

ローカルコンテンツ規則と豪米 FTA

香 取 淳 子

Local Content Rules and the Australia-US FTA

Atsuko KATORI

Abstract: On 8 February 2004, the Australian Government concluded negotiations for FTA with the US Government. It caused some Australians deep anxiety about ensuring local contents in Australian broadcasting and audiovisual services. Local content rules have been very important to protect Australian culture from foreign TV programs. In this paper, firstly the process to the conclusion of FTA between Australia and US was reviewed, secondly the impact of FTA on local content rules in Australia was examined by some data, thirdly how local content rules should be in digital era was considered through several points of view. Finally the broadcasting policy in the media convergent environment was viewed.

はじめに

難航の末、豪米 FTA が締結された。オーストラリア側から見た懸念の一つはローカルコンテンツ規則の扱いであった。多くの識者は政治経済優先で FTA 交渉を進めてきたHoward政権、あるいはこの問題の重要性についての認識が低く有効な対策が取れなかった労働党などを非難した。危惧された側面は、オーストラリアの文化を守れるのか、ということであり、デジタル時代に有効なコンテンツ政策が取れるのか、ということであった。もちろん、そこには国益が絡む。そこで、本稿では、豪米 FTA の交渉過程におけるローカルコンテンツ規則の取り扱いを検証し、デジタル時代の文化政策のあり方について考察を試みることにしたい。

1) 豪米 FTA 締結に至る経緯

(1) 米議会での可決からオーストラリア議会での可決に向けて

① 米議会での可決

04年7月14日、米議会はオーストラリアとの FTA を可決した。賛成310、反対109であった。締結に至る過程は必ずしもスムーズなものではなかったようで、たとえば、それまで低価格の医薬品の輸入を認めようとしていた米議会の取り組みがこれによって妨げられるのではないかと懸念されていたことが報告されている。だが、結局、可決された。圧倒的多数とはいいがたいが議会の大半はオーストラリアとの FTA に賛意を示したのである。

その一週間前の Financial Review (July 7 2004) には、ブッシュ大統領が議会に文書を送り、オーストラリアとの FTA の採択を急ぐよう要請していたことが記されている。その文書の中で彼は以下のような説得を試みている。すなわち、オーストラリアとの FTA が成立すれば、米国労働

者の権利や環境基準を保護することに寄与するばかりか、米国の輸出業者にはオーストラリアの競合者と同じ土俵で競争するチャンスを与えることになる。しかも、オーストラリアの市場は米国の工業製品、農産物、諸サービスの市場としてこれまで以上に開かれるから、米国の貿易は拡大し、国益は高まる。だから、議会でこの協定が承認されれば、米国の経済、安全、政治的利益を高めることができるし、世界に自由貿易と民主主義の恩恵のお手本を示すことができる。経済はもちろんのこと、さまざまな領域でオーストラリアとの FTA は米国側に利益があることをブッシュ大統領は説いたのである。

ちなみに、両国政府が FTA 締結に合意したときの記者会見の席上で（2月8日）、ゼーリック米通商代表は交渉の背景には安全保障をベースとした同盟関係があったと述べている。ブッシュ政権の通商戦略が安全保障関係を軸に展開されていることが明らかにされたのである。当事者から豪米 FTA が政治主導で行われたことが表明されたことになるが、米国が先進国と結ぶ FTA としては1989年のカナダとの協定以来のことであった。

② オーストラリア議会の動き

米議会で承認されたとなれば、オーストラリア政府としても議会での可決に持ち込まなければならなかった。オーストラリア議会でこの FTA に反対を唱えていたのは労働党であった。他の政党は米国との FTA はオーストラリアの経済発展には願ってもないことだという認識だったのである。だから、ハワード首相は労働党に対してもアメリカとの FTA はオーストラリアが今後、世界規模の巨大な経済活動に関与できる減多にないチャンスになると訴えたのである（“Canberra Times” 17 July 2004）。

これに対し、労働党のマーク・レイサム党首は、労働党優位の上院での調査結果が明らかになるまでは判断を差し控えるという態度を押し通した（“ABC Online” 17 July 2004）。合理的な判断ができる根拠が得られるまでは態度を鮮明にしないというのも戦術の一つである。豪米 FTA によって明らかに経済効果があるのなら、雇用も改善され生活も向上するだろう。反対し続ければ世論に背かれかねなかった。10月には選挙もあるし、世論の動向を的確に見据え、支持母体にとっての利害を視野に入れて慎重に対処する必要があった。労働党にしてもこれは一筋縄ではない難問であった。

だが、労働党の幹部ケート・ランディ上院議員は7月24日、ABCの朝のラジオ番組で米国との FTA はオーストラリアの文化にとっては危険が多すぎるので反対だと表明した。協定を結ぶことによって地上波テレビやニューメディアの国産コンテンツを規定するオーストラリアの権限が制限されるようになる。そうなれば、オーストラリアの文化が不安定な状態に置かれかねないから反対だというのである（“ABC Online” 27 July 2004. 8:49 am）。

労働党は公式には8月に上院の調査結果が出てから判断することにしてはいたのだが、その前に彼女は FTA に対する態度を表明してしまったのである。個人的な発言とはいえ、幹部の発言だけに波紋は広がった。

この発言を受けて同日午後、ABCは政府首脳と労働党党首、双方の反応を報道した（“ABC Online” 27 July 2004. 7:43 pm）。ハワード首相とアレクサンダー・ダウナー外務大臣はランディ議員の発言は労働党が分裂していることを示すものだと述べた。これに対し、レイサム労働党党首は内部分裂の批判を否定し、ランディ上院議員は単に文化的コンテンツと知的所有権について世論の関心を高めようとしたに過ぎないと説明した。

一方、ダウナー外務大臣は、レイサム党首が何ヶ月もこの問題で明快な態度を取らなかったのが労働党は内部分裂を起こしかねないほどになっていると指摘した。そして興味深いことに彼は

このとき、労働党は180度の転換をして FTA の支持にまわるだろうと述べたのである。

③ 労働党からの修正案

実際、外務大臣が予測した通り、レイサム党首は8月3日、労働党は米国との FTA を支持すると表明した。さまざまな欠点があることは確かだが、それよりもはるかに経済的恩恵が勝っているからだというのである。たしかにその前日に開催された委員会では労働党委員の3分の2が支持にまわっていた。FTA 発効後10年間で60億ドルもの GDP が増加することが見込まれていたからである。もちろん、そうなれば大幅な雇用促進も期待できる。だから、労働党としても政府が進めている米国との FTA を大筋では支持せざるをえなかったのだと思われる。

