

# 市民アクセスの地平（上）

## 失われた表現とコミュニケーションの恢復を求めて

津田 正夫\*

日本では総合的なコミュニケーション政策が存在しない中で、放送・電波資源は、政府や巨大通信・放送企業、デジタル革命に新たに参入するビッグ・ビジネスに握られてきた。さらに近年、グローバリズムがコミュニティ生活圏や文化的空間を破壊しようとしている。市民によるパブリック・フォーラムへのアクセスの権利とフォーラム再構築が大切な課題といえるが、中でも放送に対する現代のパブリック・アクセス権はどのようにして形成され、現在どこまで実現してきたのかを検証する。具体的には、第1にパブリック・アクセスに関する歴史段階を整理し、第2にもっとも多様で示唆に富むカナダのアクセスモデルを検討する。第3にこれらに関する研究が何を明らかにしたのかを概観し、第4に日本での諸課題の検討をすすめて、最後に言論・表現の当事者性について考察する。

**キーワード：パブリック・アクセス・チャンネル、アクセス権、海賊放送、カナダモデル、多文化主義**

<p><b>目次</b></p> <p>はじめに</p> <p>1. 市民アクセス / 市民メディアの何が問題か</p> <p>    (1) 政治とビジネスに侵食される通信・放送空間</p> <p>    (2) 3つの位相 への視点</p> <p>2. 市民アクセスの歴史と現段階</p> <p>    (1) 古典的「言論の公共圏」と放送の公共圏</p> <p>    (2) 1960～70年代 北米：公民権運動とパブリック・アクセス</p> <p>    (3) 1980年代 西欧：市民放送の開始と電波再編</p> <p>    (4) 90年代以降 民主化と新たな多様性保障</p> <p>3. カナダのパブリック・アクセス制度のリアリティ</p> <p>    (1) 多文化主義社会と先住民の放送局</p> <p>    (2) コミュニティへの番組開放</p> <p>    (3) カナダ的文化的創出</p>	<p>(以下次号予定)</p> <p>4. アクセス権論の地平     ～実践的研究と理論的研究～</p> <p>5. 日本の市民放送の地平と課題</p> <p>6. 当事者の表現、コミュニケーションの恢復</p> <p style="text-align: center;"><b>はじめに</b></p> <p>あるコミュニティとその成員が、自由に言論・表現活動ができるかどうか、その時代の有用な情報資源・コミュニケーション資源や言論・表現のフォーラムに自分の言葉でアクセスし、相互理解と平等・公平な対話によって、基本的な自己決定と相互理解 / 共生の合意形成の権利を行使できるかどうか、市民社会におけ</p>
---	---

\* 立命館大学産業社会学部教授

る民主主義の基本的な条件であると考えられる。そのような視点からすると、近年の、市民によるコミュニケーション資源／空間へのアクセス権、パブリック・フォーラムとしての放送公共圏へのアクセス権はどのように考えられ、実現してきたのだろうか。

この小論では、市民社会における 視聴者／市民 と 放送メディア との関係における諸課題のうち、メディアや放送公共圏への市民アクセス運動の到達地平、コミュニケーションの回復の諸課題について考えていきたい。具体的には、第1にいわゆるパブリック・アクセス（一般市民が放送などのマスメディアの企画・制作に主体的に参加すること）に関するこれまでの歴史段階を整理しながら、放送公共圏への市民アクセスの歩みを明らかにしていこうとする。第2に各地の市民アクセスのケースから、もっとも多様で示唆に富むアクセス制度をもつ「カナダにおける市民アクセス」の実態と課題を、現状分析のモデルとして検討する。第3にこれらに関する実証研究と理論研究で、何がどこまで明らかになったのかを概観し、第4に日本での諸課題を明らかにするとともに、第5に言論・表現の当事者性について考察していきたいと思う。（3点目以降は次稿に述べたい。）

またパブリック・アクセス制度を日本での現実的な課題として捉えるために、つぎの3つの位相への視点を意識しておきたいと思う。第1は「新しいメディア主体＝表現する市民はどのように存在するか」という表現主体の位相への視点であり、第2に、「放送への市民の参加は可能か」「市民セクターは放送公共圏を作ることができるか」という直接的枠組みの位相への視点である。第3に、「市民を主体とした新しい社会コミュニケーション・システムは

どのように構想され、政策化されるべきか」という総合的な社会システムの位相への視点である。

## 1. 市民アクセス／市民メディアの何が問題か

### (1) 政治とビジネスに侵食される通信・放送空間

近年、通信技術は加速度的に進化し、放送と通信の融合と商品化が急速に進んだ。特に日本では、通信・放送メディアをふくめた総合的なコミュニケーション政策が存在しない中で<sup>1)</sup>、放送資源・電波資源は、一方で通信官僚や政治家ら国家と通信・放送行政によって、他方で空前の利益をあげる特権的な巨大通信・放送企業と、上からの参入をねらうビッグ・ビジネスに握られてきた。ニュー・メディア、マルチ・メディア、ハイビジョン、IT革命という言葉が流行したと思えば、デジタル化、コンテンツ・ビジネスといった断片的なテクノロジーや政策に、放送、通信、メーカーなどの業界、自治体や教育産業などが一喜一憂してきた。さらにアメリカを中心とする利己的なグローバリズムが「自由市場」を呼びながら、ネットワークぐるみ“コンテンツ”を売買し、国境を越えて文化的な空間を根こそぎ地ならししようとしている。その裏側では、生活・労働・文化を共有してきた各種のコミュニティや公共空間が消滅している<sup>2)</sup>。

メディア側の公共性もまた激しく変貌している。2001年の「9・11」事件以降、“公共放送”の報道姿勢が日米の権力の言説に偏り、イラク戦争報道に典型的に見られるように政府情報に依存する姿勢を強めてきたこと<sup>3)</sup>、また「日本テレビ視聴率操作事件」や「NHK受信料使い

こみ事件」<sup>4)</sup>など放送局という公共空間で働く職員による事件の多発が目立つ。政治/ビジネスと放送公共圏との相互依存や深い癒着が進行しているのであり、さらに読売新聞の「憲法改正試案」や、武力攻撃事態法にともなう国民保護法制でのNHKの「指定公共機関化」受け入れ方針<sup>5)</sup>に現れているように、主流メディア全体が「公正で客観的な報道」や「ジャーナリズム」といった社会的機能や役割分担をはるかに超えて、自ら政治空間の主体であろうとする構造変化をとげてきた。

他方、研究分野においても、こうした世界政治/経済システムの「新たな帝国化」「グローバル化」や、それに寄り添う巨大メディアネットワークの実態に対し、市民社会にふさわしい有効な分析・政策化がほとんどできていないという現実がある。

私は、公共放送局とされているNHKで長年働きながら、放送が次第に「政治」と「ビジネス」に侵食されてくる有様を痛切に体験してきた。「みなさまのNHK」として不断に宣伝される公共放送としての社会的な責任、つまり「誰もが平等に受信できること」、「放送内容が公正・公平であること」、「権力を監視・批判するジャーナリズムであること」、「言論・表現の多様性が保障されていること」などの公共性基準は、明らかに崩れつつある。他方、放送事業の仕組みの公共性に関して、「放送制度が多元的であること」、「経営が民主的であること」、「スポンサーや企業広告ではなく公共料金で維持されていること」、「すべての社会成員の言論・表現のフォーラムであること」などの規範が崩れつつあるのではないかという疑問も大きくなってきている。

### (3) 3つの位相への視点

他方、「新しいメディア主体=表現する市民はどのように存在するか」、「放送への市民の参加は可能か」、「市民を主体とした新しい社会コミュニケーション・システムはどのように構築され、政策化されるべきか」という3つの位相への視点を意識しておきたいと述べたが、多少、付け加えておきたい。

