

放送制度の成立と犬養毅

～逓信省内部資料と帝国議会答弁の分析から～

メディア研究部（メディア史）加藤元宣

はじめに

本稿の目的は、戦前において放送事業の経営が“公益社団法人”の手に委ねられるようになった経緯を明らかにすることである。このことを通して、現在の日本の放送業界や公共放送NHKを考える上での論点の一端を提示することができればと考えている。

1925（大正14）年、東京、大阪、名古屋でラジオ放送が開始され、我が国の放送史に第1ページが記されることになった。本稿で扱う放送制度の創設はその前史として位置づけられるものであり、ちょうど大正末期の激動の時代に当たっている。この時期には、関東大震災、虎ノ門事件、第2次護憲運動、治安維持法と普通選挙法の成立など災害や事件が続発し、その影響もあって政治状況が安定せず、内閣の交代が頻繁に行われていた。

本稿では、こうした時代背景の中で、2度にわたって逓信大臣を務め、放送制度の成立に深く関与することとなった犬養毅（1855（安政2）年～1932（昭和7）年）に焦点を当て、当時の逓信省の内部文書や彼の帝国議会での答弁の分析を通して、放送誕生のプロセスをたどってみることにする。

1. 放送史における犬養の評価の両義性

犬養毅は、明治、大正、昭和の3つの時代にあたり政党政治の発展に尽力した政治家で、戦前最後の政党内閣で総理大臣を務めたが、在職中に起きた5・15事件で凶弾に倒れた人物として広く知られている。

犬養と放送制度との関わりは、彼が第2次山本権兵衛内閣で初めて逓信大臣を務めた1923（大正12）年12月に、放送事業の民営の可能性を明文化した「放送用私設無線電話規則」を公布したことに始まる。その後、第1次加藤高明内閣で逓信大臣に再び返り咲いた彼は、1924（大正13）年7月に、営利企業を前提として出願者の統合を進めていたそれまでの方針を変更し、放送事業の経営を公益社団法人に委ねるという決定を下した。

この唐突な変更については、これまで様々な見方がなされており評価が定まっていない。

犬養の代表的な伝記である『犬養木堂伝』では、「**犬養逓相は、日本のラジオの生みの親である。（中略）当時株式会社組織の出願多数あつたのを排して、公益法人に許可せられたことは、確かに犬養逓相の見識であつて、今日の盛況を来たす一因と申して差支ないと思ふ**」¹⁾という

関係者の談話を掲載し、犬養の決定を“見識”と評価している（原文の旧漢字は新漢字に訂正した、以下同様）。

また、『正伝 後藤新平』では、犬養の決定について、「先見の明を誇るべき理由」²⁾があるとし、その理由として「後に英国もまた従来の組織を変更して、わが国の組織にならうにいった」ことを挙げている。そして、『日本無線史』も、犬養の決定を「勇断」³⁾として高く評価している。

こうした評価の一方で、もっと冷静な視点から犬養の決定を受け止めているものもある。

『日本放送史』（昭和40年）では、犬養の決定は「出願者の競合による紛糾解決の方策として必然的に帰結した措置」⁴⁾であり、この決定によって、放送事業に対する新しい規制が付け加えられ、国家権力による監督が一段と強化された点を指摘している。

また、『放送五十年史』では、以下の関係者のコメントを掲載している。それは、当時、大阪で事業出願者の調整が紛糾しており、放送を「もうからぬ事業にすれば大阪の紛争は解決するであろう、という見地から、犬養さんは従来の民営方針を変更して、公益法人とする決断を下した」⁵⁾というものである。

最近の研究の中で、犬養の決定は、通信省にとって方針の転換というより、既存の方針を再確認したものとみているものがある。この研究ではさらに「放送は本来政府が専掌する通信事業の特許として扱うという考えからすれば、放送事業を国家が積極的に指導監督できる余地のある公益法人組織にするのは、当然の帰結であった」⁶⁾と述べている。

しかしながら、前述の資料などを仔細に検討してみると、犬養の方針変更の背景には上記の観点だけでは捉えきれない側面が浮かび上



（国立国会図書館ホームページから転載）

がる。ここでは、こうした点にも着目しながら、放送制度の成立過程で犬養の果たした役割について再検証を行うことにしたい。

2. 「放送用私設無線電話規則」の公布

我が国において放送事業開始に向けての動きが本格化するのは、関東大震災の余燼が未だに燻る1923（大正12）年12月20日、当時の犬養毅通信大臣のもとで、通信省令第98号として「放送用私設無線電話規則」（以下、「規則」とする）が公布されたことによる。最初に、「規則」の内容について概観しておくこととしたい。

「規則」は、「その規定する要件を充たすものである限り、何人にも放送用無線電話の施設を認めるもの」⁷⁾で、政府の認可のもとに放送事業が民営で実施となる可能性があることを初めて公に提示するものであった。その後、「規則」は幾度かの改正を重ねながら、戦前の放送行政のありかたを一般に対して明示する唯一の成

