

デジタル広告市場の競争評価
中間報告
(案)

デジタル市場競争会議
2020年6月16日

【目次】

はじめに	2
1 市場実態	4
(1)市場の全体像.....	4
(2)広告主サイドの市場実態.....	7
(3)パブリッシャーサイドの市場実態.....	10
(4)市場におけるプラットフォーム事業者の存在感と直近の動き.....	16
2 デジタル広告市場における課題と対応の方向性に係る基本的な方針	18
(1)デジタル広告市場の特性と課題.....	18
(2)諸課題への対応に当たっての基本的な方針と検討の視点.....	19
3 各課題と対応の方向性	21
課題①：[透明性] デジタル広告市場における質に係る問題.....	22
課題②：[透明性] 価格や取引内容などの不透明さ.....	29
課題③：[透明性] 第三者による到達指標等の測定.....	34
課題④：[データ利活用].....	40
課題⑤：[垂直統合] 利益相反.....	50
課題⑥：[垂直統合] 自社優遇（入札設計等）.....	52
課題⑦：[垂直統合] 自社メディアへのアクセス制限.....	54
課題⑧：[手続等の公正性] プラットフォーム事業者によるシステム変更やルール変更.....	56
課題⑨：[手続等の公正性] 検索エンジンにおけるパラメータ.....	58
課題⑩：[消費者の視点] パーソナル・データの取得・利用に係る懸念.....	60
4 今後の取組	91

はじめに

- 2019 年のデジタル広告費は約 2.1 兆円となり、初めてテレビメディア広告費(約 1.9 兆円)を抜いて、日本の広告費全体(約 6.9 兆円)の約 30%を占めるに至る¹⁾。
- デジタル広告では、リアルタイムに広告枠が取引される運用型広告が全体の約8割を占め、また、様々なデータから消費者本人の嗜好等を分析することで、最適な広告を表示するターゲティング広告等の手法が発展してきている。
- こうした発展の中で、広告主とパブリッシャーを仲介する機能については、様々なパブリッシャーを束ねて販売を仲介する機能、リアルタイム入札機能、広告主の広告効果を高める機能、パブリッシャーの広告収益の最大化を支援する機能、消費者データを集約・セグメント化して提供する機能など、様々なプレーヤーによる機能分化が進展している。
- しかし、ここ数年、これらの機能が、一部事業者において垂直統合され、また世界的に寡占化が進行しているといわれている。これに伴い、デジタル広告市場における透明性・公正性に関する懸念や、競争制限行為等の懸念が指摘されている。
- さらに、ターゲティング広告について、パーソナル・データ²⁾の取得やデータに基づく属性・嗜好の推定(プロファイリング)に対しての懸念もあり、消費者の約7割弱が、ターゲティング広告を受け取ることを煩わしいと感じている状況にある³⁾。
- このような状況を踏まえ、2019 年 10 月に、デジタル市場競争会議において、デジタル広告市場の競争評価を実施する旨決定して以降、一般からの意見募集⁴⁾を行うとともに、関係事業者や有識者からのヒアリングや、海外当局等との意見交換を実施し、公正取引委員会、消費者庁とも連携して、これらが行っている実態調査のアンケート結果も踏まえ、同市場の現状把握と課題整理を行ってきたところである。
- 以下、本中間報告では、同市場の実態を概観した後、諸団体や諸外国における取組等も踏まえながら、市場の課題や対応の方向性等について整理する。
※ デジタル広告市場を競争評価の射程と捉えつつ、デジタル広告市場において重要な競争リソースとなる「データの取得」に関わるものとして、検索・SNS 等についても議論の対象とする。

¹ 2020 年3月 17 日 株式会社 D2C、株式会社サイバー・コミュニケーションズ、株式会社電通、株式会社電通デジタル「2019 年 日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」

² 本中間報告において、「パーソナル・データ」とは、個人情報保護法(個人情報の保護に関する法律(平成 15 年法律第 57 号)。以下同じ。)上の「個人情報」よりも広い概念であり、個人の位置情報や購買履歴といったそれ単体では特定の個人を識別することができない個人に関する情報も含むものとする。

³ 2020 年4月 28 日 デジタル市場競争会議ワーキンググループ(第 12 回) 資料3(消費者庁提出資料)「デジタル・プラットフォーム利用者の意識・行動調査(ターゲティング広告分野)」(以下、「消費者庁アンケート調査」という。)

⁴ 意見募集(提出期間:2019 年 12 月 19 日~2020 年1月 31 日)では、例えば、市場における不透明な取引実態や消費者のプライバシー等に関する御意見を合計 16 件お寄せいただいたところである。

- 後記2及び3に記載する基本的な方針、課題及び対応の方向性については、関係者などの意見を踏まえつつ、現時点で考えられる内容を幅広くまとめたものであり、今後、更にルール整備の在り方について詳細な検討を行っていく。

1 市場実態

(1) 市場の全体像

① 市場規模と近年の伸び

○ 2019年の日本の広告費全体は6兆9381億円である。このうち、インターネット広告費は、2019年には初めてテレビ広告費を抜き、2兆1048億円(前年比119.7%。6年連続で2桁成長)であり、このうち、広告の制作費等を除く媒体費は、1兆6630億円(同114.8%)となっている⁵⁾。

○ グローバルで見れば、インターネット広告費シェアは、2020年に44%まで上昇するとの予測もある⁶⁾。

○ スマートフォンの普及に伴い、インターネットと消費者との接点がPCからモバイルにシフトする中で、デジタル広告市場の伸びをモバイル広告が牽引しており、広告費に占める割合は、PCが約3割に対して、モバイルは約7割に上る。

○ 検索連動型広告やビデオ(動画)広告の分野は高成長率を維持しており、また、取引手法別では、運用型広告が全体の約8割を占める。

※ このようにデジタル広告全体は成長を続けているものの、デジタル広告費の増加は検索連動型広告と動画広告の増加が主な要因であるところ、検索連動型広告については、日本ではGoogleとYahoo!の寡占状況にあり、動画広告については、YouTube等のソーシャルメディアの寄与が大きいことから、従来型のディスプレイ広告(バナー広告)を中心としたパブリッシャーサイドが得る収益は伸びていない又はむしろ減少しているとの見解もある。

※ グローバルで見れば、デジタル広告売上げのうちGoogle、Facebookが占める割合が6割以上(2019年)⁷⁾との試算もある。

※ なお、ECサイトであるAmazon上での広告掲載が増加しているとの指摘もある。

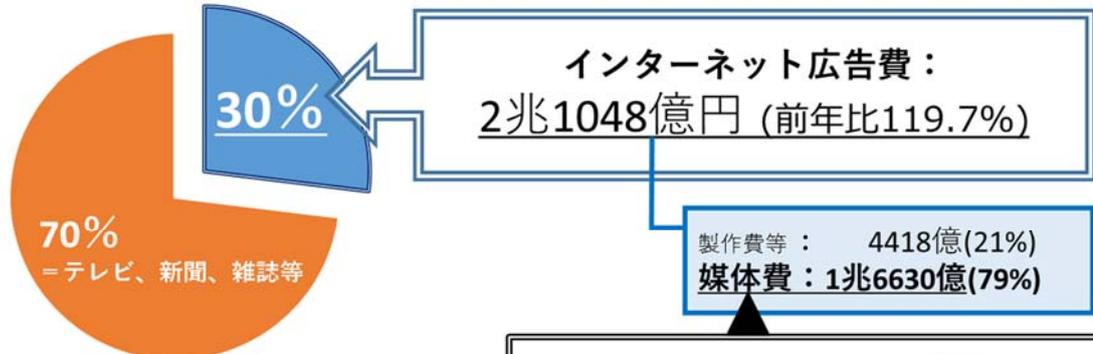
⁵⁾ 脚注1参照。

⁶⁾ 2019年6月12日 Dentsu Aegis Network[<https://www.dentsuaegisnetwork.com/news-releases/ad-spend-report-june-2019>]

⁷⁾ 2019年3月 World Advertising Research Center
[<https://www.warc.com/content/paywall/article/warc-datapoints/one-in-four-ad-dollars-goes-to-the-google-facebook-duopoly/117305>]

【図1】日本の広告費概観

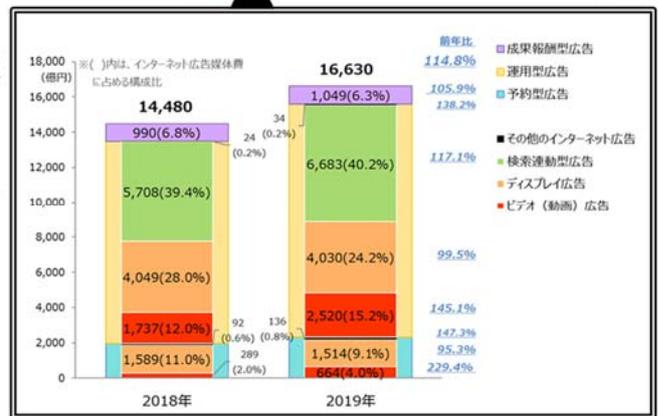
日本の総広告費：6兆9381億円(2019年)



○グローバルで見れば、インターネット広告費シェアは、2020年に**44%**まで上昇するとの予測
(出所：Dentsu Aegis Network “Global Ad Spend Forecasts” Jan 2019)

○取引手法別では、運用型広告が全体の**約8割**

○ソーシャルメディア
(FacebookやYouTube等)
上の広告は
4889億円
(全体の**約3割**)



「2019年 日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」を基にデジタル市場競争本部事務局作成

② 市場構造概観

○デジタル広告は基本的には2種類に分類される。

- ・ 予約型広告: 契約の時点で、広告の出稿に係る配信条件(予算、単価、配信の時間帯など)が確定するもの(「純広告」など)。
- ・ 運用型広告: 契約後、出稿に係る配信条件を変更しながら運用されるもの(入札によって広告単価等が決定)。

※ 成果報酬型広告を上記2種類とは別に分類する見方もある。

※ 日本では全体の約8割が運用型広告である。

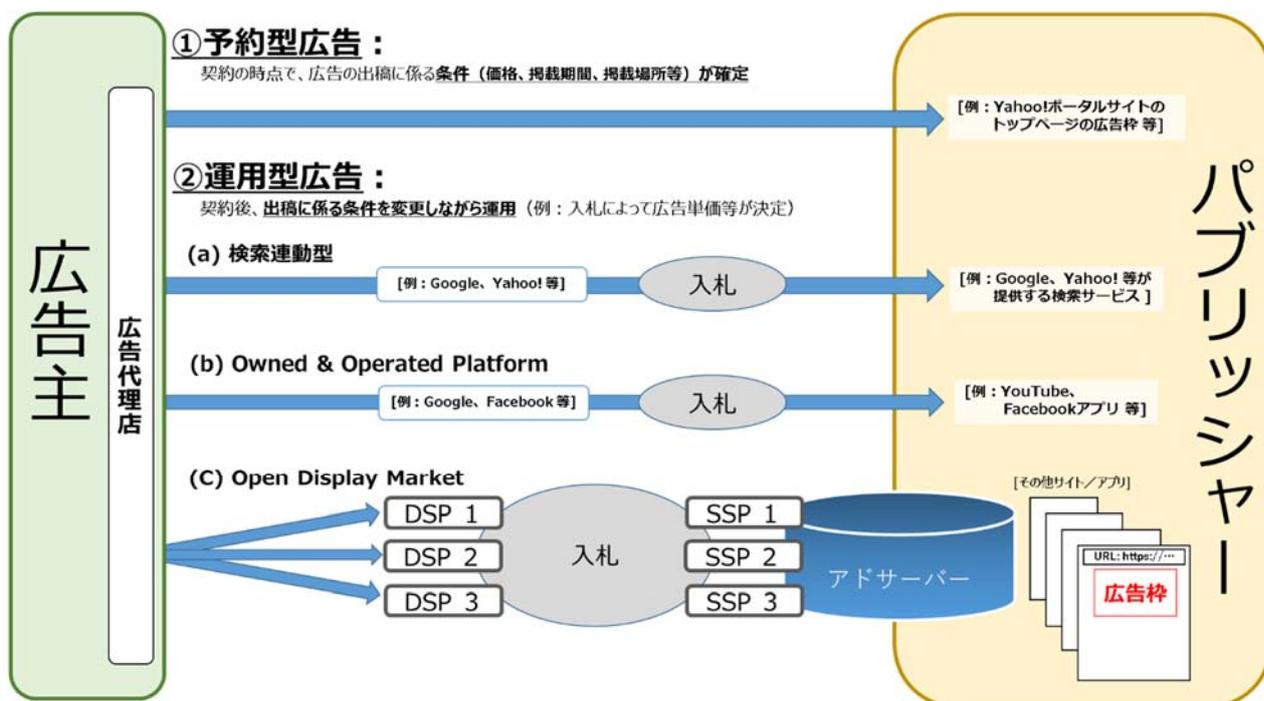
○運用型広告は基本的には3種類に分類される。

- ・ 検索連動型広告: 日本では、主に Google と Yahoo!が提供している。
- ・ Owned & Operated Platform 広告: Google や Facebook のように、自社が保有するメディアを自らが仲介するプラットフォームにおける広告を指す。

※ なお、YouTube については、以前は、Google 以外の DSP を介して広告枠を購入することができたが、2016 年以降は、Google 以外の DSP を介して購入することができなくなった。

- ・ Open Display 広告 : 多様なパブリッシャーの広告枠について、多数の DSP 及び SSP を介して取引される広告を指す。
- 運用型の大まかな流れとしては、消費者が何らかのサイトを訪れた際に、そのサイトの画面にある広告枠に出稿すべき広告のリクエストが、パブリッシャーサイドから流れ、広告主がそのリクエストに対してビッドを行い、配信される広告が決まって、広告が配信されることになる。
 こうした需給のマッチングが、リアルタイムで大量に処理されることになる。
- 予約型、運用型を踏まえた市場構造の概観のイメージは、以下のとおりである。

【図2】市場構造概観



※なお、広告主側にもアドサーバーが存在する。

- 以下、(2)及び(3)で、広告主、パブリッシャーそれぞれの立場からみた市場の構造や実務について概説する。

(2) 広告主サイドの市場実態

① 広告主サイドからみた実務

■ 広告主からみた実務のイメージ:

- 広告主は、広告キャンペーン等の企画に際して、「広告予算のうち、どの媒体にいくら予算を振り分けてどのように運用すれば、広告効果を最大化できるのか」という視点に基づいて、広告戦略を設定する。
- この広告戦略の設定に際し、広告代理店が、広告主とDSPとの間に入り、広告主の広告目的を踏まえて、予約型広告や運用型広告への予算の配分等を含めてコンサルティングを行うことが多い(特に広告主が大企業の場合)。
 - ※ 基本的には、広告主の広告目的に沿って、代理店が提案している。
- 運用型広告については、DSP から管理画面が提供され、その管理画面上で必要に応じて配信条件を設定・変更する。広告主が広告代理店と契約を行う場合、管理画面の設定等は、ほとんどの場合代理店が行っている。
 - ※ 運用型のみを取り扱う DSP も存在するが、Google、Facebook、Amazon、Yahoo!、Twitter、LINE は両タイプの広告を提供している。
- なお、代理店には、デジタル広告とともに旧来型の新聞・雑誌・テレビ等とも組み合わせてメニューを提示できる総合代理店や、デジタル広告専門の代理店が存在する。

<参考> 日本市場の特徴と市場背景に関する事業者の意見・認識等

- ・ 日本での運用型は、クリックが発生してやっとマネタイズされることが多いと指摘されている。この背景としては、日本においては、広告の効果について分かりやすいアウトカムを求める傾向が強いという点が指摘されている。
- ・ 日本では、このような傾向に強く影響を受けて、デジタル広告が、「ブランディング」のための手段ではなく、「販促」のための手段として発展したとの指摘がある。つまり、「見せる」ではなく、「行動させる(買わせる)」ということに主眼があった。
- ・ なお、日本では、欧米と比べて、クリック課金型の単価が欧米に比べて低いとの指摘もある。
- ・ これに対し、欧米では、特に近年、日本と比べて、この「見せる」部分に価値を見出す意識が高まっているといわれている。
- ・ こうした中、広告トレンドが「米国から2年遅れ」といわれている日本においても、近年は、デジタル広告においても、「クリック広告ではなく、ブランド力を高められるようなサイトで、ちゃんと広告が掲載されて、かつ、ちゃんと読んでもらった上で消費者を誘引しつつ、ブランド・ビルディングをも目指す、といった意識を持つ広告主も徐々に増え始めている」との意見もある。

② DSP(Demand Side Platform)

■ DSPとは

DSPは、広告主の広告目的や消費者に関するデータ等に基づいて広告枠購入の入札を行うためのツール又はそのツールを提供する事業者であって、広告主(又は広告代理店)は、DSPから提供される管理画面を用いるなどして注文を行う。

※ DSPという語は多義的であるが、本中間報告では、広告主(又は広告代理店)が、入札を行う際に接点となるツール又は管理画面を提供していれば、Googleのような垂直統合型企業についても「DSP」として呼称する。

※ アドネットワーク(=複数の媒体社サイトを広告配信対象としてネットワークを組み、広告の受注を請け負うサービス)と、入札管理ツールとしてのDSPは、従来別の概念であったが、近年、これらの機能に差異がなくなってきており、ほぼ同義であるとの見方もある。

■ DSP市場における競争状況

○ 「デジタル広告の取引実態に関する中間報告書」(2020年4月28日 公正取引委員会)(以下「公取委アンケート調査報告書」という。)では、85%弱の広告主はGoogleへの支出額があると回答しており、また、他のプラットフォーム事業者への支出額と比べて支出額に占める割合も多いという傾向が示されている(同報告書別紙1、18ページ)。

これは、検索連動型広告やYouTube等への支出を含むため、GoogleのDSPへの支出額そのものの傾向を表したものではないが、検索やYouTubeへの広告でGoogleを使う以上、GoogleのDSPも使う広告主が多いとの指摘がある。

DSP事業者の感覚としても、通常、広告主は、メディアとしてのGoogleやYahoo!、Facebook等の選択に加え、DSPの選択においてGoogleに加えてどのDSPを使うかを検討するといった状況ではないかとの意見がある。

■ 広告主との接点(DSP市場)におけるプラットフォーム事業者の強み

広告主にとっては、プラットフォーム事業者の有する以下のような強みがDSPの選択における要素となるとの指摘がなされている。

○ 配信先の網羅性

- ・ 広告主にとっては、プラットフォーム事業者が有する自社メディアの重要性が高いために、DSPの選択において、当該プラットフォームを選択肢から外すという発想は起こりにくい状況(いわばロックイン状態)との意見がある。

※ なお、Googleについては、YouTubeの在庫が開放されなくなったことも更にその強さ

を増したとの意見がある。(後記3、課題⑦参照)

- ・ また、パブリッシャーのカバレッジの広さを指摘する声もある。
- グローバルなデータ量及びその分析力
 - ・ グローバルにビジネスを展開するプラットフォーム事業者においては、全世界数十億人をベースとしてターゲティングの最適化を図っており、日本のみを対象に1億人ベースで作っているシステムでは勝てないとの意見もある。
※ 日本の広告システムと外資系プラットフォームでは、システムの最適化をかける際の変数も桁違いとの指摘もある。
- Google Analytics (以下「GA」という。)の存在
 - ・ Googleについて、多くの広告主は、Googleが原則無料で提供するGAを利用して、自社サイト訪問者の分析等を実施しており、このことにより、広告の効果分析において、広告主サイドが基礎とする指標を提供しているとの指摘がある。
- 「機能の網羅性」
 - ・ プラットフォーム事業者にはなくて他のDSPにあるという機能はほぼない、つまり、機能面でもプラットフォーム事業者には網羅性があるとの意見もある。
- 圧倒的な資本力
 - ・ プラットフォーム事業者にあつては、「R&Dの額が他社とは2桁違う。結局のところ、資本力から生じる正のスパイラルが生じている。」との指摘がある。
※ この点については、後述のアドサーバーやSSPについても同様との指摘あり。

以上のような強みを組み合わせたトータルとしての強みにより、プラットフォーム事業者は、広告主に対して高い費用対効果を提供していると考えられる。

<参考>公取委アンケート調査報告書

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 公取委アンケート調査報告書(別紙1、57ページ)によれば、広告主・広告代理店に対して、<u>デジタル・プラットフォームと取引する理由</u>について質問したところ、「<u>多くの消費者の注目・時間を引きつけるメディア(検索サイト、SNS、動画共有サイト等)の保有</u>」との回答が79.1%に達した。・ そのほか、「<u>広告の配信先となる媒体社※のネットワーク</u>」(同 70.9%)、「<u>膨大なデータ量を通じて高めたターゲティングの精度</u>」(同 65.1%)、「<u>複数のアドテクサービスを統合することによるサービスの利便性</u>」(同 36.0%)、「<u>リアルタイムビidding等のアドテクの技術力</u>」(同 23.3%)が上位を占めている。 <p>※公取委アンケート調査報告書においては「媒体社」と表記されるが、本中間報告では、以下「パブリッシャー」と表記することもある。</p> |
|--|

(3)パブリッシャーサイドの市場実態

① パブリッシャーサイドからみた実務

■ パブリッシャーの分類

○ 大手パブリッシャー

※TV、新聞社、Yahoo!といった大手ポータル等。

○ 中規模パブリッシャー

※一定のトラフィック数を確保できる特定のターゲット層特化型パブリッシャーや、趣味特化型パブリッシャー等。

○ 小規模パブリッシャー

※個人ブログなど、個人レベルで運営されるウェブページ等。

■ パブリッシャーからみた実務のイメージ

○ 大手パブリッシャーのように訴求力のある一部のパブリッシャーについては、まず、広告主との間で予約型広告として直接販売することによって収益の最大化を目指す(予約型広告は運用型広告よりも収益が大きいといわれている。)

※ ただし、ほとんどのパブリッシャーは、予約型での販売での売り切りは困難であり、売り切れない多くの広告枠を運用型広告に切り替えるなどして販売しているとの指摘がある。

○ また、ごく一部の大手パブリッシャーを除いて、パブリッシャー自らは、広告枠の営業要員やトレーディング・デスク(※)を有しておらず、後記②記載のSSP(Supply Side Platform)やパブリッシャー・アドサーバーの提供事業者に対して、広告枠の販売をいわば「一任」する傾向があるともいわれる。

※ SSPの管理や入札条件の設定等を担当する者。

② SSP(Supply Side Platform)とアドサーバー

■ SSPとは

SSPは、パブリッシャーに対して、広告枠の販売を行うためのツール又はそのツールを提供する事業者であって、SSPは複数のDSPに接続して入札を束ねてリアルタイムオークションを可能にする。

※ 以前は、広告枠販売支援ツールとしての「SSP」と、バイサイドの複数のアドネットワークとの間でリアルタイムオークションを行う機能としての「アドエクスチェンジ」とは別の概念であったが、「SSP」と「アドエクスチェンジ」は統合された概念となっており、現在はほぼ同義で使用されることが多い。

■ パブリッシャー・アドサーバーとは

- パブリッシャーのウェブページ上に広告を配信するに当たり、入稿・配信・広告枠管理・効果測定・販売・データマネジメント等を行うためのサーバー。
- パブリッシャーは、複数のアドサーバーを使用する理由に乏しく、特段の理由(例えば、動画広告に特化した専用のサーバーが必要など)がない限り、単一のアドサーバーを利用するのが通常という指摘がある。

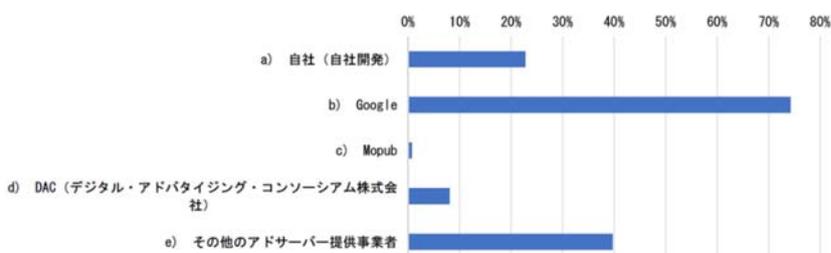
■ Google の圧倒的なアドサーバーシェア

- Google は、パブリッシャーに対し、基本的には無料でアドサーバーを提供(一定量を超えると有料)。
 - 公取委アンケート調査報告書(別紙1、131ページ)によれば、Googleのアドサーバーを利用しているパブリッシャーの割合は74.3%であるが、Googleのシェアは8割以上との意見もある。
- ※ Google以外にも無料で貸与する例がある。

