

1. デジタル広告市場の競争評価の中間報告(案)の概要
2. デジタル市場競争に係る中期展望レポート(案)の概要

令和2年6月16日

内閣官房デジタル市場競争本部事務局

1. デジタル広告市場の競争評価 中間報告 (案) の概要①

1. 市場実態

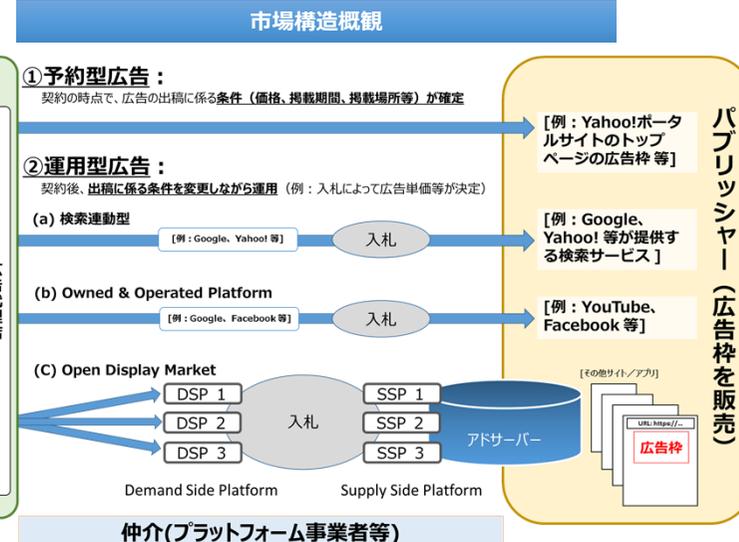
- デジタル広告市場は、自らのWebサイト等の**広告枠を販売するパブリッシャー**と、**広告枠を買って広告を出稿する広告主**、両者を仲介する**プラットフォーム事業者 (以下「PF事業者」)**や**アドテク事業者等の仲介事業者**などからなる市場。
- デジタル広告費は年々増加し、**2019年に初めてテレビメディア広告費 (約1.9兆円) を抜いて、年間約2.1兆円 (前年比119.7%)**となり、日本の広告費全体 (約6.9兆円) の**約30%**を占めるまでに成長。
- 多様なデータから分析して個人の嗜好等に合わせた広告を配信する**ターゲティング広告等**、**新たな技術が生まれ急速に発展**。
- 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。
- 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**。

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 (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、寡占が加速しているとの懸念**。
 - 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**。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**。
- デジタル広告市場における「質」の問題：**
 - デジタル広告が急速に成長する一方で、デジタル広告市場において提供される**サービスの質について、様々な課題を抱えている**。
- **広告主にとっては、自動化プログラム (ポット) による閲覧数等の水増し (アドフロード)、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、広告が十分に表示されず、消費者に視認されていないなどの問題が存在**。
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かに払ったのか見えない中、自らに収益が適正に分配されていないのではないが、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**。

対応の基本的な方針

- 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。



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、アドフロード対策に不満がある

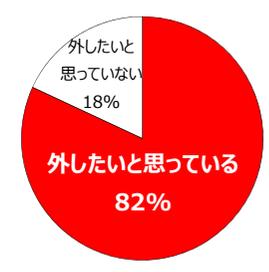
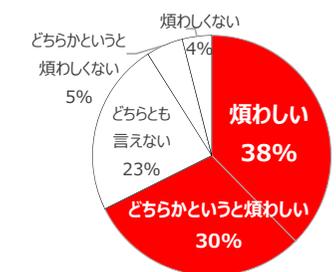
あるPF事業者に対しては、パブリッシャーの5割超が、サプライチェーンの透明性に問題・課題があると感じている

【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) 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。

1. デジタル広告市場の競争評価 中間報告（案）の概要②

3. デジタル広告市場の各課題と対応の方向性

以下は、一部の大規模なプラットフォーム事業者を対象とすることを想定。ただし、* を付したものについては、関連事業者全般を対象。

課題①：デジタル広告市場における質に係る問題

閲覧数等の水増し（アド Fraud）、不適切なサイトへの広告の掲載（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）、消費者に不快な体験を与える（ユーザーエクスペリエンス）といったサービスの「質」に関する問題が存在。「質」を高める競争を促すことが必要。

→ 上記のような「質」の実態に関するより分かりやすい情報開示、その対応状況のモニタリング
取引ID等関係者間で実態を追跡、照合することを可能とする仕組みの導入

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）

自らの広告枠に対する収益が適正なのかといったパブリッシャーの不満の声についても、広告主に対して、デジタル広告市場における質の実態が正しく示されることにより、質の高い配信先が重視されるようになる可能性。また、広告主やパブリッシャーが買値と売値の実態などを把握できる仕組みも求められる。加えて、入札における落札価格等の情報に対する適切な形でアクセスが認められるべき。

