

令和3年2月

デジタル・プラットフォームの取引慣行等に関する実態調査報告書

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
Japan Fair Trade Commission



目次

第1部	はじめに	6
第1	調査趣旨及び概要	6
第2	調査方法	7
1	事業者及び消費者向けアンケート調査	7
(1)	事業者向けアンケート	7
(2)	消費者向けアンケート	8
2	聴取調査	9
3	情報提供窓口を通じた調査	9
4	国際協力	9
第2部	デジタル広告市場の概要	10
第1	デジタル広告市場の拡大	10
1	総広告費に占めるデジタル広告費	10
2	デジタル広告の種類及びデジタル広告費の内訳	11
(1)	検索連動型広告	11
(2)	ディスプレイ広告	12
(3)	デジタル広告媒体費の内訳	12
第2	デジタル・プラットフォーム事業者とデジタル広告市場	14
1	デジタル・プラットフォーム事業者のデジタル広告市場における位置付け	14
2	デジタル広告取引に関与する事業者とサービス	15
(1)	広告主	15
(2)	広告代理店	15
(3)	広告仲介事業者	16
(4)	媒体社	16
(5)	データマネジメントプラットフォーム（DMP）事業者	17
(6)	広告効果測定事業者等	17
3	デジタル広告分野でデジタル・プラットフォーム事業者が提供する主なサービス	19
(1)	検索連動型広告分野	19
(2)	ディスプレイ広告分野	22
コラム	：アドテクノロジーの発展の過程	31

コラム：デジタル広告における取引方法.....	37
(1) リアルタイムビidding（RTB）の概要.....	37
(2) ウォーターフォールの概要.....	38
(3) ヘッダービiddingの概要.....	39
コラム：デジタル広告の品質及び取引慣行に関する論点.....	42
(1) アドフラウド.....	42
(2) 広告の視認可能性（ビューアビリティ）.....	42
(3) ラストルック.....	43
第3部 調査結果と評価.....	44
第1 デジタル・プラットフォーム事業者の取引上の地位.....	44
1 地位の前提となる事実.....	44
(1) 検索連動型広告.....	44
(2) ディ스플레이広告.....	45
2 市場における地位.....	46
(1) 検索連動型広告.....	46
(2) ディ스플레이広告.....	46
3 優越的地位.....	48
4 垂直統合.....	48
5 ヒアリングにおける主な指摘.....	49
第2 デジタル・プラットフォームに係る事業者間の取引.....	51
1 取引先に不利益を与え得る行為.....	51
(1) 契約の設定・変更.....	51
(2) システムの変更.....	59
2 競合事業者を排除し得る行為.....	63
(1) 優先リクエスト.....	63
(2) 第三者サービスの利用制限.....	65
(3) 特定の広告枠への配信制限.....	71
3 取引先の事業活動を制限し得る行為.....	73
(1) 競合するデジタル・プラットフォーム事業者等との取引の制限.....	74
(2) 大手媒体社との取引の制限.....	75
(3) 自社サービスの利用割合等の義務付け.....	75
(4) 競合する機能等の利用制限.....	76
(5) 独占禁止法・競争政策上の考え方.....	76

4	公正性・透明性に欠けるおそれのある行為	78
(1)	概要	78
(2)	広告の表示基準	80
(3)	手数料の不透明さ	81
(4)	広告単価等の不透明さ	83
(5)	視認可能性（ビューアビリティ）についての基準	84
(6)	アドフラウド対策	84
(7)	サービス接続に必要なアカウントの審査基準	86
(8)	競争政策上の考え方	88
5	複数の行為の組合せによる問題	91
第3	デジタル・プラットフォーム事業者と消費者間の取引	92
1	デジタル広告取引に係るデータの収集・利用に関する技術	92
(1)	クッキー情報	93
(2)	サードパーティクッキーの利用についての最近の動向	97
(3)	その他の手段	98
コラム	オプトアウト・オプトイン	100
(1)	オプトアウト	101
(2)	オプトイン	102
2	消費者自身によるデータのコントロール	104
(1)	個人情報保護法による規制	104
(2)	欧州のデータ保護規制	105
(3)	米国のデータ保護規制	106
3	デジタル・プラットフォーム事業者によるデータの収集及び利用	106
(1)	消費者からの個人情報等の収集及びその利用	106
(2)	第三者からの取引情報の収集	107
4	デジタル・プラットフォーム事業者のデータ収集に係る規約	108
(1)	収集しているデータに係る規約	108
(2)	収集目的に係る規約	109
5	利用規約等に対する消費者の認知・理解・同意	109
(1)	利用規約の認知	109
(2)	利用規約の分かりやすさ	112
(3)	利用規約の同意	113
6	デジタル・プラットフォーム事業者と消費者との取引の評価（優越的地位の濫用）	116

(1) 「個人情報」の取得又は利用	116
(2) 取引上の地位	117
(3) 濫用となる行為	117
第4 デジタル広告取引の伸長に伴う媒体社間競争の変化とその変化に伴う消費者 への影響	120
1 媒体社におけるデジタル広告収入の位置付けの変化	121
2 媒体社によるデジタル広告の収益化に係る取引概要と課題	122
(1) 自社ウェブサイト上にデジタル広告を掲載し広告収入を得る方法	122
(2) ニュースの集約・配信を行うポータルサイトやニュースアプリ等に自社コ ンテンツを提供し、当該サイトやアプリ上で生じたデジタル広告収入を間接的 に得る方法	130
3 媒体社間競争の変化とその変化に伴う消費者への影響	140
(1) 媒体社間競争の促進による消費者への影響	140
(2) ニュース等の情報の正確性や質に関する消費者への影響	140
4 競争政策上の考え方	141
(1) 媒体社とデジタル・プラットフォーム事業者の間のデジタル広告取引につ いて	141
(2) 媒体社とポータルサイト等とのニュースコンテンツの提供に係る取引につ いて	142
(3) 媒体社間競争の変化に伴う消費者への影響について	142
第4部 まとめ	144
第1 デジタル広告分野における独占禁止法・競争政策上の考え方	144
1 デジタル広告と競争	144
2 デジタル広告とデジタル・プラットフォーム事業者	144
3 独占禁止法・競争政策上の考え方	145
(1) 取引先に不利益を与え得る行為	145
(2) 競合事業者を排除し得る行為	145
(3) 取引先の事業活動を制限し得る行為	146
(4) 公正性・透明性に欠けるおそれのある行為	147
(5) 消費者との取引	147
(6) 媒体社との取引	148
第2 今後の取組	149
用語集	151

第1部 はじめに

第1 調査趣旨及び概要

経済のデジタル化は更に進展している。令和2年には、新型コロナウイルス感染症が世界的に広がる中、デジタル・プラットフォーム事業者は、ショッピングやコミュニケーション等、人々の社会生活に必要なサービスをオンラインで提供し、その存在感はますます大きくなっている。デジタル・プラットフォーム事業者は、引き続き、我が国の経済や社会にとって、重要な存在となっている。

こうしたデジタル・プラットフォーム事業者の事業活動について、公正取引委員会は、平成30年12月18日公表の「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」（公正取引委員会、経済産業省及び総務省）において、「透明性及び公正性を実現するための出発点として、大規模かつ包括的な徹底した調査による取引実態の把握を進める」とされていること等を受け、問題点の指摘が多かったオンラインモール及びアプリストアにおける取引に係る独占禁止法・競争政策上問題となるおそれのある取引慣行等の有無について実態調査を実施し、令和元年10月31日にその結果を公表した。

一方、デジタル・プラットフォーム事業者は、オンラインモールやアプリストア以外にも、検索サービス、SNS、動画・音楽配信、ニュース配信、メール、電子決済等、様々なサービスを多くの場合無料という形で提供し、多くの消費者との接点を持っている。このため、デジタル・プラットフォーム事業者は、各サービスを通じて消費者から提供される個人情報等の様々なデータを集積・利用することにより、消費者の関心に対応した内容の広告を様々な媒体で表示させることが可能であり、このようなエコシステムを前提としたデジタル広告事業は収益源として大きな存在となっている。

また、デジタル広告に関して、デジタル・プラットフォーム事業者は、掲載メディア（媒体社）と広告出稿者（広告主、またその代理店を含む。）の両者を結びつける重要なプラットフォームともなっている。さらに、デジタル広告取引の伸長に伴い、様々な事業分野への影響が生じているが、特に、従来から広告事業により収益を得ていたメディア（媒体社）にとっては、収益構造の変化を余儀なくされており、デジタル広告に関するデジタル・プラットフォーム事業者の事業の在り方がメディアの事業に大きな影響を及ぼすようになっている。

こうした状況を踏まえ、デジタル広告分野におけるデジタル・プラットフォーム事業者を取り巻く取引実態や競争の状況を明らかにし、指摘される問題及びそれに対する独占禁止法上又は競争政策上の考え方を示すことで、当該分野における独占禁止法違反行為の未然防止や関係者による公正かつ自由な競争環境の確保に向けた取組を促進するため、公正取引委員会はデジタル広告の取引実態に関する調査を実施することとした。

令和2年4月28日に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)」(以下「中間報告」という。)では、デジタル広告分野の実態調査の中間的な報告として、

それまでの調査結果について、アンケート結果を中心に取りまとめた¹⁾。本報告書は、この「中間報告」及びその後のヒアリング等の追加的な調査の結果を取りまとめたものである。

本報告書は4部構成となっている。

第1部では調査趣旨及び概要と調査方法を説明する。

第2部ではデジタル広告市場の概要について説明する。

第3部ではデジタル広告市場におけるデジタル・プラットフォーム事業者の取引上の地位について説明した上で(第1)、デジタル広告分野における事業者間取引の実態を明らかにし、その評価を記載する(第2)。加えて、デジタル・プラットフォーム事業者によるデジタル広告事業は、前述のとおり、デジタル・プラットフォーム事業者のサービスを無料で利用する代わりに消費者が提供した個人情報等のデータを利用して行われるものであるため、デジタル・プラットフォーム事業者と消費者との間のデータのやり取りについての実態と評価を記載する(第3)。さらに、デジタル広告取引の伸長に伴い、媒体社の収益構造が変化する中でデジタル・プラットフォーム事業者と媒体社との取引関係や媒体社間の競争に生じている影響の実態と評価を記載する(第4)。

第4部ではまとめとして独占禁止法上及び競争政策上の考え方を示すとともに、今後の対応について記載する。

第2 調査方法

1 事業者及び消費者向けアンケート調査²⁾

(1) 事業者向けアンケート

デジタル広告分野のデジタル・プラットフォーム事業者と直接・間接に取引関係がある事業者を、①広告主・広告代理店、②広告仲介事業者、及び③媒体社の3つのカテゴリーに分け、それぞれに対してデジタル・プラットフォーム事業者との取引等に関するアンケート調査を行った。その概要は次のとおり。

①広告主・広告代理店向けアンケート

調査対象：デジタル広告を出稿している広告主・広告代理店

調査方法：ウェブアンケート

実施期間：令和2年2月25日～同年3月13日

発送先数：790社

回答者数：105社

回収率：約13.3パーセント

¹⁾ 「中間報告」における「デジタル・プラットフォーマー」は、本報告書では「デジタル・プラットフォーム事業者」と呼んでいる。

²⁾ 詳細については、「中間報告」参照。

② 広告仲介事業者向けアンケート

調査対象：媒体社と広告主・広告代理店の間でデジタル広告の取引に
関与する広告仲介事業者

調査方法：ウェブアンケート

実施期間：令和2年2月25日～同年3月13日

発送先数：393社

回答者数：38社

回収率：約9.7パーセント

③ 媒体社向けアンケート

調査対象：デジタル広告を掲載するウェブサイトを運営しているメディア
等の事業者

調査方法：ウェブアンケート

実施期間：令和2年2月25日～同年3月13日

発送先数：924社

回答者数：177社

回収率：約19.2パーセント

(2) 消費者向けアンケート

検索連動型広告と SNS 及び動画共有サイト等（以下「SNS 等」という。）に
おける広告について、消費者の無料サービスや表示される広告に対する受け止
め、ユーザーデータの利活用の理解の程度などを、調査会社の消費者モニター
に対するアンケートの形で調査した。その概要は次のとおり。

① 検索サービス利用者向けアンケート

調査対象：検索サービスを利用している消費者

調査方法：ウェブアンケート（委託調査）

実施期間：令和2年2月25日～同月27日

回答者数：2,000名

② SNS 等利用者向けアンケート

調査対象：SNS 等を利用している消費者

調査方法：ウェブアンケート（委託調査）

実施期間：令和2年2月25日～同月27日

回答者数：2,000名

2 聴取調査

デジタル広告分野のデジタル・プラットフォーム事業者と直接・間接に取引関係がある広告主、広告代理店、広告仲介事業者、媒体社等の幅広い業種の事業者及び事業者団体の中から、業種や規模などを考慮し、78名に対して任意のヒアリングを行った。

また、この分野の主たるデジタル・プラットフォーム事業者と考えられる5名（[Google](#)、[ヤフー](#)、[フェイスブック](#)、[ツイッター](#)及び[ライン](#)¹⁾）に対しヒアリングを行った。

このほか、デジタル広告分野に関する専門的な知見を持つ有識者6名に対しヒアリングを行っている。

3 情報提供窓口を通じた調査

情報提供窓口を通じデジタル広告に関連する意見が21件あった（令和3年2月1日現在）。

4 国際協力

デジタル広告分野については、海外の競争当局においても実態調査等の取組が行われている。公正取引委員会は、実態調査の取りまとめの過程において、各国・地域や国際競争ネットワーク（International Competition Network）、経済協力開発機構（OECD）等における同分野に関する議論を参考にしつつ、公正取引委員会と同様にデジタル広告分野の実態調査に取り組んでいるイギリスの競争・市場庁（Competition and Market Authority、以下「英国CMA」という。）及びオーストラリアの競争・消費者委員会（Competition and Consumer Commission、以下「豪州ACCC」という。）との間で意見交換を実施した。

¹⁾ なお、本報告書の中で、事業者の名称を示す場合には、便宜上カタカナを用いている（「中間報告」のアンケートに言及する部分を除く。）。

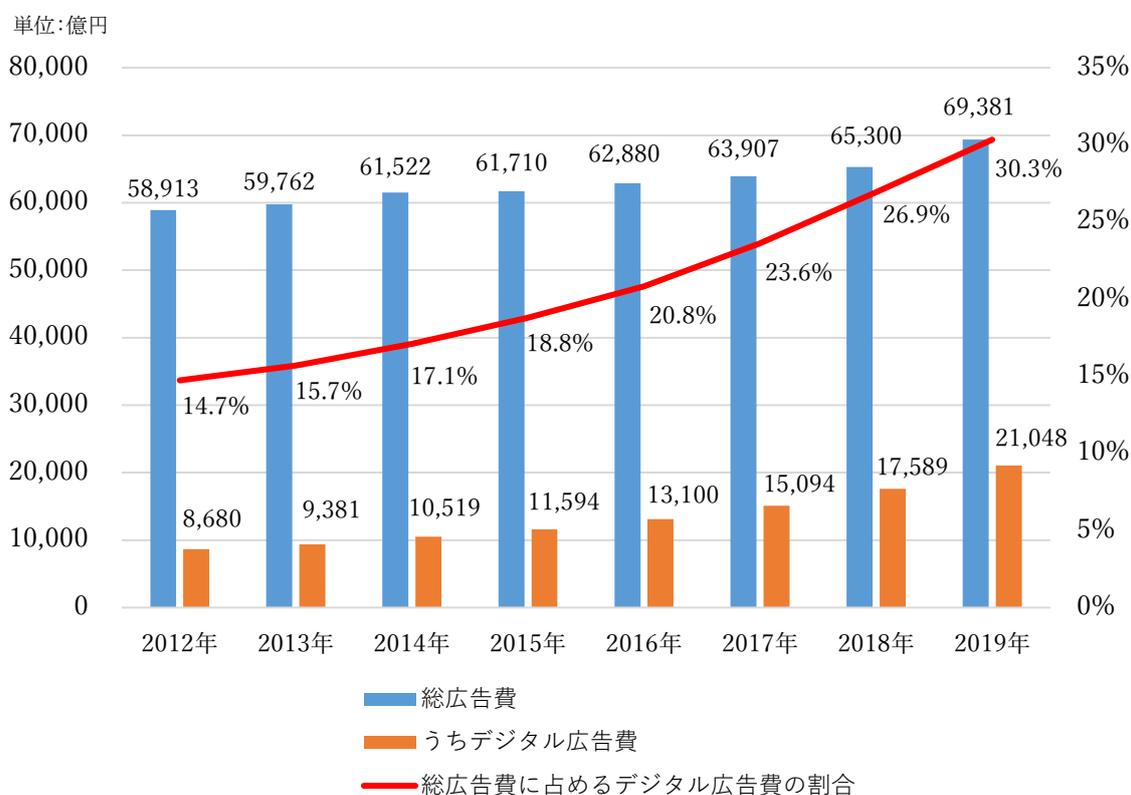
第2部 デジタル広告市場の概要

第1 デジタル広告市場の拡大

1 総広告費に占めるデジタル広告費

我が国における広告費は、年々上昇傾向にある。2019年の我が国の総広告費は約7兆円にも上り、これは同年の名目国内総生産（GDP）の約1.3パーセントに匹敵する。また、このうちデジタル（インターネット）広告¹⁾については、図1のとおり増加傾向が見られるだけでなく、総広告費に占めるデジタル広告費の割合も増加している傾向が見られ、2019年のデジタル広告費は約2兆円となっている²⁾。

図1 我が国における総広告費とデジタル広告費の推移



(注)2019年は、「日本の広告費」において「物販系ECプラットフォーム広告費」と「イベント」が推定対象に追加されている。それらを除いた前年同様の総広告費は、6兆6514億円、前年比101.9パーセント。

出典：株式会社電通「日本の広告費」ナレッジ&データ

(https://www.dentsu.co.jp/knowledge/ad_cost/)を基に当委員会作成

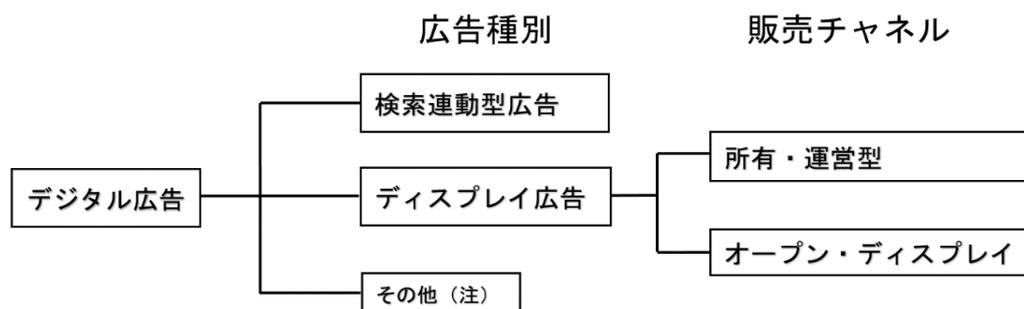
¹⁾ 本報告書においては、「インターネット広告」と「デジタル広告」の範囲は同一である。以下単に「デジタル広告」という。

²⁾ 株式会社電通「2019年 日本の広告費」2020年3月

2 デジタル広告の種類及びデジタル広告費の内訳

デジタル広告は、その広告種別の違いから検索連動型広告とディスプレイ広告に大別される。さらに、ディスプレイ広告は販売チャネルの違いから、所有・運営型とオープン・ディスプレイに分類される。

図2 デジタル広告の広告種別及び販売チャネルによる分類



(注) その他には成果報酬型広告及びその他のインターネット広告が含まれる。

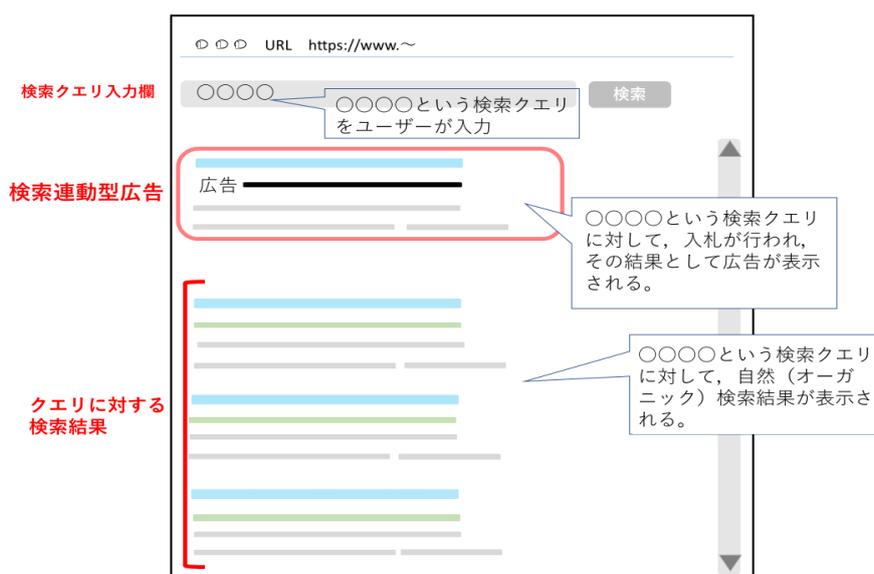
検索連動型広告及びディスプレイ広告について、それぞれ概要を述べると、下記のとおりである。

(1) 検索連動型広告

検索連動型広告とは、Google 検索や Yahoo!検索などの検索サイトでキーワードを入力して検索を行った際に検索結果と共に（通常は検索結果の一覧の上部及び下部に）表示される広告のうち、検索クエリ¹⁾に連動して配信されるものである。

なお、検索連動型広告はリスティング広告とも呼ばれる。

図3 検索連動型広告の表示例



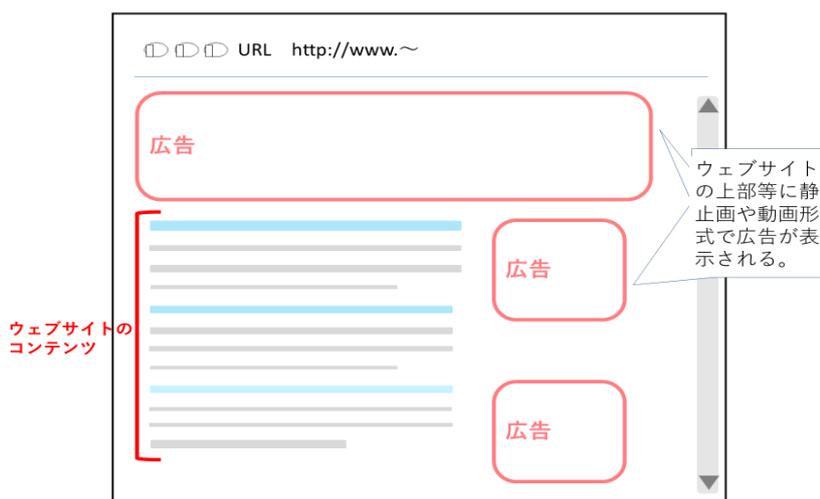
¹⁾ 検索サービスを利用する際、検索するために入力する文字列のこと。

(2) ディスプレイ広告

ディスプレイ広告とは、ユーザーが YouTube, Yahoo! Japan, Facebook, Instagram, LINE, Twitter などの SNS 等やニュースサイト、ブログといったウェブサイトを開覧した際に、ウェブサイトやアプリ（以下「ウェブサイト等」という。）のコンテンツの周囲等に表示される静止画や動画の広告をいう。ディスプレイ広告においては、端末の IP アドレス等から収集した位置情報等のデータや、ユーザーの閲覧履歴等、クッキー情報などの技術を利用して収集したデータを利用して（情報収集の技術の詳細については、後記第3部第3の1参照）、ユーザーの属性等に応じた広告が表示される。

なお、前述のとおりディスプレイ広告の取引については、販売チャネルの違いから所有・運営型とオープン・ディスプレイに大別される。所有・運営型では、例えば、YouTube, Yahoo! Japan, Facebook, Instagram, LINE, Twitter のようなウェブサイト等や SNS 等媒体を所有・運営するデジタル・プラットフォーム事業者が、広告主（広告代理店）からの依頼を受け、直接自社の媒体に対して、広告を掲載する。一方、オープン・ディスプレイでは、広告主（広告代理店）と媒体社の間にデマンドサイドプラットフォーム（DSP）（後記第2の3(2)イ(ウ)参照）やサプライサイドプラットフォーム（SSP）（後記第2の3(2)イ(エ)参照）といった様々なアドテクノロジーを用いたサービス（以下「アドテクサービス」という。）（後記第2の3(2)イ参照）を提供するデジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者が介在して、媒体に広告が掲載されることが一般的である。

図4 ディスプレイ広告の表示例

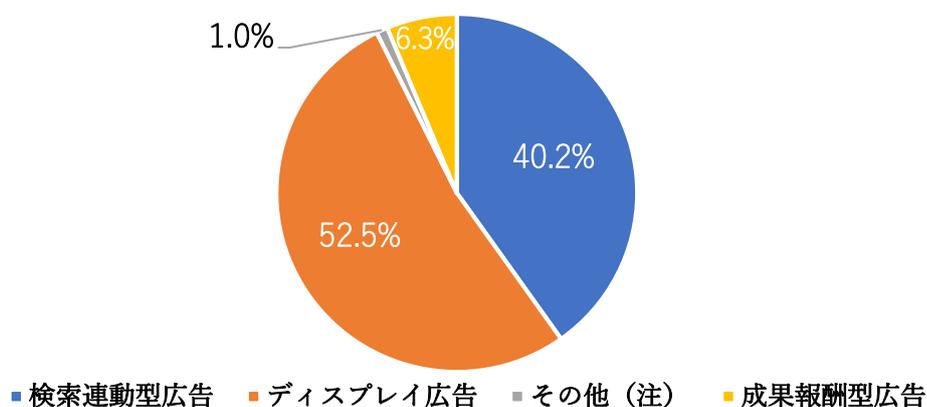


(3) デジタル広告媒体費の内訳

デジタル広告費のうち、制作費等を除いた媒体費（1兆6630億円）の中で、広告種別の構成比をみると、検索連動型広告が40.2パーセント（6683億円）であ

り、また、ビデオ（動画）広告を含めたディスプレイ広告が 52.5 パーセント（8728 億円）を占め、2つを合計すると媒体費の約 9 割（1 兆 5411 億円）を占める¹⁾。

図 5 我が国におけるデジタル広告媒体費の内訳



（注）メール広告、オーディオ（音声）広告など。

出典：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」2020 年 3 月を基に当委員会作成

¹⁾ 前掲「2019 年 日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」

第2 デジタル・プラットフォーム事業者とデジタル広告市場

1 デジタル・プラットフォーム事業者のデジタル広告市場における位置付け

デジタル広告市場において、広告の配信取引に関与する主な事業者としては、広告主、広告代理店、広告仲介事業者及び媒体社が存在する（各事業者の概要及び各事業者の提供するサービスの内容の詳細については後記2参照）。

検索サービスやSNS等といったサービスをユーザーに提供するデジタル・プラットフォーム事業者は、検索サービスやSNS等の媒体を所有・運営する媒体社の役割を担うとともに、広告主（広告代理店）から依頼を受け、当該媒体に広告を掲載する広告仲介事業者としての役割を兼ねている場合が多い。

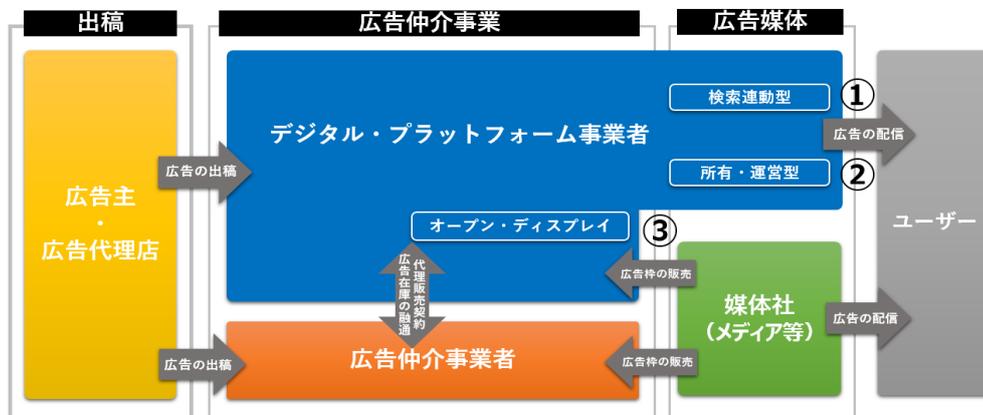
例えば、検索連動型広告分野においては、Google 検索を提供するグーグルやYahoo!検索を提供するヤフーは、広告主（広告代理店）から依頼を受け、自社の媒体に広告を掲載する（図6の①）。また、それらのデジタル・プラットフォーム事業者は、媒体社と別途契約した上で、当該媒体社に対し検索エンジンの提供を行い、その上で、当該媒体社の媒体上の検索結果表示画面の広告枠に広告を掲載することもある。

ディスプレイ広告分野の所有・運営型においては、YouTube を提供するグーグル、Yahoo!JAPAN を提供するヤフー、Facebook や Instagram を提供するフェイスブック、Twitter を提供するツイッター及びLINE を提供するラインといったデジタル・プラットフォーム事業者はそれぞれ、広告主（広告代理店）から依頼を受け、動画共有サイト、ポータルサイトやSNSといった自社が所有・運営する媒体に広告を掲載している（図6の②）。

ディスプレイ広告分野のオープン・ディスプレイにおいては、デジタル・プラットフォーム事業者は、広告仲介事業者として、自らが所有するアドネットワーク等（後記3(2)イ(ウ)参照）に接続する媒体社（自らが所有・運営する媒体以外の媒体社）に広告の配信を行っている（図6の③）。

また、例えば、Yahoo!JAPAN を所有・運営するヤフーといったデジタル・プラットフォーム事業者が、媒体社として、他の広告仲介事業者が提供する広告仲介サービスを経由して、広告の掲載を行っている場合も一部存在する。

図6 デジタル・プラットフォーム事業者の
デジタル広告市場における位置付けに関するイメージ図



2 デジタル広告取引に関与する事業者とサービス

広告の配信取引に関与する主な事業者としては、前述のとおり、広告主、広告代理店、広告仲介事業者及び媒体社が存在する。そのほか、広告の配信に関しデータの管理や提供を行う事業者や広告配信に関しその成果の測定を行う事業者も存在する。各事業者の概要や提供するサービスの内容、取引関係等については以下のとおり。

(1) 広告主

広告主は、ブランドの認知のため、商品の販売促進のためといった広告の目的に応じて、広告仲介事業者を通じて、又は直接に媒体社に対し広告の出稿を行う。この際、広告掲載費という形で広告主から媒体社や広告仲介事業者に対して代金が支払われる。

広告主はデジタル媒体だけではなく、従来の紙媒体やテレビといったマスメディアや屋外広告等についても広告の出稿を行うが、これら従来のものと比べ、デジタル広告には、特定のユーザー群に向けた広告を出稿することができるという特性により、費用対効果が高いといった利点がある。しかしながら、デジタル広告については、その運用に手間や専門的な知識を必要とすることがあり、大手の広告主は広告代理店に運用を委託していることが多い。広告代理店に運用を委託しない中小規模の広告主は、広告の運用だけでなく、広告制作を含めて自ら行うことがある。

(2) 広告代理店

広告代理店は広告主から依頼された商品・サービスの宣伝やキャンペーンについて、どの程度の予算か、どういった目的かを踏まえ、広告の出稿内容を広告主に提案する。また、特にデジタル広告においては、広告主に代わって広告の運用を行う。広告代理店によっては、トレーディングデスクと呼ばれるデジタル広

告の運用を専門に行う部門を社内に、又は別会社として持ち、広告の運用を行うこともある。広告代理店は、広告主からデジタル広告以外を含め広告・宣伝業務を請け負い、広告媒体費や広告制作費を含めた包括的な料金を広告主に請求することが一般的である。

(3) 広告仲介事業者

広告仲介事業者は、広告主（広告代理店）から広告の出稿を受け、媒体社にその広告を掲載するよう仲介を行う事業者である。デジタル・プラットフォーム事業者も、この広告仲介事業者としての役割を担う場合がある。

広告仲介事業者は広告主（広告代理店）や媒体社から手数料を収受している。具体的には、広告主（広告代理店）からは、インプレッション課金型⁸⁾（課金の単位はCPM〔1,000回配信当たりのコスト〕）やクリック課金型⁹⁾（課金の単位はCPC〔1クリック当たりのコスト〕）で料金を請求する。媒体社からは、収益分配（レベニューシェア）により、媒体社の収益の一部を得ることが多い。

広告主が広告仲介事業者の提供するサービスを利用する場合、広告主は利用規約に同意をした上でサービスを利用することとなる。また、広告代理店と広告仲介事業者が独自の契約（代理店契約と呼ばれる。）を交わす場合もある。

広告仲介事業者の中には、広告配信と同時にデータの提供や管理、広告成果や貢献度（アトリビューション）の測定といった広告の効果測定¹⁰⁾のサービスを提供する事業者も存在する。デジタル広告の分野においては、広告主（広告代理店）の立場から広告出稿の最適化を行うデマンドサイドプラットフォーム（DSP）（後記3(2)イ(ウ)参照）、媒体社の立場から広告枠販売の効率化や広告収益の最大化を図るサプライサイドプラットフォーム（SSP）（後記3(2)イ(エ)参照）等のサービスを提供する事業者が存在する。また、一部の広告仲介事業者は自社で開発したサービスだけでなく、デジタル・プラットフォーム事業者が提供するサービスを併せて顧客に提供（代理販売）している（後記第3部第2の3参照）。このように、広告仲介事業者は様々なサービスを提供しており、広告仲介事業者間において広告配信に関する接続等についての契約を交わしている。

(4) 媒体社

媒体社は、自らのウェブサイト等やSNS等に広告枠を設け、広告仲介事業者を経由して間接的に、又は広告主（広告代理店）に直接、広告枠を販売し、その後広告掲載を受注すれば、当該広告を掲載する。媒体社は、CPMやCPCといった単

⁸⁾ 広告の配信回数（インプレッション数）により、料金が発生する課金方法のこと。

⁹⁾ 広告がクリックされた回数に応じ、料金が発生する課金方法のこと。クリック1回当たりの単価が設定され、そのクリック数に対して料金が発生するもので、広告が表示されるだけでは料金は発生しない。

¹⁰⁾ データの提供や管理、広告の効果測定¹⁰⁾のサービスを専業で行う事業者も存在している（後記(5)、(6)参照）。

位で広告収入を受け取る。よって一般的には、媒体社から見れば、インプレッション数やクリック数が増加すれば、その分媒体社の収入が増加することになる。

デジタル・プラットフォーム事業者は、前記1のとおりこの媒体社としての役割を担う場合がある。

媒体社は、広告仲介事業者を経由して広告枠を販売する場合、利用規約に同意するほか、広告の掲載条件等を定める契約を交わしている。

媒体社が広告を掲載する際には、アドサーバー¹¹⁾（後記3(2)イ(ア)参照）という広告の配信を行うシステムを利用し、広告の管理を行う。大規模な媒体社としては、デジタル・プラットフォーム事業者の外、自らのウェブサイト等にニュース記事を配信・掲載する大手新聞社等が、中小規模の媒体社としては、ウェブメディア運営事業者等が存在する。

(5) データマネジメントプラットフォーム(DMP)事業者

データマネジメントプラットフォーム(DMP)とは、広告主の顧客に関するデータの収集を行い、収集した顧客データの管理や、顧客データを広告配信に利用する際に、広告配信に活用できるよう顧客データの分析・加工を行うサービスである¹²⁾。DMPを利用することにより、広告主は、広告配信を行う際にターゲットの層を絞ったり、ターゲティングの精度を高めたりすることができる。DMPには、大きく分けて、2つのサービスが存在する。一つは、プライベートDMPで、広告主が自身のデータの管理・分析等を行うために利用するサービスである。もう一つは、パブリックDMPである。パブリックDMPは、DMP提供事業者がクッキー等の技術を用いて収集したデータを広告主に提供するとともに、そうしたデータの管理・分析等を行うサービスである。

(6) 広告効果測定事業者等

広告の配信を行った結果として、インプレッション効果（例：態度変容や認知）、トラフィック効果（例：クリック）やレスポンス効果（例：実際に商品を購入したか〔コンバージョン〕）といった広告の効果を測定するサービスを提供する事業者が存在する。また、広告の視認可能性（ビューアビリティ）やアドフロード（後記コラム：デジタル広告の品質及び取引慣行に関する論点参照）やブランドセーフティ¹³⁾といった媒体の品質の指標についての検証を行うアドベリ

¹¹⁾ 「アドサーバー」という語は、一般的に、「広告配信に関与するサーバー全般」という意味で用いられることもあるが（後記第3部第3では、この意味で「アドサーバー」という語を用いている。）、第2部では、広告配信において特定の機能を有する後述の広告主側アドサーバーと媒体社側アドサーバーの二つを指す場合に、「アドサーバー」の語を用いる。

¹²⁾ DMP自体は広告配信だけでなく、より幅広いマーケティング施策全般において利用されるサービスであるが、本報告書では広告配信に関する事項のみを述べる。

¹³⁾ インターネット広告の掲載先に紛れ込む違法・不当なサイト、ブランド価値を毀損する不適切なページやコンテンツに配信されるリスクから広告主のブランドを守り、安全性を確保する取り組み（一般社団法人日本インタラクティブ広告協会（JIAA）（以下「日本インタラクティブ広告協会（JIAA）」という。）「インターネット広告掲載に関するガイドライン集／基本実務・用語集 2020年度版」2020年5月 218頁）。

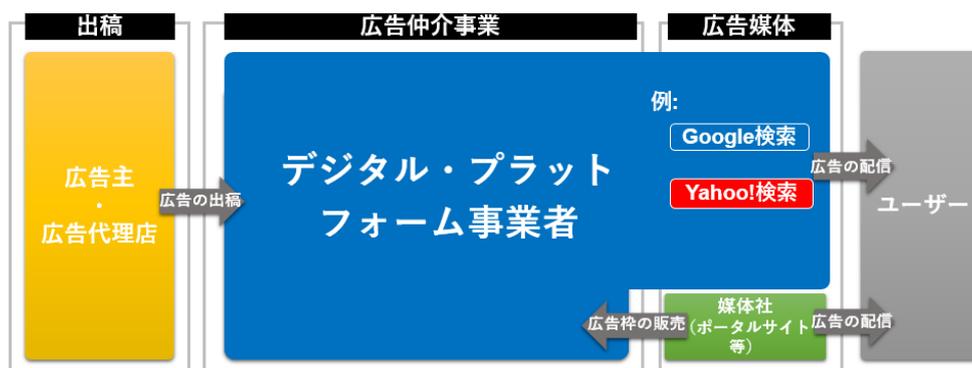
フィクションサービスを提供する事業者も存在する。アドベリフィクションサービスは、広告主（広告代理店）に直接提供される場合や、DSP 事業を営むデジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者に提供される場合があり、後者の場合については、広告主（広告代理店）は当該 DSP を利用した際にアドベリフィクションサービスを併せて利用することになる。

3 デジタル広告分野でデジタル・プラットフォーム事業者が提供する主なサービス

(1) 検索連動型広告分野

検索連動型広告分野において、検索連動型広告サービス提供事業者は、広告主（広告代理店）向けに検索連動型広告を提供する。また、媒体社に対し、媒体社のウェブサイトの検索結果画面の広告枠を仲介し、媒体社の収益最大化を図るサービスを提供する（図7-1参照）。

図7-1 検索連動型広告における広告配信及び取引の主な流れ



ア 検索連動型広告分野における広告主（広告代理店）向けサービス

検索連動型広告の取引については、入札により行われる。グーグルやヤフーといった検索連動型広告サービス提供事業者は、広告主（広告代理店）に対して入札に係るサービスを提供する。広告主（広告代理店）は、宣伝したい商品やサービスに関連したキーワード、広告をクリックしたときに表示させる URL、表示される広告文、ターゲットとするユーザー層、キーワードごとの入札単価等を設定する。その後、広告主（広告代理店）が設定したキーワードに合致する検索クエリをユーザーが入力すると、広告掲載に関する入札が行われ、入札結果を踏まえて表示される広告が決定される。その際、表示される広告の掲載順位は、様々な要素を総合的に考慮した指標（広告ランク）に基づいて決まる。広告ランクは、入札単価の外、広告品質¹⁴等の要素が考慮される¹⁵。

¹⁴ 広告品質は、推定クリック率（掲載された広告がクリックされる確率の推定値）、広告の関連性（キーワードと広告内のメッセージがどの程度合致しているか）、ランディングページ（広告をクリックして初めに到達するページ）の利便性といった要素により決まる。

¹⁵ この点について、「広告ランク（広告の表示可否や掲載順位の基準となるスコア）は、オークションにかけられる広告が掲載候補になるたびに計算されます。この計算には入札単価のほか、推定クリック率、広告の関連性、ランディングページの利便性などの要素が反映されます。オークション時の品質は、さまざまな要素をもとに判定されます。」とする事業者が存在する（<https://support.google.com/google-ads/answer/1722122?hl=ja>）。

なお、広告の関連性とは、「キーワードと広告内のメッセージがどの程度合致しているかを示し」ている（<https://support.google.com/google-ads/answer/1659752>）。

なお、この際に表示される広告について、前記第1の2(1)のとおり検索結果画面には、上部や下部に検索連動型広告が掲載され、それ以外の部分には、検索エンジンのアルゴリズムに基づき表示される自然(オーガニック)検索結果が表示される。

また、検索連動型広告の入札において、実際に広告主が支払う金額は、入札単価に加え、広告品質によって調整された指標に基づいたセカンドプライスオークション¹⁶⁾により決定される。広告主は、クリック課金型(CPC)で料金を支払う。

検索連動型広告分野における広告主(広告代理店)向けのサービスのグーグル及びヤフーの自社媒体による売上げのシェア¹⁷⁾については、グーグルが70-80パーセント、ヤフーが20-30パーセントであった(図7-2参照)¹⁸⁾。

検索連動型広告の市場規模については、前述のとおり広告媒体費ベースで、6683億円である¹⁹⁾。

図7-2 検索連動型広告分野における広告主(広告代理店)向けのサービスのグーグル及びヤフーの自社媒体による売上げのシェア(売上高ベース)(2019年度)

事業者名	市場シェア
グーグル	70—80%
ヤフー	20—30%
合計	100%

¹⁶⁾ 最も高い値を付けた入札者が、2番目に高い値を付けた入札者の価格で落札するというルールでのオークション。インターネット広告のオークションでは、最高値入札者が次点の入札価格に1円を足した金額で落札する方式が広く採用されており(前掲「インターネット広告掲載に関するガイドライン集/基本実務・用語集2020年度版」212頁)、デジタル広告分野ではこれを指して「セカンドプライスオークション」と呼ぶ。

¹⁷⁾ 当委員会は検索連動型広告及びディスプレイ広告の各サービス分野における市場シェアを算出するため、デジタル・プラットフォーム事業者及び広告仲介事業者から、2019年度(各社の事業年度による)における情報の提出を求めるとともに各種調査会社の調査結果も踏まえ、当委員会において市場シェアを算出した。これらの市場シェアについては以下の点に留意する必要がある。

- ・当委員会が提供を受けた情報については、日本国内のユーザーに配信された広告に係る数値を前提としている(ただし、一部、広告仲介サービスの利用者宛での請求書の送付先が日本国内であることを基準とした数値が含まれる。)。また、ドルベースの数値が提出された場合は、円に換算している(1ドル=110.05円、2019年年間平均TTSに基づく。)

- ・各種調査会社の調査結果の数値については、一部、当委員会と数値の推計方法が異なる可能性がある。

- ・市場規模の算出において、一部、小規模な事業者の数値が省略されている。

なお、個別の事案について独占禁止法上の判断を行う際には、当該個別の事案に即した市場の画定に係る検討が求められる。ここでシェアとして示している数字は、仮にサービス分野ごとに市場が成立する場合のものである。また、本報告書で示した市場シェアについては、調査会社の過去の調査結果や本実態調査の中で当委員会が収集した情報に基づくものであり、市場の状況が急速に変化を続けている点については留意が必要である。

