

別添 2

No.	意見提出者
1	Asia Internet Coalition (AIC)
2	アジアインターネット日本連盟 (Asia Internet Coalition Japan, AICJ)
3	CCIA (Computer & Communications Industry Association)
4	U. S. Chamber of Commerce
5	在日米国商工会議所 (The American Chamber of Commerce in Japan)
6	Oracle Corporation
7	グーグル合同会社
8	LINE 株式会社
9	一般社団法人 日本インターネット広告協会 (JIAA)
10	一般社団法人 日本経済団体連合会 デジタルエコノミー推進委員会企画部会
11	一般社団法人 新経済連盟
12	一般社団法人 日本新聞協会
13	一般社団法人 日本民間放送連盟
14	一般社団法人 電子情報技術産業協会 (JEITA) データ利活用検討 TF
15	公益社団法人 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・ 相談員協会 (NACS) 消費者提言委員会
16	(匿名)
17, 18	(個人)
19-44	(個人) ※e-Gov からの提出

なお、本件に関する意見としての趣旨が不明確であるため、別添 2 に掲載しないこととした御意見があります（5 件）。

**26 July 2020**

To The  
Chief Cabinet Secretary Yoshihide Suga  
The Digital Market Competition Headquarters  
Tokyo, Japan  
[g.digital.f7c@cas.go.jp](mailto:g.digital.f7c@cas.go.jp)

**Subject: Asia Internet Coalition (AIC) Comments on the Interim Report on Competitive Evaluation of Digital Advertising Market**

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 [Interim Report on Competitive Evaluation of Digital Advertising Market](#).

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. Our members are Airbnb, Amazon, Apple, Expedia Group, Facebook, Google, Grab, LinkedIn, LINE, Rakuten, Twitter, SAP, Yahoo (Verizon Media), and Booking.com.

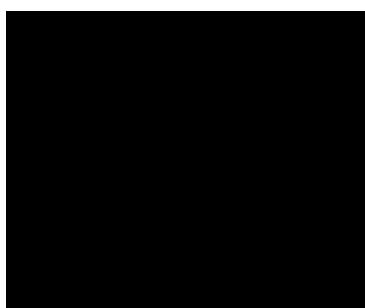
We commend the DMCH for your efforts in drafting the Interim Report on Competitive Evaluation of Digital Advertising Market. Indeed, this interim report is timely given how the COVID-19 pandemic has essentially resulted to a huge surge in internet traffic as many countries have gone under lockdown. At 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 these evaluation efforts by the DMCH, we wish to highlight some concerns on the intervention options proposed in the interim report. As such, please find appended to this letter [detailed comments and recommendations](#), which we would like the DMCH to consider.

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.

Please find appended to this letter detailed comments and recommendations in:

- **Recommendations [**
  
  
  
  
- **ENGLISH]-Page 3-6** [Click on 'ENGLISH' to access submission in English language];  
and
- **Recommendations [JAPANESE] [訳文]-Page 7-13** [Click on 'JAPANESE' to access submission in Japanese language]

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



**Asia Internet Coalition (AIC)**

**\*Please note that the comments are submitted in both Japanese and English.**

## ENGLISH

Proposal Filer	Organization's name	Asia Internet Coalition (AIC)
	Name of Representative	
	Contact	

### 1. Summary

- a. **Digital ads are beneficial and play a major role in sustaining the free and open web.** Ads underwrite the great content and services that users get for free, and enable businesses to connect with people interested in what they have to offer.
- b. **The digital ads space is highly competitive.** Digital companies compete with TV broadcasters, newspapers, radio, podcasts, and outdoor for a piece of a single advertising budget. Even within digital ads, there are thousands of companies operating in “ad tech” that work together and in competition with each other. The ad tech ecosystem is famously crowded and competitive.
- c. We agree with the DMCH’s objectives. The ad tech ecosystem works best with **fairness** (including privacy protection), **transparency** and **choice**.
- d. But any regulatory intervention must be careful not to reduce the innovation and competition that has driven so many benefits. Some of the concerns raised in the Interim Report are not validated by evidence. The Interim Report largely relies

on subjective survey responses - the DMCH has not presented any economic evidence of competitive harms. In some areas (e.g. Search engine defaults), the DMCH makes recommendations for dramatic market changes without even having discussed the topic or asking for any factual evidence.

- e. The lack of full information means that **some of the intervention options raised in the Interim Report would cause real harm to consumers and businesses in Japan.** We think it is important that the DMCH carefully considers these risks in the next stage of its investigation to avoid a negative outcome for the Japanese economy.
- f. Going forward, the best approach to ensure fully informed decision-making **would be a voluntary industry-led code of conduct.** This could be developed by the companies with the best insight into the complexities of ad tech products. Regular updates could be provided to the DMCH.

## **2. An effective way forward – Principles**

This is a complex and fast-moving ecosystem. Bad regulation would cause real harm to consumers and businesses in Japan. To avoid such harm - we suggest the following principles be applied as the DMCH considers next steps:

- Any regulation should be flexible, principle-based and developed incrementally in consultation with industry.
- Any regulation should be industry-wide, with clear and objective criteria for determining the firms that will be subject to it.
- Any intervention needs to carefully weigh the costs and benefits.
- There should be a collaborative approach to supervision.

## **3. Transparency is important, but should be balanced with other equally important factors such as privacy**

- a. **A complex ecosystem:** the way in which ad tech has developed, with the introduction of new products and suppliers across the stack over time, has led to a complex industry. Often several companies are involved in a single transaction.
- b. **Aiming for transparency:** The AIC is of the view that clear and comprehensive information about digital platform services, including pricing is of paramount importance and is provided by such digital platforms.

- c. **Need to balance transparency with other important factors:** such as privacy/user data protection, and prevention of “gaming” of ad fraud defences. For example, the proposal to impose consistent transaction IDs raises potential privacy concerns where users data could be seen by thousands of companies with any user control. It is important that the DMCH engages with these privacy risks in the next stage.

#### 4. Data utilisation

- a. **Search default findings are not based on any evidence:** The DMCH makes recommendations to introduce choice screens for search engines without any supporting evidence. This issue is not discussed in length in the process and the DMCH does not appear to have gathered any factual evidence.
- b. **Search defaults do not harm competition:** The Interim Report does not explain why search defaults are problematic. A search default leaves open the possibility for users to access alternative services. Empirical evidence shows that online search users can and do change search defaults. Default settings are not determinative of user choice.
- c. **Recommendations on search defaults could harm Japanese users and OEMs:** If implemented, the DMCH recommendation would result in less revenue for Japanese OEMs and likely higher consumer prices for devices.

#### 5. Efficiency of vertical integration

- a. **A vertically integrated offering in the ad tech stack creates for a good service for publishers, advertisers and users.** Vertical integration provides more seamless integrations, for example, through reduced latency and improved cookie-matching across multiple products.
- b. There exist measures by digital platform companies (such as internal database separations) that avoid conflicts of interest. The DMCH needs to make sure that any suggested interventions do not disrupt how products operate - as that would result in less revenue for Japanese publishers and less effective marketing for Japanese advertisers.

#### 6. Fairness of procedures

- a. The AIC recognises the need for fairness and to ensure platform providers offer advance notice and explanation of proposed material changes to systems and rules - and adopts that approach in its business today.
- b. The DMCH should ensure that any new measures are practical and do not harm users. For example, regarding algorithms changes and updates, platforms must be able to update their algorithms to improve performance. There exists sufficient notice to publishers of important changes but requiring every change to be subject to review or negotiation would **slow down product improvements** and result in users in Japan getting poorer quality search services.

## 7. Acquisition and use of personal data

- a. **We fully support user control over how data is used.** User trust in privacy controls is critical to the success of businesses. In fact, our main concern with some of the measures suggested in the Interim Report is that they put user data at risk.
- b. Further clarity is required on what specific measures the DMCC is considering implementing to address the issues regarding “Concerns about the collection and use of personal data” identified in the report; and what any such new specific rules are benchmarked against.
- c. The DMCH should carefully consider all the relevant factors before implementing specific data rules that go beyond what is already required by privacy law. Consumers often get valuable services in return for providing data. An excessive restriction of users’ data choices would result in less ad revenue - this would mean **less revenue for Japanese publishers and fewer free ad-supported services for Japanese consumers.** It is important that the DMCH engages with these issues in the next phase.

<Please refer to the next page for Japanese version of the submission>

**JAPANESE**  
**(translation)**

提出用フォーマット

別添

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)	アジアインターネット連盟 (AIC)
	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。

2020年7月26日

へ  
 菅義偉官房長官  
 デジタル市場競争本部  
 東京, 日本

テーマ: Asia Internet Coalition (AIC) デジタル広告市場の競争評価に関する中  
間報告書に関するコメント

親愛なるミスター秘書、

アジアインターネット連合(AIC)及びそのメンバーは、デジタル広告市場の競争評価に関する中間報告書に関するコメントを提出する機会を the デジタル市場競争本部(DMCH)に心から感謝します。

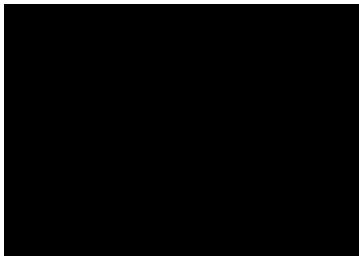
AIC は、アジア太平洋地域の大手インターネットおよびテクノロジー企業から構成される業界団体であり、インターネットおよび ICT 政策問題の理解と解決を促進することを目的としています。当社のメンバーは、Our members are Airbnb, Amazon, Apple, Expedia Group, Facebook, Google, Grab, LinkedIn, LINE, Rakuten, Twitter, SAP, Yahoo (Verizon Media), and Booking.com。

我々は、デジタル広告市場の競争評価に関する中間報告書 i を作成する the あなたの努力のために DMCH を称賛する。確かに、この中間報告書は、COVID-19 パンデミックが本質的に多くの国がロックダウンの下に行っているように、インターネットトラフィックの巨大な急増をもたらした方法をタイムリーに与えられています。非常に基本的なレベルでは、理論的にはインターネットトラフィックの増加は、パブリッシャーのページへの訪問者が増えることを意味し、したがってデジタル広告に対する注目が高まりました digital ads。我々は、DMCH によるこれらの評価努力を支持する一方で、中間報告書で提案された介入オプションに関するいくつかの懸念を強調したい on the intervention options proposed in the interim report。したがって、この手紙に追加された詳細なコメントと推奨事項を DMCH to consider.

最後に、デジタル広告市場の分析において、透明性のあるマルチステークホルダーのアプローチを支持してくれた DMCH に感謝しています。我々は更に、会議及び公式協議に直接参加して、我々の意見及び洞察を提供する機会を歓迎する。

ご質問がある場合や推奨事項の明確化が必要な場合は [REDACTED]  
[REDACTED] で直接私に連絡することを躊躇しないでください。

誠に



アジアインターネット連合(AIC)

## ドラフトコメントと推奨事項

### 1. 概要

- a. デジタル広告は有益であり、自由でオープンなウェブを維持する上で大きな役割を果たします。広告は、ユーザーが無料で入手できる優れたコンテンツやサービスを引き受け、企業が提供する必要があるものに興味を持つ人々とつながることができます。
- b. デジタル広告スペースは非常に競争力があります。デジタル企業は、テレビ放送局、新聞、ラジオ、ポッドキャスト、屋外で、単一の広告予算を競います。デジタル広告の中でも、何千もの企業が「広告技術」で事業を展開しており、互いに協力し、競争しています。アドテックエコシステムは有名に混雑し、競争力があります。
- c. 我々は、DMCH の目的に同意する。アドテックエコシステムは、公平性(プライバシー保護を含む)、透明性、選択 choice に最適です。
- d. しかし、規制上の介入は、非常に多くの利益を促進してきた革新と競争を減らないように注意する必要があります。中間報告書で提起された懸念事項の一部は、証拠によって検証されていません。中間報告書は主観的な調査回答に大きく依存している - DMCHは競争上の害の経済的証拠を提示していない。一部の分野(例えば検索エンジンのデフォルト)では、DMCHは、トピックを議論したり、事実に基づいた証拠を求めたりすることなく、劇的な市場変化に関する勧告を行います。
- e. 完全な情報が不足しているということは、中間報告書で提起された介入オプションの一部が、日本の消費者や企業に大きな損害を与えることを

意味します。次の段階で、DMCHがこうしたリスクを慎重に検討し、日本経済のネガティブな結果を避け、重要だと考えています。

- f. 今後、十分な情報に基づいた意思決定を確実にするための最善のアプローチは、**自発的な業界主導の行動規範**です。これは、アドテック製品の複雑さに関する最良の洞察を持つ企業によって開発される可能性があります。 DMCH に定期的な更新プログラムを提供できます。

## 2. 効果的な方法- 原則

これは複雑で動きの速いエコシステムです。 規制が悪いと、日本の消費者や企業に大きな損害を与えます。このような害を避けるために、DMCH が次のステップを検討する際には、次の原則を適用することをお勧めします。

- あらゆる規制は、柔軟で原則に基づき、業界と協議して段階的に開発されるべきです。
- 規制は業界全体で、その対象となる企業を決定するための明確かつ客観的な基準を持つ必要があります。
- 介入は、コストと利益を慎重に比較検討する必要があります。
- 監督には協力的なアプローチが必要です。

## 3. 透明性は重要ですが、プライバシーなどの他の同様に重要な要因とバランスを取る必要があります

- a. **複雑なエコシステム:** 新製品やサプライヤーを経時に積み重ねに導入して、アドテックが開発してきた方法は、複雑な産業につながっています。多くの場合、複数の企業が 1 つのトランザクションに関与しています。
- b. **透明性を目指す:** AIC は、価格設定を含むデジタルプラットフォームサービスに関する明確で包括的な情報が最も重要であり、そのようなデジタルプラットフォームによって提供されるという見解です。

- c. プライバシー/ユーザーデータ保護、広告不正防御の「ゲーム」の防止など、透明性と他の重要な要素とのバランスを取る必要があります。たとえば、一貫したトランザクション ID を適用するという提案は、ユーザーデータがユーザーコントロールを持つ何千もの企業に見られる可能性のあるプライバシーの問題を引き起こします。 DMCH は、次の段階でこれらのプライバシーリスクに関与することが重要です。

#### 4. データ利用

- a. **検索デフォルトの調査結果は証拠に基づいていません**: DMCH は、裏付けとなる証拠なしに検索エンジンの選択肢画面を導入することを推奨しています。 この問題はプロセスの長さについては議論されておらず length in the、 DMCH は事実に基づく証拠を収集していないようです。
- b. **検索のデフォルトは競争に害を与えません**: 中間報告書では、検索のデフォルトが問題となる理由は説明していません。 検索のデフォルトは、ユーザーが代替サービスにアクセスする可能性を開いたままにします。 経験的証拠は、オンライン検索ユーザーが検索のデフォルトを変更できることを示しています。 既定の設定は、ユーザーの選択を決定するものではありません。
- c. **検索のデフォルトに関する推奨事項は、日本のユーザーや OEM に損害を与える可能性があります**: 実装されている場合、 DMCH 勧告は、日本の OEM の収益が減少し、デバイスの消費者価格が高くなる可能性があります。

#### 5. 垂直統合の効率性

- a. **広告技術スタックに垂直に統合されたサービスは、パブリッシャー、広告主、ユーザーにとって良いサービスを提供します**。 垂直統合により、待機時間の短縮や複数の製品にわたる Cookie の照合の向上などにより、よりシームレスな統合が実現されます。

- b. デジタルプラットフォーム企業(内部データベース分離など)による、利益相反を回避する対策が存在します。DMCH は、提案された介入が製品の運営方法を混乱させる必要があります - それは日本の出版社のためのより少ない収益と日本の広告主のためのあまり効果的なマーケティングをもたらすように。

## 6. 手続きの公平性

- a. AIC は公平性の必要性を認識し、プラットフォームプロバイダーがシステムとルールに対する提案された重要な変更の事前通知と説明を提供することを保証し、今日のビジネスでそのアプローチを採用しています。
- b. DMCH は、新しい措置が実用的であり、ユーザーに損害を与えないようにする必要があります。たとえば、アルゴリズムの変更や更新に関しては、プラットフォームはパフォーマンスを向上させるためにアルゴリズムを更新できる必要があります。重要な変更点をパブリッシャーに十分に通知する必要がありますが、すべての変更をレビューまたは交渉の対象にすることを要求すると、製品の改善が遅くなり、日本のユーザーは質の低い検索サービスを得る結果になります。

## 7. 個人データの取得と利用

- a. データの support 使用方法に関するユーザー制御を完全にサポートしています。プライバシーコントロールに対するユーザーの信頼は、企業の成功にとって非常に重要です。実際、中間報告書で提案された措置の一部に関する私たちの主な関心事は、ユーザーデータを危険にさらしていることです。
- b. 報告書で特定された「個人データの収集と使用に関する懸念」に関する問題に対処するために DMCC が実施しようとしている具体的な措置と、そ

のような新しい特定のルールが何に対してベンチマークされているかについて、さらに明確にする必要があります。

- c. DMCH は、プライバシー法で既に要求されているデータを超えた特定のデータルールを実装する前に、関連するすべての要因を慎重に検討する必要があります。消費者は、データを提供する見返りに貴重なサービスを受けることがよくあります。ユーザーのデータ選択を過度に制限すると、広告収入が減少します - これは、日本の出版社の収益と日本の消費者のための無料の広告サポートサービスの減少を意味します。DMCH は、次のフェーズでこれらの問題に取り組む必要があります。

## 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）	アジアインターネット日本連盟（Asia Internet Coalition Japan, AICJ）
	氏名（※）	アジアインターネット日本連盟（Asia Internet Coalition Japan, AICJ）
	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 中間報告」に関する意見

1. 記載された内容に対する意見

はじめに

日本アジアインターネット連盟（AICJ）は、デジタル市場競争本部によるデジタル広告市場の透明性や公正な取引を一層推進するための検討を歓迎します。また、中間報告書へのコメントの機会をいただけたことを感謝いたします。AICJ としましては、今後、デジタル市場競争本部による検討に積極的に貢献していきたいと考えています。今後の検討において、より正確で実態に基づいた事実認識に基づき、イノベーションを阻害する事がないよう、業界による自主取り組みを尊重した方向性が打ち出させることを望んでいます。

「市場の実態（4-17ページ）」及び「デジタル広告市場における課題と対応の方向性に係る基本的な方針（18-20ページ）」

＜デジタル広告市場における活発な競争＞

日本のデジタル広告市場では活発な競争が行われており、また、広告主や媒体社と、プラットフォーム事業者との間に交渉力の格差はないため、広告主や媒体社は、その自由な判断に基づいて、取引先を選択し、その取引条件を決定できています。

この点について、本中間報告案は、広告主は、プラットフォーム事業者にロックインされている旨の事実認識を示しています（「1 市場実態（2）広告主サイドの市場実態」（8 頁、16 頁、18 頁））。

しかし、日本のデジタル広告市場では、多くのデジタル広告仲介サービス事業者が活

発に競争しているだけでなく、伝統的なテレビ、新聞、雑誌媒体等のオフラインでの広告との競争も活発であるため、プラットフォーム事業者は、広告主や媒体社に対して競争力のある条件を提示する必要性に常に晒されています。

#### ＜デジタル広告業界全体に焦点を当てた検討の必要性＞

デジタル広告は、広告主、媒体社、プラットフォーム事業者及び消費者だけでなく、それ以外の市場参加者（大手電気通信事業者等）によっても運営されています。そのため、そもそも、デジタル広告事業における課題は、プラットフォーム事業者ではなく、デジタル広告業界全体をベースに検討されるべきものです。

この点について、本中間報告案は、デジタル広告における課題の検討に当たり、プラットフォーム事業者の存在感ばかりに焦点を当てています（「1 市場実態（4）市場におけるプラットフォーム事業者の存在感と直近の動き」「2 デジタル広告市場における課題と対応の方向性に係る基本的な方針」16-20 頁）。

デジタル広告事業に影響を与える諸課題は、プラットフォーム事業者に焦点を当てた狭い観点からだけではなく、このデジタル広告産業に参加する全ての市場参加者が関与した上で議論され、解決されるべきです。

#### ＜データの収集・利用の非排他性・代替性・正常性＞

デジタル広告事業の運営を通じて得られたデータに対して法的な排他権は成立せず（非排他性）、また、デジタル広告事業の運営に利用できるデータには多種多様なデータがあることから（代替性）、データを収集及び利用すること自体によって、プラットフォーム事業者が競争上の優位性を得たり、プラットフォーム事業者に対する依存度が高またりするわけではありません。

この点について、本中間報告案は、プライバシー保護に対する意識の高まりにより、既にデータを持つプラットフォーム事業者の優位性や、データを有するプラットフォーム事業者に対する依存度が高まると指摘しています（「1 市場実態（4）市場におけるプラットフォーム事業者の存在感と直近の動き」（17 頁、18 頁））。

しかし、データには非排他性及び代替性があります。また、デジタル広告事業における競争上の優位性は、データの収集それ自体ではなく、ユーザーの訴求効果の向上等のデータの分析によって得られるものです。そのため、プライバシー保護の観点から、プラットフォーム事業者が収集したデータの移転に一定の制限が課せられたとしても、デジタル広告事業における他の市場参加者が、データを収集し、創意工夫をした分析をすることによって、競争上の優位性を得ることは可能です。

さらに言えば、個人情報保護法を遵守することはコンプライアンスの観点から当然のことであり、また、個人情報保護法を遵守しているからこそ、プライバシーを重視する利用者も積極的にデータを提供してもらうことができます。そして、デジタル広告仲介サービスの運営のために必要かつ相当な範囲でデータを収集すること自体は、正常な競争活動の範囲内の行為でもあります。そのため、個人情報保護法を遵守するプ

ラットフォーム事業者によるデータの収集と、プライバシー保護のための一定のデータ移転の制限自体は、問題視されるべきものではありません。

### 課題1 デジタル広告市場における質に係る問題（22-28ページ）

\*一部、課題2及び課題4-2にも関係

＜デジタル広告の「質」を巡る自主的な取組みの重要性＞

本中間報告案が指摘するデジタル広告の「質」に関する課題や対応策の分析には、実態を正確に捉えていないために、時期尚早な部分があります。デジタル広告の「質」に関する課題に対しては、まずは各市場参加者による自主的な取組みの効果を注視しつつ、市場参加者の具体的なニーズを慎重に整理する必要があります。

この点について、本中間報告案は、デジタル広告の質に関する問題への対応策として、プラットフォーム事業者が、広告市場における質の実態に関する情報を分かりやすく提供し、また、広告主等が広告の質をトレースできる仕組み作りをする必要があると指摘しています（「3 各課題と対応の方向性 『課題①：[透明性]デジタル広告市場における質に係る問題』、『課題②：[透明性]価格や取引内容などの不透明さ』」22頁～33頁）。

しかし、そもそも、一部のプラットフォーム事業者は、既に、広告の訴求効果等に関する情報を広告主やパブリッシャーに対して提供してきました。実際に、公正取引委員会は、プラットフォーム事業者による広告効果の検証に関するデータへのアクセス制限によって、ほとんどの広告主や広告仲介事業者は、悪影響を受けなかつたことを指摘しています（公正取引委員会「デジタル・プラットフォーム事業者の取引慣行等に関する実態調査（デジタル広告分野）について（中間報告）」別紙1の52-53頁、109頁）。また、本中間報告案が指摘するとおり、現状では、広告主の間でも、必要と考えるオーディエンステータの範囲は様々であり、一致した見解はないと理解しています（「3 各課題と対応の方向性 『課題④-2：プラットフォーム事業者によるデータ提供の制限（ウォールド・ガーデン問題）（類型2関係）』（1）問題の所在」44頁）。したがつて、まずは、まずは具体的にどのような点について、更に透明性を向上させる必要があるのかを更に検証すべきです。

また、本中間報告案が指摘するとおり、広告の質を更にトレースできるようにする仕組み作りに当たっては、プライバシーにも配慮する必要があります（「3 各課題と対応の方向性 『課題④-2：プラットフォーム事業者によるデータ提供の制限（ウォールド・ガーデン問題）（類型2関係）』（2）評価のフレームワーク、（3）対応の方向性」46-47頁、脚注10）。そして、こうしたプライバシーにも配慮しつつ、一部の広告主によるベリフィケーションツールの活用や、業界団体による監査の仕組み作りが既に進んでいるところです（「3 各課題と対応の方向性 『課題①：[透明性]デジタル広告市場における質に係る問題』（1）問題の所在」24頁）。このように、広告主の実際のニーズが多様な状況にあり、既に各市場参加者による取組みも進展しつつあるのにもかかわらず、広告の質をこれまで以上にトレースできる仕組み作りを急に進めることは、時期尚早です。

なお、アドフラウドの問題は、悪意ある第三者が引き起こしたもので、プラットフォーム事業者自身の行為によるものではありません。そのため、安易にプラットフォーム事業者に対してのみ解決を求めて、技術的・現実的な限界があることから、広告主、パブリッシャー、関係当局等との議論を重ねながら対応を検討すべき問題です。

#### ＜プライバシーとデータ保護＞

広告の品質に関する情報を開示するための要件は、ユーザーのプライバシー保護やデータ保護法、アドフラウド、その他のセキュリティ対策や機密保持義務と相反するものであるべきではありません。透明性向上のための不適切な介入は、ユーザー、広告主、パブリッシャーに損害を与える可能性があります。

#### ＜業界の取組＞

広告品質の課題に取り組んでいる複数の業界フォーラムがあります。アドフラウドやブランドセーフティなどの課題に対応するため、プラットフォーム事業者を含む多くの組織は日本広告業協会（「JAA」）、日本アドバイザーズ協会（「JAAA」）、日本インタラクティブ広告協会（「JIAA」）などの業界団体と共同で JICDAQ という枠組みの立ち上げています。JICDAQ の主な役割は、パブリッシャーのプラットフォームの監査と認証です。政策の検討においては、こうした既存の業界の取り組みを十分に考慮に入れ、また尊重すべきです。中間報告書は、こうした業界の取組がどのように、そしてなぜ不十分なのかについて具体的な根拠を示していません。

#### ＜適用範囲＞

中間報告書で示されている政策の方向性の案は、特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用されるとしています。もし透明性に課題があれば、その課題を効果的に解決するために、業界全体で解決に取り組む必要があります。アドテクのエコシステムは複雑であり、一つの取引に多くの事業者が関与することがあります。広告主とパブリッシャーは複数のプロバイダーを利用しています。広告主が広告代理店を利用し、その広告代理店がデマンドサイドプラットフォーム（DSP）を利用する場合、広告の質と価格に関する情報は DSP を介して広告代理店に提供されます。広告代理店は、顧客である広告主に対して提供する情報量について自ら決定することができます。当該方針が特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用される場合、透明性の課題に対応することはできないと考えられます。

また、政策の方向性の案の一部は、技術的に実現できないものです。と言いますのも、プラットフォーム事業者は、自らが保持していない情報を広告主に提供することはできないからです。

#### ＜取引 ID＞

中間報告書では、特定のプラットフォームが取引 ID を発行することにより、アドフラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティ、価格設定などをどのようにトレースすることができるのかについては全く説明がなされていません。

一貫した取引 ID を付与することにより、広告主が安全な入札データとともに、個々のユーザーを識別できるような方法で他の情報へのアクセスすることが可能となるため、プライバシー上の懸念が生じます。これにより、ユーザーの同意または管理を外れ、ユーザーの個人情報が数千もの企業に利用されるおそれが生じることとなりま

す。また、仲介する立場にいるさまざまな市場参加者が、ユーザーの同意なしにユーザーデータを収集できるようになります。

#### ＜悪意ある業者＞

いかなる措置も、アドフラウドやその他のオンラインセキュリティ課題に対応する努力を阻害するものであってはいけません。第三者にアドフラウド対策に関する情報を提供することは、悪意ある業者によってアドフラウド対策のリバースエンジニアリングが行われるリスクにつながります。これにより、アドフラウドが増加し、パブリッシャーや広告主に損害を与えることとなります。

### 課題2 価格や取引内容などの不透明さ（29-33ページ）

\* 一部、課題1にも関係

#### ＜パブリッシャーに対する過剰な権利付与＞

プラットフォーム事業者は、パブリッシャーに対して、広告主からプラットフォーム事業者に支払われた落札価格に関する情報にアクセスする権利を与えるべきだという本中間報告案の提案は、パブリッシャーに対して法的に過剰な権利を与えるおそれがあります。

この点について、本中間報告案は、パブリッシャーから見ると広告料の収益分配構造が不透明であることから、パブリッシャーが適正な収益を受け取っておらず、結果として、パブリッシャーが、コンテンツの作成のためにコストをかけられなくなると指摘しています（「3 各課題と対応の方向性 『課題①：[透明性]デジタル広告市場における質に係る問題』、『課題②：[透明性]価格や取引内容などの不透明さ』」29 頁～33 頁）。

確かに、英国等でも、プラットフォーム事業者との間の取引条件の透明性の確保に向けた検討は進められています。しかし、本中間報告案で言及されているような、パブリッシャーに対して、広告主との間の契約価格の情報へのアクセス権を付与する提案は、国際的に見ても検討されていません。

実際、あくまでもプラットフォーム事業者とパブリッシャーとの間の市場と、プラットフォーム事業者と広告主との間の市場は別の市場であって、最終製品である広告枠の取引「市場」という単一の市場が存在するわけではありません。そのため、パブリッシャーは、広告主とプラットフォーム事業者との間の取引条件を当然に知り得る立場にあるわけではありません。

法的観点からしても、パブリッシャーに広告主の契約価格へのアクセス権を付与することは、むしろ広告主の企業秘密を侵害し、健全な競争を阻害することになりかねません。

#### ＜プライバシーとデータ保護＞

広告の品質に関する情報を開示するための要件は、ユーザーのプライバシー保護やデータ保護法、アドフラウド、その他のセキュリティ対策や機密保持義務と相反するも

のであるべきではありません。透明性向上のための不適切な介入は、ユーザー、広告主、パブリッシャーに損害を与える可能性があります。

#### ＜業界の取組＞

広告品質の課題に取り組んでいる複数の業界フォーラムがあります。アドフラウドやブランドセーフティなどの課題に対応するため、プラットフォーム事業者を含む多くの組織は日本広告業協会（「JAA」）、日本アドバイザーズ協会（「JAAA」）、日本インタラクティブ広告協会（「JIAA」）などの業界団体と共同で JICDAQ という枠組みの立ち上げています。JICDAQ の主な役割は、パブリッシャーのプラットフォームの監査と認証です。政策の検討においては、こうした既存の業界の取り組みを十分に考慮に入れ、また尊重すべきです。中間報告書は、こうした業界の取組がどのように、そしてなぜ不十分なのかについて具体的な根拠を示していません。

#### ＜適用範囲＞

中間報告書で示されている政策の方向性の案は、特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用されるとしています。もし透明性に課題があれば、その課題を効果的に解決するために、業界全体で解決に取り組む必要があります。アドテクのエコシステムは複雑であり、一つの取引に多くの事業者が関与することがあります。広告主とパブリッシャーは複数のプロバイダーを利用しています。広告主が広告代理店を利用し、その広告代理店がデマンドサイドプラットフォーム（DSP）を利用する場合、広告の質と価格に関する情報は DSP を介して広告代理店に提供されます。広告代理店は、顧客である広告主に対して提供する情報量について自ら決定することができます。当該方針が特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用される場合、透明性の課題に対応することはできないと考えられます。

また、政策の方向性の案の一部は、技術的に実現できないものです。と言いますのも、プラットフォーム事業者は、自らが保持していない情報を広告主に提供することはできないからです。

#### ＜取引 ID＞

中間報告書では、特定のプラットフォームが取引 ID を発行することにより、アドフラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティ、価格設定などをどのようにトレースすることができるのかについては全く説明がなされていません。

一貫した取引 ID を付与することにより、広告主が安全な入札データとともに、個々のユーザーを識別できるような方法で他の情報へのアクセスすることが可能となるため、プライバシー上の懸念が生じます。これにより、ユーザーの同意または管理を外れ、ユーザーの個人情報が数千もの企業に利用されるおそれが生じることとなります。また、仲介する立場にいるさまざまな市場参加者が、ユーザーの同意なしにユーザーデータを収集できるようになります。

#### ＜悪意ある業者＞

いかなる措置も、アドフラウドやその他のオンラインセキュリティ課題に対応する努力を阻害するものであってはいけません。第三者にアドフラウド対策に関する情報を提供することは、悪意ある業者によってアドフラウド対策のリバースエンジニアリングが行われるリスクにつながります。これにより、アドフラウドが増加し、パブリッ

シャーや広告主に損害を与えることとなります。

### 課題3 第三者による到達指標等の測定（34-39ページ）

#### ＜広告効果の測定手法の導入による副作用＞

プラットフォーム事業者が、第三者による広告効果の測定のためにオープン API を導入し、正当な理由なく拒絶すべきではないという本中間報告案の提案については、セキュリティーや、広告主の企業努力を通じた健全な競争を損ねるといった副作用が想定されるため、慎重な検討が必要です。

この点について、本中間報告案は、プラットフォーム事業者は、広告主が広告効果を客観的に把握できるように、第三者による広告効果の測定を受け入れ、さらに、オープン API を導入し、正当な理由なく拒絶すべきではないと提案しています（「3 各課題と対応の方向性 『課題③：[透明性] 第三者による到達指標等の測定』」34 頁～39 頁）。

しかし、オープン API の導入には多大なコストがかかり、これを広告主ではなくプラットフォーム事業者に負担させることは、広告主が本来自らの企業努力として行うことができる市場調査の負担をプラットフォーム事業者に転嫁する面があり、かえって広告主の企業努力を通じた健全な競争を阻害する事態を招きます。実際、広告主が、広告仲介サービスの質を比較することを可能にするために、プラットフォーム事業者に対して、オープン API の導入を求める施策は、国際的にも議論されていません。

むしろ、まずは、各プラットフォーム事業者が、セキュリティーやサービスの信頼性に配慮しながら、第三者による広告効果の測定を受け入れることを通じたし、業界全体での透明性の改善状況を注視すべきです。

#### ＜例外措置の必要性＞

一概に第三者による到達指標の測定を否定するものではないが、広告枠を提供する web サイトは、必ずしも広告のみを掲載しているわけではない。第三者による到達指標の測定を受け入れることで、当該 web サイト運営事業者の事業秘密等となるデータが第三者に推測されうる事態は避けるべきであり、このような場合においては、例外措置が許容されるべきである。

#### 【根拠の不足】

第三者による到達指標の測定を促進する業界の取組はすでに存在しています。中間報告書では、現在の業界の取り組みのどこに不足があるか、またその理由について具体的な根拠を示していません。

上述のとおり、広告枠を提供する web サイトは、必ずしも広告のみを掲載しているわけではない。オーディエンスデータの提供をもって当該 web サイト運営事業者の事業秘密等となるデータが第三者に推測されうる事態となったり、オーディエンスデータの提供によって、当該 web サイト利用者の信用を毀損するような事態は避けるべきである。当該 web サイト利用者においても、特定の web サイトにおいてターゲティング

広告を受けることを許容していたとしても、これにより得られたデータを、当該 web サイトに広告を掲載した広告主に広く共有されることについては許容していない可能性がある。また、「オーディエンスデータ」に個人情報が含まれなかつたとしても、web サイト利用者としては、訪れたり、関与することを想定していなかつた広告主にまで行動データが提供されるおそれがあるという意味において、プライバシー侵害の危険性もある（例えば、web サイト利用者が特定の広告主の広告に興味がなかつたがためにあえて広告をクリックしなかつたような場合には、当該 web サイト利用者の「オーディエンスデータ」を広告主に提供することは好ましくない。）。

#### ＜適用範囲＞

中間報告書で示されている政策の方向性の案は、特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用されるとしています。もし第三者による到達指標の測定に課題があれば、その課題を効果的に解決するために、業界全体で解決に取り組む必要があります。広告主は複数のプロバイダーを使用しています。政策の方向性の案は、広告主と広告代理店がパブリッシャーまたは DSP を比較できるようにすることを目的としています（中間報告 41～42 頁を参照）。この目的は、政策が特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用される場合には実現されません。

方向性の案において、特定のプラットフォーム事業者に理由なくオープン API の使用を拒否しないよう求めたとしても、当該課題は解決できません。データ転送においては多くの方法があり、中間報告書では、使用する技術に対する広告主からの具体的な要望に関して説明はありません。

#### ＜[高い基準の追及＞

一部のプラットフォーム事業者は、第三者による到達指標の測定について、パートナーが満たすべき客観的な基準を定めています。これは、パートナーが品質、技術的能力、データ保護機能（プライバシーやセキュリティなど）において高い基準を確保するためです。プラットフォーム事業者は、その基準を満たしていないパートナーによる測定を強制されるべきではありません。そのような要件を設けた場合、広告主は基準を満たしていない不正確な測定結果を受け取り、また、ユーザーは適切な安全措置を講じることなくデータを第三者に提供してしまう結果に繋がりかねません。

#### ＜イノベーションの阻害＞

データ転送において特定のテクノロジー（オープン API）の使用を義務付けると、将来的なイノベーションを阻害するおそれがあります。アドテクはダイナミックなセクターであり、ある特定の技術タイプの使用を義務付ければ、イノベーションが阻害されるおそれがあります。

### 課題 4-1 圧倒的な顧客接点等を利用して得たデータ（40-43 ページ）

#### ＜実態を踏まえた精緻な議論の必要性＞

課題は、抽象的な懸念ではなく実態を踏まえた精緻な分析に基づき議論される必要があり、また、明確に定義される必要があります。憲法で保証されているプラットフォ

ーム事業者の経済的自由への政府介入を正当化するには、立法事実についての明確な根拠が必要ですが、それは中間報告では十分に示されていません。

#### ＜検討の透明性の確保＞

デジタル市場競争会議ワーキンググループにおける検討内容について、デジタル市場競争本部の Web サイト上では多くが公開されていません。中間報告書で提案された政策の方向性が広告業界（特にプラットフォーム事業者）に与える影響の大きさを鑑みれば、ルール作成における透明性を高め、さまざまな関係者に意見を述べる機会を与え、当該検討の過程と判断の理由について透明化を図ることが不可欠です。

議論をより多様で公正なものとするため、デジタル市場競争会議ワーキンググループに対して、議論における透明性を高めるよう強くお願いします。

### 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（44-47ページ）

#### ＜例外措置の必要性＞

上述のとおり、広告枠を提供する web サイトは、必ずしも広告のみを掲載しているわけではない。オーディエンスデータの提供をもって当該 web サイト運営事業者の事業秘密等となるデータが第三者に推測されうる事態となったり、オーディエンスデータの提供によって、当該 web サイト利用者の信用を毀損するような事態は避けるべきである。当該 web サイト利用者においても、特定の web サイトにおいてターゲティング広告を受けることを許容していたとしても、これにより得られたデータを、当該 web サイトに広告を掲載した広告主に広く共有されることについては許容していない可能性がある。また、「オーディエンスデータ」に個人情報が含まれなかつたとしても、web サイト利用者としては、訪れたり、関与することを想定していなかつた広告主にまで行動データが提供されるおそれがあるという意味において、プライバシー侵害の危険性もある（例えば、web サイト利用者が特定の広告主の広告に興味がなかつたがためにあえて広告をクリックしなかつたような場合には、当該 web サイト利用者の「オーディエンスデータ」を広告主に提供することは好ましくない。）。

このような場合においては、オーディエンスデータの提供やオープン API による接続について、例外措置が許容されるべきである。

また、「オーディエンスデータ」の定義は必ずしも明確でなく、「オーディエンスデータ」の名のもとに広範なデータ開示が強制されると、企業努力によって得られたデータが、広告サービスを利用しさえすれば誰でも入手できるような事態を招き、かえって事業者間の公正な競争が阻害されかねない。提供対象となる「オーディエンスデータ」は疑義が生じることないよう明確かつ限定期に定義する必要があり、その定義内容についても慎重な検討が必要であると思料する。

#### ＜適用範囲＞

中間報告書で示されている政策の方向性の案は、特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用されるとしています。もしオーディエンスデータの開示とプラットフォーム事業者内でのデータ使用に課題があれば、その課題を効果的に解決するために、

業界全体で解決に取り組む必要があります。特定のプラットフォーム事業者のみに対しオーディエンスデータの提供を要求する場合、全てのプラットフォームにまたがってオーディエンスデータを確認する必要があるという広告主の懸念は解決されないととなります。データがプラットフォーム内でどのように利用されているかという広告主の懸念は、特定のプラットフォームのみに対する懸念ではありません。政策が特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用される場合、提起されている課題を解決することはできません。

#### **<イノベーションの阻害>**

データ転送において特定のテクノロジー（オープン API）の使用を義務付けると、将来のイノベーションを阻害するおそれがあります。アドテクはダイナミックなセクターであり、ある特定の技術タイプの使用を義務付ければ、イノベーションが阻害されるおそれがあります。

#### **<プライバシー保護、データ保護、守秘義務>**

オーディエンスデータを開示するための要件は、ユーザーのプライバシー保護、データ保護法、または守秘義務と相反するものであってはなりません。

### **課題 4-3 プラットフォーム事業者内のデータの活用のされ方の透明性に起因する問題（48-49ページ）**

#### **<技術的な実現可能性>**

プラットフォーム事業者自らが広告主や消費者から収集したデータが当該広告主の利益に反するような利用がなされるべきではないことについては同意しますが、これは各プラットフォーム事業者において管理すべき事柄であり、その取組を外部に開示し、検証可能とすることは現実的ではありません。

内部データの利用に関する透明性と公平性を確保するための対策は技術的に実現可能なものであるべきであり、また、対応する潜在的な損害に見合ったものでなければなりません。集計したデータは、すべての広告主とパブリッシャーに有益なものとして利用されうるものです。これらの利点を維持しつつ、イノベーションの阻害を回避し、パブリッシャーや広告主に多大な費用負担を課すことを避けるためにも、このような措置について設計する際は注意を払う必要があります。

#### **[実態を踏まえた精緻な議論の必要性]**

原則として、憲法で保証されているプラットフォーム事業者の経済的自由への政府介入を正当化するには、立法事実についての明確な根拠が必要であり、報告では十分に説明されていません。

### **課題 5 利益相反（50-51ページ）**

#### **<技術的な実現可能性>**

入札競争を健全に保つ必要性があることについては同意しますが、各プラットフォーム事業者においてその取組を外部に開示し、検証可能とすることは現実的ではありません。

せん。

利益相反を回避するための対策は、技術的に実現可能なものであるべきです。不適切な介入は、パブリッシャーや広告主に損害を与える可能性があります。中間報告書では、垂直統合で得られる優位性について言及しています（54 頁参照）。アドテクチーンでの製品への介入は、効果的に機能しないことに加え、パブリッシャーの収益減と広告主のマーケティング効果の低下を招く恐れがあります

#### ＜適用範囲＞

中間報告書は、特定のプラットフォーム事業者が、自らの DSP と SSP 間の利益相反を防ぐ対策を講じ、それを開示しなければならないことを提案しています。もし垂直統合による利益相反の可能性を示す根拠があるのであれば、特定のプラットフォームだけを対象とする解決策では問題を解決することはできません。その場合、すべての垂直統合された事業者に提案する解決策を適用することで、全ての問題に包括的に対応することが可能となります。

#### ＜実態を踏まえた精緻な議論の必要性＞

原則として、憲法で保証されているプラットフォーム事業者の経済的自由への政府介入を正当化するには、立法事実についての明確な根拠が必要であり、報告では十分に説明されていません。

### 課題 6　自社優遇（52-53 ページ）

#### ＜デジタル広告の入札設計及び運用に関する合理的な範囲での透明性の確保＞

プラットフォーム事業者に対して、入札設計及び運用に関する公正性を確保するための社内体制やシステム構築を求めるとともに、それらの開示とモニタリングを求めるという本中間報告案の提案は、プラットフォーム事業者間において本来あるべき健全な競争を損ね、また、かえって利用者による悪用事例等の副作用をもたらすものであるから、合理性を欠く要求です。

この点について、本中間報告案は、プラットフォーム事業者による入札設計及び運用はブラックボックスになっており、垂直統合されたプラットフォーム事業者とのイコールフッティングが確保されているのか、及び、プラットフォーム事業者が自社サービスを優遇するといった差別的な取扱いが行われていないか、といった懸念を指摘しています（「3 各課題と対応の方向性 『課題⑥：[垂直統合]自社優遇（入札設計等）』」52-53 頁）。

しかし、入札設計及び運用は、プラットフォーム事業者の競争力の核心であるアルゴリズムに關係する事柄であり、本来は自社の知的財産等を活用してプラットフォーム事業者が自由に設計及び運用するべきものであって、プラットフォーム事業者間の健全な競争の手段となるべきものです。

むしろ、そのアルゴリズムの開示を強制されることで、営業秘密の侵害等の競争上の歪みや、利用者によるアルゴリズムを悪用する事例を誘発するおそれすらあります。

#### ＜事業秘密の保護＞

自社優遇に関する懸念を払拭する観点から公正性・透明性を担保することについては同意しますが、これを実現するための手法としては様々なものが考えられ、その仕組においては、事業者の事業秘密等が多く含まれることが想定されます。そのため、これを詳細にかつわかりやすく外部に開示し、第三者においてその機能をモニタリングする仕組みを設けることは現実的ではありません。

#### ＜適用範囲＞

垂直統合による自社優遇という課題がある場合、特定のプラットフォーム事業者だけを対象とする解決策では問題を解決することはできません。その場合、すべての垂直統合された事業者に提案する解決策を適用することで、全ての問題に包括的に対応することができます。

#### ＜効率とイノベーションの阻害＞

中間報告書では、垂直統合によって効率が向上できることを認めています（54 頁参照）。不適切な介入は、パブリッシャーや広告主に損害を与えることとなります。入札のルールと仕組みに関する過度で規定的な要件は、効率を下げ、イノベーションを遅らせるおそれがあります。

#### ＜実態を踏まえた精緻な議論の必要性＞

原則として、憲法で保証されているプラットフォーム事業者の経済的自由への政府介入を正当化するには、立法事実についての明確な証拠が必要であり、報告では十分に説明されていません。

### 課題7　自社メディアへのアクセス制限（54-55ページ）

#### ＜一般的な業界慣行＞

一般的に、垂直統合されたプラットフォーム事業者は、自らのアドテクサービス経由で自社が保有するメディア上で広告枠を販売しています。これは、自社広告の品質とセキュリティを維持するための戦略と言えます。

### 課題8　PF事業者によるシステム変更やルール変更（56-57ページ）

#### ＜改善目的でのシステムやルールの変更＞

プラットフォーム事業者によるシステムやルールの変更は、正常な競争活動として、正常な商慣習に適合する形で行われることが通常であることから、独占禁止法上の優越的地位の濫用規制に抵触するかどうかについては慎重に検討されるべきです。

この点について、本中間報告案は、プラットフォーム事業者によるデジタル広告の入札のシステムやルールの変更が、優越的地位の濫用規制に抵触する可能性があると指摘しています（「3 各課題と対応の方向性 『課題⑧：[手続等の公正性] プラットフォームのシステムやルールの変更』」）。

ム事業者によるシステム変更やルール変更』」56 頁～57 頁)。

しかし、プラットフォーム事業者は、一部の利用者に対して不利益を課すためにシステムやルールを変更するのではなく、プラットフォーム事業者の利用者全体の利益を向上させることを目的として、システムやルールを改善し続けています。

また、プラットフォーム事業者ごとに、その利益衡量の仕方は多様であり、一概に、システムやルールの変更が不適当であると断定することはできません。そのため、プラットフォーム事業者によるシステムやルールの変更が、正常な商慣習に照らして不適に不利益を課す場合に該当するかどうかの判断は、具体的な証拠と明確な判断基準に基づいて、慎重になされねばなりません。

加えて、今後検討対象となり得る具体的なオプションとして、「取引先事業者へのシステム変更時やルール変更時の事前通知及びその理由の開示」「事前の十分な説明・調整等の手続面での公正性を確保する対応」が示されていますが、いずれも慎重な検討が必要です。とりわけ特に、理由の開示については、例えば、セキュリティ等の面からのシステム改修・強化や新技術の採用等など、セキュリティ対策面あるいはビジネス競合との関係においても理由を開示することが不適切なケースが多いほか、経営機密判断に関わるものなど、開示することが適切であるとは言い難いケースがほとんどです。加えて、このように理由の開示を求めるることは世界及び日本のどのルールにもなく、企業への過重な負担となると考えます。

#### ＜効率と改善スピードの阻害＞

取引事業者にとって不利益となるシステム変更やルール変更については、その対応の時間を確保する観点から事前通知が必要であることは理解しますが、そのような不利益がない変更等については、事前通知は必ずしも必要ではなく、あらゆる場面において事前通知が必要となると、プラットフォーム事業者にとって過度な負担となり、現実的ではありません。また、取引事業者にとって一見不利益に見えるシステム変更やルール変更であっても、不具合の改修や不正の防止など緊急を要する場合もあり得るため、不利益なシステム・ルール変更であっても、一律に事前通知の義務を課すべきではありません。

#### ＜悪意ある業者＞

システム変更（アドフラウド対策など）が事前に開示されると、悪意ある業者によるアドフラウド対策のリバースエンジニアリングが容易になります。これにより、アドフラウドが増加するため、パブリッシャーや広告主に損害を与えることとなります。

#### ＜適用範囲＞

システムやルールの変更手順に課題があるとの根拠がある場合、この課題を効果的に解決するには、解決策を業界全体に適用する必要があります。広告主とパブリッシャーは複数のプロバイダーを使用しています。特定のプラットフォーム事業者のみが政策の対象である場合、政策が適用されない他のプラットフォーム事業者による突然の説明のない変更が行われた際にそれに対応できないこととなります。

#### ＜実態を踏まえた精緻な議論の必要性＞

原則として、憲法で保証されているプラットフォーム事業者の経済的自由への政府介

入を正当化するには、立法事実についての明確な根拠が必要であり、報告では十分に説明されていません。

### 課題9 検索エンジンにおけるパラメータ（58-59ページ）

#### ＜適用範囲＞

検索アルゴリズムのパラメータの透明性に課題があるとの根拠がある場合、課題を効果的に解決するには、政策をすべての検索エンジンに適用する必要があります。

#### ＜現状の取組＞

変更が重要かつ対応可能な場合、一部の検索エンジンはパブリッシャーに対して、対応の機会を提供ため、通知を行っています。また、ランキングが変更される可能性があることをパブリッシャーに通知するため、対応不可能な変更についても通知をする検索エンジンもあります。中間報告書では、検索アルゴリズムに関する現状の開示状況について、どこが不十分であるか、そしてその理由について具体的な根拠を示していません。

### 課題10 パーソナル・データの取得・利用に係る懸念（60-90ページ）

#### ＜ターゲティング広告の便益も踏まえた総合的評価の必要性＞

本中間報告案は、ターゲティング広告に対する消費者の不快感等を指摘していますが、ターゲティング広告が消費者に対して便益をもたらしている側面も総合的に評価すべきです。

この点について、本中間報告案は、消費者庁による調査結果等を踏まえ、ターゲティング広告は、消費者に不快感等を与えるものであると指摘しています（「3 各課題と対応の方向性 『課題⑩：[消費者の視点]パーソナル・データの取得・利用に係る懸念』（1）問題の所在（消費者の受止めの現状とそれから読み取れるもの）」60 頁～71 頁）。

しかし、消費者は、ターゲティング広告を通じて得た資金によって無償で提供されるサービスを利用できたり、自分の好みにあった商品やサービスを、手間や時間を浪費せずに、見つけたりすることができることから、ターゲティング広告は、消費者の便益や選択肢を拡充する効果も有しています。

また、ターゲティング広告は、広告主の便益の向上や、市場全体の効率性の向上にも資するものです。そのため、ターゲティング広告の在り方を議論するうえでは、消費者とプラットフォーム事業者から構成された狭い市場だけを切り出して議論するのではなく、デジタル広告事業全体を総合的に考慮して議論すべきです。こうした複数の市場を一体的に評価する考え方は、既に政府において共有されているものと理解しております（公正取引委員会「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」第2の1）。

#### ＜「データ・フィデューシャリー・デューティ」概念の副作用＞

本中間報告案が指摘する「データ・フィデューシャリー・デューティ」は、法的根拠や必要性が薄弱で、かつ、プラットフォーム事業者に対して過度な萎縮効果を与えるおそれのある曖昧な概念であるため、デジタル広告事業に対する施策を検討する上で、参照すべきではない概念です。

この点について、本中間報告案は、「データ・フィデューシャリー・デューティ」によって、プラットフォーム事業者に対して、より充実した対応策を求めていくと指摘しています（「3 各課題と対応の方向性 『課題⑩：[消費者の視点]パーソナル・データの取得・利用に係る懸念』 (2) 評価のフレームワーク、(2-2) 対応策を講すべき事業者の考え方」73-74 頁）。

しかし、「データ・フィデューシャリー・デューティ」に基づいてプラットフォーム事業者が具体的にどのような義務を負うのかについての検討がなされていない現状からすれば、実際に契約を行っている消費者の意思からも離れて、プラットフォーム事業者が際限なく義務を負わされることになりかねず、過度な萎縮効果が生じるおそれもあります。

加えて、データの適正な利用を担保する施策としては、既に、改正個人情報保護法 16 条の 2 に基づく個人情報の不適正利用の禁止や、公正取引委員会が公表した「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」が存在しており、更に「データ・フィデューシャリー・デューティ」という曖昧な概念を導入する必要性もありません。

#### ＜データポータビリティに関する政策議論の重要性＞

官民が一体となってデータポータビリティの確保を検討することは、消費者の個人データに対するコントロールを向上させる上で重要である一方、その検討のためには、デジタル広告に限られない幅広い議論が必要です。

この点について、中間報告書は、comply or explain の枠組みといったデータポータビリティが促進される枠組みを構築すると指摘しています（「3 各課題と対応の方向性 『課題⑩：[消費者の視点]パーソナル・データの取得・利用に係る懸念』 (3) 対応の方向性 2) 同意のコントロールの実効性の問題」84-86 頁）。

確かに、消費者の個人データに対するコントロールを向上させる上で、データポータビリティの考え方は重要です。また、特定のプラットフォーム事業者単独でデータポータビリティを導入しても、それだけでは相互運用性の確保に限界があるため、政府と連携して、データポータビリティがより広く確保されるようにしていく必要があります。

もっとも、データポータビリティの確保の必要性は、デジタル広告事業固有の問題ではないため、個人データ・非個人データいずれも含めた、より幅広い議論が必要です。

また、データポータビリティを通じた相互運用性の確保に当たっても、特定のプラットフォーム事業者が築いたデータの収集基盤へのフリーライドを安易に認めるべきではなく、まずは消費者のデータに対するコントロールの向上と、プラットフォーム事業者によるデータの収集メカニズムとのバランスを図ることが重要です。

#### ＜既存の個人情報保護法等との関係＞

ユーザーデータおよび個人情報の保護と安全性を担保することは重要です。ただし、既存のデータ保護法や個人情報保護法に加えて、新しいルールや規制を課すことは適切な対応ではありません。不適切な介入は個人情報保護法を混乱させ、弱体化させるおそれがあり、ユーザーやパブリッシャーに深刻な損害を与えるおそれがあります。

中間報告書で提案されている政策の目的は、データ保護法や個人情報保護法で網羅されています。既存のデータ保護法や個人情報保護法を超える方針については、現行法体制との整合性や関係性についてデータ保護当局を交え、慎重な検討が必要です。

#### ＜広告の利点＞

消費者は多くの場合、データ提供の見返りとして有益なサービスを利用しています。中間報告書にあるように、サービスが無料であれば、大半の消費者は広告を許容できると感じています。このことは、公取アンケート調査の結果によても裏付けられています。プライバシー保護の目的を越えた過度な制限措置を講じると、広告収入により無料で提供されるサービスが少なくなるか、またはユーザーに提供されるサービスの質が低下する可能性があります。

#### ＜パブリッシャーの損害＞

過度に抑制的な措置により、デジタル広告からの収入が減少するため、パブリッシャーが損害を被ることがあります。デジタル市場競争会議ワーキンググループは、パブリッシャーの収入にそのような損害を与える措置については、ユーザーのプライバシー保護のために真に必要であること、また、影響を受ける利害関係者としてパブリッシャーがそのことを完全に理解しているのかを確認することが必要です。

#### ＜事業の自由度＞

プラットフォーム事業者（一部のパブリッシャーやその他のコンテンツクリエーターを含む）はサービスを無料で提供しており、費用に見合う収入を確保する必要があります。ターゲティング広告をデフォルトで禁止すると、ビジネスの自由度が大幅に制限されるため、抽象的な懸念だけでなく、実態を踏まえた検討が必要です。

#### ＜実態を踏まえた精緻な議論の必要性＞

原則として、憲法で保証されているプラットフォーム事業者の経済的自由への政府介入を正当化するには、立法事実についての明確な根拠が必要であり、報告では十分に説明されていません。

#### ＜適用範囲＞

パーソナルデータの取得と利用に関する消費者の懸念についての課題がある場合、当該課題を効果的に解決するには、解決策を業界全体、またはすべての業種や企業に適用する必要があります。個人情報とプライバシーは一般的な課題であるため、データ保護法はすべての企業に適用されます。中間報告書では、アドテクが対象とされた理

由について明確な説明がありません。アドテクがデジタルプラットフォームにおいては小さなセグメントにすぎないことを考えると、中間報告で提案されている措置により、業界全体の課題が解決する可能性は低いと考えられます。

### 今後の取り組み（91-92ページ）

12. デジタル広告に対する施策の設計の在り方：デジタル広告業界に対する施策は、その変化の激しさや、事業者の多様性に対応できるように、技術的・経済的に実現可能性のある柔軟なものであるべきであって、画一的な施策となるべきではありません。そのため、まずは当面、消費者のリテラシー向上や、事業者による自主的な取組みの動向を注視すべきです。なお、モニタリングに際しては、不必要な、秘密情報の開示の事実上の強制が行われないようにすべきです。

この点について、本中間報告案は、全体を通して政府として一定の施策を打ち出すことを提案しています（「4. 今後の取組」（91-92頁））。

しかし、本中間報告案も指摘するとおり、デジタル広告業界は複雑で、かつ、変化が激しい業界です（「2 デジタル広告市場における課題と対応の方向性に係る基本的な方針（1）デジタル広告市場の特性と課題」18頁、「3 各課題と対応の方向性 『課題③：[透明性]第三者による到達指標等の測定』（1）問題の所在」35頁、「4. 今後の取組」91頁）。そのため、適切な施策を講じるためには、プラットフォーム事業者等の意見を幅広く考慮し、技術的・経済的に実現可能性のある柔軟な施策の設計を目指す必要があります。例えば、オプトアウト権を必要以上に強化したり、個々の広告にIDを付与したりすると、それらに対応するためにプラットフォーム事業者に生じるコストが飛躍的に大きくなり、安定的に安価なサービスを提供することも困難になってしまいます。

また、プラットフォーム事業者ごとに、デジタル広告事業のビジネスモデルは千差万別です。さらに、プラットフォーム事業者の中には、既に、消費者が広告表示を取り止めることを可能にするツールや、第三者による広告効果の測定を可能にするツールを提供する等、消費者や広告主の便益を向上させる施策を自主的に実施しているプラットフォーム事業者も存在します。このように、プラットフォーム事業者は多様であり、必要な施策は個々の事業者ごとに異なるため、デジタル広告事業に対して法規制を含む画一的な施策をとることは効果的ではなく、まずは個々の事業者のプロダクトデザインによる対策や、個々の事業者にフォーカスしたエンフォースメントの要否の検討を優先すべきです。このような、プラットフォーム事業者に対して一律に画一的な対応を求めることが不適当であるとの認識は、既に政府においても共有されていると理解しています（消費者庁「デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会報告書骨子・検討の方向性（案）」3頁）。

さらに、デジタル広告に伴う消費者への影響は、本来、消費者側のリテラシーの向上によって解決されるべき課題です。こうしたデジタル経済における課題への対応に当たって、消費者側のリテラシーの向上も重要であるとの認識は、既に政府においても共有されていると理解しています（公正取引委員会「共通ポイントサービスに関する取引実態調査」30頁）。

なお、政府による自主的な取組みに対するモニタリングはあくまでも任意で行われるものと理解しています。そのため、モニタリングは、法的根拠なく、事実上、プラットフォーム事業者に秘密情報の開示を強制したり、不必要的負担を課したりするものであってはならないと考えます。

## 2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見（デジタル広告市場に関するその他の情報・意見を含む）

### ＜総論＞

デジタル広告業は、イノベーションの進歩が速い、DX の最先端を行く産業であり、データやプログラムを活用した取引が活発に行われている産業です。こうした産業への政策の検討にあたっては、ビジネスの自由度を確保し、イノベーションの促進を阻害しないよう、ビジネスの実態や業界の取り組みを十分に踏まえることが必要不可欠です。

また、報告書で指摘されている諸課題については、必ずしも法規制が馴染まず、業界の自主的取り組みに委ねる方が適切と思われる課題もあります。したがって、今後の検討においては、予期せぬ悪影響を及ぼす結果を避けるためにも、法規制を前提とした拙速な検討を行うのではなく、業界の実態を十分に考慮に入れ、業界の自主的取り組みを尊重した検討がなされるようお願いします。

### ＜実態を踏まえた精緻な議論の必要性＞

本中間報告において指摘されている課題及び提示されている対応の方向性の多くは、抽象的な事象・懸念に基づいて議論されているところ、今後の検討においては、ビジネスの実態や業界の自主的な取り組みを踏まえた精緻な分析に基づき議論が必要です。例えば、問題をより明確に定義し（誰のどのような行動により、あるいは、市場のどのような構造により問題が生じているのか等の特定）、政策案の対象とする行為・範囲等の明確化、政策による効果・メリットも明らかにすることが必要です。また、課題によっては、大規模プラットフォーム事業者のみではなく、業界としての取り組みが必要な課題もあり、課題ごとに柔軟なアプローチをとることを検討すべきである。また、このためには、業界の実務者が集まる検討の場を新たに設けることも必要と考えられます。

### ＜検討の透明性の確保＞

デジタル市場競争会議ワーキンググループの資料の多くが非公開となっていますが、今後、実態に基づいた検討を進めるためにも、業界の関係者が政府での検討の進捗状況や方向性を把握し、必要に応じて意見を述べられるよう、検討の透明性の確保も重要です。

### ＜個人情報保護、透明性の確保、データの利活用のバランス＞

中間報告書では、情報・データの開示・提供等が対応の方向性として示されていま

ですが、情報・データの開示・提供等にあたっては個人情報保護及び契約条件等の制約があることを考慮に入れ、慎重な検討を行うことが必要です。

#### ＜DX 推進に資する視点＞

デジタル広告市場の競争評価の中間報告と同時に公表されたデジタル市場競争に係る中期展望レポートにおいては、「今後のデジタル広告市場におけるルール整備の検討などに当たっては、デジタル・ビジネスに新たなルール整備やその担保の先導的なあり方も併せて検討していくこととする」とされており、デジタル広告業において先導的に導入する規制を、今後、他産業へ展開していく方針が示されています。また、その具体的な規制の方向性として、プログラムで処理される取引等について「公正性を外部から検証できる仕組み」が示されています。

今後、社会全体の DX の推進を加速しようとするなか、AI やビッグデータ等を活用したプログラムで処理される取引や仕組みは極めて重要です。デジタル市場における透明性、公正性は重要ですが、DX に外部検証プロセスの導入を前提とすることは、他国に比べて大きな負担となり、我が国のイノベーションを阻害するおそれがあります。デジタル広告業における政策のあり方は、今後のデジタル化が進む他産業のモデルケースとして想定されていることを十分に考慮し、その規制のあり方については、国際動向も考慮に入れつつ、イノベーションを阻害しないよう、かつ、企業の事業活動に無用の萎縮を招かないよう、慎重な検討をする必要があります。



# CCIA Comments on the Interim Report on Evaluation of Competition in the Digital Advertising Market from the Headquarters for Digital Market Competition of the Cabinet Secretary

25 July 2020

## 1. Introduction

The Computer & Communications Industry Association (CCIA) welcomes the opportunity to submit comments to the Headquarters for Digital Market Competition of the Cabinet Secretary (the “DMCH”) relating to the interim report on “Evaluation of competition in the digital advertising market” (the “Interim Report”).

CCIA represents large, medium, and small companies in the high technology products and services sectors, including computer hardware and software, electronic commerce, telecommunications, and Internet products and services<sup>1</sup>. Our members employ more than 750,000 workers and generate annual revenues in excess of \$540 billion. CCIA remains committed to protecting and advancing the interests of our members, the industry as a whole, as well as society’s need to benefit from the positive contributions that the digital economy can make.

CCIA’s members are leading innovators of what some refer to as the ‘digital economy’. Many operate so-called multi-sided business models, where it is often the advertising revenue generated on one side of the business that funds the innovations valued by consumers. Others offer more traditional services and products online, using advertising to enhance consumer

---

<sup>1</sup> A complete list of CCIA’s members can be found here: <http://www.ccianet.org/about/members/>.



experience. Many advertising services offered by CCIA's members create benefits and efficiencies for both consumers and advertisers alike.

There are numerous stakeholders that play an important role in the advertising sector since the Internet has offered a plethora of new, digital advertising opportunities including to those actors that have previously operated solely offline. When analyzing the digital advertising industry, CCIA encourages the DMCH to focus on all relevant stakeholders including, for example, key market players with not so familiar names such as Criteo, index Exchange, MediaMath, OpenX, or Telaria, who operate important scaled businesses. Focusing exclusively on the so-called 'digital platforms', a term which encompasses a great variety of business models that operate in their own unique form in numerous and different online and offline sectors, would not be representative of the ad-tech ecosystem.

