

# デジタル広告市場の競争評価 最終報告

デジタル市場競争会議

2021年4月27日

## 目次

はじめに	3
1. 市場実態	5
(1) 市場の全体像	5
(2) 広告主サイドの市場実態	10
(3) パブリッシャーサイドの市場実態	14
(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	21
2. デジタル広告市場の意義、特性と課題	26
(1) デジタル広告市場の意義	26
(2) デジタル広告市場の特性と課題	26
3. デジタル広告市場におけるルール整備の在り方	30
(1) デジタル広告市場のルール整備の重要性	30
(2) ルール整備に当たっての基本的な方針と検討の視点	31
(3) デジタル広告市場におけるデジタルプラットフォームの捉え方	33
(4) ルール整備に当たってのアプローチ	36
4. 各課題の解決の方向性	40
課題①：[透明性] デジタル広告市場における質に係る問題	40
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。）	68
課題③：[透明性] 第三者による到達指標等の測定	76
課題④－1：[検索] 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）	87
課題④－2：[データの囲い込み懸念] プラットフォーム事業者によるデータ提供の制限等（ウォールド・ガーデン問題）	104
課題④－3、⑤、⑥：[利益相反等] 取引等のブラックボックスに起因する利益相反・自社優遇の懸念	112
課題⑦：[手続の公正性等] 自社メディアへのアクセス制限	135
課題⑧：[手続の公正性等] 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	155
課題⑧－2：[手続の公正性] 取引先事業者の事業活動に対する制約、取引の拒絶	155
課題⑨：[検索] 検索エンジンにおける主要なパラメータ等の変更	168
課題⑩：[パーソナル・データ] パーソナル・データの取得・利用に係る懸念	180
5. 今後の競争展望と中期的な課題	242
(1) 今後のデジタル広告市場の競争展望	242
(2) 今後の展望を踏まえて継続的に注視していくべき課題	245
6. デジタルプラットフォームを巡る諸外国の動きと日本の役割	249
7. おわりに	253

## はじめに

- スマートフォン等の消費者向けデジタル技術の普及に伴い、検索サービスの検索結果画面やソーシャル・ネットワーキングサービス（以下「SNS」という。）の画面、ウェブサイト等に設けられた広告枠に表示される、いわゆる「デジタル広告」が、社会経済における重要性を増している。  
2020年のデジタル広告費は約2.2兆円となり、2019年以降、テレビメディア広告費を抜いて日本の広告費全体（2020年は約6.2兆円）の約3割超を占めるに至っている。グローバルで見れば、2021年には総広告費の過半数を超えるとの予測もある。  
一方で、近年、デジタル広告市場において、プラットフォーム事業者による垂直統合が進み、世界的にも寡占化が進行しているといわれる中、同市場における競争環境からくる懸念、透明性に関する懸念、パーソナル・データの扱いに対する消費者の懸念等が指摘されている。
  
- このような状況を踏まえ、2019年10月、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を決定した<sup>1</sup>。  
デジタル市場競争会議の下で行われる競争評価は、一般にネットワーク効果が働きやすく、寡占・独占に至りやすいという特性を有するデジタル市場について、既存の法令・制度にとらわれずに、市場における自由な競争が機能しているか否か、また、仮に機能していないとすればどこに課題があり、課題を解決しようとするればどのような対応策があり得るのかといった観点から評価を行った上で、とるべき施策の方向性を示すものである。
  
- その後、関係者からのヒアリングや、公正取引委員会及び消費者庁がそれぞれ実施したアンケート調査の結果等を踏まえ、2020年6月に、デジタル広告市場を巡る課題を整理し、それらの課題への対応のためのオプションを示した「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」（以下「競争評価中間報告」という。）を公表した。  
以降、一般からの意見募集を行うとともに、プラットフォーム事業者を始めとする関係事業者や有識者からのヒアリングを継続し、デジタル市場競争会議のワーキンググループにおいて、同市場における諸課題に関する更なる実態把握と課題への対応策の具体的な設計についての検討を行ってきた。

<sup>1</sup> 同年12月には意見公募を行っている。

また、2021年2月には、公正取引委員会から、「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」（以下「公取委最終報告」という。）が公表された。公取委最終報告においては、デジタル広告に係る事業者間取引及び対消費者取引について、プラットフォーム事業者を取り巻く取引実態や競争の状況を明らかにした上で、指摘される問題及びそれに対する独占禁止法上又は競争政策上の考え方が示されている。

2021年3月には、デジタル市場競争会議ヒアリング会合として、プラットフォーム事業者3社（Google、Facebook、Yahoo!）からヒアリングを行い、同市場が抱える様々な課題とそれへの対応についての議論を行った。

- デジタル広告分野におけるプラットフォーム事業者に対するルール整備等の動きは世界的にも広がっている。

例えば、英国では、2020年7月、競争・市場庁（Competition and Markets Authority、CMA）がデジタル広告市場の競争環境に関する報告書を公表し、現在、英国政府が具体的な規制枠組みを検討中である。オーストラリアでは、2021年2月、記事使用料支払交渉についての法律が成立しており、その中で検索のアルゴリズムの変更の事前開示等が定められている。また、競争当局であるオーストラリア競争・消費者委員会

（Australian Competition and Consumer Commission、ACCC）は、2020年3月にデジタル広告市場に関する市場調査を開始しており、2021年1月には中間報告を公表している。EUにおいては、2020年12月にデジタル・マーケティング法案を公表し、この中では「ゲートキーパー」に対するデジタル広告分野における行為規制も規定されている。米国では、司法省による調査が行われているとともに、2020年12月には、テキサス州等10州が反トラスト法違反の疑いでGoogleを提訴した。本報告書の検討に当たっては、海外当局とも継続的に意見交換・情報共有を行ってきたところである。

- こうした一連の検討プロセスを経て、本最終報告では、同市場の実態、意義、競争構造、特性と課題などについて整理した上で、課題を解決するためのルール整備の在り方を提示した。今後はこれを踏まえて関係省庁が具体的なルール整備を進めていくこととなる。

なお、本最終報告については、公表後速やかに、一般からの意見募集を行う予定である。

## 1. 市場実態

### (1) 市場の全体像

#### ① 市場規模と近年の伸び

- 2020年の日本の総広告費は、世界的な新型コロナウイルス感染症拡大の影響による広告販促キャンペーン等の延期・中止により、通年で前年比88.8%の6兆1594億円となり、東日本大震災のあった2011年以来9年ぶりのマイナス成長であり、また、リーマン・ショックの影響を受けた2009年（同88.5%）に次ぐ下げ幅となった<sup>2</sup>。
- 媒体別にみれば、マスコミ四媒体広告費（新聞、雑誌、ラジオ、テレビメディア）が6年連続で減少している中で、インターネット広告費については、2019年には初めてテレビ広告費を抜き<sup>3</sup>、また、総広告費が減少した2020年においても前年比105.9%の成長（2兆2290億円）を遂げた（このうち、広告の制作費等を除く媒体費は前年比105.6%の1兆7567億円）。
- グローバルでも、インターネット広告費シェアは継続的に成長しており、2021年には、総広告費の過半を占めるとの予測もある<sup>4</sup>。
- 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デスクトップ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、2019年における広告費に占める割合は、デスクトップの24.1%に対して、モバイルは75.9%に上る<sup>5</sup>。
- 取引手法別では、運用型広告が全体の82.9%（1兆4558億円）を占める（予約型広告が11.5%、成果報酬型広告が5.6%）<sup>6</sup>。

<sup>2</sup> 2021年2月25日 株式会社電通「2020年 日本の広告費」

<sup>3</sup> 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」

<sup>4</sup> 2021年1月28日 電通グループ「世界の広告費成長率予測（2020～2022）」

[URL : <https://www.group.dentsu.com/jp/news/release/000371.html>]

<sup>5</sup> 2020年4月3日 電通報「日本の広告費 インターネット広告媒体費詳細分析 No. 2」

[URL : <https://dentsu-ho.com/articles/7227>] なお、電通によれば、「デバイスに関わらない広告配信」が主流となっており、従来のような「枠発想」の広告販売から、より個人個人の趣味、嗜好や場所、時間によってデバイスを問わずに広告が配信される現状にあると指摘されている。

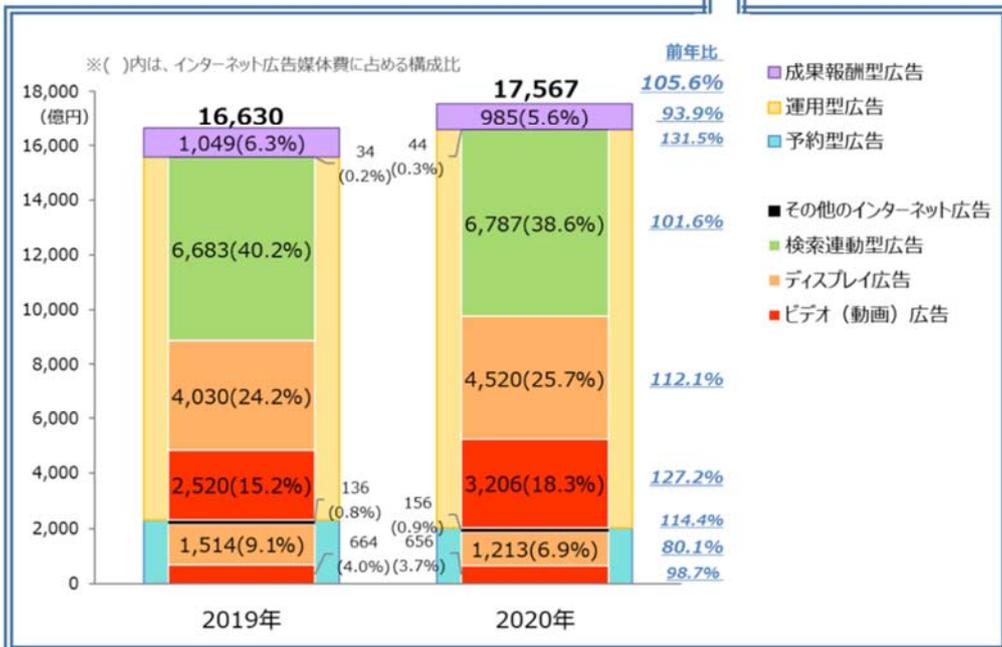
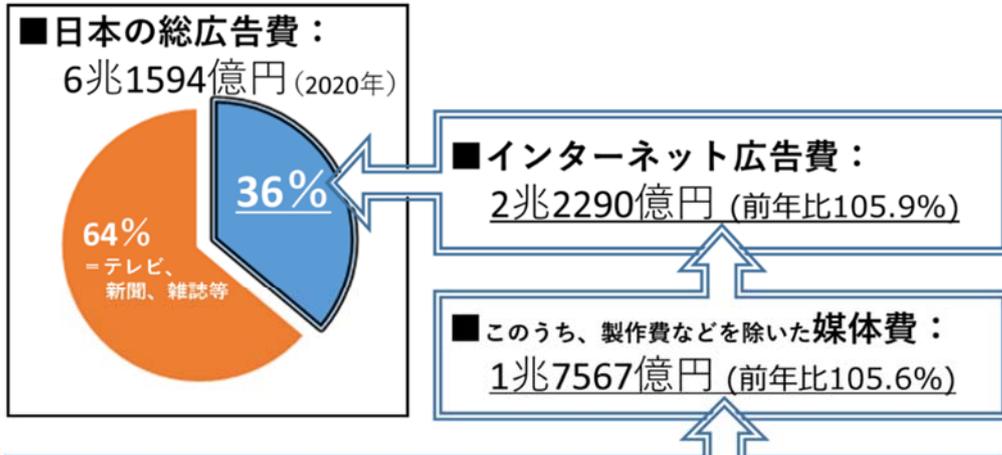
<sup>6</sup> 2021年3月10日 株式会社サイバー・コミュニケーションズ、株式会社D2C、株式会社電通、株式会社電通デジタル「2020年 日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」

- 広告種別では、検索連動型広告が占める割合が38.6%と最も大きく (6787億円)、次いでディスプレイ広告が32.6% (5733億円)、ビデオ(動画)広告が22.0% (3862億円)と続く。このうち、特にビデオ(動画)広告は、前年比121.3%の高成長率を維持している。

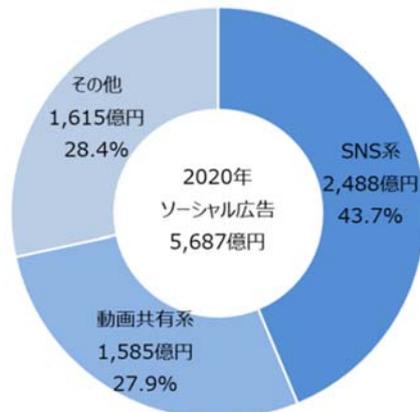
※ このようにデジタル広告全体は成長を続けているものの、検索連動型広告についてはGoogleが70~80%のシェアを占め独占的な地位にあり、動画広告についてはYouTube等のソーシャルメディアの寄与が大きいことから、従来型のディスプレイ広告(バナー広告)を中心としたパブリッシャーサイドが得る収益は伸びていない又はむしろ減少しているとの見解もある。

- ソーシャルメディア(SNSや動画共有プラットフォーム)で展開される 広告については、広告媒体費の32.4%を占める (5687億円。前年比116.1%)。

## 日本の広告費概観



「2020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



出典:「2020年 日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」

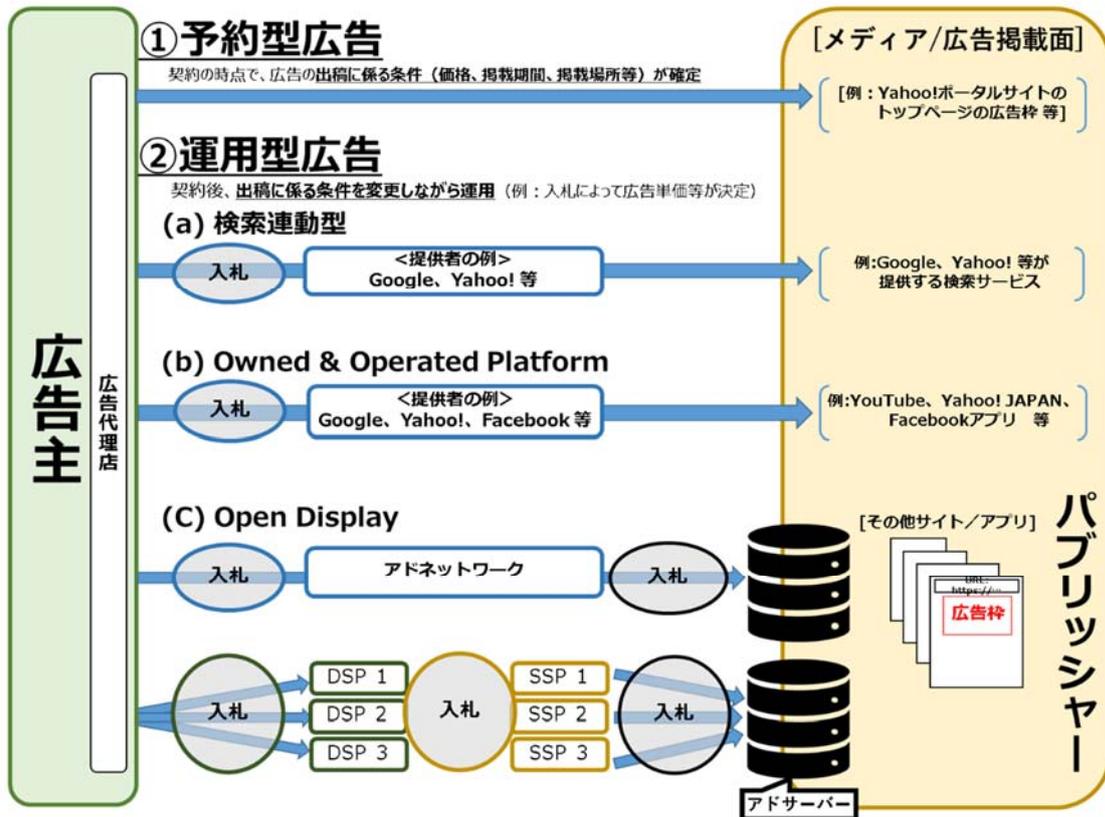
## ② 市場構造概観

- デジタル広告には予約型広告と運用型広告がある。
  - 予約型広告：契約の時点で、広告の出稿に係る配信条件（価格、掲載期間、掲載場所など）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。
  
- デジタル広告は、その広告種別及び販売チャネルから基本的には3種類に分類される<sup>7)</sup>。
  - 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 広告：Google、Facebook、Yahoo! のように、自社が保有するメディアを自らが仲介・販売するプラットフォームにおける広告。
- ※ なお、YouTube については、以前は、Google 以外の DSP（後述（2）②参照）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（後述 4. の課題⑦参照）
- Open Display 広告：広告主とパブリッシャーとの間に DSP や SSP（後記（3）②参照）といった様々なアドテクノロジーを用いたサービス（以下「アドテクサービス」という。）が介在して配信される広告。

---

<sup>7)</sup> より詳細には、公取委最終報告 11-13 ページ参照。

予約型広告、運用型広告の種類のイメージ



※なお、広告主側にもアドサーバーが存在する。

<参考> 公取委最終報告

■ 検索連動型広告分野における広告主（広告代理店）向けのサービスのグーグル及びヤフーの自社媒体による売上げのシェア（売上高ベース）（2019年度）

事業者名	市場シェア
グーグル	70—80%
ヤフー	20—30%
合計	100%

■ ディスプレイ広告分野におけるデジタル・プラットフォーム事業者各社の Owned & Operated 広告収入の占める割合（2019年度）

事業者名	市場シェア
フェイスブック	10—20%
ヤフー	10—20%
グーグル	10—20%

ツイッター	5—10%
ライン	5—10%
その他	30—40%
合計	100%

- 運用型の大まかな流れとしては、消費者がインターネット上のサイトやアプリを訪れた際に、その表示画面上の広告枠への出稿を募るためのリクエストが、パブリッシャーサイドから広告主サイドへと流れ、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、高速で大量に処理されることになる。  
 (入札の詳細については、後記(3)③参照)

- 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、どの媒体にいくらの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 等との間に入り、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や出稿先メディア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）。
- 運用型広告については、DSP 等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、ほとんどの場合広告代理店が行っているといわれている。  
 ※ 運用型のみを取り扱うアドテク事業者も存在するが、Google、Facebook、Amazon、Yahoo!、Twitter、LINE は、予約型も含め両タイプの広告を提供している。

- なお、広告代理店には、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

- ・ 日本の運用型広告は、クリックが発生して初めてマネタイズされるタイプ（クリック課金型）を広告主が希望す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出稿の管理・最適化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。

※ 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り、以下、DSPについてはアドネットワークを含むものとして論じる場合がある。

## ■ 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」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 (公取委アンケート調査 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。

- 公取委最終報告によれば、「Google 広告」 (=Google Ads) を含む DSP 市場の市場シェア (売上高ベース) は、グーグルが 60-70%、ヤフーが 0-5% であり、「Google 広告」を含まない DSP 市場の市場シェアは、グーグルが 5-10%、ヤフーが 0-5% である (公取委最終報告 28 ページ参照)。

### <参考> 公取委最終報告

■ Google 広告 (Google Ads) を含む DSP 市場の市場シェア (広告主 [広告代理店] に対する売上高ベース) (2019 年度)

事業者名	市場シェア
グーグル	60—70%
ヤフー	0—5%
その他	30—40%
合計	100%

■ 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（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 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 Google Analytics（以下「GA」という。）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とっては、「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

- ・ 公取委アンケート調査（別紙1、57ページ）によれば、広告主・広告代理店に対して、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、「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」との回答が79.1%に達した。
- ・ そのほか、「広告の配信先となる媒体社※のネットワーク」（同70.9%）、「膨大なデータ量を通じて高めたターゲティングの精度」（同65.1%）、「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36.0%）、「リアルタイムビidding等のアドテクの技術力」（同23.3%）が上位を占めている。

※公取委アンケート調査においては「媒体社」と表記されるが、本競争評価では、以下「パブリッシャー」と表記することもある。

### (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、パブリッシャーが広告枠の販売の効率化や収益の最大化を図るためのツール又はそのツールを提供する事業者をいう。複数の DSP やアドネットワークからのビッドの価格を比較し、リアルタイムビidding（RTB）などにより、パブリッシャーが広告収益を最大化できる広告を自動的に選択するためのツールである。

※ 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く、以下、SSP についてはアドエクスチェンジを含むものとして論じる場合がある。

### ■ 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）。
- ※ Google 以外にも無料で貸与する例がある。

- 公取委最終報告によれば、パブリッシャー・アドサーバー市場の市場シェア（配信インプレッション数ベース）は、グーグルが80-90%、ツイッターが5-10%である（公取委最終報告 25 ページ参照）。

<参考> 公取委最終報告

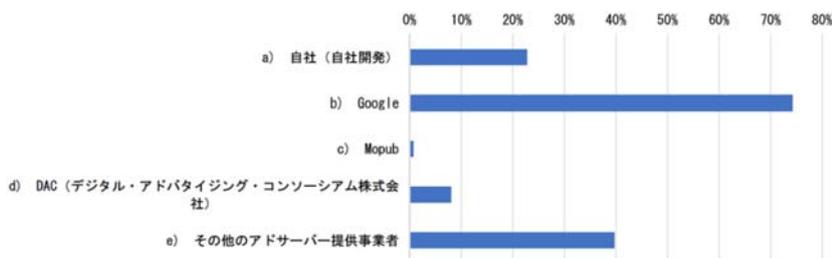
■ パブリッシャー側アドサーバー市場の市場シェア（媒体社に対する配信インプレッション数ベース）（2019 年度）

事業者名	市場シェア
グーグル	80—90%
ツイッター	5—10%
その他	0—5%
合計	100%

<参考> 公取委アンケート調査

- ・ 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テンジ、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%となっており、「大変

容易である」「ある程度容易である」の合計（31.6%）を大きく上回っている。

<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、資本力・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3～4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ようだが、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。
- 公取委最終報告によれば、SSP/アドエクスチェンジ市場の市場シェア（売上高ベース）は、グーグルが 50-60%、ヤフー及びツイッターが 0-5% である（公取委最終報告 29 ページ参照）。

#### <参考>公取委最終報告

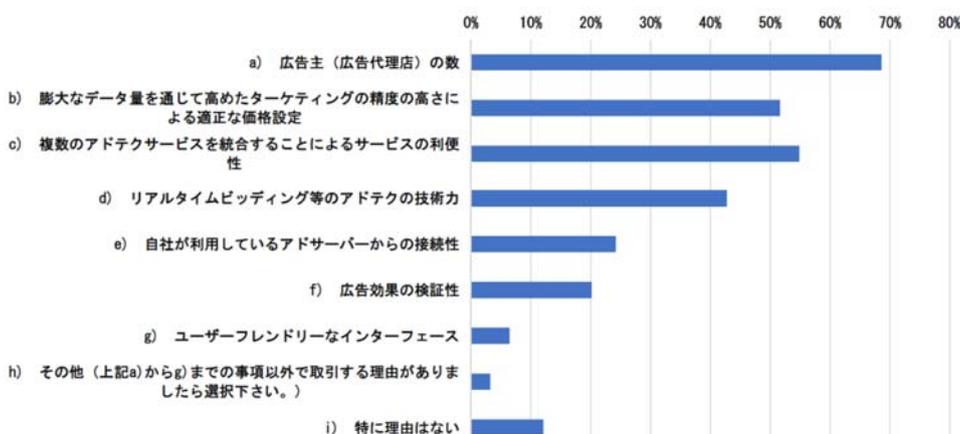
■ SSP/アドエクスチェンジ市場の市場シェア（広告仲介事業者に対して販売した広告サービスの売上高ベース）（2019 年度）

事業者名	市場シェア
グーグル	50—60%
ヤフー	0—5%
ツイッター	0—5%
その他	40—50%
合計	100%

## <参考> 公取委アンケート調査

- ・ 公取委アンケート調査（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

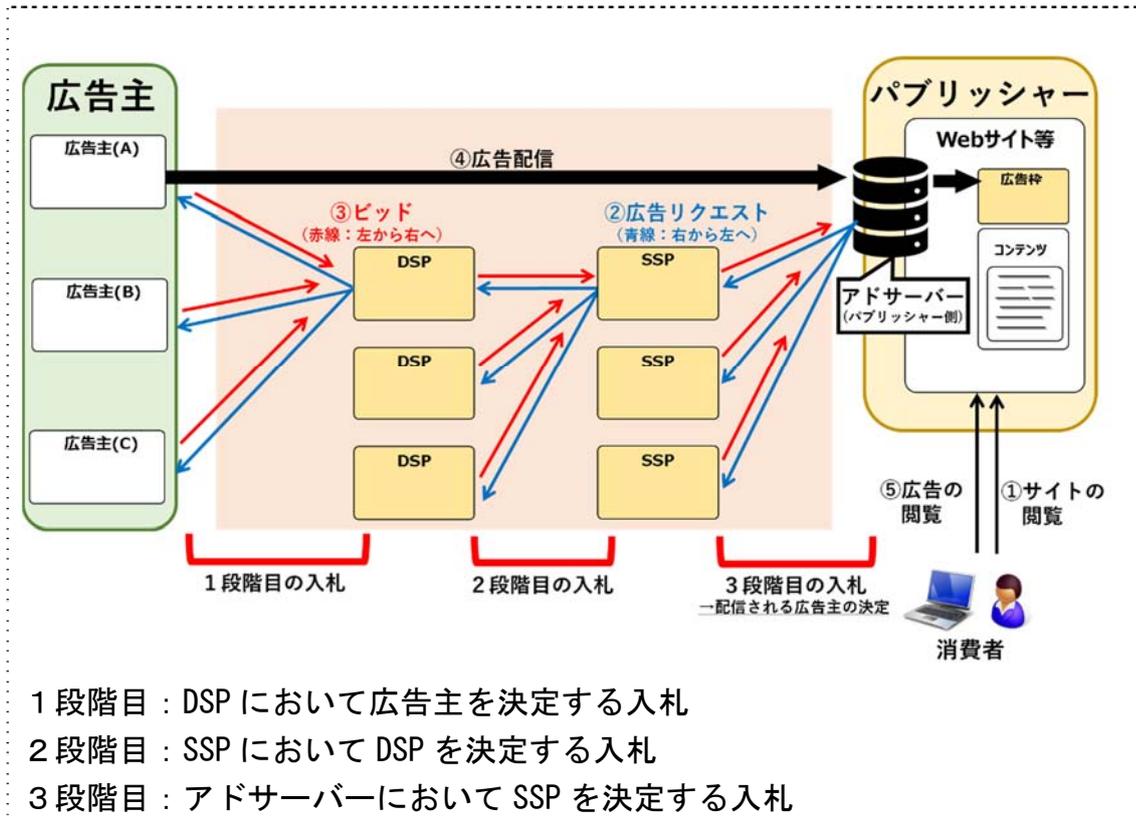
- Open Display 広告においては、前述のとおり、消費者が何らかのインターネット上のサイトやアプリを訪れた際に、その表示画面上の広告枠への出稿を募るためのリクエストが、パブリッシャーサイドから広告主サイドへと流れ、広告主がそのリクエストに対してビッドを行い、配信される広告が決まって、広告が配信されることになる。

こうした需給のマッチングが、高速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idding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。

## 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<sup>8)</sup>。
  - **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。

<sup>8)</sup> より詳細には、公取委最終報告 37-41 ページ参照。

- 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たといわれている。
  
- 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。

<参考>ヘッダービディング登場の背景

- 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、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が SSP やアドエクスチェンジ事業者で挙がったこと。
- ② ウォーターフォール方式の広告配信では、広告配信遅延の問題が生じていたこと。

- 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。2019 年に、パブリッシャー・アドサーバー上で行われるオークションについて、全ての入札に対し、同時にオークションが行われる方式に移行した。

#### (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。
- 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以下においてみていくこととするが、公取委アンケート調査においても、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 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」等が挙げられている。

## ② プライバシーを巡る懸念の高まりやそれへの対処等によるビジネスモデルの変動期

### 1) プライバシーを巡る懸念の高まりによるデジタル広告市場への影響

- パーソナル・データ（例えば閲覧履歴データ）を取得・利用して人物像を描く「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パーソナル・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年から自社のブラウザ（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いる。  
 また、2020年3月からは、いわゆるサードパーティ・クッキーが即時消去されるようにするとともに、ファーストパーティ・クッキーも24時間以内の利用に制限している。  
 さらに、2021年1月から、アプリストアにおいてアプリの詳細な追跡デ

ータを開示する義務を課すとともに、2021年春から iOS14において広告識別子である Identifier For Advertising (IDFA)を使う場合には、あらかじめユーザーの同意を得ることを必須とするなど、アプリ面でのプライバシーコントロールを強化している。

- 一方、Googleは、2020年1月、自社のブラウザ（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年以内に段階的に廃止する計画を発表し、2021年3月にはサードパーティ・クッキーのみならず、いわゆるフィンガープリントといった個人を追跡する代替技術も排除するとの方針を打ち出している。

※ このGoogleのポリシー変更においては、サードパーティ・クッキーの利用制限による影響を考慮して、サードパーティ・クッキーに代わる仕組み（Privacy Sandbox）を導入する方針を公表し、2021年3月からは、広告主などと協力し、代替技術「FLoC（フェデレーテッド・ラーニング・オブ・コホート）」の実証実験を開始している。これは、Chrome上で、消費者の行動を分析して似たような興味を持つグループにまとめ（クラスター化）一定の属性に当たることを示す文字列（floc key）を与え、これに基づいて広告ターゲティングを行う方向になるとされている。

- こうしたAppleやGoogleによるプライバシー保護の動きにより、これまでのようにクッキー等を利用した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っていく可能性も出てきている。

クッキー等を用いた広告配信方法は既に最重要なターゲティング手法ではなくなっているとの声もある一方、こうした動きの結果、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かねず、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

・ 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）。

- 一方で、大規模なプラットフォーム事業者にとっては、あらかじめ登録されたサービスIDに基づき、様々な顧客接点を通じてデータを取得・利

用することは引き続き可能であり、プロファイリングのために用いるデータの量・質において、その他のアドテクサービス事業者との関係で、更に競争上の優位性を高めることになる可能性が高いと考えられる。

すなわち、大規模なプラットフォーム事業者がデータを囲い込むという「Walled Garden」の「壁」はより高くなる可能性があり、広告主やパブリッシャーとの関係でのロックイン効果が更に高まる可能性がある。

## 2) ビジネスモデルの変化の動き

- 以上みたように、垂直統合の進展やプライバシー保護強化を契機として、従来のデジタル広告市場のエコシステムが大きく変わっていく可能性が高く、様々な動きが起きつつある。
- 広告配信におけるデータの選択肢が絞られてくる構図の中で、広告主においては、自らの販売・サービスサイトや実店舗において、ファーストパーティ・データとしての購買データを広く収集・分析し、広告も含めた自らのマーケティングに活用する動きが出てきている。この際、一部のプラットフォーム事業者が有するマーケティング・データや決済機能との連携など、様々な合従連衡が起こっている。
- パブリッシャー側では、一定の「質」のレベルを有するパブリッシャーが集まり、広告主のブランド毀損リスクを下げつつ、パブリッシャーの面が有するコンテンツなどの「質」の価値を評価につなげ、安定した広告枠の単価を担保する観点から、プライベート・マーケットプレイス(以下「PMP」という。)を構築する動きが出てきている。これにより、特定のプラットフォーム事業者への過度な依存を避けつつ、プライバシー保護強化の動きの中で、人ベースの配信からコンテンツ・ベースでの配信への流れに乗って成長していく可能性も考えられる。  
PMPについては、広告主からしても、後述するアドフラウドなどのオープンなデジタル広告市場の「負」の面を回避しやすいことに加え、パブリッシャーの一定の多様性を維持し、特定のプラットフォーム事業者への過度のロックインを避けるメリットもある。
- アドテク事業者においては、プロファイリングのために用いるデータ取得・利用に今後厳格な制約がかかることや、管理ツールの自動化によるトレードデスクでの設定・入力業務の代替などを見据え、独自メディアを持つ、あるいは、新しいメディアと協業して独自の広告ネットワークを構築して差別化を図る動きや、上述のファーストパーティ・データの取得・利用の動きと連動し、商品サービスの開発支援も含めたマーケティング全般

に軸足を移す動きも出てきている。

## 2. デジタル広告市場の意義、特性と課題

### (1) デジタル広告市場の意義

- デジタル広告市場は、従来のアナログ的な広告市場の延長線上にあるものではない。  
メディア単位で時間帯ごとの非常に限られた広告枠を、ヒト単位の広告枠に無数に分割して「アンバンドリング」し、かつ、それを様々なウェブサイトやアプリ等の無数の「メディア」に広げることによって、供給を大きく増やして単位当たりの価格を大きく下げ、ロングテールモデルを可能とした市場となったことに大きな意義がある。この基盤となっているものがプロファイリングに基づき効率性を高めるターゲティング広告技術である。
- こうした特徴を持つデジタル広告の発展により、個人事業者や中小企業に対しても安価な広告機会が提供され、これまでリーチできなかった顧客に容易にリーチすることが可能となった点は大きい。
- また、このマネタイズモデルがデジタル上の「無償サービス」を支えることとなり、様々な利便性の高いサービスを次々と生み出すこととなった。デジタル市場の様々なサービスを下支えしているという意義も大きい。

### (2) デジタル広告市場の特性と課題

一方で、デジタル広告市場は、以下の特性とあいまって、様々な課題を抱えている。

#### ① 競争環境の状況とそれに伴う課題

- 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つて、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両面でのネットワーク効果が働き、寡占になってきている。
- 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ている。

- 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。

#### 【関連する課題】

- 手続の公正性等  
プラットフォーム事業者によるルール変更やシステム変更（課題⑧）  
取引先事業者の事業活動に対する制約、取引の拒絶（課題⑧－２）  
自社メディアへのアクセス制限（課題⑦）
- データの囲い込み懸念  
プラットフォーム事業者によるデータの提供の制限等（ウォールド・ガーデン問題）（課題④－２）
- 検索  
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）

## ② 市場の透明性とそれに伴う課題

- デジタル広告市場は、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。
- 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。

#### 【関連する課題】

- 透明性  
価格や取引内容などの不透明さ（課題②）  
第三者による到達指標等の測定（課題③）

- 取引等のブラックボックスに起因する利益相反・自社優遇の懸念  
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）

### ③ デジタル広告市場におけるサービスの質とそれに伴う課題

- 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、そのサービスの質の面においては未成熟で様々な課題を抱えており、このことが市場に関係する様々な立場にいる関係者に対してリスクや懸念などをもたらしている。
- 広告主にとっては、悪意のある者による虚偽請求である「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毀損しかねないリスク等をはらんでいる。
- 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。
- 一般消費者にとっては、
  - 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。
  - 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。
- こうした状況の背景として、デジタル広告市場が急速に成長する中で、広告主やパブリッシャーなどの利用者は、その複雑さやそこに潜むリスクへの認識が十分でない中、その利用を急速に拡大していったことがある。広告主はクリック重視で安く数多く広告を配信し、パブリッシャーも自らの品質を十分に訴求できていないまま、数で稼ぐ競争に引き込まれていった。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に陥ってしまっている状況にある。  
課題①で詳述するように、サービス提供者側がリスクへの説明責任を徹

底し、利用者はそうしたリスクへの認識を高めて必要な対策をとり、全体として、より質を重視した形での均衡点に移行し、市場の健全化を目指していくことが急務となっている。

- 中でも、アドフラウドの問題については、利用のハードルが低く、オープンな市場であることから、悪意のある者が入り込みやすく、それらを追跡し完全に排除することが難しい現状にあり、反社会的勢力などに広告費が流出しかねないという深刻な問題となっている。

#### 【関連する課題】

- 透明性  
デジタル広告市場における質に係る問題（課題①）  
価格や取引内容などの不透明さ（課題②）
- パーソナル・データ  
パーソナル・データの取得・利用に係る懸念（課題⑩）
- 手続の公正性等  
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）

#### ④ 現在も大きな変革期にあること

- 前述のように、プライバシーを巡る課題への対応等の観点から、今後1年以内に、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。このため、課題解決に当たっては、そうした変化に柔軟に対応するルールを検討していく必要がある。
- 一方で、前述したとおり、これらの変化はむしろ現在の寡占構造の固定化・加速につながる可能性も少なくない。今後の変化をただ待つのではなく、将来にわたって競争的な環境を現時点においていかに構築できるかという視点も重要である。

### 3. デジタル広告市場におけるルール整備の在り方

#### (1) デジタル広告市場のルール整備の重要性

- デジタル広告市場は、デジタル市場の中でもマネタイズが最も機能している領域である一方で、競争環境の問題、透明性の問題、データの囲い込みの懸念、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など、デジタル市場を巡る様々な課題が凝縮された市場でもある。

このように、デジタル市場における諸課題が凝縮されたデジタル広告市場において、公正で透明なルールを整備することは、今後、更に広がりを見せるであろうデジタル市場の在り方を考える上でも重要な試金石となる。

- また、デジタル広告市場は、今後、デジタルトランスフォーメーション(DX)が進む中で、更にその重要性を高めていくと考えられる。

各企業においては、ファーストパーティ・データ収集の観点からも、自らの製品サービスの開発にフィードバックする上でも、店舗等のリアルな購買接点と連動させるためにも、デジタルでの顧客接点を獲得することが死活的に重要になっている。すなわち、デジタル広告による送客は、様々な企業活動の中核である顧客接点形成・維持に不可欠なインフラとなり得るものである。

今後、広告主である企業にとって、デジタルでの顧客接点の形成は、広義の意味でのマーケティング活動そのものであり、データを活用したビジネス戦略の起点となるものである。このため、もはや担い手は宣伝組織や販促組織にとどまらず、企業の戦略企画部門や事業部門自体が担うべき領域となってきたおり、また、DXを進める上で経営層が戦略を提示していくべき問題である。このように、経営層を含め、広告主である企業側の意識改革も必要となってきたりと考えられる。

デジタル化を進めるパブリッシャーにとっても、検索やSNSなどを通じて自社のサイトやサービスに顧客を誘引し、デジタル広告の仕組みを使って広告料収入を得ることは、その経営基盤に死活問題となっており、この意味でデジタル広告は、国民の判断基盤となるニュースの多様性や国民が享受する豊かなコンテンツを支えるインフラともなっている。

- このように、経済社会のデジタルトランスフォーメーションにとって、デジタル広告市場が重要なインフラとなってきたことを踏まえれば、その透明性、公正性を高め、健全な市場としていくことは経済社会全体に

とつても重要な課題である。

- 一方で、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、また、日々、ほぼすべての消費者の目に触れることとなるデジタル広告については、これほどの重要なインフラであるにもかかわらず、非常に複雑で、ほとんどの人々がその実態を理解できていない状況にある。

したがって、プロが分かればよいという姿勢ではなく、どのような市場の仕組みになっているのか、そこにどんな課題やリスクがあるのか、それに対してどういった対応が必要なのかについて、誰もが分かるようなものにしていくことが極めて重要である。

それにより、様々な関係者が諸課題の解決に向けて議論ができる環境を作り、イノベーションを活かしつつ、デジタル広告市場をデジタル社会の「公器」として健全に育てていくことが重要である。

その際、市場の設計や運用に大きな影響をもたらしているプラットフォーム事業者が果たすべき役割は大きい。

## (2) ルール整備に当たっての基本的な方針と検討の視点

- 2. (2)に示したデジタル広告市場の課題を踏まえ、4.における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を行った。

**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の寡占構造を強めかねないことなどを含め、横断的な視点を踏まえた対応としていくこと。

- 上記の基本的な方針に基づき、以下の検討の視点を踏まえて、対応の方向性を整理した。

- [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などを踏まえ、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ことが必要である。

### (3) デジタル広告市場におけるデジタルプラットフォームの捉え方

- デジタル広告市場においては、前述のとおり、プラットフォーム事業者の買収等により、垂直統合が進んできている。  
公取委最終報告においては、大きく以下3つの類型のプラットフォーム事業者がデジタル広告市場に存在することが指摘されており<sup>9</sup>、こうしたプラットフォーム事業者は多くのユーザーを引き付けることで、膨大なデータを蓄積し、各市場において独占・寡占的な地位や有力な地位にあると評価されている。
  - ① 検索連動型広告分野のプラットフォーム事業者
  - ② ディスプレイ広告分野で、所有・運営型におけるサービスを提供するプラットフォーム事業者
  - ③ ディスプレイ広告分野で、オープン・ディスプレイにおけるサービスを提供するプラットフォーム事業者
- また、競争評価中間報告において指摘したとおり、検索エンジンにおいて圧倒的なシェアを有するプラットフォーム事業者は、当該検索エンジンからの流入に依存するパブリッシャー等の経営に対して大きな影響力を持っている。
- こうしたデジタル広告市場やそれに関連する市場におけるデジタルプラットフォームについて、本最終報告においては、デジタルプラットフォームの以下の特徴を踏まえ、4つの類型に分類し、各類型のデジタルプラットフォームを提供するプラットフォーム事業者に求められる措置等を示す。

#### <デジタルプラットフォームの特徴>

- (1) デジタル技術を用い、商品等を提供しようとする者とその他の利用者をつなぐ場（多面市場）を提供すること
- (2) インターネットを通じ提供していること
- (3) ネットワーク効果を利用したサービスであること

<sup>9</sup> 公取委最終報告 19-30 ページ。

- ここで、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の4つの類型は、以下のとおり整理することができる。デジタル広告市場等における課題に対応するためには、こうしたプラットフォーム事業者の役割が重要となる。

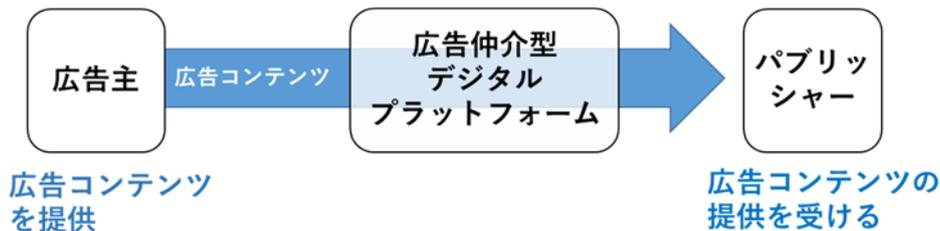
### 類型1 広告仲介型デジタルプラットフォーム①

- ・ 概要：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
- ・ 商品等を提供しようとする者：パブリッシャー
- ・ その他の利用者：広告主
- ・ 働くネットワーク効果：パブリッシャーと広告主相互の間接ネットワーク効果



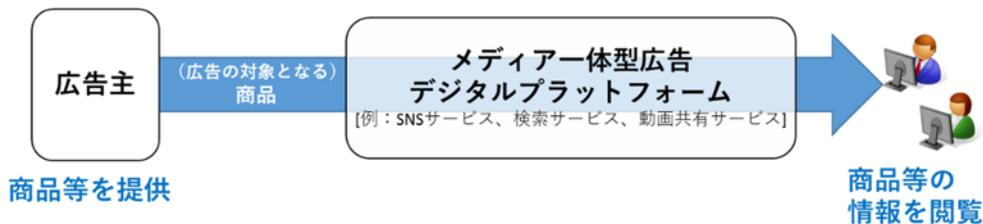
### 類型2 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

- ・ 概要：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
- ・ 商品等を提供しようとする者：広告主等
- ・ その他の利用者：パブリッシャー
- ・ 働くネットワーク効果：広告主とパブリッシャー相互の間接ネットワーク効果



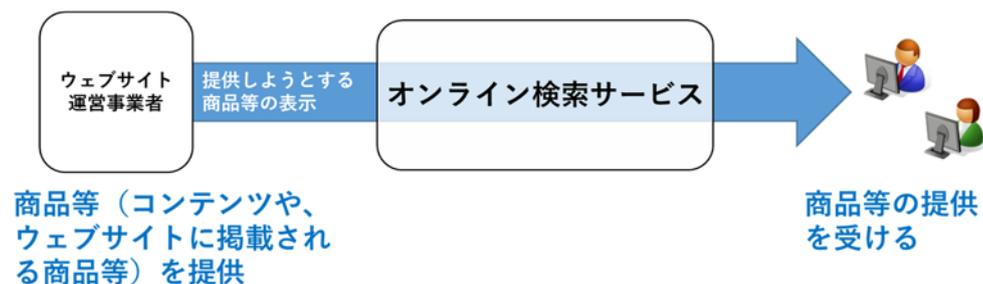
### 類型3 メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

- ・ 概要：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
- ・ 商品等を提供しようとする者：広告主等
- ・ その他の利用者：消費者
- ・ 働くネットワーク効果：消費者相互の間の直接ネットワーク効果と、消費者の増加に伴って広告主に対して働く間接ネットワーク効果



### 類型4 オンライン検索サービス

- ・ 概要：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
- ・ 商品等を提供しようとする者：営利目的のウェブサイト運営事業者
- ・ その他の利用者：消費者
- ・ 働くネットワーク効果：消費者相互の直接ネットワーク効果と、消費者の増加に伴ってウェブサイト運営事業者に対して働く間接ネットワーク効果



#### (4) ルール整備に当たってのアプローチ

- (2) でみたとおり、デジタル広告市場における諸課題に対応するに当たっては、市場の公正性、透明性を高めていくことが極めて重要である。  
この際、非常に変化のスピードが速い分野であることから、事業者によるイノベーションによる課題解決を促していくことが必要である。
- かかる観点から、特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律（以下「透明化法」という。）は、政府が大枠を示しながら事業者の創意工夫を活かす共同規制の枠組みとして、デジタル広告市場の課題解決に適した枠組みであるといえる。
- このため、デジタル広告市場における課題に対応するに当たっては、デジタル広告分野を透明化法の対象に追加するなど、必要となるルール整備を進めていく必要がある。
- 具体的には、多くの広告主やパブリッシャー等が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者に対し、
  - 透明性として、アドフraud等デジタル広告の質に係る説明責任徹底、第三者測定ツールの接続条件の開示等
  - データの囲い込みの懸念への対応として、オーディエンス・データの取得・使用条件の開示等
  - 利益相反・自社優遇の懸念への対応として、「利益相反・自社優遇管理方針」の策定・開示等
  - 手続の公正性等として、システム・ルール変更の事前通知・理由説明、取引先の活動制約、取引拒絶に係る理由説明
  - パーソナル・データについて、その取扱いのわかりやすい開示等
  - 検索について、主要なパラメータ等の開示や相談窓口等の体制整備といった対応を求めていくことが重要である。これらの実現に向け、今後法制面での検討を進めるべきである。
- また、独占禁止法上の問題があれば、同法を厳正に運用していくべきである。
- 以下、(3)で述べたデジタルプラットフォームの4類型を念頭に、デジタル広告市場の健全な発展を図るために必要となるアプローチについて詳述する。

## ① 透明化法によるアプローチ

- デジタルプラットフォームの透明性及び公正性に関する課題を解決するための手段の一つとして、透明化法が存在する。
- 一般にデジタルプラットフォームは、多面市場において大量のデータを集積・構造化することで社会に多大な便益を提供する一方、ネットワーク効果や低い限界費用等の要因により、独占・寡占に至りやすく、ロックイン（囲い込み）効果が働きやすいことが指摘されている。
- 透明化法は、デジタル化する市場においてデジタルプラットフォームの果たす役割の重要性が増す中で、デジタルプラットフォームの透明性及び公正性を向上させ、デジタルプラットフォームを利用する取引先事業者等を保護することを目的として制定され、2021年2月に施行されている。  
同法では、特に透明性及び公正性の向上の必要性が高いデジタル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」として経済産業大臣が指定し、
  - ・ 取引条件等の情報の開示
  - ・ 自主的な手続・体制の整備
  - ・ 運営状況のレポートとモニタリング・レビューといった規律を課すこととされている。
- 透明化法では、変化の激しいデジタル市場におけるイノベーションを阻害しない形で規律を及ぼすため、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」の規制手法を採用している。  
このため、同法においては、基本理念として、プラットフォーム事業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している。  
なお、透明化法は、公正な競争の土台となる透明性の高い市場を実現するためのアプローチであり、競争制限的な行為等を排除する独占禁止法とあいまって、公正かつ自由な競争を促進することを狙いとしている<sup>10</sup>。
- 前述のとおり、多くの利用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大規模なプラットフォーム事業者が存在するデジタル広告市場にお

<sup>10</sup> 経済産業大臣が独占禁止法に違反する事実があると認めるときは、公正取引委員会に対し、同法に基づく措置を求めることができる旨の規定も設けられている。

いて、

- 取引の透明性及び公正性に関する課題が生じている現状にあること、
- 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発展してきており、今後も関連する技術動向や市場における競争環境が急速に変化していく可能性が高いこと

に鑑みれば、この市場において規律を及ぼすためには、事業者の自主的取組を中心とした共同規制の手法をとる透明化法のアプローチが最も効果的である。

- 以上から、デジタル広告市場の課題に対応するに当たっては、デジタル広告分野を透明化法の対象に追加し、後述の課題ごとの整理にしたがい必要なルール整備を図るべく、透明化法に係る法制面での検討等を進めるべきである。
- なお、上記のような、事業者の自主的取組を中心とした共同規制の実施によっても十分な効果が得られない問題が生じた場合には、より直接的な対応の要否についても検討することが必要である。

## ② その他のアプローチ

- 4.に掲げるデジタル広告市場の課題に対応するに当たっては、後述の課題ごとの整理にしたがい、下記のようなアプローチも活用しつつ、対応していくことが必要である。
  - 競争制限的行為や公正競争阻害性のある行為に対する独占禁止法の適用
  - 個人情報保護法、電気通信事業法等のデジタル市場に関連する利用者保護法制の適用
  - 業界団体等による自主的な取組

- このうち、独占禁止法を巡っては、欧米で提訴等されている一般検索のプリインストールの問題など、デジタル広告やそれに関連する市場を巡っては様々な課題が世界的に指摘されている。

欧米の独禁当局も監視を強めており、今後、独占禁止法上問題となる具体的な案件が生じれば、厳正に対処していくことが必要である。

また、公正取引委員会において、引き続き、企業結合審査の迅速かつ的確な審査を行うとともに、人的基盤の体制を整備していく必要がある。さらに、デジタル広告市場に関する状況変化に応じ、適宜フォローアップ調

査を行っていく必要がある。

### ③ 留意点

- 法制面での検討を経て、ルールの実行を行うに当たっては、事業者における対応に必要な準備期間を設けることとする<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup> また、ルールの整備に当たっては、オンライン上のセキュリティや営業秘密への影響を勘案することとする。

## 4. 各課題の解決の方向性

### 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、アドフ  
ラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティ、ユーザーエクスペリエンス  
といった質の面において、多くの課題を抱えている状況にある。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。

#### 2 背景等

##### (1) デジタル広告の質に関する基本情報

##### ① アドフラウド

- アドフラウドとは、自動化プログラム (bot) を利用したり、スパムコン  
テンツを大量に生成したりすることで、インプレッションやクリックを稼  
ぎ、不正に広告収入を得る悪質な手法のことをいう。その運営主体とし  
て、小遣い稼ぎ目的の一個人から、反社会的勢力との関連が疑われるよう  
な国内外の悪質事業者まで、様々なプレイヤーの介在が疑われている。
- 広告主は悪意ある第三者によって広告費を詐取され直接被害を受ける者  
であるが、売上げを横取りされるパブリッシャーや、不良な広告在庫をつか  
まされ返金を余儀なくされるプラットフォーム事業者も間接的な被害者で  
ある。最終的には広告費の詐取が目的である以上、広告費が、反社会的勢  
力によるものを含め、不正なサイトやページに行き着くものと考えられる  
深刻な問題である。
- 無効なトラフィック (Invalid Traffic : IVT) には、検索エンジンのクロ  
ーラーのようなプログラムによる悪意のないトラフィックと、作為的にイ  
ンプレッションやクリックを発生させる悪意のある不正なトラフィックが  
ある。前者は、自ら人ではないことを示しているため除外することが容易  
である。後者は、人によるトラフィックであるかのように偽装しているも  
のなど、様々な種類がある。不正に広告収入を得ることを目的としたアド  
フラウドによって生じるトラフィックも含まれる。
- 既知のアドフラウドによるトラフィックなどは、自動的に IVT として広告  
主への広告配信結果レポートから除かれ、広告主に請求されない。疑わし  
いトラフィックを検知して請求から除外することも行われている。請求後  
に無効トラフィックと判定された場合の広告主への返金も一部大手プラッ  
トフォーム事業者で行われている。
- このように、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。

## ② ブランドセーフティ

- ブランドセーフティとは、広告掲載先の品質確保による広告主ブランドの安全性のことをいう。ブランドを毀損する不適切なページやコンテンツに広告が表示されるリスクから、安全性を確保する取組が求められている。
- 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、ブランドを毀損するようなサイトに掲載されたり、ブランド毀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拭できない状況である。また、違法・不当なサイトへの広告費の流出により、広告費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。

## 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、インプレッション単位での課金の場合、視認可能性のないインプレッション数は広告出稿に係る請求の算定基礎から控除されるべきものとされている。
- なお、ビューアビリティは、認知を目的として CPM<sup>12</sup>で購入する広告主にとっては重要だが、獲得効率を重視して CPC<sup>13</sup>、CPA<sup>14</sup>で購入している広告主にとっては、到達指標としては意味を持たないものである。

## 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。消費者庁の実施したアンケート調査<sup>15</sup>によれば、ターゲティン

<sup>12</sup> Cost per Mille の略で、広告表示（インプレッション）1,000 回当たりの費用。

<sup>13</sup> Cost per Click の略で、ユーザーによる広告のクリック 1 回当たりにかかる費用。またクリック課金型の広告取引の場合におけるクリック単価。

<sup>14</sup> Cost per Acquisition 又は Cost per Action の略で、広告によって誘導されたユーザーが、広告主サイトでの会員登録や商品購入など、特定のアクションに至った回数（1 回）当たりの費用。

<sup>15</sup> 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）

グ広告について、7割の消費者が「煩わしい」又は「どちらかというとな煩わしい」と感じており、その理由としては、求めている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。

(参考) 我が国のデジタル広告におけるリスクの実態

- デジタル広告の検証・不正対策用のツールを提供する Momentum の調査<sup>16</sup>によれば、2018年度の日本のプログラマティック広告取引におけるアドフラウドの割合は8.6~19.2%となっている<sup>17</sup>。
- 同じくデジタル広告の検証・不正対策用のツールを提供する CHEQ AI Technologies 社の世界的な調査<sup>18</sup>では、日本におけるオンライン広告詐欺の被害額は、少なく見積もって680億円に上るとの予測が示されている。
- さらに、デジタル広告の検証・不正対策用のツールを提供する Integral Ad Science 社（以下「IAS」という。）の調査<sup>19</sup>によれば、2020年上半期には、国内の対策済みの配信においてでさえ2.8%のアドフラウドが存在している。これは、グローバル平均の3.5倍、計測を行った国の中では最下位の数値となっており、広告主がクリック単価効率を重視した買い方をする場合が多いことなど業界全体での意識が高まっておらず十分な対策が取られていないことで、グローバルに狙われている状況との指摘がある。一方で、検知を高めることで数値が上がるという側面もあり、数値の多寡だけで評価することは慎重であるべきとの指摘もある。
- また、広告枠を解析したところ全体の36.9%にブランドリスクがあるとの調査結果<sup>20</sup>も示されており、広告主は、自らが投じた広告費用をかすめ取

---

「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。）

<sup>16</sup> Momentum「日本のデジタル広告リスク（2019年6月）」  
<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000041.000011681.html>

<sup>17</sup> アドベリフィケーションツールベンダー各社の調査は、各社のツールが利用された範囲における計測であること、また、各社独自の分類・定義によって判定された数値であることなど、日本国内のデジタル広告市場を網羅的、代表的に調査をしたものではないことに留意する必要がある。

<sup>18</sup> 「次世代アドテクノロジー企業 CHEQ 2019年、日本におけるオンライン広告詐欺の被害総額は、少なくとも680億円に上ると予測（2019年9月18日）」  
<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000010.000035654.html>

<sup>19</sup> IAS「メディアクオリティレポート2020年上半期版」<https://integralads.com/jp/news/1h-2020-mqr/>

<sup>20</sup> Momentum「日本のデジタル広告リスク（2019年6月）」  
<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000041.000011681.html>

られるリスクだけでなく、意図せず信用を失う結果につながるリスクを抱えている。

- ビューアビリティについては、IASの調査<sup>21</sup>によれば、2020年上半期に、広告が人に見られていた割合は57.4%となっており、計測対象国の中で最下位、グローバルの平均を14.5%下回る数値となっている。なお、計測ベンダーの調査でグローバルに比べ日本の数値が低いのは、CPC、CPAで購入する広告主が多いためとの指摘もある。

## (2) 諸課題に対する対応の状況

- 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、セーフリスト方式で、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（ブランド価値を毀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。
- 業界の健全化を図るため、日本インタラクティブ広告協会（以下「JIAA」という。）において、デジタル広告の質に関係する様々なガイドラインやステートメントが出されている。

例えば、「アドフラウドに対するJIAAステートメント」（2017年8月）<sup>22</sup>では、業界の健全性を保ち、会員各社が持続的成長を遂げるために、アドフラウド対策を推し進める必要性を宣言し、「対策として最も有効な手段は、不正なサイトやページへの広告配信を極力抑制することであり、そのような不正なサイトやページの運営者との広告取引を停止することである」との考え方が示されている。またアドフラウドの種類等も記載されている。

「広告掲載先コントロールによる「ブランドセーフティ」確保に関するJIAAステートメント」（2017年12月）<sup>23</sup>では、一丸となって、ブランドセーフティに対する取組を実行した上で、違法な広告掲載先への広告費の流出を防ぐなど、インターネット広告市場の健全性を維持していくことを宣言しており、その一環として、広告会社等は、事前にブランド毀損リスクに関する広告主への説明責任を果たした上でブランドセーフティに対する考え方を確認し、DSP事業者等は、リスクを避けるための手段を提供するなど、広告主が望まない不適切な広告掲載先をコントロールする対応策を

<sup>21</sup> IAS「メディアクオリティレポート2020年上半期版」<https://integralads.com/jp/news/1h-2020-mqr/>

<sup>22</sup> [https://www.jiaa.org/wp-content/uploads/2019/11/20170801\\_adfraud\\_statement.pdf](https://www.jiaa.org/wp-content/uploads/2019/11/20170801_adfraud_statement.pdf)

<sup>23</sup> [https://www.jiaa.org/wp-content/uploads/2017/12/20171212\\_brandsafety\\_jiaa\\_statement.pdf](https://www.jiaa.org/wp-content/uploads/2017/12/20171212_brandsafety_jiaa_statement.pdf)

整えるべきとされている。

「広告掲載先の品質確保に関するガイドライン」(ブランドセーフティガイドライン、2019年4月)<sup>24</sup>では、広告掲載先の品質確保として、不適切なコンテンツカテゴリを規定し、広告関連事業者はそうした違法なサイト等への広告掲載の排除に努める旨、また、広告関連事業者は、各事業者間の取引開始に当たっての契約締結時、個別契約締結時及び広告掲載開始後の運用中など、適時関係者間で広告掲載先の品質確保のための対策内容を確認するよう努める旨などを規定している。

また、日本アドバイザーズ協会(以下「JAA」という。)は、成長の陰で顕在化してきているデジタル広告の課題について、アドバイザーと全てのパートナーが取るべき原則として、「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)<sup>25</sup>を公表している。

- こうした中で、JAA、日本広告業協会、JIAAの3団体は、デジタル広告の品質に関する更なる取組として、「JICDAQ」(Japan Joint Industry Committee for Digital Advertising Quality & Qualify、一般社団法人デジタル広告品質認証機構)<sup>26</sup>を本年3月に設立し、4月より事業を開始している。JICDAQにおいては、「アドフラウドを含む無効配信の除外」と「広告掲載先品質に伴うブランドセーフティの確保」に関わる業務プロセスの認証基準を制定し、それに沿った業務を適切に行っている事業者(媒体事業者、広告会社、SSP・DSP事業者など)を認証し社名を公開するとともに、趣旨に賛同する広告主の社名も公開し、共に広告品質の向上を目指すとしている。

