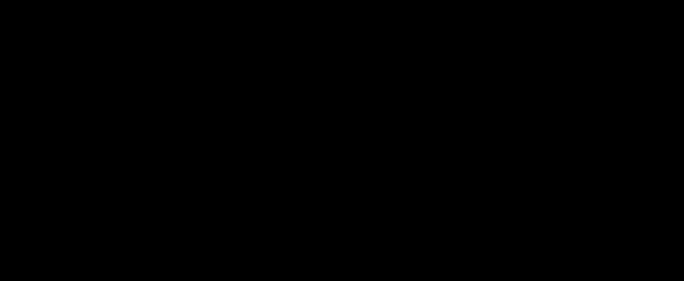


提出用フォーマット

意見 提出者名	所属(会社名・団体名等) または職業(個人の場合) 氏名(※) 住所(※)	一般社団法人日本新聞協会
		
	連絡先	

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

(該当するページ:全体、30～39 ページ)

日本新聞協会は、今般政府のデジタル市場競争会議が公表した「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」(以下、最終報告)に対して、下記の意見を述べる。

当協会はこれまで、デジタル広告市場の不透明な取引が健全なジャーナリズムの経営基盤に影響を及ぼしかねないとして、市場の透明性・公正性の改善に向けた取り組みを推進するよう求めてきた。

今般示された最終報告は、関係事業者や有識者からのヒアリングなどをもとに、巨大プラットフォームによる市場の寡占化に懸念を示し、デジタル広告を「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)の対象に追加、必要なルール整備を図るとした。

規制の大枠を法律で定めながら、プラットフォーム事業者の自主的取り組みを中心とした共同規制の枠組みで課題解決を図るとしたことは適切であり、評価したい。一方、課題解決には、プラットフォーム事業者の取り組みを真に実効性あるものとするのが求められる。このため、政府にはモニタリング・レビュー等を通じて、取り組みに実効性を持たせることを期待する。課題ごとに各ステークホルダーが関与した適切な評価がなされ、その結果を踏まえ、事業者が適切な自主的改善を図ることが重要である。

また、独占禁止法上の問題となる具体的な案件が生じた際は、公正取引委員会が厳正に対処することが必要であり、その取り組みを強化するとしたことも理解する。公取委には適切な対応を期待したい。

以下、個別の論点に対する当協会の考えを述べる。

(該当するページ:40～75 ページ)

<市場取引の透明性・広告の質に関する課題について>

当協会はこれまで、デジタル広告市場が抱える課題として、取引構造のブラックボックス

化を指摘してきた。デジタル広告では、広告主と媒体社の間に様々な事業者が介在するため取引実態が見えにくく、そこで公正な取引が行われているのかが検証しづらいことが媒体社、広告主ともに納得感を得られていない現状につながっている。当協会はその解決に向け、媒体社が落札価格等に適切にアクセスし、適正な収益を得られているのか確認できる環境整備等を求めてきた。

これに対し最終報告は、営業上の秘密に該当する情報開示となることや技術的な困難さを挙げ、「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」「取引IDの実現は困難を伴う」と結論付けた。その上で、媒体社や広告主などが協働して取引構造の実態把握を進める取り組みを行うことなどで、市場の透明性・公正性を向上させることが期待されると言及するにとどまった。

さらに、この問題の「本質的な課題」は、媒体社がコンテンツの作成コストに見合った収益を得られず、経営基盤が立ち行かなくなることにあると指摘。アドフraudなどデジタル広告の質に関する課題解決を透明化法の枠組みで図ることを通じて、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ことを目指すとした。

政府が目指す方向性には賛同するものの、現時点では、質に関する課題解決が本当に「本質的な課題」の解決につながるのか、透明化法の枠組みが実効性のある取り組みとなるのかが判然とせず、今後の動向を引き続き注視していく必要がある。政府にはレビュー等を通じて取り組みの実効性を上げてほしい。取引構造の実態把握に関しては、民間の課題解決に向けた取り組みに協力するなど、解決に向けた積極的な関与を求めたい。

デジタル広告については、取引実態の見えにくさに加えて、プラットフォーム事業者が媒体社の閲覧データを利用して広告配信の付加価値を高めているにも関わらず、媒体社に適正な還元がなされていないのではないかという問題意識がある。「本質的な課題」の解決に向けて、プラットフォーム事業者が果たすべき役割は大きく、市場の透明性向上と合わせ、可能な対応を検討すべきだ。

広告の質の問題に関し、透明化法の枠組みにより、大規模プラットフォーム事業者が質の実態に関する状況や情報をより分かりやすく提供することは、コンテンツの価値を正に評価する上で重要なポイントだ。広告主、媒体社などからの苦情・問い合わせに対応し、意見を積極的に聞きながら改善を加える取り組みが重要だとした点、関係者の意見を聞きながらモニタリング・レビューしていくとした点も適切だ。

(該当するページ:168～179 ページ)

<検索サービスにおける透明性・公正性の確保について>

当協会はこれまで、巨大プラットフォームの価値判断がニュースコンテンツの流通を左右し、社会的に大きな影響を及ぼすことから、プラットフォーム事業者には検索アルゴリズムの変更等に一定の説明責任が求められると主張してきた。さらに、国内相談窓口に関しては、設置するだけでは不十分であり、課題解決に向けた実効性のある体制構築が求められると指摘してきた。

これに対し最終報告は、検索サービスにおいて独占的な地位にあるプラットフォーム事業者とウェブサイト運営事業者の間には交渉力に極めて大きな差があり、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、当事者間の取り組みだけでは対応の実効性を担保するには限界があるとし、透明化法の枠組みで対応するとした。プラットフォーム事業者に対し、検索順位を決定するための主要な事項の開示および主要事項を変更する際にその内容と理由を事前開示することを求めるほか、変更等に関する苦情・相談対応の仕組みの構築と国内管理人の設置等を求めるとした点は、当協会が求めてきたことであり適切と考える。

モニタリング・レビューについても、利用者等の意見を聞きつつ、プラットフォーム事業者とウェブサイト運営事業者の相互理解促進、透明性・公正性の観点から評価することが必要と強調した。今後は、課題解決への実現力が大きな課題となる。レビュー等を通じて、実効性のある取り組みとすることを期待する。

(該当するページ:155～167、112～134、242～248 ページ)

<手続き等の公正性および垂直統合について>

最終報告は、システム変更やルール変更に関しても、透明化法の枠組みで対応するとした。具体的には、システム・ルール変更による取引条件の変更によって、取引先事業者の事業活動に一定の制約が課される場合や、取引の拒絶が起きるような場合は、事前にその内容と理由を開示することが求められるとし、苦情・問い合わせについて適切な対応を行うことも求めるとした。また、考えられる対応策として、システム・ルール変更等が検討されている段階で関係事業者と相談・議論を行う機会を提供すること、取引の実態に応じてローカル対応を検討することなどを挙げた。いずれも課題解決に向け適切な対応であり、プラットフォーム事業者には実現を求めたい。

垂直統合に関しては、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と指摘し、透明化法の枠組みで対応するとした。プラットフォーム事業者による取り組みが外部から見えずらく、他の事業者の懸念を生む土壌となっていたことから、適切な対応と考える。プラットフォーム事業者以外意見も聴き、エビデンスの提示も受けながら、内部統制が機能しているのかを評価しており、実効性のある枠組みとすることを期待したい。

最終報告はデジタル広告市場における垂直統合の問題について、メディアまで含めた垂直統合が市場の寡占化につながったとし、今後も広告主や媒体社へのロックイン効果がますます高まる可能性があるとは指摘している。当協会も同様の懸念を持っており、政府には今後も市場の動向等を注視し、問題に対して適切に対応することを求めたい。

(該当するページ:180～241、242～248 ページ)

<パーソナル・データの取得・利用における懸念について>

最終報告は、プラットフォーム事業者等による消費者のパーソナル・データの取得・利用

における懸念を払拭するためには、一定の対応が必要だとし、消費者に対する適切な情報開示が求められると指摘した。そのうえで、懸念を払しょくする取り組みはプラットフォーム事業者のみでなく、媒体社やアドテク事業者などさまざまな当事者が行うことが求められることから、それらも適用される既存の枠組みである総務省「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」を活用するとし、同ガイドラインの今秋の見直しに向けた検討に方針を盛り込むよう求めるとした。

パーソナル・データの取得・利用における懸念の払拭は、プラットフォーム事業者のみで実践されるものではない。総務省ガイドラインの見直しと歩調を合わせ、整合的に対応していくとしたことは適切だと考える。われわれも引き続き、総務省の検討状況を注視し、適切な情報開示の在り方について議論を深めたい。

一方、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、市場に与える影響を注視する必要があるとした点は重要な指摘だ。プラットフォーム事業者がルールメイキングに影響力を持っているとの指摘があるとおり、自らのルール変更によって膨大なファーストパーティーデータを持つ自身の競争力を高める結果となりかねないとの懸念もある。政府は引き続き市場の動向を注視し、必要があれば適切な対応を検討すべきだ。

(該当するページ: 全体、242～248 ページ)

＜最後に＞

デジタル広告市場が社会にもたらす歪みの問題が、看過できない大きな課題となっているとした最後の指摘は、まさに当協会の問題意識と軌を一にするものである。デジタル広告市場の隆盛が、いわゆる「アテンション・エコノミー」につながり、偽情報・フェイクニュースの流通やフィルターバブル・エコーチェンバーなどによる分断の加速、行き過ぎたプロファイリングによるプライバシー侵害などの問題をもたらしている。

これに対し政府は「Trusted Web」構想として、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の構築を目指すとした。

われわれ報道機関は、正確で信頼できる情報の発信を通じて、健全な民主主義社会の発展に寄与すべく事業活動を行っている。しかしながら、アテンション・エコノミーの下では、丹念な取材を基に書かれた事実よりも刺激的な偽情報が利益を生む実情がある。デジタル上に健全な情報空間を創出するためには、コンテンツの価値が正当に評価され、正確で信頼ある情報が流通することが必要だ。それには広告の質向上をはじめとした健全なデジタル広告市場の構築が欠かせない。当協会もデジタル広告に関わるステークホルダーの一員として、健全なデジタル空間の実現に向け、取り組みを進めたい。

以 上

提出用フォーマット

意見 提出者名	所属(会社名・団体名等) または職業(個人の場合) 氏名(※)	公益社団法人日本アドバイザーズ協会
	住所(※)	
	連絡先	

※ 法人又は団体の場合は、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地をご記入ください。

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

本報告書は、2019年、日本アドバイザーズ協会（JAA）が発表した「デジタル広告の課題に対するアドバイザーズ宣言」で取り上げた課題をほぼ網羅する形での包括的な対策が、記載されており、JAAとして極めて前向きに評価できる。

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告 概要」のP9の(評価)の冒頭の文に「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者が、正しい認識をもって対応策を実行していくこと、相互理解を高めて、取引を行っていくことが求められる。業界の関係者全体で取り組むべき課題。」とあり、この指摘こそが、様々なデジタル広告の課題解決をするための基本的なスタンスとして理解されるべきである。

2019年のJAAは、宣言の最後に「ユーザーエクスペリエンスの向上」を最も重要な課題として提言している。この「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」にあるそれぞれの「対応の方向性」は、デジタル広告がユーザー（生活者）に有益な価値ある情報を提供し、良質なユーザーエクスペリエンスを提供するものと考え、全体的には報告書を評価するものであるが、以下3つの懸念点について述べる。

1. デジタル広告に係る品質問題（課題①）の項

この問題はまさに「業界の関係者全体で取り組むべき課題」としてJICDAQ立ち上げたばかりである。将来的には、「ビューアビリティ」や、「生活者に不快感を与えないような広告」も喫緊の課題として議論されているところである。JICDAQの「認証制度の基本規定」中、「登録及び認証に係る権利及び義務」の項に、「広告取引の際、受発注者間相互においてリスクや免責事項を明確にし、理解に努める」との記載があり、この「透明化法の適用」により、JICDAQの仕組みや運営に、好影響を与えることを望む。

2. 第三者計測ツール等の受け入れ(課題③)の項

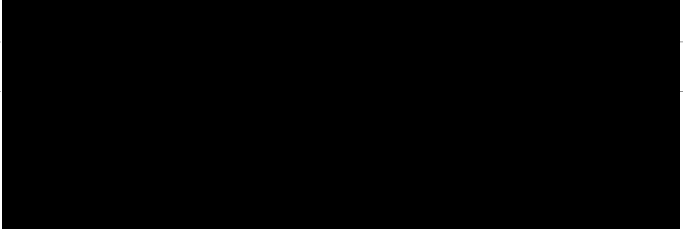
本稿の問題意識は大いに共感するところであるが、ここでの広い意味での課題は「第三者によるメディアの検証、測定が求められる」ことで、そのために「第三者計測ツールの受け入れ」が重要な手段となっている。ここに記載されるべき課題は「第三者によるメディアの検証、測定が求められる（第三者測定ツールの受け入れ）」とされることが理解しやすい。

3. 検索エンジンについての主要なパラメーター等変更(課題9)の項

プラットフォーム事業者による検索アルゴリズムの変更については、事業者が利する結果となること大いに懸念するところであるが、「ウェブサイトのランキングの決定に用いられる主要な事項の開示」はウェブサイト運営者の過度な競争や混乱をもたらすと考え、慎重に進めることを求めたい。

以上

提出用フォーマット

意見 提出者名	所属(会社名・団体名等)	一般社団法人日本インタラクティブ広告協会
	氏名	
	住所	
	連絡先	

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

別紙

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

2021 年 5 月 31 日

一般社団法人 日本インタラクティブ広告協会

- ・日本インタラクティブ広告協会（略称：JIAA、以下、当協会）は、「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」（以下、本報告書）に対して、デジタル広告（インターネット広告）に携わる媒体社（パブリッシャー）、プラットフォーム事業者（アドテク事業者を含む）、広告会社（広告代理店）など幅広い事業者が集まり、自主的なルール整備による諸課題の解決を目指して活動する業界団体として、以下の意見を申し述べる。
- ・まず、「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」＜59～60 ページ＞との認識に立ち、「広告主の買い方改革」につなげる＜61 ページ＞との方向性は大いに賛同するものである。ただし、ビジネス上の説明責任を徹底すべきは、大規模プラットフォーム事業者のみではない。例えば、ブランドセーフティについては、広告主においてブランドセーフティの基準の明確化と説明が必要であり、パブリッシャーにおいても自社のコンテンツ基準の明確化と説明を必要とする。アドフラウド対策についても、規模の大・中小にかかわらずすべての関係者が具体的な対応策を講じるべきである。例えば、標準的な対策技術のひとつである「ads.txt」はプラットフォーム事業者だけでなくパブリッシャーに導入されてはじめて機能するものである。また、パブリッシャーが自社で掲載結果（インプレッション、クリック等）を測定する場合には無効なトラフィックを除外する必要がある。なお、これらの事業者が講じるべき原則的な対応策は当協会がガイドラインに定めており、JICDAQ の認証制度により可視化されることとなるものである。
- ・よって、「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」＜63 ページ＞との考え方は、業界の目指す方向性と一致するものであり、対策の実効性を高める上で非常に有効であると考え。ただし、当協会及び JICDAQ には大規模プラットフォーム事業者と競合するサービスを行う中小規模のプラットフォーム事業者も少なからず参加している。当協会及び JICDAQ は、業界全体の共通課題を解決するために活動するものであって、特定の大規模プラットフ

フォーム事業者との個別取引における問題解決を行うことを目的としていないことに留意いただきたい。

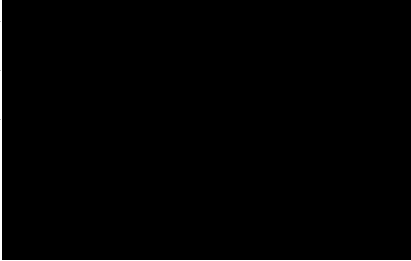
- ・ 以上のように、当協会は、デジタル広告の質の課題は競争上の問題ではなく、大規模プラットフォーム事業者の透明化で解決するとは考えてはいないものの、全体に課題への対応に関する法制面での検討について、「政府が大枠を定めながら、詳細の取組については事業者の自主性に委ねつつ、関係者を巻き込みながらレビューを行い、官民がそれぞれの役割を担うことにより、よりよいガバナンスを追求していく共同規制の枠組みを採用している」＜253～254 ページ＞との方針が示されたことは理解できる。「共同規制の枠組みは、いうまでもなく、執行段階での官民における創意工夫が求められるものであり、今後、関係者各位が相互理解を深めながら、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」＜254 ページ＞との方針には、透明化法の「国の関与や規制は必要最小限のものとする」＜37 ページ＞との基本理念に即して、詳細のルール整備のプロセスにおいても民間事業者が創意工夫を発揮できる枠組みとなることを期待する。官民が共に規制の PDCA を回し、市場実態に則したスマートレギュレーションによって公正で健全な市場環境を実現していくことを求めたい。また、レビューにおいて、「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」て、何をもって規制の実効性が上がっていると評価するか、官民が共通の指標をもって適正な評価を行うことが重要になると考える。
- ・ 一方、プラットフォームの利用者は多種多様であり、直接的な販売効果を目的とする広告出稿者も多く、短期的な集客による収益を目的とする媒体も存在する。デジタル広告市場において取引を行う者は、高い品質や透明性を求める広告主やパブリッシャーばかりではない。また、広告主は企業だけではなく、広告掲載サイト・アプリも個人が運営するものも存在し、広告がインターネット上での個人の自由で私的な活動（合法かつ正当なもの）も支えていることも忘れてはならない。このような多様なニーズに応えるプラットフォームの役割と特性への理解も必要であると考え。また、政府は、広告主やパブリッシャーに代わりプラットフォーム事業者と交渉する立場にあるものではないことに留意すべきである。いかなる法令上の義務付けも、プラットフォーム事業者が自らのサービスにおいて、プライバシー保護に関する規律の遵守、セキュリティ上のリスク管理など、安全性の維持向上を行うことを妨げるものであってはならないと考える。なお、デジタル広告市場において大規模プラットフォーム事業者による競争上の具体的な懸念が生じている場合は、独占禁止法により「厳正に対処していくことが必要」＜38 ページ＞かつ十分であると考え。
- ・ 本報告書のまとめにおいて、インターネット上で大量のコンテンツが生産され消費され