CCIA's analysis of the advertising industry proves that the advertising ecosystem has never been as dynamic as it is today with many online as well as offline channels fiercely competing for advertisers' money. CCIA is concerned with the mischaracterizations that the Interim Report contains regarding the digital advertising industry and possible regulatory action that the DMCH might pursue to address the purported challenges. CCIA agrees with the DMCH that principles such as fairness and transparency should govern the digital advertising space. That said, it is also important to highlight that the digital advertising sector is key in sustaining a free and open Internet, and interventions that overreach legitimate objectives might be harmful to innovation to continue to happen in the web. The implications of unilaterally regulating the digital advertising sector in Japan could not only have substantive negative consequences for Japanese consumers and businesses that have been able to benefit from the digital space, but could also raise trade conflicts by create regulatory asymmetries that would only act as a barrier to entry in the Japanese market, hindering innovation.



## 2. Preliminary Considerations Regarding Market Dynamics

Competition for consumer attention, and in turn, advertising revenue, remains fierce between mediums such as online and offline advertising. In fact, most advertisers and agencies use a mix of different media as the most effective way to reach a target audience and oftentimes switch between suppliers. Different media, both online and offline, compete with one another for consumer attention and ad spend. Advertisers focus on their goals (reaching audiences, ROI, etc.), not on artificial distinctions based on media. Therefore, any competition analysis in this sector should comprise relevant stakeholders that include online and offline mediums.

Advertising has long been used by many businesses, including multi-sided business models such as newspapers to financially support non-advertising services such as news media, television, social media or search engines. These business models that have long existed garner greater attention in the digital world thanks to innovation that has made advertising a more valuable tool for consumers and businesses.

According to David Evans, Professor of Law at the University of Chicago and University of College London, 24 percent of a 100 dollar advertising campaign is spent online, while the rest is spent on television, print, outdoor/billboard, radio and other advertising vehicles.<sup>2</sup> As Evans puts it, “advertisers base decisions about the level and allocation of their budgets on formal or informal analyses of the rate of return on investment”. In Japan, data shows that traditional and online advertising compete against each other, the former being more used than the online channels. Therefore any requirements on companies operating in the digital space should

---

<sup>2</sup> David Evans, *Antitrust Issues Raised by the Emerging Global Internet Economy*, 102 Northwestern U. L. Rev. Colloquy 285 (2008)  
[https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1095&context=nulr\\_online](https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1095&context=nulr_online).



equally be considered for companies operating in other advertising mediums. In this respect, the Interim Report only focuses on the digital segment of the advertising sector failing to analyze the full market forces that characterize the advertising space as shown in Annex 1.<sup>3</sup>

In addition to competition between online and offline advertising, operators compete within the digital advertising sector with a variety of services for user attention in the digital space, all of which have the opportunity to display relevant advertising. This includes services such as messaging, gaming, streaming, various search engines, social media, and video, some of which can be displayed on various mediums including desktop, mobile, and with new mediums appearing regularly.<sup>4</sup> The Interim Report also presents limits with respect to its analysis as it does not include these other mediums where digital advertising takes place.

With respect to the classification of advertising, the Interim Report is limited with respect to describing the value that digital advertising such as targeted advertising has created for consumers and businesses alike.<sup>5</sup> Targeted advertising, which is advertising that allows companies to present an ad campaign to a relevant audience, is found both online and offline; this creates higher efficiencies for advertisers in addition to increased consumer welfare, since consumers prefer personalized and relevant ads.<sup>6</sup> As a result, targeted advertising has spread to mediums such as television and billboards.

---

<sup>3</sup> Kay Jebelli, *Evolution of Ad Spend and the Dynamics of Digital*, Disruptive Competition Project (May 4, 2020), <http://www.project-disco.org/competition/050420-evolution-of-ad-spend-and-the-dynamics-of-digital/>.

<sup>4</sup> Ed Black, “*News Corp. Enters Competitive Advertising Market, While Denying It Is Competitive*,” Huffington Post (May 24, 2017), [https://www.huffpost.com/entry/news-corp-enters-competitive-advertising-market-while\\_b\\_592593e6e4b09c5b6bf92d79](https://www.huffpost.com/entry/news-corp-enters-competitive-advertising-market-while_b_592593e6e4b09c5b6bf92d79).

<sup>5</sup> For additional data on the value created by targeted advertising, please see CCIA’s supplemental submission to the UK Competition and Markets Authority’s online platforms and digital advertising submission, <https://www.ccianet.org/wp-content/uploads/2020/05/CCIA%20%99s-Supplemental-Submission-to-the-UK-CMA-on-Digital-Advertising-12-May-2020.pdf>

<sup>6</sup> Holly Paucer, *71% of Consumers Prefer Ads*, Adlucent (May 12, 2016), <https://www.adlucent.com/blog/2016/71-of-consumers-prefer-personalized-ads>.



Tyler Cowen, professor of economics at George Mason University, argues that not only is advertising competitive across formats, but that companies like Google and Facebook are helping disrupt monopolies in other sectors:

Then there's the digital advertising industry that the two companies lead. But that's not a monopoly, either: Google as an advertising platform still competes with Facebook, television, radio, circulars, direct mail and, for that matter, e-mail and word of mouth. Insofar as Google has taken a big share of the ad market, it is because its ads are cheaper and better targeted than alternatives. When it comes to ads, Google is fundamentally a price-lowering institution for small and niche businesses that can now afford more reach for less than ever before. By boosting small startups elsewhere in the economy, Google and Facebook actually serve as major forces acting against monopolies in other sectors.<sup>7</sup>

New technologies and innovation will continue to disrupt the advertising marketplace. For example, television advertising will increasingly take advantage of new tools such as granular set-top box data to personalize ads to the viewer.<sup>8</sup> It is important, therefore, to acknowledge that the advertising sector comprises online and offline channels and that new mediums will have to be taken into account as innovation continues to open new mediums for advertising campaigns to be launched. In essence, advertising depends essentially on consumers' attention, and companies engaging in advertising campaigns compete for attention across a variety of channels including some of which were unthinkable years ago, e.g. smart speakers and digital billboards.

---

<sup>7</sup> See Tyler Cowen, *Breaking Up Big Tech Would Be A Big Mistake*, The Globe & Mail (Apr. 12, 2019), <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-breaking-up-big-tech-would-be-a-big-mistake/>.

<sup>8</sup> See e.g. Jeanine Poggi, *Here's How AT&T's Xandr and Turner Plan to Work Together in 2019*, AdAge (Jan. 8, 2019), <https://adage.com/article/media/xandr-turner-plan-fix-tv-advertising-2019/316160>; Sara Fischer, *The future of TV advertising is here--and it involves targeting the specific interests of viewers*, Business Insider (Jan. 25, 2019), <https://www.businessinsider.com/future-of-tv-advertising-targeting-the-specific-interests-of-viewers-2019-1>.



### 3. Transparency and Digital Advertising

The DMCH's Interim Report raises concerns relating to transaction transparency in the digital advertising sector. When confronting these transparency concerns, CCIA suggests that the DMCH perform a holistic analysis taking into account the tradeoffs between requirement enhanced transparency in the digital advertising space and the risks of limiting innovation or competition in the digital advertising space that has substantially reduced costs of advertising campaigns for businesses. Restrictions on the use of computer and machine learning and data analytics that characterize the digital advertising sector in the name of transparency would have a net adverse impact on innovation and consumer rights and opportunities.

Regulating nascent sectors such as digital advertising space, particularly without a sound evidence base of proven consumer harm, will stifle innovation and distort markets.<sup>9</sup> For example, the EU's recently imposed General Data Protection Regulation (GDPR) has multiple restrictions on data processing and use of data that pose a threat to innovation in AI and machine learning.<sup>10</sup> CCIA understands that the digital advertising sector is a complex ecosystem and suggests that the DMCH engages in further research before adopting restrictive regulations that, as mentioned earlier, would impair innovation.

---

<sup>9</sup> Yale Information and Society Project, *Governing Machine Learning: Exploring the Intersection Between Machine Learning, Law, and Regulation* (2017), available at [https://law.yale.edu/system/files/area/center/isp/documents/governing\\_machine\\_learning\\_-\\_final.pdf](https://law.yale.edu/system/files/area/center/isp/documents/governing_machine_learning_-_final.pdf) ("There was, however, a general awareness on the part of participants that creating new regulatory burdens without sufficient thought, or at too early a time in the development of ML, could negatively impact the potential benefits of the technology. Creating a framework for how to think about these issues was therefore deemed critical.").

<sup>10</sup> Nick Wallace & Daniel Castro, *The Impact of the EU's New Data Protection Regulation on AI*, Center for Data Innovation (Mar. 27, 2018), available at <http://www2.datainnovation.org/2018-impact-gdpr-ai.pdf>.



At the same time, consumer-facing transparency in digital advertising data flows and processing practices can support consumer trust and increase the effectiveness of advertisements.<sup>11</sup>

Organizations are responding to consumer interests by developing new tools to give consumers granular insights into digital advertising practices, such as Facebook's recently launched "Off-Facebook Activity" feature.<sup>12</sup> Therefore, ad networks are continuing to innovate in supporting consumer transparency and control over the ads they receive, which may be deleteriously impacted by the imposition of prescriptive requirements.

*a) Digital Advertising and Value Creation*

Online advertising is able to compete with traditional advertising because it has generated unprecedented advantages for businesses and end consumers alike. The advertising business model that characterizes many of the digital companies helps to ensure that the right incentives exist for these companies to continue to invest in providing consumers with a positive experience. Advertisers value digital advertising platforms because they reach many people; in turn, these platforms reach many people because they provide highly desirable content or services. This is possible due to the financial support many of these companies obtain from digital advertising, which enables them to significantly invest in R&D.<sup>13</sup>

Digital advertising has become a personalized advertising channel thanks to behavioral advertising powered by data analytics. In fact, targeted advertising is now ubiquitous throughout

---

<sup>11</sup> Tami Kim, Kate Barasz, & Leslie K. John, "Why Am I Seeing This Ad? The Effect of Ad Transparency on Ad Effectiveness," *Journal of Consumer Research* (Feb. 2019), <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=54407>

<sup>12</sup> Keir Lamont, "Facebook Debuts Long Anticipated 'Off-Facebook Activity' Feature," *Disruptive Competition Project* (Aug. 20, 2019), <https://www.project-disco.org/innovation/082019-facebook-debuts-long-anticipated-off-facebook-activity-feature/>.

<sup>13</sup> David Balto, *Internet Search Competition: Where Is The Beef?* DC Antitrust Law (June 24, 2011), <http://www.dcantitrustlaw.com/assets/content/documents/googlesearchfinal-Baldo.pdf>.



the digital advertising space (and increasingly throughout advertising), offering businesses a more efficient channel for reaching out to interested customers. As a result, targeted advertising and the pay-per-click model (rather than per-impression) allows advertisers, including smaller ones, to maximize returns from their campaign, that can be clearly tracked thanks to analytical tools applied to digital advertising. At the same time, individuals receive relevant advertising tailored to their own needs. For publishers, digital advertising has become a key revenue stream for them allowing them to maximize the yield from their inventory, and to realize profits per impression. In this regard, in the UK, Plum Consulting estimates that publishers receive on average £0.62 of every pound an advertiser spends on programmatic display advertising.<sup>14</sup>

Therefore, the digital economy has improved the advertising experience for all stakeholders involved and ushered in competitive pressure to the entire advertising marketplace to evolve. Thanks to ad-supported business models, consumers enjoy highly valued goods and services for a lower price, oftentimes even for free. By the same token, through this model, customers are also able to have access to ad campaigns in the digital space for a lower price, since advertising offers have increased in the digital space and more competition brings tailor-made offers to advertisers and individuals willing to advertise themselves. Other businesses may use advertising to support their main commercial activities, distinct from business models whose primary source of revenue may come from advertising. For example, advertising services can be offered to help find, attract, and engage with new and existing customers, thereby improving their experience by helping them to more easily find the products and services they are looking for.

---

<sup>14</sup> See Plum Consulting, *Online Advertising in the UK* (2019), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/777996/Plum\\_DC\\_MS\\_Online\\_Advertising\\_in\\_the\\_UK.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/777996/Plum_DC_MS_Online_Advertising_in_the_UK.pdf); Gerry Smith & Mark Bergen, *Google Sweetens Deal with Publishers*, Bloomberg (Mar. 20, 2018), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-20/google-said-to-sweeten-deals-with-publishers-as-tech-woos-media>.



Studies have shown that consumers prefer to receive ads instead of paying for online services. For example, as recently highlighted by the United States Department of Justice Assistant Attorney General Makan Delrahim, nearly 80 percent of respondents in one study reported in Recode represented that they would choose an ad-supported Facebook over paying \$1/month.<sup>15</sup> Furthermore, thanks to the investments in technology, consumers usually receive advertising relevant to them, as targeted advertisements have become extremely accurate. A more personalized experience as a result of targeted advertisements is highly valued by consumers.<sup>16</sup> Another study by Erik Brynjolfsson found that free, ad-supported digital goods generate a large amount of consumer welfare, with the median Facebook user would need a compensation of around 48 USD to give the service up for a month.<sup>17</sup>

Advertisers continue to purchase advertising on various media operators which serve different purposes. However, it is important to bear in mind that different advertising channels often compete against each other. Even if online advertising offers unprecedented opportunities to businesses due to its personalization feature, it is important not to analyze this medium in an isolated bucket — a convergence of the different channels is actually what is taking place in reality, as further explained below.

*b) Fraud in the Digital Advertising Space*

The Interim Report devotes a substantial part of its analysis to addressing privacy risks. More specifically, the DMCH is concerned with fraud occurring in the digital advertising space. CCIA

---

<sup>15</sup> Makan Delrahim, *Assistant Attorney General Makan Delrahim Delivers Remarks at the Antitrust Division's Public Workshop on Competition in Television and Digital Advertising*, U.S. Dept. Justice (May 2, 2019), <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-makan-delrahim-delivers-remarks-antitrust-divisions-public>.

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> Erik Brynjolfsson, Avinash Collis, & Felix Eggers, "Using massive online choice experiments to measure changes in well-being," PNAS (Apr. 9, 2019), <https://www.pnas.org/content/116/15/7250>.



agrees with the DMCH that risks in the digital advertising space exist, in a similar way that risk exists in the offline world. However, CCIA is of the view that data collection, analysis and sharing backed by AI systems are already enabling businesses to measure performance metrics, reduce fraud, and optimize real-time bidding processes.<sup>18</sup> Furthermore, players throughout the digital ad ecosystems are increasingly adopting standards for supply chain transparency to help detect and prevent fraud in the digital advertising space.<sup>19</sup>

Algorithmic decision-making, AI, and predictive analytics allow businesses to make more intuitive, data-driven decisions, from better matching products and services to consumers, to creating opportunities in education, finance, healthcare, and employment<sup>20</sup> for low-income and underserved communities.<sup>21</sup> In particular, these technologies can improve outcomes in the consumer advertising and marketing space, providing consumers with information more relevant to their interests and needs, and increasing the likelihood of a completed transaction. The potential applications of AI extend beyond consumer advertising and marketing, including: improved image recognition; automatic video captioning; expedited content moderation; enhanced medical diagnosis; spam and malware detection and filtering; and better detection of patterns in satellite imagery to improve agriculture and transit.

---

<sup>18</sup> *How Digital Advertising Can Benefit From the Growth of AI*, IAS Insider, <https://insider.integralads.com/digital-advertising-can-benefit-growth-ai/> (last visited July 20, 2018).

<sup>19</sup> Interactive Advertising Bureau, “Internet Advertising Revenue Report” (Oct. 2019), <https://www.iab.com/wp-content/uploads/2019/10/IAB-HY19-Internet-Advertising-Revenue-Report.pdf>.

<sup>20</sup> See e.g., Rebecca Greenfield & Riley Griffin, *Artificial Intelligence Is Coming for Hiring, and It Might Not Be That Bad*, Bloomberg(Aug. 8, 2018), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-08/artificial-intelligence-is-coming-for-hiring-and-it-might-not-be-that-bad>; Elizabeth Woyke, *AI Can Now Tell Your Boss What Skills You Lack—And How You Can Get Them*, MIT Technology Review (Aug. 7, 2018), <https://www.technologyreview.com/s/611790/coursera-ai-skills/>.

<sup>21</sup> FTC, Big Data: A Tool for Inclusion or Exclusion (2016), available at <https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/big-data-tool-inclusion-or-exclusion-understanding-issues/160106big-data-rpt.pdf>.



As with all data-intensive technologies, it is important to ensure that in algorithmic decision-making, consumer data is collected responsibly and adequately secured. Algorithms and predictive tools should be accountable, so that they do not exacerbate bias or produce discriminatory outcomes, or limit competition.

Algorithmic and AI-enabled decision-making systems pose similar risks to other data-intensive technologies. Several academics, building on the work of Daniel Solove, have identified the privacy risks in the algorithmic space, including: exclusion in information processing, a lack of data subject disclosure and control in processing, and reputational distortion.<sup>22</sup> Some automated decision-making systems may also pose the risk of inadvertent disclosure of an individual's personal information or protected status.<sup>23</sup>

These privacy risks can generally be mitigated through traditional privacy- and security-by-design methods of product and service development. Businesses should ensure that privacy risks are considered in the collection and use of data. This means that data used for automated decision-making processes, namely those powered by machine learning algorithms, is: (1) lawfully collected and used; (2) securely stored; and (3) representative of the population that these decisions will be applied to. Businesses should: (1) detect and mitigate biases in their systems before rolling out their products; (2) invest in and apply—whenever possible—sound measures to de-identify the data used to train algorithmic model; and (3) provide users with control over and meaningful transparency about algorithmic decision-making processes.

*c) Increased Price Transparency and Third Party Metrics*

---

<sup>22</sup> Joshua A. Kroll, Joana Huey, Solon Barocas, *et al.*, *Accountable Algorithms*, 165 U. Pa. L. Rev. 633 (2017), available at [https://scholarship.law.upenn.edu/penn\\_law\\_review/vol165/iss3/3/](https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol165/iss3/3/).

<sup>23</sup> *Id.*



The Interim Report advocates for increased price transparency as well as for standardization of ad metrics that third parties can use to inform their business decisions. However, it is CCIA's view that both of these suggestions could negatively impact market competition enabling collusive practices to take place in the digital advertising space and undermining the intense competition that characterizes the advertising sector.

Firms' use of algorithms to set prices should be generally seen as an efficient way to increase market competition to the benefit of consumers. It is regular practice for firms to monitor competitors' prices and adapt accordingly in order to compete. Therefore, the use of price algorithms injects dynamism in the markets as it allows firms to adapt price setting rules more rapidly. There is no special characteristic of firms' usage of price algorithms to compete that elicits changes to the current competition framework. Nothing about the use of algorithms confers immunity from antitrust law. As illustrated, price algorithms are mostly pro-competitive. In the limited instances where firms could use algorithms to the detriment of consumer welfare, these actions can be addressed using current antitrust enforcement tools.

Price discrimination and dynamic pricing, or the capacity to change and adapt prices in view of evolving estimates of the supply and demand relationship for a particular product, is pro-competitive. Pricing algorithms allow firms to engage in price discrimination and dynamic pricing in a more efficient manner to respond more quickly to changes in the market, increasing price competition. Additionally, the use of algorithms can help firms to allocate resources more efficiently. Allocative efficiencies bring generally positive outcomes that benefit consumer welfare. Finally, firms can use competitors' pricing as an input to optimize their own pricing algorithm and offer more competitive prices to customers, again increasing market competition to the benefit of consumers.



Furthermore, price algorithms are used by firms in a pro-competitive manner by engaging in aggressive competition. Firms could use pricing algorithms to undercut rivals, and/or to engage in disruptive pricing strategies, that would lead to market changes that will ultimately benefit consumers. While the use of algorithms based on competitors' data is generally considered pro-competitive, concerns have been voiced that the increased price transparency online can enable tacit collusion and/or help firms to engage in illegal agreements. In this respect, demanding even more transparency with regards to digital advertising pricing online could undermine companies' incentives to compete to the detriment of consumers.

Similarly, companies in the advertising industry offer different metrics related to their services that allow them to compete on terms different to price. This is the reason why the Interim Report's concerns with regards to the lack of uniformity across different digital advertising service providers with respect to metrics ignores the important fact that differentiation in the metrics space is a competition parameter in the digital space.

#### **4. Data Utilization**

Use of data collection and data analytics to accurately provide consumers with a personalized experience is a distinguishing characteristic of the digital advertising space, and is attracting the attention of many competition authorities. The DMCH is no exception to this trend, and the Interim Report raises concerns around the anticompetitive effects that the access to data by digital platforms have in acting as a barrier to entry for other ad-tech companies to compete in the data-driven digital advertising segment.

CCIA believes that the type of broad concern as highlighted by the Interim Report fails to fully understand the role that customer data plays in the digital advertising sector. Assumptions



regarding search defaults and potential harm to competition are not supported by empirical evidence, and the DMCH risks hurting Japanese OEMs and consumers (that will be charged with higher prices) if implementing its proposals. We develop an explanation in the next section.

The key element is to better understand whether incumbents that have accumulated data over the years may expand or maintain market power for the mere possession of historic data. Like any other factor of production, there is empirical evidence to prove that there are diminishing returns to the mere *accumulation* of data.

Stanford University conducted a study to analyze whether increased accumulation of data improves the outcomes of the analysis performed on such data. The Stanford Dogs Dataset contains images of 120 breeds of dogs from around the world.<sup>24</sup> This dataset was constructed for the purpose of fine-grained image categorization. Researchers used this dataset for classifying breeds of dogs in images, and calculated the mean accuracy for identification as the number of images in the dataset increased. The results showed that additional access to data provided diminishing returns to the accuracy of classification results (see chart below).<sup>25</sup> In short, a growing dataset provided diminishing returns as it grew.

Similarly, economists David Evans and Richard Schmalensee found that across technology companies, data did not grant incumbents the power to strangle competition. Their research highlighted that:

A number of previously dominant companies all had user data — so-called “attention platforms” such as AOL, Friendster, Myspace, Orkut, Yahoo!, Blackberry in mobile, as well as numerous search engines including AltaVista,

---

<sup>24</sup> Stanford Dogs Dataset, available at <http://vision.stanford.edu/aditya86/ImageNetDogs/>.

<sup>25</sup> *Id.*



Infoseek, and Lycos. This data did not give the incumbents the power to stifle competition in their respective markets, nor is there any evidence that data increased the network effects for these firms in a way that gave them a substantial lead over challengers.<sup>26</sup>

University of Florida Professor Daniel Sokol and Central University of Finance and Economics School of Law (China) Professor Jingyuan (Mary) Ma conclude that little, if any, user data is required as a starting point for most online services. They noted that:

The data requirements of new competitors are far more modest and qualitatively different than those of more established markets. Little, if any, user data is required as a starting point for most online services. Instead, firms may enter with innovative new products that skillfully address customer needs, and quickly collect data from users, which can then be used towards further product improvement and success.<sup>27</sup>

This research, in opposition to the Interim Report's conclusion, shows why the accumulation of data alone is not a tool for companies to shut out competitors, and is unlikely to lead to decreased competition in the relevant market.

## 5. Vertical Integration & Access Restrictions

---

<sup>26</sup> David S. Evans & Richard Schmalensee, *Network Effects: March to the Evidence, Not to the Slogans*, Antitrust Chronicle (Aug. 2017) at 9, available at <http://mitsloan.mit.edu/shared/ods/documents/?DocumentID=4243>.

<sup>27</sup> D. Daniel Sokol & Jingyuan (Mary) Ma, *Understanding Online Markets and Antitrust Analysis*, 15 Nw. J. Tech. & Intell. Prop. 43 (2017), available at <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1267&context=njtip>.



The Interim Report addresses concerns relating to vertically integrated platforms active in the digital advertising sector. These concerns fall under the international trend that indicates a growing interest in conglomerate and non-horizontal theories of harm. This concern includes the consideration of interoperability between one party's products and a rival's competing downstream product, to favor their own downstream product.

Before commenting on the particular issues noted by the DMCH, it is important to highlight that vertical integration is generally believed to be pro-competitive. In this regard, vertically-integrated businesses can bring about efficiencies and offer consumers goods and services of better quality, lower prices, and more innovation. Interventions that are not justified on evidence may negatively impact the efficiencies that vertically integrated businesses create and risks harming publishers and Japanese companies alike.

*a) Access Restrictions*

The Interim Report questions whether digital platforms can engage in exclusionary conducts by denying access to advertising input (advertising inventories) to its competitors, implicitly classifying advertising input as essential. Whereas CCIA understands that market foreclosure should be of concern to competition authorities, in the digital advertising industry it is unlikely that possible foreclosures will take place for lack of access to inputs, that in no case should be considered as essential.

When addressing the access restrictions concerns raised in the Interim Report, it is important to do so taking into account real market dynamics. In the case of the advertising market, though advertisers value the ability to access users, user demand for a platform is not substantially driven by the availability of advertisements. That is, an Internet user does not choose to use a



search engine or a news website based on the quality or quantity of ads. Users therefore do not flock to one platform for ads. Similarly, marketers can switch among many advertising platforms or exchanges due to the low fixed cost of running ads on multiple platforms. They have little incentive to stick to one platform. These incentives for both users and marketers eliminate the possibility of a feedback loop that locks users and marketers to a dominant advertising platform.<sup>28</sup>

Furthermore, under the pay-per-click model—which is the pricing structure that most advertisers employ—running an ad on a platform with more “congestion” would yield better conversion rates but involve proportionally higher costs. As such, an advertiser may be incentivized to choose many smaller platforms over relying on a larger one.<sup>29</sup> This further encourages marketers to multi-home, weakening possible lock-in effects on advertising platforms.<sup>30</sup> Consumers’ tendency to multitask or multi-home facilitates cross-platform responses to advertising.

## 6. Fairness

The Interim Report endeavors to analyze the questions around automated decision-making tools and fairness. The complexity of algorithmic and machine learning-based decision-making tools suggests that in some cases it may be difficult for designers or external reviewers to determine

---

<sup>28</sup> D. Daniel Sokol, *Antitrust and Regulating Big Data*, 23 George Mason L. Rev. 119 (2016), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2834611](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2834611).

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> See Rex Yuxing Du, Linli Xu & Kenneth C. Wilbur, *Immediate Responses of Online Brand Search and Price Search to TV Ads*, 83 J. Mktg. 81 (July 1, 2019), <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022242919847192> (noting study results that show TV ads lead to a variety of immediate online responses); Jura Liaukonyte, Thales Teixeira, & Kenneth C. Wilbur, *Television Advertising and Online Shopping*, 34 Mktg. Science 309 (Jun. 2015), <https://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/mksc.2014.0899> (demonstrating that TV advertising does influence online shopping); Mingyu Joo, Kenneth C. Wilbur, Bo Cowgill & Yi Zhu, *Television Advertising and Online Search*, 60 Mgmt. Science 1 (Jan. 2014), <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/mnsc.2013.174> (showing that TV advertisements for financial services brands increase both the number of related Google searches and searchers’ tendency to use branded keywords instead of generic keywords).



the procedural basis for their outputs, even when those decisions or predictions tend to be more reliable and accurate than their human-derived counterparts. Further, the speed and scale at which such systems may make decisions means that they could amplify potential disparate impacts. The digital advertising dynamics are the best example of the velocity at which these decisions take place.

*a) Platform Rule-Making*

CCIA is of the opinion that market competition and contractual freedom should be the principle under which the digital advertising industry operates. That being said, CCIA is aware of the risks that exist in terms of algorithmic bias and discrimination.

Researchers have identified three scenarios where bias might be reflected in a decision-making system or its outputs: (1) training on implicitly biased or statistically distorted datasets; (2) potentially biased algorithm or model design; and (3) masking of intentional discrimination through the complexity of decision-making systems.<sup>31</sup>

Reducing the risk of bias in complex algorithmic decision-making systems requires a multi-pronged approach. Appropriate hiring practices to build diverse and cross-disciplinary teams with technical and social science expertise, combined with robust methodologies in identifying and correcting potential sources or proxies for bias in datasets or model design, can help mitigate bias before it can enter a system. Algorithmic accountability, or the idea that the potential for consumer harms can be “assessed, controlled, and redressed”<sup>32</sup> in an algorithmic system, is a principle that can aid businesses in ensuring systems operate in accordance with their

---

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> World Wide Web Foundation, Algorithmic Accountability (July 2017), available at [http://webfoundation.org/docs/2017/07/Algorithms\\_Report\\_WF.pdf](http://webfoundation.org/docs/2017/07/Algorithms_Report_WF.pdf) at 16.



designed intentions and can identify and address actual harmful outcomes.<sup>33</sup> Operators should work to define the substantive algorithmic harms that might result from a particular system based on its likely inputs and overall design. Verifying that algorithms produce results consistent with their operators' intentions, rather than those defined harms, can be accomplished through a variety of means. For instance, system architects can implement technical parameters for consistent and procedurally regular system design, provide confidence measures associated with outputs, and conduct disparate impact assessments of results to identify and rectify potential harms before and during system use.

*b) Parameters in Search Engines*

The Interim Report raises concerns with possible changes to algorithms and other parameters that could impact many publishers' businesses that depend on search results. This is particularly important for those sites whose visitors depend upon the results in a search engine.

CCIA recognizes that the Interim Report is correct to reflect on these dynamics, and would like to highlight that, in the past, digital platforms such as Google have introduced enhanced transparency to their search rankings.<sup>34</sup> However, requiring even more transparency from certain digital platforms should in no circumstances undermine the right of businesses to preserve their business and trade secrets which are an essential element for competition to exist in the market.

Because it is difficult to predetermine the terms under which digital platforms should give advance notice to publishers with respect to changes in the platforms' parameters, and since it is

---

<sup>33</sup> Joshua New & Daniel Castro, *How Policymakers Can Foster Algorithmic Accountability*, Center for Data Innovation (2018), available at <http://www2.datainnovation.org/2018-algorithmic-accountability.pdf>.

<sup>34</sup> Google Algorithm Update History, <https://moz.com/google-algorithm-change>.



almost impossible to predict possible innovations that could significantly impact the way content is consumed, CCIA encourages the DMCH to request parties to work cooperatively and negotiate in good faith proportional solutions with respect to transparency standards.

CCIA understands that being flexible with respect to the transparency commitments that digital platforms should abide by vis-a-vis publishers will be the key to ensure successful policy outcomes. Hence, providing interested parties with a sufficient degree of flexibility to work cooperatively will increase transparency in the markets without undermining the protection of trade secrets and business sensitive information.

## 7. The Use of Personal Data

The DMCH discusses relevant issues relating to competition policy and its intersection with privacy-related matters. As mentioned earlier, understanding the economic role that data plays and how it is used by companies is thus fundamental for authorities. In a similar fashion, actions involving the intersection of antitrust and privacy in data-driven markets should be economically informed, so as to ensure that consumers benefit from those actions.

### a) *Privacy as an element of competition-data portability*

The DMCH Interim Report has a final section devoted to questions around privacy and competition, which are not specific to the digital advertising segment, but concern the digital economy as a whole.

With respect to privacy as an element of competition, CCIA believes that the DMCH's final report would benefit greatly from a deepened discussion around how transparency about the



privacy and security attributes of digital services can help consumers choose services that best align with their personal privacy preferences. That being said, CCIA supports the DMCH's willingness to ensure that users control the data used.

Scholars Ramon Casadesus-Masanell and Andres Hervas-Drane demonstrated that in the marketplace for services that are partly dependent on information disclosure for revenue (used as a proxy for how protective of privacy a service might be), competition can drive the provision of services with more privacy protective features. However, where the net utility of a service far outweighs the value consumers place on data protection, that service will continue to outperform competitors who are offering an ostensibly more privacy protective service.<sup>35</sup> This research indicates that consumers seek to optimize various features, including privacy, in maximizing their own personal utility.

Promoting interoperability between services with different data protection features is one mechanism of increasing competition on privacy features where there are marked disparities in the net utility of services. However, designing interoperability for complex digital systems may introduce security risks that may lessen or negate the net privacy utility derived by consumers. Academics Peter Swire and Yianni Lagos noted the tension between moving data between services and users' security interests in evaluating an early version of the EU's General Data Protection Regulation (GDPR)'s right to data portability.<sup>36</sup> The risk of inadvertent disclosure or data leakage through vulnerabilities increases when independently designed systems are made

---

<sup>35</sup> Ramon Casadesus-Masanell & Andres Hervas-Drane, *Competing with Privacy*, Harvard Business School, Working Paper (2013), available at [https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/13-085\\_95c71478-a439-4c00-b1dd-f9d963b99c34.pdf](https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/13-085_95c71478-a439-4c00-b1dd-f9d963b99c34.pdf).

<sup>36</sup> Peter Swire & Yianni Lagos, *Why the Right to Data Portability Likely Reduces Consumer Welfare: Antitrust and Privacy Critique*, 72 Md. L. Rev. 335 (2013), <https://pdfs.semanticscholar.org/b826/c58ff279d3e6b3ae96583dcd5f023585b68b.pdf>.



interoperable.<sup>37</sup> Where operators of interoperable systems may be acting in bad faith or inadequate verification standards for transfer requests exist, sharing of data can pose privacy risks. Further, mandated interoperability or API access might result in unforeseen anticompetitive consequences that could advantage incumbents over smaller competitors,<sup>38</sup> and could allow some companies to free ride on the efforts of others, chilling the incentive to develop innovative services. Finally, rather than promote competition, mandated interoperability could increase the risk of collusion when competitors are required to collaborate and share information.

These potential pitfalls do not mean that data portability and interoperability of digital systems are unrealistic aims. They point to principles that can help ensure that these risks are mitigated and consumers are empowered. In particular, they suggest that to ensure data transfers between systems are private, secure, and balanced, data portability tools should be voluntary, industry-developed, and responsive to actual consumer needs. For example, they should: (1) allow users to move data they have provided to the service, but not data that may relate to other users; (2) afford consumers control over how and when the tools are used; and (3) be tailored to the privacy and security expectations of specific products and services. Further, access to data portability tools should enable machine-to-machine transfers where technically feasible. Several technology services recently launched a data portability project based on these principles. The Data Transfer Project (DTP) connects the APIs of many different digital services through an open-source system that securely encrypts machine-to-machine transfers at the direction of users.

---

<sup>37</sup> Urs Gasser & John Palfrey, *When and How ICT Interoperability Drives Innovation*, Berkman Center for Internet & Society (2007), available at <https://cyber.harvard.edu/interop/pdfs/interop-breaking-barriers.pdf>; *Open, Closed, and Privacy*, Stratechery (Apr. 25, 2018), <https://stratechery.com/2018/open-closed-and-privacy/>.

<sup>38</sup> Chris Riley, *Using Interoperability For Horizontal Competition and Data Portability*, Medium (May 24, 2018), <https://medium.com/@mchrirsiley/using-interoperability-for-horizontal-competition-and-data-portability-6706906ce699>.



<sup>39</sup> The success of the DTP and other tools to increase consumer control and interoperability between services depends on adoption and good faith participation by services of all sizes.

*b) The benefits and costs of privacy laws and regulations*

Privacy laws and regulations can have an unintentionally adverse impact if they do not strike the correct balance between protecting privacy and enabling data-driven innovation. Restricting companies' use and collection of data may unintentionally impair commerce in the digital economy, and by implication, reduce investment. This especially affects firms that rely on the collection, analysis, or storage of large amounts of user data, such as companies in the online news, online advertising, and cloud computing sectors. These sectors are highly relevant to the online consumer experience as they encompass many of a user's typical online interactions.

Professor Anja Lambrecht evaluated the relationship between changes in EU privacy laws and relative venture capital investment in the EU, finding that VC investment across these three sectors was between 58-75 percent lower in aggregate each year relative to the United States, after controlling for several drivers of VC investments into firms in these industries.<sup>40</sup> These conclusions reflect those of Professors Avi Goldfarb and Catherine Tucker, who found that privacy regulations "directly affect the usage and efficacy of emerging technologies" in the sectors they studied.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Russell Brandom, *Google, Facebook, Microsoft, and Twitter Partner For Ambitious New Data Project*, The Verge (July 20, 2018), <https://www.theverge.com/2018/7/20/17589246/data-transfer-project-google-facebook-microsoft-twitter>.

<sup>40</sup> Anja Lambrecht, *E-Privacy Provisions and Venture Capital Investments in the EU* (Dec. 2017), available at <https://www.ceps.eu/sites/default/files/E-Privacy%20Provisions%20and%20Venture%20Capital%20Investments%20in%20the%20EU.PDF>.

<sup>41</sup> Avi Goldfarb & Catherine Tucker, *Privacy and Innovation*, Innovation Policy and the Economy, Vol. 12, <http://www.nber.org/chapters/c12453.pdf>.



As with innovation, there are parallel risks to competition if privacy laws and regulations are not appropriately designed. Due to economies of scale, large incumbent companies can better bear the costs of complying with the same regulations as smaller companies and new market entrants, especially in the privacy context.<sup>42</sup> For example, an impact assessment commissioned by the California Department of Justice found that “[s]mall firms are likely to face a disproportionately higher share of compliance costs relative to larger enterprises” in complying with the recently enacted California Consumer Privacy Act.<sup>43</sup> It is also important to consider that, insofar as privacy regulations function to inhibit voluntary portability of users’ data from one service to another, these regulations may cut against open, horizontal business models and indirectly favor closed, vertical models. Ensuring privacy rules are designed thoughtfully, so that requirements are scalable and context-dependent, can help promote competition and data protection goals.

For all the above mentioned reasons, any action related to data-driven enterprises would benefit from expert analysis, to avoid consumer harm.

## 8. Conclusion

As technology continues to drive our economy and transform our markets, privacy and competition policies will remain key to ensure consumers benefit from these advancements. The digital advertising sector, which is expected to grow in the coming years, represents a good example of the need to balance privacy and competition concerns. Existing competition

---

<sup>42</sup> James Campbell, Avi Goldfarb, & Catherine Tucker, *Privacy Regulation and Market Structure*, 24 J. Econ. & Mgmt. Strategy 47, 47 (2015).

<sup>43</sup> Berkeley Economic Advising and Research, LLC, “Standardized Regulatory Impact Assessment: California Consumer Privacy Act of 2018 Regulations” (Aug. 2019), [http://www.dof.ca.gov/Forecasting/Economics/Major\\_Regulations/Major\\_Regulations\\_Table/documents/CCPA\\_Regulations-SRIA-DOF.pdf](http://www.dof.ca.gov/Forecasting/Economics/Major_Regulations/Major_Regulations_Table/documents/CCPA_Regulations-SRIA-DOF.pdf)



frameworks have proved to be sufficiently robust and flexible to adapt to new challenges, and privacy standards will ensure consumers remain protected from novel privacy threats.

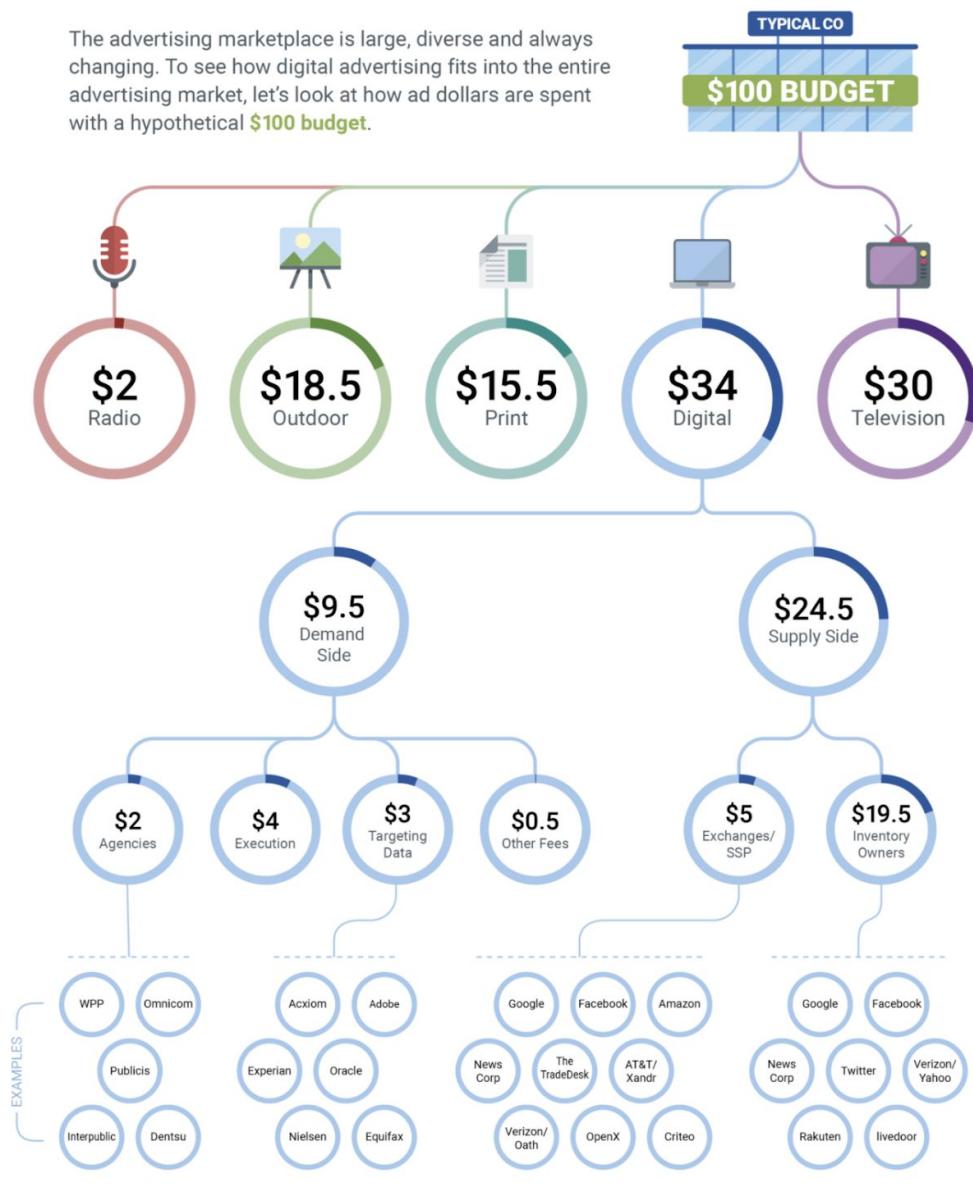
CCIA cautions against intervention in narrowly defined innovation-driven sectors such as the digital advertising segment that involve user data without evidence of harm to competition that could disadvantage consumers and deter innovation, especially when based upon a misunderstanding or incorrect understanding of the existing market dynamics. Any intervention should be equally applied at an industry-wide level, and should take into account interested stakeholders viewpoints. Finally, in the digital space, failure to consider international implications of local regulations can create unnecessary asymmetries that would only act as a trade barriers impairing economic growth.

## Annex I

# HOW AD DOLLARS ARE SPENT

with a hypothetical \$100 budget in Japan

The advertising marketplace is large, diverse and always changing. To see how digital advertising fits into the entire advertising market, let's look at how ad dollars are spent with a hypothetical **\$100 budget**.



Sources: ANA, eMarketer



# 内閣官房デジタル市場競争会議の 「デジタル広告市場の競争評価」中間報告に対する CCIA のコメント

2020 年 7 月 25 日

## 1. はじめに

コンピューター通信産業協会（以下「CCIA」）は、「デジタル広告市場の競争評価」中間報告（以下「中間報告」）について内閣官房デジタル市場競争会議（以下「HDMC」）へコメントを出す機会を得られたことを歓迎している。

CCIA は、コンピューターのハードウェア及びソフトウェア、電子商取引、電気通信、インターネット製品やサービスなど、ハイテク製品及びサービス部門に関わる大企業及び中小企業による業界団体である。<sup>1</sup>当協会の会員は 750,000 人以上の労働者を雇用し、年間 5,400 億ドルを超える収益を上げている。CCIA は会員の利益、業界全体の利益、そしてデジタル経済がもたらす積極的な貢献によって恩恵を受ける社会のニーズを保護し推進することに専念し続けている。

CCIA の会員は、「デジタル経済」と呼ばれるものをリードするイノベーターである。その多くは、いわゆる多面的ビジネスモデルを運営しており、消費者に評価されるイノベーションに資金を提供するのは、事業の一部で得られる広告収入であることが多い。また、従来のサービスや製品をオンラインで提供し、カスタマーエクスペリエンスを向

<sup>1</sup> A complete list of CCIA's members can be found here: <http://www.ccianet.org/about/members/>.



上させるために広告を利用している会員もいる。CCIA の会員が提供する多くの広告サービスは、消費者と広告主の両方に利益と効率化をもたらしている。

インターネットは、以前はオフラインだけで運営していた事業者にも新たなデジタル広告の機会を大量に提供しているため、広告部門で重要な役割を果たしている利害関係者は非常に多い。デジタル広告業界を分析する際、CCIA は、関連するすべての利害関係者に焦点を当てるこを HDMC に推奨している。この利害関係者には、Criteo や Index Exchange、MediaMath、OpenX、Telaria など、あまり身近な存在ではないが、大規模な事業を運営する重要な市場関係者が含まれる。多数の異なるオンライン及びオフライン部門で独自の形で運営されている多種多様なビジネスモデルを意味する、いわゆる「デジタルプラットフォーム」だけに焦点を当てても、アドテクのエコシステムの実態は把握できない。

広告業界に関する CCIA の分析では、広告主の資金を求めオンラインとオフライン両方において多くのチャネルで厳しい競争が繰り広げられている状況で、今日の広告エコシステムは、かつてないほど活性化していることが示されている。CCIA は、中間報告に記載されているデジタル広告業界に関する誤解や、課題とされていることに対処するために HDMC が検討している規制措置に対して懸念を抱いている。CCIA は、デジタル広告枠には公正性や透明性などの原則が設けられるべきであるという HDMC の意見に同意する。とはいえ、自由で開かれたインターネットを維持する上でデジタル広告部門が鍵であることを強調することも重要であり、正当な目的を超えた過剰な介入は、web で起こり続けるイノベーションを阻害する可能性がある。日本のデジタル広告部門を一方的に規制することは、デジタル空間の恩恵を受けてきた日本の消費者や事業者に実質的な否定的な結果をもたらすだけでなく、日本市場への参入障壁となり、イノベ



ーションを阻害するだけの規制の非対称性を生み出すことで、貿易紛争につながる可能性すらある。

## 2. 市場の力学に関する予備的考察

オンラインやオフライン広告などのメディア間において、消費者の注目をめぐる競争や、広告収入をめぐる競争は依然として激しい。事実、ほとんどの広告主や代理店はターゲット オーディエンスにリーチするための最も効果的な方法として、異なるメディアを取り交ぜて使用しており、サプライヤー間で切り替えることも珍しくない。オンラインとオフラインの両方において、様々なメディアが消費者の注目や広告費を巡って互いに競争している。広告主は、メディアに基づく人為的な区別ではなく、自身の目標（オーディエンスへのリーチや ROI など）に焦点を当てている。したがって、この部門における競争分析は、オンラインとオフラインのメディアを含めた関連する利害関係者で構成されるべきである。

広告は古くから、ニュースメディアやテレビ、ソーシャルメディア、検索エンジンなどの非広告サービスを財政的に支援するために、新聞のような多面的ビジネスモデルを含む多くの事業者で利用してきた。長きにわたり存在するこのようなビジネスモデルは、消費者や事業者にとって広告をより価値あるツールにしたイノベーションのおかげで、デジタルの世界でより大きな注目を集めている。

シカゴ大学とユニバーシティ・カレッジ・ロンドンの法律学教授であるデイビッド・エバンス氏によると、100 ドルの広告キャンペーンの 24% はオンラインであり、残り

はテレビ、印刷物、屋外の看板、ラジオなどの広告媒体に費やされているという。<sup>2</sup>エバンス氏はそれについて、「広告主は、予算のレベルと配分に関する決定を、投資収益率の公式または非公式の分析に基づいて下している」と話す。データによると、日本では従来型の広告とオンライン広告が競合しており、従来型の広告の方がオンラインチャネルよりも利用されている。したがって、デジタル空間で事業を行う企業に対する要件は、その他の広告媒体で事業を行う企業にも同様に考慮されるべきである。この点において、中間報告では広告部門のデジタル部分にのみ焦点が当てられており、付属書類1に示されているように、広告枠を特徴付ける完全な市場原理が分析できていない。<sup>3</sup>

事業者は、オンライン広告とオフライン広告の競争に加えて、デジタル広告部門においてはデジタル空間でユーザーの注目を集めようとする様々なサービスとも競合している。それらすべてのサービスに、関連する広告を表示する機会がある。その例として、メッセージングやゲーム、ストリーミング、各種検索エンジン、ソーシャルメディア、ビデオなどがある。また、そのようなサービスの中には、デスクトップやモバイルなどの各種メディアに表示でき、定期的に登場する新しいメディアで表示できるものもある。<sup>4</sup>デジタル広告が行われるこれらの他のメディアが含まれていない中間報告の分析にも限界がある。

広告の分類に関しては、ターゲティング広告などのデジタル広告が消費者や事業者の両方にもたらした価値についても中間報告で記述されているが、その内容は限定的であ

<sup>2</sup> David Evans, *Antitrust Issues Raised by the Emerging Global Internet Economy*, 102 Northwestern U. L. Rev. Colloquy 285 (2008)  
[https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1095&context=nulr\\_online](https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1095&context=nulr_online).

<sup>3</sup> Kay Jebelli, *Evolution of Ad Spend and the Dynamics of Digital*, Disruptive Competition Project (May 4, 2020), <http://www.project-disco.org/competition/050420-evolution-of-ad-spend-and-the-dynamics-of-digital/>.

<sup>4</sup> Ed Black, “*News Corp. Enters Competitive Advertising Market, While Denying It Is Competitive*,” Huffington Post (May 24, 2017), [https://www.huffpost.com/entry/news-corp-enters-competitive-advertising-market-while\\_b\\_592593e6e4b09c5b6bf92d79](https://www.huffpost.com/entry/news-corp-enters-competitive-advertising-market-while_b_592593e6e4b09c5b6bf92d79).



る。<sup>5</sup>ターゲティング広告は、企業が関連するオーディエンスに向けて広告キャンペーンを伝えられる広告であるが、これはオンラインとオフラインの両方で行われている。消費者はパーソナライズされた、関連性の高い広告を好むことから、ターゲティング広告は消費者福祉が充実するという側面に加えて、広告主の効率向上にもつながる。<sup>6</sup>その結果、ターゲティング広告はテレビや看板などのメディアに広がっている。

ジョージ・メイソン大学の経済学教授であるタイラー・コーベン氏は、広告には形式を超える競争力があると主張するが、Google や Facebook のような企業が他の部門における独占の阻止に一役買っているとも主張している。

2 社が主導するデジタル広告業界がある。しかし、それも独占ではない。広告プラットフォームとしての Google は、いまだに Facebook やテレビ、ラジオ、チラシ、ダイレクトメール、さらに言えば電子メールやロコミとも競合している。Google が広告市場で大きなシェアを占めている限り、それは Google の広告が他の広告よりも安く、より効果的にターゲティングされていることが理由である。広告に関して言えば、これまで以上に少数のオーディエンスに対してより多くのリーチを獲得している中小企業やニッチ産業にとって、Google は基本的に低価格の組織である。実際のところ Google や Facebook は、経済の各所で小規模なスタートアップ企業を後押しすることで、他の部門の独占に対抗する大きな勢力として働いている。<sup>7</sup>

<sup>5</sup> For additional data on the value created by targeted advertising, please see CCIA's supplemental submission to the UK Competition and Markets Authority's online platforms and digital advertising submission, <https://www.ccianet.org/wp-content/uploads/2020/05/CCIA%20%99s-Supplemental-Submission-to-the-UK-CMA-on-Digital-Advertising-12-May-2020.pdf>

<sup>6</sup> Holly Paucer, *71% of Consumers Prefer Ads*, Adlucent (May 12, 2016), <https://www.adlucent.com/blog/2016/71-of-consumers-prefer-personalized-ads>.

<sup>7</sup> See Tyler Cowen, *Breaking Up Big Tech Would Be A Big Mistake*, The Globe & Mail (Apr. 12, 2019), <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-breaking-up-big-tech-would-be-a-big-mistake/>.



今後も新しいテクノロジーとイノベーションが広告市場を混乱させるだろう。例えばテレビ広告は、セットトップボックスから得られる粒度の細かいデータなど、新しいツールを活用して、視聴者に合わせて広告をパーソナライズするようになるだろう。<sup>8</sup>したがって、広告部門はオンラインとオフラインのチャネルで構成されていることと、イノベーションによって広告キャンペーンが開始される新しいメディアが登場し続けるため、新しいメディアを考慮に入れなければならないことを認識することが重要である。要するに、広告は本質的に消費者の注目に依存しており、広告キャンペーンに携わる企業は、スマートスピーカーやデジタル掲示板など、数年前には考えられなかつた様々なチャネルを介して注目を奪い合っている。

### 3. 透明性とデジタル広告

HDMC の中間報告では、デジタル広告部門における取引の透明性に関する懸念が提起されている。このような透明性の懸念に直面する状況で、CCIA は、HDMC がデジタル広告枠で透明性を高める要件と、事業者の広告キャンペーンの費用を大幅に削減したデジタル広告枠におけるイノベーションや競争を制限するリスクとのトレードオフを考慮に入れた上で、総合的な分析を行うよう提案している。透明性という名目でデジタル広告部門を特徴付けるコンピューターや機械学習の利用、データ分析を制限することは、最終的にはイノベーションや消費者の権利と機会に悪影響を与える。

デジタル広告枠のような初期の部門を規制することは、特に消費者に害があることを証明できる確かな根拠がない場合、イノベーションを阻害し市場を歪めることになる。

<sup>8</sup> See e.g. Jeanine Poggi, *Here's How AT&T's Xandr and Turner Plan to Work Together in 2019*, AdAge (Jan. 8, 2019), <https://adage.com/article/media/xandr-turner-plan-fix-tv-advertising-2019/316160>; Sara Fischer, *The future of TV advertising is here--and it involves targeting the specific interests of viewers*, Business Insider (Jan. 25, 2019), <https://www.businessinsider.com/future-of-tv-advertising-targeting-the-specific-interests-of-viewers-2019-1>.

<sup>9</sup> 例えれば、EU が最近課した一般データ保護規則 (GDPR) では、データの処理やデータの使用に関する複数の制限があり、AI や機械学習のイノベーションに脅威を与えて いる。<sup>10</sup> CCIA は、デジタル広告部門が複雑なエコシステムであることを理解しており、前述したイノベーションを阻害するような制限的な規制を採用する前に、HDMC がさらなる調査を行うことを提案している。

同時に、デジタル広告のデータフローや処理方法に消費者目線の透明性を加えること で、消費者の信頼を支え、広告の効果を高めることができる。<sup>11</sup> Facebook が最近開始 した「Facebook 外のアクティビティ」機能のように、デジタル広告活動に対するきめ 細かなインサイトを消費者に与える新たなツールを開発することによって、組織は消費 者の関心に応えている。<sup>12</sup> そのために、広告ネットワークは消費者に対する透明性を支 援し、消費者が受け取る広告を管理するためのイノベーションを続けているが、規範的 要件が課されることによって悪影響を受ける恐れがある。

a) デジタル広告と価値創造

<sup>9</sup> Yale Information and Society Project, *Governing Machine Learning: Exploring the Intersection Between Machine Learning, Law, and Regulation* (2017), available at [https://law.yale.edu/system/files/area/center/isp/documents/governing\\_machine\\_learning\\_-\\_final.pdf](https://law.yale.edu/system/files/area/center/isp/documents/governing_machine_learning_-_final.pdf) (“There was, however, a general awareness on the part of participants that creating new regulatory burdens without sufficient thought, or at too early a time in the development of ML, could negatively impact the potential benefits of the technology. Creating a framework for how to think about these issues was therefore deemed critical.”).

<sup>10</sup> Nick Wallace & Daniel Castro, *The Impact of the EU’s New Data Protection Regulation on AI*, Center for Data Innovation (Mar. 27, 2018), available at <http://www2.datainnovation.org/2018-impact-gdpr-ai.pdf>.

<sup>11</sup> Tami Kim, Kate Barasz, & Leslie K. John, “Why Am I Seeing This Ad? The Effect of Ad Transparency on Ad Effectiveness,” *Journal of Consumer Research* (Feb. 2019), <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=54407>

<sup>12</sup> Keir Lamont, “Facebook Debuts Long Anticipated ‘Off-Facebook Activity’ Feature,” *Disruptive Competition Project* (Aug. 20, 2019), <https://www.project-disco.org/innovation/082019-facebook-debuts-long-anticipated-off-facebook-activity-feature/>.

オンライン広告は、従来の広告と同様に事業者や最終消費者にとって前例のない利益を生み出していることから、従来の広告と競合できる。多くのデジタル企業を特徴付ける広告ビジネスモデルは、そのような企業が消費者への有意義なエクスペリエンスの提供に投資し続けるための正しい動機が存在することを保証している。広告主がデジタル広告プラットフォームを高く評価するのは、デジタル広告プラットフォームが多くの人々にリーチするからである。そして、デジタル広告プラットフォームが多くの人々にリーチするのは、それらが極めて望ましいコンテンツやサービスを提供するからである。これを可能にしているのは、このような企業の多くがデジタル広告から得ている財政支援であり、それによって研究開発への大規模な投資が可能になっている。<sup>13</sup>

データ分析を利用した行動広告の結果、デジタル広告はパーソナライズされた広告チャネルとなっている。実際、ターゲティング広告は、今やデジタル広告枠の至る所に（広告全体においても段々と）普及し、関心を持つ顧客にリーチするためのより効率的なチャネルを事業者に提供している。その結果、小規模な広告主を含め、広告主は、ターゲティング広告とクリック課金型（インプレッション課金型ではなく）を利用してキャンペーンのリターンを最大化でき、デジタル広告に応用された分析ツールを使ってその状況を明確に追跡できる。同時に、個人は自分のニーズに合った関連性の高い広告を受け取れる。パブリッシャーにとってデジタル広告は、在庫からの収率を最大化し、インプレッションに基づく利益を収めることができる、重要な収益源となっている。この点に関して英国のプラム コンサルティングは、広告主がプログラマティック ディスプレイ広告に費やす費用の平均 0.62 ポンドはパブリッシャーが受け取ると推定している。

14

<sup>13</sup> David Balto, *Internet Search Competition: Where Is The Beef? DC Antitrust Law* (June 24, 2011), <http://www.dcantitrustlaw.com/assets/content/documents/googlesearchfinal-Balto.pdf>.

<sup>14</sup> See Plum Consulting, *Online Advertising in the UK* (2019), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/777996/Plum\\_DC\\_MS\\_Online\\_Advertising\\_in\\_the\\_UK.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/777996/Plum_DC_MS_Online_Advertising_in_the_UK.pdf); Gerry Smith & Mark Bergen, *Google Sweetens Deal with Publishers*,

結果的にデジタル経済は、関係するすべての利害関係者の広告エクスペリエンスを改善し、広告市場全体に進化するための競争圧力をもたらしてきた。広告収入により成り立つビジネスモデルのおかげで、消費者は価値の高い商品やサービスを低価格で、大抵は無料で楽しめる。さらに、顧客はデジタル空間の広告キャンペーンも低価格で利用できる。これは、デジタル空間での広告オファーが増加し、競争が増えることによって広告主や個人が宣伝したいと思うようなオーダーメイドの広告が提供されるからである。その他に、広告を主な収益源にできるビジネスモデルとは異なり、主要な商業活動をサポートするために広告を使用する事業者もある。例えば、新規顧客や既存顧客を見つけ、引き付けて、関わり合うために広告サービスを提供し、顧客が探している製品やサービスにより簡単にたどり着けるようにすることで顧客のエクスペリエンスを改善できる。

調査によれば、消費者はオンラインサービスに対価を払うよりも、広告を受け取ることを好むことが確認されている。例えば、米国司法省のマカン・デラヒム司法次官補が最近強調したように、*Recode* で報告されたある調査では、回答者の 80% 近くが月に 1 ドルを支払うよりも広告収入で成り立つ **Facebook** を選ぶと回答している。<sup>15</sup> さらに、テクノロジーへの投資のおかげでターゲティング広告の精度が大幅に向上しており、消費者は大抵の場合、自分に関連する広告を受け取ることができる。ターゲティング広告の結果生まれた、よりパーソナライズされたエクスペリエンスが消費者から高く評価されているのである。<sup>16</sup> エリック・ブリニョルフソン氏による別の調査では、広告収入により提供される無料のデジタル商品が膨大な量の消費者福祉を生み出しており、平均的

---

Bloomberg (Mar. 20, 2018), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-20/google-said-to-sweeten-deals-with-publishers-as-tech-woos-media>.

<sup>15</sup> Makan Delrahim, *Assistant Attorney General Makan Delrahim Delivers Remarks at the Antitrust Division's Public Workshop on Competition in Television and Digital Advertising*, U.S. Dept. Justice (May 2, 2019), <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-makan-delrahim-delivers-remarks-antitrust-divisions-public>.

<sup>16</sup> *Id.*



な Facebook ユーザーの場合、1 ヶ月間のサービス利用に相当する対価は約 48 ドルになることがわかった。<sup>17</sup>

広告主は、様々な目的に合うあらゆるメディア事業者の広告を購入し続けている。しかし、様々な広告チャネルがしばしば競合することを念頭に置いておくことが重要である。オンライン広告が、そのパーソナライズ機能により前例のない機会を事業者に提供しているとしても、このメディアだけ特別視して分析しないことが重要である。詳しくは以下で説明するが、多様なチャネルの収束が実際に起こっているのである。

*b) デジタル広告枠における不正行為（アドフラウド）*

中間報告では、その分析のかなりの部分をプライバシーリスクへの対応に費やしている。具体的には、HDMC はデジタル広告枠で発生している不正行為を懸念している。CCIA は、オンラインの世界にもリスクが存在するのと同様に、デジタル広告枠にもリスクが存在することについて HDMC と同意見である。しかし CCIA は、AI システムを活用したデータの収集、分析、共有により、事業者は既にパフォーマンス指標の測定や不正行為の削減、リアルタイム入札プロセスの最適化を行えていると考える。<sup>18</sup> さらに、デジタル広告枠における不正行為の検出と防止に役立つサプライチェーンの透明性に関する基準を採用する傾向が、デジタル広告エコシステム全体で強まっている。<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Erik Brynjolfsson, Avinash Collis, & Felix Eggers, “Using massive online choice experiments to measure changes in well-being,” PNAS (Apr. 9, 2019), <https://www.pnas.org/content/116/15/7250>.

<sup>18</sup> *How Digital Advertising Can Benefit From the Growth of AI*, IAS Insider, <https://insider.integralads.com/digital-advertising-can-benefit-growth-ai/> (last visited July 20, 2018).

<sup>19</sup> Interactive Advertising Bureau, “Internet Advertising Revenue Report” (Oct. 2019), <https://www.iab.com/wp-content/uploads/2019/10/IAB-HY19-Internet-Advertising-Revenue-Report.pdf>.

事業者は、アルゴリズムによる意思決定、AI、予測分析を活用することで、データ駆動型のより直感的な意思決定を行うことができ、製品やサービスと消費者とのマッチングの改善から、低所得者コミュニティや十分なサービスを受けていないコミュニティの教育、金融、医療、雇用<sup>20</sup>における機会創出ができる。<sup>21</sup>特に、このようなテクノロジーは消費者向けの広告枠やマーケティング枠における成果を向上させて、消費者の関心やニーズにより関連性の高い情報を提供したり、取引成立の可能性を高めることができる。AIの潜在的な応用は、消費者向けの広告や特徴量抽出にとどまらず、画像認識の改善や自動ビデオキャプション、迅速なコンテンツモデレーション、医療診断の強化、スパムやマルウェアの検出とフィルタリング、衛星画像パターンの検出性能向上による農業や輸送の改善など多岐にわたっている。

あらゆるデータ集約型テクノロジーと同様に、アルゴリズムによる意思決定においても、消費者データが責任を持って収集され、適切に保護されていることを保証することが重要である。アルゴリズムや予測ツールは、偏見を増幅させたり、差別的な結果を生み出したり、競争を制限したりしないように、責任を負うべきである。

アルゴリズムやAIを利用した意思決定システムは、他のデータ集約型テクノロジーと同様のリスクを抱えている。ダニエル・ソローヴ氏の研究に基づいて、数名の学者がアルゴリズム空間におけるプライバシーリスクを特定している。これには、情報処理の

<sup>20</sup> See e.g., Rebecca Greenfield & Riley Griffen, *Artificial Intelligence Is Coming for Hiring, and It Might Not Be That Bad*, Bloomberg(Aug. 8, 2018), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-08/artificial-intelligence-is-coming-for-hiring-and-it-might-not-be-that-bad>; Elizabeth Woyke, *AI Can Now Tell Your Boss What Skills You Lack—And How You Can Get Them*, MIT Technology Review (Aug. 7, 2018), <https://www.technologyreview.com/s/611790/coursera-ai-skills/>.

<sup>21</sup> FTC, Big Data: A Tool for Inclusion or Exclusion (2016), available at <https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/big-data-tool-inclusion-or-exclusion-understanding-issues/160106big-data-rpt.pdf>.

