

米FCCの地上波放送番組規制政策

～その理念と実態～

放送研究部

向後 英紀

要 約

アメリカにおける電気通信事業は、FCC（Federal Communications Commission、連邦通信委員会）の管轄下におかれている。FCCは「1934年通信法」に基づき設置された、合議制の独立規制委員会で、ラジオ、テレビ、電話、ケーブルテレビ、衛星放送を含む電気通信事業を規制監督する連邦政府機関である。その存立基盤を連邦議会が制定した「1934年通信法」に置いているため、FCCはしばしば、連邦議会の“腕”と呼ばれる。FCCは5人の委員で構成される議決機関、1700人の連邦公務員が所属する部局から成る。

アメリカでは、1920年に商業放送局がラジオの定時放送を開始した。5年後にはラジオ局が500局を超え、放送産業はすさまじい勢いで発展したが、放送を規制する法規が整備されないまま、放送事業者が好き勝手に電波を使用したため、各地で混信により番組が聴取できない事態が続発し、放送産業は“カオス”の世界に投げこまれた。しかし、「1927年無線法」によって、放送の監督規制機関としてFRC（Federal Radio Commission、連邦無線委員会）が設置されると、FRCは混信の防除という技術的側面のみならず、放送事業を「公共の利益」に奉仕させるため、設立当初から、番組内容にも強い関心を示した。こうして、アメリカの放送産業はカオスの世界から一転して、今度は厳しい規制の世界に投げこまれることになった。

放送産業の発展とともに、FCCの番組規制政策は拡大され、司法府からその行き過ぎをチェックされることもあった。しかし、放送事業を「公共の利益」に奉仕させるために番組規制を実施するという、FCCの基本的な権限については、合衆国最高裁判所によって合憲判断が下された。FCCの番組規制政策は、“ブルーブック”から「1960年FCC番組政策声明」を経て、その基本的な要素が形成され、1996年には、商業テレビで放送する子ども番組の放送時間数の下限を週3時間とする、番組の量的規制にまで発展した。

本稿は、全体の構成を3章に分け、第1章でアメリカにおける地上波放送の現況と放送構造の特性、第2章でFCCの成立と機能、第3章でFCCの番組規制政策の理念と実態についてそれぞれ記述する。

目 次	次
1章 アメリカ地上波放送事業の構造 …… 2	3章 FCCの番組規制 …………… 21
1. 放送事業の現況	1. 番組規制の原点
2. アメリカ放送システムの特性	2. 「公共の利益、便宜、もしくは必要」概念
2章 FCCの成立と機能 …………… 7	3. FRCの放送公益事業論
1. 電波無法時代	4. 公共サービス放送か、プロパガンダ放送か
2. ワシントン無線会議	5. 番組規制は検閲か
3. ゼニス放送会社事件	6. FCCの番組規制権
4. カオスに陥った放送界	7. FCC “ブルーブック”
5. 商務省か独立規制委員会か	8. FCC1960年番組政策声明
6. FRC設置	9. ミノールFCC委員長
7. FRCからFCCへ	10. 番組数量規制の試み
8. 通信事業の規制に関する省際委員会	11. コミュニティー調査
9. 1934年通信法制定	12. 放送免許没収・更新拒否
10. FCCの性格	13. 放送規制緩和時代
	14. 子ども番組規制

はじめに

アメリカの放送は、1920年11月、電機メーカーがラジオの定時放送を開始して以来、広告収入を財源とする商業放送を中心に発展してきた。そして、商業放送は利潤追求を目的とする私企業によって運営されてきた。非営利組織が、連邦政府交付金や個人寄付金などを財源とする非商業放送を開始するのは、半世紀近い後の1960年代後半のことである。

もちろん、この間、利潤を目的とせず、放送の機能を教育の発展、文化の向上に置く非商業放送システムを創出する動きがまったくなかったわけではない。しかし、アメリカでは放送開始15年後には、非商業放送の機能は商業放送が「善意」でカバーすればよい、という考え方がすでに支配的となり、50年間、その体制は揺るがなかった。

しかし、商業放送といえど、公共財産である電波を使う以上、放送事業者は国民から信託を受けた「公共受託者」(public trustee)であり、「公共の利益、便宜、もしくは必要」に奉仕する義務がある、という枠組から逃れることはできなかった。では、一体、放送事業者に「公共の利益」に奉仕する義務を課す権限は誰が持っているのか。

アメリカ合衆国憲法は、この権限を連邦議会に付与し、議会は、権限の実施をFCCに委任した。放送免許の付与権はFCCが持っており、FCCは、放送事業者の業務活動が「公共の利益」にかなうと判断した場合にのみ、放送免許を付与する。FCCは自ら設定した基準に基づき、「公共の利益」にかなうかどうかを判断するが、その基準は、議会が1934年通信法で規定した、「公共の利益、便宜、もしくは必要」概念から導き出される。しかし、1934年通信法は、この概念に定義を与えていない。商業放送は利潤追求を目的とするがゆえに、「公共受託者」としての義務を果たさない場合がある。FCCはさまざまな手段で、義務の履行を強制する。その1つが番組規制である。

アメリカでは現在、商業放送と非商業放送が併存する放送システムが確立されており、連邦政府は非商業放送の番組規制にも関与している。しか

し、本稿は、アメリカで50年間、先導的役割を果たしてきた商業放送の番組規制に焦点を当てて記述する。そのことによって、アメリカの放送事業における連邦政府と放送事業者との基本的な関係が理解できる、と考えるからである。

第1章 アメリカ地上波放送事業の構造

1. 放送事業の現況

a. テレビ1500局、ラジオ1万2000局

アメリカの地上波放送事業は、商業放送と非商業放送の2つのシステムで構成されている。放送事業の収入は前者が408億ドル、後者が19億ドルである(1996年度)^(注1)。

商業放送が広告収入を財源として運営されているのに対し、非商業放送の財源は、連邦政府交付金、州政府/地方自治体交付金、アンダーライティング(underwriting)^(注2)、大学予算、個人寄付金、など多岐にわたる。また、商業放送事業の場合、経営主体は利潤追求を目的とする私企業に限定されているが、非商業放送の経営主体は非営利団体、大学、州政府、地方自治体など数種の事業体で成り立っている。

表1でみるように、ラジオ・テレビ局数とも商業放送が圧倒的に多く、収入面でも、非商業放送の20倍強に達している。数量的にみれば、アメリカの放送は、商業放送の比重が高いことは明瞭だが、商業放送が提供するソフトはエンターテインメントが中心であり、それだけでは、放送の機能が必ずしも十分に発揮されているとはいえない。その意味では、商業放送が敬遠しがちな教育^(注3)、教養、ドキュメンタリー番組に重点を置いている非商業放送の存在意義は決して少なくない。

利潤追求を主目的とする商業放送だけでは、「国民の文化、教育、情報に対するニーズを満たす、という、放送の本来的使命は達成されない。アメリカで利潤追求ではなく、公共サービスを目的とする非商業放送の概念が生まれたのは、このためである。」^(注4)

表1 アメリカの主要映像・音声メディア

無線系	地上波放送							
	テレビ局数				ラジオ局数			
	商業		非商業		商業		非商業	
	VHF	UHF	VHF	UHF	AM	FM	FM	
	558	640	124	242	4,762	5,542	1,923	
無線系	衛星放送							
	事業体				加入世帯数			
	DirecTV, Echostar				10,078,000			
有線系	ケーブルテレビ							
	ケーブルテレビシステム数				加入世帯数			
	10,845				67,607,910			

出典：Broadcasting & Cable Yearbook 1998; NCTA: Cable Television Development Summer 1999 ほかから作成。

b. ネットワーク

商業テレビ放送事業の核となっているのは、ネットワークである。ネットワークは、ローカルテレビ局を通じ、番組を全米に送り届ける放送事業体である。ネットワーク自体、主要都市で直営局 (owned and operated) と呼ばれるテレビ局を所有・運営しているが、直営局だけでは番組は全米には届かない。番組を全米のテレビ世帯に届けるためには、各都市に所在するローカルテレビ局の放送時間枠を借りなければならない。ネットワークに放送時間枠を貸しているローカル局は加盟局 (affiliates) と呼ばれ、両者の間で加盟局協定が締結されている。ネットワークは加盟局協定に基づき、加盟局に対して、放送時間枠を借りる代償として補償金 (compensation) を支払う。

ネットワークは加盟局に供給する番組のうち、ニュース、スポーツ番組は自社制作しているが、そのほかは、主にハリウッドの番組制作会社から調達するエンターテインメント番組で占められている (注5)。

商業テレビネットワークには、ラジオネットワークを土台に発展してきたABC, CBS, NBCのいわゆる3大ネットワークに加え、1986年にFox, 1995年にはUPNとWBがそれぞれネットワークを開設した。ローカルテレビ局のうち、70パーセント以上がいずれかのネットワークに加盟している (注6)。

非商業テレビの場合は、非商業テレビ局の連合体として、1969年、PBS (Public Broadcasting Service) が設立された。PBSの主たる機能は、非商業テレビ局へ供給する番組の調達・編成・伝送で、番組制作は行っていない。商業テレビシステムでは、ネットワークが加盟局に補償金を支払っているが、PBSの場合は逆にローカル局から“会費”を徴収している。

ラジオネットワークは、商業放送にはABC, CBS, Westwood Oneなど主なものだけで10近くあるが、非商業放送の場合にはNPR (National Public Radio) 1つしか存在しない。

2. アメリカ放送システムの特性

a. 自由主義

世界の放送システムは、①指導主義 (paternalism), ②独裁主義 (authoritarianism), ③自由主義 (permissivism or laissez-faire) に分類される (注7)。

①は放送に対して、国民文化を維持・向上させる、という社会的役割を与えるもので、イギリスのBBC (British Broadcasting Corporation) の放送がその代表とされる。そこでは、エンターテインメント過多になって、報道・教養・教育番組が犠牲にされないよう、“バランス”のとれた番組編成が重視される。

②は政府が放送を管理し、視聴者の意向に関係なく、放送を国家のプロパガンダ、思想統制の手段として位置づけるものである。

③は放送を私企業の自由競争にゆだねるもので、そこでは、誰もが親しめ、自由闊達でしかも技術水準の高い番組を提供することが重視される。アメリカでは、1920年11月にラジオの定時放送が開始されてから、「1967年公共放送法」によって、「国民の文

化、教育、情報に対するニーズを満たす」ための非商業放送システムが開設されるまで、放送といえば商業放送しか存在しなかった。したがって、アメリカでは、非商業放送が誕生するまで、約半世紀間は③の自由主義が支配してきたことになる。

1960年代後半以降、アメリカは商業・非商業の二本立てになり、放送システムに②の指導型の要素が加わった。しかし、放送開始以来半世紀間、自由主義が支配してきたという事実は、現在のアメリカの放送システムを理解する上でも、十分留意しておくべき点だと思われる。

b. 主役は私企業

アメリカでは、1920年11月、商業放送がラジオの定時放送を開始する以前、1910年代半ば頃から、大学を中心とした教育機関がラジオの教育的機能に着目し、放送事業を開始している。

1922年には、例えば、ネブラスカ大学所有のラジオ局が公開講座番組を開設した。授業料は1人当たり、教材と答案添削代を含めて12ドル50セントで、試験にパスすれば2単位が取得できる仕組みだった^(注8)。1923年には、大学が経営するラジオ局は72局と、全体の13パーセントを占めていたが、10年後には43局7パーセントに減ってしまう^(注9)。

このようにアメリカでは、ラジオの教育的機能が早くから注目されたいたにもかかわらず、私企業ではない非営利団体が、広告収入以外の財源によって放送事業を行うことは、1960年後半まで実現しなかった。*Radio Broadcast*誌は1922年5月号で、非営利事業体の放送財源として財団寄付金、自治体予算、個人寄付金などを挙げて、同誌の1925年3月号の懸賞論文では、ラジオ受信機税が1位に選ばれている^(注10)。

連邦議会は、非営利団体専用に周波数を確保するための法律の制定が必要かどうか、FCCに調査を命じたが、調査報告書(1935年)でFCCは、「現在、法制度上、商業放送が公共サービス(傍点筆者)を行う責任を持っており、非営利団体専用に周波数を確保する法律を新たに制定する必要がない。非営利団体には、商業放送事業者が善意で放送時間を開放すればすむことで、非営利団体

と商業放送事業者との間を調整するのがFCCの任務である。」と主張した^(注11)。

アメリカの放送事業が、私企業を強固な基盤として発展してきた事実を認識しておくことは^(注12)、現在のアメリカの放送制度を理解するうえで極めて重要である。

c. 電波は国民の共有財産

アメリカの放送事業は、技術の発展・進歩が急速だったため、技術を有効に生かすための放送法規の確立が後手に回るという事態が生じた。法規はあるにはあったが、体系的なものではなく、アドホックにならざるを得なかった。

しかし、放送システムの根底にある理念は、合衆国憲法修正第一条と自由企業の本質に基づいて形成された。この理念から、アメリカの放送システムの基本となる要素がいくつか生まれた。

その第一は、電波は国民の共有財産、という考え方である。FCCは放送事業者に対し、電波を使い放送事業を私企業として運営する免許を付与する。ただし、免許の有効期間は、「公共の利益、便宜、もしくは必要」に奉仕することを条件に、一定期間に限定する。しかも、免許を取得したからといって、電波が免許人の私的財産になることは認められない。

免許人は「公共受託者」であり、FCCによって、「公共受託者」としての義務を果たした、と判断されない限り、免許人の免許は更新されない^(注13)。

先に述べた自由主義の根底に、放送事業者を「公共受託者」として位置付ける考えがあることは、アメリカの放送を理解する上で極めて重要である。

d. 私的利益か、公共の利益か

第二は、放送システムが有効に機能するには、放送事業者の私的利益と「公共の利益」とのバランスをとることが必要だ、という考え方である。この考え方によれば、放送事業者は、公共の電波を使い放送事業を私企業として運営する見返りに、公衆に奉仕する義務を負うが、義務の具体的内容は、FCC

関係をそれぞれ概念化したものがある^(注16)。

図1でみるように、放送政策の策定システムには、6つの主要なアクター(actor)が参加していることがわかる。このうち、大統領府、裁判所、市民団体のインパクトは、FCC、連邦議会および放送産業のそれにくらべると、即効性、直接性という点では小さい。したがって、放送政策の策定においては、大統領府、裁判所および市民団体の3点を結ぶ三角形の外側、つまり、FCC、連邦議会および放送産業の3者間の情報の流れ、相互接触が主要な役割を演ずることになる。

そして、インプット(各種の政策要求)をアウトプット(政策)に変換するうえで最も重要な役割を果たすのがFCCであり、FCCは、したがってアクターの中で主役を演じていることになる。図1で、FCCがアウトプットのすぐ近くに位置しているのは、そうした理由による。

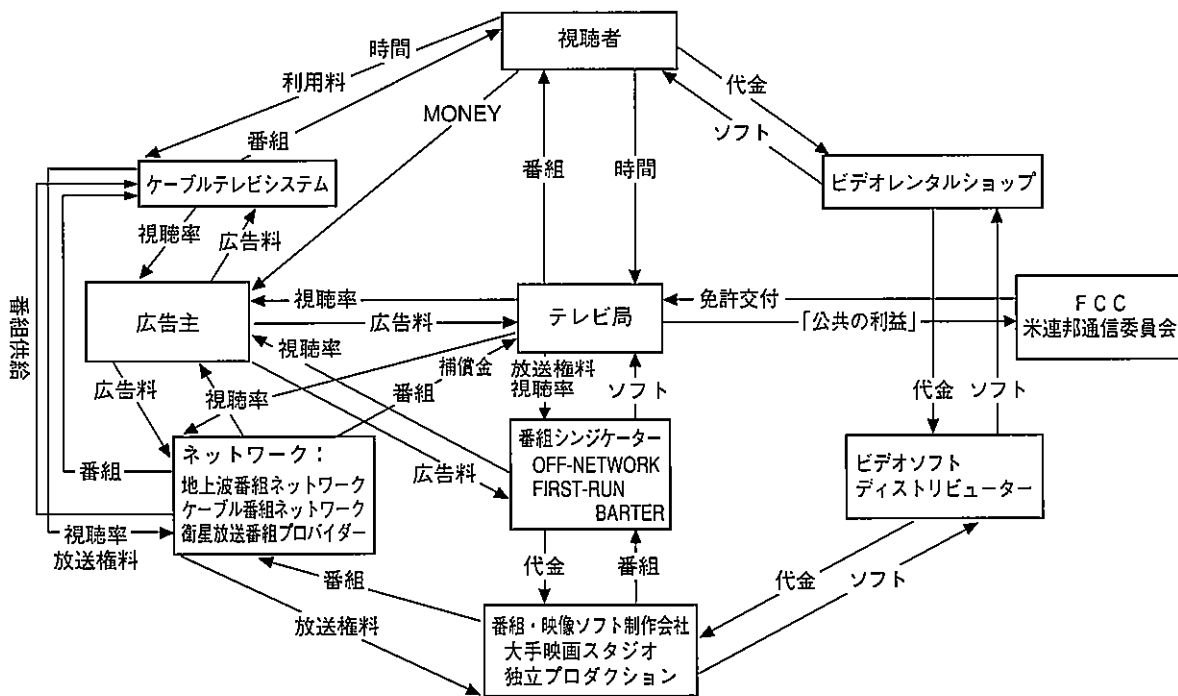
FCCはまた、すべてのインプットを最終的に受け入れるところでもあり、インプットが合流する地点でもある。

アウトプットは、具体的には、FCC規則、裁判所の判決、連邦議会の制定法であり、それらが関係団体に対し利益、あるいは不利益をもたらすことになる。これらのアウトプットは、フィードバック作用によって還流し、新たなインプットおよびアウトプットを生み出す。

インプットがアウトプットに変換されるプロセスは、当然のことながら、真空状態ではなく、放送の規制モード、放送の基本的性格、放送法制などさまざまな要因によって形成される「放送規制政策形成環境」という土壌のうえで進行する。

アウトプットは、放送規制政策形成システムに登場するアクター間の相互作用の結果生み出される政策を意味し、それは、例えば、放送関連法規

図2 アメリカ映像産業地図



注：図の左下、ネットワークの欄には、衛星番組プロバイダーも含まれる。ただし、衛星番組プロバイダーは今のところ、テレビ局に対する番組提供は行っていない。
 出典 Vogel, Harold (1994). *Entertainment Industry Economics: A Guide for Financial Analysis, 2d ed.*, Cambridge University Press, p.157ほかから作成。

やFCC規則という形で具体化される。

アウトプットが、被規制団体の期待に答えられない、あるいは、そうした期待を生み出すさまざまな問題の解決にとって不適切な場合、新たな政策要求が生まれ、アウトプットは覆されることになる。放送規制政策形成システムが長期間にわたり、アクターの期待に何ら反応できない場合、システムそのものの存立が危うくなる。

