

【第3回】 制度論 ～放送規制論議の変遷～

メディア研究部 村上聖一

本シリーズは、「テレビ時代」「テレビ社会」とはどのようなものであったのかを検証・総括し、不透明化しているテレビの今後を考える手掛かりを得るため、テレビ時代「初期」（＝1953～1960年代半ば）に制作者や評論家、研究者らによって議論されていた「テレビ論」を再読しようというものである。3回目の本稿では「制度論」を取り上げる。

1950年代後半、テレビの普及を受けて「低俗番組」批判が起り、それとともに放送制度の見直し論が広がった。議論の焦点は、ラジオ時代の制度にどのように手を加えれば、テレビ番組の質の向上につながるかという点であり、当初は、番組そのものに対する規制の強化を中心に検討が進んだ。そして、1959年の放送法改正では、番組準則に「善良な風俗」条項を加えるといった制度改正がなされた。

しかし、そうした対症療法的な規制強化に対しては、「表現の自由」との関係から問題が多いという批判や、実際に効果が上がるのかといった疑問が上がった。こうして、1960年代以降の議論を通じて、放送事業者や放送制度の専門家、郵政省の事務当局の間では、番組内容の適正化を図るためには、行政による直接的な関与を避けつつ、番組に関する世論調査機関を設置して放送事業者の自主規制を促すなど、より間接的な手法をとるほうが好ましいという考え方が広まっていった。

一方で、そうした認識は必ずしも幅広く共有されず、放送事業者の不祥事などをきっかけに番組に対する直接的な規制を求める構図は、現在に至るまでしばしば繰り返されてきた。そうした意味で、テレビ放送初期の議論を振り返り、その成果と限界を確認しておくことは、放送制度をめぐる議論を行う上で踏まえておくべき前提になると考えられる。

1. はじめに

テレビ放送の初期に制作者や研究者、評論家などさまざまな人々によって展開されていた多様な「テレビ論」をジャンル、テーマ別に再読するシリーズ、3回目の本稿では「制度論」を取り上げる。

放送制度をめぐるのは、終戦後、GHQの強い影響力のもと、戦前の法制度の見直しが進められ、1950年に電波三法（電波法・放送法・

電波監理委員会設置法）が成立した。戦時期の言論統制への反省を踏まえ、「放送による表現の自由を確保」（放送法1条）する枠組みが整えられたことになる。しかし、ラジオ時代に形成された放送制度は、占領終結後、テレビ放送の普及が拡大し、その影響力が増していく中で大きく揺らぐ。焦点の一つは、「番組の適正化」を図るためには、どのような規制が望ましいかという点だった。

そうした放送制度見直し論議を勢いづかせ

たのが、1950年代後半のテレビの「低俗番組」に対する批判である。評論家の大宅壮一による「一億総白痴化¹⁾」という表現に象徴されるように、この時期、規制を行う政府側のみならず、有識者らからも、厳しいテレビ批判の声が上がった。そして、そうした批判は、テレビ番組の質の向上に向けて、放送制度を見直すべきという議論へと発展していった。

ただ、放送制度をめぐる議論は一様なものではなく、どのようにしてテレビ番組の質を向上させるかという問題に対しては、さまざまな解決策が提案された。当初は、番組に対する直接的な規制強化を求める主張が多く見られ、番組規律の強化を盛り込んだ1959年の放送法改正はその帰結とも言える。

しかし、次第に議論は、テレビ番組の改善を図るためには、放送事業者を取り巻く構造的な問題の解決が必要であり、そのためにはテレビ局の置局政策や免許行政、さらには行政組織のあり方を総合的に検討する必要があるのではないかという方向へと転換していく。そして、テレビ放送が全国に普及し、放送制度に関する矛盾が表面化した1960年代前半には、法体系の基本構造を見直すべきという議論が盛んに行われた。「低俗番組」批判に端を発した放送制度に関する議論は、1960年前後を境に様相が変化したことになる。

本稿では、1950年代後半から1960年代半ばにかけて行われた放送制度をめぐる論議について、放送規制（番組規制）に関連する問題を中心に、何が主要な論点となり、それがどのように変化してきたのか、分析を行う。検討の対象にするのは、本シリーズのこれまでの論考と同様、『放送文化』や『調査情報』、『CBCレポート』といった放送事業者が刊行し

ていた業界誌や、『思想』、『法律時報』などの雑誌に掲載された論文・記事である。また、政府の有識者懇談会や国会でも放送制度に関する検討が行われたことから、そうした場で行われた議論も分析の対象とする。放送制度そのものが1950年代から1960年代にかけてどのように変化したかについては、既に多くの先行研究が存在する²⁾。このため、本稿では主に、制度改正に影響を与えた議論の構造に焦点を当て、その分析を行う。

2. テレビ普及と放送制度見直し論議

(1) 1950年代半ばまでの状況

1950年の電波三法制定によって成立した放送制度に関しては、占領終結直後から政権与党を中心に見直しに向けた動きが続いてきた。まず対象になったのは、規制・監督機関の扱いである。1952年7月には、行政委員会として発足した電波監理委員会が廃止されて、放送・電波行政は郵政省所管となった。廃止の背景には、内閣が直接、影響力を行使することができない行政委員会という枠組みを嫌った当時の吉田茂首相の意向があった。

同時に放送事業者に対する規制強化を目指す動きも現れている。吉田内閣のもと、1953年7月に国会に提出された放送法改正案は、NHKに対する郵政大臣の監督命令権や報告徴収権を明記するなど、「郵政大臣の監督権限を強化するという色合いの濃いもの」（日本放送協会編、2001：405）だった。

しかし、規制強化に対する反発は強く、放送法改正案は同年8月に審議未了・廃案となった。NHK企画局の橋本恭一は法案が不成立に終わった理由について、「改正案では、国の

監督権を強くして、放送の使命の達成をはからせようとしておりましたが、これでは放送番組編集の自由を十分に確保することができないため、世論の批判にあって成立をみなかった」(橋本、1959:48)と分析している。さらに1956年3月には、NHKに対する規制強化を盛り込んだ「放送法改正の基本方針」が閣議で了解され、法改正に向けた検討が進んだものの、このときも国の監督強化に対する根強い反対があり、法案は国会に提出されなかった。

