

デジタル市場競争会議（第2回） 議事録

1. 開催日時：令和元年12月17日（火）8:35～8:55
2. 場 所：官邸4階大会議室
3. 出席者：
 - 菅 義偉 内閣官房長官
 - 西村 康稔 経済再生担当大臣
 - 竹本 直一 情報通信技術(IT)政策担当大臣
 - 橋本 聖子 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
 - 衛藤 晟一 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
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
 - 寺田 稔 総務副大臣（高市早苗総務大臣の代理出席として）
 - 梶山 弘志 経済産業大臣
 - 杉本 和行 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
 - デジタル市場のルール整備について
5. 配布資料
 - 資料1 事務局提出資料（デジタル市場のルール整備）
 - 参考資料1 デジタル市場競争会議 名簿（令和元年12月17日現在）
 - 参考資料2 デジタル・プラットフォーム取引透明化法案（仮称）の方向性
 - 参考資料3 個人情報保護委員会提出資料（制度改正大綱）
 - 参考資料4 公正取引委員会提出資料
 - ・企業結合ガイドライン等
 - 4-1：改定の概要
 - 4-2：企業結合ガイドライン【新旧対照表】
 - 4-3：手続対応方針【新旧対照表】
 - ・消費者優越ガイドライン
 - 4-4：ガイドライン【ポイント】
 - 4-5：ガイドライン【本文】
 - 参考資料5 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

○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。

本会議の副議長として会議進行役を務めさせていただきます、経済再生担当大臣の西村でございます。よろしく願いいたします。

本日は、これまでヒアリングを含めて議論してまいりました取引透明化法案と個人情報保護法の改正の方向性の取りまとめ、独禁法の2つのガイドラインの最終報告、それから、デジタル広告の競争状況の評価についての論点と今後の進め方について御議論いただきたいと思っております。

それでは、まず、事務局から資料について説明いただきます。

○成田審議官

お手元にごございますA3の資料1をごらんください。表紙にごございますように、今、お話のありました法案2つ、独禁法のガイドライン2つ、それから、競争状況の評価の5点につきまして御説明申し上げます。

1 ページ目で、まず、取引透明化法案でございます。

資料の左上をごらんください。デジタル・プラットフォームの特徴で、多大な便益を社会にもたらす一方で、独占・寡占に至りやすいといったことが指摘されております。そうした中で、公正取引委員会などを中心に、特に問題点の指摘が多い大規模なアプリストアあるいはモールにつきまして、アプリベンダーあるいは出店者の方々から指摘されている懸念点や問題点などについての実態を調査してまいりました。

その結果、下に少し目を移していただきまして、真ん中あたりに2つ、横長の丸があるかと存じます。大きく2点ございます。規約の一方的変更・取引拒絶の理由等について、取引の透明性が低いという問題。それから、その右側、利用事業者の合理的な要請に対応する体制・手続が不十分ではないか。こういった点が指摘されてきております。

こういった問題に対応するために、2 ページ目をごらんください。取引透明化法案の骨格になるものでございます。

「2. 方向性」で「(1) 規律の対象」として、3つ目の●で、各種調査で取引実態が明らかとなっている大規模なオンラインモール・アプリストアを当面の対象としてはどうかということでございます。

具体的な規律で(2)をごらんください。大きく3つの固まりがございます。a)として、取引条件等の情報の開示を求めていく。b)として、運営における公正性を確保するために手続・体制の整備を求めていく。それから、c)として、これらの運営状況についてのレポートを定期的にいただくとともに、行政のほうでモニタリングをしていく。その際には出店者等の、利用事業者等の意見もしっかりと聞きながらやっていくということでございます。

なお、少し目を上に戻していただき、b)の中の2つ目の●で(取引上の不当行為)と書いてございます。一定の取引上の不当行為をしてはならないといった規定を定めるべ

きかどうか。これにつきましては、イノベーション阻害のおそれもあるということで、引き続き検討してまいります。

以上が透明化法案でございます。

次の3ページに移っていただきまして、個人情報保護法の見直しの方向性でございます。

多岐にわたる改正項目が挙がってきております。主に3つ御説明申し上げます。

まず、2.の(1)でございます。保有個人データの利用停止等の請求につきまして、要件を緩和して、個人の権利の範囲を拡大いたします。

2点目、黄色い部分の(4)でございます。一方で、イノベーションを促進する観点からは「仮名化情報」を創設して、事業者内部における分析をしやすくしてまいります。

3点目、一番下の(6)でございます。法の域外適用ということで、外国の事業者も報告徴収・命令の対象としてまいります。

続きまして、4ページ目で、独禁法の企業結合審査に関するガイドラインでございます。

データが競争力の源泉となっている中で、売上シェアをベースとした審査ではなかなか対応できないといったことで、そういったデジタル分野特有の考え方を明示する改定でございます。

