

「国民生活研究」第62巻第1号 (2022年7月)

[論 文]

デジタル広告と若年消費者保護

—法政策上の課題の整理

岩 本 諭*

-
1. はじめに—問題の所在と考察の視点
 2. デジタル広告に対する日本法の動向
 3. 若年消費者保護の観点から見た広告に関する法政策の課題
 4. おわりに—今後の課題として
-

1. はじめに—問題の所在と考察の視点

成年年齢引下げを契機とする消費者問題の増加への懸念は、既に成年年齢を 18 歳に引き下げることを内容とする民法改正案の検討・審議の段階から指摘されてきた。消費者庁・文部科学省・法務省・金融庁の四省庁は、「若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム」(2018年2月から2022年3月)を策定し、2019年3月に「消費者教育の推進に関する基本的な方針」の変更を閣議決定し、若年者への消費者教育を「当面の重要事項」に位置づけた。さらに、2021年度に「成年年齢引下げに伴う消費者教育全力」キャンペーンを展開するなど、消費者教育を中心とした取組を実施してきた。この国レベルでの取組に合わせて、自治体レベルにおいても教育・啓発の活動が展開されてきた。

内閣府消費者委員会は、2017年に「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」(2017年1月10日。以下、「委員会報告書」という。)を公表し、民法の成年年齢が引き下げられた場合に、新成年となる18歳、19歳の消費者被害の防止・救済のためには、消費者教育などの充実や制度整備等の検討の必要性に言及していた。同委員会は、2021年

*いわもとさとし (佐賀大学経済学部 教授)

末に、これまでの関係機関の取組を評価しつつ、「成年年齢引下げが若年者へ及ぼす重大な影響や、必要な対策等に関する認識が社会全体に十分浸透したとまでは言い難い」との認識の下、「成年年齢引下げに伴う若年者の消費者被害防止に向けた対応策に関する意見」(2021 年 12 月 17 日。)を公表し、改正民法施行前までの取組の強化および改正法施行後の取組の継続・拡充について述べている。

成年年齢引下げを契機として想定される消費者問題については、委員会報告書に集約されている。第一は、若年消費者(委員会報告書では「若年成人」と表記されている。)の「顧客属性」に着目した消費者保護に関する法政策上の考え方に関わる問題である。第二は、若年消費者をめぐる消費者問題として把握される問題領域であり、広告、景品・懸賞付販売、ポイント提供等の顧客誘引行為がどのようなかたちで取り上げられているのかという問題である¹⁾。これらの顧客誘引行為のうち、広告は、契約・取引の前段階で行われる事業者にとって最も効果的なマーケティング活動であり、インターネット取引の急増に伴って、デジタル広告市場の規模が急激に拡大する方向にある中で、若年消費者がどのような意識と知識を備えて対峙しているかという点は消費者教育の推進を含む法政策の設計において重要な意味を持つ。

そこで、本稿では、広告とりわけデジタル広告と対峙する若年消費者に向けて今後展開されていくことになる法政策の実質化の観点から、近時の法制度の動向を確認するとともに、消費者保護の目的という観点から、論点を整理し若干の検討を行いたい。

2. デジタル広告に対する日本法の動向

デジタル広告に対する法的な対応には、大別して二つの動向がある。一つは、デジタル広告市場に対する新たな法的フレームの構築に向けた取組であり、もう一つはデジタル広告の手法または態様に対する法適用の方針の明確化の取組である。本章では、これらの動向の概要を確認するとともに、これら二つの取組の対象となっていないデジタル広告に関する問題についても把握しておきたい²⁾。

(1) デジタル広告市場に対する規制・規律の動向と概要

①DPF 規制制度の概略

まず DPF とプラットフォーム市場についてその概略を最初に述べておきたい。

デジタルプラットフォーマー(「デジタルプラットフォーム事業者」ともいわれる。以下、「DPF」という。)が創設・運営しているプラットフォーム市場(以下、「PF 市場」という。)は、二面的ないし多面的に市場を有機的に結びつけることにより生み出されるネットワーク効果により経済的利益や便益を利用者にもたらす。その一方、DPF が有する巨大な市場力が PF 市場を媒介とする複数の市場や取引の場において支配的に働くことにより、PF 市場を媒介とする競争と取引が制限または阻害される反市場効果がうみだされることになる。さらに、デジタル広告市場における技術革新が急速に進展する中で、DPF が新たな広告技術を提供する事業者(アドテク事業者)を買収する垂直統合が進行している。かかる状況

が放置されると、これまで培われてきた市場経済秩序が大きく損なわれる事態となるおそれがある。EU においては、DPF に対する禁止行為を予め明示する事前規制法としての性格を有するデジタル市場法 (DMA) が欧州議会で可決・成立している。

日本における DPF に対する法的な対応に向けた取組は、2018 年 6 月の閣議決定「未来投資戦略 2018」で示された DPF ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則を定めるとする方針を出発点とする。これを受けて、公正取引委員会、経済産業省および総務省において「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」(2018 年 12 月 18 日) が策定された。この基本原則に基づいて、いくつかのルール整備が行われている。

時系列に見ると、公正取引委員会が策定した「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情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」(2019 年 12 月 17 日、以下、「考え方」という。)がある³⁾。この「考え方」は、DPF による消費者の個人情報の取得と利用の場面に独占禁止法が禁止する「優越的地位の濫用」(独占禁止法 2 条 9 項 5 号) が適用される場合があることを示したものである。

また、新法として、「特定デジタル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」(2020 年 5 月 27 日成立。以下、「透明化法」という。)⁴⁾、次いで「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」(2021 年 4 月 28 日成立。)⁵⁾ の制定が行われており、制度構築が順次図られている。

透明化法は、DPF が PF 市場の「透明性」と「公正性」を向上させるための取組を「自主的かつ積極的に行うことを基本」とし、「国の関与その他の規制を必要最小限のものとする」とを基本理念(透明化法 3 条)に定めている。本稿執筆時点で、透明化法の適用対象となっているのは、「総合物販オンラインモール」と「アプリストア」の 2 事業分野・5 事業者(DPF)であり⁶⁾、2022 年度中に「デジタル広告市場」が新たに追加される。

透明化法の基本的な性格は、基本理念に掲げられているとおり、同法の対象となる DPF の違法行為を禁止する法律ではなく、以下のとおり、DPF の自主的・自律的な取組を促し、国がその取組に一定の関与を行うことを主眼とする法律である。

まず、国(経済産業大臣)は、特に透明性と公正性の向上の必要性が高い事業者を政令によって「特定プラットフォーム事業者」として同法の対象者に指定し(透明化法 4 条 1 項)、指定された事業者が取引の透明性を確保するためにプラットフォームの「提供条件等の開示」を義務づける(透明化法 5 条 1 項~3 項)。指定された事業者は「商品等提供利用者との間の取引関係における相互理解の促進を図るために必要な措置」を講じなければならない(透明化法 7 条 1 項)。この「必要な措置」は、法律による一律の措置を強制するのではなく、指定された事業者の自主的・自律的な取組に委ねられ、措置の具体的な内容についての判断も事業者に委ねられるという仕組みを採る⁷⁾。また、指定された事業者は、毎年度、経済産業大臣に対して、自主的・自律的な取組状況等を報告し(透明化法 9 条 1 項)、経済産業大臣はそれを透明性と公正性の観点から評価(透明化法 9 条 2 項)した上で公表し(透明化法 9 条 5 項)、事業者はその評価結果を踏まえてさらなる向上に努める(透明化法 9 条 6 項)。この事業者側の取組に国が関与するサイクルは、「モニタリング・レビュー」

といわれており、「モニタリング・レビュー」に基づく政策手法は、「共同規制」ともいわれる⁸⁾。

このサイクルにおいて、DPF の行為の中に、独占禁止法の違反要件に該当する競争または取引に関する行為が存在する場合には、独占禁止法の適用が行われることになる（この点については後記③で検討する）。

②デジタル広告市場に対する規制の経緯と背景

公正取引委員会は、「総合物販オンラインモール」と「アプリストア」の事業分野に続いて、「デジタル広告市場」に関する実態調査を行っており、その結果は中間報告のかたちで公表され⁹⁾、さらに追加調査を行って取りまとめられた「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」（2021 年 2 月 17 日。以下、「公取委報告書」という。）が公表された。この公取委報告書をベースとして、デジタル市場競争会議が作成・公表したのが、「デジタル広告市場の競争評価最終報告」（2021 年 4 月 27 日。以下「最終報告書」という。）