まず第1に「新しいメディア主体=表現する市民はどのように存在するか」、言い換えれば「市民セクターはどのように自ら放送公共圏を作ることができるか」という位相での問題意識というのは、諸外国でパブリック・アクセスを拓いてきた民族的・文化的な多様性をもつさまざまな社会階層やコミュニティの表現運動、また急進的な民主化要求をかかげる社会運動の存在や広がり、日本において、主流メディアを動かす現実性を持ちえていないという現実を踏まえてのことである。日本の市民セクターの主体的力量から考えて、コミュニケーション資源の獲得やコミュニケーション・システムの構築は現実に可能か？さらに日本人の自己表現の習慣や社会アピールの行動様式が、欧米よりはかなり“ひかえめ”であり、既存のテレビネットワーク市場と闘いながら表現空間を形成してゆく積極性に乏しい点をどう評価するか？市民セクターの自己表現や社会的アピールの行動がどのように変容してゆくのか？が大きな関心事である<sup>6)</sup>。

第2に「放送への市民の参加は可能か」というのは、営利セクターと非営利セクターの協働についての直接現実的な問題に関してである。現代社会が国家(行政)市場(営利)市民(非営利)の3つのセクターから成り立っており、その中間にさまざまな公共圏があると

仮定する。NHKを除く日本の放送企業もまた市場セクターの中であって、一般市民は電波資源から遠ざけられているが、電波資源そのものは公共財であり、市場の中にあっても電波法、放送法などの規制を受けている。NHKは民間放送／商業放送よりさらに公共性が強い。それだけに、公共財である電波への「放送への市民の参加、市民アクセス」は諸外国で実現しているように、原理的には可能であるはずだ。しかし現実には、商品・サービスの宣伝媒体となっているテレビネットワーク（特に全国地上波）の既得権を公共性原理を優先して規制してゆくことはかなりむずかしい。放送への市民の参加は、どのような理論・制度によって、どこまで可能だろうか。

テレビネットワーク自体が、経営上の要請からであれ、社会的責任の立場からであれ、地域コミュニティなど市民セクターとの共同作業を試みてきた例も少なくはない。阪神淡路大震災後の神戸の地域ジャーナリズム、基地問題などでの沖縄の地域ジャーナリズムでの“パブリック・ジャーナリズム”が典型的だ。こうした例を参照しつつ、市民セクターからの発信の思想とそのメディア戦略は何か、表現方法や技術はどのように入手できるのか、市民セクターは地域ジャーナリズムと共同してゆけるかなど、課題は大きい。地域の放送メディアにおいて市場（営利）と市民（非営利）の2つのセクターの協働が可能かどうか、どのように可能かという視点が不可欠である。

3点目はさらに抽象的な位相ではあるが、「市民を主体とした新しい社会コミュニケーション・システムは社会全体の中でどのように構想され、政策化されるべきか」というのは、社会システム上の基本的な政治的・文化的課題で

ある。携帯電話やコンピュータテクノロジーは極度に発達しているものの、これまでになく個人個人がばらばらになり、悪意に満ちたメールが飛び交い、コミュニケーション不全による争いや虐待事件、社会各層のコミュニケーション・ギャップが広がっている。市民を主体とした社会的コミュニケーションの全体政策が存在しない中で、総合的・有機的なコミュニケーションの政策、さらに「表現／理解／合意の公共圏」や「市民社会にふさわしいメディア政策」は、国家 市場 市民 のどのセクターが、どのような協働のもとに創りあげてゆくのか、その政策や公共圏運営に責任を負う職業人や専門家を、行政 メディア 視聴者・市民・NPO 教育・研究 がどう育ててゆくのか、その基本的理念と目標の創出がいま緊急に問われている。

## 2. 市民アクセスの歴史と現段階

### (1) 古典的「言論の公共圏」と放送の公共圏

イギリスでの清教徒革命の勝利（1649）とそれにつづくライセンス・アクトの撤廃（1695）により信教・出版の自由（プレスの自由）が認められ、これを出発点に「言論の自由市場の論理」は古典的な自由主義の根拠となる。その後、アメリカ・独立革命のヴァージニア州の憲法（1776）に、またフランス革命と人権宣言（1789）などに、信教の自由、プレスの自由、言論・表現の自由が明文化され「言論の公共圏（パブリック・フォーラム）」が成立した。フランス大革命テルミドール期には、初めて「反論権法」が提唱されたという<sup>7)</sup>。

しかし、産業資本・金融資本が巨大化していった19世紀後半、マスメディアをふくむ主要な

社会システムも産業化され、農民、労働者、都市市民からますます遠いものになった。20世紀に入ると、無線・有線の電話で音楽やニュースを発信するビジネスが実用化される。第一次世界大戦後商用化された電波による放送メディアは、周波数帯の割り当て・監理を必要とし、独占的で広範な影響力をもつため、当初から政治権力やビジネスとは不可分だった。特に商業化が早かったアメリカでは、1926年に全国ネットワークNBC、28年にCBSとが設立され、34年にはこれらを監理する連邦通信法や通信委員会ができる。新聞に比べると、放送は出発点から権力を監視する機能、言論・表現の公共圏としての性格が弱かったといえる。

その後日本でも諸外国でも、ニュース取材の権利やリソースをめぐる、ラジオは新聞社の強い圧迫や制限を受けたものの、速報性における圧倒的な優位によって、確実に受信者を増やしていった。第二次大戦では、イギリス・ソ連など連合国側でも、ドイツをはじめ枢軸国側でも、映画とならんでラジオシステムは、国家や民族単位での政治的啓蒙、宣伝・扇動、謀略のためのメディアになっていった。

ラジオは公共性を基調としながらも、一般的には市民・労働者・農民のものではなかったが、ラジオへの民衆参加の可能性に注目した人たちもいた。ファシズムの台頭に抵抗するドイツの劇作家ベルトルト・ブレヒトは、大規模なコミュニケーション装置としての機能に着目して、民衆に対して「ラジオへの参加」を呼びかけたと言われる<sup>8)</sup>。全国ネットワークはしだいに政治宣伝や娯楽、広告のツールになってゆくが、地域の小出力のラジオ局はコミュニティに開放されていたとも言う<sup>9)</sup>。ラジオは戦争やイデオロギー宣伝の道具にされる一方、イエロー

ペーパーとならんで俗悪な娯楽媒体としての側面が社会的非難を浴びるようになる。多くのマスメディアは、ハーバースの言葉で言えば「組織された利害団体の広報活動」と「消費的公共圏」になりさがってしまった。

こうした独占的なマスメディアによる野放しの商業主義やスキャンダルリズムに対して、戦後、シカゴ大学名誉総長ロバート・M・ハッチンスを委員長とした「プレス自由委員会一般報告書」(1947)は、社会におけるプレスの役割は増大しているにもかかわらず、メディア大企業間での市場競争がなくなりプレスに参加できる人々は少なくなっていること、プレスによって被害を受けた人々の反論権を認めるべきであること、新しい独立機関によるなんらかの規制が必要であることなど、「マスメディアの社会的責任」を指摘した<sup>10)</sup>。独占禁止法など政府の力を使ってでも「プレス市場への参入の権利」、「反論の権利」などを保障するよう、強く警告したのである。メディアの公共性回復を求めるこうした声は年々強まっていった。これに対しマスメディアは、修正憲法第1条に保障された「言論(プレス)の自由」が侵されるとして、一斉に反発した。

各国が極秘に実験放送を続けていたテレビが実用化され始めるのは、1950年代である。テレビ事業には、新聞・ラジオ・映画が蓄積した資本や技術、取材網が不可欠であり、またラジオとはけた違いの設備や機材、伝送回路を必要とする。また60年の大統領選挙のテレビ討論によってケネディがニクソンに勝利したという“伝説”に象徴されるように、リアルタイム映像によるテレビの臨場感は、政治的な影響力も強い。誕生からテレビには巨大な資本や権力がからみつき、市民社会の圏外に成立していったともい

