

# 日本版F.C.C.の廃止過程

—— 米国連邦通信委員会の申し子はいかにして廃止に持ち込まれたか ——

魚 住 真 司

## I 研究目的

2000年11月6日、首相の諮問機関であるIT戦略会議において、出席者の一人であるソフトバンク社の孫正義社長は「日本版F.C.C. (Federal Communications Commission=連邦通信委員会) の設立」を提唱した<sup>1</sup>。

現在、IT戦略会議の委員からは通信事業の競争促進のためには監督体制の見直しが必要との意見が相次いでいるが、郵政省は、通信事業者間の紛争処理について専門の機関を省内に設置することで自らに向けられた批判をかわそうとした。しかしながら、政策立案や監督機能は引き続き郵政省が担当する方針でいたことから、欧米から、政府から独立した監督機関の設立を要求する声があがった<sup>2</sup>。この外圧を背景に、日本の経済人も郵政省案に異論を唱え始めたわけである。

しかしながら、「日本版F.C.C.の設立」は、

1 『日経新聞』(2000年11月7日)。

2 例えば米通商代表部は、Office of the United States Trade Representative, Annual Submission by the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan enhanced initiative on deregulation and competition policy (Washington D.C.: U.S.T.R., Oct. 12, 2000), available from [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov).の中で、“The current structure of the Ministry of Posts and Telecommunications (MPT) impairs its ability to function as a regulator in an impartial and independent manner.”と指摘し、政府から独立した行政機関の設置を要求している。この他、『朝日新聞』(2000年11月2日)は、10月末にひらかれた日米規制緩和協議において、日本の公正取引委員会が通信分野において積極的な役割を担うよう、米国が主張したと伝えている。

実は新しい課題ではない。むしろ、日本版F.C.C.が過去に存在し廃止された経緯を含め、それは実に半世紀にわたって議論されてきた課題である。これまで日本のジャーナリストや学者が、日本版F.C.C.の復活を再三提唱してきたが<sup>3</sup>、郵政省の放送通信行政における独立監督機関設置に対する見解は、一貫して「すでに決着済み」であった。あたかも「なかったこと」のように扱われる日本版F.C.C.とは、一体どのような存在であったのだろうか、また、なぜ、どのように廃止されたのであろうか。

本研究の目的は、日本におけるジャーナリズムの健全な発展のために、米国型の放送通信行政ならびにその行政主体のあり方という観点から、どのようなアプローチが可能であるのか探ることにある。そこで、まず日本のジャーナリズムが抱える問題を整理しておきたい。

3 これまでいかにジャーナリストや学者が問題提議しても「日本版F.C.C.待望論」は、結果的には郵政省から無視され続けてきたと言ってもよいだろう。電波監理委員会廃止以来、最初の大きな「日本版F.C.C.待望論」の盛り上がりは1959～1966年に郵政大臣の諮問機関として臨時放送関係法制調査会が存在していた時期(その結果として提出された放送法改正法案は審議未了のため廃案)で、次が筆者も経験した1993年の「椿テレビ朝日報道局長発言」事件(後述)時である。いずれの機会においても、ジャーナリストや学者は、ジャーナリズムの見地からの「日本版F.C.C.待望論」を、国家的な緊急課題とすることに失敗した。今度は日本経済の停滞という追い風(?)と、外圧を背景に、経済人から「日本版F.C.C.待望論」が出たわけであるが、郵政官僚がどこまでこれを無視するのか、どのような手法を使って議論を葬り去ろうとするのか、各界をあげて監視する必要があるだろう。

## II 問題の所在

### II-1 ジャーナリズムの役割

日本のジャーナリズムが抱える問題は少なくないが、最も根幹的な部分でジャーナリズムの本質が問われる問題が存在している。日本のジャーナリズムが米国のそれと比べて、果たすべき本来の役割という点において見劣りすることは特に議論を待たない<sup>4</sup>。

ジャーナリズムに対して期待される機能や役割は多岐にわたる<sup>5</sup>。なかでも税金の使途に関する、納税者への情報の提供は、民主主義社会において特に重要である。しかし日本の報道機関の、その本来の役割への消極姿勢は、とても言論の自由を憲法によって保障されているとは言いがたい<sup>6</sup>。本来、新聞は印刷メディアであるが故に、免許制度で成り立つ放送と違い、政府を自由に批判できる報道機関のはずである。新聞は、政府の税金の使い方に疑問があれば、納税者にかかわってそれを検証し、批判

や提言をすべき立場にある。日本の新聞にそれが納税者から期待されているほど実行できないでいるのは、これから示すように、そこに放送行政との深い関わりがあるからに他ならない。

### II-2 日本版F.C.C.の誕生経緯

第二次大戦後、通信省にかかわって日本の放送行政の主体となったのは、米国の連邦通信委員会をモデルとして設立された電波監理委員会である。電波監理委員会は、GHQのC.C.S. (Civil Communications Section=民間通信局) 調査課長代理クリントン A. ファイスナー氏の提言によって生まれた独立行政委員会である<sup>7</sup>。ファイスナー氏は、いわゆる「ファイスナー・メモ」と呼ばれるGHQ文書の中で、戦後日本の放送行政は「政府、政党などあらゆる権力や集団から独立して放送を監理・運営する自治機関」が行うべきだと示唆している。さらに、F.C.C.のあり方にならって、電波は政府のものではなく国民の共有財産であるという考えにもとづき、電波監理委員会の委員は学識者などの一般国民から選ばれるべきだとした<sup>8</sup>。

なお、この電波監理委員会には、放送行政に関し内閣の決定をも覆す強大な権限を与えることが提言された。時の政府であった吉田内閣は、その強大な権限に脅威を感じ、GHQの示した電波監理委員会設置法案に猛反対をしたが、