また、メディア規制の動きは、放送に限らず、映画や出版の分野にも及んだが、もっぱら自主規制による対応がなされた。政府主導の規制強化策に危機感を覚えた新聞・放送・出版・映画の関係団体は、1954年4月、「マスコミ連絡懇談会³⁾」を発足させ、内容の向上に向けた自主規制の推進を申し合わせた。そして、メディア規制立法は各業界団体の強い反対で見送られた(日本放送協会編、2001:401-402)。

このように、1950年代前半は、とりわけ政権与党がマスメディアに対する規制強化の機会を再三うかがっていたものの、占領終結から間もないこともあり、戦前の言論立法に対する批判が根強く残っていた。このため、当時から娯楽番組の量が過剰ではないかという批判はあったものの、新たな法的規制の導入には至らなかった。また、法制度が民放の登場に対応しきれていないのではないかという、法体系のあり方に関する問題も指摘されていたが⁴⁾、ラジオが放送の中心だった当時は、大きな問題として顕在化することはなかったと言える。放送制度は、電波監理委員会の廃止によって規制・監督機関の枠組みが大きく変わったものの、番組規制に関連する部分の変更は

なされなかった⁵⁾。

(2) テレビ普及と「一億総白痴化」論

放送制度論議に大きな影響をもたらしたのが、テレビの登場とその普及である。神武景気を背景に受信機の普及が急速に進んだ1950年代後半、テレビ放送は、プロ野球中継や西部劇、クイズ番組などを通して家庭に浸透し、「その結果、子どもたちはブラウン管を通して、商業マスコミの強烈なインパクトに触れる」(松田、1981:82)ことになった。そして、それとともにテレビ番組に対する批判が浮上し、放送制度の見直しを求める声が高まりをみせた。

まず問題になったのがプロレス中継である。1955年3月、横浜をはじめとする各地の小中学校で、プロレス遊びがもとで死傷者が出る事故が相次ぎ、プロレス中継に批判が集中した⁶⁾。その後もテレビ放送をめぐるのは、番組編成が娯楽に偏っているという批判や青少年に好ましくない番組が多いという批判が続いた。1950年代末の番組について、『朝日新聞』は「西部劇ならばピストル、チャンバラなら日本刀でいきなり殺し合いである。ちかごろ評判の推理もの、事件ものなどに至っては、理由も動機も明らかでないままに、いとも手軽にピストルが放たれ、ドスが突き刺され、さもなければ、ながながと暴力のやりとりである⁷⁾」などと描写している。

こうしたテレビ番組に対する批判を象徴する言葉が、大宅壮一による「一億総白痴化」だった。大宅は1957年2月の『週刊東京』で、「テレビにいたっては、紙芝居同様、いや、紙芝居以下の白痴番組が毎日ずらりとならんでいる。ラジオ、テレビというもっとも進歩したマスコミ機関によって“一億白痴化”運動が展開さ

れているといってもよい」(大宅1957:23)と批判した。

「低俗番組」批判は広く有識者の間で共有され、評論家中野好夫は、「わが家にも小学生、中学生がいるから、ときどき一緒に娯楽番組を聞いたり、視たりもするが、まず過半以上は『たのしませながら訓える』どころか、たのしくもない、ヘドが出る、では話にもなにもならない」(中野, 1958:41)と厳しい見方を示した。東京都立大教授(民法)の戒能通孝も「なぐりあいだけの壮烈な西部劇映画をみて、ポール・アンカの歌に酔い、ドタバタ喜劇を楽しんだのち、巨人・阪神戦の状況をみて寝てしまったら、大概の人は労働・社会・政治問題に関心を失うのが当然ではないか」(戒能, 1958:212)と述べている。

この時期の番組批判は、1950年代前半とは異なり、政権与党のみならず、有識者や一般の視聴者を含め、幅広く共有された点が特徴

と言える。社会学者の加藤秀俊は、「『総白痴化』という告発は、戦後放送功罪論史のうえでちょっとした画期的事件であった。というのは、これを契機に、放送の功罪は文化問題、とりわけ教育問題としてとりあつかわれはじめたからである。そして、告発者は学者・文化人だけでなく、一般のひとびとを多くふくむようになってゆく」(加藤, 1962:33)と当時の状況について述べている。

こうした「低俗番組」批判の高まりを受けて、放送制度に関しても、番組規制を強化せざるをえないという意見が広がっていった。東京大学新聞研究所長の千葉雄次郎は「番組に対する規制は、表現自由を損うおそれが生ずるから権力は極力これをさげねばならない。しかし実際問題として、これだけのテレビ局が新たに出現し、はげしい競争を演ずることになれば、一億総白痴化がさらに拍車される事態にもなりかねないのである」(千葉, 1958:7)として、

表1 放送規制をめぐる動き(1950年代)

年月	主な事項
1952年7月	電波監理委員会廃止、放送・電波行政は郵政省所管に
1953年7月	放送法改正案提出。NHKに対する監督権限強化を目指す(同年8月廃案)
1954年4月	新聞・放送・出版・映画の関係団体が「マスコミ連絡懇談会」を発足させる
1955年3月	松田竹千代郵政相が「NHKの経営委員会は監督の役目を果たしていない、民放には低劣・野卑な番組が多い」と繰り返し発言
1956年3月	「放送法改正の基本方針」閣議了解(番組準則の整備、放送審議会の設置など)
1956年7月	臨時放送法審議会が答申(NHKに対する監督強化など)。ただし法案は提出されず
1957年2月	大宅壮一が『週刊東京』で「一億白痴化」と表現
1957年7月	民放3局の予備免許に際して、郵政省が一定割合の教育・教養番組の編成を要望
1957年10月	テレビ局大量予備免許に際して、郵政省が一定割合の教育・教養番組の編成を条件に
1958年2月	田中郵政相が放送法改正要綱を発表。民放にも放送番組審議機関を義務付け
1958年3月	放送法改正案国会提出(2回にわたり廃案となり、同年12月に再提出)
1959年3月	改正放送法成立(「善良な風俗」、番組調和原則、番組審議機関の導入など)

(『20世紀放送史』などを基に筆者作成)

