

カナダ放送法改正法案にみる プラットフォーム規制の一考察

——カナディアン・コンテンツ規制を中心に——

魚 住 真 司

- I. はじめに¹⁾
- II. 放送黎明期のカナダ
- III. カナディアン・コンテンツ規制
 - III-1. テレビ時代のカナディアン・コンテンツ規制
 - III-2. カナディアン・コンテンツ規制の実際と合憲性ならびにケーブル TV 政策
- IV. カナダ放送法改正法案 C-11
- V. おわりにかえて

I. はじめに

在カナダ米国大使館は2023年1月11日付の声明で、カナダ議会が審議中の放送法改正法案を牽制した。当該法案 C-11は「オンライン・ストリーミング・アクト (Online Streaming Act)」とも呼ばれ、1991年に制定された現行の放送法 (Broadcast Act, 1991) を大きく改正しようとするものである。米国は、C-11が「アメリカのビジネスを差別 (discriminate against U.S. business)」しかねないと懸念しており、法案が現在の形で成立した場合は「米国・メキシコ・カナダ協定 (USMCA²⁾)」への影響も考えられるという³⁾。

-
- 1) 本稿の出典表記は、法律編集者懇話会編『法律文献等の出典の表示方法』(2014年版)に準じている。英語文献などはケイト・トゥラビアン編『シカゴ・スタイル 研究論文執筆マニュアル』(2012年版)に従っている。
 - 2) Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada. これは2020年に発効した貿易協定で、不利に扱ってはいけない対象にデジタル製品 (digital products) も含まれるが、文化産業 (cultural industries) は除外されることになっている。
 - 3) Mickey Djuric, "Proposed online streaming bill could discriminate against American firms: U.S.

いま、YouTube や Netflix ならびに Amazon Prime Video など、その多くが米国で産声をあげた「プラットフォーム (platforms)」と呼ばれる、インターネット経由の映像配信ビジネスが全盛を迎えている。それらプラットフォームは、新聞雑誌や、ラジオ・テレビ放送といった伝統的なメディアから聴衆を奪い、主要国における既存メディアの事業継続を困難にしている。カナダでは、既に地方新聞を中心に500銘柄近い「地域ニュース発信元 (local news outlets)」⁴⁾ が姿を消し、その影響はやがてカナダの放送業界にも及ぶと見られている。

これまでカナダの行政当局は放送メディアに対し、一般に「カナディアン・コンテンツ規制 (Canadian Content Rule)」⁵⁾ と呼ばれるカナダ独自のルールを適用してきた。カナダは歴史的に、国境を越えて米国から流入してくる娯楽性の強い番組に翻弄され続け、何らかの対抗措置が必要であった。そこでカナダの行政当局は自国の放送局やケーブル TV に対し、カナダ国内で制作・放送される番組の編成比率を上げたり、国内の番組制作者団体への金銭的貢献を義務付け、カナダの「文化主権 (cultural sovereignty)」を守ろうとしてきたのである。

一方、プラットフォームをはじめ新興のインターネット動画配信事業者に対しては、そのような義務はこれまで課せられてこなかった。しかし現実問題として、いまやプラットフォームは若年層が日常的に接する主流メディアに成長した。一方、カナダの放送関係者の目には、プラットフォームはカナダ文化の維持発展に何ら貢献せず、カナダのメディア市場を侵食しているように見えても不思議はない。そこでカナダは放送法を大きく見直し、プラッ

Embassy,” *The Canadian Press*, Jan. 15, 2023. <https://www.cbc.ca/news/politics/liberal-online-streaming-bill-us-concerns-1.6710036> (accessed Jan. 15, 2023).

4) Local News Research Project, *Local News Map Data*, Dec 1. 2022. <https://s35582.pcdn.co/wp-content/uploads/2022/12/LocalNewsMapDataDecember2022.pdf> (accessed Jan. 14, 2023).

5) 当該ルールの策定目的はカナダ産番組を増やすことにあるので、番組に対する「規制」ではなく、むしろ「要件」と呼ぶのがふさわしい。しかし、本稿では『NHK データブック世界の放送』(2022年版)の表記に従い「カナディアン・コンテンツ規制」とする。なお、当該規制の正式名称は Canadian Content Requirements for Radio and Television である。

トフォームを放送の一形態と捉えることにした。つまりプラットフォームに対しても、カナダ産コンテンツの制作や配信、あるいはカナダの文化主権体制への貢献を義務付けようとしているのである。

