

デジタル市場競争会議ワーキンググループ（第9回） 議事録

1. 開催日時：令和2年2月28日（金）14:00～17:00
2. 場 所：合同庁舎4号館 1214特別会議室
3. 出席者：  
依田 高典 京都大学大学院 経済学研究科 教授  
生貝 直人 東洋大学 経済学部 准教授  
伊永 大輔 広島修道大学大学院 法学研究科 教授  
増島 雅和 森・濱田松本法律事務所 パートナー弁護士  
山田 香織 フレッシュフィールドズブルックハウスデリンガー法律事務所 パートナ  
ー弁護士
4. 議事  
デジタル広告市場の実態について
5. 配布資料  
資料 事務局提出資料（非公表）

○依田座長

ただいまから「デジタル市場競争会議ワーキンググループ」を開催いたします。

本日は、上野山議員、川濱議員、川本議員、塩野議員、森川議員は御欠席です。

それでは、事務局から、本日の議事及び資料の取扱い等について説明をお願いします。

○成田審議官

お忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございます。

資料でございますけれども、今日は広告につきましてであります。資料1、2、3と用意させていただいておりますが、まだはっきりとした結論という段階ではございませんので、いずれの資料も非公開とさせていただければと思います。御協力をよろしくお願いいたします。

それから議事録につきましては、いつものように追って公表をさせていただきます。

本日も記者ブリーフィングをこの後予定しております。よろしくお願い申し上げます。

私からは以上です。

○依田座長

それでは、早速、議論に移りたいと思います。

まず、事務局から説明をお願いいたします。

○成田審議官

ありがとうございます。

資料ですけれども、先ほど申し上げました3つございますが、資料1に沿って御説明を申し上げます。

先ほど申し上げましたように、今まで我々のほうで広告主サイド、あるいはパブリッシャーサイド、それからアドテクの関係者等々について、内々にいろいろとヒアリングをしまいりました。それについて一回棚卸をさせていただいて、まだ引き続き調査をすべきところは多々あるわけですが、今の段階のものをお示ししたいということでございます。

ページをめくっていただきまして、(1) 広告主サイドの取引市場実態がどうなっているかということでもあります。2ページ目にありますように、先日の清水さんからのお話にもありましたように、予約型広告と運用型広告があって、8割ぐらいが運用型広告だと言われているということ。

それから、運用型広告には3種類あるということで、検索連動型、Owned & Operated Platform、Open Display Marketです。

それから、実務の流れとして、広告主の方がキャンペーンを考えられて、日本の場合は特に代理店の方にいろいろとプランニングをしていただく。

3ページ目、日本市場の特徴でございますけれども、クリックが発生してマネタイズされるというタイプが多く、ブランディングのための手段という位置づけよりも、販促ツールになっているという印象が強い。ただ、欧米では、少しちゃんとした広告を見てもらう

というブランディング色の強いものにシフトすべきではないかという意識が出てきている中で、2年遅れの日本でもそういった意識が出てきているというお話がございました。

4ページ目、四角の中の引き続きですけれども、日本は他国と比べてもデジタル広告の単価が非常に低いというコメントが聞かれております。それから、日本で特徴なのはバナーですね。トップページのバナーを初め、そこの存在感が強かったというところが特徴だったわけですが、それも運用型にシフトし、運用型の値段が下がる中で予約型広告も価格が一緒に下がっていったという御指摘を聞いております。

8ページ目以降がメディアサイドの市場実態でありますけれども、メディア側は当然大手メディア、一部のフィールドに特化したようなメディアも含めた中規模、個人ブログも含めた小規模メディアがあるわけですが、大体実務の流れの実態として、大手メディア、特に訴求力があるメディアというのは、広告料が比較的高い予約型広告でなるべく売りたいというところがあって、そこを努力され、余ったところを運用型に回すということなのですけれども、ほとんどのメディアはそこまでの力がないために、かなりの部分を運用型に頼っているということでもあります。

あと、スタッフ的な限界というのもあって、営業要員とかトレーニング・デスクを自分で持っているところはほとんどない。

そのキーとなる1つのアドサーバーでございますけれども、これはメディアのウェブに広告を配信するサーバーでございます。9ページ目の一番上のほうにあるように、これは無料で提供されて、ほとんどのメディアさんがこれを使われているような実態になってきているのではないかと。メディア自身は2つ以上アドサーバーを持つ意味はあまりないので、1つのアドサーバーを使っているということのようでもあります。

10ページ目でございますけれども、アドサーバーについて、今度、SSPはどう選ばれるかという視点でございます。SSPは、多くの方々が複数のSSPと契約しているという実態があるようで、2つ目の○の1行目から2行目にありますように、大体2から3のSSPさんと中期的に契約を結んでいることが多いのではないかと。ただ、その中でグーグルを外すというのはなかなか選択肢としてははないのではないかとということです。

10ページ目、下の四角の中ですけれども、先ほどもありましたように欧米と比べて単価が非常に安いということで、メディアサイドとしてもうかっていない。

もう一つ、3つ目のポツのところですが、何層にもわたっているいろいろなプレーヤーがいるために手数料が抜き取られていくこともあるのではないかと。それが日本は特にそうなのではないかと。もちろん、欧米でも多層なわけですが、欧米では自らレップなどを持っているところで、多少日本のほうが相対的には多層化度合いが強いのではないかとという指摘もございます。

