

デジタル市場競争会議ワーキンググループ（第20回） 議事録

1. 開催日時：令和3年2月22日（月）13:00～15:00

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

川濱 昇 京都大学大学院 法学研究科 教授

伊永 大輔 東京都立大学大学院 法学政治学研究科 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

（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

4. 議事

（1）消費者庁からの報告（デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引に  
おける環境整備等に関する検討会報告書）

（2）公正取引委員会からの報告（デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書）

（3）デジタル広告市場の競争評価（諸課題についての考え方）

5. 配布資料

資料1 消費者庁提出資料

資料2 公正取引委員会提出資料

資料3 事務局提出資料

○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、泉水議員に御参加いただきます。

上野山議員、川本議員、塩野議員、森川議員は御欠席です。

増島議員は途中からの御参加です。

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

○成田審議官

本日もお忙しいところ、ありがとうございます。本日は、議題が3つございます。

最初に、消費者庁から資料1について、法案についての御報告をお願いいたします。

その後、2つ目の議題は、資料2の関係でありますけれども、公正取引委員会のほうで、先週、公表されましたデジタル広告の実態調査書についての御報告をいただきます。

3つ目が、我々内閣官房のデジタル市場競争本部のほうで整理をさせていただきました、デジタル広告の競争評価についての御議論をいただければと思います。資料3に沿って議論をいただきたく、お願いします。資料3は公表を予定しております。

いつものとおり、議事録につきまして、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、本日夕方、記者ブリーフィングを予定しております。

私からは、以上です。

○依田座長

それでは、早速、1つ目の議論に移ります。

消費者庁様から約10分間で御説明いただいた後、意見交換を行います。

意見交換に10分ほどございますので、御意見のある方のみ、自由に御発言いただければと思います。

それでは、消費者庁様、説明をお願いいたします。

○消費者庁黒木課長

お時間をいただきましてありがとうございます。消費者庁消費者制度課の課長をしております、黒木です。

お時間がございますので、早速、説明に入らせていただければと思います。

先ほど、消費者庁での法案のというお話がございましたが、今日御説明させていただきますのは、1月25日に、こちらも依田先生に座長をお務めいただいております、消費者庁での表記の検討会における報告書が取りまとまっております。これも踏まえて現在、法案化、作成作業中でございますが、本日は、この報告書の御報告をさせていただければと思います。

内容は、1ページのところから、時間の関係で大分はしょっての御説明になります。「はじめに」のところ、報告書でございますけれども一定のコアとなる考え方を確立してと

いうことで、御議論いただいた結果を報告書にまとめております。

3 ページのところに移っていただきまして、どういうところを対象にするのかと、対象とすべきデジタルプラットフォームの範囲ということで、デジタルプラットフォームにつきましては、御承知のとおり、取引型だけではなくて非取引型も含まれるわけですが、取引型のプラットフォームについては、消費者は、これを消費者取引の場として認識し、場が公正なものであると信頼して取引を行っているということで、その安全安心が確保される必要性が高いとしております。

この取引型につきまして、大小様々の規模が存在し、あるいはそこで扱われているもの、商品、役務、権利等様々な取引の場となっているわけですが、取引に不慣れな者あるいは悪質な事業者であっても、売主として参入が容易になるといった特性というものは、規模や取引の対象によって変わるものではないということで、すき間のない対応を図っていくためにも、これら取引型のデジタルプラットフォームであれば、規模や取引の対象によって区別を設けず対象とすることが適当ということでございます。

一方で、非取引型につきましては、取引型のデジタルプラットフォームと同等に扱うことは困難という整理をしております。

その上で4 ページのところ、最後のほうでございませうけれども、しかしながらというところからでございますが、少なくとも、売主による行政規制違反がなされている場合に、典型的に「場」を利用する他の消費者にも被害が及ぶ蓋然性が高いということを踏まえまして、売主の行為の法的責任が明確であるということもあり、行政規制違反の防止あるいは被害救済のために、各デジタルプラットフォーム企業に共通して期待される役割というものをも明確化し得るのではないかとということで、場の提供者として少なくとも売主の行政規制違反について対応を求めることをコアとなる考え方としていくということをもとめております。

その上で、少し飛ばさせていただきますと、6 ページのところから、昨年の夏、8月に取りまとめた論点整理との関係を若干整理しております。

論点整理の中では、優先的に検討すべき課題というものが4つございました。課題1、課題2、課題3、課題4とあるところでございますけれども、これとの関係の整理をしております。

課題1につきましては、違法な製品あるいは事故のおそれのある商品等に関わる取引による重大な消費者被害の防止ということでございませうけれども、この違法・危険商品であるにもかかわらず、デジタルプラットフォームにおいて販売条件等の表示が不適正であり、消費者がそれと知らずに誤認して購入すること。すなわち、虚偽・誤認表示の問題と捉えられるのではないかとということでございます。

この点につきまして、7 ページの上のほうでございませうけれども、売主が事業者であれば、特定商取引法あるいは景品表示法の行政規制として広告規制が課されたりということでもありますけれども、その売主の所在不明等の問題によって、行政庁による法執行等が困

難になる場合があると。

しかし、そのような場合であってもデジタルプラットフォーム上で、そのような商品の表示が継続している限り、消費者がこれを購入して被害を受ける可能性があることから、このような場合に、デジタルプラットフォーム企業が表示を排除、是正することが不可欠だという整理をしております。

課題3につきましては、売主は反復継続的に事業活動を行う上で、特定商取引法上の販売業者として名称、住所等を表示する義務が課されることとなります。

しかしながら、それに虚偽がある場合には、買主は、デジタルプラットフォーム企業が有する情報を手がかりとするほかはないということで、データプラットフォーム企業がその保有する情報を開示するという事は、紛争解決のために果たすべき対応と位置づけることができると整理をしております。

以上のように、課題1、課題3については、売主が事業者である場合、すなわちBtoCの取引である場合においては、新規立法で対応することが適当であろうということでございます。

あわせて課題4につきましても、自主的な取組や開示の促進の観点から新規立法において、デジタルプラットフォーム企業が自主的な取組を通して果たすべき役割を示し、あるいは開示の仕組みを設けることが適当としております。

他方で、課題1、課題3について、いわゆるCtoCの場合、売主が消費者である場については、これと同等に考えることは難しい。なぜならば、消費者が売主、消費者といますか、事業者ではない個人が売主側に回る場合には、特定商取引法上の表示義務等もないということでございますので、そのように売主が負うべき行政上の責任がない中で、デジタルプラットフォーム企業が、売主、買主いずれのほうの、いわゆる消費者を見て、消費者保護のための取組を行うべきかということは、必ずしも明確とは言えないであろうということでございます。

課題2につきましては、これは、マスクの不正転売等のときに問題になったということでございますけれども、消費者保護の観点からとは少し性格が異なる面があるということで整理をしております。

その上で、9ページ以降で新規立法の具体的内容等ということで、おまとめをいただいております。

9ページの下、取引デジタルプラットフォームの定義につきましては、最初のほうで述べましたものと重なりますので省略をさせていただきます。

10ページの2.のところで、具体的な内容でございますけれども、取引デジタルプラットフォーム提供者の努力義務として①、②、③とあり、①が、販売業者と消費者との間の円滑な連絡を確保するための措置を講じる努力義務。

それから、②としまして、販売条件等の表示に関する苦情等があった場合に必要な調査等をする措置。

③としまして、販売業者等の所在地等の確認のために、必要に応じて販売業者に対して資料の提出を求めるということ。

これらについて努めるものとするのが適当であろうということでございます。

また、講じた措置の概要等について開示すること、これも努力義務として定めることが適当としております。

また、これらの措置に資するための指針を定めるべきであろうということでございます。

それから11ページ、3.のところに行きまして、商品等の販売停止等ということで、消費者庁は、①、②のいずれの要件を満たす場合ということになりますけれども、取引デジタルプラットフォーム提供者に対し販売の停止その他必要な措置を要請することができるものとするとしております。

2つの要件、1つ目が、著しい虚偽表示あるいは著しい優良・誤認表示等が、安全性に関するもの等について認められるという点。

2つ目の要件としまして、その表示をしている販売業者等が特定できない等販売業者が捕捉できなくて、その販売業者等によって当該表示を是正することが期待できないという場合。