<参考>公取委アンケート調査報告書

- ・ Googleのアドサーバーを利用しているパブリッシャーの割合は74.3%である(別紙1、131ページ)。

06. 貴社が運営しているインターネット上のサイトでデジタル広告事業を行うに当たって、どの(媒体社側)アドサーバー提供事業者を利用していますか。【複数回答可】



- ・ アドサーバーを利用している理由については、「アドサーバーの利用料金が廉価又は無料であるため」(同46.3%)、「複数のアドテクサービスが統合されており、アドサーバーの利便性が高いため」(同41.2%)、「アドサーバーのアドエクスチェンジ、SSP又はアドネットワークへの接続性が優れているため」(同39.0%)が上位となっている。
- ・ 現在利用しているアドサーバーから別のアドサーバーへの切替えの容易さについては、「あまり容易ではない」「容易でない」の合計が50.0%となっている。

<参考>アドサーバー普及期(2000年代以降)の経緯

- ・ 2000年代から、Googleは、検索連動型広告の戦略の一環として、アドサーバーを無料で提供している(2008年に、アドサーバー等のサプライヤーであったDoubleClickを買収)。
- ・ 2000年頃は他社もアドサーバーを提供しており、2010年頃の時点では、Open Display Marketでは各社が拮抗した状況であったが、Googleは検索連動型広告については既に圧倒的なプレゼンスを有しており、2010年頃から、広告主側との接点を梃子に、SSPサイドでも攻勢をかけたとの見方がある。
- ・ 他社は、Googleと比較して、資本金・機能面で及ばず、結果、シェアを獲得できず、最終的には、今から3年ほど前にはGoogleが圧倒的なシェアを獲得するに至ったとの見方もある。

■ パブリッシャーによる SSP との契約実態

- パブリッシャーが SSP を選び契約を結ぶ際には、複数の SSP と契約することが多い(例えば、年単位の自動更新での契約)。
- アドサーバー上の SSP の数が多過ぎると処理遅延が生じるため、2~3の SSP と契約することが多いのだが、パブリッシャーからすれば、複数の SSP と契約する場合に、アドサーバーの提供を受けている Google を外すという選択肢はあまりないのではないかと指摘がある。
 - ※ SSP の利用数については、パブリッシャーによりばらつきがある。パブリッシャーは平均5つを超える SSP を利用しているとの見解もあるが、グローバルと日本の実態に差があることも想定される。
 - ※ Google のアドサーバーを利用する場合であっても、パブリッシャーが Google の SSP をオフにすることは可能である。
- しかし、アドサーバー上で、複数の SSP を管理するためにはコストが生じるため、パブリッシャーによっては、単一の SSP のみ利用する事業者もいる。
- また、細かい運用にこだわらず運用コストを抑えたいパブリッシャーからすれば、単一の SSP のみを利用して、運用をいわば「お任せ」状態にする例もあるとの指摘もある。
- 広告主サイドとのマッチングは SSP が実施し、通常、パブリッシャー自身は関与しないといわれている。

■ アドサーバー及び SSP 市場におけるプラットフォーム事業者の強み

- アドサーバー
 - ・ アドサーバー機能の網羅性(特に、広告枠の売り方について細かいセッティングができること)
 - ※ Google のアドサーバーについては、配信の仕方、スケジューリングなど、無料にもかかわらず網羅的な機能を備えており、他の事業者が単純にアドサーバー機能面で勝負しても勝てないとの意見がある。

○ SSP

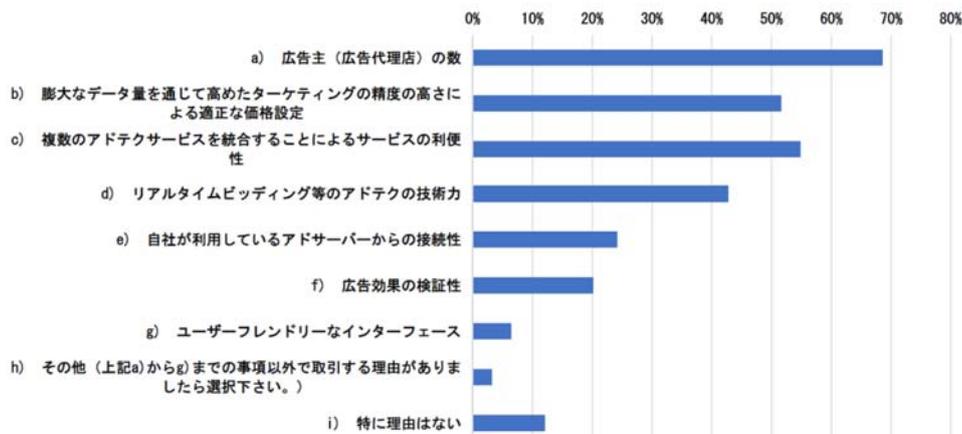
- ・ 広告主の網羅性を基に、パブリッシャーに対して、多数・多様な広告主のオファーを提示できること
- ・ このほか、Google については、自らのアドサーバーに自らの SSP を搭載することによって、アドサーバーをいわば梃子として、広告が自らの SSP を介して取引される環境を確立したとの指摘がある。

※ Google 以外にも、自らのアドサーバーと SSP 機能をセットで提供する事業者も存在。
なお、その場合でも、必ずしもセットで提供するわけではなく、パブリッシャーが既にアドサーバーを利用している場合には、SSP 機能のみを提供している。

<参考> 公取委アンケート調査報告書

- ・ 公取委アンケート調査報告書(別紙1、177 ページ)によれば、パブリッシャーに対して、デジタル・プラットフォームと取引する理由について質問したところ、「広告主(広告代理店)の数」との回答が 68.5%みられる。
- ・ そのほか、「複数のアドテクサービスを統合することによるサービスの利便性」(同 54.8%)、「膨大なデータ量を通じて高めたターゲティングの精度の高さによる適正な価格設定」(同 51.6%)が上位となっている。

Q21. 貴社が現在取引しているデジタル・プラットフォームと取引する理由はどのような点にあると考えていますか。次の中から選んでください。【複数回答可】



③ 入札の仕組み等

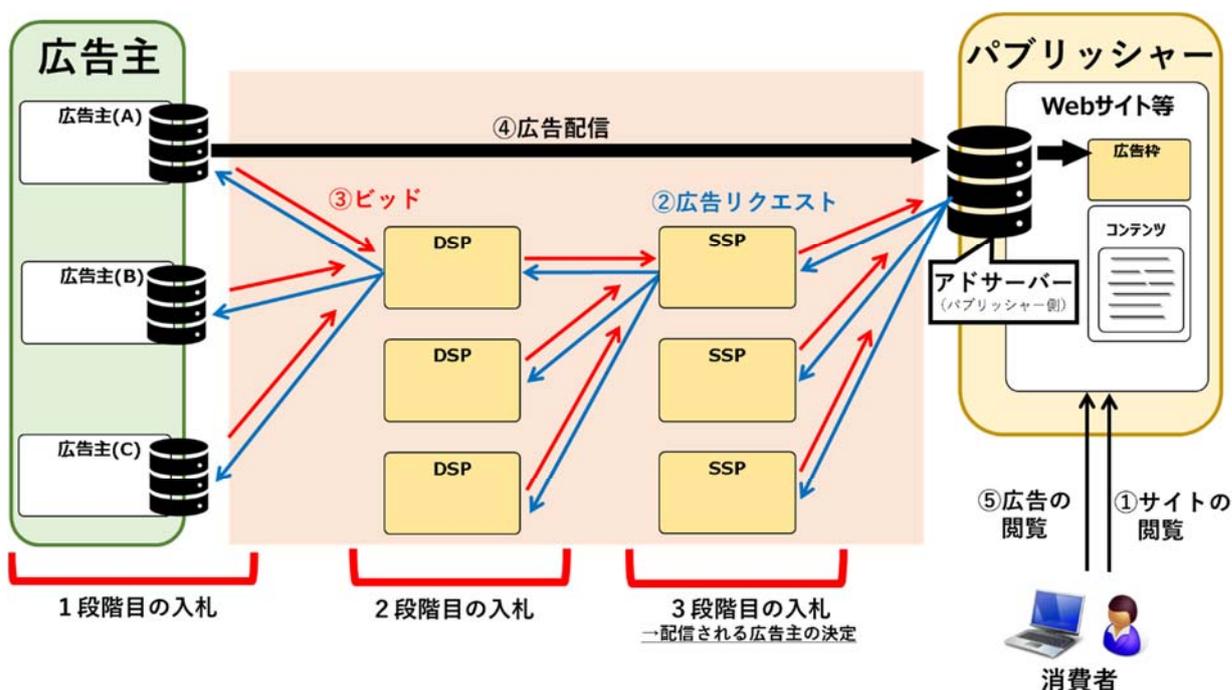
1) 入札全体の流れ

- Open Display 広告においては、前述のとおり、消費者が何らかのサイトを訪れた際に、そのサイトの画面にある広告枠に出稿すべき広告のリクエストが、パブリッシャーサイドから流れ、広告主がそのリクエストに対してビッドを行い、配信される広告が決まって、広告が配信されることになる。

こうした需給のマッチングが、リアルタイムで大量に処理されることになる。

- 具体的には、広告のリクエストがパブリッシャー・アドサーバーから各 SSP に流れ(この点、ヘッダービディング方式[後述]の場合は流れが異なる。)、そのリクエストは各 SSP から各 DSP に流れ、各 DSP から各広告主に流れることになる。これを受けて、①各 DSP において広告主間のビッドが行われ、②勝ち抜いた広告主のビッドをもって、各 SSP においてDSP 間のビッドが行われ、③勝ち抜いた DSP のビッドをもって、SSP 間のビッドが行われることになる。すなわち、3段階でのビッドが瞬時に行われることになる。

【図3】入札の流れのイメージ



2) パブリッシャーにおける入札の設定と入札方式

- パブリッシャーは、広告枠の入札に当たり、次のような入札の諸条件の設定を行う。
 - ・ フロアプライス(最低価格)
 - ・ SSP の組合せ
 - ・ 入札方式(ヘッダービディング[後述]を使うかどうか、ダイナミックアロケーション機能[後述]を使うかどうか等)
- SSP 間での入札方式には、いくつかの方式があるが、その概要は次のとおり。

■ ウォーターフォール方式

⇒パブリッシャーが、フロアプライス(最低価格)及び SSP の優先順位(例:SSP1 > SSP2 > SSP3)をあらかじめ設定し、その優先順位に沿って広告のリクエストを送り、フロアプライス以上で最初に引き当てた SSP を介して広告が配信される。

■ ダイナミックアロケーション方式(Google が提供する機能)

⇒本方式を導入時、他の SSP からリアルタイムでビッドを受けることを念頭に置いていたものの、そのような技術が未成熟であったこともあり、Google の SSP がフロアプライスを超える広告主を引き当てた時点で、事実上、Google の SSP が落札することとなっているといわれている。

■ ヘッダービディング方式

⇒Google のアドサーバーへの広告リクエストよりも先に、ヘッダービディング用サーバーに広告リクエストを送信し、複数の SSP の中から最も高い単価の SSP を決定し、その後、Google の SSP との間で単価が高い方の広告を配信する仕組み。

<ヘッダービディング登場の背景>

- | |
|--|
| <p>① ほとんどのパブリッシャーが、Google が提供するアドサーバーを利用しているという実態下では、<u>広告配信コントロールの独占を招くため、Google のアドサーバーの配下ではない広告配信を行いたいとの声</u>が SSP やアドエクスチェンジ事業者で挙げたこと。</p> <p>② ウォーターフォール方式の広告配信では、<u>広告配信遅延の問題</u>が生じていたこと。</p> |
|--|

■ オープンビディング方式(Google が提供する方式)

⇒サードパーティの SSP が、Google のアドサーバーを提供する Ad Manager にリアルタイム入札を行うことを可能にするもの。

(4)市場におけるプラットフォーム事業者の存在感と直近の動き

① プラットフォーム事業者の存在感

- これまでみてきたとおり、デジタル広告市場は、プラットフォーム事業者の自社メディアを含むパブリッシャーの広告枠と、広告主の広告出稿のマッチングを仲介する市場として、激しく変化しながら急速に発展してきている。
この市場においては、パブリッシャーや広告主のニーズに応じつつ、多くのアドテク事業者の参入により新たな機能が次々に生まれ、機能分化が進展した結果、極めて複雑な構造となる一方で、プラットフォーム事業者の買収により、垂直統合が進んできている。
- こうした中で、広告主・広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者からみると、一部のプラットフォーム事業者を利用せざるを得ない状況が生まれてきている。
- なお、デジタル広告市場においては様々な課題が指摘されており、その詳細については後記2及び3においてみていくこととするが、公取委アンケート調査報告書においても、そうした課題に関連して、プラットフォーム事業者の行為によって一定の影響や不利益を受けた場合であっても、当該プラットフォーム事業者が提供するアドテクサービスを利用せざるを得ないと考えている事業者が相当程度いることが示されている。
- 具体的には、例えば、広告主・広告代理店へのアンケートでは、プラットフォーム事業者の行為によって一定の影響や不利益を受けたと回答した者のうち、プラットフォーム事業者が提供するアドテクサービスについて、何らかの理由で、「利用せざるを得ない」と回答した割合が8割を超えており(公取委アンケート調査報告書別紙1、64 ページ)、その理由の上位には、「デジタル化が進行している現状において、より多くの消費者にリーチするためには当該アドテクサービスを利用することが有効であるため」、「他のアドテクサービスと比較して、当該アドテクサービスの費用対効果が高いため」、「当該アドテクサービスの提供事業者以外にアドテクサービスの提供事業者が存在しないため」等が挙げられる。

② プライバシーへの懸念の高まりによるビジネスモデルの変動期

- 引き続き、パーソナル・データを利用した人物プロファイリングへの懸念がグローバルに高まっている中で、これまでデジタル広告市場において活用されてきたクッキー・データの利用を巡って、様々な動きが出てきている。

- 具体的には、例えば、Apple は、2017 年からブラウザ Safari に Intelligent Tracking Prevention (ITP) を実装し、クッキーによるトラッキングを防止し、その取組を強化してきている。
- さらに、Google は、2020 年 1 月、Chrome におけるトラッキング用サードパーティ・クッキーのサポートを2年以内に打ち切る計画を発表している。
 - ※ この Google のポリシー変更においては、これまで DSP が自らのシステム内で行っていたクッキーの処理・分析が、Chrome 上で、消費者の行動を分析してグルーピングし一定の属性に当たることを示す文字列 (floc key) を与える形で行われるといった方向になるのではないかとの見方もある。
- こうした Google の動きにより、これまでのようなターゲティング広告を継続することは困難となり、例えば「一定の属性に当たる」といった粒度のデータに基づく広告や、配信先のコンテンツの内容をもとにした広告等が中心になるのではないかとの意見がある。また、クッキーを用いた広告配信方法は既に最重要ではなくなっているとの声もある一方、一部の事業者にとっては、従来のビジネスモデルを根本から変更する必要が生じ、ビジネスが成り立たなくなるとの意見もある。

<参考> 公取委アンケート調査報告書

・ アドテック事業者に対するアンケートで、プライバシー保護等の目的でウェブブラウザにおけるクッキーの使用を制限する動きがみられる中で、クッキーの使用が制限されることによって、「深刻な影響を受ける」と回答した割合は 30.3%、「ある程度の影響を受ける」と回答した割合は 42.4%に上る(別紙1、107 ページ)。

- 今後、プライバシー保護意識の更なる高まりにより、サードパーティ・クッキーを企業間で融通利用することのハードルが高くなる状況の中で、ファーストパーティ・クッキーを豊富に持つ事業者の優位性や、そうしたデータを有するプラットフォーム事業者に対する依存度が更に高まることが懸念されるとの声もある。
- いずれにしても、今後1年半程度で、ビジネスモデルや市場の競争環境が大きく変わり得る状況にあることにも留意する必要がある。

2 デジタル広告市場における課題と対応の方向性に係る基本的な方針

(1) デジタル広告市場の特性と課題

- デジタル広告ビジネスは、中小企業や個人事業者を含め、様々な事業者に対しそれまでにはリーチできなかった顧客にリーチできる機会をもたらしてきている。また、デジタル広告による収益によって、様々なインターネット上のサービスを消費者に無料で提供することが可能となっている。
- しかしながら、デジタル広告市場は、その市場の特性もあいまって、様々な課題を抱えている。具体的には、以下のような特性及びそれに伴う課題が挙げられる。
 - 市場の透明性に係る課題
 - ・ 市場のシステム全体が複雑であり、かつ、極めて変化が速く、一般消費者はもちろん、デジタル広告市場において提供されるサービスのユーザーである広告主、パブリッシャーでさえも、市場の実態を理解することが困難であること。
 - ・ 特に、リアルタイムでの入札による需給マッチングなどが高度に複雑化したシステムにおいてアルゴリズムで処理され、外部からみた場合にその仕組みや実態がどうなっているのか、ブラックボックスのような状態になっていること。
 - 競争環境の状況
 - ・ プラットフォーム事業者が有する自社メディアの強さがレバレッジとなって、当該プラットフォーム事業者の広告主のカバレッジが拡大することにつながり、また、広告主のカバレッジの強さが Open Display Market におけるパブリッシャーの獲得にもつながるというネットワーク効果が働き、寡占になってきているといわれていること。
 - ・ プライバシー保護の意識の高まりから、企業間のユーザー・データの流通に対する制約が高まる中で、結果として、データが特定のプラットフォーム事業者に集中して、当該プラットフォーム事業者の比較優位につながり、上記の傾向の加速が懸念されること。
 - ・ 以上のような状況の下、広告主、パブリッシャーなどのユーザーの多くが一部のプラットフォーム事業者を利用せざるを得ないと考えている中で、そうしたプラットフォーム事業者による市場の設計や運用における影響力が強まっていること。
 - デジタル広告市場における「質」の問題

- ・ デジタル広告市場は、急速な発展・成長を遂げてきている一方で、そのサービスの「質」においては、様々な課題を抱えていること。
 - ✓ デジタル広告の受け手である一般消費者の7割近くが、ターゲティング広告に対し、煩わしい・どちらかというとな煩わしいと感じている⁸こと。
 - ✓ 広告主にとっては、ある種の不当請求ともいえる「アドフラウド」の問題はもちろん、広告掲載面などを十分にコントロールできないまま、コストをかけた広告により結果としてブランドを棄損しかねないリスク等をはらんでいること。
 - ✓ パブリッシャーにとっては、コストをかけて作成したコンテンツの価値が広告枠の販売価値につながりにくい状況にあり、このままでは、メディアの経営基盤が成り立たなくなるとの懸念が指摘されていること。
 - ✓ ターゲティング広告に利用されるデータを提供する一般消費者においては、そのパーソナル・データの扱いに対する懸念が大きい状況にあること。

■ 現在も大きな変革期にあること

- ・ プライバシーへの対応の観点から、今後1年半程度で、デジタル広告市場におけるビジネスモデルが大きく変わる可能性があること。

(2) 諸課題への対応に当たっての基本的な方針と検討の視点

- 以上のようなデジタル広告市場の特性や課題を踏まえ、個別の課題への対応の方向性については、次の3つの基本的な方針に基づいて検討していくこととする。

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みとすること。

方針3 パーソナル・データの扱いに係る懸念に対する対応が結果として市場競争

⁸ 2ページ参照。

環境に及ぼす影響などを含め、横断的な視点を踏まえた対応としていくこと。

○ こうした基本的な方針に基づき、対応の方向性を検討するに当たり、以下のような検討の視点を踏まえていくこととする。

[検討の視点1] 複雑でブラックボックスになりがちな市場において、一部の事業者の力が強まる中で、多くの市場関係者が利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者については、健全な競争市場を維持する上で、その「公正性」、「透明性」、「選択の可能性」の確保が特に求められること。

[検討の視点2] パーソナル・データの扱いに対する懸念がある中で、顧客接点の多様性や数などに強みを持ち、また、ターゲティング広告が提供される段階におけるリスクの大きなプラットフォーム事業者においては、プロファイリングによる懸念が高まることから、懸念の解消についての取組が特に求められること。

[検討の視点3] 諸課題の解決には、広告主・広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者、一般消費者などの関係者による取組も重要であり、そうした関係者の動きの活性化につながる仕組みとすることが重要であること。

[検討の視点4] プラットフォーム事業者の取組において、グローバルでの対応とローカル(国内)での対応の適切なバランスを追求する必要があること。

[検討の視点5] 高度に複雑化したアルゴリズムによって需給マッチング等が行われる中で、規律が実質的に機能していくための仕組みを検討する必要があること。

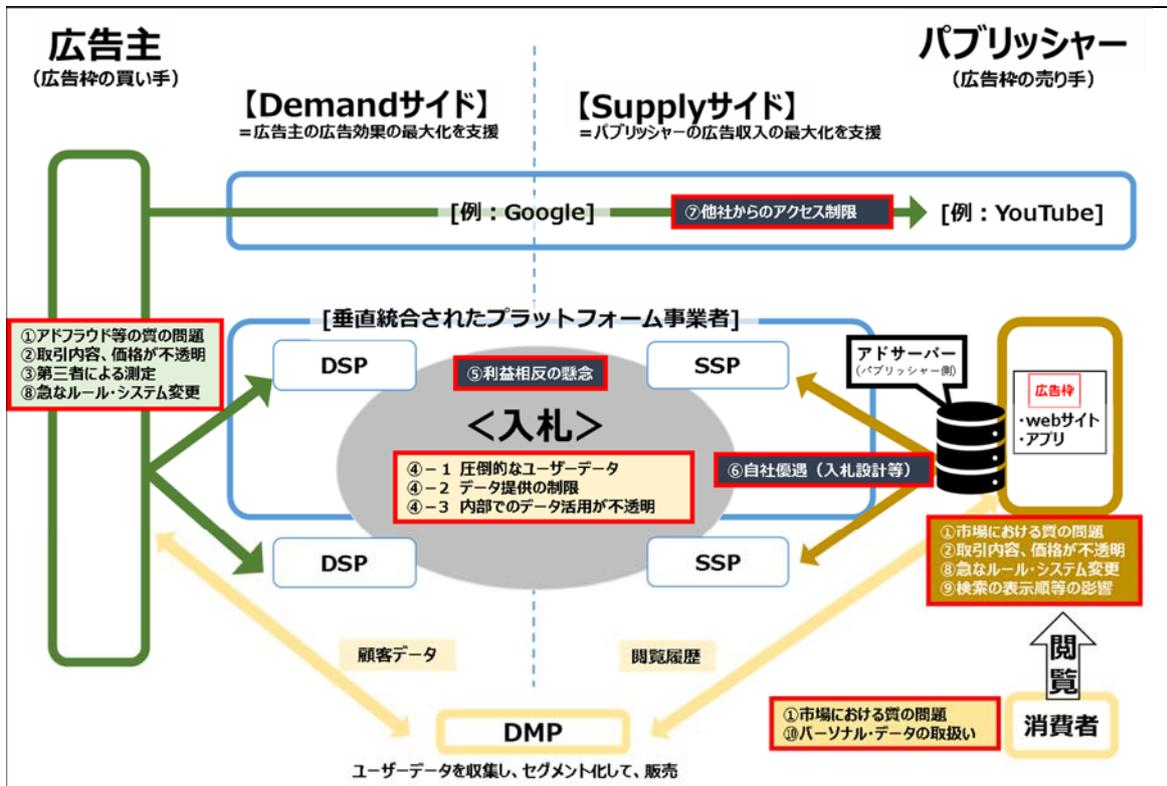
○ 以上の基本的な方針と検討の視点を踏まえ、デジタル広告に関わる広告主・広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者、プラットフォーム事業者、一般消費者などの関係者にとって、デジタル広告市場が健全で持続的なものとして発展していくことを目指していく。以下において、個別の課題に対する対応の方向性を検討していくこととする。

