

デジタル・プラットフォームのインターネット 広告事業に関する流通政策研究

丸 山 正 博

1. 序論

デジタル・プラットフォーム（以下、法律や政策の正式名称を除きPFと略す）市場やその事業者に対する規制は国内外で強まる傾向にある。日本でも後述する2020年5月のいわゆるPF透明化法成立などの政策整備に続き、2021年にはインターネット広告分野への言及が行われた¹。情報通信技術（Information and Communication Technology; 以下、ICTと略す）は企業のマーケティング活動の革新に不可欠である²が、PFは情報通信技術を活用したイノベーションの一つであるとともに、中小企業や消費者の国内外の市場へのアクセス容易性を飛躍的に高め社会経済への貢献も多大である。したがってPFの諸活動に対する過度な規制は、PF事業者の新たな技術革新の目を摘むだけでなく、これを利用する他企業のイノベーションに与える影響もあり得るから、妥当性を欠く。一方で、ネットワーク効果の高さと限界費用の逓減性から規模の経済が強く働くPFに対しては、市場の失敗を解消するという観点からの競争政策には合理性もある。またPFの事業領域は基本的にはインターネット上での情報仲介であるものの、商品・サービス販売、広告、検索エンジン、クラウドサービスなど多岐にわたる点で、サプライチェーンに基盤を置く従来の流通機能と異なる面もある。そこで

-
- 1 公正取引委員会（2021）、デジタル市場競争会議（2021）ではデジタル広告と称されている。
 - 2 Kotler et al（2021）はマーケティング効果の向上に質するデジタル技術の活用という観点から Marketing 5.0 を提唱する。なおコトラーが提唱してきた Marketing 1.0 から 4.0 までの進展を簡潔にまとめた論稿として渦原（2017）54-64 頁。

本稿では流通政策の観点からインターネット広告に関わるPFに対していかなる規制が合理的であるかを検討する。

なお小稿でいう流通政策とは、生産から消費に至る流通の機能や活動を対象に公共部門が行う法制度を中心とする体系のことをいい、競争政策もその一つに含まれる³。また競争政策とは独占禁止法を中心とする法体系ということとする。以下2章では近時の欧米と日本のPF規制を概観し、3章ではインターネット広告の特徴と競争政策上の問題点を指摘する。そして4章で1980年代後半の日米構造協議以降の独占禁止法上のガイドライン新設や大型小売店出店規制緩和、2000年代後半のメーカーから小売業へのパワーシフトに対応した独占禁止法改正といった流通政策の変化と、共同規制である公正競争規約の特徴を考察したうえで、PFと小売はともに生産と消費を架橋する機能が共通する点に着目することで、今後のPF規制では、独占禁止法における大規模小売業特殊指定と同様のPF事業者に対する特殊指定と、流通・取引慣行ガイドラインに匹敵する新たなガイドラインの新設、およびインターネット広告における公正競争規約の新設のような共同規制の活用が合理的であるという結論を導く。

2. PF規制の動向

(1) 欧米のPF規制

PF規制はEU (Europe Union ; 欧州連合) が先行しており、その端緒が、2015年5月に公表された「欧州デジタル単一市場戦略 (A Digital Single Market Strategy for Europe)」である。その後、2019年7月に「オンライン仲介サービスのビジネス・ユーザーを対象とする公正性・透明性の促進に関する規則 (Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services : 以下、EU透明性規則と略す)」が制定された。当規則はPF事業者による不当な取

3 流通政策を競争政策、調整政策、振興政策と3分類して議論する近時の研究に渡辺(2016)、大驛(2019)がある。

引から中小企業を含む事業者を保護するとともに、PFの透明性を確保するためにPF事業者にとって一定の情報開示義務を課すもので、2020年7月から施行されている。

欧州委員会は2020年12月にデジタルサービス法案（Digital Services Act⁴）とデジタル市場法案（Digital Markets Act⁵）の二つの規則案を公表し、ともに2022年1月までに欧州議会を通過したので、今後EU理事会で審議される。前者は2000年に制定された「eコマース指令」を改正するもので、商品やサービスをオンライン上で仲介するPF事業者に対して、違法コンテンツの流通に関する責任を規定するとともに、事業者の規模に応じたユーザー保護のための義務を規定する。

後者は検索エンジン、ソーシャルネットワーク、オンライン仲介サービスなどのコア・プラットフォーム・サービスのEU域内での提供者のうち、EU人口の10%に相当する4500万人以上のユーザーを有するなど大手PFの基準を満たすことで「ゲートキーパー」の指定を受けた事業者を対象に、取得データに関する自社優遇や同意のない個人データの別サービスでの結合等を不正行為としてリスト化し、違反時には売上高の10%を上限とする制裁金を科すことなどを規定するものである⁶。これは従来の、企業活動を事後的に不正行為として競争法違反などで摘発するのではなく、一定の規模を有するPF事業者を対象に、競争を阻害する恐れのある行為をあらかじめ禁止する事前規制という特徴をもつ。

こうしたPF事業者に対する包括的な規制は、米国企業が寡占的地位を占めるPF市場において、比較的小規模のPF企業の技術革新や規模的拡大をしやすい環境を整備し、EU企業のデジタル分野での競争力強化を図る狙いがある⁷。

4 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>

5 https://ec.europa.eu/competition-policy/sectors/ict/dma_en

6 同法案は、規制対象が一定規模のPF事業者に限定されるという点で、後述する日本のPF取引透明化法と共通する。

7 日本経済新聞2020年12月16日「EU、巨大ITに包括規制、20年ぶり抜本策、自社優遇禁じる。」の指摘。また寺田・柊（2021）は、米国PF企業によるEU市場支配への危機意識の高まりとフェイスブックによる個人情報流出であるケンブリッジ・ア