る「アテンション・エコノミー」による歪みが生じており、デジタル広告が経済の推進力である反面、その歪みの一因として機能しているとの指摘<247～248 ページ>は否定できない。デジタル広告市場は、技術革新による新たなサービスが従来の課題を解決する一方で、それに伴って新たな課題が生まれ、さらにその課題を克服するために新たな技術開発がなされている。そのように市場環境を変化させながら急速に発展を遂げてきたものであり、ルール整備において「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」<36 ページ>との視点は重要である。その点からも、デジタル広告のサプライチェーンに参与する多種多様な事業者のイノベーションを妨げないためには、透明化法の適用による規制の外延は明確であるべきであり、事業者の予測可能性を阻害するものであってはならないと考える。

- ・現在、デジタル広告市場は、従来のブラウザや OS の識別子を利用した広告配信や測定技術が大きく変わる転換期にある。識別子の技術仕様の変更による影響は、単にターゲティング広告にとどまるものではない。規模の大・中小にかかわらず、その影響による市場の不確実性に対して予測しながら対処を行っている最中である。また、エンドユーザーの広告への忌避感とターゲティングとの関連性は、必ずしも一致せず明らかではないことにも留意する必要がある。ターゲティングにかかわらず広告そのものが煩わしいという意見と、ターゲティングは否定しないがその結果に満足できないという意見があることは、消費者庁、公正取引委員会、当協会の調査でも明らかになっている<180～181 ページ>。デジタル市場における競争政策において「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」<254 ページ>は必要であるが、マスメディア広告も含めた広告産業に携わる広告関係者は、デジタル広告市場を単なる経済活動とだけ捉えているものではない。広告は、エンドユーザーにとって新しい情報との出会いであり、社会的な価値や共感を生み出すコミュニケーションとなるべきものであり、それには信頼が不可欠である。当協会は、『インターネットを利用して行われる広告活動が、デジタルコンテンツやネットワークコミュニケーションを支える経済的基盤である、という社会的責任を認識しながら、インターネット広告ビジネス活動の環境整備、改善、向上をもって、広告主と消費者からの社会的信頼を得て健全に発展し、その市場を拡大していく』との基本理念に立ち、デジタル広告が広告主、メディア（パブリッシャー）、消費者（エンドユーザー）の三方にメリットがあるものとなるよう、官民で協力しながら、引き続き良質なデジタル広告市場の実現に努力していきたいと考える。

以上

提出用フォーマット

意見 提出者名	所属(会社名・団体名等)	一般社団法人日本民間放送連盟
	または職業(個人の場合)	
	氏名(※)	
	住所(※)	
	連絡先	

※ 法人又は団体の場合は、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地をご記入ください。

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

当連盟の意見は別紙のとおりです。

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

1. 最終報告全体について

最終報告全体として、現時点での課題を踏まえ、取り得る対応を示した内容となっており、概ね適切と考えます。デジタル広告分野を「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」（透明化法）の対象に追加し、必要なルール整備を含めた法制面での検討を進める方向性に賛同します。

行き過ぎた規制が個別の商取引への介入につながるなどにより、デジタル広告の市場を委縮させたり、イノベーションの促進を妨げるものがないようバランスを重視しながら、適正な秩序が保たれ、広告主・消費者にとって安心・安全が担保される広告市場となるよう、行政による継続的な検討、施策化を要望します。

2. 課題①：[透明性] デジタル広告市場における質に係る問題について

民放事業者としては、パブリッシャーの立場あるいは別の広告市場（広告放送）の立場からも、最終報告で言及された広告の質に係わる「アドフラウド（不正な手段で広告の表示数等を稼ぎ、広告収入を得る手法）」「ブランドセーフティ（広告掲載先の品質確保による広告主ブランドの安全性）」等は、いずれも大きな課題であると考えており、デジタル広告市場において、優良なコンテンツを製作し、健全な媒体を運営している事業者の活動が阻害されることがないように要望します。特に放送番組の著作権等を侵害した違法コンテンツが掲載されたページ（または違法コンテンツ自体）に設定された広告枠の取引については、規制の強化を求めます。また、大規模プラットフォーム事業者による違法コンテンツへの積極的な対策は、デジタル広告市場のさらなる発展のために不可欠です。

そのうえで最終報告のとおり、大規模プラットフォーム事業者による広告配信の質に関する情報の開示や、適切な対応をするための自主的な手続・体制の整備を求め、それらの取組に対する政府のモニタリング・レビューを実施する方向性に賛同します。あわせて、当該レビューの結果に応じて、適宜さらなる対応を検討することを要望します。

3. 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について

特定のプラットフォーム事業者が放送番組の視聴データ等の利活用を独占したり、独自の運用ルールを標準化することで「囲い込み」が生じることは、透明性・公平性の観点から望ましくありません。一方で、各事業者の営業努力によって得られる独自の視聴データ等の取り扱いを過度に規制することで健全で公正な市場競争を阻害しないよう、「囲い込

み」の定義づけは慎重に行われるべきだと考えます。

4. 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・自社優遇の懸念について

最終報告が「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基盤」と指摘しているように、運用型デジタル広告市場のマーケットプレイスは極めて公共性が高いものであるにもかかわらず、運用型デジタル広告市場の各レイヤーで大規模プラットフォーム事業者が独占・寡占的な地位にある状況で、利益相反・自社優遇の懸念が拭えません。透明化法の適用による利害関係者のモニタリング・レビューの効果を期待します。

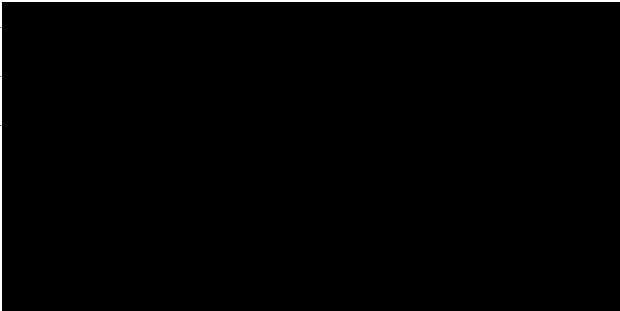
5. 課題①、②、③、⑦、⑧：市場取引の透明性の向上・手続きの公正性について

コストをかけて製作したコンテンツの価値が広告価値と連動しにくく、メディアの経営基盤が成り立たなくなっているとの懸念は妥当であり、取引構造の実態解明には自主的な実態把握にとどまらないさらなる対応が必要と考えます。

また、垂直統合構造に起因するデジタル広告市場の独占が、運用型広告等の価格決定権の偏在化と価格決定メカニズムのブラックボックス化につながっています。ひいては、コンテンツを製作してインターネットで配信する放送事業者にとっても、適正な収益計画を立てづらくなるといった問題が生じています。

以 上

提出用フォーマット

意見 提出者名	所属（会社名・団体名等） または職業（個人の場合）	一般社団法人新経済連盟
	氏名（※）	
	住所（※）	
	連絡先	

※ 法人又は団体の場合は、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地をご記入ください。

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

【意見１：取引透明化法の適用の方針についての総論的意見】

（該当するページ：全体）

- ・本最終報告では、デジタル広告市場におけるデジタルプラットフォーム（以下「DPF」という。）について、基本的に取り透明化法を適用する方針が打ち出されている。
- ・弊連盟としては、以前、オンラインモール及びアプリマーケットを対象に取り透明化法案を立案する方針が打ち出された際に提出した意見（<https://jane.or.jp/proposal/pressrelease/9394.html>）にもあるとおり、規制的手法よりむしろ、DPF 運営事業者と利用事業者・消費者間の取引の公正化・透明化等に資するインセンティブ設計が重要であると考えている。また、DPF による特定の行為を事前的に規制することについては、イノベーションの阻害要因となるおそれが極めて大きいことから、むしろ独占禁止法による的確・迅速な対応が必要であると考えている。
- ・したがって、取引透明化法の対象にデジタル広告市場を追加するに当たっては、上記の点に留意するとともに、運用段階においても、取引透明化法のいわゆる「モニタリング・レビュー」がビジネスサイドの積極的な取組をかえって阻害することのないよう、行政庁が聴取する関係者の意見がバランスの取れた公平なものとすること、レビュー結果が対象事業者の柔軟な対応を拘束す

るようなものとしなことが重要である。

【意見 2：デジタル広告市場における DPF の 4 類型等についての意見】

(該当するページ：P. 33-35)

- ・ 既取引透明化法の対象とされているオンラインモール及びアプリマーケットについては、いずれも、①DPF 運営事業者自体は直接商品・役務等の取引当事者とはならず、②DPF 運営事業者側が設定する「場」において、商品・役務等の売り手と買い手のマッチングが行われるものとなっている（なお、DPF 運営事業者が当該プラットフォームで直接商品・役務等の売り手となる部分（いわゆる「直販」部分）は、取引透明化法上直接的な対象とはされていない。）。
このため、「DPF」が具体的にどの部分を指すか、外延が比較的明確な特徴を有している。
- ・ 他方、デジタル広告市場においては、歴史的経緯からしてもオープンな取引市場において DSP、SSP、アドネットワークといったプレイヤーが生まれ、それらが統合等されるといった変遷をたどってきている。このため、デジタル広告市場には、比較的小規模の広告仲介事業者から、媒体部分等まで垂直統合された大規模プラットフォームまで存在し、個々の DPF ごとに守備範囲が大きく異なっているばかりか、自ら取引当事者ともなっている部分があり、必ずしも外延が明確ではない特徴を有している。このため、具体的にどの部分を取引透明化法の対象とするかについては、慎重な検討が必要である。
- ・ この点、「最終報告」においては、デジタル広告市場における DPF を 4 つの類型に分類している。類型 1 及び 2 についてはオンラインモール・アプリマーケットと比較的近い考え方と認められるが、類型 3 については、オンラインモール・アプリマーケットでは直接的に法の対象とならない「直販」部分に相当するものであり、オンラインモール・アプリマーケットとは考え方が異なっているように見受けられる。
- ・ デジタル広告市場においては、媒体部分を自ら有していることが市場における大きな力の源泉になっていることにかんがみ、こうした考え方を取っているものと推察されるが、広告市場を全体としてみた場合の本来的な DPF の機能はあくまで類型 1 や 2 のようなものであることから、類型 3 を対象とする場合には、あくまで類型 1 や 2 のような形態と密接に結びついたものを対象とするよう、要件を整理する必要があると考えられる。
- ・ また、類型 1 や 2 のようなものについても、例えば同一企業内の別事業においてそれぞれデジタル広告を扱っているケースも想定され、そうした場合にはこれらをまとめて透明化法の対象として扱うのか、別のものとして扱うのか（同一の DPF と考えるのか、別々の DPF として考えるのか）等、DPF の外延についての考え方を明確にする必要があると思われる。

- ・さらに、類型4については、「オンライン検索サービス」という出口のサービス形態に着目した考え方であるように見受けられるが、上記と同様に、あくまで類型1や2のような形態と密接に結びついたものに限定して対象にすべきであると考えられる。特に類型4については、「オンライン検索サービス」というサービス形態のみに着目した場合、対象が際限なく広がり、本来のデジタル広告市場から遊離するおそれもあることから、この点は極めて重要であると考えられる。
- ・なお、上記はいずれも質に着目した外延についての意見であるが、取引透明化法の適用に当たっては、どの程度の規模の DPF 運営事業者を対象とするかについても、必要以上に対象範囲が大きくなるようにする観点も含め、考え方を明確に整理する必要がある。

【意見3：その他の総論的意見】

(該当するページ：全体)

- ・上記意見のほか、当方がこれまで DPF について繰り返し意見を述べてきたとおり、改めて以下について指摘したい。
 - ✓ 国内外の DPF 運営事業者に対し、公平に法令の適用・執行がなされることが必要であり、その実効性を担保するための政府の機能強化が必要
 - ✓ 独占禁止法による的確・迅速な対応が可能となるよう、公正取引委員会の体制整備が必要。なお、独占禁止法の適用に当たっては、ロに対する意見において後述のとおり、スマホ等に集約化されたユーザーインターフェイスを出口とし、その背後にある OS 等を含めたレイヤー構造全体の中での独占・寡占状況を見ていくことが重要

【意見4：課題⑩に関する各論的意見】

(該当するページ：P. 211-216)

・「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」については、「7 対応の方向性」で示された方向性に基づき、総務省のガイドラインの見直し、総務省のガイドライン及び透明化法に基づくモニタリング等が行われるとされているが、以下のような不明点等が残っている状況にある。総務省のガイドラインの見直しやモニタリングにあたっては、以下に十分に留意し、疑問点や懸念の解消に努めて頂きたい。

- ✓ 総務省のガイドライン等の対象は電気通信事業を行う者と理解しているが、上記の見直しにより変更はあるのか。また、見直しを行ったガイドライン等は、いかなるデータの利用形態を対象とするのか。
- ✓ 適切な情報開示の項目として、「③「使用の条件」(利用目的、利用の方法…)」(P. 212) が掲げられているが、この「利用の方法」とは具体的にどの

程度の内容・粒度を求めるのか。(例えば、「分析した結果に基づき行動ターゲティング広告を発する」など)

- ✓ 適切な情報開示の項目として、「③「使用の条件」(…第三者に提供する場合の条件…)」(P. 212) が掲げられているが、この「第三者に提供する場合の条件」とは具体的にどの程度の内容・粒度を求めるのか。(例えば、同意を取得する、委託の方法で提供する、共同利用により提供する、法令に基づく場合に提供する等、個人情報保護法上の提供根拠を示せば足りる趣旨なのか、それともその他想定している事項があるのか。)
- ✓ 適切な情報開示の項目として、「…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」(P. 212) が掲げられているが、これは、例えば、ターゲティング広告を実施する際は、事前の設定やオプトアウトを実装しなければならないことを前提に、その実効化のために情報開示を適切に実施するという趣旨なのか、それとも、事前の設定やオプトアウトの実装は任意であり、ただし実装した場合は適切な方法でその旨の情報開示をしなければならないとの趣旨なのか。
- ✓ 適切な情報開示の項目として、「➤」の後に4つ記載されており(P. 212)、ルールの枠組みとして総務省のガイドライン等に明記されることが想定されている。モニタリングの趣旨からすると、これらはあくまで推奨事項とされ、レビュー過程を通じて自主的改善の材料とすることを想定していると理解しているが、その点を明確化されたい。
- ✓ 適切な情報開示の項目として、「➤」の後に4つ記載されており(p. 212)、これらが総務省の個人情報保護ガイドライン等に明記されるところである。本報告書には、例えば、「どの情報が何に利用され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」、「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」(P. 187) などの問題意識が指摘されているが、P. 212 の「➤」の後に明記されている4つの点はこれらの指摘に対応するものとして詳細が定められるものとの理解でよいのか。なお、P. 212 の4つの点とは別に何らかの要求事項が存在するとなると、実務的な対応として容易でなく、また、ユーザーに対してもポリシーや説明事項の複雑化により、かえって分かりづらさを招くとの懸念も考えられるため、明確にしていきたい。
- ✓ 事業者に対するモニタリングを実施する際、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としているところ(P. 215 注 155)、PIA 等の措置は個人情報保護法上、法的要求事項ではなく、現時点においてシステムテ

ィックに実施している事業者は必ずしも多くないものと考えられるが、当該措置の状況を提出できないことにより、モニタリングにおいて不利益を被ることがないよう明確化されたい。

- ✓ モニタリングを実施する時期、頻度については、オンラインモール、アプリストアを対象とした透明化法に基づくモニタリングと同程度との理解でよいか、明確化されたい。

ロ 「OS 等のインフラ的な役割を有するものがデジタル市場の競争構造に与える影響などの評価」に対する情報・提案・意見

＜意見・提案にあたっての観点＞

- ・ その評価・分析にあたって、どのような視点・論点がありうるか。
- ・ 現時点でどのような課題があると考えられるか。また、今後どのような課題が生じると考えるか。
- ・ こうした課題に対して、どのような対応策が考えられるか。

【意見】

- ・ 本件に関しては、本年 3 月に新経済連盟から公正取引委員会に提出している意見（<https://jane.or.jp/proposal/theme/13590.html>）の前半部分と同内容となるが、改めて以下のとおり文章で意見を提出する。
- ・ 経済のデジタル化進展に伴い、従来サービスごとに別々だったユーザーインターフェイスは PC・スマホ等に集約化されている。このようなユーザーインターフェイスの中でも、特にスマホは汎用性・可搬性が極めて高い特徴を有しており、デジタル経済においてユーザーインターフェイスの中心としての地位を確立している現状にある（すなわち、スマホがないと何もできない）。
- ・ ここで、直接的にユーザーとの接点となるのは個別アプリ（サービス）であるが、これらのアプリはスマホの各 OS（事実上 2 種類に限定）と紐づいたアプリマーケットにおいて入手するほかなく（一部例外はあるものの、極めて限定的）、また、決済サービスもそれぞれの OS・アプリマーケットと紐づいた方法により行わなければならない現状にあり、それぞれのルールの枠内でのみ個別アプリ（サービス）の展開が可能となる現状にある。
- ・ こうした現状を前提とすると、個別アプリ（サービス）に着目した場合ではそれぞれ別市場に属すると捉えられるようなアプリ（サービス）についても、その背後にあるアプリマーケット・決済サービス・OS のレイヤー（すなわちデバイスの基本機能・ソフトウェアのレイヤー）では同一の土台に立っているものであり、競争状況の評価に当たっては、こうしたレイヤーの競争状況に与える影響を十分に考慮する必要があると考えられる。

- ・具体的には、個別アプリ（サービス）レベルにおいて多くのデータが蓄積することが競争上重要となるが、それらのアプリ（サービス）が同一のアプリマーケット・決済サービス・OSにおいて使用されることで、当該レイヤーを掌握するプレイヤーにさらなるデータが蓄積される可能性がある。
- ・これにより、当該プレイヤーは周辺レイヤーの他のプレイヤー（例：個別アプリ（サービス）を展開するプレイヤーや、デバイスを提供するプレイヤー）に対する影響力を一層強めるおそれがあり、例えば他社の個別アプリ（サービス）と競合するアプリ（サービス）を自ら有利に開発・展開することが可能となるなど、競争政策上のリスクが増大することになると考えられる。特に、上述のとおり、現状アプリマーケット・決済サービス・OSのレイヤーのプレイヤーは事実上2社のみに限定されており、横方向で分断されている（すなわち、A社のOS、B社の決済サービス・アプリマーケットなど、この2社の壁をまたいだ使用はできない）こと、レイヤーの厚みもOSからアプリマーケット、決済サービスまで広がっていることにかんがみれば、当該プレイヤーが不当な排除行為等を行っていないか常に注視するとともに、必要に応じ、私的独占の適用を含め、独占禁止法により積極的に課題に切り込んでいくことが必要である（当方としても、独占禁止法上問題となる可能性のある具体的事例については、別途積極的に情報提供を行っていく所存である。）。
- ・ただし、この課題への対処に当たっては、次の理由から、事前規制には慎重であるべきと考える。
 - ✓ そもそもレイヤー構造のどの部分において問題が生じるか、あらかじめ予測することは困難
 - ✓ 特に事前規制の対象を外形基準によって判断することとなれば、特定産業への参入障壁となったり、新規プレイヤー発展の阻害要因となる可能性があり、市場競争を歪めるとともにイノベーションを阻害するおそれ
 - ✓ レイヤー構造自体がイノベーションによって今後も不断に組み換えられる可能性（例：要素技術の発展による新たなレイヤーの登場・既存レイヤーの衰退）があるところ、事前規制によってイノベーションが阻害されれば、かえって現状の構造を固定化してしまう可能性
- ・なお、今後、スマホ以外のユーザーインターフェイス（例：車、住宅）を中心として産業構造（レイヤー構造）の組み換えが活発に起こる可能性が考えられ（例：車種等の枠を超えた共通OSの登場など）、その際にも状況を分析する上で有用と考えられる。