とはいえ、2月8日に両政府の間で合意された FTA 案にすんなりと同意することはできない。労働党は政府案に対し2点修正を求めた。一つは、正式に法制化される段階でローカルコンテンツのクォーター制を要求することであり、もう一つは、医薬品に関するものである（“Sydney Morning Herald” 03 August 2004）。

これについてベイル通商大臣は ABC の番組でレポーターに答え、次のように語っている。

「政府は労働党が合同常任委員会の調査にもとづいて行った提案を十分に考慮するつもりだ。この協定で米国と交渉してきたのは我々がローカルコンテンツ規則の上限を決めるということだった。それはつまり、これ以上、規則は増えないということの意味する。ところが、労働党から提案されているのは、ローカルコンテンツのクォーター制を保持するということであり、もし、この規則を減らす動きがあれば、労働党は議会でその是非を問う議論を求めるというものだ。我々はこの提案をよく検討し、もし合意された交渉結果の基準を侵害するものでなければ、歩み寄りたいと思う」(www.abc.net.au/)

そして、8月13日、医薬品や放送領域に関する修正を加えた法案が議会で可決され、2005年初に米豪 FTA が発効することが正式に認められた。

(2) FTA の経済効果

① 誰にとっての経済効果なのか

この FTA には不合理なことがいくつかあることが指摘されてきた。

たとえば、FTA の締結によって、著作権の保護期間が米国と同様に設定されるようになる。その結果、オーストラリアの著作権保護期間は20年間延長されることになり、学生、研究者、あらゆる情報利用者にとって情報へのアクセスに支障が出るようになる（“The Age” 11 Feb. 2004）。

知的所有権の問題は農産物やローカルコンテンツ規則の議論の影になって見落とされてきたが、実際は映像制作、出版、音楽産業にとって重要な意味を持つ。実はこの FTA が締結されると、コンテンツ所有者と伝送業者との力関係が変わってしまいかねないほどのものなのである。マーク・デイビスはすでに03年末、FTA の内容に触れ、オーストラリアにとっては何のメリットもなく、単にハリウッドやディズニーを利するものでしかないことを指摘している（“Australian Financial Review” 8 Dec. 2003）。

ティム・コルバッチもまた重要な指摘をしている（Colebatch, T. 2004）。知識経済は弾力性と革新性を奨励するが、決して過剰な利潤の追求を奨励してはいない。だから、我々は著作権やパテントの所有期間を短縮すべきではあっても決して伸ばすようなことがあってはならない、と。そして、オーストラリアのpayテレビの半分を所有しているマードックこそこの協定の主要な受益者になるのだと指摘する。

もっとも、彼の観点に立てば、この見解が発表された時点（7月20日）ではまだ打開策はあっ

た。労働党が議会でこの協定に反対の投票をしさえすればよかったのである。そして2005年に再交渉をするということになれば、また別の展開になったかもしれない。だが、コルバッチのいう「オーストラリアが救われる唯一の可能性」は8月3日の労働党の賛意の表明によって失われた。

コルバッチはさらに豪米FTAに潜む不平等について以下のように指摘する。すなわち、アメリカからオーストラリアへの輸出は自由だが、オーストラリアからアメリカへの輸出は自由ではない。というのもアメリカはオーストラリアが世界に誇る高速船、砂糖、織物、乳製品などには厳しい制限をかけているからだ。だから、この協定が発効すると99%はアメリカからオーストラリアに向けて非関税物資が流通することになり、「半自由貿易」としかいえないほどきわめて不平等な協定なのだという。そして、政府がなぜ、このような屈辱的な取引をするのかと怒りを表明する。

ちなみに、米国の国際貿易委員会はFTA発効後、オーストラリアからの輸入は年間17億6000万US\$でほとんどが乳製品かその他の食品だが、米国からオーストラリアが輸入するのはほとんどが工業製品で、年間25億4000万US\$にもものぼると予測している。

つまり、FTA発効後の両国の輸出入は付加価値の高い製品が米国からオーストラリアに流れ、付加価値の低い第一産品がオーストラリアから米国に流れるというベクトルが予測されていたのである。それではオーストラリアにとっての利益はどこにあるのか。

② オーストラリア政府の選択

外交・通商省は「進展するオーストラリア経済の未来」と題する文書の中で以下のように記している (www.dfat.gov.au)。

この協定によって我々は米国の経済や技術の最先端領域に近づくことができる。米国は地球規模で展開される情報経済および情報時代を牽引してきており、そこに近づくことには計り知れない恩恵がある。米国で起きている最新の情報技術、ビジネス慣行、公共政策などに接触することによって我々のビジネスもまた利益を得られるようになるからだ。また、競争が激しくなることの恩恵としては、我々の経済の多くの領域で速やかな対応がなされるだろう。それは低価格、生産性の向上といったようなものも含めてのことだ。

このような一節を読めば、オーストラリア政府が積極的に世界最先端のアメリカ経済との連携を深めようとしてきた背景には直接的な経済的利益よりも関係を深めること自体に計り知れない恩恵があると認識していたからではないかと思われる。

もっとも、協定が結ばれる過程では当事者も納得できない部分も多々あったようで、この文書には以下のような記述もある。

合意に達したということはもっぱらオーストラリア政府が譲歩し、当初、企図したほどには自国の産業利益を進展させることができなかつたことを示す。米国側が作成した折衷案は当然のことながら米国の利益を優先させたものであった。だが、少なくとも、これまでオーストラリアが国際的にみても最高の慣行だと自負している公共政策、たとえば、検疫システム、医薬給付制度、オーストラリアの放送と視聴者サービスにおけるローカルコンテンツを保証する権利などは譲らなかつたと記述されている。

それにしても、この交渉がいかに厳しいものであったか。

ベイル通商大臣はテレビ番組（“The 7・30 Report”）に出演し、「これまでに経験したことのないような厳しい交渉だった。最後の2週間というもの、交渉過程で我々は何度も死ぬような思いをした」と語っている。