4 例えば、立花隆は『アメリカジャーナリズム報告』(文芸春秋、1984)の中で米国のジャーナリズムの特徴を指摘することによって日本のそれとの違いを描き出し、前沢猛は『日本ジャーナリズムの検証』(三省堂、1993)の中で、日本のジャーナリズムが米国のそれと比較して日本のジャーナリズムが「遅れている」と結論し、また、山下国誥は『日本型ジャーナリズム』(九州大学出版会、1996)の中でその構造を分析し、「日本のジャーナリストの自由意志を拘束するいくつかの組織的側面」が存在するとしているが、いずれの指摘もジャーナリストのみならず滞米経験のある者ならば既に肌で感じていることであろう。

5 本稿においては、ジャーナリズムの機能自体を論じることは直接の目的ではないが、放送の監督省庁のあり方を問うに際し、放送ジャーナリズムの役割を確認しておくことは重要である。よって、ジャーナリズムの機能については、近々同志社大学大学院アメリカ研究科に提出予定の博士論文の中で詳しく論じることとする。

6 日本のジャーナリズムが、際限なく拡大する公共投資に対する抑制力を発揮できていたならば、日本が数百兆円の累積債務を抱えるまでに国家財政を悪化させることはなかったのではないだろうか。

7 資料1「ファイスナー・メモ、原物からのフォトコピー」を参照。なお、「ファイスナー・メモ」は、メリーランド州ストランドのWashington National Records Centerの、GHQ/SCAP Records (RG # 331, National Archives and Records Service) 中、CCS 関連のBox # 3159, Folder # 3に保存されている。

8 その後成立した電波監理委員会設置法では、委員は「公共の福祉に関し公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する」とされた。電波監理委員会の設置そのものに反対だった吉田首相が、官僚出身者中心のメンバーを委員に任命し、独立性に関して弱体化を図ったことは当然のことといえよう。松田浩は『「電波監理委員会」はなぜ葬られたのか?』『GALAC』(2000年10月号)、15ページで、「吉田内閣に委員会行政を尊重し育てようとする意思がなかった」と指摘している。

GHQのC.C.S.局長ジョージ I. バック氏の勧告、さらにはマッカーサーによる吉田首相への書簡が決定打となり、1950年6月1日、原案通り強力な権限を有する電波監理委員会が誕生した。しかしながら、さも当然のこのように、電波監理委員会は占領終結とともに、同委員会の存在を忌み嫌った吉田内閣が立案した、内閣法案第211号により廃止を運命づけられ、やがて放送行政の主体は通信省の後身たる郵政省へと実に巧妙に戻されていったのである。これについて、ファイスナー氏は後年、電波監理委員会のことを“*It was my baby*”と表現し<sup>9</sup>、さらに以下のようにも述べている。

私は、長い間時代を先駆けていたのではないかと思います。しかし、これは私の良心をかけて信じてきたものです。

...

私のこういった考え方は十分に受け入れられるものと考えておりましたが、占領が終わり、日本が主権を回復してみるとこのことは直ちに変更されてしまいました。このことを考えると、私は、いわゆる負け戦をやっているのだということになります<sup>10</sup>。

さて、第13回国会の最終日にあたる1952年7月31日をもって電波監理委員会は廃止されるに至り、日本の放送行政は行政府の一省庁たる郵政省の独任制へと移行した。

### II-3 放送免許と新聞ジャーナリズム

放送通信行政が、郵政省の独任制へと移行してから数年後の1957年10月22日、時の郵政大臣であった田中角栄は、各新聞社グループの要望を受けて大量にテレビ局の予備免許を発行する<sup>11</sup>。これにより読売、朝日、毎日、産経、日経の各系列（ネットワーク）局は整備されていく。元日経新聞記者で前関東学院大学教授の松

田浩は『ドキュメント放送戦後史 I』の中で次のように指摘する。

田中郵政大臣の裁量によって大阪、関門で新聞系列（朝日、毎日、読売、産経）の色分けによるネットが可能になると、それらの地区と東京のキー局との関係では、四系列の「固定ネット化」が定着しだしたのである<sup>12</sup>。

この田中角栄による放送免許の大量発行は、本来存在していたはずのメディア独占排除と地方自治の原則を骨抜きにする結果となった<sup>13</sup>。松田浩はさらに、テレビ産業に関わる資本の法則の前に国民の利益擁護という原則が置き去りにされたことについて、以下のように指摘する。

このことは、免許権限が電波監理委員会の廃止によって郵政大臣の手に移り、政治的恣意による免許が可能になったことと、もっと根の深い部分で結びついている<sup>14</sup>。

この時、各新聞社は、報道機関が行政府からの恩恵を受けると、後々どのような結果が待ち受けているのか、高度成長期のうかれた世の中にあって冷静に考えることができなかったのかかもしれない。いわば日本の新聞ジャーナリズムは、テレビ事業という金の成る木に目がくらみ、系列局の放送免許という恰好の人質を政府にすすんで提供し、自ら政府批判をしにくくしてしまったと言って良いだろう<sup>15</sup>。

当時、日本の放送免許の有効期間は三年であ

12 松田浩『ドキュメント放送戦後史 I』（1980、双柿舎）321ページ。

13 NHKはこの点について「免許交付の条件として示した内容が盛られて、きびしいマスメディア独占集中排除の措置が講じられた」と、日本放送教会編『放送五十年史』（日本放送出版教会、1978年）416ページで述べているが、その後の各新聞社と系列放送局の関係を見る限りでは「きびしい」と言えるか疑問である。なお、米国ではF.C.C.規則で同一マーケット内における新聞と放送局の、いわゆるCross Ownership（相互所有）が禁止され、1978年のFCC v. NCCB最高裁判決（436 U.S. 775, 1978）でもそれが追認されている。メディア集中排除の原則を厳しく運用してきた米国であるが、最近は規制緩和の流れを受けてこの限りではない。