文法となった。

「規則」は、1915（大正4）年に施行された「無線電信法」の第2条第6号に基づく通信省の省令として位置づけられていた。同法第1条は「**無線電話ハ政府之ヲ管掌ス**」と規定しており、原則として国家が全てを取り扱うものと定めている。第2条では、第1条の例外として通信大臣の許可により私設を認める事例を、第1号から第5号まで具体的に列挙している。そして、これに続く同条第6号において「**前各号ノ外主務大臣ニ於テ特ニ施設ノ必要アリト認メタルモノ**」と規定し、通信大臣が必要と判断すれば前各号以外でも私設を認めることとしていた。この限りなく曖昧な規定に基づくものとして、「規則」は制定されたのである。

「無線電信法」が帝国議会の議決を経て天皇の裁可によって成立した法律であったのに対して、「規則」はその法律を根拠として通信大臣が制定し、通信大臣名によって公布された省令であり、法律よりも法体系の上で劣位にあった。こうしたことからみて、戦前においては、通信大臣の裁量ひとつで放送に関するいかなる決定を下すことも可能な状況にあったということを見落としてはならない。

続いて、「規則」で規定されていた条項がどんな内容であったかをみとめることにする。

このとき公布された「規則」は、全部で19条の条文から成り、第1条では「**時事音楽其ノ他ノ事項ヲ放送シ又ハ之ヲ聴取スル為施設スル私設無線電話ハ本令ノ定ムル所ニ依ル**」と規定している。このように、「規則」は放送事業者および放送聴取者の双方が従うべきルールについて定めたものであった。そして、放送事業者に対する規定が第2条から第12条までに以下のように掲げられている。

・放送事業を起業する際に通信大臣に届け出

る書類の種類と必要記載事項（第2、3条）。

- ・電波の到達距離、放送装置の性能（第4、5条）、施設廃止など通信大臣の許可を要する事項（第6条）、施設許可時点における告知事項（第7条）、放送装置使用開始の7日前までの届け出の義務付け（第8条）。
- ・軍事通信などを優先するために放送中止が求められる場合があることなど（第9条）、放送施設特許料納入の義務付け（第10条）。
- ・放送聴取者から聴取料金を徴収する場合に予めその金額について通信大臣の認可を得ねばならないこと（第11条）。
- ・業務日誌の整備と一定期間の保存の義務付け（第12条）。

上記でみるように、「規則」の中では、どのような出願者に対して放送事業を許可するのかという行政サイドの判断基準や、どのような経営形態で放送事業を運営させるのかという点については全く規定されていなかった。こうしたことをあえて成文化しないことによって、通信大臣の裁量権を予め拘束しないようにしておこうという通信省の意向が表れているようにも思われる。

3. 放送制度に対する通信省の基本方針

それでは、当時、放送行政を主管する立場にあった通信省の担当者たちが、放送制度の創設に当たってどのような考えを持っていたのかを、通信省の2つの内部文書からみとめることにしたい。

第1の文書は、「放送用私設無線電話ニ関スル議案」（以下、「議案」とする）である。この文書は、放送制度の調査研究を担当した通信省通信局で原案が作成され、省内での修正作業を経て、関東大震災の前々日の1923（大正12）

年8月30日に通信省の省議として決定した。

「議案」は、放送用設備、受信用設備、許可の手続き、監督の方法、本制度の実施方法の5つのパートから成り立っている。

まず放送用設備では、放送事業のありようについて規定している。その主なポイントは、

- (1) 電波到達範囲が重複しないように、1地域1局のみ許可する。
- (2) 放送事業者については、新聞社、通信社、ラジオの製造および販売業者を網羅した組合または会社を適当とする。
- (3) 経営は、ラジオ製造販売業者からの分担金および放送聴取者から徴収する受信料によるものとする。
- (4) 事業からの利益は資金の1割を限度に制限し、事業に余裕のあるときは受信料を引き下げることとする。
- (5) 放送内容は、時刻、気象、相場、新聞など実用的報道を主たる目的とする。
- (6) 広告放送は許可しない。
- (7) 通信省から放送設備の買収、管理または使用に関する要請があったときは、これに応ずること。

などとなっている。

また、放送内容などの監督方法として、

- (8) 放送事業者は、放送事項および時刻を遅くとも前日中に通信省に届け出る。
- (9) 通信省は、放送内容を監視するための施設を設置し、放送を随時聴取して不法使用を取締る。
- (10) 放送事業者は、年1回以上、事業概要の報告書および収支計算書を提出する。

と定めている。

さらに、本制度の実施方法として、

- (11) 許可方針の概要を公示し、出願者、新聞

通信社、ラジオ製造販売業者を召集し、相互協定を結ばせて、これに放送事業者として許可を与える。

を挙げている。

「議案」からは、通信省の担当者たちが放送制度の創設に対して、以下のような考えを持っていたことを読み取ることができる。

第1点は、放送事業の経営主体として、民営の営利法人または組合を想定していたことである。しかも、単一の出願者に対して許可を与えるのではなく、なるべく多くの出願者を統合してひとつの法人を設立させ、それに許可を与えようという意図を持っていた。また、放送事業の担い手として、新聞社や通信社を重視している点も注目される。