FCCは、放送規制システムの中では主役を演ずるが、放送規制政策が形成されるプロセスで、他のアクターとの相互作用、あるいは、放送規制システム環境の中から、FCCに対するさまざまなプレッシャーが生ずることを忘れてはならない。

図2で注意すべき点は、FCCが放送免許を付与するのは、ラジオ・テレビとも個々の放送局であって、ネットワークではないことである。したがって、FCCはネットワークの加盟局あるいは直営局を通してしか、ネットワークを規制することができない（例えば、ネットワークが加盟局に不利な協定内容を強制しているなど）。

FCCは、1957年に広範なネットワーク調査を行い、ネットワークに対するFCCの規制権を強化する方針を打ち出した。これは、従来のように加盟局や直営局を通じて間接的にネットワークを規制するだけでは、次第に独占的な力を持ちはじめたネットワークを適切に制御できないことが判明したためであった。

1957年の調査の結果、FCCは(1)ネットワークが加盟局に対し、特定の放送時間帯をネットワーク番組用にリザーブさせることを禁止する、(2)ネットワークが所有できる直営局数を制限する、(3)ネットワークに加盟局協定を公表させる、(4)ネットワーク非加盟局(独立局)に対し、加盟局が拒否した番組を放送する権利を与えるようにする、などネットワークを直接規制できる規則をいくつか制定し、実施した^(註17)。この1957年の調査を契機に、FCCはその後も大規模なネットワーク調査を数回行った。

第2章 FCCの成立と機能

1. 電波無法時代

a. 1912年無線法

FCCは、「1934年通信法」によって設置された独立規制委員会である。FCCの成立と機能を理解するためには、「1927年無線法」および同法で設定されたFRCを概観しておくが必要である。

1934年通信法の放送分野に関する規定は、1927年無線法の放送規定をほぼそのまま継承したものであり、FRCはFCCの前身ともいえる存在だからである。

アメリカでは1920年11月2日、電機メーカーのウェスティングハウス社が所有するラジオ局KDKA(ペンシルベニア州ピッツバーグ)がラジオの定時放送を開始した。KDKAは同年10月27日、当時、無線行政を管轄していた商務省から放送を許可されたが、その際交付された免許は、「商用陸上無線局」用免許であって、放送用免許ではなかった^(註1)。当時、アメリカには、「放送(broadcast)」^(註2)を対象とした法律は存在しなかった。

商務省がKDKAに放送を許可した法的根拠は、船舶間および陸上無線局と船舶間の無線通信について規定した「1912年無線法」^(註3)におかれていた。同法によって、無線通信は免許制となり、免許は商務労働長官が管理することになった(1913年からは商務長官)。

1912年無線法制定後、間もなく、司法長官が見解を発表し、同法のもとでは、商務長官には無線免許の申請を拒否する権限は与えられてない、とする司法省の考え方を明らかにした^(註4)。

司法省の見解は、1923年のフーバー対インターシティー・ラジオ会社事件(Hoover v. Intercity Radio Co., Inc., 以下、インターシティー事件と略記)^(註5)で、連邦控訴裁判所によって支持された。この事件は、無線電報会社のインターシティー・ラジオ社が商務長官に免許の更新を申請した際、同社の無線電報用周波数が無線局に混信を与えるとして、申請を拒否されたため、商務長官フーバーを相手取り提訴したものである。

この裁判で連邦控裁は、「商務長官には、混信を防除するため、無線サービスの種類に応じ特定の周波数を割り当てる権限はあるが、混信を防除する手段として免許の申請を拒否する権限はない」との判決を下した^(注6)。

1912年無線法の制定で、無線通信の免許は商務労働長官が管理することになったものの、長官には1912年無線法の規定で明示された以外の権限は一切付与されなかった。例えば、電波の混信を防除する手段であっても、無線免許の申請を拒否する権限は認められなかった。

1912年無線法の草案には、無線免許の付与について、商務労働長官が規則を制定できる条項が盛り込まれていたが、最終段階で削除された。連邦議会は、行政府の長官に対して、そのような強い権限を付与することを拒否したのである^(注7)。

b. 放送“無規制”時代

アメリカでは1920年11月、KDKAが定時放送を開始して以来、各地で放送局の開局が相次いだ。

AMラジオ局数の推移^(注8)

年	局数
1921年	5
1922	30
1923	556
1924	530
1925	571
1926	528
1927	681
1928	677

先に述べたインターシティー事件の判決があった1923年から、ラジオの開局数が急増しているが、その一方で、すでに1922年後半あたりから、放送事業に対する危機感が叫ばれるようになる。例えば、放送業界誌 *Radio Broadcast* (1922年11月号) には、次のような記事が掲載されている。

放送免許を取得するラジオ局数は、毎月かなりの勢いで増えている。これを、ラジオという新しいメディアが健全に成長していると捉

える見方があるが、よく考えてみると、決してそうではない。ニューヨークでは、同じ周波数で同じ時間帯に放送しているラジオ局がいくつかあるため、混信がひどく、放送を聴くのは楽しいどころか苦痛である。放送免許の付与を制限しない限り、このような事態が全米に波及することは間違いない^(注9)。

1921年12月、商務省は833.3kc.と618.6kc.の2つの周波数を放送用周波数に指定し、放送サービスという概念を初めて確立した。833.3kc.は報道、音楽、および講演用、618.6kc.は穀物市況および気象情報用にそれぞれ割り当てられた。

その後、放送専門の周波数帯域が設定されたため、放送周波数は増えていくが、それでも、急増するラジオ局の需要には応じきれず、複数のラジオ局が同一周波数を選った時間帯で使用せざるを得ないような状態が生ずるようになった^(注10)。

同一周波数を共同使用する場合の条件は、当該ラジオ局同士の自主協定にゆだねられていたが、先に引用した雑誌 *Radio Broadcast* の記述は、自主協定が必ずしも遵守されていないために混信がひどくなっていること、したがって、混信を防除するには、放送免許を制限せざるを得なくなったことを指摘したものと見える。

しかし、インターシティー事件の判決が示すように、司法府は、商務長官に対して、放送免許の申請を拒否する権限は与えてはいない。

Radio Broadcast 誌がいう、混信のため、「放送を聴くのは、楽しいどころか苦痛である」という状態は、1927年無線法が制定され、FRCが設置されるまで続く。

アメリカの放送は、1920年11月、放送産業として開花し、3年後にはラジオ局数が500を超えるという猛スピードで発展した。しかし、放送がスタートして6年以上も、放送を規律する法規は制定されていない。放送無規制時代がこのように長期間続いたのは、先進諸国の中では、アメリカにおいてほかにない。

2. ワシントン無線会議

a. 高まる混信防除の声

1922年2月8日、ハーディング大統領は閣議でフーバー商務長官に対し、放送界代表と政府関係者からなる無線会議を開催し、放送の混信対策を検討するよう指示した。会議は合計4回、いずれも首都ワシントンで開催された。4回の会議での議論や提言が基になって、放送法制が整備されていくという点で、このワシントン無線会議は重要な意味をもっている。

第1回会議は、官民代表25人が参加して1922年2月に開催され、政府を代表してフーバー商務長官は次のように述べた。

無線電話の驚くべき発展に伴い、重大な事態が発生している。この会議を開催した目的は、この重大な事態に対し、現在、商務省に付与されている規制権限をどのような形で適用すべきかについて具申しもらうこと、さらに、新たな法律が必要な場合には、その内容について連邦議会に提言してもらうことである^(注11)。

フーバー商務長官がいう無線電話とはラジオ放送、重大な事態とは混信を意味する。通信行政を所管する商務長官が規制対象である放送業界に、規制について助言を求めるということは一見奇異な感じを与える。しかし、1912年無線法は、商務長官に放送免許の申請を拒否する権限を明示しておらず、同法の規定に基づき、商務長官が規則を制定する権限も付与していない。フーバー長官にしてみれば、1912年無線法では、「驚くほどの勢いで成長する放送事業の舵取りはできない」のであった^(注12)。

以後、無線会議は、第2回が1923年3月、第3回が1924年10月、第4回が1925年11月に開催されるが、回を重ねるたびに放送産業界から、政府に混信防除対策を要請する声が強まってくる。フーバー長官は、この間の事情について、「放送業界は連邦政府に規制を求めているが、私企業が政府に規制を求めるケースは、あまり聞いたことが

ない。」と述べている^(注13)。

フーバー商務長官は、1912年無線法に代わる、新しい放送法制の確立を求めたのであり、そのためには、放送業界の力をバックに連邦議会を動かさなければならない、ことを熟知していたのである。

b. 商務長官への提言

ワシントン無線会議は第4回会議で、電波混信、周波数割り当て、無線技術、放送広告、無線局分類、船舶無線、アマチュア無線、番組著作権、放送法制など、放送事業に関して各般にわたる討議を行い、フーバー商務長官に対してして提言を行った。

このうち、放送法制について提言された事項の主な点は、次のとおりである^(注14)。

- (a) 無線を規律する法律の執行は、商務長官が行う。商務長官は、法を運用するうえで必要な規則を制定することができる。
- (b) 言論の自由は、不可侵なものとする。
- (c) 放送事業者は、放送施設を公衆に無差別に使用させる義務は負わない。したがって、放送事業は公益事業とはみなされない。ただし、放送事業を行うための免許は、当該事業が公衆に利益を与える、公共の利益にとって必要である、また、放送事業の発展に寄与する、と商務長官が判断した場合に限り付与されるものとする。
- (d) 無線通信事業における独占は禁止する。
- (e) 無線を規律する法律には、商務長官が最終的に下した決定について、当該裁判所に提訴できる規定を設ける。
- (f) 無線事業者が放送免許条件、商務省規則、放送法に違反した場合、商務長官は免許を取り消したり、停止したりすることができる。
- (g) 放送事業者の財政的な安定性を保障するため、すでに放送事業に投下されている資本が無駄にならないようにしなければならない。そこで、公共の利益にとって必要であり、また、公衆の利益に寄与する放送事業者が、一定期間継続して事業を運用できるようにする。期間は放送法、あるいは、放送法に基づいて

制定される規則によって決めることとする。

無線会議が無線を規律する法律について行った提言には、放送事業の監理システム、放送事業者の責任、放送事業への司法府の関与など、アメリカにおける放送事業を構成する基本的な要素が含まれているといえる。

この提言が下敷きとなって、連邦議会で放送法制の審議が開始され、やがて、「1927年無線法」が制定され、さらに、同法を基に、アメリカの放送・通信に関する基本法「1934年通信法」が制定されることになる。

しかし、提言のうち (a) の無線通信行政の管轄権については、無線会議が予期しなかった方向に進むことになる。

3. ゼニス放送会社事件

第4回無線会議の提言を基に、1925年12月、下院議員ホワイト (Wallace White) が放送を含む無線通信を規律する法案を連邦議会に提出し、上下両院で無線行政に関する本格的な審議が開始された^(注15)。無線会議の提言に基づく法案は、1923年始めから、断続的に議会で審議されてきたが、ホワイト法案をめぐる審議は、1926年4月、合衆国対ゼニス放送会社事件 (United States v. Zenith Radio Corporation et al.)^(注16) について、イリノイ地方裁判所が下した判決を契機に、議会内外の注目を集めるようになった。

ゼニス放送会社は、シカゴでラジオ局を運営していたが、コロラド州デンバーにあるラジオ局と同じ周波数を割り当てられており、混信を避けるため、放送時間を制限されていた。1912年無線法には、ラジオ局が、商務省によって割り当てられた周波数を変更することを禁止する条項が明示されていないかった。

このため、ゼニス放送会社は、商務省の許可を得ないまま、共同ではなく単独で使用できる周波数に乗り換えたが、その周波数は、アメリカ・カナダの政府間交渉に基づいて、カナダ政府が確保していたものであった^(注17)。ゼニス事件は、ゼニス放送会社のこうした行為に対し、連邦政府が提訴したものである。

この裁判で、イリノイ地方裁判所は、1912年無線法は商務長官に対し、ラジオ局が使用する周波数、出力、放送時間を規制する権限は付与していない、という判決を下した。これらの権限は、1912年無線法の条文を基に、商務長官が作成する規則にしたがって行使されるものであるが、「連邦議会は、無線法の制定に際し、この規則制定権を商務長官には与えていない。」というのが裁判所の判断であった^(注18)。

したがって、ゼニス放送会社が、例え、外国政府の周波数を勝手に使用したとしても、1912年無線法に違反することにはならなかったのである。1912年無線法の解釈について、先に述べたインターシティー事件と、このゼニス放送会社事件では、裁判所の判決に矛盾があった。

前者について、連邦控訴裁判所は、商務長官には特定の周波数を割り当てる権限が付与されていると判決したが、後者については、それが否定されているからである。フーバー商務長官は、この矛盾点をはじめとするいくつかの疑問点について司法省の見解を求めたが、1926年7月、司法次官名で、概略、以下のような回答が書簡で寄せられた^(注19)。

- ・ラジオ放送を運用するには、免許が必要である。
- ・申請のあった放送免許について、商務長官は、これを拒否することはできない。
- ・商務長官には、ラジオ局に対し特定の周波数を割り当てる権限はない。
- ・商務長官には、ラジオ局の放送時間数を特定する権限はない。
- ・商務長官には、ラジオ局の放送出力を制限する権限はない。
- ・商務長官には、放送免許期間を短縮する権限はない。
- ・放送用免許を取得したラジオ局は、1912年無線法で指定されている放送用の周波数帯域 (187.5-500kc.) を逸脱しない限り、周波数は自由に周波数を使うことができる。

この司法省の見解によれば、商務長官には、ラジオ放送を規制する権限はほとんどなく、免許を無差別に付与する機関に過ぎないことになる。司

法次官は、書簡の末尾で次のように述べた^(注20)。

以上、司法省の見解を示したが、ラジオ放送は、1912年無線法制定後、急速に発展したものであって、放送事業を規律するうえで、同法が適当でないことは明らかである。放送事業を規律するには、現在および将来のニーズに十分対応できるような法律を新たに制定する以外に解決策はない、と思われる。

司法次官の書簡を受け取った翌日、フーバー商務長官は声明を発表し、政府よる規制は一切放棄することを明らかにするとともに、放送業界に対し自主規制を呼びかけた。

4. カオスに陥った放送界

フーバー商務長官の懇請にもかかわらず、ゼニス放送会社事件に対する司法省の見解を契機に、ラジオ局数はさらに増え、司法次官のいう放送を規制する法律が制定されるまで、新たに200局が開局した。これら新規開設局が勝手に好みの周波数を使ったり、また、既設局も勝手に周波数を変更したり、出力をアップしたため、すでに、ひどくなくなっていた混信状態はさらに悪化し、放送界はまさに“カオス”に陥った^(注21)。

たまりかねたクーリッジ大統領は、1926年12月7日、連邦議会にメッセージを送り、1912年無線法に基づく商務省の放送規制システムが崩壊したことを指摘するとともに、放送という「最も重要な公共的機能がカオスに陥っており、矯正措置を講じない限り、その価値が破壊される。議会に上程されている無線関連法案が、ただちに可決されるよう強く要望する」と述べた^(注22)。

5. 商務省か独立規制委員会か

1925年12月、ホワイト下院議員が提案した無線法案は、電波行政を商務長官の管轄下におくものであった。その後、下院商船・漁業委員会で修正を受け、1926年3月3日、再提案された。

再提案されたホワイト法案には、放送行政を所

管する商務長官の諮問委員会として、全米の5地域の代表5人から成る無線委員会を設置する条項が盛り込まれた。無線委員会は、商務長官から委任された事務を処理するほか、商務長官の決定事項に対する異議申し立てを審査する権限も与えられた。

そして、異議申し立てに関して無線委員会が最終的に下した決定については、商務長官には発言権はなく、連邦控訴裁判所に提訴できる方途がひらかれた。このホワイト法案は、1926年3月15日に下院本会議で可決された^(注23)。

一方、連邦議会上院では、ディル議員(Clarence Dill)が提案した無線法案が1926年7月2日、本会議で可決された。ディル法案は、電波行政を商務長官ではなく、新たに設置される独立規制委員会の所管にするというものであった。ディル議員はその理由として、放送免許の付与機関が大統領のコントロールから独立していない限り、放送事業者は政権を批判できない点を挙げ^(注24)、委員会は、「有能でビジョンのある委員で構成されなければならない」と主張した^(注25)。

6. FRC設置^(注26)

独立規制委員会設置案について、クーリッジ大統領は、「これ以上独立委員会を増やすのは、得策ではない」と述べ^(注27)、フーバー商務長官は、「行政的な機能が大統領の権限の外にある独立委員会を設置するのは、好ましいことではないと思う」と述べた^(注28)。

一方、議会内部でも、大統領を通じて国民に責任を負う商務省に対して、独立規制委員会は、政治的な責任があいまいになる、という批判が下院議員の間から出た。独立規制委員会は、理論的には連邦議会に責任を負うが、予算審議や調査権など立法府が委員会を規制する方法は、必ずしも有効ではない、というのがその主張であった。

さらに、大統領の権限から独立していることによって、委員会が規制の対象である産業のとりこになる弱さを持っている点も指摘された^(注29)。

これに対して、上院では、ディル法案の審議を可決した州際商業委員会が、独立規制委員会は連

邦議会に対して責任を負う、という構想を打ち出し、本会議への報告書で次のような見解を付した^(注30)。

放送免許を付与する権限は、1人の行政官にゆだねるべきではないし、また、行政府にゆだねるべきでもない。放送を規律する機関は可能な限り、政治的影響力や恣意的な支配から独立していなければならない。

電波行政を商務省、それとも独立規制委員会の所管とするか。この問題は、1923年の初め以来、放送を含む無線事業を規律するために提案されてきた法案審議の中で、最も難航した点であった。

連邦議会では、両院協議会を開催して、ホワイト、ディル両法案を調整したが折り合いがつかず、結局、法案の可決を優先させるため、妥協案が採択された。

妥協案は、5人の委員から成る独立規制委員会を設置し、周波数の割り当て、放送免許付与などの権限を与える。放送免許の申請の受理、コールサインの指定、放送局の立ち入り検査などの業務は、従来通り商務省が継続して行うことになった。独立規制委員会は、FRCと命名された。

しかし、無線法案の審議過程で、FRCの存続機関は1年間に限定された。その後は、特に連邦議会がFRCの存続について規定する法律を制定しない限り、FRCの中核的機能は、商務省に移管し、FRCは、商務省の決定事項に対する異議申し立てを審査したり、商務省から委任された行政事務を処理する機関になることとされた。

無線法案は、1927年2月23日、「1927年無線法」として成立し^(注31)、同法の制定とともに、FRCが設置された。

FRCの成立過程をたどると、FRCに独立規制委員会としての地位を与えることについて、立法府では賛否両論があり、行政府は否定的な見解を持っていたことがわかる。さらに、電波行政はFRCに一元化されたわけではなく、電波行政はFRCと商務省との間で分離され、しかも、分離期間は1年間限りで、その後、FRCは商務省の決定事項を審査機関に縮小される、という極めて複雑な構図

