

デジタル市場競争会議ワーキンググループ（第17回） 議事録

1. 開催日時：令和2年11月30日（月）15:30～17:30
2. 開催形式：通信システムを用いた遠隔開催
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
 - 上野山勝也 (株)PKSHA Technology代表取締役
 - 川本 大亮 PwCあらた有限責任監査法人 パートナー
 - 伊永 大輔 東京都立大学大学院 法学政治学研究科 教授
 - 塩野 誠 (株)経営共創基盤 共同経営者/マネージングディレクター
 - 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

（デジタル市場競争会議 構成員）

 - 泉水 文雄 神戸大学大学院 法学研究科 教授
 - （関係有識者）
 - 森 亮二 英知法律事務所 弁護士
4. 議事
 - （1）デジタル広告市場の競争評価（諸課題への対応に関する意見交換）
 - （2）特定デジタル・プラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律の施行に向けた論点
5. 配布資料
 - 資料1 事務局提出資料（非公表）
 - 資料2 事務局提出資料（非公表）
 - 資料3 経済産業省提出資料

○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」を開催いたします。

本日は、競争会議から泉水議員に、また、英知法律事務所の森弁護士にも御参加いただきます。川濱議員、森川議員は御欠席です。

それでは、本日の議事や資料の取扱いについて、事務局から説明をお願いいたします。

○成田審議官

ありがとうございます。事務局、成田でございます。

本日は議題が3点ございます。まず、前半2つはデジタル広告についてでございます。1点目はパーソナル・データの取得・利用に係る懸念について、ここで1回議論いただきまして、その後、2点目で、いわゆる利益相反、自社優遇に関する御議論をいただければと思っております。これらの資料につきましては、前回までと同様、非公開とさせていただければと思います。

それから、3点目でございますけれども、経済産業省のほうから取引透明化法の施行に向けた論点についての御説明、御議論をいただければと思っております。資料は一部を除き公開を考えております。

それから、本日の議事録につきましては、いつものとおり、発言者の皆様の確認を経た上で公表する予定でございます。

それから、いつものように、本日、これが終わりました後、記者にブリーフィングを予定しております。

私のほうからは以上でございます。

○依田座長

それでは、早速、デジタル広告の議論に移ります。

事務局から約15分程度御説明いただいた後、意見交換を行います。

それでは、事務局から説明をお願いいたします。

○成田審議官

ありがとうございます。

まず、今日の各論の御説明に入る前に、一言、今後の議論の進め方、見通し、今、我々のほうで考えておりますことを先にお話をしておきますと、これまで皆様のお時間をいただいてワーキンググループで各課題について準備が進んできているものから御議論いただいて今日も2点、御議論いただきますけれども、まだ若干残っているものがありますので、この次の回に残りのものをできれば御議論いただければと思っております。その上で、年末、最後に今日も入れると3回お願いするわけですが、3回目のときにこれまでの各論、それぞれ全体をまとめてこういう方向性でどうでしょうかということをお諮りしようかと思っております。その後、また事業者との調整に入っていくということで、調整過程でまた随時御相談という、そんな流れで考えております。

以上を前提としまして、まずプライバシーに関する話でございます。資料1を御覧いただければと思っております。説明のほう、簡略にさせていただければと思いますが、プライバシーに関しまして主に透明性であるとか同意のコントロールの実効性の確保ということで中間報告のほうで御提起いただいたと思っております。それについて、その後、夏以降、プラットフォーム事業者側の取組はどうなっているのか、特に彼らがいろいろなテストみたいなものを行っているということで、その辺り、どうなっているのかといったようなことについてヒアリングや書面でのやり取りなどをさせてきていただいているところでもあります。それについての現時点でのプラットフォーム事業者側からの回答については、6ページ目以降にずらっと書かせていただいております。この部分の御説明は省略させていただきます。

それから、22ページ目以降で、いわゆるプライバシーのデータの活用につきまして、特にプラットフォーム事業者におけるデータの活用についての周辺の方々の見方ということで広告主の方々あるいはアドテク・媒体社の方々。それから、プライバシーでございますので消費者の方々からヒアリングというのはなかなか難しい。25ページ目のところからプライバシーの関係での有識者の方々からも御意見をお伺いしております。

以上を踏まえまして29ページ目以降でございますけれども関係事業者からのヒアリング結果あるいはそのほかの方々との意見交換などを踏まえた現状の分析、課題の整理をさせていただきます。

まず(1)として透明性とかコントロールの実効性に関する話、あるいはそれに対するユーザーの認知ということについてでございます。

まず【評価】と書いてございますけれども、どのようなパーソナル・データを取得し、どのように利用しているかについて一定の情報提供、一定の明確さを持ってプラットフォーム事業者において取組が行われているということは言えるのだと思われま。

他方で、そういった情報提供、プライバシーに関する情報提供のみでは、例えば複雑なデータの流れであるとか、どのようなデータがどう処理されて、どうしてこの広告が出るのかといったことについての理解が必ずしも進んでいるとも言いきれないのかなというように評価を書かせていただいております。

それから、選択の機会ということでオプトアウト等ございますけれども、これについても対応はなされているというところは事実としてあるのだろう。ただ、例えばクロスデバイスにおけるデータのひもづけに対するコントロールなどは非常に難解なものになっているということで、引き続き取組にもまだ改善の余地もあるところもあるのかなということを経験として書かせていただいております。

各論として29ページ目プライバシー・ポリシーについてであります。かなり平易な表現、レイアウトによる工夫なんかもなされてきているという評価がある一方で、特にデータの利用方法、取る、取得するところについては、比較的情報が出ているということなのですけれども、データがどう使われるのかということについて抽象的なケースの説明、

サービスの改善のためといったようなこととか、抽象的な説明にとどまっているとか、特にクロスデバイスでのデータの利用なんかについては非常に複雑な流れになっているということで、必ずしも十分に理解を得られているようなことになっていないのではないかと
いうことでございます。

そうしたことが広告主の方からも懸念の声、課題認識や指摘がなされているということで、広告主にとってもプラットフォーム事業者を含めて、プラットフォーム事業者による不透明なデータの取扱いというのは、広告出稿に際してのブランド毀損、イメージの毀損にもなり得るということで、そこに対してのしっかりとした対応自体が広告主にとっても重要だというようなコメントも出てきているということでございます。

それから、次のページでございますけれども、事前の設定・定期的な通知について、これも様々な取組がなされてきているというのは事実なのかなというように思っておりますが、他方とございますように、これは今までの消費者庁のアンケート調査なんかにも必ずしも事前設定の取組について認知が進んでいるとは言えない状況かなと。

オプトアウトについてでありますけれども、これもプラットフォームによって、そもそもターゲティング広告の広告を非表示するという選択を持っているところもある。あるプラットフォームについては、そういう選択、オプトアウトする選択肢は与えていない代わりにいろいろとカスタマイズができるような設計ツールなどを提供しているというケースもあるということでございます。

一方で、先ほどちょっと出ましたようにクロスデバイスによるデータの関連づけを解除してもこれまで収集したデータの履歴そのものが消え去らないとかということもあるようでありまして、そういったところについての課題、あるいは、必ずしも消費者の方々がそういうオプトアウトの設定があることを御存じない、あるいはほとんど使われていないという実態もあるということで、この辺の認知をどう高めていくかという課題が引き続き残っていることかと思えます。

次のページ、データ・ポータビリティについてもデータへのアクセスやダウンロードツールを提供しているプラットフォームがあるということですが、消費者のほうでも必ずしもイメージができていないといったようなことがあるかなということでございます。

そこから先、少し各論のところですが、例えば32ページ目でございますが、グーグルアナリティクスの場合はオプトアウトすることがサイト上の設定から可能とはなっているものの、グーグルアナリティクスにデータを送られないようにするためにはインストールをしなければいけないということがあったり、あとは自動ログインであるアカウントでログインしているだけでいろいろなサービスと連携してひもづけがされているという実態について、どこまで理解が得られているのかといったような課題があるかなということでございます。

33ページ目でございますけれども、以上を踏まえて対応の必要性ということでありますが、これは言うまでもなく、引き続きプラットフォーム事業者においてもこの消費者の方々

に対して予見可能性を持って理解しているというような情報を理解できるような形で提供していくということが必要というはあるだろうということ。それからオプトアウト等も含めた選択の機会ということについても引き続き認知、理解を高めていくという必要があるのだろうということでございます。

この点については、先ほどの広告主からの意識でもありましたように、やはりプラットフォームにおいて、こういった形でプロフィールがなされているのか、なぜそれで広告表示が出るのかということについて一定程度消費者の理解が得られているようになること。それに基づいて広告を受け止め、最終的な商品選択を行っていくということで納得感、信頼感が得られるような形で広告、商品選択という流れになっていくということ自体が後段の真ん中辺に書いております「それにより」といった辺りからでありますけれども、消費者の感情をポジティブにして広告への反応の程度も良好になっていくということにつながっていき、あるいはそれに基づいた商品選択が合理的になっていくということで、最終的に広告の効果自体を高めていくことにもつながるだろうという、広告主にとってもこのところの取扱いというのは非常に重要だろうということでございます。

そういうことで33ページ目でありますけれども、そういうプラットフォーム事業者の取組によって、プラットフォーム事業者と広告主との間での広告主にとっての取引環境の改善にもつながるのではないかとこのように書かせていただいております。

それから、次の34ページ目でございますけれども、(2)として、どんな形でプラットフォーム事業者、自らの取組についてテスト、調査などを行っているかということについて併せて調査をしてきております。

各プラットフォーム事業者ともやり方は様々ではありますけれども、いろいろな形で調査はされているということで、透明性やコントロールの実効性についてはプライバシー・ポリシーを変えるときに調査をしたり、ユーザーの関与（エンゲージメント）がどうなのかということについてA/Bテストをやったり、事前設定、定期的通知についても時間帯、どこが効果的な時間帯なのか、ボタン、シンボルマークはどれがいいのか、オプトアウトの件数等々についても調査をしているということでもあります。評価について、やはり現実になかなかまだ十分に提供がなされ、使われているのかというところについての改善の余地がある中で対応の必要性もあるように何らかの形でこれを高めるような仕組みというのを考えていく必要があるのではないかとこのように書かせていただいております。

次の36ページ目でありますけれども、対応策を具現化するルールの枠組みでございますが、先ほど来お話ししておりますように、プラットフォーム事業者による消費者のパーソナル・データの利用に関することというのは、結果として、広告主とプラットフォームとの間での取引環境にも影響を及ぼし得るものということで、消費者とプラットフォームとの間に着目したルールとは別途、取引透明化法というプラットフォーム事業者と広告主との間での取引関係を改善していくという規律も対応が必要ではないかとこのようにございます。

仮にこういう形で取引透明化を活用していくことを考えた場合に、やはり消費者との接点を持っている1号類型、2号類型、今までも何度か透明化法の議論でありましたけれども、2号類型というのは、直接例えば検索であるとかSNSサービス、消費者と接点を持っている、これを持ちながらそこに広告主が広告を使いながら商品の提供に資するような誘引を行う、そういうプラットフォーム、その間をつなぐプラットフォームということで位置づけておりますが、そういったものとして消費者接点を持つ2号類型を指定するというように考えてはどうかというように考えてございます。

その選び方のところの例の5つのメルクマールが透明化法でございますけれども、次のページでございますように、一つは保護の必要性。これは先ほどお話ししているように広告主との関係での公正な取引環境整備にもつながるだろうということ。

それから、4のほかの規制や施策での対応状況。取引環境の整備という観点の切り口での仕組みというのはないのと、やはり個人情報保護法は個人情報を対象にしたものになっているということで、そこに限界が広告の場合はあるということで、そういう意味でもほかではカバーし切れていないという部分があるのかなということでございます。

それから、具体的に規律でございますけれども、今の37ページ目、②で開示の方法ということで、平易。これは既に透明化法の今、検討している政省令で明確かつ平易に書くとか、容易に判断できるとか、あるいは次の38ページ目でありますように、理解力に応じたものになっているのか。誘導的な内容となっていないか等についての要件を規定しているものがございまして、これに沿って開示等を求めていくということがあるのかなと。

