

米『ブルーブック』から日本の放送が得たもの

－戦後日本の放送は何を得て何を捨てたのか－

立岩 陽一郎

1. はじめに

GHQ（連合軍総司令部）占領下での放送政策に関する日本政府関係者の回想録に次のようなものがあった¹。

この基準を作るときに、その当時、アメリカで放送局を認可する時のいろいろな例をずっと集めた『ブルーブック』という本があって、それをぼくは勉強しました。結局、根本基準をぼくが作らなければならないわけです。そのときは放送課長になっていましたから。二十五年に日本放送協会ができて、その年の夏、部下を連れて行ってとまりがけで『ブルーブック』を勉強し、根本基準を作成しました。

こう語ったのは戦後に放送行政を担った電波監理委員会の松田英一電波監理総局放送課長（当時）だ。「基準」とは、社団法人から特殊法人に改組された日本放送協会しか存在しなかった当時の日本に、新たな放送局を開設するための基準のことだ。この時代の放送政策はGHQ主導で行われたが、具体的な制度設計は日本側が主体的に担っていたことがわかっている²。その日本の放送の土台を作る作業の中で官僚が頼ったものに『ブルーブック』という存在があったということだ。松田は更に、「コミュニケーション・アクト」という別の存在にも触れる。

あとは、結局のところはコミュニケーション・アクトの中にあるような公共の福祉に沿うというそれしかないわけです。ですから、あれを読んで、何を言っているんだ、こんなことは言っても言わなくても、公共の福祉なんて当たり前じゃないかと言われるんですけども、それしかないんですよ。あとは実現性だとか、それは別に簡単なことですが、最上の土壇場のところは公共の福祉に合うかどうか。それを最後のところへ持って行って、そういうものが幾つかあるときは、公共の福祉の観点からどれが一番その趣旨に合っているかということで、順位を決めてやる。

松田が「部下を連れて行ってとまりがけで」学んだ『ブルーブック』、そして「コミュニケーション・アクト」とは何か。後者は1934年にアメリカで成立した連邦通信法を指し、前者はその法律に基づいて設立されたFCC（連邦通信委員会）が放送の公共性に関してまとめた冊子だ。

松田の回想は、それらを参考に戦後の日本の放送制度が構築されたことを示している。

本稿は、その構築過程に於いてアメリカの放送制度が日本側に与えた影響と日本側の受容について主に「公共性」の観点に注目して考察する。「放送の公共性」については戦後にその議論が顕在化するが³、その定義が明確にされずに議論が行われているとの指摘がある。津金澤聡廣は、不偏不党性、非営利性、非低俗性などの言葉の「いいかえ」でしかなかったと指摘している⁴。大石裕は、メディアにおける公共性の議論は「国家を基盤とする『共同体』を想定し、その上で『公共圏』や『公共性』を議論することの困難さにいつも直面してきた」と評している⁵。また花田達朗は、『放送の公共性』という言葉は日本の放送政策の形成・決定・実行過程において最も有力なシンボルとして機能してきたものの意味が確定されないまま「一種の慣用句」として使われてきたと指摘している⁶。本稿の狙いは、「いいかえ」、「困難さ」、「慣用句」化の源流を探ることにあると言える。

『ブルーブック』については内川芳美『マス・メディア法政策史研究』⁷が放送の公共性の議論の中で重要な役割を担ったと指摘している他、向後英紀「米 FCC の地上放送番組規制政策」⁸が、「ブルーブックは、放送における『公共の利益』理念を具体化しようとした意味で、重要な意義があった」⁹と指摘している。アメリカに於ける公共放送の成立過程を研究した志柿浩一郎は、『ブルーブック』がアメリカの公共放送（テレビ）設立に向けた議論に関係したと指摘している¹⁰。ただ、多くの研究で取り上げられているわけではなく、日本の放送に影響を及ぼした可能性についての言及はない。アメリカに於ける研究も同様で、『ブルーブック』及び連邦通信法が戦後の日本の放送に及ぼした影響に言及した研究は管見の限り見られない。なお、本稿で主に参考文献とした英文資料は『ブルーブック』を含めて訳文はなく、筆者の訳であることを予めことわっておく。また、本稿の「日本の放送」とは戦後の放送を対象としている。

2. アメリカにおける放送規制の歴史

2-1 連邦無線法（Federal Radio Act of 1927）

先ず、アメリカの放送史を概観する。ラジオの歴史を紐解いたトム・ルイスは、「最初の近代的マス・メディアであるラジオは、アメリカを聴取の国へと変え、あらゆる年齢層と階級を共通の文化に結びつけた」としている¹¹。実際、アメリカのラジオ熱の高まりは一挙に広がりを見せる。1920年に開設された KDKA 局による放送をもってアメリカは本格的なラジオ放送の時代に入るとされるが、1923年には全米で556の放送局が放送を開始し、ラジオ受信機を所有する世帯は前の年の6万から40万に増え¹²、更に増え続ける。

