慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	1950年代の英国における商業放送の導入とBBC独占体制の終焉 : 技術革新, 経済成長, 政治潮流の連関性
Sub Title	
Author	上原, 伸元(Uehara, Nobumoto)
Publisher	慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所
Publication year	2013
Jtitle	メディア・コミュニケーション : 慶応義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要 (Keio media communications research). No.63 (2013. 3) ,p.107- 118
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	メディア・コミュニケーション2013 No.63抜刷
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1121824X-20130300-0107

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

メディア・コミュニケーション 2013 No.63 抜刷

1950年代の英国における商業放送の導入とBBC独占体制の終焉

－技術革新，経済成長，政治潮流の連関性－

慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所

1950年代の英国における商業放送の導入とBBC独占体制の終焉

――技術革新，経済成長，政治潮流の連関性――

上原伸元

1　はじめに

主要先進国の放送制度において，最も一般的な制度モデルが公共放送と商業放送が並立する二元体制である。しかし，商業放送を中心に発展してきた米国が公共放送を導入したのは1960年代であり，公共放送を中心に発展してきた欧州が商業放送を本格的に導入したのは1980年代である。そうした状況の中で，当時，既に世界的に評価の高かった公共放送事業者の英国放送協会(British Broadcasting Corporation: BBC)を擁する英国は，フランス，ドイツ等の他の欧州諸国よりも30年以上も早い1950年代に商業放送を導入している。

本稿は，創成期の米国の放送市場に関する調査に基づき，放送事業の独占体制を選択した英国が，第二次世界大戦後に独占体制の見直しを検討した際の技術革新，政治経済状況，ステークホルダーによる議論と，その結果としての商業放送の設立過程に関する分析である。

2　商業放送導入を巡る背景

2.1　BBCによる独占体制の確立

英国でラジオ放送が行われたのは，1920年6月のマルコーニ社(Marconi Company)による実験放送が先駆けであり，1922年には無線機器製造事業者によって100件近いラジオ放送の免許申請が，無線通信分野を所掌する郵政省(Post Office)に提出されている(Curran, 1991)。しかし，郵政省は，米国におけるラジオ放送局の乱立と放送事業を巡る混乱[1]を念頭に，米国型の自由競争を軸とする免許行政ではなく，申請事業者の協力関係に基づく共同サービス的なスキームを目指していた。

1922年5月，郵政省は無線機器製造事業者の代表を放送問題の検討を目的とする「無線電話放送会議」(Conference on Wireless Telephony Broadcasting)に招集，放送事業を実現するための事業者間協力関係の構築を提案した。その後は大手6事業者[2]を中心に検

脚注

1．具体的には，連邦政府が有効な規制権限を行使できないことを背景とするラジオ放送局の乱立とそれに伴う電波干渉の多発，誹謗中傷等を含む社会的に問題のある放送サービスの実施等のラジオ放送をめぐる混乱状況を指す。

2．具体的には，マルコーニ社，メトロポリタン・ビッカーズ社(Metropolitan-Vickers: MV)，ウェスタン・エレクトリック社(Western Electronic Company: WE)，ラジオ・コミュニケーション社(Radio Communication Company: RCC)，ゼネラル・エレクトリック社(General Electronic Company: GEC)，ブリテッシュ・トムソン-ヒューストン社(British Thomson-Houston Company: BTH)を指す。

討が進められ，一時は事業者の一本化のみならず，複数化も提案されたものの，最終的には申請事業者の連合体である英国放送会社(British Broadcasting Company: 旧 BBC)[3]の設立で合意，同年 10 月 18 日に旧 BBC が設立され，11 月 14 日には定時放送が開始された。

旧 BBC の財源は，ラジオ放送受信機に課された特許料(royalties)と，受信許可料(licence fee)であり，ラジオ放送の聴取希望者は，旧 BBC 登録印のある国産ラジオ放送受信機の購入が義務付けられていた[4]。しかし，高額な旧 BBC のラジオ放送受信機の購入を敬遠し，アマチュア無線実験家の免許を取得し，廉価な外国製部品を用いて自ら組み立てを行い，旧 BBC 受信許可料の支払いを拒否するラジオ放送受信機の自家製作者(home constructor)が増加し，旧 BBC のビジネス・スキームはサービス開始早々に事実上破綻する。

こうした状況を受け，郵政省は，放送事業の将来像を検討するための専門調査委員会として，Sir Frederick Hugh Sykes を委員長とするサイクス委員会(Broadcasting Committee ／ Sykes Committee)を 1923 年 4 月に設置した。委員会は，受信許可免許の一本化と旧 BBC のラジオ放送受信機に賦課された特許料の廃止，さらに旧 BBC の免許期限の 2 年延長[5]を提案する。

また，放送を公益事業(public utility)と定義し，公共の利益の観点からの規制監督の枠組みの検討の必要性にも言及した。ラジオ放送の発展で予想される政治社会的な影響力の拡大を念頭に，政府規制の及ばない状況下での商業資本による独占の危険性を憂慮したのである(Goodwin and Garry, 1990)。

サイクス委員会の設置から約 2 年後の 1925 年 7 月には David Alexander Edward Lindsay ／ 27th Earl of Crawford を委員長に，新たな専門調査委員会であるクロフォード委員会(The Broadcasting Committee, 1925 ／ Crawford Committee)が設置された。委員会における最も重要な論点は，1926 年 12 月 31 日付で放送免許を失効する旧 BBC の将来に関してであり，具体的には旧 BBC の経営，管理，財源等が検討されることになった。

委員会では，旧 BBC 以外の放送事業者の参入の是非も重要な論点となったが，郵政省は旧 BBC の過去 3 年の実績を踏まえ，現状の継続(放送事業の独占)の支持を表明していた[6]。但し，組織形態については，旧 BBC の設立を評価しつつも，無線機器の販売促進を主目的とした現行制度による放送事業の永続化は，議会や世論の批判に耐えうるものではないとし，見直しの可能性に言及した(Coase, 1969)。