既にパブリックコメントを実施し、おおむね原案のとおりで取りまとめとなる方向でございます。一定の取引分野の画定についての多面市場の場合の考え方、あるいは競争の実質的制限の判断におけるデータの競争上の重要性の評価について明記してまいります。

次に、4点目でございます。5ページ目で、同じく独禁法のガイドラインでございます。消費者に対する優越的地位の濫用に関するものでございます。

一番冒頭、青い部分で「1. 問題の所在」。消費者の個人情報等を不当に収集・利用することによって、消費者にとって不利益が生じているといった懸念が増大しております。これに対して、消費者との関係で優越的地位の濫用を適用していくためのガイドラインでございます。

新しい切り口であるということで、3.の2つ目の○にございますように、これまでパブリックコメントにおいては、明確でないために萎縮を招くのではないかとといった懸念もございましたので、記述を明確化していく形で最終的に取りまとめを図ってまいります。

最後に、次の6ページ目で、5点目のデジタル広告市場の競争状況の評価でございます。

デジタル広告市場は、御存じのとおり、プラットフォームの代表的なビジネスモデルの一つでございます。10月以降、ヒアリング等、議論を行ってまいりました。

「2. 現状と課題」にございますように、デジタル広告市場というものはモバイル広告を牽引しながら急速に成長しております。

そうした中で寡占化が進んできているということで、図3をごらんください。真ん中のやや右のところでございますけれども、デジタル広告においてグーグル、フェイスブックが既に56%ということで、非常に寡占の状況になっております。

また、その右、図4で、いわゆるターゲティング広告に対する懸念が半数以上になって

いるといったことをございます。

そういったことを踏まえて、3. で大きな論点が4つ、デジタル広告市場の構造を明らかにしていくこと。2点目、どういった点で不透明・不公正な状態が懸念されるのか。3点目、寡占化が進む中で、競争阻害行為の懸念がどういったものがあるか。そして最後に、パーソナル・データの取得に対する懸念にどう応えていくかといったことの論点を挙げております。

今後、1月以降、広く意見を公募するとともに、アンケート調査やヒアリング調査、実態調査を進めて、来春目途で中間整理をしてまいりたいと考えております。

以上でございます。

○西村経済再生担当大臣

それでは、今、御説明申し上げました点につきまして、民間議員の方々から御意見をいただければと思います。

まず、依田議員からお願いいたします。

○依田議員

どうもありがとうございます。京都大学の依田高典でございます。

2点について、発言いたします。第1は④の消費者に対する優越的地位の濫用、第2は⑤のデジタル広告市場の競争状況の評価です。

④の消費者優越の濫用につきましては、既に個人情報保護法が存在する中で、新たな法規制は必要ないのではないかという意見が寄せられております。これについては誤解があります。個人情報保護法は国民間の関係を規制する私法であります。競争法の消費者優越規制は公共的利益を優先する公法・社会法であり、社会的に不当な利益性が存在するかどうかが重要になります。例えば昨今話題になっている就職サイトの内定辞退率問題は、一部同意を得ていない点で個人情報保護法でも問題、就活学生に一方的な不利益を与えかねない点で消費者優越規制でも問題となり得ます。

⑤のデジタル広告市場につきましては、透明化法案には現在入ってきませんが、しっかりと市場調査を行うことが求められております。その場合、オンラインモール、アプリストアでは出店や出品の日本の中小事業者の下請いじめ規制が主眼となるのに対して、ウェブの検索エンジンなどの独占の力をほかの市場にも広げていくテコ（レバレッジ）を抑制することが主眼となろうかと思えます。データは21世紀の石油と呼ばれています。20世紀の電話、電力、ガス、鉄道にかわるようなボトルネック独占となる危険性があり、丁寧な調査が求められていると思えます。

