電波監理委員会をめぐる議論の軌跡

～占領当局，日本政府，放送事業者の思惑とその結末～

メディア研究部（メディア動向）村上聖一

1. はじめに

2009年9月，民主党を中心とする政権が発足し，放送・通信にかかわる行政機関の見直しが検討課題の一つとして取り上げられている。原口総務大臣は就任以降，記者会見で，放送行政を担当する機関が表現の自由を侵すようなことはあってはならないとして，そうした動きを監視する「言論の自由を守るとりで」となる機関を作りたいと繰り返し発言している。総務大臣の方針を受けて，2009年12月，有識者からなる検討組織，「今後のICT分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」（座長：濱田純一・東京大学総長）が立ち上げられ，今後の政策のあるべき姿について検討が始まっている。

もっとも，放送・通信にかかわる行政機関をどう位置づけるかといった議論が行われるのは，今回が初めてのことではない。特に放送をどの行政機関が所管するべきかという問題は，「表現の自由」の議論と密接に絡み合いながら検討が行われてきた。行政機関の形態についても，大臣がトップの独任制官庁より合議制の行政委員会が好ましいとする議論がこれまでにも繰り返されてきている。

こうした議論にあたっては，1950年代，放送規律や電波監理を担当する行政委員会「電波監理委員会」が存在したことから，その組織形態や活動内容が参考にされることが多い。ただし，電波監理委員会をめぐっては，占領当局（General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers：以下，GHQと表記）や日本政府，放送事業者のさまざまな思惑が絡み合う中で制度設計が行われただけに，その組織形態は必然性を持って形成されたものではなかった。放送・通信にかかわる行政機関の制度設計をめぐっては，権限を放送の規制・監督に絞るのか，あるいは電波監理全般も含むのかといった問題や，内閣からどの程度の独立性を持たせるのかといった問題があり，さまざまな主体が自らの目指す制度の実現に向けて活発な活動を展開していたことがその背景にある。こうした状況は現在とは大きく異なるが，GHQの各部局や日本の行政当局，放送事業者が，どのような思惑を持ちつつ，どのような見解を表明し，どういった行動をとったか検証することで，行政機関の制度設計をめぐるさまざまな論点が浮かび上がってくる。

電波監理委員会の設立過程については，すでに多数の先行研究が存在するが，放送・電波行政に携わる機関のあり方をめぐって，関係者がどのような思惑を持ち，どのように議論が揺らいだのか，必ずしもすべてが解明され

ているわけではない。本稿では，これまでの研究成果を前提にしつつ，NHK放送文化研究所や国立国会図書館が所蔵している史料に拠りながら，放送・電波行政に携わる機関の制度設計の問題に焦点を当て，どのような議論が行われたか，経緯を記述していくことにする。その上で，電波監理委員会が短命に終わった背景や，行政委員会の復活を検討したその後の議論についても触れ，これまでに何が論点となってきたのか整理したい。

2. 放送民主化を目標にした初期の制度改革論議

2.1. 法的根拠を欠いた「放送委員会」

太平洋戦争終結後，日本の民主化を図る中で，GHQは，放送番組の内容は当然のことながら，規制・監督機関や放送事業体のあり方についても問題視した。それまで日本の放送は，社団法人・日本放送協会（以下，日本放送協会と表記）が独占的に行い，放送・電波行政は逓信省[1]が所管してきた。規制根拠は，無線電信法（1915年施行）とそれに基づく放送用私設無線電話規則（1923年施行）で，行政当局には幅広い裁量が与えられていた。

こうした従来の放送のあり方に対して，GHQの示した初期の方針が，1945年12月11日の覚書「日本放送協会ノ再組織」，通称，ハンナー・メモだった。ハンナー・メモは，ラジオ放送を当面，日本放送協会が独占的に行うことを前提にした上で，さまざまな指示を行っている。この中には，▽日本放送協会会長への助言のため，国民各層の代表者15～20人の男女で構成される顧問委員会（advisory committee）を設立すること，▽顧問委員会が日本放送協会の会長候補者3人を多数決により選出し，逓信院を通じてGHQに氏名を提出すること，▽日本放送協会の政策は，顧問委員会に諮問した上で会長が決定すること，などが盛り込まれていた[2]。これに基づいて，顧問委員会が立ち上げられ，1946年1月22日にその第1回会合が開かれている。顧問委員会は，その後，「放送委員会」と改称され，以降，日本放送協会の会長推薦といった任務をこなしていった。

しかし，GHQの後押しで出来たこの放送委員会は法的な根拠を持っておらず，設立後間もない時期から困難に直面した。放送・電波行政を所管していた逓信院（1945年5月～1946年6月）は委員会の運営に関与せず，日本放送協会も委員会の運営を事務的に援助したにとどまった[3]。さらに，GHQ側の立場も微妙だった。放送委員会の成立にあたっては，番組指導を担当していたCIE（Civil Information and Education Section：民間情報教育局）が主導的な役割を果たしたが，放送制度担当のCCS（Civil Communication Section：民間通信局）は，すでに1946年前半の段階で，委員会の機能を放送番組の審議機関に限定する検討を始めていたという[4]。放送委員会自体は1949年5月まで活動を続けるものの，次第にその性格が曖昧なものとなり，委員会は「二階にあげられてはしごをはずされた形[5]」となった。

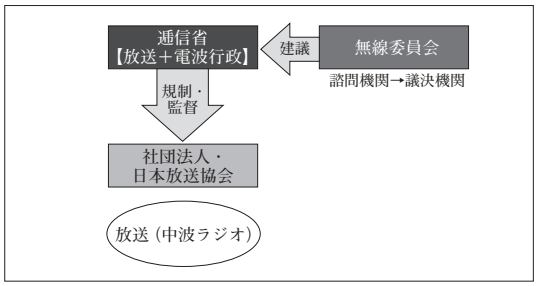
2.2. 既存の法律を基にした逓信省案

法制度の見直しの動きは，放送委員会設立とは別な形で動き出した。CCSは1946年10月，逓信省（1946年7月に逓信院を廃止して再設置）に対して，無線電信法を新憲法に準拠させて改正するよう指示し，これに基づいて逓信省は省内に臨時法令審議委員会を設置して関係

法令の改正に向けた作業に入った。検討作業は当初，無線電信法をベースに，それを改正するという形で行われ，1947年2月には第1次無線電信法改正案が作られた。

この中で，行政組織については，「重要な事項について逓信大臣の諮問に応じ，又逓信大臣に建議するため，無線委員会を置き，その諮問事項，委員会の組織等について規定した[6]」として，諮問機関として「無線委員会」を設置することを盛り込んだ。そして，同年4月の第2次無線電信法改正案では，無線委員会に諮問機関にとどまらない議決機関としての機能を追加し，権限を拡大させた**(図1)**。(以下，図については，本文中に引用した資料をもとに筆者が作成)