放送事業の将来については，郵政省をはじめとする政府省庁による直営の可能性も検討されたが，政府業務との親和性の低さから却下され，現実的な代替案として公的機関の管理の下で公共事業体(public corporation)[7]を設立し，新設される公共事業体による放送事業の独占継続が提案された。放送事業の担い手として，公共事業体の設立が提案されたのは，政府と距離を置くことによる運営の自由度の維持及び番組制作や視聴ニーズに対する柔軟性の確保が勘案された結果だった。

委員会の提言は政府に承認され，民間事業体の旧 BBC に代わり，公共事業体の英国放

脚 注

3．本稿では，便宜上，1922 年設立の商業放送の英国放送会社(British Broadcasting Company)を旧 BBC，その後身である 1927 年設立の公共放送の英国放送協会(British Broadcasting Corporation)を BBC の略称を用いて表記する。

4．ラジオ放送受信機の所有者が 10 シリングの受信許可料を支払い，郵政省と無線機器製造事業者は受信許可料収入の半額(5 シリング)を各々財源として分有していた。

5．当初の免許期限の 1924 年 12 月 31 日を，2 年延長した 1926 年 12 月 31 日までの期限を提案。

6．具体的な理由としては，①利用周波数と放送局置局の効率性，②市場競争が誘因となる放送局の都市部集中化の回避，③多局化による近接地域間の混信の回避，④首都ロンドンを拠点とする良質な放送サービスによる全国カバレッジの実現，⑤受信許可料制度が継続した場合の複数事業者に対する分配の困難性，⑥放送事業における良質な人的リソース(技術管理，番組制作)の維持を挙げていた。

7．corporation には公的組織のみならず，営利企業(business corporation)も含まれるが，民間事業体のみを指す company と区別するため，上記表記を行った。

送協会(British Broadcasting Corporation: BBC)が1927年1月1日に新たに設立された。新組織は「会社法」(Companies Act)や定款よりも高い独立性が保障される「王室特許状」(Royal Charter)[8]に基づき設立され，郵政省が付与する「免許」(Licence)によって運営されることになった。「王室特許状」は，新生BBCの業務内容と義務を規定し，有効期限は1927年1月1日から10年間とされたが，更新を可能としていた。免許期限が10年とされたのは，将来における放送事業の独占廃止と放送事業者の新規参入に配慮したためである。

もっとも，BBCによる放送事業の独占については，「王室特許状」及び「免許」の何れにおいても何ら具体的には規定されてはいない。換言するなら，制度的には郵政大臣(Postmasters General)は参入希望の新規事業者に放送免許を付与する裁量権を常に保持していたのである。

その後，BBCは1937年(第二次特許状)，1947年(第三次特許状)，1952年(第四次特許状)と，「王室特許状」を更新し，四半世紀に渡って放送事業の独占体制を維持していく。

2.2 BBCによるテレビ放送の軽視

BBCによる放送事業独占は第二次世界大戦以降も継続したが，独占体制終焉の遠因はBBC設立後の早い段階から萌芽しつつあった。放送分野において，ラジオに次ぐニューメディアとして登場したテレビ放送の開始である。

英国では，スコットランド地方出身の発明家，John Logie Bairdが1920年代からテレビ放送の実験を行ってきたが，1929年にはBBCも実験放送を開始し，1936年11月2日からは，George Clement Tryon／1st Baron Tryon郵政大臣による開始式の下，本放送を開始した。

技術規格は，英国初の高精細度テレビジョン(HDTV)方式による定時放送で，発明家BairdのBaird Television Ltd方式(走査線240本)とMarconi-EMI Television Company方式(走査線450本)の放送をロンドン北部のアレクサンドラ・パレス(Alexandra Palace)から隔週で交互に行うというものだった。

しかし，1937年2月にテレビジョン諮問委員会(Television Advisory Committee)の提言により，Baird方式は不採用となり，Marconi-EMI方式が正式に採用されることになった。その後，1937年5月12日の国王ジョージ6世(Albert Frederick Arthur George Windsor／George VI)[9]の戴冠式を契機にテレビ放送の人気は高まりをみせることになるが，その視聴層はロンドン周辺の僅かな世帯に限られていた(MacDonald, 1993)。

その後，1939年9月3日の対独宣戦布告で第二次世界大戦に参戦することになった英国は，参戦数日前の9月1日に国防上の理由[10]からテレビ放送を一時中断することになったが，テレビ放送を巡る政府の検討は引き続き行われ，1943年9月にはMaurice Pascal Alers／Lord Hankeyを委員長とするハンキー・テレビジョン委員会(Hankey Television Committee)が設置されている[11]。委員会の目的は，戦後のテレビ放送の再開に向けての

脚注

8．英国王による勅許で，個人や個別の組織に適用されるため，一般法規と比べ，柔軟な制度設計が可能である。英国王室はこれまで980件以上の勅許を付与し，現在も約750件が効力を有しているとされる。具体的な例としては，BBCの他に東インド会社や英国銀行等が挙げられる。

9．ジョージ6世は，映画『英国王のスピーチ』(King's speech)の題材にもなった現女王エリザベス2世の父で，米国人ウォリス・シンプソン夫人との結婚により，国王を退位した兄のエドワード8世に代わり，1937年5月12日に王位を継承。

10．テレビ放送の送信電波は敵航空機の英本土侵入を容易にするというのが理由である。

11．委員会は，政府及びBBC側の7名の委員で構成され，郵政省技監のSir Stanley Angwin，BBC技術局長のSir Noel Ashbridge，郵政副大臣のSir Raymond Birchall，防空研究開発機構(Air Defence Research and Development Establishment)所長で核物理学者のJ.D. Cockcroft，財務省審議官のR. J. P. Harvey，BBC会長のR. W. Footらが委員を務めていたが，1944年3月31日にR. W. FootがBBC会長を退任したため，後任のW. H. Haleyが同年4月1日に新たに委員に就任している。

