

イギリスにおけるデジタルプラットフォーム規制と プライバシー保護

渡 辺 昭 成

キーワード

イギリス競争法、デジタルプラットフォーム、プライバシー、データ

I 本稿の目的

本稿の目的は、イギリス競争・市場庁（CMA）等のデジタルプラットフォーム¹⁾（以下、「デジプラ」とする。）に関する報告書や Google、Apple による競争制限行為の検討を通じて、デジタル広告とプライバシーの関係性についての考察を行い、日本法への示唆を得ようとするものである。

Google や Facebook といったデジプラは、我々の生活に欠かせないものとなっていると言っても過言ではない。日々、デジプラを通じて検索したり、買い物したり、友人と交流したりしている。しかし、我々はこれらのサービスを無料で使用する一方、個人情報を提供し、デジプラはその個人情報を利用した広告により莫大な収入を得ている。Google や Facebook といったデジプラは個人情報の取得につき、その選択権を我々に与えない、ないしは、選

1) デジタルプラットフォームは、特定デジタルプラットフォーム透明性及び公正性の向上に関する法律2条に定義されているが、一般に Google、Facebook、Amazon 等インターネットを通じて提供される検索サービス、ソーシャルネットワークワーキングサービス（SNS）、電子商取引等が行われる場を意味する。

択権を与えたとしても我々がそれを許容するように誘導していることが多く、また、広告主やパブリッシャーからの提供やユーザーのサービスの利用やユーザーが利用するデバイスやブラウザを通じて個人情報を直接入手したり、cookie を通じてユーザーの行動履歴を入手したりする。個人情報は、広告の表示後に選択された行動を追跡することにより、広告の効果の測定にも利用される。また、デジブラ以外の者も Google が提供する Chrome 等を通じて、我々の個人情報を取得し、それを利用して広告収入を得ている。

デジタル広告の分類の方法は様々であるが、まず、contextual ads と呼ばれる消費者が視聴しているページの内容を反映したものとパーソナライズド広告と呼ばれる消費者の個人情報を利用したものとに分かれる。後者は、ユーザーの検索履歴や閲覧履歴等の個人情報を利用し、ユーザーの嗜好等に沿って判断された広告であり、広告主にとっては効率性の高い広告である。しかし、多くのユーザーにとっては、煩わしいものであり、かつ、個人情報が利用されていることに不安を感じるものである。

その他広告は、Google 検索や Yahoo! 検索などの検索サイトでキーワードを入力して検索を行った際に検索結果と共に表示される広告のうち、検索クエリに連動して配信される検索連動型広告とユーザーが SNS やニュースサイト、ブログといったウェブサイトを閲覧した際に、ウェブサイトやアプリのコンテンツの周囲等に表示される静止画や動画の広告であるディスプレイ広告に分類することができる。また、後者については、所有・運営型とオープンディスプレイ型に大別される。所有・運営型では、YouTube や Facebook のようなウェブサイト等や SNS 媒体を所有・運営するデジブラ事業者が、広告主（広告代理店）からの依頼を受け、直接自社の媒体に対して、広告を掲載する。一方、オープンディスプレイ型では、広告主（広告代理店）と媒体社の間にデマンドサイドプラットフォーム（DSP）やサプライサイドプラットフォーム（SSP）といった様々なアドテクノロジーを用いた広告仲介サービス（以下「アドテクサービス」という。）を提供するデジブラ事業者やアドテクサービス提供者が介在して、媒体社（パブリッシャー）に広告が

掲載されることが一般的であるとされる²⁾。

これらの広告は、ユーザーとの直接の接触から自ら収集したデータである first-party data、購入したり他者から共有を受けたりした second-party data、Chrome 等を通じて自らとは関係がない者から得られた third-party data を利用している。Google や Facebook はその提供する様々なサービスを通じて膨大な量の first-party data を有し、かつ、その他のデータを利用して広告事業を行っている一方、その他のパブリッシャーやアドテクサービス提供者はその保有する first-party data が乏しいことから、third-party data に頼って広告事業を行っている³⁾。その中で、Google は Chrome の機能を改変することにより、その他の者が third-party data を得られないようにしようとしている。また、Apple は App Store でのアプリケーション（以下、「アプリ」）の配信にあたり、配信主に個人情報の取得に関して特定の表示をすることを義務付け、配信主が third-party data を取得することを困難にしている。

以下では、まず、CMA 等のデジプラに関する報告書等から、Google や Facebook といった巨大デジプラとその他の者の間の競争条件と整えるために、また、消費者たるユーザーを保護するために必要とされる措置とプライバシー保護の関係を明らかにし、その上で、CMA が問題を指摘した Apple によりアプリ配信業者に対し個人情報の取得に関し、特定の表示を行うことを義務付ける行為、Google による Chrome の改変に関する CMA の確約決定について検討し、日本において同様の問題をどのように扱うべきかということを検討する。

2) 公取委令和3年2月17日「デジタル・プラットフォーム事業者の取引慣行等に関する実態調査報告書 デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」11、12 頁。<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2021/feb/210217.html>（2023 年 4 月 25 日最終確認）。

3) デジタル広告市場における各事業者の位置づけに関しては、上記注 2）15 頁、22 頁、24 頁参照のこと。

II イギリスにおいて発表された報告書・市場調査における デジプラ規制とプライバシー保護

以下では、イギリスにおいてデジプラ規制の必要性を提唱した報告書及び市場調査⁴⁾においてプライバシー保護について検討した部分について競争への影響とともに検討することとする。

1. “Unlocking digital competition”

(1) “Unlocking digital competition” の概要

Chancellor により任命された専門家からなる Digital Competition Expert Panel は、2019 年 3 月にデジタル市場により発生する新たな経済問題に対処するためにイギリスにおいて競争を促進するための方策を提唱するものとして、“Unlocking digital competition”と題する報告書⁵⁾において、市場集中と市場支配が進行しているデジタル市場における競争を促進するためには、政府は情報通信省 (Ofcom)、個人情報保護監督機関 (ICO)、CMA と協力して、専門組織 (Digital Market Unit-DMU) を創設し、資金を拠出することを提唱し、デジプラに対し、消費者へもたらされる害悪を除去し、かつ、デジプラに依存する者の市場へのアクセス及び交渉力の差を解消するための「行動規範」を作成する必要があるとする。その上で、競争を促進するためには、消費者に自らの個人データの管理を実行するためには自らのプロファイル、購入履歴等のデータのモビリティを実現し、それらのデータを消費者が選択した第三者と共有することが必要であるとする。また、競争を促進する方策と

4) 市場調査とは、イギリスの競争当局である競争・市場庁 (CMA) がイギリスにおける商品又は役務の市場の 1 又は複数の特徴が、イギリス全体又はその一部における商品又は役務の供給又は取得に関連し、競争を阻害、制限、又は歪曲している疑いがある合理的な理由がある場合に開始される (2002 年企業法 137 条第 1 項)。

5) Digital Competition Expert Panel, “Unlocking digital competition Report of the Digital Competition Expert Panel” <https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel> (2023 年 4 月 25 日最終確認)。

して、非個人データ又は匿名化されたデータへのアクセスを可能とする data openness を実現する必要があるとし、これについてプライバシーとの関係について以下のように言及している⁶⁾。

DMU が果たすことができる第三の機能は、data openness を、競争を増進させる道具として利用することである。デジタル経済において活動する企業は、膨大な顧客の個人データを生み出し、保有している。このデータは、企業がデータに基づいたイノベーションに関わることを可能とする資産であり、顧客の需要、趣向、ニーズをより理解することの助けとなるものである。

このようなイノベーションは消費者、ビジネス、社会に利益をもたらす。しかし、データの保有に関する規模と範囲の経済性は、競争の妨げとなり、最も包括的かつ最新のデータを保有する企業に強大なアドバンテージを与えることとなる可能性がある。これは逆に、イノベーションの妨げとなり、消費者が新たな展開から得る利益を制限する可能性がある。

個人データのモビリティを可能とすることは、新たなデジタルサービスにとってその利用可能性を増す消費者主導のツールであり、企業にデータに基づく市場での競争及び成長を促すこととなる。しかしながら、いくつかの市場で有効な競争の鍵となるのは、潜在的な競争者に個人的に保有されるデータへのアクセスを認めることである。

このようなデータシェアリングを進めるためには、プライバシー権及びユーザーの期待を尊重するための強力なプライバシー保護が採用されることが確保される必要がある。GDPR⁷⁾により、個人データは集合化・匿名化されないのであればデータシェアリングの対象から外れることとなる。

社会の利益を伴った非商業的利用のためにデータを公開するプラットフォーム主導の動きがある。例えば、Uber はインフラや都市計画決定に情報をもたらし、改善するために 'Uber Movement' というスキームの下で匿名

6) 上記注5) 2.79～2.94。

7) EU の個人データを保護する法律である GDPR (General data Protection Regulation) に関する日本語資料として、個人情報保護委員会 <https://www.ppc.go.jp/enforcement/infoprovision/EU/> (2023 年 4 月 25 日最終確認) 等がある。

化・集合化したデータを公開することを選択している。同様に、Facebook も近年、Social Science Research Council と共同で、公共の利益を目的としたリサーチへのアクセスレジームを宣言している。

デジプラは総じて、自らの利益に基づいて、他の事業においても利用可能なデータを合理的に決定している。事業者はデータをシェアする商業的な動機を持つことがある。事業者は、他のビジネスが当該プラットフォームに参加することを促す手段としてデータを販売ないし利用可能とする。これはしばしばプラットフォームの application programming interfaces (APIs) に組み込まれることがある。しかし、他の企業が自らのプラットフォームの地位に脅威を及ぼしかねないことからデータのシェアを行わないという強い商業的インセンティブがあり、データのシェアへのコントロールによりそのような脅威は減じられる。

対照的に、2009 年からのロンドン交通局による無料、リアルタイムのオープンデータのようなパブリックデータの公開では、数多くの新しいビジネス・製品が生み出され、ロンドン交通局の製品と直接競争するようなものも生み出された。ロンドン交通局がオープンデータの公開による 1 年間の経済効果は 1 億 3000 万ポンドにも及ぶとされる。しかし、より広い公共的及び経済的利益は時に重大なものとなる可能性がある。

データシェアリングを進めることは、競争を促進し、消費者へもたらされる市場の成果を改善することとなるという声がある。ビジネスやコメンテーターの中には、一連の情報のデータセットを利用可能とすることの競争促進的利益を主張する者もいる。

ビジネスが合法的に獲得した保有データを一部開放することを求めることは、重大な介入となりうる。プラットフォームは自らのビジネスモデルへの影響、重要な資産へのアクセスを求めることの正当性、将来のデータ収集・管理への投資へのインセンティブへの影響を懸念することは当然である。