ハ 記載された項目の他に、考慮すべき視点とそれに対する情報・提案・意見

【意見】

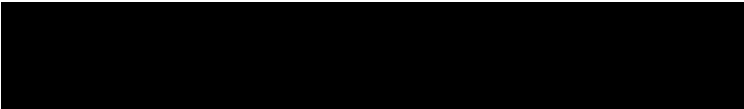
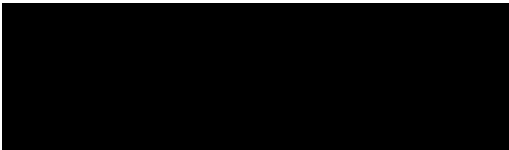
- ・ プライバシー保護の強化が競争状況に与える影響については、「最終報告」の中でも言及されているとおり、当方としても注視する必要があると考えている。
- ・ 特に DPF 運営事業者がその利用者に対し、個人情報・プライバシー保護の名の下に必要以上に制約を課す結果、市場における競争排除等につながる結果とならないか常に留意するとともに、必要に応じ、独占禁止法の適用を含めて対応することが必要であると考える（例えば、ターゲティング広告の抑制のため、特定 DPF におけるデータ取扱いルールが変更されたことにより、従前と同等の精度でターゲティング広告が行えるプレイヤーが当該 DPF の運営事業者等の少数者に限定されるケースなど）。

以上

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に対する意見

2021 年 5 月 31 日

内閣官房デジタル市場競争本部事務局 意見公募窓口 御中


名称 一般社団法人モバイル・コンテンツ・フォーラム


この度は、意見提出の機会をいただきありがとうございます。関係各位の多大なるご尽力に感謝申し上げます。

以下のように意見を提出させていただきますので、何卒ご査収の程お願いいたします。

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

多様なプレイヤーが存在する変化の激しい複雑性の高いデジタル広告市場の競争評価に関して、体系的に整理されたことは大変望ましいと考える。一方で、このような特徴をもつデジタル広告市場において、デジタルプラットフォーム事業を定義して適正に規制を加えることの困難さも想定される。

今般、整理された競争評価においてもデジタル広告事業に関する課題とデジタルプラットフォームに関する課題が混在しており、この 2 つの課題は明確にわけて検討すべきであるとする。指摘されている点の多くはデジタル広告事業の業界に関する課題として整理して解決を図るべきである。広告分野のデジタルプラットフォーム事業に関する課題としては、レイヤー毎の整理を行い、特にインフラとしての OS やブラウザ等の下位レイヤーのデジタルプラットフォーム事業者を対象として検討されるべきであるとする。

報告書内においても慎重な対応について言及されているが、デジタル広告における複雑なスキームでは、一部のレイヤーの事業者への情報開示要求が、同事業者による他のレイヤー事業者への強制的な情報要求に繋がるなど、かえって競争環境を阻害させる場合もあるため十分に検討することを期待する。特に、モニタリングにはビジネススキームや技術に通じた専門家を加えて、現実に応じた評価が行われることが必要であるとする。

ロ「OS 等のインフラ的な役割を有するものがデジタル市場の競争構造に与える影響などの評価」に対する情報・提案・意見

インフラと上位レイヤーが分離していない構造は、かつての通信事業分野のように、インフラによる垂直統合によって市場が支配される可能性が高くなる。各レイヤーにおいて自由な競争環境を確保するためには、下位レイヤーによる上位レイヤーへの不当な干渉を抑止するための透明性が求められると同時に、マルチステークホルダーによる適正性の判断機会が必要であると考え。特に独占的あるいは寡占的なインフラレイヤーによる上位レイヤーに対する M&A は、同一レイヤーの競争環境を著しく阻害する可能性があることに留意して、評価することが重要である。

提出用フォーマット

意見 提出者名	所属(会社名・団体名等) または職業(個人の場合) 氏名(※)	
	住所(※)	
	連絡先	

なお、提出者名について、開示の際は匿名として取り扱われることを希望いたします。

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

(該当するページ: 187ページ)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

最終報告 187 ページ「Google 関係」に記述されているとおり、Google Analytics(以下、GA)により Google がクッキー等情報を取得することについては、GA 利用規約において利用企業(以下、A 社)に義務が課されている。

A 社が自社のプライバシーポリシーと併せて、GA を利用している旨及び Google も取得されたクッキー等情報を利用する旨を明示している場合においてのみ、Google が当該情報を自己のために利用することが正当化されうる。この場合、形式的には個人情報の第三者提供の問題は生じない。(別添資料・図1)

ただし、ユーザーの認知限界の点から言えば、A 社がその Web サイトで収集した情報を利用する可能性については、ユーザー自身、プライバシーポリシーを詳細に読まなかったとしても一定推知しうるものと思われるが、一方で A 社以外の第三者が自己のために利用する可能性については、プライバシーポリシーを読まなければ想像はまったくできないものであるので、実質的なユーザーの理解を得た状態とまでは言い難いのが実情と思われる。

ところが、実態としては、上場企業などの大企業でさえ、Google Analytics を利用しているにも関わらず、その事実やそれによって取得される情報が Google にも利用される旨をプライバシーポリシーその他に明示していない事例が散見される。小規模事業者まで含めればむしろ明示している方が少数といっても過言ではない。

この場合、A 社において取得される当該クッキー等情報が個人情報と結びつくものであれば、当該クッキー等情報は提供元基準で個人情報となり、Google が同じ情報を取

得する場合は A 社からの第三者提供の問題が生じうる。また、提供元たる A 社において個人情報でない場合においても Google が保有する個人情報と紐づきうる場合は、個人関連情報としての第三者提供の問題が生じうる。(別添資料・図2)

Google Analytics が無償で提供され、多くの国内事業者にも利用されている実態に鑑みれば、かかるプライバシーポリシー表示における不作為により、個人情報保護法違反となる事例が広く発生する懸念は強く、利用企業全般に対し、あるべきプライバシーポリシー等の表示を行うこと、又は第三者提供につき適切な同意取得を行うよう、行政としても個別具体的な事例として注意喚起を発することをご検討いただきたい。

また、プラットフォームに対しても、プライバシーポリシー表示の責任を利用企業に丸投げするだけでなく、審査を実質的に行うなど、利用企業の適正化に責任を負うことを求め、その実効性につき行政としても一定の監視を行っていただくことを併せてご検討いただきたい。

他方、同様なツールの提供を委託関係の下で行っている事業者は少なくない。(添付資料・図3)

このように、個人情報保護法を遵守し、ユーザーの認知限界に配慮する形で取得されたデータの利用を行っている企業がある一方で、前述のようなグレーな形で取得された情報を制限なく利用してサービスの開発ができるプラットフォームや、ユーザーデータの提供と引換えにツールを無償利用する企業が放置されている状況は、個人情報保護の観点のみならず、競争環境の公平性の観点からも問題があると思われる。

かかる意味においても、GA 利用におけるプライバシーポリシー表示についての注意喚起は、抽象的なガイドラインの提示にとどまらず、個別具体的な事例として、利用企業全般に対し行政から注意喚起を発することをご検討いただきたい。

以上

図1：Google Analyticsについてプライバシーポリシーが適切に表示されている場合

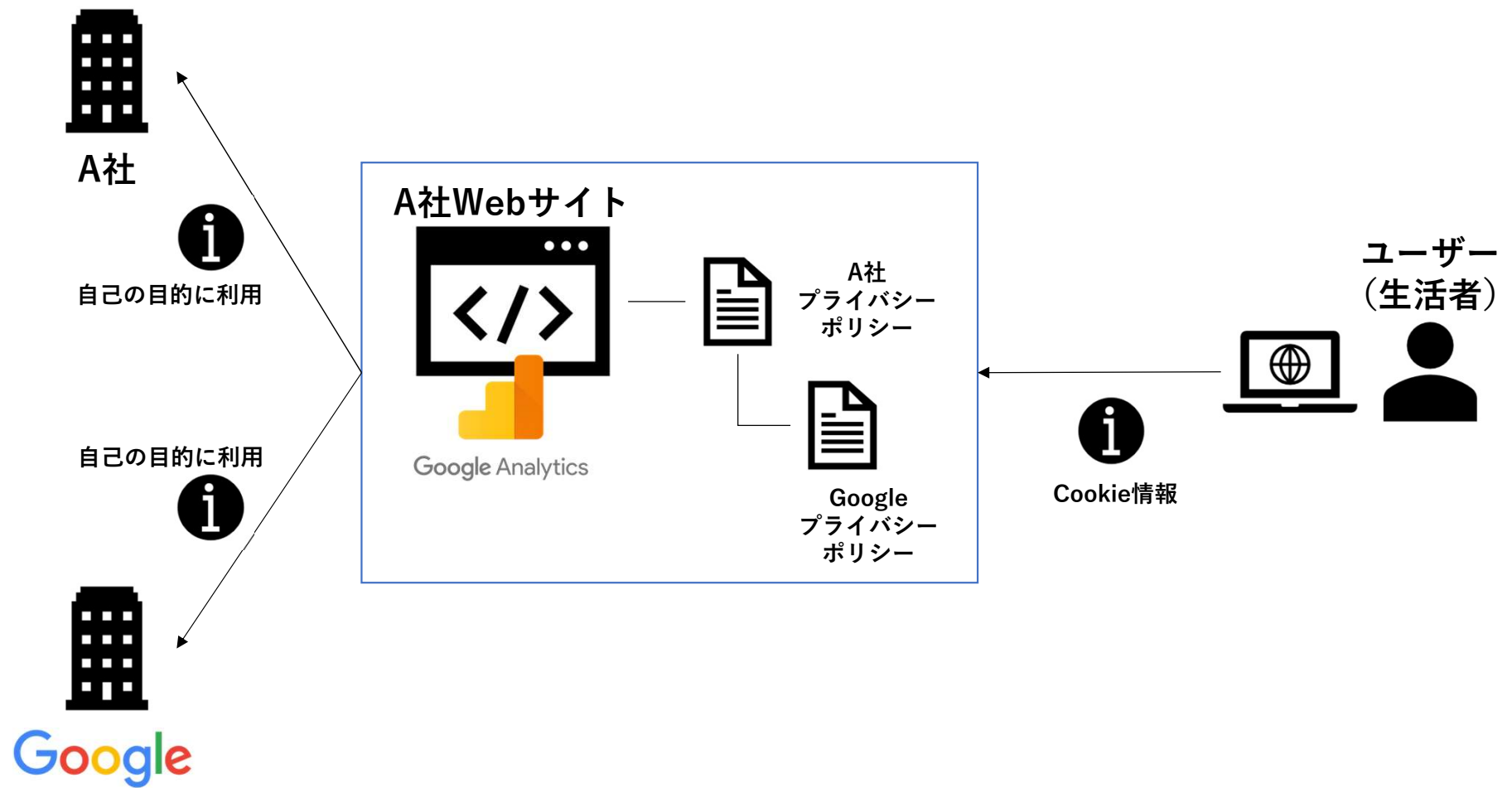


図 2 : Google Analyticsについてプライバシーポリシーが適切に表示されていない場合

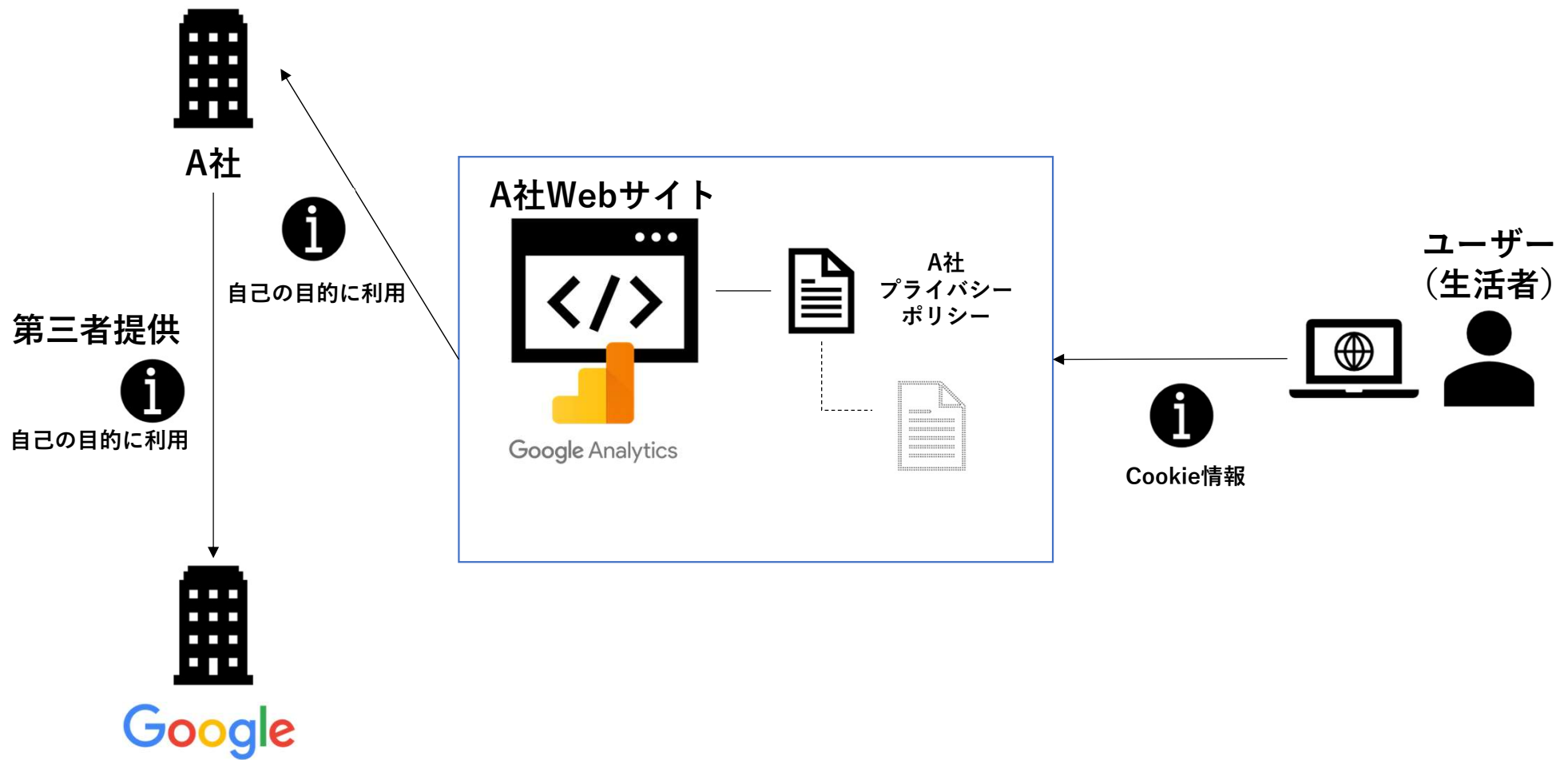
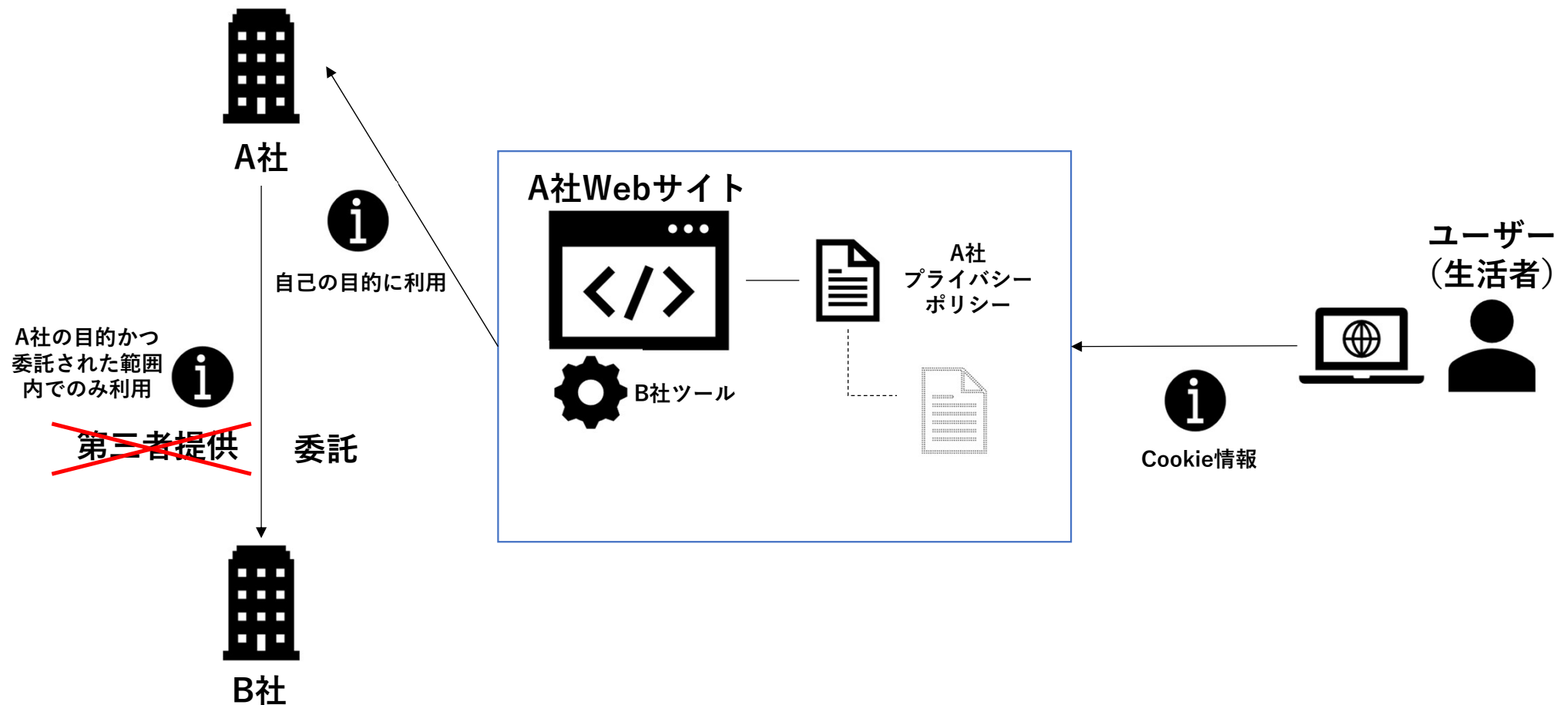
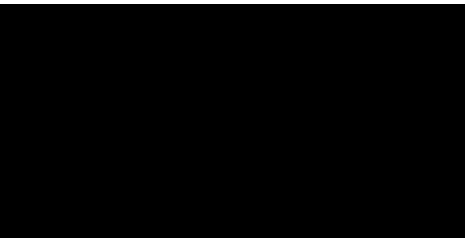