¹⁸⁾ デジタル・プラットフォーム事業者から提出された情報に基づき当委員会算出。

¹⁹⁾ 前掲「2019年日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」

イ 検索連動型広告分野における媒体社向けサービス

検索連動型広告については、当該広告が掲載される広告枠として、デジタル・プラットフォーム事業者自身の媒体の検索結果表示画面の広告枠が一般的であり、例えば、Google 検索や Yahoo!検索といった検索サービスを運営する検索連動型広告サービス提供事業者がこうした広告枠の提供に係る広告仲介サービスを提供している。

一方、上記で述べた Google 検索や Yahoo!検索といったサービスの外、例えば goo や楽天 Infoseek といったニュースや検索等のサービスを提供するポータルサイトと呼ばれるサービスが存在する。こうしたポータルサイトを運営する媒体社は、グーグルやヤフーといった検索連動型広告サービス提供事業者から検索エンジンの提供を受け、それと同時に当該検索エンジンからの検索の結果表示画面の広告枠を検索連動型広告サービス提供事業者に提供し、広告枠の販売収益の分配を受けている。

検索連動型広告分野におけるグーグル及びヤフーの媒体社向けサービスの市場シェア²⁰については、グーグルが 70-80 パーセント、ヤフーが 20-30 パーセントであった（図 7-3 参照）²¹。

図 7-3 検索連動型広告分野におけるグーグル及びヤフーの媒体社向けサービスの市場シェア（売上高ベース）（2019 年度）

事業者名	市場シェア
グーグル	70—80%
ヤフー	20—30%
合計	100%

²⁰ 第三者の媒体社の媒体による検索連動型広告の売上げ及び検索エンジンの使用を許可することで得られる売上げを含む。

²¹ デジタル・プラットフォーム事業者から提出された情報に基づき当委員会算出。

(2) ディスプレイ広告分野

ア 所有・運営型におけるサービス

所有・運営型においては、Yahoo!Japan を所有・運営するヤフーや YouTube を所有・運営するグーグル、Facebook と Instagram を所有・運営するフェイスブック、LINE を所有・運営するラインや Twitter を所有・運営するツイッターといったデジタル・プラットフォーム事業者は、広告主（広告代理店）から依頼を受け、自社の所有及び運営する媒体に広告を掲載する（図 8-1 参照）。

広告主（広告代理店）はデジタル・プラットフォーム事業者が提供する広告プラットフォームを通じて、広告を出稿する。広告主（広告代理店）は、広告の目的、ターゲットとするユーザー層、予算や広告入札の戦略といった項目について設定を行い、広告を出稿する。

広告は、SNS 等のタイムラインやポータルサイトのトップページに動画や静止画の形で表示される。

広告入札の方式は、事業者ごとに異なるが、広告の入札単価だけでなく、広告の関連性等の広告品質も考慮され、広告の入札が行われることが多い。

図 8-1 所有・運営型における広告に関する配信及び取引の主な流れ



次に我が国におけるディスプレイ広告媒体費のうち、デジタル・プラットフォーム事業者 5 社の所有・運営型広告収入が占める割合を示す。

ディスプレイ広告分野におけるデジタル・プラットフォーム事業者 5 社の所有・運営型広告収入の占める割合はフェイスブック、ヤフー及びグーグルがそれぞれ 10-20 パーセント、ツイッター及びラインが 5-10 パーセントであった（図 8-2 参照）²²。

ディスプレイ広告の市場規模については、前述のとおり広告媒体費ベースで、8728 億円である²³。

²² デジタル・プラットフォーム事業者から提出された情報から前掲「2019 年 日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」に基づき当委員会算出。

²³ 前掲「2019 年 日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」

図8-2 ディスプレイ広告分野におけるデジタル・プラットフォーム事業者各社の所有・運営型広告収入の占める割合（2019年度）

事業者名	市場シェア
フェイスブック	10—20%
ヤフー	10—20%
グーグル	10—20%
ツイッター	5—10%
ライン	5—10%
その他	30—40%
合計	100%

上記から、我が国におけるディスプレイ広告媒体費の6割から7割が、デジタル・プラットフォーム事業者5社の所有・運営型の広告サービスに費やされたことが分かる。言い換えれば、デジタル・プラットフォーム事業者5社が所有・運営する媒体は、我が国におけるディスプレイ広告分野において、大きな存在感を持っているといえる。

なお、ディスプレイ広告媒体費の残りの3割から4割については、所有・運営型の広告事業を行うその他の事業者のほか、オープン・ディスプレイでサービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者、広告代理店、媒体社に渡っていると考えられる。

イ オープン・ディスプレイにおけるサービス

オープン・ディスプレイについては、その成立の経緯もあり（後記コラム：アドテクノロジーの発展の過程参照）、非常に多様な取引主体が存在し、その取引構造についても、非常に複雑になっているが、大きく分けると①アドネットワークを利用する場合と②DSP、SSP/アドエクスチェンジを利用する場合の二つがある。①の場合については、広告主が広告を出稿する際には、広告主側アドサーバー、アドネットワーク及び媒体社側アドサーバーといったサービスが利用された後、最終的に媒体に広告が掲載される（図9-1参照）。一方、②の場合については、広告主が広告を出稿する際には、広告主側アドサーバー、DSP、SSP/アドエクスチェンジ及び媒体社側アドサーバーといったサービスが利用された後、最終的に媒体に広告が掲載される（図9-2参照）。

なお、実際の取引については、上記の①又は②のいずれかの場合に分けられるとは限らず、例えば、②のDSP、SSP/アドエクスチェンジを利用する場合の取引に①のアドネットワークが介在することがあり得る。また、このほか、広告主（広告代理店）と媒体社が、直接広告配信の契約を行う取引（直接取引）も存在している。

図 9-1 アドネットワーク利用時の広告の配信及び取引の主な流れ

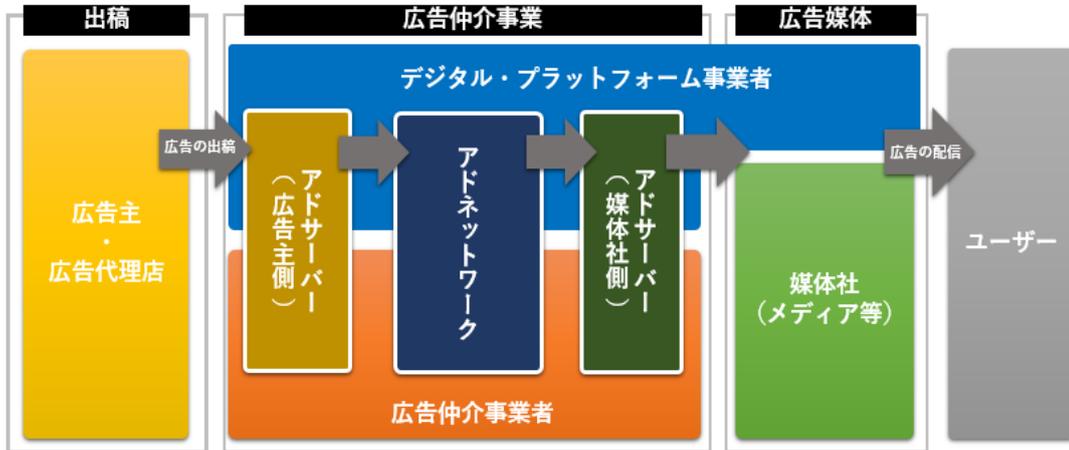
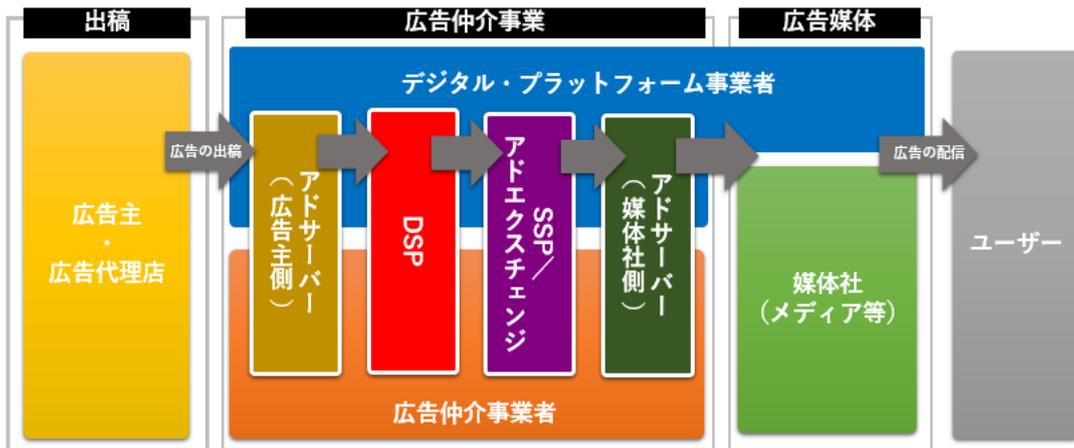


図 9-2 DSP, SSP/アドエクスチェンジ利用時の広告の配信及び取引の主な流れ



いずれの場合においても各サービスの利用時に手数料が発生し、広告主が支払った金額のうち媒体社が受け取る金額はこれらの手数料が差し引かれた後の金額となる。

次に、こうしたオープン・ディスプレイにおいて、デジタル・プラットフォーム事業者が提供するサービスを中心にその概略を述べる。

(7) 媒体社側アドサーバー及び広告主側アドサーバー

媒体社側アドサーバー及び広告主側アドサーバーは、いずれも配信する広告の掲載面や配信する広告の選択等をコントロールする機能のことであり、デジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者がこのサービスを提供している。

媒体社側アドサーバーは、直接取引による広告とそうでない広告の出し分けや広告の配信期間といった媒体社が設定した基準に基づき各広告枠にどの広告を配信するかを決定する機能、ウェブサイト等に訪問したユーザーや広告配信についての分析機能、広告配信に関するレポートの作成といった機能を有している。媒体社側アドサーバーは、各広告枠にどの広告を配信するかを最終的に決定する機能を持っているため、媒体社にとっては収益を左右する重要なサービスである。

また、広告主側アドサーバーは、複数の媒体に対する広告を一括で管理し、広告配信を行う機能、広告配信に関する分析や効果測定、配信結果のレポート作成といった機能を有している。

なお、広告主側アドサーバーについては、ヒアリングの中で、一部の広告代理店から我が国の市場において普及が進んでいないという指摘があった。

その後、広告と広告枠を結び付ける方法としては、前記のとおり、大きく分けるとアドネットワークを利用する場合と DSP, SSP/アドエクスチェンジを利用する場合の二つの方法がある。

媒体社側アドサーバー及び広告主側アドサーバーは、共にインプレッションに基づく単位（CPM）により料金を請求することが多い。

我が国で事業を行う媒体社側アドサーバー及び広告主側アドサーバー提供事業者の数は多くはなく（主要なものは4～5社程度）、少数の事業者が大きなシェアを持つ状況にある。

媒体社側アドサーバー市場の市場シェア（配信インプレッション数ベース）は、グーグルが80-90パーセント、ツイッターが5-10パーセントであった（図10-1参照）²⁴。

図 10-1 媒体社側アドサーバー市場の市場シェア
（媒体社に対する配信インプレッション数ベース）（2019年度）

事業者名	市場シェア
グーグル	80—90%
ツイッター	5—10%
その他	0—5%
合計	100%

²⁴ デジタル・プラットフォーム事業者及び広告仲介事業者から提出された情報に基づき当委員会算出。

なお、媒体社側アドサーバーについては、業界全体を概括的に把握した資料が存在しなかったため、当委員会において、主要事業者4社（デジタル・プラットフォーム事業者及び広告仲介事業者）からの情報を基に配信インプレッションベースのシェアを算出した。

また、広告主側アドサーバー市場の市場シェア（売上高ベース）は、ツイッター及びグーグルが5-10パーセントであった（図10-2参照）²⁵。

図10-2 広告主側アドサーバー市場の市場シェア
（広告主（広告代理店）に対する売上高ベース）（2019年度）

事業者名	市場シェア
仲介事業者 A	30—40%
ツイッター	5—10%
グーグル	5—10%
その他	50—60%
合計	100%

(イ) アドネットワーク

アドネットワークとは、アドネットワーク提供事業者が、ネットワークに加盟する媒体社を募った上で、複数の媒体社サイトを広告配信対象としてネットワークを組み、広告の受注を請け負う機能をいう。デジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者がこのサービスを提供しており、広告主（広告代理店）から広告の発注を受け、複数サイトへの広告の一括配信を行う。広告が配信される際、アドネットワーク内の入札等により、広告配信先のウェブサイト等が決定される。また、媒体社に対して広告枠の販売代行を行うだけでなく、在庫管理、掲載業務、広告配信に関するレポートの作成などを代行するサービスを提供する。アドネットワークは、サプライサイドプラットフォーム（SSP）／アドエクステンジ（後記(エ)参照）に比べ、より中小規模の媒体社に利用されているとされる。

アドネットワークは、広告主に対しては、インプレッションに基づく単位（CPM）やクリックに基づく単位（CPC）により料金を請求することが多い。また、媒体社に対しては、レベニューシェア（収益分配）により代金を支払うことが多い。

なお、デジタル・プラットフォーム事業者を含む所有・運営型を通じた広告サービスを行う事業者の中でも、他のデジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者に対しては広告枠の販売を行わない一方、広告主（広告代理店）に対しては自らが所有・運営する媒体の広告枠の外、第三者の媒体社の広告枠の販売を行っている事業者が存在する²⁶。そうした事業者が営む第三者の媒体社の広告枠を販売する事業については、広告主

²⁵ デジタル・プラットフォーム事業者及び広告仲介事業者から提出された情報並びにデロイト トーマツ ミック経済研究所株式会社「マーテック市場の現状と展望 2019年度版 Advertising & Promotion 編（第3版）」2019年7月に基づき当委員会算出。

²⁶ フェイスブックやラインといった SNS 等運営事業者にみられる事業形態である。

(広告代理店)と媒体社をつなぐ仲介としての機能を果たしていると考えられる。よって、本報告書では、そうしたサービスについてもアドネットワークと整理した。

我が国で事業を行うアドネットワーク提供事業者は多く、数十社程度存在する。

アドネットワークについての市場シェア(売上高ベース)は、グーグルが50-60パーセント、フェイスブック及びヤフーが5-10パーセント、ラインが0-5パーセントであった(図10-3参照)²⁷。

図10-3 アドネットワークの市場シェア
(広告主〔広告代理店〕及びDSPに対して販売した広告サービスの売上高ベース)
(2019年度)

事業者名	市場シェア
グーグル	50—60%
フェイスブック	5—10%
ヤフー	5—10%
ライン	0—5%
その他	20—30%
合計	100%

(ウ) デマンドサイドプラットフォーム (DSP)

デマンドサイドプラットフォーム (DSP) とは、広告主 (広告代理店) の広告出稿の最適化を行う機能をいう。デジタル・プラットフォーム事業者等の DSP 提供事業者は、掲載面、価格、ターゲットなど条件を設定し、接続する複数の SSP やアドエクスチェンジの広告枠をリアルタイムビidding (RTB) (後記コラム: デジタル広告における取引方法の(1)参照) という入札方法で取引し、合致した広告枠を自動的に買い付けるといったサービスを提供する。

DSP の利用による広告主 (広告代理店) に対する料金の請求は、インプレッションに基づく単位 (CPM) やクリックに基づく単位 (CPC) といった基準により行われる。

我が国で事業を行う DSP 提供事業者は多く、数十社程度存在する。

²⁷ デジタル・プラットフォーム事業者及び広告仲介事業者から提出された情報並びに前掲「マーテック市場の現状と展望 2019 年度版 Advertising & Promotion 編 (第3版)」に基づき当委員会算出。

Google 広告 (Google Ads) ²⁸を含む DSP 市場の市場シェア (売上高²⁹ベース) は、グーグルが 60-70 パーセント、ヤフーが 0-5 パーセントであった。また、Google 広告 (Google Ads) を含まない DSP 市場の市場シェア (売上高³⁰ベース) は、グーグルが 5-10 パーセント、ヤフーが 0-5 パーセントであった (図 10-4、図 10-5 参照) ³¹。

図 10-4 Google 広告 (Google Ads) を含む DSP 市場の市場シェア
(広告主〔広告代理店〕に対する売上高ベース)
(2019 年度)

事業者名	市場シェア
グーグル	60—70%
ヤフー	0—5%
その他	30—40%
合計	100%

図 10-5 Google 広告 (Google Ads) を含まない DSP 市場の市場シェア
(広告主〔広告代理店〕に対する売上高ベース)
(2019 年度)

事業者名	市場シェア
仲介事業者 B	40—50%
グーグル	5—10%
ヤフー	0—5%
その他	40—50%
合計	100%

(I) サプライサイドプラットフォーム (SSP) / アドエクスチェンジ

サプライサイドプラットフォーム (SSP) とは、媒体社が広告枠の販売の効率化や収益の最大化を図るための機能をいう。デジタル・プラットフォーム

²⁸ グーグルの広告主 (広告代理店) 向け広告購入サービス。広告の購入に際して、大手の広告主や広告代理店はターゲティング等の広告配信に関する詳細な条件を設定できる DSP を利用する一方、中小規模の広告主は、グーグルが提供する Google 広告 (Google Ads) を利用しているという実態があるとされる。そうした実態も踏まえ、本報告書においては、広告主 (広告代理店) 向けサービスの実態をより反映するため、DSP の市場シェアについて、中小規模の広告主向けに影響のある広告購入サービスとされる Google 広告 (Google Ads) を含んだものと含んでいないものの両方のシェアを算出している。

²⁹ 一部の事業者から売上高ではなく、手数料及び購入した広告の金額の情報が提出された。その場合は、当該事業者が受領する手数料及び購入した広告の金額の合計を売上高とみなした。

³⁰ 同上

³¹ デジタル・プラットフォーム事業者及び広告仲介事業者から提出された情報並びに前掲「マーケティング市場の現状と展望 2019 年度版 Advertising & Promotion 編 (第 3 版)」に基づき当委員会算出。

ーム事業者等の SSP 提供事業者は、広告枠、価格、広告主の業種などの条件を設定し、複数の DSP、アドネットワークなどの単価を比較し、リアルタイムビidding (RTB) (後記コラム：デジタル広告における取引方法の(1)参照)などで取引し、広告収益を最大化できる広告を自動的に選択するサービスを提供する。

SSP は、レベニューシェア (収益分配) により代金を媒体社に支払うことが多い。

アドエクスチェンジとは、広告枠の取引市場をいう。デジタル・プラットフォーム事業者等のアドエクスチェンジ提供事業者は、広告主又は DSP の需要と、媒体社、アドネットワーク又は SSP の供給をマッチングして取引を行う場を提供する。

アドネットワークとアドエクスチェンジの違いとしては、アドネットワークが一つのネットワークに参加している媒体社を広告の配信対象とするのに対し、アドエクスチェンジは、取引市場として、媒体社やアドネットワークが当該取引市場に供給する広告枠を対象とした取引を行う。このため、広告主にとっては、アドエクスチェンジの方がより幅広い媒体に広告配信が可能であり、また、媒体社にとっては、売れ残る広告枠をリアルタイムビidding (RTB) (後記コラム：デジタル広告における取引方法の(1)参照)によりオークションにかけることで入札結果によっては高値で販売することができるという意味で、広告主と媒体社の双方にとって自由度が高いといえる。また、前述のとおりアドネットワークは中小規模の媒体社に利用されることが多いのに比べ、アドエクスチェンジはより規模の大きい媒体社に利用される傾向にあるとされる。

SSP とアドエクスチェンジについては、両者の機能が媒体社の収益最大化という点で共通していることから、近年両者の垣根はなくなりつつあるようである (後記コラム：アドテクノロジーの発展の過程参照)。

なお、SSP やアドエクスチェンジ提供事業者は、上記のようなサービスを自社で開発し提供するとともに、媒体社に対して、デジタル・プラットフォーム事業者のサービスを同時に提供 (代理販売) しているという実態がある。

我が国で事業を行う SSP やアドエクスチェンジ提供事業者については、数十社程度存在する。

SSP/アドエクスチェンジ市場の市場シェア (売上高ベース) は、グーグルが 50-60 パーセント、ヤフー及びツイッターが 0-5 パーセントであった (図 10-6 参照) ³²。

³² 同上

図 10-6 SSP/アドエクスチェンジ市場の市場シェア
 (広告仲介事業者に対して販売した広告サービスの売上高ベース) (2019 年度)

事業者名	市場シェア
グーグル	50—60%
ヤフー	0—5%
ツイッター	0—5%
その他	40—50%
合計	100%

また、SSP/アドエクスチェンジとアドネットワークを合計した、全ての媒体社向け仲介の市場シェア(売上高ベース)は、グーグルが50-60パーセント、フェイスブック及びヤフーが5-10パーセント、ライン及びツイッターが0-5パーセントであった(図10-7参照)³³。

図 10-7 全ての媒体社向け仲介の市場シェア
 (広告仲介事業者に対して販売した広告サービスの売上高ベース) (2019 年度)

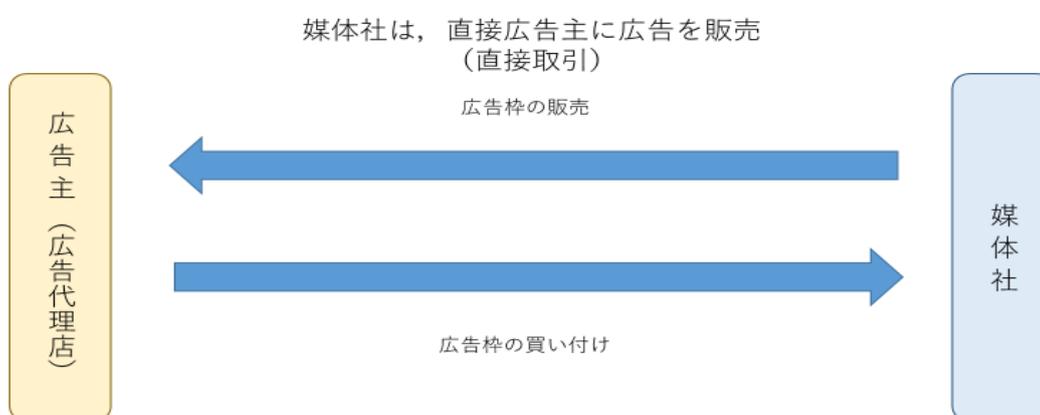
事業者名	市場シェア
グーグル	50—60%
フェイスブック	5—10%
ヤフー	5—10%
ライン	0—5%
ツイッター	0—5%
その他	30—40%
合計	100%

³³ 同上

コラム: アドテクノロジーの発展の過程³⁴

アドテクノロジーが発達する以前の状況としては、媒体社は、広告主に対し直接広告の販売を行う、又は広告代理店を通して、広告主に対し広告枠の販売を行う取引が主流であった。こうした取引では、広告主（広告代理店）は媒体社に対し、広告素材を送付し、広告素材を受け取った媒体社は、そのまま広告素材を媒体社のウェブページに掲載していた。この取引では、媒体社は、掲載される広告素材を手動で管理する必要があり、非効率かつ非常に手間のかかるプロセスであった（図 11 参照）。

図 11 直接取引のイメージ図

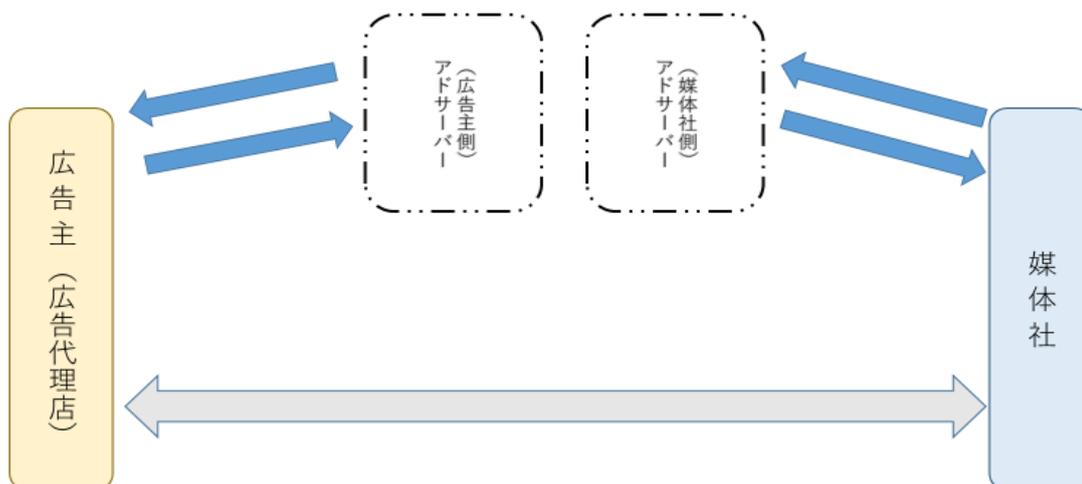


³⁴ 本コラムは、「菅原健一、有園雄一、岡田吉弘、杉原剛『ザ・アドテクノロジー データマーケティングの基礎からアトリビューションの概念まで』2014年2月 株式会社翔泳社」、「横山隆治、菅原健一、榎田良輝『DSP/RTB オーディエンスターゲティング入門 ビッグデータ時代を実現する「枠」から「人」への広告革命』2014年2月 株式会社インプレス」、「佐藤和明『図解入門ビジネス 最新ネット広告の基本と仕組みがすべてわかる本』2019年4月 株式会社秀和システム」、「日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) 『必携 インターネット広告 プロが押さえておきたい新常識』2019年10月 株式会社インプレス」及び「英国 CMA 『Online platforms and digital advertising market study final report Appendix M』2020年7月」を参考に作成した。

そこで、次に、媒体社はアドサーバーと呼ばれる広告配信に特化したサーバーを利用するようになった。アドサーバーを利用すると、媒体社は、ウェブページのコンテンツとは別に、広告を管理することができるようになる（前記第2の3(2)イ(ア)参照）。アドサーバーにより、媒体社はウェブページが表示された際に、どの広告を表示するか、どの広告がどの程度表示され、そのうちどの程度クリックされたかといった配信結果を管理することが可能となった。

一方、広告主にとっては、自らが配信を行う広告について、媒体ごとに報告がされるため、効果の測定という観点から、測定が難しい等不都合な面が存在した。そこで、広告主についてもアドサーバーを利用するようになった。それにより、広告主が複数の媒体社や広告チャンネルをまたいで、広告を管理し、配信される広告のパフォーマンスを追跡し、これらのレポートを統合することが可能になった（図12参照）。

図12 アドサーバーの誕生



その後、広告主（広告代理店）から見た際に、媒体社を選定して、広告を入稿する手間が必要であり、媒体社から見ても、自身が有する「残り枠」から収益を上げることが必要であるという課題があった。そうした中、複数の媒体社が有する「残り枠」を統合し、これを販売するためのネットワークとして、アドネットワークが誕生した。これにより、広告主（広告代理店）は、複数の媒体社への広告の配信が可能になり、媒体社にとっては、販売可能な広告在庫（広告枠）が著しく増え、広告販売の効率性が大幅に上昇した（図13参照）。

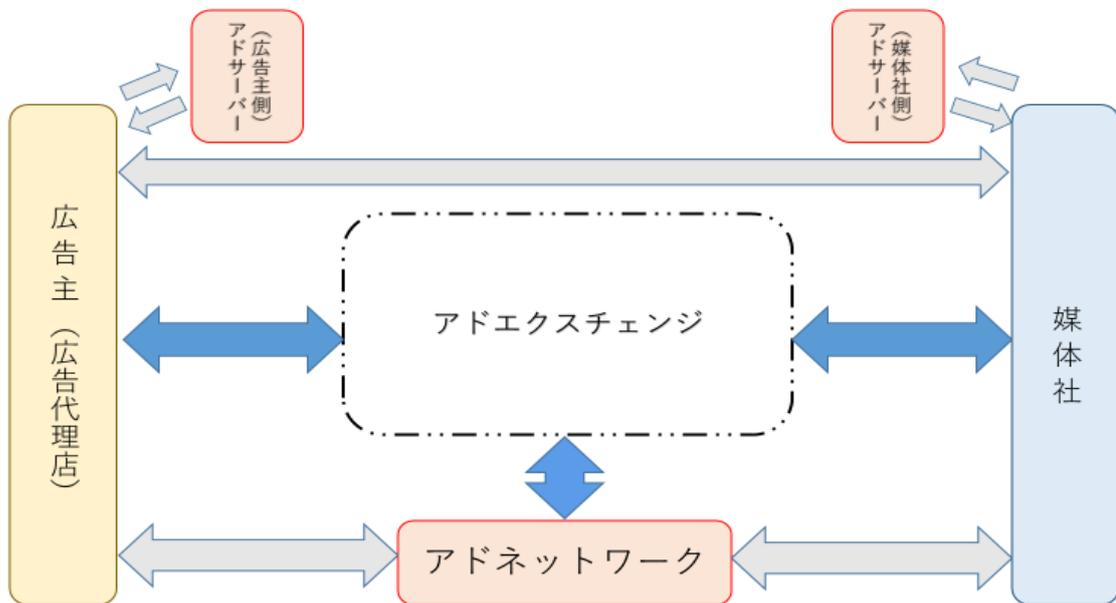
さらに、アドネットワークの誕生によって中小媒体社、個人ブログ等の広告枠（広告在庫）を大規模に仕入れ販売することが可能になり、このことから中小の事業者が広告仲介事業に新規参入する機会が生まれたとする指摘もある。

図13 アドネットワークの誕生



アドネットワーク誕生後も依然として、広告主にとっては、広告の配信目的にそぐわない媒体やターゲットへの配信を行う可能性を排除しきれず、媒体社にとっては、広告在庫（広告枠）が安く買われてしまうことによる収益の低迷という課題が存在した。そうした中で、複数の媒体社やアドネットワークが参加する広告の取引市場であるアドエクスチェンジが誕生した。これにより、広告主はターゲットを指定し、1インプレッションごとの個別での広告取引の入札を行うようになった。広告の良し悪し次第で入札価格が変動するため、媒体社にとっては、収益を向上させる機会が生まれた（図14参照）。

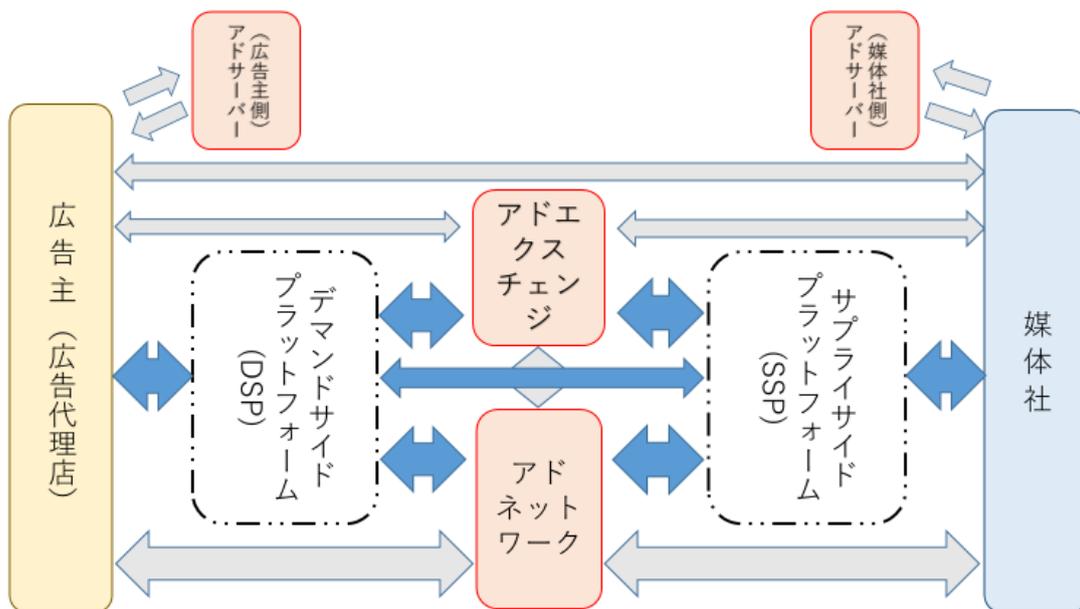
図14 アドエクスチェンジの誕生



このほか、広告主から見た際には、従来のアドネットワークに出稿を行う場合には、広告の成果が高い広告にはより多くの広告枠（広告在庫）が供給され、そうでない広告には広告枠（広告在庫）が供給されないという、広告の出稿が自由に行いにくい状況があった。そこで、広告主の広告効果を高めるプラットフォームであるデマンドサイドプラットフォーム（DSP）が誕生した。DSPにより、広告主にとって広告出稿の柔軟性が高まった。

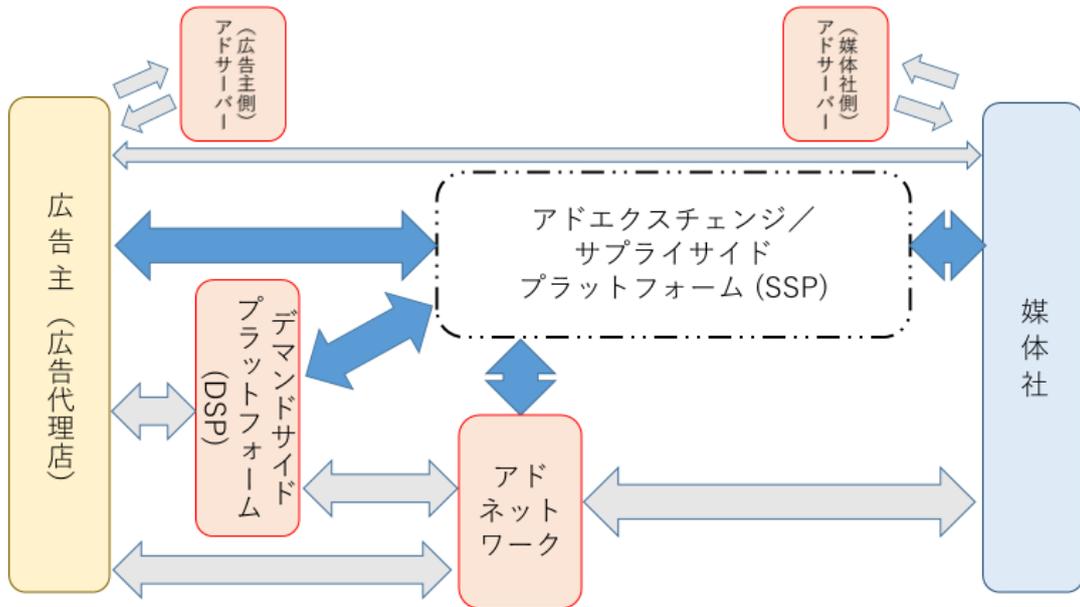
また、広告のパフォーマンスの観点から、純広告（特定のメディアの特定の広告枠を買い取り、掲載する広告）よりもアドネットワークに広告主が広告の出稿を行うようになると、純広告の売上げが低減するようになったため、媒体社は、今まで以上に自らの広告在庫（広告枠）の収益性の向上という課題に直面するようになった。媒体社は、純広告とそこで余った広告在庫（広告枠）をアドネットワークで販売していたが、媒体社の広告収益の最大化を支援するサプライサイドプラットフォーム（SSP）を導入することで、1インプレッション当たりで広告を販売することが可能になり、以前はアドネットワークに販売していた広告枠をより高単価で販売する機会が生まれ、広告販売の収益性の向上の可能性を広げることとなった（図15参照）。

図15 デマンドサイドプラットフォーム（DSP）及びサプライサイドプラットフォーム（SSP）の誕生



現在、SSP 機能とアドエクスチェンジ機能を集約する動きがあるといわれ、SSP は次第にオークションも行うようになり、アドエクスチェンジに統合されてきている（図 16 参照）。

図 16 SSP 及びアドエクスチェンジの統合



コラム: デジタル広告における取引方法

オープン・ディスプレイの入札においては、リアルタイムビidding (RTB) といわれる仕組み (後記(1)参照) が例えば、DSP と SSP の間で行われている。また、媒体社がデジタル広告の掲載を行う際の媒体社側アドサーバー内の仕組みとして、ウォーターフォールと呼ばれるものが存在する (後記(2)参照)。さらに、このような、ウォーターフォールに対抗する仕組みとして、ヘッダービidding (後記(3)参照) という仕組みが存在する。以下それぞれについてその概要を説明する。

(1) リアルタイムビidding (RTB) の概要

前記第2の3(2)イのように、オープン・ディスプレイにおいては、プレイヤーが多岐にわたって存在する。そうした多岐にわたるプレイヤーが存在するにもかかわらず、ユーザーがウェブサイト等を閲覧してから、広告が表示されるまでの取引は僅か0.1秒以下で完了するといわれている。その取引についてはリアルタイムビidding (RTB) という仕組みを用いて行われる。その取引の流れは下記のとおりである。

まず、ユーザーがウェブサイト等を閲覧すると、ウェブサイト等は広告リクエストをアドエクスチェンジや SSP に送付する。広告リクエストを受け取ったアドエクスチェンジや SSP は当該広告リクエストを DSP に送付する。広告リクエストを受け取った DSP は、各 DSP 内で当該広告リクエストに合致した広告をリストアップし、オークションを行いその結果をアドエクスチェンジや SSP に対して返す。それを受けたアドエクスチェンジや SSP は、更にオークションを行い、その後オークションの勝者を決定する。その後、勝者となった広告主の広告が媒体社側アドサーバーに送付され、広告がユーザーに表示される。このようなアドテクサービス間の取引をインプレッションごとに瞬時に行うアドテクノロジーを RTB と呼ぶ。RTB では、以下の情報が主にやり取りされている³⁵。

- ・入札リクエストのための固有識別子
- ・ユーザーの IP アドレス
- ・クッキーID
- ・ユーザーID
- ・ユーザーのブラウザと端末の種類を識別するユーザーエージェント文字列
- ・ユーザーの位置情報
- ・ユーザーの時間帯
- ・ユーザーのシステムで検出された言語
- ・端末の種類 (デスクトップ/モバイル, ブランド, モデル, オペレーティングシステム (OS))
- ・ユーザーに関連するその他の情報

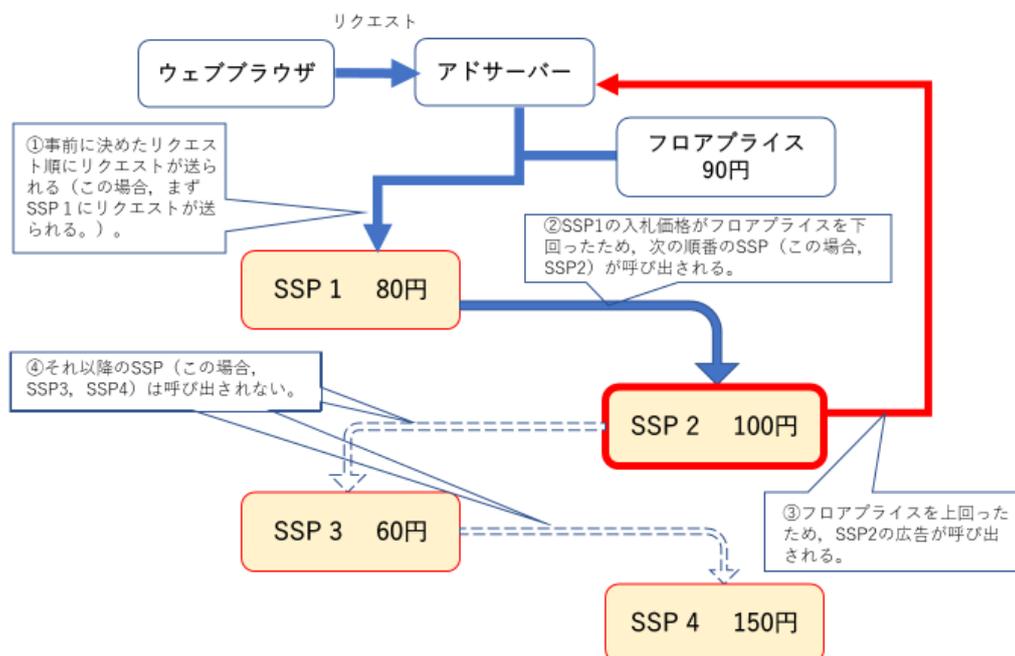
³⁵ 英国情報コミッショナーズオフィス (ICO) 「Update report into adtech and real time bidding」2019年6月12頁

・オーディエンスセグメンテーションに関する情報

(2) ウォーターフォールの概要

ウォーターフォールとは、媒体社が広告配信を行う際に、媒体社側アドサーバー内で配信する広告を選択する際の決定方法の一つである。媒体社側アドサーバー内で媒体社が各 SSP やアドエクスチェンジ等についてあらかじめ決めておいた順番で広告リクエストを行い、フロアプライス³⁶⁾を上回った入札の中で配信する広告が決定される。広告のリクエストが、滝（ウォーターフォール）が流れ落ちるような順序で行われることからウォーターフォール方式と呼ばれる。例えば、図 17 のように、SSP 1 から SSP 4 までに接続していた場合、媒体社は、予想される収益を事前に予想し、その収益が高い順に、SSP を呼び出すように設定を行う³⁷⁾。また、それぞれの SSP ごとにフロアプライスを設定する。そして、実際にユーザーがウェブサイト等を閲覧し、広告を表示させる機会が発生した際に、広告リクエストがまず SSP 1 に行われ、フロアプライスを上回った場合、入札が成立するが、そうでない場合は、次の順番に設定した SSP 2 に、入札リクエストが送られる。こうした形で入札が行われていく。

図 17 ウォーターフォールのイメージ図



³⁶⁾ 広告枠の最低入札価格のこと。

³⁷⁾ このような仕組みを利用して、媒体社側アドサーバーが広告の配信をアドテクサービスにリクエストする際に、特定のデジタル・プラットフォーム事業者に優先的に広告のリクエストを行っているのではないかと一部の事業者から言われている（後記第3部第2の2(1)参照）。

(3) ヘッダービiddingの概要

前記(2)のウォーターフォール方式では、過去の実績に基づき予想された収益が高い順番に入札のリクエストが送信されるため、あるインプレッションが発生した際に、ある SSP が高い価格の入札を行った場合でも、別の SSP が落札してしまうという、媒体社から見れば、機会損失が発生していた。また、インプレッションに対し、順番に広告が呼び出されることとなるため、表示が遅くなるという問題があった。そうした問題に加え、媒体社の中で、Google が提供する媒体社側アドサーバーである DoubleClick for Publishers (DFP, 現在の Google Ad Manager) から接続される SSP 等に対して、より広範な SSP 等から広告の入札を受け入れることを可能にすることによって、入札における競争を促進させる必要性が生じていた。

そこで、媒体社はヘッダービiddingという機能を導入するようになった。ヘッダービiddingとは、複数の SSP やアドエクスチェンジ等が、同時に広告リクエストを受け取るようにする仕組みのことをいい、専用のタグをウェブサイトに埋め込み、普段用いているアドサーバーへの広告リクエストよりも先にヘッダービidding用のサーバーへ広告リクエストを送ることで、ヘッダービidding用サーバー内での高価格の広告を決定し、その後、普段用いているアドサーバー内の広告との間で比較を行い、高価格の広告を配信するといった方法である。

ヘッダービiddingを用いると、図 18-1 ～図 18-3 のように、同時に複数の入札を比較できるため、媒体社の機会損失を解消し、媒体社が得る広告収益の向上につながるるとともに、一斉に広告リクエストを行い、広告リクエストの頻度を減らすことができるため、広告表示が遅くなるという問題の改善につながる。

しかしながら、ヘッダービiddingを行うためには、その導入及び運用に多大な費用がかかることもあり、諸外国に比べ、我が国においては、普及割合は高くないとの指摘がある。