3 各課題と対応の方向性

○ 以下では、次の10の課題について、個別に検討する。

- 課題①:[透明性] デジタル広告市場における質に係る問題
- 課題②:[透明性] 価格や取引内容の不透明さ
- 課題③:[透明性] 第三者による到達指標等の測定
- 課題④:[データ利活用]
- 課題⑤:[垂直統合] 利益相反
- 課題⑥:[垂直統合] 自社優遇(入札設計等)
- 課題⑦:[垂直統合] 自社メディアへのアクセス制限
- 課題⑧:[手続等の公正性] プラットフォーム事業者によるシステム変更やルール変更
- 課題⑨:[手続等の公正性] 検索エンジンにおけるパラメータ
- 課題⑩:[消費者の視点] パーソナル・データの取得・利用に係る懸念

【図4】市場における課題の所在のイメージ



課題①：[透明性] デジタル広告市場における質に係る問題

(1) 問題の所在

- ・デジタル広告市場は、急速に発展を遂げてきた一方で、依然として、その質の面において、多くの課題を抱えている状況にある。
- ・広告主・広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者、消費者などそれぞれの立場からそれぞれ課題があるが、ここでは、広告主の立場からみた場合の諸課題についてみていくこととする。これらの課題は、もちろんその他の関係者にとっても非常に重要な課題である。
- ・今後も成長が見込まれるデジタル広告市場の健全な発展を図っていく上では、これらの課題の解決は不可避である。
- ・以下、個々の課題の現状について述べる。

① アドフラウド

- ・アドフラウドとは、自動化プログラム (bot) などによって無効なインプレッションやクリックを発生させ、広告主から不当に広告収入を得る悪質な行為である。
- ・クリック数の水増しといった詐欺的行為を含むという意味で、取引の対象物に瑕疵があるといえる問題である。
- ・この点について、日本アドバイザーズ協会は、「対策をしない場合 10% を超える割合で存在するとされ・・・少なめに見積もっても日本市場で年間数百億円を超える規模の広告費がかすめとられている」⁹としている。
- ・この問題については、昨今、プラットフォーム事業者等においても、それを防止すべく、事前・事後での様々な対応がなされているが、いたちごっこの状態であり、依然として問題の解消には至っていない。
- ・また、アドフラウドが発生した際には、DSP 事業者より広告主に対して、事後的に返金と報告がなされるが、その量と額について、第三者の検証がなされず、その信憑性・透明性に対する不満の声も上がっている。

※なお、現在、SSP が乱立している中で、トランザクションにおいて SSP が何重にも連なって関与する場合もあり、そうした状態がアドフラウドの温床になっているとの指摘もある。

② ブランドセーフティ

- ・ブランドセーフティとは、ブランドを棄損する不適切なページやコンテンツに

⁹ 日本アドバイザーズ協会「デジタル広告の課題に対するアドバイザー宣言」(2019年11月)。下線はデジタル市場競争本部事務局。

広告が表示されるリスクから、安全性を確保する取組である。

- ・ Open Display Market の場合、無数のサイトにおける広告枠への広告配信をリアルタイムで処理していることから、実態として、広告主がどの掲載面に自らの広告が配信されているのかを把握することが事実上困難となっている。
- ・ こうした中で、コストをかけて配信した広告が、ブランドを棄損するようなサイトに掲載されたり、ブランド棄損につながるコンテンツと並んで掲載されたりといったリスクが払しょくできない状況である。また、その資金が不適切な者に流れかねないといったリスクもはらんでいる。
- ・ この問題について、一部の広告主からは、無数の取引があるため困難であることは分かるものの、そもそも最終的な掲載面が分からないこと自体がおかしいのではないかと、何らかの工夫がなされるべきではないかといった声もある。

③ビューアビリティ

- ・ ビューアビリティとは、消費者のデバイスに配信された広告が視認可能な状態にあることをいう。
- ・ 広告主からすれば、広告が配信されても、消費者に見られなければ広告の意味をなさないため、視認可能性のないインプレッション数は広告料金の算定基礎から控除されるべきものとされている。
- ・ しかしながら、消費者がスクロールしないと見られないようなページの下部にいくつもの広告枠を設置している場合や、同じ社の広告が同一ページの違う枠に複数出ている場合があるが、広告主は出先を確認できずレポートを見ても分からないといった不満の声がある。
- ・ こうした状況に対し、プラットフォーム事業者においては、広告主の求める視認可能性のあるインプレッションをベースに課金設定できるなどといったオプションを提示している取組等もなされているが、引き続き、広告主からは、ビューアビリティのレベルに対して、正確なモニタリングや定期的な情報開示を求める声がある。

④ユーザーエクスペリエンス

- ・ ここでのユーザーエクスペリエンスとは、消費者が広告に接触することで得られる広告体験を指す。
- ・ 現状においては、デジタル広告に対する消費者の受止めはネガティブなものが多い。「はじめに」で述べたとおり、消費者庁アンケート調査によれば、ターゲティング広告について、7割の消費者が「煩わしい」又は「ど

ちらかというと煩わしい」と感じている。

その理由としては、求めていない内容の広告が表示されること、同じ内容が執拗に表示されること、私個人をターゲットに提供されていることなどを挙げる消費者が多い。

- ・本来、消費者に広告を配信することは、それにより商品・サービス等の認知を高め、あるいはブランド価値を高めることを目指すものであるが、その広告が消費者に以上のように受け止められていることは、かえってブランド価値にネガティブな結果をもたらしかねない状況といえる。
- ・これに対し、広告主からは、ユーザーエクスペリエンスを見える化し、広告主にフィードバックすべきとの声も出されている。

<諸課題に対する対応の現状>

- ・こうした諸課題に対して、一部の広告主においては、例えば、ホワイトリスト方式で、広告の出稿先を限定して広告の配信を行ったり、アドベリフィケーション・ツール（ブランド価値を棄損しかねないサイトへの配信やアドフラウドを防止したり、ビューアビリティを担保するためのツール）を活用するなどの対応が行われたりもしている。
- ・しかしながら、こうした対応を行う広告主は一部に限られており、多くの広告主は、インプレッション数やクリック数に関心が偏りがちであるとの指摘もある。
- ・こうした中で、日本アドバイザーズ協会においては、昨年秋に、「デジタル広告の課題に対するアドバイザー宣言」を発表し、デジタル広告に関わる様々な関係者とともに、これらの課題に取り組んでいくことを提唱している。
- ・また、日本アドバイザーズ協会、日本広告業協会、日本インタラクティブ広告協会の3団体は、アドベリフィケーションのための組織の立上げを目指している。具体的な活動として、パブリッシャーやベンダー等に対するデジタル監査の構築等を予定しており、これによって、アドフラウドやブランドセーフティへの対応を行っていくとしている。
- ・他方で、広告主からは、デジタル広告の市場の設計・運用に大きな影響力を持つプラットフォーム事業者に対して、更なる透明性を求める声が強い。
- ・今のデジタル広告では、そもそも一定水準以上の品質のサービスが提供されていない、どこに広告が出るかも分からず、広告が消費者に見えているかどうかははっきりせず、場合によっては不当な請求が混ざっていて、払ったお金がどこに行くかも分からない、という状態であり、消費者を不快にしている可能性もある中で品質上のリスクを抱えているといわざるを

得ないのではないか、との声もある。

- ・こうした状態に対して、そうした問題があることを、例えば、「アドフラウドが〇割混ざっている」や「自分たちのターゲティングの精度は〇〇%」「ビューアビリティは何%くらい」といった形で品質を分かるように開示してほしい、費用がかかったとしても品質が確保されたところに広告を掲載したいという声が聞かれている。
- ・こうした透明性を求める声は、公取委のアンケート調査においても、各市場関係者から示されている。

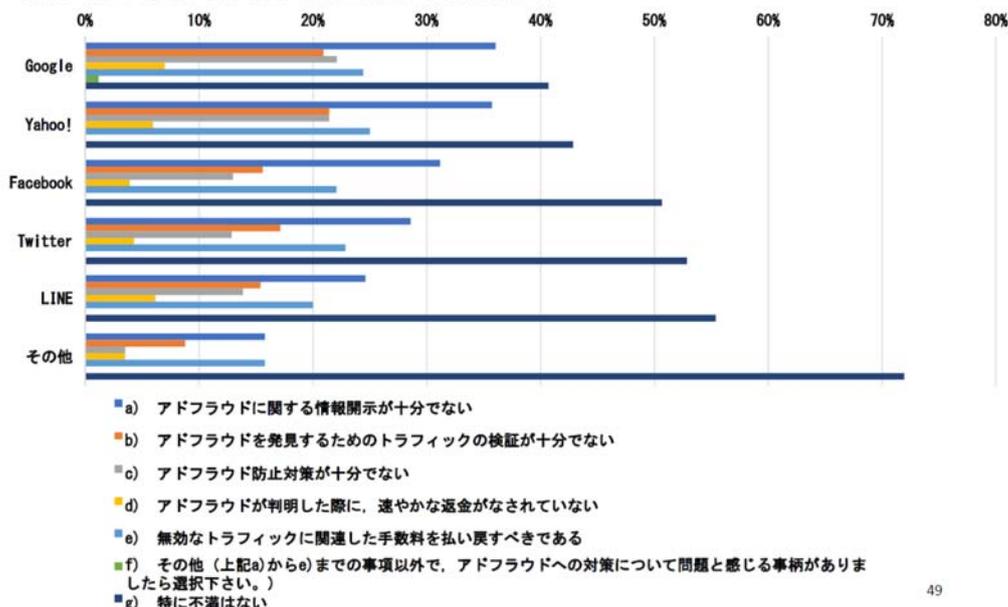
<参考>公取委アンケート調査報告書

<アドフラウド関連>

- ・広告主・広告代理店に対して、プラットフォーム事業者によるアドフラウドへの対策についてどのように考えているか質問したところ、不満がある旨の回答が40%強～60%弱に達している。また、アドフラウドへの対策に不満がある旨の回答では、「アドフラウドに関する情報開示が十分でない」といった回答が、複数のプラットフォーム事業者につき 30%強に達した。(報告書 60 ページ、別紙 1 49～50 ページ)

(広告主・広告代理店への質問)

Q19. 貴社が利用しているデジタル・プラットフォームが提供するアドテクサービスにおけるアドフラウド(自動化プログラム(bot)などによって無効なインプレッションやクリックを発生させ、不正な広告収入を得ること)への対策について、どのように考えていますか。次の中から選んでください。【複数回答可】



- ・パブリッシャーに対して、デジタル・プラットフォーム事業者から開示される情報をどのように考えているか質問したところ、開示される情報に不満がある旨の

回答が30%弱～45%強に達した。開示される情報に不満がある旨の回答には、「アドフラウドに関する情報の開示が不十分であり、検証することができない」といった回答が10%強～25%強みられた。(報告書 68 ページ、別紙1 163～164 ページ)

- ・アドテク事業者(公取委アンケート調査報告書では「広告仲介事業者」を指す。以下同じ。)に対して、販売した広告枠の一部がアドフラウドに認定された場合、プラットフォーム事業者から情報が開示されないこと又は開示される情報に不満はあるか質問したところ、「不満がある」との回答が25%強～50%弱に達した。(報告書 63 ページ、別紙1 104 ページ)

<ブランドセーフティ関連>

- ・広告主・広告代理店への質問では、デジタル・プラットフォーム事業者から開示される情報に不満がある旨の回答が40%弱～50%弱に達する中、開示される情報に不満がある旨の回答には、「広告が配信される媒体社に関する情報の開示が不十分であり、ブランド価値を毀損するようなメディアに広告が表示されるリスクから安全性を確保する取組(ブランドセーフティ)に支障が生じる」といった回答が1割～3割近くみられた。(報告書 68 ページ、別紙1 39～40 ページ)
- ・広告主・広告代理店に対し、デジタル・プラットフォーム事業者が提供するアドテクサービスにおけるサプライチェーンの透明性について質問したところ、「広告掲載面や掲載媒体の透明性を高める必要がある」との回答が20%強～40%弱となっており、透明性に関するニーズの中で最も多かった。(別紙1 42～43 ページ)

<ビューアビリティ関連>

- ・広告主・広告代理店に対し、デジタル広告のビューアビリティについてどのように考えているか質問したところ、ビューアビリティのレベルに問題・課題がある旨の回答が50%強～55%強に達した。ビューアビリティのレベルに問題・課題がある旨の回答には、「ビューアビリティのレベルについて、第三者による検証・測定がなされるべき」といった回答に次いで、「ビューアビリティのレベルに関する定期的な情報開示がなされていない」という回答が20%強～30%強みられた。(報告書 66 ページ、別紙1 46～47 ページ)

(2) 評価のフレームワーク

- ・アドフラウドについては、広告主・広告代理店との関係においてはDSP事業者が責任を持って対応すべき問題である。具体的には、アドフラウドの解消に最大限努めるとともに、発生した場合に返金の量と額に対する情報の信憑性を確保することが透明性の観点から求められる。これは、あらゆる

る DSP 事業者について求められるべきものと考えられる。

- ・また、アドフラウドも含めたデジタル広告市場における質に関する問題については、広告主・広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者など、市場関係者全てが取り組む必要のある課題である。
- ・しかしながら、その取組の第一歩として、そうした課題の実態に関して透明性を高めることが重要である。それにより、各市場参加者が正しい認識の下で適切に判断・行動し、デジタル広告市場における質を高める競争がより強力に促されていくことが必要である。

この際、多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者については、複雑化するデジタル広告市場の実態を最も知る立場にある中で、その果たすべき役割は極めて大きい。特に、デジタル広告市場における質の問題が社会経済的にも広がりのある深刻な問題であり、また、透明性に関する不満の声が強い中で、当該プラットフォーム事業者にあってもそうした課題に取り組むインセンティブがある一方で、自社メディアの強力な魅力などにより顧客を惹きつけておくことが可能であり、また、取引数を増やすインセンティブが存在する構造にある中で、関係者の信頼を得ながら、透明性の向上を通じた質の競争へのより一層の注力を促していくことが求められている。

(3) 対応の方向性

基本的には、すべての DSP 事業者において、アドフラウドが起きないような対応、起きた場合に返金の量や額に関する情報についての信憑性・透明性の確保を図ることが求められる。また、関係団体によるデジタル監査の取組など、市場関係者が一体となって取り組むことが期待される。

特に、多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者においては、アドフラウド・ブランドセーフティ・ビューアビリティ等の状況（広告の掲載場所に関するより分かりやすい情報を含む。）やユーザーエクスペリエンスに関する消費者からのフィードバックの状況などのデジタル広告市場における質の実態に関する情報を、より分かりやすく広告主・広告代理店やパブリッシャーなどに提供するなど、より一層透明性を高める取組がなされるようにしていくことが求められる。

あわせて、広告主・広告代理店やパブリッシャーがアドフラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティなどの実態を把握すべくトレースできるような仕組みなども求められる。

＜今後検討対象となり得る具体的なオプション＞

多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えられるような状況にあるプラットフォーム事業者について、

- ① アドフラウド・ブランドセーフティ・ビューアビリティ等の状況（広告の掲載場所に関するより分かりやすい情報を含む。）やユーザーエクスペリエンスに関する消費者からのフィードバックの状況などのデジタル広告市場における質の実態に関する情報を、より分かりやすく広告主・広告代理店やパブリッシャーなどに提供することを求める。
- ② そうした透明性の向上の状況についてモニタリングをする仕組みを設ける。
- ③ トランザクションごとに広告の取引 ID を付し、広告主・広告代理店やパブリッシャーがアドフラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティなどの実態をトレースできるようにすることを求める¹⁰。

（参考）

○デジタル監査や認証に関する動き

■Japan Joint Industry Committee for digital advertisement Quality & Qualify (JICDAQ)（仮称）

- ・24 ページ記載のとおり、日本アドバイザーズ協会、日本広告業協会、日本インタラクティブ広告協会の3団体は、アドベリフィケーションのための組織の立上げを目指している。具体的な活動として、デジタル監査の構築等を予定している。

○Private Marketplace の動き

- ・一部のメディア上の広告枠のみを対象とした PMP (Private Marketplace) を設立する動きが欧米各国で行われている。我が国における最近の例としては、本年4月、ビジネス系メディア等が連携して PMP を設立している。ブラックリスト方式ではなく、いわばホワイトリスト方式で市場を形成するものであり、ブランドセーフティ対策にもつながる取組の一つである。

¹⁰ これについては、入札行動の開示に敏感な一部の広告主が存在するほか、取引 ID を付した場合には入札データが個々のユーザーを識別できるような方法で他の情報と結合することが可能となることにプライバシー上の懸念があるなど、他の利害関係者の利益とのバランスをとる必要があるといった意見もある。

課題②：[透明性] 価格や取引内容などの不透明さ（パブリッシャーのコンテンツの価値が評価されにくい問題を含む。）

（１）問題の所在

＜パブリッシャーサイド＞

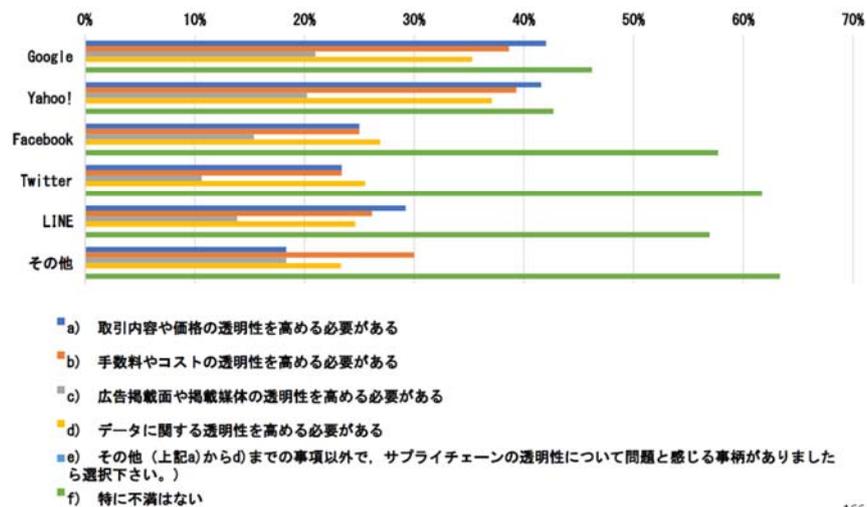
- ・従来の新聞、テレビ等における広告においては、パブリッシャーが自らの広告枠の価格を決め、それをもって広告主・広告代理店と取引を行うこととされており、その後に代理店等に手数料が支払われることを基本としていたことから、パブリッシャーにとっては取引の全体像を把握することが可能である。
- ・これに対し、特に Open Display Market においては、パブリッシャーにとっては自らの受取額しかわからず、広告主が自らの広告枠にいくら支払ったのかはみえていない。価格決定がプラットフォームの中で行われブラックボックスとなっており、自らが適正な収益を得られているのかという不信感があるとの声がある。
- ・取引の全体像がみえない中で、感覚的には、パブリッシャーの取り分が、広告主が支払っている費用全体のうち 30%を切っているとの見解もある。こうした状況に対して、手数料を取られ過ぎているとの不満の声も上がっている。
- ・こうした中で、パブリッシャーからは、今のデジタル広告市場においては、コストをかけて作ったコンテンツの価値が広告枠の価格につながらず、このままでは、コンテンツ作成にコストをかけるパブリッシャーの経営基盤が立ち行かなくなるとの強い懸念が示されている。
- ・これについては、広告主がインプレッション数やクリック数など効率を重視して安く買うことに注力する傾向にあり、単価が低いので、パブリッシャーも数多く広告枠を出さざるを得ず、という悪循環に陥り、間違ったところでの均衡状態になっているとの指摘がある。

＜参考＞公取委アンケート調査報告書

- ・パブリッシャーに対して、デジタル広告のサプライチェーン（広告主からパブリッシャーに至るまでの全過程のつながり）の透明性について、どのように考えているか質問したところ、サプライチェーンの透明性に問題・課題がある旨の回答が 40%弱～55%強に達した。 サプライチェーンの透明性に問題・課題がある旨の回答には、「取引内容や価格の透明性を高める必要がある」（23%～42%）、「手数料やコストの透明性を高める必要がある」（23%～39%）、「データに関する透明性を高める必要がある」（25%～37%）」といった回答がみられる。（報告書 65 ページ、別紙 1 166～167 ページ）

ージ)

Q17. 貴社が利用しているデジタル・プラットフォームが提供するアドテクサービスにおけるサプライチェーン（広告主から媒体社に至るまでの全過程のつながり）の透明性について、どのように考えていますか。次の中から選んでください。【複数回答可】



- ・また、パブリッシャーに対して、プラットフォーム事業者から開示される情報をどのように考えているか質問したところ、開示される情報に不満がある旨の回答が 30%弱～45%強に達した。開示される情報に不満がある旨の回答には、「入札結果に関する情報の開示が不十分であり、次の入札に活かすことができない」といった回答が2割程度寄せられるプラットフォーム事業者もいる。（報告書 68 ページ、別紙 1 163～164 ページ）

<広告主サイド>

- ・広告主からも、自らが払った広告費のうち、コンテンツ作成にコストをかけるパブリッシャーにはわずかしか払われず、このままでは、良質なコンテンツを提供するメディアが成り立たなくなることを懸念する声が上っている。このことは、広告主にとっても、ブランド価値が高まるような広告配信先がなくなっていくという危機感につながっている。
- ・また、自らが支払っている金額に見合う効果となっているか不透明であるとの指摘もある。特に、現在、DSP、SSPなどが混然としている中で、ターゲット層にわずかしかリーチしていなかったということもあると聞かれる。そのほか、アドフラウドやブランドセーフティの問題もある中で、広告主において取引内容や価格などの不透明性に対する不満の声がある。
- ・その観点からは、広告主にとっての価格の透明性を考える上では、アドフラウドなどがどの程度あるのかといった品質の問題と切り離して考えるべきではないとの指摘もある。すなわち、価格が安くても、品質を加味す

ると、実質的には高くついたということが起こり得ることを理解して、評価すべきとの指摘がなされている。

<参考>公取委アンケート調査報告書

- ・ 広告主・広告代理店に対して、デジタル広告のサプライチェーンの透明性についてどのように考えているか質問したところ、サプライチェーンの透明性に問題・課題がある旨の回答が45%弱～50%強に達した。サプライチェーンの透明性に問題・課題がある旨の回答には、「取引内容や価格の透明性を高める必要がある」（22～24%）、「手数料やコストの透明性を高める必要がある」（20～27%）といった回答がみられる。（報告書 64 ページ、別紙1 42～43 ページ）
- ・ 広告主・広告代理店に対して、プラットフォーム事業者から開示される情報をどのように考えているか質問したところ、開示される情報に不満がある旨の回答が40%弱～50%弱に達した。（報告書 68 ページ）

■日本アドバイザーズ協会（JAA）「デジタル広告の課題に対するアドバイザー宣言」（2019年11月）（抜粋）

5. サプライチェーンの透明化

- ・ デジタル広告において、アドバイザーのメディア投資に対するメディアの収益は一部に限られており、中間取引の透明性を高め、ステークホルダーへ適切に配分されているか開示されるべきである。
- ・ サプライチェーンにおける取引の健全性は重要であり、パートナーは、以下の透明性を高める必要がある。
 - ① 取引内容・価格の透明性
 - ② 手数料・コストの透明性
 - ③ 広告掲載面・掲載媒体の透明性
 - ④ データに関する透明性

（2）評価のフレームワーク

- ・ パブリッシャーや広告主が懸念しているコンテンツの質の評価との関連の問題についても、広告主が懸念するアドフラウドやブランドセーフティなどとの関係も含めた取引内容や価格などの不透明性の問題についても、ともに、現状のデジタル広告市場における質の問題に起因している部分が大きいと考えられる。
- ・ すなわち、広告主に対して、現在のデジタル広告市場における質の実態が正しく示されることにより、広告主自身も、質の高い配信先を重視するようになる可能性があり、それにより、コンテンツの質に優位性のあるサイ

トに適切な値付けがなされる道が開かれる可能性がある。

- ・ このため、これらの問題についても、課題①と同様、多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者に対し、デジタル広告市場における質の実態に関する情報を適切に提供することを求めることが第一歩となると考えられる。これにより、広告主やパブリッシャーを巻き込みながら、デジタル広告市場における質の競争を促していくことが必要である。
- ・ なお、パブリッシャーにとって、中間段階で手数料を取られ過ぎているのではないかとの懸念については、少なくとも、最終製品たる広告枠の買い手を探すための取引市場であるにもかかわらず、入札における落札価格等が、パブリッシャーにとって分かりやすい形で明らかにされていないのであれば、そうした情報に対する適切な形でのアクセスは認められるべきである。
- ・ その上で、課題①で提起された、広告主やパブリッシャーがトランザクションをトレースできるようにするための仕組みは、買い手と売り手がそれぞれいくらで買い、いくらで売ったのかをトレースする上でも機能し得るものと考えられる。

