

研究ノート

アメリカ反共産主義政策下の日本の放送法形成

—ハウギー・メモからファイスナー・メモへの転換—

有馬 哲夫

はじめに

現在、アメリカ合衆国を始めとして冷戦研究が盛んになっている。ハーヴァード大学では毎年冷戦をテーマとする大きなシンポジウムが開かれている。

しかし、日本の放送法がそのテーマとしてとりあげられたことはまだない。にもかかわらず、放送法、および電波三法は、明らかに冷戦期にアメリカ反共産主義政策の産物として生まれている。そこで、以下ではこれまで筆者が元SCAP（日本ではGHQのほうが一般的につかわれている）の情報将校にしたインタビューを交えながら、この点を明らかにしていきたい。資料としてはヴィクター・ハウギー元民間通信局局員が所蔵し、時系列に整理していたものを筆者が二〇〇六年に譲り受けたものを使用する。

しかし、資料の収集がまだ十分でないため、アメリカ本国の反共産主義政策とSCAPの反共産主義的方針とのあいだの影響関係を十分実証できていない。また、ハウギー・メモとファイスナー・メモのあいだの転換に焦点を当てることはできるが、それをより広い放送法というコンテクストのなかでとらえ、まったく独自の知見を示せるまで研究が深まっていない。このため、本論は研究ノートとする。

I. ハウギー・メモとファイスナー・メモの比較

まず、問題点をより明確にするために、ハウギー・メモとファイスナー・メモの比較と分析から始めなければならない。これまで、ファイスナーは日本のマスコミによって、放送法の父、民間放送の父ともてはやされてきた。このため、ともすると、現在の日本の放送法の骨子を作ったのはファイスナーであり、その放送法に民間放送についての規定を盛り込んだのもファイスナーであると思われるがちであった。

しかし、二つのメモを比較してわかることは、このような図式化と単純化はできないと

いうことだ。放送法の骨子はファイスナー・メモで初めて表われるのではなく、すでにハウギー・メモのなかでもはっきりと形を現している。¹⁾

むしろ、ファイスナー・メモは、作成者本人もいっているように、ファイスナー自身の考えを書いたものではなく、ハウギーの案をベースにしつつ、アメリカ側では民生局 (Government Section) と民間情報教育局 (Civil Information and Education Section) の意見、日本側では通信省と労働組合 (おそらく当時の日本放送協会従業員組合) の意見を反映させたものだ。その証左としてファイスナー・メモには次のような一節がある。

民間通信局は通信省が研究と調査を重ねたのち用意した新しい法律の草案を拝見した。民間通信局はまた労働組合、日本放送協会、日本放送協会放送委員会のすばらしい勧告も拝見した。

また、筆者が二〇〇二年七月二日に宮城県川崎町でファイスナー氏に行ったインタビューでは、「自分は多くの人々がくれた案をまとめたにすぎない。ほとんどの部分はハウギーがすでに用意していた」と述べている。

ファイスナーはジョージ・タウン大学の法学院を修了した法律家 (独占禁止法の専門) なので、法律関係の文書作成に秀でていた。占領終了後は日米合同委員会に属し、数々の日米間の協定書の作成に関わった。

このため、ファイスナー・メモは放送法の案を短く概括的に述べているのだが、ハウギー・メモの方は詳細にわたり具体的に述べている。ある部分までは、ハウギー・メモを短く概括的に要約したものがファイスナー・メモであるといえる。両者のあいだには共通点より相違点のほうが多い。

これらの共通点の第一は当然ながら、放送法制定の動機と目的にある。SCAPが通信省に放送法の制定を求めたのは、莊宏「電波三法の制定」によれば、一九四六年一〇月二五日の「放送スト (日本放送協会労働組合によるスト) の国家管理解除の直後」が最初である。²⁾

このときファイスナーが述べた理由は、次のような認識だった。

放送という重要なものが法律の上には何ら表面に出ず、専ら省令の規定、定款、命令書といったものによって運営されている現状の欠陥を是正しなければならない。

1) ここでハウギー・メモと呼んでいるものは、正式には Implementation of Policies Relating to Japanese Broadcasting (27 August 1947), Civil Communication Section Papers を指し、ファイスナー・メモと呼んでいるものは、Conference Outlining SCAP's General Suggestions with Respect to a Japanese Broadcasting Law (16 October 1947) Civil Communication Section Papers を指す。いずれも CCS 文書である。なお、本論で使用する CCS 文書はすべてヴィクター・ハウギー元民間通信局局員が所蔵し、時系列に整理していたものを筆者が二〇〇六年に譲り受けたものである。本論ではハウギー文書と呼ぶ。

2) 莊宏、「電波三法の制定」、通信外史刊行会、『通信史話』、電気通信協会、一九六二年、p. 348.