インターネット広告に関わる規制としては、2016年4月に制定されたGDPR（General Data Protection Regulation：一般データ保護規則）が、2018年5月から施行されており、個人情報やプライバシーの保護に関して従来の「EUデータ保護指令（Data Protection Directive 95）」よりも厳格な規定であるとともに、商品・サービスの提供等の目的で在EUの個人情報を処理する、EU域内に拠点がない事業者にも適用されるものである。これも、米国の大手PF事業者のEU市場での強大化を牽制するとともに、EU域外事業者をも規制対象とし得ることでグローバルのPF市場に対するEUの政策浸透を意図していると考えることができ、後述するような日本の法制度にも影響を与えている。なお広告関連事業者団体であるIAB（International Advertising Bureau）EuropeがGDPRに準拠したTCF（Transparency & Consent Framework）とその改訂版であるTCF2.0を公表する等、業界団体による自主規制も進んでいる。

GDPR違反での巨額の制裁金支払いが科される事案が複数存在する。たとえばルクセンブルクのプライバシー保護当局が2021年7月にアマゾンに対して7億4,600万ユーロの罰金を科すなど、イギリスの法律事務所によるCMS（2021）は2021年12月時点で、のべ940社に対して計15億ユーロを超える罰金が科されているとする。もっともGDPRの特別法という位置づけで、現行のeプライバシー指令（ePrivacy Directive）に代わるeプライバシー規則（ePrivacy Regulation）を欧州委員会は2017年1月に提案し、個人情報保護強化を打ち出したが、加盟各国内のインターネット広告市場成長鈍化などイノベーション抑制への懸念から成立には至っていない。

一方、GAFAをはじめとする多くの巨大PF事業者が国内に存在する米国は、個人情報保護を目的としてカリフォルニア州が2018年に消費者プライバシー法（California Consumer Privacy Act of 2018）を制定するような動きはみられるものの、市場の成長を妨げかねない包括的なPF規制には消極的である。2016年大統領選挙でのフェイクニュースやフェイスブック社の個人情報流出の多発からPF事業者への警戒感が高まり、米国連邦議会下院反

ナリティカ事件にみられるプライバシー侵害への対応とを指摘する。

トラスト小委員会は2020年10月に、「デジタル市場における競争に関する調査（Investigation of Competition in Digital Markets）」報告書を公表しPFの構造的分離や近接領域への進出禁止，自社優遇の禁止，データポータビリティの義務化などを提言したが，PF事業者を対象にした新たな法規制は2021年12月現在は未策定である。

しかし現行法に基づく監視は強めており，2020年には司法省やテキサス州など多数の州がグーグルのスマートフォンなどのアプリ配信サービスについて競争法である反トラスト法違反で提訴した。フェイスブック（現，メタ社，以下同じ）に対しても連邦取引委員会（Federal Trade Commission；FTC）とニューヨーク州など多数の州が画像共有アプリのインスタグラムの買収を問題視して売却を求めるなど反トラスト法違反で提訴したが，連邦地裁によって棄却された。また2021年には首都ワシントンの特別区が，アマゾンがネットモールの出品事業者の価格を不当に拘束したとして反トラスト法違反で提訴した。

（2）日本のPF規制

2018年以降，PF事業者に対する政策関与が各省庁で進展した⁸。本節では2021年12月までに実施済みの政策や行政処分について記し，インターネット広告分野で検討段階のものは次章で記す。

こうした政策関与は，経済産業省・公正取引委員会（以下，公取委と略す）・総務省が2018年12月に公表した「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」が「国際的な法適用の在り方とハーモナイゼーション」を基本原則の一つにしているように，EUのPF事業者に対する規制強化が影響していると考えられる。またこれら3省庁が設置した「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会」は2019年5月に，今後の政策の方向性を示す「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション（以下，透明性確保に向けたオプションと略す）」と「データの移転・開放等の在り方

8 若江（2021）はPF規制が遅かったという観点からその理由と経緯を指摘する。

に関するオプション」の2点を公表した。前者は独占禁止法の迅速かつ適切な執行を可能とする方策としてガイドライン制定・特殊指定告示・確約手続の積極活用・事業者団体の組成・独占禁止法40条調査を含む継続的な市場の実態調査の実施といった選択肢を一例として示したうえで、それぞれの効果や限界について述べるとともに、規制のあり方として法規制、自主規制と、両者の折衷的な共同規制の存在を指摘する。後者はサービス利用者が自己のデータを取り戻し、他の事業者にデータを移転するデータ・ポータビリティの存在を指摘する。

経済産業省が所管する「特定プラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律（以下、PF取引透明化法と略す）」は2020年5月に成立し、規制対象となる特定デジタルプラットフォーム提供者を、①物販総合オンラインモールの運営事業者については指定基準を国内流通総額3,000億円以上と定め、アマゾンジャパン合同会社（以下、アマゾンと略す）、楽天グループ株式会社（以下、楽天と略す）、ヤフー株式会社（以下ヤフーと略す）、②アプリストアの運営事業者については指定基準を国内流通総額2,000億円以上と定めApple Inc.及びiTunes株式会社（以下、アップルと略す）、Google LLC（以下、グーグルと略す）と指定したうえで、2021年4月から施行されている。これら指定事業者は、同法の規定により、利用者に対する取引条件変更時の事前通知や苦情・紛争処理のための自主的な体制整備の義務付けとともに、取引条件等の情報の開示及び自主的な手続・体制の整備を行い、実施した措置や事業の概要について、毎年度、自己評価を付した報告書を提出することが義務付けられる。独占禁止法違反のおそれがあると認められる事案を把握した場合、経済産業相は公取委に対し、同法に基づく対処を要請するという点で競争政策との関係も生じている。

また小稿で扱うインターネット広告に関しても、公取委（2021）の公表の直後である2021年4月に「インターネット広告市場の競争評価最終報告」を公表するように、競争政策との強い関係性が示唆される。