14 松田浩、前掲書、325ページ。

9 Clinton A. Feissner, Interview with the author, (June 1, 1997).

10 放送法制立法過程研究会編『資料・占領下の放送立法』（東京大学出版会、1980年）468-469ページ。

11 民放34社36局の他、NHK 7局に一斉予備免許。

った。再免許は郵政大臣が行う<sup>15</sup>。はたしてこのように免許の発行主体が行政府の一部である場合に、免許の失効を間近に控えた放送局を抱える系列新聞社は、正面切って政府批判をすることができるであろうか。公権力を監視するという本来業務もほどほどに、犯罪被害者ならびに加害者、芸能人のプライバシーを暴くことに多大な労力を費やし、それ故に報道に対する規制が必要などと叫ばれている現在の有様は、まさに公権力がマスメディアに望む姿であろう。

さて、もし電波監理委員会が存続していたならば、次の二通りの放送行政が行われたように思う。第一に、メディア所有集中排除の原則にもとづき、新聞社グループによるネットワークの形成は許されなかったであろう。第二に、たとえ新聞社グループによるネットワークが形成されても、放送免許の発行主体は行政府から独立した電波監理委員会であるから、放送免許の再免許は新聞社の対政府姿勢とは無関係に行われたであろう。つまり、いずれにしても電波監理委員会が存続していれば、新聞ジャーナリズムは放送行政に振り回されることなく、本来の役割に徹することができたと推論できる。

このように、日本版F.C.C.たる電波監理委員

会の存廃は、その後の日本のジャーナリズムのあり方を方向付ける分水嶺であったと言える。電波監理委員会の廃止過程を再現することは、日本のジャーナリズムが政府と対峙した時にみせる消極性の源泉を、明らかにしていく行為に他ならない。

### III 電波監理委員会の廃止過程

#### III-1 電波監理委員会再評価

これまで、行政府が放送内容の政治的公平性、公正性を問題にするごとに、電波監理委員会の存在意義がジャーナリストや研究者によって見直されてきた。最近では、前出の松田浩氏が、電波三法50周年を契機に電波監理委員会を再評価している。そこから同委員会の概要を引用する。

電波監理委員会は、放送・電波行政の公正性、中立性、公開性ともに、こうした理念にそって「放送の自由」と放送事業者の自律を制度的に保障しようとした点で、電波三法の文字通り要の役割を果たしていたのだった。

それは、ひとことでいえば、政府から独立して放送・電波全般の行政を行う民間人からなる合議制の自治行政機関であり、電波・放送に関する行政、準立法、準司法の強大な機能を併せもった独立行政委員会組織であった。

電波監理委員会は、行政組織上は総理府の外局として位置付けられ、委員会（委員長と委員計七名で構成）のもとに行政事務機構として電波監理総局（長は電波監理長官）と全国10の電波監理局および五人の審理官、それに附属機関として中央電波観測所職員訓練所、電波技術審議会などを備えていた<sup>17</sup>。

さて、電波監理委員会の設立過程については、既に重要な研究がいくつか発表されている<sup>18</sup>。

15 1993年の総選挙にともなう、いわゆる「椿テレビ朝日報道局長発言」事件においては、当事者たる朝日をのぞく各新聞は、テレビ朝日の放送免許が「一年間」の期限付きになったことに對し、なんら連帯して抗議する姿勢を見せなかった。一方、椿氏の「反自民の風が吹いている」という発言をスクープしたサンケイ新聞は、その記事で新聞協会賞を受賞した。日本のジャーナリズムの体質を浮き彫りにするかのような現象である。かように放送免許は行政府にとって、新聞ジャーナリズムを黙らせる便利な道具となっている。なお、本来放送免許とは、一定の周波数の電波を使用するための施設を所有することに対する施設免許を意味した。これがいつのまにか事業免許の色合いが濃くなってしまった。

16 免許の「更新」ではなく、「再免許」である点に注意。つまり、更新されることが原則ではないとも解釈できる。米国ではLicense Renewalと呼び、Re-licensingとは言わない。ただし、更新が前提なのかは不明。（実態は、米国では97%の放送免許がrenewされる。）

17 松田浩「『電波監理委員会』はなぜ葬られたのか？」を『GALAC』（2000年10月号）14ページ。

ところが、同委員会がどのように廃止に持ち込まれていったのかについての研究は、まだまだ補足すべき部分が残っているように思われる。以下、あまり分析されることのなかった電波監理委員会の廃止までの経過に光をあてることによって、元祖日本版F.C.C.ともいえる電波監理委員会の全容を少しでも明らかにしておきたい。

### III-2 電波監理委員会設置法

そもそも電波監理委員会の存在は、1950年5月2日に発効した電波三法のうちの一つ<sup>18</sup>、電波監理委員会設置法によって定義されている。電波監理委員会は電波行政の主体として、総理府の外局として1950年6月1日に誕生している。電波監理委員会設置法の最大の特徴は「内閣は、内閣総理大臣の請求があったときは、電波監理委員会の議決を審議し、その議決の再議を求めることができるものとし、電波監理委員会が、その議決を再議した後においては、内閣総理大臣又は内閣は更にこれを審議し又は再議を求めることができない」<sup>20</sup>点にある（下線筆者）。つまり、放送行政の最終権限はあくまで電波監理委員会にあるということである。この強大な権限に対して吉田首相が脅威を感じていたことは既に述べた。

さて、1951年にサンフランシスコ講和条約が調印され、日本の主権が回復されて間もなく、吉田内閣は、電波監理委員会の廃止を含んだ内閣法案を第13回国会に提出した。電波監理委員会の廃止理由として吉田首相は、内閣に行政責任があるとする内閣方式と独立委員会方式の並立の困難さをあげた。しかもそれは戦後の緊縮財政下のことで、行政簡素化の必要性が検討されていた時期でもあり、公正取引委員会を除くほとんど全ての独立行政委員会が廃止の検討対象となっていた。