本稿は、カナディアン・コンテンツ規制を中心にカナダの放送政策とその歴史を考察し、プラットフォーム時代のメディアのあり方を探る一助としたい。

II. 放送黎明期のカナダ

カナダは多文化主義の国といわれる。様々な民族集団の文化を尊重しつつ、「多様性の中から社会統合を図る」ことを国家理念とする⁶⁾。1982年カナダ憲法法 (Constitution Act, 1982) は、英国議会の立法権からカナダを解放し、それまでのカナダにおける実質的な憲法である「1867年英領北アメリカ法 (= 1867年憲法法)」に、「カナダの権利および自由の憲章 (Canadian Charter of Rights and Freedoms)」を加えた。1982年憲法法は、その第27条において「この憲章は、カナダ人の多文化主義的遺産の保持及び増進に合致するように解釈されなければならない⁷⁾」と規定しており、多文化主義はカナダの国是となったのである。

しかしながら多文化主義といっても、外国文化の流入をそのまま容認するわけではない。特に隣国アメリカに対しては文化的統合を拒否し、カナダ独自の文化主権の確立を目指してきた。カナダの人々は、米国の文化や芸術を認めないわけでは決してなく、むしろ享受している。しかし、カナダ文化と米国文化の混同を拒絶し、また自分たちが米国人と同一視されることを嫌う。元 NHK 放送文化研究所の平塚千尋によると、「矛盾するようにも見えるが、対外的にナショナル・アイデンティティを求めカナディアンニゼーション

6) 日本カナダ学会編『現代カナダを知るための60章 第2版』61頁 (明石書店、2021年)。

7) 翻訳は松井茂記『カナダの憲法—多文化主義のかたち』334頁 (岩波書店、2012年) を参照した。

(Canadian-ization) を志向すると同時に、対内的にはローカル・アイデンティティを求めて多文化主義を志向する」のがカナダなのである⁸⁾。

さて、カナダで最初の放送免許が交付されたのは1919年とされる⁹⁾。カナダ連邦政府海軍省 (Federal Department of Naval Service) が発行した、ラジオの試験放送用免許であったという¹⁰⁾。その交付を受けたモントリオールのラジオ放送局 XWA (=後に「CFCF」というコールサインが与えられる) は、マルコーニ無線会社 (Marconi Wireless Telegraph Company) の私的所有であり、1920年5月20日にカナダ初の「放送」を開始した¹¹⁾。

一方、米国では広告収入にもとづく商業放送のビジネスモデルが、1920年代半ば頃までに確立していた。1920年代後半になると、ニューヨークのNBCやCBSといった主要ラジオ放送会社が、傘下の放送局とネットワークを組んで全米各地に多数の聴取者を獲得していく。

それは国境を挟んだカナダにも広がりを見せた。たとえばモントリオールのCFCFや、トロントのCFRBといった在カナダのラジオ局までもが米国のNBCネットワークに参加し、米国の聴衆が聴くのと同じ放送番組をカナダの人々に送り届けるようになった。カナダでは1930年までに70局程度のラジオ局が開局したが、その頃から日常的に米国産の放送番組がカナダに流入していたのである。

そのような事態にカナダ政府は、ジョン・エアード卿を座長とする「ラジオ放送に関する政府調査委員会 (Royal Commission on Radio Broadcasting)」（委員長の名をもとに「エアード委員会 (Aird Commission)」とも呼ばれる)

8) 市民とメディア調査団 (カナダ) 『カナダの市民とメディア～多言語・多文化と共に～』 8頁 (市民とメディア調査団、2004年)。なお、当該報告書は龍谷大学生協で印刷・発行されたが市販されておらず、本稿筆者をはじめ調査団員を通して頒布された。

9) 西谷茂「カナダのアイデンティティ問題とコミュニケーション制作—放送政策を中心として—」『NHK放送文化調査研究年報38』 34頁 (NHK放送文化研究所、1993)。

10) Robert Armstrong, *Broadcasting Policy in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 2010), 23.

11) ここでは「放送」の定義をひとまず「一対不特定多数の定時的無線通信」としておく。なお、カナダにおける定時放送の開始は1920年11月とする文献もある。Mary Vipond, *The Mass Media in Canada*, 4th ed. (Toronto: James Lorimer, 2011), 46.

を1928年に立ち上げた。エアード委員会は、どのような政策をもってすれば「カナダにおけるラジオ放送が、カナダの国益 (national interests of Canada) と聴取者の利益にとって最も効果的に運営されるか」を判断することとなった。米国型の商業放送・私有財 (privately owned) モデルか、ヨーロッパ型の公共放送・公共財 (publicly owned) モデルか、カナダにおける放送の未来について選択を迫られたエアード委員会は、1929年に報告書を提出し、米国からの番組流入に対してカナダ独自の公共放送制度の創設を提言したのだった。

ちなみにカナダ政府は、無線周波数帯域の稀少性に鑑み、1905年に無線電信法 (Wireless Telegraph Act = モールス信号を対象) を成立させ、1913年にはラジオ電信法 (Radiotelegraph Act = 音声信号も対象に含めた) を通過させて、無線使用者はカナダ連邦政府海洋水産省 (Federal Department of Marine and Fisheries) より「無線免許 (この時点では放送免許は存在しない)」の交付を受けるよう義務付けた。1931年にケベック州が、連邦政府による規制権限に異議を申し立てたところ、カナダ最高裁はケベックの訴えを退け、また枢密院司法委員会 (Judicial Committee of the Privy Council) もケベックの上訴を退けた (1932年) ことから、ここに無線に関する規制権限はカナダ政府にあることが確認された¹²⁾。