また同じ番組の中で、ビジネス経済論説委員のティム・レスラーは「米政府の通商議員のウエ

ブサイトを見ると、この交渉についてワシントンがどう見ているかがわかって興味深い」とした上で、「連邦政府はローカルコンテンツへのコントロールを維持するといっているが、米国の通商議員は、FTA には米映画やテレビ番組がオーストラリアのケーブルや衛星、インターネットなどさまざまなメディアにアクセスできるように改善する条項が含まれており、それは先例のないほど重要なものだ、と記している」と指摘する。FTA に盛り込まれたローカルコンテンツ規則に関する条項について、オーストラリア政府の説明と米国の通商議員の説明が違っているというのである。

オーストラリア映画委員会のキム・ダルトンはこの疑念に対し、「たしかにペイテレビについては米側からいくつかの折衷案が作成された」と認める。そして、「オーストラリアの家庭に娯楽を伝送するデジタル・ペイテレビは今後、大きく成長する分野の一つになりつつある」といながらも、「ローカルコンテンツ規則はデジタル・ペイテレビには適用されない」ことを示唆する。そして、「我々にとっても政府にとってもこれは単なるはじまりだ」(www.abc.net.au/7.30/content/2004) と弁解がましくいうのである。

ローカルコンテンツの側面からみると、誰に利益があるのか疑わしい限りだが、それでもハワード政権は FTA 締結にこぎつけた。いったい、なぜなのか。

③ 政府の見解

モリス (Morris, S. 2003) は豪米 FTA をめぐる一連の動きを概観した上で、米国との FTA が提案されたことが発表された02年11月、政府は米との FTA を進める目的について、関税をはじめとする政府の諸介入を減らして貿易を奨励し、両国の市場に双方が参入しやすくすることだと説明したことに着目する。

実際の交渉過程で何があったかは別として、政府は米国との FTA によってさまざまな領域で恩恵を受けると考えていたのである。AUSFTA (Australia-US Free Trade Agreement) についてオーストラリア政府が掲げた利点を列記すれば以下ようになる (www.dfat.gov.au)。

- ・世界で最大規模の経済大国との貿易および投資関係を深めることができる。
- ・約3億人の人口、GDP はおよそ11兆US\$, 世界最大の輸入国、世界最大の投資国、世界最大の製品やサービスの購入国、等々の特性をもつ米国は世界最大の市場である。
- ・米国はすでにオーストラリアにとってもっとも重要な双方向貿易相手国である。2003年には両国間の双方向貿易が409億A\$で、その内訳はオーストラリアの米国への輸出が142億A\$, 輸入が267A\$であった。
- ・オーストラリアは開放された市場だから、ほとんどの米国製品はオーストラリアに輸出しやすい。ところが米国は競合するオーストラリアの製品の輸入を制限する保護策を取っている。だから、FTA 発効後はオーストラリアの輸出業界にとっておおいに利点がある。
- ・国際経済センター (CIE) による協定の独自のモデルでは、FTA の発効後10年でオーストラリアの GDP は年間60億\$増加すると予測される。
- ・CIE はこの協定が2012年までに約0.3%雇用を押し上げると見積もる。つまり、あらたに3000の雇用機会が生まれることになる。

以上はあくまでも数量的データにもとづいての包括的、形式的予測であり、見解である。そこで、豪米 FTA に関わる領域について、①これまでの課題、②FTA の成果、③将来の影響、などの側面から概観してまとめると、以下のようなことになる (表1)。

