

諸外国における動画配信規制議論《北米編》

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の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。《北米編》となる本稿では米国とカナダを取り上げる。

1. 動画配信規制議論の高まり

1.1 グローバル展開する米国製動画配信サービス

Netflix が米国で動画配信事業を開始したのは2007年のことであった。それから15年、今や約200か国・地域で数百もの動画配信サービスが提供され、10億人以上に楽しまれている。動画配信サービスは我々の日常生活に浸透し生活の一部となったと言えよう。

サービスの普及が進み、市場競争が激化するにつれ、その種類も多様化した。動画配信事業者は、収益モデル（定額制、都度課金、無料広告）や配信形態（オンデマンド配信、ライブ配信、リニア配信、見逃し配信）、コンテンツ（オリジナル作品、独占配信作品、総合的ラインナップ、ニッチなラインナップ）等をそれぞれに組み合わせることで独自性や差異化を追求し、市場での生き残りを図っている。

数多あるサービスの中で一際人気を集めているのは、潤沢な資金を武器とする米国拠点の動画配信サービスである。Netflix は約190か国・地域で2億2,164万人（2022年3月時点）、Amazon Prime Video は約200か国・地域で1億7,500万人（2021年4月時点）、Disney+は64か国・地域で1億3,770万（2022年3月時点）の加入者を抱える。これらサービスの躍進が有料放送離れや映画館離れを引き起こし、既存メディア産業に影響を与えていることは既に様々な先行調査研究で指摘されている。