検討であり，具体的な検討事項として，①技術標準，②国内におけるテレビの普及，③行政管理と財源，④テレビ放送受信機の輸出促進等が挙げられていた(Paulu, 1981)。

テレビ放送に関する検討は，ハンキー・テレビジョン委員会の前に設置されていたセルスドン委員会(The Television Committee／Selsdon Committee)が既に行っていたが，戦後の再開に向けて新たな検討が必要となっており，特に技術標準の策定が重要な課題となっていた。

1944年当時，国内のテレビ放送送信機は1台，テレビ放送受信機は2万3,000台だったが，それらの機器類の旧式化の進行が予想され，そのために委員会は技術標準の抜本的な見直しと調査研究を行ったのである。既にこの当時，走査線1,000本の技術規格やカラー放送，ステレオ放送の導入も検討されていた。しかし，委員会の最終的な提言は，戦後の迅速な再開が可能な従来のMarconi-EMI方式の継続だった。

提言の背景には，高度規格の採用がテレビ放送の再開を遅延させる懸念と，実際の製造段階における高度規格対応製品の信頼性の欠如にあった。産業政策的な観点からは，テレビ放送中断の長期化はテレビ放送への一般国民の関心を低下させ，国内市場の創出や輸出拡大といった経済成長の機会を喪失し，国際社会における英国の経済的地位の低下を招く可能性があったからである。

委員会の提言は，第二次世界大戦終結後の1945年10月9日に政府によって受理され，翌1946年6月7日にBBCのテレビ放送が再開された。戦前同様にアレクサンドラ・パレスからの送信を開始し，ロンドンにおける戦勝パレードが連日放送された。また，同月18日には，郵政大臣が従来規格のテレビ放送受信機の使用が今後も継続することを宣言し，国民に安心してテレビ放送受信機を購入するように呼びかけを行った。

テレビ放送が再開された1946年当時，国内のテレビ放送受信機の所有世帯数は約1万5,000だったが，放送カバレッジは従来のロンドン周辺に加え，1949年には，バーミンガム市やコヴェントリー市(Coventry City)を含むウェスト・ミッドランド地域(West Midlands)へ，1951年にはマンチェスター市へ，その後はスコットランドやウェールズの各地方のカバレッジへと拡大していく。さらに1949年11月9日には，郵政大臣がBBCの5か年計画[12]を承認し，1952年には国内人口の80%をカバーするに至っている(Paulu, 1981)。

戦後のテレビ放送再開後の約10年間，BBCは唯一の放送事業者として，テレビ放送を実施していた。しかし，そのサービス内容は従来のラジオ放送の延長線上にあり，実質的にはラジオ放送のテレビ版が提供されているような状況だった。換言するなら，BBCのテレビ放送は，ラジオ放送とは異なるニューメディアとしての可能性を必ずしも考慮したものではなかったのである。

BBCは独占的放送事業者としてニューメディアの可能性を開拓する責務を担っていたが，公共放送としての保守的文化を背景にテレビ放送に積極的な姿勢は示すことはなかった。その背景には，ラジオ放送が音声に依拠した言語的メディアとして受け手に高い教養を要求するのに対し，テレビ放送は映像に依拠した視覚的メディアとして受け手の無教養さや知的水準の低さを容認するものであるというテレビ放送に対する低い評価があった。

戦後のテレビ放送再開当時の1944年から1952年にかけてBBC会長を務めたW. H. HaleyやBBC初代会長のJohn Charles Walsham Reithのテレビ放送観は非常に批判的なものであり，Reithは戦前にラジオ放送とテレビ放送の統合を提唱し，Haleyはテレビ放送をラジオ放送の延長であるとして，両者は合わせて一つの放送サービスであると表現したほどである(Crisell, 2002)。

脚注

12. BBCが策定した国内主要大都市圏のカバレッジが可能な高出力局5局，中出力局5局の建設計画。

こうしたテレビ放送に対する低い評価の背景には，文化的側面のみならず，経済的側面も影響していた。テレビ放送の本放送開始当初，番組制作の経済的負担は大きく，1937年にBBCが試算したケースでは，テレビ放送の1時間番組の制作費がラジオ放送の12倍に匹敵し，その後の数年間も同様の状況が継続したという。

もっとも，戦後のテレビ放送再開後は，戦前に匹敵する制作費は番組制作には充てられていない。テレビ放送の番組制作は，ラジオ放送の番組制作部門が兼務で担当しており，1947年から1948年にかけてのテレビ放送の番組制作費はBBC支出額全体の1/10以下と限られた予算の下，テレビ放送は冷遇されている状況だった。

しかし，1953年6月2日に行われたエリザベス女王(Elizabeth Alexandra Mary／Elizabeth II)の戴冠式のテレビ中継[13]が大きな成功を収め，ラジオ放送聴取者の32%に対し，テレビ放送視聴者が56%と逆転し，その後のテレビ放送普及の契機となる。また，同年には機器の面においても，テレビ放送受信機の生産台数が初めてラジオ放送受信機を上回り，その平均価格も85ポンドにまで低下した。受信許可料の面においても，1951年にはテレビ放送の受信許可料支払い世帯が約75万に達し，さらに1955年にはテレビ放送の受信許可料支払い世帯が初めてラジオ放送の支払い世帯を超え，名実共に放送サービスの主役がラジオ放送からテレビ放送に移行していった。

3　放送事業の独占体制打破を巡る議論の開始

3.1　ベバレッジ委員会における議論

BBCのテレビ放送再開後の1946年6月26日，英国の高級紙『タイムズ』(The Times)の紙面でBBC第2代会長のSir Frederick Wolff Ogilvie[14]の投稿が話題となった。「自由とは選択である」('freedom is choice')と題し，BBCによる放送事業独占の弊害を指摘したためである。Ogilvieは，「どれほど効率的に放送事業を運営しても，放送事業の独占は自由の否定を意味する」[15]と断言し，民主主義の成熟した社会においては，有識者の提示する最適解ではなく，人々は自らの選択と決断を行うための多様な情報の提示を好むと主張した。