規制強化はやむをえないという見解を示した。

これに対して、ラジオ東京（現・TBS）常務の今道潤三は、「製作費を出すのはスポンサーだし、作家も、タレントも、皆テレビ局外の人なのだから、番組の質は、その内容をつくりあげるにあたっての、スポンサーのレベル、作家のレベル、タレントのレベルが現れているという他はないのではないか」（今道、1958：191）と述べ、番組制作を取り巻く環境を総合的に考慮しなければ問題解決は図れないと反論した。しかし、「低俗番組」批判は根強いものがあり、「番組の質を高めるためには、放送制度を見直して番組に対する規制を強める必要がある」という主張を押しとどめることは難しい状況になった。

3. 放送法改正と規制強化への疑問

（1）放送法改正による規制強化

こうして1950年代後半、テレビ批判に対応する形で、番組に対するさまざまな措置が導入されていった。「一億総白痴化論」に象徴される番組批判が、規制強化の一つの根拠となったわけである。

まず行われたのが、田中角栄郵政大臣の意向のもと、新設テレビ局に予備免許を交付する際に、一定量の教育番組や教養番組の編成を求めたことである。郵政省は1957年7月、富士テレビ（のちのフジテレビ）など3局に予備免許を与えるにあたって、一定量の教育・教養・報道番組を放送することを「要望」という形で求めた。さらに、1957年10月のテレビ43局（NHK7局・民放34社36局）に対する一斉予備免許の際には、一定割合の教育・教養番組⁸⁾の編成を行うことを免許の条件として

求めた。まずは、法律や省令に手を加えずに、免許時の条件という形で、娯楽番組偏重とされた編成方針に変化を促そうとしたことになる。

続いて、放送法自体を見直すべきという意見が政権与党を中心に現れた。これについて大宅壮一は、「“一億総白痴化”命名始末記」と題した記事で、「この言葉が、一つの逆作用、つまりマイナスの動きをした面があることは事実だ。その第一は、官僚が、放送法改正とか、番組調査権の復活とか、言論機関になんらかの規制措置を取ろうという動きを示す上に、有力な暗示を与えているという点だ」（大宅、1958：11）と自らの言葉が新たな規制の導入に利用されつつあることに懸念を示した。

しかし、規制強化の動きは進んだ。郵政省は1958年3月、「放送番組の適正を図る」として、▽番組編集の基本となる番組準則に「善良な風俗を害しないこと」という表現を加える、▽放送事業者に対して教養・教育・報道・娯楽の各番組間の調和を保つことを求める（番組調和原則の新設）、▽放送事業者に対して番組審議機関の設置を義務付ける、といった項目からなる放送法改正案を国会に提出した。

ただ、改正案をめぐっては、国会の参考人質疑に有識者が出席し、さまざまな批判が投げかけられたことで、番組に対する規制が持つさまざまな問題が浮き彫りになっていった。

まず、問題になったのが、放送内容に対する規制の妥当性、とりわけ番組準則に追加された「善良な風俗を害しないこと」という表現についてである。日本文芸家協会会長の青野季吉は、1958年4月の衆議院通信委員会の参考人質疑で、「文学というものは、まずでき

合いの善良な風俗というようなものを認めてかかったのでは文学は成り立ちません。……善良な風俗というものを入れたところに、私は将来の何か道徳的な規制、道徳的な監督という強い言葉はありませんが、その足がかりがここにあるのではないかというような不安を持っています⁹⁾と述べている。曖昧な表現によって番組に対する過度の規制が行われるのではないかという懸念である。

さらに、番組規制を強めても効果は上がらないのではないかという指摘もなされた。評論家の穂山ちゑは同月の参考人質疑で、「狭い日本には、昭和三十五年度ですか、それになりますと百八局もの放送局というのができるという、これを許可した政府のルーズさといいますか、これはとてもよく考え直す必要があるのじゃないか。……経済的にもこういう弱い局がたくさんできて、お互いに不当な競争をすれば、番組の質が低下するのは当然¹⁰⁾」と述べた。ジャーナリストの高田元三郎も同様に、「ある地方におきましては同一区域内に幾つかの放送局が存在することになりますと、不当の競争が行われる結果、番組内容が重複したり、低俗になったり、また好ましからぬ番組がふえたりする危険があるかもしれません¹¹⁾」と指摘している。テレビ局を取り巻く経営環境を考慮せずに、番組規制だけを強化しても意味はないという見方である。

しかし、「低俗番組」批判の高まりを背景に、制度面でも何らかの対策を講ずるべきという考え方には根強いものがあつた。千葉雄次郎は参考人質疑で、「このような法律改正が行われたからといって、直ちに放送内容がよくなるだろうとも私は思いません。しかしこのような改正を是認させる事態の変化も考慮に入れな

ればならない。……現実の事態にかんがみるならば、事業者の責任を強調したこの改正案は、この国会で成立させてほしいと思っております¹²⁾」と述べ、法改正を是認する考え方を示した。

こうして、放送法改正案の審議では、番組規制の強化もやむをえないという考え方が大勢を占めた。改正放送法は1959年3月に成立し、翌月施行されている¹³⁾。改正について、NHK企画局の橋本恭一は、「現在の放送界に最も望まれていることは、やはりいかにして放送番組を良くするかという問題であり、この改正では、放送に携わる人々の責任と使命を明らかにし、放送に携わる人の自主的な措置によってその責任と使命を果すことを期待してこの問題に答えようとしています」(橋本、1959:50)と述べている。「放送番組の適正化」は、民放のみならず、NHKにとっても解決すべき課題として認識されており、規制強化を容認せざるをえなくなった。

このときに追加された「善良な風俗」条項や番組調和原則、番組審議会設置義務は、その後、適用される事業者の範囲が変更されるといった手直しは加えられたものの、制度の根幹部分は現在まで変化していない。戦後の番組規制は、1950年代後半の「低俗番組」批判を背景に基本部分が形成されたことになる。

(2) 新たな番組規制への疑問

放送法改正によって、政府が目標とした番組規制の強化は一応、達成された。しかし、「表現の自由」との関係から規制の手段や内容が妥当なのか、また、新たに導入された規制で効果が上がるのかといった点をめぐり、その後も議論が続いた。