その放送局は商業放送、日本でいう民間放送だった。これをこの時代のアメリカの放送を研究したオーストラリア人研究者、デイヴィッド・グッドマンは「アメリカン・システム」と呼び、それは「アメリカ社会に根強く存在する対立関係に基礎をおいている」と指摘している¹³。その対立関係とは、「政府による統制と個人の自由、そして旧世界と新世界といった対立」だとしている。つまりイギリスのBBCに代表される国家の管理下に置かれる「旧世界」の放送でなく、自由な放送が求められたということだ。グッドマンによると、その認識は「旧世界」でファシズムが台頭する中で更に強まったと言う¹⁴。

自由な放送を標ぼうするアメリカだが、各地で乱立する放送局による混線や過剰な商業主義

を反映させた放送に対する批判が大きくなる。このために積極的に動いたのが後に大統領になる商務長官のハーバート・フーバーだった。フーバーは「サービス、ニュース、娯楽、教育、そして重要な商業目的のためのこれほど大きな可能性を、広告のおしゃべりに溺れさせたり、他の通信手段で十分にまかなえる商業目的のために使わせたりすることは考えられない」と語っている¹⁵。

フーバーは法律による放送の規制に乗り出す。その結果、1927年に連邦無線法が成立する。それは、それまで放送業界の自由に任せていた放送について、政府が許認可権を以て監督するというもので、ラジオについてマス・メディアとして規制の対象としたアメリカに於ける最初の法律であり、ラジオからテレビに移行する中でも放送を規制する際に影響を及ぼしたという意味で、アメリカの歴史に於いて最も影響力の有った法規制だったと評されている¹⁶。

連邦無線法は FRC＝連邦無線委員会の設置を定め、その委員会の職務として以下のことなどを定めた。

“from time to time, as public convenience, interest, or necessity requires to classify radio stations, prescribe the nature of the service to be rendered by each class and each station... (公共の便宜、利益、必要に応じてラジオ局を分類し、各放送局が提供するサービスの性質を規定することを随時要求される・・・)”¹⁷”

内川は、「この連邦無線法によって、はじめて、公共の利益、便宜、または必要がアメリカの電波ないし放送規制の一般的基準として確立され、放送に於ける公共性論の始原もここから出発していると考えられる」¹⁸と指摘している。確かに、放送に公共性が持ち込まれた最初のケースではあるが、放送局側からは規制への反発が強く、無線法が1年間という時限立法だったこともあって、その精神を順守させるほどの効果は無かった。

2-2 連邦通信法 (Federal Communication Act of 1934)

連邦無線法は延長されるが、政府による規制を嫌う放送局の反発は強く、暫定法という限界もあって影響力は限られた。こうした中で、ルーズベルト大統領が包括的な規制を行う必要性を打ち出す。そして1934年に成立したのが連邦通信法だった。

連邦通信法は7篇からなり、条文の数が714にも及ぶ法律となった。まず、この法律は放送及び通信に関する連邦政府の権限を明確にした。その機関として FCC＝連邦通信委員会を設置した。4条で「FCCの設置 大統領によって指名され上院によって承認された5人の委員によって構成。大統領が委員長を指名」と規定し、無線法によってできた FRC は廃止された。FCC は行政委員会制度で、5人の委員¹⁹は閣僚ではなく、それによって政府からの独立を担保するとした。

そして連邦無線法から連邦通信法に引き継がれたのが第3篇の「Provision Relating to Radio」で、その302条の(a)に以下のように記された。

“The Commission may, consistent with the public interest, convenience, and necessity, make reasonable

regulation. (委員会は、公共の利益、便宜、必要に合致する合理的な規制を設けることができる。)”

これによって、公共性が放送規制の根幹に位置づけられ、従って放送に公共性が明確な形で義務付けられたと言える。また、316条で、「いかなる放送局免許または建設許可も、委員会によって変更されることがある。委員会の判断により、公共の利益を促進する場合は、期間限定または期間中のいずれであっても、局免許または建設許可を変更することができる」と、FCCによる放送局の許認可権が明確になった。

連邦通信法で放送の公共性が明確に打ち出されたわけだが、一方で、その際の公共性についての定義は明確ではなかった。このため、FCCは自らが考える公共性について指針を示す必要性に迫られる。そのためにまとめられたのが『ブルーブック』だった。

3. 『ブルーブック』が示した「放送の公共性」

3-1 『ブルーブック』とは何か

『ブルーブック』は、1946年3月7日にFCCが公表した“Public Service Responsibility of Broadcasting Licensees (被免許放送事業者の公共サービスについての責任)”のことだ。表紙が青かったことから『ブルーブック』の通称で呼ばれた。僅か59ページに過ぎないこの冊子について、内川芳美はアメリカの放送に於いて、「政府の放送規制の行政基準としての放送の公共性を中心とする社会的責任論」から、「放送事業者の番組基準としての放送の公共性を中心とする社会的責任論」への転換点となったと指摘している²⁰。

『ブルーブック』は、放送局の番組に関するFCCの懸念(1章)、放送局の番組に関するFCCの法規(2章)、放送局の番組における「公共の利益」に関するいくつかの側面(3章)、経済的側面(4章)、概要と結論：将来におけるFCCの政策に関する提言(5章)、の5つの章からなっている。

その1章は、『ブルーブック』の狙いを端的に示すFCC委員長のポール・ポーター(Paul A. Porter)の言葉から始まっている。それは1945年3月12日に放送事業者の集まりで話されたもので、ポーターは次の様に話した²¹。()内は筆者が加筆した。