開示を求める事項（ア）のところにあります、データの取得内容、条件、使用条件。これは、この点だけ1点補足させていただきますと、既に取引透明化法でオンラインモール、アプリストアについても商品等購入データという消費者に関するデータを消費者に対して見せることによって出店者の中からどれを買うべきかという合理的な選択につながるだろうという趣旨で消費者向けの開示というのは既に規定されておりますので、これとのアナロジーで取得する情報の内容、取得条件等についての開示を消費者に対して求めることができるのではないかと。

同様の趣旨から、39ページ目、ターゲティング広告を実施する旨あるいはデフォルト設定の可否、それから、40ページ目、（ウ）のところでもありますけれども、利用を拒否した場合でもサービスを利用するオプションが提供される。

次のページ、（エ）でございますけれども、一番上のほう、データ・ポータビリティの可否。これらについて消費者に対しての開示をプラットフォーム事業者に求めていくということとしてはどうかというのが開示に関する記述でございます。

それから、それらに対してのモニタリング・レビューのところ④に書いています。同じ41ページ目の下半分でございますけれども、こういったことについて彼らの取組、それは彼らがやっているユーザーテストの結果なんかも、その改善度合いなんかも含めて報告をしてもらいながらモニタリングをしていくということにしてはどうか

ということでございます。

それについてのどういう原則、プリンシプルでやるかというのは別添のほうでまとめて御説明は割愛させていただきますけれども、各国あるいはOECD等々のものを参考にしながら指標なんかも今、検討しているところでございます。いずれにしても、各プラットフォーム事業者が抱えている課題に応じてリスクベースで考えながら重点的にモニターすべき項目を立てながらやっていくということかなというように考えております。

それから、42ページ目の真ん中辺りでございますけれども、同時に、政府側でも消費者アンケートなんかを継続的に行うことによって消費者の認知度合い、利用度合い等々がどうなっているのかということの改善度合いを見ていくということをしてはどうかということで考えております。

それ以降は取引透明化法以外のルールでございますので、今日は割愛させていただきます。

あと1点だけ。今日はプライバシーの関係の御専門家でいらっしゃいます小林先生の御参加、今日は難しかったですけれども、事前に御説明をして幾つかコメントをいただいております。一つは、やはりGDPRも含めていろいろとプラットフォーム事業者にプライバシーに関する規律があるわけですが、結果として必ずしも消費者の理解という意味では効果が上がっていないというのが今の実態だろうということで、その消費者の理解の度合いがどの程度改善しているのかということモニタリングするということはある得る話ではないかということが1点。

それから、若干プラットフォーム事業者だけにこういう規律を課してプラットフォーム事業者だけがどんどんよくなってしまいうということも反作用としてあるように懸念される一方で、やはりリスクベースで大きなプラットフォームに対してはこういう加重的な規律というの也被考えられるということで整理するのかなというのが2点目としてございました。

それから、3点目として、やはりウォールドガーデン (Walled Garden) のようにデータが集中していくという世界がこの広告のところにこれからどんどん広がっていく、深まっていくことを考えると、データ・ポータビリティみたいなものもより実効的になるように求めていくということも重要ではないか。こういったコメントをいただいておりますので、御参考までに御紹介させていただきました。

以上でございます。

○依田座長

ありがとうございます。

それでは、議員の皆様から御意見を伺います。まず森弁護士、生貝議員、上野山議員、川本議員、伊永議員までの5名から伺います。

それでは、まず森弁護士からお願いいたします。

○森弁護士

ありがとうございます。

非常にしっかりとおまとめをいただいたというように思っております。私から3点申し上げます。

1点目は、ファーストパーティーということです。今、御説明をいただきました39ページ以降、プラットフォームにその開示を求める事項ということで、そのプラットフォームがいろいろ閲覧者に開示をするわけですが、閲覧者としては、なかなか閲覧履歴がプラットフォーム側に行っているということは直感的に分かりにくいです。本当はどこで教えてほしいかという、それは今のウェブサイトで教えてほしいということです。これがGDPRで求められた結果、例えば Consent Management プラットフォームとかそういったビジネスがたくさんできているわけです。

もう一つたとえ話を挙げるとしますと、2018年10月にFacebookがいいねボタンの情報収集で個人情報保護委員会から行政指導を受けたということがありましたけれども、これはFacebookとしては別に書いていなかったわけではないです。利用規約に書いていたのですが、それは不十分とされた。分かりにくいということで、プラットフォーム側から直接利用規約等を通じて消費者に説明するというのはなかなか難しい。むしろいわゆるファーストパーティーサイドでこういうところに閲覧履歴を送りますよということをするべきなのです。それができているのがグーグルアナリティクスのサイトポリシーのところだろうと思います。

そのグーグルアナリティクスが全部いいということにはなりませんけれども、ファーストパーティーとの関係では健全な指示を出している。したがって、そういうようにやっていくのがこの文脈、ウェブの閲覧履歴についてのパーソナル・データの取得、広告とパーソナル・データということについては最大のポイントではないかというように、今、多分一般的にそう思われていると思いますので、そのように思ったのですが、よくよく考えてみれば、これは取引透明化法との関係ということですので、またプラットフォームにファーストパーティーにああしろ、こうしろと義務を負わせるというようなところにはなかなか落とし込みにくいのかなと思ひまして、この報告書の書きぶりには納得をしたということでございます。

2点目は、今のこともちょっと関係するのですが、取引透明化法の枠組みであることのある種の制約みたいなものがあるかなと思ひまして、2つぐらいあるかなと思ひまして、一つは30ページとか34ページ、分かりにくい形で閲覧履歴を集めていることは広告主のブランド価値を毀損するのではないかというお話がありました。これはそこまで言われているかという、あまりそのように一般的には言われていないと思いますが、私は、これはすごいいい考え方だと思ひまして、広告主にそういうように思ってもらって広告主がプライバシーに配慮したDSPを探している。広告主に言ってもらって、DSPがプライバシーに配慮したSSPをやる、そういうのがいい流れかなと思ひますので、そこはチャレンジングではありますけれども、その線で頑張ってくださいたいというように思うわけでございます。

もう一つは、36ページの2号類型の絵です。取引透明化法における広告主が左側、消費者が右で、そのプラットフォームが一通貫になっている。これは一部のプラットフォームについては該当しますが、全部がそうではない。一部分だけ担当しているというものが結構あるわけですので、そういう意味での制約もあるかなと思います。

落とし込みの難しさ、取引透明化法の枠というものがありますけれども、私としては、この広告領域におけるパーソナル・データの取得・利用という問題はいろいろな法令で対処すべきことだと思っていますので、この枠の制約に負けずにがんばっていただきたいということを臨んでおりますので、ぜひお願いしたいと思います。

3番目は、やはり他法令、今、御説明では省略されましたけれども、そういった枠組みの制約がありますので、その他法令との関係をしっかりマッピングしておいていただく必要があると思います。

42ページの「(2) 取引透明化法以外のルールによる対応」というところで、まず最初に消費者優越、適切に挙げられていると思いますけれども、これに加えて個人情報保護法の個人関連情報を挙げていただくべきではないかと思います。これこそが、まさにウェブの閲覧履歴の集合体ということですので、個人情報保護法の個人関連情報を挙げていただく。そして、電気通信事業法、書いていただいていますけれども、これも非常に重要でして、今、個人情報保護法の規制というのは個人情報になってから、成田さんもまさにそういう御説明がありました、個人情報になってから後の話。では、その個人情報になるまでの情報をDMPが集めて、その後個人情報にばんとするところまでの部分というのは、やはり電気通信事業法でファーストパーティーとクッキーというものを正面から取り扱っていくということになりますので、この部分の書きぶりはもう少し書き込んでいただいてもいいのではないかというように思いました。

以上、3点申し上げました。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、生貝議員、お願いいたします。

○生貝議員

非常に詳細なおまとめをいただき、ありがとうございます。私からも簡単に3点、コメントをさせていただきます。

まず1点目につきましては、今、森先生がおっしゃっていただいた2番目、3番目の御意見と非常に同感でございます。やはりこの取引透明化法でこういった広告の健全な競争という観点から、このプライバシー、パーソナル・データのというところにアプローチしていくというのは一つのやり方かというようには思うのですが、今、挙げていただいた制約と申しますか、本来的なスコープでございますね。例えばここで、34ページ以降で透明化ですとか説明を求めるといふように言ったようなことについても、基本的には一つの非常に様々な目的でデータを集めて利用している方々に、広告目的でその中でどうい

うデータを集めているのか、そして、広告目的でどういうデータを使っているのかということについての透明性等を求めるといふ形になるのだというように思います。

そうしましたときに、こういったアプローチを行うにいたしましても、やはり今、挙げただいた、まさしく後ろのほうにもその他のアプローチということで個人情報、そして、電気通信事業法と独禁法等、挙げられているところ、これらとの連携というものをどのように図っていくか。そして、全体として、まさに非常に重要な広告市場という中でプライバシーというものをしっかり守っていくのかということの全体の制度設計をしていくということが大変重要だというように考えています。

わけても、森先生と一緒に私もプラットフォーム研究会、電気通信事業法の関係からのところにもずっと参加させていただいているところでございますけれども、やはりそういった電気通信の消費者保護というところでは、これまでもスマートフォンのプライバシーに関してはソフトローを含めて非常に多くの取組があるところでございますし、また、比較法的に見ましても、特にクッキーを含めた端末情報というものは、ヨーロッパのほうですと、特に2009年の改正からeプライバシー指令で、そして、今度、eプライバシー規則という形で個人データかそうではないかということをお問わずに、まさに広告を含めた対応というものを非常に強力にやっているところで、ヨーロッパの各種対応でも基本的にはその調整をどのようにしていくかということが一つのデジタル広告市場のプライバシーというところでも大きなテーマになっているところだというように思います。

まさにそういったものに対してどういう連携をするか。そして、しっかりと把握しながら、もし必要があればこうした充実したモニタリングから、そういった関連法の分野としても、もっとこういうことを考えていく価値があるのではないかと、そういうことを含めた連携をやっていけるとよろしいのではないかとというのが1点目です。

そして、2点目以降、できるだけ簡単にでございますけれども、もう一つ、やはりデジタル・プラットフォームの方々、今回、対象になる企業の方々というものも特に非常にいろいろな個人データを集めているいろいろな目的で利用している。その中で特に個人情報、プライバシー全体の中では、誤解を恐れずに言えば、このデジタル広告でどのような広告が表示されるかといったようなところは、国民の権利利益ですとか、あるいは社会的影響といったような中でも相対的にライトな問題だというように言える部類かというように思います。例えば近年問題になりました就活サイトの問題ですとか、あとは、まさしく人々の差別といったようなこと、あるいはさらに様々なプロファイリングに基づく決定ですとか、ないしはポリティカルマイクロターゲティングのアドバイジングといったような非常に深刻な問題というものがこのプラットフォームをめぐるプライバシーの問題というところには関係してきている。

そういったときに、今回、この広告市場といったようなところの観点からは、今回のようないわゆるソフトタッチなアプローチが望ましいのだとしても、プラットフォームが行う様々なパーソナル・データの取扱い等に対して、このようなソフトタッチなアプローチ

というのが全体的に十分であるということの意味するわけではないということは誤解のない形で伝わるようにしていただくのが望ましいのではないかとというのが2点目です。

3点目、簡単に、もう一つ先ほど小林先生のほうからデータ・ポータビリティというお言葉が出ました。そのデータ・ポータビリティというのは、まさしく消費者が自らの情報をコントロールして誰に出すか、出さないかといったようなところも含めた権利のエンパワーメントというところに非常につながるところでございます。

我が国におきましても、情報銀行ですとかそういった取組が進められ、さらについ先週、ヨーロッパのほうで公表されたデータガバナンス規則案の中でも、そういった個人の個人情報等の権利をエンパワーするための情報銀行的なものに公的なノーティフィケーションとガバナンスの仕組みを設けてより強化していくということをやっているところでございます。

コンセントマネージャーですとか様々な消費者側のインターメディアリーというところは存在するところでございますけれども、まさにそういったこれからのデータ流通全体の中での個人の支援を行うインターメディアリーの在り方というものをどう設計していくべきなのか、こういった観点からも、この指標というのは考えていく価値があるのではないかとこのように感じているところです。