(3) 対応の方向性

- ・ 多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者においては、アドフラウド・ブランドセーフティ・ビューアビリティ等の状況（広告の掲載場所に関するより分かりやすい情報を含む。）やユーザーエクスペリエンスに関する消費者からのフィードバックの状況などのデジタル広告市場における質の実態に関する情報を、より分かりやすく広告主・広告代理店やパブリッシャーなどに提供するなど、より一層透明性を高める取組がなされるようにしていくことが求められる。

あわせて、広告主・広告代理店やパブリッシャーが、アドフラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティ、あるいは買値と売値などの実態などを把握すべくトレースできるような仕組みなども求められる。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者について、

- ① アドフラウド・ブランドセーフティ・ビューアビリティ等の状況（広告の掲載場所に関するより分かりやすい情報を含む。）やユーザーエク

スペリエンスに関する消費者からのフィードバックの状況などのデジタル広告市場における質の実態に関する情報を、より分かりやすく広告主・広告代理店やパブリッシャーなどに提供することを求める。

- ② そうした透明性の向上の状況についてモニタリングをする仕組みを設ける。
- ③ トランザクションごとに広告の取引 ID を付し、広告主・広告代理店やパブリッシャーがアドフラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティ、あるいは買値と売値などの実態をトレースできるようにすることを求める。
- ④ 落札価格等については、パブリッシャーが適切にアクセスできるようにすることを求める。

課題③：[透明性] 第三者による到達指標等の測定

(1) 問題の所在

- ・以降の記述においては、下記の整理に従って用語を使用することとする。

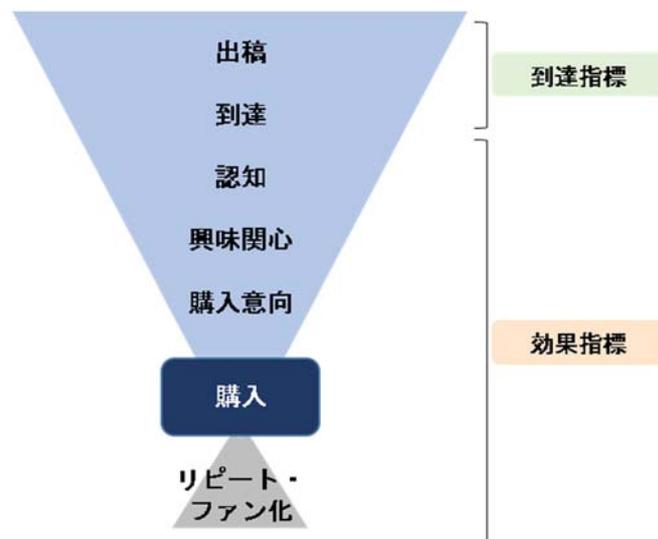
到達指標：広告に係るインプレッションの数（配信量、送り出した数）や、ビューアブルなインプレッションの数（視認可能数、送り出した上で実際に見えたといえるものの数）など、実際にどれだけ予定どおり広告が消費者に到達したかを検証するための指標。

コンバージョン：（広告の結果として得られた）実際の売上げ、広告主への問合せなど、広告主にとって価値ある特定の行動。これらは、広告主側で計測できるもの。

効果指標：「到達指標」の測定結果を分母、クリック数や「コンバージョン」を分子にして広告が消費者の態度変容や行動変容にどの程度影響を与えたかを把握するための指標。（分母、分子に、コストや売上げなどの金額を加味することもあり得る。）（なお、コンバージョンに至るまでのメディアや経路の貢献度を分析することは「アトリビューション分析」と呼ばれる。）

- ・広告出稿後、購入に至るまでの過程と、上記用語との関係は図5で示すとおりである。

【図5】 広告出稿後、消費者が購入に至るまでの過程イメージ

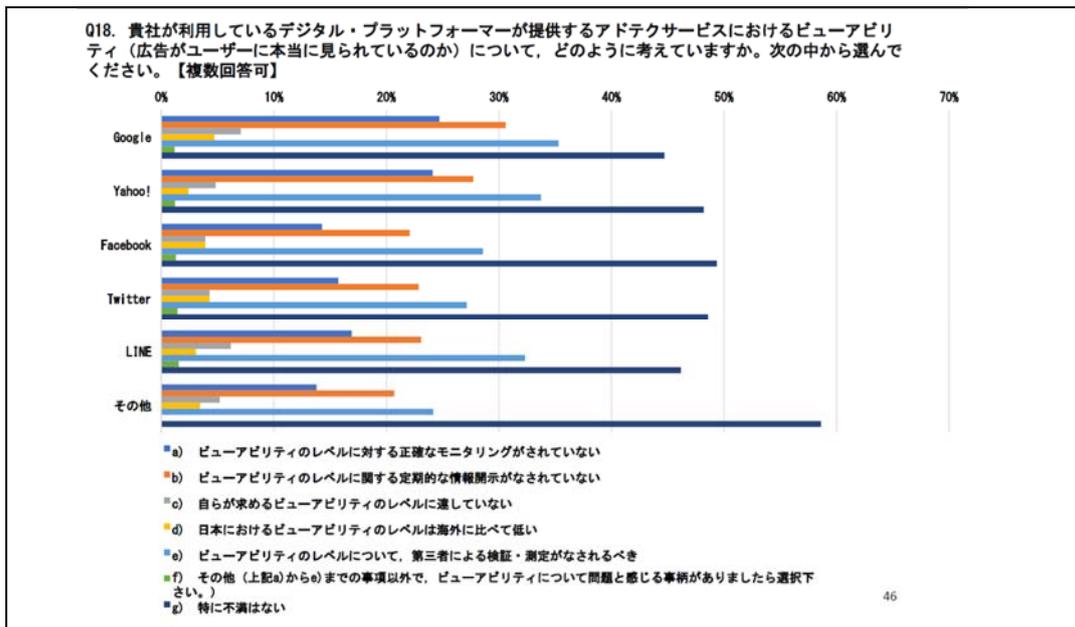


※日本インタラクティブ広告協会（2019）「必携 インターネット広告」（インプレブックス）を基にデジタル市場競争本部事務局作成。

- ・ 広告主は、広告の表示回数や視認可能数、クリック回数などのデータを結果として受け取り、それらを基に請求されることになるが、こうしたデータは DSP 自身によるレポートでしかなく、第三者による測定を求める声がある。
- ・ 加えて、第三者による到達指標の測定については、プラットフォームを横串で比較できるような形で行われるべきとのニーズが高い。
すなわち、実際の売上げや広告主への問合せ等のコンバージョンは基本的に広告主自身で把握できるが、効果分析を行うためには分母となる到達指標のデータが重要となる。到達指標をベースに、どのプラットフォームを通じた、どのメディアでの、どのような広告配信がどのようなパフォーマンスだったかを分析していく際、各プラットフォームの間で横串で比較できないと、結局のところ、どのプラットフォームによる配信が効果的だったのか、適正な価格だったのかを評価することができない。
- ・ しかしながら、現状では、各プラットフォームから別々にデータをもらい、かつ、指標にずれがあることから、広告主側でそれを統合して整理することは極めて困難な状態である。
- ・ なお、第三者による広告の到達指標の測定については、我が国においてはツールが限られている上、コストが高いとの声がある。

<参考> 公取委アンケート調査報告書

- ・ 広告主・広告代理店に対して、プラットフォーム事業者から開示される情報について質問したところ、「広告のビューアビリティに関する情報の開示が不十分であり、広告効果の検証に支障が生じる」との回答が 25%超となっている事業者もみられる。(別紙1、40ページ)
- ・ また、広告主・広告代理店に対して、デジタル広告のビューアビリティについて、どのように考えているか質問したところ、ビューアビリティのレベルに問題・課題がある旨の回答が 50%強から 55%に達している。さらに、ビューアビリティのレベルに問題・課題がある旨の回答には、「ビューアビリティのレベルについて、第三者による検証・測定がなされるべき」といった回答が、各事業者につき3割前後みられる。(報告書 66 ページ、別紙1 46～47 ページ)



- ・なお、サードパーティ・クッキーの制限が強くなる中、一般消費者のデバイス上の接点がブラウザからアプリに移行する動きがある一方で、アプリ上の測定については別途 SDK（Software Development Kit）の設定が必要となり、非常に難しいとの指摘がある。

（参考）

■これまでの経緯として指摘されていること（課題④－2 参照）

- ・かつては、広告主は、サードパーティが提供する（広告主側の）アドサーバーを活用しオープン API でプラットフォームとつなぐことなどにより、プラットフォーム横断的に到達指標を計測することができていたといわれている。しかしながら、ある時点において、一部のプラットフォーム事業者においては、サードパーティのツールによる計測を利用することに対して一定の制限がかけられるとの動きがあったといわれている。その後、広告主側でサードパーティのアドサーバーの利用が少なくなり、結果としてプラットフォーム横断的に到達指標を比較することも困難になっていると指摘する声がある。

■日本アドバイザーズ協会（JAA）「デジタル広告の課題に対するアドバイザー宣言」（2019年11月）（抜粋）

4. 第三者によるメディアの検証と測定の推奨

- ・アドバイザーはメディア自らが行う評価を受け入れておらず、提供されるデータは、デジタルメディアにおいても第三者による検証や測

定によるものであるべきである。

- ・パートナーは、下記のアドバイザーが求める広告枠の条件を理解する必要がある。
 - ①アドフラウドが無い
 - ②ブランドセーフティが約束されている
 - ③ビューアブルである
 - ④ターゲットに届く
- ・上記の条件に関するメディアの検証については、第三者が公正に行う必要がある。

■米国の状況（監査）

- ・米国では、IAB（インタラクティブ広告協会）がガイドラインで定めた指標の定義や測定手法に基づき、MRC（メディア測定評議会）が監査を行っている。監査の対象となるのは、ここでいう「到達指標」についての、第三者の調査会社のものを含む測定ツールと、プラットフォーム事業者の広告配信から広告主へのレポートまでのプロセスに係る部分であり、IAB ガイドラインにおいても監査を行うことが求められている。一方、日本を含め世界的には監査までは求められていない。

（2）評価のフレームワーク

- ・広告表示の有無や視認可能数などは、請求の基礎ともなるものであるところ、そうした情報については、取引の基盤となる情報の客観性の観点から、一方当事者からのレポートのみでなく、第三者による測定も受け入れられるべきであり、特に、多くの広告主が利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者にとっては、そうした対応が求められるべきである。
- ・また、パブリッシャー間あるいは DSP 間で効果指標を横串で比較することによって適正価格の判断ができるなど、そのベースとなる到達指標が横串で比較できることは、広告主が適切な選択を行う上で欠かせないものであることから、特に、多くの広告主が利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者にとっては、そうした横串での比較が可能な測定指標の利用を受け入れるべきである。

（3）対応の方向性

基本的には、すべての DSP 事業者が第三者の到達指標の測定を受け入れることにより、広告主が請求の根拠を客観的に把握できるようになることが望

ましい。

特に、多くの広告主が利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者に対しては、広告主がパブリッシャー間あるいは DSP 間の比較を横串で行うことが可能となるよう、第三者による到達指標の測定を受け入れるための対応が求められる。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

多くの広告主が利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者については、

- ① 広告主・広告代理店が要請する場合、パブリッシャー間あるいは DSP 間の比較を横串で行うことが可能となるよう、第三者による到達指標の測定を受け入れることとし、拒否する場合には、その理由を開示することを求めること。
- ② 到達指標の測定に必要となるものを含め、オープン API の利用とそれによる接続を正当な理由なく拒否しないこととし、拒否する場合には、理由を開示することを求めること。

※かつてのサードパーティが提供する広告主側のアドサーバーは、競争力を失っているが、上記のような環境を整備することにより、プライバシー等にも配慮した新たなソリューションが生まれることが期待される。

(参考) 計測の仕方に対する業界での定義・測定手法をガイダンスとして定めたもの

■ Interactive Advertising Bureau (IAB: インタラクティブ広告協会)

・「Ad Impression Measurement Guidelines」を 2004 年 9 月に公開。取引の指標となるアドインプレッションについて、測定手法を確立するものであり、以下のような項目を求めている。

- ー 配信する側ではなく、ユーザー側に広告が届いたときに測定すること (クライアントサイド・カウンティング)
- ー ブラウザがキャッシュしたキャッシュデータを利用しないようにし、表示された回数を正しく把握できるようにすること
- ー 自社のトラフィックが極端に多い場合には、そのインプレッションを排除すること
- ー 一人以外によるアクセス等の無効なインプレッションの検出・排除を行うこと

■Media Rating Council (MRC：メディア測定評議会)

- ・2015年8月にPC版、2016年6月にモバイル版の「Viewable Ad Impression Measurement Guidelines」を公開。上記IABの「アドインプレッション」の測定手法に関するガイドラインを満たした上で、「ビューアブルインプレッション」としてカウントされるための条件を定義している。
- ・例えば、PC／モバイルに共通するものとして、ディスプレイ広告においては、①広告ピクセルの50%以上がビューアブルなスペースに表示されること、②1秒以上連続して上記ピクセルが表示されること、動画広告においては、①広告ピクセルの50%以上がビューアブルなスペースに表示されること、②2秒以上連続して上記ピクセルが表示されることが求められる。

■日本インタラクティブ広告協会 (JIAA)

- ・上記ガイドラインを参照する形で、関係者に向けて基本知識や留意事項をまとめた手引書として、2017年6月に「ビューアブルインプレッション測定ガイドランス」を公開している。

■WFA (世界広告主連盟)

- ・オンライン動画、ディスプレイ広告、テレビなどメディアをまたがった広告の影響を評価するため、2019年10月にWFA主導でクロスメディア計測を目的とするプロジェクトを立ち上げた。広告主だけでなく、GoogleやFacebook、Twitterなどのテック企業、広告代理店、MRC、放送局などのメディアなどが参加している。プライバシー、測定のためのインフラ設計、計測基準とデータ、ガバナンスを重点分野として取組を進めるとしている。

課題④：[データ利活用]

(1) 問題の所在

- ・Open Display Marketにおいて影響力を有するプラットフォーム事業者は、データを集める上で、多面的で強固な顧客接点に強みを持ち、ネットワーク効果が強く働くデジタル市場の特性を活かしている。
 - ・また、広告主やパブリッシャーは、このようなプラットフォーム事業者との取引に際し、ターゲティング精度を向上させて広告効果を高めるために自らのデータをプラットフォーム事業者に提供するインセンティブがあることから、同事業者にデータが集中する市場構造となっている。
 - ・これらに加え、今後、プライバシー保護の更なる強化により、例えばサードパーティ・クッキーを企業間で融通利用することが困難となるなどの状況の中で、ファーストパーティ・クッキーを豊富に持つプラットフォーム事業者の優位性が更に高まることが予想される。
- ⇒ この結果、データドリブンなデジタル広告市場において、
- ・他のアドテク企業(DSP、SSP、DMP¹¹)が一部のプラットフォーム事業者に競争上伍することが困難となることで、それが広告主及びパブリッシャーにとっての選択肢を失わせ、
 - ・その結果、広告主及びパブリッシャーが更にこうしたプラットフォーム事業者にロックインされて交渉上の優位性を失っていく
 - ・その結果、更にデータがプラットフォーム事業者に吸収されていく
という循環がもたらされることが懸念される。

(2) 評価のフレームワーク

データを巡る問題については、以下のような類型が考えられる。

- <類型1> プラットフォーム事業者が圧倒的な顧客接点やアテンション、ネットワーク効果を利用して得たデータに起因する問題 (課題④-1)
- <類型2> プラットフォーム事業者からのデータ提供の制限に起因する問題(ウォールド・ガーデン問題) (課題④-2)
- <類型3> プラットフォーム事業者内でのデータの活用のされ方の透明性に起因する問題 (課題④-3)

¹¹ Data Management Platform。自社や外部の様々なデータを一元的に管理するプラットフォーム。集積したデータを分析し、広告配信の最適化などに活用される。(出典：日本インタラクティブ広告協会のインターネット広告基礎用語集 2019 年度版)

課題④－１：プラットフォーム事業者が圧倒的な顧客接点やアテンション、ネットワーク効果を利用して得たデータに起因する問題（類型１関係）

（１）問題の所在

- ・一部のプラットフォーム事業者は、自ら取得する以下のようなデータを使ってターゲティング精度を高め、優位性を高めており、競合事業者が競争することは困難との懸念が指摘されている。
 - ①プラットフォーム事業者自らのアプリ、OS、ブラウザ等から得られるデータ
(自社メディア(例:検索、動画共有サービス)で得られるデータを含む。)
 - ②スマートフォンから得られる位置情報等リアル・データ
 - ③アドサーバーや社内別部門(例:GoogleであればGA)から得られるクッキー・データ
 - ④広告プラットフォーム・ビジネスにおいて、広告主や第三者のパブリッシャーから得られるデータ
- ・また、このように様々な顧客接点でデータが取得され、それらがプラットフォーム事業者の中で統合されながらプロファイリングに活用され、ターゲティング広告につながっていくことについて、消費者にとっては、プラットフォーム事業者の中でのデータの取扱いがみえないため、パーソナル・データの取扱いに対する不安が更に高まることが懸念されている。

（２）評価のフレームワーク

- ・豊富なデータの取得自体は、基本的には自らの企業努力の結果と考えられる。
- ・他方、例えば、プライバシー保護という制約を内包した市場であることに鑑み、データの第三者提供に係る制約が大きくなる中で、他社からのデータ提供（データ購入）に依存せずとも自らの圧倒的な顧客接点やアテンションから豊富で質のよいデータを取得できるプラットフォーム事業者は、そうでない他の事業者に比して、データ取得における優位性が更に顕著となり、その力をレバレッジにして他のデータドリブンな市場における競争に影響を及ぼすおそれがないか、という観点で評価を行うことも必要と考えられる。¹²

¹² プラットフォーム事業者からは、消費者、パブリッシャー及び広告主から、独占的にデータの提供を受けているわけではない、大規模なユーザー・データを入手できる企業は他にも多く存在する、パブリッシャーは、多くの場合、複数のアドテック企業を利用しており、これらのアドテック企業は同じ種類のユ

- ・以上を踏まえつつ、デジタル広告市場におけるデータ・ソースとして、特に、自社 OS を利用するデバイスやブラウザ上でのデフォルト検索エンジン（初期設定されている検索エンジン）が自社の検索エンジンとなっているプラットフォーム事業者については、高いシェアを有する自社の検索サービスを通じて得られた豊富なデータ (click-and-query data)を利用して、デジタル広告市場における強い優位性を獲得しているのではないかと考えられる。なお、デジタル広告市場における広告主側の顧客獲得においても、自社メディアとしての検索エンジンがレバレッジになっているという側面もある。
- ・他方、パーソナル・データの取扱いに対する消費者の懸念については、例えば無料のネットサービスにおいて、消費者は無料のサービス提供を受ける代わりにデータを提供する関係にあるところ、その提供するデータの取扱いによって消費者が望んでいない状態が生じていることを意味している。こうした状況は、消費者との関係で、当該無料サービスの品質のレベルが十分でないにとらえることもでき、消費者がそのサービスにロックインされている場合は、競争政策上の問題にとらえることもできる。
- ・また、そうしたデータの取扱いに対する懸念とあいまって、デジタル広告を受け取る消費者の多くが煩わしいと感じている状況にあっては、デジタル広告市場における質の競争が十分に行われていないという問題にも関わる問題である。
- ・かかる観点から、デジタル広告の受け手であり、データの提供者でもある消費者は、デジタル広告市場における重要なステークホルダーであり、パーソナル・データの取扱いについて、消費者に対する透明性を高め、適切に選択肢が提供されることは、デジタル広告市場における質の競争を促すという競争政策的な観点からも重要である。
- ・この点についての対応の方向性等については、課題⑩において詳述する。

(3) 対応の方向性

- ・検索市場において高いシェアを有するプラットフォーム事業者において、検索分野の競争がレベル・プレイイング・フィールドで行われるような環境整備のための対応を行い、結果としてデジタル広告市場における競争的環境の整備に資することが求められる。
- ・既に欧州においては、検索市場において世界的に高いシェアを有するプラットフォーム事業者は、本年3月から検索サービスを選択できるような措

ーザー・データを収集している、データブローカーも大量のデータを販売している、また、データの価値は収穫逓減の法則により減少する、との意見がある。

置をとってきており、今後、このような欧州の状況も踏まえつつ、以下のオプションの検討が求められる。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

- ・ 検索市場において高いシェアを有するプラットフォーム事業者に対して、検索サービスのデフォルト設定において、選択画面の設定を求める。

※ 課題⑩で提起されるデータ・ポータビリティは、個人の検索履歴に関するデータについても対象となると想定されること、本課題④で述べた競争政策上の観点からも効果があると考えられる。

課題④-2：プラットフォーム事業者によるデータ提供の制限（ウォールド・ガーデン問題）（類型2関係）

（1）問題の所在

- ・ 広告が出稿された後、到達指標としてインプレッション数や視認可能数などがプラットフォーム事業者から広告主に提供されているが、広告主からは、自ら出稿した広告に関するオーディエンス・データが、巨大プラットフォーム事業者から提供されないことに対して不満の声が上がっている。
- ・ 広告主としては、自ら出稿した広告に関するオーディエンス・データをマーケティングや広告戦略に活用したいといったニーズがある。この際、オーディエンス・データとしては、例えば、30代の男性1,000人が広告に対してどう反応したかといった統計加工された個人に紐づかないデータを求める声や、個人を特定しない形での広告視聴の行動データを求める声がある。このように、求めるオーディエンス・データの範囲は広告主の間で必ずしも定まっている状況ではないと思われるが、統計情報や匿名加工情報¹³であっても、一部プラットフォーム事業者は広告主に対して十分に提供していないとの声も上がっている。
- ・ また、広告主としては、複数のプラットフォームを通じて広告を出稿することから重複もあり、どのプラットフォームを通じた広告が効果的だったのかを評価するために、そうしたオーディエンス・データをプラットフォーム横断でみたいとのニーズもあるが、これについても、プラットフォーム間で統合することが困難との声がある。

※なお、広告主側から広告代理店・DSPに対しては、ブランドサイトへの訪問に関するデータやハッシュ化（匿名化）した会員データ（いわゆるファーストパーティ・データ）などが提供されているとみられる。

※プラットフォーム事業者は、広告主からのファーストパーティ・データは受け入れるが、DMP等のサードパーティからのデータは受け入れないとの不満の声もある。

（参考）

■日本アドバイザーズ協会「デジタル広告の課題に対するアドバイザー宣言」（2019年11月）（抜粋）

6. ウォールドガーデンへの対応

- ・ウォールドガーデン：プラットフォームが生活者のデータを囲い込むこと。
- ・アドバイザーはプラットフォームとの公平な関係を保つことが必要であ

¹³ 個人情報保護法においては、統計情報や匿名加工情報は、第三者提供について同意を必要としない。

り、プラットフォームによる広告出稿に関するデータのアクセス制限や一方的な活用は容認されるべきではない。

＜パートナー（プラットフォーム）に求めること＞

- ・プラットフォームは、アドバイザーがデータ分析できるよう、プラットフォームを通して出稿した広告に関するオーディエンス・データを提供すべきである。
- ・プラットフォームは、第三者による公平な測定基準を受け入れ、また第三者によるオーディエンス・データの検証が可能である必要がある。
- ・プラットフォームは、パブリッシャーや調査会社と協力し、アドバイザーの課題解決に向けたソリューションを提供する必要がある。