### 3 取引先事業者等から示された意見等

#### (1) 質の問題を巡る状況について

広告主やパブリッシャー、広告代理店といったプラットフォーム事業者の取引先事業者等からは、質の問題を巡る状況について、次のような意見が示されている。

##### ① 広告主の質の問題に対する理解・認識の実態やその背景

- 有限責任監査法人トーマツによる、従業員5,000人以上の比較的大規模な広告主を対象に行った「デジタル広告不正実態調査(2021年3月)」によれば、アドフラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティといった課題について、全体の59.5%がこれらの内容を認知しておらず、そのうち全

<sup>24</sup> [https://www.jiaa.org/wp-content/uploads/2019/04/2019\\_JIAA\\_Brand\\_Safety\\_Guideline.pdf](https://www.jiaa.org/wp-content/uploads/2019/04/2019_JIAA_Brand_Safety_Guideline.pdf)

<sup>25</sup> [http://www.jaa.or.jp/wp-content/uploads/2019/11/JAA\\_proclamation.pdf](http://www.jaa.or.jp/wp-content/uploads/2019/11/JAA_proclamation.pdf)

<sup>26</sup> <https://jicdaq.or.jp/>

体の35.5%は言葉を聞いたことがなかった。内容を認知していると回答した人は、93.9%が対策の必要性を感じており、内容を認知していないと回答した人でも、内容を理解した後は、74.0%が対策の必要性を感じると回答した。

さらに、これらの課題の中で対策の必要性を感じるものとして、ブランド価値やイメージ毀損に直結するブランドセーフティへの意識が高く（81.1%）、アドフラウド（68.3%）、ビューアビリティ（60.4%）が続く結果となった。他方、実際に対策に取り組んでいるのは、ブランドセーフティでも23.0%、アドフラウドは14.0%、ビューアビリティは13.0%にとどまっている。

- デジタルで最初に広まったのはクリックしそうな人向けの広告だった。また、日本ではよい広告は費用対効果が高い広告であるという考えが強い。広告主の現場では、効果が説明しやすい方が選ばれる傾向にある。
- 日本の企業（広告主）では、リード（見込み客）獲得と、ブランディング、マーケティングを担当している部署が違う。マーケティング責任者は会社のブランド等を気にするが、販促担当などリード獲得に関心を持つ部署はクリック数しかみておらず、部署によって問題の捉え方が異なるため、広告主側で全体最適が行われにくい。
- 日本の企業（広告主）においては、デジタル広告は若手社員に任せられている傾向がある。幹部は技術のことはわからず、何が問題か指摘できない。若い社員もデジタル広告の展開先に何か問題があっても、それを止めると売上げが下がるなどの副作用も出て上司に責められるため、対策が進まない傾向がある。経営トップ層の認知が低いことが大きく動かない要因となっているので、そこへの働きかけをどうするかが課題。
- Open Display Marketにおいて、アドフラウドやビューアビリティなど、広告主サイドが抱えている懸念・問題があったとしても、広告主側からすれば、デジタル広告におけるOpen Displayのボリュームや効果が大きいことから、それを止めようという判断をするのは難しい。
- プラットフォーム事業者がある程度の情報を開示していたとしても、それがわかりにくい中、広告代理店がわかりやすく説明する場合、リスクを見ぬ振りをして説明を省く場合がある。質の問題を認識できている広告主は半分もおらず、知識レベルがある人が少ないため、広告代理店に指摘ができる人もいない。
- 広告主側で知見がないといいようにされてしまう。テレビ広告とは全く違うので難しい。広告主が自ら勉強しないと、広告代理店側にも説明をするモチベーションがない。そもそも瑕疵がある商品を買ってこないでほしいが、そのために買う方がこれだけ努力をしないとイケない状況はおかしいのではないか。

- 大企業の広告主における認知や取組も十分でない中、中小の広告主では更に認知や取組が進んでいないと思われる。
- 質の問題について、特にアド Fraud については中小企業ではほとんど意識されていないと思う。ブランドセーフティについては相談されることもある。ニッチなブランドなので掲載面を選びたいという声はある。ビューアビリティについても関心は持たれていない。
- 中小企業の場合、アド Fraud について知っていたとしても、忙しすぎて、そこまで手が回らないということもあるのではないか。
- アド Fraud については詐欺なので、国の関与はしてもらえないのか。社会問題化していかないと状況は変わらないのでうまくメディアも活用していく必要がある。

## ② 広告主の質の問題に対する見方

- デジタル広告でおかしいのは、まがい物が一緒になって売られていることがベースになっていること。昔は、「とにかく反社に金を落とすな。金が流れているのが分かったら、上の首が飛ぶぞ」と言われていたが、そう考えると、どこに広告が出るかわからないような Open Market は怖くて使えないもの。しかし、そういうメディアも売られてしまっている。
- 広告主のクリエイティブの最終的な掲載面を教えてもらえないということは本来あってはならない。掲載面は取引の大前提。
- 以前から懸念していたのは、社会的に問題のあるところに広告が出てしまうこと。そういうところはページビューが高く、ベンダーからするとそういったところは稼ぎ頭になる。しかし、問題のあるところにお金が行くのがメディアで報じられたら、社長が頭を下げる必要があるようなレベルのこと。
- 広告主にとっての課題は、掲載場所についての問題が大きいのではないか。誰もいない公園に看板が出ていたりしても広告費用はしっかりと払わなければならないとすると、広告主の不満も理解できる。
- 高いコストを払ってもよいから、安全なものを出すべき。危険なものも入っています、ではない。残念ながら、デジタル広告を始めるときに、10万インプレッションといって実際には7万インプレッションしか表示されていないなど、質の悪いもので始めてしまった。ただ、本当のことをいうと、今まではだめだったことを認めることになるので言えないのではないか。過去は問わないから正直に説明してほしいと思う。
- アドベリツールを使って、コストをかけてわかることもあるが、本来売り手側が検証すべきことを広告主が費用を負担するのかという思いがある。
- アド Fraud 対策がどうなっているかということでツールを入れて調べてみると、ほとんどの広告が見られていなかったりボットであったりすると

ということがわかった。ただし、コストをかけないとできないことであり、払えない広告主は無駄に広告費を払ってしまっている。

- 価格の不透明性については、アドフラウドなどを切り離して論じるのは難しい。 同じ予算でAとBとで、Aの方が効率性が高いと思っていたら、実はAのクリックは半分アドフラウドだったということなら、実はBの方が効率性が高かったということになる。アドフラウドを加味して比較しないと、判断を間違えることになる。
- 消費者が不快に思うケースは、テレビ広告とデジタル広告で違う。デジタル広告では、自分のスマホに無断で急に現れ、広告と見ているもののがつながない。ましてや、クリック重視のため、有名人の肖像を無断で使ったような刺激の強い広告が出される。結果、欲しい広告ではないものが出る。結局は、ユーザーが求めているような広告を出せるほどのターゲティングの精度も十分ではない。潜在的な需要を喚起するという本来の広告の意味で、自分の欲しくないものが、不快に入り込んでくるということがなければ、本来は望ましいもの。今は過渡期といえる。
- 同じ社の広告が、同一ページの違う枠に複数出ていることがあるが、レポートを見ても分からない。ただ、広告主はインプレッションが出たからよかった、メディアは売れてよかったで、それでいいと思ってしまう。見せかけ上の均衡で、皆、間違ったところで納得している状態。また、このページビューに対して、仲介側からすれば、価値が高いページに掲載した回数・実績が多い方が良いので、本来意味がなくても、複数出しちゃえということになる。これをされても、広告主はチェックできない。
- どのくらいのリスクがあるのかということ、レポートなりで広告主が認識するということが重要。

### ③ プラットフォーム事業者に関する指摘

- 100%安全安心な広告配信というのは、事前にコントロールして、嫌な場所には絶対出ないという約束をとれること。現状でプラットフォームがやっていると言っているのは、ダメなところで配信されたらできるだけ早く消すという事後の対応。100%安全安心とは言えない。こういう状況について、広告主は不満しか言わないし、プラットフォーム事業者は「技術的に無理ですよ」としか言わない。両者が歩み寄ることが必要だがなかなかそうになっていない。
- 広告主は、ターゲティングしていると思っているし、100万出ていると思っている。プラットフォームには、数字の真に意味するところをちゃんと説明してもらう必要がある。
- 今のデジタル広告では、どこに広告が出るかもわからず、広告が消費者に見えているかどうかはつきりせず、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わからない、という状況であり、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。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、「自分たちのターゲティングの精度は70%です」とか、「アドフラウドが2割混ざっています」とか、「ビューアビリティは何%くらいです」といった品質を分かるように開示してほしい。そういった数字を明らかにすることが必要。そうすれば、PMPが出てきたときに比較できる。

- プラットフォームには情報開示自体の不足の問題と、情報取得の容易性の問題がある。後者については、プラットフォーム事業者は情報を出していると言うが、それが簡単に手に入れられるのか、どこにどうアクセスすれば得られるのかがわかりやすくなっているのか、などの課題がある。
- プラットフォームは情報を出しているが、わかりづらいのは確か。例えばブランドセーフティの情報が最初から管理画面に出ていることはほとんどない。
- アドフラウドについては、ブラックボックスになっている部分がある。広告代理店としても、アドフラウドの問題は広告主に説明しないといけないので、不正クリックを検証できるくらいの情報は欲しい。
- 広告代理店に対しても、どの案件でどのようなアドフラウドがあったのかという報告はプラットフォームサイドからはなかった。リクエストをしても「ダメです」と言われ、回答が返ってこない。

#### ④ 広告代理店に関する指摘

- 広告代理店と広告主との関係については、広告主に対する情報開示が消極的な部分があると思うが、日本は信頼関係で成り立ってきたという側面があるのではないか。マス広告はテレビなど元々信頼がおける慣行だった。しかしながら、デジタルでは、環境、前提条件が変わりすぎている。これまでは性善説で成り立っていたが、デジタルになった瞬間にそれが成り立たなくなっている。意識の高度化、健全化により、悪意あるアドフラウドが入りにくくなる状況を作ることが必要だと考える。
- 広告代理店と広告主との関係性について、日本はユニークでコミッション（手数料）ベースが主流。海外はコンサルタントと一緒に人のフィーベースで支払う。日本の今のコミッションベースだと、広告代理店はインプレッションやクリックといった数を稼ぐ方向にインセンティブが働いてしまうといったこともあるのではないか。
- 広告代理店が事業会社に正しく有効な機能を伝えていないことが課題だと思う。
- アドフラウドやブランドセーフティなどの問題は、マイナスの面の話になるので、広告代理店からは言いにくいというところもあるのではないか。

- アド Fraud については、我々（広告代理店）は広告主に対してそういうリスクがあるという説明をしている。もっと安全な買い方もあると説明するが、それなら安全な予約型だけに切り替えるかという広告主はほとんどいない。
- 業界のガイドラインにはリスクについて説明すると書かれているが、広告主の買い方にもより、安ければいいという広告主もいれば、丁寧な説明を求める広告主もいる中で、広告主の求めに応じてどこまで対応するかは現場での営業判断になる。
- 大規模なプラットフォーム事業者は十分な情報を出しているが、分かりにくい。それをかみ砕いて説明するところもあれば、リスクを見ぬ振りして説明を省くところもある。実際にリスクの説明をするかどうかは各社での判断となる。強制力がない中で、業界団体で徹底するには限界がある。
- ビューアビリティとかアド Fraud とか共通する本質的な課題はつながっているように思う。広告主と広告代理店とプラットフォームの連携の仕方というのが透明性を考えたときに大きい。広告主にプラットフォームの管理画面情報を開示するところは少ないし、それを見られる広告主も少ないように思う。それをきちんと見せて、状況がわかるようにすることは、レポートの信憑性を高めることにつながる。

#### ⑤パブリッシャーにとっての課題

- 広告主として望むのは、良いメディアが残ること。そのために、プラットフォーム事業者に開示させること。価値を生まないところにお金がいかないようにすること。広告主がいいところに出さないと、コンテンツがだめになり、コピー貼り付けメディアが勝ってしまう。広告主が悪いメディアを見極めてそういうメディアは使わないようにしていかなければならない。悪いメディアが残ると、安かろう悪かろうの状況になってしまう。
- （パブリッシャーとして）第三者配信を受け入れたため、在庫が増え、結果、単価が下がる。うちも入っているアドネットワークでは、実際は社会的に問題のあるサイトも入っている。こうした問題のあるサイトでの1円もメディアの1円も同じなので、ちゃんと作っても、品質に対し対価が低い。
- 運用型広告、コンバージョン重視で効率の悪いものを削っていくことで、プラットフォーム事業者に出すほうが効率は良い。そのため広告予算がそちらに流れていっている。コンテンツを作っているメディア企業にはほとんどお金が落ちていない。
- 広告主がセーフリストを選んで広告を入れることで、ブランドの信頼を保ちながら、情報発信する業界を守ることができるはず。テレビは企業が育てた面もあり、デジタルも同様の考え方でいけないものか。日本で正しい

情報を作って発信するのが誰になるのか。コンテンツを守る環境を作っていかなければならない。国民の知る権利が脅かされている状況。

- アド Fraud やブランドセーフティは、我々（パブリッシャー）にとっても深刻な問題。どの程度のアド Fraud があつたかは、我々の収入に影響を及ぼす話であり、配信される広告が不適切であれば、我々のブランドが毀損されることになる。プラットフォーム事業者には透明性を高めてほしい。

## (2) 質に関する情報提供の内容について

上記に加え、デジタル広告の質に関するプラットフォーム事業者による情報提供の現状と、プラットフォーム事業者に求めたいと考えている対応について、大手広告主数社のグループとの議論やパブリッシャーからのヒアリング等によって把握した具体的な内容は以下のとおり。

### ① アド Fraud

<ヒアリング結果>

#### ア プラットフォーム事業者からの情報提供に関する現状

- 広告主からは、アド Fraud が事後的に判明した際に返金が行われるのみで、それ以外にプラットフォーム事業者から取得している情報はない、第三者が提供するツールを使用すれば、アド Fraud の全体の発生率、発生件数及びアド Fraud の種類（悪意のあるボットかそれ以外か）についての情報は取得できるが、メディアごとの数字が把握できているわけではない、との声が上がっている。
- また、アド Fraud が発生した際には、DSP 事業者から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。
- パブリッシャーからは、不正なインプレッションが発生したとして事後的に収入から差し引かれることがあるが、当該金額以外の情報提供はされていない、自社で対策を講じていても不正なインプレッションが発生していると判断されているが、何をもってそう判断されているのかが明らかではない、との意見がある。

#### イ プラットフォーム事業者に求めたい対応

- 広告主からは、アド Fraud に関する情報としては、①事実関係を確認するための情報、②関係者全体で協力して状況を改善していくための情報、③ Fraud 行為の当事者を特定するための情報の3段階のものがある中で、①として、アド Fraud の発生率や、どの配信がアド Fraud だったかについては、第三者が提供するツールを使わなくてもプラットフォーム事業者から開示がなされるべきとの意見が示されている。また、②について

でも、なぜアドフラウドが起こったのかや、プラットフォーム事業者によるアドフラウドの判定基準といった、状況の改善につながる何らかの情報について、第三者が提供するツールを使わなくてもプラットフォーム事業者から開示がなされるべきとの声がある。

広告代理店からも、広告主からすれば、アドフラウドの割合、どの面であったのか、なぜそういう判断だったのかというところがほしいというのは違和感はないといった声や、広告主に説明する必要があるため、不正クリックを検証できる程度の情報や、どのくらいのリスクがあるのかが示されることを望む声がある。

- パブリッシャーからは、アドフラウドと認定した根拠や要件、発生時の状況、アドフラウドがあったユーザーの情報、プラットフォーム事業者の対応策とその結果の開示を求めた上で、第三者がモニタリングできる仕組みが構築されるのが望ましい、との意見が示されている。

#### <公取委アンケート調査>

- 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。(公取委アンケート調査 60 ページ、別紙1 49～50 ページ)
- 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、「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。(公取委アンケート調査 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。(公取委アンケート調査 63 ページ、別紙1 104 ページ)

#### ② ブランドセーフティ <ヒアリング結果>

##### ア プラットフォーム事業者からの情報提供に関する現状

- 広告主からは、第三者が提供するツールを使用すれば、ブランドセーフ

率、問題となったドメインやページ URL、安全な広告掲載数・ブロック種別についての情報は取得できるが、そうしたツールを使用しなければ、プラットフォームから取得している情報はない、との声が示されている。

- 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、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。
- パブリッシャーからは、アドネットワーク経由で受けた広告自体が媒体側のブランドセーフティ（メディアブランドの信頼性）の関係で問題となる場合にも留意する必要がある、事前に設定をしても不適切な広告がすり抜けてくる場合があり、リアルタイムで広告を送り込んでいるプラットフォーム事業者が対応すべきものだと思うが、苦情等は媒体側に来るためコストをかけて独自にチェック体制を用意しないといけない、との指摘がある。

#### イ プラットフォーム事業者に求めたい対応

- 広告主からは、ブランドセーフティの観点から問題のある面に出た比率や、どの配信がブランドセーフティ上問題があったかといった情報については、第三者が提供するツールを使わなくてもプラットフォーム事業者から開示がなされるべき、との意見が示されている。（ブランドセーフティ上問題がある面は広告主ごとに基準が異なるが、普遍的に不適切なもの、広告主が不適切と設定時に指定等をしたものについては、ブランドセーフティ上の問題があったものが何かは分かるはず、との指摘。）
- 加えて、これはブランドセーフティの問題ではないが、同一ページの複数の広告枠に意図せず自社の広告が複数掲載されていた場合の当該掲載面に関する情報についても、難しさがあることは理解するものの、第三者が提供するツールを使わなくてもプラットフォーム事業者から開示がなされるべき、との声がある。
- 広告代理店からは、自動車の広告が事故ニュース記事に出るといのが代表例だが、結局配信先がどこだったかということ、ブランドセーフティの観点からダメだったものがどこで、どのくらいあったのかを知りたいという広告主の要望に違和感はないといった声があった。
- パブリッシャーからは、プラットフォーム事業者における配信する広告の審査基準と、パブリッシャーの審査基準をすり合わせる機会を持つこと、その上で基準に基づいて目視やアルゴリズムなど体制を確保して審査を確実に行うこと、更に媒体側でも対応が必要になるのであればその負担分を価格に転嫁することをプラットフォーム事業者に求めたい、との声がある。

<公取委アンケート調査>

- 広告主・広告代理店への質問では、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。（公取委アンケート調査 68 ページ、別紙1 39～40 ページ）
- 広告主・広告代理店に対し、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。（公取委アンケート調査 別紙1 42～43 ページ）

③ ビューアビリティ

<ヒアリング結果>

ア プラットフォーム事業者からの情報提供に関する現状

- 広告主からは、管理画面のアカウントに入れば、配信先のドメインごとにどのくらいのビューアブルなインプレッションがあったのかについては取得可能、ただし、ビューアブルな広告についてのCTR（クリック率）やCPMといった数字は手計算することが必要であることに加え、管理画面を見ることができない広告主が多いこともあり、そのようなメニューがあることが一部の広告主にしか知られていない、との声がある。また、第三者が提供するツールを使用すれば、ビューアビリティの数・率・秒数、ドメイン別のビューアブル率、動画視聴率などの情報は取得できる、との認識が示されている。
- 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声もある。

イ プラットフォーム事業者に求めたい対応

- 広告主からは、インプレッション単位での課金とした場合に、課金の対象をビューアブルなインプレッションに設定できる場合があることは認識しているが、そもそも（選択ではなく）ビューアブルなインプレッションへの課金に限定すべき、との意見が示されている。
- 加えて、個別に管理画面で設定しなくても、プラットフォーム事業者から広告代理店（又は広告主）へのレポートングにおいて、インプレッションと並べてビューアブルなインプレッションの数・率が表示されるように

すべき、との声がある。

<公取委アンケート調査>

- 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。(公取委アンケート調査 66ページ、別紙1 46～47ページ)

④ ユーザーエクスペリエンス

<ヒアリング結果>

ア プラットフォーム事業者からの情報提供に関する現状

- 広告主からは、プラットフォーム事業者から取得している情報はなく、第三者が提供するツールを使用して取得している情報もない、との声が示されている。

イ プラットフォーム事業者に求めたい対応

- 広告主からは、広告キャンペーン別・広告クリエイティブ別に、ユーザーが広告表示を停止した数、ユーザーが広告を停止した理由などについてプラットフォーム事業者が実施したアンケート（ユーザーが広告表示を停止した際に表示される停止した理由の選択肢）の詳細なフィードバックや時系列での情報、停止されやすい広告などの統計的なデータ、自社広告の停止率が他社と比べて高いか低いか分かるようなデータ、広告表示スタイル別レポート、in-view time (viewable な表示秒数)といった情報については、ツールを使わなくてもプラットフォーム事業者から開示がなされるべき、との意見が示されている。

4 プラットフォーム事業者の意見

上記「3」で挙げたような情報提供の状況に関する指摘等に関し、プラットフォーム事業者からは、次のような意見があった。

① アドフラウド

ア プラットフォーム事業者からの情報提供に関する現状

- 検索連動型広告において、返金の額とともに、不正クリックの数や不正クリックの率といった情報は返している。
- 当社システム上で無効なトラフィックを検知したとき、当社は広告主／広

告代理店のユーザーレポートからこれらをフィルタリングし、広告主／広告代理店がこの無効なトラフィックに対して請求されないようにするが、その場合にも、広告主／広告代理店は無効なトラフィックのデータを見たいと思えば、無効なインタラクションに関する列（表示項目）をデータ表に追加することで、無効なインタラクションの回数と割合を把握できる。

- また、無効なトラフィックの定義を公開しており、パブリッシャーを含めたビジネスユーザーがアド Fraud 防止の措置を講ずるサポートをするために、多くのリソースを提供している。
- 当社は、アド Fraud を深刻に受け止めており、消費者又は広告主の追加の費用負担なしに、当社のすべての製品ラインを通じて、Fraud の発生を最小限にするよう努めている。また、当社はアド Fraud に関する調査結果を広告主に公開しており、ノンヒューマントラフィックによる無効なインプレッションのため除外されたインプレッションの割合を確認できるようにするメトリクスを提供している。広告がノンヒューマントラフィックに対して表示された場合又は広告が Fraud に関連する IP アドレスに由来するものである場合には、広告主に請求しない、別途広告主が無効なインプレッションに影響を受けたことを検知した場合には、定期的に返金を行う、といった対応を行っている。

#### イ 取引先事業者がプラットフォーム事業者に求めたい対応について

- 具体的に「どの配信がアド Fraud だったか」、「なぜアド Fraud が起こったのか」、そして個別のアド Fraud の「判定基準」といった情報は、リバースエンジニアリングされ悪用される、行動を修正して無効なトラフィックを隠す新たな手法を編み出すことに使用される、また当社による検知をより困難にするおそれが非常に強く、開示は困難。また、このような情報を開示することは、単に過去の事例を開示するだけであり、アド Fraud の防止に役立たない。
- 個別のアド Fraud 発生状況については、月ごとのレポートや担当営業からのコミュニケーションにより、可能な限りきめ細やかにお伝えしている。

## ② ブランドセーフティ

### ア プラットフォーム事業者からの情報提供に関する現状

- 当社のある広告主向けサービスでは、コンテンツ除外ツールを提供し、各ブランドが自社広告がどのようにターゲティングされるのかをカスタマイズできるようにしている。また、別の広告主向けサービスにおいても、ブランド保護ターゲティングツール及び提供されている様々なブランド保護管理手段を集約した「ブランドコントロール」リソースを提供している。加えて、サードパーティ・ベンダーと提携し、ブランドセーフティを検証

する必要がある広告主に対して、ブランドセーフティの測定を提供している。

- パブリッシャーの懸念については、パブリッシャーのサイト／アプリに表示される広告に対してパブリッシャーがブランド保護について管理できるようになることに関連していると理解。当社のパブリッシャー向けサービスは既に、特定の種類の広告がパブリッシャーのサイト／アプリに表示されないようにブロックする機会をパブリッシャーに提供している。
- 当社が所有及び運営するサービスやサードパーティのモバイルアプリ上で広告を配信する際、広告主及びサードパーティ・パブリッシャーと直接連携するようにしている。例えば、パブリッシャーが当社のサードパーティ・パブリッシャー・パートナーとして加入する際には、そのアプリの承認前に当該パブリッシャーを検査している。ブランドセーフティ及び品質並びに当社のコミュニティ・スタンダードの遵守を担保するために、全てのサードパーティ・パブリッシャー・パートナーはレビュープロセスを受け、モニタリングされている。
- 当社は、サードパーティ・パブリッシャー・パートナーがそのブランドを守るができるよう支援するための様々なツールを提供している。例えば、全ての広告主に広告ポリシーやコミュニティ・スタンダードの遵守を求める。加えて、当社は、サードパーティ・パブリッシャー・パートナーに対し、彼らがセルフサービス広告ブロッキング等を行うことができるように、ブロックリストや管理権限の提供をしているほか、アプリ上に表示されないように広告を削除できるツールの提供等を行っている。

#### イ 取引先事業者がプラットフォーム事業者に求めたい対応について

- 広告主のニーズに対しては、ブランドセーフティの観点から問題のある面への配信そのものを可能な限り防止する方向で取組を進める。一方で、同一ページの複数の広告枠に意図せず同一企業の広告が複数掲載されている場合については、それを検出する仕組みを有しておらず、仮に、自社ネットワークの広告の複数掲載を検出する仕組みを導入できたとしても、他社ネットワークの広告とのバッティングによる複数掲載を検出する技術は、どこのプラットフォーム事業者もアドベリベンダーも持ち合わせていないと理解している。
- 広告主はそれぞれ、自社ブランドにとってのブランド保護とは何か、及びどのレポート指標が重要かについて、異なる見解を持っている。したがって、当社のサービスは、広告主／広告代理店が自社にとって最も有用と考える方法でレポート指標を編集することを可能にしている。レポートは、データの安全性及び機密性を確保するために、関連するサービスを通じて利用していただいております。利用方法については明確かつ幅広い情報をヘルプセンターページで公開している。当社は、特定の広

告主がどの種類の広告配信についてブランド保護の観点から問題があると考えられるかは把握していない。

- また、「同一ページの複数の広告枠に意図せず複数掲載された広告」について、広告主があらかじめ設定する情報を超えて、瞬時に行われる多数の広告のオークションにおいて、広告主が何を意図したのか、又は意図していなかったのかを把握しそれに応えることは技術的に極めて困難。
- パブリッシャーのニーズに対しては、パブリッシャーから広告ガイドラインに対しての意見をいただく機会を持つことには賛同するが、広告ガイドラインの内容の決定・変更や、適用の際の判断は引き続き当社側で行われるべき。

### ③ ビューアビリティ

ア プラットフォーム事業者からの情報提供に関する現状 及び

イ 広告主がプラットフォーム事業者に求めたい対応について

- インプレッション課金は全てビューアブルインプレッション課金のみとしている。また、レポートングにおいてビューアブルインプレッション数はデフォルト表示されており、ビューアビリティ率は、管理画面で設定すればその後デフォルト表示されるため、引き続きその旨の周知に努める。
- 広告主／広告代理店はそれぞれ異なる目的を持っており、その全てが視認範囲のインプレッションのみに入札して料金を支払うことを望んでいるわけではない。そのため、当社広告主向けサービスは、広告主／広告代理店ユーザーにツールを提供し、希望するユーザーが視認可能なインプレッションのみに入札する（そして支払う）ことを選択できるようにしている。また、同サービスにおいては、ユーザーに対して、視認可能なインプレッションの数や割合を含む多くの視認性データを既に提供している。
- 当社は、広告主に対して、その広告キャンペーンに係るインサイトを提供して広告キャンペーンのパフォーマンスをリアルタイムで測定及び管理することを支援するために設計された各種ツールを、広告主の追加の費用負担なしで提供している。これらのツールは、当社によって直接提供されるか、又は承認されたサードパーティ・パートナーによって提供され、当社セルフサービス広告インターフェイスを通じて通常容易に利用できる。とりわけ、可視性を測定するために、ビューアビリティ及びリーチに係るメトリクスを提供している。

### ④ ユーザーエクスペリエンス

ア プラットフォーム事業者からの情報提供に関する現状 及び

イ 広告主がプラットフォーム事業者に求めたい対応について

- ユーザーから一定数以上のネガティブ・フィードバックを受けた広告を持

った広告主に個別でお知らせをするオペレーションを行っているが、ユーザーからのフィードバックを体系的にまとめてツールで表示させる情報を増やす対応も検討している。

- 要求されている情報は明確ではなく、提供することができない可能性が高い。当社は、広告ブロッカーやその他のツールを使用して広告が表示されないようにしているユーザーの数を把握していない。また、当社は広告主向けサービスでは多くのレポート指標を提供している。
- 当社は引き続き、消費者の高まるプライバシーの期待に合致する方法で、広告主及びサードパーティ・パブリッシャー・パートナーに高水準の透明性及び効果的な測定ツールを提供することに尽力している。例えば、当社のセルフサービスの広告インターフェイスを通じて、広告主は、自社の広告にエンゲージした人数及びオーディエンスの（集約された形での）デモグラフィック等を評価できる。サードパーティ・パブリッシャー・パートナーは、当社から、自社のモバイルアプリの使用に関する集計分析レポートの形で、インサイトを得ることもできる。

#### ⑤ その他

- アドフラウドやブランドセーフティについては、業界の信頼失墜にもつながる重要な問題であり、当社あるいは業界団体が取り組んでいるところ。共同規制的なアプローチの下で、事業者の自主的な取組に任せてもらいたい。JICDAQによる認証の取組は、共同規制的なアプローチとの相乗効果が期待できると考えており、そのアプローチを業界団体も絡めてやらせていただければと考えている。
- デジタル広告の質については、業界全体で取り組むべき課題。JICDAQの取組も動いているので、規制ではなく業界中心の取組としてやらせてもらいたい。まだ取組も始まったばかりであり、具体的な内容が固まった段階で、取組の評価を行ったうえで、規制が必要かどうか判断すべき。
- 広告の品質に関する追加的情報を開示させる要件は、ユーザープライバシーの保護、データ保護法（個人情報保護法を含む）、アドフラウド対策又は守秘義務を損なうものであってはならない。透明性の向上を目指す介入であっても、誤った判断に基づいていれば、ユーザー、広告主及びパブリッシャーに害を及ぼすおそれがある。
- アドフラウドについて、透明性を高めるだけでなく、不正者の摘発体制の強化をお願いしたい。また、不正者は、何度も審査を潜脱してアカウントを開設し不正を繰り返そうとする中で、事業者同士による不正者に関する情報共有の仕組みづくりに向けて、政府の後押しをお願いしたい。

## 5 事業者団体からの競争評価中間報告に対する意見募集に対する意見

- アドフラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティ、ユーザーエクスペリエンスなどの問題は以前より指摘があり、巨大プラットフォーム事業者の積極的な情報開示による透明性の確保が必要。
- アドフラウドについて、広告主は悪意ある第三者によって広告費を詐取され直接被害を受けるものであるが、URLを偽装（ドメインスプーフィング）されて売上げを横取りされるパブリッシャーや、隠し広告（Hidden Ads）で不良な広告在庫をつかまされ返金を余儀なくされるプラットフォーム事業者も間接的な被害者である。このような被害を可能な限り抑えるために、広告関係者各々が対策をして悪意ある第三者をサプライチェーンから締め出すことが必要。
- ブランドセーフティについて、パブリッシャーやプラットフォーム事業者が各々自主的に適切な対策を実施して自社のサービスを管理するとともに、自社の品質基準や透明性のレベル（配信先の開示の有無など）を明確化し、広告会社がリスクを理解して広告主への説明を行い、広告主が自らの基準に合ったリスクに対する対応策を実施するなど、広告関係者間におけるブランドセーフティの課題の多くは、各事業者が相互にリスクや基準を説明し、理解し、自主的に必要な対応を取ることで解決するといえる。
- ビューアビリティ（視認可能性）は、認知を目的としてGPMで購入する広告主にとっては重要であり、統一基準で測定可能な技術も導入され、広告枠の取引価格に反映されているものであるが、獲得効率を重視してCPC、CPAで購入している広告主にとっては、到達指標としては意味を持たない。
- ユーザーエクスペリエンスの阻害は、非ターゲティング広告であっても、コンテンツを閲覧しようとするユーザーに対して、広告のビューアビリティやインプレッション、クリックを稼ぐことを意識するあまり、広告枠を強引な手法で表示したり、同一画面上に過剰に設置したり、クリックを誘発するような配置にしたりすることなどで生じ得る。問題の多くは、パブリッシャー等による広告フォーマットの改善や、広告主、広告会社による数値的な指標のみを偏重しない出稿の最適化により対応できるものであり、プラットフォーム事業者だけに「ユーザーエクスペリエンスの見える化」を要求しても何ら実効性はない。

## 6 評価

### (1) 本課題の解決に向けての基本的な考え方

- デジタル広告市場の健全化において、デジタル広告の質の問題は極めて重要な問題である。その課題解決に向けては、広告主やパブリッシャーも含めた関係事業者が、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。それぞれの問題の要因や対応策が異なることを前提としつつも、業界の関係者全体で改善に向けて取り組むべき課題である。

- そうした中で、「2(2)」で示した JIAA が策定してきたガイドラインによる取組や JICDAQ を通じた取組など、業界関係者での自主的な取組が進みつつあることは高く評価できるものである。 そうした取組が広く関係者によって認識され、必要な対応策が広く実行されることが重要である。
- こうした中、「3」で示したように、広告主などにおいて、これらの課題やそれへの対策の必要性に対する十分な理解や認識が進んでいない状況にあり、サービス提供者による説明責任に関する更なる努力が求められるとともに、広告主やパブリッシャーなど利用者側が認識、意識を高め、利用者側での対応が広がることが重要である。

## (2) サービス提供者による説明責任の重要性

- デジタル広告（特に運用型）の場合、入札によって表示される広告が決まるため、契約締結後に個別の配信先とその価格が定まること、掲載面やターゲティングの設定を行った後は入札から広告掲載までがアルゴリズムの中で自動的に行われること、こうした仕組みによりリアルタイムで膨大な数の配信が行われることに特徴がある。
- また、広告主やパブリッシャーのニーズに応える形で、イノベーションによって新たな機能・サービスが生まれて変化のスピードが速く、また、広告主とパブリッシャーの間に多種多様なプレイヤーが介在している。
- このように様々なプレイヤーがネットワークでつながり、入札によって瞬時に大量の取引関係が決まる複雑なエコシステムの中で、広告主やパブリッシャーが状況を把握するには相当の困難が伴うものと考えられる。
- さらに、低コストで利用できる反面、広告を専業とする事業者だけでなく、個人や中小企業を含めデジタル広告に対する知識や理解の程度が様々な利用者が取引を行っていることにも留意する必要がある。
- 一方で、アドフラウドや（該当する場合には）ビューアビリティ、ブランドセーフティ、ユーザーエクスペリエンスといった質に関する問題は、不当に請求される、著しいブランド毀損をもたらす、社会的に問題のある組織等に広告費が回りかねないといった深刻なリスクをはらむものであり、デジタル広告市場全体にとっての信頼に関わる大きな問題である。
- このように非常に難解で、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、個々の事業者の営業判断ではなく、すべての事業者において徹底されるべきものであると考えられる。

(3) 説明責任を徹底するに当たっての大規模なプラットフォーム事業者の役割の重要性

- 上記説明責任の徹底を図るため、例えば、全てのサービス提供者に説明責任を課す規制を導入することは、その負担等を勘案すれば現実的ではない中で、大規模なプラットフォーム事業者の利用者の数の多さや取り扱う広告配信の数の多さ、デジタル広告の配信において保有している情報の内容や情報量の多さ（広告代理店もプラットフォーム事業者からの情報に頼らざるを得ない）などを踏まえれば、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、大・中小を含めた広告主等における本問題に対する認識・理解を高め、必要な対応につなげることができるものと考える。
- すなわち、
  - 1) 広告主のうちのほとんどが大規模なプラットフォーム事業者のサービスを利用している実態に鑑みれば、大規模なプラットフォーム事業者による説明責任を強化することにより、ほとんど全ての広告主の理解・認識を高めることにつなげることができる。
  - 2) また、広告主の理解・認識を高めるに当たっては、広告代理店の果たす役割も重要であるが、広告代理店からも自身の理解や広告主への説明のために、大規模なプラットフォーム事業者に情報提供を求める声がある状況である。このため、大規模なプラットフォーム事業者に対して一定の説明責任を求め、より分かりやすい形での説明の材料が広告代理店に提供されることにより、広告代理店の広告主に対する説明をより分かりやすく、円滑にすることにつながるものと考えられる。
  - 3) 中小の広告主を含め、広告代理店を介さないで直接大規模なプラットフォーム事業者を利用する広告主に対しては、大規模なプラットフォーム事業者が、上記のようなリスクについて、分かりやすく説明することで、直接的に、広告主の認識、理解を高める効果が期待できる。
- このように、多くの広告主やパブリッシャーが利用する大規模なプラットフォーム事業者に説明責任に関する一定の規律を課すことにより、規模の大・中小を問わず、広く、広告主、パブリッシャーの理解・認識を高め、それにより正しい認識をもって対応策を実行していくことにつなげること（特に広告主については、「広告主の買い方改革」につなげること）ができるものと考える。

(4) 規律の枠組みについての考え方

- (3)で述べたように、大規模なプラットフォーム事業者に、デジタル広告の質に関するリスクに対する説明責任を求めていく上では、一方で、変化

のスピードも速く、イノベーションによる解決の余地もあることから、政府が大枠を示しながら、具体的な取組の詳細については、事業者の創意工夫に委ねる共同規制のアプローチをとることが適切である。

- 具体的には、リスクの説明責任を果たす上で必要な情報開示に関する規律や、苦情等への対応に関する規律について、取組の詳細については、事業者の自主的な創意工夫に委ねることとしつつ、その実効性が上がっているかについて、報告を求め、政府においてモニタリング・レビューを行っていくことが必要である。

#### 1) 情報開示に関する規律の考え方

- 複雑で変化のスピードも速く、また、多様な利用者を対象とするデジタル広告においては、リスクに関する説明責任を果たしていく上で、十分な情報を、分かりやすく提供することが不可欠である。この点、3(2)でみたように、現状においても、大規模なプラットフォーム事業者からは相当の情報が提供されているところであるが、一方で、例えば、情報量が膨大であり、わかりづらい等、いかにわかりやすく情報を提供するかについて、課題があるものと考えられる。
- また、変化のスピードが速いことに加え、一定以上の情報の開示を行う場合、リバースエンジニアリング等のリスクやイノベーションへの影響、プライバシー保護にも配慮する必要がある。このため、一定の開示事項を一律・固定的に定めることにも困難がある状況である。
- 以上を踏まえ、情報開示に関する規律の考え方としては、一定の開示事項を一律に定めるのではなく、どういった情報の提供がなされているのか、どのような方法でそういった情報を取得できるのか、情報提供ができない場合の理由は何かといった事項について、分かりやすい開示を求めることで、より実効性のあるリスクに対する説明責任への対応を求めていくことが適当である。
- なお、3(1)(2)でみたように、提供されるべき情報の内容については、一部の広告主やパブリッシャーと、プラットフォーム事業者との間で認識に隔たりがみられる状況にある。この点については、2)で述べる苦情等への対応や、3)で述べるモニタリング・レビューのプロセスなども活用し、相互の理解を深めていくことが必要である。

#### 2) 苦情等への対応など

- 1)で述べた情報提供に加え、質の問題に関する広告主、広告代理店、パブリッシャーなどからの苦情・問合せに対する対応や、これら関係事業者からの意見を積極的に聴きながら改善を加えていく取組も重要である。
- また、大規模なプラットフォーム事業者のデジタル広告市場における役割の大きさに鑑み、業界としての取組に積極的・主体的に参画する

ことは極めて重要である。

### 3) 取組に対するモニタリング・レビュー

- 情報開示や苦情等の対応については、先述のとおり、政府が大枠を定めながら、取組の詳細については、大規模なプラットフォーム事業者の自主的な創意工夫に委ねることとすることから、実効性を上げるためには、その取組状況や効果について、政府において、モニタリング・レビューを行っていくことが重要である。
- この際、(1)で述べた基本的な考え方を踏まえ、本課題の解決に向けては、業界の関係者全体で取り組んでいくことが必要となることから、モニタリングを行うに当たっては、大規模なプラットフォーム事業者だけでなく、広告主、広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者、業界団体等広く関係者の意見を聴きつつ、レビューを行っていくことが必要である。
- その上で、モニタリング・レビューにおいては、例えば、大規模プラットフォーム事業者の説明責任に対する取組等により、広告主等の認識や理解がどの程度高まり、広がったか、その上で、広告主によるデジタル広告の購入の仕方が変化したかといったことが評価の指標の一つとなることが考えられる。かかる観点からは、プラットフォーム事業者の取組のみを評価するのではなく、相互理解という視点に立ち、広告主等利用者側が取り組むべきこと、あるいは広告代理店が説明責任において取り組んでいくべきことを含めて、総合的に評価を行い、そのレビュー結果の公表を行うことにより、関係事業者に必要な対応を促していくことも重要である。
- また、関係者の認識・理解を高め、取組を強化するという目的に向けては、JIAAのガイドライン等に関する取組やJICDAQの取組が重要であり、レビューにおいて、関係事業者に対し、それらに沿った取組の重要性を指摘することなどを含め、業界の取組の後押しを行っていくことも重要である。

### (5) 本枠組みの実効性について

- 本課題については、これまでも、業界団体を中心として様々な取組・努力がなされてきている中、広告主の認識・理解を高め、必要な対策を広げることは、容易なことではなく、大規模プラットフォーム事業者に規律をかけて、リスクに対する説明責任を果たしても、広告主の買い方の変化につながらないのではないかという実効性への懸念の声がある。
- こうした指摘については、3. (1) (2)でみたように、本問題を巡っては、広告主、パブリッシャー、広告代理店、プラットフォーム事業者など、様々な立場に立つ関係者の間で、十分に共通の理解に立てていない現状に

あると考えられる。このため、政府の介入に伴うコストを最小限にしつつ、大規模なプラットフォーム事業者が有する役割の大きさに着目し、政府によるレビューの枠組みにおいて、様々な関係者を巻き込みながら、共通認識を醸成し、関係者の取組を広げていくことにより、こうした状態を改善していくことができると考えている。

- 例えば、広告主の状況に着目すれば、3(1)①で示したように、中小広告主については、特に、これらのリスクに対する認識や理解が十分とはいえない状況の中で、これらの広告主に対してリスクに関する説明責任をより分かりやすい形で徹底していくことにより一定の効果があるものと考える。

また、顧客の獲得効率優先となっている広告主に対しても、3(1)の意見にもみられたとおり、仮に効率優先であったとしても、リスクとの見合いの部分はある、リスクに関する説明の工夫により、必要な行動変化を促していく余地はあると考える。

大企業については、相対的にブランド毀損の意識が高い広告主も多い一方で、実際に対策を行っている広告主は一部にとどまっている状況にある。他方で、リスクを認識すれば、かなりの高い割合で対策の必要性を認識する調査結果も出ており、説明責任を徹底していくことによる効果が見込まれるものと考えられる。

特に、大企業を中心に、広告主の経営陣が、本問題が深刻なブランド毀損やコンプライアンス上の問題をもたらし得る経営上の重大なリスクに関するものであるとの認識を持ち、意識改革を行っていくことが重要となる中で、政府の設定する枠組みに基づく政府によるレビューにおいて、広告主の経営陣の意識改革の重要性を指摘するなどにより、経営者にもリーチできるような形で警鐘を鳴らすことで、組織内の意思決定に影響を及ぼしていくことも可能と考える。

#### (6) 中小のプラットフォーム事業者の取組について

- 大規模プラットフォーム事業者以外の中小のプラットフォーム事業者による本課題解決に向けた取組も重要であり、例えば、コミュニケーションや取引におけるニーズへの対応に係る取組を自らの強みとするなど、様々な事業者による多様なサービスが広がっていくことが期待される。かかる観点から、例えば、レビューにおいて、こうした事業者によるベストプラクティスを取り上げることも考えられる。
- また、今回の規律の枠組みにより、ニーズに見合わない過剰な開示の要求が事実上の相場観となるといった懸念も示されているところ、レビューにおいて、業界団体等関係者の意見を聴きながらそのような事態を回避するとともに、中小プラットフォーム事業者の負荷や受止め側の反応を踏まえ

て、中小プラットフォーム事業者を含む供給側が対応することが望ましいポイントをリストアップして記載するといったことも考えられる。

(7) JICDAQ の取組との相乗効果について

- JICDAQ は、前述のとおり、「アドフラウドを含む無効配信の除外」と「広告掲載先品質に伴うブランドセーフティの確保」に関わる業務プロセスの監査基準を制定し、それに沿った業務を適切に行っている事業者を認証し社名を公開するとともに、趣旨に賛同する広告主の社名も公開するものであり、アドテク事業者だけでなく、広告主、パブリッシャー、広告代理店の多くがこの取組に賛同・参加することで効果を生む枠組みであると考えられる。したがって、JICDAQ の枠組みを広く普及させる上でも、リスクに対する説明責任を徹底し広告主やパブリッシャー等関係者の認識・理解を高めることが重要となってくる。
- かかる観点から、JICDAQ を広く普及させる今の段階で、これまで述べてきたリスクに関する説明責任の徹底に関する共同規制の枠組みを導入することにより、広告主、パブリッシャー、広告代理店などの本問題に対する理解、認識を高め、JICDAQ の枠組みを活用する関係者を広げていくことの後押しをすることにより、JICDAQ の取組との相乗効果を生むことができると考えられる。

(8) アドフラウドにおける不正者に対する取組について

- 大規模なプラットフォーム事業者に対して、一定の説明責任を課し、関係者が正しい認識をもつことで対応策の実行を促していくことは、アドフラウド等の被害を低減させていくことにつながる取組ではあるが、併せて、アドフラウドを引き起こす不正者に対する対応も重要である。
- かかる観点から、不正者が何度も審査を潜脱してアカウントを開設し不正を繰り返そうとする中で、事業者同士による不正者に関する情報共有の仕組みづくりに向けての政府の後押しなどについて、関係省庁とともに検討していくことも重要である。

7 対応の方向性

以上を踏まえれば、アドフラウドやブランドセーフティ、ビューアビリティといった広告配信における質に関する問題は、業界全体で改善に向けて取り組むべき課題であるが、多くの広告主やパブリッシャー等が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者に対しては、一定の説明責任を果たすものとして、広告配信の質に関する情報のうち取引に関わる重要な情報についての開示、適切な対応をするための自主的な手続・体制の整備、それらの取組に対するモニタリング・レビューが求められる。

これらを踏まえ、本課題への対応に当たっては、透明化法を適用する方向で、法制面での検討を進める。具体的にプラットフォーム事業者に求められる、取引条件等の開示や手続・体制整備、モニタリング・レビューの内容は、次のとおりである。

## (1) 取引条件等の開示

### ア 広告仲介型デジタルプラットフォーム①

- パブリッシャーに対し、アド Fraud に関する判定基準や判定結果その他の情報について、取得の可否、取得が可能な場合における情報の内容、取得に関する方法及び条件、取得できない場合の理由を開示することが求められる。
- パブリッシャーに対し、ブランドセーフティに関する審査基準や配信結果その他の情報について、取得の可否、取得が可能な場合における情報の内容、取得に関する方法及び条件、取得できない場合の理由を開示することが求められる。

### イ 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

- 広告主及び広告代理店に対し、アド Fraud に関する判定基準や判定結果その他の情報について、取得の可否、取得が可能な場合における情報の内容、取得に関する方法及び条件、取得できない場合の理由を開示することが求められる。
- 広告主及び広告代理店に対し、ブランドセーフティ及びビューアビリティに関する配信結果その他の情報について、取得の可否、取得が可能な場合における情報の内容、取得に関する方法及び条件、取得できない場合の理由を開示することが求められる。

### ウ メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

- 上記イと同様。

## (2) 手続・体制整備

### ア 広告仲介型デジタルプラットフォーム①

デジタル広告における質について、全体の状況改善に向けた適切な対応を行うことが求められる。適切な対応の例として、以下が考えられる。

- 広告配信における質に関する情報（アド Fraud、ブランドセーフティ、ビューアビリティ、ユーザーエクスペリエンスに関するものをいう。以下同じ。）の管理画面やレポート上でのわかりやすい表示や、取得が可能な情報やアド Fraud、ブランドセーフティ等の状況改善につながる対応についてのガイダンス等を通じて、パブリッシャーの理解を高めること。

- メディアへの広告配信における広告審査への対応について、苦情・問合せに適切に対応を行うとともに、パブリッシャーから意見を聴取する機会を設け、合理的な意見が寄せられた場合には、必要に応じた対応を行うこと。
- 広告配信の質の状況改善や認識の向上に向けた業界全体の取組に対し、自社の有する情報を提供し、又は自らが取り組むべきことを提案し、実行するなど主体的に参画すること。

#### イ 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

デジタル広告における質について、全体の状況改善に向けた適切な対応を行うことが求められる。適切な対応の例として、以下が考えられる。

- 広告配信における質に関する情報の管理画面やレポート上でのわかりやすい表示や、取得が可能な情報や広告配信における質の状況改善につながる対応についてのガイダンス等を通じて、広告主の理解を高めること。
- 広告配信における質に関して、提供を求める情報や求める対応について、苦情・問合せに適切に対応を行うとともに、広告主から意見を聴取する機会を設け、合理的な意見が寄せられた場合には、必要に応じた対応を行うこと。
- 広告配信の質の状況改善や認識の向上に向けた業界全体の取組に対し、自社の有する情報を提供し、又は自らが取り組むべきことを提案し、実行するなど主体的に参画すること。

#### ウ メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

上記イと同様。

#### (3) モニタリング・レビュー

- (1)(2)の取組状況について、政府において、広告主や広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者、業界団体といったプラットフォーム事業者以外の関係者からも意見を聴きながら、評価を行うことが必要である。その際、留意すべき点については、6(4)～(6)を参照。

なお、上記の枠組みを活用しつつ、事業者同士による不正者に関する情報共有の仕組みづくりに向けての政府の後押しなどについても、関係省庁とともに検討を行っていく。

また、6(5)で述べたように、本枠組みの実効性を上げていくことが極めて重要である。そのための具体的な方法については、引き続き、関係事業者や業界団体等の協力を得つつ、検討を進めていくこととする。

## 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

従来型の新聞、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で、取引の全体像の把握が可能であった。これに対し、現在のデジタル広告市場（特に Open Display Market）においては、様々なプレイヤーが介在し、複雑なエコシステムの中で価格決定が行われていることなどから、パブリッシャーにとっては、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についての懸念の声がある。また、このままでは、メディアが良質なコンテンツの提供を継続できなくなるとの懸念も指摘されている。

### 2 背景等

#### (1) 我が国のデジタル広告取引の実態

- 従来型の新聞、テレビ等における広告や、デジタル広告が始まった当初においては、通常、パブリッシャーが、一定期間での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で、パブリッシャーにとっては取引の全体像の把握が可能であった。
- 一方で、需要と供給の最適なマッチングを行うアルゴリズムの技術が使われる運用型広告が出現するようになると、個別交渉（予約型広告）でさばききれない広告在庫を販売したい、一定期間ではなく個別の配信ごとに広告枠を販売したいというパブリッシャーのニーズ、複数の媒体を対象により適した広告枠を購入したいという広告主のニーズなどに応える形で、DSP や SSP、アドネットワーク、アドサーバーといった機能・サービスが生まれ、広告主とパブリッシャーの間に多種多様なプレイヤーが介在するようになった。このように様々なプレイヤーがネットワークでつながり、入札によって瞬時に取引関係が決まる複雑なエコシステムの中で価格決定が行われる中で、パブリッシャーは、直接の取引相手であるプラットフォーム事業者から得られた収入やその手数料しかわからず、広告主が自らの広告枠にいくら支払ったのかなどを把握することができない状況になっている。
- なお、広告主に対する請求書は、基本的には、メディア→SSP→DSP→広告代理店→広告主といった流れで、各レイヤーにおける手数料が上乗せされていき、最終的に広告主が支払う金額が決定することになる。各レイヤーの事業者が認識することができるのは、自らの直前の取引相手から請求される額となる。

## (2) 民間の動き

- デジタル広告の検証・不正対策用のツールを提供するある事業者は、昨年夏に運用型広告におけるコストを可視化する業界初となるサービスの提供を国内で開始している。本サービスでは、アドフラウドやビューアビリティ等に関する情報と併せて、広告主が支払った運用型の広告費のうち、広告主のキャンペーンにおいて、トランザクションごとに、各媒体、データやサービスに対して支払われた金額の把握がリアルタイムで可能となる

27。

## 3 取引先事業者等から提起されている問題点

課題②について、プラットフォーム事業者の取引先事業者等からは、以下のような指摘がなされている。

### (1) ヒアリング結果等

#### <パブリッシャー>

- 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について不信感がある。
- 落札価格については把握しているところもあるが、メディアとしては広告主がいくらで購入しているのか等取引全体の費用感を把握したい。
- 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%を切っているのではないかと。手数料を取られ過ぎていると思う。
- 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。
- 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ない、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面もある。
- (競争評価中間報告において) トランザクションごとに取引IDを付し、広告主、広告代理店や媒体社が広告の質や買値と売値などの実態をトレースできるよう求めた点は検討に値する。
- 透明性を確保することはもちろん大事だが、本来はコンテンツの作成にかけられたコストを反映せずにマッチングのみで価格が決まる仕組みをどう変えていけるか、自分の取り分がわかったときにそれをどう高めていける

<sup>27</sup> 可視化の対象は、タグの設置に了承したDSPやSSP等となる。

かの方が重要。透明性の確保はそうした取組を検討し実行していくための材料となるもの。

- 単価の安さの背景の一つには、日本のクライアント（広告主）の問題がある。広告主はクリック重視の傾向にあるため、パブリッシャーは、リード（見込み客）を取るためになるべくたくさんのところに出さないといけないが、広告主の予算枠があるから安くたくさん取るようにした。アメリカだと、もっとブランド認知が重視される。その結果、（広告枠を）撒き散らすこともないので、単価が高くなる。そのためPMPなどが使われるが、日本だとたくさん広告を出してなるべくクリックしてもらうという方向になるので使われない。
- 運用型広告は「人」に対して打つ広告なので、広告枠の質に差がつきにくい。よいメディアが適正な対価を得られるようになるべきだと思うが、適正な評価については、プラットフォーム事業者に求めていきたいところ。
- コンテンツを作っているメディア企業にはほとんどお金が落ちていない。メディア企業はタダ同然でコンテンツを提供している一方、プラットフォームはそのコンテンツを生かして稼いでいるが、パブリッシャーに還元されないためとても苦労している。儲かっているところはほぼ無い。日本で正しい情報を作って発信するのが誰になるのか、コンテンツを守る環境を作っていかなければならない。
- 広告主が払った価格、落札価格、手数料が分かり、パブリッシャーが選択できるようになるとよい。開示されることはプラスになるが、中間業者が何%になるかを本来は知って、パブリッシャー側も選択できることが良い。
- 例えば、マスコミ4媒体の広告費は2018年から2019年にかけて900億円減少している。一方で、マスコミ4媒体由来のデジタル広告費は2019年に133億円しか伸びておらず、収入が800億円落ちているということ。デジタル広告がテレビを逆転したといわれているが、既存媒体には落ちておらず、プラットフォーム事業者に増分がいつているという構図になっている。

#### <広告主>

- 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僅かしか払われず、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。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。
- コンテンツの問題が最大の課題。今のままでは、質が反映されない。アドネットワーク経由なので、広告主がメディアにいくら払っているか分かっ

ていない状況。他方で、メディアは、安くても、背に腹は代えられないので、プラットフォーム事業者のネットワークに出してしまう。

- 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。特に、現在、DSP、SSPなどが混然としている中で、ターゲット層に僅かしかリーチしていなかったということもあると聞く。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。
- 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。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。
- 価格自体が不透明というよりは、「ちゃんとした商品なのか」という問題ではないか。
- 例えば、ある製品の部品にどの社製のものが使われているかは、メーカーに説明責任があるが、その部品をいくらで仕入れたのかは当然に開示義務はない。もし、メディアやアドテクの取り分が明らかになったとして、広告主にとって一体どんなメリットがあるのか、言い換えれば、ブラックボックスだからどんなデメリットが生じているのか分からない。伝統的な広告の商流に固執しているだけではないか。
- かわいそうだと思うのは、デジタルだとメディアはそれほど儲かっていない。間で抜かれており4割程度しかもらっていない。
- マクロで考えると、儲けの率が高いメディアが残っていくことになり、率が高いということはちゃんとした取材に基づかない、コンテンツにコストをかけていないメディアが残っていくことになってしまう。そうすると、広告主としてのブランドを守れるのかという危機感にもつながるので、将来のことを考えると重要な視点かと思う。

## (2) 公取委アンケート調査結果

公取委アンケート調査において価格や取引内容の透明性に関連するものとして次の結果がある。

- 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。（公取委アンケート調査 65 ペ

ージ、別紙1 166～167 ページ)

- 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。(公取委アンケート調査 68 ページ、別紙1 163～164 ページ)
- 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。(公取委アンケート調査 64 ページ、別紙1 42～43 ページ)

#### 4 プラットフォーム事業者等の意見

上記「3」で挙げたような懸念や競争評価中間報告で示した対応の方向性等に関し、プラットフォーム事業者等からは、次のような意見があった。

- 自社サービスの料金体系については契約書や明細等で明確にしており、手数料がわからないということはない。また、パブリッシャーや広告主に対し落札価格へのアクセスを提供している。
- 表示ベースで支払うパブリッシャーとプラットフォーム事業者との取引と、クリックベースの課金を中心とするプラットフォーム事業者と広告主との取引は必ずしも一致するものではない。
- 広告主やパブリッシャーが売買価格にアクセスできるようにするとの考えは、個別の取引契約における営業上の秘密に該当する情報を開示することになるため、認められるべきではない。
- 一貫した取引 ID の発行を課すことは、広告主が個人を特定できる方法で入札データをその他の情報と結び付けることを可能にすることにより、潜在的なプライバシーの懸念を引き起こすものである。
- ID を紐づけることで情報を取得すること自体は技術的には可能。ただし、全ての関係者の同意を得ることが必要。また、ID やそれに紐づくデータをどのように管理し、表示させるかの設計についても検討することが必要であることから、実現をするにしても相当な時間を要する。

## 5 評価

### (1) 価格や手数料等の透明性について

- 価格や手数料等の透明性の確保について、パブリッシャーからは自らの広告枠に広告主がいくら払ったのか等の情報を求める声があるが、プラットフォーム事業者やアドテク事業者からは、パブリッシャーを含め直接の取引相手に対しては手数料などを開示しているとの声があるほか、例えば、広告代理店とプラットフォーム事業者の間の契約価格を、契約当事者でないパブリッシャーに開示することは、個別の取引契約における営業上の秘密に該当する情報開示になるとの懸念が示されている。
- また、仮に関係者全ての合意が得られたとしても、表示ベースで支払うパブリッシャーとプラットフォーム事業者との取引と、クリックベースの課金を中心とするプラットフォーム事業者と広告主との取引は必ずしも一致するものではないことや、潜在的なプライバシーの懸念が指摘されており、トランザクションごとに手数料等の全体像を把握することには技術的な困難さを伴う。
- 価格や手数料等の透明性のニーズに対応する上では、例えば、トランザクションごとに、関係した各事業者の手数料等を開示するといったことが想定されるが、以上のような点を踏まえれば、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と考えられる。
- また、取引 ID についても、上記の2つの問題がクリアされる必要があることから、その実現は困難を伴うものであり、仮に実現を目指すとしても相当の時間を要するものと考えられる。

