

デジタル広告市場の競争評価 最終報告（案）説明資料

令和3年4月27日

内閣官房デジタル市場競争本部事務局

1.市場実態

デジタル広告市場：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。
- 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いて**、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**約36%**を占めるまでに成長。
- 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。
- 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（売り手や買い手を支援する機能など）したが、**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**。

2.デジタル広告市場の特性と課題

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**。

市場の透明性に係る課題：

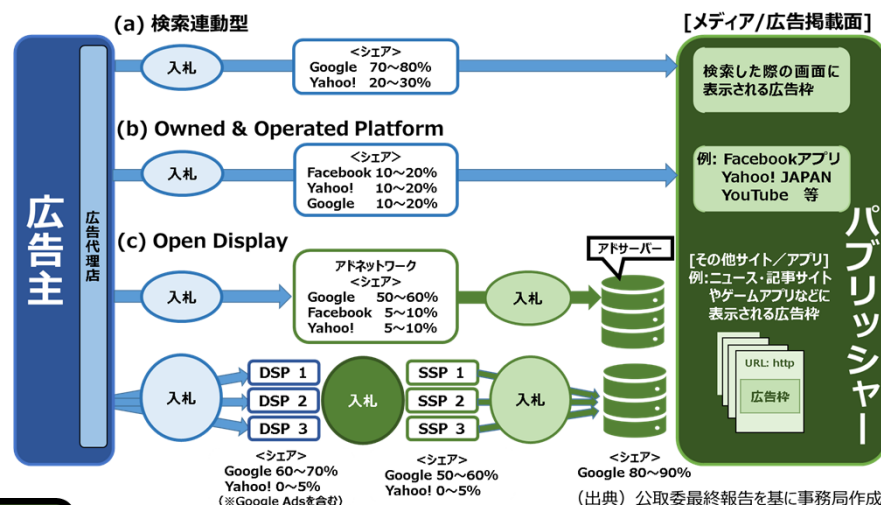
- システム全体が複雑**であり、**極めて変化が速く、市場の実態を理解することが困難**。リアルタイム入札によるマッチングなどがシステム上でアルゴリズムで処理され、**ブラックボックス化**。
- **取引内容・価格の不透明性**。
- **垂直統合された結果**、PF事業者について**利益相反や自社媒体の優遇の懸念**の声。

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、**広告主はブランド棄損リスクを負い、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raud）**、**ブランドを棄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**。
- **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か見えない中、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**。**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**。

※ なお、ここ1、2年は、**プライバシー保護強化の動き**の中で、ビジネスモデルが大きく変わる可能性がある**変革期**。

デジタル広告の市場構造（主な流れ）



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

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%

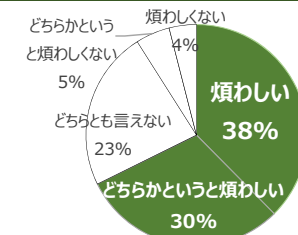
あるPF事業者に対しては、**広告主・広告代理店の6割が、アドフraud対策に不満がある**

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**

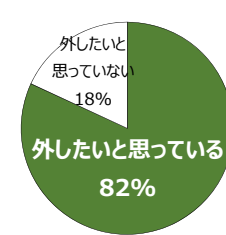
【理由】「取引内容や価格の透明性を高める必要がある」(42%)
「手数料やコストの透明性を高める必要がある」(39%) *複数回答

(出典) 上記はいずれも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たなら外したい



(出典) 消費者庁アンケート調査 (注) いずれも検索サイトの場合。買い物系PFも同様の傾向。

デジタル広告市場の競争評価 最終報告（案）の概要②

3. 対応の基本的な方針

- デジタル広告市場は、競争環境の問題、透明性の問題、データの囲い込みの懸念、デジタル空間におけるサービスや情報の質の問題、プライバシーの問題など、**デジタル市場を巡る様々な課題が凝縮**。
- 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**。

基本方針

- 1) **デジタル広告市場の健全な発展**を図る観点から、
①「**公正性**」の確保、②「**透明性**」の向上、
③各市場関係者の「**選択の可能性**」の確保
- 2) **イノベーションによる課題の解決**を促す枠組み
- 3) **横断的な視点を踏まえた対応**（プライバシーと競争）

課題解決へのアプローチ

- **透明化法**は、変化のスピードが速い分野において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**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。デジタル広告市場の課題解決に適した枠組み。（開示、手続体制整備、政府によるモニタリング・レビューの3本柱。独禁法違反と認めるときは、公取委に措置請求）
- 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。
- 独占禁止法上の問題があれば、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。

