

2020年7月27日

「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」及び
「デジタル市場競争に係る中期展望レポート」に関する意見

一般社団法人 新経済連盟

新経済連盟は昨年来、デジタル化により加速する越境経済において最優先で対処すべき事項として、①法規制等の国内外のイコールフットイング確保とそのため政府の機能強化、②一律のプラットフォーム規制よりむしろ日本発のプラットフォーム振興策、③スマホファースト時代においてゲートウェイ機能を独占するOS・アプリストア問題の独占禁止法による迅速な対応、を訴えてきた。

加えて、いま世界中で問題になっているコロナ禍により、デジタル技術やデジタル・プラットフォーム、データの利活用が、感染症対策や経済復旧・復興の観点からさらに一段重要な国家戦略に位置付けられつつあると認識している。

これらを前提としながら、今般公表された政府の「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」（以下「中間報告」）及び「デジタル市場競争に係る中期展望レポート」（以下「中期展望」）について、以下のとおりコメントする。

【総論】

（１）国家としてデジタル戦略を中核に位置付け、優先順位を付けた対応を図るべき

世界中で同時に起きている第四次産業革命の中で、デジタル・プラットフォームは消費者の利便性を向上するとともに利用事業者の選択肢を増やすなどイノベーションの担い手との認識の下、日本としてもデジタル・プラットフォームを生み育て、その存在価値を更に高めていくことこそが産業振興策として重要である。加えて、コロナ禍がもたらした「ニューノーマル」の実現とはデジタル・データ利活用を進めることに他ならない。わが国がいち早くそこに活路を見出し、感染症対策や経済復旧・復興に乗り出すべきである。

デジタル戦略を国の産業政策の中核に位置付け、産業構造の転換・新陳代謝の促進やオープンイノベーションの推進、イコールフットイング確保や独占禁止法の迅速な適用などにこそ必要なリソースを割き対応を強化すべきである。

（２）規制的手法ではなく、デジタル市場全体にイノベーションと競争を促す打

ち手を

デジタル・プラットフォーマーとその利用事業者や消費者との関係を公正・透明なものとし、この三者が全体として安全・安心かつ効率的な取引の場を形成していくためには、消費者としてのリテラシー向上も含め三者それぞれが役割を果たしていく必要があり、デジタル・プラットフォーマーが自ら積極的に努力すべき部分も大きい。激しいグローバル競争と非常に変化の速い環境の中で、デジタル・プラットフォーマーにこのような努力を促していくためには、政府による一律の規制的手法はなじまず、取引の公正化・透明化等に資するインセンティブ設計こそ検討すべき（「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についての要望書」（<https://jane.or.jp/proposal/advocacy/11439.html>）も参照）。加えて、現在の課題の大部分がごく一部の事業者に関連したものであることに鑑みれば、独占禁止法の厳格かつ迅速な適用により課題に対処すべきであると考え。

「中間報告」には、デジタル広告をいわゆる「デジタル・プラットフォーマー取引透明化法」の対象とすることも含め新たな法規制を導入することを念頭に置いたかのような記述が散見されるが、上記を踏まえても、必要に応じて独占禁止法の適用により対処すべき課題と考える。

なお、資本・体制的に体力のあるメガデジタル・プラットフォーム企業のみが対応できるような規制的手法は競争とイノベーションを阻害するものであり、中立どころかむしろ有害であることを付言する。規制的手法を採用した結果、蓋を開けると結局日本企業がターゲットになり国家の競争力が低下するおそれがあることを、政府全体で共有いただきたい。

(3) パーソナル・データを含めたデータの利活用に向けた社会づくりに舵を切るべき

「中間報告」及び「中期展望」では、パーソナル・データに関する懸念と現行の個人情報保護法への追加的な措置ともいえるような打ち手が記載されているが、コロナ禍で改めて明らかになったように、保護への傾斜を強めるばかりではデータ駆動社会、ひいては日本社会の復興には繋がらない。

むろん、パーソナル・データを含めたデータの適切な管理が重要であることは論を待たない。しかし、国として考えたときに、データの有効活用がもたらす広い意味での国民の「保護」を追求していくことが重要ではないか。

例えば医療情報に関しては、個人情報の同意取得の困難さにより最新のAI技術などへのデータ投入がしづらいなどの課題が指摘され、予防医療などでのデータ活用が遅れている。現行法の個人同意に重きを置いた考え方から、管理者のコントロールに重きを置く在り方などへの移行を進めなければ、「中期展望」で

