

「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」に関する意見

1. 記載された内容に対する意見

はじめに

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

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

<デジタル広告市場における活発な競争>

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

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

しかし、日本のデジタル広告市場では、多くのデジタル広告仲介サービス事業者が活発に競争しているだけでなく、伝統的なテレビ、新聞、雑誌媒体等のオフラインでの広告との競争も活発であるため、プラットフォーム事業者は、広告主や媒体社に対して競争力のある条件を提示する必要性に常に晒されています。

<デジタル広告業界全体に焦点を当てた検討の必要性>

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

この点について、本中間報告案は、デジタル広告における課題の検討に当たり、プラットフォーム事業者の存在感ばかりに焦点を当てています（「1 市場実態（4）市場にお

けるプラットフォーム事業者の存在感と直近の動き」[2 デジタル広告市場における課題と対応の方向性に係る基本的な方針] 16-20 頁)。

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

<データの収集・利用の非排他性・代替性・正常性>

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

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

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

さらに言えば、個人情報保護法を遵守することはコンプライアンスの観点から当然のことであり、また、個人情報保護法を遵守しているからこそ、プライバシーを重視する利用者が積極的にデータを提供してもらうことができます。そして、デジタル広告仲介サービスの運営のために必要かつ相当な範囲でデータを収集すること自体は、正常な競争活動の範囲内の行為でもあります。そのため、個人情報保護法を遵守するプラットフォーム事業者によるデータの収集と、プライバシー保護のための一定のデータ移転の制限自体は、問題視されるべきものではありません。

課題 1 デジタル広告市場における質に係る問題 (22-28 ページ)

*** 一部、課題 2 及び課題 4-2 にも関係**

<デジタル広告の「質」を巡る自主的な取組みの重要性>

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

この点について、本中間報告案は、デジタル広告の質に関する問題への対応策とし

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

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

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

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

<プライバシーとデータ保護>

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

<業界の取組>

広告品質の課題に取り組んでいる複数の業界フォーラムがあります。アドフラウドや

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

<適用範囲>

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

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

<取引 ID>

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

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

<悪意ある業者>

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

課題2 価格や取引内容などの不透明さ（29-33ページ）

* 一部、課題1にも関係

<パブリッシャーに対する過剰な権利付与>

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

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

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

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

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

<プライバシーとデータ保護>

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

<業界の取組>

広告品質の課題に取り組んでいる複数の業界フォーラムがあります。アドフラウドやブランドセーフティなどの課題に対応するため、プラットフォーム事業者を含む多くの組織は日本広告業協会（「JAA」）、日本アドバイザーズ協会（「JAAA」）、日本インタラクティブ広告協会（「JIAA」）などの業界団体と共同で JICDAQ という枠組みの

立ち上げています。JICDAQ の主な役割は、パブリッシャーのプラットフォームの監査と認証です。政策の検討においては、こうした既存の業界の取り組みを十分に考慮に入れ、また尊重すべきです。中間報告書は、こうした業界の取組がどのように、そしてなぜ不十分なのかについて具体的な根拠を示していません。

<適用範囲>

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

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

<取引 ID>

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

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

<悪意ある業者>

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

課題 3 第三者による到達指標等の測定（34-39ページ）

<広告効果の測定手法の導入による副作用>

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

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

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

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

<例外措置の必要性>

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

<根拠の不足>

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

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

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

<適用範囲>

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

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

<高い基準の追及>

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

<イノベーションの阻害>

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

課題 4-1 圧倒的な顧客接点等を利用して得たデータ（40-43 ページ）

<実態を踏まえた精緻な議論の必要性>

課題は、抽象的な懸念ではなく実態を踏まえた精緻な分析に基づき議論される必要があります。また、明確に定義される必要があります。憲法で保証されているプラットフォーム事業者の経済的自由への政府介入を正当化するには、立法事実についての明確な根拠が必要ですが、それは中間報告では十分に示されていません。

＜検討の透明性の確保＞

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

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

課題 4-2 プラットフォーム事業者によるデータの提供の制限等（4 4-4 7 ページ）

＜例外措置の必要性＞

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

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

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

＜適用範囲＞

中間報告書で示されている政策の方向性の案は、特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用されるとしています。もしオーディエンスデータの開示とプラットフォーム事業者内でのデータ使用に課題があれば、その課題を効果的に解決するために、業界全体で解決に取り組む必要があります。特定のプラットフォーム事業者のみに対しオーディエンスデータの提供を要求する場合、全てのプラットフォームにまたがっ

オーディエンスデータを確認する必要があるという広告主の懸念は解決されないこととなります。データがプラットフォーム内でどのように利用されているかという広告主の懸念は、特定のプラットフォームのみに対する懸念ではありません。政策が特定のプラットフォーム事業者に対してのみ適用される場合、提起されている課題を解決することはできません。

