

2020年5月31日

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

一般社団法人 新経済連盟

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

【意見1：取引透明化法の適用の方針についての総論的意見】

(該当するページ：全体)

- ・本最終報告では、デジタル広告市場におけるデジタルプラットフォーム（以下「DPF」という。）について、基本的に取り透明化法を適用する方針が打ち出されている。
- ・弊連盟としては、以前、オンラインモール及びアプリマーケットを対象に取り透明化法案を立案する方針が打ち出された際に提出した意見（<https://jane.or.jp/proposal/pressrelease/9394.html>）にもあるとおり、規制的手法よりむしろ、DPF 運営事業者と利用事業者・消費者間の取引の公正化・透明化等に資するインセンティブ設計が重要であると考えている。また、DPFによる特定の行為を事前的に規制することについては、イノベーションの阻害要因となるおそれが極めて大きいことから、むしろ独占禁止法による的確・迅速な対応が必要であると考えている。
- ・したがって、取引透明化法の対象にデジタル広告市場を追加するに当たっては、上記の点に留意するとともに、運用段階においても、取引透明化法のいわゆる「モニタリング・レビュー」がビジネスサイドの積極的な取組をかえって阻害することのないよう、行政庁が聴取する関係者の意見がバランスの取れた公平なものとすること、レビュー結果が対象事業者の柔軟な対応を拘束するようなものとしないことが重要である。

【意見2：デジタル広告市場におけるDPFの4類型等についての意見】

(該当するページ：P.33-35)

- ・既に取り透明化法の対象とされているオンラインモール及びアプリマーケットについては、いずれも、①DPF 運営事業者自体は直接商品・役務等の取引当事者とはならず、②DPF 運営事業者側が設定する「場」において、商品・役務等の売り手と買い手のマッチングが行われるものとなっている（なお、DPF 運営事業者が当該プラットフォームで直接商品・役務等の売り手となる部分（いわゆる「直販」部分）は、取引透明化法上直接的な対象とはされていない。）。

このため、「DPF」が具体的にどの部分を指すか、外延が比較的明確な特徴を有している。

- ・他方、デジタル広告市場においては、歴史的経緯からしてもオープンな取引市場において DSP、SSP、アドネットワークといったプレイヤーが生まれ、それらが統合等されるといった変遷をたどってきている。このため、デジタル広告市場には、比較的小規模の広告仲介事業者から、媒体部分等まで垂直統合された大規模プラットフォームまで存在し、個々の DPF ごとに守備範囲が大きく異なっているばかりか、自ら取引当事者ともなっている部分があり、必ずしも外延が明確ではない特徴を有している。このため、具体的にどの部分を取引透明化法の対象とするかについては、慎重な検討が必要である。
- ・この点、「最終報告」においては、デジタル広告市場における DPF を 4 つの類型に分類している。類型 1 及び 2 についてはオンラインモール・アプリマーケットと比較的近い考え方と認められるが、類型 3 については、オンラインモール・アプリマーケットでは直接的に法の対象とならない「直販」部分に相当するものであり、オンラインモール・アプリマーケットとは考え方が異なっているように見受けられる。
- ・デジタル広告市場においては、媒体部分を自ら有していることが市場における大きな力の源泉になっていることにかんがみ、こうした考え方を取っているものと推察されるが、広告市場を全体としてみた場合の本来的な DPF の機能はあくまで類型 1 や 2 のようなものであることから、類型 3 を対象とする場合には、あくまで類型 1 や 2 のような形態と密接に結びついたものを対象とするよう、要件を整理する必要があると考えられる。
- ・また、類型 1 や 2 のようなものについても、例えば同一企業内の別事業においてそれぞれデジタル広告を扱っているケースも想定され、そうした場合にこれらをまとめて透明化法の対象として扱うのか、別のものとして扱うのか（同一の DPF と考えるのか、別々の DPF として考えるのか）等、DPF の外延についての考え方を明確にする必要があると思われる。
- ・さらに、類型 4 については、「オンライン検索サービス」という出口のサービス形態に着目した考え方であるように見受けられるが、上記と同様に、あくまで類型 1 や 2 のような形態と密接に結びついたものに限定して対象にすべきであると考えられる。特に類型 4 については、「オンライン検索サービス」というサービス形態のみに着目した場合、対象が際限なく広がり、本来のデジタル広告市場から遊離するおそれもあることから、この点は極めて重要であると考えられる。
- ・なお、上記はいずれも質に着目した外延についての意見であるが、取引透明化法の適用に当たっては、どの程度の規模の DPF 運営事業者を対象とするかについても、必要以上に対象範囲が大きくなるようにする観点も含め、考え

方を明確に整理する必要がある。

【意見3：その他の総論的意見】

(該当するページ：全体)