表1 豪米FTA：取決一覧表

領域	課 題	成 果	影 響
農産物 一般	<ul style="list-style-type: none"> 農産物の米への輸出は年間29億7千万ドルで、総輸出額の31%。 すでに米の農産物はオーストラリアの非関税枠で相当量輸入。だが、豪から米への輸出には相当の関税や関税率の割り当てがある。 	<ul style="list-style-type: none"> 農産物への米関税の3分の2が1日で除去。 米関税の9%以上が4年以内に除去。 残りは10年から18年をかけて段階的に実行。 オーストラリアの検疫システムは保護。 	<ul style="list-style-type: none"> 強力で即時的な市場アクセスがラム、牛、乳製品のために獲得。 園芸製品に対する新規市場機会の創出。 その他の領域への時間をかけた改良の続行。
牛	<ul style="list-style-type: none"> 世界でもっとも競争力のある牛肉生産国の一つだが、米国を含むいくつかの主要な市場で高い関税障壁によって我々の潜在力が十分に発揮できない。 牛肉は米への最大の輸出品目だが、現在は年378214トンの上限が設定されている。 	<ul style="list-style-type: none"> 3年以内で年間割り当てが2万トンに増え、その後18年間でさらに増加し、合計で7万トンに達する。 割り当て内の義務は除去され、割り当て以上の関税の除去は18年をかけて段階的に実行される。 	<ul style="list-style-type: none"> 高度に保護され、求められてきた米市場でのオーストラリアの肉牛農家にとっての即時的、長期的利益がある。
乳製品	<ul style="list-style-type: none"> 乳製品の米への現輸出額は約5100万\$。もっとも早く成長する輸出品目の一つ。 米への輸出の3分の1が割り当てによって制限されてきた。 	<ul style="list-style-type: none"> 割り当て制に影響されてきた豪の乳製品に対する免税で初年度で2万7350トンの成長が見込まれる。 割り当て内関税は1日で除去され、すべての非割り当ての乳製品は時間をかけて除去。 	<ul style="list-style-type: none"> 即時に輸出が拡大。 割り当て制限されていた乳製品の米への輸出が4千万\$から9500-1億\$初年度で増加。数種のチーズ、バター、ミルク、アイスクリームも含む。
工業製品	<ul style="list-style-type: none"> 米への非農産物の輸出はすでにきわめて競争的に行われており、昨年は約65億\$に達したが、豪生産者や供給者は米の競合者と同等の条件ではなかったという欠点があった。 	<ul style="list-style-type: none"> 豪の非農産物輸出に対する米関税ラインの97%以上が協定が発効した日に除去される。 残りは2015年までに段階的に除去される。 	<ul style="list-style-type: none"> 自動車、金属、鉱物、海産物、紙、化学品領域はこの協定から即時に増加するだろう。 その他は時間をかけて利益を生み出していく。
自動車	<ul style="list-style-type: none"> 米は自動車と部品の世界で最大の市場であり2003年には豪製品の第三の相手国。 一般に関税は低い軽自動車に課せられた25%の上限が豪産の自動車の輸出を阻む。 	<ul style="list-style-type: none"> 自動車や部品への米関税のすべてが1日で除去される。 豪は製造業者により低い関税に適応させるためにある種の国内産業を援助する権限を維持する。 	<ul style="list-style-type: none"> アクセスが改良されれば、自動車製品の輸出が7.8%上昇すると予測。 新規市場の開放と他の市場からの競合者に対する重要な有効性。
サービス	<ul style="list-style-type: none"> サービス分野はもっとも早く成長する輸出分野。 米向けの輸出サービスは通常、歴然とした障壁ではなく、外国のサービス供給者を排除する法律や規制によって制限。 	<ul style="list-style-type: none"> 豪のサービス供給者は米で排除されえない。 電気通信あるいはEコマースでの専門的資格やアドレス規制問題について相互に認識する方向で働きかける。 	<ul style="list-style-type: none"> 世界でもっとも大きなサービス輸入国と仕事をしていく上でのリスクを低減させる。 豪サービス供給業者が排除されず保護されることを保証する。
投資	<ul style="list-style-type: none"> 米は豪でもっとも大きな単独投資国で、2002-03では外国投資家部の29%。 双方向の投資関係は4億4600万\$に相当。 	<ul style="list-style-type: none"> 双方は投資家に対する法的確実性を増大させることで同意。 非 分野への米国の投資は8億A\$まで保護される。 	<ul style="list-style-type: none"> フリーのアナリストは資本の削減されたコストが豪経済を大幅に増加させるだろうと予測。これは国際的体験から裏付けられている。
知的 所有権	<ul style="list-style-type: none"> 豪米双方には国際的基準を超える知的所有権保護についての高い基準がある。 これらの知的所有権保護は高価値製品における貿易と投資を促進。 	<ul style="list-style-type: none"> 豪の知的所有権法の多くの領域は不変である。著作権の解釈のような特殊な領域では、豪の知的所有権保護は今後さらに増大すると予測。 これは著作権が50年から70年に拡張されることを含む。 	<ul style="list-style-type: none"> 米国への付加価値製品の輸出に対してより親しみやすく、確実な法的環境の整備。 知的所有権の保有者と利用者とのバランスを維持。 著作権拡張はどちらも害しない。
映像音 響	<ul style="list-style-type: none"> 豪の法は地上テレビに55%のローカルコンテンツ規則、テレビ広告に80%のローカルコンテンツ規則をかける。 加入者テレビに対しては10%の豪製のドラマが要求される。 	<ul style="list-style-type: none"> 既存のローカルコンテンツ規則を保持。 マルチチャンネルが導入されれば、ペイテレビと同様、地上テレビにも拡大適用 双方向メディアでローカルコンテンツが難なく利用できなければ、政府が介入。 	<ul style="list-style-type: none"> ローカルコンテンツを保証し、新しく進化するメディアを規制する権利を保持する。 豪の意見や記事は映像音響領域や放送サービスで顕著に保持。
健康	<ul style="list-style-type: none"> 豪の62億\$の医薬品の給付金制度(PBS)は豪のコミュニティに補助金による医薬品を交付した。世界に先駆けたPBSは豪の健康維持政策の中心的特徴。 	<ul style="list-style-type: none"> 豪は、新薬をリストにあげないPBACによる決定の見直しをするよう求める医薬品会社の要求を処理するため独立した機関を設立。 	<ul style="list-style-type: none"> PBSにおける医薬品の値段はこの協定の影響を受けない。薬品がリストに上げられる決定はPBACと保健大臣の手に委ねられる。

資料：The AUSFTA：Facts at a Glance(www.dfat.gov.au)

これを見るとオーストラリアがこれまでアメリカとの貿易でいかに不平等な取引を強いられていたかがよくわかる。オーストラリアの市場は比較的開放されているのに、オーストラリアがアメリカ市場に参入しようとしても関税障壁等によって事実上、締め出されていたのである。こうしてみると、FTA を締結することによってこれまでの不平等な条件を是正することができれば、それだけでも意義深いとオーストラリア政府が考えたとしても当然だといえる。オーストラリアが自国に有利になると判断した理由は必ずしも直接的な経済効果だけではなくさそうなのだ。むしろこれまでの貿易不均衡の是正であり、グローバル市場に向けての間接的、象徴的效果を企図したものでなかったかと思われる。

たとえば、ギブン (Given, J. 2003) は以下のような見解を示す。

FTA の結果としてオーストラリアの GDP は実質的に0.33%上がり、米国は0.02%アップする。ただ、そのような経済成長の結果として平均的オーストラリア人がどの程度、余分に支出しうるかという観点から数字を読み直すと、今後20年間で支出増加にまわるのはオーストラリアで1人当たり500US\$以下、米国ではわずか35\$以下である。FTA による直接的な経済効果は双方ともあまりにも小さい。だからギブンは、オーストラリアがそれでも締結にこだわるのは米国との FTA によってその他の国々との二国間交渉を有利に進めることができるとの目論見があるからではないかと推察するのである。

となれば、オーストラリア政府が重視したのはやはり貿易不均衡の是正であり、米国経済と密接な関係をもつことによるグローバル市場での訴求効果だったのだろうか。

仮にそうだとすると、この FTA によって今後オーストラリアが抱え込むであろうリスクを超えるほどのメリットが生み出されるとも思えない。想定されるリスクの中でもとくに識者が懸念したのはローカルコンテンツ規則への影響である。

2) ローカルコンテンツ規則と FTA

(1) 米国コンテンツの流入

① 視聴者の不安

実際、オーストラリア議会が決断を迫られている時期、“The Age” の経済部記者のティム・コルバッチはこの FTA がいかに危険なものかを体験を踏まえて次のように記している (“The Age”, July 20, 2004)。

子どもの頃テレビをつけると、まるで別の国にいるような錯覚に陥ったものだ。数多くの西部劇、ハリウッドの連続コメディを見ていたからだ。当時、わが国の生活に根付いた国産のテレビ番組はほとんどなかった。ひるがえっていま、ペイテレビを見ると、その当時と状況は何も変わっていないように見える。よくても米国の作家周辺の生活を反映した番組、最悪の場合、ハリウッドの暴力とサスペンスの単なる焼きなおしのような番組ばかりである。米国との FTA を承認すれば、40年かかって築き上げてきたオーストラリアの映像産業は今後40年間で次第に衰退していくだろう。

