

# 放送の公共性をめぐって

## 電波三法，ローズ，ローティ

武 田 徹

### はじめに 電波三法と戦後の放送

本論では日本の放送メディアにおいて「公共性」の概念が、いかなる背景をもって形成されて来たか検討し、公共放送の可能性と限界について考察する。

議論の出発点になるのは、やはり1950年に施行された、いわゆる電波三法だろう。戦後日本では包括的な放送法は作られず、三つの法に役割を分担させた。すなわち電波法において技術的な文脈での電波の使用法を定め、放送法で放送局のあり方とその果たすべき義務を定め、電波監理委員会設置法において周波数帯を公平に配分する使命を謳われる電波監理委員会設立に法的な存立根拠を与える。

こうした電波三法の内容にイギリス流とアメリカ流の公共放送に対する考え方が盛り込まれていた点は注目に値する。イギリス流とはBBCと同じく受信料収入によって運営される公共放送局の導入を放送法で定めたこと。これにより戦前の公益社団法人・日本放送協會は改組され、特殊法人・日本放送協會(NHK)となった。アメリカ流とは、同じく放送法で広告収入によって経営される民間商業放送局の開局を認め、また電波監理委員会設置法によって電波監理委員会が作られたことを指す。

イギリスにおける放送の公共性とはもっぱら政治システムの中に位置し、さらに言えば政治からの独立の度合いによって計られるものだった。BBCは1922年に当時の代表的な無線機メーカー6社が共同出資する英国放送会社

( British Broadcasting Company ) として設立された。つまり最初は民間企業出資による社団法人的な性格を備えており、その運営には受信者が郵政公社に支払う受信許可料 ( 年10シリング ) の半分と、受信機の販売時に徴収される特許使用料があてられた。

この受信許可料の残りの半分は郵政公社を經由して政府に納められ、その見返りに政府は英国放送会社に2年間独占的に放送を行う権利を与えたが、放送表現の自由を全面的に許したわけではなかった。たとえば1923年にBBCが建設業者のストライキ活動を放送したとき、郵政公社総裁は「放送事業が論争的な事項に関する意見を広く知らせるために使われるのは望ましくない」という声明を出し、番組内容に制限を加えようとした。これに対してBBC初代会長ジョン・リースは抵抗し、以後も予算審議や政党党首の演説など、いわゆる「論争的な事項」であっても放送を敢行する方針を打ち立てた。

こうした対立に対して1923年4月にフレデリック・サイクス卿を委員長として設立された放送調査委員会はリース支持を打ち出す。サイクス委員会を受け継いだクロフォード委員会も、たとえば蔵相時代のチャーチルが英国放送会社を利用して1926年のゼネスト収拾を望んだのに対して、リースが断固としてそれを拒否、政府と労働組合の双方に取材をかけて放送の中立性を保とうとしたのを支持した。

こうした政府との対立の構図の中でイギリスの公共放送観は形成されていった。リースは放送を早くから公共サービス ( public service ) と称していたが、それは必要とあらば時の政府の方針とも対立して公共に奉仕する放送を理想とすることを意味した。そんなリースの「公共放送」論を受けるかたちでクロフォード委員会は「放送は公共事業体によって担われるべきであり、その公共事業体の地位と義務は公共サービスを担う組織と同じものなければならない」と述べ、BBCを民間会社から公共事業体に改組することを勧告。1926年7月14日、政府は英国放送会社を一旦解散させ、特許状 ( Royal Charter ) に基づいて経営を許可される公共事業体を設立して旧英国放送会社の組織と設備を受け継ぐ決定を出す。そして翌年1月1日をもってBBC

(英国放送協会。British Broadcasting Corporation) が成立する (cf. 養葉 2003 : 5 ~ 21)。こうしてイギリス流の「放送の公共性」の概念は、政治との緊張関係にもまれつつ育まれた。

対してアメリカのそれはより経済的な地平において形成された。アメリカでは第一次大戦従軍経験を通じて無線通信の可能性を知った元兵士を中心に無線ラジオ放送局設立が相次ぎ、その中からラジオ受信器の販促に協力することで得る収入を元手に定時放送を行う最初の本格的商業放送局 KDKA 局が1920年に設立される。こうした放送局数は、1922年3月には77だったのが半年後の9月には524に急増、「国民総ラジオ狂時代」(cf. 向後2002 : 2) と呼ばれる状況が形作られる。これは当然のごとく深刻な混信状況をもたらし、その解決をいかに図るかが課題となっていた。そこで1927年に被免許者それぞれに割り当てられた周波数の独占的使用を認めるラジオ法が議会を通過。この免許を不公平にならないように与える機関として独立行政法人の FRC (連邦無線委員会) が設立された。この FRC が1934年のコミュニケーション法の制定により FCC (連邦通信委員会) と名称を変えて現在に至る。

