

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

放送メディアへのアクセスと人権： WLBT事件における当事者適格の認定と効果

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 関西外国語大学 公開日: 2016-09-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 魚住, 真司 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学
URL	https://kansai.gaidai.repo.nii.ac.jp/records/5725

放送メディアへのアクセスと人権 ：WLBT事件における当事者適格の認定と効果

外国語学部准教授 魚住 真司¹

I. はじめに

筆者の手に少し古ぼけた一冊の英書がある。*Voices and Values*（多様な声、多様な価値観）と題された1984年出版のこの書籍は、いまや一般読者にとっては当時の米国におけるテレビ状況を物語ってくれるに過ぎない、時代遅れな書物だ。しかし同時に、当時の人々がテレビというメディアに対してどのような問題意識を持っていたかがうかがい知れる、一種の啓蒙書として読むこともできるだろう。その第8章はMinority Groups（少数派グループ）と題されており、全米各地の地上波テレビ放送局における、黒人やヒスパニック系といったマイノリティ・グループ向けの放送番組の事例が30あまり紹介されている²。

筆者はこれを米国におけるパブリックアクセス・チャンネル研究の途上、アイオワ州アイオワシティ市³の市ケーブルテレビ担当部局に勤務するケイティ・ロウシュ（Katie Roche）氏からいただいた。しかし筆者は当時、このプレゼントに若干とまどった覚えがある。なぜならば、筆者にとってのパブリックアクセス・チャンネルは、電波の希少性にとられないケーブルテ

¹ 外国語学部・准教授（Media Studiesほか担当）なお、本論における文献出典形式はシカゴ・スタイルの「注記式参考文献目録方式」に準拠している。なお、ケイト・トゥラビアン（編）『シカゴ・スタイル：研究論文執筆マニュアル』（慶応義塾大学出版会、2012）によると、判例や法令は注でのみ示し、参考文献リストに入れる必要はないとされているので、それに従った。

² Television Information Office. *Voices and Values: Television Stations in the Community*. (New York : Television Information Office, 1984), 78-85.

³ 州立アイオワ大学の位置する典型的な中西部の大学街である。人口はおよそ7万人足らず。

レビにおいてこそ実現可能なものであったからだ。極めて稀な事例を除き⁴、地上波テレビ放送に「自分たちの番組を持つ（＝パブリックアクセス）」ことなど許されなかった一般市民が、1960年代におけるメディアへの「アクセス権」を求めた運動⁵のひろまりと、70年代以降ケーブルテレビで進んだ多チャンネル化を背景にして実現させたのがパブリックアクセス・チャンネルなのである⁶。また、編集権を含む番組の最終的な責任を、番組制作者である市民自身が担っているのがパブリックアクセスの原則であり、編集権が市民に無い場合は、たとえそれがケーブルテレビのチャンネルであっても、これは「アクセス権」論的には別カテゴリーに分類されることとなる。

ロウシュ氏が差し出したこの *Voices and Values* には、全米各地の地上波テレビにおけるローカル番組の事例が紹介されているだけで、ケーブルテレビのアクセス番組は取り上げられていない。*Voices and Values* の事例からは、確かに地上波テレビが地域メディアの役割を果たそうとする努力は読み取れても、そこでは番組制作の最終的な責任者はあくまでもテレビ局なのであり、これをパブリックアクセスと呼ぶわけにはいかない。

しかしやがて、この *Voices and Values* がパブリックアクセス研究に別の視点をもたらし得ることに気づかされた。同書は、フルアクセスを保障してくれるケーブルテレビが登場する前の、放送メディアの原初段階における「アクセス権」発動の一形態、すなわち一般市民による放送行政への参加という

⁴ 米公共放送PBSの一員であるWGBH（ボストン）が1970年に放送した「キャッチ44（Catch 44）」が地上波テレビにおけるパブリックアクセス番組の草分けと考えられる。拙稿「米国パブリック・アクセスの伝統とその現在」『メディア・ルネサンス：市民社会とメディア再生』（風媒社、2008）参照。

⁵ ジョージワシントン大学ロー・スクール教授のジェローム・バロンによる論文「プレスへのアクセス—新しい修正一条権」（Jerome Barron, "Access to the Press: A New First Amendment Right." *Harvard Law Review* 80, (1967): 1641-78) が論理的支柱となって、メディアへのアクセス権を求める運動が全米に拡大していった。詳細は、堀部政男『アクセス権』（東京大学出版会、1977）に詳しい。

⁶ 具体的にはFCC（米連邦通信委員会）が1972年に定めたFCC規則によって、一定規模以上のケーブルテレビは地域住民に対し、一定数のテレビチャンネルを開放しなければならないと規定された。

ものに目を向けさせてくれたのである。たとえば、この書で紹介されている数々の地上波テレビ局による「地域貢献するメディアたる努力」は、当初は必ずしも自発的なものではなかったのではないかと、問題意識へと導いてくれる。つまり、当時のテレビ局は、放送免許を維持する手段の一つとして優等生を演じる必要があったからこそ、地域住民に番組参加の機会をもうけるようになったのではないかと考えさせられるのである。そこまで意図してロウシュ氏が*Voices and Values*を筆者にプレゼントしてくれたのかは不明だが、いずれにせよパブリックアクセス研究は、ケーブルテレビ・チャンネルのみを対象とするのではなく、広く放送行政への市民参加を射程に入れておかなければ、「アクセス権」の本質を見誤るかもしれないことに改めて気づかされたのであった。

