

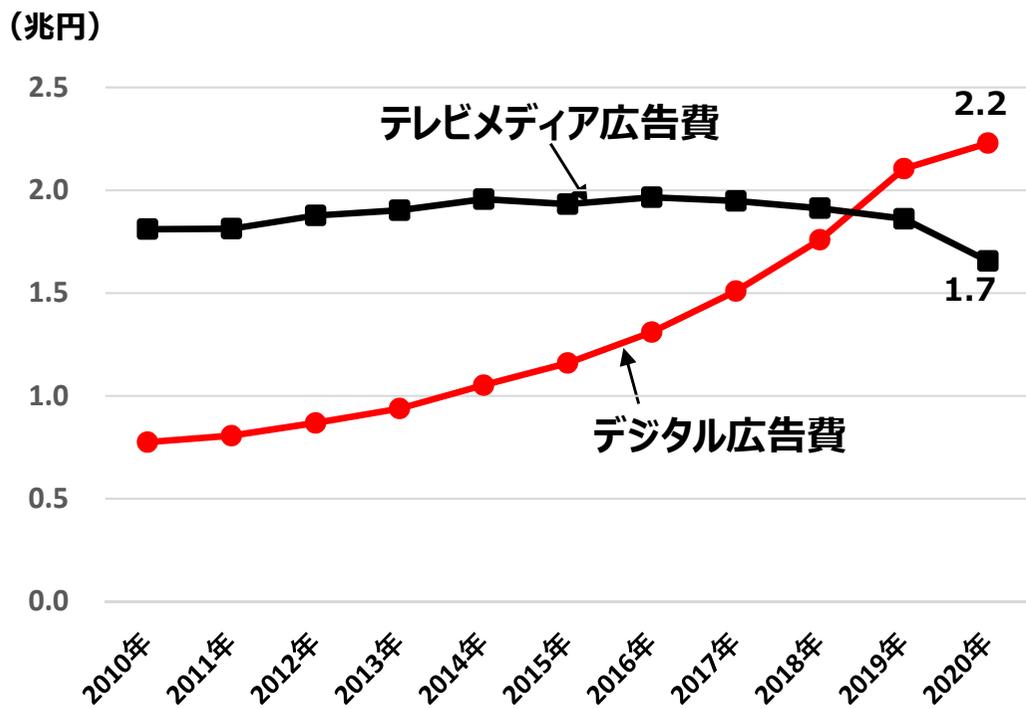
# デジタル広告市場の競争評価 最終報告 概要

令和3年4月27日  
内閣官房デジタル市場競争本部事務局

デジタル広告市場の意義: 中小企業等の顧客アクセスを容易にし、インターネットの無償サービスを支える「インフラ」

• **デジタル広告費**は年々増加し、**2019年に初めてテレビメディア広告費を抜き**、2020年には**年間約2.2兆円（前年比106%）**となり、**日本の広告費全体（約6.2兆円）の36%**を占めるまでに成長。

