



英国におけるオンライン・プラットフォーム議論 最前線

— デジタル広告の議論を中心に —
 一般財団法人マルチメディア振興センター (FMMC)
 ロンドン事務所 所長 入江 晃史

概要

最近、「プラットフォーム」の規制を巡る議論が日本の新聞紙面上に登場しない日はないと
 言ってよい。プラットフォーム規制については、2019年3月から、内閣官房が中心となり、
 専門家の英知を結集して議論を精力的に行っているところである。5、6年前にはデジタル課税
 などの一部の分野を除き、このような議論はほとんどなかったことを思えば、隔世の感がある。
 プラットフォーマーは何か一線を越えたのだろうか。あるいは、地下のマグマ溜りのマグマが
 ついに地表に出てきたのだろうか。

実は、英国も含め、各国でも非常に似たような議論が行われている。これらのプラットフォ
 ーマーは日本だけでなくグローバルにビジネスを行っており、世界中で同じような議論が行わ
 れるというのは驚く話ではない。本稿では、英国におけるオンライン・プラットフォーム議論
 の最前線について、デジタル広告を中心に紹介する。

1. 英国でのオンライン・プラットフォーム議論

まずは、最近の英国のオンライン・プラットフォーム議論の流れを紹介する。主な事項を年
 表にすると、以下のようになる。英国では、財務省と競争・市場庁 (CMA) が議論を主導して
 きたことがわかる。

プラットフォームを巡る議論の論点は多岐にわたる。英国においても、デジタルサービス
 課税、デジタル市場の競争の旗振り役をどうするかという組織論、反競争的行為に対する監視
 の強化、個人データの取扱いの問題など、様々な論点が議論されている。

表 英国のオンライン・プラットフォーム議論の流れ

	主な出来事
2018年9月	財務省、「デジタル競争専門家パネル」(議長: ジェイソン・ファーマン (Jason Furman) ハーバード大学教授) にデジタル経済の競争枠組みを諮問
2018年10月	財務省、2019年予算案の公表に併せ、デジタルサービス税 (DST) に関する文書を公表
2019年3月13日	デジタル競争専門家パネル、「デジタル市場ユニット」の創設を含む

	デジタル経済における英国の競争政策の枠組みに関する最終報告書（ファーマン・レビュー）を公表
同日	上記報告書の提言を受け、財務大臣は春の予算演説（Spring Statement）において、競争・市場庁（CMA）に対し、市場調査を実施するよう指示
2019年7月3日	CMA、オンライン・プラットフォームとデジタル広告の市場調査を開始
2019年12月18日	CMA、オンライン・プラットフォームとデジタル広告の市場調査の中間報告を公表

【FMMC ロンドン事務所作成】

2. 中間報告の概要

本稿で紹介するのは、2019年12月18日に公表された、CMAによるオンライン・プラットフォームとデジタル広告の市場調査の中間報告である。この報告書では、プラットフォームの中でも、グーグル社の検索エンジンサービスとフェイスブック社のソーシャルメディアサービスに注目し、2社を名指しして議論しているところが特徴的である。以下、概要を紹介したい。

（1）英国人のオンライン活動

まず中間報告では、英国人のオンライン活動の現状を紹介している。英国では、人々は毎日平均3時間15分をオンラインに使っており、その3分の1以上の時間をグーグル社（ユーチューブを含む）又はフェイスブック社（インスタグラムやワッツアップを含む）が運営するサイト上で使っているという。

（2）CMAによるプラットフォームに対する評価

①CMAの懸念

市場調査によれば、昨年(2018年)、英国における検索広告収入の90%以上はグーグル社（約64億ポンド）であり、同年の英国のディスプレイ広告収入（51億ポンド）のほぼ半分がフェイスブック社であった。CMAとしては、これらのプラットフォームは非常に革新的で価値ある商品やサービスを市場にもたらしめているとする一方、これらのプラットフォームは非常に大きくなり、また、膨大なデータ量にアクセスできることで、もはやライバル企業は対等な条件で競争をすることができなくなったのではないかと懸念している。さらに、グーグル社のサービスを利用した日々の検索の約15%が新しい検索である一方で、Bingなどの他の検索エンジンにはこのような検索量がないことからすると、グーグル社はアルゴリズムをよりうまく改善することができ、ライバルよりも正確な検索結果を表示することができる強いポジションにあると評価している。

②プラットフォームビジネスの分析

ア 個人データの収集

中間報告では、個人データの収集によって、グーグル社やフェイスブック社はターゲット広告を他社よりも効率的に行っているとし、特にフェイスブック社などのソーシャルメディアは、検索エンジンサービスと異なり、消費者ごとの個別化広告のオプトアウトを認めておらず、サービス利用の条件として、大量の個人データの共有を強いているとした。