ブッシュ政権がオーストラリアのコンテンツ規則を緩和するよう要請してきたとき、ハワード政権はノーといえばよかったのだ。もちろん、最初はハワード政権もノーといった。ところが、その後、アメリカの要請に屈し、応諾してしまった。

このように彼は FTA 交渉の過程でオーストラリア政府が見せた弱腰を嘆く。そして、いまやアメリカの圧力のもと、政府は落ち目の地上波テレビにだけ高いローカルコンテンツ規則を強いようとしていると非難するのである。

先述の表から、映像音響の「成果」の項を見ると、既存のローカルコンテンツ規則が保持され

ること、マルチチャンネルが導入された場合、ペイテレビと同様のルールが地上テレビに適用されること、と記されている(表1)。現在、地上テレビには55%のローカルコンテンツ規則が適用されるのに、ペイテレビは10%である。ところが、その地上テレビもデジタルの新規領域にはペイテレビと同じ規則が適用される。この条項を読むと、米国側はオーストラリアのローカルコンテンツ規則を尊重して対応したように見せかけながら、実は巧妙にこの規則の骨抜きを行っているといわざるをえない。

コルバッチはさらにローカルコンテンツ規則の交渉の背景について興味深い指摘をする。

労働党は医薬品問題が FTA の中心課題だとしているが、省庁も官僚も米国の医薬品業界が企図している利益を制限することを保証した。農産物についても同様にロビィストたちが検疫の後退を制限しようとしている。ところが、これまでの FTA にはなかったし、労働党の基本的な関心にもなかったものが、ローカルコンテンツ規則の緩和であり、知的所有権に関する米国の大幅な採用に関する例外規定である。これらは非貿易領域のものであるが、米国はハワード政権の黙認のもと、自国に有利なように交渉を進めてきた。

そして彼は、それを許したのもこの問題についての交渉の席に発言力のある代弁者がいなかったからだと暗に指摘する。

② 映画・テレビ業界の見解

モリス (Morris, S., 2003) は豪米 FTA をめぐり一連の動きを概観している。それを踏まえてローカルコンテンツ規則領域に絞って時系列で整理して読み直すと、映画・テレビ業界の対応がよく見えてくる。

02年11月、政府は米国との FTA が提案されたことを発表した。このとき、オーストラリアの文化産業、とくに映画やテレビ業界はこの協定が政府の文化政策の策定および施行面に大きな影響を及ぼすのではないかと多大な関心を寄せた。というのも、これまで文化政策として採用されてきた諸政策が、FTA を結べば、自由な貿易を阻むものとして米側から弾劾されかねなかったからである。

たしかにオーストラリアでは地上テレビ、ペイテレビ、ラジオに対するローカルコンテンツ規則、映画財政支援、優遇税制、公共放送、コンテンツ輸出開発支援などさまざまな保護政策が取られてきた。これらはオーストラリア文化を守るための必然的な政策であったが、米国にしてみれば貿易障壁以外のなにものでもない。まして米国は世界でも飛びぬけた映像音響コンテンツの生産国である。英語圏のオーストラリアが恰好の市場とみなされるのは必至であった。オーストラリアの一連の文化保護政策はまっさきに米国側から撤廃を求められかねなかった。だからこそ、映画、テレビ業界は政府の FTA 交渉に先駆けて、文化作品や放送サービスは FTA あるいはその他の貿易協定から除外すべきだということを提案したのである。

03年5月に行われた最初の会合でオーストラリアの通商大臣は「オーストラリア文化を支援する役割に水をさすようなことはしないことを保証する」と約束し、米側の交渉代表も「米国は放送のクォーター制や助成制度を廃止することを求めている」と述べた。だが、据え置きの状態(既存の協定は維持されるが、新しい施策は導入されない)に同意することは逆に将来のオーストラリア文化を危機にさらしかねなかった。ローカルコンテンツを守ろうとして既存の制度にこだわるあまり、新規領域の利益を失いかねなかったのである。とくに著作権のある素材をデジタル配信する E コマース領域でその懸念があった。だから、彼らはオーストラリア政府が米に妥協して将来の新規領域で規制する権限を失ってはならないと警告したのである。

さらに彼らは、プロテクト破りのデバイス、ISP (Internet Service Provider) 責任や私的コピー

の補償などに米国が著作権法の執行強化を求めてくるだろうと指摘した。そうならばオーストラリアは国内の著作権者と同様、米の著作権者も保護しなければならない。米国が最近締結したチリやシンガポールとの FTA を見ると、著作権保護期間は著者の死後70年に延長されている。つまり、米国との FTA を締結すれば、オーストラリアもまた著作権保護期間を延長しなければならないのである。

③ 米国優位のコンテンツ市場と貿易不均衡

米国製ドラマはオーストラリア製ドラマの放送時間をはるかに超えている。ABA のデータによれば、2000年に3つの商業ネットワーク（シドニーのみ）で夕方5時から深夜にかけて放送されたオーストラリア製ドラマは総放送時間のおよそ6%から9%であった。ところが、同じ時間帯に外国製ドラマは21%から44%も放送されていたのである。

外国製ドラマの比率はペイテレビではさらに大きい。ペイテレビで映画チャンネルや特定の番組サービスに加入している人々は数多くの海外の映画や海外のテレビドラマシリーズとも契約している。テレビドラマばかりではなく、映画や音楽、オンラインサービスなどでも外国コンテンツの優位は明らかだ。この外国コンテンツ優位の状況は政府が国産の映像音響部門を支援しようとしまいと変わらず、続くだろう。2000年度の映像音響コンテンツ及び関連サービスの貿易支出額は、オーストラリアからの輸出が1億700万\$（オリンピックの放送権料は除く）、輸入は6億3400万\$であった。輸入の60%以上が米国からである。

オーストラリアでは1950年代にテレビが放送開始されて以来、商業放送と国営放送は相当量の外国製の番組—とくにドラマやドキュメンタリーのような高コスト番組—を輸入して放送してきた。商業放送ではそのほとんどが米国製の番組であった。そして、そのほとんどが米国のスタジオとの生産高協定（output agreement）に基づいて輸入されており、オーストラリアはこの協定のもとで、パッケージ取引を慣行として要求されてきた。これはプライムタイムの番組を単独で購入するよりも高かついた。しかも、放送できないような質の悪い番組とかなりの量、抱き合わせになったパッケージ取引も多かった。まさにアンフェアな取引慣行を強いられてきたのである。