える。

そうした環境の中で、市民が少しずつテレビの厚い壁に風穴を開けるようになる過程では、大まかに三つの飛躍的な歴史段階をあげることができよう。第一期は、1960年代後半から70年代前半、公民権運動を梃子に北米を中心にパブリック・アクセスがひろがった時期。第二期は、80年代半ば、世界でケーブルテレビや衛星放送の実用化が進み、西ヨーロッパ各国では民間放送の一部として「市民放送」が制度化され、またカナダやオーストラリアの多文化主義政策に典型的に見られるように少数民族の放送参加が始まった時期。さらに90年代末から現在にかけての第三期は、韓国・台湾などでも民主化によって放送への市民参加が進み、ヨーロッパ各国でもデジタル化の中で、一層の市民放送の制度化が進んでいるとあっていいだろう。以下、放送公共圏への市民のアクセス権成立の過程や、アクセス運動の到達地平を概観していきたい。

ところで、近代市民革命による言論・表現の自由(市場)や言論公共圏の成立と「構造転換」、メディアや放送公共圏と国家/市民の関係についてはすでに理論的には多くの著述がある<sup>11)</sup>。ここでは第二次大戦後、さまざまな形で権利を獲得していった市民からのアクセス運動の歴史と論理を、段階的に概観してみたい。(この歴史段階が直線的に進展してきたものではないことは明らかだが、紙数と力量から記述が単純化されがちであることを懸念する。)

## (2) 1960～70年代 北米：公民権運動とパブリック・アクセス

カナダ「変革への挑戦」プロジェクトの教訓

20世紀初頭、映画が世界に広がると、多くの国が映画やドキュメンタリーを政治宣伝や社会政策に利用しようとした。革命ソビエトやイギリスでの映画運動や理論には優れたものも少なくなかった。多くの国で、国家による宣伝や啓蒙フィルムが作られていったが<sup>12)</sup>、カナダではさまざまな試行錯誤をくりかえしながら、民衆の参加による社会派ドキュメンタリー映画の分野が拓かれていったことは注目に値する。

1939年、カナダ政府はイギリスから招聘したドキュメンタリー映画制作者ジョン・グリアスを理事にして国立映画庁(National Film Board: NFB)を設立する。グリアスらは、広い国土に多くの民族がばらばらに分布するというカナダの状況で、国家としてのアイデンティティを確立するためには、どのようなコミュニケーションの方法が有効であるかを調査した。映画に政治宣伝や商業主義的な機能だけではなく、社会を組織する役割を期待したのである。1966年、市民と政府間の対話を促進し、貧困とのたたかいに映画を利用するために、NFBは農業省、先住民問題・北部開発省、労働省などとの共同プロジェクト「変革への挑戦(Challenge for Change)」を立ちあげ<sup>13)</sup>、映画を通してコミュニティを再生しようとした。さらに68年、NFBはジョージ・ストーニーを「変革への挑戦」プロジェクト客員理事に迎えた。ストーニーは後に「パブリック・アクセスの父」と呼ばれるようになったアメリカ人映画ジャーナリストで、ニューディール期にコミュニティ・テレビ運動のリーダーとして革新政策を進めた農業安定局の南東部地域情報準局長でもあった。彼は、新聞記事・写真・ラジオ・公開集会などを通じて農業安定局と住民との協働政策をすすめていたからである。他方、ハロル

ド・イニスやマーシャル・マクルーハンら、カナダのメディア理論家も、映像制作者や教師たちに映像のもつ可能性について、さまざまな影響を与えていた<sup>14)</sup>。

「変革への挑戦」は、大小さまざまなコミュニティ再生プロジェクトを試みた。フランス・ベリガンらによれば、その大半は必ずしも成功したとはいえない<sup>15)</sup>。しかし、貴重な成功例や教訓もあった。教訓の一つは、北東沿岸の崩壊寸前のコミュニティ、フォーゴ島での“実験”である。フォーゴ島は人口5,000人の小さなコミュニティで、漁業の衰退によって人口の半分以上が生活保護を受けており、政府は全住民の移転を検討していた。NFBは各地で試みたように、現地のドキュメンタリー制作と上映によって、島民に自分たちの置かれた危機的な状況を理解させ、コミュニティ再生の行動を起こすよう自覚をうながそうとした。しかしNFBが作った“芸術的”作品を人々に見せて啓蒙するだけでは、島民たちの自己組織化を喚起することはできず、狙いは挫折する。新たな制作チームのリーダーであるコリン・ローは、“芸術家”であるという特権を放棄し、コミュニティのメンバーに撮影の題材や現場の選定に助言をもらったり、撮影、編集、上映にも彼らの同意を得るようにした。こうして『漁師たちの会合』『クリス・カップの歌』『フォーゴ島の子どもたち』『ビリー・クレインは出ていく』などの作品が作られた<sup>16)</sup>。さまざまな試行錯誤の結果、映画の企画から上映まで、島の住民たち自身のイニシアティブによる素朴な方法と共同製作によって、島全体がようやく組織化され、孤立した人々の間に対話が生まれた。魚の加工場協同組合ができ、漁船の建造や高校の再建も進んで、コミュニティはよみがえった。政府はフ

ォーゴ島の移転計画を断念した。

アルバータ州ローズデール村でのプロジェクトの成功例、その他の多くの地域での失敗例や教訓からも、住民自身が映像の企画から撮影、編集、上映にいたるまで、製作全体に参加することこそが、対話の復活や地域再建の鍵であることが証明されていった。またこの時期、60年代末に登場したソニーの携帯型ビデオカメラ「ポータパック」は、映像制作に画期的な柔軟性、機動性をもたらした。

#### アメリカのパブリック・アクセスの成立

現在では一千以上もの市民制作テレビのチャンネルを持っているアメリカでのパブリック・アクセス制度も、簡単に生まれたわけではない。

二つの世界大戦、それに続く冷戦、「言論の自由」の国アメリカでの“赤狩り”の嵐などは、かつての牧歌的な言論・表現の自由空間を消滅させてしまった。マスメディアは政治的な話題をさげ、もっぱらショー・ビジネスに力を入れ、市民はもはやマスメディアに意見を反映させることはできなかつた。こうした状況に対して、ハッチンス委員会が「マスメディアの社会的責任」や「行政権力によるプレス市場への参入、反論の権利の実現」などを主張したのは前述したとおりである。放送の監理・規制にあたる連邦通信委員会(Federal Communications Commission: FCC)は、多くの係争を解決して行く中で、旧無線法や通信法に示された「平等機会」や「平等時間」の公平概念を発展させた規則や裁決を出したが、1949年、放送業界に対し「公共の利益のために放送免許保有者が放送施設を開放し、総合的なフェアネス(公正)に基づいて業務をおこなうことを要求する」という

声明「フェアネス・ドクトリン（Fairness Doctrine）」を出した。60年代から70年代へかけて、このフェアネス・ドクトリンを武器として、「市民がマスメディアへアクセスする権利」は劇的な展開をとげていった<sup>17)</sup>。その中心的な力となったのは、人種的・社会的な少数派（マイノリティ）たちによる公民権運動のたたかいである。

代表的な例では、64年から5年間にわたって連合キリスト教会の黒人指導者エヴァレット・バーカーが指導したWLB T事件がある。この事件は、ミシシッピ州ジャクソンのテレビ局WLB Tが、アフリカ系アメリカ人に対して「ヘイト・ショー」と呼ばれるひどい差別・攻撃の番組をつづけるかぎり放送免許の更新を拒否せよと、アフリカ系の住民諸団体がFCCに訴えたものだ。悪質な放送内容の数多くの証拠を提出し、バーカーたちは最終的に勝利した。この判決は、動かすことのできない既得権のように考えられてきた放送免許に対し、「公益義務の不履行を理由とする取り消し」を現実化させたこと、視聴者団体や市民団体に放送運営の当事者資格を認めたことなどに画期的な意味があったと評価された。この判決に刺激されて70年から71年にかけて、アフリカン、ネイティブ、ヒスパニック、少数の白人人種、中国人、女性などのマイノリティたちが、FCCに対して数十件の放送免許への異議申し立てをおこなったという。