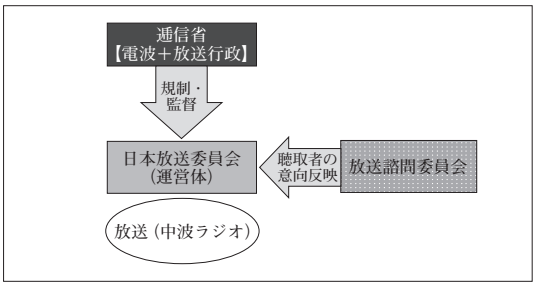
図1　逓信省の無線電信法改正案(1947年2月･4月)



一方，この時期，規制･監督機関をめぐって，CIEが日本側の検討とは異なる構想を抱いていたことが，CIE作成の報告書から明らかになっている[7]。日本側の考え方と異なる点は，この時点ですでに民間放送の開設を前提にしている点と，規制・監督機関としてFCC（米連邦通信委員会）を模した委員会の設立を提言している点である。もっとも，このCIEの報告書はあくまで連合国の占領政策の検討を行っていた対日理事会（米・英・中・ソ）向けに提出されたものだった。独立した規制・監督機関を法制度上に位置づける考え方は，1947年後半以降，GHQの基本的な方針となるが，この時点では，報告書は日本側に向けて書かれたものではなかった。

このため，放送制度の検討作業はその後も逓信省案を基礎に行われたが，規制・監督機関をめぐっては迷走が続く。まず，1947年6月に無線電信法改正案がさらに改定されるが，この段階で，放送規律と電波監理を別々の法律に分けることとなり，放送に関しては，日本放送協会法案が作成された。この法案では，放送の規制・監督は放送委員会（1946年1月設立の委員会とは別）が行うとされ，委員は国民各層を代表する者から内閣が委嘱した30人以内をもって組織するとした[8]。民間放送の開設は前提にされていなかったことから，放送委員会は，もっぱら日本放送協会を監督する役割だった。しかし，この法案については，日本放送協会を社団法人として存続させるものだったことから，出資者が6,500人に過ぎない社団法人が引き続き放送を独占的に行うことは適当ではないとする意見があり，再検討が行われた。その結果，1947年7月には放送事業法案が作成され，中波放送については，日本放送協会を改組した「日本放送委員会」（当初は日本放送公団や日本放送公社という名称も検討された）を創設して行わせるとされた。あわせて，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ことが盛り込まれた[9]　**(図2)**。

図2　逓信省の放送事業法案（1947年7月）

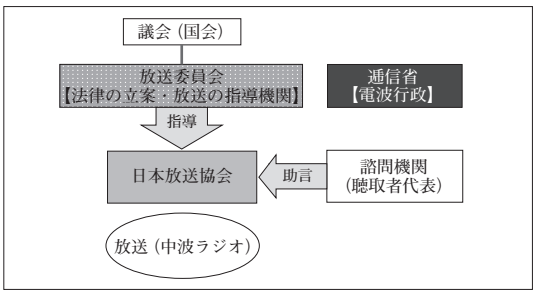


ところが，この案は逓信省での検討段階で内容が漏れ，放送事業が国有・公営化されるなどと新聞各紙に報じられた結果，世論が反発し，関係閣僚懇談会でも反対意見が出される事態となった。このため，逓信省は放送事業法案の成案化を見送らざるをえなくなった。

2.3. 放送規律と電波監理を分離した制度設計

一方，日本放送協会は，逓信省の目論見を阻止しようとGHQ関係者に働きかけを行っていた。1947年9月26日に開かれた日本放送協会の理事会報告書[10]には，「協会もC·C·Sに連絡をとり協会の意向反映につとめている。その主任のミラー氏に対してはもっと社団の認識を深めてもらうことが必要と思って努力している」といった記述がみられる。そして，報告書には，この時点でCCSのミラー（H. W. Miller）放送課長が考えているとみられる制度の概要が図示されている。これについて，日本放送協会は，「逓信省の国有公営的なものに運ぼうとする考えは決してC·C·Sの動きではないことも明かになって来た」（理事会報告書）とみていた**（図3）**。

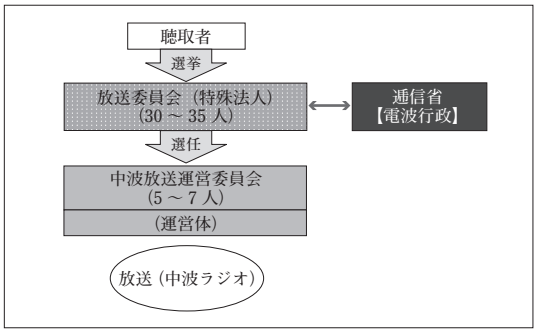
図3　CCSミラー放送課長案（1947年9月）



実際，この時期にCCS放送課でまとめられた報告書「日本の放送に関する政策の実施[11]」，通称，ハウギー・メモは，放送の規制・監督について，独立した委員会を設立することを提言している。また，その組織のあり方については，放送規律と通信に関する技術的規制（電波監理全般）は別な組織が担当することが望ましいと考えていた。具体的には，独立した委員会は，放送局の免許や施設，運営など放送にかかわる部分については権限を持つものの，技術的規制全般については通信を担当する機関が担当すべきとしている[12]。

一方，当時，「はしごをはずされた」存在になっていた放送委員会（1946年1月設立）も，法案作成に関与することを通じて自らの存在感を主張しようと，自らの組織の法定化を目指す独自の放送委員会法要綱を1947年10月にまとめている[13]**（図4）**。

図4　「放送委員会」による放送委員会法要綱（1947年10月）



この案の特徴は，放送委員会の委員（30～35人，国会議員などは除外）を聴取者の投票を通じて選出するということである。また，中波放送の運営体に関しては，放送委員会の委員から，中波放送運営委員会の委員（5～7人）を選ぶとした。中波放送は引き続き公的な企業体が独占して担うことが前提であり，担い手を日本放送協会から中波放送運営委員会へ切り替えることを想定していた。

放送をめぐる規制・監督機関に関するこれまでの検討をみると，当面，日本放送協会が独

占的に放送を行うことが前提になっていたこともあり，そうした機関の設立によって放送の民主化をどう担保するかが焦点になっていた。そして，放送行政と電波行政を担当する機関は分けるべきとする考え方が主流だった。しかし，1947年10月16日，民間放送の開設を前提にした法制度整備を求めたGHQの示唆，いわゆるファイスナー・メモが示されると，状況は変化していくことになる。民間放送の開局を前に放送局免許をどの機関が交付するかといった問題が現実のものとなり，放送・電波行政を担当する組織について再検討を行う必要に迫られたためである。

