

諸外国における動画配信規制議論《その他地域編》

一般財団法人マルチメディア振興センター（FMMC）

ICTリサーチ&コンサルティング部 チーフ・リサーチャー

米谷 南海



概要

米国を拠点とする大手動画配信サービスの世界的躍進が諸外国の放送規制枠組みに一石を投じている。特に、放送事業と動画配信事業の間に存在する「規制の非対称性」が問題視されており、米国以外の国々ではグローバル展開する米国製動画配信サービスから自国の産業や文化をいかに保護するかという点も重要な論点となっている。そこで事実の列挙が中心となってしまうが《北米編》《欧州編》《その他地域編》と3編にわたって諸外国の動画配信規制議論の動向について紹介していきたい。

《その他地域編》となる本稿では、主にアジア・太平洋諸国と中東・アフリカ諸国を取り上げる。ただし、外国資本の動画配信市場への参入を原則的に禁止している中国は本稿の射程にはない。また、韓国については2022年6月発行のFMMCリサーチレポート「韓国版Netflix輩出を目指す韓国メディア分野の取り組み」が詳しいのでそちらを参照されたい¹。

1. 動画配信分野の成長市場

北米や西欧の動画配信市場が成熟期にあるのに対し、アジア・太平洋地域や中東・アフリカ地域の市場は成長期を迎えており、米国を拠点とする大手動画配信事業者の新たな主戦場として注目を集めている（表1）。事業者らはコンテンツやプランのローカル化を通じて、2019年頃からアジア・太平洋市場での地盤固めを強化し、最近では中東・アフリカ市場の開拓にも力を注いでいる。

表1 世界の動画配信利用者数と年平均成長率の予測（2019～2023年）

地域	利用者数					年平均成長率
	2019	2020	2021	2022	2023	
アジア・太平洋	14億3,190万	15億4,130万	16億4,200万	17億3,650万	18億1,210万	6.06%
中東・アフリカ	1億7,030万	1億8,270万	1億9,260万	2億70万	2億780万	5.10%
中東欧	2億2,660万	2億3,350万	2億3,910万	2億4,550万	2億5,030万	2.52%
中南米	2億8,920万	2億9,820万	3億590万	3億1,200万	3億1,790万	2.39%
北米	2億6,020万	2億6,590万	2億7,100万	2億7,580万	2億8,030万	1.88%
西欧	2億5,410万	2億6,000万	2億6,490万	2億6,900万	2億7,280万	1.79%

出所：eMarketer [2019] Digital Video Viewers Worldwide, by Region, 2019-2023 を基に作成

¹ 三澤かおり [2022] 「韓国版Netflix輩出を目指す韓国メディア分野の取り組み」FMMCリサーチレポート。
<https://www.fmmc.or.jp/activities/itemid488-006166.html>

2. アジア太平洋地域

2.1 インド：自主規制を実施するも、より厳しい表現規制を求める声

世界有数の映画大国であり、ハリウッドならぬボリウッド(Bollywood)で知られるインドは、米国拠点の動画配信事業者がこぞって市場開拓を進めている国である。Netflix、Amazon Prime Video、Disney+は同国でのコンテンツ制作拠点の開設、人気スポーツであるクリケットの放映権取得、モバイル端末向け廉価プランの提供等を通じて人口 13 億人の巨大市場に挑んでいる。

一方、インドは多民族・多宗教国家としての一面も併せ持つ。故に、特定の宗教・宗派を攻撃するようなコンテンツや猥褻又は中傷的なコンテンツは禁止されており、テレビ放送は「番組基準」を順守することが、映画は検閲を受けることが条件となっている。憲法上は政教分離の世俗主義を国是に掲げているが、2014 年に誕生したモディ政権下ではヒन्दウー・ナショナリズムの潮流が急速に拡大し、コンテンツ規制が厳格化しているとの指摘もある。

動画配信規制については、情報放送省が規制監督機関となることや、政府が定めたコンテンツ倫理規定及びコンテンツ基準を遵守しながら自主規制を行うことが、2020 年から 2021 年にかけて決定した²。政府の規制を回避したい国内外の大手動画配信事業者が独自の自主規制規則に共同署名するという動きもあったが、政府がこれを退けたため、現在の公的権力に規定される形での自主規制が行われることとなった。