さらに「放送へのアクセス権」を有名にしたのは、1969年の「レッド・ライオン事件」判決である。この事件は、ペンシルバニア州「レッド・ライオン・ラジオ放送局（WGCB）」が右翼的な宗教団体が提供する「ヘイト・ショー」で、作家フレッド・クックの著作物を共産主義

的だと非難したことに対して、クックが無料での反論の放送をFCCに求めたものである。FCCはフェアネス・ドクトリンの「個人攻撃のルール」に照らして反論放送を行なうよう裁定し、レッド・ライオン局との間で裁判になった。高裁でも連邦最高裁でもクックが勝つことになったのだが、最高裁の多数意見を代表してホワイト裁判官は、「最も大切なのは視聴者の権利であって、放送事業者の権利ではない。（中略）本件において決定的なのは適切なアクセスを受ける公衆の権利である」とのべて、「知る権利」や「言論の自由」を付託された放送局の権利よりも、主体である視聴者の言論・表現の自由の権利が優先することを宣言した<sup>18)</sup>。

反論の権利が合憲であるとされる一方、「意見広告、論説広告の自由」をめぐるいくつかの裁判が提起された。大ネットワークCBSの系列でニューヨークにある放送局WCBSの煙草広告に対して、全米的な広がりを見せていた消費者運動のリーダーのひとりである法律家ジョン・バンザフは、67年に反論放送を求め、翌年勝利した。このほかにも次第に広がる訴えに対して、FCCの判断は揺れ動くが、控訴裁判所は「意見広告は知る権利を保障する重要な機会である」という見解をとった<sup>19)</sup>。そしてこれらの判決がその後の市民のメディア・アクセスへの大きな画期をなした。さまざまな市民団体が、大企業の一方的な商品広告への反論広告運動や、ニクソン政権のベトナム・カンボジア侵攻への反論を目的とする「意見広告」「論説広告」放送のための時間を買う運動を起こしていった。つまりレッド・ライオン事件は、結果的に意見広告の自由を呼び起こすことになり、公衆が自分の意見のための放送時間を買うことにつながっていったといえる。

一方で「メディアへのアクセス権」に理論的根拠を与えたのは、ジェローム・A・パロンが67年に発表した「マスメディアへのアクセス権修正憲法第1条の新しい解釈」である<sup>20)</sup>。パロンは、市民は自分たちの意見を述べるためにマスメディアへのアクセス権をもつ。このメディアへのアクセス権は「修正憲法第1条」のなかに必然的に含まれているが、現在の「思想の自由市場」はコミュニケーション産業における独占によって脅かされていると指摘した。マスメディアへのアクセスが可能な放送事業者は言論・表現の自由という憲法上の保護が与えられるのに対し、アクセスを求める人々に対して「メディアは憲法によって選ぶ自由を与えられている」と拒むのは、修正1条を口実に修正1条の本質を否定することだと主張し、裁判、立法、行政措置の三つの規制策を提案した。パロンの思想はマスメディアから遠ざけられた人々に大きな勇気をあたえたが、既存のテレビ界は、市民団体によるフェアネス・ドクトリン要求の“乱発”が続けば、争点となるような番組を作ることを避けるようになり、アクセス権の保障を強めることはFCCによる検閲につながるものであると、反対の姿勢を崩さなかった。

しかし、73年に民主党が提起した事件では「反論広告」は認められず、FCCと最高裁は、放送事業者が「知る権利」に答えるべき公共的な役割と、ジャーナリズムとして独自に主張する権利の均衡が重要であるとして、一般的なアクセス権を認めず、妥協的な見解に次第に傾いていくことになる<sup>21)</sup>。フェアネス・ドクトリンは1987年に、レーガン政権のもとで廃止された。

### パブリック・アクセスの定着

1971年、ボストンの公共放送局WGBHで、地元の団体ならどんなグループでも無料で放送できる30分番組『キャッチ44』が開発・放送され、サンフランシスコやニューヨークの公共放送でも同じような試みがなされた。これら地上波でのパブリック・アクセス番組は、長続きせずには終わったものの、市民によるテレビ番組制作の先駆けとして大きな意味をもったといえよう。『キャッチ44』はイギリスにも影響をあたえ、公共放送BBCでのパブリック・アクセス番組『オープン・ドア』や、NHKの“視聴者制作”番組『あなたのスタジオ』の開発につながったといわれる。

「変革への挑戦」プロジェクトにかかわった後アメリカに帰ったジョージ・ストーニーは、71年ニューヨーク大学オルターナティブ・メディアセンター(AMC)や、地域メディア連合を設立した。AMCは全国にオルガナイザーを派遣し、各地の学校、図書館、医療健康センターなどでのアクセス・センター設立を支援する。76年、その活動は全国的な組織に受け継がれ、現在の市民放送の全国組織「コミュニティ・メディア連合(Alliance for Community Media: ACM)」に発展した<sup>22)</sup>。ACMは現在、地域での組織活動、番組の交流、パブリック・アクセスを巡る法的な環境整備など、アクセス権の拡大活動を進めている<sup>23)</sup>。

1970年代に入ると、難視聴対策でのケーブルテレビの技術が実用化される。ケーブルテレビは、再送信以外に多くのチャンネルを活用することができるため、大きなビジネス媒体になって既存の地上波を脅かすようになることを恐れ、FCCや巨大ネットワークはケーブル会社に強い規制をかけていた。しかし72年、FCC

は、ケーブルを活用することで増大するアクセス権の要求にこたえ、同時に多チャンネル化が新しいビジネス・チャンスをもたらすと考え、ケーブルの公益性を見なおした。その結果、全米上位100都市で、契約数3500以上のケーブルテレビのオペレーター（事業者）に、コミュニティでの3種類の「アクセス・チャンネル」を設けるよう指示した。市民制作チャンネル（Public Access Channel：PAC）、教育関連チャンネル（Educational Access Channel）、自治体チャンネル（Governmental Access Channel）である。市民・住民からの持ちこみ番組は、先着順、無差別に放送することにし、「アクセスセンター」を設けてカメラやスタジオなど制作施設を開放し、市民・住民に対する制作トレーニングサービスを義務付けた。これが現在のパブリック・アクセス制度の原形である。

その後、「PACはオペレーターの義務でなくコミュニティの権利である」との最高裁判決や（79年）、包括的なケーブル通信政策法（84年）などを経て、パブリック・アクセス制度がととのってきた。現在、全米でおよそ2500の地域アクセス・チャンネルがあり、その内の約半分がPACであるといわれる。毎週2万時間以上制作される市民番組は、NBC、CBSなどの主要ネットワークが制作する番組を合計したよりも多い<sup>24)</sup>。

パブリック・アクセスの番組は大まかに次のようなジャンルに分けられる。第一に各種団体や個人の告知板的な番組。二つ目は作家やアーティストたちの作品。三つ目はコミュニティへの理解を求めたり、社会的な問題提起などである。日本と違って宗教団体の放送も自由である。コミュニティには、例えば同性愛、環境保護、中絶反対など同じ文化をもつという意味でのコ

ミュニティを指す場合と、移民の出身や居住地域を指す場合がある。それぞれの自慢の料理や踊り、就職情報を伝えあうなど、市民チャンネルは賑やかで混然としている。こうした市民制作の拠点であるアクセスセンターの運営主体は、主としてケーブル事業者35%、NPOが26%、自治体が20%、教育機関が12%だという<sup>25)</sup>。運営の財源は、主としてケーブル事業者に対する地域独占税があげられている。

### （3）1980年代 西欧：市民放送の開始と電波再編

#### 合法化された海賊放送

西ヨーロッパ、カナダ、オーストラリアなどでは、現在、先住民や移民をふくめた市民の放送局や放送番組制作は広く制度化されているが、こうした制度が開花したのは80年代半ば以降である。80年代半ばに西ヨーロッパ各国で「市民の放送参加」への大きなうねりが生まれた要因はさまざまだが、一言でいえば、多民族・多文化の国や地域で、マイノリティとして発言できなかった人たちが、政治的・経済的・文化的に公平な制度を求めてきた運動の結果だといえよう。アメリカでマイノリティの公民権運動から市民放送が生まれたように、ヨーロッパでも基本的な事情は同様だ。