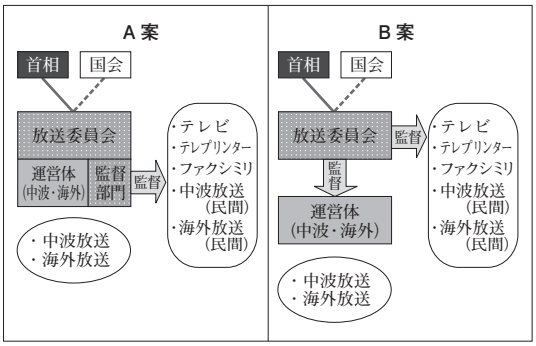
3. 公共放送・民間放送二元体制を前提にした制度設計へ

3.1. 転換点となったファイスナー・メモ

ファイスナー・メモは，放送に関する規制・監督機関について，政党や団体，政府機関から支配を受けない「自治機関（autonomous organization）」の設立を求めた。そして，自治機関は「監督・管理部門」と「運営部門」からなるとし，監督・管理部門は放送政策を決定し，公共機関や民間会社によって運営されるすべての放送を免許やその他の方法を用いて管理するとした。また，運営部門には，日本放送協会の放送施設を移管するとした。

ところが，この自治機関に関する表現が曖昧であったことから，その制度設計をめぐって，逓信省と日本放送協会の見解が分かれた。逓信省の担当者は，自治機関が規制・監督と放送事業両方を行うか（A案），自治機関は規制・監督を行い，放送事業は別な機関が行うか（B案）は，日本政府に任せられたと解釈した[14]。そして，当時の逓信省はA案を基に制度設計を行おうとした。しかし，日本放送協会は，放送を監督する機関と放送を行う機関を合体させる制度設計には反発した。1947年10月21日，日本放送協会の金川庶務部長らはCCS放送課のミラー課長，ハウギー（Victor L. Hauge）職員らに会い，A案とB案，両方を図示して，どちらがGHQの考えていることなのか，問いただした[15]（図5）。

図5　日本放送協会が示した図（1947年10月）

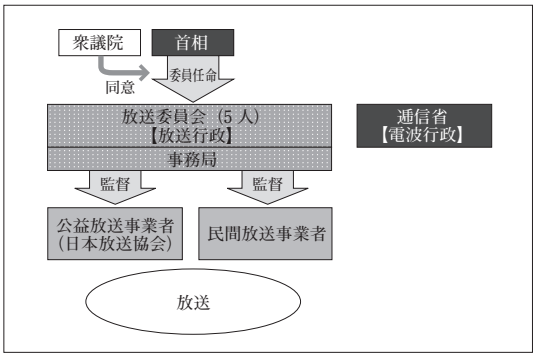


これに対して，CCS側はB案が正しいとし，その理由について，「放送の自由をチェックする機関が必要である。然しチェックする機関は政府であってはならないから，政府に代り放委がチェックする。その放委を議会がチェックする。（中略）若し前の誤解の様に放委と協会が一体になればチェック・アンド・バランスがとれなくなるから，そんな形は絶対反対なのだ」と述べた。また，電波監理については，逓信省との権限の区分を法律で明確に決めておけば問題ないとする考えを示した。CCSは，この時点では，▽放送を規制・監督する機関と放送事業者は分離すること，▽規制・監督を行うのは独立した機関とすること，▽電波監理については引き続き逓信省が担当することを制度設計の前提にしていた。

3.2. 日本放送協会と逓信省の対応

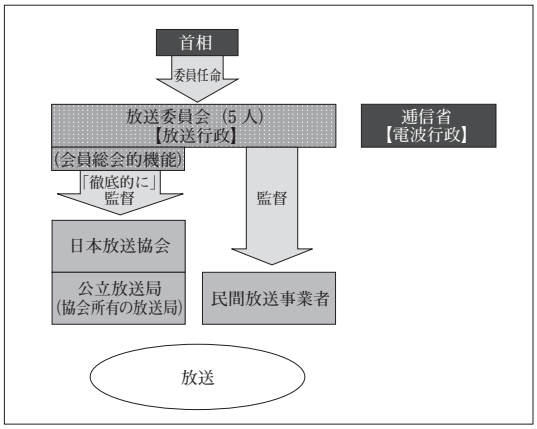
CCSの方針に呼応して，1947年11月10日，日本放送協会が独自に放送法の草稿[16]を作成している。草稿では，放送行政を担当する機関として「放送委員会」を設けるとし，位置付けについては，「内閣総理大臣の所管に属する官庁ではあるが，各委員の権限行使に関しては独立の権限を認める」としている。また，委員は5人とし，内閣総理大臣が衆議院の同意を得て任命するとした。権限については，放送事業者が設定する「放送コード」の承認や，放送に関する報告書の公表などが列挙され，「放送事業者に対して国家的，経済的権力の不当な干渉があったと認められる事実を発見したときは，その事実につき報告書を公表する」ことも盛り込まれた。このほか，放送事業者に対する電波の割り当ても放送委員会の役割で，電波監理の一部についても委員会に担当させる制度設計だった（**図6**）。

図6　日本放送協会の放送法草稿（1947年11月）



一方，逓信省の対応は後手に回った。「自治機関」の設置を求められたことについて，逓信省の椎熊政務次官は1947年11月11日の衆議院文化委員会で，内閣の影響力が及ばない機関を作ることは，「憲法上において非常に重大な疑義が存する」と述べ，戸惑いをあらわにしている。さらに，逓信省内では，放送行政と他の電波行政との間には周波数の割り当てなど共通の部分が多いとして，それらを分離することに反対論が出た[17]。しかし，ファイスナー・メモに即した検討を行わざるをえない状況を変えることはできず，逓信省は次善の策として，放送に関する影響力を極力維持できる案を作成した。日本放送協会の記録[18]によると次のようなものである（**図7**）。

図7　日本放送協会が記述する逓信省の放送法案（1947年12月）



この逓信省案について，日本放送協会の記録は，「放送委員会は放送監督専管庁であると同時に放送協会の意思機関として，会員総会的機能を併用」，「事業計画，予算，高級職員の俸給その他些末なことまで認可事項として，徹底的に監督」，「放送協会を放送委員会の決定した政策に基いて，日常の業務を運用する下級機関に過ぎないように制限」と記述している。そして，この案がファイスナー・メモの精神を理解せずに作られたものであり，「放送協会を，その公共性を重視するの余りに，直ちに，放送監督専管庁である放送委員会の一下級機関または公団と云う考え方に飛躍して立案した」として，逓信省を批判している。

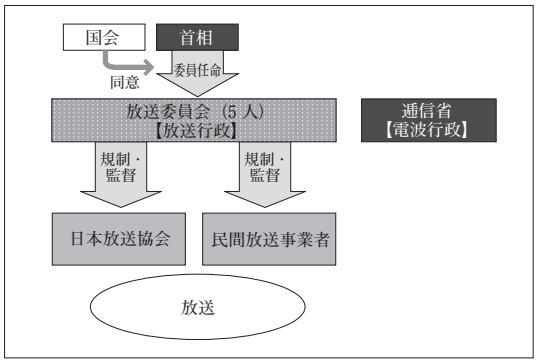
3.3. いったん完成した放送法案

ただ，その後の逓信省の案を見ると，GHQや日本放送協会の意見を反映して，一定の妥協が図られたことがわかる。1948年1月の案では，「放送協会を放送委員会の一下級機関扱いとする点，放送委員会が公共放送に対し共同経営権を主張する点及び公立放送局なる名称についての表現方法は一応撤回[19]」された。このあと，逓信省はさらに変更を加えて，1948年2月，放送法案の基本方針を取りまとめた。主なポイントとしては，▽あらゆる種類の放送を監理する行政機関として，放送委員会を設置すること，▽放送委員会は内閣総理大臣の所轄に属する独立の官庁とすること，▽日本放送協会をこの法律に基づいて設立される特殊法人とすること，▽放送は免許事業とし，一定の資格及び条件を備えた者は放送委員会の免許を受けて放送を行うことができることとすること[20]が挙げられる。