少し長くなりまして恐縮ですが、以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

○依田座長

川本議員、お願いいたします。

○川本議員

しっかりと詳細にまとめていただきまして、ありがとうございました。私から1点、モニタリング・レビューのところの確認というかコメントをさせていただきます。御記載いただいたように事業者の取組をリスクベースで捉えつつ、重点的にモニターすべき項目を設定することにより効果的・効率的にモニタリングを行っていくというところは全く同意です。

あと実際のモニタリング・レビューに当たっての考え方なのですが、プラットフォーム事業者自身によるユーザーテストに加え、行政が実施するアンケートについての検討が必要ということなのですが、この領域は事業者側の取組がすぐに成果として必ずしも現れるものではないと思っております、トライ・アンド・エラーで少しずつ結果を見て改善していくというものと思っております。モニタリング・レビューする際には、ユーザー調査の結果だけとか、そういう数値だけを見て事業者側が適切に取り組んでいる、取り組んでいないと判断するのはなかなか難しいものと思っております。

なので、説明を割愛されましたが、別添のほうにモニタリングのための原則というものをまとめていただいております、その資料の下のほうにモニタリング・レビューすべき事項で

あるとか考え方、評価の指標などをまとめていただいている、これは非常によくできているなと思ったのですが、それを制度側が評価に使うだけではなくて、その指標ごとに事業者側が具体的にどういう取組をしているのか、その事業者側の取組内容と、ユーザーテストなどの調査結果をまとめて、それを総合的に評価していくという仕組みにするとモニタリング・レビューが有効に機能するのではないかなと思いました。もともとそういう設定なのかもしれないですが、その点、気になったところとしてコメントさせていただきました。

私からは以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

伊永議員、よろしくお願いします。

○伊永議員

ありがとうございます。

全体のタイムラインの話もありますので、私のほうからは、ほかの議員の方とかぶらない範囲で1点だけ申し上げます。29ページから35ページにかけてのところ、消費者側の選択としてのオプトアウトについてです。

なかなかオプトアウトがあること自体に気づかない方やオプトアウトが上手にできない、やるきっかけを得られないという方が多いため、デフォルトの問題とかが出てくるといふことに鑑みますと、そのオプトアウトを実質化させるということが必要だと、十分理解できました。

そこで、一つアイデアベースなのですが、オプトアウトのきっかけづくりという点から、実際のデータの利用状況というのを可視化してもらって、これを利用者に提示してもらると同時にオプトアウトの権利行使をできるようにする。要は、インフォームドされた判断としてのオプトアウトというのを促す仕組みというのがあってもいいのかなというように思いました。

競争法の文脈で言うと、ドイツのFacebook事件というのが連邦の最高裁まで上がったのですが、そこでもデータの収集の場面よりは利用の場面の方を踏まえて競争への影響を見ているようでした。利用の場面に着目するという意味では、1回一通り使ってみて、それでどういうデータの利用状況にあったのかということを知った上でオプトアウトのきっかけにしろということも重要なのではないかな。規約を読んでも具体的なイメージがわかかなければ、実際に体験した結果を可視化してみてもどうか、というのがアイデアの原点になります。

同意の実質化であるとか、あるいは判断の主体化というものが現時点では大事だと思いますので、フェアネス・バイ・デザインということで、その実質化、中身のあるものにするためにはインフォームドされていないといけないという観点から、一つのアイデアとしてあるのかなというように思いました。

以上です。

○依田座長

事務局のほうからリプライありましたらお願いします。

○成田審議官

様々いろいろと示唆をいただきまして、ありがとうございます。

まず、森先生のほうからいただきましたファーストパーティーに対するプラットフォーム側の指示という点で、これは先生からも御指摘いただきましたように、なかなかそこまで今の透明化法の制約の中でできるのかという問題はあるのだとは思いますが、そこも含めて引き続き検討していきたい、他の制度のところへの対応も含めて重要な視点かと思しますので検討していきたいと思えます。

それから、他法令との関係ですね。これは生貝先生からもございました。今回も少し他法令のところも書き足ささせていただいておりますけれども、全体としてどういう形でやっていくのかということのを他法令の関係も含めて、あとモニタリングを他法令にフィードバックするというような御指摘もありましたので、その辺も含めて考えていきたいと思えます。

それから、生貝先生から御指摘がありましたライトなタッチで全ての問題を解決するわけではないという、そこは明確にしようと思えます。

それから、伊永先生からもアイデア、ありがとうございます。確かにおっしゃるところはアイデアとしてぜひ我々のほうも考えてみたいと思えます。そういったことも開示するような仕組みができないか考えてみたいと思えます。

川本先生からもいただいた貴重な御指摘、ありがとうございます。確かに成果が出にくいところで少しでもいい方向に向かうような仕組みづくりをするかということでのいただいた御指摘を踏まえて考えていきたいと思えます。

以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

それでは、上野山議員、お願いいたします。

○上野山議員

これまで議論してきたことなので、この段で技術的なサイドの発言というのはあまりないのですが、1点だけ私からということでございます。38ページぐらいのところのプラットフォーム事業者に開示を求める事項というところに①～③ということで定義されていると思うのですが、ここの記載はこの粒度でいいのかなとは思っているのですが、実際、こういうものを実効性を持たせていくために、これを一段、技術観点から具体化したフレームワークみたいなものを中で持っておいてもいいのかなと思いました。

具体的に申し上げますと、まず前提として、やはりソフトウェア自体はどんどん複雑になっていきますので、ユーザー側の認知限界を超えていく前提でもう設計していくというそ

の前提で進んでいるのでいいのかなと思ってはいるのですけれども、今後さらに起こる変化というところで2点ほどございまして、まず1点目は①の取得する情報の内容というところでございますが、ここは今、2020年で、今後、未来に時間軸を伸ばしていくと起こることというのは、取得するデータ自体がどんどん身体データに近づいてくるということが起こってくる。なので、閲覧履歴みたいなデータみたいな話もありますけれども、それはどんどん身体データになっていってと考えたら、こういうデータが消費者保護の観点から見た際にどのような意味合いを持つのかというところを論点として立てて議論していくというところは比較的重要なのかなと思いましたがというのが1点目です。

2点目は、③の「使用の条件」のところ、ここはやはり非常に重要なポイントだと思うのですけれども、ここも今後さらに使用のいろいろな多様化が進んでくるということのかなと思っています。なので、データも活用のパターンはいろいろありますけれども、そのデータを提供した人のメリットとして使うというやり方もあれば、それを第三者に提供するというのもあれば、あと皆のメリットとして使いますという公共財的に使うみたいなものも出てくるので、今回、あまり機械学習とかAIはそういう文脈が入っていませんが、機械学習として教師データとして用いるというのは集合知的に用いるということだと思うのですが、こういうような話も含めて消費者保護から見たときにどのように整理されるのかという枠組みというものを議論していけるのかなと思いましたがというところでございます。

なので、この開示を求める事項のところ自体はこれでいいのかなと思っているのですけれども、裏側の運用のところにある程度、技術観点からの整理の枠組みをもう一段、今後議論していけるとよいかと思いましたがというところでコメントになります。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、塩野議員、お願いいたします。

○塩野議員

塩野でございます。

しっかりとおまとめいただき、誠にありがとうございました。1点だけ、これに加えて御記載いただいているように、この件は消費者のリテラシーが実効性の課題と考えておりまして、御記載いただいているように消費者が内容を把握できているかをモニタリングすることが重要であり、実効性に寄与すると考えます。身近なところだと、少し以前ですと入れたアプリの解約の仕方が分からないという話がよく消費者側にあったと思うのですけれども、解約の難しさについてサービス提供者の説明であったりとか消費者側のリテラシーの向上とともに変わっていったという経緯もありましたので、やはり消費者の啓蒙とリテラシーの向上というのが法的な手当てに加えて非常に価値を持つてくるのかなと考えております。

あと先ほど上野山先生もおっしゃられたように、今後、本当に身体データ、体温であったり心拍数だったり、そういったところまで行ったときのことというのは少し先んじ考えながらこら辺のところを手当てしていく必要があるかとは思っています。

○依田座長

どうもありがとうございました。

続きまして、増島議員、お願いいたします。

○増島議員

どうもありがとうございました。

私のほうからは、このモニタリングなりを透明化法などでされていくに当たっての着眼点として、こういう着眼点が本来あるべきなのではないかということで少し話をさせていただきたいと思います。

1点目は、これは前から申し上げていることとの連続なのですけれども、事業者がやっている、やっていると喧伝するものに対して行政側はどう対応するかというのがあって思っています。これに対する行政側の基本的な視点としては、まず、やっているのはいいけれども、それは実効性があるのかということ正面から聞くということなのだと思います。特に監督という枠組みで非常に大事なものは、まさにエフェクティブネスということだと思いますので、何をやっているかではなく、狙ったとおりにちゃんとそれが効いているのかどうかというのが本質的に大事だという目線を持っていただいた上で、事業者のこれを行っています、あれを行っています、これをこういう表示しています、分かりやすく出していますという説明に対してモニタリングをいただくというのがとても大事な要素だというのがまず1点目でございます。

2点目は、前から申し上げておりましたが、事業者が言っていないことが何か、これをきちんと見抜いて指摘をしていくことは非常に大事だと思っております。外部の方からいろいろ情報を収集するなり、事業者が海外でやっているものを調査するなりして、事業者が日本の当局者に対して明示的に言っていないことは何かを把握する。今日も幾つか言っていない話で外部からの情報で有益なものがあったというように拝見しましたけれども、こういうものをきちんと押さえていくという活動をしていただくのだらうと思いました。

もう一点の目線は、これはもしかすると、一番初めに言ったことと似ているところなのかもしれないのですけれども、結局、事業者は消費者のプライバシー保護に対する選好を正しく把握しているのかということがあるはずであります。消費者のプライバシー保護に関する選好、デジタルプラットフォーマーは個々人のことを本人以上に知っているのであるとすれば、我々はどういうプライバシー保護に対する選好があるかということぐらい分かっているのではないかと思います。その選好を踏まえたうえでのデータの取扱いになっているのかという点をきちんと確認するというのが非常に大事だというように思っています。

いろいろなオプションを用意したのだけれども、みんな何もやりませんねという話に対

しては、結局、プライバシーの重要性について正しい認識を持つことができないユーザーに対して、そのユーザーのプライバシーを十分に保護したデータの取扱いはどういうものであるべきと考えているのかということをしちんと問うていただいて、そこにちゃんと合わせた形でユーザーにプライバシーセッティングをさせる、もしくはしてあげるといふ、こういうことをなぜしなくていいと思っているのですかということをお願いいただくのだろうと思います。これは多分日本の法制の中では弱い、いわゆる未成年に対する対応とか、もしくはご老人に対する対応とかいろいろあるかもしれないですけども、こういうものに対して一体どういうように対応すべきかという観点との関係で重要になってくるのではないかというように思います。

以上の3点がモニタリングに当たっての目線ということでもあります。

もう一点、これは御質問になりますけれども、ちょっと森先生のおっしゃっていたところと近いですが、個人情報保護法、あと電気通信事業法の域外適用、また、新しい仕組みを開発していくというような中で、我々が透明化法で押さえたいことと透明化法で押さえたいが何とか押さえようとしているところとかいろいろあるわけですが、それがどの法制でどういうようにキャッチできているのかというのは、やはり先ほどマッピングという話がありましたが、そのレベルは見たほうがいいのかだろうなというように思っています。

参考ということで、今回、資料で大きな枠組みは見せていただいたのですけれども、もう少し細かい粒度で、ここの論点についてはこの法令、もしくは今回の改正の電気通信事業法で押さえられるとか、この辺が見えていると、それぞれの省庁から同じことを言われて同じ資料を出させられるみたいな、こういう稚拙な規制はするべきではないので、そこを把握するためにもマッピングは非常に大事ななというように思います。これを御検討いただけないかというのが御質問でございました。

以上です。ありがとうございました。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、山田議員、お願いいたします。