政府の一連の対応は間接的な検閲に他ならないとして批判の声が上がる一方、政府を擁護する声も少なくない。インドでは文化的・宗教的理由から視聴者が米国製動画配信サービスに苦情や訴訟を起こすケースが相次いでおり、制作陣が逮捕されたりコンテンツが配信停止に追い込まれたりしている。2021 年 3 月 5 日付 Reuters 記事によれば、事業者はドラマ等の台本を精査することで対応しているが、制作現場では萎縮ムードが広がっているという³。

なお、このようなインドでの動きを受けて、隣国バングラデシュでは 2022 年に動画配信規制議論が本格化した。バングラデシュ政府が公表した規則草案はインドの規制枠組みをベースとしているが、より厳格な内容となっており、国外に拠点を置く事業者は政府による背景調査と許可を得て初めてサービス提供が可能になるとしている⁴。

2.2 インドネシア：コロナ特需の終焉で動画配信規制議論が再熱

インドネシアと米国製動画配信サービス（特に Netflix）の関係は紆余曲折を経てきた。発端は 2016 年、Netflix が同国でのサービス提供を開始した直後に国内最大手の国営通信事業者

² The Gazette of India [2020] *Cabinet Secretariat Notification*.

<https://egazette.nic.in/WriteReadData/2020/223032.pdf>

The Gazette of India [2021] *Ministry of Electronics and Information Technology Notification*.

https://www.meity.gov.in/writereaddata/files/Intermediary_Guidelines_and_Digital_Media_Ethics_Code_Rules-2021.pdf

³ S. Jamkhandikar et al. [2021] Bollywood, streaming giants on edge as Amazon gets flak for hurting religious beliefs in India. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/idUSKBN2AX0UV>

⁴ Ministry of Information and Broadcasting [2022]

[https://moi.gov.bd/sites/default/files/files/moi.portal.gov.bd/notices/164fa44b_7f76_46c9_88a2_ccc4bbbae5f0/Ott%20Nitima%20\(Draft\).pdf](https://moi.gov.bd/sites/default/files/files/moi.portal.gov.bd/notices/164fa44b_7f76_46c9_88a2_ccc4bbbae5f0/Ott%20Nitima%20(Draft).pdf)

Telkom Indonesia（以下、Telkom とする）が Netflix へのアクセスを自主的に遮断したことに遡る。Netflix のコンテンツは暴力・猥褻表現を含んでいるから遮断した、というのが Telkom の主張であった。イスラム教を国教とするインドネシアでは放送、映画、オンライン・コンテンツに至るまで厳格なコンテンツ規制が敷かれており、動画配信サービスもこれに倣うべきだと考えられたのである。

ところが、Telkom は 2020 年、一転して Netflix へのアクセス遮断を解除した。Telkom は、Netflix が ASEAN 諸国の動画配信事業者が共同作成した自主規制コードに準拠し、暴力・猥褻表現を表示しないことに合意したためだと説明したが、実際にはコロナ特需に沸く Netflix と関係を改善するための戦略的な事業判断であったと現地メディアは報じている。両社は 2021 年に業務提携を結び、2022 年よりデータ通信と Netflix のセットプランを提供している。

一方、政府はというと、2016 年以降、動画配信規制を導入する道を模索していたが、コロナ禍ではそれを一時中断し、経済停滞を打破する手段として Netflix を扱うようになった。具体的には、財務省が税収不足を補う目的で Netflix に対する付加価値税の課税を開始し、教育文化省は国内映画産業の育成で Netflix と提携した。

このように経済的思惑から Netflix を受け入れたインドネシアであるが、コロナ特需が終焉を迎えつつある今、動画配信規制議論が再熱している。放送分野の独立規制機関であるインドネシア放送委員会は暴力・猥褻表現を含むコンテンツが未だに配信されていることを問題視し、動画配信サービスにより厳格なコンテンツ規制を課す方法を早急に検討すべきとしている。

