

アメリカにおける DTV 移行支援策実施過程の分析

—高齢者団体・図書館団体の役割—

An Analysis on the Implementation Process of DTV Transition Support Policy in the U.S.: Roles of Elderly Groups and Libraries

清原 聖子*
Shoko KIYOHARA

要旨

本稿の目的は、アメリカにおける地上波デジタル移行の支援策実施過程に焦点を当て、いかなるアクターが重要な役割を果たしているのかを検討する点にある。ケーブルテレビが普及しており、地上波を直接受信する世帯の少ないアメリカでは、アナログ停波の影響により、影響を受けやすいマイノリティや高齢者、低所得世帯への支援が、政策形成者や様々な利益団体の間でとりわけ強く意識されている。そして、2005年デジタルテレビ移行と公共安全法に基づき、テレビ・コンバータ・ボックス・クーポン・プログラムが実施されたことから、政府や業界団体に加え、全米退職者協会や全米図書館協会等の非営利団体も、消費者への周知活動に関して積極的な役割を果たしている点が明らかになった。

Abstract

The goal of this paper is to examine what kinds of political actors play important roles in the implementation process of the DTV transition support policy in the U.S. In the U.S., the penetration rate of cable TV is very high. Also, the number of households receiving terrestrial airwaves directly from terrestrial stations is very small. Therefore, policy-makers and various interest groups have the clear consensus that it is necessary to support minorities, elderly households, as well as low income ones that will be affected by shutting-off analog signals. Based on the Digital TV Transition and Public Safety Act of 2005, the TV Converter Box Coupon Program has been implemented. In conclusion, this research highlights nonprofit organizations such as AARP and ALA as well as the government and business groups play active roles in educating the consumers about the DTV transition.

キーワード

アメリカ、地上波デジタル化、政策実施過程、非営利団体、官民連携

Key Words

U.S., DTV Transition, Policy Implementation Process, Nonprofit Organizations, Private-Public Initiative

謝辞

本研究は、平成19年度放送文化基金の研究助成により行った研究成果の一部である。

Acknowledgement

This research was partially based on the research grant from Hosono Bunka Foundation.

* 明治大学情報コミュニケーション学部・専任講師

1. 本稿の目的と課題

これまでアメリカの放送政策決定過程は、強力な業界団体である全米放送事業者協会（NAB）や商業放送局によって支配され、公衆や市民団体が政策決定過程において議論を行い、その決定影響を及ぼすことはほとんどないと考えてられてきた（McChesney, 1999, pp.64-65）。しかし1990年代半ば以降、インターネット革命に伴い、メディア融合が進展し、市場構造も大きく変わるにつれ、テレコミュニケーション政策ネットワークに参加するアクターの数や種類が増加し、政策ネットワークはこれまで以上に複雑化、拡大化へ向かっているという指摘も存在する（Wilcox, 2009, p.175, 清原, 2008, 214 頁）。つまり、従来のように、少数のビジネス利益によって政策過程が支配されているというよりも、より多様なアクターが政策過程に参入する傾向が見られ、多くの非営利団体の活動が政策実施に関して重要な役割を担っている、と考えられるのである。そこで、本稿の目的は、アメリカにおける地上波デジタル移行がどのように進展しているのか、とりわけいかなるアクターがデジタル移行支援策実施過程において重要な役割を果たしているのか、という点を明らかにすることにある。

2. TVコンバータ・ボックス・クーポン・プログラムの実施

アメリカでは過去20年近くにわたり、地上波デジタル移行に関する政策議論が行われてきたが、その間に共和党、民主党の政権交代を何度か経ている。イデオロギー対立の激しいアメリカ政治の中で、この議論は超党派で進められてきた経緯があり、国家全体の大きな政策転換を伴う問題であったと考えられる。よく知られているように、アメリカにおけるケーブルテレビ世帯普及率は高く（基本ケーブルテレビ世帯普及率が58.4%ⁱ）、また、MVPD（多チャンネルビデオ番組配信）サービス加入世帯についても、テレビ所有世帯の約87%に相当するⁱⁱ。したがって、アナログ停波により大きな影響を受ける世帯は、地上波を直接受信する世帯の約13%に限定される。アメリカの人口規模は3億人を超すが、ケーブルテレビや衛星テレビなど、MVPDサービスへの加入率が高いことから、地上波デジタル移行に関して言えば、アナログ停波の影響を受けやすい支援対象数はおのずと絞られることになる点が、日本の状況との大きな違いである。ケーブルテレビや衛星テレビに加入していないこの約13%の世帯に対して、政府はいかに支援を行うのか、という点が、2006年末に当初予定していた地上波デジタル移行完了を議会が延期決定する際に重要視された。そして、2009年2月17日に全国一斉にアナログ停波と、それに伴う政府の支援措置として受信者への補助金プログラムの設置を明記した法律が成立した。