（2）ABA の見解

それでは、豪米 FTA の影響を放送の規制機関である ABA（Australian Broadcasting Authority）はどのように捉えているのだろうか。ABA が03年1月に発行した報告書、『豪米自由貿易協定に対するオーストラリアのアプローチ』（Australia's Approach to Australia-United States Free Trade Negotiations）から探ってみることにしよう。

ABA はこの報告書の中できわめて明快に、FTA に従ってテレビの規制緩和をすると、ローカルコンテンツの質の低下、多様性の低下がもたらされると記している。そして、そのように考える根拠として、①コンテンツ市場のグローバル化、②コンテンツ基準に対するコンプライアンス（compliance：法令遵守）レベルの実態、③ニュージーランドにおけるテレビの規制緩和の経験、などを根拠にあげる（pp.13-14）。

① コンテンツ市場のグローバル化

米国との FTA は「実質的にすべての物資」に関わる包括的な貿易協定である。だから、テレビ番組等もその対象となり、ローカルコンテンツに対する現在の保護政策に深刻な影響が及ぶ可能性があるのは事実である。経済の側面から考慮すると、以下のような影響が予測される。

番組制作にオーストラリアよりもはるかに多額の制作コストがかかったとしても、米国の制作

者には国内外に幅広く流通させることのできる大市場がある。制作費をより広範囲から回収できるから、彼らはオーストラリアで制作された番組よりもはるかに安い価格で番組販売することができる。国内で番組を制作するより米国から輸入するほうがはるかに安く調達できるのなら、放送事業者が制作せずに輸入する方を選択するようになるのは当然のことである。

そもそも番組はより大きな市場からより小さな市場に向けて流通する傾向がある。この原則に従ってオーストラリアには米国はもちろんのこと、それよりも小規模な英国からの番組が多数、流入してきている。その一方で、オーストラリアは、ニュージーランドがオーストラリアに輸出する番組よりもはるかに多くの番組をニュージーランドに販売している。テレビ市場のこのような構造がドラマなどコストのかかるジャンルで、ローカルコンテンツを圧倒的に不利にさせている。

② コンテンツ基準に対するコンプライアンス(compliance：法令遵守)レベルの実態

規制緩和によって大きな影響が及ぶと考えられるのは、オーストラリアでクォーター制が要求されている番組、すなわち、コストのかかる大人向けドラマや子ども向けドラマ、ドキュメンタリーなどである。いずれもクォーター制によって割り当て基準が決まっているが、ABAによるコンプライアンス監視部は、とくに子ども番組とドキュメンタリー番組の放送量については継続的に監視していく必要があると指摘している。

ドラマの場合、3大ネットワークの放送時間は1998-99年(シドニーのみ)で598時間であったが、2000年には498時間に減少した。また、午後6時から10時までの視聴時間帯でドラマは1980年代後半から1990年代までは放送予定の55%を占めていたが、1998年から2000年の間におよそ40%に低下した。

子ども番組も同様、クォーター制の導入以来、三大ネットワークはコンプライアンス目的のために放送事業者に要求された放送時間量を守るだけで、それ以上は放送しない。ドキュメンタリーもまた最新のデータからは放送時間に有意な低下がみられることが示されている。

一方、オーストラリアのスポーツ、ニュース、時事番組、生活情報番組、情報バラエティ番組はコストパフォーマンスがきわめて高い。これらの番組は通常、制作費がそれほど高くなく、容易に海外の番組に置き換えることができない。そして、なによりオーストラリア人視聴者に人気が高い。だから、割り当て要件があるにもかかわらず、商業テレビの番組表にはこれらの番組がかなり含まれている。ちなみに、2000-01には商業放送の番組の視聴率トップ3はスポーツ、ニュース、時事番組および軽エンターテインメントであった。

③ ニュージーランドの経験

ニュージーランドの経験はオーストラリアの今後を考える上でこの上ない教訓となろう。いったん商業目的を追求しはじめると、公共的な政策目標を再構築するのは至難の業だということがニュージーランドのテレビ改革のケースから示唆されている。

1988年、規制緩和によって公共放送のBCNZ(Broadcasting Corporation of New Zealand)は、商業的に運営されるTV New Zealand(TVNZ)に変更した。それまでBCNZはニュージーランドで唯一の公共放送であった。クォーター制によって拘束されることはないが、そのコンテンツは文化的にも社会的にも適切に管理されていたといわれる。ところが、規制緩和によってテレビ市場の競争は激化した。その結果、NHKデータブックによれば、公共放送のTVNZでさえ1時間当たりのコマーシャルが12分にもなっていること、番組全体に占める国内制作の割合が25%と先進国の中ではもっとも低いこと、子ども番組がもっとも影響を受け放送時間が大幅に減少した

ことなどが指摘されている。

ニュージーランドの2001年度の番組レポートによると、1988年にはプライムタイムの国産番組は686時間だったが、1990年には1189時間、2001年には1629時間と年々増え続け、2001年にはプライムタイムのすべての番組の23.6%を占めるようになった。しかも、その番組内容はスポーツやニュース、情報バラエティ番組などであった。つまり、1988年の規制緩和以来、制作コストの安い情報とエンターテインメント番組が急増しているのである。

このような事態に陥ったニュージーランドでは人々の不満が募り、政府に対しローカルコンテンツ規則を求めるようになった。だが、高度に商業化されたテレビ制作環境はすでに定着しており、もはや公共政策と商業目標をうまく結びつけたビジネスモデルにパラダイムシフトさせることができなかったといわれる。

以上、3つの観点から ABA は豪米 FTA が及ぼす危険性を示唆した。いずれも具体的なデータが根拠として掲げられており説得力がある。つまり、①コンテンツ市場のグローバル化の観点からは、安価な番組を大量に生産することができ、国内外に大きな市場をもつ米国が圧倒的に有利なこと、オーストラリアにとっては番組の質の低下、多様性の低下が懸念されることなどが示唆されている。

一方、②コンプライアンスレベルの実態からは、仮にコンテンツ規制をかけても放送局のコンプライアンスのレベルがどうなのか、実態を監視することとセットでなければ規制が有効ではないことが示唆されている。市場競争が激しくなると現場で優先される原理はコストパフォーマンスである。となれば、コストパフォーマンスの高い番組を生産できる米国が有利であること、割り当て量を決めておいても現場ではなかなか遵守されないことが示唆されている。