図3：データ取得ツールの利用が委託関係の下で行われている場合



意見 提出者名	所属(会社名・団体名等)	KDDI株式会社
	または職業(個人の場合) 氏名(※)	
	住所(※)	
	連絡先	

※ 法人又は団体の場合は、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地をご記入ください。

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

(該当するページ:P211～ 217)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

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

7 対応の方向性

■ パーソナル・データ

「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、「総務省ガイドライン」という)を通じて規律を適用するのであれば、電気通信事業者と登録・届出を要しない電気通信事業を営む者※との間のイコルフットイングが確保されることを前提とするべきと考えます。

※「デジタル市場競争本部「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」P213・3 行目
「登録・届出を要しない電気通信事業を営む者」¹⁵⁴⁾

脚注 154

「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。(略)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。」

現行の総務省ガイドラインの解説においては、「『電気通信事業者』とは、電気通信事業法上は、電気通信事業を営むことについて、登録、届出という行政上の手続を経た者をいうが、同じサービスを提供しながら本来行わなければならない手続を経ないという理由でガイドラインの対象外となるのは不合理であることから、本ガイドラインでは、こうした手続の有無にかかわらず、電気通信事業法上の電気通信事業を行う者を対象とする。」とされているところ、登録・届出を要しない電気通信事業を営むパブリッシャー

やアドテク事業者において仮に問題行為が発覚した場合であっても、当該事業者は電気通信事業者ではないことから、同法に基づく行政指導や業務改善命令が行えない等の問題が生じる可能性があります。

例えば、登録・届出を要しない電気通信事業を営む者については、「通信の秘密に該当する個人情報」においては、電気通信事業法に基づく指導監督が罰則適用のみとなっており、また、「通信の秘密に該当しない個人情報」においては、指導監督する根拠は総務省のガイドラインに基づくのみとなっているため、電気通信事業者と比して、完全なイコールフットイングになっているわけではありません。

このように、ターゲティング広告に関係する事業者等に対して総務省ガイドラインを通じて規律を課すにあたっては、電気通信事業者か否かによって、実効性に格差が生じることのないよう十分考慮することが必要であり、「通信の秘密に該当する個人情報」のみでなく、「通信の秘密に該当しない個人情報」の取扱いについても実効性を担保することが必要と考えます。

■データ・ポータビリティ

データ・ポータビリティは一般に設備負担等で小規模事業者等の参入機会や事業継続にも影響するとされていることから、業界団体等において、デジタル広告分野におけるデータ・ポータビリティの具体的内容・効果について明確にし、かつ、コンセンサスを得てから検討することが必要と考えます。

以上

Industry Comments on Draft Digital Advertising Market Report

[In English and Japanese]

28 May 2021

Chief Cabinet Secretary Katsunobu Katō
The Digital Market Competition Headquarters
Tokyo, Japan

Subject: Asia Industry Coalition (AIC) Comments on the Digital Advertising Market Report

Dear Mr Secretary,

The [Asia Internet Coalition](#) (AIC) and its members express our sincere gratitude to the Digital Market Competition Headquarters (DMCH) for the opportunity to submit comments on the [Final Report on Competitive Evaluation of the Digital Advertising Market Report \(“Report”\)](#).

As an introduction, the AIC is an industry association comprised of leading Internet and technology companies in the Asia Pacific region with an objective to promote the understanding and resolution of Internet and ICT policy issues.

We commend the DMCH for your efforts in drafting the Digital Advertising Market Report. Indeed, this report is timely given how the COVID-19 pandemic has essentially resulted in a huge surge in internet traffic as many countries have either gone under lockdown or are returning to lockdown conditions following a resurgence in cases. At a very basic level, in theory increased internet traffic means more visitors to publishers’ pages and therefore increased attention on digital ads. While we support the efforts by the DMCH, we wish to highlight some concerns with regard to the potential regulatory measures proposed in the report that may have unintended consequences in distorting the digital advertising market.

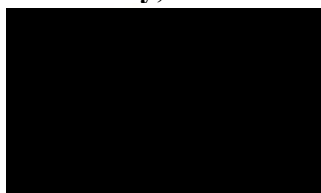
As such, please find appended to this letter detailed comments and recommendations, which we would like the DMCH to consider before drafting the final ordinance.

- **Recommendations in English: Page 2-7**
- **Recommendations in Japanese [□ 奨□ □ 日本語で]: Page 8-13**

Lastly, we are grateful to the DMCH for upholding a transparent, multi-stakeholder approach in your analysis of the digital advertising market. We further welcome the opportunity to offer our inputs and insights, directly through meetings and participating in the official consultations.

Should you have any questions or need clarification on any of the recommendations, please do not hesitate to contact me directly at [REDACTED]

Sincerely,



Asia Internet Coalition (AIC)

Detailed Comments and Recommendations

Proposal Filer	Organization's name	Asia Internet Coalition	
	Name of Representative	[REDACTED]	
	Contact	[REDACTED]	

1. Distinct nature and types of platforms

In observing digital advertising market structures the Final Report distinguishes between two types of platforms; “platforms attracting a potential customer”, such as a search engine, a video sharing site or news media. and “platforms attracting a willing purchaser”, such as an ecommerce marketplace. (Final Report, pp. 242-243.)

Further, the Final Report recognizes that changes in the market structure of the digital advertising market are unlikely where large platform operators (PF), who retain the overwhelming number of customer touch points, maintain their competitive advantage in terms of scale and data volume.

The Final Report also highlights that “platforms attracting a willing customer” can be identified, but those are still nascent and do not yet possess a major market position when compared with “platforms attracting a potential customer.” In terms of users’ touch points, “platforms attracting a potential customer” and “platforms attracting a willing customer” are distinguishable because the users of the former only represent the mere interest for a potential purchase, whereas the users of the latter have an actual willingness to purchase. In addition, while “platforms attracting a potential customer” tend to use advertising as their primary source of revenue in order to enable them to offer other services for free, businesses that are “platforms attracting a willing customer” tend to use advertising to support their main commercial activities. In this scenario, advertising services are usually focused on improving the consumer’s experience of the main commercial activity. Advertising services are therefore offered to attract, and engage with new or existing customers in order to improve the customer’s experience by helping them to more easily find the products and services they are looking for. Therefore, the market entry by firms doing business of “platforms attracting a willing customer” might gain some market share, but it is not clear that such an entry would bring a significant change to the market structure. (Final Report. p. 244.)

2. Restrictions on data provision by Platform Operators

Regarding Issue 4-2: Restrictions on data provision by Platform Operators, etc. (the “walled garden problem”), the Final Report does not clearly define “audience data.” In case the government plans to deal with this issue by applying the Transparency Act, the government should stipulate its definition clearly in its relevant rules and regulations.

Furthermore, the Final Report recognizes that each advertiser has its own preference on how it would like to require Platform Operators to take specific responses for providing audience data to the advertiser, and that Platform Operators should consider the privacy protection when they would provide such data to their client advertiser (Final Report, p.110.).

Therefore, the government should clearly stipulate the exception in case the Platform Operators would be exempted from the obligation of the disclosure under section 5 of Transparency Act for the cause of the privacy protection of their users, in case the government plans to deal with this issue by applying the Transparency Act.

It should be noted that the government should not negotiate with the Platform Operators on behalf of advertisers, also, that the government should ensure that any obligations under the Transparency Act does not make it difficult for the Platform Operators to abide by obligations under data privacy rules.

3. Recommendations should be based on careful and holistic analysis supported by clear evidence

Proposed regulations should be based on objective based evidence and robust analysis, and not just individual views from survey evidence. Even though the final report refers to the comments

from platform business operators about their efforts to address advertisers and publishers (business users)’ concerns in the “Assessment” section on each issue, the final report does not analyse the reason why there is a gap between business users’ identification of concerns and platform business operators’ efforts to address those concerns. Without a careful comparative review, the final report one-sidedly, based on the comments from business users, concludes that it should be appropriate to further consider extending the scope of the Transparency Act to address the identified concerns. It is worth noting that concerns cannot be resolved without identifying the reasons underpinning them.

4. Any recommendations should be proposed, with clear and objective criteria

The recommendations in the final report are in large part targeted at a select few digital platform operators. In an industry which the final report identifies as rapidly evolving and changing, this approach leaves a lot of ambiguity. Therefore, we encourage that the government provides a clear guidance as to when other companies may fall within the scope of any future regulation. Such an approach would help companies’ incentives to grow.

What is currently proposed is a bespoke regulatory regime for a select group of companies which does not target the broad industry-wide concerns the recommendations seek to address. Such an approach is likely to be ineffective. Issues around and the responsibility to address transparency and fairness in the digital advertising industry must be taken on by not just a select few companies (regardless of their size), but also by other providers of digital advertising services and their intermediaries.

5. Certain recommendations are intrusive and likely distort the digital advertising market

Although the proposed regulatory framework is co-regulatory and appears to be ‘flexible’, the proposed framework – in particular the monitoring review framework for evaluating the status of facilitation of mutual “understanding” between digital platform operators and their business users – inevitably carries a risk that the subjective views of relevant business users or evaluators may be relied upon to implement proposals which do not address any evidenced harms and have far-reaching unintended consequences.

The monitoring review process under the Transparency Act was introduced for the purpose of promoting the implementation and improvement of voluntary efforts by digital platform operators to facilitate mutual understanding with business partners. Ensuring the transparency and fairness of the monitoring review process is important. It is not desirable to use this process to restrict platforms’ business activities and distort competition, without objective and specific grounds for doing so.

In particular, many of the digital platform operators targeted by the recommendations rely on revenues from their targeted advertising services to offer valuable (and often free) services.

Degrading the ability of platforms to provide personalised services that their advertisers and consumers value – e.g. through changes to defaults for targeted ads – would critically undermine the business model that enables many platforms to provide innovative services to consumers at no cost. Such proposals would result in a reduction in value and an increased cost for advertisers and consumers. Any such recommendations therefore must be supported by compelling evidence that personalised advertising does, in fact, result in actual consumer harm. There is no such evidence in the final report.

It is therefore essential that METI further consider the views and feedback from industry trade associations and from digital platform operators, in response to the comments from advertisers and publishers as part of the monitoring review process.

6. Consumer welfare analysis matters

The final report identifies a concern that the digital advertising industry is or is becoming oligopolized. In light of the principle that government intervention to a market can only be justified where there is harm to consumer benefit, the analysis of whether being/becoming oligopolized itself brings harm to consumers matters. However, the final report does not discuss alleged issues from the perspective of consumer welfare.

Due to, for example, extensive multi-homing across services, barriers to entry into the digital space are practically nonexistent. This competitive environment encourages platform business operators and new entrants to offer innovative products and services that attract users. It is a fact that new entrants keep making inroads into the industry and maintain the competitiveness to benefit consumers.

In addition, through enabling Small and Midsize Businesses (SMBs) to reach consumers, consumers are exposed to more relevant ads from a wider variety of advertisers that better match their interests, facilitating access to products and services that correspond to their tastes that they may not have otherwise discovered. The final report quotes the JFTC's survey that more than 80% of advertisers and publishers who have suffered from some sort of damage answer that platform business operators are "those they have to use" for one reason or another, with such reasons including: (a) it is effective to use their services in order to reach more consumers; and (b) their services are cost-effective. Indeed, advertisers of all kinds and sizes can advertise and benefit from the solutions that these platforms have brought to the market. This has enabled advertisers to reach their target efficiently and more effectively and cost-effectively and thus achieve a greater return on their investment.

Despite this evaluation, the final report concludes that because platform business operators are "those business users have to use," they should be put under certain regulations. Companies should not be penalised for success achieved via competition on the merits – in particular where such success is to the benefit of the business users (and consumers) who use their services. The final report therefore lacks policy grounds to intervene in the industry.

7. A market concentration assessment necessitates robust economic analysis and a proper recognition of competitive dynamics

The final report should not make meaningful findings regarding market concentration or alleged market power of certain digital platform operators without a thorough and detailed examination of market dynamics. Instead, the final report segments digital advertising services based on survey evidence in order to conclude that it is (or becoming) oligopolistic - without an effective assessment or analysis of market definition, competitive dynamics and market realities.

Even less so, the imposition of regulation on so-called “must use” services – and the adoption of prescribed legal standards such as “essential facilities” – should be based on proper economic analysis (not just survey evidence). The final report lacks Evidence Based Policy Making principle, which the Government of Japan is in fact encouraging.

Any assessment of market concentration must first take proper account of the fact that digital platform operators, including those identified in the final report, are multi-sided platforms operating in highly competitive environments on either side: on one side, competing to provide relevant and engaging services to users; on the other side, competing with the same services and numerous other channels - including with traditional media such as TV - for a greater proportion of businesses’ advertising budgets and, as a result, advertising revenue. Advertisers have the option to switch advertising budgets and readily and frequently reallocate advertising spend if they do not see satisfactory Return on Investment (ROI), including between online and offline distribution.

This competitive environment in the digital ad industry has been recently confirmed by the JFTC’s merger reviews (e.g. Z Holdings (Yahoo! Japan) / LINE case; Google / Fitbit); and in scholarly articles.

Therefore, it is inappropriate to adopt prescribed legal standards, describing the market as “oligopolistic”, without a proper assessment of the ease of entry, switching and multi-homing between advertising providers. Even less appropriate, is the imposition of regulation on so-called “must use” services – and the adoption of prescribed legal standards such as “essential facilities” - without rigorous economic analysis.

8. Policy proposals should be balanced, not focusing on only the negative sides immoderately

The final report concludes that the digital advertising industry has fallen into a bad equilibrium: advertisers take the risk of brand damage; publishers weaken their business base; and consumers are made to feel uncomfortable by unsuitable ads. However, this does not take into account commercial realities. In fact - as set out above - digital advertising brings huge benefits to advertisers, publishers and consumers. The arguments set out in the final report cannot rationalize why an industry in such an alleged bad equilibrium can grow continuously and rapidly. The

Government must recognize the effort and a number of improvements implemented by individual market players and industry associations, and should be mindful that unfounded intervention could result in unintended consequences that (a) reduce the benefits provided by digital advertising; or (b) cause additional harms, such as the risk of concerted practices arising from excessive transparency.

In addition, the final report does not take into account other survey evidence suggesting the contrary to the survey results cited in the report. For example, in a study conducted by Harris Interactive in the UK, 73% of respondents preferred to see ads “that are relevant to them” rather than non-personalized ads (excluding respondents that did not express any preference). Other notable reports around the world, such as a report by the UK’s communication regulator (Ofcom) also found that 62% of respondents do not mind either seeing any online ads or ads that are relevant to them. In addition, IEA EU (2021) found that by a huge majority(75%), Europeans prefer today’s internet, supported by targeted advertising.