まず、番組に対する直接的な規制が「表現の自由」との関係から微妙な問題をはらんでいる点は規制当局の担当者も認識していた。郵政省電波監理局法規課で立法作業にあたった田中正人は、「放送による表現の自由の保障と放送の国民生活に及ぼす影響力に対する措置という、いわば、二律背反的な命題に調和を求める方法が今回の改正における最も重要な、また困難な問題であった」(田中・平井, 1960:34)と法改正を振り返っている。そして、「表現の自由」と放送規制の関係については、これ以降の放送制度論議でも主要な論点として取り上げられることになる。

また、放送法改正や免許条件の形で導入された規制が、本当に番組の質の向上につながるか、疑問視する見方も上がった。このうち、テレビ放送事業者に一定割合の教育・教養番組の編成を要求する手法について、大宅壮一は「放送番組総体の中で、『教養』が何%、『教育』が何%と、その比率を定められたのだが、電波が出されている現在で考えてみると、これは全然ナンセンスだった」と述べた。つまり、「浪花節の忠臣蔵が放送される。その中に、忠節の定義、忠誠心の思想が現れているから、これは『教養』であり『教育』であるという見方もある。これに対して、こういう封建的な忠誠心を伝えることは非常によくない。マイナスであるという見方も出て来る」(大宅, 1959:6)というように、そもそも教育や教養の定義が不明確なために、規制が意味を持たないというわけである。

さらに、放送法で新設された番組調和原則についても、実効性に疑問が上がった。千葉雄次郎は、「放送番組中の教育、教養番組比率を高めようとするねらいは全くぼかされ、『番

組相互間の均衡』という文字に代えて、『番組相互間の調和』という抽象的文字が改正法律に現われているだけとなった。しかもその番組相互間の調和が何を意味するかは、省令にも、規制にも明らかにされていない」(千葉, 1960:25)と述べている。

こうした疑問に加えて、テレビ局の担当者も、「低俗番組」批判や規制強化について、十分に納得していたわけではなかったという問題もある。1960年に行われた日本テレビと読売テレビの幹部による座談会では、「チャンバラなんか一種の舞踊だし、西部もののピストルも一種のスポーツ的な感覚で見るとんじじゃないか。あまり神経質になるのも考えものだ」「テレビの青少年に対する悪影響などいろいろ言われるけど、テレビなんかに関係のないところにほんとうの要因があるんだ。テレビの番組を見て挑発されるような子供だったら、極端に言えば、何にだって挑発される要素をもっているよ」といった発言がなされている(阿木ほか, 1960:18)。

こうして制度改正はなされたものの、必ずしもその効果は明らかなものではなく、「低俗番組」批判も収束したわけではなかった。1961年9月には、迫水久常郵政相が記者会見で、「各局の放送の内容を再検討し、場合によっては再免許を拒否することも考えている」と述べたように、放送に対するさらなる介入を意図するような発言も現れている¹⁴⁾。

規制強化がなされる一方で、効果が不透明なものとなった背景について、放送評論家の松田浩はのちに、「番組の低俗化を生み出す根源が、ジャーナリズムや文化創造より『視聴率』を優先するテレビ局の体質自体にあることを見落としていたからである」(松田, 1981:104)と分析している。そして、「ジャーナリズムと文

化のメディアとしての自覚を欠いた“志”のない経営姿勢=体質が、低俗番組を生み出しているのもあって、一時的に低俗番組が自粛されたとしても、必ず視聴率競争のなかでそれは元に戻る運命にある」(松田, 1981:104)と述べた。番組規制を強めても、たかだかそれは一時的な「対症療法」に過ぎなかったということである。

4. 放送制度論議の変化

(1) 放送制度論議での論点の広がり

1959年の放送法改正とその後のテレビ番組の展開を経て、単に番組規制を強化しても、テレビ番組の質が向上するとは限らないという認識が広がる。そして、「番組の適正化」論は放送制度論議で中心的な位置を占めつつも、その手法をめぐるのは、テレビ局の置局政策や、放送の規制・監督機関のあり方など、テレビを取り巻く制度全般を総合的に検討していく必要があるという考え方が広まっていった。

まず、放送制度に対して具体的な要望を示したのは民放関係者だった。民放連常務理事の酒井三郎は、「一九六二年の展望 電波行政の問題点」と題した記事で、「周波数が物理的にある限りは、……放送局の免許を与えなければならない現行法をそのままにしておいて、若しも当局が、周波数の数が多いFMや、UHFの免許に突入したとするならば、放送局は乱立し、経営は安定せず、ひいては番組の質的低下を招き、放送の目的である公共の福祉増進をいちじるしく阻害するおそれがある」(酒井, 1962:15)と述べた。そして、「放送事業の経営の健全性を確保」することを通じて、放送番組の内容の充実・向上を図っていくべきと主張

した。

同様の意見は地方の民放からも上がり、熊本放送社長の清水六郎は、「われわれの要望の中心は……、放送局免許行政の計画性と基準性の問題とってよいであろう。なかでも、放送基本計画の政令による確定の必要性は、こんにち、新しいFM放送やUHFテレビの実用化を前にして、もっとも需要性の高い課題といえよう」(清水, 1963:5)と述べた。番組の適正化を図るためには、制度を見直して計画的な免許行政を確立させ、テレビ局の乱立を防ぐことが必要という主張である。

さらに、制度の見直しを求める意見は有識者からも上がった。放送評論家の大木博は、「周波数割当計画や免許基準、置局政策などを含めた『放送行政』は、ほとんどといってよいほど法の態をなさず、行政指導の名において、監督権限者である郵政大臣の自由裁量に多くがゆだねられている。一貫性を欠く行政、よるめき電波行政、大臣交代のたびに変わるネコの目行政、などとまで折にふれていわゆるいまの電波行政の一面はここに原因」(大木, 1964:17)がある、と述べた。

また、民法学者の我妻栄は、放送制度が抱える問題として、放送内容の向上と恣意的な免許行政をもたらさないような行政組織の整備の2点を指摘した。そして、放送内容の向上に関して、「国家の権力でやらないで、映倫のようなものを自主的につくって審査するとしても、実行は非常に困難だということが一方にある。他方には、事が映画以上に教育、文化ということに直接関係しているものだから、うっかり干渉することは非常な危険を伴う……。国会あたりで議員諸君が自分だけの主観によって、近ごろの何時からの放送は教