II. WLBT事件：放送免許更新に対する異議申立と当事者適格

昨年2013年は、ワシントン大行進から50周年の節目にあたる。そこで“*I have a dream*”と訴えかけたマーティン・ルター・キングJr.師が、米南部の放送メディアにおける公民権運動の取り上げ方が不公正である旨の報告を受け、その実態調査を始めたのがWLBT事件の幕開けであった。

南部メディアの公民権に対する姿勢——それはミシシッピ州ジャクソン市の商業テレビ放送局WLBT（1953年放送開始のNBC系列局、当時の所有者はLamar Life Insurance Company）にあてはめてみると、例えば黒人指導者サーグッド・マーシャル判事（後に連邦最高裁判事）の全米に向けたインタビュー番組（1955年9月）を、「電波障害（Sorry Cable Trouble）」と偽ってわざと中継しなかったり、あるいはニューヨークのNBC本局の報道部がジャクソン市における公民権運動取材に来て、そのニュースが放送されている間、WLBTは他のローカルニュースに置き換えて、とにかく北部の視点が放送されるのを妨げようとしたのである。その他、日常的にも人種差別を肯定するような番組を放送しており、公民権運動に対するWLBTの姿勢は明らかであった。

住民の45%を占めたジャクソン市の黒人コミュニティは、このような放送

局の姿勢を許さず、米国の放送を管轄する連邦通信委員会（=FCC, Federal Communications Commission）に対し、WLBTのフェアネス・ドクトリン違反を提起するよう求めたのであった。ちなみにフェアネス・ドクトリンとは、電波の希少性をその法的根拠としており、具体的には放送内容に①公共の争点に適切に時間を割り当て、②対立する見解も公正に提示するよう求めた法律である⁷。

ところが当時FCCでは、単に地域の住民というだけでは申し立て要件を欠くとして当事者性を認めておらず、この申立を却下した。これに対し黒人コミュニティは1957年にもフェアネス・ドクトリンに基づいてWLBTに反論放送時間枠を提供させるようFCCに申し立てたが再度却下され、翌1958年のWLBTの放送免許更新も、また1961年の更新（当時の放送免許有効期間は3年）についてもFCCはこれを速やかに行い、地域住民の約半数を占める黒人の声に耳を貸そうとはしなかったのである。

キング師から、公民権運動を取り扱わない放送局について調査することを要請されたキリスト連合教会（=UCC, United Church of Christ）では、新たにコミュニケーション局（The Office of Communications）を設置し、エバレット・パーカー牧師がその任にあたることとなった。

1964年3月、再び放送免許更新を迎えたWLBTに対し、パーカー牧師は一計を案じる。WLBTが放送局免許の根本規準であるところの「公共の利益・利便・必要性（=PICON, Public Interest, Convenience, and Necessity, 47 USC 309）」に奉仕していない旨を立証すべく、地域住民と協力して1964年3月1日～7日の間、放送内容をモニター調査し、実際にWLBTの放送内容が商業主義に偏重（=娯楽番組が放送時間の大部分）しており、地域関連番組は10%に満たないことを突き止めたのである⁸。

⁷ 1949年にFCC規則となり、1959年に連邦制定法化されたと言われている。しかし後述するように、1987年に廃止された

⁸ 番組モニター自身の偏見が入り込むことを避けるため、28人の全員が白人かつUCCのメンバーではなかったという。Robert Horwitz, "Broadcast Reform Revisited: Reverend Everett C. Parker and the 'standing' case," *The Communication Review* 2, no. 3 (1997): 328.

1964年4月、ジャクソン市の地域住民は、法的助言者としてのUCCを伴い、WLBTの免許更新に対して異議を唱え、視聴者代表として当該行政手続きへの参加（intervene）を申し立て、聴聞の開催を要求した。内容分析調査という実証性の高い証拠を伴って放送免許更新に対する異議申立が行われたのは、史上初めてのことであった。ところがFCCは、行政手続きへの参加を申し立てた地域住民が、「利害関係の主張も侵害の主張もしていない」⁹として、さらに過去の判例¹⁰を根拠として、その当事者適格性を否定したのである。その一方で、FCCとしては提出された証拠の重要性を認めないわけにもいかず、WLBTの更新免許の期間を本来の3年から減じて1年間とし、その謹慎期間中WLBTは番組内容を改善することに努めるよう求めて、FCCは事態の幕引きを図ったのであった。

しかしながら、FCCが一年間の限定免許でしかWLBTの免許更新を認めなかった事実は、逆に地域住民とUCCに、このFCC決定に対して出訴する理由を与えたのである。つまり、このFCC決定は、FCCがWLBTの放送番組が差別的であったことを認めていることを物語っているものであり、そのような国民的関心事ともいえる極めて重要な問題を解決するための聴聞を行わずに（たとえ限定免許であっても）免許更新が行われたことは不当だと主張するに至ったのである¹¹。