第2点は、広告収入を廃し、放送事業者が放送聴取者から徴収する受信料を放送事業の重要な財源と考えていたことである。

第3点は、放送内容の事前届出を定めたり、放送監視施設を設置するなど、放送を国家の強い統制下に置こうという考えを持っていたことである。

第4点は、放送事業による利潤制限の設定や、放送聴取者の負担軽減について言及するなど、放送事業の持つ公共性を重視していることである。

続いて、2番目の内部文書として、「調査概要」について触れる。この文書は、放送制度の主管課である通信局電話課で、1922(大正11)年から1923(大正12)年にかけて通信省内で行われた放送制度に対する調査・検討の結果をとりまとめたもので、初期の放送制度に対する通信省の見解を示している。この中で、特に注目すべき点は、なぜ放送事業の民営化を認めるのかについて、その理由を明記しているところである。

「調査概要」には、以下のように書かれている。

「放送事業ハ公共的性質ヲ有スルモノナルモ国民ノ社会生活上絶対的緊要ノ事業ニ非ス此ノ点ニ於テ一般電信電話ト趣ヲ異ニスルモノアリ且今日ノ如ク多種多様ノ官営事業ヲ存シ之カ整備発達ニ殆ト余力ヲ残ササル時期ニ於テ斯ノ如キ成否隆替ノ逆賭ニ困難ナル新規事業ヲ政府ニ於テ經營スルハ策ノ宜ヲ得タルモノト稱シ難シ、加之運用ノ實際ヨリ見ルモ放送材料ノ入手、按排、氣象ノ観測ノ如キ放送者ノ選定、雇傭、報酬ノ決定等他ノ定則ニ従フ不変的通信事業トハ大ニ經營方法ヲ異ニスルヲ要シ官営ヲ不適当トスル点多シ、(以下略)」

通信省が当初、放送事業の民営化を企図したのは、上記のように官営が不相当であるという消極的な理由によるものであり、民間活力を導入して放送事業の発展を促進するといった積極的な動機に基づいたものでなかったことは指摘されねばならない。

4. 通信省による放送事業出願者の調整

「規則」公布から間もない1923(大正12)年12月27日、摂政宮(後の昭和天皇)の御召車が狙撃される虎ノ門事件が発生し、その責任を取って山本内閣は2日後の29日に総辞職、犬養毅も通信大臣を辞任した。翌年1924(大正13)年1月7日、後継として枢密院議長の清浦奎吾を首班とする内閣が発足した。

2月26日、通信省は「放送用私設無線電話監督事務処理細則」(以下、「細則」とする)を定め、通信局長から各地方の通信局長に対して通達した。「細則」は、放送に対する政府の監督・取締りのポイントを示したもので、全部で57条にも及ぶものであった。『日本無線史』

では、「音楽その他娯楽に関する事項の放送時刻は日曜日及び祝祭日の外は夜間に定めしむること」など、その中で定められた主要な規制点について詳述した上で、「創設期の避けがたい特色」であったとはいえ「警察的、取締法的色調が濃厚」⁸⁾であったと総括している。

そして、この時期には、放送事業への出願が続出することとなった。『日本放送史』(昭和40年)では、その様子を「財界その他の著名人を看板にしたものや、バスにのり遅れまいとする新企業設立目当てのものも加わり、13年5月には全国の出願数は64件、その後も漸増して百余件を数えるに至った」⁹⁾と記述している。こうした背景には、当時の民間事業者の間に「放送事業は送信の設備をすればよいので、受信の方は加入者が自分でやるから電話に較べ設備の金は極めて少く、且一度設備をすれば後は殆ど金をかけずに加入者の殖えた丈正味収入を増して行くのであるから、之位旨い商売は無いと云つた様な考へ方」¹⁰⁾が広く流布していたためといわれている。

通信省では、まず東京、大阪、名古屋の3地域に限り放送局を1局ずつ許可するという方針を確認し、出願者の合同に向けて、各地域における有力団体の選定を行った。

同年5月27、28の両日、それぞれの地域の有力団体の代表者が通信省から招集され、清浦内閣の藤村通信大臣のもとで基本方針の説明を受けた。『日本無線史』ではその内容を、

- (1) まず東京、大阪、名古屋の三都市に許可せむとすること
- (2) 各都市の放送局は一局を原則とすること
- (3) 企業は可成、各都市毎に有力者、新聞社、通信社及び無線機械関係事業家が合同経営すること
- (4) 差向、営業上の広告を放送し又は報酬を得

て他人に放送局を利用せしむるを得ざること
(5) 営利を専念とせず、聴取料金を低廉ならしめ、利益は資本の一割限度に止むることと記述している¹¹⁾。

これらのいずれについても、前述の「議案」のところで述べた逋信省の当初の方針を全く逸脱していないものであることがわかる。清浦内閣は、放送政策については、前の山本内閣の方針をそのまま踏襲していたのである。

