

デジタル広告市場の健全な発展のためのルール整備のあり方

令和3年4月22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、急速に成長しているデジタル広告市場について、昨年5月に提言を行い、それを受け、政府においては、本年2月に公正取引委員会がデジタル広告の実態調査報告書を公表するとともに、内閣官房デジタル市場競争本部においても、デジタル広告市場における競争評価の最終報告のとりまとめに向けて検討を進めている。

党においては、グーグル、フェイスブック、ヤフーなど国内外のプラットフォーム事業者を含む様々な関係者からヒアリングを行いつつ、デジタル市場における課題の解決に向けた公平・公正なルールづくりに向けて検討を進めてきた。

1. デジタル広告市場について

(1) 市場の概要

○2020年の日本の総広告費（約6.2兆円）は、世界的な新型コロナウイルス感染症拡大の影響により前年比10%超減少した一方で、インターネット広告費（約2.2兆円）は、2019年からテレビ広告費を抜き、前年比6%の成長となり、全体の36%となっている。

○パブリッシャーの広告枠と広告主が出稿する広告をリアルタイムでマッチングし、その効率を高めるための個人の嗜好等を分析（プロファイリング）する技術が発展し、様々なプレイヤーが参入して機能分化が進んできたが、買収等により垂直統合化が進んでいる。

(2) 市場の特性と課題

○デジタル広告は、特に中小企業や個人事業主に対して、これまでリーチできなかった顧客へのリーチを可能にするとともに、様々なインターネットサービスが無料で提供されるために必要となる収益をもたらすデジタル市場全般の下支えとしての役割も果たしてきている。

○このように、デジタル広告市場は、デジタル市場の中でもマネタイズが最も機能している領域である一方で、競争環境の問題、透明性の問題、データの囲い込みの問題、プライバシーの問題など、デジタル市場を巡る様々な課題が凝縮された市場でもある。

○まず、競争環境については、デジタル広告を仲介する事業者において両面でネットワーク効果が働き、特定のプラットフォーム事業者（以下「プラットフォーム事業者」という。）による寡占化が進展していることに加え、プライバシー保護でデータ流通が制約される中でデータの集中も進み、さらに寡占化が強まることが懸念されている。

こうした中、プラットフォーム事業者による市場自体の設計・運用への影響力が高まり、一方的なルール変更やデータの囲い込みなどの課題がある。

○また、透明性についても課題がある。デジタル広告はシステムが複雑であり、極めて変化が早いこと、アルゴリズム上で処理されていることから、どのようにマッチングがなされているかなどについてブラックボックス化している。この結果、取引内容の不透明性やプラットフォーム事業者による垂直統合に伴う利益相反や自社優遇等への懸念などの課題がある。

○さらに、市場が急速に発展する一方で、デジタル広告のサービスの質の面では未成熟であり、市場関係者全体にとって負の影響をもたらしてきている。

その一つが悪意の者による閲覧数の水増し（アドフラウド）、ブランドを棄損しかねないサイトに広告が配信されるリスク（ブランドセーフティ）、消費者に視認されない問題（ビューワビリティ）といった課題である。アドフラウドは「詐欺」、ブランドセーフティの問題は「重大事故」、ビューワビリティの問題は「欠陥品」であり、単なる広告主にとっての「品質の程度」の問題ではなく、市場そのものの信頼を損ねる大きな問題である。特にアドフラウドに関しては反社会勢力への資金移転のおそれもあることから、社会にとっての重要な問題である。

また、パブリッシャーにとっては、取引内容が不透明で自らに収益が適切に配分されていない、検索結果により左右されるなどの不満も根強く、今後のメディアの経営基盤が成り立たないおそれもあり、民主主義の基盤にも関わる問題である。

さらに広告を閲覧する消費者からは、ターゲティング広告が不快であるとの受け止めが多いほか、パーソナルデータの扱いに対する懸念が高まっており、プライバシー上も課題がある。

(3) デジタル広告市場におけるルール整備の重要性

○このように、デジタル市場における諸課題が凝縮されたデジタル広告市場において、公正で透明なルールを整備することは、今後、さらに広がりを見せるであろうデジタル市場のあり方を考える上でも重要な試金石となる。

また、デジタル広告は、今後、日本企業がデジタルトランスフォーメーション(DX)を図っていく中で、デジタルでの顧客接点の構築のための重要なイ

ンフラであり、かつ、民主主義の土台であるメディアの経営を支える重要な基盤でもある。

○一方で、規模や業種も様々な事業者が広告主やパブリッシャーとなり、また、ほぼすべての消費者が目に触れることとなるデジタル広告については、これほどの重要なインフラであるにもかかわらず、非常に複雑で、ほとんどの人々がその実態を理解できていない状況にある。