○山田議員

ありがとうございます。

私自身は、御提示いただいた内容はちょうどいいバランスなのではないかと思って拝見したのですけれども、ただ、今後、運用するときに、この分野に限って言えば、どれもそうなのかもしれないのですが、その運用がどんどんきつくなって原理主義に走ってしまうと特にこの分野は危ないという感覚がありまして、プライバシーと一言で言っても、プライバシー情報をどうするかと一言で言っても、何を守るのか、どこまで守るのか。

恐らく非常に強く言うのであれば、公取も優越的地位の濫用の観点でガイドラインを出しましたけれども、加えてドミナンスの濫用になるのか、プライバシーのデータを集めることでドミナンスの濫用になるからデータの収集自体を規制しようという発想にするのか、

それとも、単に消費者にとってアノイーイングなので、そのアノイーイングな広告をやめさせる、その程度でとどめておくのか。

ドミナンス規制の一環としてデータを収集・蓄積する行為自体にまで介入するためのモニタリングというと、これは正直、巨大なプラットフォームだけやっていたのではむしろ駄目だと思うのです。ただ私の理解では、そこまでやるという趣旨ではなく、今の線引きしようとしているラインというのは、アノイーイングではないようにするように見る、ということなのかなと思います。

ここはやり過ぎると弊害が2つあると思うのですけれども、海外でいろいろデータの扱いについて議論が進んでいて、当局と議論の結果もう既にいろいろオファーを始めているプラットフォームとかもあります。そのパッケージを見ると、結局、彼らも集めたデータをいろいろな人類のために役立つような研究機関に提供しているものなんかもあるのです。それは逆に言うと各海外当局も理解を示しているわけです。意味があるということ。そういう使い方ができるデータについて、広告で無駄に使わないようにというような切り分けた規制を考えている。

あとはやはりお金の計算が合わなくなる。データ収集自体を原理主義で全部禁止してしまうと、公取の濫用のガイドラインにも書いてありましたけれども、ただでプラットフォームのサービス提供をもらう代わりに個人情報を通貨として使っているという解釈もアカデミックの世界であるみたいなのですが、逆に言うと、それが全部なくなる。例えばwebメールの一部は広告を入れない代わりに課金制を始めましたけれども、広告でお金が回って新しいサービスプラットフォームが開発・提供できるというサイクルを壊してしまうほど介入してはいけないというのが私の感覚なのです。

なので、今、非常にいいバランスだと拝見して思ったのですけれども、このプライバシーの部分はプラットフォーム側としても、いろいろな問題がある中で、むしろ対応しやすいとみなしている部分で、今、既にいろいろ対策を取っていて、逆に言うと政府の役割というのは、彼らが対策を取っても、皆さんもおっしゃっているとおり、消費者に響いていないというか、使い方が分かっていない部分は結構あって、そのギャップを埋めるためにモニタリングを通して政府が消費者と調べたもの、それをフィードバックして、というメカニズムとしてモニタリングを使う。ただ、広告のエコシステム自体を全部殺してしまうほど原理主義でやるといけないのではないかというのが私の意見です。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

泉水議員、お願いいたします。

○泉水先生

ありがとうございます。

私、最後ですのでほとんど言おうとしたことは言われているのですけれども、重複して

しますが、5点、申し上げたいと思います。

このプライバシーの問題については、デジタル・プラットフォーム事業者、相当いろいろな努力をされているということはよく分かりますし、そうなのだろうと思います。他方において、私がかもしませんが、やはりいろいろなことについて、あるいはスマートフォンでいろいろなことを利用していますが、結局、正直、私に分らないからだけでは多分ない問題だと思いますので、この問題について対応していただくというのは非常に重要だと思います。

また、プライバシーの問題というのはいろいろな関係、人権の問題から含めていろいろな問題に関わっていますので、いろいろな法規制が関わっているいろいろな法規制がいろいろなところからやるというのがある意味ではないのか、当然その性質からしてそうなるものだと思います。そのような中でどのように切り分けていくのかとか、場合によっては規制があるというのはある程度やむを得ないものではあると思いますが、どういうようにするかということが課題になっているのだと思います。

その中で、個人情報保護法あるいは総務省の管轄されている一連の事業法とか、そういうような規制等もあるわけですが、それはそれぞれ個人情報に限定にされているという話はあるわけですが、まだ独禁法の優越的地位の濫用で規制できるのは、それはそれで非常に限られているものだと思いますので、そうすると、何か包括的な形でプライバシーについて、プラットフォーム事業者によるものでプライバシーについて何らかの対応をすべき分野はかなりあると思われるので、それに対して対応するというのは、まさに賛成であります。

ただ、透明化法でということになりますと、透明化法は既にほかの方がおっしゃっておりますとおり、基本的にはB to Bに対する規制なので、それを一種のB to Cの規制に持っていくというのはどこまでそれができるのかという問題はあるのだろうと思います。他方では、デジタル・プラットフォーム事業者に対してB to Cの規制がないというのはそもそも問題だと思いますので、そういう中でB to Bの規制を中心とした透明化法の中で何ができるのかということを検討されるというのは非常に大事なことはないのかなと思いますし、まさに積極的に検討していただきたいというように思っています。

そこで、具体的な個別の話になりますけれども、プライバシーの問題について透明化法で対応するという場合には、例えば透明化法の中の1条、目的規定からいくと、商品等提供利用者の利益の保護というのが基本になっているタイプの目的規定になっており、そのような中で、つまり、広告主の利益の保護というのが2号類型を適用するとしても、やはり広告主の保護というのが中心になるわけで、その中で一般利用者としての消費者の利益をどこまで保護できるのかという問題について、これはどのようにきれいに説明するかというのは努力をしていただければできると思いますので、ぜひとも頑張ってくださいという。むしろ、だからできないではなくて、だけれども、できるというような形で説明していただくということが非常に大事なかなというように思っております。

もう一つは、それに関連して完全に思いつきで全く間違っているのかもしれないのですが、例えば1号類型における広告主はプライバシー・データがどのように収集されて利用されているのかというのは、広告主にとってもまさに関心事である。今日のお話でも成田さんがおっしゃっていた2号類型の説明として、広告主にとってどのように情報を収集しているかというのは、広告主にとっての利益でもあるのだとおっしゃいました。それは2号類型でも言えると思うのですが、1号類型の場合にも広告主としてどのように一般消費者からプライバシーに関する情報を取得し、利用しているのかというのは、その広告の信頼性とか精度にも関わる問題ですので、そういう意味では1号類型の中で、例えば省令の中で開示事項にするというような方法というのは、なくはないのかなというように思いついたりしているのですけれども、そういう意味で1号類型の中の省令もあるような。もちろん2号類型が中心になると思いますので、この辺り、ぜひいろいろな可能性を検討していただいたらというように思っています。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

事務局からリプライがあればお願いいたします。

○成田審議官

ありがとうございます。

まず、上野山先生のコメント、ありがとうございます。確かに我々もそこまで頭が回っていませんでしたのですけれども、今後のことの身体データを含め、あるいは利用のところで、御指摘いただいたように法律、制度をつくる場所の粒度は今のようなところかもしれないですが、モニタリングのところでそういう今後のことも含めた形でちょっと配慮するようなことができるかどうか、考えてみたいと思います。

塩野先生からも同じ話。あと啓発ですね。これは先ほど来お話がありましたように啓発というのはほかのいろいろな制度を組み合わせる中で、あるいは制度以外のことも含めてやっていくということかなと思います。

それから、増島先生のほうからお話がありましたのは、おっしゃるとおりだと思います。山田先生がおっしゃったことと同じで、我々もそういう意識、まさにそこなのだろうなと思うわけですが、やっています、やっています、でも、実際に使われていない、気づかれていないというところのギャップをどう埋めるかということでこのモニタリングをワークさせるということがこのコンテキストでいくと最大の狙いなのかなというように思っております。

それから、外部からの情報は引き続き考えて、モニタリングの中でもそれができるようにしていきたいと思っております。

それから、御質問いただきました点、今回、パワーポイントの御説明を省いてしまいましたけれども、おっしゃるように多分これはプラットフォーム事業者とこれからやってい

くに当たっているいろいろなものが出てきておかしいではないかという話は出てくると思いますが、そこをしっかりと整理して説明できるようにしたいと思っております。

ほかとの関係という意味ではあれですけれども、今回、これをやらなければいけないのだろうなと思った趣旨は、先ほど説明の中でも少し言いましたが、個人情報法はミニマムリクワイアメントになってしまっているのです、リスクベースで考えて少し個人情報よりも範囲を広げた形でやらないとデジタル広告では意味がないという現状の中で広告市場を捉えてやる必要があるのだろうなというのが少なくとも透明化法でやるところの全体の中での一つの意義なのかなというように思っております。

山田先生、御指摘、ありがとうございます。行き過ぎたことにならないようにと最後におっしゃったようなところでギャップを埋めるということはフォーカスしていきたいと思えます。

泉水先生もありがとうございます。最後に御指摘いただいた点が多分森先生のおっしゃったことと関連があると思っております、1号類型でありながらウェブサイト事業者に対して例えばプラットフォーム事業者がウェブサイト事業者に指導するというのをやるとすると、多分1号類型ではめていくという世界になるのだと思うので、森先生の御指摘も含めて、なかなかそこまでいくとかなりリクワイアメントがきつくなるかなという気は直感的にはいたしますけれども、引き続き検討はしていきたいと思えます。

以上でございます。ありがとうございます。

○依田座長

どうもありがとうございました。

今までの御意見をまとめますと、この取引透明化法の中でデジタル広告の取扱い、そのパーソナル・データの取扱いというのをデジタル広告の一部として取り扱っていくことに関して、総論として御理解はいただけたと思っております。

私自身は、取引透明化法はP to Bの規制ですので、このCが入ってくるところがど真ん中かとは申し難いところもあったとは思いますが、このデジタルトランスフォーメーションの中でメガプラットフォーマーが国民生活に与える影響の甚大さも鑑みて、取引透明化法案で真摯にプラットフォーマーと向き合うことが重要ではないかということもあって、総じて事務局案というのは認められたと考えております。

実際に、消費者庁アンケート等もありましたように、消費者は7～8割、ターゲティング広告を煩わしいと感じておりまして、その煩わしさは興味深いことに二通りに分かれています、第1のタイプ、7割、8割の半分ぐらいはプライバシーが何か使われることは気持ちが悪くというタイプです。第2のタイプは、半分半分ぐらいに分かれると思うのですが、ターゲティング自体はいいのだけれども、ターゲティングの質がまだ十分ではない。だから、役にも立たないというタイプがいるかと思っております。

今後、プラットフォーマーがどういう方面で事業を進めていくかということ、恐らく身体データ、健康データのようなより深い正確な個人情報を集めて、より鋭い、強いターゲテ

イングを打つ方向に行くと思います。そうなってきますと、第1のタイプの消費者というのは、自分にとって要配慮な個人情報が取られるということに対しての嫌悪感がある。何とかオプトアウトしたいけれども、オプトアウトに至らないでそのままロックインしてゆでガエルになってしまうというのが一つの問題です。

もう一つの問題は、強い個人情報を使われていってより鋭い正確なターゲティングを打たれて私の満足が上がればいいのだけれども、そこはビジネスモデルによってどんどんと利益が吸い上げられて、プラットフォームだけが膨れ上がっていくという構造がある。そうすると、利益の分配の問題であって、メスを入れざるを得ないというところもあります。

そうしたような問題もございますので、単にプライバシーや、あるいはパーソナル・データに関わるだけの問題ではなくて、競争政策、競争法のだ真ん中の問題であるということも鑑みていくと、取引透明化法の中でパーソナル・データあるいはプライバシーを扱っていくというのは理由があることだと考えております。

それでは、2つ目の議題として、ブラックボックスに関わる課題に移ります。事務局から10分程度御説明をいただいた後で意見交換を行います。

それでは、事務局、御説明をお願いします。

○成田審議官

ありがとうございます。

続きまして、利益相反、自社優遇についてでございます。可能な限り説明は簡潔にしたいと思います。

まず3ページ目を御覧いただければと思います。垂直統合が進むことによって利益相反、自社優遇みたいなことが起こっているのではないかという懸念がいろいろな各方面から聞こえてきたということで中間整理をまとめさせていただいたのですけれども、改めて申し上げますと、この利益相反、⑤にありますように、いわゆる双方代理、買手と売手の両方のサービスをしているということで、片方の利益を犠牲にしていないかという典型的な利益相反。それから、自社優遇についてはバリューチェーンの中で自分のサービス、SSP、DSPを優遇するようなデータの配信の仕方をしてるとか、あるいは自分のメディアのところに優良な広告主のビットを入れているとか、そういったことがないのか。

