

デジタル市場競争会議ワーキンググループ（第1回） 議事録

1. 開催日時：令和元年10月8日（火）15:30～17:30
2. 場 所：合同庁舎4号館2階 第3特別会議室
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 ㈱PKSHA Technology代表取締役
 - 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
4. 議事
 - (1) デジタル市場のルール整備の進め方
 - (2) 意見交換
5. 配布資料
 - 資料1 デジタル市場のルール整備
 - 資料2 公正取引委員会提出資料（デジタル・プラットフォームと個人情報等を提
供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考
え方（案））
 - 資料3 公正取引委員会提出資料（企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針改定
案等）
 - 資料4 個人情報保護委員会提出（個人情報保護法の見直し）
 - 参考資料1 ワーキンググループの開催について
 - 参考資料2 ワーキンググループ 名簿
 - 参考資料3 ワーキンググループ 運営要領

○依田座長

定刻になりましたので、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（第1回）」を開催いたします。

本ワーキンググループの座長として指名を受けました依田でございます。どうぞ、よろしく願いいたします。

まず、本会議の運営等につきまして、事務局の成田様から御説明をお願いいたします。

○成田審議官

成田でございます。御説明申し上げます。

皆様の左手のほうにある資料かと思えますけれども、一番下に参考資料3という1枚紙の資料があるかと思えます。

まず、資料につきましては、原則として公表させていただきます。

それから、このワーキンググループ終了後、記者に対するブリーフィングを行います。ワーキンググループでの皆様の御意見を紹介する際には、原則として、この時点では発言者のお名前は伏せさせていただきます。

議事録は、公表いたしますが、座長が特に必要とお認めの場合は、一部を公表しないということで、特に、今回の場合、いろいろ個社の話も出てくるでしょうから、そういったところは、皆様とも御相談しながら公表しないという取り扱いも考えたいと思っております。また、発言の議事録を公表する前に、もちろん、皆様に御確認をいただいた上で公表ということで考えております。

○依田座長

ありがとうございました。

それでは、本日の議題に移ります。

本日ですが、まず、デジタル市場のルール整備の当面の課題について、事務局から説明をお願いいたします。

次に、公正取引委員会から消費者優越ガイドライン関係の説明と企業結合ガイドライン関係の説明をお願いいたします。

続いて、個人情報保護法の見直しについて、個人情報保護委員会から説明をお願いいたします。

その後、幾つかの論点ごとに区切りながら自由の議論を行いたいと思っております。

それでは、まず、事務局から御説明をお願いいたします。

○成田審議官

御説明申し上げます。

資料でございますが、資料1というA3の色刷りの紙がございますでしょうか。これに基づいて御説明したいと思います。

先週の金曜日、デジタル市場競争会議が開かれました。その際にも、この資料に基づいて御説明申し上げた、そういう資料でございます。

それで、5つ大きな箱があるかと思えますけれども、オレンジ色がいわゆる競争政策に関する話でございます。右の緑の部分が個人情報保護法に関する話、右下がデジタル市場の競争評価に関する話でございます。これについて先日、競争会議のほうで御議論をいただいたということで、詳細、実務的な部分をこのワーキンググループで議論をいただきましたということになっております。

それでは、後ほど公取委さん、それから、個人情報保護委のほうから御説明がありますので、私の方から簡潔に申し上げます。

オレンジの左上の箱、独禁法の企業結合審査のガイドラインというものであります。これはデジタル市場において市場シェアの小さい企業の買収でも競争制限が生じるおそれがあるという御指摘がグローバルにもなされている中で、今までの場合、デジタルサービスの特徴を踏まえた審査の考え方が明確でなかったということで、こういったことを明確にした形で、ガイドラインを見直そうというものでございます。

見直しの方向性、市場画定の際、あるいは競争制限の有無の際に、デジタルサービスの特徴を踏まえた形に見直そうと。それから、届出対象外の事案についても買収額が一定規模を超える場合について審査を行う旨を明記しようといったようなことでございます。

先日の金曜日の会議の後に、パブリックコメントが開始されております。

左下でございます。取引透明化法案でございます。これは、いわゆるオンラインモールと出店事業者との関係に代表される話でございますけれども、1つ目の「○」にありますように、契約条件の一方的押しつけ等々のいろいろな問題が生じていると言われております。

これに対してイノベーションを阻害しない形で、自主性を尊重したルールとして取引透明化法案を次期通常国会に提出しようというふうに考えております。

その方向性でございますが、まず、対象は、これまで調査でいろいろ問題が指摘されております、大規模なオンラインモールあるいは大規模なアプリマーケットを対象とし、下にございますように、取引条件の開示を求める形としたいと思っております。

その下②でございますけれども、それに加えて定期的な報告、公表、どんな問題点、苦情が出ているのか、それに対する対応をどうしているのかといった報告を求め、プラットフォームだけではなくて行政あるいは取引先等々が入ったところでのモニタリング、レビューを定期的に行う仕組みを入れてはどうかと考えております。

それでも問題が改善しない場合の勧告、改善命令、あるいは公取委に法執行を要請するといったようなことを考えております。

右側でございます。消費者に対する優越的地位の濫用の問題でございます。これも中身は後ほど御説明があるかと思えますけれども、9月30日にパブコメが終わって、一番下の「○」にございますように、行為類型等が明確でないのではないかと指摘がございますので、本日、いろいろとそういった指摘も踏まえてどういう形でまとめていくか御議論をいただければと思っております。

その下、個人情報保護法でございますが、これも来年の通常国会の法改正を目指すとい

うことであります。特にプラットフォーマー、特に国内の事業者の声が特に大きいという意味では一番下の外国事業者に対する法施行の域外適用をどうするかといった点などがございます。

最後に右下の青い部分でございますが、我々のこの組織は、皆様にデジタル市場の競争評価をしていただきたいというのがミッションとなっております。

そういう観点で、これまでは、いわゆるBtoBの取引上の問題について着目してきたわけですけれども、下にございますように、新しい組織が立ち上がったということで、新たに個人情報の問題あるいは寡占化の問題が指摘されておりますデジタル広告市場について、評価対象としてはどうかということで、先日、会議でこれを評価対象としようとして御了解をいただいたということでございます。

なお、広告市場につきましては、次回のワーキンググループの御議論とさせていただければと思っております。

本日は、そういう意味では、それ以外の4点についての御議論をいただければと思っております。

私からは、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。

次に、公正取引委員会から、消費者優越に関する御説明をお願いいたします。

○東出部長

公正取引委員会の取引部長をしております東出です。

資料2-2に基づきまして、デジタル・プラットフォーマーと個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方(案)について御説明をさせていただきます。

1 ページ目の「はじめに」のところの第2パラ以降にありますけれども、デジタル・プラットフォーマーにつきましては、ネットワーク効果ですとか規模の経済等の特性がございまして、独占化・寡占化が進みやすいとされていること、それから、データに関しましては、それが集中することによって競争上の優位について、いわゆるフィードバックが生じていくというような特性があるということ、他方、デジタル・プラットフォーマーのサービスを利用する消費者がデジタル・プラットフォーマーに情報を提供することについて懸念があるという声があること、こういうことを背景にいたしまして、この考え方(案)を取りまとめたものでございます。

1 ページ目の下のほうに、デジタル・プラットフォームとありますけれども、第三者に対するサービスの場の提供と多面市場というのを特徴としております。

2 ページ目にまいりまして、上のほうの「※」ですけれども、個人情報については個人情報保護法上の個人情報プラスアルファということで考えております。

2 ページ目の1のところですが、優越的地位の濫用の基本的考え方、いわゆる公

正競争阻害性というところですが、優越している事業者が消費者に対して不当に不利益を与えると、それは、消費者の自由かつ自主的な判断による取引を阻害し、それに加えて、その事業者自体が自分の競争者に対して、競争上優位な地位に立ち得るということで、そこに競争をゆがめる行為があるということに規制の根拠を求めています。

2のところですがけれども、優越的地位の濫用につきましても、取引の相手方に対する濫用行為というのが規制対象になっておりますけれども、取引の相手方には事業者だけではなく、消費者も含まれること、取引については、見かけ上、無料のサービスについてであっても、情報が対価となっていると認められるような場合には、消費者も取引の相手方に十分当たり得るのだということを明らかにしております。

3ページ目にまいりまして、3のところですがけれども、ここは、優越的地位にあるとはどういうことかについての考え方を示しております。

(1)にありますように、消費者がデジタル・プラットフォーマーから不利益な取扱いを受けても、消費者が当該デジタル・プラットフォーマーの提供するサービスを利用するためには、これを受け入れざるを得ないような場合が優越的地位にあるということで考えてまいりまして、受け入れざるを得ないかどうかというのは、取引することの必要性を考慮するということが(2)に挙げられております。

その例といたしまして、①、②、③とあります。①が代替可能なサービスが存在しない場合、②は代替可能なサービスはあるけれども、いわゆるロックインが生じている場合、③は各般の取引条件をある程度左右することができると思いますが、いわゆる市場支配力を持っている場合に、そのデジタル・プラットフォーマーは、通常、消費者に対して優越的地位にあると考えると整理をしております。

4は割愛させていただきまして、5が具体的な濫用行為の類型となり、消費者に対して不当に不利益を与える行為を挙げております。

これを優越的地位にあるデジタル・プラットフォーマーが行って、冒頭で申し上げました公正競争阻害性が認められる場合に違法となるという建て付けになります。

具体的には、4ページ目の(1)ですがけれども、個人情報等の不当な取得の場面の行為類型として、まず、ア、イ、ウをあげています。アは利用目的を消費者に知らせずに個人情報を取得すること、イのところは、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を取得すること、5ページ目にまいりましてウのところは、個人情報の安全管理のために必要な措置を講じずに、個人情報を取得することであり、これらは個人情報の不当な取得についての例示です。エについては、サービスに対する対価とは別に、個人情報等、個人情報以外のものも含めてですがけれども、それを見返りなしに提供させることというのを、消費者に対して不当に不利益を与える行為として挙げております。

5ページ目の(2)は個人情報等の不当な利用の場面ですがけれども、6ページ目にまいりまして、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を利用すること、7ページ目ですがけれども、必要な安全措置を講じずに、個人情報を利用すること、

これらが不当に不利益を与える行為ということで例示をしております。

これらは、例示でありまして、これら以外のものについても消費者に対して不当に不利益を与える行為というのにはあり得るのだということは、3ページ目の5の柱書のところで明示をしているところです。

以上が考え方（案）の概要でございまして、9月30日を締め切りといたしまして、パブリックコメントを行いましたところ、約140の御意見をいただいております。

デジタル・プラットフォーマーの範囲がはっきりしないのではないかと、個人情報等の範囲がはっきりしないのではないかと、あるいは優越的地位の考え方について、BtoBのところとかなり違っているのではないかと、行為類型のところについて、この辺はどうなっているのだ、明らかにしてほしい、というような御意見をいただいております。

これらについては、今、精査をしておるところですけれども、年内には成案ということでまとめたいということで作業を進めておるところです。

説明は、以上になります。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、同じく公正取引委員会から企業結合に関する御説明をお願いいたします。

○深町課長

公正取引委員会企業結合課長の深町と申します。

資料3-1とついております1枚紙に基づきまして御説明をさせていただきます。

まず、企業結合ガイドラインの改定のポイントのほうでございまして、こちらは、企業結合審査の考え方をまとめているガイドラインを改正するというものでございます。

まず、企業結合審査におきましては、一定の取引分野、市場の範囲を画定する必要があるということでございますが、デジタルサービスについては、多面市場の場合が多いということでございまして、多面市場の場合には、基本的には面ごと、需要者層ごとに画定をする。