もっとも、放送ストの直後にこのような欠陥に気がついたということは、放送に関係する体系的な法律がないことが、放送ストのときのような無法状態を招いたという認識をファイスナーが持ったということを物語るものだろう。

しかし、一九四七年に相次いで出されたハウギー・メモとファイスナー・メモの要点は次の三点になっている。

- 1) これまでの省令や定款や命令書に代る包括的で、時代にあった放送法を制定する。
- 2) それまでの通信法では、FM、テレビ、ファクシミリ、民間放送などに対処できない。これらの新しいテクノロジーとメディアを発達させるためには法整備が必要。
- 3) 放送法によって民主主義的（アメリカ的）メディア体制を担保し、軍国主義に戻ったり、共産主義に傾いたりしないようにしなければならない。

つまり、1) はそのままだが、2) と3) が新たに加わっている。このうち3) はファイスナーが最初に放送法の制定を提案したときの動機と通底するものだ。

これまでハウギー・メモは、民間放送について全く触れないかのようにいわれてきたが、実際には、当時唯一の放送機関である日本放送協会が民間放送（民間の資本と民間の経営による）になる可能性さえ想定している。

さらに、遠い将来には、FM放送、テレビ放送、ファクシミリ放送（電波を使ったファクシミリ）が可能になるが、それは民間放送のイニシアティヴに任せなければならないとするなど、民間放送が将来生まれることを前提としていて、FM放送、テレビ放送、ファクシミリ放送などはそれに任せるべきだとさえ述べている。

この部分に関しては、ファイスナー・メモはハウギー・メモをそっくりそのまま引き継いでいる。

これはある意味で当然である。というのはこの段階で彼らが放送法の制定を日本政府に促した目的は、ハウギー・メモでも強調されているように、FM放送、テレビ放送、ファクシミリ放送などのニューメディアを日本に導入した場合に備えて法整備することにあつたからだ。

それというのも、日本は戦争で荒廃してしまい、経済も弱かったので、これらのニュー・テクノロジーを導入することは思いもよらなかったが、アメリカではマイクロ波通信網がニューヨーク州に作られ一本の通信回線でこれらの事業が一度に実現し、実業化できることがわかっていたからだ。

ファクシミリ放送こそ戦後だが、あとの二つのFM放送とテレビ放送は、アメリカでは戦前までさかのぼることができる。これらが日本に導入できるかどうかは、テクノロジーの問題ではなく、日本の経済回復の進み具合にかかっていた。

したがって、これまでいわれてきたこと、つまり、ハウギー・メモは民間放送については触れず、ファイスナー・メモになって始めて問題にされ、放送法に規定されることにな

ったというのは単純化しすぎだといえる。

そもそも民間放送設立の構想は、占領直後の一九四五年九月一九日に松前重義通信院総裁が「民衆の放送機関設立ニ関スル件」を承認し、一〇月八日にSCAPに願い出たときにさかのぼる。

当時の通信関係者は戦争に動員された当時唯一の放送機関日本放送協会が占領軍によって解体され、日本の放送機関による放送がなくなるのではないかと恐れて、日本放送協会に代る放送機関を設立しようとしたのだ。³⁾

結局、SCAPは日本放送協会を廃止せず、むしろこれを利用して占領政策を展開していく。そして、一九四五年の末には「民衆の放送」も「民間放送」も当分のあいだは許可せず、日本放送協会独占体制で行くことを決定する。

しかしながら、その後も船田中を中心とする「民衆放送株式会社」、寺田甚吉を中心とする「新日本放送株式会社」、三輪常次郎を発起人とする「中部日本放送株式会社」など、民間放送会社設立の請願はひきも切らなかった。⁴⁾

二つのメモの根本的違いは、むしろ日本放送協会に放送を独占させるか、それとも他の放送機関を設立することで、チェック・アンド・バランスの体制に持っていくかということにある。

この根本的違いは、のちに詳しく検討するように、次のような違いから総合的に生まれてきたものだ。

- 1) 対日理事会に対するスタンス
- 2) 対日占領政策との関係
- 3) 現状追認か改善か
- 4) 国際放送をどの放送機関がすべきか

まず、1) から見て行こう。ハウギー・メモとファイスナー・メモが出された前年の一九四六年末から対日理事会は民間放送局の設立を認めるかどうかを議論していた。

一九四七年一月八日に対日理事会ソ連代表クズマ・N・テレビアンコは次の四つの理由をあげて民間放送局設立に反対した。

1. 放送を政府の一機関の手中に集中することは占領当局の放送の管理を容易にし、放送の内容の適正化を担保することになる。
2. 放送局の建設は経費のかかる事業だから、民間放送を設立すると放送がもっとも有力な財力を持つ産業・会社の手に集中することになり、日本の民主化推進に放送を利用するだけの財力のない新しい民主的団体の参入を拒むことになる。
3. 民間放送会社は収益が主目的なので、非民主的な団体に利用されて、日本人に民主精神を

3) 莊宏、「電波三法の制定」、pp. 343-345.