これらを受けて、1932年にカナダ最初の放送法 (Canadian Radio Broadcasting Act) が制定され、公共放送事業体カナダ・ラジオ放送委員会 (Canadian Radio Broadcasting Commission = CRBC) が誕生した。CRBC は当初、カナダ全土に均一的なラジオ放送を行き渡らせるべく企図された公共放送ネットワークの事業者としての側面と、私有放送局に対する公的規制を実施する規制機関としての側面の、2つの役割が期待された。しかし、折からの恐慌による財源不足もあって、CRBC は両面でリーダーシップを発揮することはできなかった。

そこで改めて制定されたのが1936年放送法 (Canadian Radio Broadcasting

12) The Attorney General of Quebec v. The Attorney General of Canada, et al, 2 D.L.R. 81 (1932).

Act of 1936) であり、これは1932年放送法の1回目の改正である。1936年法は、CRBCを廃止してカナダ放送協会 (Canadian Broadcasting Corporation = 現在のCBC) を創設し、その運営財源は英国BBCをモデルとする受信料制度に求めた¹³⁾。さらに、放送免許の発行・更新については、カナダ連邦政府運輸省 (Department of Transport) の管轄となった。

CBCは1937年に高出力の基幹ラジオ放送局をモントリオールとトロントに設置すると、1939年には直営放送局を10局、系列局を61局にまで増やしてネットワークを拡大した。ここに、カナダにおけるラジオ放送は、商業放送も含め全カナダの人口84%に到達することとなったのである。

Ⅲ. カナディアン・コンテンツ規制

カナダは、米国から流入してくる放送番組にどう対処してきたのか。最初の試みはラジオ放送の全盛期に見られる。1932年放送法の成立から4年間存在した、公共放送事業体であるカナダ・ラジオ放送委員会 (CRBC) は、1933年に外国産番組の放送上限を1日の放送時間あたり40%と定めた¹⁴⁾。またCRBCの構築した公共ラジオ放送ネットワークに参加する意向の私有放送局に対しては、CRBCが制作した番組をCM無しで1日あたり最低3時間放送することがネットワーク参加要件とされた¹⁵⁾。しかしながら、CRBCの制作するラジオ番組は米国产の番組に比べ聴取者に人気がなく、私有放送局の中には要件を守らない事例も見られた。また、要件を守らせるだけの拘束力がCRBCには欠けていた。拘束力をともなうカナダ産番組要件が登場するのは、テレビ時代が幕を開けてからのことである。

13) カナダの受信料制度は1953年に廃止され、以降CBCは政府交付金と広告収入で運営されている。

14) Standing Committee on Canadian Heritage, *Our Cultural Sovereignty: The Second Century of Canadian Broadcasting* (Ottawa: Library of Parliament, 2003), 747, <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/372/HERI/Reports/RP1032284/herirp02/herirp02-e.pdf> (accessed Jan, 15, 2023).

15) Armstrong, 29.

Ⅲ-1. テレビ時代のカナディアン・コンテンツ規制

1955年当時、米国では商業テレビ局数が400に達し、すでに6割を上回る米国の世帯がテレビ受像機を所有していた。米国の放送メディアを所管する連邦通信委員会（Federal Communications Commission）の委員長が、「テレビは一面の荒野（vast wasteland）」と嘆いたのは1961年のことである。これは、1950年代の米国のテレビ番組が、いかに視聴率獲得を優先し、またいかに強力な娯楽性や商業性を発揮していたかを象徴するエピソードである。

一方、米国と国境を接するカナダでは何が起きていたのか。米国との国境沿いに住むカナダの人々が、国境を越えて「電波が漏れる（spill over）」米国からのテレビ放送を視聴していたのである。カナダにおけるテレビ放送は1952年にCBCが開始したのだが、その頃には既に数十万のカナダ世帯がテレビ受像機を所有しており、その多くが米国のテレビ番組を視聴していたという¹⁶⁾。実は、カナダ人口の6割が米国のテレビ放送を受信可能な地理的距離に居住しており、それらの人々にとって自国の公共放送CBCが放送するテレビ番組は質的に見劣りしたのである¹⁷⁾。米国産のテレビ番組は、映画の都・ハリウッドに集積する映画会社がテレビ番組制作部門を創設し、カナダ産の番組よりもコストをかけ、最新の視聴覚技術やエンターテインメント業界のノウハウを駆使して制作していたのだった。

ところで、第二次大戦を通して文化政策の重要性に気づいたカナダは、1949年に「芸術・文学・科学に関する政府調査委員会（Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Science）」（カナダ総督の名をもとに「マッセイ委員会（Massey Commission）」とも呼ばれる）を立ち上げていた。その報告書（1951年）は、カナダ文化の保護・育成のために「CBCはカナダのテレビ局を慎重に管理し、過度な商業主義に陥ることを避け、カナダ的内容（Canadian content）を奨励し、カナダ人タレントを起用すべき」

16) 西谷・前掲書35頁。

17) Armstrong, 32.

