

GHQの占領期放送政策

～電波監理委員会の成立経緯～

放送情報調査部

向後 英紀

要 約

1950年6月、電波行政を公正に行うための機関として、総理府の外局に合議制の行政委員会が設置された。電波監理委員会と呼ばれるこの機関は、占領期後半、難産の末にようやく誕生したが、1952年4月、対日平和条約が発効して日本が独立するとまもなく廃止された。わずか2年2か月の命だった。

電波監理委員会は、日本の敗戦に伴い、アメリカを主体として組織された連合国の占領政策実施機関（GHQ）が断行した放送制度改革の一環として生れた。GHQは1947年10月、日本の放送政策に関する基本文書を日本側関係者に提示し、その中で、放送を管理するため行政府から独立した自治機関を創設するよう示唆した。電波監理委員会の淵源はこの自治機関に求められる。監理委員会創設に至る過程で、日本政府は委員会の機能、とりわけ内閣からの独立性についてGHQに執拗に抵抗し、最終的にはマッカーサー書簡で決着が図られた。

目 次

I 序論	104	(7) CCS報告書「日本放送協会の再組織」	109
II 戦時下の対日放送政策	104	(8) ハンナー・メモ	110
1. 国務省から3省調整委員会まで	104	(9) 対日理事会	111
(1) イギリス放送システムの導入	104	IV 電波監理委員会設置への道程	112
(2) 聴取料以外の財源の検討も	105	(1) 臨時法令審議委員会設置	112
III GHQの放送政策	105	(2) 無線電信法改正	112
1. GHQの放送管理	105	(3) 放送事業法案	113
(1) 占領初期の放送管理	105	(4) 放送事業法案漏洩事件	113
(2) 放送管理機構	106	(5) ハウギー・メモ	114
(3) CCSの機能と組織	106	(6) ファイスナー・メモ	116
2. 単一放送組織の維持	106	(7) 放送委員会	117
(1) 政府の新放送会社設立構想	106	(8) 電波庁創設	119
(2) CCD、新放送会社設立を支持	107	(9) 放送委員会制の放棄	120
(3) ファイン・プラン?	107	(10) 電波監理委員会構想	121
(4) 電波は国民の財産	108	(11) GS、委員長国務大臣制に反対	121
(5) 不鮮明なGHQの民間放送政策	108	(12) マッカーサー書簡	122
(6) CIE報告書「ラジオ」	109	おわりに	123

I 序論

日本の放送は、敗戦にともない連合国軍最高司令官総司令部（GHQ・SCAP、以下GHQと略記）によって実施された占領管理の下で大きな変貌を遂げた。GHQは、放送を非軍事化と民主化という占領目的を達成するための手段として活用するとともに、放送そのものを民主化の対象として捉え、放送制度改革にも着手した。

占領期の放送政策には、大別して番組検閲、番組指導、放送制度改革の3つの側面があった。前者2者は占領開始と同時に明確な形で積極的に展開されたが、放送制度改革について、日本側に基本的な政策が示されるのは、占領開始2年後の1947年10月のことである。

その間の事情を物語る資料として、GHQが1947年9月に作成した「日本の放送に関する政策の実施」（Implementation of Policies Relating to Japanese Broadcasting）と題する文書は、重要な意味を持っているように思える。同文書は言う。占領初期、社団法人日本放送協会を改組することで、日本における放送事業の改善は達成され则认为されたが、それは「便宜上要請された暫定的な政策でしかなかった。あの時点では正しかったかもしれないが、日本の将来の放送の民主化、進歩発展という目的を達成するうえで適切な政策とは言えない。暫定的ではなく、基本的な政策が必要な時期が到来しているのである」。

この文書を基に、GHQの関係部局でさらに討議が重ねられた結果、1947年10月16日、その内容が日本政府に提示された。それは、放送行政を専管するため行政府から独立した自治機関を創設すること、放送協会を公共機関に改組するとともに、経済状態が許す時期が来た場合、民間放送会社の設立を認めるというものであった。

この自治機関が紆余曲折を経た上で、放送局に対する免許付与など電波行政全般を専管する合議制の行政委員会、すなわち電波監理委員会へと発展していく。放送行政は独任制から委員会方式による合議制へと大転換を遂げた。本稿は、GHQ文書を中心に、この電波監理委員会の成立過程につ

いて整理することを目的としている。

II 戦時下の対日放送政策

1. 国務省から3省調整委員会まで

(1) イギリス型放送システムの導入

占領開始前、アメリカ政府は戦時下のワシントンで日本の放送制度について、どのような政策を策定していたのであろうか。

放送制度そのものを専門的に扱った文書は見当たらないが、1944年6月、国務省極東地域委員会（Inter-Divisional Area Committee on the Far East）で作成された文書「日本占領：公衆向け情報・表現のメディア」（Japan Occupation: Media of Public Information and Expression）¹⁾では、ラジオが取り上げられている。同文書は本土決戦で日本が降伏した場合を想定し、放送管理について次のように記述している。

まず軍政府が社団法人日本放送協会（以下、放送協会と略記）の放送施設を接收し、占領管理に必要な最低限の情報を軍政府が自ら放送する。その要領は、放送協会が「2・26事件」の際に実施した放送体制を参考にすればよい。その後、状況が安定し次第、友好的日本人の協力を得て、日本人の好みに合った番組を放送する。

占領開始後早い時期に、放送施設を放送協会に返還するとともに、放送の運用は軍政府の管理の下で日本政府の機関が実施することが可能だと思われる。放送を日本政府機関の管理下に置くのは、それによって日本の放送が、イギリスの放送システム（政府の管理は受けるが、政治権力からは独立している）と同じものに発展する機会が与えられることになるからである。

この文書にはその後、軍政府は既存の放送施設を分割し、民間企業に売却する方途も考慮すべきだという方針が盛り込まれ、1944年10月、国務省の政策決定機関としては最もハイレベルの委員会

である戦後計画委員会（Post-War Programs Committee、委員長：國務長官）に提出されて承認を得た²⁾。

(2) 聴取料以外の財源の検討も

「日本占領：公衆向け情報・表現のメディア」を基に、さらに1945年4月から國務・陸・海軍3省調整委員会（State-War-Navy-Coordinating Committee）³⁾の極東小委員会で「公衆向け情報・表現のメディアの管理」（Control of Media of Public Information and Expression）と題する文書が作成された。同文書は数次にわたり改正されているが、1945年8月20日付け文書⁴⁾では、放送協会施設の民間企業への売却という項目は削除され、放送聴取料制度は継続する、聴取料に代わる放送財源の確保は禁止しないという表現に改められた。

同文書はさらに、軍政府から返還を受けた放送協会が、そのまま独占的放送事業を継続すべきかどうかについては、現時点で決定することは不可能である。日本においてイギリス型の独占的放送システムを発展させていくかどうかは、情報独占に関するアメリカ政府の政策、他国の放送制度、日本人の希望などを考慮に入れた上、現地の状況に照らして判断する必要があると述べている。

以上が、戦時下、ワシントンにおける対日放送政策の概要である⁵⁾。少なくとも、これらの文書でみるかぎり、戦後日本の放送制度について、例えば、アメリカの放送制度に模した競争原理を導入するといった原則が確立されていたとは考えられない。このことは、番組検閲の分野については、例えば「日本における民間検閲基本計画」

（Basic Plan for Civil Censorship in Japan）、また番組指導については「日本人の再教育に関する積極的な政策」（Positive Policy for Reorientation of the Japanese）といった基本文書が存在していたのと対照的である。事実、放送制度政策については、「日本占領：公衆向け情報・表現のメディア」がいみじくも指摘しているように、現地の状況に照らしつつ策定されたのであり、政策決定までに約2年を要したのである。

III GHQの放送政策

1. GHQの放送管理

(1) 占領初期の放送管理

GHQの放送管理は、降伏文書調印式がアメリカの戦艦ミズーリ号艦上で行われた1945年9月2日から開始された。GHQは調印式にひきつづいて発した指令第1号付属一般命令第1号（第Ⅵ号b項）および翌3日の指令第2号（第Ⅱ部第15項a項の(1)およびb項）によって、放送を含む一切の無線通信施設を現状のまま保全し運営するよう命じた。

また、指令第2号第Ⅴ部第5号で放送協会の海外放送のうち、外国語放送の禁止を指令、つづいて9月10日にはGHQの口頭命令により⁶⁾、日本語の放送も禁止された。

さらに、9月10日の「言論及び出版の自由に関する覚書」（CIS作成）を皮切りに、放送に関連するものとして以下の覚書が出された。

- | | |
|------------|--------------------------------------|
| 9月14日 | 「海外放送の再開要求に関する覚書」（G-2） ⁷⁾ |
| 9月20日 | 「プレス・コードに関する覚書」（CIS） |
| 9月22日 | 「ラジオ・コードに関する覚書」（CIS） |
| 9月24日 | 「新聞の政府からの分離に関する覚書」（CIS） |
| 9月27日 | 「新聞および言論の自由についての追加措置に関する覚書」（CIS） |
| 10月4日 | 「政治的、市民的、および宗教的自由の制限の除去に関する覚書」（CIE） |
| 11月20日 | 「無線通信の統制に関する覚書」（CCS） |
| 1946年2月13日 | 「地方ラジオ放送の検閲に関する覚書」（CIS） |

これら一連の覚書により、GHQは占領政策を阻害する要因を除去するとともに、放送に対する政

府のコントロールを排除した。

(2) 放送管理機構

GHQを構成する部局のうち、放送政策に深く関与したのは番組検閲を担当したCCD (Civil Censorship Detachment, 民間検閲支隊)、番組指導を担当したCIE (Civil Information and Education Section, 民間情報教育局)⁸⁾、放送制度を担当したCCS (Civil Communications Section, 民間通信局)である。

CCDは軍事を担当する参謀第2部 (G-2, 諜報および対敵諜報担当) に属し、一方でCIS (Civil Intelligence Section, 民間諜報局) とも関係を持つという複雑な存在であった⁹⁾。CIE, CCSおよびCISはいずれも民事担当の特別部局として設立された。特別部局ではこのほかGS (Government Section, 民政局)、LS (Legal Section, 法務局)¹⁰⁾が放送制度面、ESS (Economic and Scientific Section, 経済科学局)が聴取料や放送資材面でそれぞれ関与した。

特別部局は、1945年10月2日に設置されたが、このうちESSは1945年9月19日、CIEは9月25日、それぞれ米太平洋陸軍総司令部の一部として設置されている。

なお、GHQのほかに、連合国の対日管理の最高決定機関として、ワシントンに極東委員会 (Far Eastern Commission)、また、東京には連合国軍最高司令官の諮問機関として、アメリカ、英連邦、中国、ソビエトの4か国から成る対日理事会 (Allied Council for Japan) がそれぞれ設置された。