排除、データ主体の開示処理及び管理処理の欠如、風評による歪曲などがある。<sup>22</sup>自動意思決定システムの中には、個人情報や保護された属性が不用意に開示されるリスクを抱えるものもある。<sup>23</sup>

一般的にこのようなプライバシーリスクは、従来のプライバシーバイデザインやセキュリティバイデザインの手法で製品やサービスを開発することにより緩和できる。事業者はデータの収集及び使用において、プライバシーリスクに配慮しなければならない。これが意味することは、自動意思決定プロセス、すなわち機械学習アルゴリズムを活用したプロセスに使用されるデータは(1)合法的に収集及び使用されること、(2)安全に保管されること、また(3)これらの決定が適用される集団を代表していることである。事業者がすべきことは、(1)製品を本格展開する前にシステムのバイアスを検出し軽減すること、(2)アルゴリズムによるモデルの訓練に使用されるデータを匿名化するための健全な手段に投資し、可能な限り適用すること、そして(3)アルゴリズムによる意思決定プロセスを制御し、意味のある透明性をユーザーに提供することである。

#### c) 価格の透明性の向上とサードパーティの指標

中間報告では、価格の透明性を高めるとともに、サードパーティが経営上の意思決定を伝えるために利用できる広告指標を標準化することが提唱されている。しかし、これらの提案の両方が市場競争に悪影響を与える可能性があり、デジタル広告枠で共謀行為が横行し、広告部門を特徴付ける熾烈な競争がなくなる可能性があるというのがCCIAの見解である。

<sup>22</sup> Joshua A. Kroll, Joana Huey, Solon Barocas, *et al.*, *Accountable Algorithms*, 165 U. Pa. L. Rev. 633 (2017), available at [https://scholarship.law.upenn.edu/penn\\_law\\_review/vol165/iss3/3/](https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol165/iss3/3/).

<sup>23</sup> *Id.*

一般的に、企業がアルゴリズムを使用して価格を設定することは、消費者の利益のために市場競争を高める効率的な方法と見なされるべきである。企業にとってみれば、競争相手の価格を監視し、競争するためにそれに応じることは日常的なことである。価格アルゴリズムを使用することで企業は価格設定ルールをより迅速に適応させることができるので、市場にダイナミズムが生まれる。企業が競争のために価格アルゴリズムを使用することには、現在の競争の枠組みを変えるような特徴的なものではない。また、アルゴリズムを使用するからと言って、独占禁止法の免責が得られるわけではない。図示されているように、価格アルゴリズムは大抵、競争促進的である。企業がアルゴリズムを使用することにより消費者福祉が損なわれる限定的な例においては、現在の独占禁止法を適用してそのような行為に対処できる。

価格差別や動的価格設定、または特定の製品の需要と供給の関係から見積もりを考慮し価格を変更して適応させる能力は競争を促進する。企業は価格設定アルゴリズムを使用することで、効率的に価格差別や動的価格設定を行うことができ、市場の変化に迅速に対応するため、価格競争が促進される。さらにアルゴリズムの使用は、企業の効率的なリソース配分にも貢献する。配分効率の向上は、一般的に消費者福祉のためになるプラスの結果をもたらす。最終的に、企業は自社の価格設定アルゴリズムを最適化し、より競争力のある価格を顧客に提供するためのインプットとして競合他社の価格設定を使用できるので、それによっても市場競争が促進されて消費者の利益につながる。

さらに価格アルゴリズムは、企業が積極的な競争に参加することによって競争促進的な方法で使用される。企業が価格設定アルゴリズムを使用して競合他社よりも価格を抑えたり、破壊的な価格設定戦略を行ったりすることは、最終的には消費者の利益となる市場の変化につながる。競合他社のデータに基づくアルゴリズムの使用は、一般的には競争促進的と見なされるが、一方でオンラインでの価格の透明性が向上することにより、



暗黙の共謀が可能になったり、企業が違法な契約を結びやすくなったりすることへの懸念の声が上がっている。この点において、オンラインでのデジタル広告の価格設定に関して極端な透明性を要求することは、企業の競争意欲を損ない、消費者の不利益につながる可能性がある。

同様に、広告業界の企業は、自社のサービスに関連した異なる指標を用意することで、価格とは異なる条件で競争している。このことから、異なるデジタル広告サービスプロバイダー間での指標に関する均一性の欠如は、指標空間での差別化がデジタル空間での競争パラメーターであるという重要な事実を無視していることに関して中間報告では懸念している。

#### 4. データの利用

消費者にパーソナライズされたエクスペリエンスを適切に提供するためにデータ収集とデータ分析を利用することは、デジタル広告枠の際立った特徴であり、多くの競争当局が注目している。HDMC もこの傾向の例外ではなく、中間報告では、他のアドテク企業がデータ駆動型デジタル広告で競争する上での参入障壁となっている、デジタルプラットフォームによるデータへのアクセスの反競争的影響について懸念が表明されている。

しかし、中間報告で強調されているような広範な懸念では、顧客データがデジタル広告部門で果たす役割が十分に理解されていないと CCIA は考える。検索の初期設定や潜在的な競争阻害に関する仮定は経験的な証拠に裏付けられておらず、HDMC の提案を導入するのであれば、日本の OEM や消費者に損害を与える（より高い価格を請求される）リスクがある。この点については次項で説明する。

重要なことは、長年にわたってデータを蓄積してきた既存企業が、過去のデータを持っているだけで市場支配力を拡大または維持できるのかどうかを理解することである。他の生産要素と同様に、単なるデータの蓄積には収穫遞減があることを証明する経験的な証拠がある。

スタンフォード大学は、データの蓄積を増やすことで、そのようなデータに対して行った分析結果に改善が見られるかどうかを分析する研究を行った。Stanford Dogs Dataset には、世界中の 120 種類の犬の画像が収録されている。<sup>24</sup>このデータセットは、画像を細かく分類することを目的として構築されたものである。研究者は、このデータセットを使用し画像の犬の品種を分類し、データセットの画像数を増やしながら平均識別精度を算出した。その結果、データへのアクセスが増えたことで、分類結果の精度に収穫遞減があることが判明した（下図を参照）。<sup>25</sup>要するに、データセットの増加で収穫遞減が発生したのである。

同様に、経済学者のデイビッド・エバンス氏とリチャード・シュマレンシー氏は、テクノロジー企業全体において、データは既存企業に競争を抑制する力を与えていないことを発見した。同経済学者の研究では、次のように強調されている。

AltaVista、Infoseek、Lycos などの多数の検索エンジンはもちろん、AOL、Friendster、Myspace、Orkut、Yahoo!、携帯電話の BlackBerry などの「アテンションプラットフォーム」と呼ばれる、かつての有力企業の多くはすべてユーザーデータを保有していた。このデータは、既存企業にそれぞれの市場での競争を抑制する力を与えたわけではなく、またデー

<sup>24</sup> Stanford Dogs Dataset, available at <http://vision.stanford.edu/aditya86/ImageNetDogs/>.

<sup>25</sup> *Id.*

タがこれらの企業のネットワーク効果を增幅させ、挑戦者よりも実質的に優位に立ったという証拠もない。<sup>26</sup>

フロリダ大学のダニエル・ソ科尔教授と中央財経大学（中国）の Jingyuan (Mary) Ma 教授は、多くのオンラインサービスの出発点としてユーザーデータはほとんど必要ないに等しいと結論付け、次のように指摘している。

新しい競合他社のデータ要件は、より確立された市場のデータ要件と比較してはるかに少量で、質的に異なる。多くのオンラインサービスの出発点として、ユーザーデータはほとんど必要ないに等しい。むしろ、企業は顧客のニーズに巧みに対応する革新的な新製品で参入し、ユーザーから迅速にデータを収集することで、そのデータを製品のさらなる改善や成功のために活用できる。<sup>27</sup>

この研究では、中間報告の結論に反して、データの蓄積だけでは企業が競合他社を排除する手段にならず、関連市場の競争力低下につながる可能性が低い理由を示している。

## 5. 垂直統合とアクセス制限

中間報告では、デジタル広告部門で盛んな垂直統合プラットフォームに関する懸念を取り上げている。このような懸念には、コングロマリットや非水平型の危害理論に対する関心の高まりを示す国際的な傾向の影響がある。この懸念には、一方の当事者の製品

<sup>26</sup> David S. Evans & Richard Schmalensee, *Network Effects: March to the Evidence, Not to the Slogans*, Antitrust Chronicle (Aug. 2017) at 9, available at <http://mitsloan.mit.edu/shared/ods/documents/?DocumentID=4243>.

<sup>27</sup> D. Daniel Sokol & Jingyuan (Mary) Ma, *Understanding Online Markets and Antitrust Analysis*, 15 Nw. J. Tech. & Intell. Prop. 43 (2017), available at <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1267&context=njtip>.



と競合他社の競合する下流製品との間の相互運用性を考慮して、自社の下流製品に有利に働くことが含まれる。

HDMC が指摘した特定の問題についてコメントする前に、垂直統合は一般的に競争促進的であると考えられていることを強調しておくことが重要である。この点で、垂直統合された事業では効率が向上し、より高品質かつ低価格で、より多くのイノベーションを導入した商品やサービスを消費者に提供できる。証拠に基づいて正当であることを示せない介入は、垂直統合された事業が生み出す効率に悪影響を与え、パブリッシャーや日本企業にも同様に悪影響を与える危険性がある。

a) アクセス制限

中間報告では、競合他社に対し広告インプット（広告インベントリ）へのアクセスを拒否し、暗黙のうちに広告インプットを必須なものとして分類することによって、デジタルプラットフォームが排除的な行為に加担する可能性があるかどうかを問題にしている。CCIA は、市場閉鎖が競争当局にとって心配の種であることを理解している一方で、デジタル広告業界では、インプットへのアクセスの欠如を理由に閉鎖が行われる可能性はほとんどなく、決して不可欠なものと見なされるべきではない。

中間報告で提起されたアクセス制限の懸念に対処する際には、実際の市場の力学を考慮に入れて対処することが重要である。広告市場の場合、広告主はユーザーへのアクセス能力を重視するが、プラットフォームに対するユーザーの需要が広告の有無によって動かされることは実質的でない。つまり、インターネットユーザーが検索エンジンやニュース web サイトを選ぶ際、広告の質や量は関係ないのである。したがって、ユーザーが広告を目的に一つのプラットフォームに群がることはない。マーケターも同様に、

複数のプラットフォームで広告を掲載する固定費用が低いため、多くの広告プラットフォームやアドエクスチェンジ間で切り替えることができる。マーケターが一つのプラットフォームに固執する動機はほとんどない。ユーザーとマーケターで共通するこのような動機は、有力な広告プラットフォームにユーザーとマーケターを固定するフィードバックループの可能性を排除する。<sup>28</sup>

さらに、ほとんどの広告主が採用している料金体系であるクリック課金型では、より「混雑した状態」のプラットフォームに広告を掲載することでコンバージョン率は上がるが、それに比例して費用も高くなる。そのため、広告主は大きなプラットフォームに依存するよりも、小さなプラットフォームを選択する可能性がある。<sup>29</sup>これはさらに、マーケターにマルチホーミングを促すことにもなり、結果的に広告プラットフォームで起こり得るロックイン効果を弱める。<sup>30</sup>マルチタスクやマルチホーミングに対する消費者の傾向は、広告に対するクロスプラットフォームの反応を促進する。

## 6. 公正性

中間報告では、自動意思決定ツールや公正性の問題点の分析が試みられている。アルゴリズムや機械学習ベースの意思決定ツールの複雑さは、その決断や予測が、人間が行った結果よりも信頼性が高く正確である傾向にあっても、設計者や外部レビューが各

<sup>28</sup> D. Daniel Sokol, *Antitrust and Regulating Big Data*, 23 George Mason L. Rev. 119 (2016), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2834611](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2834611).

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> See Rex Yuxing Du, Linli Xu & Kenneth C. Wilbur, *Immediate Responses of Online Brand Search and Price Search to TV Ads*, 83 J. Mktg. 81 (July 1, 2019), <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022242919847192> (noting study results that show TV ads lead to a variety of immediate online responses); Jura Liaukonyte, Thales Teixeira, & Kenneth C. Wilbur, *Television Advertising and Online Shopping*, 34 Mktg. Science 309 (Jun. 2015), <https://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/mksc.2014.0899> (demonstrating that TV advertising does influence online shopping); Mingyu Joo, Kenneth C. Wilbur, Bo Cowgill & Yi Zhu, *Television Advertising and Online Search*, 60 Mgmt. Science 1 (Jan. 2014), <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/mnsc.2013.174> (showing that TV advertisements for financial services brands increase both the number of related Google searches and searchers' tendency to use branded keywords instead of generic keywords).

自のアウトプットに対して手続きの根拠の判断に苦慮する場合があることを示唆している。さらに、このようなシステムが意思決定を行うスピードと規模は、潜在的に異質な影響を増幅させる可能性があることを意味している。デジタル広告の力学は、このような決定が行われる速さの最良の例である。

#### a) プラットフォームのルール設定

CCIA は、市場競争と契約の自由が、デジタル広告業界の運営原則であるべきだという意見である。それを踏まえて、アルゴリズムのバイアスや差別の観点から存在するリスクについて CCIA は認識している。

研究者は、バイアスが意思決定システムやそのアウトプットに反映される可能性がある 3 つのシナリオを特定した。(1) 暗黙のうちにバイアスがかかった、あるいは統計的に歪曲されたデータセットに基づく訓練、(2) 潜在的にバイアスがかかったアルゴリズムやモデル設計、(3) 意思決定システムの複雑さによる、意図的な差別のマスキング、である。<sup>31</sup>

複雑なアルゴリズムによる意思決定システムでバイアスのリスクを低減するには、多面的なアプローチが必要である。技術的及び社会科学的な専門知識を持つ多様で学際的なチームを構築するための適切な採用方法と、データセットやモデル設計に潜むバイアスの発生源やプロキシを特定して修正するための堅牢な方法論を組み合わせることで、システムに入り込む前にバイアスを軽減できる。アルゴリズムの説明責任、または消費者の損害の可能性はアルゴリズムシステムで「評価、制御、補償」できる<sup>32</sup>という考

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> World Wide Web Foundation, Algorithmic Accountability (July 2017), available at [http://webfoundation.org/docs/2017/07/Algorithms\\_Report\\_WF.pdf](http://webfoundation.org/docs/2017/07/Algorithms_Report_WF.pdf) at 16.



え方は、システムが設計された意図に沿って動作し、実際の有害な結果を特定して対処できるようにする、事業者を支援する原則である。<sup>33</sup>事業者は、起こり得るインプットと全体的な設計に基づいて、特定のシステムから生じる可能性がある実質的なアルゴリズムによる損害を定義するよう努める必要がある。アルゴリズムが、定義された損害ではなく、事業者の意図と一致した結果をもたらすことを検証するには、様々な手段がある。例えば、システム設計者であれば、一貫性があり手順に沿った定期的なシステム設計のために技術的なパラメーターを実装し、アウトプットに関連する信頼度測定を用意して、結果について異なる影響評価を実施することで、システムの使用前と使用中に起こり得る損害を特定して是正できる。

*b) 検索エンジンのパラメーター*

中間報告では、検索結果に依存する多くのパブリッシャーの事業に影響を与える可能性があるアルゴリズムやその他のパラメーターの変更について懸念が表明されている。これは、訪問者が検索エンジンの結果に依存しているサイトでは特に重要である。

CCIAは、中間報告がこのような力学を反映すると言っても差し支えないと認識しており、過去には Google などのデジタルプラットフォームが検索順位の透明性向上に取り組んだことを強調しておきたい。<sup>34</sup>しかし、特定のデジタルプラットフォームにさらに透明性を要求することは、いかなる状況においても、市場での競争に必須の要素である企業秘密や営業秘密を保護する事業者の権利を損なうものであってはならない。

<sup>33</sup> Joshua New & Daniel Castro, *How Policymakers Can Foster Algorithmic Accountability*, Center for Data Innovation (2018), available at <http://www2.datainnovation.org/2018-algorithmic-accountability.pdf>.

<sup>34</sup> Google Algorithm Update History, <https://moz.com/google-algorithm-change>.



デジタルプラットフォームがプラットフォームのパラメーターの変更に関してパブリッシャーに事前通知を行う条件をあらかじめ決定することは困難であることや、コンテンツの消費方法に著しい影響を与える可能性があるイノベーションを予測することもほぼ不可能であることから、CCIA は HDMC に対し、透明性の基準に関して協力的に取り組み、誠意を持ってバランスの取れた解決策を協議するよう当事者へ要請するよう促している。

政策を成功させる鍵になるのは、パブリッシャーに対してデジタルプラットフォームが遵守すべき透明性のコミットメントについて柔軟に対応することであると CCIA は理解している。したがって、協力的に取り組めるように利害関係者に十分な柔軟性を与えることは、営業秘密や事業に関する機密情報の保護を損なうことなく、市場の透明性を高めることになる。

## 7. パーソナル データの使用

HDMC は、競争政策に関する問題と、プライバシーに関する事項と競争政策の共通部分について議論している。前述したように、データが果たす経済的な役割や、企業がデータを利用する方法を理解することは当局にとって基本である。同様に、データ駆動型市場における独占禁止とプライバシーの共通部分に関わる行為は、消費者がそのような行為から確実に利益を得られるように、経済的見地から伝えられなければならない。

### a) 競争データ ポータビリティの要素としてのプライバシー

HDMC の中間報告の最終セクションでは、プライバシーと競争に関する問題を取り上げているが、これはデジタル広告部門に特有のものではなく、デジタル経済全体に関係するものである。

競争の要素としてのプライバシーに関しては、デジタルサービスのプライバシーとセキュリティの属性に関する透明性が、消費者が個人的なプライバシーの好みに最も合致したサービスを選択する上でいかに役立つかについての議論を深めることが、HDMC の最終報告に大いに利することになると CCIA は確信している。それを踏まえて CCIA は、使用されるデータについてユーザーが管理できるようにするという HDMC の意欲を支持する。

学者の Ramon Casadesus-Masanell 氏と Andres Hervas-Drane 氏は、収益の一部を情報開示に依存している（サービスがどれだけプライバシーを保護しているかのプロキシとして使用される）サービスの市場では、より多くのプライバシー保護的な機能を備えたサービスの提供が競争によって促進されることを実証した。しかし、サービスの正味の有用性が、消費者がデータ保護に置く価値をはるかに上回る場合、そのサービスは、表向きだけよりプライバシー保護的なサービスを提供している競合他社よりも優位に立ち続けることになる。<sup>35</sup>この研究では、消費者が自身の個人的な有用性を最大化するために、プライバシーを含む様々な機能を最適化しようとすることが示されている。

異なるデータ保護機能を備えたサービス間の相互運用性を促進することは、サービスの正味の有用性に著しい格差がある場合に、プライバシー機能に関する競争を促進する一つのメカニズムである。しかし、複雑なデジタルシステムの相互運用性を設計するこ

<sup>35</sup> Ramon Casadesus-Masanell & Andres Hervas-Drane, *Competing with Privacy*, Harvard Business School, Working Paper (2013), available at [https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/13-085\\_95c71478-a439-4c00-b1dd-f9d963b99c34.pdf](https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/13-085_95c71478-a439-4c00-b1dd-f9d963b99c34.pdf).

とは、消費者から得られるプライバシーの正味の有用性を低下させたり、価値をなくしたりするセキュリティリスクにつながる可能性がある。研究者のピーター・スワイア一氏とヤニー・ラゴス氏は、EU の一般データ保護規則（GDPR）のデータ ポータビリティ権の初期バージョンを評価する際に、サービス間のデータ移動とユーザーのセキュリティ上の利益との間の緊張を指摘している。<sup>36</sup>独自に設計されたシステムを相互運用可能なものにすると、脆弱性を突いた不用意な開示やデータ漏洩のリスクが高まる。<sup>37</sup>相互運用可能なシステムの運営者が悪意を持って行動している恐れがある場合や、転送要求に関する検証基準が十分ではない場合、データ共有がプライバリティリスクにつながる恐れがある。さらに、相互運用性や API アクセスを義務化すると、既存企業が小規模な競合他社よりも有利になったり<sup>38</sup>、一部の企業が他の企業の努力にただ乗りし、革新的なサービスを開発する意欲を低下させたりするような、予期せぬ反競争的な結果を招く恐れもある。そして最終的に、相互運用性の義務化は競争を促進するのではなく、競合他社が協働や情報共有を求められる場合に、共謀のリスクを増大させる可能性がある。

このような潜在的な落とし穴は、デジタルシステムのデータポータビリティや相互運用性が非現実的な目的であることを意味するものではない。研究者は、このようなリスクが確実に軽減され、消費者に権限を与える上で役立つ原則を挙げている。特に、システム間のデータ転送がプライベートで安全で、かつバランスの取れたものにするために、データポータビリティ ツールは自発的で、業界で開発され、実際の消費者ニーズに対

<sup>36</sup> Peter Swire & Yianni Lagos, *Why the Right to Data Portability Likely Reduces Consumer Welfare: Antitrust and Privacy Critique*, 72 Md. L. Rev. 335 (2013), <https://pdfs.semanticscholar.org/b826/c58ff279d3e6b3ae96583dcd5f023585b68b.pdf>.

<sup>37</sup> Urs Gasser & John Palfrey, *When and How ICT Interoperability Drives Innovation*, Berkman Center for Internet & Society (2007), available at <https://cyber.harvard.edu/interop/pdfs/interop-breaking-barriers.pdf>; *Open, Closed, and Privacy*, Stratechery (Apr. 25, 2018), <https://stratechery.com/2018/open-closed-and-privacy/>.

<sup>38</sup> Chris Riley, *Using Interoperability For Horizontal Competition and Data Portability*, Medium (May 24, 2018), <https://medium.com/@mchrisriley/using-interoperability-for-horizontal-competition-and-data-portability-6706906ce699>.

応したものでなければならないと提案している。例えば、データポータビリティツールには(1)ユーザーがサービスに提供したデータは移動できるが、他のユーザーに関連するかもしれないデータは移動できないようにすること、(2)ツールの使用方法と使用時期を消費者が制御できるようにすること、また(3)特定の製品やサービスのプライバシーとセキュリティへの期待に合わせて調整できることが求められる。さらに、技術的に実現可能な場合には、データポータビリティツールへのアクセスによってマシン間の転送を可能にすべきである。最近、いくつかの技術サービスは、このような原則に基づくデータポータビリティプロジェクトを開始した。データ転送プロジェクト「Data Transfer Project (DTP)」は、ユーザーの指示でマシン間の転送を安全に暗号化するオープンソースシステムを通じて、様々なデジタルサービスのAPIを接続する。<sup>39</sup>DTPなどのツールが消費者による制御とサービス間の相互運用性を高めることに成功するかどうかは、あらゆる規模のサービスによる採用と誠意ある参加にかかっている。

#### b) プライバシーに関する法令のメリットと費用

プライバシーに関する法令は、プライバシーの保護とデータ駆動型のイノベーションを可能にすることとの間で適切なバランスを取らなければ、意図しない悪影響を及ぼす可能性がある。企業によるデータの利用や収集を制限することは、デジタル経済における商取引に意図しない悪影響を及ぼす可能性があり、投資の減少にもつながる恐れがある。これは特に、オンラインニュース、オンライン広告、クラウドコンピューティングの部門に属する企業など、大量のユーザーデータの収集、分析、または保存に依存している企業に影響する。このような部門は、ユーザーの典型的なオンラインでのやり取り

<sup>39</sup> Russell Brandom, *Google, Facebook, Microsoft, and Twitter Partner For Ambitious New Data Project*, The Verge (July 20, 2018), <https://www.theverge.com/2018/7/20/17589246/data-transfer-project-google-facebook-microsoft-twitter>.



りの多くを網羅しているため、オンラインのカスタマーエクスペリエンスとの関連性が高い。

アニヤ・ランブレクト教授は、EUの個人情報保護法の変化とEUにおける相対的なベンチャー企業投資の関係を評価した結果、上記の3つの部門におけるベンチャー企業投資の促進要因を複数コントロールした後に、これら3つの業界におけるベンチャー企業投資は米国と比較して毎年58~75%ずつ減少していることを発見した。<sup>40</sup>この結論は、研究対象の部門でプライバシー規制が「新興技術の利用と有効性に直接影響する」ことを発見したアヴィ・ゴールドファーブ教授とキャサリン・タッカー教授の結論を反映している。<sup>41</sup>

イノベーションと同様に、プライバシーに関する法令が適切に設計されていない場合、競争上のリスクが並行して存在する。特にプライバシーの文脈においては、大規模な既存企業は規模の経済性により、中小企業や新規市場参入企業と同じ規制を遵守するための費用負担には余裕がある。<sup>42</sup>例えば、カリフォルニア州司法省が委託した影響評価では、最近制定されたカリフォルニア州消費者プライバシー法に準拠する際に、「小企業は大企業に比べて、コンプライアンス費用の負担が不釣り合いに高くなる可能性が高い」と指摘されている。<sup>43</sup>また、あるサービスから別のサービスへのユーザーデータの自発的ポータビリティを阻害するようにプライバシー規制が働いている限り、そのような規

<sup>40</sup> Anja Lambrecht, *E-Privacy Provisions and Venture Capital Investments in the EU* (Dec. 2017), available at <https://www.ceps.eu/sites/default/files/E-Privacy%20Provisions%20and%20Venture%20Capital%20Investments%20in%20the%20EU.PDF>.

<sup>41</sup> Avi Goldfarb & Catherine Tucker, *Privacy and Innovation*, Innovation Policy and the Economy, Vol. 12, <http://www.nber.org/chapters/c12453.pdf>.

<sup>42</sup> James Campbell, Avi Goldfarb, & Catherine Tucker, *Privacy Regulation and Market Structure*, 24 *J. Econ. & Mgmt. Strategy* 47, 47 (2015).

<sup>43</sup> Berkeley Economic Advising and Research, LLC, “Standardized Regulatory Impact Assessment: California Consumer Privacy Act of 2018 Regulations” (Aug. 2019), [http://www.dof.ca.gov/Forecasting/Economics/Major\\_Regulations/Major\\_Regulations\\_Table/documents/CCPA\\_Regulations-SRIA-DOF.pdf](http://www.dof.ca.gov/Forecasting/Economics/Major_Regulations/Major_Regulations_Table/documents/CCPA_Regulations-SRIA-DOF.pdf)



制はオープンな水平型企業モデルを阻害し、間接的に閉鎖的な垂直型モデルを有利にする可能性があることを考慮することも重要である。スケーラブルでコンテキストに依存するような要件で、プライバシーに関する法律を慎重に設計することによって、競争とデータ保護の目標が推進される。

上記のすべての理由から、データ駆動型企業に関連する行動は、消費者が損害を被るのを避けるために専門家による分析が有効である。

## 8. 結論

テクノロジーが経済を牽引し、市場を変革し続ける中、消費者がこれらの進歩から利益を得られるようにするためには、プライバシーと競争に関する政策が重要な鍵を握ることになる。今後も成長が期待されるデジタル広告部門は、プライバシーと競争への懸念のバランスを取る必要性の好例である。既存の競争の枠組みは、新たな課題に適応するために十分に堅牢で柔軟性があることが証明されており、プライバシー基準は、新たなプライバシーの脅威から消費者を確実に保護し続ける。

CCIAは、デジタル広告分野のようなユーザーデータに関する狭義のイノベーション駆動型部門に対して、消費者に不利益を与えイノベーションを抑止するような競争阻害に関する証拠がないまま介入すること、特に既存の市場力学に対する誤解に基づいて介入することに対して警告する。いかなる介入も、業界全体のレベルで等しく適用されるべきであり、利害関係者の視点を考慮に入れるべきである。最後に、デジタル空間では、各国規制の国際的な意味合いを考慮しなければ、経済成長を阻害する貿易障壁にしかならない不必要的非対称性が生じる可能性がある。



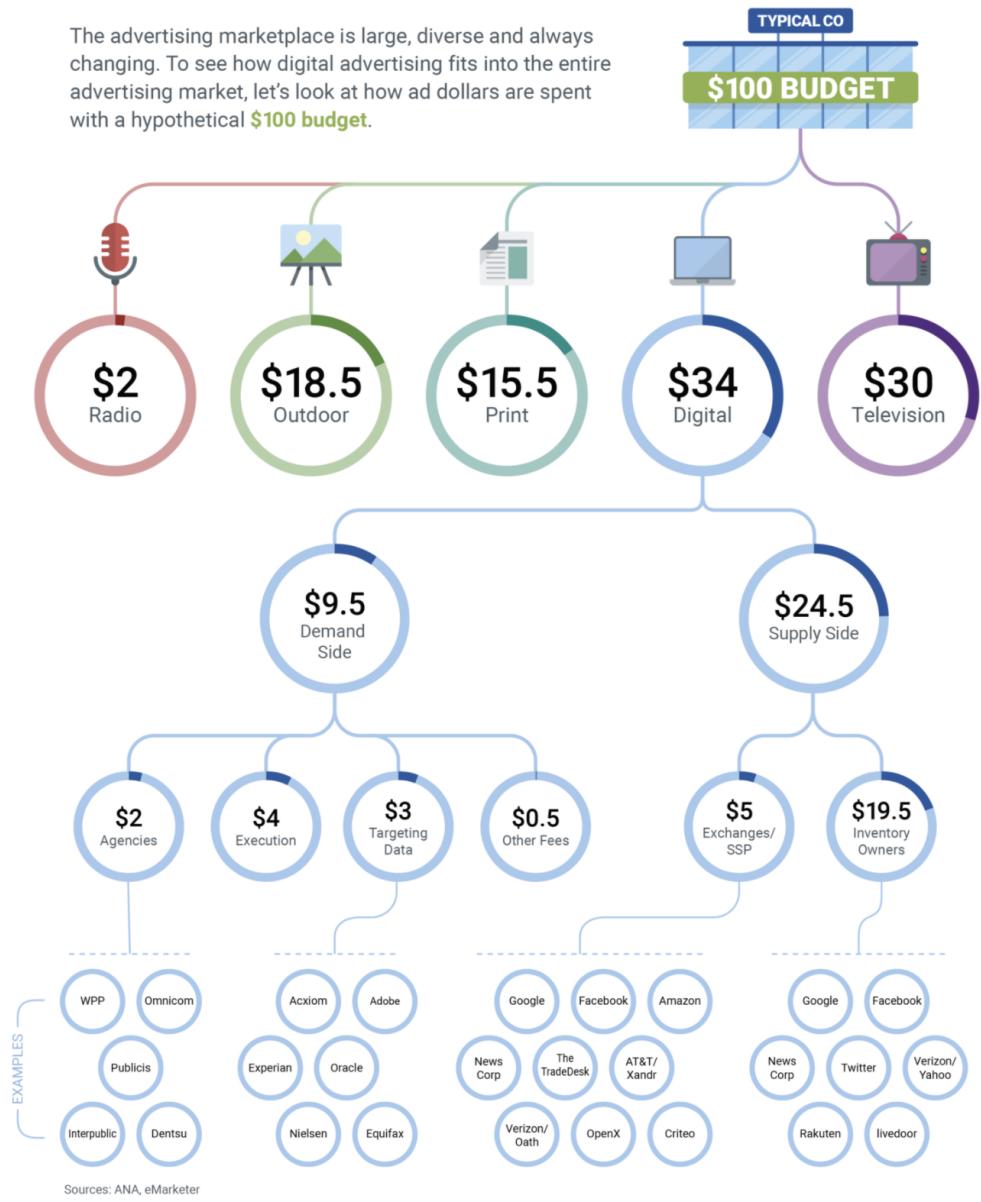
Computer & Communications  
Industry Association  
Tech Advocacy Since 1972

## 付属書類 I

# HOW AD DOLLARS ARE SPENT

with a hypothetical \$100 budget in Japan

The advertising marketplace is large, diverse and always changing. To see how digital advertising fits into the entire advertising market, let's look at how ad dollars are spent with a hypothetical **\$100 budget**.



## 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 (※)	U.S. Chamber of Commerce

※ 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 中間報告」に関する意見

## 1. 記載された内容に対する意見

<中間報告の該当箇所 : ページ>

The U.S.-Japan Business Council (USJBC) welcomes the Digital Market Competition Council's invitation to comment on its proposal to the industry to continue to work on increased transparency and control for consumers, advertisers, and publishers (references to 'publishers' throughout refer to online advertising opportunities that are sold to advertisers), so they can make well-informed choices about the platform operators and digital advertising solutions they choose. We note that throughout the interim report competition matters and consumer protection matters are comingled. It is important to

separate the two. Matters of importance to consumer protection potentially might call for regulation to address a concern spanning across the entire digital advertising industry. In contrast, competition concerns speak to the potential need to address actions of specific actors in the market. This distinction is important in weighing any potential policy response.

### ***Competition in the Advertising Ecosystem:***

The Interim Report raises a question as to whether the proper market definition is being considered as it suggests that advertisers are “locked in” to use of platform businesses ([Interim Report p. 8, 16, 18](#)). However, platform businesses are only one channel within digital advertising, and digital advertising is part of an intensely competitive broader advertising ecosystem in Japan.

Advertisers routinely redirect advertising spend based on whether the advertising outlet produces a satisfactory rate of return.

### ***Holistic Review of Digital Advertising Industry Needed:***

Digital ads services are not only offered by platform operators, but also many other types of industry participants.

The Interim Report focuses too narrowly on the platform operators’ role in discussing potential measures to adopt in the digital ads industry ([Interim Report p. 16-20](#)). As mentioned above, it is important to think about competition policy questions in the digital ad market as a whole, as well as its interface with the more traditional ad market.

### ***Policy Proposals Need to Be Fit for Purpose:***

Transparency measures are important, but not all advertising services are the same, and therefore one solution will not necessarily work for another. Platform operators each have their own distinct and varied digital ads services. Depending on the platform service, certain businesses have already adopted voluntary measures to optimize benefits to consumers and advertisers--for example, providing product tools for consumers to control ads displays, or enabling third parties to independently verify or run ad insight analyses.

We understand that government agencies have recognized that it would be inappropriate to apply a uniform “one-size-fits-all” approach to platform operators.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> See Consumer Affairs Agency Report on Digital Platforms and Consumers, p.3: 消費者庁「デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会報告書骨子・検討の方

The Interim Report notes that the digital ads industry is complex and evolving quickly. (Interim Report p. 18, 35, 91). It follows that competition measures should only be adopted where there are persistent concerns in the market as an evolving market is a sign of competition at work to meet changes in demand. Policy proposals, before adoption, need to include consultation with a range of stakeholders as they cannot be so prescriptive and burdensome that businesses have to consider whether it is feasible to continue to service users in Japan--this impact would remove competition from the market. We caution against mandated third-party monitoring mechanisms for this reason, which could impose onerous obligations and could require platform businesses to disclose commercially sensitive information.

Additionally, requiring excessive opt out settings or categorization/labeling of ads for “tracing” purposes will require heavy investment by platform operators, and could result in the inability to continue to offer reliable services at low to no cost. Furthermore, concerns raised about consumers can be best addressed not just through initiatives by platform operators, but also, more fundamentally, through improvement of user digital literacy. We understand that government agencies have shared that improving consumer literacy is a key element to tacking potential concerns in the digital economy.<sup>2</sup>

### ***Importance of Self-Regulatory Measures Regarding “Quality”:***

Concerns about ad quality, for example, may in the first instance be addressed by voluntary measures adopted by the industry. We believe it is important to evaluate the effects of such industry measures long term and carefully calibrate any additional measures based on specific needs observed.

On this point, the Interim Report states that there is a need to consider mechanisms to allow advertisers and publishers to better “trace” and receive information regarding ad quality. (Interim Report p. 22-33) But there are platform operators that already provide transparency regarding the effectiveness of ads. For example, the Japan Fair Trade

---

向性(案)13 頁

[https://www.caa.go.jp/about\\_us/about/plans\\_and\\_status/digital\\_platform/assets/consumer\\_system\\_cms101\\_200703\\_04.pdf](https://www.caa.go.jp/about_us/about/plans_and_status/digital_platform/assets/consumer_system_cms101_200703_04.pdf)

<sup>2</sup> See JFTC Report on Points Services, p30: 公正取引委員会「共通ポイントサービスに関する取引実態調査」30 頁 [https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2020/jun/200612\\_2.pdf](https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2020/jun/200612_2.pdf)

Commission recently observed that few advertisers and ads brokers felt they had been negatively affected by restrictions placed by platform operators on access to data regarding ads measurement.<sup>3</sup>

As the Interim Report notes, even among advertisers, opinions as to what audience data is appropriate differs, and there is no consistent view on the necessary scope (Interim Report p. 44). And as the Council recognizes, any measures recommended must be sensitive to privacy concerns in order to be effective. (Interim Report p. 46-47, footnote 10). We recognize, as does the Interim Report, that industry bodies are already working to consider mechanisms of their own to address potential concerns with ad quality. (Interim Report p.24) The existence of discussions within industry associations to adopt verification tools or build a form or monitoring mechanism goes to show that existing needs are various, and that it would be premature to adopt regulatory measures when the industry is beginning to develop its own solutions.

### ***“Ad Fraud” Is Not Only a Platform Services Issue:***

Platform operators have a responsibility to work to combat “ad fraud.” “Ad fraud” is caused by the conduct of bad third-party actors and is not directly caused by platform operators. Solutions need to come from an industry-wide discussion with advertisers, publishers, and other stakeholders—it would be rash to urge any one part of this ecosystem to come up with the solution, and impractical to assume that any one part can eliminate the issue completely. (Interim Report p.22,24-33)

### ***Improving Ads Measurement:***

We support the Digital Market Competition Council’s suggestion that there should be improvements in cross-platform measurement and third-party verification in advertising. These can empower advertisers to make well-informed choices about the digital advertising services they choose and can enable advertisers to effectively measure campaign results across different advertising media, including online and offline channels. We caution against the Interim Report’s suggestion that platform operators must allow open APIs to permit third party measurement of ad insights, and that they cannot refuse access without a

---

<sup>3</sup> See JFTC Interim Report on Survey for digital platforms business activity, p.52-53, 109:公正取引委員会「デジタルプラットフォーム事業者の取引慣行等に関する実態調査(デジタル広告分野)について(中間報告)別紙1 p.52-53, 109

<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2020/apr/digital/200428besshi1.pdf>

justified reason. **(Interim Report p. 34-39)** The proposal may be too blunt and should be weighed against potential concerns such as security of services, data protection, and operational and maintenance costs involved. Where platform operators provide existing insights and measurement solutions--often verifiable by independent parties--it does not seem to be appropriate to increase their burden and cost. Additionally, advertisers often have the means to run these analyses on their own.

Many advertisers already engage with third-party measurement companies to receive independent metrics and solutions. We recommend that the Digital Market Competition Council engage with industry on these issues and consider building off existing work done by industry associations and businesses before considering regulation.

### ***Ensuring Transparency in Bid Design and Operation:***

The Interim Report's suggestion that platform operators should be required to design their internal processes and systems to ensure fairness in bid design and operation, plus disclose those measures and allow for a monitoring mechanism, does not seem practical or reasonable. Such a proposal could result in reducing competition between platform operators and could enable bad actors to take advantage.

The Interim Report notes concerns that the bidding system is a “black box,” that platform operators that are vertically integrated could have an unfair advantage, and that platform operators could be self-preferencing. **(Interim Report p. 52-53)** But bidding systems involve algorithms developed and refined by platforms, which constitute a core part of the platform service’s competitive differentiation.

Platform operators should have discretion to design and operate bidding systems in a manner that allows them to engage in healthy competition with their peers. Requiring platforms to disclose information about these algorithms will result in unfair competition and disclosure of trade secrets and could induce users to take advantage of algorithms to further bad acts. Finally, there may be technical limitations to explaining how algorithms and the bidding process that relies on them work in written guides, and requiring disclosure is unlikely to completely resolve concerns about transparency.

### ***Need to Account for Benefits of Personalized Advertising:***

The Interim Report suggests that consumers are unhappy with targeted advertising, but personalized advertising has significant benefits for consumers that also need to be considered.

The Interim Report relies on a consumer survey conducted by the Consumer Affairs Agency to conclude that consumers have negative perceptions of targeted ads. (**Interim Report p. 60-71**) But consumers benefit from digital services offered at low to no cost, and many digital platforms support the development and innovation of meaningful services through personalized advertising. For example, without personalized advertising, users would not be able to benefit from the many free digital services which are widely available.<sup>4</sup>

Any policy approach to personalized advertising should take into account not just the narrow relationship between platform operators and consumers, but the entire digital ads industry as a whole.

Personalized advertising is an efficient and cost-effective way for businesses to reach audiences who would have had difficulty otherwise. This is particularly true for SMEs, who may not have had the means to pay for traditional advertising, or who may have found advertising to be inefficient. SMEs can now compete with and challenge much larger, more established businesses more effectively. Efficient and affordable advertising services have transformed the options available to business, which in turn allows for greater economic growth and opportunity in Japan. And all other things being equal, more effective personalized advertising helps lower costs for businesses, which is likely to (at least some extent) be passed on to consumers.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Consumers also benefit from personalized advertising because it enables them to discover relevant content, products, and services that are likely to be meaningful and engaging. There is evidence that users prefer personalized advertising to non-targeted advertising. For example, third-party research states that, in their target group, “the high personalization ad was clearly preferred to the low personalization ad” and users would “rather share their clicking behavior and receive behavioral targeted and therefore relevant ads, than random ads” (see Walrave, Poels, Antheunis, Van den Broeck and van Noort, Like or Dislike? Adolescents Responses to Personalized Social Network Site Advertising, Journal of Marketing Communications, Vol. 24, No. 6, 2018, pp. 607, 609, available at:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13527266.2016.1182938?journalCode=rjmc20>

; see also, Sahni, Navdeep. S., Wheeler Christian S., and Chintagunta Pradeep, ‘Personalization in Email Marketing: The Role of Noninformative Advertising Content,’ Marketing Science, Vol. 37. No. 2, 2018, p. 241, available at: <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/mksc.2017.1066>

<sup>5</sup> CERRE, Big Data and Competition Policy - Market power, personalized pricing and advertising, February 2017, p. 53, available at: [https://cerre.eu/sites/cerre/files/170216\\_CERRE\\_CompData\\_FinalReport.pdf](https://cerre.eu/sites/cerre/files/170216_CERRE_CompData_FinalReport.pdf).

We would caution against a requirement to turn personalized ads “off” by default without further consideration of its impact on the Japanese economy and the digital services consumers enjoy. ([Interim Report p.79-84](#)).

### ***Data Fiduciary Concept:***

The concept of “data fiduciary” that is introduced in the Interim Report is not grounded in strong legal bases or necessity and is a vague concept that is likely to have a broad chilling effect. The Interim Report suggests that platform operators should bear a special fiduciary duty to its users. ([Interim Report p. 73-74](#)) But platform operators cannot be expected to take on unforeseeable or unanticipated obligations based merely on the users’ unilateral wishes and desires. Additionally, the report does not clarify what these duties entail in sufficient detail for platform operators to have predictability and reliability if asked to comply. We fear that the concept could be used to expand the duties and obligations of platform operators--and indeed all businesses handling data--such that they are vastly at odds from the contractual terms agreed to with their consumers. Legal uncertainty is likely to confuse rather than curtail undesirable conduct, and we urge the government to proceed cautiously.

Additionally, the idea of “fiduciary” duties regarding data is potentially redundant and unnecessary in Japan. Concerns about handling of data that could be used to identify an individual are the purview of the Personal Information Protection Commission (PPC). The Act on the Protection of Personal Information was amended this year to further address consumers’ concerns and include amendments that seem to allow the PPC to address concerns raised by Council. Additionally, the Japan Fair Trade Commission has published guidelines on their approach to data handled by digital platforms and when they would consider such conduct to be an abuse of superior bargaining position; these also address scenarios raised by the Council in the Interim Report. Neither the PIPX nor the JFTC use the term “data fiduciary.” Adding on another concept and additional duties--under a third regulatory framework--is superfluous and will only serve to confuse users and service providers.

### ***Data Portability:***

We believe that this topic requires a wider debate and fulsome discussion beyond digital ads. The Interim Report suggests encouraging a framework for data portability that relies

on a “comply or explain” model. **(Interim Report p. 84-86)** But any framework for data portability cannot be derived from an evaluation of ads alone—it is also necessary to consider portability from the perspective of both personal and non-personal data.

***Data is Widely Available and Non-Exclusive:***

The collection or use of data, in and of itself, does not confer a competitive advantage on platform operators or lock users into their services. The data that digital ads services collect is not exclusive, and a broad range of data is available to businesses that operate or want to operate digital ads. The Interim Report suggests that an increasing awareness of concepts of privacy will result in an increase in the power of platform operators that have existing data or result in a dependency on platforms that have existing data. **(Interim Report p. 17-18)**. But data is widely available and non-exclusive; the fact that one party possesses some data does not render that same data unavailable for others to collect.

We agree that data protection is important. But we also believe it is possible to provide personalized advertising without compromising privacy protections. Consumers choose to provide data to platform operators that comport with their expectations of privacy. To remain competitive and useful, businesses are expected to comply with a high standard of privacy obligations and operate their services in line with consumer expectations. People are ultimately the best judge of the value of a company's products and services and where people do not find the services useful, users will simply spend more time on other services.

Any competitive advantage of digital platform operators comes not from the volume of data they hold, but from the value created when data is analyzed in order to bring about a desired result, such as improved advertising insights. Furthermore, it is neither the role of competition enforcement or regulation to strip away competitive advantages earned in the market.

***Opt Outs and Privacy Controls:***

The Interim Report expresses general concerns with whether consent controls and opt outs are working effectively. Among other things, it suggests that platform operators should bifurcate services and provide an option to continue to use a service even if a consumer rejects the collection or use of data, and that platforms should make the option to “opt out” clearer. **(Interim Report p. 79-84)**.

Certain platform operators already implement product solutions to address these concerns, including interactive privacy guides and consolidated privacy settings and controls. The industry is continuing to develop its own standards and solutions, and we urge the Council to first look at the work that is already happening organically.

We would also caution against mandating measures that are not feasible. It is not practical, for example, to expect businesses to offer opt outs for every use of data. For some services, data collected is necessary to continue to provide innovative and user-friendly services. And where ads are the sole means of funding for a service, they are not “add-on” services that can be removed or carved out. Businesses may find that they will not have the resources to engineer such complex and numerous opt out settings--or may find that the cost of engineering such solutions will weigh against providing the service at all.

「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」に対する意見  
提出用フォーマット

令和2年7月27日

意見提出者名	所属（会社名・団体名等） 代表者氏名	在日米国商工会議所 (The American Chamber of Commerce in Japan)
	住所	
	連絡先	

「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」に関する意見

1. 記載された内容に対する意見

課題①：【透明性】デジタル広告市場における質に係る問題

課題②：【透明性】価格や取引内容などの不透明さ

＜プライバシーとデータ保護＞

広告の品質に関する情報を開示するための要件は、ユーザーのプライバシー保護やデータ保護法、アドフラウド、その他のセキュリティ対策や機密保持義務と相反するものであるべきではありません。透明性向上のための不適切な介入は、ユーザー、広告主、パブリッシャーに損害を与える可能性があります。

＜業界の取組み＞

広告品質の課題に取り組んでいる複数の業界フォーラムがあります。アドフラウドやブランドセーフティなどの課題に対応するため、プラットフォーム事業者を含む多くの組織は日本広告業協会（「JAA」）、日本アドバイザーズ協会（「JAAA」）、日本インターネット広告協会（「JIAA」）などの業界団体と共同で JICDAQ という枠組みを立ち上げています。JICDAQ の主な役割は、パブリッシャーのプラットフォームの監査と認証です。政策の検討においては、こうした既存の業界の取り組みを十分に考慮に入れ、また尊重すべきです。

中間報告書は、こうした業界の取組みがどのように、そしてなぜ不十分なのかについて具体的な根拠を示していません。

＜適用範囲＞

中間報告書で示されている政策の方向性の案は、特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用されるとしています。もし透明性に課題があれば、その課題を効果的に解決するために、業界全体で解決に取り組む必要があります。アドテクのエコシステムは複雑であり、一つの取引に多くの事業者が関与することがあります。広告主とパブリッシャーは複数のプロバイダーを利用しています。広告主が広告代理店を利用し、その広告代理店がデマンドサイドプラットフォーム（DSP）を利用する場合、広告の質と価格に関する情報は DSP を介して広告代理店に提供されます。広告代理店は、顧客である広告主に対して提供する情報量について自ら決定することができます。当該方針が特定のプ

ラットフォーム事業者に対してのみ適用される場合、透明性の課題に対応することはできないと考えられます。

また、政策の方向性の案の一部は、技術的に実現できないものです。と言いますのも、プラットフォーム事業者は、自らが保持していない情報を広告主に提供することはできないからです。

#### ＜取引 ID＞

中間報告書では、特定のプラットフォームが取引 ID を発行することにより、アドフラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティ、価格設定などをどのようにトレースすることができるのかについては全く説明がなされていません。

一貫した取引 ID を付与することにより、広告主が安全な入れデータとともに、個々のユーザーを識別できるような方法でその他の情報へのアクセスすることが可能となるため、プライバシー上の懸念が生じます。これにより、ユーザーの同意または管理を外れ、ユーザーの個人情報が数千もの企業に利用されるおそれが生じることとなります。また、仲介する立場にいるさまざまな市場参加者が、ユーザーの同意なしにユーザーデータを収集できるようになります。

#### ＜悪意ある業者＞

いかなる措置も、アドフラウドやその他のオンラインセキュリティ課題に対応する努力を阻害するものであってはいけません。第三者にアドフラウド対策に関する情報を提供することは、悪意ある業者によってアドフラウド対策のリバースエンジニアリングが行われるリスクにつながります。これにより、アドフラウドが増加し、パブリッシャーや広告主に損害を与えることとなります。

### 課題③：「第三者による到達指標等の測定」についての対応の方向性 (p38) について

#### ＜根拠の不足＞

第三者による到達指標の測定を促進する業界の取組みはすでに存在しています。中間報告書では、現在の業界の取り組みのどこに不足があるか、またその理由について具体的な根拠を示していません。

#### ＜例外措置の必要性＞

一概に第三者による到達指標の測定を否定するものではありませんが、広告枠を提供する web サイトは、必ずしも広告のみを掲載しているわけではありません。第三者による到達指標の測定を受け入れることで、当該 web サイト運営事業者の事業秘密等となるデータが第三者に推測される事態は避けるべきであり、このような場合においては、例外措置が許容されるべきです。

#### ＜適用範囲＞

中間報告書で示されている政策の方向性の案は、特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用されるとしています。もし第三者による到達指標の測定に課題があれば、その課題を効果的に解決するために、業界全体で解決に取り組む必要があります。広告主は複数のプロバイダーを使用しています。政策の方向性の案は、広告主と広告代理店がパブリッシャーまたは DSP を比較できるようにすることを目的としています（中間報告 41～42 頁を参照）。この目的は、政策が特定のプラットフォーム事業者に対してのみ

適用される場合には実現されません。

方向性の案において、特定のプラットフォーム事業者に理由なくオープン API の使用を拒否しないよう求めたとしても、当該課題は解決できません。データ転送においては多くの方法があり、中間報告書では、使用する技術に対する広告主からの具体的な要望に關して説明はありません。

#### ＜高い基準の追及＞

一部のプラットフォーム事業者は、第三者による到達指標の測定について、パートナーが満たすべき客観的な基準を定めています。これは、パートナーが品質、技術的能力、データ保護機能（プライバシーやセキュリティなど）において高い基準を確保するためです。プラットフォーム事業者は、その基準を満たしていないパートナーによる測定を強制されるべきではありません。そのような要件を設けた場合、広告主は基準を満たしていない不正確な測定結果を受け取り、また、ユーザーは適切な安全措置を講じることなくデータを第三者に提供してしまう結果に繋がりかねません。

#### ＜イノベーションの阻害＞

データ転送において特定のテクノロジー（オープン API）の使用を義務付けると、将来のイノベーションを阻害するおそれがあります。アドテクはダイナミックなセクターであり、ある特定の技術タイプの使用を義務付ければ、イノベーションが阻害されるおそれがあります。

### 課題④-1：[データ利活用]

#### ＜検討の透明性の確保＞

デジタル市場競争会議ワーキンググループにおける検討内容について、デジタル市場競争本部の Web サイト上では多くが公開されていません。中間報告書で提案された政策の方向性が広告業界（特にプラットフォーム事業者）に与える影響の大きさを鑑みれば、ルール作成における透明性を高め、さまざまな関係者に意見を述べる機会を与え、当該検討の過程と判断の理由について透明化を図ることが不可欠です。

議論をより多様で公正なものとするため、デジタル市場競争会議ワーキンググループに対して、議論における透明性を高めるよう強くお願いします。

### 課題④-2：プラットフォーム事業者によるデータ提供の制限（ウォールド・ガーデン問題）（類型2関係）の対応の方向性（p47）について

#### ＜例外措置の必要性＞

上述のとおり、広告枠を提供する web サイトは、必ずしも広告のみを掲載しているわけではありません。オーディエンスデータの提供をもって当該 web サイト運営事業者の事業秘密等となるデータが第三者に推測されうる事態となったり、オーディエンスデータの提供によって、当該 web サイト利用者の信用を毀損するような事態は避けるべきです。当該 web サイト利用者においても、特定の web サイトにおいてターゲティング広告を受けることを許容していたとしても、これにより得られたデータを、当該 web サイトに広告を掲載した広告主に広く共有されることについては許容していない可能性があります。また、「オーディエンスデータ」に個人情報が含まれなかつたとしても、web サイト利用者としては、訪れたり、関与することを想定していなかつた広告主にまで行

動データが提供されるおそれがあるという意味において、プライバシー侵害の危険性もあります（例えば、web サイト利用者が特定の広告主の広告に興味がなかったがためにあえて広告をクリックしなかったような場合には、当該 web サイト利用者の「オーディエンスデータ」を広告主に提供することは好ましくありません）。

このような場合においては、オーディエンスデータの提供やオープン API による接続について、例外措置が許容されるべきです。

また、「オーディエンスデータ」の定義は必ずしも明確でなく、「オーディエンスデータ」の名のもとに広範なデータ開示が強制されると、企業努力によって得られたデータが、広告サービスを利用しさえすれば誰でも入手できるような事態を招き、かえって事業者間の公正な競争が阻害されかねません。提供対象となる「オーディエンスデータ」は疑義が生じることないよう明確かつ限定期に定義する必要があり、その定義内容についても慎重な検討が必要であると思料します。

#### ＜適用範囲＞

中間報告書で示されている政策の方向性の案は、特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用されるとしています。もしオーディエンスデータの開示とプラットフォーム事業者内でのデータ使用に課題があれば、その課題を効果的に解決するために、業界全体で解決に取り組む必要があります。特定のプラットフォーム事業者のみに対しオーディエンスデータの提供を要求する場合、全てのプラットフォームにまたがってオーディエンスデータを確認する必要があるという広告主の懸念は解決されないこととなります。データがプラットフォーム内でどのように利用されているかという広告主の懸念は、特定のプラットフォームのみに対する懸念ではありません。政策が特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用される場合、提起されている課題を解決することはできません。

#### ＜イノベーションの阻害＞

データ転送において特定のテクノロジー（オープン API）の使用を義務付けると、将来のイノベーションを阻害するおそれがあります。アドテクはダイナミックなセクターであり、ある特定の技術タイプの使用を義務付ければ、イノベーションが阻害されるおそれがあります。

#### ＜プライバシー保護、データ保護、守秘義務＞

オーディエンスデータを開示するための要件は、ユーザーのプライバシー保護、データ保護法、または守秘義務と相反するものであってはなりません。

#### 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不透明さ（類型3関係）の対応の方向性（p49）について

#### ＜技術的な実現可能性＞

プラットフォーム事業者自らが広告主や消費者から収集したデータが当該広告主の利益に反するような利用がなされるべきではないことについては同意しますが、これは各プラットフォーム事業者において管理すべき事柄であり、その取組みを外部に開示し、検証可能とすることは現実的ではありません。

内部データの利用に関する透明性と公平性を確保するための対策は技術的に実現可能な

ものであるべきであり、また、対応する潜在的な損害に見合ったものでなければなりません。集計したデータは、すべての広告主とパブリッシャーに有益なものとして利用されうるもので、これらの利点を維持しつつ、イノベーションの阻害を回避し、パブリッシャーや広告主に多大な費用負担を課すことを避けるためにも、このような措置について設計する際は注意を払う必要があります。

#### 課題⑤：[垂直統合] 利益相反の対応の方向性（p50-51）について

##### ＜技術的な実現可能性＞

入札競争を健全に保つ必要性があることについては同意しますが、各プラットフォーム事業者においてその取組みを外部に開示し、検証可能とすることは現実的ではありません。

利益相反を回避するための対策は、技術的に実現可能なものであるべきです。不適切な介入は、パブリッシャーや広告主に損害を与える可能性があります。中間報告書では、垂直統合で得られる優位性について言及しています（54 頁参照）。アドテクチーンでの製品への介入は、効果的に機能しないことに加え、パブリッシャーの収益減と広告主のマーケティング効果の低下を招く恐れがあります。

##### ＜適用範囲＞

中間報告書は、特定のプラットフォーム事業者が、自らの DSP と SSP 間の利益相反を防ぐ対策を講じ、それを開示しなければならないことを提案しています。もし垂直統合による利益相反の可能性を示す根拠があるのであれば、特定のプラットフォームだけを対象とする解決策では問題を解決することはできません。その場合、すべての垂直統合された事業者に提案する解決策を適用することで、全ての問題に包括的に対応する事が可能となります。

#### 課題⑥：[垂直統合] 自社優遇（入札設計等）の対応の方向性（p53）について

##### ＜事業秘密の保護＞

自社優遇に関する懸念を払拭する観点から公正性・透明性を担保することについては同意しますが、これを実現するための手法としては様々なものが考えられ、その仕組においては、事業者の事業秘密等が多く含まれることが想定されます。そのため、これを詳細にかつわかりやすく外部に開示し、第三者においてその機能をモニタリングする仕組みを設けることは現実的ではありません。

##### ＜適用範囲＞

垂直統合による自社優遇という課題がある場合、特定のプラットフォーム事業者だけを対象とする解決策では問題を解決することはできません。その場合、すべての垂直統合された事業者に提案する解決策を適用することで、全ての問題に包括的に対応する事ができる事となります。

##### ＜効率とイノベーションの阻害＞

中間報告書では、垂直統合によって効率が向上できることを認めています（54 頁参照）。不適切な介入は、パブリッシャーや広告主に損害を与えることとなります。入札のルールと仕組みに関する過度で規定的な要件は、効率を下げ、イノベーションを遅らせるおそれがあります。

**課題⑦：[垂直統合] 自社メディアへのアクセス制限****<一般的な業界慣行>**

一般的に、垂直統合されたプラットフォーム事業者は、自らのアドテクサービス経由で自社が保有するメディア上で広告枠を販売しています。これは、自社広告の品質とセキュリティを維持するための戦略と言えます。

**課題⑧：[手続等の公正性] プラットフォーム事業者によるシステム変更やルール変更の対応の方向性（p57）について****<効率と改善スピードの阻害>**

取引事業者にとって不利益となるシステム変更やルール変更については、その対応の時間を確保する観点から事前通知が必要であることは理解しますが、そのような不利益がない変更等については、事前通知は必ずしも必要ではなく、あらゆる場面において事前通知が必要となると、プラットフォーム事業者にとって過度な負担となり、現実的ではありません。また、取引事業者にとって一見不利益に見えるシステム変更やルール変更であっても、不具合の改修や不正の防止など緊急を要する場合もあり得るため、不利益なシステム・ルール変更であっても、一律に事前通知の義務を課すべきではありません。

**<悪意ある業者>**

システム変更（アドフラウド対策など）が事前に開示されると、悪意ある業者によるアドフラウド対策のリバースエンジニアリングが容易になります。これにより、アドフラウドが増加するため、パブリッシャーや広告主に損害を与えることとなります。

**<適用範囲>**

システムやルールの変更手順に課題があるとの根拠がある場合、この課題を効果的に解決するには、解決策を業界全体に適用する必要があります。広告主とパブリッシャーは複数のプロバイダーを使用しています。特定のプラットフォーム事業者のみが政策の対象である場合、政策が適用されない他のプラットフォーム事業者による突然の説明のない変更が行われた際にそれに対応できることとなります。

**課題⑨：[手続等の公正性] 検索エンジンにおけるパラメータ****<適用範囲>**

検索アルゴリズムのパラメータの透明性に課題があるとの根拠がある場合、課題を効果的に解決するには、政策をすべての検索エンジンに適用する必要があります。

**<現状の取組み>**

変更が重要かつ対応可能な場合、一部の検索エンジンはパブリッシャーに対して、対応の機会を提供ため、通知を行っています。また、ランキングが変更される可能性があることをパブリッシャーに通知するため、対応不可能な変更についても通知をする検索エンジンもあります。中間報告書では、検索アルゴリズムに関する現状の開示状況について、どこが不十分であるか、そしてその理由について具体的な根拠を示していません。

**課題⑩：[消費者の視点] パーソナル・データの取得・利用に係る懸念**

### ＜既存の個人情報保護法等との関係＞

ユーザーデータおよび個人情報の保護と安全性を担保することは重要です。ただし、既存のデータ保護法や個人情報保護法に加えて、新しいルールや規制を課すことは適切な対応ではありません。不適切な介入は個人情報保護法を混乱させ、弱体化させるおそれがあり、ユーザーやパブリッシャーに深刻な損害を与えるおそれがあります。

中間報告書で提案されている政策の目的は、データ保護法や個人情報保護法で網羅されています。既存のデータ保護法や個人情報保護法を超える方針については、現行法体制との整合性や関係性についてデータ保護当局を交え、慎重な検討が必要です。

### ＜広告の利点＞

消費者は多くの場合、データ提供の見返りとして有益なサービスを利用しています。中間報告書にあるように、サービスが無料であれば、大半の消費者は広告を許容できると感じています。このことは、公取アンケート調査の結果によても裏付けられています。プライバシー保護の目的を越えた過度な制限措置を講じると、広告収入により無料で提供されるサービスが少なくなるか、またはユーザーに提供されるサービスの質が低下する可能性があります。

### ＜パブリッシャーの損害＞

過度に抑制的な措置により、デジタル広告からの収入が減少するため、パブリッシャーが損害を被ることがあります。デジタル市場競争会議ワーキンググループは、パブリッシャーの収入にそのような損害を与える措置については、ユーザーのプライバシー保護のために真に必要であること、また、影響を受ける利害関係者としてパブリッシャーがそのことを完全に理解しているのかを確認することが必要です。

### ＜事業の自由度＞

プラットフォーム事業者（一部のパブリッシャーや他のコンテンツクリエーターを含む）はサービスを無料で提供しており、費用に見合う収入を確保する必要があります。ターゲティング広告をデフォルトで禁止すると、ビジネスの自由度が大幅に制限されるため、抽象的な懸念だけでなく、実態を踏まえた検討が必要です。

### ＜適用範囲＞

パーソナルデータの取得と利用に関する消費者の懸念についての課題がある場合、当該課題を効果的に解決するには、解決策を業界全体、またはすべての業種や企業に適用する必要があります。個人情報とプライバシーは一般的な課題であるため、データ保護法はすべての企業に適用されます。中間報告書では、アドテクが対象とされた理由について明確な説明がありません。アドテクがデジタルプラットフォームにおいては小さなセグメントにすぎないことを考えると、中間報告で提案されている措置により、業界全体の課題が解決する可能性は低いと考えられます。

「中間報告案 8、16、18 頁」

「広告エコシステムにおける競争」；本中間報告案は、広告主は、プラットフォーム事業の利用にロックインされている旨を指摘しています（本中間報告案 8、16、18 頁）しかし、プラットフォーム事業はデジタル広告のうちの一つの形態に過ぎず、また、デジタル広告は、激しい競争が行われている、より広い日本の広告エコシステムのうちの一

部に過ぎません。プラットフォーム事業者は、伝統的なメディア媒体を含む他の広告媒体との間で激しく競争しています。さらに、広告主は、広告支出を切り替えることができる自由を有しており、また、彼らが満足する投資収益率を達成できない場合は容易に広告支出を切り替えます。広告主とパブリッシャーは、自らの意思で、誰と取引を行うかを選択します。ラットフォーム事業者は、広告主やパブリッシャーを惹き付けるために、競争上優位性がある投資収益率を提供する必要があり、さもなければ取引先を失うリスクがあります。加えて日本国外に本拠を有するプラットフォームサービスは日本固有のニーズに日本の事業者ほど早くキャッチアップすることができないため、日本市場に参入する際に不利な立場から事業を始めることが多いと言えます。

#### 「中間報告案 16 頁-20 頁」

**デジタル広告業界全体に焦点を当てた検討の必要性**；デジタル広告サービスは、プラットフォーム事業者だけでなく、大手電気通信事業者、ニュースメディア事業といった他の多くの様々な市場参加者によっても提供されています。しかし、本中間報告案は、デジタル広告業界に対して適用する対策の検討において、プラットフォーム事業者の占める地位にばかり焦点を当てています(本中間報告案 16-20 頁)。デジタル広告事業に影響を与える諸課題は、プラットフォーム事業者に焦点を当てた狭い観点からだけではなく、このデジタル広告産業に参加する全ての市場参加者が関与した上で議論され、解決されるべきです。

#### 「中間報告案 18 頁,35 頁,91 頁」

**施策の目的適合性**；全ての広告事業は必ずしも同一ではないため、画一的な解決は、ある事業には適合的でも、必ずしも他の事業に当てはまるとは限りません。プラットフォーム事業者は、それぞれ独自の、多様なデジタル広告事業を有しています。プラットフォームサービスによっては、一部の事業者は既に、例えば消費者が広告表示を取り止めることを可能にするツールや、第三者による広告効果の測定を可能にするツールを提供する等、消費者及び広告主の便益を最大化するための施策を自主的に実施しています。本中間報告案も指摘するとおり、デジタル広告業界は複雑で、かつ、変化が激しい業界です(本中間報告案 18、35、91 頁)。そのため、適切な施策を講じるためには、何が技術的・経済的に実現可能性のあることかを考慮し、プラットフォーム事業者と幅広く協議し、柔軟な施策の設計を目指す必要があります。政策立案は、事業者が、日本における事業の持続性を検討し直さなくてはいけないほどに過度に強権的で、負担の重いものであってはなりません。これは、提案されている施策の目的に反するものであり、デジタル広告市場におけるイノベーションを促進するために、できる限り、自主的又は業界での規制枠組みを尊重すべきです。強制的な第三者による監視メカニズムは、過度な義務を課し、プラットフォーム事業者に商業上の機密情報を開示することを強制する恐れがあります。さらに、過度なオプトアウト設定や「トレーシング」のための広告の分類又はラベリングは、プラットフォーム事業者に莫大な投資を求めるものであり、これらの事業者が、これまで通り無料あるいは低価格で信頼に足りるサービスを提供することを断念せざるを得なくなることに繋がる恐れがあります。加えて、消費者に関する懸念は、プラットフォーム事業者によるイニシアティブだけでなく、より本的には、消費者側のデジタルリテラシーの向上によって解決されるべきものです。在日米国商工会議所 (ACCJ) は、こうしたデジタル経済における課題への対応に当たって、消費者側のリテラシーの向上も重要であるとの認識は、既に政府においても共有されていると理解し