ただし，この段階で，CCSでは放送行政と電波行政を担当する機関をめぐって，それまでの考え方とは異なる案が浮上していた。CCS放送課の報告書（1948年5月8日）[21]からは，放送課としては，放送を含めたすべての電波監理に関する機関（National Radio Commission）が設立されるほうが望ましいと考えていたことがわかる。もっとも，そうした見通しが立たないことから，CCS放送課としては，この時点では，放送委員会の設立を前提に動いており，逓信省も従来どおりの方針に基づいて放送法案の作成を進め，1948年6月，第2回国会に提出した（**図8**）。

法案では，放送を規律・監督する行政機関として内閣総理大臣の所轄の下に放送委員会を置くことが規定され，委員会は他の機関，組織，団体の支配を受けないとしている。また，委員会の委員（5人）は，内閣総理大臣が両議院の同意を経て任命するとされた[22]。さらに，国会議員や政党の役員は，放送委員会の委員になれず，同一政党から3人以上の委員を任命することが禁じられた。

図8　第2回国会に提出された放送法案（1948年6月）



放送を担当する行政委員会をめぐっては，のちに委員長を国務大臣にするかどうかをめぐり紛糾することになるが，この時点では，委員長を国務大臣（国会議員）にすることは想定されていなかった。また，委員会の機能については，放送に関する電波監理（放送局の免許）に関与するものの，権限の範囲は放送行政に限定する制度設計は維持されていた。

4. 放送行政と電波行政の関係が焦点に

4.1. 放送規律・電波監理の管轄問題が浮上

放送法案はいったん確定したが，放送行政と電波行政を担当する機関をどう整理するかという問題がくすぶり始める。放送行政に関しては放送委員会が担当することが既定路線となったが，電波行政との関係をどうするかとい

う問題に回答を与える必要が出てきた。

日本放送協会は，逓信省の法案に対する見解（1948年7月）で，「一般放送行政面は放送委員会，電波行政面は電波庁と二元的に分管されておるが，そのため両者の政策の相違等も考えられるから，放送事業の健全な発展のためには共管の弊害を極力避けるよう措置されなければならない[23]」と主張し，可能な限り放送委員会一本で監督するよう求めた。

一方，CCSは，放送を含む電波監理すべてを監督する国家無線委員会を設置したほうが望ましいとする考え方に傾きつつあった。前述のCCS放送課の報告書（1948年5月8日）も，「国家無線委員会の設立の見通しがはっきりすれば，放送に関する機関との関係をさらに考慮しなければならない」と記述しており，電波行政を逓信省から独立した組織にまとめることが望ましいとしていた。そして，1948年7月，マッカーサーから芦田首相に対し，逓信省の郵便事業と他の業務（電波監理など）を切り離し，逓信省に代えて内閣に2つの機関（Agency）を設置することが考えられるとする書簡が発せられた[24]。

これに関しては，Agencyの解釈をめぐって，日本側で見解が分かれた。行政管理庁が行政機構簡素化の見地から，逓信省を解体して内閣に2つの「外局」を置くことを検討したのに対し，逓信省はあくまで「省」の存続を求めてCCSと折衝し，電気通信関係の省設置に賛成する趣旨の覚書（1948年9月9日）を引き出すことに成功した[25]。そして，これに基づいて，逓信省を郵政省と電気通信省に分割し，後者の外局として電波庁を設置する方針が閣議決定され，その内容を盛り込んだ電気通信省設置法が11月30日に成立している。もっとも，基本的なところで，GHQと日本側の考え方には隔たりがあり，CCSは，電波庁を将来的に独立性の高い行政委員会にすることを想定していたが[26]，日本側はそうした意向は持っていなかった。

ただ，そうした隔たりはともかく，電波庁の発足が決まったことから，放送委員会と電波庁の権限をどう整理するかについては，改めて検討を行わざるをえなくなった。CCS無線課は1948年11月9日の文書で，このままでは電波の割り当てや規制を行う機関が放送委員会と電波庁で重複するとして，技術的な問題に関してはすべて電波庁の管轄に委ねるべきと提言している[27]。そして，1949年1月4日，CCSとLS（Legal Section：法務局）が覚書を逓信省に示し，「放送局を建設し運用する免許を申請した者は，放送委員会に申請する。放送委員会は，この申請が，公共の福祉に合致しているか否かについて政治的，社会的及び経済的に検討を加え，適当と認めるときは放送局の位置，放送電力及び使用周波数その他必要な事項を決定し，これを記載した書類を添えて，申請書を電波庁に送付する[28]」とした。

この間，放送法案は，芦田内閣（1948年3月～1948年10月）が吉田内閣（第2次～第5次：1948年10月～1954年12月）に交替したことに伴い，1948年11月にいったん撤回されていたが，こうした方針を受けて，逓信省は放送法案の修正作業に入った。もっとも，1949年2月時点の法案は，それまでと骨格部分は変わっていない。放送委員会に関しては，内閣総理大臣の所轄の下に置くといった位置付けや，放送局免許の交付，放送局設置の基本計画策定といった権限が記述されている[29]。放送法案成立の見通しについて，日本放送協会の記録は，1949年3月に法案が国会に提出され，4月に制定の見込みと記述しており[30]，この時点では，放送

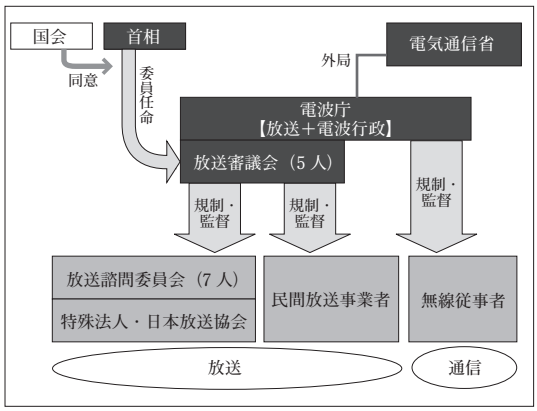
委員会設立は既定路線と受け止められていた。

ところが，放送行政と電波行政の関係について，完全に問題が解決していたわけではなく，「放送局の建設許可書及び免許状の交付，従来の放送局の許可の有効期間等について国内的にも又総司令部側にも異見があって容易に決定に至らない[31]」状態が続いた。そして，GHQ側から放送法案を第5回国会（1949年2月11日～5月31日）に無理に提出する必要はないとする見解が示され，国会への法案提出は取り止めとなった。