それで、間接ネットワーク効果が強く働くといったような場合には、複数の面を包含した1つの取引分野を重層的に画定することがあると、そういった考え方を、今、案の中に書き込んでいるというところでございます。

また、価格ではなく品質等を手段とした競争が行われているというケースが多いということで、通常は価格競争ですので、価格が上昇した場合の需要者の行動を見ながら取引分野を画定していくということになるわけですけれども、そういった考え方がとれませんので、品質が悪化した場合の需要者の行動を見て画定していくと、そういう考え方を書き込んでいるところでございます。

ただ、なかなか品質が悪化した場合に、どう画定するのかというのは難しいということでございまして、3つ目の「○」でございまして、定性的な考慮事項も明記するというところで、例えば、役務範囲について利用可能サービスの特徴とか、品質とか利便性

などを考慮しながら画定をしていくと、そういう考え方を書き込んだところでございます。

そのような形で市場画定した後、その市場ごとに競争の実質的制限が生じるかどうかということでございますけれども、デジタルサービスにつきましては、多面市場である、ネットワーク効果が働く、スイッチングコストが高いということもございますので、そういった特徴も踏まえながら、競争分析を行っていくということをガイドラインに明記したいと考えているところでございます。

また、研究開発を行っている企業を買収されるといったような場合には、その買収された後、研究開発をやめてしまうというようなことも考えられますので、そういったことが競争に与える影響についても分析していくと、その辺の考え方も書き込みたいと考えているところでございます。

また、デジタル・プラットフォーマー等が重要なデータ等を有するスタートアップ企業等を買収する場合の考え方を明記するというところで、1つには、データが市場で取引されている場合に、そういうデータリッチな企業を買収するという場合には、ライバル企業にそのデータが流れない、それで、ライバル企業が排除される可能性がある、そういった文脈で分析をしていくという考え方を書き込みたいと考えております。

また、買収されるスタートアップ企業等が新規参入を考えていると、その新規参入の芽を摘んでしまうということになりますと、競争に影響を与えますので、そういった考え方も書き込みたいと考えているところでございます。

最後の「○」でございますけれども、これはデジタルとは関係ございませんで、昨年、長崎県の地銀につきまして審査を行った際に離島等で非常に市場規模が小さいということで、そもそも競争を維持することが困難という場合には、独禁法上、企業結合しても問題ありませんという考え方を示しましたので、その考え方をガイドラインに明記したいということでございます。

続きまして、手続対応方針、黄色のところでございますけれども、これは、我々の審査の手続を定めたガイドラインということでございます。

現行法上は、当事会社の国内売上高が一定額以上の場合に、届出義務がかかっているということでございます。

ただ、届出義務を満たさない企業結合についても審査をすることが可能という制度になっております。

今、問題になっておりますのは、スタートアップ企業、売上高が小さいということで、届出基準を満たさないというケースもありますけれども、そういった場合でも、競争に悪影響が及ぶ可能性があるということで、1つ目の「○」でございますが、届出基準を満たさない企業結合計画であっても、買収に係る対価の総額が大きい。つまり、買収される企業に、それだけ価値があるということになります。そういった買収の対価の総額が大きくて、国内の需要者に影響を与えると見込まれる場合には、審査を行う旨を明記したい。

さらに、買収に係る対価の総額が400億円を超えると見込まれ、かつ、①から③、例えば、

事業拠点が国内に所在する場合など、国内の需要者に影響を与えると見込まれる場合には、あらかじめ我々に相談いただくことが望ましいと。相談がない場合には、我々の方で資料を求めて審査を行うという旨を明記したいと考えているところでございます。

この2つのガイドラインにつきましては、先週金曜日、10月4日からパブリックコメントを開始しておりまして、11月5日までパブリックコメントを受け付けた後、検討を行いまして、年内に成案を公表したいと考えているところでございます。

以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

次に、個人情報保護委員会から、個人情報保護法の改正に関する御説明をお願いいたします。

○佐脇参事官

ありがとうございます。

個人情報保護委員会事務局の佐脇と申します。

お手元のA4横置きの資料4-1、4-2、4-3をご覧くださいと思います。

資料4-1「個人情報保護法 いわゆる3年ごとの見直しについて」でございます。

個人情報保護法でございますけれども、この法律は、国内外の民間事業者、営利、非営利両方含みますが、その事業者による個人情報の適切な取り扱いルールを定めたものでございます。

あわせて、そのような適切な取り扱いを促す、補完する観点からの個人による各種関与の規定がございます。事業者に対する請求権でございます。

それらを通じまして、データの利活用とバランスをとりながら個人の権利利益を保護するというのが法律の目的でございます。

このような目的の法律でございますので、ここの対象とする個人情報も、いわば事業者が取り扱いを適正に行う上での個人情報ということで規定をしてございまして、特定の個人が識別されるデータ群、例えば、いわゆる4情報、住所、氏名、年齢、性別のようなもののほか、その情報単体で個人を特定、識別するものとして、DNAでありますとか、パスポート番号でありますとか、そういう符合そのもの、さらには、実は、個人から見ますと、狭義の個人情報に当たらない、クッキーでありますとか、位置情報でありますとか、そういったものも個人情報を持っている事業者が、その人から取得したことを含めて、データベースにいたしますと、事業者にしてみますと、個人にひもついた情報になりますので、総じて、全てひっくるめて個人情報として管理する義務を定めております。

個人情報保護法の見直しについての説明でございますので、見直しの前提となる法律についても、若干御説明した上で見直しの概略の説明に移りたいと思いますものですから、資料4-2、資料4-3を使いまして、ごく簡単ではございますが、御説明を進めてまいります。

4-2をご覧ください。

1 ページ目をご覧くださいと、真ん中のオレンジ色の四角が保護委員会でございますが、基本は、右側に出しております、個人情報保護法の所管と関連する監督業務をやっておりますが、マイナンバーの監督業務、さらには行政機関が、昨今、非識別加工情報と申しまして、行政機関の持っている情報で識別性を低減させた情報の取り扱いができることになっておりますが、その監督業務を担っております。いずれにしましても、メインは個人情報保護法の所管と監督でございます。

次のページにありますように、もともと個人情報保護法は、事業所管大臣の所管事業者に対する監督業務として位置づけられておりましたが、権利利益を守るという観点から、より一元的に見るということが、国際的に見ても一般的になっていたことも含めまして、個人情報保護委員会が数年前に立ち上がったというわけでございます。

次のページは、最近の執行実績でございますが、4 ページ、5 ページには、個別事案といたしまして、海外事業者としてフェイスブックに対する指導、それから、直近のリクルートキャリアに対する違法の是正のための勧告措置について参考までに書いております。

4-3をご覧ください。個人情報保護法の構造だけ、ざっと見ていただければと思えますけれども、1 ページにありますのは、ある種、グローバルスタンダードになっております、OECD プライバシーガイドラインでございますが、およそ先進各国は、これに準拠した法律をつくっております。アメリカにおきましても、一般法はございませんが、基本的な規範として、これに準拠した運用がなされております。

2 ページにありますような経緯をたどって個人情報保護法はつくられていたわけでございますけれども、3 ページにあるような体系として直近は説明してございまして、憲法判例で示された基本的な人権プライバシーを、ある種、体現する法律として運用しているわけでございますが、左下の具体的な事業者の義務規定がメインではございますが、法律上は、基本方針というものが定めることになってございまして、それ自身は、直接個人情報保護法が監督権限を持っていないものも含め、全体の政策立案に責任を負うと、方針の立案を行っているということになってございます。

次のページを若干飛ばしまして、後ろの2枚だけを見ていただければと思えますけれども、主な規定がざっと書いてございます。定義でありますとか、取得、利用、管理、第三者提供、本人の関与、苦情処理、それから監督、あと、民間団体による保護の推進、9番の適用範囲と申しますのは、国外事業者に対する適用の条項がここに書いてございます。

10番にありますのは、適用除外規定でございますが、学術機関が学術を行う場合などについては、本法律の適用除外ということになってございます。

以上の構造の法律でございますが、今般、3年ごとの見直しということで、資料4-1に戻っていただければと思えますけれども、1枚目、2枚目は、政府全体の政策イシューとして、IT政策大綱で、先ごろ決定されましたものから抜粋してございまして、国際的なデータ流通網の実現という観点と、それも踏まえつつ、個人情報の安全性を確保しながら

利活用しやすい環境を整備するという一方で、ここの2つの事項が本部決定ということになり、その後、これを受けました成長戦略において閣議決定までいただいているということでございます。

3ページ目に背景として、中間整理取りまとめに至る経緯、今後の予定が書いてございますけれども、当委員会におきましては、1月28日からさまざまな検討を委員会において行ってございまして、その後、4月25日に中間整理と称し、5月27日までパブリックコメントを求めました。

この中間整理は、あくまでも論点の幅を示し、よりさまざまな至らざる点、改善すべき点を広く募るといった観点からのものでございまして、いわゆる政府の成案の確認あるいは決定に至る直前のプロセスのものではございません。したがって、今後さらに、これらの意見や、その後行っております有識者ヒアリングなどを経まして、あるいは、この場を含めた、さまざまな御意見を踏まえて、具体的な成案を得て、次期通常国会の提出を目指すというスケジュールをとってございます。

したがって、本日、お話しできますのは、中間整理を前提にした情報提供にとどまりますけれども、簡単に御紹介いたしますが、次のページには、中間整理で示しました視点を書いてございます。個人の権利、それから、経済成長と両面のバランス、国際的な制度調和、海外事業者の関係でございまして。

6ページ目に示したものが、いわゆる3年ごとの見直しに係る中間整理でございまして。

全体が6項目になっておりまして、1つ目は、個人の権利のあり方ということでございます。特に、ここで強調しておりますのは、これまで法律に基づきますと、違法な取り扱いがあった場合に限り、個人が事業者に対して、その取り扱い、利用停止などを求めることができる法律になってございますが、この際、より個人による権利を広げる方向について検討してはどうかということを中間整理に書きました。

2つ目、漏洩報告でございまして。

漏洩は、さまざまな個人情報をめぐる権利侵害事案が出てくる場合の端緒になるケースが多くございます。また、各国におきましても、漏洩をきっかけに、現在、将来に向けてのリスクを把握するという一方で、お互い傾向に関する意見交換をする場合の基礎データにしたりする慣行が定着しつつございます。そのようなこともございまして、現在、漏洩報告は、ある種の推奨として運用してございますけれども、ここを義務づけることによって、より的確な対応ができる体制を整備してはどうかということが2番でございまして。

3番は、民間の自主的な取り組みを推奨するという観点から、認定個人情報保護団体制度というのがございますが、これをより使い勝手のよい、現代的課題にもタイムリーに対応できるような仕組みに見直してはどうかということでございます。

4番目は、データの利活用の観点から、先ほど、説明は割愛しましたけれども、前回改正で匿名加工情報ということで、個人の特定制別というものについて、非常に薄めまして、第三者に本人の同意なくとも提供できるというスキームを入れました。第三者に提供でき