さらに、③ニュージーランドのケースからは、いったん市場原理に馴染んでしまうと公共性原理を回復させることはなかなか難しいことが示唆されている。つまり、豪米 FTA によってアメリカ型のビジネス慣行がオーストラリアに浸透してしまうと公共性を回復しがたくなることが予測されるのである。

今後10年間、放送および通信の領域ではデジタル技術によってさらなるメディアの変化、市場の変化を経験することになる。現在、想定されている変化だけでも、デジタル放送への移行、効率的な電波利用、競争的な環境、番組のマルチチャンネル化、双方向サービス、等々がある。

だから、デジタル時代の放送にはこれまでとは異なった政策が適用されるようになるだろうし、商業テレビがこれまで以上に重要な役割を果たすだろうと ABA は予想する。そして、すでに政府や関係政党が将来のメディア環境を踏まえ、より適切な規制方法を検討しはじめており、ローカルコンテンツ規則についても今後の動向を踏まえた上で別の機構を構想していることを明らかにした (ABA, *ibid*, p17)。

3) 考察と結論

これまで見てきたように豪米 FTA のオーストラリア側から見た懸念の一つはローカルコンテンツ規則の扱いであった。多くの識者がオーストラリアの文化を守るのか、デジタルコンテンツ時代に有効な対策が取れるのか、ということに危惧した。デジタル時代の文化政策はどうあるべきか、豪米 FTA とローカルコンテンツ規則とを視野に置きながら、考えてみることにしたい。

(1) 文化政策なのか経済政策なのか

ABA は報告書の中で商業テレビが今後もオーストラリアの生活文化に重要な役割を果たすつづけるようになるだろうとの見解を示した (*ibid*, p.17)。この見解は生産委員会 (Productivi-

ty Commission) が2000年の放送に関するレポートの中で示したものと一致している。委員会は、放送がコミュニティの文化的、社会的目標の達成に寄与することが多くなるだろうという見解を抱いているが、それだけにローカルコンテンツ規則を重視しており、とくに子ども番組の割り当ては少なくともメディア融合環境への移行期間中は保持されるべきだとする (Report No. 11, AusInfo, Canberra 2000)。

規制もないままテレビ業界が競争に晒されていくとローカルコンテンツの質は低下し、多様性も失われてしまうことはニュージーランドのケースで見てきたとおりである。ABAは報告書の終わりで、「映像音響領域や文化目的を支援する政策を未来の貿易交渉、とくに豪米FTAから除外することはオーストラリアにとって必須の戦略である」と結論づけた (ibid, p.18)。

04年2月8日にワシントンで両政府の間で合意され、5月13日にサインされた豪米FTA文書の中でも、「重要な公共政策を保持する」と明記されているばかりか、「政府はオーストラリアの文化を保護するためのメディアに対するローカルコントロール規則を確保する」と政府の姿勢が記されている (National Interest, p.2)。このようにローカルコンテンツを保持しようとする政府の姿勢は明らかなのだが、先述したようにそれがコンテンツ大国の米国によって骨抜きにされてしまう可能性もないわけではない。

一方、アジア太平洋放送組合 (APBU: Asia-Pacific Broadcasting Union) は技術的影響の観点から、文化的多様性やローカル産業の存続性について検証してきた。その結果、APBUは、個々のローカル市場がグローバル市場経済に参加し、そこからなんらかの利益を得ようとするれば、グローバル市場経済の中にすでに存在している不均衡を国家による「ある程度の規制的介入」によって排除あるいは低減化していく必要があると結論づけている (APBU, 1999)。

つまり、グローバル市場経済の時代になると、まずは不均衡な貿易慣行を是正しておく必要があるというわけである。そのためには国家が国益を代表してある程度の介入をしなければならないという認識であり、今回の豪米FTAはその好例といえる。先述したようにFTAによる直接的な経済効果はそれほどでもなかった。だが、これまでの貿易取引慣行を改善するという点では見るべきものがあったし、最先端のアメリカ経済や技術に関与できる利点もあった。だから、多少の譲歩はしても締結すべきだとオーストラリア政府が考えるのは当然のことであったのかもしれない。だが、これが包括協定であるため、ローカルコンテンツにも影響が及ぶ。文化が商品として取引の対象になっているがゆえの複雑さに適切に処理しきれぬかどうか。残された今後の課題は大きい。

(2) 保護政策から戦略的政策へ

情報通信技術によって時代は大きく変化しようとしている。デジタル技術によって映像コンテンツが国境を越え自在に流通できるようになったいま、映像音響コンテンツは富を生み、富を運ぶ経済資源としても大きく浮上するようになった。すでに一部の識者が読み取っていたように米国にとって、豪米FTAは将来を見据えたコンテンツ戦略の一環ともいえるものだ。米国が経済政策の一環として映像音響コンテンツを捉えているのは明らかだったし、有望な市場としてオーストラリアを見なしているのも明らかだった。となれば、単に自国文化を保護するための文化政策ではなく、将来のコンテンツ市場、とくにデジタル技術による市場の変化を視野におさめた上での文化政策が不可欠となる。まさに、競争的、戦略的な政策が不可欠になってくるのだが、問題は政権担当者あるいは当事者にその認識があるかどうかである。

自国文化を守るための政策はなにも外国文化やグローバル化の影響を排除しようとするものばかりではない。急速にグローバル化が進行しているいま、必要なのはむしろオーストラリアの創

造的な文化作品をグローバル市場で流通できるようにするための文化政策である。ローカルコンテンツを保護するだけではなく、それらを積極的に海外に押し出していくための政策こそ実は重視すべきであり、それは国家の支援なしにはむずかしい。だからこそ、財政面でも制度面でもそのような方向での国家支援が必要だという認識が実は重要なのである。豪米 FTA の一連の動きを見ていると、オーストラリアはどうやらそのような方向に政策転換をしはじめてるように見える。

実際、2004年6月23日、第4次年次大会の席上で ABA のリン・マドックス委員長代理に取材したところ、今後はオーストラリアの映像産業の育成および海外展開を積極的に推進していくと語った(注1)。また、6月24日、大会最後のセッションでジョーンズ元 ABA 委員長はパネリストとして登壇し、「番組の質を高め、商業テレビがオーストラリアならではの番組を制作して、海外に積極的に販売していけるよう努力すべきだ」と発言した。革新的な情報通信技術の時代とはいえ、重要なのはコンテンツであり、オーストラリアには上質のコンテンツを制作できる力量のある人材もいる。だからこそ、制作者側に重点的に出資し、積極的にオーストラリア文化を輸出してはどうかというのである(香取, 2004-a)。こうしてみると ABA はどうやら豪米 FTA を契機に保護的文化政策から競争的、戦略的文化政策へと構造的な政策転換をしつつあるようにみえる。