TRANSLATION OF THE SUBMISSION IN JAPANESE

意見 提出者名	所属(会社名・団体名 等) または職業(個人の場合) 氏名(※)	Asia Internet Coalition
	連絡先	

今後の政府の検討に当たってはプラットフォームごとに有する性質を明確に区別すべきである。最終報告では、デジタル広告市場の競争構造として、検索や動画サイト、ニュース等の「集客面」とオンラインモール等の「購買面」の2つの領域を区別しています（最終報告 242～243 ページ）。

そして、最終報告は、デジタル広告市場の競争の活性化の観点から、「『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』での購買意欲に至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」としています（最終報告 244 ページ）。

今後、政府が、デジタル広告分野を透明化法の対象に追加すべく、法制面での検討等を進めるに当たっては、最終報告における上記の区別を踏まえるべきです。したがって、透明化法の適用に関しては、多くの広告主が利用せざるを得ないと考えられるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者とは、「集客面」を持つプラットフォーム事業者を指すことが明示される形で検討されるべきです。

「オーディエンス・データ」の定義を明確化するとともに、プライバシー保護を理由とする例外を認めるべきである。

課題④—2（プラットフォーム事業者によるデータ提供の制限等）に関し、「オーディエンス・データ」の定義が明確でなく、本課題を、透明化法の適用によって対応する際には、「オーディエンス・データ」の定義を明確に規定していただきたいです。

また、「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」ことは最終報告も認めているところです（最終報告 110 ページ）。ユーザーのプライバシー保護を理由とした開示義務の例外が認められるべきであり、透明化法の適用によって対応する際には、そのような例外事由を明確に規定していただきたいです。政府は、広告主に代わりプラットフォーム事業者と交渉する立場にあるわけではないことに留意するべきであり、また、透明化法上いかなる形での義務付けを行う場合であっても、プラットフォーム事業者がプライバシー保護に関連する規制を遵守することを困難にするような法制度とすべきではないと考えます。

政策提言は、明確な証拠に支えられ、慎重かつ包括的な分析に基づいて行われるべきである。

提案される規制は、客観的な証拠と強固な分析に基づくべきであり、聞き取り調査から得られ <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2021/may/210517.html> た個社の意見に基づくものであってはならない。最終報告書は、各課題の「評価」の項において、広告主やパブリッシャー（ビジネスユーザー）が挙げる懸念事項に対するプラットフォーム事業者の取り組みに関するについて、言及はしているものの、ビジネスユーザーの指摘する懸念事項とプラットフォーム事業者の懸念事項に対する取り組みとの間にギャップが生じている理由を分析していない。慎重な比較検討なしに、最終報告書はビジネスユーザーからのコメントのみに基づいて、特定された懸念事項に対処するために透明化法の範囲を拡大することをさらに検討することが適切であるべきだと一方的に結論づけている。懸念は、その背景にある理由を明らかにしなければ解決できない。

いかなる提言も、明確で客観的な基準をもって提案されるべきである。

最終報告書の提言は、その大部分が、一部のデジタルプラットフォーム事業者を対象としているが、それらの企業を特別視する基準を明確に示すことをしていない。最終報告書が急速に進化・変化していると指摘しているこの業界において、このようなアプローチは多くの曖昧さを残し、他の分野における事業者に対して、どのような条件がそろそろと将来的に規制の対象になってしまうのかについて明確な指針を示すことができていない。このようなアプローチは、企業の成長意欲を著しく損なうものである。

いずれにしても、今回の提言は、公平な競争環境を維持できるような枠組みとは程遠いものとなっている。現在提案されているのは、一部の企業を対象とした個別の規制制度であり、提言が解決しようとしている業界全体の幅広い懸念を対象としていない。デジタル広告市場「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っても重要な課題であり」、「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」ることが重要である点は最終報告書も認めるところであり（最終報告書 30—

31 ページ）、このようなアプローチは効果的ではないと思われる。また、デジタル広告業界にお

ける透明性と公平性をめぐる問題は、（その規模にかかわらず）一部の企業のみだけでなく、「業界の関係者全体で改善に向けて取り組むべき課題」（最終報告書 60 ページ）である。

一部の提言は、強圧的かつ非論理的であり、また、デジタル広告市場を歪めるリスクがある。

提案されている規制の枠組みは共同規制である（一見「柔軟」に見える）ものの、提案されている枠組み、特にデジタルプラットフォーム事業者とそのビジネスユーザーとの間の相互の「理解」の促進状況を評価するためのモニタリングレビューの枠組みは、関連するビジネスユーザーや評価者の主観的な見解に依拠するものである。「証拠に支えられた実害」に対処するためのものではなく、また遠大な意図せざる結果をもたらすような提案を実施してしまうリスクが必然的に内在していると言える。

透明化法に基づく監視審査プロセスは、デジタルプラットフォーム事業者がビジネスユーザーとの相互理解を促進するための自主的な取り組みの実施と改善を促進する目的で導入されたものである。ゆえに、モニタリング・レビュー・プロセスの透明性と公平性を確保することは重要である。このプロセスを利用して、客観的かつ具体的な根拠なく、プラットフォームの事業活動を制限し、競争を歪めることは望ましくない。

特に、報告書提言によって規制の対象となるデジタルプラットフォーム事業者の多くにとって、価値ある（多くの場合、無料である）サービスを提供することができるのは、ターゲット広告サービスからの収益に依存しているからである。ターゲット広告のデフォルト設定の変更などにより、プラットフォームが広告主や消費者に評価されるパーソナライズされたサービスを提供する能力を低下させることは、多くのプラットフォームが消費者に革新的なサービスを無償で提供することを可能にしているビジネスモデルを決定的に損なうことになる。このような提案は、広告主や消費者にとって、価値の低下とコストの増加をもたらすことになる。したがって、このような提言を行う場合は、パーソナライズド広告が実際に消費者に害を与えているという説得力のある証拠によって裏付けられなければならない。最終報告書にはそのような証拠は示されていない。

したがって、経済産業省は、モニタリングの見直しプロセスの一環として、広告主や出版社からのコメントに対応して、業界の業界団体やデジタルプラットフォーム事業者からの意見やフィードバックをさらに検討することが不可欠である。

消費者厚生分析は重要である。

最終報告書では、デジタル広告業界が寡占化されている、または寡占になりつつあるという懸念が指摘されている。しかし、政府による市場への介入は、消費者の利益を害する場合にのみ正当化されるという原則に照らせば、寡占化されている／寡占になりつつあること自体が消費者に弊害をもたらしているのかどうかという分析をすることが重要である。

しかし、最終報告書では、挙げられている懸念について消費者利益の観点から議論することすらしていない。

例えば以下のような理由である。

例えば、サービス間のマルチホーミングが充実しているため、デジタル空間への参入障壁は事実上存在しない。このような競争環境は、プラットフォーム事業者や新規参入者に、利用者を惹きつける革新的な製品やサービスの提供を促すものである。このような競争環境の中で、プラットフォーム事業者や新規参入事業者は、利用者を惹きつける革新的な製品やサービスを提供しているのである。新規参入事業者が次々と業界に参入し、業界が競争的であり続け、ダイナミックで自律的な進化を遂げていること、そしてこうしたことによって消費者が利益を受けていることは事実である。

中小企業が消費者にリーチできるようになることで、消費者はより多くの広告主から自分の興味に合った広告を目にするようになり、他の方法では発見できなかった自分の好みに合った商品やサービスにアクセスしやすくなる。最終報告書では、公取委の調査を引用し、何らかの被害を受けた広告主や出版社の8割以上が、プラットフォーム事業者を何らかの理由で「利用せざるを得ない」と回答していることを紹介している。また、その理由としては、「より多くの消費者にリーチするためにプラットフォーム事業者のサービスを利用することが有効である」ことや、「サービスの費用対効果が高い」ことなどが挙げられている。実際に、あらゆる種類や規模の広告主が、これらのプラットフォームが市場にもたらしたソリューションを利用して広告を出し、利益を得ることができている。これにより、広告主はターゲットに効率的かつ効果的に、そして費用対効果の高い方法でアプローチすることができ、その結果、より大きな投資効果を得ることができているのである。

このような評価にもかかわらず、最終報告書では、プラットフォーム事業者は「ユーザーが利用しなければならない事業者」であるため、一定の規制をかけるべきだと結論づけている。適正な競争を経て成功した企業を罰するべきではない。特に、その成功が自社のサービスを利用するビジネスユーザー（および消費者）の利益につながる場合には、なおさらである。

したがって、最終報告書は、この業界に介入するための政策的根拠を欠いているといえる。

市場集中度を評価するには、しっかりとした経済分析と競争力の適切な認識が必要である。

最終報告書は、市場におけるダイナミックな変化を徹底的かつ詳細に検討しておらず、特定のデジタルプラットフォーム事業者による「寡占状態」や市場支配力の懸念に関して意味のある事実を見出すことができていない。最終報告書では、デジタル広告サービスが寡占的である（または寡占的になりつつある）と結論づけるために、市場の定義、競争力、市場の実態に関する適切な評価や分析を行わないにもかかわらず、「調査結果」に基づいてデジタル広告サービスを区分しています。

さらに言えば、「利用せざるを得ない」サービス、「エッセンシャルファシリティ」という法的に認定されるべき基準を採用し、これに規制を課すことは、（単なる調査結果ではなく）適切な経済分析に基づいて行われるべきである。

最終報告書には、日本政府が実際に奨励しているはずの Evidence Based Policy Making の原則を欠いている。

市場の集中度を評価する際には、まず、最終報告書において言及されている者を含めてであるが、デジタルプラットフォーム事業者は multi-sided

platform であり、プラットフォームの両面・複数面においてそれぞれ激しい競争に晒されており、その下で広告ビジネスが運営されているという事実を適切に考慮する必要がある。すなわち、プラットフォームの一方面において、利用者に関連性のある魅力的なサービスを提供するために競争が行われており、もう一方面においても、企業の広告予算のより大きな割合、そして結果として広告収入を得るために、同じサービスや、テレビなどの伝統的なメディアを含む数多くの他のチャンネルと競争しているということである。つまり、広告主は、広告予算を変更するオプションを持っており、オンライン配信とオフライン配信の間を含め、満足のいく投資収益率（ROI）が得られない場合には、容易に、かつ頻繁に広告費を再配分している。

このようなデジタル広告業界の競争環境は、最近の公取委の合併審査（Zホールディングス（ヤフー）／LINE 事件、Google／Fitbit 事件など）や学術論文でも確認されている。

広告事業者間の参入のしやすさ、切り替えのしやすさ、マルチホーミングのしやすさなどを適切に評価することなく、市場を「寡占的」と表現し、法的に認定されるべき基準を採用することは不適切である。また、厳密な経済分析を行わずに、いわゆる「利用せざるを得ない」サービスに規制を課したり、「エッセンシャルファシリティ」などの法的に認定されるべき基準を採用することは、さらに不適切である。

政策提言は、否定的な側面だけを過度に取り上げるのではなく、バランスのとれたものでなければなりません。

最終報告書は、デジタル広告業界は、広告主はブランド毀損のリスクを負い、パブリッシャーは経営基盤を弱体化させ、消費者は不適切な広告によって不快な思いをさせられるという、悪い均衡状態に陥ってしまっている、と結論づけている。しかし、これはビジネスの現実を考慮したものではない。実際には、上述したように、デジタル広告は、広告主、パブリッシャー、消費者に大きな利益をもたらしているのである。最終報告書で示された議論では、このような悪い均衡状態にあるとされる業界が継続的かつ急速に成長している理由を合理的に説明することはできていない。政府は、個々の市場関係者が実施した努力と数多くの改善を認識する必要がある。

政府は、個々の市場関係者や業界団体が実施してきた数多くの努力や改善を認識し、根拠のない介入は、(a)デジタル広告が提供する利益を減少させたり、(b)過度の透明性から生じる協調行為のリスクなど、意図しない結果を引き起こす可能性があることを念頭に置く必要がある。

また、最終報告書は、引用している調査結果の逆のことを示唆する他の調査証拠を考慮していません。例えば、英国の Harris

Interactive 社が実施した調査では、73%の回答者が、パーソナライズされていない広告よりも「自分に関連のある広告」を見ることを好んでいるとしている（好みを表明しなかった回答者を除く）。

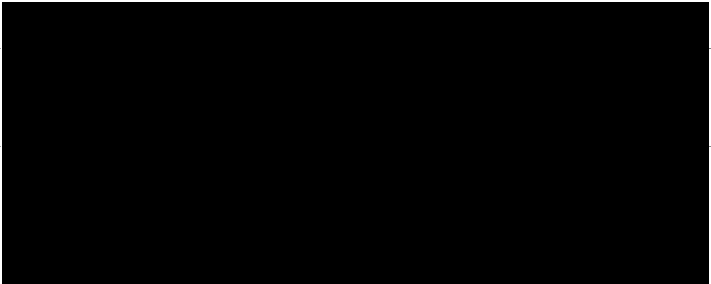
また、英国の通信規制機関（Ofcom）の報告書など、世界の注目すべき報告書でも、62%の回答

者が「どんなオンライン広告を見ても、自分に関連のある広告を見ても、どちらでも構わない」と回答している。また、IEA EU (2021)では、欧州の人々は圧倒的多数(75%)で、ターゲット広告に支えられた今日のインターネットを好んでいることがわかっている。

独自色の濃い政策提案は、日本では市場参入障壁となり、デジタル市場を阻害する可能性がある
デジタル市場のグローバルな性質を考慮すると、デジタル・プラットフォーム事業者を規制するために実施される政策提案が、世界的に採用されている政策と首尾一貫していることを確認することが重要である。独自色の濃い政策提案は、日本において、市場参入障壁を生み出し、デジタル市場、特に無料オンラインサービスを損なう可能性があり、さらには、日本のデジタル・プラットフォーム事業者の競争力を、他のグローバル・プレーヤーと比較して阻害する可能性もある。

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に対する意見
提出用フォーマット

令和 3 年 5 月 31 日

意見 提出者名	団体名	在日米国商工会議所 (The American Chamber of Commerce in Japan)
	代表者名	
	住所	
	連絡先	

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

【意見 1】

(該当するページ: 242~245)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

最終報告では、デジタル広告市場の競争構造として、検索や動画サイト、ニュース等の「集客面」とオンラインモール等の「購買面」の2つの領域を区別しています（最終報告 242~243 ページ）。

そして、最終報告は、デジタル広告市場の競争の活性化の観点から、『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』での購買意欲に至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」としています（最終報告 244 ページ）。

今後、政府が、デジタル広告分野を透明化法の対象に追加すべく、法制面での検討等を進めるに当たっては、最終報告における上記の区別を踏まえるべきです。したがって、透明化法の適用に関しては、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は、「集客面」を持つプラットフォーム事業者を指すことが明示される形で検討されるべきです。

【意見 2】

(該当するページ： 104、109～111)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

課題④ー2（プラットフォーム事業者によるデータ提供の制限等）に関し、「オーディエンス・データ」の定義が明確でなく、本課題に、透明化法の適用によって対応する際には、「オーディエンス・データ」の定義を明確に規定していただくよう要望します。

また、「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」ことは最終報告も認めているところです（最終報告 110 ページ）。

ユーザーのプライバシー保護を理由とした透明化法第 5 条に基づく開示義務の例外が認められるべきであり、透明化法の適用によって対応する際には、そのような例外事由を明確に規定していただくよう要望します。

政府は、広告主に代わりプラットフォーム事業者と交渉する立場にあるわけではないことに留意すべきであり、また、透明化法上いかなる形での義務付けを行う場合であっても、プラットフォーム事業者がプライバシー保護に関連する規制を遵守することを困難にするような法制度とすべきではないと考えます。

【意見 3】

(該当するページ： 3)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

政策提言は、明確な証拠に裏付けられ、慎重かつ包括的な分析に基づいて行われるべきである。提案される規制は、客観的な証拠と強固な分析に基づくべきであり、聞き取り調査から得られた個社の意見に基づくものであってはなりません。最終報告書は、各課題の「評価」の項において、広告主やパブリッシャー（ビジネスユーザー）が挙げる懸念事項に対するプラットフォーム事業者の取組みについて言及はしているものの、ビジネスユーザーの指摘する懸念事項とプラットフォーム事業者がその懸念事項を解消しようとする取組みとの間にギャップが生じている理由を分析していません。最終報告書は、慎重な比較検討なしに、主にプラットフォーム事業者の取組みと対応を考慮していないように思われるビジネスユーザーからのコメントに基づいて、特定された懸念事項に対処するために透明化法の範囲を拡大することをさらに検討することが適切であろうと結論づけています。懸念事項は、その背景にある理由を明らかにしなければ解決できないと考えます。

【意見 4】

(該当するページ： 3)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

いかなる提言も、明確で客観的な基準をもって、提案されるべきである。

最終報告書の提言は、その大部分が、一部のデジタルプラットフォーム事業者を対象としていますが、それらの企業を特別視する基準を明確に示すことをしていません。最終報告書で急速に進化・変化していると指摘されているこの業界において、このようなアプローチは多くの曖昧さを残し、他の事業者に対して、どのような条件がそうとうと将来的に規制の対象になってしまうのかについて明確な指針を示すことができていません。このようなアプローチは、企業の成長意欲を著しく損なうものであると考えます。

【意見 5】

(該当するページ： 3)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

一部の提言は強圧的であり、デジタル広告市場を歪める恐れがある。

提案されている規制の枠組みは共同規制である（一見「柔軟」に見える）ものの、提案されている枠組み、特にデジタルプラットフォーム事業者とそのビジネスユーザーとの間の相互の「理解」の促進状況を評価するためのモニタリングレビューの枠組みは、関連するビジネスユーザーや評価者の主観的な見解に依拠するものです。そのため「証拠に支えられた実害」に対処するのではなく、広範囲に及ぶ意図せざる結果をもたらすような提案を実施することにつながるというリスクが必然的に内在していると考えます。

特に、報告書提言によって規制の対象となるデジタルプラットフォーム事業者の多くが、価値ある（多くの場合、無料の）サービスを提供することができるのは、ターゲット広告サービスからの収益に支えられているからです。ターゲット広告のデフォルト設定の変更などにより、広告主や消費者に評価されているプラットフォームがパーソナライズされたサービスを提供する能力を低下させることは、多くのプラットフォームが消費者に革新的なサービスを無償で提供することを可能にしているビジネスモデルを決定的に損なうことにつながります。したがって、このような提言を行う場合は、パーソナライズされた広告が実際に消費者に害を与えているという説得力のある証拠に基づいてなされるべきであると考えます。

【意見 6】

(該当するページ： 22)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

消費者厚生分析は重要である。

最終報告書では、デジタル広告業界が寡占化されている、または寡占になりつつあるという懸念が指摘されています。政府による市場への介入は、消費者の利益を害する場合にのみ正当化されるという原則に照らせば、寡占化されている／寡占になりつつあること自体が消費者に弊害をもたらしているのかどうかを分析することが重要であると考えます。しかし、最終報告書では、挙げられている懸念について消費者利益の観点から議論することすらしていません。

中小企業が消費者にリーチできるようになることで、消費者はより多くの広告主の広告から自分の興味に合った広告を目にするようになり、他の方法では発見できなかった自分の好みに合った商品やサービスにアクセスしやすくなります。最終報告書では、公正取引委員会の調査を引用し、何らかの害を受けたとする広告主やパブリッシャーの 8 割以上が、プラットフォーム事業者を何らかの理由で「利用せざるを得ない」と回答していることを紹介しています。また、その理由としては、「より多くの消費者にリーチするためにプラットフォーム事業者のサービスを利用することが有効である」ことや、「サービスの費用対効果が高い」ことなどが挙げられています。実際に、あらゆる種類や規模の広告主が、これらのプラットフォームが市場にもたらしたソリューションを利用して広告を出し、利益を得ることができています。これにより、広告主はターゲットに効率的かつ効果的に、そして費用対効果の高い方法でアプローチすることができ、その結果、より大きな投資効果を得ることができています。

このような評価にもかかわらず、最終報告書では、プラットフォーム事業者は「ユーザーが利用しなければならない事業者」であるため、一定の規制をかけるべきだと結論づけています。適正な競争を経て成功した企業を罰するべきではなく、特に、その成功が自社のサービスを利用するビジネスユーザーおよびそのサービスを利用する消費者の利益につながる場合には、なおさらそうであると考えます。

【意見 7】

(該当するページ: 22)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

市場集中度を評価するには、しっかりとした経済分析と競争力の適切な認識が必要である。

最終報告書では、市場の定義、競争力、市場の実態に関する適切な評価や分析を行うことなく、デジタル広告サービスが寡占的である（または寡占的になりつつある）と結論づけるために、「調査結果」に基づいてデジタル広告サービスを区分しています。

さらに言えば、「利用せざるを得ない」サービス、「エッセンシャルファシリティ」という法的に認定されるべき基準を採用し、これに規制を課すことは、(単なる調査結果ではなく)適切な経済分析に基づいて行われるべきであると考えます。最終報告書には、日本政府が実際に奨励しているはずの Evidence Based Policy Making (証拠に基づいた政策立案) の原則を欠いています。