端的に話すと次のような事実がある。放送局を新たに建設しようとする事業者はどのようなタイプの放送局とするのか表明を行う。その表明には、市民、教育、農業、その他の公共サービスに費やされるための時間も含まれている。そして放送局は建設され放送が始まる。その後、被免許事業者は3年の更新を求めるが、放送記録は明らかにその放送局が開設時にFCCに対しての約束を履行していないことを示していた。しかしFCCは人員不足などの様々な理由で、約束と実践に開きがあっても自動的に更新を認めてきた。(中略)現在、私達は(被免許者)の約束を放送内容と比較することを検討している。放送業界は、私達の懸念を知る権利が有る。また、免許更新手続きを強化し、免許更新の際にFCCが放送局の全体的な運営状況をより明確に把握できるようにすることを目的とした対応の検討が行われていることも知るべきだ。

これまで自動的に更新してきた放送事業者の免許申請に対してFCCは放送内容、放送局の事

業運営を審査するという FCC 委員長の宣言であり、その際の指針が『ブルーブック』ということになる。そのタイトルに「公共サービスについての責任」と銘打っている点は、まさにそれが FCC の審査の指針であることを宣言する書ということになる。

では、FCC はどのようにその判断を行うのか。3 章で、それについて明示している。それによると、まず、その判断基準は「Public Interest」つまり「公共の利益」にあることを明確にしている。そして、その「公共の利益」とは、①サステイニング番組（Sustaining Program）②ローカル生番組③公共の問題に関する討論番組④過剰な広告の排除の 4 点にあるとしている。

このうち①のサステイニング番組とは、広告収入に頼らない放送局独自の番組のことを指しており、FCC はこのサステイニング番組を「公共の利益」に直結するものとして重視する姿勢を示している。その理由として「それが公共のニーズにこたえるためのバランスを放送局にもたらす」「広告主の判断によってもたらされない番組をもたらす」などを挙げている²²。『ブルーブック』はこれらについて各局の状況を細かくグラフにして示しており、このうち CBS 系列局 25 局（1944 年 4 月 23 日 日曜日 6 時 PM～11 時 PM）では、CBS 制作のサステイニング番組を 1 日に一番組 15 分間流したところは 15 局、系列局独自のサステイニング番組を一番組 15 分間流したところは 9 局（一部重複有り）だった。このうち、双方を流した局、つまり二番組流した局が 2 局あったが、プライムタイムと呼ばれ聴取者の多い時間帯である午後 6 時から午後 11 時までの放送時間で、ほとんどの局がサステイニング番組に割いた時間は一日に 15 分でもなかった。

②のローカル生番組については具体的な番組に言及していないものの、「FCC は、公共の利益の基準として、地元の生番組を放映することを常に重視してきた」と指摘し、全国ネットや通信社によるニュースサービスが発達する中でも、それぞれの地方の番組を重視する放送に公共の利益が有ると指摘している。

③の「公共の問題に関する討論番組」については、「アメリカの放送事業者は放送は単に娯楽のためではなく、報道、情報、意見に加え公共におけるさまざまな問題を討論する場を提供する媒体であることを常に認識すべき」と注文を付けている。

④の過剰な広告の排除については、メロドラマの台本の中に広告を提供する企業の商品がそれとわかるように出てくる状況に懸念を示すなどしており、こうした状況は、「放送そのものの名誉を汚すものだ。」と指摘している。

『ブルーブック』は、FCC が公共の利益を掲げる根拠を数字で示している。この中で 1937 年の全放送局の収入総額が 1 億 1400 万ドルだったものが、その後上昇し 1944 年の収入総額が 2 億 7500 万ドルとなっていることが指摘されている。その中で、1937 年には放送局が収入として得た 1 ドルのうち 8 割にあたる 80 セントを放送サービスに使っていたものが、1944 年には 7 割弱の 67 セントに減少していることに注目している。そして、この 8 年間で放送局の利益が急増している点を挙げて、「1937 年から 1944 年にかけての巨額な利益増は、広告費が増えたというだけではなく、放送業界が収益の多くを積極的に利益として保持し、公共へのサービスである放送事業²³への支出を小さくしてきたという事実に起因する」と指摘している²⁴。

一方で、『ブルーブック』は、国家による放送規制には抑制的であるべきとの認識も示している。例えば、「アメリカの放送システムにおける一義的な責任はネットワーク団体を含む放送局

の被免許事業者にある。」²⁵としていた。それ故、番組のレベルを高める一義的な責務は規制当局ではなく、各放送局にあるという。その前提の上で、『ブルーブック』は、番組の内容を向上させるために必要な取り組みを挙げている。それらは、「放送業界自身による自主規制 (self-regulation by the industry itself)、外部のラジオ批評家 (professional radio critics)、聴取者による評議会 (radio listener councils)、大学によるラジオに関する調査」²⁶で、放送局の自主的な取り組みを促すとともに、聴取者や有識者による第三者の意見を反映させることで放送に公共の利益をもたらすことを求めている。