18 例えば松田浩の前掲書、内川芳美『マス・メディア法政策史研究』（夕斐閣、1989年）、放送法制立法過程研究会編『資料・占領下の放送立法』（東京大学出版会、1980年）などがある。

19 電波監理委員会設置法、放送法、電波法。

20 莊宏、他『電波法放送法電波監理委員会設置法詳解』（日信出版株式会社、1950）48ページ。

しかし一方で放送行政は、放送電波の監督と同時に、憲法の保障する言論の自由の確保という、一見相反する二つの重要な課題を背負う微妙な分野である。かように放送行政は、そのかかる事務が憲法問題にまで発展する可能性があるゆえに、GHQは慎重な制度づくりを日本に促し、ファイスナー氏らの努力もあってようやく電波監理委員会が誕生したのであった。

ところが、吉田内閣から出された電波監理委員会廃止案は、結論から言うと、国会を通過してしまうことになる。第13回国会において、電波監理委員会の廃止に関連し、放送における言論の自由の保障についての討議が、はたしてあったのだろうか。以下、第13回国会で交された諸議論を経過を追いながら整理してみたい。

### III-3 電波監理委員会廃止を含む

#### 行政機構改革案が出されるまで

はじめに電波監理委員会廃止を含む内閣法案が作成される以前の段階に目を向けたい。そもそもの発端は、1948年より経済の安定を目指した緊縮財政政策がとられたことにある。その一環として、行政府内に行政機構整理の構想が浮かび上がる。

まず、1948年6月の臨時行政機構改革審議会の勧告において、行政委員会数の増加への懸念が示された。次に、1949年2月の行政機構刷新審議会は、行政委員会制度を全面的に再検討せよと答申する。そして1950年の行政制度審議会は、行政委員会の独立性と議院内閣制度との調和を考慮すべきであると答申し、これらの流れを受けて1951年8月、政令諮問委員会は答申の中で廃止すべき委員会とそうでないものを列挙するに至るのである。以下にその対象となった委員会をあげる。

廃止すべきもの・・・統計委員会、証券取引委員会、電波監理委員会、他。

その機構を整理縮小すべきもの・・・公正取引委員会、土地調整委員会、他。

大体现行のまま存置するもの・・・司法試験管理委員会、中央労働委員会、他。<sup>21</sup>

以上の動きをふまえて、1952年2月12日、内

閣議において第三次吉田内閣行政管理庁長官の木村篤太郎国務大臣より行政機構改革案構想が出された。この改革構想の内容が1952年2月21日、電波監理委員会へも伝達されている。その要旨は次の通りである。

- 1、各種の行政委員会は、審判的機能を主とするものを除き廃止し、その事務は各省に分属させる。
- 2、電波監理委員会は廃止し、交通省（または運輸通信省）に、電波の監理および有線電気通信の監理を行う内局として電気通信監理局を設ける。
- 3、付属機関の整理は、次期国会において立法化を行う目的のもとに、ひきつづき検討を行う<sup>22</sup>。

2の省庁内局としての「電気通信監理局」は、後の電気通信審議会に形を変えて誕生することとなる。

さて、この改革案を耳にした電波監理委員会のメンバーらの心中はどうであったのだろうか。第13回国会（会期12/10/1951～7/31/1952）の衆議院電気通信委員会において松井政吉委員が、政府側委員として出席していた電波監理委員会委員長に同委員会の存廃についてどう考えるか質問したところ、電波監理委員会委員長・網島毅は、言論機関を担当する行政は委員会方式の方が良いと言明している。

松井「電波監理委員のシステムが改められるかのような報道がいろいろなされております・・・機構の改革について、どういう考え方を持っておられるのか・・・」

網島「・・・私どもの過去の経験からして、こういう放送とかあるいはまたテレビジョンとかいうような言論機関を担当する行政は、委員会行政というか、そういう行き方がよいのではないかという結論に到達いたしました、そういう

意見は（行政監理庁方面に）具申しいたしました・・・」<sup>23</sup>

この受け答えから推測すると、この時点ではまだ電波監理委員会に放送行政を担当する意欲がある。しかしながらこれをよそに、行政改革案は具体化してゆく。1952年4月5日には、吉田内閣は「行政機構改革に関する件」を次のように閣議決定とする。

来るべき我国の自主自立体制に即応し、現在の国力に適わしい簡素、且つ能率的で而も民主主義の原則に則る行政機構を樹立するため、戦争中及び戦後を通して複雑膨大化した現行機構を整理合理化し、講和発効後の新事態に則応せしめることとする<sup>24</sup>。

戦後、引揚者への対応策として公務員の数を不必要に増大させたことへの反省から、確かにこの時期は行政機関の整理統合が重要課題となっていた。しかしながら、重要かつ微妙な役割を担う電波監理委員会までも、その対象の中に含めてしまうことについては、吉田内閣の特別な意向を感じずにはいられない。

#### III—4 法案提出から国会通過まで

電波監理委員会委員長が、引き続き放送行政を担当することに意欲を見せたのも束の間、1952年5月10日には行政機構改革案の一部として、郵政省設置法の一部を改正する法律案（内閣法案210号）、郵政省設置法の一部改正に伴う関係法令の整理に関する法律案（同211号）がセットで第13回国会に提出される。電波監理委員会を廃止し、その権限を郵政大臣に移し、また電波監理審議会を置くことが、後者の内閣法案211号にうたわれている。これら二つの法案は、行政機構上の案件として扱われたため、電気通信委員会には付託されずに、まず衆議院内閣委員会に付託されてしまう。