それぞれの地域や民族が、固有の伝統、宗教、言語や文化をもつヨーロッパでは、伝統的に公共性への関心が強かった。互いの利害や考え方を表現し、理解しあい、合意を得る場として、議会、公園、パブなど、公共の言論・表現空間が営まれてきた。新しい技術として生まれたラジオやテレビも、第一義的に公共的地位を与えられてきた。ヨーロッパでは電波監理の主体が国（フランスなど）であったり、独立行政機関

(イギリス、オランダ、ドイツなど)であったりはするが、ほとんどの国で、80年代半ばまで商業放送は存在せず、放送制度は、地上波を中心にした公共放送や官営的な放送以外はなかった。公共放送の中に、宗教、民族、階級、文化などが異なる多様な社会構成層の意見が反映されることが長い間の常識であり、「放送は社会の鏡」といわれてきた。残存する宗教や階級制度の保守性、ファシズムからの教訓、東西冷戦への対応、アメリカからの刺激的な文化商品のはげしい流入などが、ヨーロッパ全体で、商業放送に対して慎重な姿勢をとらせてきた。実際には、伝統的で大きな宗教団体や労働団体、利益団体だけが、こうした公共放送に参加する権利を得ていたのである。

しかし、冷戦構造など旧い戦後体制の崩壊や流動化、政治・経済・社会的枠組みの全欧州的な再編・統合、単一のEU市場へ向かっての統合がすすむにつれ、移民や難民が増加する。旧植民地であるアフリカ、カリブ、アジア、東欧などからの移民が急増し、それにとまって失業や住居確保の問題が深刻化してきた。旧来の文化装置である「公共放送」にあきたらなくなった人々は、70年代からラジオやテレビをも使って、各地で無免許の海賊放送を始めていった。生活・経済の問題だけでなく、原発、環境、ジェンダー、ネオナチなどの社会問題や、独自の文化・芸術表現、若い世代の表現の要求なども、新たなパブリック・フォーラムを求める切実な動機になっていった。

80年代になると衛星やケーブルなどの技術が飛躍的に進展し、また世界的に資本の流動化、規制緩和の動きが広がる。テレビ・ネットワークのみならず、映画やアニメーションなどの“ソフト”“コンテンツ”の取引やヨーロッパへ

の流入も盛んになり、放送・通信をふくむ経済の再編も進展する。多チャンネル化がすすみ、視聴者、スポンサーのニーズが強いアメリカ映画やスポーツやアニメなどの商業放送を許可せざるをえなくなる中で、西ヨーロッパ各国の電波監理当局は巧みな放送政策をとった。衛星やケーブルで商業放送を「民間放送」として許可する一方、無許可だった市民・住民の海賊放送を、一定のルールのもとに民間放送の一種の「市民放送」として合法化したのである。免許は非営利の登録団体(アソシエーション)など責任ある組織に与えられた。

#### EUの電気通信市場政策

87年にいって、EC(現EU)は単一の「欧州電気通信市場政策」を発表した。これまできわめて多様であった放送制度においても、各国・地域の独自性を尊重しながらも、共通のガイドラインを定めるべく作業がはじまった。冷戦の終結がこれに拍車をかけた。

1994年、プラハでのEU閣僚会議では、放送が多くの人々にとって主要な情報の供給源であるという前提のもとで、「公共放送の情報提供責任」「資金調達」「政治的中立と公共説明責任」「新しい技術へのアクセス」の四つの分野にわたる「公共放送の将来に関する決議」が採択された。欧州人権保護条約第10条に保障されているように、ヨーロッパのすべての市民は情報と知識を受ける権利があることを根拠に、「ヨーロッパの公共放送を公明正大で多元性のある編集方針にゆだねること」、「過去を振り返り国家の文化的遺産に目を向ける必要性和同時に、民族的少数派の視聴者のニーズに応え、文化的に革新的であること」を求め、9項目の宣言を決議している<sup>26)</sup>。

- (1) 番組を通じて公共のすべてのメンバーに、判断の基準と、すべての個人・グループ・コミュニティの社会的な結合や統合のための要素を提供する。特にいかなる文化的、性的、宗教的、人種的差別も排除しなければならない。
- (2) できるかぎり幅広い意見や見解が表現できる公共の議論の場を提供する。
- (3) 不偏不党のニュース、情報、コメントを放送する。
- (4) 倫理的・質的に高い基準をみだし、市場の力に屈して質の追求を犠牲にすることのない多元的で、革新的、しかも多様性に富んだ番組を提供する。
- (5) 民族的少数派のニーズに応えつつも、幅広い公共の利益のための番組スケジュールおよびサービスを開発・組織する。
- (6) 相互理解と寛容を強化し、民族の多様性と多文化的な社会を振興する目的を持ちながら、社会におけるさまざまな哲学的思想や宗教的信仰を反映する。
- (7) 番組編成を通じて、国家とヨーロッパの文化的遺産の多様性の評価や伝播・普及に積極的に貢献する。
- (8) 提供された番組、特に長編映画、ドラマその他のクリエイティブな作品のかなりの割合が、オリジナルの製作であることを確保し、独立系のプロデューサーを使い映画部門と協力する必要があることを認識する。
- (9) 商業放送が通常、提供しないような番組サービスも提供して、視聴者に幅広い選択を与える。

放送の公共性の基準として、公正な情報提供、公共の議論の場の提供、公平なニュース、多様性の確保、少数民族の利益と全体のバランス、思想・宗教の反映、文化的遺産の普及、独立系

のプロデューサーによるオリジナルな番組制作、商業放送から排除された文化の提供、などを求めるものだ。

ドイツ・オランダ・フランスの市民放送ヨーロッパ各国の市民放送の成立と現況については別稿で報告しているので<sup>27)</sup>、ここでは概観するにとどめる。

オランダでは、地上波は長らくオランダ放送協会（Nederlandse Omroep Stichting：NOS）によって運営されてきた。伝統的に「社会の柱」と呼ばれてきた多様な宗教・労働・文化団体がユニークな放送団体NOSを結成し、それぞれ会員数に応じて放送時間と予算が配分されてきた。70年代から80年代にかけて、多くの失業者や若者たちはNOSにあきたらず、さまざまな海賊放送をくりひろげた。85年、ケーブルテレビが市民に開放され、「オープンカナル（市民チャンネル）」化が進んだ。アムステルダム地域の200の市民放送グループをまとめるアムステルダム圏域放送協会（Stichting Amsterdamse Locale en Regionale Televisie en Radio：SALTO）は、テレビ3波、ラジオ6波を運営するが、うちテレビ2波、ラジオ5波を、一定の料金でオープンカナルに使っている。移民テレビやアーティストの番組の人気が高い。2000年の放送法改正で受信料は税金化され、各種アソシエーションに与えられていた免許はNOSに一本化され、放送制度は中央集権色の濃いものに変わりつつある。

海賊放送はイタリアから広がったといわれるが<sup>28)</sup>、イタリアの影響を色濃く受けたフランスでも、パリ五月革命（1968）など社会運動の広がりの中で、「ラジオ・リーブル（自由ラジオ）」「テレ・リーブル（自由テレビ）」と呼ばれる数

百の海賊放送が行われた。ケーブルや衛星などの普及を背景に、商業放送や市民団体の参加要求が強まり、ミッテラン大統領就任後の81年、ラジオの民間放送が許可され、市民放送は一時千局を越えたといわれる。テレビでも80年代末には海賊放送に免許が与えられ、2000年のコミュニケーション法改正で、非営利市民団体(アソシアション)でも免許をもつようになった。01年現在、アソシアション放送局は全国でおよそ100局になる。国土が広いフランスでは、ケーブルだけでなく地上波でも市民がチャンネルをもつ。パリでは東部の労働者街を中心に、「テレ・ボカル」など放送免許をもつアソシアションが運営する市民テレビ6局が、2001年からUHF「36チャンネル」を時間帯で分け合って放送している。しかし市民放送局の財政はきわめてきびしく不安定だ。パリの街角には市民の制作番組を“放送”する「カフェ・テレビ」が20あまりもある。市民テレビ局「テレ・ボカル」は、ふだん失業問題や市民の芸術作品などを制作放送しているが、面白い短編などは直接カフェに持っていき、映像を流しながら客である市民たちと直接議論する。明らかに「対話・交流する空間」を、テレビ放送網と同等に考える現代のパブリックフォーラムである。