育上はなはだよくないといって力んで、それが影響を与えるというようなことがあっては非常に危険なことだと思うんです。しかし何か最低線は破らぬような、世論の牽制といったようなことが考えられないですかね」(我妻ほか、1963:22)と述べている。番組に対する直接的な規制には問題が多いことから、代わって、どのような手法を用いて「世論の牽制」を働かせるかが焦点という見解を示したことになる。

同時に、議論は、放送行政を担当する行政組織の見直しも必要だという方向にも発展していった。戒能通孝は、「放送局を多くしすぎることによって放送が精神的に共倒れになるのなら、その数を制限することも必要にちがいないけれども、これについてはいうまでもなく高度の識見が要るのである。……放送政策の基本を内閣、わけても特定の郵政大臣の一時的な思いつきもしくは選挙の事前運動に利用させることを防ぐため、もう一度行政委員会としての放送委員会を復活させ、放送を政府ないし与党の立場から離れたところで検討させるく

らいのことは、意思さえあれば可能」(戒能、1963、6-7)と述べ、放送行政を行政委員会に委ねるのが適当だと主張した。

制度論議の広がりとは並行して、番組の向上に向けた放送事業者の取り組みも広がっていった。NHKでは、テレビの暴力的なシーンへの批判を考慮して、1960年6月ごろ、野村秀雄会長の指示のもと、「テレビ番組から暴力番組を追放する」方針を固めた。これに対しては、NHK内からは、殺人がドラマの重要な要素になっているという意見や、ストーリーとは無関係に暴力場面だからといって一律に追放するのは疑問だとする反論が出たという。しかし、NHKは同年7月の番組改定で、ピストルのシーンが頻出するアメリカ製テレビ映画とチャンバラ場面が多い子ども向け時代劇を打ち切り、NHKの娯楽番組からは「ピストルもの」「チャンバラ」がいったん姿を消した(日本放送協会編、2001:536-537)。

さらに1963年10月には、郵政省が、NHKや民放連、在京民放などに呼びかけて放送番

表2 放送規制をめぐる動き(1960年代半ばまで)

年月	主な事項
1960年5月	民放連が放送法の抜本的見直しを求める要望書を郵政大臣に提出
1961年4月	行政管理庁が郵政省に対して放送法改正勧告「民放に関する規定が数か条に過ぎず、放送事業の社会的機能に関する配慮が十分とは言えない」
1961年9月	迫水久常郵政相が記者会見で、「放送内容を検討し、再免許を拒否することも」と発言
1962年10月	郵政省が臨時放送関係法制調査会を設置(会長に松方三郎共同通信社顧問)
1963年10月	郵政省が放送番組懇談会を開催。自主規制機関の設置でNHK・民放連などと合意
1964年9月	臨時放送関係法制調査会が答申。▽放送行政に関する委員会の設置、▽NHKと民放の二本立ての維持、▽番組適正化のための第三者機関の設置など
1965年1月	放送番組向上委員会発足(初代委員長に評論家の渋沢秀雄)
1966年3月	放送法改正案を通常国会に提出。暴力否定条項や事業免許制導入を盛り込む
1966年6月	自民・社会両党が共同修正案で合意するも、放送法改正案は審議未了・廃案

(『20世紀放送史』などを基に筆者作成)

組懇談会を開き、放送界としての自主規制機関を設けることで一致した。それに基づいて、放送番組向上委員会が1965年1月に発足している（日本放送協会編，2001：544）。

こうして1960年代前半、放送制度に関する議論は、番組に対する直接的な規制から、テレビ局の置局政策や参入規制のあり方、規制・監督機関のあり方など、より構造的な問題へと焦点が移っていった。そして、放送事業者側も自主規制によって番組批判に対応する体制を整えていった。

（2）臨時放送関係法制調査会

放送番組の向上をめぐる議論と並行する形で、法体系全体を見直すべきという見解が政府内からも現れた。1961年4月、行政管理庁が郵政省に対して放送制度に関する勧告を行い、「（放送法は）民放に関する規定が数か条に過ぎず、電波法も電波の物理的規制に重点が置かれ、放送事業の社会的機能に関する配慮が十分とは言えない」として、抜本的な改革を求めた（NHK編，2001：607）。

これを受けて、郵政省は1962年10月、法改正に向けた議論の場として、民間企業経営者や大学教授、評論家ら16人からなる「臨時放送関係法制調査会」（会長・松方三郎共同通信社顧問。以下、調査会と表記）を設置した。設置の趣旨は、郵政大臣の諮問に「放送関係法制を根本的に再検討して適切妥当な法制を確立する必要」とあるように、制定から10年余りが経過し、実態に合わなくなりつつある法制度を全面的に再検討するというものだった。調査会には、NHKや民放、さらには郵政省の事務当局も意見を提出し、議論は、テレビ放送初期における制度論議の集大成とも

言えるものとなった。

それぞれの主張は多岐にわたるが、番組規制に関する部分を中心に見ていく。まず、民放連は「放送は最も重要なマスコミの一つであって、現行放送法の規定するごとく編集の自由はあくまでも確保されなければならぬ。この編集の自由は放送事業者の自律を前提条件とするものである。かかる観点から一般放送事業者は、放送番組の向上をはかるため、審査機関や番組審議機関の活用など自主規制を強化しなければならない」（臨時放送関係法制調査会，1964：資料編286）として、あくまでも自主規制で番組の適正化に取り組んでいく考えを強調した。その上で、「現行法制においては、放送局の免許は専ら電波法に基づいて行なわれ、放送局は無線局の一種として取扱われているため、放送のもつ社会的、経済的、文化的機能を十分に加味した行政を行なうに適當ではない」（臨時放送関係法制調査会，1964：資料編292）として、放送法と電波法の役割の見直しを求めた。

また、NHKも民放と同様、「現行制度のもとでは、放送法制に属する事項まで電波法制の一環として規定され、主として技術的な観点から規制されている。そのため、放送の社会的文化的意義に即した適切な配慮が払われていない」（臨時放送関係法制調査会，1964：資料編265）と主張し、法体系の抜本的な見直しを求めた。

一方、調査会には、郵政省の事務当局も意見書を提出した。意見書は、番組規制の限界について言及しており、規制強化を求めてきた政権与党の主張とは一線を画すものとなっている。まず、番組規制の根拠となる放送法の番組準則や番組調和原則に関しては、「（番組準