この2つの要件を満たす場合に、先ほどの要請をデジタルプラットフォーム提供者に対してすることができるということでございます。

それから、要請に関し、公表する仕組みを設けること。

それから、取引デジタルプラットフォーム提供者が要請に応じて措置を講じた場合に、販売業者との関係で免責されるようにするというところでございます。

12ページに行きまして、4.のところ、売主の身元に関する情報の開示の請求ということでございます。

これは消費者、買主側の消費者が一定の金額以上の金銭債権、自らの損害賠償請求権でありますとか、その他の金銭債権を行使するために確認する必要がある場合に限り、取引デジタルプラットフォーム提供者に対して販売業者等に関する情報の開示を求めることができるものとするということでございます。

もちろん、ただしということで、信用棄損等の目的を有する場合には、開示の請求の対象外とするべきであるという点。

それから、開示請求を行うに当たって消費者は、情報の確認が必要な理由でありますとかあるいは必要な確認したい情報は何かというようなこと、そのようなものを明らかにしていくということにしております。

それから、販売業者等に対して、取引デジタルプラットフォーム提供者は、連絡を取ることができない場合を除いて、その意見を聞かねばならないものとするとしております。

それから、13ページに行きまして、5.のところ、取引デジタルプラットフォーム官民協議会ということで、行政機関あるいは取引デジタルプラットフォーム提供者からなる団体、

消費者団体、あるいは独立行政法人等からなる官民協議会をつくるということをしてはどうかということでございます。

それから、官民協議会については、守秘義務がかけられるようにするということが14ページの一番上の○のところに書いております。

それから、14ページ後半の6.のところで、申出制度ということで、何人も取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益が害されるおそれがあると認めるときは、消費者庁に対して適切な措置をとるべきことを申し出ることができることとするということとでございます。

16ページ以降で、今後の検討課題ということで、1. CtoCの取引の場となるデジタルプラットフォームについてでありますとか、あるいは2.その他のところで、デジタル広告あるいは、悪質なレビューの問題、それからパーソナルデータのプロファイリング等に基づく表示の問題等々につきましては、実態調査等を進めた上で検討していくべきという整理をしているところでございます。

簡単ではございますが、私からは以上でございます。

○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。

今回は、指名いたしませんので、御自由に御発言を、そのままお声で発言いただければと思っております。どなたからでも結構ですので、御確認を含めて、どうぞ、御発言をお願いいたします。

どうぞ、お願いします。

○川濱議員

今回のこの報告書及び新規立法というのは、第一歩だと思うのですけれども、確認したい点がございまして。ここでは、違法な製品の販売に関わるような問題に関わって、例えば、特商法、景表法の問題を考えていくと、これは、現代の法のづくりが、そうなっているから仕方ないところだとは思うのですけれども、プラットフォーム上の場合だったら、消費者が売り手になるようなタイプの類型も、かなり戦略的に多いのではないかと思うのですけれども、特に景表法が、その場合に関して、法の何かがあるということは、これは非常に顕著な事実だと思うのですけれども、それに対する何らかの手当等々は話題にはならなかったのでしょうか。

○依田座長

ありがとうございます。一通り、全て質問を聞いてから消費者庁様からリプライをいただきますので、今の川濱先生のCtoCの問題が、まず、第1点。

皆様、どうぞ。

○川濱議員

今のはCtoCではなくて、CtoBの場合であっても。

○依田座長

CtoBでもね、分かりました。CtoXで、了解しました。

ほかにどうぞ、ありましたら。

では、ひとまず、事務局のほうから、今の川濱先生の御質問をお願いします。

消費者庁様のほうから。

○消費者庁黒木課長

御質問いただきまして、ありがとうございます。

まず、1点、先ほど少し御説明を飛ばしてしまいましたけれども、10ページのところで、CtoCといいつつも、そこに隠れBというか、事業者と見なされるものが入っている場合には、これは今回対象にすべきという点が、まずあるということでございます。

その上で、今、川濱先生の御指摘の、純粹に、いわゆるC、事業者でないものが売り手に回る場合があるのではないかと、その点について何らか議論がなかったのかという御質問かと思えます。

それにつきましては、今回対象にできないというのは、先ほども若干御説明をさせていただきましたが、現行の法律、景表法、特商法、もちろんそうですけれども、それにおいて、事業者でない者が売り手に回った場合を、何らか行政規制等の対象にするというものはほとんどないということでございます。

そういう中で、その取引の場を提供しているデジタルプラットフォームが、その中でどういう役割を果たすのかというのを、今時点で考えるというのはなかなか難しいのではないかとございます。検討会におきましても、特に民法学の先生などから、従来の考え方、これまでの法律の立てつけというのは、一個人が売り手に回るがあったとしても、それは相対であるとか、顔の見える形でというようなものがほとんどである。しかし今、デジタル化あるいはこのようなデジタルプラットフォームという場ができてきたことによって、一個人が不特定多数のものに対して、売り手に回ることができるというような社会になってきていると。それは大きな変化であるので、まず、そこをどう考えていくのかというのは、大変難しい問題けれども、そこをしっかりと考えていかなければならないのではないかとというような御指摘があったということで、すみません、御検討状況の御紹介にとどまりますけれども、そういう御指摘がございました。

○依田座長

端的に言えば、大変な激論がありましたし、委員の先生としては、CtoCのほう、CtoXのほうまで見ていかないと、十全たる消費者保護に至らないのではないかと議論が大勢ではありましたが、根拠法の整理、特商法等の整理が必要といった、第一歩としてはそこまでいかない。隠れBはしっかりと取り締まっていくので、CtoCの中でも隠れBが入っている場合は、この法律の対象となり得ます。

○川濱議員

ちょっと待ってください。今の私の質問を誤解されているみたいで、CtoCの場合に関し

て議論があったことは、これはよく分かりますし、これは難しい問題と分かるのですけれども、もっと簡単な問題として、CtoBで、買い手側はBなのだけれども、それが、C側からいろんなものを買いはじめるといったパターンを取引というのが、少ないながらも、特にプラットフォームを利用することによって、効果的に行える場合があって、このときに、Bとしての買い手側のほうが不当な表示を行う可能性があるけれども、現行の景表法では、その部分の非対称があるので、これは、比較的大きな議論なく、手当のできる場合なのだろうと。

本来だったら、独禁法の本則のほうでも、指定で対応できるぐらいの話だけれども、一応今のところ現行法では、そういう立てつけになってこなかったもので、これは、比較的対応して、その後、本格的にCtoC、ないしCtoXにというのも、検討課題ではないかと、この問題は、比較的多くの機会でも、景表法に関連していた問題点なので、それを質問した次第です。

○依田座長

では、もう一度消費者庁のほうからお願いします。

○消費者庁黒木課長

ありがとうございます。

そういう意味では、CtoBの場合にというような御議論というのは、すみません、この消費者庁の報告書の検討会では、ほとんどされていなかったかと思います。御指摘は、景品表示法のほうなどで、いろいろ考えていく余地があるのではないかと御指摘かと思えますので、担当のほうにも伝えまして、何か考えていくことがあるのかというのを検討してまいりたいと思います。ありがとうございます。

○依田座長

ありがとうございます。

もう一つ、あるいは二方、いかがでしょうか、どなたかございませんか。

お願いします。

○生貝議員

東洋大学の生貝です。ありがとうございました。

今回も、官民協議会というものが位置づけられているように、こうした取組を進めていく上では、ソフトローの部分というのが大変重要ななと思っております。

そうしたところ、今回、CtoCは、基本的に対象外であるけれども、隠れBはしっかり対応していくなどと申し上げましたときに、御承知のとおり、現在、既にシェアリングエコノミーに関しては、シェアリングエコノミー協会様たちによって、シェアリングエコノミー認証制度というソフトローが動いているわけがございますけれども、ああした取組と、今回の法案については、何かしらの接点や関連性というものはあるのでしょうか。もし、何かあれば教えていただければ幸いです。

○依田座長

消費者庁様、お願いします。

○消費者庁黒木課長

この検討会でシェアリングエコノミー協会さんの認証制度を直接取り上げたということではございませんけれども、検討会でもシェアリングエコノミー協会さんからもヒアリング等させていただきましたし、あるいは、事務局のほうでもいろいろ御意見を伺ったりしてきていまして、そういう中でも、たびたびシェアリングエコノミー協会さんからそういう認証制度というようなものも、果たすべき役割があるのではないかというような御示唆等をいただいているところでございます。