ドイツでは中世から伝統的に地方分権が強く、ラジオ放送がはじまった最初から、言論・表現の多様性・多元性を確保することが重要な課題であった。多元性確保は、外部と内部の両面から制度化されてきた。外部制度としては、文化・放送に関して連邦が統一政策をもたず、各州ごとにメディア法を決め、また最高意思決定機関である放送委員会が、様々な社会階層の意見を全体として放送に反映させるため多元的に選出・構成されることになっている。内部制

度としては番組の編成・制作における多元性を確保し放送の均衡性を保つための番組原則を定める他、番組制作者に「内部的放送の自由」を与え、編集綱領によって番組制作者の表現の自由を制度的に保証してきた<sup>29</sup>。戦後はナチスドイツへの反省もあって一層分権化がすすみ、州ごとにちがうメディア法によって、州が公共放送を運営してきた。海賊放送で主張を展開する市民団体は、80年代半ばには60局にもなったが、84年、最初の「オープンチャンネル」の実験がはじまり、ケーブルで商業放送が許可されると同時に、海賊放送にも免許が与えられた。これは01年現在、旧西ドイツを中心に全国で77局にもなる。これとは別に、各地に非営利団体が運営するラジオ放送があったり、北部のノルトライン・ヴェストファーレン州では、46の商業ラジオ局すべてに「市民制作の時間」が義務付けられているなど、5種類の市民放送が認められている。財源は連邦合同の放送局ZDFの受信料から2%がオープンチャンネルに配分される。

国によってさまざまな特徴をもっているものの、総じてヨーロッパ各国はこれまでの“官製公共放送”に加えて、主としてケーブルテレビやラジオを使った多様な市民制作番組を開発することで、地域社会の新たなパブリック・フォーラムを用意してきたといえるだろう。しかし、法制度や電波監理の秩序に入ることによって、市民セクターの一部は海賊放送時代のエネルギーを失いつつあるといえるかもしれない。

#### (4) 90年代以降 民主化と新たな多様性保障

韓国、台湾、オーストラリアなど近隣諸国でも、確実にパブリック・アクセスへの動きが広がっている。

韓国では80年代なかば以降、政治・社会全体の急速な民主化と歩調をあわせて、言論の民主化、新聞・官営放送への批判と改革が進んだ。公共放送KBSに対しても、市民の受信料不払い運動（86年）、テレビを切ろう運動（93年）などの民主化運動、視聴者参加運動がくりひろげられた。金大中政権による2000年の放送法の改正によって、地上波やデジタル衛星放送で市民アクセス番組が義務づけられ、KBSでは01年5月から、『開かれたチャンネル』という30分のパブリック・アクセス番組をはじめにいたった。02年からはじまったデジタル衛星放送では、アクセス専門のチャンネル「市民放送（RTV）」が設けられている。戸主制度への批判、メディア改革問題、南北統一問題などなど、韓国のパブリック・アクセス番組は社会問題を真っ向から扱うものが多い<sup>30)</sup>。

台湾では、国民党の戒厳令体制のもとで、地上波は国民党、政府、軍に専有され、さまざまな民主化運動は、ながらくケーブルテレビ（第四台）を使った海賊放送でその主張を展開してきた。87年の戒厳令の解除、88年の報道管制解除、93年のケーブルテレビ合法化をへて、その後急速に政治とメディアの民主化が進んだ。97年に成立した公共テレビ法では「公平性と客観性を保つために、公共テレビは社会の市民大衆および各団体に公平な参加の機会、意見を発表する機会を与えるべきである」と規定された。マイノリティ団体の提案が優先的に採用されるルールである。現在台湾各地に、パブリック・アクセス番組だけでなく、さまざまな社会問題をスタジオで討論・対話する市民参加番組や、「コールイン」という電話による番組参加形式がきわめて盛んだ<sup>31)</sup>。

国家的に制度化された市民放送とは別に、国

際社会でもマスメディアへのアクセスの権利やコミュニケーションの権利の主張が強くなってきている。植民地からの解放や第三世界の人々の自立への流れの中で、大国支配の「世界情報秩序」に対して、「情報の自由（知る権利）」、「メディアへのアクセスの自由（知らせる権利）」、「コミュニケーションする権利」の要求などが、世界のメディアシステムや情報中枢からもっとも排除されてきた周縁世界から起こってきた。

1948年、国連は「すべて人は意見および表現の自由を享有する権利を有する。この権利は、干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由ならびにあらゆる手段により、また国境を越える」と否とにかかわりなく「情報および思想を求め、受け、および伝える自由を含む」という世界人権宣言（第19条）を採択した。この宣言は、ジャン・ダルシー（元世界放送通信機構会長）による基本的人権としての「コミュニケーションする権利」の提唱（69年）に発展し、国際的な議論を呼び起こした。60年代のアジア、アフリカ、中南米での民族解放運動の発展、中近東諸国の台頭、ベトナム独立戦争、アメリカの公民権運動と反戦運動、パリの五月革命と東欧のたたかいなど、途上国のたたかいと先進国内部でのたたかいは、深く連動してダイナミックなうねりをつくりあげていった。

70年代に入ると、途上国の情報の権利を主張する「新しい世界情報秩序」の論議が国連を主な舞台にして活発になり、ユネスコ・コミュニケーション問題委員会の報告書で「コミュニケーションの双方向性、自由な交換、アクセスと参加の要求」（80年）や、コミュニケーション資源の再配分が提唱された<sup>32)</sup>。94年の「子どもの権利条約」では、子どもたちのメディアへのアクセス権が提示され、95年の国連世界女性会

議でも、女性のアクセス権のために各国政府、メディア、NGOがとるべき具体的な行動の指針が示されるなど、国連は情報/メディアシステムへのアクセスプランを着実に進めてきた。

一方、新自由主義の旗をかかげたグローバリズムは、国連の枠をつきやぶって世界を覆いはじめる。これに対し、草の根レベルでは、「世界コミュニティ・ラジオ協会 (AMARC)」、「世界キリスト教通信協会 (WARC)」、「ラテンアメリカ報道社 (ALAI)」、「通信社「インター・プレス・サービス (IPS)」、「進歩的コミュニケーション連合 (APC)」などが生まれ、先進国に対抗するメディア・ネットワークを形成していった。農業や生活環境を破壊されてゆくラテンアメリカやアフリカなどでは、次第に反グローバリズムの運動がひろがり、シアトルでのWTO会議での抗議(99年)、ポルト・アレグレ(ブラジル)での「世界社会フォーラム」の旗揚げ(2001年)に広がった。ブラジルの「土地無き農民運動」、フランスからはじまった「ATTAC」などがよびかけ、経済や貿易、環境、開発、戦争、労働、貧困、食料、民族問題さまざまな議題を討議する。通信やメディアの問題は、3回目のフォーラム以来大きな焦点となり、ジャーナリスト小山帥人氏によれば、15万人が参加した05年のフォーラムには、4千人以上のジャーナリストが集まり、「女性のエンパワーメントとコミュニティ・メディア」、「中東のニュースをどう西側に反映させるか」、「精神障害者によって作られるラジオ番組」、「ポルトアレグレにおけるゲイのコミュニケーション」、「ジャーナリストとメディアの責任」など20あまりの分科会が開かれたという。