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、白坂議員、お願いいたします。

○白坂議員

御説明ありがとうございます。慶應大学の白坂です。

私のほうからも2点発言させていただければと思います。1点目は全体につきまして、2点目がデジタル・プラットフォーム取引透明化法案についてです。

まず、全体のほうですが、このデジタル・プラットフォームという産業構造ですけれども、新しい産業構造でして、ここにこういったルールをつくるのはすごく大変なことなのですが、これに対しまして、関係者のヒアリングを含め、実際にパブリックコメント、多様な形で、関係する人たちの意見を取り入れながら、ここまでをこの短時間で整備してきたのは、まだこれから詰めるところはございますが、すごく素晴らしい活動が早く進んできたと感じております。

その中で、方向性が明確になってきましたデジタル・プラットフォーム取引透明化法案ですが、この中で私がキーだと思っていますのは、運営状況のレポートとモニタリング・レビューという、資料1の2ページ目の(2)のc)というところだと思っています。ここでこのモニタリング・レビューというものを一方的に評価して出すのではなく、事業者と一緒に協議をしながらする。これは単純に、いい、だめというものではなくて、ここで話すことによって事業者側は、自分たちが消費者からどう感じられているか、あるいは利用者からどう感じられているかを評価するチャンスがある。これは規制をされるというよりは、そこに次のステップのチャンスが生まれるという意味では新しいことができる。

しかも、そこで反映できれば競争力になりますし、差別化ができる。例えばテクノロジーが必要であれば、テクノロジーを持っているところは先に進めることになりますので、ここで一緒にモニタリング・レビューを、相互理解を深めていくところがすごく重要だと思っていますので、ぜひ、このところをうまく進めるような形で今後も進めていただければと思います。

以上です。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございます。

続いて、松尾議員、お願いいたします。

○松尾議員

東京大学の松尾です。2番目の個人情報保護法の見直しについて、それから、5番目のデジタル広告に関して意見を述べさせていただきます。

個人情報保護法の見直しのところですが、特にイノベーション促進の観点から、データを利活用する事業者の行動を妨げないようにやっていくのが非常に重要だと思います。その観点からは、この個人情報と匿名加工情報の中間的な規律の必要性。ここは非常に重要な部分だと思いますし、同時に、どこまでのことであればやっつけいいのか、どこまで以上はやってはいけないのかとかという基準が事業者の方に明確に伝わるような仕組みをつくっていくことが非常に重要かと思っています。

それから、5番目のデジタル広告に関してですけれども、この部分はやはりAIの技術が

最も進んでいる部分でして、パーソナル・データの活用、その統合、それから、プロファイリングというところで、利用者の理解を超えて、かなりのところまで進んでいると思っております。そこら辺についての実態の調査、それから、利用者との対話という部分が必要になってくると考えております。

以上です。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございます。

続いて、泉水議員、お願いいたします。

○泉水議員

神戸大学の泉水でございます。

まず、企業結合ガイドラインにつきまして述べます。第1回でも申し上げましたが、デジタル・プラットフォーム事業者による異業種の買収やスタートアップ企業の買収にいかに対応するかが世界的に大きな課題となっております。今回のガイドラインは、二面市場での市場画定の方法や反競争効果の判断においてネットワーク効果やデータの価値を考慮する分析方法を明らかにするとともに、垂直型企业結合・混合型企業結合を規制する分析方法を具体的に記述しています。諸外国では、ガイドラインでもここまで具体的で説得的に分析方法を記載したものは例がないと言えます。

また、データの価値が高く、競争上の問題が起り得る企業結合であっても、売上額に基づく届出基準では届出対象から抜け落ち、結果として審査もなされないという事例が出てくる懸念がありました。今回、企業価値が400億円を超える結合につき、公正取引委員会への相談が望ましいとしました。約2カ月前に公表されましたある企業結合事例では、まさに届出基準を満たさないものの、集積されたデータがゆえに競争上の懸念が示され、公正取引委員会は今回の改正を要は先取りする形で審査を行いました。実際にこのような事例が出てきているわけでありまして、また、公正取引委員会は対応できることを証明したとも言えます。企業結合ガイドラインは十分に整理されました。これからは公正取引委員会が実際の事例で積極的に適用し、実効性を確保していくことが求められると考えます。

次に、透明化法案について述べます。取引条件やその変更等の開示を求めることを基本とし、それによりデジタル・プラットフォームに係る競争の前提条件、基盤を整備しようとしています。プラットフォーム事業者と利用事業者との取引条件が透明になれば、利用者は安心して取引に入っていくことができ、取引が促進されると期待されます。