FCC決定から一月と経たない1965年6月、UCCは地域住民代表2名とともに、FCC決定を不服として最初の提訴に踏み切る¹²。当時のコロンビア特別区連邦控訴審・判事長はウォーレン・バーガー（Warren E. Burger）である。

⁹ 藤谷正博『アメリカ行政法の研究』（お茶の水書房、1986年）、p.188。

¹⁰ 過去の放送行政についての判例（*NBC v. FCC*, 132 F 2d 545 (1942), *FCC v. Sanders Bros.*, 309 U.S. 470 (1940)）では、行政行為により経済的損失を被ったり、電波障害が認められる場合のみ当事者適格が認められた。これはつまり、想定されていた当事者とは、その他の放送局なのであった。

¹¹ 藤谷正博『アメリカ行政法の研究』（お茶の水書房、1986年）、p.184。

¹² *Aaron Henry, Robert L. T. Smith and United Church of Christ at Tougaloo, v. FCC* (=UCC v. FCC, 359 F 2d 994 (1966)). なお、FCC決定は地裁レベルの拘束力を持つので、提訴は控訴審となる。

本件の争点は「行政手続きに参加する資格」であったものの、バーガー判事は「この問題を司法審査の当事者適格の問題と同じ観点から、全く同様に処理した」¹³のであった。すなわち、FCCによる決定を見直し、視聴者たる地域住民は当事者適格を認められるべきであるとした。

Thus we are brought around by analogy to the Supreme Court's reasoning in *Sanders*; unless the listeners— the broadcast consumers— can be heard, there may be no one to bring programming deficiencies or offensive over commercialization to the attention of the Commission in an effective manner.¹⁴

(かくして*Sanders*判決における連邦最高裁の論拠の類推により、我々は納得させられるのである。すなわち、視聴者—放送消費者—が聴聞を受けることができないとすれば、効果的な形で委員会の注意を引くように、放送番組上の難点とか不快な過度の商業主義についての問題を提起すべき者は、誰もいないことになる。)¹⁵

ここに放送免許更新にかかる異議申立について初めて住民の当事者適格が認められ、FCCによる決定は取り消され、バーガー判事は聴聞を実施するよう命じた。FCCはこれに従い、1967年5月、ジャクソン市において地域住民とWLBT双方の主張を聴聞したのであった。

ところが、その聴聞結果は意外なものであった。1968年6月に示されたFCCの決定は、WLBTの免許更新であり、しかも3年間有効の通常免許であった。住人側は当然にこの決定を不服として、連邦控訴審に二度目の提訴を行った¹⁶。再度の提起にバーガー判事は1969年6月、FCCに対しついにWLBTの免許取消を命令する。かくしてWLBTの放送免許については、新しい最終的な被免許人が決定するまで仮の被免許者を置くべく比較聴聞

¹³ 藤谷正博『アメリカ行政法の研究』（お茶の水書房、1986年）、p.188。

¹⁴ 359 F 2d 1004.

¹⁵ 訳は藤谷正博『アメリカ行政法の研究』（お茶の水書房、1986年）、p.185に拠った。

¹⁶ *UCC v. FCC* (425 F2d 543).

(comparative hearing) が実施され、1971年6月に一時的被免許人として非営利団体が選定された。それからさらに8年が経過した1979年12月、幾多の比較聴聞を経てようやく正式な被免許人が決定し、ここにWLBT事件は終結したのである。

Ⅲ. 免許更新時期告知義務とテレビ局の反応

WLBT事件の成果は、地域住民が放送免許更新時における当事者適格性を獲得した点をはじめ複数あるが、日本の放送行政との対比上、特筆すべき効果は免許更新時期の告知義務規則化であろう¹⁷。これは放送行政への市民参加の観点から極めて重要な規則である。なぜなら、いかに免許更新に対する異議申立について地域住民の当事者適格が認められようとも、肝心の更新時期がいつ来るのか住民側に知らされなければ、住民側は時間に余裕を持って異議申し立てする準備ができないからである。放送免許の有効期間というものは定まっているのであり（WLBT事件当時は3年、現在は最長8年）、前回の免許更新時期さえわかれば次回の更新時期も当然に判明するのであるが、一般市民にとって放送免許の更新時期などというものは日常生活の中では意識の外にあるのであるから、やはり更新時期の告知が必要である。

免許更新を含むあらゆる免許申請行為の告知について、これを初めて義務化しようとした動きは、実はWLBT事件の係争中にも見られる¹⁸。連邦議会が1960年、「連邦修正通信法（*Communications Act Amendments, 1960* = Public Law 86-752）」を制定する際に、放送免許の申請全般について、当該放送エリアにその旨を告知することを定めた¹⁹。これを受けてFCCは、ま

¹⁷ 日本の放送法にはこのような規定は存在せず、地域住民は地元の放送局がいつ免許更新を迎えるのか告知されていない。ただし地域の総合通信局（旧称：電波監理局）に問い合わせれば教えてくれる。

¹⁸ ここでは「係争中」という表現を用いたが、厳密には連邦控訴審への出訴は1965年。それまではFCCに対する地域住民からの異議申立。

¹⁹ “Sec. 311. (a) When there is filed with the Commission any application...the applicant shall give notice of such filing in the principle area which is served or is to be served by the station...” (Public Law 86-752)

ず地域で発行される新聞紙上において告知を義務付ける規則を策定し（47 CFR 1.359²⁰）、WLBT事件が再度連邦控訴審で審議されていた1969年には放送による告知義務が付け加えられたのであった（47 CFR 1.580 = 旧1.359）。その条文を1969年5月21日に発行された官報（*Federal Register*, Vol. 34, No. 97）から抜粋してみる。

Sec. 1580(d) In the case of applications for the renewal of broadcast station license, . . . notice shall be broadcast at least once daily on 4 days of any single week starting not more than 45 days prior to the due date for filing the renewal application.

