

# デジタル広告市場の競争評価（WG 議論用資料）

## －諸課題についての考え方－

デジタル広告市場の競争評価については、令和2年6月に、デジタル市場競争会議において中間報告を取りまとめ公表した後、これまで、様々な関係者からのヒアリングなどを行い、また、デジタル市場競争会議ワーキンググループにおいて、同市場における諸課題の論点整理とその対応の方向性について議論を行ってきたところである。

次頁以降は、これらを踏まえ、ワーキンググループでの議論用として、各課題について現時点の考え方を整理したものである。

※中間報告においては、下記①～⑩の課題を提示したが、このうち課題⑧－2は、その後のヒアリング等の結果を受けて追加したものである。

※課題④－1及び課題⑦に係る考え方については整理・検討中であり、本資料には含まれない。

課題①：	[透明性]	デジタル広告市場における質に係る問題・・・p2
課題②：	[透明性]	価格や取引内容などの不透明さ・・・p3
課題③：	[透明性]	第三者による到達指標等の測定・・・p4
課題④－1：	[データ利活用]	プラットフォーム事業者が圧倒的な顧客接点やアテンション、ネットワーク効果を利用して得たデータに起因する問題
課題④－2：	[データ利活用]	プラットフォーム事業者によるデータ提供の制限(ウォールド・ガーデン問題)・・・p5
課題④－3：	[データ利活用]	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・・・p6
課題⑤：	[垂直統合]	利益相反・・・p6
課題⑥：	[垂直統合]	自社優遇(入札設計等)・・・p6
課題⑦：	[垂直統合]	自社メディアへのアクセス制限
課題⑧：	[手続等の公正性]	プラットフォーム事業者によるシステム変更やルール変更・・・p7
課題⑧－2：	[手続等の公正性]	取引先事業者の事業活動に対する制約・・・p7
課題⑨：	[手続等の公正性]	検索エンジンにおけるパラメータ・・・p8
課題⑩：	[消費者の視点]	パーソナル・データの取得・利用に係る懸念・・・p9

具体的な対応の方向性については、成長戦略実行計画(令和2年7月 17 日)において「プラットフォーム事業者に対し、デジタル・プラットフォーム取引透明化法の対象追加の是非を含めて検討し(略)ルール整備を進めていく。」とされたこと、また、本年2月 17 日に公表された公正取引委員会による実態調査報告書(「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」)の内容も踏まえ、デジタル・プラットフォーム取引透明化法(以下「取引透明化法」という。)の適用の是非を含め引き続き検討を継続していくとともに、その他の対応の要否を含め検討を深めていくこととしており、本競争評価についてはデジタル市場競争会議において近く最終報告を取りまとめる予定である。

## 課題① デジタル広告市場における質に係る問題

### (1) 問題の所在

- 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といったデジタル広告の質について、広告主からはプラットフォーム事業者からの情報提供の実態に対し、開示の内容や開示の方法に不満が示されており、特に事実関係の確認のための配信結果に関する情報や、アド Fraud、ブランドセーフティに対する審査基準についての情報を求める声がある。
- パブリッシャーからも同様に、アド Fraudや広告コンテンツのブランドセーフティについて、広告配信における判断結果や審査基準の情報提供を望む声がある。
- プラットフォーム事業者からは、アド Fraudを中心に、個別の広告配信結果の詳細情報とアド Fraudの判定結果を紐づけて提供すること、判定基準を開示することは、リバースエンジニアリングされ悪用されるリスクがあるとの反応が示されている。

### (2) 考え方

- 日本アドバイザーズ協会、日本広告業協会、日本インタラクティブ広告協会の3団体は、デジタル広告の品質認証のための第三者機関として、JICDAQ(一般社団法人デジタル広告品質認証機構)を今春に設立する旨公表している(令和2年12月)。デジタル広告の質の問題については、業界全体で改善に向けて取り組むことが重要であり、業界団体で自主的な取組が進みつつあることは高く評価できる。
- 一方で、広告配信先である消費者の視聴・反応が取引のベースとなっているデジタル広告市場においては、アド Fraudやビューアビリティに関する情報は広告出稿に係る請求の前提となる情報であり、ブランドセーフティやユーザーエクスペリエンスに関する情報はサービスの品質に関する情報の中でも広告主のリスクにつながる情報であるため、これら4つの項目に関する情報は広告主にとって取引の内容に関わる重要な情報であると考えられる。そのように重要な情報であるにもかかわらず、多くの広告主はプラットフォーム事業者に依存している関係であるために、民民での交渉に委ねるのみでは透明性を高めることに限界があると考えられる。
- パブリッシャーとの関係においても、アド Fraudに関する情報は広告収入の前提となる情報であり、ブランドセーフティに関する情報についてもパブリッシャーのリスクにつながる情報であるため、取引の内容に関わる重要な情報であると考えられる。そのように重要な情報であるにもかかわらず、多くのパブリッシャーはプラットフォーム事業者に依存している関係であるために、民民での交渉に委ねるのみでは透明性を高めることに限界があると考えられる。
- 他方、情報を開示することによるリバースエンジニアリング等のリスク、プライバシー保護にも配慮する必要がある。
- なお、JICDAQは、「アド Fraud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、理念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。多くの広告主やパブリッシャーが利用するプラットフォーム事業者に対し、デジタル広告の質に関する透明性を高める取組を求めることは、質の重要性に関する意識を高め、JICDAQの取組への相乗効果を生むものと考えられる。