公取委は2019年12月には「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報

報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方（以下、PFと消費者との取引に関する考え方と略す）」を策定した。また、「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」及び「企業結合審査の手続に関する対応方針」を改定し、それ以降3件のPF事業者の経営統合に関する審査結果を公表している。

さらに2021年12月現在はホームページの左上部の目立つ位置に「デジタル市場における公正取引委員会の取組」というバナーを設けており、PF事業者が多く分野で寡占化や垂直統合を進める中での競争確保の積極姿勢を示している。

事件審査では2017年以降21年までの5年間の公表件数が毎年2、3件の計13件であり、アマゾンと楽天に関するものが各4件、アップルに関するものが2件と、巨大PF事業者に対する監視を強めていることが示唆される⁹。企業結合審査では2015年以降21年までの公表件数が計6件であり、うち半数の3件が企業結合ガイドライン改正後のものである。

また前掲「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」が示す「大規模かつ包括的な徹底した調査」を行っている。具体的には2019年1月に「消費者向けeコマースの取引実態に関する調査」、同年10月にオンラインモール及びアプリストアにおける取引に係る独占禁止法・競争政策上問題となるおそれのある取引慣行等の有無を明らかにするために行った「デジタル・プラットフォームの取引慣行等に関する実態調査（オンラインモール・アプリストアにおける事業者間取引）」の結果を公表した¹⁰。翌2020年は3月に「飲食店ポータルサイトに関する取引実態調査」、4月に「家計簿サービス等に関する実態調査」、「QRコード等を用いたキャッシュレス決済に関する実態調査」、6月に「共通ポイントサービスに関する取引実態調査」を公表した。また2021年2月には後述するインターネット広告分野に関して「デジタル・プラット

9 いずれも各社が問題視された契約条項を見直すなどして審査が終了し、処分に至った事件はない。

10 公正取引委員会（2019）としてまとめている。

フォーム事業者の取引慣行等に関する実態調査」を公表¹¹し、同年12月現在はクラウドサービス及びモバイルOS等について企業や消費者からの情報提供を促すウェブサイトを設け、「デジタル・プラットフォーマーの取引慣行等に関する実態調査」に活用する旨を明記している。

消費者庁が所管する「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の保護に関する法律」は2021年5月に成立した。同法はネットショッピングモールのような企業対消費者取引のPFにおいて危険商品の流通や販売業者の本人確認ができないことに対する消費者利益の保護を図ることを目的として、当該PF事業者の販売事業者の情報提供などの責任を課すものであり、PF事業者は単なる場の提供者に過ぎないので取引で生じるトラブルに責任を負わないとする従来の考え方と異なり、PF事業者に一定の責任を負わせることとなった¹²。

また景品表示法に基づいたPFに対する行政処分も行っており、2017年12月にアマゾンが販売した商品について不当な二重価格表示をしたとして措置命令を発し、2020年12月に東京高裁で消費者庁が勝訴した¹³。

総務省が所管する個人情報の保護に関する法律（以下、個人情報保護法と略す）は2020年6月の改正¹⁴で、ウェブサイトの閲覧履歴を記録したクッキーなど同法の定める個人情報には該当しないデータでも企業が個人と照合して利用する場合は本人の同意を得ることを義務付け、一定以上の個人情報を漏洩し個人の権利に害を与える恐れがある場合等は、速やかに個人情報保護委員会への報告と本人への通知を義務付けた。一方で、データ活用の利便性向上の観点から、個人を識別できないよう氏名削除等のデータを加工した「仮名加工情報」は社内での分析などに使う場合に限っ

11 公正取引委員会（2021）としてまとめている。

12 石井（2021）の指摘。

13 アマゾンが販売者となった事案であり、取引の仲介のみを行うPFとは異なる。ただしアマゾンが「措置命令の原因となった参考価格の入力は納入業者が行っている点で、場の提供をしたに過ぎない」という主張を行っている点では、PFの特徴に係る事案である。

14 翌2021年改正では官民を通じた個人情報保護制度の見直しにより、行政機関個人情報保護法への一本化などが行われた。

て本人からの開示や利用停止請求の対象外とすることを定めており、企業活動に資するICTの活用を目的とする規制緩和を行った。

前者の規制強化は、個人情報保護委員会が2018年10月にフェイスブックに対して行った行政指導¹⁵や、2019年12月にリクルートキャリア社等に対して行った行政指導¹⁶のように、利用者情報の第三者提供が影響していると考えられる¹⁷。

3. インターネット広告の特徴と競争政策上の問題点

(1) インターネット広告市場の概要

インターネット広告の市場規模は株式会社電通（2021）によると調査開始の1996年以降拡大を続け、2019年にテレビ広告のそれを上回り、2020年には新聞・雑誌・ラジオも合わせたマスコミ4媒体広告市場に匹敵する2兆2千億円に達している。また株式会社サイバー・コミュニケーションズ他（2021）によると、インターネット広告費からインターネット広告制作費及び物販系ECプラットフォーム広告費¹⁸を除いたインターネット広告費が1兆7,567億円で、その内訳は検索連動型広告が38.6%、ディスプレイ広告が32.6%、ビデオ（動画）広告が22.0%、成果報酬型広告が5.6%、その他のインターネット広告が1.1%である¹⁹。

公正取引委員会（2021）はこのうちディスプレイ広告とビデオ（動画）広告を合わせてディスプレイ広告としたうえで、広告取引の販売チャネルの違いで区分して、PF事業者が広告主や広告代理店といった出稿者から

15 フェイスブックが提供する「いいね！」ボタンが設置されているウェブサイトを開覧した場合、ボタンを押さなくてもユーザー ID やアクセス履歴等の情報がフェイスブック社に送信されてしまう事案である。個人情報保護委員会「フェイスブックに対する指導について」https://www.ppc.go.jp/files/pdf/20181022_Facebook.pdf

16 個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律に基づく行政上の対応について」https://www.ppc.go.jp/files/pdf/191204_houdou.pdf