### (2) 価格や手数料等の透明性への不満の背後にある本質的な課題

- 他方、パブリッシャーや広告主の懸念は、本質的には、メディアがコンテンツの作成コストに見合った収益を得られず、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ことにある。
- この問題は、課題①で示したように、広告主がデジタル広告の質に対する意識や、自らが支払う広告費がどこにどれだけ使われているかを把握し、質の高い広告枠を将来にわたっても確保していくためにどこにコストを投じるべきかの意識を高め、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が、一つの解決になると考えられる。このため、課題①で述べた対応を図っていくことが、課題②が提起する問題の解消につながっていくものと考えられる。
- また、課題①への対応等により、広告主のデジタル広告の質に対する意識を高めるための取組を進めると同時に、パブリッシャー自身も、広告の視聴時間や視認可能性を高めることにつながる、アドフラウドの対策が行われているといった広告枠としての魅力を高め、例えば質の高い広告枠を集

めたプライベート・マーケットプレイスのように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の構築・普及を進めるといった取組が必要となる。この点については、我が国においても、そのような動きが出てきており、広告主の意識改革によって、そうした仕組みがもたらす価値に対する広告主の認識を高めることとあいまって、そうした動きが広く普及していくことが期待される。

(参考) ヨーロッパなどでは、コンテンツメディア同士が組んで、広告の共同販売（PMP）等を行うことで、プラットフォームに頼る以外の軸足を作ろうとする動きがある。国内においても、最近では、2020年4月にはビジネス系のメディアが集まりビジネス層をターゲットとするPMPを立ち上げたり、同年6月にはコンテンツメディア28社が集まって「コンテンツメディアコンソーシアム」を創設し、共同事業の一つとして、アドベリフィケーション対応を行うことを特徴の一つとする共同広告プラットフォーム事業を立ち上げるなど、メディア連携の動きがある。

- なお、価格や手数料の実態を明らかにしていくことについては、前述のように、何らかの規律によってそれを実現することは困難ではあるが、広告配信のトランザクションごとに、利用された各サービスに対して支払われた金額の把握を可能とする民間企業のツールも存在する中で、関係者がこのようなツールを試行的に活用するなどにより、実態に対する理解を深めていくことは重要である。こういった実態把握の取組が、広告主の意識改革やコンテンツの価値を評価してもらえるような仕組みの普及の後押しとなることが期待される。

(参考) 海外の動向

#### ① 英国

- 英国では、競争当局であるCMA（Competition & Markets Authority、競争・市場庁）がデジタル広告についての市場調査を実施し、2020年7月に最終報告書（以下「英国CMA最終報告」という。）を公表しているところ、同最終報告では、Transaction IDの導入について検討を行うことが提案されている<sup>28</sup>。ただし、現時点においてその導入見通しなどについては明らかにされていない。

<sup>28</sup> 英国CMA最終報告 para 8.218. 「We conclude that the DMU should have the power to introduce a transaction or impression ID but that further work would need to be undertaken by the DMU to assess the extent of these privacy risks and, if material, how such a transaction ID could be designed to avoid such potential privacy concerns.」

## ② 米国（業界団体）

- 米国の業界団体である IAB/IAB Tech Lab において、マッチングの向上やクッキーの照会によるメディア側の負荷の軽減を目的として「DigiTrust」という共通 ID の取組が行われていたが、ブラウザ側によるサードパーティクッキーの制限や運用コストの不足などを受けて、2020 年 7 月に終了に至っている。

## 6 対応の方向性

### (1) 課題①に対する枠組みを通じた対応

- 課題①で述べた対応策を進めることにより、広告主の質に対する意識を高め、良質なメディアへの広告配信に対して適切な価値評価がなされるようになることを目指していく。なお、課題①での対応策におけるモニタリング・レビューにおいては、広告主の買い方の変化の動向などについてもモニタリングすることとしている。

### (2) 価格や手数料の実態を明らかにするための取組

- 価格や手数料の実態を明らかにする観点からは、広告主やパブリッシャー等関係する事業者が協働して、運用型広告におけるコストを可視化するツール等を活用しながら、デジタル広告市場の取引構造の実態把握を進め、より透明で公正なデジタル広告市場のエコシステム構築に向けた取組を進めていくことが期待される。
- 政府においては、課題①への対応における広告主の買い方の変化等の状況に対するモニタリングにおいて、必要に応じて、こうした民間の取組の状況についてもヒアリングなどを行いつつ、課題②の背後にあるデジタル広告の質を巡る課題の解決に向けて取り組むとともに、課題②を巡る海外の動きなどについても、引き続き注視していく。

## 課題③：[透明性] 第三者による到達指標等の測定

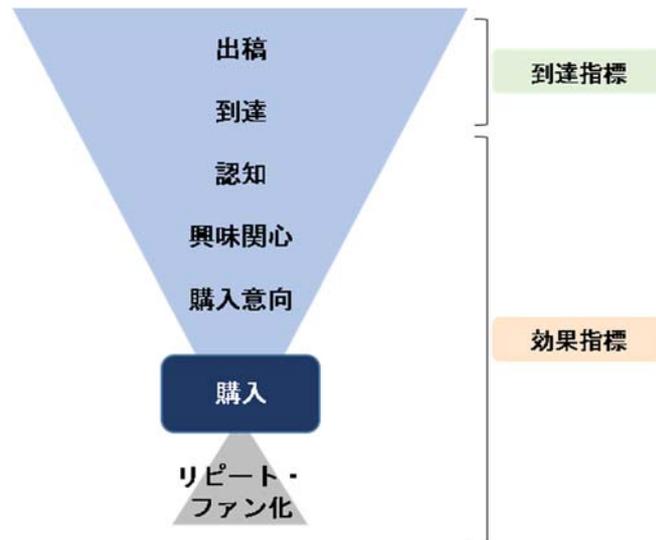
### 1 問題の所在

本課題は、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ものである。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一方で、広告主が使用した各プラットフォームによる広告配信の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が、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がある。

### 2 背景等

- 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。）
  - 3PAS**：3rd Party Ad Serving の略で、第三者が提供するアドサーバを通じて広告配信を行う仕組み。
- 広告出稿後、購入に至るまでの過程と、到達指標・効果指標との関係は次図で示すとおりである。

### 広告出稿後、消費者が購入に至るまでの過程イメージ



※ JIAA（2019）「必携 インターネット広告」（インプレスブックス）を基にデジタル市場競争本部事務局作成。

### 3 取引先事業者等から提起されている問題点

課題③について、プラットフォーム事業者の取引先事業者等から提起されている問題点は次のとおりである。

#### (1) ヒアリング結果

- 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いため、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、ツールが限られている上、コストが高いとの声がある。

① 第三者の計測ツールやアドベリフィケーションツール、3PAS（以下「第三者ツール等」という。）の受入れの実態

<計測ツール>

- プラットフォームの自社媒体については、元々第三者ツールによる計測自体を受け入れていなかったが、ここ数年、受け入れるようになった。ただし、外部タグの設置は制限されており、サーバー間でプラットフォームから提供される配信状況の情報を受け取ってそれを解析するにとどまる。
- 一方で、他社媒体に配信を行うアドネットワークにおいては、第三者による計測を受け入れており、外部タグによる計測も可能となっている。
- あるプラットフォームにおいて、他社媒体への配信については広告主が求めるツールベンダーはおおむね網羅されている。一方で、プラットフォームが有する媒体への配信については全部で20程度となっており、また国内事業者がほとんど入っていない。当該媒体の広告枠を買えるのがそのプラットフォーム事業者からだけなので多少絞られるのはわかるが、市場で使われているツールがかなりの母数ある中で、20程度はかなり少ないのではないか。

<3PAS>

- 3PASは、①広告を出し分けるリッチメディア広告<sup>29</sup>の配信と、計測の観点で、②リーチ計測やフリークエンシー制御を行うもの、③フラウドやブランドセーフティ等の検証を行うものに分類される。
- 広告主が不満に思うのは、上記でいう②リーチ計測やフリークエンシー制御を行うものが制限されていることではないか。本来3PASを利用できれば、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る。しかしながら、この利用が制限されると、横串での比較が困難となり、広告主がプラットフォーム事業者との関係で取引上不利になる。
- プラットフォーム間で単価や効果に違いがあるので、それを横串で比較することについてのニーズがある。
- 国内で3PASが徐々に使われなくなった背景として、YouTubeへの接続ができなくなったことを挙げる人がいる一方で、YDNに使いえなかったことの影響が大きいという意見もある。すなわち、これらのメディアへの配信に利用できない3PASにコストをかけるインセンティブがなくなっていったとの意見がある。

<sup>29</sup> ディスプレイ広告の一種で、ユーザーのアクションによって広告枠のサイズが拡張したり、動画やゲームなどが動作したりするなど、インタラクションや動きのある表現手法を用いた広告。（出典：JIAA「必携インターネット広告」）

## ② 事前の説明や制約の理由

- YouTube について、2018 年 5 月までは認定外部ツールベンダーだったが、GDPR を理由として除外されたとする声がある。

## ③ 認定状況及びそのプロセス

- あるプラットフォーム事業者が有する媒体への広告配信に対しては、測定ツールの受入れに関する詳細な認定基準が公表されることもないまま、国内ベンダーには門戸は開かれていない。
- あるプラットフォーム事業者が有する媒体で受け入れられている第三者ツールが約 20 掲載されているが、広告調査やアドベリフィケーションの会社が並んでおり、事実上、広告効果測定を行うツールは当該プラットフォーム事業者自身が提供するもののみであるように見受けられる。
- 近年、プラットフォーム事業者が有する媒体における広告ビューアビリティの計測ベンダーは著しく限定されているが、当該プラットフォーム事業者自身が提供するツールはこれに含まれており、無償ということもあいまって国内では事実上ほぼ唯一の選択肢となっている。媒体と計測サービスの垂直統合には不透明な点も多く、有力媒体となりうるサービスを買収し、その広告計測受入れをプラットフォーム事業者自身のサービスに限定すればプラットフォーム事業者へのロックインはより強固なものになってしまう。
- 認定のプロセスがあるが、それを全てクリアしないと認定されず、認定までの間に時間がかかる。審査基準については、事前にどこかで公開されているようなものではなく、認定のプロセスに入った段階で明らかになる。ただ、今はそのプロセスに入るところの敷居が相当高く、窓口も公開されていないので認定を希望する事業者はどこに問い合わせたらいいかもわからない。
- 外資系プラットフォームの場合、接続できるのが一部の外資系ベンダーに制限されているケースが多い。色々なベンダーを使えるようにしてほしいとお願いはするものの、「日本では判断できない」と拒否されるのが一番多いケース。
- プラットフォームがツールの受入れを拒むことは現にあり、プライバシーの問題を理由にしている。しかしながら、それとは別に、(競合に対して) 表示やビューまで細かく情報を渡したくないとの意向もあるのではないかとの意見もある。例えば、ツールのサービス提供を開始しようとした事業者に対し、当該事業者が DSP もやっているので企業ノウハウの流出になる、グローバル共通ルールになっているという理由で拒否されたケースもあるとの声もある。

## (2) 公取委アンケート調査

公取委アンケート調査において、到達指標等の測定に関連するものとして次の結果がある。

- 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。(公取委アンケート調査 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。(公取委アンケート調査 66ページ、別紙1 46~47ページ)

## 4 プラットフォーム事業者の意見

上記「3」で挙げたような問題点に関し、プラットフォーム事業者からは、次のような意見があった。

### ① 第三者ツール等の受入れの実態

<プラットフォームA>

- 当社の媒体上で3PASを利用する広告主は、当社のシステムを利用して広告主のクリエイティブを取り込み、配信する際、(個人情報の開示せずに)当社が構築したAPIベースの枠組みを使用しなければならない。
- アドネットワーク上で3PASを利用している広告主については、APIの使用を義務付けられていない。
- 2018年以降、不正行為及び視認性の測定ツールを提供する当社以外のプロバイダは、当社のプライバシー重視のデータウェアハウスソリューション<sup>30</sup>を通じて当社媒体にアクセスすることができる。ピクセルを削除したプロバイダに対しては、当社のプライバシー重視のデータウェアハウスソリューションにおいて拡張された当社メディアデータセットを個人データを開示することなく利用できるようにすることによって、キャンペーン測定を容易にした。
- 当社のプライバシー重視のデータウェアハウスソリューションに統合され

<sup>30</sup> 複数のシステムより収集した膨大なデータを時系列で整理し保管したデータベースのこと。

た第三者の測定プロバイダは、未処理のデータを処理するクエリを送信することができ、これにより第三者は、プライバシーの点で安全な方法で未処理のデータを評価し、測定することが可能となる。その上で、データを当社のプライバシー重視のデータウェアハウスソリューションから（プライバシー上の理由により）集約された形式でエクスポートすることができ、第三者のプロバイダは、リーチ、フリークエンシー、ターゲット視聴率（TRP）<sup>31</sup>、及び延べ視聴率（GRP）<sup>32</sup>だけでなく、当社媒体上で広告が配信された視聴者の統計化された年齢及び性別のユーザー属性も報告することが可能。

#### <プラットフォーム B>

- 当社は、幅広い効果的な測定ツールを提供するとともに、それらのツールを改善するために継続的に投資している。当社は、追加の費用負担なく、広告主にその広告キャンペーンに関するインサイトを提供するように設計された一連のツール（ビューアビリティ及びリーチに関するものを含む。）を提供するとともに、広告主が広告キャンペーンの成果を計測し管理できるように支援している。これらのツールにより、広告主は、その広告キャンペーンの成果を理解し改善することができる。
- 広告主への効果的な測定の提供は、必ず他の消費者の利益とのバランス（特に、消費者の個人データやプライバシーの保護、データの不正使用のリスクの軽減）が取れていなければならない。当社は、消費者のプライバシーの権利及び期待を尊重する方法で測定ツールを開発している。

#### <プラットフォーム C>

- 4-5年ほど前までは、データの外部流出の懸念があったことから、積極的に接続はしないスタンスをとっていた。現在は、広告主のニーズの高まりを受け、第三者の測定ツールについて、広告主のニーズが高いものから、セキュリティ要件、レイテンシー影響などの品質要件を満たしているかどうかを見極めた上で、それらの第三者のサービスとの接続環境を開発するタイミングを決めている状況。ユーザーのプライバシー保護に関して重大な責任を負っているプラットフォーム事業者は、新たな第三者サービスに接続を認めるかどうかを判断するに当たっては、セキュリティの観点から慎重に検討しなければならない。

<sup>31</sup> 広告主のターゲット層となる個人を対象とした延べ視聴率。リーチできるターゲットの割合に平均フリークエンシーを乗算することで計算される。テレビ広告などで使われるのが一般的だが、デジタルの場合でも動画広告をプランニングする際などに使われる場合がある。

<sup>32</sup> 広告出稿回数ごとの視聴率を足した数値。例えば、テレビ広告において、平均視聴率10%の番組に10本のCMを出した場合、GRPは100%となる。

## ② 事前の説明や制約の理由

### <プラットフォーム A>

- API の使用の義務付けは、セキュリティ上及びプライバシー上の理由。  
2018 年の GDPR の施行の影響を受け、当社媒体上での第三者の広告主側アドサーバーの広告配信を一時的に停止していたが、当社が開発した API の使用を求めることにより、第三者の広告主側アドサーバーの広告配信の再開が可能となった。
- 当社媒体にピクセルの削除や、当社のプライバシー重視のデータウェアハウスソリューションを使用できるようになったことも、GDPR を受けて、当社媒体のユーザーの個人データの第三者への転送を規制する措置の一環として講じられたもの。

### <プラットフォーム B>

- 当社は、そのサービスの質、安全性及び健全性を優先し、この目標に沿って、(当社独自のツール及び当社のサードパーティ計測パートナーの両方を通じた)広告主への計測サービスの改善を継続的に行っている。これは、広告主と消費者の双方の利益のために、計測タグが機能する方法を変更することを意味する場合もある。
- 例えば、当社は、デスクトップ上の広告を計測するために最適化されたビュータグの使用から、サードパーティ計測パートナーとのサーバー間の統合に移行している。これにより、当社のパートナーは、消費者のプライバシーをより保護する方法で、より万全な計算及び検証サービス(ブラウザ及びアプリの両方に配信された広告インプレッションの計算を含む。)を提供することができるようになった。

## ③ 認定状況及びそのプロセス

### <プラットフォーム A>

- パートナーとして認定されるためには、まず客観的かつ透明性の高い基準を満たし、広告測定パートナーとしてプラットフォーム事業者との契約を締結する必要がある。この基準は、広告測定ソリューションのカテゴリによって異なり、ブランドセーフティ、ブランド効果測定、視認性及びリーチについては、技術的な能力、信頼性、認定/認証にオープンであること、ビジネス上の重要性、包括的なソリューション及びベンダーの選択肢を提供していることなどが基準に含まれている。マーケティングミックスモデリング<sup>33</sup>とアプリのアトリビューション分析については、品質とマー

<sup>33</sup> 統計モデルの一つである回帰分析を使って、売上げ・コンバージョンの貢献度を計算する方法。メディア投資、価格、季節性など、売上げ・コンバージョンに影響すると思われる因子を統計的に分けて貢献度を計算することが可能。テレビや雑誌などのオフラインメディアもモデルに入れることができるため、統合的なマーケ

ケットカバレッジが基準に含まれている。

- 各パートナーの異なる測定ソリューションに応じて合意されるソリューションをカスタマイズできるようにしたいと考えているため、基準はパートナー候補ごとに異なる。現在までのところ、参加を希望する日本のパートナー候補を拒否したことはないが、拒否する場合にはその理由を開示する。
- 当社の独自の認定済み測定ソリューションに加えて、当社の複数の広告製品にまたがって利用できる測定ソリューションとして広告主が利用することができる第三者測定パートナーは20社以上ある。これらのパートナーは、視認性、リーチ、ブランドセーフティ、ブランドリフト、売上げの伸び、アプリのアトリビューション及びマーケティングミックスモデリングをカバーしている。
- 当社は、パートナーを一部の外資系ベンダーに制限したり、日本では判断できないという理由で拒否したりしていない。日本のベンダーもパートナーになることができ、日本のベンダーとの間で協議が進行中である。

#### <プラットフォームB>

- 当社は、当社媒体上の広告に関して広告主に独自の指標を提供する約30社の世界中のサードパーティ計測プロバイダー(Moat、IAS、DoubleVerify及びMeetrics等)と提携している。これらの指標には、例えば、リーチ、ビューアビリティ、アトリビューション、ブランドリフト及びアウトカムリフトが含まれる。特に日本では、当社は、多くのパートナー(Adjust、Analytic Edge、AppsFlyer、GfK、IAS、Kantar Japan、Moat及びNielsen等)と提携している。当社は、これらの指標を独自に計算し検証するために必要なデータをこれらのパートナーに提供している。
- サードパーティ計測パートナーとパートナーシップ関係を結ぶ前に、当社は、いくつかの要素に照らして当該会社を評価する。そのプロセスの一環として、当社は、多数の客観的な要素(一定の製品に関する広告主の需要又は潜在的パートナーがプライバシー、安全性及び健全性に関する要件を充足できる能力等)を考慮している。

## 5 評価

### (1) 事実関係の評価

プラットフォーム事業者や取引先事業者との意見交換等から得られた事実関係は、以下のように整理できる。

#### ア 第三者ツール等の受入れについての実態

- プラットフォーム事業者においては、第三者ツール等の使用について、サ

---

ティングミックスの分析に使われる。(出典：JIAA「必携インターネット広告」)

ービス提供当初より受け入れていなかったり、途中段階から受入れを厳しくしたりしていたものについて、ここ数年、広告主からの求めに応じて受入れを認めるようになる動きはある。ただし、パートナーとして認定された第三者ツール等提供事業者に限定したり、自社が提供する API やサービスを経由した使用を求めたりするなど、使用の対象や手法には一定の制約が課されている。

- プラットフォーム事業者自身の媒体に対して使用できる第三者ツール等については厳しく限定されている傾向にある。

#### イ 事前の説明や制約の理由

- 制約の理由として、プライバシーやセキュリティを挙げている。特に、途中段階から第三者ツール等の使用を認めなくなった背景としては、2018年のGDPRの施行による影響を挙げており、アドテク事業者の認識とも一致する。

#### ウ 認定状況及びそのプロセス

- プラットフォーム事業者によれば、測定の対象やツールの性能等に応じて認定基準は異なるものであり、認定基準やプロセスは公表されてはいない。審査過程の中でコミュニケーションが取られることで明らかになるものとしている。
- 上記について、独立した指標による評価や他のサービスとの比較といった、広告主による客観性を求めるニーズに対応する動きがある一方で、プライバシーやセキュリティへの懸念を理由に制約を加える動きもあり、両者のバランスが適切にとられた対応になっているかについては関係当事者によって見方が異なる部分がある。
- 一方で、使用を認める対象や使用する際の手法に対する制約の程度が理由に照らして適切なものかについては、関係事業者からの理解が十分に得られている状況ではない。
- また、認定基準について、測定の対象やツールの性能等の個別に判断を要する部分、複数のツールを接続することによるレイテンシーへの影響など全体に対する影響を踏まえて判断を要する部分があるため、一律のものとして公表することが難しい点は理解できるが、新たに接続を求める事業者にとっては透明性が高いとはいえない状況であるといえる。
- そのため、公正な競争環境を確保するという観点からは、プラットフォーム事業者には、接続を求める事業者に対して、アクセスポイントや認定基準、プロセスを事前に明らかにすること、認定されない場合の理由を示すことといった対応が求められる。

#### (2) 対応の要否についての評価

- 第三者ツール等について、一律に接続を絶たれているものではないが、使

用の対象や手法に対して一定の制約が課されている状況にある。また、使用が認められるパートナーの認定基準やプロセスが公表されておらず、新たな事業者の参入がしにくい状況にある。

- デジタル広告（特に運用型）の場合、入札によって表示される広告が決まるため、契約締結後に個別の配信先とその価格が定まること、掲載面やターゲティングの設定を行った後は入札から広告掲載までがアルゴリズムの中で自動的に行われることに特徴がある。また、テレビCMや雑誌広告、屋外広告等の従来の広告においては、視聴率や発行部数、通行量等からターゲット層へのリーチの可能性を考慮した上で、一定期間の枠を購入するが、デジタル広告では、インプレッション（表示）やクリックの数などを単位とし、人に広告を当てることで従量的に費用が発生する仕組みとなっており、当該消費者が視聴・反応したかが取引のベースとなっている。
- そのような場合において、広告主が自ら配信した広告効果をより正しく評価するためには、①第三者による独立した指標に基づき評価すること、②使用する複数のプラットフォーム（DSP）を横串で比較することにより、客観的なデータに基づいた評価を行うことが必要となる。そのため、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、公正な競争環境の確保の観点からも重要である。
- 他方、何らかの対応を求めるに当たっては、イノベーションへの影響やプライバシー保護にも配慮する必要がある。そのため、特定の手法やあらゆる第三者ツール等提供事業者との接続そのものを求めるのではなく、まずは認定プロセスを始めるに当たって必要となるアクセスポイントやプラットフォーム事業者ごとの認定基準、認定されない場合の理由の開示などを求めながら、認定が適切に行われているかについて、その状況のモニタリングを行っていくことが望ましいと考えられる。

## 6 対応の方向性

以上を踏まえれば、公正な競争環境を確保するためには、第三者ツール等を使用することにより、広告主がより客観的にプラットフォームの効果を評価できることが求められることから、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大規模なプラットフォーム事業者には、広告主の求めに応じて接続を求める第三者ツール等提供事業者に対し、接続の条件や接続が認められない場合の理由の開示、要請に適切な対応をするための自主的な手続・体制の整備、それらの取組に対するモニタリング・レビューが求められると考えられる。

これらを踏まえ、本課題の対応に当たっては、透明化法を適用する方向で、法制面での検討を進める。具体的にプラットフォーム事業者に求められる、取

引条件等の開示及び手続・体制整備、モニタリング・レビューの内容は、次のとおりである。

(1) 取引条件等の開示

ア 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

広告主や広告代理店、第三者ツール等提供事業者に対し、広告主の求めに応じて第三者ツール等提供事業者がデジタルプラットフォーム提供者への接続を求める場合のアクセスポイントや認定基準、認定プロセスといった接続の条件や、接続が認められない場合の理由を開示することが求められる。

イ メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

上記アと同様。

(2) 手続・体制整備

ア 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

第三者ツール等の接続について適切な対応を行うことが求められる。例えば、認定に際しては、認定を求める事業者に事前に条件を示した上で、不当に認定を拒絶することのないように対応することを求めることが考えられる。

イ メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

上記アと同様。

(2) モニタリング・レビュー

(1)(2)の取組状況について、政府において、広告主や広告代理店、第三者ツール等提供事業者、業界団体といったプラットフォーム事業者以外の意見も聴きながら、関係者間のコミュニケーションや認定が適切に行われているかといった観点などで評価を行うことが必要である。

## 課題④－１：[検索] 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）

### 1 問題の所在

自社 OS を利用するデバイスやブラウザ上での検索エンジンのデフォルト<sup>34</sup>設定が自社の検索エンジンになっている事業者については、検索サービスを通じて得られた豊富なデータを利用して、デジタル広告市場における強い優位性を獲得していると考えられる。検索分野の競争がレベル・プレイング・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、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。

※ デジタル広告は、その主な広告手段の一つが検索連動型広告であるなどオンライン検索サービスと密接に関連し、また、上記のとおり、オンライン検索サービスにおける公正かつ自由な競争を追求することが、デジタル広告市場での競争により良い成果をもたらすと考えられる中、オンライン検索サービスにおける競争環境に影響を与えている可能性がある検索エンジンのデフォルト設定を巡る競争評価を行った。

### 2 背景等

#### (1) オンライン検索サービスの概要

- オンライン検索サービスは、インターネット上の情報を得たいユーザーに対して、当該ユーザーがしたクエリに関連したインターネット上の情報をユーザーに表示するサービスである<sup>35</sup>（本資料中、オンライン検索サービスを提供するための機能やプログラムのことを「検索エンジン」ということがある。）。
- オンライン検索サービスは、PCやモバイル端末等における様々な場所（以下「検索アクセスポイント」という。）を通じて提供されている。
- 検索アクセスポイントは、ブラウザ、検索アプリ、検索ウィジェット<sup>36</sup>、音声アシスタント<sup>37</sup>、検索エンジンにリンクするその他のアプリ等<sup>38</sup>が

<sup>34</sup> ここでの「デフォルト」とは、ユーザーがある機能を立ち上げた際、ユーザーによる選択がない場合に、コンピューターのプログラムによって自動的に設定される動作条件のことを指す。

<sup>35</sup> Google 検索の仕組みについては、次の URL を参照 (<https://www.google.com/intl/ja/search/howsearchworks/>)。

<sup>36</sup> ここで「検索ウィジェット」とは、主にモバイル端末のホーム画面にある、ユーザーが文字を入力する「小窓」が表示されるアプリを指す。Google 社の検索ウィジェットは後記「<ホーム画面での Google アプリの表示例>」を参照。

<sup>37</sup> Google 社の音声アシスタント ([https://assistant.google.com/intl/ja\\_jp/](https://assistant.google.com/intl/ja_jp/))

<sup>38</sup> なお、米国司法省による Google 社に対する反トラスト法違反としての提訴（後記 3（1））に係る訴状（パラ 44）において、これらはいずれも「検索アクセスポイント」として例示されている。

ある。

- 検索アクセスポイントを通じて入力される検索クエリの多寡は、一般に、検索エンジンの性能の向上に関係し得るため、オンライン検索サービスを提供する事業者にとって、多くの検索アクセスポイントを獲得することは重要である。
- 検索連動型広告においても、ユーザーが入力した検索クエリによってターゲティングが行われるため、オンライン検索サービスを提供する事業者が、検索連動型広告を主な収益源としている場合には、当該事業者にとって、いかにして検索アクセスポイントを数多く獲得するかということは、ビジネスを行う上で重要となる。
- 消費者からの利用率という面で、我が国オンライン検索サービスのシェアをみると、PCでは、Google が約 75%、Yahoo!<sup>39)</sup>が約 16%、Bing が約 9%であり<sup>40)</sup>、モバイル端末では Google が約 75%、Yahoo!<sup>41)</sup>が約 25%、Bing が約 0.2%である<sup>42)</sup>（2021年3月現在）<sup>42)</sup>。

---

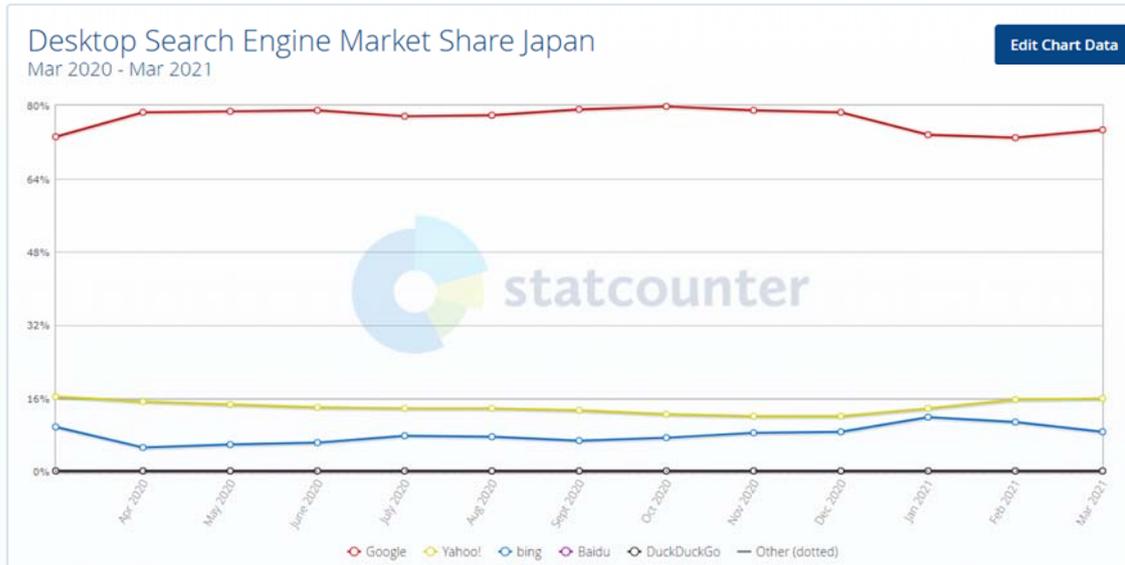
<sup>39)</sup> ヤフー社は、2010年以降、Google社から検索エンジンの提供を受けている。

<sup>40)</sup> <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/desktop/japan>

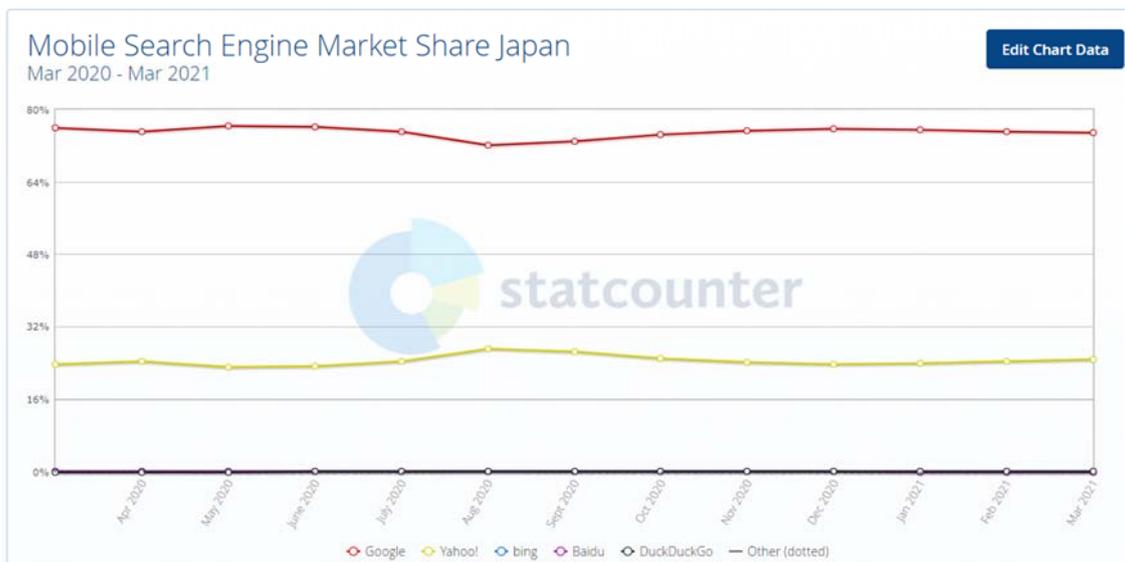
<sup>41)</sup> <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/mobile/japan>

<sup>42)</sup> 公取委アンケート調査では、「利用している検索サービスは何ですか」（複数回答可）という質問に対し、約77%の回答者が「Google」、約65%の回答者が「Yahoo!」であると回答している。（公取委アンケート調査 別紙2、12ページ）

## 我が国におけるパソコンでの検索シェア



## 我が国におけるモバイル端末での検索のシェア



### (2) オンライン検索サービスのライセンス契約等

- 検索エンジンのデベロッパーは、PC やモバイル端末の製造販売業者（以

下「OEM」という。)やブラウザの開発者に、検索エンジンのプリインストール等を許諾するライセンス契約等を締結している場合がある。

- 前記(1)のとおり Google 社のオンライン検索サービス(以下「Google 検索」という。)は、我が国オンライン検索サービスにおいて非常に高いシェアを有していること、また、検索ビジネスを行う上で重要である検索アクセスポイントの獲得が、Google 社と OEM 等との間のライセンス契約等によって行われているとの指摘があることから、以下では、Google 社がモバイル端末の OEM 等との間で締結しているライセンス契約等を概説する<sup>43</sup>(なお、当該ライセンス契約等については、後記3のとおり海外当局等が競争法・競争政策上の問題として取り上げている。)

#### ア モバイルアプリケーション販売契約(MADA)

- Google 社の Android を OS としている端末(以下「Android 端末」という。)の OEM は、Google 社との間でモバイルアプリケーション販売契約(Mobile Application Distribution Agreements。以下「MADA」という。)を締結することによって、Android 端末の一部又は全てに、Google Play、Chrome、Google 検索、Gmail、マップ及び YouTube (以下、これら6つのアプリを総称して「コア・アプリ」という。)を含む Google モバイルサービス(以下「GMS」という。)アプリ一式を無償でプリインストールすることができ、プリインストールしない選択をすることもできる。
- MADA を締結した OEM は、GMS アプリのうち1つでもプリインストールする場合は、コア・アプリ及びフレキシブルアプリ<sup>44</sup>の全てをプリインストールする必要がある。
- MADA を締結し、GMS アプリをプリインストールすることを決定した OEM は、ユーザーがコア・アプリをデリートできない仕様とする必要がある。しかしながら、ユーザーは、コア・アプリを作動停止することができ、アプリを作動停止させた場合、システムのリソースの使用が阻止され、アイコンが端末から消去される。
- MADA を締結した OEM は、Google 検索ウィジェット及びその他の Google アプリを端末にプリインストールするか自由に決定することができる。当該 OEM が端末に Google アプリをプリインストールすることを決めたときは、Google 検索ウィジェット、Google Play のアイコン及びその他のコア・アプリ及びフレキシブル アプリ (Chrome アプリを含む。)のセクションからなるフォルダを端末上のホーム画面上に配置する必要がある<sup>45</sup>

<sup>43</sup> デジタル市場競争本部事務局に対する Google 社の説明及び提供された資料に基づく。

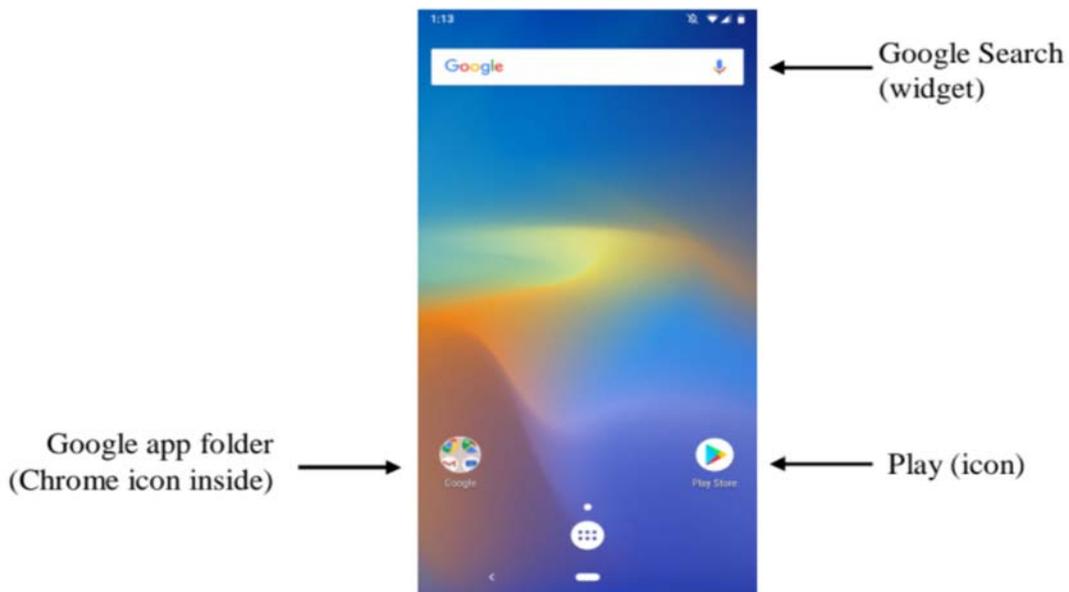
<sup>44</sup> 「フレキシブルアプリ」の内容について、Google 社は非公表。

<sup>45</sup> Google 社は、「これは GMS アプリ一式への無償のライセンスと引き換えに行われることであり、これによって、Google は Android プラットフォームへの投資の回収が可能となり、また Google が Android プラッ

(下記「ホーム画面での Google アプリの表示例」参照)。

- MADA を締結した OEM は、Google 以外のアプリをプリインストールすることができ、さらに、これらに同等又は更に優位な配置を与えることもできる。

ホーム画面での Google アプリの表示例



#### イ Revenue Sharing Agreements (RSA)

- MADA を締結している OEM (ブラウザを有する OEM を含む。) 及び電気通信事業者(以下「キャリア」という。)は、Google 社との間で、「Revenue Sharing Agreements」(以下「RSA」という。)を締結している場合がある。
- OEM、キャリアが RSA を締結する場合には、OEM、キャリアはモバイル端末上において特定の Google のサービスのプロモーションをすることに同意し<sup>46</sup>、その引換えに、Google 社は当該端末上でプロモーションがされたサービスから得られた収入の一定割合を支払う。
- ブラウザを有する OEM が RSA を締結する場合には、当該 OEM は自社のブラウザの検索エンジンのデフォルト設定という価値を提供し、その引換えに、Google 社は当該ブラウザにおいて得られた検索広告収入の一定割合を当該 OEM に支払う。
- そのほか、Google 社は、Apple 社から、iOS デバイス上の検索エンジン

トフォーム及び Play を無償で提供することをより容易にする。」と述べている。

<sup>46</sup> 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。

のデフォルト設定の価値の提供を受け、その対価として、金銭を支払っている（詳細は明らかにされていないが、米国司法省の訴状<sup>47</sup>によれば、その支払額は年間80億ドル～120億ドルとされている。）。

#### ウ Mobile Incentive Agreements (MIA)

- 従前 RSA を締結していた一部の OEM は、Google 社との間で、「Mobile Incentive Agreements」（以下「MIA」という。）を締結している。
- MIA を締結した OEM は、端末ごとに他の検索サービス（Google 検索と競合する検索サービスを含む。）をプリインストールしないことを選択し、その引換えとして、Google 社は、当該 OEM に対し、他の検索サービスをプリインストールすることを選択した場合より高い額の検索広告収入の一定割合を支払う。
- MIA を締結した OEM は、端末上の検索アクセスポイントをより多く Google 検索に設定すればするほど、より多くの収益を獲得する機会を得ることができ、Google からの支払を最大化するには、ほぼすべての端末上のすべての検索アクセスポイントのデフォルトを Google 検索とする必要がある。

### 3 検索エンジンのデフォルト設定を巡る海外当局の動き等

#### (1) 海外当局等の動き

前記2で概説した、Google 社による検索エンジンのデフォルト設定を巡るライセンス契約等については、海外当局等が、モバイル端末でのオンライン検索サービスの分野における競争法・競争政策上の問題があるものとして取り上げている。

主なものを概説すると以下のとおり。

- 欧州委員会は、2018年7月、Google 社が、Android の OEM 等との取引において、Google 検索とブラウザに係る違法な抱き合わせを行っていたことなどを認定し、制裁金の支払などを命じる決定を下した（現在係争中）。
- この欧州委員会決定では、Google が OEM 等と締結していた過去のポートフォリオレベルの RSA が違法性を有する行為の一部と認定されている<sup>48</sup>。この欧州委員会決定を受け、Google 社は、Google 検索がプリインストールされ、欧州で新規に出荷される Android 端末に検索エンジンの選択画面を導入している。
- このほか、(i) 英国 CMA 最終報告、(ii) 米国下院司法委員会反トラスト

<sup>47</sup> <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1328941/download>（パラ118）

<sup>48</sup> 「Chapter 13: Abuse of Google's dominant position: Portfolio-Based Revenue share payments conditional on the pre-installation of no competing general search service」(COMMISSION DECISION of 18.7.2018 (AT.40099 – Google Android)など。

小委員会によるデジタル市場における競争に関する調査報告書<sup>49</sup>（2020年10月6日）、(iii) 米国司法省（DOJ）による Google に対する反トラスト法違反としての提訴<sup>50</sup>（2020年10月20日）などにおいて、検索エンジンのデフォルト設定を巡るライセンス契約等の問題が取り上げられている。

- (iii) 米国司法省の訴状における同省の主張は、概要以下のとおり<sup>51</sup>。
  - Google 社は、以下の方法によって、検索市場及び検索連動型広告市場における独占を不当に維持している。
    - ① 競合する検索サービスのプリインストールを禁止する排他的契約の締結
    - ② 消費者の選好にかかわらず、モバイル端末の主要な位置に自社の Google 検索をプリインストールすることを強制し、削除できないようにする抱き合わせなどの取決めの締結
    - ③ Apple との間で、Safari ブラウザなどの Apple の検索ツールにおいて、Google の検索エンジンをデフォルトの検索エンジンとする旨の長期契約の締結
    - ④ 独占により得た利益を活用し、端末上の検索エンジン、ブラウザ及びその他の検索アクセスポイントにおいて優遇されるようにすることによる、独占を維持し強化するサイクルの形成
  - これらの行為を含む様々な反競争的行為は、競争及び消費者に害を与えるとともに、新たな革新的な事業者が成長し、競争し、Google 社の行為を正す能力を低下させている。

## (2) 欧州における検索エンジンの選択画面の実施

- 検索エンジンの選択画面は、Google 社が 2018 年 7 月の欧州委員会決定に従うために導入された<sup>52</sup>。
- 検索エンジンの選択画面は、Google 検索がプリインストールされ、2020 年 3 月以降に新規に欧州で出荷された Android モバイル端末で表示されており、それが表示されるタイミングは、(i) ユーザーが、新規の Android 端末の初期設定を行うため、その端末を起動するとき、及び(ii)既にマーケットに流通している既存の Android 端末を持つユーザーが、選択画面の提供開始に関するアップデートを受領した後に初めて Google Play を起動

<sup>49</sup> Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary (2020), *Investigation of Competition in the Digital Marketplace: Majority Staff Report and Recommendations* (<https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=3429>).

<sup>50</sup> US Department of Justice (2020), "Justice Department Sues Monopolist Google For Violating Antitrust Laws" (<https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-sues-monopolist-google-violating-antitrust-laws>).

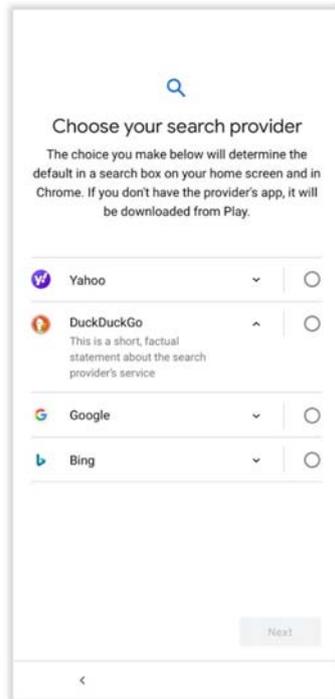
<sup>51</sup> <https://www.jftc.go.jp/kokusai/kaigaiugoki/usa/2020usa/202012us.html>.

<sup>52</sup> <https://www.android.com/choicescreen/>

するときである。

- 選択画面には Google 検索を含む4つの検索エンジンが表示される（表示例は下記「<選択画面の表示例>」のとおり。）。ユーザーは、4つの選択肢の中から1つの検索プロバイダを選択する。

#### 選択画面の表示例



- ユーザーが検索エンジンを選択すると、(i)ホーム画面の検索ウィジェットが選択したものに設定され、(ii)Chrome がインストールされている場合には、Chrome のデフォルトの検索エンジンも選択されたものに設定され、かつ、(iii)当該選択された検索エンジンがインストールされていない場合には、その検索エンジンがインストールされる。

#### (3) 検索エンジンの選択画面等に関する関連事業者の意見等

- 検索エンジンの選択画面等に関して、以下の点が指摘されている。
  - Google 検索ウィジェットが Android 端末のホーム画面に設置されていることは、ユーザー自らが検索エンジンを選択する可能性を狭めている。また、現状の検索エンジンのデフォルト設定は、OS やブラウザを提供しているプラットフォーム事業者に有利な状況であるといえる。
  - このような状況において、検索エンジンの選択画面の導入は、より公平かつ健全な競争環境を生む。特定のカテゴリーを対象とした検索サービスなど、一般的なウェブ検索とは異なる特徴的な検索サービスを

参入させる可能性がある。

- 検索エンジンのデフォルト設定を変更できることを知らず、そのまま使用し続けているユーザーが数多く存在すると考えられ、選択画面を導入することは、ユーザーエクスペリエンスの観点でも望ましい。
- オンライン検索サービスを提供している DuckDuckGo 社は、欧州で実施されている検索エンジンの選択画面について、(i)オークション方式が採用されており、そこで高値を提示した検索エンジンが表示されること、(ii)Google 検索と合わせて最大4つしか表示されないこと、(iii)画面上でユーザーに提供される各検索エンジンの特徴等に関する説明が不十分であるなどの問題を指摘している<sup>53</sup>。
- DuckDuckGo 社は、同社が設計した検索エンジン選択画面（各検索エンジンの特徴等の説明とともに、利用可能なすべての検索エンジンが選択肢として表示されるもの）がモバイル端末に表示されると、Google 検索のシェアが、米国で 20%、英国で 22%、オーストラリアで 16%減少するとのリサーチ結果を公表している<sup>54</sup>。

#### 4 プラットフォーム事業者の意見

検索エンジンのデフォルト設定、選択画面の導入などに関し、Google 社から、次のような意見が述べられている。

##### (1) デフォルト設定がユーザーの行動に与える影響

- 検索における Google 社の成功は、主に Google 社の高品質な検索結果に起因するのであって、Google 検索が端末やブラウザにおけるデフォルト設定となっているからではない。
- Chrome は、デフォルト設定で Google 検索を使用しているが、Chrome の「設定」オプションにより、ユーザーは別の検索エンジンに切り替えることができる。
- 経験的証拠によれば、オンライン検索サービスにおいて、ユーザーは検索デフォルトを変更することができ、実際に変更していることが示されている。例えば、公取委アンケート調査では、回答者の約 43%がデフォルト検索サービスとは異なるサービスを利用していたことが明らかになっている（公取委アンケート調査 別紙 2 15 ページ）<sup>55</sup>。

<sup>53</sup> <https://spreadprivacy.com/tag/preference/>

<sup>54</sup> 米国、英国及び豪州の合計 12,000 人を対象に、同社が設計した仮想選択画面を使って行ったもの (<https://spreadprivacy.com/search-preference-menu-research/>)。

<sup>55</sup> ただし、当該アンケート調査は、日常的に検索サービスを利用している消費者のうち、当該検索サービスを選んだ理由として「利用しているデバイスを手に入れた時、デフォルト（初期設定）で設定されていたサービスだから」という選択肢を選ばなかった消費者（約 63%）に対し、利用している検索サービスがデフォルト（初期設定）で設定されていた検索サービスであったかどうかを尋ねた結果、そのうちの約 43%がデフォルト

## (2) ライセンス契約等の排他性の有無

- MADA は非独占的な契約であり、MADA を締結した OEM は、Google アプリと競合するアプリをプリインストールすることができ、また、それらを Google アプリと同等又は Google アプリより優位な配置に表示することもできる。
- MADA を締結した OEM は、Google 検索と競合する検索エンジンをデフォルト設定とするブラウザをプリインストールすることができ、また、Chrome と競合するブラウザをデフォルト設定とすることもできる。
- RSA は、ユーザーが Google 検索と競合する検索エンジンをインストールすることを制限するものではないことを明確にしているので、ユーザーが競合するオンライン検索サービスにアクセスできることは確保されている。
- Android 端末上のサービスのデフォルト設定を実際にどうするか、また、Android 端末上にどのアプリをプリインストールするかは、Android の OEM の判断事項である。
- Google アプリのアイコンは、画面上でほとんど場所をとらない。Chrome については、Google フォルダの中に格納されているため、せいぜいアイコンの一部が見えるのみである。OEM は、残りのスペースを利用して自社及び第三者のアプリをプリインストールし、プロモーションすることが可能であり、実際にそのように利用している。

## (3) 検索エンジンの選択画面について

- Chrome 以外の多くのブラウザ (Mozilla、Opera、Apple 及び Samsung 等) については、そのプロバイダがブラウザ上のデフォルトの検索ポジションを販売し、当該デフォルトを通じてアクセスされた検索に由来する検索収益の一部を得ている。
- 選択画面は、OEM やブラウザデベロッパーがデフォルト検索の機会を販売することを阻止する可能性がある。これは、収益に悪影響を与え、消費者にとってのデバイス費用の上昇や、プロダクトへの投資インセンティブの低下につながる可能性がある。
- 選択画面は、ユーザーの要求に応える、「箱から出してすぐに使える」機能を提供する能力を制限する。その設計が不適切であると、ユーザーのセットアップ・エクスペリエンスを損なう可能性がある。
- 検索アプリ及び Chrome が、他のアプリと共に選択画面を経由せずにプリインストールされていることが、Google 社の Android の開発及び無料配

---

で設定されていたものとは異なるサービスを利用していると回答したものである点に留意が必要である。

布を資金面で支えている。よって、選択画面を導入すると、OEM に対して Android 及び Google の高品質アプリを無料で提供するというビジネスモデルを変更する必要がある可能性がある。

## 5 評価

Google 社は我が国モバイル端末のオンライン検索サービスの約 75%のシェアを有し（2（1）参照）、同サービスの分野において独占的な地位にある。

Google 社は、検索エンジンのデフォルト設定はユーザーによる切り替えが可能である、MADA は非独占的な契約なので競合するアプリをプリインストールすることができるなどと主張している。しかし、独占的な地位にある事業者が排他性を有するライセンス契約等を締結する場合には、その地位が維持・強化される可能性がある。このような観点から、本件についての評価を行う。

### (1) デフォルト設定がユーザーの行動に与える影響

- Google 社は、Google 社の成功はデフォルト設定によるものではなく、ユーザーが競合するオンライン検索サービスにデフォルト設定を変更したり、インストールする選択肢は確保されており、実際、ユーザー自身でデフォルト設定は変更されていると述べている。
- 他方、海外当局による調査では、次のとおり、モバイル端末のような小さな画面では、デフォルト設定を変更しない傾向が強くなると指摘されている。
  - 英国 CMA 最終報告：「消費者は、小さな画面に直面させられる場合、デフォルト設定を変更したり、バイパスしたりする行動をとらない傾向があるため、モバイルでのデフォルトはデスクトップでのデフォルトよりも強い傾向がある。」<sup>56</sup>
  - 米国司法省：「消費者は、通常、モバイル端末の検索デフォルト設定を変更しない。よって、初期設定デフォルトのステータスは、ジェネラル検索エンジンのディストリビューション及び検索広告のディストリビューションのために重要である。」、「2018年の Google の戦略ドキュメントの中で『モバイル端末の場合、検索エンジンのデフォルト設定を変更する傾向は非常に小さくなる。』と述べられている。」<sup>57</sup>
- これは、公正取引委員会が実施したアンケート調査の結果と符合している。すなわち、「日常的に利用している検索サービス」を選んだ理由をデバイスごとにクロス集計したところ、「デフォルト設定されていたサービ

<sup>56</sup> 英国 CMA 最終報告の Appendix H: default positions in search のパラ 85（H22 ページ）。

<sup>57</sup> 米国司法省の訴状のパラ 47。

「スだったから」を選択する傾向は、パソコンのみのユーザーでは低く（2.2% < 全体34.1%）、スマートフォンのみのユーザーでは高い（42.5% > 全体34.1%）結果であった<sup>58</sup>。

日常的に利用している検索サービスを選んだ理由（複数回答可）								
		利用しているデバイスを手した時、デフォルト（初期設定）で設定されているサービスだから	欲しい情報がすぐに得られるなど、検索エンジンとしての性能がよい、又は使い勝手がよいから	広告が少なく、検索結果を見やすいから	検索画面に不要な情報が少なく、利用しやすいから	検索機能だけでなく、ニュースや天気予報など便利な情報が含まれているから	昔から利用しているから	その他
	該当数	回答割合（%）						
	788	34.1	33.0	9.0	9.1	12.1	34.6	1.0
検索サービスをPCのみで利用	325	22.2	32.3	8.6	8.6	12.6	43.4	0.9
検索サービスをスマートフォンのみで利用	463	42.5	33.5	9.3	9.5	11.7	28.5	1.1

- このようなデータ等から、モバイル端末では、その画面の小ささ、移動中など使用場面の特性、それに伴う操作性の制約などから、ユーザーの現状維持バイアスが働きやすいと考えられ、その結果、デフォルト設定が変更されにくくなることが推認される。
- Google社が主張するように、一定のユーザーがデフォルト検索を変更していることは事実であると考えられるが、その変更の程度はデバイスの類型ごとに異なるものと考えられる。
- Google社のライセンス契約等についてしてみると、少なくともモバイル端末では、ブラウザを有するOEMと締結する場合を含めてRSAにはGoogle検索を検索アクセスポイントのデフォルト設定とする取決めがあるところ、これは、①MADAにより、Googleアプリをプリインストールする場合にはGoogle検索ウィジェット等をホーム画面に配置することが必要であること、及び②MIAにより、Google社からより多くの支払を受けるためには、(i)端末ごとに他の一般的な検索サービスをプリインストールしないことを選択する、又は(ii)より多くの検索アクセスポイントのデフォルト設定をGoogle検索に設定する必要があることとあいまって、オンライン検索サービスにおいて、Google社に競争優位性を与えている可能性がある<sup>59</sup>。

<sup>58</sup> 公取委アンケート調査のデータを用いて、公取委事務総局の協力によって集計した。

<sup>59</sup> これに対するGoogle社の主な意見は、概要次のとおり。(i)RSAの基本段階では、一般的にOEM及びキャリアに対して、全ての検索アクセスポイントをGoogle検索にデフォルト設定することを要求していない。(ii)OEMは、MADAを締結しても、Google検索ウィジェット及びその他のGoogleアプリを端末にプリインストールするかどうか自由に決定することができる。(iii)MIAを締結したOEMは、端末ごとに、他の一般的な検索サービスをプリインストールしないことを選択できる。

## (2) ライセンス契約等の排他性の有無

- Google 社は、オンライン検索サービスと検索連動型広告という関連性のある事業を営み、いずれでも独占的な地位にある<sup>60</sup>。両事業は、検索アクセスポイントで収集される検索クエリを共通のインプットとしていることから、Google 社は、検索アクセスポイントの確保のみならず、クリック・データの収集などに係るコストも一定程度共通化・合理化できると考えられる。
- Google 社は、このような状況を背景に、検索連動型広告で得られる莫大な収益を原資として、RSA 及び MIA を締結している。
- Google 社は、MADA を締結した OEM は、競合する検索エンジンをそのモバイル端末のデフォルト設定としたり、競合する検索エンジンをデフォルト設定とするブラウザをプリインストールしたりすることは妨げられていない、デフォルト設定をどうするかは OEM の判断事項であるなどと主張する。
- しかしながら、MADA を締結している OEM、そしてキャリアは、RSA を締結する選択肢が与えられれば、広告収益の配分による経済的な誘引などによって、Google 社との間で RSA を締結するインセンティブを有することとなる。そして、検索デフォルトが Google 検索に設定されれば、モバイル端末については現状維持バイアスが効きやすく、ユーザーは Google 検索にロックインされる可能性がある。
- 同様に、収益配分による経済的誘引などから、一部の OEM は MIA を締結している。MIA が締結されていてもユーザー自身によって競合する検索サービスがインストールされることは妨げられないが、モバイル端末については現状維持バイアスが効きやすく、多くの検索アクセスポイントのデフォルト設定について、ユーザーは Google 検索にロックインされている可能性がある。
- 収益配分の実態についての具体的情報が得られていないため、どの程度広範囲にロックインが生じているか正確には把握できないが、Google 社には莫大な広告収入という原資があり、多くの OEM やキャリアと RSA 又は MIA を締結できるだけの収益配分を行うことが可能である。したがって、実際にも Google 社は多くの OEM やキャリアとの間で RSA 又は MIA と締結

<sup>60</sup> 公取委最終報告において、Google 社の検索連動型広告におけるシェアは 70-80%であるとされている(20ページ、46ページ)。

していると考えられ、その結果、検索アクセスポイントの多くが Google 検索によって占められており、今後とも、それが維持される懸念は払拭できない

- Google 社は、MADA を締結したとしても、OEM は Google アプリと同等又はそれより優位な配置に競合アプリを表示することができる、Google アプリのアイコンは場所をとらないので、OEM は競合アプリをプロモーションすることが可能であるなどと主張する。
- しかしながら、MADA を締結し、GMS アプリをプリインストールすることを決定した OEM の端末のホーム画面には、Google 検索ウィジェットを配置することが求められているので、同じ画面にもう一つの検索ウィジェットを追加することが、OEM にとって、ユーザーの利便性を考慮して、現実的な選択肢となるかという問題がある。
- ホーム画面というユーザーが最も目にする場所に Google 検索が貼り付けられていることによって、Google と競合する検索エンジンの想起効果が減退することで、現状維持バイアスがより強く効き、様々な検索アクセスポイントのロックインが更に強固になっているという懸念もある。
- さらに、我が国の場合、モバイル端末の過半数が iOS 端末（いわゆる「 아이폰」）である<sup>61</sup>。前記のとおり、Google 社は Apple 社との間で、iOS デバイス上の検索エンジンのデフォルト設定を Google 検索とする取決めを結んでいることからすれば、これにより、モバイル端末の分野全体で Google 検索へのロックイン効果が高められている可能性もある。
- 以上のとおり、Google 社と OEM 等との間のライセンス契約等は、OEM 等による選択の結果という側面はあるものの、Google 社が、その莫大な広告収入を原資として OEM 等が事実上の排他性を受け入れるのに十分な利益分配を提示することによって様々な検索アクセスポイントを事実上確保することで、Google 社の競争優位性を高めている可能性がある。

