

デジタル広告市場の競争評価 最終報告について

令和 3 年 5 月 26 日
内閣官房デジタル市場競争本部事務局

- 令和元年 9月27日 **本部設置**(本部長:官房長官、副本部長:経済再生担当大臣)
- 令和元年12月17日 会議(上記本部員+有識者)において、①②の方向性、③④の内容、⑤の論点をとりまとめ
- 令和2年 1月28日 会議において、その後の進捗状況を踏まえ、①の法案の概要を決定
- 令和2年 6月16日 ⑤の中間報告に加え、Society5.0に向けたデジタル市場競争に関する**中期展望レポート(ルール整備にとどまらず、特にTrusted Webという技術で競争構造を変えるアプローチの推進)**を公表。
- 令和3年 4月27日 ⑤の**最終報告**を公表

デジタル・プラットフォーマー

ネットワーク効果等から独占・寡占に陥りやすく、**ロックイン(囲い込み)効果**が働きやすい

様々な企業を買収し、データの独占等により競争制限のおそれ

③データの価値評価も含めた独禁法のルール整備

→令和元年12/17 公取委による企業結合審査ガイドラインの改定

②個人情報保護法の見直し

利用停止等の請求権の範囲の拡大
仮名化情報制度の創設 など
→令和二年6/5改正法成立

④独禁法の消費者に対する優越的地位の濫用への対応

→令和元年12/17 公取委によるガイドラインの策定

①デジタル・プラットフォーム取引透明化法

取引条件等の情報開示、自主的な手続・体制整備、運営状況のレポートとモニタリングレビュー(共同規制的アプローチ)
当面の対象:大規模なオンラインモール・アプリストア
→令和二年5/27成立

⑤デジタル広告市場の競争状況の評価

寡占化とプライバシーへの懸念
透明性、データの利活用、垂直統合、手続き等の公正性、プライバシー
→令和二年6/16に中間報告を、**令和三年4/27に最終報告を公表**