5. 犬養の再任と合同出願をめぐる紛糾

こうした状況の中、1924(大正13)年5月10日に第15回衆議院議員総選挙が行われ、政党内閣樹立を目指して第2次護憲運動を展開していた憲政会、政友会、革新倶楽部の三派が勝利した。この結果を受けて、清浦内閣は6月7日に総辞職し、11日には、選挙で第一党となった憲政会の加藤高明を首班とする護憲三派内閣が成立した。この内閣で、犬養毅は革新倶楽部から入閣し、再度逋信大臣に就任した。

こうした激動の最中でも、それぞれの地域における出願者の合同作業は進展していった。

東京では、6月2日に有力6団体が初会合を開き、「六団体の総代は協議を重ね協同一致の歩調を採り株式会社の組織にて他の出願団体をも勧誘、加入せしむる事に尽力し株式会社東京放送局として放送無線施設を出願」¹²⁾することを決定した。次いで、6月9日付けで6団体連署の「放送無線電話施設願書」を提出したが、「その中には他の出願者のほとんど全部の承諾を得たことが付言してあった」¹³⁾という。東京での合同作業は、このように順調に推移した。そして、出願者側から逋信当局に対して許可の促進を数回にわたって陳情したのであったが、6月、7月

の2か月間、いかなる進展もなかったのである。

また、名古屋については、出願者数がもともと3団体と少なかったことや、そのうちの1団体が「断然他を圧倒する勢力」¹⁴⁾を持っていたことから、合同はそれほど困難ではないという見通しがあった。

けれども、大阪では、他の2つの地域とは異なり、事態は紛糾を極めることになった。逋信省に呼び出された有力4団体は、6月1日に合同協議会を開き6月5日付けで連署による「追願書」を逋信省に提出した。6月9日の第2回協議会では「四団体は全然白紙の状態を以て合同案を作成すること」¹⁵⁾を決定し、翌10日には「合同決議書」「定款」「起業予算書及収支予算書」などを作成した。

ところが、「四団体は他の団体に対し、この起業はわれら四者に対し逋信省から依頼されたものであると主張し、当初は他団体の合同参加を容易に認めなかった」¹⁶⁾ため、他団体から激しい抗議の声が上がることとなった。4者以外の出願者が上京して逋信省に強硬に抗議したり、その一部の団体が共同で別の合同契約書を提出したりするなど、猛烈な運動が繰り広げられ、収拾困難な状態に立ち至ったのである。

6. 放送事業の公益社団法人化の決定

上記の状況が続く中で、1924(大正13)年7月末日、犬養毅は、放送事業の経営を公益社団法人にのみ許可するという方針を決定した。このことは、たとえ利潤の制限が付いていたにせよ、営利企業を前提として推し進められてきたそれまでの方針を根底から覆すものであった。

このときの犬養の発言として「儲からぬ組織にすれば可いのだ」がしばしば引用されてい

る。犬養は、儲からないようにすれば利潤のみを目的に出願した事業者の多くが辞退して合同作業が円滑に運ぶだろうという考えを持っていたといわれている。このように、この決定の背後には、放送に対する政策理念の根本的な転換があったのではなく、合同作業の紛糾という当面の事態を乗り切ろうという現実的な意図が強く働いていたとみることができる。

それでは、大阪でみられたような、放送事業を新たな利権の対象としてしか考えていなかった当時の出願者たちの姿が犬養の眼にはどのように映っていたのだろうか。

犬養は、通信大臣に再任されたとき、廉潔なことで知られた腹心の政治家、古島一雄を政務次官に起用しているが、その際、「郵便屋の仕事など出来ない」と渋る古島に対して、「仕事なんか出来なくてもいい、たゞ利権屋の追っ払ひをやつて呉ればよい」¹⁷⁾と答え、就任を強く求めている。また、大臣室に詰め掛けた大勢の面会客のため、事務官が書類を取り次げないでいると、犬養は「ええからはいつて来い、あんな奴は、みんな私利私欲で来ているんだ。何ぼでも待たしておけ。君らの方は大切な公用だ、どしどし書類を持って来るがいい」¹⁸⁾と話したという。

これらのエピソードからは、犬養が利権亡者とみなされる者に対して極めて強い反感を抱いていたことをうかがい知ることができる。そして、不正や卑劣を憎んだ犬養が、利権漁りに奔走する大阪などの出願者に対して、強い不快感を抱いたとしても不思議なことではない。犬養の決定には、彼らの許し難い動きに対してひとつ掣肘せいちゆうを加えてやろうという思いが色濃く働いていた可能性が高い。