○したがって、プロが分かっていたらよいという姿勢ではなく、どのような市場の仕組みになっているのか、そこにどんな課題やリスクがあるのか、それに対してどういった対応が必要なのかについて、誰もが分かるようなものにしていくことが極めて重要である。それにより、様々な関係者が諸課題の解決に向けて議論ができる環境を作り、イノベーションを活かしつつ、デジタル広告市場をデジタル社会の「公器」として健全に育てていくことが重要である。

その際、市場の設計や運用に大きな影響をもたらしているプラットフォーム事業者が果たすべき役割は大きい。

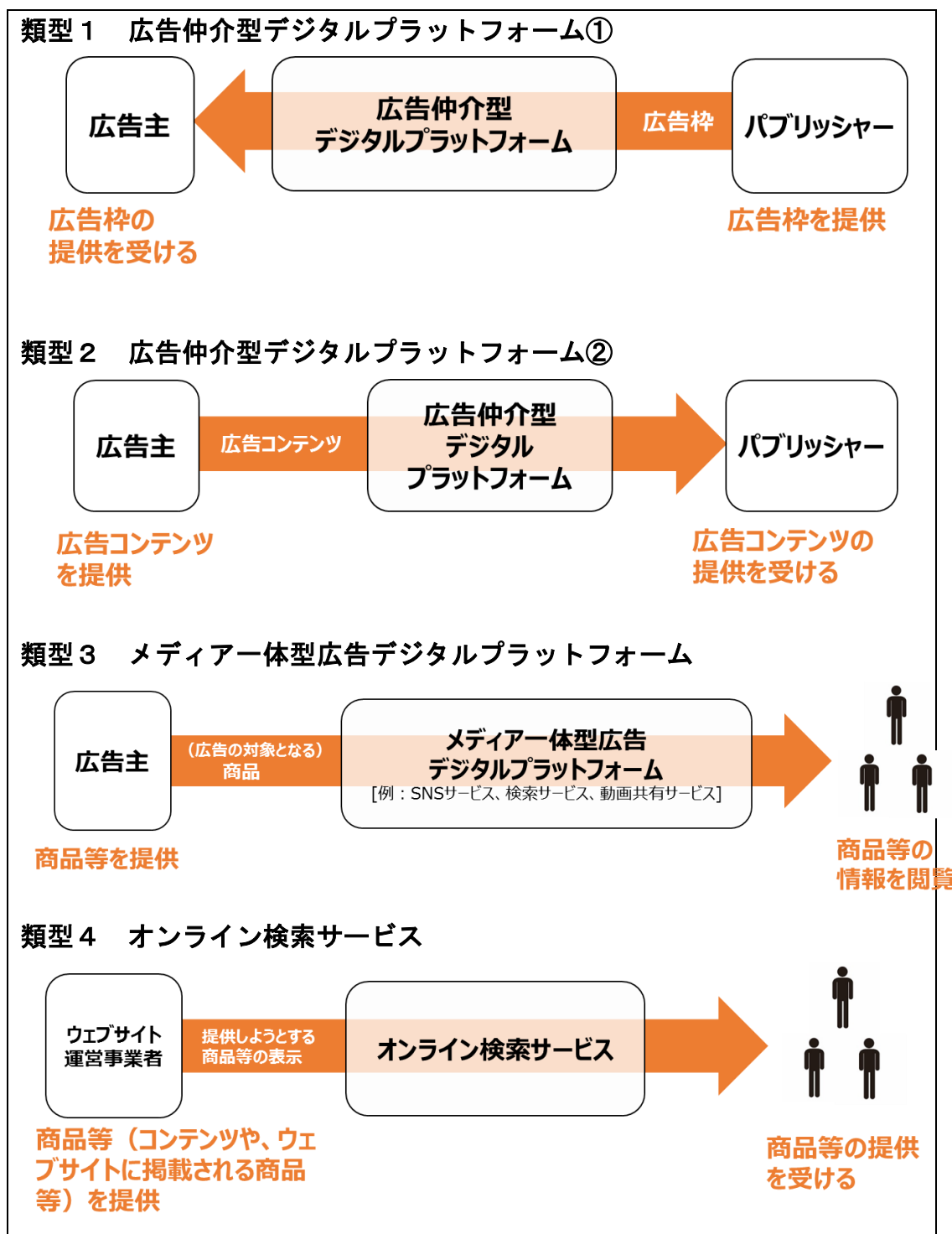
2. デジタル広告市場における課題の解決に向けて

(1) 基本的な方針と対応の視点

デジタル広告市場の課題の解決に向けては、市場の健全な発展を図る観点から、①公正性の確保、②透明性の向上、③一般消費者も含めた選択の可能性の確保、を重要な要素としつつ、④イノベーションによる課題の解決を促す枠組みで、⑤プライバシーと競争環境との関係などを踏まえた横断的な視点で進めていく必要がある。