さらに元BBC会長として「独占制度の弊害とそれを克服するために幹部職員は尽力している」とBBCに一定の評価を与える一方，競争原理の導入はBBCの利益にもなると強調した。さらに放送市場の自由化は関連分野の雇用拡大にも貢献するとし，問題はBBCにあるのではなく，放送制度にあると喝破したのである(簑葉，1996)。

Ogilvieによる『タイムズ』への投稿から3年後の1949年6月21日，労働党のClement Richard Attlee首相は，BBCの「王室特許状」の期限終了を間近に控え，ベバレッジ・プランで知られる経済学者のWilliam Beveridge／Lord Beveridge[16]を委員長に，放送事業の将来と財源問題を検討するための専門調査委員会のベバレッジ委員会(The Broadcasting Committee 1949／Beveridge Committee)を設置した。

委員会は，Beveridgeを含む11人の委員で構成[17]され，ランカシャー州教育長官のA.

脚　注

13. 戴冠式の中継はラジオとテレビの両方で，当日午前10時から午後11時半まで行われ，国内のみならず，カナダや米国等の海外でも繰り返し放送された。
14. 1938年7月19日から1942年1月26日までBBCの第2代会長(就任時の年齢は45才)を務めた。観光分野の研究で高名な経済学者で1934年にベルファストのクイーンズ大学で政治経済学の教授に就任，BBC会長退任後の1944年から1949年までオックスフォード大学のJesus Collegeで学長も務めた。
15. 原文は，'And monopoly of broadcasting is inevitably the negation of freedom, no matter how efficiently it is run'である。
16. 1942年11月発行の政府報告書『社会保険および関連サービス』(Social Insurance and Allied Services)／ベバリッジ報告において社会保障政策の方向性を提示。ロンドン大学政治経済学院(LSE)の学院長も務めた。
17. Coates，Bowman，Daviesの3名は委員任期の途中で退任したため，その後，新たに実業家で慈善活動家でもあるI. A. R. Stedeford(1949年9月27日就任)，J. Crawford(1950年2月23日就任)，下院議員のDr Stephen Taylor(1950年3月20日就任)が委員に就任した。

L. Binns，ロイヤルバンク・オブ・スコットランド代表取締役の Edward James Bruce／Earl of Elgin, 下院議員の Lady Megan Lloyd George, Selwyn Lloyd, J. Reeves, ウインチェスター大学学長の W. F. Oakeshott，ウェストフィールド大学学長の Mary Stocks，化学企業 ICI 会長の Sir William Coates，労働組合代表の James Bowman，下院議員の E. A. J. Davies が委員に就任した（Briggs, 1979）。

委員会では，BBC の放送事業独占継続の是非が重要な論点となったが，BBC への批判や独占の危険性は指摘されたものの，結果としては BBC の独占継続が認められた。放送事業は公共性が重要であり，市場原理の導入は番組の質的低下を招くと見なされたためである。番組内容については，スコットランドやウェールズ，北アイルランドといった地方向けのローカル放送の充実が提言され，財源については，広告の導入や課税制度への変更が見送られた。

しかし，その中でも注目すべき内容として，保守党下院議員の Selwyn Lloyd による広告，もしくは公的資金を財源とする BBC に対する競争事業者の設立や，その他の 3 人の委員による BBC への限定的なスポット広告の導入に関する少数意見がある。これらの意見は何れも委員会の最終的な提言には反映されなかったが，後に商業放送が導入される伏線となったからである（MacDonald, 1993）。

委員会の提言の骨子は BBC の独占継続だが，その提言の幾つかは後に商業放送の制度設計が検討された際に大きな影響を与えた。BBC への広告導入は番組内容に対する影響への懸念から見送られたが，こうした姿勢は後に商業放送の財源として広告が採用される際に，スポット広告のみが導入され，スポンサー広告が導入されなかったことに繋がっている。また，ロンドン中心の 1 極集中型の放送サービスに対する批判は，商業放送が導入された際の地域分散型放送サービスの制度設計に道を拓くことになった。

BBC の放送事業独占に対する反対論が顕在化してきた背景には幾つかの要因が指摘されているが，放送事業者側の要因として最も言及されるものに，戦後再開したテレビ放送に対する BBC の姿勢がある。BBC 組織内では，ニューメディアであるテレビ放送よりもラジオ放送が優位にあり，テレビ放送の管理責任者をはじめとする幹部職員の退職も少なくなかった[18]（Crisell, 2002）。

さらに戦後，自由主義的な志向を強めた市民層が増加した点も指摘されている。こうした変化は，戦時中の政府による中央集権強化に対する反発もあった。社会民主主義を志向する労働党と異なり，自由主義を志向する保守党にとっては，父権主義的（paternalistic）なサービス・ポリシーを標榜して視聴者の自由な選択を認めない BBC はそうした体制の象徴でもあったからである。

そしてそれらの状況に加え，最も大きな要因となったのが戦争終結に伴う経済復興と産業の発展を背景とする放送事業の独占打破への期待である。1950 年代初頭には国内の消費活動は活発化し，洗濯機や冷蔵庫等の耐久消費財が人々の注目を集めていた。1951 年から 1954 年までの 4 年間におけるテレビの生産台数は 225 万台から 325 万台に増加し，同時期の電話の保有率は 500 万から 600 万に増加したほどである。

こうした経済活動の発展は，消費を促進するための広告需要を喚起し，その有力な収容先のマス・メディアとして，テレビ放送はラジオ放送以上の可能性を期待されていた。それだけにラジオ放送以上にテレビ放送の独占への批判は厳しいものがあった。従って，BBC の競争事業者が設立されるとすれば，市場原理に基づいて運営される私企業（商業放