4. デジタル広告市場の各課題と対応の方向性（★）は透明化法を適用する方向で、法制面での検討を進める。（大規模PF事業者が対象）

透明性	課題①：デジタル広告市場における質に係る問題（★） → リスクに対する説明責任 の観点から、アドフraud等の質に関する情報について、取得可能な情報の内容・取得の方法等の 分かりやすい開示／手続・体制整備 ／政府による モニタリング・レビュー ⇒「 広告主の買い方改革 」等の行動変容につなげる	手続の公正性等	課題⑧：PF事業者によるシステム変更やルール変更（★） 課題⑧-2：取引先事業者の事業活動に対する制約、取引の拒絶（★） → システム変更・ルール変更等が起こる際の 内容と理由の事前開示／苦情・問合せ対応 のための手続・体制整備（例：日本法人での判断体制整備）／政府による モニタリング・レビュー
	課題②：価格や取引内容などの不透明さ → 本質は コンテンツの価値の評価につながる質に対する意識向上 → 課題①で対応 → 関係者による民間ツール等を用いた 実態把握 の取組は、課題①のモニタリングでも注視		課題⑦：自社メディアへのアクセス制限 → デジタル動画広告でのYouTubeのプレゼンスは圧倒的との認識がある中、YouTube遮断によって、少なくとも一部のDSP事業者の事業活動にマイナスの影響が生じるなど、 競争上の懸念がないとはいえない 。 → 一般論として、メディアの面の強さを梃子にしたルール変更についても、課題⑧の一類型として対応。
データ囲込	課題③：第三者による到達指標等の測定（★） → 第三者ツール等提供事業者が接続を求める場合の アクセスポイントや接続条件、接続できない場合の理由の開示 ／適切な対応のための 手続・体制整備 ／政府による モニタリング・レビュー （取組状況等を評価）	パーソナルデータ	課題⑩：パーソナルデータの取得・利用に係る懸念 → 透明性や同意のコントロールの実効性確保のため、以下の点につき、 今秋に向けて見直す予定の「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」 で対応 （PF事業者のみでなく、パブリッシャー、アドテク事業者等にも適用） 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、上記のガイドラインの見直しの結果を踏まえ整合的な形とし、モニタリングも連携（★） ・ 取得する情報の内容や取得・使用条件、オプトアウト機会、データ・ポータビリティの可否・方法 などについての 開示 ・ 大規模PF事業者 に対し、消費者の理解や利用の程度につき、政府による モニタリング 実施
利益相反等	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（★） → オーディエンス・データについて、 取得の可否・取得可能な情報の内容・取得方法等の開示 ／適切な対応のための 手続・体制整備 ／政府による モニタリング・レビュー		課題⑨：検索エンジンにおける主要なパラメータ等の変更 → 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／変更の内容及び理由の事前開示 ／苦情・問合せ対応のための 手続・体制整備 ／ モニタリング・レビュー 実施 （*透明化法の適用につき、プラットフォーム事業者とウェブサイト運営事業者との関係の整理を含め、法制面での検討を行う）
一般検索	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おそれの透明さ 課題⑤：利益相反 課題⑥：自社優遇（入札設計等）（★） → 広告主やパブリッシャー等から取得・使用する データの内容、取得・使用条件等の開示 ／利益相反等のおそれのある取引の 特定・類型化、管理方法及び管理体制に係る「利益相反・自社優遇管理方針」の策定・公表 ／当該方針に基づく 措置実施 ／政府による モニタリング・レビュー （内部統制が機能しているか等を評価）	課題④-1：検索エンジンのデフォルト設定の問題（広告に活用されるデータの取得等） → Google社により、経済的誘引効果などによって、一定のOEM等との間で契約が締結され、事実上、検索アクセスポイントの多くにおいてユーザーがGoogle検索にロックインされている可能性があり、 競争優位性が維持・強化される懸念 は払拭できない。 → 独占禁止法上問題となる行為がみられる場合 には、 公取委 において厳正に対処 → OS等の基盤上でアプリ等が利用される レイヤー構造が競争環境に与える影響 も検討	

5. 今後の取組・展望

- ①デジタル広告市場における垂直統合の構造の評価（国際的な議論も注視）、②プライバシー保護強化が競争に及ぼす影響、③**OS等を基盤とするレイヤー構造**がデジタル市場の競争構造に与える影響（→**今後の競争評価で検討深化**）、④「**アテンション・エコノミー**」に寄り過ぎた弊害（→「**Trusted Web**」構想によるTrustをベースとしたデジタル社会構築）について継続的に注視・検討。
- 本最終報告に対する意見募集を行うとともに、我が国が**世界に先駆けてのルール整備**となる可能性が高い中で、日本のルールや考え方を発信し、デジタル市場のルール整備において国際的に貢献する。