

「デジタル・コンテンツの流通の促進」及び「コンテンツ競争力強化のための法制度の在り方」

21世紀におけるインターネット政策の在り方<平成13年諮問第3号>

地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割<平成16年諮問第8号>

コンテンツ競争力強化のための法制度の在り方<平成19年諮問第12号>

第五次中間答申(平成20年6月27日 情報通信審議会) <抜粋>**第1章 デジタル放送におけるコピー制御ルールとその担保手段の在り方****第2節 コピー制御に係るルールの担保手段の在り方****III 提言****(2) 今後重点的に検討すべき課題等**

(略)

① 今後の検討における前提**i) 検討の範囲**

ア) コンテンツ供給に関するサービスについては、インターネット、衛星放送、ケーブルテレビ等のネットワークを活用して、既に多様なサービスが展開されている。その中で、コンテンツ保護のルールは、当該サービスに係るビジネスモデルの一環として定められるものであり、ルールの実効性の確保についても民間の自助努力が原則であるべきことは言うまでもない。視聴者は、そうしたルール等を含めたサービス内容を全体として評価し、それぞれの嗜好に最も適すると考えられるサービスを選択していく。

イ) 一方、本節冒頭に示したように、地上デジタル放送はいわゆる「基幹放送」であり、日本全国へのあまねく普及、すなわち、国内のほぼ全ての世帯がそのサービスを利用し得る環境整備が求められており、視聴者の日常生活に大きな影響を与え得る、という特徴を持つサービス分野である。本来民間で自由に定められるコンテンツ保護のルールやその担保手段について、視聴者の参加を得た、オープンな議論が求められるのは、こうした特徴によるものであり、今後の検討の対象は、地上デジタル放送等いわゆる「基幹放送」の分野に限ることとする。

ii) 検討の進め方

ア) 我が国の地上放送は、民間企業による基盤の構築と運営を基本として成立していることから、そのコンテンツを保護するためのエンフォースメントの在り方についても、基本的には民間の私的自治の原則の下に決していくべきである。従って、上記に指摘された課題を解決するための方策についても、民間の自助努力、すなわち「民間の契約と技術」によるエンフォースメントの在り方について十分議論を尽くしていくことが不可欠である。

今後の審議過程においては、エンフォースメントについて最終的に「技術・契約」「制度」いずれの手段を選択すべきかを判断する段階に至る場合は言うまでもなく、下記②以下に示す各課題を検討していく過程においても、民間の自助努力による解決手段に係る議論が十分に尽くされているかという論点に常に立ち戻り、慎重な検証を繰り返しつつ、結論を得ていく必要がある。

(3) 検討の継続と検討体制

- ① これまでに再三指摘してきたように、我が国のほぼ全ての世帯への普及が見込まれる、いわゆる「基幹放送」である地上デジタル放送のコピー制御に関するルールや、そのエンフォースメントの具体的な在り方については、国民視聴者に大きな影響を与える可能性があり、引き続き、放送コンテンツの品質の維持・向上、そのためのコンテンツ保護、視聴者の利便性の確保等の観点から、当審議会において継続して検討していくことが必要である。
- ② 今回の審議過程における指摘にかんがみれば、今後の審議において、関係省庁、放送システムに係る関係事業者等幅広い関係者の参加も得て、上記(2)に示すような課題について、検討を進めることが必要である。

(4) 検討スケジュール

- ① 今回の審議過程において、現在のエンフォースメントについて、現状を固定するのではなく、地上デジタル放送に関する視聴者の理解と、それに基づく受信機の普及を一層加速・推進する観点から、更なる改善を模索する方向では、大きな認識の相違は見られない。
- ② そして、こうした改善の方向性としては、以下の三つの可能性が考えられる。
 - i) 現行の「技術・契約」によるエンフォースメントを更に利便性の高い方式に改善する方向
 - ii) 新たな「制度」によるエンフォースメントの導入を図る方向
 - iii) その他両者併用等の方向これらの内いずれを採るにせよ、2011年のデジタル全面移行時までには、エンフォースメントの在り方が決まり、全面移行の時点では、その運用が開始されていることが望ましい。
- ③ 以上の事情、及び全面移行時まで3年余となったこと等を勘案し、当審議会においては、本中間答申から概ね一年を目処に、上記の方向性のいずれを採るかについて、一定の結論を得ることを目指して今後の検討を進めることとする。

第1章 デジタル放送におけるコピー制御ルールとその担保手段の在り方

第2節 コピー制御に係るルールの担保手段の在り方

Ⅲ 提言

デジタル放送におけるコピー制御のルールとその担保手段の在り方については、前項までに示したとおり、様々な立場と意見が存在している。これを前提として、当審議会としては、特に、コンテンツ保護のルールの担保手段であるエンフォースメントの在り方に関する今後の検討の進め方について、以下のように考える。

(1) 委員会審議において指摘された検討課題

① エンフォースメントの在り方の検討の必要性

- i) 既に第二節Ⅱに示したとおり、第四次中間答申及びその後の審議過程において、以下の二点が明らかとなっている。
 - (a) 地上デジタル放送はいわゆる「基幹放送」であり、日本全国へのあまねく普及が求められ、視聴者の日常生活にも大きな影響を持ち得る、という特徴を持つ分野であること。
 - (b) 従って、当該分野に関しては、コンテンツ保護に関するルールのみならず、当該ルールの担保措置の在り方についても、視聴者・消費者の参加を得たオープンな議論が必要であること。
- ii) 当審議会としては、放送コンテンツ保護に関するルールの在り方については、既に昨年一つの提案を行い、その具体化の在り方についても前記Ⅰ(1)において審議会としての考え方を示したところである。今回の審議においては、上記 i) を踏まえ、こうしたルールの担保措置の在り方について、検討を行ったものである。