4.2. 放送委員会から電波監理委員会へ

1949年6月1日に発足した電波庁は改めて放送法案の要綱を取りまとめ，6月17日，CCSに提出したが，内容はそれまでの法案から大きく変化していた。最大の変更点は，放送委員会が行政委員会から大臣の諮問機関に格下げされてしまった点である。名称も「放送審議会」となり，その機能について，「電気通信大臣は，放送に関する一定の重要事項について必要な措置をする場合は，放送審議会にはかり，その決定を尊重しなければならないこととする[32]」などと規定された（**図9**）。

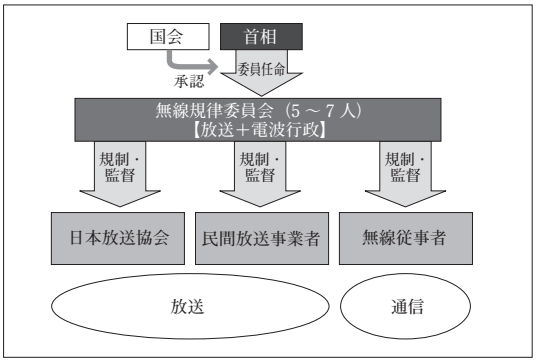
図9　電波庁作成の放送法案（1949年6月）



行政委員会方式の放棄は，すでに存在していた委員会（公正取引委員会，国家公安委員会など）に関して，「合議制のため迅速な行政処理がしにくい」，「責任の所在が不明確」といった批判が上がっていたことを背景にしていたが，最大の要因は吉田茂首相の姿勢にあった。吉田首相は，国家公安委員会や中央労働委員会といった重要な政策分野を担う機関が内閣の統制外にあることに不満を抱いていた。

しかし，電波庁案に対するCCSの反応は厳しいものだった。要綱提出の翌日，CCS局長のバック代将（George I. Back）が即座に電波庁案を否定し，審議会ではなく，あくまで行政委員会を設置するよう電気通信大臣に対して勧告した。具体的には，▽無線規律委員会[33]（Radio Regulatory Commission）を総理大臣の下に作ること，▽委員数は5～7人とすること，▽委員は国会の承認を得て総理大臣が任命すること，▽電波庁の権限はこの委員会に移すことなどを求めている[34]。この勧告は，行政委員会方式を要求した点に加えて，放送・電波にかかわる行政機関の枠組みを決定づけた点でも大きな意味を持った。放送・電波行政の双方を担当する機関の設立を求めたことは，1947年のハウギー・メモの方針からの完全な転換と言える（**図10**）。

図10　CCSバック局長勧告（1949年6月）



これに対して，電波庁は，行政委員会制度について内閣が疑義を持っているので，この点を解決しなければ事務当局として進めようがないと主張したが，CCSは取り合わなかった。結局，電波庁としては，行政委員会の下であっても放送分野を含む電波行政を一元的に行うほうが適切という結論になり[35]，ここにおいて，担当分野を放送に絞った放送委員会構想は姿を消すことになった。

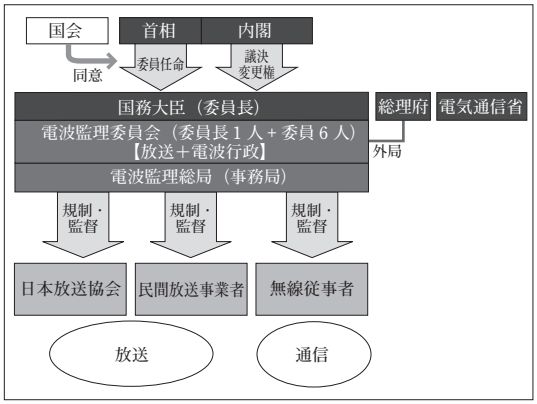
4.3.「委員長＝大臣」で影響力維持狙う

吉田内閣としては，バック勧告を受けて，法案の修正を行わざるをえなくなったが，新たに設立される行政委員会が電波監理全般を含む幅広い権能を持つ機関へと拡大したこともあり，内閣の影響力は極力維持したい考えだった。このため，制度設計を工夫することで影響力を保つ方策を検討した。

1949年9月2日に閣議了解された方針には，▽委員会が電波の規律に関する国の一切の事務について内閣に対し責任を有すること，▽国家行政組織法の規定にかかわらず内閣に電波監理委員会を置くこと（この規定は9月15日の修正で，総理府の外局として電波監理委員会を設置するとされた[36]），▽内閣は委員会の議決を再審議し，内閣法の規定に従い必要な措置をとることができるようにすること，▽委員長には国務大臣をあてること，などが盛り込まれた[37]。この方針に従って電波庁は法案作成に入り，CCSとの「意見の一致[38]」をみたのち，10月12日，電波監理委員会設置法案が閣議決定された（**図11**）。

しかし，この法案には，GHQ内で統治機構に関わる問題全般を担当していたGS（Government Section：民政局）が反対した。問題になったのは，▽委員長に国務大臣をあてる点（5条2項），▽内閣に委員会の議決を変更する権利を与えるとした点（19条）の2点だった。GSは5条2項を削除するよう求め，19条の規定については，内閣は電波監理委員会の議決に対して再議を求めることはできるものの，電波監理委員会が再議した後は，内閣がさらに審議を求めることができないよう修正すべきとした。しかし，電波庁は，CCSと長期間にわたって折衝した末，承認された法案だとして修正に応じなかった。

図11　閣議決定された電波監理委員会設置法案（1949年10月12日）



事態打開のため，10月28日，GSのリゾー（Frank Rizzo）次長と増田官房長官の間で会談が持たれ，リゾーは改めて法案の変更を求めた。これに対して，増田官房長官は，内閣は，政府の遂行するすべての行政に関して国会・国民に対して責任を負うものであり，委員会の決定に内閣が権限を持たないならば，内閣としての責任を遂行できないと主張し[39]，話し合いはまたも不調に終わった。

これと前後して，GSは10月24日，対応方針を決めるため，GHQ内の関係部局に対して意見を求める文書を送っている[40]。これに対しては，CIEがもっとも厳しい反応を示し，5条2項と19条の規定は放送に政治的な支配をもた

らすおそれがあると指摘した上で，どうしても委員長に大臣をあてるならば，委員会決定に対する内閣の再議・修正権を削除するだけでなく，内閣が委員会に干渉することを禁止する条項を入れなければならないと主張した。さらに，LSも5条2項と19条は変更されるのが当然だとコメントした。一方，CCSは，上記の点について若干の不安はあるものの，法案は現時点では最善のものだとして立法化に向けた作業を急ぐべきとした。

このようにGHQ内で意見の統一が図られていなかったことは，CCSの1949年11月10日付けの文書[41]からもわかる。この文書で，CCSは，当初から法案の問題点を認識していたものの，GSが日本側に委ねればよいとする態度を取り続けたため，日本側の提案をそれまで容認してきたとしている。問題がこじれた原因がGSの曖昧な態度にあったと主張しているわけである。