17 両事件から個人情報保護法2020年改正に至る経緯を含め、利用者情報に関わる法的問題点を森（2021）が指摘している。

18 ECプラットフォームに出店する事業者が当該プラットフォーム内で投下した広告費。

19 公正取引委員会（2021）は前年の同調査である、2019年詳細分析に基づいている。

の依頼を受け、直接自社の媒体に広告を掲載する「所有・運営型」と、出稿者と広告掲載先のウェブサイト運営者²⁰との間にPF事業者や広告仲介事業者が介在する「オープン・ディスプレイ」とに分類している。このうちオープン・ディスプレイは取引形態が多岐にわたるが、①複数の広告媒体を集めた広告配信ネットワークを経由することで広告を効率的に配信する仕組みであるアドネットワークを利用する場合と、②複数のアドネットワークや広告媒体への広告配信を可能にする入札市場であるアドエクスチェンジを利用する場合とに大別する。なお後者の場合は、広告主側はターゲットや予算等を設定し、広告素材を入稿する事で自動的に最適な広告配信を行うDSP (Demand Side Platform)、媒体側は広告収入を最大化させるためのSSP (Supply Side Platform) を利用することとなる。

そして公正取引委員会(2021)は、検索連動型広告における売上シェアをグーグルが70~80%、ヤフーが20~30%と推計している。またディスプレイ広告分野における所有・運営型におけるPF事業者の広告売上シェアは、フェイスブック、ヤフー、グーグルの3社が各10~20%、ツイッター、ラインが各5~10%と推計し、PF事業者の「5社が所有・運営する媒体は、我が国におけるディスプレイ広告分野において、大きな存在感を持っている」と指摘する。さらにオープン・ディスプレイにおけるPF事業者のシェアについては、①媒体側アドサーバー市場の市場シェア(配信インプレッション数ベース)は、グーグルが80~90%、ツイッターが5~10%、②広告主側アドサーバー市場の市場シェア(売上高ベース)は、ツイッター、グーグルが各5~10%²¹、③アドネットワークについての市場シェア(売上高ベース)は、グーグルが50~60%、フェイスブック、ヤフーが5~10%、ラインが0~5%²²、④DSP市場の売上シェアは、グーグ

20 公正取引委員会(2021)は媒体社、(2021)はパブリッシャーと表記しているが、ウェブサイト運営者にはブログを運営する個人もいるので拙稿では単に媒体、またはウェブサイト運営者と表記する。

21 他に大手仲介事業者(マイクロアド社と考えられる)の市場シェアが30~40%と推計する。

22 アドネットワークはグーグルアドセンスが代表的だが、他の提供事業者も多く、数十社程度存在する。

ルが60～70%、ヤフーが0～5%と推計している。

(2) インターネット広告の特徴

インターネット広告をはじめとするプロモーションは製品・価格・流通チャンネルと並ぶマーケティングの活動領域の一つをなす²³。プロモーションには広告とセールス・プロモーション (Sales Promotion; 以下SPと略す)が含まれる。広告の目的は潜在的顧客の認知度の向上や好意的な態度形成であり、長期的な売上向上につながる。一方で消費者に対する懸賞や特別陳列、メーカーの流通業者に対する販売助成などを含むSPの目的は、潜在的顧客の行動に直接的な影響を与える²⁴ことにあり、短期的な売上向上を目指すものである。つまり広告は何度も接してその製品・サービスの内容を理解し、好意的な態度が形成されて購買に至る一方、SPは購買行動に直接的に結びつくという効果が期待される²⁵。

インターネット広告市場成長の背景には、まずインターネットやスマートフォンの普及率の上昇とマスコミ利用者の減少といった環境変化がある。またマスコミ広告と異なり、ユーザーとの広告接触や広告に対する反応をインターネットを介したデジタルデータで客観的に測定できる、広告主・ユーザーの双方向での情報発信が行えることからキーワード検索や閲覧履歴を活用したより精緻なターゲティングが可能となる、という特徴を有する点がある。そしてインターネット広告の効果は、単なる露出量で示すことのできるインプレッション効果、広告上のURLのクリックによって広告主のウェブサイトを訪れるような転換率で示すことのできるトラフィック効果、広告から得られた商品購入のような行動結果で示すことのできるレスポンス効果の3つに分類することができる²⁶。

インターネット広告の特徴である効果測定の容易性やターゲティングの容易性には、インターネット技術の存在によるところが大きい。ユーザー

23 McCarthy (1960) の分類による、いわゆる4つのP。

24 Blattberg and Neslin (1990)

25 守口 (2002) 3頁の指摘。

26 田中 (2017) 285-286頁の記述に依拠する。

のブラウザが、あるウェブサイト初めて接続した際に、当該ウェブサーバがユーザー端末内に、当該ウェブサーバ用のクッキーというファイルを作成することで、ブラウザごとの閲覧履歴を把握することができる。ユーザーが自ら接続するウェブサーバのクッキーだけでなく、様々なウェブサイト上に表示される広告枠を介して広告主や広告代理店といった出稿者側が、ブラウザごとの多数のウェブサーバへのアクセス履歴を収集することが可能となっており、これをサードパーティクッキーとすることがある。一方でグーグルやアップルなど主要ブラウザの提供者がサードパーティクッキー制限を強めている。これはユーザーのプライバシー保護に資するが、広告配信における情報収集力が広告出稿者側からPF事業者に一層偏る可能性もある。

インターネット広告はマスコミ広告と異なり、掲載媒体が多数存在し、その掲載方法も媒体すなわちウェブサイトの体裁や契約によって多岐にわたる。こうした特徴から広告主側がその広告の掲載状態を管理することが容易でなく種々の問題が生じうる。

