

経済産業省

デジタルプラットフォームの透明性・公正性に関する
モニタリング会合

2023年度 第11回 議事要旨

■ 開催概要

<日時> 令和5年11月9日(木) 12:00~14:00

<場所> オンライン開催 (Teams)

■ 出席者

<委員> (座長以下50音順)

岡田座長、生貝委員、黒田委員、伊永委員、善如委員、増島委員、百歩委員、平山委員、若江委員、和久井委員

<オブザーバー>

一般社団法人モバイル・コンテンツ・フォーラム 岸原専務理事

公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 金藤 ICT 委員会委員長

一般社団法人 EC ネットワーク 沢田理事

公益社団法人日本通信販売協会 万場専務理事

公益社団法人日本アドバイザーズ協会・一般社団法人デジタル広告品質認証機構 小出専門研究員・事務局長

一般社団法人日本新聞協会 デジタル広告部会 酒井部会長

一般社団法人日本インタラクティブ広告協会 柳田事務局長

<関係省庁>

公正取引委員会 経済取引局 総務課 デジタル市場企画調査室 稲葉室長

総務省 情報流通行政局 参事官室 後藤参事官付企画官

総務省 総合通信基盤局 利用環境課 中村課長

消費者庁 取引対策課 取引デジタルプラットフォーム消費者保護室 落合室長

個人情報保護委員会 個人情報保護制度担当室 松浦参事官補佐

<事務局>

経済産業省 商務情報政策局 仙田デジタル取引環境整備室長

(令和5年度事務局運営支援業務委託先) (株) 野村総合研究所、(株) イベント・レンジャーズ

■ 議事次第

1. 開会
2. 議題
会合意見とりまとめ（案）について
3. 閉会

■ 配布資料

議事次第

- 資料1 利用者情報の取扱いに関するモニタリング結果
- 資料2 モニタリング会合意見とりまとめ（素案）【デジタル広告分野】
- 資料3 モニタリング会合意見とりまとめ（素案）【総合物販オンラインモール・アプリストア分野】
- 資料4 酒井オブザーバー提出資料

■ 討議概要

(1) デジタル広告分野に関する議論

- 総務省から、資料1に基づきデジタル広告分野におけるパーソナル・データの取扱いのモニタリング結果について説明。
- 事務局から、資料2に基づき会合意見とりまとめ素案について説明。
- その後、会合意見とりまとめ素案について、委員等より発言がなされた。概要は以下のとおり。
- ✓ 自社優遇やデータ利用についてどのようにガバナンスを効かせているのか、第三者に分かる形になっているか注視していた。広告表示のロジックに自社優遇はなく、他社と同じルールに基づくと回答があったが、システムのロジックが見えない限り十分に透明性や公平性を示せない。情報開示が限定的になる場合は、会社としての内部統制が有効に働いていることを説明いただきたい。
- ✓ ないことの証明は難しいと思うので、どのようにガバナンスを聞かせているか、会社としての体制を示すことが重要。そして、その体制が有効に運用されていることを外部機関や独立した立場の内部監査によって確認する、といったことが考えられる。今後は、防止策や自社優遇がある場合にはそれを検知できる具体的な内部統制や取組とともに、その統制が有効に運用されていることを独立した立場の人が評価していることを報告してもらいたい。
- ✓ 客観的に把握可能であることは透明化法の趣旨上、重要であり、体制整備や情報開示を積極的に検討いただきたい。また、国内代理人の位置づけや役割について具体的にあるべき姿を示せるよう議論を続けたい。さらに、デジタル市場法の全面適用開始等、諸外国の動向によって地域外に及ぼす影響や課題の変化についても、検討を進めたい。
- ✓ デジタルプラットフォーム事業者の回答には、十分客観的なエビデンスが含まれていないものもあった。一部、時間の制約によりエビデンスの提出が難しい論点もあったが、来年度に向けて客観的かつ説得力のあるデータやエビデンスの提示を期待したい。