（免許更新の申請の場合は . . . 免許申請期限の45日前から、少なくとも日に一度、一週間に4日間は告知放送なされること = 筆者訳）

. . . .
In the case of television broadcasting stations and non-commercial educational television broadcast stations, such notice shall be broadcast orally with camera focused on the announcer.

（非商業教育テレビを含むテレビ放送の場合、そのような告知放送において、カメラはアナウンサーを写しながら、口頭でなされること = 筆者訳、下線も筆者）

免許申請期限の45日前から告知放送を実施せよということであるが、この45日という期間が何を根拠に定められたのかは今回収集した資料からは判然としなかった。また、WLBT事件との関連をはっきりと証明する資料も現時点では示すことができない。ただし、当初は新規・更新・変更などあらゆる免許申請について、その申請後2週間の間に、週に2度、新聞紙上で告知

²⁰ CFRとはCode of Federal Regulations（連邦規則集）のことで、米議会が法制定で企図した目標達成の脇を固めるべく、各分野の行政機関が定めた細かな規則（行政法）が掲載されている。「47 CFR 1.359」はCFR第47巻1.359条（Part 1, Section 359）を意味する。ちなみにCFRに対しUSCはUnited States Codeのことで、連邦制定法を主題別にまとめた法令集（法典）である。つまりUSCに記載されている連邦制定法がCFRに掲載されている規則の法源である。電気通信関連の連邦法は法典第47編（USCの番号とCFRの巻号は適合している）に収められている。

すれば足りたことを考慮すると、WLBT事件の深化に沿うかたちで、かなり細かな規則に変更されていったことはうかがえる。わざわざアナウンサーの映像と音声で告知放送せよと指定しているのも興味深い。映像と音声を伴うテレビ・メディアの特性を意識した規制内容となっている。1960年代当時の米国における識字率が特に低かったことを示すデータは見あたらないが、少なくとも告知文章をテレビ画面に映すだけでは不十分であると規制当局は考えたことがうかがえる。

この告知義務規則はその後1978年に改定され、告知期間が延長されている。すなわちCFR第47巻73.3580条（＝旧1.580）においては、商業テレビ放送局の免許更新については、免許失効日の6ヶ月前から実際に更新申請のなされる日までの間、毎月1日と16日にその旨を説明した告知放送を、18時～23時（東部時間）の間に最低2回は実施しなければならない、また申請がなされたその後も、一定期間・一定頻度で告知放送をしなければならないことなどが変更点である。

さて、このような告知放送が、地域住民の放送に対する意識を高めたことは間違いはない。米国において放送局が免許を失った事例は、FCCが創設された1934年から2010年までに200件に満たないが（その大半が技術的な事由）²¹、その一方でWLBT事件直後の1971-73年の間に放送免許更新に対する異議申立は342件に及んだ²²。これは放送業界のみならず、実のところ規制当局FCCさえも恐れていた事態（いわゆる「訴訟の洪水（flood of appeals）」ならぬ「異議申立の洪水」）であり、FCCは業界と市民との間で板ばさみとなってしまった²³。FCCは告知放送の義務化以外にも、異議申立の流れを説明した「手続

²¹ Michael McGregor, Paul Driscoll, and Walter McDowel, *Head's Broadcasting in America: A Survey of Electronic Media* (Boston: Allyn & Bacon, 2010), 244.

²² Willard Rowland, "The Illusion of Fulfillment: The Broadcast Reform Movement," *Journalism Monographs* 79, (1982): 14.

²³ 独立行政委員会であるFCCが、市民はともかくなぜ業界からの要望にも配慮しようとするのか。それは一般的に「業界の虜（captured by the industries they regulate）」（Robert Horwitz, "Broadcast Reform Revisited: Reverend Everett C. Parker and the 'standing' case," *The Communication Review* 2, no. 3 (1997): 330）と呼ばれる状態にあるからだと説明される（＝虜理論（capture theory））。独立行政委員会といえども、被規制業界との関係は常に議論の対象となっている。

き説明書 (*Procedure Manual*)」を市民に向けて編纂している (1972年発行、1974年改定)²⁴。しかしその説明書の内容たるや難解な法律用語がちりばめられ、異議申立よりはむしろ放送局との交渉の場を持つよう市民に促しているのだった。FCCとしては、なるべく放送局と市民との板ばさみになる事態を回避すべく、そのような内容になったと推察できる。