この後、「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（2021 年 6 月 18 日閣議決定）において、「新たな時代のルール整備として、デジタルプラットフォーム取引透明化法の対象にデジタル広告市場を追加するなど、競争政策強化に関する必要な制度上の措置等を講ずる」ことが、また同日の「成長戦略実行計画」（同年 6 月 18 日閣議決定）において、透明化法の着実な執行とともに、同法の対象にデジタル広告市場を追加するなど、透明化・公正化のためのルール整備を進めることが盛り込まれた。

デジタル広告市場が透明化法の適用対象とされるに至った背景には、(i) デジタル広告市場の急速な成長、(ii) PF 市場を媒介とするデジタル広告の特性、(iii) デジタル広告市場の競争と取引の実態などに着目した結果、独占禁止法や競争政策の観点から取り上げられるべき諸課題が明らかになったことにある。

(i) 市場規模と成長

デジタル広告市場の規模（2020 年）で見ると、日本の総広告費（約 6 兆 1,594 億円）のうち、デジタル広告費用は約 2 兆 2,290 億円（前年比 105.9%）で全体に占める率は約 36%となっている（テレビ・新聞・雑誌等の従来メディアの広告費用が占める率は 64%）が、2020 年には、コロナ禍により広告費全体また従来メディア広告費が減少する中で、デジタル広告費は増加している¹⁰⁾。デジタル広告費の伸びは世界的な傾向である¹¹⁾。

(ii) PF 市場を媒介とするデジタル広告の特性

デジタル広告の配信は、ターゲティング広告（パーソナライズド広告といわれることがある。）が主流となっている。ターゲティング広告は、消費者を含む利用者がパソコンやスマートフォンなどの利用端末において閲覧するインターネット上の画面に配信されるデジタル広告であり、この広告内容は利用者が過去にインターネットを通じて閲覧または購入した商品・サービス等に関する個人情報（パーソナルデータ）を基に当該利用者向けに作成された広告データである。一般視聴者や購読者を対象として提供または配信される既存

のメディア（新聞、雑誌、テレビ、ラジオ等）による広告とは、広告の手法や広告の容量の点で大きく異なる。

この広告手法を可能にしたのが、DPF が提供するサービス（インターネットを用いる一般検索、SNS 等）を利用する者が、当該サービスを自己の個人情報（パーソナルデータ）と引き換えに「無償（または無料）」で利用する仕組みである¹²⁾。この仕組みを通じて、広告主は、DPF によって収集された膨大な個人情報を DPF との取引を経由して活用することにより、利用者ごとに作成した広告を配信して売り上げを増加させることができる。

（iii）デジタル広告市場の特性—デジタル広告の種類、取引構造

デジタル広告は、その広告種別の違いから、（ア）検索連動型広告（リスティング広告）、（イ）ディスプレイ広告と（ウ）「その他」に大別される。さらに、ディスプレイ広告は販売チャネルの違いから、所有・運営型と オープン・ディスプレイに分類されている¹³⁾。「その他」には、成果報酬型広告（いわゆるアフィリエイト広告）と「その他のインターネット広告」がある。現在、デジタル広告全体に占める事業費のうち、（ア）と（イ）で約 9 割を占めており、最終報告書が取り上げるデジタル広告もこの 2 種類の広告である。

（ア）検索連動型広告（リスティング広告）は、名称のとおり、インターネット上の検索サイトを利用して文字検索を行った結果画面の上部または下部に現れる広告を指し、登場する広告は検索のため入力した文字列（検索クエリ）に連動して配信されるという特徴がある。

（イ）ディスプレイ広告は、ユーザーが SNS 等やニュースサイト、ブログ等のウェブサイトを開覧した際に、閲覧サイト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を指す。端末の IP アドレス等から収集した位置情報等のデータや、ユーザーの閲覧履歴等、クッキー情報などの技術を利用して収集したデータを利用して、ユーザーの属性等に応じた広告が表示される点に特徴がある。

このディスプレイ広告には、「所有・運営型」と「オープン・ディスプレイ型」の 2 種類がある。

前者は、ウェブサイト等や SNS 等媒体を所有・運営するデジタルプラットフォーム事業者が、広告主や広告代理店の依頼を受けて直接自社の媒体に対して広告を掲載するタイプである。YouTube、Instagram、LINE 等がこのタイプとされる¹⁴⁾。

後者は、ディスプレイ広告のうち、広告が表示される媒体（画面）の管理と、広告を配信する広告仲介サービスを、別々の事業者が管理するタイプである。ここでは、広告主や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）と呼ばれるサービスを提供する広告仲介事業者が存在し、様々なアドテクノロジーを用いたサービス（アドテクサービス）を提供する。新聞社の電子サイトが一例とされる¹⁵⁾。

従来型の既存メディアによる広告は、広告主・広告代理店（以下では、「広告主」という。）とメディアとの取引というシンプルな取引関係をベースとしていた。デジタル広告は、広告主—広告仲介事業者—媒体社（広告配信先）という取引関係をベースとする。すなわち、

広告主から広告配信先に至る取引を媒介する PF 市場には、広告主と広告仲介事業者の取引市場、広告仲介事業者と媒体社との取引市場が成立していることになる。さらにこれらの取引は高速入札システムや AI、アルゴリズムを用いた需要と供給のマッチングを実現する方法によって行われている。この仕組みのおかげで、利用者がインターネット画面にアクセスすると同時にこれらの取引が瞬時に行われて、アクセス画面にターゲティング広告が表示されることになる。さらに、配信された広告がユーザーに正確に認識されたか、広告が当該商品の購入に結びついたか等の広告効果測定サービスを提供する事業者が存在する。

このデジタル広告市場の特徴は、DPF が、媒体社、広告仲介事業者、さらに広告効果測定サービス事業者となる、という点にある。すなわち、DPF は、「場」の設定・運営者であるとともに、それぞれの市場における取引主体になるとともに、他の取引相手の「競争者」にもなる¹⁶⁾。この DPF の立場の特殊性が、競争法の観点から懸念されるデジタル広告市場における種々の問題の源泉となっている。

③市場競争秩序から看過できないデジタル広告市場における諸問題

最終報告書は、現在のデジタル広告市場において、実態調査を通じて確認される課題として、「競争環境」、「市場の不透明性」、「市場の質」の観点から問題整理を行っている¹⁷⁾。

「競争環境」の観点からは、DPF が、PF 市場におけるネットワーク効果を最大化することにより、広告主との取引、媒体社（広告配信先。最終報告書では「パブリッシャー」という呼び名が用いられている。）との取引の双方の場面において優位な立場となり、またその立場を利用して取引条件の一方的な変更を行い、また顧客・消費者データの囲い込みを行う等の実態があることが指摘されている。

「市場の不透明性」の観点からは、広告取引を高速で実現し画面閲覧者にターゲティング広告を提供する上で不可欠とされる入札・マッチングの技術革新が現在も進展しているが、その仕組みが実質的に「ブラックボックス化」し、とりわけ広告主とパブリッシャーにとって、デジタルプラットフォーム事業者との取引における取引条件と取引価格の決定プロセスや妥当性が適切に判断できる環境が確保されていないという実態が見られる。

「市場の質」の観点からは、広告主、パブリッシャー、消費者のそれぞれにとって好ましくない問題の存在が指摘されている。まず、広告主にとっては、アドフraud（悪意者によって、詐欺的技術の利用により広告主が支払う必要のない広告収入が不正取得される問題）、ブランドセーフティ（ブランドイメージの棄損につながるサイトに一方的に広告が配信・掲載される問題）、ビューアビリティ（出稿した広告が掲載されない、または一般の目につかない部分に掲載される問題）といった問題が発生している。また、パブリッシャーにとっては、取引手数料や自らの広告枠に掲載された広告料に対して広告主が支払った金額が適正かどうかの確認が行いにくい取引環境となっており、場合によってはメディア経営に影響を及ぼしかねないといった実態が見られる。

さらに、消費者にとって「市場の質」に関する課題としては、第一にターゲティング広告に対する不快、第二に自身のパーソナルデータの取り扱いが、挙げられる¹⁸⁾。

最終報告書では、デジタル広告市場は急成長する一方で、同市場の質の確保や保証は「未成熟」な状況にあるとの認識が示されている¹⁹⁾。「競争環境」と「市場の不透明さ」に関する問題は、デジタル広告市場で活動する事業者間の競争と取引に対する直接の影響が及ぶ問題といえる。他方、最終報告書が「市場の質」として取り上げられる問題として挙げられたターゲティング広告の作成・配信に不可欠なパーソナルデータの取り扱いをめぐる問題は、事業者と消費者との間の問題であり、消費者の個人情報保護に直接関係する問題といえる、とひとまず整理しておきたい。これらの諸問題が、透明化法のフレームにおいて、どのように取り扱われるかについて、引き続き検討する。