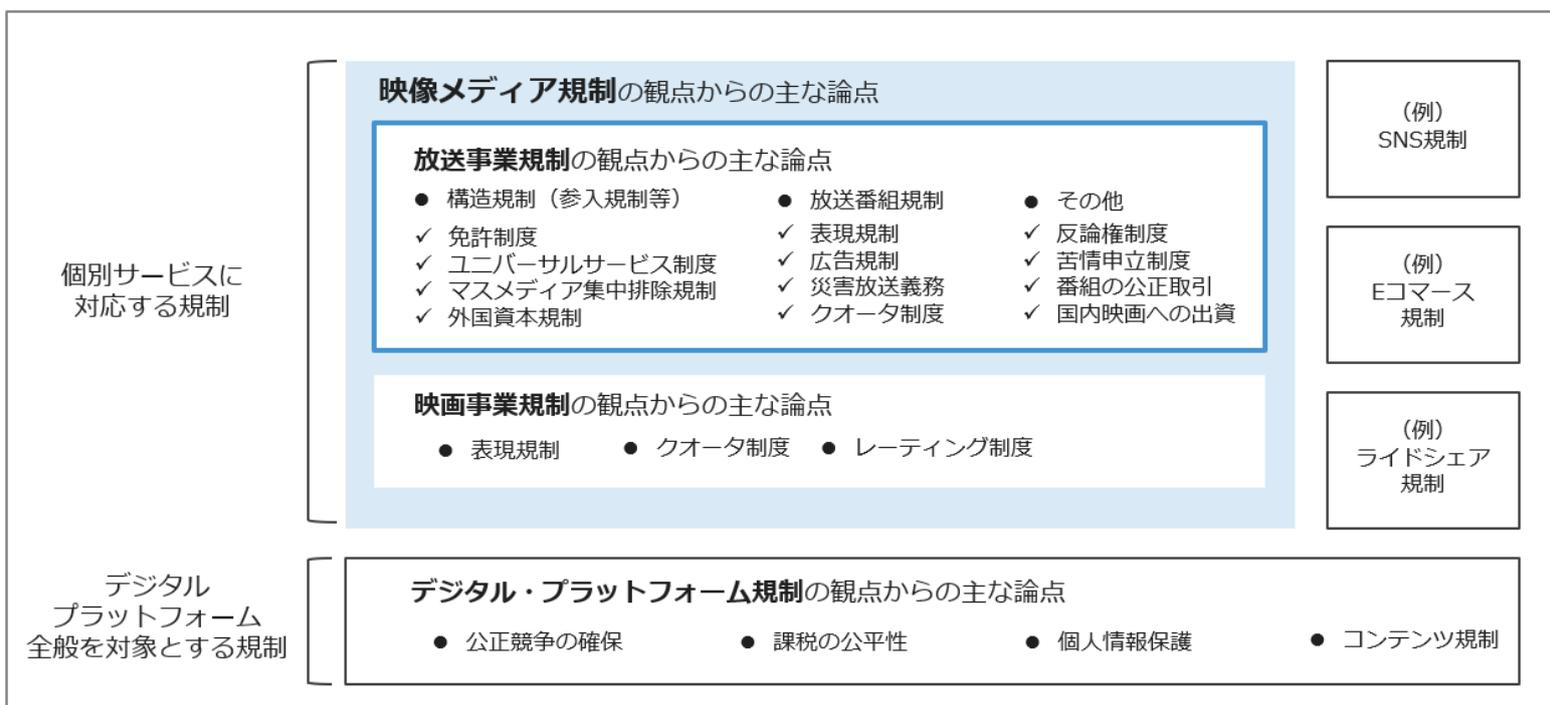
1.2 動画配信規制議論の登場

動画配信サービスの既存メディア産業への影響を危惧し、諸外国では動画配信規制を巡る議論が活発化している。動画配信規制の論点は、デジタル・プラットフォーム規制の観点からのものと、映像メディア規制の観点からのものとに大別できるが、この1~2年で大きな動きが見られるのは後者である（図1）。特に放送事業に課されている規制が必ずしも動画配信事業には

課されていないという放送・動画配信間の「規制の非対称性」が問題視されており、新たな規制枠組みの構築を目指す作業が開始されている。米国以外の国々では、グローバル展開する米国の大手動画配信サービスから自国の放送産業、コンテンツ産業、ひいては文化をいかに保護するかという点も重要な議題となっている。

無論、動画配信規制の在り方は各国の放送制度、産業構造、動画配信利用状況を踏まえて検討する必要があり、唯一無二の正解があるわけではない。それでも諸外国がそれぞれにどのような問題意識でどのような規制アプローチを採用しているのか、その潮流を捉えることは我が国で新たな映像メディア制度の在り方を検討する際の参考材料となるであろう。

図 1. 動画配信規制の論点



出所：筆者作成

2. 米国

2.1 議論の転換：市場参入促進から競争環境公平化へ

米国における動画配信規制議論は少なくとも 2010 年代前半には既に存在していた。ただし、テレビ所有世帯の 8 割以上が有料放送に加入していた当時の議論は、動画配信サービスの市場参入促進を目的としたものであった。例えば、通信・放送分野の独立規制機関である連邦通信委員会（FCC）は、ジュリアス・ジェナカウスキー委員長時代（2009-2013）には有料放送事業者に動画配信対応型 STB の採用を促す「AllVideo」政策を発表し、トム・ウィーラー委員長時代（2013-2017）にはその後継案として、有料放送がほぼ独占的に提供していた STB を第三者の事業者に開放する「Unlock the Box」案を提案した。いずれも動画配信サービスの市場参入障壁を取り除き、消費者の選択肢を拡大することを狙いとしていた。

ところが、アジト・パイ委員長時代（2017-2021）に入ると、議論の方向性は大きく転換する。コード・カッティング（cord cutting：有料放送から動画配信へと乗り換える視聴者行動）が進行したことで、動画配信事業者は十分な市場競争力を有しているとの認識が広まり、これまでの議論の前提条件を見直す動きが出てきたのである。パイ委員長は2017年に「Unlock the Box」案を FCC 議案リストから削除した後、動画配信サービスは有料放送の事実上の競争相手であるとの考えを示し、市場変化に合わせて規制や制度の在り方も変えていくべきとした。結局、FCC は2020年末に公表した「Communications Marketplace Report」において動画配信サービスと放送サービスの競争状況について結論を出すことを避けたが、2021年1月にジェシカ・ローゼンウォーセル氏が FCC 委員長（代行）に就任して以降、放送・動画配信間の規制格差解消を目指す個別具体的な議論が進行している。

2.2 動画配信規制における主な議題

現在、特に活発な議論が交わされているのは以下の四つの議題についてである。なお、FCC は「1934年通信法（「1996年電気通信法」により改正、以下「通信法」）」に基づいて通信・放送分野を所掌しているが、動画配信事業に対する規制権限は有していない。そのため、以下のいずれの議論の根底にも、FCC の規制権限を拡大すべきか否かという問題が大前提として横たわっていることを先に指摘しておきたい¹。

