

デジタル広告の流通を巡る 近時の議論と関係事業者 による対応の在り方



大江橋法律事務所 弁護士/ニューヨーク州弁護士
/情報処理安全確保士

上原 拓也

▶ PROFILE

takuya.uehara@ohebash.com

第1 はじめに

近時、政府内でデジタル広告（インターネット広告、オンライン広告）の流通を巡る課題への対応の在り方に関する議論が活発化しています。

例えば総務省は、デジタル空間における情報流通に伴う様々な諸課題について、制度整備を含むその対処の在り方等を検討するため、2024年10月から有識者会議「デジタル空間における情報流通の諸課題への対処に関する検討会」を開催しているところ、その下で「デジタル広告ワーキンググループ」を開催し、デジタル広告の流通を巡る諸課題への対処の在り方等に関する検討を専門的な見地から行っています。これに先立つ同年9月には、前年から約1年間にわたってデジタル空間における情報流通の健全性確保に向けた今後の対応方針と具体的な方策について検討を行ってきた「デジタル空間における情報流通の健全性確保の在り方に関する検討会」の取りまとめが公表されているところ、その中では、「制度的な対応」として、「広告の質の確保を通じた情報流通の健全性確保の在り方」や「質の高いメディアへの広告配信に資する取組を通じた情報流通の健全性確保の在り方」についても検討・具体化を進めることが適当と提言されています。

こうした議論の背景には、2024年前半頃から社会問題化し始めた投資詐欺等の入口としてSNS上のなりすまし型偽広告（有名人等の氏名・肖像等を無断で使用し、あたかも当該有名人等が関係しているように見せかけて発信されるデジ

タル広告）が広く利用されたことや、同年1月に発生した能登半島地震に際しても問題となったような偽・誤情報を含むSNS上の発信、他人の権利を侵害するコンテンツなど、違法・不当なコンテンツと同時にデジタル広告が表示され、広告主のブランド価値を毀損するだけでなく、デジタル広告費が違法・不当なコンテンツの発信を金銭面で支える結果となっていること等の新たな問題の発生があるものと考えられます。従来、デジタル広告に対しては、競争政策の観点から関係事業者間の取引の透明化・公正化を求める規制（主に公正取引委員会及び経済産業省が所管）や、消費者保護の観点から虚偽・誇大広告等を取り締まる規制（主に消費者庁が所管）が存在したものの、上記のような新たな問題は、これら従前の規制枠組みでは捉え切れない部分があるため、インターネット上の情報流通に関する規律の在り方という新たな視点から、総務省を中心に対策を検討しているものと言えます。

本稿では、こうした政府内での議論を踏まえ、デジタル広告の流通に関係する事業者（広告主及びパブリッシャー、並びにそれらをつなぐプラットフォームを提供する事業者）が現行の情報通信法制の中でどのように位置付けられるのか、また今後どのような対応が求められ得るのかについて概説します^{注1}。

注1 なお、筆者は2023年8月から1年間、本文で触れた総務省の有識者会議の庶務を行った同省情報流通行政局 情報流通振興課 情報流通適正化推進室に出席していましたが、本稿の見解は筆者個人の見解となります。

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみならず、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。

第2 デジタル広告の仕組み

議論の前提として、デジタル広告がインターネット利用者(消費者等)によって閲覧されるまでの配信の流れをごく簡単に解説します(なお、実際のデジタル広告には多種多様なものが存在するため、以下で解説する仕組みはあくまで一例です。)

最も単純なケースでは、デジタル広告の配信を希望する広告主は、デジタル広告を掲載するウェブページ(SNS、ブログ、ニュースサイト、キュレーションサイト等)の運営者(媒体主、パブリッシャーなどと呼ばれます。)に対し、直接、広告掲載を申し込みます。この場合、広告主の立場では、自社の広告がどのウェブページに掲載されるかは当然把握できますが、掲載のタイミングについては、当該ウェブページが消費者等によって閲覧される都度、当該ウェブページ内の広告枠が自動的に入札に掛けられ、落札した広告だけが掲載されるという仕組みがとられているときは、把握できないこともあり得ます。

なお、この入札手続においては、広告主においてあらかじめ設定した入札単価のほか、当該広告の内容が従前のウェブサイト閲覧履歴等のデータから推定される消費者等の属性(関心・嗜好等を含みます。)に合致するかどうかなどの要素も考慮されることが一般的であり、こうした要素を考慮して消費者等の属性に合致した広告を出し分けることを「(行動)ターゲティング」と呼ぶことがあります。ターゲティングにも様々な手法が存在しますが、ごく単純なものでは以下のような仕組みがとられています。

① 広告主及びパブリッシャーは、自らが管理・運営するウェブページに、これを訪問したウェブブラウザ(Microsoft Edge、Google Chrome等のウェブサイ