3-2 『ブルーブック』の影響と限界

リチャード・メイヤーは『ブルーブック』がまとめられた背景には、FCC 委員長のポール・ポーターの強い意向があったと指摘している²⁷。前述のポーターの宣言の翌月の 1945 年 4 月、40 の免許更新申請のうち 22 について自動的な更新をせず放送の内容を吟味する姿勢を示したという²⁸。その際、FCC が求めたのは免許が付与された際の約束が守られているかであり、その際に最重要視されたのが、前述の「公共的サービスに関して放送する」という観点だった。

その FCC が判断の基準とする「公共性」についての細かい内容は連邦通信法に書かれていたわけではなく、『ブルーブック』が事実上のパイブルとなったわけだが、その取りまとめで中心的な役割を担ったのはチャールズ・シープマン (Charles A. Siepmann) という元 BBC の幹部職員で FCC の外部アドバイザーをしていた人物だった。

シープマンについてはイギリス生まれのアメリカ人という説明²⁹もなされているが、何れにしても、商業放送の存在しないイギリス (当時) で国家的な放送事業を担ってきた人物に FCC が「公共的サービス」の指針作りを担わせたわけで、「アメリカの放送を BBC 化する動きではないか？」³⁰との懸念が放送業界で取りざたされたのは当然のことだったと言えるだろう。そしてその懸念は後述するように放送業界で強い反発を生むことになる。

メイヤーは「彼 (シープマン) は、『ブルーブック』は FCC が過去に公共の利益を守ることに怠慢であったことを告発するものであると同時に、業界が公約を守らなかったことを告発するものであると主張した」と指摘している³¹。メイヤーによると、シープマンは『ブルーブック』を企業による自由な市場を排除して政府による管理を行うための「選択」としてではなく、あくまでも重要な通信手段である放送が乱用されることを防ぐためのルール作りと考えていたという³²。しかし後述するように、シープマンのこの考えは放送業界からは、国家の放送への介入として受け止められる。

一方で、『ブルーブック』は放送に公共性を求める多くの人々から歓迎されたという。ビクター・ピカードは、『ブルーブック』は大きな反響を呼び、放送事業者だけでなく、社会問題に関わる幅広い団体で読まれ、「FCC のスタッフは『ブルーブック』の増刷を急がされた」と指摘している³³。そこには、地域コミュニティーや教育関係者といった人々の支持があったという。放送業界からの強い反発を受けながらも FCC が公共性を前面に出した『ブルーブック』についてピカードは、「放送免許の付与について公共の利益の基準を設けるという FCC の立場を明確にした最初の大きな動き」と評価している³⁴。

ところで『ブルーブック』は、内川芳美が「放送事業者の番組基準としての放送の公共性を

中心とする社会的責任論への転換点³⁵と指摘している通り、規制当局による取り組みではなく、放送局の自主的な取り組みを求めることに重点を置いていた。しかし、放送事業者はそうは受け取らなかった。ピカードによると、放送事業者からは政府による番組内容への介入は憲法の禁じる検閲に当たるとして強い反発が出た³⁶。

オーストラリア人という立場でアメリカの放送業界を俯瞰して見る立場にいたグッドマンは、「政府の役割は検閲のようなネガティブなものとししか理解されていなかった」³⁷と指摘している。それがどのようなものであれ、番組内容にまで対象を拡げた FCC の指針には強い拒否反応が示された。「アメリカの放送を BBC 化する動きではないか？」という問いは、アメリカの放送業界の懸念を言語化した代表的なものかもしれない。グッドマンはアメリカの放送業界も「公的資金によって設立されながらも、公式に政府から独立した全国放送として BBC が存在しているという事実」について認識していたものの、それ故に、逆にその「欠点を指摘するための公的な主張が数知らずなされた」と指摘している³⁸。

ピカードによると、『ブルーブック』は「赤狩り」との攻撃を受け、実際の放送免許の交付については FCC はその基準を行使せず、これに違反したという理由で免許の交付や更新を得られなかった放送事業者は無かったという³⁹。つまり『ブルーブック』は実際の放送行政で FCC が求めたほどの影響力を持つものではなかったということだ。ステファン・バイツは「ブルーブックが示すように、放送に対する規制は、印刷メディアや映画に対する規制よりも大きな程度で流動的であった」⁴⁰と指摘している。

放送行政上、影響力を持つに至らなかった『ブルーブック』はアメリカのメディア史からも忘れ去られたという。ピカードは、『ブルーブック』の存在はアメリカのメディア研究者から長く無視されてきたと指摘している⁴¹。次章では、そのような『ブルーブック』が日本の放送に与えた影響について検討する。

4. 日本の放送に与えた影響

4-1 国家機関としての放送

日本は欧米に遅れることなく放送事業を開始している。1923年に逓信省が放送用私設無線電話規則を設置し、1925年には東京放送局が開設される。その翌年には東京放送局の後に開局した名古屋放送局、大阪放送局（開局順）の3局が統合されて全国放送の社団法人日本放送協会が放送を開始している。

商業放送と政府から独立した行政委員会である FCC が放送業界と折衝を重ねながら放送行政を担ったアメリカとは異なり、日本は最初から政府が放送事業を開設してけん引したと言って良い。その放送行政の中心にいた宮本吉夫は自著『放送と国防国家』で、放送の役割について、国民の経済活動、文化活動、思想活動その他あらゆる活動を動員し、国家目的を実現するものだとしている⁴²。つまり放送は政府の方針を国民に周知するための国家機関であり、そこには同時代にアメリカで続いていた放送における「公共の利益」をめぐる議論は存在しなかった。