それが、自動化プログラム (Bot) を利用したり、スパムコンテンツを大量に生成したりすることで、インプレッションやクリックを稼ぎ、不正に広告収入を得る悪質な手法である「アドフラウド」の摘発の難しさや、広告掲載先の品質確保による広告主ブランドの安全性を確保する「ブランドセーフティ」の難しさ、広告の視認可能性である「ビューアビリティ」の担保の難しさである²⁷。このうち自動車事故の記事と並んで自動車の広告が表示されるようなブランドセーフティの問題は、広告の大きな目的であるユーザーの好意的態度形成に悪影響を与える。また記事と広告との判別が一見困難なネイティブ広告や、広告宣伝であることを秘して第三者のクチコミなどの体裁で商品・サービスを紹介するステルス・マーケティングもユーザーの反感を生じさせるおそれがある。

一方、アドフラウドやビューアビリティの問題はインターネット広告のトラフィック効果やレスポンス効果を重視した広告活動を行うことで減少

27 これらの単語の定義は日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) による。

させることも可能である。すなわち、インターネット広告には効果測定の容易性やターゲティング容易性があるものの、前述の市場概要に示したように、広告効果測定を客観化しやすい、広告閲覧者が購入や会員登録など所定の行動を行った場合に広告媒体や閲覧者に報酬が支払われる成果報酬型広告の市場規模が大きくないことがわかる。これは伝統的なマスコミ広告が大半をしめてきた広告の目的が必ずしも短期的な売上拡大ではなかったことにあると考えられる²⁸。

インターネット広告は、TV・新聞・雑誌・ラジオといった伝統的なマスメディア広告と比較して、ターゲティングの容易性と購買行動との密着性が特徴である。前者はキーワード検索連動広告や、クッキー技術を活用したターゲティング広告、GPSがその典型例である。後者は成果報酬型アフィリエイト広告がその典型例である。前述の市場概要によればアフィリエイト広告のシェアは5%台と低い。アフィリエイト広告の積極的活用は、①インターネット広告の効果測定の容易性という強みを活かすことができる、②PF事業者に対する取引依存度を低めることができる点で広告主にとって有益である。一方、ウェブサイト運営者にとっては成果報酬型では広告収入の予測を立てにくいという欠点がある。しかしPF事業者に対する取引依存度を下げうる点で有益であると考えられる。

(3) インターネット広告における競争政策上の問題点

公取委は、2020年に事業者および消費者を対象にしたアンケート調査、広告主、広告代理店、PF事業者、有識者などへのヒアリングを行い、公正取引委員会（2021）にその結果をまとめるとともに、インターネット広告を取り巻く独占禁止法上の問題提起を行った。

PF事業者が広告主、広告代理店、広告仲介事業者、ウェブサイト運営者等の取引先に対して契約の設定・変更などで不利益を与える行為につい

28 寺田（2021）は、広告主の期間内の予算消化圧力や広告事業者への丸投げ体質により、広告の成果指標をコンバージョン（成果）率や投資利益率、費用対効果率のような「質」よりも露出数やクリック数といったわかりやすい「量」を重視する傾向が強いと指摘する。

ては、優越的地位の濫用となるおそれがあり、十分な説明、時間的配慮、に対する制限を設ける場合には、その定義・範囲を明確にすることが望ましいと指摘する。第三者サービスの利用制限のような競合事業者を排除する行為については、排他条件付取引、拘束条件付取引、私的独占となるおそれがあり、書面等による制限内容の明確化、契約内容変更の際の事前通知、相手方の事情の考慮、対応期間を十分に設けることが望ましいと指摘する。広告単価の不透明性など公正性・透明性に欠けるおそれのある行為については、独占禁止法違反のおそれについての言及はないものの、必要な情報が考慮されず、広告主や媒体社を巡る公正な獲得競争が歪められる可能性があり、必要な情報の公開、十分な説明責任を果たすことが望ましいと指摘する。次に消費者との関係では、プライバシーポリシーの不明確さなど利用目的を知らせずに個人情報を取得する行為については、優越的地位の濫用となるおそれがあり、取得する情報とその利用目的の対応を明確にすることが望ましいと指摘する。オプトアウト後のユーザー情報利用など、利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を利用する行為についても、優越的地位の濫用となるおそれがあり、情報利用についての明確な説明をすることが望ましいと指摘する。さらにウェブサイト運営者間の競争²⁹に関しては、独占禁止法違反のおそれについての言及はないものの、コンテンツの持つ価値の不透明性などを指摘し、ウェブサイト運営者とPF事業者間の取引における不透明性については、媒体側の最適な選択のため必要な情報の公開と十分な説明、実効的な相談体制の構築が望ましいと指摘する。

本報告書はインターネット広告におけるPFをはじめとする企業の諸活動が問題となりうる独占禁止法上の論点を例示したにすぎず、新たな法解釈や法規範を示すものではない。しかし白石他（2021）ではPF事業者が、日本のデジタル広告規制の短期間での取りまとめに対する拙速性の懸念、規制強化によるコスト増や収入低下が他の無料サービスの有償化を招く懸

29 公正取引委員会では媒体社間の競争と表記している。

念、を指摘する³⁰。また広告の掲載先にはブログ開設をする個人など多数の小規模零細なウェブサイト運営者が存在し、そうした小規模事業が成り立つことはインターネットやPF事業者の貢献であるが、本報告における「媒体社」という用語に見られるように、伝統的な広告媒体という点でインターネット広告と競合関係に立つにおける新聞・雑誌といったマスコミが主な調査対象になっているなど、調査対象である媒体についての偏りが生じていないかといった懸念もあると考える。

なお本報告書の2か月後にはデジタル市場競争会議が「インターネット広告市場の競争評価最終報告」を公表し、競争政策の枠組みを超えて、PF事業者に対するより厳しい姿勢が示されており、PF取引透明化法の指定事業者に広告PF事業者が追加されることが示唆される。

