

## デジタル広告分野の健全な発展に向けたルール整備について

令和2年5月29日  
自由民主党政務調査会  
競争政策調査会

競争政策調査会では、一昨年来、「デジタル・プラットフォーム取引透明化法案」の策定を提言する等、デジタル経済における公平・公正なルール作りに向けた取組を進めてきた。

昨年末からは、近年急速に成長しているデジタル広告分野において、プラットフォーム事業者の寡占化が進み、競争政策上の観点等から様々な課題があるとの指摘を踏まえ、同分野における公平・公正なルールづくりにむけて検討を進めた。

### 1. デジタル広告分野の取引実態について

競争政策調査会では、デジタル広告分野の取引実態を把握するため、有識者や関連する団体等からヒアリングを行った。また、公正取引委員会が4月末に公表した「デジタル広告の取引実態に関する中間報告」や、消費者庁が5月22日に公表した「ターゲティング広告分野におけるデジタル・プラットフォーム利用者の意識・行動調査」も参考にしつつ、デジタル広告分野の取引実態を調査したところ概略以下の通り。

- (1) 昨年のデジタル広告費は、初めてテレビメディア広告費（約1.9兆円）を抜いて年間約2.1兆円となり、我が国の広告費全体（約6.9兆円）の約30%を占めるまでに成長している<sup>1</sup>。

また、デジタル広告市場では、多くのアドテク事業者の参入によって機能分化が進展してきており、多様なデータから消費者本人の嗜好等を分析して最適な広告を配信するターゲティング広告等、新たな技術が生まれ急速に発展してきている。高度に複雑化したシステムによって、パブリッシャーの広告枠と広告主の広告出稿とがリアルタイムにマッチングされ、毎秒、膨大な数の広告が配信されている。多様なプレーヤーと複雑な技術により、外部からは全体像を把握するのが困難ともいえる極めて複雑な市場構造となる一方で、プラットフォーム事業者の買収等により垂直統合が進んできており、一種の寡占的構造とも指摘される。

<sup>1</sup> 2020年3月17日 株式会社D2C, 株式会社サイバー・コミュニケーションズ, 株式会社電通, 株式会社電通デジタル「2019年日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」

(2) このようなデジタル広告市場においては、事業者や消費者からは様々な懸念の声が聴かれる。

例えば、広告主は、今のデジタル広告では、どこに広告が出るかも分からず、広告が消費者に見えているかどうかははっきりせず、場合によっては不当な請求が混ざっていて、払ったお金がどこに行くかも分からないという状態であり、消費者を不快にしている可能性もある中でブランド棄損のおそれもあることを懸念している。

また、パブリッシャーからは、利益配分の実態が不透明であるとの懸念のほか、検索エンジンのアルゴリズムが突然変更され、表示順位が下がると、パブリッシャーにとっては経営上も深刻な打撃を受ける場合があるとの懸念の声がある。

さらに、アドテク事業者からは、米国本社でルールが決められ、プラットフォーム事業者との取引条件の交渉が困難である点や、広告フォーマットなど重要な仕様等の変更に対応するためのコスト負担を強いられる点について懸念の声がある。また、プラットフォーム事業者による垂直統合が進む中で、自社メディアの優遇等に対する懸念の声もあがっている。

消費者からすれば、現状においては、デジタル広告に対する消費者の受止めはネガティブなものが多く、ターゲティング広告について、約7割の消費者が「煩わしい」又は「どちらかというとな煩わしい」と感じており、その理由としては、求めている内容の広告が表示されること、同じ内容が執拗に表示されること、私個人をターゲットに提供されていることなどを挙げる消費者が多い<sup>2)</sup>。

## 2. デジタル広告市場における課題の整理

上記のような懸念の声も念頭に、デジタル広告市場の課題解決に向けた検討を行うに当たっては、次の3つの現状を踏まえることが重要である。

### ① 寡占化の進展

プラットフォーム事業者は、広告主サイドとパブリッシャーサイドの両面に接する立場にあると同時に、自らが有する自社メディアも強力であるため、まず広告取引を仲介する立場として、魅力的な広告枠をカバーしていることを活用して、広告主に対して訴求する。その上で、多数の広告主をカバーしていることを活用して、パブリッシャーに対しても訴求するという相乗効果（ネットワーク効果）が働いており、実際に、広告仲介において寡占とも言われる状況になってきていること。

### ② 不透明な市場

市場のシステム全体が複雑であり、かつ、極めて変化が速く、一般消

<sup>2)</sup> 2020年4月28日 デジタル市場競争会議ワーキンググループ(第12回) 資料3(消費者庁提出資料)「デジタル・プラットフォーム利用者の意識・行動調査(ターゲティング広告分野)」