市場の集中度を評価する際には、まず、最終報告書において言及されている者を含めて、デジタルプラットフォーム事業者は multi-sided platform (多面的なプラットフォーム) であり、プラットフォームの両面・複数面においてそれぞれ激しい競争に晒されており、その下で広告ビジネスが運営されているという事実を適切に考慮する必要があります。すなわち、プラットフォームの一方面において、利用者に関連性のある魅力的なサービスを提供するために競争が行

われており、もう一方においても、企業の広告予算のより大きな割合、そして結果として広告収入を得るために、同じサービスや、テレビなどの伝統的なメディアを含む数多くの他のチャンネルと競争しているということです。つまり、広告主は、広告予算を変更するという選択肢を持っており、オンライン配信とオフライン配信の間を含め、満足のいく投資収益率（ROI）が得られない場合には、容易に、かつ頻繁に広告費を再配分しています。このようなデジタル広告業界の競争環境は、最近の公正取引委員会の合併審査（Z ホールディングス（ヤフー）／LINE 事件、Google／Fitbit 事件など）で確認されています。

【意見 8】

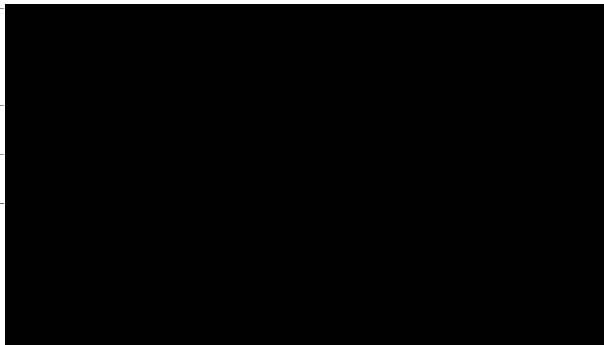
（該当するページ： 28 ）

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

政策提言は、否定的な側面だけを過度に取り上げるのではなく、バランスのとれたものでなければならない。

最終報告書は、デジタル広告業界は悪い均衡状態に陥ってしまっていると結論づけています。しかし実際には、上述したように、デジタル広告は広告主、パブリッシャー、消費者に大きな利益をもたらしています。最終報告書で示された議論をさらに広げ、このような悪い均衡状態にあるとされる業界が、もし違法な慣行に従って事業を行っているのであれば、継続的かつ急速に成長できている理由を合理的に説明するための議論を行うべきである。政府が、個々の市場関係者や業界団体が実施してきた努力や数多くの改善を認識し、根拠のない介入は、意図しない結果を引き起こす可能性があることに留意されるよう要望します。

提出用フォーマット

意見 提出者名	所属(会社名・団体名等) または職業(個人の場合)	
	氏名(※)	
	住所(※)	
	連絡先	

※ 法人又は団体の場合は、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地をご記入ください。

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

(該当するページ:P242-P248)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

(意見)

最終報告では、デジタル広告市場の競争構造として、検索や動画サイト、ニュース等の「集客面」とオンラインモール等の「購買面」の2つの領域を区別して検討されていますが(最終報告 242～243 ページ)、現時点では、検索エンジン等の「集客面」のサービスを提供する事業者以外の事業者(「購買面」のサービスを提供する事業者など)まで規制の対象を広げるべきではないと考えます。

(理由)

最終報告においては、デジタル広告市場の競争の活性化の観点から、『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』での購買意欲に至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」とされています(最終報告 244 ページ)。

ここでも指摘されているとおり、購買意欲に至る前の「集客面」における広告

サービスと、すでに一定の購買意欲がある段階である「購買面」における広告サービスでは、広告の「質」等により「消費者の選択」に与える影響が異なります（本来欲しくない物を買ってしまうといったリスクが少ない）。

また、今回の検討の主な趣旨の一つであるデジタル広告市場の「競争環境」の観点からも、今回の最終報告では、デジタル広告市場における市場支配に対する「購買面」からの競争圧力も含め、「集客面」のサービスによる固定化した競争環境を改善することが企図されているものと認識しています。この観点からも、現時点で「購買面」まで規制を広げ、同分野の広告サービスの自由度を阻害することは、かえってデジタル広告市場における競争の活性化を阻害する可能性があります。

加えて、最終報告は、「国の関与や規制は必要最小限のものとすること」（最終報告 37 ページ）、「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」を念頭に透明化法の追加対象として法制上の検討を行うこととしていること（最終報告 37 ページ、85 ページ等）とされており、また、本規制が「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」（P254）なのであれば、規制の対象についてはその必要性・許容性に鑑みて最小限に設定すべきであると考えます。

したがって、透明化法の適用に関しては、検索エンジン等の「集客面」を持つプラットフォーム事業者に限定すべきであり、「購買面」のサービスを提供する事業者を含むその他の事業者は対象とすべきでないと考えます。

ロ「OS 等のインフラ的な役割を有するものがデジタル市場の競争構造に与える影響などの評価」に対する情報・提案・意見

＜意見・提案にあたっての観点＞

- ・ その評価・分析にあたって、どのような視点・論点がありうるか。
- ・ 現時点でどのような課題があると考えられるか。また、今後どのような課題が生じると考えるか。
- ・ こうした課題に対して、どのような対応策が考えられるか。

ハ 記載された項目の他に、考慮すべき視点とそれに対する情報・提案・意見

提出用フォーマット

意見 提出者名	所属(会社名・団体名等) または職業(個人の場合)		
	氏名(※)		
	住所(※)		
	連絡先		

※ 法人又は団体の場合は、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地をご記入ください。

「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に関する意見

(該当するページ: 13, 15, 16)

イ 最終報告全体で記載された項目に対する情報・提案・意見

パーソナルデータの「取得」の意味が明確であるべきだ。たとえば、以下の事例において、広告事業者はパーソナルデータ A を取得しているといえるのか。

・ウェブブラウザを開発する広告事業者 X は、自社のウェブブラウザ内にパーソナルデータ A(例: 閲覧履歴)を加工し、その加工した情報(例: 個人の興味関心を分類する符号)のみを広告事業者 X のサーバーに送信することにより、ターゲット広告を提供する機能を追加した。

・ウェブブラウザは、X にパーソナルデータ A そのものを送信しない。しかし、X は、ウェブブラウザに変更を加えることによって、A がどのように加工され、何が送信されるかを自由に、かつ秘密裏に決定できる。

・X はパーソナルデータ A の中身を知る「機会」と加工する方法を有するため、実際に中身を

知ることができるようになっていなくても、「X はパーソナルデータ A を取得した」となるのか。

また、ターゲット広告の本質は、「人を区別して広告を提供する」ことであり、これは容易に「差別」に変わることも、既知の事実となってきた。これはプライバシーの問題ではないため、個人情報保護法の改正等では十分に対応できない。ターゲット広告自体を禁止することが、消費者の利益になるのではないかと考える。

ロ 「OS 等のインフラ的な役割を有するものがデジタル市場の競争構造に与える影響などの評価」に対する情報・提案・意見

＜意見・提案にあたっての観点＞

- ・ その評価・分析にあたって、どのような視点・論点がありうるか。
- ・ 現時点でどのような課題があると考えられるか。また、今後どのような課題が生じると考えるか。
- ・ こうした課題に対して、どのような対応策が考えられるか。

「OS 等」には、ウェブブラウザも含まれると解される。そこで、私は、Google の Privacy Sandbox、特に FLoC について特に言及したい。

これは一言でいうと、Google 社が広告事業者としての利益を確保するために、そのブラウザ開発者としての地位を濫用して仕様を制定した事例である。「ターゲット広告に用いられる識別子」は、FLoC を用いた場合ブラウザ側で計算される。このため、既存の法的規制が当てはまらない可能性がある。また、利用者がこの「機能」の存在を認知することはまれであり、しかもそれをブラウザの使用前に認知し、かつ、そのために代替ブラウザを使用するといったことは、考えられない。課題の対応としては、まず Google 社に対する独禁法調査

(優越的地位の濫用)が考えられる。また、GDPR と同等かそれ以上に厳しいプライバシー関係の立法が必要である。もちろん一番の理想は、ターゲット広告を一律に禁止することである。

なお、FLoC に関しては、添付した詳細文書「FLoC (Federated Learning of Cohorts)の規制に関する意見書」と電子フロンティア財団のメンバー著「Google's FLoC Is a Terrible Idea」の翻訳である「Google の FLoC はひどい考えだ」を参考にしてほしい。

ハ 記載された項目の他に、考慮すべき視点とそれに対する情報・提案・意見

なし

Google の FLoC はひどい考えだ

Bennett Cyphers 著

サードパーティー・クッキーが瀕死の状況にある中、Google は代替策を生み出そうとしています。

当然ながら、クッキーの死を嘆くべきではありません。20 年以上の間、サードパーティー・クッキーは薄気味悪い、数十億ドル規模の広告による監視の産業の要となっています。追跡用クッキーやその他の固定されたサードパーティー識別子を廃止することは、とっくの昔にやっておくべきでした。しかし、広告業界の基盤が動くにつれ、その最大の担い手らは困難を逃れるのです。

Google は、サードパーティー・クッキーをウェブ上でのターゲット広告のための新しい技術で置き換えることを先導しています。そして、その提案の中には、Google が監視によるビジネスのモデルに対する現在進行形の反発から正しいことを学んでいないということを示すものもあります。この投稿は、その中の一つ、そしてもっとも野望のあり—そしておそらくもっとも危険な Federated Learning of Cohorts (FLoC) に注目します。

FLoC は、サードパーティー・トラッカー自身がやっていたプロファイリング(この場合、直近の閲覧履歴を行動のラベルにし、それをウェブサイトや広告事業者と共有すること)をブラウザーにやらせる新しい方法とされています。この技術はサードパーティー・ク

ッキーの持つプライバシーの懸念を回避しますが、その過程で新しい懸念を生み出します。そして、行動をもとにした広告のプライバシー以外の最大の問題(たとえば差別や略奪的なターゲット広告(訳注: いわゆる「詐欺広告」。))を、悪化させるのにつながる可能性があります。

Google のプライバシーに対する見解は、FLoC(と「プライバシーサンドボックス」提案のその他の内容)が実装された世界は、現在のデータ収集会社や大広告事業者が好き放題に追跡しプロファイリングを行う世界よりもよいものだ、というものです。しかし、これは私たちの選択肢が「古い追跡」と「新しい追跡」の二択である、という誤った観点からのものです。これはどちらでもありません。追跡という車輪を再発明するよりは、ターゲット広告による無数の問題が存在しない世界を想像すべきです。

私たちは分岐点にいます。うしろにはサードパーティー・クッキーの時代、おそらくウェブの最大の間違いが。そして前には二つの未来があります。

一つでは、閲覧者は閲覧する個々のウェブサイトに対しどの情報を共有したいかを決められます。次回タブを開いたとき、過去の閲覧履歴が悪として働き、あるいはそれで操作されることを心配する必要はありません。

もう一つの未来では、閲覧者の行動はラベルとしてウェブサイトからウェブサイトへ共有されます。ラベルは一目見ただけでは暗号のようなものですが、それを知る者は理解できます。直近の閲覧履歴

が数ビットの情報になり、ウェブページの役務に参加する数十の名の知らぬものに共有されます。閲覧者は閲覧を、自白により始めます:「今週私はこんなことしました、私をそのようにとらえてください。」

閲覧者と啓発者は FLoC とその他の行動によるターゲティングを再発明する取り組みを却下しないといけません。私たちは、Google に FLoC をあきらめ、その努力を本当の閲覧者のためのウェブを構築するために使うよう懇願します。

FLoC とは?

2019 年、Google は「プライバシーサンドボックス」とウェブ上のプライバシーの未来のビジョンを示しました。その中心にあるのは、サードパーティー・クッキーが現在広告事業者に提供する無数の使用方法にこたえ、かつクッキーを使用しないよう設計された仕様です。Google はウェブの使用策定団体である W3C に仕様を提案し、主に広告事業者で構成された「Web 広告ビジネスグループ」で議論がされています。その間、Google とその他の広告事業者は鳥の名前に由来する数十の仕様を提案しました: PIGIN、TURTLEDOVE、SPARROW、SWAN、SPURFOWL、PELICAN、PARROT… まだまだあります。本当です。これらの提案はそれぞれ現在クッキーで行われているターゲット広告のエコシステムの機能を代わりに行うように設計されています。

FLoC は広告事業者がサードパーティー・クッキーなしで行動によるターゲティングを行うのを助けるために設計されました。

FLoC が有効にされたブラウザーは閲覧者の閲覧の習慣に関する情報を収集し、その情報を用いて閲覧者を「コホート」(グループ)に分類します。「似たような」(と定義された)閲覧習慣を持つ閲覧者は同じコホートに分類されます。閲覧者のブラウザーは、どのグループに閲覧者が属するかを示すコホート ID を、ウェブサイトや広告事業者に提供します。提案によれば、数千人が同じコホートに属するべきですが、それは保障されていません。

もしよくわからないなら、こういうことです: FloC ID はあなたのウェブ上での行動の簡単な概要です。

Google の Proof of Concept ではグルーピングの基礎として閲覧者が閲覧したドメインを使用しました。そして、SimHash というアルゴリズムを用いてグループを作成しました。SimHash は閲覧者のコンピューター上で単独で計算できるため、行動履歴を把握する中央サーバーは不要です。しかし、中央管理者は、プライバシーを守るための役目があるかもしれません。コホートが小さすぎる(個人を識別しやすい)ことを防ぐために、Google は管理者が各コホートに属する閲覧者数を数え、小さすぎる場合は似たコホートを結合することを提案しています。

FLoC が広告事業者にとって便利になるためには、コホートは個人の行動を暴露するものでなければなりません。

提案によれば、詳細は未定です。仕様案によればコホート ID は JavaScript により取得可能とされますが、だれがアクセスできるのか、あるいは他の方法で共有されるのかはよくわかりません。

FLoC はドメインではなく URL やページの内容をもとにグルーピングするかもしれません。そして、名前が推測するように、SimHash ではなく協調的学習を基本としたシステムを使うこともできます。コホートの総数も不明です。Google の実験では 8 ビットのコホート ID を使用したため、コホートの総数は 256 でした。実際はこの数字はより大きいと思われます: 文書は、4 つの 16 進数文字による 16 ビットコホート ID を提案しています。コホートが増えると、コホートの識別性が上がります: コホート ID が長いと、広告事業者は閲覧者の関心についてより学ぶことができ、フィンガープリントが容易となります。

指定されているのは期間です。FLoC コホートは毎週再計算され、そのたびに以前の週の閲覧データが用いられます。このため、FLoC コホートは長期的な識別子としてはあまり役に立ちません

が、長期的に閲覧者がどのような行動をするかを計りやすくします。

新しいプライバシー上の問題

FLoC はターゲット広告をプライバシーを尊重する未来に持つていくことを意図した提案の一部です。しかし、その基本設計は、広告事業者に新しい情報を共有することです。もちろん、これはプライバシーリスクを増大させます。

フィンガープリント

まずはフィンガープリントです。ブラウザー フィンガープリンティングは閲覧者のブラウザーから多くの相互に関係のない情報を集めてそのブラウザーを安定的に識別できる識別子を作成する行為です。EFF の Cover Your Tracks プロジェクトはこれがどのように動くかを示します: 簡単に言えば、ブラウザーが他のブラウザーと異なる動作をすればするほど、フィンガープリントの取得は容易になります。

Google はほとんどの FLoC コホートは数千もの閲覧者により構成されるため、コホート ID だけでは興味関心を共有する人々からあなたを特定することはできないと約束しました。しかし、これはフ

フィンガープリントの観点からはとても役に立つものです。もしトラックカーが FLoC コホートから始めれば、選択肢の数は(数百万から)数千にまで下がります。情報理論の言葉で言えば、FLoC コホートには数ビットのエントロピーがあります。(Google の試験では 8 ビット。)コホート ID は、他のブラウザがさらす情報と相関関係を持ちにくいため、フィンガープリントにはより便利ですが。これにより、トラックカーがある FLoC 利用者に特有なフィンガープリントを計算することがとても簡単になります。

Google はこれをチャレンジと了承しましたが、それをより大きな長期的なフィンガープリント対策計画「プライバシーバジェット」で解決するとししました。フィンガープリント対策は立派な目標で、その提案は、将来有望な手段となるでしょう。しかし FAQ によれば、計画は「まだ初期段階の提案でブラウザにより実装されていません。」それなのに、Google は FLoC のテストを早ければ今月にも始めようとしています。(訳注: これは 3 月に書かれた文書であり、実際に FLoC のテストは同月すでに始まった。)

フィンガープリント対策はとても難しいです。Safari や Tor のようなブラウザはトラックカー対策のための戦いに数年にわたって参加し、その過程でフィンガープリント対策としてさまざまな機能を犠牲としました。フィンガープリント対策は多くの場合(FLoC のよ

うな)不要なエントロピー元を削ったり制限したりして行われます。Google は既存のものに対応する方法を見つけるまで新たなフィンガープリント方法を作るべきではありません。

コンテキスト間の情報暴露

二個目の問題を説明するのは少し難しいです: この技術は、すでに閲覧者を識別できるトラッカーに、新しい個人データを提供します。FLoC が広告事業者にとって便利になるためには、コホートは個人の行動を暴露するものでなければなりません。

プロジェクトの GitHub ページはこの問題を指摘します:

「この API は閲覧者個人の一般の閲覧履歴に関する情報(つまり、興味関心)を取得したいウェブサイトすべてに提供します。個人識別情報を他の方法ですでに取得したウェブサイト(例: メールアドレスでサインイン可能なもの)は、コホートを記録し暴露できます。これは、個人の興味関心に関する情報がそのうち公開されるかもしれないということを意味します。」

上記の通り、FLoC コホートは単独では識別子となりません。しかし、他の方法ですでに閲覧者を識別できる企業(例: 「Google アカ

ントでログイン」機能を提供するもの)は、FLoC から得た情報を閲覧者のプロフィールに結び付けることができます。

この方法では、2つのカテゴリーの情報が暴露される可能性があります:

1. 閲覧履歴に関する詳細。トラッカーはコホート付与アルゴリズムを解析して、あるコホートに属する閲覧者はおそらく、あるいは絶対あるウェブサイトを読んだと分析できます。
2. 統計や興味関心に関する一般的な情報。あるコホートに属する者は一般にあるタイプの人である可能性が高いと結論付けることができます。たとえば、あるコホートにはあまりに多くの若い黒人女性が属しているかもしれません: 他のコホートには中年の共和党支持者、そして3つ目のコホートには LGBTQ+ の若者。