→ 課題①への対応（「質」の実態に関する情報開示や取引ID等の仕組みの導入など）
落札価格等への適切なアクセスの確保

課題③：第三者による到達指標等の測定

広告の表示回数等は請求の基礎となるものであり、その情報の客観性の観点から、PF事業者からのレポートのみでなく、第三者による測定も受け入れられるべき。また、広告主が、そうした情報をPF事業者間で横断で比較できることは、広告主がPF事業者の評価や適切な選択を行う上で欠かせないものである。

→ 第三者による到達指標測定の受入れ、そのために必要となるものを含めたオープンAPIの利用とそれによる接続の受入れ、拒否する場合の理由の開示

課題④-1：圧倒的な顧客接点等を利用して得たデータ

自社OSを利用するデバイスやブラウザ上での検索エンジンのデフォルト設定が自社の検索エンジンになっている事業者については、検索サービスを通じて得られた豊富なデータを利用して、デジタル広告市場における強い優位性を獲得していると考えられる。検索分野の競争がレベル・プレイング・フィールドで行われるような環境整備のための対応を行い、デジタル広告市場における競争的環境の整備に資することが求められる。

→ 検索サービスのデフォルト設定における選択画面の設定
（加えて、課題④で提起されるデータ・ポータビリティは、検索履歴に関するデータについても対象となると想定）

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）

広告主からは、自ら出稿した広告に関するオーディエンス・データがPF事業者から十分に提供されないなどの不満の声がある。そうしたデータへのアクセスを制限することに関しては、PF事業者がカスタマー・リスト等を提供している広告主との関係で、取引の公正性の確保の観点からの対応が求められるべきである。また、そうした制限により、広告主が当該PF事業者と他の事業者とを比較することが困難となり、DSP市場における競争が歪められる懸念がある。

→ 広告主へのオーディエンス・データの提供、そのために必要となるものを含めたオープンAPIの利用とそれによる接続の受入れ、拒否する場合の理由の開示
（プライバシーとの関係も踏まえ、どういったオーディエンス・データの提供が求められるか、関係者との間で検討を深める）

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

PF事業者内のデータの活用についてブラックボックスになっている状況の中で、垂直統合されていることにより、自社優遇等のためにデータが利用される懸念などがあり、より透明性を高めることが求められる。

→ PF事業者の社内でのデータの利用条件の透明性・公正性が確保される仕組みの構築、そうした措置の開示、対応状況のモニタリング

垂直統合

課題⑤：利益相反

広告主の利益を追求すべきDSPと、パブリッシャーの利益を追求すべきSSPの両方のサービスを提供するPF事業者は、どちらか一方の利益のために他方の利益を犠牲にする「利益相反」になる可能性。こうした懸念に対し、何らかの対策をしているのかを含め、現状は外部からみて不透明。

→ PF事業者の社内規律・システム上の手当てなどの措置、そうした措置の開示、対応状況のモニタリング

課題⑥：自社優遇（入札設計等）

パブリッシャーの大半が利用するアドサーバー（広告の配信等を行うためのサーバー）を提供するPF事業者は、入札のルール設計や運用に大きな影響を及ぼす立場にあるところ、SSP、DSPも有しており、入札の設計・運用において自社を優遇する懸念がある。また、自社メディアに対する優遇の懸念もあり、入札ルール設計・運用等を含め、懸念を払拭する観点から公正性・透明性を担保することが求められる。

→ PF事業者の社内規律・システム上の手当てなどの措置、そうした措置の開示、対応状況のモニタリング

課題⑦：自社メディアへのアクセス制限

YouTube上の広告枠の取引については、以前は他のアドテク事業者も仲介できていたが、Googleは2016年にこれを遮断。これによって、場合によっては、広告仲介市場において、競争者にとって代替的な取引先を容易に確保することができなくなり、事業活動に要する費用が引き上げられる等のおそれがある。

→ GoogleがYouTubeへのアクセスを制限することとした理由が明確にされ、それが正当なものであるかについての検証が求められる。
（今後、一定のPF事業者によってルール変更等がなされる場合の考え方については、課題⑧を参照）

課題⑧：PF事業者によるシステム変更やルール変更

PF事業者がシステム変更やルール変更を行う場合、交渉の余地がない、十分な説明なく行われることがあるといった声があり、取引の公正性の観点からの対応が求められる。

→ 独占禁止法上の問題となる疑いがある場合には、公正取引委員会において的確な対処を判断
変更時の事前通知・理由の開示、事前の十分な説明・調整等の手続面での公正性の確保