(2) デジタル広告分野におけるプラットフォーム事業者の類型

デジタル広告やそれに関連する分野において、データを集中させ、市場の設計や運用について大きな影響力を有しているプラットフォーム事業者は、以下の4つの類型に分類できる。



(3) 課題解決のためのルール設計

○デジタル広告市場における諸課題に対応するに当たっては、市場の公正性、透明性を高めていくことが極めて重要である。この際、非常に変化が激しい

分野であることから、事業者によるイノベーションによる課題解決を促していくことが必要である。

- かかる観点から、競争政策調査会において、その構想から詳細な制度設計まで精力的に議論を行い、昨年通常国会で成立されたデジタルプラットフォーム取引透明化法は、政府が大枠を示しながら事業者の創意工夫を活かす共同規制の枠組みとして、デジタル広告市場の課題解決に適した枠組みである。
- このため、デジタル広告市場を対象に追加するなどデジタルプラットフォーム取引透明化法を積極的に活用し、必要となるルール整備を進めていくべきである。
- 具体的なルール整備としては、プラットフォーム事業者に対し、
 - ・ 透明性として、広告不正等に係る説明責任徹底、第三者測定ツールの接続に係る開示
 - ・ データの囲い込み防止として、広告への反応データの取得・使用条件の開示
 - ・ 利益相反・自社優遇の防止として、利益相反・自社優遇の懸念に対する社内の情報遮断等の取組の開示
 - ・ 公正性として、システム・ルール変更の事前通知・理由説明、取引先の活動制約に係る理由説明
 - ・ パーソナルデータについて、その取扱のわかりやすい開示
 - ・ 検索について、そのパラメーターの開示や相談窓口などの体制整備といった対応を求めていくことが重要である。
これらの実現に向け、政府においては法制的な検討を進めるべきである。

(4) 公正取引委員会の取組

- 欧米で提訴等されている一般検索のプリインストールの問題など、デジタル広告やそれに関連する市場を巡っては様々な課題がある。欧米の独禁当局も監視を強めており、今後、独占禁止法上問題となる具体的な案件が生じれば、公正取引委員会は、厳正に対処していくべきである。また、引き続き、企業結合審査の迅速かつ的確な審査を行うとともに、人的基盤の体制を整備するべきである。また、デジタル広告市場に関する状況変化に応じ、適宜フォローアップ調査を行うべきである。

(5) 国際的なルール整備における貢献

- デジタル広告市場を巡っては、世界的に様々な議論がなされている。現在、競争当局がデジタル広告市場について調査を行っていると言われていた米国、今後具体的な制度を整備するとされているイギリス、デジタル広告に関して

も取引情報の開示や効果検証ツールのアクセスなどを求めるデジタルマーケット法案を公表している段階の EU などの動きがある。これらに先行して日本が具体的なルールを整備・執行する可能性が高い。このため、各国当局と連携しながら、日本から在るべきルールを発信し、デジタル市場におけるルール整備を国際的にもリードしていくべきである。

(参考) 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

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」

(内閣官房デジタル市場競争本部事務局)

○令和2年3月4日

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タイザーズ協会)

○令和2年3月25日

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

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

議事:「プラットフォーマーの現状とデジタル広告市場の課題」

(デジタル・アドタイジング・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

議事:「デジタル広告市場の競争評価について」

○令和2年5月29日

議事:「デジタル広告に関する提言(案)」

○令和2年9月2日

議事:「米国下院反トラスト小委員会におけるデジタル・プラットフォーム事業者に関する公聴会について」

(公正取引委員会)

○令和2年10月28日

議事：「米国下院反トラスト小委員会の報告書等」
（公正取引委員会）

○令和3年1月15日

議事：「ウェブ広告に関するヒアリング」
（Integral Ad Science 社 山口武氏）

○令和3年1月28日

議事：「デジタルプラットフォームを巡る諸外国の最近の動向」
（内閣官房デジタル市場競争本部事務局）

○令和3年2月17日

議事：「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」
（公正取引委員会）

○令和3年3月16日

議事：「デジタル広告についての論点整理」

○令和3年3月18日

議事：「デジタル広告についてヒアリング（1）」
（Google 米国本社）

○令和3年3月24日

議事：「デジタル広告についてヒアリング（2）」
（Zホールディングス株式会社、Facebook Japan 株式会社）