④透明化法の対象となる問題の範囲

最終報告書では、透明化法の対象となる問題領域について、③で確認したデジタル広告市場の諸問題を、以下の A～F の 6 つのキーワードに基づいて設定されたカテゴリーごとに課題を再整理している²⁰⁾。

A. 透明性

このカテゴリーに挙げられているのは、a) デジタル広告市場の質にかかる問題（パーソナルデータに関する問題を除く。）、b) 価格や取引内容等の不透明さ、c) 第三者による到達目標等の測定、の 3 つの課題である。

B. データ囲い込み

このカテゴリーに含まれる課題は、d) デジタルプラットフォーム事業者が、利用者・消費者が収集・取得した、いわゆるオーディエンス・データを広告主に適切にフィードバックすることなく囲い込む問題であり、データの取得の可否や開示する方法と内容についての適切性の確保が課題となる。

C. 利益相反等

このカテゴリーについては、e) デジタルプラットフォーム事業者が取引先である広告主やパブリッシャーから取得し利用しているデータの内容や取得条件について、その管理方法も含めた情報について取引先に対して適切に開示する等の透明性の確保、f) 取引先に対する利益相反、g) デジタルプラットフォーム事業者による自社優遇、に対する対応が具体的課題として挙げられる。

D. 手続の公正等

このカテゴリーには、h) デジタルプラットフォーム事業者による一方的なシステム変更や取引条件の変更、i) 取引先事業者に活動上の制約を課すことや取引拒絶行為、j) 圧倒的プレゼンスを示す動画広告サイトを運営するデジタルプラットフォーム事業者による自社メディアへのアクセス制限が課題として挙げられる。

E. パーソナルデータ

ここでは、k) 消費者のパーソナルデータの取得と利用に関する問題が包括的に含まれる。特に、個人情報の取得の際の同意、取得する内容・利用条件、オプトアウトの機会、データポータビリティなどの取り扱い等の透明性の確保に関する多くの事項が問題として列挙されている。

F. 一般検索 (検索エンジン)

このカテゴリーには、l) 検索エンジンのデフォルト設定、すなわちパソコンやスマートフォン等の端末の供給時点において、あるデジタルプラットフォーム事業者の検索エンジンがユーザーに利用されるようになる初期設定が供給契約等によって実現しており、このため多くのユーザーが当該検索エンジンの利用にロックインされている可能性が問題として挙げられているほか、m) 検索結果として表示されるランキングを決定するパラメータや決定する仕組み (アルゴリズム) は広告主等にとって自己の商品の広告掲載や販売に大きな影響をもたらすシステムであるところ、例えばアルゴリズムの変更等が行われても十分な情報開示が行われず、ブラックボックス化しているという問題も課題として列挙されている。

最終報告書は、これらの観点の下で整理された諸問題に対する「ルール整備」を行う上での 3 つの基本方針を示している²¹⁾。

・方針 1

デジタル広告市場の健全な発展を図る観点から、「公正性」を確保すること、その際「透明性」の向上がカギとなること、それにより一般消費者を含めた各市場関係者の「選択の可能性」を確保することの 3 つを重要な要素としていくこと。

・方針 2

変化が速い市場であることに鑑み、イノベーションを過度に阻害せず、イノベーションによる課題の解決を促す枠組とすること。

・方針 3

パーソナルデータの扱いにかかる懸念に対する対応が結果として市場の寡占構造を強めかねないことなどを含め、横断的な視点を踏まえた対応としていくこと。

これらの方針に基づいて、最終報告書が示した方向性は、以下のものである。

上記の A~F のカテゴリーに整理された a) から m) の課題のうち、a) デジタル広告市場の質にかかる問題、c) 第三者による到達目標等の測定、d) デジタルプラットフォーム事業者によるオーディエンス・データの囲い込み、g) デジタルプラットフォーム事業者による自社優遇、h) デジタルプラットフォーム事業者による一方的なシステム変更や取引条件の変更、i) 取引先事業者に対する活動上の制約を課すことや取引拒絶については、透明化法のモニタリング・レビューの対象となることが予定されている。

他方、k) 消費者のパーソナルデータの取得と利用に関する問題については、現時点では、個人情報保護法のガイドラインとの整合を図りながら、透明化法のモニタリング・レビューの対象とする可能性が示唆されている。また、m) ランキングにかかるパラメータやアルゴリズムに関する情報の不開示等についても今後、透明化法の対象とされる可能性があるとされている。

⑤小括

最終報告書に示された法的フレームは、デジタル広告の「市場」において確認された複数の問題を列挙し、透明化法の「共同規制」によって対応するという枠組であり、個別の

競争の制限・阻害が認められる場合には、透明化法 13 条に基づいて、独占禁止法に違反していると「経済産業大臣が認めるとき」に、当該大臣が「公正取引委員会に対して独占禁止法に基づく適当な措置をとるべきことを求めることができる」とされている。透明化法と独占禁止法の関係について、最終報告書は、「透明化法は、公正な競争の土台となる透明性の高い市場を実現するためのアプローチ」であり²²⁾、従来から市場における基本秩序となる目的を掲げて制定された独占禁止法を「補完する規律」として位置づけて、二つの関係を説明しているが、透明化法における「共同規制」は、この考え方の下で導入された制度といえる²³⁾。しかしながら、透明化法 13 条が、公正取引委員会による自律的な独占禁止法の運用について、何らかの制約となる事態のおそれとならないかという点に対する懸念がないとはいえない。同条が独占禁止法の違反事実について経済産業大臣が判断すると定めている点、また公正取引委員会に措置をとるべきことを求めることが「できる」と定めている点は、透明化法の運用に関する所管官庁のスタンスによって独占禁止法の運用が影響を受けないという確固たる保証はなく、同条の趣旨と意味について、今後明確な説明が求められる必要がある²⁴⁾。

また、消費者のパーソナルデータに関する諸課題については、個人情報保護法による対応を中心とする方向性が示された。公正取引委員会が「考え方」で明らかにした「優越的地位の濫用」規制は、DPF による消費者のパーソナルデータの取得と利用の場面における不当な行為に対処する上で重要な役割を担うが、パーソナルデータをめぐる問題は、すでにデジタル広告市場の問題として取り上げられる以前から、SNS サービスの利用に際してのパーソナルデータの提供、スマートフォンを含む携帯電話の利用の場面において指摘されてきた問題である。取引や利用の際に提示される取引約款に対する消費者の対応状況、オプトイン・オプトアウトに関する知識の不足等については、消費者における限界（「認知限界」といわれる。）が存在するということが、最終報告書において所与の事実として示される²⁵⁾。こうした認知限界を前提したパーソナルデータに関する問題については、競争法や消費者法の分野だけではなく、情報法の分野を含めた一般法的な制度の中で対応することが望ましい。また、いわゆる「データ・ポータビリティ」についても、事業者側からの好意的認識がある一方、消費者側は、「データ・ポータビリティ」に対する懸念も小さくなく、早急な結論に至る必要がある問題とはいえない。

今般、デジタル広告市場が透明化法の対象とされることは、DPF 事業者に対する「共同規制」を実施することによって、デジタル広告市場の健全化が図られ、その効果として「消費者の利益」が実現することを意味する。その上で、本稿の問題意識から言及すべき課題は、この法的フレームによってもたらされる利益を享受する「消費者」とは、いかなる「消費者」を想定しているかという点である。この点について、章をあらためて検討したい。

(2) デジタル広告に対する規制の動向

(1) ではデジタル広告の「市場」における問題と法的フレームについて概観してきた。ここでは、「デジタル広告」そのものに内在する問題に目を向けたい。ターゲティング広告に限らず、デジタル広告に起因する消費者の意思決定に対する誤誘導は、消費者利益とり

わけ経済的利益に対する侵害につながる問題であり、ほとんどは PF 市場を媒介とする事業者の広告活動に起因していることから、ターゲティング広告以外の広告手法に関わる問題も、デジタル広告市場の健全化の観点から把握される必要がある問題領域といえる。