が描かれていた。FRCは、そうした政治力学の妥協の産物として生まれたものであった。

7. FRCからFCCへ

政治力学の妥協の産物として誕生したFRCの船出は、決して楽なものではなかった。

クーリッジ大統領が推薦したFRC委員候補5人のうち3人は、1927年3月に上院の承認を得た。しかし、承認された3人のうち2人は間もなく死亡、2人は未承認という状態であった。しかも、1927年無線法を成立させた第69議会が、FRCの予算措置を講じないまま閉会したため、商務省がFRCの予算と事務室を提供するという有様だった^(注32)。こうした状況がほぼ1年間続くことになる。

1927年無線法は、議会が別途法律を制定しない限り、FRCの存続期間を1年間に限定していた。しかし、議会はFRCの存続をさらに1年延長する措置を2回とった後、1929年12月に法律を制定し^(注33)、「別途法律を制定しない限り、1927年無線法で設置されたFRCの存続をそのまま継続する」ことを決定した。しかし、同法はFRCを存続させると規定しているだけで、FRCを恒久的な存在として認めたわけではなかった。

その理由は、

- ・すでに、それまでICC（Interstate Commerce Commission、州際商業委員会。FRCと同じ独立規制委員会）が管轄してきた公衆電気通信事業（電話・電報）と、FRCが所管してきた放送事業を一元化して管轄する、新たな規制機関の設置構想があった。
- ・FRCに対し、国家的な放送政策を策定できるだけの時間的余裕を与える（FRCを恒久的な存在として認めるわけではないが、当分の間、存続させるという意味で）。
- ・電波行政は商務省の管轄とすることが望ましい。

という考えが根強くあった。ことなどによる^(注34)。

8. 通信事業の規制に関する省際委員会

1932年から1933年にかけて、商務省無線局^(注35)とFRCを統合する法案がいくつか連邦議会に提案され、法案は統合・修正されたうえで、上下両院で可決されたが、フーバー大統領の拒否権で葬られる、という経緯があった^(注36)。

1933年、ルーズベルト大統領の指示に基づき、商務長官ローパー（Daniel Roper）を委員長とする、「通信事業の規制に関する省際委員会」が設置された。

省際委員会は1934年1月、ルーズベルト大統領に報告書を提出し、FRC、ICC、郵政長官^(注37)、および大統領^(注38)に分散している電気通信事業規制機関を、「新たに設置する一元的な機関に統合し、双方向通信および放送の規制監督に当たらせる」よう提言した^(注39)。

同報告書は、通信事業を一元的に規制する機関を、独立規制委員会にするか、それとも、既存の政府省庁にするかについては意見を保留しているが、仮に、政府省庁にする場合には、「審査委員会」を設置するよう進言した。報告書はまた、通信政策について幅広く提言する諮問委員会を設置することが望ましいと述べた。

ルーズベルト大統領は、委員会報告書の提言を支持するとともに、次のような特別声明を添えた報告書を連邦議会に提出した。

私は長年、公益事業（utilities）といわれるサービスを運輸、電力、通信の3つの分野に分けることが、連邦政府の政策を明快かつ有効にすると考えてきました。ところで、通信事業について、広範な権限を付与された一元的な連邦政府機関は、現在、存在していません^(注40)。

大統領の特別声明の意図は、連邦議会に対し、一元的な連邦政府機関を設置するための法律の制定を要請することにあった。議会が法律を制定できない場合には、ディール上院議員がFRCを廃止し、その機能を商務省に吸収するという提案を行うことになっていた^(注41)。

9. 1934年通信法制定

ルーズベルト大統領の要請を受け、上下両院でただちに法案の審議が開始された。法案の審議をめぐり、次の3点が問題となった。

- ① 1927年無線法を廃止する（上院法案）
- ② FRCは廃止するが、1927年無線法は廃止しない（下院法案）
- ③ ラジオ放送用に割り当てられる周波数のうち25パーセントを宗教、教育、農業、共同組合、労働組合、そのほか非営利団体が運営する放送局のために確保する（上院修正条項）

結局、連邦議会両院協議会で、1927年無線法およびFRCを廃止し、③を削除する^(注42)新たな法案が提出され^(注43)。そして、1934年6月19日、「1934年通信法」が制定され（1934年7月1日施行）^(注44)、同法に基づきFCCが設置された。

1927年無線法は廃止されたが、連邦政府は放送事業を運営しない、放送事業は民間事業とし競争を促進する、という1927年無線法の基本的な理念は、1934年通信法に継承された。また、1927年無線法のうち、放送に関する規定は、1934年通信法第3編にほぼそのままの内容で移管された。

1934年通信法は、次の編（Title）で構成されている^(注45)。

- 第Ⅰ編 総則
- 第Ⅱ編 通信事業者
- 第Ⅲ編 無線に関する規定
- 第Ⅳ編 司法手続きおよび行政手続きに関する規定
- 第Ⅴ編 罰則
- 第Ⅵ編 雑則

そして第Ⅰ編・総則は法の目的について、次のように規定している。

合衆国のすべての国民が十分な施設と合理的な料金によって、可能な限り迅速かつ効率的な全国のおよび世界的な有線および無線による通信サービスを利用できるように、有線通信および無線通信に関する州際及び国際通商を規制する目的のために、国防上の目的のために、[]^(注46)並びに従来は法によりい

くつかの機関に分散されていた権限を集中し、有線通信および無線通信に関する州際および国際通商について新たな権限を付与することによって、以上の政策のより実効的な実現を図る目的のため「連邦通信委員会 (Federal Communications Commission)」という名称の委員会を設置する。この委員会は、以下に規定するところにより構成され、この法律の規定を実施し、執行する^(注47)。

10. FCCの性格^(注48)

a. 権限

1934年通信法により設置されたFCCは、任期7年の委員 (commissioner) 7名から成る。同法は第307条 (a) で、「委員会 (FCC一筆者注) は公共の便宜、利益又は必要にかなう場合には、本法の制限に従い、これについてのいかなる申請人に対しても本法に規定する局の免許を付与しなければならない。」と規定するとともに、第303条でFCCの権限について規定している。その主なものは、次のとおりである。

- ・無線局の分類
- ・免許を受けた局が提供する業務の性質を定める
- ・周波数帯の割り当て、出力・運用許容時間の決定
- ・各局の設置場所の決定
- ・1934年通信法の規定を実施するために必要な規則を制定する
- ・無線の新しい利用方法の研究
- ・連鎖放送 (chain broadcasting)^(注49) の規制

b. 独立規制委員会

アメリカには、行政府各省および大統領府に所属しない独立政府機関が存在している。独立政府機関には、機関、行政体、自治体、評議会、委員会などと呼ばれる組織体が含まれる。

独立政府機関は、独立行政機関 (independent executive agency) と、独立規制委員会 (independ-

ent regulatory commission) に大別される。前者には、例えば環境保護機関などがあり、その任務は1人の責任者が統括し、大統領に対して直接責任を負う。

FCCは独立規制委員会の1つで、意思決定部門が、委員長を含む複数の委員で構成される委員会制 (合議制) である点、独人制の独立行政機関とは異なる。FCCは、行政府各省および大統領府に所属していないという意味では“独立”しているが、次のように、いくつかの重要な制約がある。

- ・FCC予算は連邦議会が決定するとともに、連議会はFCCの業務に関する調査権を有する。
- ・FCC委員は連邦議会上院の承認を得たうえで、大統領が任命する。
- ・FCC予算は、大統領直属の行政管理予算局に提出され審査を受ける。

独立規制委員会は、「行政府というより立法府の機関 (agency) である。連邦議会は、委員会を大統領への権力集中を抑制するための機関としてみなしている。委員会の委員は大統領によって任命されるが、委員会には、その大統領に反対を唱えなければならないケースがある。このように、議会は委員会に対し、委員会にとっては有難くない役目を課しているのである。」^(注50)。

こうした独立規制委員会の位置づけは、そのままFCCにもあてはまる。独立規制委員会と呼ばれるFCCが、実態的には、極めて複雑な政治力学の中に組み込まれていることが分かる。

c. FCCと連邦議会

このように連邦政府は、FCC予算の審査権 (議会下院)、FCC委員候補者の承認権 (同上院)、大統領によるFCC委員の任命権という、3つの政治的影響力の支配下にある。

ケネディ政権でFCC委員長を務め、アメリカの商業放送界を「一望の荒野」(vast wasteland) と批判し、放送界に大反響を巻き起こしたミノー氏は、次のようなエピソードを紹介している。

ミノー氏は、FCC委員長就任の宣誓式をすませる前に、連邦議会のレイバーン下院議長に挨拶に行く。レイバーン氏は、「FCCには、問題が山積し

ているし、プレッシャーも多い。が、右願左阿せず意志強固で公正な態度が堅持できれば、FCC委員長はこなせるだろう」とアドバイスをする。それを聞いて、退出するため椅子から立ち上がろうとしたミノー氏に、レイバーン氏が最後に一言、「FCCが連邦議会の腕 (arm) だということを忘れないように」と言う^(注51)。

FCCと連邦議会との関係をズバリ突いたエピソードとして興味深い。

d. FCCと大統領

大統領は、FCC委員の任命権を持っているが、FCCは大統領に対して責任を負う機関ではない。しかし、FCC委員が大統領に対し、政治的な恩義を感じることが否定できない。大統領は表向きは、FCCの政策には直接には関与していないが^(注52)、非公式な場を通じて、自分が指名した委員長、あるいは、任命した委員に政治的影響力を行使することは十分考えられる。

大統領は原則として、自党に所属するFCC委員の中から委員長を指名するが、ジョンソン大統領が共和党のFCC委員を委員長を指名して注目されたケースがある。ジョンソン大統領は夫人がテレビ局を経営しており、議会の反発を避けるため、そうした措置をとった、といわれている^(注53)。

ただし、反対政党に所属するFCC委員であっても、委員の放送政策を大統領が支持した場合、反対政党に所属するFCC委員長が誕生するケースは決して珍しいことではない。

e. FCCと裁判所

「1934年通信法」は第402条で、FCCの裁定に異議申し立てがある場合、連邦控訴裁判所(ワシントンD.C.)に提訴できることを規定している。これは、「1927年無線法」第16条の規定を継承しており、独立規制委員会の裁定に対し、司法府の審査権を認めたものである。

放送事業に関する異議申し立てについては、専門性の高いFCCの裁定に信頼をおくべきだとする考えがある。しかし、一方で、放送事業者の間に

は、FCCより裁判所のほうが事業者には有利な判断を下すことを期待している、という事実も認識されている。FCCの裁定に対し、司法府の審査権を認めた背景には、そうした事実認識が重視されたためである。

連邦控訴裁判所がFCC裁定を審査する際の基本理念は、当初、FCC裁定が立法権の委任の範囲を逸脱していないかどうか、FCC裁定が重要な事実や問題点をすべて網羅し、それらを分析したうえで到達した結論かどうか、に限定されてきた。

しかし、統一キリスト教会対FCC事件(Office of Communication of United Church v. FCC)^(注54)で連邦控訴裁は、放送政策について控訴裁独自の考え方を打ち出すようになった。すなわち、この事件の審査で、連邦控訴裁は、放送免許の更新に関する聴聞には、市民も参加できる、という画期的な判決を下した。

従来はFCC規則により、放送免許更新に関する聴聞の当事者適格は、①新たな放送局の開設によって、「公共の利益」を阻害するような経済的損失を被ると主張する放送被免許人、②他の放送局の影響で混信が生じていると主張する被免許人に限定されてきた^(注55)。

こうした連邦控訴裁独自の放送政策理論に基づく判決は、その後、時として合衆国最高裁判所によって否定されることがあった。

f. FCCとNTIA^(注56)

アメリカにおいて、連邦政府が行う通信事業を所管しているのはFCCではなく、NTIA(National Telecommunications and Information Administration, 商務省電気通信情報局)である。NTIAは、1978年、大統領府電気通信政策局(OTP: Office of Telecommunications Policy)と商務省電気通信局(Office of Telecommunications)を一本化して設立された。

NTIAは長官に通信・情報担当商務次官が就任し、「電波監理」、「政策分析・立案」、「議会対応」、「市民対応」、「国際通信」など9部局で構成されている。その主たる業務は、連邦政府の通信政策の立案、連邦政府が使用する電波の割り当て・監理、

無線周波数の長期計画の策定および監理であるが、連邦政府から交付される「子ども向け教育番組制作基金」の管理も行っている。

FCCが連邦議会の“腕”だとすれば、大統領命令により設置されたNTIAは、行政府の“腕”といえることができる。NTIAは、FRC設置後も商務省内に残存していた無線局を継承・発展させたものと考えられる。

なお、このほか放送事業に関連する主な政府機関には、放送広告の規制・監視を行うFTC (Federal Trade Commission, 連邦取引委員会)、放送事業の独占的行為を監視規制する司法省 (Department of Justice) などがある。

g. FCC委員の任命プロセス

FCC委員の任命プロセスは、委員候補者の推薦からスタートする。委員の承認権は、連邦議会上院の商業・科学・運輸委員会が持っているため、候補者の推薦は、同委員会に所属している議員が、議員と同郷で放送政策に関心を持っている人物を大統領に行う、というケースが多い。

大統領は推薦された候補者の中から、有力と思われる人物を選び、上院の商業・科学・運輸委員会に指名推薦する。ただし、その場合、大統領が有能だと見立てても、議会の受けの悪い人物は、指名推薦からはずされることがある。

大統領の指名推薦が固まると、推薦を受けた人物と上院議員との間で、非公式な会談が数回開かれる。この会談で議員側は、指名推薦を受けた人物の放送政策に関するスタンスについて問いただし、自分の政策と一致しているかどうか確認する。

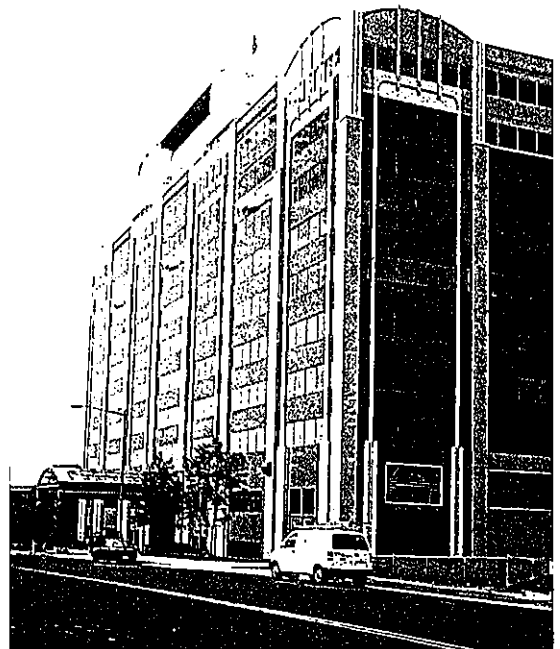
その後、上院の商業・科学・運輸委員会で、公聴会が開催される。公聴会には、指名推薦を受けた人物が出席し、議員の質問に答えることになっている。質問の内容は、事前に開催された非公式会談での質問とほぼ同じだが、公聴会は議員が指名推薦を受けた人物から言質を取る、公式の場として重要な意味を持っている。

h. FCCの組織・機能^(注57)

FCCは設立当初、任期7年の7名の委員で構成されていたが、1982年、委員が5名に削減されるとともに、任期が7年から5年に短縮された。委員長は、委員の中から大統領が指名する。また、FCCに超党派的機能を持たせるため、委員5名のうち4名以上が同一政党に所属することは禁止されている。

表2でみるように、FCC委員長は法曹界出身者が多い。放送界出身者を除けば、FCC委員長に指名された人物は、放送事業に対する知識・関心は必ずしも高くない。そうした人物がFCC委員長に指名される背景には、大統領は、人物の放送に対する専門性を重視するというより、大統領への政治的貢献度（例えば、大統領選挙運動に協力すること）を評価する傾向が強い、という事情があるためだといわれる^(注58)。

FCCは議決部門の委員会とスタッフ部門で構成されている(図3)。FCC予算額は189億ドル(1997年度)で、スタッフ部門の職員数は1755名(同)となっている。スタッフ部門職員は、FCC委員長が民間人の中から任命する局/室長を除けば、連



FCC本部 (ワシントンD.C.)

