

2020年7月27日

「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」に対する意見

一般社団法人日本新聞協会

<はじめに>

日本新聞協会は、今般示された「デジタル広告市場の競争評価 中間報告」（以下、中間報告）に対して、下記の意見を述べる。

当協会は先般（2020年1月31日）、デジタル市場競争本部が実施した意見募集に応じ、「デジタル広告市場の不透明な取引は、健全なジャーナリズムの経営基盤に影響を及ぼしかねない」として、デジタル広告市場の透明性・公正性の改善に向けた取り組みを求めた。

巨大プラットフォームによる寡占が進み、競争環境や取引実態の透明性・公正性に懸念が持たれる状況を改善しなければ、報道機関として国民の知る権利に応え、報道の多様性や持続可能なジャーナリズムを維持していくことが困難になりかねないとの危惧からだ。

今般示された中間報告は、関係事業者や有識者からのヒアリング、公正取引委員会や消費者庁のアンケート調査などをもとに、様々な角度からデジタル広告市場の実態と課題を浮き彫りにした。そのうえで、デジタル広告市場の健全な発展に向けて透明性の向上と公正性の確保を基本的な方針に対応を検討するとしたことは、まさに当協会の問題意識と軌を一にするものである。

プラットフォーム事業者が取り仕切るデジタル広告市場には、様々なステークホルダーが存在する。中間報告では、競争環境や取引実態の透明性・公正性に関しては、私たち媒体社のみならず、広告主、広告代理店、アドテク事業者等のあらゆるステークホルダーが問題視している実態が明らかになった。これは現状の深刻さを示すものであり、早急に問題解決に向けた実効性のある取り組みが求められている。

以下、個別の論点に対する当協会の考えを述べる。

<市場取引の透明性の向上について>

当協会は先般、デジタル広告市場が抱える課題の一つとして、取引をめぐる構造がブラックボックス化していることを指摘した。デジタル広告では、広告主と媒体社の間に様々な事業者が介在するため取引実態が見えにくく、そこで公正な取引が行われているのかが検証しづらい。これが媒体社、広告主ともに納得感を得られていない現状につながっている。

透明性の向上が課題であることは、公正取引委員会の調査において「透明性に問題・課題がある」旨の回答が、パブリッシャー（媒体社）で40%弱～55%強、広告主・広告代理店で45%弱～50%強に達したことからも明らかだ。中間報告が「多くの広告主やパブリッシャーが利用せざるを得ないと考えるような状況にあるプラットフォーム事業者」に対し、

透明性を高める取り組みを求めたことは適切である。

特に、媒体社、広告主の双方が指摘した中間段階での透明性に関し、「広告枠の買い手を探すための取引市場であるにもかかわらず、入札における落札価格等が、パブリッシャーにとって分かりやすい形で明らかにされていないのであれば、そうした情報に対する適切な形でのアクセスは認められるべきである」との指摘は、本質を突いている。プラットフォーム事業者には、媒体社が落札価格等に適切にアクセスし、適正な収益を得られているのかを確認ができる環境整備を求めたい。

また、中間報告はデジタル広告市場の質の問題に言及し、課題として、アド Fraud やブランドセーフティ、ビューアビリティの状況やユーザーエクスペリエンスに関する情報を列挙した。これらはデジタル広告市場の信頼性に直結するものであり、その解決に向けてプラットフォーム事業者により一層の取り組みを求めたことも妥当である。

中間報告は広告の質の実態に関する状況や情報をより分かりやすく広告主や広告代理店、媒体社に提供することも求めており、これはコンテンツの価値を正當に評価するうえでも重要な取り組みとなる。

一方、「デジタル広告の質の問題は市場関係者すべてが取り組む課題である」との指摘については、私たち媒体社も真摯に受け止め、当協会の会員各社が独自に進めている取り組みをさらに実効性あるものにするよう後押ししたい。

デジタル広告市場の質の改善に向けて、プラットフォーム事業者の対応状況をモニタリングする仕組みを設けるオプションを提示したことも妥当である。さらに、トランザクションごとに取引 ID を付し、広告主、広告代理店や媒体社が広告の質や買値と売値などの実態をトレースできるように求めた点は検討に値する。今後、具体的な検討を重ね、透明性の向上につなげてほしい。

< 検索サービスにおける透明性・公正性の確保について >

当協会は先般、日本の検索サービスにおいて圧倒的な市場支配力を持つグーグルには、検索アルゴリズムの変更等について一定の説明責任が求められ、検索に関する実効性のある対応窓口を日本国内に設置することを主張した。