それが2005年デジタルテレビ移行と公共安全法である。同法は2005年歳出赤字削減法の一部として、成立した点に留意が必要である。つまり、通信・放送政策に関する法案は通常上下両院の商業委員会、通信・インターネット小委員会で最初に審議されるが、歳出赤字削減法の一部に含まれたため、2005年デジタルテレビ移行と公共安全法案は、予算委員会で審議が行われて立法化された。TVコンバータ・ボックス・クーポン・プログラムの設置は、2005年デジタルテレビ移行と公共安全法によって定められ、全国電気通信情報庁（NTIA）が監督することも同法に明記された。同プログラ

ムの原資は、一般財源ではなく、2008年1月下旬から3月下旬にかけて連邦通信委員会（FCC）が行った700MHz周波数帯オークションの売上である。税金を投入したのではないことから、総額15億ドルもの補助金交付プログラムが実現したと言えるだろう。このプログラムでは、所得に関わらず、全世帯を対象に、既存のアナログテレビに接続するためのコンバータ・ボックスを購入する目的で、各世帯にクーポン2枚（1枚40ドル）が先着順で配布される。クーポン申請は2008年1月から受け付け開始され、クーポンの有効期限は90日以内と定められた。しかし、期限内に使われなかったクーポンの量の多さは、クーポン実施に関して顕在化した問題の一つであった。2,400万世帯以上がクーポンを申請したが、申請されたクーポンの52.5%はコンバータ・ボックスの購入に使われたものの、1,300万以上のクーポンが有効切れとなったⁱⁱⁱ。

結局、2009年2月17日の同法に定められたアナログ全国一斉停波の約1か月前に、このクーポン・プログラムの申請待機者リストに何百万もの申請者がいるにもかかわらず、プログラムの予算上限に達したため、クーポン交付ができなくなる事態が発生した。これが引き金となり、政権交代間もないオバマ大統領の強い意向もあり、2009年2月17日の移行完了期日は、DTV遅延法の成立によって、2009年6月12日に延期されることとなった。

3. 政策実施過程における高齢者団体・非営利団体の積極的な参加

ここで結論を先取りすれば、本研究では、地上波デジタル化完了期日と、それに対応するためのTVコンバータ・ボックス・クーポン・プログラムについて、消費者への周知活動と技術支援活動などに、政府や業界団体だけでなく、高齢者団体である全米退職者協会（AARP）などの非営利団体が非常に重要な役割を果たしている点が明らかになった。多様な人種社会であるアメリカでは、アナログ停波による影響を最も受けやすい世帯として、低所得者のほかに黒人やヒスパニック、そして高齢者が存在する、という強い認識が、政府、業界団体、非営利団体の間で共有されている。アメリカでは地上波デジタル移行に関する政策議論は20年ほどかけ長期間にわたり行われてきたが、早い時期から積極的に政策議論に参加した利益団体は、全米放送事業者協会（NAB）や全米ケーブル通信事業者協会（NCTA）、そして全米家電協会（CEA）といった業界団体であった。一方、非営利団体は2007年ごろまで当該政策議論に対して関心が低く、積極的な参加はほとんど見られなかった。しかし、2007年2月28日には、AARPや公民権に関する指導者会議（LCCR）、そして公共テレビ協会（APTS）などの非営利団体が業界団体と協力して、大連合となるデジタルテレビ移行連合を形成した^{iv}。この連合の目的は、地上波デジタル移行に関する消費者への十分な周知活動を行うことで、デジタル移行に伴うテレビ視聴難民を生み出さないようにすることである。

日本と違い、なぜアメリカでは高齢者団体が地上波デジタル移行支援実施過程において重要な役割を果たすようになったのか。その背景として、アメリカ政治における高齢者団体の役割と政策への影響力について指摘したい。AARPは1958年に発足した全米最大の高齢者団体で、現在会員数は4,000万以上に及ぶ（50歳以上ならば加入可能）。日本と同様アメリカでも高齢化が顕著に進行しているが、とりわけアメリカの高齢者団体は1970年代以降大きく発展し、規模が拡大した。内田は、高齢者団体の台頭によ