こうした過程からアメリカでは放送における公共性は、放送ビジネスへの参加における公平さの実現によってもたらされるというもっぱら経済的な意味での解釈が形成され、FCC がその担い手となってゆく (cf. 向後2002 : 2 f)。電波三法体制において設立された電波監理委員会は、この FCC の日本版という性格を担い、電波配分を担当する独立行政法人とされている。

#### 戦前の日本放送協会の公共性

こうして英米二通りの公共性の概念を持ち込むかたちで日本の戦後放送はスタートを切った (cf. 水島2004 : 7 ~ 10)。しかし、この電波三法体制はその施行2年後には早くも崩れる。52年5月、吉田内閣は電波監理委員会を7月31日付で廃止する法案を国会に提出、成立させてしまう。これにより郵政省が電波使用の許認可権を再び把握する結果となった。

こうした電波監理委員会の消失によって戦後日本の放送の独立性が失われたとみなす識者は多い。そこでは行政権力から独立した電波監理委員会を失

い、許認可権を通じた支配を受けることで放送自体の独立性も失われたと考えられている。確かに電波使用の許認可権を握る政府与党が、放送局の生殺与奪の権をも握っている以上、政府与党批判が行いにくくなるという構図は推測に難くない<sup>1)</sup>。

だが、拙速な議論は慎むべきだろう。戦後日本の放送における公共性を論じる視覚を広げるべく、ここでは敢えて電波三法以前と以後を比較する視点から再検討してみる。

戦前の放送状況を記した『日本放送協會史』（1939年発行・非売品）に次の記述がある。

「我が國に於ては無線電信及び無線電話は大正四年六月公布の 無線電信法 第一条の定むる所により政府の管掌事項であり、同法第二条に依り特定の目的をもつもの及び主務大臣に於て特に施設の必要ありと認められたものに限り私設を許可することとなつて居り、従つて事業創始に際してはラヂオの公共的性質に鑑み官営主義が問題とされたのであるが、放送資料蒐集事業経営上の若干の特異性が考慮せられ民営主義が採択せらるるに至つた。」

ここで「官営主義が問題とされた」とは、既に実用化されていた無線電信電話同様、ラヂオ放送もまた「官営にすべき」との主張があったという意味だ。にもかかわらず、結果として新聞社を主な出資者とする社団法人による「民営」形式で放送事業が開始されたのは、放送資料蒐集事業（調査資料を集める事業ではなく、今でいうコンテンツ製作業務のこと）を行ううえでは小回りの効く民間企業組織形態のほうが適していると考えた判断があったからだと説明されている。

しかしこの説明は実は言葉足らずであり、民間資本主導で放送事業を始めた背景事情としては第一次大戦直後の政府財政状況の逼迫が大きかった。放送は「私設の必要あり」と積極的に認められたのではなく、私設に頼らざるを得なかったのだ。それゆえ政府側に余力が出てくれば、そして放送の利用価値が国家によってより重視されるようになれば、「官営であるべき」という主張が再び浮上してくる。加藤高明内閣（1924～26）の通信大臣・犬養毅は「放送事業経営者は公益法人に限る」方針を示し、民営主義に大きく修正

を加えた。公益法人となると主務官庁の管理下に置かれ、出資者である新聞社が独自に経営の舵をとることは困難になる。実際、犬養は新聞社に出資はさせるが、商売を諦めさせるために「儲からない仕組みにしていまえば良い」と語ったという（cf. 津金澤1998：73）。

こうして1925年に東京放送局、大阪放送局、名古屋放送局の三局が公益社団法人として産声を上げた。だが、それらは早くも翌年には全国統一経営の公益社団法人・日本放送協會に統合される。これはその後、第二次大戦に向けて着手される国策的なメディア統合の最初の適用例であり、放送を政府の管理下に置き、国策周知徹底の道具として用いる傾向は強まる。ちなみにこの新生・日本放送協會は14名の役員のうち、常務理事8名全員が通信省出身だった。1943年度版『ラジオ年鑑』によればそうした政府支配は放送の「機能並に国家的使命の重要性に鑑み」「公共的国家使命の達成に努めしめる必要よりして、之を政府の厳重な監督の下に運営せしめる」ためのものだと説明されていた。放送は「ひたすら『君が代』をたたえ、『大本営発表』を『臣民皆聴』する」よう国民を導き、国策に協力することで公共的使命を果たすものと考えられていたのだ（津金澤 *ibid.*：79）。

