

タイトル	法学部市民公開講座「NHK受信料をめぐる諸問題」 受信料から自由なアメリカの公共放送は自由か
著者	樽見，弘紀；TARUMI，Hironori
引用	北海学園大学法学研究，47(2)：313-330
発行日	2011-09-30

受信料から自由なアメリカの公共放送は自由か^①

樽 見 弘 紀

一 研究の視座（はじめに）

日本で公共放送の意味、役割がかくも批判的に議論される時代は過去にない。背景には、度重なる不祥事や受信料不払い現象の拡がり等でNHKの存在理由が厳しく問われていることがある。また一方で、ボランティアな参加を基本とする「新しい公共放送」としての、いわゆる市民メディアの重層的な台頭もあろう。未だ一部の意見ではあるが、日本における公共放送の維持・運営の原資としての受信料の受領権を

もっぱらNHKだけに閉じていいのか、という声等も、今後、段々に大きくなっていくものと思われる。

他方、よりマクロに観れば、「新しい公共」の議論がかまびすしい。これまで国や自治体といった政府や準政府団体が半ば独占的に担ってきた「公共」をひとたび市民の手に取り戻し、政府と市民とが一緒になって新しい公共を再構成、再構築しようという議論である。たとえば市民の基本的な権利としての、いわゆるパブリックアクセスの地球規模の議論はこうして沸き起こるが、民間放送とNHKとを問わず、日本で

は未だ電波の市民への開放が熱心に議論される段階にない。

アメリカの公共放送、とりわけ公共テレビ放送に目を遣れば、その制度は長く商業放送を補完する制度として存在し、決して放送界のメインストリームではなかった。資金調達や人材確保に苦勞も多く、まさに政府（連邦政府、州政府等）と市民（個人寄付者、企業寄付者、ボランティア等）とが持てる資源を寄せ集めて管理・運営にあたってきた長い歴史を持つ。同じ「公共放送」の一形態でありながら、いわゆる「受信料」や「受信許可料」によって経営の一定の安定を保証されてきた日本のNHKやイギリスのBBCといった制度とは、成り立ちや仕組みが根本から違うのである。

本論考では、アメリカの公共放送がいかなるかたちで市民社会の公器として全米の津々浦々に根づいているのかを、主として公共テレビ放送局——たとえば、全米最大規模の公共放送局のひとつであるニューヨークのWNET／チャンネル13や地域の小規模公共放送局のひとつであるハワイのKHET／ハワイパブリックテレビジョン等——を事例として扱いながら観る。とりわけ、決して潤沢とはいえない経営資源を補うために寄付やボランティアといった、市民が無償で差し出すボランティアな経営資源をいかに取り込み、活用してき

たかを鳥瞰する。

その上で、受信料制度から自由なアメリカの公共放送の持つ強みと弱み（自由さと不自由さ）とを整理し、非アメリカ型の他の国々の公共放送——たとえば日本のNHK——への応用可能性を検討しようとするものである。

二 アメリカにおける公共テレビ放送とは何か

民間資金頼みの公共テレビ

アメリカの公共放送は、他国の公共放送と較べるとそのしくみが複雑で、しかも、システム変更をたびたび繰り返してきたことを特徴としている。現在の公共テレビ放送は、一九六〇年代後半に、連邦政府支出の資金と州政府支出の資金を主たる財源としてつくられた制度であるが、政府系の拠出金が年々減少する傾向にあるなか、相対的に民間資金のプレゼンスが増している。この「民間資金」は、一般視聴者拠出の資金と、企業拠出の資金とに大別される。日本のNHKやイギリスのBBCといったしくみとは違い、アメリカには一定の徴収強制力をもった「受信料」や「受信許可料」に相当する制度がない。ゆえに、アメリカの公共テレビ放送という「視聴者拠出の資金」は、個人の自発的な寄付がその中心となる。