ト閲覧用ソフトウェア)に対してアドサーバ(特定のウェブページ上にデジタル広告を送信するコンピュータ)へのアクセスを命じるプログラム(「タグ」と呼ばれることがあります。)を埋め込みます。

- ② 消費者等がウェブブラウザを用いて①の広告主が管理・運営するウェブページ(当該広告主の商品・サービスを紹介するページ等)を訪問すると、そこに埋め込まれたタグにより、ウェブブラウザは自動的にアドサーバへアクセスし(通常、このアクセスの存在を消費者等は意識しません。)、アドサーバから識別子(いわゆるCookie等)を付与されます。
- ③ その後、②の消費者等が、同じウェブブラウザを用いて①のパブリッシャーが管理・運営するウェブページ(SNS、ブログ、ニュースサイト、キュレーションサイト等)を訪問すると、そこに埋め込まれたタグにより、ウェブブラウザは再び自動的にアドサーバへアクセスします。この際、アドサーバ側では②の識別子によって当該ウェブブラウザが以前に②の広告主ページを訪問していたことを把握でき、このデータをもとに、当該広告主の広告を入札手続において優先させ、広告枠に配信されやすくします。

広告主において、より広い範囲のウェブページを通じて広告を配信したいと考えた場合、個々のパブリッシャーに対して広告掲載を直接申し込むのではなく、多数のウェブページ内の広告枠と接続し、それぞれの広告枠の入札手続に同時に参加することを可能にするプラットフォーム(アドネットワークやDSP^{注2}/SSP^{注3})を利用することも選択肢となります。

注2 Demand Side Platformの略で、広告主の広告目的や消費者に関するデータ等に基づいて広告出稿の管理・最適化を行うサービスをいいます。

注3 Supply Side Platformの略で、パブリッシャーが広告枠の販売の効率化や収益の最大化を図るために用いるサービスをいいます。

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみならず、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。

プラットフォーム提供者がパブリッシャーと直接取引を行っており、当該プラットフォームが接続する先のウェブページの外延が明確な場合、広告主の立場では、少なくともどの範囲のウェブページに自社の広告が掲載される可能性があるかは把握できることとなりますが、これが仮にプラットフォーム提供者においてパブリッシャーと直接取引を行うのではなく、自らのプラットフォームを別のプラットフォームに接続させており、さらに当該別のプラットフォームも第三のプラットフォームと接続しており……といった形で複数のプラットフォームが介在する商流になっている場合、広告主の立場では、もはや自社の広告が最終的にどのウェブページに掲載されるのかすら把握することが困難な状態となり得ます。

第3 情報通信法制の中でのデジタル広告関係事業者の位置付け

以上のような流れでデジタル広告を配信している広告主及びパブリッシャー、並びにそれらをつなぐプラットフォームを提供する事業者といった関係事業者について、日本の現行法は包括的な業規制の対象とはしていません。一部の大規模なパブリッシャー（LINEヤフー株式会社、Meta Platforms, Inc.など）及びプラットフォーム提供者（Google LLCなど）に対しては、競争政策の観点から利用事業者（広告主や他のパブリッシャー）との間の取引の透明化・公正化を求める規制（独占禁止法、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等）が掛かっており、また、広告主に対しては消費者保護の観点から虚偽・誇大広告等を禁止する規制（不当景品類及び不当表示防止法、特定商取引に関する法律等）が掛かっていますが、前記第1で触れたような、インターネット上の情報流通に関わる新たな問題に対する直接の対策とはなっていないのが現状と言えます。

一方、インターネット上の情報流通を規律する法律として、現在、電気通信事業法や特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（以下「プロバイダ責任制限法」といいます。）が存在しますが、これらの情報通信法制の中でデジタル広告の流通に関する事業者がどのように位置付けられるかに関する議論は必ずしも進展していないように思われます。そこで、以下では、電気通信事業法及びプロバイダ責任制限法の中でのデジタル広告関係事業者の位置付けについて整理を試みます。

1 電気通信事業法

電気通信事業法は、電気通信事業の公共性に鑑み、その運営を適正かつ合理的なものとすること等を目的としており（同法1条）、同法上の「電気通信事業」を営もうとする事業者は、総務大臣の登録を受け（同法9条）、又は総務大臣に届け出る（同法16条1項）必要があるほか、登録・届出後は、その「事業の運営が適正かつ合理的でないため、電気通信の健全な発達又は国民の利便の確保に支障が生ずるおそれがあるとき」等における総務大臣による業務改善命令（同法29条1項）の対象になるなどの規制に服することになります。デジタル広告関係の事業が「電気通信事業」に当たると言えれば、例えばなりすまし型偽広告の配信に関し、パブリッシャーやプラットフォーム提供者において一定の対策をとることが同法を根拠に求められることもあり得ます。