ただ、ここでも近視眼的な評価は避けるべきだろう。時の政権からの独立を公共放送の要件として、たとえばチャーチル蔵相と断固闘ったリースにしても、ボールドウィン首相には密かに「BBCが国民のためのものであり、政府が国民のためのものであるとしたら、BBCはこの危機の中で政府のためのものでなければならないことになる」と述べていた（cf. 津田2006：140）。そしてその言葉を裏付けるように、第二次大戦中には政府の対外プロパガンダ政策にBBCは積極的に協力するようになってゆく。

アメリカでも事情は変わらない。1941年5月24日、ローズヴェルトは無制限国家非常事態宣言を発し、国際放送施設の統制・徴用の方針を表明、1943年9月21日、CBSラジオは人気歌手ケイト・スミスを使った戦時公債募集キャンペーン放送を行い、18時間連続のマラソン放送で3900万ドルを集めた（cf. 佐藤1998：151）。

初期の放送メディアの成立・成長はその時期からして国民国家の形成と深

く関係しており、時の政府の政策に異を唱える政治的独立性を持ち得た BBC であっても、また商業的な性格を強く担っていたアメリカの放送局であっても、国家の危機となれば国民益・国益への協力を惜みず、それを公共放送の使命とみなすようになる。こうした国策への協力体制において両者と戦前の日本放送協会の質的な差は実は少ない。となると英米から公共性の概念を持ち込んで再スタートを切った戦後日本の放送が、戦前の国家総動員態勢下における国策放送局体制からの脱皮を本当に果たせていたかについては、単に戦前戦後の断絶を強調するのではない、より詳細な検討が必要だろう。

#### 放送委員会と電波監理委員会

たとえば放送法成立まで終戦から5年のブランクがあった点には改めて注目する必要がある。その5年の間には電波監理委員会に先駆けて放送の民主化を担うもうひとつの委員会が存在していた。1945年12月にGHQ 民間通信局 (CCS) 局長ハンナー大佐から下された、いわゆる「ハンナーメモ」には「政府の極度の統制によって、本来、世論を表現すべき重要な機関である放送の管理運営に、国民は全く発言権を有していない。そこで、放送をすべての面で公共機関として確立するために放送委員会を作る」との文言があり、それに従って国民の各層を代表する民間人から構成される17名の委員が選ばれた。これが放送委員会である<sup>(2)</sup>。その具体的な職務としては「日本放送協会会長の推挙、任期中の助言」「周波数の割り当て」が挙げられていた。そして実際に公益社団法人日本放送協会の戦後最初の会長に労働運動に造詣の深い経済学者・高野岩三郎を選出したのはこの放送委員会だった (cf. 大内 1968 : 401 ~ 404 )。

放送関係の法整備にも放送委員会は関わった。無教会派クリスチャンである浜田成徳委員長の下、ハンナーメモのいう放送倫理コードとして放送基本原則草案を作成 (1946年9月)。「日本ラジオハ、一切ノ権力ニ対シテ自立的ナ存在デアリ、不偏不党デアルトトモニ、国内内外ノ商業主義ニ属セズ、独立不羈ノ国民性ヲ創リ出スコトニ努力シナケレバナラヌ」とした。

しかし放送を巡る状況は刻々と変化してゆく。46年5月の食糧メーデーのデモをマッカーサーは装甲車を出動させて威圧。同月には民間情報教育局（CIE）でリベラルとみられていた局長ダイク准将，新聞課長パークフが退任し，替わって局長にニュージェント中佐，新聞課長に反共主義で有名なインボデン少佐が着任する人事異動が行われる。こうしてGHQの方針が民主化より反共へと傾いていく中で，放送委員会の立場は次第に危くなってゆく（cf. 松田2005：62～66）。そもそもハンナーメモには日付も署名もなく，日本の官僚側では怪文書とまで言われていた（cf. 網島他1993：26）。GHQ内部では一応，正当な政策決定のプロセスを経て提示されていたが，そのGHQも47年5月には「ハンナーメモは無視して良い」との立場を表明している。

こうした逆風の中で放送委員会は「放送委員会法案要綱」（1947年10月）で自治機関としての放送委員会を改めて設立する旨の提案を行い，放送委員会を「放送委員会法に基づく特殊法人とし，政府から独立した機関にする」と規定。「全国の放送聴取者の中から選挙で選ばれた男女三十ないし三十五名をもって作られる合議体，しかし国会議員，地方議員，政党役員，政府関係業者，放送局の役員はその委員になれない」と，その構成員についても具体的に定めることを提案している（cf. 松田1980～81：68f）。それはGHQの後ろ盾を失った後に自立の道を探ろうとするものだった。

