

2021年5月27日

## 「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」に対する意見

一般社団法人日本新聞協会

日本新聞協会は、今般政府のデジタル市場競争会議が公表した「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」（以下、最終報告）に対して、下記の意見を述べる。

当協会はこれまで、デジタル広告市場の不透明な取引が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、市場の透明性・公正性の改善に向けた取り組みを推進するよう求めてきた。

今般示された最終報告は、関係事業者や有識者からのヒアリングなどをもとに、巨大プラットフォームによる市場の寡占化に懸念を示し、デジタル広告を「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」（以下、透明化法）の対象に追加、必要なルール整備を図るとした。

規制の大枠を法律で定めながら、プラットフォーム事業者の自主的取り組みを中心とした共同規制の枠組みで課題解決を図るとしたことは適切であり、評価したい。一方、課題解決には、プラットフォーム事業者の取り組みを真に実効性あるものとするのが求められる。このため、政府にはモニタリング・レビュー等を通じて、取り組みに実効性を持たせることを期待する。課題ごとに各ステークホルダーが関与した適切な評価がなされ、その結果を踏まえ、事業者が適切な自主的改善を図ることが重要である。

また、独占禁止法上の問題となる具体的な案件が生じた際は、公正取引委員会が厳正に対処することが必要であり、その取り組みを強化するとしたことも理解する。公取委には適切な対応を期待したい。

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・広告の質に関する課題について>

当協会はこれまで、デジタル広告市場が抱える課題として、取引構造のブラックボックス化を指摘してきた。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とが媒体社、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。当協会はその解決に向け、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確認できる環境整備等を求めてきた。

これに対し最終報告は、営業上の秘密に該当する情報開示となることや技術的な困難さを挙げ、「何らかの規律によって一律に価格や手数料等の開示を求めることは難しい」「取引IDの実現は困難を伴う」と結論付けた。その上で、媒体社や広告主などが協働して取引構造の実態把握を進める取り組みを行うことなどで、市場の透明性・公正性を向上させることが

期待されると言及するにとどまった。

さらに、この問題の「本質的な課題」は、媒体社がコンテンツの作成コストに見合った収益を得られず、経営基盤が立ち行かなくなることにありと指摘。アド Fraud などデジタル広告の質に関する課題解決を透明化法の枠組みで図ることを通じて、良質なメディアへの広告配信に対して適切な価値評価がなされることを目指すとした。

政府が目指す方向性には賛同するものの、現時点では、質に関する課題解決が本当に「本質的な課題」の解決につながるのか、透明化法の枠組みが実効性のある取り組みとなるのかが判然とせず、今後の動向を引き続き注視していく必要がある。政府にはレビュー等を通じて取り組みの実効性を上げてほしい。取引構造の実態把握に関しては、民間の課題解決に向けた取り組みに協力するなど、解決に向けた積極的な関与を求めたい。

デジタル広告については、取引実態の見えにくさに加えて、プラットフォーム事業者が媒体社の閲覧データを利用して広告配信の付加価値を高めているにも関わらず、媒体社に適正な還元がなされていないのではないかという問題意識がある。「本質的な課題」の解決に向けて、プラットフォーム事業者が果たすべき役割は大きく、市場の透明性向上と合わせ、可能な対応を検討すべきだ。

広告の質の問題に関し、透明化法の枠組みにより、大規模プラットフォーム事業者が質の実態に関する状況や情報をより分かりやすく提供することは、コンテンツの価値を正當に評価する上で重要なポイントだ。広告主、媒体社などからの苦情・問い合わせに対応し、意見を積極的に聞きながら改善を加える取り組みが重要だとした点、関係者の意見を聞きながらモニタリング・レビューしていくとした点も適切だ。

#### <検索サービスにおける透明性・公正性の確保について>

当協会はこれまで、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から、プラットフォーム事業者には検索アルゴリズムの変更等に一定の説明責任が求められると主張してきた。さらに、国内相談窓口に関しては、設置するだけでは不十分であり、課題解決に向けた実効性のある体制構築が求められると指摘してきた。

これに対し最終報告は、検索サービスにおいて独占的な地位にあるプラットフォーム事業者とウェブサイト運営事業者の間には交渉力に極めて大きな差があり、検索エンジンに関する情報開示、相談受付体制のいずれについても、当事者間の取り組みだけでは対応の実効性を担保するには限界があるとし、透明化法の枠組みで対応するとした。プラットフォーム事業者に対し、検索順位を決定するための主要な事項の開示および主要事項を変更する際にその内容と理由を事前開示することを求めるほか、変更等に関する苦情・相談対応の仕組みの構築と国内管理人の設置等を求めるとした点は、当協会が求めてきたことであり適切と考える。