脚 注

18. 代表的な例として，BBC のテレビ放送管理責任者（Controller）の Norman Collins のケースがある。Collins はテレビ放送が，ラジオ放送との競合を背景に BBC 内で不当に抑圧されている現状を批判し，後に BBC を退職，商業放送の実現に向けた運動に尽力した。

送事業者）しか有りえなかったのである。

3.2　商業放送導入を巡る政治キャンペーン

当初，商業放送の導入を目指す主な勢力は，保守党の小規模なグループであり，メンバーも平議員（backbencher）が中心で閣僚は含まれていなかった。党幹部は，戦時中にBBCが行ったラジオ放送への評価が高く，BBCの放送事業独占に対して比較的寛容であり，競争導入への関心は低かったのである。

党幹部は商業放送の導入を目指すグループの動向を承認してはいたが，幹事長（chairman）のFrederick Marquis／Lord Wooltonの姿勢に代表されるように対象はテレビ放送であり，より重要と見なされていたラジオ放送は含まれていなかった。しかし，1951年10月26日にSir Winston Leonard Spencer-Churchillが第2次内閣[19]を発足させると状況は大きく動いていくことになる。

Churchillは戦時中のラジオ放送演説で大きな成功を収めていたが，テレビ放送に対しては，「安っぽい人形劇」（'Tuppenny Punch and Judy Show'）と評して蔑視していた。しかし，BBCに対しては不快感を抱いており，特にBBC初代会長のReithとの関係は，1926年のゼネラルストライキに対する旧BBCの対応[20]を契機に険悪なものとなっていた。その後の1930年代にも，ヒトラーとの融和政策を行う政府をラジオ放送で批判する機会を伺っていたがBBCによって拒否されており，1945年の総選挙の敗北もBBCに原因があると信じていた（Crisell, 2002）。

議会の外では，BBCの元テレビ放送管理責任者Norman Collins，ラジオ，テレビ等の電子機器製造事業者のPye Radio, 劇場街ウェストエンド（West End）の情報誌群, J.Walter Thompson等の大手広告代理店，『デイリー・ミラー』（Daily Mirror）や『フィナンシャル・タイムズ』（Financial Times）といった一部の新聞社等の論者が商業テレビ放送の導入を支持していた。商業放送の支持派の多くは，BBC以外の新たな放送事業者の設立を目指し，自らを大衆テレビ連合（Popular Television Association）と称し，実演家，脚本家，電子機器製造事業者，広告関連事業者，市場調査関係者，現実主義的政治家，ジャーナリスト等が参加していた。

以前から指摘されてきた競争導入に伴う放送内容の質的低下に対する懸念については，BBCの放送事業独占は効率の低下と選択性の否定であり，民主主義社会の放送事業は可能な限り，自由な活動を認めるべきだと主張していた。新聞や雑誌等の印刷メディア同様，放送事業でも競争を導入することで多様性と言論の分散が図られるとし，BBCの父権主義的放送サービスも従来の方針を転換し，より視聴者主権的な姿勢に転換すべきだと考えていたのである。

一方，商業放送の反対派は，競争導入に伴う放送内容の質的低下を非常に問題視していた。1953年6月に労働党の下院議員，Christopher Mayhew[21]が設立した全国テレビ評議会（National Television Council: NTC）は反対派の中心的団体であり，聖職者，教育者，道徳家，理想主義的政治家，ジャーナリスト等が参加していた他，保守派の『タイムズ』，リベラル派の『マンチェスター・ガーディアン』（The Manchester Guardian）及び日曜紙の『オブザーバー』（The Observer）を含む広告収入の低下を恐れる主要新聞社の多くも党

脚　注

19. 第61代首相として戦時中に第1次内閣（1940年5月10日～1945年7月26日）を，第63代首相として戦後に第二次内閣（1951年10月26日～1955年4月7日）を発足させた。
20. BBCの前身に当たる旧BBCによるゼネラルストライキに関する報道は，労働組合側に融和的だとしてChurchillは大きな不満を抱き，一時は旧BBCの接収も検討していた。
21. 1950年代に労働党の政権放送担当やBBCのコメンテータとして活躍したが，1974年にHarold Wilson政権と対立して労働党を離れ，自由党（現自民党）に移籍した。

派を問わず，同派を支援していた。

商業放送の反対派は，商業放送が導入されることでBBCによる放送事業の独占が保障してきた「全ての人のためのサービス」という包括的な公共サービスの概念が崩壊することを恐れていた。BBCが競争事業者との視聴率競争に巻き込まれることで，受信許可料制度の維持と社会的少数派にも配慮した放送番組の制作が困難になると考えていたのである。

その他にも，商業放送への警戒感は単に放送制度の問題のみならず，戦後の英国社会における米国の経済支配に対する反感も影響していた。1950年代の英国経済の不振は，戦後復興の為に米国の経済支援に依存した結果，さらに悪化したと当時の国民の多くが感じており，米国流の商業主義に対する不信感が蔓延していたのである。そうした背景もあり，米国流の商業放送は決して好意的に見られていなかった。

1952年から1954年にかけて両派の攻防は一進一退が続いたが，1953年6月のエリザベス女王の戴冠式は，商業放送の反対派にとって一時的に大きな追い風となった。米国で女王の戴冠式が放送された際に，放送事業者のNBCが生活用品や食料品の広告を挿入して，英国民の大きな不興を買ったからである[22]。

一方，商業放送の支持派は，商業放送の導入が広告主による放送番組支配と同義でないことを社会にアピールし，次第に支持を広げていく。評判の悪い米国の商業放送の例を提示し，スポンサー広告ではなく，スポット広告を導入すれば，番組への影響は及ばない点を強調したのである。

その後も両派の論争は一進一退が継続していたが，次第に商業放送の支持派が優勢になっていく。商業放送の導入で予想される様々な課題を議論していく中で，その解決案と利益が一つずつ提示されていったのに対し，その中でも最も重要な論点となった民主主義社会における放送事業のあり方というテーマにおいて，商業放送の反対派は放送事業の独占に関する正当な論拠を提示することができなかったからである。