2.3 オーストラリア：英国・EU・カナダの議論を踏襲しメディア改革を提言

多文化主義国家であるオーストラリアは、国家的アイデンティティや文化的多様性を醸成する目的で地上放送事業者にオーストラリア製コンテンツの放送を義務付けている。しかし、米国を拠点とする動画配信サービスが台頭したことで、国民のオーストラリア製コンテンツへのアクセス機会が減少したことが 2019 年頃から社会的課題として認識され始めた。

そこで政府はプラットフォーム中立（platform neutral）なメディア政策の策定を目指すとして、2020 年に「メディア改革グリーンペーパー」を公表、2022 年 2 月に具体的な改革案を提示した⁵。改革案は①地上放送市場の近代化と②動画配信サービスへの規制導入を主軸としており、①は「欧州編」で取り上げた英国の議論、②はカナダや EU の議論を踏襲している印象を受ける。①では、地上放送の将来像を検討するための研究・政策策定プログラムを立ち上げ、周波数計画や最新放送技術、コネクテッド TV での地上放送チャンネルの卓越性（prominence）確保について検討する方針が明らかにされた。②については、大手定額制動画配信サービスに対しオーストラリア製コンテンツへの投資額を毎年報告することを義務付け、投資額が国内年間売上高の 5%未満であった場合には、政府が追加投資額を決定し、その支払いを命じることができるというスキームが提案された。

米国の動画配信事業者は②に対し、規制が存在しなくとも既に一定数のオーストラリア製コ

⁵ Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications, and the Arts [2022] 2022 Media Policy Statement.
<https://www.infrastructure.gov.au/media-communications-arts/media-laws-regulation/2022-media-policy-statement>

コンテンツを配信しており、新たに規制を導入する根拠となるような市場の失敗 (market failure) は存在しないと反論しているが、国内の制作会社業界団体はオーストラリア製コンテンツへの投資額を国内年間売上高の 5% から 20% に引き上げるべきだと主張するなど、様々な意見が出ている。他方で、通信・放送分野の規制監督機関である通信庁は、放送や配信といったコンテンツの伝達方法に関わらずコンテンツ規制を一元化し、視聴者を保護すべきとする立場表明書を公表している。政府はこれらの意見を踏まえた上で②について再検討し、法制度の整備を進めていく予定である。

3. 中東・アフリカ地域

3.1 トルコ：言論統制強化の一環としての動画配信規制

欧州理事会が EU・トルコ加盟準備協定を採択して以来、メディア規制の基準を EU 基準に合わせてきたトルコであるが、2016 年のクーデター未遂事件を契機に言論統制を強化している。親イスラムのエルドアン政権に近い財閥が主要メディアの買収を進めたことで国内メディアの 90% が政権の影響下に入り、自己検閲を迫られている。また、商業放送の規制監督機関であるラジオ・テレビ最高評議会（以下、評議会とする）が公序良俗に反する番組を提供する放送事業者に対して放送停止処分を行うことが可能となったことで、これまでに数十の事業者が放送免許取消処分を受けている。

動画配信規制もこのような流れの中で導入された。政府は 2019 年に「インターネット上のラジオ、テレビ及びオプション放送に関する規制」を発表し、動画配信事業者を評議会の管轄下に置き、放送事業者と同等の規制を課すことを決定した⁶。すなわち、拠点の国内外を問わず、動画配信事業者はトルコ国内に恒久的施設を設置し、評議会から免許を取得しなければサービス提供が認められない。指定期間内に免許を取得しなかった場合にはウェブサイト等へのアクセスが遮断される。また、評議会のガイドラインに反するコンテンツを配信した場合には、罰金が科されたり免許停止処分や免許取消処分が下されたりする可能性がある。Netflix のコンテンツは宗教的観点から度々問題視されており、免許は取り消されていないものの、ドラマや映画が制作中止に追い込まれたり、罰金を科されたりしている。現在もオリジナルアニメ作品について評議会が調査を実施しているところである。

3.2 イスラエル：規制格差是正で放送関連法の全面改正へ

イスラエル政府は放送改革を実施する目的で 2020 年に調査委員会を設置、2021 年に委員会勧告を採用することを決定し、2022 年 8 月にはパブリックコメントを募集する目的で「公衆への視聴覚コンテンツの提供に係る規制原則に関する法案草稿」を公表した⁷。法案は現行の放送関連法を全面改正するもので、その内容は多岐に渡るが、時代遅れの放送規制を撤廃し、放送・