入札の仕組みでございますけれども、12ページ目の真ん中からですが、メディア、パブリッシャーの方が広告の入札に当たって、フロアプライスであるとかSSPの組み合わせ、入札方式のヘッダービディングを使うのかどうか等々について設定をします。

その後で具体的な入札方式ですけれども、これは先日もいろいろ議論がございましたが、結果的には今、ウォーターフォール方式が主流だと聞いております。

それから、ダイナミックアロケーション方式、ヘッダービディング方式という仕組みでございます。

ただ、それも13ページの四角の下の○のところにありますように、必ずしも主流とは言えないということで、やはり手間がかかる。技術的にもいろいろ設定とかで手間がかかってしまうということで、必ずしも普及しているわけではないということでもあります。

他方、14ページ目でございますけれども、一番上のところにあるように、欧米のデータであります。ウォーターフォールからヘッダービディングに変更すると、六、七割収入が増えたといったようなこともあるということで、一部のSSPさんはヘッダービディングを何とか推奨して広げていこうといったようなことで御努力されているということも聞いております。

それから、エクステンジビディングというのは日本ではほとんど使われていないというか、まだ始まっていないということかと思えます。

以上が実態で、15ページ目はそういう中でいろいろな課題も各方面からお聞きしてきているわけですけれども、1つは価格の不透明性ということで、これは広告主サイドとメディアサイド、両方から言われているわけですが、基本的に広告主は代理店から、代理店はDSPから請求書をもらうということで、当然代理店はDSPの先にいるSSPメディアが幾ら請求しているかは分からないということであるわけです。したがって、そのそれぞれの段階での手数料の開示を求めるといことは、ある種、原価開示要求になるということなので、そこまではなかなか難しいのではないのでしょうかという声がございます。

他方で、そうはいつても、やはり今の状況は何層にもわたってカオス状態で、結局広告主からすると、自分が払っているお金がどう使われているか分からない。中でも、例えばターゲット層で6%しかリーチしていないとか、アドフラウドの問題、ブランドセーフティーの問題がある中で、何がどう使われて幾ら払われているのだというところを知りたいというのは、それは分かりますねという声もございます。

そういう中で、広告主の方の声としては、何らかの広告の価格についての指標みたいなものがつくれないのかという声も聞いて、これは新聞の場合は何面の何欄目だと大体幾らぐらいみたいな相場が新聞協会さんのほうである程度各社から集めた価格表みたいなものが出ているので、そんなこともイメージできないのかということでございます。

他方で、後ほど触れます第三者効果測定というものが今、少しずつ広がり始めている状況のようすけれども、こういったことが出てくると、だんだんDSP、SSPの中で淘汰が進んでいって、カオス状態が少しすっきりしてくれば、透明感への懸念というものも薄れてくるのではないかというコメントもございました。

16ページ目でございますけれども、メディアサイドから見た不透明性で、2つ目の○にございますように、これは感覚値でございますが、多くの方がメディアの取り分というの

は広告主さんが払っているのが100だとすると30%ぐらいしか取っていないということが言われて、50%、60%という声もあって、正確なところは分からないわけですが、メディアから言うと、何で自分たちは3割しか取れなくて、7割はどこに行っているのだという意味での不満があるということでございます。

2つ目は効果測定であります。これは1つ目の○でございますように、広告主さんからすると、メディアを横断して客観的に第三者のツールで比較検証、効果の検証をしたいという要望がある。それはどうも1年半ぐらい前からそういった声の高まりがあって、第三者による効果測定について、アドテク企業が受け入れるようになってきたという動きが出ているようであります。

次のところはニールセン・デジタルの例でございますけれども、どんな仕組みかということで、アドサーバーからメディア側のサイトに広告が飛ぶ際に、計測タグをはめ込んでおく。そうすると、どのメディアで出たのかが分かる。

17ページでございますけれども、効果測定は、まだ始まったばかりということだと思います。

この経緯でございますけれども、17ページ目、下3つの○でございますけれども、どうもこのタグ付けは比較的自由に受け入れられていたという実態がちょっと前です。ところが、一部のタグ付けで取得してはいけない情報が取られていたということもあって、GDPRもあって、昨年5月ぐらいから絞るようになったと。審査を厳しくしたという実態のようでございます。

その前の段階として、一番下の○ですけれども、当初は第三者による効果測定をやはり嫌がっていたということで、ページを移って一番上ですけれども、要は本当にどこにどういう広告が出ているかが分からないというか、自信が持てないということがあったのではないかと。

ただ、今回、第三者効果測定のツールが一部でも入り始めているので、そうすると、例えばアドフラウドについては状況を改善できるのではないかというようなお話もございました。これに対して、代理店側は必ずしもそれに満足しているわけではないようでありまして、結局、先ほどのタグを入れるところでなかなか審査が通らない、認めてくれない。自分たちのこのツールを使いたいと言っても認めてくれないのですという声は引き続き残っているということでもあります。

3点目後、アドフラウドとブランドセーフティーでございますけれども、いろいろとお聞きしていると、海外はともかく、日本の場合、SSPが非常に乱立しているということで、SSPが何重にも重なっているもので、例えば、SSPがさばき切れないものを次のSSPに振ってしまうことで、最後のところであまり好ましくない広告枠などが混ざり込んでしまうということで、これがアドフラウドの温床になっているのではないかという指摘がございます。