また、プラットフォームが紛争処理体制等を整備し、監督官庁がその実施状況をレビューし、レビューの際に守秘義務契約から解放された状態で利用事業者及び需要者が意見を述べることとなります。こうした情報の非対称性等に基づいて、取引に懸念を持つ利用者事業者及び需要者であっても安心して取引に入っていくことができ、取引や競争を促進します。

そして、何よりも重要なことでもありますけれども、プラットフォーム事業者と監督官庁、

そして、利用者が互いに協力し合うことが実効性ある規制を行う上で不可欠であり、そのような法案にすべきと考えています。

以上です。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございます。

最後に、北野議員、お願いいたします。

○北野議員

いわゆるデジタル・プラットフォーマーの提供するサービス、またはそれを支える技術は劇的に変動を続けている部分でございまして、絶えず変化しております。また、大きなイノベーションの基盤となっているのもこれらのサービスやそれを支える技術が幅広く提供されているからという側面もあります。これに対応する政策的枠組みは、その透明性、公平性、予見可能性、安定性が重要であると考えます。国内外のプラットフォーマーに同様の判断と執行が公平かつ透明に行われることが必須であると考えます。

また、広告提示の最適化や分散した情報からの個人のプロファイリングを実現する背後にある技術を考えると、不適切な広告表示や誘導などは、そのガイドラインが提示され、それをもとにプラットフォーマーと対話することで技術的に解決可能な部分が非常に多いと考えております。

プラットフォーマーとユーザー間の関係に関しましては、一定レベルの規制・枠組みを設定する考えと同時に、公平でアカウントブルで透明性が高いサービスとビジネスを両立することができる技術開発が可能であるという研究開発能力と運用能力が非常に評価されるような枠組みも考えられると思います。

この問題は日本だけの問題にとどまりませんので、日本はデジタル・プラットフォーマーの側面からの行動規範や評価指標など、適切なビジネス展開の枠組みとイノベーションの促進を両立させるような政策的な制度設計を行い、これを、世界をリードする形で提示して実行することができれば、非常にインパクトのある制度になるのではないかと考えております。

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございました。

貴重な御意見をいただきまして、ありがとうございます。いただいた御意見をしっかりと踏まえながら、今後取組を進めていきたいと思っております。

長官、何かございますか。

○菅内閣官房長官 大丈夫です。

○西村経済再生担当大臣

それでは、官房長官から締めくくりの御発言をいただきたいと思っておりますので、プレスが入室いたします。

(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、よろしくお願ひいたします。

○菅内閣官房長官

本日は、2つの法案の方向性、独占禁止法の2つのガイドライン、また、今後のデジタル広告市場の競争状況の評価の論点について取りまとめをいただきました。世界的にデジタル市場のルール整備についての議論が本格化いたしております。今回の取りまとめは、我が国としてデジタル市場に関する新たなルール整備のあり方を示したものであります。

第1に、デジタル・プラットフォーム取引透明化法案については、大規模なオンラインモールやアプリストアを対象に、国が大枠を示しながら、プラットフォーム事業者が透明性や公正性の確保に向けて自主的に取り組む新しい枠組みで、通常国会に法案を提出いたします。個人情報保護法の見直しについては、個人データの利用停止などの権利の範囲を広げるなどの内容について、通常国会に法案を提出いたします。

第2に、独占禁止法関連については、データの価値を評価するなど企業結合審査ガイドラインを改定するとともに、個人情報の取扱いに関して、消費者との取引における優越的地位の濫用に関するガイドラインを策定いたします。

第3に、デジタル広告市場の競争状況の評価については、今回提示された論点について、広く意見公募を開始するとともに、実態調査を進めながら、来春までに中間的な整理を行います。

以上について、西村経済再生担当大臣を中心に、専門家の皆さんの知見も結集しつつ、関係大臣が連携して取り組んでいただくよう、お願ひいたします。

○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、マスコミの皆さんは御退席をお願ひいたします。

(報道関係者退室)

○西村経済再生担当大臣

ありがとうございました。

次回の開催につきましては、事務局から調整させていただきます。

なお、本日の会議の概要につきましては、この後、事務方から記者説明を行いたいと思ひます。

また、御自身の発言内容につきましては、対外的にお話しただいて結構でありますけれども、他の議員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ひます。

議事録については、皆様に御確認いただいてから公表させていただきます。

以上をもちまして、本日の会議を終了いたします。ありがとうございました。

以上