それから、垂直統合とは直接リンクしませんけれども、これも特に広告主から聞かれる懸念で、要はある広告主のデータを競合の広告主さんのターゲティングに使ってしまわれていないかといったような懸念も届いてきているところでございます。こういったことに対してどう考えるべきかということで、これは自社優遇、利益相反は少し重なり合う部分もあるわけですが、それについてどう捉えていくかということでございます。

まず、プラットフォーム事業者がどんな取組をしているのですかということで、そこに対して回答を少しサマライズしておりますが、彼らの中でも答えのところに書いてございますようにアドテク製品の間情報の共有を管理しないことをやっていますということで、

例としてそれぞれの製品・サービスに関するデータへのアクセスは正当な必要性がある場合に限り、場合にしか認められない、あるいはバイサイドの従業員はセルサイドのデータにアクセスすることができない。製品を担当するエンジニアは該当製品について記録されたデータにのみアクセスすることができる等々についての統制を取っているということが一つ。

それから、これは対外的にでありますけれども、契約、当社のと書いてあるところですね。2行目、アドマネージャーサービス規約というものを持って自分の行為を一部禁止しているということで、事例として例えばパブリッシャーからもらった情報はGoogleが入札の参考のためにDSPサイドに共有することはしませんとか、あるいはGoogleがYouTubeとか自分の持っているサイト、ウェブサイトの価格設定等の参考にするためにパブリッシャーからもらっている情報を使いませんかといったようなことで規約上、こういうことを書いているというような報告が来てございます。

それから、次は少しどちらかというプライバシーに関わる話にもなってくるのかもしれないですけれども、いわゆるユーザーID、彼らはアドサーバーを持っていてパブリッシャーサイドから広告主サイドに流れる、こういうユーザーが来ましたよと、広告どうしますかといって流れるときにユーザーIDみたいなものも当然流れるのかどうかといったようなことについて、それはプライバシー違反なので送られていませんという答えになっております。

これは先日、4月のヒアリングでもお話があったと思いますけれども、認証されていない、特定できないような限りにおいてのID、クッキーIDのクッキー照合サービスを例えばSSPとかDSPとの間でプラットフォーム事業者はやっているけれども、それはプライバシーに反しない範囲でやっているというような回答が得られております。

そのほか、こういった取組についてどういった形で外向けに説明しているのか、開示しているのか、あるいは内部でどう統制しているのかといったようなことについてはまだ回答待ちになってございます。

ということで、評価としてでありますけれども、次の7ページ目、彼らの中でも懸念は認識されていて、それに対して一定の対応はしているということのようですが、今まで得られた回答に関する限りでは、それが十分に防止、解消するところに至っているのかということの評価をするのは今の段階ではまだ難しいのかなというように思っております。

具体的には、開示説明が要は透明性の高い形でそういった懸念を払拭するためになされているのか、あるいは内部でそれが有効性・実効性ある形で保たれるようにどういう仕組みがあるのかということについて、引き続き情報を得る必要があるかなということでございます。

それから、大きく2点目として、今の彼らの対応が部分的な対応にすぎない可能性があるのかなと、もう少し体系的にいろいろ様々な懸念が言われている中で、それを完全に網羅されるような形になっているのかということもまだ現時点では評価するのは難しいと

いうように考えております。

いずれにしても、こういった状況に対して8ページ目にありますように、考えられる今までの様々な方からのお話として聞いてきている、まず垂直統合型という意味では買手と売手との間での利益相反、あるいは自らと買手、自らと売手との間での利益相反、ここは自社優遇にも関わる、2番、3番にも関わる話になるのかもしれませんが。

それから、垂直統合ではないのだけれども、広告主同士あるいはパブリッシャー同士での利益を阻害するようなことをしていないのかという点。

それから、10ページ目、自社優遇でありますけれども、DSPレイヤー、SSPレイヤーあるいはメディアのところ、それぞれのところで自分を利するようなデータの使われ方がしていないのかというところの類型があり得るのかなということでございます。

11ページ目以降は、今日はもう御説明を割愛いたしますけれども、金融市場、特に証券会社、証券市場における証券会社の利益相反に対しての内部統制の在り方というのを少し参考にして引いているところで御説明をしているところでございます。

18ページまで飛んでいただきまして、こういったものも参考にしながら考え方でございますけれども、改めて申し上げます。まず、このデジタル広告においても一番上の丸でございますけれども、自動で、かつ高速で大量、膨大なマッチングが行われている。なおかつ、これに対しての規律が今、一切ないという、ある種、双方代理が行われているわけですが、規律がなく、かつブラックボックスになってしまっている。これを外側から認知することは非常に難しい状況であって、場合によっては、このステークホルダー、次のアンダーラインのところでもありますけれども、不利益を被るリスクがあるということで、かつ、これについて、その次の丸のアンダーラインであります、民民でこれを解決できるのかということ、そういう関係にないということでは何らかの形での方法を図っていく必要があるのではないかという説明をさせていただいております。

規律の方向性、考え方でありますけれども、次の19ページ目ではありますが、考え方というように書いてあるところで、こういったもの、利益相反等のおそれのある取引についての管理をしてもらうということで、金融の仕組みでもそうではありますが、まず一義的には自主的な努力を尊重しながら、それをチェックする際においてはリスクの程度に応じつつ、かつリスクとしては複雑になればなるほどそのリスクも高まるということで、そういうことも配慮しながら対応していくということが基本的な考え方なのかなということで、金融の例も参考に具体的には利益相反等のおそれのある取引を特定類型化して管理方法、体制を整備し、これらの方針を公表し、これに対してモニタリングをしていくという枠組みでどうだろうかということでございます。

あとは、これを規律するときの枠組みでございますけれども、21ページ目でございますが、1号類型、2号類型とありますが、基本的には1号類型の①と②という枠組みで、要は買手、売手、両方をやっている場合を対象にするということが基本かなというように思っております。

23ページ目まで飛んでいただきまして、一番最後の2行でなお書きにありますように、2号類型、すなわち自分でメディアを持っている部分についても、メディアの枠を売るのは直接売手になっている状況でございますので利益相反ということは起きにくいのだと思いますけれども、ただ、2号類型の事業をメディアを持ちながら1号類型をやっているがゆえに起こる自社優遇みたいなものがあり得るので、それは1号類型に対する規律として対応していくということとどうかということとでございます。

具体的な規律、25ページ目でございますけれども、開示という意味では、取得、使用するデータの内容、使用範囲、使用方法によって利益相反等につながるような場合には、それについての条件、使用条件等についてちゃんと開示してくださいということを開示事項にするというのが一つなのではないかということ。

それから、自主的な手続、体制整備ということで最後のページでありますけれども、先ほど申し上げましたように利益相反等管理方針をつくっていただいて、それを公表すること、それに対してモニタリングをしていくということとどうか。この方針の中には取引の特定類型化あるいはそれに対しての管理の方法の選択、それに対する体制の整備といったようなことを盛り込んでいただくということとどうかということとでございます。

最後に、このモニタリングの仕方をどこまでやるのかというところが今回の資料で書き切れていないのですけれども内部で統制をしていることについての報告を受けるところまでというようにするやり方から、実際にシステムの中にタグか何かを入れてチェックしに行くというところまで、いろいろバリエーションがある。あるいはもっと極端に言うと第三者の監査人みたいなものを連れてくるということもあるのだと思いますけれども、今日はこの部分についても皆さんに御議論いただければと思っておりますが、まずは最初はやっていることについての方針をきちんと策定してもらって、それを公表していただいて、それについての報告を受けるところで、そこについてのヒアリングを行っていくということから始めるのかなと思っておりますが、この辺りについてもぜひ実効性あるいはあまりにも負荷がかからないようにするという両面の観点を含めて皆さんに御議論いただければと思っております。

以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

それでは、議員の皆様から御意見を伺います。まずは泉水議員、山田議員、増島議員の3名から伺います。

泉水議員、お願いいたします。

○泉水議員

私は、この問題については、実は基本的なところが自分なりに消化し切れていないところがありまして、それを率直に申し上げさせていただくと、今日のお話では利益相反の話と自社優遇の話と2つがあるというお話で、それはそのとおりだと思います。その中でと

りわけ利益相反の問題というのは、要するに先ほども出てきましたけれども、双方代理をしているわけですね。双方代理をして、それで利益相反行為をするなら、もちろん証拠が見つかったらという話なのですけれども、証拠が見つかった場合に、双方代理で利益相反行為をしていたら、これは多分司法上もかなり問題になる行為だということになりますので、そういう意味ではどの法律によるのか、透明化法も含めてですが、やはり積極的な規制がなされるべき行為類型だと思います。

今日、出てきたように金商法等の規制あるいは会社法とかあると思いますけれども、そういうちゃんとかかなり確立した利益相反に関する規制ルールというか規制のやり方というのが確立しているものもかなりあると思いますので、それらを使ってこれに対しては規制するということになると思います。

他方において、自社優遇というのは何かというと、例えば自社優遇の場合に競争法の世界で考えると、EUにおいて支配的地位の濫用規制として、例えばGoogle等に対して支配的地位の濫用の規制について幾つか決定が出ていますが、そこで問題になった自社優遇というのは、検索した結果について、その検索サービスを提供する事業者の関連する商品等が優先的に出てくる、そういうようなのを自社優遇と呼んでいると思うのですが、確かにそのような場合で支配的地位を行って、それによって反競争効果が高ければ、それは非常に悪質な行為ということになると思います。ただ、一般的にそういう自社優遇がどこまで禁止されるのか、あるいは許されないのか、許されるのかというのは、結構境界は曖昧というか、必ずしも利益相反ほどはっきりしているものではないというように思います。

そういう意味で、自社優遇といった場合とすると、多分EU等で見ると賛否両論が出てくると思うのです。自社優遇を一般的に規制すべきかどうかですね。あるいは一般でどのように規制するかについては、もちろんEUは一般的に自社優遇に対しては厳しい規制をしていると競争法でも思いますけれども、どのような規制をするのかというのは議論があるところだと思います。

他方、ここで出てきた自社優遇と称されているものは、そのようなものなのかどうか、必ずしも私は理解できていなくて、むしろ民間の入札ですけれども、民間によるものですので公的なものとは違いますが、オークションがなされていて、そこで競争者とかいろいろな人の情報を得て、それでオークションで自己に有利な応札活動をするわけですね。それというのは、単なる自社優遇ではなくて入札の妨害行為とか入札における操作行為ではないか。場合によっては相場操縦に近いような行為だと思われるので、これは競争法の自社優遇と同じかどうか、金商法で問題になるような、もう少し違う類型ではないかなという気がするのです。

そういう基本的なところで実はよく理解できていないものですから、この辺りを教えていただいたり整理していただければと思います。そのうえで、結果として一緒だということになるのかもしれませんが、そうではない気がします。その根本的なところの自己に対するところが十分に整理できていませんということをお述べさせていただきました。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、山田議員、お願いします。

○山田議員

ありがとうございます。

モニタリングの仕方というところにコメントさせていただければと思うのですが、今、泉水先生が市場操縦という言葉が使われて、まさにそれが論点だという理解なのです。広告については、ドミナンスの 이슈と市場操縦の 이슈をどこまで広告マッチングの世界でどこまで追及するのか、やはり海外当局間でも議論がある。

今、日本はプロセスとして進んでいます、ほかの海外当局で、「いや、でも、ちょっとやり過ぎかな」とかいろいろ議論になっているときにいきなり最初から日本がばんとやってしまうリスクというのがあるのではないか。

なので、結論的には最初はソフトに、どうとでも、ほかの当局が収れんしたところに日本も沿えるように、もちろんリードしている部分はそれを積極的に発信されたいのだと思うのですけれども、いずれにしても、モニタリングするに当たって、この部分は先ほどのプライバシーと違って、やはりすごく会社にとってコアな部分なので、日本だけかちとした形で突っ走らないほうがいいというのが私の意見です。