(3) ソフトパワー時代の戦略的文化政策

1990年にソフトパワーという概念を提唱したジョセフ・ナイ(Nye, J. S., 2004)は近著で、「世界的な情報時代にはソフト・パワーの民間の源泉が高まっていく可能性が高いので、政府はそのソフト・パワーを弱めないように注意すべきだ」とし、「大衆文化がソフトパワー資源として優勢になる時代には政府の政策もまたそれを支援するものでなければならない」と記す。ソフトパワーとして強力な映像音響産業は政治経済的資源としても重要視されていることが示唆される。

アームストロング(Armstrong, M., 1992)もまたその重要性について次のように記す。

「文化産業は国家開発の最優先事項である。それらはオーストラリアの文化アイデンティティ、所属感、生活レベル向上の中心となるばかりか、産業社会から情報社会への移行過程で、新しい技術産業、都市の役割変化や地球規模での統合においても中心的役割を担う」

広大な国土にわずか2000万人が分散して暮らす多民族国家オーストラリアにとってアイデンティティの形成という点で重要な意味を持つのがテレビであった。だからこそ、政府はこれまでローカルコンテンツ規則にこだわってきたのだが、オーストラリアのメディア研究者のテリー・フルーラ(Flew, T. & Cunningham, S., 2002)は以下のような興味深い指摘をする。

「グローバルメディアによるグローバルカルチャーの構築を単純に同質化過程の浸透とみるべきではない。マスメディアやデジタル伝送技術を介せばグローバルにコンテンツが流通することは確かなのだが、ローカル文化はあらゆるところで自己を再生産させていく。だから、その影響過程は複雑なばかりか、重要なことには、たとえば米国のテレビ番組がほとんどの国で地元の番組よりも人気がないという傾向が見られることだ」

つまり、コンテンツの流通量と影響過程とは必ずしもパラレルではないし、ローカル文化がいわゆるほど脆弱なものでもない。テレビ番組がソフトパワーとして強力であるとしても、デジタル時代にはそれが一枚岩のように人々に作用するわけではないというのである。

一方、新しい技術やプラットフォームはより広範囲の利用者の関心を呼び、コンテンツに対する需要を増大させているといわれる(ABA, *ibid*, p.19)。となれば今後はとくにデジタル放送をめぐるコンテンツとプラットフォームとの相乗作用が革新的文化創造の中心となるだろう。もちろん、そのコンテンツは商品としてeコマースの対象にもなる。まさにデジタル放送をベースと

したグローバル市場が新規に開拓されようとしているのである。そのような時期にオーストラリアは米国との FTA を締結した。APBU が指摘したように、この時期、取るべき戦略としてはグローバル市場の中にすでに存在している不均衡を国家の手によって撤廃あるいは低減しておくことだったからかもしれない。

その一方でオーストラリアは2004年、放送と通信の規制機関の統合を決定し、次代を見据えた規制機関の設立を準備しはじめた。メディア融合の時代にはプラットフォームを越えたコンテンツの一元管理が効率的だし、有効だからである（香取，2004-b）。良質のコンテンツを次々と産出し、グローバル市場で流通させるための基盤整備を行っているともいえる。豪米 FTA を含めメディアをめぐるオーストラリアの一連の動きは、激変する技術とグローバル市場に対し、即座に的確に対応していける環境整備こそ優先課題だという豪政府の認識を示す。内向きのコンテンツ保護政策から外向きのコンテンツ政策へと明らかな転換が見られるが、それはオーストラリアが巡りついたメディア融合時代の新たな文化保護政策モデルといえる。

文 献

- ABA(2003), *Australia's Approach to Australian-United States Free Trade Negotiations*, January 2003.
- Armstrong, M. (1992), *Embracing Culture in an Age of Uncertainty*, CIRCIT Conference on Cultural Industries.
- Asia-Pacific Broadcasting Union (1999) *Trade Liberalisation in the Audiovisual Services Sector and Safeguarding Cultural Diversity*, July 1999.
- AusFTA Draft Text Tabled (2004) *National Interest Analysis*
- Clark, D. (2004) 「オーストラリアの経済研究」, 『Aus e-Study』, issue 13, 豪日基金, pp.1-2.
“Bush asks Congress to back FTA”, “*Financial Review*” July 7 2004.
- Colebatch, T. (2004) “Why Latham should reject the FTA”, *The Age*, July 20, 2004
- Flew, T. & Cunningham, S. (2002) *Globalisation: Australian Impacts*, UNSW Press. pp.
- Given, J. (2003) *America's Pie: Trade and Culture After 9/11*, UNSW Press. pp.
- Govt to look at local content amendments (www.abc.net.au/pm/content/2004/s1168106.htm)
- 香取淳子 (2004-a) 「文化侵略の脅威」, 『放送レポート』 No191, pp.66-70
- 香取淳子 (2004-b) 「放送・通信規制機関の統合に動く豪州」, 『月刊 民放』 9月号, pp.34-37
- Morris, S. (2003), “The Australia-United States Free Trade Agreement” (www.apra.com.au/NewsFeat/FTAarticles.htm)
- Productivity Commission (2000) *Broadcasting*, Report No.11, AusInfo, Canberra.
- 『NHKデータブック 世界の放送 2003』NHK出版, 2003年
- Nye, J. S. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs New York, ジョセフ・S・ナイ著, 山岡洋一訳『ソフトパワー』, 日本経済新聞社, 2004年
- Throw, L. C. (2003) *Fortune Favors the Bold*, HaperCollins Publishers, Inc. レスター・C・サロー著, 三上義一訳, 『知識資本主義』, ダイヤモンド社, 2004年
- 2001 *Local Content Report* (www.nzonair.govt.nz)

(注1)

2004年6月22日から24日にかけて第4次ABA年次大会がキャンベラのホテル・ハイアットで開催された。23日にリン・マドックスABA委員長代理にインタビューを行い、ビデオに収録した。本稿で紹介したのはその一部である。