- ・上記意見のほか、当方がこれまで DPF について繰り返し意見を述べてきたとおり、改めて以下について指摘したい。
 - ✓ 国内外の DPF 運営事業者に対し、公平に法令の適用・執行がなされることが必要であり、その実効性を担保するための政府の機能強化が必要
 - ✓ 独占禁止法による的確・迅速な対応が可能となるよう、公正取引委員会の体制整備が必要。なお、独占禁止法の適用に当たっては、口に対する意見において後述のとおり、スマホ等に集約化されたユーザーインターフェイスを出口とし、その背後にある OS 等を含めたレイヤー構造全体の中での独占・寡占状況を見ていくことが重要

【意見4：課題⑩に関する各論的意見】

(該当するページ：P. 211-216)

・「課題⑩ [パーソナル・データ] パーソナル・データの取得・利用に係る懸念」については、「7 対応の方向性」で示された方向性に基づき、総務省のガイドラインの見直し、総務省のガイドライン及び透明化法に基づくモニタリング等が行われるとされているが、以下のような不明点等が残っている状況にある。総務省のガイドラインの見直しやモニタリングにあたっては、以下に十分に留意し、疑問点や懸念の解消に努めて頂きたい。

- ✓ 総務省のガイドライン等の対象は電気通信事業を行う者と理解しているが、上記の見直しにより変更はあるのか。また、見直しを行ったガイドライン等は、いかなるデータの利用形態を対象とするのか。
- ✓ 適切な情報開示の項目として、「③「使用の条件」(利用目的、利用の方法…)」(P. 212) が掲げられているが、この「利用の方法」とは具体的にどの程度の内容・粒度を求めるのか。(例えば、「分析した結果に基づき行動ターゲティング広告を発する」など)
- ✓ 適切な情報開示の項目として、「③「使用の条件」(…第三者に提供する場合の条件…)」(P. 212) が掲げられているが、この「第三者に提供する場合の条件」とは具体的にどの程度の内容・粒度を求めるのか。(例えば、同意を取得する、委託の方法で提供する、共同利用により提供する、法令に基づく場合に提供する等、個人情報保護法上の提供根拠を示せば足りる趣旨なのか、それともその他想定している事項があるのか。)
- ✓ 適切な情報開示の項目として、「…事前の設定の機会やオプトアウト機会の提供についての開示」(P. 212) が掲げられているが、これは、例えば、

ターゲティング広告を実施する際は、事前の設定やオプトアウトを実装しなければならないことを前提に、その実効化のために情報開示を適切に実施するという趣旨なのか、それとも、事前の設定やオプトアウトの実装は任意であり、ただし実装した場合は適切な方法でその旨の情報開示をしなければならないとの趣旨なのか。

- ✓ 適切な情報開示の項目として、「>」の後に4つ記載されており (P. 212)、
ルールの枠組みとして総務省のガイドライン等に明記されることが想定されている。モニタリングの趣旨からすると、これらはいくまで推奨事項とされ、レビュー過程を通じて自主的改善の材料とすることを想定していると理解しているが、その点を明確化されたい。
- ✓ 適切な情報開示の項目として、「>」の後に4つ記載されており (p. 212)、
これらが総務省の個人情報保護ガイドライン等に明記されるとのことである。本報告書には、例えば、「どの情報が何に利用されているのかの対応関係が不明確なプライバシー・ポリシーを掲げている」、「サービスごとにプライバシー・ポリシーを分けておらず、どの情報がどのサービスに使われているのかの対応関係が不明確な例が見受けられる」(P. 187) などの問題意識が指摘されているが、P. 212 の「>」の後に明記されている4つの点はこれらの指摘に対応するものとして詳細が定められるものとの理解でよいか。なお、P. 212 の4つの点とは別に何らかの要求事項が存在するとなると、実務的な対応として容易でなく、また、ユーザーに対してもポリシーや説明事項の複雑化により、かえって分かりづらさを招くとの懸念も考えられるため、明確にしていきたい。
- ✓ 事業者に対するモニタリングを実施する際、プラットフォーム事業者によるPIA やユーザーテストの実施状況などについて、必要に応じて提出してもらうことも考えられるとしているところ (P. 215 注 155)、PIA 等の措置は個人情報保護法上、法的要求事項ではなく、現時点においてシステムティックに実施している事業者は必ずしも多くないものと考えられるが、当該措置の状況を提出できないことにより、モニタリングにおいて不利益を被ることがないように明確化されたい。
- ✓ モニタリングを実施する時期、頻度については、オンラインモール、アプリストアを対象とした透明化法に基づくモニタリングと同程度との理解でよいか、明確化されたい。

ロ 「OS 等のインフラ的な役割を有するものがデジタル市場の競争構造に与える影響などの評価」に対する情報・提案・意見

＜意見・提案にあたっての観点＞

- ・ その評価・分析にあたって、どのような視点・論点がありうるか。
- ・ 現時点でどのような課題があると考えられるか。また、今後どのような課題が生じると考えるか。
- ・ こうした課題に対して、どのような対応策が考えられるか。