(3) CCSの機能と組織

放送制度面を担当したCCSは、米太平洋陸軍の通信隊 (Signal Corps) を母体として、1945年10月2日、日本の民間通信の利用および再建に関する政策を立案することを目的として設立された。その機能は、日本における通信システム、通信産業、通信に関する研究所・学術団体の調査を行うとともに、日本の経済の要求を満たす通信システムに必要な原材料を算出、確保し、通信システムを構築することとされた。

組織は、占領期間中要員の移動、規模の縮小など変化がみられたが、基本的には電報・電話、放送、国内無線、国際無線、郵便、産業、調査の各課で構成された。

このうち、電波監理委員会設置を含む放送制度政策に関わったのは放送および調査課である。放送課が放送制度政策を立案し、CCSとしてのコンセンサスが得られた後、調査課がGHQの他の部局と折衝し、GHQ全体としての政策が決定されるという仕組みになっていた。

2. 単一放送組織の維持

(1) 政府の新放送会社設立構想

GHQが日本政府に対して、政府と放送の分離などを命じた一連の覚書を発していた頃、逓信院は放送協会のほかに、新たに民間放送局を開設する方針を固めた。GHQの主体となっているアメリカが営利を目的とした商業放送を導入し、その結果、場合によっては放送協会が解体されるのではないかと懸念した逓信院は、アメリカ側が放送政策を打ち出す前に、放送協会の基本である聴取料制度を温存し、別にアメリカ式の商業放送を設けることにしたと言われる¹¹⁾。

この方針に基づいて1945年9月19日、逓信院電波局を中心に「民衆的放送機関設立ニ関スル件」が起案され、同25日に閣議諒解を得た¹²⁾。その内容は次のとおりである。

「民衆的放送機関設立ニ関スル件」¹³⁾

第一 方針

澁刺タル民衆的放送ノ実現ヲ図ル為全波受信機ノ解禁ヲ機ニ現存ノ日本放送協会ノ外ニ左記要領ヲ以テ新放送会社ノ設立ヲ許可スルモノトス

第二 要領

一、組織

株式会社トシ受信機製造会社、新聞社、演劇映画会社、レコード会社、配電会社、百貨店
其ノ他放送事業ニ関連アル者ヲ株主トス

二、資本金

500万円 (必要アルトキハ増額ス)

三、放送設備

1、短波放送

東京ニ短波送信機10キロ機2台ヲ設ケニ波長同時送出ヲ行フ。但シ右実現迄ハ国際電気通信株式会社ノ設備ヲ借用スルモノトス

2、中波放送

中波送信機ヲ東京、名古屋、大阪、福岡及札幌ニ設置スルモノトスルモ必要ニ依リ日本放送協会ノ施設ヲ利用スルモノトス
(右送信ハ各10キロワットシ設備未完成ノ地ニ於テハ差向500ワット送信ヲ実施ス)

四、事業

1、一般放送

2、広告放送

3、受信機販売其ノ他ノ附帯業務

五、収入

1、広告放送料

2、附帯業務収入

聴取料ハ之ヲ徴収セズ。但シ欠損ヲ生ジタル時ハ出資者ヨリ受益程度ニ応ジ賦課金ヲ徴スルモノトス

六、監督

電波統制関係ニ於テ所要ノ監督ヲ行フ外ハ努メテ自由澆刺タル事業運営ヲ行ハシム

備考

- (一) 将来ハ本公司ニ超短波放送、テレビジョン放送ノ許可ヲ為スコトヲ考慮ス
- (二) 日本放送協会ハ差当リ現在ノ形態ヲ持続シ必要ニ応ジ将来所要ノ改善ヲ加フルモノトス

このうち、放送設備の項の2の中波放送については、当初、新放送会社に放送協会の第2放送の施設を貸与し、第1放送を放送協会、第2放送を民間放送に分けるという表現(放送協会の番組部門の分割)を使うつもりであったが、それではGHQの了解を得られないことを考慮して断念したという¹⁴⁾。

(2) CCD、新放送会社設立を支持

1945年9月28日、電波局長・宮本吉夫はこの案を携えてCCDを訪れ、「私のおよび公的な立場」で話し合いたいと申し入れた。これに対してCCDは、この件は通信と技術運用を担当している米陸軍通信隊と調整する必要があると述べた。

日本側から新放送設立案を示されたCCDは、通信隊、CIEおよびESSに対し、CCDは「検閲という立場からみて¹⁵⁾、また言論の自由を促進するというGHQの政策からみて、早期に放送局を新設し放送協会と競争させることが望ましい考える」というコメントを付した文書を送付した¹⁶⁾。

10月3日、CCSゲスト大佐(Col.W.Guest)、CIEダイク大佐(Col.Kenneth Dyke)、CCDパーキンズ中佐(Comdr.C.Perkins)ほか2名との間で、放送に関するGHQ関係部局の役割分担について検討が行われた。おそらく、新放送機関設立の申し入れを契機に、GHQ側の受け入れ体制を整備するためだったと推察される。その結果、CIEが番組政策(番組制作および番組モニター)、CCDが番組検閲、CCSが放送施設・機材の整備をそれぞれ担当することで合意をみた¹⁷⁾。この時点では、CCSの任務はCIEおよびCCDに対し技術的な支援を行うこととされ、放送制度について明確な権限は与えられていない。というより、GHQ内で放送制度を専管する部局がどこにもないという状況の中で、日本側から新放送会社設立構想が持ち込まれたということになる。

(3) ファイン・プラン?

1945年10月8日、宮本電波局長は電波課長・網島毅、監理課長・荘宏を帯同してCCDを訪れ、新放送会社構想を説明した。GHQからはCCDフーバー大佐(Col. Donald Hoover)、CCDライアン少佐(Lt. Comdr. William Ryan)、CIEダイク大佐、CCSゲスト大佐、CCSハンナー大佐(Col. Paul. Hannah)、ESSベル(Mr. George Bell)、ESSシュミットリナー大尉(Capt. Schmittlinger)らが出席し、質疑応答が行われた。

この会議の様様については、その概略を伝えた日米双方の資料がいくつかある。まず、日本側資料では、約2時間にわたる会議の結論として、ダ

イク大佐が「これはFine Planだ。司令部の中で検討してなるべく日本側の希望に添うようにし、来週中には回答したい」と述べた¹⁸⁾とある。一方、GHQ資料は、ダイク大佐の発言要旨を次のように記録している¹⁹⁾。

占領下という緊急時においてラジオは、日本人の精神回復に重要な役割を果たしている。しかし、現在の放送施設および受信機では、ラジオの機能はどうみても平常時の半分以下しかない。GHQがまずとるべき措置は、ラジオの機能を平常時の状態に戻すことであり、新しい放送局を設置するかどうかはその後で決定すべきである²⁰⁾。

そして、このダイク発言に対して、GHQ側は参加者全員が賛成したと、資料は記録している。

フーバー大佐が日本側に対し、新放送会社の計画については株主リストを付したより具体的な梗概を再提出するよう指示して、会議は終了した。

(4) 電波は国民の財産

日米両国資料に基づくその後の新放送会社設立に関する推移は次の(5)にゆずるとして、ここで、10月8日の会議におけるダイク大佐の発言について若干ふれておきたい。ダイク大佐は、戦前、アメリカのラジオネットワークNBCの販売部長兼広報調査担当取締役²¹⁾を経験した放送の専門家であり、会議にはCIE局長として出席していた。

ダイク大佐は日本における放送の将来像の確立の重要性を指摘し、アメリカでは、電波は国民の財産であり、政府もそれを認めていると強調した上で、放送に対する明確な将来像を持たない限り、放送システムに根本的な改革を加えることはできない。将来像を欠いた改革は、単なる改革のための改革に過ぎないと述べる。日本が独占的放送を行ってきた放送協会のほかに、新しい放送会社を設立することは、日本の放送が進む方向としては間違っていないであろう。が、それが最終的に行き着くところは何なのか、放送の将来像はどういうものなのか。ダイク大佐は、そう問いかける。

恐らく、ダイク大佐は「民衆的放送機関設立ニ関スル件」には、日本における放送の将来像が欠如していることを指摘したかったのであろう。同大佐の言う放送の将来像は「電波は国民の財産である」という理念の上に確立されるべきものであったに違いない。そして、これこそが、電波監理委員会の設置につながる長い道のりの第一歩だったと言える。

(5) 不鮮明なGHQの民間放送政策

さて、「民衆的放送機関設立ニ関スル件」は、フーバー大佐の指示に基づき、1945年10月12日、「新放送組織に関するアウトライン」と改められ、新放送会社の株主となった電気機器メーカー24社、新聞社9社、雑誌社5社、劇場および映画会社3社、レコード会社2社、百貨店8社のリストを付し、CCDに再提出された²²⁾。

日米両国資料によれば、10月8日の会議の後の動きは次のような経緯をたどることになる。

まず、日本側資料は、「来週中には回答したい」と約束したGHQが問題の重要性を理由に回答を延伸した上、日本側の催促に対し、問題の所管がCIEからCCSに移されたと説明し、CCSに照会しても不明のまま、遂にうやむやになったと記録している²³⁾。

GHQ資料はどうであろうか。

1945年10月14日、CCDから株主リスト付きの「アウトライン」を送付されたCCSは、10月20日、CCDに対し新第2放送ネットワーク（「民衆的放送機関」を指す一筆者注）の設立申請は却下するよう文書で提言した。その理由としてCCSは、①新ネットワークの財源措置が不十分で、これでは適切な放送サービスは期待できない、②新ネットワークの設立によって、現在唯一の放送メディアである放送協会の放送サービスが混信などで低下するおそれがある、③新ネットワークは新聞社とラジオ受信機メーカー主要株主になっているが、この体制で十分なパブリックサービスができるかどうか、また、新聞が放送をコントロールしていいかどうかには疑問が残ると述べた²⁴⁾。

そして、10月23日、ESSからCCDに対し、①入手可能な資料は、新ネットワーク開設ではなく、

機能が半分以下に下がっている放送協会の機能回復に優先的に使用すべきこと、②新ネットワーク用建設資材は輸入に頼らざるを得ないが、緊急を要する輸入物資が多く、また、輸入枠には限りがある現状ではネットワーク用資材の輸入は不可能という内容の文書を送付した²⁵⁾。

このようにGHQ文書は、10月8日の会議以来、CIE、CCS、ESSが新放送機関の設立に反対を表明したことを記録している。しかし、この件で日本側との窓口となっているCCDの態度が、新放送機関支持論（9月28日）から反対論に変化したかどうかは、今のところ不明である。もし、CCDが支持の態度を堅持したとすれば、GHQ部内の足並みが揃っていなかったことになり、日本側資料の記述と符合する。10月24日付け朝日新聞に、GHQが民間資本による放送会社設立を考慮しているという記事（ニューヨーク・ヘラルド・トリビューン紙東京特派員発）が掲載されていることからみて、この時点では、GHQは新放送機関設立に関して、態度を鮮明にしていなかったことがうかがわれる。