さて、本稿冒頭で言及した文献 *Voices and Values* は、市民グループとテレビ局との共同作業で生まれた様々なコミュニティ番組の実例を紹介している。これは、テレビ局がそれまでの「地域社会が必要としているもの＝視聴者の好み」といった現代の「視聴率至上主義」にも通じる一種の「割り切った態度」を転換させて、地域社会が抱える問題を地域住民と共に番組制作を通じて検証するのが地域社会に貢献するメディアとしての正しい姿勢であるとアピールしているのである。しかしながら中村も指摘するように²⁵、市民グループによっては放送免許更新を前に「異議申し立てという伝家の宝刀をちらつかせながら」種々の交渉をテレビ局と行った戦略的事例も存在したようで、そうすると *Voices and Values* に収録された実践例の中にも「異議申立」の芽を事前に摘み取ることが主たる目的で、つまりテレビ局側の防衛戦略としてコミュニティ番組が企画された事例もあったのではないかと考えさせられる。つまり、放送行政への市民参加の道を開いたWLBT事件の意義は確かに大きく、その評価はゆるぎないのであるが、それでは全米のテレビ局がこぞってWLBT事件の教訓を前向きかつ積極にとらえたのかというと、必ずしもそうではなかったに違いない。テレビ局側にしてみれば、放送行政への市民参加の端緒が開かれたことは、むしろ脅威と映ったであろう。

²⁴ Willard Rowland, "The Illusion of Fulfillment: The Broadcast Reform Movement," *Journalism Monographs* 79, (1982): 17.

²⁵ 中村皓一「放送をめぐる市民運動：アメリカにおける史的展開」『放送文化研究年報』17 (日本放送協会出版、1972)、p.277。

IV. おわりに：転換の80年代

その後、1980年に誕生したレーガン共和党政権がもたらしたのは、経済分野の規制緩和だけではなかった。放送分野においてはフェアネス・ドクトリンの見直しや、放送免許更新の手続きが簡素化されるなど様々な規制が撤廃され、放送局の買収もすすんだ。また、雇用や大学入試などで争点となることの多かった人権分野については、80年代に入るとアフーマティブ・アクションが限定的に解釈されるようになった²⁶。レーガノミクスは、減税と軍事支出の増大により財政を悪化させた一方で、積極的に正措置にかかる費用や人員を含む福祉関係予算を次々に削減していったのである。

再度説明しておく、フェアネス・ドクトリンは放送内容に①公共の争点に適切に時間を割り当て、②対立する見解も公正に提示するよう求めた法律であった²⁷。これが共和党系委員が多数派を占めることとなったレーガン時代のFCC自身の手によって廃止されたことにより、米国の放送メディアは新聞雑誌等の印刷メディアと同等に近い「言論の自由」を獲得したのであった²⁸。政治的バランスは、もはや放送メディアにとって法的義務ではなくなったのである。しかしこれを機会に「トークラジオ」と呼ばれる、極論を吹聴したり人種差別を煽るようなラジオ放送が全米に拡散していったのも事実であり、フェアネス・ドクトリンの廃止についてはいまだ評価が定まらない部分が残る。

一方、アフーマティブ・アクションについては、1978年のバックキー(Bakke)事件(438 U.S. 265)²⁹を契機として、積極的的正政策を「逆差別」

²⁶ 岡本葵、藤田英典「アメリカにおけるアフーマティブ・アクションの展開：制度・争点・課題」『教育研究』51、p.95。

²⁷ 1949年にFCC規則となり、1959年に連邦制定法化されたと言われている。しかし1986年の*T.R.A.C. v. FCC* (801F.2d 501)においてフェアネス・ドクトリンは連邦制定法化されていないと連邦控訴審で判断され、1987年にFCCの手によって廃止された。

²⁸ 地上波放送においてはタバコや酒類のコマーシャルは自主的なものを含め規制されており、また猥褻表現は許されず、下品な表現についても罰則がある。

²⁹ カリフォルニア大学において実施された入試特別制度(=マイノリティ向け合格枠の確保)により白人男性が不合格になったのは違憲(修正14条=デュー・プロセスおよび平等保護違反)であると判断された。ただし手段としてのクォータ(人数割当)制が違憲とされたのであり、アフーマティブ・アクション全般が否定されたわけではなかったのであるが、白人男性が合格を勝ち取ったことで白人層の被「逆差別」意識を高める効果があったと思われ、これが80年代に顕在化したといえよう。

とみなす風潮が徐々に浸透しはじめる。レーガン大統領が保守派のスカリア判事³⁰を重用し1986年には彼を最高裁判事に任命したこと、また1991年には黒人ながら保守的な判断を下すことで知られたクラレンス・トーマス（ブッシュ父大統領の任命）が最高裁判事の仲間入りをしたことも、米社会にアフーマティブ・アクション再考を促す契機となった。