BBCによる放送事業の独占は，父権主義的な政策の色彩が色濃く，視聴者による自由な選択という民主主義的な価値観とは相容れないものだった。その後，商業放送を巡る議論の場は，商業放送導入の具体化に向けて議会へと移っていくことになる。

▶4　公共事業体による商業放送の導入

4.1　Churchill政権による放送白書の発表

第二次Churchill政権の発足から7か月後の1952年5月22日，同政権が『1952年放送白書』(The Government White Paper on Broadcasting Policy(Cmd. 5550))を発表した。白書は，文頭で数次に渡ってBBCに付与されてきた「王室特許状」が，何れもBBCを国内唯一の放送事業者と規定してきたものではなく，これまで政府が他の放送事業者に免許を付与しなかったに過ぎない点を強調していた。

続けて白書は，BBCの放送事業の成果とこれまでの名声を踏まえ，こうした放送サービスは今後も維持されるべきであり，受信許可料を財源とする唯一の公共放送事業者として，全国放送を充実させるための人材及び物財の投入において最優先で考慮されるべき存在であると評価した。しかし，そうした現状を踏まえつつも，白書は，テレビ放送のサービス領域を拡大するための競争原理の導入を提言したのである。但し，この時点では，まだ，競争原理の導入に伴う商業放送の設立にまでは具体的に踏み込んでいない(Paulu, 1956)。

脚注

22. 具体的には，消臭剤，紅茶(NBCのマスコットのチンパンジー(J. Fred Muggs)が出演)及びベッドシーツの広告が放送され，英国社会で商業放送の導入に対する大きな疑念を喚起した。この事件は，後に商業放送の独立テレビジョン協会(Independent Television Authority: ITV)が設立された際の広告規制のあり方にも影響している。

政府による新たな放送サービス導入の提案は大きな反響を呼び，国民的注目を集めることになったが，商業放送の反対派も，支持派とのこれまでの議論の中で，その導入を阻止する正当な理由の提示は困難になっており，もはや強く反対することはなかった。

『1952年放送白書』発表から1年半後の1953年11月13日には，新たに『1953年放送白書』(Broadcasting: Memorandum on Television Policy(Cmd. 9005)，1953）が発表され，これまでの議論を踏まえ，競争原理の導入に向けての詳細な計画案が提示された。具体的には，新たな放送事業者として，BBCとは別個の公共事業体を設立し，免許制度の下でのテレビ放送・送信施設の管理運営を行うというものだった。設立される公共事業体は民間の番組制作事業者に放送時間を販売し，事業者は制作番組を提供すると共に，そこから広告収入を得るというシステムであった。また，公共事業体は放送番組及び広告に関する適切な規制監督を行い，広告主による番組内容への介入を許さないという仕組みを提示していた。

白書は，新たな放送政策の基軸として，①競争原理の導入によるテレビ放送の発展，②政府による最小限の財政支援，③放送内容の質的低下の防止の3項目を掲げ，新たに設立される公共事業体の規制監督部門の委員は政府が任命し，いかなる外部圧力からも独立性が維持されるとしていた。さらに公共事業体の最終責任は郵政大臣が負い，議会に説明責任を持つとした(Paulu, 1981)。

政府による『1952年放送白書』の発表以来，商業放送を巡る議論が議会やマス・メディアのみならず，様々な公開討論会によっても行われ，1952年5月22日には，上院(House of Lords)において，初代BBC会長のReithが商業放送の導入を激しく批判[23]した他，1953年12月15日の下院(House of Commons)においては，同問題を巡って議論が紛糾している。また，新聞紙面においても，放送事業の公益性という観点から多くの読者投稿が掲載された。

しかし，こうした議論にも関わらず，商業放送の導入が本質的な意味で激しい対立にまで発展することはなかった。なぜなら，商業放送の導入はBBCの独占打破と同義で，この問題は公共放送に転換する以前の商業放送の旧BBCが1922年に設立されて以来，繰り返し議論されてきたテーマであり，1950年代の商業放送の導入もその延長線上にあったからである。

最終的には，野党・労働党の議会対応の失策等も重なり，商業放送を導入する「1954年テレビジョン法」(Television Act of 1954）が1954年3月25日，賛成296，反対269票の僅差で議会において可決され，1954年7月30日の国王の裁可(royal assent)を経て同法が成立した。

4.2　独立テレビジョン協会（ITA）の設立

「1954年テレビジョン法」の成立により，新たに放送事業を行う公共事業体の独立テレビジョン協会(Independent Television Authority: ITA)[24]が設立されることになった。ITAはBBC同様に放送送信設備を運営するが，自らは番組制作を行わず，各地域に割り当てられた番組制作事業者と契約し，放送サービスのみに責任を有する事業体だった。

「1954年テレビジョン法」において，ITAはBBCの経営委員会に該当する組織と位置付けられ，5年の任期で任命された7名から10名の経営委員によって構成され，郵政大

脚　注

23. Reithは上院において，商業放送の導入は英国の文化と伝統を危険に晒すものであるとし，外国から英国に持ち込まれたドッグレース(ギャンブル)，さらには天然痘やペストまで引用し，将来に禍根を残すことになると激しく批判した。

24. 商業放送の名称である独立テレビジョン委員会(ITA)という名称にある「独立」とは，BBCからの独立を意味する。商業放送の名称を採用しなかったのは，米国の商業放送のイメージを忌避したためである。

臣の命令により，解任することが可能とされた。また，委員には，BBC の経営委員，下院議員，北アイルランド議会議員が就くことが禁止された。

ITA に期待された最も重要な役割は広告という商業圧力からのテレビ放送の保護であり，そのために委員が広告代理店，放送機器製造事業者，番組制作事業者等と利害関係を有することは，厳しく規制された。また，BBC の例を踏襲して ITA の免許存続期間は 10 年とし，次の 10 年については，専門調査委員会を設置し，その後，議会において検討した上で将来計画を策定することとしていた。