つまり、あなたが閲覧するウェブサイトすべてが、ウェブ上でトラッキングを行う必要なく、初回の閲覧であなたがどのような人化を判断できるということです。さらに、FLoC コホートが更新するにつれ、閲覧者を他の方法で識別できるものは閲覧習慣の変更を追跡することもできます。覚えておいてください: FLoC は、直近の閲覧活動の概要以外の何物でもありません。

閲覧者は、別の場面ではあなたの人格の別の部分を表現するという権利を有するべきです。もしあなたが医療関係のウェブサイトを開覧したなら、そのウェブサイトが健康に関する情報を取得することに同意できるかもしれませんが、そのウェブサイトが政治に関する情報を取得する必要はありません。さらに、あなたが小売店のウェブサイトを開覧したとして、ウェブサイトがあなたがうつ病の治療に関して最近閲覧したかどうかを知る必要はありません。FLoCはこのコンテキストの分離を侵害し、閲覧するすべてのウェブサイトと同じ行動の概要を提供します。

プライバシーの先へ

FLoCは特定の脅威を防ぐために設計されました: 今日クロスコンテキストの識別子によって行われている個人のプロファイリング。FLoCと他の提案のゴールは、トラッカーが個人を識別できる特定の情報を取得できないようにすることです。上にある通り、FLoCは多くの場合でトラッカーの利になります。しかし、たとえばGoogleが設計を変更してリスクを抑えたとしても、ターゲット広告の害はプライバシーにとどまりません。FLoCの主な目的は市民権と相反するものです。

ターゲティングの力は、差別の力です。その定義により、ターゲット広告はある種類の人に到達する一方、他の人には到達しませ

ん。ターゲティングシステムはだれが求人情報やローンの広告を閲覧できるかを、靴の宣伝先を決めるかのように決めることができます。

ここ数年、ターゲット広告は頻繁に搾取、差別、その他有害な方法に使われてきました。人々を民族、宗教、ジェンダー、年齢、能力で特定する能力は仕事、住居、信用保証の場面での差別的な広告を許します。クレジットカードの履歴や、それに結び付いた特性によるターゲティングは、高利息ローンの略奪的な広告につながります。人口統計、位置、政治的な関係に関するターゲティングは、政治的な意図のある誤情報の拡散や、投票抑止行為につながります。すべての行動によるターゲティングは、だまされやすい詐欺のリスクを増加させます。

追跡という車輪を再発明するよりは、ターゲット広告による無数の問題が存在しない世界を想像すべきです。

Google、Facebook、その他たくさんの広告プラットフォームはすでにターゲティングプラットフォームの特定の使用法を抑制します。たとえば、Google は広告主が「センシティブな興味のカテゴリー」にてターゲティングを行うのを制限します。しかし、これらの努力は多くの場合不十分です。本当にしたい者は多くの場合特

定の種類のターゲティングや特定の種類の広告においてプラットフォームの制限を回避できます。

もしどの情報がだれをターゲットできるかの絶対的なコントロールができるとしても、プラットフォームはほとんどの場合自らの技術の不正使用を防げません。しかし、FLoC はクラスターを作成するときに、監督のないアルゴリズムを使用します。つまり、だれがどのようにグループ化されるか、だれも直接的にはコントロールできないということです。広告事業者にとっては、FLoC は共通の意味のある行動や興味を持つ人のグループを作ってほしいものです。しかし、オンラインでの行動はあらゆるセンシティブな特性に結び付いています: ジェンダー、民族、年齢、収入などの統計情報、心理学のビッグファイブ、さらには精神保健にも。FLoC がこれらの情報も利用してグループ化を行う可能性は非常に高いです。そして、FLoC グループは薬物乱用、財政難、あるいは外傷の生還者の支援に関するウェブサイトの閲覧を直接反映するかもしれません。

Google は、Google がシステムの出力を監視し、センシティブなカテゴリとの相関関係を確認できると提案しました。もしあるコホートが保護されるべき特定のグループととても関連している場合、管理サーバーがアルゴリズムに対し新しいパラメーターを使用する

よう、そして閲覧者のブラウザーにもう一度グルーピングを行うよう命令できるとしています。

この解決策は社会にとって好ましくなく、果てしのないものでもあります。FLoC グループとセンシティブなカテゴリーとの相関を調査するには、Google は閲覧者の人種、ジェンダー、宗教、年齢、健康、財政状況に関する情報を用いて大規模な監督を行わないといけません。コホートがこのいずれかの軸と相関すると見つけたら、アルゴリズム全体を再構成し、新しいバージョンにて「センシティブなカテゴリー」との相関が再び生まれないよう祈らなければなりません。これは Google が現在も解決しようとして何回も失敗している問題の、より難しいバージョンです。

FLoC のある世界では、年齢、ジェンダー、収入で「直接的に」ターゲティングを行うことは難しいかもしれません。しかし、不可能ではありません。閲覧者に関するその他の情報を取得できるトラッカーは FLoC グループの意味つまりコホートに属する者の属性を、観察と実験を通して学ぶことができます。そうする者はいまだ差別できます。さらに、こうした行動はプラットフォームにとって今のものより取り締まりにくいです。悪い糸を持った広告主はもっともらしい言い訳ができますー直接的に保護されたカテゴリーをターゲットしているのではなく、ただ行動によってリーチしているか

らです。そして、システム全体が、閲覧者と規制者にとって、不透明となります。

Google よ、やめてください

FLoC とその他の提案に関し、最初に提案されたとき、私たちは執筆し、FLoC を「プライバシーを守る技術とは正反対」と呼びました。仕様策定プロセスが FLoC の根本的な誤りに注目を浴びさせ、Google に対し再検討を迫らせると期待していました。公式 GitHub ページには、ここにあるものと全く同じ懸念が記載されています。しかし、Google は、基礎をほとんど変更せずに、システムの開発を続けています。Google は広告事業者に対し FLoC を宣伝し、「クッキーベースのターゲティングと比べて 95%有効な置き換え策」と示しました。そして、3 月 2 日リリースの Chrome 89 からは、FLoC の試験が行われています。Chrome ユーザーの一部、とはいえ、数百万のユーザーが、新しい技術を試験するよう指定されます/した。

間違いなしで、もし Google が FLoC を Chrome で実装しようとするのなら、関係者すべてに「オプション」を与えるはずで、システムはそれによって利益を得る広告事業者にとってはオプトインであり、それによって不利益を被る閲覧者にとってはオプトアウトです。Google はもちろんこれを、閲覧者の大多数は FLoC の仕組み

を知らず、それを無効にするのは少数にすぎないことを知って、
「透明性とユーザーのコントロール」のための一歩として宣伝する
でしょう。そうして、Google は新しい、プライベートな、悪であ
るサードパーティー・クッキー(そう、Google が「賞味期限」を大
幅に超えて使用し、その過程で数十億ドルを稼がせたもの)のない
時代を先導したとして、讃頌されるでしょう。

そんな方法である必要はありません。プライバシーサンドボックス
のもっとも重要なパート、たとえばサードパーティー識別子を廃止
したりフィンガープリントと戦ったりすることは、純粋にウェブを
向上させます。Google は、新しい有害な何かと交換することな
く、監視の骨組みを壊すことができます。

私たちは FLoC の未来は断固として拒否します。これは私たちが求
めていた世界でも、閲覧者のための世界でもありません。Goole
は、サードパーティー・トラッキングの時代から正しいレッスンを
学び、広告事業者ではなく閲覧者のブラウザーを設計すべきです。

この文章は、Electric Frontier Foundation が 2021 年 3 月 3 日に投
稿したもの(<https://www.eff.org/deeplinks/2021/03/googles-floc-terrible-idea>) の翻訳である。原文及びこの文章は、クリエイティ

ブコモンズ 表示 3.0 US ライセンスで提供されている:

<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/us/>

FLoC (Federated Learning of Cohorts) の規制に関する意見書

1. はじめに

Federated Learning of Cohorts (フェデレーテッド・ラーニング・オブ・コホート、「コホートの協調機械学習」(日本経済新聞 R3.1.26^[1]))、「連合学習のコホート」(Gigazine R3.4.19^[2]) 以下単に「FLoC」という。)は、米 Google 社(以下単に「Google」という。)が開発中の技術である。FLoC は、インターネット上でのウェブサイト閲覧者(以下単に「閲覧者」という。)の興味関心に基づいた広告の表示等に使われる。^[3]

2. FLoC の開発経緯

現在、閲覧者の興味関心を探るために、閲覧者個人の(インターネット上での)追跡が行われている。たとえば、広告事業者が「A は気象庁のウェブサイトを読覧し、その後焼肉屋の予約をした。」と把握することである。追跡には、多くの場合「サードパーティー・クッキー」というものが利用されている。

クッキーとはウェブサイトが設定し、閲覧者が使用する電子計算機上に電磁的記録として保存されるデータである。保存されたクッキーは、次回そのウェブサイトへのアクセスを行う時に、閲覧者が閲

覧に利用するプログラムである「ウェブブラウザ」側で自動的に送信される。この仕組みを利用し、識別子をクッキー内に保存することで、送信されたクッキー中にある識別子を利用した追跡が行えるのである。クッキー自体は無害なものであり、実際に政府ウェブサイトでも「認証したユーザーを識別するため」等の目的で利用されている。^[4]

「サードパーティー」とは「第三者」との意味である。クッキーは、その保存元のウェブサイトへの直接のアクセス以外でも送信されるため、例えば、ウェブサイト A がウェブサイト B にある広告を読み込んだ場合は、ウェブサイト A の閲覧者のウェブブラウザは、ウェブサイト B にウェブサイト B が以前保存したクッキーを送信する。この場合、ウェブサイト B は閲覧者でも、直接アクセスされたウェブサイトでもないことから、送信されたクッキーは第三者のもの、つまり「サードパーティー・クッキー」となるのである。ウェブサイト B に送信されたサードパーティー・クッキーの中身はほとんどの場合識別子である。ウェブサイト B を運営する広告事業者は「同じ識別子が送信されたら同じ人が閲覧した」ということに基づき、ある識別子に結び付いた送信元ウェブサイトの情報を含むデータベースを用いて統計処理を行い、興味関心に基づく広告を提供する。

サードパーティー・クッキーの利用は、ほとんどが追跡目的である。実際にはサードパーティー・クッキーでないクッキー(ファーストパーティー・クッキー)による追跡も可能で、すでに行われているが、^{[5][6]}サードパーティー・クッキーの利用はその容易さからまだ主流である。

サードパーティー・クッキー以外の追跡方法として、「フィンガープリント」というものがある。これはその名の通り「指紋」であり、保存される電磁的記録ではなく、閲覧者の電子計算機の特徴を利用して閲覧者を特定しようとするものである。フィンガープリントは、クッキーの中身のように、閲覧者を識別して閲覧者の興味関心に基づく広告を提供するために用いられる。

サードパーティー・クッキーやフィンガープリントは、「追跡する個人を識別する」のための方法である。広告事業者の本来の目的は個人の興味関心をさぐることであるが、そのためには現在、閲覧者の閲覧履歴を追跡によって把握することが必要である。閲覧履歴を安易に取り扱うことには個人情報保護の観点から懸念があるため、ウェブブラウザ開発者は追跡防止対策を実装中である。たとえば、Mozilla 社の Firefox や Apple 社の Safari など多くのウェブブラウザではサードパーティー・クッキーの送信に制限がある。^{[7][8]}Firefox 等のウェブブラウザにはフィンガープリント対策が実装されている。

このような中で提案された FLoC は、「閲覧履歴の把握によらずに、興味関心をさぐる」ことを可能にする仕組みである。

3. FLoC の概要

Google 社は、検索事業、広告事業等を行うが、それと同時に、ウェブブラウザ「Google Chrome」（以下 Chrome という。）を開発している。Chrome は多くの閲覧者により使用されている。たとえ

ば、Statcounter による令和 2 年 3 月から 1 年間の、日本国内からのアクセスの統計によれば、デスクトップ型の電子計算機を使用した閲覧ではの 58%、^[9]全体の 45%^[10]が Chrome を使用したアクセスとされる。海外では、この割合は 6 割を超えている。^[11]

Google 社は、サードパーティー・クッキー等を置き換える仕組み「FLoC」を推進しているが、その概要は以下のようなものである。

閲覧者がウェブサイトを閲覧する時に、ウェブブラウザは直近 1 週間の閲覧履歴等をもとに「コホート」と呼ばれるものを計算する。^[12]コホートは、同じような興味関心を持つと推定される閲覧者間で共通の識別符号である。コホートは、数千人によって共有されるため、サードパーティー・クッキーやフィンガープリントと異なり単独で個人を識別することには利用できないとされる。^[13]コホートを取得できるウェブサイトには現時点で制限がない。(例えば、広告事業者である必要はない。)^[12]

コホートの使用は 2 段階である: まず広告事業者は、コホートの意味をさぐる。(例: 焼肉屋ウェブサイトの広告でコホートを取得すると、A1B2 が多い。)そして、広告事業者は得られたデータをもとに、コホートから個人の興味関心をさぐる。(例: コホート A1B2 が広告を要求したので、焼肉屋の広告を提供する。)^[14]

FLoC の仕様書案には、プライバシーに関する検討事項が記載されている。^[13]例えば、「ウェブブラウザが本物の FLoC コホートを送信するかランダムに選択されたコホートを送信するかは閲覧者が

制御できる」とある。また、仕様書案の「センシティブなカテゴリー」節には「FLoC の誤った使用法をすべて防ぐことはできない」とあり、閲覧者を公平に扱うことはコホートを取得する者の責務とされる。

しかし、FLoC の仕様は一部の側面ではサードパーティー・クッキーを使用した追跡より劣る。例えば、コホートの計算の対象となるウェブサイトはどのようなものか、案には記載されていない。^[13] 従来の方法では、当該ウェブサイト上で広告を表示するなど、ウェブサイトの運営者側での行動が必要であった。「このウェブサイトの閲覧はコホートの計算には算入してはならない」と明示的に拒否（オプトアウト）することはできるが、そのようなウェブサイトは少ない。実際に、政府が運営するウェブサイトではそのようなものは存在しない。そして、コホートはどのウェブサイトでも取得できる。^[12] 広告事業者等だけでなく、一般のウェブサイトでも不必要な「興味関心による選別」が行われる可能性が高くなる。

4. FLoC の実際

Chrome のバージョン 89 では、FLoC のテストが始まった。^{[3][15]} 電子フロンティア財団の調査によれば、これは Chrome の利用者の 0.5% を対象に、日本を含む数か国で行われている。これはほぼ強制であり、前述の「サードパーティー・クッキー」を無効化するオプションを使用しない限り、テストに参加することとなる。しかもそうした利用者には、同意する機会もなく、何の説明もされていない。

仕様書案では、本物のコホートを送信するかは利用者が選択できるとあるが、この状況からして、その仕様は守られていないに等しい。

当然ながら、FLoC に反対する者もいる。ウェブブラウザの Vivaldi^[16] と Brave^[17] は、FLoC を実装しないことを決めている。また、ウェブブラウザ Opera や Firefox、Safari、米 Microsoft 社の Edge 等も実装に否定的な見方を示している。^[18]

FLoC に反対し、自ウェブサイトの閲覧履歴をコホートの計算に算入されることを拒否した者には、英新聞社 Guardian、^[19] 検索サイト DuckDuckGo、^[20] 百科事典ウィキペディア^[21] が挙げられる。ウェブサイトを簡単に作成するために使用されるプログラム WordPress の開発者らは、FLoC をセキュリティ上の問題ととらえ、WordPress を使用するウェブサイトすべてを強制的に算入除外させるという提案を行った。^{[2][22]}

5. FLoC と現行法制

(注: この説は専門家が執筆したわけではない。ただの一般市民が法案の条文と PPC ガイドラインを読んで解釈しただけである。この説の内容は 100% 誤りかもしれない。)

FLoC のコホートには、特定の個人を識別するための情報は含まれていないため、個人情報の保護に関する法律(H15 法 57)第二条第一項第一号に当てはまる情報ではない。また、コホートが数千人で共有されるという仕様通りに実装されれば、コホートは個人識別符

号にはあたらない。したがって、コホートは単独では個人情報ではない。コホートを他の個人情報の一部として取得することはあるが、その個人情報は個人情報データベース等を構成する必要を有しない。

一般に、閲覧履歴は第一号個人情報である。そのため、コホートは「特定の個人を識別することができないように個人情報を加工して得られる個人に関する情報」であるため、匿名加工情報といえるかもしれない。(匿名加工情報に相当するほどの加工が行われるかは不透明で、懸念事項のひとつである。)

FLoC は、ある意味で現行の法制の穴をつついたものと言える。まず、FLoC のコホートを計算するのは閲覧者(のウェブブラウザ)で、個人情報取扱事業者ではない。(ウェブブラウザの開発者は個人情報取扱事業者である可能性があるが、開発者がコホートの計算に利用される閲覧履歴を直接保有するわけでも、開発者が計算されたコホートを自動で取得できるわけでもない。)このため、個人情報取扱事業者の義務を定めた法第 36 条が適用されない可能性が高い。また、コホートの取得は法第 36 条の適用対象外であることは、「匿名加工情報を作成」の文字から明らかだ。

そして、コホートは(ほとんどの場合)必ず閲覧者に紐づけられている。これは、コホートから閲覧者を特定することと混同してはならない。たとえば、人が都道府県、年齢などの書かれた紙を持って旅行会社の支店の入り口に並んでいるとする。紙に書かれた情報自体は匿名加工情報である。(紙を持った人を全体としてみると、それは個人情報であろう。しかし、人をデータベースに入れて取り扱う

わけではないので、その方向での規制はない。)あなたは旅行会社の社員として、相手が手に持つ紙に書かれた情報をもとに、おすすめの旅行の勧誘を行う。この場合、その匿名加工情報がどの人のものであるかは明らかである。その「紙」がコホートなのである。もし社員が紙を一旦回収したら、その時点でその紙は統計情報以外の価値を失う。同様に、コホートはウェブサイトが取得し、その時点で使用するもので、取得後匿名加工情報データベース等に保管したら、コホートの意味を把握するのには役立つかもしれないが、コホート利用の本来の目的(広告)には使い物にならない。これは、これまでの匿名加工情報と大きく異なる点である。