以下では、最終報告書が示した法的フレームの対象には含まれないデジタル広告に関する問題について簡単に整理する。

①景品表示法による対応が可能な広告—アフィリエイト広告

アフィリエイト広告とは、インターネット上で行われる広告手法の一つであるアフィリエイトプログラムを利用した成果報酬型の広告である。広告主以外の者（アフィリエーター）が自己の運営するウェブサイト（アフィリエイトサイト）上で、広告主が供給する商品・サービスの広告を作成し、アフィリエイトプログラムを実行するシステムを通じて、広告主の運営する販売サイトへのハイパーリンクを作成して、自己のアフィリエイトサイトに掲載し、当該アフィリエイトサイトの閲覧者（消費者）がこれらを経由して広告主サイトにアクセスして、当該消費者が広告商品・サービスを購入した場合に、当該広告主からアフィリエーターに報酬が支払われる仕組みが、この広告手法の概要である²⁶⁾。この仕組みを担う者として、アフィリエイト・サービス・プロバイダー（ASP）といわれる仲介事業者が存在する。デジタル広告市場と同様に、アフィリエイト広告分野においても日進月歩の技術進歩が見られ、その市場構造と取引関係は複雑である。また、アフィリエーターは法人または個人であるが、その正確な実態の把握は困難ともいわれており、アフィリエーターの約 8 割から 9 割が個人であるとされ、他方、売上高比率では逆に法人アフィリエーターが約 8 割から 9 割を占めるとされる²⁷⁾。

アフィリエイト広告は、「消費者目線の広告」、広告主が多額の広告費をかけることなく、また企業規模にかかわらず利用できる「事業者にとっての有用性」という利点がある。他方、成果報酬型の広告手法であるために、アフィリエーターが消費者からのアクセスを過度に煽る広告、過激な表現等を含む広告を作成する等、消費者の判断を誤誘導するアフィリエイト広告が増加している状況が見られる。

その一方、広告主が、アフィリエーターに対する適切な指導を行っていない、あるいはアフィリエーターの広告の内容を把握していないなどの実態があり、広告主、アフィリエーター、ASP の広告に対するコンプライアンスの低さが大きな課題となっている。また、アフィリエイト広告を経由して商品・サービスを購入した消費者のトラブル（アフィリエイト広告の表示内容と広告主サイトの表示内容が異なる等）に対して、広告主がアフィリエーターが作成した広告内容の不知を理由に、トラブルに対応しない事案が多発している。

アフィリエイト広告が「消費者の自主的かつ合理的な選択」を侵害する場合には、景品表示法 5 条が定める「不当表示の禁止」が適用される。同条が適用されるのは、商品・サービスを供給した事業者（「供給主体性」が認められた事業者）である。アフィリエーターと広告主が共同して商品・サービスを供給している場合を除いて、一般に、アフィリエーターはこの「供給主体性」の要件を充たさないことから、同法の適用対象とはならない。アフィリエイト広告が不当表示に該当する場合に同法が適用されるのは、「供給主体性」を

備えた広告主である。アフィリエイト広告の作成者はアフィリエーターであり、広告主ではないが、広告主が同法の適用対象となるのは、もう一つの要件である「表示主体性」が認められる場合である。表示主体性が認められた者が「不当表示を行った者」であり、具体的には「表示内容の決定に関与した事業者」である²⁸⁾。この「表示内容の決定に関与した事業者」には、「他の事業者にその決定を委ねた事業者」すなわち「自己が表示内容を決することができるにもかかわらず他の事業者に表示内容の決定を任せた事業者」も該当する。したがって、広告主は、アフィリエーターが作成・掲載した広告の内容を「知らない」と抗弁する場合であっても、広告主は当該アフィリエーターに「表示内容の決定を任せた事業者」であることから、表示主体性が認められ、同法の措置命令の受命者となる²⁹⁾。

消費者庁は、2021 年度に「アフィリエイト広告等に関する検討会」を設置し、2022 年 2 月に報告書（以下、「アフィリエイト報告書」という。）を公表した³⁰⁾。アフィリエイト報告書は、(イ) 広告主がアフィリエイト広告の表示主体であることを確認するとともに、(ロ) アフィリエイト広告の複雑な市場と取引の実態等を踏まえて、景品表示法 26 条が規定する「事業者が講ずべき表示の管理上の措置」に基づき、アフィリエイト広告の広告主が講ずべき管理措置に関する指針を策定することとし、併せて (ハ) 同法 31 条の公正取引規約制度の活用を含む関係事業者等が主導する協議会の設置により不当表示の未然防止に向けた取組を行うことにより、アフィリエイト広告の健全化に資する景品表示法の運用の方向性を明らかにしている。

アフィリエイト広告は、デジタル広告の一類型であり、デジタル広告市場の一角を占める（前記 2. (1) ② (iii) 参照）。また、アフィリエイト広告の市場と取引の構図も複雑かつ多様であり、その複雑な仕組みについて消費者側が把握することが困難である点は、デジタル広告市場に関する不透明性と共通する。

最終報告書は、事業者側の自主的かつ自律的な取組を基本とする「共同規制」による対応を規制の中心としている。またアフィリエイト報告書は、関係事業者等が主導する協議会の設置を通じた「官民の連携」による予防的対応を働きかけている。いずれも複雑な市場構造や取引を前提とした市場健全化に向けて設計された、緩やかな法的な規制・規律のあり方といえる³¹⁾。

②景品表示法による対応が困難な広告（ステマ広告、インフルエンサー広告など）

消費者の誤誘導を惹起するおそれがあるデジタル広告の手法として、①で見たアフィリエイト広告のほかに、やらせ広告、ステルス・マーケティングによる広告（ステマ広告）やインフルエンサーによる広告がある³²⁾。これらの広告手法についても、アフィリエイト広告と同様、広告が優良誤認や有利誤認に該当する場合には、供給主体性・不当表示行為主体性が認められた広告主に対して景品表示法が適用される。

口コミやレビューなどの「やらせ」については、広告主やその働きかけをした者から何らかの成功報酬や経済的な利益や便益を得ている場合であって、その旨が表示されていない場合には消費者やサイト閲覧者の誤認を惹起させる行為となるが、かかる関係性がない、または立証されない場合には景品表示法による規制は容易ではない。

ステマ広告やインフルエンサー広告については、広告主からの経済的な利益や便益を得て広告活動が行われて、その広告について優良誤認や有利誤認が認められれば、広告主に対する景品表示法の適用が行われることになる。ステマ広告やインフルエンサー広告は、これらの広告に関わる有名人やインフルエンサーという個人がブログや動画サイトを通じて商品・サービスに関する情報を発信するものであるが、消費者や閲覧者において、当該情報発信が広告として行われているのか、当該発信者の個人の言動にすぎないのかについての判別が、どの程度可能であるかが明らかではない。この点は、インターネットによる広告に特有のものではなく、アナログ広告に出演する有名人が視聴者に対して、当該広告商品の購入を働きかける広告について従来から指摘されている課題と同質性がある。

やらせ広告、ステマ広告およびインフルエンサー広告については、WOM マーケティング協議会が、「WOM」ガイドライン」を策定している。同ガイドラインでは、日本国内でのオンラインマーケティングを適用範囲として、広告主等の「情報発信者」と消費者等の「情報受信者」の関係性を明示することや、現実とは異なる「情報発信者から発せられる情報」や「消費者行動の利益」を、あたかも現実であるかのように表現する行為（投票や評価の水増し等の言語以外の表現を含めた発信行為）、および「情報受信者が正確な情報を知る機会を損なうおそれ」のある行為を「偽装行為」として禁止することが定められている。

もともと、同協議会に限られず、事業者団体や公正取引規約を運営する公正取引協議会は、事業者の加入を強制するものではなく、参加事業者には加入と脱退の自由が保障されている³³⁾。したがって、当該団体や協議会に加入していない事業者に、自主ルールの効力は及ばない。しかしながら、団体や協議会が策定した自主ルールを多くの加入事業者が遵守し、商品・サービスや広告においてその旨を明示することにより消費者への周知効果が高まれば、未加入者に対するコンプライアンスを働きかけ、加入を促す効果も期待できよう。

また、自主ルールの活用については、デジタル広告の内容には、景品表示法 5 条が禁止する優良誤認や有利誤認の要件には該当しないものの、消費者の誤誘導や誤認惹起につながる広告や表現が少なくない。法規制が及ばないグレーゾーンに含まれる広告の放置は許容されるものではなく、これらの消費者の誤認を誘発する広告に対して、団体や協議会における自律的な抑止に向けた取組が行われることは、デジタル広告市場全体の健全化を図ることにつながるといえる。

③小括

最終報告書は、「デジタル広告市場は、従来のアナログ的な広告市場の延長線上にあるものではない」という見方を大前提とする³⁴⁾。すなわち、従来からのアナログ的な広告（以下、「アナログ広告」という。）の市場がメディア単位で時間帯ごとの非常に限られた広告枠を基本としていたのに対して、デジタル広告市場は、(a) ヒト単位の広告枠に無数に分割して「アンバンドリング」し、かつ、(b) それを様々なウェブサイトやアプリ等の無数の「メディア」に広げることによって、供給を大きく増やして単位当たりの価格を大きく下げ、ロングテールモデルを可能とした市場となった点に大きな意義があり、この基盤に