- ✓ 今後議論したい点としては、デジタル広告業界においてアドフraud等の対策ツール開発をどのプレイヤーがリードするべきかという点である。サードパーティのツール事業者にとってアドフraidの撲滅はビジネスへの打撃となるため、積極的に取り組まない可能性があり、デジタルプラットフォーム自身が積極的に対策に乗り出さなければ根本的な解決につながらないと懸念している。
- ✓ 事業者の取り組みを「期待する」という表現は曖昧であり、透明化法に基づき勧告し、情報開示が不十分であった場合には報告や立入検査をすべきである。また、モニタリングに関する経済産業省側の実施体制について記載いただきたい。さらに、自主的な取組には限界があるため、公正取引委員会との連携や強制力のある法律に基づく審査へとつなげる仕組みに変更すべきである。
- ✓ 検証可能性を高めることと体制の整備を行うことがポイントだと思う。特に、後者において国内管理人のイニシアティブの発揮を期待したい。モニタリングは今後も続ける取組であるため、全体または各デジタルプラットフォーム事業者に要請する取組を具体的に記載することが重要。事業者ごと弱いところ、強いところを、事業者を特定したうえで書いていただくことと全体に向けてやっていただきたいことが記載されている。これによって、次年度に達成状況を評価できるので、プロセスの趣旨に合ったものだと思う。今後は、各国の取組から日本の課題を明らかにする必要がある。
- ✓ 関心を持っていた苦情処理・問い合わせ対応、オーディエンス・データへのアクセス、広告の質の見える化に関する情報提供が盛り込まれており、とりまとめ素案についてはほぼ同意する。この会合を通じて、GoogleのConfirming Gross Revenueの取組が推進されるとともに、手数料の透明性に関する取組が早く進展する方向に行くことを期待している。オーディエンス・データに関しては、使い方やその効果・内容という説明にとどまらず、提供のあり方まで言及いただきたい。
- ✓ 内容に異存はない。消費者にとって重要な情報源である広告の質を高めるにあたり、デジタル広告の取引は複雑で透明性担保やリスク判断が困難であると感じた。デジタルプラットフォーム事業者には分かりやすい根拠、エビデンスを伴った報告を期待する。また、詐欺的な広告を消費者が通報する分かりやすい仕組みを作り、消費者もデジタル広告の品質の向上に携われるようにしていただきたい。
- ✓ デジタルプラットフォーム事業者から一定の情報提供はあったが、問題点の多くは解消されていない。特にデジタル広告価格の透明性について具体的な情報が提供されていない。会合は来年度以降も継続することと思う。今年度の会合を踏まえてどのような改善がされるか引き続きデジタルプラットフォームの対応を注視していく必要がある。デジタル広告取引はブラックボックス化しており、広告主から媒体社に至る過程の全体像について把握が難しい。デジタル広告は無料でニュースを配信するために不可欠であるため、広告のレベニューシェア決定プロセスについて透明性・公平性の向上にも努めていただきたい。
- ✓ 広告は広告主が自社製品のマーケティング目標を達成するために行うものであり、そのツールであるプラットフォームのサービス品質向上や充実を求めることは透明化法の観点とずれるのではないか。利益相反や自社優遇が最重要の評価すべき関心事項であり、競合となる中小のプラットフォームとの市場での関係という観点を捉える必要がある。
- ✓ また、メディア一体型と広告仲介型で評価のポイントを分ける方が評価のポイントが分かりやすく、業界にとって有用である。さらに、事業者と行政の間での共同規制ではあるものの、業界団体の取組との関係性も、今後評価に加えていただきたい。
- ✓ 現行の透明化法をめぐる体制の下で、公正かつ自由な競争の促進という目的が実現されるのだろう

か。情報提供には限界があり、ディスカバリーのような仕組みで、内部情報の汲み上げが必要ではないか。また、アルゴリズムの仕組みや収入の在り方を外部から検証するしないし内部から情報が出ない限りは確認しようがない。透明化法の運用の限界が明らかになっているのであれば、それを示すことも責任だろう。

- ✓ 諸外国には強制力のある措置や訴訟を通じて情報開示がされるという動きがあり、日本とは異なる。国内の動向や条件の下で検討せざるを得ない状況において、本会合はできうる限りの努力をして、状況の改善に資する貢献をできるよう取り組んでいる。また、事業者から提供いただく情報提供にも不十分な面があった。今後の取組の中で改善点として取り込んでいく必要がある。
- ✓ 共同規制は多くの問題領域を抱える分野において様々な規制手段を適切に組み合わせるためのビルディングブロックの一つであるだろう。今年は1年目であったが、今後も果たし続ける役割と困難な部分が見えてくるだろう。モニタリングレビューの結果は本会合に限定せず、政府全体のルール形成の大きな枠組みの議論の中で役立てていただきたい。
- ✓ 「今後の積極的な取組を期待する」といった部分に関して、次年度以降、不十分であると会合で判断された場合に、具体的にどのような強制力のある介入方策を検討しているのか、論点ごとに詳細な道筋や可能性について記述しても良いだろう。
- その後、岡田座長よりとりまとめのコメントがなされた。
- ✓ 本会合は様々な補完的措置の一つであり、不十分な点もある一方、できるだけ役割を果たせるよう取り組んでいると理解している。事業者にも外部検証が可能になる形でできる限りの情報開示を促し、相互理解を促すための体制整備につながるよう取り組んできた。デジタル広告は初年度であるが、来年に向けて指摘されている問題点が改善されるようウォッチしていくことは意義があるだろう。また、このモニタリング会合で出された意見をくみ取っていただき、最終的な大臣評価につなげていただければと期待している。
- その後、事務局から回答がなされた。
- ✓ やや記載が抽象的であり、必ずしも具体的に書ききれていない部分があることは認識しており、引き続き掘り下げていく必要がある。利用事業者の声を踏まえ、各項目を掘り下げ、出口を考えていくことが事務局としてのミッションであると考えている。