＜アドバイザーが取るべき姿勢＞

- ・プラットフォームから提供されるデータについては、関連法規に従って取り扱うことに合意し、自らの広告活動以外の目的では使用しない。

＜参考＞これまでの経緯として指摘されていること

- ・かつて、広告主は、サードパーティが提供する広告主側のアドサーバーを活用し、各プラットフォームともオープン API によって接続ができて、異なるプラットフォームからのオーディエンス・データを取得し、異なるプラットフォーム間で、アトリビューション分析を横串で比較・評価することができていた。また、サードパーティによる広告主側のアドサーバーと、パブリッシャー側のアドサーバーで連携し、広告主とパブリッシャー間での連携も行うことができた。
 - ・しかしながら、ある時点において、一部のプラットフォーム事業者においては、サードパーティのツールによる到達指標の計測を利用することに対して、一定の制限がかけられるとの動きがあったといわれている。その後、広告主側でサードパーティのアドサーバーの利用が少なくなったといわれている。この結果、プラットフォーム事業者からオーディエンス・データを取得することも、アトリビューション分析をプラットフォーム間で横串で比較することも難しくなり、効果については、各プラットフォームの言い値を受け入れざるを得なくなった。
 - ・このため、広告主は、各プラットフォームのサービスが適正な価格なのかどうかも判断することが難しくなっているとの指摘もある。
- ※一方、プラットフォーム事業者が、オーディエンス・データをサードパーティのアドサーバーを通じて広告主に提供することについては、膨大なデータの処理を伴うこと、プライバシー保護の更なる強化の流れの中でユーザーポリシーの変更が必要になること、また消費者感情に鑑みると、困難なのではないかとの指摘もある。

＜参考＞公取委アンケート調査報告書

- ・ デジタル広告分野における垂直統合が進行することについて、どのような懸念を持っている

るかとの質問に対し、「競合他社との間での API によるアクセスを不当にシャットダウンされることにより、データがデジタル・プラットフォーマーに囲い込まれる」との懸念を回答した者が、アドテク事業者で 33.3%となっている(同様の回答は、パブリッシャーで 22.4%、広告主・広告代理店で 17.2%となっている。)(報告書 70 ページ、72 ページ、74 ページ)。

- ・また、広告主に対する質問のうち、「デジタル・プラットフォーマーが提供するアドテクサービスを利用して広告を配信した際に、当該デジタル・プラットフォーマーから開示される情報について、どのように考えているか」との質問に対して、「オーディエンスデータに関する情報の開示が不十分であり、広告予算最適化のために活用することができない」との回答が、一部プラットフォーム事業者に対して 20.0%みられた(別紙1、40 ページ)。

(2) 評価のフレームワーク

- ・強力な自社メディアへのアクセス等を背景に、広告主は、DSP の選択肢として特定のプラットフォーム事業者を利用せざるを得ないと考えている状況にある。こうした中、当該プラットフォーム事業者が、自社の保有するオーディエンス・データ(例:統計加工された個人に紐づかないデータ)への広告主のアクセスを制限することに関しては、プラットフォーム事業者カスタマー・リスト等を提供している広告主との関係で、取引の公正性の確保の観点からの対応が求められるべきである。

また、広告主が当該プラットフォーム事業者と他の DSP とを比較することが困難となり、DSP 市場における競争が歪められる懸念があると考えられる。

- ・特に、プライバシー保護の意識の高まりを受け、プラットフォーム事業者の Open Display Market におけるデータ寡占が強まるおそれがある中、競争環境を維持する上で、プラットフォーム事業者がオーディエンス・データを広告主に提供することにより、他のプラットフォーム事業者や DSP との比較を行い、選択する余地を広げることの必要性は高まっているものと考えられる。
- ・一方で、本論点については、個人情報保護法等との関係も踏まえる必要があり、広告主への提供が求められるオーディエンス・データについて、例えば、以下の点について、関係者との間で検討を進めていくことが必要である。
 - ✓統計情報として、現在プラットフォーム事業者からどのようなデータが広告主に対して提供されているのか。広告主からはどのようなデータについてニーズがあるのか。
 - ✓匿名加工情報として、プラットフォーム事業者に対してどのようなデータの提供が求められているのか。

- ✓先日成立した改正個人情報保護法における、提供先において個人データとなることが想定される情報の第三者提供に係る確認義務との関係。

※上記の論点については、プライバシー上の問題が生じない限度で検討されることが前提である¹⁴。

(3) 対応の方向性

多くの広告主が利用せざるを得ないと考えられるような状況にあるプラットフォーム事業者において、プライバシーへの配慮を前提に、オーディエンス・データが適切に広告主に提供され、また、それにより、広告主が他のプラットフォーム事業者やDSP との間の評価を適切に行える状況にすることが求められる。

＜今後検討対象となり得る具体的なオプション＞

- ① 当該プラットフォーム事業者を通して出稿した広告に関するオーディエンス・データを広告主に提供し、提供できない場合はその理由の開示を求めること。
- ② オーディエンス・データの提供に必要となるものを含め、オープンAPI の利用とそれによる接続を正当な理由なく拒否しないこととし、拒否する場合にはその理由の開示を求めること。

※かつてのサードパーティが提供する広告主側のアドサーバーは競争力を失っているが、上記のような環境を整備することにより、プライバシー等にも配慮した新たなソリューションが生まれることが期待される。

なお、どういったオーディエンス・データの提供が求められるかについては、(2)で前述のとおり、本中間報告後も引き続き、関係者との間で検討を深めていくこととする。

¹⁴ デジタル広告においては、扱われるパーソナル・データが必ずしも個人情報保護法上の個人情報に限られないが、同法においては、個人データの第三者提供については、原則、予め本人の同意を取得する必要があり、個人データであるかどうかは提供元(データを提供する側)で判断される。

課題④-3：プラットフォーム事業者内でのデータの活用のされ方の不透明さ
(類型3関係)

(1) 問題の所在

プラットフォーム事業者内でのデータ活用について、ブラックボックスとなっている結果、

- ・課題⑤及び課題⑥で後述されるように、垂直統合に伴い、自社メディア、広告枠の売り手の支援機能、買い手の支援機能がプラットフォーム事業者の中に共存する中で、例えば、「自らのメディアを有利に選択する」のではないかとの懸念が示されるなど、自社優遇や利益相反に対する懸念がある。こうした中で、プラットフォーム事業者内でのデータがどのように使われているのか、ブラックボックスになってしまっていて、中でどのような使い方をされても分からない、といった懸念の声がある。
- ・また、プラットフォーム事業者自らが広告主や消費者から収集したデータ（例えばアドサーバーや社内別部門を介して収集）について、当該広告主の利益に反するような利用がなされていないかとの懸念が指摘されている。
(例：ある製品に関する特定の消費者のウェブページ訪問履歴を用いて、その消費者に対してその商品の競合商品をリターゲティング配信するなど)

<参考>公取委アンケート調査報告書

・プラットフォーム事業者が提供するアドテクサービスにおけるサプライチェーンの透明性について、どのように考えているかとの質問に対して、「データに関する透明性を高める必要がある」との回答が、一部のプラットフォーム事業者に対しては、パブリッシャーで 35%を超えており、広告主で 25%近くに達していた（別紙1、43ページ、167ページ）。

(2) 評価のフレームワーク

- ・考え方としては、課題⑤及び課題⑥と同様であるが、一部のプラットフォーム事業者内のデータの活用についてブラックボックスになっている状況の中で、以下のような懸念があり、特に、多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者については、より透明性を高めることが求められるものと考えられる。
- ・自社メディア、アドサーバー、SSP、DSP等が垂直統合されているために、自社優遇等のためにデータが利用され、メディア間、SSP市場、DSP市場における競争が歪められるのではないかという懸念

- ・広告主から得られるデータが競合する他の広告主のターゲティングにも活用されることによる公正性の確保に関する懸念

(3) 対応の方向性

バイサイド (DSP)、セルサイド (SSP やアドサーバー) の各市場において、多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者に対して、プラットフォーム事業者内でのデータの活用について、透明性や公正性が確保される仕組みが構築されるとともに、そのような取組が外部にも開示され、検証可能となっていることが求められる。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

- ① プラットフォーム事業者内で、パブリッシャー、広告主、SSP、DSP 等から得たデータを利用する場合、利用条件の透明性や公正性が確保される仕組み (社内の規律やシステム上での手当てなど)を構築することを求める。
- ② ①の取組を対外的に分かりやすく開示することを求める。
- ③ ①の取組が機能していることをモニタリングする仕組みを設ける。

課題⑤：[垂直統合] 利益相反

(1) 問題の所在

垂直統合自体に関しては、サービス効率が上昇し、また、多重のマーゲンを回避するというメリットが存在する。また、今後の予測として、DSP と SSP の両機能を有する事業者のみが生き残るとすれば、市場のカオス状態が解消され、価格の不透明性も解消に向かうのではないかとの指摘もある。一方で、

- ① 一部の事業者は DSP と SSP のサービスを両方提供しており、広告主のために出稿するメディアを探す立場と、パブリッシャーのためにメディアの枠を埋める広告を探す立場を兼ねており、構造上、一方の利益のために他方の利益を犠牲にする等の利益相反になる可能性がある。
- ② こうした懸念に対して何らかの対策をしているのかを含め、外部からみて現状は不透明である。

<参考>公取委アンケート調査報告書

- ・ デジタル広告分野における垂直統合が進行することについて、広告主とパブリッシャーの双方代理が進み、利益相反が起こるとの懸念がある旨を回答した事業者は次のとおりとなっている(別紙1、60 ページ、116 ページ、180 ページ)。
 - 広告主・広告代理店:18.4%
 - アドテック事業者:30.3%
 - パブリッシャー:26.4%

(2) 評価のフレームワーク

- ① DSP は、広告主の設定に従いつつ、取引自体は自動で大量に行っている。そのため、事実上、各取引の成立を任されている立場にあるといえることから、広告主の利益となるよう取引を成立させる責任があると考えられる。
- ② 同様に SSP も、パブリッシャーの利益となるよう取引を成立させる責任があると考えられる。
- ③ ①②からすると、プラットフォーム事業者が DSP と SSP とを兼ねることによって利益相反を起こさないようにする責任があると考えられる。この際、特に、広告主が DSP の選択肢として外すことは困難であると考えている事業者や、パブリッシャーにおいて SSP の選択肢として外すことが困難であると考えている事業者については、そのロックイン度合いの大きさに鑑み、より上記についての透明性を高める必要がある。

(3) 対応の方向性

垂直統合されたプラットフォーム事業者であって、多くの広告主やパブリ

リッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にある者において、自ら提供する DSP と SSP との間での利益相反が起こらない仕組みが構築されるとともに、そのような取組が外部にも開示され、検証可能となっていることが求められる。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

- ① 自ら提供する DSP と SSP との間で取引を行う場合、利益相反が起こらないようにする措置（社内の規律やシステム上での手当てなど）を求める。
- ② ①の措置を、自社の DSP・SSP を利用する広告主・広告代理店とパブリッシャーの双方に対して分かりやすく開示することを求める。
- ③ ①の措置が機能していることをモニタリングする仕組みを設ける。

課題⑥：[垂直統合] 自社優遇（入札設計等）

（１）問題の所在

- ・ アドサーバー（パブリッシャー側）において広告配信や広告枠管理等が行われる中で、そのような役割を担うアドサーバーを提供している事業者は、そのアドサーバーを介して行われる入札のルール設計に大きな影響を及ぼす立場にある。

※ただし、例えばヘッダービディング方式など、アドサーバー以外のレイヤーにおける入札ルール設計もあり、アドサーバーの提供者が入札ルールの全てをコントロールできる立場にあるわけではない。

- ・ その前提の下、現状では、パブリッシャーの大半が利用するアドサーバーを提供している事業者についていえば、SSP 事業や DSP 事業も行っており、他の SSP や DSP と競争する立場にあることから、このような垂直統合された事業者による SSP や DSP レイヤーにおける自社優遇の懸念が問題となり得る。例えば、
 - ✓ 入札設計そのものによる自社優遇として、落札者や落札価格の決まり方、入札プロセスの一連のシーケンス等について、自社が優遇されるような仕組みにすることが可能なのではないか
 - ✓ 入札ルールの運用段階（入札の実施段階）における自社優遇として、入札において、垂直統合されている事業者内におけるデータの活用の仕方によっては、当該事業者が他の事業者に比べて有利な立場に立ち得るのではないかとの懸念がある。
- ・ また、垂直統合された事業者については、自らのメディアを保有し広告枠を販売するパブリッシャーとしての立場も有している中で、他のパブリッシャーの広告枠に比べて自らの広告枠を優先して販売するのではないかといった自社優遇の懸念もあり得る。
- ・ これらの懸念については、膨大な数の入札がリアルタイムで処理される特性もあり、外部からみれば、入札の詳細についてはブラックボックスとなっており、不透明であること自体が懸念を生んでいるのではないかとの指摘がある。

＜参考＞公取委アンケート調査報告書

- ・ デジタル広告分野における垂直統合が進行することについて、どのような懸念を持っているかとの質問に対して、「デジタル・プラットフォームが提供するアドテクサービス（広告配信）において、自らのメディアを有利に選択する」との懸念を回答した事業者が、広告主・広告代理店で 40.2%、アドテク事業者で 63.6%、

パブリッシャーで 54.4%に上る（同報告書別紙 1、60 ページ、116 ページ、180 ページ）。

- ・ 同様に、「広告のマッチングの際、他のマッチングプラットフォームとの接続を自社プラットフォームによる入札決定後にすることを要求するなどして、他のデジタル・プラットフォームとの競争条件が不公正なものとなる」との懸念を回答した事業者が、広告主・広告代理店で 23.0%、アドテク事業者で 36.4%、パブリッシャーで 28.0%みられた（同ページ）。
- ・ さらに、「デジタル・プラットフォームが、他の入札者の入札価格を事前に把握し、オークションにおいてその情報を利用していていると感じたことはあるか」との問いに対し、広告主・広告代理店、アドテク事業者、パブリッシャーいずれについても、感じたことがあるとする回答は少ないが、「分からない」との回答は、いずれのプラットフォーム事業者についても 4 割前後～5 割前後みられた（同 34 ページ、100 ページ、161 ページ）。

（2）評価のフレームワーク

- ・ 入札設計・運用に起因する自社優遇に係る懸念については、垂直統合された事業者が、入札設計・運用を担ういわばレフェリーとしての立場にありながら、自らも入札に参加するプレーヤーも兼ねていること等に起因して、例えば、
 - ① DSP や SSP レイヤーにおける競争上の視点から、垂直統合された事業者とその他アドテク企業の間のイコールフットイングが確保されているかどうか
 - ② パブリッシャー間の広告枠販売に係る競争上の視点から、特定のパブリッシャーを差別的に取り扱うことがないかという点について、評価が必要となる。
- ・ なお、入札設計の公正性については、外部からみればブラックボックスになるという性質を踏まえて検討する必要がある。

（3）対応の方向性

垂直統合されたプラットフォーム事業者であって、多くの市場関係者が利用せざるを得ないと考えられるような状況にある者には、入札ルール設計・運用等を含め、自社優遇に関する懸念を払拭する観点から公正性・透明性を担保することが求められる。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

- ① 入札ルール設計・運用等に係る公正性を確保するための措置（社内の規律やシステム上での手当てなど）を求める。
- ② ①の措置を対外的に分かりやすく開示することを求める。
- ③ ①の措置が機能していることをモニタリングする仕組みを設ける。

課題⑦：[垂直統合] 自社メディアへのアクセス制限

(1) 問題の所在

- ・垂直統合されたプラットフォーム事業者に関しては、同事業者が保有するメディアへの配信を自らのアドテクサービス経由に限定することについての懸念の声が聞かれる。
- ・2016年に、Googleは、以前はOpen Display Marketに開放していたYouTube上の広告枠について、GoogleのDSP以外のルートからの買い付けを遮断している。
- ・このことにより、Google以外のアドテク事業者からは、YouTube上での広告掲載を希望する広告主・広告代理店からの注文を仲介することができなくなったとの不満の声がある。

※デジタル広告全体における動画広告のプレゼンスは上昇しており、2019年のデジタル広告全体の成長率が115%であるのに対し、動画広告の成長率は157%¹⁵となっている。

<参考>公取委アンケート調査報告書

- ・公取委アンケート調査報告書によれば、デジタル広告分野における垂直統合が進行することについて、どのような懸念を持っているかとの質問に対し、「デジタル・プラットフォームが保有するメディアへの配信を、自らのアドテクサービス経由に限定する」との懸念を回答した事業者が、広告主・広告代理店で27.6%、アドテク事業者で48.5%、パブリッシャーで32.8%に上る（同報告書別紙1、60ページ、116ページ、180ページ）。

(2) 評価のフレームワーク

■Googleとその他アドテク企業間の競争に関する評価

- ・Googleが、メディアサイドにおけるYouTube上の広告枠を、Open Display Marketに開放しないことによって、以前はYouTube上の広告枠を買い付けていたアドテク企業にとって、Open Display Marketにおける取引対象（広告枠）が減少することとなる。
- ・このことからすれば、Googleによる同広告枠の供給拒否（投入物閉鎖）によって、場合によっては、Open Display Marketにおいて市場閉鎖効果（※）が生じるおそれがある。

※市場閉鎖効果：新規参入者や既存の競争者にとって、代替的な取引先を容易に確保することができなくなり、事業活動に要する費用が引き上げられる、新規参入や新

¹⁵ 脚注1参照。

商品開発等の意欲が損なわれるといった、新規参入者や既存の競争者が排除される又はこれらの取引機会が減少するような状態をもたらすおそれ¹⁶。

- ・なお、実際に、競争上の問題が生じるかの判断に当たっては、Google が、①投入物閉鎖を行う能力を有するか否か、②投入物閉鎖を行うインセンティブがあるか否かといった点が問題となる。

※例えば、上記①の視点については、YouTube と他の広告枠の代替性の程度といった要素が検討されることとなる（広告主にとって、他の広告枠が十分に YouTube に代替可能であれば、投入物閉鎖は実際上生じないことになるが、もしそうでなければ、市場閉鎖効果が生じるおそれがある。）。

※YouTube という自社メディアにおける広告枠を他社に開放するか否かは自社の判断に委ねられるべき、という議論はあり得るものの、2016 年に YouTube へのアクセスを制限したという経緯を踏まえるならば、現在において、競争上の視点から、その理由に正当性が認められるのかについて検討することが必要ではないか。その検討に当たっては、2016 年以降、動画広告費が全体として拡大していること¹⁷や、その中で特に YouTube 利用者数の増加が顕著であるとの指摘等も踏まえて評価することが適当ではないか。

（3）対応の方向性

競争上の懸念がある場合、Google が YouTube へのアクセスを制限することとした理由が明確にされ、それが正当なものであるかについての検証が求められる。

なお、今後、一定のプラットフォーム事業者によってルール変更等がなされる場合の考え方については、課題⑧を参照。

¹⁶ 公正取引委員会事務局「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」（平成3年、最新改定は平成29年）

¹⁷ 2019年12月2日 株式会社サイバーエージェント「サイバーエージェント、2019年国内動画広告の市場調査を実施」[<https://www.cyberagent.co.jp/news/detail/id=24125>]

課題⑧：[手続等の公正性] プラットフォーム事業者によるシステム変更やルール変更

(1) 問題の所在

- ・例えば、プラットフォーム事業者が DSP（アドネットワーク）事業においてシステムを変更する場合、変更が決定された後で伝えられることが多く、事実上、交渉の余地がないとの指摘がある。また、広告代理店の体制変更を伴うような仕様変更も受け入れざるを得なくなっている、との指摘がある。
- ・アドサーバー提供事業者が入札方法等の仕様を変更した場合には、SSP 事業者からすれば、当該変更自社製品をチューニングするための負担が生じることもある。

<参考>公取委アンケート調査報告書

・プラットフォーム事業者が提供するアドテクサービスのシステムの変更について質問したところ、広告主・広告代理店、アドテク事業者、パブリッシャーいずれについても、システム変更の際に問題・課題があった旨の回答が一定程度を占めている（広告主・広告代理店：30%弱～45%強、アドテク事業者：30%～60%弱、パブリッシャー：20%～30%強）。また、問題・課題があった旨の回答の中には、「システム変更が突然行われるため、対応に苦慮することがあった」といった回答が多い（報告書 51～53 ページ）。

- ・また、プラットフォーム事業者が保有するメディアへの配信を、自らのアドテクサービス経由に限定するといったことも含め、ルール変更が十分な説明なく行われることがある、との意見もある。

(2) 評価のフレームワーク

- ・プラットフォーム事業者のシステム変更については、プラットフォーム事業者が取引先に対して優越的地位にある場合において、その地位を利用して取引先に対し一方的に、正常な商慣習に照らして不当に不利益（例えば、取引先において、システム変更によって不利益が生じ得る状況であったとしても今後の取引に与える影響等を懸念してこれを受け入れざるを得ないようなもの）を課す場合には、優越的地位の濫用として問題となり得るものである。
- ・また、プラットフォーム事業者が保有するメディアへの配信を、自らのアドテクサービス経由に限定するなどのルール変更については、競争者を市場から排除するなどの独占禁止法¹⁸上不当な目的を達成するための手段と

¹⁸ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）。以下同じ。

して取引を拒絶する場合や競争者を市場から排除する効果を有する場合等には、私的独占や単独の取引拒絶等として問題となり得るものである。

- ・これらの点については、独占禁止法上の問題か否かという以前に、一定の立場にある事業者に対しては、取引の公正性の観点からの一定の対応が求められるものと考えられる。

(3) 対応の方向性

- ・独占禁止法上の問題となる疑いがある場合には、公正取引委員会において的確な対応が判断される。
- ・また、多くの市場関係者が利用せざるを得ないと考えられるような状況にあるプラットフォーム事業者については、システム変更時やルール変更時の事前通知や手続面での公正性の担保等が求められる。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

- ・多くの市場関係者が利用せざるを得ないと考えられるような状況にあるプラットフォーム事業者に対し、
 - ① 取引先事業者へのシステム変更時やルール変更時の事前通知及びその理由の開示を求める。
 - ② 事前の十分な説明・調整等の手続面での公正性を確保する対応を求める。

課題⑨：[手続等の公正性] 検索エンジンにおけるパラメータ

(1) 問題の所在

- ・多くのパブリッシャーにとって、検索エンジンから自社サイトへの流入への依存は小さくない状況にある。
- ・こうした中で、検索エンジンのアルゴリズムが突然変更され、表示順位が下がると、パブリッシャーにとっては経営上も深刻な打撃を受ける場合があるとの懸念の声がある。
- ・検索上位に掲載されることでサイトへの訪問者を増やすためには、検索エンジンのアルゴリズムに対して最適化を図る必要があるが、アルゴリズムが頻繁に変わるため、最適化作業が追いつかないとの声もある。
- ・また、事前に十分な説明もなく、相談する窓口もはっきりしていないとの声がある。
- ・加えて、アルゴリズムがグローバルに決まっており、各国の事情に応じた対応が十分なされているとはいえないとの声がある。
- ・なお、検索の結果、ニュース配信等を行うパブリッシャー自身のサイトよりも、コンテンツの二次利用をしているサイトが検索上位に挙がってくることも多く、その結果、当該パブリッシャー自身のサイトを消費者が訪問しないことについても不満の声がある。

(2) 評価のフレームワーク

- ・サイトへの訪問者数が、検索エンジンからの流入に依存している状況の中で、検索エンジンにおいて高いシェアを有するプラットフォーム事業者が用いる検索アルゴリズムの変更により、サイトが下位に表示されたり、アルゴリズムに対し最適化を図るために過度な負担を課されたりすることで、当該パブリッシャーの経営にも影響が及ぶなど不利益を被ることがある。こうした懸念は、ニュース配信以外のサイトにも起こり得る懸念である。
- ・こうした状況を踏まえ、サイト一般が、そのような高いシェアを有する検索エンジンに依存しているという状況に鑑みれば、当該検索エンジンにおいては、一定の透明性を確保するとともに、事前の説明や相談に応じるなどの手続・体制面の公正性を確保することが求められるべきと考えられる。
- ・この際、二次利用サイトの扱いに対する懸念についても、検索の表示のアルゴリズムにおいて、二次利用サイトが上位に表示され得る設定がなされている場合には、結果として、ニュース配信等を行うパブリッシャーのサイトが消費者にリーチされにくくなり、当該パブリッシャーの経営に影響

を及ぼすおそれがあることを踏まえ、上記の透明性や手続・体制面の公正性における対応の中で、必要な対話がなされることが適切である。

(注) 他方で、二次利用を認めるかどうかは個別パブリッシャーの判断であり、検索上位に位置づけられることにより、関連リンクを通じてサイトへのトラフィックが増加するというメリットを享受している、との指摘もある。

(3) 対応の方向性

検索エンジンにおいて圧倒的なシェアを有しており、パブリッシャーを含むサイト一般に対する影響力のあるプラットフォーム事業者において、検索エンジンの一定の透明性の確保や手続・体制面での公正性の確保が求められる。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

検索エンジンにおけるパラメータについて、

- ① 主要なパラメータを開示することを求める。
- ② 主要なパラメータの変更を事前に通知すること及びその理由を開示することを求める。
- ③ 国内相談窓口を設置（パラメータの国内向けローカル対応に関する相談や二次利用サイトの順位付けの在り方に関する相談等を含む。）することを求める。
- ④ ①②③の措置が機能していることをモニタリングする仕組みを設ける。

(参考) 海外当局等の動き・取組¹⁹

■ EU

プラットフォーム透明化規則(P2B規則)²⁰において、オンライン検索エンジン提供者に対して、主要なパラメータの最新のものの開示、ランキング順位の変更時等のユーザーへの検証機会の提供、差別化された取扱いをする場合はその旨の説明を求めている。

¹⁹ 検索エンジンについては、ユーザーによる多様なコンテンツへのアクセス・知る権利の確保等の観点から、フェイクニュースや偽情報の対応も重要となっている。かかる問題については、総務省において、プラットフォーム事業者に対し透明性やアカウントビリティの向上のための自主的な取組を進めるよう求めるなどの方策が実施されてきている。

²⁰ Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services.