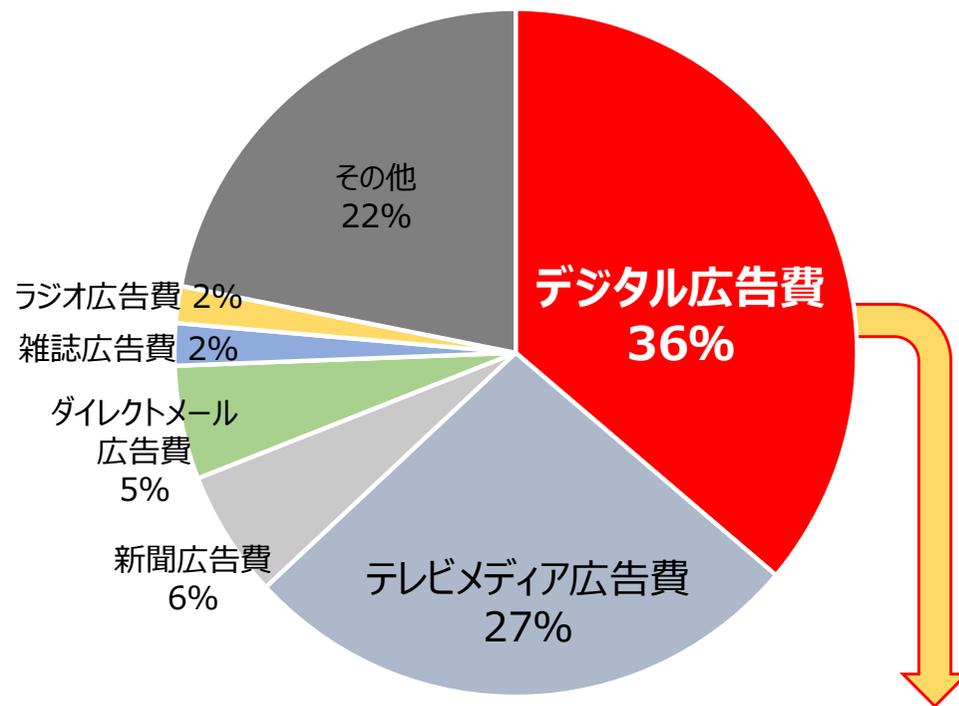
## デジタル広告費の推移



(注) テレビメディア広告費: 地上波テレビ及び衛星メディア関連の広告費

(出所) 電通「日本の広告費」を基に作成。

## 日本の広告費全体の内訳 (2020年、総額6.2兆円)

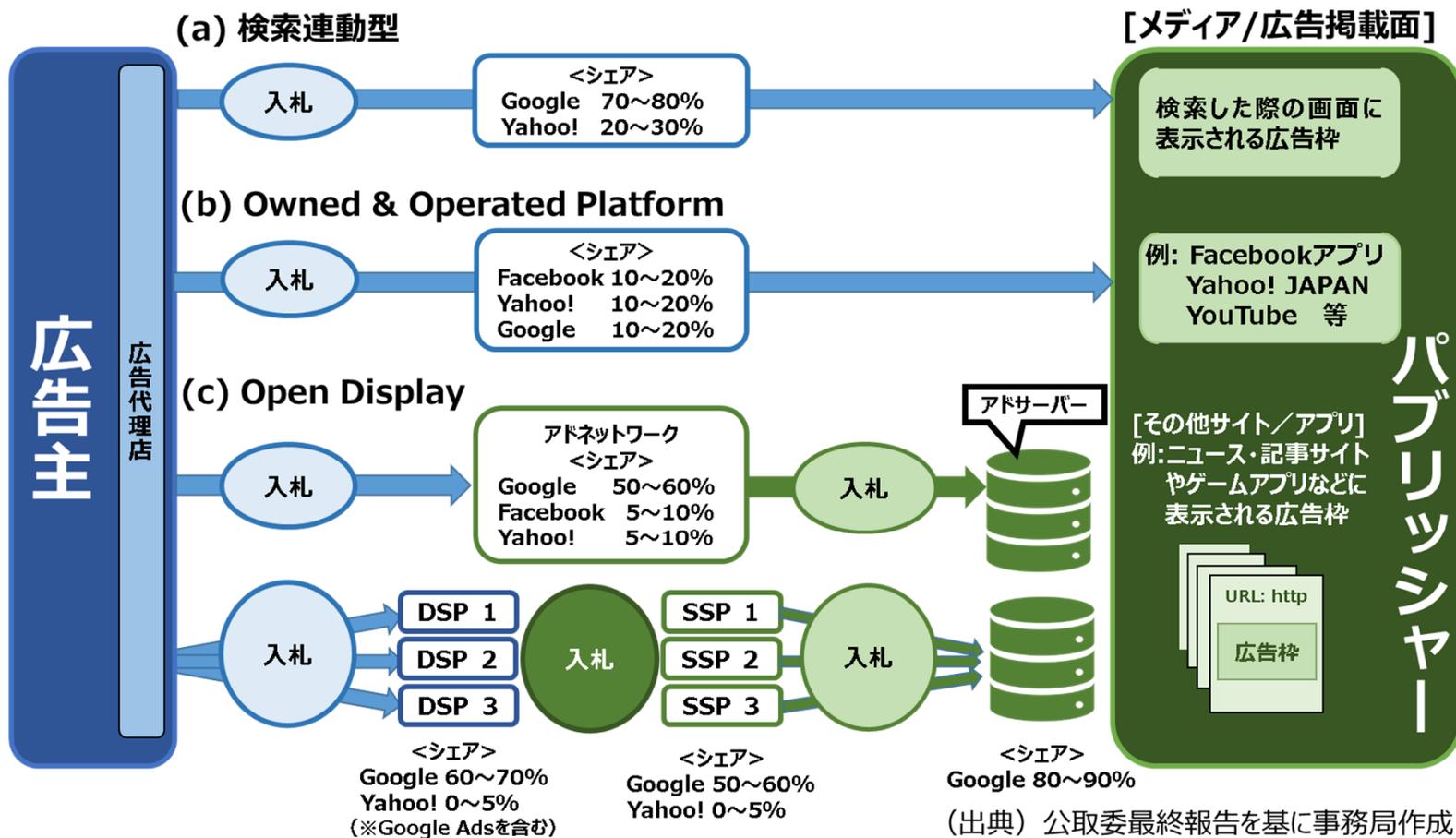


■ 取引手法別では**運用型広告**が**1兆4559億円（全体の82.9%）**  
■ **ソーシャルメディア**上の広告は**5687億円（全体の32.4%）**

# デジタル広告の市場構造

- デジタル広告市場は、自らのWebサイト等の**広告枠を販売するパブリッシャー**と、**広告枠を買って広告を出稿する広告主**、両者を仲介する**プラットフォーム事業者（以下「PF事業者」）**や**アドテク事業者等の仲介事業者**などからなる市場。
- 多様なデータから分析して個人の嗜好等に合わせた広告を配信する**ターゲティング広告等**、**新たな技術が生まれ急速に発展**。
- 高度に複雑化したシステムによって、個人がWebサイト等を閲覧した瞬間に、Webサイト等の媒体で**広告枠を提供するパブリッシャーの広告枠と広告主が出稿する広告が、リアルタイムでマッチング**されて配信。膨大な数の入札取引が行われている。
- こうした中、当初、デジタル広告技術を提供する多くのアドテク事業者の参入によって機能分化が進展（売り手を支援する機能、買い手を支援する機能など）したが、その後、マッチングを行う**PF事業者の買収等により垂直統合**が進展。

## デジタル広告の市場構造（主な流れ）



## ■ 競争環境の状況：

- 広告を仲介する事業者については、広告主は多くの消費者に訴求できる媒体（例：Googleの場合はYouTube）を持つPF事業者を選び、広告枠を提供するパブリッシャーは多くの広告主をカバーするPF事業者を選ぶことから、**両面でネットワーク効果が働き、寡占化しているとの声。**
- プライバシー保護でデータ流通が制約される中で、**データが特定のPF業者に集中し、さらに寡占が進展する懸念。**
- この結果、特定のPF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。**
- PF事業者による**ルール変更やシステム変更が突然行われ、交渉の余地なく対応に苦慮。**
- 消費者が自らの広告にどのように反応したのか等の**データ（オーディエンス・データ）がPF事業者から広告主に提供されない。**

• あるPF事業者に対しては、アドテク事業者の6割が、システム変更の際に問題・課題があると感じている  
【理由】「システム変更が突然行われるため、対応に苦慮」（47%） \*複数回答 （出典）公取委アンケート調査

## ■ 市場の透明性に係る課題：

- **システム全体が複雑**であり、**極めて変化が速く、市場の実態を理解することが困難。**（プライバシーを巡る課題への対応から、今後1年以内に、デジタル広告のビジネスモデルが大きく変わる可能性も。）特に、リアルタイム入札によるマッチングなどがシステム上でアルゴリズムで処理され、**ブラックボックス化。**
- **取引内容・価格の不透明性。**
- 広告仲介における機能が**垂直統合された結果、PF事業者について利益相反や自社媒体の優遇の懸念の声。**

• 関係事業者の6割超～4割が、PF事業者による自社メディア優遇を懸念している  
アドテク事業者：64%、パブリッシャー：54%、広告主・広告代理店：40% （出典）公取委アンケート調査