るといふことは、限りなく本人の特定性が減じられていると、ほとんどないといふことが前提になってございますが、企業の実務におきましては、さまざまな水準での加工によって現場で利活用されていると、その場合の規範というものが、ある種、身の丈に合った規範があった場合には、より適切に利用できるのではないかという声もございまして、実態を踏まえて、よりきめの細かい類型化、それに適合的な義務規定の整備といふことができるかどうかという観点での検討を行うことにしてございます。

5番目は、ペナルティーでございまして、現行のペナルティーがここに書いてありますが、懲役で言えば1年以下、罰金で言えば50万円以下でございませけれども、実効性についての疑義があるという声がありますとか、その一方で、事業者に対する意識効果も踏まえるべきという声でありますとか、こういったものを踏まえながら、今、具体的にどういふ方向があるのかの立案を行っている最中でございます。

最後、6番目でございませけれども、先ほど、本部の事務局のほうからも言及がございましたが、法の域外適用といふことでございます。先ほど、法律を全体像でご覧いただきましたとおり、法律の適用そのものについている規定はございますが、法の執行、監督といふ点でいいますと、命令については、法の執行管轄権の問題があるといふことで、現在、海外事業者に対する適用の対象外になってございませし、報告徴収、立入検査も、そのような同じ考え方から、国内事業者にとどまる措置になってございませ。

ここにつきましては、国際的なさまざまな法律論の整理も含めまして、いろんな議論があるところでございませますが、昨今のグローバルな個人情報活用の実態を踏まえませと、それに適合的な執行体制へと改善する必要があるのではないかという声に、どこまで応えられるかという議論を詰めている最中でございませ。

以上、6項目を中心に、現在、最終的な検討を加速させているところでございまして、本日のところは、ここまでの御説明になりますけれども、本日の議論も含めまして、さまざまな検討を進めてまいりたいと思ひます。

ありがとうございます。

○依田座長

それでは、ここまでの御説明を踏まえまして、自由議論に移りたいと思ひます。3つのブロックに区切って議論を進行したいと思ひています。

1つ目は、取引透明化法案について、2つ目は、消費者優越と個人情報保護法について、3つ目は、企業結合について、それぞれ25分あるいは30分程度で御意見を伺いたいと思ひています。

まず、取引透明化法案について議論をしていただきたいと思ひますが、今日は、最初といふこともありまして、今、6人の議員の先生方もありまして、簡単な自己紹介も含めまして、まず、皆様に平等に幅広く御議論をいただくといふこともありまして、御意見を募りたいと思ひますが、最初といふこともありまして、山田先生のほうから順次、時間も限られているので、順次2つ、3つぐらいの論点を最大として、では、まず、お願いしていききたいと

思います。

○山田議員

ありがとうございます。

私自身は、国際的な法律事務所ということなので、大きなピクチャーというよりは、テクニカルな話ということでコメントをさせていただければと思うのです。

この透明化法案の話なのですけれども、一番思っているのは、モニタリングレビューというのが非常におもしろい。

これは、実は、私が存じ上げている限りでは、欧米もここまではいけていないと。これをやるには、恐らくGAFが中心になるのだと思うのですけれども、その大きな会社と信頼関係がないとうまく回らないと、これがネックになっているのか、ここまで突っ込んだものを考えている案というのは、私自身も初めて見たと思うのです。

運用できれば、恐らくこれがベストなのではないかと。なぜかという、私自身も、このデータ関係の案件をやることがあるわけなのですけれども、やはり非常にテクニカルなのです。特に、弁護士なので余計デジタルに疎いのかもしれないのですけれども、物すごく頭がいい人たちがプログラミングをやっていると、それで戦略も練っているという中で、それを理解した上で網をかけないと、違う方向になるというのが1つある中で、モニタリングができればベストだと思うのです。

1つ思い当たったのが、似たような話で、もう公取委はやっていらっしやらないという理解なのですけれども、以前は独占調査みたいなことをされていて、それで市場を定義して、独占の市場をリストして、ここでは何か問題があるかみたいなことを洗い出すということを定期的にされていたという理解なのですけれども、どこまで独占調査が有効に運用に使われていたのかというのは1つあると思うのです。

それが、幅広くいろんな業界をやっていたからうまくいかなかったのか、いかなかったということはないと思うのです。もちろん、状況の認識という意味では、大きな意味があったと思うのですけれども、もう少しフォーカスをして、有効性を上げるという何か工夫が必要で、どういう会社だったら、この網にかかってくるのかというような、ある意味ははっきりしたものを何らか基準を示さないと、恐らく対象が外国会社も入ってきますので、反発も出るだろうというのが、このトピックについては、私が思ったことです。

○依田座長

どうもありがとうございました。

ただいまのモニタリングレビューについての御質問について、どうやって事業者と信頼関係を構築して、適切に運用していくか、そうしたことに対して、簡単に事務局からの御説明があれば、よろしく申し上げます。

○成田審議官

このA3の紙でも御説明しましたように、対象としては、具体的に大規模なものというものを定義づけようと思っておりますので、そういう意味では、かなり対象企業というのが

明確になるかなと考えております。

それから、信頼関係の問題は、ある種、おっしゃるとおり、このモニタリング自体が機能するためには、一緒になってつくっていくということが肝でございますので、もちろん日々のコミュニケーションもそうですけれども、今までの会話の中でも、彼らは比較的サポートをしながら一緒にという姿勢はございますので、それをしっかりと維持しながら、この制度設計を図っていきたいと考えております。

○依田座長

どうもありがとうございました。

また、後ほど時間がありましたら、議論をさせていただきたいと思っておりますので、次に増島先生、お願いします。

○増島議員

増島でございます。遅れて申しわけありませんでした。

この取引透明化法に関してですけれども、デジタル・プラットフォームに着目して、一定の規律をかけようとしていることの本質がどこにあるかということで申し上げますと、まずもってプラットフォームがデータの交差点になっているということだと理解しております。次世代のビジネスの競争軸はデータだという共通認識が醸成される中で、この交差点がきちんと人々に信頼される状態で存在することが重要だというのが、ここでのポイントだと承知しています。したがって、取引透明化法は、プラットフォームに対するトラスト確保をどういう形で行うのかという点が、本質的な問いなのだと理解しています。

データの取り扱いが詐欺的・欺瞞的なものであったりですとか、そういうことがあれば、プラットフォームが信頼されない結果、データの取引が行われないと、こういう話になっていくということだと思います。したがって、法令のデザインを検討する際の目線としては、BigTechがいろいろ悪さをするのに立ち向かうという仕打ち論の話というよりは、データの世界でプラットフォームが必要だというのは明確でありますので、その人たちに対する国民の信頼の確保をどう図るか、みんなでどういう形でトラストを創造・醸成していくのか、というような観点から考えるべきだろうと思っています。

これとの関係で、先ほど、山田先生からもお話がありましたけれども、共同規制の具体的なやり方、プラットフォームからの報告とモニタリングの仕組み、すなわち一定の指針のもとプラットフォームに自らのトラスト確保策を示していただいて、それに対して、本当にそのとおりにやっていますかということを確認していくと、こういう話になっていくわけです。先ほど少しお話がありましたけれども、法意識という観点から、日本の事業者さんと同じような目線で行けるかということ、また少し違うかもしれないという感じがしています。

特に西海岸の発想からしますと、規制への対応は常に戦略的に行うというのが常識的でありまして、常にエンフォースメントの可能性を考慮して、どれだけ規制遵守にリソースをかけるかを決定するわけです。ですので、規制側も、相手が腹を割って何でも言っても

らえるということでは必ずしもないということを前提に、この仕組みをどういうふうに回すのかという、ストラテジックな発想がそこにはなければならぬ。規制とイノベーションに関する国際的な会議に出ると、やはり、そこにももちろん信頼を持ちたいけれども、そうではないストラテジックなコミュニケーションになることを前提に、どういう形で、ちゃんとやってもらうための脅しを与えるのかとか、エンフォースメントは果たしてどういうものなのかということが重大な問題として議論されます。法意識が異なる、ないし日本がマザーマーケットではないプレイヤーがいる前提で制度を考える場合、こうした脅しとか執行とか、厳しい対応を含めて組み込まないと、制度として思ったようには機能しない。

その意味では、典型的な日本企業に対して信頼ベースでコミュニケーションをとりましようみたいな、甘い形だと、おそらく所期の目的を達成できませんので、そのことを踏まえた仕組みづくりをしなければならないとされているということでございます。

この規制の実効性の確保、この観点から、どういうふうにエンフォースメントをデザインするかということは、特に海外企業については真剣に考えなければなりません。ご案内のとおり、彼らは、税務戦略の観点から、グループの機能を多数の国の法人に分散させていまして、日本にありがちなエンティティベースでのものの見方では、その全体を捕捉しきれない可能性があるわけです。そのようなグループを相手に、どういうふうに実際のエンフォースメントをかけていくのが一番有効なのか、こういう発想をもって、執行方法をデザインする必要があると思います。

以上です。

○依田座長

どうもありがとうございました。

今、山田先生のほうでモニタリングレビューのほうで、実効性について問題提起をいただきまして、増島先生のほうから、それに加えて執行面においてトラストをどう確保していくのか、エンフォースメントをどう実際に行っていくのか。特に日本企業のみならず、今度は海外企業が対象に入ってきますので、その方面で、どう進めていくかという問題を御指摘いただきました。

一通り先生方のほうで、全部のコメントが終わった後に、適宜省庁のほうから御返答をいただいきたいと思っています。

それでは、続きまして、伊永先生、よろしく申し上げます。

○伊永議員

広島修道大学の伊永と申します。よろしく申し上げます。

私は、独禁法、競争法を専門としています。今回のデジタル・プラットフォーマー透明化法案は、EUのオンラインレギュレーションをもとに素案をつくられたと思うのですが、オンラインレギュレーション自体は、DG CONNECTが所管しております。当初、EUの競争当局はこの動きに冷淡な対応をしていましたが、今般、EUのほうでも競争政策担当委員のベステアールが再任され、それと同時に、デジタル市場における担当副委員長という形

で着任されました。そういった背景の裏には、どうやら競争法の観点からもオンラインプラットフォーム規制が有効であり、これを活用したいというような思惑があったのではないかと考えています。そういった形で、EUのほうで位置づけをもう一回再検討しようという形に変わってきています。

そこで、後発にはなりましたが、我々はこういった位置づけで規制をつくっていくかという問題を考える良い機会でもあるわけです。私は、イノベーションを阻害しないで競争を促進していくような内容にしていきたい。包括的で介入的な事前規制ではなくて、技術促進であるとか、競争の維持促進に資するようなものにしていきたいという点から、私はこの法案に賛成しています。

例えば、具体的な独禁法違反を未然に防ぐような牽制効果を持つような規定を入れたり、取引条件を透明化させて需要者が自主的、自由に選びやすくするといった、合理的な選択をすることができるような手助けになるような規定を入れていくというのがいいと思っています。本件で言えば、取引拒絶事由を明示化させるというのは、独禁法違反行為を未然に防ぐ牽制効果があるものだと思います。それから、取引条件、契約条件を明確化したり開示義務を課すという話は、需要者が自主的、合理的に選ぶために資する規制だというふうに思っております。

法案資料では、こういった点から重要なものを抜き出しておられると思うのですが、付け加えるならば、スイッチングコストを上げたり、マルチフォーミングをプラットフォームがやめさせようとしたりする行為・条項に関して、どうしてそういう行為・条項が必要になるのかという理由を開示させるであるとか、説明させるという義務も、競争が機能するために重要な要素かなと思っています。こうした規制は、EUのオンラインレギュレーションには、実はないのですが、公正取引委員会の実態調査の結果をもとに、実際に、日本でこうした排他条件をつけるというのが問題になっているのであれば、含めてもいいかなと思っています次第です。