しかし結論から言えば，この放送委員会案は放送法に全く反映しなかった。新しい電波三法には放送委員会の法的根拠を示す文言は一切含まれず，放送委員会は霧散を余儀なくされる。そして放送委員会の任務の一つであった放送電波使用の許認可を電波監理委員会が引き継ぐ。

このように電波監理委員会は敗戦後5年の間に大きく軌道修正された占領政策の落とし子であり，むしろ放送の民主化に対する意欲が後退した時期の産物であった。それは委員会構成メンバーの顔ぶれにも現れており，委員長となった富安謙次は元逓信次官だし，やがて富安の後をついで二代目委員長となる網島毅はまさに放送三法立案の中心となった電波監理長官職からの横滑り人事であった。他にも坂本直道（元満鉄欧州出張所所長），上村伸一（元

満州国駐在公使)の選定には吉田茂の息がかかっていたといわれる。全員民間人からなる放送委員会とは大きく異なり、電波監理委員会はそもそもが「官」の組織だった。

そして、そうした電波監理委員会そのものがやがて消えてなくなる。この経緯を放送の独立性消失の元凶とみる識者は先述したように後に多く現れるが、少なくとも当時、こうした電波監理委員会の成り立ちについて問題視したり、その消滅を話題にする議論が広く国民の間であり得たわけではなかった点には留意すべきだろう。そうした議論不発の経緯には日本社会において公共性の概念がいかに理解されているかが当然反映している。

### 公私の概念と放送

そこで、公共放送のあり方を検討する上で、ここではより原理的な位相に立ち還って「公共性」という概念自体の整理をしておく。斎藤純一は「公共性」なる語の意味合いを三つに整理している (cf. 斎藤2000 : viii~ix)。ひとつが「行政機関やそれに準じる公的 (official) 機関が主体となって関わるもの」という意味であり、「公共事業」、「公共投資」といった語彙における「公共」がこれに当たる。もうひとつが「全てのひとに共通するもの (common)」という意味での公共性。「公共の秩序」というような表現がその例となる。そして最後が「誰に対しても開かれている (open)」という意味。公園や駅構内を「公共の場」と呼ぶ場合などは、この文脈でその語が使われている。この三つが相互に重なったり、離れたりしながら公共性という語意を形成する。

この中で公共性を「国の関与事項としての公的 (official)」の意味で理解する傾向は英米にもありえるが、日本の場合、独特の「公」「私」観に根を下ろしている点が特徴的だ。渡辺浩は、下位の単位にとって常に上位の単位が「公」の立場に立つ連鎖的な入れ子構造を日本社会が形成していることを指摘している。たとえば藩政の時代には上位の藩主が下位の藩民に対して「公儀」を体現し、より上位にある幕府との関係においては、将軍が「公儀」となって、藩主は「私」へと格下げされる (cf. 渡辺2001 : 150f)。こうして



「公」と「私」を縦を積み重なる上下の階層として意識する価値観は、明治維新、終戦という大きな変革期を経ても維持され、戦後に至っても生活者・消費者は「公共」を自分たちの「上部」に位置する官僚や公務員（＝お上）の仕事を示す形容詞として意識し続けてきた。

そうした価値観が支配する中では電波の配分を（単に体裁上のおためごかしでなく、本質的に）行政から独立した委員会が行う重要性・必要性は理解できない。結果として電波監理委員会構成メンバーの独立性の乏しさにも無関心だったし、その組織が解体されて電波配分の権限が政府の管轄に移ることにもとりたてて問題があるとは思えなかったのだろう。

そして、こうした公共性理解においては、視聴者の立場はあくまでも受動的である。たとえばNHK受信料もまた放送サービスを「上」から提供されることの代価として視聴者に支払いの義務が課せられているものと認識されてきた。

こうした視聴姿勢における受動性が、様々な局面に波及する。たとえば2004年から立て続けに発覚した不祥事の影響で前代未聞の受信料不払い者数増に見舞われたNHKは、放送方針への理解を深めようと識者をスタジオに招いて海老沢勝二会長（当時）と議論させる番組『NHKに言いたい』を放送している<sup>(3)</sup>。その時の出演者の一人、演出家の今野勉は「受信料は義務ではない、権利だ」と発言した。それは受信料を払うことで視聴者はNHKへのアクセス権を持つという考えを踏まえているが、視聴者自身が放送に対して受動的に関わることが多い故に、今野のような見方は少数派に留まる。だが、アクセス権を認めることで公共放送の可能性が広がることは留意に値しよう。たとえばアクセス権を自分たちの主張を放送に生かさせることだと考え、それを受信料の支払いが保証するとするなら、受信料を払う5パーセントの人間が望んだ番組を全放送時間の5%を割いてNHKは作らなければならないという論理も成立しよう。結果として、たとえばマイノリティの先鋭的な主張をも放送され得る点が受信料収入の放送局の特徴となると今野は考える<sup>(4)</sup>。