邦政府公務員である。

スタッフ部局のうち、局／室の名称だけでは、そ

の機能が理解しにくいものについて、以下に概略を説明する。

表2 FCC歴代委員長 (1934-1999年)

委員長名	専門分野	FCC 就職前の職業	所属政党	在任期間	FCC 退職後就職先
Eugene Sykes	法曹	州政府判事	民主党	1934. 7.11 - 1935. 3. 8	
Anning Prall	政界	下院議員	民主党	1935. 3.19 - 1937. 7.23	
Frank McNinch	法曹	連邦電力委員会	民主党	1937.10. 1 - 1939. 8.31	
Laurence Fly	法曹	TVA ¹⁾ 法規部長	民主党	1939. 9. 1 - 1944.11.13	
Ewell Jett	技術	FCC 技術主幹	無所属	1944.11.16 - 1944.12.20	
Pual Porter	公務員	農業調整委員会	民主党	1944.12.21 - 1946. 2.25	放送局経営
Charels Denny	法曹	FCC 法規室長	民主党	1946. 2.26 - 1946.12. 3 ※	
Charels Denny	法曹	FCC 法規室長	民主党	1946.12. 4 - 1947.10.31	NBC 副社長
Paul Walker	公務員	州公益委員会委員	民主党	1947.11. 3 - 1947.12.28 ※	
Wayne Coy	公務員	大統領府渉外委員	民主党	1947.12.29 - 1952. 2.21	
Paul Walker	公務員	州公益委員会委員	民主党	1952. 2.28 - 1953. 4.17	放送局経営
Rosel Hyde	法曹	FCC 法規室長	共和党	1953. 4.18 - 1954. 4.18	学界
Rosel Hyde	法曹	FCC 法規室長	共和党	1954. 4.19 - 1954.10. 3 ※	学界
George McConnaughey	公務員	州公益委員会委員	共和党	1954.10.4. - 1957. 6.30	
John Doefler	公務員	州公益委員会委員	共和党	1957. 7. 1 - 1960. 3.10	
Frederick Ford	公務員	FCC 職員	共和党	1960. 3.15 - 1961. 3. 1	NCTA ²⁾ 会長
Newton Minow	法曹	弁護士	民主党	1961. 3. 2 - 1963. 6. 1	法曹
William Henry	公務員	州公益委員会委員	民主党	1963. 6. 2 - 1966. 5. 1	学界
Rosel Hyde	法曹	FCC 法規室長	共和党	1966. 5. 1 - 1966. 6.26 ※	学界
Rosel Hyde	法曹	FCC 法規室長	共和党	1966. 6.27 - 1969.10.31	
Dean Burch	法曹	共和党全国大会委員長	共和党	1969.10.31 - 1974. 3. 8	
Richard Wiley	法曹	FCC 法規室長	共和党	1974. 3. 8 - 1977.10.13	法曹
Charles Ferris	公務員	州公益委員会委員	民主党	1977.10.17 - 1981. 2. 4	
Robert Lee	公務員	FBI 捜査官	共和党	1981. 2. 5 - 1981. 4.12	
Robert Lee	公務員	FBI 捜査官	共和党	1981. 4.13 - 1981. 5.18	
Mark Fowler	法曹	弁護士	共和党	1981. 5.18 - 1987. 4.17	法曹
Dennis Patrick	法曹	大統領府人事部職員	共和党	1987. 4.18 - 1989. 8. 7	通信
Alfred Sikes	放送	NTIA 長官	共和党	1989. 8. 8 - 1993. 1.19	通信
James Quello	放送	放送局経営	民主党	1993. 2. 5 - 1993.11.28	学界
Reed Hundt	法曹	弁護士	民主党	1993.11.29 - 1997.11	研究機関
William Kennard	法曹	FCC 法規室長	民主党	1997.11.7 -	

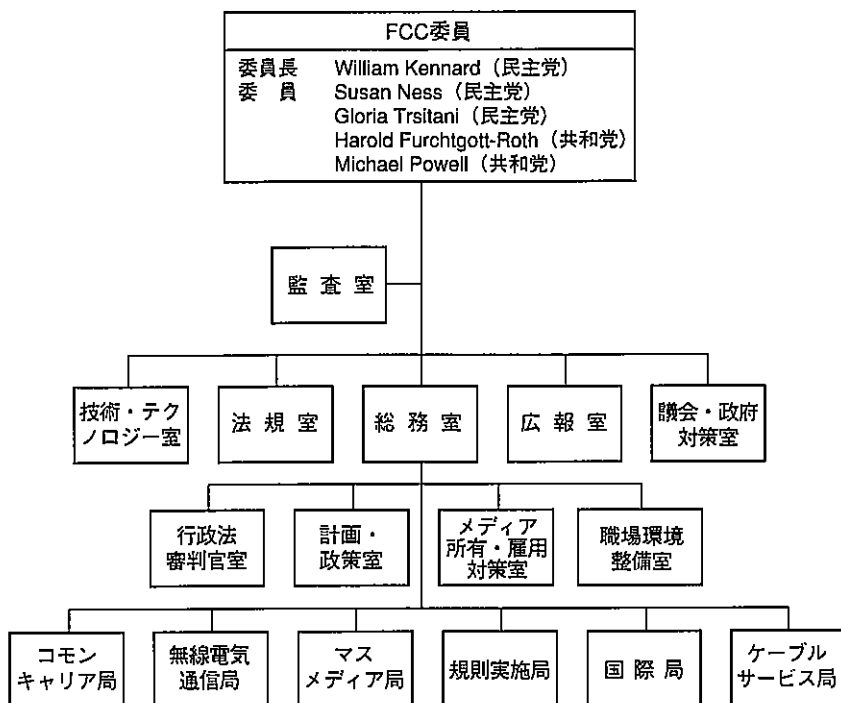
※委員長代理

注 : 1) Tennessee Valley Authority.

2) National Community Television Association.

出典 : *Federal Communications Commission 1997 Annual Report*, Lichty, Laurence (1961). "Members of the Federal Radio Commission and Federal Communications Commission 1927 - 1961," *Journal of Broadcasting*, Winter 1961 - 1962, pp.23 - 34, Lichty, Laurence (1962). "The Impact of FRC and FCC Commissioners' Background on the Regulation of Broadcasting," *Journal of Broadcasting*, Spring, 1962, pp.97 - 109, Williams, Wenmouth (1976). "Impact of Commissioner Background on FCC Decisions: 1962 - 1975," *Journal of Broadcasting*, Spring, 1976, pp.239 - 260 ほかから作成。

図3 FCC組織図 (1999年8月現在)



行政法審判官室

FCCが扱う案件に関する聴聞 (hearing) を主宰し、第一次決定を下す。第一次決定は場合により、委員会審査にゆだねられる。行政法審判官は、かつては聴聞審理官と呼ばれた。

計画・政策室

電気通信事業について、経済および技術的観点から長期政策を立案するとともに、主要な問題に関する報告書を作成する。

メディア所有・雇用対策室

中小企業、アメリカインディアン・アジア系アメリカ人などマイノリティー、それに女性などによるメディア所有 (テレビ・ラジオ局の所有など)、および電気通信事業界における雇用の機会均等を促進する。

職場環境整備室

FCC職員の雇用について、人種差別の撤廃、機会均等などを促進する。

コモンキャリア局

全米の市内および長距離電話事業について、料

金設定、施設許可、サービス内容の改善などを指導、監督する。

無線電気通信局

国内無線通信事業の免許付与、電波競売などを所管する。

マスメディア局

ラジオ、テレビなど放送事業について、免許付与、免許更新審査などを行う。

規則実施局

FCC規則の周知を行うとともに、規則が遵守されているかどうかを監視する。

国際局

国際電話および国際放送に関する規制・監督、国内・海外の衛星免許付与などを所管する。

ケーブルサービス局

ケーブルテレビに関する規制・監督を行う。

こうしてみると、FCCには立法 (規則制定)、行政 (規則実施)、司法 (聴聞審理) の3つの機能が付与されていることが分かる。FCCは準立法、準

行政、準司法的機能を備えており、FCCが、合衆国憲法でその機能が規定されている立法、行政、司法という3つの枝の外側に位置する、“政府の第四の枝”（fourth branch of government）といわれる理由もそこにある。

i. FCC規則制定プロセス

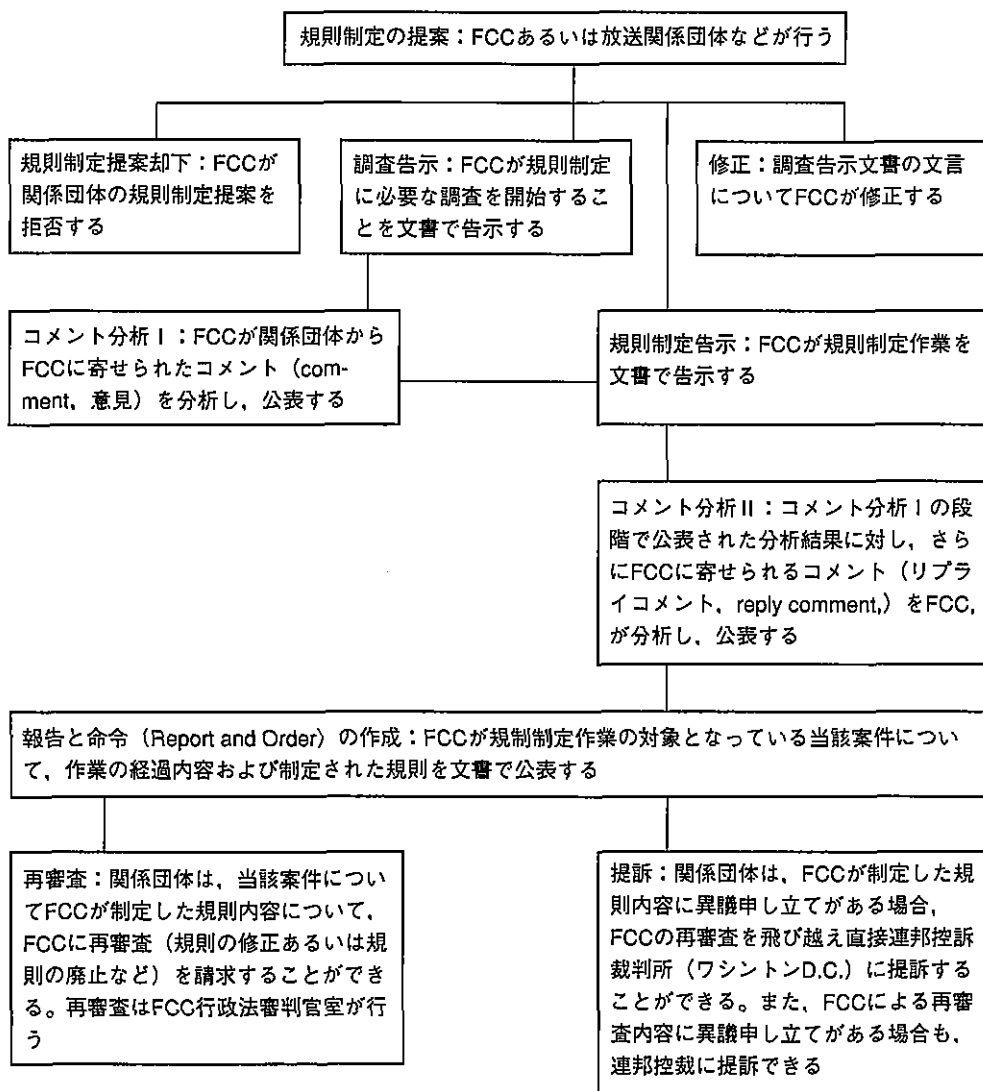
FCCは準立法的権限に基づき、1934年通信法の

規定を具体化するための規則を制定する。規則制定作業は、概略、図4で示したような手順で行われる。

規則制定の提案は、放送界、行政府、FCCの当該部局から出される場合が多く、規則制定作業のプロセスは各段階ごとに、『連邦行政命令集』（Federal Register）に収録されている。

規則制定作業の最終段階、「報告と命令」の作成は、FCCのスタッフ部局が、関係団体からFCCに

図4 FCC規則制定プロセス



出典：Head and Sterling et al. (1998). *Broadcasting in America*, 8th edほかから作成。

寄せられるコメントの分析を基に草案を作成する。草案は委員の審議を経たうえで公表されるが、場合によっては、報告と命令の最終版が確定するまで、数次にわたって修正されることもある。例えば、地上波デジタルテレビの政策に関する「報告と命令」は、最終版が確定するまで5次にわたる修正作業が行われている。

放送に関するFCC規則は、『連邦規則集』(Code of Federal Regulations) 第47編に収められている。

j. FCC批判

社会的に大きな影響力を持つ放送・通信事業を規制するFCCは、独立規制委員会の中でも、最も厳しい批判にされている。FCCに対する批判の歴史は古く、FCC設置2年後には、早くもまず連邦議会下院が、議会によるFCC調査権を確立するための決議案が提案している^(注59)。

この決議案は、FCCによる免許付与権の濫用、卑猥な番組や放送事業体の独占的行為に対するFCCの監督不行き届きについて、議会が調査することを要求したのものである。議会によるFCC調査報告書、学界や民間研究機関によるFCCに関する研究書は多数あるが、FCC批判のうち、これまで何度も繰り返されているものの中には、次のようなものがある

- ・FCC委員の任命は、大統領への貢献度という

政治的判断が優先し、委員の質の評価は二の次にされる。FCC委員の地位は、大統領が政治的貢献度の見返りとして与えるポストとしては決して高くない。

- ・そのため、FCC委員の中には専門性に欠ける者が多く、1934年通信法で要請されている任務がまっとうできない場合がある。FCC委員には法曹界出身者が多く、技術、メディア、公衆通信事業、学界出身者が少ない。
- ・FCC委員の中には、FCC退職後、FCCの規制対象となっている放送業界に再就職する希望を持っている者がおり、そのため、放送業界に有利な裁定を下す場合も出てくる。有能な委員の中には、任期満了までFCCに在職して、専門性を身につけるといふより、任期の途中で高額の収入が保証される民間の通信業界に転出する者もいる^(注60)。

これをみると、FCCにとっては委員の任命が重要な課題であることが分かる。ただし、これらの批判に該当しない、有能なFCC委員長および委員が存在していることを忘れてはならない。

k. FCC改革論

表3は、FCC設立時から1970年代末まで、学界・政界・放送業界などから提案されたFCCに対する主な改革案の概要を示したものである。このうち、

表3 FCC改革論

組 織	委 員	機 能
<ul style="list-style-type: none"> ・FCCのスタッフ部門に委任できる機能・権限を明確にする ・情報収集部門を強化する ・「公共の利益」団体の要求に対処できる部局を新設する ・予算・要員を増やす ・分析・政策立案能力を強化する ・委員会審議は原則的に公開制とする 	<ul style="list-style-type: none"> ・放送界出身者を増やす ・任期を10年に延長する ・任期を12年に延長する ・任期を15年に延長し再選を禁ずる ・委員の数を5人に削減する 	<ul style="list-style-type: none"> ・司法機能を除き行政府に移管する ・行政裁判所を新設し、司法機能を移管する ・政策決定基準を明確にする ・非規制部門の機能を内閣に移管する ・予算をOMBを過ぎず直接議会に提出できるようにする ・大統領府にFCCの監督権を与える ・電波割り当てを行う省/庁を新設し、電波割り当て機能を移管する

出典：Mosco, Vincent (1979). *Broadcasting in the United States: Innovative Challenge and Organizational Control*, New Jersey: Ablex Publishing Corporation そのほかから作成。

FCC機能の一部を行政府に移管する、あるいは、FCCを大統領府に置くという改革案が、繰り返し提案されている。

FCC改革案はその後もいくつか出ているが、1995年に、アメリカの民間研究機関、PFF (Progress & Freedom Foundation) が公表した『通信革命—アメリカにとっての好機』は、FCCを廃止するという大胆な提案であった。PFF提案は、FCCを廃止して大統領府にデジタルテレビ時代に対応できるOC (Office of Communications, コミュニケーション局) を設置するものである。

FCCの規制システムは、メディアを情報の伝送路別に規制している。しかし、これはアナログ技術の遺物であり、電気信号を1と0を組み合わせたことにより、有線・無線を問わずあらゆる伝送路で送信できるデジタル技術には対応していない、というのがPFFのFCC廃止論の理由である。

そして、OCの1つの機能として電波の私有財産化を推進することを提案している。従来、FCCは電波の免許を付与する場合、それが1934年通信法で規定された「公共の利益」条項にかなっているかどうか厳重に審査した。つまり、FCCの電波行政の基本は、電波は公共の財産という考え方であった。PFFが提案した電波の私有財産化は、これを基本的に見直そうとするものである。

電波の規制は原則として反トラスト法で処理し、メディア市場を可能な限り競争状態にさらすことによって、経済的利益を引き出す。それによって、“消費者福祉”に貢献する、というのがPFFの主張である。

このFCC改革論は、今のところ実現はしていない。しかし、デジタルテレビ時代を迎え、独立規制委員会としてのFCCを廃止し、その機能を大統領府に移管する、という考えが浮上してきたことは注目される。

第3章 FCCの番組規制

1. 番組規制の原点

連邦議会は放送に関して、その初期の段階から、さまざまな関心を示したが、関心事項はおおむね、番組内容、放送独占、放送技術の3つに大別できる。

FRCは“電波無法時代”に全米各地で発生した電波混信を防止することに専念すべきであり、したがって、その後身であるFCCもまた、放送については、技術分野を越えて番組内容にまで踏み込む必要はない、という見方もあった。例えば、1940年のFCC対サンダーズ・ブラザーズ・ラジオ局事件 (FCC v. Sanders Bros. Radio Station) で、合衆国最高裁判所は、「FCCには、放送番組の内容や、放送局の経営方針を監督する権限は与えられていない」という見解を示している^(注1)。

しかし、実際には、FRCは設立当初から番組内容に対して、強い関心を示しており、この傾向はFCCにも継承されている。FRCは、1927年に放送免許更新の申請の際使われる申請書を作成した際、申請者に対し番組の放送時間をジャンルごとにFRCに報告することを義務づけている。番組ジャンルとしては、(1) 娯楽、(2) 宗教、(3) コマーシャル (広告)、(4) 教育、(5) 農事、(6) 友愛^(注2)の6項目が指定されている^(注3)。

FRCは1928年8月、ラジオ局が「公共の利益、便宜、もしくは必要」に奉仕しているかどうかを判断する基準の1つとして、ラジオ局が、レコード音楽の放送時間を最小限におさえているかどうかを挙げている。

レコード音楽は蓄音機で聴けばよく、放送は希少な電波を使うのであるから、放送独自の番組を提供すべきである。レコード音楽を長時間放送するラジオ局が存在するがゆえに、放送独自の番組を提供する意思のある者が、放送事業から排斥されるようなことがあれば、「公共の利益」に反する、FRCはそう主張した^(注4)。

1928年には、レコード音楽を濫用しているという理由で、FRCから免許を取り消されたラジオ局がいくつか出ており、そこには、すでにFRCの番組規制の萌芽がみられる。

2. 「公共の利益, 便宜, もしくは必要」概念

a. 「公共の利益」の起源

「公共の利益, 便宜, もしくは必要」(以下, 引用文以外は「公共の利益」と表記)という文言は, 「1927年無線法」第9条で使われている。第9条は, 「免許付与機関は, 公共の利益, 便宜もしくは必要にかなう場合には, 本法の制限に従い, これについてのいかなる申請人に対しても, 本法に規定する局の免許を付与しなければならない」と規定している。

「公共の利益」という文言の起源について, 元FCC委員長ミノー氏は, 氏が1961年FCC委員長に就任した直後にディル上院議員から受けた説明と, その説明に対する見解を次のように記述している^(注5)。

放送事業を規制する基準を「1927年無線法案」の条項の中で, どのような文言で表現するか名案が出ず, 法案の起草作業は暗礁に乗り上げた。その時, 上院州際商業委員会のスタッフが, 「州際商業法」で規制基準として使われている「公共の利益, 便宜, もしくは必要」という文言を1927年無線法案にも入れたらどうかと提案し, 採用された。

ディル議員はそう説明するのだが, ことはそう単純ではない。州際商業法は, 料金規制を含む広範な規制を受ける, 鉄道や海上輸送などの公益事業を対象としているが, 放送は公益事業ではない。1927年無線法制定以来30年, 放送を規制する基準として採用された「公共の利益, 便宜, もしくは必要」をめぐり, 何度も大論争が繰り返されることになった。

b. 公衆に最もよく奉仕できる者

FRCは, 1928年8月23日に発表した声明書の中で, 「公共の利益」に関するFRCの基本原則を明らかにした。

声明書はまず, 1927年無線法第9条の「公共の利益」条項の性格について, 同条項は, FRCが放送免許の付与・更新および免許内容の修正を行う

際に依拠する唯一の指針として, 連邦議会が規定したものであるが, 議会は条項を定義しておらず, また, どのように適用するかも明らかにしていない, と説明するとともに, さらに, 条項の定義は, 将来, 合衆国最高裁判所が行うであろうと述べた。