あるのが、(c)プロファイリングに基づき効率性を高めるターゲティング広告技術である。これらの技術によって、(d)個人事業者や中小企業に対しても安価な広告機会が提供され、これまでリーチできなかった顧客に容易にリーチすることが可能となった点に、アナログ広告よりも大きな経済的な利便性が高まっている、との見方を示している³⁵⁾。この見方は、「市場」という視点から、デジタル広告の「市場」とアナログ広告の「市場」との異質性を述べたもの、と理解することができる。

他方、広告市場についての両者の異質性は、広告主に対峙する消費者にとって、どの程度異質なものとして捉えられているのか、また「広告」そのものに着目した場合、消費者は、商品・サービスの選択の場面において、デジタル広告とアナログ広告をどの程度差別化して認識しているかについては、最終報告書や検討会報告では述べられていない。デジタル広告とアナログ広告を含む広告と消費者との関係およびそこに内在する問題を検討していくに際して着目する必要があるのは、広告の受け手となる消費者は多様であり、様々な特性を備えた「生身の人間」であるという点である。かかる視点から、デジタル広告と対峙する若年消費者の保護のあり方について検討を進めたい。

3. 若年消費者保護の観点から見た広告に関する法政策の課題

2. で見てきたように、DPF と消費者との関係は、これまでの市場経済における両者の関係とは質的に大きく異なっている。従来、消費者は、事業者から、有償または有料で商品・サービスの提供を受ける立場であった。これに対して、PF 市場の参加者である消費者は、DPF に対するパーソナルデータの提供と引き換えに、DPF から無償または無料でサービスの提供を受けることができる立場にある。この事業者と消費者との関係の変化は、20 世紀までに構築されてきた市場経済モデルのパラダイム転換と見ることができる事象であるが、消費者の側において、かかる変化の全体像を適切に理解し、変化の動向に対応できるかどうかは、おそらく個々人の意識と知識、情報スキルの有無によって相当程度の差異が生じることとなろう。この差異は、さらに、年齢、障がいの有無・程度、取引上の経験の有無などの個人の特性によって、増幅される場合がある。

この事象は、デジタルプラットフォーム経済と否応なしに関わることになる全ての消費者に共通するものであるが、以下では、「若年」という年齢特性を備えた消費者に着目して、PF 市場の成長を牽引する要因の一つであるデジタル広告規制に関する法政策上の課題について整理してみたい。

(1) 成年年齢引下げをめぐる議論と若年消費者

成年年齢の引下げに際して懸念される消費者保護に際して重視されてきたのは、新たな成年年齢である 18 歳と 19 歳の若年層を、特に悪質とされる事業者から保護する必要がある、そのために消費者教育をはじめとする消費者政策を講じるべきであるという観点である。その一方、この年齢に特化した対応だけでなく、成年年齢の前後の年齢層、すなわち「18 歳から 22 歳」を「若年成人」として保護に向けた対応策を検討することの必要性が

指摘されてきた³⁶⁾。

2021 年 11 月に開催された日本消費者法学会シンポジウムでは、「若年消費者」という統一した表記の下、7 名の研究者から個別報告が行われた。それぞれの報告において念頭に置かれた「若年消費者」の年齢層は、報告の内容、事例等に応じて違いがあるが、成年年齢の前後の年齢層である点で共通する。また、18 歳未満の未成年者については、「子ども」を含む広い年齢層を取り上げた報告が複数見られた。本稿では、i) 成年年齢に達する者（新成人）、ii) 成年年齢に達した者（若年成人）、iii) 未成年者（青少年）、iv) 子どもを含む年齢層を「若年消費者」とすることにより、以下検討する。

①消費者保護の基準としての「消費者」－EU の理論と立法の状況

「消費者保護とは何か」という問いは大きなテーマであり、本稿においてこのテーマについての考察を行う紙幅はない。EU における消費者保護をめぐる議論の展開の蓄積から、消費者保護の目的や理念、機能・役割を明らかにする上で最も重要な論点は、消費者保護の対象となる「消費者」とは「何か」および「誰か」という問題であり、EU では一般に「消費者像」(Verbraucherleitbild) といわれる消費者保護の基準または指標をめぐる問題として議論がなされている。

EU における消費者保護に関する一般的な見方は、消費者の捉え方によって消費者保護の意味内容も変化するという考え方である。消費者を「合理的経済人」と見る消費者保護モデル、「劣位者」または「情報不均衡に由来する弱者」と見る保護モデル、「積極的に保護される存在」と見る保護モデルという段階を経て、消費者保護の意味と目的が説明されてきた³⁷⁾。今日の EU では「平均的な消費者」と「脆弱な消費者」という 2 つの消費者像を EU 不公正取引慣行指令（以下、「指令」という。）に導入し、前者は「保護される消費者」、また後者は「特別に保護される消費者」として位置づけることにより、またそれぞれの消費者像に対応した事業活動の違法基準が法定されることによって、二層の消費者保護を実現しているといわれる³⁸⁾。そして、特別に保護される「脆弱な消費者」の典型は「子ども」であると明記されており（指令・前文(18)）、同指令には、「子どもを対象とする広告」を「攻撃的取引方法」（指令別表・28 号）として、同号の要件に該当する場合に原則違法とする規定が置かれている。

指令において「子ども」が消費者像として取り上げられた背景には、1970 年代以降のドイツにおける判例形成において「子ども」を事業活動、特に広告、景品・懸賞付販売、ポイント・サービス等の顧客誘引から保護することが消費者法(主にドイツ公正競争法(UWG))における重要な目的として位置づけられてきたことと、青少年保護に関する法律等の整備という動向があった³⁹⁾。したがって、EU では、消費者の年齢やその他の特性に着目した消費者像が、消費者保護の立法と政策の水準を示す指標としての意味を有するといえる。

②日本の消費者保護における「消費者」

日本における消費者保護に関する法制度は、安全、契約・取引、割賦払い、訪問販売、不当表示、過大な景品・懸賞付販売、通信販売などの問題に対処するための個別の法律が

次々と制定され、消費者法と呼ばれる法分野の形成とともに発展してきた。問題に対処するかたちで法律が整備されてきた沿革がある一方、上述した EU で展開されてきた「消費者像」をめぐる捉え方を軸に消費者保護理論が構築されてきた沿革は日本には見られない。もっとも、「消費者とは何か」という問題については、「生身の人間」と捉える見解を中心・主流とした考察が進められてきている⁴⁰⁾。

近年、日本においても「消費者像」に関する考え方が見られる。内閣府消費者委員会の報告書は、「従来、消費者法（取引分野）では、十分な情報を得る機会が与えられれば、情報を適切に収集、分析し、主体的・合理的に判断をすることが期待できる『平均的な消費者』像が前提」とされてきたが、「いかなる消費者も、情報を得る機会さえ与えられれば、常に情報を適切に収集、分析し、合理的な判断ができるというわけではない。様々な要因により、合理的な判断が困難で消費者被害に遭いやすい状況に置かれること（本報告書において「ぜい弱性」という。）がある」とし、この「ぜい弱性」には、「継続的」と「一時的」という 2 つのぜい弱性があると説明している⁴¹⁾。また、学説においても、「全ての『生身の人間』が帯びている脆弱性」が消費者問題の源泉であるとする考え方が唱えられており⁴²⁾、日本における「消費者像」に関する捉え方は、今日、深化の最中にある⁴³⁾。

今般の成年年齢引下げをめぐる議論において、課題として問われることになったのは、消費者保護に関する実定法における「消費者像」の不在であった。消費者基本法 2 条 2 項は、「消費者の年齢その他の特性への配慮」を理念の一つに掲げている。基本法の定めは「プログラム規定」といわれており、個別の法律を通じて、消費者の「特性への配慮」が具体化される必要がある。金融商品取引法、金融サービス提供法や商品取引所法、特定商取引法の中に、顧客の知識、経験、財産状況について考慮することを事業者を求める、いわゆる適合性原則に対応した規定が導入されている。消費者像に基づく消費者概念が立法に存在していない中、特に、取引や契約に関する実体規定の中に消費者の特性についての考慮条項が置かれ、かかる条項を通じて事業者規制が行われ、個々の消費者の被害回復がなされることは、重要な意味を持つ。