ています(公正取引委員会「共通ポイントサービスに関する取引実態調査」30 頁)。最後に、幅広い規制を実施してしまう前に、特定の事業者に起因する個別の課題があるのであれば、デジタル競争市場会議には、拙速に全てのプラットフォーム事業者を規制するのではなく、当該プラットフォーム事業者との間で、そのような課題をより具体的に議論することを期待します。

#### 「中間報告案 17 頁」

**時期尚早な政策立案に対する懸念**；本中間報告案における事実認定と提案は、時期尚早なものであると思われます。あらゆる政策立案を、十分な根拠に基づいた、比例的で、かつ、利用者、広告主、パブリッシャー、より広く日本経済全体等に対して副作用をもたらさないものとするためには、まだ慎重な検証が必要です。さらに、本中間報告案も指摘するように、広告業界は急速に進化し、1 年半後には大きく変わっている可能性があります(本中間報告案 17 頁)。ACCJ は、イノベーションのペースについていけないほどに柔軟性を欠く提案や結論を急ぐことを懸念しており、デジタル市場競争会議には、まず、デジタルリテラシー対策や、現在実施されている自主的な施策の有効性を検証することをお願いしたいと思います。

#### 「中間報告案 22-23, 24, 44, 46-47 頁, foot note 10」

##### デジタル広告の「質」を巡る自主的な取組みの重要性：

広告の質に対する懸念は、まずは、このデジタル広告産業によって実施される自主的な取組み等によって、対処され得るものです。ACCJ は、長期的に、そのようなデジタル広告産業での取組みの効果を検証し、また、観測された具体的なニーズに応じて追加的な取組みを慎重に検証することが重要であると考えています。この点について、本中間報告案は、広告主とパブリッシャーが、広告の質に関して、より「トレース」できるようにし、また、情報を受け取ることができるよう仕組み作りの必要があると指摘しています(本報告案 22-33 頁)。しかし、広告効果に関する透明性をかねてから提供しているプラットフォーム事業者は複数存在します。例えば、公正取引委員会は、プラットフォーム事業者による広告効果の検証に関するデータへのアクセス制限によって、ほとんどの広告主や広告仲介事業者は、悪影響を受けたと感じていなかったことを指摘しています(「デジタル・プラットフォーム事業者の取引慣行等に関する実態調査(デジタル広告分野)について(中間報告)」別紙 1 の 52-53 頁、109 頁)。また、本中間報告案が指摘するとおり、現状では、広告主の間でも、適切だと考えられるオーディエンスデータの範囲は様々であり、必要な範囲に関して一致した見解はないと理解しています(本中間報告案 44 頁)。さらに、デジタル市場競争会議が認識しているとおり、あらゆる施策は、有効なものであるためには、プライバシー上の懸念に留意したものである必要があります(本中間報告案 44-46 頁、脚注 10)。

また、本中間報告案が指摘するとおり、業界団体は、既に、広告の質に関する潜在的な懸念に対応するための自主的な仕組みを検討するべく取り組んでいます(本中間報告案 24 頁)。業界団体において、認証ツールの活用や、フォームの創設、監査の仕組み作りのための議論が存在することは、実際のニーズが多様で、既に業界としての取組みも進

展しつつあるにもかかわらず、規制を導入することは時期尚早であることを示しています。

「中間報告案 22,24-33 頁」

「アドフラウド」はプラットフォーム事業だけの問題ではないこと：「アドフラウド」は悪意ある第三者の行為が引き起こしたもので、直接にはプラットフォーム事業者の行為によるものではなく、むしろプラットフォーム事業者はアドフラウドの間接的な被害者です。解決策は、広告主、パブリッシャー、その他の利害関係者間の業界全体での継続的な議論によって生み出されるべきものであり、プラットフォーム事業者だけに対して解決策を要求することは性急であり、また、プラットフォーム事業者が完全にこの問題を解決できると想定することも非現実的です。

「中間報告案 34-39 頁」

**広告測定の向上**：広告業界において、プラットフォーム間における取組みや第三者による認証の改善が必要であるというデジタル市場競争会議の提案には賛成です。これらにより、広告主は、広告主らが選択するデジタル広告サービスについて、十分な情報に基づいた選択が可能になり、また、オンラインとオフラインの広告媒体を含む様々な広告媒体を通じて効果的に広告の結果を測定することができます。

もっとも、プラットフォーム事業者は、第三者による広告測定を可能にするためにオープン API を導入しなければならず、また、正当な理由なくアクセスを拒絶できない、という本中間報告案の提案には懸念を有しています。（本報告案 34-39 頁）この提案は性急なものであり、まずはサービスのセキュリティやデータ保護、運営・維持のための関連コスト等への影響を検討すべきべきです。プラットフォーム事業者が既に広告インサイトや、第三者により検証可能な測定手段を提供している中、プラットフォーム事業者の負担とコストを増大させることは適切ではないように思われます。さらに、多くの広告主は、自分でこれらの分析を行う手段を有しています。多くの広告主は、独立した測定結果とソリューションを入手するために、既に第三者の測定企業と連携しています。

規制について議論する前に、これらの課題について業界と協働し、業界団体及び各事業者により実施してきた既存の取組みを利用した対策を検討することを推奨します。

「中間報告案 52-53 頁」

**入札設計及び運用における透明性の確保**：プラットフォーム事業者に対して、入札設計及び運用に関する公正性を確保するための社内体制やシステム構築を求めるとともに、これらの施策の開示とモニタリングを可能にすることを求めるという本中間報告案の提案は、現実的又は合理的ではありません。そのような提案は、プラットフォーム事業者間における競争を減殺し、また、悪用者を利するおそれがあるものです。

本中間報告案は、入札システムはブラックボックスになっており、垂直統合されたプラットフォーム事業者が不公正な優位性を得ており、また、プラットフォーム事業者が自

社サービスを優遇しているといった懸念を指摘しています(本中間報告案 52-53 頁)。しかし、入札システムは、プラットフォーム事業者により開発され、洗練された、プラットフォームサービスの競争力の核心部分を構成するアルゴリズムに関する事柄です。プラットフォーム事業者は、その競争者との間で健全な競争を行うことができるよう自らの裁量で入札システムを設計し、運用しなければなりません。むしろ、プラットフォーム事業者に対してそのアルゴリズムに関する情報開示を求めるることは、不公平な競争や営業秘密の侵害につながり、また、利用者がアルゴリズムを更に悪用することを誘発するおそれすらあります。最後に、アルゴリズム及びそれに基づく入札プロセスがどのように機能しているかを言語で表現することには技術的な限界があり、これにより、透明性に関する懸念を完全に解消できるわけではありません。過剰な透明性の確保は、現実的とはいえません。

#### 「中間報告案 56-57 頁」

**一方的なシステム又は利用条件の変更**：プラットフォーム事業者は、通常、公正な競争の一環として、究極的には利用者の利益に資するために、そのシステム又は利用条件の改善を試みており、その際には業界の取引慣行、ガイドライン又は標準を参照します。ACCJ は、本中間報告案が示唆しているように思われる、プラットフォーム事業者による一方的なシステム又は利用条件の変更が、独占禁止法に基づく優越的地位の濫用規制に抵触するという考え方には懸念を有しています(本中間報告案 56-57 頁)。第一に、プラットフォームサービス提供者は、幅広いユーザー層を持っており、通常、一定のユーザー層に不利益を課すというよりは、ユーザー全体のユーザーエクスペリエンスを向上させるために、利用条件を変更します。第二に、標準化された利用条件を使用することは、一定の規模のサービスにとっては通常のことであり、それ自体に問題があるわけではありません。第三に、何が利益又は不利益を構成するかは、提供されるサービスの特徴ごとに異なるため、利用条件又はシステムの変更が不利益をもたらすものか否かの評価は、業界の取引慣行や標準を参照し、かつ、具体的で明確な判断基準に基づいて、慎重になされる必要があります。

#### 「中間報告案 60-71, 79-84 頁」

**パーソナライズド広告の便益を考慮する必要性**：本中間報告案は、消費者がターゲティング広告を好ましく感じていない旨を指摘していますが、パーソナライズド広告が消費者に対して多大な便益をもたらしていることも考慮される必要があります。

本中間報告案は、ターゲティング広告は、消費者に不快感を与えるものであると指摘する消費者庁の調査結果に依拠しています(本中間報告案 60 頁～71 頁)。しかし、消費者は、ほぼ無償で提供されるデジタルサービスから便益を受けており、そして多くのデジタルプラットフォームは、パーソナライズド広告を通じた有意義なサービスのイノベーションや発展を支えています。例えば、パーソナライズド広告がなければ、利用者は、多くの人にとって利用可能な無償のデジタルサービスから得られる便益を享受できなくなります。<sup>1</sup>

パーソナライズド広告に関する政策は、いかなるものであれ、プラットフォーム事業者と消費者との間の狭い関係性だけを考慮するのではなく、デジタル広告業界全体を考慮する必要があります。

また、パーソナライズドデジタル広告は、事業者に対して、それ以外の方法ではリーチすることが難しかったオーディエンスにリーチするための効果的で費用対効果の高い手段を提供しています。これは特に、伝統的な広告媒体の費用を支払うことができず、又は、従来の広告が非効率的だと感じていた中小事業者にあてはまります。中小事業者は、今や、より大きくて、より盤石な事業者に対して、より効果的に競争を仕掛け、挑戦することができます。効率的で手頃な広告サービスは、事業者にとって利用可能な選択肢を変容させ、これにより、日本の経済成長や経済機会を増進させました。<sup>2</sup> また、他の条件が等しければ、より効果的なパーソナライズド広告は、より低いコストで事業を行うことを可能にし、そのコスト削減は消費者にも便益をもたらす可能性があります。

ターゲティング広告をデフォルトで「オフ」とするという提案は急であり、まずは日本経済や消費者の享受するサービスへの影響を慎重に検討する必要があります（本中間報告案 79-84 頁）。

＜注 1＞パーソナライズド広告は、消費者にとって有意義で、魅力的であると考えられる関連コンテンツや、商品役務を発見することを可能にする点でも、消費者に便益をもたらしています。利用者はターゲットを特定しない広告よりもパーソナライズド広告を好むことを示す証拠もあります。例えば、第三者による研究によると、対象となったグループでは、「高精度のパーソナライズド広告は低精度のパーソナライズド広告よりも明らかに好まれ」、利用者は、「ランダム広告を表示されるよりも、進んでクリック行動を共有して、行動によりターゲットされた、したがって関連性のある広告」を好みました。（参照。Walrave, Poels, Antheunis, Van den Broeck and van Noort, Like or Dislike? Adolescents Responses to Personalized Social Network Site Advertising, Journal of Marketing Communications, Vol. 24, No. 6, 2018, pp. 607, 609, available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13527266.2016.1182938?journalCode=rjmc20>; see also, Sahni, Navdeep. S., Wheeler Christian S., and Chintagunta Pradeep, 'Personalization in Email Marketing: The Role of Noninformative Advertising Content,' Marketing Science, Vol. 37. No. 2, 2018, p. 241, available at: <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/mksc.2017.1066>）。

＜注 2＞CERRE, Big Data and Competition Policy - Market power, personalised pricing and advertising, February 2017, p. 53, available at: [https://cerre.eu/sites/cerre/files/170216\\_CERRE\\_CompData\\_FinalReport.pdf](https://cerre.eu/sites/cerre/files/170216_CERRE_CompData_FinalReport.pdf)

#### 「中間報告案 73-74 頁」

**データ・フィデューシャリーという概念**：本中間報告案で紹介されている「データ・フィデューシャリー」は、法的根拠や必要性が薄弱で、かつ、プラットフォーム事業者に対して萎縮効果を与えるおそれのある曖昧な概念です。本中間報告案は、プラットフォーム事業者は、利用者に対して信認義務を負い、プラットフォーム事業者が利用者に対してより多くのことを行なうことが期待される根拠としてこの概念が用いられています（本中間報告案 73-74 頁）。しかし、利用者の一方的な希望だけを根拠に、プラットフォーム事業者が予期せぬ義務を負うことは非合理的です。さらに、本中間報告案は、プラットフォーム事業者にとって遵守を求められた場合に予測可能性及び信頼性を持てるほどに十分な形で、これらの義務に具体的に何が含まれるのかを明らかにしていません。ACCJ は、この概念が、プラットフォーム事業者、あるいは事実上データを扱う全ての事業者

の負担と義務を拡大することに用いられ、消費者との間で合意した契約条件から大きく乖離することになるのではないかと懸念しています。法的安定性を欠くことは、望ましくない行動を抑制するよりも、むしろ困惑させるだけであり、ACCJ は、デジタル市場競争会議に対して慎重に進めることを求めます。

加えて、データに関する「フィデューシャリー」義務は日本では不要です。個人を特定できるデータの取扱いに関する懸念は、個人情報保護委員会が所管しており、既に個人情報保護法によって対処されています。個人情報保護法は消費者の懸念により対処するために今年改正され、デジタル市場競争会議が提起する懸念について個人情報保護委員会が対処することを可能にしています(例えば、個人情報の利用の停止を求める権利や個人情報の不当利用の禁止等)。さらに、公正取引委員会は、デジタルプラットフォームによるデータの取扱いと、どのような場合にデータの取扱いが優越的地位の濫用に当たると考えられるのかに関するガイドラインを公表しています。これらの取組みも、本中間報告案でデジタル市場競争会議により提起されたシナリオに対処するものと考えられます。個人情報保護委員会も公正取引委員会も「データ・フィデューシャリー」という概念を使用していません。ここにさらに、第三の規制枠組みに基づき、別の概念を加え追加的な義務を取り入れること、特に一貫性のない要件に準拠しなければならない可能性を生み出すことは、過剰であり、利用者とサービス提供者を困惑させるだけです。

#### 「中間報告案 84-86 頁」

**データポータビリティ** : ACCJ は、データポータビリティが重要であり、政府の関与による利点があると考えています。しかし、より重要なこととして、このトピックは、デジタル広告に限られない幅広い議論と検討が必要であると考えています。中間報告書は、「comply or explain」の枠組みといった、データポータビリティが促進される枠組みを推奨する旨を指摘しています(本中間報告案 84-86 頁)。しかしながら、データポータビリティの枠組みは、広告事業だけの取り組みから構築できるものではなく、個人データ・非個人データ双方の観点からのポータビリティを検討する必要があります。

ACCJ は、利用者主導のデータポータビリティを支持しており、また、事業者は、利用者が誰どのような情報をいつ共有したいかに合わせて、サービスを選べるようなツールを提供する必要があると考えています。データポータビリティを優先することと、他の事業者がデータポータビリティの枠組みを通じて他の事業者が収集した競争上重要なデータにアクセスして、不当な優位性を得ることがないようにすることとの間のバランスを慎重にとるべきだと考えています。重要なことは、消費者の選択とコントロールを可能にすることです。

#### 「中間報告案 17-18 頁」

**データの広範な代替性及び非排他性** : データの収集や利用それ自体は、プラットフォーム事業者に競争上の優位性を与える、利用者をそれらのサービスにロックインしたりするものではありません。デジタル広告事業で収集されるデータは、法的な意味でプラットフォーム事業者にとって排他的なものではなく、デジタル広告を運営している又は運営予定である事業者には広く利用可能なものです。本中間報告案は、プライバシーに

対する意識の高まりにより、既にデータを持つプラットフォーム事業者の優位性が高まったり、既存のデータを有するプラットフォーム事業者に対する依存度が高またりすることにつながると指摘しています(本中間報告案 17-18 頁)。しかし、データは広く代替的で非排他的であり、ある市場参加者があるデータを処理していることが、他の市場参加者が同一のデータを利用できなくなることにはなりません。

ACCJ は、データ保護が重要であることに同意します。しかし、同時に、プライバシー保護を妥協せずに、パーソナライズド広告を提供することも可能だと考えています。消費者は、プライバシーの期待に適合するプラットフォーム事業者に対して、データを提供することを選択します。競争上優位に立ち、使い勝手の良いサービスを提供するためには、プラットフォーム事業者は、高水準のプライバシー義務を遵守し、消費者の期待に沿った運営を行うことが期待されています。利用者は、究極的には、企業の商品役務の価値に対する最良の判断権者であり、利用者がサービスが使い勝手の良いものだと考えなくなれば、利用者は単に他のサービス上で時間を使うようになります。

プラットフォーム事業者の競争上の優位性は、保有するデータの量ではなく、広告インサイトの向上等の好ましい結果をもたらすために、データが分析された際に創出された付加価値に由来するものです。そのため、新規参入者が既存のデータを持っていなくても、デジタル広告事業者が、新しいデータを収集し、競争上の優位性を得るために創意工夫をしたデータの分析を行うことは可能です。デジタル広告事業者にとって、適切にサービスを提供し、運用するために、データを取得することは必要不可欠です。また、デジタル広告の運営者が、プライバシー法に基づく義務に沿って、データ共有に対して一定の制限をかけ、プライバシー保護を図ることも一般的です。そのため、ACCJ は、プラットフォーム事業者が、データ取得について制裁を受けたり、仮に広告主やパブリッシャーが多くのことの開示を要求したとしても、消費者の要求に沿って取得したデータを保護することについて制裁を受けたりするべきではないと考えています。

#### 「中間報告案 79-84 頁」

**オプトアウトとプライバシーコントロール**：本中間報告案は、同意のコントロールとオプトアウトが効果的に機能しているかに関して懸念を示しています。特に、本中間報告案は、プラットフォーム事業者が、消費者がデータの収集や利用を拒絶したとしても、サービスを使用し続けることができる選択肢を提供することや、「オプトアウト」の選択肢を明確にすべきであることを提案しています(本中間報告案 79-84 頁)。

一定のプラットフォーム事業者は、既に、このような懸念に対処するため、双方向的なプライバシーガイドや、強化されたプライバシー設定やコントロールを含む、プロダクトソリューションを実装しています。この業界は、自主的な標準や解決策を開発し続けており、デジタル市場競争会議におかれては、既に組織的に行われているこのような取組みについて、まず着目して頂きたいと考えています。ACCJ は、同時に、実現可能ではない強制的な施策に対して懸念を有しています。例えば、事業者に対して、全てのデータ利用に関してオプトアウトを提供するよう求めることは、現実的ではありません。事業者は、イノベーティブでユーザーフレンドリーなサービスを継続的に提供するために、取得したデータを必要とする場合があります。そして、サービスの唯一の収益化手段が広告である場合には、それらは取り除き、又は切り取ることができる「アドオン」サービスでは決してありません。事業者は、複雑で大量のオプトアウト設定に対処するためのリソースを持ち合わせていない可能性や、そのような要求に対処するための費用に

鑑みサービス全体の提供をやめざるを得ない可能性もあります。

2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見（デジタル広告市場に関するその他の情報・意見を含む）

**＜DX推進に資する視点＞**

デジタル広告業界は、イノベーションが急速に進展するDXの最先端分野です。デジタル広告業界では、データやプログラムを活用した取引が活発に行われています。このようなDXが進んでいる業界に対する政策を考える場合、ビジネスの現場やすでに行われている業界の取り組みを十分に考慮に入れ、政策が予期せぬ結果を招き、イノベーションを阻害しないよう留意することが重要です。

中間報告書で指摘されている多くの政策の方向は、法的拘束力を有する措置を念頭に置いているように見受けられるますが、DX先進業界の問題解決においては、業界の自主的な取り組みを活用することがより適切です。イノベーションを阻害しないよう、政府の介入は必要最低限度であるべきです。

**＜実態を踏まえた精緻な議論の必要性＞**

本中間報告において指摘されている課題及び提示されている対応の方向性の多くは、抽象的な事象・懸念に基づいて議論されているところ、今後の検討においては、ビジネスの実態や業界の自主的な取り組みを踏まえた精緻な分析に基づき議論されることが必要です。例えば、問題をより明確に定義し（誰のどのような行動により、あるいは、市場のどのような構造により問題が生じているのか等の特定）、政策案の対象とする行為・範囲等の明確化、政策による効果・メリットも明らかにすることが必要です。また、課題によっては、大規模プラットフォーム事業者のみではなく、業界としての取り組みが必要な課題もあり、課題ごとに柔軟なアプローチをとることを検討すべきである。また、このためには、業界の実務者が集まる検討の場を新たに設けることも必要と考えられます。

また、一般的に、憲法で保障されている企業の営業の自由を阻害しうる政府の介入については、明確な立法事実が必要不可欠ですが、中間報告書では立法事実が十分に説明されていません。

**＜業界の自主的取組みの尊重＞**

中間報告書は、プラットフォーム事業者を含め、多くの業界関係者による課題解決に向けた自主的な取組みが行われていることを認めています。しかしながら、報告書では、これらの業界の自主的な取組みがどのような点で不十分であるのか、また、現在の業界の自主取り組みを奨励するのではなく、政府介入が必要と考えられる理由について、十分に説明していません。

### ＜適用範囲＞

デジタル広告市場に関する規則は、業界全体を対象とし、かつ、明確かつ客観的な基準に基づき対象となる企業を決定するべきです。業界全体に関する課題については、効果的で公平な解決策の実現のためには、業界全体を対象とする必要があります。デジタル広告市場では、多くの企業が密接に関連したエコシステムにおいて協働しています。特定の企業のみを対象とするような主観的なアプローチは、イノベーションを阻害するのみならず、公平性、透明性、選択と言う目的の達成には寄与しません。

### ＜検討の透明性の確保＞

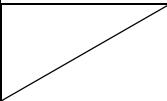
デジタル市場競争会議ワーキンググループの資料の多くが非公開となっており、どのような検討を経て中間報告が作成されたのか、プロセスが不透明である。本中間報告を土台としてデジタル広告市場に対する法規制の影響の大きさに鑑みれば、その検討過程はできる限り透明化した上で、関係者の意見を幅広く集めながら多様な視点から議論を行うことが不可欠です。

営業秘密等が含まれている可能性のある事業者提出資料については非公開等の配慮が必要であることは言うまでもないが、事務局提出資料の多くが非公開とされていることは、検討プロセスや結論の合理性について広く業界、国民の意見を聞いたものとはいえず、透明性の観点から大きな懸念があります。今後の検討においては、政府及び一部の有識者の閉じた検討とするのではなく、事務局作成資料を公開しつつ、透明性を十分に確保した検討がなされるようお願いいたします。

### ＜国際的な一貫性と公平な競争＞

インターネットは国際性が高く、その規制も国際的な影響を及ぼします。デジタル広告のようなデジタル市場に関する規則については、国際的な一貫性を確保することが極めて重要です。また、様々な事業者間の公平な競争を確保するため、いかなる規則も制度上も実効上も、海外企業だけを対象としたものであるべきではありません。

**Submission Form**

Name	Company	Oracle Corporation
	Address	500 Oracle Parkway, Redwood City, California, the United States

To: Secretariat of the Headquarters for Digital Market Competition  
Cabinet Secretariat

Date: June 23, 2020

**Oracle's Opinion on the Interim Report for the Digital Advertising Market Survey**

We appreciate that the interim report for the Digital Advertising Market Survey publicized on June 16, 2020 includes a lot of the issues which Oracle raised in Oracle's response to the Digital Advertising Market Survey, submitted on January 31, 2020.

Attached is Oracle's opinion on the interim report, which includes other important issues that Oracle would like to see addressed in addition to the issues discussed in the interim report.

Oracle's opinion explains the background (i.e., the primary reason for Google's dominance in the ad tech services market, the reason why a "data pipeline" is critical for effective digital advertising campaigns, the importance of ad tech providers to advertisers, the fact that privacy is not sacrificed in a competitive ad tech services market, and a brief explanation of Google's advertiser side ad tech services) and our analysis of Google's unilateral anticompetitive conduct that blocks other providers and significantly limits transparency. We also explain that advertisers are forced to pay excessively high costs, and that Google has carried out anticompetitive acquisitions which have a chilling impact on the emergence of innovative competitors.

We look forward to the final report, which we would appreciate if based on the issues Oracle addressed in our opinion. We stand ready to answer any questions you may have.

(日本語訳)

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)	Oracle Corporation
	住所	500 Oracle Parkway, Redwood City, California, the United States

内閣官房デジタル市場競争会議本部事務局 意見公募窓口 御中

2020年6月23日

「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」に関する意見

1. 記載された内容に対する意見

下記「2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見」をご参照下さい。

2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見(デジタル広告市場に関するその他の情報・意見を含む)

中間報告では、Oracle が1月31日に提出した、「デジタル広告市場の競争評価に関する論点」への提案で示した問題意識が多く取り上げられており、感謝いたします。

中間報告で取り上げられている論点に加え、Oracle が問題意識を持っているその他の論点について、添付のとおり意見書を作成致しました。

この Oracle の意見書においては、背景(即ち、Google がアドテック市場において支配力を有している主な理由、「データ・パイプライン」が効果的なデジタル広告キャンペーンにとって重要である理由、広告主にとってのアドテック提供事業者の重要性、競争の激しいアドテック市場においてプライバシーが犠牲になることはないという事実、及び Google の広告主

向けのアドテック・サービスに関する簡単な説明)に加え、他のアドテック提供事業者を排除し、著しく透明性に欠ける Google の一方的な反競争的行為に関する Oracle の分析が記載されています。また、広告主が過度に高額な費用の支払いを強要されているという事実、及び革新的な競合企業の出現に萎縮効果を及ぼす反競争的な買収を Google が行っているという事実についても説明しています。

意見書に記載した論点を踏まえたうえで、最終報告が作成され、公表されることを待ち望んでいます。また、ご質問がある場合は、いつでも喜んでご回答させて頂きます。

以上

## Opinion from Oracle on the Interim Report for the Digital Advertising Market Survey

Thank you very much for providing an opportunity to Oracle Corporation (**Oracle**) to make this submission to the Headquarters for Digital Market Competition's (**HDMC**) Interim Report for the Digital Advertising Market Survey (**Survey**).

### 1. Opening comments

1.1 We have provided evidence in this submission of the anticompetitive behaviour of Google in the supply of open display adtech services, largely considered from the perspective of advertisers. As we demonstrate, Google restricts advertisers from using non-Google adtech providers, either by directly prohibiting the use of such providers or by restricting access to data, which forecloses competition in important ways. Google also goes to great lengths to inhibit transparency in relation to the provision of adtech services by the extensive actions that it takes to impose limits on the ability of advertisers to independently assess the effectiveness of their advertising, including on Google's owned and operated websites, and determine attribution.

**The consequences of Google's actions in limiting the availability of other adtech services and limiting transparency are:**

- (a) an ever increasing volume of advertising traffic uses Google AdX and other Google adtech products;
- (b) Google is able to sell low quality Google owned and operated ad inventory at a premium; and
- (c) Google is able to degrade publishers' premium inventory so that it is sold at lower prices than would be obtained in a competitive market.

**As a consequence of Google's actions, advertisers pay more than they should, and publishers receive less than they should, which has negative economy wide implications. Regulatory intervention is required from the HDMC (and the Japan Fair Trade Commission (JFTC) if appropriate) to address these market failures.**

- 1.2 Generally, Google portrays privacy concerns as a basis for its restrictions and exclusions, but this is simply an excuse to disguise the anticompetitive reasons for its actions.
- 1.3 Google's anticompetitive conduct impacts all advertisers that use any of Google's adtech services products, which Oracle believes includes most advertisers in Japan. Google's conduct therefore has an impact across all sectors of Japan's economy. Advertisers pay more for advertising than they should because Google prevents advertisers from using preferred adtech providers and advertisers are also prevented from accessing the data they need to optimise their advertising expenditure. This significant cost is passed on to consumers in the form of higher prices. Just how high this cost is for advertisers – and therefore for consumers – may be demonstrated in the context of start-up businesses in the direct to consumer sector, on which we have provided further information in this submission. Consumers also suffer because Google's actions inhibit the growth of other existing adtech providers, and the emergence of new providers, which has a chilling impact on innovation and therefore competition in the provision of adtech services. Again, this has economy wide implications.
- 1.4 Publishers are of course also impacted, as they receive less from advertising revenue than they would in a competitive marketplace. A study of programmatic advertising was recently completed by The Incorporated Society of British Advertisers Ltd (**ISBA**), in association with the Association of Online Publishers, and carried out by PwC.<sup>1</sup> This study was the first of its type completed anywhere in the world. It found that approximately 50% of the money advertisers spend on advertising with online publishers is paid to adtech providers (and ad agencies) and is not received by online publishers. In

<sup>1</sup> <https://www.marketingweek.com/programmatic-advertising-supply-chain-brands/>

fact, 15% of the ad spend cannot be attributed *at all*. Not only does the study show the significant “wastage” of value through the adtech supply chain, but also the difficulty in obtaining information required to determine which adtech providers receive payments and the amounts of those payments. It took nine months to obtain the necessary data to complete the study. Although this study was undertaken in the UK, there seems little doubt that the same outcomes would be found if an equivalent study was undertaken in Japan. The fact that publishers receive less from advertising revenue than they should means that the ability of those publishers to innovate is limited, indeed, in some cases their very ability to carry on business is impeded. A further consequence is that media companies that provide public interest journalism cannot do so to the same extent. Consumers again suffer as a result of these detrimental impacts.

- 1.5 Google’s ability to engage in its anticompetitive practices arises because of the importance of consumer data in the provision of adtech services. Google has an insurmountable data advantage, which it has gained through breaches of Article 19 of the Japanese Anti-Monopoly Act (**JAMA**), which regulates unfair trade practices, including the abuse of superior bargaining position. Google’s dominant position across a range of digital services means that Google is able to impose unfair data collection and combination terms on consumers through its Privacy Policy and Terms of Service. Consumers have little choice but to agree to these terms. As it is able to impose these unfair terms on consumers, Google collects vast quantities of consumer data through Android OS and its consumer facing services. Google also collects consumer data through its adtech services as, through these services, Google collects data about how consumers interact with ads, which is data about a consumer’s interests and preferences. Until the HDMC/JFTC takes regulatory action to address these underlying breaches of the JAMA, any action that the HDMC/JFTC takes on the specific issues that Oracle raises in this submission will be of little long term benefit. This is because Google has entrenched its market position through the creation of a data moat and this provides Google with the ability to continue to engage in anticompetitive practices.

## PART A: BACKGROUND

### 2. Focus of Oracle’s submission

- 2.1 The HDMC’s Interim Report for the Survey raises a number of questions in respect of which it has sought submissions. Feedback has been sought from a broad range of stakeholders, including companies who buy digital display advertising, advertising and media agencies, ad hosts or publishers and providers of digital advertising technology services (**adtech services**). Oracle provides this submission in its capacity as an interested stakeholder who does not fall neatly into one particular category. Oracle is a global technology company, with approximately 136,000 employees (including in Japan) and over 430,000 customers in more than 170 countries. Oracle brings a unique perspective to the Survey in this response, as it is both an advertiser and a provider of adtech services.
- 2.2 In this submission we have referred to only one adtech services market, but Oracle does not provide a view on whether there is only one market or multiple markets for adtech services. Oracle notes that HDMC’s Interim Report does not state as to whether there is one, or multiple, markets. As a matter of economic analysis, for example, there may be a market for publisher adtech services and separately a market for advertiser adtech services. Oracle’s analysis, as set out in this submission, remains unchanged whether there are one or multiple markets.
- 2.3 By way of brief overview of Oracle’s adtech services, and to demonstrate our expertise to contribute to the Survey, Oracle Data Cloud (**ODC**) is part of Oracle and provides adtech services to advertisers (which term also incorporates marketers, brands and media agencies that engage in the purchase of inventory in digital advertising), publishers and adtech intermediaries. These adtech services allow ODC’s clients to assess and manage data. The primary services that ODC provides may be categorised as follows:
- (a) *Data management platform (DMP) services*: ODC provides audience management for clients’ first party data via a DMP, a third party data marketplace for data brands and a curated audience data offering.
  - (b) *Ad verification measurement platform*: ODC provides campaign analytics services related to viewability (that is, did the consumer have an opportunity to view the ad), invalid traffic detection (that is, the detection of ad fraud) and brand safety (which considers whether the ad appeared with appropriate content).

- (c) *Contextual targeting platform:* ODC provides context-based ad targeting services as well as brand safety features to help advertisers target and/or avoid certain web properties and content and to ensure accurate attribution of digital advertising.
- 2.4 In providing this response, Oracle has focussed primarily on the position of advertisers and adtech providers. This submission is focussed on display advertising. In considering display advertising, Oracle discusses only the open display advertising market, not the separate market for advertising on closed publisher websites using the publisher's own vertically integrated adtech services, such as Facebook, LinkedIn or similar.
- 2.5 Oracle wishes to focus primarily on the activities of one digital platform, Google, and the way that Google's actions in the adtech services market have had, and continue to have, a detrimental impact on competition. In short, as a result of the actions of Google, the adtech services market in Japan is not competitive, efficient, transparent or effective (and the same may be said of the global market). This has significant negative consequences for Japanese business and Japanese consumers.

### 3. The primary reason for Google's dominance in the adtech services market

**Google is able to engage in anticompetitive practices in the adtech services market because of the vast quantities of consumer data that Google has acquired in breach of the JAMA.**

- 3.1 Oracle has no doubt that the HDMC will find that Google is, by a significant margin, the dominant adtech provider in Japan, whether one is looking at publisher ad servers, supply-side platforms and ad exchanges, ad networks, demand-side platforms or advertiser ad servers.
- Market power arises from the collection of consumer data*
- 3.2 Consumer data plays a crucial role in the provision of adtech services. Google has acquired its dominant position in the adtech services market because it has collected, in breach of the JAMA, vast quantities of consumer data.
- 3.3 The intensely personal renderings of an individual's online and offline life that are able to be created by Google are (a) made up of data from every active user input into a Google service (in the form of, for example, a query on Google Search, watch history on YouTube, or directions requests on Google Maps); (b) combined with details regarding virtually every internet-connected user's private browsing activities on the desktop and mobile internet (whether through browsers or apps, including Google and third-party apps on Android and on other mobile OS); and (c) for those Japanese consumers with an Android mobile device, precise details about everywhere that individual has been, how they got there, and what they were doing there, given the constant stream of granular location data that Google also gathers. This information is combined across services, across devices, and over time, giving Google a deep historical and highly specific picture of nearly every internet-connected individual's behaviour and interests. As Google's then-CEO said in 2010, "*We know where you are. We know where you've been. We can more or less know what you're thinking about.*"<sup>2</sup>
- 3.4 Google's unrivalled data position creates network effects in the form of a feedback loop in the adtech services market. The more robust an adtech provider's consumer data pool is, the better the provider's ad targeting becomes, and the more advertisers are driven to that provider's adtech services. The more advertisers join a given adtech services platform, the more publishers are incentivised to source ads from that adtech services platform. And the more advertisers and publishers who interact with a given adtech services platform, the more consumer data the adtech provider collects and the better-targeted the ads are to particular consumers. This means more consumers will engage with ads, generating more consumer data that Google collects. As Google Vice President Jonathan Rosenberg has said:

---

<sup>2</sup> Eric Schmidt, *Google CEO: "We Know Where You Are. We Know Where You've Been. We Can More or Less Know What You're Thinking About,"* BUSINESS INSIDER (Oct. 4, 2010), <https://read.bi/2unSd5l>.

*"more users more information, more information more users, more advertisers more users, more users more advertisers, it's a beautiful thing, lather, rinse, repeat."<sup>3</sup>*

*Data is collected in breach of the JAMA*

- 3.5 The JFTC concluded in the Guidelines Concerning Abuse of a Superior Bargaining Position in Transactions between Digital Platform Operators and Consumers that Provide Personal Information, etc. (**Guidelines**) that the consent processes for personal information collection practices that digital platforms, impose leverage the bargaining power that those platforms have and deepen information asymmetries between the platforms and consumers, preventing consumers from providing meaningful consent to the collection, use and disclosure of their personal information. We believe that the HDMC will find through the Survey that Japanese consumers who use Google's services do not freely consent to Google's intrusive Privacy Policy, as it has been expanded and extended over time. Users of Google's services are unable to avoid Google's Privacy Policy. Google's substantial degree of market power in key online markets and the omnipresence of its "services" (which is broadly defined in its Privacy Policy to include not only consumer facing services such as Google search but Android OS, personalised ads and products that are integrated into third party apps and sites such as Google's omnipresent cookies) on the desktop and mobile internet renders it exceedingly difficult for individual Japanese consumers to participate in the digital economy without accepting Google's Privacy Policy.
- 3.6 The "data moat" that Google has created forecloses competition as it constitutes an enormous and insurmountable barrier to entry, expansion and effective competition in the adtech services market for competitors to Google. Google, by imposing its Terms of Service and Privacy Policy on Japanese consumers, has substantially lessened competition in the adtech services market in breach of Article 19 of the JAMA.

*Google's dominance allows it to engage in other anticompetitive behaviour*

- 3.7 Google's dominant position in the adtech services market has, in turn, allowed it to engage in many of the different types of anticompetitive conduct that are outlined in this submission. Although there are actions that the HDMC could take to address the specific anticompetitive conduct outlined in this submission, and in other submissions that will be made to the Survey, the broader issues of Google's breaches of the JAMA in collecting consumer data would remain and would inevitably lead to Google breaching the JAMA in other respects. Therefore, it is of fundamental importance that the HDMC should take action to address the underlying breaches by Google of the JAMA in its consumer data collection and combination practices.

#### **4. Background: A "data pipeline" is critical for effective digital advertising campaigns**

- 4.1 We have set out in this section 4 more detail on why a constant flow of data is critical from an advertiser's perspective. An advertiser's digital advertising campaign has 4 distinct phases:
  - (a) *Targeting*: The primary purpose of advertising is for advertisers to seek to grow their potential customer base, by targeting consumers who are most likely to generate sales. Digital advertising enables the targeting of consumers in a very direct way that is not possible in the case of more traditional advertising, such as in hard copy newspapers or magazines and on billboards. Therefore, at the commencement of a digital advertising campaign, an advertiser needs to determine who it will target its advertising to so that it reaches the optimal target audience and what data it will use for this targeting.
  - (b) *Bidding*: An advertiser needs to determine what price to bid for the purchase of digital inventory, and what inventory to bid for, to ensure that it is not paying too much for its advertising and also to ensure that it is, in fact, bidding for the right inventory to reach its target audience.
  - (c) *Measurement*: An advertiser needs to determine the value that it obtains from its advertising campaign, that is, how many consumers actually saw (and if relevant heard) the advertisement

---

<sup>3</sup> Nathan Newman, *What EU Should Focus On In Google Antitrust Investigation*, Law360 (18 November 2014), <https://www.law360.com/articles/597040/what-eu-should-focus-on-in-google-antitrust-investigation>

in a brand safe environment. This allows the advertiser to compare ad quality across publishers and determine which publishers it wishes to continue to purchase inventory from.

- (d) *Attribution:* Where advertising converts to a sale, an advertiser needs to know what ad or ads contributed to that sale so that the advertiser can optimise future advertising budget allocations.
- 4.2 Advertisers need a significant amount of information in each of these different phases – this information needs to be quickly and continuously provided, in a consistent form, to ensure that the advertiser is able to assess the data and adjust its advertising campaign for optimal effectiveness.
- 4.3 In the targeting phase of a digital advertising campaign, an advertiser needs to make a decision as to whether it wishes to use its own data, which will mean it will only specifically target its own customers, or whether it should also seek to directly target other consumers, to achieve the aim of expanding its current customer base. Adtech providers are able to provide data that meets specific criteria to assist advertisers to target consumers beyond their own customers and to otherwise enhance their own data. For example, third party data may be used to further segment an advertiser's own data (that is, to determine a subset of the advertiser's own customers who meet particular additional criteria) or to create look-alike audiences, that is, other potential customers that appear to share similar characteristics as the advertiser's own customers and who therefore may also be interested in the advertiser's goods and services. Of course, the costs of acquiring data differ between different adtech providers and an advertiser will need to determine the value of acquiring different data sets, typically by ultimately measuring whether the use of a data set increases its conversion rate (ie, the number of consumers who purchase its goods or services as a consequence of viewing its advertising).
- 4.4 In the second phase of a campaign, an advertiser needs to determine what advertising inventory it should purchase and the price it should pay for advertising on different sites. To assist it in determining this, an advertiser (amongst other things) will take into consideration the “on-target” rate. The on-target rate refers to the number of impressions (that is, the number of times the ad will appear on the screen of a person) for consumers who have the targeted demographic features, divided by the overall number of impressions for the relevant publisher. For example, a low price for inventory might seem attractive, but if the on-target rate is also very low for the relevant inventory, that low price will translate to a high on-target price.
- 4.5 In assessing what advertising it will purchase, advertisers also need to ensure that they do not show their ad to the same user too many times. This requires the application of “frequency capping”. Frequency capping imposes a maximum limit on the number of times an ad will be made available on a particular browser during a particular period. Without frequency capping, there is again a risk that an advertiser will pay too much for its advertising, as its advertising will be targeted at particular individuals too many times.
- 4.6 The typical metrics that an advertiser would wish to measure to determine the value of online advertising are:
- (a) “viewability” (that is, did a potential customer actually see and if relevant hear the ad);
  - (b) ad fraud (where a view or click is not generated by a person but from invalid traffic); and
  - (c) brand safety (ensuring that the advertisement did not appear next to inappropriate content).
- Viewability may be calculated in a number of ways – this includes for example, assessing whether the ad was heard, how long it appeared on the screen of the relevant consumer and what else was competing for the consumer's attention when the ad appeared. In ideal circumstances, advertisers are able to combine ad spend data and ad quality data to automatically calculate the value adjusted cost of that advertising.
- 4.7 Attribution, the final phase of an advertising campaign, is also important. This is the ultimate test of the effectiveness of an ad – which ad was it that actually convinced the consumer to purchase the advertiser's goods or services. Unless an advertiser is able to measure attribution, ultimately it does not know whether its advertising spend has been effective and where best to target its advertising for the remainder of a campaign and for future campaigns. Given that this is difficult to determine, there are numerous different models that have been developed to determine attribution, with different adtech providers offering products based on different data sources and attribution methodologies.

- 4.8 Without the provision of a continuous flow of the data required in each different phase, an advertiser is more likely to make misdirected and therefore inefficient decisions in its advertising campaigns. That inefficiency will lead to higher costs (that is, more would be paid by the advertiser for advertising than is optimal), with such costs ultimately passed back to the advertiser's customers in the form of higher prices for its goods or services.

## 5. **Background: The importance of adtech providers to advertisers**

### *Demand Side Platforms*

- 5.1 The analysis in this section 5 demonstrates that, from the perspective of advertisers, in addition to data and analytics services providers (which Oracle discusses in greater detail later in this submission), demand side platforms (**DSPs**) and advertiser ad servers are key adtech providers.
- 5.2 The HDMC noted in its Interim Report that DSPs assist purchasers to purchase ad inventory as effectively and cheaply as possible and that DSPs use “various data” to provide ad targeting services. This underplays the importance of DSPs. A DSP is able to assist an advertiser to obtain the best services, and optimise its ad campaigns, across each of the 4 phases of an ad campaign as follows:
- (a) DSPs enable advertisers to target their ad campaigns by selecting appropriate audience segments, and also enhancing their own first party data, by acquiring additional data from a variety of different providers.
  - (b) DSPs will bid on available inventory for the advertiser.
  - (c) DSPs provide advertisers with the choice of numerous vendors who are able to independently measure ad quality, that is, viewability and the like.
  - (d) And finally DSPs are able to provide a wide range of choice to advertisers of different attribution partners. Those attribution services providers provide services based on different data sources and different attribution methodologies, allowing the advertiser to pick the service most suitable to that particular provider.
- 5.3 Therefore, DSPs have the ability to promote competition. DSPs offer to their advertiser customers a range of different services which are able to be delivered by different providers. Those different providers compete on any given DSP to gain advertisers as customers, meaning those providers will work to ensure that they offer innovative products at competitive prices to attract those advertiser customers.

### *Advertiser ad servers*

- 5.4 The JFTC's interim report for the Adtech inquiry on April 28, 2020 states that advertiser ad servers are servers used by advertisers to manage and track all ad campaign information in one location. This again understates the importance of advertiser ad servers. Once an ad slot has been purchased, an advertiser ad server will deliver the ad creative to the intended slot. An advertiser ad server is also able to deliver the advertiser's analytics vendors' codes. Those codes then provide to the DSP monitoring information about each ad impression (that is each time the ad is shown to a consumer). Advertiser ad servers are accordingly able to aggregate information on ad campaigns across all publishers to enable the advertiser, in real time, to gain insights into the performance of its ads across all publisher websites. Advertiser ad servers are therefore of key importance as these provide advertisers with a consolidated view of both advertising spend and the returns from that advertising spend.

## 6. **Privacy is not sacrificed in a competitive adtech services market**

- 6.1 Google uses privacy as an excuse to justify restricting access to relevant data and precluding other adtech providers from providing services to advertisers. However, as discussed in this section, non-Google adtech providers are able to provide their services in compliance with the Act on the Protection of Personal Information (**APPI**).

### *The use of third party cookies and other technology*

- 6.2 Advertisers, and the adtech providers that work with advertisers, seek to track consumer behaviour across the internet. At the current time, advertisers and adtech services rely on pixels, tags and/or

third party cookies for this purpose (noting that not all services require the same technology, for example, verification services do not require third party cookies).

- 6.3 Cookies are able to recognize a user's browser and record that browser's behaviour. Publishers use first party or single domain cookies on their own sites. First party cookies are used for functions such as remembering the user's log-in information and keeping track of items in the user's cart on that website. However, those cookies do not track browser behaviour on other sites.<sup>4</sup> Cross-domain or third party cookies may, with the consent of the publisher of the relevant site, also be left by ad servers in a user's browser when a particular site is visited by a particular device. Third party cookies are able to be used to track the relevant device across the internet. It is not the user but the *device* that it actually tracked.

*What is "personal information" that is regulated under Japan's APPI?*

- 6.4 The APPI defines personal information in Article 2 as follows (emphasis added):

*means information about a living individual which falls under any of each following item:*

- (a) *those containing a name, date of birth, or other descriptions etc. [...] whereby a specific individual can be identified (including those which can be readily collated with other information and thereby identify a specific individual); or*
- (b) *those containing an Individual Identification Code.*

- 6.5 Based on the definition it is clear that information may have a different character depending on who holds it. Information may, in the hands of one entity, be able to be linked with an individual and therefore will be personal information. However the same information held by another entity which cannot, in a practical sense, reasonably link it with the relevant individual will not be personal information.<sup>5</sup>

*Compliance with the APPI in providing adtech services*

- 6.6 When Google collects information by third party cookies (as well as by pixels and tags), it combines that information with all of the other information that it collects about the relevant individual. Therefore, in Google's hands, this information clearly is personal information and Google must comply with the APPI in relation to its collection and management.
- 6.7 In the case of the third party cookies used by adtech providers other than Google, while these link information to a browser, this is on an anonymous basis (ie there is no link to an individual). This means, in the case of non-Google adtech providers, one of two options will apply. If the information continues to be held on an anonymous basis the APPI will not regulate that information. If the adtech provider is able to link the cookie information with an individual, based on other information the provider holds, that adtech provider will need to comply with the APPI in relation to that information. There is no evidence to suggest that other adtech providers do not comply with the APPI when this is required.
- 6.8 "Cookie syncing" is a practice undertaken by adtech providers. As different adtech providers use their own IDs for their third party cookies, and store information that they collect with those IDs, cookie syncing has been developed to allow providers to recognise users identified by the IDs of other providers. When cookie syncing between different adtech providers occurs, as is necessary to allow the adtech services market to operate, it only allows for the matching of IDs, it does not allow sharing of information. This assists in ensuring that personal information is not collected or exchanged and therefore there is no question of non-compliance with the APPI. This is not a perfect system as the large number of providers (and users of the internet) means that it is estimated that only approximately 60% of data is correctly matched at the current time. Nonetheless it demonstrates that processes are put in place by non-Google adtech providers to ensure compliance with privacy requirements.

---

<sup>4</sup> See David Bisson, *What's the difference between first and third party cookies?*, Graham Cluley (June 8, 2017), <https://www.grahamcluley.com/whats-difference-first-third-party-cookies/>.

<sup>5</sup> See also the discussion of the interpretation of "personal information" in page 5 of the APPI Guideline issued by the Personal Information Protection Commission available here: [https://www.ppc.go.jp/files/pdf/190123\\_guidelines01.pdf](https://www.ppc.go.jp/files/pdf/190123_guidelines01.pdf)

### *Information collected by data brokers*

6.9 Data brokers collect and use information that may be personal information under the APPI. Data brokers, such as the ODC, often create processes implemented internationally that may go beyond the requirements of local privacy regulation. Using the European Union's General Data Protection Regulation (**GDPR**), requirements from U.S. states, and self-regulatory requirements, the ODC creates baseline protections provided to all who interact with Oracle's ad products, regardless of jurisdiction. Oracle provides consumers clear notice, the ability to access the data the ODC processes about them, and multiple ways for consumers to opt out of third party sharing or selling. The practices of ODC, and other non-Google data brokers, ensure compliance with privacy regulation and should be contrasted with the practices of Google. Google collects information from across the web, linking devices, accounts, and browsing habits. Consumers are largely unaware of the extent of the data collection and, if they rely on Google for disclosure, would never be told of the extent of collection.

## 7. **Background: Google's advertiser side adtech services**

7.1 It is useful to set out briefly in this section a description of Google's advertiser side adtech services, which are referred to later in this submission.

7.2 Google's advertiser-side ad server is called **Campaign Manager**.<sup>6</sup> It is able to be used for both Google websites and other websites, as well as mobile apps.

7.3 Google provides three DSPs aimed at different uses:

- (a) **Google Ads** is Google's non-premium DSP.<sup>7</sup> Google Ads facilitates the purchase of search ads on the Google Search Network of websites and apps powered by Google search and display ad inventory on third-party websites and apps partnered with Google (the **Google Display Network**).<sup>8</sup>
- (b) **Search Ads 360** is Google's premium<sup>9</sup> search DSP. It can be used to purchase search advertising both on Google and non-Google platforms. As this service relates only to search advertising, it will not be discussed further in this submission.
- (c) Google also offers a premium display DSP, **Display & Video 360 (DV360)**, which enables advertisers to buy inventory from millions of publishers.

7.4 Google's DMP is the **Google Ads Data Hub (ADH)**.<sup>10</sup> ADH "allows advertisers, agencies, and third-party vendors to input their data into BigQuery and join it with event level ad campaign data."<sup>11</sup> ADH provides ad data analytics services in addition to data management, particularly in performance measurement. Google Analytics is Google's analytics services provider, which uses data from ADH. Google is itself a DMP for its own services, which is separate and in addition to ADH.

7.5 And, finally, **Google AdX**, which is the trafficking system that connects advertisers seeking to purchase inventory with publishers seeking to sell that inventory, is part of **Google Ad Manager**.

---

<sup>6</sup> Prior to the 24 July 2018 rebrand, this was known as DoubleClick Campaign Manager. Google has indicated that the change was primarily in name only. Garrett Sloane, *Google to Retire DoubleClick and AdWords Names in a Rebranding of Its Ad Business*, Ad AGE (27 June 2018), <http://bit.ly/2mfquiE>.

<sup>7</sup> Prior to the 24 July 2018 rebrand, this was known as AdWords for Google Display Network.

<sup>8</sup> *AdWords: Display Ads*, GOOGLE, [https://adwords.google.com/home/how-it-works/display-ads/#?modal\\_active=none](https://adwords.google.com/home/how-it-works/display-ads/#?modal_active=none) (last visited 16 April 2020).

<sup>9</sup> In relation to particular adtech platforms maintained by Google, premium adtech platforms are products marketed towards sophisticated customers engaging in large volume inventory transactions. These cost more than non-premium adtech products and offer many more options, requiring skilled operators. Premium inventory is highly desirable, high-quality inventory due to its reach (number of and desirability of consumers viewing an ad) and frequency of views. Premium inventory is sold for higher prices than non-premium inventory.

<sup>10</sup> Kelly Liyakasa, *Google's 'DMP-Like' Measurement System Gains Steam*, AdEXCHANGER (10 October 2017), <http://bit.ly/2JjiaYe> (describing ADH as "DMP-like").

<sup>11</sup> *Ads Data Hub: Introduction*, GOOGLE DEVELOPERS, <http://bit.ly/2NIQIX8> (last updated 24 April 2018).

**PART B: GOOGLE'S UNILATERAL ANTICOMPETITIVE CONDUCT THAT BLOCKS OTHER PROVIDERS AND SIGNIFICANTLY LIMITS TRANSPARENCY**

8. **Direct blocking of non-Google adtech providers**

**Google's direct foreclosing of other adtech providers, without valid justification is anticompetitive in two respects:**

- (a) This action directly pushes advertisers to use Google's adtech services to the exclusion of others.**
- (b) This action limits the flow of data that advertisers need to run efficient and effective advertising campaigns, therefore limiting transparency.**

8.1 This section outlines action that Google has taken to directly foreclose other adtech providers from providing their services to advertisers. Each of the arrangements set out in this section is currently in place and to assist the HDMC to confirm their currency we have referenced the relevant publicly available information that Google has made available that demonstrates these arrangements are in place.

*Access by competing DSPs to YouTube inventory – First Example*

8.2 The first example that is considered is the action that Google took in 2015 to withdraw YouTube from Google AdX (which as mentioned above is now part of Google Ad Manager). This meant that, from 2015, Google excluded advertisers from using a DSP other than a Google DSP (currently Google Ads and DV360) to access YouTube. This is shown here<sup>12</sup>:

**Focusing investments to improve buying on YouTube**

**Posted:** Thursday, August 6, 2015

 Tweet  Share

At YouTube, over the past few years we've heard from clients that they want to access our marquee formats, such as **TrueView**, through programmatic channels. We've been investing to make that happen and recently made TrueView ads, which represent 85% of YouTube in-stream ads, **available programmatically in DoubleClick Bid Manager** (DBM). Clients have been pleased with the performance: those buying TrueView this way are already seeing higher engagement and view-through rates than with other video ad formats.

To continue improving the YouTube advertising experience for as many of our clients as possible, we'll be focusing our future development efforts on the formats and channels used by most of our partners. To enable that, as of the end of the year, we'll no longer support the small amount of YouTube buying happening on the DoubleClick Ad Exchange.

With this change, we'll be able to invest even more in creating the best and most effective YouTube advertising and buying experiences possible, continuing our efforts in TrueView and offerings like Google Preferred. Video advertising and programmatic buying are growing rapidly and being focused in our investments will help us drive them forward at an even faster rate.



Posted by **Neal Mohan**

VP, Display & Video Advertising, Google

<sup>12</sup> <https://doubleclick-advertisers.googleblog.com/2015/08/focusing-investments-to-improve-youtube-buying.html>

- 8.3 Before this change was made, DoubleClick Ad Exchange (as it was then called) was the only remaining channel for non-Google DSPs to access YouTube inventory. The above blog post makes the comment that Google would be focussing its future development efforts on “the formats and channels used by most of our partners”. In other words, Google made clear that it was prioritising direct deals and upfront deals over programmatic deals in its development efforts. However, given that programmatic selling remained available on DV360, it is doubtful that a significant amount of engineering effort would really have been required by Google to maintain programmatic selling on YouTube.
- 8.4 As we explain, the implementation of this prohibition incentivised advertisers to use only the Google DSPs:
- (a) YouTube is typically seen as a “must have” publisher site by advertisers. This is because it offers one of the few ways to show video ads to the growing number of consumers who watch little or no traditional television. To purchase that inventory, the advertiser must use a Google DSP. The only decision the advertiser is required to make is whether it also uses *additional* DSPs to bid for other inventory or only uses a Google DSP for everything.
  - (b) To use a Google DSP and one or more non-Google DSPs would typically be suboptimal for an advertiser. It would make it difficult to undertake frequency capping as the different DSPs would not “talk” to each other to determine when a cap had been reached. It would also mean that the advertiser would need to allocate different budgets and consider different systems for the measurement of the effectiveness of its advertising (given that non-Google DSPs do not provide for the same measurement metrics as Google provides, a point we return to later in this submission). Finally, of course, because the advertiser would be splitting its advertising spend between different DSPs, this would reduce its bargaining power on pricing, likely leading to higher costs.
- 8.5 Although Google’s rationale for imposing this prohibition has changed over time, Google has most recently justified its position on the following basis:<sup>13</sup>
- (a) Only some YouTube inventory was available to other DSPs as at the time the prohibition was put in place, and use of other DSPs to bid for inventory at that time was “low”, meaning that the prohibition had little impact. This also meant that the technical resources required by Google to make that inventory available through Google’s AdX were not justified.
  - (b) DSPs that compete with Google have “thrived” since the prohibition took effect. Google has stated that competing DSPs such as The Trade Desk, Xandr, Amazon and Criteo are all highly regarded by advertisers.
  - (c) Restricting third party access to Google’s inventory is the best way to maintain the privacy of user information and prevent it being leaked to potentially malicious actors as third party DSPs could build profiles of users based on their viewing history.
  - (d) The prohibition is a way to ensure that ads on YouTube are of a consistently high quality, as widespread third party ad serving on YouTube could increase latency and make it harder for Google to scan for inappropriate ads.
- 8.6 Looking at each of these justifications put forward by Google in turn:
- (a) Although it may be the case that only some YouTube inventory was available to other DSPs prior to the prohibition coming into effect, this cannot be a justification for further extending the prohibition. Further, so far as Oracle is aware, no financial data has been provided to support the statement of Google that use of other DSPs to bid for inventory at the time the prohibition took effect was “low”, and we would encourage the HDMC to seek that data. In any event, Oracle’s view is that, if the HDMC was to investigate this issue, advertisers would express the view that their preference would be to use the DSP that the advertiser itself determined was appropriate to bid for inventory on YouTube, rather than being forced to use a Google DSP. In

---

<sup>13</sup> See Google’s response to the CMA’s Interim Report from its market study of “Online platforms and digital advertising” (available here: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e8c8290d3bf7f1fb7b91c2c/200212\\_Google\\_response\\_to\\_interim\\_report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e8c8290d3bf7f1fb7b91c2c/200212_Google_response_to_interim_report.pdf)) at paragraphs 36 and 37.

addition, as noted in paragraph 8.3, given that programmatic selling remained available on DV360, it is doubtful that a significant amount of technical effort would really have been required by Google to maintain programmatic selling on YouTube.

- (b) Oracle disputes the claim that non-Google DSPs have “thrived”. We expect that the HDMC’s analysis of market shares in Japan will clearly show that this is not the case.
  - (c) Google’s third reason, that is, protecting privacy, starts from an underlying assumption that each non-Google DSP would, first, breach the APPI by seeking to collect personal information in a deceptive or wrongful manner (a breach of Article 17-1 of the APPI) and then would not take reasonable steps to prevent unauthorised access (a breach of Article 20 of the APPI), resulting in malicious actors accessing that information. Although they may not be thriving, other DSPs such as The Trade Desk are well regarded, as Google has itself pointed out. It is difficult to see on what basis Google has concluded that third party DSPs would breach the law to such an extent as would justify the complete prohibition Google has decided to impose. Google should not arbitrarily determine that it will take on the role of a privacy regulator to ensure that third parties are in compliance with privacy laws. In addition, if this truly reflected Google’s reasoning, to assist in maintaining the privacy of user information and preventing it being leaked to potentially malicious actors would also require that Google itself did not continue to collect the relevant information. But Google of course does continue to collect it.
  - (d) As for the final justification, it is simply incorrect that Google could not address issues of latency and the exclusion of inappropriate ads by other means. In particular:
    - (i) Google has the capabilities to scan for inappropriate ads, at scale, via Google AdX. It does this for other publisher websites. There is no reason it could not implement this for YouTube as well.
    - (ii) If Google adopted standard processes to filter ads, which it could do by using Google AdX to filter out ads on YouTube without excluding non-Google DSPs, this would result in fewer problems with bad actors. This is because a competitive ecosystem of independent ad servers, brand safety, viewability and fraud detection vendors, using open standards, on YouTube would improve feedback provided in relation to advertising on YouTube and therefore improve the quality of that advertising.
    - (iii) YouTube’s lack of transparency and feedback make advertising on YouTube riskier, for example, as evidenced by the fact that in 2017 major brands including Verizon and Walmart pulled their ads after they were found to be appearing next to videos promoting extremist views and hate speech.<sup>14</sup> In 2019 brands such as Nestle stopped buying ads on YouTube after their ads appeared on children’s videos where paedophiles had infiltrated the comments sections.<sup>15</sup> There is no evidence to suggest that other leading publications have the same brand safety issues as YouTube. Restricting the use of third party adtech services is a reason for this – advertisers have no ability to provide independent feedback because advertisers are unable to use independent DSPs.
    - (iv) In relation specifically to latency, other publishers use open standards that allow the use of accredited measurement tools and allow open access to DSPs without raising latency as an issue.
- 8.7 If viewed objectively, the only rationale for the exclusion that would make sense is that Google made this change with the intention of driving usage by advertisers of its own DSPs, Google Ads and DV360. In this context, Oracle recommends that the HDMC requests the larger Japanese advertising agencies to provide copies of the Display and Video Incentive Program agreements that either those agencies, or their parent companies, or both, have entered into with Google. We believe these will demonstrate that Google has used its market power to pressure advertising agencies to use DV360. Under those agreements, larger agencies have committed to large YouTube buys in exchange for favourable rates, with DV360 spend generally (even if not on YouTube) counting towards agency commitments. The

<sup>14</sup> <https://www.theguardian.com/technology/2017/mar/25/google-youtube-advertising-extremist-content-att-verizon>

<sup>15</sup> <https://www.nytimes.com/2019/02/20/technology/youtube-pedophiles.html>

pressure from needing to meet the levels of spend required under these agreements to achieve Google's offered discounts (and also to avoid the need to reimburse discounts provided by Google in respect of prior periods), together with the prohibition on using other DSPs for YouTube, has ensured that large agencies have reallocated significant spend to DV360 even where this has been unsuitable for their advertiser clients.

#### *Third party data providers – Second Example*

- 8.8 Under Google's general advertising policies it is not possible for an advertiser to use data about consumers which that advertiser has purchased from third parties who have independently collected that data to create audiences for ad targeting on YouTube (as well as, though not as relevant in the context of the HDMC's Survey, Google search and Gmail).
- 8.9 Google's current policy is extracted below (highlighting added):<sup>16</sup>

#### **First-party data**

*First-party data is information that you collect from your customers, site visitors and app users during their interactions with your products and services. To be considered first-party data, information must be collected from your own sites, apps or physical shops, or in other situations where people have directly interacted with your products and services.*

#### **Third-party data**

*Third-party data is user information that you purchase or otherwise obtain from other sources.*

#### **First-party and third-party data use policies**

*The following is allowed:*

- ✓ *Using first-party data to create audiences for ads targeting.*
- ✓ *Using third-party data to segment your first-party audiences. For example, this would include using third-party data to determine when your remarketing tag can add visitors to your remarketing list.*
- ...

*The following is not allowed:*

- ✗ *Using third-party data to create audiences for ads targeting.*
- ✗ *Placing your remarketing tags on sites or apps not owned and operated by you, or allowing other sites to put their remarketing tags on your site or app, in order to create remarketing lists.*
- ...
- ✗ *Sharing user data between unaffiliated advertisers or businesses. This includes sharing your remarketing lists with, and accessing remarketing lists from, unaffiliated advertisers.*
- ...
- ✗ *Using data from one managed client to create a remarketing list for an otherwise unaffiliated client.*
- ...
- ✗ *Sharing lists within managed accounts unless users will recognise clear brand affiliation between the remarketing list owner and the advertiser it is shared with.*

- 8.10 As can be seen from the above, the only circumstances in which "third party data" which is not Google data may be used is to segment an advertiser's own data, which is a very limited use. It is also worth

---

<sup>16</sup> See <https://support.google.com/adspolicy/answer/6242605>

noting that Google audience data is “*user information that you purchase or otherwise obtain from other sources*,” and therefore should be considered third-party data by the definition Google provided. Yet, Google audience data is allowed, but all other third-party data sources are not allowed.

- 8.11 It appears that Google seeks to justify this restriction on the basis that it was put in place out of privacy concerns. As explained earlier, it is however possible for advertisers to use the services of data brokers in a manner that is compliant with the APPI. Such a comprehensive restriction is both unnecessary and an inappropriate way in which to address any privacy concerns. If ensuring compliance with privacy laws was truly the reason for Google’s action, it would be expected that Google itself would not use data brokers or offer data for targeting advertising. But this is not the case. Instead, advertisers on YouTube (and Google search and Gmail) are required to use Google’s data (or in limited cases, other third party data sources determined by Google) to enhance their own data.
- 8.12 Google DV360 allows audience segments to be purchased from specifically nominated outside data providers, but this service is not available to Google Ads customers. As demonstrated below advertisers are not able to negotiate rates for that data:<sup>17</sup>

#### Costs for using third-party data

The use of any third-party list (for either targeting or excluding users) requires that an advertiser pay the CPM fee for using the data segment in addition to the media cost CPM for the individual impression. For more information, see [Costs for using third-party audience lists](#).

##### Did you know...

Display & Video 360 offers free [demographic](#) (age and gender), [affinity segment](#), and [in-market audience](#) targeting.