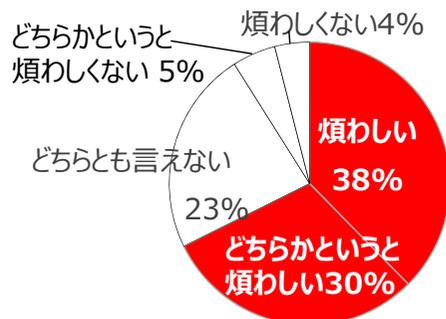
## ■ デジタル広告市場における「質」の問題：

- 急速に成長する一方で、サービスの質については未成熟で様々な課題。結果として、広告主はブランド毀損リスクを負い、パブリッシャーは経営基盤を弱体化させ、消費者は不快な思いをするという悪い均衡点。
- 広告主にとっては、悪意の者による広告収入の不正取得（アドフラウド）、ブランドを毀損しかねないサイトに広告が配信されるリスク（ブランドセーフティ）、消費者に広告が視認されない（ビューアビリティ）などの問題が存在。請求の基礎となる広告の表示回数等について第三者による客観的な測定がなされていないとの不満も。
- パブリッシャーにとっては、自らの広告枠に広告主がいくら払ったのが見えない中、自らに収益が適正に配分されていないのではないかと、取引内容が不透明との声。このままでは、コンテンツにコストをかけるメディアの経営基盤が成り立たないとの懸念。
- 消費者の7割が、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。
- ターゲティング広告に利用されるデータを提供する消費者からは、パーソナル・データの扱いに対する懸念。

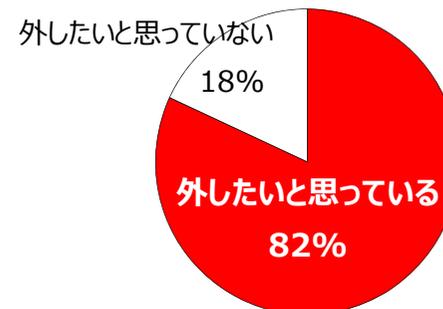
- あるPF事業者に対しては、広告主・広告代理店の6割が、アドフラウド対策に不満がある
  - あるPF事業者に対しては、パブリッシャーの5割超が、サプライチェーンの透明性に問題・課題があると感じている
- 【理由】「取引内容や価格の透明性を高める必要がある」（42%）  
 「手数料やコストの透明性を高める必要がある」（39%） \*複数回答

（出典）公取委アンケート調査

消費者の7割が、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



消費者の8割は、ターゲティング広告に対し、事前に設定を変えることができれば外したい



（出典）消費者庁アンケート調査

（注）いずれも検索サイトの場合。買い物系PFも同様の傾向。

- デジタル広告市場は、競争環境の問題、透明性の問題、データの囲い込み懸念、デジタル空間におけるサービスや情報の質の問題、プライバシーの問題等、**デジタル市場を巡る様々な課題が凝縮**。⇒デジタル市場のルール整備の在り方を考える上で**試金石**
- **規模や業種も様々な事業者**が広告主やパブリッシャーとなり、**ほぼすべての消費者の目に触れるデジタル広告**については、どんな課題やリスクがあるか、**誰もが分かるようなもの**にしていくことが重要。⇒**様々な関係者が課題解決に取り組む環境**が必要

## ルール整備の基本方針

- 1) デジタル広告市場の健全な発展を図る観点から、
  - ①**「公正性」を確保**すること
  - ②**「透明性」の向上**を図ること
  - ③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。
- 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。
- 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。

## 【課題解決へのアプローチ】※課題ごとの整理に従って効果的なアプローチを活用

- **透明化法は、変化のスピードが速い分野において事業者によるイノベーションによる課題解決を促すべく、政府が大枠を示しながら大規模PF事業者の創意工夫を活かし、官民がそれぞれの役割を担う「共同規制」の手法**を採用しており、デジタル広告市場の課題解決に適した枠組み。
- 今後、**デジタル広告分野を透明化法の対象に追加するなど、必要なルール整備**を進めていく。
- 独占禁止法違反と認めるときは、同法を厳正に運用。**課題に応じ、その他のアプローチ**（個人情報法、電気通信事業法など）も。

## 基本理念

- デジタルプラットフォーム提供者が透明性及び公正性の向上のための**取組を自主的かつ積極的に行うことを基本とし、国の関与や規制は必要最小限のものとする**ことを規定。(規制の大枠を法律で定めつつ、詳細を事業者の自主的取組に委ねる「**共同規制**」の規制手法を採用。)

## 規制の対象

- デジタルプラットフォームのうち、特に取引の透明性・公正性を高める必要性の高いプラットフォームを提供する事業者を「**特定デジタルプラットフォーム提供者**」として指定し、**規律の対象とする**。  
※ 具体的には、各種調査で取引実態が明らかとなっている**大規模なオンラインモール・アプリストア**を当面の対象とする。

## 特定デジタルプラットフォーム提供者の役割

- 特定デジタルプラットフォーム提供者が、**取引条件等の情報の開示及び自主的な手続・体制の整備**を行い、実施した措置や事業の概要について、毎年度、**自己評価を付した報告書を提出**。  
※ 利用者に対する取引条件変更時の事前通知や苦情・紛争処理のための自主的な体制整備などを義務付け。

## 行政庁の役割

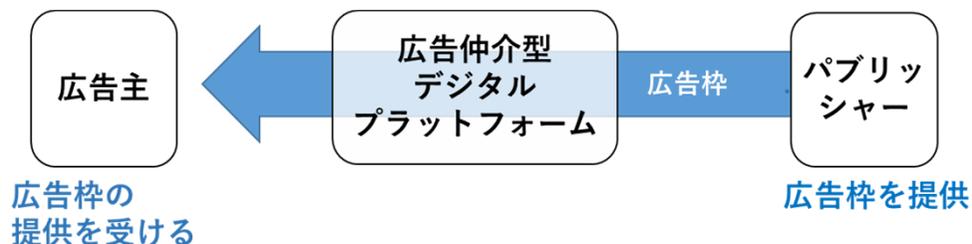
- 報告書等をもとにプラットフォームの**運営状況のレビュー**を行い、報告書の概要とともに**評価の結果を公表**。その際、**取引先事業者や消費者、学識者等の意見も聴取**し、関係者間での課題共有や相互理解を促す。
- **独占禁止法違反が認められる事案**については、経済産業大臣は公取委に対し、**同法に基づく措置請求**。