4) 民衆の放送機関設立ニ関スル件」、Radiofly Wiki、<http://radiofly.to/wiki/>

教育する目的にそぐわない放送をすることになる。

4. 放送局を民間会社が開設するとなれば、日本国内での放送局の分布がますます偏ることになる。民間放送は広告収入が財源なので、大都市に集中することになる。⁵⁾

このデレビアンコ勧告に他の国の代表も同意した。

これを受けて、通信省電波局は「新放送機関の設立について」で次のように決定を下している。

新放送機関の設立については、昭和二〇年九月二五日閣議了解の次第もあるが、わが国の産業経済等の諸情勢に鑑み、当分の間これを許可しないこととする。

その理由として、要約すると以下のものを挙げていた。

1. 生産力が回復しておらず、放送用真空管の生産ができていない。
2. 日本放送協会と駐留アメリカ軍が各種の周波帯を使っているので、割り当てる周波帯がない。
3. 申請者は日本放送協会の第二放送施設を使いたいと申請しているが、日本放送協会が役割を果たすためにはこの施設は必要であり、委譲することはできない。
4. 新放送機関は広告放送による収入を財源としているが、わが国の現状では商品生産が十分なので広告収入を得られないと予想される。⁶⁾

決定に先立って通信省は民間通信局ラジオ課長H・W・ミラーに相談している。つまり、この決定は民間通信局の決定だったのだ。

ハウギー・メモが「標準放送」と「国際放送」をするのは、民間放送になるにせよ、公共放送（政府から予算をもらい、公務員によって運営される）になるにせよ、日本放送協会でなければならないとしているのはこの決定にしたがったものだ。

さらにこのメモがFM放送、テレビ放送、ファクシミリ放送は将来登場するだろう民間放送に任せるとしても、「標準放送」と「国際放送」は日本放送協会が独占的にしなければならないとしているのもこのためである。

これに対し、ファイスナー・メモは「標準放送」も「国際放送」も日本放送協会が独占するとは規定していない。彼は、放送法は「あらゆる種類の放送形態、すなわちすべての放送技術を管理し、また国内標準放送、国際放送をおこなう機関の設立を規定しなければならない」としつつも、この機関は法律によって独占を許されてはならないと次のように述べている。

5) 放送立法過程研究会、『資料・占領下の放送立法』、東京大学出版会、一九八〇年、pp. 109-110.

6) 『資料・占領下の放送立法』、pp. 130-131.

次のことにとくに注意すべきである。つまり、SCAPは法律によってこの機関（公共放送機関、必ずしも日本放送協会のことではない）に標準放送と国際放送における独占を与えるべきであるといっているのではない。まさしく逆のことを示唆しているのである。すなわち、この法律は、経済的状況が許すようになったとき、民間会社同士が、あるいは民間会社とこの公共事業体とが、日本において競争することが可能になるように、日本における民間所有の放送会社の発達を規定すべきであると示唆しているのである。

明らかにファイスナー・メモは、対日理事会の「民間放送の設立を勧告するのは現時点では得策でない」という勧告を無視している。

彼が意識してこれを無視したことは、筆者がインタビューした際に、「対日理事会で起こっていることは、火星で起こっていること同様われわれには関心がなかった」と侮蔑的なニュアンスを込めて答えたことからわかる。

もともと、マッカーサーは自らの権力に掣肘を加える対日理事会を嫌い、これを無視してきたが、少なくとも民間通信局はハウギー・メモの段階では、その勧告を尊重していた。

これに対し、ファイスナー・メモではそれまで見せていた対日理事会のテレビアンコ勧告尊重の姿勢をがらりと変えている。ここに大きな、根本的な違いが見出せるといえる。

2) はこれと関連するが、ハウギー・メモは占領政策とからめて放送法を考えているのに対し、ファイスナー・メモは占領政策のなかに位置づけようとは考えていないことだ。

それはハウギー・メモが最初の項目として次の二項目を挙げていることからわかる。

1. JCS 1380/15 指令では「あらゆる公的情報メディアを通じての、民主主義的理想と原則の伝播によって思想の自由が、涵養されなければならない。」とされている。このような考えとそれに続く占領政策と目的から発展したのであるから、日本のラジオ放送に適用されるSCAPの政策とは、民主主義を守り育むものとしての放送メディアが順調に成長し、効率性を高められるようにし、かつそのようになるよう力を貸すことだ。
2. 日本における情報と教育のメディアとしての放送の重要性は十分考慮されなければならない。日本の人口の四十パーセントが日常的に聴取しているので、日本放送協会（Broadcasting Corporation of Japan）は主要紙のすべてに匹敵する全国的伝達能力を持っている。それ（日本放送協会）は全国的伝達能力を持った唯一の単一メディアであり、すべてのタイプの情報メディアのなかでそのコントロールが単一機関に集中しているメディアである。

ハウギー・メモは放送法に占領政策にも役立つことを期待していることは明らかだ。

たしかに日本放送協会独占体制は占領政策にとって都合がよかった。一九四五年に松前重義通信院総裁がSCAPに「民衆的放送機関」の設立を願い出たとき、SCAPがこれを

許可しなかったのは、彼らが日本放送協会に関して立てた方針に反していたからである。その方針とは彼らの占領政策のために日本放送協会を最大限に利用するということだった。