今後、シェアリングエコノミー協会さんもCtoCの場面も多いのだけれども、BtoCと混ざっているものも当然あるし、あるいはBtoCのプラットフォームというものも、当然あるので、官民協議会などの場あるいはその意見交換などもしっかりしていきたいという方向で、お考えいただいているものと承知をしておりますので、今後も意見交換等をしていきたいと思っておりますし、シェアリングエコノミー協会さんがこの報告書が出た後だと思えますけれども、意見書をお出しになっている中にも、認証制度などにも触れた御指摘、御意見があったかと思っております。今後も引き続き、意見書の御趣旨なども意見交換等を通じて、私どもでも把握していきたいと思っております。

○生貝議員

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。

では、お時間がまいりましたので、次に行きたいと思いますが、今回はこういう形で、最初の第一歩で、デジタルプラットフォームの公的役割というのが、新法でうたわれますので、そういうものを基にして、先ほど議論になったCtoXあるいはシェアリングのようなものや、プロファイリング、ターゲティングのようなサービスについて引き続き検討が必要になっていくと考えております。

ありがとうございました。1つ目の議題を終了いたしまして、デジタル広告に関する議題に移ります。

公正取引委員会と内閣官房から、それぞれ15分程度で御説明をいただいた後に、意見交換をお願いしていきます。

意見交換では、生貝議員を先頭に名簿順にお一人3分ずつ、前半、後半に分けて、議論していきたいと思っておりますので、まず、公正取引委員会様のほうから、説明をお願いいたします。

○公正取引委員会鈴木調整官

公正取引委員会でございます。担当の鈴木でございます。どうぞ、よろしく願いいたします。

本日、先週、17日に公表させていただきました、デジタル広告分野の取引実態に関する

最終報告書につきまして、その概要を簡潔に御説明させていただきたいと思っております。

1 ページ目でございますが、既に昨年の4月に中間報告をさせていただきましたが、趣旨等、その際にも御説明させていただいたと思っておりますけれども、デジタル広告というものがデジタルプラットフォーム事業者にとって非常に収益源として大きな存在となっていること、また、様々な関連する事業者、特にメディアに対していろいろな影響を与えているということを調べるという意味で、今回実態調査を行ったものでございます。

既に中間報告の際に御説明させていただきましたとおり、アンケート調査を事業者向け、消費者向けとさせていただきますが、その後、我々のほうでヒアリング調査を実施しております。

今回の最終報告の主たる内容につきまして、ヒアリング調査であるとか、その後のプラットフォーム事業者から提出いただいたデータ等に基づくものを取りまとめたという形でございます。

それから、1 ページ目の一番下に書いてありますけれども、この分野につきましては、海外でも様々な国や地域が同じような問題について取組を行っておりまして、特にイギリスとオーストラリアにつきましては、我々と同じような形で広告について実態調査を行っておりましたので、それらの国の当局とは、我々は、いろいろと意見交換等を実施して協力を行ってきたというものでございます。

次のページをお願いいたします。

こちらは、中間報告の際にも御説明させていただきましたけれども、この市場規模というのがデジタル広告で、2019年2兆円程度、我が国の総広告費7兆円ということですので、30%程度で増加しつつあるということを説明させていただいております。

次のページをお願いいたします。

今回の実態調査の中で、そもそもデジタル広告につきまして、左側に書いております3つの種類に分けて分析・検討を行わせていただいております。

1つ目が検索連動型広告、2つ目が所有・運営型と呼ばれるデジタルプラットフォーム事業者が自ら所有して運営しているような媒体に広告を載せるようなタイプの広告。

3つ目としまして、オープン・ディスプレイということで、デジタルプラットフォーム事業者以外のウェブサイト等で、新聞社のウェブサイト等に表示される広告と3つに分けて分析をさせていただいております。

いずれにつきましても、非常にデジタルプラットフォーム事業者が強い存在であるということを、今回示させていただいておりますが、それが、次のページをお願いいたします。

このページ、1つポイントでございますが、それぞれの先ほど御説明した広告分野につきまして、デジタルプラットフォーム事業者の方々に御協力いただきまして、いろいろなデータを出していただきました。

それらに基づきまして、いわゆる市場シェアのものを書かせていただいております。検索連動型広告につきましては、グーグルが70から80%のシェアがあると。それから、所有

型広告につきましてはフェイスブック、ヤフー、グーグルの3社が、それぞれ、少なくとも10から20%程度のシェアを持っている。

それから、オープン・ディスプレイの分野でございますけれども、ここは、様々なサービスが提供されている分野でございますが、いずれにつきましても、グーグルが特に強い地位にあるということを示させていただいております。

次のページをお願いいたします。

こちらは、地位に関するまとめということでございます。

これは省略させていただきまして、次のページをお願いいたします。

この6ページから先が、今回ヒアリング調査等で明らかになった問題点について取りまとめたものでございます。

1つ目の問題としては、契約の設定・変更等について、左上に書いてありますアンケート調査の結果で、関係する事業者の方々がどのくらいの割合で問題があるという回答をされたかというのを書いた上で、左側のオレンジ色のところですけども、ヒアリング調査の中で、いろいろな具体的な御指摘がございましたので、そういった御指摘について書かせていただいております。

右側の青い部分で、デジタルプラットフォーム事業者側からの説明がいろいろございましたので、それを書かせていただいた上で、下のグレーの部分でございますけれども、場合によって独占禁止法上どういった問題が生じるのかということ、上の半分を書いておまして、一番下で書いてございますのが、そういった問題が起こらないようにするためにはどういった取組が可能なのかということ、望ましいのかということを書かせていただいております。

この先は、同じような形で調査の報告が続きますので、少し飛ばさせていただきます、14ページまでお願いいたします。

今までのところが事業者間の取引の関係でございましたけれども、14ページから17ページまでの部分が、消費者とデジタルプラットフォーム事業者の取引ということで、こちらにつきましては、令和元年12月に公正取引委員会のガイドラインを出させていただいておりますけれども、消費者とデジタルプラットフォーム事業者の間でも、個人情報データのやり取りと、検索サービス等のサービスの提供というところで、一定の取引関係があるのではないかとということで、それを前提に、優越的地位の濫用の問題が生じ得ないかどうかというところの検討をさせていただいたところでございます。

16ページに飛んでいただけますでしょうか。

今回の実態調査の中で、2点ほど、具体的な問題点となり得るポイントとして挙げさせていただきます。

1つ目がプライバシーポリシーの中で、デジタルプラットフォーム事業者の方々、いろいろなサービスを提供しているわけですけども、どのサービスで取得した情報を、どういったサービスの広告に使っているかというところが、対応関係等、不明確になっている

ところがあるということで、こういったことについて、場合によっては、個人情報の不当な取得等に当たるのではないかという点を指摘させていただいております。

もう一つ下のところに書いてございますとおり、オプトアウトをユーザーが選択した後でも、一部のユーザー情報、具体的に申し上げますと、位置情報であるとか、ユーザーIDにひもづいたユーザーの属性に関する情報のようなものが、広告のために利用されているというような状況が見受けられましたので、そういった場合につきましては、個人情報の不当な利用に当たり得るのではないかということで、2つ具体的な指摘をさせていただいております。

1 ページ飛ばしまして、18ページをお願いいたします。

これらは、報告書で言いますと、最後の部分にありますけれども、今回デジタル広告が伸びているということが、どういう影響を与えるかというところで、逆になかなか厳しい状況にあるといたしますか、代わりに収益が減っているようなところもございまして、それが具体的に申し上げますと、既存のマスコミ4媒体の広告費がこのように、やや減少傾向にあるという状況があります。

こういったところの影響につきましても、公正取引委員会のほうでどういう影響が出ているのか、こういった指摘があるのかというところをまとめさせていただいております。

ちょっと飛ばしまして、22ページをお願いいたします。

以上、駆け足で概要だけ御説明させていただきましたけれども、まとめといたしまして、今回の報告書の中では、対事業者の取引、それから消費者との間の取引、また、媒体社、メディアの競争にどういった影響があるのかといったところの3点につきまして、報告書の中で取りまとめをさせていただきました。

次のページをお願いいたします。

今後の公正取引委員会の取組でございまして、今回、こういった報告書を出ささせていただきましたと、我々の公正取引委員会の考え方を示すことによって、今日もいろいろとメールで情報を寄せられておりますけれども、具体的にこういう場合、問題ではないかというような情報が寄せられた場合に、我々として、問題となるというようなケースについては厳正に対処してまいりたいと思っております。

2つ目としまして、今回、デジタル広告の問題につきましては、デジタルプラットフォーム事業者が、いろいろ過去に買収等を繰り返した結果、生じてきている部分もございまして、引き続き公正取引委員会としては、令和元年に改定した企業結合ガイドライン等を踏まえまして、迅速かつ的確な企業結合審査を行ってまいりたいと考えております。