以上です。

○依田座長

どうもありがとうございました。

EUのオンラインレギュレーションについての現状について御説明いただきまして、特にEUで主体的に進んできた個人情報保護の観点に加えて、近年においては、競争法当局が競争政策的な視点のほうも入れている。また、アメリカのほうも競争政策と個人情報のほうでウエートのかけ方が違うのですが、それぞれ両面から見ているところがありまして、日本は後発ではありますが、その組み合わせにおいて、ある意味でリーダーに立つチャンスもあるわけで、特に、今、伊永先生から言われたような、イノベーションをどうやって促進していくのか、また、事前的な観点で牽制力あるいは未然に防ぐ予防的な措置として、そういった視点のほうで、事業者の自由な闊達な力というのをどんどん伸ばしていく、そういう政策というのも求められているものと理解しました。

また、そちらについては、事務局のほうから、いろいろとコメントさせてください。
そうしましたら、川濱先生、よろしくお願ひいたします。

○川濱議員

私も経済法を専門にしており、また、少しコンプラ関係に関しては、かなり以前から研究していて、その2つの観点から少しお話をしたいと思います。

今回のデジタル・プラットフォーマーの取引透明化法案は、基本的にEUの、今、伊永議員のほうから説明があったとおりなのですけれども、あれがなぜ当初、競争政策からは冷淡だったかということの説明をすると、長々とした話になるのですけれども、基本的に競争と整合的であるという理解の根底は、やはり、取引参加者の意思決定が合理的であることを確保することが何よりも健全な競争環境の前提なのだというところなんです。

そのためには、何よりも認知能力の限界のあるさまざまなプレイヤーにとっては、不透明さ、取引環境がオpaqueな状態であれば、あるほど正しい意思決定もできないし、効率的な情報処理もできない。そういったものを低減させていくことが、基本的に重要な要素であり、かつ、その規制というのは、実態的な内容にかかわる規制ではないから、比較的非規制者に対する負荷も小さいという形になっているのだらうと思うのです。

他方、あの法案の中を見ていきますと、それ以外に、具体的に意思決定の手続な側面での適正さと同時に、実績、内容の部分も入っており、これはその手の介入がない限りは、プラットフォーム上で活動するプレイヤーの自主的な競争が阻害されて、それはひいては、別のレイヤーにおけるイノベーションを阻害する危険性があるというところが1つポイントだったと思うのです。

それでいくと、そこの設計のほうもかなり重要な話になってくるのだと。

ただ、こちらのほうは、かなり規制の負荷は大きいので、その規制内容をどうするかというのは、かなり慎重に設計する必要があるのだらうなと思います。

他方、EUの場合は、基本的にオンラインプラットフォームという、かなり限定的です。今回の立法もオンラインにアプリを加えただけで、ある意味では、別のレイヤーにおける競争の形態がある程度目に見えたタイプのものに限定されているので、その点に置くと、イノベーション・インセンティブとの微妙な介入コストのトレードオフというのは、それほど大きくはないのかもわからない。ある種提携的な判断が出てくるのではないかと。

そうすると、やはり、あのEUの法案のような、かなり明確な規制をしていく方向に踏み出すことも可能なのではないかと。

他方、もう一点、これは自主規制、いわゆる共同規制の利用というのは、1つのコアになっているのですけれども、共同規制のときのポイントは幾つかありまして、このモニタリングレビューというのは、基本的につくった内容の遵守状況を見るという観点が重視されていると思うのですけれども、もう一つは、親会議のほうで指摘のあったように、自主規制の設計、その段階で目標を設計して、あとの内容に関しては、自主的な努力によって、そちらのほうでの自主規制の決定プロセス、ないしは規制内容の決定プロセスの

中における介入を重視するのか、この2つのアプローチがあるかと思うのですが、このモニタリング、アプローチ、両方において関係してくるかもしれないので、ここら辺のほうも、かなり制度設計に関しては、いろんな選択肢を考えた上でつくっていくのが望ましいのではないかと。

また、もう一点いいますと、余計なことを言いますけれども、先ほど海外のプレイヤーに関する問題というのがありましたけれども、これは一番大きな問題で、不遵守ないしは非協力的な事業者が痛くもかゆくもないのだったら意味がないと。

そのためには、公的なサンクションであるか、ないしはレピュテーションでやるか、リスクでやるか、どちらにせよ、かなり大きなムチになるようなタイプの規制がないことには、恐らくワークしにくいだろうなど。素直に言うことを聞いてくれる国内企業だけではないという前提でいくと、そこら辺のほうもきちんと設計したほうがいいと。

もちろん、サンクションを多くするだけではなくて、レピュテーションリスクが多くなるので、守ることの、これは逆に言うと、こちら側のレピュテーションにもかかわってくるわけで、この規定を守っていないものは、非常にひどいやつなのだというレピュテーションを持つだけの内容を、こちらでつくることができたら、それだけで自動執行可能なルールになるかもしれませんが、そうではない限りは、ある程度ムチの方向も必要ではないかと、そこら辺のさじ加減も、今後の選択肢を考える上で重要な問題になるのではないかと考えております。

○依田座長

どうもありがとうございました。

今後、事務局が、取引透明化法をつくっていく上で、制度あるいは規制をどうやって設計していくか、そして、それをどうやってエンフォースメントを高めるかということについて、さまざまな重要な論点を御示唆いただきました。

特に新しい視点、今までの競争政策ではなかった視点としては、BtoBのみならずBtoCのカスタマー、コンシューマーが入ってきますので、今、川濱先生がおっしゃったように、取引の合理的な判断能力に関して、どうやって意思決定が、なるべく合理的に近づくかというような透明性を確保する仕組みが非常に重要になっていくと思いますので、なかなかそういうところまで競争政策の枠組みの中で、今まで議論することはなかったのですが、今般、プラットフォームでユーザーが非常に21世紀の石油として、彼らのデータがプラットフォームの独占的な支配力、優越性の源になることも考えていくと、どうやって議論の中の取り入れていくかというのも、考えていきたいと思っております。

また、コメント等については、後ほど事務局からいただきたいと思っております。

続きまして、上野山先生、どうぞ、よろしくお願いします。

○上野山議員

PKSHA Technologyで、事業者サイドからコメントをさせていただきます。

私は、ソフトウェア技術者の観点から、GAFAを含めて、彼らがソフトウェアのバックエ

ンドでどのような情報処理をしているか、大枠は技術者だとわかるわけですが、その中でちょっと聞いていて思ったことを幾つかコメントさせていただきます。

独禁法、個人情報保護法を含めた新しい議論が出て、当然、それをずっとされているということなのですが、結構、そもそも論になってしまうのですが、例えば、プラットフォーマーが強い理由というのは、データを押さえているからでもあるのですが、データを押さえているから強いわけではなくて、あくまで消費者であるとか、消費者との接点としてのメディアのシェアが一定程度高いがゆえに強いというのが、まず、大前提としてあると思っています。

これは、例えばですが、プラットフォーマーの全部のデータを使わないでくださいということが仮に実現したとしても、プラットフォーマーの売り上げというのは、多分0.8掛けぐらいにはしかならない。それは、なぜかという、彼らは広告のターゲティングの精度を上げているだけであって、データを使わなくてもユーザーというのは、プラットフォーマーが提供する便利ツールを使って、そこにアクセスしてくるということですので、その独占を議論するとき、データの議論もあるのですが、消費者の接点としてのメディアの独占の議論が、1つ非常に重要なのではないかと思います。

我々はずっとソフトウェアというものが、ここ数十年どう進化していった、今後どう進化していくかということ、ずっと考えているのですが、すぐ引いて見ると、今起こっていることは何かという、コンピュータ自体が小型化して、どんどん人にくっついてきている、近づいてきているということが基本的には起こっている。コンピュータは、非常に大きなものだったのが手の平に収まるようになり、さらにウェアラブル、基本的には身体に近づいてくる。

これが起こると、ある種ネットワーク効果というものが非常に強く発現しますので、新しい独占現象の議論が出てきますし、当然、身体に近づくので個人情報を使うと、では、これをどう使いますかという議論が新しく出てくるのだと思っています。

ですので、非常に重要だと思っていますのは、繰り返しになりますけれども、個人と事業者の接点としてのメディアの独占というものをどう捉えるのかというところ、同時に、私は独禁法が詳しいわけではないのですが、独禁法は独占という概念があるので、対象使用ドメインをどう定義するのかという議論が当然あるわけですが、この定義は非常に難しいと思っています。

ですので、最後になりますけれども、今後数十年で起こってきたのは、デジタル空間の一部のレイヤーをネットワーク効果で独占してきたGAFというプレイヤーと、ただ、今後数十年で起こるのは、自動車も含めてリアルな産業とデジタル接点が垂直統合する形で新しいネットワーク効果が発現してくると。ここに消費者接点を独占するプレイヤーというのが出てくるはずであるということを考えたときに、こういう物理空間を超えるような競争というのは、いわゆる旧来型の独禁法及び個人情報の議論から1つ思考をジャンプさせていく必要があると思うのですが、今後、医療も含めて、ほぼ全部の業界でこれが

起こるといふようなことかなと、ちょっと技術者側からの意見として、済みません、今回のガイドラインのところにダイレクトにつながるかわからないのですが、初回ということなので、広くコメントさせていただきました。

○依田座長

私、この分野を研究してきた経済学者ですけれども、今の上野山先生の御意見に対して全面的に賛成です。

1点目で、今、どうしてもデータ、パーソナルデータとかにすぐに注目が集まりがちなのだけでも、例えば、グーグル、フェイスブックの収益のほとんどの部分は、まだ、そこにアクセスをするという割とシンプルなネットワーク効果のところから利益が集まっているわけで、まだ、パーソナルデータ、個人情報プロファイリングする、ターゲティングするということから、その収益が大きくは生まれてきていないという点で、まずは、メディアとしての接点のほうを現状の課題としては重視すべきだと、私も同意します。ただ、今後、今、言及のあったゲノムあるいは自動車に載っている情報等の本当に重要なパーソナルなデータが手に入って、それを機械学習的な形でターゲティング、プロファイリングをしていくと、今よりもっと脅威が増す形での収益力が上がる可能性が出ることもあって、事前的な予防措置として、そちらにも目配りをしながら、現在と未来のビジネスの脅威というのを、今後、取引透明化法で視野に入れていく必要があるなと思っています。

第2点としては、非常に重要なのは、1つのプラットフォームの1つのレイヤーだけで議論してもだめで、レイヤー、レイヤーごとに強み、弱みを持った事業者がGAFAsの中にもいろいろあるわけで、そのレイヤーを束ねるような1つのレイヤーから別のレイヤーににじみ出すような形での市場独占力であるので、オンラインマーケット、検索等、一つ一つの市場シェアや競争力を見ていくのも重要だけれども、重層的に、しかも、現在はまだ顕在化していないようなレイヤーも含めて、ネットとリアル融合も含めて、競争力がどう進展するかが重要だと、上野山先生の意見を受け取りました。また、そちらのほうについて事務局からコメントをもらいたいと思っています。