則の)4原則が守られているか否か、また、教養、教育、報道および娯楽の放送番組の相互の間の調和がうまくとれているか否かの認定は、具体的に個々の放送番組内容にまで深く立ち入っていない限り、到底できるものではない。……法改正をして許される範囲内での新たな法的規制を加えて遵守を義務づけうるとしても、これが遵守されていないことを挙証することは同様に困難である」(臨時放送関係法制調査会、1964:資料編362)と述べた。

また、規制の法的効果についても、「法が事業者に期待すべき放送番組編集上の準則は、現実問題としては、一つの目標であって、法の実効的効果としては多分に精神的規定の域を出ないものとする。要は、事業者の自律にまっほかはない」(臨時放送関係法制調査会、1964:資料編362)とした。郵政省の事務当局は、番組準則は倫理規定だとして、その直接的な適用によって番組の適正化を図ることには否定的だった。

こうした議論を反映して、1964年9月にまとめられた答申は、▽放送行政の公正中立と一貫性を保つため放送行政に関する委員会を設置すべき、▽公共放送事業体としてのNHKと、経営の自由を持ち地域社会との密着性を主な使命とする民放との二本立て制度を維持すべき、▽放送番組の適正化に関しては、番組審議機関の改善やNHKと民放が共同で番組に関する世論調査機関を設置することが望ましい、といった内容になった。

番組の適正化に関しては、郵政省の意見書と同様、「放送番組の良否善悪を論ずることには各人の主観や立場の相違が大きく作用し、一定の基準を設けてこれに判定を下すようなことには困難があり、また、放送事業者の編集

の自由は国民の表現の自由と微妙な関係をもつので、放送の規制は自主規制を原則とすべきものとする」(臨時放送関係法制調査会、1964:109)と記述している。答申は全体として、法体系をテレビ時代に見合った形に再編することを求めるものとなり、番組の適正化については、放送事業者に自主規制を促す考え方が前面に打ち出された。

こうした方向性が打ち出された背景について、調査会の事務局を務めた郵政省大臣官房審理課長の前田忠は、「最近のわが国における放送の批判は、放送番組の低俗性や刺激性に向けられることが多く、ことに、テレビジョン放送の幼少者等への悪影響が論ぜられている。……しかしながら、これをただちにいわゆる官憲による番組規制に結びつけることには、調査会は否定的である。まず、番組の良否等を論ずることには各人の主観や立場の相違があり、一定の基準を設けてこれに判定を下すことには困難があることが挙げられる。のみならず、聴視者たる国民の表現の自由(知見等の自由)を確保するためには、放送事業者の編集の自由の確保が必要であり、放送の規制がやがて民主主義の基礎を崩す作用をするに至る危険が警戒されなければならない」(前田、1964:55)と説明している。

その上で、番組の適正化について、「答申は、これに対して世論の導入をもって答えている。……個人的な主観や立場の相違を考慮すれば、個々の批評やその単純な集計を絶対視することには疑問があるが、これらを参考として放送事業者が自主的に自己を規制し、また、国民の自由な批評意見の集積を合理的に整理した結果を鏡とすることは、結局はもっとも適切妥当な番組規制化の方法となると考えられ

る」(前田, 1964: 55)と述べた¹⁵⁾。

ただし、番組に対する直接規制によらずとも、免許などの権限を背景に放送事業者に「自主規制」を促すことは可能だとして、注意を促す見解も現れている。郵政省で電波監理局長などを務めた荘宏は、「人とカネに国の権力が及べば、これを通じて放送番組をコントロールすることは易々たるものである。放送の制度を論じていると、とかく人とカネの国による規制を強化する話が出てくるが、その際にはそれが表現の自由を拘束することをも忍ばねばならぬ具体的、絶対的な必要性をもつものかどうかを冷静に判断しなければならない」(荘, 1963: 51)と述べている。放送事業者に実質的に及ぶ影響力を考えれば、資本や経営面に対する規制についても十分に注意を払う必要があるということである。

このように1960年代前半の放送制度をめぐる議論は、法体系のあり方を見直すことで、放送制度をテレビの普及による変化に対応させるとともに、より間接的な手法を用いて、番組の適正化を図るという方向へと変化していった。この背景には、放送事業者の自主規制の仕組みが整いつつあったことや、直接的な番組規制に対する批判や疑問が上がったことがあると考えられる。

他方でそうした議論の変化は、放送事業者に対する政府の干渉が減ることと必ずしも直接つながるものではない。規制当局としては、「表現の自由」との関係から微妙な問題をはらむ番組規制を強めるよりも、資本や経営面に対する規制を通じて放送事業者に対する実質的な影響力を強めたほうが合理的という考え方に傾いていったとも考えられる。1960年代に入り、放送規制をめぐる論議は、より複雑なものに変化

していった。

(3) 答申への批判と法改正の挫折

調査会は放送制度に関して多岐にわたる見直し案を提示したが、その方向性には批判がなかったわけではない。まず挙げられたのは、論点が「産業立法」的な側面に傾き、「番組内容の向上」を正面からとらえた上での十分な検討がなされていないという点である。

放送評論家の大森幸男は、「この法律がわが国ではほとんど唯一の《言論立法》である点が二の次とされ、NHK、民放界それぞれの中心的関心はその“産業立法”的部分にしぼられているという傾向が強すぎる」と批判した。その上で、「放送法改正問題が国民的視野において論議をつくす必要があるというのは、端的なNHKの受信料問題や民放の“相互乗り入れ”問題などについてではなく、放送ジャーナリズムの正しい確立に関してだとしてよいとおもう」(大森, 1965: 7-9)と主張した。

また、放送評論家の佐々啓は、放送法の番組規制が機能しない理由として、行政当局が「言論問題にふれる諸規定の積極的解釈・運用を行なおうとしなかった」ことを挙げ、背景には、「自民党政権の持続という客観状況の中で、放送法の定める番組規正の物指しと、政府与党の政策の価値判断に立つ番組“規制”の物指しとが、混乱してしまい、永年の独任制行政機関の慣習の中で、そのちがいが意識されなくなっている」と分析した。そして、政権与党の影響下にある郵政省の事務当局のもとでは客観的な番組規制の基準を作るのは難しいとして、免許行政の改善のみならず、番組規制の適正化という面からも、「放送行政の委員会行政への回帰」が必要だと改めて主張した