(6) CIE報告書「ラジオ」

GHQが新放送機関の設立は考慮しないという見解を口頭で日本側に伝えるのは、日米会議の2か月後のことである。この間、GHQ側ではCIEとCCSが中心となって、日本の放送システムに関する検討が進められ、いくつかの報告書が作成された。ここではこのうち、CIE報告書（1945年11月6日付け）とCCS報告書（1945年12月4日付け）の概略を紹介する。

「ラジオ」というタイトルが付けられたCIE報告書²⁶⁾は、CIEラジオ課で作成され、ラジオ課長に提出されている。同報告書は放送協会の評議員および部課長、法律家、実業家、エコノミスト、無線技術者、教育・文化団体の代表者（各界1名）で構成される委員会の設置を提言している。委員会の任務は放送を規律する法律、放送に影響を与える経済的諸要因、アメリカ、イギリス、オーストラリア各国の放送制度等を調査・研究し、ラジオが一部少数グループの道具ではなく、国民全体に奉仕することを保障する放送システム

を勧告することとされた。アメリカ、イギリス、オーストラリア各国の放送制度については、FCC

(Federal Communications Commission, 米連邦通信委員会)²⁷⁾に資料照会の手続きをとる。委員会はあくまでCIEの諮問機関であり、CIEは委員会の勧告には拘束されないし、委員会と同じ調査・研究をGHQ部内でも平行して独自に行う。

この報告書で興味深いのは、委員会の任務がその後のCCSの任務と酷似している点である。番組指導を専管したCIEが、占領初期においては放送制度の分野にも強い関心を示していたことが分かる。

(7) CCS報告書「日本放送協会の再組織」

CCS報告書²⁸⁾（作成課名、提出先は明記されていない）は、日本の経済によって支えられる日本の恒久的放送システムを決定するには、今後さらに調査・研究を重ねなければならないし、恒久的放送システムが決定されるまでの間、中間的措置として放送協会を民主化する措置が必要であると述べている。

そして、報告書は実業、法律、労働、無線、音楽、演劇、映画、教育、ジャーナリズム、経済など14の分野の代表25人で構成される諮問委員会を設置することを提言した。委員会の任務は、GHQに対し放送協会会長職に就任する人物を推薦すること、日本の将来のラジオ放送のありかたについて調査を行うこととされた。

この報告書は、次の点で重要な意味を持っているように思われる。まず、第1、占領開始後わずか3か月という時点で、すでにGHQの放送政策の視野の中に、日本の恒久的放送システムの確立という目的が入っていたこと（この恒久的放送システムは、日本の経済状態が許す時がきたとき、放送協会以外に新しい放送局を設立することによって完成する）、第2、放送協会の民主化は、恒久的放送システムの確立に至る中間的措置として認識されていることである。すなわち、占領行政の便宜上、当面、放送協会を民主化したうえで、協会に独占的放送事業を許可するが、それは、恒久的放送システムの確立という最終目的からみれば、あくまで中間的措置に過ぎないという認識で

ある。

CIE, CCS両報告書には、GHQの放送制度改革に関する基本政策が示されており、その後この基本政策に沿って、放送制度改革が実施されていったと考えてよい。

(8) ハンナー・メモ

1945年12月11日、「日本放送協会の再組織」と題するGHQの覚書(1945年12月11日付け)が、CCSハンナー大佐から逓信院総裁松前重義に手交された²⁹⁾。いわゆる「ハンナー・メモ」である。その際、同大佐は口頭で、これは民間放送を考慮しない、という総司令部の意志表示と解すべきであると伝えたと言われる³⁰⁾。

同文書は、「放送協会が政府の強力な統制下に置かれたため、国民は世論を表現する重要な機関である放送協会の管理・運営に発言権をもっていない」と分析し、ラジオ放送をパブリック・サービス機関(institution of public service)とするため、放送協会会長の助言機関として、国民各層の代表者15名から20名の男女で構成される顧問委員会(advisory committee)を設立するよう命じた。同委員会の任務は

- 放送協会会長候補者3名を選出し、逓信院を通じてGHQにその氏名を提出する
- GHQによって新会長が指定されたあと、会長ならびに理事会に対し、放送に関する政策事項について助言する
- 放送倫理綱領を作成してGHQに提出する
- 放送協会を再組織し、国民が協会の所有に完全に参加できるようにする
- 放送協会の政策は、顧問委員会に諮問したうえ会長が決定する

こととされた。

この顧問委員会のはのち、放送委員会と改称し、放送スト³¹⁾解決のための斡旋、放送法案の作成、番組の改善に関与するなど、放送協会の民主化に貢献したが、1949年5月に解散した³²⁾。

ハンナー・メモがCIEおよびCCS報告書を下敷きにして作成されていることは、一見して明らかである。

1945年12月19日、ハンナー・メモをめぐる逓信

占領初期放送制度改革関連略史

- 1945.9.12 大阪商工経済会寺田甚吉副会頭、新放送会社の設立を計画
- 9.18 全波受信機の使用禁止解除
- 9.25 「民衆的放送機関設立ニ関スル件」閣議決定
- 10.16 日本放送協会部課長会、逓信系理事の総退陣・監督法規の撤廃・経営民主化など改革案を決議、会長に提出
- 10.25 放送協会一般職員、職員大会開催
- 10.30 放送協会臨時会員総会開催、役員人事の主務大臣による認可制廃止・評議員会制など放送事業の自主化・民主化を企図する定款改正案を可決、逓信院に認可申請、12.7 認可
- 11. 1 田川大吉郎・伊藤豊ら「民間放送開始準備会」(国民放送協会)、免許申請
- 11. 2 寺田甚吉、「想定される今後の日本放送事業計画」「新設せんとする放送会社の計画案」の2文書をGHQに提出
- 11.13 GHQ、家庭の半数にラジオ受信機がゆき渡るよう、生産・配給計画の立案を政府に指示
- 11.17 亀井貫一郎・山本忠興ら「常民生活科学技術協会」、免許申請
- 11.21 日本放送協会部課長と一般職員からなる日本放送協会職員会結成
- 12. 1 東京商工経済会理事長船田中ら、電通などを中心とする「民衆放送(株)」の設立を出願
- 12. 7 逓信院・情報局、放送協会の定款改正を、聴取者の協会機構への参加・聴取者地域別代表の事業運営への参画を条件に認可
- 12.11 CCS、「ハンナー・メモ」を逓信院に手交
- 12.11 毎日新聞社大阪本社、寺田甚吉と新放送会社設立につき協議し、合流に決定(「新日本放送」構想誕生)
- 1946.1.21 日本放送協会職員会に代わり、「日本放送協会従業員組合」結成、2.26 「日本新聞通信放送労働組合」の放送支部となる
- 1.22 「ハンナー・メモ」に基づく放送委員会第1回会議開催
- 1.22 中部日本放送、免許申請
- 2.20 放送協会会長大橋八郎退任

院とCCSとの会議で、CCSから放送制度に関わる政策については、GHQではCCSが所管することが伝えられ³³⁾、以後、放送制度改革はCCSを中心に進められ行く方針が示された。

(9) 対日理事会

逓信院から「民衆的放送機関設立ニ関スル件」がGHQに提出されたことを契機に、例えば、既述のような朝日新聞記事が報道されたこともあって、「占領初期放送制度改革関連略史」でみるように、放送協会の自主的改革の試みとともに、一方では、民間放送局の開設申請が相次いだことが注目される。

1945年11月19日に行われたCIEとCCSの会議では、「当分の間、民間放送局の設立は許可しない」というGHQの公式声明を出すべきかどうか検討されたが³⁴⁾、結局はハンナー・メモ手交の際、その主旨が口頭で伝えられたに過ぎない。

GHQはその後も、民間放送に関する公式声明を出さないまま、CCS放送課が民放開設に関する調査を続けていたが、1946年11月29日に「民間・商業放送局の開局申請」(Proposals for Private or Commercial Broadcasting Companies)という報告書³⁵⁾が作成された。同報告書は新放送会社の開局申請が34件に達していると説明した上で、次の理由を挙げ、民間放送の開設には反対の立場を表明した。

- 新たに周波数を割当てても、現在のラジオ受信機は性能が悪く、聴取することは難しい
- 送信機が不足している
- 番組検閲要員が不足している
- CIEの番組指導業務が過重になる
- これまでに申請を出した会社のほとんどの経営者のキャラクター(character)に問題がある
- 現在の経済状態ではよほどの大会社でなければ商業放送は不可能
- 放送協会の再組織が完了していない

GHQはこの件を「放送事業の管理および所有権」という議題で対日理事会に諮った。対日理事会では1946年12月11日、同12月23日、1947年1月8日の3回にわたり審議した。その結果、理事会はイギリス・ソ連・中国の3国の一致により、

「現段階では単一独占方式の維持に賛成、民間・商業放送には反対」の意志表示を行った。

逓信省はCCSの方針、対日理事会の決定などを勘案し、1947年3月、「新放送機関の設立は、諸般の情勢にかんがみ、当分これを許可しないことを適当とする」という結論を出した³⁶⁾。

ところで、この件でGHQは対日理事会事務局に対し、いくつかの資料を送付しているが、その中に、CIEが日本のラジオ放送についてまとめた報告書に付された結論と提言がある³⁷⁾。以下に、その概要を紹介する。

結論

1. 現在の放送協会による単一独占放送システムを、日本における恒久的な放送システムにした場合、将来、日本政府がこのシステムを反民主主義的な目的に悪用する危険性があり、その結果、本来、国民に対して情報、教育、娯楽を提供するメディアでなければならないラジオの機能が失われる
2. 公的に所有された単一全国放送システムにせよ、複数の放送局が競争する民間・商業放送システムにせよ、いずれもデメリットがあるが、前者のそれは後者に比べて大きい
3. 日本の民間企業は今のところ資材と人材に欠けるが、それでも商業放送の開設を希望している
4. GHQが民間放送に関する政策を決定しない限り、日本政府は民間放送局の免許は付与できない

提言

1. 放送資材および放送規制(監督)という観点からみて可能であれば、なるべく早い機会に、免許制に基づく民間・商業放送に関する政策を確立すべきである
2. 放送協会は継続させるが、放送協会を国会に対して責任を持つ委員会(commission)の監督下に置く。この委員会は、少なくとも民間放送が定着するまでは、放送運営や番組内容に対する政府の介入を防止する
3. 民間放送を規制(監督)するため、FCCを模した委員会を設立する

ここでは、放送政策が占領行政の便宜上という視点からだけではではなく、日本の放送の将来像

(占領後の)という視点から捉えられている。政府に単一放送システムを悪用させないためには、何が必要か。それは、民間・商業放送を開設し、単一放送システムに競争を導入することである。そして、放送協会、民間・商業放送に対する監督機関として、FCCに倣った委員会、つまり放送に関する行政委員会を設立する。