### (3) 検索エンジンの選択画面

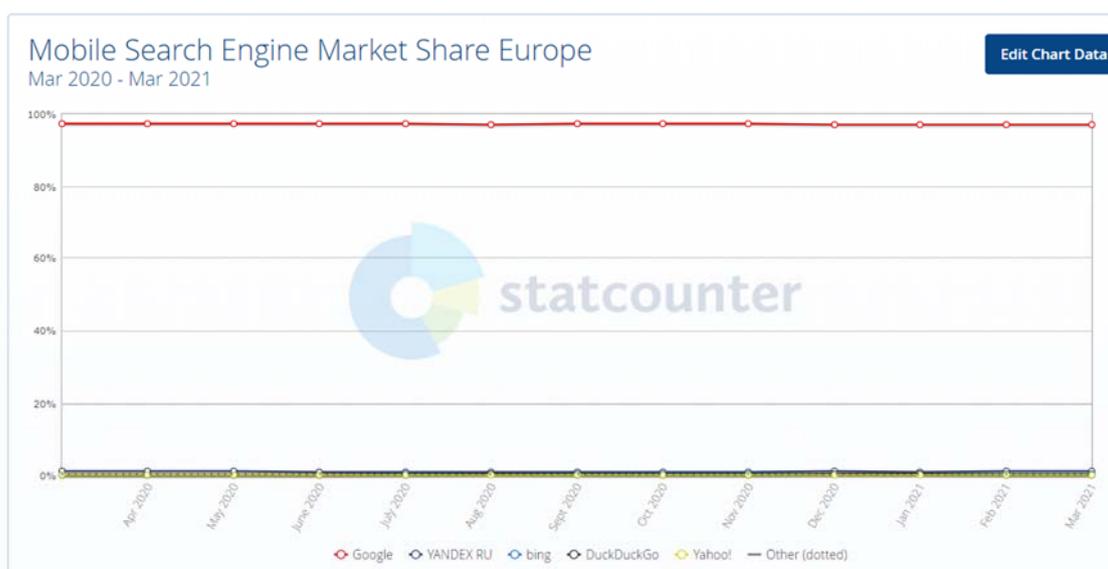
- 選択画面の導入は、それが現状維持バイアスを軽減・解消させて、ユーザーによる能動的な行動を促す方法で行われれば、ユーザーの利益に資するとともに、参入圧力を増加させる効果が期待できる。
- この点、選択画面が導入されているのは 2020 年 3 月以降に新規に出荷

<sup>61</sup> 我が国におけるモバイル端末の OS のうち、約 66%が iOS、約 34%が Android である (Mobile Operating System Market Share in Japan - March 2021) (<https://gs.statcounter.com/os-market-share/mobile/japan>)

された Android モバイル端末からであり (既存端末は対象外)、流通台数が多くないため、選択画面に対するユーザーの評価などの情報は、現時点では得られていない。

- 欧州でのモバイル端末上の検索エンジンの利用シェアは、選択画面が導入された 2020 年 3 月前後でシェアに変化はみられず、Google 検索は約 97% のシェアを有し続けている (下記グラフ参照<sup>62</sup>)。
- このように、現時点では、欧州で実施されている選択画面について、それがどのような効果があったのかについて評価するための実証的なデータは得られておらず、選択画面に上記のような効果があるかどうかにつき、判断することはできない。

#### 欧州における選択画面実施前後のモバイル端末での検索シェア



- 選択画面による効果は、ユーザーによる能動的な選択が可能な限り促されるような設計となっているかどうかにも影響されると考えられる。かかる観点から、選択肢として表示する検索エンジンの数は4つでよいのか、表示すべき検索エンジンをどのように選定するのか、検索エンジンの特徴等の表示方法をどのようなものにするかといった点についての検証も必要である。

<sup>62</sup> <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/mobile/europe>

- なお、Google社は、選択画面の導入はOEMやブラウザデベロッパーの収益に悪影響を与え、デバイス費用の上昇、投資インセンティブの低下につながる可能性があると主張しているが、現時点において、そのような予測の裏付けとなる具体的事実はGoogle社から示されてはいない。
- 以上のことから、検索エンジンの選択画面については、欧州で実施されている選択画面の効果に関するエビデンスは現時点では得られておらず、また、現状維持バイアスを軽減し、ユーザーの能動的な選択を促すために効果的な設計となっているかについても更に検討する必要があるため、引き続き、諸外国における実施状況を含め、実態把握などを行っていくことが適当である。

## 6 対応の方向性

### (1) 検索エンジンのデフォルト設定等

- ここまでみてきたように、デジタル市場における競争上の懸念や課題等に関する本件競争評価においては、現時点までに入手された、一般に入手可能な公表資料、事業者から提供された情報などを踏まえれば、オンライン検索サービスの分野では、モバイル端末の検索デフォルトに消費者の現状維持バイアスが存在している可能性が高く、そのような中で、Google社による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。
- よって、モバイル端末にかかるライセンス契約等を中心に、Google社の行為が我が国オンライン検索サービスの分野における競争にどのような影響を与えているかという観点から、引き続き、積極的な情報収集を行うことが適当であり、独占禁止法上問題となる行為がみられる場合には、公正取引委員会において厳正に対処していく必要がある。なお、事業者による実際の行為が独占禁止法上問題となるかどうかは、事実認定を踏まえ、公正取引委員会によって判断される性質のものであり、また、事件審査の要否も同委員会によって判断されるものである。

### (2) 今後の競争評価における視点

- 本課題では、検索エンジンのデフォルト設定を含むライセンス契約等の問題を取り上げた。
- 他方、この問題を俯瞰的にみれば、(i)モバイル端末等におけるOSなど、ある種のインフラ的な役割を有するものの供給者たるプラットフォーム

ム事業者が存在し、(ii)自社の様々なアプリ等のプリインストールやデフォルト設定を実現させる一定の契約体系を構築したり、OS等を介して様々な自社サービスを相互に連携・補完させることで巨大なエコシステムを形成している構造の一つの現れととらえることができると考えられる。

- したがって、今後、デジタル市場における競争評価を行っていくに当たっては、OS等のインフラ的な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である。

## 課題④－２：[データの困り込み懸念] プラットフォーム事業者によるデータ提供の制限等（ウォールド・ガーデン問題）

### 1 問題の所在

本課題は、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ものの、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ものである。

### 2 背景等

- デジタル広告は、ターゲティング技術の進化により、コンテンツとの親和性といった「枠」に対する広告配信だけでなく、オーディエンス・データを利用した「人」に対する広告配信を可能とするものである。
- オーディエンス・データとは、ウェブブラウザのクッキーやスマートフォンアプリの広告識別子を元にした、個人を特定しないユーザーのデータをいう。ウェブサイトの訪問履歴や購入履歴、属性データ、位置情報などを解析して特徴的なグループにまとめたセグメントデータであり、個人そのものは特定せずに、広告をターゲティング配信するためのデータとして利用される<sup>63</sup>。
- 広告主は、これまでの広告配信の結果を分析して仮説を構築し、自社サイトに登録された属性情報や購入履歴といった自らが保有するオーディエンス・データや、外部サイトの訪問履歴やそこから推測される属性情報などのDMPから購入したオーディエンス・データを元に、広告代理店を通じるなどして、プラットフォーム事業者の管理画面上でセグメント設定を行い、プラットフォーム事業者はそのセグメンテーションや、広告主から提供されたオーディエンス・データを使用して広告配信を行っている。
- プラットフォーム事業者（DSP 事業者）やDMP 事業者は、広告配信を通じて、ユーザーの反応（閲覧したか、購入したか等）を収集したり、ユーザーの興味関心を推定したりして、これらのデータを自社のオーディエンス・データに取り入れ、ターゲティング精度向上に活用している。

### 3 取引先事業者等から提起されている問題点

課題④－２について、プラットフォーム事業者の取引先事業者等から提起されている問題点は次のとおりである。

<sup>63</sup> DAC Solution Service ホームページ(<https://solutions.dac.co.jp/glossary/audience-data>)より引用。

## (1) ヒアリング結果等

- 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<sup>64</sup>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場合には、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。

<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。

<sup>64</sup> 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。

※ 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。

- 上記に加え、特に競争評価中間報告で検討事項となっていた、オーディエンス・データに関するプラットフォーム事業者による情報提供の現状と、広告主がプラットフォーム事業者に求めたいと考えている対応について、大手広告主数社のグループとの議論等によって把握した具体的な内容は以下のとおり。

①プラットフォーム事業者からの情報提供に関する現状

- プラットフォーム事業者が提供するセグメントに基づいて広告主が設定したターゲティング情報についてのフィードバックがあるのみで、より効果的に運用をしていくための情報としては不十分、との声が示されている。

②プラットフォーム事業者に求めたい対応

- オーディエンス・データとして求めているのは、広告に反応した人の趣味・嗜好やライフステージ等に関する情報、広告に反応した人と反応しなかった人との趣味・嗜好やライフステージ等の違いに関する情報であるとの意見が示されており、その粒度としては、個人を特定するものではなく統計加工されたもので、広告主が自社で保有する情報と結びつけたとしても個人を特定しないものが想定されている。
- さらに、上記の情報を入手する手段として、広告主により詳細な情報へのアクセスを与えるため、プラットフォーム事業者によって、管理画面上で広告主自らが仮説を分析できるような機能拡張（管理画面からの集計の仕方を今より細かくできるようにすることなど）や、広告主が設定した仮説に対して助言やデータ提供を行う専任の窓口の設置がなされるべき、との意見が示されたことに加え、一定の標準的な情報<sup>65</sup>については、第三者提供するツールを使わなくてもプラットフォーム事業者から開示がなされるべき、との声が上がっている。

(2) 公取委アンケート調査結果

公取委アンケート調査において、オーディエンス・データに関連するものとして次の結果がある。

<sup>65</sup> 例えば、性別、年齢、地域等のデモグラフィック情報など。

- 広告主に対する「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（公取委アンケート調査 別紙1、40 ページ）。

#### 4 プラットフォーム事業者の意見

上記「3」で挙げたような懸念等に関し、プラットフォーム事業者からは、次のような意見があった。

##### ① プラットフォーム事業者からの情報提供に関する現状

- 当社は、プライバシー関連法（個人情報保護法を含む。）や義務に違反しない範囲で、オーディエンス・データを広告主に既に提供している。現在、いくつかの広告主向けサービスやそのレポートを通じて、100以上のパフォーマンス測定基準を提供している。例えば、広告主は、視聴やコンバージョン等の広告のパフォーマンスの確認や、オーディエンス、ユーザーフロー、ユーザー行動等のオンライン広告に対する取組の分析・理解、広告主が適用した並べ替え条件に応じた、上位10,000人のユーザーが表示されるユーザーエクスペローラレポートへのアクセスなどが可能となっている。
- 当社は、広告主がその広告内容やサービスをマネタイズすることを助けるために、既に広告主に対して、一定量の集約されたユーザーデータを提供している。
- 事業者は、相当量のユーザーデータ（直接収集される場合は一次データといわれることがある。）を彼らのウェブサイトへのトラフィックやサブスクリプションから独自に収集することは可能である。加えて、当社は事業者に対し匿名化・集積化されたオーディエンスのデータや、広告の内容、広告及び当社のサービスの傾向についての実績を提供している。

##### ② 広告主がプラットフォーム事業者に求めたい対応について

- 統計化された情報など、提供してもユーザーのプライバシー保護の観点から問題が生じないようなオーディエンス・データについては、広告主に提供できるよう、開発や検討を進めている。補足すると、このようなオーディエンス・データの可視化・インサイトの提供については、機能拡張面も含めて、開発期間は一定程度かかるが、強化したい機能であり、開発アイテムについては、要望の強いものから順に開発や検討を進めている。
- 上記のようなオーディエンス・データよりも細かい粒度のデータを提供す

ることについては、ユーザーのプライバシー保護の観点から、慎重な検討が必要である。オーディエンス・データのより一層の提供や、オーディエンス・データを活用したターゲティング機能の拡充については、常に広告主サイドから強い要望を受けている。しかし、プラットフォーム事業者としては、ユーザーのプライバシー保護を最優先に考え、必要以上に細かい粒度のオーディエンス・データの提供や、ターゲティング機能の拡充については、慎重でありたいと考えている。

- 広告主はそのプロパティ（すなわち、広告主自身のウェブサイトやアプリ）の所有者であり、これらのプロパティから得られるデータを管理する。利用するプロバイダーや、そのウェブサイトやアプリで使用するトラッカーを選択する。当社は、通常、広告主が自身のウェブサイト又はアプリとユーザーとの間のやりとりに関する情報を収集することを妨げたり制限したりしない。広告主は自由にこうしたデータを収集し、分析し、独自のオーディエンス・データを作成することができ、そのためにサードパーティのツール（分析ツール等）を利用することもできる。
- 当社の広告主向けサービスの顧客も、サービスの使用によりこれらの商品から得られるすべてのデータを所有し、大量のレポート及び分析をエクスポートすることができ、これらを制限なしに誰にでも提供することができる。プロパティ上で分析ツールによって収集されたデータを所有しているのは当社ではなく当該顧客である。
- 当社のアプローチは、プライバシー関連法上の義務（データの最小化の原則と同意取得の必要性）に基づいている。広告主への透明性を高める必要性と、ユーザーデータのプライバシーを保護するための法的要求との間には緊張関係がある。広告主が広告代理店を利用し、当該代理店が当社のサービスを利用する場合は、当社サービスから情報にアクセスすることができるのは代理店であり、どのような情報が広告代理店からその顧客である広告主に提供されているかは把握していない。オーディエンス・データに関して当社が提供する情報及びリソースが十分に明確であることを確保するために、業界と協力していきたいと考えている。
- 当社が追加費用の負担なく提供する、eラーニングの資料とともに、セルフサービス型広告インターフェイス及び測定ツール（組織内のもの及びサードパーティ測定パートナーを通すものの両方）を通じて、広告主は現在、業界をリードするツールと、その広告ニーズを満たす効果的かつ成功する広告キャンペーンを考案するために必要な情報<sup>66</sup>を有している。
- さらに、広告主は、そのマーケティング活動の一環として、自由に自らの

<sup>66</sup> 広告主が広告の製作、ターゲット設定、配信及び測定を効果的に行うことを可能にする、様々な革新的な広告ソリューションを提供しており、かかる広告ソリューションには、消費者の活動、行動及び人口統計情報に関するメトリクス及びインサイトの集計の提供が含まれる。

データ又はサードパーティのデータプロバイダと協力できる。

- ユーザーデータを第三者と共有するという要請は、プライバシー及びデータ保護の観点で相当な困難をもたらす。事業者がユーザーデータを求める場合はあるが、プライバシーは（本来そうあるべきであるが）当社がユーザーデータを第三者の事業者にどこまで提供できるのかについての重要な制約要因である。データ共有のプラクティスは、ユーザーのプライバシーに関する期待に合致している必要がある。当社の最近の経験からわかるように、ユーザーデータの共有を、これらの期待にそぐわない形で行うことは、ユーザーにとって有害となり得るし、当社のサービスに対する信頼を損なう。当社は、これらの困難を踏まえて、当社のユーザーに対し、とりわけ第三者にユーザーデータを共有する場面において当社のユーザーのプライバシー保護を改善することについての約束をまさに公表してきた。ユーザーデータの共有を更に進展させるいかなる必要性も、当社と世界の規制当局が発展させてきた、データ保護における透明でユーザーを中心に考えたアプローチと合致しないものであってはならない。

### ③その他（競争評価中間報告に関する意見）

- 追加のオーディエンス・データの開示を要求するとしても、それは、ユーザーのプライバシー保護、データ保護法（個人情報保護法を含む）又は秘密保持義務を損なうべきではない。その重要性については、デジタル市場競争本部が競争評価中間報告において強調しているところである。
- オーディエンス・データを提供するために特定の一つの技術（オープンAPI）の使用を要求することは、弊害をもたらす可能性が高い。多くの状況において、オープンAPIはプライバシー標準と一致しておらず、ユーザーレベルのデータの転送を最小限に抑え、そのようなデータの通知／管理を提供するために、プライバシーに配慮した代替技術を開発してきた。アドテクはダイナミックな分野であり、特定の種類の技術の使用を義務づけることは、イノベーションを阻害する可能性がある。

## 5 評価

- オーディエンス・データについて、広告主とデジタルプラットフォーム事業者との間での情報提供の実態についての広告主の認識は3で示したとおりであり、開示の内容が十分とはいえないとの声がある。また、広告主が自社のデータと組み合わせてターゲティングの精度を向上させたい場合にも、プラットフォーム事業者に対し広告主が保有する情報を提供することを求められ、更にプラットフォーム事業者にデータが集約されていくことへの懸念の声がある。この点について、一部のプラットフォーム事業者からは、既に十分な情報やリソースを提供しているとの声もあり、両者の認

識には隔たりがある状況にある。また、具体的に求めたい対応についても、デジタル広告の配信におけるオーディエンス・データの重要性は理解が示されるものの、どこまでの対応を要するかについては見解が異なるところである。

- 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であるが、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大規模なプラットフォーム事業者との間では、そうした情報の提供が十分になされないことに対する懸念がある。
- 他方、こうしたオーディエンス・データの提供について具体的にどういった対応を求めるかについては、広告主によって様々であり、また、プラットフォーム事業者がデータの提供を行うに当たっては、プライバシー保護などにも配慮する必要がある。
- そのため、特定の情報の開示や特定の手法を求めるのではなく、まずはプラットフォーム事業者ごとに提供可能な情報の内容、その情報の取得方法や取得条件などの開示を求めながら、手続・体制の整備によって広告主・広告代理店との対話を促し、その状況のモニタリングを行っていくことが望ましいと考えられる。

## 6 対応の方向性

以上を踏まえれば、広告に反応した、あるいは反応しなかった消費者の趣味・嗜好等に関する情報などのオーディエンス・データについては、広告主がこのようなデータを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機会を得る観点から、その適切な開示が求められるため、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大規模なプラットフォーム事業者に対し、オーディエンス・データの取得・使用の条件等の開示、適切な対応をするための自主的な手続・体制の整備、それらの取組に対するモニタリング・レビューを求めることが考えられる。

これらを踏まえ、本課題の対応に当たっては、透明化法を適用する方向で、法制面での検討を進める。具体的にプラットフォーム事業者に求められる、取引条件等の開示及び手続・体制整備、モニタリング・レビューの内容は、次のとおりである。

### (1) 取引条件等の開示

#### ア 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

広告主、広告代理店に対して、オーディエンス・データについて、取得・使用の可否、取得・使用が可能な場合における情報の内容、取得・使用に関する

方法及び条件を開示することが求められる。

イ メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

上記アと同様。

(2) 手続・体制整備

ア 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

オーディエンス・データに対する要望について適切な対応を行うことが求められる。例えば、オーディエンス・データとして提供を求める情報について、相談窓口の設置や広告主から意見を聴取する機会の提供を行い、合理的な意見が寄せられた場合には、必要に応じた対応を行うことを求めることが考えられる。

イ メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

上記アと同様。

(3) モニタリング・レビュー

(1)(2)の取組状況について、政府において、広告主や広告代理店、業界団体といったプラットフォーム事業者以外の意見も聴きながら、関係者間のコミュニケーションが適切に行われているか、プラットフォーム事業者によって適切な対応がなされているかといった観点などで評価を行うことが必要である。

**課題④－3、⑤、⑥：[利益相反等] 取引等のブラックボックスに起因する利益相反・自社優遇の懸念**

1 問題の所在

プラットフォーム事業者が、広告枠・広告出稿の需要と供給とをマッチングさせる過程において、

- そのマッチング・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（利用の方法・範囲等）が不透明であること  
等に起因して、
- ある顧客の利益と他の顧客の利益が相反すること（利益相反）や、
- マッチングに係る複数のレイヤーにまたがってサービスを提供するプラットフォーム事業者が、あるレイヤーでの力を用いて他のレイヤーで自社サービスを優遇すること（自社優遇）

が生じているのではないかとの懸念が存在している状況にある。

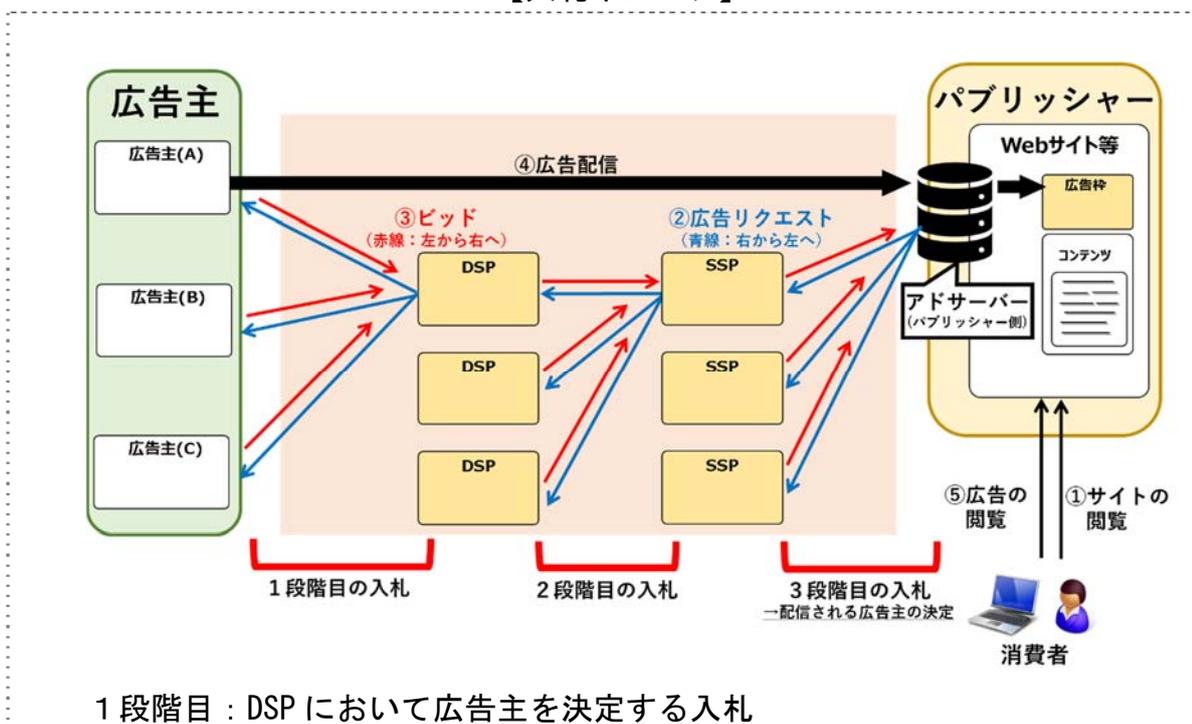
※利益相反及び自社優遇の概念整理の詳細については、後記2（5）参照。

2 背景等

(1) マッチングプロセスに係る実態

- 広告主とパブリッシャーとのマッチングにおいては、複数のレイヤーにおいて複数回の入札が行われる（下記の図の例では3段階）。

【入札イメージ】



2段階目：SSPにおいてDSPを決定する入札

3段階目：アドサーバーにおいてSSPを決定する入札

※なお、Googleが、プライバシー強化の一環で、Chrome上でのサードパーティ・クッキーのサポートを段階的に廃止するための取組（privacy sandbox）を進めているところ、その進展によっては、今後、入札・マッチングのフローに変化が生じたり、入札・マッチングに伴ってレイヤー間を流れる情報・データにも変化が生じたりすることがあり得る点に留意が必要である。

- 一部のプラットフォーム事業者については、複数のレイヤーにおいてサービスを提供しており、また、バイサイド（DSP／アドネットワーク等）とセルサイド（SSP／アドエクスチェンジ／アドサーバー等）の両方のサービスを提供している者も存在する。
- 複数あるレイヤーのうち、特に、アドサーバー（パブリッシャー側）は、パブリッシャーが広告枠の管理等を行うとともに広告リクエストの起点となり、また、最終的に配信される広告コンテンツを決定するレイヤーに当たる。

（2）各レイヤーでのプラットフォーム各社のプレゼンス

- 公正取引委員会の最終報告によれば、各レイヤーにおけるプラットフォーム各社のシェアは次のとおりであり、オープン・ディスプレイにおいて、グーグルは、アドサーバー（パブリッシャー側）、SSP/アドエクスチェンジについて独占・寡占的な地位にあり、また、所有・運営型（Owned & Operated）市場で見ればグーグル、フェイスブック及びヤフーの3社は有力な地位にある<sup>67</sup>。

<sup>67</sup> シェアと地位の評価に関する詳細については、公取委最終報告第2部第2の3を参照。

46 ページ：「所有・運営型に限ったシェアは不明であるものの、前記第2部第2の3で示したとおり、ディスプレイ広告全体を分母としても、グーグル、フェイスブック及びヤフーは所有・運営型の媒体として、いずれも10-20パーセントのシェアを占めており、これら3社は少なくとも所有・運営型市場における有力な地位にある。」

47 ページ：「仮に各サービスの市場が成立すると、例えば、グーグルは媒体社側アドサーバーで80-90パーセントのシェアを占め、また、SSP/アドエクスチェンジで50-60パーセントのシェアを占めるなど、複数のサービスで既に独占・寡占的な地位にある。」

ア 媒体社側アドサーバー

事業者名	市場シェア
グーグル	80—90%
ツイッター	5—10%
その他	0—5%
合計	100%

イ SSP/アドエクスチェンジ

事業者名	市場シェア
グーグル	50—60%
ヤフー	0—5%
ツイッター	0—5%
その他	40—50%
合計	100%

ウ DSP (Google Ads を含む)

事業者名	市場シェア
グーグル	60—70%
ヤフー	0—5%
その他	30—40%
合計	100%

エ ディスプレイ広告分野における  
所有・運営型広告収入の占める割合

事業者名	市場シェア
フェイスブック	10—20%
ヤフー	10—20%
グーグル	10—20%
ツイッター	5—10%
ライン	5—10%
その他	30—40%
合計	100%

(3) 垂直統合

- 上記(2)で述べたように、一部のレイヤーにおいて、一部のプラットフォーム事業者は、独占・寡占的な地位又は有力な地位にある。また、プラットフォーム事業者による買収等により、複数のレイヤーに係るサービスが、一部事業者において垂直統合されてきている。
- 垂直統合自体に関しては、サービス効率が上昇し<sup>68</sup>、また、多重のマージンを回避するというメリットが存在する。
- 一方で、垂直統合されたプラットフォーム事業者がバイサイドとセルサイドのサービスを両方提供する場合には、バイサイド（広告主）のためにより良い広告枠をより安価で提供する立場と、セルサイド（パブリッシャー）のために広告枠をできるだけ高く売る立場を兼ねることとなり、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が生じ得る状況にある。

<sup>68</sup> 例えば、公取委最終報告脚注59では、アドサーバー（パブリッシャー側）とSSPが統合されることで、レポート機能向上、パブリッシャーの運用コストを削減することができる点や、バイサイドとセルサイドのサービスが同じ事業者によって提供されている場合、サービス間の遅延を減少させる可能性がある点に言及がある。

- また、垂直統合されたプラットフォーム事業者は、2以上のレイヤーでサービスを提供することから、このようなプラットフォーム事業者が、あるレイヤーでの力を用いて、他のレイヤーにおいて自らの競争者（独立した第三者アドテク事業者等）に比べて自社を優遇するということが生じ得る状況にある。

#### (4) データの活用のされ方の不透明さ

- マッチング・入札に係るプロセスにおいては、より効果的・効率的なマッチングを実現するため、広告主及びパブリッシャーの双方から、プラットフォーム事業者に対して、様々なデータが入力・送信される。
- このようなデータが、プラットフォーム事業者によってどのように管理・利用されているのかを外部から確認する術は基本的にはなく、広告主及びパブリッシャーからすれば、プラットフォーム事業者内でのデータの活用のされ方が不透明な状況にある。
- なお、データの活用のされ方の不透明さについては、垂直統合されたプラットフォーム事業者でなくとも生じる懸念であり、また、利益相反と自社優遇の両方に関わり得る懸念である。

#### (5) 利益相反・自社優遇に関する概念整理

デジタル広告市場における利益相反及び自社優遇の懸念についての整理は次のとおりである。

まず、利益相反については、

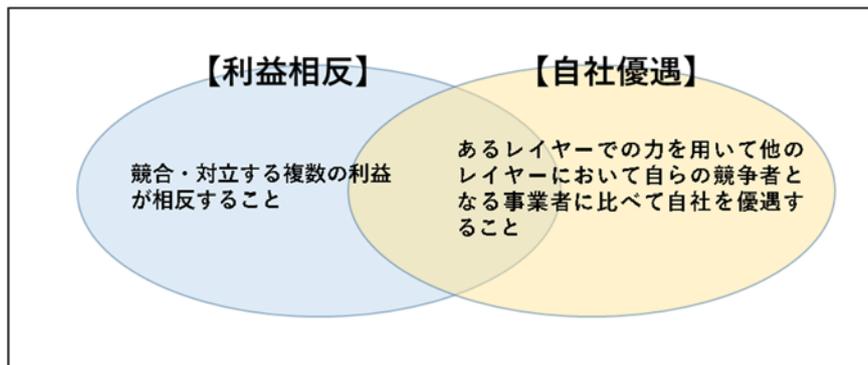
- 狭義には、垂直統合されたプラットフォームの存在に起因して、広告主とパブリッシャーの間の利益の相反が問題となる場合が考えられる（具体例は後述）が、そのほかにも、
- 広義には、垂直統合されたプラットフォームである場合に限らず、代理・委託関係一般に伴う受託者責任（忠実義務、善管注意義務）の観点から、広告主と別の広告主の間の利益の相反、パブリッシャーと別のパブリッシャーの間の利益の相反、広告主又はパブリッシャーとプラットフォーム事業者の間の利益相反が問題となる場合も考えられる。

一方、自社優遇については、基本的には、マッチングに係る複数のレイヤーにまたがってサービスを提供するプラットフォーム事業者が、あるレイヤーでの力を用いて他のレイヤーにおいて、自らの競争者となる事業者に比べて自社を優遇することが考えられる。

なお、プラットフォーム事業者の行為によっては、自社優遇と利益相反の両方に当たる行為もあれば、片方にのみ当たる行為もある。自社優遇と利益相反の両方に当たる可能性がある行為としては、例えば、SSP と DSP の両方を提供

するプラットフォーム事業者が、SSPとしてパブリッシャーの利益を代理する立場にありながら、自社のDSPよりも良い条件を提示していた他のDSPがあつたにもかかわらず自社のDSPを経由することを優先して広告枠を販売する場合である<sup>69</sup>。このような場合には、プラットフォーム事業者とその顧客（パブリッシャー）との間で利益が相反しており（広義の利益相反）、かつ、プラットフォーム事業者がDSPレイヤーにおいて他の事業者よりも自社を優遇しているといえる。

利益相反と自社優遇の関係のイメージ図



### 3 取引先事業者等から提起されている問題点

プラットフォーム事業者の取引先事業者等から提起されている問題点は次のとおりである。

#### (1) ヒアリング結果

【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

- プラットフォーム事業者内でのデータの取扱いが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、外部からはそれに気付く術がない。
- プラットフォーム事業者が広告主、パブリッシャー、消費者等のプラットフォーム利用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、当該利用者の利益に反するようなデータの使用がなされていないかとの懸念がある。（例：ある広告主〔例えば、日用品

<sup>69</sup> この点については、公取委最終報告においても次の記述がある。

49 ページ：「垂直統合は技術的な効率性を高める一方で、デジタル・プラットフォーム事業者が自ら提供するサービスを競合する他社のサービスに対して優遇する、いわゆる自社優遇を引き起こすおそれがある。例えば SSP として媒体社の利益を代理する立場にありつつ、DSP も運営しているため、自社の DSP を優遇すれば、必ずしも媒体社にとって最善の広告主とはいえない広告主の広告が選択される可能性がある。」

メーカーA] から得たデータを用いて、他の広告主 [A の競合に当たる日用品メーカーB] の広告配信の最適化を行う場合)

【課題⑤】 利益相反

- 一部のプラットフォーム事業者はバイサイドとセルサイドのサービスを両方提供しており、広告主のために広告枠（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上の広告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。
- こうした懸念に対して、プラットフォーム事業者が何らかの対策をしているのかどうかを含め、外部からみて現状は不透明であり、検証は困難である。

【課題⑥】 自社優遇（入札設計等）

- 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、バイサイドとセルサイドの両方のサービスを行っており、第三者 SSP や第三者 DSP 等を含むアドテク事業者と競争する立場にあるところ、バイサイドとセルサイドが垂直統合された事業者によって各レイヤーにおいて自社優遇が行われているのではないかとの懸念がある。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。

## (2) 公取委アンケート調査

実際に、公取委アンケート調査において利益相反・自社優遇に関連するものとして次の結果がある。

- 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。
- 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の割合は、広告主・広告代理店で18.4%、アドテク事業者で30.3%、パブリッシャーで26.4%に及ぶ。
- 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、「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」との懸念がある旨を回答したパブリッシャーは54.4%に及ぶ。
- 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」との懸念がある旨を回答したアドテク事業者は36.4%に及ぶ。
- 「貴社が利用している（媒体社側）アドサーバーが、広告の配信をアドテクサービスにリクエストする際に、アドテクサービスを提供している特定のデジタル・プラットフォームに優先的に広告のリクエストを行っていると感じたことがありますか。」との質問に対して、「感じたことがある」（23.5%）又は「分からない」（42.9%）と回答したパブリッシャーの割合の合計は66.4%に及ぶ。

## 4 プラットフォーム事業者の意見

上記3で挙げたような問題点に関し、プラットフォーム事業者からは次のような意見があった。

### (1) 垂直統合に伴う懸念に関する意見

- バイサイド（DSP）とセルサイド（SSP）の運営は既に実質的に分離されており、アドテク製品間の情報の共有を管理する内部統制を行っている。当社の製品及びサービスに関連するデータは、当社のサーバー内に記録され（＝「ログ」）、ログへのアクセスは、データ処理の正当な必要性がある場合に限り認められる。

- バイサイドの運営とセルサイドの運営の間の情報の共有は、契約上の制約により制限されており、サービス規約において、
  - セルサイドのエクステンジ／アドサーバーのインターフェイスにおいてパブリッシャーが入力した情報を、同じ一般的なデータがバイヤーと共有されているか、パブリッシャーによって承認されている場合を除き、入札の調整を目的としてバイサイドに共有することや、
  - 同じくセルサイドのエクステンジ／アドサーバーのインターフェイスにおいてパブリッシャーが入力した情報を、同じ一般的なデータがバイヤーとも共有されている場合を除き、自社プロパティ上の広告枠の価格設定等の参考にするために自社内で利用すること  
等は禁止されている。
- 広告主の配信先として、広告主は出稿に当たって自ら配信先媒体を選ぶことができる。デフォルト設定となっており、かつ推奨されているのは「全媒体への配信」であり、自社媒体に配信を偏らせるといった恣意的なロジックは存在しない。
- バイサイド（DSP）を提供しながら自社メディアも保有していることに起因した利益相反・自社優遇を巡る疑義については、そのような利益相反・自社優遇が発生しないような組織ガバナンスを整備している。  
具体的には、①自社メディアの収益化を担当する組織と、②広告主の売上向上のためのシステム開発を担当する組織とは、それぞれ別個の組織であり、それぞれ独立した目標を持っている<sup>70</sup>。
- 当社の広告エコシステムにおける中核的活動は、自社が所有及び運営するサービス上での広告の販売に関連している。したがって、サードパーティ・アドテク・サプライチェーンにおける当社の役割は非常に限定されており<sup>71</sup>、サードパーティ・パブリッシャーの広告枠にとって利用可能な需要源のうち、ごく僅かな部分を占めているに過ぎない。このことを考慮すると、垂

<sup>70</sup> この点について、同社からの説明として以下2点。

- ① 自社メディアの収益化を担当する組織は、自社メディアの収益に関する目標を持っている。そして、その目標を達成するための手段としては、自社 DSP を利用した広告枠の販売のみならず、自社 DSP ではなく他社 DSP を活用したマネタイズも実施している。そのため、当該組織が、自社 DSP を通じた広告枠の販売を無理に追及するインセンティブは、働きにくい。
- ② 広告主の売上向上のためのシステム開発を担当する組織は、広告主の満足度と売上に関する目標を持っている。そのため、当該組織にとっては、広告主の利益よりも自社メディアの利益を優先するインセンティブは働きにくいので、自社メディアかどうかに関係なく、各広告主の満足度と売上の向上のために最適なメディアを、配信先として選択する。

<sup>71</sup> 同社からの説明としては、

- ・ サードパーティ・アドテク・サプライチェーンにおいて、モバイルアプリフォーマット向けのみ需要源を提供しているため、テレビやその他のフォーマットに接続されたデスクトップフォーマット又はモバイルウェブによる広告を目的とした、サードパーティ・アドテク・サプライチェーンには参加していない点、及び、
- ・ どの需要源が与えられた広告機会を落札するかを決定するための、サードパーティ・アドテク・サプライチェーンにおける最終的なパブリッシャー向けオークションのメカニズムを促進も運営もしていない点が挙げられている。

直統合型サービスに起因する利益相反に関連する懸念に関する限りにおいて、かかる懸念は当社には該当しない。

- 本報告書に記載された利益相反の可能性に関する懸念及び事例は主にサードパーティ・アドテク・サプライチェーンにおいて垂直統合された会社に関連するものである。このため、競争やイノベーションに対する意図しない負の影響・結果を回避するためにも、検討されることとなるルールはサードパーティ・アドテク・サプライチェーン分野に限定して検討されるべきである。

(2) データの利用に係る利益相反に対する懸念に関する意見

- 特定の個社から収集したデータ（例えば、A社のリターゲティングリストやアップロードされたA社保持データ）を、データのオーナーである当該個社以外の特定の他社におけるターゲティング等に活用することができないような仕組み／フローを整備している。
- 広告主のデータの取扱いに関するポリシーは、ウェブで一般公開している<sup>72</sup>。このポリシーでは、ある広告主（広告主A）が当社にユーザーデータを提供する場合には、広告主Aの同意なく広告主Aから取得したデータを他の広告主（広告主B）に使用させないことを規定している。当社の公開ポリシーでは、広告主の許可がない限り、広告主固有のコンバージョンイベントデータ<sup>73</sup>を他の広告主と共有しないことも規定している。当社は、その遵守を確実にするための技術的手段の使用、内部ポリシーの策定を行っている。
- サードパーティ・アドテク・サプライチェーンにおける当社の役割は限られたものとなっていることを考慮すると、データ利用の自社優遇や、オークションのランク付けに関するメカニズム、垂直統合に起因する利益相反に関連するデジタル市場競争本部の懸念は、当社には該当しない。
- しかしながら、当社は、当社サービスに関するデータ利用を含め、利用規約に関する包括的な情報を提供している。公開しているこれらの規約及びポリシーの一環として、当社は、当社が受け取ったデータを当社のサービスで利用する目的を明確にしている。さらに、当社は、広告主からその広告キャンペーンに関してデータを受領する場合、広告主の、集約化されておらず、かつ、識別可能なイベント関連データを、広告主の同意を得ずに、競争相手を含む第三者に提供せず、また、略奪的な行為が行われるおそれを減少させ

<sup>72</sup> 「パーソナライズド広告」

([https://support.google.com/adspolicy/answer/143465?hl=ja&ref\\_topic=7012636](https://support.google.com/adspolicy/answer/143465?hl=ja&ref_topic=7012636))、「Google によるコンバージョンイベントデータの使用について」(<https://support.google.com/google-ads/answer/93148?hl=ja>)、「Google によるカスタマーマッチデータの使用について」(<https://support.google.com/google-ads/answer/6334160>)を参照。

<sup>73</sup> Google 広告アカウントで定義した操作をユーザーが行ったときに Google 広告に送信されるデータ。例えば、ウェブサイトでの商品購入、フォームの送信、アプリのインストール、アプリ内購入など。  
(<https://support.google.com/google-ads/answer/7170393>)

ることを目的とした多くの措置を実施している。

### (3) その他

- 利益相反の懸念については、透明性・公正性の確保に努めるにしても、アルゴリズムの全ての機序を言語化して説明し尽くすことは、現状では、技術的・システムの的に困難。
- 利益相反・自社優遇に係る自社内での取組等については、関係事業者から問合せがある都度、回答している。
- 今後、当該課題に関する疑義が生じないことをより一層明確化するため、マネジメントラインで内部的にチェックしていく体制を強化する予定。

## 5 評価

### (1) 市場の特徴を踏まえた評価

デジタル広告市場では、消費者によるデジタルメディア視聴行動が生じた際に、あらかじめ設定された複雑なアルゴリズムに従って、買い手と売り手のマッチングが自動的かつ超高速で行われ、また、そのマッチングの数が膨大である点に特徴がある。＜①自動＋②高速＋③膨大＞

また、ここで行われるマッチングプロセスの客観的な公正性を担保するための法規制等は存在せず、また、マッチングの仕組みの詳細が開示されてしまえば第三者がこれを悪用する可能性もあることから、これを司るプラットフォーム事業者はその一部を秘密にせざるを得ない面がある。＜④客観的公正性担保の法規制等の欠如＋⑤ブラックボックス＞

当該5点の特徴を踏まえれば、プラットフォーム利用者からすれば、仮に、そのマッチングプロセスにおいて、プラットフォーム事業者の利益や他の関係事業者の利益が優先される（利益相反・自社優遇）一方で、自らが不当に不利益を被っていたとしても、そのことを認知すること自体が極めて困難であり、また、利益相反や自社優遇の存在を外部から検証することも極めて困難である。

### (2) プラットフォーム事業者からの意見に対する評価

上記4で述べたとおり、プラットフォーム事業者各社からは、「バイサイドとセルサイドの運営は、既に実質的に分離されており、社内のサービス間の情報の共有を管理する内部統制を行っている」などの意見があり、一定程度、課題④－3、⑤、⑥の懸念を認識した上で対応を行っている現状がうかがわれるものの、各社の取組がこれらの懸念を十分に払拭するものであると評価することは困難である。

第一に、プラットフォーム事業者内でのプロセスやデータの取扱いが外部からはブラックボックスとなっているため、プラットフォーム事業者各社により

一定の対応が行われているとしても、それらの対応が当該懸念を払拭するために十分であるのか、あり得るリスクを体系的に把握しそのリスクへの対応がなされているのかということを外から確認することは困難である。また、プラットフォーム事業者各社のビジネスモデルは多種多様であり、各社によって提供しているサービスの態様は異なるため、利益相反・自社優遇が生じ得るケースもまた各社によって異なることとなる。そのため、対応の十分性を検証するためには、まず、各社ごとに、利益相反・自社優遇が生じ得るケースの類型化及び具体例の想定（体系的な課題の整理・認識）を行うことが必要であり、その上で、利益相反・自社優遇の管理方法の選択と管理体制の構築が必要となると考えられる。

また、プラットフォーム事業者において利益相反・自社優遇のリスクをどのように整理・認識し、それに対してどのように対応しているのかについて、取引先事業者等が理解し、懸念を払拭することができるようにするためには、プラットフォーム事業者は、利益相反・自社優遇が生じ得るケースの類型化や具体例の想定、その管理方法の選択と管理体制の構築について体系的に開示する必要がある（透明性）。

さらに、懸念を払拭するためのプラットフォーム事業者による取組等が実際に十分に機能しているのか（有効性・実効性）という点について、内部での検証を行っているとする社はあるものの、第三者による評価・検証・監査は行われていなかったり、また、内部検証が行われているとしてもその結果については外部からアクセスができない以上、自主的な取組等が実際にどのようにどの程度機能しているのかについては外部からは評価・検証ができないという問題がある。

以上のように、プラットフォーム事業者各社によって、既に一定程度の対応が部分的に行われているとしても、

- プラットフォーム事業者各社のビジネスモデルにおいて課題④-3、⑤、⑥のような懸念がいかなる場合にどのように発生し得るのかについて、プラットフォーム事業者自身がどのように特定・類型化しているかについての開示・説明、
- 当該懸念を管理するための方法の選択・体制の整備に関する開示・説明、
- 当該懸念を管理するための方法の選択・体制の整備に係る有効性・実効性の検証

については、現状、いずれも十分であるとはいえないと考えられる。

プラットフォーム事業者各社が、自らの利益相反・自社優遇の管理について、取引先事業者から十分な理解を得るためには、自らのプラットフォームビジネスを反映した体系的な課題の整理・認識が必要であると考えられるところ、下記ア及びイにおいては、その一例として、利益相反・自社優遇の類型化

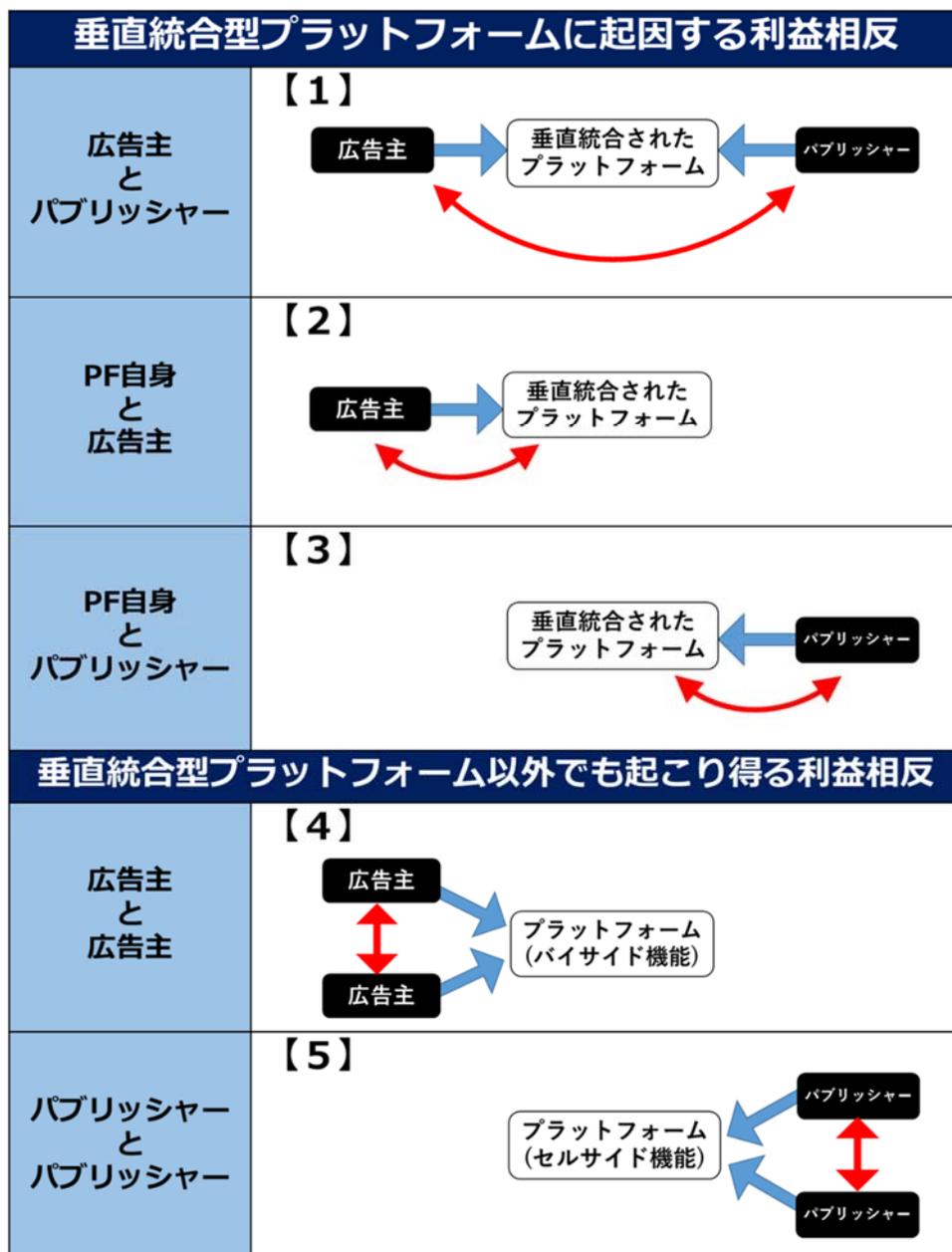
と具体例について検討を行う。

ア 利益相反の類型化と具体例

まず利益相反については、垂直統合型プラットフォームに起因するものと垂直統合型プラットフォーム以外でも生じ得るものに分類し、さらに、誰と誰の間の利益が相反するかという視点から、計5つの類型に整理をした上で、それぞれの類型について、問題となり得る行為の具体例を整理したものが次のとおりである。

※単なる一例であり、類型化の方法は下記に限られない。

■利益相反の類型化のイメージ図（**黒塗り**の主体＝不利益を被るおそれのある者）



■上記類型ごとに考えられる具体例

【1】 **〔垂直統合型 PF による利益相反〕**：PF を利用する広告主とパブリッシャーの間の利益の相反

例：特定の広告主又はパブリッシャーの利益のいずれか一方を優先すべき事情等がある場合（例えば、追加的な成果報酬等に係る取決めが存在する場合等）において、通常のマッチングルール以外を用いて取引内容（数量、価格等）を決定する場合。

【2】 **〔垂直統合型 PF による利益相反〕**：PF 自身と広告主との間の利益の相反

例：広告主との関係で、本来であれば広告主に対して推奨されるべきより良質の広告枠ではなく、PF 自らが保有するメディア上の広告枠や PF 自らの SSP を経由する広告枠を優先して推奨する場合。＜自社優遇にも該当＞

【3】 **〔垂直統合型 PF による利益相反〕**：PF 自身とパブリッシャーとの間の利益の相反

例：パブリッシャーとの関係で、自社の DSP よりも高い入札額を提示していた DSP があってもかかわらず、自社の DSP を経由することを優先して広告枠を販売する場合。＜自社優遇にも該当＞

【4】 **〔バイサイド機能を有する PF による利益相反〕**：複数の広告主の間の利益相反

例：競合関係にある複数の広告主に対して広告枠を推奨・販売する場合に、ある広告主（例えば、日用品メーカーA）から得たデータを用いて、他の広告主（Aの競合に当たる日用品メーカーB）の広告配信の最適化を行う場合。＜課題④－3の懸念に該当＞

【5】 **〔セルサイド機能を有する PF による利益相反〕**：複数のパブリッシャーの間の利益相反

例：競合関係にある複数のパブリッシャーの広告枠の販売を仲介する場合に、あるパブリッシャー（例えば、ニュースサイトA）から得たデータを用いて、他のパブリッシャー（Aの競合に当たるニュースサイトB）の広告枠販売の最適化に係るコンサルテーションを行う場合。

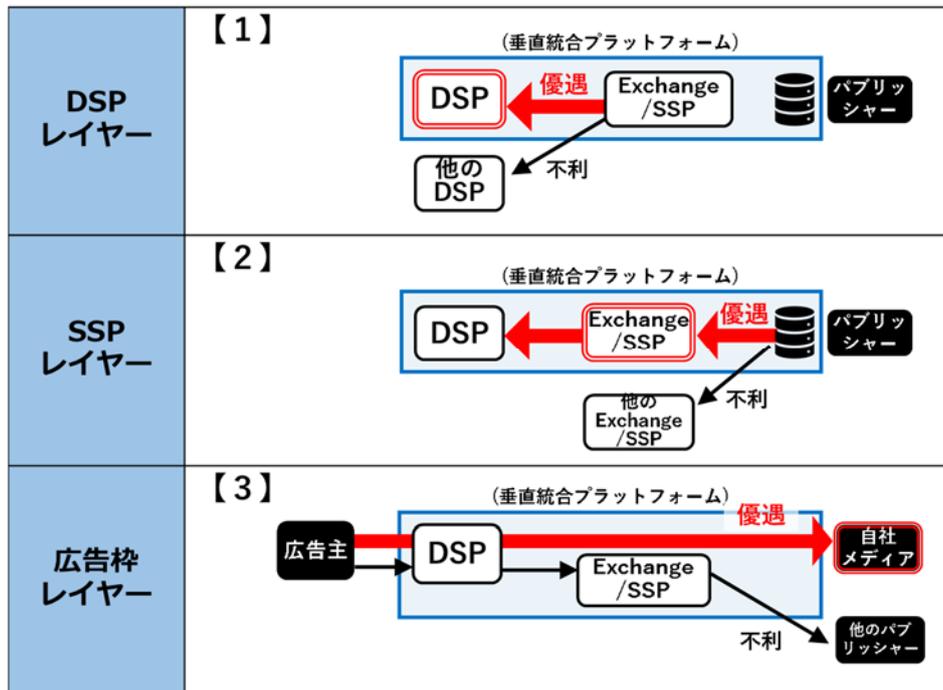
イ 自社優遇の類型化と具体例

自社優遇は、例えば、複数のレイヤーでサービスを提供するプラットフォーム

ム事業者について生じ得るため、ここでは、どのレイヤーにおいてプラットフォーム事業者の自社サービスが優遇され得るのかという視点から、3つの類型に整理をした上で、それぞれの類型について、問題となり得る行為の具体例を整理したものが次のとおりである。

※単なる一例であり、類型化の方法は下記に限られない。

### ■ 自社優遇の類型化のイメージ図



### ■ 上記類型ごとに考えられる具体例

#### 【1】 第三者 DSP 等比べて自らのバイサイド機能を優遇

例：第三者 DSP からの入札価格を自らのアドエクスチェンジ／SSP で把握した上で、自社の DSP が、それよりも僅かに高い金額で入札して落札する場合（いわゆる「ラストルック」<sup>74)</sup>）

#### 【2】 第三者 SSP 等比べて自らのセルサイド機能を優遇

例：自らが提供するアドサーバーから、自らのアドエクスチェンジ／SSP へ優先的に広告リクエストを送信するような場合（いわゆる「優先リク

<sup>74</sup> 公取委最終報告において、次の記述がある。

43 ページ：「ラストルックとは、入札取引について、入札の場を設定・運営する事業者が、自らも入札に参加する場合に、競合する入札参加事業者の入札が終了した後、競合事業者の応札結果を「見て」から自身の入札価格を決定し入札を行うことであり、これにより、特定の事業者が入札取引において不当に有利な立場に立つという問題が生じる場合がある。」「(パブリッシャー側アドサーバーでのラストルックについては、) デジタル・プラットフォーム事業者は、ラストルックが行われていることを否定するとともに、デジタル・プラットフォーム事業者の説明によれば、現状では指摘されていたようなラストルックが媒体社側アドサーバー上で行われることがない入札形式へと媒体社側アドサーバーの仕組みが変更されたとのことである。」

エスト」<sup>75)</sup>

【3】他のパブリッシャーの広告枠に比べて自社メディアの広告枠を優遇

例：自らの DSP 等において、本来であれば広告主に対して推奨されるべきより良質の広告枠よりも、自社メディア上の広告枠が広告主へ推奨されるようなルール設計になっている場合

### (3) 対応の要否についての評価

利益相反や自社優遇によって自らに不利益が生じる可能性があるということは、プラットフォームの利用者にとって、プラットフォームの選択の前提となる極めて重要な要素というべきものである。

しかし、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との関係では、プラットフォーム利用者は、自らに不利益が生じていたとしても、代替的なプラットフォームにスイッチングすることができない（ロックイン）ことから、ここに交渉力格差が生じ、利益相反や自社優遇に係る懸念の解消を、民民での交渉・解決に委ねることには限界がある。

以上のことから、このようなプラットフォームについては、何らかのルール・規律によって、このようなプラットフォームを利用する事業者を、利益相反や自社優遇によって不利益を被るおそれから保護する必要性があるといえる。

#### (参考1) 公取委最終報告における評価

公取委最終報告（64-65 ページ）では、いわゆる「優先リクエスト」に関する独占禁止法・競争政策上の考え方として、次の記述がある。（下線は事務局）

垂直統合するなどして媒体社側アドサーバーと SSP の双方を有するデジタル・プラットフォーム事業者は、当該媒体社側アドサーバーからのリクエストを受ける SSP について、広告仲介事業者と競合することとなる。

デジタル・プラットフォーム事業者による垂直統合は、サービス間の接続速度の向上、接続に係るコストの低減等、デ

<sup>75</sup> 公取委最終報告において、「競合事業者を排除し得る行為」の一つとして優先リクエストが挙げられており、次の記述がある。

63 ページ：「デジタル・プラットフォーム事業者が、自社の媒体社側アドサーバーから SSP に広告の配信をリクエストする際、広告仲介事業者の SSP よりも、自社の SSP に優先してリクエストを送っているのではないかという、「優先リクエスト」と呼ばれる自社優遇の論点の一つである。」

優先リクエストについての独占禁止法・競争政策上の考え方については（参考1）参照。

デジタル広告事業の効率性の向上につながり得る<sup>76</sup>。また、デジタル広告における技術や取引方法は前記第2部第2のコラム記載のとおり変化している。優先リクエストは基本的にウォーターフォールを前提とした疑念であることから、ウォーターフォールが主流ではなくなった現時点ではそもそも前提が異なる。

しかしながら、アンケート調査の結果が示すように、媒体社の中に優先リクエストと呼ばれる自社優遇についての疑念を持つ者がいまだに少なからず存在する。仮に、デジタル・プラットフォーム事業者が、入札のシステムを恣意的に設計・運用することにより、競合する広告仲介事業者と媒体社等との間の取引を妨害し、当該広告仲介事業者を排除する場合は、独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害）となるおそれがある。また、当該行為により、広告仲介事業者の事業活動を排除するような場合は、デジタル・プラットフォーム事業者の地位及びその競争者の状況によっては、独占禁止法上問題（私的独占）となるおそれがある。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、自社優遇の懸念を招かないように、入札のシステムについて、媒体社に対する必要な情報の公開と十分な説明責任を果たす体制を国内に整備することが望ましい。

#### （参考2）海外当局の動き：英国

英国 CMA 最終報告では、課題④-3、⑤、⑥と同様の観点で、広告主又はパブリッシャーのエージェントとしての立場として広告仲介を行うアドテク事業者が、仲介ルートにおける複数のレイヤーで事業を行う場合には利益相反や自社優遇が起り得る点を指摘し<sup>77</sup>、このような問題の解決策の案として、行動

<sup>76</sup> 垂直統合により、技術的な効率化が図られることがあり、例えば、媒体社側アドサーバーと SSP を統合することで、レポーティング機能が向上し、媒体社の運用コストを削減することができるといわれている（前掲「Online platforms and digital advertising Market study final report」5.234 段落参照）。

また、垂直統合は、サプライチェーンの効率化をもたらす可能性があり、例えば、デマンドサイドのプラットフォームとサプライサイドのプラットフォームが同じ企業によって提供されている場合、サービス間の遅延を減少させる可能性があるともいわれている（豪州 ACCC 「Ad Tech Inquiry Issues Paper」2020年3月22頁参照）。

<sup>77</sup> 英国 CMA 最終報告、p276～。

「5.246 Ad tech intermediaries typically act as agents for either an advertiser or a publisher, making decisions and taking actions on its behalf. In this context, conflicts of interest describe situations where the intermediary can potentially gain by taking actions that adversely affect the advertiser or publisher on whose behalf it is acting. Conflicts of interests can emerge when a single provider operates at multiple levels of the intermediation chain on both the buy and the sell side, and where the advertiser and publishers on whose behaviour they act are unable fully to scrutinise their behaviour.」

規範を制定する案や英国デジタル市場ユニットが分離を実行する権限を有することとする案が提言されている<sup>78</sup>。現在、同報告書を受けて、英政府が規制枠組みを検討中である。

## 6 対応の方向性

以上を踏まえれば、多くの広告主やパブリッシャー等が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者については、取引の前提条件の公正化を図るため、利益相反・自社優遇によってプラットフォームの利用者の利益が不当に害されることのないよう、プラットフォームの利用に係る取引条件等の開示、自主的な手続・体制の整備、それらの取組に対するモニタリング・レビューが求められる。

具体的には、

- 自ら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）等を広告主やパブリッシャー等に対して開示すること、及び
- 利益相反・自社優遇のおそれのある取引を適切に管理するため、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・公表すること  
が必要であると考えられる。

これらを踏まえ、本課題への対応に当たっては、透明化法を適用する方向で、法制面での検討を進める。具体的にプラットフォーム事業者に求められる、取引条件等の開示や手続・体制整備、モニタリング・レビューの内容は、次のとおりである。

---

「5.247 Ad tech intermediary functions involve complex activities, where the advertisers and publishers have limited ability to fully evaluate the quality of the service they receive and where the providers have significant informational advantages. Conflicts of interest, therefore, cannot be fully avoided.」

「5.256 [T]he perception of self-preferencing within vertically integrated intermediaries can create inefficiencies even if no actual self-preferencing takes place. For this reason, it is important to provide sufficient transparency to allow market participants to monitor the behaviour of intermediaries.」