そういう意味で、2つ目の○の下半分ですけれども、そういうことではプラットフォームが入り口できちんとやってくれるほうが、それ自体がむしろいい部分もあるのですよ

ねというお話もございました。

SSPというのは、3つ目の○にございますように、自分で在庫を調達してきているわけではないので、あまりリスクがないということで非常に参入障壁が低いと。なるべくたくさん在庫を持っていると魅力が高まるので、いろいろ、ちょっと望ましくないものまで入ってしまうものも抱え込んでしまう人たちがいるということのようでもあります。

一方、19ページのDSP側は、そういう意味では顔が見えるクライアントに近いということで、そういう状況にはなっていないという話も聞いております。

問題解決に向けた動きですけれども、JAAさんのお話にもありましたように、この3団体で組織を立ち上げて、デジタル監査のようなものを作ろうと。これは英国にそういうものがあるようですけれども、英国のライセンスを受けてやろうということで、監査を受ければ優良メディアである旨を明確にすることができるようになるというお話で、アドフラウド、ブランドセーフティーなどの解消につながるのではないかと。

ブランドセーフティーについては、ある会社さんが、第三者、調査会社的なところですけれども、各メディアのコンテンツ及び広告について、例えばフェイクがあるかどうかといった審査体制をレポートするような取組を検討されているというお話もあるようでございます。

4点目ですけれども、垂直統合による懸念ということで、懸念に入る前に、今までのお話で分かりますように、やはりサービスを効率化し、不透明性を払拭し、あるいは多重のマージンを減らすという意味では、垂直統合というのは、ある意味ではいい方向でもあるというのが、これは皆さん比較のおっしゃるところでありました。

しかしながら、20ページ目でございますけれども、幾つかの懸念はあるよねということで、当然、デマンドサイド、広告主は安く広告を買いたい、サプライサイドは高く売りたいということで利害が対立する中で、それを一緒にやってしまうということで、そこに利益相反が生じないのかと。あるDSP、SSP両方やられている会社さんは、社内で相反が起きないようにということを一応やっていますという話も聞きました。

2点目が入札の設計における自社優遇。これは先日の武田さんのお話にありましたように、アドサーバーを支配している企業が入札設計を事実上できてしまうという状況の中で、ひょっとしたら自社のSSPが有利になるようなルール設計があるのではないかと。これは誰に聞いても、ブラックボックスなので分からないということですが、何かやってもおかしくないですよという状況でございます。

21ページ目でございます。垂直統合、そして寡占が進むと、(e)のところでございますように、広告主からすると、価格が高止まるのではないかと懸念がやはりあります。

22ページ目でございますけれども、メディアサイドの方々の動きなり考え方でございます。これは先ほどあったように広告料金が非常に低くて、安いコンテンツを管理せずにそのまま表示してしまうサイトがある中で、真面目にコストをかけてコンテンツを作っているところの広告料も同じように安いとなると、メディアの経営ももたないというような声

がございます。

1つ飛んで3つ目の○ですけれども、メディアとしても、ブランドセーフティーのために変な広告が入ってくるのも困るので、彼らとしても自分で、リアルタイムではなくて事後チェックであるけれども、ブラックリスト化して掲載削除をプラットフォーム側に求めたりしているけれども、いたちごっこになって、こういう問題もなかなか解消しない。

実は、コンテンツの関係会社40社ぐらいで今、勉強会をやられているようであります。そういう中での検討の1つとして、ビューナビリティとかブランドセーフティーというのを価値として認めてもらって、コンテンツの価値を広告料金に反映することができないかということで、特にコンテンツの価値自体の評価は難しいわけですけれども、ビューナビリティという切り口から、見られている時間を評価して広告費を払ってもらえるようなことができないかといったような検討をされていると聞いております。

検索におけるアルゴリズム、これは新聞協会さんがおっしゃったように、上位に何で来ないのかと、頻繁に変わるということに対する不満でございます。

23ページ目でございます。もう一つあるのは二次利用サイトです。各社のメディアのニュース集めるニュースサイトを二次利用と言っていますけれども、その二次利用サイトが検索の上位に上がってきているのはおかしいのではないかと。その結果、一次サイトであるメディアのサイトには結局来ないということで、二次利用サイトが上位に来るのはおかしいという議論ができないものかといったような議論もあるようであります。

テレビの話は今まであまり出てきていなかったのですけれども、テレビも動画サイトというものがある中で、今はそこには公式には出していないわけですけれども、いずれこの顧客接点が強い中で、3年、5年の中でテレビ局も動画サイトに出さざるを得なくなると、この二次利用問題になるのではないかといったようなお話も出てきております。

そういう中で、先ほど申し上げたように、日本でもパブリッシャーサイドで集まって検討会などが行われていますけど、ヨーロッパでは、コンテンツメディア同士が集まって対抗軸をつくらうとする動きが進んでいるようであります。1つはコンテンツメディアが広告枠を集めて、自分たちでプラットフォームをつくって広告主に売ると。そうすると、優良コンテンツメディアのDSPみたいなものができるということだと思いますけれども、そういう取組であるとか、あとは信頼できるコンテンツが上位に来るように共同で検索エンジンと交渉しようという動きがあって、こちら辺も日本のコンテンツメディアの方は、今、検討されているようでございます。

最後、一番下の○でございますけれども、メディアの公共性が論じられるのと同様に、プラットフォームにも一定の公共性というのを求めるべきではないかといったコメントございました。

24ページ、6番目の課題で、システム変更がやはりこの分野も多いということで、広告主さんに対して、頻繁にシステム変更を要求し、これはグローバルで決まったからと言われて、代理店が泣き寝入りしてコスト負担しているとか、SSP、こちらは頻度はあまり高く