個人情報保護法の令和2年改正(R2法44)が施行されたとしても、追加された法第26条の2はFLoCを規制しない。仮にコホートが匿名加工情報ではないとして、「個人関連情報データベース等」がウェブブラウザが保存する電磁的記録を指すならば、前述の個人情報取扱事業者に関する記述がそのまま適用する。そして、広告事業者が保有するコホートと興味関心の関連付けのデータベースが個人関連情報データベース等にあてはまるとするならば、広告事業者は個人関連情報取扱事業者になるのかもしれないが、そうしたら「第三者が個人データとして取得するよう提供」とはどのような事態を指すのであろうか。広告事業者が提供する広告を、個人データとして取得するなど考えられない。

6. FLoC の問題点の整理

FLoC の問題点を整理すると、以下のような事項が挙げられる:

- 前述のとおり、FLoC は Google 社が主体となって企画している。Google 社が開発したウェブブラウザ Chrome は非常に多くの者が利用している。(これは、当然ながらウェブの仕様を策定するにも、その仕様を実行するにも優越的な地位にあることを意味する。)また、Google 社は広告事業も営んでいて、FLoC を今後の事業で使用することは容易に想像できる。結果、Google 社はウェブブラウザ事業での優越的な地位を、自社の広告事業の利益のために濫用しているといえる。
- FLoC のコホートがどのように計算されるかは、公開されていない。また、コホートに意味を持たせるのはコホートの利用者(=広告事業者)であるため、コホートに想定と異なる意味が与えられる可能性が十分にある。「突然私のコホートに「殺人犯」の意味が与えられた」というようなことも、発生しないわけではない。そして閲覧者には、自身のコホートの意味を判断するだけの情報がない。
- コホートの意味が「センシティブ」か判断できるのは、閲覧者のみである。たとえば、「サウジアラビア、豚肉料理」というコホートは、個人の特定には役立たないかもしれないが、ある者がそのコホートに属するとわかったら宗教上の問題が発生するのは必然だ。
- FLoC が導入されたからといって、サードパーティー・クッキーやフィンガープリントが完全に禁止されるわけではない。特に、完全なフィンガープリント対策を求めると、画像処理などの単純な動作まで禁止しないといけなくなる。むしろ FLoC のコホートは、(IP アドレス等の他の情報と合わせて)フィンガープリントとして利用できる新たな文字列となる。

- コホートの長期的な収集により、ある閲覧者の興味関心の変化をとらえることができる。これは本来の使用法ではない。
- コホートは誰でも(ウェブサイトさえあれば)取得可能である。広告用の技術とされるが、広告がないウェブサイトを閲覧してコホートが取得されることも、十分考えられる。
- どのウェブサイトの閲覧履歴がコホートの計算に使われるかは、仕様に規定されていない。(現在のテストでは「広告を読み込んだウェブサイト」が対象に含まれているが、何が広告とみなされるかは不明だ。)
- しかも、ウェブサイトの編集者でさえオプトアウトできないことがある。オプトアウトを行うには「HTTP ヘッダー」というウェブサイトから閲覧者のウェブブラウザに送信される情報内に特定の指令を入れなければならないが、セキュリティ上の理由などから、ウェブサイト編集者が HTTP ヘッダーを改変できないことがある。これは、ウェブサイト編集者とウェブサイト運営者が異なるブログ等や、HTML ファイルのみが編集できる共有ウェブサーバーで多い。
- コホートが取得される場合に、閲覧者に特別の表示があるわけでも、コホートの計算・取得が閲覧者の許可制であるわけでもない。Chrome 本体には FLoC の仕様に関する詳細な記載や「FLoC を無効化する」ボタンは現時点で存在しない。
- そして最大の問題点: FLoC はターゲット広告のための技術である。ターゲット広告は言い換えれば「閲覧者の属性による区別」である。「区」の字を「差」に変えることは(意図的かどうかにかかわらず)とても簡単なことである。

7. FLoC の法的規制

現在、ある地域では、FLoC のテストが行われていない: ヨーロッパ、欧州連合の加盟国内である。それはもちろん GDPR の関係である。^[23] 現行の FLoC の使用は GDPR に適合するとは言い難い。

これは逆に言えば、日本でも GDPR 相当の個人情報等保護が法律で義務付けられれば、消費者、閲覧者にとって害といえる FLoC を規制できるということだ。もちろん、それ以外の方法もある。

規制として一番効果があるのは、ターゲット広告と、ターゲット広告のための情報収集をすべて禁止することだ。これは、広告事業者にとっては収益を大幅に減らすような事態ではある。しかし、興味関心を見知らぬ人に知られ、その情報をもとに差別が行われるという事態よりかは、はるかにましである。

8. 出典

1. <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN260C40W1A120C2000000/> 「Google、脱「クッキー」加速 4 月から広告主と試験運用」 日本経済新聞 R3.1.26
2. <https://gigazine.net/news/20210419-wordpress-automatically-disable-google-floc/> 「「最悪」と酷評される Google の新システム「FLoC」を WordPress が「自動的に無効化する」と発表」 Gigazine R3.4.19
3. <https://developer.chrome.com/blog/floc/> 「How to take part in the FLoC origin trial」 Chrome Developers Blog R3.3.30

4. <https://www.e-gov.go.jp/service-policy/cookies.html> 「Cookie (クッキー) ポリシー」 e-Gov ポータル R2.11.24
5. <https://docs.oracle.com/en/cloud/saas/marketing/eloqua-user/Help/EloquaAsynchronousTrackingScripts/Tasks/BasicPageTrackingFirst.htm> 「Basic page view tracking with first-party cookies」 Oracle
6. <https://experienceleague.adobe.com/docs/core-services/interface/ec-cookies/cookies-first-party.html?lang=en#ec-cookies> 「About first-party cookies」 Adobe
7. <https://support.mozilla.org/en-US/kb/trackers-and-scripts-firefox-blocks-enhanced-track> 「Trackers and scripts Firefox blocks in Enhanced Tracking Protection」 Mozilla Support
8. <https://www.zdnet.com/article/apple-blocks-third-party-cookies-in-safari/> 「Apple blocks third-party cookies in Safari」 ZDNet R2.3.24
9. <https://gs.statcounter.com/browser-market-share/desktop/japan/#monthly-202003-202103> statcounter Global Stats
10. <https://gs.statcounter.com/browser-market-share/all/japan/#monthly-202003-202103> statcounter Global Stats
11. <https://gs.statcounter.com/browser-market-share#monthly-202003-202103> statcounter Global Stats
12. <https://www.eff.org/deeplinks/2021/03/googles-flocc-terrible-idea> 「Google's FLoC Is a Terrible Idea」 Electronic Frontier Foundation R3.3.3

13. <https://github.com/WICG/floc/blob/main/README.md>
「Federated Learning of Cohorts (FLoC)」 WICG
14. <https://github.com/WICG/floc/issues/27#issuecomment-791649532> 「Accessing the meaning of a cohort id」
michaelkleber R3.3.6
15. <https://www.eff.org/deeplinks/2021/03/google-testing-its-controversial-new-ad-targeting-tech-millions-browsers-heres> 「Google Is Testing Its Controversial New Ad Targeting Tech in Millions of Browsers. Here's What We Know.」
Electronic Frontier Foundation R3.3.30
16. <https://www.zdnet.com/article/floc-off-vivaldi-declares-as-it-says-no-to-googles-tracking-system/> 「'FLoC off!' Vivaldi declares as it says no to Google's tracking system」 ZDNet
R3.4.14
17. <https://brave.com/why-brave-disables-floc/> 「Why Brave Disables FLoC」 Brave R3.4.12
18. <https://www.theverge.com/2021/4/16/22387492/google-floc-ad-tech-privacy-browsers-brave-vivaldi-edge-mozilla-chrome-safari> 「Nobody is flying to join Google's FLoC」 The Verge R3.4.16
19. <https://adalytics.io/blog/google-chrome-floc> 「Who is sharing data with Google's FLoC ad algorithm?」 Adalytics
20. <https://spreadprivacy.com/block-floc-with-duckduckgo/>
「Use the DuckDuckGo Extension to Block FLoC, Google's New Tracking Method in Chrome」 DuckDuckGo News
R3.4.9

21. <https://phabricator.wikimedia.org/T279804> 「Visits to Wikimedia properties should not be used for Google ad targeting (FLoC)」 Wikimedia Phabricator R3.4.9
22. <https://make.wordpress.org/core/2021/04/18/proposal-treat-floc-as-a-security-concern/> 「Proposal: Treat FLoC like a security concern」 Wordpress.org R3.4.18
23. <https://plausible.io/blog/google-floc#floc-is-not-being-tested-in-countries-where-gdpr-is-in-place> 「How to fight back against Google FLoC」 Plausible R3.4.15

9. 参考資料

- FLoC の仕様書案: <https://github.com/WICG/floc>
- 「FLoC のテストに参加するには」
<https://developer.chrome.com/blog/floc/>
- 「FLoC とは?」 <https://web.dev/floc/>
- 「Google の FLoC はひどい考えだ」
<https://www.eff.org/deeplinks/2021/03/googles-floc-terrible-idea>

なお、「Google の FLoC はひどい考えだ」の日本語翻訳を添付した。

No.	御意見
13	アド Fraud の代表例の様なアフィリエイトプログラムで儲かるという広告はいかなる媒体でも「掲載を禁じ」るべきである。 アフィリエイトプログラムによって広告費を不当に騙し取る行為の為、電子計算機使用詐欺罪の適応を出来るよう法改正を行い、実行者が重罪で刑務所行になる様な重罰を科しないとこの広告の主な被害者である 20 代学生や周囲に IT に詳しい者が居ない近年スマートフォンを持ち始めた高齢者層の被害抑止にならない。 典型的なパターンとして「芸能人もやっている」、「Web ページにカウントダウンタイマーの様な時刻が掲載され閲覧者に強迫観念を与える」、「特定商取引法に基づく記載に電話番号の記載がない」が挙げられる。 下記に実例を提示する 特定商取引法に基づく記載 
14	インフラ的な役割を有するものが競争構造に与える影響を評価する視点についてコメントをお送りします。 すでにデジタル広告市場は、規制を目的とした指標を端末から評価しようとしても、市場のエコシステムは、テックジャイアントを中心に構成されているため、評価指標を意図的に回避されてしまい、本質的な評価は困難だと考えた次第です。 よって、評価指標を導入するのであれば、インフラのみを評価するのではなく、広告費を出金する広告主側からも評価して、それら2つの指標を用いて影響を評価することを提案します。テックジャイアント側も広告主に対しては誠実な評価が求められていることから、広告主向けの指標は恣意的な変更が難しいのではないかと考えました。 以上ご確認いただきますようお願いいたします。

15	「サイバーセキュリティ対策」が重要な構造と、私し個人は思います。例えばですが、「センサー技術、ネットワーク技術、デバイス技術」から成る「CPS(サイバーフィジカルシステム)」の導入により、「ゼネコン(土木及び建築)、船舶、鉄道、航空機、自動車、産業機器、家電」等が融合される構造と、私は考えます。具体的には、「電波規格(エレクトロリカルウェーブスペック)」及び「通信規格(トランスミッションスペック)」での「回線(サーキット)」の事例が有ります。(ア)「通信衛星回線(サテライトシステム)」における「トランスポンダー(中継器)」から成る「ファンクションコード(チャンネルコード及びソースコード)」のポート通信での「DFS(ダイナミックフレカンシーセクション)」の構造。(イ)「電話回線(テレコミュニケーション)」における基地局制御サーバーから成る「SIP サーバー(セッションイニテーションプロトコル)」の構造。(ウ)「インターネット回線(ブロードバンド)」における ISP サーバーから成る「DNS サーバー(ドメインネームシステム)」の構造。(エ)「テレビ回線(ブロードキャスト)」における「通信衛星回線、電話回線、インターネット回線」の構造。具体的には、「方式(システムスペック)」での「回線(サーキット)」の事例が有ります。(ア)「3G(第 3 世代)」における「GPS(グローバルポジショニングシステム)」から成る「3GPP 方式(GSM 方式及び W-CDMA 方式)」の構造。(イ)「4G(第 4 世代)」における「LTE 方式(ロングタームエボリューション)」から成る「Wi-Fi(ワイアレスローカルエリアネットワーク)」の構造。(ウ)「5G(第 5 世代)」での「NR(New Radio)」における「MCA 方式(マルチチャンネルアクセス)」から成る「DFS(ダイナミックフレカンシーセクション)」の構造。具体的には、「情報技術(IT)」及び「人工知能(AI)」での「回線(サーキット)」の事例が有ります。(ア)クラウドコンピューティングでは、「ビッグデータ(BD)」から成る「データベース(DB)」の導入により、IT ネットワークの構造。例えばですが、ファイアーウォールにおける強化では、ルーターとスイッチを挟み込む様に導入する事で、「クラウド側(プロバイダー側)←ルーター⇄ファイアーウォール⇄スイッチ→エッジ側(ユーザー側)」を融合する事で、ハードウェアの強化の構造。(イ)エッジコンピューティングでは、Web 上における「URL(ユニフォームリソースロケーター)」での「HTML(ハイパーテキストマークアップラングエッジ)」から成る「API(アプリケーションプログラミングインタフェース)」に導入により、「HTTP 通信(ハイパーテキストトランスファープロトコル)」における暗号化によるソフトウェアでの「HTTPS(HTTP over SSL/TLS)」の融合により、AIネットワークの構造。具体的には、「サイバー空間(情報空間)」及び「フィジカル空間(物理空間)」での「回線(サーキット)」の事例が有ります。(ア)「サイバー空間(情報空間)」では、「SDN/NFV」における「仮想化サーバー(メールサーバー、Web サーバー、FTP サーバー、ファイルサーバー)」から成る「リレーポイント(中継点)」での「VPN(バーチャルプライベートネットワーク)」が主流な構造。(イ)「フィジカル空間(物理空間)」では、「AP(アクセスポイント)」が主流な構造。要約すると、「ボット(機械における自動的に実行する状態)」による「DoS 攻撃」及び「DDoS 攻撃」でのマルウェアにおける「C&C サーバー(コマンド及びコントロール)」では、「LG-WAN(ローカルガブメントワイドエリアネットワーク)」を導入した「EC(電子商取引)」の場合では、クラウドコンピューティング及びエッジコンピューティングにおける「NTP(ネットワークタイムプロトコル)」の場合では、「検知(ディテクション)⇒分析(アナライズ)⇒対処(リアクションメソッド)」での「サイバーセキュリティ対策」が重要と、私は考えます。
16	動画サイト・動画共有プラットフォームでは「不快な広告」も問題であるが、動画自体も著しく不快又は他社の人権を侵害する事で不当にアフィリエイト報酬を得る動画が YouTube・ニコニコ動画を中心に流行している。 XXXXXXXXXXにおいてセンセーショナルなタイトルを付け、TV 放送された画像や

	報道はされてはいない実行犯の自宅 GoogleMAP を YouTube・ニコニコ動画で公開する行為で再生数を稼ぐ動画投稿者が存在する。 逮捕されたのは事実であるが被疑者の親族等の特定する原因にもなりかねず、心無い人間による誹謗中傷をエスカレートを現在進行形で誘因している非常に「害悪」な行為である。 これ等の行為は[REDACTED]も全く関係のない第三者への誹謗中傷がエスカレートし名誉棄損として事件化したことから当該投稿者の様な者によりセンセーショナルな動画を投稿して事態を悪化させるのを防ぐ為に「アフィリエイト報酬を与えない」「アフィリエイトプログラム用アカウント剥奪の迅速化」「アフィリエイトプログラム用アカウントを剥奪後は再度アカウントを作らせない」を徹底しなければならない。 これ等の不当な投稿が多い YouTube 及びニコニコ動画運営元の KADOKAWA 及び当該事業者への広告出稿をする代理店が協調し、動画サイトだけでなく、このような不快動画を紹介するブログによる「リーチサイト・まとめブログ」にも Google アドセンス・Amazon アソシエイト広告が掲載され投稿者と同一人物や協力者に「アフィリエイト報酬を与えない」ようにしなければならない。 [REDACTED]
17	不快に感じる内容 広告以外だと YouTube における著しく不快な動画に対して広告収入を与えない事が必要である。 ブランドを毀損しかねないサイトに広告が配信されるリスク(ブランドセーフティ)に該当する動画が YouTube 上に溢れている。 またそれを他社 SNS(Twitter・TikTok)に無断転載して不快な動画が広がり、そこにディスプレイ広告や再生前の動画広告が入り込んで広告主のブランドを毀損が広がり続けている。 特に不快な動物殺傷系の暴力動画があふれているのは社会的影響力のある企業としてどうかと思われる。 [REDACTED] ニコニコ動画では[REDACTED]他人が不快になる動画を流し続けた結果大手広告主も撤退しまともな感覚の視聴者と広告主が離脱して再生前に流れる動画広告がマルチ商法の情報商材バイヤーが直接宣伝する状況に陥っている。 その結果さらにまともな感覚の視聴者が減り[REDACTED] YouTube からアカウント剥奪等で追い出された結果ニコニコ動画に更に集まり(他社では排除されるがニコニコ動画では排除されない為)動画サイトの質が悪化しさらにまともな感覚の視聴者と広告主が居なくなる悪循環に陥っている。

	YouTube は投稿型動画サイトで競合他社より抜きん出ているが、映像配信事業者では Amazon、ネットフリックス等の同等の競合が存在する為、Google が営利主義に走りブランドセーフティに反する行動を取るならニコニコ動画と同じような状況に陥る可能性がある。 [REDACTED]
18	ブランドを毀損しかねないサイトに広告が配信されるリスク(ブランドセーフティ)に最も該当する不快な動画が YouTube 上で急激に増加している。 [REDACTED] 等一般人が投稿した話題を動画化するというものだが、一見漫画風の動画だが内容が著しく不快で単なる話題性のモノが多く内容の事実を検証すらしていないか、過去の新聞記事の事件を複数合体させ「創作」したものも多い。 [REDACTED] に関する動画等でも過去の創作物や嘘情報を掲載するまとめサイトから情報を転載しているモノが多く内容の虚偽も酷いというレベルのモノがゴロゴロとしている。 早急に広告出稿自体の停止と、どのような者が動画を投稿しているのかを解明して投稿自体を止めさせるべきだと思われます。
19	デジタル広告市場の寡占化とも間接的にかかわっていると考えられることとして、(おそらく広告主の主張と違うような)意見や主張が、SNSやYouTube から強制的に排除される事例が頻発しています(現状であれば、メディアで言っているコロナに関する情報を否定したり、違う意見を出せば、強制削除されている)。この様に、自由な意見の表現を封殺するような動きを抑えることも必要と考えられます。

以上