図 18-1 ヘッダービiddingのイメージ図①

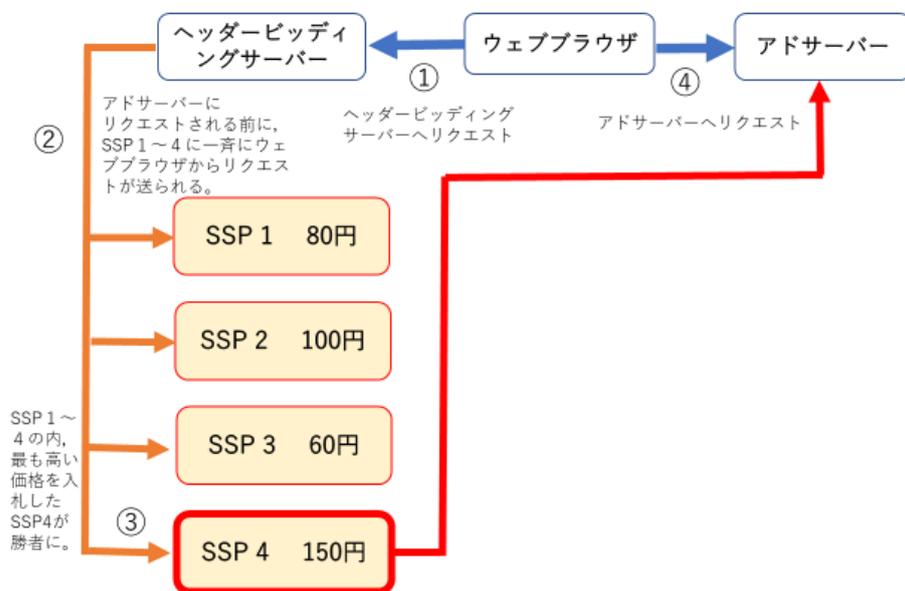


図 18-2 ヘッダービiddingのイメージ図②

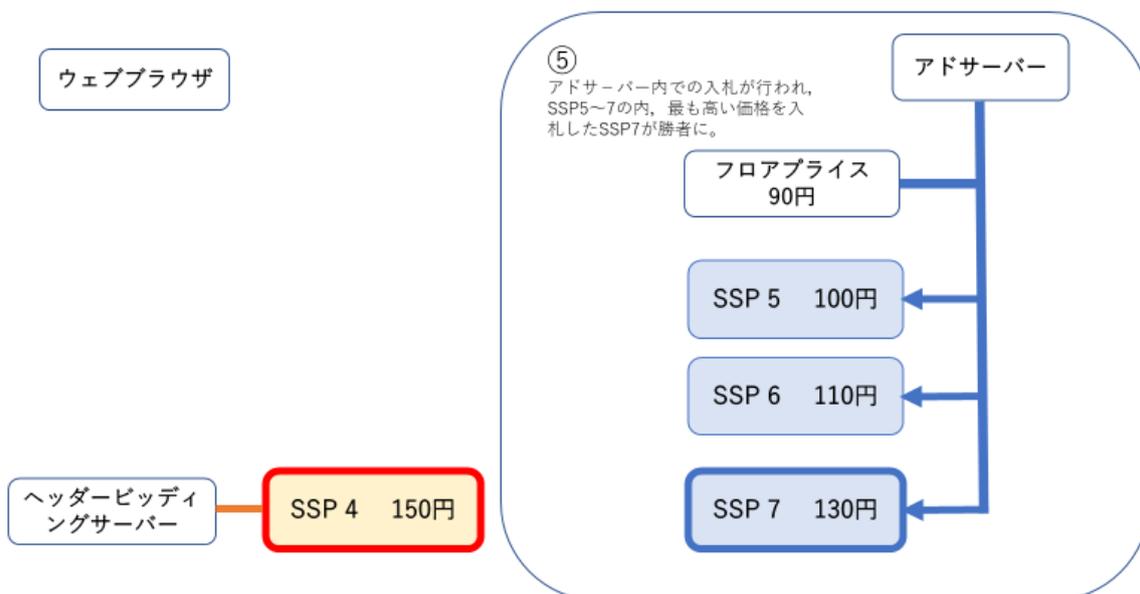
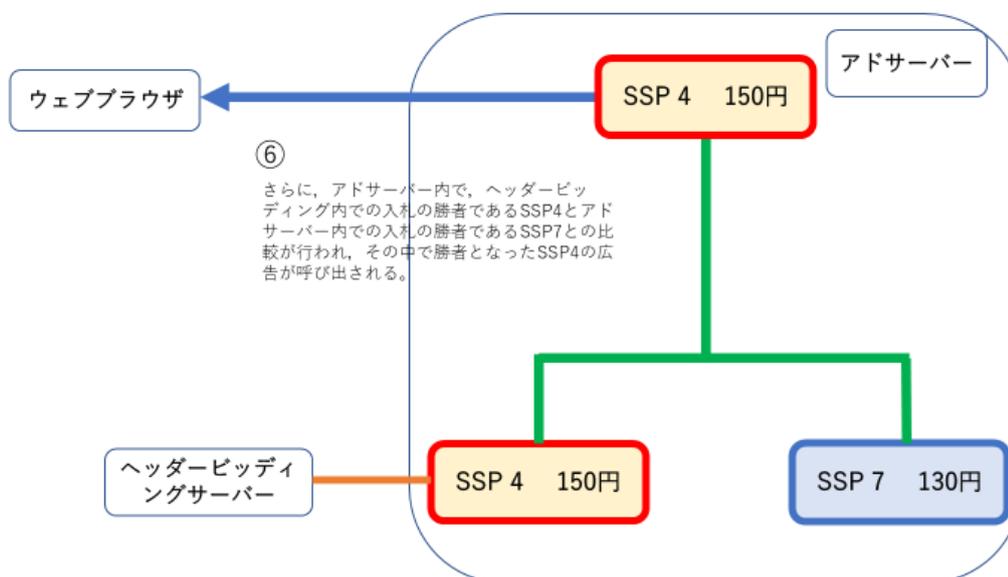


図 18-3 ヘッダービiddingのイメージ図③



(1) アドフraud

アドフraudとは、自動化プログラム (Bot) を利用したり、スパムコンテンツを大量に生成したりすることで、インプレッションやクリックを稼ぎ、不正に広告収入を得る悪質な手法と定義されている³⁸。具体的には、ブラウザにプログラムを組み込み、当該プログラムによって自動的に大量のインプレッションやクリックを発生させる手法などが存在する³⁹。

また、こうしたアドフraudによって「無効なトラフィック」というものが発生するとされる。この無効なトラフィックについては、アドフraudによるもののほか、検索エンジンのクローラー⁴⁰等による、不正な広告収入を目的とするものとは無関係のものも存在する。

一部のデジタル・プラットフォーム事業者は、アドフraud等による無効なトラフィックを検知するシステムを用いており、無効なトラフィックを検知した場合には、それらに関連した広告について広告主に請求を行わない仕組みを整備している。

一方、アドフraudへの対応策として、取引に関与するデジタル・プラットフォーム事業者、媒体社及び広告仲介事業者とは別の独立した第三者によるアドフraud発生の有無についての検証の必要性を指摘する声もある⁴¹。

(2) 広告の視認可能性 (ビューアビリティ)

視認可能性 (ビューアビリティ) とは、デジタル広告の視認可能性を意味する。デジタル広告では、ページスクロールがされないで広告がユーザーに表示されないため、広告の視認可能性が取引における重要な要素の一つとなっている。

具体的には、視認可能性 (ビューアビリティ) のある広告表示 (ビューアブルインプレッション) と呼ぶためには、次の4つの条件が必要とされる⁴²。

- ① 広告が視認可能なスクリーンに表示されていること
- ② 広告の一定面積以上が見える状態であること
- ③ 広告が一定の時間以上見える状態であること
- ④ 広告へのアクセスが人間からのものであること

視認可能性 (ビューアビリティ) については、広告の効果を測定する指標の一つとして機能するとともに、広告枠を販売する際の値付けの指標として機能する。

³⁸ 前掲「インターネット広告掲載に関するガイドライン集/基本実務・用語集 2020年度版」205頁

³⁹ 日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) 「アドフraudに対する JIAA ステートメント」2017年8月

⁴⁰ Web上の文書や画像などを定期的に巡回して取得し、自動的にデータベース化するプログラム。スパイダー (Spider)、ロボット (Robot) などとも呼ぶ (前掲「インターネット広告掲載に関するガイドライン集/基本実務・用語集 2020年度版」209頁)。

⁴¹ 日本アドバイザーズ協会 (JAA) 「デジタル広告の課題に対するアドバイザー宣言 生活者のよりよいデジタル体験と、健全な業界発展のために」2019年11月4頁

⁴² 日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) 「ビューアブルインプレッション測定ガイドランス」2017年5月

アドフラウドの検知及びそれに対する対処や、視認可能性(ビューアビリティ)の検証のため、アドベリフィケーション(前記第2の2(6)参照)という仕組みが活用され始めている。アドベリフィケーションは、もともと①広告主のブランドセーフティ(前記脚注13参照)や②広告仲介事業者が自らの仲介する広告の表示状況について、良好な状況にあることをアピールするために利用されてきたとされる。

(3) ラストルック

ラストルックとは、入札取引について、入札の場を設定・運営する事業者が、自らも入札に参加する場合に、競合する入札参加事業者の入札が終了した後、競合事業者の応札結果を「見て」から自身の入札価格を決定し入札を行うことであり、これにより、特定の事業者が入札取引において不当に有利な立場に立つという問題が生じる場合がある。

デジタル広告については、例えば、アドエクスチェンジ及び媒体社側アドサーバーの両方を運営するデジタル・プラットフォーム事業者について、媒体社側アドサーバー上で自ら入札の処理を行う場合に、媒体社側アドサーバーを運営する立場を利用して、競合事業者の入札価格を事前に把握することができる可能性があり、そのため、自らが入札を行う前に、最も高い入札価格を提出した SSP 等の入札価格を把握した上で自らが運営するアドエクスチェンジから入札を行っている可能性について指摘があった。

一方、当該指摘に関しては、デジタル・プラットフォーム事業者は、ラストルックが行われていることを否定するとともに、デジタル・プラットフォーム事業者の説明によれば、現状では指摘されていたようなラストルックが媒体社側アドサーバー上で行われることがない入札形式⁴³へと媒体社側アドサーバーの仕組みが変更されたとのことである。

⁴³ 2019年、媒体社側アドサーバー上で行われるオークションについて、全ての入札に対し、同時にオークションが行われる方式に移行した。

第3部 調査結果と評価

第1 デジタル・プラットフォーム事業者の取引上の地位

1 地位の前提となる事実

本調査の対象としている検索連動型広告やディスプレイ広告といったデジタル広告では、検索クエリ、位置情報、SNS 上の個人情報等の様々なデータの分析により、ユーザーの属性や興味・関心を絞り込み、各ユーザーにとって関連性が高い内容の広告が表示される。このような、いわゆる「ターゲティング」メカニズムは、データの総量が増えれば増えるほど精度が向上するため、データ駆動型ビジネスの典型であるといわれる。

デジタル・プラットフォーム事業者がデジタル広告分野で一定の地位を有している主たる背景として、検索や SNS 等のサービスを基本的に無料で提供し、多くのユーザーを引き付けることで、膨大なデータを蓄積し、これをデジタル広告分野で有効に利用していることが挙げられる（後記第3の3参照）。

上記のとおり、その膨大なデータを利用することによりターゲティングの精度を上げたデジタル広告は、購買等の効果を最大化するため、より多くの広告主を惹き付けることになる。このようなデータの重要性は検索連動型広告にもディスプレイ広告にも共通であるが、具体的にどのような種類のデータがその地位に結び付いているかは両者の間でやや異なる。

検索連動型広告とディスプレイ広告のそれぞれについて、デジタル・プラットフォーム事業者の取引上の地位をもたらすデータ等の状況は以下のとおりである。

(1) 検索連動型広告

検索連動型広告は、検索クエリ（検索ワード）に応じて表示される広告であり、その表示に当たり重要なデータは、検索クエリに加え、クッキー（ユーザーの検索履歴や過去の広告への反応等〔クッキーの詳細は後記第3の1参照〕）、位置情報等のデータである。

検索連動型広告に検索クエリが必須なのは当然であるが、ユーザーの検索履歴や過去の広告への反応も、検索連動型広告の品質を向上させるために重要なデータである。つまり、これらのデータをクッキー等で把握することで、特定のユーザーに関連性が高い広告を表示することができる。これは結果として、購買等の広告効果を向上させ、ひいてはより多くの広告主を惹き付けることになると考えられる。

我が国における検索エンジンのシェア（ページビューをベースとした PC, 携帯電話, タブレット, その他端末の合算）⁴⁴は、2020年1月から同年12月までの1年間において、Google が 77 パーセントを占める。第2位の Yahoo! が 18 パーセ

⁴⁴ statcounter (<https://gs.statcounter.com/>)を用いて算出したもの。

ント、第3位のbingが5パーセントにとどまる。このため、グーグルは事実上、検索クエリや検索履歴データの大部分を把握していると考えられる。この点に関して各種デバイスにおける検索エンジンのデフォルト（初期設定）が一定の影響を与えている可能性がある。「中間報告」の消費者向けアンケート調査によれば、日常的に利用している検索エンジンについて、それを選んだ理由として、「性能又は使い勝手がよいから」という回答が43パーセントであった一方、「デフォルトで設定されていた」からだという回答が37パーセントであった。

次に位置情報である。例えば、ユーザーが「喫茶店」と検索すれば、喫茶店の広告が検索結果に合わせて表示されることになるが、遠く離れた喫茶店の広告を表示しても当該広告がクリックされる可能性は低い。ユーザーは近くの喫茶店を探しているはずであるため、位置情報を正確に把握することも広告の関連性を高めることになる。この位置情報という点についても、グーグルはブラウザ、OSとしてAndroidを搭載したスマートフォン、Googleマップ等のアプリといった様々な収集手段を有している。

このように、グーグルは検索連動型広告で重要なデータを押さえており、それが同社の検索連動型広告の競争力を支えていると考えられる。

(2) ディスプレイ広告

検索クエリに関連する内容が表示される検索連動型広告に対し、ディスプレイ広告は、ウェブサイト等に画像や動画等の形で表示される。ディスプレイ広告では、ユーザーの属性や興味・関心に関連する内容を表示させるため、ユーザーのデータがより一層重要となる。このため、FacebookなどのSNS等、ユーザーのデータを収集する接点を持つことが強みとなる。

また、ディスプレイ広告においては、データのほか、有力な媒体を併せ持っていることも、広告仲介事業者に対して競争上優位となる。例えば、グーグルはYouTubeという動画共有プラットフォームを抱えており、YouTubeに広告を掲載するためには、同社のDSP等のアドテクサービスを利用するしかない。フェイスブックが抱えるFacebookやInstagram等についても同様である。広告主（広告代理店）は、通常、複数社のアドテクサービスを利用することが多いが、媒体が有力であるほど、そこに接続しているアドテクサービスが主力として使われる可能性は高くなると考えられる。

このように、グーグル、フェイスブック等は多様なユーザーとの接点や強力な媒体を抱えており、これらがディスプレイ広告における各社の競争力を支えていると考えられる。

上に述べたデジタル・プラットフォーム事業者の取引上の地位の前提となる事実を踏まえ、以下ではデジタル・プラットフォーム事業者の市場における地位や優越的地位について論じるとともに、デジタル・プラットフォーム事業者が複数の広告仲介サービスを同時に提供する垂直統合について概説する。

2 市場における地位⁴⁵

(1) 検索連動型広告

検索連動型広告サービスを国内で提供している主な事業者はグーグルとヤフーに限られる。その中でも、前記第2部第2の3で示したとおり、検索連動型広告においてグーグルは70-80パーセントのシェアを占めており、独占的な地位にある。

このような地位にある事業者が競合事業者を排除するような行為を行えば、不公正な取引方法にとどまらず、私的独占として独占禁止法上問題となるおそれが高まる。

(2) ディスプレイ広告

ア 所有・運営型

所有・運営型に限ったシェアは不明であるものの、前記第2部第2の3で示したとおり、ディスプレイ広告全体を分母としても、グーグル、フェイスブック及びヤフーは所有・運営型の媒体として、いずれも10-20パーセントのシェアを占めており、これら3社は少なくとも所有・運営型市場における有力な地位⁴⁶にある。

このような地位にある事業者が取引先事業者の事業活動を制限するような行為を行えば、不公正な取引方法として独占禁止法上問題となるおそれが高まる。

イ オープン・ディスプレイ

デジタル・プラットフォーム事業者が提供しているデジタル広告の仲介サービスは、そこに接続する広告主（広告代理店）が多ければ多いほど媒体社も集まり、また、媒体社が多ければ多いほど広告主（広告代理店）が集まるといった間接ネットワーク効果が働く。そして、デジタル広告市場の特徴の一つは、前記1のグーグル等の例のように、デジタル・プラットフォーム事業者が、広告仲介サービスを提供しつつ、自らが有力な媒体社でもあることである。

つまり、有力な媒体を保有していることから、広告主（広告代理店）との接点を広げ、それがオープン・ディスプレイにおける媒体社の獲得にも繋がっている⁴⁷。このように、デジタル・プラットフォーム事業者は有力な媒体として、両面市場の片面において広告主（広告代理店）を多数抱えている。こ

⁴⁵ 以下ではデジタル広告の種類やサービスに分けて市場における地位を述べるが、その項目で市場が画定されるか否かは、個別の事案に即してその時点での検討を要する。

⁴⁶ 「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」第1部の3(4)。市場における有力な地位と認められるかどうかについては、当該市場におけるシェアが20パーセントを超えることが一応の目安となる。

⁴⁷ デジタル市場競争会議「デジタル広告市場の競争評価中間報告」2020年6月16日 18頁

のため、オープン・ディスプレイにおいても、もう片面での媒体社を巡る競争において、既に有利な立場にある⁴⁸⁾。

このような特徴を踏まえると、デジタル広告の仲介サービスでは、間接ネットワーク効果が働くことで、市場における有力な地位にある事業者、さらには、独占・寡占的な地位を有する事業者が現れやすいと考えられる。

前記第2部第2では、デジタル広告を仲介する各サービス（媒体社側アドサーバー、広告主側アドサーバー、DSP、SSP/アドエクスチェンジ及びアドネットワーク）の我が国におけるシェアを示した。

仮に各サービスの市場が成立すると、例えば、グーグルは媒体社側アドサーバーで80-90パーセントのシェアを占め、また、SSP/アドエクスチェンジで50-60パーセントのシェアを占めるなど、複数のサービスで既に独占・寡占的な地位にある。このような地位にある事業者が競合事業者を排除するような行為を行えば、不公正な取引方法にとどまらず、私的独占として独占禁止法上問題となるおそれが高まる。

ウ ディスプレイ広告全体

さらに、ディスプレイ広告を一つの市場と捉えたとしても、グーグルは、まず、所有・運営型の媒体として10-20パーセントを占める。また、オープン・ディスプレイにおいては様々な広告配信に係るサービスがあるが、広告主が通常利用するサービスであるDSPでみると、同社は60-70（Google 広告〔Google Ads〕を含んだ場合）パーセントのシェアを占める。したがって、所有・運営型とオープン・ディスプレイのディスプレイ広告における正確な比率が不明であるため、単純な合算はできないが、少なくともディスプレイ広告市場における有力な地位にはあると考えられる。

後記第2では「取引先の事業活動を制限し得る行為」や「競合事業者を排除し得る行為」を取り上げる。このような行為を市場における有力な地位にある事業者が行う場合、不公正な取引方法として独占禁止法上問題となるおそれがある。また、このような行為により、一定の取引分野における競争を実質的に制限することは、私的独占として独占禁止法上問題となるおそれがある。

⁴⁸⁾ 事業者向けアンケートにおいても、デジタル・プラットフォーム事業者と取引する理由として最も多かったのは、それぞれ「多くの消費者の注目・時間を引きつけるメディア（検索サイト、SNS、動画共有サイト等）の保有」が79パーセント（広告主〔広告代理店〕）、「広告主（広告代理店）の数又は広告の配信先となる媒体社のネットワーク（消費者へのリーチ数）」が82パーセント（広告仲介事業者）、「広告主（広告代理店）の数」が69パーセント（媒体社）という結果であった（前掲「中間報告」別紙1（57、113、177頁））。

3 優越的地位

自己の取引上の地位が相手方に優越している一方の当事者が、取引の相手方に対し、その地位を利用して、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与えることは、当該取引の相手方の自由かつ自主的な判断による取引を阻害するとともに、当該取引の相手方はその競争者との関係において競争上不利となる一方で、行為者はその競争者との関係において競争上有利となるおそれがある。このような行為は、公正な競争を阻害するおそれがあることから、不公正な取引方法（優越的地位の濫用）として、独占禁止法により規制される⁴⁹。

後記第2では「取引先に不利益を与え得る行為」を取り上げる。デジタル・プラットフォーム事業者とその取引の相手方との取引においては、デジタル・プラットフォーム事業者の地位がその取引の相手方に対して優越する場合がある。これは、当該取引の相手方にとってデジタル・プラットフォーム事業者との取引の継続が困難になることが事業経営上大きな支障を来すため、デジタル・プラットフォーム事業者が当該取引の相手方にとって著しく不利益な要請等を行っても、当該取引の相手方がこれを受け入れざるを得ないような場合である。その判断に当たっては、当該取引の相手方のデジタル・プラットフォーム事業者に対する取引依存度、デジタル・プラットフォーム事業者の市場における地位、当該取引の相手方にとっての取引先変更の可能性、その他デジタル・プラットフォーム事業者と取引することの必要性を示す具体的事実を総合的に考慮することとなる。

例えば、事業者向けアンケートでは、グーグルと取引する広告主において、同社のデジタル広告費に占めるグーグルへの支出額の割合が30パーセント以上と回答した割合は40パーセントを超えた⁵⁰。また、グーグルと取引する広告仲介事業者において、同社のデジタル広告売上額に占めるグーグルとの取引における売上額の割合が30パーセント以上と回答した割合は40パーセントを超えた⁵¹。媒体社についても広告仲介事業者と同様の数値である⁵²。前記2のとおり、グーグルの検索連動型広告やディスプレイ広告市場における地位も踏まえると、同社はこれらの事業者との関係で優越的な地位にある可能性がある。

また、デジタル・プラットフォーム事業者は、サービスの利用者である消費者に対しても優越した地位にある場合がある（後記第3参照）。

4 垂直統合

前記第2部第2では広告仲介の各サービス（媒体社側アドサーバー、広告主側アドサーバー、DSP、SSP/アドエクスチェンジ及びアドネットワーク）の我が国におけるシェアを示した。一部のデジタル・プラットフォーム事業者は海外において買収等を

⁴⁹ 公正取引委員会「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」第1の1

⁵⁰ 前掲「中間報告」別紙1 17, 18頁

⁵¹ 同 72, 73頁

⁵² 同 136, 137頁

重ねた結果、これら各サービスのうち取引段階の異なる複数のサービスを同時に提供していることがある（以下「垂直統合」という。）。例えば、グーグルは、媒体社側アドサーバーを提供していたダブルクリックを媒体社側アドサーバーの普及期であった 2000 年代に買収し、それが媒体社側アドサーバーでのシェアを伸ばす一因になったと考えられる。

垂直統合は技術的な効率性を高める一方で、デジタル・プラットフォーム事業者が自ら提供するサービスを競合する他社のサービスに対して優遇する、いわゆる自社優遇を引き起こすおそれがある。例えば SSP として媒体社の利益を代理する立場にありつつ、DSP も運営しているため、自社の DSP を優遇すれば、必ずしも媒体社にとって最善の広告主とはいえない広告主の広告が選択される可能性がある⁵³。

また、垂直統合は、仲介サービスのある段階における市場支配力を利用し、他の段階における競争を弱体化させるおそれがある。例えば媒体社側アドサーバーは、媒体社の広告枠にどの広告を配信するかを決定する役割を果たすため、媒体社側アドサーバーで市場支配力を有していれば、それを利用して自社の SSP に優先して広告のリクエストを行うことが技術的に可能になるという懸念がある⁵⁴。

さらに、デジタル・プラットフォーム事業者は垂直統合にとどまらず、異なる業種にまたがる企業結合も行うことで、広範なエコシステムを構築していることは、第 1 部で述べたとおりである。

5 ヒアリングにおける主な指摘

<取引依存度>

- 当社が行っている広告仲介事業は、あるデジタル・プラットフォーム事業者が大口の取引先となっており、売上高のうち半分程度を占めている。取引をやめると会社の存亡にかかわるため、デジタル・プラットフォーム事業者からの要求には従うほかない。（広告仲介事業者）
- 広告仲介事業におけるデジタル・プラットフォーム事業者の存在感は高まり続けており、デジタル・プラットフォーム事業者とは何らかの形で取引を行わなければ、この業界で事業を続けていくのは不可能である。（広告仲介事業者）
- 売上に占める当社の取引先媒体社の割合は、デジタル・プラットフォーム事業者 A が約 50 パーセント、デジタル・プラットフォーム事業者 B が約 30 パーセント、他の主要デジタル・プラットフォーム事業者 4 社が合わせて約 15 パーセント

⁵³ 事業者向けアンケートにおいては、垂直統合に対する懸念として最も多かったのは、それぞれ「デジタル・プラットフォーム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」が 64 パーセント（広告仲介事業者）及び 54 パーセント（媒体社）、「特に懸念はない」が 45 パーセント（広告主（広告代理店））という結果であった（前掲「中間報告」別紙 1（59, 60, 115, 116, 179, 180 頁））。

⁵⁴ 英国 CMA「Online platforms and digital advertising market study final report」2020 年 7 月 52-54 段落

セントを占めており、ほぼ全てがデジタル・プラットフォーム事業者との取引である。（広告代理店）

<デジタル・プラットフォームの配信先や機能の網羅性等>

- あるデジタル・プラットフォーム事業者は多数の広告主を抱えている。媒体社としては、広告枠の買い手になるべく多い方が利益を上げられるため、当該デジタル・プラットフォーム事業者との取引が不可欠である。（広告仲介事業者）
- あるデジタル・プラットフォーム事業者が圧倒的な力を持っている理由は、配信する広告の種類が多いこと、抱えている広告枠の規模が大きいこと、訪問者に関する膨大なデータとその活用技術のためマッチングの精度が高くなることなどが挙げられる。（広告仲介事業者）

<垂直統合への懸念>

- 広告仲介事業の垂直統合が進むことで、出稿にかかる中間の手数料が不透明になるのが問題である。（媒体社）
- 垂直統合が進み、1社内で全てが完結すると、そのようなデジタル・プラットフォーム事業者は個人情報保護規制の存在を前提として、個人情報の利活用において有利な立場となる。つまり、外部には個人情報保護規制の存在を理由にデータの提供を遮断しつつ、自社内では自らの取得した個人情報を含むデータを自由に使えるので、デジタル・プラットフォーム事業者の地位が更に強化されるのではないかと懸念される。（広告仲介事業者）

第2 デジタル・プラットフォームに係る事業者間の取引

本章では、アンケートやヒアリング調査で浮かび上がったデジタル広告の取引に係る論点について、①取引先に不利益を与え得る行為、②競合事業者を排除し得る行為、③取引先の事業活動を制限し得る行為及び④公正性・透明性に欠けるおそれのある行為の4つに分類して取り上げる。基本的に、①は優越的地位の濫用、②は取引妨害又は私的独占、③は拘束条件付取引又は私的独占が主に該当し得る行為である。一方、④は独占禁止法の違反行為類型に該当しないとしても、論点として指摘されているものについて、取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するにはどのような行為が望ましいかをまとめた。また、①は基本的に検索連動型広告・ディスプレイ広告の別にかかわらず当てはまるが、②から④までは基本的にディスプレイ広告の中でも特にオープン・ディスプレイに関わる論点であり、一部、所有・運営型や検索連動型広告にも関わる。

各項目には、「主な指摘」として広告主（広告代理店）、広告仲介事業者及び媒体社の声を取り上げた。これは当委員会のヒアリング調査のうち、主なものを抽象化して掲載したものであり、これらの指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明を併せて掲載している。

なお、デジタル・プラットフォーム事業者の事業の態様は様々であり、全ての項目に全てのデジタル・プラットフォーム事業者が当てはまるものではない（後記第3及び第4についても同様である。）。

1 取引先に不利益を与え得る行為

(1) 契約の設定・変更

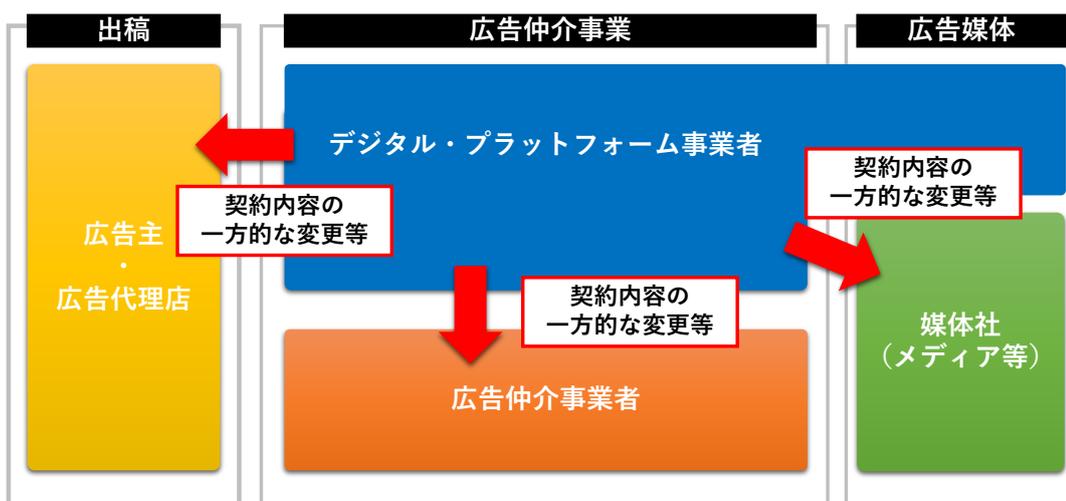
広告主（広告代理店）、広告仲介事業者又は媒体社はデジタル・プラットフォーム事業者との間で、当該デジタル・プラットフォーム事業者が提供するアドテクサービスを利用するための契約を交わしている。その契約の内容は、利用するアドテクサービスの種類等に応じて様々であるが、デジタル・プラットフォーム事業者が任意に取引条件を変更することができるなど、デジタル・プラットフォーム事業者に一方的に有利な契約があるのではないかという論点である。

なお、この点については、「中間報告」に記載のとおり、事業者向けアンケートにおいて、デジタル・プラットフォーム事業者との契約に問題・課題のある内容を含む規定がある旨の回答の状況は下表のとおり⁵⁵。

⁵⁵ 前掲「中間報告」本文第2部第1の1(2)参照。回答は事業者ごと（Google, Yahoo!, Facebook, Twitter, LINE 及びその他）に聞いており、事業者ごとに回答の割合が異なるため、表中の割合の記載は幅を持ったものとなっている。以下同じ。

回答者の属性	契約に問題・課題のある内容を含む規定がある旨の回答の割合
広告主・広告代理店	35 パーセント ～50 パーセント弱
広告仲介事業者	40 パーセント強～75 パーセント
媒体社	25 パーセント ～65 パーセント

図 19 契約の設定・変更に係る取引の流れ



ア 主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

(7) 契約内容の設定・変更

〈広告仲介事業者の指摘〉

- デジタル・プラットフォーム事業者は契約の締結に当たって一方的に内容を定めてくる。契約には私的自治の原則があり、基本的には当事者間の合意に基づいて多少は不利な条件でも応じることはあると思う。しかし、デジタル経済の寡占化・独占化が進んでいる昨今、実質的に他の選択肢はないので、当社に著しく不利な内容でも応じるしかない。

〈媒体社の指摘〉

- デジタル・プラットフォーム事業者との契約においては、①締結に際して交渉ができない、②先方の裁量で任意に契約内容を変更できる、③サービスを一方的に打ち切ることができることになっている。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 当社は、ビジネスユーザーが利用規約の変更柔軟に適應する十分な時間が確保できるように、関連する変更の影響、規模、複雑さ、性質を考慮し

て適切な通知期間を案件毎に決定している。当社は利用規約を頻繁には変更しないため、ビジネスユーザーへの影響は限定的である。

通常、利用規約を変更する場合、変更の重大さや性質などを考慮した上で、変更の理由、背景及び前後関係をビジネスユーザーに説明している。日本のユーザーからの質問に対応するために、担当者を通じて、又はメールや電話、ブログ投稿、ヘルプセンターページ、関連サービスのユーザーインターフェース等を通じて、ユーザーと個別に連絡を取るようになっている。日本において多数のビジネスユーザーから利用規約の変更につき通知が不十分との意見があったという例は把握していない。

当社とユーザーの契約の中には、当社が裁量的に利用規約を変更できることが定められている場合もある。当社が常にサービスを変化させ改善させたり、法律上の理由やサービスのセキュリティ・整合性を維持するためである。当社が利用規約を変更できることが契約に定められている場合、変更前の利用規約に基づきビジネスユーザーがサービスの利用を継続することは、機能の変更によるサポート終了、違法となる可能性、又は当社のサービスのセキュリティ及び整合性を損なうおそれのため、可能ではない。ただし、ビジネスユーザーは、変更後の利用規約に同意したくない場合は、サービスの使用を中止することができる。

媒体社、広告主及びアドテク仲介事業者と当社との間の、当社の主要なアドテクサービスに関する契約の中には、当社が理由なく一方的に契約を解除することを認めていないものがある。ビジネスユーザーと当社との契約中に理由なく一方的に契約の解除できる権利が含まれる場合は、相手方当事者も同じ権利を有しており、かつ解除に関して所定の通知がなされなければならない。

- 大小問わず、事業者は、広告に関して、広告板、印刷物、テレビ及び放送から、Facebook、Google、YouTube、Twitter、Microsoft(LinkedInを含む。)、Yahoo! Japan、Amazon、楽天等(これらはほんの一例にすぎない。)といったより新しいタイプの広告媒体に至るまで、これまで以上に多くの選択肢を有することに留意する必要がある。印刷物、テレビ、ラジオ及び広告板のみが選択肢であった40年前と異なり、現在は、多岐にわたる広告チャンネル及び媒体があり、かつ、数百もの事業者がこれらを提供して、人々の時間やエンゲージメントを得ようと競争している。広告主に対して最大限の投資利益を提供できるよう、広告サービスは継続的にイノベーションを起こす必要がある。

多数の個人や企業にオンラインサービスを提供している他の会社(規模の大小を問わない。)と同様、当社は、一般に、当社の製品、サービス、及び関連する利用規約及びポリシーを変更又は更新する権利を当社に留保する旨を含む、標準化した利用規約及びポリシーを用いている。これにより、当

社は、(i)とりわけ中小企業がその顧客にリーチする上で、効率的で費用対効果が高い広告サービスを提供し、(ii)当社のサービスを利用する個人、広告主その他企業に対し、そのニーズや利用可能なテクノロジーの発展に応じて、価値のある体験を与え、(iii)革新的なソリューション及び製品を遅滞なくリリースすることができている。もっとも、当社は、利用規約及びポリシーの重大な変更が予定されている場合、合理的な通知を行うようにも努めている。通知方法としては、①当社のウェブサイト上の通知、②メール、③製品内の通知、④ソーシャルメディアにおける当社の公式の法人アカウント上の通知、及び⑤セールスサポートチームによる説明等の多様な方法を利用して通知を行っている。また、当社は、利用規約及びポリシーの変更に際し、広告主からのフィードバックやインプットに応えるよう努めている。もし広告主又は媒体社が当社の利用規約及びポリシーには満足できないと考えるならば、広告主及び媒体社は、この激しい競争状況にある広告業界において、取引先を切り替えることができ、また、既に実際に切替を行っている。

- デジタル広告市場においては、広告主や媒体社にとって様々なサービスや選択肢が用意されているとの認識である。そのため、実質的に他の選択肢がなく著しく不利な内容でも応じるしかないという特異な状況が、デジタル広告事業において生じているとは考えていない。また、著しく不利な条件で取引先や内容の選択を強制しているという事実も存在しておらず、当社は、双方の利益の最大化を図りつつ、社会通念上一般的にもよく見られる基本契約条件を設定し事業を行っている。

さらに、通知から変更までの期間については、基本的には3か月以上前には告知を行う運用となっている。取引条件において大幅な変更・影響があるなど、重要な告知の場合は、説明期間や判断をするための期間として、更に数か月を加え、相当長期の事前期間をもって告知している。

こうした通知から変更までの期間の設定は、これまでの事業運営で重ねてきた対話と実績に照らし、十分な告知期間と認識している。事業者が当該期間内での変更が難しいとした場合は、スケジュールについてはできる限りの調整を行っている。通知方法はメールでの一斉告知、取引先専用のポータルなどへの情報掲載で行いつつ、大幅な変更となる場合は、各営業担当より打ち合わせ又はメール・電話等で説明を行っている。問い合わせを受けた際には個別に対応している。

当社が一方的に契約内容を変更することができる規定を設置している理由としては、取引先数が代理店、広告主、媒体社いずれも相当数以上に上る中で、サービスの機能向上や品質維持等のための変更等において個別に同意を得るのは最適なサービスをタイムリーに提供する観点から課題があるため、約款改定という形で事業者と取引を行う運用方針となっている。ただし、重要かつ影響のある変更等においては、事前に対象の事業者には判断でき得

る期間内にて説明を行い、それでも約款の変更内容に同意いただけない場合は、対象の事業者に対して個別条件を適用させる場合もある。

(イ) 契約解除又はサービス・広告配信の打切り

<広告仲介事業者の指摘>

- あるデジタル・プラットフォーム事業者との契約には、当該デジタル・プラットフォーム事業者がその裁量によって、一方的かつ事前の通知なく契約を解除したり、提供しているサービスの停止を可能としたりする規定が盛り込まれている。

<広告仲介事業者の指摘>

- 当社は DSP であるところ、扱う広告が配信基準を満たさないと判断されて広告の配信を止められるリスクと常に隣り合わせである。配信基準の変更がいつ行われるのか分からないため、対応に苦慮している。

<媒体社の指摘>

- 青少年保護を目的とした基準等、その内容自体は理解できることもあるものの、大手の媒体には専任の担当者が付き、基準の解釈が媒体の規模等によって異なるため、対応が難しい。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

- 媒体社、広告主及びアドテク仲介事業者と当社との間の当社の主要なアドテクサービスに関する契約は通常、当社が理由なく一方的に契約を解除することを認めていない。ビジネスユーザーと当社との契約に理由を要しない一方的な契約の解除権が含まれる場合は、相手方当事者も同じ権利を有し、かつ所定の通知が必要とされている。

一部の契約は、無効なアクティビティがあった場合、ポリシー違反があった場合などに、当社が事前通知なく契約を解除又は一時停止できると定めている。当社のポリシーは明確に規定され、当社ウェブサイトで公開されている。また、ポリシーの変更を容易に確認できるよう、ポリシーの変更ログも公表している。

広告主については、ポリシー違反が特定された場合は、アカウントが停止される可能性がある。悪質なポリシー違反を除いて、当社は広告主に対し、7日前までに事前の警告を行い、ポリシーを遵守するために講ずることのできる是正措置について説明している。悪質なポリシー違反については、事前の警告なしにアカウントを停止するが、これは、アカウント停止が違法な行為及び／又はユーザーに対する著しい損害を適切に予防するための唯一の有効な方法である場合に限られる。アカウントが停止された広告主には、広

告主が違反をしてアカウント停止の原因となった全てのポリシーと、苦情を申し立てるためのリンクが記載された通知が送付される。

媒体社については、当社は通常、ウェブサイト単位で媒体社に通知を行いポリシー違反や無効なトラフィックに対する措置を講ずるが、時にはポリシー違反若しくは無効なトラフィックが原因でアカウントを停止又は無効化しなくてはならない場合もある。媒体社のアカウントが停止された場合、当該媒体社は、この措置がポリシー違反又は無効なトラフィックのいずれによるものかを記載した通知を受け取る。アカウントの無効化について、媒体社が当該無効化の決定は誤りであると考える場合、媒体社は苦情を申し立てることができる。当社は大手媒体社には専用の窓口を設けているが、措置に関する基準は全ての媒体社に一般的かつ一律に適用され解釈される。

当社のアドエクスチェンジを利用する広告仲介事業者については、公開のポリシーに違反する広告は、是正されるまでの間、配信が停止される。違反の種類によってはアカウントを停止することもある。広告仲介事業者は、違反について質問があれば当該事業者を担当するアカウントチームに問い合わせることができる。

広告エコシステムにおいてユーザー、媒体社及び広告主を保護するために、当社はポリシー違反や無効なトラフィックによるアカウントの解約又は停止を行う権限が必要である。このことは、当社がアドフラウドや無効なアクティビティに対処し、安全かつポジティブなエクスペリエンスをユーザー及び広告主に提供することを可能にするために重要である。当社のシステムはユーザー、媒体社及び広告主の保護の適切なバランスを図るものであると当社は考えている。

- 法令上の要請があるケースや緊急性が高いと判断されるケースを除き、事前通知なく契約解除やサービスを停止することは原則として生じていないと考えている。

なお、契約違反や債務不履行がある場合は事前通知なく解除できるという契約条件上の一般条項としての一般的な権利は相互に保有している認識である。また、営業の担当者限りで判断するのではなく、個々の事案の特性や、取引先との過去の取引経験やコミュニケーションに基づいて、合理的に可能な範囲でご対応するため、責任者が判断して、実行する社内体制を整備している。

(ウ) 損害賠償・補償に係る規定の設定

〈媒体社・広告仲介事業者の指摘〉

- あるデジタル・プラットフォーム事業者との契約では、何らかの障害が発生して広告が配信できなかった場合、当該デジタル・プラットフォーム事業

者に対して損害賠償請求はできないという免責規定が設けられている。一方で、当社に対してはデジタル・プラットフォーム事業者が補償を求めることができるという規定があり、不公平である。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 当社の契約のいかなる規定についてのものであるか（そもそもそのような規定があるのか）不明確である。当社の媒体社に対応する広告仲介事業向けの利用規約における責任制限条項は、両当事者に同様に適用される。
- 当社は、上記の指摘は当社に該当するとは考えていない。当社のサービス上の広告キャンペーン、又は当社のサービス経由で広告配信される第三者のウェブサイト上の広告キャンペーンにおいて、同キャンペーンに影響が及ぶ事象（「バグ」）が当社サイドで生じた場合には、当社は、返金又は広告クレジットの形で広告主に対して金銭的補償を行っている。

さらに、当社は、異常に多くのアプリのインストールや広告のクリック等の異常な事態や疑わしい行動をモニターする一連の社内ツールを整備している（こうした異常な事態は、不用意なクリックを誘発するように広告が掲載されていたり、人ではなくボットが「クリック」したりしていることの証拠となり得るためだからである。）。このように疑わしく無効と考えられ得る行為については、不正な媒体社や広告主を特定するための調査を行っており、当社では、現在、無効と判断した行為（クリックやインプレッション等）については広告主に対して課金していない。

- 当社の通常の約款においては、懸念されているような、何らかの障害がメディア側に発生して広告が配信できなかった場合にまで、デジタル・プラットフォーム事業者が直ちに補償を求めることができると解釈できる条項は見当たらないとの認識である。そのため、もしこうした懸念があるのであれば、具体的な契約条件を互いに見ながら、契約解釈の議論をすところから始めることが適当と考える。

なお、当社の場合は、契約違反によって生じた損害について損害賠償請求ができる定めは、相互に対して規定されていると認識している。

イ 独占禁止法・競争政策上の考え方

事業者がどのような条件で取引するかについては、基本的に、取引当事者間の自主的な判断に委ねられるものである。大量の同種取引を迅速・効率的に行う必要があるというデジタル・プラットフォームの性質を踏まえると、詳細で画一的な契約内容を設定することにより、取引の安定化を図ることは合理的であり、そうした契約内容を設定することが、直ちに独占禁止法上問題となるものではない。

しかしながら、既取引関係にある相手方との新たな契約の設定や契約内容の変更について、自己の取引上の地位が相手方に優越しているデジタル・プラットフォーム事業者が、①契約内容を一方的に設定・変更する、②理由なく契約を解除することを可能とする、③一方的にサービス・広告配信を打ち切ることができることを可能とする、④一切の損害賠償を事前に制限するなどによって、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与える場合、当該行為は独占禁止法上問題（優越的地位の濫用）となるおそれがある。

その判断に当たっては、①契約内容の設定・変更によって相手方が被る不利益の内容、②当該設定・変更に合理的な理由があるか否か、③契約内容を変更する場合、その通知から実施までの期間、④契約内容の設定・変更に同意する利益がないにもかかわらず、デジタル・プラットフォームの利用を継続するために同意を事実上強制されているか否か、⑤事実上の強制に伴う不利益を受け入れざるを得ない相手方の数等を考慮して、個別の事案ごとに判断することになる。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、デジタル・プラットフォーム事業者は契約内容の設定・変更の際に、①相手方に契約の設定・変更内容を事前に通知して十分に説明する、②当該設定・変更について、相手方が意見を述べる機会を提供するとともに、相手方からこれを受け入れられない合理的な理由が寄せられた場合にはそれをできる限り考慮する、③契約内容を変更する場合、変更内容の通知から適用されるまでの期間を当該変更の内容に応じて十分に設けることが望ましい。また、契約を締結する際にも、契約当事者間における契約内容の公平性に配慮するとともに、当事者の一方に対する制限を設ける場合には、その定義・範囲を明確にすることが望ましい。