⁶ Official Gazette of the Republic of Turkey [2019] *Regulation on the Presentation of Radio, Television and Optional Broadcasts on the Internet*.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/08/20190801-5.htm>

⁷ Ministry of Communications [2022] *The Minister of Communications Yoaz Hendel, is presenting a revolution in broadcasting*.

https://www.gov.il/en/departments/news/09082022_4

動画配信間の規制格差を是正することに焦点が置かれている。例えば、地上商業放送、有料放送、動画配信を所掌する単一の規制監督機関を創設し、これまで大手放送事業者にのみ課されていたイスラエル製コンテンツへの投資義務を大手動画配信事業者にも適用することが提案された。Netflix の幹部や CEO は法案発表前に同国を訪れ、動画配信事業者への投資義務適用を取り止めるよう直談判したが、政府の方針は変わらなかった。ただし、イスラエル国会は 2022 年 6 月に解散し、11 月に総選挙を実施するため、法案が成立するかは不透明な状況である。

3.3 サウジアラビア：宗教的戒律と市場国際化のバランスをとった規制枠組みを模索

サウジアラビアはアラブ諸国で最初に動画配信規制の枠組みを提示した国である。イスラム教の戒律順守が厳格な同国であるが、近年は石油依存型経済から脱却するために社会的・宗教的規制を緩和し、外国資本の誘致や娯楽産業の拡大を目指している。動画配信分野でも宗教的戒律と市場国際化のバランスをとった規制枠組みが模索されている。

2021 年に発表されたデジタルコンテンツ全般を対象とする法令の 1 次草案では、動画配信事業者に参入規制を課すことが提案された。拠点の国内外を問わず、事業者はサウジアラビア国内に恒久的な施設を設置しなければならず、事業規模に応じて免許又は登録が必要となる。また、コンテンツ規制については国内法を遵守することが義務付けられ、違反した場合はコンテンツの配信停止や削除を命じられる可能性があるとした。

ところが、2022 年 3 月及び 7 月に発表された 2 次・3 次草案ではこれらが大幅に緩和された⁸。3 次草案は、国内利用者数 500 万人超の動画配信事業者に対して政府への通知を義務付け、コンテンツ規制に関する条項は削除するに至っている。この背景には、同国をデジタルコンテンツの国際ハブとしたい政府の狙いがある。政府は同年 2 月、国内外のデジタルコンテンツ企業を誘致・支援する 11 億ドル規模の「Ignite 計画」を発表し、その中で規制上のインセンティブを付与する方針を明らかにしていた。今回の規制緩和もその一環として理解できよう。

放送事業者は政府や個人を批判する番組やイスラム教の教義に反する番組を放送することを禁じられているが、果たして動画配信事業者は全くコンテンツ規制を受けないことになるのか、あるいは今回の法令以外の規定によって別途規制がかかるのか、その行方に注目したい。サウジアラビアの法令はアラブ諸国（特に湾岸アラブ諸国）の規制議論を方向付けることが予想される。

3.4 南アフリカ：EU の規制枠組みをベースにより厳格な規制措置を検討

南アフリカの動画配信規制議論は、通信・デジタル技術省が 2020 年に発表した「音声・映像コンテンツサービスの政策枠組みに関する白書草稿」を発端としており、EU の議論を踏襲する姿勢を明確に打ち出している⁹。同国は、放送事業者に対して南アフリカ製コンテンツの最低比率を義務付ける放送クォータ制を導入しているが、白書草稿はこれを動画配信事業者にも等しく適用することを「最も重要な政策提案」の一つとして提示した。また、「放送サービス」の定

⁸ National Competitiveness Center [2022] *Competition Regulations for Digital Content Platforms*.
<https://istitlaa.ncc.gov.sa/en/Transportation/citc/CRDCP/Pages/default.aspx>

⁹ Department of Communications and Digital Technology [2020] *Draft White Paper on Audio and Audiovisual Content Services Policy Framework*.
https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202010/43797gon1081.pdf