*(Note: These features aren't available for network users of Display & Video 360.)*

- 8.13 We have shown below how costs are calculated by Google when third-party audience lists are used.<sup>18</sup> This demonstrates not only that the pricing is “take it or leave it” ie, the individual advertiser has no ability to negotiate the pricing, but also that Google defaults to the most expensive pricing. This is counter-intuitive. It would be expected that Google, to act in the best interests of its advertiser client, should allow for the least expensive option to be selected. That is what other DSPs would do in order to provide a competitive service. But this does not occur. Of course, ensuring that the highest price is paid when third party data is used assists Google’s own products – as shown on the screen shot on the previous page, Google points out to advertisers that Google does not separately charge for the use of its data (though the cost of that use is built into the prices Google charges for its adtech products in a non-transparent way).

<sup>17</sup> <https://support.google.com/displayvideo/answer/6212219?hl=en>

<sup>18</sup> <https://support.google.com/displayvideo/answer/3022829?>

## Costs for using third-party audience lists

When line items target multiple audience lists provided by third-party data providers, the cost of using the third-party audience lists is based on how the lists are combined.

### Cost for including lists

If you target people who appear on any list out of two or more lists (that is, if you target two or more lists joined together with an "OR" relationship), one of the providers will be randomly selected and you will pay only for the most expensive list matched for that specific provider, regardless of how many data providers' lists you are targeting.

When first-party and third-party audience lists are used in an OR relationship, you won't be charged for visitors that appear on both lists. Display & Video 360 will defer to the first-party list in this case and not bill for those impressions.

[Show me an example](#)



### Cost for including ANDed lists

If you target people who appear on two or more lists (that is, if you target two or more lists joined together with an AND relationship), you will pay each data provider for the most expensive list of theirs this line item targeted.

[Show me an example](#)



### Cost for excluding lists

If you target people by excluding two or more audience segment lists (that is, if you exclude two or more lists joined together with a NOT (A OR B) relationship), you will pay each data provider for the cost for the most expensive list.

This is the same method for determining cost as when targeting visitors who appear on two or more lists.

[Show me an example](#)



If you are using a combination of any of the above audience targeting settings, each rule still applies, but in the end, you will only pay the maximum of each rule per data provider, not the summation.

<https://support.google.com/displayvideo/answer/3022829>

- 8.14 Neither Google Ads nor DV360 allows data provided by Google to be used in competing platforms.<sup>19</sup>
- 8.15 When Google data is used, no information is provided to advertisers as to the sources of that data or its accuracy.<sup>20</sup> We have extracted a screen shot of what Google tells advertisers about the sources of its data. You will see it uses generic statements such as "groups of people with specific interests, intents, and demographic information, *as estimated by Google*" (emphasis added). No information is provided as to Google's "estimation" processes or the data used for those processes.

<sup>19</sup> It is impossible in a practical sense for any such data to be extracted from Google's platforms.

<sup>20</sup> <https://support.google.com/google-ads/answer/2497941?hl=en>

## How audience targeting works

For Display campaigns, audiences are groups of people with specific interests, intents, and demographic information, as estimated by Google. When adding an audience to a campaign or ad group, you can select from a wide range of categories—such as fans of sport and travel, people shopping for cars, or specific people that have visited your website or app. Google Ads will show ads to people who are likely in the selected categories.

The data used to generate audiences (for example, page visit history, past Google searches), may be used to improve the bidding and targeting of your audience campaigns.

- 8.16 There is no transparency for advertisers, from either a price or quality metric. In other words, although advertisers know that Google does collect vast quantities of data on consumers, and that the data Google holds is of considerable value, because of this lack of transparency, advertisers have no way of knowing *what* data Google actually makes available to a particular advertiser and therefore are unable to determine if it is of value and will assist the advertiser with its advertising campaign. This leaves advertisers in a position of not knowing what they are paying for and if the cost offered by Google accurately reflects benefits to the advertiser. The advertiser must rely exclusively on Google providing the best data at the best value without having any way to verify this.
- 8.17 This contrasts with the approach adopted by non-Google data brokers, such as ODC. ODC makes publicly available the details of its data sources, together with an explanation of the data collection methodology.<sup>21</sup> ODC also provides for additional support to be given to customers in interpreting this information. Furthermore, ODC's pricing model allows for its customers to have full transparency in what data sets are used for ad campaigns. ODC can also directly engage with its advertising partners to create custom pricing models, ensuring that both advertiser and data management tool have a clear understanding of expectations and product offerings.
- 8.18 In summary, the restrictions Google places on the use of third party data mean that Google suppresses competition with its own ad targeting services by forbidding advertisers to work with non-Google DMPs and data brokers for targeting any advertising campaign on YouTube (except in limited circumstances where it ensures that the most expensive price is paid by an advertiser who uses those third party services). As in the case of the restriction on the use of non-Google DSPs for YouTube inventory, there is no valid privacy reason for the restriction. The restriction has a negative impact on advertisers, who are unable to select the DMPs or data brokers of their choice, to enable them to obtain data from a variety of sources at a competitive price, to enhance their own data to maximise their opportunities to generate a return from advertising. When Google provides data to an advertiser, that advertiser has no way of determining the source of the data or what data is used – so although Google's data has significant value an advertiser cannot determine if it has access to all data that it would wish to access for its targeting purposes. Google's actions have a negative impact on competition because Google limits transparency in relation to the services that Google itself provides by not providing information on the sources of the data that it uses to any particular advertiser. And, finally, it also goes without saying that this has a negative impact on other DMPs and data brokers that offer this adtech service. An argument from Google that this is required on privacy grounds, that is, because only it and the third party providers that DV360 uses can be trusted to comply with privacy legislation, should not be accepted.

---

<sup>21</sup> See: <http://www.oracle.com/us/solutions/cloud/data-directory-2810741.pdf>

9. **Current restrictions on data access when using Google's adtech products or purchasing Google's publisher inventory**

**Google's restrictions on data access, without valid excuse, as applies to Google's direct foreclosing of other adtech providers discussed in section 8, are anticompetitive in two respects:**

- (a) **This action directly pushes advertisers to use Google's adtech services to the exclusion of others.**
- (b) **This action limits the flow of data that advertisers need to run efficient and effective advertising campaigns therefore limiting transparency.**

9.1 When the restrictions set out in this section are considered in aggregate it is very clear that the effect of the restrictions is to push advertisers to use Google's adtech services but also that advertisers who advertise on Google's sites (particularly YouTube), or use Google's adtech services, have a limited ability to access raw data to verify whether they are targeting the right audiences, to measure the effectiveness of their ads or to determine appropriate attribution. As in the case of the restrictions outlined in section 8, each of the arrangements set out in this section 9 is currently in place and to assist the HDMC to confirm their currency we have referenced the relevant publicly available information that Google has made available that demonstrates these arrangements are in place. The imposition of these restrictions means there is a lack of transparency. Advertisers cannot determine the right prices to pay for advertising on different publisher's sites, or even how much to acquire, which is very inefficient for advertisers. Consumers ultimately pay the price for this through higher prices payable for the goods and services offered by advertisers. This has an economy wide impact.

*Further detail on how advertising value is measured*

9.2 As briefly mentioned at paragraph 4.6, advertisers typically measure the value they obtain from digital advertising by measuring the following:

- (a) **Viewability:** This refers to whether the ad was able to be seen or whether, for example, it was blocked on the relevant page or only partially displayed on that page. The period during which an ad was heard, or seen, and what other content was on the relevant page are all able to be measured to determine viewability. Adtech providers who are able to track viewability include DoubleVerify, Integral Ad Science (also known as IAS) and Oracle Moat.
- (b) **Ad fraud:** Ad fraud is a significant issue for digital advertising and refers to circumstances where a digital ad is not viewed, or a click on an ad is not made, by a human. Instead this typically occurs through a bot – referred to as Invalid Traffic (IVT). In 2019, a study by White Ops and the Association of National Advertisers (ANA) projected that loss to fraud is 14% of video ad spend, which is down from 22% in 2017, as determined by an earlier study by White Ops and ANA.<sup>22</sup> This amounts to US\$5.8 billion globally. The White Ops/ANA study cited the reason for the reduction in losses as being that *"For the first time, the majority of fraud attempts are getting stymied before they are paid for, by DSPs and SSPs filtering fraudulent bid requests, by clawbacks, or by other preventative measures. Absent those measures, losses to fraud would have grown to at least \$14 billion annually."*<sup>23</sup> Another reason for decreased fraud as a percentage of spend is the continual rise in the adoption of ads.txt – which is an Interactive Advertising Bureau (IAB) led initiative designed to eliminate domain spoofing and illegitimate inventory arbitrage.<sup>24</sup> Therefore, even though the decrease in ad fraud is an improvement, this has largely arisen from measures being taken to combat it, not because attempts are decreasing. This in turn means that advertisers need to continually take steps to combat ad fraud. Also, it is worth noting that digital ad spending increased from 2017 to 2019 by approximately 25%, so ad fraud in absolute dollars has not changed significantly. It is therefore clear that ad fraud

<sup>22</sup> Study is available here: <https://www.ana.net/miccontent/show/id/rr-2019-bot-baseline>

<sup>23</sup> See page 8 of the study.

<sup>24</sup> <https://clearcode.cc/blog/adtech-trends-2019/>

continues to be a significant problem and cost. As in the case of viewability, adtech providers who are able to measure ad fraud include DoubleVerify, IAS and Oracle Moat.

- (c) *Brand safety*: This, again, is important to advertisers. Advertisers do not want their ads to appear next to content which they consider to be unsafe. Adtech providers who are able to measure brand safety include DoubleVerify, Grapeshot (owned by Oracle), Peer39 and IAS.
- 9.3 When an advertiser's ad server delivers an ad to a page, it is typically able to include code to provide the monitoring information necessary to determine the value of the ad, by determining the metrics outlined above.

*Prohibition on tracking tools used by independent DMPs across the Google Display Network – Third Example*

- 9.4 From early 2015, Google has prohibited advertisers from placing tracking tools used by "standalone" DMPs —those not integrated with a demand-side platform such as Google's—on ads that appeared on the millions of websites and apps that use Google's dominant publisher-side adtech products (that is, those forming part of the Google Display Network).<sup>25</sup> See the following screen shot:<sup>26</sup>
- **Fourth-party calls**: All ads may only include tracking elements from certified third-party servers or research vendors already approved by Google. No fourth-party calls are permitted, except tracking elements associated with certified third-party servers or research vendors expressly authorized by Google, calls to Google hosted and approved code libraries, jQueries to Google and Amazon storage, and jQueries solely for the purpose of creative rendering. We require the use of the AJAX post() method; the AJAX get() method is not allowed. For more information, see [Guidance for complying with the Identifying Users Policy](#). All tags may only be associated with a single advertiser. Multiple advertisers cannot be represented through a single tag. The maximum amount of fourth-party calls permitted within a third party tag varies by the type of vendor(s) being used (1 certified ad server or Rich Media vendor, 3 research products and 1 Online Behavioral Advertising Option Icon).
- 9.5 "Fourth-party calls" represent any standalone DMP integrated with a third-party ad server, and no such DMPs are listed by Google as approved vendors, making it clear that standalone DMPs are not permitted on the Google Display Network. Google justified this change at the time it was implemented on the basis of data leakage, that is, that such DMPs could collect information in relation to devices that accessed the relevant website and then target those users on other sites and also that, if many different DMPs placed tracking tools on sites, this could slow down web browsers. The former argument could quite easily have been addressed by contractual terms imposed by Google rather than by imposing such a broad restriction. Google's second reason perhaps is theoretically correct, but is misleading as it does not provide sufficient reason for this restriction. DMP server calls could potentially increase latency, however in most cases, this latency is very insignificant and not noticed by viewers of the relevant site. Further, in the rare circumstances where the latency is actually significant, publishers should decide the amount of latency tolerable to their readers, not Google.
- 9.6 The impact of the introduction of this broad restriction was significant. Having independent DMPs tracking advertising provides for a level of independence in assessing the effectiveness of that advertising. This also assists in ensuring that frequency capping is not exceeded. Therefore the actions of Google, to address a problem which could have been more effectively addressed by other means, created inefficiencies for advertisers by denying them access to an appropriate source of independent information.

*Wide ranging restriction on independent advertiser ad servers and monitoring tools on YouTube – Fourth Example*

- 9.7 Up until May 2019, non-Google advertiser ad servers could be used on YouTube. However, from that time, all non-Google advertiser ad servers used on YouTube must use a Google controlled application programming interface (**API**) to serve ads (and the same applies to the Google Display Network). Google's policies provide, in part:<sup>27</sup>

<sup>25</sup> <https://digiday.com/media/google-dmp-rules/>

<sup>26</sup> <https://support.google.com/3pascertification/answer/94230?hl=en>

<sup>27</sup> For YouTube: <https://developers.google.com/third-party-ads/youtube-vendors>. For Google Display Network see: <https://support.google.com/adspolicy/answer/94230?hl=en>.

***Third-party ad serving (3PAS) on YouTube reservation:***

*As of May 15, 2019, support for YouTube 3PAS (VAST) is available through a new API-based framework that ingests and serves advertisers' creatives via Google's systems. Innovid, Sizmek, Extreme Reach, Adform, and Flashtalking are currently integrated with the framework.*

*To leverage this solution, third party providers need to be integrated with Ads Data Hub, which handles performance measurement.*

- 9.8 From May 2018, non-Google providers of fraud and viewability measurement tools have also only been able to access YouTube using a similar private API process and pursuant to separate contractual terms that are not made public:<sup>28</sup>

***Third-party ad tracking (3PAT) on YouTube (auction and reservation):***

*As of May 21, 2018, YouTube reservation and auction campaign measurement is available through: comScore, DoubleVerify, IAS, MOAT, Nielsen, Kantar, and Dynata, as well as those third party providers currently integrated with Ads Data Hub.*

- 9.9 The restrictions referred to in paragraphs 9.7 and 9.8 mean that, at the current time, no non-Google verification adtech services vendor has access to raw data from YouTube.<sup>29</sup> Google's advertiser ad server is Google Campaign Manager. It has no API that would enable ad interaction data to be continuously exported to other adtech providers. Not only did these restrictions limit choice for advertisers, but these also limited the type of feedback that advertisers could receive.
- 9.10 The impact of these changes is that, as at the present time, no third parties at all are able to independently access the type of data that is necessary to independently measure the effectiveness of an ad campaign on YouTube. This can be demonstrated by comparing the process when video ads appear on other websites with the process that applies on YouTube. For video ads appearing on a non-YouTube page, tags may be used to independently collect raw data, which is then able to be analysed and information provided to the relevant advertiser. For YouTube, an independent verification services provider cannot deploy their own tags. Instead Google, which it must be remembered is also the publisher in the case of YouTube, provides aggregated measurement data (via ADH), which is all the information that an independent verification services provider is able to access. That adtech provider has no way of determining whether or not that publisher provided information is accurate. Further, the data that is provided is limited to specific metrics, that is, whether the ad was served, whether the ad appeared on the screen, how much of the ad appeared on the screen, for how long the ad appeared on the screen and, for video ads, whether the ad played, for how long it played and whether the sound was on. An adtech provider is therefore not able to access other metrics. These restrictions are specified in the contracts that have been entered into between Google and each authorised independent verification services provider, and therefore are not publicly available. The HDMC will be able to verify this by seeking copies of those contracts.
- 9.11 Although such contracts are not public, public evidence that these restrictions exist is demonstrated by recent media reports in relation to the adtech provider OpenSlate. OpenSlate recently made public that it could not reach agreement with Google on terms that would allow it to participate in Google's new, updated version of YouTube's ad measurement program. As a consequence, it has not been included in that program.<sup>30</sup>
- 9.12 In addition, Google has never provided the page URLs on which an ad appears for YouTube.<sup>31</sup> This is a significant issue for brand safety – an advertiser would not know whether its ad appeared next to a cat video or a video showing false cures for coronavirus. Google does provide ways for advertisers to show ads on specific channels or pages of YouTube. First, an advertiser may reach an agreement directly with a YouTube content provider to provide advertising on that creator's video. However, of course, this is

---

<sup>28</sup> For YouTube: <https://developers.google.com/third-party-ads/youtube-vendors>. For Google Display Network see: <https://support.google.com/adspolicy/answer/94230?hl=en>.

<sup>29</sup> For YouTube: <https://developers.google.com/third-party-ads/youtube-vendors>. For Google Display Network see: <https://support.google.com/adspolicy/answer/94230?hl=en>.

<sup>30</sup> <https://www.wsj.com/articles/youtube-spars-with-auditor-over-transparency-of-advertising-risks-11587340250>

<sup>31</sup> This page documents reporting metrics available for YouTube ad campaigns: <https://support.google.com/google-ads/answer/2375431?hl=en>. Page URL is not on the list.

not scalable and is not a practical way for an advertiser to purchase all of its advertising on YouTube. Secondly, it is possible to purchase ad inventory via “YouTube Preferred Lineups”<sup>32</sup> which ensures that your advertising only appears on videos that are reviewed first by machine classifiers, then verified by humans for compliance with Google’s “advertiser-friendly content guidelines”. Of course, this is at an additional cost. Finally, it is possible for advertisers to block their ads from showing on inappropriate videos either via blacklisting keywords or contextual targeting, however this third option is an imprecise science as it is simply not possible given the continuous changes to the content on YouTube – over 500 hours of video content is uploaded each minute on YouTube.<sup>33</sup>

- 9.13 YouTube is, as mentioned previously, often seen as “must have” inventory for an ad campaign. Therefore, these restrictions have a significant impact on advertisers – there is one major platform on which an advertiser’s ads are displayed where the effectiveness of the advertising simply cannot be measured and so advertisers cannot, independently of information provided by the publisher of the website, assess whether it should be buying that advertising.
- 9.14 Google has again argued that privacy compliance issues require it to impose these restrictions. However, this type of blanket restriction on third party providers is unnecessary to address such issues as it is possible for the relevant third party adtech providers to access and use the raw data in compliance with Japan’s APPI.

*Proposed Chrome ban on adtech cookies – Fifth Example*

- 9.15 The Chrome browser facilitates a very large share of user web traffic on both desktop and mobile devices—and is dominant on those that run non-Apple OS, such as Windows OS and Android OS.<sup>34</sup> The Chrome browser currently supports the use of adtech cookies (that is, third party cookies used by adtech providers other than Google) to a similar degree as Google’s own ubiquitous third party cookies. However, Google is proposing changes to its Chrome browser, to be implemented by 2022, that will exclude completely the use of adtech cookies. This will effectively mean that non-Google digital IDs will no longer be able to be used. In other words, advertisers will be unable to use non-Google adtech services to independently perform key functions like targeting, conversion tracking and frequency capping in Chrome.
- 9.16 Google has proposed, as an alternative, to condition access to user data on the Chrome browser through the use of Google’s own closed APIs.<sup>35</sup> Those closed APIs would provide behavioural and interest tracking as well as attribution and frequency capping. By using closed APIs for functions that are currently open, Google will take a further step to preventing adtech providers (and therefore advertisers) from accessing the raw data that is necessary to run a successful advertising campaign and ensure an even greater reliance on Google’s own adtech products. Third party adtech providers will therefore be further foreclosed as they will be unable to have equivalent access to ad-relevant data as Google, preventing their ability to compete by offering effective ad-targeting and analytics products on their merits in competition with Google.

---

<sup>32</sup> <https://www.youtube.com/google-preferred/content-controls/>

<sup>33</sup> <https://www.statista.com/statistics/259477/hours-of-video-uploaded-to-youtube-every-minute/>

<sup>34</sup> With respect to all browsers, one provider of market data suggests that the Chrome browser is used by 64% of global users on desktop (computers and laptops) and mobile devices. See Global market share held by internet browsers 2012-2019, by month, Statista, <https://www.statista.com/statistics/268254/market-share-of-internet-browsers-worldwide-since-2009/> (last visited April 7, 2020). With respect to browsers that are non-OS-specific and therefore may be viewed as market substitutes for each other in the market for non-OS specific browsers—principally, browsers other than Safari, which is currently limited to function only on Apple’s OS—Google’s market share is certainly much higher. This likely applies to browsers that operate on mobile devices or desktops, which may themselves be separate markets. The European Commission considered this point with respect to mobile web browsers in its July 2018 Android decision, concluding that “non OS-specific mobile web browsers constitute a separate relevant product market.” European Commission Decision, 2018 O.J. 80.

([https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/40099/40099\\_9993\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/40099/40099_9993_3.pdf)) (paragraph 367).

<sup>35</sup> Ben Galbraith & Justin Schuh, *Improving privacy and security on the web*, Chromium Blog (May 7, 2019), <https://blog.chromium.org/2019/05/improving-privacy-and-security-on-web.html>; Justin Schuh, *Building a more private web*, The Keyword (Aug. 22, 2019), <https://www.blog.google/products/chrome/building-a-more-private-web/>.

- 9.17 Google will do this *without in any way diminishing its own access to the same data*. To the contrary, the proposed changes to Chrome would cement Google as a key gatekeeper for adtech data by concentrating control over this data with Google. Google's proposed Chrome changes would therefore be yet another means through which Google is able to strengthen its increasing grip on the adtech services market.
- 9.18 Following the announcement by Google of the proposed Chrome changes, former AppNexus CEO Brian O'Kelley remarked: “[*I*]f I'm an advertiser or publisher, I see [the Chrome changes] as one more sign that I should really be on the Google ad tech stack. ... If Google continues to dominate ad tech, analytics, and measurement, control (and restrict ad tech access to) the largest video publisher, and own the dominant browser ... I don't see how 3rd party ad tech survives. I'm not sure that bodes well for content creators on the internet, for independent journalism, for less-wealthy consumers that can't afford subscriptions. Ads are the lifeblood of the internet, and I think we need a diverse ecosystem of ethical ad tech innovators to ensure that content remains accessible for everyone.”<sup>36</sup>

*Concluding comments on independent verification services*

- 9.19 In short, independent verification and measurement is vital to assess and analyse the context of the content on which an ad is shown, the quality of the user experience and whether or not a person has seen the ad, rather than a bot. Without independent verification services, Google, as both a publisher and adtech provider, in effect gets to rate its own performance – this creates a clear conflict of interest. Independent verification services are an important tool to ensure transparency. But these services are not independent where they cannot independently access raw data.

*Restrictions on independent determination of attribution – Sixth example*

- 9.20 Google makes it equally difficult for advertisers to independently assess attribution and to utilise appropriate attribution models.
- 9.21 First, in assessing attribution, an adtech provider needs to know all of the ads that have been seen by a user, and where that user has seen those ads. Therefore it is in advertisers' interests for all adtech providers to know what ads each user has seen and where.
- 9.22 An ad tech provider can only determine what ads a user has seen and where if it can aggregate all of the data from an advertising campaign. Campaign Manager allows aggregated ad interaction data to be taken from its console in only 2 ways. These are:
- (a) via the DCM/DFA reporting and trafficking API.<sup>37</sup> This API automates report generation and some trafficking functions available in the Campaign Manager console; and
  - (b) via Campaign Manager Data Transfer 2.0.<sup>38</sup> This provides for a manual data export.
- 9.23 Neither of these options for data to be taken from the Campaign Manager console provides the continuous data feed that is critical for advertisers to undertake advertising campaigns, as outlined earlier in this submission, including for the purposes of determining attribution.
- 9.24 The consequence of the above is that Campaign Manager is the only advertiser ad server that is able to attribute credit across YouTube.
- 9.25 From 2018, Google blocked the ability of adtech providers to access the raw data that is required for the application of customised attribution models. This occurred as, from that time, Google commenced restricting access to its consumer IDs<sup>39</sup>. User IDs are not provided for YouTube inventory, (of less relevance to Japan) for EU users or for bid data by Google AdX. User IDs are scheduled to be fully redacted globally by 31 March 2021 (delayed due to COVID-19 from the originally scheduled timing of

---

<sup>36</sup> Brian O'Kelley, *How Will Ad-Tech Companies Combat Google's Upcoming Chrome Privacy Protections*, Quora (May 8, 2019), <https://www.quora.com/How-will-ad-tech-companies-combat-Google's-upcoming-Chrome-privacy-protections/answer/Brian-OKelley?share=58f1e2f4>.

<sup>37</sup>

<https://console.cloud.google.com/marketplace/details/google/dfareporting.googleapis.com?filter=category%3Aadvertisers&id=dc4c7bfa-1d3c-4b5d-8f6a-8ef8c9d1f31a>

<sup>38</sup> <https://developers.google.com/DoubleClick-Advertisers/dtv2/reference/file-format>

<sup>39</sup> <https://support.google.com/dcm/answer/9006418?hl=en>

the third quarter in calendar year 2020). Access to those consumer IDs had allowed advertisers to work with independent data management platforms to develop better targeting criteria and to work with analytics firms to evaluate whether a given advertiser actually obtained the ad placements or clicks for which it paid. Without these consumer IDs third party adtech providers simply have no way of determining where the ad has been shown and how many times an ad has been shown on the same device. This makes it impossible to use the data to determine attribution.

- 9.26 As a consequence of this, an advertiser faces a stark choice. In order to use data from across its advertising campaign to measure attribution, it will need to either use only a non-Google ad server (which given the other restrictions imposed by Google is not generally a viable option) or rely solely on Google's full set of adtech products, particularly ADH and Google Analytics, which continue to have access to Google's consumer IDs.
- 9.27 Therefore, this restriction on the availability of information, like the other restrictions imposed by Google, has a negative impact on competition in 2 ways. First, by excluding other adtech providers and secondly by negatively impacting transparency. In Campaign Manager, the default attribution model is a "last touch" model<sup>40</sup>, that is, the last ad impression before the purchase of an advertiser's product or service occurs is considered 100% responsible for that conversion. When this attribution model is used, it typically reports a high return on ad investment, with a high number of conversions arising from only one ad interaction.<sup>41</sup> It is simply not credible to attribute conversion from one interaction with an ad. Oracle strongly encourages the HDMC to test this by seeking data from advertisers and Google in relation to attribution reports.
- 9.28 Again, Google has used privacy as an excuse for not providing its consumer IDs. And, again, this excuse does not bear close scrutiny. The provision of a consumer ID is not of itself personal information. Other adtech services competitors of Google such as Xandr, The Trade Desk, Live Ramp and MediaMath are able to continue to provide their user IDs in compliance with privacy laws.

## 10. **Interoperability**

- 10.1 In the context of data use by advertisers, a final comment should be made about interoperability. In order for advertisers to ensure that they are able to use the adtech services that are most appropriate to them, advertisers rely on services offered by providers to be interoperable. For example, if an advertiser uses different analytics tools to measure viewability on different publisher websites, it would expect that the data collected would be able to be compared, irrespective of the tool used. For example, this is possible when The Trade Desk's services are used and Oracle would be happy to provide a desktop demonstration of how this operates if required by the HDMC.
- 10.2 Google impedes interoperability in many ways. DV360 provides different ad performance metrics for YouTube videos and non-YouTube videos.<sup>42</sup> This makes it impossible for advertisers to compare the performance of video ads across different publisher websites. For example, for YouTube, DV360 measures YouTube video views as the number of times a viewer watches the advertiser's video for 30 seconds, or engages with that video, whatever comes first. For non-YouTube videos, the metric is the number of times a video has been played to the end. In addition, the performance of YouTube video ads and non-YouTube video ads must be evaluated on different screens, which cannot be combined.
- 10.3 For the Google Display Network, independent ad measurement is not completely blocked. However, different reports are provided for Google placements and non-Google placements.<sup>43</sup> Again, this makes it very difficult for advertisers to determine the value of their advertising across all publishers as these disjointed reports cannot be used in algorithmic optimisation. This therefore is yet another disincentive to use an ad server other than Google's ad server because an advertiser would not be able to obtain a consistent set of metrics on how its ad performed when served through both ad servers. To take another example, the use of both ad servers may result in inefficiencies in terms of buying the same

---

<sup>40</sup> See: <https://support.google.com/dcm/answer/6173066?hl=en> (the actual name given by Google to this attribution model is "Floodlight").

<sup>41</sup> As evidenced in the example that Oracle has separately provided to the HDMC.

<sup>42</sup> See : <https://support.google.com/displayvideo/table/3187025?hl=en>. This may be demonstrated by filtering for "TrueView" which provides the set of metrics measuring YouTube ads (because TrueView is a YouTube-exclusive ad format) and comparing this with a filter for "Video" which provides the set of metrics measuring non-YouTube video ads.

<sup>43</sup> Oracle is happy to provide a separate briefing to demonstrate this.

audience twice. Given the size of the Google Display Network (Google Display Network sites reach over 90% of internet users worldwide) and Google's data advantage, it is likely that faced with these difficulties an advertiser would choose to use only Google's ad server, not a non-Google ad server.

## 11. Specific example of excessively high costs payable by advertisers

- 11.1 Based on US information, total advertising spending for a typical US based direct to consumer (**DTC**) start-up is significant. For example, in 2018, the founder of Social Capital (a technology venture capital company), Chamath Palihapitiya, estimated that venture capital funded consumer tech companies are spending up to 40% of every dollar raised on online advertising.<sup>44</sup> This spending is continuing to increase. According to a new report from advertising intelligence firm MediaRadar, DTC brands' ad spend for "digital increased 22% year-over-year, from US\$115 million in Q3 2018 to US\$140 million in Q3 2019".<sup>45</sup>
- 11.2 These figures should be compared with the position in the not too distant past. A marketing budget survey in 2014 showed startups at that time were spending only 10% of revenue on marketing. Within that, only 18% was spent on search and social advertising and 6% on digital display advertising.<sup>46</sup>
- 11.3 Although this data relates to the United States, Oracle's view is that the same outcomes would be found in the Japanese market. The significant costs that are payable for digital advertising are likely to continue to increase in the future based on the recent trends demonstrated above. Ultimately, these unnecessarily high costs are paid by consumers.

## 12. Anticompetitive acquisitions and chilling impact on emergence of innovative competitors

*Google's acquisitions that have assisted in creating its dominant position in the market for adtech services*

- 12.1 In addition to the unilateral anticompetitive conduct explained above, we would like the HDMC to pay attention to Google's acquisitions of companies that provided adtech services – including the acquisitions of Admeld, AdMob and DoubleClick. Those acquisitions served to entrench Google's market power in the adtech services market.
- 12.2 Such acquisitions that Google has made in the past have entrenched its dominance in both digital services provided to consumers and in the adtech services market. For example, Google's AdMob acquisition in 2009 is noteworthy as this eliminated Google's primary competitor for targeted mobile app-based advertising (noting AdMob competed with Google's AdSense at the time). Therefore Oracle believes that the HDMC has sufficient information to reach conclusions on this issue.

*Lack of investment chills innovation*

- 12.3 In addition to the negative impacts that Google's acquisitions have had on the adtech services market, the HDMC should also consider the chilling impact on innovation of Google's anticompetitive conduct. The enormous revenues earned by Google from its adtech services would typically incentivise venture capital funding for adtech start-ups. Instead that funding has fallen precipitously over a long period of time.<sup>47</sup> Venture capital would typically fund innovation in a sector and therefore this lack of investment could be expected to mean a lack of innovation in the adtech services sector, which itself is a consumer detriment.
- 12.4 The following table, based on data from Crunchbase<sup>48</sup>, demonstrates the decline in venture capital investment in adtech transactions globally over time:

---

<sup>44</sup> <https://mobiledevmemo.com/facebook-google-alternative-start-up-user-acquisition/>

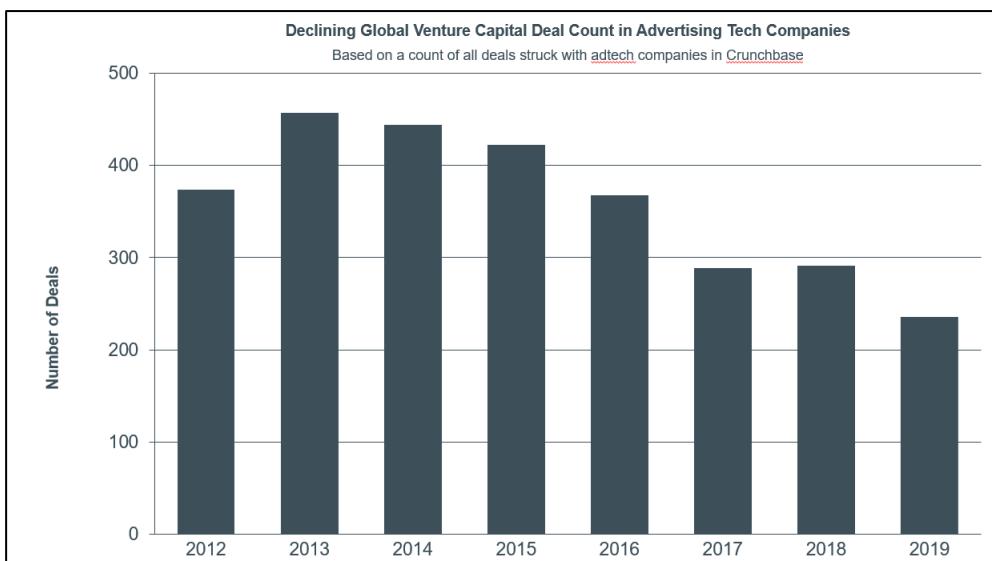
<sup>45</sup> <https://www.adweek.com/retail/advertising-spending-increase-dtc-direct-to-consumer-brands/>

<sup>46</sup>

<https://static1.squarespace.com/static/51d25286e4b0ab0e18156945/t/55a82696e4b03c912a9fcde1/1437083304675/SeriesC+Startup+Marketing+Budget+Survey.pdf>  
<https://static1.squarespace.com/static/51d25286e4b0ab0e18156945/t/55a82696e4b03c912a9fcde1/1437083304675/SeriesC+Startup+Marketing+Budget+Survey.pdf>

<sup>47</sup> See, for example, Jason Rowley, *Advertising giants leave little room for adtech startups, and VCs are noticing*, Tech Crunch (June 13, 2017), <https://tcrn.ch/2uhvfg9>; Madhumita Murgia, *Adtech Funding Drops in Face of Facebook-Google Duopoly*, Financial Times (Jan. 3, 2017), <https://on.ft.com/2mf3hNE>; Claire Ballentine, *Google-Facebook Dominance Hurts Ad Tech Firms, Speeding Consolidation*, New York Times (Aug. 12, 2018), <https://nyti.ms/2MDMoYj>.

<sup>48</sup> <https://www.crunchbase.com/>



**13. Reasons for Google's dominance and why, ultimately, action taken by the HDMC/JFTC should address this**

**Oracle recommends that the HDMC/JFTC take action in relation to the underlying JAMA breaches that allow Google to continue to act in an anticompetitive manner in adtech services markets.**

- 13.1 Oracle strongly believes enforcement action against Google is required under Article 19 of the JAMA to protect consumers against Google's pervasive and invasive data collection and combination practices and to reinstate fair competition in online advertising and particularly in the market for adtech services. Google engages in the collection and combination of consumer data in a way that forecloses rival providers of adtech services, in breach of Article 19 of the JAMA.
- 13.2 As a result of Google's substantial market power in a number of markets Google is able to collect vast amounts of data about Japanese and to combine it into superprofiles providing Google with intimate and detailed profiles of the lives, interests and whereabouts of Japanese. Those superprofiles allow Google to engage in unrivalled ad targeting. Google's data collection and combination practices, enabled by its Privacy Policy and Terms of Service, create a *data moat* that constitutes a substantial and insurmountable barrier to entry and competition that other providers of adtech services are unable to overcome because they do not have access to the same volume and diversity of data and cannot provide the level of targeting of ads that Google is able to provide. Consumers effectively have no choice but to agree to Google's unfair data collection practices because, to do otherwise, would virtually exclude a consumer from using the internet. It is the data moat that Google has created, and the consequential barrier to entry and competition, that enables Google to engage in the other anticompetitive practices that are outlined in this submission.
- 13.3 Therefore the HDMC/JFTC should focus its enforcement action on the underlying issue that creates the ability for Google to engage in anticompetitive activities in the adtech services market.

**14. Concluding comment**

- 14.1 Thank you again for providing this opportunity to Oracle to provide a submission to the HDMC's Survey. Oracle believes that this submission provides a significant opportunity to shine a light on the anticompetitive practices of Google. These practices, as they impact all advertisers, have a negative impact on all sectors of the Japanese economy, to the detriment of all Japanese.
- 14.2 Oracle would be happy to provide any further information that is requested by the HDMC in relation to any of the matters that we have addressed in this submission.

## デジタル広告市場の競争評価 中間報告 に対する意見

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）	グーグル合同会社
	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。

### 1. 記載された内容に対する意見

1. 本書面は、2020年6月16日にデジタル市場競争本部（「デジタル市場競争本部」）が公表したデジタル広告市場の競争評価中間報告（「中間報告」）に対するGoogleのコメントを述べるものである。
2. デジタル広告は、自由でオープンなウェブを維持する上で重要な役割を果たしている。広告は、ユーザーが無料で利用することができる優れたコンテンツやサービスを資金面で支えている。広告はまた、多数のクリエイターやパブリッシャーを支えている。そして、大小様々な多種多様な事業者が、自らが提供する商品に興味を持つユーザーとつながることを可能にしている。デジタル広告がもたらす便益は、日本経済にとっても重要である。どのような規制による介入であれ、これだけの便益をもたらしてきたイノベーションや競争を減退させることのないよう慎重に行われなければならない。
3. Googleは、デジタル市場競争本部の政策目標に賛同したい。Googleは、ユーザーとパートナーがGoogleを信頼し、かつ適切な監督がなされると信頼することが必要であると認識している。Googleは、エコシステムが公正性、透明性及び選択が確保されているときに最もよく機能するという点（中間報告書、22頁）にも賛成である。プライバシー保護もまたこれらの原則において極めて重要である。Googleは、広告エコシス

テムにおいてこれらの原則をいかに促進できるかを議論する良い機会であると考えている。

4. **Google** は、中間報告に記載されている具体的な介入方法のうちのいくつかについては、そこで指摘されている懸念事項の多くが法に基づく根拠がなく、証拠に基づいて確認されていないため、根拠がないと考える。前向きに変化を進めるために、(i) 問題を正確に特定し、(ii) 最善の解決策を見出し、かつ(iii) その解決策について、新たな弊害をもたらし得るような好ましくない副作用がないか確認することが必要である。**Google** は、中間報告において述べられている介入のための選択肢のいくつかが、日本の消費者及び事業者に実質的な弊害をもたらすのではないかと懸念している。
5. **Google** は、中間報告に記載されている介入案の多くが、確定した案ではなく今後の協議のためのたたき台であると認識している。そして、これらの課題についてデジタル市場競争本部が今後も前向きに携わる意向であることを歓迎する。さらに、デジタル市場競争本部と **Google** が共有する目標を実現する効果的な方策を見出すことができると信じている。

#### 今後に向けた効果的な方策

6. 以下の各セクションでは、デジタル市場競争本部の政策提案及びその前提をなす事実認識に対する **Google** の見解を述べる。**Google** は、デジタル市場競争本部が挙げている重要な要素、すなわち、(i) 公正性、(ii) 透明性、及び (iii) 各市場参加者（消費者を含む。）のための選択の確保（中間報告、22 頁）を参照しつつ、中間報告で検討された各課題について検討を行った。プライバシー保護もまた極めて重要な目的である。中間報告で述べられた各課題について、**Google** は以下の問題提起をしたい。
  - 問題（すなわち、明確に定義され、明らかな証拠に裏付けられる弊害）がそもそも存在するのか。
  - 問題が存在するとして、中間報告で論じられている政策の選択肢はその問題の解決に有効なものか。
  - 中間報告で論じられる政策の選択肢には弊害はないか。
7. イノベーションは、健全で成長し続ける経済に不可欠である。いかなる介入であれ、適切な介入は「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」を構築するものでなければならない（中間報告、19 頁）という点において、**Google** はデジタル市場競争本部と同意見である。仮に何らかの介入を必要とする何らかの証拠をデジタル市場競争本部が見出した場合、これを達成する最善の方法は、自発的な業界主導の取り組みである。これは、アドテクプロダクトの複雑さに最も精通して

いる企業において策定することが可能である。そして、定期的な報告がデジタル市場競争本部に対して提供されることが考えられる。

8. いかなる介入であれ、イノベーションを促進するものでなくてはならない。

- いかなる介入であれ、柔軟で、原則に基づき、かつ業界と協力して徐々に整備されるべきである。アドテクエコシステムは複雑かつ急速に変化するため、硬直的なルールは有効ではない。また、過度に詳細な規則も急速に陳腐化するリスクを伴う。

同時に、あまりに広汎な原則は、予測可能性のない介入を広範囲にわたって可能にするおそれがある。そのような規制は、イノベーションを促進し確実性を強化するものではなく、かえって、日本における新プロダクトの導入を遅らせ、又は阻むことにもなりかねない。

そのため、いかなる原則であれ業界と連携して協議を経ながら徐々に策定されるべきである。介入は、証拠に裏付けられ、透明性の高いプロセスで行われるべきである。

- いかなる介入も、業界全体を対象とし、対象となる企業を特定するための明確かつ客観的な基準を備えたものであるべきである。デジタル市場競争本部が検討対象としている課題は個別の企業に固有のものではない。業界全体にまたがる問題があるときには、いかなる介入であれ、業界全体を対象とするものとしなければ効果的かつ公正な解決策をもたらすことはできない。デジタル広告分野は、多数の企業が相互に関連するエコシステムにおいて協働している。特定の企業のみを規制する主観的なアプローチでは、イノベーションを妨げることとなり、また、公正性、透明性及び選択という目的の達成もおぼつかない。
- いかなる介入も、その費用と便益を慎重に比較しなくてはならない—特に、当事者の間においていずれも適法な利益が対立している場合にはその必要性が高い。例えば、一つのグループにとって透明性を向上させる措置がユーザーのプライバシーの保護と相容れない可能性がある。反対に、ユーザーデータの利用を新たに制限すれば、パブリッシャーの広告収益に影響を及ぼし得る。いかなる介入も、異なる目的の間の相互の関連性を把握し、すべての者の適法な利益を十分考慮したものとすべきである。
- 監視については協力的なアプローチが用いられるべきである。規制の幅や範囲と、それに伴う執行の権限との間には、内在的な緊張関係が存在する。すなわち執行の権限が大きければ（例えば罰金を科したり大幅な事業変更を命令するなどの権限）、法的確実性及び法の支配を維持するための詳細なルールが必要となる。また、企業が公正な審理を受けることができ、ビジネスを行う自由及び財産権を恣意的に奪われることがないよう保証するための、異議申立ての手続きが十分に整備されることも必要である。これに対して、より協力的なアプローチに依拠す

る制度であれば、業界のプレーヤーの主導で実施することも考えられ、こうした制度は、より幅の広い、より柔軟なルールと両立することができる。こうした体制は、企業がダイナミックに活動することを継続して新たな商品及びサービスを日本市場に投入することを可能にしつつ、監督も実行できるシステムにつながる可能性が高い。

- モニタリングの仕組みは、実務が規制を遵守しているか否かに焦点を当てたものであるべきである。こうした仕組みは、規制が禁止の対象としていない新たな課題を見出すために使われるべきではない。
9. Google は、デジタル市場競争本部の次の検討段階ではより透明性の高いアプローチを採用し、その最終的な提言が確実に法律上の根拠を有するとともに、その前提とする事実が十分な証拠に基づくものとなることを要請する。
- これまでのプロセスにおいては、いくつかの課題について透明性が欠如していた。例えば、ワーキンググループの資料 33 点のうち、11 点はデジタル市場競争本部のホームページに掲載されていないうえ、その理由も説明されていない。
  - また、いくつかの課題について、事実調査が十分に行われていない。中間報告は公正取引委員会の事業者向けアンケート調査に多分に依拠し、それ以外に証拠となる情報源が存在していない<sup>1</sup>。中間報告のいくつかの重要なテーマについては、その結論を裏付ける事実が証拠に全く基づいていないようである。
  - さらに、介入の法的根拠についての分析が十分になされていない。中間報告の一部は、公正取引委員会の事業者向けアンケート調査において第三者が不満を表明したことのみを介入の証拠として十分であるとみなしているかのようである。すべての懸念点について、例えば、競争法又はプライバシー関連法（個人情報保護法を含む）の違反の有無について問うなど、確立された法的原則に照らして評価されることが重要である。法的根拠のない義務をデジタル・プラットフォームに課すことはできない。また、このように法律に基づく手法が採用されなければ、

---

<sup>1</sup> 当該事業者向けアンケート調査には方法論上の問題があるため、このことが特に懸念される。詳細は別紙 1 を参照。

日本の企業及びユーザーに損害をもたらす、意図せぬ結果及び介入をもたらすリスクが高い。

### 課題 1-2：広告の品質、価格及び取引内容に関する透明性

＜中間報告の該当箇所：22-33 ページ＞

**概要：**Google は、デジタル市場競争本部の透明性の向上という目的に賛同する。Google は広告主に膨大な情報を提供すると同時に、アドフラウド及びユーザーのプライバシーの侵害からの保護も行っている。誤った判断に基づく介入は、アドフラウドを容易にし、ユーザーのプライバシーを損なう。Google は、デジタル市場競争本部に対し、何らかの介入をするとしても、その対象をきちんと見据えた上で行われ、日本のユーザー及び広告主に損害を及ぼすことのないよう、業界と連携して明確な証拠を入手することを求める。

#### A. 問題が存在するか。

10. Google は、複雑な広告エコシステムにおける透明性について利害関係者に安心感を与えることが継続的な課題であることを認識している。アドテクの実施は、複数のレイヤーにまたがっていることもあり複雑になり得る。広告主及びパブリッシャーは、マルチホーミングを行うことが多く、また、一つの取引に複数のアドテク事業者が関わっていることもしばしばである。さらに、透明性と、ユーザーのプライバシーの保護やアドフラウドに対する防御システムの「不正な操作」の防止といったその他の重要な要素とのバランスを図ることも常に必要である。Google は、このような文脈を考慮の上、広告の品質、価格及び取引内容についてできる限り透明性を高めるよう尽力している。中間報告においては、プラットフォーム事業者が現在行っている取り組みにどのような、また、なぜ欠陥があるのかについての具体的な証拠を何ら挙げていない。
11. Google は、広告の品質及び価格に対する高いレベルの透明性及び管理手段を提供している。Google はまた、広告の品質の管理及び報告へのアクセス及び利用の方法について、分かりやすい説明を一般に公開している。以下に、その例を挙げる。
  - アドフラウド：Google のサービスには、アドフラウドへの防御システムが組み込まれている。Google は、リアルタイム（入札前）及び事後（入札後）の自動フィルター及び人の目による分析の組合せを用いて広告主を保護している。Google のリアルタイム自動フィルターは、購入者が無効なトラフィックに対し

て料金を請求されることを多くの場合に防ぐことができる<sup>2</sup>。また、Googleのサービスには、トラフィックの増加が無効なトラフィックと関連しているか否かを広告主が判断することを可能にする機能も組み込まれている<sup>3</sup>。

- **ブランドセーフティ** : Google は、広告主及びパブリッシャーのブランドを保護するいくつかの管理手段を提供している。Google 広告は、各ブランドがその広告のターゲティングの方法をカスタマイズすることを可能にするコンテンツ除外ツールを提供している<sup>4</sup>。ディスプレイ&ビデオ 360 は、ブランド保護ターゲティングツール及び提供されている様々なブランドセーフティ管理手段を集約した「ブランドコントロール」リソースを提供している<sup>5</sup>。Google は、パブリッシャーに対して、そのサービスにおいて表示したい広告コンテンツの種類についてオプトイン及びオプトアウトするツールを提供している<sup>6</sup>。Google は、サードパーティベンダーと提携して自社のブランドセーフティの検証を求める広告主に対してブランドセーフティの測定を提供している。
- **視認性** : Google 広告及びディスプレイ&ビデオ 360 は、広告主に対して多数の統計情報及びその指標についての分かりやすい説明を提供している<sup>7</sup>。Google のアクティブビューレポートの視認性指標は、視認性測定のためのメディア測定評議会（「MRC」）のガイドラインに沿って作成されている。Google 広告及びディス

<sup>2</sup> 入札前フィルタリングが行われると、広告枠が無視されるため（すなわち、入札が行われないため）、インプレッションが配信されない。

<sup>3</sup> Google はアドフラウドを防止する業界全体の取り組みにおいても主導的な役割を果たしている。例えば、Google は Interactive Advertising Bureau (IAB) の ads.txt 及び app-ads.txt の仕様を共同作成し、その業界における採択を主導した。これらの規格は、パブリッシャーがその広告枠の認定販売者を指定することを可能にすることにより、プログラマティック広告の信頼性と透明性を向上することを目的としている。IAB Tech Lab の「Ads.txt - Authorized Digital Sellers」（<https://iabtechlab.com/ads-txt/>）及び IAB Tech Lab の「IAB Tech Lab Ads.txt Specification Version 1.0.1」（2017 年 9 月）（[https://iabtechlab.com/wp-content/uploads/2017/09/IABOpenRTB\\_Ads.txt\\_Public\\_Spec\\_V1-0-1.pdf](https://iabtechlab.com/wp-content/uploads/2017/09/IABOpenRTB_Ads.txt_Public_Spec_V1-0-1.pdf)）を参照。

<sup>4</sup> 「コンテンツの除外とサイトカテゴリ オプションについて」のページを参照。  
(<https://support.google.com/google-ads/answer/3306596?hl=ja>)

<sup>5</sup> 「ブランド保護ターゲティング」（<https://support.google.com/displayvideo/answer/3032915?hl=ja>）及び「広告主のブランドコントロールを閲覧・編集する（英文のみ）（View and edit brand controls for your advertiser）」（<https://support.google.com/displayvideo/answer/9179543?hl=en>）のページを参照。

<sup>6</sup> 「保護機能の概要」のページを参照。 (<https://support.google.com/admanager/answer/2913553>)

<sup>7</sup> 「視認性とアクティブ ビュー レポートの指標について」（<https://support.google.com/google-ads/answer/7029393?hl=ja>）及び「レポートの指標」（<https://support.google.com/displayvideo/table/3187025?hl=ja>）のページを参照。

プレイ&ビデオ 360 は、広告主がその広告をどのウェブサイト、動画及びアプリが表示したかを確認することを可能にしている<sup>8</sup>。

- **ユーザーエクスペリエンス** : Google は、ユーザーに対し、パーソナライズド広告の停止、及び Google がパーソナライズド広告を作成するために使用するデータの管理を行う機能を提供している。このことは、英国競争・市場庁（「CMA」）が述べている「サービスを利用し続いている間、ユーザーはパーソナライズド広告を止めることができない Facebook 及び Instagram を含む多くのソーシャルメディア・プラットフォーム」とは対照的である<sup>9</sup>。
- **価格及び取引内容** : Google は、パブリッシャー及び広告主に対し落札価格へのアクセスを提供している。Google はまた、価格についても高いレベルの透明性を提供している。2019年、マーケターが Google 広告又はディスプレイ&ビデオ 360 を使って Google アドマネージャーの広告を購入した際、パブリッシャーは得られた収益の 69%以上を得ていた<sup>10</sup>。CMA は、Google が請求した手数料は、バイサイド及びセルサイドの両方において、Google の競合事業者が請求する手数料と同程度であったと認定している<sup>11</sup>。CMA はまた、Google が AdSense 商品の平均手数料を公開していることは、市場参加者に一定程度の信頼感を持たせ、アドテク手数料の金額を評価する際の出発点ともなり得ると述べている<sup>12</sup>。

12. 広告の品質に関する課題に対応するための業界のフォーラムが設けられている。Google は、日本アドバタイザーズ協会（「JAA」）、日本広告業協会（「JAAA」）及び日本インタラクティブ広告協会（「JIAA」）と協力し、アドフラウドとブランドセーフティの課題に対応するために Japan Joint Industry Committee for digital advertisement

<sup>8</sup> 「ディスプレイ ネットワークでの広告の掲載結果を分析する」 (<https://support.google.com/google-ads/answer/2404178?hl=ja>) 及び「レポートのディメンション」 (<https://support.google.com/displayvideo/table/9046540?hl=ja>) のページを参照。

<sup>9</sup> CMA 発行の「オンラインプラットフォームとデジタル広告：市場調査最終報告書（Online platforms and digital advertising: Market study final report）」（英文のみ）（2020年7月1日、第36段落及び第4.130段落）  
([https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final\\_report\\_1\\_July\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020.pdf))

<sup>10</sup> 「Google のディスプレイ広告を購入するプラットフォームがどのように収益をパブリッシャーと分割しているか（英文のみ）（How our display buying platforms share revenue with publishers）」 (<https://blog.google/products/admanager/display-buying-share-revenue-publishers>) のページを参照。

<sup>11</sup> CMA 発行の「オンラインプラットフォームとデジタル広告：市場調査最終報告書（Online platforms and digital advertising: Market study final report）」（英文のみ）（2020年7月1日、第5239～5.242段落）  
([https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final\\_report\\_1\\_July\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020.pdf))

<sup>12</sup> CMA 発行の「オンラインプラットフォームとデジタル広告：市場調査最終報告書（Online platforms and digital advertising: Market study final report）」（英文のみ）（2020年7月1日、第8.215段落）  
([https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final\\_report\\_1\\_July\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020.pdf))

Quality & Qualify（「JICDAQ」）の立ち上げに取り組んでいる。JICDAQの取り組みの主な役割は、パブリッシャープラットフォームの監査と検証である。Googleは、このプログラムにおいて認証を受けることを目指している。

13. Googleは、広告の品質、価格及び取引内容の監視を可能にする幅広いツールを提供している。中間報告は、プラットフォーム事業者の現状のツールが不十分であるのか否か、また、その理由及び詳細について、具体的な証拠を何ら示していない。次の段階では、何らかの介入をするとともその対象をきちんと見据えた上で行われるよう、デジタル市場競争本部においては、より具体的に業界及び業界団体とやり取りして明確な証拠を入手することをGoogleとしては要請する。

**B. 提案されたオプションは問題の解決につながるか。**

14. Googleは、透明性を高める施策を支持する。しかし、提案されている政策オプションにはいくつかの問題がある。

- 提案されているオプションは、特定のプラットフォームにのみ適用される。デジタル市場競争本部が透明性に関する課題の兆候を見出しているのであれば、効果的に問題を解決するためには、その解決策は業界全体を対象とするものではなくてはならない。アドテクエコシステムは複雑であり、一つの取引に多くのプレーヤーが関わっている可能性がある。広告主及びパブリッシャーは複数のプロバイダーを使っている<sup>13</sup>。広告主が広告代理店を使い、当該広告代理店がデマンドサイドプラットフォーム（DSP）を利用している場合、広告の品質及び価格に関する情報はDSPから広告代理店に提供され、当該広告代理店はかかる情報を顧客である広告主に提供することができる。複雑なエコシステムには多くのプレーヤーが関わっているため、特定のプラットフォーム事業者のみを政策の対象としているのであれば、透明性の課題に対応することはできない。
- 提案されたオプションのいくつかの側面は技術的に実行不可能である。Googleは、自社で保有しない情報を広告主に提供することはできない。
- 特定のプラットフォームに取引IDの発行を義務付けることが、どのようにアドフラウド、ブランドセーフティ、視認性及び価格設定の追跡を可能にするのかが不明である。

**C. 提案されたオプションが弊害を生むことはないか。**

15. 広告の品質に関する追加的情報を開示させる要件は、ユーザープライバシーの保護、データ保護法（個人情報保護法を含む）、アドフラウド対策又は守秘義務を損なうもので

<sup>13</sup> このことは、公正取引委員会のアンケート調査により裏付けられている。自社でデジタル広告を出稿している広告主／代理店の約95%、パブリッシャーの約68%が複数のプロダクトを利用している。（デジタル広告の取引実態に関する中間報告書、別紙1、14頁及び135頁）

あってはならない。透明性の向上を目指す介入であっても、誤った判断に基づいていれば、ユーザー、広告主及びパブリッシャーに害を及ぼすおそれがある。

16. 一貫した取引 ID の発行を課すことは、広告主が個人を特定できる方法で Google の安全の確保された入札データをその他の情報と結び付けることを可能にすることにより、潜在的なプライバシーの懸念を引き起こすものである。このことは、ユーザーの同意なく、又はユーザーが何ら管理権を行使することができぬまま、ユーザーの個人情報が何千社もの企業に提供される事態を招きかねない。これはまた、様々な市場参加者が、ユーザーの同意なしに仲介の商流に沿ってユーザーデータを「保管」することを可能にするものもある。実際に、EU の一般データ保護規則 (GDPR) 及び個人情報の保護に関する法律 (APPI) などのデータ保護法のもとで、Google はパーソナル・データの収集及び処理を情報処理の目的に関連して必要なものに限定するとともに、そのようなパーソナル・データのみが処理されるよう保証する措置を講ずることが義務づけられている<sup>14</sup>。一貫した取引 ID を課すことは、広告サービスの提供に必要ではない時にも広告エコシステムの他の参加者がユーザーを識別することを可能にする固有の識別子をユーザーに与えることとなり、それにより Google はこうした義務に違反するリスクに晒されることとなる。
17. いかなる施策も、アドフラウドに対抗する取り組みを損なうべきではない。アドフラウド対策に関する情報を第三者に提供することは、悪意ある者がアドフラウド対策をリバースエンジニアリングすること、及びそうした悪意ある者が引き起こす損害をさらに悪

---

<sup>14</sup> 英国個人情報保護監督機関のガイダンスに記載されるように、「目的に照らして必要以上のデータを保有している場合、これは違法となる可能性が高く・・・またデータ最小化の原則の違反となる可能性が高い。英国個人情報保護監督機関の「原則(c) : データ最小化」（英文のみ）  
(<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/principles/data-minimisation/>) を参照。

化させてしまうリスクがある。これによってアドフラウドが増加すれば、パブリッシャー及び広告主に害を及ぼす。

### 課題 3：透明性 – 第三者による到達指標等の測定

＜中間報告の該当箇所：34-39 ページ＞

**概要** : Google は、デジタル市場競争本部の透明性向上という目的に賛同する。Google は、高品質な独立した広告測定を広告主に提供する第三者を 20 社以上認定している。誤った判断に基づく介入は、アドフラウドを容易にし、ユーザープライバシーを損なう。Google は、デジタル市場競争本部に対し、何らかの介入をするととも、その対象をきちんと見据えた上で行われ、日本のユーザー及び広告主に損害を及ぼすことのないよう、業界と連携して明確な証拠入手することを求める。

#### A. 問題が存在するか。

18. Google は、第三者による広告パフォーマンスの測定を支持している。実際に、Google は第三者による広告パフォーマンスの測定の促進に特化したプログラムを有している。中間報告には、プラットフォーム事業者が提供する既存のプログラムが不十分であるのか、また、その理由及びその詳細について、具体的な証拠を何ら示していない。
19. Google は、独立の第三者により Google メディアのマーケティングパフォーマンスの測定を行うオプションを広告主に提供するために、当社のプログラム、Google Measurement Partners を立ち上げた。複数の Google の広告商品にまたがる測定ソリューションのために広告主が利用することができる、検証を受けた第三者パートナーは 20 社以上ある。これらパートナーは、視認性、リーチ、ブランドセーフティ、ブランドドリフト、売上の伸び、アプリ配信及びマーケティングミックス・モデリングをカバーしている。
20. Google Measurement Partner になるためには、企業は客観的かつ透明性の高い基準を満たさなくてはならない。この基準には、技術的能力、データを保護する能力（プライバシー及びセキュリティを含む。）並びにアウトプットの品質などの項目が含まれる。
21. Google は、Google Measurement Partners に対し、そのパフォーマンス機能を実行するために不可欠なデータを提供している。データは、サーバー間のデータ転送、Google Ads Data Hub、ピクセルインテグレーション及びその他の技術を含む、様々なインターフェースを通じて提供される。中間報告は、第三者の効果測定プロバイダーに対するデータ転送に使われる技術について、広告主からの不満を何ら特定していない。オープン API に代わる技術を使用することが問題である理由は不明である。何らかの介入をするとともその対象をきちんと見据えた上で行われるよう、デジタル市場競争本部において

ては、より具体的に業界及び業界団体とやり取りして明確な証拠を入手することを **Google** は要請する。

**B. 提案されたオプションは問題の解決につながるか。**

22. **Google** は、透明性を高める施策を支持する。しかし、提案されている政策オプションにはいくつかの問題がある。

- 提案されているオプションは、特定のプラットフォームにのみ適用される。デジタル市場競争本部が第三者の効果測定に関する課題につき何らかの兆候を見出しているのであれば、効果的に問題を解決するために、その解決策は業界全体を対象とするものでなくてはならない。広告主は複数のプロバイダーを使っている。政策オプションの案は、広告主及び代理店がパブリッシャー又は DSP を比較できるようにすることを目的としている（中間報告、37～38 頁）。特定のプラットフォーム事業者のみが政策の対象となるのであれば、この目的を達成することはできない。
- プラットフォーム事業者に対して何らの根拠なくオープン API の利用を拒否しないよう要求することは、列挙された問題の解決につながらない。前述のとおり、データを転送する方法は多数あり、中間報告は現に利用されている技術について裏付けのある不満について何ら言及していない。

**C. 提案されたオプションが弊害を生むことはないか。**

23. 誤った判断による介入は、ユーザー及び広告主に弊害をもたらす。

24. **Google** は第三者の効果測定パートナーの認定について客観的な基準を設定している。これは、パートナー企業が品質、技術的能力及びデータを保護する能力（プライバシー及びセキュリティを含む。）において高い基準を満たすことを確実にするものである。**Google** は、高い基準を満たさない第三者による効果測定を認めることを義務付けられるべきではない。そのような義務は、広告主が基準に満たない不正確な効果測定を受け、ユーザーのデータが適切な保護措置なく第三者に提供される事態を招きかねない。

25. データ転送のために特定の単一の技術（オープン API）だけの利用を義務付けることは、弊害をもたらす可能性がある。多くの場合、オープン API はプライバシー基準と全く合致しない。**Google** は、ユーザーレベルのデータの転送を最小限に留め、かかるデータについて通知や管理権を提供するために、プライバシーを保護する代替技術を開発している。アドテクはダイナミックな分野であり、単一の特定の技術（オープン API）の種

類の使用を義務付けることは、イノベーションを妨げ、ユーザーのプライバシーを危険に晒すことにもなりかねない。

#### 課題 4：データ利活用

＜中間報告の該当箇所：40-49 ページ＞

**概要：**中間報告は、何ら信頼できる証拠に基づかない事実認定を行っている。中間報告において述べられている検索のデフォルトに関する介入案のいくつかは、（収益の低い）端末 OEM 業者及び／又は（高い端末代金を支払う）日本の消費者に損害をもたらす可能性がある。これらの事項は、これまでの経過においても Google との間で一切議論されておらず、デジタル市場競争本部は Google に事実に関する証拠を求めなかった。Google は、デジタル市場競争本部に対し、この分野における介入について何らかの提言を行う前に、明確な証拠を収集し、かかる証拠を法的基準に照らして評価することを求める。

##### A. 問題が存在するか。

26. 中間報告は、プラットフォーム事業者のデータ利活用についての問題を信頼できる形で特定していない。中間報告は、このデータ利用によって、他のアドテク企業が競争することが困難となるというその主張を裏付ける証拠を何ら示していない。
27. Google は、（Google を含む）いずれの企業も独占的にデータの提供を受けているわけではないとの脚注 12 の記載に同意する。公正取引委員会のアンケート調査では、広告主及びパブリッシャーは複数のアドテク商品を使っていることが明らかになっている<sup>15</sup>。これは、広告主及びパブリッシャーが複数のアドテク企業に同じ種類のユーザーデータを提供していることを意味する。同様に、インターネットユーザーは概して様々なオンラインサービスにデータを提供している。すなわち、Google がそのサービスを通じて収集するデータは独自のものではない。

##### 検索のデフォルト

28. 中間報告は、検索のデフォルトがデジタル広告に問題をもたらす理由について、筋の通った説明を提示していない。また、中間報告は、検索デフォルトに関するその主張について、何らの証拠も示していない。これらの事項は、これまでの経過においても Google との間で一切議論されておらず、デジタル市場競争本部は Google に事実に関する

<sup>15</sup> このことは、公正取引委員会のアンケート調査に裏付けられている。自社でデジタル広告を出稿している広告主／代理店の約 95%、パブリッシャーの約 68%が複数のプロダクトを利用している。（デジタル広告の取引実態に関する中間報告書、別紙 1、14 頁及び 135 頁）

る証拠を要求してもいい。中間報告には、影響を受けた利害関係者に意見を求めた、又はかかる利害関係者の意見が考慮されたことを示す実質的な分析は記載されていない。そのため、十分な事実関係の調査を行わずにこの課題に関する評価がなされたのではないかと **Google** は懸念している。実際に、デジタル市場競争本部がこの提案について何ら法的根拠を示していないことは、いかなる介入であれ憲法第 22 条に基づく **Google** の営業の自由を侵害する可能性があることを意味する（侵害があった場合、そのような介入は無効である）。

29. 検索における **Google** の成功は、主に **Google** の高品質な検索結果に起因する。CMA は、ユーザーが検索のために概して **Google** を使うことを好むのは、「ユーザーが一般に **Google** は **Bing** より品質の高い検索結果を提示すると考えており、**Google** の市場リーダーとしての立場を反映している可能性がある」と認めている<sup>16</sup>。**Google** の成功は、中間報告が主張するように、**Google** が端末やブラウザーにおけるデフォルト検索エンジンとなっているからではない。中間報告は、その主張について何らの証拠も示していない。
30. デフォルトの特徴は、ユーザーが代替サービスにアクセスする可能性を残している点にある。例えば、ユーザーは (i) デフォルト設定を自分で変更し、(ii) ブラウザーのアドレスバーにアドレスを入力してサービスを検索することで、代替検索サービスにアクセスし、当該サービスで検索を行い、(iii) 競合事業者のアプリをダウンロードし、(iv) ブラウザーに「ブックマーク」又は競合サービスをインストールし、また(v) 競合サービスをブラウザーのホームページに設定することができる。デフォルトの変更は簡単にできる。例えば、**Chrome** モバイルアプリの「設定」オプションは、ユーザーがデフォルトサービスを **Google** サービスから自動入力されたリストに掲載される様々な代替検索プロバイダーに変更することを可能にしている。
31. 経験的証拠によれば、オンライン検索において、ユーザーは検索デフォルトを変更することができ、実際に変更していることが示されている。デフォルト設定はユーザーの選択を決定付けるものではない。例えば、
- 公正取引委員会のアンケート調査では、回答者の 43%がデフォルト検索サービスとは異なるサービスを利用していたことが明らかになっている。（別紙 2、15 頁）
  - マイクロソフトは自社の検索エンジンである **Bing** を自社のブラウザーである **Edge** にデフォルト検索サービスとして設定しており、**Edge** はウインドウズのデフォルトブラウザーとなっている。この設定は、日本のデスクトップユーザーの約 66%にとって、マイクロソフトの **Bing** がデフォルト検索サービスとなってい