これらの事項は、競争を促進するツールとして data openness を強制する前に、注意深く考慮する必要のある重大事項である。また、他のツールより

もより介入的なものであることから、利用される前に重大な注意が必要である。したがって、DMU は潜在的な利益に対してこれらの事項に重きを置いた分析を通じてデジタルマーケットに使用すべきであり、かつ、より介入的ではない解決策が望ましい競争上の結果をいまいかどうかということを考慮しなければならない。

同時に、大規模なデータ保有はプラットフォーム市場が単一のプレイヤーに支配されること、および、その市場支配が市場への潜在的な競争を減ずるように強化される際の中心的な役割を果たしていることは明らかである。このような状況下において、他の解決策では問題を解消できない場合に、data openness は新たな企業が市場に参入し、参入がなければその地位が確立されていたビジネスに挑戦する機会を生み出すために必要なツールである。

他の競争促進的な機能と並行して、市場へ関与することは介入策を考慮する上で重要である。もし、data openness によって生み出される利益が最大のものであるならば潜在的なデータセットのショートリストに規模を絞り、その範囲に関する分析・議論が必要である。

data openness という介入はその目的を達成するために必要最小限であることが必要である。当該サービスのインプットとなる生の基本的なデータの開放は、オリジナルのデータからの分析と意見のためにさらなる投資を企業が行った処理済の情報へのアクセスを求めるよりも比例性を有するものとなる。

したがって、Panel の見解は、利益が損失を上回る場合には、DMU は data openness を利用可能なツールとして有すべきであるということである。また、DMU は data openness を必要かつ目的達成のために比例性を有すると判断した場合には、競争を促進するツールとして使用すべきである。

data openness は、実施された場合には様々な形式をとることとなり、ユーザー間のデータの移転は求めないものの、プライバシーの保護に関しては重大なリスクを生ずることとなる。そのため、予想されるひとつの方策は承認されたビジネスにのみアクセスを認め、管理された環境下でデータセットが

シェアされることである。これは、承認を受けた研究者や政府機関に対し、ビジネス調査データのような個人が特定されないデータへのアクセスを認める国家統計局が行っていることと同様である。国家統計庁は、ユーザーが利用可能なデータセットに一定の制限及び限度を設定し、ユーザーはこれらのデータセットを自ら組み合わせ、データに基づく分析とイノベーションが可能となる。このモデルでは、承認された事業者のアクセス又は情報を得る能力は国家統計局の支配のもとにあり、すべてのプライバシー保護が確保され、業務が透明性をもって行われる。

個人データのプライバシーの保護が確保されることが必要である。ICO はこのような問題の解決に関し、相談役として重要な役割を果たす。

(2) “Unlocking digital competition” の検討

本報告書は、膨大なデータを保有する Google や Facebook といった巨大デジブラとその他者との間の競争条件を整備するためには、data openness を通じて、他者とデータを共有することが必要であるとしている。しかし、データの共有は同時にプライバシー侵害の可能性が高まることとなることから、その際には個人データの集合化・匿名化が必要であるとする。また、その際には信用性の高い事業者のみがその対象となるとしている。

データはデジタル市場における競争の上で必要な資産であり、それが検索結果の適切さ、デジタル広告の最適化・効果測定等に利用されるため、これらのデータを多く取得・保有することができないスタートアップ企業等にとって欠かすことができないものである。

しかし、現時点において、巨大デジブラに他者とのデータの共有を強制することはできない。現在、2021 年 7 月に CMA が公表した“A new pro-competition regime for digital markets”⁸⁾に基づく法案が提出され、これによ

8) CMA, “A new pro-competition regime for digital markets - government response to consultation” <https://www.gov.uk/government/consultations/a-new-pro-competition-regime-for-digital-markets/outcome/a-new-pro-competition-regime-for-digital-markets-government-response-to-consultation> (2023 年 4 月 25 日最終確認)。

り、巨大デジプラとの間で、一定の conduct requirement を取りまとめ、また、CMA 内に組織された DMU がデジタル市場における害悪に対応するために幅広い pro-competitive intervention を行うことができるとされ、Google に対し他のサーチエンジンへのデータの公開を求めるとしており、これが実現されれば、一定の data openness が達成されることとなる。

2. “Online platforms and digital advertising market study”

（1）“Online platforms and digital advertising market study”の概要

CMA は 2020 年 7 月に公表した “Online platforms and digital advertising market study”⁹⁾ において、プラットフォーム全般について、その広告事業における消費者のプライバシー保護に関する問題点を以下のようにプラットフォームに対する消費者の性質及び現状を述べた上で、プラットフォームが消費者に対し、どのような措置をとるべきか、また、CMA がどのような規制を及ぼすべきであるかということを検討している。

①消費者の性質及び現状

（ア）消費者の性質及び現状¹⁰⁾

消費者は、プラットフォームが提供するサービスの無料での利用と引き換えに、個人情報を提供する必要性があることが多い。しかし、消費者は、プラットフォームが個人情報の使用目的等を提示する表示（プライバシーポリシー）を読まず、また、どのような情報が誰にどのような情報が共有されるか理解せずに個人情報の取得・利用に同意している。その際に、プラットフォームは消費者十分な情報を提供せず、また、提供されていたとしても消費者にその理解は困難である。また、消費者は、プライバシーが保護されることがデフォルトだと思い込んでいることが多い。

9) CMA, “Online platforms and digital advertising market study” <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study#final-report>（2023 年 4 月 25 日最終確認）。

10) 上記注 9）第 4 章。以下は、第 4 章を要約したものである。

Google 等のサーチエンジンは、ユーザーの検索履歴、閲覧履歴、位置情報、日時、行動履歴を得て広告事業を行っているが、パーソナライズド広告を回避するためには、表示されているリンクをクリックしてデフォルトを確認したり、使用するブラウザのセッティングを変更したりする等、消費者自らが行動する必要があるが、Facebook や Instagram については個人情報を利用を受け入れない限りそのサービスを利用できず、また、ブラウザのセッティングを変更したとしても個人情報の取得を拒否できず、かつ、その提供するサービス外の消費者の行動についても追跡される。またプラットフォームの中には、使用開始時にデータ利用に関する利用条件、プライバシーポリシー、cookie の使用に関し、他のビジネスでの横断的な利用を含めた包括的な同意を求め、それぞれを理解するためには消費者自らがリンク先のページを読む必要がある場合もある。また、その際、‘sign up’、‘accept all’、‘Yes’といった文字だけを目立たせ、詳細を小さく、ぼんやりしたテキストで表示している場合もある。消費者は個人情報の提供への同意の重要性を見過ぐすおそれがあり、また、最初の利用の際にユーザーが利用条件等を詳細に考慮することができていない。

消費者は、大量の情報を処理することが困難であり、自らの意図を実行することが困難であり、自然にかつ無意識に、情報を即座に処理する傾向にあり、誤った結論に至りやすい。また、長期的な意味を軽視し、短期的な利益を重視する傾向がある。

また、消費者には現状維持バイアスがかかることから、デフォルトを変更することは少なく、個人情報の取得に関し、プラットフォームが優位な立場にある。また、個人情報の取得に関し、画面上で既に許容することから選択されている場合や許容するボタンに囲いがされている場合にも消費者の判断を誤らせることとなる。デジプラはまた、個人情報の取得を許容することが消費者の利益につながるかのような説明を行ったり、パーソナライズド広告を off にする際に警告を行ったり、off を思いとどまらせる文言を使用したりする。加えて、消費者がセッティングを検証したり、同意を撤回したりす

る機会を十分に与えていない。

（イ）プラットフォームの課題

プラットフォーム自身の調査結果から共通して生ずる課題は以下の通りである。

- ・ 明確性：ユーザーは決断を求められた際に明確性が存在することを重要視する。後続のページではなくメインページにおいて、事前に opt out の選択肢を持つことが必要である。また、ユーザーにとってプライバシー管理が複雑なものなり得ることをプラットフォーム自身の調査により認識している。
- ・ 透明性：デフォルト設定の透明性が必要である。サインアップの際等に目立つように表示すべきである。また、個人データの使用方法についても透明性が必要である。
- ・ 選択：個人データの供給が提示され選択を行う際にはより詳細な選択肢が必要であり、それによりユーザーが十分な情報を得た上で選択できるようになる。プライバシーに関して、再考することを促すべきである。
- ・ コントロール：消費者は自らデータを保持することに重きを置いている。

② CMA によるオンラインプラットフォームへの規制の必要性¹¹⁾

上記のような消費者とオンラインプラットフォームの関係、および、Google 等の巨大デジプラと競争者の関係から、CMA は以下のような規制が必要であるとしている。

（ア）検索エンジン市場への介入

検索エンジン市場において、多くのサイトの内容を検証し、それを整理する際の規模の経済性、サーチエンジンを利用する消費者から得られる情報の上でのアドバンテージを有している Google と Bing のみがイギリスにおける検索エンジン市場で競争を行っているが、検索クエリに関する規模の上でのアドバンテージを有しているのは Google のみである。Google は、Bing に比べより関連性のある検索結果を表示することができ、それは特にあまり使用

11) 上記注9)第8章。以下は、第8章を要約したものである。

されない検索クエリや新たな検索クエリの場合に顕著である。また、Google は、イギリスにおいてデフォルトの検索エンジンであることから、他の検索エンジンが消費者に接触する機会を妨げ、かつ、ユーザーベースを成長させ、自らの事業を収益化し、かつ、検索結果の質を向上させる重大な障壁となっている。

Yahoo、DuckDuckGo、Ecosia といった他の検索エンジンは、Bing や Google と契約を締結しており、Bing や Google は、前三者の検索エンジンに検索結果の表示の方法等について、制限を課している。その結果、前三者が差別化を行い、自らのアルゴリズムに改革を加えたり、独自の検索結果を表示したりする技術開発を行うことが困難となっている。また、Google は特定の分野に特化した検索エンジン市場においても、一般検索エンジン市場における市場支配力を梃として自己優遇を行っていると言われる。

これらの問題を解消するためには、「行動規範」および pro-competitive intervention を通じて、参入及び成長を妨げるものを取り除く必要がある。

(イ) デバイスやブラウザにおけるデフォルトの検索エンジンを決定するメカニズム

Google は、Android 機器への支配力を有し、かつ、Safari 等の競争者と比較してデフォルトとなるための資金力を有しているとされる。そのため、新規参入及び規模拡大の障壁を取り除くためには、Google がデフォルトとなることを制限し、適切な検索エンジンの選択画面を提示させることが必要であり、また、資金力によりデフォルトを獲得することを制限する必要がある。ただし、これにより、デバイス製造業者が資金を得ることを制限する結果となるため、デバイスの値段が上昇する可能性がある。したがって、消費者の純利益が最大化するよう介入を設計する必要がある。