※ 本法律の規律は**内外の別を問わず適用**。海外事業者にも適用が行われている独禁法の例等も参考に、**公示送達の手続を整備**。

- デジタル広告やそれに関連する分野におけるデジタルプラットフォームを、以下 **4つの類型**で整理。

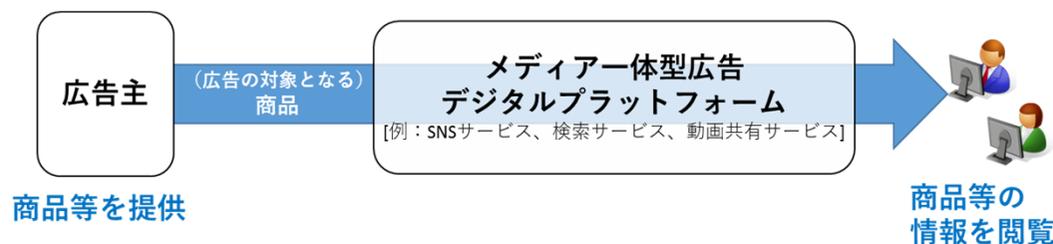
## 類型1 広告仲介型デジタルプラットフォーム①

自身の有する広告枠を提供しようとするパブリッシャーと、広告コンテンツ（クリエイティブ）を出稿しようとする広告主をつなぎ、広告枠の提供を可能とするサービス



## 類型3 メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

自身の有する商品等に関する広告を出稿しようとする広告主と、検索サービスやSNSといったメディアを利用しようとする消費者をつなぎ、広告の対象となった商品等の提供を促すサービス



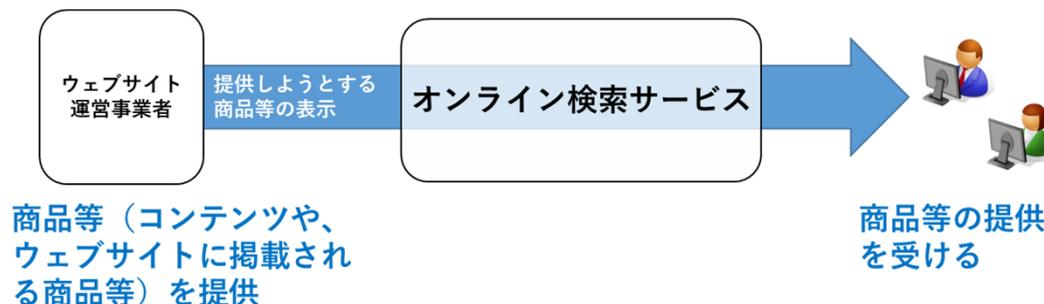
## 類型2 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

自身の有する広告コンテンツ（クリエイティブ）を提供しようとする広告主と、広告枠をそうした広告コンテンツに対して提供しようとするパブリッシャーをつなぎ、広告コンテンツの提供を可能とするサービス



## 類型4 オンライン検索サービス

検索結果への露出による自己との取引への誘引効果を期待して検索エンジンを利用するウェブサイト運営事業者と、検索サービスを利用しようとする消費者をつなぎ、ウェブサイト運営事業者の商品等の提供を促すサービス



## ○透明性

アドフラウド等デジタル広告の質に係る説明責任徹底 <課題①、課題②（課題①で対応）>  
第三者測定ツールの接続条件の開示等 <課題③>

## ○データの困い込みの懸念

オーディエンス・データの取得・使用条件の開示等 <課題④-2>

## ○利益相反・自社優遇の懸念

「利益相反・自社優遇管理方針」の策定・開示等 <課題④-3、⑤、⑥>

## ○手続の公正性等

システム・ルール変更の事前通知・理由説明 <課題⑧、⑧-2>  
取引先の活動制約、取引拒絶に係る理由説明 課題⑦（課題⑧の一類型として対応）>

## ○パーソナル・データ

パーソナル・データの取扱いの分かりやすい開示等 <課題⑩>

<解決のアプローチ>

透明化法を適用する方向で、法制面の検討を進める

総務省GL

## ○検索

主要パラメータ等の開示や相談窓口等の体制整備 <課題⑨>  
検索エンジンのデフォルト設定への競争評価と対応 <課題④-1>

透明化法の適用につき法制面の検討

独禁法違反行為には公取委で対処

# 対応の方向性（透明性）

<p><b>透 明 性</b></p>	<p>デジタル広告の質に係る問題 (課題①)</p>	<p><b>(問題の所在)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>デジタル広告市場は、急速に発展を遂げてきた一方で、悪意の者による広告収入の不正取得（アドフラウド）、ブランドを毀損しかねないサイトへの広告の掲載（ブランドセーフティ）、消費者に広告が視認されない（ビューアビリティ）、消費者に不快感を与える（ユーザーエクスペリエンス）といったサービスの「質」に関する問題が存在。</li> </ul> <p><b>(評価)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>課題解決に向けては、<u>広告主やパブリッシャーも含めた関係者が、正しい認識をもって対応策を実行していくこと、相互理解を高めて取引を行っていくことが求められる。業界の関係者全体で取り組むべき課題。</u></li> <li>この際、非常に難解で、情報の非対称性が大きいデジタル広告市場において、その<u>リスクの深刻さを考慮すれば、リスクに関するサービス提供者側の説明責任については、すべての事業者において徹底されるべきもの。</u></li> <li>利用者の数の多さや取り扱う広告配信の数の多さ、情報量の多さ等を踏まえ、<u>特に大規模なプラットフォーム事業者に対して、これらのリスクに対する説明責任に関する一定の規律を課していくことにより、実効性のある形で、必要な対応につなげていくことができるものと考えられる。</u></li> <li>この際、政府によるレビューの枠組みにおいて、<u>広告主、代理店等様々な関係者から意見を聴きつつ状況の改善を促し、JICDAQの枠組み（業界団体が主導する質の認証の取組）を活用する関係者を広げていくことの後押し、中小のプラットフォーム事業者への過剰な要求につながらないような対応など、全体として実効性を高めていくことが必要。</u></li> </ul> <p><b>(対応の方向性)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><u>アドフラウド等の質に関する情報について、取得可能な情報の内容・取得の方法等の分かりやすい開示</u></li> <li>全体の状況改善に向けた適切な対応（例：わかりやすい説明を通じた広告主やパブリッシャーの理解の向上、業界の取組への貢献）を行うための<u>手続・体制の整備</u></li> <li>取組状況に対する政府による<u>モニタリング・レビュー</u> → 「<u>広告主の買い方改革</u>」等関係者の行動変容につなげる ※不正者に対する情報共有の仕組み作りへの政府の後押しも関係省庁と検討</li> </ul>	<p>＜課題解決のアプローチ＞</p> <p><b>透明化法を適用する方向で、法制面での検討を進める。</b></p> <p><b>大規模PF事業者が対象。</b> (以下「透明化法の適用」と記載)</p> <p>業界団体の自主的取組</p>
<p><b>透 明 性</b></p>	<p>価格や取引内容の不透明さ (課題②)</p>	<p><b>(問題の所在)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><u>パブリッシャーには、広告主が自らの広告枠にいくら支払ったのかがみえないなど、価格や取引内容に関する透明性や、自らが適正な収益を得られているのか、メディアの経営基盤が成り立たなくなるとの懸念の声。</u></li> </ul> <p><b>(評価)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><u>営業上の秘密・プライバシーへの懸念や、日本の取引構造による技術的な困難さ等から、何らかの規律によって一律に価格や手数料等の開示を求めることは難しい。</u></li> <li>他方、課題①の対応等により、<u>広告主がデジタル広告の質に対する意識等を高め、質の高いコンテンツを配信先として選択していくようになること、パブリッシャーが例えば質の高いサイトの広告枠を集めたプライベートマーケットプレイスといった取組を含め、自らのコンテンツの価値を評価してもらえるような仕組みや環境を構築していくことが、本課題の背後にある本質的な問題の解決につながると考えられる。</u></li> </ul> <p><b>(対応の方向性)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>コンテンツの価値の評価につながる<u>質に対する意識の向上への取組は課題①で対応。</u></li> <li>関係者が協働し民間のツール等を用いて<u>自主的な実態把握等の取組を行うことは重要であり、課題①での政府によるモニタリング・レビュー</u>においても評価。</li> </ul>	<p>＜課題解決のアプローチ＞</p> <p>事業者間の自主的取組 (民間ツール等の活用)</p> <p>透明化法の適用（課題①への対応）</p>