また、オンライン上の「初期設定」は人々の選択と競争環境に影響を与えるが、プラットフォームにおけるプライバシー設定や管理についての消費者の関与の度合いは低く、結果として、多くの消費者は、初期設定のまま利用しており、自分たちが好ましいと考える以上のデータ量をプラットフォームに提供していると評価した。

イ プラットフォームビジネスの透明性の欠如

CMA は、プラットフォームビジネスの透明性の欠如についても懸念している。新聞などの出版社から、グーグルの検索やフェイスブックの新しいアルゴリズムの変更のために自身のウェブサイトへの訪問者の数が劇的に変化しても、プラットフォームからは原因を全く説明されないことへの不満の表明があったとしている。また、ディスプレイ広告市場についても広告の効果検証において、透明性の懸念があるとされている。

(3) CMA の提案

2019年3月のファーマン・レビューで提言された、「戦略的市場地位」を有するプラットフォームに対する親競争的な行動規範（Code of Conduct）策定の提言については、CMA はそのような地位の定義は今後政府が決めることになるとしつつも、関連市場において市場支配力を持っているか、企業が消費者にアクセスするためのゲートウェイ機能の役割を持っているかなどの基準に照らすと、グーグル社とフェイスブック社はこの定義に含まれうるとした。そして、行動規範は、複雑で変化の激しい市場の性質からすると、細かいルールではなく、「公正な取引」、「開かれた選択」、「信頼と透明性」といった高次の原則の形にすべきとした。

さらに、行動規範の在り方とは別に、中間報告では、調査による知見や利害関係者からの提案等を踏まえ、市場への具体的な介入案を以下のように紹介している。

ア 他の検索サービス会社が、グーグル社の持つ利用者のクリックや検索データにアクセスできるようにするなどの、検索市場の開放方策の導入

イ 端末やブラウザにおけるデフォルト検索エンジンの選択メカニズムの導入

ウ フェイスブック社のサイトと他のソーシャルネットワークサイトとの相互運用性の向上

エ 個別化広告を止める権限を消費者に付与するなど、消費者により強いデータ管理権を付与

オ 表示広告における利益相反や透明性の欠如に対処するための方策の導入

なお、CMA は、行動規範や上記介入の実施には法律による授権が必要であろう、としている。

(4) デジタル市場ユニット

ファーマン・レビューの提言にあった、デジタル市場におけるルールを策定・実行する権限を有する「デジタル市場ユニット」の在り方については、中間報告の段階では、(3)のような規制を実施する機能を有する規制体が必要であるとするのみである。

CMA としては、そのような規制体は新組織でも既存の組織でもありうるし、規制機能を複数の組織で分担することもありうるとするが、最終報告書で組織の在り方についてさらに検討するとしている。政府が今後、この「デジタル市場ユニット」の在り方をどう考えるのか、注目される。

3. 結び

現在、CMA の中間報告は 2020 年 2 月 12 日まで、パブリックコメントにかけられている。CMA としては、2020 年 7 月 2 日までに、最終報告書を公表する予定であるとしている。プラットフォームはもちろん、様々な団体や個人が意見を提出するであろう。今回、具体的な提案が出てきたことで、デジタルサービス課税の議論に加え、英国はプラットフォーム規制の議論を一步進めた印象である。

冒頭にも述べたとおり、プラットフォームに政府としてどう対応するかという議論は、日本だけではなく、英国やオーストラリア、ドイツなど、様々な国が同じような議論を行っている。CMA もこの中間報告の中で、規制の議論を進めるためには、日本の内閣官房や他の国の組織とも連携していくと述べている。プラットフォームの議論は、2020 年の情報通信技術 (ICT) 分野における競争当局や情報通信政策担当省の政策議論の中でも引き続き、最も大きなアジェンダの一つとなるだろう。

なお、現在、英国では、オンライン上の有害情報対策のための法制化も検討しており、4 月に公表されたホワイトペーパーによれば、独立した規制当局が有害情報の規制をすることを想定している。こちらの議論もまだ具体化の議論が見えていないが、この組織と「デジタル市場ユニット」とはかなり密接に連携する可能性もある。

2019 年 12 月 12 日の総選挙では与党保守党が圧勝した。2020 年 1 月 31 日のブレグジット後は、引き続き、デジタル政策先進国としての地位を維持するため、ジョンソン政権はデジタル関連施策の実施を加速化させていくに違いない。筆者としても、英国政府の議論の動向を注視していきたい。