また、「企業拠出の資金」の中心は、従来、もっぱら企業寄付であったが、今日では「スポット」と呼ばれる企業広告の出稿もその重要度を増してきている。

起点としての公共放送法

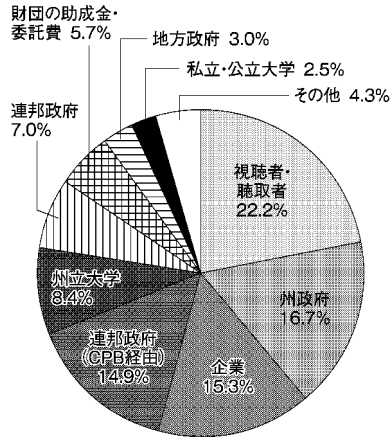
NHKやBBCと比較すると、アメリカの公共放送は権限や資金の地方への分散化が極度に進んでいて、地方局一つひとつが高い独立性と自己決定権を持つことを特長としている。アメリカの公共テレビ制度は、約三五〇局の独立したテレビ局の集合体である。^② それぞれの局が独立した放送免許を受け、独自の放送スケジュールを持ち、個別の経営を行っている。このしくみは、一九六七年の連邦法である「公共放送法 Public Broadcasting Act」施行以来の伝統である。公共放送法は、公共ラジオ放送や公共テレビ放送が、米国民が連邦税として納めた税金によって支援されるべきであることを明確に規定した法律である。

当初、公共テレビは、州政府、大学、そしてフォード財団などの民間助成財団の助成金によって支援されていた「教育テレビ放送局」の緩いつなかりに過ぎなかった。^③ 一九六七年に下院議会において公共放送法が成立する。当時、下院議会

が認めた公共テレビ放送と公共ラジオ放送関連の予算はおおよそ二億五千万ドル。その後、クリントン政権下の一九九九年度統計では、年間予算三億ドルとなった。

連邦政府の財源とCPB

CPBはアメリカの公共テレビ放送にとっていわばアンブレラ団体であるが、そのしくみは他国の公共放送局、たとえばNHKやBBCとは大きく異なっている。CPBは連邦政府から独立した民間の非営利組織である。CPBの財源は主として連邦政府であり、その運営は大統領より任命された理事によって構成される理事会の意思決定に委ねられている。一九六七年の公共放送法制定当時、時のジョンソン大統領は将来CPBがBBC等が採用する受信料を視聴者から徴収する制度の検討をすることを念頭においていたとされるが、今日にいたるまでアメリカの公共放送は受信料の徴収を実現してはいない。結果、CPBは歴史的に、下院が認める単年度、あるいは複数年度ごとの予算に大きく依存してきた。一九九七年時点で、アメリカの公共テレビ放送の年間予算は二〇億ドルに達している（これは二〇年間で三倍以上になった計算であるという）。その財源の内訳は別図（図一）の

図1 アメリカの公共放送の財源⁽⁵⁾

通りである。

融通し合われる番組

一九七四年、アメリカの公共放送の財源に根本的な変化が起こる。ニクソン政権下において、公共テレビは政治的に民主党政寄りで、おしなべてベトナム戦争に批判的であるとの評価を受けていた。ホワイトハウスは、公共テレビに出演していた二人のコメンテータの高給をことさら取り上げて、反公共放送キャンペーンを展開した。ニクソン政権は、公共テレ

ビに対する連邦支出の廃止を狙い、ほぼこの目的に近いかたちで、連邦支出を大幅に削減することに成功した。

ニクソン政権は、政権に批判的な都市部の公共放送局から、政治的に保守的な地方の公共放送局へと番組制作の権限を移譲する目的で、財源の地方分散化を推し進めた。結果、CPBやPBSといった全米をカバーする中間支援組織から、地方の独立系の公共放送局に番組制作予算の多くが移転される結果となった。⁽⁷⁾

米国の公共テレビ放送が番組づくりに支出している年間の総費用を算出するのは難しい。CPBは公共テレビ放送の番組づくりに年間四千万ドルを支出している。⁽⁸⁾しかしながら、CPBやPBSを通じて支出される番組制作予算は番組づくり全体を賄っている訳ではなく、むしろ各局が独自に資金調達する制作費の方が比重が大きいと考えられる。番組は、PBS加入の全米およそ三五〇局の公共テレビ局が相互に配給し合っているが、PBS配給の番組制作はWGBH（ボストン）、WETA（ワシントンDC）、WNET（ニューヨーク）、KCE（ロサンゼルス）といった、比較的規模の大きな局に集中している。⁽⁹⁾なかでも、WGBH、WNET、WETAの三局は番組制作でとりわけ大きなイニシアティブを握っ

ている。PBSは番組づくりをコントロールする上で何らの権限も持っていない。むしろPBSは各局がつくった番組の購入者として重要な存在である。その資金には、CPBを経由して下りてくる連邦政府の補助金が充てられる。このCPB経由の予算は、各局が制作した番組をPBSが買い取るというかたちで各局に分配されることになる。そこで、アメリカの公共テレビ全体が使う予算の全貌を明らかにするために、CPBの支出、PBSの支出、そして各局が独自に調達する支出の全体を考慮する必要がある¹⁰⁾。