(ウ) click and query data への他者のアクセス

Google に click and query データを他の検索エンジンに提供させ、Google のデータの規模の優位性に対抗する手助けをする必要性がある。これにより、新規及び頻度の低いクエリにより関連するより高い精度の検索結果を提示す

ることができるようになる。

Google によると、このようなデータの提供には、プライバシー保護の問題が伴うとされる。データを受け取る者のセキュリティ対策を保証することができず、ユーザーはセンシティブかつプライベートな情報の開示にさらされ、Google への信頼が損なわれるとする。

確かに、サーチデータの公開がユーザーの特定につながるのであれば、プライバシーの問題が生じ得る。これは特に、長期にわたる消費者のサーチ記録やデバイスの情報が含まれている場合である。しかし、利用者のロケーションを除いては、検索結果は一般的にはパーソナライズドされておらず、その提供により、競争への良い影響がもたらされる。ロケーションデータに関しては、その地域やその近隣付近といったように情報としてジェネラライズすることが可能である。

ただし、click and query データの提供を求め、それが検索アルゴリズムの開示をも求めることとなれば、フリーライドを恐れて、Google のサーチ及びインフラへの投資を妨げることになる可能性はある。click and query データのみ提供なのか、検索結果をも含めた提供なのか、付加価値のあるサービスをも含めた提供なのかといった開示の程度により、技術革新へのリスク発生の可能性が異なる。click and query データの提供のみでは Google のデータの規模の経済性に対抗するには足りないが、現時点では、検索結果や付加価値のあるサービスも含めた開示では、あまりに大きな危険性がある。したがって、Google は、信用に値する者に公平、合理的、かつ、非差別的な条件で click and query データを小規模な検索エンジンに提供することが必要である。これにより、検索に関する多様性と選択の可能性を高めることとなり、多くの付加価値を持ったサービスが提供できるようになり、多様な消費者に訴求することができる。他者に特定の条件下で検索結果を提供させることができれば、click and query データの提供よりも積極的な解決策となる。

（エ）横断的投稿

Facebook はユーザーに対し、異なるプラットフォーム間に横断的に投稿

する機能('Publish actions' API)を、プライバシーへの懸念から改廃している。しかし、Facebook と他のプラットフォームを横断する形で投稿することができれば、ユーザーが多くの視聴者を集め、その視聴者より多くの時間を費やすこととなるため、競争に良い影響をもたらす。

しかし、このようにユーザーのデータを、プラットフォームを横断する形で共有することを許容することには、データ保護の観点からの注意が必要である。しかしながら、それがユーザー主導の下で自由かつ必要な情報を得た上で行われるのであれば、プライバシーに配慮する方法で介入を行うことは可能である。

(オ) ユーザーにデータの管理権限を与えるための介入

ユーザーは自らのプライバシーに価値を置き、自らのデータを管理することを望んでいるが、多くのプラットフォームはパーソナライズド広告をオフにする権限を与えていない。選択権を与えている場合であっても、デフォルトや選択画面によって、その選択をするのを困難にさせている場合もある。その結果、消費者は不本意により多くのデータの共有を許している。

DMU が消費者に選択権を与え、データを管理することができるように、次のような権限を有することを推奨する。

㊦ 選択権を与えることを必須とする

デジブラに対し、パーソナライズド広告のためのデータの共有をせず、その代わりにパーソナライズドされていない広告を受け取るという選択権を与えることが必要である。また、SMS を有するプラットフォームは、パーソナライズド広告のデフォルトを opt out とし、opt in のユーザーと同等に扱うことを義務付けるべきである。

消費者がデータの利用に関し決定権を持たないことは、データがユーザーサイド及び広告サイド双方の参入障壁となることから、潜在的な競争者に対する大規模はプラットフォームの競争上の優位性を与え、長期にわたり競争に害悪を与える。

選択を提示する方法は、例として、プラットフォームの使用を継続する

前に消費者に選択画面を提示する方法がある。加えて、消費者にデフォルトの選択権を与え、デフォルトを変更するセッティングへのアクセスを求める方法がある。後者につき、デフォルトがパーソナライズド広告を許容することとなっているか、しないこととなっているかは重要である。この問題は例えば、Facebook は、セッティングを opt out に変更することを求める 'OFF-Facebook Activity' を 2019 年に導入したが、わずかな者しか実施しなかったことが挙げられる。

パーソナライズド広告の opt out をデフォルトとすることは消費者保護を最大化するものであり、これは特にそれを許容しない者にとっては重要である。より重要なことは、セッティングを opt out とすることは、プラットフォームと消費者の間のバランスをリセットすることとなることである。プラットフォームは、パーソナライズド広告の利点を説明する責任があることとなる。

④「デザインの公正性」義務

デジプラに対し、消費者に注意喚起し、個人情報に関して必要な情報を持ったうえで消費者が判断するステップを踏むことが必要である。消費者が自らのデータについて真の選択権を持つためには、単に選択権を持つだけではなく、それを容易に行使できることが必要である。その際、消費者自らが情報を求めなければならないとするのは不合理である。

「デザインの公正性」義務を果たす際には、DMU は例として、次の事項についてガイダンスを作成すべきである。

Accessible

- －情報及び選択肢が明快かつアクセスが容易であり、消費者がセッティングを容易に検証でき、かつ、調整できること

Balanced

- －公正かつバランスの取れた方法で、同じ色、フォント、言語その他オプションに関するお恥デザインを使用して、情報及びオプションを提示する

Consistent and enabling

- －定期的にユーザーに現在のセッティング及びその管理方法を伝達する

より情報を持ちかつ積極的な姿勢である消費者は、自らのプライバシーに関する意向をよりよく表明し、「アンフェア」な行為を避け、他のプラットフォームに移行することが可能となる。

（カ）デジタル広告市場に対する介入

オープンディスプレイ広告市場において、Google は、広告枠及びデータへのアクセス、アドテクサービスにおける非常に高いシェアから生ずる地位により、Google は buy サイドにも sell サイドにも位置することから利益の衝突が生じ、Google が自らの所有・運営型広告から生ずる市場支配力をオープンディスプレイ市場にも拡張する可能性があり、かつ、他のアドテク業者を排除する可能性がある。

また、デジタル広告市場における競争に関する懸念として、大規模なデジタルの広告枠のオークションにおける過程が不透明であったり、データへのアクセスができないことから広告の効果を確認する能力が制限されたり、オープンディスプレイ市場における費用の透明性の欠如から、中間業者間の競争が限定され、パブリッシャーが広告枠を販売しても低い収入しか得られなかったり、ターゲット広告におけるデータの優位性から大規模プラットフォームが、他のプラットフォームやパブリッシャーよりも非常に効率的に収入を得られたり、データ保護法制が大規模なプラットフォーム業者においてはその競争上の優位性を強める形で解釈、運用されていたりすることがある。

加えて、広告主及びパブリッシャーは、中間業者全体にわたる費用、及び、入札データのような取引データについて詳細に見ることができないため、広告の購入及び販売において最適な選択をすることができず、中間業者間、売り手と買い手間の競争が減少する。

ただし、ユーザー個人が特定される情報が共有されれば、プライバシーの問題が生じる。したがって、Google と Facebook は、広告主にその視聴やブランドセーフティーを検証する能力を与える及び情報の提供をする必要性があるが、GDPR を遵守するように「同意」を求めることが必要である。

Google 及び Facebook は、ユーザーと直接接触するサービス、分析サービス、Google の場合はブラウザー及びデバイスを含む様々なソースから巨大な情報を有している。加えて、Google と Facebook は、そのエコシステムから横断的にデータを利用することが可能であり、他者がそれらのデータにアクセスすることを制限し、それが時にはデータ保護法制を遵守する上で必要であるとしている。データへのアクセス量の差異は、デジタル広告市場における参入障壁となる。また、Google や Facebook のエコシステムを横断する情報の共有は、プライバシーの問題を生じ、データ保護法制を遵守していないとの意見も存在する。

デジタル広告市場は変化が激しく、Google の提案は third-party cookies (TPCs) を除去するものであることから、ますます参入障壁を高め、パブリッシャーがパーソナルデータを利用したターゲット広告や効果測定をすることを妨げることとなる一方で、Google や Facebook は、引き続きそれが可能であり、潜在的にパブリッシャーの収入に影響を与えることとなる。そのため、エコシステム間のデータ分離やユーザー ID 及びデータの共有に関する介入が必要である。ただし、プライバシー上の懸念が生ずるため、ユーザー主導によるデータモビリティ実現により、プライバシーの権利の尊重し、また、ビジネスとして Personal Information Management services (PIMs) や Personal Data Stores (PDS) といったプライバシー保護を向上させ、競争を促進するために必要な商品の提唱する必要がある。

（２）“Online platforms and digital advertising market study” の検討

この市場調査は様々な巨大デジプラの行為の問題点を指摘している。

第一に、Google 等のデジプラは、消費者が意図せずに個人情報の提供を行うようなセッティングをデフォルトとして設定し、消費者からの個人情報を得ることにより、プライバシーを侵害するとともに、デジタル広告市場における競争上のアドバンテージを得ていることを指摘している。これについて、本報告書は、デジプラは、消費者自らが望む選択を行うことができるよう選

択肢を提示すべきであるとしているが、自ら指摘しているようにデフォルトとして opt out が選択されていること、また、消費者が積極的に自らのプライバシー管理を行うことが必要である。

第二に、Google の Android 機器への Chrome の搭載、資金提供によるデフォルトの地位の獲得によるブラウザー市場における支配の問題を明らかにしている。この問題について、各デバイスにブラウザーの選択画面を提示することを求めているが、Google 自身にこれを義務付けることは上記で述べた「行動規範」により可能であるが、デバイス製造業者にそれを強制することに法的根拠があるわけではない。

第三に、個人の特定につながらない形での click and query データの公開により、他の検索エンジンの精度を高める必要があることを指摘し、DMU はこのような介入を行う権限を付与されるべきであるとしている。これは、Chrome と他の検索エンジンとの競争条件と整備するためには必要な介入であるが、同時に、個人情報の保護が求められる。

第四に、プライバシー保護、データ保護を考慮した形でのユーザー主導でのプラットフォームを横断する形での投稿を可能とする必要性を指摘している。しかし、ユーザー自身が一回の投稿によりそれが拡散する危険性について理解することがその前提となろう。