## 透明性

第三者計測ツール等の受入れ  
(課題③)

### (問題の所在)

- 請求のベースとなる広告の表示回数や視認可能数、クリック回数などの結果の第三者による測定や、プラットフォーム間の横串での比較を求める広告主の声に起因する問題。第三者による広告の到達指標の測定については、ツールの受入れ等に制約がある上、審査やプロセスの透明性・公正性が不十分との指摘。

### (評価)

- 広告主が求める場合に第三者ツール等を使用できることは、広告主に合理的な選択の機会を提供することにもつながり、公正な競争環境確保の観点からも重要である。

### (対応の方向性)

- 第三者ツール等提供事業者が接続を求める場合のアクセスポイントや接続条件、接続できない場合の理由の開示
- 第三者ツール等の接続についての適切な対応（例：事前の条件の提示、不当に認定を拒絶しない）のための手続・体制の整備
- 政府によるモニタリング・レビューの実施（認定が適切に行われているか等について評価）

＜課題解決のアプローチ＞  
透明化法の適用

## データの囲い込み懸念

PF事業者によるデータ提供の制限等  
(ワールド・ガーデン問題)  
(課題④-2)

### (問題の所在)

- 自ら出稿した広告に対する消費者の反応に基づくオーディエンス・データが、プラットフォーム事業者から十分に提供されないことに対する広告主の不満に起因する問題。

### (評価)

- 広告主にとって、このような広告に反応した人の趣味・嗜好等に関する情報などのオーディエンス・データは、顧客理解や配信精度の向上のために使用し、効率的な広告の出稿を行う上で重要なもの。大規模PF事業者との関係では、そうした情報の提供が十分になされないことへの懸念が存在。

### (対応の方向性)

- オーディエンス・データについて、取得の可否・取得可能な情報の内容・取得の方法等の開示
- オーディエンス・データに対する要望についての適切な対応（例：相談窓口の設置、広告主からの意見聴取の機会の提供）のための手続・体制の整備
- 政府によるモニタリング・レビューの実施（適切な対応がなされているか等について評価）

＜課題解決のアプローチ＞  
透明化法の適用

# 対応の方向性（利益相反・自社優遇懸念）

**利益相反・  
自社優遇  
懸念**

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（課題④-3）

利益相反（課題⑤）

自社優遇（入札設計等）（課題⑥）

**（問題の所在）**

- 取引先事業者からは、マッチング・入札に係るプロセスが不透明（ブラックボックス）であることや、プラットフォーム事業者内での広告主やパブリッシャーに係るデータの利用の態様が不透明であること等に起因して、プラットフォーム事業者による利益相反や自社優遇が生じているのではないかとの懸念がある。

**（評価）**

- デジタル広告市場の特徴：
  - ✓ マッチングが ①自動的かつ②高速で行われ、また、そのマッチングの数が③膨大である。
  - ✓ ④マッチングの客観的な公正性を担保するための法規制等がない。
  - ✓ ⑤第三者による悪用の可能性があるためマッチングの仕組みの一部を秘密にせざるを得ない面がある。
- プラットフォームの利用者からすれば、仮に、利益相反や自社優遇がなされていたとしても、そのことを認知すること自体が極めて困難であり、また、外部から検証することも極めて困難である。

**（対応の方向性）**

- プラットフォーム事業者が広告主やパブリッシャー等から取得・使用するデータの内容及びその取得・使用に関する条件（その使用の範囲）等の開示
- 利益相反・自社優遇のおそれのある取引を特定・類型化し、その管理方法及び管理体制に係る方針（「利益相反・自社優遇管理方針」）を策定・公表
- 当該方針に基づく必要な措置の実施
- 政府によるモニタリング・レビューの実施（どのような内部統制を実施しているか、内部統制が実際に有効に機能しているか等について評価）