消費者庁は、不当景品類及び不当表示防止法（以下、景表法と略す）に関して、2021年から開催するアフィリエイト広告等に関する検討会での議論を踏まえて、第三者が運営するウェブサイト上で紹介された商品が購入される等した場合に成果報酬として当該ウェブサイト運営者であるアフィリエイトに対して広告費が支払われる「アフィリエイト広告」について2022年にも指針が公表される方針で、当該広告における広告主の責任を明記する可能性がある。これは以下の点で大きな変更となりうる。すなわち、景表法のガイドラインとして2002年に公表された「インターネット消費者取引に係る広告表示に関する景品表示法上の問題点及び留意事項」では、「アフィリエイトによるアフィリエイトサイト上の表示に関しては、アフィリエイトはアフィリエイトプログラムの対象となる商品・サービスを自ら供給する者ではないので、景品表示法で定義される「表示」には該当せず、したがって、景品表示法上の問題が生じることはない。」と明記していた。次いで2016年に公表された「健康食品に関する景品表示法及び健康増進法上の留意事項について」第3の3(3)では「アフィリエイトサイト上の表示についても、広告主がその表示内容の決定に関与している場合（アフィリエイトに表示内容の決定を委ねている場合を含む。）

30 グーグル法務部長野口祐子氏の発言。

には、広告主は景品表示法及び健康増進法上の措置を受けるべき事業者に当たる。」としていた。

しかし2021年に開催された第1回の同検討会に消費者庁が提出した「アフィリエイト広告をめぐる現状と論点」では「広告主は、アフィリエイト広告という広告手法を用いる限り、当該アフィリエイト広告等の表示について、自ら又は他の者と共同して積極的に表示するという形や、他の事業者委ねるといった形で、表示内容の決定に関与しているといえる。したがって、広告主は、表示の内容が不当表示に該当する場合には、景品表示法上の措置を受ける立場にあると考えられる」と明記しており、アフィリエイト広告における広告主の景表法上の責任を問う姿勢が明確に示されている³¹。

また消費者庁は2021年11月に、投稿者には商品モニターであることを隠して宣伝するよう指示するなどして、インスタグラムやアフィリエイト広告で誇大な表示をさせた通販事業者に対して優良誤認による景表法違反の措置命令を出しており、クチコミを装った広告であるステルスマーケティングに対する初めての処分事例となった。なおステルス・マーケティングの中には、競合事業者やその商品を誹謗中傷するものもある³²。

4. インターネット広告における日本の流通政策のあり方の検討

(1) 流通取引慣行ガイドラインや大規模小売特殊指定との対比

今後のインターネット広告におけるPF規制には、2018年12月に公表された「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」における「国際的な法適用の在り方とハーモナイゼーション」と、2019年5月に公表された「透明性確保に向けたオプション」における規制のありかたが影響を及ぼすと考える。

前者の国際的な法適用のハーモナイゼーションについては、EUのDMA法

31 こうした変遷を植村（2021）が詳述している。

32 競合事業者の販売商品を中傷するクチコミを第三者に投稿させたことで信用毀損罪の有罪が確定した事件がある（朝日新聞 2020年9月5日「やらせレビュー罰金刑」参照）。

案やeプライバシー規則の成否が影響を与える可能性があり、方向性は明らかではないので、ここでは過去の日本の流通政策の変遷から、今後の競争政策のあり方を導くこととする。

流通活動に大きな影響を及ぼした競争政策の一つが1991年の流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針（以下、流通・取引慣行ガイドラインと略す）の新設であるが、これは1985年のプラザ合意による円高ドル安進展後も貿易不均衡の解消が進まないために設けられた日米構造協議において、米国が主張する日本の商慣行の不透明さを解消することが目的であった。当ガイドラインは流通業界に大きな影響を与えるとともに、独占禁止法制における規範を明確にした意義もある³³。

当ガイドライン新設と同様に米国の圧力のもとで行われた大規模小売店舗法の廃止は大規模小売店の出店を増やし、大手小売業の小売販売総額に占めるシェア上昇につながった。また1990年代以降の景気低迷は多くの消費財分野の市場成熟化やコモディティ化と相まって製品売上を低迷させた。さらに1980年代半ばから本格化したPOS（Point of Sales）システムによる大手小売業の情報力の向上が、消費財流通における、メーカーから小売業へのパワーシフトを生じさせた。こうした市場環境の変化への競争政策上の対応が大規模小売業特殊指定と、優越的地位の濫用規定の新設である。

独占禁止法が定める、不公正な取引方法に含まれる小売業の企業活動としては、バイイングパワーを背景にした優越的地位の濫用規制や不当廉売規制がある。前者については、公取委は当時の一般指定第14項で規制するとともに、1954年に百貨店業特殊指定を告示していた。また1991年制定の流通・取引慣行ガイドラインでは第2部第5で小売業の納入業者に対する優越的地位の濫用行為の類型として押しつけ販売、返品、従業員等の派遣要請、多頻度小口配送の要請を挙げている。こうした規定のもとで2004年

33 白石（2006）380頁は、独占禁止法のガイドラインを規範定立型と業界啓蒙型に分けたうえで、規範を明確なものとする前者の代表例として流通・取引慣行ガイドラインを挙げる。

から2005年にかけて公取委は、百貨店業特殊指定違反として、小売業7社に対して排除勧告を出した。

しかし大手小売業へのパワーシフトの進展に対応するために、公取委は百貨店業特殊指定を全面的に見直し、2005年5月に大規模小売業特殊指定を告示した³⁴。同時に、流通・取引慣行ガイドラインにおける優越的地位の濫用規定の重複箇所を修正・削除した。大規模小売業特殊指定は、対象となる大規模小売業者を一定以上の売上高または店舗面積を有するものと定義し、その取引相手たる納入業者も定義したうえで、両者間での取引に関して禁止される行為類型を定めている³⁵。

さらに2009年の独占禁止法改正で、優越的地位の濫用規定は一般指定に代わって第2条9項5号に法定化されるとともに、課徴金の適用対象（同法20条の6）となった。また小売業界に対する啓蒙を目的として、2010年11月には「優越的地位の濫用に関する独占禁止法の考え方」というガイドラインを公表した。