第五に、消費者に自らのデータの管理権限を与えることが必要であることを指摘している。プラットフォームにパーソナライズド広告について opt out をデフォルトとし、その他についても「デザインの公正性」を果たすことが必要であるとしている。これにより、後述する Apple ATT の問題のようにプラットフォーム自らの選択画面においてはユーザーが opt in を選択するよう誘導することを避けることができる。

第六に、デジタル広告市場におけるプライバシーを保護した形での各種データの公開の必要性を指摘している。広告主からパブリッシャー、ユーザーに至るデジタル広告におけるデータの公開はデジタル広告市場に関わる全ての者にとって必要な情報である。

3. “Competition and data protection in digital markets: a joint statement between the CMA and the ICO”

（１）“Competition and data protection in digital markets: a joint statement between the CMA and the ICO”の概要

CMA と ICO は共同で、競争とデータ保護の関係性について、“Competition and data protection in digital markets: a joint statement between the CMA and the ICO”¹²⁾と称する報告書を発表している。本報告書の目的は、デジタル経済における競争の促進・保護の問題と個人データの保護の問題について、両者の関係を明らかにし、両者は互いに対立するように見えるものの、最終的には両者が一致した方向性により解決可能であることを明らかにするものである。最終的には、デジタル経済は消費者にサービス、製品、自らが望むそれらの提供者に関し、真の選択をすることができるのであれば、競争的なものとなり、その結果、消費者の権利は保護され、十分な情報を得た上で選択をする助けとなり、個人データに関する市民のプライバシーの権利が保護され、自らのデータについて適切な管理を行い、その処理の可否及び方法について有意義な選択をすることができるようになるとする。また、企業組織は自らの製品及びサービスがユーザーの個人データを保護することに責任を持ち、かつ、それを実証する必要があるとする。

本報告書はデータのデジタル経済における重要性、個人データが果たす役割について一般論を述べた後に、以下にあるように競争政策とデータの保護政策の関係について検討している。

①競争政策とデータ保護政策のシナジー

競争保護とデータ保護の目的の間には強いシナジーがあると考ええる。デジタル経済における規制による介入は両目的を支えるように設計することが可能である。このようなシナジーは、以下の３つのカテゴリーに分けて考える

12) CMA/ICO, “Competition and data protection in digital markets: a joint statement between the CMA and the ICO” <https://www.gov.uk/government/publications/cma-ico-joint-statement-on-competition-and-data-protection-law> (2023 年 4 月 25 日最終確認)。

ことができる。

(ア) ユーザーによる選択と管理¹³⁾

思慮深いユーザーによる選択と管理は、強固なデータ保護と有効競争双方の土台である。両目的は、ユーザー自らが望むサービス・商品に関し、真の選択をすることができ、それらの提供者が顧客を獲得するために同じ土俵に立ち、個人が自らのデータについて管理し、その処理の可否及び方法について思慮深い選択をすることができる場合には、一致した方向性を持つこととなる。

競争が有効に働いている場合には、プライバシー保護を強力に実現することが可能であり、逆に、働いていない場合にはプライバシーの保護は実現しない。CMA は最近の市場研究において、ソーシャルメディアが個人データのパーソナライズド広告への使用の可否についてユーザーに選択権を与えないことに懸念を持っていることを明らかにしている。それによると、個人データに関する‘take it or leave it’という使用条件は、プラットフォームが市場支配力を有し、ユーザーは当該使用条件を受け入れる以外に選択肢がない場合には大きな問題であるとしている。

データ保護が有効に行われていれば、競争者は消費者に個人データの使用に関し信頼と信用を与えることにより競争を促進することができ、その競争圧力によりユーザーが真に望むイノベーションを実現することができる。

多くのユーザーは、自らのプライバシーについて強く関心があり、自らの個人データをより管理したいと望んでいる。ユーザーが個人データの管理を行うことは、プライバシーを保護することだけではなく、競争保護・データ保護双方の目的に影響を与える力の不均衡の問題を解消することにもつながる。これは例えば、個人が個人データの使用について管理することができることになり、力の不均衡の問題の解消することは、デジタル経済への信頼と信用を向上し、個人データの有効な使用につながることとなる。競争の観点からは、デジタルビジネスとユーザーの間のバランスをリセットし、ビジネ

13) 上記注 12) 49 段～ 57 段。

スにユーザーとの関係性を深め、個人データから生ずる利益をより多くユーザーに提供することから、ユーザーに効果のある健全な競争を促進することとなる。

個人が競争的なデジタル経済において思慮深い選択と管理をすることができれば、プライバシーそれ自体が、ビジネスが顧客を獲得するために競争するエリアとなる可能性がある。この結果、責任あるイノベーションが増進され、代替的なプライバシーを保護するビジネスモデルを促進することとなる。

例えば、デフォルトで適切なプライバシーの水準を提供し、個人にデータの処理に関する支配権を与えることにより、デジタルビジネスが公平、合法、透明性のあるデータ処理が行われることによる利益を受けることとなる。したがって、ユーザーによる管理を実現することはユーザーの信頼と信用を獲得することとなり、デジタル経済の繁栄を支えることとなる。

このような理由から、ユーザーが個人データの管理し、その処理される目的と方法を決定し、自らの権利を行使することをする能力を高める方策を支持する。しかし、ユーザーは複雑なオプションから選択を行うには限られた時間しかなく、その選択においては choice architecture やデフォルトのセッティングに大きな影響を受けることは明らかである。したがって、デジタルサービスの提供者には choice architecture をユーザーが自由に選択することができるように設計し、かつ、ユーザーの利益に沿うようにデフォルトのセッティングを展開することを求めることは、競争とデータ保護の目的双方を支えることとなる。

データ保護法制は、個人データを処理する企業組織に対し、個人データの処理を行う商品とサービスの発展を実現する「デザインとデフォルトによるデータ保護」アプローチを採用するように求める（UK DGPR25 条）¹⁴⁾。（公正性、限定された目的で、使用されるデータを採用し、安全性を確保すること

14) UK GDPR は、EU 一般データ保護規則（GDPR）の内容に基づいて 2018 年データ保護法により修正が加えられたものであり、個人データの処理及びイギリス国外への移転を行うための要件、処理または移転を行う者が遵守すべき規範・義務を定めたものである。

といった) データ保護を有効に行い、必要な保護を個人の保護及びその他の義務の遵守する過程に組み込むことにより、ユーザーのデータを管理し、プライバシーを保護する能力が強化されることとなる。

(イ) 競争を促進するためのデータに関連した介入¹⁵⁾

デジタル市場における競争を促す際にデータが中心的な役割を果たすとなると、データに対するアクセスの程度が異なることは競争を妨げるため、データへのアクセスを提供する又は制限する介入は、デジタル市場における競争を促進する重要な手段となり得る。ここでいうデータが個人データである場合には、競争とデータ保護の利益の間には重要な重なる点がある。

上記で述べたように、データに関する介入において重要な点は、競争を潜在的に阻害するデータへのアクセスの差異である。この介入には、他の競争者と競争条件を等しくするために、データへのアクセスを制限したり、データセットを組み合わせた、統合する能力を制限したりすることが考えられる。その一つの例として、市場支配力を有するプラットフォームに対し、ターゲット広告及び広告の効果測定を目的としてデータを組み合わせ、統合する能力を制限し、データの分離を求めることがある。

データセットを組み合わせる能力を制限することにはコストが伴うことから注意が必要であるが、その一方でこのような介入を行うことは原則的には競争とデータ保護の利益の間の強いシナジーがある。なぜなら、個人データを組みあわせ、処理する能力を制限することは同時に、すべてのビジネスが公平に競争する土俵を作り上げることになるためである。

(ウ) 潜在的な緊張関係¹⁶⁾

データ保護と競争という目的が緊張関係にあるとみられる以下の二つの場合がある。

㊦ データに関連した介入

データに関連した介入には、小規模又は潜在的な競争者に対し一定のタイ

15) 上記注 12) 64 段～ 66 段。

16) 上記注 12) 68 段～ 83 段。

プのデータへのアクセスを求め、競争を促進することを求めるものが考えられる。その目的は、そのデータへ膨大なアクセスにより市場支配力を有する現に存するものとの間で競争条件を等しくし、競争を可能とすることにある。

その際に個人データへのアクセスが含まれる場合には、データ保護法制と軌を一にする必要がある。

データは消耗品ではなく、シェアに必要なコストは非常に低いため、データのシェアは社会全体の利益のためには非常に効率的である。これは特に、様々な方法で様々な目的のために再利用され、組み合わせられる場合である。

しかし、データの分離と異なり、データへのアクセスを求める介入はデータ保護の目的と潜在的な緊張関係にあるように思われる。これは例えば、数多くのデータの管理者により広く個人データの処理が行われる場合である。しかし、データ保護法は、公正かつ比例性を持った状態で、法が求める要件に従っている場合には、データのシェアの促進を求めている。

ICO が最近発表した「行動規範」では、ユーザーのプライバシーを保護し、ユーザーがデータに関する支配を行っているのであれば、データシェアリングは経済及び社会全体にもたらされ、事業者及び組織にデータシェアに関する信頼をもたらし利益を明らかにしている¹⁷⁾。「行動規範」が述べるように、「データ保護法は、ブロッカーではなく、公正かつ比例性のあるデータシェアリングを可能とするものである」。ビジネスが法を遵守したデータシェアリングを行うことが重要である。

データへのアクセスを伴う介入が適切である場合には、必要な範囲に限定し、比例性を有するよう介入の内容を慎重に設計することにより、このような緊張関係を解消しなければならず、関連する処理プロセスはデザイン及びデフォルトによりデータ保護の原則に従って展開され、違法または外のある行為となってはならない。

④反競争的にデータ保護法制が解釈される危険性

17) ICO, “The data sharing code is a statutory code of practice published under Section 121 of the Data Protection Act 2018” <https://ico.org.uk/for-organisations/data-sharing-a-code-of-practice/>（2023年4月25日最終確認）。

データ保護法制は、大規模な統合された事業者により、競争に関し悪影響をもたらすよう解釈される場合がある。これは例えば、不当に大規模に統合されたプラットフォームを小規模であり統合されていない供給者に対して有利に解釈する場合である。

例えばこのような危険性が生ずるのは、一つの企業体が所有する複数の事業者の間の個人データの移転は原則としてプライバシーの観点から見て許容されるのに対し、独立して所有されるビジネスの間の個人データの移転は許容されないかのようにデータ保護法が解釈される場合である。これらの事業者がプラットフォームと同等に機能し、データが同様の基準に則って処理される場合でさえもこのような危険性が生ずる。