によって配信を行う全ての SSP のフロアプライスが同一価格とされた。つまり、それまでは SSP 毎に異なるフロアプライスを設定できていたが、当該デジタル・プラットフォーム事業者のシステムを利用する場合には、SSP 毎に異なるフロアプライスを設定しても、当該デジタル・プラットフォーム事業者の SSP に設定したフロアプライスに統一されてしまうこととなった。この結果、多くの SSP のフロアプライスを一括で運用する場合は利便性が向上した一方で、SSP 毎に個別に運用する柔軟性は失われ、当社の意図としては、当該デジタル・プラットフォーム事業者の SSP のフロアプライスを他の SSP のフロアプライスよりも高くしたい場合でも、フロアプライスが統一されることで本来拾えたはずの入札を逃してしまうこととなる（例：前者を 100 円、後者を 50 円としたい場合でも、100 円に統一される結果、70 円の入札は本来拾えたはずであるのに逃すこととなる。）。

<媒体社の指摘>

- デジタル・プラットフォーム事業者がシステムを変更した場合、当社のシステムと干渉し、広告が表示されなくなるおそれがある。そうなれば、当社が広告主への返金や補償を負担しなければならない。自社でこうしたトラブルに早期に気づくための巡回コストが発生しており、もし気付くのが遅れてしまえば損失額も大きくなる。デジタル・プラットフォーム事業者が対応してくれると望ましいが、小さな仕様変更でも事前に通知をするのは、現実にはおびただしいマイナーチェンジがあるのであまり実効的ではない。しかし、できれば、原因に応じた損失分担をしてもらえると助かる。

<広告仲介事業者の指摘>

- 急なアップデートによるシステム変更で準備が間に合わず、クライアントの対応に間に合わないことがある。例えば、管理画面がアップデートされて利用方法が変わり、設定をし直す必要があった。この場合、クライアントにも説明する必要があるので、アップデートの規模にもよるが最低でも半日程度は必要である。デジタル・プラットフォーム事業者は、管理画面の変更を予告なしに行うことがまれにある。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

- システム変更を行う場合は通常、関連するサービス及びその機能、変更の規模、性質、収益への影響を含む複数の要因によって、ケースバイケースで通知期間を決めている。関連するシステム変更がユーザーに重大な影響を及ぼす可能性が高い場合、ビジネスユーザーが移行・適用するためにより長い期間を設けられるよう、通知期間を調整している。ビジネスユーザーは、十分な通知がなければ、新システムや新サービスへの移行を拒否したり、できなかったりする可能性があるため、結果的に当社の収益が減少すること

になる。したがって、ビジネスユーザーに対して十分な通知を行うことは当社の利益にもなる。

一部の変更について、日本のビジネスユーザーから、システム変更に適応する十分な時間が与えられていないという意見を受けており、この場合、当社は、意見に耳を傾け、プロダクトチームにフィードバックを提供しており、場合によっては、変更の期限を延長することもある。一方で、ビジネスユーザーに影響を与えることのない、製品の基盤インフラの変更を行う場合があり、この場合に、システム変更の通知を行うことは、ビジネスユーザーにメリットを与えることなく、イノベーション及び継続的な改善を妨げることになるため、現実的ではない。

通知を行う場合は、電子メールによる通知、ブログ投稿、ニュースレター、担当者を通じた電話やミーティングによって事前通知を行っている。

システム変更案をビジネスユーザーに通知する際、変更の理由及び背景を明確に説明している。ただし、悪意のあるプレイヤーが情報開示を利用して、システムを悪用するおそれがあるため、システム変更に関する詳細かつ具体的な情報を当社が開示できない場合もある。

当社は媒体社からの問い合わせに対応するための窓口を設けている。当社は、一部の大手媒体社の窓口としてアカウントマネジャーを指定している。指定された窓口のない媒体社は、媒体社サポートに連絡し、ヘルプコミュニティで検索若しくは質問をし、又は当社が提供するトラブルシューティングツールを利用することができる。

統一価格設定ルールの導入については、変更はプログラマティックオークションプロセスの複雑さを軽減すべく設計されたものである。従前のルールでは、媒体社がバイヤーごとに異なる最低価格を設定することで個別のバイヤーを不利な状況に置くことができた。現行の新たなルールは、プログラマティック広告において広告主の信頼を向上させる公平な競争環境を生み、ひいては媒体社に利益をもたらすより高い水準の広告支出につながる。当社の統一価格設定ルールは、媒体社が入札プロセスを管理するツールの多くを自由に持つことを可能にする一方で、プログラマティックオークションをより透明化及び簡素化した。こうした理由から、統一価格設定への移行は多くの媒体社に歓迎されている。

- システム変更の影響の大きさに鑑みて事前通知期間を決定している。十分な告知期間となるよう、これまでの事業者からの御意見や事例に基づき、決定しているところ、大枠の目安は以下のとおりである。

- ・事業者の対応が必要となる場合（配信に影響が出てしまうもの）は、少なくとも数か月前（※影響度合いで見積もり、更に長く取るケースもあり、ケースバイケース）
- ・新機能の案内は数週間前

・事業者での対応が必要ない場合（配信に影響のないもの）は直前・事後のみ

また、当社が一方的にシステム変更を行うことができる規定はあるものの、当該規定にかかわらず、実際には一定期間（約数か月）を担保した上での変更通知や個別対応を含めた説明対応などの運用で可能な限り齟齬が起きないように運用している。実際に仕様を変更する場合には、その理由を併せて説明しており、メール通知又はフロントチームから個別にフォローを実施している。

イ 独占禁止法・競争政策上の考え方

デジタル・プラットフォーム事業者が、利便性の向上やトラブルシューティングを目的にシステムの変更を行うことは、本来、広告主（広告代理店）、広告仲介事業者又は媒体社にとっても望ましいものである。

しかしながら、入札方法などに係るシステムの変更を一方的に行うことにより、自己の取引上の地位が相手方に優越しているデジタル・プラットフォーム事業者が、正常な商慣習に照らして不当に、相手方に不利益を与える場合には独占禁止法上問題（優越的地位の濫用）となるおそれがある。

その判断に当たっては、①システムの変更によって相手方が被る不利益の内容、②システムを変更する合理的な理由の有無、③システムを変更する旨の通知から実施までの期間、④システムの変更による利益がないにもかかわらず、デジタル・プラットフォームの利用を継続するためにそのシステムの変更に伴う不利益を受け入れざるを得ない相手方の数等を考慮して、個別の事案ごとに判断することになる。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、デジタル・プラットフォーム事業者はシステム変更に際して、その変更内容や当該システム変更により、システムを利用する事業者に与える影響などに応じて、①相手方にシステムの変更内容及びその理由を事前に通知して十分に説明する、②システム変更について、相手方が意見を述べる機会を提供するとともに、相手方からこれを受け入れられない合理的な理由が寄せられた場合にはそれをできる限り考慮する、③システム変更の通知から適用されるまでの期間を十分に設けることが望ましい。

2 競合事業者を排除し得る行為

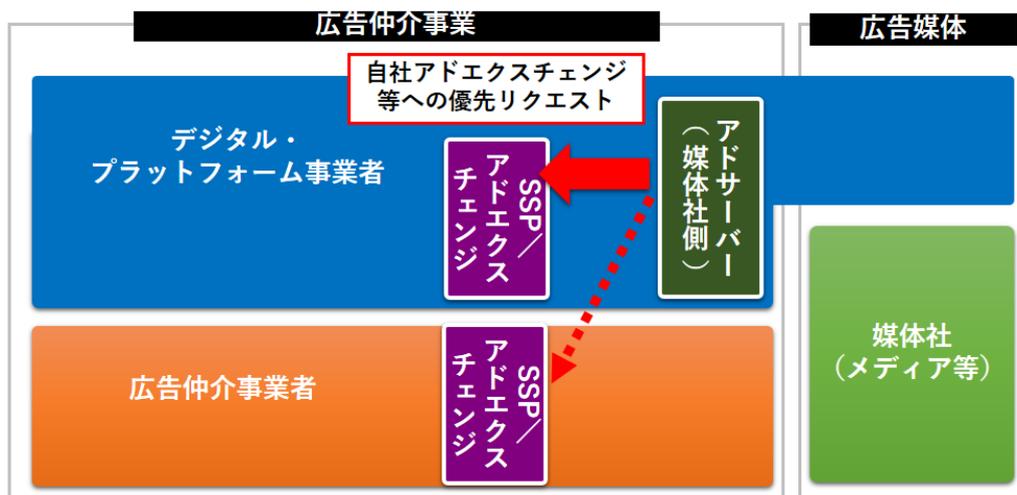
(1) 優先リクエスト

デジタル・プラットフォーム事業者が、自社の媒体社側アドサーバーから SSP に広告の配信をリクエストする際、広告仲介事業者の SSP よりも、自社の SSP に優先してリクエストを送っているのではないかという、「優先リクエスト」と呼ばれる自社優遇の論点の一つである。

なお、この点については、「中間報告」に記載のとおり、事業者向けアンケートにおいて、ある特定のデジタル・プラットフォーム事業者による優先リクエストに係る回答の状況は下表のとおり⁵⁸。

回答者の属性	優先リクエストに係る回答の状況
媒体社	優先リクエストを「感じたことがある」：3 パーセント強～25 パーセント弱
	優先リクエストを「感じたことがない」：30 パーセント強～40 パーセント強

図 21 優先リクエストに係る取引の流れ



ア 主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

〈媒体社の指摘〉

- 優先リクエストがあるのではないかという疑惑はあるが、それを確認する術はない。仮に優先リクエストのような不公平な入札ロジックがあると

⁵⁸ 前掲「中間報告」本文第2部第1の3

すると、独立系の広告仲介事業者は不利な立場となる。長期的には、商流が限定され、デジタル・プラットフォーム事業者への依存度が更に高まる可能性がある。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 優先リクエストをしているという事実はない。当社の広告配信機能が他の SSP より優先して、当社のエクスチェンジ機能にリクエストを送信することはない。また、当社のエクスチェンジ機能が他の DSP 又はアドネットワークに優先して当社の DSP 又はアドネットワークにリクエストを送信することはない。

イ 独占禁止法・競争政策上の考え方

垂直統合するなどして媒体社側アドサーバーと SSP の双方を有するデジタル・プラットフォーム事業者は、当該媒体社側アドサーバーからのリクエストを受ける SSP について、広告仲介事業者と競合することとなる。

デジタル・プラットフォーム事業者による垂直統合は、サービス間の接続速度の向上、接続に係るコストの低減等、デジタル広告事業の効率性の向上につながり得る⁹⁹。また、デジタル広告における技術や取引方法は前記第2部第2のコラム記載のとおり変化している。優先リクエストは基本的にウォーターフォールを前提とした疑念であることから、ウォーターフォールが主流ではなくなった現時点ではそもそも前提が異なる。

しかしながら、アンケート調査の結果が示すように、媒体社の中に優先リクエストと呼ばれる自社優遇についての疑念を持つ者がいまだに少なからず存在する。仮に、デジタル・プラットフォーム事業者が、入札のシステムを恣意的に設計・運用することにより、競合する広告仲介事業者と媒体社等との間の取引を妨害し、当該広告仲介事業者を排除する場合は、独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害）となるおそれがある。また、当該行為により、広告仲介事業者の事業活動を排除するような場合は、デジタル・プラットフォーム事業者の地位及びその競争者の状況によっては、独占禁止法上問題（私的独占）となるおそれがある。

⁹⁹ 垂直統合により、技術的な効率化が図られることがあり、例えば、媒体社側アドサーバーと SSP を統合することで、レポート機能向上し、媒体社の運用コストを削減することができるといわれている（前掲「Online platforms and digital advertising Market study final report」5.234 段落参照）。

また、垂直統合は、サプライチェーンの効率化をもたらす可能性があり、例えば、デマンドサイドのプラットフォームとサプライサイドのプラットフォームが同じ企業によって提供されている場合、サービス間の遅延を減少させる可能性があるともいわれている（豪州 ACCC 「Ad Tech Inquiry Issues Paper」2020 年 3 月 22 頁参照）。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、自社優遇の懸念を招かないように、入札のシステムについて、媒体社に対する必要な情報の公開と十分な説明責任を果たす体制を国内に整備することが望ましい。

(2) 第三者サービスの利用制限

デジタル・プラットフォーム事業者は、SNS、ポータルサイト、動画配信サイト等を持ち、自らが有力な媒体社でもある。媒体社としての有力な立場を利用して、広告主（広告代理店）に対し、第三者が提供する DSP や効果測定の利用を制限していることがあるという論点である。

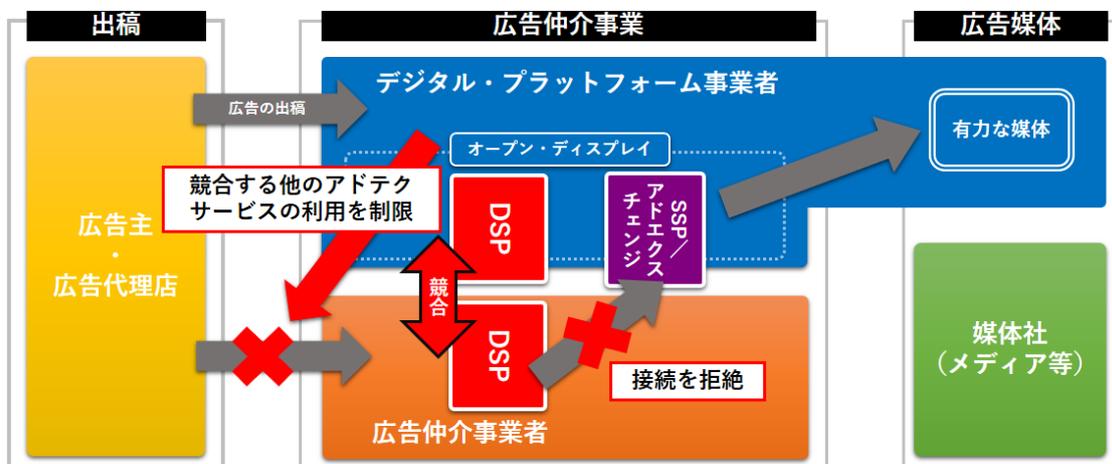
なお、この点については、「中間報告」に記載のとおり、事業者向けアンケートにおいて、第三者サービスの扱いに係る回答の状況は下表のとおり⁶⁰。

回答者の属性	第三者サービスの扱いに係る回答の状況
広告主・ 広告代理店	「特に問題はない」旨の回答が 90 パーセント前後であった一方、「デジタル・プラットフォームが提供するサービス以外の第三者のサービスの利用が禁止された」旨の回答も存在
広告仲介事業者	「特に問題はない」旨の回答が 90 パーセント強から 100 パーセントであった一方、「デジタル・プラットフォームの担当者から、第三者のサービスの利用を禁じるような指示を受けた」旨の回答も存在
媒体社	「特に問題はない」旨の回答が 90 パーセント前後であった一方、「デジタル・プラットフォームが提供するサービス以外の第三者のサービスの利用が禁止された」旨の回答も存在

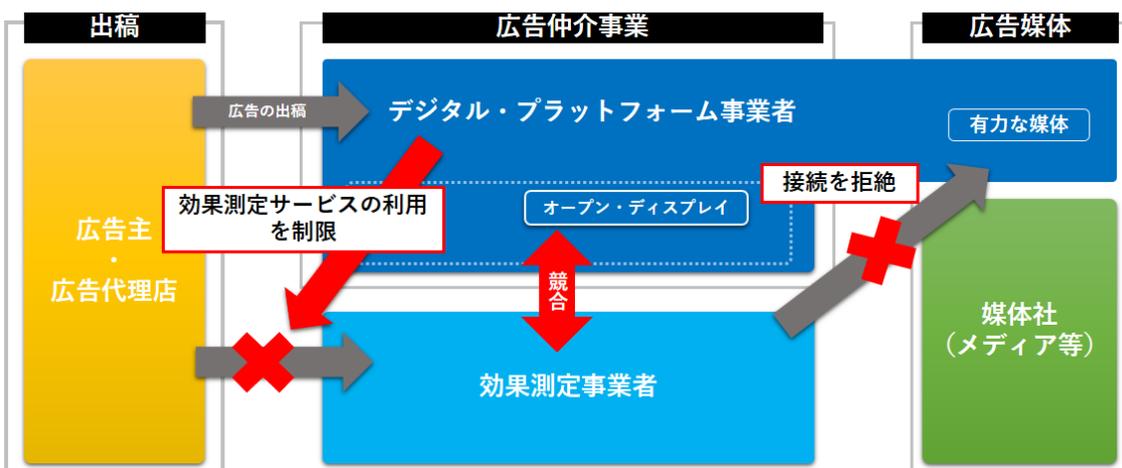
⁶⁰ 前掲「中間報告」本文第 2 部第 1 の 2。なお、表は、第三者のアドテックサービスの扱いに係る回答であり、効果測定サービスに係る回答ではない。

図 22 第三者サービスの利用制限に係る取引の流れ

①他のアドテクサービスの利用制限



②効果測定サービスの利用制限



ア 主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

(ア) 他のアドテクサービスの利用制限

<広告代理店の指摘>

- デジタル・プラットフォーム事業者は自らが媒体社でもあることから、自らの媒体に広告を配信するルートから第三者のアドテクサービスを締め出す動きがある。例えば、SNS に広告を出すには基本的にその SNS のデジタル・プラットフォーム事業者が提供するアドテクサービスを使わないといけないし、動画配信サイトに広告を配信するにも、第三者の DSP はかつて利用できたのにできなくなってしまった。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

- 当社は、通常、ビジネスユーザーによる当社広告仲介サービス以外の第三者広告仲介サービスの利用を禁止・制限はしていない。唯一の例外は、広告主アドネットワークのオンライン利用規約であり、当該規約は、当社が承認した場合に限り、ビジネスユーザーは第三者アドサーバーを利用することができる」と規定している。第三者アドサーバーの利用に認定が必要となるのは、ユーザーデータが適切に扱われ、業界基準を遵守していること及び広告が適切に配信されるための技術仕様が満たされていることを確保するためである。

第三者の DSP を経由して当社が保有する媒体に広告を配信することは認めていない。垂直統合されたデジタル・プラットフォーム事業者が、自社のアドテクサービスを經由し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。過去に、一部の当社が所有する広告枠の一部は、第三者の DSP に提供されていたものの、これは 2016 年 1 月以降廃止している。しかし、競合する DSP は、当社所有の広告枠へのアクセスがなくとも、他のパラメータで競争することで成功している。広告主は、第三者及びセールスチームを含むその他のルートから当社所有の広告枠にアクセスすることもできる。

第三者の DSP を経由して当社が保有する媒体に広告の配信をすることを許可しないことについて、次の理由から、必要性があり、合理的であると考えている。①プライバシー関連法（個人情報保護法）及びデータ保護のリスク（第三者の DSP は、ユーザーの視聴履歴に基づいてユーザーの理解又は管理権がないままユーザーのプロファイルを作成する可能性があり、これはデータ保護の観点からリスクとなる。）、②商業上の必要性及びレピュテーションリスク（制限をすることは、当社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あり、当社のサイト上で第三者による広告配信が幅広く行われるようになると、広告配信の遅延を招くとともに、当

社が「有害」な広告をスキャンすることが困難になる可能性がある。)、③利用の少なさ及びリソースの優先順位付けの観点からのサポートの終了。

- 当社は、利用者に対して関連性のあるコンテンツ(広告ではないコンテンツ及び広告コンテンツの双方がある。)を提供し、広告主に対して価値を提供するよう、尽力している。このミッションの一貫として、当社は、(i)特に、利用者体験を保護・調整し(利用者の期待水準に見合う利用者プライバシーを保護することを含む。)、また、(ii)当社のサービスの完全性を維持している(利用者の詐欺被害、セキュリティ上の問題その他の有害な体験をしてしまうことを防止することを含む。)。当社は、関連コンテンツを当社のプラットフォーム上に配信する際には、当社のシステムを利用することにより、このミッションを最も効果的に達成できると考えている。
- 当社が管理する広告枠への出稿を巡っては、基本的には、他社のアドテクサービスを活用して、他社の DSP と当社の DSP が入札をフェアに競っており、第三者の DSP 経由で配信される広告よりも、当社の DSP 経由で配信される広告に対して優先的に、当社が管理する広告枠を割り当てることは、機能的にもできない。

また、当社が管理する他の媒体社の広告枠に関しては、そもそも、どの DSP を入れるか入れないかは媒体社が決めており、当社のコントロール外の事項となっている。

(イ) 効果測定サービスの利用制限

〈効果測定事業者の指摘〉

- 効果測定は媒体社のサイトにタグを設置する必要があるが、主な SNS や動画配信サイトは第三者による効果測定を受け入れておらず、受け入れていても海外事業者に限定されているため、効果測定ができない。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 当社は第三者による広告の測定を認めている。当社の広告商品の広告パフォーマンスの第三者による測定として、広告主は、当社の測定パートナープログラムの一員であるという検証を受けた第三者パートナーを利用することができる。当社は第三者測定パートナーを承認する際、客観的かつ透明性の高い基準を用いており、パートナーが高い水準の品質、技術的能力、データを保護する能力(プライバシー・セキュリティを含む。)を有することを確認している。当社の複数の広告製品にまたがって測定を行う、検証を受けた第三者パートナーは 20 社以上あり、これらのパートナーは、幅広い特化した分野をカバーしている。

- 当社は、当社の広告主に対して独自の測定基準を提供する国内外の複数の第三者の測定プロバイダーと提携しているが、今後も更に、このような提携関係を締結していきたいと考えている。当社は、広告主が正確かつ独自に計算された指標を受け取っていると確信でき、また、利用者も自身のデータが保護されていると信じられるよう、測定パートナーを慎重に選定している。
- 第三者計測を行う事業者に関しては、当社と契約を行っている認定ベンダーの利用のみに制限している。制限の必要性・合理性としては、計測に当たっては当社媒体上でコード（javascript）を実行できることになるため、インターネットユーザーや当社媒体に対するセキュリティリスクが生じる可能性があり、そのようなリスクに対処できる技術等を有する事業者のみに利用を許可する運用としているが、国内外事業者いずれであるかといった点での区別はしていない。

イ 独占禁止法・競争政策上の考え方

デジタル・プラットフォーム事業者は、自身が媒体を保有する場合に、プライバシーの保護などを目的として、当該媒体への接続を自らのDSPに限ることがある。また、同様の目的から、デジタル・プラットフォーム事業者は、効果測定事業者の一部のみに接続を認めている。

デジタル・プラットフォーム事業者が、オープン・ディスプレイにおいて競合する広告仲介事業者を排除するなど、独占禁止法上不当な目的を達成するための手段として、第三者のDSPに対し、自らの有力な媒体との接続を切断又は拒絶し、このため、当該DSPは他に代わり得る媒体を容易に見つけることができず、市場からの退出を余儀なくされる場合など、当該DSPの事業活動が困難となるおそれが生じる場合は、独占禁止法上問題（単独の直接取引拒絶等）となるおそれがある。また、デジタル・プラットフォーム事業者が、広告主に対し、自らの有力な媒体への配信を自らのDSPに限り、自らの有力な媒体と自らのDSPを抱き合わせる形で提供することにより、第三者のDSPが市場からの退出を余儀なくされる場合など、第三者のDSPを排除する場合は、独占禁止法上問題（抱き合わせ販売等）となるおそれがある。さらに、当該行為により、第三者のDSPの事業活動を排除するような場合は、デジタル・プラットフォーム事業者の地位及びその競争者の状況によっては、独占禁止法上問題（私的独占）となるおそれがある。

また、効果測定について、デジタル・プラットフォーム事業者も一定の効果測定を行っていることがある。効果測定事業において競合する事業者をオープン・ディスプレイから排除するなど、独占禁止法上不当な目的を達成するための手段として、効果測定事業者に対し、自らの有力な媒体との接続を切断又は

拒絶し、このため、当該効果測定事業者の事業活動が困難となるおそれが生じる場合には、独占禁止法上問題（単独の直接取引拒絶等）となるおそれがある。さらに、当該行為により、効果測定事業者の事業活動を排除するような場合は、デジタル・プラットフォーム事業者の地位及びその競争者の状況によっては、独占禁止法上問題（私的独占）となるおそれがある。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、①第三者の DSP に対し、自らの媒体との接続を切断したり拒絶したりする場合には、その理由を明らかにする、②自らの媒体との接続を切断したり拒絶したりする場合には、第三者の DSP に対応するための期間を十分に設ける、また、効果測定については、③自らの媒体へ接続するための効果測定基準を明確に示し、④接続を拒絶する場合には、その理由を明らかにすることが望ましい⁶¹。

⁶¹ 効果測定については、後記 4 (8)ウ 視認可能性についての基準 のように、第三者による測定を求める声や、統一基準による比較を求める声がある。

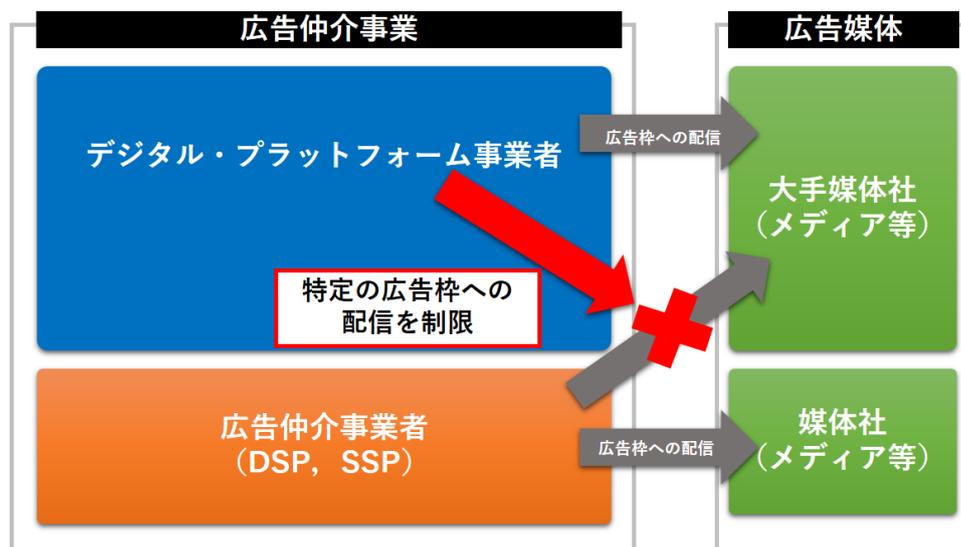
(3) 特定の広告枠への配信制限

デジタル・プラットフォーム事業者は多数の大手媒体社の広告枠を抱えている。大手媒体社の広告枠は多くの消費者の目に触れる広告枠であり、収益性やブランド認知を高める点から重要であるとされている。デジタル・プラットフォーム事業者は、このような大手媒体社の良質な広告枠を第三者の DSP に開放していないのではないかという論点である。

なお、この点については、「中間報告」に記載のとおり、事業者向けアンケートにおいて、適正と考える価格以上で入札したにもかかわらず配信したい広告枠に配信できなかったことがある旨の回答の状況は下表のとおり⁶²。

回答者の属性	適正と考える価格以上で入札したにもかかわらず配信したい広告枠に配信できなかったことがある旨の回答の割合
広告主・広告代理店	10 パーセント強～20 パーセント弱
広告仲介事業者	15 パーセント弱～20 パーセント強

図 23 特定の広告枠への配信制限に係る取引の流れ



ア 主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

<広告代理店の指摘>

- あるデジタル・プラットフォーム事業者は大手媒体社の良質な広告枠を第三者の DSP から配信される広告に開放しておらず、当該広告は大手媒体社以外の残りの広告枠にしか配信できない。

<媒体社の指摘>

⁶² 前掲「中間報告」別紙 1 29, 84 頁

- あるデジタル・プラットフォーム事業者との契約では、①第三者サービスを利用しないこと、②利用する場合には当該デジタル・プラットフォーム事業者と協議すること、③第三者サービスを利用した結果として生じた損害に対して当社が無限責任を負うことを定める規定がある。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 第三者のバイサイドサービス（アドネットワーク、トレーディングデスク、DSP）が、当社の管理する広告枠を購入することができる当社のサービス（すなわち、当社のアドエクスチェンジ／SSP）は一種のみである。当社のアドエクスチェンジ／SSP のオークションにおいて、第三者の DSP 及び当社の DSP からの入札の取扱いに差異はない。当社のアドエクスチェンジ／SSP のオークションは、広告枠の間接バイヤーを全て平等に取り扱っている。インプレッションは、最高入札者に対して、正味最高入札額と同一の価格で売却される。いかなるバイヤーも、ヘッダービidding⁶³入札者を含む他のバイヤーの入札にアクセスすることはできない。当社のサービスを利用する媒体社は、その広告枠へのアクセスをどの DSP に許可するかを詳細に管理することができる。例えば、媒体社は、第三者の DSP のみが入札できるようにするために、設定を変更することもできる。

上記 2 つ目の指摘については、当社は、上記に主張されているような第三者の広告仲介サービスの利用に関する規定を把握していない。

イ 独占禁止法・競争政策上の考え方

デジタル・プラットフォーム事業者が、特定の広告枠への配信を自らのアドテクサービスを経由した配信に限定することにより、自らと競合する第三者の DSP から媒体社への配信を妨害し、当該第三者の DSP を排除する場合は独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害）となるおそれがある。また、媒体社に対して、競合する第三者の SSP と取引しないことを条件として当該媒体社と取引し、第三者の SSP を排除する場合は、独占禁止法上問題（排他条件付取引・拘束条件付取引）となるおそれがある。さらに、これらの行為により、第三者の DSP や SSP の事業活動を排除するような場合は、デジタル・プラットフォーム事業者の地位及びその競争者の状況によっては、独占禁止法上問題（私的独占）となるおそれがある。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、多数の広告主（広告代理店）が掲載を希望する広告枠について、入札に参加する DSP や SSP が、自社か第三者なのかを問わず、公平に入札に参加できるようにし、

⁶³ 前記第 2 部第 2 のコラム：デジタル広告における取引方法の (3) 参照。

入札が公平に行われているかについて入札参加者が検証できる仕組みを用意することが望ましい。

3 取引先の事業活動を制限し得る行為

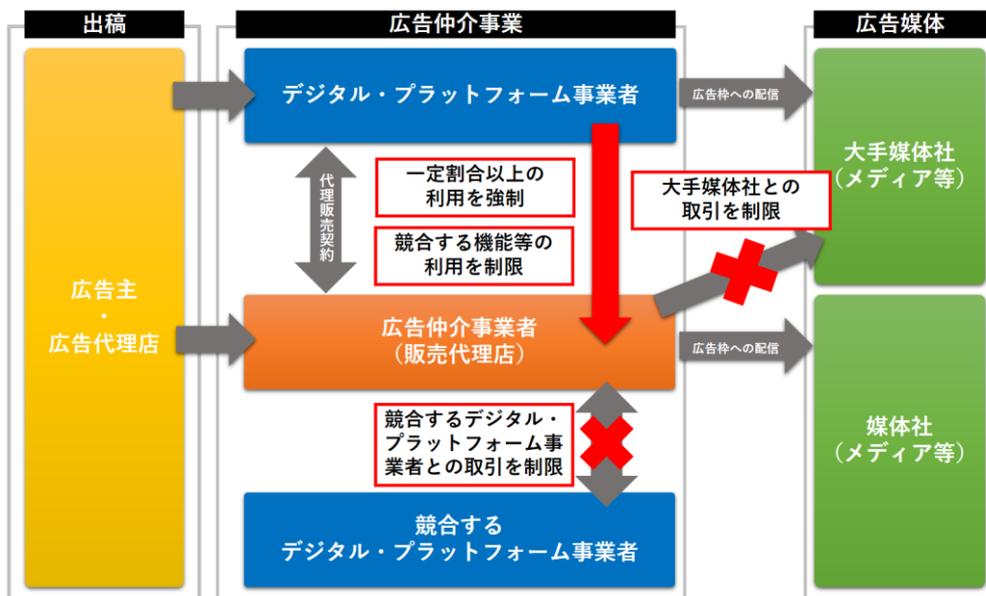
デジタル・プラットフォーム事業者が自らの販売代理店である広告仲介事業者に対して、①当該デジタル・プラットフォーム事業者と競合するデジタル・プラットフォーム事業者や大手媒体社との取引を制限している、②デジタル・プラットフォーム事業者のサービスを利用する割合を一定以上に維持するよう義務付けている、③競合する機能の利用を制限しているのではないかという論点である。

なお、この点については、「中間報告」に記載のとおり、事業者向けアンケートにおいて、代理販売を行うに当たり、ある特定のデジタル・プラットフォーム事業者から付された条件に係る回答の状況は下表のとおり⁶⁴。

回答者の属性	代理販売を行うに当たり、ある特定のデジタル・プラットフォーム事業者から付された条件に係る回答の状況
広告仲介事業者	「一部の媒体社への営業活動を制限される」：7パーセント弱
	「代理販売で扱う広告枠を自社で扱う全ての広告枠の中で一定割合以上とする」：7パーセント弱
	「自社の独自サービスとして、ヘッダービidding機能を設けることを制限される」：7パーセント弱
	「自社の独自サービスとして新機能を設ける際に、当該デジタル・プラットフォームに新機能の情報を共有する必要がある」：7パーセント弱
	「特に条件を付されたことはない」：87パーセント弱

⁶⁴ 前掲「中間報告」別紙1 94, 95頁

図 24 販売代理店に対する制限行為に係る取引の流れ



(1) 競合するデジタル・プラットフォーム事業者等との取引の制限

○主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

〈販売代理店の指摘〉

- 当社はあるデジタル・プラットフォーム事業者の販売代理店であるが、当該デジタル・プラットフォーム事業者と競合する事業者と提携して新たなアドテクサービスの開発を予定していたところ、当該デジタル・プラットフォーム事業者との販売代理店契約を継続したいのであれば、競合する事業者との提携を解消するよう迫られ、結果として解消せざるを得なかった。

〈販売代理店の指摘〉

- あるデジタル・プラットフォーム事業者からは、当該デジタル・プラットフォーム事業者と競合する別のデジタル・プラットフォーム事業者が提供するアドネットワークに対し、広告枠を販売することを禁じられている。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 当社は一般に、競合する広告システムを利用することについてビジネスユーザーや代理店に制限を課していない。

当社の媒体社アドサーバー及びアドエクスチェンジに関連するパートナーとの契約には、ビジネスユーザーが当社の仲介サービス以外の第三者サービスを利用することを禁止又は制限する規定は含まれていない。

(2) 大手媒体社との取引の制限

○主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

〈販売代理店の指摘〉

- あるデジタル・プラットフォーム事業者は媒体社をその規模に応じてランク分けしており、販売代理店に対し、最も規模が大きく良質な広告枠を持つ媒体社への営業を行うことを禁じている。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 当社は、当社の媒体社向け製品のパートナーに対して特定の媒体社に対する営業を禁じていない。当社の媒体社向け製品のパートナーは、良質な広告枠を持つ大手媒体社に対し自由に営業を行うことができる。

当社の媒体社アドサーバー及びアドエクスチェンジに関連して、パートナーが当社の製品の販売代理店としてどの顧客を追求できるかを決定する裁量権を当社に与える条項が利用規約に定められている場合はある。これらの条項は、当社が顧客に対して最善のサービスを提供する方法を調整できるようにするために合理的に必要なものである。顧客によっては販売代理店がサービスを再販売した方が良い場合もあれば、当社が直接顧客にサービスを提供した方が良い場合もある。また、当社が、販売代理店に顧客を紹介する場合もある。

(3) 自社サービスの利用割合等の義務付け

○主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

〈販売代理店の指摘〉

- 当社はあるデジタル・プラットフォーム事業者の販売代理店であるが、当該デジタル・プラットフォーム事業者のアドテクサービスについて一定のシェアを保つよう義務付けられているケースもある。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 当社は通常、競合する広告システムを使用することについてビジネスユーザーや代理店に制限を課していない。

当社は、販売代理店に対して、当社の媒体社の収益を保護するために、運用型広告と自社広告の間で一定水準の配信比率を達成するよう求めている。これは、媒体社が収益の減少に悩まされないようにするためである。これは、卸売業者／販売代理店に対して同様の販売目標を設定する一般的な市場慣行に沿うものである。

(4) 競合する機能等の利用制限

○主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

<販売代理店の指摘>

- 販売代理店は新機能を開発した際や、デジタル・プラットフォーム事業者が提供するサービスと関連する新サービスの提供をする際には、デジタル・プラットフォーム事業者に事前に当該デジタル・プラットフォーム事業者が提供するサービスと競合しないことを確認する必要がある。

<販売代理店の指摘>

- 複数の SSP やアドエクスチェンジが同時に広告リクエストを受け取るようにするシステム、いわゆるヘッダービiddingについて、販売代理店は提供を認められておらず、実際、ヘッダービiddingを提供しているのは販売代理店でない事業者である。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

- 上記1つ目の指摘については、販売代理店に対して、当社と競合しないように、新機能の開発や新サービスの提供を行う場合には事前に当社に確認すること義務付けている制限や要件は一切把握していない。

上記2つ目の指摘については、当社は、ヘッダービiddingを利用しているビジネスユーザーに対していかなる制限も課していない。当社のアドサーバーは、これまで常にヘッダービiddingの技術と互換性を有してきており、媒体社は、当社のアドサーバーをヘッダービiddingパートナーと統合することができ、多くの媒体社がヘッダービiddingとともに当社のアドサーバーを利用している。

(5) 独占禁止法・競争政策上の考え方

デジタル・プラットフォーム事業者が販売代理店契約において、自社サービスを販売するための最善の努力義務を販売代理店となる広告仲介事業者に課すなど、事業活動に一定の条件を設けることがある。

デジタル・プラットフォーム事業者が、自らの販売代理店となる広告仲介事業者に対して、①競合する他のデジタル・プラットフォーム事業者等との取引を制限する、②大手媒体社との取引を制限する、③自社サービスの利用割合を義務付ける、④競合する機能等の利用を制限することにより、競合する他のデジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者にとって、代替的な取引先を容易に確保することができなくなるなど、競合事業者が排除される又はその事業活動が制限される場合は、独占禁止法上問題（排他条件付取引、拘束条件付取引等）となるおそれがある。また、当該行為により、競合事業者の事業活動を排除するような場合は、デジタル・プラットフォーム事業者の地位及びそ

の競争者の状況によっては、独占禁止法上問題（私的独占）となるおそれがある。

デジタル・プラットフォーム事業者は取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するために、①自らの販売代理店となる広告仲介事業者に課す制限の内容は契約の書面で明確にするとともに、②契約内容を変更する際は、(i)相手方に契約の変更内容を事前に通知して十分に説明する、(ii)当該変更について、相手方が意見を述べる機会を提供するとともに、相手方からこれを受け入れられない合理的な理由が寄せられた場合にはそれをできる限り考慮する、(iii)契約内容を変更する場合、変更内容の通知から適用されるまでの期間を当該変更の内容に応じて十分に設けることが望ましい。

4 公正性・透明性に欠けるおそれのある行為

(1) 概要

広告の不明確な審査や表示の基準，サプライチェーン・手数料の不透明性，視認可能性の測定に係る基準の欠如，アドフraudに対する不十分な情報開示，アカウント審査基準の不透明性等の論点である。

なお，これらの点については，「中間報告」に記載のとおり，事業者向けアンケートにおいて，「広告の表示結果に問題・課題がある」旨の回答の状況は下表のとおり⁶⁵。

回答者の属性	「広告の表示結果に問題・課題がある」旨の回答の割合
広告主・広告代理店	15 パーセント強～30 パーセント強

「サプライチェーンの透明性に問題・課題がある」旨の回答の状況は下表のとおり⁶⁶。

回答者の属性	「サプライチェーンの透明性に問題・課題がある」旨の回答の割合
広告主・広告代理店	45 パーセント弱～50 パーセント強
媒体社	40 パーセント弱～55 パーセント強

「視認可能性（ビューアビリティ⁶⁷）のレベルに問題・課題がある」旨の回答の状況は下表のとおり⁶⁸。

回答者の属性	「視認可能性（ビューアビリティ）のレベルに問題・課題がある」旨の回答の割合
広告主・広告代理店	50 パーセント強～55 パーセント

⁶⁵ 前掲「中間報告」本文第2部第1の4(5)

⁶⁶ 同第2部第1の4(3)

⁶⁷ 前記第2部第2のコラム：デジタル広告の品質及び取引慣行に関する論点の(2)参照。

⁶⁸ 前掲「中間報告」本文第2部第1の4(4)

「アドフラウド⁶⁹の対策に不満がある」旨の回答の状況は下表のとおり⁷⁰。

回答者の属性	「アドフラウドの対策に不満がある」旨の回答の割合
広告主・広告代理店	40 パーセント強～60 パーセント弱
媒体社	30 パーセント強～40 パーセント強

最後に、サービス接続に必要なアカウントの審査基準に係る回答の状況は下表のとおり⁷¹。

回答者の属性	サービス接続に必要なアカウントの審査基準に係る回答の状況
広告主・ 広告代理店	「審査基準は公表されているものの、抽象的であるなど客観性に欠けている」：5 パーセント弱～15 パーセント弱
	「公表されている審査基準に沿って実際に審査がされていないのではないか」：1 パーセント強～5 パーセント弱
	「審査が差別的で一貫性に欠けている」：3 パーセント弱～5 パーセント弱
	「特に不満を感じたことはない」：50 パーセント強～60 パーセント強
媒体社	「審査基準は公表されているものの、抽象的であるなど客観性に欠けている」：5 パーセント弱～10 パーセント弱
	「公表されている審査基準に沿って実際に審査がされていないのではないか」：1 パーセント強～5 パーセント
	「審査が差別的で一貫性に欠けている」：2 パーセント強
	「特に不満を感じたことはない」：65 パーセント前後

⁶⁹ 前記第2部第2のコラム：デジタル広告の品質及び取引慣行に関する論点の(1)参照。

⁷⁰ 前掲「中間報告」本文第2部第1の4(2)

⁷¹ 前掲「中間報告」別紙1 54, 55, 174, 175 頁

(2) 広告の表示基準

○主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

<広告代理店の指摘>

- 広告の表示基準を満たしているにもかかわらず、掲載が停止された。なぜ停止されたのかデジタル・プラットフォーム事業者から説明はなく、担当者によって判断に違いが生じることもあるようである。

<広告代理店の指摘>

- 検索結果に表示される広告の数について、基準が不明確である。ユーザーに応じてカスタマイズされているのだろうが、数の変動が大きい。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

- 上記1つ目の指摘につき、当社は、分かりやすい広告ポリシーを広告主に対して広く公開し、違反の理由を開示している。また、ポリシーの適用が一貫性をもつよう、担当者の必要なトレーニング等の社内措置を講じている。

広告の掲載順位を決定する方法につき、当社のヘルプセンターにガイダンスを公開している。当社は当社が所有する広告枠やウェブサイトに表示される広告が、高品質で、検索クエリとの関連性が高いことなどを保証するために検索広告の順位付けをしている。通常はランクが高い順に上位の広告枠が割り当てられる。当社のランクの仕組みには、次の要素が組み込まれており、広告の品質及び関連性を向上するインセンティブを広告主に与えている。①入札単価、②広告と、その広告をクリックした先のウェブサイトの品質、③オークションの競争度、④ユーザーが検索に至った背景、⑤広告表示オプションやその他の広告フォーマットの効果、⑥ランクの下限值。一般に、この最低限のランクは、特定のクエリについて競合している広告主の間では同じである。しかし、広告主はそれぞれ異なり、広告やランディングページの質も異なるため、最低限のランクを超えるために必要な最低入札価格は各広告主によって異なる。

広告主が掲載できる広告の数は、ランクの下限值によって決まる。広告主は、検索結果ページで、最大8件までテキスト広告を掲載することができる。検索結果上に広告を表示するために必要な最低限のランクの設定によって、広告主が利用可能な広告の掲載順位の数は変わる。

- 検索連動型広告の表示順位は広告品質と入札金額を用いた基準に基づき決定される。広告品質は、キーワードとタイトルの関連度に基づく基準で評価される。広告の最大数は、検索における使い勝手の良さを加味して基準を定義している。これらの基準は事前に説明・提示している。