① 緊急警報伝達義務

連邦規則集第47編第11部は、地上放送事業者、ケーブルテレビ事業者、衛星放送事業者に緊急警報システム（EAS）への参加を義務付けている。EAS は全国レベルあるいは州・自治体レベルの警報を発出するためのトップダウン型伝送システムで、1997年に運用が開始された。これに対し、連邦議会は2021年1月に成立した「2021年会計年度国防権限法（NDAA21）」において、動画配信事業者に EAS への参加を義務付けることが技術的に実現可能か FCC に調査するよう命じた²。同3月に FCC が意見公募を実施したところ、放送事業者と動画配信事業者の双方から実現可能性は低いとする意見が集まった。その理由としては、公衆インターネット網を介してコンテンツを提供する動画配信サービスでは指定地域でのタイムリーな緊急警報情報の表示が事実上不可能であることや、移動通信事業者がモバイル機器に伝送する無線緊急警報（WEA）と動画配信事業者の緊急警報が重複し混乱を招く可能性があることなどが挙げられた。以上を鑑みると、現時点では動画配信事業者に EAS 参加義務が課される可能性は低いと予想される。ただし、動画配信事業者に対する緊急警報伝達義務化を求める声は聴覚障がい者団体を中心に依然根強いほか、次世代地デジ規格 ATSC 3.0 とインターネットを融合して動画配信サービスに緊急警報情報を表示する方法を開発中の事業者も存在するため、議論は今後も継続するものと思われる。

¹ FCC は2021年12月に開催したフォーラムにおいて FCC の規制権限について討論している。

FCC [2021] *Video Programming Accessibility Forum – Online Closed Captioning*.

<https://www.fcc.gov/news-events/events/2021/12/video-programming-accessibility-forum-online-closed-captioning>

² FCC [2021] *FCC Proposes to Further Strengthen Emergency Alerting*.

<https://www.fcc.gov/document/fcc-proposes-further-strengthen-emergency-alerting-0>

② アクセシビリティ規則

通信法の下、地上放送と有料放送とに関わらず、放送事業者はほとんどの放送番組に字幕（closed caption）を付与しなければならない。また、「21世紀の通信と映像アクセシビリティ法（CVAA）」では、放送番組をインターネット上で再配信する場合や放送事業者のウェブサイト上で配信する場合の字幕付与義務を明記しているほか、4大ネットワーク系列の地上放送事業者と有料放送事業者に対しては画面解説（video description）付与も義務付けている。これに対し、現行法制度上、動画配信サービスを対象とするアクセシビリティ規則は存在していない。自発的に字幕・画面解説付与に取り組んでいる事業者も少なくないが、配信作品数の増加に伴い字幕・画面解説のない作品が増えているほか、CVAA以前の放送番組が字幕・画面解説のないまま配信されるケースや、字幕・画面解説の質が低いケースも散見される。そこで、全米ろう者協会（NAD）や米国盲人協会（AFB）等は2021年3月、FCCに対し、動画配信サービスにも字幕・画面解説付与義務を課すよう要請した。FCCは2021年12月に動画配信サービスのアクセシビリティに関するフォーラムを開催し、2022年1月より、アクセシビリティ規則を更新する必要があるか否か、ある場合はどのような改正が必要かについて意見を募集しているところである³。

③ フランチャイズ料金

ケーブルテレビ事業者や有料放送サービスを提供する通信事業者は、公道等の公共の財産を利用して伝送路設備を設置し、コンテンツを配信する。通信法はこれを公共通行権（public right-of-way）の行使と見なし、事業者には地方自治体から個別認可（フランチャイズ契約）を受けることを義務付けている。地方自治体は認可を与える見返りとしてフランチャイズ料の納付を要求できる。これに対し、動画配信事業者は公共通行権を行使して敷設された伝送路経路でコンテンツを配信しているにもかかわらずフランチャイズ料金を納めていないとして、一部の地方自治体が大手動画配信事業者を相手取り提訴している。J. Tyson Covey [2022]によれば、2022年4月現在、少なくとも14州が動画配信事業者によるフランチャイズ料の支払いを求めているという⁴。自ら伝送路設備を設置・運営しない動画配信事業者は果たして公共通行権を行使したとみなされるのか、そもそも動画配信事業は（放送事業を前提とする）フランチャイズ料金規定の対象となるのか等、争点は多岐に及び、各地方裁判所の判決も、被告による訴却下の申立を却下するもの、被告有利のもの、連邦裁判所に調査共助を要求するものと様々である。2022年後半には更に多くの訴訟が提起されるとともに、ロビー活動による立法への働きかけも予想される。