3つ目としましては、今回デジタル広告について実態調査を行いましたけれども、これまでもアプリストアであるとか、オンラインショッピングモールについての実態調査を行ってございまして、引き続き、このデジタルプラットフォームの事業活動に関しまして、実態調査を継続して取り組んでいきたいと考えております。

4つ目としまして、まさに今日、私、御説明させていただいているのも、その一環とい

うことですが、各関係省庁、また、内閣については、デジタル市場競争本部と、積極的に連携協力していきたいと考えております。

それから、こういったデジタルの問題は、日本の問題だけではございませんので、今回もイギリス及びオーストラリアとも協力させていただきましたが、引き続き海外の競争当局とも協力を進めていきたいと考えているところでございます。

ちょっと駆け足になりましたけれども、私からの説明は、以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、内閣官房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。資料3につきまして御説明申し上げます。

今、公取委さんからも御報告がございましたけれども、資料につきましては、皆様に多大なる御協力をいただきまして、いろいろと議論を進めてまいりましたけれども、関係者からのヒアリング、それから、プラットフォーム事業者とも質疑、意見交換を続けてきております。

そういう中で、今回、この資料3自体は、この各課題についての論点整理、考え方について少し整理をさせていただいて、今日改めて、公取委さんの報告も出ましたので、御議論いただければと思っております。

その中で、1から10の課題に加えて、⑧-2ということで、ヒアリングの中でいろいろ出てきた問題として、取引先事業者の事業活動に対する制約ということ⑧-2として位置づけさせていただいております。

それから、④-1と⑦につきましては、今、整理検討中ということで、この資料には含まれておりません。

それから下の段でありますけれども、先ほど申し上げましたように、この資料自体は、皆さんの議論用として、考え方のところまでですけれども、具体的な対応の方向性については、今後検討していくという位置づけにさせていただいております。

この資料につきまして、今まで資料については検討途中ということで公表しておりませんでしたけれども、この資料自体は、皆さん、今日御議論をいただいて、もし、問題がなければ公表させていただこうと考えております。

次のページをお願いいたします。

基本的な構成として課題ごとに問題の所在という(1)、それから(2)として考え方、それで青い矢印の下に、そういう中で対応の方向性をどうしようかということについては、ここは基本的にどうするかという位置づけになっております。(1)については、特に中間報告を出させていただいた後に、広告主の方々、パブリッシャーの方々、アドテク事業者の方々、あるいはプラットフォーム事業者から、どんな声が寄せられているか、あるいは、我々がお聞きしてきているかということ。ここを中間報告のアップデートとして書か

せていただいているということが1つ。

それから、それに対して(2)にありますように、どういう考え方にするのかということ、中間報告の後の追加情報を含めて、さらにアップデートした形でお示しをしていくという位置づけで考えております。

課題1の、いわゆるアドフラウド等の質に関する問題につきましては、これまでも御説明を申し上げておりますように、問題の所在のところにありますように、広告主だけでなく、パブリッシャーからも、一定のものについての情報の提供を求める声があると。

プラットフォーム事業者の皆さんからは、場合によって、例えば、アドフラウド判定結果の詳細情報を提供すると、リバーエンジニアリングされてしまって、悪意のある人々に悪用されるリスクがあるということで、少し慎重に検討すべきだという、そういうコメントも来ております。

考え方でございますけれども、これも今まで何度か御紹介してきておりましたが、今、各関連する業界団体が協力をして、JICDAQという組織を作って、この問題に取り組もうということで自主的な取組が始まろうとしているということでもあります。

これについては、非常に前向きに捉えていいのではないかと、評価してよいのではないかと。

他方で、情報を提供し、提供できる範囲で提供して、なるべく透明性を高めていくという意味では、この考え方の2つ目と3つ目の丸にありますように、いずれにしても、非常に、広告主にとってもパブリッシャーにとっても、請求の前提となったりとか、あるいはリスクにつながるような情報であるという観点で、非常に重要な情報であるわけですが、プラットフォーム事業者に依存せざるを得ない状況の中で、どこまで、そういう情報提供を求められるのかということ、国民でなかなか限界があるのかなということがあろうかと考えております。

他方で、リバーエンジニアリングのリスクであったりとか、プライバシー保護には十分注意しながら考えていく必要があるだろうと。

なお、JICDAQによる取組、これは結局、例えばウェブサイトであれば、サイトがきちんと対応しているということを認証しながら、そういう安全安心なサイトということに、多く出してもらうということに狙いがあるわけですが、そういう意味では、このJICDAQの取組というのが、うまくワークするかどうかという観点においても、一番下の丸の下3行のところにありますように、より透明性を広告主ないしはパブリッシャーに対して高めていくことによって、質に対する意識を高め、そうすると、この認証の仕組み自体も、より多くの広告主の方々に使っていただけると、パブリッシャーの方に使っていただけるという意味で、ある種、相乗効果が出るのではないかとということも考えられるのではないかと考えております。

以上などを踏まえて、最終的にどういう規律を設けるかということ、先ほどの報告のあった、公取委さんの報告書なども含めて、考えていきたいと思っております。

それから、次のページでございますけれども、構造は同じでございますけれども、課題②、これは価格の透明性ということで、問題の所在のところは、従来からお話をしているところと、基本的に同じでございます。パブリッシャーにとって非常に不透明で、広告主にとっても、将来の配信先への懸念があるという中で、他方でプラットフォーム事業者と、4つ目の丸でございますけれども、直接契約当事者でない人に対して、営業上の秘密に当たるような情報を開示することになるのではないかとといったような指摘も来ている。

それから、中間報告で取引IDといったようなアイデアもあるのではないかとということでありましたけれども、なかなかこの表示ベースで支払いを受けるパブリッシャーサイドとクリックベースで課金される広告主との関係で突合が難しいという技術的な問題もあるとといったような指摘も受けております。

以上を踏まえ、透明性を高めること自体は、広告主の意識を高めること、それからパブリッシャーが自らのコンテンツを評価してもらえよう取組につなげていくということでもありますので、そういう意味で、一番下のところでございますけれども、こういった関係者により、市場健全化に向けた取組を早期に促していくと、なるべく早い段階でそういうことにつながるような手法を少し考えていく必要があるだろうということです。

次のページ、3番目になります。

第三者による到達指標の測定ツールに関する話で、これも、問題の所在のところでも、御議論いただいているように、客観性を持ったデータを提供する、知るべきであるという意味で、第三者の測定、特に、それによって横串での比較ができるということが重要ではないかと。

他方で、2つ目の丸にありますように、なかなか受入れ自体が制限されていたりとか、あるいは手法が制限されていたりとか、審査、プロセス等々が、基準等が不透明だといったような声もあるということでございます。

これについて、冒頭申し上げましたように、(2)の考え方にありますように、今、まさに人に広告を当てることで、従量的に費用が発生する仕組みになっている中で、取引のベースとして非常に重要な情報ですので、こういった第三者の評価、横串での比較というのは、極めて重要である、それに対して、受入れの透明性といったものを図る必要があるのではないかとということに記載させていただいております。

次のページ、④-2でございますけれども、これは、いわゆるオーディエンス・データが出てこない、ウォールド・ガーデン問題でございます。

問題の所在のところは、広告主の不満の声等々、なおかつ、中間報告以降、いろいろと広告主の方々からも御意見をさらに伺って、こういう情報がほしいといった例が出ているということを書かせていただいております。

ここに書いておりますように、この問題についての考え方でございますけれども、まさに広告に反応した、あるいは反応しなかった消費者の方々のお趣味嗜好等に関する情報、いわゆるオーディエンス・データについて、もともと広告主も自らいろいろカスタマーに関

するデータを提供しながら、自分が広告費を支払って得られた結果の情報であるにもかかわらず、これに対して、十分なフィードバックが得られないということで、考え方の1つ目の丸の下3行でございますけれども、プラットフォーム事業者自身は、自らがターゲットティングの精度を高めることに利用できるのに対して、広告主に対しては、顧客理解や配信精度の向上のために使用することに制約がかかっているという状況について、これを改善していく必要があるのではないかとといったような考え方に整理させていただいております。

それから、次のスライドの④-3、⑤、⑥、いわゆるブラックボックスに起因する利益相反とか自社優遇についてでございます。

問題の所在につきましては、これまでも御議論いただいたとおりのことで書いてございますが、大きくマッチング・入札に係るプロセスなどが不透明であるということ。あるいは、プラットフォーム内でのデータの利用の対応が不透明であるといったようなことで、利益相反や自社優遇に対する懸念があるということでございます。