それが大きく変わるのが、敗戦後となる。冒頭で触れた松田の回想にある「部下を連れて行ってとまりがけで」対応せざるを得なかったのは、過去にない「放送の公共性」を意識した議論をする必要が生じたからだ。

4-2 連邦通信法、『ブルーブック』の影響

ここで松田の回想にある「この基準を作るときに、その当時、アメリカで放送局を認可する時のいろいろな例をずっと集めた『ブルーブック』という本があって、それをぼくは勉強しました」と「結局のところはコミュニケーション・アクトの中にあるような公共の福祉に沿うというそれしかないわけです」を想起したい。前述の通り、松田は「放送局開設の根本基準」を策定する必要があった。これは、社団法人日本放送協会以外の放送局を開設する際の規則を定めたものだ。その内容を検討する中で、連邦通信法にある「公共の利益、便宜、必要」を参考にしたということだ。以下に、どのようにそれが活かされたのか確認したい（太字は筆者）。

第一条 この規則は、放送局の開設の根本的基準を定めることを目的とする。

第二条（省略）

第三条 国内放送を行う放送局は、左の各号の条件を満たすものでなければならない。

一 その局の免許を受けようとする者が確実にその事業の計画を実施することができること。

二 その局の免許をうけようとするものが設立中の法人である場合は、法人設立後その事業の計画が確実に実施されるものであること。

三 その局が標準放送を行う放送局であるときは、空中戦電力が五十キロワットをこえないものであること。但し、免許を受けようとする者が特に必要とする事由を証明した場合は、その局の空中戦電力が百キロワットをこえない範囲において、五十キロワットをこえることを妨げない。

四 その局の放送番組が不偏不党であり、且つ、公共の福祉に適合するものであること。その局が再免許を申請するものである場合は、その放送番組が過去において不偏不党であり、且つ、公共の福祉に適合するものであったことが証明されなければならない。（以下省略）

第四条（省略）

第五条（省略）

第六条（省略）

第七条 優先順位

以上の各条項に適合する放送局に割り当てることができる周波数が不足する場合には、各条項に適合する度合いから見て最も公共の福祉に寄与するものが優先するもの

最も重要なのが第七条の優先順位で、「公共の福祉」が最も重要視されることが明示された。松田の回想から、これが連邦通信法及び『ブルーブック』の影響であることがわかる。

実は『ブルーブック』の影響を受けたのは当時の官僚だけではなくと考えられる。基準が策定された後に、それに基づいて放送局を選ぶために開かれた聴聞⁴³の中に、『ブルーブック』の内容を反映したと考えられる審議内容が含まれているからだ。それは朝日放送（現在の大阪朝日放送）と新日本放送（現在の毎日放送）の議論の中に出てくる⁴⁴。

電波監理委員会の審理官として聴聞を仕切った柴橋国隆が、「朝日放送の方にお尋ねしますが、準備書面の中に公共の福祉という問題が出ておりますが」と述べて、朝日放送の「商業番組と公共の福祉の関係」について見解を問うた際のやり取りだ。朝日放送は次のように答えて

いる（太字は筆者）。

この商業放送というものにつきまして、商業放送そのものの、つまり広告番組そのものの中に公共性が全然ないということを私は指摘するものではないのであります。広告の中にも公共性は十分にある。併し商業番組を比較する場合におきましては、その他の番組の方にありますところの公共性というものが、商業番組の中にあります公共性より遥かに深い。こういうふうに思うものであります。それで比率を見まして、例えば一日の中に30%商業番組がある。それから極端な例でいうと、その反対に、その他の方が30%しかない。こういう様な場合とでは、公共性の度合いがその他の方に非常に多い。こういうことを主張する次第であります。

これはまさに、『ブルーブック』が公共の利益において重視したサステイニング番組に関する説明だ。朝日放送は、免許交付を争う新日本放送よりもサステイニング番組の時間が多いことを指摘して、自らの公共性の優位さを強調している。これに反論した新日本放送の発言にも『ブルーブック』の影響を見ることが可能だ（太字は筆者）。

民間放送が商業放送としてやります商業番組であろうと、その他の番組であろうと、そこに公共性があるのであって、商業番組に公共性がないと言うふうなのは、これはまことに原始的な話でありまして、ナンセンスにしか過ぎないのであります。それでは如何にすれば良いのか、如何にすれば商業放送に公共性があるかと言うことは、均衡のとれた番組、つまり量と質の両方の関係からバランスを求めて行く。そこに初めて公共性があると言えるのでありまして、杉山さんの御議論を反駁いたしますことは、簡単に申しますと、今ここに仮にニュースの時間をアメリカでは、これを商業番組として売っております。もし今朝日放送の御計画書には新日本放送の計画にも一応のスタートでありますからニュースを商業番組に取り上げておりませんが、ニュースは非常に聴取者の多い番組であります。従って、広告ニュースとすれば非常に重要なものである。これに仮にスポンサーがついた場合、一方その他の番組、つまり**サスディニング放送番組**の中に軽音楽が、いま審理官がおっしゃった様に軽音楽なり、俗謡、こういうことがあったとします。それを**サスディニング**として、その内の「忘れちゃ嫌よ」「おっさん、おっさん」買物ブギの様なものを**サスディニング**としてやりまして、ニュースを商業番組としてやったと言うときにどちらが公共性があるかと言うことは誠にナンセンスであります。