個人データを収集・利用

消費者

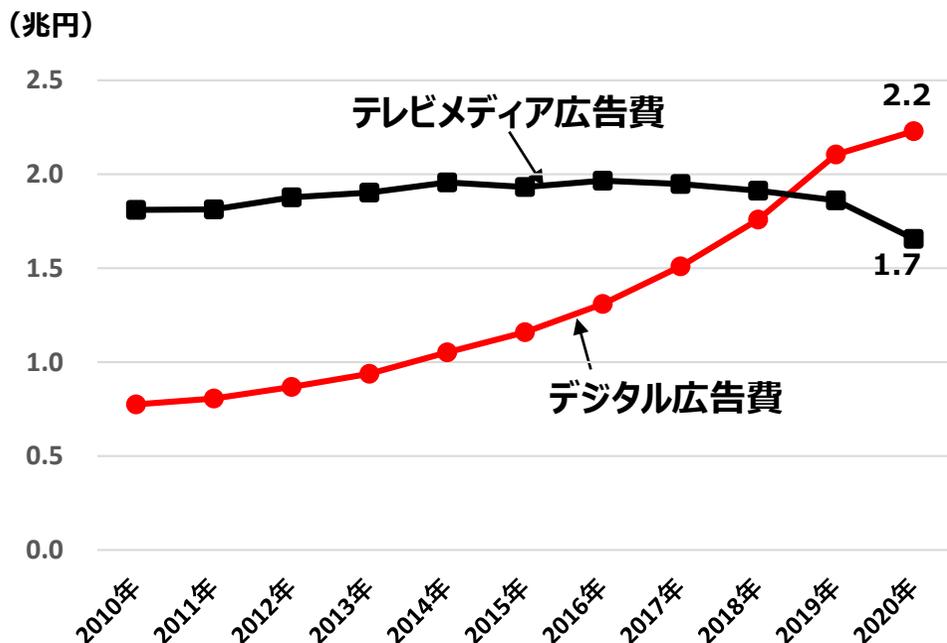
取引関係の中で規約の変更や、表示のパラメーターなど

取引先事業者

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

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

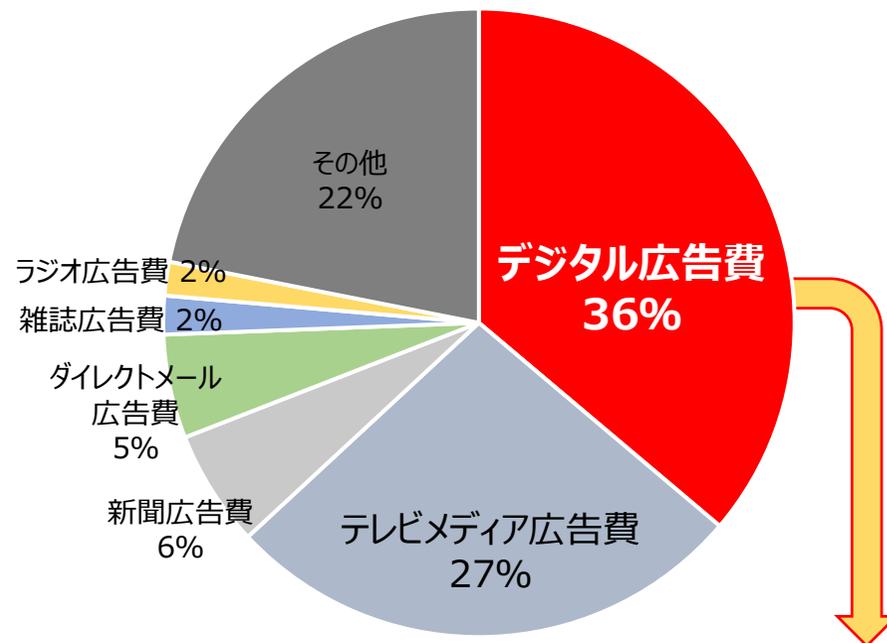
デジタル広告費の推移



(注) テレビメディア広告費：地上波テレビ及び衛星メディア関連の広告費

(出所) 電通「日本の広告費」を基に作成。

日本の広告費全体の内訳 (2020年、総額6.2兆円)