ほかの国で今進んでいるプロセスを踏まえてこのコンプラ体制をやりますというプラットフォーム側が出してきた紙についてコメントする、そこまででまず日本のシステムを止めておいて、各国といろいろな意見交換をするという進め方がいい。2～3年したら多分やり方が収れんしてくるのだろうという私のコメントです。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

増島議員、お願いします。

○増島議員

ありがとうございます。

今のお二人の委員の先生方に連なる部分ではあると思うのですけれども、恐らく自社優遇と呼ばれているものの実態を解明しようとする2つのことをやらなければいけなくて、一つは、やはりアルゴリズム上でどういうようにやっているのかという話だと思うのです。例えば検索の話なんかすごいシンプルですけれども、検索のときにGoogleというのは、もしかすると自分たちが検索をされてわっと騒がれたくないみたいな話になると、Googleという言葉が出ると検索が下に落ちるみたいな仕組みを例えば入れているとか、検索のマッチングも全部アルゴリズムになっているので、そのアルゴリズムのロジックというところで結果的に優遇された状態をつくるという、こういうことをやられているとすると、一生

懸命、優遇していませんとか、同じ条件でやっていますとか、そういう話をされても、アルゴリズムのレベルでこのような差別的な取扱いがされていけば意味がないというのが一つです。

もう一つは、多分マッチングのビディングとかもそうですけれども、ストラクチャーだと思ふのです。このストラクチャーで例えば平等に同じように適用されているとしても、一定のシェアがある人が優遇されるようなストラクチャーになっていけば、それは結果的に全然平等ではないわけです。多分そういうアルゴリズム面とストラクチャー面でのプラットフォームのセッティング自身で結果的にプラットフォームが優遇される状態をつくるという、こういうことがやられている可能性はないでしょうか。これをどこまで追及していくのかということであるし、また、それを自社優遇の枠組みの中では、本当はここを見なければいけないのだけれども、ここまで見られるのかという話というのがあるようにも思います。

利益相反のほうは、我々も利益相反というどうしてもこういう枠組みしか思いつかないのですということに多分なると思ふので、こちらはどちらかというガバナンスの話なので、現状、そんなに多分できていないのだろうなというようには思いますけれども、ある意味、きちんとフレームワークをつくって、それをやってくださいというように言えば、このフレームワークそのものというのは割とユニバーサルな利益相反の管理のフレームワークなので、同じ土俵の上で、議論をすることができそうだなというように思っているということでございます。

以上です。ありがとうございます。

○依田座長

ありがとうございました。

ここまでで事務局のほうからリプライをお願いします。

○成田審議官

ありがとうございます。

皆さん、共通しているところも多いのでまとめてお話をいたしますと、まず自社優遇はどういうものなのか。今、増島先生からきれいにまとめていただいたように、アルゴリズム上、優遇する仕組みになっているのと、ストラクチャー上というのと、まさに我々もその2つがあるのかなというように思っております、これは実際に本当にやっているかどうかはもちろん分からないながらもということで、例えばアドテクやパブリッシャーの方々から聞くのは、一つはアルゴリズム系で言うとパブリッシャーの人から見て優良な広告主がプラットフォーム自身のメディアに誘導されるようなことになっているのではないかという懸念の声が聞こえてきて、それが一つのパターン。それが本当にアルゴリズムによって行われているかどうかというのは分からないわけですが。

もう一つのストラクチャーという意味では、いわゆる以前にヒアリングしていただいたラストルック、入札するときの仕組みとして最後、プラットフォーム事業者が結局仕切っ

ているので、ほかのビットを見てラストルックして札を自分で入れているのではないかという懸念もあつたりして、これは多分恐らくストラクチャー上の問題ということなのかなと思いますけれども、実際に声としてステークホルダーから聞こえているものとしてはそんなものがあるのかなというように認識をしております。これがまず泉水先生のお答えにもなっているのかなと思います。

それから、もう一つ、山田先生からの御指摘、全くそのとおりで思っていてまして、結果的に我々の今のルール of 枠組みが一番最初になりそうな状況でありますので、今日の御議論も踏まえ、全体感も含めて、同様の検討を進めている関係各国とも、これまでも御報告しているように頻りに彼らともやり取りしているのですけれども、意見交換しようかとは思っています。

その中で特に利益相反、自社優遇的な話はそれぞれ各国とも提起をしていますけれども、こういう金融の仕組みを参考にしてはどうかというのはなかったのではないかなと思いますので、彼らにも我々、こういうことを考えているよという話はしてみようかなと思います。

以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

それでは、まず伊永議員、お願いします。

○伊永議員

ありがとうございます。いろいろな議論を聞いていて幾つか思った点を発言したいと思います。

一つは、利益相反と自社優遇というのが必ずしも明確に区別できないのではないかと思います。というのも、例えばダイナミックプライシングの入札の話で申しますと、ラストルックをしたり、それから、アルゴリズム自体が自社優遇になったりしているのだとすれば、自社優遇の話だというのは分かるのですが、片や、なるべく安く受注してきちっとしたサービスを提供するという義務もプラットフォームとして負っているという観点からは利益相反でもあろうかと思えます。いずれの側面もあるうち、どちらが強くなるかというところがこの2つが同時に扱われている理由の一つでもあろうかと思えますが、両者の区別自体がなかなか難しいかもしれないというのが一点です。

もう一点は、行き過ぎの規制にならないようにしたほうがいいというのは私も賛同するところですが、アルゴリズムに関する開示について申し上げます。例えばオンラインモールの場合に、他社がプラットフォームを介して商品等を販売する一方で、プラットフォーム事業者が競合品を直接売る際にプラットフォーム上で自社優遇しているという問題がEUでも取り上げられようとしています。こういった問題の根幹は、どういうアルゴリズムでやっているかという話と関係しています。アルゴリズムの考慮要素の中に自社優遇の要素が入っている場合には、そのことを開示してもらってもそれほど問題ないのではないかと

というように思います。

パラメーターの中から自社優遇の要素というものをきちっと特定、措定していくというのは難しいかもしれませんが、そういった要素があれば必ず開示してくださいということを求めることは可能かなと思いますというのが、私の意見になります。

○依田座長

ありがとうございました。

川本議員、お願いいたします。

○川本議員

よろしくお願いいたします。

私からはモニタリングのところ、幾つかのコメントをいただいていたと思うのですが、モニタリングのレベルをどうするのかというのは山田議員おっしゃるとおり、各国の動きを見て見定めたほうがいいのではないかとこのところは完全に同意です。

一方で、プラットフォーマー側がこの領域においてどういう取組をしているかというところの紹介が先ほどあった中で、例えば内部統制を構築していますというような話も出てきたのですが、こういうものをチェックしている立場として、実務上、内部統制がルールとして存在しているが、運用が適切に行われていないというケースを多々見えています。なので、今回のモニタリングレベルをどこに置くのか、どのレベルにするのかというのは慎重な議論をする必要はあるのですが、単純にルールとして存在しているという報告を受けるだけだと、本当にそれが有効に機能しているのかというところの課題は依然として残ってしまうかなと思っていて、少なくともある程度運用が適切に行われているエビデンスとセットで確認する仕組みでないと、この仕組みが有効に機能しているというようには言えないと思っています。単純にプラットフォーマー側の取組内容の報告を受けるだけではなくて、それにプラスアルファ、何かしら運用が適切に行われているエビデンスをセットで見えていくというのが最低限のレベル感なのかなと個人的には思っております。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、上野山議員、お願いします。

○上野山議員

上野山でございます。

いろいろ聞いて、今回デジタル広告市場の話ですが、もしかしたら3つ目の論点に絡む話で少し違うアングルからのコメントになるのですが、まず前提として、このデジタル広告市場は、デジタルの市場のいろいろある市場の中でも間違いなく最も複雑な市場で理解度の難易度が高い、かつ複雑に変化し続けているマーケットだと思っています。なので、今回の知見というのは今後、ほかのマーケット、他のデジタル市場に転用していくというときに非常に有効な議論と知見が蓄積してきているのかなというのをすごく感じて

おるといのがまず前提です。

それと同時に、今後、今回、広告以外の話で言うとアプリストアであるとかサーチであるとかいろいろな議論がなされているわけですが、恐らく今後、こういう自社優遇とか利害相反の議論というのをしていく中で重要な論点が、デジタル市場そのものをどのような階層構造として捉まえていくのかという論点自体をもう一段議論していけると非常にいいのかなと思っております。

何を言っているかということ、例えば今回のデジタル広告市場も広告主、DSP、SSP、パブリッシャーみたいな、こういった階層構造で捉まえることがあって初めて垂直に統合するとか自社を優遇するとか、そういう議論が出てくるということだと思えるのですけれども、では、この階層構造をどういう粒度で定義するか自体が非常に重要なのかなと思ってます。

例えばアプリストアとかもOSのレイヤーがあって、その横にアプリストアがあって、その先にウェブがあって、ウェブの中に巨大なコマースがあるという階層構造で捉まえていくと、そのOSとアプリストアというのは実はもうかなり密にバンドルされていたりであるとか、そこに論点が立ち上がってくるということなので、競争法の議論を含めてだと思えるのですけれども、このデジタル市場は非常に複雑に絡み合っているのですが、どこを市場として捉まえるのかということ、それをどのような階層として捉まえるのかということの初めの枠組みの設定自体が実は非常に自社優遇、垂直統合、利害相反の議論の、全ての発射台になってくるかなと思っておりまして、なので、今後、これは3個目の論点の話にかなり近いのだと思えるのですけれども、ここのどのように市場を捉まえるかという議論自体をもう一段、今後具体化していけると今回、非常にたまった知見の有用性が高まるかなと思って聞いておったところでコメントになります。

以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

それでは、生貝議員、お願いします。

○生貝議員

ありがとうございます。

今回もこちらも非常に詳細なおまとめで、2点、簡単にコメントだけなのですが、まず全体としてのモニタリングの仕組みについて、やはり共同規制をやっている金商法の取組、金融分野に限らず、金商法に限らずですけれども、金融分野の取組は非常に蓄積されているものがあるので、あちらを参照しながらやられていくというのは特に有益のかなと。わけても、今、特に事前の指針、コード・オブ・コンダクトを示していただいた上でしっかり頑張ってください。

そして、そういった取組というのは、ある種、もともとの透明化法の対象であるアプリストアとモールのほうでどのくらいこの論点を取り上げられていたかというのは今、あま

りもはやというところなのですけれども、恐らくあちらでも、まさに先ほどのAmazonの議論を含めて非常に大きくなっているところですので、こちらでの検討というのはあちらにある種反射させていくというのも大変有意義になる可能性があるのかなというように感じたというのが1点であります。

2点目について、まさにお話に出ておりましたアルゴリズムの点を含めてどうやって検証監査していくのかというのは本当に難しい問題だなという認識であります。先ほどお話に出た検索エンジンなんかですと、基本的に外からクエリーをたたいて、それを1万回やるとある程度のデータが出るので、競争の文脈でも、あるいはより広範な情報流通全体の文脈でも様々なオーディットの研究や報道というのはいろいろな形でなされているところでもありますので、恐らくこれは特別な研究プロジェクトが必要なところかと思えますけれども、そういった手法というのも様々な形で、特にこのアルゴリズム全体に関しては視野には入れていく必要があるのだろう。

さらに、もう大体ほかの先生方に言われてしまったので、もう一步踏み込んだ観点では、やはりとはいえ、今回のデジタル市場の中で外形的にどのくらいのデータが、ちょっと検索のクエリーとは違いますので、手に入るかどうかは分かりませんというように言ったときに、特にほかの分野で例えばフェイクニュースのモデレーションですとかそういうところでは、ヨーロッパのほうでも当局にだけデータをアクセスできるようにして、その挙動と、そして、プラットフォーム上での実態というものをしっかり把握させるということを結構やってきたりしているところでもあります。

ヨーロッパもちょうど来月、来週ですか、デジタルマーケットアクトの中でも、まさにオーディットのためのデータのある種の提出要求といったようなところが論点としてはもともと含まれているところがございますし、まさにそういった形でのある種のデータドリブンレギュレーションというのでしょうか、やり方というのも本当にプラットフォームにかかってくると競争の文脈以外でも多分重要なところなので、中長期的な観点を含めてそういう手法の在り方というものは考えていく必要と価値があるのだろうなというように感じているところでございます。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