④ 商業広告音量規制

2012年に施行され、2015年に厳格化された「商業広告音量軽減法（CALM法）」は、地上放

³ FCC [2021] *Video Programming Accessibility Forum – Online Closed Captioning*.
<https://www.fcc.gov/news-events/events/2021/12/video-programming-accessibility-forum-online-closed-captioning>

FCC [2022] *FCC Seeks Comment on Fulfillment of the CVAA*.
<https://www.fcc.gov/document/fcc-seeks-comment-fulfillment-cvaa>

⁴ J. Tyson Covey [2022] *Franchise Fees and Streaming TV*, *DUAN MORRIS TECHLAW*.
<https://blogs.duanemorris.com/techlaw/2022/02/21/franchise-fees-and-streaming-tv/>

送事業者、ケーブルテレビ事業者、衛星放送事業者に対し、商業広告の音量が番組本編の音量を上回ることを禁じている。これと同等の規制を動画配信事業者にも課そうとする「CALM 近代化法案」が2022年5月、民主党上院議員によって提出された⁵。法案は動画配信サービスの商業広告音量を制限するだけでなく、CALM法がFCCに付与していた違反行為の調査・執行能力を強化し、規制の有効性について調査を実施することも義務付ける。今回法案が提出された背景には、米国で無料広告型動画配信サービスが急速に人気を集めていることや、定額制動画配信サービスが広告付きプランの導入を進めていることがある。

3. カナダ

3.1 放送政策の根幹「カナディアン・コンテンツ規制」

カナダは英語とフランス語の2言語を公用語とし、ケベック州の独立運動を抱えるほか、世界大戦中や世界恐慌中を除けば常に移民を受け入れてきたという経緯もあり、人種や文化の多様性を擁する国である。他方で、国民の多くは米国との国境地域に住んでおり、政治的にも経済的にも巨大な隣国の影響を受けている。そのため国家としてのアイデンティティの確保はカナダにとって常に重要な命題として扱われてきた。

放送政策においても、独自文化の維持と向上を図ることが中心的課題として認識されている。放送番組はナショナル・アイデンティティの醸成に大きな役割を果たすとして、1991年には米国のテレビ放送からカナダ文化を保護する目的で「1991年放送法」が制定された。同法では米国製放送番組の流入対策としてカナディアン・コンテンツ規制が定められている。カナディアン・コンテンツとは、プロデューサーがカナダ人であることや、制作コストの75%以上がカナダ国民又はカナダ企業に支払われていること等の条件を満たす放送番組のことを指す。地上放送事業者や番組供給事業者は年間放送時間の一定割合以上をカナディアン・コンテンツで編成しなければならず、番組供給事業者を所有する大手メディア企業や有料放送事業者は年間売上高の一部をカナディアン・コンテンツ制作費に拠出することで間接的に貢献しなければならない。

3.2 動画配信サービスと「カナディアン・コンテンツ規制」

Netflixが最初の海外展開先にカナダを選び、2010年に同国でのサービス提供を開始した当初、通信・放送分野の独立規制機関であるカナダ・ラジオテレビ電気通信委員会（CRTC）は、動画配信サービスの登場が放送市場に影響を及ぼしているという確たる証拠は見つからず、むしろ視聴者の選択肢が拡大するとして、同サービスを規制監督化に置くことを見送った。ところが2010年代半ば、動画配信サービスが予想を上回る勢いで普及したことで、カナディアン・コンテンツの「発見可能性（discoverability）」を巡る議論が沸き起こる。要は、放送事業者がいくらカナディアン・コンテンツを制作・放送しても、視聴者が無規制の動画配信サービスを視

⁵ S. Whitehouse [2022] *Whitehouse & Eshoo Introduce Bill to Stop Excessively Loud Commercials on TV and Streaming Services*.