しかしながら、消費者の特性への「配慮」と、消費者像に基づく消費者概念とは、別個の考え方と見る必要がある。とりわけ、取引や契約の前段階で行われる広告その他の販売促進活動に対する規制ないし規律は、消費者に対する「配慮」を事業者を求めるレベルで設計されるべきではなく、消費者像に対応した消費者概念を導入することによって、広告等を行う事業者の行為規範を明確にする制度として具体化されることが望ましい。ターゲティング広告やアフィリエイト広告を含むデジタル広告市場の複雑性は、消費者には容易に理解することができない仕組みであり、消費者の全てが同市場に対する「ぜい弱性」を内在させていると思われることから、今般のデジタル広告市場に対する法的フレームが、まずは、いかなる消費者を念頭に置いた制度であるかについて、明確にされる必要がある。

透明化法は、消費者を保護する法律ではない。2. (1) で見たように、透明化法が定める DPF 規制は、DPF に対する「共同規制」によるモニタリングとレビューを通じて、「透明性」や「公正性」が確保される第一段階と、市場の競争と取引が侵害される行為に対しては、独占禁止法の適用によって、違反行為が排除される第二段階から成り立っている。ま

た、アフィリエイト広告に対する規制は、広告主に対する「表示に関する管理上の措置」を行うことが義務づけられ、アフィリエイト広告が「不当表示」に該当する場合に、景品表示法に基づく行政処分（措置命令）が行われる法的スキームが基本となる。独占禁止法と、同法の特例法として制定された景品表示法は、いずれも目的規定（独占禁止法 1 条、景品表示法 1 条）に、「一般消費者の利益」を保護法益に掲げる。学説では、「一般消費者の利益」の意味内容をめぐる議論や説明が見られるが、「一般消費者」とは何か論点となることはほとんどなかった。

2019 年以降、景品表示法の「一般消費者」の意味と解釈が争点となった 2 件の措置命令取消訴訟判決⁴⁴⁾と、1 件の適格消費者団体による差止請求訴訟判決⁴⁵⁾がある。2 件の取消訴訟において、判決は、「一般消費者」とは「健全な常識を備えた（または有する）消費者」であると主張した事業者側の主張を退けたのに対して、差止請求訴訟において、判決は、事業者側の「健全な常識を備えた一般消費者」を採用して適格消費者団体の訴えを退けた。それぞれの事件の概要と判決に関する解説は別稿に譲るとして⁴⁶⁾、ここではこれらの判決を契機とする論点について述べておきたい。第一に、現状において、司法における「一般消費者」の捉え方は、「健全な常識」を有する消費者かどうか（以下、「健全な常識」基準という。）を争点としており⁴⁷⁾、この「健全な常識」基準を否定する取消訴訟判決と、これを肯定する民事の差止訴訟判決で、相反する事態となっているという点である。第二に、「健全な常識」基準を肯定しないしは否定する立場のいずれに依拠するとしても、EU 指令における「平均的な消費者」⁴⁸⁾、前記・消費者委員会の報告書が言及した「平均的な消費者」と、「一般消費者」とは異なる概念であることが明らかになったという点である。「平均的な消費者」は「十分な情報を与えられる」消費者像を基本とするが、取消訴訟判決（ライフサポート事件大阪地裁判決、脚注 44）参照）が判示した「一般消費者」は「当該商品又は役務についてそれほど詳しい情報・知識を有していない通常レベルの消費者、一般レベルの常識を有している消費者」であり、情報または知識の有無がメルクマールであるという点で、2 つの消費者像は相反する内容と見ることができる。

デジタル広告市場に対する法的フレームおよびアフィリエイト広告に対する規制の目的は、前者については透明化法以外では主に独占禁止法、後者については主に景品表示法の適用による、いずれも「一般消費者の利益」の確保にある。この「一般消費者」は、上述のとおり、「平均的な消費者」とは異なる消費者概念であること、また景品表示法が独占禁止法の特例法ではなくなったことから、「一般消費者」の意味内容が両法で同一であるとは直ちに言い切れないことから、アフィリエイト広告を含むデジタル広告に対する日本法の規制が、いかなる消費者像を念頭に設計されたかについて、現時点において明確に把握することができない状況に置かれている。

関連して指摘しておくべきことは、仮に、「一般消費者」に関する「健全な常識」基準や、「一般消費者」を「平均的な消費者」として理解することが肯定・是認されたとして、かかる基準や理解に該当しない消費者は、どのような理論と枠組において保護されるのかという課題についてである。EU 指令は、「平均的な消費者」と対置して「脆弱な消費者」を、また前記・消費者委員会の報告書も「平均的な消費者」像に当てはまらない消費者法の「ぜ

い弱性」に着目する必要があることに言及しており、子ども、若年消費者は「脆弱な消費者」として、あるいは「ぜい弱性」に着目した法理の下で保護の対象に含まれることになる。したがって、「一般消費者」をめぐる議論に際しては、「健全な常識」基準の採否にかかわらず、対置される消費者像は何か、すなわち「一般消費者」に該当しない消費者の存在をどのように理解するかという問題についての考察が行われることが求められる。

以上、日本の独占禁止法と景品表示法における消費者像の不在ないし不明確さの観点から検討してきたが、この観点はデジタル広告を含む顧客誘引行為に対する規制だけではなく、消費者契約・取引に関する法制度に共通する課題といえる。特に、若年消費者の典型である「子どもの保護」法理について未着手の状況が続いている点については、早急な立法による対応が急務と思われる⁴⁹⁾。

(2) デジタル広告と消費者教育の課題—若年消費者保護の視点から

PF 市場を媒介とするインターネット取引に起因する若年消費者の消費者相談の件数は、令和 2 年および令和 3 年の「消費者白書」で示されているとおり、高止まりの傾向が見られる。消費者教育においては、「はじめに」でも触れたとおり、消費者庁を中心とする関係機関による成年年齢引下げに対応する取組が行われており、また国民生活センターにおける啓発・情報提供も間断なく行われている。

今般のデジタル広告に対する新たな法的フレームの導入やアフィリエイト広告に対する規制制度の拡充は、DPF や PF 市場と対峙する全ての消費者にとって知識を習得する貴重な機会であり、成年年齢引下げが行われた現在、若年消費者に向けた教育と啓発の推進は好機ともいえる。

ところで、日本の消費者教育において取り上げられている内容に着目すると、契約・取引に関する内容、消費生活センター等を利用した救済のプロセスと方法に関する内容が中心となっている。消費者庁が作成した消費者教育のモデル教材である「社会への扉」(2017 年 3 月発行、同年 12 月改定)では、契約・取引、未成年者取消権についての記述が 4 割近くを占める⁵⁰⁾。作成当時において、DPF や PF 市場に関する記述は、他の項目との比較において優先順位は高くなかったことは想像でき、デジタル広告(インターネット広告、オンライン広告)に関する内容についても同様であったと思われる。

デジタル広告やアフィリエイト広告に関する内容を消費者教育において取り上げる際に目を向ける必要があると思われる点は、これまでの消費者教育において、広告、景品・懸賞付販売、ポイント・サービス等の事業活動を取り上げる機会は、契約・取引に関する内容に比べて乏しかったのではないかという点である(上記「社会への扉」では取り上げられていない)。

また、消費者にとって商品・サービスを選択する際の重要な判断基準である「価格」に関する内容が、消費者教育において取り上げられる機会も多いとはいえない(「社会への扉」では取り上げられていない)。

消費者教育において、契約・取引と救済が教育内容の中心を占めるのは、かかる問題の当事者となる消費者が多いという実態から見れば、必然といえる。広告等の顧客誘引、価

格に関する内容が取り上げられる機会が少ない状況については、様々な角度からの議論と検討が必要であるが、以下では広告等の顧客誘引行為に関する消費者教育上の位置づけという視点から検討したい⁵¹⁾。

①消費者教育における顧客誘引行為の位置づけ

多くの有名人が広告に起用され出演している状況は、デジタル広告とアナログ広告で変わるところはなく、前者の広告配信量は後者に比して膨大となっていることから、有名人を用いた広告配信量も増加していると思われる。こうした広告の実態に着目した場合、デジタル広告とアナログ広告は、消費者の目線において異質なものではない。

デジタル広告に関する教育を実践する上で、従来型のアナログ広告との比較を通じて両者の異同を理解することは重要な教育上の観点といえる。広告の本来の目的や役割についての教育が行われ、その上で日本の広告の特徴や性格について理解することは、デジタル広告、アナログ広告の双方に共通する基本的な教育内容といえる。例えば、有名人が広告に出演することの意味、広告に出演した有名人の役割は何か、同様の広告が他の国で見られるかといった、日本では一般的な広告の態様ないし手法を素材として、広告の本来の意味と役割を理解するための教育が想定できよう。