もしこのような解釈が行われるのであれば、それは明らかに競争に対する問題が生ずる。なぜなら、企業にはより多くの個人データを処理することができるように、水平的・垂直的に統合するインセンティブをもたらすためである。その結果、小規模なスタートアップ企業を含む垂直的に統合していない競争者又は新規参入者のデジタル市場において競争する能力を減ずることとなる。

データ保護法制のこのような解釈は、競争に問題を生ずるのみではなく、プライバシーの問題も引き起こし、これは例えば、自己決定権の欠如や力の不均衡のような問題も生ずる。異なるビジネス間でのデータの移転又は公開は、それがたとえ最終的には同一の企業が所有したとしてもデータ保護法を遵守しなければならない。

事業体の一部である管理者が内部の管理（経営）上の目的からグループ内での個人データの移転について顧客や従業員の個人データの処理といった合法的な利益を有していたとしても、ここでいう利益はそのような利益に限定され、かつ、行為生成、透明性、目的の限定、データの最小限性、安全性といったデータ保護のフレームワークにおけるその他の原則、要件、目的にも従わなければならない。

関連性のない事業者間でのデータシェアリングは内部でのデータシェアリ

ングと同様に原理、要件目的を遵守する必要がある。real time bidding においては、オープンディスプレイ市場においては多くの者が入札に参加するため個人データが広く拡散している。

グループ内部での個人データの移転は許容され、異なる者の間では許容されないというような競争規制もデータ保護規制も経験則的なものを許容すべきではない。両法において、企業規模、採用されるビジネスモデル、データ処理活動の性質に関わらず、慎重にケース・バイ・ケースでの判断が必要である。

競争法とデータ保護法は強いシナジーがあり、それらの間の緊張関係は一致した適切な適用及び規制を行う二つの機関の緊密な協力を通じて、ケース・バイ・ケースによる注意深い考慮により調和させることが可能である。

（２）“Competition and data protection in digital markets: a joint statement between the CMA and the ICO” の検討

本報告書の特徴は、競争政策とデータ保護政策が両立しうるものであり、競争が有効に働くのであればデジプラ等は、ユーザーのプライバシーを保護することを優先させる、また、提示される choice architecture やデフォルトのセッティングが適切なものとなる点にある。しかし、現実には巨大デジプラは我々の日常生活で欠かせないものとなり、事実上競争が働いていない状態であることから、実現には困難が伴うであろう。

また、その他の特徴としてデータへの介入については、データの共有を進めるとともに、巨大デジプラ等有するデータセットの組み合わせを制限することを提唱する点にある。Google 等はその提供する様々なサービスから得られるデータを組み合わせてデータ上の優位性を獲得しており、これを分離することは競争条件整備のために必要であり、かつ、他のサービスの提供の際のユーザーのデータの使用を防ぐことができ、プライバシー保護の観点からも必要な措置である。

4. “Mobile ecosystem market study final report”

(1) “Mobile ecosystem market study final report” の概要

2021 年 6 月、CMA は “Mobile ecosystem market study final report”¹⁸⁾ として、Apple と Google の複占状態にあるモバイル OS 市場、スマートホンブラウザ市場、アプリストア市場に関する調査を行い、他のブラウザ及び他のアプリストアが競争上困難を強いられていることを明らかにしている。両者は、App Store、Google Play からユーザーが利用するアプリの仕様や機能に様々な制限を課し、また、アプリストアを通じたアプリの利用に対して最大 30% の手数料を徴収する結果として、スタートアップ企業等のアプリ開発・利用を妨げているとする。両者はこれらの制限に関し、ユーザーのセキュリティの保護やプライバシー保護を目的としているとするが、その真偽は明らかではないとする。その上で、以下のように、Apple と Google によって形成されているスマートホン端末、モバイル OS、アプリストア、特定のモバイル OS 上にインストールして利用されるための開発されたアプリであるネイティブアプリ等からなるモバイルエコシステムの中で発生するプライバシーの問題について以下のように述べている。

より競争が促進されることにより、通常は Apple と Google は、消費者の利益により一致するような決定を行うことが期待できる。しかし、モバイルエコシステムの質の面では競争の促進により悪影響を受ける場合もあるとされる。

デザインの選択にあたり、それぞれの行為及び市場参加者に課す制限を通じて、多くの場合、両者はユーザーのセキュリティ、プライバシー、オンラインセーフティーに関し、規制者に準じた地位にある。なぜなら両者は、消費者を、悪事を働く者又はオンライン上での害悪のある結果から保護することを目的として、消費者の利益になる決定を行うためである。

18) CMA, “Mobile ecosystem market study final report” <https://www.gov.uk/government/publications/mobile-ecosystems-market-study-final-report> (2023 年 4 月 25 日最終確認)

しかしながら、すべての場合において消費者の利益に十分に合致するような選択が行われるかどうかは明らかではない。これは例えば、ユーザーのセキュリティやプライバシーが競争に悪影響を与えたり、消費者の選択を制限する決定を正当化したりする理由とされる場合である。このような懸念は 2021 年 1 月に Google の Privacy Sandbox Proposal¹⁹⁾ に関する調査を開始した際に CMA が抱いた懸念の一つである。また、Apple によって行われる iOS 上での他のブラウザの使用への制限や ATT²⁰⁾ の枠組みに関する制限のような様々な方針及び制限に関して検証した理由も同様である。

これまで市場調査において考慮されてきた様々な介入策、特に市場を開放し、消費者により多くの選択肢を与えるための介入策に対して、競争の促進、モバイルエコシステムにおける選択、及び、消費者のセキュリティ、プライバシー、オンラインセーフティーの間のトレードオフの関係について警鐘が鳴らされてきている。

市場調査の過程で得られた証拠によると、Apple によって明らかとなった意図せざる結果に関するリスクの多くは特に、誇張される傾向にある。これは特にブラウザに関するものであり、専門家からの証言によると、Apple が他のブラウザの利用を禁止することは安全なブラウジングを実現するためには必要ではないとされる。事実、Apple が主張する正当な理由に反し、Apple のデバイスにその他のブラウザの利用を追加することはデバイスの安全性を高めることとなるとする意見もある。

Apple は自らが課す様々な制限について、オンラインセーフティーを正当化事由として指摘していることがある。例えば、クラウドゲームに関する制限の例では、Apple は個々のゲームごとに App Store 内にページを作成し、年齢制限、プライバシーに関する情報、及び、その他の製品情報が表示されるようにすることを求めていることが挙げられる。Apple はこれに加え、ユーザーの安全性を理由に個々のゲームについて、スクリーンタイムやペアレン

19) この問題については、後述する。

20) この問題については、後述する。

トコントロールを実施することを求めている。これらの正当化事由は、オンラインセーフティーを理由とした必要不可欠なものではないと判断している。

(2) “Mobile ecosystem market study final report”の検討

本調査では後述する Google により Chrome の仕様が変更されることにより第三者がデジタル広告事業において使用する TPCs を得られなくなることにについてプラバシーの保護を理由として正当化としていることについての懸念、Apple が Safari 以外のブラウザの使用を制限していること及びクラウドゲームの提供にあたり様々な制限を課すことがオンラインセーフティーを理由として正当化しようとしていることについての懸念を示している。Apple の主張について本研究では、その正当性が認められないとしている。

日本法に基づいて考えた場合、Apple の主張に正当性が認められないのであれば Apple の行為は前者については iPhone ユーザーに対し他のブラウザの使用を拒否することが優越的地位の濫用になり、また、ひいては、Safari 以外のブラウザが iPhone ユーザーに利用されないことによりブラウザ市場から排除され、また、広告収入も得られないことから不当な取引妨害と該当すると考えられる。

Ⅲ デジプラに対する規制とプライバシー

以下では、CMA がその報告書において問題があったとした Apple が App Store から配信されるアプリに特定の表示を義務付けた Apple ATT の問題、及び、CMA が Google の確約を認定した Privacy Sandbox Proposal 事件を通じて、デジプラ規制とプライバシー保護の問題について検討することとする。

1. Apple ATT

本件は、Apple が App Store から配信されるアプリの開発者（以下、「アプ

り開発者」) に対し、ユーザーがアプリを使用する際に表示されるユーザー情報収集・追跡（以下、「トラッキング」) の許可を求める表示について、特定の形式の表示を行うことを義務づけ、また、トラッキングの機能を改変したことにつき、ユーザーに選択の機会を与え、プライバシー保護を高めるものではあるものの、アプリ開発者のアプリ内での広告の価値を低下させる可能性がある」と、CMA が上記 “Mobile ecosystems market study” において指摘したものである。

（１）Apple ATT の概要

①従来のアプリ開発者等によるトラッキング

アプリ内広告には、他のアプリのインストールを促す広告、商品の購入を促す広告の二種類がある。アプリ内広告の表示を効果的に行うためには、ユーザーをトラッキングする必要がある。

Apple は、アプリ開発者やアプリの販売者に、Device identifier (IDFA) というトラッキングを行うためのツールへのアクセスを提供し、それは広告ネットワークを共有し、ユーザーがアクセスした様々なアプリを通じて、同一のユーザーを発見するために使用され、そこで得た情報パーソナライズド広告に利用され、また、広告の効果測定にも利用されていた。また、ユーザーのトラッキングによってユーザーのプロファイルを作成することが可能であった。iOS のユーザーは、後述する ATT が導入されるまでは、IDFA へのアクセスを認めることがデフォルトとなっており、IDFA のアクセスを拒否する場合には iOS のセッティングを変更する必要があり、約 20% のユーザーがセッティングの変更を行い、アクセスの拒否を行っていた。

Apple 自身は、App Store 内でのサーチ広告やディスプレイ広告事業、Apple News and Stocks 内のディスプレイ広告事業を行っている。Apple は、その説明によると自らの提供するサービス又は第三者のアプリから得られた誕生日、性別、ロケーション、ダウンロード又は購入されたアプリの種類等の情報を利用し、ユーザーを最小 5000 の単位でグループ分けして、ターゲッ

ト広告に利用している。ただし、Apple 自身はどの広告がどの消費者に提供されているか知らないとする。

Apple は、App ストア内でアプリのプロモートを行うための広告を許容し、広告としてサーチタブ又は検索結果のトップに表示していたが、その際、Apple Search Ads Attribution API と呼ばれる効果測定を行うためのツールを提供していた。