課題⑩：[消費者の視点] パーソナル・データの取得・利用に係る懸念

(1) 問題の所在（消費者の受止めの現状とそれから読み取れるもの）

- デジタル広告市場においては、消費者は、以下の2つの立場から関わりを持っている。
 - 1) デジタル広告の表示を受ける立場
 - 2) デジタル広告のターゲティングに用いられるデータを提供する立場このうち、2)の立場からの懸念は、パーソナル・データの取得・利用に係る懸念そのものであるが、1)の立場からの懸念についても、パーソナル・データの取得・利用に係る懸念に起因している、あるいは密接に関係しているものが考えられる。
- ここでは、1) 2) 両方の立場からのデジタル広告に対する消費者の受止めの現状を見つつ、その双方から抽出されるパーソナル・データの取得／利用に係る懸念に関する問題の所在を明らかにしていくこととする。

(1-1) 総論

- 日本インタラクティブ広告協会（JIAA）の「2019年インターネット広告に関するユーザー意識調査」²¹によれば、「無料で利用できるなら、広告はあっても良い」（77.6%）又は「サービスの有料・無料にかかわらず、広告はあって良い」（13.1%）と回答した消費者（「広告受容者」）は、全体の約9割に達している（7ページ）。
- 一方で、消費者庁アンケート調査によれば、全体の約7割弱の消費者が、ターゲティング広告を受け取ることについて「煩わしい」（37%程度）又は「どちらかというとな煩わしい」（30%程度）と回答している（3ページ）。
- この後詳述するが、JIAA意識調査や消費者庁アンケート調査、公取委アンケート調査報告書も踏まえれば、消費者が、ターゲティング広告を煩わしく感じている背景として、以下の9つの背景が考えられる。

<煩わしいと思う理由>

- ① **求めている内容の広告が表示される。**
- ② **同じ内容が執拗に表示される。**
- ③ **私個人をターゲットに提供されている。**

²¹ 2019年12月11日公表。以下、「JIAA意識調査」という。
[https://www.jiaa.org/news/release/20191211_user_chosa/]

④自分の意思を誘導されているように感じる。

<不快に感じる内容>

⑤要配慮情報²²などを基に広告が表示される。

⑥すべての内容を不快に感じる。

<データを持たれていることに関する受止め>

⑦プラットフォームによるデータの取得・利用に懸念がある。

⑧居住地、位置情報を活用されることに対する拒否感が強い。

⑨行動・購買履歴等を利用したターゲティング広告に対する抵抗感がある。

○ このうち、<煩わしいと思う理由>と<不快に感じる内容>は、デジタル広告を受ける立場からの懸念、<データを持たれていることに関する受止め>は、データを提供する立場からの懸念と考えられる。

○ 以下、上記の9つの背景ごとに、消費者の受止めと問題の所在について検討を行う。

その際、問題の所在の検討に当たっては、デジタル広告の提供に関わる事業者の立場からみたプロセスに応じて、以下のとらえ方で整理を行う。

入口段階： データの取得段階

中間段階： 推論等の段階

出口段階： 活用（広告配信）の段階

²² 人種、信条、社会的身分、障害に関する情報、病歴・健康診断の結果、医師による心身の状態の改善のための指導・診療や調剤が行われたことを示す情報、犯罪歴、犯罪被害を受けた事実

(1-2) 煩わしいと思う理由

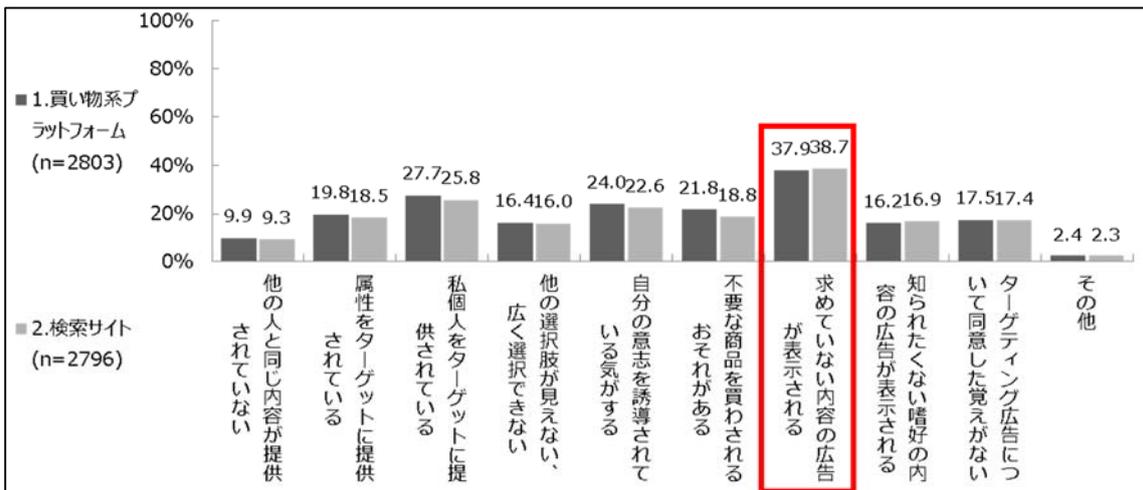
① 求めている内容の広告が表示される。

[消費者の受止め]

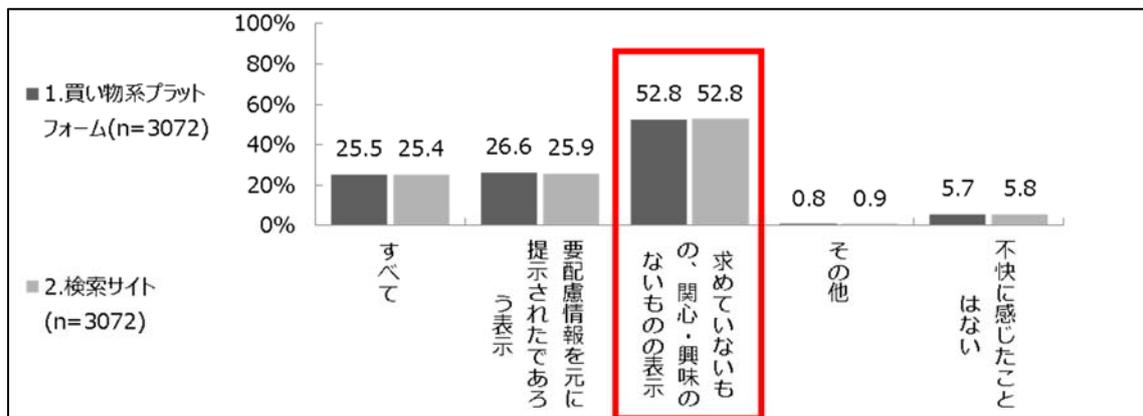
- ・消費者庁アンケート調査によれば、ターゲティング広告を煩わしく感じた理由として、「求めている内容の広告が表示される」と答えた消費者は、約38%となっている(3ページ)。
- ・また、不快に感じる表示内容としても、「求めているもの、関心・興味のないものの表示」だと回答した消費者は約53%に達している(4ページ)。

<参考1>消費者庁アンケート調査(3~4ページ)

Q. (「煩わしい」「どちらかというとな煩わしい」「どちらともいえない」と選択した方に)その理由をお選びください。【複数回答可】



Q. ターゲティング広告と思われるもので不快に感じる内容はどんな表示内容だと思いますか。【複数回答可】



[問題の所在]

- ・広告主によっては、多くの消費者にリーチするために数多く広告を打ちたいという傾向がある可能性がある。
- ・プラットフォーム事業者等 DSP から広告主に対して、消費者が求めている内容の広告が表示される事態が生じていることについて適切に報告がなされていない可能性も考えられる。
- ・パブリッシャーによっては、とにかく広告枠を埋めたいという意向がある場合もあるのではないかと考えられる。



- ・本項目は、プライバシーに関わるものというよりは、広告主・パブリッシャーの意識の問題に加え、プラットフォーム事業者等 DSP による消費者の受止めの実態に関する報告における透明性に起因する問題もあるのではないかと考えられる。

→ このため、本論点については、課題①での「対応の方向性」で対処することが適切と考えられる。

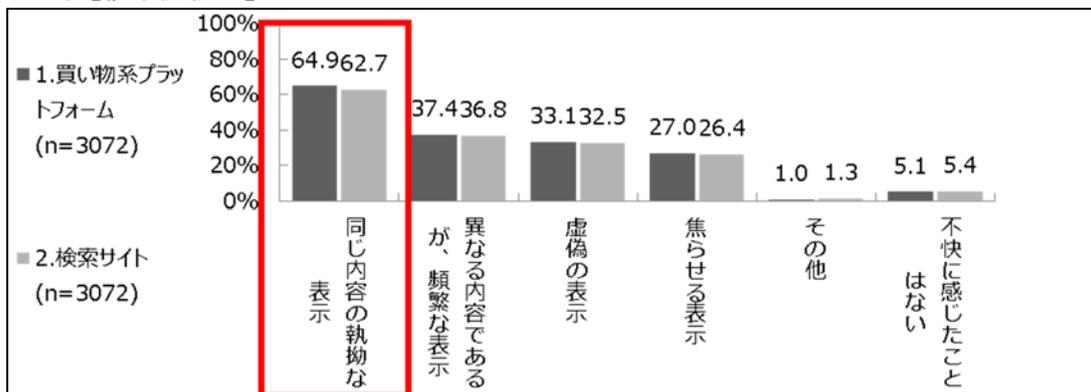
② 同じ内容が執拗に表示される。

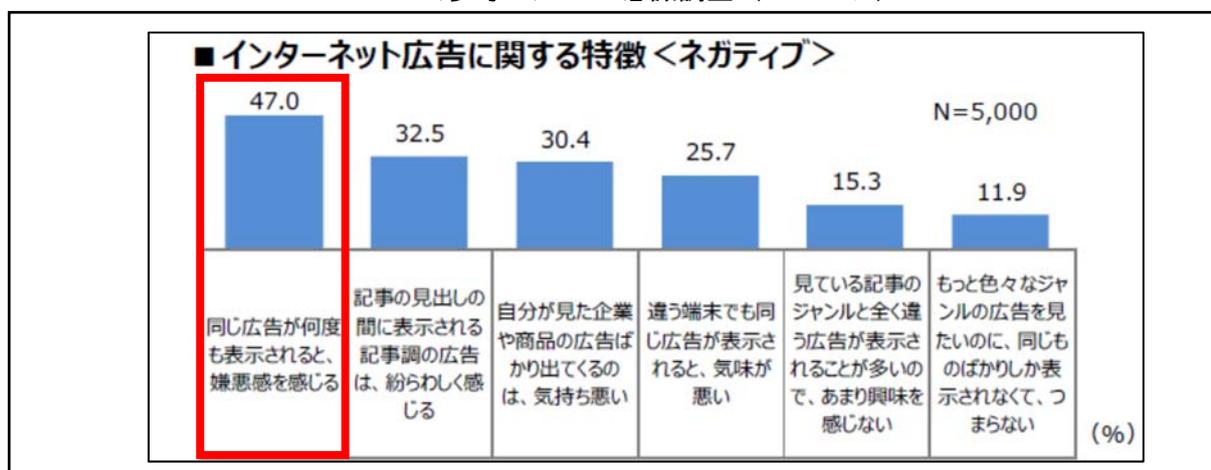
[消費者の受止め]

- ・消費者庁アンケート調査によると、ターゲティング広告と思われるもので不快に感じる手法として、「同じ内容の執拗な表示」と回答した消費者は、63~65%に達している（4 ページ）。
- ・また、JIAA 意識調査においても、「同じ広告が何度も表示されると嫌悪感を感じる」と回答した消費者は 47%となっている（4 ページ）。

<参考2>消費者庁アンケート調査（4 ページ）

Q. ターゲティング広告と思われるもので不快に感じる手法はどんな表示手法だと思いますか。【複数回答可】





【問題の所在】

- ・ 広告主によっては、多くの消費者にリーチするために数多く広告を打ちたいという傾向がある可能性がある。また、広告主が広告の配信を統合的に管理できていないなどにより、フリクエンシー（ある消費者に特定の広告が表示される回数）が管理できていない可能性もあると考えられる。
- ・ プラットフォーム事業者等 DSP から広告主に対して、消費者が「同じ内容の執拗な表示」を不快に感じていることについて適切に報告がなされていない可能性も考えられる。
- ・ パブリッシャーによっては、とにかく広告枠を埋めたいという意向がある場合もあるのではないかと考えられる。



- ・ 本項目は、プライバシーに関わるものというよりは、広告主・パブリッシャーの意識の問題に加え、プラットフォーム事業者等 DSP による消費者の受止めの実態に関する報告における透明性や、統合管理できないことに起因する問題もあるのではないかと考えられる。

→ このため、本論点については、課題①と課題③での「対応の方向性」で対処することが適切と考えられる。

③ 私個人をターゲットに提供されている。

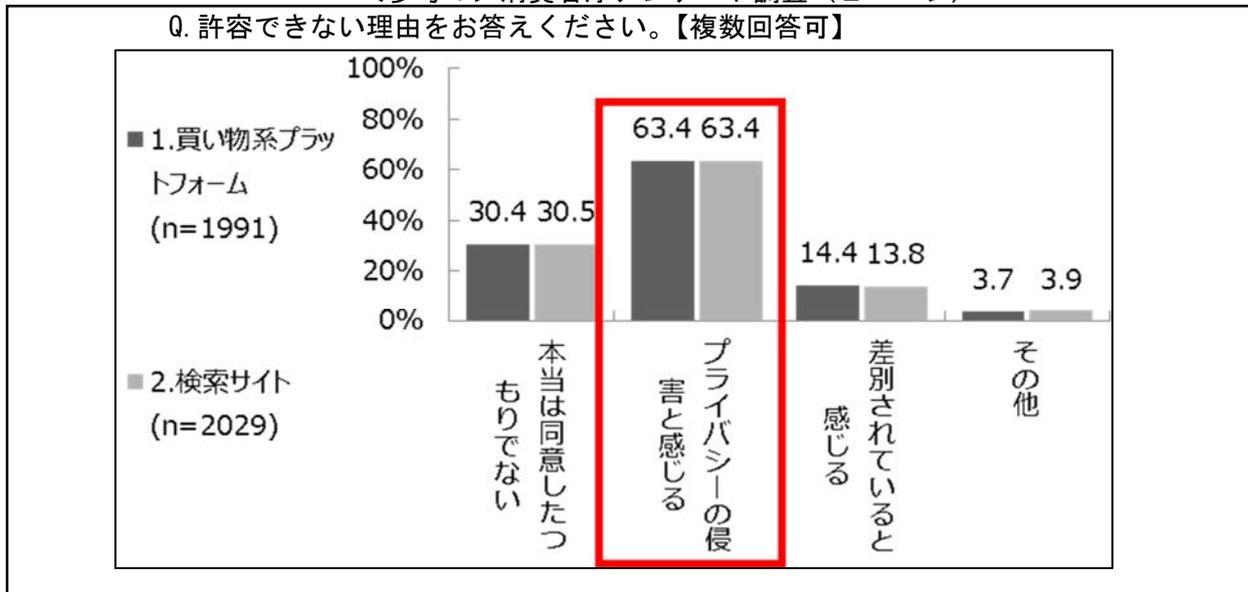
【消費者の受止め】

- ・ 消費者庁アンケート調査によると、ターゲティング広告を煩わしく感じ

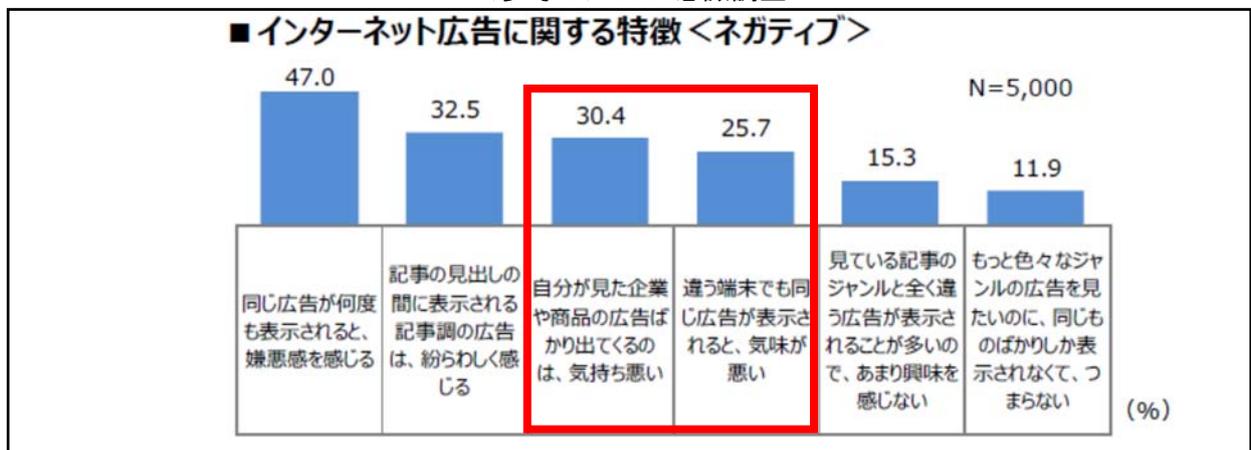
た理由として、「私個人をターゲットに提供されている」と回答した消費者は 25%~28%となっている（上記参考1参照）。

- ・また、自分の情報がプロファイリングされ、人によって提供されるもの（広告、価格、検索画面等の表示・提案）が異なることについて、「許容できない」等と回答した消費者（全体の約65%）のうち、許容できない理由として、プライバシーの侵害を理由に挙げた消費者は 63%に達している（2ページ）。
- ・さらに、JIAA 意識調査によれば、「違う端末でも同じ広告が表示されると、気味が悪い」と回答した消費者が 26%、「自分が見た企業や商品の広告ばかり出てくるのは、気持ち悪い」と回答した消費者が 30%となっている（4ページ）。

＜参考4＞消費者庁アンケート調査（2ページ）



＜参考5＞JIAA 意識調査



[問題の所在]

- ・消費者は、自分のデータがどのように使われているか分からない中で、追跡されているように感じ、不安を感じていると思われる。
- ・この際、消費者は、フィジカル空間では、コミュニティごと（家庭と会社など）に複数のペルソナ（人物モデル）を使い分けているが、デジタルの世界ではそれが統合されてしまうことにも気持ち悪さの原因となっている可能性がある。



- ・これらの懸念については、中間段階でのデータの区分管理がどうなっているか、クロスデバイスでのデータの取扱いがどうなっているかなどについて、
 - ✓透明性が不足していること
 - ✓拒否するオプション（コントロールの実効性）がない、あるいは分からないことなどが原因となっている可能性があると考えられる。
- ・また、データを活用し広告を配信する出口段階においても、どういった活用がなされるのかについて、
 - ✓透明性が不足していること
 - ✓拒否するオプションが選べていないこと（コントロールの実効性）などが原因となっている可能性もあると考えられる。
- ・さらに、データを活用し広告を配信する出口段階について、同意の有無にかかわらず守るべき規律が明確でないことが要因となっている可能性もあると考えられる。

④ 自分の意思を誘導されているように感じる。

[消費者の受止め]

- ・消費者庁アンケート調査によると、ターゲティング広告を煩わしく感じた理由として、「自分の意思を誘導されている気がする」と回答した消費者は 22%~24%となっている（上記参考1参照）。

[問題の所在]

- ・データを活用し広告を配信する出口段階において、どういった活用がなされるのかについて、
 - ✓透明性が不足していること
 - ✓拒否するオプションが選べていないこと（コントロールの実効性）

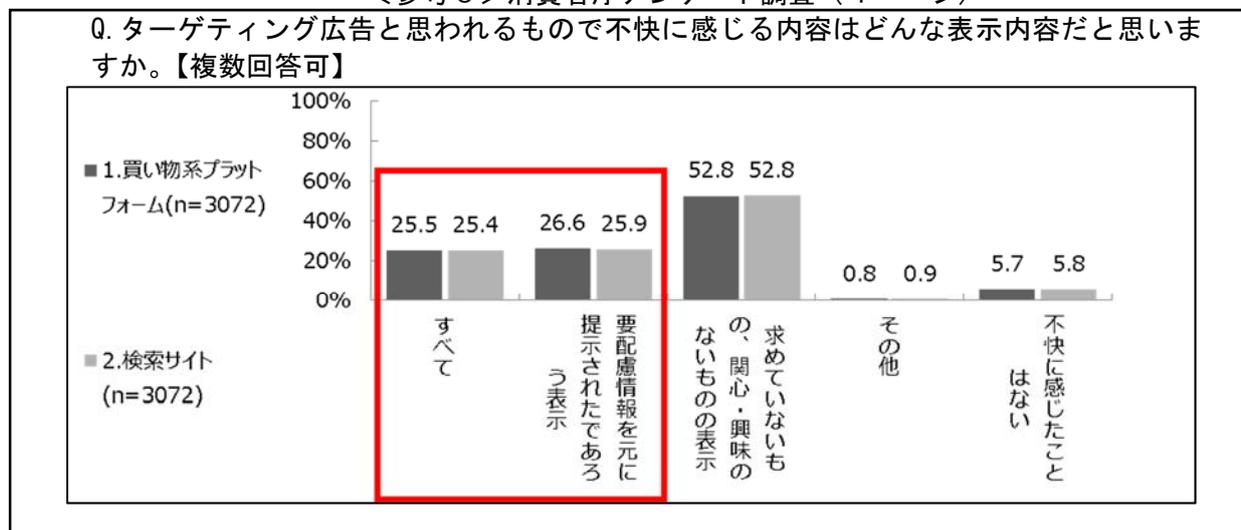
などが原因となっている可能性があると考えられる。

- ・さらに、データを活用し広告を配信する出口段階について、同意の有無にかかわらず守るべき規律が明確でないことが要因となっている可能性もあると考えられる。

(1-3) 不快に感じる内容

- ターゲティング広告について、不快に感じる内容については、以下の参考6にあるとおり、上記①の「求めている内容の広告が表示される」が多くなっているが、それ以外のものについては、以下のとおりである。

＜参考6＞消費者庁アンケート調査（4ページ）



⑤ 要配慮情報などを基に広告が表示される。

[消費者の受止め]

- ・消費者庁アンケート調査によると、ターゲティング広告と思われるもので不快に感じる内容として、「要配慮情報を元に提示されたであろう表示（人種、信条、社会的身分、障害に関する情報、病歴・健康診断の結果、医師による心身の状態の改善のための指導・診療や調剤が行われたことを示す情報、犯罪歴、犯罪被害を受けた事実）」と回答した消費者は26%となっている（4ページ）。

[問題の所在]

- ・入口段階で、データ取得・利用に関し、拒否するオプションを選べていない可能性があると考えられる。（コントロールの実効性）

- ・データを活用し広告を配信する出口段階について、同意の有無にかかわらず守るべき規律が明確でないことが要因となっている可能性もあると考えられる。

⑥ すべての内容を不快に感じる。

[消費者の受止め]

- ・消費者庁アンケート調査によれば、ターゲティング広告と思われるもので不快に感じる内容として、「すべて」と回答した消費者は約 25%となっている（上記参考6参照）。

[問題の所在]