済みません、お待たせしました。生貝先生、よろしくお願いします。

○生貝議員

東洋大学の生貝でございます。

専門分野としては、いわゆる情報法政策と申し上げておまして、EU、アメリカ等のこういった分野に関する法政策を比較しながら研究しているところでございます。

今回、1点目の論点につきましては、ちょっと手短かに3点意見を述べさせていただきます。

1点目に関しましては、まさしく、今回、この枠組みとしてはモニタリングをしっかりして、そして、トラストを醸成していくということが極めて重要だと。

そういったときに、特に、この基となっている、今まで幾度か言及がございましたヨー

ロップのオンラインプラットフォーム、レギュレーション、PtoBと短く称しますけれども、あそこでは具体的な行為の規制というところでは、現時点では切り込んでいないけれども、しかし、達成したい目的というものを明確に定めた上で、それにかかわる透明性を、まず、しっかり確保する。

そして、問題が起こったときの内部処理を含めた救済措置を確保する。そして、その実施状況を常に監視把握するモニタリング、この3点セットをもって共同規制という形で完全に市場に任せるわけでもなく、しかし、そのゴールに向けたやり方というのは、ちゃんとモニターをしながらプレイヤーにできる限り任せていこうと、そういう枠組みだと認識しているところでございます。

それを実現していくために、やはり、1つはトラストというものが重要になる。しかし、既に増島先生からお話をいただいたことと大きくと重なりますけれども、やはり、国内の事業者様と、そうではない外国の事業者様というのは、状況ですとか、現実的なコミュニケーションコストも異なるといったときに、これがまさしく自主規制ではなく、共同規制だと言ったようなときに、積極的にトラストを構築しようとするインセンティブというものをどのように制度として組み込んでいくのか、それが極めて重要であろうというところがございます。

それと関連して、特に彼らとしっかり協力関係を築きながらモニターをしていくというのが片方であるのですけれども、もう一つは、しっかり外側から継続的に、外形的にモニターをしていくということも極めて重要であり、ヨーロッパのこの規則の関係では、同日につくられたオンラインプラットフォームの経済監視委員会が、それを大きく担っているものだとして認識しております。

そういったときに、例えば、方法の一環として、大きな1枚資料の一番下のところに実態調査をする権限ということも少し触れられているところがございますけれども、やはり、実態を調査するに当たって、オンラインプラットフォームが有しているさまざまなデータというものを、例えば、限定的であっても、そういった監視の主体というものが提供していただくことを求めるなどの手段によって、やはりデータというのが、現実問題の実態というものをさまざまな形で映しているところでもございますから、そういったことも視野に入れたモニタリングの充実というものを、さまざまな観点から図っていく必要があるだろうというのが1つであります。

2つ目といたしまして、これは、特にこの分野であるがゆえに、ダイナミックな規制枠組みであるということ強く念頭に置く必要があるだろうというところがございます。

特に、この規則に限らずなのですけれども、欧州委員会は、新しいEU法の提案をするに当たって、かなり詳細な、数百ページにもわたるインパクトアセスメントを公表いたしまして、そのときに、必ずと言っていいほど、この目的を達成するための手段として、規制なし、自主規制、共同規制、直接規制という4つのパターンをかなりシミュレーションして行うということをかなりやっております。

そして、特にこの規則に関しては、共同規制の方法を最初から選択したという形でございますけれども、これは、逆にいいますと、もし、比較的緩い共同規制の方法で、うまく問題が解決されていないのであれば、最初からある程度予告されていた、より厳しい規制に踏み込む場合もあり得るということを、これは姿勢として明確に示しているわけです。

ですから、やはり、透明化しただけでは問題が解決されない。しっかりベクトルというものを当初の段階からできるだけ明確にしておく。そして、モニタリングをしながら、本当に自主的に、それが達成されているのかという、ある種の評価軸を持ちながらやっていく、そういう仕組みというものをいかに先立ってつくっていきけるかが、これはまさしくインセンティブというところにもかかわってくるのだと思います。

3点目は、非常に短く、今回、特にいわゆるプラットフォーム・トゥ・ビジネス、そして、競争促進というところを念頭に置いていると存じますけれども、やはり、消費者とのかかわりをどう考えるかというのは、どうしても附随する論点として出てくるのかと思います。

例えば、取引条件の開示というところでも、表示順位を決定する主な要素というものの、これは事業者ユーザーにとっても重要でありながら、しかしコンシューマーのユーザーにとっても極めて重要なことであり、ヨーロッパでは並行して別の消費者系の指令で取り扱われているところがございますし、あるいはデータへのアクセス可否というようなこと、これは事業者様がプラットフォームからデータを見せてもらう、出してもらうということは重要でありながらも、他方でユーザーが、それにデータを、例えば、ポータビリティのような形で取り戻して、あるいは移転させてスイッチングさせるといったような意味で、まさに対コンシューマーともかかわり、これはまさに競争ともかかわるところであると。

今回は、あくまでPtoBを念頭に置いていると認識しているのですがけれども、ただ、この制度設計の枠組みの中で、そこのシナジー、かかわりというのをどこまでしっかり見ておくことができるかというのは、当初の制度設計の段階からよく考えておく必要があるかと認識しております。

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。

今、生貝先生のほうから、特に大事な点として、外形的なモニタリングを充実した形で実施していく中で、実際に実態調査をするところの権限というのを海外事業も含めてどういうふうに担保していくかが重要だという指摘をいただきました。規制というのが、例えば、ヨーロッパ、EUのほうで共同規制から出発していくにしても、その中で多様なダイナミックな規制のあり方があって、1つがうまくいかなかった場合には、より厳しい方向に行くということも視野に含めて、規制のあり方の選択について、日本のほうも、同様に共同規制から出発するにしても、うまくいった場合、うまくいかなかった場合、両方担保し

つつ、次の次の手を考えていけばいいという示唆をいただきました。

3点目の指摘について、非常に重要な論点で、この取引透明化法というのは、一義的にはBtoBのほうで始まっていて、特に個別事業者に対する取引条件の開示で、出店者、出品者のほうがプラットフォーマーから、ある種のデータに対するアクセス性を高める、コンテスタビリティーを高めるといこうに行った場合に関して、それを全くBtoCのコンシューマー、カスタマーのほうを無視して、それを進めることはできず、なぜかという、先ほど、上野山先生からもあったように、プラットフォーマー側の独占力、優越的地位の源泉というのは、データとのアクセスの密度あるいは将来的なデータの正確さ、細やかさにかかわってくるところになっていって、そういうところをどうやって早い段階で、BtoBだけれども、やがて次のステップはBtoCに行くかというのも、この取引透明化法を最初につくるときに、バージョン1、バージョン2、バージョン3のどこでそれを取り扱うかというのを考えていかないといけないという論点だろうと解釈しました。

もう一個それについてつけ加えて言うと、例えば、個別の取引事業者のほうがプラットフォーマーからデータアクセスが高まっていって、もし、そうした個別の出店者、出品者が自分で持ったアクセスをプラットフォーマーを経由しないで、さまざまな形でユーザーにダイレクトにいろんな案内をするようになると、ユーザーのほうは、それを非常に面倒くさい、要らないアクセス、メールがどんどん送られるようになったと感じるかもしれない。そして、取引透明化法のために、ユーザーのほうのプライバシー権が侵害されるとか、かえって利便性が下がるといった苦情がくる可能性もある。

一方で、BtoBのほうでコンテスタビリティーを高めると、BtoCにも必ずかかわってくるので、カスタマーのほうで、それによって効用が一定維持されるような仕組みも考えないといけないと思うので、今、生貝先生がおっしゃった論点に踏まえて、事務局のほうで、今後、透明化法に盛り込んでもらえればと思っています。

今、いろいろ多岐な論点が出ましたが、特に重要な論点だけ、まず、お答えいただけますでしょうか。

○成田審議官

いろいろコメントをいただきましてありがとうございます。

時間の関係もありますので、手短かに、エンフォースメントの御指摘がありました。いろいろ代理人を設置するとか、独禁法でやられているような公示送達をするとか、いろんなスキームはございますので、今、法制局とも、これからまさに議論をしております。いずれにしても、目的としてはリーチすべきところにリーチするというところで法制度をつくっていきたいと思っております。

それから、伊永先生のほうからありましたスイッチングコスト、マルチホーミングをさせないようなケース、これはおっしゃったように、実態調査を踏まえて、まだ、今、実態調査待ちになっておりますけれども、ここのあたりも実態を踏まえて対応してまいりたいと思います。

それから、川濱先生、そのほか、ほかの方からもありましたけれども、インセンティブに絡む話で、今、いろいろと御提案をいただいたようなことも含めて考えていきたいと思っておりますが、やはりレピュテーションのところというのが、今の依田座長からのお話にありましたように、結局、ユーザーに訴えかけるトラストが、誰はあって、誰はないのかというのを、その部分についての透明性を高めるという仕掛けが1つあり得るかなと思っておりますので、例えば、レビューをする過程で比較をすとか、プラットフォーム間で比較をして、それをビジビリティーを高めてユーザーにアプローチすとか、そういったこともあり得るかなと検討しております。いずれにしても、この点は重要な点だと思っております。

そのぐらいにしておきます。

○依田座長

論点が多岐にわたっていますので、ワーキンググループだけでいただいた質問に対してお答えすることはできないのですが、事務局のほうで持ち帰っていただいて、重要な論点については、事務局の内部で議論して、こういう方向になりましたというフィードバックは適宜行わせていただければと思っておりますので、次の論点のほうに移らせていただきます。

次に、今度は消費者優越と個人情報保護法について御意見を伺いたいと思いますが、また、それぞれに論点があると思いますので、また、手短に順次いって、最後に事務局から御返答をいただきたいと思っておりますので、山田先生からよろしくお願いします。

○山田議員

ありがとうございます。

先ほど、140件意見が出たという話だったのですけれども、私自身は、この何か目的があるときに、今、存在するどのツールでやるのかと、そういう話だと思うのです。

だから、ベストではないにしても、より効率がよく、早く手を打てる、さっきほかの先生もおっしゃっていましたが、遅ければ遅いほど後手に回るといような産業のスピードの分野なので、その観点からは細かいことは申し上げるつもりはないのですけれども、法律の実務の観点からあえて申し上げると、要するに、消費者が優越の対象になるということは、ある意味、ポテンシャルには、パンドラの箱をあけてしまう可能性があるというのを思っていて、なぜかという、これはプラットフォームだけなのですけれども、結局、優越が対消費者でも使えますよと言ってしまったときに、ほかにも対消費者ビジネスという関係は、世の中にあらゆる場所で存在するわけで、そこも消費者が訴えられるという示唆を与えてしまうと。

それだけならばいいのですけれども、我々も海外で、例えば、10年前だったら欧州では、アメリカみたいな消費者がばんばん会社を訴えるみたいな、損害賠償みたいな、そんなのないねと言っていたのが、いまや欧州では、イギリス、オランダ、ドイツではがんがん起きていると。

今、日本にも、韓国も上陸し始めているということなのですけれども、要するに、それをけしかける法律事務所があって、そういう世界になってきたときに、このガイドラインが何かそのふたをあけてしまうような、企業が苦しむようなものになってはいけないのではないかというのが、技術的なコメントです。

○依田座長

ありがとうございました。

また、後ほど、公取のほうから、必要に応じてコメントをさせていただきますので、引き続きまして、増島先生、消費者優越または個人情報保護法について、何か御意見はございませんか。