も懸念されているとおり、結局のところ健康データもメガデジタル・プラットフォームによる独占に繋がってしまう。

また、「中間報告」の中でも触れられているように、世界各地でプライバシー保護意識が高まったことが、それに対応できるテクノロジーを有する一部プレイヤーの力を強める結果につながったり、そうしたプレイヤーの取引相手が当該プレイヤーからデータ供給を受けづらくなる原因となった事実があるように、プライバシー保護と取引の透明性・競争の促進は二律背反となる可能性もある。そのほか、プライバシー保護を強化することにより、これまで消費者が無料で使用できていた機能が有料にならざるを得なくなるなど、かえって消費者にとって使いづらいものとなるおそれもある（具体的には、ターゲティング広告の精度が低下してパブリッシャーサイドが広告主サイドから得られる収益が低下することとなった場合、消費者サービスを有料とせざるを得ないことも考えられる）。

「中間報告」では、プライバシー・ポリシーのアーキテクチャへの言及や、「データ・フィデューシャリー・デューティー」の考え方など踏み込んだ記載がみられる。繰り返しになるが、このような打ち手は、国としてのパーソナル・データ保護・利活用の在り方全体、現行の個人情報保護法との関係など多角的に検討すべきものであって、デジタル広告市場で生じている課題のみに着目して検討すべきものではないと考える。

なお、個人情報保護法に関しては、最近の法改正でも国内外のイコールフットリングをより確保する方向で措置がなされているが、日本国内のデジタル広告市場で大きな存在感を持つメガデジタル・プラットフォームは海外勢が中心となっており、その意味でも、法の執行段階で国内外のイコール・フットリングが確実に担保されるようお願いしたい。

（４）「中間報告」による誤解の流布への丁寧な説明を

「中間報告」後のマスコミ報道では、「中間報告」によってターゲティング広告自体が規制されるといった誤解が流布した。上記（３）でも述べたとおり、プライバシー保護の名の下に取引の透明性や市場における競争に悪影響を及ぼす結果となりかねず、そのような誤解が生じないように必要な記載を報告書の中でも明記し丁寧な説明をお願いするとともに、イノベーションファーストの考え方も元に関係団体・業界とも連携した取組などを明記することを求めたい。

【「中間報告」に対する各論の意見】

以下、「中間報告」のうち、特に個別に意見すべきと考えられる箇所について、当該箇所に即しての意見を以下のとおり述べる。

なお、繰り返しになるが、上記の総論で述べた意見は「中間報告」及び「中期展望」全体に対する意見であり、以下の各論で個別に取り上げていない「中間報告」上の記述にも該当する（特に、新たな法規制によらず、基本的に独占禁止法の適用により課題を解決すべき、という点について。）。

<「中間報告」の該当箇所：全体（言葉の定義付け及び課題設定について）>

デジタル広告市場は「多面市場」といった場合に、どことどこが「多面市場」を形成しており、その多面市場をつなげる「デジタル・プラットフォーマー」が何なのかが不明確である。

この点、広告枠という商品の売買という観点からは、「中間報告」が主に前提としているような、「広告主」と「パブリッシャー」と、それらを繋げる「デジタル・プラットフォーマー」という捉え方であり得る。しかし、ここでの「デジタル・プラットフォーム」は実際にはアドテクにより様々なプレーヤーの重層的かつ流動的な構造になっており、「デジタル・プラットフォーマー」が何なのかが捉えづらい。

その一方で、広告の出し手と受け手という観点からは、「広告主」と「消費者」と、それらを繋げる「デジタル・プラットフォーマー」という捉え方もあり得る。この観点からは、「メディア」や「検索エンジン」こそが「デジタル・プラットフォーム」であるともいえる。「中間報告」にも「デジタル・プラットフォーマー」は消費者に対して強い影響力を持つ立場（検索エンジン、SNS等を含む自社メディア）をレバレッジとしているといった記述もあり、そこに課題の根本原因があるとも考えられる。

このように課題の根本原因が十分明らかになっていない中で新たな法規制を行うことは、課題に対する的確な処方箋とはならず、かえって弊害の方が大きいと考えられるため、慎重な対応が必要である。

<「中間報告」の該当箇所：19～20 ページ>

検討の視点1から5までについては、前述のとおり、そもそもデジタル広告市場の課題が根本的に何に起因しているのか、具体的にどのような性質を有するプラットフォーム事業者が問題なのか等が十分に明らかになっていない中、あたかもプラットフォーム事業者であること自体が課題の原因であるかのような前提で議論を行うことは不相当と考える。

<「中間報告」の該当箇所：22～28 ページ>

「デジタル広告市場における質に係る問題」については、「アドフラウド」や「ブランドセーフティー」等に関する課題の解決という方向性には賛同するが、

同時にそれは市場の健全な競争が実現すると同時に、業界内での自主的な取組を促進することによって解決可能な問題であると考ええる。

そもそも健全な競争がなされることで解決可能な問題であること、総論にも記載のとおり、新たな法規制による介入は弊害を生じるおそれがあることから、必要に応じて独占禁止法を適用することにより、市場全体の健全な競争を促進することで解決を図ることが適切である。