とした。

また、1955年には放送に特化した「放送に関する政府調査委員会 (Royal Commission on Broadcasting)」(委員長の名をとって「ファウラー委員会 (Fowler Commission) とも呼ばれる」) を立ち上げた。ファウラー委員会は、CBCの放送局としての役割 (competitor) と、規制権限者としての役割 (regulator) を分離するよう提言した。つまり、CBCを公共放送の普及に専念させて商業放送に対抗させることとし、規制機関については新しく別途組織の創設を提案したのだった。

ファウラー委員会が提出した報告書(1957年)をもとに、2回目の放送法改正が1958年に実施された。米国産テレビ番組の流入に対し、「カナダの放送はカナダ的な内容・性格であるべき」との基本原則を1958年放送法 (Broadcasting Act of 1958) に盛り込んだ。さらに、運輸大臣 (Minister of Transport) の下に、放送規制の専門機関である「放送管理委員会 (Board of Broadcast Governors = BBG)」を設置したのだった¹⁸⁾。

BBGは1959年に第1段階として、1961年4月より「1日のテレビ放送時間の最低45%」が「基本的にカナダ的な内容・性質 (basically Canadian in content and character)」となるようテレビ局に求めた。次に第2段階として、1962年4月より「その割合を55%に引き上げる」と定めた¹⁹⁾。その際、カナダ的内容を、「被放送免許者 (つまり放送局) がカナダ国内で制作するもの」か、「カナダ国外で開催されるイベントでカナダ人が参加するもの (たとえば National Hockey League の試合)」の中継と定義した。さらに、英連邦内で制作されたり、フランス語圏で制作された番組についてもカナディアン・コンテンツに準ずるとした。

ところがBBGもまた、ラジオ時代のCRBC同様に期待された役割を果たすことはできなかった。1960年にカナダ初の商業テレビ局CFTO-TV (在ト

18) ただし、放送免許の発行・更新についての最終的な権限は運輸大臣が保持した。

19) Standing Committee on Canadian Heritage, 747. ただし1962年の引き上げ後、商業放送の夜18時～24時の時間帯は40%に緩和された。

ロント)が放送免許を運輸大臣から獲得して、翌年9都市を結んで商業テレビ放送ネットワーク(CTV Network)が放送を開始すると、それらネットワーク局で放送される大量のアメリカ産テレビ番組が、公共放送CBCから視聴者を奪い去ってしまったのである。

BBGによるカナダ産番組の「クォータ(割合)」要件は、それを満たすことが放送免許を更新する際に必須条件となるのか明確でなかったことから、商業テレビ局は必ずしもクォータ制を遵守しなかった²⁰⁾。最終的な放送免許権限は運輸大臣にあり、BBGはその助言機関であるという現実があった。それを見透かされたように、BBGは商業放送局に対して十分な拘束力を発揮できなかったのである。

そこで、カナダ産のテレビ番組を増やすためには厳格な法整備が必要と考えたカナダ議会は、1968年に放送法の抜本的な改正を行った。この、1932年放送法から数えて3回目の改正となる放送法は「1968年放送法(Broadcasting Act of 1968)」と呼ばれ、現行の「1991年放送法(Broadcast Act, 1991)」の基盤でもある。1968年放送法はBBGを廃止し、新しい独立行政機関「カナダ・ラジオテレビ委員会(Canadian Radio-Television Commission = CRTC)²¹⁾」を創設し、これに放送免許権限そのものを与えることによって拘束力の強化を目指した²²⁾。

Ⅲ-2. カナディアン・コンテンツ規制の実際と合憲性ならびに ケーブルTV政策

1968年放送法は、その第3セクション(Sec.3)において「カナダ放送政

20) たとえば1965年の調査によると、商業テレビ局は視聴率が高まる夜間に34%の時間しかカナダ産番組を放送していなかったという。Vipond, 58.