(2)の考え方でありまして、この広告市場の特徴として、1つ目の丸の最後にありますように、自動で高速で膨大な処理が行われていると、そういうことに対して、2つ目の丸、④、⑤でございますけれども、客観的公正性担保のルール、枠組みがないということでブラックボックスになってしまっているの、最後の丸の2行目にありますように、不利益があったとしても、そのことを認知すること自体が、非常に難しい、検証することは難しいという環境にある中で、どのような規律を考えるのかといったようなことを書かせていただいております。

次のスライド、課題⑧です。これは、ルール変更と、今回、加えております事業活動に対する制約に関する話でございます。

こちら、これまで御議論をいただいていたように、一定の事前通知、説明はなされているものの、場合によっては十分な期間がない等々の問題があったりとかすると。

それから、多くの取引先事業者から聞こえた声は、2つ目の丸ですけれども、交渉の余地が基本的にないというところに対する不満の声が多く聞かれたということでございます。

3つ目でありまして、これは、ビジネス上、そういう対応をしていることには、一定の合理性はあるのだと思いますけれども、相対的に小さい中小事業者に対する体制、プラットフォーム事業者の体制というのが十分になされていないために、中小事業者が、こういうシステム、ルール変更について、やや苦勞しているところがあるとのことでございます。

ということで、ビジネス上の予見可能性を確保したいとか、プラットフォーム事業者の恣意的な判断を防止するという観点から一定の規律を設けるべきではないかと記載しております。

次のスライド、課題の⑨でございますけれども、検索エンジンにおける主要なパラメータ等の開示、苦情・相談への対応、これも、これまで御議論いただいていたとおりのライ

ンで記載させていただいておりますけれども、非常に検索エンジンというのは、1つ目の丸でございますけれども、ウェブサイトが事業活動上活用している事業者からすると、取引への誘引効果が生じることを期待しているという意味で、そこでどう表示されるかというのは非常に事業経営に大きな影響を与えていると思っております。

これに対して一定のパラメータ等については、情報の公開はされているわけですが、ウェブサイト運営事業者のほうから説明が抽象的であったりとか、結局、第三者情報をフォローせざるを得ないといったような指摘があるということでもあります。

もう一つは、検索アルゴリズム、パラメータ等に関する話については、問い合わせても意味がないと、問い合わせ先がないといった指摘が、いろいろな関係者から聞こえてきているという状況でございます。

そういう意味で考え方でありまして、プラットフォーム事業者も一定の努力、取組を行っていることは事実でありますけれども、改善の実効性を高めるという上で、まだ改善の余地が大きいのかなという状況にあると。

他方で、この開示であったり、いろいろな体制を考えるに当たっては、やはり検索については、2つの丸でありますけれども、特定の者にだけに情報を提供してしまうと中立性の阻害という懸念もありますし、膨大な数のウェブサイト運営事業者を相手にしているという意味で、対応の仕方ということは、必要かつ合理的な範囲ということを考えていく必要があると、そういったことを踏まえてどうするかということなのです。

最後に課題⑩でございます。次のスライドですけれども、パーソナルデータの取得・利用に関する懸念ということで、問題の所在のところは中間報告で整理させていただいたように、取得・利用に関する透明性や同意のコントロール実効性の担保がどうなのかといったようなことが課題になっているのかなと。

これまでもヒアリング等々、プラットフォーム事業者からも聞いてきておりますけれども、プラットフォーム事業者においては、一定の様々な対応をしてきているところはあるということかと思っておりますけれども、他方で、複雑なデータの流れであるとか、結局のところ、どういうデータがどう処理されて、この広告が出てくるのかということについては、必ずしもまだ十分な理解が得られていないという状況であったりとか、2つ目の丸にありますように、様々なオプションなども提供されているわけですが、十分に認知し、活用されているという状況とはまだ言えないのかなということで、この辺りをどう改善していくかという意味において、何らかの枠組みが要るのではないかと考えてございます。

私のほうからの御説明は、以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

ただいま、公正取引委員会様、内閣官房様から御説明いただきましたので、意見交換に移ります。

2 グループに分けて、生貝議員、川濱議員、伊永議員の順に、3名からまず伺います。

それでは、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す。私から3点、手短かにコメントを申し上げます。

まず1つは、やはり、公正取引委員会様の報告というのは、非常に詳細な重要な内容だったと思います。

やはり、どうしても、その中で、プラットフォームの利用者側とプラットフォームの側の言い分というのが、少なからず異なっているといったような部分もあると。

これは、やはり現状の調査というところの範囲ですから、まさに、そのような記述を前提にするということ自体、非常に理解できる場所ではあるのですが、やはり、例えば、制約があるのか、ないのか、実際にこういう契約が結ばれていたのか、いないのか、あるいはさらには、それを超えて、実際にアルゴリズムを含めてブラックボックスと呼ばれるところを含めて、どのような動きをしているのかといったようなことの検証ということが、こういった競争を評価する上でも大変重要であろうところ、例えば、透明化法のような枠組みで、どこまでまさしく正確な情報を入手した上で、的を絞った対応ができるのか、あるいは、さらに例えばEUのデジタル市場法の中ですと、19条で、かなり踏み込んだ情報提供の要請という法律的な措置も含まれていますけれども、まさしく、本当の意味での透明性と、その透明性というものは、まさしく当局の側が正しく情報を得るといったようなところも含めて、どのように設計していくかというのが、極めて重要でありますので、その必要性とここの在り方というものをよく検討していく価値が、特にこの分野は非常に高いのかなと感じたのが、まず、1点目です。

2点目に関しまして、私自身、この検討会の中でも何度か触れさせていただいたところでもありますけれども、この媒体間の競争という論点で触れさせていただいているところ、非常に難しくも大変重要な問題だと思っております。

そうしたときに、やはり競争、そして、それが与える民主主義社会の根幹への影響という問題、そして、御承知のとおり、今、世界各国で、まさしくそれが様々な議論の非常に大きな中心となっているといったような中で、今、どのような対応を誰がするべきなのかといったようなところは、僕自身もあるいは世界的にも、まだ、結論が定まっていないところだと思うのですが、やはり、この問題、しっかりモニタリング、状況の把握ということをしていくことが非常に重要だと思っております。そのような意味で、今回、このように触れさせていただいたことは大変重要だと思っておりますし、今後も競争以外のところを含めて、誰がどのようにモニタリングをして、そして、広い意味で民主社会における情報の流通、ジャーナリズムの在り方というものをどう設計していくのか、そのことを誰がどのように考えるのかということを考えていくことが何より重要だと思っております。

少なくとも、こういったモニタリングというものは、引き続き、様々ニュース・ショー

ケース等をはじめ、これからも動きがあるということが報道でも出ておりますので、そういったことも引き続き見ていく必要があると思っています。

3つ目に関しまして、検索エンジンのところにつきましては、これもやはり広告そのものというわけではありませんけれども、やはりどういった情報を様々な技術ですとか、情報が変わる中で提供していただくのか、果たして、特定の相手方だけに、そういった情報を提供することの競争上の適否というところも含めて、やはりこのことに関してもしっかりと政府をはじめ、第三者がある程度関与する形で、どういう情報を、どういう関係性、どういう主体に対して、検索エンジン側の技術的に、ビジネス的にも無理のない形で出していくのか、そのことは、ぜひ積極的に考えていただく価値が非常に大きいところかと思えます。

差し当たり、3点、以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、川濱議員、お願いします。

○川濱議員

どうもありがとうございました。

公正取引委員会の報告書のほうもまとまってきて、いよいよという印象でございます。既に生貝議員からの質問があったように、この問題、基本的に、ここで論点の整理はなされたけれども、具体的に実証する問題はかなり大きいと思います。今のところ規制当局と規制される側の間で、圧倒的な情報の非対称がある中、どうしていくかの問題、これは難しい問題なのだ。

そこで、これらの論点に関しては、これまで十分に議論がなされてきたので、少し観点を変えて、ここで生貝議員の指摘があった媒体社間競争の問題、これは、今回、恐らく国際的に連携された、オーストラリアと英国などと連携した結果の、成果の質の問題であろうかと思えます。諸外国でも非常に注目を浴びている部分で、重要なことなのだと思うのですけれども、ここでの文言を考えると、少し従来の競争対策と力点の違うところがあるのではないのでしょうか。