ないようですけれども、入札方法の仕様の変更などで対応せざるを得ないというお話がございます。

最後に25ページ、グーグルのサードパーティー・クッキーの利用停止を2年後にするという話ですけれども、やはりこれは相当激震が走るのではないかとされておりまして。

「影響のイメージ」のところに書いてありますように、グーグルが今、検討しているであろうと思われることは、クローム上で、要はブラウザ上で、グルーピングして、その属性情報をDSPに提供するというところで、個人情報保護ということなんでしょうけれども、従来のビジネスモデルが根本から変わるのではないかと。かなり難しくなる事業者もいるのではないかとということで、この2年で大きくマーケットが変わるのではないかとというような御指摘もございました。

以上でございます。ちょっと長くなりましてすみません。

○依田座長

それでは、質疑応答に移りたいと思います。

まず最初に、(1) 広告主サイドの市場実態から取り上げていきたいと思っています。御発言がある方からと思いますが、いかがでしょうか。増島議員、お願いします。

○増島議員

ありがとうございました。

市場の画定に関する事項なのですけれども、今これを取りまとめていただいたのは、CMAなども共通だと思いますが、デジタル広告というのを一つの市場分野というふうに画定していますという前提でつくっていると思います。他方で、我々の見えている実際の広告のマーケットは、広告主さんというのがいまして、この広告主さんが大手の広告代理店とか、そういう人たちに予算を取って、お金をお預けして、これを様々なメディアに割り振っているという実態があるやに伺っております。なので、先ほどデジタル広告の中での運用型というのがあるという話がありましたが、そのもう一個上のレイヤーに代理店さんというのがいて、この代理店さんというのが、ウェブ、テレビ、新聞、交通、ラジオとか、こういうところに広告費を割り振りながら運用されているという実態があるようにも見えております。

そうしますと、今のデジタルメディアの広告市場というのはもちろん重要な市場ではあるものの、この中での寡占の話というのは、今の広告全体を横に通したところのデジタル広告市場自身を大きくすることでほかの市場に影響を及ぼしているという物の見方もあるようにも思っていて、このレイヤーの分析というのは、ある程度やっておく必要もあるように思いました。

以上です。

○依田座長

ありがとうございます。伊永議員、お願いします。

○伊永議員



先ほどの増島先生のお話なのですけれども、前回博報堂の清水さんが来られたときに聞いた点と共通すると思いましたが、広告代理店としては、デジタルの広告を既存メディアの広告と分けて別個取引しているのではなく、ほかのメディアとデジタルのものを併せて提案・取引をしていることなのが多いようですので、既存メディアとの関係で力を持つ広告代理店がデジタル広告においてもそれなりに強い力を持っている可能性もあるのではないかと考えています。

そういう意味では、完全にデジタル独自の話とはいえなくなるわけです。特に、旧来型メディアの広告市場における寡占の程度や取引状況にもよりますので、その点も踏まえてデジタルの話を見る必要があると思いました。

○依田座長

引き続き、どうぞ。

山田議員、お願いします。

○山田議員

3つに分けて、まず最初の広告主ということで、競争という発想から考えて、広告主サイドが被害があるかという観点からすると、多分価格が高いとかそういうことなのだと思います。広告主というのは要するにユーザーの側なので。

私自身は、価格が高いのを問題視して何とかすべきではないかと最初は発想としてあったのですけれども、その後、よく考えてみると、先ほど増島先生もおっしゃっていましたが、テレビの広告とか、いろいろなほかの広告チャンネルもあるわけで、我々も新聞とか、テレビ広告ははしないですが、価格はどのくらいなのかなと昨日お話を聞いた後に調べてみたのです。聞いてみると、インターネット広告の絶対値自体は実はそんなに高くないというか、当然、テレビ、新聞も有名なものだと独占・寡占的要素があるので、バリューチェーン等価格以外の側面から競争をゆがめるかという観点は別途検討を要することはさっておき、実は価格がすごくつり上がっているとか、客観的にも広告主にとってつり上がっているかというところは、実はそうではないのかなと。

なので、私は、広告主から見た問題点というのは、やはり透明性ということに尽きるのかなということなのですね。その透明性をどうやって、どういうツールで上げられるのかというのが多分ポイントなのだと思いますけれども、これは透明化法案、それからモニタリングに尽きるのかなと。

実際、どういうアルゴリズムになっているのかまでプラットフォームが開示することはあり得ないので、やはり第三者機関を介した透明化に期待したい。さっきも御説明がありましたけれども、コンサルも今そこを新たなビジネスチャンスにしようとしているところが結構あって、そう考えると、透明化についてはそんなに絶望的ではないのかもしれないというのが私の今の予想です。

○依田座長

ありがとうございます。

生貝議員、お願いします。

○生貝議員

ありがとうございます。この構造というところ、これだけ深くスタディーされているということは非常に意味あることかなと思います。

全体としてアドサーバーの部分がある種の無料化戦略という形で非常に広く握って、そこをレバレッジにしていると思われる部分というのが1つの大きな論点としてあり、そこと別のレイヤーの間で、果たしてどういうデータ共有をやっているのかといったこと。この点が特に、透明化というのか、モニタリングというのか、先ほどの第三者評価のようなところにもかかってくるかどうかと思うのですが、特にここの実態をどう理解していくかということの重要性が高いのかなと、お聞きしていて感じたところでございます。