<イノベーションの阻害>

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

<プライバシー保護、データ保護、守秘義務>

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

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

<技術的な実現可能性>

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

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

<実態を踏まえた精緻な議論の必要性>

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

課題 5 利益相反（50-51ページ）

<技術的な実現可能性>

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

せん。

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

<適用範囲>

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

<実態を踏まえた精緻な議論の必要性>

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

課題 6 自社優遇（52-53 ページ）

<デジタル広告の入札設計及び運用に関する合理的な範囲での透明性の確保>

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

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

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

むしろ、そのアルゴリズムの開示を強制されることで、営業秘密の侵害等の競争上の

歪みや、利用者によるアルゴリズムを悪用する事例を誘発するおそれすらあります。

<事業秘密の保護>

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

<適用範囲>

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

<効率とイノベーションの阻害>

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

<実態を踏まえた精緻な議論の必要性>

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

課題 7 自社メディアへのアクセス制限（54-55 ページ）

<一般的な業界慣行>

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

課題 8 PF 事業者によるシステム変更やルール変更（56-57 ページ）

<改善目的でのシステムやルールの変更>

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

この点について、本中間報告案は、プラットフォーム事業者によるデジタル広告の入札のシステムやルールの変更が、優越的地位の濫用規制に抵触する可能性がある指摘しています（「3 各課題と対応の方向性 『課題⑧：[手続等の公正性]プラットフォーム事業者によるシステム変更やルール変更』」56頁～57頁）。

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

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

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

<効率と改善スピードの阻害>

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

<悪意ある業者>

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

<適用範囲>

システムやルールの変更手順に課題があるとの根拠がある場合、この課題を効果的に解決するには、解決策を業界全体に適用する必要があります。広告主とパブリッシャー

一は複数のプロバイダーを使用しています。特定のプラットフォーム事業者のみが政策の対象である場合、政策が適用されない他のプラットフォーム事業者による突然の説明のない変更が行われた際にそれに対応できないこととなります。

<実態を踏まえた精緻な議論の必要性>

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

課題9 検索エンジンにおけるパラメータ（58-59ページ）

<適用範囲>

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

<現状の取組>

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

課題10 パーソナル・データの取得・利用に係る懸念（60-90ページ）

<ターゲティング広告の便益も踏まえた総合的評価の必要性>

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

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

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

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

<「データ・フィデューシャリー・デューティ」概念の副作用>

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

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

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

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

<データポータビリティに関する政策議論の重要性>

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

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

確かに、消費者の個人データに対するコントロールを向上させる上で、データポータビリティの考え方は重要です。また、特定のプラットフォーム事業者単独でデータポータビリティを導入しても、それだけでは相互運用性の確保に限界があるため、政府

と連携して、データポータビリティがより広く確保されるようにしていく必要もあります。

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

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

<既存の個人情報保護法等との関係>

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

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

<広告の利点>

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

<パブリッシャーの損害>

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

<事業の自由度>

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

＜実態を踏まえた精緻な議論の必要性＞

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

＜適用範囲＞

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

今後の取り組み（91-92ページ）

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

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

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

また、プラットフォーム事業者ごとに、デジタル広告事業のビジネスモデルは千差万別です。さらに、プラットフォーム事業者の中には、既に、消費者が広告表示を取り止めることを可能にするツールや、第三者による広告効果の測定を可能にするツールを提供する等、消費者や広告主の便益を向上させる施策を自主的に実施しているプラットフォーム事業者も存在します。このように、プラットフォーム事業者は多様であり、必要な施策は個々の事業者ごとに異なるため、デジタル広告事業に対して法規制

を含む画一的な施策をとることは効果的ではなく、まずは個々の事業者のプロダクトデザインによる対策や、個々の事業者にフォーカスしたエンフォースメントの要否の検討を優先すべきです。このような、プラットフォーム事業者に対して一律に画一的な対応を求めることが不適當であるとの認識は、既に政府においても共有されていると理解しています(消費者庁「デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会報告書骨子・検討の方向性(案)」3頁)。

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

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

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

<総論>

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

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

<実態を踏まえた精緻な議論の必要性>

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

ることも必要と考えられます。

<検討の透明性の確保>

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

<個人情報保護、透明性の確保、データの利活用のバランス>

中間報告書では、情報・データの開示・提供等が対応の方向性として示されていますが、情報・データの開示・提供等にあたっては個人情報保護及び契約条件等の制約があることを考慮に入れ、慎重な検討を行うことが必要です。

<DX 推進に資する視点>

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

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