(佐々, 1964:12)。

こうした批判はあったが、答申の内容の多くを反映する形で、1966年3月、放送法改正案が国会に提出された。改正案の概要は、▽NHKと民放の二元体制を明記、▽世論を番組に反映させるためNHKと民放による放送世論委員会を設置、▽民放に関して事業免許制を導入、▽マスメディア集中排除原則を法定化といったものだった。

しかし、制度の根幹に関わる部分で、答申から変更が加えられた点がある。まず、答申で提言されていた「放送行政に関する委員会」の導入は、郵政省の抵抗で盛り込まれなかった。郵政省は、電波行政と放送行政は不即不離であり、2年2か月で歴史を閉じた電波監理委員会の実績から見て行政委員会は日本にはなじまないなどと主張し、放送委員会の設置を法案から外すことに成功した(日本放送協会編, 2001:610-611)。

さらに、答申で言及されていなかった番組規制に関する新たな規定が盛り込まれた。これは、自民党や文部省の意向が反映されたもので、放送の目的を規定した第1条に、「放送のもつ教育的機能を通じて、教育の目的の実現と国民の一般的教養の向上に資するようにすること」という表現が追加された。また、番組準則には、「人命、人権を軽視し、犯罪、暴力を肯定することとならないようにする」、「青少年の豊かな情操の育成、健全な常識の発達、その他人格の向上に役立つようにすること」という項目が追加された。

番組への直接的介入を避けつつ、より間接的な制度設計を通じて番組内容の適正化を図るという考え方に関しては、1960年代前半の議論を通じて、放送事業者や放送制度の専門

家、郵政省の事務当局の間では、ある程度の共通認識が生まれつつあった。しかし、番組規制の強化を主張した自民党内の一部の議員や、放送行政への発言権確保をねらう文部省の官僚にまでは、そうした認識は広がらなかった。

放送法改正案に新たな要素が加わった理由について、東大新聞研究所の稲葉三千男は、「放送界への権力的干渉というタカ派の方針と、放送界への発言権獲得をねらう文部官僚の欲望が合流」し、「閣議で放送法の改正案が決まるまでの段階で、この共同戦線はねばり抜いた」(稲葉, 1967:16)ため、と述べている。政府といっても、放送規制に関する考え方は一様ではなかった。

放送法改正案はその後、自民・社会両党の間で、番組準則の「暴力否定条項」などを削除する共同修正案がまとまったものの、「こんどは自民党内に、修正案にたいする強硬な反対意見が抬頭し、その調整がつかないまま」(内川, 1967:3)、1966年6月に審議未了・廃案となった。1960年代半ばまでの議論の成果は、国会議員にまでは共有されず、法改正は挫折したことになる。そして、放送事業者の不祥事が起きるたびに、番組に対する直接的な規制強化を求める動きが現れるという構図は、その後もしばしば繰り返されることになった。

5. おわりに

ここまでの議論を振り返ると、1950年代後半、テレビの普及を受けて、「低俗番組」批判が沸き起こり、それとともに放送制度の見直し論が広がった。議論の焦点は、ラジオ放送を

前提に設計された制度にどのように手を加えれば、番組の質の向上につながるかという点であり、当初、放送番組に対する規制強化策を中心に検討が進んだ。そして、1959年の放送法改正では、放送事業者に対して教養・教育番組の編成を求める番組調和原則を導入したり、番組準則に「善良な風俗」条項を追加したりする制度改正がなされた。

しかし、そうした対症療法的な規制強化には疑問や批判が上がる。番組に対する直接的な規制の強化は「表現の自由」との関係から問題があるのではないかという批判や、新たに導入された規制で効果が上がるのかといった疑問である。そうした議論を受けて、放送規制をめぐる議論は、テレビ局の置局政策や、規制・監督機関のあり方など、テレビを取り巻く制度全般を総合的に検討していく必要があるという考え方が広まっていった。つまり、「低俗番組」をはじめ、テレビ番組をめぐるさまざまな問題が起きた背景には、大量免許によって1960年前後に各地にテレビ局が次々に誕生し、視聴者獲得競争が激化したという事情がある。そして、そうした構造をもたらした郵政省の免許行政や置局政策のあり方などを考慮に入れなければ、問題の根本的な解決は難しいという認識が広がっていったことになる。

こうして、1960年代以降、放送事業者や放送制度の専門家、郵政省の事務当局の間では、「番組内容の適正化」を図るためには、行政による直接的な番組介入を避けつつ、番組に関する世論調査機関を設置するなどして放送事業者の自主規制を促すといった間接的な手法をとるほうが好ましいという考え方が広まっていった。また、テレビ局の置局政策などを通じて、放送事業者の経営の安定化を図り、番組

内容の適正化につなげていくという手法も一つの論点となった。

ただし、規制手法の変化は、必ずしも規制当局の影響力低下につながるものではない。元郵政官僚の荘宏が指摘したように、「人とカネに国の権力が及べば、これを通じて放送番組をコントロールすること」は容易であり、免許権限などを背景に、非公式な形で放送事業者には「自主規制」を促すことも可能なためである。その点で、1960年代以降の放送制度をめぐる議論は、より洗練されたものになる一方で、そうした過程を経て形成される制度がどのような影響を番組にもたらすのか、注意深く分析しなければならない性質のものに変質した。

こうした経緯を経て、放送事業者や郵政省の事務当局、放送法制の研究者といった関係者の間では、放送規制のあり方に関する共通認識が形成されていった。一方で、その外部にまで、放送規制に関する認識の共有が広がったわけではない。そして、1960年代半ばに政権与党の議員や文部省の官僚が、新たな番組規制を放送法に盛り込むべきと主張したように、番組規制の強化を求める見解は、その後も、放送事業者の不祥事とともにしばしば現れることになった。

例えば、2007年4月、「再発防止計画」の提出規定を盛り込んだ放送法改正案が国会に提出された。これは、「虚偽の説明により事実でない事項を事実であると誤解させるような番組」を放送し、国民生活に影響を与えるおそれがあると認められる場合には、総務大臣が「再発の防止を図るための計画の策定及びその提出を求めることができる」とする規定を盛り込んだものだった（最終的に、国会修正で規定は削除）。さらに、より間接的な手法であるが、