○依田座長

それでは、ここまでで1回事務局のほうによろしくお願いします。

○成田審議官

ありがとうございます。

まず、増島先生、伊永先生がおっしゃった他の市場との関係で、おっしゃったように他の媒体との組み合わせでどういうものがソリューションとしていいのかということ代理店の方は提案されるということで、資料の3ページ目の2つ目の○に書きましたように、いわゆる旧来型の総合代理店は全メディアをカバーしているわけですが、デジタル広告の分野についていうと、彼らもカバーしていますが、例えばデジタル広告専門の企業がいらっしゃるということで、代理店によってはそこに特化している人がいるという状況であるわけです。

伊永先生がおっしゃった、確かにもともと広告代理店の問題というのは、それはそれであつたと思うのですが、今まで我々がデジタル広告というコンテキストで聞いている限り、彼らは何かを濫用しているという話はあまり聞いていない状況ですね。もともとあつた構造というのはあるのかもしれないのですが、むしろ彼ら自身、御存じのようにいろいろ圧迫をされているということはあるのだと思います。

それから、価格の話は山田先生がおっしゃいましたが、確かに価格が高いという不満は広告主さんから聞くわけではなく、だけれども、手数料が訳分からないということと、先ほどの話で、メディアさんからすると、何で俺の取り分がこんなに安いのだと。だから、単純な意味での価格が高いということではないと、まさにそのとおり。それはまさに不透明性の問題なのかなというので、そこをどう解決するのがいいかを考えていきたいというのは重要な課題だと思います。

生貝先生のおっしゃったこともそのとおりだと思っております。

○依田座長

それでは、引き続きまして(2)メディアサイドの市場実態について、質疑応答に入りたいと思います。増島議員、お願いします。

## ○増島議員

質問の切り方との関係で、僕の頭の整理と少し違う部分があるかもしれないので、どこの切り方で発言をしたらいいのかというのは必ずしも適切ではないのかもしれないですけども、一応、先ほど申し上げた広告市場全体ということとの関係で、私のほうでどう整理をしているかということのを少し共有させていただくと、先ほど申しましたとおり、アウトレットというかメディアごとに広告費というものをめぐり奪い合いの競争が行われているというのがまず物の見方です。

その中で、これはプライバシーの議論と実は似ているのですけれども、プライバシーの議論が競争法の議論に入ってしまったのは、値段ではなくてサービスの質がそこで落ちるといふ議論で、それがまさに独占によってサービスの質が上がらないという問題があった。これが競争の阻害の弊害だというフレームワークを日本の独禁当局を含めて持とうと考えているわけですけども、これと似たような話がデジタルメディア広告の市場にあるのではないかという物の見方であります。

申しましたとおり、他のメディアは、これはメディアを出す前に事前審査というのがありまして、それで問題のないものを上げていくという形になっているわけですけども、SNSなどは自らはプラットフォームでありコンテンツをコントロールできない、ないしすべきではないという建前をとっています。この建前はプロ責法(プロバイダ責任制限法)がプラットフォームに対して与えている免責によって、ある意味制度的に保障されていると言ってよいでしょう。言論の普及という観点から評価をすると、コンテンツ審査が走る世界と、割とここが自由な世界という2つが存在をすることによって、コンテンツの多様性、意見の多様性というのが全体として確保されているということがあるということは言えるのだと思います。

これはテレビの議論で、NHKと民放を共存させる法政策の憲法上の意味についての議論に似て、プラットフォーム型のソーシャルメディアと旧来のメディアには恐らく違いをつけることによって多様性を確保されているという、ここは多分一定評価されているのではないかと思います。

他方で、プラットフォーム型のソーシャルメディアがコンテンツを審査しないことによって発生している弊害が存在をしていて、これはもう皆様ここでずっと議論をしてきましたとおり、ディスインフォメーションの問題ですとか、それに伴う民主制への脅威の問題、もしくは違法コンテンツがはびこる犯罪の問題ですね。こういうものがいろいろ発生するということであるとすると、多様性はいいけれども、ネガティブな部分を何らか抑制するための枠組みが必要だという議論は、恐らく競争の観点から、先ほどのプライバシー確保について質が悪くなってしまうという議論に似たような形で、一定何か規制の根拠をそこに求めることができるのではないかということです。

すなわち、旧来型のメディアが持っていない特権を持っているソーシャルメディアなどのプラットフォームが、旧来型のメディアと同じ広告モデルを採用して、広告市場におい

て旧来型メディアと競争することは、多様な情報の流通という観点からそれ自体をネガティブに評価するという事はしないこととしましょう。しかし、広告費の獲得競争をす  
るとしても、透明性を欠いた質の悪い競争は問題視されるべきものです。すなわち、いかに  
変なコンテンツ、法に抵触しているコンテンツがならんでいようとも、そこに差し込ん  
だ広告が見られさえすれば金が入る構造になっているというのはおかしいのではないか。  
本来であれば、そのような場所に広告が流れるということになれば、企業も出稿したくな  
いということになるはずで、コンテンツに対して無責任なソーシャルメディアの広告ビジ  
ネスは成り立たない、ないしここまで強い力を持たないことになるのではないかと思われ  
るわけですが、そうなってはいないことの理由の一つには、やはり透明性の問題、すなわ  
ち出稿者に実態が見えていない、実態を見せない市場構造に問題があるのではないか。  
プラットフォームの上に乗っているコンテンツの内容に着目した議論、これは表現の自由  
とのあつれきが大きく、日本は特にここはセンシティブな国だと歴史的な経緯から思っ  
ていますので、ハードルが高いであろうということであるとすると、着眼点としては、広告  
ビジネスの競争確保という観点から、お金の流れの透明性を確保するというところをやっ  
ていくというのが1つの解となり得るのではないかと思います。