この時点で、番組指導を主たる任務とするCIEが、放送制度改革についてはCCSより一歩先んじていたという点に注意しておく必要があると思われる。CCSがこの原則を具体化した文書を作成し、それを基にGHQとしての政策が日本側に伝えられるのは、それからなお9か月後のことである。

IV 電波監理委員会設置への道程

(1) 臨時法令審議委員会設置

1946年10月、CCSは逓信省(逓信院は1946年7月1日から逓信省になった)に対し、新憲法の実施を機会に通信関係法規に全面的な検討を加え、1)新憲法に即応させる、2)通信を完全に民主化して軍による通信統制の痕跡を永久に除去する、3)時代遅れの内容を現代的法体系に改める、ことを骨子として³⁹⁾通信法規を改正・整備するよう指示した。

CCSはその際、特に放送という重要なものが法律で規定されず、省令、定款、命令書等によって運営されている現状を批判し、「お添えものとして他の通信関係法律にも言及した」のであった⁴⁰⁾。

それまで、日本の放送は無線電信法による私設無線電話の一種として扱われてきた。その法的根拠は、無線電信法第2条「左ニ掲クル無線電信又ハ無線電話ハ命令ノ定ムル所ニ依リ主務大臣ノ許可ヲ受ケ之ヲ私設スルコトヲ得」の第6号「前各号ノ外主務大臣ニ於テ特ニ施設ノ必要アリト認めラレタルモノ」に依ったもので、放送の監理・監督は、主として、無線電信法の委任に基づく放送用私設無線電話規則、および、私設無線電話施設許可附帯命令書、ならびに民法による社団法人認可にともなう主務大臣(逓信大臣)の附帯命令書によって行政措置で行われてきた。

1946年11月1日、逓信省大臣官房に次官を会長、各局長を委員とする臨時法令審議委員会が設置され、通信法規の改正に着手した。同委員会はCCSがGSと協議の上⁴¹⁾、その設置を逓信省に指示したもので、逓信省各局で作成された通信関係法規は、国会に提出される前に、委員会からCCSに送られて審査を受ける仕組みになっていた(案件によっては、GSなどGHQの他部局の意見が求められた)。

(2) 無線電信法改正

1947年2月25日、逓信省によって第1次無線電信法改正案が作成された。第1次改正案は、無線電信法にかなり修正を加えた全8章62条からなるものであった。しかし、私設の無線電信電話を対象とした監理規定ならびに公衆通信を目的とした無線電信電話事業に関する業務規程を同時に含み、放送その他の一般私設無線電信電話の許可、運用基準そのほかは、命令ないし逓信大臣の行政処分に委ねられるなど、無線電信法と基本的な差はなかった。ただ、この法律の運用に関する重要な事項について、逓信大臣の諮問機関として無線委員会が設置されたことが新しい点であった⁴²⁾。さらに4月24日には、第2次改正案が作成された。第1次案と異なる点は、公衆通信を目的とした無線電信電話事業に関する業務規定が、当時無線電信法と平行して改正作業の行われていた電信法に繰り入れられることとなったため、とりはずされたこと、特許事業の章を設け、放送事業の特許申請の手続き、役員の選解任、放送聴取料金の認可などに関する規定をまとめたこと、諮問機関だった無線委員会を議決機関とし、逓信大臣の行政権に対するチェック機能を強化したことなどであった。しかし、第2次案は基本的には第1次案と変わらなかった。

その後、中波の放送については放送協会に独占的に運営させるというCCSの意向が明らかになったため、逓信省は電波および放送に関する一切のものを無線電信法改正案の中に規定してきた従来の立法形式を改め、無線法案(6月21日作成、7月1日から電波法案と改称)および日本放送協会法案の2本建てとした。無線法案には無線電信電

話を含む無線全般に関する規定を設けるとともに、中波放送については放送協会に独占的に経営させる基礎を設けた⁴²⁾。

一方、日本放送協会法案（6月24日作成）は中波による放送事業について規定し、同法案要綱⁴³⁾によれば「協会は、社会の公器として、中波による無線電話によって時事、教養、演芸その他の事項を放送し、あまねく公平に、なるべく安い料金で、公共の聴取に供しもって国民文化の向上に資することを目的とする」こととし、その組織を公益社団法人と定め、国民各層の諸分野を代表し内閣が委嘱する30人以内の放送委員会を協会に設置し、協会会長・副会長の推薦、役員人事の承認その他事業運営に関する重要事項の議決機関とした。

しかし、日本放送協会法案は会長・副会長の指名権、聴取料金の額および聴取契約事項、事業計画および収支予算ならびに定款変更、剰余金の処分および解散決議に関する認可権、協会に業務および財産状況報告を命じる権限など広範な権限を逓信大臣に認めていた。

(3) 放送事業法案

この日本放送協会法案に対し、CCSは公益を目的とするとはいえ、数千名の会員のみで構成される私法人の日本放送協会を、独占放送の事業体として規定することに異議をさしはさんだ⁴⁴⁾。そこで、逓信省はオーストラリアの放送無線電話法（1942年）を参考にして、1947年7月16日、放送事業法案を作成した⁴⁵⁾。

放送事業法案は、社団法人日本放送協会にかえて、新たに「日本放送委員会（当初は日本放送公団又は日本放送公社と呼称）」という3億円全額を政府が出資する事業官庁的公法人を設立し、これに中波放送事業を独占的に経営させるものであった。日本放送委員会の運営は内閣総理大臣が任命する7人の委員によって行われ、その業務は事務長、技師長、編集長以下の職員があたり、これらの職員は国家公務員法の適用を受けることになっていた⁴⁶⁾。

この法案には、放送番組に聴取者の意向を反映させるため、放送諮問委員会を設置する規定がお

かれていたほか、中波放送以外の放送については、逓信大臣の許可を得れば誰でも運営できることが定められていた⁴⁷⁾。これは、日本放送協会以外に放送事業者を認めることを、初めて法律案で明らかにしたものであった。

(4) 放送事業法案漏洩事件

放送事業法案の草稿は非公開のまま検討が続けられたが、「時事新報」が草案の内容をスクープし⁴⁸⁾、1947年8月16日付けの同紙紙面に「放送事業の革新、民主化に公聴会も準備」と題して、その概略が報道され、同法案が第2国会に提出される予定だと伝えられた。いわゆる漏洩事件の発端である。翌17日には、朝日新聞が「“官僚統制はイヤダ”放送国管に反対、協会、労組そろって氣勢」と題する記事を2面トップで詳細に報じ、8月18日には東京新聞が「放送事業、国有公営へ」と題して、放送事業法案要綱を掲載、8月24日には、読売新聞と毎日新聞がそれぞれ「放送事業の国管に絶対反対」、「放送事業改善の眼目」と題する社説を掲載し、いずれも放送事業法案を批判し、とくに日本放送委員会制は官僚的国営放送化をはかるものとして強い反対の意見を述べた。

この問題は、開会中の第1国会でも取り上げられ、8月22日の衆議院逓信委員会で、成田知巳委員（社会党）が新聞で報道された放送事業法案について政府の説明を求めた。これに対して、権熊三郎政府委員（自由・逓信政務次官）は、「過日新聞に出ております放送の国家管理とか国有とかいうようなことは、私どもあの新聞を見て実は非常に意外に思った。しかもああいう記事がどこから出たものやら、ほとんど私どもは想像に苦しんでおります。目下私どもとしては、ああいう考えを毛頭もっておりません。……目下本省におきましては何ら具体的な案が整備されておるのではない……」⁴⁹⁾と述べ、逓信省としての正式な確定案ではないと答えた。

1947年8月27日、三木武夫逓信大臣は、放送事業法案をめぐる紛糾事態を收拾するため談話を発表し、「放送事業に国民の世論を採り入れるため経営は特殊な法人組織にし、事業は一切法人にまかせて政府はただ施設について監督する程度にし

たい。放送国管とか公団組織は絶対に排除する考えである」との意向を明らかにした⁵⁰⁾。

(5) ハウギー・メモ

三木通信大臣が、「放送国管排除」の談話を発表した8月27日、CCS放送課職員ハウギー(Victor Hauge)によって「日本の放送に関する政策の実施」と題する文書⁵¹⁾が作成された(9月12日修正版作成。以下、ハウギー・メモと略記)。ハウギー・メモは、占領後2年間にわたりCCSが行ってきた放送に関する調査・研究の成果を集大成したものであり、このメモを基にGHQ全体としての放送政策が策定された。

ハウギー・メモは、GHQの放送政策が「民主主義を護る手段としての放送メディアを着実に成長させ、放送メディアの有効性を高める」ことにありと前置きした上で、いくつかの提言を行っている。その内容は、①社団法人日本放送協会を改組したうえで、中波放送を独占的に運営させる、②中波放送以外の放送サービス(FM、テレビ、ファクシミリなど)は、民間企業のイニシアチブに任せる、③放送の規制・監督機関として、国会に責任を負い、行政府から独立した委員会を設立するの3点に要約できる⁵²⁾。③は2年半後に設置される電波監理委員会に関する基本的な概念を示したものであり、以下、その部分を中心にハウギー・メモの要点を記述する。

●放送基本法の制定理由

日本の放送事業を規律する現行法規は旧式で時代遅れであり、また、中波放送を行っている放送協会の経営には、同協会の正当な所有者であるべき者が参加していない。これらの問題を解決するためには、放送基本法を制定する必要がある。

●放送基本法の目的

放送基本法の目的は、公的および民間機関が、公共の利益のために、放送施設を建設し運用できるような基礎を与えること、また、放送の監督・規制委員会を、独立した放送機関として設立することにある。この機関は、中波放送に国民の意志を反映させるとともに、民間の放送事業者が行う放送サービスについては、それが公共の利益にか

なっているかどうかを監視することを任務とする。

この委員会は日本の中波放送システムの所有者である国民を代表するものであり、その立場で、中波放送(国内)および国際放送について、番組事項を除き、監督・規制を行う機関である。

まず、第1にこのような国民を代表する機関を設立することは、絶対に必要である。もし、こうした機関がないと、中波放送の経営は現在のよう無責任のままの状態が続くか(国民の代表が経営に参加していないこと)、あるいは政府機関に責任を負うかどちらかになる。このいずれも望ましくなく、また、容認できない。

第2に、放送の監督・規制委員会は、中波放送事業について監督を行うだけでなく、将来、民間企業によって運営される放送局が設立された場合、公共の便宜、利益、必要性という基準に基づき、これらの放送局も規制する。委員会の公的および民間放送運営機関に対する立場は、法律で明確に規定すべきであり、また、法律で規定することには何ら問題はない。

第3に、この委員会は特殊な性格と機能を持っているため、放送および通信の双方を監督・規制しているFCC制度をそのまま導入することは望ましくない。なぜなら、この委員会は主として情報メディアとしての放送を監督・規律するものであり、通信一般については、主として技術的側面から別の機関が規制するからである。