この「サスディニング放送番組」とは、『ブルーブック』のサステイニング番組のことだろう。新日本放送の主張は『ブルーブック』の内容を是としているわけではない。しかし、この審議からうかがえるのは、朝日放送、新日本放送の双方が事前に『ブルーブック』を参考にしてそれぞれの申請内容を組み立てていたことだ。つまり官民がアメリカの連邦通信法と『ブルーブック』を検討することで戦後の日本の放送が始まったと言っても過言ではないだろう。

4-3 取捨選択した日本

この一連の聴聞で、官僚の側の理解力の乏しさが露呈する場面がある。「根本基準」に書かれた文言について放送事業者を集めて行われた第二回聴聞では、複数の放送希望事業者から「最も公共の福祉に寄与するものが優先する」について具体的例を挙げて説明を求める事例が相次いだ。しかし、電波監理委員会は何れの質問に対しても、「申請の内容を審査して決定する」としか回答していない。『ブルーブック』が示したような「公共の利益」の具体例には踏み込まずに審議を打ち切っている。「根本基準」の策定で『ブルーブック』及び連邦通信法の概念を入れた電波監理委員会が、「公共の福祉」について明言を避けたことは、概念こそ導入したもののその内実の整理にまでは至っていなかったことを示しているとも言えるだろう。

電波監理委員会は『ブルーブック』の見解と異なる判断も示している。それはサステイニング番組についての判断で、審理官の柴橋は、新日本放送の主張に同意し、放送の公共性はあくまで番組の内容に基づいて判断されるもので、番組が広告によるものか否かというその形式によって判断されるものではないと指摘している。電波監理委員会、つまり通信官僚は、『ブルーブック』に書かれたことをそのまま日本の放送に持ち込むのではなく、基準の作成で参考しつつも、独自の判断で取捨選択をしたと考えて差し支えないだろう。

勿論、FCC が番組の形式に焦点をあてたのは、多様な放送が存在するアメリカでは、人々が見たい番組と見るべき番組、つまり公共性を有する番組は時に異なっており、商業的利益を追求すれば必ず前者に偏るという状況から導かれたもので、そうした経験の無い日本としては深い議論を避けたとも言えるだろう。ただ、柴橋は聴聞後にまとめた意見書で、報道、教育、教養の番組に公共性が有るとの認識も示しており⁴⁵、その実効性はともかく、日本側が独自に「放送の公共性」について明確にした最初のケースとなったことは指摘しておきたい。

ところで、松田は「公共の福祉」を連邦通信法から得たと述べているが、正確には、連邦通信法が規定しているのは「the public interest, convenience, and necessity（公共の利益、利便、必要）」であり、「公共の福祉（public welfare）」ではない。「公共の利益」「公共の福祉」「公共性」という言葉の関係を考える上で、松田の回想の意味するところを検討する必要がある。

先ず、前述の電波監理委員会の聴聞では、「公共の福祉」と「公共性」は、電波監理委員会、放送事業者の双方によって同義語として使われて議論されていた点は踏まえておきたい⁴⁶。その上で松田の回想について考える。この松田の回想は、前述の「根本基準」について言及したもののだが、「根本基準」がまとめられる前に成立した放送法でも「公共の福祉」となっている。放送法の条文作成も松田らが担当したと考えられるが⁴⁷、その放送法は第二回国会に提出されて審議が始まるものの第二回国会では成立せず、一度、政府側が撤回している。そして条文を修正した新たな放送法案⁴⁸が第七回国会に提出されて審議され、その結果、可決・成立するのだが、実は第二回国会で議論された放送法案⁴⁹の第一条には「公共の福祉」とは書かれておらず、「放送を公共の利便、利益又は必要に合致するように規律するとともに、その自由を保障し、その健全な発達を図ることを目的とする」と書かれていた⁵⁰。語順は異なるものの、連邦通信法の言葉とほぼ同じ内容と言って良いだろう。それが第七回国会に提出された法案では、その部分が「公共の福祉」に書き換えられていた。書き換えの経緯は明確ではないが、「利便、利益又は必要」を端的に言い表す言葉として日本国憲法の条文に用いられた「公共の福祉」に置き換

えられたと推測することは可能だろう。

審議未了で終わった第二回国会は勿論、法律が成立する第七回の国会でも、審議を通じて「放送の公共性」の意味する内容については議論されていない。松田が「公共の福祉なんて当たり前じゃないと言われる」と語ったのは、日本国憲法に書かれた「公共の福祉」を用いた段階で議論の必要が無くなったという認識が共有されていたのかもしれない。この時代の議論の詳細については今後更に検討したい。

5. おわりに

日本の官僚が戦後に新たな放送制度を導入するにあたって模範としたアメリカの連邦通信法と『ブルーブック』は、放送における「公共の利益」を最大のテーマとして、規制当局と放送事業者が議論を重ねたものであり、それは放送の公共性の議論の入り口とも言えるものだった。日本の官僚は、その概念を持ち込んで戦後に新たな放送事業の制度設計を行い、「公共の福祉」を最重要視する考えを明確にした形で放送事業を再開した。しかし、日本に持ち込まれたものは言葉のみで、その言葉を定義する議論ではなかった。そこに、放送の公共性をめぐる日本とアメリカの差異を見ることは可能かもしれない。