以上を踏まえ、多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者については、アド Fraudやブランドセーフティ、ビューアビリティなどの広告配信における質に関する情報について、透明性に対する懸念に対応する観点から、一定の規律を設けるべきか。

## 課題② 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、通常、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ため、パブリッシャーにとって取引の全体像の把握が可能である。これに対し、現在のデジタル広告市場においては、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の収入しか分からず、自らの広告枠への出稿に広告主がいくら支払い、中間でどの程度の手数料が取られているかなどが分からない状況になっている。
- パブリッシャーからは、こうした価格や取引内容の不透明性に対する不満に加え、デジタル広告においては、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りにくく、このままでは、コンテンツ作成にコストをかけるパブリッシャーの経営基盤が立ち行かなくなるとの懸念の声も聞こえている。
- 広告主にとっても、価格決定への不信感や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ことによる将来の広告配信先への懸念が生じている。
- 一方で、プラットフォーム事業者やアドテク事業者からは、価格や手数料等の透明性の確保については、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、広告主・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パブリッシャーに開示するなど個別の取引契約における営業上の秘密に該当する情報の開示やプライバシー等に対する懸念が示されている。
- また、価格や取引内容の透明性の確保を実現する手法としての取引 ID に対しては、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の取引は必ずしも一致するものではないこと、潜在的なプライバシーの懸念などが指摘されており、実現をすることとしても相応の時間を要するものと考えられる。

### (2)考え方

- 価格や取引内容の透明性を高めることを通じ、広告主が自らの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、質の高いサイトにおける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、パブリッシャーは例えば質の高いサイトの広告枠を集めたプライベートマーケットプレイスといった取組を含め、自らのコンテンツの価値を評価してもらえるような仕組みや環境を構築していくことが期待される。
- 他方、取引 ID については、現在の我が国のデジタル広告市場においては、技術的な困難さを伴い、その実現には一定の時間を要する制約も踏まえる必要がある。



以上を踏まえ、価格や手数料等に関する透明性を高め、関係者による市場健全化に向けた取組を早期に促していくため、迅速に実行可能な仕組みを検討していくべきか。

## 課題③ 第三者による到達指標等の測定

### (1) 問題の所在

- 第三者が提供する計測ツールやアドベリフィケーションツール、広告主側のアドサーバー(3PAS)(以下、これらを「第三者ツール等」という。)に関連して、広告主からは、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、プラットフォームの横串での比較を求める声がある。
- アドテック事業者や広告代理店などからは、①受入れが制限されている、受入れが認められるようになってはいるが計測タグの設置ができないなどの手法の制約があるといったことや、②審査基準やプロセスが公表されておらず、特に国内事業者にとっての敷居が高いことなど、審査やプロセスの透明性・公正性などに関する指摘がある。
- 認定基準については、ツールの性能等の個別に判断を要する部分、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部分はあるものの、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。

### (2) 考え方

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



以上を踏まえれば、公正な競争環境を確保するため、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の重要性を踏まえ、多くの広告主が利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者については、一定の規律を設けるべきか。

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

### (1)問題の所在

- 広告が出稿された後、到達指標としてインプレッション数や視認可能数などがプラットフォーム事業者から広告主に提供されているものの、自ら出稿した広告に関するオーディエンス・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の声がある。
- 具体的に、広告主からは、オーディエンス・データとして、例えば、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などを求める声があり、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などでよいとの意見が示されている。またプラットフォーム事業者に対しては、基本的な情報の開示や相談窓口の設定など広告主の仮説に応じた個別の対応などを求める声がある。