注目すべきは、これら優遇政策を再考もしくは批判する声が、黒人社会の中からも出始めたことである。トークラジオにおいては、例えば黒人ホストのラリー・エルダーやハーマン・ケイン（＝本業はビジネスマンであり、2012年大統領選挙・共和党候補指名争いに参加）が、黒人の自助努力不足を糾弾したり、国民皆保険制度などの福祉政策に反対を表明するようになった。一方、論壇においても、例えば黒人であり大学教員でもあるシェルビー・スティールは、アフーマティブ・アクションを「白人の贖罪行為」³¹と断じ、優遇措置は黒人の発展を助けないと結論する。彼の分析によるとアフーマティブ・アクションは、60年代はともかく、いまだ黒人に被害者的アイデンティティを植え付ける役目を果たしており、むしろ黒人を停滞させていると主張する。現在も黒人コミュニティの多数派はアフーマティブ・アクションを支持するが、一方でスティールの主張も支持を拡大している。

さて、1980年代はメディア・アクセスにとっても転機の時期であった。1972年にFCCによって規則化されたケーブルテレビに対するパブリックアクセス・チャンネルの設置が、1984年に連邦法制化を果たすのである。それは一見、アクセス権の法的地位が強化されたようにも見えるが、実際は一部のケーブル会社がアクセス・チャンネル設置義務を不服として法廷闘争³²を

³⁰ スカリア判事は、例えばマイノリティ業者が優先的に市の委託を請け負う制度を違憲とした1989年の*City of Richmond v. J.A. Croson Co.*事件（488 U.S. 469）において、特定人種優遇策（＝アフーマティブ・アクションのこと）が勝負を互角にするといった考えは、さらなる不正義の原因となる、といった趣旨の意見を述べている。

³¹ シェルビー・スティール（李隆訳）『黒い憂鬱：90年代アメリカの新しい人種関係』（五月書房、1994）、p.139。

³² ミッドウェストビデオ事件I&II、*U.S.v. Midwest Video*, 406 U.S. 649 (1972) & *FCC v. Midwest Video*, 440 U.S. 689 (1979)。

くりひろげたあげくの妥協の産物ともいえる法案で、実質的にアクセス権の後退とも言える内容であった³³。

すなわち、それまでパブリックアクセス・チャンネルの設置は、(一定規模以上の) ケーブルテレビ会社にFCCが義務付けたものであったが、1984年ケーブル法 (*Cable Act of 1984* = Public Law 98-549) では、ケーブル会社にアクセス・チャンネルを要求する直接的な権限は、各地方自治体にあるとされた。地方自治体はケーブル会社に地域営業 (フランチャイズ) 権を与える際、交渉によってフランチャイズ料を引き上げたり (ただし売上の5%が上限)、アクセス・チャンネルの設置を求めたりできるという内容に変更されたのである。

これはすなわち、1972年にFCCの行政権限を通じて具象化した一つのアクセス権が、ここにきて見直されることになったと言ってもよい出来事であった。これは80年代の規制緩和の流れ、すなわち巨大資本によるメディア寡占化の流れと符合するのであり、また*Block v. Community Nutrition Institute* (467 U.S. 340, 1984) 判決に象徴される「当事者適格の拡大への歯止め」³⁴とも符号する。それら80年代という視点に立ったパブリックアクセス研究をさらに進める必要があるだろう。

前述したように、マーティン・ルーサー・キングJr.によるワシントン演説から50年が経過した。その節目に白人ではない大統領が米国を指導している事実は、本来ならば黒人コミュニティに自信と誇りを存分にもたらすはずであったに違いない。ところが実際は、現代の黒人コミュニティは、後発の非白人移民たちの後塵を拝しているかのような印象さえある。半世紀前、公民権運動の後押しがあったとはいえ、放送行政への市民参加は確かに黒人コミュニティが先鞭をつけたのであった。その後の規制緩和の余波は、メディアへのアクセス権をも飲み込もうとしている。インターネット時代のいま、確かに時代にそぐわぬ規制は撤廃すべきだが、人々がメディアの主体となる

³³ Patricia Aufderheide, *The Daily Planet: A Critic on the Capitalist Culture Beat* (Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 2000), 122.

³⁴ 木原正雄「米国における原告適格の法理・序説」『早稲田法学会誌』41 (1991)、p.194。

ことは決して時代遅れな発想ではない。たとえメディアのかたちは変わろうとも、メディアへの市民参加はこれを常に意識しておく必要があるだろう。

謝辞：本稿についての米国現地調査および資料収集は、2010年度科学研究費補助金研究（課題番号22530589）の一環として実施された。また、現地調査を可能にすべく種々の調整をしていただいた関西外国語大学の関係部署にこの場を借りて厚く御礼申しあげたい。

関連年表

(Classen著 *Watching Jim Crow*などを参考に筆者が作成)