### 3. カナダのパブリック・アクセス制度のリアリティ

#### (1) 多文化主義社会と先住民の放送局

パブリック・アクセスの成立を概観してみたが、いずれの国々でも、市民放送は政治や社会システムの変動や改革と密接に結びついて生まれてきた。またパブリック・アクセスの基本政策やその媒体は、メジャー資本が権利を握る地上波ではなく、ラジオやケーブルテレビを中心に展開されてきた。ところがカナダのアクセス制度は、メジャーの地上波メディアも含めた放送体系全体にわたる形で進められている。カナダ社会の理念である多文化主義を、放送制度にも反映させてゆく中で、有機的・重層的な市民参加の体系をととのえ、実質的な市民放送局や市民番組を推進しているのである<sup>33)</sup>。

たとえば、カナダの真中に位置するウィニペグ(マニトバ州)のNCI(Native Communications Inc.)も、先住民のFM放送局の一つである。NCIはウィニペグを本部に、最北の町チャーチルまで80のコミュニティに向けて49の放送局を運営する。FMラジオだけでなく、地上波・衛星用テレビ番組や印刷メディアも制作している。北部のイヌイット、クリー、オジブエ、メティスははじめ多くの先住民の言語で独自の音楽や文化を紹介する番組、女性専門の番組、長老が若者に伝える番組などを制作している。電話での視聴者参加(コールイン)が盛んだ。NCIの合言葉は「シェアリング・ボイス」。先住民と、ニューカマーである視聴者・住民とが、互いの「意見」を分かち合うことを意味している。NCIは相互コミュニケーションの施設でもあり、同時に先住民の自己統治の能力を示す場所でもある。カナダ全体で、こうした先

住民の地上波ラジオはおよそ40局，地上波テレビは10数局にもなる。

テレビの全国ネットA P T N（Aboriginal Peoples TV Network）が放送をはじめたのは1993年。かつてカナダには白人のテレビしかなかった。しかし今，開発と漁業権の問題，選挙の報道，教育や青少年の犯罪などをめぐって，先住民たちは白人の視点とは違う，自分自身の生活や価値観からニュースを取材・制作する。経営は楽ではないが，最新のスタジオ設備や制作体制をととのえ，ニュース，ドラマ，料理番組，アニメーションなど，週30時間の番組を作り，全国配信する。

## （2）コミュニティへの番組開放

多くの国の「市民の放送参加」は，地域メディアであるケーブルテレビを使って，限定的に行われてきた。メジャーメディアの「聖域」としての地上波ネットワークや既存のテレビ市場の権利を侵さない政策である。しかしカナダでの基本的な考え方は，地上波／ケーブル，ラジオ／テレビ，全国ネットワーク／地域放送，公共放送／商業放送，といった放送媒体の枠組み，地域の枠組み，市場の枠組みを超えた電波資源全体を総合的に配分し，コミュニケーション体系を再編する形で行なわれている。

一方カナダの放送法では，「公共放送」，「民間放送」という区別のほかに，独特の「コミュニティ放送」という免許の範疇が定められているのがユニークだ。どの範疇でも，英仏2ヶ国語放送の義務化と，多文化主義のためのエスニックシティ放送を規定している。つまりアメリカを強く意識した対外政策として，カナダ的な文化や番組の保護・振興を宣言し，対内政策としては多文化主義や多様なコミュニティ

の振興をすすめている。

地域コミュニティ放送に関する政策は，地上波政策とケーブル政策に分かれる。大都市の地上波では周波数競争がはげしく，経営には大きな資金が必要で，市民が番組を制作したり放送局を運営するのは限界がある。逆に人口がまばらな極北では，電波の波長が長くて遠距離に届き，また都会ほど市場やスポンサーに縛られないため，地上波放送局の経営が可能であり，特にラジオは比較的容易である。そのため地上波コミュニティ局の免許のほとんどはイヌイット・コミュニティに割り当てられている。一方都市圏では，一般市民が制作に参加できるのは，主としてケーブルのコミュニティチャンネルである。ケーブルでのコミュニティ放送免許には，「一般市民が制作するコミュニティ放送免許」と，「多言語・多文化放送（Multicultural Channel）免許」の2種類がある。

たとえば西海岸の大手ケーブルであるショウ・ケーブルテレビ社が経営する多文化チャンネルは，バンクーバーの20数カ国のコミュニティグループが約30の言語で放送しており，カナダのモザイク文化を象徴するものだ。バンクーバー内外およそ3万人の日系人コミュニティも，「環太平洋文化交流協会」（Inter Cultural Action Society：ICAS）が中心になって，このチャンネルで『Nikkei TV』を制作してきた。日本のニュースや話題ではNHKやMXテレビの協力を得ているほか，多数のボランティアが週一回30分の番組を作る。コミュニティ・メンバーのインタビューや地域でのイベント，領事館提供のビデオなどが中心で，エスニックな町ならではの多彩な料理番組もある。番組経費は，スポンサーからの寄付，会員の会費や助成金で運営している。

コミュニティチャンネルの免許局は、放送時間の60%以上をローカル番組に、なおかつ30%以上を市民のアクセス番組にあてなければならない。市民の番組を支援する制作センターの費用は、ケーブル会社の拠出金や国の基金によっている。ケーブル事業者が自らコミュニティ番組を制作できない場合は、代わりに市民団体に免許が与えられる。

### (3) カナダ的文化の創出

カナダではかつての宗主国英仏2カ国語が公用語でもあり、ケベックの分離独立運動を抱えるなど、各州の政治的・文化的主張は多様だ。加えてヨーロッパ諸国やカリブ地域、近年は中国はじめアジアから多数の移民を受け入れてきたため、人種的・文化的多様性がますます顕著になってきた。他方で多くの先住民による権利回復運動も徐々に強くなってきて、さまざまな人種的・文化的少数派(エスニシティ)がそれぞれの文化的な価値や正当性を主張してきている。71年、当時のトルドー首相は、独自の民族的表現に保護を与え、文化的多様性を基本政策とする方向性を打ち出した。他方、人口の多くはアメリカとの国境地域に住み、建国の当初から政治的にも経済的にも、また映画やテレビ、コマーシャルなどを通して巨大な隣国の影響を受けてきた。カナダはこうした環境の中で、たえず国家としてのアイデンティティの確保に悩まされてきたといえる。

80年代に入ると多文化主義社会の建設をめざすようになり、1982年『権利と自由のカナダ憲章(Canadian Charter of Rights and Freedom)』の採択・憲法化、88年には基本理念『多文化主義法(Multiculturalism Act)』を制定する。放送においても『カナダの言語・文化的多様性を

反映した放送方針』(85年)で、公用語以外の第3言語による放送を進める指針を打ち出し、91年の放送法ではアメリカ製番組の流入対策として、一定の比率で国内制作番組を放送する「カナディアン・コンテンツ規制」を定めた。国の予算で運営するカナダ映画開発協会(現・テレフィルム・カナダ)や、カナダ放送番組開発協会が組織され、アメリカ文化に対抗するさまざまな施策が取られてきた。

やや分かりにくいのが、この「カナダ的な文化や番組(カナディアン・コンテンツ)」とは、特定の番組内容・形式を指すのではなく、逆に「多様性こそがカナダ的である」という表現になっており、この重層的な方針こそが、カナダの文化・放送政策の特徴的な核心なのである。

ただし、こうした規定はあくまで規制当局であるカナダ・ラジオ・テレビ・電気通信委員会(Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission: CRTC)による規範である。市民制作ルールを守らず、コミュニティチャンネルをビジネスに使っていたり、娯楽番組で埋めているようなケーブル事業者もあり、規制当局は新しい規則(2002-61規則)をつくって規制を強めつつあるのが現状だ。「多文化主義」の旗を掲げても、アメリカを中心とする怒涛のような商業文化の流入を受け止め、文化を越えて共生するというカナダの政策はきわめて理想主義的なものである。しかし試行錯誤を繰り返しながらも、多様な文化とコミュニティに電波を開放してゆこうという基本政策は、徐々に浸透しつつあるといえるだろう。