○増島議員

ありがとうございます。

今回、一応、コンセプトベースで、こういうものを出していただくというのは、一定、今提起されている問題に答えなければいけないという観点からは大事だと思っておりますけれども、これに関して2点申し上げたいと思います。

1つは、先ほどからも少し出かけていると思うのですけれども、全体の中で見てくださいということ常意識する必要があります。プラットフォーム自身は、先ほどから何度も出ておられるとおり、多面市場をフル活用してネットワーク外部性をとりにくるものですから、そのうちの一面だけ見ても実態はつかめないし、やっていることの評価もできないわけです。そういたしますと、法律と組織で縦割りのモニタリングをして法執行をするということはありません。各監督官庁さらには外部機関が全体でまさにネットワークを形成して、常に全体を見ながら、一定の措置を講じなければならないと判断したときに、一番、世の中から納得性のあるツールを使って、プラットフォームの行為に対して、一定の掣肘を加えていくと、こういう設えでエンフォースメントが機能しなければならないと思います。日本に限らないかもしれませんが、こうしたものはどうしてもつかさつかさになってしまっていて、これはうちの所管ではないからうちには知らない、他の省庁がやっていることには関知しないと、こういうことになりがちですが、いまやらなければならないのはネットワーク戦です。規制の運用の面、特に今般論点となっている多面市場において複数のネットワークの相乗効果を取りに行くようなモデルを監視するためには、監視側の運用が全てだと思います。関連省庁や独立行政委員会、業界団体が、密なネットワークを組んで情報を共有し、法令全体の実効性確保のために取り組んでいくというこうした運用態勢を構築していただかなければならないし、各組織の中の人たちは、そのために発想の転換をしていただかなければならないというのが、とても大事なトピックだと思っております。

2点目として、我々は、これまでの公取委さんの法執行を拝見していますので、第一義的にはこれを信用しておるところではありますけれども、運用という話になりますと、誰が運用者なのか、要するに人事によって、エンフォースメントのあり方がいろいろ変わるみたいな話になってきますと、実務の側からすると、非常にやりにくいですし、民間事業者

にも非常にフラストレーションがたまるということがあろうかと思えます。その意味で運用者が、もちろん使えないものにするというのは問題がありますが、その運用者が自由にでき過ぎてしまうことによって発生するデメリットが抑えられるような文言というの、あわせて検討する必要があるのではないかと思います。

○依田座長

どうもありがとうございました。

続きまして、伊永先生、よろしく申し上げます。

○伊永議員

デジタル・プラットフォームの消費者優越の話ですが、欺瞞的なプライバシー侵害に対して、そういったものをなくすということは、競争機能が適切に発揮されるための条件も整いやすくなるという意味で、競争政策と関係しています。これまでも優越的地位濫用規制というのは、消費者への濫用行為に対して独占禁止法がものを言えるチャンスがあるのではないかと言われてはいたのですけれども、それを明確にしたという点にガイドラインの意味があると思っています。

その上で、2点だけガイドラインの記載ぶりということで、コメントをいたします。一つは、個人情報保護法と独占禁止法が重なりを持っているというのは、先ほどのことから明らかですけれども、特に、独禁法が個人情報保護法ではなかなかやりにくいところをやれるという部分に期待があるように思います。例えば、個人情報とは言えない情報を複数集めてきて、それをプロファイリングすることによって、個人情報が再構築されてしまうということに対して、独占禁止法上、何とか網をかけていけないかというところに期待があると思いますので、そういった部分の記載をより具体的に書いていただければ、と思います。書くだけでも十分効果があり、こういった行為はやってはいけないのだなというメッセージを発することになりますので、その点をなるべく具体的に書き込んでいただけたらと思っています。

もう一つは、個人情報保護法と独占禁止法の役割分担でもあるわけですが、それぞれ法目的が異なりますので、独占禁止法が何ゆえ、こういった問題に対して手をつけることになるのかということの説明部分について、もう少し詳しく書いていただけたらと思っています。

例えば、ガイドライン（案）の本体6ページの1行目、2行目あたりに、正常な商慣習に照らして不当に不利益となる理由が書かれているわけですが、「対価に対し相応でない品質のサービスを提供すること等により」というように書かれています。個人情報をいろいろ突き合わせて、それによって、ターゲティング広告とかニュースフィードを、より個人の嗜好に合ったものにして提供するというのは、ある意味でサービスの向上にもつながっている部分があったりして、必ずしも、集めてデータ処理すること自体が、ここで言う、品質の劣化ということとイコールにならない場合があります。こういった場合が問題に当たり、こういった場合が当たらないかという考え方をもう少し詳しく書いていただ

ると、事業者側から見ても遵守しやすくなると思いました。

以上です。

○依田座長

どうもありがとうございました。

引き続きまして、川濱先生、お願いします。

○川濱議員

私は、このガイドラインに関して、細部を言うと、幾らでも言いたいことはありますけれども、基本的に、この方針は正しいと思いますし、今も出たところで、伊永先生がおっしゃったことも、何を言っているのか、私にはちょっとわからないところがあって、基本的に、データ利用の問題に関して何か言っているわけではなくて、取得することを、これは合意ベースだったらすぐにできることに関して、その合意が、要するに、日本の場合だったら、その合意の瑕疵に関しては、個人情報保護法はうまく対応できていないところ、それを我が国の場合に、その合意が優越的地位の結果として、しかも、その合意は、本来だったら出したいくない情報を出させてしまっていると捉えて、明らかに個人情報保護法とは守備範囲を異にしていると、これは、今まで既に個人情報保護法との守備範囲に関して議論を積み重ねた結果、ここに至ったもので、これに関して、私は何ら懸念はしておりません。

ただ、消費者法に関して、従来規制がなかったのに、いきなり規制が入ったことから、一部ですごく不安があるということは、非常によく理解できるのですが、他方、日本の現代の法システムでこれというのは、ほとんど栄養失調の人が糖尿病を気にするようなところであると、以前、大民法学者が言っていた記憶があるのですが、それと似たような嫌いがあるのではないかと。

日本では、これは、欺瞞ではあるけれども、日本に欺瞞と言えるかどうかかわからないような米国FTCのフェイスブックの事件の50億ドルの制裁金や、あるいはドイツのフェイスブックの事件のような例を考えていくと、これは、ムチとしては十分に厳しいムチと言えるかどうかに関しては疑義があるところ、当面、このような形での介入というのは、望まれているところではないかと。

特に、優越的地位の場合は、課徴金が一番気になる場所ですけれども、対消費者で、かつ、ここに出てくる情報取得の部分のところで行くと、もちろん、一部のところで取引がある場合、多面市場だから、どこかのレイヤーで、レイからバイというのは、形式的には課徴金の対象になり得る余地がないとは言わないけれども、これは余り課徴金を取ることを前提にするタイプの勧誘ではない。

要するに、課徴金対象行為としては該当しないようなタイプであっても、優越はもちろん規制できる、課徴金の定義と、それから、排除措置命令というのは別なのだから、それを踏まえると、今のところ懸念は金融なのではないかなと、もちろん、ある種の文言を拡大解釈でやっていると、こういった懸念があるということをガイドラインの中で読み取る

ことは可能かもしれないけれども、その点に関しては、もちろん、もう少し洗練したものにするという意見が出てくるかもしれないけれども、現状に関しては、それほど心配することはないのではないかというのが、私の感想です。

○依田座長

ありがとうございました。

上野山先生、お願いします。

○上野山議員

1つは、ここに記載している文言までしか、読んでいないのですけれども、プラットフォームの優越的地位の濫用が起こっているケースにおいて、プラットフォーム企業と消費者だけではなく、その間に、ある種、サードパーティーのアプリを提供しているようなプレイヤー、これは、つまりプラットフォーム側がAPIであるとか、何かしらを開放することで、消費者のデータを一部開放していたり、そういうアプリをつくる第三のプレイヤーがいることが多いと思います。

ケンブリッジ・アナリティカの件に関しても、別の事業者がアプリをつくってデータをとると、ですけれども、事業者同士は、一部連携していたりもするというような話において、この第三のアクターを何と呼ぶかですけれども、この事業者を含めた制度設計というのは重要、もう既に議論されているかもしれないですけれども、重要ななと思います。

同時に、いわゆるデベロッパーとも言うところですが、プラットフォーム側がAPIを独占的に勝手にかえるみたいな議論も一部起こってたりもしますので、対消費者だけではなく、対アプリベンダーといいますか、デベロッパーに対しての権力の濫用みたいな話もありますけれども、この3つのアクターの議論として、ちょっとコメントさせていただきました。

○依田座長

どうもありがとうございました。

生貝先生、よろしくお願いします。

○生貝議員

私も、こちらの基本的な考え方というのは、極めて重要だと感じておまして、競争法の専門ではなく、比較的数据保護に近い専門の観点からという形になりますけれども、やはり、今、極めてデータが重要であり、特にプラットフォームが、できる限りそれを多く集め、活用していこうとする中で、個人情報法の法目的というところと、そして、競争法の法目的というところをしかるべき形で、それぞれの形からアプローチしていく。

このことというのは、恐らく、例えばデジタル・プラットフォーム特有の、大きなプラットフォーム特有の問題について、こういうことが起こっているから個人情報法を強化しようというふうに言ったような形になりますと、個人情報法というのは、全ての事業者、サイズにこだわらず、かかわってきてしまうものがございますから、ある種、影響範囲が大き過ぎると言ったような形で、よくこの法律に限らず申し上げるのですけれども、やはり、

1つの法律に過剰な負荷をかけようとしては、恐らくならない。

そういったようなときに、ある法と、ある法、ふだんは異なるのだけれども、それらはどのようなシナジーというのか、関係性のもとで運用されていくのが望ましいのか、まさしく、こういったワーキンググループ等で議論をする、極めて重要な価値のある論点だと思っております。

その上で、細かいことを2つなのですけれども、1つは、先ほどの取引透明化法にもかかわるのですけれども、やはり、デジタル・プラットフォーマーの定義というところであります。

と申しますのも、こちらの本文中でも、あるいは本文中でも、あるいは1ページの星のところにおきましても、やはり、多面市場というものを前提として定義をされていると認識しており、ここで次のページにわたって挙げられている例というのも、そういうものであると。

他方で、デジタル・プラットフォーマーというもの、この定義ですと、例えば、メッセージングですとか、クラウドメールですとか、あるいは検索エンジンといったようなもの、恐らく定義上入ってこない可能性が比較的高いのではないかと。ここでフォーカスされているのは、あくまで、ヨーロッパ語で言えば、オンライン・インターメディア・リサーチといったようなものになるのでしょうかけれども、果たして、特にこれからさまざまな形でデジタル・プラットフォーマーの規律を議論していくに当たって、デジタル・プラットフォーマーなるもののそのものから、それら多面市場ではないプラットフォームを落としてしまってもよいのかということ、このことというのは、まさしくさまざまな文書ともかかわるところであろうと思っておりますので、例えば、ヨーロッパの2016年のオンラインプラットフォームにかかわる文書なども参考にしながら切り出し方を考えるといったようなことが一案なのかと考えた次第でございます。