●放送監督・規制委員会

組織

- a. 放送監督・規制委員会の委員は常任委員、それに国会、内閣、最高裁判所、および将来設置される公的放送機関を代表する者が職権(ex officio)によって参加する委員とによって構成される。
- b. 最初の常任委員は、国会(衆議院)の承認を得たうえで内閣総理大臣が任命する。その後、常任委員は委員会が提出する委員候補者の中から、国会(衆議院)の承認を得たうえで、内閣総理大臣が任命する。職権によって参加する委員は、その者が所属するそれぞれの組織が指名する。

- c. 常任委員は、任期中に放送問題に関する知識を十分に取得し、取得した知識を役立てられるようにしなければならない。常任委員の任期は、そうしたことが可能になるよう設定すべきである。また、この条件はできれば、職権によって参加する委員にも適用すべきである。
- d. 常任委員は各種の職業を代表し、それぞれの職種において優れた業績、能力、役に立つ経験を持ち、かつ高潔な人格の持ち主でなければならない。委員はまた、放送に直接あるいは密接に関係することによって利益をあげている事業体および産業に対し、直接的であると間接的であると問わず、金銭的なつながりを持ってはならない。
- e. 学識才幹とも優れた人物を、常任委員として確保するには、かなりの額の報酬が必要である。委員の報酬は、高い役職に就いている者にふさわしい額にすべきである。
- f. 委員会には、委員会の日常的な事務を処理したり、技術的な援助やアドバイスをを行うための事務局を設置すべきである。

機能

- a. 委員会には、委員会の運営規則を作成する権限が与えられる。
- b. 委員会の議事は、原則として国民に公開されるものとする。委員会は議事録をすべて記録し、国民から要請があれば供覧しなければならない。
- c. 委員会は、国会に対し年次報告書を提出する義務を負う。
- d. 委員会は立法、行政、司法的権限および機能を持つ。
- e. 委員会は、その立法的権限に基づき、放送基本法の規定を実施するため、また委員会の一般的な目的を達成するために必要な規則を制定することができる。
- f. 委員会は、その行政的権限に基づき、放送基本法の規定および委員会の規則を実施するうえで必要な特権を行使することができる。
- g. 委員会は、その司法的権限に基づき、免許申請者の動機が公共の利益に叶っているかを決定するため、聴聞会を開催し、証人を喚問し、証拠

書類の提出を要請し、異議申し立てを審査したりすることができる。

- h. 委員会は独立した機関ではあるが、委員会の活動および業績については、国会に責任を負う。委員会の活動および決定事項が、すべて裁判所の審査の対象になり得ることは当然である。
- i. 委員会は、放送局あるいは放送局オペレーターに免許を交付したり、その他の技術的な規制業務について、直接的に関与することはしない。しかし、委員会は放送局の運営、放送免許、放送施設、放送サービスの内容、放送サービスのエリア等が、公共の利益という基準に叶っているかどうかを審査し、放送免許を更新するかあるいは停止するかを決定する権限を持つ（放送に関する技術的な規制、あるいは放送内容に関係しない事柄については、通信一般を規制する機関がこれを行うことが望ましい）。

ただし、委員会は必要があれば、公正な放送サービスを提供するという観点から、これらの技術的な事項についても審査する。また、放送技術に関して手続き的な規制を行う機関がある放送局に免許を付与した場合、委員会は、同機関に対し免許付与を決定した理由について説明を求め、その結果、公共の利益という観点からみて必要であれば、職務執行上会議を開催し同機関の決定を覆すことができる。

以上、ハウギー・メモのうち、放送の監督・規律機関の設置に関し、重要と思われる部分を摘記した。

ハウギー・メモの眼目は、放送基本法の目的で述べられているように、放送機関として公的機関（放送協会を改組し聴取者の代表がその経営に参加できる新たな放送機関）と民間機関（民間・商業放送機関）の2つを設立する基礎を設ける、そして、この2つを監督・規律する委員会を創設することにある。ここで、注目すべき点は、この委員会が日本版FCCではないと、注意深くくぎをさしていることである。FCCは放送・通信の両者を監督・規制するが、ハウギー・メモで言う委員会は主として、放送を専管する役割が与えられている。これは後述するように、逓信省が郵政省と電

気通信省に分離し、後者の外局として電波庁が発足した時点で問題化する。

(6) ファイスナー・メモ

ハウギー・メモを基に、GHQ部内で意見調整が行われた結果、GHQとしての放送政策が策定され、1947年10月16日、CCS調査課長代理ファイスナー（Clinton Feissner）によって、日本側に口頭で伝えられた。その内容は後に、ファイスナー課長代理によって「日本の放送に対するSCAP⁵³⁾の一般的示唆の概略を伝えた会議に関するメモ」(Memorandum for Record Concerning Conference Outlining SCAP's General Suggestion to a Japanese Broadcasting Law)と題した報告書としてまとめられた⁵⁴⁾。いわゆる「ファイスナー・メモ」と呼ばれているものである。ファイスナー・メモの策定過程で、CCSはGS、ESS、それにCIEと協議を行った。前2者は特に異議を唱えなかったが、CIEは単一放送組織による独占放送を継続した場合、アメリカ国内で「社会主義という批判を受ける」⁵⁵⁾として反対し、将来、民間放送を導入して独占制を打破する根拠を法律で明記すべきだと主張した。

ハウギー・メモは、民間放送を導入する基礎を与えることを放送基本法の目的に掲げていたが、CCSがGHQの関係部局に配布したと思われる資料では⁵⁶⁾、中波放送については放送協会を改組した公共機関による独占的運営を法制化すると述べられていた。CCSはCIEの主張を受け入れ、ファイスナー・メモでは経済状況が許す時がくれば、中波放送にも民間放送会社相互間、または民間会社と公共機関との間に自由競争を発達させる規定を法律に設けるという表現になった。

さて、ハウギー・メモで提唱された放送の監督・規制機関は、ファイスナー・メモではどのように具体化されたのであろうか。ファイスナー・メモは次のように述べている⁵⁷⁾。

日本の放送の基本法はあらゆる種類の放送形態すなわち、あらゆる放送技術を管理し又国内（基本⁵⁸⁾）放送、海外（国際）放送を運用する機関の設立を規定しなければならない。

この機関はいわゆる自治機関でなければならない。

この機関はすべての日本政府の行政官庁から離れて独立していなければならない。

この機関が国会に対し責任を有する様に造られるかどうかということはこの特別な観点からはさのみ重要ではない。

とにかくそれは自治機関でなくてはならない。

それから通信省からも文部省からも大蔵省からもその他如何なる省からも完全に独立し如何なる者に対しても責任を負うてはならない。

それは如何なる政党からも如何なる政府の間からも如何なる政府の団体からも又如何なる個人の集団からも如何なる個人の会からも支配を受けてはならない種類の機関である。

これに比すべきものには米国のTVA（Tennessee Valley Authority）又はNew York Port Authorityがある。

それは国民に奉仕する機関であり、理想的に言えば憲法により民主的に設立され政府を通じ自己の欲求と希望を表明する日本国民によって支配される機関であるべきである。

ここに特に注意を願いたいのはSCAPは決してこの機関が法律により国内及び海外放送に於ける独占を唱道しているのではなく実際その反対を唱道しているという点である

SCAPは同法が、経済状態が許すときが来た暁には日本に於て民間会社相互間又は民間会社とこの公共機関との間に放送に於ける自由競争を発達させる様日本に於ける民間放送会社の助長に備えた規定を設けることを「示唆」する。

他の言葉を借りていえば同法は将来、現在の日本の鉄道機構即ち公営民営併存方式にも比すべき放送（運営）方式の発達を許す様にすべきである。

将来に於ては一方に公共機関により他方に民営による二つの方式が発達するわけであるから従ってこの公共機関は主な二つの要素から組成されなければならない。

第一の要素は監督又は管理部門である。

この監督又は管理部門は規定の条項に従って

放送に関する方策を決定し又公共機関及び民間会社によって運営せられるすべての放送を免許又はその他の方法によって管理する。この公共機関の第二の要素は運営部門である。この部門へは現在主として日本放送協会によって運営されている放送施設を移管してこれを実際に運営する。

ハウギー・メモで言う放送の監督・規制機関は、「放送政策を策定するとともに、公共機関および民間会社によって運営されるすべての放送を免許またはその他の方法で管理」する機関となったわけである。

(7) 放送委員会

第1次放送法案

逓信省は、このファイスナー・メモを下敷きに検討を加えるとともに、関係諸団体および行政法学者などの意見も取り入れ、1947年2月20日、放送法案（第1次）⁵⁹⁾を作成し、2月28日にCCSに提出した⁶⁰⁾。

同法案は総則、放送委員会、日本放送協会、一般放送局、放送の受信及び受信機、審理手続・再審理及び訴訟、罰則、雑則の8章111か条および附則から成り、総則第1章第1条（法律の目的）で「この法律は、放送及び放送の受信を公共の利益、利便又は必要に合致するように規律すると共にその自由を保障し健全な発達を図ることを目的とする」と述べ、第2章に放送委員会の規定を置いた。

こうして、ハウギー・メモにその起源を持ち、ファイスナー・メモによって日本側に提示された放送の監督・規制機関は、とりあえず放送委員会という形で、初めて法案に登場する。法案第3章には、放送を運営する機関としての日本放送協会に関する規定が設けられており、ファイスナー・メモにいう「自治機関」は、管理部門と運営部門が分離されたことになる。

CCSでは、放送課が中心となり、この1次放送法案を検討した結果、1947年5月8日、第1次案に関する意見を盛り込んだ「放送法」（Broadcasting Law）⁶¹⁾と題する報告書が作成された。

同報告書は其中で、法案が「国家的な放送政策およびその政策を実施する方法を明らかにしておらず、また、放送政策および政策実施に関する将来構想（放送事業の組織、活動、規制について）も提示していない」と分析し、「まず、放送政策を立案するために必要な調査・研究、助言、勧告を行う調査委員会（board of inquiry）を設置すべきである」として、放送委員会の機能を調査委員会に限定する提案を行った。同報告書は次のように述べている。

放送委員会の機能を調査に限定することは、CCSにとっては、放送政策を具体的に実施する段階から放送政策の立案段階へ逆戻りしたといえるのだが、それは日本側から放送の基本政策案が明示されないからである。現時点では、放送委員会を監督・規制機関にするより、開局申請を出している民間放送会社の調査など、純粋な調査・助言・勧告機関として、放送政策の立案に資する任務を与えるべきである。

当時、CCS部内では放送を除く通信を専管していた無線課から、放送を含む電波すべてを監督・規制する、法律に基づく国家無線委員会（National Radio Commission）設置構想が提案されており、放送課としては、ゆくゆくは放送委員会をこの無線委員会に吸収する方針だった⁶²⁾。この無線委員会とは別に、暫定措置として、放送政策立案のために調査を行う機関を法制化しておくのが放送課の提案であったと思われる。しかし、この提案が法案に生かされた形跡はない。