② iOS14.5 導入後

2021 年 4 月の iOS14.5 の導入後、Apple は、Apple's App Tracking Transparency（以下、「ATT」）とする新たなプライバシーポリシーを導入した。これは、ATT prompt という特定の表示をアプリ使用開始時等にアプリ開発者等に行うことを義務付けるものである。これは、ユーザーに他者のアプリやウェブサイトでのユーザーのアクティビティのトラッキングを許可するか否かを求めるものである。この特定の表示とは、'Ask App Not to Track' との文字を 'Allow' の上に表示させるものであった。アプリ開発者は、ユーザーが 'Allow' を選択しない限り、IDFA にアクセスすることができない。Apple のガイドラインによると、アプリ開発者等は、opt in ('Allow') が得られない場合には、その他の手段を用いてトラッキングを行ってはならないとする。しかし、アドテク業者がフィンガープリント等の技術を利用することは可能であり、Apple はそれを探知できない。また、App Store から配信される数が多いアプリは、opt out ('Ask App Not to Track') が選択されても、実際には、third-party data を取得する等のトラッキングを行っていると言われる。

アプリ開発者等は、上記の選択画面、又は、その前画面に 'track' の趣旨について説明書きを加えること可能であるが、Apple により、opt in を促すような文言を使用することは禁止されている。

また、Apple は、IDFA に代えて、SKAdNetwork を導入し、アプリ開発者等に提供した。これは、トラッキングを行うことなく効果測定を提供するものであるが、その機能は IDFA より劣るものであった。

Apple 自身は、この変更に関先駆け、2021 年 4 月に Personalized Ads prompt とするパーソナライズド広告の許可を求める表示を導入していた。それまで Apple によるパーソナライズド広告については、ユーザーその許可を行うことがデフォルトとなっており、ユーザーはそれを拒否するためには、自ら Privacy Settings を変更する必要があったが、iOS の使用開始時にこの表示がなされることにより、ユーザーはパーソナライズド広告を許可するか否かの選択をすることができるようになった。しかし、その表示の方法は、トラッキングの可否を求めるアプリ開発者等のものと異なり、パーソナライズド広告の可否を求めるものであり、また、‘Turn On Personalized Ads’ との文字が ‘Turn Off Personalized Ads’ の上に表示され、かつ、Apple はユーザーの個人情報をトラッキングしたり、第三者と共有したりしないとの文字があるものである。しかし、Apple は、あくまでもトラッキングを third-party data を使用しないものと定義づけ、実際には Apple 自身が提供する様々なサービスやアプリから得られる first-party data を組み合わせて使用している。

（2）Apple ATT の競争への潜在的影響

① ATT prompt の影響

‘track’ という言葉を使用することは、ユーザーが開発者のデータの使い方について理解をするのに役立たず、また、その意味をアクセスロケーション、音声、ビデオ等にアクセスすることを含むと勘違いさせる可能性がある。また、ユーザーは最も目立つものを信頼する傾向がある中、‘track’ の理由を述べる説明書きは、non-bold テキストであるため、bold テキストである ‘Ask App Not to Track’、‘Allow’ よりも目立たない。また、ATT prompt には、限られたスペースしかなく、アプリ開発者等が自由に設計できず、また、Apple はアプリ開発者が様々なバージョンの説明書きを試すサポートを行っていない。加えて、Apple は、‘keep the app free’、‘get more relevant ads’ といった文言の使用をユーザーの誤解を招くとして拒否している。

opt in するインセンティブを持たすこと自体は、データ保護法 によって禁止されていない。インセンティブを持たすことは、ユーザーと価値を共有することとなり、何らかの報酬をもたらしたり、広告を減少させたりという利益をユーザーにもたらし、同時に開発者にも利益をもたらす可能性がある。

また、‘Ask App Not to Track’ が ‘Allow’ の上に配置されることにより、ユーザーは上のオプションを選択するバイアスがかけられ得る。

これらの結果として、アプリ開発者等の画面においては、‘Allow’ を選択する確率が低くなる可能性がある。

ATT prompt の前画面における説明については、ユーザーが opt in する可能性を高める可能性があるが、同時に、ユーザーがその後のパーソナライズド広告の意味を理解しなかったり、‘relevant’ という文字が使用された場合にその意味を理解しなかったり、ユーザーによる利益とコストの衡量にバイアスがかけられたり、データの流出の意味を理解していなかったり、余計な画面が提示されることとなるため関心を示さなかったりする可能性がある。また、Apple が、この内容に関与しており、自由に文言を使用することができない。

それに対し、Apple 自身の画面では、‘Turn on Personalised Ads’ が ‘Turn off Personalised Ads’ の文字が後者の上に配置されている。このような配置はユーザーに opt in を促すものになる可能性があり、消費者に有効な選択の機会を与えない可能性がある。また、Apple は、トラッキングを通常の意味と異なる定義づけを行い、その上で ‘Apple does not track you’ の文字を使用している。加えて、パーソナライズド広告を取得する趣旨の説明文が長く、かつ、その内容の説明も不十分である。また、‘Turn on Personalised Ads’ を選択したユーザーが設定を変更するためには、6つのステップを踏む必要がある

②アプリ開発業者への影響

アプリ開発業者は、上記 ATT prompt により、消費者からの opt in が得られなければ、third-party data を利用できないことにより、正確な顧客ター

ゲットをすることができず、アプリ内広告の価値が下がり、広告主はアプリ内広告に高額な代金を支払う意欲を失うこととなる。また、アプリ開発業者は正確な広告の効果測定ができず、その結果、広告主も広告によるキャンペーンの有効性を測定することができず、その資力を最も有効な広告に振り向けることによる最適化行動をすることができない。ATT のアプリ開発業者への収入の損失への長期的な影響を判断するのは時期尚早である可能性はあるものの、モバイル広告に依存するアプリ開発業者にとって特に、その影響は重大である。少なくとも ATT 導入直後においては、その影響は存続し、また、ATT によってもたらされた変化へ技術に対応させ、影響を軽減させるためには多大な投資が必要である。

③ Apple 自身の広告の自己優遇

Apple 自身のパーソナライズド広告について、ユーザーがそれを許可するか否かの選択にあたり、‘track’ という用語を使用していない。また、Apple はその様々なアプリ及びサービスからの幅広い first-party データを保有・処理している。かつ、SKAdNetwork はその質が IDFA より劣っており、広告ネットワーク及びアドテク業者の能力を減ずる。その結果、広告のパフォーマンスを測定する能力が損なわれ、効果測定のために SKAdNetwork を使用する広告に対し、広告主が支払う代金を減ずることとなる。

現実に App Store 内広告の価格が上昇しているが、その要因として様々なものが考えられることから、結論を現時点で下すことはできないものの、ATT 導入後、アプリ開発業者のアプリ内広告が効果的なものではなくなったことを前提とすると、その要因は App Store 内広告の需要の高まりであると考えられる。また、その結果として、App Store からのダウンロードされるアプリの数が増加したとの報告も存在する。アプリ開発業者はこのような影響を分析し、その戦略を変更するためには時間が必要である。

Apple の広告事業は、Apple が得る他の事業収入と比較すると現在はその規模は小さいものの、今後拡大し、急激な成長を見せている。その中で、ATT は Apple の広告サービスに競争者であるアプリ内広告サービスに対し、

競争上の優位性を持つこととなり、Apple の広告収入に貢献することとなると考える。

④アプリ配信における Apple の市場支配力

iOS にダウンロードされるアプリケーションのうち、App Store を通じて行われるものの割合は、20%～30%であり、ユーザーの直接の検索の結果によるものは40～50%である。Apple は、App Store を利用するアプリ開発者等に App Store 以外から配信することを禁止しているが、App Store は現在、ユーザーがアプリを発見する場としての魅力的なものではない。しかし、ATT の導入により、アプリ開発者のアプリ内広告の効果が下がり、アプリを発見する場としての魅力が App Store に対して下がっていることから、Apple の市場支配力を高めることとなる。

ATT の導入によりアプリケーション内広告の価値が下がり、ATT 導入以前よりも開発者の収入は減少することとなる。アプリ開発者は、今後、コンテンツを有料化する等、アプリケーションから利益を得る方法を変更する可能性があるが、未だその途上である。

⑤結論

アプリ開発者がアプリ内広告に関し、顧客を獲得して利益を得ることが難しくなり、最終的にはアプリの価格を上昇させたり、質を落としたり、品揃えを悪くしたりすることによって消費者の利益を害することとなる可能性がある。

(3) Apple ATT の検討

Apple による ATT の導入により、ユーザーがアプリ開発者によるトラッキングを拒否するトラッキングを拒否することができるようになり、そのプライバシーの保護は高まることとなる。しかし、同時に、アプリ開発者のアプリ内広告の魅力が下がることにより、今後、アプリ開発者の戦略は変更を迫られる可能性がある。

競争への影響としては、App Store 内広告の魅力が高まり、その一方でア

アプリ内広告の魅力が下がることから、両者間の競争が歪曲され、また、アプリ配信市場における App Store の魅力が高まることにより、Apple の市場支配力が高まる可能性があるとされている。ただし、アプリの価格の上昇や質や品揃えの減少といった結果には至っていないとされる。

Apple は、2021 年 4 月以降、iOS15 の一部として、自らのブラウザである Safari に関して、Apple's iCloud Private Relay と称するプライバシー保護機能を導入している。これにより、ウェブサイトの閲覧履歴や IP アドレスが暗号化され、誰もユーザーがどのようなサイトにいつアクセスしたか等のトラッキングをすることができないとされる。ただし、現在、この機能はデフォルトでは off であり、ユーザーがこの機能を使用するためにはセッティングの変更が必要である。ユーザーがセッティングの変更を行うことが多くなれば、Apple は様々なサービスにおけるユーザーとの直接の接触により膨大な first-party data を獲得できる一方、その他の者は Safari を通じてデータを取得することができなくなることから、デジタル広告市場等において優位性を獲得することとなる。

問題は、Apple の行為は日本法に沿って考えた場合、違法となるかどうかということである。ATT の導入によりユーザーの多くが 'Ask App Not to Track' を選択した場合には、アプリ開発業者は得られるユーザーのデータ量が減少し、そのアプリ内広告の魅力が減少し、結果として、広告主等との取引が妨害され、App Store 内広告とアプリ内広告が存在する市場において競争が減殺される。また、Apple がアプリ開発業者に 'Ask App Not to Track' を 'Allow' の上に配置させたり、その趣旨の説明を行う画面に制限を課したりする行為それ自体についても、同様のことがいえる。ただし、その効果として、アプリ開発業者に対してユーザーが自らその個人情報の提供を管理することができ、プライバシーが保護される結果となる。しかし、Apple は自らのプライバシー保護に関する選択画面においては、ユーザーが Apple の個人情報の取得を許可することを誘発する画面を表示していることから、自らは個人情報を得られる可能性が高い。Apple がアプリ開発業者と同様の画面

を用いて個人情報の提供の可否についてユーザーに判断を仰ぐのであれば手段として合理的であるが、Apple が自らが有利となるような表示を行うことは手段として相当ではない。したがって、ATT の導入は不当な取引妨害に該当するといえる。