- 1953年（3月）ミシシッピ州ジャクソン市にWLBT開局。
- 1955年（9月）WLBT、黒人指導者サーグッド・マーシャル（連邦最高裁長官、1967-91）の全米中継インタビュー番組を "Sorry Cable Trouble" サインで遮断し、地域住民に視聴させず。
- ←地域住民がフェアネス・ドクトリン違反を申し立てるもFCCは却下。
（12月）モンゴメリー・バス・ボイコットを契機に公民権運動が全米にひろがる。
- 1956年 ウォーレン・バーガー（Warren Burger）が連邦控訴審（ワシントンDC）判事就任（アイゼンハワー大統領による任命）。
- 1957年 WLBTによる人種差別的番組に対し、視聴者から反論放送時間の要求。
- 1958年 WLBTの放送免許更新をFCCが認める。
- 1959年 「1934年通信法」改正の際、フェアネス・ドクトリンが同連邦法に codify（体系化）される（FCC規則から連邦法への「昇格」←1986年に連邦控訴審判事ボークによって否定）。
- 公民権運動を取り扱わない南部の放送局の実態調査を、マーティン・ルーサー・キングJr.師がUCC（United Church of Christ=キリスト連合教会）に要請。エバレット・パーカー牧師がUCC内にThe Office of Communications（コミュニケーション局）を創設して調査開始。
- 1960年（12月）連邦修正通信法（*Communications Act Amendments, 1960*）成立、放送免許申請についての公衆の知る権利を明確化。これを受けて、免許更新についての告知義務（当初は新聞紙上、後年は告知放送）が規則化されていく。
- 1961年（3月）ケネディ大統領が、過去における差別の是正としての「アファーマティブ・

- アクション」を雇用の際に実施するよう大統領令10925で言明。(1965年ジョンソン大統領が同様の大統領令で政策強化)
- (5月) ニュートン・ミノールFCC委員長 (1961-63年) による「テレビは一望の荒野」演説、商業放送の現状を批判し公共の利益に沿う放送を提唱。
- 1963年 (8月) 人種差別撤廃を訴えるワシントン大行進に20万人以上が参加、キング師 “I have a dream” 演説。
- 1964年 (3月) WLBT、放送免許更新を申請。
←UCCのパーカー牧師の指導のもと、地域住民が放送内容をモニター調査・記録開始。
- (4月) 地域住民が、法的助言者としてのUCCの協力を得てWLBTの免許更新に異議申立。
- (7月) 公民権法制定 (リンドン・ジョンソン大統領)、以後アフーマティブ・アクション (積極的是正措置) が政策として遂行される。
- 1965年 (5月) FCCは地域住民の当事者適格を否定する (故に免許更新異議申立について聴聞実施せず) 一方、WLBTに対し1年間の限定免許を付与 (当時の通常の免許有効期間は3年)。
←住民とUCCはFCCの決定について出訴。 *UCC v. FCC* (359 F2d 994)。
- 1966年 ニコラス・ジョンソンがFCC委員 (-1973) に就任、数々のリベラルな政策を打ち出す。
- (3月) コロンビア特別区連邦控訴裁判所 (バーガー判事長) が *UCC v. FCC* について、FCCの決定を覆す (=地域住民の当事者適格を認め、完全な聴聞 (full hearing) 実施へ)。
- 1967年 ジェローム・パロンが「プレスへのアクセス:新しい修正第一条件」を『ハーバード・ロー・レビュー』に寄稿。
- (5月) WLBTに関するFCC主催の聴聞がジャクソン市にて開催される。
- 1968年 (6月) FCC、WLBTの免許更新を決定 (ジョンソン委員とコックス委員は反対)、3年間有効の通常免許更新。
←住人側はこの決定を不服として、再度の出訴。 *UCC v. FCC* (425 F2d 543)。
- 1969年 レッドライオン事件 (*Red Lion v. FCC*, 395 U.S. 367)、連邦最高裁によるフェアネス・ドクトリンの合憲判断。
- (5月) FCCが、放送免許更新時期の告知放送義務を規則化。
- (6月20日) 連邦控訴審 (バーガー判事長) がWLBTの免許更新を無効とし、新

- 規被免許人決定のための比較聴聞 (comparative hearing) 実施を命令。(UCC v. FCC, 425 F 2d 543)
- (同月23日) バーガー最高裁判事就任 (ニクソン大統領の任命、アール・ウォーレン判事の後継)。
- 1970年 ゴールドバーグ事件 (Goldberg v. Kelly, 397 U.S. 254)、司法による手続的保障の拡大「=デュー・プロセスの爆発 (-1978年)」へ。
- (11月) ボストンの公共テレビ局WGBHが地上波初のパブリックアクセス番組を放送。
- 1971年 (6月) WLBTの一時的被免許人として非営利団体Communications Improvement 社が選定される。(異議申立件数は1971-73年間で計342件、その内免許更新却下は16件。)
- 1972年 ニコラス・ジョンソン委員が中心となってFCCが1972 FCC Rule (1972年FCC規則) を策定。ケーブルテレビ事業者にアクセス・チャンネルの設置を義務化(1984年に連邦法制化、ただしアクセス・チャンネルの設置は「地方自治体の要求があれば設置」に変更)。
- 1979年 (12月) 数年わたる比較聴聞を経て、WLBTの正式被免許人を決定。
- 1980年 レーガン大統領就任、レーガノミクス政策の影響で放送業界にも規制緩和の波。
- 1982年 スカリア、ワシントン特別区連邦控訴審判事に (レーガン大統領による任命)。
- 1986年にボーク判事とともにT.R.A.C. v. FCC (801F.2d 501) においてフェアネス・ドクトリンは連邦制定法化されていない (故にFCCはフェアネス・ドクトリンを廃止できる) と判決。
- 1985年 米国におけるケーブルテレビ世帯加入率が50%超、以降アメリカにおける地上派テレビ視聴は減少の一途 (現10%以下といわれる)。
- FCC報告書 Fairness Report, 102 FCC2d 145 においてフェアネス・ドクトリンの方針転換を示唆。
- 1986年 スカリア、最高裁判事に (レーガン大統領による任命)。アファーマティブ・アクションの解釈に制限。
- 1987年 フェアネス・ドクトリン実質的廃止 (ただしCFR=連邦規則集に残存するフェアネス・ドクトリン関連条項を全て抹消したのは2011年8月)。