(3) 手数料の不透明さ

○主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

<媒体社の指摘>

- 広告主が支払う広告費のうち、広告仲介事業者が各段階でどの程度の手数料を取り、最終的に媒体社に何割程度が残るのか、金の流れが不透明で分からない。媒体社の取り分は広告主が支払った広告費のうち半分もないのではないかと。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

- ウェブサイトに関する当社の媒体社向けサービスの価格設定を明確にしておき、媒体社に対しても、例えば、当社との契約に記載するなどして、これらのサービスの料金を明確に伝えている。これらのサービスを利用している媒体社も、収益の流れを特定し定量化することができる請求明細書を受け取っている。

当社の明確な料金体型は、英国 CMA により、そのオンラインプラットフォームとデジタル広告に関する最終報告書の中でも認められており、英国 CMA は当該報告書において、当社が仲介に係る商流における競合他社よりも高い価格を請求しているという証拠は見当たらず、また、当社が過大な料金を「隠れた形で」搾取しているという証拠も見当たらなかったと結論付けている。実際、広告がバイサイドとセルサイドの両方のサービスを経由して流れた場合でも、媒体社は収益のほとんどを受け取っている。

当社は、価格の透明性の重要性を理解している。アドテクのエコシステムは複雑で、一度の取引に複数のプレイヤーが関わっていることがある。DSP を利用する代理店を広告主が利用している場合、価格に関する情報は DSP から代理店に提供される。広告主は代理店からその情報を受け取ることになる。

- 媒体社の取り分が広告主が支払った広告費のうち半分もないという推測に基づくご意見については、少なくとも当社のプラットフォームに関しては、事実に基づかない内容と考える。媒体社の枠を仕入れる上でも競争が発生するため、媒体社に対する収益性が高められなければ、配信プラットフォームも配信チャンスが得られない。結果として広告主から支払われた広告収入の配分料率については媒体社ごとに異なる場合も生じるが、媒体社としても、プラットフォームを利用することで、個々に高い料率それ自体を得るというよりも、全体として広告枠を有効活用することで収益性が高まるということにメリットがあると捉えているのではないかと考えている。そのため、料率それ自体のみが重要視されている実態はないと考えている。
- 手数料は、広告媒体社と SSP やアドネットワーク事業者等との利用規約、契約条件による。また、広告媒体社は複数の事業者の中から収益性の高い条

件の良い事業者を選んだり、自社で運用したり、選択肢があるため、不当に低い収益の事業者を除外し、自社にあったパートナーを選択することが重要だと考える。

(4) 広告単価等の不透明さ

○主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

〈媒体社の指摘〉

- 当社は媒体社であるが、デジタル・プラットフォーム事業者から開示される情報では、当社の媒体に掲載された広告の単価、広告主がどのようなターゲティングを行ったのかなどが分からない。情報開示が不十分であるため、ブランドイメージの維持が難しい。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 当社は、レポートを通じて、広告インプレッション 1,000 回当たりの収益、配信された広告ユニットの数に基づく CPM 及び CPC の合計収益、並びに広告主のクリック率などを含む幅広い指標に基づき、媒体社に情報を提供している。入札単位より詳細なデータを希望する媒体社に対しては、データに関するレポートも提供している。当社のアドサーバー／エクスチェンジは媒体社向けサービスであり、バイヤーがどのようなターゲティングを行っているのかに関する情報は一切把握しておらず、そのような情報は提供することができない。しかし、当社は、媒体社側から更なる情報提供の要望を受けたということは把握していない。

また、当社のアドサーバー／エクスチェンジは、媒体社が自社のブランドを管理し、競合する広告主の広告が同時に表示されることを防ぎ、どの広告枠（もしあれば）をオープンオークションで提供するかを決定するためのツールを提供している。媒体社は、自社のウェブサイトやアプリのブランドを広告コンテンツのターゲティングのルールで管理することができ、特定の種類の広告をブロックしたり、特定のカテゴリーの広告を許可したりすることができる。

- 当社は、第三者の媒体社パートナーに対して様々なパフォーマンス、メトリクス及び分析ツールを提供している。これにより、媒体社パートナーは、広告表示を管理し、パフォーマンスを理解し、在庫の見直しを行い、予想収益、クリック、フィルレート、広告要求等の要となる複数のメトリクスを一読できるダッシュボードを表示することができる。

当社は、媒体社がその媒体に表示される広告をより適切に管理できるように、ブロックリスト、セルフサービスの広告ブロック機能、媒体社が削除したいと考える広告を報告できる機能等のツールを提供している。

- 単価やインプレッションなど基本的な情報は開示しており、媒体社から更なる情報提供を求められたことはない。個別事象の問い合わせに対しては、個別回答で対応している。広告主に対するデータレポートについても、現状特に提供の要望を受けていないため、現在実装の準備はない。もちろん、要望がある場合には検討することは可能である。

(5) 視認可能性(ビューアビリティ)についての基準

○主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

〈広告主の指摘〉

- インプレッションカウントについての問題点は、インプレッションの定義が媒体によってバラバラであるため、実質的にユーザーが見えない部分に広告が掲載されたとしてもインプレッションとしてカウントされてしまうなど、不明確な部分が多い。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 米国メディア測定評議会 (Media Rating Council) が策定した、広告の視認性測定に関するガイドラインに沿って、インプレッションが視認可能であったか、どの程度の時間表示されていたかを測定する際の指標を設定している。具体的には、242,500 ピクセル (970×250) 未満のディスプレイ広告については、広告の 50 パーセント以上の領域が画面に 1 秒以上表示される場合、242,500 ピクセル (970×250) 以上のディスプレイ広告については、広告の 30 パーセント以上の領域が画面に 1 秒以上表示される場合、動画広告の場合は、面積の 50 パーセント以上が画面に表示され、2 秒以上再生された場合に、視認可能とみなされる。

また、当社は日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) のメンバーであるところ、この日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) は視認性に関する基本的な原則を公表しており、設立予定の認証組織 (JICDAQ) の認証プログラムの一環として「視認」の定義を行う見込みである。当社はこの取組に協力している。さらに、日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) は、米国インタラクティブ広告協会 (IAB) の国内ライセンスでもあり、米国インタラクティブ広告協会 (IAB) の公開された視認性の基準を採用することができる。

- 視認範囲に表示されたとみなされるのは、広告の 50 パーセント以上の範囲が 1 秒以上連続して表示された場合であるとして、一般的に定義されている。

(6) アドフラウド対策

○主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

〈広告仲介事業者の指摘〉

- あるデジタル・プラットフォーム事業者は、どの媒体でアドフラウドが認定されたのかを開示せずに差し引いた金額のみを通知してくるため、対策の採りようがない。アドフラウドが発生した媒体が分からないから、当社から媒体への支払から差し引くこともできず、結局、当社が負担を被るしかない。被害額は、多い時で月当たり数百万円に達する。

〈媒体社の指摘〉

- デジタル・プラットフォーム事業者がアドフラウドを認定する基準が不明確である。減額しか通知されず、「いつ」「どこで」「何回」アドフラウドが発生したのか開示されないため、対策を採ることができない。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 当社の自動化されたリアルタイム（入札前）フィルターは、多くの場合にバイヤーが無効なトラフィックに対して料金を課されることを防ぐことができる。無効なトラフィックが発生した場合、当社は、無効なトラフィックによるクレジット・払戻しの金額、及びそのクレジット・払戻しの対象期間を開示している。一方で、どのクリックが無効なトラフィックにつながったのかの詳細は開示していない。これらを開示することで、悪意のある者が、これを利用し、アドフラウド防止の仕組みをリバースエンジニアリングし、無効なトラフィックを隠蔽する新たな手段を開発することで、当社が無効なトラフィックを検知することが困難になりかねないためである。これまで以上の情報を提供することは、悪意ある者により損害が引き起こされるリスクがあり、アドフラウドの増加は媒体社・広告主に害を与えることにつながってしまう。

また、無効なトラフィックが発生した場所についても開示していない。多くの場合、無効なトラフィックには、実際のトラフィックのドメイン名を偽装する「ドメインスプーフィング」テクニックが含まれている。このような偽のドメイン名は、広告が実際に表示された悪意ある媒体社を表しているわけではない。

しかし、当社は、ビジネスユーザーがアドフラウド防止の措置を講ずるために多くのリソースを提供している。当社はアドフラウドに特化したウェブページを有しており、このページは媒体社のためのリソース、及び広告主のためのリソースを合計 37 個記載している。当社は悪意ある者のエコシステムからの排除に関する年一度のアップデートを含む、ブログの投稿も行っている。

- 広告主又は代理店向けには、セキュリティやアドフラウド対策の実効性確保の観点から、アドフラウドの詳細についての情報を基本的には開示していない。

一方、当社からアドフラウドについての詳細情報の開示を受けない場合でも、広告主又は広告代理店は、第三者のベンダーの効果測定を使用することで、ベンダー判定によるアドフラウドの疑いがあるトラフィックについて対象媒体や発生時間を知ることができる。広告主・広告代理店は、その情報を元にアドフラウドが多く計測された媒体には配信を控えるなどの対策を講ずる事が可能となっている。このような第三者ベンダーの効果測定が入

手・利用可能であることにも鑑みて、当社の情報開示は、広告主又は広告代理店がアドフラウド対策の措置を講ずるのに十分な内容であると理解している。

媒体社がアドフラウドを事実上黙認しているのではないかと捉え得るケースもあるように思われることからすると、適切に運営を行おうとする媒体社自らがアドフラウド対策を行うという意思は薄いのではないかとと思われる点も否めない（例えば、媒体社自ら、自社のページのアクセスログを解析し、アドフラウドと思しき特徴のアクセスを見つけた際には、その特徴を持ったアクセスには広告を表示ページは出さないといった対策を採ることが可能なのではないかと考えられるが、これまで媒体社と話をする中で、そうした対策を媒体社自身でとろうとする動きがあまりない印象を持っている。）。もっとも、媒体社からは当社に対して、発生した取引についてアドフラウド判定され、取引停止や認定売上の減額が発生する場合に、当社が何を持ってアドフラウドトラフィックと判断したかという説明が不足しているという声を受けることもある。

当社としても、媒体社に対する情報提供の在り方を含めて改善の余地があると考えており、媒体社からの意見を考慮しつつ、アドフラウドトラフィックに対する課金がそもそも発生しないようにブロックするなどの対策導入を進めている。アドフラウドトラフィックとの判定理由についても、媒体社からの意見を考慮しつつ、当社のアドフラウド対策に悪影響を及ぼさない範囲で媒体社に対する情報提供を拡大していく方針である。

(7) サービス接続に必要なアカウントの審査基準

○主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

〈広告代理店の指摘〉

- 当社が代理店として運用していた広告が、アカウントの停止により全面配信停止となった。停止理由はセキュリティや品質保持のためということであったが、それ以上何の説明はなく、どの広告が基準に抵触したのか分からないまま、月百万レベルで損失を被っている。

〈広告代理店の指摘〉

- アカウントの開設拒否や停止された理由をデジタル・プラットフォーム事業者を確認しても、担当者ごとに異なる箇所について問題を指摘することがあり、統一感がない。

〈指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明〉

- 広告主のアカウントは、作成時点では承認プロセスの対象とはならず、申請が却下されることはない。最近、当社において広告主の身元確認手続を導

入し、確認において問題がある場合にはアカウントが停止されることがある。アカウント作成後は、当社のポリシーの遵守状況を確認するために、自動化された評価と人による評価による審査が行われる。アカウント停止をもたらすポリシー違反に対しては、広告主に対し、ポリシー違反の内容とポリシーを遵守するために講ずることができる是正措置について記した警告書を送付し、違反を是正する機会、又は当該広告主がポリシーに違反していないと考える理由を説明する機会が与えられる。この通知は、重大ではない違反につき、アカウント停止措置がなされる7日前までに送付される。警告メールに従わない場合や、同じポリシーに違反する広告を作成した場合には、アカウントが停止される。アカウントが停止された広告主は、アカウント内の通知及びメール通知を受け取る。メール通知には、広告主が違反をしてアカウント停止の原因となった全てのポリシーと、苦情を申し立てるためのリンクが記載される。悪質なポリシー違反が発見された場合、事前の警告なしに直ちにアカウントが停止されることもある。

媒体社アカウントについては、アカウント申請・作成時に、自動化された評価と人による評価が行われ、承認された後、全てのウェブサイトは自動化された継続的なモニタリングの対象となり、コンテンツ及びアクティビティの両方について当社のポリシーの順守状況が確認されることになる。アカウントの申請が却下された場合、当社はアカウントが承認されなかったことをメールで申請者に通知する。理由については、悪意のある者がリバーエンジニアリングをして当社のアドフraud検知メカニズムを回避するリスクがあるため、その理由の詳細を媒体社に提供することができない。

媒体社のアカウントが作成された後、無効なトラフィックの疑い又は当社のポリシー違反がある場合、当社はアカウントの停止・無効化を行うことがある。アカウントが停止される場合、アカウントの保有者は、停止の理由（ポリシー違反か、無効なトラフィックによるものか）が記載されたメールを受け取り、問題が解決されるまでの間、アカウントが停止される。その上で、アカウントが無効化されるか否かの判断は、違反の重大性やその他の要素によって決まるが、例えば、媒体社が過剰な量の無効なトラフィックを発生させている場合や媒体社アカウントに関連する法律上の問題がある場合、当社は直ちにそのアカウントを無効化する場合もある。また、繰り返し違反をする者や故意に悪用する者についても、アカウントを無効化し、当社の広告プラットフォームの使用を禁じることがある。アカウントが無効化された場合、媒体社は、無効化された旨及び何らかの対処が必要か否かについて、メールを受け取り、無効化された原因が伝えられる。無効となったアカウントの保有者は、当社の異議申立てフォームを通じて、そのアカウントの無効化について異議を申し立てることができる。

た場合に発生した手数料の分析結果の公開)と、②十分な説明責任を果たす体制を国内に整備することが望ましい。

ウ 視認可能性についての基準

広告の視認可能性はビューアビリティとも呼ばれ、デジタル広告においては、配信回数によって広告の効果を測定したり、インプレッション数に応じた広告料金を支払う契約体系になったりしている場合、特に重要な指標となる。ウェブページ上で表示される広告のうちユーザーが実際に見ることができるか、又は実際に視認しているかは、必ずしもインプレッション数とは一致しない。したがって、視認可能性に関する情報は広告主（広告代理店）が取引する広告の質を検証し、最適な選択を行うに当たり必要となる情報である。

一方、広告主（広告代理店）は、広告の表示回数や視認可能数などのデータを受け取るものの、こうしたデータはDSP自身によるレポートでしかなく、第三者による測定を求める声がある⁷²。また、第三者による指標の測定については、デジタル・プラットフォーム間を統一の基準で比較できるべきであるという声もある⁷³。

広告主（広告代理店）の最適な選択を可能とすることで、媒体社間における広告主（広告代理店）の獲得を巡る公正な競争環境を確保するためには、視認可能性に関する情報提供や第三者の測定などにより透明性を高めることが重要であり、また、海外における基準も踏まえた上で、視認可能性について客観的な基準の策定とその普及啓発が進められることが望ましい。

エ アドフラウド対策

アドフラウドは、広告主から不当に広告収入を得る悪質な行為であり、アドフラウドの発生を認定した場合、デジタル広告は実際には視認されていないため、広告料の調整が行われている。しかしながら、デジタル・プラットフォーム事業者からアドフラウドに係る情報が開示されないこともあり、返金を負担すべき者が判然とせず、結果的にアドフラウドを行っていない広告仲介事業者が負担せざるを得ない状況となっていることがある。また、これらの情報が開示されないため、アドフラウドが発生する媒体への広告掲載を回避するなどの対策を講じたくても講じようがないという問題もある。このような状況が存在すると、広告主（広告代理店）の最適な選択が困難となり、

⁷² 前掲「中間報告」本文第2部第1の4(4)、前掲「デジタル広告市場の競争評価中間報告」35頁参照。なお、前掲「デジタル広告の課題に対するアドバイザー宣言 生活者のよりよいデジタル体験と、健全な業界発展のために」（7頁）では、広告主は媒体自らが行う評価を受け入れておらず、視認可能性に関する媒体の検証については、第三者が公正に行う必要があるとされている。

⁷³ 前掲「デジタル広告市場の競争評価中間報告」35頁

媒体社や広告仲介事業者間における広告主（広告代理店）の獲得を巡る公正な競争環境が歪められる可能性がある。

アドフラインドの情報を詳細に開示すると、それが悪用され、かえってアドフラインドを喚起する危険がある。このため、アドフラインドの詳細な情報の開示が適切とは言い切れない。また、デジタル・プラットフォーム事業者による取組のみならず、広告主や媒体社を含め、業界全体でアドフラインド対策に取り組んでいく必要がある。一方、媒体社や広告仲介事業者間における広告主（広告代理店）の獲得を巡る公正な競争環境を確保するためには、少なくとも、デジタル・プラットフォーム事業者は、①悪用されない範囲で、事業者に対し、アドフラインド対策に有効な情報を開示する、②アドフラインド対策のための体制を国内に整備する、③アドフラインド対策に向けた業界の取組に積極的に参画することが望ましい。

オ サービスの接続に必要なアカウントの審査基準

広告仲介サービスを利用するアカウントを開設・維持することは、デジタル広告に係る事業活動を行う上で重要であり、アカウントの申請不承認・停止は事業に大きな影響を与えることとなる。そのため、アカウントの審査基準が恣意的に運用されると、広告仲介事業者や広告主（広告代理店）が自由・自主的に事業活動を行うことが妨げられるおそれがある。

広告仲介事業者や広告主（広告代理店）の自由・自主的な事業活動が妨げられないようにするためには、デジタル・プラットフォーム事業者は、①アカウントの審査基準を明確化し審査の一貫性を高めること、②運用状況（申請件数、不承認とした件数及びその理由、審査期間等）を開示し予見可能性を高めること、③審査の体制及び相談を受け付ける体制を国内に整備し可能な限り公平な審査結果となるよう努めること、④アカウントの審査において不承認とする場合は原則としてその理由を可能な限り明確に説明することが望ましい。

5 複数の行為の組合せによる問題

上記においては、デジタル・プラットフォーム事業者の個別の行為に関する広告主（広告代理店）、広告仲介事業者及び媒体社の指摘や独占禁止法・競争政策上の考え方を説明してきたが、これらの行為のうち複数の行為が同時に実施されることにより、関連する市場における競争への影響がより大きくなることが考えられる。そのため、仮に個別の行為について独占禁止法上問題とまでは言い切れない場合であっても、それらの行為が同時に実施されることにより競争者が排除されたり、新規参入が阻害されたりする結果、複数の行為の組合せが独占禁止法上問題（不公正な取引方法）となる場合もあると考えられる。

さらに、個別の行為が不公正な取引方法となる場合であっても、複数の行為が同時に実施されることにより競争制限効果が高まり、私的独占として問題となることも考えられる。例えば、第三者サービスの利用制限（前記2(2)参照）と特定の広告枠への配信制限（前記2(3)参照）が同時に実施された場合、これらの行為により競合する広告仲介事業者を排除する効果はより強いものとなると考えられる。さらに、これらの行為に加えて、取引先の事業活動を制限し得る行為として、販売代理店に対して、自社サービスの利用割合等の義務付け（前記3(3)参照）が行われた場合、関連市場における競争への影響は更に大きなものとなる場合があると考えられる。このため、デジタル・プラットフォームに係る事業者間の取引について、独占禁止法上の観点から検討するに当たっては、個別の行為のみならず、取引全般を把握することも重要である。

第3 デジタル・プラットフォーム事業者と消費者間の取引

消費者は、欲しい商品を調べるために検索サービスを利用したり、友人の情報を確認するために SNS を利用するなど、様々なデジタル・プラットフォームを利用している。こうしたデジタル・プラットフォーム事業者のサービスは、消費者に無料で提供されることが多いが、それと引換えに、デジタル・プラットフォーム事業者は個人情報等のデータを収集又は利用しており、それに対する懸念の声もある⁷⁴。

検索サービスや SNS 等のサービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者は、主に広告事業によって収益を得ており、その広告（デジタル広告）においては、ユーザーの属性情報や行動履歴（ウェブサイトの閲覧履歴や検索履歴、広告への反応履歴、購買履歴等）の情報を組み合わせたデータを利用して広告を配信する、ターゲティングが行われている。このターゲティング広告を受け取ることについて、7割弱の消費者が「煩わしい」又は「どちらかというとな煩わしい」と思っているが⁷⁵、他方で、無料の検索サービスや SNS 等に広告が表示されることは仕方ないとする消費者は約7割おり⁷⁶、無料でサービスの提供を受けている反面として広告が表示されること自体には一定の納得があることがうかがわれる。もっとも、検索サービスの利用規約の存在自体や存在場所を知らない消費者も7割強に及ぶなど⁷⁷、消費者のどのような情報が、どのようにターゲティング広告に使われているのかなどについて、消費者が認知できているとはいえない。

本章では、まず、デジタル広告取引に係るデータの収集や利用について、どのような技術が用いられているのかを述べ、個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）の改正等に見られる、消費者自身によるデータのコントロール拡充の動きを概観する。次に、デジタル・プラットフォーム事業者が消費者等からどのような情報を収集し、どのように利用しているのかをまとめ、それに係る利用規約や消費者の利用規約の認識等を明らかにした上で、デジタル・プラットフォーム事業者と消費者との取引の評価について述べる。

1 デジタル広告取引に係るデータの収集・利用に関する技術

多くのデジタル広告では、端末の IP アドレス等から所在地等のデータを収集したり、クッキー情報などの技術を利用してユーザーのウェブサイトの閲覧履歴等のデータを収集することで、ユーザーの属性等に応じた広告を表示したり、広告の最適化を行うことがあるといわれている。

⁷⁴ 前掲「中間報告」別紙2（51, 113頁）によれば、検索サービス提供者による利用者データの収集・利用について、「懸念がある」又は「どちらかといえば懸念がある」と回答した消費者は52.2パーセントに上り、SNS等の提供者による利用者データの収集・利用について、「懸念がある」又は「どちらかといえば懸念がある」と回答した消費者は60パーセントに上っている。

⁷⁵ 消費者庁「デジタル・プラットフォーム利用者の意識・行動調査」2020年5月20日

⁷⁶ 前掲「中間報告」別紙2 27, 86頁

⁷⁷ 同 28頁

下記では、このようなデジタル広告に利用される主なデータやそのデータの収集・利用に関連する技術について述べる。

(1) クッキー情報

ア クッキーの概要

クッキーとは、ユーザーがウェブサイトを訪問したときに、当該ウェブサイト上のウェブサーバー等から発行され、ユーザーのウェブブラウザに自動的に保存されるユーザーデータのことである。クッキーは、ユーザーを識別し、ユーザーが訪問したウェブサイトの URL やログイン情報といったデータを記録するために用いられている。クッキーには、以下のとおり、ファーストパーティクッキーとサードパーティクッキーの2種類がある。

イ ファーストパーティクッキーとサードパーティクッキーの違い

(ア) ファーストパーティクッキー

ファーストパーティクッキーとは、ユーザーが訪れているウェブサイトのウェブサーバーから発行されるクッキー情報のことである。

ファーストパーティクッキーは、例えば、ユーザーがオンラインショッピングサイトにアクセスした際に、当該ショッピングサイトのユーザーID やカート内の商品情報を保存するために利用されており、ユーザーが同じブラウザを使ってショッピングサイトに再びアクセスした際に、改めてログインする手間を省いたり、カート内に商品を入れ直す手間を省いたりすることができる。

ファーストパーティクッキーの機能について図 25 に沿って説明すると、まず、ユーザーがショッピングサイトに初めて訪問すると、①ユーザーのブラウザからウェブサーバー（〇〇〇.com）に対して、ショッピングサイトを表示するためのデータを要求するリクエストが送付され、②ウェブサーバーからブラウザに対して、ショッピングサイトを表示するためのデータが返される。このとき、ショッピングサイトを表示するためのデータにはクッキー情報が添付されており、③当該クッキー情報はユーザーのブラウザに保存される。そして、ユーザーが再びショッピングサイトを訪問すると、上記①と同じく、ブラウザからウェブサーバーに対してショッピングサイトを表示するためのリクエストが送付されるが、このとき、上記③でブラウザに保存されたクッキー情報が併せて送付される。そうすると、ウェブサーバーは、当該クッキー情報を参照してウェブサイトを表示するためのデータを返すので、ユーザーが前回入力した ID やカート内の商品情報といったデータも併せて

ブラウザに返され、ユーザーの目には、自身が前回入力したデータが自動的に表示されたように見える。

(イ) サードパーティクッキー

サードパーティクッキーとは、ユーザーが訪れているウェブサイト以外のウェブサーバー（例えば、当該ウェブサイトに掲載されているデジタル広告のアドサーバー⁷⁸⁾）から発行されるクッキー情報のことである。

ファーストパーティクッキーであれば、ユーザーデータを収集できる範囲はユーザーの訪れているウェブサイト内（同一ドメイン内）に限られるのに対し、サードパーティクッキーは、複数のウェブサイトに掲載されるデジタル広告のアドサーバー等を通じてユーザーデータを収集できるため、ユーザーデータを収集できる範囲に限りがない。つまり、サードパーティクッキーを利用する広告仲介事業者は、自身がデジタル広告を配信する複数のウェブサイトにもたがって、あるユーザーのデータを収集したり、ウェブサイトの閲覧履歴等の行動をトラッキング（追跡）したりすることができるのである。

サードパーティクッキーの機能について図 26 に沿って説明すると、まず、ユーザーがショッピングサイトでサッカーシューズを購入すると、ブラウザからウェブサーバー（〇〇〇.com）に対してショッピングサイトを表示するためのデータを要求するリクエストが送付されるが、当該ショッピングサイトにデジタル広告が掲載されていれば、それに加えて①アドサーバー（×××.com）に対して、デジタル広告を表示するためのデータを要求するリクエストが送付される。そして、②デジタル広告を表示するためのデータと共に、アドサーバーからブラウザに対してクッキー情報が送付され、③当該クッキー情報はブラウザに保存される。次に、ユーザーが別のウェブサイト（△△△.com）を訪問すると、上記①と同じくブラウザからアドサーバー（×××.com）に対してデジタル広告を表示するためのデータを要求するリクエストが送付されるが、このとき、上記③でブラウザに保存されたクッキー情報も併せて送付される。そうすると、アドサーバーは、当該クッキー情報を参照し、サッカー関連のウェブサイトの閲覧履歴があるユーザーであることを認識して、サッカーに関連するデジタル広告を配信する。

ウ デジタル広告におけるクッキーの利用

デジタル広告では、デジタル・プラットフォーム事業者や広告仲介事業者がこれらのクッキーを利用してユーザーデータを収集し、ユーザーの興味や関心、属性等に応じた広告を表示するターゲティングに使用している。

⁷⁸⁾ ここでいう「アドサーバー」は、「広告配信に関与するサーバー全般」という意味である（なお、第2部では、「アドサーバー」は、広告配信において特定の機能を有する広告主側アドサーバーと媒体社側アドサーバーの二つを指している。）。

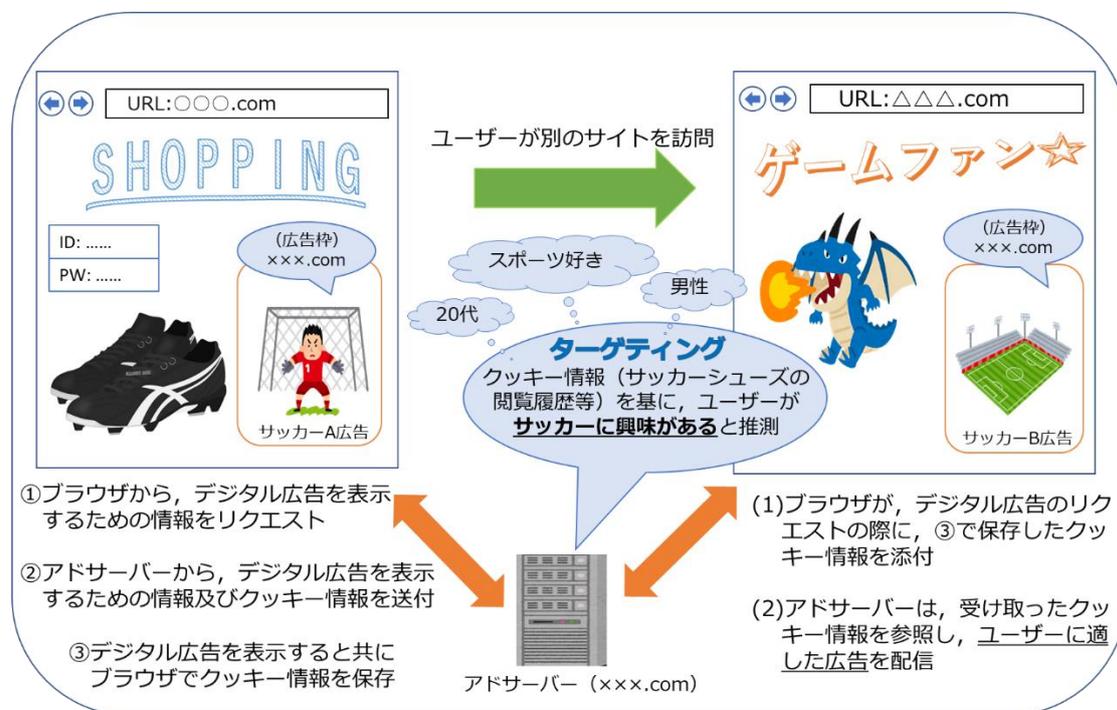
さらに、クッキーシンク⁷⁹ (Cookie Sync) と呼ばれる手法を使えば、異なるドメインで発行されたクッキーを紐づけて一つにまとめることができるので、広範なウェブサイトにもたがって、あるユーザーのデータを収集したり、ウェブサイトの閲覧履歴等の行動をトラッキングしたりすることが可能になる。この手法は、デジタル広告の配信を行う際のデータの管理・分析等を行うデータマネジメントプラットフォーム (DMP) や、広告効果 (例: 商品の広告を閲覧したことをきっかけにユーザーがその商品の購入に至ったこと) の測定等のサービスに利用されている。

⁷⁹ ウェブサイトを訪問したり広告が配信されたりした際に、ユーザーに対して発行されたクッキーと、別のドメインでそのユーザーに発行されたクッキーとを紐づけ、そのユーザーに発行されたクッキーの情報を統合していく技術のこと (デジタルマーケティングラボ: <https://dmlab.jp/words/e022.html>)。

図 25 ファーストパーティクッキーのイメージ図



図 26 サードパーティクッキーのイメージ図



(2) サードパーティクッキーの利用についての最近の動向

ア 最近の動向及び事業者への影響

サードパーティクッキーは、複数のウェブサイトにもたがってユーザーデータを収集することができるため、ユーザーの興味や関心、属性等に応じた広告を表示するターゲティングに利用されているが、近年、ユーザーのプライバシー保護の観点から、ウェブブラウザの提供事業者による利用制限の動きが進んでいる。

例えばアップルは、ウェブブラウザ「Safari」に ITP (Intelligent Tracking Prevention) を導入し、現在ではサードパーティクッキーが即時消去されるようになってきている。また、グーグルは令和2年1月に、ウェブブラウザ「Chrome」において、今後2年以内にサードパーティクッキーのサポートを段階的に廃止する意向を公表⁸⁰した。ただし、グーグルは、サードパーティクッキーの利用制限による影響を考慮して、サードパーティクッキーに代わる仕組み (Privacy Sandbox) ⁸¹を導入する方針を公表している。

サードパーティクッキーの利用がウェブブラウザにより制限されると、サードパーティクッキーを利用して広告配信を行う広告仲介事業者 (DSP, SSP 等) にとっては、クッキーを利用してユーザーに適した広告が提供できなくなる、つまり広告主にとって価値の高い(広告効果の高い)広告が提供できなくなり、事業活動に影響を受けるおそれがある。一方、自社でポータルサイトやショッピングサイトを所有している事業者は、サードパーティクッキーを利用せずとも、ファーストパーティクッキーや自社サイトの会員情報等からユーザーデータを収集することができるため、引き続きターゲティングを行うことが可能だといわれている。

また、サードパーティクッキーは、デジタル広告のターゲティング以外にも利用されている。例えば、広告の効果を測定するために、ユーザーが広告を閲覧した後の行動をトラッキングする手段としても、サードパーティクッキーが利用されている。具体的には、ある商品の広告を閲覧したユーザーが、広告を閲覧した直後にその商品を購入するのではなく、いくつかのウェブサイトを訪問したり、検討する時間を空けたりした後で商品を購入することがあるが、サードパーティクッキーを利用すればこのような行動を把握することが可能である。一方、サードパーティクッキーを利用できないと、複数のサイトにまたがったユーザーの行動をトラッキングすることができないため、このような場合には広告の効果 (商品の広告を閲覧したことをきっかけにユーザーがその商品の購入に至ったこと) を確認することができない。

⁸⁰ <https://blog.chromium.org/2020/01/building-more-private-web-path-towards.html>

⁸¹ <https://blog.chromium.org/2021/01/privacy-sandbox-in-2021.html>

イ 広告仲介事業者や媒体社の声

サードパーティクッキーの利用制限による事業活動への影響について、広告仲介事業者にアンケートを実施したところ、7割以上の事業者が、「深刻な影響を受ける」又は「ある程度の影響を受ける」と回答している⁸²。具体的には、これまでのビジネスモデルが通用しなくなることを懸念する声があるほか、ファーストパーティクッキーを収集することのできるデジタル・プラットフォーム事業者が、サードパーティクッキーを用いない新たなトラッキングの仕組みを開発した場合、当該仕組みを利用せざるを得なくなる、つまり、当該プラットフォーム事業者と取引せざるを得なくなり、取引先を自由に選択することができなくなってしまうのではないかと危惧する声もある。

また、媒体社からは、自社サイトへの登録会員を増やし、年齢や性別といった会員情報を積極的に取得していこうとする動きが見られるほか、サードパーティクッキーの利用制限の動きが進んだ場合には、利用する広告仲介事業者について、サードパーティクッキーを利用したターゲティングを得意とする事業者から、他の手段を利用したターゲティングを得意とする事業者へ変更することがあり得るとの声がある。

なお、サードパーティクッキーの利用制限によってファーストパーティクッキーを収集することのできる特定のデジタル・プラットフォーム事業者にユーザーデータが集中することへの懸念に対して、「情報銀行」⁸³の役割を期待する声もある⁸⁴。

(3) その他の手段

クッキーの他に、広告配信の際にユーザーをトラッキング（追跡）するために使われる技術としては、ピクセルタグ⁸⁵やブラウザフィンガープリンティング⁸⁶といった技術が存在し、ユーザーをトラッキングする手段として用いられている。

このほか、トラッキングに頼らない広告配信の手段として、コンテキスト広告がある。コンテキスト広告とは、ウェブサイトのキーワード、文意、画像などをAI（人工知能）が自動で解析し、ウェブサイトの内容に沿った広告を配信する手

⁸² 前掲「中間報告」別紙1 107頁

⁸³ 個人とのデータ活用に関する契約等に基づき、PDS（パーソナルデータストア）等のシステムを活用して個人のデータを管理するとともに、個人の指示又は予め指定した条件に基づき個人に代わり妥当性を判断の上、データを第三者（他の事業者）に提供する事業をいう。（総務省「情報通信白書」平成30年版）

⁸⁴ 大豆生田崇志「受難のクッキー：『CMP』と『情報銀行』で道を拓く」2020年4月 日経コンピュータ

⁸⁵ ウェブページ等に埋め込むことができる、ユーザーには見えない小さな画像のこと。ユーザーがウェブページ等を訪問すると、その画像が読み込まれ、誰がウェブページを訪問したかなどを知ることができる。（豪州ACCC「Digital Platforms Inquiry Final Report」2019年7月）

⁸⁶ ユーザーの識別を可能にするために、ブラウザに関する情報の様式を収集する技術のこと。収集される情報には、ブラウザの種類、フォントの好み、オペレーティングシステム、バッテリーの状態、プラグイン、時間帯などが含まれる。（前掲「Digital Platforms Inquiry Final Report」）

なお、フィンガープリンティングは、ユーザーが容易に削除することができないデバイス上のデータを利用するため、ユーザーがフィンガープリンティングから完全に逃れるのは難しいと言われており、ウェブブラウザの運営事業者の中には、フィンガープリンティングを制限している事業者もいる。

法である。今後はデジタル広告のトレンドが、ユーザーの興味や関心、属性等に応じた広告を表示するターゲティング広告からコンテキスト広告に移っていくのではないかと予測する事業者もあり、サードパーティクッキーに頼らないデジタル広告配信の方法が模索されている。

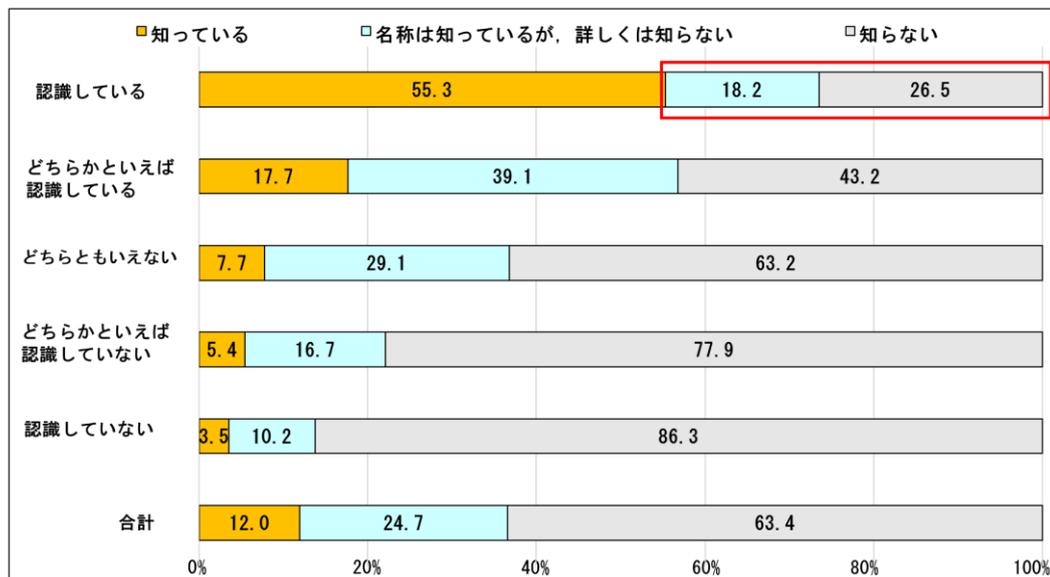
コラム オプトアウト・オプトイン

ウェブサイト等にアクセスすると、ユーザーはそのウェブサイト等のみを利用していていると考えており、広告表示の目的のために情報収集が行われていると認識していない可能性がある。実際に、アンケートを実施したところ、検索サービスを利用する消費者のうち約 40 パーセントが、SNS 等を利用する消費者については約 35 パーセントが、サービスの利用に当たってどのような情報が広告表示の目的のもとに収集・利用されているか、「どちらかといえば認識していない」又は「認識していない」と回答している⁸⁷⁾。

一方で、ユーザーが自らに関する情報の取扱いについて認識した上で、情報の利用を許諾する範囲を主体的に選択する方法としては、オプトアウトとオプトインという手段が存在する。しかし、検索サービス、SNS 等の利用者の 8 割以上が、検索サービスや SNS 等を利用する際のオプトアウト設定について、「名称は知っているが、詳しくは知らない」又は「知らない」と回答しており⁸⁸⁾、利用者の認知度はかなり低いといえる。また、下図のとおり、検索サービスや SNS 等を利用する際、どのような情報が広告表示の目的の下に収集・利用されているか認識している利用者でさえ、約 45 パーセントがオプトアウト設定について（詳しくは）知らないと回答している。

Q. 検索サービスによっては、御自身の情報を収集・利用しないように設定することができる（以下オプトアウト設定）と知っていますか。

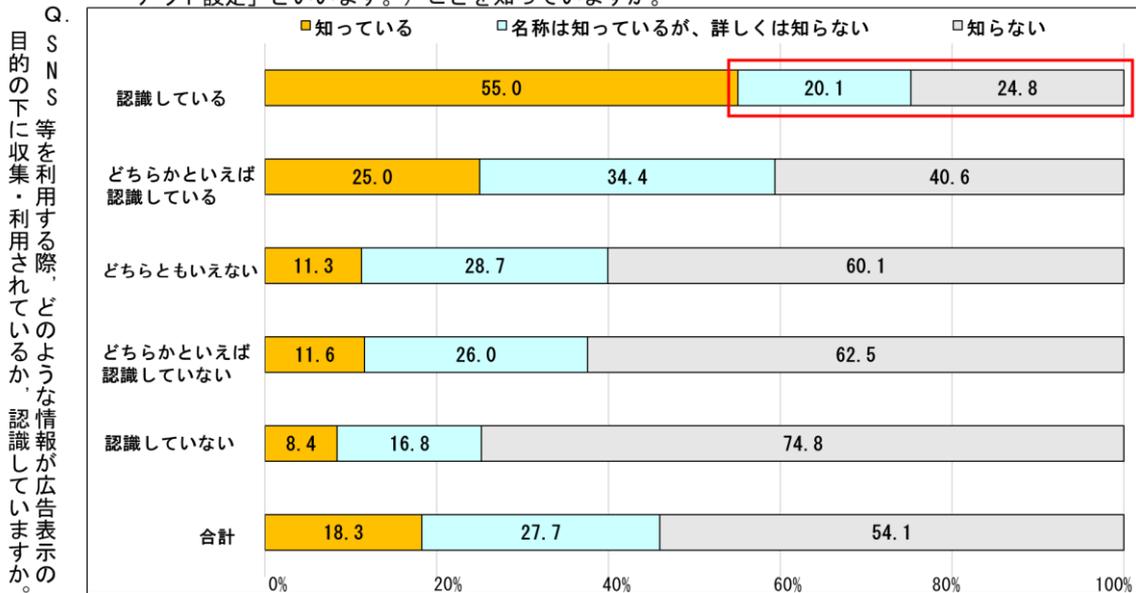
Q. 検索サービスを利用する際、どのような情報が広告表示の目的の下に収集・利用されているか、認識していますか。



⁸⁷⁾ 前掲「中間報告」別紙 2 35, 94 頁

⁸⁸⁾ 前掲「中間報告」別紙 2 47, 107 頁

Q. SNS等によっては、御自身の情報を収集・利用しないように設定することができる（以下「オプトアウト設定」といいます。）ことを知っていますか。



(1) オプトアウト

オプトアウト (Opt-out) とは、ユーザーが自らに関する情報を利用される際などに、その利用を拒否する意思を示す行為をいう。つまり、オプトアウトすることによって、ディスプレイ広告が表示される際に、自らのユーザーデータを利用させないようにすることができる。デジタル広告の配信においてユーザーデータの利用をオプトアウトすることを、「広告をパーソナライズさせない」などと表現することもある。

日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) が策定する「行動ターゲティング広告ガイドライン」⁸⁹⁾においてもオプトアウトについて言及されており、広告仲介事業者等がユーザーデータを取得することの可否や、取得した情報を利用する可否をユーザー自身が選択することができる手段 (オプトアウト) を提供すること等が求められている。

オプトアウトにより、ユーザー自身によるデータ管理が可能になる反面、デジタル広告の配信の際、利用できるユーザーデータが少なくなればターゲティングの精度は限られるため、広告主にとってのディスプレイ広告の利点が減殺される可能性もある。

⁸⁹⁾ インターネットユーザーのウェブサイト、アプリケーション、その他インターネット上での行動履歴情報を取得し、そのデータを利用して広告を表示する行動ターゲティング広告に関して、日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) の会員社が遵守すべき基本的事項を規定したガイドライン (https://www.jiaa.org/wp-content/uploads/2019/11/JIAA_BTAguideline.pdf) である。このほか、インターネット広告ビジネスのために取得される個人情報及び個人情報以外のユーザーに関する情報について、その取扱基準及びプライバシーポリシーを作成する際の要点を提示した「プライバシーポリシー作成のためのガイドライン」 (http://www.jiaa.org/download/JIAA_PPguideline2014_02.pdf) も策定されている。