＜課題解決の  
アプローチ＞  
透明化法の適用

# 対応の方向性（手続の公正性等）

<p><b>手続の公正性等</b></p>	<p>システム・ルール変更、取引先事業者の事業活動への制約・取引拒絶 (課題⑧、⑧-2)</p>	<p><b>(問題の所在)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>取引先事業者からは、結果として事前説明・通知がなされていない場合や期間設定が十分でない場合がある、事前通知・説明時の交渉の余地がないことが多い、との指摘がある。</li> <li>取引先事業者の事業活動に一定の制約が課されるような場合、取引の拒絶が起こるような場合にも、同様の指摘がある。</li> </ul> <p><b>(評価)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>取引先事業者のビジネス上の予見可能性の確保、PF事業者の恣意的な判断の防止、取引先事業者への不当な不利益の防止を図る観点から、一定の対応が求められる。</li> </ul> <p><b>(対応の方向性)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>システム変更・ルール変更、事業活動に課される一定の制約、取引の拒絶が起こる際の内容と理由の事前の開示</li> <li>苦情・問合せ対応のための手続・体制の整備（例：苦情等への対応状況の可視化、日本法人において判断できる体制の整備）</li> <li>政府によるモニタリング・レビューの実施（対応が適切に行われているか等について評価）</li> </ul>	<p>＜課題解決のアプローチ＞ 透明化法の適用</p>
<p><b>手続の公正性等</b></p>	<p>自社メディアへのアクセス制限 (課題⑦)</p>	<p><b>(問題の所在)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Googleは、YouTube上の広告枠の販売について、2015年以前は自らが認定した他のDSP事業者からの買い付けを認めていたところ、2016年1月にその買い付けをGoogle自身のDSP経由に限定した（YouTube遮断）。これにより、<u>広告主からすればGoogleのDSPを使わないという選択肢がない、YouTubeを仲介できないDSPにとってはGoogleには太刀打ちできない</u>といった声がある。</li> </ul> <p><b>(評価)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>デジタル動画広告でのYouTubeのプレゼンスは圧倒的であるという関係者の共通の認識がある中、YouTubeへの配信ができなくなったことにより、<u>少なくとも一部のDSP事業者の事業活動にマイナスの影響が生じたり、他のDSP事業者による新たなサービス開発等に向けた投資意欲が損なわれることにつながったおそれのある状況が生じており、競争上の懸念がないとはいえない。</u></li> <li>メディア一体型PF事業者について、そのメディアの面の強さを梃子にしたルール変更が行われるような場合は、<u>他のレイヤーで公正な競争を阻害することにつながるような蓋然性がある。</u></li> </ul> <p><b>(対応の方向性)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>以上を踏まえ、本課題については、課題⑧、⑧-2の一類型として捉え、同様の対応を実施。</li> </ul>	

## パーソナル・データの取扱い

パーソナル・データの取得・利用に係る懸念  
(課題⑩)

### (問題の所在)

- ターゲティング広告のためにプラットフォーム事業者などが取得・利用するパーソナル・データの扱いにつき、  
①データの取得・利用に関する透明性や同意のコントロールの実効性が適切に担保されているか  
②ユーザーの認知限界を踏まえ、事業者側に適切な配慮や取扱いが行われているか、  
という点を明らかにし、消費者の懸念や不安を払拭することが求められている。

### (評価)

- プラットフォーム事業者は、パーソナル・データの取得・利用について、一定の情報提供を行っているが、消費者自身は、複雑なデータの流れ（クロスデバイスでのデータの利用を含む）や、どのように処理され、どのような要因により広告表示がなされているかなどを、十分な程度までは理解できていない状況。
- また、オプトアウト等の選択の機会（ターゲティング広告の停止）の提供もなされているが、認知や活用が、まだ十分とはいえない状況。
- パーソナル・データの扱いに対するユーザーの懸念がターゲティング広告に対する消費者のネガティブな受け止めの要因の一つとなっており、広告主にとってブランド棄損のリスクにもつながり得る課題。

### (対応の方向性)

- 透明性や同意のコントロールの実効性を確保に向け、PF事業者、アドテク事業者、パブリッシャーなど関係者が取り組むことが必要。このため、以下の点について、今秋に向けて見直す予定の総務省「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」により対応（見直しに当たっては個人情報委や業界団体とも連携）。
  - ✓ 取得する情報の内容、取得・使用の条件の開示
  - ✓ ターゲティング広告を実施する旨及び事前の設定の機会やオプトアウト機会の提供についての開示
  - ✓ 消費者がデータの取得・利用を拒否した場合の、サービスを利用するオプションの提供の可否の開示
  - ✓ データ・ポータビリティの可否・方法の開示
- 上記ガイドラインに基づき、特に大規模PF事業者に対し、消費者の理解やオプションなどの認知・利用がどの程度進んでいるかにつき、モニタリングを行う。
- 広告主にとってのブランド毀損リスクの観点からの透明化法の開示やモニタリングは、上記の総務省のガイドラインの見直しの結果を踏まえ整合的な形とし、モニタリングについても連携。その実施は上記ガイドラインの実施状況を勘案し、必要最小限とする。（具体的には、評価について事業者のコンプライアンスに支障を生じさせないように配慮。）
- ユーザーの認知限界を踏まえた機微情報の扱いについて、ターゲティング広告に関わる業界団体が、例えば業界ガイドラインを定めるなど、具体的な取組の促進を強化。

### <課題解決のアプローチ>

電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン（個情法、電気通信事業法に基づく指針）の適用

透明化法の適用  
(上記ガイドラインの見直しを踏まえた対応)