彼らが大本営発表をそのまま放送した日本放送協会を解体せず、そのまま存続させたのは、その全国的放送ネットワークを占領のためのコミュニケーションとプロパガンダに利用するためだった。

敗戦ののち、電話回線や通信回線は破壊され、新聞は紙不足のために思うように発行できなかったなかで、唯一ラジオ放送だけが、日本全国に情報を届けられるメディアだった。

この唯一の全国的メディア日本放送協会を手に入れることはSCAPの占領政策にとって二つの点で重要だった。

一つ目はそれによって情報の流れとコミュニケーションを一元管理でき、占領において役に立つということだ。

二つ目は、それによって単一の情報源からのみプロパガンダを流し、アメリカ的民主主義を効果的に浸透させることができるということだ。プロパガンダは情報源が複数あり、互いにカウンター・プロパガンダを打ち合う形になるときは効果がないが、情報源が一つしかなく、したがってカウンター・プロパガンダがないときもっとも効果をあげる。

また、これと関係してSCAPは日本のメディアに対して検閲を実施していた。占領に対する不満や批判を封じ込めることで、占領そのものと、占領後に打ち出された「民主主義的改革」を円滑に進めるためだ。検閲も、情報源がたくさんあるよりも、一つに限られているほうがやりやすい。

さらに、民間放送を認め、同一地域で他局化を進めるとすれば、日本放送協会の放送の出力を落とさなければならぬが、そうすれば当時の性能の悪いラジオ受信機では日本放送協会の放送が聞き取りにくくなる。それではSCAPは困るのだ。

これらのことを占領軍も十分意識していたことは、日本放送協会の地方局の放送を禁じたことからわかる。もともと放送といえば日本放送協会しかないのに、さらに情報源を一つに絞るために地方局に放送を禁じさえしたのだ。⁷⁾ SCAPはもともとあった日本放送協会の独占体制を利用するだけでなく、さらにそれを強化することで、占領政策に最大限に利用しようとしたことはあきらかだ。

これに対し、フェイスナー・メモでは放送法が占領政策とどう関わるかについては一切言及がない。次のような一節があるだけだ。

日本の議会制のもとではそれぞれの省が政府の基本政策を決める法律の草案を準備する責任

7) 向後英紀、「CIE文書にみる対日放送政策」、『放送研究と調査』（一九八四年一月）、pp. 43-44.

はそれを執行する省庁が負うことになっている。そして、この法律案が閣議で承認されたときそれは国会に送られ、内閣はそこに盛られた政策について当否を決めることになる。

ある程度の重要な変更はあるものの、これが今日まで日本で行われてきた立法手続きである。国会の参議院・衆議院両院の委員会が法律を立案しようとする動きもある。しかし、現行の政府機構のもとでは、通信省が放送に関する法律の草案を用意する責任がある。

ここに出席した各位は、日本に放送に関する法律がないのだから、何らかの法律が必要だということに同意するに相違ない。

この立法の直接責任は通信省に負わされているのだから、同省がこの法律の草案を提出し、これを公表する前に、民間通信局が放送についてどのように考えているのかについて意見を聞くことは当を得たことだ。また、通信省は国民に責任を負っていてもいる。同省は通信に関して国民の利害を代表し、国民に奉仕している。通信省がこの会議に出席を求められたのはこのようなことに責任を負う法制上の機関だからである。

日本放送協会にも SCAP が通信省にどんな示唆を与えるか知りたいかどうか問い合わせた。日本放送協会は現在日本で放送を行っている施設を経営している唯一の機関である。

さらに、ファイスナー・メモで述べられている「公共放送」は、実は当時の日本放送協会のことをいっているのではない。つまり、ハウギーがいう「政府から予算をもらって、公務員が運営する」公共放送ではないのだ。

ファイスナー・メモによれば「公共放送」は、「自律的機関」であって、通信省、文部省、大蔵省、その他の政府機関から独立していなければならないと規定している。

このようなきわめて独立性の高い「自律的機関」は、日本の政府機関にとってだけでなく占領軍にとっても扱いにくいものであることは明らかだ。

ここからもわかるようにファイスナー・メモの場合は、日本放送協会独占を占領に利用しようという意図はうかがえない。日本放送協会の独占を望ましくないとし、これを打破しようというのだから当然だ。

3) は当時の日本の放送に対する現状認識である。ハウギー・メモは、当時の日本の放送が置かれていた状況を追認していたのにたいし、ファイスナー・メモはそれをよしとせず、変える方向に導こうとしていた。

ハウギー・メモは当時の日本の放送の状況をよく踏まえている。戦争によってあらゆるインフラストラクチャーが破壊され、かろうじて日本放送協会だけがわずかながら復旧できた施設を使って放送できているというのが現実だった。独占がいいも悪いもなく、実際に放送している機関は日本放送協会しかなかった。