<sup>16</sup> CMA 発行の「オンラインプラットフォームとデジタル広告：市場調査最終報告書（Online platforms and digital advertising: Market study final report）」（英文のみ）（2020 年 7 月 1 日、別紙 H、第 85 段落及び第 139 段落、並びに別紙 V、第 33 段落）  
 （[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efb1d9ad3bf7f7693924235/Appendix\\_H\\_-\\_search\\_defaults\\_v.6.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efb1d9ad3bf7f7693924235/Appendix_H_-_search_defaults_v.6.pdf) 及び  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc410fd3bf7f76928785c8/Appendix\\_V\\_-\\_assessment\\_of\\_pro-competition\\_interventions\\_in\\_general\\_search.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc410fd3bf7f76928785c8/Appendix_V_-_assessment_of_pro-competition_interventions_in_general_search.pdf)）

ることを意味する<sup>17</sup>。日本国内のデスクトップパソコンの一般検索クエリにおける Google のシェアは 79% と報道される一方で、Bing のシェアはわずか 6% と報道されている<sup>18</sup>。

- CMA による 2020 年の英国における調査は、Bing がデスクトップパソコンの約 58% において当初デフォルトに設定されていたものの、供給シェアはわずか 13% にすぎず、これに対し、Google はデスクトップパソコンのわずか 29% にお

---

<sup>17</sup> 「日本国内のデスクトップパソコンの OS 市場シェア (2019 年 6 月～2020 年 6 月)」 ( "Desktop Operating System Market Share Japan, June 2019 - June 2020" ) ( <https://gs.statcounter.com/os-market-share/desktop/japan> ) を参照。

<sup>18</sup> 「デスクトップパソコンの検索エンジンの市場シェア (2019 年 6 月～2020 年 6 月)」 ( "Desktop Search Engine Market Share, June 2019 - June 2020" ) ( <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/desktop/japan> ) を参照。

いてしかデフォルト検索エンジンに設定されていない一方でその供給シェアは84%であることを明らかにしている<sup>19</sup>。

- Mozillaは、あまりに多数のユーザーがデフォルト設定をグーグルに切り替えるため、Yahoo!をFirefoxブラウザーのデフォルトに設定する2014年の契約を打ち切った<sup>20</sup>。
  - 欧州委員会コミュニケーション総局の委託による2016年レポートによると、「インターネットユーザーの10人中8人近くが、表示される検索結果が役に立たなければ検索エンジンを変更する」ことを明らかにしている<sup>21</sup>。
32. こうした証拠は、中間報告におけるGoogleの検索市場における地位がデフォルト設定に基づくとの根拠のない主張を直接的に搖るがるものである。

#### オーディエンス・データ

33. Googleは、プライバシー関連法（個人情報保護法を含む）や義務に違反しない範囲で、オーディエンス・データを広告主に提供している<sup>22</sup>。中間報告は、プラットフォーム事業者のオーディエンス・データの開示につき、どのように、またはなぜ不十分であるかについての具体的な証拠を何ら提供していない。公正取引委員会の事業者向けアンケート調査は、広告主／代理店の大多数が、提供されているオーディエンス・データについて不満を持っていないことを示している<sup>23</sup>。次の段階では、デジタル市場競争本部において

<sup>19</sup> CMA発行の「オンラインプラットフォームとデジタル広告：市場調査最終報告書（Online platforms and digital advertising: Market study final report）」（英文のみ）（2020年7月1日、別紙H、第83～84段落）

（[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final\\_report\\_1\\_July\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020.pdf)）

<sup>20</sup> Mozillaはその後の訴訟において、「Yahoo!の検索エンジンはこの間いつもユーザー及び検索件数を維持することができなかった」と述べている。「Yahooの親会社がMozillaに対し、Yahooに代わりGoogleをFirefoxのデフォルト検索サービスに設定したことについて訴訟を提起（Yahoo parent sues Mozilla for replacing it with Google as Firefox default search）」（<https://searchengineland.com/yahoo-parent-sues-mozilla-replacing-google-firefox-default-search-287872>）を参照。

<sup>21</sup> 「Special Eurobarometer 447 Report: Online platforms, June 2016」  
（[https://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-24/ebs\\_447\\_en\\_16136.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-24/ebs_447_en_16136.pdf)）を参照。

<sup>22</sup> Googleが広告主に提供しているパフォーマンス指標及びオーディエンス・データの種類については、以下のページを参照。  
[https://support.google.com/displayvideo/topic/2798432?hl=ja&ref\\_topic=2650592](https://support.google.com/displayvideo/topic/2798432?hl=ja&ref_topic=2650592)  
[https://support.google.com/displayvideo/topic/6071464?hl=ja&ref\\_topic=2650592](https://support.google.com/displayvideo/topic/6071464?hl=ja&ref_topic=2650592)  
[https://support.google.com/displayvideo/answer/2650629?hl=ja&ref\\_topic=3080653](https://support.google.com/displayvideo/answer/2650629?hl=ja&ref_topic=3080653)  
[https://support.google.com/google-ads/topic/3119143?hl=ja&ref\\_topic=3119141%2C3181080%2C3126923](https://support.google.com/google-ads/topic/3119143?hl=ja&ref_topic=3119141%2C3181080%2C3126923)

<sup>23</sup> オーディエンス・データに関する情報の開示が不十分であると回答した広告主／代理店は20%にとどまった（別紙1、40頁）。

いては、いかなる介入であれ介入が行われる場合には対象をきちんと見据えた上で行われるように、より具体的に業界及び業界団体とやり取りをした上で明確な証拠を入手することを **Google** は要請する。

### 内部でのデータ活用

34. プラットフォーム事業者内でのデータ活用から実際に問題が生じているかについて、中間報告の中には何らの証拠も具体的な事実も示されていない<sup>24</sup>。
35. 広告主 A が **Google** にユーザーデータを提供する場合、**Google** は、広告主 A から取得したデータを他の広告主 B が広告主 A の承諾なしに利用することを認めるることはしていない。これは、**Google** が公開しているポリシーにおいて概説されている<sup>25</sup>。
36. **Google** は、「あるプロダクトに関する特定の消費者のウェブページ訪問履歴を用いて」との記述は、コンバージョンイベントデータの使用を指していると想定している。**Google** は、コンバージョンイベントデータをどのように使用しているかについての説明を公開している。広告主が許可した場合を除き、広告主固有のコンバージョンイベントデータを他の広告主に公開することはない。**Google** は、集計したコンバージョンイベントデータを使用している（例えば、自動入札や **Smart Pricing** などの機能）が、それは広告主全体の利便性を高める目的に基づくものである<sup>26</sup>。ここでも、中間報告では、プラットフォーム事業者が現在行っている取り組みにどのような、またはなぜ問題があるのか明らかでない。
37. さらに、**Google** は、データの内部使用を厳格に管理しており、広告主や消費者から収集したデータを適切に保存、保持、削除、及び保護するために様々な技術的及び組織的措置を採用している。例えば、**Google** は、すべてのデータを、24 時間 365 日体制のオンラインサイトのセキュリティを備え、物理的アクセスを管理する厳格なポリシー及び手順を実施している、物理的に安全な **Google** 所有のデータセンターにおいて保存している。**Google** は、権限のある従業員及びシステムのみがパーソナル・データにアクセスし、処理できるよう、社内のデータアクセスポリシーとプロセスを設計し、実装してきた。より全般的には、**Google** は、従業員に対し適切な身元調査を行い、すべての従業員が

<sup>24</sup> **Google** によるデータの使用方法と、データの機密性保持及びセキュリティ保護に向けた取り組みの詳細情報については、「**Google** による **Google** マーケティングプラットフォームの広告サービスで発生するデータの使用について」

(<https://support.google.com/displayvideo/answer/7621162?hl=ja>) を参照。

<sup>25</sup> 「パーソナライズド広告」

([https://support.google.com/adspolicy/answer/143465?hl=ja&ref\\_topic=7012636](https://support.google.com/adspolicy/answer/143465?hl=ja&ref_topic=7012636))、「**Google** によるコンバージョンイベントデータの使用について」 (<https://support.google.com/google-ads/answer/93148?hl=ja>)、及び「**Google** によるカスタマー マッチデータの使用について」 (<https://support.google.com/google-ads/answer/6334160>) のページを参照。

<sup>26</sup> 「**Google** によるコンバージョンイベントデータの使用について」

(<https://support.google.com/google-ads/answer/93148?hl=ja>) のページを参照。

秘密保持規約に必ず同意し、Google の秘密保持及びプライバシーポリシーの受領及び遵守を必ず承認しているようにしている。Google は、すべての従業員に対して、各自の役割に対応したセキュリティ及びその他の要求に関するトレーニングを提供している。

**B. 提案されたオプションは問題の解決につながるか。**

**検索のデフォルト**

38. 中間報告の検索のデフォルトに関する提案は誤解に基づいており、市場の機能を改善するものではない。中間報告は、検索市場において高いシェアを有するプラットフォーム事業者に対して、検索サービスのデフォルト設定において、選択画面の設定を提案している。この提案は、検索サービス自体にはデフォルト設定がないため、技術的に実現可能ではない。デバイスの製造元（「**OEM**」）とブラウザプロバイダ（検索サービスプロバイダではない）が検索サービスについてのデフォルト設定を管理している。Google ではなく、Android の **OEM** が、デフォルトとして設定する検索及びブラウザアプリ（もしあれば）を決定する。
39. 中間報告は、欧州委員会（「**EC**」）による Android に対する調査における是正措置であった選択画面に言及している。デジタル市場競争本部が単に EC による Android に対する調査における是正措置を課すことを提案しているのであれば、それは、(i) EC が根拠としている事実認定及び法的見解（現在、取消訴訟が係属中である）が根拠のあるものであるか、(ii) 日本の市場状況が欧州と同じかどうか（同じではない）、及び (iii) 日本の法律がそのような是正措置を課す根拠を提供しているかどうかの考慮がなされないままでは、不適切であり、ひいては有害である可能性がある。EC は、Google のアプリをプリインストールする実務慣行に対処するために選択画面を求めたものである。中間報告は、Google が日本において同様の実務慣行を行っているとは主張していない。日本における 異なる 懸念に対処するために他の法域の是正措置を持ち込むことは、適正手続き及び規制上のベストプラクティスの問題として非常に問題である。
40. より根本的には、検索の選択画面では、特定された問題に対処することはできない。前述のとおり、ユーザーは検索のデフォルトを切り替えることができ、実際に切り替えており、また、検索サービスにおける成功につながるのは、技術的なスキルと工夫であって、単に検索クエリの多寡ではない。したがって、検索の選択画面は、サードパーティの検索サービスの競争状況を大きく変えることはない。多くのユーザーは、品質に基づいて Google を選び続けるだろう。
41. この介入が、Android 及び Chrome のみに適用されること、あるいは特定の検索エンジンがデフォルトに設定されている場合にのみ適用されることを意図しているのであれば、そのような差別を正当化する理由はない。これは、中間報告で特定された懸念を解決するものではなく、むしろ競争を歪めるものである。
- 第一に、いかなる検索の選択画面であれ、同様の状況にあるプラットフォームに一貫して適用されるべきである。選択画面の義務は、同様の状況にあるプラット

フォーム間又はプラットフォーム事業者間の競争を歪めるほど狭い範囲に限定されるべきではない。例えば、Android のデバイスにのみ適用される選択画面は、iPhone に有利に競争を歪める可能性がある。Apple の iOS プラットフォームは、日本のモバイルデバイス販売の約 62%を占めている<sup>27</sup>。同様に、日本における Microsoft のデスクトップ OS のシェアは 66%である<sup>28</sup>。

- 第二に、いかなる検索の選択画面であれ、どのサービスがデフォルトとして設定されているかにかかわらず適用されるべきである。選択画面の目的は、特定の検索プロバイダの市場シェアを拡大させたり、減少させたりすることではない。そのため、デフォルトのオプションの検索市場シェアが高いか低いかにかかわらず、何らかの選択画面が適用されるべきである。

#### オーディエンス・データ及び内部のデータ活用

42. Google は、透明性を向上させるための措置を支持する。しかし、提案されたオプションにはいくつかの問題がある。

- 提案されたオプションは、特定のプラットフォームにのみ適用される。デジタル市場競争本部が、オーディエンス・データの開示及びプラットフォーム事業者内でのデータ活用に問題がある証拠を発見したとしたら、問題を効果的に解決するには、その解決策は業界全体を対象とするものでなくてはならない。特定のプラットフォームにのみオーディエンス・データの開示を要求することは、オーディエンス・データをプラットフォーム横断でみたいとのニーズに関する広告主の懸念は解消するものではない。プラットフォーム内でデータがどのように利用されているかについて広告主から提起されている懸念は、特定のプラットフォームに限定されるものではない。特定のプラットフォーム事業者のみが政策オプションの対象となるとすれば、提起されている問題に対処したことにはならない。
- 特定のプラットフォーム事業者に、オープン API の使用を理由なく拒絶しないことを要求することが提案されているオプションは、中間報告が特定した問題を解決するものではない。前述のように、[オーディエンス・データを提供する方法

---

<sup>27</sup> 「日本国内のモバイル OS 市場シェア (2019 年 6 月～2020 年 6 月)」（“Mobile Operating System Market Share Japan, June 2019 - June 2020”）（<https://gs.statcounter.com/os-market-share/mobile/japan>）を参照。

<sup>28</sup> 「日本国内のデスクトップパソコンの OS 市場シェア (2019 年 6 月～2020 年 6 月)」（“Desktop Operating System Market Share Japan, June 2019 - June 2020”）（<https://gs.statcounter.com/os-market-share/desktop/japan>）を参照。

は多数あり】、中間報告は、使用されている技術に関する広告主からの具体的な不満に何ら言及していない。

**C. 提案されたオプションが弊害を生むことはないか。**

**検索のデフォルト**

43. 検索の選択画面の義務化は、日本の消費者及び OEM に重大な弊害をもたらすと考えられる。

- 選択画面は、OEM やブラウザデベロッパーがデフォルト検索となる機会を販売することを阻止する可能性がある。これは、収益に悪影響を与え、消費者にとってのデバイス費用の上昇及び／又はプロダクトへの投資インセンティブの低下につながる可能性がある。

例えば、Google のビジネスモデルでは、Android OS 及び Google の高品質アプリを OEM に無料で提供している。Google は現在、EC の Android 事件に関する決定に従うための変更の一環として、特にヨーロッパにおいて、これまで無料だった Google のモバイルアプリ一式へのアクセスに対して、デバイスごとのライセンス料を請求している。選択画面の実装によって、この無料モデルの変更が必要になる可能性がある。その結果、日本の端末価格が上昇する可能性がある。これはまた、Android の OEM (日本の大手製造業者を含む。) が日本におけるモバイル端末の業界リーダーである Apple と競争することをより困難にする可能性がある。

- 選択画面は、ユーザーの要求に応える、「箱から出してすぐに使える」機能を提供する能力を制限する。そしてさらに、設計が不適切であると、ユーザーのセットアップ エクスペリエンスを損なう可能性がある (例えば、インターフェイスがわかりにくいなど)。

Android OEM は既に、ヨーロッパ式の選択画面を提供することを自由に選択できる。競争の激しい市場において選択画面を提供しないことを選択しているという事実は、選択画面がユーザーエクスペリエンスを損なう可能性があることを強

く示唆している。提案されている介入案は、消費者が望まないと OEM が判断したプロダクトの変更を、OEM に事実上強制することになる。

- また、選択画面の設計に対する規制当局の承認プロセスは、プロダクト設計の決定を遅らせる可能性がある。
- 前述のように、検索エンジンの選択画面は、競争（Android 端末と iPhone 間の競争を含む）を歪める可能性がある。

#### オーディエンス・データ

44. 追加のオーディエンス・データの開示を要求するとしても、それは、ユーザーのプライバシー保護、データ保護法（個人情報保護法を含む）、又は秘密保持義務を損なうべきではない。その重要性については、デジタル市場競争本部が中間報告において強調しているところである。
45. オーディエンス・データを提供するために特定の一つの技術（オープン API）の使用を要求することは、弊害をもたらす可能性が高い。前述のように、多くの状況において、オープン API はプライバシー標準と一致しておらず、Google は、ユーザーレベルのデータの転送を最小限に抑え、そのようなデータの通知／管理を提供するために、プライバシーに配慮した代替技術を開発してきた。アドテクはダイナミックな分野であり、特定の種類の技術の使用を義務づけることは、イノベーションを阻害する可能性がある。

#### 内部でのデータ活用

46. 内部でのデータ活用の透明性や公正性を確保するためのいかなる措置も、技術的に実行可能であり、それが対処するものとされている潜在的な弊害に相応するものであるべきである。集計したデータは、すべての広告主やパブリッシャーの利便性を高める機能のために使用される可能性もある。したがって、措置を設計するにあたっては、これらの

便益を維持しつつ、イノベーションを阻害すること及び／又はパブリッシャーや広告主に高いコストを課すことを避けることができようには注意する必要である。

### 課題 5：垂直統合－利益相反

＜中間報告の該当箇所：50-51 ページ＞

**概要**：Google は、利益相反から保護されるべきであるというデジタル市場競争本部の目的を支持している。バイサイドの事業とセルサイドの事業とが適切に分離されることを確保するための措置を講じている。Google は、いかなる介入も垂直統合によって得られる効率性を低下させてはならないという点について、デジタル市場競争本部に賛成である。Google は、デジタル市場競争本部に対し、業界と連携し、デジタル広告の品質と効率を低下させることによって日本のパブリッシャーや広告主に弊害をもたらすような介入を避けることを求める。

#### A. 問題が存在するか。

47. 中間報告は、アドテク分野における垂直統合から生じる実際の利益相反の証拠や具体的な事実を何ら示していない。公正取引委員会の事業者向けアンケート調査の回答者の大多数は、垂直統合によって利益相反が起こることについて懸念していなかった<sup>29</sup>。
48. とはいえ、Google は、パブリッシャーや広告主に Google の事業運営について十分に信頼してもらう必要があることは認識している。その結果、Google のバイサイド（「DSP」）とセルサイド（「SSP」）の運営は既に実質的に分離されている。中間報告は、この分離がどのように、またはなぜ、不十分であるかについて、何ら証拠を示していない。

#### B. 提案されたオプションは問題の解決につながるか。

49. Google は、エコシステムにおける公正性及び透明性を向上させる措置を支持する。デジタル市場競争本部は、特定のプラットフォーム事業者に対し、DSP と SSP との間の利益相反を防止するための措置を確立し、これらの措置を開示することを提案する。しかし、デジタル市場競争本部が垂直統合に関し透明性又は利益相反に係る問題の証拠を

<sup>29</sup> 垂直統合によって利益相反が起こるとの懸念がある旨を回答したのは、広告主／代理店の 18.4%、アドテク事業者の 30.3%、パブリッシャーの 26.4%に過ぎなかった（別紙 1、60 頁、116 頁及び 180 頁）。

発見したのであれば、一部のプラットフォームにのみ適用される解決策では問題を完全には解決できないことは明らかにはずである。

**C. 提案されたオプションが弊害を生むことはないか。**

50. 利益相反を防止するための措置はどのようなものであれ、技術的に実行可能であり、かつ、比例的なものであるべきである。誤った判断に基づく介入は、パブリッシャーや広告主に弊害をもたらすおそれがある。中間報告は、垂直統合にメリットがあることを認めており（中間報告書 50 頁）。これは、例えば、「広告主の広告サーバーと **DSP** を垂直統合することで、ワークフローの能率化及びシームレスなデータ共有が可能になる。**DSP** と **SSP** を統合することで、広告主側とパブリッシャー側のユーザーデータのマッチングが改善され、不完全なクッキーマッチングへの依拠が軽減される」と認識している **CMA** の見解と一致している<sup>30</sup>。アドテクの商流における各プロダクトが連携しながら

---

<sup>30</sup> CMA、「オンラインプラットフォーム及びデジタル広告：市場調査最終報告書」（*Online platforms and digital advertising: Market study final report*）、2020 年 7 月 1 日（[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final\\_report\\_1\\_July\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020.pdf)）の第 5.234 段落を参照。

ら機能することにより可能となる効率性を低下させるような介入は、パブリッシャーの収益を低下させ、広告主のマーケティング効果を低下させることになる。

### 課題 6：垂直統合—自社優遇（入札設計等）

＜中間報告の該当箇所：52-53 ページ＞

**概要：**Google は、デジタル市場競争本部の公正性及び選択の目的を支持している。Google のオークションのルールは公正であり、顧客が Google とサードパーティのプロダクトを組み合わせて使用することを許可している。誤った判断に基づく介入は、プロダクトの改善を遅らせる可能性がある。Google は、デジタル市場競争本部に対し、業界と連携し、デジタル広告の品質と効率を低下させることによって日本のパブリッシャー、広告主及びユーザーに弊害をもたらすような介入を避けることを求め

#### A. 問題が存在するか。

51. 中間報告は、プラットフォーム事業者が自社の広告サービスや広告枠を優遇している証拠を何ら示していない。
52. Google の広告サーバー (Ad Manager) には公正な入札ルールがあり、これは Google の SSP や Google の DSP に有利な情報を提供するものではない<sup>31</sup>。このことに関しては、公正取引委員会のアンケート調査の結果からも裏付けられている。Google が他の入札者の入札価格を事前に把握し、オークションにおいてその情報を利用していると感じていると回答した回答者は、ごくわずか（広告主の 1.2%、仲介事業者の 3.1%、及びパブリッシャーの 6.7%）だった（別紙 1、34 頁、100 頁及び 161 頁）。
53. Google はそのアドテクサービスにおいて、自社メディアを優先的に選択することはしていない。
54. とはいえ、Google は、パブリッシャーや広告主に Google を十分に信頼してもらう必要があることは認識している。そのため、Ad Manager の入札ルールについて、明確であり、わかりやすい情報を公開している<sup>32</sup>。中間報告には、かかる開示と Google Ad

<sup>31</sup> Daniel S. Bitton and Stephen Lewis、「Google のアドテク事業の誤解の解消」（*Clearing up misconceptions about Google's ad tech business*）、2020 年 5 月 5 日（本書面に添付）。

<sup>32</sup> 「Open Bidding の仕組み」（<https://support.google.com/admanager/answer/7128958?hl=ja>）のページを参照。このページでは以下を明確にしている。

- 「Ad Exchange と第三者のエクスチェンジを含む統一オークションのすべての参加者は、個々のインプレッションに対して純額ベースで平等に競合します。」
- 「オークションが終了する前に、オークションの参加者に他の参加者の入札価格に関する情報が提供されることはありません。」

Manager の入札ルールに、どのような欠陥があるのか、またはなぜ欠陥があるのかについて何ら証拠を提示していない。

**B. 提案されたオプションは問題の解決につながるか。**

55. Google は、選択及び透明性の必要性について認識している。デジタル市場競争本部は、特定の垂直統合されたプラットフォーム事業者に対し、入札ルールの設計及び運用の公正性を担保するための措置を確立し、かかる措置を開示することを提案する。Google は既にこのような措置を取っている（上記参照）。
56. デジタル市場競争本部が垂直統合による自社優遇の問題についての証拠を発見したとすれば、特定のプラットフォームにのみ適用される解決策ではこの問題を解決することはできないことが明らかなはずである。いかなる問題についても包括的に対処されるように、すべての垂直統合された事業者が提案された解決策の対象となるべきである。

**C. 提案されたオプションが弊害を生むことはないか。**

57. 中間報告は、垂直統合により、サービス効率が上昇することを認めている（中間報告書 50 頁）。誤った判断に基づく介入は、パブリッシャーや広告主に弊害をもたらすそれがある。入札ルール及び仕組みの設計に関して過度に詳細な要件を規定することは、効率を低下させ、イノベーションを減速させる可能性がある。例えば、Google はオークション技術に関し、パブリッシャーが Ad Manager 内で他のアドエクスチェンジとリアルタイムで競争させることができる Exchange Bidding（現在は、Open Bidding と呼ばれている）を含む、いくつか重要なイノベーションを開発している。最近では、Ad Manager は、顧客のエクスペリエンスを簡素化し、改善するため、統一されたファーストプライスオークションに移行した<sup>33</sup>。詳細な規定によって特定の種類の入札設計を義務づける要件が仮に存在していた場合、Google が、このような広告主、パブリッシャ

- 
- 「どのチャネル（Google 広告、ディスプレイ&ビデオ 360、第三者の認定バイヤー、Open Bidding の収益パートナー、空き枠の広告申込情報など）から入札されたかは落札者の決定に影響しません。」

「オークションモデル」（<https://support.google.com/admanager/answer/152039>）及び「統一価格設定ルール」（<https://support.google.com/admanager/answer/9298008?hl=en>）も参照。

<sup>33</sup> これらのイノベーションについては、Daniel S. Bitton and Stephen Lewis、「Google のアドテク事業の誤解の解消」（*Clearing up misconceptions about Google's ad tech business*）、「2020 年 5 月 5 日、において説明されている（本書面に添付）

一及びサードパーティのアドエクスチェンジをサポートするイノベーションを導入することが妨げられていた可能性がある。

### 課題 7：垂直統合一自社メディアへのアクセス制限

＜中間報告の該当箇所：54-55 ページ＞

**概要：**Google の自社メディアへのアクセスに関するポリシーは、正当なプライバシー上、商業上、レビューション上の要因によって推進されている。Google のポリシーは競争を阻害していない。

58. 垂直統合されたプラットフォーム事業者（例えば、Facebook や Amazon など）が、自社のアドテクサービスを通じて、自社サービス上の広告枠を販売することは一般的である。これは、ファーストパーティの広告枠の品質を維持するための戦略である。中間報告は、YouTube に焦点を当てて問題があるとする理由について説明しておらず、しかも、この分野で競争する上で YouTube 上の広告枠が必要不可欠であるという指摘が特になにもかかわらず何ら理由を説明していない<sup>34</sup>。
59. いずれにせよ、Google は、プライバシー関連法（個人情報保護法を含む）、商業上の必要性及びレビューションリスクの観点によって正当化される YouTube のポリシーについて以下説明する。
- 第一に、サードパーティのアクセスを制限することが、ユーザー情報のプライバシーを保持し、潜在的に悪意のあるプレイヤーへの漏洩を防ぐ最善の方法である。YouTube 上の広告枠にアクセスできると、サードパーティの DSP は、ユーザーに知られることなく、また、ユーザーが管理する余地もなく、視聴履歴に基づき、プロファイルを作成することが可能になる。アクセス制限は、Google のページに表示される広告が一貫して高品質であることを確保する方法でもある。サード

---

<sup>34</sup> YouTube の広告枠へのアクセスがなくとも Google のディスプレイ広告事業よりも急速に成長している企業は他にも多数ある。例えば、Amazon のデジタル広告の成長率は 2020 年に Google の 2 倍以上であり、Facebook のデジタル広告の成長率は 2020 年に Google の 1.5 倍であり、Twitter のデジタル広告の成長率は 2020 年に Google を上回り、The Trade Desk は 2016 年の IPO 時には 10 億米ドルの価値があると評価されたが、現在は時価総額で約 140 億米ドル程度の価値がある（2020 年 5 月）。出典：米国の特定のデジタル広告販売業者のデジタル広告売上の純成長（2018 年－2021 年）、eMarketer（2019 年 10 月）、The Trade Desk Inc (TTD)、ycharts、2020 年 6 月 25 日にアクセス。

パーティの広告を **Google** サービスに幅広く配信することは、レイテンシーの増加を招くとともに、「有害な」広告をスキャンすることを困難にする<sup>35</sup>。

- 第二に、**Google** は、利用が限定的であったこと、及びリソースの優先順位付けの観点から、**AdX** チャネルのサポートを終了した。サードパーティの **DSP** が **YouTube** の広告支出に占める割合はごくわずかであった。他方で、当該チャネルをサポートするためには、かなりの技術リソースが必要であった。**CMA** が認めているように、**YouTube** の **TrueView** の広告枠のオーケーションの複雑なダイナミクスを考慮すると、**YouTube** とサードパーティの **DSP** との統合は複雑であり、高コストとなる<sup>36</sup>。
- 第三に、広告主は引き続き、サードパーティや **YouTube** の販売チームなど、他のルートを通じて **YouTube** 上の広告枠にアクセスできる。

#### 課題 8：手続等の公正性 - システム変更やルール変更

＜中間報告の該当箇所：56-57 ページ＞

**概要**：**Google** は、デジタル市場競争本部の透明性と公正性という目標を支持している。**Google** は可能な場合は常に、システムやルールの重要な変更内容を事前に通知し、その理由を説明している。判断を誤った介入は、サービスの改善を遅らせたり、アドフラウドを容易にしたりする可能性がある。**Google** は、デジタル市場競争本部に対し、パブリッシャー、広告主及びユーザーに害を与える可能性のある介入は避けるよう求める。

#### A. 問題が存在するか。

60. **Google** は、公正性と透明性の重要性を認識している。**Google** は、可能な場合は常に、**Google** のシステムやルールの重要な変更内容を事前に通知し、その理由を説明している。**Google** の担当者と影響を受ける顧客との間で変更案につき議論することも多々あ

<sup>35</sup> **Google** は、規制上の要件も遵守する必要がある。例えば、サードパーティの **DSP** 又はアドネットワークが「子ども向け」の広告枠に対して「有害な」広告を表示できることとなった場合、米国連邦取引委員会との和解を遵守することが困難となる。「コンテンツが子ども向けかどうかを判断する」（<https://support.google.com/youtube/answer/9528076?hl=ja>）を参照。

<sup>36</sup> **CMA**、「オンラインプラットフォーム及びデジタル広告：市場調査最終報告書」（*Online platforms and digital advertising: Market study final report*）、2020年7月1日（[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final\\_report\\_1\\_July\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020.pdf)）の第5.266段落、第8.194～8.195段落を参照。

る。中間報告では、これらの手続きがどのように、あるいはなぜ、不十分なのか、具体的な根拠を何ら示していない。

61. 中間報告は、交渉を伴わないルール変更は直ちに不公平であることを暗に示しているようであるが、これは誤りである。システムやルールの変更はすべてのユーザーに適用され、その性質上、同じプラットフォームの特定のユーザーに応じて交渉することはできるものではない。システムやルールの変更ごとに何万人もの個々のプラットフォームユーザーと交渉することは、効率的でも現実的でもない。

**B. 提案されたオプションは問題の解決につながるか。**

62. Google は、公平性の必要性を認識し、システムやルールの重要な変更について事前に通知し、説明する必要があることを認識している。そして、Google は既にこれを行っている（上記参照）。デジタル市場競争本部が、システム変更やルール変更の手続きについて問題があることを示す根拠を見つけたとしても、いかなる解決策であれ、効果的に問題を解決するためには業界全体で行う必要がある。広告主やパブリッシャーは複数のプロバイダーを利用している。したがって、突然で説明されていない変更に対応することに伴う問題は、特定のプラットフォーム事業者のみを政策オプションの対象としても解決できない。

**C. 提案されたオプションが弊害を生じさせることはないか。**

63. すべてのシステムやルール変更につき事前通知とその理由を提供するという要求は、悪影響をもたらす可能性がある。例えば：

- 特定のシステム変更（例えば、アドフラウド対策など）を事前に開示することで、悪質な関係者がアドフラウド対策に対しリバースエンジニアリングを行うことが容易になる。また、セキュリティ上の問題に緊急に対処するために変更が必要となることもあり、そのような変更を事前に通知することは現実的ではない。すべての変更について事前通知を要求することは、アドフラウド及びセキュリティ上の問題の発生率を高めることになり、パブリッシャーや広告主に害を及ぼす。
- このような要求は、広告主、パブリッシャー及びユーザーに利益をもたらすはずの改善のスピードを低下させる可能性がある。Google はアドテクサービスを常

に改善している。しかし、このような変更にも事前通知と理由を要求すると、改善のスピードが低下する可能性がある。

### 課題9：手続等の公正性 - 検索エンジンにおけるパラメーター

＜中間報告の該当箇所：58-59 ページ＞

**概要：**このトピックはデジタル広告に関する調査の範囲外であり、また、デジタル市場競争本部の調査結果は実証的な証拠に基づいていないようである。Google は、透明性と公正性を確保するために、検索アルゴリズムの大幅な変更については事前に通知している。Google は、デジタル市場競争本部に対して、検索エンジンサービスの質を低下させることでユーザーに害を与える可能性のあるこの分野への介入を避けるよう求める。

#### A. 問題が存在するか。

64. 中間報告は、検索エンジンのアルゴリズム変更に関して提起している懸念がデジタル広告にどのように関係しているかを説明していない。
65. Google は、性能を向上させるために検索アルゴリズムを更新し、提案された変更点を厳密にテストして、アルゴリズムの変更による品質への影響を評価している<sup>37</sup>。これはユーザーの利益になるものである。Google では、毎年何千ものアルゴリズムの変更を行っている。これらの変更の多くは、信頼できる関連性の高い情報を提供するという Google の目標を犠牲にした上で、個々のウェブサイトのみの利益を促進すべく Google の検索結果を操作しようとする、数百万ものウェブサイトによる継続的な試みに対処することを目的として設計されている。特に留意すべき重要な点は、Google のアルゴリズムが変更され、あるパブリッシャーがトラフィックを失った場合、それは別のパブリッシャー（通常、よりユーザーにとって有益なパブリッシャー）がトラフィックを獲得することを意味する点である。これはユーザーとウェブのエコシステム全体に利益をもたらすものである。
66. 変更が重要でアクションが可能な場合は、多くの場合、数ヶ月前にパブリッシャーに通知し、調整を行う機会を提供している。アクションが可能な更新とは、Google がサイトに実行することを推奨する、明確かつ有用なアクションである。また、アクションが不可能な変更についても、ランキングが変更された場合には、その変更がアルゴリズム

<sup>37</sup> 「緻密に精査する」、<https://www.google.com/search/howsearchworks/mission/users/>を参照。

の変更の結果である可能性があることをパブリッシャーに警告するために、かかる変更について公表している。

67. Google はまた、すべてのパブリッシャーが自分たちのコンテンツが Google 検索でどのようにランギングされているかを理解するための情報を提供することにも力を入れている。Google は、主要なパラメーターを含め、検索アルゴリズムの仕組みについて説明する、分かりやすい情報を公開している<sup>38</sup>。Google はまた、検索の仕組みを理解するため、クリエイター やウェブマスターにツールやリソースを提供している<sup>39</sup>。また、Google は、詳細な SEO ガイド、何千ものウェブマスターのビデオを公開している専門 YouTube チャンネル、ウェブマスター ブログ、専用のウェブマスター フォーラム、Twitter チャンネル、何百もの研究論文などの追加的な手段を通じて、これらの情報を補足している。Google の検索アルゴリズムについてより詳細に情報開示すると悪影響を及ぼす可能性がある理由については後述する。
68. 中間報告は、Google の検索アルゴリズムに関する開示がどのように、あるいはなぜ不十分なのかについて、具体的な証拠を何ら提供していない。

**B. 提案されたオプションは問題の解決につながるか。**

69. Google は公正性と透明性の必要性を認識している。しかし、検索アルゴリズムについて提起された問題がデジタル広告とどのように関係しているかは明らかにされていない。中間報告は、デジタル広告のみに焦点を当てている。中間報告には、影響を受けるステークホルダーとの協議や、その意見が考慮されていることを示す実質的な分析は含まれていない。議論を検索エンジンに関する問題に拡大することは、適切な事前協議や検討なしに規制を課すリスクがある。実際、デジタル市場競争本部が十分な事実関係の調査を行わず、また、その提案の法的根拠を明確にしないまま、そのような行動をとるすれば、憲法上認められた Google の営業の自由の権利（憲法 22 条）を侵害する可能性がある。
70. デジタル市場競争本部が検索アルゴリズムのパラメーターの透明性に問題があるという証拠を見つけたとしても、効果的に問題を解決するためには、その解決策をすべての検索エンジンに適用する必要がある。

**C. 提案されたオプションが弊害を生じさせることはないか。**

71. プラットフォームは、パフォーマンスを向上させるためにアルゴリズムを更新することができなければならない。これは、より有用な回答を提供され、より質の高い検索サー

---

<sup>38</sup> 「検索アルゴリズムの仕組み」、<https://www.google.com/search/howsearchworks/algorithms/> を参照。

<sup>39</sup> 「創造をサポートする」、<https://www.google.com/search/howsearchworks/mission/creators/> を参照。

「Search Console ヘルプ」、<https://support.google.com/webmasters/?hl=ja#topic=9128571> を参照。

ビスを提供されることで、ユーザーに利益をもたらされる。誤った判断に基づく介入は、進行中のサービス改善に向けたプロセスを遅らせることになり、ユーザーに害を及ぼすこととなる。

72. アルゴリズムを変更するたび第三者に警告を出すことは不可能である。Google のような検索エンジンが、有害な結果を招くリスクを冒さずにランキングシステムの運用について開示できる情報には、内在的な特有の限界がある。

- 第一に、Google がウェブサイトの品質やクエリへの反応性を評価するために使用するプロキシシグナルを公開することで、パブリッシャーは「システムの逆手をとり」、ランキングを操作して実際よりも関連性が高いように見せることができてしまう<sup>40</sup>。このことは CMA も認めている<sup>41</sup>。また、検討中のアルゴリズムの変更について日本の特定のパブリッシャーのみと事前協議した場合、それらのパブリッシャーが「システムを逆手にとる」可能性がある。これは、当社の検索サービスをユーザーにとってより有用性の低いものにし、他のパブリッシャーに不当に害することになる。「重大な」パラメーターの変更（これには、スパムやその他の有害な行為や不正行為に対抗するための更新も含まれる）であっても事前に通知しなければならないという要件は、ユーザーが Google の検索エンジンを使用する際に、高品質で関連性の高い結果を確実に得られるようにするための Google の取り組みに支障をきたすことになる。
- 第二に、検索エンジンが検索結果のランキングを決定する仕組みの詳細は、そのビジネスの中核をなすものである。これらの詳細を公開することで、競合他社がイノベーションを模倣したり、投資や知的財産にフリーライドすることが可能になる。これは最終的には、検索エンジンを改善するインセンティブを損なうことになる。
- 第三に、ランキングは、検索結果の種類やクエリの種類に応じて、いくつかの異なるアルゴリズムやシグナルに依拠していることがあり得る。ランキングアルゴ

<sup>40</sup> 例えば、Google の最初で最も有名なランキング指標の一つは PageRank である。PageRank は、あるサイトから別のサイトへのリンクを、リンクを受け取るサイトの品質に対する「投票」として数えた。この概念を理解すると、サイトは、アルゴリズムを操作するため、多くの場合にはお金を払って自分のサイトへのリンクを取得するために、手の込んだスキームを構築するようになった。Google はこのようなリンクに関するスキームを検出するための対策を講じなければならなかった。これらのリンクに関するスキーム（現在も続いている）を検知する方法については、公開すれば Google のアルゴリズムを操作し続けることを許すことになることから、当然のことながら Google は公開していない。

<sup>41</sup> CMA が発行した「オンラインプラットフォームとデジタル広告：市場調査最終レポート（Online platforms and digital advertising: Market study final report）」（2020 年 7 月 1 日、第 5.342 段落）（[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final\\_report\\_1\\_July\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020.pdf)）を参照。「例えば、Google の検索アルゴリズムの背後にある決定ロジックが一般的に知られたとすれば、コンテンツプロバイダーは検索結果ページでの順位を向上させるためにアルゴリズムを『逆手にとる』ことを奨励することになってしまふ。」と説明している。

リズムは常に改善され、毎年何千回も変更される可能性がある。検索エンジンがランキングの運用についての詳細な開示を提供することは現実的ではない。Google のアルゴリズムに含まれる何百もの要素の複雑さ、及び絶えず進化するウェブの性質が、アルゴリズムの変更がもたらすすべての影響を予測し、評価することを事実上不可能としている。変更の詳細及びその影響を通知し説明する義務は、多くの場合、求められている結果の種類の概要を提供すること以上に、遵守することが困難又は不可能である。Google は、検索サービスそのものを完全に損なうことなしに、完全な透明化をすることはできない。

- 第四に、変更の種類によっては、詐欺、スパム、虚偽情報、又は消費者、企業若しくは社会に脅威を与えるその他の好ましくないコンテンツの重大なリスクに対応するために、緊急で行われるものがある。Google は、ユーザーの利益のため、Google の運営を継続するため、又は Google の合理的なコントロールを越えた事由、問題若しくはエラーのために必要な緊急の変更を実施できる必要がある。例えば、COVID-19 が大流行した後、Google はいくつかの検索の機能を緊急時に提供し、地方や国の当局から発せられる信頼性のある健康情報への直接リンクを提供した。これらの機能は、他のコンテンツをページの下方に押し下げる効果があることから、これはニュースコンテンツの「降格」として特徴付けることもできる。仮に、Google がパブリッシャーに通知するまでこれらの変更を実施することができないとされていて、通知期間の経過を待たなければならなかつたならば、Google のユーザーは、COVID-19 のパンデミックに関する重要で、関連性が高く、信頼性のある情報を迅速に見つける機会を失つていただろう。

#### 課題 10：消費者の視点 - パーソナル・データの取得・利用に係る懸念

＜中間報告の該当箇所：60-90 ページ＞

**概要：**Google は、ユーザーの選択肢及びプライバシー保護の目的をサポートしている。Google は、パーソナル・データの利用について、ユーザーに透明性、選択肢及びコントロールを提供している。誤った判断に基づく介入は、プライバシーを改善することなく、パブリッシャーに損害（収益の減少）を与え、広告主に損害（希望するオーディエンスに効果的に働きかける能力の低下）を与え、ユーザーにも損害（無料サービスの利用の減少）を与える。Google は、デジタル市場競争本部に対し、いかなる介入であれ、それが日本国民にとって真に有益であることを確実にするために、業界内及びプライバシー関連の団体と協働することを求める。

#### A. 問題が存在するか。

73. Google はユーザーに対し、Google のサービスにおいて自身のパーソナル・データがどのように利用されるかについて選択肢、コントロール及び透明性を提供している。

**Google** のアプローチは、個人情報保護法及び公正取引委員会のガイドラインの原則と一致している<sup>42</sup>。ユーザーのプライバシーを守ることは **Google** のビジネスの中核をなしている。実際、この書面で概説しているとおり、中間報告で提案されている今後に向けたオプションのいくつかに関して **Google** が最も懸念しているのは、それらがユーザーのプライバシーをかえって危険にさらし、それによって広告エコシステムに対する信頼を損なう可能性があるということである。

74. **Google** は、プライバシー及びデータ利用に関するユーザーの期待を満たすことは、まず第一には業界にいる事業者の問題であるとの中間報告における認識（中間報告、76 頁）を歓迎している。以下に概説するように、**Google** は、ユーザーを保護するためにいくつかの対策を講じている。
75. 中間報告は、広告に求めていない内容が含まれ、同じ内容の広告が執拗に表示されないと感じている消費者の問題を検討している。中間報告は、これを透明性の問題と位置づけている。**Google** は、消費者と広告主に広告の透明性とコントロールを提供するために既に措置を講じている。
- 第一に、ログインしているユーザーにもログアウトしているユーザーにも、**Google** が表示するほぼ全ての広告の角に「広告の表示について」又は AdChoices の通知が表示される。「広告の表示について」又は AdChoices をクリックすると、ユーザーは広告の表示理由に関する詳細を見ることができ、その広告主からそれ以上広告を受け取らないことを選択できる。
  - 第二に、ユーザーが広告のカスタマイズに同意した場合であっても、ログインしているユーザーは、見たくない広告を削除したり、特定の広告主の広告をオフにしたり、**Google** アカウントの広告設定の管理ページで広告のカスタマイズをオフにすることができる。ログアウトしているユーザーは、**Google** が広告の表示に利用する情報を管理することもできる。
  - 第三に、中間報告では、広告主がその広告の配信を統合的に管理するためのツールを持っていないと記載されている（中間報告、64 頁参照）。しかしながら、実際には、**Google** 広告とディスプレイ＆ビデオ 360 は、広告主が自分の広告が同じユーザーに表示される回数をコントロールすることができるフリークエンシ

<sup>42</sup>

公正取引委員会、「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」、2019年12月17日  
(<https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217DPconsumerGL.pdf>) を参照。

一キャップツールを提供している。したがって、広告主が広告の配信を管理するツールを持っていないというのは正しくない（中間報告、64 頁参照）。

76. **Google** は、消費者及び広告主に広告の管理手段を提供することに加え、**Google** がパーソナル・データをどのように利用するかについて消費者に対して透明性を有しており、消費者がパーソナル・データを管理するためのツールを提供している。

- **Google** は、どのようなデータを収集し、どのように利用しているかを明確に説明している。**Google** は、そのプライバシーポリシーを可能な限りユーザーにとって使いやすく、アクセスしやすいものとし、同時に、プライバシー関連法（個人情報保護法を含む）の義務を満たすために必要な内容及び開示を提供している。全体が短くて理解しやすいセクションに分割された上で明確な見出しとオーバーレイが付されており、簡単にナビゲートができる、グラフィックとビデオも含んでいる。また、各サービスの中でも簡潔な通知を提供している。プライバシーポリシーの変更を実施する際には、ユーザーのエンゲージメントを最適化するために、ユーザーを対象に異なるバージョンのテストを繰り返して（イテレーション）検証した。こうした取り組みの結果、センター・フォー・プレーン・ランゲージが大手 IT 企業 7 社を対象に実施した調査で、**Google** のプライバシーポリシーが第 1 位にランクされた<sup>43</sup>。
- ユーザーは、関連するプライバシー設定及びコントロールに **Google** の各サービスから直接アクセスできる。また、**Google** は、プライバシーのチェックアップを受けられる旨ユーザーに定期的に通知している。CMA は、**Google** の「プライバシーリマインダー」が卓越しており、短く要約された情報をさらなる詳細へのリンクと共に提供しているとし、これが「より良い実践」の例であると評価した<sup>44</sup>。
- 消費者が **Google** のサービスを利用する場合、**Google** がそのデータを広告ターゲティングに利用することを許可することを強制されることはない。**Google** は、消費者が同意した場合にのみ、パーソナライズド広告に消費者の個人情報を利用している。ユーザーは、ターゲティング広告のために **Google** にユーザーのデータを利用させることなく、**Google** のサービスを利用することができる。上記で説明したように、**Google** は、ユーザーが見る広告についてより多くの選択の余地を提供している。

43 「プライバシーポリシーの分析」 (<https://centerforplainlanguage.org/wp-content/uploads/2016/11/TIME-privacy-policy-analysis-report.pdf>) を参照。

44 CMA が発行した「オンラインプラットフォームとデジタル広告：市場調査最終レポート（*Online platforms and digital advertising: Market study final report*）」（2020 年 7 月 1 日、第 4.214 段落） ([https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final\\_report\\_1\\_July\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020.pdf)) を参照。

地を与えるべく広告設定ツールを提供している。これには、Google からのパーソナライズド広告を非表示にする選択も含まれる。

- ユーザーは、例えばシークレットモードを使うことでログインしなくても Google のほとんどの商品とサービスを利用できる。裁判所の命令又は詐欺や濫用に対抗するためといった特別な事情がある場合を除き、ログアウトされた状態のアクティビティとログインされた状態のアクティビティを組み合わせることはしていない。
- 2011 年以来、Google は、「自分のデータをダウンロード」というポータビリティツールを提供しており、これによってユーザーは、フォト、ドライブ、カレンダー、Play Music、Gmail 等の Google サービスのデータを、自分のコンピュータや、OneDrive、Dropbox、Box 等のストレージサービスにエクスポートできるようになった。
- Google のポリシーでは、広告のターゲティングのために機微カテゴリを利用することは禁止されている。プライバシーポリシーでユーザーに説明しているとおり、Google は、人種、宗教、性的指向、健康状態等の機微カテゴリに基づくパーソナライズド広告は表示しない。また、広告主がその広告のオーディエンスを選択するためにこれらの機微な関心カテゴリを利用することも許可していない。
- Google は、データ最小化の原則に従っている。データの収集及び処理は、Google のサービスの提供や、より良いサービスの構築といった処理の目的に関連して必要な範囲に限定されている。利用形態については全てプライバシーポリシーに概説されている。
- Google は、プライバシーポリシーに記載されている特定の状況（有効な法的手続への対応又は詐欺や濫用からの保護の目的等）がない限り、消費者から取得した個人情報を、消費者の同意を得ずにサードパーティに提供しない。そのようなデータがサードパーティに利用可能になる場合には、常に適用あるプライバシー関連規制の透明性と同意義務に従っている。
- Google は、パーソナル・データの安全な管理のために必要かつ適切な予防措置を講じている。

77. 中間報告は、Google の実務慣行がどのように、また、なぜ不十分であるかについての具体的な証拠を提供していない。公正取引委員会のアンケート調査によると、回答者の

多くは、個人情報や利用者データの収集・利用について、具体的に何らかの不利益を受けたと感じたことはないと回答している（別紙2、57頁及び119頁）<sup>45</sup>。

**B. 提案されたオプションは問題の解決につながるか。**

78. パーソナル・データの取得・利用に係る消費者の懸念に課題がある場合、その課題を効果的に解決するためには、その解決策は、少なくとも業界全体又は全てのビジネス若しくは企業に適用可能なものである必要がある。

**C. 提案されたオプションが弊害を生むことはないか。**

79. Googleは、ユーザー・データ及び個人情報を保護し、かつ、安全性を確保することが重要であることに同意する。しかしながら、既存のデータ保護法（個人情報保護法を含む）の上に新しい規則や規制を重ねることは、正しい対応ではないと考えている。誤った判断に基づく介入は、プライバシー関連法（個人情報保護法を含む）を混乱させ、弱体化させるおそれがあり、ユーザー、広告主及びパブリッシャーに深刻な損害を与える可能性がある。

80. デジタル市場競争本部が提案する政策オプションの目的は、既にデータ保護法（個人情報保護法を含む）によって取り扱われている。デジタル市場競争本部は、データ保護を所管する当局を含む関係者との協議なしに、既存のデータ保護法（個人情報保護法を含む）を超える政策オプションを提案するべきではない。例えば、個人情報保護法は、個人情報を取り扱う上でユーザーの同意が必要な状況を明記しており、デジタル市場競争本部は、個人情報保護法に基づく要件を超えて、プラットフォームにユーザーの同意を取得することを要求する政策オプションを提案するべきではない。サービスプロバイダーは、どのようにその選択を提示するか、又はどのように同意を得るべきかを決定するのに最も適した立場にある。

81. 消費者はしばしばデータを提供する見返りに価値あるサービスを得る。中間報告が認めているように、大多数の消費者は、サービスが無料であれば広告は容認できると考えている。公正取引委員会のアンケート調査でも、広告が表示されない有料のサービスを利用したい（又はどちらかというと利用したい）と回答した消費者は10%に過ぎなかった（別紙2、82頁）。プライバシー保護に必要な範囲を超えた過度の制限的な措置は、広告費収入に基づいて無料で提供されるサービスの数が減少することにつながる可能性が高い。

82. さらに、過度の制限的な措置は、デジタル広告からの収入を減らすことによってパブリッシャーにも、また、希望するオーディエンスに働きかける能力を低下させることによって広告主にも、弊害が及ぶ可能性がある。Googleが実施した実験によると、サードパーティのクッキーに依存しない非パーソナライズド広告しか配信できなかつた場合、Googleアドマネージャーを利用している世界のパブリッシャー上位500社の平均収入

<sup>45</sup> 個人情報や利用者データの収集・利用等について、不利益を受けたと感じたことがあるのは、検索サービスの利用者ではわずか6.6%、SNSの利用者ではわずか6.1%であった。

は52%減少することが判明した<sup>46</sup>。デジタル市場競争本部は、広告主及びパブリッシャーの収益にそれほどの有害な影響を与える措置が、ユーザーのプライバシーを保護するために真に必要であるかどうかをしっかりと確認すべきである。

### 今後のステップ

83. Googleは、デジタル広告における競争の評価にあたっての、デジタル市場競争本部のこれまでの取り組みに感謝する。Googleは、中間報告で提起された課題についてデジタル市場競争本部が更に議論する意向であることを歓迎する。ただし、Googleは、中間報告において列挙されたいくつかの具体的な介入案には反対する。これらの介入案のいくつかは、提起された懸念を解決するものではなく、日本の消費者とビジネスに実質的な弊害をもたらすこととなる可能性がある。しかしながら、Googleは、デジタル市場競争本部の政策目標を歓迎しており、デジタル市場競争本部との更なる議論の機会があることを期待している。

---

<sup>46</sup>

「サードパーティのクッキー無効化がパブリッシャーの収益に与える影響」  
([https://services.google.com/fh/files/misc/disabling\\_third-party\\_cookies\\_publisher\\_revenue.pdf](https://services.google.com/fh/files/misc/disabling_third-party_cookies_publisher_revenue.pdf)) を参照。

2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見（デジタル広告市場に関するその他の情報・意見を含む）

別紙 A：公正取引委員会のデジタル広告の取引実態に関する調査の方法論に関するコメント

1. 本別紙は、公正取引委員会が 2020 年 4 月に公表した デジタル広告の取引実態に関する中間報告書（「公正取引委員会報告書」）及びデジタル市場競争本部が 2020 年 6 月 16 日に公表したデジタル広告市場の競争評価の中間報告（「中間報告」）に言及されている、公正取引委員会の デジタル広告の取引実態に関する事業者向けアンケート調査（「事業者向けアンケート調査」）において用いられた方法論について Google のコメントを述べるものである。
2. 本別紙は、事業者向けアンケート調査及びそのアンケート自体に見られる方法論上の問題に焦点を当てている。事業者向けアンケート調査のアンケートが慎重に作成されていることは見て取れる。しかし、Google は、事業者向けアンケート調査における一部の質問の組み立て方、及び結果の報告の仕方について、いくつか問題があると考える。
3. 事業者向けアンケート調査以外に中間報告が依拠している証拠がほとんどないことを踏まえると、これらの問題は特に重要である。Google は、デジタル市場競争本部に対して、事業者向けアンケート調査の重大な欠陥を踏まえ、事業者向けアンケート調査の結果の一部については証拠としての重みを見直すよう要請する。Google はまた、デジタル市場競争本部に対し、現在進めている評価の過程において、より緊密に業界と連携し、より正確かつ信頼できる証拠を収集した上で評価を行うことを求める。

**A. 誘導質問の使用**

4. 誘導質問は、特定の方法で回答するよう回答者を誘導する。事業者向けアンケート調査は一部の質問で誘導質問を用いており、これが不満の程度を誇張している可能性がある。
5. 事業者向けアンケート調査は、デジタルプラットフォームとの契約における特定の種類の規定について答えるよう回答者に求めている。例えば、質問 9では、広告代理店及び広告主に自社が交わしているアドテクサービス契約の規定について特定するよう求めており、以下の選択肢を示している。
  - (a) 「契約内容が一律的となっており、自社の意向を踏まえた変更ができない」
  - (b) 「当該デジタル・プラットフォーマーが契約内容を任意に（裁量的に）変更することができる」
  - (c) 「当該デジタル・プラットフォーマーが提供するサービスを任意に（裁量的に）打ち切ることができる」

- (d) 「国内の事業者同士の契約である場合でも、裁判の管轄権（専属的合意管轄条項等）が海外に設定されている」
  - (e) 「当該デジタル・プラットフォーマーが提供するアドテクサービスについて、いかなる原因によるサービスの中断（システム障害を含む。）であっても責任を負わない、又は責任が限定されている」
  - (f) 「当該デジタル・プラットフォーマーにのみ（片務的に）損害賠償を請求できる」
  - (g) 「当該デジタル・プラットフォーマーにのみ（片務的に）自社のシステムを監査できる」
  - (h) 「その他（上記 a)から g)までの事項以外で契約内容について問題と感じた事柄がありましたら選択下さい。」
  - (i) 「上記の内容を含む規定はなく、特に問題はない」
  - (j) 「当該デジタル・プラットフォーマーと直接取引したことはない」
6. 注目すべきは、肯定的な内容の選択肢がたった一つしかないのに対し（選択肢(i)：「上記の内容を含む規定はなく、特に問題はない」）、否定的な内容の選択肢が幅広く提示されている点である。こうした質問の仕方は、「上記の内容を含む規定はなく、特に問題はない」という選択肢の前に記載された選択肢にはいずれも問題があることを示唆している。アンケートの一連の質問には、同様のフォーマットが使われている（例えば、広告主に対する質問では、質問 10、11、12、15、16、17、18、19、21、23、25 がこれに該当する）。このような質問方法は、回答にバイアスを生じさせるものである。
7. より中立的な質問の仕方をするとすれば、「貴社のデジタルプラットフォームとの契約に関する満足度はどの程度ですか」とまず質問し、範囲を限定しない満足度のレベルを選択肢として示すといったことが考えられる。

## **B. 誤導を含む質問の使用**

8. 誤導を含む質問は、必ずしも有効ではない暗黙の仮説を含む質問である。事業者向けアンケート調査の質問のいくつかに誤導を含む質問の使用が見られる。
9. 例えば、広告主に対する質問のうち質問 9 では、選択肢の一つに(a)「契約内容が一律的となっており、自社の意向を踏まえた変更ができない」というものがある。この選択肢 (a)を「上記の内容を含む規定はなく、特に問題はない」という選択肢と並べて提示すれば、この選択肢(a)がアドテクサービス契約について標準形式の契約を用いること自体が問題であると示唆することとなる。しかし、標準形式の契約が直ちに問題であるとする示唆は、必ずしも正しくない。

10. デジタル広告業界の文脈でいえば、標準形式の契約は、多数の顧客を扱い、個別の交渉には高額な費用がかかり又は実際的ではないような事業においては、実際のところ非常に一般的であり、また必要なものである。標準形式の契約を選択肢の一つとして示した上で（選択肢(a)）、回答者に自社のアドテクサービス契約の内容について特定するよう回答を求める結果、回答者の中にはこの選択肢(a)を選択しつつも標準形式の契約に問題があるとは考えていない者が存在する可能性もある。
11. このような質問のもう一つの例は、垂直統合に関する質問にも見受けられるが、当該質問は垂直統合が「懸念」すべきことであると示唆している。広告主に対する質問の質問23において、広告主は垂直統合について懸念を持っているか否かを問われ、以下の選択肢が提示されている。
- (a) 「デジタル・プラットフォーマーが提供するアドテクサービス（広告配信）において、自らのメディアを有利に選択する」
  - (b) 「デジタル・プラットフォーマーが保有するメディアへの配信を、自らのアドテクサービス経由に限定する」
  - (c) 「広告のマッチングの際、他のマッチングプラットフォームとの接続を自社プラットフォームによる入札決定後にすることを要求するなどして、他のデジタル・プラットフォーマーとの競争条件が不公正なものとなる」
  - (d) 「広告主とメディアをマッチングする仲介機能において、垂直統合がなされたことに伴い、広告主と媒体社の双方代理が進み、利益相反が起こる」
  - (e) 「媒体社との契約において利用するアドテクについて、当該アドテクを提供するデジタル・プラットフォーマーが当該デジタル・プラットフォーマーと競合する他のデジタル・プラットフォーマーの提供するアドテクの利用を妨害するような条項が盛り込まれる」
  - (f) 「競合他社との間でのAPIによるアクセスを不当にシャットダウンされることにより、データがデジタル・プラットフォーマーに囲い込まれる」
  - (g) 「その他（上記 a)から f)までの事項以外で懸念する事柄がありましたら選択下さい。」
  - (h) 「特に懸念はない」
12. これが誘導質問のもう一つの例であることもさることながら、選択肢(b)「デジタル・プラットフォーマーが保有するメディアへの配信を、自らのアドテクサービス経由に限定する」が選択肢(h)「特に懸念はない」と並べて示されているということは、プラットフォームのアドテクサービスを通じてその所有・運営するサービスを配信することが必然的に問題であると示唆するものである。

13. この前提も必ずしも正しくない。垂直統合されたプラットフォーム事業者（例えば、Facebook や Amazon など）が、自社のアドテクサービスを通じて、自社サービス上の広告枠を販売することは一般的である。これは、ファーストパーティの広告枠の品質を維持するための戦略である。課題 7（垂直統合—自社メディアへのアクセス制限）に対する Google のコメントでも言及したとおり、プライバシー関連法（個人情報保護法を含む）、商業上の必要性及びレビュー・リスクリスクを根拠として YouTube のポリシーについて必要とあれば説明する用意がある。

**C. 公正取引委員会報告書における事業者向けアンケート調査結果についての偏った記述**

14. 公正取引委員会報告書において、事業者向けアンケート調査の結果がバランスのとれた形で記載されていない箇所がいくつかある。
15. 例えば、Google の契約内容の変更に関する懸念が誇張されているように見受けられる。公正取引委員会報告書は、広告主の 47%、広告仲介事業者の 75%及びパブリッシャーの 65%が Google の契約について不満を持っていることをもってデジタル広告業界の契約内容について幅広い問題点があると描写しているようである（図 25、26、27）。
16. しかし、より仔細に見てみると、かかるパーセンテージは、事業者向けアンケート調査のアンケートによって列挙されたある種類の契約規定（例：契約内容が一律的で変更できない、裁量によるサービスの打ち切りなど）を有すると報告した回答者の合計の割合に過ぎない。重要なこととして、Google の契約に含まれる問題点によって実際に影響を受けたと述べている回答者の数は非常に限られており、そのような不満を報告したのは広告主 7 社、広告仲介事業者 9 社及びパブリッシャー 11 社にすぎなかった。

## 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(※)	LINE株式会社
	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 中間報告」に関する意見**

**1. 記載された内容に対する意見**

＜中間報告の該当箇所:20 ページ＞

[検討の視点1]において、「多くの市場関係者が利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者については、健全な競争市場を維持する上で、その「公正性」、「透明性」、「選択の可能性」の確保が特に求められること。」と指摘されている。

市場において「公正性」、「透明性」、「選択の可能性」が維持されるべき、という点はその通りである。しかしながら、デジタル広告市場の技術や機能は、そこに参加してきた広告主、媒体社、ユーザーを含めたプレーヤー相互の利益、利便性を追求した結果、市場の創意工夫として発展してきたものである。

技術革新を阻害することに繋がりかねない新たなルールづくりには慎重であるべきであり、引き続き市場競争の原理に委ねられるべきものであると考える。

＜中間報告の該当箇所:18 ページ＞

「競争環境の状況」と題する記載において、「プラットフォーム事業者が有する自社メディアの強さがレバレッジとなって、当該プラットフォーム事業者の広告主のカバレッジが拡大することにつながり、また、広告主のカバレッジの強さが Open Display Market におけるパブリッシャーの獲得にもつながるというネットワーク効果が働き、寡占になってきている」と指摘されている。

「ネットワーク効果による寡占化」そのものよりも、寡占化によって得た優越的な地位を濫

用している実態があるならば、その点こそが問題であると考える。

報告書内において、プラットフォーム事業者による一方的なシステム変更やルール変更が指摘されているが、「正常な商慣習に照らして不当に不利益を課す場合に優越的地位の濫用として問題となり得る」というのは、その通りである。

2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見（デジタル広告市場に関するその他の情報・意見を含む）

## 提出用フォーマット

意見	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
提出者名	氏名	
	住所	
	連絡先	

「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」に関する意見

### 1. 記載された内容に対する意見

別紙

## 「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」に関する意見

2020年7月27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（以下、当協会）は、「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」（以下、本報告書）における「デジタル広告に関する広告主・広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者、プラットフォーム事業者、一般消費者などの関係者にとって、デジタル広告市場が健全で持続的なものとして発展していくことを目指していきたい」<92ページ>という目的には、当協会においてもかねてより目的とするところであり、賛同する。
- ・当協会は、その趣旨において、デジタル広告（インターネット広告）の業界を代表する団体として、国内外の大手から中小規模まで幅広いパブリッシャー（媒体社）、プラットフォーム事業者（アドテク事業者を含む）、広告代理店（広告会社）が集まり、デジタル広告の諸課題の解決を主要目的として活動している立場から意見を申し述べる。
- ・デジタル広告市場については、その実態や問題の所在に関して当事者である広告関係者においても誤認や誤解が生じがちな複雑な構造であるため、本報告書においても誤認と思われる記述が散見されるが、当意見は記述を正確なものにすることよりも、市場の健全な発展という本質的な目的のために必要な意見を述べるものである。なお、本報告書に記載されている検索エンジンに関する課題については、デジタル広告の課題ではないため、当協会としては意見を述べる対象に含まない。

&lt;4～92ページ&gt;

## 「1 市場実態」及び全体

- ・日本のデジタル広告市場は、「日本の運用型はクリックが発生してやっとマネタイズされることが多い」<7ページ>と指摘されるように、広告主が CPC（クリック 1 回あたりの単価）や CPA（アクイジション（顧客獲得）1 回あたりの単価）といった分かりやすい指標により広告取引を行う傾向が強い。日本では、デジタル広告は「販促」のための手段として発展」<7ページ>し、広告宣伝費だけでなく販売促進費を取り込んで市場が伸長した。
- ・広告主がパフォーマンス（獲得効率）を優先し、ターゲティングによる効率を重視することによって、運用型広告が拡大した。プラットフォーム事業者は、広告主のニーズに合わせてより効率的な仕組みへと進化させてきた。ニーズから生まれたビジネス構造が市場を拡大した一方で課題を孕む要因となったといえ、それらの課題は広告主を含む市場構