なお、『通信事業史』には、放送事業の経営を公益社団法人に委ねることの理由が記載さ

れている。ここからは、この決定が、当時の通信省内部でどのようにみられていたかをうかがうことができる。

そこではまず、ラジオ放送が「**偉大ナル伝播力ト深刻ナル徹底力トヲ有シ、其ノ放送スル報道、教化、慰安ニ関スル事項ハ国ノ文化発達上重要ナル関係ヲ有シ、多数国民ノ生活向上ニ対シ至大ノ影響ヲ及ボス**」¹⁹⁾のものであると述べ、放送の開始とともに国民生活に一大変革が押し寄せると予想している。このことは、前述の「調査概要」の中で、放送を「**成否隆替ノ逆賭ニ困難ナル新規事業**」とし、その前途が不透明だと判断しているのとは対照的な見方となっている。

そして、放送事業はもともと通信事業の一部だから、本来なら「**国家自ラ之ヲ施設経営**」するのが望ましいのであるが、現下の財政状況や放送業務の特殊性を鑑みるとその実現が困難であるとしている。従って、「**本事業ハ之ヲ政府ノ嚴重ナル監督ノ下ニ公益法人ヲシテ経営セシムルヲ最モ適当トス**」と結論づけている。

この中では、放送事業を国家権力の厳重な監督・統制のもとに置くことが必要だと強調しているところが特に注目される。そして、このことは、前述の「規則」や「議案」、「細則」など、放送制度の成立過程において示されてきた通信省の方針のひとつひとつに一貫して引き継がれてきたことなのである。

7. 犬養毅の帝国議会答弁の概要

それでは、放送制度の創設に当たって、犬養は一体どのようなことを考えていたのだろうか。帝国議会における彼の答弁の内容から、それを探っていくこととしたい。なお、帝国議会の会議録については、国立国会図書館の

表 帝国議会における通信大臣在任期間の犬養毅の行政項目別答弁回数
(付：放送に関する通信省政府委員の答弁回数)

NO	議 会	院 名	会議名	号 (回)	開会日	電 力	船 舶	航 空	郵 便	電 話	電 信	放 送	そ の 他	業 務 外	計	参 与 官	通 信 局 長	経 理 局 長
1	47	衆議院	予算委員会	2	大正12年12月15日									1	1			
2	47	衆議院	帝都復興計画法案外二件委員会	2	大正12年12月16日	5				1					6			
3	47	衆議院	予算委員会	3	大正12年12月17日		3		1						4			
4	47	貴族院	本会議	7	大正12年12月20日				1						1			
5	47	衆議院	大正十二年勅令第四百三号(承諾を求むる件) (治安維持の為にする罰則の件) 委員会	4	大正12年12月23日									5	5			
6	49	衆議院	本会議	3	大正13年7月1日									1	1			
7	49	衆議院	予算委員会	2	大正13年7月4日					2					2			
8	49	衆議院	予算委員第七分科会(通信省及鉄道省所管)	1	大正13年7月5日	4			2	1			3	10			1	
9	49	貴族院	予算委員第五分科会(農商務省、通信省)	1	大正13年7月15日	9	2			2		1	2	16		2		
10	50	衆議院	本会議	4	大正14年1月23日								1	1				
11	50	貴族院	本会議	4	大正14年1月24日	1									1			
12	50	衆議院	本会議	5	大正14年1月24日			1							1			
13	50	衆議院	予算委員会	3	大正14年1月28日		2								2			
14	50	衆議院	予算委員会	5	大正14年1月30日	1			1						2			
15	50	貴族院	本会議	8	大正14年2月2日		1								1			
16	50	衆議院	予算委員会	7	大正14年2月2日								2	2				
17	50	衆議院	予算委員第七分科会(通信省及鉄道省所管)	1	大正14年2月3日								1	1	3	2	4	
18	50	貴族院	海上衝突予防法中改正法律案特別委員会	1	大正14年2月9日		1								1			
19	50	衆議院	本会議	14	大正14年2月14日		1								1			
20	50	衆議院	海上衝突予防法中改正法律案(政府提出, 貴族院送付) 委員会	1	大正14年2月17日		3								3			
21	50	貴族院	予算委員会	10	大正14年3月4日	2			1						3			
22	50	衆議院	本会議	23	大正14年3月5日		1								1			
23	50	貴族院	予算委員第五分科会(農商務省、通信省)	1	大正14年3月6日	2	2					2		6	1			
24	50	貴族院	予算委員第五分科会(農商務省、通信省)	2	大正14年3月7日	2	7			8		1	1	19				
25	50	衆議院	本会議	24	大正14年3月7日					1					1			
26	50	貴族院	予算委員第五分科会(農商務省、通信省)	3	大正14年3月9日						1	3	3	7		4		
27	50	衆議院	明治三十二年法律第七十号中改正法律案 (政府提出、貴族院送付) 外三件委員会	2	大正14年3月9日					4					4			
28	50	衆議院	本会議	25	大正14年3月10日		1								1			
29	50	貴族院	本会議	23	大正14年3月11日		1								1			
30	50	衆議院	明治三十二年法律第七十号中改正法律案(政府提出, 貴族院送付) 外三件委員会	4	大正14年3月11日					4					4			
31	50	貴族院	本会議	24	大正14年3月16日					1					1			
32	50	貴族院	船舶無線電信施設法案特別委員会	2	大正14年3月17日					6					6			
33	50	貴族院	船舶無線電信施設法案特別委員会	3	大正14年3月18日					3					3			
計						26	23	3	6	14	20	7	13	7	119	4	8	5