### 注

- 1) 日本マスコミュニケーション学会2000年度秋季大会(2000年10月東京経済大学)のワークショップ「放送デジタル化の展望とオーディエン

スの利益」において、パネラーの郵政省N放送行政課長は「放送行政の仕事は、電波をいかに公平に放送事業者に割り当てるかであって、オーディエンスの利益をはかることではない」と明言したが、これまで郵政行政では、既得権をもつ事業者と巨大参入企業に電波の割り当てが優先的に行なわれてきた。

- 2) グローバル化とそれに関するメディア言説に対する批判は数多いが、たとえばノーム・チョムスキー『グローバリズムは世界を破壊するプロパガンダと民意』（明石書店、2003）、や、アルンダティ・ロイ『誇りと抵抗』（集英社新書、2004）などが、根源的な問題提起を行なっている。
- 3) 「放送を語る会」の調査記録『放送トライアングル』第10号（2003.10）によれば、03年のイラク戦争報道において、TBS、テレビ朝日と比べ、NHKニュースでは従軍記者レポート、米軍見解、日本政府見解が圧倒的に多く、逆にイラク側見解や、反戦運動の報道が極めて少なく、バランスを失っている。また04年、有事の際の「指定公共機関化」政策に対し、当初民放は協力を拒否し、NHKは条件付で受け入れることを表明した。
- 4) 日本テレビ放送網のプロデューサーが視聴率調査会社「ビデオ・リサーチ」の調査対象世帯に現金を渡して操作した事件（2003年10月24日に日本テレビ発表）。さらに同年6月にも別の制作費還流事件で1億円を隠していた。02年読売テレビでも同種事件がある。04年7月、NHKプロデューサーが『紅白歌合戦』などを名目に会計操作で5000万円を着服したことが発覚、また北京支局長の多額のカラ出張、営業職員の受信料着服など多数の不正行為の責任をとる形で、2005年1月海老沢勝二会長が辞任した。
- 5) メディア総合研究所『NHKからの回答を受けて～指定公共機関をめぐる「NHKに対する質問」～』メディア総合研究所、2004。
- 6) 津田正夫『メディアアクセスとNPO』（リベラ出版、2001）第2部参照。
- 7) 大石泰彦『フランスのマス・メディア法』現代人文社、1999、P83～105。このときは成立し

なかったものの、新聞・定期行物については「出版の自由に関する1881年7月29日法」や多くの判例で確定し、また放送での反論権は、1972年の放送法で制度化された。ヨーロッパでは、現在ほとんどの国で「反論権」が制度化されている。

- 8) 野村修・石黒英男編『ベルトルト・ブレヒトの仕事6 ブレヒトの映画・映画論』河出書房新社、1973、P297。
- 9) 粉川哲夫編『これが「自由ラジオ」だ』晶文社、1983、P200。
- 10) こうした経過は、ウィルバー・シュラム/崎山正毅訳『マス・コミュニケーションと社会的責任』（日本放送出版協会、1959）などに詳しい。
- 11) コルゲン・ハバ・マス/細谷貞雄・山田正行訳『第2版 公共性の構造転換 市民社会のカテゴリーについての探究』（未来社、1994）、奥平康弘『「表現の自由」を求めて アメリカにおける権利獲得の軌跡』（岩波書店、1999）、花田達朗『公共圏という名の社会空間』（木鐸社、1996）、花田『メディアと公共圏のポリティクス』（東京大学出版会、1999）、阿部潔『公共圏とコミュニケーション 批判的研究の新たな地平』（ミネルヴァ書房、1998）など。
- 12) 谷川義雄『ドキュメンタリー映画の原点 その思想と方法』（風涛社、1971）参照。
- 13) NBFによる『変革への挑戦』などの経緯や総括は、Ralph Engelman, Public Radio and Television in America: A Political History, (Sage Publications, 1996) Chapter 11 Public Access: The Vision of George Stoney. フランシス・ベリガン編1977/鶴木真監訳『アクセス論』（慶応通信、1991）に詳しい。
- 14) Ralph Engelman前掲書、P222～224。
- 15) アール・ローゼン、レグ・ハーマン「生涯学習のためのコミュニティ・メディア」フランシス・ベリガン編前掲書。
- 16) ボイス・リチャードソン (Boyce Richardson) は以下のように総括した。「人々が政府権力とコミュニケーションをとるためのより適切な方法を確立する。映画制作におけるプロセスの重

- 要性。人々についての映画をつくるのではなく、人々とともに映画をつくるという考え方。通常想定される役割とは異なり、映画制作者はオルガナイザーであり、活動家であり、刺激剤であり、触媒であり、あるいは自らやりたい役割を選ぶ者である」Ralph Engelman前掲書, P223。
- 17) 堀部政男は『アクセス権』(東京大学出版会, 1977)で、アメリカにおける議論を包括的で詳細にまとめている。
- 18) これらの事例についても堀部・前掲書や、大谷堅志郎「パブリック・アクセス番組の周辺と背景」『NHK放送文化調査研究年報』日本放送出版協会(1974年)に詳しい。
- 19) 堀部, 前掲書 P158~166。
- 20) 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 (J. A. Barron, Access to the Press -A New Amendment Right, 80, 『Harvard Law Review』1967)。
- 21) 堀部, 前掲書 P184~257。
- 22) Ralph Engelman前掲書, P235。平塚千尋「アメリカのパブリック・アクセス・チャンネル歴史・制度・現状」津田正夫・平塚千尋編『パブリック・アクセスを学ぶ人のために』世界思想社, 2002年, P50, など。
- 23) 平塚千尋「コミュニティ・メディア連合」アメリカの市民とメディア調査団著『調査報告書 アメリカの市民とメディア~パブリック・アクセス・チャンネルの現況~』1998, アメリカの市民とメディア調査団。
- 24) 岡部一明「市民が流すテレビ番組」津田・平塚編前掲書, P26~44。
- 25) 平塚「アメリカのパブリック・アクセス・チャンネル」前掲書, P59~60。
- 26) ビンセント・ポーター/岡本卓訳「公共放送の未来」『放送研究と調査』2002. 9. NHK放送文化研究所, 参照。
- 27) ここにあげた各国の規制機関や市民放送団体、支援組織などの内容の詳細は、市民とメディア調査団(ヨーロッパ)編著『報告書 ヨーロッパの市民とメディア』2002, 市民とメディア調査団や、津田・平塚前掲書のヨーロッパ各章を参照されたい。
- 28) 粉川, 前掲書 P21~25。
- 29) 石川明「放送における多元性」『NHK放送文化調査研究年報』24, 1979。
- 30) 佐滝剛弘, 金京煥「韓国の公共放送ではじまった市民参加」津田・平塚前掲書, 参照。
- 31) 本田親史「新局面を迎えた台湾のメディア・アクセス」津田・平塚前掲書, 参照。
- 32) 内川芳美『マス・メディア法政策史研究』1989, 有斐閣, P511~529。
- 33) 市民とメディア調査団(カナダ)編著『調査報告書 カナダの市民とメディア~多言語・多文化と共に~』2004, 市民とメディア調査団(カナダ)を参照されたい。

なお、この論文を書くに際し、上にあげた人たちの他にも魚住真司, 川上隆史, 小山帥人, 高野春廣, 松浦さと子各氏ら「市民とメディア調査団」の研究や討論に多くの示唆を受けた。またEngelmanの訳について、小寺裕恵, 中島ゆかり氏らの厚い協力を得た。記して感謝し、著作権が共有されることを確認する。

## Present Situation of Public Access ( 1 )

TSUDA Masao \*

**Abstract:** As there's no comprehensive communication policy, in Japan, government, media giants and big business involved in IT innovation have monopolized the resources of communication and broadcast. At the same time, the new globalism seems to destroy community and the cultural sphere. In this environment, the people's right of access to the media and the reconstruction of the public forum are important problems. This paper examines how the people gained the right of access to broadcast media, and examines the present state of public access. First, it traces some of historical epochs of public access; second, considers the example of Canadian multicultural institutions; third, reviews recent studies of public access; fourth, considers various issues related to public access in Japan; finally prospects the self-representation by the people.

**Keywords:** public access channel, right of access to media, illegal broadcast, Canadian model, multiculturalism

---

\* Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University