（2）共同規制である公正競争規約との対比

「透明性確保に向けたオプション」では規制のあり方としては、法規制・共同規制・自主規制が示されている。技術革新が著しく企業のイノベーションも盛んなインターネット広告においては法規制では対応が難しい面もある。自主規制は専門的な知識を有し、取引の拡大のために迅速に最適解を出す可能性も高い企業に委ねることの合理性もあるが、強制力を有しない、十分な規制とならないという問題も生じうる³⁶。その点で両者の

34 同時に、流通・取引慣行ガイドラインにおける優越的地位の15特殊指定は2006年に4つを廃止し、2020年12月現在、新聞業における特定の不正取引方法（新聞特殊指定）、特定荷主が物品の運送又は保管を委託する場合の特定の不正取引方法（物流特殊指定）、大規模小売業者による納入業者との取引における特定の不正取引方法（大規模小売業告示）の3つが存在する。

35 不当な返品・不当な値引き・不当な委託販売取引・特売商品等の買ったとき・特別注文品の受領拒否・押し付け販売等・納入業者の従業員等の不当使用等・不当な経済上の利益の收受等・要求拒否の場合の不利益な取扱い・公取委への報告に対する不利益な取扱い、がそれに該当する。

36 上原（1999）111-121頁は、市場の失敗を克服する非営利行為の主体が政府でなく企

長所を兼ね備える共同規制の合理性は高い。

共同規制という概念自体は新しいものではなく、景表法31条が定める公正競争規約がその一例である。公正競争規約は景表法違反事件が大小取り交せて多数ありうる³⁷ために規制当局のみでの効果的規制が困難であることから、公取委及び消費者庁が同条1項に基づいて公正競争規約を認定すると当該規約自体や当該規約に基づいた行為は独禁法上の排除措置命令や刑事告発がなされることはない（同条5項）。つまり景品表示法が事業者または事業者団体が行う自主規制制定の法的な根拠を設けていることになる³⁸。

インターネット広告に関しては事業者団体等による自主的取り組みとして、日本インタラクティブ広告協会（JIAA）が2015年3月に「インターネット広告倫理綱領及び掲載基準ガイドライン」を公表し³⁹、協会参加企業が広告掲載基準を策定する際に参考となる業界標準の指針を定めた。日本アドバタイザーズ協会（JAA）、日本広告業協会（JAAA）、日本インタラクティブ広告協会（JIAA）の3団体が共同で「デジタル広告の課題解決に向けた共同宣言」を2020年2月に公表し、デジタル広告の品質認証機関としてデジタル広告品質認証機構（JICDAQ）を2021年4月に設立した。そしてJICDAQは、「アドフラウドを含む無効配信の除外」と、「広告掲載先品質に伴うブランドセーフティの確保」に関わる業務プロセス等の基準を制定し、当該基準を満たす事業者に対する認証制度を2021年11月から開始した。

（3）インターネット広告を含むPF市場に対する日本の流通政策のあり方

本章第1節で考察した二つの流通政策の変化のうち、1990年代の流通・

業であることの有益性を指摘する。

37 白石（2016）182頁の指摘。

38 消費者庁担当者による西川（2021）266頁の指摘。

39 同月にデザイン、内容、フォーマットが、媒体社が編集する記事・コンテンツの形式や提供するサービスの機能と同様でそれらと一体化しており、ユーザーの情報利用体験を妨げない広告ネイティブ広告に関する推奨規定も公表している。

取引慣行ガイドライン新設と大規模小売店舗法廃止は、米国を中心とする外圧への対応という受動的な性質をもつとともに、大規模小売店の既得権解消やメーカー主導の流通系列化のもとでの不透明な商慣行に対する競争政策の整備といった、国内の取引関係や競争関係の透明化という性質をもつ。また2000年代後半の大規模小売業特殊指定と優越的地位の濫用規定の新設は、メーカーから大手小売業へのパワーシフトで増加した不透明な取引関係の解消という性質をもつ。

一方、PFに対する規制のあり方を検討するにあたっては、①海外の動向に対応した国内の政策変更、②市場環境とくに交渉力等のパワー関係に即した政策変更という点で上記の過去2回の変化と共通点がある。また寡占化やシェア上昇による上位集中化や、生産と消費との間の隔たりを架橋する流通機能という点では大手小売業との類似点も存在する。しかしPFは売買取引においては情報の仲介のみを行うので取引関係に立つ小売業とは異なる、公取委の調査対象が示すようにPFの事業領域は広告、アプリストア、キャッシュレス決済、モバイルOS、クラウドサービスなど広範であるという相違点も存在する。

これらのことからPFに対する競争政策においては、第一に「取引環境の透明性に関するオプション」が指摘する中では特殊指定を行うべきであると考えられる。特殊指定には対象の限定が容易ではない、課徴金の対象とならないといった課題もある。しかし、対象の限定は流通総額や顧客数といった客観的基準を複数設けることで可能である。違反行為に対する制裁としては、課徴金という金銭の抑止力の強さは無視し得ない。しかし、むしろ特殊指定の利点である、外形的基準で違反行為の認定が容易となるという迅速性が、変化の激しいインターネットやPF市場に対して合理的に作用すると考える。第二にPFが流通機能を担うという点では製造業から卸・小売に至る流通システムに類似するもののその事業領域は、小稿で考察した広告、公取委が調査を進めるOSやクラウドなど多岐に渡る。この点では流通・取引慣行ガイドラインとは異なる新たなガイドラインを設けて業界の啓蒙に努めるべきであると考えられる。

次に本章第2節で考察した共同規制の採用が、技術革新やイノベーションが盛んなインターネット広告分野では、問題解決への迅速な対応や専門的知識の活用という点で有効性が高いと考える。既存の公正競争規約は、一般消費者を対象にした商品や役務について締結するものがほとんどであるが、本来業種の制限はないので、インターネット広告に関する公正競争規約の設定をする余地もあると考える。