業界団体の自主的取組

# 対応の方向性（検索）

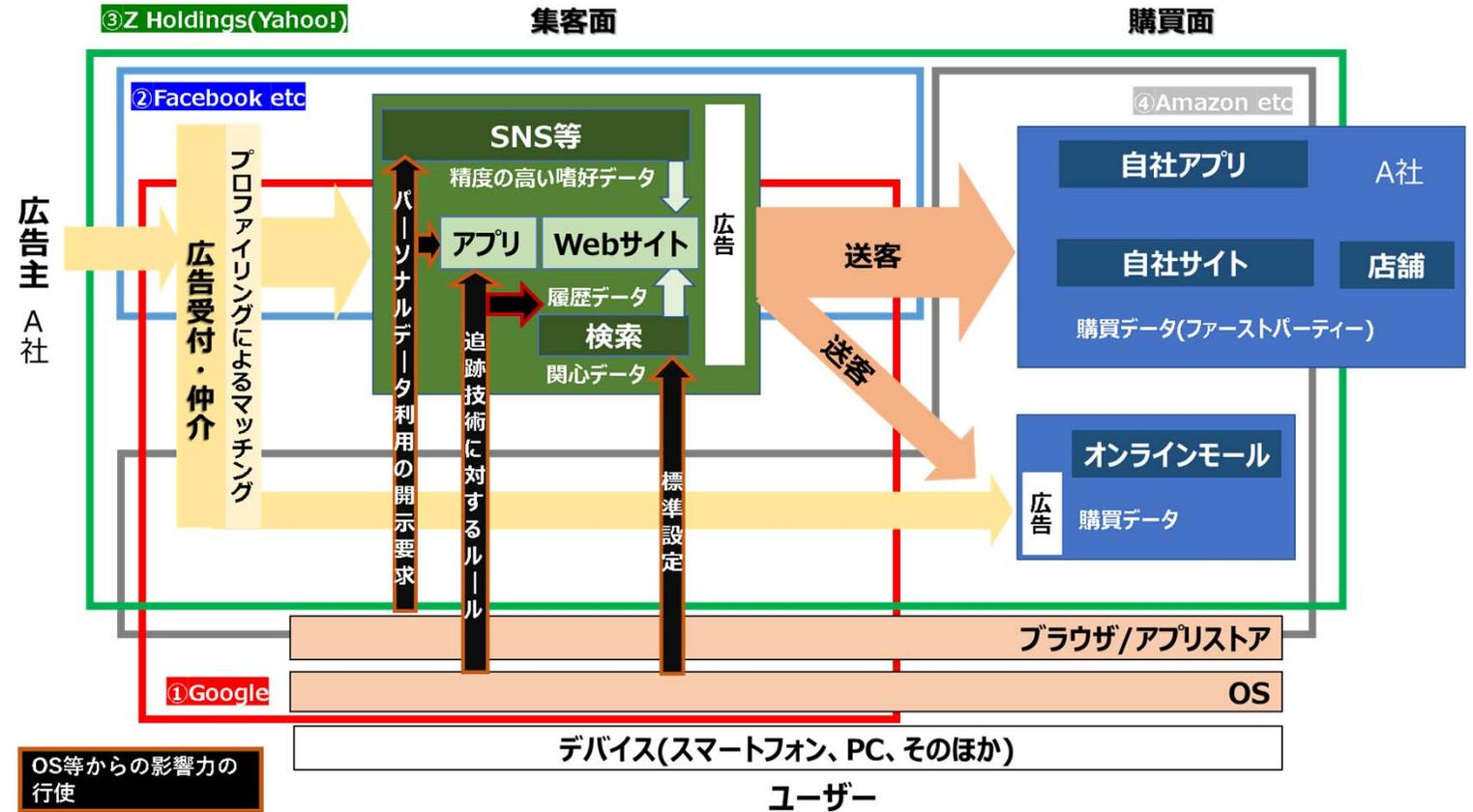
<p><b>検索</b></p>	<p>検索エンジンにおける主要なパラメータ等の変更 (課題⑨)</p>	<p><b>(問題の所在)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>検索ランキングを決めるパラメータ間の重みづけを根本的に変えるなどのアルゴリズムの変更は、ウェブサイト運営事業者の事業経営に大きな影響を与え得る。</li> <li>一部PF事業者は、検索エンジンの主要なパラメータや検索アルゴリズムの仕組みについて一定の情報を公開。しかし、ウェブサイト運営事業者からは、説明が抽象的などの指摘。</li> <li>検索アルゴリズムの変更等について問い合わせても意味がないと<a href="#">あきらめている</a>、そもそも問合せ先がない、<a href="#">問合せ先を知らない</a>といった指摘もある。</li> </ul> <p><b>(評価)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ウェブサイト運営事業者に大きな影響を与え得る変更（主要な事項の変更）について、開示の実効性を高めるための対応が求められる。</li> <li>膨大な数のウェブサイト運営事業者からの問い合わせに個別に対応することが困難であること、特定の者のみに情報を提供することにより中立性を阻害する懸念があることなどにも留意しつつ、主要な事項の変更等に関する苦情・問合せについて、<a href="#">必要かつ合理的範囲での対応</a>が求められる。</li> </ul> <p><b>(対応の方向性)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ウェブサイトのランキングの決定に用いられる主要な事項の開示、差別的に取り扱う場合の内容及び理由の開示、主要な事項の変更の内容及び理由の事前の開示（弊害が生じない限度において）</li> <li>検索アルゴリズムの変更等についての苦情・問合せ対応のための<a href="#">手続・体制整備</a></li> <li>政府による<a href="#">モニタリング・レビューの実施</a>（取組状況等について評価）</li> </ul>	<p>＜課題解決のアプローチ＞</p> <p>透明化法の適用につき、プラットフォーム事業者とウェブサイト運営事業者との関係の整理を含め、法制面での検討を行う</p>
<p><b>検索</b></p>	<p>検索エンジンのデフォルト設定の問題（広告に活用されるデータの取得等） (課題④-1)</p>	<p><b>(問題の所在)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Google社のAndroidをOSとしている端末のOEMは、<a href="#">検索等Googleアプリをプリインストールすることを決めたと</a>きは、<a href="#">Google検索のアプリなどをホーム画面に配置する必要がある</a>。</li> <li>Android端末のOEMやキャリアは、<a href="#">端末上で特定のGoogle社のサービスのプロモーション（検索アクセスポイントのデフォルト設定をGoogle検索とすることが含まれる場合がある。）</a>をすることに同意し、その引き換えに、<a href="#">Google社が当該端末上でプロモーションされたサービスから得られた収入の一定割合を支払うことを内容とする契約を締結している場合がある</a>。</li> </ul> <p><b>(評価)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>検索サービスにおいて<a href="#">独占的な地位にあるGoogle社</a>により、<a href="#">莫大な広告収入を原資とした経済的誘引効果などによって、一定のOEMやキャリアとの間で契約が締結され、事実上、検索アクセスポイントの多くについて、ユーザーがGoogle検索にロックインされている可能性があり、Google社の競争優位性が維持・強化される懸念は払拭できない</a>。</li> </ul> <p><b>(対応の方向性)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>独占禁止法上問題となる行為がみられる場合には、<a href="#">公正取引委員会において厳正に対処</a></li> <li>OS等のインフラ的役割を果たす基盤の上で様々なアプリ等が利用されるというレイヤー構造を踏まえ、それが競争環境に与える影響なども検討していくことが重要</li> </ul>	<p>＜課題解決のアプローチ＞</p> <p>独占禁止法上の問題がみられる場合には、公正取引委員会により厳正に対処</p> <p>レイヤー構造が競争環境に与える影響などの検討</p>