番組基準については，「1954 年テレビジョン法」で良質な放送サービスの提供が義務付けられており，番組制作事業者に対する脚本の事前審査や放送禁止事項の決定，罰金の賦課，放送の中止，契約の破棄を行うことが可能だった。同様に番組調和原則も重要な規則として位置付けられ，娯楽番組のみならず，教養，時事・報道番組も含めた適切な編成比率の実施が求められた。同様に個々の番組についても，ニュース等の時事・報道番組は，特に正確性と客観性が求められていた[25]。

ローカル放送についても規定があり，ITA と契約する全ての番組制作事業者は全番組中で最低 15％のローカル番組の制作が義務づけられ，他の番組制作事業者の番組のみを放送して利潤を上げるフリーライド（ただ乗り）を厳しく規制していた。

広告については，商業放送導入の是非を巡って激しい議論となったこともあり，厳格に規定され，「1954 年テレビジョン法」及び郵政大臣の規制に加え，ITA も独自に規則を設定することが可能だった。なお，ITA の放送は，放送番組と広告が完全に分離されたスポット広告のみで，スポンサー広告は認められていない。「1954 年テレビジョン法」や ITA 規則，各番組制作事業者の方針によって，広告が放送されない宗教番組や王室式典，学校放送，ニュース等のケースもあったほどである（Paulu, 1961）。

ITA 自体の財源は，ITA の放送送信設備を使用して放送を行う番組制作事業者からの施設利用料であり，設立当初の利用料は放送カバレッジに基づいて算定されることになった。その他，ITA 設立の際に郵政大臣が 5 年間の初期投資費として 200 万ポンド（£）の長期ローンを策定しており，初年度にその内の 100 万ポンドが供与されている。

「1954 年テレビジョン法」の成立後，政府は ITA 経営委員の任命を行ったが，その職責は BBC の例と類似しているだけに同様の背景を持つ人物が委員に任命された。規制監督部門を担う経営委員長（chairman）にアーツ・カウンシル議長の Sir Keneth Clark[26]，副委員長に元英国商工会議所会頭の Sir Ronald Matthew，その他の委員にはリネン製造事業者 Moygashel Ltd. 会長の Arthur Chichester，グラスゴー・アートギャラリー館長の T. J. Honeyman，バークレイ銀行頭取の Sir Henry Hinchcliffe，元チェルトナム女子大学学長の Margaret E. Popham，映画評論家の Dilys Powell，労働組合代表の G. B. Thorneycraft が任命され，後に Morys Bruce ／ Lord Aberdare of Duffryn と Walter Layton ／ Lord Layton らが加わった（Briggs, 1979）。

業務執行部門を担う会長（Director-General）には，元新聞記者で，戦時中は政府の広報宣伝活動を業務とする情報省（Ministry of Information）で勤務し，1946 年にはその後身の中央情報局（Central Office of Information: MOI）長官を務めた Sir Robert Brown Fraser が，副会長には同様に情報省に勤務し，その後は MOI で国内部門の責任者を務めた B. C. Sendall が就任した。

ITA の設立に伴い，人口集中地域の大都市圏及びそれに次ぐ主要都市周辺をカバーす

脚 注

25. 1927 年のゼネラルストライキにおいて，郵政大臣が BBC に対して拒否権を発動して以来，論争的な問題に対する不偏不党といった客観性の原則が ITA に対しても踏襲された。

26. ナショナル・ギャラリー館長でオックスフォード大学・美術教授，第二次世界大戦中に政府の広報宣伝活動を担った情報省（Ministry of Information）の委員も歴任した。

る全国放送網の構築が行われることになったが，先行していたBBCは国内に放送局13局を置局し，国内人口の90％をカバーする全国放送網を構築していた。後発のITAはBBCと送信所の共同利用で合意し，BBCが新設予定のロンドン南部のクリスタル・パレス（Crystal Palace）や，既設のウェスト・ミッドランド地域の中規模都市，サットン・コールドフィールド市（Sutton Coldfield）及び南ペナイン地域（South Pennines）の高地，ホームズ・モス（Holme Moss）の送信所の利用を計画していたが，設備の複雑化で当初の運用が困難となることが判明し，暫定的に独自に送信所を建設することになった。

1955年9月22日，ITAはBBCのクリスタル・パレス送信所近郊のサウス・ノーウッド・ヒル（South Norwood Hill）に暫定放送局（クロイドン局／Croydon station）を設置し，契約番組制作事業者のAssociated-Rediffusion（AR）[27]とAssociated TeleVision[28]が視聴可能世帯1,100万のカバレッジでの放送を開始した（MacDonald, 1993）。

翌1956年2月17日には，サットン・コールドフィールド近郊のリッチ・フィールド（Lichfield）送信所からの放送も開始され，工業都市のバーミンガム市を含む600万世帯を，同年5月4日のホームズ・モス近郊のボルトン（Bolton）郊外の送信所からの放送開始で，マンチェスター市やリバプール市を含む700万世帯のカバレッジを実現し，国内人口の約50％に該当する2,400万世帯がITAのテレビ放送を視聴することが可能となった。

さらにITAはその後の10年間に放送局を20局以上新設して人口の80％のカバレッジを実現する計画を策定し，イングランド地方北東部が1956年秋から，スコットランド及びウェールズ地方が1957年秋から放送が開始されることになった。

一方，放送番組については，ロンドンを中心とする中央集権型のBBCと異なり，ITAは「1954年テレビジョン法」に基づき，各地域の番組制作事業者との契約に基づいて番組提供が行われることになっていた。ITAは1954年8月にロンドン，ミッドランド地域（Midlands），北部地域（northern）の契約番組制作事業者を募集したが，各地域2事業者の枠に対して25の申請事業者が応募している。なお，放送事業開始に際しては数年間に渡る多額の設備投資や運営経費が必要となることから，契約番組制作事業者としての申請に際して，ITAは550万ドル（$）の資本金の提示を条件としていた。