ホームページを参照した²⁰⁾。

表は、犬養が通信大臣在任期間中に行った帝国議会での答弁について、その行政項目別の回数を、会議の開会日順に集計したものである。当時の通信省は、郵便業務や電信・電話業務などにとどまらず、船舶監理や航空行政、

それに電力事業についても担当する巨大な権限を持つ官庁であった。

犬養は、山本内閣のときの第47回、加藤内閣の第49、50回の帝国議会において、延べ33回の会議に出席し全部で119回の答弁を行っている。そして、そのうちの7回が放送について

行われたものである。また、表には、政府委員として出席した通信省関係者が放送に関して行った答弁の回数についても付記したが、参与官が4回、通信局長が8回、経理局長が5回で合わせて17回となっている。

この表からは、放送に関する犬養の答弁がいずれも貴族院予算委員会分科会という小会議の席上で行われたものであったことが指摘される。本会議や予算委員会という大きな会議の場においては、彼は放送について一度も答弁をしていないのである。そして、7回という答弁の回数も、電力事業や船舶監理など他の行政項目と比べ、それほど回数が多いわけではない。このことは、通信省が放送制度に関して法律案というかたちで帝国議会に提出をしなかったため、その議決をめぐる審議を行う必要がなかったことにもよると思われる。

また、1923（大正12）年の第47回議会（山本内閣）において、犬養や政府委員が放送に関する答弁を一度も行っていない点も注目される。このことは、この年の12月末に通信省が省令として「規則」を公布したことが、紛れもなく放送事業開始に向けて状況を進展させるきっかけとなったということを物語っている。

続いて、放送に関する犬養の7回の答弁が、実際にどのようなものであったのかについてみていくことにしたい。

8. 是ハ政府委員カラ詳シク…

犬養が初めて放送についての答弁を行ったのは、1924（大正13）年7月15日に開催された第49回帝国議会の貴族院予算委員第五分科会（農商務省、通信省）においてである。なお、このときが、放送事業の公益社団法人化の決

定を目前に控えた微妙な時期であったことは留意しておく必要がある。

この会議で、貴族院議員の阪本鈺之助は、無線電話の実用化に向けての取り組みについて、「通信省ハ御実施ノ振合ガドシナ風ニナッテ居ルカト云フコトヲ、荒増デ宜シウゴザイマスカラ、伺ヒタイ」という質問を行った。これに対する犬養の答弁は、「是ハ政府委員カラ詳シク…」というわずか一言のみであった。

阪本の質問は無線通信や放送行政のありかたについて極めて曖昧なかたちで尋ねたものではあった。それでも、犬養が放送事業の将来に対する自らのビジョンなどについて語ろうと考えたのであったならば、この質問はまたとないきっかけを提供することとなったはずである。けれども、犬養はこの機会を自らの手で簡単に見送ってしまったのである。

ここで、犬養に代わって、通信局長の畠山敏行が答弁に立った。畠山は、アメリカなど欧米諸国の現状を引きながら、無線電話の活用方法として、放送事業が我が国においても将来大きく発展する可能性があることを指摘している。

この後、再び質問に立った阪本が、放送事業の現状はどうなっているのかと尋ねた。畠山はこれに対して、昨年12月に通信省令として「規則」を公布したことを挙げ、以下のように答弁を続けている。

「其省令ニ基キマシテ、全国各方面ニ於キマシテ可成リ多クノ無線放送事業ノ出願ガゴザイマスノデ、只今事業ノ許否ニ付キマシテハ、屢々調査ヲ致シテ居リマスヤウナ有様デアリマス、恐ラク其中ニ何分決定ガアルカト思フノデアリマスガ、決定ガゴザイマスレバ自然無電放送事業ガ進行シテ来ルト思ヒマス（以下略）」

この答弁の中では、通信省がそのとき、ど

のような方針で放送事業の許認可作業を行っていたのか、またその時点での具体的な進捗状況がどうなっていたのかなどの詳細については、一切言及されていない。そして、このすぐ後に決定される放送事業の公益社団法人化についても全く触れられてはいない。

これらの答弁からは、通信省内部でそのとき進行中であった放送政策の形成状況を、犬養や畠山が議会の場で明らかにすることを避けたものと推測される。おそらく、放送事業出願の合同などをめぐり紛糾を続ける現状に対して、未確定の情報を開示することで、一層の混迷が深まることを恐れていたのではないだろうか。

9. 是ハ十分取締ルコトニ致シテ居リマス

1925（大正14）年2月3日の第50回帝国議会衆議院予算委員第七分科会（通信省及鉄道省所管）では、通信省政府委員が放送に関するいくつかの答弁を行ったが、ここでは犬養自身は答弁をしていない。