先ほどちょっと議論がありましたとおり、確かに物を買うときに間の原価開示というの  
はないよねと。それはおっしゃるとおりなのですけれども、これは逆にプラットフォーム  
が与えられている特権との引き換えに、その透明性というのは必要。なぜなら、その  
特権によって発生している多様性のところでおかしなことが起こっているので、そのおかし  
なことを是正するという観点からすると、普通、原価開示しませんよねとか、そういう  
話ではなくて、そこがまさに肝だということであれば、そこを開示させて、透明にする  
というのがむしろ正当化されるというロジックがあるのではないかと思います。

ここが透明になっていきますと、広告主としては自分の入れたお金が一体どこで使われ  
ているのかというのが見えてきますので、著作権侵害サイトに実は結構流れているです  
とか、テロ団体を礼賛するユーチューブ動画に広告に出てくるとか、こういうことが分か  
ってくるという話になりますと、それはやめてくれという話になりますし、当然それが表に  
出ていけば、昨今のESGの流れからすれば投資家から広告主に対するプレッシャーもちや  
んとかかるわけであります。そうすると、このプレッシャーを使って、まさに先ほどのグ  
ランドセイフティーということと通じますけれども、状況が少し改善されるようなこと  
があり得るのではないかという発想を持ちました。

以上です。

○依田座長

伊永議員、お願いします。

○伊永議員

私のように競争法を専門としている者から見ますと、競争がよりよく機能するためにど  
うすればいいかという点が重要だと思うのですが、その意味で、透明化というのは大事な

点となります。よりインフォームドされた状態で利用者が適切な選択をするということが、競争が機能することに役立つわけですし、競争的な牽制力が働くことにもなるわけです。この点が非常に重要であると思うのですが、加えて、競争を阻害するような特定の行為を規制していく、抑制していくということが大事だと思っています。

その意味で、無料で質の高いアドサーバーを持っていて、その結果、圧倒的なシェアを持っているということ自体は非難に値するものではないと思うのですが、その力を利用して濫用を行うということがあるのか、取引の透明化を図って注視すべきだと思います。

その一端が表れたのが、入札の仕組みに関して不適切な行為をしているのではないかという武田先生の御指摘だったわけです。外国では、テクニカルタイピングといって、ある市場での力を技術的に結び付けて別の市場で使うことによって、ライバルを排除するというようなものが問題になっています。特に最近の議論の傾向としては、ハーバード大学のElhaugeが言っていることですが、経済学的には価格差別とかで、明確な排除効果が出ていなかったとしても、しかしながら、そこでは搾取が起きているのだから、つまり需要者の利益が供給者の利益に移転されているのだから、やはりタイピングは問題ではないかというような提言をされています。

その点からいうと、実際に生じているかどうかはまだよく分からないようなので、広告の調査において入札の仕組みであるとか、ほかの点でも、なぜ無料で提供してしながら全体としては利益が上がっているのかという仕組みの解明というのが、力の濫用の存否ということにつながり、その部分の規制の必要性に最終的にはつながると思っています。

○依田座長

ありがとうございました。山田議員、お願いします。

○山田議員

二面市場なので、広告主側については先ほど申し上げたとおり、ユーザーの支払い価格が大きいこと自体が問題だとは思っていないのですが、メディア側のほうは私自身としては検討を要すると思っています、日本は特にフィーが低いという話があったのですが、リーマンショックの後、雇用が不安定になったときに、皆さん、ウェブサイト始めて、広告収入モデルを使って新しい何か面白いウェブサイトで起業しようという方が結構いらしたと思いますが、よく聞いた話が、広告収入だけでは、広告主が出しているお金としては物すごい額が動いているにも関わらず、各ウェブサイト、メディアに全然行っていないということで、結局起業がうまく行かない。

それが意味することは、今、この会議の目的とするところとも関係しますが、中小企業あるいはベンチャー企業のエネルギーで頑張ってもらおうじゃないかという観点からすると、私が当時聞いた話が真実だとすると、それではワークしない。ベンチャー企業と既存の巨大プラットフォーマーのビジネスのサイズが違い過ぎて、競争者排除として独禁法が直接使えるようになる事象とは言えないのかもしれないし、「風が吹けば桶屋がもうかる」的で非常に間接的な話ではありますが、今は小さいけれども究極的には潜在的に将来競争

者になり得る人に、あまり収入が回らない仕組みになってしまっている、という点において、メディア側の犠牲という現在の 이슈 は大きな問題を含んでいると思うのです。

本当は既存のツール、独禁法で打てるものならば打てばいいと思うのですがけれども、欧州の当局も、「中抜き費用」のところについて、独禁法、競争法で打てていないようですし、やはり競争法で立件するのは論理的に難しいのだと思うのです。

そう考えたときに、既存のツールでできないのだったら、何か改善のための枠組みがないと変わらない、透明性を高めるだけで済む話なのか、例えばモニタリングが始まって、そこで情報を出してもらっただけで改善される話なのか。