ただ，この文書には，マッカーサーが「内閣が委員会を支配できるような形態にすれば，政治的な支配強化につながる懸念がある」とする意見を持っていたと記述されており，この考え方でGHQ側の方針は統一された。1949年11月14日，今度は，CCSのクーンツ（R. N. Kunz）大佐が電気通信省に対し，問題の5条2項と19条に関して修正を行うことを要求した。ただし，CCSはいったん電波庁案を了承していたこともあり，クーンツの歯切れは悪かった。日本側の記録によると，クーンツは鈴木恭一電気通信事務次官に対し，「われわれはすべてあなた方と同じ心持ちでいるのですが，なにしろガバメントマターはGSの責任なので，いますぐあまりGSを突っつくのはどうかと思います。ただし，できるだけ密接な連絡をとって，ご希望にそうよう十分つとめます[42]」と述べたという。

4.4. マッカーサー書簡での決着

こうした折衝にもかかわらず，吉田首相は修正に強く難色を示していた。吉田首相は電波監理委員会を大臣委員会として発足させ，内閣の統制下に置くべきとする姿勢を崩さず，電波3法の第6回国会（1949年10月25日～12月3日）への提出を見送った。このためGHQは，マッカーサーが吉田首相宛てに書簡を出すという形で決着を付けざるをえなくなった。12月5日の書簡は，「国務大臣が委員長たるべきこと，内閣が委員会の決定を逆転できる権限をもつとすることは独立の原則を完全に否定し，委員会を内閣の単なる諮問機関とすることに外ならない[43]」と指摘し，問題の2項目の削除を求めている。

マッカーサー書簡によって，これ以上の日本政府の抵抗は不可能となった。吉田内閣は，GHQの要求どおり電波監理委員会設置法案を修正し，閣議決定を経て1949年12月22日，第7回国会に法案を提出した。最初の放送法案を第2回国会に提出（1948年6月）してからここまで1年半を要し，行政委員会の制度設計も大きく変化したことになる。つまり，放送の民主化を図るため，独立性の高い規制・監督機関を設置するとした形態から，放送を含む電波行政をまるごと内閣から独立させるという形態へと転換したわけである。

複雑な経緯を経て，ようやく国会での審議が始まった法案だが，委員会に対する内閣の影響力を確保しようとする動きは必ずしも途絶えたわけではなかった。1950年2月，衆議院電気通信委員会では，与党自由党の議員を中心に法案の修正を目論み，電波監理委員会の委員長に国務大臣をあてる規定を加えた修正案を作成して，3月15日，GSに提出した[44]。しかし，GSの態度は変わらず，修正を拒絶したこと

から，委員長に大臣をあてる案の復活はならなかった。結局，電波監理委員会設置法案は政府提出案のまま4月24日に成立し，電波3法（放送法・電波法・電波監理委員会設置法）は6月1日に施行された。

5. 短命に終わった電波監理委員会

5.1. 電波監理委員会の実態

電波監理委員会が活動した2年間（1950年6月～1952年7月）は，民間放送の開始時期と重なった時期であり，与えられた任務は大きかった。反面，委員会の活動に対する障害が多かったことも指摘する必要がある。電波監理委員会は日本の放送の発展に一定の役割を果たした一方で，行政委員会としての形態に伴うもろさも持ち合わせており，あえて否定的な側面を列挙していくならば次のような点が挙げられる。

まず，委員会の構成をめぐる吉田内閣の姿勢が問題となった。委員長に国務大臣をあてることができなくなった吉田首相は，委員の人選に関して消極的な態度を取り，意図的に委員会を弱体化させたとする見方がある[45]。制度設計の面でも，法律の規定の曖昧さから，事務局である電波監理総局が電波免許に関する実質的な権限を拡大させていく懸念があり，委員会の発足当初からCCSが注意を喚起していた[46]。

さらに，電波監理委員会自体の運営も必ずしも透明性を持ったものではなかった。1950年夏以降，民間放送の開局を目指す事業者が相次いで名乗りをあげていたが，電波監理委員会は電波法で定められた周波数帯の割り当て可能数をなかなか公表しなかった[47]。そして，1950年12月2日に「放送局の開設の根本的基準」を発表した際，富安謙次委員長がようやく，東京にはさしあたり2局，その他の都市では1局を免許するという置局方針を明らかにしている。

民間放送の開設方針に関わる不透明さに加えて，各地域で免許申請者に対する非公式な統合工作も行われていた。電波監理委員会は当時の郵政大臣（電気通信大臣を兼務）と協力しながら，一本化工作に当たったとされている[48]。競願の複数の申請者を事前工作によって一本化するやり方は，その後，郵政省が放送・電波行政を展開する上で一般的な手法となったが，電波監理委員会時代にその原型ができあがっていたことになる。

こうした事態をもたらした背景については，先に触れた吉田内閣の消極的対応に加えて，事務局の電波監理総局が基本的には電波庁が看板をかけ替えたもので，職員も電波庁からそのまま引き継がれたためとする見方がある。逓信省やそれに続く電波庁時代の体制が基本的に維持されたことで，政府の放送への介入を容認する戦前からの体質が引き継がれた上，電波監理委員会自体も旧逓信官僚を中心に委員が構成されていたことは，委員会の性格に大きな影響を与えたとされる[49]。

5.2. 電波監理委員会の廃止

このように実際の運営において政権側は放送・電波行政に関する影響力維持を図ったが，内閣が直接，委員会をコントロールできない制度設計は，吉田内閣にとっては放置できない問題だった。このため，マッカーサーの後任のリッジウェイが1951年5月1日，占領下の法令を再審査する権限を日本側に移譲するとした声明を発すると，行政委員会の見直しを一挙に推し進めることになった。

吉田首相はさっそく5月14日，行政機関の見

直しを審議する私的諮問機関「政令諮問委員会」を発足させて，行政委員会制度の見直しを始めている。政令諮問委員会は週1回のペースで開かれ，3か月後の8月14日には，答申の最終案を決定した。答申では，「電気通信事業の公共企業体化にともない電気通信および電波監理事務と郵政事務とを統合して通信省を設ける[50]」として，電波監理委員会は通信省（その後の政府の検討で郵政省に名称変更）に統合すべきとした。

このあと，行政機構改革案については，行政管理庁や自由党も検討を行ったが，いずれも電波監理委員会は廃止が妥当との判断だった[51]。政府は，1952年4月5日の閣議で，行政機構の簡素化と能率化を図るため，電波監理委員会を含む行政委員会の整理統合を行うことを決定し，5月10日，電波・放送行政を郵政省に移管し，電波監理委員会を廃止するための法案を国会に提出した[52]。

しかし，電波監理委員会の廃止に対しては，国会審議の過程で批判が上がった。その主張の主なものは，準司法機能や準立法機能を有する電波監理委員会を，郵政大臣の諮問機関に過ぎない審議会に変更する点を批判するものだった。これに対して，佐藤栄作郵政大臣兼電気通信大臣は，電波行政の重要性を考えると，電波監理委員会の機能を省の中に入れて，その省の大臣が責任をもって政策を遂行するほうが望ましいと反論したが[53]，野党側の批判は収まらなかった。