デジタル・プラットフォーム事業者の多くは、オプトアウトする機能を選択的に使用できるようにしており、それぞれのウェブサイト等において、その使用方法を案内している。しかし、オプトアウトできる範囲は事業者により異なっており、また、オプトアウト機能を使用しても、デジタル・プラットフォーム事業者によるユーザーデータの利用を完全に制限することができるわけではない。

例えば、ある事業者のサービスでは、事業者が提供するオプトアウト機能を有効にした場合でも、全てのユーザーデータの利用を制限することはできず、ユーザーのおおまかな所在地やサービス利用時にユーザーが訪問しているウェブサイトのコンテンツといった情報を基に、引き続きターゲティング広告が表示される。また、ある SNS 等の運営事業者のサービスでは、事業者が提供するオプトアウト機能を有効にした場合でも、当該 SNS 等運営事業者が連携する第三者等から提供される情報に基づくターゲティングをオプトアウトできるのみで、当該 SNS 等上でのユーザーの行動(ユーザーがフォローしているアカウントや所在地、SNS 等上でクリックしたウェブサイト等)に基づくターゲティングをオプトアウトすることはできない。

さらに、デジタル広告の配信は、検索サービスや SNS 等のサービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者自身のアドテクサービスを通じて行われるだけでなく、第三者のアドテクサービスを通じて行われる場合があり、そのような場合には、第三者のアドテクサービスについても、別途オプトアウトの設定をする必要がある。この点について、日本ではデジタル広告におけるデータの利活用の適正化を推進する組織として DDAI (Data Driven Advertising Initiative)⁹⁰ が設立されており、DDAI のウェブサイトには、DDAI に参画する事業者によるユーザーデータの利用状況を確認したり、DDAI に参画する事業者によるユーザーデータの利用をオプトアウトしたりできるページが用意されている。

(2) オプトイン

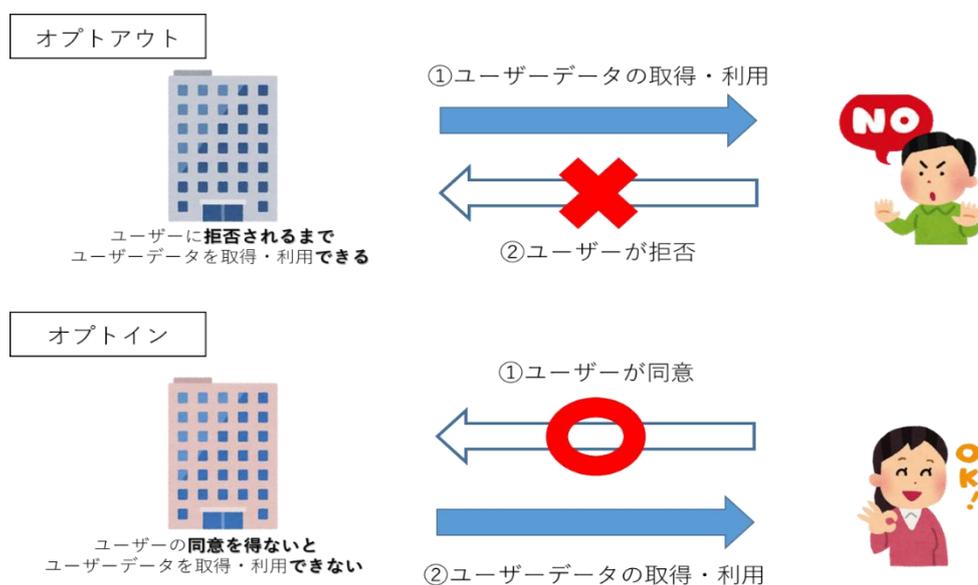
オプトイン(Opt-in)とは、ユーザーが自らのユーザーデータの利用を拒否する意思表示をする行為であるオプトアウトの反対の概念として、自らのユーザーデータの利用について事前に同意する行為である。SNS やポータルサイト、E コマースなどコンテンツやツールサービスの ID をユーザーが利用する際、ユーザーが自ら登録する個人情報の広告利用(属性ターゲティング等)に関しては、利用規約(約款)への同意と併せて、ユーザーデータの利用について、事前の同意を求めるオプトインの設定がなされている場合が多い。

アップルの iOS14 では、広告 ID (スマートフォンやタブレット端末のアプリで利用される、匿名かつ個別の広告用の端末識別 ID) の使用可否をユーザーがオプ

⁹⁰ DDAI は平成 25 年 3 月 14 日に設立され、25 社を超える事業者が参画しており、日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) 技術委員会の特別事業として運用されている (<https://www.ddai.info/>)。

トインする仕組みが導入される予定である。広告 ID は、ウェブブラウザに保存されるクッキーと同様に、ユーザーの興味や関心、属性等に応じた広告を表示するターゲティングに利用されている。従来、アプリ開発事業者は、ユーザーが広告 ID の提供を拒否（オプトアウト）しない限りユーザーの広告 ID を入手することができていたが、アップルの新しい仕組みが導入されると、アプリ開発事業者は、アプリのダウンロードごとに利用者の同意を得なければ、ユーザーの広告 ID を入手できなくなる。アップルは当初、令和 2 年秋頃に当該仕組みを導入することを予定していたが、フェイスブック⁹¹や広告業界団体から批判を受け、アプリ開発者に必要な変更を行う時間を与えるため、当該仕組みの導入を延期した⁹²。その後、令和 3 年春に予定される iOS14 のアップデートに合わせて、広告 ID のオプトインの仕組みを導入することを発表した⁹³。

図 27 オプトアウト・オプトインのイメージ図



⁹¹ <https://www.facebook.com/audiencenetwork/news-and-insights/preparing-audience-network-for-ios14/?filter=blog>

⁹² <https://developer.apple.com/news/?id=hx9s63c5>

⁹³ <https://developer.apple.com/news/?id=8rm6injj>

2 消費者自身によるデータのコントロール

(1) 個人情報保護法による規制

ア 個人情報に当たるユーザーデータ

デジタル広告では、ターゲティングを行うために様々なユーザーデータを利用しているが、ユーザーデータが個人情報保護法の「個人情報」（同法2条1項）に当たる場合、個人情報取扱事業者は、個人情報の利用目的をできる限り特定することや、本人の同意を得ないで当該利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を取り扱ってはならないことなどが義務付けられ（同法15条1項、16条1項）、本人の同意を得ないで第三者に個人データ⁹⁴を提供することも法令に基づく場合等の例外を除き、禁じられる（同法23条1項）。

したがって、どのようなユーザーデータが「個人情報」に該当するかが重要になるが、「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの又は個人識別符号が含まれるものをいう（同法2条1項）。クッキー情報や IP アドレス、携帯電話番号など単体では特定の個人を識別することができないユーザーデータは、「個人情報」に当たらないことになるが、他の情報と容易に照合することにより特定の個人を識別することができる場合、当該情報と併せて全体として個人情報に該当することがある⁹⁵。また、ユーザーの位置情報は、一般的にはそれ単体では個人情報には該当しないが、位置情報が連続的に蓄積されると自宅や勤務先等の個人に関する基本的な属性を推測することも可能になるから、個人情報に該当する可能性がある⁹⁶。

イ 個人情報保護法の改正とその影響

個人情報保護法は、令和2年6月に改正、公布されたが（施行は公布後2年以内。以下、同法の改正法を「改正法」という。）、改正法においては、イノベーションを促進する観点から、氏名等を削除した「仮名加工情報」が創設され、他の情報と照合しない限り特定の個人を識別することができないように個人情報を加工した情報は、開示・利用停止請求への対応等の義務が緩和されている（改正法2条9項、35条の2第9項）。また、提供元では個人データに該当しないものの、提供先において個人データとなることが想定される情報の第

⁹⁴ 個人データとは、個人情報データベース等（個人情報を含む情報の集合物であつて、特定の個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの等）を構成する個人情報をいう（個人情報保護法2条6項、4項）。

⁹⁵ 個人情報保護委員会「『個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン』及び『個人データの漏えい等の事案が発生した場合等の対応について』に関するQ&A」平成29年2月16日（平成30年7月20日更新）

⁹⁶ 個人情報保護委員会事務局「個人情報保護委員会事務局レポート：匿名加工情報パーソナルデータの利用促進と消費者の信頼性確保の両立に向けて」2017年2月、野呂悠登「ネット広告におけるユーザーデータの取扱いの法的留意点」2019年10月 BUSINESS LAW JOURNAL

三者提供について、本人の同意が得られていること等を確認することが新たに義務付けられる（改正法 26 条の 2）。オプトアウト規定（本人の求めがあれば事後的に停止することを前提に、提供する個人データの項目等を公表等した上で、本人の同意なく第三者に個人データを提供できる制度（個人情報保護法 23 条 2 項））については、第三者に提供できる個人データの範囲が限定され、オプトアウト規定により取得した個人データを更にオプトアウト規定により第三者に提供することは禁止された（改正法 23 条 2 項）⁹⁷。

このように、改正法では、自身の個人情報をコントロールしたいという意識の高まりを踏まえ、個人の同意なく、個人情報が提供・利用されないようにする仕組みを増やすとともに、技術革新を踏まえ情報の利活用を促進することも目指されている。

(2) 欧州のデータ保護規制

EU の e プライバシー指令（Directive 2002/58/EC。Directive 2009/136/EC で改正）によれば、端末機器に情報を保存すること又は保存された情報にアクセスすることは、利用者に明確かつ理解しやすい情報を与えた上で、当該保存やアクセスを拒否する権利も与えた場合にのみ許される（同指令 5 条 3 項）。したがって、クッキーや広告 ID（スマートフォンやタブレット端末のアプリで利用される、ユーザーがオプトアウトできる、匿名かつ個別の広告用の端末識別 ID）によってユーザーデータを収集する場合には、原則として明確かつ理解しやすい情報をユーザーに与えた上で、同意を取得することが求められる。実際の同意の取得方法としては、ウェブサイトを訪れたユーザーにポップアップ等を表示して、同意ボタンをクリックさせる方法が用いられている⁹⁸。

EU の GDPR（General Data Protection Regulation：一般データ保護規則）では、クッキーや IP アドレス、携帯電話番号などを含む情報も個人データに該当し、日本の個人情報保護法よりも個人情報（個人データ）の対象が広い⁹⁹。また、デジタル広告との関係においては、ターゲティングのための情報処理は、消費者の日常行動を評価し、個人的な趣味嗜好等を分析・予測するために行われる個人データの自動的な処理であると考えられるから、ターゲティング広告は、個人の行動や嗜好等を分析するプロファイリング（GDPR 4 条 4 号）に該当すると解される。よって、ターゲティング広告を行う事業者は、個人データの収集・分析に先立ち、通常、データ主体の明示的な同意を要することになる（GDPR 22 条 2 項）¹⁰⁰。

⁹⁷ 個人情報保護法 23 条 2 項は、全ての本人の同意を得ることが現実的に困難な、大量の個人データを広く一般に提供するデータベース事業（名簿業者等）を念頭に置いた規定であり（園部逸夫・藤原静雄編、個人情報保護法制研究会著「個人情報保護法の解説 第二次改訂版」2018 年 177 頁）、デジタル広告事業者は基本的に同条項の対象外であるから、同条項の改正がデジタル広告分野に与える影響はないと思われる。

⁹⁸ 前掲「ネット広告におけるユーザーデータの取扱いの法的留意点」

⁹⁹ 小向太郎、石井夏生利「概説 GDPR—世界を揺るがす個人情報保護制度」2019 年 9 月 NTT 出版株式会社 29 頁

¹⁰⁰ 中崎尚「Q&A で学ぶ GDPR のリスクと対応策」2018 年 4 月 株式会社商事法務 329, 330 頁

(3) 米国のデータ保護規制

近時、米国の各州の中には、包括的なプライバシー法の制定を進めている州があり、例えば、カリフォルニア州の CCPA (California Consumer Privacy Act) ^[101]では、消費者は、個人情報 を第三者に販売する事業者に対して、その消費者の個人情報を販売しないよう指示する権利(オプトアウト権)を有する(第 1798.120 条)。

また、FTC (Federal Trade Commission: 連邦取引委員会) の指導の下で、業界団体による自主規制も行われており、例えば、グーグルやマイクロソフトといった多数のアドネットワーク事業者が参加する NAI (Network Advertising Initiative) は、消費者に対し、参加事業者のアドネットワークにおけるトラッキングから一括してオプトアウトする仕組みを提供している^[102]。

3 デジタル・プラットフォーム事業者によるデータの収集及び利用

(1) 消費者からの個人情報等の収集及びその利用

ア 収集されているデータ

検索サービスを提供しているデジタル・プラットフォーム事業者は、その収集しているデータについて、消費者が何を検索したか、検索の結果選んだウェブページ、ウェブページに費やした時間などの情報を含め、アルゴリズムを向上するためにクリックデータとクエリデータを照合している。また、消費者が検索を行っている時間、日付、場所など、消費者が検索を行う状況に関するデータも利用している。一方、SNS を運営するデジタル・プラットフォーム事業者は、消費者の投稿やコメント、「いいね!」の情報を活用しており、コンテンツデータ(写真、動画、投稿などの消費者が生成した情報)、プロフィールデータ(アカウントを設定する際に提供される消費者の情報。例えば、ある SNS でアカウントを開設する際には、氏名、メールアドレス又は電話番号、性別、生年月日の入力が必要になる。)、交流のデータ(「いいね!」、「シェア」、「コメント」など)に基づいて、サービスを向上させることもしている^[103]。また、動画サービスを運営するデジタル・プラットフォーム事業者は、ユーザーが視聴した動画やユーザーがコンテンツを共有した相手などの情報を収集している。

^[101] 令和 2 年 12 月、消費者のプライバシーをより保護する内容の CCPA の改正法(CPRA: California Privacy Rights Act) が成立している。

^[102] 前掲「ネット広告におけるユーザーデータの取扱いの法的留意点」

^[103] 前掲「Online platforms and digital advertising Market study final report」4.29 段落

イ データの利用状況

デジタル・プラットフォーム事業者は、前記アで収集したデータを、後記4(2)で記載した様々な目的（例えば、検索結果を表示する目的や、広告等をパーソナライズする目的）のために利用している。

あるデジタル・プラットフォーム事業者は、上記目的のために、自社のサービス間及びユーザーのデバイス間で収集したデータを組み合わせて利用している。例えば、動画配信サービスを利用すると、当該動画配信サービスを提供しているデジタル・プラットフォーム事業者の広告サービスを利用しているウェブサイトにおいて、視聴した動画の内容に応じた広告が表示されることがある。他方、デジタル・プラットフォーム事業者の説明によれば、収集されているデータが全て、広告事業に利用されているわけではない。例えば、あるデジタル・プラットフォーム事業者は、メールサービス、翻訳サービス、オンラインストレージサービス又はフォトサービスから収集したユーザーデータ等の情報は、広告をカスタマイズするためには利用していないと説明している。

(2) 第三者からの取引情報の収集

デジタル・プラットフォーム事業者は、自ら提供しているサービスを通じて、上記のとおり直接消費者の情報を収集しているが、第三者のウェブサイト等を通じても消費者の情報を収集している。例えば、デジタル・プラットフォーム事業者は、データマネジメントプラットフォーム（DMP）事業者から、個人の嗜好等を分析したデータを、広告主や広告代理店、媒体社を通じて、又は直接、提供されることがある。このような第三者を通じた情報の収集について、英国 CMA は、主に以下の四つの方法を挙げている。つまり、①第三者から積極的に情報が共有される場合、②第三者のウェブサイト等から技術を用いて直接データを収集する場合、③第三者のウェブサイト等のサインイン機能を通じて収集する場合、④媒体社のウェブサイト等上の広告サービスを通じて収集する場合である^[104]。

①積極的に情報が共有される場合としては、広告主が、自身のウェブサイト等で自ら収集したデータを、広告キャンペーンの利用等のためにデジタル・プラットフォーム事業者に提供する場合が挙げられる。例えば、広告主は、自らの顧客情報をデジタル・プラットフォーム事業者に提供することで、類似の消費者を見つけて顧客を増やそうとする。また、データブローカーが、推論に基づき生成したデータをデジタル・プラットフォーム事業者に提供することもある^[105]。

②第三者のウェブサイト等から直接データを収集する方法としては、例えば、ウェブサイトへの訪問者のデータについて分析する Google Analytics や Facebook Analytics 等のツールを通じて、情報を収集する方法が挙げられる。この場合、デジタル・プラットフォーム事業者は、媒体社が利用している当該分析

^[104] 英国 CMA 「Online platforms and digital advertising Market study final report Appendix F」 2020年7月 37 段落

^[105] 同 38 段落

ツールを通じて、第三者のウェブサイト等での消費者の行動データ（端末の識別子や当該ウェブサイト上でのやり取り等）を収集する¹⁰⁶。

③第三者のウェブサイト等のサインイン機能を通じて収集する方法とは、消費者が第三者のウェブサイト等に、デジタル・プラットフォーム事業者のサインイン機能を使用してサインインした際にデータを収集するというものである。例えば、デジタル・プラットフォーム事業者は、消費者が当該事業者以外のウェブサイトにて当該事業者のアカウントでサインインした際に、当該消費者の端末情報や IP アドレス、識別子などの情報を収集している¹⁰⁷。

④媒体社のウェブサイト等上の広告サービスを通じて収集する方法とは、デジタル・プラットフォーム事業者が、他のウェブサイト等に広告サービスを提供する過程でデータを収集することである。つまり、デジタル・プラットフォーム事業者は、通常、ユーザーの端末から広告配信のリクエストを受信すると、ユーザーデータやコンテキストデータを収集し、これらのデータを、ディスプレイ広告の入札に際し、多数の仲介事業者や広告主に配信している。また、デジタル・プラットフォーム事業者は、広告効果の検証等をするために、ユーザーデータを収集している¹⁰⁸。

4 デジタル・プラットフォーム事業者のデータ収集に係る規約

(1) 収集しているデータに係る規約

デジタル・プラットフォーム事業者は、サービスのユーザーからどのような情報を収集しているか公表しており、例えば、ある検索サービス運営事業者は、プライバシーポリシーによれば、ユーザーから、アカウント作成時の名前やパスワード、利用しているアプリ、ブラウザ、デバイス、検索したキーワード、再生した動画、所在地情報（GPS、IP アドレス等）などの情報を収集している。また、ある SNS 等運営事業者は、プライバシーポリシーによれば、ユーザーが提供する情報（写真の位置情報等を含む。）、ユーザーがつながっている人、ユーザーが見ている投稿などサービスの利用態様、デバイス情報、ユーザーの当該 SNS 外も含めたアクティビティ（「いいね！」等）について広告主や媒体社等から送信される情報などを収集している。

¹⁰⁶ 同 40 段落

¹⁰⁷ 同 45-47 段落

¹⁰⁸ 同 49 段落

(2) 収集目的に係る規約

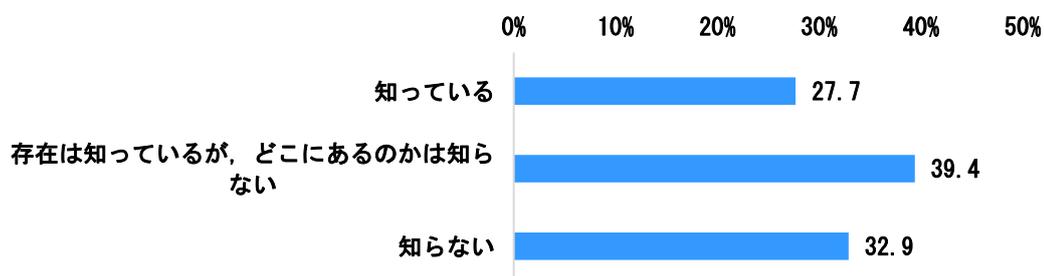
デジタル・プラットフォーム事業者がデータを収集する目的について、例えば、ある検索サービス運営事業者は、プライバシーポリシーにおいて、検索キーワードを処理して結果を表示するため、サービスを向上させるため、カスタマイズした検索結果を表示するため、など様々な目的のためにデータを収集していることを示している。また、ある SNS 等運営事業者は、プライバシーポリシーによれば、広告等をパーソナライズするため、製品を開発、テスト、改善するため、広告効果やサービス利用状況を測定するため、悪質な行為に対処するためなどの目的のためにデータを収集している。

5 利用規約等に対する消費者の認知・理解・同意

(1) 利用規約の認知

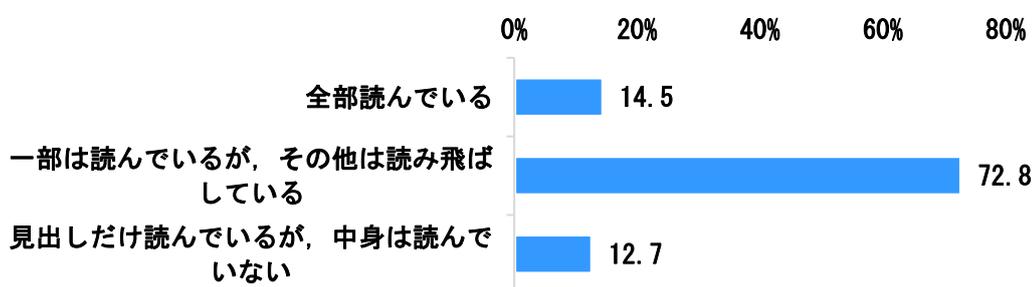
検索サービスを利用する消費者のうち7割強は、同サービスの利用規約について「知らない」又は「存在は知っているが、どこにあるのかは知らない」（図 28）。そして、利用規約を「知っている」と回答した 30 パーセント弱の消費者のうち、利用規約を必ず読んでいる消費者は 10 パーセント強にすぎず、90 パーセント弱の消費者は、利用規約を読んでいないか（20 パーセント弱）、サービスによっては読む又は不明点等があるときに読む（二つ合計で 70 パーセント弱）にすぎない。また、利用規約を読んでいる（「読んでいない」以外）と回答した消費者のうち、利用規約を全部読んでいる消費者は約 15 パーセントにすぎず、約 85 パーセントの消費者は一部又は見出しのみしか読んでいない（図 29）。以上をまとめると、検索サービスについて、利用規約を認知し、利用規約を全部読んでいる消費者は、全体の約 3 パーセントしかいない¹⁰⁹。

図 28 検索サービスの利用規約の認知（回答数：2,000）



¹⁰⁹ 前掲「中間報告」別紙2 28-30 頁

図 29 検索サービスの利用規約をどの程度読んでいるか（回答数：448）



また、SNS 等を利用する消費者については、約 45 パーセントが利用規約を「知らない」又は「存在は知っているが、どこにあるのかは知らない」（図 30）。そして、利用規約を「知っている」と回答した約 55 パーセントの消費者のうち、利用規約を必ず読んでいる消費者は 10 パーセント強にすぎず、90 パーセント弱の消費者は、利用規約を読んでいないか（約 15 パーセント）、サービスによっては読む又は不明点等があるときに読む（二つ合計で 70 パーセント強）にすぎない。また、利用規約を読んでいる（「読んでいない」以外）と回答した消費者のうち、全部読んでいる消費者は 10 パーセント強にすぎず、90 パーセント弱の消費者は一部又は見出しのみしか読んでいない（図 31）。以上をまとめると、SNS 等について、利用規約を認知し、利用規約を全部読んでいる消費者は、全体の約 6 パーセントしかいない¹¹⁰。

図 30 SNS 等の利用規約の認知（回答数：2,000）

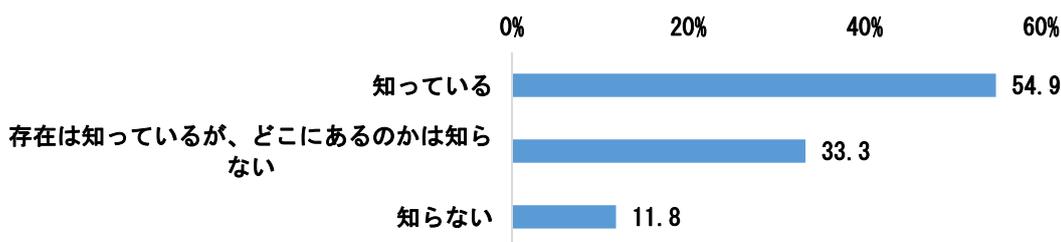
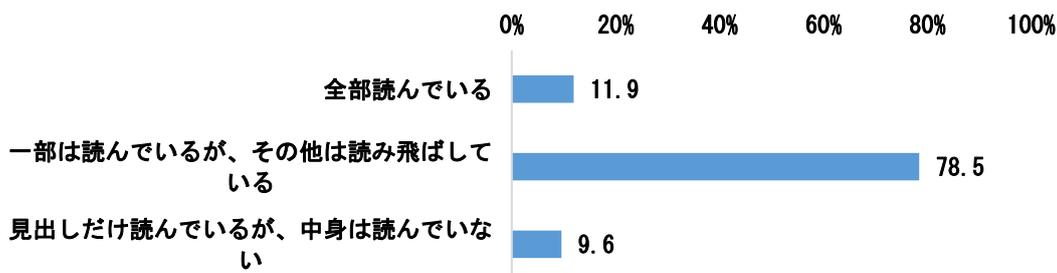


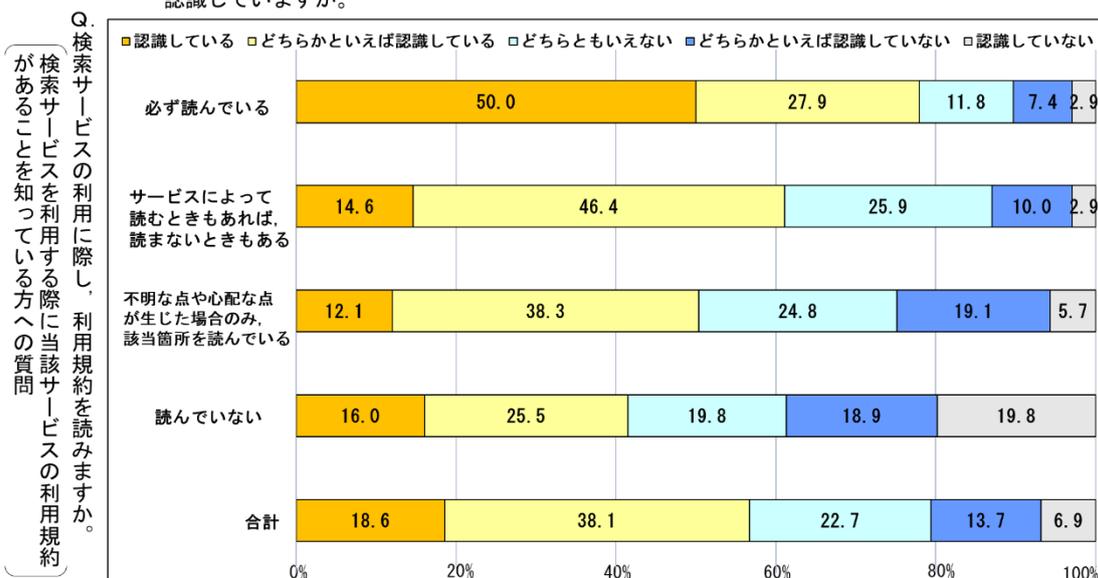
図 31 SNS 等の利用規約をどの程度読んでいるか（回答数：929）



¹¹⁰ 前掲「中間報告」別紙 2 87-89 頁

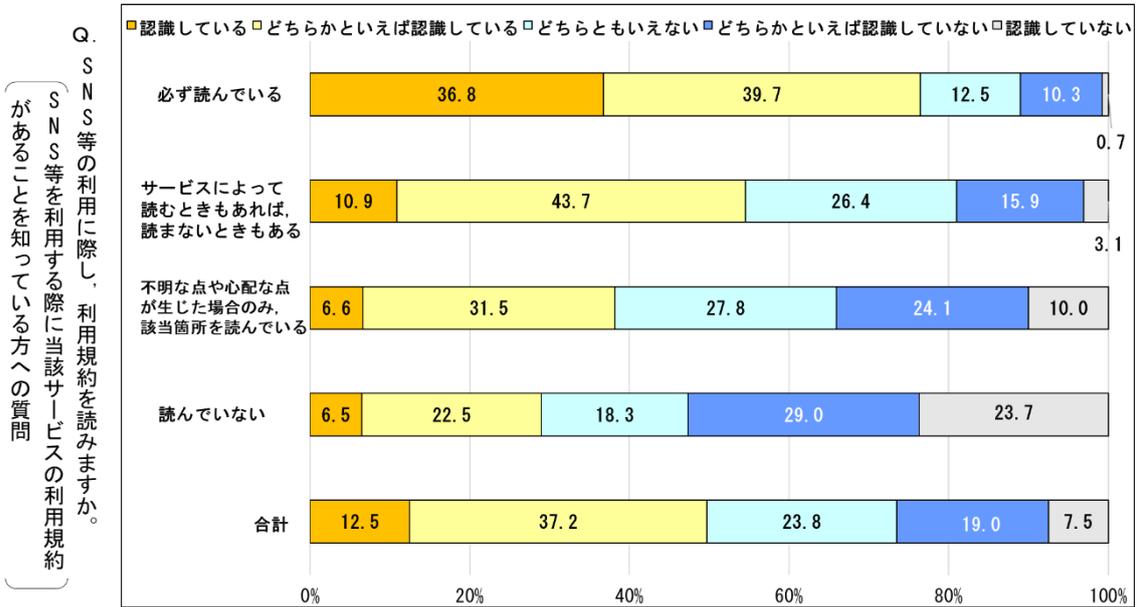
広告表示と消費者の提供している情報との関係については、検索サービスや SNS 等を利用する際にどのような情報が広告表示の目的の下に収集・利用されているのか「認識していない」又は「どちらかといえば認識していない」消費者は、約 40 パーセントに及んでいる^[11]。この点について、「中間報告」別紙 2 のアンケートのクロス分析結果（本報告書別紙「デジタル広告の取引実態に関する消費者向けアンケート調査分析結果」）によれば、検索サービスの利用に際し利用規約を必ず読んでいる消費者のうち 50 パーセント以上は、同サービスの利用に際し自身の情報を提供していること、当該利用規約に広告表示の目的のために利用者の情報を収集・利用する旨記載されていること、どのような情報が広告表示の目的の下に収集・利用されているかということ及び収集された情報が第三者と共有されている場合があることをいずれも認識している。他方、利用規約を「必ず読んでいる」以外の回答をした消費者については、利用規約を「必ず読んでいる」と回答した消費者と比べて、上記の情報の収集・利用状況の認識が著しく低い（どのような情報が広告表示の目的の下に収集・利用されているかの認識については以下の図のとおりであり、その他の事項の認識については別紙参照）。同様の傾向は、SNS 等サービスの利用者についても見られ、利用規約を必ず読んでいる消費者は、それ以外の消費者に比べ、自身のどのような情報がどのように利用されているか認識できていることが分かる。

Q. 検索サービスを利用する際、どのような情報が広告表示の目的の下に、収集・利用されているか、認識していますか。



[11] 前掲「中間報告」別紙 2 35, 94 頁

Q. SNS等を利用する際、どのような情報が広告表示の目的の下に収集・利用されているか、認識していますか。



(2) 利用規約の分かりやすさ

前記(1)で検索サービスの利用規約を読んでいる（「読んでいない」以外）と回答した消費者のうち、利用規約の中で利用者の情報の収集・利用目的に関する記述の位置が「分かりにくい」又は「どちらかといえば分かりにくい」と回答した消費者は約 25 パーセントいる。また、当該記述の内容が「分かりにくい」又は「どちらかといえば分かりにくい」と回答した消費者が約 30 パーセントいることからすれば、利用規約の中から消費者の情報の収集・利用目的についての記述を見つけることは必ずしも容易ではないし、当該記述を見つけたとしても、その内容を容易に理解できるとは限らないということが分かる¹¹²。

¹¹² 前掲「中間報告」別紙2 33, 34 頁。

なお、SNS等の利用規約については、情報の収集・利用目的に関する記述の位置及びその内容について、（どちらかといえば）分かりにくい旨回答した消費者はそれぞれ約 40 パーセントに達しており（前掲「中間報告」別紙2 92, 93 頁）、検索サービスよりも一層分かりにくいことがうかがえる。

図 32 情報の収集・利用目的に関する記述内容が分かりやすいと思うか
 (検索サービスの利用規約を「読んでいない」以外と回答した人に質問)

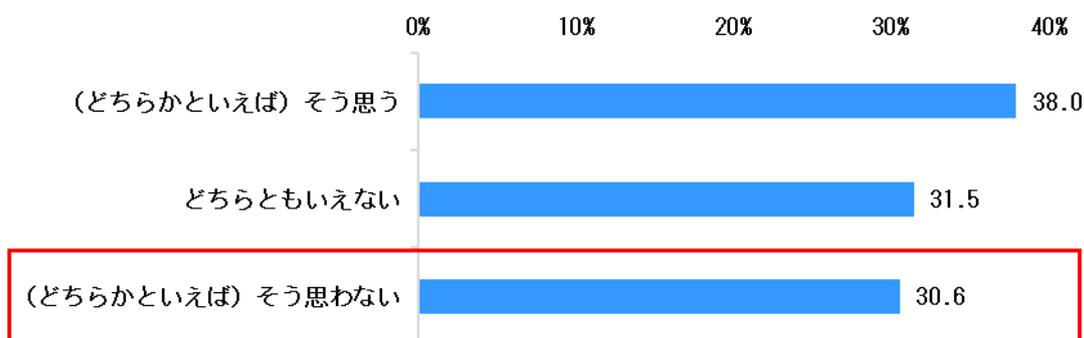
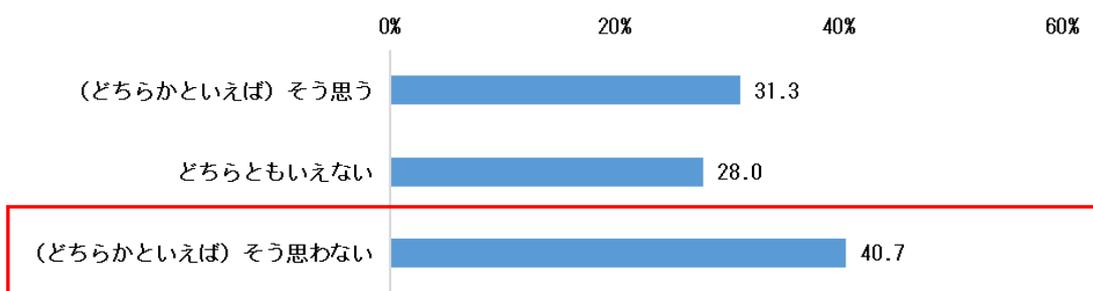


図 33 情報の収集・利用目的に関する記述内容が分かりやすいと思うか
 (SNS 等の利用規約を「読んでいない」以外と回答した人に質問)



(3) 利用規約の同意

そもそも検索サービスの利用規約に「同意した覚えがない」消費者は 20 パーセント弱に及ぶ上、(同意した覚えがあっても) 同意する際にどのような情報が広告表示の目的の下に収集・利用されることになるのか、「あまり把握できないまま同意した」、「どちらかといえば把握できないまま同意した」又は「把握できないまま同意した」消費者は約 55 パーセントに達する¹¹³。

SNS 等については、利用規約に「同意した覚えがない」消費者は 10 パーセント弱にすぎないが、(同意した覚えがあっても) 同意する際にどのような情報が広告表示の目的の下に収集・利用されることになるのか、「あまり把握できないまま同意した」、「どちらかといえば把握できないまま同意した」又は「把握できないまま同意した」消費者は約 57 パーセントに達するので¹¹⁴、検索サービス同

¹¹³ 前掲「中間報告」別紙 2 38 頁

¹¹⁴ 前掲「中間報告」別紙 2 97 頁

様、多くの消費者は、どのような情報が広告表示の目的で収集・利用されるのか把握できていないことが分かる。

図 34 (検索サービスについて) どのような情報が広告表示のために収集・利用されるのか、把握した上で利用規約に同意したか

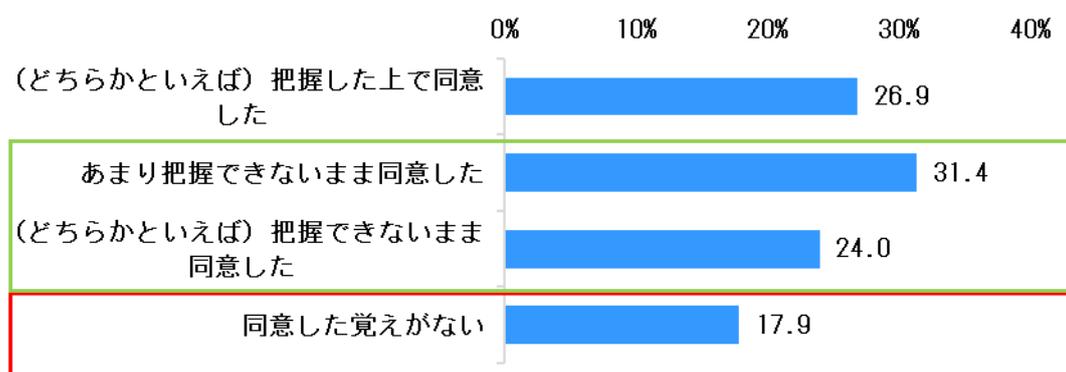
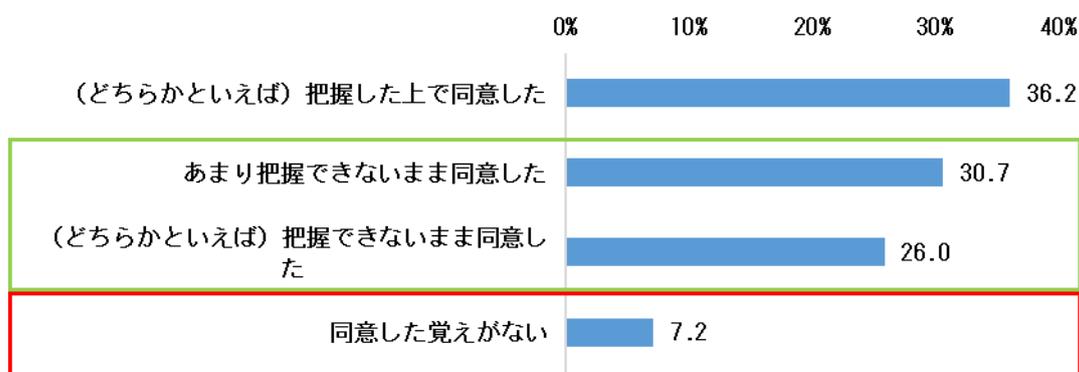


図 35 (SNS 等について) どのような情報が広告表示のために収集・利用されるのか、把握した上で利用規約に同意したか



<消費者からの個人情報等の収集・利用に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

- ユーザーは常に、カスタマイズ広告¹¹⁵を受信せずにデジタル・プラットフォームのサービスを使用することができるという選択肢を持っている。ユーザーが許可したパラメータの範囲内で、デジタル・プラットフォームは、自社のサービスの提供、維持及び改善、新サービスの開発、カスタマイズされたサービスの提供、パフォーマンスの測定、ユーザーとのコミュニケーション、デジタル・プラットフォ

¹¹⁵ ユーザーごとにカスタマイズされた広告のこと。

ーム, そのユーザー, 更には一般の人々を保護することを含む, ユーザーにとって非常に有益な方法でデータを使用する。デジタル・プラットフォームは, 自社のプライバシーポリシーに記載された目的とは実質的に異なる目的でユーザーの情報を使用する前に, ユーザーの同意を求める。ユーザーは, ログインしなくてもデジタル・プラットフォームのほとんどの商品とサービスを利用できる。

- 裁判所の命令による場合又は詐欺や不正行為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。
- 収集された個々の情報自体は, 必ずしも特定の個人を識別することを可能にするものではない。
- 広告カスタマイズが無効になっている場合, ユーザーに表示される広告をカスタマイズするために当該ユーザーの情報をを使用することはない。ユーザーには, 例えば, GPS やその他の位置情報に基づくデバイスの現在のおおまかな現在地に基づいている可能性のあるコンテキスト広告が表示される場合があるが, これはデバイスレベルの設定で許可されている場合に限られる。
- 利用者獲得に向けたオンラインサービスプロバイダー間の競争は, 国内外いずれにおいても熾烈を極める。広告収益に依拠した, 消費者に選択可能で代替的なオンラインサービスは, 無数に存在している。そのため, 当社のビジネスが, 他のデジタル・プラットフォームに切り替えることができ, 実際に切り替えている消費者のニーズに応え続けることが重要である。
- 当社の利用規約及びポリシーは, 当社のデータ実務を透明性の高い形で説明している。また, 消費者が, 十分な情報に基づいて当社のサービスの登録・利用に関する意思決定を行えるようにするため, 当社の利用規約及びポリシーは, 消費者が当社のサービスに初めて登録しようとするときだけでなく, 消費者が当社のサービスを利用する間, 常に, 適切に表示されている。収集された情報の用途は, 公表されている当社の利用規約及びポリシーに明確に記載されている。その用途のうちの一つは, 当社のサービスの開発, 維持及び改善である。他方で, 当社は, (当社の公表されているポリシーに記載のとおり) 利用者のデータを販売することではなく, (当社のポリシーに即して) 原則として, データを集計した上で, 当社が適用法令の遵守を義務付けた第三者にのみ共有する。
- 広告コンテンツは, 当社のサービスにおける各利用者の体験の不可欠な一部であり, 当社は, 利用者が目にする広告が, 無料コンテンツとして利用者に関連性があり, 有用なものであり続けるよう, 絶えず努力している。当社は, 利用者が, 自分が目にする広告をカスタマイズし, 管理できるよう, 一連のツールや機能を提供している。これらのツールや機能には, 広告を非表示・報告する機能, 広告のトピックを調整する機能, 当該広告が利用者に表示された理由を利用者に伝える機能等がある。当社は, あらゆる規模のオンラインサービスプラットフォームが, 互いに, 安全で直接的なデータ移転を容易に行えるようにし, また, 利用者がこれらの

プラットフォーム間で簡便にデータを移転できるよう、利用者によるオンラインサービスプラットフォーム間のデータ移転の共通枠組みの構築に向け、データポータビリティの原則をサポートしている。

6 デジタル・プラットフォーム事業者と消費者との取引の評価（優越的地位の濫用）

デジタル広告に関してデジタル・プラットフォーム事業者は、以上でみてきたとおり、消費者から直接、又は第三者を通じて、サービスのユーザーである消費者の情報を収集し、利用している。デジタル・プラットフォーム事業者が消費者の情報を収集及び利用すること自体は、独占禁止法上問題となるものではない。しかし、デジタル・プラットフォーム事業者が、不公正な手段により個人情報等を収集又は利用することにより、消費者に不利益を与えるとともに、その競争者との関係において競争上有利となり、公正かつ自由な競争に悪影響を及ぼす場合には、独占禁止法上の問題が生じることになる。

公正取引委員会は、令和元年12月、「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」を公表している。そこで、同考え方に沿って、上記の収集・利用態様に独占禁止法上の問題がないか検討する。

なお、デジタル広告におけるユーザーに関するデータの取扱いに対する懸念が払しょくされ、デジタル市場の健全性が高まることとなれば、結果として広告主をはじめとしたデジタル広告を提供する関係者もそのメリットを享受し得ると考えられる。

(1) 「個人情報」の取得又は利用

同考え方でいう「個人情報」とは、個人情報保護法2条1項に規定する「個人情報」をいい、例えば、ウェブサイトの閲覧情報、携帯端末の位置情報等は、一般には、それ単体では個人識別性を有しないため、個人情報保護法上の個人情報とは解されないとされている。ただし、このような情報であっても、他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができる場合は、個人情報となるとされている。また、位置情報が連続的に蓄積されると自宅や勤務先等の個人に関する基本的な属性を推測することも可能になるから、個人情報に該当する可能性があることは前記2(1)アのとおりである。

デジタル・プラットフォーム事業者は、様々なサービスを提供しており、ユーザーが利用登録時に入力する情報もサービスによって異なるが、利用登録時に氏名や生年月日等を入力するサービスについては、当該氏名等により特定の個人を識別できるので、基本的に個人情報に該当する。また、デジタル・プラットフォーム事業者の説明によれば、デジタル・プラットフォーム事業者のサービスにロ