② 現在のエンフォースメントに関する課題

これまでの審議において、地上放送においてもコンテンツ保護は重要な課題であり、そのためには送信・受信の双方における一定のコピー制御が必要であること、およびその実効性の担保のためのエンフォースメントの必要性については、既に構成員の一定の理解が得られている。

しかしながら、そうした一定のコピー制御の実効性を担保するため、現在行われている技術と契約によるエンフォースメントの手法については、以下のような三つの観点で、審議に参加した視聴者、権利者等の立場から様々な課題が指摘されている。

i) 視聴者の意識に関するもの

ア) 現在のエンフォースメントのシステム下では、地上デジタル放送の受信機を購入すると、B-CASカードと呼ばれるカードが同梱されており、放送を視聴するためには、当該カードの取扱い等について一定の知識と注意が必要となる。

すなわち視聴者は、受信機を購入するにあたって、「カードの受信機への挿入を忘れたり、カード自体に機能障害がある場合には放送の視聴ができない」という知識

を何らかの方法で得る必要があり、あわせて、当該カードを紛失、破損しないよう注意することも求められる。例えば視聴者の不注意で当該カードを破損した場合には、その再発行を受けるため、視聴者は一定のコストを支払う必要がある。

以上の点に関連して、上記のような知識や注意を求められることについて、ストレスを感じる視聴者が多数にのぼる可能性は高く、受信機の普及促進の観点からは、現在のエンフォースメントのシステムの改善が必要ではないか、という趣旨の指摘がある。

イ) 上記のような知識と注意を要するシステムが導入されるに至ったプロセスや、導入の必要性について十分な説明が行われておらず、視聴者の理解が得られていないという趣旨の指摘もある。

すなわち、こうしたシステムは「地上放送」というほぼ全ての世帯が利用するインフラで用いられるものであるが、

(a)放送コンテンツ保護との関係で、何故視聴者の新たなストレスとなり得るシステムを導入・運用する必要があるのか、

(b)システムの運営方法や運営主体等がどのような主体によって、いかなるプロセスを経て決定されたか、

等について、説明を不十分と感じている多くの視聴者がいるのではないか、という趣旨の指摘である。

現行のシステムを維持したまま、視聴者の十分な理解を得ていくことは困難であり、エンフォースメントの手法を変更することが不可欠であるという趣旨の指摘も見られる。

ウ) なお、有料放送については、仮に暗号化を行う「鍵」が解読された場合、鍵の交換を可能とする必要があるというニーズがあり、そうしたビジネスモデルの保護の要請から、「鍵」を格納したカードの活用には一定の合理性があるのではないか、という指摘も見られたところであり、これらについても考慮しつつ、検討を進めていく必要があると考えられる。

ii)コストと効果に関するもの

ア) 現在の技術・契約によるエンフォースメントのシステムは、一旦放送波を送信側で暗号化した上で、受信機内でその暗号を解除して放送コンテンツを視聴可能とする手段を採っており、コンテンツ保護に係るルールを遵守するメーカーのみにその暗号の解除手段を提供している。暗号化のシステムや、放送コンテンツを視聴可能とする手段を管理・配布する組織を含め、こうしたシステムの構築・運営には一定のコストが費やされている。

以上の点に関連し、暗号を解除する手段が、ルールを遵守するメーカーに加え、当該メーカーの受信機購入者の全てにも提供されていくこと等に着目した指摘がある。すなわち、こうしたシステムの下では、悪意の第三者が、正規に提供されている暗号解除の手段を流用することにより、ルールに従った動作を行わない受信機を開

発・販売する蓋然性は否定できず、コピー制御の実効性担保という目的から見て、コストに見合う効果が確実に得られているのか疑問であり、コスト対効果の観点から現行システムの見直しを求める指摘である。同様の観点から、第2節 I (3)において記載した、米国において一度検討されていた制度に着目し、制度的エンフォースメントの導入を検討することを求める指摘もある。

イ) 現行システムの下で、コピー制御の実効性担保という目的を達成するには、システムの運用と並行して、ルール違反者の監視と摘発が適切に実施されることが必要となる。現在、システム運営を行う民間企業がルール違反の有無を監視しており、解除手段を提供する際、事前にルール違反の有無の検証を行うとともに、ルール違反の受信機の製造等を行った者に対しては事後的に暗号の解除手段の提供を差し止める役割を担っている。

この点に関連し、ルール違反者の監視・摘発の仕組みの実効性を確保するために要するコストを勘案し、ア)と同様、コスト対効果の観点から現行システムの見直しを求める指摘もある。

iii) 基幹放送の性格に関わるもの

「基幹放送」については、現段階でその定義が一意に定まっているとは言えない。しかしながら、今回の審議の過程に鑑みれば、「基幹放送」の特徴の一つが、法律により放送事業者に「全国あまねく普及」義務が課され、全ての視聴者がその放送を視聴可能とすることが政策目標となっていることである点については、認識に大きな相違はないと考えられる。

こうした性格にかかわらず、現行のエンフォースメントの下では、「限定受信」を基本とする「有料放送」と同一のシステムを用いて、敢えて一旦放送波を暗号化して、視聴が不可能な状態とした上で、全ての受信機で復号して視聴可能とすることとなっており、この点について、ある種の違和感を指摘する意見があり、こうした観点から、「暗号化」を用いない、「制度」によるエンフォースメントの検討を求める指摘もある。