そのうえで, FRCは「公共の利益」条項を満たす要件として, 以下の点を挙げた^(注6)。

- ・周波数帯域のうち, 550—1,500kc.を放送専用として確保する。
- ・電波の混信を防除し最善の受信状態を確保する。
- ・放送サービスは地域を問わずどこでも享受できるようにする。
- ・番組編成が同じジャンルの番組, あるいは類似したジャンルの番組に偏らないようにする。
- ・他のメディアで間に合うもの(例えばレコード音楽のように蓄音機で聴けるもの)は原則として長時間放送させないようにする。
- ・広告収入を財源とする商業放送だからといって, 広告主の利益を公衆の利益に優先させてはならない。
- ・放送免許の付与・更新に際し, 免許申請人の人格, 経済状態, 過去の番組業績(免許更新の場合)を審査する。
- ・放送事業者が電波を使って行う私的行為(例えば, 同一都市にある2局が放送で互いに相手を非難する)を禁止する。
- ・聴取者の便宜を考慮し, 放送番組を新聞・雑誌に掲載する。

FRCは, こうした要件を設定した理由として, 電波は希少であり, その希少な電波ではまかない切れない数の免許申請人が存在している点を挙げた。そして, 「1928年声明書」は結論として, 次のように述べている^(注7)。

FRCは放送事業を, 「公共の利益, 便宜, もしくは必要」という基準で評価するが, この基準はあくまで相対的であって絶対的なものではない。電波は有限であるから, 放送免許申請者のすべてに免許を交付するわけにはいかない。

したがって, FRCは免許申請者の中から, 公

衆に最もよく奉仕する者を選んで免許を交付しなければならぬ。放送免許申請者は、多かれ少なかれ、公衆にある種の奉仕はすると思うが、公衆への奉仕度が最も高い者が選ばれ、最も低いものは落とされるのである。重要なことは、「公共の利益、便宜、もしくは必要」という概念は、聴衆 (listening public) を保護するものであって、放送事業者や広告主を保護するものではない。(傍点一筆者)

元来、公益事業の規制概念として生まれ、やがて放送事業の規制概念として応用された「公共の利益、便宜、もしくは必要」は、FRCからFCCに代わっても継承され、現在も、アメリカの放送制度を支える基本理念として生きている。

3. FRCの放送公益事業論

1928年声明書で「公共の利益」の要件の1つとして、番組編成が特定の番組ジャンルに偏らないことをあげたFRCは、1年後、さらに「公共の利益」条項に関連する「1929年声明書」を発表した。

これは、グレイトレイクス放送会社 (Great Lakes Broadcasting Co.) が、同社の所有するラジオ局 (シカゴ) の出力アップを申請したことへのFRCの回答という形で発表された。しかし、内容は単なる技術的な問題にとどまらず、放送事業のありかたに対するFRCの基本理念を包含した長文の声明書になっている。

FRCは、グレイトレイクス放送会社が出力アップを申請したラジオ局が、労働組合員を対象にした、“プロパガンダ”放送局であるとみなし、出力アップの申請を拒否した^(注9)。

1929年声明書は、まず、放送事業を、①放送施設を一定の料金で無差別に送り手 (message sender) に開放し、送り手は好きなメッセージを公衆に伝達する、②放送施設の経営者が、目に見えない聴取者のニーズや要望に合わせ、例えば、娯楽、教育番組という形でメッセージを伝達する、この2種に分ける。

まず、①は電波の希少性という物理的制約、また、送り手の権利が尊重され、聴衆が犠牲になる、

という理由で否定される。そして、放送事業としては、聴衆の権利が尊重される②が選択されるとともに、「公共の利益」基準は、聴衆の権利が尊重されるような内容でなければならない、とされた。

ここで注目されるのは、FRCが放送事業を公益事業と同列に論じている点である。前者は番組を聴取者に、後者は電気・ガス・水道を消費者にそれぞれ供給する。しかし、番組も電気・ガス・水道も、ともに商品 (commodity) であり、供給する側より供給される側、つまり、聴取者と消費者の権利が尊重される点で共通している、とFRCは主張する^(注9)。

アメリカにおいては、放送の規制基準の起源が公益事業の規制概念にあることを思えば、FRCが放送事業と公益事業にアナロジーを見いだそうとするのは、あながち突飛ではない。

4. 公共サービス放送か、プロパガンダ放送か

FRCの1929年声明書の眼目は、FRCが放送局の業績評価基準として、番組サービスにおける非差別性 (nondiscrimination) という概念を導入している点にある。これは、希少な電波を使い放送事業を行う“特権”を享受できる者を選別する際、FRCが依拠する基準として創出されるものである。

FRCはこの基準に照らし、当該放送局の番組内容 (番組サービス) を審査し、基準を満たしていないとすれば、FRCが必要な矯正措置を講ずる。

1929年声明書は、非差別性とは、番組サービスによって「聴衆の間に存在する、すべての主要な集団 (groups) の趣味、ニーズ、要望が満たされている」状態と定義し、そうした状態が達成されるためには、「クラシック音楽と軽音楽の双方で構成される娯楽、宗教、教育、教材、社会・報道番組、ニュース、天気予報、株式市況、家族で楽しめる番組など、各種のジャンルの番組がバランスよく編成されていなければならない」^(注10) という見解を示した。

そして、宗教、政治、社会、経済問題について特定の教義を主張する放送局に免許を付与した場合、放送サービスの恩恵が受けられるのは聴衆の

一部に過ぎない。声明書はこう分析したうえで、非差別性を達成できる放送局を公共サービス放送局 (public service station)、特定の教義を主張する放送局をプロパガンダ放送局 (propaganda station) と命名した。FRCが、公共サービス放送局を公衆への奉仕度が最も高い局、プロパガンダ放送局を奉仕度が最も低い局、とみなしていることは明らかである^(註11)。

FRCは、1928年声明書で「電波国民“主権”」、さらに、1929年声明書では「公共サービス放送」という概念をそれぞれ打ち出した。前者からは、放送事業者は、国民から信託を受けて放送事業を行う「公共受託者」という概念が生まれ、後者からは、番組規制に関するFCCの具体的な政策がいくつか生まれた。

電波の“交通巡査”(traffic officer)として登場してきたFRCは、電波という道路の交通量(放送局数)を規制するだけでなく、設立当初から、電波道路を走行する“車種”(放送被免許人)をも規制していたことは、十分留意しておく必要がある。

アメリカにおける番組規制は、①番組サービスの非差別性、②番組の多様性と調和を確保することからスタートした。そして、連邦議会は規制の役割をFRCおよびFCCに委任したのである。

5. 番組規制は検閲か

a. 1934年通信法検閲条項

1934年通信法第326条には、次のような規定がある。

本法のいかなる規定も、委員会に対し、無線局が送信する無線通信又は信号を検閲する権限を与えるものと理解し又は解釈してはならない。委員会は、無線通信の手段による自由な言論の権利に干渉する規則又は条件を公布し又は定めてはならない^(註12)。

第326条は、1927年無線法第29条を継承したものであるが、第29条にあった、「合衆国の管轄下にある者は、無線通信 (radio communications) で

卑わい、下品、あるいは冒とく的言語を使ってはならない」という文言は、1948年に326条から削除された。削除された文言は、連邦刑法典に移されるとともに、違反者には、1万ドル未満の罰金か2年未満の禁錮刑、またはその双方を課す罰則規定がおかれた。^(註13)。

b. “やぶ医者ブリンクリー”事件

既述のように、FRCは設立当初から、放送免許の更新を認めるかどうか判断する際、免許更新申請人の過去の番組内容が「公共の利益」にかなっているかどうかを、重要な判断基準の1つとしてきた。番組内容にまでFRCが関与するのは、検閲に当たるとして反論が出たが、「ブリンクリー事件」で連邦控訴裁判所は、番組検閲に関して初めて司法判断を示した。

「ブリンクリー事件」は、FRCがブリンクリー医師 (Dr. Blinkley) の経営するラジオ局 (カンザス州ミルフォード) の免許更新を拒否したため、ブリンクリーがFRCを相手取って、連邦控訴裁判所に提訴したものである。

ノースカロライナ州の山間僻地で生まれたブリンクリーは、独学で医学を勉強した後、カンザス市やセントルイス市の大学から医師の免許状を買い、男性の精力増強を謳い文句にした手術 (雄山羊の生殖腺を使い局部の機能を蘇生させる) で巨万の富を築き、1923年にミルフォードで、薬局とラジオ局KFKBを開局した^(註14)。

ブリンクリーは、医療番組『医療質問箱』を開設し^(註15)、「精力増強手術」を宣伝するとともに、医療相談を通じて、「ブリンクリー博士特効薬」の購入を勧奨する、という手法を編み出した。KFKB局は1929年には、*Radio Digest*誌が行った人気ラジオ局の投票で、全米の1位にランクされるまでに成長した^(註16)。

ブリンクリーは、放送時間の一部を、カンザス州立大学通信講座に無料で開放したり、私財を投じて日曜学校を設立するなど、“公共サービス”にも怠りなかった。しかし、全米医師会が、ブリンクリーの医師免許購入事件を暴露したことが契機となり、番組での医師攻撃や処方箋の内容が問題

視されるようになった。FRCは1930年、「KFKB局はプリンクリーの私的利益のためだけに運営されており」、また、「[医療質問箱]は公衆衛生・公衆安全にとって危険であり、公共の利益にはならない。」として、免許更新を拒否した。

法廷闘争でプリンクリー側は、FRCの免許更新拒否は検閲に当たると主張したが、連邦控訴裁判所は、「FRCは免許更新申請人（KFKB一筆者注）の番組を事前に審査したわけではない。FRCは申請人の免許更新が、〈公共の利益、便宜、もしくは必要〉にかなうかどうかを検討するため、申請人の過去の番組実績を評価するという、FRCの権利を行使したまでであって、そのことは検閲には当たらない」との判決を下した^(注17)。

放送事業者の過去の番組を分析することは理論的には、事業者の将来の番組審査にもつながるが、それは、番組の事前審査とはみなされない、したがって、1934年通信法にいう検閲には該当しない。司法はそう判断した。この司法判断は、その後一貫して支持されている。

6. FCCの番組規制権

司法府は、FRCの番組規制が検閲には該当しないことを明らかにしたが、FCC時代になると、今度は番組規制に関するFCCの権限について、合衆国最高裁判所の見解が示されることになる。

1941年10月、CBSとNBCネットワークが、FCCが作成したネットワーク規制規則は、合衆国憲法修正第一条で保障されている言論の自由を侵害していることなどを理由に、連邦政府を相手取って提訴した。「NBC対合衆国事件」と呼ばれるものである。審理は最高裁まで進み、1943年5月、ネットワーク規則を支持する判決が下された。判決主文の中でフランクファーター裁判官は、FCCの権限について次のように述べた。

「1934年通信法が、FCCの無線通信に関する規制権限を技術的側面だけに限定していないことは明白である。にもかかわらず、我々はFCCを放送局を電波障害から護る、電波の交通巡査に過ぎないと思っている。しかし、通信

法はFCCの役目を単に電波の交通整理に限定しているのではなく、電波が運ぶ中身を監督する任務も課しているのである。

電波を使いたがっている者の数より、使える電波の数の方がはるかに少ない。だから、誰が電波を使えるのかを選ぶ者を決めなければならない。連邦議会自身ではそれができないから、FCCに委任したのである。」^(注18)

では、FCCに選ばれなかった者は、言論の自由の権利を奪われることになるのか。フランクファーター裁判官は、この問いに次のように答える。

電波は、誰もが自由に使えるものではない。だから、電波を使う放送は、連邦政府の規制を受ける。そこがほかのメディと違う。誰もが自由に使えないとすれば、誰が使うかはFCC（政府）が選ばなければならない。選ぶ場合、FCCは電波を使いたがっている者を政治、経済、社会的信条で差別しているわけでもないし、FCCが恣意的に選んでいるわけでもない。それは議会が許さない。

言論の自由の権利には、免許を受けずに電波を使う権利は内在していない。議会は、憲法で議会に付与された通商に関する権限を正当に行行使し、1934年通信法に免許制度の規定をおいた。免許を交付するかどうかは、「公共の利益、便宜、もしくは必要」にかなっているか、どうかで決まる。

「その基準で免許を拒否され、しかも、そのことが通信法の下で有効であるとすれば、免許を拒否された者が言論の自由の権利が奪われた、ということにはならない。」^(注19)

「NBC対合衆国事件」におけるフランクファーター裁判官の見解によって、FCCの放送に対する規制権限が拡大されるとともに、FCCの規制権限と憲法修正第一条で保障されている「言論の自由」の関係が明確になった。

7. FCC “ブルーブック”

a. ブルーブックの性格

FCCは、「公共の利益、便宜、もしくは必要」にかなっている場合、放送免許、あるいは免許の変

更・更新申請を許可することになっている。しかし、望ましい番組ジャンル、編成比率など一定の基準を設定し、それに基づいて申請を審査しているわけではない。いわば、ケースバイケースで処理してきた、とあってよい。

FCCが1946年3月7日に公表したブルーブックは、FCCがそれまで扱ってきた、免許更新申請の審査状況について、具体例をあげて記述するとともに、免許更新を審査する際のFCCの基本政策を提示したものである。正式タイトルは、「Public Service Responsibility of Broadcast Licensees」(『放送免許人が負う公共サービス責務』)だが、表紙が青色だったことからブルーブックと呼ばれるようになった。

ブルーブックは、FCC顧問(元BBC幹部職員でアメリカに帰化)のシープマン(Charles Siepmann)と女性弁護士ボンテキュー(Elinor Bontecue)の2人が中心となって作成された。商業放送支持の旗手 *Broadcasting* 誌は、「アメリカの放送のBBC化が始まっている。」と書いた^(注20)。

Broadcasting 誌は、ブルーブックが公表されてから3か月間、後述するように、休む間もなくブルーブック批判、つまり、シープマン批判を続けることになる^(注21)。

b. ブルーブックの内容

ブルーブックは、第1部「番組サービスに対するFCCの不满」、第2部「番組サービスに関するFCCの権限」、第3部「番組サービスにおける〈公共の利益〉」、第4部「番組サービスの経済的側面」、第5部「要約と結論—将来のFCCへの政策提言」から成る。

FCCは、免許更新^(注22)申請を審査する際、被免許人が免許取得時にFCCに約束した番組内容を守っているかどうか検討する。第1部「番組サービスに対するFCCの不满」は、地元のタレントを使ったローカル番組を多数放送すると約束しながら、実際は番組編成の88パーセントがレコード音楽、ローカル番組は3.7パーセントに過ぎなかったラジオ局など5局を取り上げ、約束違反の内容を詳細に論じている^(注23)。

第2部「番組サービスに関するFCCの権限」では、「同一周波数に対して競願申請があった場合、申請人の番組サービス内容を比較検討することは、〈公共の利益、便宜、もしくは必要〉にかなう」^(注24)という、「NBC対合衆国事件」における فران克福ォータ裁判官の見解が引用されている。

そして、フラン克福ォータ裁判官の見解を根拠に、FCCの番組規制権を再確認するとともに、さらに、「FCCが番組サービスについて、十分な検討を行うことは〈公共の利益〉を実現するうえで、FCCがむしろ積極的に果たすべき義務である」という主張を展開した^(注25)。

第3部「番組サービスにおける〈公共の利益〉」は、ブルーブックの眼目ともいえる部分で、A: サスプロ番組、B: ローカル生番組、C: 公共問題番組、D: 過剰広告から成る。

A: サスプロ番組

サスプロ番組(sustaining program)は、ネットワークあるいはローカル放送局自身が番組制作費を負担するもので、広告は見つかない(ただし、番組の前後にネットワークや放送局の番組プロモーションはつく)。番組ジャンルとしては、広告主があまり関心を示さない、ドキュメンタリー、教養、教育などが挙げられる。

ブルーブックは、サスプロ番組の存在意義を次の5つに分類している^(注26)。

- ① 番組サービス全体を調和のとれたものにする機能がある
- ② 商業放送が関心を示さない番組が放送できる
- ③ マイノリティーのニーズに応えられる番組が放送できる
- ④ 非営利組織のニーズ・目的に奉仕する番組が放送できる
- ⑤ 広告主の製品広告を目的とした商業放送では実現されない実験的な番組が放送できる

ブルーブックは、アメリカの放送番組サービスには、商業主義支配によるインバランス(imbalance)が生じていると分析し、サスプロ番組を時計の平衡輪(balance wheel)に例え、インバランスを矯正する手段として位置付けた。ここには、FRCが1929年声明書で打ち出した、「番組編成バランス論」が投影されている。

そして、ブルーブックは、放送事業者に対し、バランス編成を選ぶか、特定の番組に重点を置いた編成を選ぶかを、FCCに報告する機会を与えると、述べている。後者は、将来、大都市ではラジオ局数の増加が見込まれ、(AMラジオに加えFMラジオ放送も開始される)、そうした状況のもとでは、聴取者にとって番組のバランスは、ラジオ局がそれぞれ異なった特定の番組に重点を置いた編成を行うことによって、確保されるという考えに基づくものであった。

アメリカでは1960年代に入ると、ラジオ業界ではスポーツ、トーク、ニュース、音楽(ジャズ、カントリー、ポピュラー、クラシック等に細分化される)などを重点的に編成する専門局が増え始める^(注27)。ブルーブックが早くもこの時点で、個々の放送局の編成のみならず、複数の専門局の編成の総体を考慮していた点は注目される。

B: ローカル生番組

ブルーブックは、ローカル生番組の放送に充てられている時間が、ラジオ局の1日の放送時間の19.7パーセントしか占めていない(1945年1月現在)と指摘したうえで、放送免許更新の審査に際しては、「地元タレントを活用したローカル番組」、「宗教、教育、農事を扱ったローカル番組」、「ローカルニュース」、「地元の社会、政治問題を扱ったローカル番組」を積極的に放送しているラジオ局が、有利になることを強調した^(注28)。

ブルーブックは、さらに、ラジオ局にはコミュニティの意見をローカル番組に反映させるという、積極的な責任があり、ローカル番組の放送時間を増やし、地元タレントを活用しない限り、「ラジオ局はコミュニティの責任を放棄し、コミュニティの外から入ってくる番組をただ流すだけのパイプに過ぎない」と述べた^(注29)。

C: 公共問題番組

ブルーブックは、ローカル局がコミュニティの公共問題(public issues)を扱った番組に充てる時間が少ない点に着目した。

そして、公共問題番組を放送するかどうかは、あくまで個々の放送局の責任であり、FCCは公共問題番組の放送を義務づける規則は制定したことはない、と説明したうえで、「公共の利益」が、適

正な量の公共問題番組を放送するよう要請していることは明白である。FCCとしては、今後、放送局が〈公共の利益〉に奉仕しているかどうかを判断する際、過去の公共問題番組の放送時間数、および将来の時間数を考慮することになる。」と述べた^(注30)。ここには、後にFCCが何度も試みる番組の量的規制の発想の萌芽がみられる。