媒体社間競争の問題となっておりますけれども、これは、媒体社間の競争が、特にメディアに関する競争が、そのメディアの出す情報の品質等において行われるということは重要だけれども、我々が競争というときに、価格を考え過ぎるところがあって、この局面では、むしろ媒体社間のものが不当に、メディアのものが、プラットフォーム事業者によって買いたたかれないというところが大きなポイントになっているところがあるのではないかと思います。

そのような観点というのは、従来の競争政策の問題としてとらえると、これも私は買い手市場の問題としては、競争政策の問題の中に入ると思えます。けれども、重要なのは単に媒体社間競争の在り方の問題としてではなく、媒体社間競争の基盤みたいなものという

のに重点を置く必要があるのではないかと。

最近、これらに関するメディアとプラットフォーム事業者の間の契約が不当であるということが、よく話題になっています。ある種のメディアの側が、買ったたかれないような状況を作出する、その観点からの保証という、ちょっと従来の競争政策とは色の異なった側面も見ていく必要があるのだろうという印象を持っております。

これにどう対応するのかというのは、非常に難しい問題だけれども、これは、競争政策の問題を離れて、国家的に対処していく必要のある問題なのではないかという印象があります。

それから、競争評価に関する問題に関しては、既に出尽くした問題ですが、やはり、プラットフォーム事業者のデータ提供の制限のウォールド・ガーデンの問題などは、いわば競争の基盤としてとらえる必要があると考えます。広告主などが、自分の提供したデータに起因する情報・データの利用に関して、その生成者が一定のシェアを享受する部分があるということが前提とすべきでないでしょうか。これは、データ生成者に対して、どこまで、報いられるかの問題です。広告主が、これに関与したプラットフォーム事業者が収集・解析するデータの基盤となっている情報を提供するという点を強調して、やはりこれに関して一定の配慮があってしかるべきだということは、今後も粘り強くやっていくことで、競争の基盤を考えていく上でポイントなのかなという印象です。

私のほうは、以上でございます。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、伊永議員、お願いします。

○伊永議員

ありがとうございます。

私のほうからは、デジタル広告市場のまとめに向かって、規制構想を具体化していくという観点から2点思いついたことを申し上げます。

1点目は、課題⑥ですけれども、自社優遇の話です。

今回の公正取引委員会の調査で、デジタル広告に関する自社優遇が競争者に対する取引妨害として独禁法違反のおそれがあるということをおそらく初めて明確にしたのではないかと思います。これまで、アメリカは自社優遇事例として、例えばEUでは競争法違反とされたグーグルショッピング事件などは取り上げることができないということを言いつまして、反トラスト法では取り上げてこなかった。それに対して、米国下院の報告書では、この自社優遇というのを規制できるようにするというようなことを打ち上げていたと思えますけれども、我が国においては、そういう別途の手当というのはもちろん考えられるわけですが、独禁法の問題としても取り扱うことができるのだということを明確にしたというのは、すごく意味があったと思っています。

本件のデジタル広告市場における自社優遇を透明化法に載せる場合でも、その規制を支

える「押さえ」としての独禁法というのが、機能するか、機能しないかというのは重要な問題だと思いますので、この点で適用可能だと明らかにしたというのは、透明化法と独禁法の両者の連動という意味で重要だったと思う点が1つ目です。

2つ目が課題の⑧-2になりますけれども、取引先事業者の事業活動に対する制約の話です。

これは、課題の⑧と⑧-2を合わせて扱って同一線上にあるのではないかという問題意識で扱われていて、それには理由があるとは思いますが、今回の公正取引委員会の調査でも、結構この制限というのが取り上げられています。例えば、調査報告書概要の11ページには、取引先事業者の7%ぐらいは事業活動の制限があったと書かれていますし、それから、調査報告書概要の9ページには、第三者サービスの利用制限というようなものがあったということです。

問題は、これらがシステム変更やルール変更といったものとは違う違反行為類型として挙げられていることにありまして、システム変更やルール変更は優越的地位濫用が違反行為の念頭に置かれていますけれども、ここでいう取引先事業者に対する制約は拘束条件付取引であったり排他条件付取引であったりしますので、解決策が異なる、競争に与える影響も異なるということかと思えます。

その意味では、事例も積み上がっているのであれば、やはり課題を分けて独自に検討することが、この公取委の報告書を踏まえてできるようになったかなとも思いますので、問題意識は共通にしながらも、分けて検討したらどうかというのが私からの意見になります。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

それでは、ここままで事務局のほう、公取様、内閣官房様からリプライをいただきたいと思えます。

では、お願いいたします。

○成田審議官

貴重な御意見をいただきまして、ありがとうございます。

では、先に私のほうからお答えをして、後で公取さんのほうからお答えをお願いしたいと思います。生貝先生のほうからありました、様々な課題に共通している透明性を図っていくということ、透明化法も含めてということでありましたので、そういうことも含めて検討していきたいと思っております。

それから、媒体社間、これは、誰がモニターしていくのかということで、公取さんは公取さんのお答えがあると思えますけれども、公取さんのほうで、こういう取り上げもされているので、公取さんもウォッチをされるのではないかと思いますし、この問題、広告そのものとはずれてくるところもありますけれども、広告を議論する過程においても、内閣官房のほうでも、それこそメディアの関係者の方々とも意見交換などはさせていただいてお

りますので、内閣官房でもある程度注視をしていくのかなと思っております。

もう一つは、御存じのように、この問題は、競争政策であるのか、著作権のアプローチでやるのかというのも、各国多少違いがあったりすると認識しております。

ヨーロッパは、どちらかという著作権の色彩も強いのかなと考えておりますので、そういう意味では、我が国の場合は、知財の事務局というのも、同じく内閣のほうにございますので、そういったところとも連携をしていくということがいいのかなというのも考えております。

それから、検索エンジンについて、おっしゃったように、検索エンジンは、こういう特徴というのもありますので、無理のない形で、どういうやり方がいいのかというのを引き続き、取りまとめに向けて考えていきたいと思っております。

川濱先生のほうからお話のありました、媒体社間は、公取さんのほうからのお答えかなと思っております。

それから、データ制限について、ありがとうございます。やはり、データ社会の中で、データというものをどう捉えて、競争政策としてどう考えるかということの1つの問題提起をしている論点だと思いますので、しっかりそこは、今回何らかの枠組みというのを提起できればと思っております。

それから、自社優遇の件は、公取さんにお問い合わせできればと思います。伊永先生のコメントです。

⑧-2については、すみません、都合上、⑧-2としていますけれども、⑧-1と⑧-2は別の課題として、今回の紙では、一言、1行書いているだけですけれども、そこは、おっしゃったように性格の違いということも踏まえて、最終的な報告書の取りまとめとしては、いろんな課題が多岐にわたっていますので、編集方針は少し検討したいと思っておりますけれども、そういう性格の違いのあるものだとということで整理をしていきたいと思っております。

では、公取さんのほうから、お願いいたします。

○公正取引委員会鈴木調整官

公正取引委員会でございます。若干補足的に御回答といいますか、御説明をさせていただければと思います。

生貝先生から御指摘ございました、利用者とデジタルプラットフォーム事業者で言い分が食い違っているという点につきましては、先生からもおっしゃっていただいたとおり、現状の調査ということで、こういった問題があるということを、我々としても広く認識していただいて、いろいろな情報提供であるとか、未然防止につなげていきたいと考えておるところでございます。

我々のほうで、具体的な情報が寄せられれば、さらに違反事件として審査を行って、実際どうなのかというのを確認していくということになるかと思うのですが、そういう形ではなく、一般的に対応していただくという意味では、1つの方策としては、透明化法のよう

な形で御対応いただくというのも、我々としても1つの方策かなと考えております。

2つ目の媒体社間競争の関係でございますけれども、これは、先生から御指摘いただいたとおり、各国でもいろいろと議論がなされているところでございまして、我々としても、1つ論点として取り上げさせていただいたところでございます。

今、まさにいろいろ動いているところでして、公取委としても、当然、注視はさせていただいておりますけれども、この問題は、公取だけで何らかに対応できるというような簡単な問題ではございませんと、我々としては認識しておりますので、いろいろな他省庁の方々とも連携して対応していきたいと考えております。

それから、同じメディアの競争に関して、川濱先生からも御指摘をいただきまして、買いたたかれないという観点からも見ていくのが重要だという御指摘かと理解いたしましたけれども、我々のほうでも、実際、メディアの方々からいろいろ意見といたしますか、懸念として聞こえてきた中で、コンテンツをある種買いたたかれているという声も聞こえてまいりましたので、そういうところは、まず一歩ということかもしれませんけれども、取引の透明化といたしますか、どういう形で配信料、つまりコンテンツの価値の算定が行われているかというところを、できる限り明らかにしたり、当事者間できちんと交渉するようということ、問題提起とともに提案として書かせていただいているところでございます。