(2) オンラインモール・アプリストア分野に関する議論

- 事務局から、資料3に基づき会合意見とりまとめ素案について説明。
- その後、会合意見とりまとめ素案について、委員等より発言がなされた。概要は以下のとおり。
- ✓ デジタルプラットフォーム事業者が自社優遇やデータ利用について、どのようにガバナンスを効かせているか、第三者に分かるようになっていくかに注目していた。各社の回答では、ランキングや検索順位を自社に有利になるように調整することはなく、過剰に情報提供するとデベロッパーによる順位の操作につながる恐れがあるとあった。情報提供の程度はリスクとの兼ね合いで検討する必要があると理解しており、情報開示だけで十分に透明性や公平性を示しにくい場合、ガバナンスが有効に機能していることを外部機関や独立的な内部監査によって伝えていくことが重要である。各社には防止策や自社優遇を検知できるような対応、内部統制といった取組に加え、独立した立場の人員

が、それらが有効に運用されているか評価していることを報告いただきたい。(百歩委員)

- ✓ デジタルプラットフォーム事業者間で異なるルールを設けているが、その違いが利用事業者に理解されていないために発生している問題が複数みられた。他社との差別化のためにルールを設定しているのであれば、利用事業者の行動に反映されているかについて、デジタルプラットフォーム事業者はレビューをして改善に取り組んでいただきたい。(黒田委員)
- ✓ 効率的な資源分配のための最適なランキングや並び順は現在解明されていない。そのなかでランキングを設定するのであれば、デジタルプラットフォーム事業者はランキングの意図や利用事業者がすべき努力について、引き続きよく分かるよう説明すべきである。(黒田委員)
- ✓ 全体として中庸な評価との印象を受けた。ナッジ、スラッジの観点からは、良い点、足りない点についてメリハリをつけて分かりやすくすべきである。昨年度、高く評価した取組について運用開始後に利用が全く広がっていない点は、実効性の確保に向けて真摯に考えてもらう必要がある。実効的な選択肢の提示は重要であり、他社も採用すべき、あるいは採用しない理由を説明すべき、といった評価を加えても良いだろう。(伊永委員)
- ✓ 開示義務に関する規定ができた経緯や趣旨を踏まえると、自社優遇を行っていないという言明だけでは、法律の規定上、不足している。昨年度の大企業評価でも今年度のヒアリングでも外部検証が可能な客観的な根拠の提示を求めたが、高く評価できる取組は非常に限られていた。この点につき、改善は見込めず、自社優遇の懸念を真摯に受け止め、説明可能な体制を計画的に整える姿勢を促すため、デジタル広告分野と同様に、自社優遇が生じないような運営体制や管理指針について開示義務を課す省令を設けること、ならびにこの点についてとりまとめ案に追記することを提案する。
- ✓ 透明化法と既存法律での対応が難しい点について強制的な介入方策を検討するとあるが、実際に透明化法で対応できている点と、課題が残る点が明らかになりつつある。より競争的な市場構造を整備していく必要性が分かるようになってきている点は本とりまとめ案の1つの特徴であり内閣官房で検討されているモバイル・エコシステムに関する規制についても、立法の必要性を示唆していると感じた。
- ✓ デジタルプラットフォーム事業者は、昨年度の指摘を踏まえながら、各社のビジネスモデルの違いを踏まえ、改善、変更等を実施したと理解した。アジャイル・ガバナンスのサイクルを回すうえで、目標、課題の設定が重要であり、各社は大臣評価案も参考に重点取組項目を示していただきたい。
- ✓ 商品の検索結果の表示順位に加えて、透明化法では商品表示ページなどにおすすめ商品として商品情報を目立つよう表示することについても透明性や公正性を求めていると解釈が示されている。各社におかれてはこの解釈に十分に留意いただき、表示の透明化についてさらなる取組を進めていただきたい。また、アカウント停止の通知や異議申立て手続について各社の対応に相違がみられた。各社に置かれては継続的な改善を求めたい。売上金留保については、留保金の用途に関する説明が必ずしも明確ではなかったため、具体的な事例とともに提示いただきたい。
- ✓ モニタリング会合の議論やとりまとめ素案の作成においては、利用事業者から相談窓口等へ寄せられる声が大いなる役割を果たしたと感じる。とりまとめ素案には利用事業者の声が具体的に紹介されており、大いに参考になる。利用事業者からの指摘や意見が継続的かつ組織的に収集されることは、本会合の議論が実務的かつ具体的になり、実効性のあるアジャイル・ガバナンスを実現するうえで非常に重要である。今後も相談窓口・事務局には利用事業者の声を積極的に収集し、本会合に報告いただきたい。