メディアを持つ新興のベンチャー企業にとって、資金がなくても起業できるということの要になるわけで、何かこのメカニズムを改善することに関して議論をもうちょっとする価値があるのかなと私は思っています。

○依田座長

ありがとうございます。生貝議員。

○生貝議員

ありがとうございます。

最初に増島先生がおっしゃっていたこととの関係で、ある種のフォロー・ザ・マネー、お金の流れをしっかりとある程度把握していくということは、別の文脈の特に知財保護ですかそういったようなこととの関係でも、国際的にも、例えば英国ですと海賊版サイトの出稿元に対するお金の流れが現状どうなっているのかということ調査したりした上で対応していることとの兼ね合いもありますので、ある種、競争という目的で行うそれと、まさに権利侵害という文脈で行うフォロー・ザ・マネーのアプローチというもの、共通しているところもあるかと思っておりますので、しっかりと両面から取り組めるところ、把握できるところは把握していく価値が非常にあるのかなと思いました。

それから、ちょっとこれは脇のお話になってしまうかもしれないのですが、ウェブメディアというのは、現状のプロバイダー責任の国際的なルールというところもあって、ある種コンテンツの部分の部分を無料で仕入れることができるという非常に大きな立場があります。そういったようなときに、これはよくバリューキャップという言葉が最近しばしば使われるのですが、例えば音楽にせよ何にせよ、いわゆる広告型のモデルに載せられている。載せているというよりは載せられている場合がある。それがしっかりと対価を取ったストリーミングのような形で配信されているものと比べて、コンテンツホルダーの側に行く利益というのが開きが非常に大きい。そういったところも最近、データというのは様々出てきているところなので、やはりそういったメディア側のビジネスモデルの相違と関係者との収益配分といったようなところまで少し視野に入れると、もしかすると全体の構造の把握というものにつながる部分があるのかなと感じたところがあります。どのぐらい本題の調査につながるのかは定かではありませんが、その辺の数字はいろいろ出ているところかと思っておりますので、御参考までに。

○依田座長

いかがでしょうか。

○成田審議官

いろいろ示唆いただきまして、ありがとうございます。

増島先生がおっしゃった切り口は、一つ重要な示唆をいただいたのかなと思っております。

それから、伊永先生がおっしゃった、まさに濫用のところは非常に、今までのところもなかなか聞いても当然なのですが出てこないところなものですから、引き続きそこは、透明性を高めることもそれにつながるのだと思いますけれども、もうちょっと公取さんの協力も得ながらやっていきたいと思っております。

あと、山田先生のお話も、今回はあれですけれども、ぜひ引き続きツールのところをどうするかというところをお知恵いただければと思っております。

生貝先生のお話も、ありがとうございます。参考にさせていただきます。

○依田座長

引き続き、(3) バリューチェーン全体についても質疑応答したいと思います。

増島議員、お願いします。

○増島議員

この「ご議論いただきたい点」といって頂いていたフレームワークで回答を準備してきてしまったので、この順番でお話を申し上げていて、頂いていることと合っていないくて非常に申し訳ないのですけれども、どうしたらいいかという話を少し申し上げると、まず、問題認識という意味。今まで表現の自由みたいな話でいくとスタックしてしまうのを何とか競争法のフレームワークのほうに持って行って、競争法の論理で対応するというのをどうやったらできるかということと、日本が弱まってしまっている産業で、どうやれば勝てるかという話をつなげていろいろ考えているわけですけれども、先ほど山田先生がおっしゃっていただいた話というのは数年前に日本がやっていたコンテンツ領域における日本の事業者、コンテンツ業者の小作人化というのが言われていたと思っておりますけれども、それを山田先生が今、御指摘いただいたのだと思っております。

これは競争法の文脈で行きますと、結局そこで食えないという話になることによって、新しい事業者が生まれなくなってしまう。このこと自体が競争阻害性というフレームワークで捉えることができれば、コンテンツの領域で言われているいわゆる小作人化の問題をどうやって対応したらいいのかというところに競争法の枠組みを使って一定アドレスできるのではないかと。

今、申し上げているのは、その先に見ている動画の話がもちろんあるわけで、大きなコンテンツ配信業者が日本のコンテンツに投資してオールライツをとって世界配信すると、今度、動画の世界で日本の事業者が小作人化することになるわけですけれども、今、ここに対する打ち手がなく、みんなお手上げという状態になっています。ここをもし競争法の

枠組みで、今はデジタル広告ですけれども、その次にもし動画の話をするのであるとすると、新しい事業者が食えなくなって出てこれなくなるという、このフレームワークは使えていくのではないかというのが1点です。

もう一点、最終的にはお金の流れを透明化しろということをお先ほど申し上げたとおり、申し上げているのですけれども、デジタルの世界なので、データはどこからどこにどう流れているか、トラクションがどうなっているのかというのは基本的に知ることができる。幾らどこに払っているのか教えろというふうにあえて言わなくても、データ、トラクションを教えろという話をすることによって、そこから金流は一定推計できるはずだと思いますので、金の話をするのがなかなか難しいということなのであれば、トラクション、データのところの話をしていくというのではありませんか。