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た事例や、医療情報に関する検索アルゴリズム変更に伴って新聞社が運営する医療系サイトへのアクセスが急落した事例などを挙げ、巨大プラットフォームの価値判断がニュースコンテンツの流通を左右し、社会的に大きな影響を及ぼすことを指摘した。

これに対し、中間報告が「検索エンジンにおいて圧倒的なシェアを有しており、パブリッシャーを含むサイト一般に対する影響力のあるプラットフォーム事業者には、検索エンジンの一定の透明性の確保や手続・体制面での公正性の確保が求められる」としたことは評価したい。

さらに、今後検討対象となり得る具体的なオプションとして、①主要パラメータの開示②主要パラメータの変更の事前通知と理由の開示③国内相談窓口の設置④以上の措置が機

能していることをモニタリングする仕組みの構築——を提示したことも適切と考える。

特に国内相談窓口の設置に関しては、中間報告が具体的な内容として示した「パラメータの国内向けローカル対応に関する相談」「二次利用サイトの順位付けの在り方に関する相談」などについて、課題解決に向けた体制が構築されるかが重要なポイントとなる。その場合、設置するだけでは不十分であり、課題解決への実現力を担保した制度設計がプラットフォーム事業者には求められる。

検索サービスにおける透明性・公正性の確保により、コンテンツの価値が正当に評価され、正確で信頼性の高い情報が流通することは、プラットフォーム事業者にとっても有益であり、ひいてはデジタル広告市場の質の向上に資するものとする。

<手続き等の公正性および垂直統合について>

中間報告では手続き等の公正性に関する課題として、検索サービスの問題に加えて、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を挙げている。

プラットフォーム事業者がシステムやルールを変更する際、「事実上、交渉の余地がない」「十分な説明なく行われる」との声があることを取り上げ、優越的地位の乱用の可能性があることを指摘した。独占禁止法上の疑いがある場合は公正取引委員会が的確な対処を判断するとしたことは当然であり、適切な対応を期待する。

こうした観点から、システムやルール変更時の事前通知や、事前の説明や調整等の手続き面で公正性の担保を求めたことは評価したい。公正取引委員会の調査で、アドテクサービスのシステム変更に関しては、広告主、広告代理店、アドテク事業者、媒体社のすべてが問題視している。プラットフォーム事業者はこれを真摯に受け止め、説明責任を果たすとともに、手続きの公正性を確保するための取り組みが求められる。

また、中間報告は垂直統合に関する課題も指摘した。デジタル広告市場のプレイヤーである DSP (Demand Side Platform) と SSP (Supply Side Platform) の間での「利益相反」、また、入札設計等での「自社優遇」については、プラットフォーム事業者による取り組みが外部から見えずらく、ブラックボックス化していることが問題視されている。

これらは他の事業者の懸念を生む土壌となっており、プラットフォーム事業者に対して社内の規律やシステム上の手当てなどの措置とともに、それを対外的に分かりやすく情報開示し、講じた措置が機能していることをモニタリングする仕組みを求めたことは適切である。

さらに、「自社メディアへのアクセス制限」の実例として、2016年にグーグルが YouTube 上の広告枠について、グーグルの DSP 以外のルートからの買い付けを遮断した事例を挙げ、その理由が明確にされ、競争上の視点から正当なものか検証が求められると強調した。自らメディアを保有し、広告枠を販売するプラットフォーム事業者は、他の媒体社から自社優遇の疑念を持たれることがないよう努める必要があるとしたことも適切である。

<最後に>

中間報告では全体の 3 分の 1 を割いて、消費者の視点からパーソナル・データの取得・利用に関する懸念に言及した。消費者はデジタル広告市場における重要なステークホルダーであり、その懸念を払拭するために、利用する上での諸条件を検討することは妥当であり、今冬の最終報告に向けて議論を深めたい。

中間報告と併せて公表した「中期展望レポート」は、サイバーとリアルが融合する Society 5.0 におけるデジタル市場のあるべき姿として、“一握りの巨大企業への依存”でも、“監視社会”でもない「第三の道」を目指すべきだとの考えを示した。

データガバナンスの在り方について、データへのアクセスのコントロールを個人・法人等が行い、データ活用から生じる価値をマネージできる仕組みを構築するとした方向性を支持したい。健全なデジタル広告市場を目指す今回の取り組みの成果が、理想とするデジタル市場の実現の可能性を占うものとなるだろう。

以 上