- ✓ 昨年度の評価で、データ利用を含む自己優遇に関する情報提供や体制整備を進め、その内容について説明することを期待するとしたが、今年度も不十分であった。今年もまた同じ表現では不十分だと思うので、より強い表現や強制力のある措置を検討する必要があるだろう。また、デジタルプラットフォーム事業者のヒアリングへの対応についても評価が必要だろう。
- ✓ とりまとめの中にヒアリング自体の評価を入れることも必要なのではないか。自己優遇については残念な回答が多く感じた。その他にも、回答状況に関する認識相違や見当違いな回答がみられたが、こういった状況はヒアリングが透明化法上の義務でないことに起因すると考える。さらに、ヒアリングの議事録の黒塗り部分が事業者の要望で増加することを危惧している。今後もヒアリングは事業者の任意という形で進めていくと非公開部分が増えていくことが課題になることが想定され、対応を検討する必要があるだろう。
- ✓ とりまとめ案の中に、モニタリングを通じて気付いた課題について、制度見直しのための提言を項目として追加すべきだろう。来年度は透明化法の3年後見直しにあたり、モニタリングの当事者の実感を活かすべきである。
- ✓ アマゾンでは、出品者が他社サイトでの出品価格より高い価格で同一商品を売っている場合、出品者に「競争力のある価格」への値下げを推奨し、従わなかった場合には当該商品は「おすすめ出品」としての掲載資格を失うというシステムを採用しているというが、出品者の自由な販売活動が制限されている可能性もあり、独占禁止法の不公正な取引方法に該当しないかどうか検討の必要があるだろう。
- ✓ とりまとめ素案では、プラットフォーム事業者の取組について高く評価できるものについては実名で取り上げているが、問題行為についても実名とすべきである。
- ✓ モニタリング会合で検討している課題は、海外でも同様に問題視され、一部は競争当局の審査や訴訟の過程で実態が明らかになっているものもある。例えば自己優遇については、欧州委員会がアマゾンによるデータ利用等を審査し、アマゾンがデータをアマゾンの小売事業に利用しないことなどを確約している。今後のモニタリングの方針や、プラットフォーム事業者が講ずべき措置のあり方を考える上で参考となるため、とりまとめに掲載すべきである。
- ✓ 苦情・紛争処理の状況（14 ページ以下）で、2社のアプリストアの苦情件数については昨年同様大きな差異がある。比較検討することが困難であるという弊害が明らかになっているので、透明化法の運用において何かしら苦情の定義等を統一する等の検討をしていただきたい。Apple に関しては P2B 規則にのっとり特別な苦情申立てフォームと体制を構築したことは評価すべきであると考えますが、周知に関しては圧倒的に不足しているため、①アカウント停止等の通知において、当該相談フォームが P2B 規則、透明化法に対応した特別な相談窓口であることの説明の追記、②デベロッパーサポートページに苦情窓口を掲載、③アプリ事業者への周知を充実させることの3点を提案する。
- ✓ 手数料水準（37 ページ以下）について、利害が違うプラットフォーム事業者とアプリ事業者での公正さを判断するという事は非常に難しい論点であり、対話型協議が必要となると考える。44 ページに記載されているように利用事業者からなる団体等の協議を進めていただきたい。課金方法の改善策として、Apple ではリーダーApp のアウトリンク、Google では「UserChoice Billing」が提供されている。利用状況等ウォッチしてきたが、あまり利用が進んでいない。今後、実質的な選択肢となるように引き続き改善を進めていただきたい。
- ✓ アカウント停止・アプリ削除（48 ページ以下）について、アプリ削除は、法的にはオンラインコマ