そうすると、ここでやっていくのは何なのかというと、まさにテクノロジーですね。テクノロジーによる規制という、ガバナンスイノベーションのところで行っている議論を持ってくるのだらうと思います。幾つかの中間の団体がいろいろなことを考えていらっしゃるとい話がありますけれども、データのトランザクションを押さえるための例えばツールが存在したときに、それを入れることを政府としてエンドースする。具体的には一定の基本指針を政府として出して、それを実際にやる中間団体が具体的なツールなり、より詳細なルールをつくる。単純な民間の話だとそれは民間なのでどうにも進まないということが起こるわけですけれども、基本指針があって、基本方針に沿ったものが要求されていくと、国がそれをエンフォースメントの力を使って一定程度強制しながら、APIなのか何なのか分かりませんが、導入を義務付けさせる。こういうフレームワークをとることによって実効性のある規制体系がつけられるのではないかと考えました。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

伊永議員、お願いします。

○伊永議員

第三者による効果測定についての私見を申し上げます。効果測定がきちんと行われるようになれば、先ほど来問題になっている透明性が図られるということにつながると思います。透明化が図られるためにもう一点大事なのが、中立性であるとか、独立性ではないかと思えます。この中立、独立というのは、取引先であるグーグルとの関係での中立性、独立性もありますし、競争者同士、第三者機関同士の中立性、独立性も問題だと思います。具体的には、同じような検証項目になっているだとか、同じようなデータベースを使っているとか、同じような計算ツール、アルゴリズムを使っているとか、そういったことだと、どの機関も同じような結果が最終的に出てしまうことになります。そうすると、あたかも独自に効果測定をしているように見せながら、どれも似たような結果になってしまうと、これはやはりよかったのだなというような需要者に対するミスリードが起きてしまいがち



になります。こうした点は、ドイツの連邦カルテル庁が出している比較ウェブサイトの報告書でも懸念されているところです。

このため、第三者の効果測定に当てはまることとして、透明性を確保するためには中立性、独立性が重要となりますので、その点への配慮も必要と思います。

以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

山田議員、お願いします。

○山田議員

3つ目のところは広告のフローの全体のクオリティーみたいな話もあると思うのですが、私の理解では、この第三者のチェックは広告が効果的だったかとかそういうことが主眼で、お金の動きがどうかというところは一切カバーしないと聞いています。

コンテンツのクオリティーとかそういう意味でこの広告の文脈で重要だと思うのは、22ページにある、きちんとしたコンテンツを持っているメディア、新聞ですけれども、欧州のメディアはもっと騒いでいるようです。さっき勉強会をされているとおっしゃっていたのですが、ここは本当に今後、きちんとしたニュースソースが生き残っていけるかに関わってくるので、実はすごく大事だと思っていて、どうして日本の新聞社等はあまり騒がないのか。欧州では本当にそれだけでいろいろなプロジェクトが立ち上がって、法律とかもありますけれども、これは独禁法も関係ないですし、個人情報も全然関係ないのですが、世の中の動きの話として、実はすごく将来的に大事だと思うのです。そこをどうするのか。

今、メディアがあまり問題提起しないので、日本だと自主規制とかそういうふうに動きがちなのですが、例えばイギリスとかだとオフコンのようなメディア当局が強いというのものもあるのかも知れません。日本はさっきちょっとお話に出ていましたが、メディアオロギーコントロールみたいなことにアレルギーがある土壌なので、どこまでやるかというのはありますけれども、ただ、ここは今の自主規制の方向がどうきちんとできるかを政府としてもウォッチして、足りなければ何かやったほうが、真っ当なメディア機関に広告収入が入らなくて死んでいってしまうみたいなことになるのは大きな社会問題だと思うのです。というのが、ここのセクションで私のコメントです。

○依田座長

ありがとうございます。

生貝議員、お願いします。

○生貝議員

私は、山田先生がおっしゃられたことはやはり非常に関心があり、重要な論点だと思っていて、実際問題として、例えば向こうのメディアのグループさんなども、本来コンテンツに入ってくるべき収入というのがこういった検索を含めた広告に多くが行ってしまうこ

とでどれくらい減ってしまっているのか。当然、片方当事者からの調査でありますから、そこはちゃんと見る必要があるかと思うのですけれども、しっかり彼らなりの検討といったようなことをしながら、こういった政策議論をしてきているというところです。

それから、メディアのブルーリズムに関しては、最近ちょうど英国のLSEが独立調査としてレベニューの在り方を含めたかなり包括的な検討を出していましたが、やはりこれはこれで議論としては特に国際的には大きいところでもありますので、ここと直接どのぐらいつなげた形で議論するかということとはともあれ、そういった状況というのは我々としてもしっかり把握した上で、そこの関わりといったことをしっかり意識した上で検討を進めていく価値が非常にある部分かなと感じているところであります。

もう一つ、ちょっと細かいところでは、23ページに出てくる、ほかにもいわゆるアルゴリズムの中立性の問題ですとか、二次サイトに行ってしまうといったような問題は、これも現実としてかなり懸念ですとか指摘も多いところかと思えますけれども、少なくとも今度、EUのほうのレギュレーションでは検索エンジンについても主要なパラメータと、それから、パラメータ間の相対的重要性とその理由のようなどころを含めて開示していただくということになったところかと思えます。

現状ですと、検索エンジンのパラメータについては全く情報がないので、そういったような状況について広く社会で議論をすること自体が少し難しいという状況の中、EUの規制を受けて日本人も見られるように開示されるのかどうかはよく分からないですけれども、限定的な情報の開示であっても、そのことの在り方について広く認識と議論をしていくことはすごく意味のあることなのかなと思っております。ひとまず以上です。

○依田座長

ありがとうございました。

それでは、これでワーキンググループを終了いたします。ありがとうございます。