伊永先生から御指摘いただいた自社優遇の話につきましては、自社優遇という言葉を使って違反のおそれというようなことを書かせていただいたのは、今回初めてということかと思えます。

一方で、アプリストアとかオンラインショッピングモールに関しましても、似たような構図がございますので、明示的には書いておりませんが、自社優遇のような行為が独禁法違反となるおそれがあるということは、以前から一応書かせていただいているところでございます。ただ、こういう形で明示的に整理させていただいたところは、我々としても意味があるかなと考えております。一方、自社優遇全てが悪といたしますか、問題だというつもりはなくて、個別にいろいろと状況を考えて検討していく必要があると認識しております。

公取からは、補足的な御説明としては、以上かと思えます。

○依田座長

ありがとうございました。

それでは、後半戦のほうに参ります。

まず、最初に増島議員、お願いします。

○増島議員

御説明をいただきまして、ありがとうございます。

それぞれの省庁さんなり、それぞれの法律なりの観点から、検討がすごく深まってきているなというところが伺えまして、個別政策として何をすべきかというのが、それぞれの省庁さんなり、組織の観点から出始めてきているというのは非常によろこばしいことだ

と思っております。

ここは、ずっと一番初めから申し上げていることですが、この問題は、まさにデジタルプラットフォームという、今後、非常にますます大事になっていくモデルだということと、政府がやろうとしているデータの戦略、ガバメント自身をプラットフォーム化していくという戦略との関係で、プラットフォームという捉えどころのないモデルをホリスティックにどういうふうにしていくか、この観点が極めて大事であります。それをどうアプローチするかといったときに、今回出てきていただいたような公正取引委員会ですとか、消費者庁ですとか、もしくは総務省ですとか、もしくは、透明化法の執行は経産省が担当するという形になるわけですが、それぞれの観点から、それぞれのフレームワークで、もしくはそれぞれの省庁が持っているミッションとの関係で、これを位置づけて実施されるということになるのだと承知しています。

果たして、その全体をどのように総合調整していくのか、それぞれの個別の省庁がつかさつかさでやることで、本当に実効性が確保できるのか。ずっと申し上げていますが、実効性という観点から全体を評価して、それぞれがうまい具合にいつているのか、いつていないのかというのを評価していく、そうした役割というのが、ますます重要になってくるのだらうと思います。

その意味では、デジタル市場競争会議が、その役割を、引き続き果たしていかなければいけないということなのではないかと思っております、それぞれ各省庁にさばいていつて、あとは〇〇省にお任せします、我々は知りませんと、こういう話ではないはずであります。と申しますか、政府会議の役割として、各省庁に役割分担をお願いした後にも、引き続き全体に対して責任を持ち続けて、意図されたとおりに全体としてガバナンスできているのかというモニタリングを、きちっとやっていかなければいけないと、こういうことなのだろうと、今回、個別の結論、方向性が出ていくところを見るにつれ、強く感じたところです。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

続きまして、山田議員、お願いします。

○山田議員

ありがとうございます。

大きく分けて2点申し上げたいと思うのですが、まず、公取の報告書が非常に興味深くて、問題がないというのが90%のものがあつたり、問題があるとおっしゃっているのが10%、20%しかなかつたり、ちょっと私自身意外というか、何か怖いので余り文句を言えないという背景があつたのか、ちょっと分からないですが、いずれにしても、あまり「問題がある」という比率が少ないところに労力を費やすべきではない。比較的多いというのでも50を超えるかどうかというので、ちょっと数字自体が、私は非常に意外だ

ったのですけれども、そこはめり張りをつける必要があるのかなと。

いずれにしても、改善すべき点はあるはずなので、そこは、そこまでみんなが問題だと思っていないようなものなのであれば、なおさら、このモニタリングというソフトな形でやるというのがいいのかなというように思いました。

あとは、広告については、欧米の動きとして、特に個人情報関係ですけれども、わっと案件でやって、それで裁判で駄目だったりとか、揺り戻しがあって、新しく法案ができて、まだどうなるか様子を見て見守っているという風で、ある意味、プラットフォーム側で事前に変えられるところは変えて下さいみたいな、その自浄作用みたいなものを待っているというところもありますので、そこを日本ががんがん案件として突っ走るというのが、必ずしもよくないのかなと思いました。

それに関連して思ったのは、小売りのところもデジタルばかりやって、何でブリックモルタルはやらないのですかという批判がありましたけれども、実際には、公取は、ブリックモルタルも結構事件としてやっていらっしゃるんですね。

そう考えると、広告についても同様にデジタルでないものも広く見直して見てはどうか。確かに我々も仕事柄、デジタル広告は、やはりブラックボックスもありますし、もともと出口のパイが小さいところなので、いろんな 이슈が耳には入ってくるのですけれども、もしかしたら、デジタルでないものも見渡して、広告はどういうものなのだろうと視野を広げて今後の規制の在り方を考えていくと、意外に新しい側面が見えるのかなと思いました。

公取のペーパーで優越的地位の濫用に該当するおそれがあるという指摘があって、特にプライバシー関係のことなので、いろいろ海外からもコメントがあったガイドラインに絡めて案件として調査する可能性があるということだろうと思うのですが、1つやっていただきたいとすれば、今まで単一行為の分野は、公取はあまり活発な執行をやっていらっしゃらなくて、それを今度、もう少し線引きを変えますと、もう少しアグレッシブにやるようにしますというのでは、それはそれで政策としてあるとは思うのですけれども、もし、やるのであれば、やはり防御する企業側も見通しが利くようにしてあげる必要がある。

ですので、例えば、欧州であれば、何百ページという、インテル事件の細かい基準を基に、判例も出ましたので、それをベースに分析が繰り広げられているわけなので、やはり決定なり、何かを出すときに、これは優越的地位の濫用です、ベースとなる事実は、この事実ですと、それだけではなくて、どういうリーズニングで、公取が分析して、何がつぼだったのかというのを、ぜひ案件ごとにもっと開示するシステム、欧州などだと、もっと全部、少なくとも個別の証拠にリンクをさせて違法分析の詳細を説明しているわけなので、今後、新しい分野に執行の幅を広げていくのであれば、日本の公取もそれをやる必要があるのかなと。

逆に、確約をどんどん使う傾向が、今後増えていくと思うのですけれども、確約になると、逆に裁判で争うという道もすっかり閉ざされてしまうわけなので、その辺りも含めて、

この分野を事件としてやろうとすればするほど、ブラックボックスをたたくのにブラックボックスを使ってはいけないというか、開示の仕方も改めていったら、よりよい発展になるのかなと思いました。

○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。

大体言い尽くされていますので、私のほうでは、公正取引委員会の報告書について、若干、3点ほど簡単なコメントをさせていただきたいと思います。

第1点は、この報告書というのは、1年半かけて作られたものでありますが、それだけの時間と尽力をされた結果、非常に素晴らしいものができたなと考えております。

とりわけ、このワーキンググループでも出てきたような疑問とか、こういうことが起きているのではないかとか、あるいはこうなっているのではないかという声は、いろんなものがあつたわけですが、それが、実際に実証して、こういう実態なのだということが、なかなか実証していくのが難しかったわけでありまして、今回の公取さんの実態調査報告書というのは、その点について、ヒアリングとか、様々な方法、アンケート調査等を使って、かなり明確に、その点について明らかにされたという点で、いろんな論点についてですね、その点で、非常に私は画期的なものだと思っています。

例えば、シェアについて見ても、具体的なシェアの数字がばしっと出ている、これはなかなか見ないですね。ヒアリングとか、アンケート調査を得た上で、このような具体的なシェアをばしっと出されているというのは、非常に素晴らしいと思いますし、今後の議論とか、あるいは審査等においても、非常に有益なものなるのではないかと考えています。これが第1点です。

第2点目は、これも実態調査報告書についてですが、公取さんは、最後のところ、今日の報告ではグレーの網掛けをされた部分ですが、独禁法の考え方、独禁法違反に当たるかどうかの考え方と、それから、競争政策の在り方の2つに分けて書き分けられていますね。これは、もちろん、これまでの公取さんのいろんな実態調査報告書もそうなっていて、独禁法違反というのは、こういう場合に当たると、それとは別に競争政策として、こういう在り方が望ましい、こういうことをするのが望ましいと、そういう2つの書き方をこれまでされてきたわけですが、今回、その点、ここでも明確になって、様々な論点について、その点が明確になっているというのがいいと思います。

