

2022年6月20日

「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」
の対象にデジタル広告分野を追加するための政令（案）等に対する意見

一般社団法人日本新聞協会

当協会は、経済産業省が提示した「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）の対象にデジタル広告分野を追加するための政令（案）ならびに省令（案）、告示（案）に対し、以下の意見を述べる。

当協会がかねて、デジタル上の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、正確で信頼性ある情報が流通することが必要であり、デジタル広告市場の透明性の確保や、広告の質の向上をはじめとした健全な市場の構築が不可欠であることを指摘してきた。

政府は今般、デジタル市場競争会議が取りまとめた「デジタル広告市場の競争評価最終報告」や、閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2021」および「成長戦略実行計画」を踏まえ、デジタル広告分野の規制を透明化法の関連政令等の改正により実行に移すこととした。同法で規制の大枠を定め、プラットフォーム事業者の自主的な取り組みによる共同規制でデジタル広告市場の課題解決を図る対応は適切であり、今回示された政令（案）等に対して一定の評価をしたい。

個別の課題とその対応に対する当協会の考え方は以下のとおりである。

<規制対象となる事業区分・規模について>

透明化法の規制対象として追加する事業者の事業区分・規模について、自社のサービスでの広告提供に関わる年度の国内売上額が1000億円以上、広告仲介は国内売上額の合計が500億円以上とした。デジタル広告市場で影響力を拡大するプラットフォーム事業者が対象となる事業区分・規模であることから、この対応に異論はない。プラットフォームがデジタル広告市場で支配的な地位を形成する中、指摘される不透明・不公正な広告取引が改善されることを期待したい。

<デジタル広告の質に関わる問題、取引内容等の不透明さへの対応について>

アド Fraud やブランドセーフティー、ビューアビリティといった広告の質に関わる問題について、一定の情報開示を規定するなど、問題解決に向けたプラットフォーム事業者の対応を定めた。広告主が適切な媒体選択を行うことにつながるとともに、信頼度の高い良質なメディアが広告媒体としての正当な価値評価を受けることが期待できる対応であり、その方向性を評価したい。

また広告の表示回数や視認可能数、クリック回数などの第三者による測定の問題については、測定ツールの接続方法やその条件、オーディエンスデータの取得条件等の開示を規定した。広告主が広告媒体や広告表示枠を合理的に選択できる機会の確保につながる対応であり、プラットフォーム事業者には体制整備に向けた積極的な取り組みを期待したい。

デジタル広告分野における広告の質の向上には、市場関係者による相互理解の促進が不可欠である。プラットフォーム事業者に対し、広告主や媒体社などからの苦情・問い合わせに積極的に対応することや、その結果を踏まえて適切に改善を図ることを求めた点も評価したい。

一方、「デジタル広告市場の競争評価最終報告」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が「本質的な課題」だと指摘した。その上で、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。

今回示された課題解決へのアプローチは、最終報告で示された方針に沿ったものであるが、「価格や取引内容の不透明さ」については効果的な対応が示されなかった。さらに、プラットフォーム事業者の自主的な取り組みによるところが大きく、その実効性は現段階では判然としない。本質的な課題を解決するためにも、政府にはプラットフォームの運営状況を把握し、識者や利害関係者も関わりながらモニタリング・レビューしていくことを期待したい。

<手続きの公正性、利益相反・自社優遇の懸念への対応について>

システム・ルール変更による取引条件の変更や取引先の活動制約、取引の拒絶などが発生する場合は、プラットフォーム事業者が広告主や媒体社に対して内容や理由を開示することを定めた。指針では、対応例として説明の機会を設けることや事前通知することなどを挙げている。また海外を拠点とするプラットフォーム事業者に対しては、取引先との意見交換の窓口を設けるよう求めた。いずれも手続きの公正性に関わる課題解決に向けた取り組みであり、早期の実現と適切な運用を通じて実効性を高めていくことを期待したい。

またプラットフォーム事業者が広告主と媒体社をマッチングする際に使用するデータの内容や取得条件等を開示事項として定めた。利益相反や自社優遇の恐れがある取引の運営方法・体制に関する管理方針についても開示事項とし、具体的な内容を例示するなど、プラットフォーム事業者が取り組むべきことを指針として示した。垂直統合による寡占化が進むデジタル広告市場においては、プラットフォームを利用する立場から利益相反や自社優遇の取引に対する懸念を解消することは極めて困難である。政府のレビュー等を通じて、プラットフォーム事業者による自主的な取り組みが機能しているかどうかを検証し、広告主や媒体社等の利益が不当に害されることがないように適切な制度運用を図ることを求めたい。

今後は閲覧履歴の追跡制限などにより、膨大なファーストパーティーデータを持つプラットフォーム事業者の影響力がさらに強まる可能性がある。広告主や媒体社へのロックイ

ン効果が高まり、デジタル広告市場の寡占構造が強化される懸念があることから、政府には今後もデジタル広告市場の動向を注視し、市場の健全な発展に向け適切に対応することを求めたい。

<その他>

当協会は、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していることから、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。さらに課題解決に向けた実効性ある体制構築の必要性を指摘している。

検索エンジンにおけるパラメータ等の変更については、今般の対応には盛り込まれていないが、最終報告では「透明化法の適用についてプラットフォーム事業者とウェブサイト運営事業者との関係整理を含めて法制面での検討を行う」としている。政府には制度構築に向けた議論の継続を期待したい。

<最後に>

「デジタル広告市場の競争評価最終報告」は、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ことを指摘した。拡大の一途をたどるデジタル広告市場での問題は、情報の正確性よりも人々の関心や注目の獲得が経済的な価値を持つ「アテンション・エコノミー」につながり、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弊害をもたらす要因となっている。

デジタル広告分野を透明化法の規制対象とする今回の対応は、デジタル広告市場に内在する課題の解決を図る第一歩として評価し、その効果に期待したい。一方、今回示された課題解決策は、あくまでプラットフォーム事業者による自主的な取り組みを中心としたものである。十分な効果が得られるかは事業者の対応によるところが大きく、引き続き市場の動向を注視していく必要がある。

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る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、コンテンツの価値や広告媒体としての価値が正当に評価されないといった実情がある。

われわれは健全なデジタル空間の創出と秩序あるデジタル広告市場の構築に向け、今回の対応の成果を注視し、デジタル広告に関わるステークホルダーとしての役割を果たしていきたいと考えている。

以 上