そこで改めて考えるべきは、電波三法に英米起源の二通りの公共性が持ち

込まれていたという事実なのだ。電波監理委員会は消失したが、受信料収入経営の公共放送局 = NHK と広告収入経営の民間商業放送の二通りの存在を認めた体制は現在も残る。電波三法制定当時のイギリスには受信料収入によって経営される BBC しか放送局が存在していなかったし、アメリカで公共放送サービス (PBS=Public Broadcasting Service) が始まるのは1970年代からであることを思えば、この「二刀流」はまさに世界に先駆けていた。

放送法で NHK と民放の二本立て体制が認められた背景には、1946年10月5日から21日間ラジオを沈黙たらしめた放送ストを経験し、NHK だけが放送を独占することに GHQ と日本政府が一致して不安を感じていた事情もあったようで、つまりこれもまた放送委員会から電波監理委員会へのスイッチと同じく「放送の民主化」の過剰を恐れるがための揺り戻し策としての性格も持っているが、そうした経緯は別として少なくともその体制には豊かな可能性が宿っていたと言える。というのも広告収入を財源とする民間放送は広告媒体価値を高めるために、いかに多数の視聴者を確保するかに腐心する。長谷部恭男はこうして受信料ではなく広告収入に頼る民間放送は「視聴者との関係では価格競争抜きで複数の事業者が獲得競争をすることになる結果として「ホテリング効果 (Hotelling's effect) が働いて番組が画一化する傾向が生まれ」と指摘する (cf. 長谷部2004 : 120)。ホテリング効果とは公共料金の限界価格政策を研究した経済学者ハロルド・ホテリングの名に由来する概念で、たとえば二大政党制を取る民主主義社会で打ち出される政策が、多数派の獲得を求める余りに、可能な限り多くに利益を再配分しようとして有権者の政策的選好の中間点に寄って行くこと、つまり最大公約数的な政策になりがちな傾向について指摘するものだ。広告収入経営の民間放送の番組編制にも類似した傾向がありえ、「広告料を財源とする放送機関のみによる放送体制となれば、利潤の最大化を求める放送業者は、視聴率の最大化を求めて画一的な番組の制作にむかうことになる (長谷部2002 : 153)。」

ならばどうすれば良いか。「これに対する有効な解決策の一つは、有料放送方式の導入であるが、この方式では、従来の放送メディアが持つ情報伝達の即時性・同時性および家庭内への低コストでの浸透能力という、基本的情

報の平等な提供に適した諸特性が失われることになる。すべての放送を有料放送とすることは、視聴者の利益の低下につながるおそれ強い」(長谷部 ibid.)

そこで導かれるのが広告収入経営の民間放送と受信料収入経営の公共放送の併置という方法なのだ。広告収入で経営される民間放送には、無料で広く視聴者に情報提供をする役割がある。しかしそれだけでは画一的な番組構成になるので、一方で受信料を財源とする有料放送も用意し、多くの視聴者の「見たがる番組」を放映し、周知効果を高めて広告スポンサーの確保を目指す民間放送とは異なり、今野の言うようにマイノリティへ配慮を示すなど、広く「見られるべき番組」を積極的に制作してゆく番組編制も可能となる。こうして民間放送の限界を超えて、ある種のイノベーション的な役割を果たす先導的、先進的な番組作りこそが受信料収入によって経営される公共放送の存在価値となる。そんな公共放送と、無料の民間放送がセットになることで受信者により多くの利益をもたらしうる放送システムが実現されると長谷部は考える (cf. 長谷部2004: 120)。

#### ネット時代の公共放送のあり方

ただし現時点において公共放送が果たすべき先駆性、先導性を考えるとき、どうしても無視できないのは、いわゆる「通信と放送の融合」が可能となっている技術的状況であろう。インターネットのWEBは既に「放送的」な一対多の情報配信を可能としている。自らの主張を訴えることだけなら、多くのひとがこのWEB経由でできる。そして検索エンジン、たとえば現在最強の検索サービスを提供しているGoogleを使えば、そうした主張に関するアクセスも自在に可能となる。だが、言うまでもないことだが、Googleはネット上にある情報にしかアプローチできない。ネット上にすべての情報があるわけではないという当然の事実を認めることが放送の公共性を考える上での新しい基準点となる。今野の「5%ルール」もまたこうしてネット社会化を視野に入れて再解釈されるべきだろう。