<「中間報告」の該当箇所：34～39 ページ>

本箇所の「第三者による到達指標等の測定」については、国際的なメガデジタル・プラットフォームが日本国内では第三者による広告の効果測定を拒む一方で海外市場ではオープンにされていると言われている。これにより、日本国内におけるメガデジタル・プラットフォーム事業者の取引相手が著しく不利な立場に置かれており、また課題①（デジタル広告市場における質に係る問題）にもつながる問題であると考えられ、対応の必要性が高いと認識している。

その上で、38 ページの「プラットフォーム事業者については…第三者による到達指標の測定を受け入れることとし、拒否する場合には、その理由を開示すること…オープン API の利用とそれによる接続を正当な理由なく拒否しないこととし、拒否する場合には、理由を開示することを求めること」については、「デジタル・プラットフォーム取引透明化法」等の適用を強く示唆するものとなっているが、基本的には市場において健全な競争がなされることで解決可能な問題であると考ええる。また、「プラットフォーム事業者」であること自体が問題の根本原因ではなく、消費者に対して強い影響力を持つメディアの立場を押さえることで、「多くの広告主が利用せざるを得ない」状態になっていることが問題の根本原因である可能性もある。

したがって、本箇所の問題に対応するにしても、独占禁止法を適用することにより、メディア、アドテク事業者といった各レイヤー間における競争を促進することで解決を図ることが適切である。

<「中間報告」の該当箇所：73～76 ページ>

事業者が個人情報扱うに当たって現行の個人情報保護法に即すべきであることは当然だが、その上さらに「データ・フィデューシャリー・デューティ」まで負っている、あるいは「信任の連鎖」が生じているという考え方は、仮にこうした考え方が確立しているとしても、それに基づいて事業者に何らかの対応を促す場合には、個人情報保護法の検討プロセスにて十分な検討を行う必要があり、安易に規制を前提とした議論をすることは適当ではない。

<「中間報告」の該当箇所：79～81 ページ>

本箇所では、プライバシー・ポリシーの在り方について、特定の事業者のみに限定して、個人情報保護法で求められるより更に上乘せの規制を行う前提であるかのような記述がなされている。

しかしながら、プライバシー・ポリシーについては、各事業者において、ここで指摘されているような問題意識を持ちつつ、より適切に消費者に伝わるような取組（例えば、プライバシー・ポリシーのポイントをまとめた資料を作成・掲載等）を行っている実態にある。その上で、こうしたベストプラクティスに向けた取組については、各事業者が消費者の信頼を獲得するための競争の一環として自ら積極的に取り組んでいくことが期待されるものであって、特定の事業者のみ過剰な規制を行うことは適当ではない。必要があれば、独占禁止法の適用により各事業者間の健全な競争を促すことにより、又は個人情報保護法の検討プロセスにて十分な検討を行った上で対応すべきであると考えられる。

なお、当該部分及び当該部分で引用している消費者庁アンケートの設問は、行動履歴データの収集や自社内での分析・活用に本人同意が必要であることを前提にしているように思われるが、個人情報保護法では「個人情報取扱事業者は、個人情報を取得した場合には、あらかじめその利用目的を公表している場合を除き、速やかに、その利用目的を、本人に通知し、又は公表しなければならない」（第18条第1項）とされているだけであって、本人同意までは求めていない。したがって、当該部分ではこれらの違いを認識した上で、通知・公表の明確性の問題か、同意取得の有効性の問題かを明確に区別した記述をされたい。また、同意取得の有効性の問題に関しては、個人情報保護法上では個人情報の第三者提供の際等に本人同意が必要とされているが、その際に提供先を個別に明示する必要はないこととされていることにも鑑み、同意取得の有効性を高めるには更なる措置が必要か等、同法との関係も意識した検討を進めていただきたい。

<「中間報告」の該当箇所：86～87 ページ>

本箇所においては、消費者の同意があっても行うべきではないデータ利用の仕方やターゲティング広告の行い方について、考え方を定めるべきとの記述がされている。

しかしながら、個人情報保護法上は、基本的に消費者に対し利用目的が明示された前提の下でデータの利活用ができる仕組みとなっており（利活用ができないケースは、目的外利用に当たる場合や今般の個人情報保護法改正により導入された不適正利用に当たる場合等に限られる）、この考え方の定め方によっては、事業者の予見可能性をかえって低める結果となり、データ利活用に萎縮効果を与えかねない。また、この考え方を各事業者又は事業者団体が定めることとした

場合、各事業者間あるいは事業者団体に加入する事業者とそうでない事業者との間でばらつきが生じ、かえって消費者にとっても分かりにくい結果を生じる懸念がある。さらに、事実上海外事業者のみこの「考え方」の適用が外れる結果となれば、国内外のイコールフットィングにも逆行するおそれがある。

したがって、少なくとも大枠の「考え方」については、個人情報保護法の検討プロセスにおいて十分な検討を行った上対応すべきである（なお、大枠の下で、例えば、各事業者団体等において個別の細目を定めることは考えられる）。

以上