その後，申請事業者の合従連衡や譲歩，撤退を経て，4事業者が上記の3地域における契約番組制作事業者として選出された。ロンドン地域の平日放送の権利をARが，週末放送をAssociated TeleVisionが取得したが，同社はミッドランド地域の平日放送の権利も取得した。また，ミッドランド地域及び北部地域の週末放送はABC Television[29]が，北部地域の平日放送はGranada Television Network[30]が権利を取得した。その他，時事・報道番組については，選出された4事業者が共同出資するIndependent Television Newsが番組制作を担当することになった。

なお，放送権を取得した4事業者の内，ARとABC Televisionの2事業者は保守党系の新聞グループとの関わりが深い点を野党労働党をはじめとする商業放送の反対派から激しく非難され，否決されはしたものの，下院における非難決議にまで発展している。こうした批判に対し，ITAは申請事業者の内，言及された2事業者を除いては全国紙グループの応募がなかった点を強調し，所掌する郵政大臣もITAの決定見直し要求を拒否する姿勢を堅持した。

脚　注

27. 国内世帯の半数にラジオ及びテレビ放送の中継サービスを行ってきたBroadcast Relay Servicesと，『デイリーメイル』（Daily Mail）を傘下に持つ大手新聞チェーンのAssociated Newspapersが設立。
28. 劇団H.M. Tennent社長のHugh Beaumontに代表されるロンドン演劇界の有力者，元BBCテレビ放送管理責任者のNorman Collins，その他のコンサート企画や音楽出版社等の音楽関連有力者，実演家プロダクション，そして後に新聞社のデイリーミラー・グループが参加して設立された。
29. 大手映画館チェーンのAssociated British Cinemaと地方紙の合弁会社として設立。
30. 劇場チェーンのGranada Theaterが設立。

5 おわりに

1920年代のニューメディアであるラジオ放送を巡る議論において，BBCによる放送事業独占体制を選択した英国が，1950年代のニューメディアであるテレビ放送を巡る議論においては，競争原理を導入するに至った経緯は様々な示唆に満ちている。契機となったのは，技術革新だが，それを政策的な方向性にまで高めたのは，テレビ放送に対するBBCの姿勢であり，国内の経済状況であり，そしてReithとChurchillの人間関係に起因する政治環境だった。

しかし，そうした様々な経緯や議論の中でも最も重要な論点は，民主主義社会におけるメディアのあり方を巡る議論だった。放送メディアを父権主義的なパラダイムの下に置くか，もしくは消費者主権的なパラダイムの下に置くのかという選択の問題である。長い論争を経て，英国は両者を接合したハイブリッド型の商業放送を1950年代に導入したが，論争自体は現在に至るまで継続しており，それは英国のみならず，日本を含めた放送事業が営まれるほぼ全ての国において最適解の提示が模索される永遠の課題でもある。

技術革新に伴う形で，放送メディアのみならず，様々な情報メディアの登場が今後も予想されるが，民主主義社会におけるそれらのメディアのあり方を検討する上でも，政治経済のみならず，社会文化を異とする様々なケースに関する制度史の比較検討が，今後益々重要であるように思われる。

［本稿は平成22年度東京国際大学特別研究助成費による研究成果の一部である］

●引用・参考文献

British Broadcasting Corporation（2012）'BBC celebrating 90 years', *Research & Links*, British Broadcasting Corporation〈http://www.bbc.co.uk/historyofthebbc/resources/index.shtml〉(last accessed on 30 November 2012)

Briggs, Asa（1979）*Sound and Vision (History of Broadcasting in the United Kingdom)*, Oxford University Press.

Coase, R.H.（1950）*British Broadcasting: A Study in Monopoly*, Routledge.

Crisell, Andrew（2002）*An Introductory History of British Broadcasting*, Routledge.

Curran, James and Seaton, Jean（1991）*Power Without Responsibility: Press and Broadcasting in Britain (4th Ed.)*, Routledge.

Elen, Richard G.（2012）'TV Technology 7. An Independent Air', *The definitive guide to Britain's Film and TV history*, BFI Screenonline〈http://www.screenonline.org.uk/tv/technology/technology7.html〉(last accessed on 30 November 2012)

Goodwin, Andrew and Whannel, Garry, (eds.)（1990）*Understanding Television (Studies in Culture and Communication)*, Routledge.

MacDonald, Barrie（1993）*Broadcasting in the United Kingdom: A Guide to Information Sources (2nd Ed.)*, Mansell Publishing.

簑葉信弘（1996）「岐路に立つもう一つの公共放送」『NHK放送文化研究所年報』第41集，111-148頁。

中沢郁（1956）「イギリスの商業テレビジョン」『調査研究報告』第1集，133-138頁。

大谷堅志郎（1978）「イギリスの商業放送観」『NHK放送文化研究所年報』第23集，196-230頁。

Paulu, Burton（1956）*British Broadcasting: Radio and Television in the United Kingdom*, University of Minnesota Press.

Paulu, Burton（1961）*British broadcasting in Transition*, Macmillan Press.

Paulu, Burton（1981）*Television and Radio in the United Kingdom*, Macmillan Press.

Postal Heritage Trust（2005）*Archive Information Sheet Postmasters General*, British Postal Museum and Archive〈http://www.postalheritage.org.uk/page/3324/Postmasters-Genera〉(last accessed on 30 October 2012)

Seymour-Ure, Colin（1991）*The British Press and Broadcasting Since 1945*, Blackwell Pub.

Tracey, Michael（2003）*BBC and the reporting of the General Strike*, Microform Academic Publishers〈http://www.microform.co.uk/guides/R97608.pdf〉(last accessed on 30 November 2012)

上原伸元（2013）「英国放送会社（民間事業体）から英国放送協会（公共事業体）への転換 – ビジネス・スキームとしての公共放送BBCの設立 –」『国際関係学研究』第26号，63-77頁。

上原伸元（東京国際大学国際関係学部准教授）