消費者はもちろん、広告主やパブリッシャーでさえも、市場の実態や取引の全体像を理解することが困難な不透明な市場構造であること。特に、リアルタイム入札による需給マッチングなどが高度に複雑化したシステムにおいてアルゴリズムで処理され、外部から見た場合にその仕組みや実態がどうなっているのか、ブラックボックスとなっていること。

### ③未成熟なサービスの質

デジタル広告市場におけるサービスの質が未成熟であり、事業者及び消費者が様々な懸念を抱えていること。広告主にとっては、ある種の不当請求ともいえる「アドフラウド」の問題や、意図せぬ広告掲載面に広告が配信されることによりブランドを棄損しかねないリスク等をはらんでいる問題がある。一方、パブリッシャーにとっては、コストをかけて作成した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状況にある。また、ターゲティング広告を支えるデータを提供する一般消費者からは、パーソナル・データの扱いに対する懸念の声があるほか、前述のとおり、一般消費者の多くがターゲティング広告を煩わしいと感じている。

## 3. 公正取引委員会の取組

以上を踏まえつつ、公正取引委員会においては、デジタル広告取引の透明性・公正性を確保する観点から、以下の取組を行うべきである。

- (1) デジタル・プラットフォーム事業者が契約内容の一方的変更などによって取引の相手方に不当な不利益を与えていないかなどといった観点から、必要に応じて独占禁止法第40条の調査権限を行使することを念頭に置きつつ、同分野における複雑な取引実態の更なる解明を進めるべきである。
- (2) また、対消費者取引の観点からは、デジタル広告の配信の過程で、ユーザーである消費者の個人情報等を取得・利用することが優越的地位の濫用として問題となるかについて、まずはデジタル・プラットフォーム事業者の情報の利活用の状況を解明していくべきである。
- (3) さらに、デジタル広告分野の取引について、独占禁止法上問題となり得る事例や、独占禁止法上必ずしも問題とならないが望ましくない事例などについての考え方を示すとともに、個別の独占禁止法上の問題行為がある場合には厳正に対処すべきである。

#### 4. デジタル広告市場の健全な発展に向けたルール整備

その上で、政府においては、デジタル市場競争本部を中心に、未だ発展途上のデジタル広告市場について、その健全な発展を図る観点から、デジタル・プラットフォーム取引透明化法の活用も選択肢の一つとしつつ、次の視点に立ってルール整備の詳細を検討していくべきである。

##### ①取引の透明性確保

市場構造が極めて複雑であり、関係者からは市場の取引実態が不透明との声が強い中、デジタル広告市場に大きな影響力を有するプラットフォーム事業者においては、取引の透明性を高めることが求められること。

##### ②質の競争の促進

透明性を向上するに当たっては、特に、広告主、パブリッシャー、消費者が懸念を持っているデジタル広告市場における「質」を巡る実態について、その透明性を高め、関係者が適切な選択・判断を行っていくことが可能となるようにすること。

##### ③取引の公正性の確保

買収等によりプラットフォーム事業者による垂直統合が進んできている一方、外部から見た場合にブラックボックスとなっており、自社優遇などの懸念が指摘される中で、市場における取引の公正性を担保される仕組みが求められること。

なお、以上の視点に立って、ルール整備を行うに当たっては、イノベーションを過度に阻害しないようにすることも重要である。

(以 上)

## 競争政策調査会の開催実績（デジタル広告関連）

○令和元年11月8日（金）

議事：「デジタル広告の歴史と業界課題」

（株式会社オプトホールディングス執行役員 石原靖士氏）、  
「デジタル広告について」（デジタル市場競争本部事務局より説明）

○令和2年3月4日（水）

議事：「デジタル広告についてヒアリング」

（公益社団法人日本アドバイザーズ協会）

○令和2年3月25日（水）

議事：「デジタル広告市場の課題-媒体社の立場から」

（一般社団法人日本新聞協会）

○令和2年4月1日（水）

議事：「デジタル広告についてヒアリング」

（一般社団法人日本インタラクティブ広告協会）

○令和2年5月15日（金）

議事：「プラットフォームの現状とデジタル広告市場の課題」

（デジタル・アドバイジング・コンソーシアム株式会社  
専務取締役 執行役員 CMO 徳久昭彦氏）

○令和2年5月22日（金）

議事：「デジタル広告市場の競争評価について」

（公正取引委員会、消費者庁、デジタル市場競争本部事務局より説明）

○令和2年5月29日（金）

議事：「デジタル広告に関する提言（案）」