デジタル広告で多く見られる有名人の SNS 上では、商品に関する「カキコミ」—商品の画像や動画、使用した印象、高評価、商品のメーカーや取扱店の独自のアドレスの貼り付け、など—が記載されることが少なくない。これらの「カキコミ」が個人の見解なのか、「偽装された」顧客誘引行為の手法（ステマ広告）なのかについて当該「カキコミ」の閲覧者が見極めることは容易ではない。しかしながら、広告の本来の目的、有名人が広告に出演することの意味について、ライフステージの早い段階から教育を受けている者と、そうではない者の間で、この種の SNS の「カキコミ」の理解や受け止め方には違いが生まれるのではないと思われる⁵²⁾。デジタル広告に関する教育の展開に当たっては、これまでの広告に関する教育の動向と実態についての検証が求められよう。

②広告を「読み解く」教育の導入

契約前の段階で行われる広告、景品・懸賞付販売、ポイント・サービスなどの顧客誘引に関する事項は、契約の問題に収斂したかたちで取り上げるだけではなく、独自の教育内容—広告教育—として位置づけていく必要がある。すなわち、広告等は、事業者による販売促進情報の提供にかかる事業活動であり、その受け手となる消費者は、事業者から提供された情報に基づいて、買う・買わないの意思決定を行うことが求められる。消費者教育における広告教育は、情報教育としての側面を有する。

消費者庁消費者教育推進会議が 2021 年 5 月に公表した「社会のデジタル化に対応した消費者教育に関する分科会取りまとめ」（以下、「取りまとめ」という。）は、消費者のデジタル化への対応の現状、デジタル化が消費者にもたらす影響等の整理を行い、デジタル化に対応した知識・能力、デジタル化に対応した教育内容について考え方を示している。「取りまとめ」は、「消費者教育として重点化すべき内容」の一つとして「デジタルサービス利

用による個人情報の提供と広告表示」の項目が掲げられ、個人情報の提供によって成り立っているターゲティング広告の仕組みとトラブル事例の発生、詐欺的な定期購入契約等に見られる広告手法について説明がなされ、「消費者はサービスの利用に際しては利用規約の確認を行うとともに、提供した個人情報を活用した技術により広告表示等が展開されていることを認識する必要がある。」と記述されている⁵³⁾。

また、「取りまとめ」は、重点化すべき内容として「批判的思考に基づく確な判断」を項目に掲げており、消費者教育において「常日頃から何が正しい情報なのかを見極め、適切に行動する力を育むこと」、「緊急時においては、不確かな情報により社会的な混乱をもたらす場合もあり、何が正しいか見極め、冷静な対応が求められる」ことを述べている⁵⁴⁾。

「取りまとめ」に示された「批判的思考」は、国際消費者機構 (IOCU) が 1982 年に提唱した「5つの消費者の責任」の一つである「批判的意識」と同概念である⁵⁵⁾。広告を「読み解く」ことは、商品選択を行う前の意思決定として行われるべき思考＝批判的思考と意味内容を等しくする。

消費者に必要とされる批判的思考の意味について「取りまとめ」では述べられていない。この点については、「消費者に必要とされる批判的思考を『あやしむ』や『疑う』という捉えではなく、『よりよい意思決定』のために『問う』『追究する』創造的思考」と説明する見解があり、示唆に富む⁵⁶⁾。批判的思考の重要性は、広告と対峙する場面だけではなく、今日の日常生活で接する全ての一情報発信者が誰であるかを言わず一情報の受け手に共通するものといえる。

4. おわりにー今後の課題として

デジタル広告に対する法政策の動向と課題について、若年消費者保護の観点から検討を行ってきた。この検討を通じて抽出された課題は、事業者から提供される情報の「質」に関する問題である。「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力」(消費者契約法 1 条、消費者基本法 1 条、消費者教育推進法 1 条) は厳然として存在し、消費者問題はかかる格差に起因するが、今日のデジタル化は、消費者と事業者との間の「情報の質」の格差をさらに拡大させている。この「情報の質」の確保は、誰が、どのような基準で担うのか、という問題は、日本だけの課題ではない。

基本法 2 条 1 項が掲げた「情報の権利」は、「情報の質」の確保のあり方によって大きく左右される事態を迎えているともいえる。それは、同時に、他の 7 つの権利の形骸化をもたらすおそれを含んでいる。この点について、本報告では取り上げられる余裕はなかった。他日の検討の機会に委ねたい。

[注]

1) 委員会報告書は具体的に、民法 (第 5 条第 2 項: 未成年者取消権)、特定商取引法 (第 7 条第 4

- 号、同施行規則第 7 条第 2 号：老人その他の者の判断力の不足に乗じた契約の締結を指示対象行為)、貸金業法 (第 13 条第 1 項及び第 3 項：返済能力の調査、第 13 条の 2：過剰貸付け等の禁止)、割賦販売法 (第 30 条の 2、第 35 条の 3：年取等の確認による支払可能見込額の調査) の 4 つの法律と関係規定を列挙して、法律規定の解釈あるいは執行強化に向けた対応策を示している。ただ、契約・取引の前段階における広告等について特段の言及はない。
- 2) 「デジタル広告」、「インターネット広告」の用語は同一である旨、公取委報告書 10 頁 (本章(1) ①本文参照) は説明している。「オンライン広告」も本稿では同様に扱う。
 - 3) 川上一郎『「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情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」について』公正取引 833 号 (2020 年) 38 頁参照。
 - 4) 北島洋平・安平武彦・岡本健太・佐久間弘明「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公平性の向上に関する法律の概要」NBL1174 号 11 頁参照。
 - 5) 橋本英之・守屋惺史・石橋勇輝「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の概要」NBL1202 号 4 頁参照。
 - 6) この選定 (透明化法の正式な表現は、「特定デジタルプラットフォーム提供者の指定」) は、「事業区分」と「事業規模」に基づいて行われる (透明化法 4 条 1 項)。
 - 7) もっとも、必要な事項については、経済産業大臣が定めた指針 (透明化法 5 条 2 項各号) に対応することが求められる。
 - 8) 共同規制について、前掲注 2・17 頁は、「規制の大枠を法律等で定めつつ、詳細を事業者の自主的取組に委ねることで、政府規制の安定性と自主規制の柔軟性という利点を組み合わせる政策手法」と説明する。
 - 9) 公正取引委員会「「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(デジタル広告分野)について(中間報告)」2020 年 4 月 28 日。
 - 10) 公取委報告書 5 頁。
 - 11) 公取委報告書 5 頁。
 - 12) 公取委報告書と最終報告書では、個人情報をパーソナルデータと表記しているが、明確な定義は示されていない。公正取引委員会の「考え方」(前掲注 3 参照) は、個人情報保護法 2 条 1 項の「個人情報」のほか、「個人情報以外の個人に関する情報」すなわち当該個人情報には該当しないが他の情報と容易に照合することかでき特定の個人の識別を可能する情報 (ウェブサイト閲覧履歴や位置情報など) を併せて「個人情報等」と説明している。パーソナルデータは、「個人情報等」の説明内容でほぼカバーされていると見てよからう。
 - 13) この分類は、報告書と公取委報告書において共通する。
 - 14) 桑名良祐「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書の概要(上)」NBL1193 号 2021 年 27 頁。
 - 15) 桑名・前掲注 12、27 頁。
 - 16) 桑名・前掲注 12、28 頁。
 - 17) 最終報告書、26 頁。