そこで、ここではネット時代の公共放送の在り方について考える際の枠組

みを（現実の放送の具体的文脈からやや離れて）ジョン・ロールズの『正義論』から得てみたい。そこでロールズは正義の第一原理としてまず「各人は基本的自由に対する平等の権利をもつべきである。その基本的自由は、他の人びとの同様な自由と両立しうる限りにおいて、最大限広範囲にわたる自由でなければならない」（川本2005：132f）<sup>5)</sup>を掲げる。つまり一人に自由を認めるなら、それは万人に平等に認められるべきであり、逆に言えば、万人にそれを認めても社会制度が存続しうる範囲でしか自由は認められないということだ。自由を平等に社会的に分配する上で、なるほど、この原理は理にかなうと思える。それ以上の自由を誰かに特例的に認めれば不公正が生じるからだ。

ただ、場合によっては敢えてそうした不公正を認めざるをえないこともあるだろう。そうした例外措置について、ロールズは正義の第二原理として次のように示す。「社会的・経済的不平等は、次の二つの条件を満たすものでなければならない。それらの不平等が最も不遇な立場にある人の期待便益を最大化すること。公正な機会の均等という条件のもとで、すべての人に開かれている職務や地位に付随するものでしかないこと」（川本2005：133）。

つまり不平等は、機会均等の条件の下で、現状において最も虐げられたひとにより多くの便益が与えられるという限りにおいて許される。これは、たとえば障害者への福祉政策などを肯定するものだ。

しかし、このように最悪のひとにより多くを与える政策は富者に自己決定の範囲を越えた再配分を強制することにならないか。後にロバート・ノージックらリバタリアニズム陣営から発せられる、そうした批判に先回りするかのようにロールズが提示したのが「無知のヴェール」論だ（cf. ロールズ1979：105f）。「無知のヴェール」（the veil of ignorance）とは今の自分の立場を捨ててみる思考実験の呼称である。自分の社会における地位や身分、資産の有無や能力の如何などについて意識的に忘却する「白紙状態」に敢えて自分を置いてみる。そうしてみると「基本財」、つまりの生命や健康、知性などがいかに人間にとって重要かが分かる。そして自分が基本財を失った不

遇な人生を生きると仮定してみると、不公平を受忍しつつも弱者を救済する（つまり正義の第二原理を实践する）社会の必要性に誰もが納得するだろうと考えるのが『正義論』の主張だ。

この「無知のベール」論に対しても、ロールズは同情心や憐憫、慈悲を人類普遍のものだと根拠なしに認めて論を進める「悪しきカント主義者」ではないのかという批判がしばしばなされる。だが、「無知のベール」を被り、様々な邪念を捨てて得られる「原初状態」をロールズが普遍的な前提としてはいないことを見逃すべきではない。

「[無知のベールによって]到達される原初状態の最も好ましい記述を探り求めるにあたって、われわれは両方の端から作業を開始する。[……]ある場合は契約状況 [= 原初状態] の条件を変更し、別の場合はわれわれの判断を撤回してそれらを原理に適合させる、というやりかたで前進・後退を繰り返すことによって、筋の通った諸条件を表わし、かつ(じゅうぶん簡潔にされ調整された)しっかりした判断に合致する諸原理を産み出してくれる、出発点 [= 原初状態] の記述を最後に発見できるだろう」(川本2005: 180)

無知のベールは記憶や過去の経験を「敢えて」忘却しようとする試みだ。しかし、その忘却によってあらかじめ存在している、自分の立場や経験に左右されない「原初状態」が浮上してくるのではない。原初状態は様々な思考を重ね、行きつ戻りつしながら、むしろ後から構成される。こうした構成のプロセスをロールズは「反照的均衡」(reflective equilibrium)と呼ぶ。

### 反照的均衡とジャーナリズムの公共性

こうしたロールズの正義論は、しかし、それだけではやはり机上の空論にとどまる。もしも正義を实践しようとするのであれば、「無知のベール」で自分を覆い、実際の自分の境遇についての知識を思考停止する想像力だけでなく、現実により不遇なひとの存在を知る必要がある。それを知ることが出来て、初めてその不遇を減じるための具体的方策の実施へと乗り出すことが出来る。

そこで「知る」ためのメカニズムのあり方が問われる。先にも述べたよう

に基本財を欠くひとの存在は、今なら公共放送だけではなく、たとえば当事者個人やその支援団体等の WEB を通じても知りうる。だが、その WEB でその不遇を主張する人たちが本当に社会的資源再分配による救済に値するのか。それはネット内外を横断する様々な視点から改めて検証され、検討される必要がある。そうした検証・検討の場を提供する使命こそネット時代の公共放送が果たすべきではないか。そのためにはネットと親和性の高い、自己主張型の情報ではない、客観的事実の領域に公共的な放送が取材を通じてアプローチし、それを発信者の利害をも超えて伝えてゆかなければならない。つまりネット時代の公共放送は自ら調査し、報道するジャーナリズムとしての性格を改めて強調すべきだということにもなる。