21) 1976年に管轄を放送メディア以外にも広め、「カナダ・ラジオテレビ電気通信委員会(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)」に改名。

22) CRTCは放送免許を付与する際、有効期間(最長5年間)について裁量を持たされており、規制に従わない放送局は罰則的に有効期間を減じられることがある。ただし、内閣はCRTCの決定を一時的に差し止め、再考や聴聞を促す権限を保持しており、CRTCの独断に歯止めをかけることができる。

策 (Broadcasting Policy for Canada)」を定めている。そこでは、「カナダの放送システムは、カナダの人々によって実効的に保持・管理され、カナダの文化的・政治的・社会的そして経済的構造を保護し、豊かにし、強化する」といった政策目標を種々掲げている²³⁾。それらを達成するために、CRTCは具体的な規則 (rule) 作りを行う権限が放送法第10セクション (Sec.10) において持たされており、カナディアン・コンテンツ規制はその一つである。一方で放送法は、何が「カナディアン」に該当するのか具体的に定義しておらず、その任はCRTCが負うこととなった。そこで、1968年放送法制定から40年以上かけて、CRTCはカナディアン・コンテンツの意味するところを具現化してきた²⁴⁾。

最初の拘束力を持ったカナディアン・コンテンツ規制は1970年に実施された。カナダのテレビ放送は、1日 (朝6～夜24時) の放送時間の最低55% (ただし夜18～24時の間は40%) を、「主としてカナダ人のスタッフやカナダ人タレントを起用した番組 (television productions that use mainly Canadian crews and talent)²⁵⁾」で編成しなければならないと定めた。ただし、この編成比率は放送事情にあわせて変遷をたどっており、1971年に50%に減じられ、

23) Monica Auer, "The CRTC's Enforcement of Canada's Broadcast Legislation: 'Concern', 'Serious Concern' and 'Grave Concern,'" *Canadian Journal of Law and Technology* 5, no.3 (2006): 116 (Auer論文はSec.2と表記しているがSec.3の誤りと思われる)。なお、現行の1991年放送法には「カナダの放送システムは、カナダの番組の創造と発表 (creation and presentation of Canadian programming) に適切な方法で貢献しなければならない」(Broadcast Act, 1991, Sec.3, (1) (e))とあり、これがカナディアン・コンテンツ規制の根拠法と考えられる。ちなみに、この条文も1968年法の時点から存在していたはずであるが、本稿は原典の確認ができていない。

24) Armstrong, 99.

25) Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, *Canadian Program Certification Guide*, <https://crtc.gc.ca/canrec/eng/guide1.htm#2.1> (accessed Jan. 19, 2023)。より具体的には、政府カナダ民族遺産省 (Department of Canadian Heritage) 所属の「カナダ視聴覚作品認証局 (Canadian Audio-Visual Certification Office = CAVCO)」が、たとえば「番組制作費の75%がカナダ人制作者に支払われていること」などを条件にカナダ産番組として認証を与えている。認証された番組の経費や投資額については、税制上の優遇措置を受けることができる。ただし、カナディアン・コンテンツ規制を満たすのに認証は必ずしも必要ではなく、「カナダ産番組」の解釈には幅がある。Armstrong, 100-101.

1972年には60%に増やされている²⁶⁾。なお、現行の比率は1日の放送時間の60%とされているが、商業テレビ放送の18~24時は50%である。

AM ラジオ放送についても1970年、放送時間の30% (現行35%)²⁷⁾ をカナダ産音楽で占めなければならないとされ、翌年詳細が定められた。「メイプル・システム (MAPL System)」と呼ばれるもので、M (music) = 作曲家がカナダ人、A (artist) = 演奏家や歌手がカナダ人、P (production) = 録音・制作された場所がカナダ、L (lyrics) = 作詞者がカナダ人をそれぞれ表している。これら M・A・P・L の4要素のうち2要素を満たしていれば、カナダ産音楽とみなされる²⁸⁾。

テレビにせよラジオにせよ、放送局はカナディアン・コンテンツ規制を満たしていることの証明として、カナダ産番組の放送実績を「ログ (log)」として記録しておかなければならない。CRTC は時折、そのログと、場合によっては「ロガー・テープ (logger-tapes)」と呼ばれる録音・録画の提出を放送局に求めることがある²⁹⁾。それらにもとづき、規制が遵守されていないと認められる場合、当該放送局は CRTC から警告を受けたり、放送免許更新時に免許の有効期間が通常の5年間よりも減らされることがある。

ところで、このようなカナディアン・コンテンツ規制は憲法違反にならないのであろうか。前述のように、無線に関する規制権限がカナダ連邦政府にあることは1932年に確認されている。ところがその後、カナダは1982年に「カナダの権利および自由の憲章 (Canadian Charter of Rights and Freedoms)」を憲法に追加しており、その第27条 (b) において「人々の基本的諸自由」の中に「プレス及び他のコミュニケーションメディアの自由」が含まれている。カナディアン・コンテンツ規制は、放送メディアの自由を侵害すること

26) Standing Committee on Canadian Heritage, 748.

27) ただし、コンサート音楽の場合は25%であったり、ジャズやブルースは20%であったり、またエスニック放送局は7%に抑えられていた。さらに、当時主流でなかったFMラジオ放送に対しては1975年になって初めて適用されるなど、カナディアン・コンテンツ規制は放送の形態や実情にあわせて弾力的な運用がなされてきた。

28) 日本カナダ学会編『はじめて出会うカナダ』58頁 (有斐閣、2011)。

29) Auer, 118.