<sup>78</sup> 英国 CMA 最終報告、p401。

「8.184 In the current ad tech ecosystem, separating Google's ad serving function from its DSP businesses could be achieved by either separating the publisher ad server from the rest of Google Ad Manager and Google's DSPs, or separating the whole of Google Ad Manager (including both ad server and SSP) from the DSP. Both options would address the underlying conflicts of interest between the publisher ad server and the advertiser advisory function (DSP).」

なお、CMA は、所有の分離（ownership separation）が非常に介入主義的な改善措置であり、英国がこの分野において単独で行動することの実行可能性についてデジタル市場ユニットにおいて検討する必要があると認識している（英国 CMA 最終報告パラ 100）。

## (1) 取引条件等の開示

### ア 広告仲介型デジタルプラットフォーム①

パブリッシャー及びアドテク事業者に対して、広告主とパブリッシャーとをマッチングさせるに当たってパブリッシャー等からデータを取得し又は使用する場合に、そのデータの内容及びその取得又は使用に関する条件を開示することが求められる。

また、利益相反・自社優遇によってパブリッシャー等の利益が不当に害されることのないようにするための必要な措置の実施の方針（利益相反・自社優遇管理方針）を開示することが求められる。

当該管理方針は、

- ①利益相反・自社優遇のおそれのある取引の特定・類型化
- ②利益相反・自社優遇管理の方法（※1）の選択
- ③利益相反・自社優遇管理体制（※2）の整備を含むこととする。

（※1、※2）具体例は次のとおり。

- ・ 部門の分離
- ・ 部門間での情報遮断措置（システム上のアクセス制限や物理上の遮断措置）
- ・ 顧客への十分な説明（想定される利益相反・自社優遇の内容の説明、利益相反・自社優遇に関する自社の取組・措置についての説明等）
- ・ 利益相反・自社優遇に繋がり得る情報に接する者についての行動ルールの策定
- ・ 利益相反・自社優遇が、理論上、起こり得ないようなシステムの設計・導入
- ・ 利益相反・自社優遇管理方針を踏まえた業務運営手続を書面等において明確化
- ・ 責任者を設置するなどによる管理一元化
- ・ 上記などの利益相反・自社優遇管理の有効性の定期的な検証（内部モニタリング／外部モニタリング） 等

### イ 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

広告主、広告代理店、アドテク事業者に対して、広告主とパブリッシャーとをマッチングさせるに当たって広告主等からデータを取得し又は使用する場合に、そのデータの内容及びその取得又は使用に関する条件を開示することが求められる。

また、利益相反・自社優遇によって広告主等の利益が不当に害されることのないようにするための必要な措置の実施の方針（利益相反・自社優遇管理

方針)を開示することが求められる。当該管理方針の内容については、上記アと同様。

#### ウ メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

広告主、広告代理店、アドテク事業者に対して、広告主等からデータを取得し又は使用する場合に、そのデータの内容及びその取得又は使用に関する条件を開示することが求められる。

また、利益相反・自社優遇によって広告主等の利益が不当に害されることのないようにするための必要な措置の実施の方針(利益相反・自社優遇管理方針)を開示することが求められる。当該管理方針の内容については、上記アと同様。

### (2) 手続・体制整備

#### ア 広告仲介型デジタルプラットフォーム①

利益相反・自社優遇によってパブリッシャー等の利益が不当に害されることのないようにするための必要な措置の実施の方針(利益相反・自社優遇管理方針)を策定し、当該方針に基づいて、必要な措置を実施することが求められる。

当該管理方針は、

- ①利益相反・自社優遇のおそれのある取引の特定・類型化
  - ②利益相反・自社優遇管理の方法(※1)の選択
  - ③利益相反・自社優遇管理体制(※2)の整備
- を含むこととする。具体例については、上記(1)ア参照。

#### イ 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

プラットフォーム事業者は、利益相反・自社優遇によって広告主等の利益が不当に害されることのないようにするための必要な措置の実施の方針(利益相反・自社優遇管理方針)を策定し、当該方針に基づいて、必要な措置を実施することが求められる。当該管理方針の内容については、上記アと同様。

#### ウ メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

上記イと同様。

### (3) モニタリング・レビュー

(1)(2)の取組状況について、政府において、広告主や広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者、業界団体といったプラットフォーム事業者以外の意見も聴きながら、プラットフォーム事業者がどのような内部統制を実施

しているのか、その内部統制が実際に有効に機能しているのかなどについて、エビデンスの提示を受けながら、評価を行っていくことが考えられる。

なお、こうした枠組みについては、金融市場における規律が参考となる（参考3参照）。

#### （参考3）金融商品取引法における規律の概観

デジタル広告市場において何らかの規律の導入を検討するに当たり、特に、Open Display市場を金融市場と類似するものとして捉えて規制の必要性を主張する議論がある<sup>79</sup>。すなわち、例えば、Open Display市場での取引と金融証券取引所での取引とでは、取引対象の売り手と買い手の間に仲介者が存在し、アルゴリズムを用いて自動化された方法によって高速で売買がなされているという構造面が類似しており、また、売り手、買い手、仲介者にとっては、取引に関する情報へのアクセスの可否や情報送受のスピード上の優位性が、取引獲得のために重要な要素となることなどが類似する<sup>80</sup>。

我が国についていえば、金融・資本市場において投資者保護や市場機能確保等を目的とする金融商品取引法（以下「金商法」という。）がある。金商法では、金融市場で起こり得る利益相反による弊害の防止等について、法令上、利益相反の管理のための体制整備が義務付けられており（金商法第36条第2項<sup>81</sup>）、金融庁が公表する「金融商品取引業者等向けの総合的な監督指針」において、証券会社等の利益相反管理体制の整備に関する基本的な考え方が記載されている。同監督指針においては、証券会社等における適切な利益相反管理体制を整備することが重要であるとの考えの下、金融庁は、次のような点に留意して監督を行うこととされている。

#### ■「金融商品取引業者等向けの総合的な監督指針」抜粋（下線及び

<sup>79</sup> 例えば、Dina Srinivasan (2020), "Why Google Dominates Advertising Markets," 24 *Stanford Technology Law Review*, pp. 55-175. の「II. ELECTRONIC TRADING MARKETS」参照。

<sup>80</sup> この点については、一部プラットフォーム事業者は、金融証券取引所とデジタル広告アドテクシステムの間には多くの違いが存在し、デジタル広告市場におけるルールはアドテクエコシステムの特異性に合わせるべきであり、異なる業種から移植すべきではないと述べる者もいると指摘している。

<sup>81</sup> （顧客に対する誠実義務）

第36条 金融商品取引業者等並びにその役員及び使用人は、顧客に対して誠実かつ公正に、その業務を遂行しなければならない。

2 特定金融商品取引業者等は、（略）顧客の利益が不当に害されることのないよう、内閣府令で定めるところにより、当該金融商品関連業務に関する情報を適正に管理し、かつ、当該金融商品関連業務の実施状況を適切に監視するための体制の整備その他必要な措置を講じなければならない。

注は事務局)

#### IV. 監督上の評価項目と諸手続（第一種金融商品取引業）

##### IV-1-3 利益相反管理体制の整備

###### (1) 利益相反管理体制の整備に関する基本的な考え方

金融機関の提供するサービスの多様化や、業態を跨ぐ形での国際的なグループ化の進展に伴い、金融機関内又は金融グループ内において、競合・対立する複数の利益が存在し、利益相反が発生するおそれが高まっている。こうした状況を踏まえ、証券会社等（第一種金融商品取引業（有価証券関連業に限る。）を行う者をいう。以下同じ。）においても、顧客の利益が不当に害されることのないよう、各証券会社等及びグループ会社の業務の内容・特性・規模等に応じ、利益相反のおそれのある取引を管理することが求められている。

（略）以下のような点に留意して監督するものとする。

###### (2) 利益相反のおそれのある取引を特定するための体制の整備

- ① あらかじめ、利益相反のおそれのある取引を特定し、類型化しているか。
- ② 利益相反のおそれのある取引の特定にあたり、証券会社等及びその親金融機関等又は子金融機関等の行う業務の内容・特性・規模等を適切に反映できる態勢となっているか。
- ③ 特定された利益相反のおそれのある取引について、例えば新規業務の開始等に対応して、その妥当性を定期的に検証する態勢となっているか。

###### (3) 利益相反管理の方法

- ① 特定された利益相反のおそれのある取引の特性に応じ、例えば以下のような点に留意しつつ、適切な利益相反管理の方法を選択し、又は組み合わせることができる態勢となっているか。
  - イ. 部門の分離による管理を行う場合には、当該部門間で厳格な情報遮断措置（システム上のアクセス制限や物理上の遮断措置）が講じられているか。
  - ロ. 取引の条件若しくは方法の変更又は一方の取引の中止の方法による管理を行う場合には、親金融機関等又は子

金融機関等の役員等が当該変更又は中止の判断に関与する場合を含め、当該判断に関する権限及び責任が明確にされているか。

ハ. 利益相反のおそれがある旨を顧客に開示する方法による管理を行う場合には、想定される利益相反の内容及び当該方法を選択した理由（他の方法を選択しなかった理由を含む。）について、当該取引に係る契約を締結するまでに、当該顧客に対して、顧客の属性に応じ、当該顧客が十分理解できるような説明を行っているか。

ニ. 情報を共有する者を監視する方法による管理を行う場合には、独立した部署等において、当該者の行う取引を適切に監視しているか。

② 自社及び子金融機関等が新規の取引を行う際には、当該取引との間で利益相反が生じることとなる取引の有無について、必要な確認が図られる態勢となっているか。

③ 利益相反管理の方法について、その有効性を確保する観点から、定期的な検証が行われる態勢となっているか。

#### (4) 利益相反管理方針の策定及びその概要の公表

① 利益相反管理方針（金商業等府令第70条の4第1項第3号<sup>82)</sup>に規定する方針をいう。以下同じ。）は、証券会社等及びその親金融機関等又は子金融機関等の業務の内容・特性・規模等を勘案した上で、利益相反のおそれのある取引の類型、主な取引例及び当該取引の特定のプロセス、利益相反管理の方法（利益相反管理の水準・深度に差異を設ける場合は、その内容及び理由を含む。）、利益相反管理体制（利益相反のおそれのある取引の特定及び利益相反管理に関する全社的な管理体制を統括する者（以下「利益相反管理統括者」という。）の職責及びその独立性並びに利益相反のおそれのある取引の特定及び利益相反管理の方法についての検証体制）並びに利益相反管理の対象となる会社の範囲を記載したものとなっているか。この場合において、利益相反のおそれのある取引の類型、取引例

<sup>82)</sup> 第70条の4 特定金融商品取引業者等は、…金融商品関連業務…に係る顧客の利益が不当に害されることのないよう、次に掲げる措置を講じなければならない。

二 次に掲げる方法その他の方法により当該顧客の保護を適正に確保するための体制の整備

イ 対象取引を行う部門と当該顧客との取引を行う部門を分離する方法

ロ 対象取引又は当該顧客との取引の条件又は方法を変更する方法

ハ 対象取引又は当該顧客との取引を中止する方法

ニ 対象取引に伴い、当該顧客の利益が不当に害されるおそれがあることについて、当該顧客に適切に開示する方法

三 前二号に掲げる措置の実施の方針の策定及びその概要の適切な方法による公表

及び利益相反管理の方法は、対応して記載されているか。

②公表すべき利益相反管理方針の概要は、証券会社等及びその親金融機関等又は子金融機関等の業務の内容・特性・規模等を勘案した上で、利益相反のおそれのある取引の類型、利益相反管理の方法、利益相反管理体制及び利益相反管理の対象となる会社の範囲を分かりやすく記載したものとなっているか。

③利益相反管理方針の概要は、店舗での掲示・閲覧やホームページへの掲載等の方法により、適切に公表されているか。

当該規律に基づき、証券会社等各社は、利益相反管理体制を整備し、各社の取組内容等を各社ウェブサイトで公表している。

## 課題⑦：[手続の公正性等] 自社メディアへのアクセス制限

### 1 問題の所在

課題⑦は、広告配信に係るアドテクサービスと自社メディアの両方を有するプラットフォーム事業者が、自社メディア上の広告枠の販売について、元々は第三者 DSP 事業者からの買い付けを認めていたにもかかわらず、その買い付けを自らのアドテクサービス経由に限定することによって、

- 第三者 DSP 事業者の事業活動が困難となるおそれに係る懸念、及び
- 第三者 DSP 事業者との取引関係（契約関係）における透明性や公正性に係る懸念

が生じるのではないかという問題である。

### 2 背景

#### (1) Google による YouTube 遮断

- 2015 年以前は、Google が認定した第三者 DSP は、YouTube 上の広告枠（※）の買い付けが可能であった。

※ ただし、デスクトップコンピュータにより視聴される YouTube 動画の視聴ページの隣に表示される動画ではないディスプレイ広告枠及び TrueView 以外の動画広告に限る。詳細後述。

- Google は、第三者 DSP による YouTube 上の広告枠へのアクセスを遮断する方針を決定し、この決定について、遮断の実行日（2016 年 1 月）の約 5 か月前に、各国において、関係事業者へ通知を実施した。
- 通知の方法は、Google がクライアントに担当者を割り当てていた場合には、当該担当者を通じて電話又は対面のミーティングで連絡がされたほか、ウェブでブログの投稿も実施された（2015 年 8 月）<sup>83</sup>。

<sup>83</sup> 「Focusing investments to improve buying on YouTube」(英語のみ) [URL: <https://doubleclick-advertisers.googleblog.com/2015/08/focusing-investments-to-improve-youtube-buying.html>]

「At YouTube, over the past few years we've heard from clients that they want to access our marquee formats, such as TrueView, through programmatic channels. We've been investing to make that happen and recently made TrueView ads, which represent 85% of YouTube in-stream ads, available programmatically in DoubleClick Bid Manager (DBM). Clients have been pleased with the performance: those buying TrueView this way are already seeing higher engagement and view-through rates than with other video ad formats.

To continue improving the YouTube advertising experience for as many of our clients as possible, we'll be focusing our future development efforts on the formats and channels used by most of our partners. To enable that, as of the end of the year, we'll no longer support the small amount of YouTube buying happening on the DoubleClick Ad Exchange.

With this change, we'll be able to invest even more in creating the best and most effective

- 2016年1月1日以降、現在に至るまで、第三者 DSP 事業者は、YouTube 上の広告枠の買い付けができない状態である。

※ 例外として、一部の YouTube パートナー（動画クリエイター）は、それぞれのコンテンツに対する販売権を有しており、広告主と直接やりとりをして、自身が YouTube 上に所有するコンテンツにおける広告の販売及び配信を行うことができる。また、広告主は、(Google の DSP を介さず) YouTube の販売チーム (Google の営業担当者) を通じて直接予約することが可能。また、広告主が、広告代理店やメディアレップを通じて、予約制により広告枠を購入することが可能。

## (2) YouTube の売上げ

YouTube 上の広告の国内売上げに関する情報は公表されていないが、全世界での YouTube 広告の売上げについてみると、2017 年が 82 億ドル、2018 年が 112 億ドル、2019 年が 151 億ドル、2020 年が 198 億ドルと急速に増加している<sup>84</sup>。

## 3 取引先事業者等から提起されている問題点

当該懸念に関し、関係事業者へのヒアリング及び公取委アンケート調査（令和 2 年 4 月 28 日公表）において、次のような意見があった。

### (1) ヒアリング結果

- 現時点で、YouTube に代替できるような動画メディアはなく、YouTube 遮断によって、DSP 市場で Google が優位になったことは間違いない。
- Google の DSP (=「DV360」) は、正に、「Display と Video (YouTube) を 360 度から買える」点を売り込んでいるのであって、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<sup>85</sup>。

---

YouTube advertising and buying experiences possible, continuing our efforts in TrueView and offerings like Google Preferred. Video advertising and programmatic buying are growing rapidly and being focused in our investments will help us drive them forward at an even faster rate.」

<sup>84</sup> Alphabet、2019 年 Annual report 及び 2020 年 10-K。[URL: <https://abc.xyz/investor/>]

<sup>85</sup> この点に関連して、公取委最終報告（45 ページ）では、次の記述がある。「ディスプレイ広告においては、データのほか、有力な媒体を併せ持っていることも、広告仲介事業者に対して競争上優位となる。例えば、グーグルは YouTube という動画共有プラットフォームを抱えており、YouTube に広告を掲載するためには、同社の DSP 等のアドテクサービスを利用するしかない。フェイスブックが抱える Facebook や Instagram 等についても同様である。広告主（広告代理店）は、通常、複数社のアドテクサービスを利用することが多いが、媒体が有力であるほど、そこに接続しているアドテクサービスが主力として使われる可能性は高くなると考えられる。」

- 2015年以前に、YouTube 販売の売上げのうち第三者 DSP 経由の割合が小さかったからといって、YouTube 遮断による第三者 DSP のダメージが小さかったわけではない。正にこれから成長するだろうと予測していた YouTube 仲介への投資コストが全くの無駄になってしまった。
- 広告主からすれば、YouTube と検索連動型広告は、当然、ポートフォリオに入ってくる。広告主サイドからみて、Google の DSP を使わないという選択肢はない。
- 広告代理店からすれば、一つの DSP だけを使うということではなくて、YouTube に配信したいのであれば Google に発注するし、YouTube 以外のメディアに配信したいのであれば他の DSP も使うということだけのこと。結局は、どこの面に出したいかが一番重要。
- もし YouTube も販売できれば、もっとビジネスを拡大できるとはもちろん思う。
- YouTube の買い付けができなくなってしまったことについては、Google 自身のメディアなので、仕方ないと思う。
- なお、YouTube 遮断自体の問題に加えて、YouTube 上の広告に関する第三者のベリフィケーション・ツールの接続に係る制限について、次のような意見もあった。すなわち、第三者のベリフィケーション・ツールのタグを付けることについて、Google から技術的に制限がなされ、Google が要求する仕様に合わせることを求められており、2019年5月に、Google は、第三者のベリフィケーション・ツールに対して、Google 指定の API で接続することを要求している。そのため、アドクラウドやビューアビリティの計測に係る「生」のデータにアクセスできず、Google 基準でアグリゲートされた全体のスコアが提供されるのみであり、YouTube と他の動画広告等との間で、同じ基準での比較が困難であるとの意見があった。

## (2) 公取委アンケート調査

- 公取委アンケート調査によれば、デジタル広告分野における垂直統合の進展に関連して、「デジタル・プラットフォーマー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%（公取委アンケート調査 別紙 1、60 ページ、116 ページ）。

## 4 プラットフォーム事業者の意見

ここまでで挙げられている懸念に関し、Google からは次のような意見があ

った。

(1) 2015年以前の状況等

- 2016年までは、認定バイヤーであった第三者 DSP は、AdX 上の YouTube 広告枠にアクセス可能であった。ただし、モバイル版 YouTube 及び TrueView (※動画コンテンツの前後や途中で流れる動画広告等) の広告枠が、これまで第三者 DSP に対して提供されたことはなく、(2015 年以前は、) デスクトップコンピュータにより視聴される YouTube 動画の視聴ページの隣に表示される動画ではないディスプレイ広告枠及び TrueView 以外の動画広告のみが、AdX を通じて提供されていた。
- TrueView の広告枠は、AdX が使用するリアルタイムビディングモデルとは異なる独自のアルゴリズム及び価格決定モデルを用いて販売されている。
- Google は、利用が限定的であったこと及びリソースの優先順位付けの観点から、AdX チャンネルのサポートを終了した。Google は、限りあるリソースを、より幅広い DSP の統合といったその他の機能に優先して、ユーザー及び広告主の両者により良い体験をもたらすであろうとの Google の考えに基づき、TrueView の広告枠の開発に集中させることを選択した。
- リアルタイムビディングをサポートするためには、Google は、AdX と YouTube に固有の広告配信システムの更に緊密な統合を実施する必要がある。このプロセスは非常に複雑なものになり、第三者 DSP の統合には、多額の費用がかかり、多くの技術的なリソースが必要となる。

(2) YouTube 遮断の必要性等

- プライバシー関連法により、Google は、DSP が YouTube 広告枠に対して効果的にターゲティングを行うために必要となり得る、ユーザーを特定できるレベルのデータを (第三者に) 提供することが制限されている。
- もし、Google がこのようなデータを第三者 DSP に提供すれば、第三者 DSP が、ユーザーに認識されることなく又は管理を受けることなく、視聴履歴からユーザーのプロファイルを作成することが可能になってしまう<sup>86</sup>。

<sup>86</sup> Google によれば、Google が提案するプロファイルを作成することなくターゲット広告を行うことができる Privacy Enhancing Technologies を YouTube にも搭載するための技術は、いまだ開発中であり、現在

- Google が第三者に仲介サービスを提供している場合、広告枠は、サードパーティ・パブリッシャーによって保有及び運営されており、サードパーティ・パブリッシャー自身が、プライバシー関連法の遵守について責任を負い、どのようなプライバシーコントロールをユーザーに提供するか、また、どの仲介業者を利用するかを決定する。
- これに対し、YouTube は、Google が所有・運営している広告枠であり、Google は、自社が所有・運営するいずれの広告枠も第三者 DSP に提供していない。
- EU やカリフォルニア州等の一定の法域においては、ユーザーデータの第三者への提供を制限する、又は、特定の場合におけるユーザーデータの DSP への提供をオプトアウトする権利をユーザーに付与することを求めるプライバシー関連法があり、Google は、ユーザーに対して、Google が広告を表示するために使用する情報を広告設定で管理することを可能にしているが、Google が運営等する広告枠（YouTube 等）を第三者 DSP に提供する場合には、これを行うことができない。
- また、YouTube のオークションの仕組みは複雑であり、この仕組みは、広告主の入札を考慮するだけでなく、キャンペーン目標に向けて最適化し、直近に閲覧された広告の種類や動画を最後まで視聴する可能性等のユーザーエクスペリエンスに係る要因も考慮するものであり、リアルタイムビディングを統合することは困難な作業であり、Google の既存の購入チャネル（Google Ads、ディスプレイ&ビデオ 360 及び直接予約を含む。）のいずれにおいても、リアルタイムビディングを認めていない。

### （3）DSP 市場における競争状況の認識

- YouTube の広告枠をファーストパーティ・バイヤーのみに提供するという Google の決定は、DSP の競争力を制限していない。これは、2019 年 12 月の Quarterly Advertiser Perceptions Report に示されており、これによると、The Trade Desk 及び Amazon の DSP は、ともにディスプレイ&ビデオ 360 を超える利用率を示した。
- 日本では、Google は、Criteo、FreakOut 及び ScaleOut 等の国内の DSP 並びにその他独自の広告枠を有する国内の DSP（LINE 等）との熾烈な競争にもさらされている。

---

実装には至っていない。

#### (4) 今後についての考え

- YouTube の広告枠の第三者 DSP への提供にはいくつかの大きな課題と膨大な費用が伴うため、Google は、YouTube の広告枠を第三者 DSP に提供する意思はない。
  - プライバシーに関する懸念：
    - 2016 年の決定はリソースの制約を考慮してのもの。2016 年以降の プライバシー関連法の変更、及びデータ保護当局によるリアルタイムビディングに対する精査の強化により、リアルタイムビディングで YouTube の広告枠の販売を再開すれば、プライバシーに関する明らかな懸念をもたらす状況となった。
    - 第三者のリアルタイムビディングは、EU のデータ保護法に基づく Google の義務、及びカリフォルニア州消費者プライバシー法に基づく、ユーザーのデータの「販売」からオプトアウトする能力をユーザーに提供する義務により制限されており、インプレッションレベルでユーザーを特定できる YouTube のデータシグナルを第三者バイヤーと共有することはできない。
  - 膨大な費用及びリソース負担：
    - (上記 (1) 同旨)
  - 高品質の広告の確保：
    - アクセス制限は、Google のウェブページに表示される広告が一貫して高品質であることを確保するための方法となる。Google のサービス上において第三者による広告配信を幅広く可能とすることにより、レイテンシーが増加し、「有害な」広告がないかを Google がスキャンすることが困難になる。
    - Google には規制上の義務も課されており、例えば、第三者 DSP 又はアドネットワークが「子ども向け」広告枠に「有害な」広告を表示することができるのであれば、Google と米連邦取引委員会との間の和解<sup>87</sup>を維持することが難しくなる。
- こうした課題や費用の問題があるため、仮に第三者 DSP との安全な統合の提供を義務付けられることとなれば、いかなる DSP を通じた YouTube 広告枠の提供も実行不可能となる可能性がある。

<sup>87</sup> 2019 年 9 月 4 日、米国 FTC「Google and YouTube Will Pay Record \$170 Million for Alleged Violations of Children's Privacy Law」 [URL: <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/09/google-youtube-will-pay-record-170-million-alleged-violations>]

## 5 評価

自社メディア上の広告枠へのアクセス（買い付けのルート）をどのようにデザインするかは、基本的にはそのメディアを有する事業者の自由である。しかし、このようなデザインにおいて、他の事業者に一定の制限等を課すことによって、場合によっては、競争上の懸念が生じる場合があると考えられる。

上述のとおり、Google は、プライバシー保護、費用負担、開発リソース分配、広告の品質確保といった視点での判断によって、2016年にYouTube遮断を行い、現在でもYouTubeが遮断された状態が継続しており、さらに、将来についても、YouTubeを再度Open Display Marketに開放する予定はないとしている。一方で、YouTube遮断の影響を受ける関係事業者（特にアドテク事業者）の一部からは、競争上の懸念、すなわち、自らがGoogleとの関係で競争上不利となることを訴えている状況である。

以下では、上記Googleから示された意見や、関係事業者ヒアリング等の結果も踏まえて、YouTube遮断についての競争上の評価を行い、当該懸念に対応するための何らかの規律が必要であるかどうかについて検討を行う。

### （1）評価の視点

GoogleによるYouTube遮断によって、実際に市場において競争上の懸念（※）が生じているか否かについて、以下、検討を行う。

なお、競争上の懸念の評価に当たっては、2016年当時の評価と、2016年以降の市場状況の変化等も踏まえた現在にかけての評価とを併せて検討する。

（※）事業者による実際の行為が独禁法上問題となるかどうか（各違反構成要件への該当性）は、事実認定を踏まえ、公正取引委員会によって判断される性質のものである。本報告書における以下の記載は、内閣官房において、独禁法上の違法性の判断を行うのではなく、独禁法関係各種ガイドラインの考え方を参照しつつも、透明化法上の考え方にも照らしながら、YouTubeを巡る本件問題が示唆するデジタル広告市場における競争上の懸念について検討・評価を行ったものである。

競争上の懸念については、次の2つの視点が考えられる。

ア 【独禁法上の考え方に沿った視点】

Googleの競争者たる第三者DSP事業者の事業活動が困難となるおそれに関する懸念

イ 【透明化法上の考え方に沿った視点】

プラットフォーム事業者と第三者DSPとの取引関係（契約関係）における透明性や公正性に係る懸念

※なお、一定のプラットフォーム事業者によって取引内容（契約内容）の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。

以下では、上記2つの懸念についてそれぞれ検討する。

ア 第三者DSPが不当に排除されるおそれに関する懸念に係る評価

当該懸念は、独禁法上の観点に沿って考えるならば、Googleが、

- 第三者DSPに対して、YouTube上の広告枠の提供を不当に拒絶すること【取引拒絶<sup>88</sup>】や、
  - 広告主（広告代理店）に対して、YouTube上の広告枠（主たる商品）を提供するに際して、不当に、GoogleのDSP（従たる役務）の利用を余儀なくさせること【抱き合わせ<sup>89</sup>】
- によって、第三者DSPが排除されるおそれがあるという懸念である<sup>90</sup>。

<sup>88</sup> 「不公正な取引方法」（昭和五十七年六月十八日公正取引委員会告示第十五号）  
（その他の取引拒絶）

2 不当に、ある事業者に対し取引を拒絶し若しくは取引に係る商品若しくは役務の数量若しくは内容を制限し、又は他の事業者にこれらに該当する行為をさせること。

<sup>89</sup> 「不公正な取引方法」  
（抱き合わせ販売等）

10 相手方に対し、不当に、商品又は役務の供給に併せて他の商品又は役務を自己又は自己の指定する事業者から購入させ、その他自己又は自己の指定する事業者と取引するように強制すること。

<sup>90</sup> この点について、公取委最終報告（69ページ）では、次の記述がある。「デジタル・プラットフォーム事業者が、オープン・ディスプレイにおいて競合する広告仲介事業者を排除するなど、独占禁止法上不当な目的を達成するための手段として、第三者のDSPに対し、自らの有力な媒体との接続を切断又は拒絶し、このため、当該DSPは他に代わり得る媒体を容易に見つけることができず、市場からの退出を余儀なくされる場合など、当該DSPの事業活動が困難となるおそれが生じる場合は、独占禁止法上問題（単独の直接取引拒絶等）となるおそれがある。また、デジタル・プラットフォーム事業者が、広告主に対し、自らの有力な媒体への配信を自らのDSPに限り、自らの有力な媒体と自らのDSPを抱き合わせる形で提供することにより、第三者のDSPが市場からの退出を余儀なくされる場合など、第三者のDSPを排除する場合は、独占禁止法上問題（抱き合わせ販売等）となるおそれがある。さらに、当該行為により、第三者のDSPの事業活動を排除するような場合は、デジタル・プラットフォーム事業者の地位及びその競争者の状況によっては、独占禁止法上問題（私的独占）となるおそれがある。」

「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」（公正取引委員会事務総局。平成3年、最新改定は平成29年。以下「流通取引GL」という。）においては、取引拒絶<sup>91</sup>や抱き合わせ<sup>92</sup>に関して、「市場における有力な事業者」が行う一定の行為が独占禁止法上問題となり得る旨の考え方が示されており、ここで、「市場における有力な事業者」については、市場におけるシェアが20%を超えることが一応の目安となる旨の考え方が示されている<sup>93</sup>。

以下、まず、a) において、YouTubeが属する市場についての分析を行っ

<sup>91</sup> 流通取引GL抜粋：

第2部 第3 単独の直接取引拒絶

1 考え方

事業者がどの事業者と取引するかは、基本的には事業者の取引先選択の自由の問題である。事業者が、価格、品質、サービス等の要因を考慮して、独自の判断によって、ある事業者と取引しないこととしても、基本的には独占禁止法上問題となるものではない。

しかし、事業者が単独で行う取引拒絶であっても、例外的に、独占禁止法上違法な行為の実効を確保するための手段として取引を拒絶する場合には違法となり、また、競争者を市場から排除するなどの独占禁止法上不当な目的を達成するための手段として取引を拒絶する場合には独占禁止法上問題となる。

2 独占禁止法上問題となる場合

(略) また、市場における有力な事業者が、競争者を市場から排除するなどの独占禁止法上不当な目的を達成するための手段として、例えば次の②～③のような行為を行い、これによって取引を拒絶される事業者の通常の事業活動が困難となるおそれがある場合には、当該行為は不公正な取引方法に該当し、違法となる（一般指定2項）。

③ 市場における有力な原材料メーカーが、自己の供給する原材料を用いて完成品を製造する自己と密接な関係にある事業者の競争者を当該完成品の市場から排除するために、当該競争者に対し従来供給していた原材料の供給を停止すること

<sup>92</sup> 流通取引GL抜粋：

第1部 第2 7 抱き合わせ販売

(1) 考え方

複数の商品を組み合わせることにより、新たな価値を加えて取引の相手方に商品を提供することは、技術革新・販売促進の手法の一つであり、こうした行為それ自体が直ちに独占禁止法上問題となるものではない。

しかし、事業者が、ある商品（主たる商品）の供給に併せて他の商品（従たる商品）を購入させることは、当該事業者の主たる商品の市場における地位等によっては、従たる商品の市場における既存の競争者の事業活動を阻害したり、参入障壁を高めたりするような状況等をもたらす可能性がある。

(2) 独占禁止法上問題となる場合

ある商品（主たる商品）の市場における有力な事業者が、取引の相手方に対し、当該商品の供給に併せて他の商品（従たる商品）を購入させることによって、従たる商品の市場において市場閉鎖効果が生じる場合には、不公正な取引方法に該当し、違法となる（一般指定10項（抱き合わせ販売等））。

<sup>93</sup> 流通取引GL抜粋：

第1部 3 垂直的制限行為に係る適法・違法性判断基準

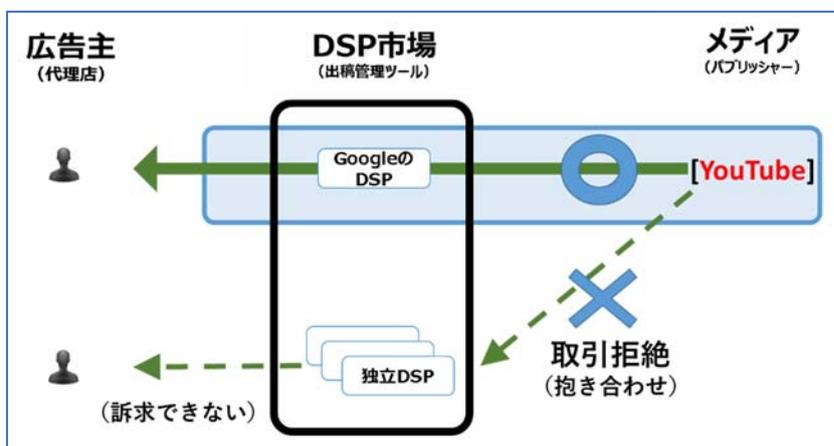
(4) 市場における有力な事業者

「市場における有力な事業者」と認められるかどうかについては、当該市場（制限の対象となる商品と機能・効用が同様であり、地理的条件、取引先との関係等から相互に競争関係にある商品の市場をいい、基本的には、需要者にとっての代替性という観点から判断されるが、必要に応じて供給者にとっての代替性という観点も考慮される。）におけるシェアが20%を超えることが一応の目安となる。ただし、この目安を超えたのみで、その事業者の行為が違法とされるものではなく、当該行為によって「市場閉鎖効果が生じる場合」又は「価格維持効果が生じる場合」に違法となる。

市場におけるシェアが20%以下である事業者や新規参入者がこれらの行為を行う場合には、通常、公正な競争を阻害するおそれはなく、違法とはならない。

た後、b) において、第三者 DSP が排除されるおそれについて評価を行い、c) において、Google が主張する正当化事由について検討を行う。

(懸念のイメージ図)



#### a) 広告掲載面市場と YouTube のプレゼンスに係る評価

##### ■ 市場の考え方

競争評価中間報告において論じたように、YouTube 遮断により懸念される競争上の弊害は、DSP 市場における Google の競争者の排除であり、当該弊害が生じるか否かの検討に当たっては、まず、YouTube がある市場において有力な地位 (プレゼンス) を有しているかどうかの検討が必要であり、そのためには、YouTube が属する市場についての分析が必要となる。

「市場」(＝競争が行われる場)の検討に当たっては、基本的には、ある商品・役務の需要者が、その商品の機能・効用を踏まえて代替性があると捉えている商品・役務の範囲を「市場」として評価する<sup>94</sup>。したがって、YouTube が属する市場を検討するに当たっては、YouTube 上の広告枠の需要者である広告主又は広告代理店 (以下本課題において単に「広告主」という。)の視点で検討を行う。

<sup>94</sup> 流通取引GLでは、「市場」とは、「(ある商品と) 機能・効用が同様であり、地理的条件、取引先との関係等から相互に競争関係にある商品の (範囲) をいい、基本的には、需要者にとっての代替性という観点から判断されるが、必要に応じて供給者にとっての代替性という観点も考慮される。」とされる。

## 【広告主からみた広告の機能・効用の例】

### ○広告目的

- ・自らの商品・役務の認知度やブランドイメージを高めること（いわゆるブランドリフト）
- ・自らの商品・役務の購入を促すこと（クリックや資料請求等。いわゆるコンバージョン） 等

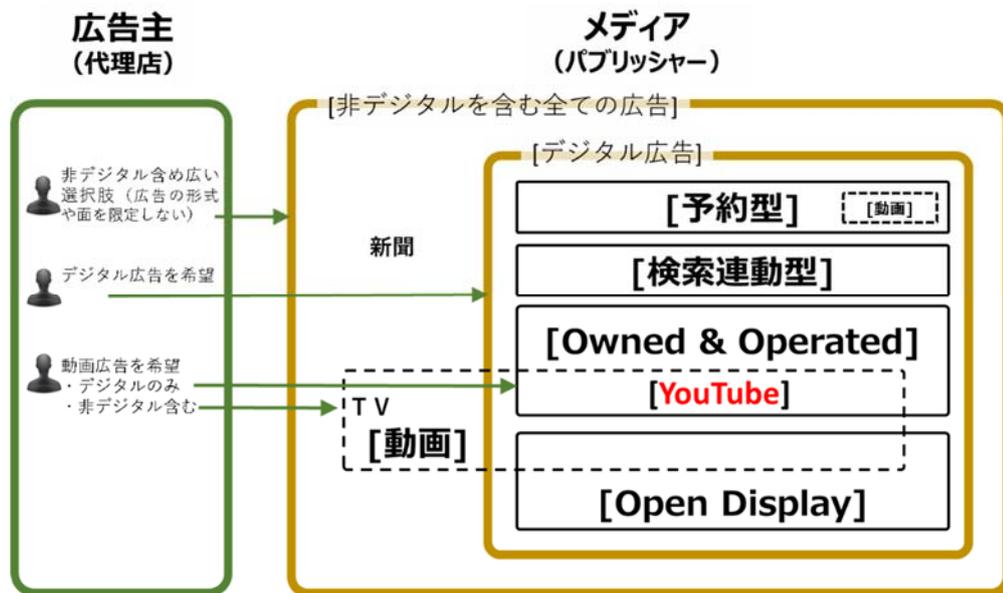
### ○ターゲットとなる消費者

- ・マス向け
- ・広告主の商品・役務を既に知っている又は購入を検討している消費者（いわゆるリターゲティング等）
- ・その他特定の属性（年齢、性別等）の消費者に対するターゲティング 等

## 【想定され得る市場イメージ】

- ・全ての広告（新聞やTV等を含む。）
- ・全てのデジタル広告（＝予約型＋検索連動型＋Owned & Operated＋Open Display）
- ・デジタル広告のうち Display adsのみ（＝Owned & Operated＋Open Display）
- ・動画広告（※）（TV等の非デジタルを含む。）
- ・動画広告（デジタルのみ）
- ・YouTube（＝YouTubeに代替する面はない場合） 等

※なお、以下では、広告コンテンツ自体が動画であるものを「動画広告」という（メディアが動画視聴サービスかどうかとは関係しない。）。YouTube上には、動画広告のための広告枠のほか、テキストや静止画の広告コンテンツのための枠もある。



市場を検討するに当たって、広告主や広告代理店が、面の代替性についてどのように認識しているかについて、以下、評価を行う。

面の代替性やYouTubeのプレゼンスに関する認識等について、広告主・広告代理店からは次のような意見が聴かれた。

#### 【広告形式（動画か静止画かテキストか）の選択の考え方等】

○広告代理店から広告主へ広告キャンペーンの提案をする場合の思考回路は、まず、広告主の大目標を達成するための、クリエイティブ（＝広告コンテンツ）とメディアを考える（例えば、広告主のターゲットが若い男性であれば、どういうクリエイティブが効果的で、かつ、若い男性がよく見ているメディアがどのメディアなのかという発想）。

そして、基本的なステップとしては、プランニングをして、配信して、運用する。運用とは、リアルタイムで効果をみて、例えば、メディアAが当初の想定よりも効果が悪いから、メディアBに予算を移したり、又は、静止画広告から動画広告へと切り替えたりすること。よって、当初は一つのクリエイティブしか作っていないような場合でも、運用によって、別のクリエイティブが必要となれば、追加で作成することはある。広告を出す面によって広告のフォーマットが決まっているので、クリエイティブのプランニングの時点で、動画と非動画を組み合わせて考えることになる。デジタル運用型広告は、「単に仕入れて売る」という従来型の広告とは全く違う

性質のもの。

- 広告主からのオリエンテーション（=どのようなキャンペーンを打ちたいかの相談）の時点で、最初から動画（YouTube）を使いたいという意思が示される場合は少ない。広告主が選ぶというよりは、広告代理店が提案する部分。ただし、過去に使ったことのある動画について、今回も使いたいといった要望があることはある。
- 広告代理店から広告主に対して、YouTubeに出すか、YouTube以外に出すか、という選択でプランニングをするケースはある。
- 数あるメディアへの予算配分については、広告主が指定するというよりは広告代理店が提案する部分。

#### 【動画広告の特性等】

- 動画広告は静止画に比べて情報量が多い。広告主の広告目的によってフォーマットの選択は変わる。動画広告は、消費者に何か気付きを与えたい場合に使うことが多い。一方、静止画はそれだけを見て何らか気付きを得ることは少なく、クリックさせて自社のサイトに誘導した上で情報を与えるということになる。
- 広告主との議論において、動画広告を出そうとなった場合、選択肢としてYouTubeは必ず選択肢として上がる。

#### 【TVとYouTubeの違い】

- 広告の機能のうち、ターゲティングできるか否かは、重要な差別化の要素であると考えており、きめ細かなターゲティングができる広告とそこまではできない広告（TV、新聞、予約型の非ターゲティング広告）とでは性質が異なる。
- TVではリーチできない若年層に対して、YouTubeを用いてリーチするという発想はある。
- TVとデジタルにおける動画広告は、似ている面もあるが、視聴者の視聴態度が異なる。すなわち、テレビはリラックスした状態で受動的に見ているが、YouTubeのようなメディアは、消費者自身が見たいコンテンツを見に行っているという性質があり、この違いが広告戦略にも影響する。

## 【YouTube のプレゼンス】

- ここ数年で、YouTube のプレゼンスが上昇しているのは明らか。  
YouTube に次ぐレベルの 2 番手のメディアを挙げるのも難しいよ  
うな状況。
- 動画広告を広く捉えれば、Web 画面上で動画広告を流すようなメ  
ディアは多数あるが、YouTube と本来比較すべきなのは、動画コンテ  
ンツの前後や間に流れる動画広告（インストリーム広告）であり、  
この分野に限れば、更に YouTube のプレゼンスは圧倒的であるとい  
える。

### ■考え方

上記のとおり、広告主サイドからみた広告形式やメディアの選択に  
ついては、広告主の広告キャンペーンの目的に沿って、広告代理店の  
知見も踏まえ、ケースバイケースの判断がなされている状況にあり、  
また、一度メディアを選択した後も、運用型広告の特性として、当初  
の予算配分を随時見直し、効果の上がらないメディアから他のメディ  
アへと予算を再配分するといった柔軟な選択が行われている。

メディア別の特性については、ターゲティングを行うことができる  
デジタル広告と消費者個別の細やかなターゲティングまではできない  
TV 等の非デジタル広告とではセグメントが分かれるとの認識がある。  
さらに、デジタル広告の中でも動画広告と非動画広告との間で特性に  
違いがあるとの認識がある。

なお、これらに加えて、SNS サービスごとに利用ユーザーの属性（年  
齢・性別等）が異なることから細かなメディアの使い分けをしている  
との意見等もあり、面のカテゴライズ（市場の捉え方）については、  
多様な見方があることが分かる。

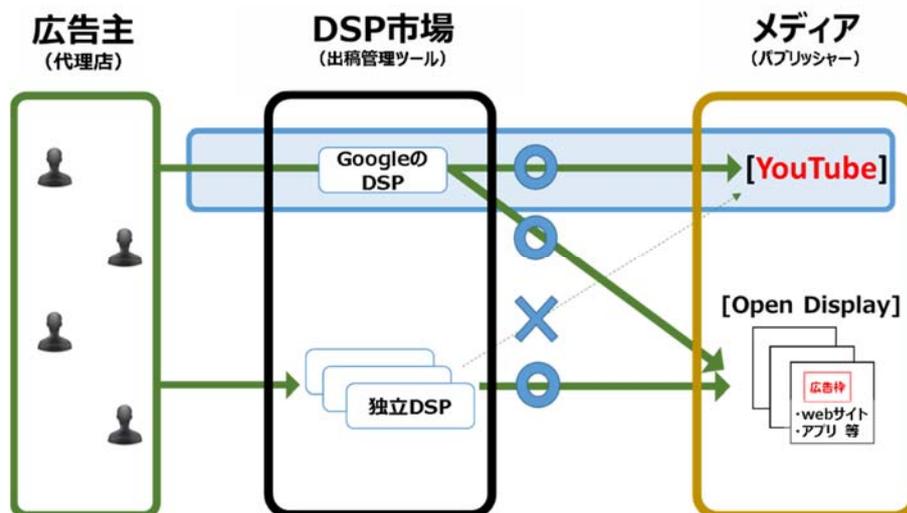
広告全体における YouTube のプレゼンスは年々上昇してきている中  
で、少なくとも現在のデジタルにおける動画広告でいえば、そのプレ  
ゼンスは圧倒的であるとの見方については、ヒアリングを通しての共  
通の認識であった。

### b) DSP 市場において第三者 DSP が排除されるおそれに関する評価

広告主が、いずれかのデジタル面に対して広告掲載を行うに際して  
は、その面を選択するだけでなく、それと併せて、出稿コンテンツ

の管理や出稿条件等の設定のために必要となるツール（DSP）も選択することとなる。

広告主からみた場合における、面市場と DSP 市場の組合せについては、下記のイメージとなる。



#### ■ 考え方

DSP 市場の競争を評価するに当たって参考となる、関係者の意見及び公取委アンケート調査については、上記3に記載したとおりであり、Google 以外の DSP 事業者からは、例えば、「YouTube に代替できるような動画メディアはなく、YouTube 遮断によって、DSP 市場で Google が優位になったことは間違いない」、「Google の DSP (=「DV360」) は、正に、『Display と Video (YouTube) を 360 度から買える』点を売り込んでいるのであって、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」といった意見がみられている。これらを踏まえれば、YouTube 遮断は、2016 年当時及びそれ以降現在にかけて、少なくとも一部の DSP 事業者にとって、Google との関係で競争上不利となる状況が生じたものと考えられる。

また、DSP 事業者の中には、2015 年以前は買い付けが開放されていた中で、YouTube の将来の成長を予測して、既に YouTube 仲介に向けて開発投資を行っていた者も存在したことからすれば、潜在的な参入者がいたにもかかわらず、YouTube 遮断によって参入できなくなった事業者があったと評価され、また、それ以降においても、第三者 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を損なうことにつながった可能性もあると評価される。

### c) 正当化事由の検討

YouTube 遮断に関する Google の説明から正当化事由の要点をまとめると次のとおりである。

- ① 第三者 DSP との接続を遮断することが、パーソナル・データの漏洩を防止する上で最も確かな方法であること。
- ② YouTube 遮断前（2015 年以前）において、第三者 DSP の支出額は、YouTube への支出額全体の僅かな割合しか占めていなかったこと。
- ③ 利用が限定的である一方で、第三者 DSP のサポートには多大な技術リソースを要し、TrueView のオークション・ダイナミクスの複雑性を踏まえると、YouTube と第三者 DSP との統合には、複雑で多大なコストが生じること。  
また、YouTube 上の広告表示の質を向上させる必要があり、それを維持しつつ、第三者 DSP との接続を実現するためにも多大なコストが生じること（広告表示のレイテンシーの解消や、質の低い広告コンテンツの排除）。
- ④ 自社メディアへのアクセス制限は、Google 以外も実施している方法であって、Facebook 等も同様であること。

#### ■ 考え方

これらの総合的な評価については、少なくとも、上記の Google の主張については、以下の疑問・論点が残る。

すなわち、上記①の主張に関しては、遮断した 2016 年当時は、GDPR はまだ施行されておらず、Google においても、遮断当時の決定はリソースの制約を考慮したものであったとしている。また、現在及び将来については、ユーザーのプロファイリングなしに仲介サービスを提供することを可能にする技術的な解決の可能性<sup>95</sup>を指摘する声もある。上記③についても同様に、第三者 DSP との接続を実現しつつ広告表示の質を維持することは、既に Google が実装可能な技術で解消できるとの声もある<sup>96</sup>。

<sup>95</sup> (参考) 英国 CMA 最終報告 Appx. M para.415 : 「It is true that third-party DSPs with access to YouTube inventory could build profiles of users based on their viewing history. This is indeed what currently happens for all publishers that rely on intermediaries to sell their own inventory (see Appendix G). However, Google's Privacy Sandbox (discussed in the section on future scenarios in advertising intermediation, below) includes proposed solutions for enabling targeted advertising without user profiling. Similar solutions could be adopted for YouTube as well, therefore overcoming the privacy concerns expressed by Google.」

<sup>96</sup> (参考) 英国 CMA 最終報告 Appx. M para.417 : 「Finally, in relation to Google's claim that

こうした状況を踏まえれば、上記①及び③については、プライバシー関連法等による要請があるという Google の主張に一定の合理性はあるとしても、一方で、当該理由のために、デジタル広告市場がますます閉鎖的となり、結果として、市場における垂直統合型の事業者の力が強まることによる競争への影響の大きさも勘案すれば、YouTube 仲介の一切を遮断すること以外に手段がないのかも含めて評価されるべきである。

上記②の主張に関しては、YouTube 遮断前においては、第三者 DSP の全てが YouTube にアクセスを許可されていたわけではなく、また、2015 年以前において YouTube に接続していなかった事業者の中には、将来接続をするために開発投資を開始していた者もあったことからすれば、これは、潜在的な参入者がいたにもかかわらず、YouTube 遮断によって参入できなくなった事業者があったことを意味しており、当時の第三者 DSP による売上シェアが僅かであったという事実によって、競争上の懸念が全くなくなるわけではない。

また、上記④の主張に関して、2016 年当時及び現在においても、Facebook 等その他の事業者については、DSP 市場におけるプレゼンスが相対的に小さく、第三者 DSP 事業者を排除するおそれを生じさせる蓋然性が低いと考えられる<sup>97</sup>。

#### d) 小括

デジタル市場における競争上の懸念や課題等に関する本件競争評価においては、現時点までに入手された、一般に入手可能な公表資料、事業者から提供された情報などから、以下のとおり評価することができる。

上記 a) で検討したとおり、YouTube が属する市場については広告主・広告代理店から多様な意見がある。しかし、少なくとも現在においては、デジタルにおける動画広告で考えれば YouTube のプレゼンスは圧倒的であるとの見方がヒアリングを通しての共通の認識であり、上記 b) で評価したとおり、YouTube 遮断によって、2016 年当時及びそれ以降、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

---

widespread third-party ad serving could make it harder for Google to scan for 'bad' ads, several DSPs noted that Google would still have sufficient tools to do so.」

<sup>97</sup> (参考) 英国 CMA 最終報告 Appx. M para. 418 : 「Facebook has a relatively small presence in open display, limited mainly to mobile apps. Conversely, Google's DV360 is the largest DSP in the UK and offers access to a very wide range of third-party inventory, in addition to Google's own inventory. As for Amazon, its inventory is of particular interest to advertisers in the retail sector, but much less for those operating in other industries. On the other hand, YouTube inventory is likely to be valued by advertisers operating in a wide range of industries.」

り、第三者 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いることからすれば、上記 c) の Google が主張する正当化事由を踏まえてもなお、YouTube 遮断については、2016 年当時又は少なくとも現在において、競争上の懸念がないとはいえないのではないか。

なお、事業者による実際の行為が独占禁止法上問題となるかどうかは、事実認定を踏まえ、公正取引委員会によって判断される性質のものであり、また、事件審査の要否も同委員会によって判断されるものである。

(参考) 海外当局の動き：英国

英国 CMA 最終報告では、課題⑦と同様の点を指摘し、問題の解決策の案として、自らが有する広告枠が DSP に市場支配力をもたらすために十分重要である場合に、当該広告枠へのアクセス制限を禁止する案を提言している<sup>98</sup>。

#### イ プラットフォーム事業者と第三者 DSP との取引関係（契約関係）における透明性や公正性に係る懸念に係る評価

独禁法上の考え方に沿った懸念が現に具体的に認められるかどうかにかかわらず、取引関係の透明性の高さは、公正な競争の土台となるものである。

この点、上記アで評価したように、Google が、DSP 事業者に対して、YouTube を遮断するというルール変更をしたことによって、2016 年当時及びそれ以降、DSP 事業者の事業活動にマイナスの影響を生じさせるとともに、こうしたルール変更が起こり得るというリスクが、事業者の新たなサービス開発等に対する投資意欲を萎縮させるおそれがあるところ、YouTube へのアクセスに関して設定される制限的事項の必要性やその設定の理由が不透明であり、その正当性が認められないような場合に

<sup>98</sup> 英国 CMA 最終報告、27 ページ以降：「99. 略 Google can increase its market power by tying access to YouTube to use of its DSP services. Based on our analysis, we consider that there is a case for two broad forms of intervention to address these concerns in open display advertising:  
(略)

・ The prohibition of a DSP restricting access to its inventory, where that inventory is sufficiently important to generate market power for the DSP.