また、当時の並三、並四と呼ばれている方式のラジオ受信機は分離が悪く、同一地域で多局化した場合、つまり、民間放送設立を認めた場合、混信を起こして受信状態が悪くなることが予想された。

これは筆者が二〇〇四年九月一日にフォールズ・チャーチでハウギーにインタビュー

したときに日本放送協会独占維持を考えた理由として強調した点だった。つまり、当時の日本のラジオ受信機の性能の悪さである。

高価なスーパー・ヘテロダイン方式ラジオ受信機が導入されて、この分離の悪さが解消するのは、ほとんどテレビ導入と同じころ、すなわち一九五三年以降になる。

したがって、当時の日本の受信状況では、日本放送協会のほかに放送機関ができることは望ましいことではなかった。日本放送協会独占という状況はなかなか変え難いという認識をハウギー・メモが示しているのは当然だった。そして、その独占はそれまで占領の役にたっていた。

だから、ハウギー・メモは、現に標準放送は日本放送協会が独占的に放送しているし、これから国際放送を始めるにしても、それができるのは日本放送協会しかないし、それでいいと考えている。ハウギー・メモは現実を認識するだけでなく、これを肯定している。

これに対し、ファイスナー・メモは当時の状況をよしとせず、変える方向に導こうとしている。まだ、民間放送が一つも存在していないのに、当時の日本のラジオ受信機の性能からも多局化が不可能であるにもかかわらず、民間放送が将来設立をされることを想定し、これについての規定を設けている。

それはファイスナー・メモが左翼的日本放送協会による放送の独占という当時の現状を追認しなかったからだ。それが将来にわたって続くことは、日本というよりアメリカ側にとって望ましくないと考えたからだ。彼は日本放送協会独占のメリットよりもデメリットに目を向けていた。

それもそのはずで、当時の日本放送協会はファイスナーやSCAP内の保守派から見れば、左翼的だった。事実、前年の一九四六年四月には放送委員会の初代委員長馬場恒吾（当時讀賣新聞社長）が「共産主義者が委員会を支配している」として辞任したほどだった。⁸⁾

また、ファイスナー・メモには「この基本法はこの公共放送機関が契約あるいは他の方法によってこれ以上はその経営責任を労働組合に移管できないという制限を明確に規定しておくべきである」と規定している。

これは、このころ多発したストライキで労働者が企業の経営権を要求したことを意識して入れた規定だろう。つまり、左翼的労働組合に日本放送協会を渡すことがあってはならないといっているのだ。さらに、このあとの朝鮮戦争の直後には一一九人の職員がSCAPによってパージされている。⁹⁾

日本放送協会をそれまで占領に利用してきたものの、その間もSCAPはこの放送機関の

8) 向後英紀、「放送委員会の成立とその機能」、『放送研究と調査』、(一九八六年、一二月号) p. 20.

9) 柳澤恭雄、『検閲放送』、けやき出版、一九九五年、p. 148.

左翼的傾向を望ましくないと考えていたのだ。

だからこそ、ファイスナー・メモは、「将来的には民間放送同士、また、公共放送と民間放送とが競争することが望ましい」と述べているのだ。つまり、力が集中しすぎたり、権力と癒着したりしないように、チェック・アンド・バランスを行おうということだ。

独占の弊害を防ぐという観点から見れば至極当然のことだが、当時の放送の現状に照らしてみると、理想的で非現実的だった。だが、たとえその時は非現実的であっても、現状を追認せず、将来それが変わりうる可能性を担保しておくというのが、ファイスナー・メモが民間放送の規定を盛り込んだ意図だった。

最後のものは、これと絡んで国際放送をどのような機関が行うべきかという問題だ。ハウギー・メモで繰り返し言及されるのは、国際放送がまもなく再開されるという見通しだった。

これは、日本に国際放送を再開させるということが、日本政府に放送法の制定を促した占領軍（そのうえのアメリカ政府）の主な動機と目的の一つだったからだ。

というのも、国際放送を再開するためには、国際電気通信連合に加盟して、電波の割り当てを受けなければならないが、実はこの電気通信連合会の会議が、ジェイムズ・シュウォックが『彼らはグローバル・テレビを作っている』で明らかにしたように、激しい冷戦の舞台となっていた。¹⁰⁾

第二次世界大戦が終わったのち、とくに共産主義国が勢力拡大のために、しきりに国境をこえたプロパガンダ放送を行った。西側諸国もこのプロパガンダ攻勢に対抗するためにカウンター・プロパガンダを放送した。このプロパガンダ戦に勝つためには、国際電気通信連合の会議でできるだけ多くの電波の割り当てを受ける必要がある。

このため、両陣営とも自らの友好国や衛星国を送り込んで、国際電気通信連合内での主導権と電波の割り当てを求めて激しい争いを繰り広げた。その大会こそが、ハウギー・メモに言及される一九四七年五月一六日から開催された国際電気通信連合アトランティック・シティー会議だった。