にならないのであろうか。国産番組の一定割合の放送を要求しているに過ぎないのが実態とはいえ、「コンテンツ（内容）」規制であることに変わりはない。

この点については、カルガリー大学のコミュニケーション研究者であるブレンダ・マクフェイルの考察が役立つ。マクフェイルによると、過去にカナディアン・コンテンツ規制自体の合憲性が真正面から問われたことは無いものの、いくつかの判例がカナディアン・コンテンツ規制に対する裁判所の見解を示しているという³⁰⁾。たとえば1973年、1968年放送法が政党的なメッセージを選挙期間中に放送することを禁じていることに対し、トロントのCFRB Limited 放送会社が提訴したことがある。これについて控訴裁判所は、連邦政府による番組内容についての規制権限を認める判断を示している³¹⁾。また1981年には、カナダ産番組の編成比率を達成できなかったCTV Network Limited 放送会社が、通常より短期間しか有効でない免許更新をCTRCから受け、さらにその条件として一定時間以上のカナダ産ドラマの放送が要求されたことに対し、「表現の自由への侵害」として控訴した。これに対し連邦最高裁は、「条件としての国産ドラマの放送要求は、表現の自由を制限するものではない」と判示している³²⁾。これらにより、カナディアン・コンテンツ規制には一応の合憲性が認められる。

カナディアン・コンテンツ規制は、国産コンテンツが米国ほど数量的に豊富でないカナダにとっては負担となるが、その一方でカナダ産コンテンツ自体を増やす方向性の政策も実施されてきた。すなわち、国産コンテンツ制作者への税の優遇措置や国際共同制作（＝国産番組にカウントされる）の推進、ならびに公的資金の助成によるカナダ人タレントの育成や番組制作団体への支援などが、カナディアン・コンテンツ規制を側面から支えてきた。このような支援体制の構築について、「自国産の識別子を番組内容に求めることな

30) Branda M. McPhail “Canadian Content Regulations and the Canadian Charter of Rights and Freedoms,” *Canadian Journal of Communication* 12, no.1 (1986): 41.

31) *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada et al.*, 38 D.L.R. (3d) 335 (1973).

32) *CRTC v. CTV Television Network Ltd. et al.*, 1 S.C.R. 530 (1982).

しに、番組制作を支援することは、検閲問題を回避したいカナダを救った (aiding production without a requirement that the content contain national identifiers helped the state to avoid the issue of censorship)」と評価する声がある³³⁾。

元 NHK 放送文化研究所の西谷茂によると³⁴⁾、その支援体制は、まず1967年に国庫交付金で運営される非営利団体「カナダ映画開発協会 (Canadian Film Development Corporation = CFDC)」(現・「テレフィルム・カナダ (Telefilm Canada)」) が設立されたことに始まり、以降カナダにおける映像制作プロダクションの成長を後押ししてきた。また、1983年に「カナダ放送番組開発基金 (Canadian Broadcast Program Development Fund = CBPD Fund)」が設立され、カナダにおけるテレビ番組制作の活性化がはかられた。

さらに1995年には、ケーブル TV におけるカナダ産番組の制作を支援するため「ケーブル制作基金 (Cable Production Fund)」が設立された。これは途中 Canadian Television Fund (CTF) や Canada New Media Fund などの合併を経て、2010年より Canada Media Fund (CMF) に統一されている。なお、テレフィルム・カナダと CMF の合同による助成プロジェクトも存在する。

ところで、カナダの行政当局がケーブル TV を初めて放送政策の範疇として捉えたのは1969年のことであった。CRTC はその政策文書の中で、ケーブル TV が空きチャンネルを利用し、加入世帯向けサービスとして運営しているコミュニティ・チャンネルの存在を肯定的に記述している³⁵⁾。それまでカナダの行政当局にとってケーブル TV は、多チャンネルかつ営利目的で米国のテレビ放送を中継するような、カナダの文化主権に貢献しない存在であった。しかしその一方で、ケーブル TV の余分なチャンネルを使って地域住民が制作した番組を放映できることから、カナダ産番組の量産が期待できたの

33) Ryan Edwardson, *Canadian Content: Culture and the Quest for Nationhood* (Toronto: University of Toronto Press, 2008), 219.

34) 西谷・前掲書37頁。CFDC の設立は1968年ではなく1967年と思われる。

35) N.E. Feldman, *Cable Television: Opportunities and Problems in Local Program Origination* (Santa Monica: Rand, 1970), 3.