何がいいかというと、公正取引委員会さんの役割は、もちろん具体的な事件審査が、非常に重要というか、最も大事な機能でありますけれども、他方では、こういう競争政策の在り方あるいは競争環境の整備あるいは競争に関する制度の構築ですね、これを提言されて、それですぐ実行される、それは公取さん単独ではできないと、公取さんの所轄でない

こともありますので、これらについては、他の省庁とかを含めて協力していく。公取さんは、それに対して積極的に提言するということが、非常に期待されているというか、今後ますます期待されると思います。

今回のデジタル広告については、制度設計の問題ではないと思いますが、他の分野について、このように他の省庁と協議して、協力し、かつ積極的に政策提言して、こういう競争環境を構築すべきだ、こういう競争環境として不十分だということを提言していくことが、今後、非常に公取さんには、機能として期待されているのだと思います。

この点で、今回は、ある意味で控えめな形で、というか、テーマがテーマだからということもあるし、制度設計の問題ではないと、だけれども、競争政策の在り方について明らかにされているというのは重要であるし、今後もぜひ必要な場合には、制度設計も含めた提言を積極的にしていただきたいと思います。これが2番目です。

3番目は、16ページを見て驚いて本文を読ませていただきましたけれども、実際に、いわゆる優越的地位の濫用の不利益行為として、対消費者優越に関するガイドラインに記載されている内容が、事実として明らかになったということですね。どのような不利益行為あるいは濫用行為が実際に問題になるのかというイメージは、必ずしもよく分からなかったのですが、ガイドラインに、抽象的には理解できているのですが、具体的にそういう問題というのが、実際にどのように起こっているのかというのが、よく分からなかったわけですが、16ページで、2つの問題、情報の取得の場面での問題と、それから、情報の利用の場面、この2つの場面について、具体的にこのような問題がありそうだとすることを具体的に書かれていますので、これは、先ほどの法の執行の場面において、非常に有益な情報であると思います。これだけで、もちろん、法の執行、つまり優越的地位の濫用規制を直ちに発動できるわけでは多分ない、もっとちゃんとした事実が必要だと思いますが、いずれにせよ、この2つの行為が実際に、実態調査によって明らかになったというのは、非常に重要なことではないかと思っております。

私からは、以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

それでは、後半につきまして、事務局のほうからお願いします。

○成田審議官

ありがとうございます。

先ほどと同じように、私のほうからお答え差し上げた後、公取委さんのほうからもお答えいただければと思います。

まず、増島先生、ありがとうございます。

振るだけではなくて、しっかりフォローしろということで、おっしゃるとおりでございます。しっかり全体の調整というのを、ますます、いろんな制度が動き始めて、さらさらいろんな課題が見えてくると思いますので、そこはしっかり内閣官房のほうで全体の調整を

していく必要があるのかなど。

当然でありますけれども、そういう意味では、冒頭に御礼申し上げるべきでしたけれども、おかげさまで、取引透明化法のほうも2月1日に施行になっています。

今、オンラインモール、アプリストアについて、事業者からの申請というか、届出を待っているわけですが、いよいよ執行が始まるということで、そういう意味で、先ほど、どなたかからも御指摘がありましたけれども、透明化法と独禁法の連携、この2つのパッケージで、我々日本としては、まず、取り組んでいこうということでありますので、まず、その両者の連携というのは、極めて重要だと思っております。

今日は、最初の議題で消費者庁さんからも新しい制度の法案について御報告させていただきましたけれども、あの問題も、結局、皆さん御存じのように、BとC、Bが、プラットフォームがいてCがいてということでいうと、プラットフォーム側が消費者保護のためにする、その結果、取引拒絶をすると、今度は透明化法で、それはいいのかということになりますので、両面市場でございますので、透明化法の運用と消費者サイドの運用というのが、ちゃんとつじつまが合っているのですかというのが、当然出てくるのかなと思っておりまして、その辺りは、やはり各省それぞれでばらばらに、もちろん執行はそれぞれがやるわけですが、そのバランスがうまくいっているのかみたいなことは、制度を動かしていくと出てくるのかなと思っております。その辺りは、まさに我々の内閣官房でしっかり執行の状況というのをよく見ながら、そこにどんな課題があり得るかということも見ていくのかなと思っております。いずれにしても、しっかりやっていきたいと思っております。

あと、山田先生と泉水先生からのものは、いずれも公取さん向けかなと思いたしましたので、公取さん、よろしく申し上げます。

○公正取引委員会鈴木調整官

公正取引委員会でございます。

増島先生の点につきましては、我々としても、内閣官房を含め、関係省庁の皆様と引き続き調整させていただきたいと考えております。

それから、山田先生から御指摘をいただきました、10%であるとか、確かにアンケートは一部、それほど多くないというような数字が出ているところもございます。

我々としても、その辺、めり張りをつけてといいますか、それぞれに違うというところは、きちんと理解した上で対応を進めてまいりたいと思っておりますけれども、一方で、先生もおっしゃっていただきましたとおり、怖いということなのか、それとも実態が非常に複雑で、関係する取引事業者の方々もあまり分かっていないとか、自信がないということかもしれませんので、10%という数字が小さい数字なのか、それとも、それなりに意味を持つ数字なのかというところは、評価は分かれ得るかなと思っておりますけれども、我々としては、実際にお話を聞いて、具体的な問題があるという指摘も聞いておりますので、その辺を報告書にまとめさせていただいたところでございます。

あと、山田先生から、広告はデジタル以外のところも見ていったらいいのではないかと  
いう御提案といたしますか、御意見をいただきまして、確かに広告といっても非常に複雑で  
ございまして、我々も引き続き、いろんな分野の実態調査をやっていきたくと思いますけ  
れども、そういった中でも、御意見を参考にさせていただきたいと思ひます。

それから、優越の話で、優越を含め、単独行為の問題につきまして、私、実態調査の担  
当ということなので、なかなか個別案件の決定文といたしますか、排除措置命令の記載につ  
いて、この場でお答えする立場ではないのですけれども、御意見は中で共有させていただ  
きたいと思ひますので、引き続き、どうぞ、よろしくお願ひいたします。

それから、泉水先生、ありがとうございます。我々としまして、今回、1年半近くか  
けて、ちょっと時間はかかっておりますが、我々のできる範囲のところでも実態を確認さ  
せていただいて、調査報告ということでもとめさせていただきまして、今後、先生から言  
っていただいたとおり、執行の面でも使っていきたいと考えておりますし、競争政策とい  
う観点で書かせていただいたところは、他省庁も含めて、いろいろな取組に生かせるの  
ではないかと思ひますので、そういった普及啓発的な活動についてもしっかりとやってい  
きたいと考えております。

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。

以上、資料2、資料3については、御報告いただいたものについてお認めいただいたも  
のと考えております。

私のほうからは、特につけ加えることもないのですが、今後の課題として3点、挙げた  
いと思ひます。

1点目は、キラーアクイジションの話でして、なかなかこの分野、事後的な規制だけ  
では対処が間に合わない場合もあって、ほかのデジタル分野を預かるほうでも、合併につ  
いて、特にキラーアクイジションについては、何か方向性等を考える必要があるという  
のが問題提起でございます。

2つ目の問題提起は、ニュース使用料、プラットフォームのメディア支配におけるコ  
ンテンツのニュース使用料問題をどこかできちんと取り扱っていく部署、部門が必要にな  
ってまいりまして、今、世界中でこれだけの大問題なので、この報告辺りにどう絡めて  
いくのか、そもそも絡められるのか、議論してもいいかなと思ひております。

最後の3点目は、プライバシーの問題で、ネットワーク効果を働かせて、市場の支配  
力につながっていくという、対消費者側のほうの目配りを、どこかできちんワンルーフ  
の中でやらないといけなくて、こういうのをどうやって、官公庁の関係プレイヤーが  
取り持っていくかというのが、体制の問題になっていくかなと思ひます。

以上、ありがとうございました。

それでは、以上をもちまして、本日のワーキンググループを終了いたします。最後に、

事務局から御連絡があればお願いします。

○成田審議官

ありがとうございました。

次回以降の日程については、追って御連絡差し上げたいと思います。私からは以上であります。

○依田座長

ありがとうございました。

以上をもちまして、今日のワーキンググループについては終了いたします。

以上