この会議で電波の冷戦が激化したために、アメリカ政府は自らがこの国際機関で主導権を握るために、まだ占領中の日本もアメリカ側の国として再び参加（日本は戦前にこの国際機関に加盟していた）させなければならないと考えたのだ。

そのためには、独立国の体裁を保つために自前の放送法を持つ必要があった。そのうえで、占領直後SCAPによって停止させられていた国際放送を再開させる必要があった。

国際放送を行わないのなら国際電気通信連合に加入する意味は小さいし、国際放送のための電波の割り当ても受ける必要もない。

アメリカ政府は、たとえ日本がみずから割り当てを受けた周波帯を使わないとしても、

10) James Schwoch, *They're Working on Global TV*, chap. 1. 未刊行。

東側諸国に周波帯を渡さないためにでも、あるいは東側諸国に会議での主導権を握られないためにも、この会議に参加して周波帯の割り当てを受けるべきだと考えた。

当時通信省電波課長だった網島毅は、日本側からみた会議に参加する重要性を『波濤』のなかで次のように述べている。

我々日本がアトランチック・シティ会議に出席出来なかったことは止むを得なかったとしても、メキシコ会議には是非出席したいものと考えていた。それは戦前から、わが国が、国際放送のために営々として努力して築きあげた短波放送用の周波数が戦後連合国司令部の命令によって、極めて僅かな引き揚げ部隊向け小電力の電波以外は全部放棄させられ、既に全世界に散在して定住している同胞に対して、わが国の現状を周知させる手段を失っていた。このためわが国としては、その将来の発展のためにも最少限度の国際放送用周波数は獲得しなければならないと考えており、それにはメキシコ会議（国際高周波短波放送会議）の周波数割り当て計画に、日本の要求を織り込ませることが是非必要であったからである。¹¹⁾

ハウギー・メモが国際放送に何度も言及するのは、まさしくこの当時からこの電波の割り当てを受ける重要性を十分認識していたからだ。というのも、シュウォックがその著書で明らかにしたように、とくに四分割されたドイツにおいて、電波の冷戦が始まっていたからだ。

つまり、電波の割り当てがないまま、東側が東ドイツから、西側が西ドイツから放送によってプロパガンダを打ち合い、電波妨害をしあった結果、混信でラジオ放送がなにも聞こえないという無法状態になっていた。

これは電気通信連合会でなんらかの合意に達しないかぎりには解決がつかない問題だった。ハウギー・メモのなかに次のような言及があるのはこのことを踏まえたものだ。

もちろん、この問題（放送法制定）には民間通信局の権限を越えた根本的政策（それらの少なからぬものが現在アトランティック・シティで開催されている国際電気通信連合の会議で決められる）が含まれていることは認めておかなければならない。

つまり、国際放送の問題は、日本にいる占領軍が決められるものではなく、本国のアメリカ政府の情報政策、そして国際電気通信連合の会議で決められることだった。

にもかかわらず、ハウギー・メモは、対日理事会の勧告尊重、占領政策のための日本放送協会独占の追認、国際放送は日本放送協会しか可能でないという現実認識から、日本放送協会が独占的に国際放送を行うとした。

これに対しフェイスナー・メモは日本放送協会による独占という現状を認識しながらも、理想的で非現実的な民間放送の規定をもうけ、しかも、これによってチェック・アン

11) 網島毅、『波濤—電波とともに五十年』、電気通信振興会、一九九二年、p. 269.

ド・バランスを働かせようと考えた。というのも国際放送がまもなく再開されるという状況が差し迫っているという段階では、もはや左翼的日本放送協会による放送の独占という現状に目をつぶっているわけにはいかなかったからだ。

日本放送協会に国際放送を独占させるならば、占領が終わったのち、左翼的な日本放送協会あるいは、左翼的労働組合に支配された日本放送協会は、親ソ反米プロパガンダを放送するかもしれない。そうならないためにも、日本放送協会独占体制を残すべきではなく、法律のうえだけだとしても民間放送を規定すべきだ。それによって日本放送協会をチェックしうる民間放送設立の呼び水にすべきだ。これが、標準放送のみならず、国際放送も将来は民間放送に行わせたいとした理由だったと考えられる。

あるいは、ファイスナー・メモはスミス・ムント法が成立して、VOA（終戦後放送を停止していた）が再開されることを見越していたかもしれない。この法律がアメリカ上院を通過して成立するのは一九四八年一月二七日のことだが、下院の通過は一九四七年の六月二四日なので、その成立を予測することができたからだ。¹²⁾

以上二つのメモの違いをまとめると次の表のようになる。

	標準放送	国際放送	FM	テレビ	ファクシミリ	現状認識
ハウギー	日本放送協会	日本放送協会	民間	民間	民間	現状追認
ファイスナー	公共・民間	公共・民間	民間	民間	民間	現状否定