それは制度を見ると更に明確になる。政府から独立した規制当局の存在だ。連邦通信法も『ブルーブック』も、その前提として「公共の利益」を求める担い手としての政府から独立した規制当局が想定されている。それが FCC であり、放送事業者に「公共の利益」を求める役割を政府から独立した立場で求めるものだった。そして、それと同じ制度設計で設置されたのが「根本基準」を策定した電波監理委員会だった。しかし電波監理委員会の設置には当初から当時の吉田内閣が強硬に反対しており、GHQ による占領が終わった 1952 年 8 月に廃止されている。これによって、放送は郵政省の監督下に置かれることになる。それは政府が直接、放送を規制する制度であり、この段階で日本は制度的にもアメリカの放送とは異なる方向に歩み始めており、『ブルーブック』が示した「公共の利益」と戦後の日本の放送が示した「公共の福祉」はこの段階で共通の土俵に立つ概念ではなくなったとも言えるだろう。

アメリカに於いて『ブルーブック』は、FCC の政策としては当初の狙い通りの成果を得たわけではないが、一方で、グッドマンによると当時のアメリカの放送各社は、こうした FCC との関わりの中で「批判的かつ合理的で、自分自身の考えを持ち、他者への寛容さを兼ね備えた『市民』」を作り出そうと努力したという⁵¹。それなりの効果は有ったという判断も可能かもしれない。しかし、戦後の放送事業の開始にあたって『ブルーブック』を官民ともに参考にした日本の放送は、制度設計に際して公共性という概念こそ導入したものの、その概念は漠然としたまま「一種の慣用語」として掲げられる形となったとも言える。少なくとも、日本の放送がグッドマンの指摘するような「市民」を生み出す努力をしたと評価するのは困難だろう。

本稿は、アメリカに於ける放送の公共性の議論の結果とも言える連邦通信法、『ブルーブック』の内容が、取捨選択される形で戦後の日本の放送に導入された状況を明らかにした。今後は、その取捨選択の判断がどのように行われたのかを、戦後も引き続き放送行政を担った戦前、戦中の通信官僚の認識から検討したい。また、日本の放送はその後、テレビが主役となる中で急速に発展するのだが、その中で、形式的という限界を抱えながらも導入された公共性の概念が

その後、どのように放送の世界で議論されたのかも検討したい。

注

- ¹ 放送関係者の聞き取り調査研究会（1993）「放送史への証言 1」日本放送教育協会 64 - 67。
- ² 立岩陽一郎（2024）「民間放送の誕生と『放送の公共性』—電波監理委員会の記録から」『メディア研究』第104号、東京大学出版会。
- ³ 津金澤聡廣（1966）「放送の公共性・その歴史的検討」『放送の公共性』岩崎放送出版社 60。
- ⁴ 前掲書, 60。
- ⁵ 大石裕（2016）『メディアの公共性』慶應義塾大学出版会 72。
- ⁶ 花田達朗（2020）『公共圏—市民社会再定義のために』彩流社 125 - 126。
- ⁷ 内川芳美（1989）『マス・メディア法政策史研究』有斐閣。
- ⁸ 向後英紀（1999）「米 FCC の地上放送番組規制政策」『NHK 放送文化研究所年報 44』。
- ⁹ 前掲書, 28。
- ¹⁰ 志柿浩一郎（2020）『アメリカ公共放送の歴史』明石書店 98 - 99。
- ¹¹ Tom Lewis, “‘A Godlike Presence’: The Impact of Radio on the 1920s and 1930s,” *OAH Magazine of History* 6, no. 4 (March 1, 1992): 26.
- ¹² *Ibid.*, 26-27.
- ¹³ デイヴィッド・グッドマン（2018）『ラジオが夢見た市民社会』岩波書店, 17 頁。
- ¹⁴ 前掲書, 15 頁, 17 頁。
- ¹⁵ John Mark Dempsey and Eric Gruver, “‘The American System’: Herbert Hoover, the Associative State, and Broadcast Commercialism,” *Presidential Studies Quarterly* 39, no. 2 (2009): 227.
- ¹⁶ Mark Goodman and Mark Gring, “The Radio Act of 1927: Progressive Ideology, Epistemology, and Praxis,” *Rhetoric and Public Affairs* 3, no. 3 (2000): 397.
- ¹⁷ この条文の翻訳は内川芳美の著書に準じている。
- ¹⁸ 内川芳美, 前掲書『マス・メディア法政策史研究』, 369 - 370。
- ¹⁹ 発足当初は7人。
- ²⁰ 内川芳美, 前掲書『マス・メディア法政策史研究』, 370。
- ²¹ United States Federal Communications Commission, *Public Service Responsibility of Broadcast Licensees* (1946), 3.
- ²² 他に、「少数者の利益のための番組をもたらす」「非営利団体のニーズや目的にあう番組をもたらす」「広告主の影響を受けない形で新たな番組を開発する余地をもたらす」を挙げている。
- ²³ 原文は単に「serving for the public」となっているが、ここでは「公共への奉仕」という意味ではなく、それを含んだ放送全般を指していると思われる。
- ²⁴ United States Federal Communications Commission, *Public Service Responsibility of Broadcast Licensees* (1946), 48.
- ²⁵ *Ibid.*, 54.
- ²⁶ *Ibid.*, 55.
- ²⁷ Richard J. Meyer, “The Blue Book,” *Journal of Broadcasting* 6, no. 3 (June 1, 1962): 197.
- ²⁸ *Ibid.*, 198.
- ²⁹ Victor Pickard, “The Battle over the FCC Blue Book: Determining the Role of Broadcast Media in a Democratic Society, 1945-8,” *Media, Culture & Society* 33, no. 2 (March 1, 2011): 180.
- ³⁰ *Ibid.*, 198.
- ³¹ *Ibid.*, 205.
- ³² *Ibid.*, 205.
- ³³ *Ibid.*, 182-183.
- ³⁴ *Ibid.*, 172.
- ³⁵ 内川芳美, 前掲書『マス・メディア法政策史研究』, 370。
- ³⁶ Victor Pickard, *op.cit.*, 183.
- ³⁷ デイヴィッド・グッドマン, 前掲書『ラジオが夢見た市民社会』, 11。