100. We recommend that the DMU (注: Digital Markets Unit) should have powers to implement ownership separation and operational separation and to oblige parties to provide access to inventory on reasonable terms. 略」

は、イノベーションが不当に阻害され、市場における公正な競争の確保に関して懸念が生じ得る。

このような懸念については、プラットフォームの利用に係る制限的事項の設定や取引条件の変更の必要性や理由が、その対応に必要となる期間を十分に設け説明・開示され、また、そうした変更に対する交渉の余地が与えられ、あるいは苦情への対応が適正になされることにより、公正な競争が阻害されるおそれに対して一定の牽制が働く性質のものである。

## (2) 対応の要否についての評価

2016年当時のYouTube遮断、及び、それ以降も第三者DSP事業者がYouTube上の広告枠を買い付けることができない状態が継続していることに対する独禁法上の違法性の評価については、公取委の判断に委ねられるべき性質の問題である。

一方、YouTube遮断が独禁法上の問題を生じさせるか否かにかかわらず、取引の透明性・公正性の観点からいえば、2016年以降、市場におけるプレゼンスがますます強まってきているYouTubeへのアクセス遮断を継続することについては、上記イで記載したように、イノベーションを不当に阻害し市場における公正な競争の確保に関する懸念を生じさせるおそれがあることに鑑みれば、特に、メディア一体型プラットフォーム事業者が、メディアの面市場において有力な地位を有する自己のメディアを梃子にして、他のレイヤーで競争上の懸念を生じさせるような行為を行うことについては、垂直統合に起因する問題を惹起する点に留意が必要である。

このことからすれば、YouTubeに限らず、一般論として、今後、メディアの面市場におけるプレゼンスの高いメディア一体型プラットフォームについて、そ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、他のレイヤーで公正な競争を阻害することにつながる蓋然性があることを踏まえ、取引のルール変更に伴う透明性・公正性の確保を図っていくことが求められる。具体的には、事前に、このようなプラットフォーム事業者から、取引相手たるDSP事業者等に対して、ルール変更の内容及びその理由を通知するとともに、当該変更に対する交渉の余地が与えられ、あるいは苦情への適正な対応を担保することが、競争政策上の観点からは望ましいものと考えられる。(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については、課題⑧、⑧-2も参照。)

## 6 対応の方向性

本課題については、後述の課題⑧、⑧－２の一類型として捉え、その対応に当たっては、透明化法を適用する方向で、法制面での検討を進める

(具体的にプラットフォーム事業者に求められる取引条件等の開示や手続・体制整備、それらの取組に対するモニタリング・レビューの内容については、課題⑧、⑧－２の「6. 対応の方向性」における「メディアー体  
型広告デジタルプラットフォーム」に係る箇所を参照。)

課題⑧：[手続の公正性等]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⑧-2：[手続の公正性]取引先事業者の事業活動に対する制約、取引の拒絶

## 1. 問題の所在

- プラットフォーム事業者によるシステム変更・ルール変更について、取引先事業者に対して一定以上の影響がある場合には、基本的に、一定の期間をもってプラットフォーム事業者から事前通知・説明がなされるものとされているが、取引先事業者からは、結果として事前説明・通知がなされない場合や期間設定が十分でない場合があることが指摘されている。
- また、取引先事業者側において、事前通知・説明時の交渉の余地が基本的になく、海外のプラットフォーム事業者であるとその傾向が強まるという点でおおむね一致がみられている。
- 加えて、事前通知・説明の際に、プラットフォーム事業者が様々なコミュニケーション手段を提供している点はおおむね事実とみられるが、取引規模が相対的に小さい中小事業者にとっては必ずしも十分な体制整備がなされていないとの声が聞かれている。
- さらに、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、上記のシステム変更・ルール変更の場合と同様の課題があることが指摘されている。

## 2. 背景等

- システム変更・ルール変更については、具体的に、管理画面仕様変更、広告フォーマット変更、タグ仕様変更、ポリシー変更、API仕様変更、審査基準変更、価格変更などが幅広く含まれる。そのうち、管理画面仕様変更、データや広告表示に関するポリシー変更、API仕様変更などは、工数を含めた対応コストが発生するとされる。
- プラットフォーム事業者との契約内容は一律的な形態をとっている。
- 取引先事業者の事業活動に対する制約については、第三者のサービスの利用制限や、プラットフォーム事業者との取引に当たっての一方向的な条件付与が挙げられる。
- プラットフォーム事業者による取引の拒絶については、契約解除やサービス・広告配信の打切り（例：表示基準を満たしているとされる広告の掲載の停止、サービス接続に必要なアカウントの停止）が挙げられる。

### 3. 取引先事業者等から提起されている問題点

#### (1) システム変更・ルール変更

プラットフォーム事業者の取引先事業者側から提起されている問題点は次のとおりである。

- ① プラットフォーム事業者による事前通知・説明のタイミング、発生する負担の問題
  - 取引先事業者側からは、ビジネスに影響を与える大きな変更の場合は、数か月～1年程度の周知期間があり、移行期間が設定されることもある一方、中には、結果として事前説明・通知がなされない場合や、ルール変更通知後の対応期間が短い場合もあり、十分な理由の開示もなされず不満がある。
  - 近年、大幅な料金設定の仕様変更があり、直前の通知で対応に追われたということがあった。入札戦略の自動化によるもので、それ以前は設定上広告を予算に対して均等に出す設定があったが、その設定がなくなった。通知時期については、直前での通知だった。
  - 広告掲載の審査基準の変更がブラックボックス化しやすく、急なポリシー変更で広告が出せなくなるので、何が起きているか分からない。
  - 事前の通知がなく、こちらが気づいて対応することもある。
  - ルール変更に関する情報が、海外プラットフォーム事業者の日本法人よりも、海外から先に入ってくることもある。
  - 急なアップデートによるシステム変更で準備が間に合わず、クライアントの対応に間に合わないことがある。プラットフォーム事業者は、管理画面の変更を予告なしに行うことがまれにある<sup>99</sup>。
  - ビジネスに制約が生じるレベルのものとしては、レポートで取得できる情報が事前の告知をもって削除されたこと。また、特に影響が大きかったのは、価格設定のルール変更で、媒体社側に影響が大きかった。
  - システム変更・ルール変更に伴って発生する負担・損害について、過去に、YouTube への広告在庫へのアクセスが方針転換で不可になったケースでは、途中まで開発を進めていたため、その開発コストを全て回収できなかった。
  - プラットフォーム事業者がシステムを変更した場合、当社のシステムと干渉し、広告が表示されなくなるおそれがあり、当社が広告主への返金や補償を負担しなければならない<sup>100</sup>。
  - 広告枠のフロアプライス（最低入札価格）についてのシステム変更が行われた結果、フロアプライスが統一され、本来拾えていたはずの入札を逃してしまうようになった<sup>101</sup>。

<sup>99</sup> 公取委最終報告 60 ページ。

<sup>100</sup> 公取委最終報告 60 ページ。

<sup>101</sup> 公取委最終報告 59-60 ページ。

## ②プラットフォーム事業者による事前通知・説明時の交渉の余地

- プラットフォーム事業者との交渉の余地は基本的になく、特に海外のプラットフォーム事業者の場合、本国の決定事項に対する交渉の余地がないケースがほとんどである。結果として事前説明・通知がなされない場合もある。
- 当社は中小事業者であるが、プラットフォーム事業者に対して問合せを  
するだけ無駄で、変更は受け入れざるを得ないものとの認識が一般的である。
- 広告効果が急に落ちたが、その原因が分からず、日本法人も把握していな  
かったが、しつこく確認していたところ、結果としてシステム変更があったこ  
とが判明した。本国に確認した結果と思われるが、日本法人には権限がない、  
分からないといったことが起こって困る。
- 一定の事業者が交渉の必要性を感じて声を上げている事項やそれに対する  
対応状況についてはプラットフォーム事業者側で可視化してほしい。
- 海外プラットフォーム事業者については、本国では色々なプレイヤーと議  
論しているのではないかと思う。願わくは、そこに日本企業も参加させてほ  
しい。日本と本国とで実態に応じてルールを分けるようなローカライズに  
についても考えてほしい。

## ③事前通知・説明時のプラットフォーム事業者側の体制

- 直接相対する担当者が付く形で個別のサポートを受けられるかどうかは、  
プラットフォーム事業者との取引規模等によって決定される。
- 説明会に参加できる社に制限があり、相対的に取引規模が小さい企業は、自  
らキャッチアップし、不明点がある場合の問合せ手段はメールを通じた連  
絡のみとなる。

## ④プラットフォーム事業者が事前通知・説明をすべき場合、事前通知・説明がなくてもやむを得ない場合

- 取引先事業者への影響が大きいとされるシステム変更・ルール変更につい  
ては、プラットフォーム事業者からの事前通知・説明を行う一方、軽微なア  
ップデートに伴うシステム変更・ルール変更に関する事前通知・説明は行  
われていない。
- 事前通知・説明をすべき場合として、ビジネスに対して大きな影響がある場  
合、対応のために相応のコストが発生することが予見される場合、ブラック  
ボックス化されやすい審査基準に関する場合等が挙げられる。
- 逆に、事前通知・説明がなくてもやむを得ない場合としては、ユーザープラ  
イバシーやアド Fraud、セキュリティ面で合理的な対応が必要な場合、微  
細なアップデートの場合が挙げられる。

#### ⑤一律的な契約

プラットフォーム事業者の取引先事業者側から提起されている問題点は次のとおりである。

- 免責事項に関して、プラットフォーム事業者起因での非掲載や、プラットフォーム事業者側での急な仕様変更の場合にその責を負わないという内容になっており、結果的に広告会社が損害を被るケースがある。
- 日本国内取引に限定してビジネスを行っているにもかかわらず、全ての契約はカリフォルニア州法を準拠法とするという形になっており、契約時に問題視されることが多い。
- 守秘義務が一方的なので、NDA 条項の変更くらいは柔軟に受け入れてほしい。
- 海外プラットフォーム事業者は契約に詳細まで書いているわけではないため、その解釈を日本法人に問い合わせると、契約の文言を解釈する権限がないと言いつられてしまう。そのような日本法人における対応の頑なさは和らげてほしい。
- プラットフォーム事業者との契約において、先方の裁量で任意に契約内容を変更でき、サービスを一方的に打ち切ることができることになっている<sup>102</sup>。
- プラットフォーム事業者がその裁量によって、一方的かつ事前の通知なく契約を解除することを可能とする規定が盛り込まれている<sup>103</sup>。

また、公取委のアンケート調査においては、次のような結果が示されている。

- 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）。
- 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。
- プラットフォーム事業者との契約に問題・課題のある内容を含む規定があるとの回答が、広告主・広告代理店で 35%～50%弱、広告仲介事業者で 40%強～75%、媒体社で 25%～65%を占める。

<sup>102</sup> 公取委最終報告 52 ページ。

<sup>103</sup> 公取委最終報告 55 ページ。

## (2) 取引先事業者の事業活動への制約、取引の拒絶

### ①取引先事業者の事業活動への制約

プラットフォーム事業者の取引先事業者側から提起されている問題点は次のとおりである。

- プラットフォーム事業者から広告枠の購入契約を締結する際、当社が保有しているデータを第三者に販売するような事業（データ販売事業）を行ってはならないという制約が課されるケースがある。
- 特定の広告枠への配信制限に当たるものとして、プラットフォーム事業者とパブリッシャーとの契約で、①第三者サービスを利用しないこと、②利用する場合には当該プラットフォーム事業者と協議すること等を定める規定がある。<sup>104</sup>

### ②プラットフォーム事業者による取引の拒絶

プラットフォーム事業者の取引先事業者側から提起されている問題点は次のとおりである。

- 広告の表示基準を満たしているにもかかわらず、掲載が停止された。なぜ停止されたのかプラットフォーム事業者から説明はなく、担当者によって判断に違いが生じることもある<sup>105</sup>。
- 当社が広告代理店として運用していた広告が、アカウントの停止により全面配信停止となった。停止理由はセキュリティや品質保持のためということであったが、それ以上何の説明もなく、どの広告が基準に抵触したのか分からないまま、月百万レベルで損失を被っている<sup>106</sup>。
- アカウントの開設拒否や停止された理由をプラットフォーム事業者に確認しても、担当者ごとに異なる箇所について問題を指摘することがあり、統一感がない<sup>107</sup>。

また、公取委アンケート調査においては、次のような結果が示されている。

- 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した際に事業活動への制約が課せられた旨の回答は一定程度存在している（広告主・広告代理店：7%～16%、アドテク事業者：3%～8%、パブリッシャー：6%～15%）。
- 「アカウントの停止に関する明確な理由の説明がなかった」「デジタル・プラットフォームが提供するサービス以外の第三者のサービスの利用が禁止された」といった回答が比較的多くなっている。

<sup>104</sup> 公取委最終報告 72 ページ。

<sup>105</sup> 公取委最終報告 80 ページ。

<sup>106</sup> 公取委最終報告 86 ページ。

<sup>107</sup> 公取委最終報告 86 ページ。

#### 4. プラットフォーム事業者の意見

上記3で挙げたような問題点に関し、プラットフォーム事業者からは次のような意見があった。

##### (1) システム変更・ルール変更

###### ①プラットフォーム事業者による事前通知・説明のタイミング、発生する負担の問題

- 緊急性の高い場合を除き、ルール変更については、取引先事業者に対する影響の大きなものは原則として6か月程度、それ以外のケースでも基本的には数週間程度、システム変更についても基本的には数週間程度の周知期間を設けている。
- ビジネスユーザーとの契約に最低周知期間が定められている場合はそれを遵守している。
- システム変更を行う場合は、関連するサービス・機能、変更の規模、性質、収益への影響等によって、ケースバイケースで通知期間を決めている。ユーザーに重大な影響を及ぼす可能性が高い場合、長い期間を設けられるよう、通知期間を調整している。<sup>108</sup>
- システム変更の影響の大きさに鑑みて事前通知期間を決定している。十分な告知期間となるよう、これまでの事業者からの御意見や事例に基づき、決定している。<sup>109</sup>

###### ②プラットフォーム事業者による事前通知・説明時の交渉の余地

- システム変更又はルール変更は全てのユーザーに適用されるため、その性質上、特定のユーザーのために交渉することはできない。特にグローバルな事業展開を行っている場合に個別交渉を行うことを前提とするのは、効率的でも現実的でもない。
- 当社の担当者を通じて変更について影響を受ける顧客に連絡し、変更理由を説明することは多々ある。
- アドテク商品は世界中で同じ技術を使用して、同じフィーチャーと機能を提供しているため、日本について特別に違うルールを定めることは現実的ではない。
- 顧客から質問があった場合には全て対応しているが、これまでに質問をもらったこと自体もほとんどない。

<sup>108</sup> 公取委最終報告 60 ページ。

<sup>109</sup> 公取委最終報告 61 ページ。

③事前通知・説明時のプラットフォーム事業者側の体制

- 事前通知・説明時には、プラットフォーム事業者によるニュースレター・メール・ブログでの告知、製品内でのポップアップ通知、広告会社担当営業・広告主担当営業を通じた連絡、説明会等を通じた周知、メール窓口を通じた問合せ対応、ヘルプページでの情報提供等が行われている。

④プラットフォーム事業者が事前通知・説明をすべき場合、事前通知・説明がなくてもやむを得ない場合

- 取引先事業者への影響が大きいとされるシステム変更・ルール変更については、プラットフォーム事業者からの事前通知・説明を行う一方、軽微なアップデートに伴うシステム変更・ルール変更に関する事前通知・説明は行っていない。
- 基本的には、プラットフォーム事業者からの事前通知・説明を行う一方、緊急にルール変更を実施しなければユーザーに不利益を与える可能性が高い場合は、事前通知・説明は行っていない。
- 事前通知・説明がなくてもやむを得ない場合として、リバースエンジニアリングが可能になりアド Fraud 対策を無効化する場合、セキュリティ上の問題に対処する場合、アドテクサービスの改善スピードの低下につながる場合（契約上許容される、新たな機能の開発における実験的な変更等）が挙げられる。

⑤一律的な契約

- 常にサービスを変化・改善させたり、法律上の理由やサービスのセキュリティ・整合性を維持するため、契約の中には、当社が裁量的に利用規約を変更できることが定められている場合もある。<sup>110</sup>
- 当社の契約中に理由なく一方的に契約の解除ができる権利が含まれる場合は、相手方当事者も同じ権利を有しており、かつ解除に関して所定の通知がなされなければならない。
- 一部の契約は、無効なトラフィック又はポリシー違反があった場合などに、当社が事前通知なく契約を解除又は一時停止できると定めている。<sup>111</sup>

(2) 取引先事業者の事業活動への制約、取引の拒絶

①取引先事業者の事業活動への制約

- 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には、プラットフォーム事業者からの事前通知・説明を行っている。

<sup>110</sup> 公取委最終報告 52-53 ページ。

<sup>111</sup> 公取委最終報告 55 ページ。

- 事前通知・説明がなくてもやむを得ない場合として、リバースエンジニアリングが可能になりアド Fraud 対策を無効化する場合、セキュリティ上の問題に緊急に対処する場合、アドテクサービスの改善スピードの低下につながる場合が挙げられる。
- （データ販売事業の制限について）ユーザーの個人情報を売らないという当社のプライバシーポリシーを遵守するため、当社が所有・運営する広告枠の収益化のために当社の広告配信プラットフォーム上で営業するベンダーは、ユーザー情報の販売事業を行うことができないことになっている。
- （特定の広告枠への配信制限について）当社のアドエクスチェンジ／SSP のオークションは、広告枠の間接バイヤーを全て平等に取り扱っている。当社は、取引先事業者が主張されているような第三者の広告仲介サービスの利用に関する規定を把握していない。<sup>112</sup>

## ②プラットフォーム事業者による取引の拒絶

- （広告の審査基準、掲載停止について）分かりやすい広告ポリシーや広告審査プロセスの包括的な情報を広告主に対して広く公開し、違反の理由を開示している。顧客が容易に当社のポリシーの変更を確認できるように、ポリシーの変更履歴も公表している。また、ポリシーの適用が一貫性をもつよう、担当者の必要なトレーニング等の社内措置を講じている<sup>113</sup>。
- （アカウントの停止について）原則としては、基本的にはセキュリティと品質維持の観点から、必ずしも詳細は伝えないコミュニケーションを行っている。ただし、取引規模など取引の重要性や先方とのコミュニケーション経緯に応じて、アカウント停止に至る理由の詳細な説明を行っているケースもある<sup>114</sup>。

## 5. 評価

### （1）システム変更・ルール変更

#### ①プラットフォーム事業者による事前通知・説明のタイミング、発生する負担の問題

- 一定以上の影響が想定されるケースでは、一定の期間をもってプラットフォーム事業者から事前通知・説明がなされるものとされているが、結果として事前説明・通知がなされない場合や期間設定が十分でない場合もあるため、システム変更・ルール変更の内容とその理由の開示に当たり、取引の実態を踏まえた事前通知の期間が設定されていることが求められる。

<sup>112</sup> 公取委最終報告 72 ページ。

<sup>113</sup> 公取委最終報告 80 ページ。

<sup>114</sup> 公取委最終報告 88 ページ。

②プラットフォーム事業者による事前通知・説明時の交渉の余地

- 交渉の余地は基本的になく、海外のプラットフォーム事業者であるとその傾向が強まるところ、多くの広告主やパブリッシャー等が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者に対して、適切な対応をするための手続や体制整備が求められる。

③事前通知・説明時のプラットフォーム事業者側の体制

- デジタルプラットフォームの主たるユーザーである一方、取引規模が相対的に少ない中小事業者にとっては、必ずしも十分な体制整備がなされていないところ、多くの広告主やパブリッシャー等が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者に対して、中小企業を含めた取引先事業者に適切な対応をするための手続や体制整備が求められる。

④プラットフォーム事業者が事前通知・説明をすべき場合、事前通知・説明がなくてもやむを得ない場合

- 事前通知・説明をすべき、取引先事業者への影響が大きいとされる場合としては、
  - ✓ ビジネスに対して大きな影響がある場合
  - ✓ 対応のために相応のコストが発生することが予見される場合
  - ✓ ブラックボックス化されやすい審査基準に関する場合等が挙げられ、多くの広告主やパブリッシャー等が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者に対して、取引条件の変更の内容及び理由の事前通知が求められる。
- 事前通知・説明がなくてもやむを得ない場合に該当するのは、
  - ✓ アドフラウド対策
  - ✓ ユーザープライバシー
  - ✓ セキュリティ面
  - ✓ 軽微なアップデート等の合理的な対応が必要な場合と考えられる。

⑤契約の設定・変更

- 契約当事者間における契約内容の公平性に配慮するため、多くの広告主やパブリッシャー等が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者に対して、契約内容に関する問合せ・苦情の処理や取引先事業者の要請に適切な対応をするための手続や体制整備が求めら

れる。

## (2) 取引先事業者の事業活動への制約、取引の拒絶

### ①取引先事業者の事業活動への制約

- 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には、多くの広告主やパブリッシャー等が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者に対して、その内容や理由の開示、取引先事業者の要請に適切な対応をするための手続や体制整備が求められる。

### ②プラットフォーム事業者による取引の拒絶

- 取引の拒絶が起こるような場合には、多くの広告主やパブリッシャー等が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者に対して、その内容や理由の開示、取引先事業者の要請に適切な対応をするための手続や体制整備が求められる。

## 6. 対応の方向性

- 取引先事業者のビジネス上の予見可能性を確保し、プラットフォーム事業者の恣意的な判断を防止するため、また、取引先事業者への不当な不利益の防止を図るため、特に多くの広告主やパブリッシャー等が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者に対しては、取引の実態を踏まえて、事前の内容及び理由の通知、適切な説明の実施、取引先事業者の要請に適切な対応をするための手続や体制整備を行うことが求められる。
- 具体的には、このようなプラットフォーム事業者が、①システム変更・ルール変更によって取引条件を変更したり、②取引先事業者の事業活動に一定の制約が課されたり、あるいは、③取引の拒絶が起こるような場合には、事前にその内容と理由を開示することが求められる(ただし、一定の場合は例外となり得る。)。また、自主的な手続・体制の整備に当たり、システム変更・ルール変更や事業活動への制約、取引拒絶によってもたらされる影響に配慮した適切な対応を行うこと、パブリッシャー等からの苦情・問合せについて適切な対応を行うことなどが求められる。
- その上で、モニタリングの仕組み等を活用することで、それらが実際に適切に行われていたのかについて外部から評価を行えるようにすることが必要と考えられる。
- これらを踏まえ、本課題への対応に当たっては、透明化法を適用する方向で、法制面での検討を進める。
- なお、システム変更・ルール変更の一環として整理している一律的な契約の

問題については、当事者間の取引条件の設定に当たるものとなるが、プラットフォーム事業者には、そうした契約についての利用者からの苦情・問合せについて適切な対応を行うこと等の手続・体制整備が求められる。

- 具体的にプラットフォーム事業者に求められる取引条件等の開示や手続・体制整備、モニタリング・レビューの内容は、次のとおりである。

## (1) 取引条件等の開示

### ア 広告仲介型デジタルプラットフォーム①

- システム変更・ルール変更による取引条件の変更、事業活動に課される一定の制約、取引の拒絶（以下「システム変更・ルール変更等」という。）に関する情報は、パブリッシャー等にとって、ビジネス上の予見可能性を向上させる観点で重要であるため、プラットフォーム事業者においては、パブリッシャー及び販売代理店、アドテク事業者に対して、システム変更・ルール変更等が起こる際に、事前にその内容と理由を開示することが求められる（ただし、一定の場合は例外となり得る。）。

### イ 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

- システム変更・ルール変更等に関する情報は、広告主等にとって、ビジネス上の予見可能性を向上させる観点で重要であるため、プラットフォーム事業者においては、広告主及び広告代理店、アドテク事業者を相手先に対して、システム変更・ルール変更等が起こる際に、事前にその内容と理由を開示することが求められる（ただし、一定の場合は例外となり得る。）。

### ウ メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

- 上記イと同様。

## (2) 手続・体制整備

### ア 広告仲介型デジタルプラットフォーム①

- システム変更・ルール変更等に関する情報は、パブリッシャー等にとって、ビジネス上の予見可能性を向上させる観点で重要であるため、プラットフォーム事業者においては、システム変更・ルール変更等によってもたらされる影響に配慮した適切な対応を行うことが求められる。具体的には、例えば、パブリッシャー等の事業に影響を及ぼし得る事項については、取引先の規模にかかわらず、パブリッシャー等の対応に要する時間等を踏まえ、適切な説明の機会を設けることが考えられる。
- プラットフォーム事業者との交渉の余地がないといった点が懸念される中、プラットフォーム事業者によるパブリッシャー等の合理的な意見・要望等

への適切な対応を担保することが重要であるため、プラットフォーム事業者においては、パブリッシャー等からの苦情・問合せについて適切な対応を行うことが求められる。具体的には、例えば、パブリッシャー等が交渉を求めている事項や、それに対するプラットフォーム事業者の対応状況を可視化すること、特に海外プラットフォーム事業者の場合には、以下の対応を行うことが考えられる。

- 日本法人において、システム変更・ルール変更等について詳細を説明できるようにするとともに、パブリッシャー等からの要請に対する対応を真摯に検討し、対応策について判断できる体制を整備すること。そういった体制整備が困難な場合には、本国の担当者と議論する機会を提供すること。
- システム変更・ルール変更等が検討されている段階で、日本の関係事業者とも相談・議論を行う機会を提供すること。
- 日本法人は、取引の実態に応じて、グローバルルールの一律の適用ではなくローカル対応を検討すること。

#### イ 広告仲介型デジタルプラットフォーム②

- 取引条件の変更、事業活動に課される一定の制約、取引の拒絶に関する情報は、広告主等にとって、ビジネス上の予見可能性を向上させる観点で重要であるため、プラットフォーム事業者においては、システム変更・ルール変更等によってもたらされる影響に配慮した適切な対応を行うことが求められる。具体的には、例えば、広告主等の事業に影響を及ぼし得る事項については、取引先の規模にかかわらず、広告主等の対応に要する時間等を踏まえ、適切な説明の機会を設けることが考えられる。
- プラットフォーム事業者との交渉の余地がないといった点が懸念される中、プラットフォーム事業者による広告主等の合理的な意見・要望等への適切な対応を担保することが重要であるため、プラットフォーム事業者においては、広告主等からの苦情・問合せについて適切な対応を行うことを求められる。具体的には、例えば、広告主等が交渉を求めている事項や、それに対するプラットフォーム事業者の対応状況を可視化すること、特に海外プラットフォーム事業者の場合には、以下の対応を行うことが考えられる。
  - 日本法人において、システム変更・ルール変更等について詳細を説明できるようにするとともに、広告主等からの要請に対する対応を真摯に検討し、対応策について判断できる体制を整備すること。そういった体制整備が困難な場合には、本国の担当者と議論する機会を提供すること。
  - システム変更・ルール変更等が検討されている段階で、日本の関係事業者とも相談・議論を行う機会を提供すること。

- 日本法人は、取引の実態に応じて、グローバルルールの一律の適用ではなくローカル対応を検討すること。

#### ウ メディア一体型広告デジタルプラットフォーム

- 上記イと同様。

#### (3) モニタリング・レビュー

上記(1)(2)の取組状況について、政府において、広告主や広告代理店、アドテク事業者、業界団体といったプラットフォーム事業者以外の意見も聴きながら、関係者間のコミュニケーションが適切に行われているか、プラットフォーム事業者による対応が適切に行われているかといった観点などで評価を行うことが必要である。

## 課題⑨：[検索] 検索エンジンにおける主要なパラメータ等の変更

### 1 問題の所在

- 検索エンジンのランキングを決める主要なパラメータ、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、オンライン検索サービスによる検索結果に自己の商品等が表示されることで自己との取引への誘引効果が生じることを期待している事業者（以下「ウェブサイト運営事業者」という。）の事業経営に大きな影響を与え得る。
- 検索エンジンの主要なパラメータ等の開示に関し、一部プラットフォーム事業者は、検索エンジンの主要なパラメータを含め検索アルゴリズムの仕組みについて説明する一定の情報を公開している。
- しかし、ウェブサイト運営事業者からは、プラットフォーム事業者の公式ブログなどでアルゴリズムの変更等を知ることができるがあるが、説明が抽象的である、結局、SEO対策の会社など第三者の情報をフォローせざるを得ないなどの点が指摘されている。
- また、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してあきらめている、そもそも問合せ先がない、問合せ先を知らないといった指摘もある。

### 2 背景等

#### (1) オンライン検索サービスの概要

(※課題④-1の「2(1) オンライン検索サービスの概要」参照。)

#### (2) ウェブサイト運営事業者によるオンライン検索サービスの利用

- オンライン検索サービスが我が国において広範に利用されている中で、ウェブサイト運営事業者は、自らのマーケティング活動等を行う一環として、オンライン検索サービスを利用している。
- オンライン検索サービスの提供者は、ウェブサイト運営事業者による利用をサポートするための情報をウェブサイト運営事業者に対して提供している場合がある。
- 例えば、Google 検索の場合、その検索エンジンがコンテンツをクロール、インデックス登録等をするを容易にするための情報や、ク

ロールしてほしくないページを Google 社に伝える方法などをウェブサイトで一般に公開している<sup>116</sup>。

### (3) アルゴリズムの変更

- 検索エンジンでは、一般に、継続的・恒常的に、検索アルゴリズムの変更が行われている。
- 例えば、Google 社では、ユーザーがより簡単に情報を取得できるようにするために、また、自己のウェブサイトの利益のみを促進するために Google 検索の結果を操作しようとする多数の試みに対処するために、毎年何千回もの検索アルゴリズムの変更を行っている。
- Google 社は、検索アルゴリズムの変更を以下のとおり区分している。
  - (a) 各ウェブサイトが講ずる明確で役立つ対応方法がある変更（以下「対応可能な変更」という。）
  - (b) スパム、誤った情報の拡散など有害な行為を自動で検知し、その影響を修正するための変更（以下「安全性に関する変更」という。）
  - (c) 変更案のテスト、検索結果を大幅に変更するものではない微調整など検索のごく一部にしか関係しない変更（以下「マイナーな変更」という。）

### (4) 主要なパラメータの公表

- 検索結果のランキングは、検索クエリに対応して取捨選択されるパラメータと、パラメータ間の重み付けなどによって左右される。このため、パラメータは、検索結果の順位を決める主要な要素である。
- 検索エンジンにおける主要なパラメータは公表されることがあり、例えば Google 社の場合、公式ページ<sup>116</sup>において、Google 検索の主要なパラメータが「検索意図の把握」、「ウェブページの関連性」、「コンテンツの品質」、「ウェブページのユーザビリティ」及び「文脈の考慮」であること、当該パラメータがいかなる点で重要なのかということを説明している<sup>117</sup>。

<sup>115</sup> 例えば、「検索エンジン最適化 (SEO) スターターガイド」

(<https://developers.google.com/search/docs/beginner/seo-starter-guide?hl=ja>) を参照。

<sup>116</sup> 「検索アルゴリズムの仕組み」

(<https://www.google.com/intl/ja/search/howsearchworks/algorithm/>)。

<sup>117</sup> Google 社は、この公式ページ以外にも、主要なパラメータを含む検索アルゴリズムの仕組みについて理解するための様々なツールやリソースを、いずれも Google 社の公式ページで提供している。例えば、「ウェブマスター向けガイドライン」、「検索結果のトラブルシューティング」、「ウェブマスターブログ」などがある。

(5) ニュース配信等を行うパブリッシャー

- ニュース配信等を行う新聞社等のメディア（以下「ニュースパブリッシャー」という。）にとって、検索エンジンからの自社サイトへの流入への依存は小さくない。
- ニュースパブリッシャーは、自社ウェブサイト上などにニュース等のコンテンツを掲載するとともに、そこに広告を掲載し、広告収入を得ていることが多い<sup>118</sup>。
- このため、ニュースパブリッシャーも、検索結果に自己のコンテンツが表示されることを期待してオンライン検索サービスを利用している事業者（ウェブサイト運営事業者）であり、検索エンジンのアルゴリズムの変更は、ニュースパブリッシャーの事業経営に大きな影響を与え得る。

3 ウェブサイト運営事業者等から提起されている問題点

ニュースパブリッシャー、広告代理店等から提起されている問題点は次のとおりである。

(1) 検索アルゴリズムの変更の事業経営への影響、検索アルゴリズムの変更に関する通知

- 自社サイトへのアクセスは検索エンジンからの流入が大半であり、検索アルゴリズムの変更により売上げが大幅に落ちることがあるなど事業経営に大きな影響を及ぼす。
- Google 社から、検索アルゴリズムの変更が通知されることはない。
- Google 社の公式ブログ、SNS、メールなどでアルゴリズムの変更を知る場合もあるが、「ユーザーに有益な情報のコンテンツがより優先される」といった程度の抽象的な説明しか示されていない。
- 自己のウェブサイトを訪れた者の数が突然落ちるので、検索アルゴリズムの変更があったらしいと類推をして、Google 社のウェブサイトに行くと、そこに検索アルゴリズムを変更したと書いてあり、そこで初めて知ることが多い。
- 現状では、仮説を立てながら SEO 対策を立てるしかない。 Twitter で業界トップランナーが情報発信するのをいかにいち早くフォローす

<sup>118</sup> ニュースパブリッシャーの自社ウェブサイト等におけるデジタル広告の取引の概要については、公取委最終報告の「第4 2 媒体社によるデジタル広告の収益化に係る取引概要と課題」（122頁）も参照。

るかが勝負。海外の記事を読んでキャッチアップしている。

- Google 社自身が新たなサービスを始めようとするとき、検索アルゴリズムを変え、自社のサービスの検索結果が上の方に表示されるようにしているのではないか。実際、検索アルゴリズムを変えられてしまってぐっと売上げが落ちた。
- 検索順位に変化が大きくなかった領域で、Google 社のサービスが検索結果の上位に表示されるようになると、検索順位の変化の具合が大きくなるので、すぐに分かる。なぜ分かるかといえ、Twitter 等でつぶやかれたりしているため。業界別にこのくらい順位変動がありました、みたいなことを調査している者がおり、そこからも分かる。

## (2) 検索アルゴリズムの変更についての相談等への対応

- 検索アルゴリズムの変更について Google 社に問い合わせたことはない。問い合わせても意味がないとあきらめている。
- プラットフォーム事業者側に検索についての問合せ先がない。そのような問合せを受ける電話番号は公表されていないのではないか。
- 検索アルゴリズムの変更による経営収入の不安定化を改善するため、ユーザーとのコミュニケーションの窓口を設けてもらいたい。
- 新聞・通信社 12 社中 10 社<sup>119</sup>が、「Google 社のいずれの部署（営業担当、技術支援担当）に検索アルゴリズムに関する協議、質問等を行っても、『分からない』との回答があるのみであり、ローカル性を加味しない不合理な対応に対して問合せをしても『ツールを通じて対応してください』との対応しか得られない」といった認識を有している。
- 新聞・通信社 12 社中 6 社<sup>120</sup>が、検索アルゴリズムに関する協議・質問等に関する Google 社の対応振りについて、「最近半年から 1 年間で変化がある」といった認識を有している。
- 2019 年秋頃に、Google 社と日本新聞協会との対話のチャンネルが設けられ、それ以降、苦情・相談の窓口として有効に機能するよう意見交換の場を持っている。
- 最近、日本新聞協会の会員との窓口が設けられたが、それを実際にワークさせることが重要である。今後、実施状況のモニタリングがなされるべきである。

<sup>119</sup> 一般社団法人日本新聞協会プラットフォームに関するワーキングチーム参加 12 社へのアンケート（2020年9月～10月）による。なお、10社以外の2社は「わからない」との回答。

<sup>120</sup> その余の6社中、2社は「そのような認識はない」、4社は「わからない」との回答。

#### 4 プラットフォーム事業者の意見

上記3で挙げたような問題点に関し、Google社からは次のような意見があった。

##### (1) 検索アルゴリズムの変更の事前通知の有無

- 検索アルゴリズムは常に改善され、毎年何千回も変更されているので、変更するたびに第三者に説明することは不可能である。
- 検索アルゴリズムを公開すると、「システムの逆手を取り」ランキングを操作して、実際よりも関連性が高いように見せることができてしまう。
- 検索アルゴリズムはビジネスの中核をなしており、その詳細を公開することで、競合他社による模倣やフリーライドが可能になり、検索エンジンを改善するインセンティブが損なわれる。
- 例えば、スマートフォンでコンテンツをズームインしなくても見ることができることを好むユーザーに対してモバイル環境での閲覧に適したコンテンツを提供するといったユーザーエクスペリエンスの向上のために、検索アルゴリズムを改善している。
- 「対応可能な変更」のうち、このようなユーザーエクスペリエンスの向上のため根本的にランキングアルゴリズムのバランスを見直すものについては、各ウェブサイトが変更に対応できることができるよう、しばしば詳細な通知を事前に行っている。

##### (2) 検索アルゴリズムの変更の通知方法

- 検索アルゴリズムの変更は、全てのウェブサイトと同内容の通知を行うため、常に公開のチャンネルを通じて伝達している。検索アルゴリズムの変更を通知するために公開されたチャンネルは、多くの人が容易に発見することができるよう、ブログ、ツイッターやユーチューブのアカウントを含め多くのフォーラムで共有されている。
- 仮に、特定のウェブサイトだけに通知してしまうと、検索ランキングの順位を不公平に変動させることが可能になってしまう。例えば、検索アルゴリズムの変更への対応に多くのリソースを投資することができる規模の大きいウェブサイトにも有利になる可能性がある。
- 検索アルゴリズムの変更の通知期間は、変更の重要性及び性質などの要因によって、個別に、適切な通知期間を判断している。
- アルゴリズムの変更が「対応可能な変更」である場合、その変更

は、ウェブサイト運営者が変更に備えるために十分な期間となるように、多くの場合、数か月前に通知される。例えば、「ページエクスペリエンス」に関する検索アルゴリズムの変更（2020年5月28日公表）では、変更が適用される6か月前までに通知を行っている。

(3) 検索アルゴリズムの変更の事前通知をすべきでない場合

- 検索アルゴリズムの変更のうち、「安全性に関する変更」と「マイナーな変更」は、いずれも、通常、事前に通知したり詳細に説明したりすることはない。
- 仮に、「安全性に関する変更」の通知等を行ってしまうと、検索エンジンの不正な使用に対応できず、ユーザーをフィッシングなどのリスクに晒すことになる。
- また、「マイナーな変更」の通知等は、事務手続上実現可能でも有益でもなく、ほとんどのニュースパブリッシャーにとって、ほぼ無関係な変更でもある。

(4) 検索アルゴリズムの変更についての相談等への対応

- 検索ランキングは、誰かが上がれば誰かが下がるし、常時、無限ともいえる数の不特定多数のユーザーがランキングされているので、検索ランキングの中立性及び公正性を維持するために、相談等に個別に応じることはできない。当社は、当社の検索ランキングと当社の無関係な取引上の関係との厳密な分離を維持する必要がある。そうしなければ、深刻な問題を引き起こすことになる。すなわち、エコシステムの参加者に、自社の検索ランキングを上げる目的で当社との取引関係を構築しようという動機を与えることとなってしまう。
- 検索アルゴリズムの相談等に個別には応じてきてはいないが、Google社の公式ブログで、数百に及ぶアルゴリズムの変更、更新及び改正に関して、その概要やレポートを公開している<sup>121</sup>。
- 2020年秋頃、日本新聞協会の会員向けに、検索アルゴリズムに関する問題を含めて、質問し、問題を報告する窓口を設けた。この窓口を通じてニュースパブリッシャーの問題意識を把握し、日本特有の事情を米国本社に伝えるなどして中期的な取組を進める。

<sup>121</sup> 「Official Blog: Search」 (<https://www.blog.google/products/search/>) や「Webmaster Central Blog」 (<https://webmasters.googleblog.com/>) 参照。

## 5 評価

### (1) 評価の視点

- 検索アルゴリズムの変更等の開示について、プラットフォーム事業者が一定の取組を行っていることは事実であるものの、ウェブサイト運営事業者の意見を踏まえると、(i)検索エンジンの主要なパラメータ、根本的にパラメータ間の重みづけを変えるなど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検索アルゴリズムの変更の情報開示の在り方、(ii)ウェブサイト運営事業者からの苦情・相談を受け付ける体制の在り方が問題となる。
- 以下、これらについて、対応の要否を検討する。

### (2) 対応の要否についての評価

#### ア 検索エンジンの主要なパラメータ等の開示

- 検索エンジンによるウェブサイトのランキング、特に事業者が消費者に商品及びサービスを提供するウェブサイトのランキングは、ウェブサイト運営事業者の事業経営に大きな影響を及ぼすものである。
- プラットフォーム事業者が検索アルゴリズムの変更について既に事前に十分な期間を設けて開示していると述べている一方で、ウェブサイト運営事業者からは、プラットフォーム事業者の公式ブログではアルゴリズムの変更についての抽象的な説明しかなされていないとの指摘がある。また、プラットフォーム事業者が自社サービスを検索結果表示で優遇しているのではないかなどの指摘もある。
- このように、検索アルゴリズムの変更という検索エンジンのコアな部分につき不公正・不透明であるとの疑念が持たれていることからすれば、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間の相互理解を深め、より公正性・透明性の高い関係を実現することは重要な課題である。
- この課題の解決のためには、検索エンジンの主要なパラメータ、根本的にパラメータ間の重みづけを変えるなど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変更（すなわち「順位を決定するために用いられる主要な事項」の変更であり、以下、この変更を「主要な事項の変更」という。なお、検索エンジンの主要なパラメータは、この「主要な事項」に含まれる。）の事前の開示等の実効性を高めるための対応が求められる。
- なお、プラットフォーム事業者は、検索アルゴリズムの変更のう

ち、「安全性に関する変更」、「マイナーな変更」については、通常、ウェブサイト運営事業者に通知していないとしているが、そのような取扱いは一般的に妥当と考えられる。

#### イ ウェブサイト運営事業者からの苦情・相談を受け付ける体制

- 本課題については、検索アルゴリズムの変更について利害を有するウェブサイト運営事業者は膨大な数であり、プラットフォーム事業者があらゆる問合せに個別に対応することは困難であること、特定の者のみに情報を開示すれば検索エンジンの中立性・公正性が阻害されるおそれがあることにも留意する必要がある。
- よって、i) 主要な事項の変更について問合せに応じてほしいとするウェブサイト運営事業者のニーズ、ii) 検索エンジンの中立性・公正性の確保、iii) 膨大な数のウェブサイト運営事業者への現実的な情報提供の方法といった複数の要素を考慮しつつ、必要かつ合理的な範囲での対応が求められる。
- 例えば、オンライン上のツールを活用してウェブサイト運営事業者からの質問や報告を広く受け付け、それに対する回答はブログ等を活用して日本語で分かりやすく周知するといった取組を充実させていくことなどが考えられる。

#### ウ 小括

- 前記ア及びイで述べた一定の開示、手続・体制の整備は、オンライン検索サービスにおいて独占的な地位にあり、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が存在する現状からすれば、重要な課題である。
- そのような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間には、一般に、交渉力に相当の差があるため、検索エンジンに関する情報開示、相談受付体制のいずれについても、当事者間の取組だけでは、対応の実効性を担保するのには限界がある。

#### 6 対応の方向性

- 以上に述べたとおり、オンライン検索サービスの分野で独占的な地位にあるプラットフォーム事業者と我が国のウェブサイト運営事業者との間には、交渉力に極めて大きな差があるため、当事者間の取組だけでは適切な解決は困難と考えられる。

- プラットフォーム事業者による検索エンジンに関する情報開示、苦情・相談を受け付ける体制の整備の実効性を確保するという政策ニーズを踏まえ、デジタルプラットフォームの提供条件の開示、苦情処理のための体制整備、モニタリング・レビュー等の規定を有する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。
  - 具体的にプラットフォーム事業者に求められる取引条件等の開示及び手続・体制整備、それらの取組に対するモニタリング・レビューの内容は、次のとおりである。
    - ① 主要な事項等の開示
      - ウェブサイト運営事業者が提供するウェブサイトのランキングを決定するために用いられる主要な事項（ウェブサイト運営事業者からの金銭の支払がランキングに影響を及ぼす場合にはその旨も）を開示することが求められる。
      - ウェブサイトのランキングに関し、差別的に取り扱う場合は、その内容及び理由を開示することが求められる。
      - 主要な事項の変更のうち、開示による弊害が生じない限度において、その内容及び当該変更の理由の事前の開示が求められる。
    - ② 手続・体制整備
      - 検索アルゴリズムの変更、順位付けの差別的取扱い等に関する苦情・相談について、必要かつ合理的な範囲で対応できるための仕組みを構築することが求められる。
- 【具体例】
- ア 検索アルゴリズムの変更等に関して、ウェブサイト運営事業者が、日本語で、容易に、質問、相談、苦情等を申し出ることができる受付体制を整備する（例えば、チャットなどオンラインカスタマーツールの活用や、必要に応じて窓口の設置など）。
  - イ 受け付けた質問、相談、苦情等への回答を特定の者のみに行うことが、公正性・中立性の観点から望ましくない場合には、公開型のチャンネルによって回答を行う。
  - ウ 公開型のフォーラムを開催して、ウェブサイト運営事業者と意見交換する機会を設定し、運営改善に資する情報を得る。
  - エ 受け付けた質問、相談、苦情等の理由となる事実を分析し、必要に応じ対応策を講じるほか、今後の検索サービスの運用改善を

行う。

オ グローバルに自社ルールを適用するに当たっても必要に応じた適切な対応を実施する（例えば、国内のウェブサイト運営事業者の公平な取扱い、我が国法令・制度・自主的な規律・商慣習を十分に勘案し、必要に応じてローカルの事情に対応すること。）。

- 検索アルゴリズムの変更、順位付けの差別的取扱い等に関して関係者と緊密に連携を行うために国内において必要な業務を行う者を選任することが求められる。

【具体例】

ア 国内管理人を選任する。

イ 国内管理人が社内外との調整を適切に行うことができるようにする。

ウ 国内管理人を補助する部署の担当者を選任し、国内管理人・補助者に係る情報を開示する。

### ③ モニタリング・レビュー

- 政府において、プラットフォーム事業者から、主要な事項等の開示（前記①）及び手続・体制整備（前記②）の実施状況・自己評価の報告を受け、利用者等の意見を聴きつつ、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間の相互理解の促進、デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の観点から評価を行うことが必要である。

(参考) 海外当局の取組

- 欧州における「オンライン仲介サービスのビジネスユーザーを対象とする公正性・透明性の促進に関する規則（P2B規則）」<sup>122</sup>（2019年7月成立、2020年7月施行）では、以下のとおり、オンライン検索サービスの提供者に対して、主要なパラメータの最新情報を開示することなどを求めている。

ア 開示の趣旨

- 「オンライン検索エンジン提供者によるウェブサイトのランキング、特に事業者が消費者に商品及びサービスを提供するウェブサイトのランキングは、消費者の選択及びコーポレート・ウェブサイト・ユーザーの商業的成功に重要な影響を及ぼす。」（説明条項パラ26）
- 「したがって、オンライン検索エンジン提供者は、コーポレート・ウェブサイト・ユーザーのみならず他のウェブサイトを含めて、すべてのインデックス化されたウェブサイトのランキングを決定する主要なパラメータの説明と、主要なパラメータが他のパラメータに対して相対的に重要である旨の説明とを行うべきである。」（説明条項パラ26）

イ 主要なパラメータの開示

- 「オンライン検索エンジン提供者は、平易で公に利用できる記述を簡潔で分かりやすい言語で書かれた自身のオンライン検索エンジン上で、主要なパラメータを説明しなければならない。（中略）その記述を常に最新の状態にしていなければならない。」（第5条第2項）
- 「主要なパラメータが、コーポレート・ウェブサイト・ユーザーが支払う直接的又は間接的な報酬がランキングに影響を及ぼす可能性を含む場合、オンライン検索エンジン提供者は、その可能性及びその影響を説明しなければならない。」（第5条第3項）

ウ コーポレート・ウェブサイト・ユーザー（＝開示の相手方）

- 「コーポレート・ウェブサイト・ユーザーとは、自己の取引、事

<sup>122</sup> 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.

業、工芸又は専門職業に関して、消費者に対して商品又はサービスを  
提供するために、オンラインインターフェイスを使用する自然人  
又は法人をいう。」（第2条第7項）

エ パラメータの開示方法

- 「オンライン検索エンジン提供者とコーポレート・ウェブサイト・ユーザーとの間に契約関係がない場合、その説明は関連するオンライン検索エンジン上の明白で容易にアクセスできる場所で、一般に公開されるべきである。」（説明条項パラ26）

オ 差別的取扱いの説明

- 「オンライン検索エンジン提供者は、一方で、自己又は自己がコントロールするコーポレート・ウェブサイト・ユーザーによって検索エンジンによって消費者に提供され、他方で、他のコーポレート・ウェブサイト・ユーザーによっても検索エンジンによって消費者に提供される場合に、差別的な取扱いを行う又は行う可能性のあるときは、その旨を説明する必要がある。」（第7条第2項）

## 課題⑩：[パーソナル・データ] パーソナル・データの取得・利用に係る懸念

### 1 問題の所在

- 課題⑩は、オンライン上でターゲティング広告を行う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・データの扱いについて、ユーザーに懸念や不安を生じさせていることが課題となっており、これを踏まえ、
  - 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、
  - 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、という点について、ユーザーの懸念や不安を払拭することが求められているものである。

### 2 背景等

- (1) パーソナル・データの取得・利用に係るユーザーの懸念や不安について
  - 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」<sup>123</sup>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、広告はあっても良い」(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)。
  - 競争評価中間報告において示したとおり、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、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つが考えられる(詳細は参考1を参照)。

#### <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。

<sup>123</sup> 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/](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<sup>124</sup>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インターネット広告におけるデータの取得・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。

## (2) 課題の全体像等

○ (1) で見た背景を踏まえ、課題の全体像を以下のように整理する。

### 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<sup>125</sup>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。)

<sup>124</sup> 消費者庁のアンケートにおいては、「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」と定義されている。

<sup>125</sup> 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

(※) 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こと」、「意思を誘導されていること」、「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。)

- 上記の課題に関係する者としては、例えば以下のような事業者をはじめ、こうした事業者を通じてターゲティング広告を出稿する広告主やアプリ提供事業者等も含む幅広い関係者が考えられる。
  - 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（自ら広告を表示するサイトやアプリを運営するものもあり）
  - 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
  - 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

なお、こうした事業者等には、消費者と直接接点がある事業者とそうではない事業者が混在することから、消費者に対するデータ取得・利用に関する透明性や同意のコントロールの実効性を確保するためには一定の連携が必要となる。

## 3 アンケート調査や有識者等の指摘から提起された点

上記2の背景等を踏まえ、関連するアンケート調査、有識者等の見方、公取委最終報告で示された点等について、以下のとおり整理した。

### <透明性の向上及び同意のコントロールの実効性<sup>126</sup>>

- ・ 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1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。
- ・ こうした懸念に対しては、これまで、関係者においては、以下のような取組みがなされてきている。
  - 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<sup>127</sup>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）。
- ・ しかしながら、例えば、公取委アンケート調査によると、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（詳しくは）知らない人が8割以上（なお、そのうち、「表示させる機能があることは知っているが、詳しくは知らない」が約 24%））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。
- ・ また、一部のプラットフォーム事業者に対しては「データを取得・利用されていること」に対する不安が強い。「私個人をターゲット

<sup>126</sup> 競争評価中間報告 77-87 ページ参照。

<sup>127</sup> 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。行動ターゲティング広告ガイドライン（第 6 条 情報提供）に基づき、広告上に JIAA が指定する業界共通の「インフォメーション・アイコン」を表示し、データの取扱いに関する説明やオプトアウトへの導線を設けるプログラムを実施している。アイコンを表示する会員社の「プライバシーポリシーガイドライン」と「行動ターゲティング広告ガイドライン」の遵守状況を審査し、広告サービスごとに認定を行っている。ユーザーが情報の利用の可否だけでなく、広告を停止したい理由（「広告内容が不適切」「掲載位置が不適切」「繰り返し頻繁に表示される」「興味・関心がない」「すでに購入済み」等）を送信する機能も実装されている。

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。

- 以下、その詳細をみていく。

### ①プライバシー・ポリシー

- 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45.1%）に達している（別紙2、28ページ及び87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)。

- 以上のような状況の中、プライバシー・ポリシーの状況や課題などについて、有識者等の見方は以下のとおり。
  - 1) プラットフォーム事業者などが公表しているプライバシー・ポリシーはかなり分かりやすいものとなってきているとの評価がある。また、前述のとおり、消費者が内容を理解しきれていない中、それを改善するためこれ以上詳しい説明を盛り込もうとすると情報が多すぎるものとなるジレンマも生じている。
- ✓ プラットフォーム事業者におけるデータの扱い方に関し、グローバル企業であるA社やB社は、何か間違ったことをすると世界中から批判を受けることとなるので、一番厳しいルールであるGDPRに基づき対応している。特にグローバル企業にとってはその方がコストダウンにつながるため戦略的に対応している。具体的には、B社自身が取得した位置情報をユーザーはダウンロードすることができるし、コントロールセンターもウェブサイトのわかりやすい場所に表示されるようになっている。
- ✓ プライバシー・ポリシーのわかりやすさに関し、厳しいルールであるGDPRに基づくことが求められる多くの海外事業者のプライバシー・ポリシーについては現実的には依然不十分なところもあり、むしろ日本の事業者のプライバシー・ポリシーの方がしっかり対応しているとの見方がある。ただし、海外事業者の中では、A社のプライバシー・ポリシーはこれ以上ないくらいわかりやすいものとなってきており、これ以上何か対応を求めるのは難しいのではないか。また、A社が対応しているレベルで他の事業者がプライバシー・ポリシーを準備できるかという、難しいのではないかとの評価もある。
- ✓ 「透明性」を追求しても対応が多くなり情報が膨大になることの繰り返しである。企業がプライバシーダッシュボードを提供しているが、それでも一般の人は良くわからない。しかし、あの取組が限界でありこのやり方しかないというようにも思う。
- ✓ プライバシー・ポリシーのわかりやすさと「説明責任」は「トレードオフ」になりやすい。例えば、二段階のサイト表示を行い第一面は簡潔に表現した場合、第一面を読んだだけで全てに同意したということがいえるかという課題が挙げられている。その意味では、プライバシー・ポリシーを横断的に連携させ、ユーザーが気になる点だけを特徴として

示すというやり方もあり得ると考える。

- ✓ 様々なところからデータを取得しプロファイルして「デジタルツイン」を構成することについては、プライバシー・ポリシーを通じて知ろうと思えば知ることができるレベルにはなっている。ただ、本当に一般の人まで理解できるかといえはそうではないかもしれず、その意味では不十分ともいえる。他方、細かい説明をすればするほど情報量が増えて逆にわかりにくくなるというデメリットもある。
- ✓ いくらプライバシー・ポリシーに正確に記載しても、実際のシステムの構造を理解していない限り、ユーザーには最後まで分からない点は残ると思う。

2) 一方で、プライバシー・ポリシーにおいては、「どのようなデータを取っているか」の記載はあるが、「どういう使い方をしているか」までは示していないとの指摘もある。

また、プラットフォーム事業者は様々な顧客接点から大量にデータを収集しているところ、その扱いの複雑さゆえに消費者に十分に理解されておらず、認知限界を有する消費者がデータの使われ方に不安を感じることに繋がっているとの見方がある。そうした中で、どの情報がどのサービスに使われているのかの対応関係が不明確といった指摘や、本人が気付きにくい状態で取得されているデータに対する説明が不十分であるとの指摘もある。

- ✓ プライバシー・ポリシーを見る限り、「どのようなデータを取りそれを広告に使っているのか」は書いているものの、「どういう使い方をしているか」までは示していない。
- ✓ A社やB社は、データを取得する面の多様さや収集したデータを使う際のリスクなどから、他と比べてプライバシーリスクが高いのは確かである。
- ✓ 収集したデータが実際に何に使われているかは、プラットフォーム事業者の社内に入りプログラムをみてみないとわからない（例えば、「低所得者に対してギャンブル広告は出さない」と説明しているが、実際にそのとおり行っているのかは確認できない）。また、監督する側も実態を把握する術がない。A社もB社もつかみどころがないため、ユーザーは漠然と監視されているように感じている。
- ✓ （プラットフォーム事業者は、プライバシーポリシー等において、ユーザーである消費者からどのような情報を、どのような利用目的で収集しているのかを明示しているとした上で）プラットフォーム事業者の中に

は、どの情報を何に利用しているのかの対応関係が不明確なプライバシー・ポリシーを掲げている事業者もあり、例えば、消費者から収集した情報のうち、どの情報が広告表示に使われているのか不明確な事業者が見受けられる。

また、プラットフォーム事業者によっては、メールや検索を始め様々なサービスを提供している事業者もあるが、サービスごとにプライバシー・ポリシーを分けておらず、どの情報がどのサービスに使われているのかの対応関係が不明確な例が見受けられる。この場合、特に、様々なサービスのうち一部のサービスしか利用していないユーザーは、自己の利用しているサービスについて、どのような情報がどのような目的で利用されているのか明確には分からない（公取委最終報告<sup>128</sup>）。

- ✓ 個別の事例としてユーザーから分かりづらいと指摘されているものとして、データ提供に関する GA と Google 広告の連動、「いいねボタン」によるデータ収集主体とターゲティング広告のための利用主体は別とする整理、ウェブサイトへのデータ収集タグの埋め込みの実態や管理方法など必ずしもプライバシー・ポリシーを見ても容易には分からないことなどがある。（以下事業者ごとに指摘を分類。）

### Google 関係

- ✓ プライバシー・ポリシーにおいて GA や Google 広告によるデータの扱い方を明確にしているが、GA の顧客（広告主企業等）が Google 広告のアカウントにリンクするを選択でき、Google 広告アカウントのターゲティングに使う、GA のオーディエンスリストを作成することができる。
- ✓ GA の利用規約は、現地法の定めに従ってユーザーに通知を行い、ユーザーの同意を得ることを顧客に義務付けている。GA への第三者ウェブサイトなどからのデータ提供に当たり、Google により、当該ウェブサイトなどの適正性に関する審査が行われている。
- ✓ Google は、GA を利用する広告主企業等に自社のプライバシー・ポリシーの表示を求めているが、実情としては広告主企業における表示がユーザーに十分認知され得るものであるとはいえ、認知限界を超えているといわざるをえない。

128 公取委最終報告「第3 デジタル・プラットフォーム事業者と消費者間の取引」においても、プライバシーポリシーの明確性に関する指摘がなされている（117-118 ページ）。

## Facebook 関係

- ✓ ユーザーは、Facebook にログインすると、同社がどこの第三者からデータを取得しているのか閲覧可能である。しかし、その説明ぶりが十分ではなく、Facebook にログインして初めて、同社が「あのサイトから情報を取得している」ということが分かる場合がある。

## ウェブサイト運営者

- ✓ あるウェブサイトにデータ収集タグが埋め込まれているかどうかはユーザーには分からないので、ウェブサイト側が説明すべき。ウェブサイト運営者として自分のサイトにタグが埋め込まれているか分からないという事態は許されず、ウェブサイト運営者自身が自分の生じさせているリスクについて把握していないのは問題だと思う。
- 意見を聴取した有識者等からは、以上で示された状況を改善するための方策として、ユーザーに対する実態の知らせ方、プライバシー・ポリシーが実際にワークしているかをモニタリングしていくことの重要性や分かりやすいプライバシー・ポリシーのポイントとなると思われる点などについて、以下のような指摘があった。
- ✓ ユーザーにとってのリスクの測り方については、ユーザーの「びっくり度合い」という考え方をを用いることが適当であり、データを取得する「面」でコンセントマネジメントプラットフォーム（CMP）を用いてそのデータの提供先を明示することにより、ユーザーが「びっくりする」幅が減るのではないか。ユーザーが色々なタッチポイントからデータを取られているという事実を知ることが重要である。
- ✓ 事業者がユーザーテストを行うことがあるが、ユーザーがプライバシー・ポリシーを読んだかどうかをテストするというより、企業のブランディングを高めたり、何らかの批判を受けるのをかわすために行う側面もあるのではないか。本当の意味でプライバシー・ポリシーが読みやすいのか、本当にユーザーが読んでいるのかという点の調査をしっかりとやっていくことが重要である。
- ✓ 分かりやすいプライバシー・ポリシーの具体例としては、以下のような認知を向上するレイアウトが考えられる。
  - サマリーを示す（ただし、それだけしか読まなくなると、それは有効な同意といえるかは留意が必要。）。
  - 分かりやすい言葉で書く。

- スクロールしないと規約を見ることができないレイアウト構成は不適切。
- 目を動かさずに情報が見られるよう、バーの形で、動画のように表示する（読むスピードも上がる）。
- ✓ データの管理の仕方をチェックするためには監査が必要となる。米国では、政府がクラウドシステムを導入するために事業者を選定する際、必要な参入条件を整理しているが、その中にデータの管理に関する監査を受け入れることも盛り込まれている。このため、A社やB社は2年おきに監査を受けレポートを提出している。
- ✓ プライバシー・ポリシーにおいてデータの扱い方についてわかりやすい記載かどうかチェックするために参考となるのはPIA<sup>129</sup>レポートである。データフローやリスクコントロールについて記載されている。公開するとセキュリティの脆弱性につながるため外部には示せないものではあるが、その分監査による認証が必要となるもの。欧州GDPRでは、必要に応じて行政当局がそれにアクセスできることとなっている。
- なお、中間報告でも示した「データ・フィデューシャリー・デューティ」<sup>130</sup>については、リスクベースでの管理責任の考え方が海外では浸透しているところ、今後このような概念による検討も必要という指摘もあった<sup>131</sup>。
- ✓ データ・フィデューシャリー・デューティの概念が海外では浸透しつつあるが、日本ではまだ認知が十分ではない。リスクベース管理や消費者の信頼という考え方が日本においてはまだ十分浸透していない。海外ではゴールベースのリスクマネジメントの考え方が一般的。広告主・メディア・プラットフォーム事業者がそれぞれフィデ

<sup>129</sup> Privacy Impact Assessment（プライバシー影響評価）。個人のプライバシーに及ぼす可能性のある実際の影響又は潜在的な影響の評価及び悪影響が緩和される方法をまとめたもの。

<sup>130</sup> 消費者とパーソナル・データを取得・利用する事業者との間には、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方。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、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。

<sup>131</sup> 関係事業者・団体からは、「法的根拠や必要性が薄弱で、過度な萎縮効果を与えるおそれのある曖昧な概念である」、「すでに個人情報保護法や公正取引委員会の「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」が存在している」という意見があった（中間報告に対するパブリックコメント参照）。

ユーザリナーを持って対応していくという流れになっている。言い換えれば、アカウントビリティー重視がグローバルの流れ。こういう方向に向かうようどうやってルールを作るかを考えることが重要となっている。

## ②事前の設定・定期的な通知

- 消費者の懸念を払拭する上では、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なら外したい」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、懸念を払拭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たなら外したい」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、JIAA意識調査によれば、事後的にオプトアウトによる同意撤回を実際に実行したことがある消費者は10%強しか存在しない（同調査5ページ）。
- 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<sup>132</sup>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）」となっているおそれがある。

### ③オプトアウト

- 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（上掲）。
- 意見を聴取した有識者等からは、プライバシー・ポリシーの分かりやすさを高めることには一定の限界がある中、消費者によるコントロールが行えるオプションを設定することが重要であるとの指摘があった。また、公取委最終報告においては、一括でオプトアウトする手段を提供していないプラットフォーム事業者もいるという点、オプトアウトしても完全にユーザーの情報が広告表示に利用されなくなるのか明確ではないといった点等について指摘がなされた。
- ✓ ユーザーの選択可能性や認知限界について、「プライバシーのパラドックス」として、（多くのユーザーはプライバシー保護を重視しているにもかかわらず、実際には）利便性と引き換えに、ユーザーはすぐデータを提供するなどしてしまうことがある。そのため「プライバシー・ポリシーを理解した」というユーザーも多いが、実際には「その

<sup>132</sup> 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>]

ように対応するしかない」というユーザーの声が拾えているかが問題。  
こう考えると、ユーザーがデータをコントロールできることが必要となる。例えば「デフォルトセッティング」もどちらの状態をデフォルトに置くかが重要であり、ユーザーに判断を委ねても評価ができないのではないか。

- ✓ オプトアウトの機会の提供は重要だが、データの取得が嫌だという場合でも全てのデータ取得を一つ一つオプトアウトしていくのは、ユーザーとして面倒だと感じる側面がある。
- ✓ ターゲティング広告へのデータの使い方の課題として、JAA が 2019 年 11 月に取りまとめた「デジタル広告の課題に対するアドバタイザー宣言」において、提言の1つとして、「(プラットフォームや代理店などを含む) パートナーは、生活者の基本的なプライバシーの権利を尊重すべきである。また、不透明なデータの取り扱いによって行われる広告出稿でブランド毀損が発生しないためにも、生活者のデータに関する透明性を実現すべきである。」としており、具体的には①データをいつ、どこで、どのように活用するかを生活者がコントロールできるようにする、②データの活用の方法について、生活者に明確に情報提供する、③生活者が容易にオプトアウトできるようにすることを求めている。
- ✓ (一部のプラットフォーム事業者においてはターゲティング広告からのオプトアウトを可能としているとした上で、) ユーザーがターゲティング広告からのオプトアウトをしても、位置情報(現在地)に基づく広告が表示されたり、ユーザーID 登録時の情報(年代や性別)を用いた広告が表示されたり、SNS 等サービス上での言動に基づく広告が表示されたりする。また、SNS 等サービスを提供しているあるプラットフォーム事業者は、ターゲティング広告を一括してオプトアウトする機能を提供していない(ただし、この事業者も、ユーザーが、ターゲティング広告で利用されるプロフィールデータやユーザーの興味関心事項の編集を行うことで、広告表示を調整可能と説明している。)。

ユーザーがターゲティング広告をオプトアウトした場合、自己の情報を広告表示に利用することについて拒否したことになるので、ユーザーとしては、自己の情報が広告表示に利用されなくなると考えるのが通常である。しかし、実際には、上記のとおり引き続き位置情報等に基づく広告が表示されることもあるので、オプトアウトした場合に完全にユーザーの情報が広告表示に利用されなくなるの

か、又は引き続き利用される情報があるのか、ユーザーに分かりやすく説明するべきである（公取委最終報告書<sup>133</sup>）。

- プラットフォーム事業者は、ソーシャルプラグインを通じて多様な面からデータを収集し、ユーザー行動を追跡し、情報を分析し、個々のユーザーの関心に応じて表示する広告をパーソナライズすることを可能としているところ、これについて、様々な形でのオプトアウト手段を提供している。しかし、データの関連づけを解除してもこれまで収集したデータの履歴そのものを消去することはできないとの指摘もある<sup>134</sup>ほか、全てのサイト操作のデータがプラットフォーム事業者に送られないようにするには各種プライバシー設定を活用するほか、ユーザーが個別ツールをインストールすることとなるといった実態もある。
- ✓ Facebook が様々なメディア（面）にソーシャルプラグイン（「いいねボタン」など）、API/SDK、トラッキング・ピクセル、Facebook ログインなどを Facebook 外の様々なウェブサイト／アプリに埋め込むことで、ユーザーの行動（サイト閲覧履歴や購入履歴等）を追跡し、情報を分析し、個々のユーザーの関心に応じて表示する広告をパーソナライズすることが可能となっている。
  - Facebook 外のウェブサイト等から Facebook に提供される行動履

