

放送における公共性とは何か～放送史から見る～ (2)

大阪芸術大学短期大学部 メディア・芸術学科 教授 立岩陽一郎

放送を考える上で欠かせないのが公共性の議論だ。放送の公共性という言葉は放送の世界では誰もが知る言葉となっている。それは、「放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とする。」と放送法に規定されていることから来るもので、公共放送とされる NHK だけでなく民間放送もその対象となっている。

この「公共の福祉」は公共性と同義語で議論されており、そこから放送の公共性という命題が出てきていると言って良い。この点については『メディア研究 第104号』（2024年1月）に詳述しているので参照して頂きたいが、そもそも「公共の福祉」はどのような議論によって放送法に記述されるに至ったのだろうか。それを確認し、その背景を考察するのが本稿の狙いだ。その手法として、本稿では国会議事録を用いる。そこから政府、与野党の議論がどのようなものだったのかを検証する。

放送法案が国会に内閣から提出されたのは1948年の第2回国会が最初となる。これは第二次法案と呼ばれるもので後述する第7回国会で成立する第三次法案とは多少違う内容を含んでいる。

この第二法案は、その第一章で総則として放送そのものの在り方について、第二章で放送行政を司る機構について、第三章で社団法人から特殊法人に改組される NHK について、第四章で、新たに設立を認める民間放送について、第五章で、放送法に関わる種々の審理規程について、第六章が罰則、第七章は雑則を規定したもので、第一章については「この法律の目的」として、その第一条で、「この法律は、左に掲げる原則に従って、放送を公共の利便、利益又は必要に合致するように規律するとともに、その自由を保障し、その健全な発達を図ることを目的とする。」と規定し、「一、放送が、情報及び教育の手段並びに国民文化の媒体として、国民に最大の効用と副利とをもたらすことを保障すること。二、放送を自由な表現の場として、その不偏不党、真実及び自律を保障すること。三、放送に携わる者の国民に対する直接の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義に奉仕し、且つ、それを育成するようにすること。」としている。

実は、この時の法案では「公共の福祉」という文言は使われていない。「放送を公共の利便、利益又は必要に合致するように規律する」という文言となっている。

「公共の福祉」ではなく「公共の利便、利益又は必要」と書かれていた。「公共の利益」と言えば、具体的な内容が議論されてもよさそうだが、この国会審議では、それが意味するものは議論されていない。多くが社団法人日本放送協会の民主化と新たに設立の方針が示された民間放送についての質疑が主で、特に民主化の柱として導入が検討された放送委員会の制度や機能についての議論が中心となり、審議未了で国会が閉会となっている。

これによって第二次法案は廃案となり、その後、GHQ から修正を求められて第三次法案が作成され、

それが第7回国会に提出される。1950年1月24日の衆議院電気通信委員会で、電波監理長官の網島毅（当時）が「第一条に示してございます三大原則に従いまして、放送を公共の福祉に適合するように規律いたしまして、その健全な発達をはかることを目的として立案されたもの」との法案の説明を行っている。この三大原則とは現在の放送法に見られる以下だ。

第一条この法律は、次に掲げる原則に従って、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とする。

一放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。

二放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること。

三放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

第二次法案に書かれていた「公共の利便、利益又は必要性」が消え、そこに「公共の福祉」が入っている。しかし、結論から見ると、この際の国会審議でも、この記述の変更の意味や「公共の福祉」についての議論はなされていない。

この放送法案の審議をめぐっては第2回、第7回ともに、法案の付託をめぐって委員会で取り合いが行われるなど大きな関心と呼んでいる。しかし、第2回国会、第7回国会の審議を見る限り、放送の公共性についての議論は行われずに終わり、第7回国会で放送法は成立する。それは放送の民主化という大きな課題を前に、ある意味で仕方のないことだったのかもしれない。GHQ が日本の民主化において放送の民主化を重視していたことが先行研究で明らかになっている。その際に、NHK、民間放送の設立の議論が優先され、放送法の根幹である理念まで議論する余裕は無かったということなのだろう。

一方で、審議から政府、議員の双方に共有の認識を読み取ることは可能だ。それは、8月31日の第7回国会・参議院通信委員会での弁護士出身で社会党の大野幸一の質問の中に表れる。野党議員の大野は NHK の放送した内容によって被害を被った被害者の補償について質問する中で、「特に日本放送協会というものがどの程度のいわゆる國家的協会であると申しますか、公益的協会であるというような程度もはつきりしない」と言及している。この「國家的協会であると申しますか、公益的協会であるというような」とは、つまり、国家と公益を同義語かそれに近いものという認識で使っていると言って良いだろう。それは、民間企業とは異なるものとして、国家と公益とを並列させることで「公共の福祉」を語ったものとも言えるだろう。

放送の公共性とは何か。それを議論する上で、少なくとも放送法の制定時に、深い議論がなされていなかった点は今一度考える必要が有るだろう。