って、高齢者のための政策プログラムの積極化が促され、さらにそれが高齢者団体の増殖・活動の活発化を招き、高齢者団体の発展に結びついていると指摘したが（内田、1995年、232頁）、本政策に関しても、アナログ停波により最も影響を受けやすい層に高齢者の存在があるという認識の下、AARPは2005年デジタルテレビ移行と公共安全法成立以降、高齢者への周知活動や技術支援に積極的に乗り出した。AARPは、FCCから地上波デジタル移行支援団体の一つに選定されている。またAARPは、高齢者がTVコンバータ・ボックス・クーポンを確実に入手できるように、コールセンターの設置などの活動を行っていることがわかった^v。

また、1950年に設立された全米で最も大きな公民権運動の連合であるLCCRは、低所得者やマイノリティ、農村地域や身体障害者に対して強く懸念を持っている。LCCRはAPTSと協力し、NABを巻き込んだ大連合のデジタルテレビ移行連合を形成して、クーポン・プログラムの周知活動に積極的に関与している。LCCRは議会にさらなる周知活動の徹底を促すための調査報告書を提出することや、FCCの公開ミーティングに招聘され意見を述べることで、政策実施への影響力を強めている^{vi}。さらに、APTSと全米図書館協会（ALA：会員数6万6000）が2007年11月からグラスルーツのアウトリーチ活動を協力して開始した^{vii}。地方の公共テレビ放送局と公立図書館の連携により、テレビ・コンバータ・ボックスのデモンストレーションを行うなどの活動を展開している。

4. 結論

このように、多様な人種社会であり、高齢者団体が政治化されているアメリカでは、地上波デジタル移行過程においても、業界団体だけでなく、様々な非営利団体も積極的に活動を行っている。特に、アナログ停波により影響を受けやすいマイノリティや高齢者といった社会的弱者への周知活動を徹底する必要性が高いという認識が共有されており、非営利団体の中でも、マイノリティの人権支援団体や高齢者団体、図書館団体がアウトリーチ活動で重要な役割を果たしている。そして、図書館が地上波デジタル移行に関して、一つの重要な情報発信基地の役割を果たしている点は注目に値する。

本研究が示したアメリカの事例から、これらの非営利団体が政府や業界団体と連携して、地上波デジタル移行完了期日の約2年前から全国的なグラスルーツ運動を展開しても、2009年2月17日の移行完了期日を延期しなければ全国一斉アナログ停波に準備ができていない国民が何百万人と残ってしまう事態が予測された結果、土壇場で期日を延期する決定がなされた点に注目したい。本研究の成果を踏まえると、日本においても政府や業界団体以外に、地方の各コミュニティで活動を行う様々な団体を巻き込んだグラスルーツ運動をより早くから展開する必要があると言えるだろう。

参考文献

Jeffrey M. Berry, Clyde Wilcox, *The Interest Group Society*, Fifth Edition, Pearson Longman, 2009.

Robert W. McChesney, *Rich Media, Poor Democracy Communication Politics in Dubious Times*, University of Illinois Press, 1999.

内田満、『変貌するアメリカ圧力政治 その理論と実際』、三嶺書房、1995年。

清原聖子、『現代アメリカのテレコミュニケーション政策過程 ユニバーサル・サービス基金の改革』、慶応義塾大学出版会、2008年。

ⁱ FCC, 13th Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming, released January 16, 2009, (http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-07-206A1.pdf), Table 1, p.14, last accessed on April 30, 2009.

ⁱⁱ *Ibid.*, p.5.

ⁱⁱⁱ NTIA Press Release, “Commerce’s NTIA Announces New Coupon Applicants Will be Placed on Waiting List Due to High Demand for TV Converter Box Coupons”, January 5, 2009, (http://www.ntia.doc.gov/press/2009/DTV_WaitList_090105.html), last accessed on April 30, 2009.

^{iv} DTV Transition Coalition, (http://www.dtvtransition.org/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=32), last accessed on April 30, 2009.

^v AARP の DTV 移行に関する取り組みについて、担当者の Debra R. Berlyn, President, ConsumerPolicySolutions とのインタビュー、2008年8月25日実施。

^{vi} LCCR の DTV 移行に関する取り組みについて、Mark Lloyd, Vice President, Strategic Initiatives, Leadership Conference on Civil Rights Education Fund とのインタビュー、2008年8月22日実施。

^{vii} ALA News, “APTS and ALA Announce Extensive Grassroots DTV Transition Consumer Education Initiative”, November 29, 2007, (<http://www.wo.ala.org/districtdispatch/?p=296>), last accessed on April 30, 2009.