このような違いを生むような変化が、なぜハウギー・メモとファイスナー・メモのあいだに起こったのだろうか。なぜ、ハウギー・メモではメリットを認められ、是認されていた日本放送協会独占が、ファイスナー・メモではむしろデメリットとされ、是正されるべきだと見られるようになったのだろうか。

なるほど、対日理事会が疎ましい、左翼的日本放送協会は好ましくない、その日本放送協会にできることなら国際放送をさせたくない、という思いはハウギー・メモ以前からSCAP内の保守派にあっただろう。

そうだとすると、ハウギー・メモではできなかったのに、なぜファイスナー・メモは対日理事会の勧告を無視し、当時の状況の改善を指向し、民間放送に国際放送への道を開くという姿勢を明確に打ち出せたのだろうか。

それを明らかにするためには、一九四七年ころのSCAPの日本占領政策を転換させたアメリカ本国の反共産主義政策を明らかにしなければならない。そして、とくにハウギー・メモからファイスナー・メモへの転換、つまり公共放送独占体制から公共放送・民間放送並立体制への転換に影響を与えたのは本国のいかなる政策だったのかを明らかにしなければならない。だが、冒頭にも述べたように、そうするにはいまだ資料が十分そろっていない

12) David F. Krugler, *The Voice of America*, Univ. of Missouri Pr., 2000, pp. 63-64.

い。近い将来、資料収集を終えたのち、また筆をとりたい。

〔付記〕 本研究は平成十八～十九年度文部省科学研究補助金基盤研究C（一般）「日本の戦後放送体制に対するアメリカ合衆国反共産主義政策の影響」の成果の一部である。

添付資料

ハウギー・メモ抜粋

Implementation of Policies Relating to Japanese Broadcasting (27 August 1947)

1. JCS 1380/15指令では「あらゆる公的情報メディアを通じての、民主主義的理想と原則の伝播によって思想の自由が、涵養されなければならない。」とされている。このような考えとそれに続く占領政策と目的から発展したのであるから、日本のラジオ放送に適用される SCAP の政策とは、民主主義を守り育むものとしての放送メディアが順調に成長し、効率性を高められるようにし、かつそのようになるよう力を貸すことだ。

2. 日本における情報と教育のメディアとしての放送の重要性は十分考慮されなければならない。日本の人口の四十パーセントが日常的に聴取しているので、日本放送協会 (Broadcasting Corporation of Japan) は主要紙のすべてに匹敵する全国的伝達能力を持っている。それ (日本放送協会) は全国的伝達能力を持った唯一の単一メディアであり、すべてのタイプの情報メディアのなかでそのコントロールが単一機関に集中しているメディアである。(後略)

3. 放送技術には国内標準放送、国際放送、FM 放送、テレビ、ファクシミリ放送が含まれる。もちろん、現在のところ日本では標準放送が唯一の技術である。国際放送がまもなく再建されると見られる。そしてほかの情報技術も、すぐにというわけではないが、最終的には使われることになると期待されている。

しかしながら、現行の日本の通信法は形式も中身も時代遅れで、前述のような放送技術の将来の発展に対して健全な基礎を与えるものではないということはすみやかなる対処を要する事実である。

4. 日本における標準放送は日本放送協会に与えられている。この組織は「社団法人」として組織された、民間の非営利の公共的機関だということになっている。通信法には独占的に事業できるという規定はなく、標準放送をする事業体を他に作ってはならないとする法的規定がないにも関わらず、この機関は標準放送を独占している。しかし、理論的にはこの放送会社は成り行きとして放送を独占しているが民間企業だが、その事業は実際に公共的なものであり、公的責任を負っている。(後略)

5. 放送の将来に関して日本が直面している概括的法規制の問題が二つある。それにかかわる政策決定は SCAP にとってもきわめて重要である。

それらの問題とは次の二つである。

- a. 基本的通信法と特殊法のなかに、日本におけるすべての放送技術の発達に健全なる基礎を与えるような項目を設けること。
- b. a で述べた基本的通信法の枠組みのなかで、標準放送を行う機関を承認し、設置する、a とは別の項目を設けること。

註、国際放送が標準放送と同じ機関によって、同じ取り決めで行われるのならば、b とは別の国際放送の実施に関する項目を設けなければならない。

6. この法規制の目的は明確でなければならない。根本的目的は単に放送の制度を作るのではなく、悪名高き日本の放送の欠陥を解消し、日本の放送の将来の発展において指針となるものをこの法において確立することにある。制度についての配慮はその次に来ることである。どの社会、

国、国民にも適用できるような優れた放送制度を作り出すことのできる特別な定式というものはない。(後略)

7. SCAPが日本の法規制の準備をどのくらい指導するべきかという問題は日本側がどのくらい十分な案を提出してくるかによる。しかしながら、さまざまな指針を実行に移す方法について特別な勧告をすることは必要である。日本が言論の自由の伝統を持たず、自由な情報メディアを発展させた経験も持たず、放送に民主主義的指針や原則を適用した歴史的背景も持たないという事実は直視しなければならない。(後略)