### (2)考え方

- プラットフォーム事業者が取得する、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は、そもそも広告主が広告費を支払うことによって得られた情報であるにもかかわらず、広告主に対してそのフィードバックがなく、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広告主が保有する情報を提供することを求められる一方、それに対するフィードバックも限定的である。すなわち、プラットフォーム事業者自身は広告主から情報を収集し、自らのターゲティングの精度を高めることに利用できるのに対し、広告主に対しては、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制約する結果となっているともいえる。
- 他方、何らかの対応を求めるに当たっては、プライバシー保護にも配慮する必要がある。



以上を踏まえ、オーディエンス・データについて、広告主が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ところ、多くの広告主が利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者については、オーディエンス・データの提供について、一定の規律を設けるべきか。

## 課題④ー3、⑤、⑥ 取引のブラックボックスに起因する利益相反・自社優遇等

### (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懸念が存在している状況にある。

※利益相反の懸念の例:プラットフォーム事業者が、ある広告主(例えば、日用品メーカーA)から提供されたデータを用いて、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ような場合

※自社優遇の懸念の例:自らが提供するアドサーバー(パブリッシャー側)から、自らのアドエクスチェンジや SSP へ優先的に広告リクエストを送信するような場合(いわゆる優先リクエスト)

※プラットフォーム事業者は、これらの懸念の払拭に資する取組を一定程度行っているが、プラットフォーム利用者から十分な理解を得られている状況にはないものと考えられる。

### (2)考え方

- 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高速で行われ、また、そのマッチングの数が膨大である。<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もある。<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>
- このような特徴のため、プラットフォーム利用者からすれば、仮に、そのマッチングにおいて、プラットフォーム事業者自身の利益や他の事業者の利益が優先される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・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。



以上を踏まえれば、多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者については、利益相反・自社優遇に対する懸念に対応する観点から、一定の規律を設けるべきか。

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

### 課題⑧-2:[手続等の公正性] 取引先事業者の事業活動に対する制約

#### (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ないことが多く、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のが一般的だが、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) 考え方

- これらの点については、一定の立場にある事業者に対しては、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とともに、取引先事業者への不当な不利益の防止を図る観点から、一定の対応が求められる。



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プラットフォーム事業者について、システム変更・ルール変更の場合や、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、一定の規律を設けるべきか。

## 課題⑨ 検索エンジンにおける主要なパラメータ等の開示、苦情・相談への対応

### (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(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ことがあるが、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) 考え方

- 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、上記のような指摘があることを踏まえれば、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に大きな影響を与え得る検索アルゴリズムの変更(主要な事項の変更)について、開示の実効性を高めるための対応が求められる。
- オンライン検索サービスについては、特定の者のみに情報を提供することにより中立性を阻害する懸念があること、プラットフォーム事業者が、膨大な数のウェブサイト運営事業者からのあらゆる問い合わせに個別に対応することが困難であることなどにも留意しつつ、検索順位を決定するために用いられる主要な事項の変更に関して、必要かつ合理的範囲での対応が求められる。



以上を踏まえれば、検索エンジンにおいて圧倒的なシェアを有しており、ウェブサイト運営事業者に対して大きな影響力のあるプラットフォーム事業者については、一定の規律を設けるべきか。

## 課題⑩ パーソナル・データの取得・利用に係る懸念

### (1) 問題の所在

○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(消費者)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、

①本人への説明やそれを前提とする本人同意が実質的に機能しているか(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(※))、

(※)具体的には「プライバシー・ポリシーの透明性」「事前の通知・定期的な通知」「オプトアウトの提供」「データ・ポータビリティ」

②ユーザーの認知限界を踏まえ、事業者側に適切な配慮や取扱いが行われているか、  
という点を明らかにし、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。

### (2) 考え方

○プラットフォーム事業者は、ユーザーに対し、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、デジタル広告中間報告で示した各項目について、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、ユーザー自身が十分な程度までは理解できていない状況と考えられる。

○また、パーソナル・データの取得・利用に関しユーザー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消費者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一部プラットフォーム事業者により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と考えらえる。

○デジタル広告の配信において、パーソナル・データの扱いに対するユーザーの懸念や不安が生じていることは、広告主にとってブランド棄損のリスクにもつながり得る課題である。



○以上を踏まえ、パーソナル・データの取得・利用に係る懸念に関する課題に対応するため、データの利活用に関してのユーザーの理解をさらに深めるといった点や、選択の機会が十分に認知され活用されるといった点などについて、より状況を改善させるための一定の規律を設けるべきか。