2010年の放送法改正では、ショッピング番組の増加の指摘を受けて、総合編成を行う放送事業者について、「教養」、「娯楽」といった番組種別ごとに放送時間の公表を義務づける規制が導入されている。

このように、番組の質の向上をめぐって1950年代から1960年代にかけて盛んに行われた議論は、必ずしもその後、十分に顧みられず、放送事業者の不祥事をきっかけにした放送規制論議では、過去と同様の構図が繰り返されることが多い。しかし、放送・通信融合の進展や多メディア化によって、放送を取り巻く環境が大きく変化しているとはいえ、番組規制(コンテンツ規律)をめぐる論点は多くの部分が過去と共通していると考えられる。とりわけ、番組規制と「表現の自由」との関係をめぐってどのような議論が行われていたかについては、過去の経緯を十分に検証しておく必要がある。その意味で、「テレビ放送初期」に行われた議論を振り返る意義は、今なお薄れていないと思われる。

(むらかみ せいいち)

注：

- 1) 初出時は「一億白痴化」という表現だったが、その後「一億総白痴化」として定着した。
- 2) 例えば、松田浩による研究(松田, 1980, 1981)のほか、NHKや民放連が編纂した放送史にも制度改正についての詳細な記述がある。
- 3) 1955年4月に「マスコミ倫理想談会」と改称した。
- 4) 放送制度をめぐっては、当時、放送法(制定時は全59条)のうち、民放に関する規定は、広告放送や候補者放送などについて定めた3か条のみだった。
- 5) 放送法は1952年6月に、受信契約の締結義務を、ラジオ放送のみから、テレビ放送にも拡大させ

る改正が行われたが、番組規律などには手は加えられていない。

- 6) これに対して、NHKは同年8月、プロレス中継を中止する自主規制を行った(日本放送協会編, 2001: 402)。
- 7) 社説「殺人過剰のテレビ番組」『朝日新聞』1959年2月1日朝刊
- 8) 一般総合番組局は教育・教養番組を30%以上、準教育局は教育・教養番組を50%以上編成することを免許の条件として求めた。
- 9) 衆議院通信委員会 1958年4月3日
- 10) 衆議院通信委員会 1958年4月2日
- 11) 参議院通信委員会 1959年3月3日
- 12) 衆議院通信委員会 1958年4月3日
- 13) ただしこの間、国会の閉会に伴って、放送法改正案は1958年4月、同年12月の2回にわたって廃案になり、その後、改めて国会に提出する手続きが取られている。
- 14) これに先立って、アメリカでは同年5月に、米連邦通信委員会(FCC)のニュートン・ミノー委員長が全米放送事業者連盟(NAB)の年次大会で「テレビは一望の荒野」と低俗化を批判し、社会的責任を果たさない放送事業者には免許を拒否することもあると厳しく警告した。こうした動きも、日本のテレビ界での議論に影響を与えたとされる(日本放送協会編, 2001: 539)。
- 15) ただし、その後、放送法改正案に盛り込まれた放送世論調査委員会は、世論の名のもとに放送番組に対して一方的に介入を行うことが予定されていた。このため、委員会の設置は、個別の番組内容に対する極めて強い介入につながるという見方がある(曾我部, 2012: 399)。

文献

- ・阿木翁助ほか(1960)「特集・一九六一年の展望 テレビ界の諸問題」『YTV Report』(13)
- ・稲葉三千男(1967)「放送免許と放送規制 ナリをひそめるマスコミ界」『調査情報』(105)
- ・今道潤三(1958)「テレビ局経営の内情」『思想』(413)
- ・内川芳美(1967)「彷徨しつづける放送法改正」『放送文化』22(1)
- ・大木博(1964)「放送法制はどうなる 唯一の言論

- 立法の改正をめぐって』『放送文化』19 (4)
- ・大森幸男 (1965) 「報道機関としての責任と限界」『放送文化』20 (12)
 - ・大宅壮一 (1957) 「あげて“お貸し下げ”時代」『週刊東京』3 (1)
 - ・大宅壮一 (1958) 「“一億総白痴化”命名始末記」『CBC レポート』2 (4)
 - ・大宅壮一 (1959) 「マイナスを全部集めるとプラスになる (特集 娯楽放送 あ・ら・かると)」『放送文化』14 (9)
 - ・戒能通孝 (1958) 「言論の自由とテレビジョン」『思想』(413)
 - ・戒能通孝 (1963) 「放送と言論」『法律時報』35 (2)
 - ・加藤秀俊 (1962) 「放送功罪論の系譜略々史」『放送朝日』(94)
 - ・酒井三郎 (1962) 「特集・一九六二年の展望 電波行政の問題点」『YTV Report』(19)
 - ・佐々啓 (1964) 「放送法改正の問題点 (補)」『調査情報』(62)
 - ・清水六郎 (1963) 「放送法制の抜本改正に望む」『CBC レポート』7 (1)
 - ・荘宏 (1963) 『放送制度論のために』日本放送出版協会
 - ・曾我部真裕 (2012) 「放送番組規律の『日本モデル』の形成と展開」曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開 (下巻)』信山社
 - ・田中正人, 平井正俊 (1960) 『放送行政法概説』電波振興会
 - ・千葉雄次郎 (1958) 「放送法改正をめぐって—一銘記すべき放送事業者の責任—」『放送文化』13 (4)
 - ・千葉雄次郎 (1960) 「放送法における自主規制」『新聞学評論』(10)
 - ・中野好夫 (1958) 「教育と娯楽の境」『放送文化』13 (12)
 - ・日本放送協会編 (2001) 『20世紀放送史上』日本放送出版協会
 - ・橋本恭一 (1959) 「放送法はどう改正されたか」『放送文化』14 (6)
 - ・松田浩 (1980) 『ドキュメント放送戦後史 I 知られざるその軌跡』双柿舎
 - ・松田浩 (1981) 『ドキュメント放送戦後史 II 操作とジャーナリズム』双柿舎
 - ・前田忠 (1964) 「臨時放送関係法制調査会の答申について」『ジュリスト』(309)
 - ・臨時放送関係法制調査会 (1964) 『臨時放送関係法制調査会 答申書』電波振興会
 - ・我妻栄ほか (1963) 「放送法制の現状と課題 (座談会)」『法律時報』35 (2)