もう一つ、2点目といたしましては、やはり、個人情報に対価としてといったようなことに関しまして、このことについては、やはり制度的環境が少なからず異なるのですけれども、特にヨーロッパのほうですと、やはり、さまざまな法制の中で、ある経済取引のカウンターパフォーマンスとして、特に向こうですと、基本権保護の対象であるところの個人データというものを、ある種、取引可能な財として位置づけることに関する、かなり長い議論がされているところで、少なくとも、向こうのほうでは、できるだけそういった位置づけは行わず、特に今回のドイツの決定でも、今回、いわゆる対価搾取ではない、条件搾取だということを強調していたと思っております。

そういったところの位置づけというのも、恐らく異なる法目的、そもそも個人情報という法律が守ろうとしている権利、利益というものは、果たしてどういうものなのか。

また、それとあわせて、やはり、全体的に形式的な個人情報保護法の違反といったようなところを、ある種の評価基準にされているようにも思われるのですけれども、もしかすると、向こうのほうでも基本権侵害の、いわゆる利益、不利益の大きさというものを、

向こうの文脈もありますけれども、非常に強調して、その不利益を考えているといったときに、我がほうにおいても、そもそも個人情報を守ることで、守られるべき本人の利益というものは、果たして何なのかというところに少し踏み込んだ形で、見えるようにすると、まさになぜ競争法が出なければならないのかということも少し明確になってくるのかなと、少し感じた次第であります。

以上です。

○依田座長

どうもありがとうございました。

今、述べていただいた論点について、全部についてお答えすることは難しいと思うのですが、公取あるいは個人情報委のほうから御検討をいただきたいのですが、今の6名の先生方の中でも、いろんな細かな論点については、考え方も違いますし、濃淡も違ったですし、特に消費者まで優越的地位の濫用の対象にすることが、山田先生がおっしゃったように、思わぬ形でモンスター・コンシューマー化につながりかねないとか、そういった懸念もあるし、全ての先生がおっしゃったように、まだ濫用規制のところでは定義の曖昧さというのは、今後詰めていかなければいけない部分だとは思いますが。

その上で、全体を通じて、重要な論点としては、優越的地位の濫用規制を、今までにない考え方を拡張する形で出して、そこは重なりを持つ個人情報法と何が違うのか違わないのか、明確にされないと、いろんなところで誤解を招きかねない。生貝先生、伊永先生が言ったように、経済的な規制としての競争政策なので、その不当性とか、優越性は、金銭的あるいは非金銭的であれ、利益、不利益、対価という概念が出てくる。不当と思われるような立場関係、地位関係があるので、そういうところは、もう少し明示化をし、役割分担としての個人情報法と、濫用規制それぞれの持ち場で機能することを求められているように思いました。

私から追加のもう一つの論点は、「個人情報等」の「等」についても、定義の明確化は、パブコメを出す方々が論点として出してくる。先ほど個人情報委のほうから御説明があった個人情報とか、あるいは匿名加工情報と、つながり、重なりの中で、優越的地位濫用規制が考える個人情報等は何かというのを明確にしていかないと、民間のプレイヤーは、萎縮とまではいかないかもしれませんが、懸念や心配が出てくると思います。

「個人情報等」の「等」には、就活サイト事件もありましたが、個人データやプライバシーデータを使って、機械学習的なアルゴリズムで回して、統計的な出力結果という形で、個人にタグつく形で数字が出てきた。それが信用スコアであれ、内定辞退率であれ、それが、「個人情報等」の「等」に入ってくることもありますので、そこら辺も明確にしておく必要があるかなと感じました。

そういうのも踏まえまして、公正取引委員会様、個人情報委様、リプライしていただいて、細かいところは、引き続き反映していただければと思いますので、それぞれよろしく願います。

○佐脇参事官

競争法と個人情報保護法との差分についてまず説明させてください。

○依田座長

どうぞ、お願いします。

○佐脇参事官

ありがとうございます。

伊永先生からさまざまな、それだけでは個人情報ではない情報を紡いでいって、プロフィールその他、その結果個人の特定する情報に至る場合について御言及がございました。

それから、今、依田先生のほうからも、そういった過程で出てきた情報を、最終的に統計データを個人にひもづけて処理するというシーンについての御紹介がございました。

念のため申し上げますが、伊永先生がおっしゃったような行為そのもの、つまり個人情報ではないものを取得し、処理するという自体は、個人情報を取り扱うということに当たらないものですから、法は何も言及しておりません。

他方、私は技術的に可能なのかどうなのか、必ずしもよくわかりませんが、その結果個人情報になり、それを取得した瞬間に、個人情報保護法は個人情報の取得と観念いたします。

したがって、それ以降全ての義務が発動いたします。例えば、利用目的の通知その他を直接本人から取得せずとも、全ての義務にかかれるということになっております。

同じように、そういった過程で出てきたものを、個人にひもづけて管理する。例えば、依田先生がおっしゃった個人IDにひもづけて管理するということになれば、その管理した事業者にとっては、幾ら追加的に入手したものが、狭い意味での個人情報ではなくとも、事業者は個人情報の全体として取り扱う義務に課されるということになる点を補足いたします。

もう一点、川濱先生がおっしゃいました、個人情報保護法は明らかに問題にしていらない事案、具体的には、本人が同意を明らかにしていて、その上で一定の優越的な環境の中でした同意であるとして、有効かどうかということを経済法で問題とするという御議論がございました。

個人情報保護法は、原則として個人情報の取得に当たり、本人の同意は必要としておりません。利用目的の通知公表で足りる。唯一、要配慮個人情報といたしまして、差別に利用されるような各種限定的な情報については、取得に当たり本人から直接同意を得ることは必要です。ただ、例えば、契約に当たりまして、その他、本人から面前あるいはオンライン上で個人情報を書かせる状況におきましては、ある意味本人が理解しながら書いてるわけですので、法律上は同意を求めてはおりませんが、事実上本人がわかった上で提供しているということになります。そこから先は、川濱先生がおっしゃいましたとおり、それを云々するという事は、法律上は予定しておりませんので、そこから先は、

優越的地位を背景に無理やり同意されたか否かについて評価ということが始まっていくのだろうと思ってございます。

最後に、生貝先生がおっしゃいました、個人情報をめぐる対価、その他に関する言葉の使い方ということにつきまして、私ども公正取引委員会の資料を拝読いたしました際には、個人情報保護政策を見ている立場からいたしますと、通常使う言葉遣いではないという気はいたしました、これは政策の整理の相違は当然あるわけでございまして、その文章の中では、全体として意味が通るということについて、理解しているところでございますが、おっしゃるとおり、個人情報の保護の議論をなれている専門家の少なからぬ方々から、そういった表現上の御指摘があるのかなと想像はしておりましたが、そこは全体としてどういう整理をしていくかという判断の問題になろうかと思えます。以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

公取様のほうからもお願いします。

○東出部長

公正取引委員会です。

網羅的には御容赦していただきたいと思いますが、まず最初のパンドラの箱をあけるといいう話ですけれども、消費者との取引において優越的地位の濫用規制の適用があるかということについて、これは法律レベルの話ですので、ガイドラインで新しくつくったとかそういうことではないというふうに理解をしております。

ただ、おっしゃるように、消費者の濫訴みたいな話が起きるかというような話があり得るといのは、頭には置いておまして、そういう点で、この考え方(案)でもデジタル・プラットフォームの特質といいますか、そういうものが競争上の力を持ちやすいという話と、データについてはそれがより出やすいのだということとを前提に、優越的地位にありそうなものについて整理をしているということで、およそ全ての事業者が全ての消費者に対して、優越的地位にあるということとを前提に書いているものではないということは御理解をいただきたいと思えますし、その点については説明をしていきたいというふうに思っております。

それから、個人情報におけるデータの取扱いとか、対価ということの関係ですけれども、基本的には優越的地位の濫用は、取引の相手方に対して不当に不利益を与えるということが構成要件になっておりますので、取引の相手方であるということとをまずはっきりさせなければなりません。

BtoBですとか、有料のサービスであるとか、取引の相手方であることについては疑問がないわけですけれども、見かけ上無料で検索サービスを受けられることについては取引があるかという話がありますので、それについては、なぜ、それが事業者側で無料で提供できているのかというのは、情報をもってそれを活用しているという側面があつて、それは対価として見られるだろうということになります。

その世の中一般としての対価というか、情報の世界での対価というのは、御議論があるかと思いますが、独占禁止法の中では、それは取引として見ていだろうというふうに考えまして、それを書き表しているということになります。

それから、個人情報か個人情報以外の等かというところですが、これについても、端的には消費者に対して不当に不利益を与える行為であるかどうかという話で、それは個人情報に絡むものだから不当に不利益を与えている、個人情報ではないから不当に不利益を与えないという整理ではないというふうに考えております。

考え方(案)の中で示しておりますのが、個人情報保護法と重なっているところになっておりますのは、どういうものについて消費者に対して不当に不利益を与えていると言えるか、というのはこの分野に関して執行経験が豊富ということとはとても言えず、あまり具体的な例を示すことはできないというのが正直なところですので、かたいところと申しますか、これは消費者に対して不当に不利益を与えているものであるというものを例示したということで、御理解をいただければと思います。

そういう意味で、個人情報保護法と独占禁止法の役割分担と申しますか、すみ分けと申しますか、その点については個人情報保護法でカバーできない部分についても、独占禁止法でカバーできることはあり得ると思っておりますけれども、それがどこまででもいけるということでは必ずしもありませんし、逆に、明らかに個人情報保護法に違反すると思われるものであっても、この分野でいきますと、デジタル・プラットフォームの優越的地位にあるかないかというところで、独占禁止法の問題になるかどうかの判断は分かれてきますので、少し重なる部分もあるし、個人情報保護委員会ですべてやっていた部分、我々のほうでやれる部分というのはできてくるというふうに考えております。

この考え方(案)を公表するときにも言及しておりますけれども、個人情報保護委員会との連携については、今後ともやっていきたいというふうに考えております。

○依田座長

ただいまの説明で、明らかになってきたところもありますし、まだ詰めていかないといけないところもあると思います。特に個人情報に関してはかっちりとしたものがあって、その見直しになっていく部分で安心される部分は多いと思いますが、消費者優越に関しては、今後、詰めていかないといけない部分もあって、その使い次第で、大変優れたものにも、かえって混乱を招きかねないものにもなっていくと思うのです。取引透明化法のほうが、最初の立ち上がりでBtoB中心になっていくところがある。生貝先生が言ったように、BtoCのほうの視点も重要であって、先立つ形で優越的地位の濫用規制のほうで、カスタマーに対しての、経済的な不利益性に対する対処法の役割もあり得る。全体としては、優越的地位の濫用については、概念を明確化し、かつ個人情報との違いも明確化して、先生方から出てきた懸念をなくす方向で進化させていくことが重要だと考えております。

最後の論点になるのですが、企業結合規制に関してで、こちらのほうは既に結合ガイドラインというしっかりしたものがあっての、デジタル・プラットフォーマーに対する見直

しになっておりまして、時間的には約10分程度の時間しかとれないところではありますが、こちらのほうについて何かコメントをしたい先生があれば、適宜御発言いただきたいと思っています。

山田先生、お願いします。

○山田議員

手短に申し上げますと、まずサブのほうと手続きのほうと両方あるわけなのですけれども、1つはサブのほうは、ニューベンチャーみたいな会社というのは、いかに大きい会社に売って、エグジットをしてというのが、最初から開発とかの研究をする時点からいくらかで売れるかなというのをやっているのですが、運用の問題なのですけど、これでどんどんスタートアップの賠償をとめてしまうという運用になると、そちらのほうは心配というのは1つあるというのが、このガイドラインとはリンクしないのですけど、それもあって私自身もマージャーはいっぱいありますけれども、2社が1社になるのでマージャーをやめるという御相談を最初にいただくのが、独禁法についての相談をいただくのですね。