義を拡大して動画配信事業に免許制を導入することも提案した。

これに対し Netflix は、クォータ制の導入は、クリエイティブ産業の機会創出という本来の政策目的と反対の結果をもたらすと反論した。同社によれば、現在市場で流通している南アフリカ製コンテンツは必ずしも全てが高品質なわけではない。そのような状況でクォータ制を導入すれば、動画配信事業者はコンテンツの質よりも量を重視するようになり、ライブラリには低品質のコンテンツが並ぶことになる。その結果、視聴者は南アフリカ製コンテンツを視聴しなくなり、同国クリエイティブ産業の機会創出は困難になるというのが Netflix の主張であった。

白書草稿を巡る動向はその後確認できていないが、通信・デジタル技術大臣は 2022 年 7 月、放送制度改革の一環として動画配信事業へのクォータ制や免許制の導入を検討すべきとの個人的見解を示しており、今後、議論が本格化する可能性がある。なお、それとは別に、2022 年 3 月に「映画出版改正法」が施行したことで、動画配信事業者は映画出版委員会への登録、及びコンテンツのレーティング表示が義務付けられた¹⁰。

3.5 ナイジェリア：動画配信サービスは「ノリウッズの追い風」か「混乱の種」か

ナイジェリアはアフリカ最大の映画産業を抱えており、ハリウッドやボリウッドに次ぐノリウッズ（Nollywood）として世界の注目を浴びている。ノリウッズ作品は低予算ながらも年間生産数はハリウッドを上回り、近年では米国の大手動画配信サービスでも視聴することができるようになった。Netflix は 2020 年、Amazon Prime Video は 2022 年にナイジェリアでのサービス提供を開始し、同国の映画制作会社と提携してオリジナルのノリウッズ作品を配信している。

動画配信サービスについては映画産業振興や雇用促進につながるなどの前向きな評価もあるが、2020 年の end-SARS 運動（Twitter で拡散したナイジェリア警察特別強盗対策部隊に対する抗議デモ）以来、デジタルメディアに対して慎重な姿勢を見せている政府は、動画配信サービスが「混乱を引き起こし、民主的プロセスを弱体化させる」として、規制の導入が必須であるとしている。政府は 2021 年、独立規制監督機関である国家放送委員会に対し、動画配信事業に免許制を導入するための準備を開始するよう命じたが、その後の動きは確認できていない¹¹。

4. まとめ

コロナ禍の巣ごもり需要を追い風に動画配信サービスが広く普及したことで、諸外国では動画配信規制を巡る議論が本格化している。本レポートでは《北米編》《欧州編》《その他地域編》と 3 編にわたってその動向を見てきた。

米国以外の国々では、米国を拠点とする大手動画配信事業者から自国の宗教的・政治的信念を保護する目的で規制を導入する国もあれば、自国の放送産業やクリエイティブ産業を保護する目的で規制を導入する国もある。前者はインド、インドネシア、トルコ、ナイジェリア等に代表されるが、デジタルコンテンツの国際ハブ構築を目指すサウジアラビアのように宗教的規

¹⁰ South African Government [2019] *Films and Publications Amendment Act 11 of 2019*.
<https://www.gov.za/documents/films-and-publications-amendment-act-11-2019-3-oct-2019-0000>

¹¹ Ministry of Information & Culture [2021] *FG Suspends Twitter's Operations in Nigeria*.
<https://fmic.gov.ng/fg-suspends-twiters-operations-in-nigeria/>

制を緩和し、市場国際化の道を模索している国もある。一方、後者はカナダ、EU、英国等に代表される。ただし、英国は EU 離脱後、公共サービス放送を中心に据えた適切かつ健全な情報空間を形成することを目指し、独自の規制議論を展開している点に特徴がある。イスラエルや南アフリカがカナダや EU の議論を踏襲しているのに対し、オーストラリアはそれに加えて英国の方向性も取り込もうとしている。

翻って我が国に目を転じると、動画配信規制議論はまだこれからという状況である。無論、規制は各国の社会経済的環境や放送制度、動画配信サービスの利用状況等を踏まえて検討する必要があり、一つの正解があるわけではない。しかしながら、動画配信規制はデジタル時代の「放送」の定義、ひいては映像メディア制度全体の在り方について問いかける重要な議題であり、その必要性の有無や、必要である場合の規制方法について早急に吟味すべき段階に差し掛かっている。