佐藤栄作国務大臣は、これら法案の提案理由を次のように説明した。

21 和田英夫『行政委員会と行政争訟制度』（弘文堂、1985）15ページ。

22 郵政省編『統通信事業史・第六巻・電波』（財団法人前島会、1961）15ページ。

23 『第13回国会衆議院電気通信委員会議事録』（1952年3月26日）。

24 内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史・下巻』（大蔵省印刷局、1985）108ページ。

・・・このたび、我が国の自主自立体制に即応しまして、現在の国力にふさわしい簡素且つ能率的で、而も民主主義の原則に則る行政機構を樹立するための機構改革の一環といたしまして、電気通信に関する行政事務を郵政省に統合するため、郵政省設置法の一部を改正する必要

があるのであります。即ち第一に、電波監理委員会を廃止して、郵政省の内部部局として電波監理局を、地方支分部局として地方電波監理局を、付属機関として電波監理審議会を置き、現在の電波監理委員会の所掌する事務を行うことといたします・・・

211号＝郵政省設置法の一部改正に伴う関係法令の整理に関する法律案

第一条、電波監理委員会設置法は廃止する。  
第二条、電波法の一部を次のように改正する。

・・・

「電波監理委員会規則」を「郵政省令」に改める。

・・・

第九十九条中「電波監理委員会」を「電波監理審議会」に改め、同条の次に次の一章を加える。

第七章の二 電波監理審議会

・・・

第九十九条の十一（必要的諮問事項）郵政大臣は、左に掲げる場合には、電波監理審議会に諮問しなければならない。

・・・

第九十九条の十二 電波監理審議会は、前条の規定により諮問を受けた場合には、聴聞を行わなければならない。

2 電波監理審議会は、前項の場合の外、電波及び放送（有線放送を含む）の規律に関し郵政大臣から諮問を受けた場合において必要があると認めるときは、聴聞を行うことができる<sup>25</sup>。

この説明にあるように、電波監理委員会の廃止理由はあくまで行政機構の整理縮小ではある

ものの、完全に郵政省の独任制に移行するには反発もあると予想したのであろうか、郵政省の内局として諮問機関の電波監理審議会を新しく設置することを盛り込んでいる。つまり、電波監理委員会から放送行政の最終権限を取り除いたものを、かわりに設置しようというわけである。

さてこの法案211号は、衆議院内閣委員会での審議を経て5月29日、衆議院本会議でも原案可決され、参議院に送付される。しかし、参議院では送付前から一部議員により、電波監理委員会廃止についての懸念が表明されている。

1952年5月26日、参議院電気通信委員会において、網島電波監理委員長、山田節男委員、野田卯一行政管理庁長官（政府側国務大臣として出席）は、電波監理委員会の廃止案を取りざたしている。それぞれの発言に、電波監理委員会の廃止に対しての当惑、反対論、賛成論が色濃く反映されているので、以下引用しておく。

網島「・・・私ども電波行政は、特に言論機関にも関係がございますので、一党一派に偏しない行政が必要だと考えております・・・こういう観点から、私どもといたしましては、内閣にも再三現（電波）監理委員会を存続するほうがいいと思うことを再々説明を申し上げた次第でございます。ところが御承知のように、この（電波監理委員会設置法）第十二条の政党に支配されないという趣旨は、これは私どもが電波行政をやる上においての考え方をはっきりされたものでございまして、行政組織というようなものにつきましては、これは私どもの所掌する範囲外でございますので・・・」（下線筆者）

・・・

山田「・・・電波監理委員会という一つの合議制の官制、いわゆるレギュラトリー・ボディーと申しますか、イギリスではス

25 『第13回国会衆議院会議録第四十七号付録』その四（1952年5月29日）。

タテトリ・コミッティと申しておりますのですが、これは準司法的な仕事をやり、又行政的なものもやる、いわゆる司法、立法、行政的なものもやる特殊な業務であると思うのです。そういったようなものを今度一郵政大臣の管轄下に入れ、そうして電波監理委員会という、そういう大事な仕事をしているものも郵政大臣の一つの諮問機関にしまして、そうして今我々の審議しております郵政省の設置法の一部改正に示されているこの案を見ますと、これはもう恐らく半年を出ないで非常に面倒な問題が起きると思うのであります・・・」

・・・

野田「・・・郵政大臣が電波監理の全責任者になるのだということが非常にいけないような私は印象を受ける御発言がありましたが、私は郵政大臣という、閣内において有力な地位を持っておりますものがこの仕事をしっかり育てて行くのだという責任をとるということは、電波監理のためには非常にいいじゃないかと思うのです・・・」

・・・

山田「・・・そうすると全く電波監理局という郵政省の内局が、今あなたのおっしゃるように、ルールへのつけてぼんぼんやるとおっしゃいますが、そうやって来ると、悲しいかな日本の自由党を含む将来の政党政治を見ても、私は果たしてこの電波法或いは放送法が期待しておるような本当に不偏不党な、又憲法で保障しておる言論の自由、こういったものも、放送法、電波法の根本精神を守り得るかということの疑念、それから余りにこの問題は国際性を持っておることが多いということ、これが一郵政大臣が、いくら専門家を極力使うからといいながら、対外的な事項を処理し得るかどうか。・・・網島委員長としては、こういうぐうたらな本当に困った案を出されるという結果

になっておるのですが、委員長として、或いは電波監理長官として責任上最善を尽くされたかどうか、この経過を一つお聞きしたいと思います。」<sup>26</sup>（下線筆者）

網島氏は当初、電波監理委員会の継続に意欲的であったが、ここにきて、同委員会の廃止／存続についてどうこう言える立場にないとしている。網島氏の主張に、以前とは微妙な変化が見られる点が興味深い。

さてその後、参議院では、電波監理行政が郵政省下に入った場合、一党一派に偏する／偏しないで議論がわかれた。なかでも後年、臨時放送関係法制調査会で独立行政委員会たる「放送監理委員会」を提唱することとなる山田節男委員は、電波監理委員会廃止案と憲法との整合性について指摘している。それに対し、政府側の「党利党略に走るようなことは将来もないだろう」という説明は、あまりに楽観的で、その論理的根拠を問い正されても仕方がないものであった<sup>27</sup>。