ブルーブックは、公共問題番組で1つの視点が明確に提示され、それに対して一部の聴取者から不満が出た場合、放送事業者は不満の処理に嫌気がさし、公共問題番組を放送しなくなる。そうなれば放送は、口当たりの良い娯楽番組だけとなり、「民主主義社会における放送の有効性が阻害される」と主張した^(注31)。

D: 過剰広告

アメリカでは、1922年8月、AT&Tが所有していたラジオ局WEAF(ニューヨーク)が初めてコマーシャルを放送し、以後、広告収入を財源とする商業放送制度が発展した^(注32)。フーバー商務長官が第1回無線会議で、「報道、教育、娯楽機関としての可能性を持っている放送が、商品宣伝の声にかき消されるようなことがあってはならない」と警告したように、広告については、その濫用が当初から指摘され、FRCにとっても最大の課題の1つであった^(注33)。

FRCは、放送は「公共の利益」に奉仕するもので、私的な利益を追求するものではない、と指摘してうえで、広告は、企業が私的な利益を確保するために行うものではあるが、放送から排除することはできない。何故なら広告収入がなければ、アメリカでは放送は実現しないからであり、そうしたシステムの下では、広告の量と内容を制限することが重要になる、FRCはそう主張した^(注34)。

1932年、連邦議会は上院決議案129号を可決し、FRCに対して、広告を排除した国営放送(傍点一筆者)の可能性について調査を命じたが、もちろん、アメリカでは国営放送は実現していない。

ブルーブックは、そうした広告の発展経緯を記述したうえで、NAB(National Association of Broadcasters, 全米放送事業者連盟)が自主規制措置として、1920年代には、19:00-23:00の時間帯ではCMを禁止していたが、現在は、同時間帯

で1時間に6分間のCMを認めている、さらに、首都ワシントンD.C.の6ラジオ局のCMを調査した結果では、業界自主規制は遵守されていないことが判明したと、述べた。

そして、ブルーブックは、CMの長さ、1時間当たりのCM分数、CMとCMとの間隔、CMの量などが適正な範囲を逸脱しているとともに、CMと番組との区別があいまいな点を指摘した。

ブルーブックは、第4部「番組サービスの経済的側面」で、商業放送の財源が広告収入にあることを再確認し、それゆえに、「番組サービスの中に、番組に広告主がつかなくなるような要素があってはならない」ことが強調された^(注35)。アメリカにおける商業放送の特質をついた表現として、極めて興味深い。

第5部「要約と結論—将来のFCCへの政策提言」でブルーブックは、FCCが連邦議会から、「公共の利益」に奉仕する番組を確保する責務を課されている」と、FCCの任務を繰り返し強調した。そして、免許更新の審査に際しFCCが「公共の利益」に奉仕する要件として、放送事業者が①バランスのとれた番組サービスを達成するためのサブプロ番組、②ローカル生番組、③公共問題番組を積極的に編成し、④適正な広告を実施しているかどうかを重視する、という方針を打ち出した。

ブルーブックは、その一方で、番組サービスの改善が積極的な意味を持つようになるためには、FCC以外の力が必要だとして、放送業界による自主規制(self-regulation)を呼びかけることも忘れなかった^(注36)。

c. ブルーブックの意義

*Broadcasting*誌は、FCCをF(ederal) C(ensorship) C(ommission)と皮肉り、さまざまなブルーブック攻撃を展開したが、一貫しているのは、政府(FCC)が検閲官になることへの、恐れと反発であった。

シープマンは、アメリカの放送について次のように述べている。

公共サービス放送には、利潤追求を目的とす

る商業放送とは、相容れない側面がいくつかある。公共サービス放送には、社会の各層を対象とした総合性が要請されるが、広告主が番組のスポンサーになっているシステムでは、それは達成されない(中略)アメリカ人の多くは、私企業が商品を製造・販売することについては、かなり寛大だが、思想や理念を伝播することになるとそれほど寛大ではなくなる^(注37)。

アメリカでは、放送が商品の流通手段として使われ、公共サービスに要請されている、思想や理念を伝播の機能を果たしていない、という意味であろう。シープマンはブルーブックで、放送という「重要なコミュニケーション手段」が濫用されている事例を報告し、濫用をチェックする機関としてのFCCの規制権限を明確にすることを企図した。アメリカにおいては三権分立が機能する以上、FCCの権限が独裁的になることはあり得ない、シープマンはそう主張した^(注38)。

ブルーブックは、FCC規則としての拘束力はなかった。ブルーブックについては、学界から、アメリカの「ラジオ規制史上最も画期的なできごと」^(注39)、「ブルーブックはFCCの基本思想を表している」^(注40)、「FCCはブルーブックで提示された番組基準を公式に否定はしていない」^(注41)などの評価が下された。

ブルーブックは、放送における「公共の利益」理念を具体化しようとした意味で、重要な意義があった。しかし、第4部「番組サービスの経済的側面」で、「番組サービスの中に、番組に広告主がつかなくなるような要素があってはならない。」ことが強調されているように、商業放送という枠内でのリフォーム(reform)であったところに、リフォームとしての限界があったように思われる。

8. FCC1960年番組政策声明

a. コミュニティー住民の要望の確認作業

アメリカの放送界は、1959年11月、テレビの人気クイズ番組が八百長だったことが発覚し、アイゼンハワー大統領が司法長官に調査を命ずるなど

大きな社会問題に発展していた。

FCCはそうした状況を背景に、1959年12月から2か月間、放送政策に関する集中的な審議を実施したが、その成果の1つとして、1960年7月29日、「FCC番組調査に関する報告と政策声明」を発表した（以下、1960年番組政策声明と表記）。

FCCは「1960年番組政策声明」で、番組の制作・編成の責任が個々の放送事業者にあるとしたうえで、FCCの規制責任は、①自由競争を基盤とする放送システムを維持する、②放送事業者を「公共の利益」に奉仕させるため、事業者の自由に適正な制限（reasonable restriction）を加える、この①と②のバランスをはかることにある、と述べた^(注42)。

これは、一見、FCCの関心の重心が番組サービスそのものから、①と②のバランス調節に移行したかにみえるが、決してそうではない。バランス調整機能はFCCの基本的任務を確認したまでのことであって、1960年番組政策声明の特質は、“ブルーブック”第3部「番組サービスにおける〈公共の利益〉」のローカル番組論を強化した点にある。

第3部〈B：ローカル生番組〉は、「ラジオ局にはコミュニティーの意見をローカル番組に反映させるという、積極的な責任がある」と述べていたが、1960年番組政策声明では、次のように、より具体的かつ厳しさを帯びてくる^(注43)。

放送事業者には、そのサービスエリアであるコミュニティーの住民の趣味、ニーズ、要望を確認し、それを反映させた番組を放送する責務がある。確認作業は積極的に、善意をもって勤勉かつ継続的に実施しなければならない。そして、この責務は放送事業者がまっとうすべきであって、第三者に委任できる性質のものではない、ことを銘記すべきである。

b. ローカル局は地域住民の“声”

「1960年番組政策声明」でFCCは、番組を制作・編成する責任は放送事業者側にあるとする一方で、FCCには放送事業者に対し、当該コミュニティー住民のニーズを確認するよう要請する義務

があると主張した。1960年番組政策声明は、このFCCの義務を積極的な義務（affirmative responsibility、傍点一筆者）と表現した。

アメリカでは1950年代初めにテレビネットワークが登場するが、その支配力は急速に強化され、1960年番組政策声明は、「FCCから放送免許を受けているローカル放送局は、ネットワークから送られてくる番組の企画・制作・編成についてほとんど発言力を持っていない」と認識する状況になっていた^(注44)。

FCCが「公共の利益」の番人としての任務を果たすためには、ローカル局は、ネットワークの番組をそのまま流すだけの“パイプ”であってはならず、コミュニティーの要望を吸い上げ、それをローカル番組に反映させるシステムを確立しなければならない。それが、FCCが自らに課した積極的な義務であった。

1960年番組政策声明は、被免許人がコミュニティーの利益、ニーズ、要望を満たすために取り組むべき課題、放送すべき番組について、次の14項目を挙げた^(注45)。

- (1) ローカル局をコミュニティー住民の表現の場とする
- (2) 地元タレントの発掘・活用
- (3) 子ども番組
- (4) 宗教番組
- (5) 教育番組
- (6) 公共問題番組
- (7) 論説番組
- (8) 政治番組
- (9) 農事番組
- (10) ニュース
- (11) 気象情報・商品（株式）市況
- (12) スポーツ番組
- (13) マイノリティー向け番組
- (14) 娯楽番組

アメリカにおけるその後の映像メディア事業の推移をたどると、地上波テレビネットワークが娯楽・スポーツ、ケーブルテレビがニュース・スポーツ・娯楽番組をそれぞれ基盤に発展した。いずれも、1960年番組政策声明が挙げた中では、優先順位が低い項目になっている点が注目される。

1960年番組政策声明は、被免許申請人および放送免許更新申請人に対し、①当該コミュニティの趣味、ニーズ、要望を確認するために行った努力、②ニーズ、要望を満たすための具体的方策についてFCCに報告することを義務づけた。

9. ミノールFCC委員長

a. テレビは「一望の荒野」

1960年番組政策声明が公表されてから8か月後の1961年3月、FCC委員長にケネディ大統領が指名したミノール氏(34歳)が就任した。ミノール氏は弁護士出身で、委員長を3年半務めた。

ミノール氏が一躍有名になり、それまで一般にその存在をほとんど知られていなかったFCCが注目される契機になったのが、いわゆる「一望の荒野」演説だった。「一望の荒野」演説は1963年5月9日、NABの年次大会に招待されたミノール委員長が行ったものであった。

委員長は友人でスピーチライターの前専門家とともに、1日中テレビ受信機の前に座り、朝から晩まで番組を視聴したうえで、何度も演説の草稿を推敲した^(注46)。ミノール委員長は、「すぐれたテレビ番組には、劇場も雑誌も新聞もおよばない」とまず放送界を賞賛し、「自由主義を基盤とするアメリカの放送システムを支持する」、「放送にさるぐつわをはめたり、番組を検閲するようなことはしない」と述べたうえで、次のように主張した。

しかし、テレビには低劣な側面があり、そのひどさは他に比べようがありません。テレビ受信機の前に座り、本、雑誌、新聞、損益計算書、視聴率報告書は全部片づけ、放送終了まであなたがたが経営しているテレビ局の番組をよく視聴してみてください。あなたがたが目にするのは一望の荒野です

ゲーム、暴力、視聴者参加番組、現実にはあり得ないような家族を描いたコメディ、血と怒号、身体傷害、暴力、サディズム、殺人、西部の悪漢、正義漢、私立探偵、ギャング、さらにまた暴力、アニメ。そして、延々続くCM、

絶叫の繰り返し、甘言、犯罪、それに、退屈さ。あなたがた自身で楽しめる番組も、あるにはあるでしょう。でも、それは非常に少ない。私がおおげさをいっていると思う方は、ご自分で番組をみて下さい^(注47)。

b. 電波は国民のもの

この「一望の荒野」という表現が、賛否両論大反響を巻き起こす結果となった。いわば、「一望の荒野」が独り歩きした感があるが、しかし、演説を子細に検討してみると、もう1つ重要なキーワードがあることに気づく。それは、「バランス」という表現である。ミノール委員長は「私が強調したいのは、バランスということなのです。」と述べた後、次のように続ける。

テレビで西部劇とクラシックのどちらをみたいかと聞かれたら、西部劇と答える人が多いでしょうし、私自身、西部劇も探偵ものも好きです。しかし、西部劇や探偵ものだけでは駄目です。知的な刺激を受けることやさまざまな問題について考えることより、娯楽もので楽しみたいと思う人が多いのは事実ですが、大衆受けする番組だけを放送しては、放送事業者としての義務は果たせません。あなたがたは単にショービジネスだけでやっているわけではない。

あなたがたには、娯楽番組で人をリラックスさせるだけでなく、思想を伝達する自由があるのです(傍点一筆者)。あなたがたが多様な番組を提供し、視聴者がその中から、みたいものをチョイスできる、そういう環境を作り出さなければならない。国民のきまぐれに迎合するだけでは不十分であって、あなたがたには、国民のニーズに奉仕する義務があるのです^(注48)。

ミノール委員長の「一望の荒野」発言は商業放送事業者に対する批判のほんの入口で、委員長の演説の真意は、放送事業者には、テレビの持つ娯楽機能と「思想の伝達」機能を調和させる義務を

負っていることを自覚させたかった点にあった、ように思える。

ミノール委員長は演説の中で、FCC委員長としての責務を果たすうえでの基本原則として、次の6点を挙げた^(注49)。

1. 電波は国民が所有する
2. テレビ八百長クイズ番組の汚名は、放送界が一致団結して返上する
3. 自由主義を基盤とする放送システムを堅持する
4. 教育テレビを発展させる
5. 政府の検閲に断固反対する
6. 電波の有効利用を促進する

そして、従来、免許更新審査は形式的に過ぎ、自動的に更新許可が出されてきた傾向があったが、「今後、更新許可が自動的に得られる、という考えは捨ててもらいたい」とつけ加えた^(注50)。

ミノール委員長の4番目の原則はやがて、「1967年公共放送法」として結実し、同法に基づき、それまで商業放送が独占的地位を占めていたアメリカの放送システムは、商業放送と非商業放送が併存する形となる。

10. 番組数量規制の試み

“ブルーブック”、「1960年FCC番組政策声明」、「一望の荒野」演説をたどっていくと、FCCが放送事業者に対し、コミュニティ住民のニーズを確認し、そのニーズを反映したローカル番組、特に娯楽以外の番組を放送させるよう、要請していることが分かってくる。1970年代に入ると、FCCは、そうした番組規制概念を数量化する試みを開始するようになった。

FCCは従来、放送免許の更新審査をFCCスタッフに委任していた。しかし、1973年に規則を改正し、FCCが指定した期間に、免許更新申請人がテレビでニュースと公共問題番組を合わせ、放送時間総数の10パーセント未満、ラジオではニュース8パーセント未満、公共問題番組6パーセント未満しかそれぞれ放送していない場合には、更新審査はFCC委員が直接行うことになった。FCC委員が直接審査する際の基準として、番組比率が導入

されたのは、これが初めてのことであった。^(注51)

さらに、1976年には、テレビについては放送時間総数に占めるローカル番組の時間数が5パーセント未満、ニュースと公共問題番組を合わせた時間数が5パーセント未満の場合には、更新審査をFCC委員が直接行うことになった^(注52)。

しかし、FCCは、番組編成比率を放送事業者に義務づけたことはなく、1977年には、FCC委員が免許更新を直接審査する際の基準として、番組編成比率を導入する制度も廃止された^(注53)。

11. コミュニティー調査

「1960年FCC番組政策声明」でFCCは、放送事業者に対し、コミュニティ住民のニーズを確認するよう要請した。FCCはその後1971年に、「コミュニティ住民の要望事項調査要綱～放送免許申請人のためのガイダンス～」を作成した。これは、新たに放送免許を取得しようとする者を対象に、要望事項の調査結果をローカル番組にどう反映させるかについて、解説したものであった。

FCCはその後1976年に、さらに「コミュニティ住民の要望事項調査要綱～放送免許更新申請人のためのガイダンス～」を作成し、すでに放送免許を取得している者が、免許の更新時まで、コミュニティの住民の要望事項を継続的に調査していくうえで、何が必要かをQ&A方式で説明した。

Q&Aは全部で33項目にわたるが、以下に、その主なものの概要を摘記する^(注54)。

A. 総論

Q：コミュニティ調査の目的はなにか。

A：コミュニティ住民の問題、ニーズ、関心を探り出すことで、番組嗜好調査とは違う。ただ、番組嗜好調査を行ってもよい。

Q：調査では、誰に質問をするのか。

A：コミュニティのリーダー、それに住民だ。

Q：コミュニティの人口統計学（デモグラフィック）上のデータとしてはどのようなものが必要か。

A：コミュニティ住民の数、男女の割合、マイ

ノリティー・若者(17歳未満)・高齢者(65歳以上)の数だ。

B. コミュニティー・リーダー

Q: コミュニティーのリーダーとは、どういう人達を指すのか。

A: 例えば、農業、ビジネス、慈善団体、市民団体・隣保組合・友愛会、消費組合、文化団体、教育機関、環境保護団体、政府(村、町、州、連邦)、労働組合、軍隊、マイノリティー、エスニック、老人会、婦人会、青年会、学生会、職人、公安、保健衛生、福祉関係者、レクリエーション施設経営者、宗教団体などだ。これらの組織・団体が当該コミュニティに存在しない場合は、存在しない組織・団体名を書き出すことが必要だ。

Q: リーダーは、何人程度に質問すればいいのか。

A: 一応の目安だが、コミュニティの人口が2万5,000以下は60人、2万5,001-5万0,000では100人、5万0,001-20万0,000では140人、20万0,001-50万0,000では180人、50万を超える場合は220人だ。

Q: リーダーへの質問は誰が行うのか。

A: 質問は、放送局長または経営幹部が行う。一般職が行う場合は、質問の結果を管理職がチェックすることが必要だ。

Q: コミュニティー調査を調査会社に依頼してもいいか。

A: 調査を第三者機関に依頼することはできない。

Q: コミュニティー・リーダーとの質問のうち、放送局の公衆閲覧者用ファイルに保管しておくのはどのような内容のものか。

A: 質問を実施したら、30日から45日以内に(a)リーダーの氏名・住所、(b)リーダーが所属する機関・組織名、(c)質問をした場所・日時、(d)リーダーから出された問題・関心・要望事項(ただし、リーダーが非公開を望む場合はそうする)、(e)リーダーに質問した放送局職員の名などだ。

Q: 放送免許の更新申請をFCCに行う際、リーダーとの質問については、どのような報告書

を提出すればよいのか。

A: リーダーに質問した結果を放送局の公衆閲覧者用ファイルに保管してあること、それに質問をした相手のリーダーの数とリーダーが所属する組織・機関名を報告すればよい。

C. 一般住民

Q: コミュニティー調査のうち、一般住民に対する質問はどのように行えばいいか。

A: 例えば、電話帳を基にしたランダムサンプル調査でもよいし、地域別に街頭質問形式で行ってもよい。ただし、サンプル数と質問した人数は正確に記録しなければならない。

Q: 質問の対象となる一般住民の数はどの程度か。

A: 特に決めてはいない。当該コミュニティの人口に見合ったサンプル数を使えばよい。

Q: 一般住民には誰が質問すればいいか。

A: リーダーとの質問と同じ要領で行えばいい。ただし、一般住民の場合は、第三者の調査機関に調査を依頼してもかまわない。

Q: 一般住民との質問のうち、放送局の公衆閲覧者用ファイルに保管しておくのはどのような内容のものか。

A: 調査の方法、質問した相手の人数、調査結果などだ。

Q: 放送免許の更新申請をFCCに行う際、一般住民との質問については、どのような報告書を提出すればよいのか。

A: 質問結果を放送局の公衆閲覧者用ファイルに保管してあること、それだけ報告すればよい。

D. 番組への反映

Q: リーダーや一般住民との質問で出たニーズ・要望はすべて番組へ反映させなければならないのか。

A: その必要はない。どれを反映させるかは、放送被免許人の判断にまかされている。ただ、コミュニティの住民の関心は多岐にわたるし、それぞれの住民が当該放送局から何らかのサービスを受ける権利を持っている。ある視聴者層を狙った番組には、その層に見合う特定のニーズが反映されることは当然として