第2次放送法案

逓信省は、1947年5月29日に提示されたCCSの意見を取り入れ⁶³⁾、関係機関の意見を参考にして修正のうえ放送法案（第2次）を作成、6月6日および7日に法務庁の審査を受け、6月15日閣議決定、6月17日にGSの承認を得、6月18日、第2国会（芦田内閣）に提出した。

第2次法案は総則、放送委員会、日本放送協会、一般放送局、審理手続・不服の審理及び訴訟、罰則、雑則の全7章99条、および附則から成る。その大要は、次のとおりである。

- a. 放送政策の3原則として、①放送が情報および教育の手段、また国民文化の媒体として、国民に最大の効用と福利をもたらすことを保障すること、②放送を自由な表現の場として、その不偏不党と自律性を保証すること、③放送に携わる者の国民に対する直接の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義に奉仕し、且つそれを育成するようにすることを、かかげたこと。
- b. 社団法人日本放送協会を放送法によって設立される法人に改組し、これを公共放送実施機関としたこと。
- c. 日本放送協会以外の者を一般放送局として、放送事業が行えるようにしたこと。
- d. 放送委員会の決定に不服がある者に対する審理および訴訟の手続きを規定したこと。
- e. 放送法を5年間の時限立法として、内閣総理大臣はその期間内に放送法の存続改廃について、国民各層から成る審議会を設置して、その勧告を求めなければならないこと。

さて、放送委員会は第1次案とおなじく、第2章に規定された。

放送委員会は内閣総理大臣の所轄のもとに、総理府の外局としておかれ、「独立してこの法律の規定に基づく権限を行う」（8条）。放送局の免許権を持つほか、放送設備および受信設備に関する技術要件を制定する（9条）。放送免許の取り消しなど放送行政上の決定を行う場合、審理手続きをふまなければならない（69条以下）。この法律の委任によりまたこの法律を執行するため、規則制定権を持つ（9条）。新設する日本放送協会の定款制定改廃の認可権を持つ（27条）。さらに協会理事および監事の任命権を持ち（32条）、受信料額（39条）、放送債券の発行および借入金（43条）、放送の休止および廃止（44条）などの業務事項の認可権を持つ。

放送委員会は5人の委員で構成され、委員は卓越した広い経験と識見を持つ35歳以上の者のうちから、両議院の承認を経て内閣総理大臣が任命する（10条）。

以上が放送委員会の概略であるが、第2次案では第1次案に比べ、9条（一般的権限及び義務）と23条（放送政策の報告）にかなりの追加規定が施されている。これは、既述したCCS放送課の意見を取り入れたもので、放送課が放送委員会に何を求めていたかが分かる。以下に、第2次案で9条および23条に追加された主な項目を列記する⁶⁴⁾。

9条

- 放送及びその受信に関して、国内及び国外の、時宜に適し、且つ権威ある情報を入手し、これを第1条に規定する原則（放送3原則一筆者注）に照らして分析し及び解釈すること。
- この法律に従って行われる放送を受信し、これを第1条に規定する原則に照らして分析し、及び解釈すること。
- この法律の範囲内の事項に関し自己の発意により調査を行うこと、この場合においては、これを文書とし、調査した案件及びその結論を、関係資料を添付して記述しなければならない。
- 放送及びその受信の発達に関する研究を奨励し援助すること。
- 現在及び将来の放送政策に関し、左に掲げる問題を調査し、且つ公衆の利用できる報告書をもって内閣総理大臣に勧告すること。
 - イ) 放送地域を拡充し、公衆のあらゆる分野によって公平に受信されるよう放送業務を改善する
 - ロ) 放送番組編集の自由を具現する方法及び放送設備を自由な表現を行うための不偏不党且つ公共的な場として、簡易且つ公平に利用できるようにする
 - ハ) 特殊の利益を代表する政治的、経済的、社会的その他いかなる団体にも支配されない放送企業の責任ある経営形態の維持
 - ニ) 放送設備、放送業務及び受信設備の改善に重大な関係のある政府各機関の機能の強調を確保するための放送
 - ホ) 放送及び受信に対し政府の行う規律の性質、範囲及び限度に関し改善を要する事項
 - ヘ) 教育の目的のためにする放送の利用
 - ト) 国際放送の業務を管理する目的、組織及び方

式

- ㊦ 周波数変調，模写（ファクシミリ），電視（テレビジョン），その他新しい放送業務の開発方策
- ㊧ その他放送委員会が重要と認める放送政策上の諸問題

23条

● 放送委員会は内閣総理大臣を経由して国会に対し、毎年常会開会後60日以内に、この法律の施行状況及び左に掲げる事項を記載した放送政策報告書を提出しなければならない。

- ㊦ 放送の現状（放送及びその受信に関する組織，施設，提供業務，分布及び財務の状況並びに放送及びその受信に関連して、国民に重大な影響のある社会的，経済的，政治的，文化的その他の事象を含む）
 - ㊧ 放送の将来の発達に重大な影響のある技術的，工学的，経済的，文化的その他の事象の現在から将来にわたる傾向及び進歩
 - ㊨ 放送業務の管理に関する政策について勧告に基づいてなした改変
 - ㊩ 放送に関する政策，監督組織，運営組織又はその職務の遂行につき申出のあった変更を実現するための法令制定及び改廃に関する建言
- 国会審議

1947年6月18日に第2国会に提出された第2次放送法案は、会期が切迫していたため実質審議に入れず、両院とも閉会中も継続審議を行うことを議決しただけで、7月7日閉会した。このうち、7月28日に開催された参議院通信委員会における継続審議で、新谷寅三郎委員（緑風会）は、法案で放送委員会が内閣総理大臣の所轄の下にありながら、独立して権限を行うと規定されていることについて「内閣総理大臣は、国会に対しましても、放送委員会に関する事項については責任大臣である。放送委員会が國務大臣，従って内閣というものを通さないで、特に放送委員会そのものが責任を負うというようなことは、今日の内閣制度を以てしては考えられないのではないかと思う」と述べ、放送委員会の行政上の権限に対する政府の見解をただした。

これに対して、政府委員鳥居博（通信事務官，

臨時法令審議委員会主査）は、憲法では行政権は内閣に包括的にあり、放送委員会が独立して行使する権限は、法律によって内閣から委任されているに過ぎず、「国会に対しましては、内閣総理大臣が責任者となります。併し、放送委員会が行いました一つ一つの処分につきまして、内閣総理大臣はその直接の責任を負わないのであります。併しながら、委員会を監督するという立場から、委員会に何分の処置をとる、こういう責任はあるわけでごさいます。国会に対しまして、飽くまで内閣総理大臣が委員会を代表いたしまして、その当面の責任者と相成ります。」と答弁した⁶⁵⁾。放送委員会が電波監理委員会に発展していく過程の中で、後述するように、この「所轄権」をめぐる政府とGHQとの間で激しい攻防が繰り返されることになる。

1948年10月8日、芦田内閣は総辞職、10月19日に第2次吉田内閣が成立した。逓信省は吉田内閣のもとで開催された第3国会に第2次放送法案を提出する準備を進めていた。しかし、民自党の要請で国会は政府に対し、内閣交代と議案輻輳を理由に同法案の撤回を求めたため⁶⁶⁾、11月10日、逓信省はこれを撤回した。第3国会は11月30日閉会、引き続き第4国会が開かれたが、会期が短く（1948年12月1日～23日）、提出法案は緊急やむを得ないものに限定されたため、放送法案は提出されなかった。

(8) 電波庁創設

1947年2月、逓信省とCCSとの間に共同委員会が設置され、電気通信関係機構の改革に関する共同作業が進められた。その結果、1948年9月9日、CCSは「逓信省の機構問題に関する共同委員会報告」と題するGHQ覚書⁶⁷⁾とともに「電気通信機構共同委員会報告書第1部」（基本編）を逓信省に送付した。そして、10月21日には第1部の内容を具体化した同2部が送付された。これらの報告書により、逓信省を郵便業務を主管する郵政省と電気通信業務を主管する電気通信省の2省に分割し、電気通信省の外局に電波庁を設置することなどが勧告された。電波庁の目的を扱った第2部第4章には「現在においては電気通信省内に新し

い（電波の）規律機関を設けるのが適当と考えられる。この機関は後には独立の委員会（コミッション）又は庁となるものと予想される。しかしかかる性質の事項を独立の政府機関によって取り扱った先例と経験とが日本政府にはないので、当分必要な経験を得るまで現在の提案が採用されるべきであると思う。従ってこの提案は、とりあえず過渡的機関を現在の電気通信省内に設置し、将来望ましく思われかつ実行可能になった時にそれを国会の立法活動によって通信関係のあらゆる政府機関および個人から完全に独立させるよう提案するものである⁶⁸⁾」という記述があったことが注目される。将来、電波庁の機構改正はこのとき、すでに予想されていたのである。

これらの覚書や報告書に基づき作成された電気通信省設置法案および郵政省設置法案は、第3国会の審議を経て、1948年12月15日公布、1949年6月1日から施行された。

電波庁の所掌事務は、電波の統制・監視・規律とされたが、そうなると、放送局に対する免許付与等の電波行政に関して、放送委員会との間に管轄上の問題が生ずる。第2次放送法案第9条では、放送局の免許の付与・更新・拒否・取り消し等は、放送委員会と電波庁との間の協議事項となっていたからである。

このためCCSはLSと検討した結果、1948年12月30日、2つの機関の管轄権限の調整に関する一応の原則を決定し⁶⁹⁾、1949年1月4日、通信省に提示した⁷⁰⁾。それによると、放送政策に関する事項は放送委員会の責任とする。放送局免許申請については、放送委員会が申請書を受理し、それが公共の利益に合致しているかどうかなどを審査し、合格すれば申請書を電波庁に送付する。電波庁では混信の有無など主として技術的側面から審査し、問題がなければ放送局建設許可証を発行し、許可証は放送委員会を通じて申請者に交付される。そして、建設許可証に基づき建設された放送局が電波庁の検査に合格した場合、委員会と電波庁の合同の免許証が交付される、というものであった。

(9) 放送委員会制の放棄

1949年6月1日、電気通信省の外局として電波庁が設立され、それに伴って従来官房臨時法令審議委員会は廃止され、新たに官房審議室が設置された。電波庁は官房審議室と密接な連絡をとりつつ、懸案となっている放送法案の作成を進め、1949年6月17日、新放送法案要綱をCCSに提出した⁷¹⁾。

同要綱⁷²⁾の第2章には、これまでの法案にあった「放送委員会」に代わり、「電気通信大臣の権限及び職責並びに放送審議会」があげられていた。放送行政機関の合議制行政委員会方式である「放送委員会」を廃止し、その権限を独任制の電気通信大臣に移すというものであった。そして、「放送が公共の利益、利便および必要に奉仕することを保障するため」、電気通信省内に放送審議会（衆参両院の承認を得た上で内閣総理大臣によって任命される5人の委員で構成）を設置する規定が設けられた。放送審議会は国家行政組織法による協議機関として電気通信大臣に付属する諮問委員会であり、同法による委員会、いわゆる行政委員会ではなかった⁷³⁾。