2. Privacy Sandbox Proposal 事件

本件は、Google による自身が提供するブラウザーである Chrome の機能を改変したことにより、Google 以外の者が TPCs を得られなくなることによりターゲット広告を実施するための情報が得られなくなることにより、Google のディスプレイ広告・サーチ広告市場における地位を強化することとなること、また、アドテク市場における地位を強化することが問題となり、Google が確約を申し出たものである²¹⁾。

(1) Privacy Sandbox Proposal の概要

① Google の事業内容

Google は、インターネットに関連したサービス・製品を数多く提供している。これには、サーチエンジン (Google Search)、ビデオシェアリングプラットフォーム (YouTube)、email サービス (Gmail)、ウェブブラウザー (Chrome)、タブレットオペレーティングサービス (Android)、サーチ広告・ディスプレイ広告、オンライン広告技術 (AdSense、AdWords) 等がある。

② デジタル広告市場におけるプレイヤー

ウェブページを運営する者やアプリ開発者 (パブリッシャー) は、その中の広告枠を広告主に販売している。そのうち、ディスプレイ広告には自ら広告枠を販売する「所有・運営」型と広告枠を様々な仲介業者を通じて広告枠を販売する「オープンディスプレイ」型が存在する。

広告主が様々な広告枠を購入するにあたり、中間業者であるアドテク業者がサービスを提供している。Google は、DSP として Google Display &

21) <https://www.gov.uk/cma-cases/investigation-into-googles-privacy-sandbox-browser-changes> (2023 年 4 月 25 日最終確認)。

Video360、Google Ads というサービスを提供しており、DSP 全体を通じて購入される広告のうち、50～60%を占めている。パブリッシャーが広告枠を販売する際にも、その自動化された販売を行う中間業者がサービスを提供している。Google は、SSP 全体を通じて販売される広告のうち、50～60%を占めている。

③問題とされる行為

ディスプレイ広告を効果的に行うためには、ウェブユーザーそれぞれを識別することが必要であり、TPCs によりユーザーが閲覧する様々なウェブページを横断して「追跡」(track)したり、その他のサイト横断的の追跡を行ったりする。TPCs は、ユーザーの興味に基づくプロフィールを作成してターゲット広告を行ったり、広告の効果を測定したり、広告の頻度を決定したり、広告の販売の際に実施されるオークションの結果を報告したりする際に利用される。

これまで Google は、Chrome ブラウザーにおいて TPCs 等の機能を提供していたが、これを Privacy Sandbox Proposal として、改変することを 2019 年 5 月に発表した。Google によると Privacy Sandbox Proposal の目的は、Chrome での TPCs 等を通じたサイト横断的なトラッキングの機能を除去し、サイト横断的トラッキングに依存しない機能に置き換えることであるとしている。Google は、TPCs に代えて、同一のグループ内でのドメインの履歴の追跡を可能とする First-Party Sets、Google がユーザーの履歴から興味をもたれる話題のトピック 5 つを週ごとに提供 Topics API、広告主のサイトにおける利用者の行動から一定の顧客層の情報を収集する TURTLEDOVE/FLEDGE 等を提供するとしているが、Google 以外の者が TPCs から得られる情報に代替するものではない。

④問題となる市場における Google の地位

(ア) ウェブブラウザ供給市場

ウェブブラウザは、インターネットへのアクセスに欠かせないものであり、一部のユーザーはその機能をアプリケーションに代替できるものの、多

くユーザーにとってウェブブラウザなしには、多大な数のオンラインコンテンツにアクセスできない。また、ウェブブラウザは、ディスプレイ広告に関し、パブリッシャーやアドテク業者にとって重要なインプットである。したがって、関連する市場としてウェブブラウザ供給市場を画定することが可能である。

Chrome はイギリスの当該市場において、デスクトップ・モバイル全体の49%のシェアを有し、Google が無償提供する Chromium を使用するマイクロソフト社が提供する Edge 等のシェアを含めると約 63%である。第二位は Apple が提供する Safari でありそのシェアは約 34%である。ただし、Safari や Firefox といったブラウザは、既に TPCs の機能を制限しており、パブリッシャーや広告主から見ると、それらにおいて表示される広告の魅力が減少していることから、Chrome の重要性は高い。また、パブリッシャーや広告主は Chrome において表示されるウェブページを Chrome に合わせて最適化する必要がある。

(イ) ディスプレイ広告・サーチ広告供給市場

ディスプレイ広告には、上述のように、「所有・運営」型と「オープンディスプレイ」型が存在するが広告主の多くが代替性のあるものとみている。しかし、ディスプレイ広告とサーチ広告の間には限られた代替性しか存在しない。Privacy Sandbox Proposal がディスプレイ広告の魅力を減少させるのであれば、一部の広告主はディスプレイ広告からサーチ広告に移行する可能性があるため、両市場は別市場であると考えものの、Chrome の機能の改変の観点からは Google のサーチ広告市場での地位も考慮の対象とする。

Google のイギリスのディスプレイ広告市場におけるシェアは YouTube を含め、15～20%であり、サーチ広告市場におけるシェアは 90%超である。

(ウ) パブリッシャー及び広告主へのアドテクサービス供給市場

パブリッシャー及び広告主は、ユーザーに提示される広告の選択や広告の価格の決定に関し、様々なアドテクサービスを提供する中間業者に依存している。SSP や DSP は、それら中間業者の主要な者である。これらのアドテ

クサービスは、相互に補完的なものであり、Privacy Sandbox Proposal の競争への影響を考慮するにあたり、これらの市場を個別にみることは必要ではない。

Google のイギリスのアドテクサービス市場におけるシェアは 90% 以上である。

（２）競争への影響

①トラッキングに関連する機能への不公平なアクセス及び Google のデータ優位性

TPCs は、現在、Google は、ウェブページのユーザーを特定するための主要な手段であり、パブリッシャー及びアドテク業者にとってオープンディスプレイ広告を行うために必要なものである。これらは first-party data を使用できるものの、その得られる情報は様々なサービスにおいて利用者と接点があり、多大な first-party data が得られる Google と比較すると限定されたものである。また、Google 自身は、Chrome のユーザーの履歴をトラッキングする能力を持続ける。

その結果、Privacy Sandbox Proposal により Google 以外の者が third-party data が使用できなければ、それらが広告主に提供する Google のディスプレイ広告枠の質が低下する一方で、Google のオープンディスプレイ広告枠・アドテク市場での地位を強化することとなる。

② Google のアドテクサービス及び「所有・運営」型広告枠の自己優遇

Google は、パブリッシャーとしてもアドテク業者としても活動をしていることから、顧客の利益を尊重せず、例えば、自己の広告枠を優遇したり、アドテクサービスを優遇したりする可能性がある。また、Privacy Sandbox Proposal は DSP、SSP が実行している機能を取り除くものであることから、Google が自らのアドテクサービスを競争者よりも Chrome との相互運用性を高める等して、ウェブブラウザ供給市場における市場支配力を用いてオープンディスプレイ広告市場における地位を強化することとなる可能性がある。

る。

③ Chrome ユーザーに対する不当な条件

Google は、Chrome のユーザーに対し、ウェブブラウザ供給市場における市場支配力を用いて、ターゲット広告へのパーソナルデータの利用の可否及び使用方法に関する実質的な選択権を与えず、その市場支配力を濫用する可能性がある。ユーザーはそれぞれパーソナルデータの収集及び処理に関し異なる見解を有している。

ブラウザ間の競争が有効に働いていれば、ブラウザ開発者にユーザーにパーソナルデータに関する決定権を与えるインセンティブをもたらすこととなる。しかし、Google は、Chrome のユーザーに Privacy Sandbox Proposal の導入により TPCs を除いた後に、ユーザーに TPCs を有効に機能させるオプションを提示するか否か決定していないとする。また、Privacy Sandbox Proposal 導入後、ユーザーが個人データに関する決定権に関し、裁量をわずかしか与えない、又は、まったく与えない可能性がある。

④ Privacy Sandbox Proposal のアナウンス効果

Privacy Sandbox に関し、その効果について他の市場参加者が試すことができなかつたり、その内容がブラックボックス化されたりすることにより、Google と他の市場参加者との間に情報の非対称性があることから、市場参加者へ悪影響を与え、競争を減少させることとなる。Google はパブリッシャーとしてもアドテク業者としても活動しており、この情報の非対称性から競争上の優位性を持つこととなる。

そのため、Privacy Sandbox Proposal をアナウンスすることそれ自体により、市場参加者に先行きの懸念を持たせる結果、競争を減少させることとなる。

(3) Google の確約内容

このように Google による Privacy Sandbox Proposal に対し、CMA が競争への悪影響が生じ、これが実行された場合には市場支配力の濫用となる

との見解を示したことから、Google は、Privacy Sandbox Proposal について透明性の確保すること、第三者と意見交換を行うこと、CMA が関与すること、TPCs 削除の実施につき 60 日前までのアナウンスをすること、CMA へ Privacy Sandbox Proposal に関して CMA への 3 か月ごとの報告を行うこと、Privacy Sandbox Proposal に関し Trustee の任命を認めること等の確約を行うとともに、以下のような確約を行い、これについて CMA が評価を行っている。

① Google によるデータ利用の制限

（ア）確約の内容

㊦ Chrome による履歴追跡に関する確約

TPCs へのサポートが終了した後、Google は、Chrome 履歴追跡から得られるユーザーの個人情報を、Google が所有・運営する広告枠及び第三者が所有・運営する広告枠において、ターゲット広告又はデジタル広告の効果測定のために利用しない。

㊧ Google Analytics データに関する確約

Google Analytics（Google 自身及び顧客の first-party データを分析・利用するもの）により得られるデータにより得られるユーザーの個人情報を、グーグルが所有・運営する広告枠及び第三者が所有・運営する広告枠においてターゲット広告及び効果測定に利用しない。

㊨ 第三者が所有・運営する広告枠に関する付加的な確約

Google が得た first-party data、又は、関係する広告主・パブリッシャーのサイト以外でのユーザーの活動に関する個人情報を利用する第三者が所有・運営するサイトの広告枠におけるターゲット広告及び効果測定のために、ユーザーの履歴を追跡しない。

（イ）CMA による評価

Google がユーザーと直接的に接触して得たデータ及び顧客データを自らが所有・運営する広告枠におけるターゲット広告及び効果測定に利用することは妨げられないが、この確約により Google によるデータの使用に関する懸