課題⑨：検索エンジンにおけるパラメータ

検索エンジンにおけるアルゴリズムの変更により、パブリッシャーのサイトが下位に表示されたり、アルゴリズムに対し最適化を図るために過度な負担を課せられたりすることで、経営にも影響が及ぶなどの不利益を被ることがある。また、事前に十分な説明がない、各国の事情に応じた対応が十分でないとの声もある。

→ 検索エンジンの主要なパラメータの開示、変更時の事前通知・理由の開示、国内相談窓口の設置、対応状況のモニタリング

課題⑩：パーソナルデータの取得・利用に係る懸念

パーソナルデータの取得・利用に係る懸念については、以下のような課題がある。

- 1) 本人への説明やそれを前提とする本人同意が実質的に機能しているかという問題
① データの取得・利用に関する透明性、② 同意のコントロールの実効性
- 2) 認知限界を踏まえれば、事業者側に適切な配慮や取扱いを求めることが必要ではないかという問題

→ 1) ① 透明性： 取得データの範囲・取得方法、内部での管理状況、データの統合・プロファイリングへの活用等に関する情報の提供 / 対応状況のモニタリング
② 同意のコントロールの実効性：
プライバシーポリシーやオプトアウトの分かりやすい提示*
事前設定の提示と定期的な通知 or ターゲティング広告を行うことのデフォルト設定の禁止
消費者がデータの取得・利用を拒否した場合でも、サービスを使用するオプションの提供
データポータビリティを受け入れる条件等の開示、できない場合の理由の開示
/ 対応状況のモニタリング
2) 同意があってもターゲティング広告が認められない場合についての必要な考え方を事業者において定める*

手続等の公正性

消費者の視点

透明性

データ活用

4. 今後の取組

- 基本的な方針、課題及び対応の方向性については、関係者などの意見を踏まえつつ、現時点で考えられる内容を幅広くまとめたものであり、今後、さらにルール整備の在り方について詳細な検討を行っていく。
- 本中間報告に対する意見募集を行うとともに、引き続き、関係事業者、有識者等からのヒアリングや海外当局等との意見交換を継続。諸課題への対応策の詳細を含め、今冬に最終報告を取りまとめ、公表。

2. デジタル市場競争に係る中期展望レポート概要（案） ～Society5.0 におけるデジタル市場のあり方～

1. 問題意識:

サイバーとリアルが融合する**Society5.0におけるデジタル市場のあり方**について、ビジネス動向、市場環境、テクノロジーの動向等**多角的な視点から**、将来のリスクを見通しつつ、**多様なイノベーションによりデジタル化がもたらすメリットを最大化**できるよう、**ダイナミックな競争が行われる市場をどう構築していくか**との観点から、提言。

2. デジタル市場を巡る現状: 現状のサイバー空間を中心としたデジタル市場について、**メガ・デジタル・プラットフォーム（以下「メガPF」）の強みと今後の動き**を分析。

強み: **強い顧客接点**（ネットワーク効果で利用者をロックイン。顧客接点を活かしてデータ収集、AI等で分析して、顧客に新たな価値を提供）

今後の動き: **3つのベクトル** ①**顧客接点の拡張・深化**（身体の近くへ、意思決定の近くへ）、②**リアル分野への進出**、③**上流への進出**（仲介だけでなく、自社製品・サービスを販売）

3. 今後のデジタル市場のリスク: **メガPFの動きに加え、リアルとの融合からくるものも含め、今後、以下の4つのリスクに直面。**

メガPFの動き → ①**勝者総取りの懸念**、②**個人の判断すらコントロールされる懸念**

リアルとの融合に伴うリスク → ③**データの信頼性の欠如**（自動運転やヘルスケア等ではデータの出元や履歴などの信頼性がより重要に）、④**IoT進展に対応できないデータ処理とコスト**

4. 今後目指すべき方向性: **デジタル市場のダイナミックな競争によるイノベーションがSociety5.0を加速化し、より豊かなものに**

◆**デジタル市場の目指すべき姿**: “一握りの巨大企業への依存”でも、“監視社会”でもない **第三の道へ**

⇒ 1) **多様な主体による競争** 2) **信頼（トラスト）の基盤となる「データ・ガバナンス」** 3) **「トラスト」をベースとしたデジタル市場の実現**

◆その実現に向け、**短期、中長期の視点を持ちつつ**、①**ビジネス環境**、②**ルール**、③**テクノロジー**等の多角的な視点から、**状況の変化に柔軟に対応しつつ**、以下の3つを進める。