電気通信大臣は、次の事項について必要な措置をする場合、放送審議会に諮り、その決定を尊重することとされた。

- 放送行政に関する法令の立案制定
- 放送局の開設及び受信に関する基本プラン
- 放送局の免許の交付、拒否、取り消し、更新、及び免許に関する事項の見直し
- 放送に関する国際会議、地域協定についての政策決定
- 現在および未来の放送に関する報告書の作成
- 放送施設の他人への譲渡および賃貸の承認
- 放送出力・放送時間・周波数・コールサインの変更
- 放送事業の停止
- 日本放送協会役員の内命
- 日本放送協会定款の改正
- 日本放送協会の受信料額の決定
- 電気通信大臣に対する異議申し立てに関する聴聞の開催

委員会制の放棄は、フェイスナー・メモに示さ

れた、放送行政機関は「すべての日本政府の行政官庁から離れて独立していなければならない」とするGHQの放送政策を完全に否定したものであり、当然GHQからの反発を招くことになった。

(10) 電波監理委員会構想

1949年6月20日⁷⁴⁾、CCS局長バック代将 (Brigadier General George Back. 代将は大佐と少将との中間の位を指す一筆者注) は、電気通信大臣小沢佐重喜と官房長官増田甲子七を招致し、6月17日にCCSに提出された放送法案に対する回答を与えた⁷⁵⁾。バック代将は電気通信大臣のほか増田官房長官を招致した理由について、「無線法規は日本の復興に重大な影響を与える。また、本日、提言する事項の中には官房に直接関係するものがあるためだ」と説明したうえで、CCSおよびCIEとの共通意見であるとして次のように述べた。

次の国会に無線に関する法律案（1つあるいは複数になるかもしれない）を提出されたい。法案には、①総理大臣の下に電波監理委員会 (Radio Regulatory Commission) を設置する、②民間放送局を開設する、③放送番組の編集の自由を認める（制限規定は法律で明記すべき）、④日本放送協会を改組する、という4つの基本原則を盛り込むべきである。

電波監理委員会を総理府に置くのは、同委員会が民間機関、および電気通信省、運輸省、警察など政府機関が使う電波一切を規律するためである。委員会は国会の承認を得て内閣総理大臣が任命する5ないし7人の委員で構成される。

電波監理委員会の主たる任務は、電波が公平・公正・有効に使われ、それが公共の利益、利便および必要性に資するようにすることである。

バック代将の説明に対し、小沢電気通信大臣は、日本では憲法により行政権は内閣にある。電波監理委員会が政府の政策とは異なる行政決定を下しても、委員会は独立機関であるから、政府、

つまり、内閣および内閣総理大臣は何ら対抗措置がとれず、委員会の決定に責任をとれなくなる。電波監理委員会は、運輸審議会のような審議会にすべきであると述べた。

このバック・小沢会談は、7月25日にも行われ⁷⁶⁾、バック代将は「CCSの勧告には十分な関心を払って欲しいが、この勧告は決して命令や指示ではない」と述べた。小沢電気通信大臣は、「勧告は“示唆”と受け止めている」と応え、先に示された4原則のうち3点には完全に同意するが、電波監理委員会の設置については、委員会の形式および日本政府との関係をめぐって、政府部内に議論があると説明した上で、電波監理委員会が間違った判断を下しても、大臣がそれにすぐ対応できるよう、電気通信大臣の下に置くのが最も適当だと思ふと述べた。

これに対してバック代将は、小沢案は諮問委員会に過ぎないと主張し、電波監理委員会は特定の省庁にも従属しないという意味で「独立している」のであり、政府そのものから独立した「自治機関」ではないと説明した。

CCSが提案した電波監理委員会は、放送を含むすべての無線行政を担当する機関であり、これはハウギー・メモ以来、GHQがとってきた放送行政と一般電波行政を別々の行政機関で行う2本建て方式の改定を意味した。つまり、電気通信省の外局として一般電波行政を行う電波庁を廃止し、その機能を放送委員会とともに、合議制の行政委員会である電波監理委員会に吸収しようとするもので、まさしくアメリカのFCC方式の導入であった。

(11) GS、委員長国務大臣制に反対

バック代将からの“示唆”を受けた電気通信省では、電波庁が中心となり、政府と電波監理委員会の関係、委員会の機能、組織、委員の選任などについて検討した結果、1949年9月17日、電波監理機構について次のような決定を行った⁷⁷⁾。

- 総理府の外局として、電波監理委員会を設置する。
- 電波監理委員会は、委員長1人及び6人をもって組織し、委員長は国務大臣をもって充てる。

- 内閣は内閣総理大臣の請求のあったときは、電波監理委員会の議決を審議し、その意見を付して電波監理委員会に対し、その事項を再議すべきことを命ずることができるようにする。なお、電波監理委員会が再議せず、または再議に当たり内閣の意見を十分に尊重しないときは内閣総理大臣は、電波監理委員会の議決を変更することができるようにする。
- 電波監理委員会に事務局として電波監理総局を置くこととする。
電波監理総局の長は、電波監理長官とし、電波監理委員会の指揮監督を受け、電波監理総局の事務を掌理する。

そして、電波監理委員会に関する規定は、別に独立させて電波監理委員会設置法とし、これと放送法および電波法の3本建てにすることになった。これらの電波3法の立案は、CCSとの数度にわたる折衝の末に了解を得、1949年10月12日に閣議決定のうえ、GSに提出された。

GSは電波監理委員会設置法について、①委員会の委員長に国務大臣をあてる規定を削除すること、②内閣は内閣総理大臣の請求に基づき委員会議決を審議し、その再議を求められるが、再議の後には内閣および内閣総理大臣はさらにこれを審議しまたは再議を求めることはできないようにすること、の2点を日本側に要求してきた。

電波庁は、GSの修正要求に対し、原案はCCSと長期間にわたり折衝の末、承認されたものであるとして拒否した⁷⁸⁾。事実、CCSは1949年10月28日の段階でGSに対し、「電波監理委員会設置法案については、国務大臣が委員長になることに危惧を持つが、日本側との妥協も必要であり、現時点では考えられるものの中ではベストだと思われる」⁷⁹⁾と説明していることから、日本側の主張には根拠があったといえる。

(12) マッカーサー書簡

しかし、GSはこの2点については譲らず、GHQ参謀長に提出した報告書「日本の無線政策を樹立するための法律案」(Proposed Legislation Establishing a National Radio Policy in Japan, 1949年11月29日付け)⁸⁰⁾で次のように述べた。

電波監理委員会が国務大臣の下に置かれることは、単に同委員会の形を変えることにとどまらず、アメリカ社会の経験の中で発展・成長してきた行政委員会システムの根幹を揺るがすものであり、公正な規律という原則を無視しようとするものである。

電波監理委員会の委員長に国務大臣が就任するようになれば、電波行政を行う行政委員会の原則が崩れることになり、そうした先例ができることで、やがては他の分野の行政委員会の原則までもが崩れ始め、これを防止することは非常に難しくなる。したがって、この日本側(電気通信省)の動きを阻止するとともに、各分野における行政委員会の独立性が将来も保持されるよう、今ここで、日本人に対するガイダンスとして、基本原則を声明しておく必要がある。

この種の声明は、連合軍最高司令官(SCAP)から内閣総理大臣宛の書簡という形をとるのが最もよく、書簡では、この問題に関わる政治的原則について論ずるとともに、提案されている電波監理委員会設置法の修正部分を勧告することが望ましいと思われる。

そして、1949年12月5日、マッカーサー連合軍最高司令官から吉田首相宛に書簡が送られた。書簡は其中で、電波監理委員会設置法案には「委員会が外部の党派および機関の直接の制動または影響に対し適切な保障が設けられていないこと、すなわち、委員長を国務大臣とすることおよび内閣が委員長の決定をくつがえす権限をもっていることは、まさに委員会の独立性を根本的に否定するものであって、この2点を削除すべきである」と述べた⁸¹⁾。

吉田内閣がマッカーサー書簡を受け入れたことにより、電波庁では同書簡の趣旨を組み入れ、電波監理委員会設置法案を修正のうえ、1949年12月23日、第7国会に提出した。その後、同法案については、国会審議の過程の中で、再度、委員長に国務大臣をあてるという修正が試みられたが、GSはこれを断固拒否したため、電波監理委員会設置法は政府提出原案のまま成立し、1950年5月2

日、放送法、電波法とともに公布され、同年6月1日に電波監理委員会が発足した。

委員会の構成は、次のとおりであった。

委員長 富安謙次（元逋信次官）
副委員長 網島毅（電波庁長官）
委員 岡咲惣一（法務府法制意見局第1部長）
瀬川昌邦（元東京都電気試験所長、電逋省運営審議会委員）
坂本直道（元満鉄欧州事務所長）
抜山平一（東北大学工学部教授、電波技術審議会委員）
上村伸一（元駐満公使）

おわりに

電波監理委員会は、1950年6月1日に設置され、1952年8月1日、行政整理の一環としてその組織および機能は郵政省に吸収された。まことに短命ではあったが、その間、電波法施行規則、無線局免許手続き規則、無線局運用規則、無線局（放送局を除く）開設の根本的基準、放送局開設の根本的基準、電波監理委員会聴聞規則など主要規則のほぼ全部を制定した。聴聞については諸規則案に関する聴聞のほか、白黒式テレビ放送に関する送信の標準方式案についての聴聞など19回開催された⁸²⁾。

さらに、民間放送については一般放送事業者の放送局開設、テレビジョン放送局の予備免許の付与なども行い、電波監理行政において重要な役割を果たした。

ファイスナー・メモなど占領下の放送政策に深く関与したファイスナー氏は、次のように述べている⁸³⁾。

1950年、51年当時を振り返ってみると、GHQの職員、特に電波監理委員会を設立する任務にあった職員は、日本に本当に民主的な政治が確立するだろうか、本当に民主的な手続きが確立するかどうか自信がなかったのではないかと、もし、ある意味で妥協ということが行われてい

れば、あの当時芽生えつつあった日本型の民主主義的な議会制度の中に、電波監理委員会を設立することができたのではないかと。妥協の結果、現在も電波監理委員会は存続していたかもしれない。

GSから参謀長に提出された報告書は、日本的民主主義に合わせた妥協は一切行わず、アメリカの民主主義に基づく行政委員会の原理・原則を説くよう提言した。それは、もし、電波監理委員会でも日本側に妥協すれば、他の行政委員会についても妥協を余儀なくされ、行政委員会そのものの理念が崩壊することを恐れたからであった。