念は解消される。

第一に、確約により、CMA は Privacy Sandbox Proposal のデザイン及び開発に影響力を及ぼすことができ、それにより、競争の歪曲を避けることができるためである。例えば、開発、テスト、トライアルを通じて、Privacy Sandbox の各ツールが TPCs やその他 Proposal により改変されるものの代替となり、他のパブリッシャーやアドテク業者に対する Google の優位性を解消できる。また、十分な代替とならなくとも Proposals のその他の要素(特に、First-Party Sets)により、Google 内におけるデータの共有を制限することを通じて、その他問題が解決できる。

第二に、TPCs の除去の前に、競争上の懸念が生じた場合には、CMA が 31 条 B (4) (状況の 変化、確約の不遵守、確約の際に影響された情報が不十分な誤りであった場合に CMA は調査、決定、緊急停止命令を行うことができる)により対応可能であるためである。

Google は、TPCs の改廃後、自らの First-Party データのみを利用し、顧客との間で相互に共有されるデータ以外には、サイト横断的追跡を行うことはできない。また、Google は、プライバシーポリシーとして、ユーザーのデータを収集し、組み合わせることは可能であるが、Sign-In、Gmail、Google Fit 等から得られたユーザーの活動データを広告目的では利用しないとしている。

②非差別的対応

(ア) 確約の内容

Google は、自己の広告及びサービスを優遇し、競争者に対して差別的な対応を行うことにより、競争を阻害することを行わない。特に、Google は、以下の事項を遵守する。

㊦ Privacy Sandbox proposal を自己の広告及びサービスを優遇するような形で設計、開発しない。

㊧ Privacy Sandbox proposals を自己の広告及びサービスを優遇することにより競争を阻害する形で実行しない。

㊦アドテク業者又はパブリッシャーにより Chrome に提供される競争上センシティブな情報を提供される目的以外では利用しない。

上記㊦～㊩について、疑いを取り除くために、Chrome の機能を改変する Privacy Sandbox proposal により、それらの機能を Google が他の市場参加者と同様に自らの広告及びサービスに利用しない。

㊩顧客への方針を今後も変更せず、Google 以外の技術を利用することを制限しない。

（イ）CMA の評価

Google はこれらの確約により、自己の広告を優遇する形で他者を差別し、競争を歪曲する形では Privacy Sandbox proposal を設計、開発、実行することはできないと予想される。例えば、Privacy Sandbox proposal によって行われる Chrome の機能の改変は Google、競争者双方に同様にもたらされ、アドテク業者又はパブリッシャーから提供される競争上センシティブな情報を競争を歪曲する形では使用しないものと予想される。また、Google 以外の技術の利用を顧客に制限するように Google がポリシーを変更することを制限することとなる。

アドテク業者・パブリッシャーから競争上センシティブな情報が提供されないことにより、Google が競争上優位となる情報の利用を制限することができる。Google が顧客から直接得たデータをターゲット広告・効果測定に利用することを妨げるものではないが、CMA は Privacy Sandbox proposal のデザイン・展開・実行に影響を及ぼすことが可能であり、競争の阻害を防止することが可能である。また、Google の競争者となる第三者の技術開発（特にアドテクサービス）を妨げないこととなる。

③パーソナルデータの扱い

（ア）確約の内容

Chrome が、Privacy Sandbox proposal ユーザーに対し、パーソナルデータの提供及びその使われ方、ターゲット広告へのパーソナルデータの使われ方に関する選択肢を与えないという問題の発生可能性があることから、

“Development and Implementation Criteria”として、広告の適切性、パーソナルデータの広告への使われ方に関する透明性、ユーザーによるコントロールを含めたユーザー体験への影響を考慮して、Google は、Privacy Sandbox proposal を設計、実施、評価する。

（イ）CMA の評価

これにより、Chrome ユーザーにパーソナルデータの提供及びその使われ方、ターゲット広告へのパーソナルデータの使われ方に関する選択肢を与えることとなる。

（3）本件確約の検討

本件は、Google による Chrome の機能の改変により、ユーザーがトラッキングされることは一部防ぐことができるようになるものの、これまで Google 以外の者がトラッキングをすることができなくなるため、Google に比して得られる情報の量が減少することにより、広告市場、アドテク市場において Google が優位となり、また、Google がブラウザー市場における市場支配的な地位を有し、利用者へ不当な条件を課す可能性があることが問題となったものである。

Privacy Sandbox proposal が従前の Google の計画どおりに実施された場合には、Google はその様々な商品・サービスにおいてユーザーと接触していることから膨大な量の first-party data が得られることになる。そうなれば、Google のみがターゲット広告の精度を高めることが可能となり、広告市場における地位を強化することとなる。そのため、Privacy Sandbox proposal の開発等に CMA が関与し、問題が生じた場合には CMA が調査することとし、また、Privacy Sandbox proposal の設計・開発を自己に有利となるように行わないことが確約されている。

Privacy Sandbox proposal が今後、どのように設計されるかは現時点では不明である。ただ、これにより、ターゲット広告を望まないユーザーにとっては、その問題がある程度解消され、また、トラッキングの脅威からもある程度は解放されよう。Google 以外の者にとっては、ターゲット広告を行う必

必要性があり、そのための技術をパブリッシャー、アドテク業者は開発する必要性に迫られている。

問題は、日本法に沿って考えた場合、違法となるかどうかということである。Privacy Sandbox Proposal が実行されることにより、Google 以外の者は third-party data を得られなくなり、パブリッシャーのオープンディスプレイ広告の精度が落ちることとなる。それに対して Google 自身は Chrome を通じた third-party data の取得は可能であり、それ加えて、膨大な first-party data が得られることから、競争上の優位性を獲得する。また、Google はアドテクサービスも提供していることから、他のアドテク業者に対しても競争上の優位性を獲得することとなる。これにより、パブリッシャー、アドテク業者はこれまでよりも顧客を獲得することが困難となり、これらの市場における競争が減殺することとなる。たしかに、Privacy Sandbox Proposal によりユーザーの個人情報を利用される機会は減少し、プライバシーは保護されることとなる。しかし、Google 以外の者が取得できるデータが著しく減少すると考えられることから、その競争への影響は多大である。また、Privacy Sandbox Proposal の真の目的がプライバシー保護にあるとは断言できない。

イギリスにおける Google による確約のように、Chrome を通じて自ら取得する third-party data の使用を制限することが可能であれば、Google の競争上の優位性の問題はある程度解消できるが、Google 自らも Chrome を通じた third-party data を取得できないようにしない限り、Google 以外の者との競争条件が整備されるとはいえない。したがって、Privacy Sandbox Proposal それ自体がそのまま実施されるのであれば、これは不当な取引妨害に該当するといえる。

IV 結語

2023 年 2 月に公取委が公表した「モバイル OS 等に関する実態調査報告

書」²²⁾において、Google や Apple の反競争的行為が独禁法に違反する可能性について検討されている。本報告書は、Apple が AT&T を導入したことにより、自社に有利な状況を作り出し、広告ビジネスにおける利益を増大しているという意見の存在がある一方、ユーザーの個人データの利用方法に関して、より多くの情報とコントロールをユーザーに提供しており、消費者本位かつ競争促進的であるとする Apple の意見を紹介している²³⁾。また、デフォルトのブラウザやその他アプリのプレインストールにつき、消費者における現状維持バイアスの存在により、それらのアプリが選択され続けやすいことが指摘されている²⁴⁾。しかし、イギリスの報告書、市場調査にあるような data openness の問題等については触れられていない。

イギリスのデジプラに対する競争政策とプライバシー保護の関係に関する検討の特徴は、data openness、click and query データの他者へのアクセスを求めながらも、プライバシーの保護を同時に実施する必要があるとする点や、デジタル経済における競争の促進・保護の問題と個人データの保護について一致した方向性にあるとする点にある。特に後者につき、ユーザーに個人データの管理権限を持たせることがデジプラの信用性を高めることとなり、デジプラ間の競争が行われれば個人データの保護を向上させる競争を行うこととなるとする。しかし、すでにデジプラが巨大化している状況下においては、実現が困難である。現在、イギリスでは上記“A new pro-competition regime for digital markets”に対する政府の回答²⁵⁾が行われ、巨大（企業の製品ないしサービスの利用者が当該商品ないしサービスの良き選択肢を失っており、他の供給者による参入ないし規模拡大のおそれが限定的である場合）かつ強固な（企業の市場支配力が長期間存在し続けることが

22) 公取委 2023 年 2 月 9 日「モバイル OS 等に関する実態調査報告書」<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2023/feb/230209mobileos.html>（2023 年 4 月 25 日最終確認）。

23) 上記公取委報告書 101、108 頁。

24) 上記公取委報告書 133 頁。

25) <https://www.gov.uk/government/consultations/a-new-pro-competition-regime-for-digital-markets/outcome/a-new-pro-competition-regime-for-digital-markets-government-response-to-consultation#part-3-strategic-market-status>（2023 年 4 月 25 日最終確認）。

予想される場合）市場支配力を持ち、当該企業がその活動において非常に強大な大きな規模を達成している場合には、CMA と当該企業が協力して conduct requirement を作成し、遵守することを義務付け、また、CMA が Pro-competitive intervention とされるデジタル市場における害悪に素早く対応するための幅広い権限を持つこととなる法案が国会で審議される予定である。これらの方策により、デジプラに対する規制が行われ、競争条件の整備が行われると同時に、個人データの保護の問題も解消される可能性がある。

デジプラと個人データ保護の問題については、上記「デジタル・プラットフォーム事業者の取引慣行等に関する実態調査報告書 デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」²⁶⁾においても問題視されている。個人情報保護法により、個人情報の取得に関しては本人の同意を得ることが必要であるが、消費者は実際にはあまり意識しないまま「同意」をクリックしたり、「同意」をクリックしなければ当該サービスを利用できなかったり、画面の構成上、「同意」をするよう誘導されていたりする。同報告書は「プライバシーポリシーの方式や内容次第では、利用目的の説明があいまい又は他のサービスの利用に関する説明と明確に区別されていないこと等により、一般的な消費者が利用目的を理解することが困難な状況下で個人情報を収集している場合に」「個人情報を取得することについては、利用目的を消費者に知らせずに個人情報を取得すること」として、また、「オプトアウトしたユーザーの情報を広告のために利用した場合」、「その説明状況によっては、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を利用する場合に」、「このような個人情報を利用することについては、個人情報等の不当な利用として」、優越的地位の濫用になる行為に当たり得る」とする²⁷⁾ものの、「同意」をクリックしなければ当該サービスを利用できなかったり、画面の構成上、「同意」をするよう誘導されていたりする場合については言及されていない。このような場合、消費者はその意図に反して個人情報を提供し、不利益を被っている

26) 上記注2) 92～119頁。

27) 上記注2) 118、119頁。

のであり、これについても優越的地位の濫用に該当すると判断されるべきである。