も、その他の層のニーズを全部排除すべきではない。幅広い層を対象にした番組が、特定層の関心にも応えられる、というケースもあることを忘れてほしい。

Q：コミュニティ調査で出た問題はすべて、放送局の公衆閲覧用ファイルに保管しておく必要があるのか。

A：その通りだ。

Q：コミュニティ調査で出た問題は、どのような番組で取り上げればよいか。

A：例えば、ニュース、PSA（Public Service Announcement）^(注55)などで取り上げればよい。

Q：コミュニティ調査で出た問題を取り上げるのは、ニュースやPSAに限定されるのか。

A：そんなことはない。問題を取り上げる番組の種類・長さ・放送時間帯は、被免許人の裁量にゆだねられている。ただし、ニュースやPSAでの問題の取り上げ方が、短か過ぎたり表面的過ぎたりした場合は、被免許人の行為は批判されても仕方がない。

Q：コミュニティ調査で出た問題を取り上げた番組について、放送局の公衆閲覧者用ファイルに保管しておくのはどのような内容のものか。

A：コミュニティ調査で出た問題、ニーズ、関心事項のうち主なもの10項目と、その項目を取り上げた番組名、番組の長さ、放送時間帯、番組で使った資料名を記述した報告書を作成して保管しておく。ただし、ニュースとPSAについては報告書を作成する必要はない。

12. 放送免許没収・更新拒否

FCCが設立された1934年から現在まで、FCCによって放送免許を取り消されたケースは約150件ある。内訳は、免許更新拒否が3分の2、免許没収が3分の1で、更新拒否および没収件数は、年間で見ると平均3件未満となっている^(注56)。

免許を取り上げられた放送局のほとんどは、経営状態のよくない小規模ラジオ局で、故意による軽罪が累積している場合が多い。番組内容を理由に免許を取り上げられるケースは極めて稀で、

FCCへの虚偽の報告、放送局の所有数をごまかしたり、技術違反、広告主への不正請求など番組内容とは関係ない要因が中心である^(注57)。

13. 放送規制緩和時代

a. 市場原理主義者の台頭

“ブルーブック”、「1960年FCC番組政策声明」、^(注58)「一望の荒野」演説、「番組数量規制の試み」、「コミュニティ調査」などに見られる番組規制は、1946年から35年近く続くが、1980年代に入ると、放送規制緩和の影響で変化を遂げた。

規制緩和政策は、時代遅れの規則を撤廃する、複雑な規則を簡素化する、生き残った規則が有効に機能する環境を作る、政府規制機関の作業ロードを軽減するなど、いくつかの要因が重なりあって生まれた。また、国民生活における政府の役割を制限するという、政治的イデオロギーも、規制緩和政策を生み出す強い要因となった。この政治的イデオロギーは、経済活動に対する政府の介入に反対し、経済活動は政府ではなく、市場原理がコントロールするのが望ましい、と主張した。

こうした考えは1970年代後半、カーター政権時代に台頭し、1981年、レーガン政権が誕生すると一層力を得るようになり、ブッシュ政権時代も勢いを保った。規制緩和理論者は、市場原理によって、質がよく多様で安価な製品の生産が促進されるのであって、政府が介入する余地はない、かりに政府の規制が必要であるとすれば、規制にかかるコストが規制で得られる利益を上回らないことが立証されなければならない、と主張した。

b. 行動規制か構造規制か

FCCは、放送規制をすべて撤廃することはしなかったが、規制を行動規制と構造規制に分けた。行動規制は、放送事業者の事業活動を規制するもので、規制緩和政策論者の間では撤廃する、あるいは撤廃しないまでも、最小限に抑えるのが望ましいとされた。一方、構造規制は、市場構造全体、および市場への新規参入者に適用される条件をコ

ントロールするものである。

例えば、子ども番組のCM時間を制限するのが行動規制、1社が所有できる放送局数を制限するのが構造規制に該当する。規制緩和と政策の重心は、どちらかといえば、構造規制を緩和する方向に傾いた。つまり、市場への参入規制を緩和することによって、競争を促進し独占を防止することに重点がおかれ、番組内容にかかわる行動規制については、そのままにしておく、という政策だった。

しかし、規制緩和論者の間でも、市場が十分に機能しない場合があることは、認識されていた。競争状態を創出しても、期待された結果が出ないこともあるからだ。事実、競争を無規制のまま放置しておけば、巨大企業が誕生し、その結果、競争が機能しなくなる（大規模航空会社が主要な空港への乗り入れをおさえているのはその一例）。

また、「公共財」の中には、それが望ましいものであっても、市場原理の経済の世界では生きられず実現しない場合がある。例えば、公共放送テレビが望ましいといっても、市場原理に基づく民間の経済的支援だけでは、その運営が維持できないとすれば、政府の補助金が必要になる。

c. FCCの放送規制緩和と政策

1970年代半ばは、まだ、規制緩和も初期の段階で、撤廃されたのは二義的な規則であった。しかし、1980年代に入るとFCCは、基本的な規則を緩和あるいは撤廃し始めた。大規模な規制緩和は商業ラジオ（1981年）、非商業放送（1984年）、商業テレビ（1985年）という順次で進展した^(注58)。

1980年代には、FCCはまた、構造規制も緩和し、1社が所有できる放送局数の上限を引き上げた。1990年代になると、連邦議会がラジオとテレビの免許有効期間をともに8年に延長するとともに^(注59)、1社が全米で所有できるラジオ局数の上限が撤廃された。

d. 規制緩和がもたらした弊害

規制緩和によって、FCC業務の能率が著しく向上し、新技術の開発が進み、視聴者の番組選択肢

が拡大されるなど、多くのプラス効果が生まれた。

しかし、同時にマイナス面があったことも否定できない。例えば、FCCはかつて規則によって、放送事業者に対して、年次財務報告書をFCCに提出させていたが、1980年代初期、その規則を撤廃した。放送事業者の財政負担を軽減するというのが撤廃の理由だった。年次財務報告書はFCCが放送業界の経営状態を理解するうえで、非常に役立ったが、FCCは自ら貴重な財産を自ら失うはめになった。

連邦議会は「1984年ケーブル通信政策法」^(注60)を制定し、地方自治体が持っていたケーブルテレビ料金の規制権限を制限したが、その結果、ケーブルテレビシステムは自由に料金を値上げし、ほとんどの都市でケーブルテレビの独占的支配が確立された。その後、ケーブルは料金は上がるがサービスは悪い、という状態が続いたため、議会は8年後、FCCにケーブルテレビの再規制を指示したが、FCCは、規制にかかる多額のコストと要員増を恐れて消極的だった。

市場原理という概念は、番組を工場で大量生産される製品と同一視する風潮を生み、番組の多様性、質、文化的価値がないがしろにされた。1980年代、放送規制緩和と政策を推進したFCC委員長ファウラー（Mark Fowler）は、テレビを「絵付きトースター」と表現した^(注61)。

14. 子ども番組規制

a. 商業放送における子ども番組の位置

表4は、アメリカにおける番組政策が、1980年を境にどのように変化したかを概観したものである。全体的な放送規制緩和の流れの中で、番組政策にも1980年以降、規制緩和の影響が出ていることが分かる。しかし、規制化緩和と逆行する形で、むしろ規制が強化されている分野がある。その1つは子ども番組である。

子ども番組は、「1960年FCC番組政策声明」が放送事業者に積極的に放送するよう奨励した番組ジャンルの1つであった。商業テレビネットワークが急成長を遂げつつあった1951年、ABC、CBS、

NBCのいわゆる3大ネットワークは、『Captain Kangaroo』など良質の子ども番組を週に27時間放送していた^(注62)。その後、ネットワークの子ども番組は、1980年には週11時間、1983年には4時間半、そして、1990年には2時間未満となった^(注63)。

その理由は、1つはテレビ市場、もう1つは親の問題である。広告収入を財源とする商業テレビでは、質の高い番組であっても広告主がつくかどうか保障されない。

FCCは子ども番組について、「子ども番組のCMで宣伝される商品は種類も少なく、商品の購入に支出される額も、家計費のほんの一部でしかない。

(中略)したがって、放送事業者には、子どもをひきつける番組を放送する経済的なインセンティブが働かない。ポピュラーな番組でさえ放送したがないであろうから、専門的な番組にいたっては、インセンティブはもっと低くなる。」^(注64)と分析した。つまり、子ども番組は、市場原理にゆだねておくだけでは、適正に供給されない。

親は子ども番組が必要だと考えてはいるが、親が子どもに見せたい番組と、子ども自身が見たがる番組とは必ずしも一致しない。PBSで良質の子ども番組が多数放送されているが、親と子どもがそれを見ているかという点、必ずしもそうではない^(注65)。

表4 アメリカにおける主な番組規制緩和

1980年以前	1980年以後
<ul style="list-style-type: none"> ・ 非娯楽番組の編成比率に関する FCC ガイドライン作成 (ただし、FCC 規則ではない) ・ 放送事業者にコミュニティ住民の要望調査を義務づけた FCC 規則作成 ・ 放送事業者に子どもの教育ニーズに奉仕するよう要請した「1974年 FCC 番組政策声明」発表 ・ 放送事業者に対し、①コミュニティにとって重要な問題を番組で取り上げるとともに、②そうした番組では、一方的な見解ではなく、それと対立する見解も提示することを義務づけた FCC 規則 (「公正原則」: Fairness Doctrine) 制定 ・ 商業テレビネットワーク加盟局 (上位 50 市場) に対し、プライムタイム (19:00 - 23:00) で 3 時間を越えて、ネットワーク番組を放送することを禁止した FCC 規則 (プライムタイム・アクセス規則: Primetime Access Rule。ただし、報道、ドキュメンタリー、子ども番組は除く) 制定 ・ ABC、CBS、NBC ネットワークに対し、プライムタイムで放送する番組に出資したり、番組を国内のローカルテレビ局に販売することを禁止した FCC 規則 (フィンシン規則: Financial Interest and Syndication Rules) 制定 ・ テレビ暴力番組を規制する規則なし 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 番組数量規制 (編成比率規制) に関する FCC ガイドラインの撤廃 (1982 年、ラジオ; 1985 年、テレビ) ・ コミュニティ住民の要望調査規則を撤廃。代わりに、放送局の公衆閲覧ファイルに、コミュニティ住民の要望項目、および要望に基づき制作した番組を記録した報告書を保管するよう義務づける ・ 放送事業者に子ども向けの教育・教養番組の放送を義務づける (「1990年子どもテレビ法」の制定による) ・ FCC が「公正原則」を撤廃 (1987 年) ・ FCC がプライムタイム・アクセス規則を撤廃 (1996 年) ・ FCC がフィンシン規則を撤廃 (1995 年) ・ テレビ暴力番組をランクづけするシステムを確立するとともに、テレビ受信機に V チップの内蔵を義務づける

出典: Head and Sterling et al. (1998). *Broadcasting in America*, pp.352 - 353 から作成。

これまで、子ども番組がかかえる問題を解決するためには、(1) FCCが商業テレビで放送される子ども番組の時間数を設定する、(2) 子ども番組は日曜の朝に集中しているが、週日に平均して編成する、(3) 子どもを年齢層別に分け、それぞれの層にふさわしい番組を放送する、ことが繰り返し主張されてきた。

b. FCCの子ども番組政策

FCCは、1980年代の規制緩和の流れの中で、良質の子ども番組を、テレビ市場に積極的に供給していくための環境作りに、積極的な姿勢を示さなかった。そのことは、例えば、放送規制緩和が進行中の1983年に、FCCのリベラ委員が、「放送事業者には子どもに奉仕する“特別な義務”があるというが、その義務を履行させる力がどこにも働いていない」と述べている点に象徴的に表れている^(注66)。

1989年、FCCは、放送事業者が放送局を開局する際、FCCに提出する申請書の記載内容を変更した。従来、放送事業者には、事業者のサービスエリアであるコミュニティーにとって重要な問題を番組でどう扱うか、その計画案を申請書に記載することが義務づけられていた。コミュニティーにとって重要な問題の中には、子ども番組も含まれていた。しかし、記載内容の変更に伴い、計画案の提出は不要となり、放送事業者は、FCCの番組政策の存在を知っている、番組政策を遵守する意志がある、この2点を表明するだけになりました^(注67)。

c. 1990年子どもテレビ法

連邦議会が「1990年子どもテレビ法」^(注68)（以下、1990法と表記）を制定した背景には、FCCの子ども番組政策に対する不満があった。1990年法の制定課程について、上院商業・科学・運輸委員会が作成した報告書は、「FCCは、子ども番組の改善に消極的であった。議会は子ども番組を改善するには、法の制定が必要だと考えた。」と述べている^(注69)。

1990年法は、免許の更新審査に際し、FCCに対

し、「放送被免許人が提供している番組サービス全体の中で、子どもの教育および情報ニーズをどの程度満たしているか」を考慮に入れることを指示した。連邦議会がFCCに対し、免許更新を許可することが「公共の利益」にかなっているかどうか判断する際、「被免許人が提供している子ども番組の放送時間量を考慮するよう、指示していることは明白だった」^(注70)。

d. FCC子ども番組週3時間規則

FCCは1990年法に基づき、子ども番組規則の制定作業に着手したが、FCC内外で、商業放送事業者が放送する子ども番組の時間数の下限を、FCCが設定することについて^(注71)、賛否両論が巻き起こった。従来、FCC規則は子ども番組について、「16歳の子どもの健全な発達を促進する番組で、子どもの知識、認識力、社会的適応力、情緒性を高める番組が含まれる」と定義していたが^(注72)、番組の時間数の下限は設定していなかった、からである。

FCCは、1990年法制定後、商業テレビが週に放送しなければならない子ども番組の時間数を1時間と設定した。しかし、連邦議会が、「1990年子ども番組法を制定した目的は、子ども向けに制作された教育・情報番組の放送時間数を増やす」と述べていた点を考慮し^(注73)、さらに検討が重ねられた結果、FCCは、商業放送事業者に対し、子ども向け教育番組を週3時間放送することを義務づける規則を制定し、1996年秋から実施した。

e. FCCハント委員長

FCCの「子ども番組週3時間」規則の制定に当たり、重要な役割を演じたのは、当時FCC委員長を務めたハント氏（Reed Hundt）であった^(注74)。

ハント氏は、合衆国最高裁判所が、CBS対FCC事件で示した、「放送被免許人は、公共圏（public domain）の限られた、貴重な一部分を自由にかつ独占的に使うことを許されている。被免許人はその権利（franchise）を手にした時、強制執行しうる公共の義務を課される。」^(注75) という見解を挙

げ、被免許人の義務の1つは、子どもの教育ニーズに奉仕することだと主張した^(註76)。

また、「週3時間」規則が合衆国憲法修正第一条に違反するとう意見に対しては

自分が市民であることを真剣に考えようとする、そのような市民に義務を課し勇気づけるダイナミックな民主主義を創出することが、修正第一条の目的である

とするマディソン（James Madison）の言説を挙げ、「公共の電波を使って行われる放送の適正な量の時間を、我々の子どもの教育に充てることは、修正第一条に違反していない」と述べている^(註77)。

そして、被免許人を「子ども番組週3時間」というような具体的な「公共の利益」義務を遵守することから開放される唯一の方途は、「被免許人から電波使用料を徴収し、それを、子ども向け教育番組を制作するための資金に使う」ことだと主張した^(註78)。

おわりに

アメリカの放送システムは、私企業によって運営される商業放送を基盤として発展してきた。しかし、私企業が利潤追求のために行う放送事業は、電波は国民の共有財産であり、放送被免許人は国民の信託を受け、電波を使うという“特権”を享受している「公共受託者」である、という理念に立脚している。

その理念に基づき、連邦政府が「公共受託者」を決めた上で、放送免許を無料で付与する。無料で電波を使用する見返りに、被免許人は政府が設定する「公共の利益」義務を負う、という制度が確立された。

番組規制は、「公共受託者」である被免許人が「公共の利益」義務を果たしていない、あるいは、積極的に果たそうとしていない場合、免許付与機関である政府が、それを矯正するためにとった手段の1つである。アメリカの放送制度においては、番組規制とは、政府が、放送事業によって生み出

されるマイナス面を排除する、という消極的な意味だけでなく、政府が放送事業者に課せられた責務を履行させる義務を負うという、積極的な意味を持っていることがわかる。

「1928年FRC声明書」にみるように、15年近く続いた電波の“カオス”時代に終止符をうつべく設置されたFRCは、当初から、電波の混信防除という技術的側面にとどまらず、番組内容の規制に積極的に取り組み始めた。以後、FCCの“ブルーブック”、「1960年番組政策声明」、「コミュニティー調査」、「子ども番組週3時間規則」と続く番組規制政策は、1980年代の規制緩和時代に後退するものの、1990年代に入ると、子ども番組については、FCCがそれまで果たし得なかった番組数量規制にまで発展した。

「1928年FRC声明書」を起点とする番組規制政策の流れをたどることによって、自由主義（laissez-faire）を基盤に発展してきたアメリカの放送事業のもう1つの側面が、浮かび上がってくるのである。

（こうご えいき）

注記

第1章

- (1) *Broadcasting & Cable Yearbook* 1998, p.xxxi.
- (2) 企業が特定の番組の制作費を負担する制度。企業はその見返りとして、番組の前後に企業名のアナウンス、ロゴの表示ができるが、商品・サービスを宣伝したり、購入を勧奨したりすることは禁止されている。
- (3) ただし、FCCは1996年、商業放送局に対して、週最低3時間の子ども向け教育番組の編成を義務づけた。これについては、本稿35頁を参照されたい。
- (4) Head, Sydney and Christopher Sterling, et al. (1998). *Broadcasting in America*, 8th ed, Boston: Houghton Mifflin Company, p.194.
- (5) 1995年、FISR (Financial Interest and Syndication Rules) が撤廃され、ネットワークがハリウッドの番組制作会社と共同で制作する、あるいは、自社制作するエンターテインメント番組が増えた。FISRは、ネットワークの視聴シェアが90パーセントを超えていた1970年にFCCが制定したもので、ネットワークの独占的支配力を抑制するため、ネットワークが①エンターテインメント番組に共同出資する、②エンターテインメント番組を自社制作する、③エンターテインメント番組を販売することを禁止した。
- (6) *Broadcasting & Cable Yearbook* 1998, B-136.
- (7) Head, Sterling et al. (1998). *ibid.*, pp.396-398.
- (8) Barnouw, Erik (1966). *A History of Broadcasting in the United States, Vol. 1: A Tower in Babel*, New York: Oxford University Press, p.97
- (9) Sterling, Christopher and John Kittross (1990). *Stay Tuned: A Concise History of American Broadcasting*, 2d ed., CA: Wadsworth, pp.63, 110.
- (10) Barnouw (1966). *ibid.*, pp.154 - 156.
- (11) Kahn, Frank (1978). *Documents of American Broadcasting*, 3rd ed., Englewood Cliffs: Prentice-Hall, p.153.
- (12) 内川芳美 (1966) 「アメリカの放送における社会的責任論—その系譜と展開—」【放送学研究】、13号、6頁。
- (13) Pool, Ithiel de Sola and Wilbur Schramm eds.