さらに、1952年6月5日の参議院内閣・郵政・電気通信連合委員会における波多野鼎内閣委員、野田卯一行政管理庁長官（政府側国務大臣として出席）の発言を以下に検証してみる。

野田「・・・これは今までの電波監理委員会の機能はもう何も満足だとは申し上げかねると思います。」

・・・

波多野「野田さん、今の問題ですね、どういう点がまずかったのですか、電波監理委員会で・・・・。それを少し話して下さい。」

野田「・・・電波監理行政の問題が出て誰も閣僚知らないということになって甚だその点にものたりないものがあると思う。こういうことはやはり委員会というものは独立しておりまして代表しておる閣僚

26 『第13回国会参議院電気通信委員会議事録』（1952年5月26日）。

27 実際には、「椿テレビ朝日報道局長発言」事件に見られるように、党利党略が横行するのである。



を持たないということに制度的な問題があると、こういうふうに考えますので、先ほど言われましたように党利党略に走るような行政をすることを防ぐために独立の委員会を作るという考え方は勿論あり得ると思います。しかしながらそういうことは少なくとも現在の我々は考えておりませんし、将来どのような党派が日本で内閣を立てることになりましてもそういう（党利党略に走るような）乱暴なことをやるとは思いません。それです。ありますからむしろ電波監理行政を適正に、より強力に、そして全体の国政との緊密な連関を以てやるという点から申しますと、私は今度改革を企てられておるようなふうにしたほうがいい、こういうふうに考えておる次第であります。」

波多野「今言われたことは一般論ですね、一般論としてそういうことが言えるというだけの話で、具体的に何かあったのですか。」

野田「私の記憶では具体的に二、三問題があったと記憶しますけれども記憶がうすくなっておりますからちょっと申し上げるのを差し控えたいと思います。」<sup>28</sup>（下線、括弧は筆者）

結局、政府側はこの後も、電波監理委員会の具体的な問題点を示すに至っていない。

さてその後、参議院内閣・郵政・電気通信の連合委員会では議論はわれたままで、審議に特に進展は見られなくなった。1952年7月22日に至ってようやく、内閣委員会において法案211号の修正案が二件提出された。これら修正案に関する意見陳述の後、どちらかを採決することとなった。それぞれの修正案の要点は以下の通りである。

波多野案の主要修正箇所

- ・電波監理委員会を総理府の外局から郵政省の外局にする

- ・委員6人を4人にする

栗栖案の主要修正箇所

- ・電波法中、第99条の11（必要的諮問事項）「諮問しなければならない。」を「諮問し、その議決を尊重して措置をしなければならない。」に改める<sup>29</sup>。

前者は、電波監理委員会を、委員の数を減らしながらもなるべく現行の形で残そうとしている。つまり人減らしを実行することで、「行政機構の整理縮小」に対応しようとしたわけである。また後者は、電波監理委員会は廃止としながらも、電波監理審議会の権限を原案よりも少々拡大することによって、廃止反対派との妥協点を模索している。

意見陳述の後、二案の採決をすることとなった。以下、7月22日の参議院内閣委員会出席者氏名ならびに所属政党と、それぞれの委員の支持案を示しておく。

（委員長）	河井彌八	緑風会	保留 <sup>30</sup>
（理事）	鈴木直人	緑風会	栗栖案
	中川幸平	自由党	栗栖案
	成瀬幡治	日本社会党	波多野案
（委員）	愛知揆一	自由党	栗栖案
	岡田信次	自由党	栗栖案
	郡祐一	自由党	栗栖案
	楠見義男	緑風会	波多野案
	竹下豊次	緑風会	栗栖案
	江田三郎	日本社会党	波多野案
	上条愛一	日本社会党	波多野案
	波多野鼎	日本社会党	波多野案
	栗栖赳夫	国民民主党	栗栖案
	松原一彦	第一クラブ	波多野案
	三好始	国民民主党	波多野案

七対七の同数である。そこで次に波多野・栗栖各案に対する各委員からの意見陳述を見ておきたい。

中川「・・・この電波監理委員会の廃止に対しまして、折角の委員会に対しまして、折角の民主的な行政を廃して、一官庁に

28 『第13回国会参議院内閣・郵政・電気通信連合委員会議事録』（1952年6月5日）。

29 『第13回国会参議院内閣委員会議事録』（1952年7月22日）。

複雑多岐な電波行政を掌らせることは、誠に民主政治の逆行であるという説もあります。政府の大方針であるところの責任政治の明確化と、行政の簡素化に鑑みまして、誠に適切な改正であると、私どもは賛意を表する次第であります・・・」

成瀬「・・・委員会行政というものは一つの民主化移る場合に私たちは重大な使命を果たして行くというのが、委員会の制度だと思えます。私は何と申しまして、その途上にある日本において、委員会制度を政府が民主化成れりの立場において私ははずしたのではないと思う・・・」

三好「只今議題になっております郵政省設置案の一部を改正する法律案等の問題については、電波監理委員会を外局として、総理府の外局から郵政省の外局に移すべきか、或いは根本において政府原案の立場を尊重するか、ここに問題の焦点があると思うのであります。今回政府によって企図されておる機構改革の大きな眼目である行政委員会廃止の問題がここに出ておるわけでありまして。私は行政委員会の問題は、過去の経験に照らして廃止すべきものもあるであろうし、又意見が分かれて存置を主張しなければならないものもあると思うのであります。大体行政の統一的運営による能率化の問題と行政の民主的運営、或いは中立性の問題とは相反する結果が起る場合も、これをすべて一方のみを強調いたしまして、すべてを今回政府提案のような形に持って行くことが適当であるかどうかについては、非常に疑問を持つのであります。私は電波監理委員会の事務の性質、内容等から考えまして、これは郵政省の外局として存置するのを適当と認めますので、波多野修正案に賛成するものであります。」