造全体に起因して生じてきたものであり、プラットフォーム事業者のみに責任を嫁す考え方には妥当性を欠く。

- ・大規模プラットフォーム事業者に個別の広告取引にかかる義務が課された場合、パブリッシャーや中小のプラットフォーム事業者は、取引関係や競争関係にあると同時にパートナーとして相互に連携しているため、通常のビジネスでは不要な営業上の秘密にあたる情報の開示や業務上の負荷、新たなシステム投資等を必要とすることになりかねず、かえってパブリッシャーや中小のプラットフォーム事業者が更に苦しい立場に置かれるおそれがある。
- ・デジタル広告ビジネスにおいては、従来のマスメディア広告におけるパブリッシャーや大手広告主だけでなく、中小企業や個人も含めて多様なプレイヤーが市場を形成している。日本に限らずグローバルで、規模の大小を問わず多くのプラットフォーム事業者が、広告の需要と供給の連鎖構造を構築している。それらのプラットフォーム事業者が提供する広告プログラムや出稿管理ツールにより、様々な企業・団体や個人が広告を掲載する媒体を運営することも、広告主として広告を出稿することも容易となっており、多数の当事者が関与する複雑な取引が行われている。
- ・プラットフォーム事業者は多様であり、必要な対策は個々の事業者ごとに異なるため、デジタル広告業界に対して法規制を含む画一的な施策をとることは効果的ではない。まずは、当協会が整備してきた各種ステートメントやガイドラインを更に改善しつつ、プラットフォーム事業者を含む各市場参加者における適切な遵守を確保していくことで、市場の健全な発展を図ることが重要である。

<18~33 ページ>

- 「2 デジタル広告市場における課題と対応の方向性に係る基本的な方針」
- 「3 各課題と対応の方向性 課題①：[透明性] デジタル広告市場における質に係る問題」
- 「3 各課題と対応の方向性 課題②：[透明性] 価格や取引内容などの不透明さ」
- ・リアルタイム取引において、パブリッシャーは CPM (インプレッション 1000 回あたりの単価) で SSP／アドエクスチェンジに販売し、広告主は CPC や CPA で購入する、ということがあり得る。トランザクション（売買の処理）は 1 対 1 では紐づかないため、「トランザクションごとに広告の取引 ID を付し、広告主・広告代理店やパブリッシャーが（略）実態をトレースできるようにすること」<28、33 ページ>の実現可能性は極めて低く、現実的ではない。
- ・日に億単位のトランザクションについて介在したプラットフォーム（都度異なる）の情報を、多数のパブリッシャーの膨大な広告枠、多数の広告主の膨大な数のキャンペーンに關

して個々に開示することの非合理性は言うまでもない。

- ・アルゴリズムの開示を強制されることで、プラットフォーム事業者の営業秘密の侵害等の競争上の歪みや、利用者によるアルゴリズムを悪用する事例を誘発するおそれもある。加えて、そもそも、アルゴリズムに基づく入札プロセスの全てを言語で表現し、開示することは、現時点では技術的に難しく、ブラックボックスを完全に解消することはできない以上、過剰な透明性の確保を求めるることは非合理である。
- ・透明性の具体的オプションについては、プライバシー法上の制約が存在することを考慮の上、慎重に検討することが求められる。特に、取引 ID については、デジタル広告ビジネスに関わる何千もの事業者が、ユーザーデータにアクセスすることを可能にするものである。そして、当該事業者が保有する他の情報を照合した場合には、取引 ID から個々のユーザーを特定することが可能となるケースもあることに照らせば、その導入には極めて慎重な検討が必要であることは言うまでもない。また、この提言は、本報告書後半で記載されているユーザーのパーソナルデータやプライバシーの保護の要請と明らかに矛盾している。

<29～33 ページ>

「3 各課題と対応の方向性 課題②：[透明性] 価格や取引内容などの不透明さ」

- ・CPM での取引が主流の欧米とは異なり、日本では「効率を重視して安く買うことに注力する傾向にあり」、パブリッシャーが CPM で売ることを希望しても、広告主が CPC、CPA で購入することを求める傾向があるため、クリックに限らずインプレッションも「単価が欧米に比べて低い」現状がある。日本では、パブリッシャーが CPM で売ることを希望し、広告主が CPC で購入することを求めるところから、プラットフォーム事業者が CTR を予測して、CPC で支払われた広告費を CPM 換算してパブリッシャーに支払っている（プラットフォーム事業者がリスクを取っている）というビジネスモデルが存在し、一概に価格や手数料の問題ではないことに注意が必要である。この点は今後の検討において十分に考慮されるべきである。
- ・上述のように、パブリッシャーとプラットフォーム事業者の取引と、プラットフォーム事業者と広告主の取引は一致せず、「パブリッシャーにとって（略）最終製品たる広告枠の買い手を探すための取引市場」<32 ページ>であるとしても、パブリッシャーを売り手、広告主を買い手とする単一の取引市場であるとの捉え方は、運用型広告の取引市場においては当てはまらない。広告主やパブリッシャーが売買価格にアクセスできるようにするとの考えは、個別の取引契約における営業上の秘密に該当する情報を開示することになるため、認められるべきではない。（なお、「入札全体の流れ」<13～14 ページ>の説明及び【図 3】入札の流れのイメージ」<14 ページ>において、広告主のサーバーが DSP

に対してビッドを行い広告配信をしているかのような認識は誤りであり、広告主とパブリッシャーが互いに売買を単純にトレースできるかのような誤解が生じかねないことを申し添える。)

- ・欧米のデジタル広告の活用に意識的な広告主においては、運用型広告において取引の成立までの段階において介在するプラットフォームや、想定されるリスクに対処するためのツールなどの利用コストは、媒体費とは別のコストとして認識されるようになってきている。また、日本に多い CPC 取引においては、プラットフォームは一定のリスクをとつて取引を仲介している。すなわち、広告主が負担する利用コストは、手数料（マージン）という理解ではなく、広告出稿に必要なツールの利用料と捉えるべきであり、運用型広告の初期の頃に Tech Tax と言われたような問題にはなっていない。

<18~39 ページ>

「2 デジタル広告市場における課題と対応の方向性に係る基本的な方針」

「3 各課題と対応の方向性 課題①：[透明性] デジタル広告市場における質に係る問題」

「3 各課題と対応の方向性 課題②：[透明性] 価格や取引内容などの不透明さ」

「3 各課題と対応の方向性 課題③：[透明性] 第三者による到達指標等の測定」

①アドフラウドについて

- ・どのパブリッシャー、プラットフォーム事業者においても bot 等による無効トラフィックは常に発生しているが、定義されている無効トラフィックや既知のアドフラウドによるトラフィックは、自動的に IVT (Invalid Traffic) として広告主への広告配信結果レポートから除かれ、広告主に請求されない。疑わしいトラフィックを検知して請求から除外することも行われている。請求後に無効トラフィックと判定された場合の広告主への返金も一部大手プラットフォーム事業者で行われている。

- ・当協会は、2017年8月に「アドフラウドに対するステートメント」を公表し、悪質な第三者による不正な広告費詐取の手法を類型化し、その排除に努めることを宣言した。アドフラウドは、パブリッシャーやプラットフォーム事業者がインプレッションやクリックを水増しして広告主に被害を与えていたものではない。広告主は悪意ある第三者によって広告費を詐取され直接被害を受けるものであるが、URL を偽装（ドメインス�피핑）されて売上を横取りされるパブリッシャーや、隠し広告（Hidden Ads）で不良な広告在庫をつかまされ返金を余儀なくされるプラットフォーム事業者も間接的な被害者である。このような被害を可能な限り抑えるために、広告関係者各々が対策をして悪意ある第三者をサプライチェーンから締め出すことが必要である。

- ・アドフラウドの代表的な手法であるドメインス�피핑については、グローバルで策定された標準仕様（ads.txt、SupplyChain object、sellers.json）による技術的対策が、

既にパブリッシャー、プラットフォーム事業者によって導入され進んでいる。

- ・なお、アドベリフィケーションツールを含めどのような技術をもってしても、未知の新手かつ巧妙なアドフラウドは検出不可能であり、それらが既知のものとならない限りは検出し得ない。また、定義・未定義にかかわらず IVT（アドフラウドによるトラフィックを含む）は予見し得るものではなく、事後的に計測されるものである。計測された IVT の広告配信結果レポート上の処理は先述のとおりである。

## ②ブランドセーフティについて

- ・広告掲載先が不適切であることによりブランド毀損が生じる問題は、効率優先による弊害ともいえる面がある。ブランドを重視する広告主は、予約型や PMP での購入、セーフリストの利用など、適切な方法を選択することで広告掲載先の安全性を確保することができる。予約型や PMP が比較的単価が高いとしても、質の高いパブリッシャーの広告枠の価値が正当に評価され、それが価格に反映されることは取引において公正であるといえる。
- ・ブランドセーフティのためにプラットフォーム事業者もコスト・手間をかけ、違法・不当サイトの排除をプラットフォーム事業者自らのポリシーと責任で行っている。その上で、さらにブランドに合った広告掲載先を広告主自らがコントロールできるよう、選択可能なサービスを開発して提供している。どのようなレベルの広告掲載先の品質が求められるか、ブランド毀損リスクにおける「不適切」の考え方は、明らかに排除すべき「違法・不当」とは異なり、広告主の企業ブランドや商品ブランド、キャンペーンの内容などによって様々である。ブランドセーフティの実現において、あらかじめ品質基準やリスクを明確化することは必要であるが、広告掲載先の品質を数量的に（数値化して）表すことには有効性がないことを付言しておく。
- ・当協会は、2017年12月に「広告掲載先コントロールによる「ブランドセーフティ」確保に関する JIAA ステートメント」を公表し、違法・不当な広告掲載先を排除し、広告主にとって不適切な広告掲載先をコントロールすることを宣言。2019年4月には「広告掲載先の品質確保に関するガイドライン（ブランドセーフティガイドライン）」を策定し、会員にはチェックリストを提示している。
- ・当協会は、2014年から警察庁・インターネットホットラインセンターから違法有害サイト情報の提供を受け、会員のプラットフォーム事業者等がブロックリストとして活用している。また、2017年からはコンテンツ海外流通促進機構（CODA）から著作権侵害サイト情報の提供を受け、同じく活用を行っている。

- ・パブリッシャーやプラットフォーム事業者が各自自主的に適切な対策を実施して自社のサービスを管理するとともに、自社の品質基準や透明性のレベル（配信先の開示の有無など）を明確化し、広告会社がリスクを理解して広告主への説明を行い、広告主が自らの基準に合ったリスクに対する対応策を実施するなど、広告関係者間におけるブランドセーフティの課題の多くは、各事業者が相互にリスクや基準を説明し、理解し、自主的に必要な対応を取ることで解決するといえる。

### ③ビューアビリティについて

- ・ビューアビリティ（視認可能性）は、認知を目的として CPM で購入する広告主にとっては重要であり、統一基準で測定可能な技術も導入され、広告枠の取引価格に反映されているものであるが、獲得効率を重視して CPC、CPA で購入している広告主にとっては、到達指標としては意味を持たない。
- ・ビューアブルインプレッションの測定については、米国 MRC の認定を受けているアドサーバーや測定ベンダーが日本においてもサービスを提供している。MRC が定義する統一的な基準で測定され、価格の設定や効果を測るために利用されているものの、広告がユーザーに本当に見られたかどうかを判定するものではない。パブリッシャーにおいては技術的な実装に留意する必要があり、ビューアブルであるかどうか判定されないインプレッションもあるなど、完全に確立された測定技術とはいえないが、広告価値が正しく評価されるために必要な指標であり、既に相場に反映されている。
- ・当協会では、2016 年 6 月に「ビューアビリティに関する JIAA ステートメント」を公表し、2017 年 5 月に「ビューアブルインプレッション測定ガイドンス」を作成している。2018 年 5 月には「ビューアブルインプレッション広告価値検証調査結果」と「媒体社のためのビューアビリティ向上施策 ヒント集」を発表し、普及啓発を図っている。
- ・広告取引の指標となるインプレッションの測定基準や測定手法に関しては、業界（IAB/MRC）のグローバルガイドラインにより標準化されている。日本においても同様の測定基準・測定手法のアドサーバーや測定ベンダーのサービスを採用していることから、第三者によるオーディエンス測定やオーディットではないことがすなわち信頼性がないということは当たらない。
- ・ここでいう「第三者によるオーディエンス測定やオーディット」とは、広告主がキャンペーンの効果をトータルリーチで測定したいというニーズにおける「第三者測定」とは異なる。

### ④ユーザー エクスペリエンス

- ・ユーザーエクスペリエンスとは、「消費者が広告に接触することで得られる広告体験を指す」<23 ページ>ものである。コンテンツを閲覧しようとするユーザーにとって広告が「煩わしい」という状況は、デジタル広告だけではなく、広告一般に共通して起こり得る課題である。コンテンツを視聴したりツールを利用したりするためにパブリッシャーのサイト等を訪れる多数の消費者に対して、コンテンツの一部に割り込み広告情報を強制的に見せるものであるため、広告がコンテンツの視聴や利用を妨げないようにすること（ユーザーエクスペリエンス、アドエクスペリエンス）が必要とされる。広告は、ユーザーから不快に思われてしまえば、その効果はないどころかマイナスであるため、プライバシーへの配慮だけでなく、広告の表示のされかた（フォーマット）や内容等にも配慮を必要とする。
- ・ユーザーエクスペリエンスの阻害は、非ターゲティング広告であっても、コンテンツを閲覧しようとするユーザーに対して、広告のビューアビリティやインプレッション、クリックを稼ぐことを意識するあまり、広告枠を強引な手法で表示したり、同一画面上に過剰に設置したり、クリックを誘発するような配置にしたりすることなどで生じ得る。問題の多くは、パブリッシャー等による広告フォーマットの改善や、広告主、広告会社による数値的な指標のみを偏重しない出稿の最適化により対応できるものであり、プラットフォーム事業者だけに「ユーザーエクスペリエンスの見える化」<24 ページ>を要求しても何ら実効性はない。
- ・当協会は、広告倫理綱領や広告掲載基準、広告フォーマット等の各種ガイドラインを策定し、パブリッシャーやプラットフォーム事業者、広告会社等の会員各社がそれらのガイドラインを基準として自主的に改善、最適化に努め事業活動を行っている。

<40～49、60～90 ページ>

「3 各課題と対応の方向性 課題④：[データ利活用]」

「3 各課題と対応の方向性 課題⑩：[消費者の視点] パーソナル・データの取得・利用に係る懸念

- ・消費者庁アンケート調査結果において、消費者が「求めていない内容の広告が表示されること」が課題であるかのように提示されているが、デジタル広告に限らず、オフラインの新聞、雑誌、テレビ等のどのメディアにおける広告においても、消費者が求めている情報だけを届けるものではない。ターゲティング広告であっても個々の消費者にとって興味関心がある広告を選んで届ける技術ではなく、認知や獲得を目的として興味関心のありそうなユーザー群を推測して広告を配信しているに過ぎない。そのような広告のありようはどのメディアにおいても社会通念上受容されているものと考えられる。このことは、公取委消費者向けアンケート調査結果において、有料で広告が表示されないサービスの利用については、このようなサービスを利用する旨希望した消費者がごく少数（約 11%）

に留まっていることからも明らかである。また、当協会が実施した「2019年インターネット広告に関するユーザー意識調査」においても、「無料で利用できるなら、広告はあっても良い」(77.6%)又は「サービスの有料・無料にかかわらず、広告はあって良い」(13.1%)と回答した消費者（「広告受容者」）は、全体の約9割に達している」<60ページ>のであり、ユーザーは広告の役割やメリットを理解しており、広告を受容する意識が非常に高いことが明らかになっている。

- ・公取委消費者向けアンケート調査において、ユーザーデータの広告利用についてデフォルトオフ（明示的オプトイン）が望まれているかのように結果が示されているが、そのように誘導する設問となっているものである（個人情報保護法で通知または公表された利用目的については個人情報の取得に同意義務がないにもかかわらず、個人情報該当性の有無にも関係なく同意した覚えがあるかどうかを尋ねている等）。また、ターゲティング広告に対して同意を与えない結果として広告が表示されなくなるわけではなく、より関連性の低い（場合によっては、ユーザーにとってより不適切な）広告が表示される可能性があることについて、充分に説明されていない。
- ・どのようなセグメントにどのような広告を届けるかは、広告主のマーケティング施策によるものであり、パブリッシャーやプラットフォーム事業者が関与できるものではない。ただし、ターゲティング広告配信に利用されるデータの全般的な取扱いにかかる透明性とユーザー関与の機会（オプトアウト）の確保については、パブリッシャーやプラットフォーム事業者の遵守義務として当協会が定める「プライバシーポリシーガイドライン」及び「行動ターゲティング広告ガイドライン」において規定しているものである。透明性とオプトアウトの徹底は、さらに「インフォメーションアイコンプログラム」の運用や「DDAI」によるオプトアウトサイトの運営、各プラットフォーム事業者による「プライバシーダッシュボード」の提供などの各施策によりエンフォースメントがなされている。これらの自主的な取り組みにより、ユーザーが接する広告上のアイコンや、広告を掲載したパブリッシャーのプライバシーポリシーなどにおいて、ターゲティング広告でのデータの取得・利用の場面で、都度、選択の機会の提供がなされている。
- ・広告に接触したユーザーのデータであっても、プラットフォーム事業者が安易に広告主に提供することは適切ではない。データ主体はあくまでもユーザーであり、ユーザーを起点にプライバシーやユーザーのコントロール権に配慮した取扱いを行う必要がある。データ寡占や取引透明性の観点でのみデータの開示や共有を論じることはデータ主体の権利に配慮を欠くことになりかねず、市場のニーズだけで考えるべきではない。
- ・インターネット上のユーザーデータの利活用は、デジタル広告のターゲティング配信での利用に限らない。デジタル広告事業の運営を通じて得られたデータに対して法的な排他

権は成立せず（非排他性）、またデジタル広告事業の運営に利用できるデータには多種多様なデータがあることから（代替性）、データを収集及び利用すること自体によってプラットフォーム事業者が競争上の優位性を得たり、プラットフォーム事業者に対する依存度が高まったりする訳ではない。広告利用において、どのようなリスクが消費者に起こり得るのか、立法事実がないにもかかわらず、ユーザーの漠然とした懸念に応じてデジタル広告産業だけに個人情報保護法で規定されている範囲を超えて厳しい法的義務（オプトインやデータ・フィデューシャリー・デューティ等）が導入されるとなれば、著しく公平性に欠ける。プラットフォーム事業者は、エンドユーザーに無償でサービスを提供する一方で、何らかの方策で収益を確保する必要がある。これに照らせば、ターゲティング広告のデフォルト設定の禁止は、憲法上保障されている同事業者の営業活動の自由を著しく制約するものとして、過度な規制とならないよう業界の自主的な取り組みの効果を見ながら、正当な立法事実に基づき慎重に議論を行うことが必要であることは言うまでもない。また、これらの法的義務の結果としてターゲティング配信が制約されれば、プラットフォーム事業者を超えて、広告主、広告代理店、パブリッシャーなどの広い範囲に大きな影響を与えるものであり、ユーザーだけではなくこれらの利害関係者の意見も考慮することが必須である。

- ・実行不可能な措置や過度の要件を義務付けないようにしていただきたい。たとえば、企業が多様なサービスのためにデータの取扱いを行っている中で、ターゲティング広告のためのデータの取得・利用について事前の同意オプションを提供したり可否を選択する機会を定期的に通知して提供したりすることをプラットフォーム事業者に求めることは、それらに対応するためにプラットフォーム事業者に生じるコストが飛躍的に大きくなり、中小のプラットフォーム事業者やパブリッシャーにかかる技術的な負荷も高くなるおそれがあり、広告主の支払う費用やパブリッシャーの収益にもマイナスの影響が生じかねない。また、一部のサービスでは、革新的で使いやすいサービスを提供し続けるために収集されたデータが必要であるが、その取扱いに関しても通知を行うように求めることは、安定的に安価なサービスを提供することも困難になり、現実的ではない。
- ・広告のために取得したユーザーデータは、あくまでもコンテンツサービスを経済的に支えるために広告ビジネスに利用するものである。すなわち、広告事業において過剰な義務を負うことになると、そのコンテンツサービスを提供できなくなるおそれがある。
- ・一方、消費者庁アンケート及び公取委消費者向けアンケートの両アンケート調査結果には、ユーザーにとってより望ましい広告の在り方に関する重要な示唆も含まれている。消費者庁アンケートでは、「一定程度の消費者は、オプトアウトの機会が与えられることで懸念が緩和されていることが見受けられる」<84 ページ>との調査結果であり、「オプトアウトのニーズに対応できるよう、消費者にとって分かりやすい形でオプトアウトの機

会が提供されることが必要である」<84 ページ>との示唆が得られている。また、「仮に消費者の同意があったとしても、事業者として行うべきでないデータの利用の仕方やターゲティング広告の行い方がある」<86 ページ>との考え方については、既に当協会のガイドラインに配慮事項として盛り込んでいるものではあるが、さらに広告主を含む広告関係者が自主的に配慮すべき倫理的な観点について、指摘を踏まえつつ、ユーザーの不安や懸念を払拭すべく、インフォメーションアイコンプログラムや DDAI の周知・普及など、業界の自主的な取り組みに一層努めたい。

<4~92 ページ>

#### 「4 今後の取組」及び全体

- ・以上のように、各課題については、業界横断で広告主とも協議しながら、かねてより自主的に対応を行ってきており、様々な施策によって、互いの予見可能性を確保し、健全化の努力を重ねているところである。そして、デジタル広告ビジネスが変化の激しい業界であることに照らせば、同業界における課題解決にあたっては、これらの業界の自主規制の妥当性・合理性がまずは検証されるべきであり、この過程を飛ばして法規制の要否を検討することは、早急に過ぎると言わざるを得ない。
- ・運用型広告における取引上のトラブルを防止するためには、あらかじめ関係者間で相互に認識を統一しておくことが必要である。実ビジネスでの取り決めは、各社間の調整に委ねられるものであり、個別のトラブルの状況により、対応は異なるが、関係各社の相互理解・信頼を損なわない公正・合理的な範囲で協議することが肝要である。当協会では、運用型広告に関して、持続可能で健全な市場を形成するため、業界全体で協調すべき業務プロセスやサービスレベルの標準化（2018 年 12 月に「運用型広告業務に関する基本ガイドライン」を策定）や研修等の教育機会の提供も行っている。
- ・事業者間のビジネスを円滑にするための標準化ルールは、業界全体で当事者である広告関係事業者が自ら協議・検討し、合意形成を図りながらルールを決め、方向性を示していくことが必要である。当協会は、デジタル広告ビジネスの黎明期から、その役割と責任を担い活動している。デジタル広告ビジネスのベストプラクティス（最良慣行）を示すのは、パブリッシャー（媒体社）、プラットフォーム事業者（アドテク事業者を含む）、広告代理店（広告会社）を会員とする業界団体である当協会の役割であると認識している。グローバルで変化の速いデジタル広告市場においては、業界全体で取り組むべき施策を迅速かつ効果的に実行していくことが重要である。先述の各種ガイドライン等の業界ルールを指針として各社それぞれに必要な技術開発や対策の実践と継続的な改善を行うことで、事業者間での取引において適切な選択がなされていくものと考える。業界自主ルールの一層の普及啓発と実効性の向上に努めたい。

- ・加えて、デジタル広告の諸課題は、プラットフォーム事業者だけでなく、「広告主・広告代理店、アドテク事業者、パブリッシャー、消費者それぞれに関わる問題」<91 ページ>であり、「こうしたマルチステークホルダーによるそれぞれの立場での取組が重要」<91 ページ>である。当協会加盟会員外の重要なステークホルダーである広告主及び一部の広告会社（広告代理店）については、日本アドバタイザーズ協会及び日本広告業協会との定期的な意見交換を通じて、課題解決に向けた施策検討を継続して行っており、現在、「アドベリフィケーションのための組織の立上げ」<24、25 ページ>など具体的な取り組みも推進しているところである。また、ユーザー（消費者）については、昨年は「2019 年インターネット広告に関するユーザー意識調査」を実施し、ユーザー視点での課題をあらためて認識するとともに、当協会が取り組んできた業界自主ルール策定等の各種施策がユーザーのインターネット広告に対する信頼性及び価値向上に貢献するものであることを確認した。本年もユーザー視点を重視した具体策を実行する根拠とするため、さらに深く調査を実施し、ユーザーの声を業界の自主的な取り組みに反映させていく所存である。
- ・デジタル広告業界に対する施策は、その変化の激しさや事業者の多様性に対応できるよう、技術的・経済的に実現可能性のある柔軟なものであるべきであって、画一的な施策となるべきではない。本報告書において提示された問題の所在が本当はどこにあるのか、その原因の本質は何か、その解決策は何か、解決の障害になっていることはあるのか等を、今後の検討によって特定して明らかにし、関係当事者が正しい理解をもって適切な対応を行えるよう助力をすることがイノベーションを促進するのであって、デジタル広告産業が激しく変化するなかで、規制ありきで理解や意見交換が不十分なまま、曖昧な考え方や抽象的な懸念に基づいて、事業者に対して対応が求められるようなことになれば、日本国内におけるデジタル広告産業の健全な発展は望めない。適正な事業活動の妨げになることのないよう、業界の自主的な取り組みを踏まえ、十分にビジネスや技術の実態を考慮して検討を行っていただきたい。
- ・また、検討にあたっては、デジタル広告ビジネスは、テクノロジーの発展やトレンドの変化などによって日々進化しており、特定時点の断片的な情報をスナップショット的に切り取って対応を決めるることは、将来、意図せぬ結果を及ぼしうることに注意が必要である。この観点からも、迅速かつフレキシブルな業界の自主的な対応によって実効性の確保を可能とする方向性を重視すべきである。
- ・デジタル広告は、社会やビジネス環境の激しい変化に対応する様々な企業のために、製品やサービス、コンテンツの DX（デジタルトランスフォーメーション）を推進する礎となり、産業を活性化してきた。また、インターネットの特徴を活かし、デジタル広告はオープンなビジネス環境を幅広く提供し、スマートビジネス創出の機会や中小企業のデジタル

ル化導入による低コスト・売り上げ増を支援してきた。今後、最終取りまとめにあたり、このように産業全体に関わるデジタル広告の役割を認識いただき、政府・有識者の皆様により、関係当事者からの意見を聴取し、実態を十分に踏まえた議論により検討を深め、実効的かつ現実的な提言がなされることに期待する。

以上

# デジタル広告市場の競争評価 中間報告に対する意見

2020年7月27日  
(一社) 日本経済団体連合会  
デジタルエコノミー推進委員会企画部会

デジタル広告市場のルール整備を行ううえで、市場の公平性や透明性を確保することは重要である。しかし、デジタル広告市場のように、多様な事業が展開されており、変化の速度が速い市場において、事業者に過度な規制を課したり、技術的・経済的に実施困難な取組みを求めたりすると、わが国のデジタル分野におけるイノベーションの停滞を招く恐れがある。

こうした観点を踏まえ、「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」について、以下のとおり意見を述べる。

## 2 デジタル広告市場における課題と対応の方向性に係る基本的な方針

### (1) デジタル広告市場の特性と課題

[1] (p18) 事業者間の適正な競争を目指すことは重要であるが、プラットフォーム事業者が法令に基づき、サービス運営のために必要かつ相当な範囲でデータを収集している場合には、それを妨げるべきではない。

## 3 各課題と対応の方向性

### 課題①：[透明性] デジタル広告市場における質に係る問題

[2] (p24, 28) p24 に記載のとおり、広告の質を担保するために、一部の広告主や業界団体が自主的な取組みを進めつつある。まずは、そのような自主的な取組みの効果を注視し、そのうえで問題が解決されない場合に、新たなオプションについて検討することとすべきである。

## 課題②：[透明性]価格や取引内容などの不透明さ

[3] (p33) パブリッシャーとプラットフォーム事業者の取引、広告主とプラットフォーム事業者の取引は、それぞれ別の市場でなされるものである。取引状況の透明性向上は重要であるが、そのために、パブリッシャーが広告の落札価格にアクセスできるようにすることが有効であるのか、十分な検討が必要である。

[4] (p33、p38、p86) 取引 ID や第三者による到達指標等の測定、オープン API、データポータビリティの導入に関しては、技術的実行可能性や導入コスト等、幅広い観点を十分に検討すべきである。

## 課題④：[データ利活用]

[5] (p44) 記載のとおり、広告主がプラットフォーム事業者に求めるオーディエンス・データの範囲は、広告主の間で必ずしも定まっていない。また、一部のプラットフォーム事業者は、広告の訴求効果等に関する情報を広告主やパブリッシャーに対して既に提供している<sup>1</sup>。さらに、オーディエンス・データの提供にあたっては、web サイトに関連する営業秘密等が含まれることや、web サイトに対する利用者の信用が毀損されることのないよう、細心の注意が必要となる。オーディエンス・データの提供について、まずは関係者による検討、および事業者の自主的な取組みの効果を注視すべきである。

---

<sup>1</sup> 公正取引委員会「デジタル・プラットフォーム事業者の取引慣行等に関する実態調査（デジタル広告分野）について（中間報告）別紙 1」pp52-53

## 課題⑥：[垂直統合]自社優遇（入札設計等）

[6] (p53) 入札ルール設計・運用等の公平性を確保することは重要であるが、プラットフォーム事業者に具体的措置ならびにその開示を求め、モニタリングする仕組みを設けることは、営業秘密等の公開につながる恐れがあるほか、プラットフォーム事業者にとって大きな負担である。わが国のイノベーションやデジタル化を阻害することがないよう、慎重な検討が必要である。

## 課題⑩：[消費者の視点] パーソナル・データの取得・利用に係る懸念

[7] (p60) 消費者の不快感等が指摘されているターゲティング広告に関しては、消費者や広告主の便益の向上に資する面もあることを踏まえて検討すべきである。

[8] (p73) どのような義務が課されるのかが明確でないまま、プラットフォーム事業者が「データ・フィデューシャリー・デューティ」を負っているとして追加的な義務を示唆することは、プラットフォーム事業者を過度に萎縮させる可能性があることから、十分な検討が必要である。

## その他

[9] 本中間報告では、全体を通じプラットフォーム事業者によるデータの開示・提供等が対応の方向性として示されているが、プライバシー保護や個別の契約条件の制約を十分に考慮したうえで、慎重な検討を行うべきである。

[10] 関係者が「デジタル市場競争会議ワーキンググループ」の検討の進捗状況や方向性を把握し、必要に応じて意見を述べられるようにすべきである。

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 新経済連盟
	または職業(個人の場合) 氏名(※) 住所(※)	[REDACTED]
連絡先	[REDACTED]	

※ 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 中間報告」及び「デジタル市場競争に係る中期展望レポート」に関する意見**

新経済連盟は昨年来、デジタル化により加速する越境経済において最優先で対処すべき事項として、①法規制等の国内外のイコールフッティング確保とそのための政府の機能強化、②一律のプラットフォーマー規制よりむしろ日本発のプラットフォーマー振興策、③スマホファースト時代においてゲートウェイ機能を独占するOS・アプリストア問題の独占禁止法による迅速な対応、を訴えてきた。

加えて、いま世界中で問題になっているコロナ禍により、デジタル技術やデジタル・プラットフォーム、データの利活用が、感染症対策や経済復旧・復興の観点からさらに一段重要な国家戦略に位置付けられつつあると認識している。

これらを前提としながら、今般公表された政府の「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」(以下「中間報告」)及び「デジタル市場競争に係る中期展望レポート」(以下「中期展望」)について、以下のとおりコメントする。

**【総論】**

**(1) 国家としてデジタル戦略を中核に位置付け、優先順位を付けた対応を図るべき**

世界中で同時に起きている第四次産業革命の中で、デジタル・プラットフォームは消費者の利便性を向上するとともに利用事業者の選択肢を増やすなどイノベーションの担い手との認識の下、日本としてもデジタル・プラットフォームを生み育て、その存在価値を更に高めていくこそが産業振興策として重要である。加えて、コロナ禍がもたらした「ニューノーマル」の実現とはデジタル・データ利活用を進めることに他ならない。わが国がいち早くそこに活路を見出し、感染症対策や経済復旧・復興に乗り出すべきである。

デジタル戦略を国の産業政策の中核に位置付け、産業構造の転換・新陳代謝の促進やオープンイノベーションの推進、イコールフッティング確保や独占禁止法の迅速な適用などにこそ必要なリソースを割き対応を強化すべきである。

## (2) 規制的手法ではなく、デジタル市場全体にイノベーションと競争を促す打ち手を

デジタル・プラットフォーマーとその利用事業者や消費者との関係を公正・透明なものとし、この三者が全体として安全・安心かつ効率的な取引の場を形成していくためには、消費者としてのリテラシー向上も含め三者それぞれが役割を果たしていく必要があり、デジタル・プラットフォーマーが自ら積極的に努力すべき部分も大きい。激しいグローバル競争と非常に変化の速い環境の中で、デジタル・プラットフォーマーにこのような努力を促していくためには、政府による一律の規制的手法はなじまず、取引の公正化・透明化等に資するインセンティブ設計こそ検討すべき（「デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備についての要望書」（<https://jane.or.jp/proposal/advocacy/11439.html>）も参照）。加えて、現在の課題の大部分がごく一部の事業者に関連したものであることに鑑みれば、独占禁止法の厳格かつ迅速な適用により課題に対処すべきであると考える。

「中間報告」には、デジタル広告をいわゆる「デジタル・プラットフォーマー取引透明化法」の対象とすることも含め新たな法規制を導入することを念頭に置いたかのような記述が散見されるが、上記を踏まえても、必要に応じて独占禁止法の適用により対処すべき課題と考える。

なお、資本・体制的に体力のあるメガデジタル・プラットフォーム企業のみが対応できるような規制的手法は競争とイノベーションを阻害するものであり、中立どころかむしろ有害であることを付言する。規制的手法を採用した結果、蓋を開けると結局日本企業がターゲットになり国家の競争力が低下するおそれがあることを、政府全体で共有いただきたい。

## (3) パーソナル・データを含めたデータの利活用に向けた社会づくりに舵を切るべき

「中間報告」及び「中期展望」では、パーソナル・データに関する懸念と現行の個人情報保護法への追加的な措置ともいえるような打ち手が記載されているが、コロナ禍で改めて明らかになったように、保護への傾斜を強めるばかりではデータ駆動社会、ひいては日本社会の復興には繋がらない。

むろん、パーソナル・データを含めたデータの適切な管理が重要であることは論を待たない。しかし、国として考えたときに、データの有効活用がもたらす広い意味での国民の「保護」を追求していくことが重要ではないか。

例えば医療情報に関しては、個人情報の同意取得の困難さにより最新のAI技術などのデータ投入がしづらいなどの課題が指摘され、予防医療などでのデータ活用が遅れている。現行法の個人同意に重きを置いた考え方から、管理者のコントロールに重きを置く在り方などへの移行を進めなければ、「中期展望」でも懸念されているとおり、結局のところ健康データもメガデジタル・プラットフォームによる独占に繋がってしまう。

また、「中間報告」の中でも触れられているように、世界各地でプライバシー保護意識が高まったことが、それに対応できるテクノロジーを有する一部プレイヤーの力を強める結果につながったり、こうしたプレイヤーの取引相手が当該プレイヤーからデータ供給を受けづらくなる原因となった事実があるように、プライバシー保護と取引の透明性・競争の促進は二律背反となる可能性もある。そのほか、プライバシー保護を強化することにより、これまで消費者が無料で使用できていた機能が有料にならざるを得なくなるなど、かえって消費者にとって使いづらいものとなるおそれもある（具体的には、ターゲティング広告の精度が低下してパブリッシャーサイドが広告主サイドから得られる収益が低下することとなった場合、消費者サービスを有料とせざるを得ないことも考えられる）。

「中間報告」では、プライバシー・ポリシーのアーキテクチャへの言及や、「データ・ファイデューシャリー・デューティー」の考え方など踏み込んだ記載がみられる。繰り返しになるが、このような打ち手は、国としてのパーソナル・データ保護・利活用の在り方全体、現行の個人情報保護法との関係など多角的に検討すべきものであって、デジタル広告市場で生じている課題のみに着目して検討すべきものではないと考える。

なお、個人情報保護法に関しては、最近の法改正でも国内外のイコールフッティングをより確保する方向で措置がなされているが、日本国内のデジタル広告市場で大きな存在感を持つメガデジタル・プラットフォームは海外勢を中心となっており、その意味でも、法の執行段階で国内外のイコール・フッティングが確実に担保されるようお願いしたい。

#### (4)「中間報告」による誤解の流布への丁寧な説明を

「中間報告」後のマスコミ報道では、「中間報告」によってターゲティング広告自体が規制されるといった誤解が流布した。上記(3)でも述べたとおり、プライバシー保護の名の下に取引の透明性や市場における競争に悪影響を及ぼす結果となりかねず、そのような誤解が生じないよう必要な記載を報告書の中でも明記し丁寧な説明をお願いするとともに、イノベーションファーストの考え方も元に関係団体・業界とも連携した取組などを明記することを求めたい。

#### **【「中間報告」に対する各論の意見】**

以下、「中間報告」のうち、特に個別に意見すべきと考えられる箇所について、当該箇所に即しての意見を以下のとおり述べる。

なお、繰り返しになるが、上記の総論で述べた意見は「中間報告」及び「中期展望」全体に対する意見であり、以下の各論で個別に取り上げていない「中間報告」上の記述にも該当する（特に、新たな法規制によらず、基本的に独占禁止法の適用により課題を解決すべき、という点について。）。

#### ＜「中間報告」の該当箇所:全体(言葉の定義付け及び課題設定について)＞

デジタル広告市場は「多面市場」といった場合に、どこどこが「多面市場」を形成しており、その多面市場をつなげる「デジタル・プラットフォーマー」が何なのかが不明確である。

この点、広告枠という商品の売買という観点からは、「中間報告」が主に前提としているような、「広告主」と「パブリッシャー」と、それらを繋げる「デジタル・プラットフォーマー」という捉え方はあり得る。しかし、ここでの「デジタル・プラットフォーム」は実際にはアドテクにより様々なプレーヤーの重層的かつ流動的な構造になっており、「デジタル・プラットフォーマー」が何なのか捉えづらい。

その一方で、広告の出し手と受け手という観点からは、「広告主」と「消費者」と、それらを繋げる「デジタル・プラットフォーマー」という捉え方もあり得る。この観点からは、「メディア」や「検索エンジン」こそが「デジタル・プラットフォーム」であるともいえる。「中間報告」にも「デジタル・プラットフォーマー」は消費者に対して強い影響力を持つ立場(検索エンジン、SNS 等を含む自社メディア)をレバレッジとしているといった記述もあり、そこに課題の根本原因があるとも考えられる。

このように課題の根本原因が十分明らかになっていない中で新たな法規制を行うことは、課題に対する的確な処方箋とはならず、かえって弊害の方が大きいと考えられるため、慎重な対応が必要である。

#### ＜「中間報告」の該当箇所:19～20 ページ＞

検討の視点1から5までについては、前述のとおり、そもそもデジタル広告市場の課題が根本的に何に起因しているのか、具体的にどのような性質を有するプラットフォーム事業者が問題なのか等が十分に明らかになっていない中、あたかもプラットフォーム事業者であること自体が課題の原因であるかのような前提で議論を行うことは不適当と考える。

#### ＜「中間報告」の該当箇所:22～28 ページ＞

「デジタル広告市場における質に係る問題」については、「アドフラウド」や「ブランドセーフティ」等に関する課題の解決という方向性には賛同するが、同時にそれは市場の健全な競争が実現すると同時に、業界内での自主的な取組を促進することによって解決可能な問題であると考える。

そもそも健全な競争がなされることで解決可能な問題であること、総論にも記載のとおり、新たな法規制による介入は弊害を生じるおそれがあることから、必要に応じて独占禁止法を適用することにより、市場全体の健全な競争を促進することで解決を図ることが適切である。

#### ＜「中間報告」の該当箇所:34～39 ページ＞

本箇所の「第三者による到達指標等の測定」については、国際的なメガデジタル・プラットフォームが日本国内では第三者による広告の効果測定を拒む一方で海外市場ではオープンにされていると言われている。これにより、日本国内におけるメガデジタル・プラットフォーム事業者の取引相手が著しく不利な立場に置かれており、また課題①(デジタル広告市場における質に係る問題)にもつながる問題であると考えられ、対応の必要性が高いと認識している。

その上で、38 ページの「プラットフォーム事業者については…第三者による到達指標の測定を受け入れることとし、拒否する場合には、その理由を開示すること…オープン API の利用とそれによる接続を正当な理由なく拒否しないこととし、拒否する場合には、理由を開示することを求めること」については、「デジタル・プラットフォーマー取引透明化法」等の適用を強く示唆するものとなっているが、基本的には市場において健全な競争がなされることで解決可能な問題であると考える。また、「プラットフォーム事業者」であること自体が問題の根本原因ではなく、消費者に対して強い影響力を持つメディアの立場を押さえることで、「多くの広告主が利用せざるを得ない」状態になっていることが問題の根本原因である可能性もある。

したがって、本箇所の問題に対応するにしても、独占禁止法を適用することにより、メディア、アドテク事業者といった各レイヤー間における競争を促進することで解決を図ることが適切である。

#### ＜「中間報告」の該当箇所:73～76 ページ＞

事業者が個人情報を扱うに当たって現行の個人情報保護法に即すべきであることは当然だが、その上さらに「データ・ファイデューシャリー・デューティ」まで負っている、あるいは「信任の連鎖」が生じているという考え方は、仮にこうした考え方が確立しているとしても、それに基づいて事業者に何らかの対応を促す場合には、個人情報保護法の検討プロセスにて十分な検討を行う必要があり、安易に規制を前提とした議論をすることは適当ではない。

#### ＜「中間報告」の該当箇所:79～81 ページ＞

本箇所では、プライバシー・ポリシーの在り方について、特定の事業者のみに限定して、個人情報保護法で求められるより更に上乗せの規制を行う前提であるかのような記述がなされている。

しかしながら、プライバシー・ポリシーについては、各事業者において、ここで指摘されているような問題意識を持ちつつ、より適切に消費者に伝わるような取組(例えば、プライバシー・ポリシーのポイントをまとめた資料を作成・掲載等)を行っている実態にある。その上で、こうしたベストプラクティスに向けた取組については、各事業者が消費者の信頼

を獲得するための競争の一環として自ら積極的に取り組んでいくことが期待されるものであって、特定の事業者のみ過剰な規制を行うことは適当ではない。必要があれば、独占禁止法の適用により各事業者間の健全な競争を促すことにより、又は個人情報保護法の検討プロセスにて十分な検討を行った上で対応すべきであると考えられる。

なお、当該部分及び当該部分で引用している消費者庁アンケートの設問は、行動履歴データの収集や自社内での分析・活用に本人同意が必要であることを前提にしているように思われるが、個人情報保護法では「個人情報取扱事業者は、個人情報を取得した場合には、あらかじめその利用目的を公表している場合を除き、速やかに、その利用目的を、本人に通知し、又は公表しなければならない」(第18条第1項)とされているだけであって、本人同意までは求めていない。したがって、当該部分ではこれらの違いを認識した上で、通知・公表の明確性の問題か、同意取得の有効性の問題かを明確に区別した記述をされたい。また、同意取得の有効性の問題に関しては、個人情報保護法上では個人情報の第三者提供の際等に本人同意が必要とされているが、その際に提供先を個別に明示する必要はないこととされていることにも鑑み、同意取得の有効性を高めるには更なる措置が必要か等、同法との関係も意識した検討を進めていただきたい。

#### ＜「中間報告」の該当箇所:86～87ページ＞

本箇所においては、消費者の同意があっても行うべきではないデータ利用の仕方やターゲティング広告の行い方について、考え方を定めるべきとの記述がされている。

しかしながら、個人情報保護法上は、基本的に消費者に対し利用目的が明示された前提の下でデータの利活用ができる仕組みとなっており(利活用ができないケースは、目的外利用に当たる場合や今般の個人情報保護法改正により導入された不適正利用に当たる場合等に限られる)、この考え方の定め方によっては、事業者の予見可能性をかえって低める結果となり、データ利活用に萎縮効果を与えかねない。また、この考え方を各事業者又は事業者団体が定めることとした場合、各事業者間あるいは事業者団体に加入する事業者とそうでない事業者との間でばらつきが生じ、かえって消費者にとつても分かりにくい結果を生じる懸念がある。さらに、事実上海外事業者のみこの「考え方」の適用が外れる結果となれば、国内外のイコールフッティングにも逆行するおそれがある。

したがって、少なくとも大枠の「考え方」については、個人情報保護法の検討プロセスにおいて十分な検討を行った上対応すべきである(なお、大枠の下で、例えば、各事業者団体等において個別の細目を定めることは考えられる)。

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)	一般社団法人日本新聞協会
	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 中間報告」に関する意見**

**1. 記載された内容に対する意見**

＜中間報告の該当箇所:全体＞

＜はじめに＞

日本新聞協会は、今般示された「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」(以下、中間報告)に対して、下記の意見を述べる。

当協会は先般(2020年1月31日)、デジタル市場競争本部が実施した意見募集に応じ、「デジタル広告市場の不透明な取引は、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、デジタル広告市場の透明性・公正性の改善に向けた取り組みを求めた。

巨大プラットフォームによる寡占が進み、競争環境や取引実態の透明性・公正性に懸念が持たれる状況を改善しなければ、報道機関として国民の知る権利に応え、報道の多様性や持続可能なジャーナリズムを維持していくことが困難になりかねないと危惧からだ。

今般示された中間報告は、関係事業者や有識者からのヒアリング、公正取引委員会や消費者庁のアンケート調査などをもとに、様々な角度からデジタル広告市場の実態と課題を浮き彫りにした。そのうえで、デジタル広告市場の健全な発展に向けて透明性の向上と公正性の確保を基本的な方針に対応を検討するとしたことは、まさに当協会の問題意識と軌を一にするものである。

プラットフォーム事業者が取り仕切るデジタル広告市場には、様々なステークホルダーが存在する。中間報告では、競争環境や取引実態の透明性・公正性に関しては、私たち媒体社のみならず、広告主、広告代理店、アドテク事業者等のあらゆるステークホルダーが問題視している実態が明らかになった。これは現状の深刻さを示すものであり、早急に問題解決に向けた実効性のある取り組みが求められている。

以下、個別の論点に対する当協会の考え方を述べる。

＜中間報告の該当箇所:22～33 ページ＞

＜市場取引の透明性の向上について＞

当協会は先般、デジタル広告市場が抱える課題の一つとして、取引をめぐる構造がブラックボックス化していることを指摘した。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。これが媒体社、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。

透明性の向上が課題であることは、公正取引委員会の調査において「透明性に問題・課題がある」旨の回答が、パブリッシャー（媒体社）で40%弱～55%強、広告主・広告代理店で45%弱～50%強に達したことからも明らかだ。中間報告が「多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者」に対し、透明性を高める取り組みを求めたことは適切である。

特に、媒体社、広告主の双方が指摘した中間段階での透明性に関し、「広告枠の買い手を探すための取引市場であるにもかかわらず、入札における落札価格等が、パブリッシャーにとって分かりやすい形で明らかにされていないのであれば、そうした情報に対する適切な形でのアクセスは認められるべきである」との指摘は、本質を突いている。プラットフォーム事業者には、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を確認ができる環境整備を求める。

また、中間報告はデジタル広告市場の質の問題に言及し、課題として、アドフラウドやブランドセーフティー、ビューアビリティーの状況やユーザーエクスペリエンスに関する情報を列挙した。これらはデジタル広告市場の信頼性に直結するものであり、その解決に向けてプラットフォーム事業者により一層の取り組みを求めたことも妥当である。

中間報告は広告の質の実態に関する状況や情報をより分かりやすく広告主や広告代理店、媒体社に提供することも求めており、これはコンテンツの価値を正当に評価するうえでも重要な取り組みとなる。

一方、「デジタル広告の質の問題は市場関係者すべてが取り組む課題である」との指摘については、私たち媒体社も真摯に受け止め、当協会の会員各社が独自に進めている取り組みをさらに実効性あるものにするよう後押ししたい。

デジタル広告市場の質の改善に向けて、プラットフォーム事業者の対応状況をモニタリングする仕組みを設けるオプションを提示したことも妥当である。さらに、トランザクションごとに取引 ID を付し、広告主、広告代理店や媒体社が広告の質や買値と売値などの実態をトレースできるよう求めた点は検討に値する。今後、具体的な検討を重ね、透明性の向上につなげてほしい。

＜中間報告の該当箇所:58～59 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＞

当協会は先般、日本の検索サービスにおいて圧倒的な市場支配力を持つグーグルには、検

索アルゴリズムの変更等について一定の説明責任が求められ、検索に関する実効性のある対応窓口を日本国内に設置することを主張した。

大相撲の記事やアダルトビデオ出演強要問題に関する記事をアダルトコンテンツと判別した事例や、医療情報に関する検索アルゴリズム変更に伴って新聞社が運営する医療系サイトへのアクセスが急落した事例などを挙げ、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を指摘した。

これに対し、中間報告が「検索エンジンにおいて圧倒的なシェアを有しており、パブリッシャーを含むサイト一般に対する影響力のあるプラットフォーム事業者には、検索エンジンの一定の透明性の確保や手続・体制面での公正性の確保が求められる」としたことは評価したい。

さらに、今後検討対象となり得る具体的なオプションとして、①主要パラメータの開示②主要パラメータの変更の事前通知と理由の開示③国内相談窓口の設置④以上の措置が機能していることをモニタリングする仕組みの構築——を提示したことも適切と考える。

特に国内相談窓口の設置に関しては、中間報告が具体的な内容として示した「パラメータの国内向けローカル対応に関する相談」「二次利用サイトの順位付けの在り方に関する相談」などについて、課題解決に向けた体制が構築されるかが重要なポイントとなる。その場合、設置するだけでは不十分であり、課題解決への実現力を担保した制度設計がプラットフォーム事業者には求められる。

検索サービスにおける透明性・公正性の確保により、コンテンツの価値が正当に評価され、正確で信頼性の高い情報が流通することは、プラットフォーム事業者にとっても有益であり、ひいてはデジタル広告市場の質の向上に資するものと考える。

＜中間報告の該当箇所:50～57ページ＞

＜手続き等の公正性および垂直統合について＞

中間報告では手続き等の公正性に関する課題として、検索サービスの問題に加えて、プラットフォーム事業者によるシステム変更やルール変更を挙げている。

プラットフォーム事業者がシステムやルールを変更する際、「事実上、交渉の余地がない」「十分な説明なく行われる」との声があることを取り上げ、優越的地位の乱用の可能性があることを指摘した。独占禁止法上の疑いがある場合は公正取引委員会が的確な対処を判断することとしたことは当然であり、適切な対応を期待する。

こうした観点から、システムやルール変更時の事前通知や、事前の説明や調整等の手続き面で公正性の担保を求めたことは評価したい。公正取引委員会の調査で、アドテクサービスのシステム変更に関しては、広告主、広告代理店、アドテク事業者、媒体社のすべてが問題視している。プラットフォーム事業者はこれを真摯に受け止め、説明責任を果たすとともに、手続きの公正性を確保するための取り組みが求められる。

また、中間報告は垂直統合に関する課題も指摘した。デジタル広告市場のプレイヤーであ

る DSP (Demand Side Platform) と SSP (Supply Side Platform) の間での「利益相反」、また、入札設計等での「自社優遇」については、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づらく、ブラックボックス化していることが問題視されている。

これらは他の事業者の懸念を生む土壤となっており、プラットフォーム事業者に対して社内の規律やシステム上の手当てなどの措置とともに、それを対外的に分かりやすく情報開示し、講じた措置が機能していることをモニタリングする仕組みを求めたことは適切である。

さらに、「自社メディアへのアクセス制限」の実例として、2016 年にグーグルが YouTube 上の広告枠について、グーグルの DSP 以外のルートからの買い付けを遮断した事例を挙げ、その理由が明確にされ、競争上の視点から正当なものか検証が求められると強調した。自らメディアを保有し、広告枠を販売するプラットフォーム事業者は、他の媒体社から自社優遇の疑惑を持たれることがないよう努める必要があるとしたことも適切である。

＜中間報告の該当箇所:60 ページ以降、その他＞

＜最後に＞

中間報告では全体の 3 分の 1 を割いて、消費者の視点からパーソナル・データの取得・利用に関する懸念に言及した。消費者はデジタル広告市場における重要なステークホルダーであり、その懸念を払拭するために、利用する上での諸条件を検討することは妥当であり、今冬の最終報告に向けて議論を深めたい。

中間報告と併せて公表した「中期展望レポート」は、サイバーとリアルが融合する Society 5.0 におけるデジタル市場のあるべき姿として、“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」を目指すべきだとの考えを示した。

データガバナンスの在り方について、データへのアクセスのコントロールを個人・法人等が行い、データ活用から生じる価値をマネージできる仕組みを構築するとした方向性を支持したい。健全なデジタル広告市場を目指す今回の取り組みの成果が、理想とするデジタル市場の実現の可能性を占うものとなるだろう。

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 日本民間放送連盟
	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 中間報告」に関する意見

- ・ 別紙のとおり。

「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」に関する意見

1. 記載された内容に対する意見

＜中間報告の該当箇所：全体＞

- 全体として、現状や課題を適切に踏まえた中間報告となっており、適切と考えます。

＜中間報告の該当箇所：p22-33＞

- アドフラウド、ブランドセーフティ、ビューアビリティ、ユーザーエクスペリエンスなどの問題は以前より指摘があり、巨大プラットフォーム事業者の積極的な情報開示による透明性の確保が必要と考えます。

＜中間報告の該当箇所：p44-49 および p56-57＞

- 特定の巨大プラットフォーム事業者によって視聴データの利活用が独占されることや、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、健全で公正な市場競争を阻害する要因になると危惧します。

2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見（デジタル広告市場に関するその他の情報・意見を含む）

- 広告主、視聴者／消費者にとっての安心・安全が最優先にされることが必要です。巨大プラットフォームの中に多く存在する違法コンテンツ、特に民間放送事業者の立場からは、放送番組の著作権等を侵害したコンテンツによる広告取引が行われていることは看過しがたく、こうした違法コンテンツへの巨大プラットフォーム事業者自身による対応が強化される制度的措置を講じることを強く要望します。なお、広告がついていない違法コンテンツも配信事業上の適正な競争を阻害していることは言うまでもありません。
- 行き過ぎた規制がデジタル広告の市場を委縮させないようバランスを重視しながらも、適正な秩序が保たれるような施策を推進し、他の広告市場との公平な競争環境を整備することを要望します。

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)	一般社団法人電子情報技術産業協会 データ利活用 検討TF
	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 中間報告」に関する意見

#### 1. 記載された内容に対する意見

＜中間報告の該当箇所： ページ＞

#### 2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見(デジタル広告市場に関するその他の情報・意見を含む)

#### ＜総論＞

集約いただいた環境分析に基づく、大きな方針に異論はないものの、デジタル広告市場における透明性・公正性の改善には、自社メディアの強さやデータ取得における優位性をレバレッジとするプラットフォーマーだけでなく、広告主、広告代理店、パブリッシャー、アドテク事業者なども含めた市場関係者全体での、倫理観や規範の確立が必要と考える。

したがって、各種対応の方向性、検討対象のオプションとしても、プラットフォーマーだけでなく業界全体での自律・自発的な規範向上が必要であり、今後の検討においては、法規制を前提として進めるのではなく業界全体での自主的な取組みを尊重した検討がなされるようお願いしたい。

#### ＜検討の透明性の確保＞

デジタル市場競争会議ワーキンググループの資料の多くが非公開となっており、どのような検討を経て中間報告が作成されたのか、プロセスが不透明である。本中間報告書は、デジタル広告市場さらにはデジタル市場全般に対する法規制のあり方を検討するものとして非常に重要な検討であり、その検討過程はできる限り透明化した上で、関係者の意見を幅広く集めながら多様な視点から議論を行うことが不可欠である。

営業秘密等が含まれている可能性のある事業者提出資料については非公開等の配慮が必要であることは言うまでもないが、事務局提出資料の多くが非公開とされていることは、検討プロセスや結論の合理性を広く業界、国民に開示するという透明性の観点から懸念がある。今後の検討においては、できるだけ議論の内容をオープンにし、透明性を十分に確保した検討がなされるようお願いしたい。

#### ＜DX推進に資する視点＞

デジタル広告市場の競争評価の中間報告と同時に公表されたデジタル市場競争に係る中期展望レポートにおいては、「今後のデジタル広告市場におけるルール整備の検討などに当たっては、デジタル・ビジネスに新たなルール整備やその担保の先導的なあり方も併せて検討していくこととする」とされており、デジタル広告業において先導的に導入する規制を、今後、他産業へ展開していく方針が示されている。また、その具体的な規制の方向性として、プログラムで処理される取引等について「公正性を外部から検証できる仕組み」が示されている。

今後、我が国社会及び産業のデジタル化(DX)を強力に推進しようとするなか、AIやビッグデータ等を活用したプログラムで処理される取引や仕組みは極めて重要である。デジタル市場における透明性、公正性は重要であるが、DXに外部検証プロセスの導入を前提とすることは、他国に比べて大きな負担となり、我が国のイノベーションを阻害するおそれがある。デジタル広告業における政策のあり方は、今後のデジタル化が進む他産業のモデルケースとして想定されていることを十分に考慮し、その規制のあり方については、国際動向も考慮に入れつつ、イノベーションを阻害しないよう、かつ、企業の事業活動に無用の委縮を招かないよう、慎重な検討をお願いしたい。

(以上)

## 提出用フォーマット

令和2年7月26日

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)	(公益社団法人) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・ 相談員協会(通称 NACS) 消費者提言委員会
	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 中間報告」に関する意見

1. 記載された内容に対する意見

<中間報告の該当箇所:69ページ、77ページ～>

(意見)

デジタル広告市場において、消費者は無料の検索サービス等の提供をデジタルプラットフォーマー(以下 DPF という)から受ける代わりに、サービス提供事業者に、自己のデータを提供することを理解しているものと考えます。しかしながら、どんなデータが取得され、内部でどのように管理・統合され、ターゲティング広告などがどのように利用されているか等について不安を感じながらも、サービスを利用するためには同意にチェックを入れているのも事実です。また、サービス利用開始時に同意していても、規約の改正やアップデートで提供する自己データの内容が追加になることが多いですが、DPF のサービスが集約されるに伴い、使い慣れたサイトから別のサイトに乗り換え難く(ロックイン状態)になっているのではないかと思われます。自分の提供するデータを消費者がコントロールできるように、こまめに手軽に確認できるよう、プライバシー・ポリシーをコンパクトにしつつ、消費者に分かりやすい表示を望みます。

また、提供する個人データが追加になった場合には、その追加部分を未承諾にしても同サイトサービスを利用続けることができる仕組みにすることも必要と考えます。

本報告書では、利用規約やプライバシー・ポリシーが効果的に活用されておらず、また機能していないことを指摘されていますが、実際にそれらがどこにあるかわかりにくく(特にスマートフォンなどでは)、それらを読まないまま検索サイトを利用している消費者が多くなっています。

利用規約・プライバシーポリシーはトップページのわかりやすいところに表記し、消費者

に事前に利用規約、プライバシーポリシーを読むことを促すような措置をとること、プライバシーポリシーをコンパクトにしつつ、消費者に理解しやすい工夫を望みます。

(理由)

本中間報告にもあるように、公正取引委員会アンケート調査報告書によると、検索サービスの利用規約の存在について、「存在は知っているが、どこにあるか知らない」または「知らない」との回答が70%強に達しています。また、消費者庁アンケート調査によれば、約43~47%の消費者はプライバシーポリシーを読んでおらず、その理由として、「分量が多い」「読んでも分からない」が挙げられています。

以上から、そもそも、利用規約やプライバシーポリシーが活用されておらず、また効果的に機能していないことが伺えます。またさらに、消費者が短い時間で理解するためには、消費者のニーズに合わせた、プライバシーポリシーを簡潔な説明、より詳細な説明の2段階にするなどの工夫が必要と思われます。

<中間報告の該当箇所:69~72、81~82ページ>

(意見)

アフィリエイトとは違い、DPFのアドテクサービスでは広告主もとの消費者に広告を提供しているか分からぬ仕組みになっています。ポイントになるのはDPFで、表示広告を消して将来に向けてその社の広告をオプトアウト(拒否)することができる様に大手DPFは設定しています。しかし、報告書にあるように消費者の3分の2から8割超えはオプトアウトできる設定があることを知らないと回答しています。消費者にとってわかりやすい形でオプトアウトの機会が提供されることが必要で、そのためにもDPFの責任で、消費者に広告拒否方法を周知する必要があると考えます。

消費者が、入口段階でデータ取得・利用に関し、また出口段階について、ターゲティング広告を拒否するオプションを選べていない可能性があることから、消費者が設定を変える、拒否をするといったオプションが分かりやすい形で提供されていることが重要、とする考えに賛成です。

(理由)

中間報告書の中で、消費者庁アンケート調査では、検索サイトの消費者の約8割が、ターゲティング広告について、「事前に設定を変えることができたら外したい」と回答しています。また、公取アンケート調査でも、利用者データの収集・利用に際して「懸念がある」または「どちらかといえば懸念がある」と回答した人の半数について、懸念を払しょくする方法を聞いたところ、「初めから広告表示やそのためのデータ取得をしない設定になっていること」との回答が半数に達しています。このように消費者はターゲティング広告を受

けたり、データを提供する際に、必要に応じて設定を変えることができる望んでいますと思われます。

ところで実際に某検索サイトのプライバシーポリシーを見ると、サイトが収集する情報として、たくさんの項目が挙げられています。例えば、利用者のアクティビティには、検索したキーワード、再生した動画、コンテンツや広告の表示やそれへの反応、音声機能使用時の声及び音声の情報、購入アクティビティ、コミュニケーション相手やコンテンツの共有相手などなど。多くの人にとって、これらの情報のいくつかの情報を取得されるのは不快に感じるのではないかでしょうか。

ターゲティング広告のためのデータの取得・利用について、消費者が必要に応じて事前に設定を変えたり、拒否をすることを可能とする方法を分かりやすく提示してほしいと思います。

## 2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見（デジタル広告市場に関するその他の情報・意見を含む）

## 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	

本意見提出者情報については匿名としての取り扱いを希望いたします。  
また、理解に資する目的で意見中に具体事例として個社名を表示しております点につきましては、非公表での取り扱いを希望いたします。

## 「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」に関する意見

## 記載された内容に対する意見

## 1. &lt;中間報告の該当箇所:37 ページ&gt;

課題③透明性の対応方針として「基本的には、すべての DSP 事業者が第三者の到達指標の測定を受け入れることにより、広告主が請求の根拠を客観的に把握できるようになることが望ましい。(P.37)」とあるが、透明性の担保は、テクノロジーによって成立する媒体(DSP/SSP)に限らず、すべてのデジタル広告において第三者の到達指標の測定を受け入れることが重要なことと言える。

【図 2】市場構造概観(P.6)でいえば、①及び② (a)(b)(c)の②(c)に限ったことではない。予約型広告においてもその広告の表示回数・クリック数からコンバージョン数といった指標は広告の費用対効果を知るうえで必要であり、運用型広告では請求金額の基礎となるものである。あらゆるデジタル広告はその成果を数値で可視化できるという特性こそが従来型のマス広告との違いであり、その特性が透明性と共に担保されることが、市場の健全な成長にとって必要である。

なお、広告主企業が広告の費用対効果を把握するためには、第三者の到達指標の測定を受け入れるべき対象は広告を表示するプラットフォーム側

のみならず、広告主企業が広告により誘導したいランディングページ(LP)を提供しているプラットフォーマーが、販売等の結果情報を広告に結び付けるための「コンバージョンタグ」の設置を受け入れなければ実現しない。この点、広告による誘導先が自社サイトであれば問題ないが、例えば自社でカートシステムをもたない EC 事業者ではショッピングモール のショッピングページに直接誘導をしたいといったニーズが根強くある。ロックインされたショッピングモール内の広告競

争が激化し、活路をショッピングモール外部の SNS 広告やオウンドメディアに求める動きは加速している。これはショッピングモールに限らず、旅行・宿泊業界の予約サイト [REDACTED]、飲食業界の予約サイト [REDACTED] [REDACTED]、不動産業界の紹介サイト [REDACTED] といった特定業界で圧倒的な影響力を持つプラットフォーマーでも同様である。

以上のとおり、到達指標測定のためには、広告プラットフォーマー側の問題だけを議論していては不足である点にご留意いただきたい。

また、国内の広告市場は大小多くの広告代理店が存在する市場であり、独自にデジタル広告を運用するだけのリテラシーを有していない広告主企業や、リテラシーはあっても労働集約的な運用業務を丸投げしたい広告主企業が少なからず存在しており、運用レポートは多くの場合プラットフォーマーからではなく広告代理店からもたらされる。広告代理店は広告主企業から運用手数料収入を得る一方で、プラットフォーマーから広告の買付に応じたりベートを得るのが一般的であり、利益相反の可能性をはらんだ存在である。このため、デジタル広告の透明性を担保するうえでは、プラットフォーマーのみならず、プラットフォーマーから利益を受ける関係にある広告代理店においても、第三者の到達指標の測定を受け入れさせ、それに基づく広告主への報告を求めなければ実効性を欠くことになる。

## 2. <中間報告の該当箇所:9、35、38 ページ>

「Google について、多くの広告主は、Google が原則無料で提供する GA を用いて、自社サイト訪問者の分析等を実施しており、このことにより、広告の効果分析において、広告主サイドが基礎とする指標を提供しているとの指摘がある。(P.9)」

「なお、第三者による広告の到達指標の測定については、我が国においては ツールが限られている上、コストが高いとの声がある。(P.35)」

「※かつてのサードパーティが提供する広告主側のアドサーバーは、競争力を失っているが、上記のような環境を整備することにより、プライバシー等にも配慮した新たなソリューションが生まれることが期待される。(P.38)」

上記記述にもあるとおり、Google 社が計測領域において無償で高機能な計測・分析サービスを提供していることにより、我が国の測定ベンダー（特に低価格帯で展開していたベンダー）が淘汰されてきた歴史がある。このこと自体は何ら非難されるべきことではないが、広告によるマネタイズが進んできたことを背景に、アクセス解析中心のアナリティクスから Google Marketing Platform として広告運用を包含したサービスへと変化しており、垂直統合による寡占が進んでいる。これにより、自社 Web サイトの改善、検索の最適化フェーズを抜けて広告出稿へと進む中小企業の広告需要を独占的に刈り取ることが可能となっている。殊に Google 社は、2018 年 5 月以降は、同社が提供するサービ

ス Youtube における広告ビューアビリティの計測ベンダーを著しく限定しているが、Google Marketing Platform はこれに含まれており、無償ということもあいまって国内では事実上ほぼ唯一の選択肢となっている。媒体と計測サービスの垂直統合には不透明な点も多く、有力媒体となりうるサービスを買収し、その広告計測受け入れを自社サービスに限定すればさらにプラットフォーマーへのロックインはより強固なものとなってしまう。無償であることや有力媒体の広告計測可能性を理由に GA を計測ツールとして採用している広告代理店や広告主企業も多い。こうした環境下においては今後も競争力のあるソリューションが生まれてくる可能性は低くなってしまうため、こうした広告媒体となるサービスに対して、自社グループの計測サービスだけでなく、第三者による測定受け入れを求める、競争環境を改善する必要性は高いといえる。

また、昨今の Cookie をめぐるプライバシー保護の議論を踏まえ、トラッキングツールベンダーは、個々の閲覧者の同意を得た上で複数の広告主をまたいだ Cookie データ活用をするか、あるいは、広告主との間における委託関係に基き各広告主がそれぞれに取得した範囲でのみ Cookie データを活用するか、いずれかの立場をとるべきと思われる。この点、Google 社は GA の利用規約において下記のように定めており、Google 自身がユーザーから直接情報を取得しているとして前者の立場をとっているように見える。

<https://marketingplatform.google.com/about/analytics/terms/jp/>  
・「Google および Google の全額出資子会社は、Google のプライバシーポリシー (<https://www.google.com/intl/ja/policies/privacy/>) の条項を条件として、お客様による本サービスの利用により収集された情報を保持し使用することができます」  
・「Google アナリティクスを使用していること、および Google アナリティクスでデータが収集、処理される仕組みについても開示する必要があります。こうした情報を開示するには、『ユーザーが Google パートナーのサイトやアプリを使用する際の Google によるデータ使用』のページ ([www.google.com/intl/ja/policies/privacy/partners/](http://www.google.com/intl/ja/policies/privacy/partners/) または Google が隨時提供するその他の URL)へのリンクを目立つように表示します。」

このように GA を利用する広告主企業等に自社プライバシーポリシーの表示を求めることで情報の自己利用に理由付けを行っているが、実情としては広告主企業における表示がユーザーに十分認知されうるものであるとはいはず、認知限界を超えていいるといわざるをえない。したがって、ここで取得される Cookie 情報が訪れたサイトの広告主企業による利用を超えて、Google 社のサービス改善に広く使われることが認められるところの取得方法は、プライバシー保護の観点からは問題があると思われる。

また、この点は Google 社のみならず、広告主企業側にも責任があるといえる。ユーザ

一情報がどのように収集され利用されるかについての理解が不十分なまま、もしくはそれを知りながら、収集した情報を対価に無償のアナリティクスツールを使ってマーケティング活動をしているのである。こうした点は政策上の観点からも今後是正されていくべきと考える。

以上

# Response to Consultation

*by*

Dear Sirs,

I welcome the opportunity to respond to the consultation on the Interim Report on Evaluation of Competition in the Digital Advertising Market (“Interim Report”), published by the Headquarters for Digital Market Competition of the Cabinet Secretary (“HDMC”). The HDMC should be congratulated on undertaking this important analysis of digital advertising in Japan.