① デジタル市場での多様なプレイヤーを生み出すためのDXの促進（短期）

<現状の課題> *DX:デジタルトランスフォーメーション *DX推進指標を用いて自己診断した300社弱の診断結果に基づく分析より

- ・DXの現状: **社内で散発的な実施**（部門単位での試行・実施にとどまっている）
- ・ボトルネック: **危機感の共有、企業文化の変革**やそのための**経営の仕組みの変革、権限付与、事業部門の人材と技術人材の融合** など

<対応の方向性>

Withコロナで、危機感が共有され、企業文化の変革の機運が高まっている中、**DXを一気に加速**していく。

- ◆ **経営改革支援** → DX推進指標等ツールの活用促進。それにより集まるデータを基に、DXの進捗状況やベスト・プラクティス等を分析・情報提供。スタートアップとの連携促進等。
- ◆ **障害となる規制の改革** → サンドボックス、規制の精緻化、書面・対面等行政手続見直し。
- ◆ **行政のDX** → 総理指示を受け、デジタル・ガバメントの推進に向け、近く戦略をとりまとめ、実行。

② 市場変化に柔軟に対応できる執行体制（独禁法、透明化法）とルール整備（短中期）

<現状の課題>

- ・この1年で、**相応のルール整備を実施。それを執行できる体制整備が必要。**
- ・他方、メガPFが既存の強みを梃子として**リアル分野など他市場に進出し、急速に寡占化するリスク**。（欧州では、事前規制の検討も）

<対応の方向性>

- ◆ デジタル市場に対応した**ルール執行体制の整備**
 - **独禁法運用**について、経済分析やデジタル等の専門人材登用・外部との連携等による**端緒機能の強化、審査体制の整備**
 - **デジタルプラットフォーム取引透明化法**における**共同規制の詳細設計、体制整備**
- ◆ プログラム上で処理されるため、その実態が外部からは**ブラックボックスとなっている取引等に関し、公正性を外部から検証できる仕組み**など、**デジタル・ビジネスに対応して透明性・公正性を担保する手法の整備**（デジタル広告で先導的に導入を検討）
- ◆ メガPFによる**他市場進出に伴う寡占化リスク等への対応**については、企業結合審査等の独禁法運用などで対応しつつ、ルールについては**引き続き検討**。

③ データ・ガバナンスのあり方をテクノロジーで変える分散型の“Trusted Web”（中長期）

<現状の課題>

- ・現行のインターネットの構造では、**メガPFが中央集権的にデータを管理・利用**。
（データがどのように使われるかは利用者から見て**ブラックボックス** → 「**信頼**」（トラスト）の欠如）
- ・信頼（トラスト）が欠如したままでは、**パーソナル・データの利活用への懸念**が高まり、**事業者間のデータ連携の足かせ**となっていくおそれ。
- ・こうした状態に対し、**法律や契約による信頼の担保には限界があり、データの公正な取扱いのガバナンスを技術的に担保**することが求められている。（世界では、一部のエンジニアがそれを目指す動きも）

<対応の方向性>

- **「データへのアクセスのコントロールを、それが本来帰属すべき個人・法人等が行い、データの活用から生じる価値をマネージできる仕組み」**（“**Trusted Web**”）を構築
 - 将来的に、**現在のインターネット構造の上に「データ・ガバナンス」のレイヤーを付加し、データ社会における「信頼」を再構築**
 - デバイス間で自律的にデータがやりとりされ、人間がほとんど介在しない**IoT社会にも対応**

（考えられる技術要素の例）

特定のPFや国家が中央集権的に発行・管理するのではなく、個人・法人自らが発行・管理して自らのデータを管理できる**分散型ID**、改ざんが困難でデータの履歴を透明化する**トレサビリティ**、特定のPF等のサーバなどの場所に囚われずに分散的にデータが保存・管理される仕組み、中間事業者を介さない直接取引を容易にする仕組み（P2P取引）、クラウドと連携してデバイスあるいはデバイス近傍でデータを効率的に処理する**エッジコンピューティング** 等

（当面1年間のアクション）

新たな構造への移行は急激に起こるものではないが、**将来のデータ・ガバナンスの構造を描きつつ、人々のニーズやビジネス・ニーズに応じてユースケースを積み上げ、「信頼」の構築において、グローバルに連携しながら、日本が技術とビジネスをリード**していく。

- ◆ **内外への発信**（DFFT-Data Free Flow with Trust の具現化の一つ）、**内外のネットワーク形成**
- ◆ **官民の推進体制**を立ち上げ、将来実現を目指す**データ・ガバナンスの構造設計**、その際に**必要となる要素**やそれを実現する**技術の抽出・課題検証、移行のためのロードマップ**等を策定
- ◆ 提案公募等を通じた**先行ユースケース分野の特定、技術・ビジネス・制度上の課題抽出、課題解決に向けたロードマップ**等を策定（データ・ガバナンスの構造設計の議論と運動）