モニタリング・レビューについても、利用者等の意見を聞きつつ、プラットフォーム事業者とウェブサイト運営事業者の相互理解促進、透明性・公正性の観点から評価することが必

要と強調した。今後は、課題解決への実現力が大きな課題となる。レビュー等を通じて、実効性のある取り組みとすることを期待する。

#### <手続き等の公正性および垂直統合について>

最終報告は、システム変更やルール変更に関しても、透明化法の枠組みで対応するとした。具体的には、システム・ルール変更による取引条件の変更によって、取引先事業者の事業活動に一定の制約が課される場合や、取引の拒絶が起きるような場合は、事前にその内容と理由を開示することが求められるとし、苦情・問い合わせについて適切な対応を行うことも求めるとした。また、考えられる対応策として、システム・ルール変更等が検討されている段階で関係事業者と相談・議論を行う機会を提供すること、取引の実態に応じてローカル対応を検討することなどを挙げた。いずれも課題解決に向け適切な対応であり、プラットフォーム事業者には実現を求めたい。

垂直統合に関しては、取引等のブラックボックスに起因する利益相反・自社優遇の懸念の解消を民民での交渉・解決に委ねることには限界があると指摘し、透明化法の枠組みで対応するとした。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づらく、他の事業者の懸念を生む土壌となっていたことから、適切な対応と考える。プラットフォーム事業者以外の意見も聴き、エビデンスの提示も受けながら、内部統制が機能しているのかを評価するとしており、実効性のある枠組みとすることを期待したい。

最終報告はデジタル広告市場における垂直統合の問題について、メディアまで含めた垂直統合が市場の寡占化につながったとし、今後も広告主や媒体社へのロックイン効果がますます高まる可能性があるとして指摘している。当協会も同様の懸念を持っており、政府には今後も市場の動向等を注視し、問題に対して適切に対応することを求めたい。

#### <パーソナル・データの取得・利用における懸念について>

最終報告は、プラットフォーム事業者等による消費者のパーソナル・データの取得・利用における懸念を払拭するためには、一定の対応が必要だとし、消費者に対する適切な情報開示が求められると指摘した。そのうえで、懸念を払しょくする取り組みはプラットフォーム事業者のみでなく、媒体社やアドテク事業者などさまざまな当事者が行うことが求められることから、それらも適用される既存の枠組みである総務省「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」を活用するとし、同ガイドラインの今秋の見直しに向けた検討に方針を盛り込むよう求めるとした。

パーソナル・データの取得・利用における懸念の払拭は、プラットフォーム事業者のみで実践されるものではない。総務省ガイドラインの見直しと歩調を合わせ、整合的に対応していくとしたことは適切だと考える。われわれも引き続き、総務省の検討状況を注視し、適切な情報開示の在り方について議論を深めたい。

一方、プライバシー保護強化とデータを巡る競争との関係において、市場に与える影響を注視する必要があるとした点は重要な指摘だ。プラットフォーム事業者がルールメイキン

グに影響力を持っているとの指摘があるとおり、自らのルール変更によって膨大なファーストパーティーデータを持つ自身の競争力を高める結果となりかねないとの懸念もある。政府は引き続き市場の動向を注視し、必要があれば適切な対応を検討すべきだ。

#### <最後に>

デジタル広告市場が社会にもたらす歪みの問題が、看過できない大きな課題となっているとした最後の指摘は、まさに当協会の問題意識と軌を一にするものである。デジタル広告市場の隆盛が、いわゆる「アテンション・エコノミー」につながり、偽情報・フェイクニュースの流通やフィルターバブル・エコーチェンバーなどによる分断の加速、行き過ぎたプロファイリングによるプライバシー侵害などの問題をもたらしている。

これに対し政府は「Trusted Web」構想として、デジタル広告を下支えにアテンション・エコノミーに寄りすぎたことによる弊害を緩和し、「Trust」をベースとしたデジタル社会の構築を目指すとした。

われわれ報道機関は、正確で信頼できる情報の発信を通じて、健全な民主主義社会の発展に寄与すべく事業活動を行っている。しかしながら、アテンション・エコノミーの下では、丹念な取材を基に書かれた事実よりも刺激的な偽情報が利益を生む実情がある。デジタル上に健全な情報空間を創出するためには、コンテンツの価値が正当に評価され、正確で信頼ある情報が流通することが必要だ。それには広告の質向上をはじめとした健全なデジタル広告市場の構築が欠かせない。当協会もデジタル広告に関わるステークホルダーの一員として、健全なデジタル空間の実現に向け、取り組みを進めたい。

以 上