(1973). *Handbook of Communication*, Chicago: Rand McNally, p.583.

- (14) Pool (1973). *ibid.*, pp.583 - 584.
- (15) Levin, Harvey (1959). "Broadcast Regulation and Intermedium Competition," *Virginia Law Review*, Vol. 45, p.1104.
- (16) 図1の説明については、Krasnow, Erwin and Lawrence Longley (1978). *The Politics of Broadcast Regulation* 2d ed., New York: St Martin's Press, pp.94 - 103を参照した。
- (17) Sterling and Kittross (1990). *ibid.*, pp 359 - 360.

第2章

- (1) Barnouw (1966). *ibid.*, p.69.
- (2) 「broadcast」という用語については、「種を撒く行為あるいはプロセス」(New National Dictionary, 1901年)、「撒くあるいは伝播すること、特に、ラジオのメッセージ、スピーチを撒くあるいは伝播すること」(New Century Dictionary, 1927年)という記述がある。Barnouw (1966). *ibid.*, p.7.
- (3) 37 Stat. L., 302.
- (4) 290 Op. Att. Gen. 579, 582 (1912).
- (5) Bittner, John (1994). *Law and Regulation of Electronic Media*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, p.24.
- (6) *Hoover v. Intercity Radio Co. Inc.*, 286 F. 1003 (D.C.Cir.), February 25, 1923.
- (7) Cushman, Robert (1972). *The Independent Regulatory Commission*, New York: Octagon Books, pp.297 - 298.
- (8) Sterling and Kittross (1990). *ibid.*, p.632.
- (9) Archer, Gleason (1971). *History of Radio to 1926*, revised ed., New York: Arno Press, p.280.
- (10) Schmeckebier, Laurence (1932). *The Federal Radio Commission: Its History, Activities and Organization*, Washington D.C.: Brookings Institution, pp.3-6.
- (11) Hoover, Herbert (1952). *The Memoir of Herbert Hoover: The Cabinet and Presidency 1920-1933*, New York: MacMillan, p.140.
- (12) Hoover (1952). *ibid.*, p.139.
- (13) *Radio Broadcast*, May 1922, p.29.

- (14) Schmeckebier (1932). *ibid.*, pp.10 - 11.
- (15) Sarno, Edward (1969). "The National Radio Conferences", *Journal of Broadcasting*, 13:2, Spring 1969. p.202.
- (16) *United States v. Zenith Radio Corporation et al*, 12 F. 2d 614 (N.D.Ill.), April 16, 1926.
- (17) Barnouw (1966). *ibid.*, p.180.
- (18) Schmeckebier (1932). *ibid.*, p.12.
- (19) Schmeckebier (1932). *ibid.*, p.13.
- (20) Schmeckebier (1932). *ibid.*, p.14.
- (21) Cushman (1972). *ibid.*, p.299.
- (22) H. Doc. 483, 69th Cong., 2d. Sess. (1926) p.10.
- (23) Cushman (1972). *ibid.*, p.301.
- (24) Edelman, Murray (1950). *The Licensing of Radio Services in the United States, 1927 to 1947*, Urbana: University of Illinois Press, p.5.
- (25) Powe, Lucas, Jr. (1987). *American Broadcasting and the First Amendment*, Los Angeles: University of California Press, p.60.
- (26) FRCの機能・活動に関する邦文の先行研究には、井上泰三(1962)「アメリカ放送制度の建設について(1) - 1927年の無線法を中心に -」『放送学研究』3号、井上泰三(1964)「アメリカ放送制度の建設について(2) - 1927年の無線法を中心に -」『放送学研究』7号がある。
- (27) Kahn (1978). *ibid.*, p.29.
- (28) Barnouw (1966). *ibid.*, p.199.
- (29) Robinson, Glen (1989). "The Federal Communications Act: An Essay on Origins, and Regulatory Purpose" in Max Paglin, ed., *A Legislative History of the Communications Act of 1934*, New York: Oxford University Press, p.20.
- (30) Robinson (1989). *ibid.*, p.20.
- (31) 44 Stat. L., 1162.
- (32) Barnouw (1966). *ibid.*, pp.211 - 214.
- (33) 46 Stat. L., 50 (1929).
- (34) Edelman (1950). *ibid.*, p.6.
- (35) 商務省無線局は1911年7月1日に設置され、1927年無線法でFRCが設立されるまで、電波行政を一元的に管理した。1929年の時点でみると、商務省無線局の要員は135名、FRCは82名となっている。Cushman (1972). *ibid.*, p.316.
- (36) Friedlich, Carl and Evelyn Sternberg (1943). "Congress and the Control of Radio Broadcasting, 1," *The American Political Science Review*, 37:5, October 1943, p.801.
- (37) 「郵便道路法」により、郵政長官には、連邦政府機関が使用する電話・電報の料金を設定する権限が付与されている。
- (38) 1927年無線法により、大統領には、連邦政府機関が所有・運営する無線局の周波数を割り当てる権限が付与されている。
- (39) Friedlich and Sternberg (1943). *ibid.*, p.801.
- (40) S. Doc. 144, 73rd Cong. 2d Sess. (1934).
- (41) *New York Times* (1934), January 11, 1934, p.29.
- (42) デイル議員は教育、宗教番組放送を支持したが、そのために、ラジオ放送用周波数のうち25パーセントを確保する案には反対した。同議員は、教育、宗教番組を放送するいわゆる“非商業放送”の運営について、財源確保のため放送時間枠の75パーセントを売却する、商業放送局は、放送時間枠の一部を非営利団体に無料で提供することを提案した。この考え方は、アメリカの放送制度の確立期に主要な役割を演じたデイル議員の、放送に対する基本姿勢を示したものとして興味深い。
- (43) Friedlich and Sternberg (1943). *ibid.*, p.803.
- (44) Public L., 416.
- (45) その後、ケーブルテレビに関する法律が制定されて第Ⅵ編となり、旧第Ⅵ編は第Ⅶ編となった。
- (46) []の部分に、1937年通信法修正法によって、「有線通信及び無線通信の利用によって生命と財産の安全を向上させる目的のために、」の語辞が追加された。
- (47) 米國通信法研究会編(1991)『米國通信法注解』(第1分冊)、4～5頁。
- (48) FCCに関する邦文の著作には、次のようなものがある。
 ・鳥居博(1950)『アメリカの電気通信制度』日東出版社
 ・莊宏(1950)「FCCをみて」『電波彙報』10月号
 ・井口一郎(1952)「マス・コミュニケーションとF・C・Cの役割」『放送文化』6月号
 ・辻村明(1964)「放送制度の類型と限界—海外

- 各国の法制を比較する」『放送文化』6月号
- ・TBS 調査部 (1968) 「FCC —その歩みと機構」『調査情報』12月号
 - ・奥平康弘 (1971) 「FCC <公平原則> の合憲性」『アメリカ法 1970-2』5月号
 - ・松井修視 (1979) 「連邦通信委員会 (FCC) の組織と機能」『大憲論叢』
 - ・中村皓一 (1984) 「放送規制から規制の緩和へ —米 FCC の 50 年」『放送研究と調査』12月号
 - ・山口秀夫 (1988) 「多チャンネル時代に関する一考察 —米 FCC のネットワーク規制と多チャンネル」『放送研究と調査』10月号
 - ・内川芳美 (1989) 「アメリカの放送政策における社会的責任論 —1946年 FCC ブルー・ブックの意義を中心に」『マス・メディア法政策史研究』有斐閣
 - ・立石直 (1990) 『最新アメリカ放送事情』ぎょうせい
 - ・長谷部恭男 (1992) 『テレビの憲法理論 —多メディア・多チャンネル時代の放送法制』弘文堂
 - ・水越伸 (1993) 『メディアの生成 —アメリカ・ラジオの動態史』同文館
 - ・片方善治 (1993) 「放送事業と FCC」『月刊放送ジャーナル』6月号
 - ・内川芳美 (1996) 「アメリカの放送公正原則廃止考」『岐路に立つ日本のジャーナリズム —再構築への視座を求めて』日本評論社
 - ・菅谷実 (1997) 『アメリカのメディア産業政策 —通信と放送の融合』中央経済社
 - ・越川洋 (1997) 「デジタル時代の放送規制 第3の道を目指して —アメリカ FCC ハント委員長」『放送研究と調査』11月号
- (49) 1934年通信法第3条(p)項は連鎖放送について、「2以上の結合関係にある局による同一番組の同時放送」と定義している。前掲、『米国通信法注解』(第1分冊)、65頁。現在のネットワーク放送である。
- (50) Bernstein, Marver (1966). *Regulating Business by Independent Commission* 2d ed. Princeton: Princeton University Press, p.151.
- (51) Minow, Newton (1964). *Equal Time: The Private Broadcaster and the Public Interest*, New York: Atheneum, p.5.
- (52) 最近、注目すべき現象として、大統領命令によって、地上波デジタルテレビに関する大統領諮問委員会が設置されたことが挙げられる。同委員会は、「デジタルテレビ放送事業者の〈公共の利益〉義務」について、大統領に提言する使命を与えられた。委員会の提言を含む報告書は『デジタルテレビ放送事業者の「公共の利益」義務に関する諮問委員会最終報告書』(Final Report of the Advisory Committee on Public Interest Obligations of Digital Television Broadcasters)としてまとめられ、1998年12月18日、ゴア副大統領に提出された。FCCは現在、この諮問委員会の提言を基に、「公共の利益」義務に関する規則制定作業を行っている。FCCによる規則制定作業の先手を打ち、大統領が放送政策に積極的に関与した、という点で注目される。
- (53) Hillard, Robert (1991). *The Federal Communications Commission: A Primer*, Boston: Focal Press, p.6.
- (54) *Office of Communications of United Church v. FCC*, 359 F.2d 994 (1966).
- (55) Bittner (1994). *ibid.*, p.40.
- (56) NTIAについては、www.ntia.doc.gov/で入手しNTIA関連資料を参照した。
- (57) この項の記述については、FCC (1998). *FCC 63rd Annual Report FY97*を参照した。
- (58) Kahn (1978). *ibid.*, p.512.
- (59) Friedlich and Sternberg (1943). *ibid.*, pp.803-804.
- (60) Head (1998). *ibid.*, pp.337-338.

第3章

- (1) *FCC v. Sanders Bros. Radio Station*, 309 U.S. 470, 475 (1940). この事件は、同一都市で2つのラジオ局が存在することは、経済的理由から不可能だとして、既設局がFCCに対し、新規放送局の免許申請を拒否するようもつめたものである。
- (2) 原文は fraternity。共済組合や労働組合などが含まれるものと思われる。
- (3) Kahn (1978). *ibid.*, p.150.
- (4) FRC (1927). *Annual Report of the Federal Radio Commission*, pp.155-156.

- (5) Minow, *ibid.*, pp.8 - 9. 「公共の利益, 便益, もしくは必要」という文言は, 「利益と便益」の語順が変動し, また, 「もしくは」が「又は」という表記になる場合があるが, 意味はかわらない。
- (6) FRC (1927). *ibid.*, pp.166 - 168.
- (7) *Ibid.*, pp.169-170.
- (8) Conrad, Mark (1989). "The Demise of the Fairness Doctrine: A Blow for Citizen Access," *Federal Communications Law Journal*, 41:2 p.165.
- (9) FRC (1929). *Third Annual Report of the Federal Radio Commission*, p.33.
- (10) *Ibid.*, p.34.
- (11) 1929年声明書は, プロパガンダという用語について, 「便宜上この用語を使用しただけで, 軽蔑的な意味は込めていない」と断っているが, マイナス・イメージが包含されていることは否定できない。
- (12) 前掲, 『米国通信法注解』(第2分冊), 224頁。
- (13) 18 U.S. C., Section 1464.
- (14) Barnouw (1966). *ibid.*, pp.168 - 171.
- (15) Sterling and Kittross (1990). *ibid.*, p.131.
- (16) Powe (1987). *ibid.*, p.23.
- (17) *KFKB Broadcasting Association, Inc., v. FRC*, 47 F. 2d 672 (D. C. Cir.), February 2, 1931.
- (18) *National Broadcasting Co., et al. v. United States et al.*, 319 U.S. 190, 215 - 216.
- (19) *Ibid.*, 226 - 227.
- (20) Meyer, Richard (1962a). "The Blue Book," *Journal of Broadcasting*, Spring 1962, p.198.
- (21) Meyer, Richard (1962b). "Reaction to the 'Blue Book,'" *Journal of Broadcasting*, Fall 1962, pp.295 - 296.
- (22) 放送免許の有効期限は, ラジオについてはFRC時代を含め90日⇒6か月⇒1年⇒3年という経過をたどり, テレビは1年からスタートした。1981年にラジオ7年, テレビ5年となり, 1996年にはラジオ・テレビともに8年となった。
- (23) FCC (1946). "Public Service Responsibility of Broadcast Licensees," March 7, 1946 [Kahn (1978). *Ibid.*, pp.133 - 150].
- (24) *National Broadcasting Co., et al. v. United States et al.*, 319 U.S. 190, 217.
- (25) Kahn (1978). *ibid.*, p.155.
- (26) *Ibid.*, p.156.
- (27) 放送業界では, 重点的に編成される番組ジャンルをフォーマット (format) と呼んでいる。
- (28) Kahn (1978). *ibid.*, p.183.
- (29) *Ibid.*, p.188.
- (30) *Ibid.*, p.191.
- (31) *Ibid.*, p.190.
- (32) コマーシャル第1号は, アパートの宣伝であった。その内容は, ニューヨーク郊外のアパート生活の快適さを荘重な文学的表現を駆使して説明したもので, 商品の宣伝・購入勧奨に重点をおいた現在のCMのイメージとは異なる。
- (33) Khan (1978). *Ibid.*, p.192.
- (34) FRC (1929). *Ibid.*, p.32.
- (35) Kahn (1978), *ibid.*, p.207.
- (36) *Ibid.*, p.207.
- (37) Meyer (1962a), *ibid.*, p.205.
- (38) *Ibid.*, p.205.
- (39) White, Llewellyn (1947). *The American Radio*, Chicago: University of Chicago Press, pp.184.
- (40) Head, Sydney (1956). *Broadcasting in America*, Boston: Houghton Mifflin Company, p.334. n. 4.
- (41) Emery, Walter (1961). *Broadcasting and Government: Responsibilities and Regulations*, East Lansing: Michigan University Press, p.239.
- (42) FCC (1960). "The 1960 Programming Policy Statement," July, 29, 1960 [Kahn (1973). *Documents of American Broadcasting*, 2d ed., New York: Meredith Corporation, p.240].
- (43) Kahn (1973). *Ibid.*, p.245.
- (44) *Ibid.*, pp.245 - 246.
- (45) *Ibid.*, p.246.
- (46) Baughman, James (1985). *Television's Guardians: The FCC and the Politics of Programming 1958-1967*, Knoxville: University of Tennessee Press, pp.60 - 61.
- (47) Minow, *ibid.*, p.52.
- (48) Minow, *ibid.*, p.55.
- (49) Minow, *ibid.*, pp.56 - 57.
- (50) Minow, *ibid.*, p.57.
- (51) Chamberlin, Bill (1982). "Lessons in Regulating

- Information Flow: The FCC's Weak Track Record in Interpreting the Public Interest Standard," *North Carolina Law Review*, 60:5, p.1083.
- (52) *Ibid.*, p.1084.
- (53) *Ibid.*, p.1093.
- (54) FCC (1976). "Renewal Ascertainment Primer," [Kahn (1978). *Ibid.*, pp.478 - 485].
- (55) 放送局が費用を負担して制作するスポットアナウンス。アナウンスの内容には、例えば飲酒運転追放、シートベルト着用、麻薬撲滅などがある。
- (56) Head and Sterling et al. (1998). *ibid.*, p.346.
- (57) Head, Sydney and Christopher Sterling, et al. (1994). *Broadcasting in America*, 7th ed, Boston: Houghton Mifflin Company, p.482.
- (58) Head and Sterling et al. (1998). *ibid.*, p.351.
- (59) 第3章の注22)を参照。
- (60) Pub. L. No. 98-549, 98 Stat. 2799.
- (61) Head and Sterling et al. (1998), *ibid.*, p.356.
- (62) Hundt, Reed (1996). "The Public's Airwaves: What Does the Public Interest Require of Television Broadcasters?," *Duke Law Journal*, 45: 6, April, p.1110.
- (63) Minow, Newton and Craig Lamay (1995). *Abandoned in the Wasteland: Children, Television, and the First Amendment*, New York: Hill and Wang, p.52.
- (64) 75 FCC 2d 138, 145 (1979).
- (65) Singer, Dorothy (1993). "Roundtable: Expert Witness: What Do We Tell the Kids," *Broadcasting and Cable*, July 26, 1993, p.76.アメリカにおける子ども番組の詳細については、小平さちこ(1999)「アメリカにみるデジタル時代の子どもの向けサービス～PBS Kids Channelの開始をめぐって～『放送研究と調査』9月号、2-27頁を参照されたい。
- (66) 96 FCC 2d 661 (1983).
- (67) 4 F.C.C.R 3853 (1989).
- (68) Pub L. No. 101 - 437, 104 Stat. 996 (1990).
- (69) Senate Report, No. 227, 101st Cong., 1st Sess. 5 (1989).
- (70) Hundt (1996). *ibid.*, p.1111
- (71) 子ども番組の放送時間量が設定された場合、非商業放送テレビにも適用される。
- (72) 47 CFR § 73. 671 (1995).
- (73) Senate Report, No. 227, 101st Cong., 1st Sess. 1 (1989).
- (74) ハント氏のFCC委員長時代に主張していた放送政策理念については、越川洋(1997)「デジタル時代の放送規制 第3の道を目ざして—アメリカFCCハント委員長」『放送研究と調査』11月号、2-21頁を参照されたい。
- (75) *CBS v. FCC*, 453 U.S. 367, 395 (1966).
- (76) Hundt (1996). *ibid.*, p.1117.
- (77) Hundt (1996). *ibid.*, p.1117.
- (78) Hundt (1996). *ibid.*, p.1097.