会期末の迫った1952年7月22日，参議院内閣委員会では，政府が提出した法案に沿った修正案（電波監理委員会は廃止）と，郵政省の外局としてではあるが，あくまで行政委員会として電波監理委員会を存置する修正案の2案が採決に付される事態になった。この採決をめぐっては，両案が7人ずつの可否同数となり，最終的に委員長の決するところにより電波監理委員会を廃止する修正案が採決されるというきわどい状況だった[54]。修正案はその後，参議院本会議を経て衆議院に送られ，7月31日に成立した。そして，電波監理委員会は同日，廃止された。

5.3. 現れては消えた行政委員会構想

放送に関する行政委員会を再び導入しようとする構想は，電波監理委員会廃止後もしばしば浮上している。背景には，言論・表現の自由と直接関係する放送行政については，政権から一定の距離を置いた方が適切であるとする考え方がある。1960年代には，郵政大臣の諮問機関「臨時放送関係法制調査会」（松方三郎会長）で，放送法見直しの検討作業が行われ，放送事業者はそれまでの行政の組織形態に見直しを迫る提言を行った。

NHKは1963年11月の意見書で，電波行政から放送行政を分離すべきとした上で，放送行政の管理と運営にあたる「放送委員会」を郵政省の外局として設置すべきとした[55]。一方，日本民間放送連盟（民放連）は，行政委員会については否定的な見方を示したものの放送行政に関しては，電波監理審議会から機能を分離した「放送審議会」を新たに設けるべきとした[56]。これを受けて，臨時放送関係法制調査会は答申で，電波監理審議会よりも強い権限を持つ委員会を設け，放送局の免許付与や取り消し，運用停止などについては，委員会の議決に基づいてのみ，郵政大臣が権限を行使することができるようにすべきとした[57]。しかし，結局，このときの政府の放送法改正案には提言は盛り込まれなかった。

その後，橋本政権の下で設置された行政改革会議（1997年9月に中間報告，1997年12月

に最終報告）でも，省庁再編をめぐる議論の中で，放送・通信分野を行政委員会に委ねるべきか検討が行われている。そして，1997年9月の中間報告では，総務省の外局として通信放送委員会を設置し，電波監理を含む通信・放送行政を担当するとされた。

ところが，これに対しては，郵政省が，「GHQの占領下で戦後設立された行政委員会の多くも，責任の不明確さや非能率により昭和27年に原則廃止」，「（情報通信分野には）内閣からの独立性を有する合議制の行政委員会は馴染まない」などと主張して，放送・通信行政を郵政省から分離することに抵抗した。結局，1997年12月の最終報告では，中間報告の内容が覆され，通信放送委員会の設置は見送られた。そして，「現行の郵政省の通信政策局，電気通信局及び放送行政局は，2局に再編し，総務省の内部部局とする」とされた。

このあと，行政委員会をめぐっては，2003年と2004年の2回にわたって，民主党が「通信・放送委員会設置法案」を国会に提出したほか（2回とも衆議院で否決），竹中平蔵総務大臣のもと2006年に設立された「通信・放送の在り方に関する懇談会」でも問題提起が行われたが，具体化には至らずに，2009年の政権交代を迎えることになった。

6. 考察

ここまで占領期を中心に，放送規律を担う機関の問題について振り返ってきたが，その制度設計をめぐる議論は大きく揺れ動いたことがわかる。当初の制度設計では，放送の民主化に力点が置かれ，GHQが当分の間，公共放送に放送を独占させる方針をとっていたこともあり，規制・監督機関の役割も日本放送協会に対する規律を適正化する狙いが大きかった。また，「放送委員会」という名称からわかるように，機能は，電波監理よりも放送規律に焦点が当てられていた。

ところが，GHQの示唆（ファイスナー・メモ）以降，民間放送の設立を前提にした法整備が求められるようになったことから，規制・監督機関の制度設計についても変更を迫られた。新たに発足する機関は，民間放送を監督する機能が求められるようになり，民間放送への電波割り当ての機能をどこが担うかも決定する必要が出てきた。こうした中で，GHQ側・日本側の双方で放送行政と電波行政を分離するのは合理的ではないとする見方が広がり，電波監理全般を扱う行政委員会が放送も担当する制度設計へと変化した。

ただ，当時の吉田政権としては，放送・電波行政をまるごとコントロールが効かない行政委員会に委ねることは容認しがたいものだった。政権交代が想定される場合には，放送・電波行政を中立性の高い機関に委ねる制度設計を図ることに利点があるが，当時の状況は異なっていた。電波監理委員会発足当時の吉田内閣は比較的安定度が高く，そうした政治状況は，委員会が短命に終わる要因となった。1950年代前半は，行政委員会が生き残るのに適した環境とは言いがたかったわけである。

しかし，2009年の政権交代に見られるように，現在の政治状況は電波監理委員会発足当時とは大きく異なっている。また，放送自体も60年前から大きく変化している。1950年代，放送事業はハード・ソフト一致の形態が自明の前提であり，放送規律（コンテンツ部分）と電波監理（インフラ部分）について別々の行政機関に担当させる制度設計は成立しなかった。しかし，

メディアの多様化が進むとともに，ハード・ソフト一致を前提とした従来の制度の見直しが進み，法体系についても，地上放送を含め，コンテンツ・伝送サービス・伝送設備といったレイヤー別に再編することが予定されている。こうした制度を前提にすれば，もっぱらコンテンツ規律に着目した「言論の自由を守るとりで」のような機関の検討の余地は拡大していることになる。

もっとも，コンテンツ規律といっても，番組規律以外に，マスメディア集中排除原則といった構造規制も存在するだけに，新たな機関を検討するにしても，どの範囲まで所管するのかという問題は残ることになる。また，地上放送事業者の多くは当面，ハード・ソフト一致の事業形態を選択すると考えられることから，それらを分離して規律することは可能かという問題もある[58)]。さらに，コンテンツ規律には従来，郵政省や総務省が関与してきたが，規制の手法は行政指導止まりで，放送番組に関して免許停止といった行政処分に至った事例はない。このため，制度設計によっては放送への介入がかえって強まる懸念も指摘されている。こうした問題に加えて，新たな機関と内閣との関係をどう整理するのか，合議制の機関とした場合，誰がそのメンバーに加わるのか，事務局の構成はどうするのかといった点について十分に検討を行う必要があることはこれまでの議論から明らかである。

放送をめぐる新たな機関の設立をめぐっては，「はじめに」で触れたように，有識者による検討組織で議論が始まっているが，2010年1月現在，具体的な姿は見えてはいない。ただ，ここまで見てきたように，放送に関する規制・監督機関の形態には，さまざまな選択肢が存在する。新たな機関が十分に機能を発揮するためには，これまでの論点を踏まえたうえで，適切な制度設計が行われる必要のあることが，過去の議論からは浮かび上がってくる。

（むらかみ せいいち）

注：

本稿で使用したGHQ資料に関して，国立国会図書館憲政資料室が所蔵している資料を用いた引用については，憲政資料室のマイクロフィッシュ番号（例：CCS-01439）を記した。また，GHQ資料の中には，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があり，それに基づく引用については，米国立公文書館のBox番号（文書が収められている箱の番号。例：Box 3169）を表記した。