133 公取委最終報告「第3 デジタル・プラットフォーム事業者と消費者間の取引」においても、オプトアウト後の情報利用に関する指摘がなされている（119 ページ）。

<sup>134</sup> この点について、Google からは、例えば以下のような点について補足説明を受けている。

「Google がさまざまなデータを保持する理由とその期間については、プライバシーポリシーのデータ保持に関するセクションに記載されています。

a ユーザーが削除するまで保持されるデータ：Google は、ユーザーが明示的に削除するまでの期間のみ、ユーザーの Google アカウントにデータを保持します。Google は、ユーザーの Google アカウントに保存されているデータをユーザー自身で削除するためのさまざまなツールを提供しています。たとえば、ユーザーは自身の個人情報を編集したり、[マイ アクティビティ]の項目を削除したり、写真やドキュメントなどのコンテンツを削除したり、自身の Google アカウントのサービスを削除したり、自身の Google アカウントを完全に削除したりできます。

b. 一定期間の経過後に無効化されるデータ：Google では、収集理由に基づいて、データのタイプごとに異なる保持期間を定めています。たとえば、Google のサービスが多様な端末で適切に表示されるようにするため、ユーザーが使用するブラウザの幅と高さに関する情報を最長 9 か月間保持する場合があります。

c. 匿名化されるデータ：Google は、一定期間後にデータを匿名化する場合があります。たとえば、サーバーのログに記録された広告データは、9 か月経過した時点で IP アドレス部分が削除され、18 か月経過した時点で Cookie 情報が削除されることで匿名化されます。

d. Google アカウントを削除するまで保持されるデータ：Google は、サービスの改善に利用できる場合、一部のデータについては、Google アカウントが存続する限り、保持します。たとえば、ユーザーが特定の Google 検索についての情報を [マイ アクティビティ] から削除した場合、Google は、ユーザーが検索した内容は削除しますが、検索頻度についての情報は保持し続ける場合があります。この情報は、Google アカウントが削除されたときに同時に削除されます。」等

歴等のパーソナル・データについて、ユーザー自身が管理（実際にどのようなデータを共有されているかを確認でき、共有されたくないデータ・アプリ・ウェブサイトをブロックすることが可能）できる「Off-Facebook Activity」が2020年1月から日本でも利用可能となっている。

- 他方、「Off-Facebook Activity」により関連づけを解除しても、これまで収集したデータの履歴そのものを消去することはできないという点には留意が必要である。具体的には、履歴の匿名化はされるが、Facebookのサーバーに残り、参考データとして利用される（顧客に広告キャンペーンの結果のレポートを提供したり、サイトの訪問者数やアプリの利用者数の性別及び年齢層別内訳などを集計することが可能となる。）。
- なお、IAB「透明性と同意のフレームワーク（TCF）」においては、「ユーザーに通知された内容についてコントロールする選択肢（同意または拒否）を提供する」ことが求められているところ、ここでいう「拒否」はいわゆるオプトアウト（利用停止）とは異なり、拒否を表明したユーザーの「拒否された広告事業者による、そのサイトにおける特定の目的によるデータ収集・保存・処理の停止」を意味する。
- ✓ Googleは、様々なメディア（媒体）からGAへ情報（サイト訪問者の数、当該サイトへ訪問する一つ前のウェブページの情報、ページ閲覧履歴等）を収集・統合したり、ソーシャルプラグイン（「+1 ボタン」）を同社外の様々なウェブサイト／アプリに埋め込むことで、ユーザー行動（サイト閲覧履歴等）を追跡し、情報を分析し、個々のユーザーの関心に応じて表示する広告をパーソナライズすることが可能となっている<sup>135</sup>。
- GAへの情報収集・統合を部分的にオプトアウトすることは サイト上の設定から可能となっているが、全てのサイト操作のデータ

<sup>135</sup> この点について、Googleからは、「グーグルアナリティクスが顧客のプロパティ内で収集したデータは、グーグルではなく、グーグルアナリティクスの顧客が所有する。グーグルは、グーグルアナリティクスの顧客に指示された場合のほかは、グーグルアナリティクスのサービスを維持・保護するため（すなわち、悪用、不正使用、スパム、マルウェア等の検知及び防止のため）に必要であるか、又は法的手続きにより義務付けられる場合を除き、グーグルアナリティクスが収集したデータを利用又は共有することはない。グーグルアナリティクスの利用規約は、グーグルアナリティクスの顧客がサービス利用時にグーグルに個人を特定できるデータを送信することを認めていない。グーグルアナリティクスのクッキーは各ドメインに固有のものである。グーグルアナリティクスは特定のユーザーを複数のドメインにまたがって追跡することはなく、グーグルアナリティクスにはドメインをまたがったユーザーのプロファイルは作成されない。その代わりに、グーグルアナリティクスの顧客には自社のプロパティの訪問者に関する集計されたレポートが提供される」との説明がなされている。

が GA に送られないようにする場合には、「Google Analytics オプトアウト アドオン」をユーザーが個別にインストールすることができる。このアドオンを使用すると、ウェブサイトで実行されている Google Analytics JavaScript (ga.js、analytics.js、dc.js) から GA にサイト操作に関する情報が送信されないようにすることができる。

- その他、オプトアウトに関連した業界の取組として、JIAA は、行動ターゲティング広告ガイドライン（第 5 条 利用者関与の機会の確保）の趣旨に沿って簡便なオプトアウトを提供するため、DDAI（データ・ドリブン・アドバタイジング・イニシアティブ）を組織し、DSP、SSP、DMP などの広告プラットフォーム事業者が中心になり、ユーザーが広告でのデータ利用（ターゲティング）の可否を選択するための「統合オプトアウトサイト」の運営や、ターゲティング広告に関する啓発を行っている。
- 各事業者においても、データ主体である顧客・ユーザーが、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」を実装し、データの取扱いに関する透明性を高め、本人の関与を可能にする取組を始めている<sup>136</sup>。

#### ④データ・ポータビリティ

- 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、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。

<sup>136</sup> 事業者のサービス特性に応じて、ユーザーが自らのデータの利用状況を確認でき、利用の可否をコントロールできる機能が提供されている（広告の設定、検索履歴の設定、コンテンツの設定、位置情報の設定、外部へのデータ提供の設定など）。

広告の設定では、ターゲティング広告の停止（オプトアウト）のほか、サービスのアカウントに紐づいている属性や興味関心カテゴリーを確認・変更できるものもある。

- 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<sup>137</sup>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、ログイン効果が高くなる側面もある。

＜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＞

- 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おり、事業者側における一定の配慮が求められる。

<sup>137</sup> 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。）

- 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。

#### 4 プラットフォーム事業者の取組状況や意見

パーソナル・データの取得・利用について、全体の課題の分析を進める一環として、主なプラットフォーム事業者にフォーカスしてその取組等について聴取をしてきたところ、主な点は以下のとおり。

- (1) プラットフォーム事業者 (Google、Facebook、Yahoo!) によるパーソナル・データの取得・利用に関する取組状況は以下のとおり (詳細は参考2参照)。

##### Google

##### ■透明性の向上・同意のコントロールの実効性確保

##### ①プライバシー・ポリシー関係

- 当社のプライバシー・ポリシーは、ユーザーから収集するデータの種類、及びそれらのデータを収集する理由について包括的に記載。ユーザーが許可したパラメータの範囲内で、当社は当該ユーザーに役立つ方法でデータを使用し、コンテンツや広告などカスタマイズされたサービスを提供。
- ユーザーは、広告設定画面にアクセスして、当社による広告表示にどの情報が使用されるか管理し、また広告のカスタマイズを完全に停止することも可能。
- サービスごとに異なるプライバシー通知を行わず、当社のほとんどのサービスに幅広く適用される中核となるプライバシー・ポリシーをベースラインとして提示 (その上で、個別のサービスの一部には「補足のプライバシー規定」を用意)。

## ②事前の設定・定期的な通知関係

- 当社は、プライバシーリマインダー（プライバシーについての Google からのお知らせ）を用い、ユーザーが当社のサービスや商品を使用する際に、プライバシーについての当社からのお知らせを表示。当社が収集する情報、収集する理由及び収集した情報の取扱方法を含む、ユーザー自身のプライバシーに関する理解を助けるためのリマインダーであるとしている。
- 「プライバシーについての Google からのお知らせ」を最初に受け取ってから 3 日後に、ユーザーはプライバシー・ポリシーの重要な点を再確認するよう促される。4 日後に、ユーザーは利用を継続する前にお知らせの下部にある「同意する」をクリックしてお知らせを承認することが求められる。

## ③オプトアウト関係

- 当社は、ユーザーが見る広告についてより多くの選択の余地を与えるべく広告設定ツールを提供している。これには、当社からのパーソナライズド広告を非表示にする選択も含まれる。
- ユーザーは、ターゲティング広告のために当社にユーザーのデータを利用させることなく、当社のサービスを利用することができる。

### <ログインユーザーのコントロール>

- ログインユーザーは、アカウント作成時にカスタマイズ広告を有効にするか否かを選択でき、また、その後いつでも広告設定でカスタマイズ広告に関する選択を行うことができる（広告設定）。

### <ログインしていないユーザーのコントロール>

- ログインしていないユーザーも、ワンストップでカスタマイズ広告をオフにすることで、カスタマイズ広告の表示を停止することを選択できる。

## ④データ・ポータビリティ関係

- 2011 年以来、当社は、「自分のデータをダウンロード」というポータビリティツールを提供。

## ■ユーザーテスト

- プライバシーポリシーの変更を実施する際には、ユーザーのエンゲージメントを最適化するために、ユーザーを対象に異なるバージョンのテストを繰り返して（イテレーション）検証する。

## ■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

- 当社は、広告のターゲティングのために機微カテゴリを利用することをプライバシーポリシーで禁止。人種、宗教、性的指向、健康状態等の機微カテゴリに基づくパーソナライズド広告は表示せず、広告主がその広告のオーディエンスを選択するためにこれらの機微な関心カテゴリを利用することも許可していない。

## Facebook

### ■透明性の向上

- 当社は、各サービスを提供する際に、利用者に関する情報を3つのカテゴリ（（i）ユーザーが実行及びシェアしたこと（及びユーザーとつながりのある人）に関する情報（利用者によって提供された情報）、（ii）ユーザーがサービスにアクセスするために使用したデバイスに関する情報、（iii）当社ビジネスツールをインストールすることを選択した場合には、広告主、パブリッシャー、広告代理店を含むサードパーティから受信した情報）に分けて受信する。それぞれの概要は、当社のデータポリシーに記載されている。
- 当社のデータに関するポリシーには、利用者による選択に服することを条件として、当社がその有する情報をどのように利用するのかを明記（例：利用者のための当社の製品及びサービスの提供、パーソナライズ化、測定、分析及びその他のビジネスサービスの提供）
- 当社のビジネスツールによって、サードパーティは、当社と情報を共有することを選択できる。当社の利用規約は、サードパーティが当社と共有することを選択するデータと、当社による当該データの使用方法を規定している。
- データポリシー中の情報は、利用者が彼らのアカウントにログインすることなく閲覧可能である。他方で、特定の利用者についてどの第三者が当社に対してデータを提供してきたかに関する詳細のような、彼

らのアカウントにログインした場合にのみ閲覧可能となる追加的な情報もある。

#### ■同意のコントロールの実効性確保

##### ①プライバシー・ポリシー関係

- 当社は、自社のサービスと統合された、利用者が利用するデバイスからの情報及び当該デバイスに関する情報を収集。

##### ②事前の設定・定期的な通知関係

- 当社は、利用者に、当社による個人データの収集及び利用について最初の登録時の通知やその後のリマインドを実施（例：プライバシーツアア、ヘルプセンター、プライバシー設定の確認など）。

##### ③オプトアウト関係

- 当社は、利用者が当社のサービス上で表示される広告をカスタマイズし、及び管理することを可能とする一連のツール（例：広告表示設定ツール）及び機能（例：Off-Facebook Activity）を提供。

##### ④データ・ポータビリティ関係

- 当社は、利用者が当社と共有することを選択した情報を閲覧および管理するためのツールを多数開発（ダウンロード（Download Your Information）ツールなど）。

#### ■ユーザーテスト

- 当社は、プライバシー・プラクティスに関する利用者のフィードバックを考慮し、利用者のエンゲージメント・フローの設計についてテストを実施（ユーザーグループとの一対一のインタビューを含む）。

Yahoo!

#### ■透明性の向上・同意のコントロールの実効性確保

##### ①プライバシー・ポリシー関係

- 当社は利用規約の中でプライバシー・ポリシーを規定し、ユーザーにより分かりやすく情報提供することを目的として、プライバシーセンターというページを用意。同センターで、パーソナル・データの取得、パーソナル・データの活用、パーソナル・データの連携について、それぞれ詳細を説明（プライバシー・ポリシーをコンパクトにし、インターフェイスを二段階にする工夫）。

- 行動ターゲティング広告については、プライバシーセンターのパーソナル・データの活用のページに特設ページを設けて詳細を説明。

#### ②事前の設定・定期的な通知関係

- 事前での設定について、ID の取得時に表示される注意事項の一つとして、設定変更が可能である旨を記載すること等を検討中。今後は、広告の設定を含むユーザーのデータの取扱いに関する設定について、確認をお願いするための電子メールを定期的送信することなどの取組を拡大していく予定。
- ユーザーが当社の行動ターゲティング広告を拒否した場合でも、広告の精度が悪くなる以外にユーザーに不利益が生じることはない。

#### ③オプトアウト関係

- プライバシーセンター内に「プライバシー設定」のページを用意し、このページにおいて各種設定を可能としている。

#### ④データ・ポータビリティ関係

- 電子的な手法による個人データの開示請求への対応をできるだけ早期に実現できるよう準備中（個人情報保護法の改正を受けてシステムを準備中）。

#### ■ユーザーテスト

- ターゲティング広告の存在、オプトアウトの存在についての消費者の認知の状況等について、令和2年度下半期に消費者アンケート等を実施するための検討を行っている（2021年3月時点）。

#### ■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

- 当社は、データの活用の際に適用される「データ利用細則」（社内規程。違反は懲戒事由となる）を規定。その別紙「データ利用における方針、遵守事項」において、病歴や犯歴、信条等について「慎重に扱うべき個人に関するデータ」を直接ユーザーへのアクションに繋がるターゲティング広告等への利用を禁止。また、同様の規定は、広告クライアントに適用される契約条項「広告データ利用基準」においても規定。
- 当社は、現時点においては要配慮個人情報を取得していない。

(参考：サードパーティ・クッキー<sup>138</sup>の利用等についての最近のプラットフォーム事業者の動向)

- ✓ サードパーティ・クッキーは、複数のウェブサイトにもたがってユーザーデータを収集することができるため、ユーザーの興味や関心、属性等に  
応じた広告を表示するターゲティングに利用されているが、近年、ユーザーの  
プライバシー保護の観点から、ウェブブラウザの提供事業者による利用制限の動きが進んでいる。
- ✓ Google は 2020 年 1 月に、ウェブブラウザ「Chrome」において、今後 2  
年以内にサードパーティ・クッキーのサポートを段階的に廃止する意向  
を公表した<sup>139</sup>。ただし、Google は、サードパーティクッキーの利用制限  
による影響を考慮して、サードパーティ・クッキーに代わる仕組み  
(Privacy Sandbox) を導入する方針を公表し<sup>140</sup>、2021 年 3 月からは、  
広告主などと協力し、代替技術「FLoC (フェデレーテッド・ラーニング・  
オブ・コホート)<sup>141</sup>」の実証実験を開始している。
- ✓ アップルは、ウェブブラウザ「Safari」に ITP (Intelligent Tracking  
Prevention) を導入し、現在ではサードパーティ・クッキーが即時消去  
されるようになってきている。また、サードパーティ・クッキーの利用制限  
とは別に、今年春先から、iOS14 において広告識別子の IDFA (Identifier  
For Advertising) を利用する場合は、アプリごとにユーザーから許可  
を得ることを必須とすると発表している。IDFA は、広告主が iOS 端末の  
アプリ内でユーザーのターゲティングとトラッキングを実行するため  
の唯一の手段となっているため一定の影響が生じることが予想される。

<sup>138</sup> クッキーとは、ユーザーがウェブサイトを訪れたときに、当該ウェブサイトのウェブサーバー等から発行され、ユーザーのウェブブラウザに自動的に保存されるユーザーデータのことである。クッキーは、ユーザーを識別し、ユーザーが訪問したウェブサイトの URL やログイン情報といったデータを記録するために用いられている。クッキーには、ファーストパーティクッキーとサードパーティクッキーの 2 種類がある。サードパーティクッキーとは、ユーザーが訪れているウェブサイト以外のウェブサーバー（例えば、当該ウェブサイトに掲載されているデジタル広告のアドサーバー）から発行されるクッキー情報のことである。

ファーストパーティクッキーであれば、ユーザーデータを収集できる範囲はユーザーの訪れているウェブサイト内（同一ドメイン内）に限られるのに対し、サードパーティクッキーは、複数のウェブサイトに掲載されるデジタル広告のアドサーバー等を通じてユーザーデータを収集できるため、ユーザーデータを収集できる範囲に限りがない。つまり、サードパーティクッキーを利用する広告仲介事業者は、自身がデジタル広告を配信する複数のウェブサイトにもたがって、あるユーザーのデータを収集したり、ウェブサイトの閲覧履歴等の行動をトラッキング（追跡）したりすることができるのである（以上、公取委最終報告（93 - 94 ページ））。

<sup>139</sup> <https://blog.chromium.org/2020/01/building-more-private-web-path-towards.html>

<sup>140</sup> <https://blog.chromium.org/2019/08/potential-uses-for-privacy-sandbox.html>

<sup>141</sup> ブラウザ上でユーザーを似たような興味を持つグループにまとめるクラスター化に基づいて広告ターゲティングを行う技術。

(2) その他、競争評価中間報告等に関し、プラットフォーム事業者からは次のような意見があった。

【プラットフォーム事業者】

- [A社、B社、C社] ユーザーデータ及び個人情報を保護し、かつ、安全性を確保することが重要であることに同意する。利用者のプライバシーに細心の注意を払うべきという点は理解。ユーザーの選択肢及びプライバシーの保護という目的を支持。個人データの利用についての透明性、選択肢及び管理権をユーザーに提供している。課題⑩で求められている対応は、既に自主的に相当行っている。
- [B社] 利用者が、彼らがどのように当社のサービスと関わるのかや、彼らのデータがどのように利用されるのかについて十分な情報に基づく選択を行うことができるように、ユーザー体験が明確で、公正かつ高水準なものとなることを確保するための多大な投資を行ってきた(今後も行っていく)。
- [A社及びB社(同趣旨)] パーソナル・データの取得・利用に係る消費者の懸念に課題がある場合、その課題を効果的に解決するためには、その解決策は、少なくとも業界全体又は全てのビジネス若しくは企業に適用可能なものである必要がある。
- [A社及びB社(同趣旨)] 既存のデータ保護法(個人情報保護法を含む。)の上に新しい規則や規制を重ねることは、正しい対応ではない。誤った判断に基づく介入は、プライバシー関連法(個人情報保護法を含む)を混乱させ、弱体化させるおそれがあり、ユーザー、広告主及びパブリッシャーに深刻な損害を与える可能性がある。競争評価中間報告で提案されているオプションは、既にデータ保護法(個人情報保護法を含む。)によって取り扱われている。データ保護を所管する当局を含む関係者との協議なしに、既存のデータ保護法(個人情報保護法を含む。)を超える政策オプションを提案するべきではない。
- [A社] プライバシー保護に必要な範囲を超えた過度の制限的な措置は、広告費収入に基づいて無料で提供されるサービスの数が減少することにつながる可能性が高い。
- [B社] 業界に様々な問題があることは認識しており、自主的な取組を行っている。まずはこれを尊重して頂きたい。JIAAなどが課題改善の取組を行っており、当社も参画している。これらの取組をきちんと踏まえた上で検討を行ってほしい。

- [A社] プラットフォーム事業者が実施するユーザーテストやアーキテクチャーテストの結果について報告を求めることは不要であり、内部的な改善プロセスを外部から検証する必要があるとは思えない。
- 5 事業者団体からの意見（競争評価中間報告に対する意見募集に対する意見）
- 事前の設定・定期的な通知関係
    - 実行不可能な措置や過度の要件を義務付けないようにしていただきたい。  
ターゲティング広告のためのデータの取得・利用について事前の同意オプションを提供したり可否を選択する機会を定期的に通知して提供したりすることをプラットフォーム事業者に求めることは、それらに対応するためにプラットフォーム事業者に生じるコストが飛躍的に大きくなり、中小のプラットフォーム事業者やパブリッシャーにかかる技術的な負荷も高くなるおそれがあり、広告主の支払う費用やパブリッシャーの収益にもマイナスの影響が生じかねない。
    - ターゲティング広告のデフォルト設定の禁止は、憲法上保障されている同事業者の営業活動の自由を著しく制約するものとして、過度な規制とならないよう業界の自主的な取組の効果をみながら、正当な立法事実に基づき慎重に議論を行うことが必要であることはいうまでもない。また、これらの法的義務の結果としてターゲティング配信が制約されれば、プラットフォーム事業者を超えて、広告主、広告代理店、パブリッシャーなどの広い範囲に大きな影響を与えるものであり、ユーザーだけでなくこれらの利害関係者の意見も考慮することが必須である。
  - オプトアウト関係
    - 消費者庁アンケート調査及び公取委アンケート調査の両アンケート調査結果には、ユーザーにとってより望ましい広告の在り方に関する重要な示唆も含まれている。消費者庁アンケート調査では、「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」との調査結果であり、「オプトアウトのニーズに対応できるように、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」との示唆が得られている。
  - 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関係
    - 「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」との考え方については、既に当協会のガイドラインに配慮事項として盛り込んでいるものではあるが、更に広告主を含む広告関係者が自主的に配慮すべき倫

理的な観点について、指摘を踏まえつつ、ユーザーの不安や懸念を払拭すべく、インフォメーションアイコンプログラムやDDAIの周知・普及など、業界の自主的な取組に一層努めたい。

## 6 評価

上記の課題についてはターゲティング広告に関係する事業者等が対応すべきものであるが、特に大規模なプラットフォーム事業者については、ユーザー数や顧客接点、デジタル広告の取引量が多く、デジタル広告市場に与えるインパクトも大きいことも踏まえると、より適切な対応が求められるものである。以下、具体的な項目について評価を行う。

### (1) パーソナル・データの取得・利用に関して確保する透明性や同意のコントロールの実効性に関する措置及びユーザーの認知

#### 【事実関係及び評価】

- プラットフォーム事業者が、消費者に対し、どのようなパーソナル・データを取得し、どのように利用するかなど、競争評価中間報告で示した各項目についての事実関係及び評価は以下のとおりであり、一定の情報提供を、一定の明確さをもって行っているとみられるものの、当該提供される情報のみでは、複雑なデータの流れや、自身についてのどのようなデータがプラットフォーム事業者によって処理（生成・結合・推測等）されどのような要因により当該プラットフォームにおいて広告表示がなされているかなどを、消費者自身が十分な程度までは理解できていないと考えられる。
- また、パーソナル・データの取得・利用に関し消費者に十分な選択の機会が与えられているかという点についても、オプトアウトの提供やユーザーがデータ提供を拒否した場合でもサービスの提供を妨げないといった対応がなされていることも事実であるが、オプトアウト等の選択の機会が認知され活用されているかといった点についてまだ十分とはいえない状況にあるほか、クロスデバイスにおけるデータの紐づけに対するコントロールなどにおいても改善の余地があると考えられる<sup>142</sup>。
- また、広告主からみて、不透明なデータの取扱いに基づく広告出稿によりブランド毀損が発生する可能性も指摘されている（JAA「デジタル広告

142 公取委最終報告別紙「デジタル広告の取引実態に関する消費者向けアンケート調査分析結果」では、公取委が行った消費者に対するアンケート調査結果を基に、収集される情報への認知とオプトアウト設定の認知の関係についてクロス集計表を用いて分析を行った結果として、広告表示の目的の下に収集・利用されている情報を認識している利用者でさえ、約半数がオプトアウト設定について（詳しくは）知らないことが示されている。

の課題に対するアドバイザー宣言」)。生活者のデータに関する不透明な取扱いは広告主にとっても懸念事項であり、生活者のプライバシーの権利を尊重し、データの活用について透明性を高める必要があるとの声もあり、かかる観点から本問題をとらえることも必要である。

#### <透明性・同意のコントロールの実効性：①プライバシー・ポリシー>

- ユーザーの理解を深めるため、収集するパーソナル・データの種類、取得理由・利用目的、取得方法などについてのプライバシー・ポリシーでの平易な表現やレイアウトによる記載、当該説明箇所への容易なアクセスの確保、プライバシーセンターなどによる2段階での情報提供など、一定の取組を行っているプラットフォーム事業者も存在する。
- 他方、関係事業者や有識者からは、当該データの利用方法については抽象的なケースの説明にとどまっており、クロスデバイスでのデータの利用などにおいて複雑なデータの流れや使用方法についての説明は必ずしも十分ではない面（例：GAの顧客がGoogle広告のアカウントにリンクすることを選択でき、Google広告アカウントのターゲティングに使う、GAのオーディエンスリストを作成することができる点、その他ウェブサイトへのデータ収集タグの埋込みの実態や管理方法など必ずしもプライバシー・ポリシーを見ても容易にはわからない点など）もあるとの指摘もある。
- また、公取委アンケート調査<sup>143</sup>や消費者庁アンケート調査<sup>144</sup>によると、ユーザーがプライバシー・ポリシーの内容を必ずしも十分認識できていない状況も見受けられる。

#### <同意のコントロールの実効性：②事前の設定・定期的な通知>

- パーソナル・データの取得・利用について事前に設定を変えるオプションの提示については、プライバシーリマインダーを用いた事前の設定表示や、最初の登録前にデータに関するポリシーの提示を行っているプラットフォーム事業者が存在する。また、ID取得時の注意事項として必要な情報を表示することを検討しているプラットフォーム事業者がみられるほか、定期的な通知に関しても、一定の日数でのリマインドを行うプ

<sup>143</sup> 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（38ページ及び97ページ）。（前掲）

<sup>144</sup> 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）。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）。（前掲）

プラットフォーム事業者や、今後メールでの定期的な送信を検討しているプラットフォーム事業者も存在する。

- 他方、ユーザーにおいては、消費者庁アンケート調査<sup>145</sup>によると、事前に設定を変えることができたら外したいと考える者も一定程度存在しており、必ずしも事前設定の取組について認知が進んでいるとはいえない状況もある。

#### **<同意のコントロールの実効性：③オプトアウト>**

- 同意のコントロールの実効性を確保するためのオプトアウトについては、広告設定やマイアクティビティ、プライバシー設定、「この広告を非表示」といったツールによりユーザーが自分のデータを閲覧、管理、削除などを行うことを可能としているプラットフォーム事業者が存在している。また、パーソナライズ広告の全てをオプトアウトする選択肢は与えない代わりに、プラットフォーム事業者のサービス上で閲覧する広告をカスタマイズする広告表示設定ツールや、プラットフォーム事業者外のアクティビティの切断などのツールを提供するプラットフォーム事業者も存在する。なお、ユーザーがオプトアウトを選択した場合にもサービス提供を拒否することはないとしているプラットフォーム事業者も複数存在する。
- 他方、ユーザーからみた実効性については、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している（消費者庁アンケート調査 10 ページ）ほか、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（JIAA 意識調査 5 ページ）状況にある。
- また、関係事業者や有識者からは、ツールを使ってクロスデバイスによるデータの関連付けを解除しても、これまで収集したデータの履歴そのものを消去することはできないとの指摘もある。

#### **<同意のコントロールの実効性：④データ・ポータビリティ>**

- プラットフォーム事業者が収集したデータへのアクセスやダウンロードツール（「自分のデータをダウンロード」「Download Your Information」など）を提供し、他の場所への移動を可能とするプラットフォーム事業者も存在する。また、令和2年の改正個人情報保護法（令和4年4月1日全面施行予定）により電磁的記録の提供による方法が原則となる保有

<sup>145</sup> 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）

個人データの開示請求に対応するための準備を行っているプラットフォーム事業者も存在する。その他データ移転プロジェクトに参加してサービス間でのデータ移転の検討を進めているプラットフォーム事業者も存在する。

- 他方、ユーザーにおいては、総務省アンケート調査<sup>146</sup>によると、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であるが、乗換え可能なオンライン・サービスがなく、選びようがないことや、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との認識があり、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状況にある。

### 【対応の必要性】

- こうした点を踏まえると、ターゲティング広告に関係する事業者等においては消費者に対し、当該消費者が自らのパーソナル・データに係る取扱いについて予見可能性をもって理解し得る程度の情報を、当該消費者が確実に認識・理解できるよう、適切な方法により開示<sup>147</sup>することが求められる。
- また、ターゲティング広告に関係する事業者等によるパーソナル・データの取得・利用に関し、消費者が当該事業者等に対し提供する自身のデータの種類等について適切な判断を行うことができるような選択の機会と、当該機会の存在を消費者が認知・理解できるよう適切な情報開示が求められると考えられる。
- なお、こうした考え方は広く関係事業者等を対象とするものであるが、これまでみてきたように、本課題については、取組が行われているだけでなく、取組の効果が上がっているかも重要となっており、特に、大規模なプラットフォーム事業者については、ユーザー数や顧客接点、デジタル広告の取引量が多く、デジタル広告市場に与えるインパクトも大きいことから、パーソナル・データの取扱いに対する消費者の理解がどの程度進んでいるか、提供されているオプションなどの認知や利用がどの程度進んでいるかなど、取組の実効性について評価・検証を行って

146 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（4ページ）。また、「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割となっている（10ページ）。

147 個人情報保護委員会において、本人が合理的に予測等できないような個人データの処理（例えば、いわゆる「プロファイリング」等）が行われる場合、個人情報保護法ガイドラインにおいて、どのような取扱いが行われているかを本人が予測できる程度に利用目的を特定することを求めることとする方向で検討が行われている。

くことが必要である。

- また、消費者へのアンケート調査等でも示されているとおり、相当数の消費者が、ターゲティング広告に対するネガティブな受止めの要因として、パーソナル・データの取得・利用への懸念に関連する事項を上げており、広告主にとって、デジタル広告においてブランド毀損を生じさせ得る要因の一つとなっている。このため、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大規模なプラットフォーム事業者については、ユーザー数やデジタル広告の取引量が多く、デジタル広告市場に与えるインパクトも大きいことも踏まえ、かかる観点からの一定の対応が必要となると考えられる。
- なお、特に、パーソナル・データの取扱いを巡っては、技術面を含め、ビジネスモデルのあり方を大きく転換する可能性のある動きもあることから、そうした動向が与える影響についても十分に注視することが必要である。

## (2) ユーザーの認知や、透明性の向上や同意のコントロールの実効性の確保状況を検証するテストや調査の在り方

### 【事実関係】

- 上記4で示されたとおり、今回聴取したプラットフォーム事業者においては、ユーザー調査やテストを行いながら、消費者の適切な理解を得るために 不断の改善につなげる取組が行われている。
- 具体的には、以下のようなユーザー調査やテストを実施しているプラットフォーム事業者が存在する。また、今後ターゲティング広告やオプトアウトに関する消費者の認知を把握するためのアンケート等を実施する検討を行っているプラットフォーム事業者も存在している。
- ✓ 透明性や同意のコントロールの実効性に関しては、
  - プライバシー・ポリシーやプライバシー設定・管理
  - ユーザーの同意取得画面に関するユーザーの関与（エンゲージメント）を最適化するための異なるバージョンを用いたテスト（例：A/Bテスト）
  - プライバシーに関する姿勢や行動、理解についての調査
- ✓ 事前設定や定期的な通知に関しては、
  - 通知が利用者にとって最も効果的に届くための時間帯の調査
  - 各種のボタン（「承諾します」「承諾し、続行します」など）の効果や各シンボルマーク（例：「x」）の効果の調査
- ✓ オプトアウトに関しては、

- オプトアウト設定の件数の増減に関するモニタリング
- ✓ 全体に関わるものとしては、
  - 1対1のユーザーインタビューによる利用者の操作フロー案の設計に関する調査
  - 一般的なUI/UXの内部検証

### 【評価】

- 他方、上記6（1）でみたように、実態としては、ユーザーにプライバシー・ポリシーを適切に読んでもらえているかという点や、選択の機会の提供が十分になされているかといった点においてまだ改善の余地があることから、引き続き、ユーザーの認知、透明性の向上や同意のコントロールの実効性を確保するために効果的な取組を行っていくことが必要である。

### 【対応の必要性】

- 消費者に開示した情報に基づき消費者がそれをどのように認知したか、透明性の向上や同意のコントロールの実効性の確保につながったかなどの評価を行うに当たっては、プラットフォーム事業者により選ばれた手法が実効的なものであるかを理解する上で、こうしたテストや調査についても参考となるものと考えられる。

## （3）ユーザーの認知限界を踏まえた、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

### 【事実関係及び評価】

- 今回聴取したプラットフォーム事業者においては、機微カテゴリを具体的に列挙し、それらをターゲティング広告のために利用することをプライバシー・ポリシーや社内規則、契約条項で自主的に禁止するなどしており、一定の評価ができる。

### 【対応の必要性】

- 他方、機微なカテゴリに属するデータの取扱いについては、プライバシー侵害の度合いが特に強いことも踏まえれば、ターゲティング広告を行うおうとする業界関係者が機微情報に関する保護の必要性について広く認識を共有し、対応方法を整理し、積極的に遵守する必要があると考えられる（米国のガイドライン、日本の個別分野の対応指針<sup>148</sup>）のような取組

<sup>148</sup> ◇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)

も存在)。

## 7 対応の方向性

(1) 上記6で明らかになった課題については、プラットフォーム事業者をはじめとするターゲティング広告に関係する事業者等による消費者のパーソ

### に関するガイドライン

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。

- ・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。

### ◇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。

#### 第6条 機微(センシティブ)情報

1 金融分野における個人情報取扱事業者は、法第2条第3項に定める 要配慮個人情報並びに労働組合への加盟、門地、本籍地、保健医療(※)及び性生活(これらのうち要配慮個人情報に該当するものを除く。)に関する情報(略)については、法令等に基づく場合や生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合等を除くほか、取得、利用又は第三者提供を行わないこととする。

(※)保健医療情報…病歴、身体障害、知的障害、精神障害等、健康診断等の結果、医師等による保健指導・診療・調剤

(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。

### ✓視聴履歴の取扱いに係る配慮

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。

→活用方法として認められる「趣味・嗜好」の推知と、禁止すべき「要配慮個人情報」の推知のそれぞれに該当する具体例を対比する等により、視聴履歴の解析の結果、推知されうる要配慮個人情報の例と禁止される行動の理解を促すよう努めること。

#### <記載例>

視聴履歴を解析して、要配慮個人情報(人種、思想・信条、病歴、障害等の機微情報)を推知することは禁止されており、取扱いには注意が必要である。

ナル・データの取得・利用に係る懸念を払拭するために一定の対応が必要であるとされたところ、具体的には以下のような情報の開示が適切になされていることが求められる。

- 消費者が自らのパーソナル・データに係る取扱いについて予見可能性をもって理解し得る程度の情報として、①「取得する情報の内容」、②「取得の条件」（取得方法等）、③「使用の条件」（利用目的、利用の方法、第三者に提供する場合の条件、本人の関与等）の開示<sup>149</sup>。
- 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でも、サービスを利用するオプションが提供されるか否かについての開示。
- データ・ポータビリティの可否・方法についての開示。

また、消費者から適切な方法により取得し利用するパーソナル・データに基づくターゲティング広告の適切な提供を担保するため、消費者の理解がどの程度進んでいるか、提供されているオプションなどの認知や利用がどの程度進んでいるかなどについて、政府が専門家や関係者の意見も聴きながらモニタリングを行っていくことが適切である。

## （２）具体的なルールの枠組み

以上の対応を具体化するためのルールの枠組みは、適用対象となるルールの趣旨・目的を踏まえた上で、以下のとおりとする。

- 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」（以下、「同ガイドライン」という。）
  - ✓ 電気通信分野における利用者情報の適切な取扱いを確保する必要性の大きさに鑑み、電気通信事業を行う者に対し、通信の秘密に属する事項その他の個人情報の適正な取扱いについてできるだけ具体的な指針を示すことにより、その範囲内での自由な流通を確保して電気通信役務の利便性の向上を図るとともに、利用者の権利利益を保護することを目的として、個人情報保護法<sup>150</sup>及び電気通信事業法の関連規定

<sup>149</sup> 開示に当たっては、併せて、クロスデバイスでのデータの利用などにおいて複雑なデータの流れや使用方法についての説明の検討も必要となる。

<sup>150</sup> 個人情報保護法においては、個人情報取扱事業者が個人情報 を取得する際には、利用目的をできる限

に基づく具体的な指針として、同ガイドラインが総務大臣により定められている。同ガイドラインは、「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」（平成28年11月30日個人情報保護委員会）の規定に準拠しつつ、通信の秘密その他の電気通信事業に特有の事情等に鑑み必要となる規定も併せて、電気通信事業を行う者に適用される規律を一元的に示したものとなっている。

- ✓ 同ガイドライン14条（プライバシー・ポリシーの公表）に基づき、スマートフォンの利用者情報の適切な取扱いを目的とした指針<sup>151</sup>により、6つの原則（①透明性の確保、②利用者関与の機会の確保、③適正な手段による取得の確保、④適切な安全管理の確保、⑤苦情・相談への対応体制の確保、⑥プライバシー・バイ・デザイン）を定めるとともに、利用者情報取扱者における取組として、分かりやすいプライバシー・ポリシーの作成（簡略版も作成）<sup>152</sup>、適切な安全管理措置などに加え、広告事業者に関する特記事項も盛り込まれ、デジタル広告における利用者情報の適切な扱いも射程に入れられている。また、こうした指針に基づき、プライバシー・ポリシーの掲載状況の調査を実施し、スマートフォン上の利用者情報の取扱いの現況等を取りまとめた年次の報告を行っている。併せて、総務省からは業界における自主的なガイドライン等の策定の指針となる緩やかな配慮原則も示されている。
- ✓ 同ガイドラインに基づくルール適用を受ける者は以下のとおりであり、大規模なプラットフォーム事業者（国外に拠点を置く事業者も対象）のみならず、パブリッシャーやアドテク事業者等も幅広く含ま

り特定し、当該利用目的を本人に通知・公表等することが義務付けられる。他方、技術の進展等に伴い、個人情報の取扱いが多様化・複雑化している中、消費者本人にとっては、どのように自身の個人情報が取り扱われているかを合理的に想定できない分析・利用等が行われることへの懸念が高まっている。

こうした懸念に応え、個人の権利利益の更なる保護を図るとする観点も踏まえ、令和2年6月に成立した改正個人情報保護法において、本人の権利又は正当な利益が害されるおそれがある場合等に、利用停止・消去等を請求できるように要件を緩和すること等の改正がなされた。

上記の法改正に加えて、個人情報保護委員会において、先述のとおり、本人が合理的に予測等できないような個人データの処理（例えば、いわゆる「プロファイリング」等）が行われる場合、ガイドラインにおいて、どのような取扱いが行われているかを本人が予測できる程度に利用目的を特定することを求めることとする方向で検討が行われている。

<sup>151</sup> 「スマートフォン プライバシー イニシアティブ（スマートフォン利用者情報取扱指針）」

<sup>152</sup> ①情報を取得するアプリ提供事業者等の氏名又は名称  
②取得される情報の項目  
③取得方法  
④利用目的の特定・明示  
⑤通知・公表又は同意取得の方法、利用者関与の方法  
⑥外部送信・第三者提供・情報収集モジュールの有無  
⑦問い合わせ窓口  
⑧プライバシー・ポリシーの変更を行う場合の手続

れる。

- 電気通信事業者<sup>153</sup>
  - 登録・届出を要しない電気通信事業を営む者<sup>154</sup>
  - 国外に拠点を置き、国内に電気通信設備を有さずにサービスを提供する者（令和2年電気通信事業法改正（令和2年5月22日法律第30号）により本年4月1日より適用）
- ✓ 総務省が策定したガイドラインや考え方として示した配慮原則を踏まえ、業界団体（JIAA）においては「プライバシー・ポリシー・ガイドライン」や「行動ターゲティング広告ガイドライン」などを策定（一部は配慮原則が示される以前から策定し、配慮原則を受けて改訂）・運用するなど、行政と意見交換を重ね、歩調を合わせながら、デジタル広告分野やプライバシーに関する業界の自主的な取組を進め、一定の成果を上げてきている。
  - ✓ 以上を踏まえ、プラットフォーム事業者のみでなく、パブリッシャーやアドテク事業者などにも適用される既存の枠組みとして、同ガイドラインや以下の関連指針等を活用していくこととする。
  - ✓ 現在、総務省においては、同ガイドライン、「位置情報プライバシーレポート」、「スマートフォン・プライバシー・イニシアティブ」等の指針等の今秋に向けた見直しを検討しているところ、その見直しにおいて、上記7（1）の方向性を盛り込むよう求めることとする。
  - ✓ また、同ガイドラインの見直し及びその後の運用に当たっては、共同規制の考え方に基づく事業者に対するモニタリングも行われることとされており、これを活用していくこととする。この際、モニタリングは、大規模なプラットフォーム事業者を含む影響力の大きい大規模な事業者を中心に行い、事業者の取組をリスクベースで捉えるとともに、変化の激しい技術動向を踏まえつつ、重点的にモニターすべき項

<sup>153</sup> 電気通信事業（電気通信役務を他人の需要に応ずるためにする事業）を営むことについて、電気通信事業法第9条の登録を受けた者及び第16条第1項の規定による届出をした者。具体的なサービスの例としては、①コンテンツの媒介、②電子メールマガジンの媒介、③利用者間のメッセージの媒介、④クロードチャット、⑤機器の貸与と併せた電気通信役務の提供、⑥関連企業間のネットワークの運営、⑦ウェブサイト上のグリーティングカードの運営 等

<sup>154</sup> 他人の通信を媒介せず、かつ、電気通信回線設備を設置することなく電気通信役務を提供する場合（電気通信事業法第164条1項3号）など。具体的なサービスの例としては、①各種情報のオンライン提供、②ウェブサイトのオンライン検索、③ソフトウェアのオンライン提供、④オンラインストレージ、⑤インターネットカフェ、⑥電子掲示板、⑦オープンチャット、⑧インターネット上のショッピングモール等（いずれも電気通信回線設備を設置しない場合に限る。）。多くのパブリッシャーやアドテク事業者はこの類型に入る。

目を設定する等により、効率的・効果的に行う<sup>155</sup>。

- パーソナル・データの取扱いへの懸念は、ターゲティング広告に対する消費者のネガティブな受止めによる広告主にとってのブランド毀損リスクともなっている中、そうした観点からの透明化法におけるパーソナル・データの取扱いに関する開示やモニタリングの対応<sup>156</sup>については、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した形で行うこととする。その実施に当たっては、総務省のガイドラインの実施状況を勘案しつつ、必要最小限のものとなるよう努めることとする。

具体的には、パーソナル・データの取扱いに関するプラットフォーム事業者からのヒアリングについては、例えば、総務省の行うヒアリングに透明化法のレビュー担当者がオブザーバ参加する形で対応することが想定される。

また、課題⑩に係る透明化法における評価についても、総務省が上記モニタリングに基づき策定する評価を参考にしつつ、透明化法に法定された協議により経済産業省が総務省に協議を行い、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し齟齬が生じないようにすることが必要である。

- 総務省の同ガイドラインの見直し改定・運用に当たっては、個人情報保護委員会との連携も引き続き行い、関係省庁の間での対応に齟齬が生じないようにすることとする。また、消費者庁において引き続き行われることとされている消費者取引に関するデジタル・プラットフォーム企業の役割に関する検討<sup>157</sup>についても、連携を図ることが必要である。

<sup>155</sup> モニタリングにおいて、事業者が採った対応に関する効果を検証するに当たり、選ばれた手法が実効的なものであるかを理解するための参考情報として、例えば、プラットフォーム事業者によるPIAやユーザーテストの実施状況などについて必要に応じて提出してもらうことも考えられる。

<sup>156</sup> 多くの広告主が利用せざるを得ないと思われるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者を対象とする。

<sup>157</sup> 消費者庁「デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会」報告書（令和3年1月25日）においては、消費者が安全で安心してデジタル・プラットフォームを利用して取引できる環境整備等のための方策について検討が行われた。その中で、SNSを利用して行われる取引やデジタル広告、不正又は悪質なレビュー、パーソナル・データのプロファイリングに基づく表示等の課題についても検討がなされたところ、「これらの課題については、実態調査等を進めた上で、いかなる主体に対してどのような規律を設けることが消費者の安全・安心確保のために実効的であるか等についても、今後の検討事項とすべきである」とされている。

○ また、業界団体（JIAA）においては、令和2年改正個人情報保護法<sup>158</sup>や総務省の同ガイドラインの見直しを受け、「配慮原則」を踏まえたJIAAガイドライン（例：「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」<sup>159</sup>）の見直しや関係事業者の啓発等に取り組むこととしているが、政府としても同団体の取組を引き続き尊重し、必要な連携を一層強化することが求められる。

○ こうした枠組みも踏まえ、プラットフォーム事業者のみならず、アドテク事業者、パブリッシャーなどデジタル広告に関係する様々な当事者がパーソナル・データの取得・利用に関する懸念を払しょくするための適切な取組を引き続き行うことが求められる。

また、広告主においても、プラットフォーム事業者やパブリッシャー等のサービスを用いてターゲティング広告を消費者に対して出稿する者として、関係者と連携し、パーソナル・データの取扱いについて適切な対応を行うことが求められる。

これに加えて、関係者による透明性や同意のコントロールの実効性に関する取組が有効に機能するようにするためには、消費者のリテラシーの向上に向けた取組も必要であり、上記と併せ政府も含めた関係者の継続的な取組が求められる。

### (3) ユーザーの認知限界を踏まえた、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

○ ターゲティング広告を行うに当たっては、ユーザーの認知限界を踏まえて機微情報も含む情報の取扱いについて、ターゲティング広告を行おうとする業界関係者がその保護の必要性について広く認識を共有し、対応方法を整理し、積極的に遵守するための対応を行っていくことが必要である。

○ このため、先行する分野における取組を参考としつつ、ターゲティ

<sup>158</sup> 令和2年改正個人情報保護法では、「個人関連情報（生存する個人に関する情報であって、個人情報、仮名加工情報及び匿名加工情報のいずれにも該当しないもの）」を新たに定義し、個人関連情報を第三者に提供することで、提供先において個人データとして取得されることが想定されるときは、当該提供先の企業においては、事前に本人の同意を得ること等が必要となる改正もなされた。

<sup>159</sup> 例えば、透明性の確保（プライバシーポリシーガイドライン第6条（利用目的の特定）、第7条（利用目的の通知、公表、明示）、ターゲティング広告ガイドライン第4条（透明性の確保））や利用者関与の機会の確保（オプトアウト）（ターゲティング広告ガイドライン第5条（利用者関与の機会の確保））などが掲げられており、プラットフォーム事業者を含む広告提供事業者や媒体運営社等に広く対応を求めている。

ング広告に関わる業界団体が、例えば認定個人情報保護団体<sup>160</sup>として指針を取りまとめたり、業界ガイドラインを定めるなど、プラットフォーム事業者をはじめとする業界関係者を広く巻き込みながら主導的役割を果たし、具体的な取組の促進を強化していくことが適切である。

---

<sup>160</sup> 令和2年改正個人情報保護法では、対象事業者のすべての分野（部門）を対象にするという現行の制度に加え、企業の特定分野（部門）を対象とする団体を認定個人情報保護団体に認定できる改正もなされた。

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<sup>161</sup>

1 煩わしいと思う理由

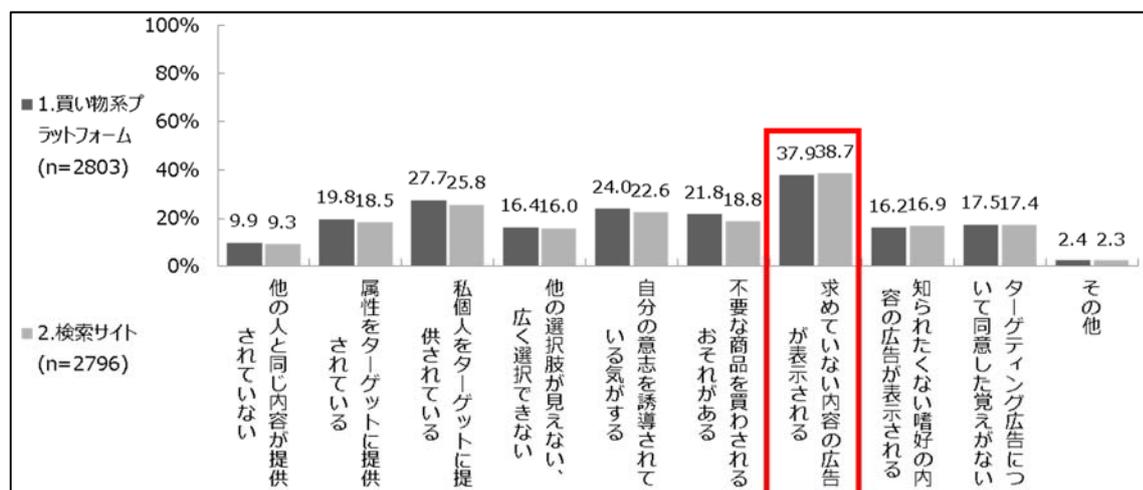
① 求めている内容の広告が表示される。

[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）。

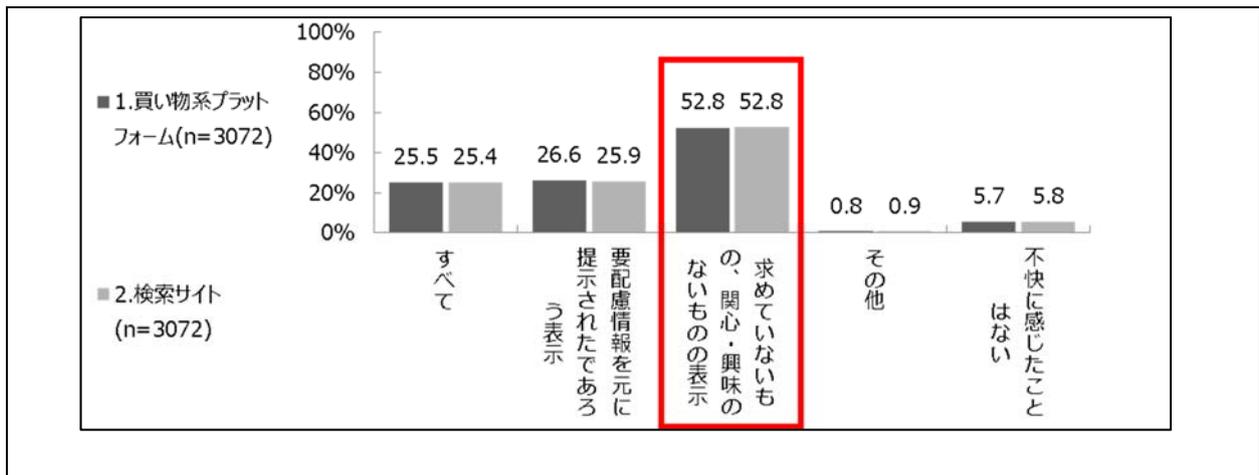
<参考 1-1> 消費者庁アンケート調査（3～4 ページ）

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】

<sup>161</sup> 競争評価中間報告を参照しつつ整理したもの。



### 【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問題に加え、広告主・パブリッシャーの意識の問題やプラットフォーム事業者等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の「対応の方向性」においても勘案する必要があると考えられる。

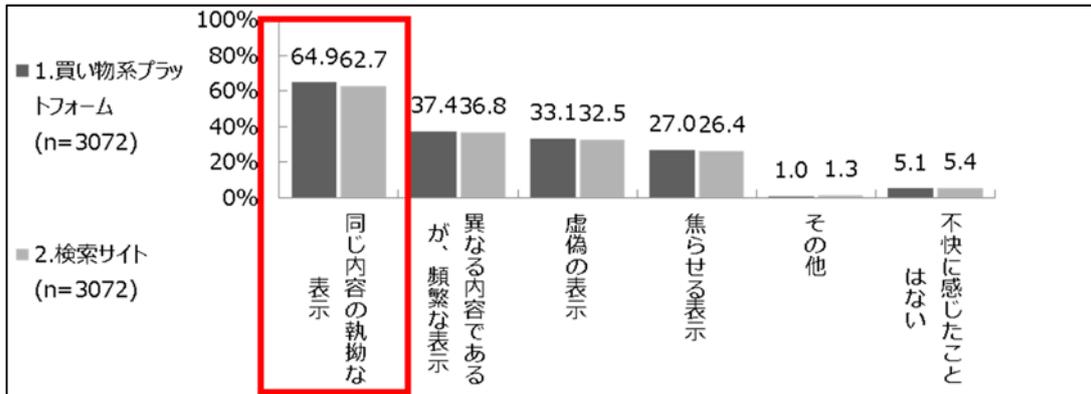
## ② 同じ内容が執拗に表示される。

### 【消費者の受止め】

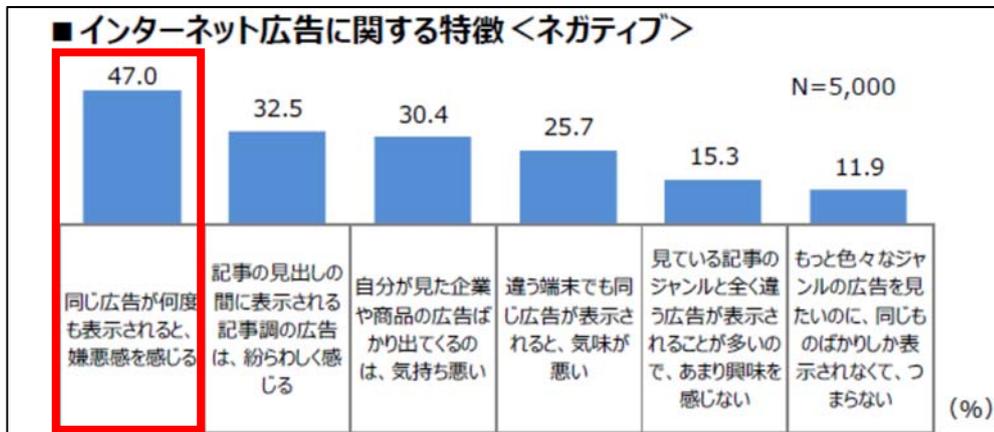
- ・ 消費者庁アンケート調査によると、ターゲティング広告と思われるもので不快に感じる手法として、「同じ内容の執拗な表示」と回答した消費者は、63～65%に達している（4ページ）。
- ・ また、JIAA 意識調査においても、「同じ広告が何度も表示されると嫌悪感を感じる」と回答した消費者は47%となっている（4ページ）。

<参考 1 - 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】



<参考 1 - 3> JIAA 意識調査 (4 ページ)



[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問題に加え、広告主・パブリッシャーの意識の問題や、プラットフォーム事業者等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、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の「対応の方向性」においても勘案する必要があると考えられる。

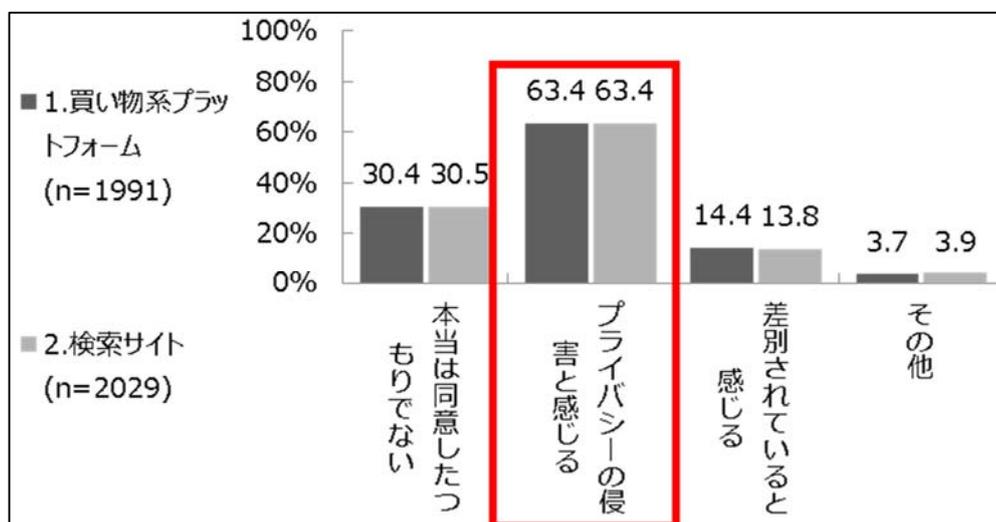
### ③ 私個人をターゲットに提供されている。

#### [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1-1参照）。
- ・ 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）。

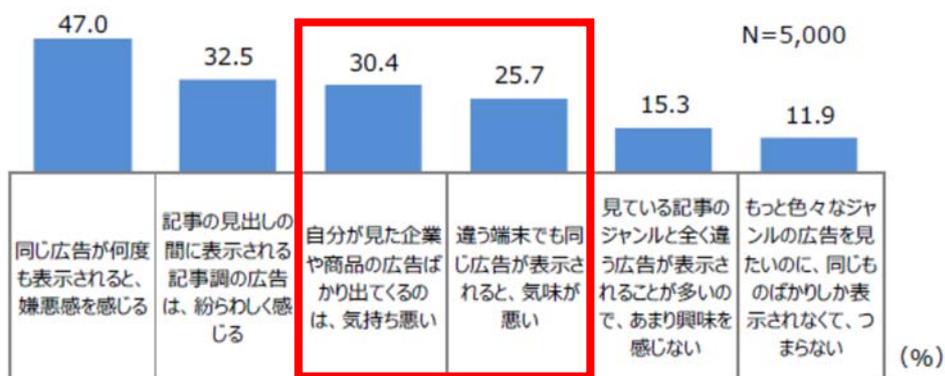
＜参考1－4＞消費者庁アンケート調査（2ページ）

Q. 許容できない理由をお答えください。【複数回答可】



＜参考1－5＞JIAA 意識調査

■ インターネット広告に関する特徴＜ネガティブ＞



【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
- ✓選択の機会（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
- ✓選択の機会を十分享受できていないこと（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
- ✓選択の機会を十分享受できていないこと（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。

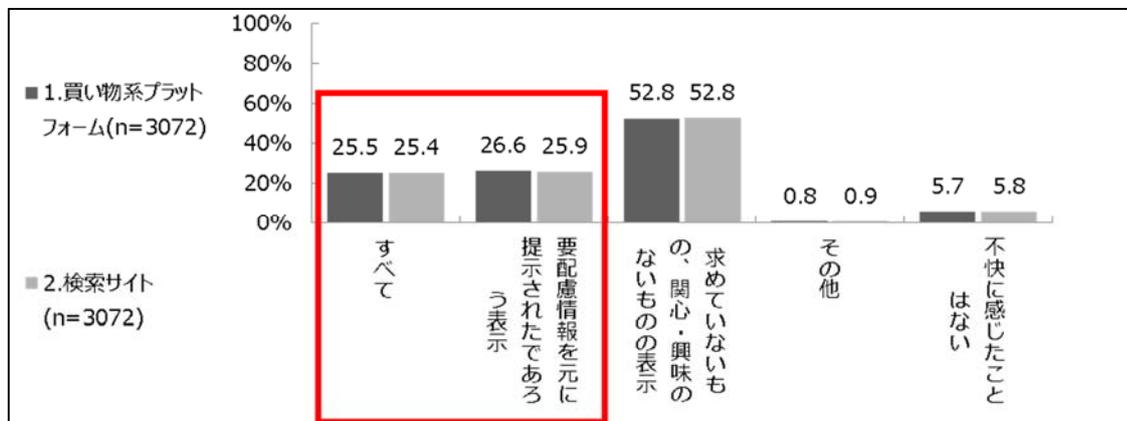
- ・さらに、データを活用し広告を配信する出口段階について、同意の有無にかかわらず守るべき規律が明確でないことが要因となっている可能性もあると考えられる。