グインした状態のユーザーから収集したデータは、基本的には特定の個人を識別することが可能なデータ、すなわち個人情報に当たる。

(2) 取引上の地位

デジタル・プラットフォーム事業者がサービスの利用者である消費者に対し優越した地位にある場合とは、消費者がデジタル・プラットフォーム事業者から不利益な取扱いを受けても、消費者が当該デジタル・プラットフォーム事業者の提供する検索サービスやSNS等を利用するためにはこれを受け入れざるを得ないような場合である。具体的には、①代替可能なサービスが存在しない場合、②代替可能なサービスが存在するとしても当該サービスの利用をやめることが事実上困難な場合、又は③当該サービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者が、その意思で、ある程度自由に、価格、品質、数量、その他各般の取引条件を左右することができる地位にある場合には、通常、当該サービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者は、消費者に対し優越した地位にある。③については、デジタル・プラットフォーム事業者が、当該サービスの分野において競争を実質的に制限できる地位にあるかどうか¹¹⁶、当該デジタル・プラットフォーム事業者の市場における地位等を考慮して判断する。

例えば、SNS等サービスにおいて、写真や書き込みなどのデータの移転が事実上困難であったり、当該サービスを利用する他の消費者と形成したネットワークを他の同種のサービスで代替することが事実上困難であったりする場合は、②に当たる可能性が高く、当該サービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者は、消費者に対し優越した地位にあると認められる蓋然性が高い。また、利用者数等に照らし、検索サービスやSNS等において独占・寡占的な地位にあるデジタル・プラットフォーム事業者は、③に当たるとして、消費者に対し優越した地位にあると認められる蓋然性が高い。

(3) 濫用となる行為

次に、優越的地位の濫用となる行為については、利用目的を消費者に知らせずに個人情報を取得する場合や、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を取得又は利用する場合などが挙げられる。

ア プライバシーポリシーの明確性

前記4のとおり、デジタル・プラットフォーム事業者は、プライバシーポリシー等において、ユーザーである消費者から、どのような情報を、どのような利用目的で収集しているのかを明示している。しかし、デジタル・プラットフォーム事業者の中には、どの情報を何に利用しているのかの対応関係が不明確

¹¹⁶ 公正取引委員会「原案に対する意見の概要及びそれに対する考え方（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）」令和元年12月17日

なプライバシーポリシーを掲げている事業者もあり、例えば、消費者から収集した情報のうち、どの情報が広告表示に使われているのか不明確な事業者が見受けられる。また、デジタル・プラットフォーム事業者によっては、メールや検索を始め様々なサービスを提供している事業者もあるが、サービスごとにプライバシーポリシーを分けておらず、どの情報がどのサービスに使われているのかの対応関係が不明確な例が見受けられる。

この場合、特に、様々なサービスのうち一部のサービスしか利用していないユーザーは、自己の利用しているサービスについて、どのような情報がどのような目的で利用されているのか明確には分からない。実際にも、前記5のとおり、検索サービスやSNS等を利用する際にどのような情報が広告表示の目的の下に収集・利用されているのか（どちらかといえば）認識していない消費者は、約半数に及んでいるし、利用規約の中から情報の収集・利用目的の記述を見つけることや、理解することが必ずしも容易ではない現状がうかがえる。

様々なサービスを提供しているデジタル・プラットフォーム事業者にとっては、サービスごとにプライバシーポリシーを設定することは非効率かつ不合理な場合もあり、個人情報の収集について、サービスごとにプライバシーポリシーが分けられていないこと自体が独占禁止法上直ちに問題となるものではない。

しかしながら、デジタル・プラットフォーム事業者が個人情報を収集する場合、プライバシーポリシーの方式や内容次第では、利用目的の説明が曖昧又は他のサービスの利用に関する説明と明確に区別されていないこと等により、一般的な消費者が利用目的を理解することが困難な状況下で個人情報を収集している場合に該当する可能性がある。優越的地位にあるデジタル・プラットフォーム事業者がこのような個人情報を収集することについては、利用目的を消費者に知らせずに個人情報を取得すること（個人情報等の不当な取得）として優越的地位の濫用となる行為に当たり得る。

デジタル・プラットフォーム事業者は、デジタル市場における公正かつ自由な競争を確保するため、できる限り、（複数のサービスを提供している場合は）サービスごとに、取得している情報とその利用目的の対応関係を明確にすべきである。また、広告表示に用いていないデータ（例えば、メールサービス等から収集したデータ）がある場合は、その旨プライバシーポリシーに明記することが望ましい。

他方、前記のとおり、利用規約を必ず読んでいる消費者は、それ以外の消費者に比べ、自身のどのような情報がどのように利用されているか認識できているから、消費者においては、利用規約を読んで、自身の情報の利活用状況に対する理解を深めることが望ましい。

イ ターゲティング広告からのオプトアウトとその対象の明確性

デジタル・プラットフォーム事業者の中には、ターゲティング広告を希望しないユーザーのために、ターゲティング広告からのオプトアウト（広告設定等のウェブページで、ターゲティング広告を無効に変更すること）をできるようにしている事業者がある。このようなオプトアウト機能を提供しているデジタル・プラットフォーム事業者は、そうでない事業者に比べ、消費者のニーズ（前記のとおり、ターゲティング広告を受け取ることについて、7割弱の消費者が「どちらかというと」煩わしいと思っている。）に対応しているといえる。しかしながら、ユーザーがターゲティング広告からのオプトアウトをしても、位置情報（所在地）に基づく広告が表示されたり、ユーザーID登録時の情報（年代や性別）を用いた広告が表示されたり、SNS等サービス上での言動に基づく広告が表示されたりする。また、SNS等サービスを提供している、あるデジタル・プラットフォーム事業者は、ターゲティング広告を一括してオプトアウトする機能を提供していない（ただし、この事業者も、ユーザーが、ターゲティング広告で利用されるプロフィールデータやユーザーの興味関心事項の編集を行うことで、広告表示を調整可能と説明している。）。

ユーザーがターゲティング広告をオプトアウトした場合、自己の情報を広告表示に利用することについて拒否したことになるので、ユーザーとしては、自己の情報が広告表示に利用されなくなると考えるのが通常である。しかし、実際には、上記のとおり引き続き位置情報等に基づく広告が表示されることもあるので、オプトアウトした場合に完全にユーザーの情報が広告表示に利用されなくなるのか、又は引き続き利用される情報があるのか、ユーザーに分かりやすく説明するべきである。このような説明を全くせずに、ユーザーがターゲティング広告をオプトアウトしたにもかかわらず、引き続きユーザーの情報を広告表示に利用した場合、通常、契約違反の問題となると考えられる。一方、説明はしていたとしても、説明が曖昧であるなどの説明不十分な状況下で、オプトアウトしたユーザーの情報を広告のために利用した場合、仮に、明確な契約違反とは言い難い場合であっても、その説明状況によっては、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を利用する場合に該当する可能性がある。優越的地位にあるデジタル・プラットフォーム事業者がこのような個人情報を利用することについては、個人情報等の不当な利用として優越的地位の濫用となる行為に当たり得る。

デジタル・プラットフォーム事業者は、デジタル市場における公正かつ自由な競争を確保するため、できる限り、ターゲティング広告からのオプトアウトができる機能をユーザーに提供することが望ましいと考えられる。また、オプトアウトした後にも広告表示のために利用している情報がある場合には、その旨オプトアウト設定の場において明確に説明すべきである。

第4 デジタル広告取引の伸長に伴う媒体社間競争の変化とその変化に伴う消費者への影響

第4では、デジタル・プラットフォームの登場及びデジタル広告取引の伸長に伴う媒体社への影響について取り上げる。デジタル広告取引の伸長に伴い、媒体社は従来の広告事業に代わって、デジタル・プラットフォーム事業者が介在する広告取引によって収益を得たり、デジタル・プラットフォーム事業者がコンテンツ配信に伴って得た広告収益についていわゆる「レベニューシェア」を行うなど、収益構造の変化を余儀なくされている。こうした意味で、デジタル・プラットフォーム事業者の広告事業の在り方が、媒体社の事業そのものに及ぼす影響は大きい。媒体社が提供するコンテンツには様々なものが存在するが、本調査では、新聞社等の伝統的なメディア（以下「既存メディア」という。）を中心に、社会・経済にとって有用と考えられるコンテンツを提供する媒体社の競争環境に着目した。

媒体社は、正確で信頼できる情報の発信のため、そのコンテンツの作成に当たって複数の情報源から取材を行い、編集部門が内容の精査を行うといったコストをかけている。こうした媒体社の活動基盤として、広告収入や購読費が果たす役割は大きい。

しかし、近年、我が国の消費者はコンテンツ、とりわけニュースコンテンツと呼ばれるものの多くを、インターネットを経由して無料で得る傾向にあり、媒体社の中でも特に既存メディアの経営環境に大きな変化をもたらしている。総務省の調査^[117]によると、「テキスト系ニュースサービス」^[118]のうち「紙の新聞」の利用率は、平成26年には62.8パーセントを占めていたものの、令和元年度には49.2パーセントと低下している一方、「ポータルサイトによるニュース配信（Yahoo!ニュース、Google ニュース等）」の利用率は、平成26年の54.5パーセントから令和元年度には67.1パーセントになるなど上昇傾向にあり、近年、両者の利用率の差が開きつつある。さらに、「ソーシャルメディアによるニュース配信（LINE NEWS等）」の利用率は9.5パーセント（平成26年）から44.1パーセント（令和元年度）に、「キュレーションサービス（スマートニュース、グノシー等）」の利用率は5.6パーセント（平成26年）から16.9パーセント（令和元年度）に上昇しており、デジタル・プラットフォームのサービスやニュースアプリが浸透している様子が見られる。

本章では、始めにこうした媒体社におけるデジタルでのニュースコンテンツの配信及びそれに付随するデジタル広告取引の実態について述べる。その上で、こうした取

^[117] 総務省情報通信政策研究所「令和元年度 情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査」令和2年9月及び「平成26年 情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査」平成27年5月 (https://www.soumu.go.jp/iicp/research/results/media_usage-time.html)

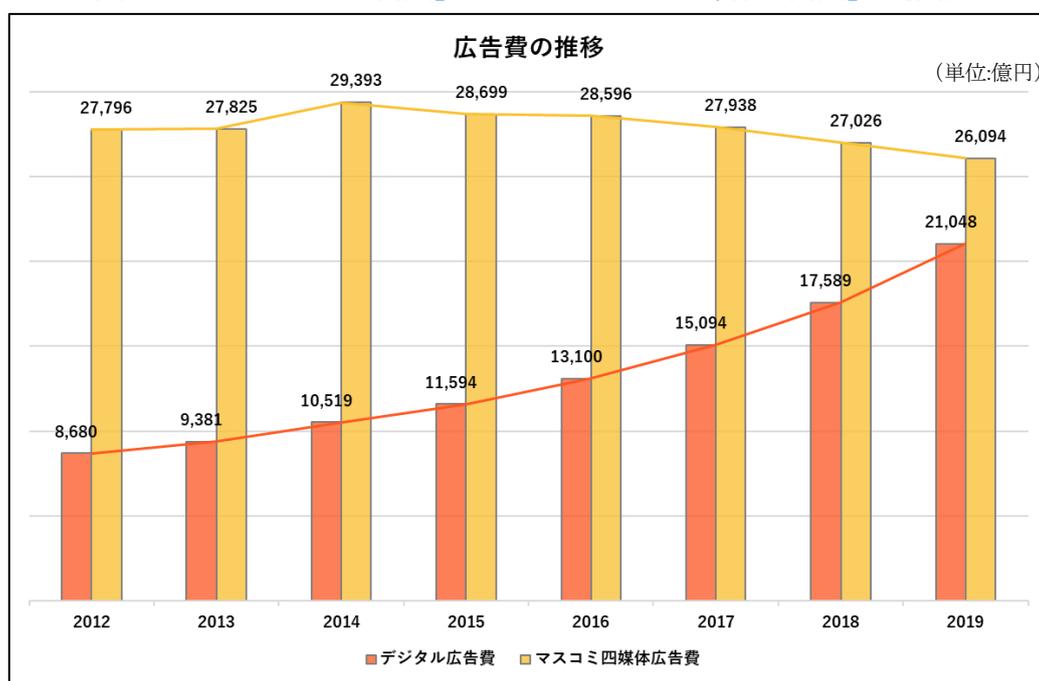
^[118] この総務省の調査では、メディアの類型を大きく「動画系」「テキスト系」及び「コミュニケーション系」に分け、「テキスト系ニュースサービス」として、「紙の新聞」「新聞社の有料ニュースサイト」、「新聞社の無料ニュースサイト」、「ポータルサイトによるニュース配信（Yahoo!ニュース、Google ニュース等）」、「ソーシャルメディアを運営する企業が提供するニュース配信（LINE NEWS等）」、「キュレーションサービス（スマートニュース、グノシー等）」、「いずれの方法でも読んでいない」の7類型及び例を示し、利用しているサービス及び最も利用しているサービスの回答結果をまとめている。

引実態が媒体社へ及ぼす影響，とりわけニュースメディア間の競争の変化と，その変化に伴う消費者への影響について検討を行う。

1 媒体社におけるデジタル広告収入の位置付けの変化

前記第2部第1の1のとおり，2019年の日本の広告費全体は6兆9381億円である。このうち，デジタル広告費は，2019年には初めてテレビ広告費を抜き，2兆1048億円（前年比119.7パーセント）となっている。他方，いわゆる「マスコミ四媒体」と呼ばれる伝統的な四大メディア（テレビ，ラジオ，新聞，雑誌）広告費は2兆6094億円（前年比96.6パーセント）であり，各メディアともその広告費は前年比減となった。総広告費における各媒体広告費の構成比で見ても，デジタル広告費が2014年以来2桁成長を続け，その比率を伸ばす一方，マスコミ四媒体広告費が占める割合は漸減傾向にある¹¹⁹。デジタルコンテンツの配信を主たる事業として行っている媒体社にとって，デジタル広告収入が重要な収益源であるのは言うまでもないが，社会のデジタル化に伴い，従来のコンテンツ（新聞記事等）がインターネット上で配信・閲覧されるようになったことで，既存メディアにおいてもデジタル広告収入の重要性はますます高まりつつある¹²⁰。

図 36 「デジタル広告費」及び「マスコミ四媒体広告費」の推移



¹¹⁹ 株式会社電通「ウェブ電通報『2019年日本の広告費』解説—インターネット広告費が6年連続2桁成長，テレビメディアを上回る」2020年3月

¹²⁰ 事業者向けアンケート調査において，媒体社に対し，デジタル広告事業による売上額の割合がどのように推移する見込みかを質問したところ，「増加する」と回答した割合が約67パーセントに及んでいる。

(注) 2019 年は、デジタル広告費に「物販系 EC プラットフォーム広告費」が推定対象に追加されている。

出典：株式会社電通「日本の広告費」ナレッジ&データ

(https://www.dentsu.co.jp/knowledge/ad_cost/) を基に公正取引委員会作成

2 媒体社によるデジタル広告の収益化に係る取引概要と課題

媒体社におけるデジタル広告による収益化の方法は大きく分けて、(1) 自社ウェブサイト上にデジタル広告を掲載し広告収入を得る方法と、(2) ニュースの集約・配信を行うポータルサイトやニュースアプリに自社コンテンツを提供し、当該サイトやアプリ上で生じたデジタル広告収入を間接的に得る方法の2つがある。以下、それぞれについて、その取引の概要を説明し、ヒアリング等によって媒体社側から指摘された取引上の課題について述べる。

(1) 自社ウェブサイト上にデジタル広告を掲載し広告収入を得る方法

ア 取引の概要

媒体社によるデジタル広告の収益化の仕組みとして、第一に、媒体社が自社ウェブサイト上にデジタル広告を掲載し、広告収益を得る方法が挙げられる。この場合、広告収入を増やすためには、広告収入の算定基準となるインプレッション数やクリック数を増加させるために、そもそも広告を配信する自社ウェブサイトへのアクセス数を増加させる必要がある。

媒体社のウェブサイトへの流入経路としては、以下のような形が考えられる。

- ①ブックマーク等から直接アクセスする（ダイレクト）。
- ②検索サイトの自然（オーガニック）検索結果や、ウェブサイト上のニュースコンテンツのリンクが集約・表示されるサービス（Google ニュース、Google ディスカバー^[121]など）を通じてアクセスする。
- ③SNS（Twitter や Facebook など）に開設された自社アカウントの投稿等からアクセスする。
- ④ニュースの配信を行っているポータルサイトやニュースアプリ等（Yahoo! ニュース、LINE NEWS、スマートニュースなど）において、「関連記事」等の位置付けで自社ウェブサイト上のコンテンツのリンクが表示され、当該リンクからアクセスする。

^[121] 「Google ディスカバー」は、Google の検索ページや Android 搭載端末のホーム画面に表示されるニュースフィード（フィードとは、ウェブサイトの更新情報を配信するための特定の形式を指す。）であり、主に Google のシステムがユーザーの興味や関心に合っていると判断する内容に基づいて、複数の媒体社のコンテンツから自動的に選定されたコンテンツのリンクが表示される（<https://support.google.com/webmasters/answer/9046777?hl=ja>）。

媒体社のウェブサイトへの総アクセス数のうち各流入経路が占める割合は、ウェブサイトの性質等により異なるが、我が国の既存メディアのウェブサイトにおいては、②及び④の経路が占める割合が相対的に高い傾向にある。このうち、②の中で既存メディアにとって最も重要と認識されている経路は、グーグルが提供する検索サービスからの流入であり、例えば、いわゆる全国紙を発行している複数の新聞社によれば、2019年のウェブサイトへの総アクセス数のうち、Google 検索からの流入割合が一番低いサイトで約5パーセント、一番高いサイトで約15パーセントという回答が得られた¹²²。このように、一般的に②の検索結果等を表示する機能を担うデジタル・プラットフォームからの流入は、媒体社のデジタル事業に対し相当程度の影響をもたらしており、こうした流入が増えれば、媒体社のウェブサイトへのアクセスが増え、媒体社の広告収入や有料会員獲得に繋がるというメリットがある。

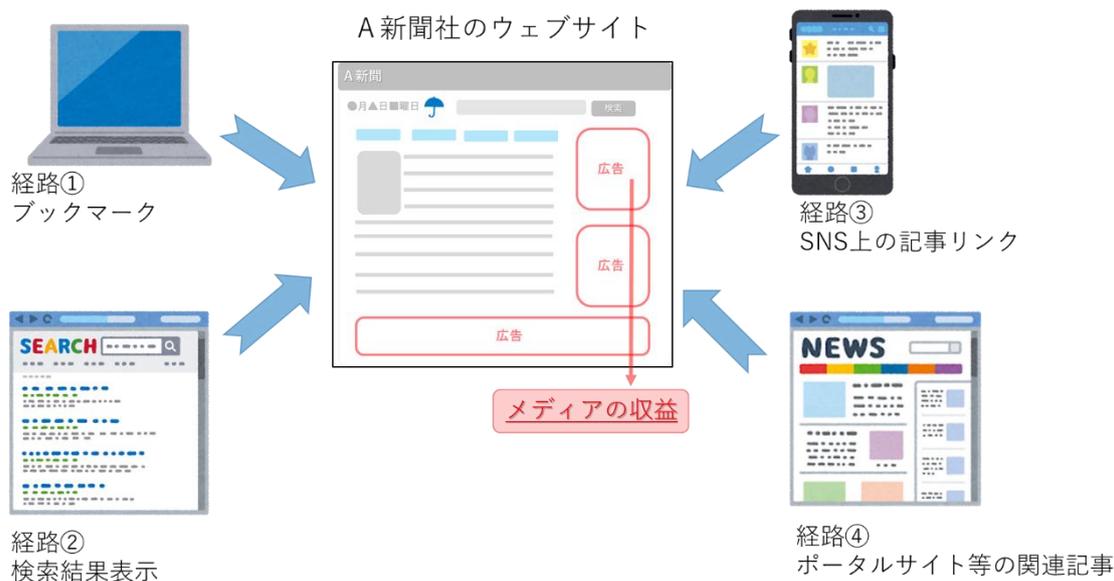
一方、②で挙げた検索結果等の表示では、ニュースコンテンツのリンクとともに見出し及び内容の一部を読むことができる場合がある（このようなコンテンツの内容の一部を抜粋又は要約した短い文字情報は「スニペット」と呼ばれる。）が、このスニペットの長さによっては、消費者が媒体社のウェブサイトアクセスするインセンティブが失われる可能性があるという点には留意が必要である。

なお、この点に関して、日本では、平成21年に成立した「著作権法の一部を改正する法律」の施行により、検索サービスにおいてURLとともにスニペットやサムネイル等を表示することは、当該検索及びその結果の提供を行うために必要と認められる限度において適法とされている¹²³。

¹²² いわゆる全国紙を発行する複数の新聞社へのアンケートにより、当該新聞社が運営するウェブサイトのうち、主たるニュースサイト（各社1サイトを公正取引委員会が選定）を対象とし、デスクトップ及びモバイルの流入経路を合わせて集計。

¹²³ 著作権法第47条の5第1項参照。同改正法については文化庁ウェブサイト参照（https://www.bunka.go.jp/seisaku/chosakuken/hokaisei/h21_hokaisei/）。

図 37 媒体社のウェブサイト上のデジタル広告による収益のイメージ



イ 媒体社側からの主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

(ア) デジタル広告の取引実態が不透明であるとともに、コンテンツの価値が評価されにくい構造になっている

<媒体社側の指摘>

デジタル広告では、広告主と媒体社の間に様々な広告仲介事業者が介在するため取引実態が見えにくく、自分のコンテンツに表示された広告や、その広告主が支払った広告費、仲介事業者の手数料額等を媒体社が知ることはできない（詳細は前記第3部第2の4）。そのため、媒体社においても、自社ウェブサイトの広告枠に対して適正な収益が得られているのかといった不信感を持っているとの声がある。

さらに、デジタル広告では一般的に、広告枠の価値がインプレッション数やクリック数によって評価されるが、そのような基準の下では、コストをかけることで正確性が担保されたコンテンツとコストをかけずに作成され正確性に疑問のあるコンテンツとの間で収益面での差別化が図れず、コンテンツの価値が広告枠の価格に反映されにくいといわれる。

こうした状況において、特に既存メディアからは「従来型の非デジタル広告（新聞広告等）に比べ、デジタル広告の主流であるディスプレイ広告の単価は圧倒的に低く、さらに、ディスプレイ広告における単価の相場が基準と

なって予約型広告の営業にも影響を及ぼしている」という声が上がっている。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

他方、前記第3部第2の4においても記載したとおり、手数料や広告単価等の不透明さの指摘に対して、デジタル・プラットフォーム事業者からは、以下のような説明がなされている。

- 当社の、ウェブサイトに関する媒体社向けサービスは価格設定を明確にしており、媒体社に対しても、当社との契約に記載するなどして、サービスの料金を明確に伝えている。サービスを利用する媒体社も、収益の流れを特定し定量化することができる請求明細書を受け取っている。
当社の明確な料金体系は、英国 CMA により、そのオンラインプラットフォームとデジタル広告に関する最終報告書の中でも認識されている。
媒体社向け仲介サービスは、顧客が広告主ではないため、広告主が支払った広告費を知ることはできない。つまり、この情報を媒体社に渡すことは技術的に不可能であり、むしろ守秘義務違反になる可能性が高い。
当社は、価格情報以外にも、データやデータインサイトを媒体社と共有している。1,000 広告インプレッション当たりの広告収益、広告主のクリック/ビュースルー率など、媒体社が利用できるレポート指標は多岐にわたる。当社は、入札レベルでより詳細なデータが必要な媒体社には、データに関するレポートも提供している。
当社は、価格の透明性の重要性を理解している。アドテクのエコシステムは複雑で、一度の取引に複数のプレイヤーが関わっていることがある。DSP を利用する代理店を広告主が利用している場合、価格に関する情報は DSP から代理店に提供され、代理店は顧客である広告主にその情報を提供することができる。多くの場合、当社は、当社によるアドエクスチェンジ/セルサイドサービスの提供において DSP がその広告主顧客に対して請求している価格を把握していないため、そのような情報を当社は媒体社に開示することはできない。通常、広告主と DSP との間の契約条項には守秘義務の条項も含まれており、他のアドテクサービス(例えば、エクスチェンジ)によるその顧客である媒体社への開示は禁止されている。
当社は現在、英国広告主協会 (ISBA) が主導する業界イニシアティブに貢献し、アドテクのエコシステムにおける透明性を改善するためのソリューションを模索している。

また、コンテンツの価値が広告枠の価格に反映されにくいという指摘に対しては、以下のような見解が寄せられている。

● 広告枠が表示されるページのコンテンツの価値がいかにか当該広告枠の価値に反映されるかは、常に良いコンテンツが高い広告価値を持つという関係性にはないため、継続的な検討が必要な問題と考えている。例えば、事件に関する記事等の中には、良質なコンテンツもあるが、広告主にとって広告価値がないコンテンツにもなり得る。その他に、コンテンツの出稿に当たって高い広告費を支払う広告主が、当該出稿先の広告枠(媒体)にとって常に良質かつ望ましい広告主とも限らないという問題もある。そのため、アドネットワークに追加される媒体の品質を当社として評価・選定することで、良質なコンテンツが掲載された媒体に広告掲出を行いたいという期待を持つ良質な広告主に、当社を選定していただきたいと考えている。

● 上記の意見は、広告主が支払う対象である広告枠の真の価値を把握することが困難であることを示唆していると考えられる。広告主がどのように広告枠の価値を判断するかは当社ではなく各広告主が決定する。広告主は、特定のコンテンツに広告を掲載するために支払う金額を決定することもできる。必ずしもコストの高いコンテンツほど広告価値が高いということではない。コンテンツの広告価値は、広告主、オーディエンス、タイミング、ジャンルなどによって異なり得る。

当社は、広告主向けサービスにおいて細かい指標を提供することによって、広告主が広告枠の価値を決定する手助けを可能な範囲で行っている。当社の広告主向けサービスについては、当社は(広告主又は代理店であるかを問わず)顧客に、キャンペーンの実績に関する大量のデータ(購入済みの広告枠に関するデータを含む。)を提供しているが、代理店がこの情報を顧客にどの程度伝えているかについては当社は把握していない。代理店が非常に重要であることに照らすと(大手顧客の約70%が代理店を利用している。)、これは重大なことである。一般的に、広告主及び/又は代理店は、アカウントインターフェース上で請求書及び請求書の詳細や設定にアクセスすることができる。また、当社のDSPのレポートインターフェイスなど、広告主や広告代理店がアクセスして調整できる様々な報告指標も提供している。

また、当社のDSPにおける様々なブランド管理リソースの提供を含め、広告主がどの広告枠に入札するか、コントロールできるようにもしており、また、二社のサードパーティーベンダーと提携し、ブランドの安全性を確認する必要がある広告主に対して、ブランド保護の第三者測定を提供している。

また、当社でコンテンツを収益化する媒体社には、その遵守を求める媒体社向けポリシーを設けている。これらのポリシーでは、違法なコンテンツ、知的財産権を侵害するコンテンツ、危険なコンテンツや中傷的なコンテンツ、不正行為を助長する商品やサービス、不適切な表示に関連するコンテンツなど、特定の種類のコンテンツを禁止している。

(イ) デジタル広告取引に関するデータが媒体社に蓄積されず、独自の広告枠の販売戦略を立てることが困難である

<媒体社側の指摘>

デジタル広告取引において、媒体社が得られる取引実態に関する情報に限りがあるといわれる。媒体社の広告枠を販売する戦略にも影響を及ぼしているといわれる。上述のとおり、デジタル広告取引においては、自社の広告枠にどのような広告主が出稿する傾向にあるのか、それがどのようなターゲティングが行われた結果なのか、広告主がその広告枠にいくら払ったのかといった、広告枠を販売する戦略の基礎となるデータが媒体社には蓄積されない。そのため、媒体社がデジタル広告の営業を行おうとしても、自社のコンテンツの強みを生かした独自の広告枠を販売する戦略を構築することが困難となっているという声が寄せられている。

なお、媒体社による独自の広告枠を販売する戦略を阻害するという観点から、海外では、媒体社のウェブサイトのユーザーの閲覧データを、媒体社だけでなく、デジタル・プラットフォーム事業者も取得できる場合があるという指摘もされている。これは、デジタル・プラットフォーム事業者が提供するブラウザでウェブサイトが閲覧される場合や、デジタル・プラットフォーム事業者が提供する特定のフォーマットでコンテンツが配信される場合に生じるとされており¹²⁴、日本の媒体社においても、こうしたデジタル・プラットフォーム事業者が提供するフォーマットの普及を懸念する声もある。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

これに対し、デジタル・プラットフォーム事業者からは、以下のような説明がなされている。

¹²⁴ デジタル・プラットフォーム事業者らが開発し、媒体社向けに提供されているフォーマットとして、消費者がモバイルデバイスでブラウザを開いたときに、そのウェブページを高速で読み込むことを可能にするものが存在する。ウェブページの表示速度はユーザーの離脱率と関係しており、当該フォーマットを活用することでページ離脱率を低下させることができるというメリットがあるといわれる。当該フォーマットに対応したウェブページは、あらかじめデジタル・プラットフォーム事業者のサーバーにデータを一時的に保存（キャッシュ）し、クリックされると（通常は各社のサーバーにデータを読みに行くところ）そのキャッシュを表示させることで読み込み時間の削減を図っている。この結果、当該デジタル・プラットフォーム事業者もそのウェブページ上のユーザーの興味関心に関するデータを得ることができ、自身の広告サービスの向上に用いることができると言われている（英国 CMA「Online platforms and digital advertising Market study final report Appendix S」2020年7月34段落参照）。

● 単価やインプレッションなど基本的な情報は開示しており、媒体社からさらなる情報提供を求められたことはない。

● データは非排他的な性質を持ち、データ源は無限である。当社が特定のオンラインプロパティ上でユーザーのやり取りから情報を収集することで、当該プロパティの所有者である媒体社が同じ情報を収集することが妨げられることも、当該情報の価値が下がることもない。また、多くの媒体社が自社の情報を当社のプロパティデータと一致させ、さらに詳細なユーザープロフィールを構築したいと考えていることを承知しているが、当社もプライバシー保護の観点から詳細な情報を媒体社と共有することはできない。このため、当社からの報告は一般的に統計化され匿名化されている。

また、媒体社は、当社のアドサーバーやエクスチェンジからの報告を通じて当社から詳細なデータとデータ解析を入手している。最初に、当社はどの広告主が媒体社の広告枠を購入したのか、媒体社に開示する。当社からの報告は媒体社がカスタマイズされた報告を作成し、計画する上で役立つ豊富な機能も備えている。提供されるデータポイントは、とりわけ視聴可能性について、媒体社に有益なインサイトを提供している。媒体社には、1,000 広告インプレッション当たりの収益、広告主のクリック／視聴率等を含む広範な報告指標が提供されている。ビッドレベルのより詳細なデータを求める媒体社には、当社はデータに関するレポートも提供している。媒体社は、これらのレポートから、特定の広告主が、広告を表示するために支払った具体的な金額を見ることができる。

媒体社向けの広告仲介業者は、広告主を依頼者に持たないため、ある結果が買い手によるどのようなターゲティングに起因するのかといった情報は知ることはできない。広告仲介業者はこのような情報を保持していないために、当該情報を媒体社に伝達することはできない。

(ウ) 検索サイトからの流入が相当程度を占めるため、検索アルゴリズムの変更の影響が大きい

<媒体社側の指摘>

媒体社が自社ウェブサイトデジタル広告を掲載し、広告収益を得る場合、自社ウェブサイトへの流入の一定程度を検索サイトに依存している現状においては、自社ウェブサイトが自然（オーガニック）検索結果の上位に表示されることが重要となる。この点、デジタル・プラットフォーム事業者が検索アルゴリズムを変更することにより、媒体社がアルゴリズムへの最適化を図

るために負担を課されたり、コストをかけて取材を行い信頼性を高めた記事を掲載する媒体社のウェブサイトが、検索順位上、相対的に下位に表示され、PV 数や広告収入が減少するといったことがあったとの声がある¹²⁵。他方で、デジタル・プラットフォーム事業者による検索アルゴリズムの変更がユーザーエクスペリエンスの向上を目的に行われていることは、媒体社の中でも理解されており、近年のアルゴリズムの変更を評価する声もあった。

こうした検索アルゴリズムの変更に関しては、検索サービスを運営するデジタル・プラットフォーム事業者からは事前の説明がなく、事後的な変更内容の説明やデジタル・プラットフォーム事業者側の相談対応も不十分であるとの声が上がっている。特に、デジタル・プラットフォーム事業者の相談体制については、「外資のデジタル・プラットフォーム事業者内にも日本国内向けの窓口はあるものの、アルゴリズムの変更について尋ねても本社の決定であるとして突き返され、メディアからの個別の要望は海外の本社との関係で通らないのが実情だ」という媒体社もある。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

この点に対し、デジタル・プラットフォーム事業者からは、以下のような説明がなされている。

- (アルゴリズムの変更とその影響に対し、) 当社のアルゴリズムの改善の一部は、ユーザーエクスペリエンスに対応するよう設計されており、類似するコンテンツを掲載する複数のウェブページがある場合は、アルゴリズムのアップデートに合致する形でユーザーエクスペリエンスを改善する措置を講じたウェブサイトの方が検索結果で上位にランクされる可能性はある。逆に、当社が検索の質を向上させることによって、他のウェブサイトが下位にランクされることも意味する。これが生じること自体は問題ではなく、これは当社の検索が随時改善されることにより、必然的に生じる結果である。当社が検索アルゴリズムに対して行う更新は、当社が公表するガイダンスに沿うように検索ランキングアルゴリズムの性能を向上させること又は最近発見された新種のスパム若しくは濫用に対処することを目的とするのがほとんどであるが、好ましいユーザーエクスペリエンスの新たな要素に対応するために根本的に再調整する更新もある。このような場合、当社は、通常その変更を公表し、サイト運営者が、トラフィックの変更は、当社側の問題に起因するものではなく、当社が行った品質の改善によるものであることが理解できるようにしている。また、当社は、悪意のある者と常にイタチごっこを強いられており、悪意ある試みを自動

¹²⁵ なお、デジタル・プラットフォーム事業者のアルゴリズムに関しては、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、当該記事への広告配信に制限がかけられるといった問題も指摘されている（一般社団法人日本新聞協会「『デジタル広告市場の競争評価』に対する意見」2020年1月31日）。

的に検知し、その影響を是正するためにアルゴリズムを更新することにも取り組んでいる。当社は、安全性を考慮したアルゴリズムの更新やその更新内容の詳細をサイト運営者に通知することはない。これを通知すればその趣旨が没却されるからである。

(アルゴリズムの変更の事前通知に関しては、) 通知期間は当該変更の重要性及び性質等の要因によって個別に判断される。これらの通知は媒体社において変更に備えるために十分なものであると考えている。また、当社の合理的な支配の及ばない事象や問題等により必要とされる緊急の変更を可能とするため、通知期間には柔軟性が必要である。

(媒体社からの相談については、) アルゴリズムの変更について媒体社からフィードバックを受け取ったときには、システム上の問題がないかを評価することがあり、問題があった場合はその解決に努める。システム上の問題がない場合は、当該媒体社に対し、ランキングの改善に繋がる措置について、当社が公表しているガイダンスを確認するよう要請する。

当社は、全てのサイト管理者が当社に連絡して検索に関する問題について話し合える場として、公開のディスカッションフォーラムを設けている。当該フォーラムには、日本語を話す検索エキスパートである当社の社員が配属されている。また当社は、ニュースのパブリッシャーが、検索アルゴリズムに関する問題を含めて、質問し、問題を報告する窓口を最近日本に設けた。

(2) ニュースの集約・配信を行うポータルサイトやニュースアプリ等に自社コンテンツを提供し、当該サイトやアプリ上で生じたデジタル広告収入を間接的に得る方法

ア 取引の概要

前記(1)でも触れたとおり、我が国では、媒体社との契約によりニュースコンテンツの提供を受け、複数の媒体社のコンテンツを集約して消費者に配信するポータルサイト (Yahoo!ニュース, MSN ニュース, livedoor ニュース等) やニュースアプリ (スマートニュース, グノシー, LINE NEWS¹²⁶等) が存在する。

媒体社がデジタル広告の収益化を図る第二の仕組みは、こうしたポータルサイトやニュースアプリ (以下「ポータルサイト等」という。) の運営事業者との契約に基づき、提供したコンテンツに付帯して当該サイトやアプリ上で掲載されたデジタル広告の収益の一部を得るという方法である¹²⁷。

¹²⁶ LINE NEWS は、LINE のアプリ内で展開されているニュース配信サービスであり、アプリ自体がニュース配信に特化しているわけではないが、本章では便宜上「ニュースアプリ」の具体例として分類する。

¹²⁷ Google ニュースは、媒体社との契約によらずに媒体社ウェブサイトへのリンクを集約・表示するサービスであり、ここでいう「ポータルサイト等」には含まれない。

ポータルサイト等と媒体社の中で締結される契約内容は、各契約によって異なるものの、一般的に以下のような態様があるといわれている。

- (a) 月額など固定額を支払う。
- (b) ポータルサイト等において媒体社のニュースコンテンツに付帯して広告を表示し、それにより得られた1か月間の広告収入を、契約によりあらかじめ決められた比率にのっとって按分する（こうした方法は「レベニューシェア」と呼ばれる。）¹²⁸。
- (c) ポータルサイト等において媒体社のニュースコンテンツを掲載し、あらかじめ決められた1ページビュー（以下「PV」という。）当たりの単価と当該コンテンツのPV数に応じて、1か月ごとに配信料が支払われる。このとき、PV数が満たなかったとしても1か月当たりの最低金額を保証する契約になっている場合もある。
- (d) 上記の各契約において、それぞれ算出された金額とは別に、ポータルサイト等が独自の基準で算出した額を上乗せする場合がある。一般的に、この追加的な報酬は、ポータルサイト等が何らかの基準に照らしてコンテンツの価値を評価することで生じる、あるいは額が変動するものであるといわれている。

このほか、媒体社が日常的な記事等とは異なる特定のテーマに関する連載記事等を企画・作成し、特定のポータルサイト等に独占的に配信することで、ポータルサイト等から当該コンテンツへの対価を得るといった個別の取引が行われることもある。

ポータルサイトやアプリ上でのコンテンツの表示は、各媒体社のウェブサイトのリンクを表示して消費者に遷移させる形ではなく、ポータルサイト等のドメイン内にコンテンツの全内容を表示するページを別途設けるといった形が一般的である。したがって、新聞記事を例にとると、インターネット上には、新聞社の運営するウェブサイトに掲載された記事ページ（以下、このような既存メディアのウェブサイトに掲載されたコンテンツのページを「オリジナルページ」という。）と、ポータルサイトに掲載された記事ページの2つのページが存在し、消費者はいずれのページでも同じ記事を読むことができることになる。

また、そのポータルサイト等のページ内には、オリジナルページへのリンクや、「関連記事」等の位置付けで同じメディアのウェブサイト上の別のコンテンツのページへのリンクも添えられていることが多く、前記(1)アで媒体社のウェブサイトへの流入経路の④として挙げたとおり、それらのリンクから媒体社

¹²⁸ 実際は純粋な広告収入額を基に按分するのではなく、ポータルサイト等においてかかる必要経費等の費用を引いた上で按分されるという契約になっていることもあるといわれている。以下の態様においても同様。

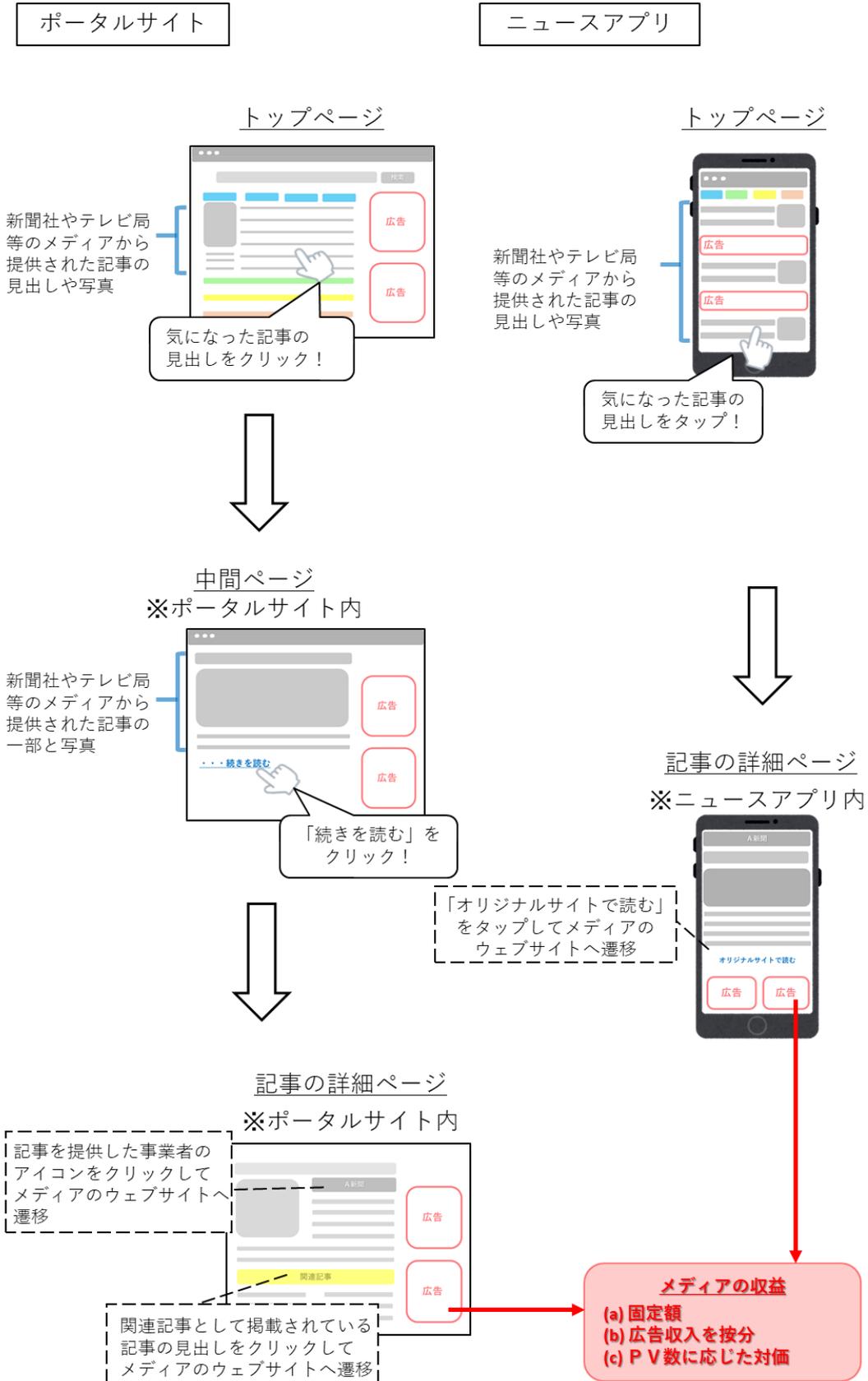
のウェブサイトへの流入が発生しうる形態になっていることも、こうした契約の特徴の一つとして挙げられる。

なお、コンテンツに対する対価の支払という点については、前記(1)アで流入経路の②として取り上げた検索サービスに関して、検索サービス上でコンテンツが表示されることへの対価の支払の要否が論点となり得る。この点、本項で挙げたポータルサイト等におけるコンテンツの利用とは異なり、通常、検索サービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者と媒体社の間で特段の契約は存在せず、コンテンツへの対価は支払われていない。こうした状況の中、一部の国では、特定のデジタル・プラットフォーム事業者に対し、ニュースメディア事業者へのコンテンツ使用料の支払を義務付ける動きがあり¹²⁹、国内の既存メディアの中でも、「自社が個別にデジタル・プラットフォーム事業者に対して使用料の支払を求めたとしても、検索結果等の表示から自社のコンテンツのみを排除するという措置が採られることになると、自社の事業に重大な影響が生じることとなるため、このように法的拘束力を持たせる動きは注目に値する」といった声が上がっている。

もともと、日本と諸外国では、前記(1)アで述べた著作権法上の扱いのほか、デジタル・プラットフォーム事業者とニュースメディアの関係性について異なる点もあることに留意する必要がある。特に我が国に特徴的な点は、消費者の間で、本項で扱うポータルサイトやニュースアプリ等を通じたニュースの閲覧が広く浸透していることである。既に述べたとおり、ヒアリングを行った既存メディアによれば、媒体社のウェブサイトへの流入経路は②の検索結果等の表示と④のポータルサイトやニュースアプリ等の割合が同程度を占める、あるいは②より④の割合が上回るという場合も多く、現時点では、媒体社のウェブサイトへの流入経路について、②のサービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者の影響力が圧倒的に大きいいくつかの国々とは若干異なる状況にある。