電気通信事業法上の「電気通信事業」とは、電気通信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業をいいます（同法2条4号）。「電気通信役務」とは、電気通信設備（サーバ等）を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供することをいいますので（同条3号）、アドサーバという電気通信設備をデジタル広告の通信のために設置・運用している（＝他人の通信の用に供している）パブリッ

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターの上に依拠されるべきでなく、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。

シャーやプラットフォーム提供者は、少なくとも電気通信役務を提供しているとは言えそうです。

もっとも、単に電気通信設備を他人の用に供しているにすぎず、他人の通信を「媒介」しない事業者は、光ファイバー、携帯電話基地局といった電気通信回線設備を自ら設置していない限り、いわゆる「第三号事業者」として電気通信事業法の規定（登録・届出規制等）の適用対象外となります（同法164条1項3号）。行政解釈上、他人の通信を「媒介」することは、他人の依頼を受けて、情報をその内容を変更することなく、伝送・交換し、隔地者間の通信を取次、又は仲介してそれを完成させることをいい、特にオンラインサービスについては、①情報の加工・編集を行わず、かつ、②通信の宛先として受信者を指定する場合に、「媒介」に該当するとされています^{注4}。デジタル広告の配信に関わるパブリッシャーやプラットフォーム提供者は、基本的に①情報（デジタル広告の内容）の加工・編集は行わないと考えられるため、これらの事業者がデジタル広告の通信の「媒介」を行っていると言えるかどうかの判断に当たっては、②通信の宛先として受信者を指定していると言えるかが重要です。

この点、まず、パブリッシャーは、自らアドサーバを設置・運用してデジタル広告を配信している場合でも、配信先は不特定の消費者等のウェブブラウザであって、「通信の宛先として受信者を指定」しているとは言えないため、他人の通信を「媒介」しているとは言えない可能性が高いと考えられます。

一方、プラットフォーム提供者は、少なくとも他のプラットフォームのサーバやパブリッシャー自身が設置するアドサーバに向けてデジタル広告を送信するにすぎず、自らがアドサーバを設置・運用しているわけではない場合、「他のプラットフォームのサーバやパブリッシャー自身が設置するアド

サーバ」という受信者を通信の宛先として指定している、という見方も可能なように思えます。しかし、内閣官房が設置したデジタル市場競争会議の「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」（2021年4月）は、その脚注154において、パブリッシャーだけでなく「アドテク事業者」（本稿における「プラットフォーム提供者」に相当）も、多くの場合、他人の通信を「媒介」しておらず、したがって登録・届出を要しない電気通信事業を営む者（第三号事業者）に該当するとの見解を示しています。これは、プラットフォーム提供者の場合、他のプラットフォームのサーバやパブリッシャー自身が設置するアドサーバに向けてデジタル広告を送信するにすぎないとしても、当該デジタル広告は、複数のプラットフォームやパブリッシャーにおける入札手続に同時に参加するために不特定のサーバ・アドサーバに対して送信されることになるのだから、「通信の宛先として受信者を指定」してはいない、という考え方に基づくものと思われる。

このように、パブリッシャーやプラットフォーム提供者は通常、電気通信事業法上の「電気通信事業」を営んでおらず、第三号事業者に該当し得るにすぎないと解されますが、第三号事業者であっても、2022年の同法改正（2023年6月施行）で導入されたいわゆる外部送信規律（同法27条の12）については例外的に対象となります。外部送信規律は、ウェブブラウザやアプリケーションを通じてSNS、ニュースサイトその他不特定の利用者による情報の閲覧に供することを目的として、不特定の利用者の求めに応じて情報を送信する機能を有する電気通信設備（ウェブサーバ等）を他人の通信の用に供する電気通信役務等を提供する者は、（電気通信事業を営むか否かにかかわらず）ウェブページにタグを埋め込むなどして利用者の端末等に記録された当該利用者に関する情報（Cookie等の識別子等）を外部の電気通信設備（アドサーバ等）に送信させようとする場合、送信されることとなる当該利用者に関する情報の内容及び利用目的、並びに送信先の氏名

注4 総務省「電気通信事業参入マニュアル[追補版]」（2023年1月30日改定）2頁。



本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみには依拠されるべきでなく、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。

又は名称をあらかじめ利用者に通知等しなければならないとするものです(同法施行規則22条の2の27、22条の2の29)。前記第2で紹介した手法でターゲティングを行うパブリッシャーは、多くの場合、この規律の対象となり、消費者等のウェブブラウザをどのアドサーバへアクセスさせるのか等の情報を開示しなければならないこととなります。投資詐欺等の入口としてのみならず、なりすまし型偽広告が、ターゲティング技術の悪用により騙されやすい人へ届きやすくなっているという指摘があることも踏まえると、外部送信規律は、部分的ではあるものの、前記第1で触れた新たな問題への対策としての側面を有すると言えます。