ここままで事務局のほうからリプライありましたらお願いします。

○成田審議官

ありがとうございます。

伊永先生がおっしゃったのは、まさに分けられないというのはそのとおりだと思っております。

それから、自社優遇の開示というのは、今回、開示のところで書いたところで、それがうまく拾えるかなというように思っております。

川本先生の御指摘、ありがとうございます。エビデンスのところ、確かにそのとおりにかなと思うので、引き続きご指導いただければと思います。

それから、面の取り方のところは御指摘のとおりで、次のセッションでもあるかもしれませんが、引き続き議論できればと思います。

最後に、生貝先生の御指摘にありましたように、確かにヨーロッパが間もなく出そうとしているものにもちょっと注目していきたいと思っております。

以上でございます。

○依田座長

どうもありがとうございました。

単なる普通の事業者が行うような利益相反、自社優遇が反競争的な行為だとして、デジタル広告で例えばGoogleのようなところに当てはめた場合に、もっと厳しい目で見ないといけないかなと感じるところもないわけではありません。

何層ものレイヤーにわたって、このデジタル広告においてGoogleはボトルネック性、あるいは不可欠施設性を持っていて、他社が競争できないような競争力、支配力を持っています。それが何重にも積み重なっているので、例えば本当にGoogleが悪意を持たなかったとしても結果として利益相反性や自社優遇性は起こってしまう意味では、1番目の条件である国民生活においても広く利用されている状況が存在しますので、利益相反性、自社優遇性について、強い説明責任を負うのはやむを得ないところもあるという気もしております。事務局には、ここの部分、なお一層検討いただければと考えております。

それでは、以上をもちましてデジタル広告の議論を終了します。

それでは、最後の透明化法施行の議論に移っていきますので、まず経産省から10分程度説明いただいた後、生貝議員を先頭にコメントいただいきます。

経産省様、よろしく願いいたします。

○経産省

日置室長 経産省、日置でございます。

透明化法の論点3回目ということでございまして、2枚目でございます。本日は、まず、規律対象となる事業者の指定に関しまして御議論いただければと思っております。また、これまでの御議論も踏まえまして省令や指針で定める具体案を提示させていただきますので、御確認いただければと思っております。

1枚飛びまして、4ページでございます。規律対象となる特定デジタル・プラットフォームについてですが、この1ポツ目の下の4つのメルクマールに基づきまして事業の分野や規模を定めることとなっております。このうち、2つ目のポツ、事業の分野につきましては、大規模な総合オンラインモールですとかアプリストアを対象とすることとしておりまして、3つ目のポツ、事業の規模につきましては、先だって御議論いただきましたように流通総額を指標として定める方向で検討しているところでございます。

本日、主に御議論いただきたいのは4つ目のポツ、「一定規模以上」を示す規模の定め

方でございます。政令上、流通総額で金額を書き込むということになるのですが、その金額規模を定めるに当たっては、例えばその下に記載してある内容を総合的に勘案してはどうかと考えております。

具体的には、4つのメルクマールのうち、国民生活において広く利用されている状況と利用の集中度合いということにして、消費者における利用状況でしたり、取引先事業者による利用状況が挙げられます。後者については、先般の公取委さんの実態調査を踏まえますと、オンラインモールでは上位3社、アプリストアでは上位2社の利用経験がそれ以外に比べると高くなっている、といった事実もございます。その他、市場のシェアや、企業の集中度を示すHHIの指標を目安として考えることがあり得るのではないかとという点が挙げられます。さらに、取引先事業者の保護の必要性ということでは、さきの実態調査の結果におきましても、例えばオンラインモール上位3社では、ほかの会社に比べて課題の声が大きいといったこともございます。

いずれにいたしましても、この一定規模を定めるに当たりまして、これら様々な要素を総合的に勘案してはどうかということでございます。こういった要素をどう勘案するのが適切かといった点も含めて御意見、御議論いただけると幸いです。

続きまして、これ以降はこれまで御議論いただいた内容を具体化したものを提示させていただいております。まず、5ページ目、開示の方法についてでございます。こちらは実態調査、欧州の規則も踏まえて、分かりやすい表現で容易に参照可能とすること等としております。

その次のページでございます。2ポツ目、特定デジタルプラットフォーム提供者による開示事項についてですが、法律上の開示事項に加えまして、省令による開示事項として、最恵国待遇を求めたり自社と異なる取扱いを行う場合の内容や理由、返品や支払い留保の場合の条件といった開示を求めることとしております。

その下の3ポツ目、取引条件の変更に当たって理由を通知しなくてもよい例外事由といたしまして、消費者保護や国際的なイコールフットィングを踏まえて、例えば反復して取引条件違反を行う場合ですとか、法令等によってその行為を行う場合などを掲げております。

続きまして、次のページ、4ポツ目でございます。取引条件の変更を行うに当たって何日前に通知すべきかという、期間の設定でございます。こちらの内容は、利用事業者に与える影響や、デジタル市場における事業進展の速さ、欧州の規則における規定ぶりを踏まえ、条件変更の場合は原則最低15日間としつつも、事業者に与える影響に応じてそれよりも長い時間を設定するという、また、取引の全部拒絶の場合は、期間を30日間としております。

その下の5ポツ目でございますが、こちらは事前通知を行う例外ということでございます。例えば条件変更の場合は、変更の内容が軽微であったり、法令によってその行為を行う場合で急を要する場合、もしくはサイバーセキュリティの確保等のために必要がある

と認められる場合と整理しております。これらも欧州の規則の規定ぶりなども踏まえながら、消費者保護等の観点から定めているということでございます。

1枚飛びまして、自主的な手続・体制整備に関する指針についてです。

1ポツ目、この指針の位置づけでございますが、前回御議論いただきましたように、内容としましては、望ましい取組の大きな方向性を基本的な考え方として示した上で、具体例を事業者が参照できるものとして提示する、といったものとしております。

また、2ポツ目ですが、法の基本理念が自主性を尊重するということでもありますので、特定デジタルプラットフォーム提供者においては、具体例いかににかかわらず、基本的な考え方で示された方向性を自主的かつ積極的にどう実現しているかが重要な評価要素になるということに記載しております。

また、3ポツ目、指針は不断に見直していく、と記載してございます。

10ページ目の「基本的な考え方」につきましては、前回御提示させていただいた内容と同様となっております。

続きまして、11ページ目、具体的な取組例でございます。これはより具体的に細かく書いたほうが良いというような御指摘もいただきました。内容といたしましては、実態調査で把握した取引先事業者の声などを踏まえて期待される対応でありましたり、欧州の規則における規定ぶり、あとは個別のデジタルプラットフォーム提供者によるベストプラクティスなども参考に、具体化させていただいております。

12ページ目、こちらは報告書に記載する事項ということでございまして、前回御提示した内容とほぼ同じ内容でございます。その他、電磁的方法による手続も定めることを予定してございます。

最後のページでございます。前回、モニタリング・レビューの進め方について様々御意見いただきましたが、この進め方につきましては引き続き検討を深めていきたいと考えております。

そして、一番下でございますが、本法律は春に運用開始を予定しております。ただ、一部のデジタルプラットフォーム事業者においては、追加的なシステム改修等の対応が必要になる場合も考えられるということでございまして、法の運用に当たっては、合理的な範囲であればそうした状況も勘案して柔軟に対応していくこととしたいと考えてございます。

私からの説明は以上でございますが、今後、本日いただいた御意見も踏まえて条文化作業やパブリックコメントといったプロセスを進めていければと考えてございます。

以上でございます。

○依田座長

どうもありがとうございました。

それでは、議員の皆様から御意見を伺います。

まず生貝議員からお願いいたします。

○生貝議員

ありがとうございました。

時間的にも、プラス内容的にも、もう個人的には付け加えるところはあまりないのですが、その意味で、少しあさっての方向に行っているかもしれない意見を1つだけ申し上げると、最後のほうのレビューのモニタリングの進め方というところに関して、やはり特にこれから公開の議論の機会というのが増えてくるといいなというように思っているところでございます。

といいますのも、これは厳密な学問的議論では全然ないのですが、もちろんすごく必要性和妥当性というのは承知した上で、やはりこういうワーキンググループというものも1年くらいにわたって基本的にどうしても公開できない形で当然やってきたといった中でも、様々御説明はされているとしても、このデジタル・プラットフォームというこれからの非常に重要なテーマに関して、多分国民の側から見ると、この議論は日本では一通り落ち着いてしまったのかなというように見えている部分が何となく少なからずあるのかなということもちょっと感じてきている部分がありまして、そういったときに、やはりこの問題は本当に限られた人たちだけでどうにか全てが明らかになって解決策を考えられるという部分とそうでない部分というのがある中で、恐らく本当に例えば国際的にも検索エンジンの内部のアルゴリズムの議論はウォール・ストリート・ジャーナルの報道でかなり明らかになったり、国内を見ても就活サイトの議論は日経さんの報道があって初めて詳細が分かったといったようなこともございました。

そういったような、やはり社会全体でこのデジタル・プラットフォームというこれからの極めて重要な社会インフラというものをどのように考えていくのか。そういうことをしっかり進めていくためのパブリックリレーションの在り方というように言うのか、そういったようなことの在り方というのも視野に入れてこのモニタリング・レビューの仕組みというものを考えていけると非常に有意義かなと感じているところです。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

上野山議員、お願いいたします。

○上野山議員

上野山です。

私は特段追加の意見はないのですが、やはり4ページ目デジタル・プラットフォームの提供者を指定していくという枠組みにおいては、やはり市場の捉まえ方、どのような階層構造として捉まえるのかというところの枠組みが今後、本当に大事になってくるかなと思います。やはりオンラインモールの話とアプリストア、今回一緒ですが、アプリストアの中の議論というのは当然議論すべきすることであるのですが、バリューチェーンが左右に伸びているとしたときに、アプリストアの1つ右の市場は何で、左の市場は何なのかという定義自体が非常に垂直統合の議論等に密接に関わってくると思いますので、

そこら辺の議論ですね。今後の話を今、ここでして意味があるのかあれですけども、非常にその市場の捉まえ方の枠組みをもう一段、今後議論していけるといいなと思っております。

ほかのレビューの項目のやり方等々に関しましても今までもいろいろとコメントさせていただいておりますし、特に非常によくまとまっているかなと思っておりますので、ちょっと追加的なコメントになりますけれども、以上になります。

○依田座長

ありがとうございました。

川本議員、お願いいたします。

○川本議員

よろしくお願いいたします。

私も全体を通してそんなに大きな違和感はないのですけれども、まず2点だけコメントさせていただきます。

一つは、御説明いただいた4ページ目のところで、一定規模以上の定義というところで、御提示いただいた点を総合的に勘案して判断するというのは私、この領域の専門家ではないのですけれども、一般的な感覚としては、違和感はないのです。あと市場シェアの数字が妥当なのかどうかというところ、その裏づけというか根拠が適切に示せばいいのかなとは思っているのですが、もう一つの話としての市場シェアとしての指標を出すのであれば、単年度ではなくて過年度の推移というのも大事なかなと思っていて、何年間かでシェアが広がっているのか否かというところも考慮するといいいのかなと思いました。

あともう一つ、モニタリング・レビューのところで報告書に記載すべき内容、最低限、以下の事項を記載するという話があって、これもおおむね違和感はないのですけれども、事業者側の取組の中で物によっては、現時点ではできていないが、対応中だとか、改善案を今、検討しているというようなものもあるかなと思っておりますので、現状の課題とその改善案みたいなものも含んでいただけるといいのかなと思いました。それが中で表現されているのかどうか分からないのですが、もしなければそういう観点も入れたほうがいいかなと思いました。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

伊永議員、お願いします。

○伊永議員

ありがとうございます。

1点だけ、国民生活において広く利用されている状況の目安となる市場シェアというところについてなのですが、先ほど川本議員のほうからも根拠があるといいですねという話がありました。少し前まで独占禁止法上の市場における有力な事業者というものの定義が