## <デジタル市場全体を俯瞰したプラットフォーム事業者間の競争構造>

・デジタル広告市場は、検索、SNS、ウェブサイト・アプリにおいて、ユーザーを「集客」し、広告によって関心を持たせて最終的には広告主のサイト（店舗）やアプリ等での「購買」につなげるまでの「送客」サービス。OS等が、「集客面」でのパーソナルデータの取扱などのルールに影響力。

デジタル広告市場のプラットフォーム間の競争構造(イメージ)

- Google:**  
OS・ブラウザ等から、検索などの集客面を押さえつつ、広告仲介も
- Facebook等:**  
投稿サイトの集客面を押さえつつ
- Z Holdings(Yahoo!):**  
検索やポータルなどの集客面を押さえ、購買面へも展開
- Amazon等:**  
購買面から広告へ展開



## ○今後の競争展望

**<変化の要因>**  
 ・サードパーティ・クッキー禁止など閲覧データの追跡制限  
 → ファーストパーティ・データを有するプラットフォームとの格差拡大の可能性

**<対抗する動き>**  
 ・広告主・PF事業者: ファーストパーティ・データの活用、購買面での広告展開  
 ・パブリッシャー: コンテンツの価値を訴求するプライベート・マーケット・プレイスの展開  
 ・アドテクサービス: 独自メディアとの連携やファーストパーティ・データ活用などのマーケティングサービスによる差別化戦略

→ これまでの競争構造を変える可能性は高いとはいえない

## ○継続的に注視すべき課題

### <デジタル広告市場の垂直統合の問題>

まずは自主的な取組を促し、透明性向上による懸念払拭で対応。

→ そもそもの垂直統合の構造をどう評価すべきかについては、引き続き、**市場状況や国際的な議論を注視。**

### <プライバシー保護強化が競争に与える影響>

閲覧履歴の追跡制限により寡占構造が固定化される懸念。

→ 対応する動き（代替技術、ファーストパーティ・データに重心、コンテンツターゲティング等）の動向を含め、**競争環境への影響を注視。**

### <OS等が競争構造に与える影響>

デジタル広告市場に限らず、OS等がプライバシーや検索の標準設定などの「ゲームのルール」に影響を及ぼし、競争構造を大きく左右している可能性。

→ OS等を基盤とするレイヤー構造がデジタル市場の競争構造に与える影響につき、**今後の競争評価で検討を深めていく。**

### <デジタル広告市場がもたらす社会の「歪み」>

デジタル広告が下支えとなる中で、**行き過ぎたアテンション・エコノミー**がもたらす「フィルターバブル効果」、「フェイクニュース」等の歪みが顕在化。

→ これらの弊害を緩和し、「**Trusted Web**」構想によるTrustをベースとしたデジタル社会の構築を目指す。

## ■ 近年の諸外国のデジタルプラットフォームに関する横断的なルール整備（下記参照）の潮流：

①ルールの対象を大規模なプラットフォーム事業者に絞ること。

②ネットワーク効果が効きやすく、急速に市場における影響力を高めることから、事前規制による対応を整えること。

→ ①については、日本が各国に先行し、透明化法において大規模PF事業者に限定するアプローチを導入。

→ ②については、日本は、イノベーションのバランスに配慮し、共同規制アプローチを採用。 ⇒ 不断の検討を継続

## ■ 個別分野について各国様々な動き（次頁参照）。デジタル広告分野については、日本で透明化法の適用がなされることとなれば、世界に先駆けてのルール整備となる可能性。

⇒ 日本でのデジタル広告市場におけるルールや考え方を発信。デジタル市場におけるルール整備で、国際的に貢献していく。

### < 1. 横断的なルール整備関係 >

出典：各国プレスリリース等



#### ○欧州（欧州委員会）

##### ■ 昨年7月からプラットフォーム取引透明化法（PtoB規則）の施行

- ・PFによる不公正行為の事前規制に関する“禁止行為リスト”等（自社優遇、抱き合わせ、データ活用関連）を規定した“デジタル・マーケット法案”を公表（昨年12月）。本年以降、議会で議論される見込み。



#### ○日本

- 本年2月1日にプラットフォーム取引透明化法を施行（対象：大規模な総合オンラインモール及びアプリストア）
- 企業結合ガイドライン改定済み（米EUではまだ改定されず）
- 消費者優越ガイドライン策定済み



#### ○米国

- ・米議会下院司法委員会（反トラスト小委員会）：昨年10月6日、巨大IT企業に対する調査報告書を公表（PFの構造的分離や近接領域への進出禁止、自社優遇の禁止、データポータビリティの義務付け等を提言）  
（→ 優越的地位の濫用など独占に至らないような段階での行為への対応や、違反行為の立証責任の軽減に関するものなど）

## < 2. 個別分野の動向 >

出典：各国プレスリリース等

### 1) 検索



○欧州委員会：2018年、グーグル検索に係る抱合せ等について違反認定→係争中(排除措置として検索の選択制導入)



○米司法省：昨年10月、検索市場等での反競争的行為につきグーグルを提訴(コロラド州等38州も自社優遇含め提訴)



○日本：デジタル広告市場の課題の一つとして、検索市場についても競争評価

### 2) デジタル広告



○欧州委員会：2019年、グーグルが検索連動型広告で競合(MSやYahoo)の配信を妨害したとして違反認定→係争中



○英国CMA：昨年7月、デジタル広告の最終報告書の公表→英政府が規制枠組みを検討中  
：本年1月、グーグルChromeのクッキー利用停止に係るポリシー変更(“Privacy Sandbox”)につき審査開始



○日本：デジタル市場競争本部において競争評価を実施(本年4月最終報告)。公取委も実態調査(本年2月公表)



○米司法省(+州)：調査中(テキサス州等10州は他社排除等でグーグルを提訴)(FTCはFacebookを提訴)



○豪州ACCC (Australian Competition and Consumer Commission)  
・昨年7月、記事使用料支払交渉に関する指針案 (code of conduct) を策定。本年2月、法律が成立。  
・デジタル広告に関する実態調査を実施中(本年1月中間報告)。成案は本年夏に政府に報告  
・そのほか、PFに関する定期的な調査を継続中(昨年10月23日に第1回中間報告を公表)

### 3) アプリストア



○欧州委員会：昨年6月、アップル社のアプリストアの手数料等について本格調査を開始



○米私訴：アップル社のアプリストアの手数料等についてゲーム会社が昨年8月に訴訟提起し、対立が先鋭化