## 2 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」が最も多くなっているが、それ以外のものについては、以下のとおりである。

<参考1-6>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内容はどんな表示内容だと思いますか。【複数回答可】



いますか。【複数回答可】

### 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、「要配慮情報を元に表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、予見可能性や選択の機会を十分享受でき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 1－6 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におけるパーソナル・データに係る取扱いに関し、予見可能性や選択の機会を十分享受でき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）

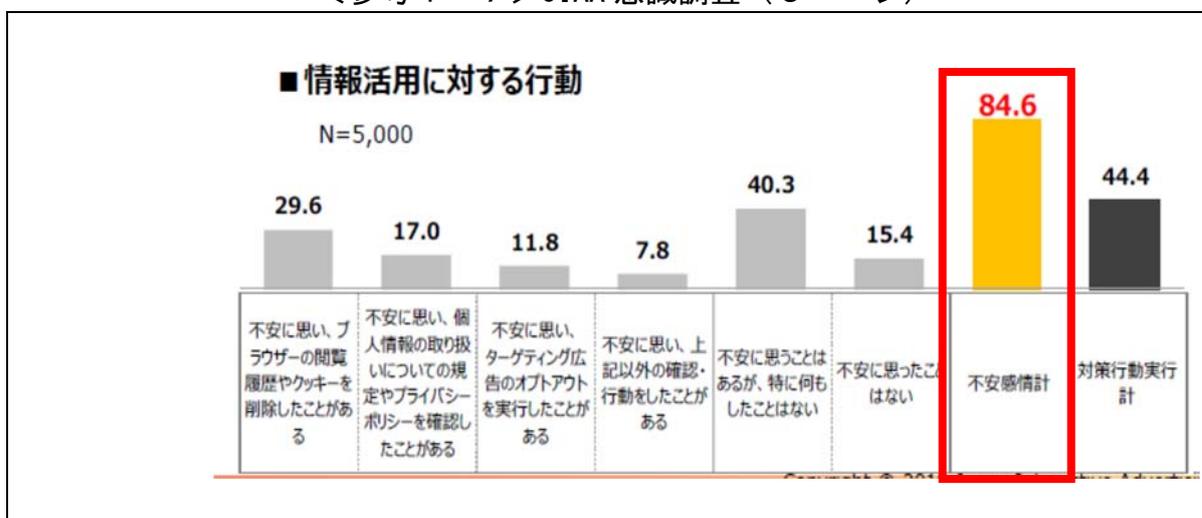
## 3 データを持たれていることに関する受止め

## ⑦ インターネット広告におけるデータの取得・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）。

＜参考 1－7＞JIAA 意識調査（5 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 1－7 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 **居住地域、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として、買い物系プラットフォームでは、1 位に居住地域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 1－8＞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

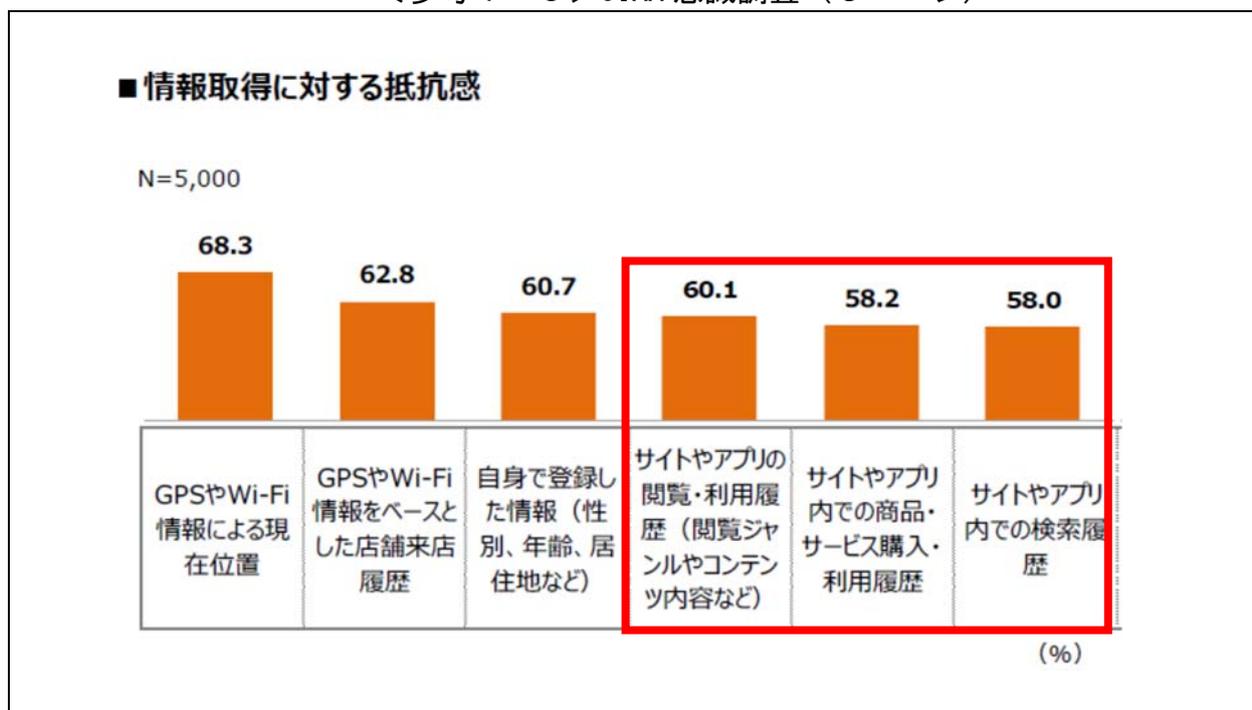
（各順位上位 3 つの選択肢を抽出）

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、ターゲティング広告におけるパーソナル・データに係る取扱いについて、予見可能性や選択の機会が十分享受でき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)

## プラットフォーム事業者による取組状況

プラットフォーム事業者（Google、Facebook、Yahoo!）によるパーソナル・データの取得・利用に関して、各社から聴取した取組状況は以下のとおり。

**Google****（１）透明性の向上****（２）同意のコントロールの実効性確保****① プライバシー・ポリシー関係**

- ・ 当社のプライバシー・ポリシーは、ユーザーから収集するデータの種類、及びそれらのデータを収集する理由について包括的に記載。ユーザーが許可したパラメータの範囲内で、当社は当該ユーザーに役立つ方法でデータを使用（具体例は以下のとおり）。
- コンテンツや広告などカスタマイズされたサービスの提供（ユーザーの設定に従った方法）  
 当社のサービスを個々のユーザーに合わせてカスタマイズするためにデータを使用する。例えば、おすすめ情報を表示する、カスタマイズしたコンテンツを表示する及びカスタマイズした検索結果を表示するなどの目的<sup>162</sup>。ユーザーは、広告設定画面にアクセスして、当社による広告表示にどの情報が使用されるか管理し、また広告のカスタマイズを完全に停止することも可能。
- パフォーマンスの測定  
 当社のサービスがどのように使用されているのかを把握するために、分析や測定のためのデータを使用する。例えば、ユーザーによる当社のサイトへのユーザーのアクセスに関するデータを分析して、製品のデザインの最適化などに役立てている。また、広告主が自社の広告キャンペーンの効果を把握することを支援するために、ユーザーが反応した広告に関するデータを使用している。
- ・ GDPR のデータ最小限化の原則に沿って、処理する個人データを適切で関連性が高く、かつこれらの目的を達成するために必要な範囲に制限することを当社は目指している<sup>163</sup>。
- ・ 当社のサービスの多くが相互に接続され、ログインしているユーザーに対して行われるデータ処理の範囲はほぼ同じであるため、サービスごとに異なるプライバシー通知を行わず、当社のほとんどのサービスに幅広く適用される中核となるプライバシー・

162 例えばユーザーの設定内容によっては、Google はユーザーの関心に応じてユーザーのためにカスタマイズされた広告を表示することもある。

163 例えば、プラットフォーム運営の目的のために収集されたユーザーに関するすべての個人データが、プラットフォームの改善または広告の配信のために使用することができるわけではないとしている。例としては、広告配信のリアルタイムビディングが行われる際に、Google が第三者に曖昧な位置情報のみを提供していることや、Google が第三者にデータを送る前に IP アドレスの一部を削除していることなどがある。

ポリシーをベースラインとして提示<sup>164</sup>。

- ・ 中核となる当社のプライバシー・ポリシーにおいて、当社が様々なサービスにまたがってデータを処理する方法を包括的に概説。他方、当社のサービスの一部は特有の方法で個人データを処理する場合がありますため、「補足のプライバシー規定」を用意<sup>165</sup>。

## ②事前の設定・定期的な通知関係

- ・ 当社は、プライバシーリマインダー（プライバシーについての Google からのお知らせ）を用い、ユーザーが当社のサービスや商品を使用する際に、プライバシーについての当社からのお知らせを表示。当社が収集する情報、収集する理由及び収集した情報の取扱方法を含む、ユーザー自身のプライバシーに関する理解を助けるためのリマインダーであるとしている。
- ・ 2015年に当社が「プライバシーについての Google からのお知らせ」を用いた同意メカニズムを開始して以降、ログインしていないユーザーがこのお知らせを無視し、又は後日再度リマインダーが送信されるよう求めた場合に、当該ユーザーが当社のサービスにアクセスするのをブロックしたことはないとしている。
- ・ 「プライバシーについての Google からのお知らせ」を最初に受け取ってから3日後に、ユーザーはプライバシー・ポリシーの重要な点を再確認するよう促される。4日後に、ユーザーは利用を継続する前にお知らせの下部にある「同意する」をクリックしてお知らせを承認することが求められる。

## ③オプトアウト関係

- ・ ユーザーが当社のサービスを利用する場合、当社からそのデータを広告ターゲティングに利用することを許可するよう強制されないとしている。ユーザーは、ターゲティング広告のために当社にユーザーのデータを利用させることなく、当社のサービスを利用することができる。当社は、ユーザーが見る広告についてより多くの選択の余地を与えるべく広告設定ツールを提供している。これには、当社からのパーソナライズド広告を非表示にする選択も含まれる。

## <ログインユーザーのコントロール>

- ・ 当社は、ログインユーザーに対し、データの収集、保持、削除、使用及び共有の範囲を管理するための設定及びコントロールを幅広く提供している（具体例は以下のとおり）。

### (a) Google アカウント：

当社は 2015 年に Google アカウントを導入し、ログインユーザーのために主要なプ

<sup>164</sup> これは、ユーザーエクスペリエンスにおける一貫性や親しみやすさを確保し、データ収集の性質及び目的に関する理解の促進にもつながると当社は認識。

<sup>165</sup> 補足のプライバシー通知を用いることで、重要な相違について際立たせて説明することが可能となる。このような階層構造によって、データ主体が最も関連性が高く影響のある情報を効率的にナビゲートすることを可能にし、全ての商品及びサービスを処理するための全ての微妙な差異を挙げて一箇所で説明することによってもたらされる情報疲労を避けられると当社は認識。

プライバシー設定を一箇所に集約することで、ユーザーが自身のデータを閲覧したり、好みのプライバシー設定をしたりするために、異なる複数のアプリやページにアクセスする必要がなくなった。

**(b) 広告設定：**

ユーザーが、当社が広告を表示するために使用する情報を管理できるツール。ログインユーザーは、アカウント作成時にカスタマイズ広告を有効にするか否かを選択でき、また、その後いつでも広告設定でカスタマイズ広告に関する選択を行うことができる。

**(c) プライバシー診断：**

プライバシー診断は、ユーザーが当社アカウント内のプライバシー設定を確認し、管理するためのステップバイステップのガイド。ユーザーは、使用するデータの確認や調整、友達と共有又は一般に公開される情報の更新、及び当社がユーザーに表示する広告の種類を調整できる。当社は、このツールの存在をユーザーに定期的にリマインドし、その利用を促している。

**(d) Google ダッシュボード：**

ユーザーは、特定の当社のサービスに関連する情報を管理することができる。ユーザーは、当社のダッシュボードからアクティビティログのオン/オフを切り替えることができる。

**<ログインしていないユーザーのコントロール>**

- ・ ログインしていないユーザーも、ワンストップでカスタマイズ広告をオフにすることで、カスタマイズ広告の表示を停止することを選択できる。
- ・ ログインしているか否を問わず、当社が表示するほぼ全ての広告の角に「広告の表示について」又は AdChoices の通知が表示される。「広告の表示について」又は AdChoices をクリックすることで、ユーザーは、広告が表示された理由の詳細を知ることができ、当該広告主からの広告を非表示にすることができる。

**④データ・ポータビリティ関係**

- ・ 2011 年以來、当社は、「自分のデータをダウンロード」というポータビリティツールを提供。これにより、ユーザーは、70 を超える当社のサービスに自身で保存したデータのコピーをダウンロードできる<sup>166</sup>。

**(3) ユーザーテスト**

- ・ プライバシーポリシーの変更を実施する際には、ユーザーのエンゲージメントを最適化するために、ユーザーを対象に異なるバージョンのテストを繰り返して（イテレーシ

---

166 フォト、ドライブ、カレンダー、Play Music、Gmail 等の Google サービスのデータを、自分のコンピュータや、OneDrive、Dropbox、Box 等のストレージサービスにエクスポートできる。

ョン) 検証する。

(4) 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

- ・ 当社は、広告のターゲティングのために機微カテゴリを利用することをプライバシーポリシーで禁止。人種、宗教、性的指向、健康状態等の機微カテゴリに基づくパーソナライズド広告は表示せず、広告主がその広告のオーディエンスを選択するためにこれらの機微な関心カテゴリを利用することも許可していない。

**Facebook**

(1) 透明性の向上

- ・ 当社は、プライバシーポリシーの策定に関連する場合を含め、プライバシーに関する事項についてどのようなアプローチをとるか理解を得るために一連の原則を策定<sup>167</sup>。
- ・ 当社は、個人データを収集し使用する方法について、利用者に明確で有意義かつ容易にアクセスできる情報を提供することを重視としている。また、意義ある形で透明性を促進する観点から、可能な限り多くの人々が情報にアクセスできるよう、平易な言葉遣い、レイアウト、色調及びアイコンを主に使用するデザイン方針を採用。当社のデータに関するポリシーには、利用者による選択に服することを条件として、当社がその有する情報をどのように利用するのかを明記（具体例は以下のとおり）。
- ✓ **利用者のための当社の製品及びサービスの提供、パーソナライズ化及び改善：**
  - (i) 機能及びコンテンツ（ニュースフィード及び広告など）のパーソナライズ化並びに、利用者に合わせたコンテンツの推奨、(ii) よりパーソナライズ化され総合的な体験を提供するための当社の広告支援サービス（当社のサービス、Instagram 及び Messenger を含む。）における情報の接続、(iii) その他サービスの開発、検証及び改善のために受領した情報を利用。
- ✓ **測定、分析及びその他のビジネスサービスの提供：**

広告主及びその他のパートナーがその広告及びサービスの有効性及び分布を測定し、そのサービスを利用する人々のタイプや、そのウェブサイト、アプリ及びサービスとの関わり方を理解するのを支援するために受領した情報（利用者が訪問するウェブサイトや利用者が閲覧する広告など、当社のサービス外の利用者のアクティビティを含む。）を利用。
- ・ 当社のビジネスツールによって、サードパーティは、当社と情報を共有することを選択できる（Facebook ピクセル、ソフトウェア開発キット、特定の API 等）<sup>168</sup>。

167 (原則例) 「利用者が自分でプライバシーを管理できる手段を提供する」、「自分のデータがどのように使われるのかを利用者に分かりやすく伝える」、「製品の設計段階からプライバシーへの配慮を織り込む」、「利用者の情報は本人が所有し、自由に削除できる」等。

168 これには、事業者がユーザーに関して共有する情報と、ユーザーが当該事業者のウェブサイト、アプ

- ・ 当社の利用規約は、サードパーティが当社と共有することを選択するデータと、当社による当該データの使用方法を規定している。データポリシー中の情報は、利用者が彼らのアカウントにログインすることなく閲覧可能である。他方で、特定の利用者についてどの第三者が当社に対してデータを提供してきたかに関する詳細のような、彼らのアカウントにログインした場合にのみ閲覧可能となる追加的な情報もある<sup>169</sup>。

## (2) 同意のコントロールの実効性確保

### ① プライバシー・ポリシー関係

- ・ 当社のサービスへの参加を希望する利用者が提供を求められる情報は、氏名、メールアドレス又は電話番号、性別、生年月日。利用者は、自らの選択により、自身の住所、言語、学歴、仕事、趣味及び好きな映画や本、音楽に関する情報等、プロフィールの追加情報を提供することも可能<sup>170</sup>。
- ・ 当社は、自社のサービスと統合された、利用者が利用するデバイスからの情報、及び当該デバイスに関する情報を収集<sup>171</sup>。
- ・ 第三者から受領する情報には、他の利用者が共有する情報（ある利用者が他の利用者と写真を共有する場合等）、広告主、アプリ開発者及びパブリッシャーから受領する情報（広告主が広告用オーディエンスを作成するためハッシュ化された顧客データを共有する場合等）を含む<sup>172</sup>。

り、及び/又はオンラインストア上で行った行動に関する情報（ユーザーが特定の製品を閲覧したか否か、オンラインショッピングカートに入れたか等）が含まれる。これらの事業者は、広告キャンペーンの有効性をよりよく評価し、広告配信を最適化し、自身のユーザーベースに関するその他のインサイトを取得するために、このような技術をインストールすることを選択できる。

<sup>169</sup> この点、プライバシー上の懸念が提起される以上、このようなデータはログアウトされた状態で閲覧可能にできないのものであると説明されている。

<sup>170</sup> 利用者の当社サービスとのエンゲージメントに関する情報も収集される。この利用者のエンゲージメントに関する情報には、例えば、利用者が「いいね！」ボタンを押した Facebook ページ、利用者が参加している Facebook グループ、利用者が使用している他のアカウント、利用者が閲覧するコンテンツ、プラットフォームにアップロードするコンテンツ（投稿、写真、動画、ストーリー等）及び任意で行うフィードバック（広告が不適切であり又は関連性がないこと等）が含まれる。

<sup>171</sup> 当社が収集するデバイス情報には以下のようなものがある（データに関するポリシーで説明）。

- ・ OS、ハードウェア及びソフトウェアのバージョン、デバイス設定、アプリ及びソフトウェアの名称及び種類、バッテリーレベル、信号の強度、利用可能な保存スペース、ブラウザの種類、プラグイン並びにデバイス識別子などの属性
- ・ GPS 位置情報、Bluetooth 信号、近くの Wi-Fi アクセスポイントに係る情報などのデバイス信号及びデバイス設定からのデータ
- ・ 利用者のモバイルオペレーター又は ISP の名称、言語、時間帯、携帯電話番号、IP アドレス、接続スピード、及び、場合によっては近傍の、又は利用者のネットワーク上のその他のデバイスに関する情報などのネットワーク及び接続情報

<sup>172</sup> 事業者は、ショッピングカートに商品を入れる等、自社のウェブサイトで行われたアクティビティに関する情報を Facebook ビジネスツールを通じて共有することもある。Facebook ビジネスツールを通じて個人情報が当社に共有された場合、同社は、送信者が当該データの開示について一切の必要な権利及び許可並びに法的根拠を有していることを表明及び保証するよう求めている。さらに、Facebook ビジネスツール利用規約は、個別利用者のデバイス上でクッキー等の情報を保存しアクセスすることについて広告主がインフォームド・コンセントの取得義務を負う場合、Facebook クッキー等の情報を個別利用者のデバイス上で保存しアクセスできるよう、当該個別利用者が Facebook ビジネスツールを使用する前に必要な全ての

## ②事前の設定・定期的な通知関係

- ・ 当社は、利用者に、当社による個人データの収集及び利用について通知やリマインドを実施。
- ・ 当社による個人データの収集及び利用について利用者が確実に情報を受け取るため、当社のデータポリシーはすべての見込利用者に最初に登録する前に表示される。利用者は、最初に登録する時に、関連するサービス利用規約、データに関するポリシー及びクッキーに関するポリシーを確認し、同意するよう求められる<sup>173</sup>。登録した後も、データポリシーは簡単にアクセスできる。
- ・ 当社は、以下のような様々な啓発ツール及び機能を使用して、人々に通知し、プライバシー設定の管理を支援。

### ✓ プライバシーツアー：

新規及び既存利用者は、自らの情報がどのように共有されるかを管理するために、自らが使用することのできる機能及び設定を段階的に学べるツアーに参加することができ、新たな利用者は全員、プライバシーツアーに参加するよう促される。

### ✓ プライバシー基本ガイド：

教育ツールのプライバシー基本ガイドは、プライバシーに関するさらなる情報を利用者に提供しており、FAQ 機能の人気のトピックも含まれている。

### ✓ プライバシーセンター：

当社のサービスのほぼすべてのページの上でプライバシーセンターメニューを提供。同メニューでは、利用者は数回のタップで自身のデータを管理できる<sup>174</sup>。

### ✓ アカウント設定：

全ての利用者は、自身のアカウント設定内でプライバシー関連の設定及び管理に容易にアクセスすることができる。

### ✓ プライバシー設定の確認：

同ツールでは、利用者はデータ共有範囲に関する自身の選択を確認することができる。このツールは利用者の重要なプライバシー関連の設定に関するリマインダーの役割を果たす。

### ✓ Facebook Tips：

利用者に対して、ヒントを通じて Facebook のサービス上での管理の活用や個人情報の保護に関する教育を定期的実施。

## ③オプトアウト関係

- ・ 当社は、利用者が当社のサービス上で表示される広告をカスタマイズし、管理するこ

---

同意を検証可能な方法で広告主が取得しなければならないと明示的に定めっていると説明している。

<sup>173</sup> <https://www.facebook.com/legal/terms/update>

<sup>174</sup> この時表示される当社のサービスのプライバシー管理方法に関する分かり易い説明には、利用者が個人情報の管理方法（例：利用者は共有している内容の確認及び必要な場合の削除が可能）や閲覧する広告の管理、自身の投稿及びプロフィール情報を閲覧可能な相手の管理についてより深く学べる様々な教材が含まれている。

とを可能にする一連のツール及び機能を提供<sup>175</sup>。

✓ **広告表示設定ツール**

利用者がパーソナライズ広告に利用される個人情報をコントロールすることを可能とする機能など、パーソナライズ広告を提供するために特定の種類のデータがどのように利用されているかに関する具体的かつ細部に至るコントロールを利用者に提供<sup>176</sup>。

✓ **「この広告が表示されている理由」**

利用者が特定の広告が表示される理由（例：彼らに関連性のある特定の広告に適合している彼らの関心事が特定の広告とマッチ）の説明を確認できるようにするもの。

✓ **Facebook 外のアクティビティ 機能**

利用者は事業者や組織が自社アプリ又はウェブサイトの訪問、コンテンツの閲覧、及びショッピングカートへのアイテムの追加などの利用者のインタラクションに関して当社と共有しているアクティビティの概要の確認や、各自の当社 のアカウントからの当該アクティビティの切断をすることが可能。また、利用者は、そのアカウントから今後の 当社のサービス外のアクティビティを切断することが可能。

**④データ・ポータビリティ関係**

- ・ 当社は、利用者が当社と共有することを選択した情報を閲覧及び管理するための使いやすいツールを多数開発（「あなたの Facebook 情報」ツールや「個人データをダウンロード (Download Your Information) ツール」<sup>177</sup>）。
- ・ 当社は、2018 年以降、グーグル、マイクロソフト、ツイッター、アップルその他の事業者とともに、人々が彼らのデータをオンラインサービス提供者間で障害なく移転

175 当社はパーソナライズ広告の全てをオプトアウトする選択肢はユーザーに付与していない。当社のパーソナライズ広告は広告収入に依拠したビジネスモデルの基盤である。ている。また、広告（特にパーソナライズ広告）は、同社にとって「アドオン」のサービスではなく、当社のサービスを消費者への提供を可能にする多面的なビジネスモデルの不可欠な基盤であるとしている。

<sup>176</sup> これらのきめ細やかなオプションは、広告表示設定において直接的に、又は人々のニュースフィード内で調整可能であり、利用者が希望する際の自身の広告設定の確認及び更新、並びに当社が利用者に閲覧される広告を選ぶ際に利用する情報の、人々による管理を可能にする。また、ある利用者に対するターゲット広告に特定の情報を利用することを止めることを可能にするだけでなく、人々は、いつでも、彼らが Facebook 上に投稿した情報を削除することも可能にする。

当社のアクティビティログに関するツールは、人々が、Facebook 上で行った活動（例えば、特定の投稿に対する「いいね」を取り外す行為や、以前投稿したコメントを取り除く行為）についての情報を削除することも可能。ある個人がこのような方法で情報を削除する場合、当社は、あらゆる広告のパーソナライズに利用できないようにするために、短期間の経過後に（すなわち、技術的な理由のため、最大 90 日までの間に）、その情報をタイムライン及び同社が管理するサーバから取り除いている。人々は、いつでも自由に Facebook の利用を取り止めることが可能。同社は、人々が彼らのアカウントを簡易に閉じられるようにし、また、「Download Your Information」ツールを通じて彼らの情報を持っていくことができるようにしている。

177 利用者は、情報の全てを一度にダウンロードすることもできるが、ダウンロードしたい情報の種類及び日付の範囲を限定して選択することも可能。利用者は、自らの情報を閲覧が容易な HTML フォーマット又は他のサービスが当該情報をより容易にインポートできるようにし得る JSON フォーマットで受領することを選択可能。

することを可能にする共通の protocols を開発するためのオープンソースイニシアチブである、[Data Transfer Project](#) に参画<sup>178</sup>。

[Data Transfer Project \(DTP\)](#) でも主導的な役割を果たし<sup>179</sup>、参加するプロバイダーがユーザーのデータポータビリティを容易にするシステムを開発できるオープンソースインフラストラクチャを開発<sup>180</sup>。

### (3) ユーザーテスト

- ・ 当社は、常に、ユーザーに情報を送る方法を改善しようと努めている。当社のプライバシー・プラクティスに関するユーザーのフィードバック（ユーザーグループとの一対一のインタビューを含む）を考慮し、ユーザーのエンゲージメント・フローの設計について、テストを実施。
- ・ 当社は、人々が自らのプライバシーを管理できるようにすべく、革新的な設計上のソリューションを生み出すための各業界を横断する取組として Trust Transparency and Control Labs（「TTC ラボ」）を開設。

## Yahoo!

### (1) 透明性の向上

### (2) 同意のコントロールの実効性確保

#### ① プライバシー・ポリシー関係

- ・ 当社は利用規約の中でプライバシー・ポリシーを規定し、ユーザーにより分かりやすく情報提供することを目的として、プライバシーセンターというページを用意。同センターで、パーソナル・データの取得、パーソナル・データの活用、パーソナル・データの連携について、それぞれ詳細を説明（プライバシー・ポリシーをコンパクトにし、インターフェイスを二段階にする工夫）。
- ・ 利用目的については、プライバシー・ポリシー及びプライバシーセンターのトップページに掲げた上で、その詳細は、プライバシーセンター内の「パーソナル・データの活用」のページにおいて説明。 パーソナル・データの活用のページでは、「広告の表

<sup>178</sup> 当社は近時、Google Photos との間で写真及び動画を移転するツールを開始し、Backblaze、Dropbox 及び Koofr を含む他のプラットフォームに写真及び動画を移転し易くするツールを開始した。このツールは、同社の Data Transfer Project への参画を通じて開発されたコードに基づくものであり、ポータビリティに関する当社の白書の公表後に当社が対話の中で受領したフィードバックに触発された開発であった。プライバシー及びセキュリティは最重要であり続けているため、移転される全てのデータは暗号化され、また、人々は、移転が開始される前に、彼らのパスワードを入力するよう求められる。

<sup>179</sup> Data Transfer Project 「About Us」: <https://datatransferproject.dev/> 及び「Why do we need the DTP」: <https://datatransferproject.dev/why-dtp>、Data Transfer Project ホワイトペーパー: <https://datatransferproject.dev/dtp-overview.pdf> も参照。

<sup>180</sup> DTP は、参加するサービスプロバイダーが、プロバイダー間で関連データを転送するための、柔軟で、ユーザー主導型の「相互運用可能な」ソリューションを実現するものを構築することを企図。重要なのは、DTP がユーザーに対する透明性、セキュリティ、プライバシーにフォーカスした原則に基づき開発されている。

示」等、利用の具体例として 15 の項目を掲げ、その項目ごとにどのようなデータを利用しているのか説明。

- ・ 行動ターゲティング広告についてはプライバシーセンターのパーソナル・データの活用のページに「Yahoo! JAPAN が配信する広告などへのパーソナル・データの利用」のページを設けて詳細を説明。当社が昨年9月15日に行動ターゲティング広告の配信手法を変更した際、プライバシーセンター内に「行動履歴に基づいた広告配信の変更について」のページを設け、詳細を説明するとともに、全アクティブユーザーに電子メールで通知し、主要アプリにおいてはプッシュ通知を実施。
- ・ プライバシーセンターは常に見直しを実施（令和2年度上半期に41回の修正・追加を実施）。（どういうデータが取得されているのか、データの区分管理などに関し） 令和2年度下半期において、プライバシーセンターについて、その構成等を含めより分かりやすく改定する予定であり、その際にできる限りの対応を検討する方向で調整中（2021年3月現在）<sup>181</sup>。
- ・ プライバシー・ポリシー及びプライバシーセンターの内容や、同意取得に当たってのユーザーへの情報提供の在り方については、法務部門が事業部門と調整の上判断し、ユーザーのプライバシーに与え得る影響等に応じて、更にデータ・ディレクター会で検討した上で、チーフ・データ・オフィサーが責任者として決裁する仕組みを導入。これらのガバナンスシステムが適切に機能していることを第三者から監視・評価を受けるための仕組みとして、外部の多様な専門家により構成されるアドバイザリーボードを組織するだけでなく、社内のデータ利用等に通じた者が同様に第三者的な立場から監視・評価するための仕組みとして、データ・プロテクション・オフィサーを設置。
- ・ 上記のガバナンスシステムが適切に機能することを担保するための取組として、プライバシー影響評価（PIA）の試験運用を始めており、令和2年度中の本格運用を目指して取組を進めている（2021年3月現在）。

## ②事前の設定・定期的な通知関係

- ・ 事前での設定について、IDの取得時に表示される注意事項の一つとして、設定変更が可能である旨を記載すること等を検討中。また、上記の行動ターゲティング広告の配信手法の変更の際に、全アクティブユーザーに送信した電子メールにおいて、「現在のお客様の設定の確認のお願い」をあわせて実施。 今後は、広告の設定を含むユーザーのデータの取扱いに関する設定について確認をお願いするための電子メールを定期的に送信することなどの取組を拡大していく予定。

<sup>181</sup> また、当社はインフォメーションアイコンは導入済みであるほか、JIAAの各種委員会に積極的に参加しており、JIAAのガイドラインの遵守の徹底、消費者の期待に応えるガイドラインの見直し、及びインフォメーションアイコンの更なる認知・利用向上に向けた取組に積極的に関与していく。

- ・ ユーザーが当社の行動ターゲティング広告を拒否した場合でも、広告の精度が悪くなる以外にユーザーに不利益が生じることはない<sup>182</sup>。

### ③オプトアウト関係

- ・ プライバシーセンター内に「プライバシー設定」のページを用意し、このページにおいて各種設定を可能としている<sup>183</sup>。

### ④データ・ポータビリティ関係

- ・ 電子的な手法による個人データの開示請求への対応をできるだけ早期に実現できるように準備中（個人情報保護法の改正を受けてシステムを準備中）。

### (3) ユーザーテスト

- ・ ターゲティング広告の存在、オプトアウトの存在についての消費者の認知の状況等について、令和2年度下半期に消費者アンケート等を実施するための検討を行っている。
- ・ 過去において A/B テスト等のテストを実施してプライバシーポリシーや同意取得画面の表示の最適化を実施。現在はそれらを踏まえて整備したユーザーインターフェースや具体的な記載文言の社内ガイドラインに沿って運用<sup>184</sup>。
- ・ 行動ターゲティング広告の配信手法の変更の際に電子メールを送信した結果行われたオプトアウト設定の件数の増減についてモニタリングを実施<sup>185</sup>。

### (4) 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

- ・ 当社は、データの活用に際して適用される「データ利用細則」（社内規程。違反は懲戒事由となる）を規定。その別紙「データ利用における方針、遵守事項」において、病歴や犯歴、信条等について「慎重に扱うべき個人に関するデータ」を直接ユーザーへのアクションに繋がるターゲティング広告等への利用を禁止。また、同様の規定

182 行動ターゲティング広告を拒否した場合に、ユーザーと無関係な広告が表示される旨の案内は、今後のユーザーへの通知等において実施する予定。

183 なお、関連法令上、同社における同意取得が必要とされない場合（SDK によって直接第三者がデータを取得するケース）でも、取得するデータの性質等に応じて、ユーザーに対して第三者によるデータ取得に先立って、データ取得とオプトアウトができる旨を分かりやすく説明し、いつでもそれを確認できるよう、プライバシーセンター内にある「パーソナルデータの取得」のページ中の「パーソナルデータを第三者が直接取得する場合」の欄においても説明するなどして対応。

184 今後、当該テストの実施から期間も経過していることも踏まえ、令和2年度下半期には再度テストを実施する予定（2021年3月現在）。これまではA/Bテストを主体として実施したが、これに加えてより有効なテスト手法も検討する（例：調査パネルの活用）。

185 今後、当社の説明に関する理解の状況等についてアンケート調査をすることに加え、オプトアウト設定の件数の増減についても、継続的にモニタリングしていくことを検討する。

は、広告クライアントに適用される契約条項「広告データ利用基準」においても規定。

- ・ 当社は、現時点においては要配慮個人情報を取得していない<sup>186</sup>。

---

186 過去において、HealthData Lab に登録したユーザーが「生活習慣調査」において回答した「病歴」に関する要配慮個人情報を取得していたが、現時点ではその取得を終了している。

海外における対応<sup>187</sup>

## (ア) 欧州のデータ保護規制

EU の e プライバシー指令<sup>188</sup>によれば、端末機器に情報を保存すること又は保存された情報にアクセスすることは、利用者に明確かつ理解しやすい情報を与えた上で、当該保存やアクセスを拒否する権利も与えた場合にのみ許される（同指令 5 条 3 項）。したがって、クッキーや広告 ID（スマートフォンやタブレット端末のアプリで利用される、ユーザーがオプトアウトできる、匿名かつ個別の広告用の端末識別 ID）によってユーザーデータを収集する場合には、原則として明確かつ理解しやすい情報をユーザーに与えた上で同意を取得することが求められる。実際の同意の取得方法としては、ウェブサイトを訪問したユーザーにポップアップ等を表示して、同意ボタンをクリックさせる方法が用いられている。

EU の GDPR（General Data Protection Regulation：一般データ保護規則）では、クッキーや IP アドレス、携帯電話番号などを含む情報も規律の対象であり、日本の個人情報保護法よりも個人情報（個人データ）の対象が広い。また、デジタル広告との関係においては、ターゲティングのための情報処理は、消費者の日常行動を評価し、個人的な趣味嗜好等を分析・予測するために行われる個人データの自動的な処理であると考えられることから、ターゲティング広告は、個人の行動や嗜好等を分析するプロファイリング（GDPR 4 条 4 号）に該当すると解される。よって、ターゲティング広告を行う事業者は、個人データの収集・分析に先立ち、通常、データ主体の明示的な同意を要することになる（GDPR 22 条 2 項）。

## (イ) 英国 CMA 最終報告（パーソナル・データ関連）

英国 CMA 最終報告では、デジタル広告市場において「戦略的な市場地位」を有するプラットフォーム事業者の行動を規律するための、実効性のある行動規範の導入を提言しており、特にパーソナル・データの扱いに関しては、デザインによる公正性（Fairness by design（FBD））義務を遵守させることや、そのためにプライバシーとデータ共有に関する問題について高いレベルでのユーザー調査を行うことを提言している

<sup>187</sup> 公取委最終報告（「第 3 デジタル・プラットフォーム事業者と消費者間の取引」）などを参照して整理。

<sup>188</sup> Directive 2002/58/EC。Directive 2009/136/EC で改正。

(アーキテクチャーテストを行うことの重要性を指摘し、モニタリングするための枠組み例を整理<sup>189)</sup>。

#### (ウ) 米国のデータ保護規制

近時、米国の各州の中には、包括的なプライバシー法の制定を進めている州があり、例えば、カリフォルニア州の CCPA (California Consumer Privacy Act) では、消費者は、個人情報を第三者に販売する事業者に対して、その消費者の個人情報を販売しないよう指示する権利 (オプトアウト権) を有する (第 1798.120 条)。

また、FTC (Federal Trade Commission: 連邦取引委員会) の指導の下で、業界団体による自主規制も行われており、例えば、グーグルやマイクロソフトといった多数の事業者が参加する NAI (Network Advertising Initiative) は、消費者に対し、参加事業者のネットワークにおけるトラッキングから一括してオプトアウトする仕組みを提供している。

---

<sup>189</sup> ユーザー調査を行う際に満たすべき原則として、以下のものを挙げている (英国 CMA 最終報告 Appendix Y を参照)。

- ・ユーザーの行動、経験、エンゲージメントの理解を得るために最善の方法を取ること
- ・ユーザー調査のためのサンプリングは包括的なアプローチで行われるべきであること (デジタルに精通していたり、自信を持っているユーザーグループだけでなく、サポートを必要とするユーザーグループやデジタルスキルの不足や脆弱性を有するユーザーグループを対象とする。)
- ・調査開始前に調査すべき仮説を設定するなど、明確なプロセスで行うこと
- ・複数の異なる調査アプローチを用い、1つの方法論に依存することを避けること
- ・調査は定期的に行うこと (少なくとも 12 か月に 1 回は行うこと。)

## 5. 今後の競争展望と中期的な課題

### (1) 今後のデジタル広告市場の競争展望

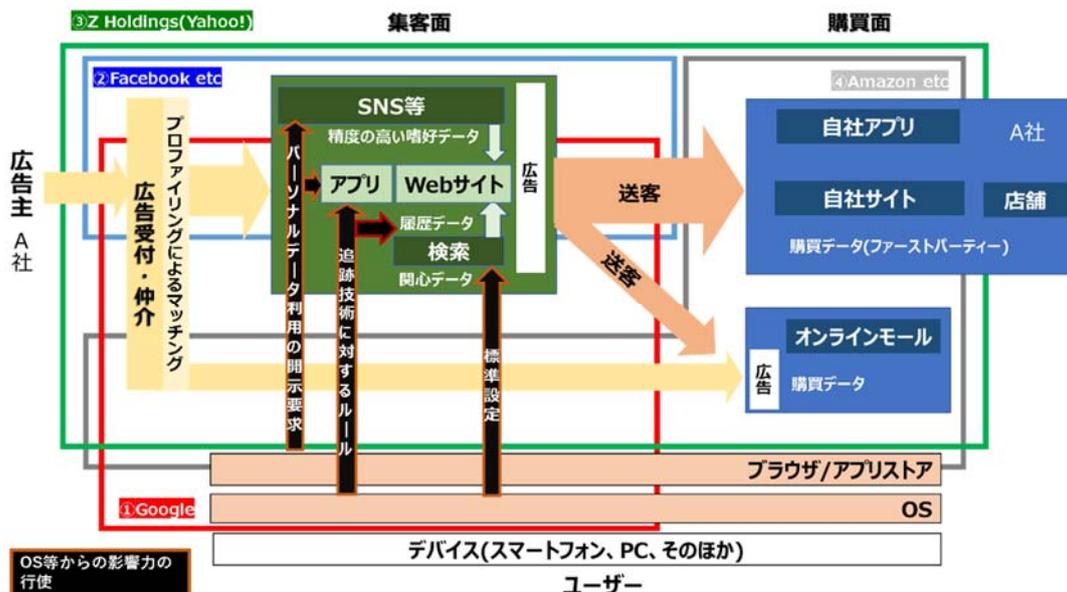
#### 1) デジタル市場全体を俯瞰した場合の競争構造

- 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の中でとらえてみれば、デジタル広告市場は、ユーザーが接するスマートフォン等のインターフェイス上に乗っている検索、SNS、ブラウザを通じたウェブサイト、アプリ（あるいは購買面でのオンラインモール）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」サービスであると捉えることができる。

すなわち、下図のように概念的に整理できる。

- (注) 「集客面」の中でも、ウェブサイトへの利用者によるリーチは、日常的に使われて集客力が圧倒的に高い検索や大規模な SNS への利用者の一次アクセスに大きく依存する構造となっている。

デジタル広告市場における主要なプラットフォーム間の競争構造  
(理解のための概念図として一部簡略化している。)



- こうした視点でみると、Googleは、図の①にあるように、デバイスのOSからブラウザやアプリストアを提供し、それらを一つのレバレッ

ジとして検索エンジンのデフォルト設定を獲得するなどとともに、クッキー等のルールメイキングを握っている。

その上で、検索や動画サイト、ニュース等の「集客面」を押さえ、それを更にレバレッジにして、広告仲介も含めた広告取扱の高いシェアを獲得している。

このように、その競争上の強みの根源としては、デバイスのOSから始まってアプリストア、ブラウザを押さえ、検索という「集客面」を押さええている点が挙げられる。

- これに対し、Facebook は、図の②のように、圧倒的な集客の「面」である投稿サイトと写真投稿サイト等を有しており、それらの面と高い精度のプロファイリングデータをレバレッジにして広告のシェアを獲得している。Twitter や Tik Tok 等の SNS もおおむねこの形態である。

Z Holdings は、図の③のように、「集客面」として検索(Google の検索エンジンを利用)、ポータルサイト、コミュニケーションツールを押さえ、これらをレバレッジとして広告のシェアを獲得しているが、オンラインモール等の「購買面」も押さえ、新たな強みとしようとしている。

図の④のように、オンラインモール等の「購買面」を持ち、購買意欲の高い購買領域での広告に展開しつつあるのがアマゾンや楽天等である。

大規模なプラットフォーム事業者間では以上のような競争構造となっている。

- こうした競争構造の中で、デジタル広告市場の広告仲介を巡っては、プラットフォーム事業者が保有する検索や SNS 等での「集客面」がレバレッジとなって、顧客となる広告主のカバレッジが拡大し、それが 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両面でのネットワーク効果が働く結果として、寡占傾向になりやすい。あわせて、過去の様々な買収を通じ、垂直統合も進んでいる。
- 加えて、プロファイリング等に活用され、効率性を高めるデータの量や質もデジタル広告市場の競争構造を規定している。

Google は、検索サービスやデバイス（例：スマートフォンの位置情

報)、ブラウザなどの様々なタッチポイントにおいて収集できるデータを有していることに加え、顧客がGAを利用することにより、一定の条件の下で、様々な取引事業者のウェブサイトに置かれたタグやピクセルを通じたデータ収集にもつながり得る仕組みを有している。

Facebookは、SNSにおいて精度の高い個人の様々な活動に伴うデータを有していることに加え、拡散契機としてタグやピクセル、「いいねボタン」が様々な取引事業者のウェブサイトに置かれていることから、それらを通じてもデータ収集を可能とする仕組みとなっている。

これらがグローバル規模で行われ、精度をますます高めていることから、この「集客面」でのデータに物量的に対抗することは他の事業者にとっては現実的には難しい状況となっている。

また、これらのデータは、プライバシー保護の強化によって外部への提供に対する制約が強まり、結果として、ますます競争優位を高め  
ていく可能性が高い。

## 2) 変化の動きとその見通し

- こうした競争構造の中、ファーストパーティ・データを押さえようとする合従連衡の動き、PMPを構築する動き、アドテク事業者によるビジネスモデルのシフトの動きなど、対抗する様々な動きが出てきている。

デジタル広告市場の競争の活性化の観点からは、こうした動きは重要である。

- 他方、このような動きが一定程度あるとしても、「集客面」で圧倒的な顧客接点を押さえている大規模なプラットフォーム事業者が規模・データの面で競争上優位にあるという構造に大きな変化が生じる可能性は、現時点においては高いとはいえない。

「購買面」からの動きは出てきているが、現時点では、「集客面」を上回る主流になるには至っていない。利用者にとっては、「集客面」での購買意欲に到る前の関心を形成する段階と、「購買面」での具体的な購買意欲のある段階とでは顧客接点として性格に違いがあり、今後、「購買面」からの動きは我が国でも一定程度シェアを高める可能性はあるが、大きな構造を変えるまでに至るかについては、予断を許さない状況である。

- また、インターフェイスとして依然として主流であるスマートフォン上の OS からアプリストア、ブラウザ、検索を押さえていることでの優位性を揺るがすまでの動きは、現時点では顕在化していない。むしろ、スマートフォン以外のデバイスにも拡大していくことで、そうした構造が固定化される懸念もある。

## (2) 今後の展望を踏まえて継続的に注視していくべき課題

- (1)のようなデジタル市場全体を俯瞰してみた場合の競争構造と今後の競争展望に鑑みれば、これまで取り上げたデジタル広告市場における透明性・公正性に係る具体的な課題に加え、以下の課題についても、今後、継続的に注視していくことが必要である。

- 第一に、デジタル広告市場における垂直統合の問題である。Open Display Market においては、大規模なプラットフォーム事業者による買収等によって、広告主に対する広告枠の買付支援機能(DSP)、パブリッシャーに対する広告枠の販売支援機能(SSP)、マッチングを成立させる機能、広告枠の配信・管理機能(アドサーバー)などが統合され、広告主やパブリッシャーに対してのロックイン効果をますます高めていく可能性がある。

特に、大規模なプラットフォーム事業者による動画投稿サービスなどのパブリッシャー側の買収等によるメディアまで含めた垂直統合が、Open Display Market における寡占化につながったことは、これまでみてきたとおりである。

これに対し、4. では、利益相反や自社優遇等の懸念に対して自主的な取組を促し、その透明性を高めることにより懸念を払拭するアプローチを取るとともに、公正取引委員会においては、企業結合審査によって、今後、競争制限的な垂直統合が行われないようにすることが重要であり<sup>190</sup>、また個別行為につき独占禁止法上問題がある場合には厳正に対処することが重要である。

一方、こうした垂直統合を巡る問題については、そもそも現在の垂直統合の構造をどのように評価するべきかについて、国際的にも議論がなされているところであり、我が国としては、4. による対応の効果

<sup>190</sup> 2019年12月には、企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針等が改定され、垂直型企業結合・混合型企業結合に係る競争分析の考え方をそれぞれ詳細に記述しているほか、デジタル分野等においてデータ等の重要な投入財を有する企業を買収する場合の考え方を明記している。

を踏まえつつ、市場の状況や国際的な議論の動向を注視していくことが必要である。

- 第二に、課題⑩において、パーソナル・データの取得・利用に係る懸念への対応について取り上げているが、今後のプライバシー保護強化とデータを巡る競争との関係において、どのような影響が生じ得るかという問題である。前述したとおり、今後、サードパーティ・クッキーによるウェブサイトの閲覧等の行動履歴の追跡が制限されること等によってデジタル広告市場のエコシステムが変わる可能性があり、大きなターニングポイントにある。

プライバシーの保護を確保しつつ、技術による代替手段の提供、プラットフォーム事業者等が取得・利用したデータの還元、ファーストパーティ・データ取得・利用などにおいて競争にどのような影響があるのか、引き続き動向を注視していく必要がある。

なお、これらはデジタル広告市場の根幹を成しているが、OS・アプリストア・ブラウザに係るプラットフォーム事業者がこれらのルールメイキングに影響力を持っている。

英国では、2021年1月から、Googleによるサードパーティ・クッキーの制限に関し、競争を阻害するか否か、競争当局が調査を開始している。

プライバシーの保護の観点に加え、競争を活性化する観点から、リアル店舗も含めた購買面からファーストパーティ・データを取得・利用する動き、信頼性が高いパブリッシャーによるPMPの構築の動きなど、デジタル広告市場における様々な関係者の新たなビジネス展開の動向を含め、注視していく必要がある。

- 第三に、ユーザーのインターフェイスとなっているデバイスのOSが根源となり、アプリストア、ブラウザとあいまって、それらがレバレッジとなり、「集客面」の中でも一次アクセスを占めるオンライン検索サービスの分野で競争優位性が維持・強化される懸念があり、かつ、それが広告プラットフォームと統合されている状況の下で、デジタル広告市場における公正かつ自由な競争が今後とも機能するか否か、という構造的な問題をどのように捉えるかである。

むろん、SNS等を起点とするプラットフォーム事業者や「購買面」を起点とするプラットフォーム事業者等との競争は引き続き存在する。

しかし、OS からアプリストア・ブラウザ・検索といったインターフェイスを提供し、それによって市場ルール自体の設計をも担っている場合に、寡占構造が今後とも変化しないことが懸念される。この懸念は、必ずしもデジタル広告に限らず、他のアプリケーションでも生じ得るものである。

今回、課題④-1において、スマートフォンなどモバイル端末のオンライン検索サービスの分野において独占的な地位にあるプラットフォーム事業者のライセンス契約等に係る競争上の問題を取り上げているが、デジタル市場のサービスがスマートフォンに限らず他のデバイスにも今後拡大し、OS がアプリストア・ブラウザ等とあいまってサービスの競争構造を規定することによる影響力が更に高まることも考えられる。

競争を積極的に促進する観点から、これら OS 等がデジタル市場の競争構造に与える影響について、EU が公表したデジタル・マーケッツ法案の動向も注視しつつ、まずは現状の分析を中心として、今後検討を深めていくべきであると考えられる。

○ 最後に、デジタル広告市場が社会にもたらす歪みの問題である。

デジタル広告市場は、デジタル市場のマネタイズのためのインフラとして大きく成功したが故に、いわゆる「アテンション・エコノミー」につながり、デジタル社会の様々な歪みを同時にもたらしている。

すなわち、

- 人々の注目（アテンション）を維持し続けようとする、行き過ぎた行為により、SNS などのプラットフォーム上で掲載される情報が利用者にとって「心地よいもの」のみにコントロールされる「フィルターバブル効果」
- 耳目を引くための扇動的ないわゆるフェイクニュースがさも事実かのように流通する問題
- 機微な生体情報の可能性を含め、行き過ぎたプロファイリングによるプライバシー侵害への懸念
- アド fraud による不正請求での詐取や違法サイト等での広告表示などの問題が顕在化しており、場合によっては反社会的勢力の資金源にもなりかねないとの懸念

といった「歪み」は国際的にも看過し得ない大きな課題である。

そもそもこれらの歪みは、デジタル広告市場に係る競争政策にとどまる問題ではなく、デジタル社会全体の問題である。これまでのインターネットやウェブにおいて、特定のプラットフォーム事業者に依存せず、相手やそのデータについて検証して信頼することや、データをコントロールする仕組みが用意されていないことが根本的な原因の一つと考えられる。官民の連携体制として設立された「Trusted Web 推進協議会」では、こうした仕組みをインターネット上に付加していく「Trusted Web」構想を本年3月にまとめたところであり、デジタル広告を下支えに「アテンション・エコノミー」に寄りすぎたことによる弊害を緩和し、「Trust」をベースとしたデジタル社会への構築に向けて、今後、国内外と議論を進めていくこととしている。

## 6. デジタルプラットフォームを巡る諸外国の動きと日本の役割

- デジタル市場におけるプラットフォーム事業者に関するルール整備等を巡っては、ここ数年、諸外国においても様々な動きがみられる。デジタル市場競争本部においても、そうした諸外国における動きを踏まえつつ、関係当局とも意見交換を重ね、連携を取りながら検討を進めているところである。
- ここでは、以下に、デジタルプラットフォームを巡る横断的なルール整備における海外の主な動向と、市場ごとの主な動向に分け、デジタル広告市場におけるルール整備を含め、各国の様々な動きの中での我が国の立ち位置を概説する。

### ① 横断的なルール整備に係る動向

#### デジタルプラットフォームを巡る諸外国の最近の動向 (競争政策)

<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・マーケッツ法案”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）

- EUでは、オンライン仲介サービスの公正性・透明性の促進に関する規則（P2B規則）<sup>191</sup>が2019年に制定され、2020年7月に施行されている。同規則は、規模を問わず全てのオンライン仲介サービス及びオンライン検索エンジンを対象とし、取引透明化のための開示事項を規定している。

<sup>191</sup> 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

- 日本においては、2020年5月に透明化法が成立し、2021年2月に施行されている。同法は、開示義務を定めるなど、デジタル市場における透明性を高める観点から上記のEUのP2B規則と共通点を持ちつつ、主に以下の3つの点で異なるアプローチをとっている。
  - まず、規制の対象は、分野を政令で定めるとともに、規模についても大規模なプラットフォームに限定し、ベンチャー等新規参入者に過度な負担とならないような設計としている。
  - また、一定の開示義務に加え、透明性・公正性の確保のための手続・体制整備についても、国が指針を定め、事業者による自主的な取組を促すこととしている。
  - 加えて、取組の詳細を事業者の自主的な創意工夫に委ねつつ、その取組状況について、年に一度の政府への報告を求め、それに対し、政府がモニタリング・レビューを行うこととしている。この点、紛争があった場合に団体訴訟の仕組み等に委ねるEUとは異なるアプローチをとっている。
  
- その後、欧州委員会は、2020年12月にデジタル・マーケット法案を公表している。同法案は、日本の透明化法と同様、対象を一定の大規模プラットフォーム事業者（Gatekeeper）に絞り、その上でこれらに対し一定の行為を禁止するなどの義務を課すものとなっている。
  
- このほか、ドイツでは、2021年1月、競争法の改正により「paramount significance」を有する巨大企業に対する法執行権限を拡大（当局側における立証責任の緩和等）している。また、英国では、デジタル分野において「strategic market status」にある事業者に対する規律の導入が検討されている。これらの法制においても、日本と同様、一定の大規模プラットフォーム事業者に対して特定のルールを設けるものとなっている。
  
- なお、米国では、2020年10月に、米国議会下院司法委員会反トラスト小委員会において、巨大IT企業に対する調査報告書（majority staff report）が公表され、デジタル市場における競争を回復させるための法整備、反トラスト法の強化などが提言されており、法整備に関する議論が行われている。

- 以上でみてきたデジタルプラットフォームに対するルール整備を巡っての各国の潮流においては、主に、以下の2つが大きなポイントとなっている。
  - ◇ 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。
  - ◇ デジタル市場においては、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が可能であることから、早期の段階の措置、すなわち事前規制による対応を整えること。
  
- この点、1)については、大規模なプラットフォーム事業者に限定するアプローチを、我が国が先行して透明化法において導入した状況になっており、各国とも知見を共有することに取り組んでいる。

また、事前規制のアプローチとしては、EUのP2B、我が国の透明化法が、事業者の自主性を尊重した共同規制の枠組みをとっている。これに対し、EUのデジタル・マーケッツ法案は、一定の禁止行為を法定することを試みている。なお、我が国においては、透明化法制定の検討に際して、同様の禁止行為導入の是非を検討し、その時点の検討の結果としては、イノベーションへの弊害の懸念とのバランスの観点から導入を見送っている。

そのほか、ドイツのように、競争法において、立証責任の緩和によって対応する動きもみられる。
  
- いずれにしても、こうしたルール整備においては、引き続き、我が国の考え方や知見を共有しながら、各国とも密に意見交換を行い、不断の検討を行うこととする。

## ② 個別分野に係る動向

### デジタルプラットフォームを巡る諸外国の最近の動向（競争政策）

#### <個別分野の動向>

##### 1) 検索

出典: 各国プレスリリース等

-  ○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

- デジタルプラットフォームに係る競争法に関する最近の事案としては、その多くが検索市場やデジタル広告市場に関するものとなっている。 検索については課題④-1で言及したとおりであるが、デジタル広告についても、米国・EUで事件として取り上げられているほか（いずれも現在係争中）、英国等で事件審査が進行中である。
- 一方、日本と同様に、英国、豪州においても、デジタル広告市場におけるルールの在り方に関する検討が進められている（豪州については現在市場調査が進行中）。両国とも、これまでも意見交換等を行ってきたところである。  
こうした中、デジタル広告市場における何らかのルールの導入がなされた国は、現時点ではないものとみられ、今回、我が国において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が高い。  
今後も、各国当局と連携しながら、日本におけるデジタル広告市場におけるルールやその考え方を発信し、デジタル市場におけるルール整備において、国際的にも貢献していくこととする。

## 7. おわりに

- デジタル広告は、広告主が消費者に対してインターネット上で広告を表示して商品の購買を誘引する場であるのみならず、SNS や検索などの無償のインターネットサービスを下支えする収益エンジンであり、また、顧客接点を構築して DX のイノベーションを創出するインフラであり、さらに、国民の判断基盤となるニュースの多様性や国民が享受する豊かなコンテンツを支える基盤でもある。

プラットフォーム事業者がシステム全体の設計や運用に大きな影響力を及ぼしながら、低コストで販売チャネルの拡大が可能になった中小企業や個人事業主、広告収入でサイトを運営する多様なパブリッシャーなど、様々な規模、多様な業種のステークホルダーの参画によって成り立つエコシステムとなっている。

- その社会的重要性が高まる一方、本最終報告でみてきたとおり、デジタル広告市場には、競争環境の問題、透明性の問題、データの囲い込みの懸念、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など、デジタル市場に関する様々な課題が凝縮されている。

今後、市場の公正性、透明性を高め、競争を活性化しつつ市場の健全な発展を実現していくためには、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など、各ステークホルダーの意識改革を図りつつ、健全なエコシステムを構築することが必要である。

そのためには、高度に複雑化・ブラックボックス化したデジタル広告市場のシステムやそこに存在する課題やリスク、また必要と考えられる対応策について、一部の限られた専門家だけでなく、ステークホルダーの誰もが分かるような形で、適切にコミュニケーションが図られ、相互理解が促進されていくことが不可欠となる。その際には、プラットフォーム事業者をはじめとするサービス供給側が説明責任を徹底するとともに、広告主、パブリッシャーをはじめとする利用者側も、現場の担当者に任せず、経営層が問題意識を持ち、必要な対応を図ることが不可欠である。

- 今回とりまとめたルール整備の枠組みについても、以上のようなマルチステークホルダーによる取組を促すことを念頭に置きながら、設計を試みたものである。今回示した方針では、政府が大枠を定めながら、詳細の取組については事業者の自主性に委ねつつ、関係者を巻き込みながらレビューを行い、

官民がそれぞれの役割を担うことにより、よりよいガバナンスを追求していく共同規制の枠組みを採用している。共同規制の枠組みは、いうまでもなく、執行段階での官民における創意工夫が求められるものであり、今後、関係者各位が相互理解を深めながら、市場の健全化に向けて取り組んでいくことが期待される。

- また、広くデジタル市場全体を俯瞰してデジタル広告市場をとらえた場合、利用者が接するスマートフォン等のインターフェイスから、OS、ブラウザ、検索等を経て最終購買に至るまでの、一連の顧客の「送客」サービスとしてとらえる視点が必要となる。デジタル市場競争本部においては、こうしたデジタル市場を縦断する複数のレイヤー構造の視点も含めて、引き続き、デジタル広告を取り巻く状況を注視していく。
- 欧米を始め海外においても、デジタル広告市場に対するルール整備の動きは活発化している。こうした中で、我が国が最初にルール整備を実行に移していくことが見込まれる状況にある。こうした状況を踏まえ、我が国の先行的なルール整備の取組について、引き続き、グローバルレベルでの情報発信を行い、グローバルなルール整備の動きに対し、積極的に貢献していくこととする。
- 最後に、本最終報告の作成に当たっては、プラットフォーム事業者、広告主、広告代理店、アドテク事業者、パブリッシャー、関係団体、有識者、消費者など様々なステークホルダーからヒアリングやアンケート調査を行うなどにより、多大なる御協力を頂いた。これらの関係者による御協力に改めて感謝申し上げます。

以上