(英語参考文献・資料)

Aufderheide, Patricia. *The Daily Planet: A Critic on the Capitalist Culture Beat.*

- Minneapolis : Univ. of Minnesota Press, 2000.
- Barron, Jerome A. "Access to the Press : A New First Amendment Right." *Harvard Law Review* 80, (1967): 1641-78.
- Chafee, Zechariah Jr. *Government and Mass Communications*. Hamden, Connecticut: Archon Books, 1965.
- Classen, Steven D. *Watching Jim Crow: The Struggles Over Mississippi TV, 1955-1969*. Durham: Duke University Press, 2004.
- Friendly, Fred W. *The Good Guys, the Bad Guys and the First Amendment: Free Speech vs. Fairness in Broadcasting*. New York: Vintage, 1977.
- Fuller, Lorraine. "WLBT News in the Deregulation Era: Modern Racism or Representative Picture?" *Journal of Black Studies* 35, no. 4 (2005): 262-292.
- Head, Sydney W. and Christopher H. Sterling. *Broadcasting in America: A Survey of Electronic Media*, 5th ed. Boston: Houghton Mifflin, 1987.
- Horwitz, Robert B. "Broadcast Reform Revisited: Reverend Everett C. Parker and the 'Standing' Case (Office of Communication of the United Church of Christ v. Federal Communications Commission)." *The Communication Review* 2, no. 3 (1997): 311-348.
- Leigh, Robert D. *A Free and Responsible Press*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1947.
- McGregor, Michael, Paul Driscoll, and Walter McDowel, *Head's Broadcasting in America: A Survey of Electronic Media* Boston: Allyn & Bacon, 2010.
- Mills, Kay. *Changing Channels: The Civil Rights Case that Transformed Television*. Jackson: University Press of Mississippi, 2004.
- Roberts, Gene, and Hank Klibanoff. *The Race Beat: The Press, the Civil Rights Struggle, and the Awakening of a Nation*. New York: Vintage, 2007.
- Rowland, Willard D. "The Illusion of Fulfillment: The Broadcast Reform Movement." *Journalism Monographs* no. 79 (1982): 6-47.
- Television Information Office. *Voices and Values: Television Stations in the Community*. New York: Television Information Office, 1984.
- Thomas III, William G. "Television News and the Civil Rights Struggle: The Views in Virginia and Mississippi." *Southern Spaces; a Digital Publishing Initiative of the Emory University Libraries*, 2004.
<http://southernspaces.org/2004/television-news-and-civil-rights-struggle->

views-virginia-and-mississippi (accessed Sep. 7, 2013).

(日本語参考文献・資料)

- 岡本葵、藤田英典「アメリカにおけるアフターマティブ・アクションの展開:制度・争点・課題」『教育研究』51 (2008).
- 木原正雄「米国における原告適格の法理・序説」『早稲田法学会誌』41 (1991).
- シェルビー・スティール (李隆訳)『黒い憂鬱：90年代アメリカの新しい人種関係』(五月書房、1994).
- ジェローム・A・バロン (清水英夫・堀部政男ほか訳)『アクセス権:誰のための言論の自由か』(日本評論社、1978).
- シーバート・F.S.、ピーターソン・T.A.、シュラム・W. (内川芳美訳)『マス・コミの自由に関する四理論』(東京創元社、1971).
- 津田正夫・魚住真司 (共編)『メディア・ルネサンス:市民社会とメディア再生』(風媒社、2008)』.
- 中村皓一「放送をめぐる市民運動—アメリカにおける史的展開—」『放送文化研究年報』17 (日本放送出版協会、1972).
- ニコラス・ジョンソン (林雄二郎・小嶋国雄訳)『テレビ文明への告発状』(ダイヤモンド社、1971).
- 野口貴公美『行政立法手続の研究:米国行政法からの示唆』(日本評論社、2008).
- 林香里「『プレスの社会的責任理論』再訪:『米国プレス自由委員会』一般報告書提出から53年を経て」『マス・コミュニケーション研究』58 (2001).
- 藤谷正博『アメリカ行政法の研究:当事者適格法理の発展』(御茶ノ水書房、1986).
- フランシス・J・ペリガン編 (鶴木真監訳)『アクセス論:その歴史的発生の背景』(慶應通信、1991).
- 堀部政男『アクセス権』(東京大学出版会、1977).
- 安井倫子「アフターマティブ・アクション史ノート:歴史に現れた三つのアフターマティブ・アクション」『パブリック・ヒストリー』7 (2010).
- NHK「アメリカ・トークラジオ:『言論の自由』と『公正』」『ETV特集:メディアは今』(1996年5月30日放送).