【意見】

- ・ 本件に関しては、本年3月に新経済連盟から公正取引委員会に提出している意見（<https://jane.or.jp/proposal/theme/13590.html>）の前半部分と同内容となるが、改めて以下のとおり文章で意見を提出する。
- ・ 経済のデジタル化進展に伴い、従来サービスごとに別々だったユーザーインターフェイスは PC・スマホ等に集約化されている。このようなユーザーインターフェイスの中でも、特にスマホは汎用性・可搬性が極めて高い特徴を有しており、デジタル経済においてユーザーインターフェイスの中心としての地位を確立している現状にある（すなわち、スマホがないと何もできない）。
- ・ ここで、直接的にユーザーとの接点となるのは個別アプリ（サービス）であるが、これらのアプリはスマホの各 OS（事実上2種類に限定）と紐づいたアプリマーケットにおいて入手するほかなく（一部例外はあるものの、極めて限定的）、また、決済サービスもそれぞれの OS・アプリマーケットと紐づいた方法により行わなければならない現状にあり、それぞれのルールの枠内でのみ個別アプリ（サービス）の展開が可能となる現状にある。
- ・ こうした現状を前提とすると、個別アプリ（サービス）に着目した場合ではそれぞれ別市場に属すると捉えられるようなアプリ（サービス）についても、その背後にあるアプリマーケット・決済サービス・OS のレイヤー（すなわちデバイスの基本機能・ソフトウェアのレイヤー）では同一の土台に立っているものであり、競争状況の評価に当たっては、こうしたレイヤーの競争状況に与える影響を十分に考慮する必要があると考えられる。
- ・ 具体的には、個別アプリ（サービス）レベルにおいて多くのデータが蓄積することが競争上重要となるが、それらのアプリ（サービス）が同一のアプリマーケット・決済サービス・OS において使用されることで、当該レイヤーを掌握するプレイヤーにさらなるデータが蓄積される可能性がある。
- ・ これにより、当該プレイヤーは周辺レイヤーの他のプレイヤー（例：個別アプリ（サービス）を展開するプレイヤーや、デバイスを供給するプレイヤー）に対する影響力を一層強めるおそれがあり、例えば他社の個別アプリ（サービス）と競合するアプリ（サービス）を自ら有利に開発・展開することが可能となる

など、競争政策上のリスクが増大することになると考えられる。特に、上述のとおり、現状アプリマーケット・決済サービス・OS のレイヤーのプレイヤーは事実上2社のみ限定されており、横方向で分断されている（すなわち、A社のOS、B社の決済サービス・アプリマーケットなど、この2社の壁をまたいだ使用はできない）こと、レイヤーの厚みもOSからアプリマーケット、決済サービスまで広がっていることにかんがみれば、当該プレイヤーが不当な排除行為等を行っていないか常に注視するとともに、必要に応じ、私的独占の適用を含め、独占禁止法により積極的に課題に切り込んでいくことが必要である（当方としても、独占禁止法上問題となる可能性のある具体的事例については、別途積極的に情報提供を行っていく所存である。）。

・ ただし、この課題への対処に当たっては、次の理由から、事前規制には慎重であるべきと考える。

- ✓ そもそもレイヤー構造のどの部分において問題が生じるか、あらかじめ予測することは困難
- ✓ 特に事前規制の対象を外形基準によって判断することとなれば、特定産業への参入障壁となったり、新規プレイヤー発展の阻害要因となる可能性があり、市場競争を歪めるとともにイノベーションを阻害するおそれ
- ✓ レイヤー構造自体がイノベーションによって今後も不断に組み換えられる可能性（例：要素技術の発展による新たなレイヤーの登場・既存レイヤーの衰退）があるところ、事前規制によってイノベーションが阻害されれば、かえって現状の構造を固定化してしまう可能性

・ なお、今後、スマホ以外のユーザーインターフェイス（例：車、住宅）を中心として産業構造（レイヤー構造）の組み換えが活発に起こる可能性が考えられ（例：車種等の枠を超えた共通 OS の登場など）、その際にも状況を分析する上で有用と考えられる。

ハ 記載された項目の他に、考慮すべき視点とそれに対する情報・提案・意見

【意見】

- ・ プライバシー保護の強化が競争状況に与える影響については、「最終報告」の中でも言及されているとおり、当方としても注視する必要があると考えている。
- ・ 特に DPF 運営事業者がその利用者に対し、個人情報・プライバシー保護の名の下に必要な以上に制約を課す結果、市場における競争排除等につながる結果とならないか常に留意するとともに、必要に応じ、独占禁止法の適用を含めて対応することが必要であると考える（例えば、ターゲティング広告の抑制のため、

特定 DPF におけるデータ取扱いルールが変更されたことにより、従前と同等の精度でターゲティング広告が行えるプレイヤーが当該 DPF の運営事業者等の少数者に限定されるケースなど)。

以上