8. 放送に関する基本的法律ではどんな民主主義制度のもとであれ、次の原則が盛り込まれなければならない。

- a. 放送の自由（ただし制限が設けられなければならない）。
- b. 不偏不党（ただし規定が設けられなければならない）。
- c. 公的サービスを行うという責任を全うする。
- d. 道徳的基準を守る。
- e. 法を遵守し、公序良俗に反することをしない。
- f. 技術的基準の遵守。

(後略)

9. 現在日本には前項で述べた必要を満たすよう監督する機関がない。基本的電波コミュニケーション法あるいは放送法はしたがってこのような機関を設立すべきである。そして、目的、構成、期限とともに権限と制限も定めるべきである。(後略)

10. 日本の放送について調査し、その将来を展望してみたところさまざまな放送の技術について次のような結論に達した。

a. 標準放送

もし、日本の標準放送が、占領中の現在のような効果をあげつつ、継続され、改善され、拡張されるとすれば、それは独占的事業体であり続けなければならない。効果的で、大規模で、競争力のある商業放送というのは、現在、そして、予測できる範囲の未来においても、現実的でない。決定しなければならない問題は、標準放送が民間（民間が出資し、民間が経営する）の独占事業になるべきか、公的（政府が出資し、公務員が経営する）独占事業になるべきかだけである。

b. 国際放送

まもなく日本が再び国際放送をすることが可能になると思われる。この事業を早期に再開することは、日本における民主化のプロセスを助け、国際間の友情と理解を確立する方法が加わることになるので、きわめて望ましい。

もちろん、この問題には民間通信局の権限を越えた根本的政策（それらの少なからぬものが現在アトランティック・シティーで開催されている国際電気通信会議で決められる）が含まれていることは認めておかなければならない。

いずれにせよ、国際放送を再開する可能性はある。そう遠くない将来に再開されるなら、それを行う設備が十分に整っている放送事業体は一つだけであろう。この理由で、そして、国内法規制、事業上権限、事業上制限は国際放送にも同じように適応されるという理由で、日本の国際放送は標準放送を行っているのと同じ機関によって、同じ取り決めのもとで行われるべきであると結論できる。(後略)

c. FM放送

この技術は日本では研究の初期の段階にある。そして、そう遠くない将来に大規模に日本の国民全体の利益になるように事業化されるとは考えられない。したがって、その発展に関わる問題は、標準放送の効果を保ち、高めることに関する問題とは全く違う。

日本のFM放送はゼロから始めなければならない。この技術は現在の日本の技術や経済では手の届かないところにある。もし近い将来利用されるとしても少数の人々に恩恵を与えるだけである。したがってFM放送の発展は民間のイニシアティヴに任せるべきである。また、放送法のなかでの規制はそのような枠組み（民間のイニシアティヴ）で定められるべきである。（後略）

d. テレビ

テレビの発展は、FM放送に関連して述べたのと同じ理由で、現在のところは民間のイニシアティヴに任せるべきである。

e. ファクシミリ放送

これもまた、FM放送に関連して述べたのと同じ理由で、現在のところは民間のイニシアティヴに任せるべきである。

11. 前述のように現在の日本放送協会は仮の姿であり、最終的になんらかの形をとるべきものである。この事業体が、現在実際にそうであるもの——公的独占事業体——に理論の上でもなるべきなのか、それとも現在理論の上でそうであるもの——民間独占事業体——から実際にそうであるものになるべきなのか決めなくてはならない。

前のパラグラフ10のaの決定、すなわちその事業体は法律によって公的独占事業体として設立されなければならない、それによって事実と合致した理論を作り出さなければならないという決定は、次のような問いに対する回答に基づく。

- a. 誰が日本放送協会の資産を所有するのか。
- b. 日本放送協会の所有者がこの事業体の経営においてどのように代表されるのか。
- c. 日本放送協会に対する経営資本はどのように提供されるのか。

12. 前述の標準放送の問題に対する解決策が、日本放送協会は公的独占事業体になるべきなのか、それとも民間独占事業体になるべきなのかという問いに対する答えになる。あらゆる点は、代替案のなかでもより現実的で、より望ましいものとして法律による公的独占事業体の設立が必要であることを指し示している。

仮の姿ではあるが、日本放送協会は民間事業体というよりは公共事業体にかなり近い。事実は理論より重要である。

13. 国際放送は標準放送を行うのと同じ事業体によってなされなければならないと前に結論を述べているので、パラグラフ11で述べられている配慮がこの場合にも適応されるべきである。

14. この指針で述べられたことは、仮のものであり、未完のものである。ここで提案された監督機関や運営機関の構成、機能、権限、制限についてのより詳しい説明を含めて、この文書に書かれた勧告についてのさらなる説明は、現在準備中である。

ファイスナー・メモの邦訳は以下の資料集に収録されているので、こちらを参照されたい。放送立法過程研究会、『資料・占領下の放送立法』、東京大学出版会、一九八〇年。