竹下「・・・なお私は今回の改正によりまして、電波行政につきましても、従来行政

委員会として存在しておったときよりも一層強力なる行政ができるであろうと思っておる次第であります。それは先ほども申しましたように、委員会があたかも大臣と密接な関係があるかのごとく、或いはなきかのごとく、ぬえ的存在であったがために、今日までの経過を辿ってみますというと、その所管大臣がこの問題について力を注がれることが比較的少なかったという非難が世間でもあるように私は聞いておるのであります・・・」

楠見「・・・私は一つの新しい行政制度のあり方としてこの制度を我が国としては育成をして行く努力を払うべきではないかと、こういうふうにに思うものであります。従ってこの行政委員会制度がまだできて間もなくここに葬り去られんとすることは誠に遺憾であると存じますと共に、この新しい制度についての育成というものを考えにならなかった政府の今回の措置に対しては、甚だこれ又遺憾の意を表したいと思うものであります・・・」<sup>31</sup>（意見陳述は以上5名、下線筆者）

緑風会の楠見委員、栗栖委員と所属を同じくする国民民主党の三好委員の二人が波多野案支持にまわったのは特筆すべきであろう。しかしながら、とにかく波多野・存続案賛成者と栗栖・審議会権限強化案賛成者が同数となったため、河井彌八内閣委員長は、硬直した事態を打開するため、委員長権限で栗栖案を採択する。これを受けて翌日の1952年7月23日、参議院本会議において栗栖修正案が可決されるわけであるが、ここで河井彌八内閣委員長の参議院本会議における経過説明を引用しておきたい。

河井「・・・先ず波多野委員発議の修正案二件につきまして採決をいたしたところが、可否同数となったのであります。委員長

30 最終的には栗栖案を支持し、硬直した事態の打開をはかった。

31 『第13回国会参議院内閣委員会議事録』（1952年7月22日）。

は、国会法第五十条によりまして、これを採決しなければならのでありまして、これを否と決定いたしました。次いで栗栖委員発議の修正案二件について採決いたしました。委員長は同じくこれを可と決定いたしました。最後に、右栗栖委員発議の修正案を除いた原案について採決いたしましたところ、可否同数でありましたので、委員長は、右栗栖委員発議の修正案に従って、この両案を修正議決すべきものと決定いたしました次第であります・・・」<sup>32</sup>

河井彌八内閣委員長が、積極的に栗栖案を支持したのか、あるいは単に打開策として波多野案を否としたのか、残念ながら議事録からはうかがい知ることができない。さて、第13回国会最終日の1952年7月31日、法案211・210号の参議院回付修正案が衆議院本会議において可決され、電波監理委員会の廃止が決定する。

#### IV 結論

まとめとして、電波監理委員会廃止派の論拠をあげるならば、まず第一に、内閣法案211・210号はあくまで「行政機構改革法案の一部」であること。第二に、独任制方式の方が行政上の責任が明確であること。そして第三に、独任制の弊害は、審議会の設置・聴聞・異議申立てを認めることで回避可能であるということである。

これに対し、存続派の論拠は、まず第一に、委員会方式の廃止は、再中央集権化につながるという点。第二に、独立委員会方式の方が、政治的中立度が高いという点。そして第三に、一大臣が主管することで電波行政が党利党略に利用される恐れがあるという点である。

さて、電波監理委員会の廃止は国会において適法に決定された。ただし、次の二点について

は今後、史実として明記され広く公表されなければならないであろう。すなわち、第一に、参議院で、言論の自由という観点からの廃止反対意見、及び同委員会存続のための修正案が提出されたこと。第二に、波多野・栗栖の二修正案可否同数であった際、内閣委員会委員長の権限で栗栖案を採択したことである。

当初、「廃止すべきもの」に含まれた電波監理委員会が、電波監理審議会という「原処分の再審査を目的とする事後的救済手続を定めるもの」<sup>33</sup>にかたちを変えたとはいえ、独任制に対する歯止め機関としての役割を期待されて残ったという事実は、独立行政委員会方式の有益性を結果的には実証している。参議院で出された栗栖修正案は、電波監理審議会の権限強化を目指したものであったがゆえに、独任性への懐疑を一応は示していると言えよう。

だからといって、1952年8月1日以降、放送行政における最終的な権限は郵政省にあることにかわりはない。即ち、放送行政における「行政上の責任の明確化」が優先された結果であることにかわりはなく、現状では、まさにそれは「責任の明確化」にとどまっており、「行政手続の明確化（明瞭化）」にはつながらなかった。その一つの例として、放送免許付与過程における、いわゆる「一本化調整」を挙げることができる。

#### V 課題

電波監理委員会廃止の必然については、第13回国会の議事録をふりかえったかぎりでは、その論理的根拠が弱いように思われる。なぜならば、「行政の簡素化」という論拠にしても、民主主義のもとでは、複数の人間の話し合いを経るシステムこそが本質なのであり、一部の人間が任意に政策を実行し、複数の人間の話し合いを省略してしまうシステムは、民主的とは呼べないからである。

さて、電波監理審議会は、独任性の弊を回避

32 『第13回国会参議院本会議議事録』（1952年7月23日）。

33 和田英夫、前掲書、17ページ。

するために創設された。しかしながら「行政手続の不明確」という弊害が認識されている以上は、行政手続の明瞭化を目指した、なんらかの措置をとられなければなるまい。そのために、将来検討すべき課題として次の二点を提起しておきたい。

第一に、電波監理審議会の議決拘束力の強化と審議会委員の選任過程の公開である。委員の選任は、あるいは公選へ移行させることも考える。また、電波監理審議会の存在理由を明確にする組織改良案の検討も必要であろう。