とはいえ、こうした役割を放送が果たすためには放送自体がラディカルな変化を遂げることが不可避だ。それは可謬主義的な立場に立つことである。可謬主義 (fallibilism) とはひとの認識能力の限界を認め、間違いうることを前提として、それを訂正してゆくプロセスを重視する立場であり、科学哲学者カール・ポパーが提唱、最近では政治哲学の分野でも注目されている (cf. 施光2003)。

こうした可謬主義は、現在の放送ジャーナリズムとは水と油と言えるかもしれない。報道の現場を支配しているのは「客観的事実のみを正確に報じている限り、報道は間違い得ない」と考える無謬主義だ。しかし「ひとの認識能力に限界がある」以上、報道もまた間違え得るのは当然のことだ。そうである以上、放送ジャーナリズムは最大限の努力を尽くしても避けられない間違いがあり得ることを認める可謬主義に転じて、正しさを求めて訂正を繰り返す必要性を受け容れるべきであり、それが放送を公共性に向けて開くことにも繋がるのだと筆者は考える。

この可謬性の概念に橋渡しさせることによって、放送の公共性とロールズの反照的均衡の考え方が繋がる。ロールズを単なるカント主義者ではないとする解釈を初期に示したりチャード・ローティは『偶然性、アイロニー、連帯』の中でこんな設問を投げかけていた。「 $m \times n$  人の罪なき人びとの命を救うためには、 $n$  人の罪なき人びとを拷問にかけるのは正しいか。もし正しい

とすれば、 $n$  と  $m$  についての正確な値とは何か」(ローティ2000: 6)。ローティは敢えて露骨に書いて注意を喚起しているが、実は私たちはこれと同型の思考を、その暴力性を自覚せずに行っている。罪なき人びとを助けるのは公共的な善行である。そのための多少の犠牲が出るのは致し方がない。そう考える時、犠牲者は「犠牲になること」以外では公共に奉仕できない人たちだと判断されている。

しかし、多くの場合、命を救われるべきだと考えられる「罪なき人びと」は自分の身内であり、自分が重要と思うひとであり、逆に犠牲にされるのは、その痛みが感じられない縁遠い人だ。そうした判断は広く共通する利益の実現を模索せずに、私的な利益を優先させる、内輪に閉じたものとなる。つまり、それは common でも、official でも、open でもなく、自分や自分の身内、自分の属する共同体を守るために公共性という言葉が騙られているに過ぎない。言うまでもないことだが、公共放送はそうした騙りの轍を踏んではならない。そう考えるとき公共放送論はローティのリベラル・アイロニー論に接近してゆく。ローティにとってリベラリストとは「残酷さ (cruelty) を私たちがなしうる最悪のことと考える人」だ。そして残酷さをさけるためにローティはアイロニーが必要だとする。アイロニーとは自らの考えの偶然性、可謬性を常に自覚する態度である。つまり、 $m \times n$  人を救うために  $n$  人を犠牲にするような「残酷」な判断・決定の可謬性を自覚し、常に訂正に向けて自ら開いてゆくこと。公共放送もまたそうであるべきだろう。苛まれた人達を発見し、その声を報じることは公共放送の使命だ。しかし、その報道に応じて政策決定がなされれば  $m$  人を助けるために今度は別の  $n$  人を犠牲にする結果になるかもしれない。そこで更に  $n$  人の犠牲を出さずに済む方法はないか、可謬主義に立って先行する放送の訂正を続け、検証を重ねてゆく。それが反照的均衡を探る放送の在り方だろう。

ここでは「何が公共なテーマか」というテーマが先行して決定されているわけではない。更には公共放送のあるべき姿があらかじめ定まっているわけでもない。水島久光は「放送の公共性とは放送が“実態として(制度や物理的システムとして)”いかに公共的な存在であるかが課題なのではな

く、いかに公共的なコミュニケーションの実現に寄与するかという問題に関わる概念であり、その議論においては「放送」という制度が公共性に支えられて成立することが目的的なのではなく、公共性を支えるコミュニケーション装置、すなわち手段としての適合性こそが問われるべき」（水島2004：18）だと書くが、それは本論の用語法においては、放送が反照的均衡を求める作業の「器」となり、公共的なコミュニケーションを形成してゆく「場」となるべきだと表現されよう。そうした方向性において公共放送の可能性を開花させてゆくことが今後の日本の放送においては問われているのではないか<sup>(6)</sup>。（2006年10月12日記）