である。

そこで1971年、CRTC はケーブル TV を放送事業の一部として組む込むという措置をとったのである³⁶⁾。さらに1975年、CRTC はそれまで実施してきたケーブル TV に関する様々な政策をまとめて、最初の公式な「ケーブル TV 規制集」を公表した³⁷⁾。CRTC はコミュニティ・チャンネルを「ケーブル TV 業者にとって主たる社会的貢献の手段」と位置づけ、コミュニティ・チャンネルの設置をケーブル TV に義務付けたのだった。また、CRTC はケーブル TV 事業者に対し、収入の10%以上をコミュニティ番組制作の機材費や施設維持のために確保するよう「指導 (guideline)」し、地域住民による番組の自主制作を奨励した。

こうした制度的背景もあって、カナダのコミュニティ・チャンネルは1970年代後半から80年代にかけて隆盛を迎える。CRTC が1978年に実施した調査によると、全カナダで274のコミュニティ・チャンネルが運営された³⁸⁾。ケーブル TV の世帯普及率も1989年には62%に達し、もはやテレビは放送波ではなくケーブル経由で視聴するものとなっていた。1932年法から4回目の改正を迎えた「1991年放送法 (Broadcasting Act, 1991)」においても、コミュニティ・セクターは公的 (public)、私的 (private) なセクターにならんで、放送システムのエレメント (element = 構成要素) として位置付けられている³⁹⁾。

ちなみにケーブル TV や衛星放送など、既放送局の放送を再配信する事業者は、1997年に策定された CRTC 規制により「BDU (= Broadcasting Distribution Undertakings)」と呼ばれる制度上の位置付けがなされ、放送事

36) 中村皓一「各国のテレビ事情 (I) —北アメリカのテレビ—」『テレビジョン』28巻1号20頁 (テレビジョン学会誌, 1974)。Roger Bird, ed., *Documents of Canadian Broadcasting* (Ottawa, Carleton University Press, 1988), 423-426.

37) CRTC, Public Announcement, “Regulations Respecting Broadcasting Receiving Undertakings (Cable Television),” and “Cable Television Regulations” Statutory Orders and Regulations 75-665, *Canada Gazette*, Part 2 (November 26, 1975): 3103-3111.

38) K. Goldberg, *The Barefoot Channel* (Vancouver: New Star Books, 1990), 28.

39) Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, Sec.3 (1) (b).

業の一形態となった⁴⁰⁾。これ以降、BDUは年間総売上の5%を、いずれかの放送番組助成団体もしくは基金へ拠出することが定められた⁴¹⁾。この措置により、BDU自らが番組制作能力を持たなくても、間接的にカナダ番組の増産に貢献することとなり、ひいてはカナダの文化主権体制につながると考えられた⁴²⁾。次にみる、放送法改正法案C-11についても、プラットフォーム自らがコンテンツ制作を担わなくとも、カナダの文化主権体制に貢献できるような措置がとられている。

IV. カナダ放送法改正法案C-11

電波は稀少な公共財であり、これを一部の周波数帯域であっても独占的使用を認める場合、免許制度で規制せざるを得ない。放送メディアの公共性が、他のメディアに比べて高いのはこのためである。対照的にインターネットが依拠するデジタル技術は、情報をパケット（小包）化したり圧縮したりすることを可能にする。すなわち、有線・無線を問わず、情報を「小分け」にして、特定の周波数帯域を独占せずに複数の伝送路に散らばらせ、目的地で元のかたちに復元することが一瞬にして可能である。このように技術的基盤が異なることから、プラットフォームの動画配信に対して、放送法を適用する事例はこれまで存在しなかった。

カナダ議会は、こういった技術論とは異なるアプローチで、プラットフォームに放送法を適用しようとしている。すなわち、プラットフォームはこれまでカナダ文化の維持発展に何ら貢献せずとも、カナダ国内での事業が許されてきた。しかしプラットフォームの存在感はますます増える一方で、それ

40) Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555, Sec.34.

41) ただし5%だったのは1997-2017年の間で、現在は4.7%を全国組織・0.3%を地域組織に拠出するよう配分が定められている。

42) ただし1997年のCRTC規制は、産業育成的かつ競争促進的あるいは規制緩和的な内容でもあったため、ケーブルTVのコミュニティ・チャンネル設置などは必須要件から期待条項に格下げされ、地域情報の発信力はむしろ低下したとも指摘される。市民とメディア調査団（カナダ）・前掲書10-11頁。

とともに既存メディアの収益は圧迫され⁴³⁾、カナダの文化主権が脅かされる事態となっている。そこでカナダ議会は、プラットフォームを放送の一形態として捉え直し、カナディアン・コンテンツ規制の対象にしようとしているのである。