その電波監理委員会は、占領が終り日本が独立するとともに消滅する。わずかに、2年2か月の命でしかなかった。

電波監理委員会は、FCC方式を導入したものとされる。確かに、バック勧告を受けたことにより、最終的にはFCCを模した行政委員会となったが、本稿で述べたように、ハウギー・メモの時点では、放送行政と電波行政は異なった機関が担当することになっていた。GHQがなぜ、その方針を改め、放送行政と電波行政を一体化したFCC方式の電波監理委員会の設立に踏み切ったのか、その理由およびプロセスを正しく理解するには、今後さらにGHQ文書に基づき、放送のみならず通信を含めたGHQの電波政策全体を実証的に分析する作業が必要であるように思われる。

(こうご えいき)

注

本稿で利用したCCS文書は、現在すべて国立国会図書館憲政資料室がマイクロフィッシュで所蔵している。ただし、利用資料の中には憲政資料室がマイクロフィッシュ化する前に、NHK放送文化研究所が直接米国立公文書館で入手したものもある。このため、資料の出典については、前者は例えば、CCS-マイクロフィッシュ番号、後者はCCS-B-番号（Bは文書が納められている公文書館のボックス＝ダンボール箱）とした。なお、CCS以外のGHQ文書はすべてマイクロフィッシュ番号で表記した。

1) 1090-CAC-237. In Congressional Information Inc.(1987). *Post World War II Foreign Policy*

- Planning: State Department Records of Harley Notter 1939-1945*
- 2) 1411-PWC-288. In Congressional Information Inc., *ibid*
 - 3) 1944年11月29日、国務省が陸・海軍両省に働きかけて設置を提案し、同年12月1日に誕生した。略称SWNCC。
 - 4) Microfilm Roll 10. In Scholarly Resources Inc. *Microfilm Publications: U.S. State-War-Navy Coordinating Committee, Policy Files, 1944-1947*
 - 5) 放送を含むマスメディアに関する占領前のアメリカ政府の対日政策については、次の文献がある。石坂丘 (1980) 「対日言論政策とSWNCC」『文研月報』6月号
有山輝雄 (1990) 「アメリカの占領言論政策の形成過程—占領期メディア研究序説—」『近代日本と情報』山川出版社
 - 6) CIE(A)-02519
 - 7) 9月11日の日本政府からの要求に対する回答で、社会状況が回復するまで停止継続を指令した。
 - 8) 番組検閲、番組指導については、次の文献がある。竹嶋和 (1979) 「占領期の検閲と放送」『文研月報』2月号
Mayo, Marlene (1982). *Psychological Disarmament: American Wartime Planning for the Education and Re-education of Defeated Japan, 1943-1945*. In Burkman, Thomas (ed.): *The Occupation of Japan: Educational and Social Reform*. Norfolk, Va.: City of Norfolk.
 - Mayo, Marlene (1984). *Civil Censorship and Media Control in Early Occupied Japan*. In Wolfe, Robert (ed.): *Americans as Proconsuls in Germany and Japan, 1944-1952*. Southern Illinois University Press.
 - Mayo, Marlene (1988). *The War of Words Continues: American Radio Guidance in Occupied Japan*. In Burkman (ed.): *The Occupation of Japan: Arts and Culture*. Norfolk, Va: The General Douglas MacArthur Foundation.
 - モニカ・ブラウ (立花誠逸訳, 1988) 『検閲1945-1949—禁じられた原爆報道』時事通信社
江藤淳 (1994) 『閉された言語空間 占領期の検閲と戦後日本』文藝春秋社
 - 9) Spaulding, Robert (1988). *CCD Censorship of Japan's Daily Press*. In Burkman, Thomas (ed.): *The Occupation of Japan: Arts and Culture*. Norfolk, Va.: The General Douglas MacArthur Foundation. p.5
 - 10) 1948年5月31日、GSの法制司法課がLSに移籍した。Oppler, Alfred (1976). *Legal Reform in Occupied Japan*. Princeton: Princeton University Press. p.220.
 - 11) 宮本吉夫 (1984) 『戦時下の新聞・放送』人間の科学社 pp.166-167
 - 12) 内川芳美 (1989) 『マス・メディア法政策史研究』有斐閣 p.274
 - 13) 放送法制立法過程研究会編 (1980) 『資料・占領下の放送立法』東京大学出版会 pp.37-38
 - 14) 宮本吉夫 (1962) 「民間放送の起源とNHKの存続」『通信史話下』通信外史刊行会編 電気通信協会 p.401
 - 15) 「 」内の文言のうち、検閲に言及した部分は理解に苦しむ。というのは新放送局が設置された場合、通常、検閲要員・設備などが増えるため、検閲する側からすればむしろ反対するのが当然だと思われるからである。ただし、検閲という任務に占領政策を阻害するものを削除する以外の任務があったとすれば理解できる。
 - 16) CIS-02364
 - 17) CIS-02364
 - 18) 宮本、前掲、「民間放送の起源とNHKの存続」p.405。ただし、宮本局長とともに会議に同席した荘監理課長のメモには、GHQ側が「Fine Plan」と発言したことは記録されていない。荘氏は後年、「お愛想でそう(ファイン・プランだと)言われたこともあったろうと思います」と証言している。前掲、『資料・占領下の放送立法』 p.542
 - 19) CIS-02369
 - 20) 「民衆的放送機関設立ニ関スル件」について日本側は、おおむねGHQが好意的に受け止めたという感触を得たと伝えられているが、荘氏は、GHQが「いままであるものの回復が先だというようなことを、大分強く言いました。」と証言しており、GHQ文書と符合する。前掲、『資料・占領下の放送立法』 p.360
 - 21) 前掲、『資料・占領下の放送立法』 p.59
 - 22) CCS-01426。新放送会社の株主名は、山本武利 (1993) 「付け焼き刃の政府の民放構想」『調査情報』4月号 p.53に記述されている。
 - 23) 宮本、前掲、『戦時下の新聞・放送』 p.174
 - 24) CCS-01426
 - 25) ESS-00058
 - 26) CCS-01860

- 27) アメリカの「1934年通信法」によって設立された独立行政委員会。連邦議会に責任を負い、放送免許の付与、電話料金の設定など放送および通信の監督・規制を行う。
- 28) CCS-01860
- 29) 続日本無線史刊行会編(1972)『続日本無線史第一部』続日本無線史刊行会 p.507
- 30) 中部日本放送株式会社編(1959)『民間放送史』四季社 p.39
- 31) 日本放送協会従業員組合が、日本新聞通信放送労働組合の指令により、団体協約の締結・待遇改善等を要求し、1946年10月5日から24日まで行ったストライキ。
- 32) 放送委員会の活動およびその評価については次の文献がある。
瓜生忠夫(1965)『放送産業』法政大学出版局 pp.23-104
奥平康弘(1974)「放送法制の再編成—その準備過程—」『戦後改革3政治過程』東京大学社会科学研究所編 東京大学出版会 pp.402-407
松田浩(1980)『ドキュメント戦後放送史Ⅰ』双樹舎 pp.41-76
林進(1988)「放送制度と放送意識(3)—占領下放送制度改革準備期の放送意識—」『埼玉大学教養学部紀要第24巻』pp.35-41
内川、前掲、『マス・メディア法政策史研究』pp.283-286
- 33) CCS-B-3157
- 34) CIE(A)-00837
- 35) CCS-B-3163
- 36) 郵政省編(1961)『続通信事業史(六)電波』p.570
- 37) CCS-01439
- 38) CCS-B-3186
- 39) 荘宏(1962)「電波三法の制定」『通信史話下』通信外史刊行会編 電気通信協会 p.348
- 40) CCS-B-3158
- 41) 荘宏・松田英一・村井修一(1950)『電波法放送法及電波監理委員会設置法詳解』日信出版 pp.8-11
- 42) 前掲、荘他、『詳解』p.11
- 43) 前掲、荘他、『詳解』pp.14-16
- 44) 前掲、荘、『電波三法の制定』p.351
- 45) 前掲、荘他、『詳解』p.22
- 46) 朝日新聞 1947年8月17日
- 47) 前掲、荘他、『詳解』p.25
- 48) 日本放送協会編(1977)『放送五十年史』pp.256-257
- 49) 第1回国会衆議院通信委員会議録第8号 1947年8月22日 p.53
- 50) 朝日新聞 1947年8月28日
- 51) CCS-00308, CCS-B-3158, CCS-B-3188
- 52) ハウギー・メモの内容については、今田恒夫(1994)「GHQ文書・証言による戦後放送制度の原点」『放送研究と調査』8月号 pp.28-37が詳細な分析を行っている。
- 53) Supreme Commander for the Allied Powersの略、連合国軍最高司令官を指す。
- 54) CCS-B-3159
- 55) CCS-B-3159
- 56) CCS-B-3159
- 57) 前掲、『資料・占領下の放送立法』pp.152-153
- 58) 中波放送を指す。当時のFCC規則では standard broadcasting と呼ばれ、後述の放送法案以来、昭和57年の放送法改正まで、日本では標準放送と呼んだ。
- 59) 草案全文は、前掲、瓜生『放送産業』のpp.54-68に掲載されている。
- 60) CCS-B-01921
- 61) CIE(D)-01655
- 62) CIE(D)-01655
- 63) 前掲、荘他、『詳解』p.28
- 64) 前掲、『資料・占領下の放送立法』pp.168-169, 174-175
- 65) 第2回国会参議院通信委員打合せ(第2回国継続)議事速記第3号 1948年7月28日 p.7
- 66) 前掲、内川、『マス・メディア法政策史研究』p.314
- 67) SCAPIN-5985/A「Report of Joint Investigation Committee on Organizational Matters Within the Ministry of Communications」
- 68) 荘宏(1949)「電波庁のできるまで」『電波彙報—電波庁開庁記念特集号』6月号 pp.57-58
- 69) CCS-03079
- 70) 前掲、荘他、『詳解』p.37
- 71) 前掲、荘他、『詳解』p.41。なお、1948年3月1日、第2次放送法案を修正した放送法案(第3次放送法案)が作成されたが、第5国会には提出されなかった。
- 72) この新放送法案要綱については、野村義男氏(当時電波庁法規経済部長)の旧蔵資料を借覧する機会を得た。
- 73) 前掲、内川、『マス・メディア法政策史研究』p.320

- 74) CCS-02478。日本側資料では会談の日時は6月18日となっている（例えば、前掲、荘「電波三法の制定」 p.356 など）
- 75) 1949年6月23日、電波庁担当官がバック代将の発言内容を確認するためCCSを訪れた際、同担当官はバック代将が電気通信相らを招致した理由をたずねている。これに対してCCS担当官は「電通省案に対する解答であるとも了承されても宜しい」と述べた（前掲、【資料・占領下の放送立法】 p.268）。
- 76) CCS-02478
- 77) 前掲、荘他、【詳解】 p.44-45
- 78) 前掲、荘他、【詳解】 p.49
- 79) GS(A)-01850
- 80) CCS-02649
- 81) 前掲、【続通信事業史（六）電波】 p.14
- 82) 鈴木實（1986） 【通信法体系】 ぎょうせい P.242
- 83) 1995年4月14日に行われたファイスナー氏とのインタビュー。