ースの販売商品等と同様、一部拒絶に該当するため事前通知等の法的義務はない状況である。しかしながら、アプリ事業者に与える影響はアカウント停止と同程度大きい。また、アプリ削除された場合に損害が発生しても、裁判管轄や賠償上限額が設定されていることもあり、実質的な自立回復は難しい。

- ✓ アプリ事業者が返金理由を把握することは、アプリの改善につながるとともに不正対策のためには重要と考える。Appleにおいては、Googleのようにトランザクション毎の詳細な課金ツールは提供されていないが、様々なAPI等が継続的に提供されているのは素晴らしい。他方で、このツールやAPIの存在は大手事業者であっても知られていない。相互理解のためにはAPI等の利用が促進されることが重要であることから、まずは、まとめ情報ページや説明会を行う等の取組を進めていただきたい。
- ✓ アプリ審査の予見可能性、公平性、公正性（58 ページ以下）について、アプリがリジェクトされた場合に、概ね根拠として条文番号の通知は行われているが、違反している条項のどの類型に該当するかについての説明はされていないため、改善に困っているという相談が寄せられている。アプリ事業者への通知で詳細な理由を示すことを期待したい。また、アプリ業界では審査のばらつきの課題が引き続き喧伝されている状況である。アプリ審査プロセスの改善に継続的に取り組むことを期待する。
- ✓ 全体について賛同する。デジタルプラットフォーム事業者と利用事業者の関係は改善していると感じた。オンラインモールにおける不正行為の取締りに関する点も、時々、これに関連する相談を消費者から受けることがあるので記載していただき、有難い。一方、オンラインモールのランキングや自社優遇に関しては分かりづらいと感じる。また、アプリストアにおける利用事業者のアプリ削除について、アプリに課金していた消費者から損害に関する相談を受けるため、公平性・公正性を担保いただきたい。
- ✓ 苦情処理の方法の改善に加え、苦情内容を分析してプラットフォームの運営改善につなげるという視点を入れてはどうか。
- ✓ また、自社優遇について、オンラインモールを運営するデジタルプラットフォーム事業者には、検索アルゴリズムによる恣意的な操作が不可能な仕組みであることを重点的に説明いただきたい。
- ✓ 返品、販売価格の推奨等 Amazon 特有の課題について、利用事業者が不満に思う点を聞き取って、具体的に記載いただいた点が良かった。Amazon 側でも、重要な規約やポリシーを見やすい形で公開したことは、透明性の観点から評価できる。
- ✓ さらに、苦情処理で解決しない場合の強制力のある介入方策について、現在でも個別の訴訟という方法が考えられるが、国外の裁判所を管轄とするデジタルプラットフォーム事業者もあり、現実的でない。非公開で紛争解決が可能な ODR を検討する余地はあるだろう。
- ✓ 重要事項の変更に関する事前告知が丁寧になされるようになった。他方、デジタルプラットフォーム事業者と利用事業者との相互理解の促進は、一部分野では不十分。取引相談窓口と連携しているとは言い難い。定型的な回答しかもらえないという声はいまだに存在している。また、利用事業者に代わる取引相談窓口の照会に対して有効な回答が結果的に得られない事例や、情報を開示しただけの事例もある。適切に、必要十分な情報開示がなされるような体制整備が必要である。利用事業者の悩みが迅速に解決されるよう、デジタルプラットフォーム事業者に届いている利用事業者の声を収集・類型化し、対応方針や体制を公表することも必要だろう。

- その後、事務局より回答がなされた。
- ✓ デジタルプラットフォーム事業者ヒアリングの議事録は現在オンラインモール3社、デジタル広告1社分が公開されており、残りの4社についても掲載の準備を進めている。

- その後、岡田座長によりとりまとめのコメントがなされた。
- ✓ 諸外国の動向や国内のデジタル市場競争本部の立法等の動きを注視しつつ、本会合におけるモニタリングの改善を図っていくことが求められていると感じた。

以上

※ 本議事要旨は、会合の様態等を事務局の文責において要約したものであり、事後修正の可能性があります。

【お問い合わせ先】

商務情報政策局 情報経済課 デジタル取引環境整備室

電話：03-3501-0397