2社が1社になるのでやめましょうというスタートアップみたいな会社というのは、実は結構あるのですね。それが今回、市場が小さいので穴を開けますというのが入ったので、これがどう使われるのか。これは実際の実務としては物すごく期待が集まる9行（資料3-2の30頁の新設部分）になると思うのですね。

というのが一言、です。運用の問題なのですけれども、実はもうちょっと基準がはっきり書いてあると、いいのかもしれないのですね。

なぜかという、これでいけると思って皆さんそのM&Aを始めて、一気にやると1億とか2億とかコストがかかりますので、それで出してみたら、やはり、この9行は効かなかったということになると、やはり無駄になるということもあるので、もしできるならば、もうちょっと何パーセントとかがあったほうがいいのかというものが1つです。

手続きのほうなのですけど、届出の話と、内部書面の提出の話、この2つにおいて非常に大人な枠組みを、今度はガイドラインに入れられているということで、もちろん海外でもこういう枠組みを取られている国もあるのですけれども、実務からすると、非常に難しいのですね。大人の枠組みだけに。

アグレッシブな会社だと、絶対やりませんという方向に行くことが、例えば、マージャーではないのですけど、シフィアスという安全保障のほうでアメリカの枠組みで、パイロットプログラムとかで似たような、要するに、出すなら持ってきてくださいみたいな、強いインカレジメントをしつつ、自由に任せるといような、なかなか会社のカルチャーによっては出さないと。

その結果、クロージングが、介入があって1年おくれるとか、本当は何かちょっとでもいいので基準があると、弁護士としてもガイダンスをしやすいというのは1つあるのですけれども、そこがちょっと気になっているところです。

○依田座長

ありがとうございました。ほかの先生方、どうぞ
増島先生、お願いいたします。

○増島議員

基本、山田先生と目線は同じなのですが、スタートアップ企業は買ってもらうためにつくるという戦略はありですし、実際にそのようにやっているのは事実です。シリコンバレーでは、それなりに大きくなった会社が、自らの事業にとって脅威なのは、ライバル企業ではなくまだ生まれていない企業であるという考えが広く受け入れられておりまして、買収は、本当にこうした脅威をなくすために行っているのです。西海岸と日本の双方の買収シーンを見ていますと、日本ではそこまでひどいことは現状としては、そんなに起こっていないのではなかという感じがするので、若干過剰反応の運営をされないようにしていただかないといけないと思います。まさにベンチャーのほうの世界では、M&Aエグジットの金額が小さい、M&Aエグジットが少な過ぎるというのが、大きな課題になっています。ちゃんと大きなM&Aエグジットができるようなスタートアップを作れるようにするというのは、独禁法が目線からは必ずしも出てこない利益なものですから、独禁法が目線だけで行ってしまうと、もう一つ大事なトピックが侵されてしまうという点を1つ申し上げておきたいです。

もう1つは、他方で今度は大企業のほうですけれども、大企業の人たちは、オープンイノベーションをやりたいというのを、今、真剣にやっております。彼らは彼らで生き残りをかけて、新事業領域を買うという活動をしているわけですけど、これは自らの既存の事業ドメインではなくて、川下だったり、川上だったり、少しずれたところを攻めていきます。大企業によるスタートアップ企業との協業、オープンイノベーションを進めて、最終的な出口としてのアクジションという、ここのシナリオは、日本がもし大企業が経済の観点から大事だというふうに考えるのであれば、こうした動きを独禁法で牽制する以上に、こうした動きを推進していく法政策のほうが、日本にとっては重要なことだというふうに思っております。したがって、マーケットに対するコミュニケーションとして、そういうオープンイノベーションからの買収により新事業領域を開拓するという構図をとめる方向の意思を政府が持っているわけではないですよということは、しっかりと伝えていただかないと、大企業の人たちに、そういうふうな牽制が過度に効き過ぎてしまうとまずいなという気がしています。以上2点だけ申し上げました。

○依田座長

ほか、先生方いかがでしょう。

伊永先生どうぞ。

○伊永議員

では、発言させていただきます。

私は、今回の企業結合ガイドライン案で、垂直と混合を詳しく書かれた点、それから、データをどう評価するかを書かれた点が重要だと思っています。

EUでデータ統合が問題となったマイクロソフトとリンクトインの企業結合が審査されたときも、水平だけではなくて、垂直・混合というのが問題になっています。特に混合というのは、市場がどこにあるかはっきりしない場合にも使えるものだと思いますので、そういった部分について詳しく書かれたというのはすごく意味があるというふうに思っております。

もう一つ、個人情報保護法がここでも関係してくると思っております。個人情報保護法は本人の同意なくデータを第三者に渡してはいけないということですが、その第三者には合併その他承継の場合の当事者は第三者にならないとされています。もし間違っていたら指摘していただきたいのですが、そういった場合に利用目的の制限等では有効な規制になりにくいことがあるならば、競争の観点から、公正取引委員会が独禁法の規制対象として審査をする意味というのにも固有の意義があるかなと思っております。

○依田座長

先生方、ほかいかがですか。

○川濱議員

1点だけ。

○依田座長

どうぞ、川濱先生。

○川濱議員

基本的に、これは必要な改正をやったのであると。

特に垂直混合も、従来の規制例を今まで書かれていなかったことを、規制例を参考に書いていったんだろうなという形で、厳重なポイントだとは思いますが。

それから、スタートアップの買収に関しては、おっしゃるような疑義があるというか、むしろスタートアップの買収は、競争促進的な場合が多いということは確かだけれども、だからこそ、競争促進的な場合があり得るということを書き込む必要があるということが重要なのだろうと。

これを見て、普通の人ならスタートアップの買収は規定されるわけではないということは、それこそ優れた弁護士さんが、ちゃんとレクチャーしてくればいい話で、もともとスタートアップの買収が、特に既存企業にとって有益だということは、これは競争法の世界においても普通考えられているところなのだろうとは思いますが。

その点で1点だけ注目したいのは、先ほど上野山先生も指摘されていた、それから依田座長も言っていた、要するに市場の競争の中で、従来の取引のレイヤーを確定したのでは、はっきりしないようなタイプの企業結合とか、競争の形態があるのではないかというところですが、それは確かに重要で、伝統的には市場画定の側面では、出てこないところだとは思うのですね。

ただ、これ自身は競争法の世界でもかなり大きな焦点になっているところで、とりわけ1つの市場ではなく、多数のレイヤーを抱え込んだ、エクステムで存在するようなタイプ

の企業群の競争というのは、対立する局面自身は、全てに及ぶわけではないけれども、おっしゃったように、消費者との接点というか、消費者のアテンションを導くようなタイプの局面というのが限定されており、その接触面をとってしまったことによって、エクステム上の大きなウエートを占める場合というのが、規制対象になったという競争上の重要な形態であるということはよくわかっていると思いますね。

そういったタイプのものに対する評価が、従来やっていなかったことは確かなのですが、今回多面市場の分析の中で、個別の市場ごとの競争に加えて、束ねた市場で競争を評価しなければいけない場合があるといことを明示していますけれども、その前に定性的評価が重要な意味を持つというのは、まさにエクステム間において、数少ない大きなプレイヤーが減少するようなタイプの企業結合に対する対処になったという評価もできる。

一般に、独禁法の専門家の中には、狭い集団であればあるほど、独禁法は規制は強化されていいのだという話があって、このプラットフォームにおける多面市場に関する、プラットフォーム市場か、個別市場ということに関して、個別市場を見ることが、競争法の強化につながるからいいのだという評価があるけれども、それはちょっと違うところがあって、束ねた部分におけるレイヤーでの競争者というのが限定されているときに、その限定されたレイヤーでの競争というのが、現実には減少することによって、大きなマイナスがあるような場合というのを見るときにどうするかの問題があって、これは今回の改正の中で、もちろんガイドラインも、基本的にプリンシプルを書くものだけれども、従来公取は実例に合わせて事例ベースで書き込むことが多かった中、事例がないけれども、その場合に、こういう取り組みをするということ、読み込めるような形になっているという点で、特出すべきではないかなという印象を持っております。

○依田座長

ありがとうございました。

時間が来てしまっていますので、ほか、よろしいでしょうか。

私からマイナーな点が1点だけありまして、無料サービスの市場画定のところで、きょう御説明あったように、品質を考慮されるのは大変いいのですが、品質を5%、10%と定義するのは事実上不可能に近いので、定性にいくところもあったのですが、RIETIの川濱／武田論文でもあったように、コストもみたらいかがでしょうか。ユーザー側がプライバシーデータを提供する。そしてそれが漏洩するかもしれない、第三者に利用されるかもしれないというのを、ユーザー側のほうは実質的なコストと見なしています。実は無料は無料ではなくて、月々1,000円程度の実質的なコストがかかっているというふうに換算することも可能です。そうすると、5%、10%と定量的に把握できるので、無料市場を画定するのが用になると思います。

スタートアップに関する買収のことに対する、御意見、コメントが多かったとは思いますが、何かリプライがありましたらお願いします。

○深町課長

ありがとうございます。

今、幾つか御指摘をいただきましたけれども、まずスタートアップのエグジットがやりにくくなるのではないかとか、大企業がオープンイノベーションで買収するのがやりにくくなるのではないかという御懸念をいただいたのですが、我々企業結合審査をするというのは、先ほど川濱先生からもありましたけれども、まさに競争が制限されないかどうかというのを、チェックをさせていただくということで、恐らくスタートアップ企業の買収というのは、多くの場合効率性を生むような、競争促進的な効果が大きいのだろうとは思っております。

ですので、そこは今までどおり、的確に独禁法を運用することで、そういうことにはならないだろうというふうには考えております。

山田先生からあった、2社が1社になることの考え方ですけれども、これは、もともとは長崎の地銀の離島のところから派生している考え方でございます、通常は日本で今、デジタルの関係ではない、もう一つ問題になっている市場がシュリンクしてきて、衰退してきて、少子高齢化で需要が縮小している場合で、今まで3社で、4社で活動はできたのが2社になってしまいよいよシュリンクして、もう1社にならざるを得ないというような場合は、独禁法上問題にならないという考え方を示しているものでございます。ただ、別にそういう場合に限定されるものではなくて、本当に市場規模が小さくて、企業結合をしなくても、放っておいても1社になってしまうというような市場であれば、この考え方は当てはまるということでございますので、そこは案件ごとにケース・バイ・ケースで判断していくということになろうかと思っております。

○依田座長

どうもありがとうございました。

以上をもって、予定していた議題が全て終了しました。

本日は、御参加の皆様から、多様な御意見をいただくことができました。

最後に、事務局のほうから御連絡がございました。

○成田審議官

まず、本日ですけれども、この後、19時ごろから、冒頭申し上げましたように、我々事務局のほうから記者ブリーフィングを予定しております。

ブリーフィングでは、御発言者の名前は伏せた形でやろうと思っております。

それから、議事録の件も先ほど申し上げたとおり、確認させていただいた上で、公表する予定でございます。

それから、今後の予定につきましては、追って御連絡を申し上げます。ぜひ、よろしくお願い申し上げます。

以上です。

○依田座長

以上をもちまして、本日の会議を終了します。

どうもありがとうございました。