³⁸ 前掲書, 30。

³⁹ Victor Pickard, *op.cit.*, 186.

⁴⁰ Stephen Bates, “From Blue Book to White Book: The Hutchins Commission and Llewellyn White’s The American Radio,” *Historical Journal of Film, Radio and Television* 42, no. 3 (July 3, 2022): 531.

⁴¹ Victor Pickard, *op.cit.*, 188.

⁴² 宮本吉夫, 前掲書『放送と国防国家』, 67。

⁴³ 第九回聴聞。電波監理委員会による聴聞は廃止されるまでに 19 回開かれている。

⁴⁴ 電波監理委員会編 (1951)『第九回聴聞調書』電波監理委員会 287 - 306。

⁴⁵ 前掲書, 42, 325。

⁴⁶ 立岩陽一郎, 前掲書『メディア研究』第 104 号, 113。

⁴⁷ 当時の国会の審議で松田の上司である電波庁長官の綱島毅が法案説明をしている。

⁴⁸ 第三次法案と呼ばれる。

⁴⁹ 国会に提出される前に一度修正されており、正式にはこれを第二次放送法案と呼ぶ。

⁵⁰ 第 2 回国会 参議院 通信委員会打合せ 閉会后第 2 回 (1948 年 7 月 27 日)。

⁵¹ デイヴィッド・グッドマン, 前掲書『ラジオが夢見た市民社会』, 333。

(教育文化学コース 博士後期課程 2 回生)

(受稿 2024 年 9 月 1 日、改稿 2024 年 11 月 17 日、受理 2024 年 12 月 19 日)

米『ブルーブック』から日本の放送が得たもの

—戦後日本の放送は何を得て何を捨てたのか—

立岩 陽一郎

戦後の日本の放送は公共性の意識から始まったと言える。放送法に「公共の福祉」が明記され、それが戦後の放送の出発となっている。それは「国家機関」とされてきた戦前、戦中の放送からの大きな転換だった。その変化は、従来、GHQ（連合国総司令部）が進めた放送の民主化の過程で導入されたものと理解されてきた。しかし GHQ は放送制度の構築の大枠は示したものの、その細かい制度設計は日本側に任せていた。その任に当たったのは「国家機関」としての放送を担った戦前、戦中からの通信官僚だった。その官僚が戦後にモデルとしたのはアメリカの制度であり、中でも『ブルーブック』と呼ばれた冊子だった。では、日本の放送制度はそれらをどのように取り入れて作られたのか。そこには取捨選択があった。『ブルーブック』とそれにいたるアメリカの放送史を検討しつつ、日本側の記録から、その選択の中身を考察する。

What Japanese Broadcasting Learned from the FCC “Blue Book”: What Did Postwar Japanese Broadcasting Gain and What Did it Not?

TATEIWA Yoichiro

Postwar broadcasting in Japan began with awareness of a sense of public welfare as stated in the Broadcasting Law—a major shift from prewar and wartime broadcasting in which broadcasters were technically run by the government. This change was understood to have been introduced in the process of democratization of broadcasting by the General Headquarters of the Allied Forces (GHQ). However, although GHQ laid out the general framework for establishment of the Japanese broadcasting system, it left detailed design of the system to the Japanese side. The bureaucrats responsible for the broadcasting system at the time of the war were suddenly forced to deal with the phrase “public welfare” without knowing what that idea represented. They then turned to the American system as a model, especially the FCC “Blue Book.” How was Japan’s broadcasting system created by incorporating this “Blue Book” and the American broadcasting system? This paper examines the “Blue Book” and the history of American broadcasting leading up to the book, and sheds light on the choices made for the broadcasting system by Japanese bureaucrats.

キーワード：放送、戦後、公共性、公共の利益、電波監理委員会、FCC、ブルーブック、連邦通信法

Keywords: Broadcasting, Postwar, Public Interest, Radio Control Commission, FCC, Blue Book, Federal Communications Act