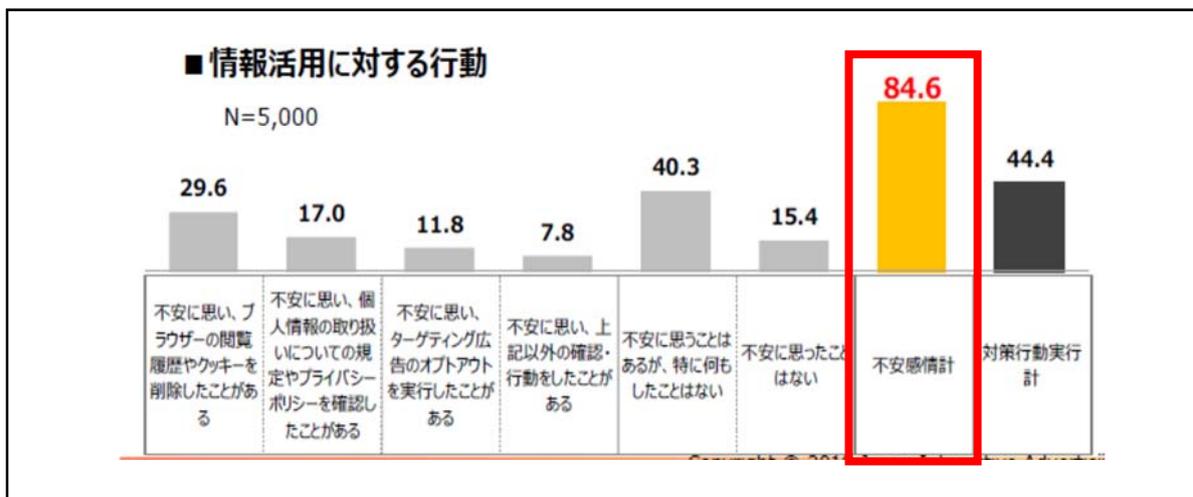
- ・データを活用し広告を配信する出口段階について、ターゲティング広告を拒否するオプションを選べていない可能性があると考えられる。（コントロールの実効性）

（1－4）データを持たれていることに関する受止め

⑦ プラットフォームによるデータの取得・利用に懸念がある。

[消費者の受止め]

- ・JIAA 意識調査によれば、インターネット広告において、個人に関わる情報の活用に不安を感じている消費者は、84.6%に達している（5ページ）。
- ・また、公取委アンケート調査報告書によると、検索サービス提供事業者による利用者データの収集・利用に「懸念がある」又は「どちらかといえば懸念がある」との回答が過半数（SNS では6割）に達している（別紙2、51ページ）。



[問題の所在]

- ・ 入口、中間、出口段階において、どのようなデータが取得され、どのように利用されているかについて、透明性が不足しているのではないか。
- ・ 他方で、上記参考7にみられるように「不安に思うこともあるが、特に何もしたことはない」とする消費者が4割に達する中で、不安を解消するためのオプションを選べていない可能性もあるものと考えられる。（コントロールの実効性）

- ⑧ **居住地、位置情報を活用されることに対する拒否感が強い。**
- ⑨ **行動・購買履歴等を利用したターゲティング広告に対する抵抗感がある。**

[消費者の受止め]

- ・ 消費者庁アンケート調査によれば、ターゲティング広告を行う際に、プロフィールのために取得、利用してほしいと思うデータとして、買い物系プラットフォームでは、1位に居住地を挙げる消費者が約23%、現在の位置情報を挙げる消費者が約17%となっている。検索サイトについても同様の傾向がみられる。（6 ページ）
- ・ JIAA 意識調査によれば、約6割の消費者が、サイトやアプリの閲覧・利用履歴、商品・サービス購入・利用履歴、検索履歴の情報取得に抵抗感を持っている（5 ページ）。

<参考8>消費者庁アンケート調査（6ページ）

Q. 買い物系プラットフォームについて、ターゲティング広告を行う際に、プロファイリングのために取得、利用してほしくないと思うデータについて、以下の選択肢*から上位5つを、順序を示して選んでください。

*選択肢：居住地、性別、年齢、職業、関心事項、思想信条、家族構成、一般的な消費の購買履歴、書籍・ビデオ等の購買履歴、医薬品ヘルスケア関連製品の購買履歴、現在の位置情報、位置情報の履歴、検索履歴、サイト閲覧履歴、動画視聴履歴、サイト利用日時、年収、SNSのつながり、画像・動画、その他

1位		2位		3位		4位		5位	
1.居住地	23.3	1.位置情報の履歴	11.5	1.年齢	10.3	1.職業	10.7	1.サイト閲覧履歴	8.0
2.現在の位置情報	16.5	2.現在の位置情報	10.7	2.検索履歴	8.9	2.サイト閲覧履歴	9.4	2.家族構成	7.0
3.思想信条	7.8	3.性別	10.4	3.サイト閲覧履歴	7.8	3.検索履歴	7.6	3.居住地	6.3

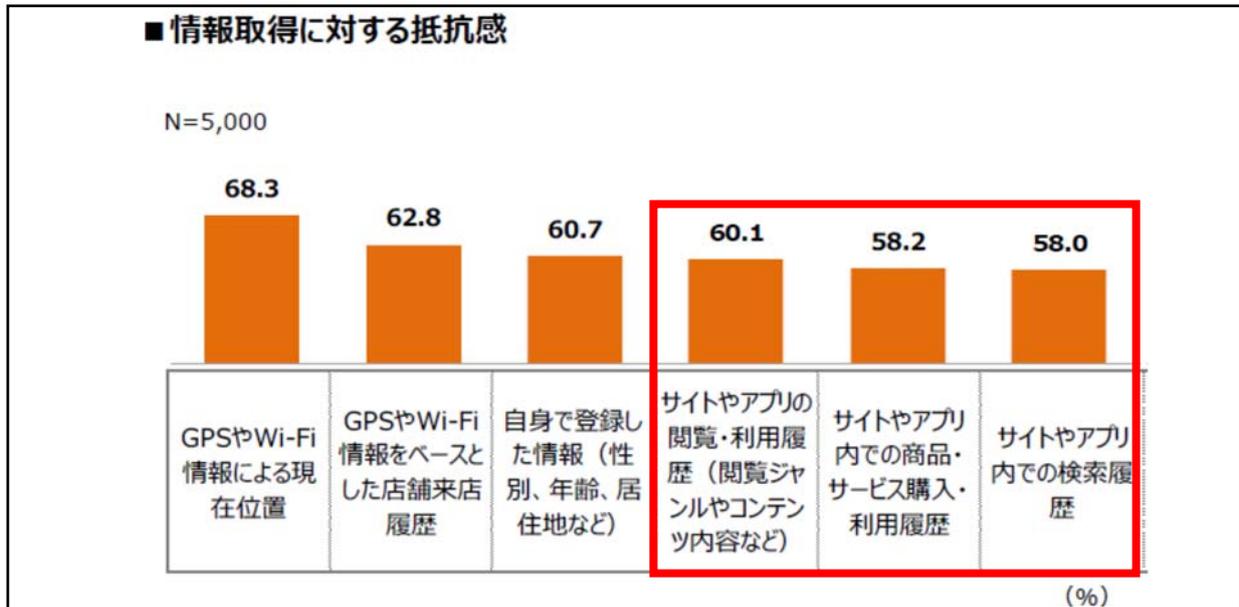
（各順位上位3つの選択肢を抽出）

Q 検索サイトについて、ターゲティング広告を行う際に、プロファイリングのために取得、利用してほしくないと思うデータについて、以下の選択肢*から上位5つを、順序を示して選んでください。

*選択肢：前問と同じ

1位		2位		3位		4位		5位	
1.居住地	21.4	1.位置情報の履歴	14.2	1.検索履歴	11.0	1.サイト閲覧履歴	11.1	1.関心事項	10.3
2.現在の位置情報	15.7	2.現在の位置情報	9.8	2.年齢	10.2	2.職業	10.7	2.性別	6.6
3.思想信条	8.6	3.性別	9.3	3.サイト閲覧履歴	7.9	3.検索履歴	7.4	3.SNSのつながり	6.4

（各順位上位3つの選択肢を抽出）



[問題の所在]

- ・ 入口段階で、データの取得・利用に関し、拒否する等のオプションを選べていない可能性があると考えられる。（コントロールの実効性）

(2) 評価のフレームワーク

(2-1) 課題の全体像と基本的なアプローチ

○ 以上の課題を踏まえると、課題の全体像は以下のように整理される。

1) 本人への説明やそれを前提とする本人同意が実効的に機能しているかという問題

① データの取得・利用に関する透明性：

データを扱う事業者において、どういったデータがどのような形で取得・利用されているかについて、分かりやすく示されているか。

(特に、「ターゲットされている」、「意思を誘導されている」、「データの取得・利用に懸念がある」ことに対する不安において、また、入口・中間・出口段階のいずれにおいても、この点が要因となっている可能性がある)

② 同意のコントロールの実効性：

消費者が同意等を判断するに当たり、実質的にデータの扱いをコントロールしやすい状態になっているか。

(〈煩わしいと思う理由〉、〈不快に感じる内容〉、〈データを持たれていることに関する受止め〉のいずれにおいても、また、入口・中間・出口段階のいずれにおいても、この点が要因となっている可能性がある。)

(※) なお、透明性や同意のコントロールの実効性を考える際には、消費者が同意等の判断をするに当たり、拒否できることなどを含めて、選択の余地があることを認識した上で、判断をしたといえる状態だったかという同意の有効性についても考慮する必要がある。

2) 認知限界を踏まえれば、事業者側に適切な配慮や取扱いを求めることが必要ではないかという問題

(特に、「ターゲットされている」、「意思を誘導されている」、「要配慮情報などを基にした広告」などに対する不安において、主に出口段階の問題として考えられる)

○ したがって、こうした課題に対する対応等を検討するに当たっては、

1) の消費者がデータの取得・利用をコントロールする上での本人への説明やそれを前提とする本人同意をより実効的なものにするアプローチをとるとともに、
一方で、データの利活用が複雑化し、一般の消費者の認知限界を超えているという現実を踏まえ、

2) 事業者側において、(仮に同意等があった場合でも)消費者の不利益を回避するための一定の配慮・取扱いを求めていく
という2つのアプローチを組み合わせる必要があると考えられる。

そして、この両面について、現在、とられている対応で足りないところ、機能していないところを明らかにし、講ずべき対応策を検討すべきである。

(2-2) 対応策を講ずべき事業者の考え方

- 事業者がとるべき対応を検討するに当たっては、パーソナル・データを取得・利用する事業者のうち、一定の場合には、消費者との間に信頼関係(※1、2)と評価し得る関係が生じるものと評価した上で、考え方や対応を整理していくことができる。

すなわち、消費者とパーソナル・データを取得・利用する事業者の間には、情報の非対称性とそれによる依存関係が生じており、消費者が事業者によるパーソナル・データの取得・利用を完全に認識・コントロールすることは困難であるという実態に鑑みて、事業者側には、消費者に不利益をもたらさないよう配慮・取扱いを行う「データ・フィデューシャリー・デューティ」を負っている関係にあると考えることが可能である。

- こうした考え方に基づき、消費者との信頼関係にあると評価されたパーソナル・データを取得・利用する事業者に対して求めるべき事項については、消費者との関係での各事業者における情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合いに応じ、リスクベースで比例的に検討することが適切である。

- 情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性を評価するに当たっては、例えば、データの取得という入口段階での顧客接点の多様性や顧客接点の数(これらは、データを利用した推論に当たりプライバシー侵害のリスクを高めることにもつながり得る)や、そうしたデータの取得・利用に基づき、ターゲティング広告が提供される出口におけるリスクの大きさといったことが、その判断の材料として考えられる。

(※1) ここでいう信頼関係について、金融機関、医師、弁護士の場合は、基本的には、サービスを提供する相手方である顧客との関係で生じているのに対し（それ以外の者との関係を否定している趣旨ではない）、デジタル広告においては、サービスを提供する相手方である顧客は広告主であり、データを取得した相手である（検索サービス等の）消費者ではない。しかしながら、ここでいう信頼関係は、契約ではなく、一方が相手方を信頼したことに伴う関係からくるものと考えられる。

したがって、例えば、無料の検索サービス提供事業者と消費者との関係であれば、無料で検索サービスの提供を受ける代わりに、消費者がデータを提供するに際して、消費者は、サービス提供事業者に対して、自らにとっての不利益がもたらされることはないだろうとの信頼を与えているという関係と考えられる。

(※2) また、(※1) のような関係を踏まえれば、パーソナル・データの取扱いについて消費者が望んでいない状態が提供されている状況は、サービスの品質が悪いととらえることもでき、そこで消費者が当該サービスにログインされている場合は、競争政策上の問題ととらえることもできると考えられる。

その際、デジタル広告の受け手であり、データの提供者でもある消費者は、デジタル広告市場における重要なステークホルダーであり、消費者に対して透明性を高め、データの取得・利用やターゲティング広告を受けることに対する選択肢を提供する（コントロールの実効性を高める）ことは、デジタル広告市場における質の競争を促すという競争政策的な観点からも重要である。

○ このような考え方をベースに、データを取得・利用してターゲティング広告に関与している事業者についてみていくと、以下の3つの類型に分かれるものと考えられる。

- 1) 自らが消費者から直接データを取得する接点を有し、かつ、そのデータを利用して、ターゲティング広告の配信のサービスを提供するプラットフォーム事業者
- 2) 自らは消費者からデータを取得するための直接の接点を有さず、別途得られるデータを利用して、ターゲティング広告の配信のサービスを提供するアドテク事業者
- 3) 自らが消費者から直接データを取得する接点を有し、かつ、広告を表示するサイトを運営する意味でも消費者と直接接点を有するパブリッシャー

○ このうち、消費者と直接の接点を有するプラットフォーム事業者については、データを取得する際に消費者から直接「信頼」を受けており、データの取得・利用に関する透明性や、消費者にとってのコントロールの実効性を高

める対応、あるいは、データの取得・利用によって生じうる消費者への不利益を回避するための配慮・取扱いのいずれにおいても、必要な対応を講じていくことが求められる。

こうしたことを踏まえつつ、先述の考え方に基づき、一部のプラットフォーム事業者については、リスクベースでより充実した対応策を検討していくことが必要と考えられる。

- 一方、自ら消費者との関係で直接の接点を有していないアドテク事業者については、消費者から直接「信任」を受けているものではないが、デジタル広告市場においては、信任されたデータが連鎖的にやり取りされていくことに着目すると、消費者に直接向き合わない事業者についても「信任の連鎖」が生じていると考えられる²³。このため、アドテク事業者についても、透明性、コントロールの実効性、不利益を回避するための配慮・取扱いに対する対応を行っていくことが求められる。

しかしながら、特に、消費者のコントロールの実効性に関する対応については、消費者との直接の接点を有しないことから、自らが直接消費者に対する対応を行うことには限界がある。したがって、こうしたアドテク事業者については、デジタル広告の配信において直接消費者と接点を有するパブリッシャーの協力を得、あるいは働きかけを行っていくアプローチも重要となる。（この点については、広告配信の接点として、直接、消費者との接点を有しないOpen Display Marketにおけるプラットフォーム事業者にあっても、同様である。）

なお、パブリッシャーに協力を求めていくに当たっては、アドテク事業者の取組や要請を束ねていくことも重要であり、そうした束ね役となる組織の役割も重要である。

- これに対し、パブリッシャーについては、自社のサイトを訪問する消費者からデータを取得し、それを利用する立場にはあるものの、その後、デジタル広告市場のエコシステムを通じて、ターゲティングされた広告が配信されるプロセスにおいては、広告配信のリクエスト後のターゲティング自体は基本的に受け身となる。しかしながら、自らが運営するサイトにおいて広告が表示されるという意味で消費者との接点を有することから、消費者に対し、透明性を高め、コントロールの実効性を確保する観点からは、前述のアドテク事業者による取組に対する協力を含め、一定の役割が求められる。

²³ 例えば、閲覧するウェブサイトの管理者に対する信認は、ウェブサイトにタグを設置するアドテク事業者に連鎖するものと考えられる。

(2-3) 対応策についての基本的な考え方

- パーソナル・データの取扱いについても、2(2)「諸課題への対応に当たっての基本的な方針と検討の視点」で述べたように、「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みとすること」(方針2)が重要である。

したがって、枠組みとして、大きな方向性を示しながら、その具体的な手段の詳細については、事業者の創意工夫に委ねつつ、その効果が現れているか等についてモニタリングがなされる、それによってベストプラクティスが生まれ、消費者にとっても質のよい競争につながるといったアプローチが考えられる。

(2-4) その他の留意点

- デジタル広告においては、扱われるパーソナル・データが必ずしも個人情報保護法上の個人情報に限られない(例：スマートフォンやタブレットなどの通信端末の位置情報や、ウェブ上の行動履歴、利用者の端末から発せられ、または、利用者の端末に蓄積される端末 ID やクッキーなどの端末を識別する情報等) ことから、例えば JIAA が プライバシーポリシーガイドライン (2004 年 11 月制定、最終改定 2017 年 5 月) で定義しているより広い意味での「個人関連情報」(や先日成立した改正個人情報保護法により新設される「個人関連情報」) も念頭に置きながら必要な対応を検討していくことが適切である。
- また、ネット環境の進化に伴って多様なサービスが展開される中、累次の同意取得が繰り返され、かえって利用者の理解が不十分となる、いわゆる「同意疲れ」も生じていると指摘されている。いわゆる「同意疲れ」は、より多くの利用者情報が利用者から取得されるようになり、また、その活用の方法が複雑かつ多岐にわたるようになり、さらに、その結果同意取得時の説明も複雑で分かりにくくなるといった事情があいまって対応すべき課題が生じているものと考えられることに留意が必要である。

(3) 対応の方向性

以上を踏まえ、現在行われている対応策が機能しているかといった点も勘案しながら、以下、対応の方向性について検討する。

(3-1) 本人への説明やそれを前提とする本人同意が実効的に機能しているかという問題

1) 透明性の向上

[現在の対応策等に関する課題]

- ・「(1) 問題の所在」でみてきたように、ターゲティング広告がなされることにより「私個人をターゲットに提供されている」「自分の意思を誘導されている」といった不安の背景の一つとしては、どんなデータが取得され、どのように利用され、なぜ、このような広告が出てくるのか、といったことに対する透明性の不足があると考えられる。
- ・プラットフォーム事業者を含むアドテク事業者、パブリッシャーにおいては、これまでも JIAA を中心にプライバシーポリシーガイドライン、行動ターゲティング広告ガイドラインの策定、運用などの取組が行われてきたところである。
- ・また、消費者との直接の接点を持たないアドテク事業者による取組において、パブリッシャーのサイトに表示される広告内又はその周辺に表示されるインフォメーション・アイコン²⁴の受入れについて、パブリッシャーに協力を求めるなどの連携した取組も行われている。
- ・これについて、JIAA 意識調査においては、インフォメーション・アイコンについて、「内容理解」が 14.6%、「認知」が 49.7%と、比較的高い認知度があるとの結果も出ている（6 ページ）。
- ・一方で、公取委アンケート調査報告書によると、検索サービスによっては、広告が表示された理由を表示させる機能があることを（詳しくは）知らない人が 9 割以上（SNS は 8 割以上）に達しており（別紙 2、49 ページ及び 109 ページ）、引き続き、透明性を高める取組、あるいはそれを認知する取組が求められている。
- ・他方で、「(1) 問題の所在」でみたように、一部のプラットフォーム事業者

²⁴ それをクリック／タップすることにより、その広告を表示している事業者・サービスでの情報の取扱いを確認したり、ターゲティング広告の表示を停止するオプトアウトページにアクセスしたりすることが可能となるもの。

に対しては「データを取得・利用されていること」に対する不安が強い。また、「私個人をターゲットに提供されている」「自分の意思を誘導されている」といった点においても、多様な顧客接点を持ち、また、クロスデバイスで得られたデータが統合されて利用され得るため、消費者にはデータの取扱いがより複雑で分かりづらく、消費者との関係で情報の非対称性は大きく、不安は強いと考えられる。特に、デバイスなどを通じての取得や第三者のサイトからの取得など、本人が気付きにくい状態で取得されているデータも利用され得ることから、消費者にとっての不透明性はより強いと考えられる。

[対応の方向性]

・ ターゲティング広告に係るデータの取得や利用に関する透明性の向上については、プラットフォーム事業者やアドテク事業者、パブリッシャーなどのデジタル広告においてパーソナル・データを取得・利用する事業者が取り組むべき課題である。消費者の不安が解消されていない中では、ガイドラインの徹底や更なる見直し、インフォメーション・アイコンの更なる認知度・利用の向上に向けて、その取組を強化していくことが求められる。

・ 加えて、情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合いの大きい一部のプラットフォーム事業者については、プライバシー・ポリシー等で、どこでどのようなデータが取得され、内部でどのように管理・統合され、ターゲティング広告のためにどのように利用されているか等について、分かりやすい形で情報提供されるようにすることが求められる。

また、それによって、消費者の理解がどの程度進んだか等について、モニタリングがなされるようにすることが求められる。

なお、同意疲れとならないような仕組みについては、下記2)（同意のコントロールの実効性の問題）参照。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

○ 情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合いの大きい一部のプラットフォーム事業者に対して、情報提供を求めるべき事項としては、以下が考えられる。

・ どこで、どういったデータが取得されているかに関する情報（これまで蓄積されてきているデータも含む。）（特に、消費者からその取得が分かりづらいものについて丁寧の説明する。）

- ・ 事業者内部でのデータの区分管理の状況
 - ・ 各顧客接点で得られたデータがどのように統合され、推論に活用されているか。
 - ・ クロスデバイスでのデータの利用の状況
 - ・ 消費者が同意や拒否のオプションの選択をするのに参考となるように、ターゲティング広告において、どういったデータは必須なのか、どういったデータはより精度を高める等付加的に利用されるものなのか等に関する情報
- これらの措置についての効果について、モニタリングが行われるようにする。

2) 同意のコントロールの実効性の問題

① プライバシー・ポリシー

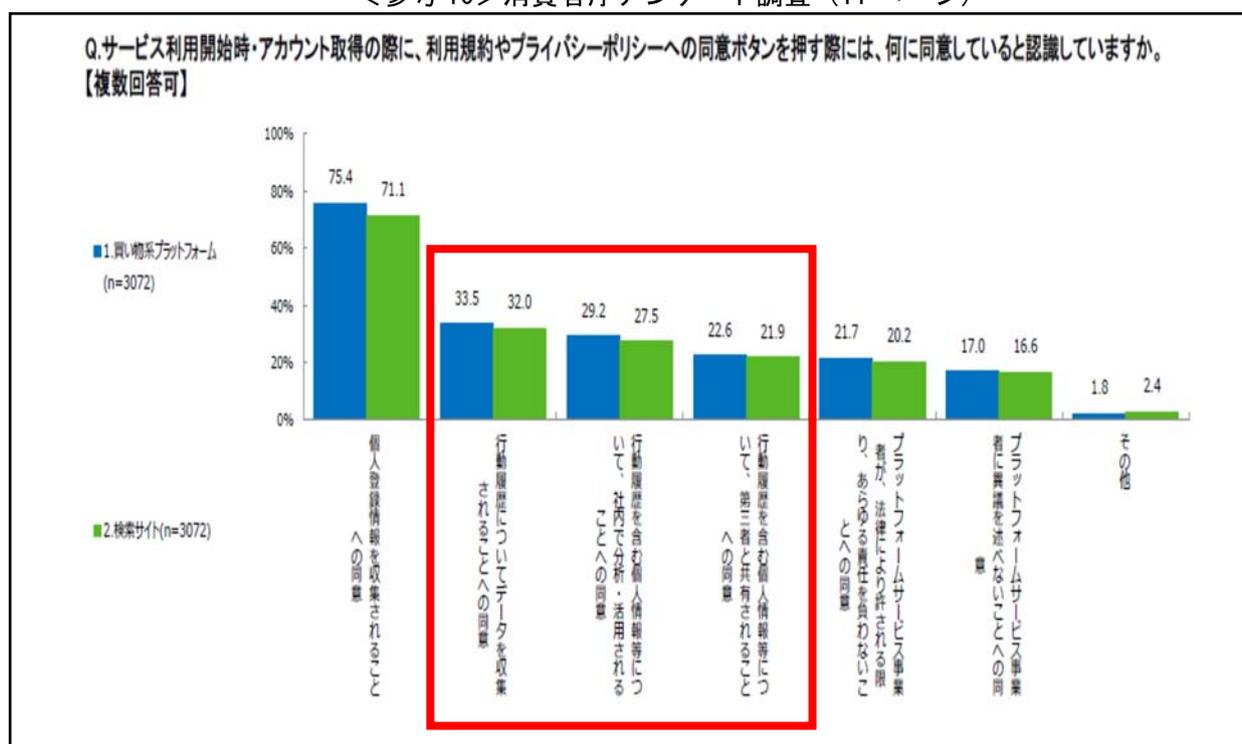
[現在の対応策等に関する課題]