2 プロバイダ責任制限法

プロバイダ責任制限法は、本来的には「特定電気通信役務」を提供する者(特定電気通信役務提供者)が負うべき民事法上の義務・責任(不法行為責任及び発信者情報開示義務)を規定し、その範囲を明確化することを目的とした法律であり、事業者に対して特定の行為を行政法上義務付けるものではありません。もっとも、2024年5月に成立した同法の改正法(2025年5月までに施行予定)は、大規模な特定電気通信役務(SNS等)を提供する事業者に対し、当該特定電気通信役務を通じた投稿等により自らの権利を侵害されたとする者から当該投稿等の削除を申し出られた場合における対応の迅速化等の一定の措置を行政法上義務付ける規定を新たに設けています。例えばなりすまし型偽広告が他人の権利(肖像権、パブリシティ権等)を侵害する場合、パブリッシャーやプラットフォーム提供者がこうした規律の対象となるのであれば、対応の迅速化等が求められることとなります。

ここで「特定電気通信役務」とは、特定電気通信設備(不特定の者によって受信されることを目的とする電気通信の送信用に供される電気通信設備)を用いて提供する電気通信

役務をいいます(プロバイダ責任制限法2条1号乃至3号)。したがって、不特定の者のウェブブラウザに対してデジタル広告を送信するアドサーバを自ら運営するパブリッシャーは広く「特定電気通信役務提供者」に該当すると考えられます。また、最高裁判決によれば、最終的に不特定の者によって受信されることを目的とする情報の流過程の一部を構成する電気通信を電気通信設備を用いて媒介する者(いわゆる経由プロバイダないしアクセスプロバイダ)もこれに当たるため注5、広告主とパブリッシャーをつなぐプラットフォームを提供する事業者も「特定電気通信役務提供者」に該当する可能性があります。

ただし、2024年改正法による新たな規律の対象となる特定電気通信役務は、「その利用に係る特定電気通信による情報の流通によって権利の侵害が発生するおそれの少ない特定電気通信役務として総務省令で定めるもの以外のものであること」等が要件とされており(改正法20条1項)、今後定められる総務省令の内容次第では、デジタル広告のパブリッシャーやプラットフォーム提供者は規律の適用対象外となる可能性もあります。

注)5 最一小判平成22年4月8日民集64巻3号676頁。

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスは想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみには依拠されるべきでなく、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。

第4 おわりに

以上のとおり、デジタル広告関係事業者が電気通信事業法やプロバイダ責任制限法(の改正法)による直接的な規律の対象となる可能性は、現時点では決して高くありません。

もっとも、なりすまし型偽広告の問題に関して言えば、パブリッシャーやプラットフォーム提供者は、場合によっては、最高裁判例上「広告内容の真実性に疑念を抱くべき特別の事情があって読者らに不測の損害を及ぼすおそれがあることを予見し、又は予見し得た場合には、真実性の調査確認をして虚偽広告を読者らに提供してはならない義務」を負うとされる新聞社^{注)6}と同等の民事法上の責任(不法行為責任)を負うと解する余地があります。また、違法・不当なコンテンツと同時にデジタル広告が表示される問題に関して言えば、当該コンテンツによる他人の権利侵害を予見し得たプラットフォーム提供者、ひいては広告主は、当該コンテンツの発信者による権利侵害をほう助したものとして、自らも不法行為責任を負うと解する余地があります^{注)7}。

このように、デジタル広告の流通を巡る新たな問題については、デジタル広告関係事業者が不法行為責任等の法的責任を負う可能性があるところ、前記第1で触れた「デジタル広告ワーキンググループ」も、これを前提に、広告主やその経営陣等に求められる取組に関するガイドライン、ガイドブック等の策定に向けた検討を進め、2025年3月末頃を目途にガイドライン等を公表するものとしています^{注)8}。こうしたガイドライン等は、デジタル広告関係事業者が負うべき法的責任の範囲を拡大・明確化する方向の解釈指針として機能する可能性を孕んでおり、広告主をはじめとする関係事業者においては注視が必要です。

以上

注)6 最三小判平成元年9月19日集民157号601頁(日本コーポ事件)。

注)7 なお、他人の著作権を侵害するウェブサイト(いわゆる漫画村)にデジタル広告を配信し、当該ウェブサイトの運営者に広告料を支払っていたアドネットワーク運営事業者に対する漫画家による損害賠償請求を認容した裁判例として、知財高判令和4年6月29日裁判所ウェブサイトも参照。

注)8 「デジタル広告ワーキンググループ」第3回会合(2024年11月11日)資料3-3。

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスを想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみには依拠されるべきでなく、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。