第二が、公正取引委員会の存在や、証券取引委員会の復活を参考にして、再度、放送行政における独立委員会方式導入について検討することである。これは本論冒頭に述べた「日本版F.C.C.待望論」と方向性は一致しているが、若干の注意が必要である。

現在の「日本版F.C.C.待望論」は、あくまで経済的な見地からのものであり、放送行政の見地から日本版F.C.C.の必要性が訴えられているわけではない。すなわち、主眼は日本の通信市場の開放促進に際し、NTTと郵政省の連携をどう断ち切るかにあるのであって、放送ジャーナリズムにおける言論の自由を、制度としてどう保障するかが議論されているわけではないということである。この点を明確にしておかなければ、例え日本版F.C.C.が復活したとしても、その委員会は通信市場には関心を払っても言論の自由に対しては無頓着な機関となるかもしれない。

もし日本のジャーナリズムが、そういった事態を避けたいのであれば、電波監理委員会が廃止される際に、どのような反対意見が出され、その反対意見の背景にある疑念や考えがどういったものであったのか、再度確認しておく必要があるだろう。今後の議論の動向を放送ジャーナリズムは傍観することなく、自ら積極的に日本版F.C.C.待望論に参加しつつジャーナリズムサイドからの提言を行っていくことが肝要である。

## VI さいごに

これまで見てきたように、日本版F.C.C.たる電波監理委員会の廃止は、行政府による恣意的な放送行政への道を開いてしまった。郵政大臣の裁量を背景に、新聞社系資本を核とした放送ネットワークが構築され、その結果、各新聞社は放送免許という首根っこを行政府につかまれる事態を招いてしまった。新聞という、ジャーナリズムの主軸を骨抜きにされた日本の納税者は、税金の使途を監視するという、もう一つの納税者の義務を自らの意識に植え付けることなく21世紀を迎えることとなった。

電波監理委員会の廃止は結果的に日本の納税者に不利益をもたらしたと言えよう。行政訴訟を起こせるほどの因果関係をただちに証明することは容易ではないが、ジャーナリズムを弱体化させ、納税者に不利益をもたらしたことは確かであろう。現在の日本が抱える借金は700兆円を超えるとも言われ、また2003年には国家財政の破綻を迎えるとの予測も出ている。その何パーセントかは本来業務を怠ったジャーナリズムがもたらしたのではないだろうか。ジャーナリズムにその責任の所在を求めることには異論もあるだろう。しかし、拡大する一方の公共投資に歯止めをかけることができないでいる現状に対し、ジャーナリズムには責任が全くないという主張には、言論の自由が憲法によって保障されていることを鑑みると少々無理があるように思う。財政改革よりも経済対策を優先させたあげく、本来ならマーケットから退場する必要のある放漫経営の銀行ならびにゼネコンの救済に、税金を投入させてしまったことに対し、ジャーナリズムの責任が全くないとするならば、では一体、民主主義国家におけるジャーナリズムの主たる役割とは何であるのか一から問い直さねばならないだろう。

本論の大きな目的は、日本におけるジャーナリズムの健全な発展のために、放送における米国型の行政主体という観点から、どのようなアプローチが可能であるか探ることにあつた。今

回の日本版F.C.C.たる電波監理委員会の廃止過程を明らかにするという作業は、実は放送行政における独立委員会方式の有用性を再確認する作業に他ならなかった。すなわち、電波監理委員会を廃止に持ち込む一連の動きに対して異議

を唱えた人物の存在、ならびにそれらの人々が述べた反対論に垣間見る郵政省独任制に対する疑念は、今後の放送行政のあり方を議論していく際に反映されるべき史料であると言えよう。

資料1 「ファイスナー・メモ、原物からのフォトコピー」

BASIC: Memo for Record, dtd 17 Oct. 47, Subj: Conference Outlining SCAP's General Suggestions with Respect to a Japanese Broadcasting Law.

that have been made by the Ministry of Communications Legal Committee, by its Radio Wave Bureau and the Workers' Union, by the Broadcasting Corporation of Japan and the Advisory Committee and it is believed that after the conferees heard SCAP's suggestions they found much common ground among all the suggestions that had been made by the various organizations. On fundamental matters they are in agreement.

5. Mr. Feissner then made it clear that he would speak in general terms and discuss general but basic principles and that details would have to be discussed later, especially when the Ministry undertook the draft of the proposed law. He then summarized SCAP's suggestions and views toward the new broadcasting law as follows:

The first fundamental principle that SCAP suggests is that the law should provide a sound basis for the development of all techniques of broadcasting, meaning standard broadcasting, international broadcasting, frequency modulation, television and broadcasting facsimile.

Secondly, this basic legislation should reflect the following very general principles:

- (a) Freedom of broadcasting.
- (b) Impartiality.
- (c) Fulfillment of public service responsibility.
- (d) Observance of technical standards.

Next, the basic legislation must establish an organization to regulate all forms of broadcasting, that is, all techniques of broadcasting and to operate standard and international broadcasting.

The organization must be what is termed an "autonomous organization." It must be completely separate and apart from other executive branches of the Japanese Government. Whether it is created as an organ reporting to the Diet or not is not of importance at this particular point, but it must be an autonomous organization. It must be completely separated from the Ministry of Communications, Ministry of Education, Finance and any other ministry and will not report to any ministry. It is the type of organization that is not to be dominated by any political party, by any governmental "clique" or any governmental group, nor is it to be dominated by any private corporation or group or association of individuals.

The organization might be compared to the TVA or the New York Port Authority in America. It is to be an organization to serve the public, to be controlled, idealistically speaking, by the people of Japan who make

資料2 「クリントン A. ファイスナー氏」(1997年6月1日、筆者による撮影)

ファイスナー氏は1910年11月3日生まれ、現在は仙台郊外に暮らしている。