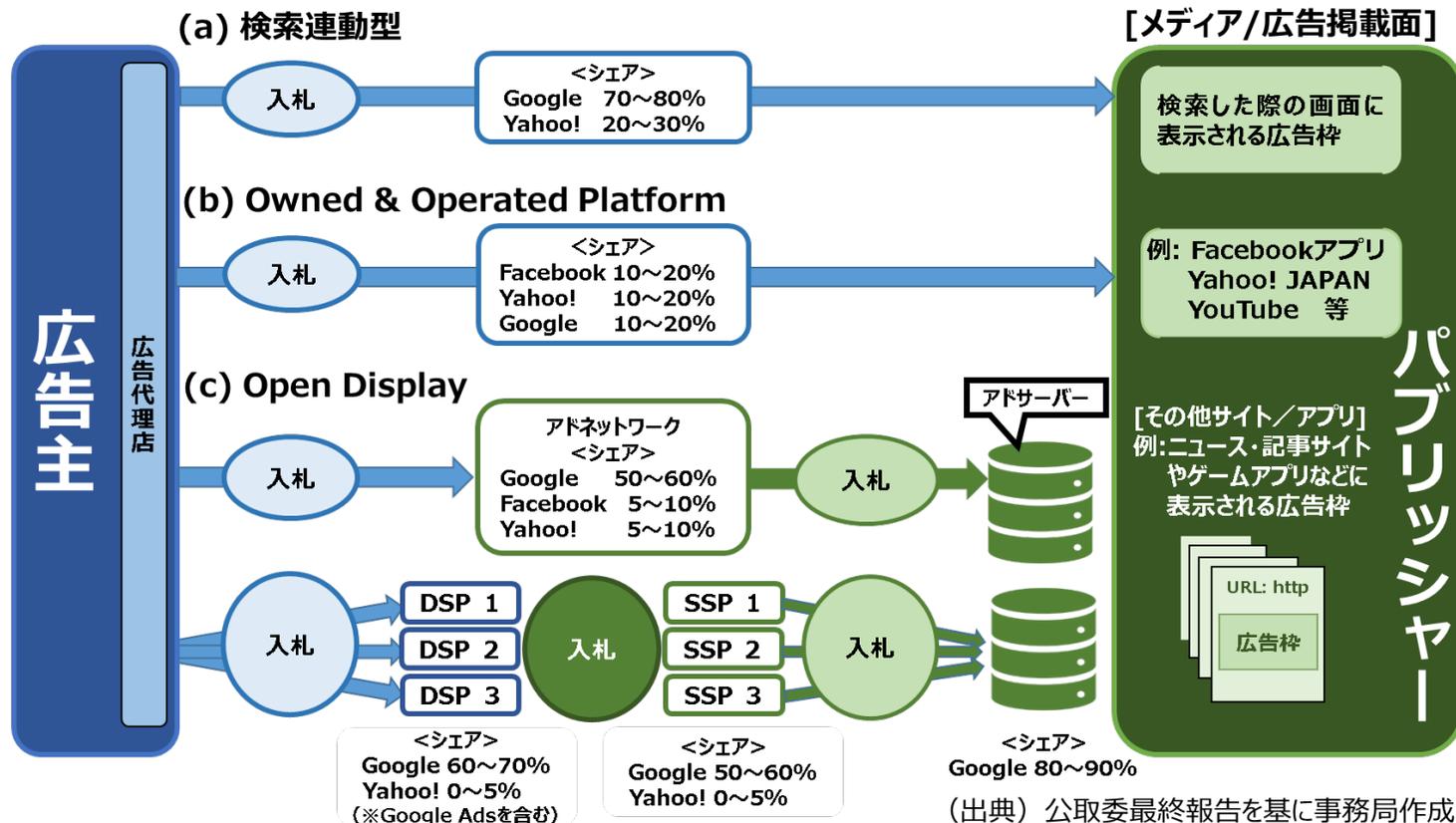


- 取引手法別では運用型広告が1兆4559億円（全体の82.9%）
- ソーシャルメディア上の広告は5687億円（全体の32.4%）

デジタル広告の市場構造

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

デジタル広告の市場構造（主な流れ）



■ 競争環境の状況：

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

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

■ 市場の透明性に係る課題：

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

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

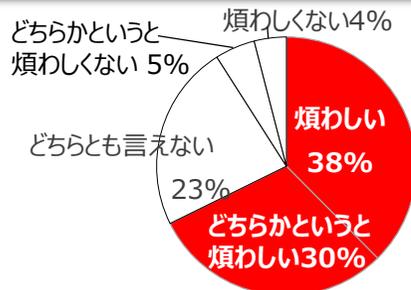
■ デジタル広告市場における「質」の問題：

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

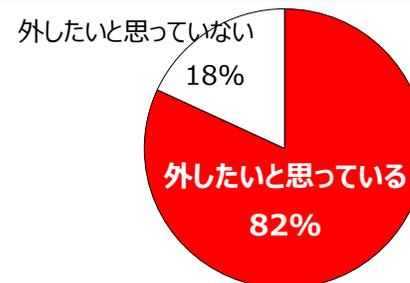
- あるPF事業者に対しては、広告主・広告代理店の6割が、アドフラウド対策に不満がある
 - あるPF事業者に対しては、パブリッシャーの5割超が、サプライチェーンの透明性に問題・課題があると感じている
- 【理由】「取引内容や価格の透明性を高める必要がある」（42%）
 「手数料やコストの透明性を高める必要がある」（39%） *複数回答

（出典）公取委アンケート調査

消費者の7割が、ターゲティング広告に対し、煩わしい・どちらかというとな煩わしいと感じている



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



（出典）消費者庁アンケート調査

（注）いずれも検索サイトの場合。買い物系PFも同様の傾向。

透明性

- 課題①：デジタル広告市場における質に係る問題
- 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）
- 課題③：第三者による到達指標等の測定

データ 利活用

- 課題④-1：圧倒的な顧客接点等を利用して得たデータ
- 課題④-2：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④-3：プラットフォーム事業者内でのデータの活用のされ方の透明性に起因する問題

垂直統合

- 課題⑤：利益相反
- 課題⑥：自社優遇（入札設計等）
- 課題⑦：自社メディアへのアクセス制限

手続等の 公正性

- 課題⑧：PF事業者によるシステム変更やルール変更
- 課題⑨：検索エンジンにおけるパラメータ

消費者 の視点

- 課題⑩：パーソナル・データの取得・利用に係る懸念

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

ルール整備の基本方針

- 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
 - 「透明性」の向上**を図ること
 - 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。
- 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。
- パーソナル・データの扱いに係る懸念に対する対応が結果として市場競争環境に及ぼす影響などを含め、**横断的な視点を踏まえた対応**としていくこと。