最初の法制上の試みは2020年11月であった。カナダ議会・第43回第2会期に放送法改正法案 C-10 が下院に提出されたのである。それまでにも、ネット動画配信が存在感を増すにつれ放送法の抜本的改正が叫ばれるようになっていた。たとえば2017年に財務省 (Minister of Finance) から提出された予算提案書は、プラットフォーム事業者の躍進をあげており、放送法ならびに通信法の更新を促している⁴⁴⁾。これについて翌年、政府は「放送と電気通信に関する法的検討会 (Broadcasting and Telecommunications Legislative Review)」を立ち上げ、2019年に外部識者たちが、放送法を更新しネット企業にカナダ産コンテンツに貢献させるよう促している。同検討会は、2020年に最終報告書「カナダのコミュニケーションの未来にむけて：行動の時 (Canada's Communications Future: Time to Act)」⁴⁵⁾ を公表し、プラットフォーム事業者を放送事業に組み込み、それらにカナダ産コンテンツに対し金銭的貢献を義務付けるよう提言した。またカナダ産コンテンツが、動画配信サービスのどこにあるのか、見つけやすさ (discoverability) を高める方策をとらせるようにも推奨した。これらの動きを受けて、カナダ議会は放送法改正法案 C-10の審議に入り、下院は通過したものの、上院審議中の2021年6

43) たとえば、2014年に79.8%の世帯がケーブル TV などの BDU と契約していたが、2018年には72.5%に低下している。Broadcasting and Telecommunications Legislative Review, *Canada's Communications Future: Time to Act*, 2020, 120, in the Government of Canada archive, https://ised-isde.canada.ca/site/broadcasting-telecommunications-legislative-review/sites/default/files/attachments/BTLR_Eng-V3.pdf (accessed Jan. 30, 2023).

44) Minister of Finance, *Building a Strong Middle Class: Budget 2017*, in the Government of Canada archive, <https://www.budget.canada.ca/2017/docs/plan/budget-2017-en.pdf> (accessed Jan. 30, 2023).

45) In the Government of Canada archive, https://ised-isde.canada.ca/site/broadcasting-telecommunications-legislative-review/sites/default/files/attachments/BTLR_Eng-V3.pdf (accessed Jan. 30, 2023).

月に連邦議会選挙を迎えたことから審議未了廃案となった。

次の試みは2022年2月であった。あらためてカナダ議会の下院に提出された「放送法改正法案 C-11 (Online Streaming Act)」は、プラットフォームを「放送法の対象となる別種の放送事業 (online undertakings as a distinct class of broadcasting undertaking subject to the Act)」と定義し、既存の放送事業者と同じくカナディアン・コンテンツに貢献するよう求めたのである。

法案賛成派は、プラットフォームが放送法の適用を受けることになれば、たとえプラットフォーム自らがカナダ産コンテンツを制作しなくても、その代替措置として多額の助成金がプラットフォーム事業者からカナダ・メディア基金 (CMF) などへ拠出されることになり、結果としてカナダ産コンテンツの増産が期待できると主張した。

これに対し反対派は、本来なら既存の放送メディアを監督する役目しか負っていなかったはずの CRTC に、法案 C-11は過大なる権限を付与することにつながるのではないかと懸念した。さらに反対派は、個人が発信するコンテンツ (= user-generated content on social media) にまで規制がおよぶと「言論の自由」が侵害されるのではないかと、といった問題点を指摘した。

2022年6月、法案 C-11は下院を通過した。上院に回付された C-11は、運輸通信常任委員会 (Standing Senate Committee on Transport and Communications) に付託された。ここでは多数の関係者による意見陳述が行われ、計26の修正が加えられた⁴⁶⁾。中でも注目された、カナディアン・コンテンツ規制をプラットフォームに適用させるにあたり、個人が SNS 等で発信する内容については、これを除外すると修正した。法案反対派が懸念する「言論の自由」への配慮である。これにより C-11は議会内外に多数の支持者を得ることとなり、2022年10月、賛成票49、反対票19で上院常任委員会の「第2読会 (2nd Reading)」と呼ばれる山場の審議過程を通過したのである。

46) Michael Geist, "Senate Passes Updated Bill C-11 as Heritage Minister Rodriguez Suggests Government Will Reject Any Amendments that Have and Impact," *Michael Geist*, <https://www.michaelgeist.ca/2023/02/senate-passes-updated-bill-c-11-as-heritage-minister-rodriguez-suggests-government-will-reject-any-amendments-that-have-an-impact/> (accessed Jan. 30, 2023).

V. おわりにかえて

第44回第2会期のカナダ議会において、カナダ上院の常任委員会は、2022年12月15日の審議をもって休会に入り、2023年1月31日に審議が再開された。本稿執筆中の2023年2月2日、C-11は第3読会を終え上院常任委員会を通過した。この後、上院本会議を通過すれば下院に返付され、さらなる修正が下院で必要となるかが審議される。下院が、上院から返付された修正案に同意する場合は、カナダ総督が勅裁すなわち国王の裁可を与え、法案 C-11は成立となる。

本稿冒頭に示したように、法案成立の可能性が高まるほどに米国からの牽制も予想される。法案 C-11の成立可否については、本稿執筆時点では明言を避けざるを得ない。しかしながら、本稿で示したカナディアン・コンテンツ規制の歴史的経緯は、プラットフォーム時代のメディアの在り方について、一つの検討材料を与えていると言えよう⁴⁷⁾。

47) 本稿校正中の2023年4月27日、法案 C-11は成立した。