前記に続き、犬養が放送について答弁を行ったのは、3月に開催された貴族院予算委員第五分科会（農商務省、通信省）においてである。彼は、6日に2回、7日に1回、9日に3回、放送について答弁している。このときは、3月1日に社団法人東京放送局（前年11月29日設立）による試験放送が始まってまだ間もない時期に当たっている。また、1月10日には社団法人名古屋放送局、2月28日には社団法人大阪放送局が設立され、それぞれの地域におけるラジオ放送の開始に向けて準備が整いつつあった時期でもある。

犬養の答弁のうち、6日と9日に実施された5回分については、貴族院議員の渡辺千冬からの質問に答えたものである。渡辺は、始まった

ばかりのラジオの試験放送の放送内容について取り上げ、通信省当局者の責任を2日間にわたり繰り返し追及した。渡辺の質問の主旨は、加藤内閣の重点政策の一つである貴族院改革を誹謗する内容の放送が数日前に行われたことを人伝に聞いたが、今後通信省は放送事業に対する監督をどのように行っていくつもりなのかといったものであった。渡辺は通信省の関連施設から電波が発射されていた可能性などを含めて、こうした放送が実施されたかどうかについて執拗に問い質した。

これに対して、犬養は何度も答弁に立ち、通信省で事実関係を確認したところ、そのような不都合な放送が行われたという事実がなかったなどとして、全面的に否定している。しかし、この質疑応答は最後まで平行線をたどり、結局水掛け論に終わったのであった。

それでは、最後にひとつ残った3月7日の犬養の答弁について試みることにしたい。質問者は、貴族院議員の斯波忠三郎である。

斯波はまず、放送事業の経営形態について「現在ノ所デハ社団法人ニ御許シニナツテ居ルコト云フ御趣意ニナツテ居ルヤウデアリマスガ、(略)、将来政府ニ於テハ、何レ是ハ将来各地ニ於テモ続々放送局ノ出願ガアルコトヲ考ヘマス、之ニ対シテハ大体ドウ云フ風ナ御方針デ御許可ニナルノデアリマスカ」と尋ねている。また、「大阪ニ於テ何か出願者ノ間ニ於テ、行惱ミデモアルノカ、或ハ又其他複雑シタ事情デモアルノデアルカ、市民……知識階級ニ於テノ叫ハ非常ニ設立ヲ望ンデ居ルヤウデアリマスケレドモ、何かノ事情ノ為ニ、行惱ンデ居ルヤウニ承知シテ居ルノデアリマスガ、是ハ果シテドウ云フ事情デアルカドウカ序デニソレモ承リタイ」と述べ、大阪で放送局設立が遅れている事情について

も聞いている。

これに対して、犬養は逓信大臣として、以下のような答弁を行っている。

「此全体ニ許シマスノハ……差向キ初テノコト
デゴザイマスカラ、先ヅ此各逓信局ノ一管内ニ
一ツ、斯ウ云フマア見当ヲツケテ居リマス、其
中ニハ出願シマシテ成立ツタモノガ、東京ガ漸
ク此間……名古屋モ成立テマシタカ、マダ運用
マデニハ余程間ガアリマセウ、ソレカラ大阪ハ
出願人が……東京モサウデアリマシタガ、近頃
ニナツテ、其中寄ツテ互ニ妥協シテ一ツノ会社ヲ
拵ヘル、其間ニ詰リ妥協ノウマク行カナクッタ
カラ、グズグズシテ長クナツテ居リマシタガ、是
モ纏リガ附キマシタ、先日許可イタシマシタカ
ラ、是モ早速ニニ著手シテ成立ツヤウニナルダ
ラウト存ジマス、ソレデ取締法ニ付キマシテハ、
是ハ随分妙ナ宣伝ナドヲヤツタリスルノデ、危険
ナモノデアリマスカラ、是ハ十分取締ルコトニ
致シテ居リマス、(以下略)」

この答弁からは、質問者の斯波から水を向けられているにもかかわらず、放送事業の経営を公益社団法人にのみ許可するという決定を下したことについて、犬養がその理由を全く披瀝していないということが指摘される。

答弁の中にもあるとおり、このとき東京、大阪、名古屋の3地域では、既に放送事業を担当する社団法人が設立されており、放送をめぐる状況は新たな段階へと推移していた。したがって、犬養がこの時点において、政策遂行上の必要などから、決定理由を秘匿せねばならない動機はどこにも見当たらない。

また、犬養は言説による説明を生業とする生粋の政治家である。しかも寸言が政敵の心胆を寒からしめる雄弁家として知られた人物である。このような人間であれば、自らが心血を注