This response will address the following issues. First, it will discuss the competitive context of online advertising. Secondly, it will highlight how, according to the very findings in the Interim Report, competition in the online advertising sector is working well. Thirdly, it will provide a brief overview of international developments and point out the risks of regulatory fragmentation. Fourthly, it will address a number of areas covered in the Interim Report, namely transparency, opaqueness of prices and transaction details, measurement of achievement metrics by third parties, data utilisation, the “black box” problem, conflict of interest and self-preferencing resulting from vertical integration, restricted access to own media, system change and rule change made by platform operators, parameters in search engines, and concerns regarding acquisition and use of personal data. Finally, conclusions will be drawn.

---

\* [REDACTED]. The views expressed are purely personal and do not necessarily reflect those of any of the institutions with which [REDACTED]

In responding to this consultation, I have relied on an informal translation of the original Japanese text. Quotations from the Interim Report are from such a translation.

I have adopted the definitions and terminology of the Interim Report, whenever possible.

## **1. The competitive context of online advertising**

Online advertising should not be analysed in isolation. In the modern, dynamic economy, traditional market definition tools are no longer adequate and defining markets too narrowly will inevitably lead policy makers and competition authorities to commit serious errors, both in terms of over-enforcement/regulation and in terms of under enforcement/regulation. For example, defining narrow markets may lead competition authorities to consider targets that may well be or become a significant competitive constraint on the acquirer as not being in the same market as the acquirer. As a result, mergers may be cleared that should be blocked instead. It is quite possible that some of the problems that are perceived to be associated with the clearance of the *Facebook/Whatsapp* merger in the European Union were due to the fact that traditional market definition techniques led the European Commission to underestimate the competitive relationship between Facebook and Whatsapp. On the other hand, the traditional, narrow approach to market definition may also pose a risk of over-enforcement/regulation because policy makers and competition authorities, by focusing on narrow sectors, may fail to appreciate the competitive dynamics of the actual market in its commercial reality.

In the online advertising sector, there is a risk of over-estimating problems because of a narrow focus on the online sector only or even on sub-segments of the online sector.

The competitive assessment of online advertising should take into account also the provision of advertising space in other types of media. The internet is just one of the several media channels – among which there are the television, newspapers, magazines, etc. – that can be chosen by advertisers wanting to promote their goods or services. From a demand-side perspective, advertisers would therefore take all media into account when planning their advertising campaigns. From a supply-side perspective, traditional media publishers as well as major newspapers and magazines offer both online and offline advertising space.

Nor should sharp distinctions be drawn between the various forms of online advertising. From an advertiser's perspective, search and non-search ads are substitutes as they compete for the same ad space inventory. From a technical point of view, the difference between search and non-search ads is diminishing. With respect to the targeting dimension, whilst search ads have been traditionally viewed as more effective than non-search ads (given that search queries are clearer regarding the users' intentions or interests), the ability of non-search ads to target relevant consumers is improving. Furthermore, whereas non-search and in particular display ads have largely focused on building brand awareness, a significant part of search advertising expenditure is nowadays also focused on generating brand awareness and not only on directly generating sales.

As to intermediation, careful analysis is required before concluding that intermediation is a separate market. Direct sales are effectively constraining providers of intermediation services because a portion of the customers of intermediaries (marginal customers such as the large publishers) are able to switch to the direct channel in response to a price increase by intermediaries. The existence of these marginal customers could be a sufficient disincentive for intermediaries to raise prices. As a consequence, infra-marginal customers, that is to say the smallest publishers unable to have their own direct sales forces, would also be protected from price increases. Given the effective constraint exercised by the direct sales channel, the market for the sale of online space (or the purchase of online space by advertisers) should probably include both direct sales and

intermediated sales. This is not surprising since the economic purpose of direct sales and intermediated sales is the same, that is, to sell advertising space in order to gain revenues, the presence of an intermediary being irrelevant in this respect.

As to the geographic dimension of competition, while national and linguistic differences continue to be relevant to a certain extent, digital advertising facilitates the provision of ad space across borders. No technological constraint impedes supplying ads on a given website from abroad, and no technological barrier exists for customers to purchase advertising space on a cross-border basis. Furthermore, advertisement campaigns are increasingly conducted on an international scale by global advertisers and agencies.

In conclusion, any policies implemented in this area should take into account the overall competitive dynamics of advertising and should be careful not to jeopardise or limit the benefits for advertisers, publishers and consumers that derive from the internationalisation of the market.

## **2. The competitive nature of digital advertising**

The Interim Report correctly highlights the many competitive features of online advertising. By way of example, the following findings in the Interim Report should be noted:

- a. The Interim Report states that, while Google and Facebook have a combined global market share of 60%, 40% of the market is populated by other players. Among them Amazon is becoming increasingly prominent. These market shares are inconsistent with a finding of dominance. It may be debatable whether the market is an oligopoly but, of course, oligopolies may be highly competitive and dynamic and do not necessarily give rise to any competition concerns.

- b. Prices of pay-per-click in Japan are lower than in Europe or US. This points to the competitive nature of the Japanese market.
- c. DSP operators feel that generally advertisers are able to choose additional DSPs together with Google, Yahoo! or Facebook as media.
- d. Platform operators have high R&D spending and provide high cost-effectiveness to operators.
- e. Ad servers are offered for free by Google (although there is a charge for exceeding a certain volume) and by other companies as well. Free provision of services is, therefore, clearly a pro-competitive business model that can be used across the sector.
- f. The JFTC Questionnaire Survey Report referenced in the Interim Report shows that publishers transact with digital platform operators for pro-competitive reasons, namely the number of advertisers (advertising agencies), the convenience of services due to the integration of multiple ad tech services and reasonable pricing based on targeting accuracy.
- g. In response to customer demand, Apple and Google introduced better management of cookies to protect privacy. This is consistent with a competitive market in which privacy concerns are taken seriously.
- h. Digital ad services provide business, including SMEs and sole traders, with the means to reach customers who were previously unreachable. At the same time, revenues from digital ads enable provision of various services on the Internet to consumers for free.

The above features are all clear evidence of a dynamic, competitive market. Before introducing heavy handed regulation in such a market, a careful analysis should be carried out that should take into account not only whether certain constituencies would like better protection or better services but also what the impact of any proposed regulation would be on all market players, including advertisers, publishers, digital platforms and consumers.

### **3. Not losing sight of the international landscape: Avoiding regulatory fragmentation**

When formulating policy or introducing regulation in online advertising, it is important to take into account the increasingly international dimension of the sector. For publishers and advertisers, online advertising means that there are unprecedented opportunities to reach consumers all over the world, and certainly far beyond national boundaries. As businesses achieve economies of scale and scope and innovate in this new competitive environment, consumers benefit from new products and services in a way that would have been unthinkable before. Introducing national regulation that erects barriers to trade along national borders would deprive all market players of these benefits. Government should be very cautious about adopting parochial approaches that would end up harming their consumers and, ultimately, their economy.

### **4. Transparency**

The Interim Report adopts the views of certain advertisers that the market is affected by lack of transparency. In essence, advertisers would like more visibility over issues such as where and how their ad is displayed and ad fraud. Beyond the views of advertisers relied upon in the Interim Report, there is, however, no evidence that these issues are real and widespread and that they affect the competitive process and the proper functioning of the market. Certain issues could be contractual problems and, as such, they should find a solution in the relationship between the parties. I note that the Interim Report itself states that this is precisely what is happening. The Interim Report explains that certain advertisers have taken measures including distributing ads to sites limited by a whitelist method or using ad verification tools, that is, tools that prevent ad fraud or distribution to sites which may damage brand value, or that secure viewability. The Japan Advertisers Association is also taking action in this regard. In other words, the market is functioning well and issues between advertisers and DSP

operators are being addressed using the appropriate technical tools. The fact that, as the Interim Report states, “only some of the advertisers take such measures and it is pointed out that most advertisers tend to focus on the number of impressions or clicks” should not be a cause for concern. It simply means that such advertisers are not as worried as others about the issues identified in the Interim Report. In any event, these issues are best addressed by industry players themselves, without Government intervention. The evidence in the Interim Report shows that this is happening.

Certain of the proposals in the Interim Report are particularly problematic. For instance, requiring platform operators to issue a transaction ID to each ad transaction to allow advertisers, ad agencies and publishers to track the status of matters such as ad fraud, brand safety and viewability, may cause significant privacy concerns. Should the transaction ID allow the identification of an individual user, including because of possible technical faults or hacking, this proposal could mean that highly sensitive information concerning Japanese individuals would be made available to a large number of businesses and their employees. It would seem disproportionate to run this risk, particularly if the transparency issues identified could be easily addressed by other means, for example a voluntary code of conduct between advertisers and DSP operators.

## **5. Opaqueness of prices and transaction details**

The Interim Report relies on the views of certain publishers and advertisers that digital platforms disclose too little information about prices and costs and the result of the bids. Furthermore, there is apparently a perception that the fees publishers are paying for intermediated ads are too high. This is said to pose a risk for publishers who would not be able to sustain this state of affairs and could go out of business. Based on this qualitative evidence, the Interim Report suggests that it is desirable to improve: (a) the transparency of transaction details and

prices; (2) the transparency of fees and costs; (3) the transparency of ad spaces and ad media.

First of all, I would urge the HDMC to exercise great caution in evaluating the evidence gathered. Currently, the Interim Report appears to rely exclusively on the views of publishers and advertisers that the supply chain is not transparent and publishers should pay lower fees and obtain more information about transactions. Publishers, as rational economic actors, would be expected to ask for better price and non-price terms, i.e. lower fees and more information over transactions. However, this type of evidence cannot be relied upon to reach any conclusions. The HDMC should investigate whether these complaints are simply due to the entirely rational desire of the publishers to make more money or are indeed evidence of a competition problem.

There is also another reason why the HDMC should exercise great scepticism when evaluating such complaints. It is clear from basic economic theory that ad tech operators, including vertically integrated digital platforms, do not have any incentive to under-compensate publishers, even to the extent – as stated in the Interim Report – that they could go out of business. Ad tech operators and digital platforms rely on publishers and advertisers to fund their business model and monetise the services that they offer to consumers for free. This is the case for any ad tech operators but even more so for vertically integrated digital platforms. The latter, indeed, not only make money from their ad tech business but have also an incentive to display relevant and interesting ads to their users. If their user experience deteriorates, digital platforms stand to lose business as users will click less for ads or even use the platform less or switch platform, which will lead to less advertising revenues, not more.

In addition, one must consider that the market is dynamic and expanding. If publishers are charged fees that are too high or have too little control over their transactions, they may switch to other ad tech operators and even to other platforms. One can imagine, for instance, that if vertically integrated search

engines were engaging in practices consisting in overcharging publishers, this could be a significant business opportunity for the nascent advertising business of Amazon or lead larger publishers to diminish their reliance on ad intermediation.

In my opinion, the Interim Report puts forward no credible evidence of any problem under this heading. To the extent that there might be certain commercial demands by publishers or advertisers, these are best addressed at industry level, by negotiations between publishers, advertisers and digital platforms, rather than by regulation.

## **6. Measurement of achievement metrics by third parties**

The Interim Report relies on views from advertisers that achievement metrics reports from DSPs may not be reliable and do not allow side-by-side comparison across different platforms. There is a suggestion, therefore, that metrics should be verified by a third party and provided to advertisers in a standard format.

It is, generally, a legitimate contractual demand for a customer to audit the performance of its supplier when such performance is not otherwise immediately apparent or verifiable. It is, therefore, common in certain contracts for customers to be given audit rights. However, as the Interim Report clearly implies, auditing achievement metrics of digital ads is not necessarily an easy task and requires sophisticated technical expertise. Furthermore, introducing wide-spread, generally applicable audit rights by regulation may impose a significant cost on the industry. Since such a cost would obviously be borne by advertisers as they benefit from the audit, the HDMC should consider very carefully whether this regulation may be disproportionate. Auditing, its scope and its technical requirements are best left to the industry and, in particular, to negotiations between advertisers, on the one hand, and DSPs, on the other. If there is clear evidence that DSPs are systematically refusing to grant audit rights or are applying technical solutions that make side-by-side comparison impossible, there

may be a case for light-touch, principle-based regulation imposing on DSPs an obligation to grant audit rights to advertisers with a minimum content and to implement technical solutions that allow side-by-side comparison. One or more industry bodies or private sector companies could then provide such audit services in a competitive market, which should ensure that advertisers are charged a competitive price for such services.

## **7. Data utilization**

The Interim Report points out that platform operators use the data they obtain to improve their targeting accuracy. This is said to give them an advantage and to make it difficult for other operators to compete effectively. Earlier on, the Interim Report states that there is a problem with brand value because ads may appear on inappropriate website or may be irrelevant to users. This suggests that targeting accuracy is a consumer benefit, not a problem. It cannot be both. Publishers and advertisers benefit from targeting accuracy as ads are more relevant, are likely to generate more business, are better received by consumers, and do not risk devaluing the brand. Consumers benefit because they obtain relevant information and are not annoyed by ads they are not interested in. Digital platforms benefit because they provide a better user experience to consumers and higher-value services to advertisers and publishers. This is competition on the merits to the benefit of all market players and, in particular, to the benefit of consumers, not a competition problem.

The Interim Report points out that a source of this perceived problem are strong privacy laws, which prevent the transfer of data from one operator to another. This means that operators that can acquire data themselves have an advantage over operators that rely on data provided by third parties. On the other hand, consumers value privacy. Standards of privacy protection are considered to be a qualitative parameter of competition. This interaction between privacy laws and competition is discussed below. It should be pointed out here, however, that if

strong privacy laws hinder competition, this cannot be the fault of any of the market players. Either the privacy laws should be relaxed to allow for more competition, or the restriction of competition in question should be accepted in light of the fact that the value of privacy protection overrides the benefits of competition.

Against this background, it is not clear why the Interim Report proposes that platform operators having a high share of the search market should set a selection screen in the default setting of a search service. With the greatest respect, there does not seem to be any basis for this recommendation in the report. The mere fact that search may be a source of data, and data is used in advertising, cannot possibly lead to the conclusion that high-market-share search services should advertise competing services. The Interim Report refers to the alleged circumstance that, in Europe, platform operators which have high shares in the global search market have been providing choices of search services since March 2020. However, the situation in Europe is not as described in the Interim Report and, with respect, completely different. There is no generally applicable regulation in Europe to the effect suggested. The Interim Report may be referring to the fact that, in the European Economic Area (“EEA”), as of 1 March 2020, Google introduced a choice screen for general search providers on all new Android phones and tablets shipped into the EEA where the Google Search app is pre-installed. However, Google appears to have implemented this practice to comply with the European Commission’s decision in *Android*, an infringement decision adopted under Article 102 TFEU, which is currently under appeal. The decision has nothing to do with the online advertising markets, but deals with infringements relating to, broadly, the markets for app stores for Andoroid, for licensable smart operating systems, and for search services within the EEA. No parallel can possible be drawn with the digital advertising sector in Japan.

The Interim Report further suggests that audience data should be made available to advertisers. In this respect, we refer to the considerations set in Section 6 above.

## 8. “Black box” problem, conflict of interest and self-preferencing resulting from vertical integration

The Interim Report expresses a possible concern about vertically integrated undertakings using data to favour their own services to the detriment of advertisers. There is also a concern relating to possible conflicts of interests of undertakings operating both DSP and SSP services and a concern about self-preferencing by vertically integrated publishers operating also ad servers, DSP and SSP services.

This type of concern does not only apply to digital advertising. In theory, exactly the same concerns arise in relation to most vertically integrated businesses, from supermarkets selling own label products to telecoms operators. In the sector of integrated utilities such as telecoms or energy, historically former state monopolies were subject to regulation given their ownership of bottleneck facilities. However, in the supermarket sector, for example, no regulation has, generally, been introduced at EU level because supermarkets clearly have no incentive to act to the detriment of their suppliers, since this would result in a significant loss of business. In other sectors of which I am aware, vertically integrated companies have introduced internal firewalls to give their customers assurance that they will be treated fairly.

Given the competitive nature of the digital advertising markets, it seems that there is no case for regulation. Responsible businesses will not jeopardise the trust of their customers by misusing their data. If necessary, vertically integrated operators can introduce internal firewalls to segregate data and business operations as is widespread business practice whenever serious concerns arise.

## **9. Restricted access to own media**

The Interim Report suggests that the fact that Google allegedly no longer offers ad inventory on You Tube on DSPs other than Google's own service may give rise to input foreclosure. However, there is no evidence cited in the report to demonstrate this allegation other than the views of advertisers, ad agencies and publishers. It seems that the Interim Report suggests that further investigation is needed in this regard.

Generally, a business is not required to deal with its competitors or to offer a service or product to third parties unless it wishes to do so. In principle, Google, as any other company, should be free to offer its own inventory on whatever DSP service it may choose. Competition law does recognise exceptions to this principle but, generally, such exceptions require, at the very least, that the input to which access is restricted is essential to compete. While it might be true that advertising on You Tube may be increasing in terms of importance, it seems highly unlikely that You Tube inventory is essential for DSPs to compete, given the overall size of online advertising, even without considering the whole of the advertising market that, as explained, should include not only online advertising but other forms of advertising as well.

## **10. System change and rule change made by platform operators**

The Interim Report recites the views of advertisers, ad agencies, ad tech businesses and publishers that when DSP operators change their specifications, ad agencies have no choice but to accept the changes and are given too little notice of the changes.

While the Interim Report seems to suggest that this may be a competition issue if the DSP operator is dominant, it is actually unclear where the problem lies. In a bilateral relationship, a service provider is entitled to make changes to the service

it offers. It is up to its customers that continue using the service to adapt to the new specifications. A service provider would generally only make changes to increase the quality and, therefore, the attractiveness of its service. Were it otherwise, customers would simply spend less for that service and switch, if not totally if this is not reasonably possible, at least to a certain extent, to other service providers. If there is a problem in this area, this would be best addressed at contractual level or at industry level, providing some minimum notice period for changes in specifications that require ad agencies to change their own systems.

## **11. Parameters in search engines**

The Interim Report suggests that, because publishers rely on search engines for users to visit their websites, when the search engine algorithm changes, publishers should be given prior notice of changes and information about the major parameters. Furthermore, there should be a procedure for a consultation with domestic players, including on how to rank secondary use websites, and a system that monitors the measures in question.

These proposals seem very draconian and may result in significant consumer harm. The only evidence the Interim Report relies upon in support for such intrusive regulation is views by publishers. Of course, publishers have an interest in being displayed as prominently as possible on a search result page and would like to have as much control over a search algorithm as possible. This is obvious and entirely rational from an economic and business perspective. The point is, however, that a search engine optimises its algorithm to provide the best possible service to the users of the search service, that is, the consumers. A publisher will want to be displayed as prominently as possible regardless of whether other results may be more relevant to consumers. But a search engine has the consumers in mind.

A consumer running a search has given interests and given expectations. It is possible to set an algorithm that tries to match those interests and expectations as closely as possible. Publishers, on the other hand, have conflicting interests. Every publisher would like to be the first in the ranking. If not the first, every publisher would like to be the second. And so on. Giving publishers more control over search algorithms would mean destroying the consumer benefits that search services have brought to consumers and enslave the consumers to the commercial interests of the publishers.

Furthermore, in order to respond well, and better and better, to search queries, algorithms need to be updated quickly. When a major event occurs, for instance, algorithms need to be updated as soon as possible in order to be responsive. The introduction of notice periods and consultation procedures would run counter to the very purpose of updating and fine-tuning algorithms. Search result will quickly become less relevant and responsive, and consumers' experience will worsen significantly, ultimately harming not only consumers but also publishers and advertisers, as search results and, as a consequence, ads will become less and less relevant to consumers.

## **12. Concerns regarding acquisition and use of personal data**

A significant part of the Interim Report is devoted to consumers' perceptions about advertising and use of their personal data. Broadly, it appears that certain consumers express concerns about the relevance, frequency or contents of digital ads and about online businesses obtaining and using their data.

These are clearly important issues. The privacy of individuals, especially when it comes to information concerning their health, religion, political views, sexual orientation and other sensitive matters must be protected. On the other hand, there is much information about individuals that can be processed by online businesses that does not concern particularly sensitive matters or that can be even

processed anonymously or based on an informed, effective consent by the individual concerned. A balance must be struck between the protection of privacy and ensuring that the digital economy continues to work effectively. I welcome, therefore, the approach in the Interim Report to the effect that “it is important to ‘create a framework which will not excessively hinder innovation but will promote solution of issues through innovation’ (Policy 2). Accordingly, the approach to be taken is one where a broad direction is indicated in the form of a framework and the details of the specific methods are left to the originality and ingenuity of the operators, and monitoring is conducted on whether they are effective, which ultimately leads to creation of a best practice and high-quality competition for consumers”.

Within the constraints of the applicable data protection legislation, it should be up to the relevant market players further to refine and strengthen their policies to give consumers ever more confidence to use the internet. I agree that clarity and accessibility of operators’ privacy policies, real opportunity to choose and change settings and data portability are important in this regard.

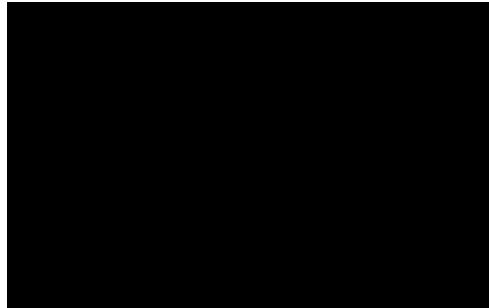
### **13. Conclusions**

In conclusion, it is my considered view that, in light of the evidence in the Interim Report, the online advertising sector exhibits many features of a healthy competitive market. Regulatory reforms should not be based on the qualitative views by one side of the market who, in essence, asks for better price and non-price terms in their contractual relationships. It is not the role of Government to step in markets to achieve a better financial outcome for certain operators against others. Government should intervene if there is harm to the economy or to consumers. With respect, the Interim Report does not appear to rely on any objective, verifiable evidence of economic harm. I would urge the HDMC to undertake further analysis and to exercise great caution before recommending the

introduction of regulation that could be very harmful to the Japanese economy and to Japanese consumers.

I am grateful for the opportunity to respond to this consultation and remain available to the HDMC to discuss this contribution.

Yours faithfully,



London, 25 July 2020

## 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 中間報告」に関する意見**

**1. 記載された内容に対する意見**

〈中間報告の該当箇所:22~23 ページ〉

課題①:[透明性]デジタル広告市場における質に係る問題で、広告主にとって②ブランドセーフティ「コストをかけて配信した広告が、ブランドを棄損するようなサイトに掲載されたり、ブランド棄損につながるコンテンツと並んで掲載されたりといったリスク」が存在するのは理解できる。ただ、パブリッシャー側にもまったく同じように「コストをかけて配信した記事に、メディアのブランドを棄損するような広告が掲載されるリスク」が存在するのに、本報告書内ではそういった観点での問題点が指摘されていない点に大きな問題があると考える。

**2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見(デジタル広告市場に関するその他の情報・意見を含む)**

上記に関連するが、例えば Google AdSense には「ブロックのコントロール」というメニューがあり、パブリッシャー側が掲載を望まないカテゴリを選択して排除したり、広告レビューセンターで個別の広告について審査することが可能になっている。しかし、他の多くのプラットフォームでは「パブリッシャー側が掲載を望まない広告」を選択できるような仕組みが用意されていなかったり、用意されていても非常に貧弱だったり、チェックに膨大な工数を要するようなケースも多い。例えば「宿便ドバーッ」「ほうれい線」「イボが取れる」といった不快な広告クリエイティブが配信されてしまうような専門メディアを運営していると、最低限 Google AdSense の「ブロックのコントロール」くらいの機能がないと、怖くて他のアドネットワークを利用できない。「儲かればなんでも良い」と考えているパブリッシャーばかりではない、と認識して欲しい。

No.	御意見
19	<p>何年も通報し続け、それでも関係する法律などがないためにそもそも審議対象にもならず、それでいて極一部の賞品についてのみ景品表示法違反などでニュースになるのを見てモヤモヤとしていました。</p> <p>今回の取り組みについて先日夕方のニュースで見かけた時に、この法律により良いネット環境にまた一歩近づくのではと期待しています。</p> <p>ただ1点、ネット広告の適正化についてニュース内で触れられておらず、懸念している事があります。</p> <p>広告と呼ばれるものです。</p> <p>全く商品とは関係ない、ただしやたらと具体的な広告で誘引し、実際のサービスとは異なるという苦情が非常に多い現状です。</p> <p>代表的なのが仕切りで通路の塞がれた迷路の動画広告で、仕切りを順番に開けたり閉めたりすることで敵をかわしゴールまで進むゲームであるかのような広告を流し、いざダウンロードしてみると3マッチパズルという縦横に同じ柄のピースを揃えると消えるパズルゲームだったというものや、色々なシチュエーションに遭遇した際、3択で出てくる適切だと思われる道具を選択し、無事に回避するという動画広告で、実際にはシムシティのような箱庭育成ゲームだったというものがあります。</p> <p>イメージです。というケースとの線引きが難しいから、という言い訳で実際に提供するゲームとは全くジャンルの異なるプレイ動画風の広告を流すのは明らかに広告であり、虚偽広告や優良誤認に該当する可能性があります。</p> <p>ゲームに限らずですが広告の最低限のルールすら守られていないネット広告について、国が規制をすることで消費者の適切な判断を助けるものにしてもらいたいです。</p> <p>それとネット広告のもう一つの問題は、アプリやサービスの利用自体に法的年齢制限のある商材を年齢制限のないコンテンツで平気で流している件です。</p> <p>例えばゲームをやっていてポイントをもらおうと広告をタップして視聴をするという仕組みがあるのですが、そのゲームアプリには年齢制限が18歳以上などとなっておらず誰でも遊べるものなのに、流れる広告は出会い系サイトや青少年健全育成条例により青少年の誘引を禁止するようないかがわしく艶めかしい商材の広告だったりします。</p> <p>漫画視聴アプリ然り、動画視聴サービス然り。</p> <p>それらのアプリを利用して流れる動画広告が、夕飯時のテレビでは絶対に流れないようなものばかりです。</p> <p>また最近大学生が運動を起こしているコンプレックス商材の人格否定描写を問題視していますが、ありとあらゆる無料アプリで平気で流れます。</p> <p>現金が手に入るオンラインカジノ(公営賭博でも18歳以上のはず)の広告が、年齢認証のないアプリ内の広告として流れます。</p> <p>スクリーンショットでは情報が少なく、また動画として一連の影像として見ないと問題点や違法性について把握できない。</p> <p>にもかかわらず現状は商品名と掲載場所ぐらいしか情報を集められません。</p>

	<p>詐欺ネットショップの広告もそうですが、ターゲット広告システムのせいで通報しても調査員がその動画を視聴できないケースがあります。</p> <p>掲載期間が1週間程度と短いスパンで次々入れ替わるので、表示されたサービスやサイト名を添えて通報しても全く意味をなさない不正者天国状態です。</p> <p>表示されるネット広告に代理店情報や広告主情報を始めダイレクトに広告だけが見れる保存されているサーバーのアドレスなどを取得できるシステムの義務化が必要だと考えます。</p> <p>掲載期間が終了しても折込広告のように一定期間保存の義務も必要になるでしょう。</p> <p>こういったコアな部分も含めて是非健全で公正なネット広告環境を今更ではあってもきっちり整備していただきたい。</p> <p>子供に使わせている端末で「妻が寝たあとに使いたいムフフなアプリ30選♪」などと表示させないでください。</p> <p>期待を込めて今後の成り行きを見届けさせていただきたいと思っています。</p>
20	<p>1. 記載された内容に対する意見&lt;中間報告の該当箇所：82-83ページ&gt;抜粋：“[対応の方向性] ○ 情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合いの大きい一部のプラットフォーム事業者については、消費者への懸念の払拭の必要性がより強いと考えられることを踏まえ、ターゲティング広告のためのデータの取得・利用について、事前での設定やその後の定期的なリマインドなどが、分かりやすい形で提供されることが求められる。この際、消費者がデータの取得・利用等を拒否した場合でも、サービスを利用できるオプションも分かりやすく提示することが求められる。なお、これについても、その効果についてモニタリングが行われることが適切と考えられる。”</p> <p>この箇所について、プラットフォーマーが消費者のデータを取得したい場合、事前に消費者に同意を求める法律が制定されることを強く望みます。しかし冒頭の“情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合いの大きい一部のプラットフォーム事業者”に限定せず、“消費者の検索履歴等のデータ取得が技術的に可能なプラットフォーム事業者全て”を対象にしていただきたいです。</p> <p>理由1) リスクの蓋然性の度合いが小さいからといって、個人情報保護の観点からは小さなリスクは許容されるということにはならないからです。</p> <p>理由2) “情報の非対称性やそれがもたらすリスクの蓋然性の度合い”を数値化するのは容易ではなく、仮に数値化できてもどこで線引きするのか定義するのも容易ではないことから、“一律全てのプラットフォーマー”とした方が運用も簡素化することができます。</p> <p>2. 記載された内容の他に、考慮すべき視点とそれに対する意見（デジタル広告市場に関するその他の情報・意見を含む）日米デジタル協定の内容と齟齬がないか吟味する必要があると思います。日米デジタル協定ではアルゴリズムとソースコードの開示は求めることができない規定がありますが、“個人情報がどのように利用されているか”という部分はアルゴリズムやソースコードに踏み込むことになるからです。行動データを含めた個人情報保護が優先されるべきだと考えますので、場合によっては日米デジタル協定の内容見直しも必要か</p>

と存じます。

「デジタル広告市場の競争評価中間報告（案）」を拝見しました。とてもまとまっていて、参考になる、そして今後のデジタル環境をより良くするために必要な物だと認識しています。ただし、いくつか補足も必要かと思っています。ポイントは DSP とアドネットワークの違い、そして歴史についてもっと触れて欲しいと思いました。基本 DSP の方が透明性を担保しており、アドネットワークの方が、ブラックボックスであるという事実です。これは実際マーケティング活動、そして DSP とアドネットワークの歴史を知っていないと、なかなか読み解くことが難しいトピックスですが、とても重要な要素の一つです。そしてここを理解すると垂直統合にも大きなインパクトが与えられると思っています。アドネットワークは基本デマンドもサプライも両方行うモデル。DSP はデマンドのみにフォーカスをし、サプライは SSP に任せるモデル。なぜ DSP、SSP、RTB が生まれたかと言うと、旧来のアドネットワークの限界、ブラックボックスが存在していたことを背景に、より良いマーケットを作ろうと発起し、DSP、SSP、RTB のマーケットができていきました。そして RTB の世界ではインプレッションでやりとりをしているため、インプレッションまで透明にしないと成り立たないビジネスモデルです。しかしアドネットワークはクリックで販売、もしくはアクションで販売するのでインプレッションは不透明でも別に困りません。なのでアドフラウドの温床になります。もちろん DSP でもブラックボックス DSP は存在しますが、もしそんな DSP があれば、それは DSP とは言えない物です。そして技術が進歩し、マーケットの限界があったことで RTB の世界が現れました。私は全て世界の標準に合わせるとは思っていません。日本は独自の文化、商習慣があるため、日本のマーケットにあった形で展開すれば良いと思っています。しかし透明性を担保することは現在の流れから言えば、とても大事な事項だと認識しています。そしてこれは日本のデジタルをもっと世界に示すために、日本発の GAFA 企業を作るために、この「デジタル広告市場の競争評価中間報告（案）」を活用したいと考えています。本来日本は世界に代表する技術大国だったはずです。世界の数多くの企業、人たちが日本の技術に触れ、驚き、愛してもらっていたと思います。しかしこのデジタル領域においては US の牙城になっており、日本発のデジタルプラットフォーマーが出ませんでした。。。今私は外資で努めていますが、ここに関してはとても悲しい気持ちがあります。ですのでこのような提言を通して、日本発のデジタルプラットフォーマーが誕生し、世界に打って出る企業を作れる環境を整えたいと思っています。日本にはその技術、人材、そして魂が宿っていると信じています。そして COVID-19 のあと、世界が再度日本に注目をしています。日本をもう一段上に上げるチャンスだと思っています。私が以前読んだ本で”ひよわな花”がありますが、今の日本は正にこれに該当するのかなと思っています。そしてそれを打破するためには、様々な角度から日本発で世界に打って出る企業、文化、政治が必要だと思っています。今まさにグローバルリズムからローカリズム (Japan First) が必要だと思います。今回の提言においても、Japan First の観点から、出来ることを実施したいと思っています。

22	<p>p 4 「従来型のディスプレイ広告（バナー広告）」という表現について  <b>＜意見＞</b> 「従来型のディスプレイ広告（バナー広告）」というのは、いわゆる「純広」を指しているのか？ バナーに表示される広告でも検索ワードやオーディエンスに応じてクリエイティブ（広告の内容）が替わる広告（例：アドネットワークを使った広告）も存在しており、「従来型のディスプレイ広告（バナー広告）」という語で何を言わんとしているのかはっきりしてほしい。</p> <p><b>＜理由＞</b> 本報告書の記載内容が立法事実となり今後各種規律が作られていくため、本資料からは疑義の余地や誤解を招く表現をなるべく減らすため。一般に、官庁での人事異動は2年であるため、本件のように中長期にわたる対策は途中で後任者に引き継がれることが予想される。そして、後任社者は本報告書の記載を前提として各種施策の企画・立案や運用を行うことが予想される。そこで、報告書中から疑義のある表現はなるべく除きたい。</p>
23	<p>p 9 「圧倒的な資本力」について  <b>＜意見＞</b> 令和元年度の会議の際にPKSHAの上野山氏が発言しておられた、「魅力的なサービスを提供しているため、消費者が集まりデータも集まるし、資金も集まる」という指摘も踏まえて、「サービスの魅力」も項目として挙げるべきである。</p> <p><b>＜理由＞</b> ・ まず、ご多忙な有識者を呼んで、頂戴した発言は基本的には漏らさず記載すべきである。・ また、「圧倒的な資本力」という段落には、「圧倒的な資本力」がGAFAMにはあるから日本勢では勝てない、とにかく外資は規制すればよいといった短絡的な議論に行きかねない懸念を感じた。サービスが魅力的だから消費者や資本力が集まったのか、それとも資本力があるからサービスが向上し消費者も集まったのかという話は鶏と卵の議論であり、決着はおそらくつかないし、鶏と卵の関係であることは、デジタル競争会議のWGの会議でも有識者が議論されていたところではある。 ただ、いずれにせよ、資本力だけあっても、消費者は集まらない以上、それなりの魅力がサービスにあったことは否定しにくいはずであり、サービスの質の点は指摘すべきである。資本力と消費者を集められるような画期的なイノベーションがなぜ日本で生まれなかつたのか（あるいは若干数しか存在しなかつたのか）、どうすればそのようなイノベーションを日本で起こすことができるのかを議論する方が、（どう規制するか、という後ろ向き思考ではない、）日本経済の成長という前向きな議論に結びつき、有益と考える。</p>
24	<p>p 12 「アドサーバーの提供を受けているGoogleをはずという選択肢はあまりないのではないかとの指摘がある」について  <b>＜意見＞</b> なぜ「選択肢があまりない」のかについてもヒアリングをして追記していただきたい。</p> <p><b>＜理由＞</b> 仮に、アドサーバーと抱き合せでSSPをGoogleが提供しているのであれば、それは不公正な取引方法として規制すべきであるし、仮に取引上の優越的な地位をGoogleが濫用しているのであれば、優越的な地位の濫用としてGoogleを規制すべきということになる。こうした現行の規制の枠組みでGAFAM対策ができるかどうか、もし不可能なのであればどういう規制の枠組みを作ればよいのかが、デジタル市場競争会議の存在意義なのであるから、なぜ取引先</p>

	<p>から見て、「Google を外すという選択肢がなくなってしまう」のかについて突っ込んだヒアリングをして追記すべきである。そうでなければ、本報告書の立法事実としての価値が著しく低下してしまう。</p>
25	<p>p 17 に記載されている Apple と Google による一連の「プライバシー保護」施策について</p> <p>＜意見＞ プライバシー保護という名目で従来構築されていたビジネス環境を一方に替えることが果たして優越的地位の濫用や（私法上の）継続的契約の法理の観点から許容されるのかということを分析した記述を盛り込むか、今後の検討課題としていく旨を明記いただきたい。</p> <p>＜理由＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ プライバシー保護を理由とすれば、一方的に取引先らが依存していた環境を変更していいのかというのは真正面から考えるべき論点である。日本においては、プライバシーは絶対的な権利としては位置づけられておらず、あくまで、利活用と保護は両輪でとらえられるべきものとして考えられている。利活用の中に、競争政策的な観点も考慮することは許されるはずであり、両輪の片方であるプライバシー保護を掲げられれば一方的な行為が許されるということはない旨についての検討は今後の課題としていくべきである。</li> <li>・ プライバシー権を取り扱う法律専門家は多くの場合、知的財産権も取り扱うことが多いので、その分野での知見を援用して以下、補足したい。知的財産権、たとえば特許といえども、絶対的な権利ではなく、発明者へのインセンティブ付与のための制度であり、そのインセンティブ付与が十分である限りにおいて独占を与え、それ以上の利益は与えないという形を持っており、その点を「確認」したのが独占禁止法第 21 条である。確かにプライバシー権の場合は、人格権と結び付けられることが多い、そのため、知的財産権といった財産権とパラレルに考える考え方には抵抗がある方が少なからずいることは存じ上げている。しかし、昨年 12 月に制定された消費者に対する優越的地位の濫用に関する「考え方」でも、個人情報等を「利益」と捉える考え方方が明記されており、「プライバシー権＝人格権＝競争政策などとの比較衡量の対象はできない」という硬直した考え方はすでに廃棄済と理解している。 実際、プライバシー権であっても、裁判例上、絶対的な権利として取り扱われておらず、そうした政策的な比較衡量を許容する権利と考えるべきである。 以上の次第から、プライバシー権保護という名目でいわゆる「Walled Garden」を構築しようとする行為の競争政策的な観点からの当否はもっと真正面から論じられてよいと考える次第である。</li> </ul>
26	<p>p 17 「こうした Google の動きにより・・・配信先のコンテンツをもとにした広告等が中心になるのではないかとの意見がある」について</p> <p>＜意見＞ 広告の在り方としては、さらに以下の 2 つの形態もあると考えており、それらも中間報告書に追記いただきたい。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) コンテンツのみならず、消費者のウェブ上でのマウスの位置・動かし方、スクロールのスピードの緩急を踏まえたよりパーソナライズされた広告</li> <li>2) 膨大なパーソナルデータによって構築済みの精緻なアルゴリズムに基づくターゲティング広告</li> </ol> <p>＜補足＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上記 1 について オーディエンスの属性とコンテンツの掛け合わせでターゲ</li> </ul>

	<p>ティング広告をしていたという中間報告書案のご指摘は的確と考える。しかし、クッキーの規制によって、コンテンツに基づく広告配信や粒度の粗いターゲティング広告しかできないという誤解は生じてはいけないと考える。その例として、消費者のウェブ上でのマウスの位置・動かし方、スクロールのスピードの緩急によって、その個人の興味関心をかなり正確にとらえることで、なおも詳細なオーディエンスの属性とコンテンツの掛け合わせによるターゲティング広告が可能となり得ることを記載した。</p> <p>・上記2について ターゲティング広告の配信は、誰にどういうコンテンツ（広告業界ではクリエイティブと呼称することの方が多いです）をどういう頻度するかを（半）自動化して行っている。そして、配信した後、実際にそのコンテンツが見られたか否か、クリックされたか否か、どれくらいの間その見たかといったデータを大手広告業者はすでに持っている。そして、機械学習（具体的には教師有り学習）の手法で、オーディエンスの属性から配信の成否（広告を見たか否か、クリックしたか否か、商品を購入したか否か、アプリをダウンロードしたか否かなど）を予測する精緻なアルゴリズムを作っている。すると、すでにそのアルゴリズムがあるため、新たに詳細なパーソナルデータが無くとも、ターゲティング広告が可能となってしまう。そのため、中間報告書案p17の「一定の属性」という粒度にターゲティング広告の精度が下がるという議論には必ずしも同意できない。また、そのようなアルゴリズムは、プライバシー意識が高まる前にパーソナルデータを集めてアルゴリズムを構築済みの大手広告事業者のみである。そのため、プライバシー保護強化の呼び声が、どのようなアルゴリズムを構築済みの一部大手広告事業者と、それを有しない事業者との間の差を永久に広げたままにしてしまうという事業者間の競争力格差を固定する装置として機能してしまう懸念がある。（これは、Walled Gardenの問題とも通じるトピック） 以上の次第で、上記2についても指摘した次第である。</p>
27	<p>p19 「コンテンツの価値が広告枠の販売価値につながりにくい」      &lt;意見&gt; 「コンテンツの価値が広告枠の販売価値につながりにくい」という指摘については、以下の注を加えるべきである      「注) 配信先のコンテンツの内容をもとにした広告等が中心となる場合（参照：本報告書17頁）、コンテンツの価値が広告枠の販売価値に直接寄与する可能性もあり、この点は今後も注視していく。」      &lt;理由&gt; p17では、「配信先のコンテンツの内容をもとにした広告等が中心となる」という記載がある。仮にそうなれば、オーディエンスの属性に依存して行ってターゲティング広告を行っている現在よりも、今後は、コンテンツの価値が広告としての価値をより大きく左右していくことになるはずである。      とすれば、上記のような注を付けることがより将来予測としても、また、中間報告書内での整合性の観点からも望ましいと考える。</p>
28	<p>p19 「データを提供する一般消費者」という表現について      &lt;意見&gt; 「データを取得される一般消費者」に表現を改めていただきたい。      &lt;理由1&gt; 「提供」という用語は、提供者の意思に基づきデータが第三者によって取得されるというニュアンスがある。（例：個人情報保護法第23条第1</p>

	<p>項の「提供」という表現の用法を参照) しかし、実際の一般消費者は、アンケートに回答したり利用者登録をする際に自発的にデータを提供するだけでなく、ウェブサイトの閲覧やあるいはリアル店舗での購買行動の CCTV による撮影などによって知らず知らずのうちに自身のデータが収集されているのが実情である。こうしたことを考慮すると、「提供」という用語は不正確であり、「取得」という用語を使うべきと考える。</p> <p>＜理由2＞ 上記の＜理由1＞と同様の指摘は、「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」の意見募集の際にも以前なされており、それを踏まえて、原案の「提供」から「取得」に用語を変更した経緯がある（同「考え方」についての「原案に対する意見の概要及びそれに対する考え方」No. 114）。そこで、それとの整合性を考慮すると、本中間報告書でも「取得」に替えるべきと考える。</p>
29	<p>p 19 「公正性」について</p> <p>＜意見＞ p 19 の「公正性」が取引市場にいる事業者との間での公正性か、それとも、データを取得され利用される消費者との間での公正性か、それらの公正性のいずれも含んだ意味かをはっきりさせていただきたい。</p> <p>＜理由＞ 「公正性」が誰との関係での公正さであるかをはっきりさせてほしいため。</p>
30	<p>p 20 [検討の視点2]の「プロファイリングによる懸念」という表現について</p> <p>＜意見＞ 「懸念のある一部のプロファイリング」という表現に替えていただきたい。</p> <p>＜理由＞ 住宅ローン、クレジットカードの与信、消費者金融の世界でも個人情報等に基づくスコアリング（プロファイリング）は通常業務として行われているし、広告産業においても同様に個人情報等に基づく「ワイン好き」「高級品好き」といった分析結果を個人に張り付け（プロファイリング）それにに基づく広告配信をするのは通常の業務である。プロファイリングと呼ぶかどうかはともかくこうした行為は実社会において通常に行われているし、このようにしなければ与信などを公平に行うことができないし、人的資源を事務作業に大量投入しなければならなくなる。プロファイリングの懸念との記載では、まるでプロファイリング自体が悪いものであるかのような印象を与え、かえって事業者がこうした行為が社会を支えているという事実を隠そうとして事業者・消費者の情報格差を増大させる結果となることが心配される。そこで、プロファイリング自体に問題があるわけではないことを明確化すべく「懸念のある一部のプロファイリング」という表現に替えていただきたい。</p>
31	<p>p 22 「※なお、現在、SSP が乱立している中で、トランザクションにおいて SSP が何重にも連なって関与する場合もあり、こうした状態がアドフラウドの温床になっているとの指摘もある。」について</p> <p>＜意見＞ 上記のな書きの後ろに、以下の文言も追記していただきたい。</p> <p>「このように SSP が何重にも連なって関与するという形態が生じた背景・経緯等についても今後の調査・検討対象としていく。」</p>

	<p>＜理由＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・アドフラウドの防止という観点だけから見れば、SSP が何重にも連なっている現状が望ましくないというのは指摘の通りである。</li> <li>・しかし、たとえば、自動車工業において委託先、再委託先・・・というようにサプライチェーンが複層化する現象は他業界でも起こっており、そのような何重にも連なっている構造が一概に悪いとは言えない。</li> <li>・逆に、SSP が統合されることは、垂直統合により、かえって特定の SSP の取引上の地位が強まてしまい、競争を弱める結果に陥る危険もある。（※Google らが垂直統合によって力を増している点は、中間報告書案等でもご指摘の通りである。）</li> <li>・そもそも、競争法は、私人による自由な経済活動に対して競争政策の観点から介入する性格を有する以上、介入を行う前提として、ある経済活動の在り方が自然発生的なのか、それとも競争をゆがめるなど不自然な形で生じたものなのかという立法事実を突き詰めたうえで介入が行われるというのがあるべき姿である。</li> <li>・そこで、単にアドフラウドの温床となっているという「指摘」があるということを紹介するにとどめず、それがなぜ生じたのか、その発生経緯は自然なものなのかといった背景・経緯についても調査・検討を深めていくことが期待される。</li> <li>・ゆえに、冒頭の通り意見を具申する次第である。</li> </ul>
32	<p>p 24 &lt;諸課題に対する対応の現状&gt;の第1段落目について</p> <p>＜意見＞ アドフラウド対策のために行われている、「ブラックリスト」の取り組みについても記載をすべき。具体的には、「例えば、ホワイトリスト方式やブラックリスト方式で、広告の出稿先を限定して・・・」との記載に替えるべき。</p> <p>＜理由＞ 広告業界では、ホワイトリスト方式もブラックリスト方式のいずれの取り組みも存在しており、片方のみに言及し、他方に言及しないのでは、本報告書の網羅性が損なわれ、今後の立法資料としての価値をも損なわれることが懸念されるため。</p> <p>＜参考資料＞ 広告業界で、ホワイトリスト方式もブラックリスト方式のいずれの取り組みも存在していることについては、JIAA『必携インターネット広告』p 223～226（2019年、インプレス）に記載がある。</p>
33	<p>p 63 &lt;「本項目は、プライバシーに関わるものというよりは、・・・透明性に起因する問題もあるのではないかと考えられる」&gt;</p> <p>＜意見＞ 以下の通り記載を変えていただきたい。「・本項目は、私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利の侵害というよりは、・・・、透明性に起因する問題もあるのではないかと考えられる。データの取得・収集が日常的に行われるデータ社会化の到来が、消費者の意見に如実に反映されている。」</p> <p>＜理由＞ 本報告書案で言及されている「プライバシー」概念は「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」（東京地判昭和39年9月28日判時385号12頁、「宴の後」事件判決）を前提としているように思わ</p>

	<p>れる。しかし、これは大量のデータの取得・収集・処理を行うだけの技術が確立されていなかった時代の話であり、現在は、インターネット上でのオンラインの活動や市中でのオフラインの活動のすべてにつきデータの取得・収集、そしてそれらをコンピューターによって高速処理できる環境が到来しており、「透明性」こそがプライバシーの中核であると認識されてきている。このようなプライバシー概念の中核の変遷は、個人情報保護法第15条が利用目的の公表・通知を個人情報取扱事業者の義務の筆頭としてかかげ、より先進的といわれるEUの一般データ保護規則がプライバシーの原則の筆頭に透明性の原則を掲げた(GDPR第5条第1項(a))ことからも明らかと思われる。そのため、透明性があたかもプライバシーには含まれないといった表現やプライバシーの中核を構成していないといった表現は、現時点での日本を含む世界的なプライバシー概念理解と矛盾するものと考える。ゆえに上記の通りの表現の変更を求める次第である。&lt;参考資料&gt; GDPRの和訳は個人情報保護委員会の以下のURLからアクセス可能：<a href="https://www.ppc.go.jp/files/pdf/gdpr-provisions-ja.pdf">https://www.ppc.go.jp/files/pdf/gdpr-provisions-ja.pdf</a></p>
34	<p>p 66 「中間段階でのデータの区分管理」「クロスデバイスでのデータの取扱い」について</p> <p>&lt;意見&gt; 「中間段階でのデータの区分管理」と「クロスデバイスでのデータの取扱い」のそれぞれにつき、具体的にどういう点を問題にしているかもっと詳細に記載いただきたい。</p> <p>&lt;理由&gt; 「中間段階でのデータの区分管理」についていえば、個人情報と非個人情報を区分しているのかという問題なのか、それとも、個人の特定可能性の問題とは別に、コミュニティごとに個人に関する情報を別々に管理しなければならないということまで含んでいるのかが明らかではない。前者であれば、きちんとした事業者であれば対応できているが、後者であれば、対応できる事業者は少ないと思われる上に、それを行う社会的必要性や技術的容易可能性にも疑義がある。例をあげれば、フィジカル空間においてスマートフォンを持ち歩き、おいしいレストランを検索したり移動方法をGoogleマップで検索する行為は我々の日常の行為となっているが、それはフィジカル空間というコミュニティの情報とデジタル空間の情報を接続する行為であり、分別管理することは容易ではない。また、「クロスデバイスでのデータの取扱い」についても、インターネットにアクセスするために同じwifiを使うことでスマートフォンとPCの利用者が同一人物であることを推認するというフィンガープリンティングという技術は存在しており、■■■■■などもそれに関して情報のブローカーを行っている。これは、プライバシー侵害という観点から問題なのはわかるが、ある会員制のウェブサイト上の同一アカウント(たとえば、Amazonのアカウント)にスマートフォンとPCのそれぞれからアクセスしたことを以てそのスマートフォンとPCが同一利用者に属するということを推認することはクロスデバイスでのデータの取扱いとして許容されるべきである。なぜなら、スマートフォンからAmazonにアクセスして購入する途中で止めた消費者が、AmazonのサイトにPCからアクセスした際に、その商品がカートに入っていたり、その商品の購入するかどうかを消費者に尋ねるのは消費者の権利利益を侵</p>

	<p>害する行為とは考えにくいからである。このように「中間段階でのデータの区分管理」「クロスデバイスでのデータの取扱い」という用語は具体化の余地があるため、本中間報告段階又は最終的な報告書においては明確化していただきたい。&lt;参考情報&gt; なお、2019年4月の日本経済新聞朝刊の1面の特集「データの世紀」に■■■■■に関する記事が載っている。</p>
35	<p>p 72 「同意の有効性についても考慮する必要がある。」について      &lt;意見&gt; 考慮する必要があるの主体は、裁判所、個人情報保護委員会、及び公正取引委員会のいずれなのか、すなわち、どの法令の解釈において同意の有効性を考慮するかについても今後の検討の課題に含める旨を明記していただきたい。</p> <p>&lt;理由&gt; 同意の有効性は、民法上の有効性（プライバシー権侵害を構成する不法行為の違法性阻却事由。刑法風に言えば「被害者の承諾」）という位置づけでも議論可能であるし、個人情報保護法上の同意の有効性要件としても議論が可能である。そして、民法上の同意と公法上の同意は別々のものであり、別に議論することが可能であるが、本報告書案ではどちらの同意についての有効性の規律について言及した者が明らかではない。</p> <p>&lt;補足&gt; EUの一般データ保護規則では、同意は「自由に与えられ、特定され、事前に説明を受けた上で、不明瞭ではない、データ主体の意思の表示を意味」と定義されており（GDPR 第4条第11項）、さらに同意の有効性に関するさらに詳細な要件は同意に関するガイドラインによって定められている。他方、日本の個人情報保護法では、默示の同意も同意に含まれるとされているが（個人情報保護委員会 通則編ガイドライン及びQA）、同意の要件についてはそれ以上明らかにされてこなかったところである。については、内閣官房のデジタル市場競争会議から個人情報保護委員会に対して、同意の有効性要件も令和2年度の法改正を受けた通則編ガイドライン改正の際に合わせて明確化するよう指示・連絡していただきたい。なお、公正取引委員会が所管する独占禁止法はあくまで優越的地位の濫用といったケースに限ってのみ同意の有効性について考え方を示すことが法令上可能なので、同意の有効性の要件を一般的に議論する立場にある所管官庁は個人情報保護委員会であると考える。</p>
36	<p>p 72 「同意の有効性」について      &lt;意見&gt; 個人情報保護委員会に対して、同意の有効性についても、少しは具体化するように内閣官房から直接ご説示いただきたい。</p> <p>&lt;理由&gt; 個人情報保護委員会の解釈上、同意に默示の同意が含まれることは明らかなものの、それ以上は不明な状態であり、実務上、同意の有効性要件を明確にすることのニーズがある。デジタル広告市場の問題を契機に、同意の有効性要件を明確にする方向で政府内での取りまとめてをしていただきたい。</p>
37	<p>p 80 「インターフェースを二段階にするといった工夫」      &lt;意見&gt; 個人情報保護委員会が公表している通則編ガイドライン3-2-4には「ネットワーク上において個人情報を取得する場合は、本人が送信ボタン等をクリックする前等にその利用目的（利用目的の内容が示された画面に1回程度の操作でページ遷移するよう設定したリンクやボタンを含む。）が本人の目に留まるようその配置に留意することが望ましい」との記述がある。本中</p>

	<p>間報告書案と上記の記述の関係性について確認したい。本中間報告書案の「工夫」というのは、消費者が「第一面」に「1回程度の操作でページ遷移」できればよいという意味であって、消費者が「第二面」にも「1回程度の操作でページ遷移」できることを求めているわけではないとの理解でよいか。</p> <p>＜理由＞ 今回の本中間報告書が現在の当社の同意画面のデザイン（同意ボタンのページとプライバシーポリシーのページとの関係）の変更を求める内容なのか否かを判断するにあたり、本中間報告書で提案されている「工夫」の内容を当社が正確に理解する必要があるため。</p>
38	<p>p 86 「同意の有無にかかわりなく行うべきではない行為に関する規律」で挙げられている例「要配慮情報などを基に広告が表示される」について</p> <p>＜意見＞ 本中間報告書案でいう「要配慮情報」というのは、個人情報保護法上の「要配慮個人情報」を指すとの理解でよいか。</p> <p>＜理由＞ 世界の個人情報保護法では、要配慮性がある情報には、生体情報（例：健康・医療・遺伝に関する情報）、社会的身分に関する情報（日本でいうと出自、部落、宗教、性的指向）、財産情報（所得、資産の額など）の大きく3つの情報が含まれる傾向がある。</p> <p>この点、日本の個人情報保護法は、生体情報と社会的身分に関する情報は要配慮個人情報（第2条第4項）として手厚い保護の対象としているものの、財産情報については要配慮個人情報に含めていない。</p> <p>本報告書案では、「要配慮情報」という用語を用いているが、これは「要配慮個人情報」よりも広く要配慮の情報を指すために用いている新しい概念なのか、それとも「要配慮個人情報」と書こうとした際の単なるタイプなのかについて確認したいため、上記の意見を出した次第である。</p> <p>広告業界の実務からすると、所得や資産は、消費者の購入可能な商品の幅が大きく変わる情報なので、財産情報を踏まえてターゲティングを行っており、もし仮に「要配慮情報」に財産情報も含むとすると実務へのインパクトはかなり大きい。</p> <p>なおそのようなターゲティング広告の例を挙げると、同じトヨタの自動車でも「カローラ」と「レクサス」では購入しうる層が大きく異なるため、高所得者層以外に対して「レクサス」のターゲティング広告を打っても、それこそただの「迷惑メール」にしかならない。</p> <p>＜参考＞</p> <p>個人情報保護法第2条第3項で定義されている「要配慮個人情報」は以下の通り：</p> <p>本人の種族、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実その他本人に対する不当な差別、偏見その他の不利益が生じないようにその取扱いに特に配慮を要するものとして政令で定める記述等が含まれる個人情報</p>
39	<p>特にp 86を含め、本中間報告書全体について</p> <p>＜意見＞ 本中間報告書に基づく各種施策や規制の対象は、デジタルプラットフォーム事業者や特定デジタルプラットフォーム事業者に限らず、事業者一般という理解でよいか。</p>

	<p>＜理由＞ デジタル市場競争会議は従前、Google や Yahoo らのデジタルプラットフォーム事業者が寡占・独占を行う市場（アプリ、E コマース）を中心として調査活動を行っている。そして、デジタル広告市場の強力なプレーヤーがデジタルプラットフォーム事業者であることは疑いはない。そのため、本中間報告書が想定している施策・規制の主な宛名はデジタルプラットフォーム事業者のみとも思える。他方、広告を発信する広告主（典型例は、消費財メーカー）であり、広告主もデジタル広告市場の重要なプレーヤーである。実際、本中間報告書に挙げられているとおり、World Federation of Advertisers (WFA) を大手広告主は結成し、広告市場における業界団体としての意見発信を行うなどの活動も行っている。本中間報告書案を子細に見ても、p 86 の「同意の有無にかかわりなく行うべきでない行為に関する規律」は広告主自身も順守すべき事項のように読むのが自然である。そこで、本中間報告書が、広告主も含むデジタル広告市場の全プレーヤーを宛名とする施策・規制を想定したものなのか、それともデジタルプラットフォーム事業者を宛名とする施策・規制を想定したものなのかについて明らかにしていただきたい次第である。</p>
40	<p>p 92 「今後の具体的な進め方」について</p> <p>＜意見＞ 個人情報保護委員会も巻き込む形で検討を進めていただきたい。</p> <p>＜理由＞ 要配慮情報を利用したターゲティング広告の可否は個人情報の不適正利用（令和2年度改正で導入）の一例であり、今後個人情報保護委員会が公表する予定のガイドラインや QA との整合性を取るのが法制度上望ましいし、事業者としても順守が容易である。そのため、個人情報保護委員会の担当参事官も適宜同席させるなどして、個人情報保護委員会が考える「不適正利用」の中に、不適正なターゲティング広告がすっぽりと含まれるように最終報告書を作成していただきたい次第である。</p>
41	<p>デジタル広告市場の競争評価の中間報告では、デジタル広告（＝ネット広告）を取り次ぎ手数料で利益を得ているプラットフォーマー側が、違法なネット広告から収益をあげている問題点が触れられておりません。</p> <p>健康食品の定期購入詐欺商法、化粧品の解約詐欺商法、情報商材などの悪質な儲け話といった、「消費者トラブルにつながる違法なネット広告をプラットフォーマーは取り次いではならない。」という文章を追加し、違法なネット広告を取り次いだ場合には罰則規定を設ける方向でご検討頂けますと幸いです。</p> <p>2020 年 7 月現在、Google、Facebook、YouTube、Instagram、Yahoo!、LINE、Gunosy、スマートニュース、ログリー、アイモバイル、popIn など、国内に存在する主要なデジタル広告プラットフォーマーで違法ネット広告を排除できている企業は 1 社も存在していません。</p> <p>つい先日 2020 年 7 月 20 日にも体験談を書いたような記事型ネット広告を通じて健康食品を販売していたとして、健康食品通販会社やネット広告代理店社長ら 6 人が医薬品医療機器法違反の疑いで逮捕されたばかりです（※1）。</p> <p>真っ当に取り組む事業者と消費者の利益を守り、健全な競争環境を促すためにも、広告を出稿する通販会社や広告代理店だけに責任を負わせるのではなく、違法なネット広告を排除せずに売り上げを得ている広告プラットフォーマー側もペナルティを科せられるよう議論を進めて頂ければと思います。</p>

	<p>※1：報道記事「ステラ漢方、KM ウェブ、ソウルドアウト社員の薬機法違反逮捕、大阪府警「情報提供あった」」  <a href="https://www.data-max.co.jp/article/36806">https://www.data-max.co.jp/article/36806</a></p>
42	<ul style="list-style-type: none"> <li>17ページの4行目「Chrome」は「ブラウザ Chrome」のほうがよいと思います。1行目の例と同様に。</li> <li>25ページの7行目「公取委」は「公正取引委員会」のほうがよいと思います。組織名の略称は定義されていないので。</li> <li>48ページの12「分からない」と、79ページの20行目「わからない」とは、どちらかに字句を統一したほうがよいと思います。</li> <li>84ページの「あたって」は「当たって」のほうがよいと思います。他の箇所の例と同様に。</li> </ul>
43	<p>評価のフレームワークについてとても賛成ですが、これを全てプラットフォーマーやパブリッシャーが負担するとなると、金銭的にも体力的にも厳しい会社が多いと思います。最低単価を設けるか、監査を受けている会社はimpやclickの単価を公然と上げられるような仕組みがあると、みんなが嬉しいと思いました。</p> <p>100円ショップでルイヴィトンのクオリティを期待するような風潮にしてしまうと、一部のプラットフォーマーへの寡占が益々進んでしまうので。</p> <p>また、Trusted webでも掲げられているような、個人情報へのロックチェーンの仕組みが広告業界でも浸透することを楽しみにしています。</p>
44	<p>広告（及びトラッキング）については、全てそれと分かるタグ又は埋込みデータ（JPEGなどでもEXIFデータを用いれば、提出された画像の質的劣化無く埋込みデータを追加出来るはずと思われる。）等を義務的に含ませるようにし、そしてその広告を行った事業者について示されるようにされたい。</p>

以上