1）逓信省は，戦時中から終戦後にかけて，「運輸通信省」，「逓信院」と名称・組織形態が変更されていた時期がある。
2）放送法制立法過程研究会編『資料・占領下の放送立法』（東京大学出版会，1980年）pp.49-54
3）内川芳美『マス・メディア法政策史研究』（有斐閣，1989年）p.284
4）向後英紀「放送委員会の成立とその機能」『放送研究と調査』（1986年12月）p.18
5）前掲『マス・メディア法政策史研究』p.285
6）荘宏・松田英一・村井修一『電波法 放送法及 電波監理委員会設置法 詳解』(日信出版,1950年)p.9
7）向後英紀「GHQの占領期放送政策～電波監理委員会の設立経緯～」『NHK放送文化調査研究年報』第40集（1995年）pp.111-112。原文はCIE “Conclusions and Recommendations for Staff Study on Radio Broadcast for Allied Council”（1946年12月）CCS-01439
8）前掲『電波法 放送法 及 電波監理委員会設置法 詳解』p.16
9）同上 pp.24-25
10）日本放送協会「昭和二十二年度第三回理事会報告」（1947年9月26日）NHK放送文化研究所所蔵『放送史資料9 電波3法の制定』
11）CCS ” Implementation of Policies Relating to Japanese Broadcasting”（1947年8月27日，9月12日改訂）CCS-00308,00309
12）ただし，技術的規制全般から放送局免許のみを切り離すことは困難で，双方の機関の権限の配分には曖昧な点が残されていた。
13）放送委員会「放送委員会法要綱」（1947年10月1日）NHK放送文化研究所所蔵『放送史資料9 電波3法の制定』
14）前掲『電波法 放送法 及 電波監理委員会設置法 詳解』p.26
15）日本放送協会「ミラー・ハウギ氏との会見記録」

（1947 年 10 月 21 日）NHK 放送文化研究所所蔵『放送史資料 9　電波 3 法の制定』
16）日本放送協会「放送法草稿」（1947 年 11 月 10 日）NHK 放送文化研究所所蔵『放送史資料 9　電波 3 法の制定』
17）網島毅『波濤 電波とともに五十年』（電気通信振興会，1992 年）p.299
18）日本放送協会「放送法案について」（1948 年 3 月 1 日）NHK 放送文化研究所所蔵『放送史資料 9　電波 3 法の制定』
19）同上
20）前掲『電波法 放送法 及 電波監理委員会設置法詳解』p.27
21）CCS“Broadcasting Law”（1948 年 5 月 8 日）CIE（D）-01655。国家無線委員会構想については，向後英紀「GHQ の占領期放送政策～電波監理委員会の設立経緯～」『NHK 放送文化調査研究年報』第 40 集（1995 年）も参照。
22）前掲『資料・占領下の放送立法』pp.163-200
23）日本放送協会「放送法案に対する見解」（1948 年 7 月）NHK 放送文化研究所所蔵『放送史資料 9　電波 3 法の制定』。なお，「電波庁」については，第 2 回国会に提出された逓信省設置法案（廃案）に設置が盛り込まれていた。
24）郵政省『続逓信事業史 第一巻 総説』（前島会，1963 年）pp.197-198
25）同上 pp.199-200
26）日本放送協会『放送五十年史』（日本放送出版協会，1977 年）p.262
27）CCS“Proposed Broadcast Bill”（1948 年 11 月 9 日）Box 3169
28）前掲『電波法 放送法 及 電波監理委員会設置法詳解』p.37
29）「放送法案（昭和二十四年二月七日現在案）」NHK 放送文化研究所所蔵『放送史資料 9 電波 3 法の制定』
30）日本放送協会「第三回最高経営協議会議事録」（1949 年 1 月 20 日，21 日）NHK 放送文化研究所所蔵『放送史資料 9 電波 3 法の制定』
31）前掲『電波法 放送法 及 電波監理委員会設置法詳解』p.40
32）同上 p.41
33）名称についてはその後，「電波監理委員会」で統一された。
34）前掲『資料・占領下の放送立法』pp.265-268
35）前掲『波濤 電波とともに五十年』p.325
36）これについては，行政管理庁が，「電波監理委員会に高度の独立性を付与することを好まない政権側の意向に配慮しつつ，同時に，国家行政組織法が想定する『委員会』との整合性を模索していたことの結果」（伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成―組織と制度の行政史』（東京大学出版会，2003 年）p.173）と解釈することができる。国の行政機構について定めた国家行政組織法は 1949 年 6 月に施行されており，行政管理庁としては，この類型から外れる行政機関を設立させることは認め難かったと思われる。
37）電気通信省「電波監理委員会設置要綱案」（1949 年 9 月 2 日）内閣法制局法令案審議録（国立公文書館）
38）荘宏「電波三法の制定」逓信外史刊行会『逓信史話 下』（電気通信協会，1962 年）p.358
39）前掲『資料・占領下の放送立法』pp.289-291
40）意見聴取と回答については，GS（A）-01850（1949 年 10 月 24 日～ 11 月 10 日）
41）CCS“Proposals Concerning Radio Regulatory Commission”（1949 年 11 月 10 日）Box3173
42）前掲『資料・占領下の放送立法』p.525
43）同上 p.299
44）前掲『放送五十年史』p.292
45）松田浩『ドキュメント放送戦後史 I ―知られざるその軌跡―』（双柿舎，1980 年）p.172
46）CCS“Second Joint Meeting of the Radio Regulatory Commission and Certain Members of Civil Communications Section to Discuss and Decide Policy Matters Relative to the Adaption of Rules and Regulations of the Radio Regulatory Commission”（1950 年 6 月 20 日）Box 3222
47）前掲『ドキュメント放送戦後史 I ―知られざるその軌跡―』p.177
48）同上 pp.179-182
49）同上 pp.177-178
50）政令諮問委員会「行政制度の改革に関する答申書」『日本労働年鑑』第 25 集（1953 年）http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/rn/25/rn1953-718.html
51）前掲『日本型行政委員会制度の形成―組織と制度の行政史』p.221-227
52）前掲『放送五十年史』p.376
53）参議院内閣・郵政・電気通信委員会連合審査会（1952 年 5 月 29 日）
54）参議院内閣委員会（1952 年 7 月 22 日）
55）「日本放送協会の放送法制に関する意見」臨時放送関係法制調査会編『答申書 資料編』（電波振興会，1964 年）pp.264-276
56）日本民間放送連盟「放送法改正に関する要望事項について」臨時放送関係法制調査会編『答申書 資料編』（電波振興会，1964 年）pp.284-288
57）臨時放送関係法制調査会『答申書』（電波振興会，1964 年）pp.122-126
58）電波監理の観点から見れば，通信・放送融合への対応が必要になる中で，放送分野だけを対象とする行政や規制は困難とする指摘もある。山本博史「『日本版 FCC』論の方向と問題点」『Journalism』（2010 年 1 月）p.7