あって、それが10%だったのですけれども、変わりまして、今、20%になっています。そういう意味から言うとシェア10%というのは根拠がちょっと弱いということであれば、こういうのはどうかなというアイデアです。アクティブユーザー数に着目してみて、いい数字が出てくれば、一つの基準根拠になるのではないかなということなのです。

アクティブユーザー数に着目するというのは、これは取引透明化法4条1項でも「売上の総額」と「利用者の数」というところに着目して事業区分と事業規模を定めるというようになっていますので、どこかで「利用者の数」というものについても触れておいたほうがいいと思うのが一点です。

もう一つは、競争法の文脈でもP2Cというか、カスタマーとの間での市場支配力というものは、川上市場の売上額というよりはアクティブユーザー数に基づいて判断されていることが多いので、今回、P2Bなので川上のほうの規制が中心問題なのですが、4条3項の「国民生活において広く利用されている状況」という点も踏まえ、アクティブユーザー数というのが一つの目安として入っていてもいいかなと思います。

あとは流通総額にうまく結びつくかということなのですが、対象とする事業者を絞るという点で、アクティブユーザー数が一定数を超えている事業者に絞ると流通総額はこのくらいになるという、一定のユーザー数を持つ事業者の流通総額を見ることとなります。間接的な基準にはなりますが、そうすれば利用者数というのも使えるかなと思った次第です。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

ここままで事務局のほうからリプライはありますか。

○経産省

日置室長 コメントありがとうございます。

生貝先生からモニタリングは公開で、とおっしゃっていただいた点につきましては、ごもっともだと思いますので検討させていただければと思っております。

上野山議員からの御指摘につきましても、市場のレイヤー構造は、今後の市場調査の中でも引き続き検討を深めながら対応していければと思っております。

川本議員から御指摘ございましたシェアも含めた推移を見ていくという点も重要な観点だと思いますので、検討していきたいと思っております。また、報告書の記載事項でございます。今はできていないけれども対応中といったものにつきましては、任意の記載事項とすることで資料中にも書かせていただいております。

伊永議員からの御指摘に関してですが、アクティブユーザー数について、しきい値をどう決めるのかといった観点から使っていけないかという点については、データの制約がある中でどうできるかというのはありますが、有益な御指摘かと思っております。

以上でございます。

○依田座長

ありがとうございます。

それでは、後半に入りまして増島議員、お願いします。

○増島議員

どうもありがとうございました。2点だけ簡単な質問をさせてください。

まず1点目ですけれども、この取引条件の変更等々の議論の中で、日本の民法の約款拘束論との関係をきちんと整理をしたかどうかというのが、少なくとも明示的にはこういう議論はしたことがなかったような気がしておりましたので質問です。約款論との関係を整理しましたかというのが明示的には議論していなかった点で教えてくださいという点と、もう一つは、これは全体がもうプラットフォームとある程度御調整をいただいた結果だと思っておりますけれども、その中で彼らからの強い意見で落とさざるを得なかった部分があるとすればどういう点なのかということです。この2点を教えてください。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

今のは質問でしたので、事務局のほうからすぐ答えられるようでしたらお願いいたします。

○経産省

日置室長 まず後者のほうでございます。御質問は、省令の開示事項に関してということではよろしかったでしょうか。

○増島議員

そうですね。開示事項の話が今、メインでしていると思いますが、それ以外ももちろんありますけれども、これまで連続でお話うかがっていて、そのままずっと流しているところと反映されたのかなというようにも見える反面で、多分後ろでは激しい調整をされているように思います。それがずっと流れて御意見を踏まえたという形で出てきてしまっているので、この摩擦が見えていないのです。なので、何を妥協したのかということを明示的に教えてほしいということです。

○経産省

日置室長 ありがとうございます。

結果としては妥協しているという結果にはなっていないかなと思ってございます。開示に関しまして例外事項として何を規定するのかという点で、実態面含めて相当議論させていただきました。これに関しましては、欧州の規則で何が規定されているのかですとか、各社の実務をいろいろとクラリファイしていく中で、おおむね当初我々が提示させていただいた内容に落ち着いたと思っております。

もう一点の論点といたしましては、指針における具体例の扱いの部分でございまして、これを自主的な取組を促進するという立ち位置との関係からどこまで細かく記載するのかという点、ここもかなり議論になった点でございます。ただ、具体例の位置づけを整理す

ることで、おおむね当初の内容、要素は全部盛り込んでいると思っております。

あと約款の関係との整理については、すみません、今、明示的にどうしたのかという点、お答えしかねるのでございますが、また確認して個別に御回答できるようであればさせていただきます。

○成田審議官

それはたしかこのワーキンググループでは御説明していなかったかと思うのですが、法律をつくるときに与党との関係で整理をして説明をしたのですけれども、民法の約款上、民法上の効力というのは民法で満たせば、効力の発生自体を透明化法の義務が妨げるものではないということの関係になりますねという整理をしております。よろしいですか。

○増島議員

今回の施行令で言っている基準というのが日本の約款の変更の場面における規律よりも緩い内容が書いてあるというのが発生しているとすると、それは要するに約款の変更の部分は強行法規なので、一体この行政で言っていることは強行法規ですよというように、これはある意味、どう整理したのかというのは残ってしまうような気がちょっといたしまして、そこが気になったところですのでということでございまして、すみません、少し15という数字ですとかいろいろなものがこれで大丈夫だったかなというのがどこかで整理がされたという事実が欲しいなというように思ったということです。

○成田審議官

民法上の規律自体を緩めることにはならないと、ここの別途の法律で定めてもですね。だから、15が民法上、どうだったか、すみません、その部分はどうか今、記憶にないのですけれども、これがどう設定されようが民法上のルールを守らないと民法上の効力が発生しないというところは変わらないので、民法のルールを緩めることにはなっていないという整理だと思っております。

○増島議員

ごめんなさい、ちょっとしつこくて申し訳ないのですけれども、その出している省令なり指針なりというのが、別にそれが民法を緩めるのか、緩めないのかということというよりは、民法が持っている建前と異なることを言っている。それがしかも緩い側に異なることを言っていることについて、もしそういうことがあるとすると、それは一体何を意味しているのかというのは、普通は議論になるのではないかという感じがしてまして、例えば割販法みたいな世界で何かルールを決めるときに、それは消費者保護の観点からほかのルールで整合的なガイドラインが出てくるはずでありまして、そういう観点からでございます。

別にこの行政法によって、これのルールによって民法が緩くなるのかならないのかという議論とはちょっと観点が違うということでございます。

○成田審議官

分かりました。すみません、そこは両者がどういう条件になっていって、そこでどうい

う効果が生まれ得るのかというのは、当時、法務省とも相談をして議論をして整理したものがたしかあったと思いますので、確認します。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、山田議員、お願いします。

○山田議員

ありがとうございます。

公取との関係では約款が書いてあると優越に当たらない可能性が上がるというぐらいで、逆に言うと拮抗する関係にあって、そこは成田さんがおっしゃったとおり関係ないという理解で独禁法についてはやっているという理解なので、そこはどうなのかなというのは個人的には気になります。

私は細かいところのコメントではないのですが、対象になるプラットフォームが決まってしまっているのが今から動かせる範囲というのは限られていると思うのですが、今、GAFAPラスちょっとということをやっていますが、将来、非常に業界自体が動く可能性がある中で、一部の人しかやりませんみたいな形で、あまり政府の手を縛らないほうが良いというのが私のコメントです。こういう形は日本政府の案だけだという理解で、他国のできかけているルールは、誰でもできる、政府の裁量で何でもできるというようになっているので、それができたほうがよい。シェアだけで取ると、実はあまり大きくないシェアのプレーヤーというのも結構いる。

シリコンバレーの会社は、もともと大きかったから目につくというだけであって、日本に拠点のない中国のプレーヤーがぱっとシェアを伸ばしてシリコンバレーの会社が抜かされたというような事例が本当に1～2年でぱっとそれが変わるような状態のときに、ここで政府が全く身動きできなくなるようなモニタリングシステムを入れると、では、5年後どうなっているかというのを懸念します。できるだけ今のところは少なく書いておいてフレキシブルにできるようにというのが私の意見です。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、泉水議員、お願いします。

○泉水議員

ありがとうございます。

私のほうでも全体については特に違和感はなくでこれでいいかと思っております。4ページのところの対象事業者の件ですけれども、計算方法がある程度、定性的な記述において、最後、総合考慮というような形にするのがいいのではないかなと思っております。ただ、この点で関係するかどうか分かりませんが、事業規模についてはオンラインモールとアプリストアでは全然別の市場ですので、オンラインモール市場はかなり事業規

模が大きくなってアプリ市場は小さい事業規模になるというのはある程度当然だと思いますので、そういう意味で、それぞれの市場の特性に応じて事業規模等については考えていく。なぜ事業規模が大きく違うのかといたら、それは定性的な形で説明をすればいいのかなというように思っています。これが第1点。

もう一点は、非常に細かいことなのですが、11ページのところでして、指針の具体案の中の下から2番目でして、関係者と密接に連絡を行うために国内において必要な業務の管理を行う者の選任のところで、その右側の最初のほうのチェックされているところです。その中で、2行目、運営改善に向けた社内調整を適切かつ主体的に行う役割を担う国内管理人の選任となっていて、非常に細かいことで大変申し訳ないのですが、社内調整という言葉がちょっと引っかかるのです。つまり、この管理人の役割というのは日本において何かいろいろなことがいろいろと言われるときに、国内で完結しないで、むしろ外国にいる本社とかとの間でまさにコミュニケーションを行って管理を行って、それで外国の本社との間でやり取りを仲介するというのが国内管理人の重要な役割だと思っています。

他方、社内調整、社と言うと、多分多くの事業者は日本法人を設けていると思うのですが、日本法人、つまり、社内と言うと法人格の内部ということが普通の読み方になりますので、そうすると、日本法人内の調整はできますが、アメリカ法人は別法人なので、それは私に関わることはできませんという主張をされないのかな。いや、そんなことをする人はいない。つまり、研究者が言っていることですので余計なお話かもしれないのですが、社内調整と言われたらやはり法人格ごとに読めますよねと言われたら、それは反論するのはそれなりの努力が必要だと思いますので、社内調整あるいは会社グループ規制だと思うので、会社グループだから、例えば外国の本社と法人があって、その子会社と関連会社として日本法人があって、その会社グループ全体の調整をするのがこの役割だと思いますので、そこのところは社内と書いてしまっているのかなという気がしています。

透明化法を読むと7条3項4号に基になる条文がありますが、それを見ると国外の本社との間ですることが排除されているわけではないと読めます。そういう意味で、非常に細かいことで申し訳ないのですが、社内調整という言葉は何か後で禍根を残さないかなと思いました。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

こちら、事務局のほうからリプライがあればお願いします。

○経産省

日置室長 ありがとうございます。

まず最後、泉水先生から御指摘いただいた部分でございます。文言上、確かに社内と言うと御懸念のようなお話があるかもしれないなと気づきました。ありがとうございます。

「本社との関係でいかに調整するか」ということで議論してございますので、趣旨としては先生御指摘のことを書いているつもりではございます。記載ぶりについてはまた見直しも含めて考えたいと思います。

あと山田先生なり泉水先生からございましたが、事業規模の定め方についてでございます。なかなか難しいところがございますが、定性的なものも含めて総合勘案ということでやっていければと思いますし、あと非常に変化の激しい市場ということで、だからこそ何を指標と定めるのかを予めしっかり決めるのは難しいという御指摘だったかとも思います。そういう意味でも総合的に勘案しながらどう説明していけるか考えていきたいと思います。また、変化する市場については予算要求している市場調査の中でもしっかり把握していきたいと考えてございます。

以上でございます。

○依田座長

どうもありがとうございました。

ここまで実際の透明化法の施行について議論しました。本日は規律対象となる事業者の判断基準ということで一定の規模をどういうように定めるかということに関しても重要な検討がありました。議論していただいたように消費者、取引事業者の利用状況や、市場シェア、ハーフィンダール指数など定性的、定量的なはかり方がありますので、そういった要因を総合的に勘案して規律対象と導いていくということに関しては異論がなかったと思いますので、事務局のほうで総合的に勘案して条文化を進めていただければと考えております。ありがとうございました。

以上をもちまして本日のワーキンググループを終了します。

(以上)