- 18) 最終報告書の本文（28 頁）には、消費者庁が行ったターゲティング広告に関する消費者の意識調査（「デジタル・プラットフォーム利用者の意識・行動調査」2020 年 5 月 20 日）の結果として、ターゲティング広告を受け取った消費者の 68%が「煩わしい」「どちらかというとな煩わしい」と回答したとするデータが取り上げられている。報告書の本文以外（218 頁以下）に参考資料として、上記・消費者庁の意識調査の結果概要が掲載されている。公取委報告書・92 頁は、「無料の検索サービスや SNS 等に広告が表示されることは仕方ないと考える消費者は約 7 割」であったとするデータについて、「無料でサービスの提供を受けている反面として広告が表示されること自体には一定の納得があることがうかがわれる」とい評価を示している。
- 19) 最終報告書、28 頁。
- 20) 最終報告書、40 頁。
- 21) 最終報告書、31 頁。
- 22) 最終報告書、37 頁。
- 23) 東條吉純「デジタルプラットフォームと独禁法—現状と課題—」日本経済法学会編『デジタルプラットフォームと独禁法』日本経済法学会年報 42 号 2021 年 10 頁。
- 24) 林秀弥「デジタルプラットフォームと消費者の権利—競争法と「信頼（trust）の観点から—」現代消費者法 48 号 2020 年 61 頁においても、同じ懸念が説かれている。
- 25) 最終報告書、180 頁以下。
- 26) 西川康一編『景品表示法〔第 6 版〕』商事法務 2021 年 54 頁。
- 27) 消費者庁「アフィリエイト広告等に関する検討会 報告書」2022 年 2 月 15 頁。
- 28) 表示主体性については、景品表示法の所管が公正取引委員会であった時代に行われた改正前の景品表示法 4 条に違反した不当表示排除命令に対する取消訴訟（バイクルーズ東京高裁判決 2008 年 5 月 23 日）における東京高等裁判所判決の考え方が現行法の運用・解釈に引き継がれている。同判決は「表示内容の決定に関与した事業者」が「不当表示を行った事業者に当たる」とし、「表示内容の決定に関与した事業者」には、「自ら若しくは他の者と共同して積極的に表示の内容を決定した事業者」のみならず、「他の者の表示内容に関する説明に基づきその内容を定めた事業者」や「他の事業者にその決定を委ねた事業者」が含まれるとする。さらに「他の者の表示内容に関する説明に基づきその内容を定めた事業者」とは、「他の事業者が決定したあるいは決定する表示内容についてその事業者から説明を受けてこれを了承しその表示を自己の表示とすることを了承した事業者」をいい、また、上記の「他の事業者にその決定を委ねた事業者」とは、「自己が表示内容を決定することができるにもかかわらず他の事業者に表示内容の決定を任せた事業者」とであると判示した。
- 29) 2021 年には、2 件のアフィリエイト広告に対する処分（2021 年 3 月措置命令、2021 年 11 月措置命令）が行われている。
- 30) 前掲注 27 参照。
- 31) ターゲティング広告やアフィリエイト広告の分野において、事業者や事業者団体等による自主規制または官民連携型の取組が必要とされることについて、消費者委員会「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ報告書～自主規制の実効的な整備・運用による公

正な市場の実現を目指して～」(2021 年 8 月) 17 頁が言及している。

- 32) やらせレビューおよびステマ広告に対する景品表示法の考え方については、西川・前掲注 26・84 頁を参照されたい。
- 33) 例えば、景品表示法 31 条 2 項 4 号参照。
- 34) 最終報告書、26 頁。
- 35) 最終報告書、26 頁。
- 36) 内閣府消費者委員会「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」(2017 年 1 月) 6、7 頁。
- 37) 岩本論『『消費者保護』から見たデジタル広告の透明性確保の現在地』消費者法研究 13 号 2022 年 (近刊) ※校正中、頁未確定。
- 38) カライスコス アントニオス「若年者に関する消費者保護法理の展開と課題」現代消費者法 52 号 2021 年 55 頁、岩本論「行政規制と民事規律を架橋する『消費者概念』の考察」消費者研究 11 号 2021 年 87 頁。
- 39) EU 指令は「子ども」の定義規定はなく、加盟国における判断に委ねられている。成年年齢を 18 歳とするドイツにおいては、「子ども」を 14 歳未満と見る立場 (通説) がある一方、「17 歳未満」とすべきとする説も唱えられている。他の加盟国においても、明確な年齢基準を法定している事例は、管見の限り見られない。なお、本稿執筆時点において、国会の審議に上程されている「こども基本法案」では、「この法律において『こども』とは、心身の発達の過程にある者をいう。」(同法案 2 条 1 項) とする定義規定が置かれているが、年齢に基づく定義とはなっていない。「こども家庭庁設置法」の所掌事務からは、「就学前のこども」に限定されない未成年者層を含む政策が対象とされている。人間の成長・発達の種類も異なることから、「子ども (または、こども)」を明確に定義することは、法政策の立案と施行に際して、必ずしも不可欠ではないと思われる。
- 40) 正田彬『消費者の権利』1972 年 26 頁、同『消費者の権利 新版』2010 年 16 頁、後藤卷則『消費者契約と民法改正』弘文堂 2013 年 33 頁。また、消費者は「生身の人間」であるとともに、市場経済体制においては「経済的従属者」としての位置に置かれた存在と捉える学説がある。正田彬『全訂 独占禁止法 I』日本評論社 1980 年 121 頁、同『経済法〔新訂版〕』日本評論社 1979 年 48 頁。
- 41) 消費者委員会消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ報告書～公正な市場を実現するためのルール及び担い手のベストミックスを目指して～」2019 年 6 月 11 頁以下。
- 42) 河上正二『遠隔講義 消費者法<第 2 版>2021』信山社 2021 年 9 頁。大村敦志『消費者法〔第 4 版〕』有斐閣 2011 年 22 頁。
- 43) 後藤卷則「人と消費者－消費者の個別化・集団化の進展と民法」NBL1199 号 2021 年 8 頁。著書として、菅富美枝『新消費者法研究－脆弱な消費者を包摂する法制度と執行体制－』成文堂 2018 年、岩本論『競争法における「脆弱な消費者」の法理－顧客誘引に対する規制と規律の複線化の考察』成文堂 2019 年がある。
- 44) Amazon 事件東京地裁判決 (2019 年 11 月 15 日)、ライフサポート事件大阪地裁判決 (2021 年 4

月 22 日)。

- 45) 消費者被害防止ネットワーク東海による差止請求事件名古屋地裁判決 (2019 年 12 月 26 日、なお判決文は原告 HP に掲載されている)。
- 46) 岩本論「独占禁止法における『一般消費者』の考察—概念定立に向けた視点の整理」土田和博・山部俊文・泉水文雄・川濱昇・河谷清文編『現代経済法の課題と理論』弘文堂 2022 年 3 頁。
- 47) 「健全な常識を備えた一般消費者」が不当表示の違法判断基準になることを最初に示したのは、ヤマダ対コジマ損害賠償請求控訴事件東京高裁判決 (2004 年 10 月 19 日) である。ここで取り上げた 3 件の訴訟における事業者側の主張はこの判決を援用したものと推測できる。
- 48) EU 指令における定義は、「合理的に十分な情報を受け、十分に注意深く、かつ批判的な消費者」であり、同時に「社会的、文化的かつ言語上の要因について考慮ができる消費者」である (前文(18) パラグラフ)。
- 49) 天野恵美子『子ども消費者へのマーケティング戦略—熾烈化する子どもビジネスにおける自制と規制—』ミネルヴァ書房 2017 年は、本稿と問題意識を共有する。同「米国『子供向け広告自主規制ガイドライン』の改定」REPORT JARO2022 年 1 月号 10 頁も参照されたい。岩本・前掲注 41、167 頁、同「子どもに対する広告規制の理念と展開」消費者教育第 35 冊 2015 年 33 頁。
- 50) この教材 (全 11 頁) は、「契約」(3~6 頁) のほか、「お金」(7~9 頁前段)、「暮らしの安全」(9 頁後段)、「消費生活センター」(10 頁) を主単位とする内容で構成される。
- 51) 価格に関する事項は、同種の商品の価格の横並び (価格カルテル)、特定のメーカー商品の全国同一価格 (再販売価格維持行為)、再販売価格維持行為の例外として容認されている書籍・雑誌や音楽用 CD 等の定価販売制度、不当な安売り (不当廉売) などは独占禁止法の制度に存在する規制であり、日常の消費生活に密接に関わる事項である。これらの事項が消費者教育として取り上げられる機会が少ない背景には、事業者には価格支配力が本来的に備わっており、事業者が決定した価格について消費者が対抗力を持つことはきわめて困難であるという考え方が消費者の側に定着している見方が存在している可能性がある。このことは、電力、ガス、水道等のライフライン事業者が決定する公共料金が、本来、独占禁止法によって維持されている「価格は市場が決定する」という市場メカニズムの例外であることについて、消費者教育の内容として取り上げられることが少ないことと関連する。
- 52) 消費者委員会「子ども向け広告の在り方について考えるシンポジウム」の報告書概要 (2017 年 4 月、消費者委員会 HP 掲載) では、教育の方向性を含めた多面的な議論と検討が行われているので参照されたい。
- 53) 「取りまとめ」12 頁。
- 54) 緊急時における消費者に向けた情報提供を行うための国と自治体の対応について、岩本論「国民生活安定緊急措置法と消費者—経済法学の立場からの検討—」現代消費者法 29 号 2020 年 42 頁。
- 55) 柿野成美『『消費者市民』をめぐる国際的潮流』岩本論・谷村賢治編著『消費者市民社会の構築と消費者教育』晃洋書房 2013 年 7 頁。
- 56) 土屋善和「消費者に必要な資質・能力としての批判的思考」日本消費者教育学会第 41 回全国大会要旨集 2021 年 9 月 1 日 14 頁。