¹²⁹ スペインでは、ニュース集約サービス提供者がニュースコンテンツの抜粋を表示した場合に、報道機関に対して使用料の支払を義務付ける旨の規制が2014年10月に導入された。これにより、Googleニュースのスペイン向けサービスが停止されるという影響が生じた。ドイツにおいても、報道機関に対して付随的な著作権を付与する同様の立法が2013年に制定されたが、ほとんどの報道機関が検索サービスからのアクセス数の維持を望み、無料表示を認める結果になったといわれている。2019年4月には、EUが著作権指令を修正してニュース使用料の支払を義務付け、同年10月、フランスが本指令を国内法化したところであり、デジタル・プラットフォーム事業者と報道機関の間で交渉がなされていると報じられている。オーストラリアでは、2020年12月、特定のデジタル・プラットフォーム事業者とニュースメディアの交渉力の不均衡を是正するため、ニュース使用料に関する交渉の義務付け及び合意に至らない場合の仲裁手続の導入を内容とする法案を作成し、議会に提出している(2021年1月末時点)。

図 38 ポータルサイト等におけるデジタル広告による収益のイメージ



イ 媒体社側からの主な指摘とこれに関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明

媒体社がポータルサイト等にニュースコンテンツを提供し、ポータルサイト等事業者から広告収入や配信料等を得ようとした場合、広告収入の折半やコンテンツ配信に関する契約内容について交渉が生じる。前記アの(a)の固定額、(b)のレベニューシェア比率や(c)の1PV当たりの単価も、ポータルサイト等事業者と各媒体社との交渉によって個々に決定される。もともと、媒体社からは、デジタル・プラットフォーム事業者が運営する有力なポータルサイト等について「現状では、媒体社との間に大きな交渉力の格差があり、画一的・一方的な取引を行わざるをえない」との声が上がっている。具体的には、以下のような課題が媒体社側から指摘されている。

(7) 配信料の算出過程の透明性・公正性について、媒体社の納得が得られていない

<媒体社側の指摘>

前記アの(a)～(c)のいずれの態様かにかかわらず、ポータルサイト等からの支払は実質上コンテンツの配信の対価として捉えられている。媒体社はニュースコンテンツの作成に当たって、取材や編集などにコストをかけており、コストの回収という観点から、配信料は契約上重要な要素として認識されている。

こうした配信料の算出過程に関し、「媒体社はポータルサイト等から自社コンテンツのPV数及び当月の受取額の情報しか得ることができない」という点を指摘する媒体社が多い。配信料を決定するその他の重要な要因(例えば、広告主が支払った金額やそこから差し引かれる諸経費、各社のレベニューシェア比率や1PV当たりの単価の決定基準、追加報酬の算定方法等)に関する情報は、媒体社には与えられない。その結果、自らが適正な収益を得られているのかという不信感が生じ、また、ポータルサイト等と配信料の引上げに関する交渉を行おうにも、前提として必要な情報がそもそも開示されず、各既存メディアによる個別交渉が困難になっているとの意見もある。

また、デジタル・プラットフォーム事業者が運営する有力なポータルサイト等に関しては、ドメイン内の一部ページ(通常、コンテンツの見出しをクリックした後に、全文を読むことができるページに辿り着くまでの中間的なページとして位置付けられている。)においてコンテンツの一部(記事の見出し及び冒頭の文章や写真)が利用されているにもかかわらず、そのページに付帯される広告の収益は媒体社と按分する広告費の総額には含まれない、あるいはそのページのPVは配信料の算定の基礎となるPV数には含まれないといった契約内容になっていることがあるという指摘もある。

媒体社からは「それらのページで生じた広告収入も、当社が作成した記事や撮影した写真を利用することで得られたものであり、その部分について対価が発生しないことは不満に思っている」といった声が寄せられている。

以上の指摘に見られるように、各媒体社が運営するニュース配信サイトに比べ、デジタル・プラットフォーム事業者が運営する有力なポータルサイト等のPV数が圧倒的であることや、それによるポータルサイト等事業者の広告収入の総額が巨額であるという媒体社側の認識もあり、自らが当該ポータルサイト等事業者との間で対等な取引関係に立って価格決定がなされているという納得感が得られていない傾向にある。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

他方、ポータルサイト等事業者からは、以下のような説明がなされている。

- 媒体社が受け取る金額の算出根拠は契約時に都度説明をしており、毎月の受取額についても、その根拠を確認できる情報を提供していると認識している。

御指摘いただいている中間的なページ等は、当社の編集部門が、見出し、写真、ポイント解説（図解グラフィックやQ&A、補足リンク等）、続報モジュール、コメントといった要素を織り交ぜて編集を行った、オリジナルのページであり、一つの情報提供元の配信記事のみで成り立っているページではないと認識している。また、そもそも、当社が、中間的なページ等において情報提供元の配信記事の要素を使用している場合には、当該要素に応じた支払を行っている。具体的には、中間的なページに表示する写真やグラフィック、ポイント解説の部分に、情報提供元の配信記事の一部を採用した場合には、その採用数に応じてポイントを算定し、毎月末に獲得ポイント数に応じた支払をする形をとっている。この支払は、単純に利用者が閲覧したということへの対価としての支払ではなく、良質な記事の提供を受けたことに対する対価として支払を行っている。

- 当社は中間的なページで記事の内容が分かるような掲載をしていない。サムネイル画像と同様の画像と記事の見出し、記事本文の冒頭数文字を掲載しているため、記事のリストが掲載されているページから情報はほとんど増えておらず、記事内容を確認するには全文を読めるページに遷移する必要がある。

中間的なページの役割は、当該ニュースで取り扱っている事象を知りたい読者にとって有益な情報を提示できる面と位置付けている。ニュースの特性上、一記事のみで事象の全体像を把握することは難しく、

ニュースへの理解度もユーザー個々でバラツキがあると考える。そこで中間的なページを設け、関連するニュースを複数提示することにより、読者の理解促進や、選択の幅を広げる場として機能させている。今後は、読者の利益になる情報提示をより積極的に行うため、当該ニュースに関連する記事だけではなく、用語や登場人物の情報等、ニュース以外の付加的コンテンツを拡充することを予定している。

以上のとおり、現在中間的なページは複数記事のリスト形式を取っており、レベニューシェアの対象となる特定記事の閲覧カウントから除外されると考える。

<媒体社側の指摘>

さらに、デジタル・プラットフォーム事業者が運営する有力なポータルサイト等との契約における透明性・公正性に関連する指摘として、検索サイトの検索結果表示等において、コンテンツの提供元のメディアのオリジナルページよりも、特定のポータルサイト上の同じコンテンツのページが上位に表示されることがあるという事象を挙げる媒体社もある。この事象により、本来であれば直接、自社のウェブサイトへアクセスしていたであろう訪問者がポータルサイトに流れ、自社ウェブサイト上の広告収入の獲得機会や、自社コンテンツの新規会員の獲得機会といった、配信料に比してより大きな収入を獲得する機会を逸するといった不利益が生じていることが想定される。一部の媒体社によると、これは、検索アルゴリズムを握るデジタル・プラットフォーム事業者が対応すべき問題ではなく、ポータルサイト側のHTML等の設定上の問題であるという指摘がなされている。同じように媒体社との契約に基づいてニュースの集約・配信を行っている他のポータルサイトとの関係では、ポータルサイトのHTMLにおいてコンテンツの提供元（オリジナルページ）となる媒体社のウェブサイトを示すためのタグが設定されているという。問題として挙げられている先のポータルサイトにおいては、オリジナルページが上位に表示されるような方策を受け入れられないという声がある。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

この点、検索サービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者は以下のような立場に立っている。

- 媒体社がポータルサイトに掲載許可を与えている場合、媒体社はポータルサイトに対し、検索結果にコンテンツを表示しないよう要請することができる旨も伝えている。

同じコンテンツを掲載する複数のウェブサイトが存在する場合、より良いユーザーエクスペリエンスを提供しているかどうかで競い合う

こととなる。媒体社がそのコンテンツを全面的にポータルサイトにライセンス許諾することを選択している場合、媒体社はすでにポータルサイトから当該記事に関して合意された価格を受領している（はずである。）。

また、問題として挙げられているポータルサイト事業者からは、以下のような見解が示されている。

- 当社における SEO (Search Engine Optimization) 対策¹³⁰が奏功していることが原因となって、検索結果表示上、当該 SEO 対策の対象となった当社ドメイン内のコンテンツの表示順が上昇しているのではないかと考えている。SEO 対策は、一般的に、ニュース領域に限らずあらゆるウェブサイト運営者が行っている努力であり、指摘されている事象が、ニュースメディア事業における特別な事象というわけでは必ずしもない。

また、当社の記事ページは、記事の提供元であるパートナー企業から提供された記事本文だけではなく、コメントやタイムラインなどのその他の要素も含めた当社独自の編集ページである。そのため、当該当社の編集ページに対して、記事提供元のオリジナルページと重複するページとしてのタグを付すことは、両者は別物である以上、適当ではないと考える。何を「オリジナル」と判定するかの技術的な課題があることや、当社のウェブサイトの運営に係る技術的な問題も含めて、オリジナルページに相当するコンテンツが、常に当社の編集ページの検索結果表示上、上位に表示するといった措置を採ることは難しく、実現可能性がないと考えている。

(イ) ポータルサイト等におけるニュースコンテンツの閲覧者に関する情報開示が不足している

<媒体社側の指摘>

デジタル・プラットフォーム事業者が運営する有力なポータルサイト等から媒体社に対する情報開示の関係では、自社コンテンツの閲覧者に関する情報がポータルサイト等から共有されないという問題も指摘されている。通常、コンテンツを作成した媒体社は、当該コンテンツの閲覧者に関するデータを利用し、コンテンツそのものやデジタル広告サービスの質を向上させるが、ポータルサイト等からの情報開示がなされないことで、媒体社のこのような取組が制限されるとの声がある。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

¹³⁰ 検索結果表示において、自分のウェブサイトを上位に表示させるための対策のこと。

対して、ポータルサイト等事業者からは、以下のような説明がなされている。

- これらの情報について、媒体社から要望があった場合には開示している。今後も要望に応じて対応していく方針である。

(ウ) 自社ウェブサイトへの流入の相当程度をポータルサイト等に依存するため、契約内容に不満があっても取引せざるをえない

<媒体社側の指摘>

前記アのとおり、ポータルサイト等におけるコンテンツの配信において、「関連記事」等の位置付けで自社ウェブサイトへのリンク等が表示されることがある。媒体社ごとにその割合は異なるものの、当該リンクからのアクセスが自社ウェブサイトへの流入の一定程度を占めているという媒体社は多い。例えば、全国紙を発行している複数の新聞社によれば、2019年の新聞社のウェブサイトへの総アクセス数のうち、最も大きな割合を占めるポータルサイト等からの流入は一番低い新聞社のサイトで約8パーセント、一番高いサイトで約13パーセントとなっていた¹³¹。

そのため、当該ポータルサイト等との契約に不満があったとしても、既存メディアはポータルサイト等へのコンテンツの提供をやめるわけにはいかず、また、「自社のみが契約をやめたところで、契約を続けている他社を利するだけになってしまう」との声もある。

(エ) ポータルサイト等で上位に取り上げられるコンテンツの選定基準が不明確である

<媒体社側の指摘>

検索結果表示等と同様、一般的に、ポータルサイトのトップページやニュースアプリの上位（以下、併せて「トップページ等」という。）に表示されるコンテンツは、そうでないコンテンツに比べてPV数が増える傾向にある。特に、多くの媒体社からコンテンツの提供を受けている有力なポータルサイト等においては、そのトップページ等に掲載されるか否かによってPV数が大きく変動するといわれている。

こうしたポータルサイト等のトップページ等へのコンテンツの掲載に対しては、「トップページ等に掲載するコンテンツの基準が開示されておらず、媒体社側がその選定に関与し得ない」という掲載基準の不透明性を指摘する声がある。媒体社が質の高いコンテンツを提供し続けていくためには、質の高いコンテンツを提供する媒体社が正当に評価され、公正な競争を通じて媒体社の提供するコンテンツの質が確保される仕組みが提供され

¹³¹ いわゆる全国紙を発行する複数の新聞社へのアンケートにより、当該新聞社が運営するウェブサイトのうち主たるニュースサイト（各社1サイトを当委員会が選定）の中から、ポータルサイト等についてコンテンツを提供しているものを対象とし、デスクトップ及びモバイルの流入経路を合わせて集計。

ることが重要であるが、こうした観点から、有力なポータルサイト等のトップページ等に掲載されるコンテンツが、どのような基準に基づき決定されているのかは重要となる。この点、ポータルサイト等によっては、コンテンツの社会的意義といった要素も考慮した上でトップページ等に掲載するコンテンツを決めるといった取組がなされていることを認識し、これを評価する媒体社も存在した。

<指摘に関するデジタル・プラットフォーム事業者の説明>

この点、ポータルサイト等事業者からは、以下のような説明がなされている。

- トップページ等に限らず、当社の管理するメディア面の情報の品質についての一般的な考え方は開示しており、情報提供元に対しては、配信にあたって一定の品質を約束してもらうためのガイドラインを提示している。

なお、トップページ等に表示されるコンテンツのうちニュース記事を中心に扱う箇所を選定方針についても、対外的に公開している。具体的には、選定に当たっては「公共性」と「社会的関心」を2つの大きな柱としている。「公共性」と呼んでいるのは政治や経済、防災など社会に伝えるべき重要度の高いニュース、「社会的関心」と呼んでいるのはスポーツやエンタメのように多くの人々の関心が集まるニュースのことである。「社会的関心」に応じて多くのユーザーに日々使ってもらえる場を作りつつ、「公共性」の高いニュースを広く届けるというものであり、媒体社を含め広く認識・共有されている考え方と理解している。
- 当社ではトップページ等への情報掲出に際して、以下のような仕組みを導入して公平性を担保している。
 1. 編集者による公共性・公益性を重視した記事掲出

記事の選定は、原則として「公共性・公益性」を重視し、編集者が記事内容を確認しながら選定。報道・メディア経験者を中心としたメンバーで策定した方針・ガイドラインに沿って、「記事の充実度(情報に過不足がないか、写真等の有無、分かりやすさ等)」を中心に「報道自体の独自性(単独社によるスクープか否か、引用報道であるか否か等)」「報道・記事配信の速度(初報タイミング、プラットフォームへの配信タイミング)」等の要素を考慮し、定性的に判断・選定している。また、24時間体制で記事を確認し、リアルタイムに掲出記事の入れ替えを行っている。
 2. AIを活用したユーザーごとの出し分けによる記事掲出

ユーザーから許諾を得た上で提供された情報をもとに、そのユーザーが「興味があると推測される情報」「そのユーザーにマッチすると思われるコンテンツ」をAIが導き出し、自動で記事を選定・掲出している。「ユーザーごとにあった情報」を掲出することで、大衆性の強い情報(センセーショナルな情報、ゴシップ記事など)だけでなく、ニッチな情報や専門性の高い情報も、様々な消費者に提供する仕組みを導入している。

上記1(編集者による手動掲載)と、2(AIによる自動掲載)を合わせて掲出することで、公共性・公益性を担保した形で幅広い情報を提供している。

3 媒体社間競争の変化とその変化に伴う消費者への影響

(1) 媒体社間競争の促進による消費者への影響

前記1で述べたような消費者を取り巻くニュースコンテンツの流通の変化は、媒体社、特に既存メディアの競争環境にも影響を及ぼしている。例えば、デジタル化の到来前は、新聞は一家庭につき一紙を購読することが通例であったと考えられるが、パソコンやスマートフォンが普及し、ニュースを集約・配信するポータルサイトやアプリが現れ、全国のニュース等を一定程度無料で閲覧することができるようになった。これにより、消費者は特定の新聞社に限らない各社の記事を読む機会が増えたと考えられる。特に地方紙では、従来はほぼ県内の消費者のみが購読者として想定されていたが、今では全国に専売店を持たずとも、インターネットを通じて全国の消費者にリーチすることが可能である。デジタル化により、新聞社の読者獲得競争は広がり、各社が記事の正確性や迅速さ(速報性の高いニュースでは、いち早く記事を配信することが閲覧数の増加に直結する。)、独自性や分かりやすさを競う状況になっているといえる。このような既存メディア間の競争の促進は、消費者に恩恵をもたらすものと評価できる。

(2) ニュース等の情報の正確性や質に関する消費者への影響

前記(1)では主に既存メディア間の競争促進について述べたが、デジタル・プラットフォームを介した情報流通は、既存メディアにとどまらず、あらゆる主体が情報発信の主体になり得ることを意味する。実際に、「既存メディアだけでなく、ニュースと呼ばれる情報を配信するあらゆる媒体社が競争相手となり得、かつ、その競争は検索結果表示上やポータルサイト上といった同じ場で展開されることになる」と認識する既存メディアもある。

もっとも、このような市場の在り方の変化が進む一方、広告枠の価値がインプレッション数やクリック数によって評価される傾向にあるという国内のデジタ

ル広告分野の現状に鑑みると、コンテンツの質の高さによる競争環境の確保という面で懸念があるという指摘が寄せられている。インプレッション数やクリック数の増加がデジタル広告の収益の増加に直結するという事になれば、媒体社の中には、アクセス数を稼ぐことができるようなコンテンツ、例えば、刺激的な見出しや内容で消費者のアクセスを誘う意図を持ったものや「フェイクニュース」¹³²と呼ばれるようなものを作成するインセンティブが生じるおそれがあるからである。

そのため、媒体社間競争において、質の高いニュースコンテンツを作成する媒体社が正当に評価されるような公正な競争環境が確保されない場合、消費者にとっては、正確性の担保されたニュースや社会・経済にとって有用なコンテンツといった質の高い情報を受け取ることができなくなるという影響が生じる可能性がある。

4 競争政策上の考え方

(1) 媒体社とデジタル・プラットフォーム事業者の間のデジタル広告取引について

前記2(1)で述べたとおり、多くの媒体社にとって自社ウェブサイトの広告枠に関するデジタル広告取引の重要性は増している一方、その取引実態については不透明さが指摘されている。デジタル広告取引の透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、媒体社が最適な選択を行うことができるよう、デジタル・プラットフォーム事業者において、媒体社に対する必要な情報の公開と十分な説明責任を果たしていくことが望ましい（詳細は前記第3部第2の4）。

さらに、前記2(1)イ(ウ)のとおり、デジタル広告を掲載する既存メディアのウェブサイトへの流入のうち、デジタル・プラットフォーム事業者が運営する検索サービスからの割合が相当程度を占めていることから、事前の通知や十分な説明のない検索アルゴリズムの変更は、媒体社のデジタル広告収入に大きな影響を及ぼす場合がある。他方、デジタル・プラットフォーム事業者からは、前記2(1)イ(ウ)でも触れたとおり、新種のスパム等への対処や悪意のある者による試みの影響を是正するためにアルゴリズムを更新することがあり、こうした更新内容の詳細を通知すれば、その趣旨を没却することになるといった理由から、アルゴリズムの変更に関する情報開示は困難又は不適切な場合があるという主張がなされている。このような状況の中、検索順位を決定する主要な要素等、媒体社の事業活動に大きな影響を与えるようなアルゴリズムの変更については、可能な限り、媒体社において変更に対応するために十分な情報を開示することが望ましく、また、

¹³² デジタル・プラットフォームサービスにおける「フェイクニュース」に関する対応の在り方に関する議論については、総務省「プラットフォームサービスに関する研究会最終報告書」（2020年2月）で取りまとめられている（https://www.soumu.go.jp/main_content/000668595.pdf）。

こうした情報開示の取組がどこまで深化できるかについて双方で共通理解を得るための前提として、デジタル・プラットフォーム事業者において国内の媒体社向けの実効的な相談体制を可能な限り構築することが望ましい。

(2) 媒体社とポータルサイト等とのニュースコンテンツの提供に係る取引について

前記2(2)に記載したデジタル・プラットフォーム事業者が運営する有力なポータルサイト等との関係においては、ニュース等の配信に関する市場における公正な競争を促進する観点から、まずはその配信料の算定に関する基準や根拠等について明確にされることが望ましい。

また、前記2(2)イ(ア)の中で挙げた、検索サイトの検索結果表示や他のデジタル・プラットフォームが提供する検索結果等の表示において、コンテンツの提供元のメディアのオリジナルページよりも、ポータルサイト上の同じコンテンツのページが上位に表示されることがあるという媒体社からの指摘については、コンテンツの配信に関する契約において、提供を受けたコンテンツのポータルサイト側での取扱いが必ずしも明確ではないことに一因があると考えられる。このため、デジタル・プラットフォーム事業者が運営する有力なポータルサイトと媒体社との間のニュース等の配信に関する取引の透明性・公正性を確保する観点から、こうしたコンテンツの取扱いについては、例えばポータルサイト側がコンテンツの取扱いについての考え方を開示するなどの方法で明確化することや、それを踏まえて両者における適切な交渉がなされることが望ましい。

(3) 媒体社間競争の変化に伴う消費者への影響について

前記3(2)では、デジタル・プラットフォーム事業者が運営する検索サービスやポータルサイト等を介する情報流通が浸透したことにより、情報の正確性や質の高さという観点から消費者に生じうる影響について述べた。ここで挙げたような懸念を払拭するためには、質の高いコンテンツを提供する媒体社が正当に評価され、公正な競争を通じて媒体社の提供するコンテンツの質が確保される仕組みが提供されることが重要である。

このような競争を促す仕組みの一つとして、デジタル・プラットフォームを介してニュースコンテンツが閲覧される場合であっても、情報の正確性や質を一義的に担保する責任の所在、すなわちニュースを作成したメディア名が明確に示されることが望ましいと考えられる。既存メディアの中には「ポータルサイト等に記事を提供すればコンテンツはより多くの消費者に閲覧されるが、これらを通じてコンテンツを閲覧する消費者の多くは、当社のコンテンツであることを意識しているという印象を受けない」という声がある一方、特にSNSを活用し、自社アカウントからニュースコンテンツの投稿を行う既存メディアからは「有料会員の獲得等に向けて、消費者の中で自社の認知率を高めることを目的としている」という声もある。デジタル・プラットフォーム等を介する場合も、コンテンツを作

成したメディアが消費者に認識されるよう分かりやすく表示されることで、媒体社における読者獲得競争の前提たる消費者によるコンテンツの質や媒体社に対する評価を促しうると考えられる。併せて、こうした消費者によるコンテンツの質や媒体社に対する評価が、ポータルサイト等を通じた場合であっても媒体社間の競争に反映されるような仕組みが検討されることが望ましい。

また、有力なポータルサイト等において、トップページ等にどのようなコンテンツが掲載されるかについて、内容の正確性・信頼性や社会的な意義等を含めた指標に基づき判断が行われるよう、ポータルサイト等を運営するデジタル・プラットフォーム事業者において継続的な取組が行われることが望まれる。

第4部 まとめ

第1 デジタル広告分野における独占禁止法・競争政策上の考え方

1 デジタル広告と競争

デジタル広告が現れる前、広告媒体はテレビや新聞等の既存メディアが中心であった。既存メディアの広告枠は物理的・時間的制約を伴うため、供給量に制限がある。結果として、広告費も高額になるのが一般的で、特に広告を出稿しようとする中小の事業者にとっては容易に手が届く媒体ではなかった。また、広告費に予算をつぎ込む体力がある大企業にとっても、既存メディアによる広告は、ブランドの認知を高めるという点では強力であるが、消費者に一律に表示されるため、ターゲティングという点では課題が残るものであった。

デジタル広告が現れ、広告の在り方は大きく変化しつつある。まず、デジタル広告の広告枠には物理的・時間的制約がないため、供給量に制限はなく、広告費は圧倒的に安価であり、中小の事業者も大企業に対抗し得る広告に手が届くようになった。また、大企業にとっても、ターゲティングにより消費者を絞り込み、これまで以上に購買に繋がりやすい広告が可能となった。このように、デジタル広告には、事業者間の競争を促進させる側面がある。

一方、消費者にとっても、自分に全く無関係の広告よりも、自分の興味・関心に沿った広告の方が、通常、情報としての価値があると考えられる。また、検索サービスやSNS等、本報告書で取り上げたサービスは基本的に無料で提供されており、このような生活を豊かにするサービスを無料で使えることは、消費者にとっても望ましいものである。

このように、デジタル広告が事業者間の競争を促進し、消費者に一定の利益を提供しているのは事実であり、それは評価されるべきである。一方で、デジタル広告分野における取引において、独占禁止法・競争政策上問題となり得る行為があるのも、これまで述べてきたとおりである。

2 デジタル広告とデジタル・プラットフォーム事業者

デジタル・プラットフォーム事業者は、検索サービス、SNS、動画・音楽配信、ニュース配信、メール、電子決済、オンラインモール、アプリストア等の様々なサービスを多くの消費者に提供しており、これらの様々なサービスを相互に連携・補完させることで、巨大なエコシステムを形成している。また、異なる多様なサービスを営むだけでなく、同種のサービス内においても、本報告書で取り上げてきたデジタル広告における仲介サービスのように、取引の多段階を押さえていることがある。

その中で、クッキー等の技術を用いるなどして、消費者の個人情報等の様々なデータを取得・集積・利用することが可能となっている。そのため、デジタル・プラットフォーム事業者は、消費者の関心に対応した内容の広告を様々な媒体で表示させることが可能であり、デジタル広告事業において競争上優位に立ち、同事業が収益源として大きな存在となっている。また、デジタル広告に関して、デジタル・プラットフォ

ーム事業者は、掲載メディアと広告出稿者の両者を結びつける重要なプラットフォームとなっているだけでなく、従来から広告事業により収益を得ていたメディアの事業に大きな影響を及ぼすようにもなっている。

こうした状況下において、これまで述べてきたとおり、デジタル広告の取引において、デジタル・プラットフォーム事業者に関して独占禁止法・競争政策上問題となり得る行為がある。不透明性の問題等、必ずしもデジタル・プラットフォーム事業者だけの問題ではなく、他の広告仲介事業者や広告代理店等、デジタル広告業界全体での取組が求められる問題もあるが、デジタル広告市場において重要な地位を占めるデジタル・プラットフォーム事業者が、以下でまとめる独占禁止法・競争政策上の考え方の内容を踏まえた取組を実施することにより、デジタル広告市場が一層健全な市場として今後も発展するための中心的な役割を發揮することが望まれる。

3 独占禁止法・競争政策上の考え方

(1) 取引先に不利益を与え得る行為

デジタル広告の分野において、デジタル・プラットフォーム事業者は広告主、広告仲介事業者、媒体社といった取引先事業者との関係で優越的な地位にある可能性がある。デジタル広告の取引において、取引上の地位が相手方に優越しているデジタル・プラットフォーム事業者が、契約内容を一方的に変更するなどによって、正常な商慣習に照らして相手方に不当に不利益を与える場合、独占禁止法上問題（優越的地位の濫用）となるおそれがある。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、契約の変更等に際して、その影響に応じて、①相手方に変更等の内容を事前に通知して十分に説明する、②相手方が意見を述べる機会を提供するとともに、相手方からこれを受け入れられない合理的な理由が寄せられた場合にはそれをできる限り考慮する、③変更等の通知から適用までの期間を十分に設ける、④内容の公平性に配慮することが望ましい。

(2) 競合事業者を排除し得る行為

ア 優先リクエスト

デジタル・プラットフォーム事業者による垂直統合は、サービス間の接続速度の向上、接続に係るコストの低減等、デジタル広告事業の効率性の向上につながり得る。また、デジタル広告における技術や取引方法は前記第2部第2のコラム記載のとおり変化している。優先リクエストは基本的にウォーターフォールを前提とした疑念であることから、ウォーターフォールが主流ではなくなった現時点ではそもそも前提が異なる。

しかしながら、アンケート調査の結果が示すように、媒体社の中に優先リクエストと呼ばれる自社優遇についての疑念を持つ者がいまだに少なからず存在する。仮に、デジタル・プラットフォーム事業者が、入札のシステムを恣意

的に設計・運用することにより、競合する広告仲介事業者と媒体社等との間の取引を妨害し、当該広告仲介事業者を排除する場合は、独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害）となるおそれがある。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、自社優遇の懸念を招かないように、入札のシステムについて、媒体社に対する必要な情報の公開と十分な説明責任を果たす体制を国内に整備することが望ましい。

イ 第三者サービスの利用制限

デジタル・プラットフォーム事業者が、第三者の DSP や効果測定事業者に対し、自らの有力な媒体との接続を切断又は拒絶する場合等は、独占禁止法上問題（単独の直接取引拒絶等）となるおそれがある。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、①第三者の DSP に対し、自らの媒体との接続を切断したり拒絶したりする場合には、その理由を明らかにする、②自らの媒体との接続を切断したり拒絶したりする場合には、第三者の DSP に対応するための期間を十分に設ける、また、効果測定については、③自らの媒体へ接続するための効果測定基準を明確に示し、④接続を拒絶する場合には、その理由を明らかにすることが望ましい。

ウ 特定の広告枠への配信制限

デジタル・プラットフォーム事業者が、特定の広告枠への配信を自らのアドテクサービスを経由した配信に限定することにより、自らと競合する第三者の DSP から媒体社への配信を妨害し、当該第三者の DSP を排除する場合は独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害）となるおそれがある。また、媒体社に対して、競合する第三者の SSP と取引しないことを条件として当該媒体社と取引し、第三者の SSP を排除する場合は、独占禁止法上問題（排他条件付取引・拘束条件付取引）となるおそれがある。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するためには、多数の広告主（広告代理店）が掲載を希望する広告枠について、入札に参加する DSP や SSP が、自社か第三者なのかを問わず、公平に入札に参加できるようにし、入札が公平に行われているかについて入札参加者が検証できる仕組みを用意することが望ましい。

(3) 取引先の事業活動を制限し得る行為

デジタル・プラットフォーム事業者が、デジタル広告事業を行う際に自らの販売代理店となる広告仲介事業者に対して、①競合する他のデジタル・プラットフォーム事業者等との取引を制限する、②大手媒体社との取引を制限する、③自社サービスの利用割合を義務付ける、④競合する機能等の利用を制限する場合は、独占禁止法上問題（排他条件付取引、拘束条件付取引等）となるおそれがある。

取引の公正性・透明性を高め、公正な競争環境を確保するために、①自らの販売代理店となる広告仲介事業者に課す制限の内容は契約の書面で明確にすると

もに、②契約内容を変更する際は、(i)相手方に契約の変更内容を事前に通知して十分に説明する、(ii)当該変更について、相手方が意見を述べる機会を提供するとともに、相手方からこれを受け入れられない合理的な理由が寄せられた場合にはそれをできる限り考慮する、(iii)契約内容を変更する場合、変更内容の通知から適用されるまでの期間を当該変更の内容に応じて十分に設けることが望ましい。

(4) 公正性・透明性に欠けるおそれのある行為

デジタル広告取引の中で公正性・透明性に欠けるおそれのある行為として、①広告の表示基準、②手数料の不透明さ、③広告単価等の不透明さ、④視認可能性についての基準、⑤アドフラウド対策、⑥サービス接続に必要なアカウントの審査基準を取り上げた。

各行為について共通して指摘されているのは、不十分な情報開示である。取引の相手方に取引情報、特に手数料等の企業秘密を開示する義務は本来ない。しかし、自らがプレイヤーにとどまらず、デジタル・プラットフォームという取引の場を提供している以上、取引の場の公正性・透明性を確保するために一定の情報を開示することが望まれる。

(5) 複数の行為の組合せによる問題

上記の行為のうち複数の行為が同時に実施されることにより、関連する市場における競争への影響がより大きくなることが考えられる。そのため、仮に個別の行為について独占禁止法上問題とまでは言い切れない場合であっても、それらの行為が同時に実施されることにより競争者が排除されたり、新規参入が阻害されたりする結果、独占禁止法上問題（不公正な取引方法）となる場合もあると考えられる。

さらに、個別の行為が不公正な取引方法となる場合であっても、複数の行為が同時に実施されることにより競争制限効果が高まり、私的独占として問題となることも考えられる。例えば、第三者サービスの利用制限と特定の広告枠への配信制限が同時に実施された場合、これらの行為により競合する広告仲介事業者を排除する効果はより強いものとなると考えられる。さらに、これらの行為に加えて、取引先の事業活動を制限し得る行為として、販売代理店に対して、自社サービスの利用割合等の義務付けが行われた場合、関連市場における競争への影響は更に大きなものとなる場合があると考えられる。

(6) 消費者との取引

デジタル・プラットフォーム事業者が個人情報を収集する場合、プライバシーポリシーの方式や内容次第では、利用目的の説明が曖昧又は他のサービスの利用に関する説明と明確に区別されていないことなどにより、一般的な消費者が利用目的を理解することが困難な状況下で個人情報を収集している場合に該当する可能性がある。そのような個人情報の収集については、利用目的を消費者に知らせずに個人情報を取得すること（個人情報等の不当な取得）として、独占禁止法上

問題（優越的地位の濫用）となるおそれがある。

デジタル・プラットフォーム事業者は、できる限り、（複数のサービスを提供している場合は）サービスごとに、取得している情報とその利用目的の対応関係を明確にすべきである。

また、ユーザーがオプトアウトした後もユーザーの情報を広告のために利用した場合、オプトアウト後どのような情報が広告のために利用されるかの説明の有無や説明状況によっては、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を利用する場合に該当する可能性がある。優越的地位にあるデジタル・プラットフォーム事業者がこのような個人情報を利用することについては、個人情報等の不当な利用として優越的地位の濫用となる行為に当たり得る。

デジタル・プラットフォーム事業者は、できる限り、ターゲティング広告からのオプトアウトができる機能をユーザーに提供することが望ましいと考えられる。また、オプトアウトした後も広告表示のために利用している情報がある場合には、その旨オプトアウト設定の場において明確に説明すべきである。

(7) 媒体社との取引

多くの媒体社にとってデジタル広告取引の重要性は増している。デジタル広告取引の透明性を高め、公正な競争環境を確保するために、デジタル・プラットフォーム事業者は、媒体社に対して媒体社への支払額の算定過程等、必要な情報の公開と十分な説明責任を果たしていくことが望ましい。

また、デジタル広告を掲載する媒体社のウェブサイトへの流入のうち、検索サービスからの割合が相当程度を占めている現状を踏まえると、検索順位を決定する主要な要素等、媒体社の事業活動に大きな影響を与えるようなアルゴリズムの変更については、可能な限り、媒体社において変更しに備えるために十分な情報を開示することが望ましく、また、こうした情報開示の取組について当事者双方で共通理解を得るため、デジタル・プラットフォーム事業者は実効的な相談体制を構築することが望ましい。

さらに、デジタル・プラットフォームを介した情報流通は、既存メディアに限らないあらゆる主体による情報発信が、同じプラットフォーム上で展開されることとなる。このようなコンテンツの配信に係る市場の在り方の変化が進む一方、デジタル広告においては広告枠の価値がインプレッション数やクリック数によって評価される傾向にあることに鑑みれば、こうした状況においても質の高いコンテンツ、とりわけ正確性の担保されたニュースや社会・経済によって有用なコンテンツを提供する媒体社が正当に評価され、公正な競争を通じて媒体社の提供するニュース等のコンテンツの質が確保される仕組みが提供されることも重要である。

このような競争を促す仕組みの一つとして、デジタル・プラットフォームを介してニュースコンテンツが閲覧される場合に、当該ニュースを作成したメディア名が明確に示されることが望ましいと考えられる。デジタル・プラットフォームを介する場合も、コンテンツを作成した媒体社が消費者に分かりやすく表示され

ることで、媒体社における読者獲得競争の前提たる消費者によるコンテンツの質や媒体社に対する評価を促し得ると考えられる。

また、デジタル・プラットフォーム事業者が運営する有力なポータルサイト等において、トップページにどのようなコンテンツが掲載されるかについて、内容の正確性・信頼性や社会的な意義等を含めた指標に基づき判断が行われるよう、デジタル・プラットフォーム事業者による継続的な取組が望まれる。

第2 今後の取組

デジタル・プラットフォーム事業者は様々なイノベーションを生み出し、我々の生活を豊かにしてきた。それ自体は歓迎すべきものであって、イノベーションを阻害する過剰な規制はあってはならない。

一方で、デジタル・プラットフォーム事業者は、前記第1で述べたとおり、イノベーションの成果である様々な商品やサービスを相互に連携・補完させることで、巨大なエコシステムを形成している。こうしたエコシステムの巨大化は、その中で生活の多くが完結するという利便性をもたらす面もある一方、様々な懸念や疑いも生じさせている。例えば、本報告書の論点の一つともなっているデジタル・プラットフォーム事業者による自社優遇も、エコシステムがその裾野を広げ、また、そのエコシステム内で個々のサービスの取引段階においても垂直統合を進めるに伴い生じてきた論点である。

デジタル・プラットフォーム事業者による自社優遇の結果、競争に悪影響がある場合には、公正な競争環境が損なわれ、競合事業者は不当に不利な立場に置かれることとなる。また、自社優遇に限らず、取引先事業者に事業活動上の制限をかけたリ、競合事業者を排除したりする行為があれば、消費者が不利益を被るし、長期的には、イノベーションの芽を摘むことになる。さらに、消費者に対する不利益は、そのような間接的なものだけではなく、個人情報等の提供について優越的地位の濫用という形で直接的にもたらされるおそれもある。

こうした観点から、公正取引委員会としては、デジタル経済の競争を促進し、消費者利益の向上を図るために、今後、以下の取組を行うこととする。

- 1 本報告書で指摘したデジタル広告分野における取引実態の各論点に関するものを含め、独占禁止法上問題となる具体的な案件に接した場合には、引き続き厳正に対処していく。
- 2 イノベーションの芽が摘まれることがないように、デジタル分野の企業結合について、令和元年に改定したガイドライン等を踏まえ、引き続き迅速かつ的確な審査を行っていく。
- 3 本報告書で指摘した媒体社間の競争の変化のように、デジタル・プラットフォーム事業者の台頭による影響を受けて変化する市場における競争の状況についても注視し、引き続き、デジタル分野についての実態調査を行い、消費者利益を勘案しつつ独占禁止法・競争政策上の問題を明らかにしていく。

- 4 デジタル・プラットフォームを巡る競争環境の整備のためには独占禁止法の執行だけでなく、デジタルプラットフォーム取引透明化法¹³³その他の規律による適切な規制、データの移転・開放を実現する仕組みの導入、個人情報の適切な保護など様々な観点から検討・対応していく必要がある。公正取引委員会は、内閣に設置されたデジタル市場競争本部や関係省庁との連携・協力を積極的に取り組み、競争環境の整備を図っていく。
- 5 グローバルに展開するデジタル・プラットフォーム事業者の事業活動に対しては、海外の各国・地域の競争当局も大きな関心・懸念を寄せている。公正取引委員会は、今後とも様々なレベルで、各国・地域の競争当局との意見交換を行い、また、ICN（国際競争ネットワーク）等の場を活用して継続的な協力を進めていく。

¹³³ 特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律

用語集

あ行

アドエクスチェンジ

DSP や SSP といったアドテクサービスが入札に参加し、広告の取引を行う取引市場。

アドサーバー

広告の配信を行うシステムを指すが、本報告書においては、特定のサービスを指す場合（報告書第2部第2）と広告配信に関与するサーバー全般を指す場合（同第3部第3）がある。

アドテクサービス

アドテクノロジーを利用したサービス

アドテクノロジー

広告を自動的に購入・販売・配信することを可能にする技術

アドネットワーク

広告主と媒体社の間で、広告仲介サービスを行う事業者

アドフラウド

自動化プログラム（Bot）を利用したり、スパムコンテンツを大量に生成したりすることで、インプレッションやクリックを稼ぎ、不正に広告収入を得る悪質な手法

アドベリフィケーションサービス

デジタル広告の媒体の品質の指標についての検証を行うサービス

インプレッション

広告の配信回数

インプレッション課金型

広告の配信回数（インプレッション数）により、料金が発生する課金方法

ウェブサイト等

コンテンツや広告が提供又は掲載されるウェブサイト及びアプリ

ウォーターフォール

媒体社側アドサーバー内での広告の配信の決定方法の一つ。媒体社があらかじめ決めておいた順番で広告リクエストを行い、フロアプライスを上回った入札の中で配信する広告が決定される。

SNS 等

SNS 及び動画共有サイト等

オープン・ディスプレイ

第三者の媒体社に対し、広告仲介事業者を通じて、広告主（広告代理店）が、ディスプレイ広告の掲載が行われる販売チャネル

オプトアウト

自らのユーザーデータの利用についてユーザーが拒否する意思を示す行為

オプトイン

自らのユーザーデータの利用についてユーザーが事前に同意する行為

か行

クッキー

ユーザーがウェブサイトを訪れたときに、当該ウェブサイトのウェブサーバー等から発行され、ユーザーのウェブブラウザに自動的に保存されるユーザーデータのこと

クリック課金型

広告がクリックされた回数に応じ、料金が発生する課金方法

検索クエリ

検索サービスを利用する際に、ユーザーが入力する文字列

検索連動型広告

検索クエリに対し、関連した広告を表示する広告

効果測定

広告の配信を行った結果として、広告の効果を測定すること

広告代理店

広告主に代わって、広告キャンペーンの企画・運営や広告の出稿を行う事業者

広告仲介事業者

広告の仲介やそれに関連するサービスの提供を行う事業者

広告主側アドサーバー

広告主（広告代理店）が利用する複数の媒体への広告を一括で管理するアドテクサービス

広告の視認可能性（ビューアビリティ）

デジタル広告の視認可能性

さ行

サブライサイドプラットフォーム（SSP）

媒体社が広告枠の販売の効率化や収益の最大化を図るアドテクサービス

自然（オーガニック）検索結果

検索エンジンが、検索クエリに対して返す広告を除いた検索の結果

所有・運営型

自ら所有する媒体に対し、広告の仲介が行われる販売チャンネル

垂直統合

一般的には、事業者が商品や役務の供給工程を広げることだが、本報告書では、デジタル・プラットフォーム事業者が買収等を繰り返し、アドテクサービスや媒体のうち複数と同時に提供するに至ったこと。

セカンドプライスオークション

最も高い値を付けた入札者が、2番目に高い値を付けた入札者の価格で落札するというルールのオークション

た行

ターゲティング

ユーザーの属性や興味・関心を絞り込み、各ユーザーにとって関連性が高い広告を表示させる仕組み

代理販売

SSP等を運営する広告仲介事業者が、デジタル・プラットフォーム事業者の広告仲介サービスを、当該デジタル・プラットフォーム事業者に代わって、媒体社に対し販売（提供）すること。

ディスプレイ広告

検索連動型広告を除く、静止画や動画の形で表示される広告

データマネジメントプラットフォーム（DMP）

広告主の顧客に関するデータの収集・管理、広告配信への活用のための分析・加工を行うサービス

デマンドサイドプラットフォーム (DSP)

広告主 (広告代理店) の広告出稿の最適化を行うアドテクサービス

トレーディングデスク

デジタル広告の購入を専門に行う事業者

は行

媒体社

広告の掲載を行う事業者

媒体社側アドサーバー

媒体社が利用する媒体への広告配信を司るアドテクサービス

ブランドセーフティ

インターネット広告の掲載先に紛れ込む違法・不当なサイト, ブランド価値を毀損する不適切なページやコンテンツに配信されるリスクから広告主のブランドを守り, 安全性を確保する取り組み

ヘッダービidding

媒体社アドサーバー内で複数の SSP 等が同時に広告の入札を行うことを可能にする技術

ポータルサイト

ニュースや検索等のサービスを提供するウェブサイト

ら行

ラストルック

一般的には, 入札取引について, 入札の場を設定・運営する事業者が, 競合する入札参加事業者の入札が終了した後, 競合事業者の応札結果を「見て」から入札を行うことを指すが, 本報告書においては, アドエクスチェンジ及び媒体社側アドサーバーの両方を運営するデジタル・プラットフォーム事業者が, 媒体社側アドサーバー上で競合事業者の入札価格を事前に把握することができる可能性があり, 自らが入札を行う前に, 最も高い入札価格を提出した SSP 等の入札価格を把握した上で自らが運営するアドエクスチェンジから入札を行う慣行を指す。

リアルタイムビidding (RTB)

アドテクサービス間の取引をインプレッションごとに瞬時に行うアドテクノロジー