いだ政策決定について問われたならば、率直な心情を吐露したはずであったと考えられる。

それなのに、なぜ犬養はこの場で何も語っていないのだろうか。この点について推測してみるならば、犬養が、後世に一部でいわれているような大胆な政策転換の結果としてではなく、放送事業を国家の厳重な統制のもとに置くという既存方針を一層徹底させることを意図して、この決定を行ったためではないかと思われる。犬養にとって、この決定はそれまでの一連の放送政策の遂行によってもたらされた当然の帰結として位置づけられるものであった。その意味において、彼にとっては、決定の理由は議会など公の場であえて説明を行うには及ばない自明のことであったのである。

なお、上記で引用した犬養の答弁の最後の部分を見ると、彼が放送事業を野放しにすると妙な宣伝をやったりして非常に危険なものだから「是ハ十分取締ルコトニ致シテ居リマス」という発言を行っていることがわかる。そして、放送事業に対しては国家の厳重な統制が必要であるとする、こうした犬養の認識は、1923(大正12)年12月の「規則」公布の時点からこの答弁の時点に至るまで、一貫して全く変わらないものだったのである。

おわりに

ここまで、逓信省の内部資料や帝国議会の会議録などから、犬養毅による“放送事業の公益社団法人化”の決定について、その背景を探ってきた。その結果、この決定が、放送に対する統制を強化しようと考えていた逓信官僚の思惑や、利権亡者を毛嫌いしていた犬養の公德心などが相まって、出願者の合同作業の

紛糾を解決する当面の手段として行われた可能性が高いことが明らかになった。そして、根本的な政策転換に基づいたものではなく、放送事業の統制強化という逓信省の既存方針を踏襲したものであったことも指摘された。

それでは、放送制度の成立過程でこの決定が果たした役割を、どのように評価することができるのだろうか。

放送事業に対する国家の統制を強めるというこの決定が目指すところは、放送の公権力からの独立をうたった現在の公共性の概念とは全く相反するものである。

しかしながら、歴史的な事象の評価を行うに当たっては、現在の価値観を単純にそこに投影するだけでは不十分であり、その時代の持つ制約性に対しても十分に配慮することが必要であることはいうまでもない。

ここで忘れてはならないことは、これまで述べてきた放送制度の成立過程が、国体の変革や私有財産制度の否定を目的とした結社や行動を処罰する治安維持法の制定をめぐる動きと、ほぼ同じ時期に当たっていたことである。放送制度に対して統制的な色調が強く加えられた背景には、こうした当時の社会状況が如実に反映されていたのである。

また、放送事業を新たな利潤獲得の場としてしか考えない出願者たちの実状をみると、放送の公共性を担い得る適当な受け皿が当時の民間には見当たらなかったということにも考慮する必要がある。

その意味において、犬養の決定は、創成期における放送が疑獄事件の発生などで混乱に陥るのを防ぎ、堅実で節度ある発展を促す上で一定の役割を果たしたとみることができる。

放送制度についても、戦前と戦後との間で

は、大きな断絶が存在している。しかし、戦前の制度が現在にまで及ぼしている影響も決して小さなものではない。戦前の放送についての研究・考察を行うことは、放送の現状に対する立体的な理解を深める上で非常に有益なことなのではないだろうか。

(かとう もとのり)

注：

- 1) 木堂先生伝記刊行会編『犬養木堂伝 中巻(明治百年史叢書)』(1968年, 原書房) p644
- 2) 鶴見祐輔著, 一海知義校訂『〈決定版〉正伝後藤新平 8 「政治の倫理化」時代 1923～29年』(2006年, 藤原書店) p493
- 3) 電波監理委員会編『日本無線史 第七巻』(1951年, 電波監理委員会) p32
- 4) 日本放送協会放送史編修室編『日本放送史 上巻』(1965年, 日本放送出版協会) p45
- 5) 日本放送協会編『放送五十年史』(1977年, 日本放送出版協会) p17
- 6) 向後英紀「ラヂオ放送の夜明け—J O A K 東京放送局誕生まで—」『メディア史研究』vol.20 (2006年5月, ゆまに書房) p65
- 7) 電波監理委員会編『日本無線史 第四巻』(1951年, 電波監理委員会) p557
- 8) (3) 前掲書 p23～25
- 9) (4) 前掲書 p27
- 10) 岩間政雄著『ラジオ産業廿年史』(1944年, 無線合同新聞社事業部) p260
- 11) (3) 前掲書 p29
- 12) 越野宗太郎編『東京放送局沿革史』(1928年, 東京放送局沿革史編纂委員会) p3
- 13) 日本放送協会編『日本放送史』(1951年, 日本放送協会) p91
- 14) (4) 前掲書 p42
- 15) 相良忠道編『大阪放送局沿革史』(1934年, 社団法人日本放送協会関西支部) p16
- 16) (4) 前掲書 p42
- 17) 鷺尾義直編『政界五十年 古島一雄回顧録』(1951年, 海音書房) p90
- 18) 大橋八郎伝記編纂委員会編『大橋八郎』(1970年, 故大橋八郎氏記念事業委員会) p135
- 19) 逓信省編『逓信事業史 第四巻』(1940年, 財団法人逓信協会) p942
- 20) 帝国議会会議録 (<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>)