<https://www.whitehouse.senate.gov/news/release/whitehouse-and-eshoo-introduce-bill-to-stop-excessively-loud-commercials-on-tv-and-streaming-services>

聴している限り、同コンテンツは視聴者に十分に見出されないという状況を疑問視する声が出てきたのである。この発見可能性問題を出発点として、2020年以降、動画配信事業者にもカナディアン・コンテンツ規制を課そうとする動きが本格化している。

3.3 「C-10 法案」

自由党ジャスティン・トルドー政権は2020年11月、動画配信サービスの台頭が放送事業者の財政、ひいてはカナディアン・コンテンツの質や量にまで影響を及ぼしているとして、「C-10 法案」を提出した⁶。法案は「1991年放送法」を近代化するもので、動画配信事業を放送事業に含みCRTCの規制監督下に置くことを明記した。また、国内外のどちらに拠点を置いているかに関わらず、動画配信事業者はカナディアン・コンテンツの制作・配信・表示に貢献し、あらゆる動画配信制御システムにおいてカナディアン・コンテンツを発見可能とする結果が表示されるよう保障しなければならない（発見可能性義務）とした。

動画配信事業者にカナディアン・コンテンツ規制を課すという方向性は概ね受け入れられた。ところが、トルドー政権が2021年4月に法案を改正し、ユーザ生成コンテンツのみを提供する動画共有サービスが同法案の対象外であることを明示する条文を削除したことで、野党・保守党やIT業界、クリエイティブ業界を中心に激しい批判が巻き起こった。動画配信サービスだけでなく、動画共有サービスにまでカナディアン・コンテンツ規制を課せば、政府がユーザ生成コンテンツの内容や露出機会に間接的に介入し、表現の自由を侵害する可能性があるとの懸念が広まったのである。

3.4 「C-11 法案」

トルドー首相が2021年8月に下院を解散し、総選挙の実施を決めたため、C-10法案は廃案となったが、3期目続投が決まったトルドー政権は2022年2月、C-10法案とほぼ同じ内容の「C-11法案」を新たに提出した⁷。C-11法案では、①ユーザ生成コンテンツのみを提供する動画共有サービスを法案の対象外とする条文が復活し、②発見可能性義務のためにCRTCが事業者に対して特定のアルゴリズムやソースコードの使用を要請することを禁じる条文が追加されるなど、C-10法案への批判意見を考慮した形跡が見られるが、表面的な改正にとどまっていると指摘する声もある。例えば、①に関連して、CRTCが収益性等をもとに法案の適用対象となるコンテンツを別途規定できる条文が追加されたため、高収益のユーザ生成コンテンツを提供する動画共有サービスにはカナディアン・コンテンツ規制が課される可能性がある。また、発見可能性義務自体は免除されていないため、②の有無に関わらず、事業者は自主的にレコメンド機能等のアルゴリズムを変更するほかないであろう。政府によるユーザ生成コンテンツへの干渉の余地を残すC-11法案は、C-10法案同様、強い批判にさらされている。

⁶ Parliament of Canada [2020] *Bill C-10*.
<https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/43-2/bill/C-10/first-reading>

⁷ Parliament of Canada [2022] *Bill C-11*.
<https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-11/first-reading>

4. 北米編まとめ

本稿では、世界で最も成熟した動画配信市場を抱える北米の動画配信規制議論を概観した。米国では、2010年代半ば頃から放送事業と動画配信事業の競争環境公平化が目指されるようになり、2021年から個別具体的な議論が開始されたばかりである。一方、カナダでは、動画配信サービスの台頭に伴い、放送事業者が制作するカナディアン・コンテンツが視聴者に十分に見出されないという発見可能性を巡る議論が沸き起こり、同問題の解決を図るべく C-10 法案と C-11 法案が発表された。ユーザ生成コンテンツ関連条文への反発の強さに鑑みると、C-11 法案がこのまま成立する可能性は低いと思われるが、動画配信事業者にカナディアン・コンテンツ規制を課すという方向性については賛同が得られている。動画配信事業者のカナディアン・コンテンツへの具体的な貢献方法は法案成立後に検討される。

カナダ同様、自国コンテンツの保護という観点で動画配信規制を進めている地域に欧州がある。また、カナダの発見可能性という概念は、欧州では「卓立性 (prominence)」という名称の下で論じられている。次回《欧州編》では、カナダとの違いに注意しながら、EU を中心とする欧州諸国の動向を俯瞰したい。