#### 註

- (1) たとえば1993年10月にテレビ朝日・椿貞良取締役報道局長（当時）が民間放送連合の会合で「非自民政権が生まれるよう報道せよと指示した」と発言したことに対してその政治的偏向が指摘され、江川晃正・郵政省放送行政局長（同）が「放送法に違反する事実があれば、電波法第76条によって、たとえば一定期間電波を止めることができる」と述べた一件は、実際に偏向がありえたかは別として、政府が電波使用の許認可権を通じて放送を制御できる構図を改めて浮き彫りにした。こうして放送法に規定された義務を放送局が守らなかった場合に電波法第76条が適用可能であるとする見解は省庁再編後も引き継がれており、金澤薫・前総務事務次官は『放送法逐条解説』[2006]で同内容のことを述べている。
- (2) ハンナーメモでは「顧問委員会 = advisory committee」という名称が使われていた。ちなみに政府側が最初にGHQに提出した委員候補者リストは拒絶され、そこに含まれていた多くが後に公職追放されている。最終的にGHQが任命に合意した17名には加藤シヅエ（日本社会党衆議院議員）、宮本百合子（作家）、荒畑寒村（社会主義運動家）、楨ゆう子（日本共産党婦人部部員）らが含まれていたことはこの委員会の性格を物語る。



- ( 3 ) NHK 総合 2004年12月19日放送
- ( 4 ) 番組終了後の今野への聞き取りによる。
- ( 5 ) 『正義論』は矢島均次らによって全訳されているが(紀伊国屋書店 1979)。ここでは読み易さを優先させて川本隆史『ロールズ』の中に引かれている部分訳を用いた。
- ( 6 ) 拙著『NHK 問題』(筑摩書房2006年12月刊)では、本論文の示す公共放送論の枠組みの上に具体的な番組や、日本放送協会、NHK が実際に辿った歴史を引いたケーススタディを行っている。学術的論文ではない評論作品だが、参考にされたい。

#### 引証参考文献

- 網島毅, 鈴木竹雄, 矢野一郎, 酒井三郎 [ 1993 ] 『放送史への証言 ( I )』日本放送教育協会
- 大内兵衛 [ 1968 ] 『高野岩三郎伝』岩波書店
- 金澤薫 『放送法逐条解説』[ 2006 ] 財団法人電気通信振興会
- 川本隆史 [ 2005 ] 『ロールズ 正義の原理』講談社
- 向後英紀 [ 2002 ] 「アメリカにおける『放送』概念の形式 アメリカ型商業放送システム前史」(メディア史研究会編 『メディア史研究 vol .13』 pp .1 ~ 18 )
- 斎藤純一 [ 2000 ] 『公共性』岩波書店
- 佐藤卓己 [ 1998 ] 『現代メディア史』岩波書店
- 施光恒 [ 2003 ] 『リベラリズムの再生 可謬主義による政治理論』慶應義塾大学出版会
- 津金澤聰廣 [ 1998 ] 『現代日本メディア史の研究』ミネルヴァ書房
- 津田正太郎 [ 2006 ] 「『公共放送という理念 ジョン・リースの思想における BBC 独立の意義』」(日本マスコミュニケーション学会編 『マスコミュニケーション研究 vol .68』 pp .131 ~ 147 )
- 長谷部恭男 [ 2004 ] 「ブロードバンド時代の放送の位置づけ」(金泰昌他編 [ 2004 ] 『法律から考える公共性 公共哲学12』東京大学出版会

pp .119 ~ 129 )

長谷部恭男 [ 2002 ] 『テレビの憲法理論』 弘文堂

Butsch, Richard[2000] *The Making of American Audiences: From Stage to Television*, Cambridge University Press

松田浩 [ 1980 - 81 ] 『ドキュメント戦後放送史 ~ 』 双柿舎 勁草書房

松田浩 [ 2005 ] 『NHK』 岩波書店

水島久光 [ 2004 ] 「メディアと公共性の原理の現在 パブリック・システムとしての放送を再考する」(日本マスコミュニケーション学会編 『マスコミュニケーション研究 vol .65』 pp 5 ~ 27 )

簀葉信弘 [ 2003 ] 『BBC イギリス放送協会 パブリックサービス放送の伝統 (第二版)』 東信堂

ローティ, リチャード [ 2000 ] 『偶然性, アイロニー, 連帯』 岩波書店 (原典, Rorty, Richard[1989] *Contingency, Irony, and Solidarity*, Cambridge University Press )

ロールズ, ジョン [ 1979 ] 『正義論』 矢島鈞次他訳 紀伊國屋書店 (原典, Rawls, John[1971] *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press )

渡辺浩 [ 2002 ] 「『おおやけ』『わたくし』の語義」(佐々木毅他編 『日本における公と私 公共哲学 3』 東京大学出版会 pp .145 ~ 154 )