【課題解決へのアプローチ】※課題ごとの整理に従って効果的なアプローチを活用

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

基本理念

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

規制の対象

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

特定デジタルプラットフォーム提供者の役割

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

行政庁の役割

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

<解決のアプローチ>

○透明性

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

○データの囲い込みの懸念

オーディエンス・データの取得・使用条件の開示等 <課題④-2>

○利益相反・自社優遇の懸念

「利益相反・自社優遇管理方針」の策定・開示等 <課題④-3、⑤、⑥>

○手続の公正性等

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

○パーソナル・データ

パーソナル・データの取扱いの分かりやすい開示等 <課題⑩>

透明化法を適用する方向で、法制面の検討を進める

総務省GL

○検索

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

透明化法の適用につき法制面の検討

独禁法違反行為には公取委で対処

<p>パーソナル・データの取扱い</p>	<p>パーソナル・データの取得・利用に係る懸念 (課題⑩)</p>	<p>(問題の所在)</p> <ul style="list-style-type: none"> ターゲット広告のためにプラットフォーム事業者などが取得・利用する<u>パーソナル・データの扱いにつき</u>、 <ul style="list-style-type: none"> ①データの取得・利用に関する<u>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</u> 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、<u>消費者の懸念や不安を払拭することが求められている。</u> <p>(評価)</p> <ul style="list-style-type: none"> プラットフォーム事業者は、パーソナル・データの取得・利用について、<u>一定の情報提供を行っているが、消費者自身は、複雑なデータの流れ（クロスデバイスでのデータの利用を含む）や、どのように処理され、どのような要因により広告表示がなされているかなどを、十分な程度までは理解できていない状況。</u> また、<u>オプトアウト等の選択の機会（ターゲット広告の停止）の提供もなされているが、認知や活用が、まだ十分とはいえない状況。</u> パーソナル・データの扱いに対するユーザーの懸念がターゲット広告に対する消費者のネガティブな受け止めの要因の一つとなっており、<u>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。</u> 	<p><課題解決のアプローチ> 電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン（個人情報法、電気通信事業法に基づく指針）の適用</p> <p>透明化法の適用 （上記ガイドラインの見直しを踏まえた対応）</p> <p>業界団体の自主的取組</p>
----------------------	---------------------------------------	--	--

<p>パーソナル・データの取扱い</p>	<p>パーソナル・データの取得・利用に係る懸念 (課題⑩)</p>	<p>(対応の方向性)</p> <ul style="list-style-type: none"> <p><u>透明性や同意のコントロールの実効性を確保に向け、PF事業者、アドテク事業者、パブリッシャーなど関係者が取り組むことが必要。このため、以下の点について、今秋に向けて見直す予定の総務省「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」により対応（見直しに当たっては個人情報委や業界団体とも連携）。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ <u>取得する情報の内容、取得・使用の条件の開示</u> ✓ <u>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</u> ✓ <u>消費者がデータの取得・利用を拒否した場合の、サービスを利用するオプションの提供の可否の開示</u> ✓ <u>データ・ポータビリティの可否・方法の開示</u> <p><u>上記ガイドラインに基づき、特に大規模PF事業者に対し、消費者の理解やオプションなどの認知・利用がどの程度進んでいるかにつき、モニタリングを行う。</u></p> <p><u>広告主にとってのブランド毀損リスクの観点からの透明化法の開示やモニタリングは、上記の総務省のガイドラインの見直しの結果を踏まえ総合的な形とし、モニタリングについても連携。その実施は上記ガイドラインの実施状況を勘案し、必要最小限とする。（具体的には、評価について事業者のコンプライアンスに支障を生じさせないように配慮。）</u></p> <p><u>ユーザーの認知限界を踏まえた機微情報の扱いについて、ターゲティング広告に関わる業界団体が、例えば業界ガイドラインを定めるなど、具体的な取組の促進を強化。</u></p> 	<p><課題解決のアプローチ> 電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン（個人情報法、電気通信事業法に基づく指針）の適用</p> <p>透明化法の適用 （上記ガイドラインの見直しを踏まえた対応）</p> <p>業界団体の自主的取組</p>
----------------------	---------------------------------------	--	--

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

①ルールの対象を大規模なプラットフォーム事業者に絞ること。

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

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

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

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

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

< 1. 横断的なルール整備関係 >

出典：各国プレスリリース等



○欧州（欧州委員会）

■ 昨年7月からプラットフォーム取引透明化法（PtoB規則）の施行

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



○日本

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



○米国

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

< 2. 個別分野の動向 >

1) 検索



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



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



○日本：デジタル広告市場の課題の一つとして、検索市場についても競争評価

2) デジタル広告



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



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



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



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



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

3) アプリストア



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



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