なお、政策的関与からは外れるが、広告主側にも自主的な取り組みは欠かせない。たとえば安い単価で配信数を増やすことを重視するのではなく、広告の掲載先を厳選する。アフィリエイト広告のような質を重視した広告は、PF事業者への依存度を下げることにつながる可能性がある。

5. 結語

PF市場はネットワーク効果の高さや限界費用の低さという特徴から市場の失敗が生じやすいので、政策的関与には一定の合理性がある。一方でPF事業者による情報通信技術を活用したイノベーションは中小企業や消費者の国内外の市場へのアクセス容易性を飛躍的に高め社会経済への多大な貢献もしているので、過度な法規制は妥当ではない。

インターネット広告に関しては、広告主から広告媒体にいたる取引形態の複雑さや取引関与者の多さ、PF事業者による垂直統合がこれら取引関与者に与える影響、消費者向け広告などで生じる個人情報取り扱い、アフィリエイト広告における表示の責任主体など多数の問題が存在する。こうした諸問題の解決には、広告主側が広告掲載先を選別したりアフィリエイト広告を採用したりすることで既存のPF事業者に対する取引依存度を下げる、PF事業者を含むインターネット広告の取引関与者が自主的取り組みを行うといった企業活動での対応に加えて、競争促進という観点からは独占禁止法上のPF規制のあり方は重要である。

2019年に公表された取引環境の透明性に関するオプションでは、そのあり方が複数の選択肢で列挙されている段階であるが、今後の方向性には過去の流通・取引慣行ガイドラインや大規模小売業告示、優越的地位の濫用

規定の新設や、共同規制である公正競争規約の制度が参考になる。すなわちPF事業者に対する特殊指定を行うとともに、流通・取引慣行ガイドラインに匹敵するような新たなガイドラインを設けるとともに、インターネット広告に関する公正競争規約の新設のような共同規制の活用を進めるべきであると考ええる。

謝辞

本研究はJSPS科研費 JP20K01982（研究課題「オンラインプラットフォームが流通取引慣行に与える流通政策研究」）の助成を受けている。

参考文献

- Blattberg, R. C., Neslin, S. A.(1990) “*Sales Promotion: Concepts, Methods, and Strategies*”, Prentice-Hall
- CMS(2021) “GDPR Enforcement Tracker Report”, <https://www.enforcementtracker.com/>
- McCarthy, E.J.(1960) “*Basic Marketing: A Managerial Approach*”, Homewood
- Kotler, Philip, Hermawan Kartajaya, Iwan Setiawan,(2021) “Marketing 5.0 Technology for Humanity” Wiley
- Srinivasan, Dina(2020) “Why Google Dominates Advertising Markets Competition Policy Should Lean on the Principles of Financial Market Regulation.”, *Stanford Technology Law Review*, Vol. 24 Issue 1, p55-175.
- 石井夏生利(2021) 「取引デジタルプラットフォーム上の消費者取引における売主の本人確認のあり方」 『現代消費者法』 51号28-35頁
- 岩本諭(2020) 「デジタルプラットフォームと競争法：消費者の権利の視点からの課題整理」 『現代消費者法』 46号42-50頁, 民事法研究会
- 上原征彦(1999) 『マーケティング戦略論』 有斐閣
- 植村幸也(2021) 「アフィリエイトの広告責任」 『ジュリスト』 1564号48-53頁
- 渦原実男(2017) 『流通・マーケティング革新の展開』 同文館

- 大驛潤(2019)『流通政策の理路』千倉書房
- 岡田淳・中野玲也・古市啓・羽深宏樹編著(2020)『プラットフォームビジネスの法務』商事法務
- 粕淵功(2005)『大規模小売業告示の解説』商事法務
- 株式会社サイバー・コミュニケーションズ, 株式会社D2C, 株式会社電通, 株式会社電通デジタル(2021)「2020年日本の広告費 インターネット広告媒体費詳細分析」NEWS RELEASE
- 株式会社電通(2021)「日本の広告費 2020」NEWS RELEASE
- 公正取引委員会(2019)「デジタル・プラットフォーマーの取引慣行等に関する実態調査報告書」
- 公正取引委員会(2021)「インターネット広告分野の取引実態に関する最終報告書」
- 佐久間正哉編著(2018)『流通・取引慣行ガイドライン』商事法務
- 白石忠志(2006)『独占禁止法』有斐閣
- 白石忠志・生貝直人・鈴木健太・野口祐子(2021)「座談会 デジタル広告と競争法・透明化法」『ジュリスト』1564号14-35頁
- 杉本和行(2019)『デジタル時代の競争政策』日本経済新聞社
- 田中洋(2017)「インターネット広告戦略」岸志津江, 田中洋, 嶋村和恵『現代広告論第3版』有斐閣第10章所収
- デジタル市場競争会議(2021)「インターネット広告市場の競争評価最終報告」
- 寺田眞治(2021)「アドフラウドから見るデジタル広告の課題」『ジュリスト』1564号42-47頁
- 寺田眞治・柗紫央璃「デジタルプラットフォーム規制の動向」『インターネット白書編集委員会編(2021)『インターネット白書2021』所収251-258頁, インプレスR&D
- 西川康一編著(2021)『景品表示法(第6版)』商事法務
- 日経広告研究所編(2021)『広告白書 2021年度版』日経広告研究所
- 森亮二(2020)「プラットフォームの法的責任と法規制の全体像」『ジュリ

- スト』1545号14-20頁, 有斐閣
- 守口剛(2002)『プロモーション効果分析』朝倉書店
- 渡辺達朗(2016)『流通政策入門(第4版)』中央経済社
- 若江雅子(2021)『膨張GAFAとの闘い』中公新書ラクレ