- ・ データの取扱いについて、消費者が同意や拒否等の選択をするに当たり、プライバシー・ポリシーは、その判断をする上で重要な情報源である。しかしながら、引き続き、プライバシー・ポリシーが効果的に活用されておらず、また機能していないことが多いのが現状である。
- ・ 例えば、消費者庁アンケート調査によれば、約 43～47%の消費者はプライバシー・ポリシーを読んでいないとの結果となっている（7 ページ）。
 また、その理由としては、分量が多い（約 53～55%）、読んでもわからない（約 33%）、時間がない（約 20%）を挙げており、許容される程度としては、5～10 行、15 秒～1分程度で読めるものとの意見が多い（8 ページ）。
- ・ 公取委アンケート調査報告書によると、検索サービスの利用規約の存在について、「存在は知っているが、どこにあるのかは知らない」又は「知らない」との回答が 70%強（SNS では 36.2%）に達している（別紙 2、28 ページ及び 84 ページ）。
- ・ また、仮に読まれていたとしても、適切に機能していない実態にある。
- ・ 公取委アンケート調査報告書によると、利用規約を「あまり把握できないまま同意」、「同意した覚えがない」等と回答した人が約 63～73%（検索、SNS）に達している（別紙 2、38 ページ及び 97 ページ）。
- ・ 消費者庁アンケート調査では、同意ボタンを押す際には、登録した個人情報

報を収集されることへの同意はある（約7割以上）ものの、「行動履歴のデータ収集」、「これらの情報が社内で分析・活用されること」、「第三者と共有されること」まで、個別に同意したとまでの認識にはなっていない（それぞれ約2～3割を占めている）（11 ページ）。

- ・これらの点は、消費者が何に同意するのか正しく認識していたのかという点で、場合によっては、同意の有効性にも関わる問題である。

<参考 10> 消費者庁アンケート調査（11 ページ）



[対応の方向性]

- 消費者が様々な選択を行う上での重要な情報源としてのプライバシー・ポリシーが、読まれ、かつ適切にその機能を果たすものとなるよう、プラットフォーム事業者やアドテク事業者、パブリッシャーなどのデジタル広告においてパーソナル・データを取得・利用する事業者が、引き続きその取組を強化していくことが求められる。

この際、例えば、

- ・プライバシー・ポリシーをコンパクトにしつつ、短い時間で理解しやすいものとする観点から、インターフェースを二段階にするといった工夫も考えられる。（真に重要な項目を簡潔にまとめた「第一面」とその詳細を知りたい消費者に追加的な情報を提供する「第二面」の二段階に分けたインターフェース）

- ・消費者への効果的な通知、設計による公正性の確保（参考 11 参照）
- ・消費者からデータを取得しようとする事業者を消費者自ら選択できるコンセント・マネージャ等プライバシー対応支援技術の導入（参考 12 参照）

○ 加えて、情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合いの大きい一部のプラットフォーム事業者については、プライバシー・ポリシーなどが分かりやすいものとなっているか、事業者に自らが選択したアーキテクチャのテストの実施を求めるとともに、どの程度効果が出ているかモニタリングがなされるようにする。

<参考 11> ISO/IEC FDIS 29184 Information technology – Online privacy notices and consent（オンライン・プライバシー通知と同意）（5 月の決議を経て 2020 年 8 月にリリースされる見込み）

- ・いわゆる「プライバシー・ポリシー」である「プライバシー・ノーティス（通知）」に記載すべき事項、それに基づいて同意を取得するための方法、データの取扱いを変更するときにとるべき対応などを規定。

<参考 12> コンセント・マネージャ等のプライバシー対応支援技術

- ・コンセント・マネージャは消費者の同意をより適切に得るためのプライバシー対応支援技術。これにより、どの社のクッキー利用をオンにし、どの社をオフにするといった操作を消費者自身が行うことが可能になる。コンセント・マネージャの利用により、消費者が長いプライバシー・ポリシーを読むためにかける時間が軽減される効果がある。
- ・その他、あるクッキー情報をトラッキングされることをブラウザレベルでオンオフ設定できる「トラッキングブロック」や、ターゲティング広告が配信されないよう、Web ページ上で配信されている広告を表示させなくするソフトウェアである「アドブロッカー」などがある。

②事前の設定・定期的な通知

[現在の対応策等に関する課題]

- ・「(1) 問題の所在」でみられた消費者の懸念を払拭の上では、消費者が設定を変える、拒否をするといったオプションが分かりやすい形で提供されていることが重要と考えられる。
- ・これについて、消費者庁アンケート調査では、検索サイトの消費者の約 8 割が、ターゲティング広告について、「事前に設定を変えることができた

ら外したい」と回答している（10 ページ）。

- ・また、公取委アンケート調査報告書によると、利用者データの収集・利用に「懸念がある」又は「どちらかといえば懸念がある」と回答した人（過半数（SNS では6割））について、懸念を払しょくする方策に関して聞いたところ、「初めから広告表示やそのためのデータ取得をしない設定になっている（データを利用する場合は、ユーザの同意を得る仕組みとなっている。）」との回答が過半数（SNS では63.4%）に達している（別紙2、54 ページ及び116 ページ）。
- ・このように、消費者に分かりやすい形で、ターゲティング広告について、事前に設定を変えること、あるいは、初めから広告表示やそのためのデータ取得をしない設定となっていることに対するニーズは強いと考えられる。
- ・なお、上記のように、「事前に設定を変えることができれば外したい」と考えている消費者が8割ということは、事前の任意同意であるオプトイン方式であったならば、同意しなかったであろう消費者が8割存在することを示唆する。一方、後述するように、別のアンケートによれば、事後的にオプトアウトによる同意撤回を実際に行ったことがある消費者は1割程度しか存在しない。
- ・これらのデータの単純な比較はできないものの、オプトイン方式とオプトアウト方式の間で同意率が大きく異なる理由として現状維持バイアスの存在があり、オプトアウト方式によるターゲティング広告のためのデータの取得・利用が認められている状態に、消費者が心ならずもロックインされていると考えられる。
- ・これは、シカゴ大学のRichard H. Thaler 教授²⁵他による行動経済学による行動変容理論での「スラッジ」、すなわち選択者にとって賢い意思決定を難しくするような「悪いナッジ（きっかけ）」となっている恐れがある。
- ・かかる観点を踏まえても、消費者の懸念が正しく払拭されるような事前設定が求められる。

[対応の方向性]

- 情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合いの大きい一部のプラットフォーム事業者については、消費者への懸念の払拭の必要性がより強いと考えられることを踏まえ、ターゲティング広告のためのデー

²⁵ Richard H. Thaler (2018), “Nudge, not sludge,” Science, 03 Aug 2018: Vol. 361, Issue 6401, pp. 431. [https://science.sciencemag.org/content/361/6401/431]

データの取得・利用について、事前での設定やその後の定期的なリマインドなどが、分かりやすい形で提供されることが求められる。

この際、消費者がデータの取得・利用等を拒否した場合でも、サービスを利用できるオプションも分かりやすく提示することが求められる。

なお、これについても、その効果についてモニタリングが行われることが適切と考えられる。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

○ 具体的には、以下のようなオプションが考えられる。どのオプションが適切か、中間整理後も引き続き検討を行っていく。

(オプション①) ターゲティング広告のためのデータの取得・利用について、事前に設定を変えることができるオプションを消費者に対して分かりやすく提示するとともに、定期的に通知することを求める。

(特に、要配慮個人情報、位置情報等、懸念の強いものについては、消費者が分かりやすく選択できるようにする。)

(サービスに必須のデータか、精度の向上等付加的なものとして活用されるデータかについても、分かるように示すことも検討する。)

(オプション②) ターゲティング広告を行うことをデフォルト・セッティングにすること自体を行わないことを求める。

○ あわせて、消費者がデータの取得・利用を拒否した場合でも、消費者がサービスを使用するオプションを与えるように求める。

○ これらの措置についての効果について、モニタリングが行われるようにする。

③オプトアウト

[現在の対応策等に関する課題]

- ・ターゲティング広告のためのデータの取得や利用について、消費者が適切に理解することには限界がある、いわゆる認知限界がある中では、事後的に消費者がオプトアウトする機会が、分かりやすい形で提供されていることも極めて重要である。
- ・実際に、消費者庁アンケート調査によれば、プロファイリングにより提供される情報が異なることについて「許容できる」等と回答した人(約34~35%)の半分弱は、「必要な時にオプトアウトできればよい」と考えてお

り、一定程度の消費者は、オプトアウトの機会が与えられることで懸念が緩和されていることが見受けられる（2ページ）。

- ・他方で、同じ消費者庁アンケート調査においては、消費者の3分の2から8割超はオプトアウトできる設定があることを知らないとの回答もなされている（10ページ）。
- ・さらに、JIAA 意識調査によると、オプトアウトを実際に実行したことがある消費者は10%強に止まっている（5ページ）。
- ・以上を踏まえれば、オプトアウトのニーズに対応できるよう、消費者にとって分かりやすい形でオプトアウトの機会が提供されることが必要である。
- ・この際、オプトアウトの提示にあたっては、バイアスがない形で中立的に選択肢が示されることが必要である。

[対応の方向性]

- 1) プラットフォーム事業者やアドテク事業者、パブリッシャーなどのデジタル広告においてパーソナル・データを取得・利用する事業者において、消費者にとって分かりやすい形でオプトアウトの機会が提供されるための取組を引き続き強化していくことが必要である。

(DDAI（データ・ドリブン・アドバイジング・イニシアティブ）による「統合オプトアウトサイト」²⁶の取組強化、消費者が自らのデータをどのサービスでどのように扱うかを設定できる「プライバシーダッシュボード」の取組強化など）

- 2) 加えて、情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合いの大きい一部のプラットフォーム事業者については、オプトアウトの提供について、事業者が自らが選択したアーキテクチャのテストの実施を求めるとともに、どの程度効果が出ているかモニタリングがなされるようにする。

④データ・ポータビリティ

[現在の対応策等に関する課題]

- ・パーソナル・データの取扱いに関するサービスの質の競争の活性化を図り、

²⁶ 消費者が広告でのデータ利用（ターゲティング）の可否を簡便に選択できるためのオプトアウトサイト。JIAA の「行動ターゲティング広告ガイドライン」においてもオプトアウトの提供が求められており、DSP、SSP、DMP などを中心となって実施している。

また、消費者があるサービスに潜在的にロックインされている場合にはその状況を改善する観点からも、データ・ポータビリティに向けた取組は重要である。

- ・公取委アンケート調査報告書によれば、これまでのやり取りを移すことができ、やり取りを継続できるのであれば、他の SNS サービスを利用したいと回答した消費者は約 2 割となっており（別紙 2、111 ページ）、現状においては、実際にデータ・ポータビリティを実施したいと考える消費者は必ずしも多くないといえる。
- ・ただし、同調査では、「利用したいと思わない」の回答も 16%弱で、それ以外の 62%は「どちらともいえない」との回答であり（別紙 2、111 ページ）、まだ、データ・ポータビリティが実現できるのかイメージできていない消費者も多いものと思われる。
- ・この点については、総務省の実施したアンケート調査²⁷でも、他のオンライン・サービスに乗り換えようと思わなかった人（約 9 割）の理由として「乗換え可能なオンライン・サービスがなく、選びようがないから」が SNS で 4 割、「オンライン・サービス乗換えのためのデータを持ち運ぶ方法がないから」が SNS で 17%となっていることから、そうした現状がうかがえる（資料 2-4、4 ページ）。
- ・総務省アンケート調査では、「乗換えをスムーズに行うために、データを持ち運ぶことの仕組みは有効」と回答した人は SNS で約 8 割に達しており（資料 2-4、10 ページ）、データ・ポータビリティに対する期待は大きいと考えられる。
- ・なお、SNS を提供するプラットフォーム事業者については、個人の属性や嗜好に関する詳細なデータを有していることから、広告主においては、ターゲティングの精度が高い場合があるとの声がある。他方で、そのような場合、データを提供する消費者の立場からすれば、そうしたパーソナル・データの利用によるリスクの蓋然性の度合いは大きいと考えられる。

また、同じサービスを利用する友人等との関係が構築されていくことや、パーソナル・データが蓄積されていくことにより、ロックイン効果が高くなる側面もある。

こうした点を踏まえると、消費者に多様なサービスの選択の余地が与えられ、また、ロックインされている状況を改善する観点から、データ・ポータビリティの必要性は、本課題⑩におけるその他の対応策と同様、高い

²⁷ 2019 年 11 月 5 日 デジタル市場競争会議ワーキンググループ（第 3 回）資料 2-1、2-4（総務省提出資料）「デジタル・プラットフォーマーのデータの取扱い等に関する調査について〈ユーザー向け〉」（以下、「総務省アンケート調査」という。）

ものと考えられる。

[対応の方向性]

- 上記のとおり、データ・ポータビリティについては、パーソナル・データの取扱いの質の競争を促す上でも、ロックインされている状況を改善する観点からも重要な方策である。かかる観点から、情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合いの大きい一部のプラットフォーム事業者については、インターオペラビリティの確保等も含め、その取組が促される枠組みを構築する。

＜今後検討対象となり得る具体的なオプション＞

- ・データ・ポータビリティについて、受け入れる条件等について開示を求めるとともに、できない場合の理由の開示も求めることとする。
- ・これらの措置について、モニタリングが行われるようにする。

(3-2) 認知限界を踏まえれば、事業者側に適切な配慮や取扱いを求めることが必要ではないかという問題

＜出口段階における規律： 同意の有無にかかわらず行うべきではない行為に関する規律＞

[現在の対応策等に関する課題]

- ・「(2) 評価のフレームワーク」において述べたように、ターゲティング広告のために取得・利用されるパーソナル・データの扱いについては、消費者の認知限界を超えている中で、データの取得・利用を行う事業者の一部にあっては、消費者との関係で一定の信頼関係にあることを踏まえ、事業者側には、消費者に不利益をもたらさないよう配慮・取扱いを行う「データ・フィデューシャリー・デューティ」を負っている関係にあるととらえることができる。
- ・かかる観点から、「(1) 問題の所在」でみられたように、例えば、「要配慮情報などを基に広告が表示される」等についての懸念もある中で、仮に消費者の同意があったとしても、事業者として行うべきではないデータの利用の仕方やターゲティング広告の行い方があるものと考えられる。この際、プロファイリング自体が必ずしも正確ではないケースもある中で、それに基づく広告の配信による影響なども考慮する必要があると考えられる。また、消費者の利益にとどまらず、社会に対する影響なども考慮することが

必要である。

[対応の方向性]

- 消費者が事業者によるパーソナル・データの取得・利用を完全に認識・コントロールすることは困難である（認知限界）という実態に鑑みて、プラットフォーム事業者やアドテク事業者、パブリッシャーなどのデジタル広告においてパーソナル・データを取得・利用する事業者にあつては、その活動のプリンシプルとして、消費者や社会に不利益をもたらさないよう配慮・取扱いを行うことが求められる。
- その上で、具体的には、仮に消費者の同意があつても、行うべきでないデータの利用の仕方やターゲティング広告の行い方について、一定の枠組みが実現されることが求められる。

<今後検討対象となり得る具体的なオプション>

- プラットフォーム事業者やアドテク事業者、パブリッシャーなどのデジタル広告においてパーソナル・データを取得・利用する事業者に対して、例えば、以下のような場合など、同意があつてもターゲティング広告が認められない場合について必要な考え方を定めることを求める。
 - ・ 要配慮個人情報の利用を伴う場合
 - ・ 消費者にとって差別や不当に意思決定を歪める情報のコントロールにつながり得る場合
 - ・ 重大な意思決定に関わる場合
 - ・ 社会的な公平性や倫理の問題に反し得る場合 など

（その場合の具体的な手法について、業界団体等によるガイドラインとするか、認定個人情報保護団体制度を活用するか、行政によるガイドラインとするか等についても要検討。）

（その際、先日成立した改正個人情報保護法を踏まえて再整理が行われると見込まれる JIAA でのプライバシーポリシーガイドラインにおける「個人関連情報」を対象に検討されることが想定される。）

<参考 13>米 DAA(Digital Advertising Alliance)の複数サイトをまたがる場合のデータ (Multi-Site Data)に関するガイドラインの内容

サードパーティやサービスプロバイダーは、複数サイトをまたがる場合に以下の目的のためにデータを取得、使用、移転させてはならないと規定している。

- ・ 雇用適格性

従業員としての雇用、昇進、再割り当て、制裁、又は引き留めに関し不利

な条件又は不適格性を決定する目的。

- ・クレジットの適格性

信用に関し個人に不利な条件又は不適格の判定をする目的。

- ・ヘルスケア治療の適格性

個人がヘルスケア治療を受けるために不利な条件又は不適格の決定をする目的。

- ・保険の適格性と引受及び価格

健康保険を含む（これに限定されない）保険に関し個人にとって不利な条件又は不適格の決定をする目的。

<参考 14> 日本における整理の例

(例 1) 個人情報保護指針（全国銀行個人情報保護協議会）

- ・機微（センシティブ）情報の取り扱い

同指針においては、金融分野における個人情報取扱事業者は、要配慮個人情報並びに労働組合への加盟、門地及び本籍地、保健医療及び性生活に関する情報については、一定の場合を除き、取得、利用又は第三者提供を行わないことを定めている。

(※) 上記指針は、金融分野における個人情報保護に関するガイドライン（平成 29 年 2 月 28 日個人情報保護委員会・金融庁告示第 1 号）を踏まえ定められている。

(例 2) 放送分野の個人情報保護に関する認定団体指針（平成 29 年 7 月一般財団法人放送セキュリティセンター）

- ・同指針においては、受信者情報取扱事業者が遵守すべき事項として視聴履歴の取扱いに係る配慮を挙げ、要配慮個人情報の推知を禁じる規律の整備等の安全管理措置を講じることを求めている。

(※) 上記指針は、放送受信者等の個人情報保護に関するガイドライン（平成 29 年 4 月 27 日総務省告示第 159 号）を踏まえ定められている。

<参考 15> JIAA「プライバシーポリシーガイドライン」における「個人関連情報」

- ・同ガイドラインでは、個人に関するデータの保護と利活用に対する社会的関心の高まりを受け、インターネット広告で取扱う個人情報以外の個人に関する情報を「インフォーマティブデータ」と定義している。

(※) 「インフォーマティブデータ」とは、「郵便番号、メールアドレス、性別、職業、趣味、顧客番号、クッキー情報、IP アドレス、端末識別 ID などの識別子情報や位置情報、閲覧履歴、購買履歴といったログ情報などの個人に関する情報で、個人を特定することができないもののプライバシー

上の懸念が生じうる情報」を指す。

- ・個人情報保護法に定める「個人情報」と「インフォマティブデータ」から「統計情報」を除いたものを「個人関連情報」と称し、個人情報以外のデータについてもインターネット広告ビジネスのために取得、管理、利用する際の取扱い基準を示している。

(※) 特定の個人を識別しないものの、ブラウザや端末を識別してターゲティング広告等で活用するデータ（行動履歴情報を蓄積・分析してクラスターに分類し、クッキー等の識別子情報と結びつけて行動ターゲティング広告の配信に用いるデータ等）は、「個人関連情報」に含まれる。

(3-3) 実効性を確保するための枠組み

- これまでみてきたように、個々の 이슈に対する対応の方向性については、以下の2つのアプローチに大別される。

1) プラットフォーム事業者やアドテク事業者、パブリッシャーなどのデジタル広告においてパーソナル・データを取得・利用する事業者による対応が求められるもの

2) 情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合いの大きい一部のプラットフォーム事業者による対応が求められるもの

- このうち、1) の具体的な枠組みについては、業界団体による取組、個人情報保護法に基づく認定個人情報保護団体制度を活用する取組、行政によるガイドライン等の選択肢があり得る。今後、それぞれの 이슈について、どの方策が適切か、検討をしていくことが必要である。

- 一方、2)については、「(2) 評価のフレームワーク」でも提起されているように、大きな方向性を共有しながら、具体的な手段の詳細については、事業者の創意工夫に委ねつつ、その効果が現れているか等についてモニタリングがなされる枠組みが想定され、各 이슈においてもその方向性が言及されている。その際には、テストの仕方や確認すべき項目等をある程度定め、有効な仕組みとしていくことが必要である。

そうした点も含め、具体的な在り方など、今後、引き続き、詳細を検討していくことが必要である。

※なお、これまで整理した対応の方向性はパーソナル・データを取得・利用する事業者に着目しているところ、それに加えて、消費者自身が適切に自らのパーソナル・デー

データを管理でき、事業者に対する交渉力を補う観点も重要となる。具体的には、消費者が自身によるパーソナル・データの自律的な管理をサポートするエージェント機能を強化するため、消費者が信頼できる情報取扱主体を選択・委任できるようにする取組（情報銀行的アプローチ）の活用の検討も引き続き求められると考えられる。

4 今後の取組

- 今回の中間報告は、内外の様々な関係者からのヒアリングや、公正取引委員会・消費者庁のアンケート調査結果などを踏まえて、デジタル広告市場の実態をみた上で、課題を抽出し、それらへの対応の方向性、今後検討対象となり得る具体的なオプションなどについて、現時点での中間的な取りまとめを行ったものである。

今後、この中間的な取りまとめに対し、さらに、内外の関係者からの御意見などを伺いながら、最終的な取りまとめを行っていくこととしている。

特に、今後は、具体的な対応策の検討が中心となってくるが、今回、示された「今後検討対象となり得る具体的なオプション」は、その際のまさしく検討対象となり得るオプションとしての位置づけであり、具体的な対応策の在り方やその詳細な設計については、今後、関係者からの御意見等を踏まえつつ、検討していくことが必要である。

- デジタル広告市場は、非常に複雑で理解することが難しく、かつ、変化のスピードも非常に速い分野である。その意味で、内外の関係者の皆様のこれまでの多大なる御協力に心からの感謝を申し上げますとともに、引き続きの御協力をお願いしたいと考えている。

- デジタル広告市場が抱えている諸課題は、その市場の設計や運用に大きな影響力を有するプラットフォーム事業者はもちろん、広告主・広告代理店、アドテク事業者、パブリッシャー、消費者それぞれに関わる問題であり、こうしたマルチステークホルダーによるそれぞれの立場での取組が重要と考えている。

特に、広告主にとっては、これまでリーチできなかった顧客へのリーチが可能となる一方で、ブランドを棄損しかねないリスクが潜んでおり、パブリッシャーにとってはデジタル化が進行する中で、今後の経営基盤をどうするかという問題に密接に関係している。また、消費者にとっても、パーソナル・データの取扱いはもちろん、日々、何時間と接するウェブサイトやアプリを快適な空間としていく上で、デジタル広告市場の在り方は重要な課題と考えている。

- その意味で、今回の中間報告を契機として、例えば、広告主やパブリッシャーにおいて、経営層も含め、デジタル広告市場にどのように向き合っていくべきか、これまで以上に活発に議論がなされることを期待している。その際には、広告主とパブリッシャーなど、異なる立場にいる関係者同士の間での議論などが行われることも重要と考えている。

- 政府としては、関係者の皆様による活発な御議論を頂きながら、様々な御意見やアイデアを頂戴しつつ、今後の最終的な取りまとめに向けて、検討を進めていきたいと考えている。

そうした議論を経て、デジタル広告に関わる広告主・広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者、プラットフォーム事業者、一般消費者などの関係者にとって、デジタル広告市場が健全で持続的なものとして発展していくことを目指していきたいと考えている。

- 今後の具体的な進め方としては、本中間報告に対する意見募集を行うとともに、引き続き、関係事業者、有識者等からのヒアリングや海外当局等との意見交換を継続しつつ、諸課題への対応策の詳細を含め、検討・整理を行い、今冬に最終報告を取りまとめ、公表を行うことを目指していく。

以上