PBSが各局から買い取る番組が、公共テレビ局の放送電波に載る番組のすべてではない。地方局が自局のために独自につくる番組、独立系の番組制作会社がつくる番組、企業（費用負担者underwriter）が無償で提供する番組、PBS以外の番組配給サービスが提供する番組など、公共テレビ放送にはさまざまな番組の制作方式がある¹²⁾。

PBSのメンバー局全体が番組の制作費ならびに購入費に使った費用は四億六千七百万ドルである。これをもとに全米およそ三五〇局の公共テレビ局が番組に使う総予算は控え目に見積もっても八億ドルを越えると考えられる¹³⁾。商業放送に較べても、公共テレビ全体の予算規模は決して小さくないの

である。

商業放送のすき間を埋める公共テレビ放送

アメリカの公共テレビ放送局はドラマやコメディといった領域をあまり得意とはしてこなかった。その第一の理由は、アメリカでは伝統的に公共テレビ放送が、商業テレビ放送が取りこぼしてきた番組制作の領域、たとえば、社会問題や、オペラ・クラシック音楽・バレエといった芸術文化を主たるテーマとして扱ってきたことがある。また、ABC、CBS、NBCといった商業ネットワークと違って、CPBやPBSは自らが番組をつくっている訳ではないということがある。公共放送で流されるテレビ番組の多くは全米の公共テレビ各局や独立系の制作会社がつくった比較的予算規模の小さなものである。ゆえに、多大な予算規模を誇るBBC制作の番組がアメリカの公共放送の主たるドラマ・シリーズの供給源になっている。「供給源」が日本のNHKや韓国のKBSではなくBBCであることの小さくない理由のひとつが「吹き替え」や「字幕」の手間が不要ということがあろう¹⁴⁾。もともとこの点について、「脚本家やディレクターをはじめとする多くの専門職で構成される労働組合は、このPBS・BBC間の連携

が、アメリカにおける番組制作関連の少なくない職の機会を奪っていると指摘している」(Ledbetter 1998, p. 80)。

費用負担者(underwriters)としての企業の多くが、非常に安価にスポンサーになれるという理由で、公共テレビに強い関心を寄せている。しかしながら、近年、公共テレビの制作費は高騰化の傾向にあり、時に商業テレビの番組制作費を越えることも珍しくない¹⁵⁾。

一般に、企業スポンサーは費用対効果を最大化するため、全米放送の番組に好んで広告を出稿し勝ちであり、地方制作の番組を軽視する傾向にある。ゆえに、アメリカの公共テレビにもともと課せられた地域主体の番組づくりというものが、各局にとって過重な負担になっている。企業スポンサーを見つけることに重点が置かれるあまり、時としてアメリカの公共テレビは、そのミッションを十全に遂行することが出来ないことがあるとの指摘もある¹⁶⁾。

PBSとそのオルタナティブ

PBSはいくつかある公共テレビ向け番組配給団体のなかで一番歴史が古く、最大の組織であるが、唯一の組織ではない。「その他の番組配給団体」としては、ミネソタ・ベースの

ITVS (Independent Television Service) や、ボストン・ベースのAPS (American Program Service) などがある。たとえばAPSは、PBSのようにメンバーシップ制をとらず、各公共テレビ局に番組をばら売りしている民間非営利組織である。結果、全米三五〇局のテレビ局全局がAPSの番組を何らかのかたちで多かれ少なかれ放送している。

寄付から費用負担へ

一九八〇年代のはじめから、公共テレビは連邦政府や州政府の財源に過度に頼らない方向へと方針転換をはかり続けてきた。この転換は一九八〇年代はじめに起きた。当時、レーガン政権は、政治的、経済的理由から、CPBへの支出増額を認めなかった。その結果、連邦政府の補助金に過度に頼らない、非補助金型収入への可及的速やかな転換を余儀なくされた。同時に、下院議会ではTCAPF (Temporary Commission on Alternative Financing) を設置し、十局の公共テレビ局に限って、「限定的な広告」を認める実験を開始した。また、個人寄付者の開拓、施設のリース、テレビ会議の実験、サテライト設備の商業使用、さらには全米規模の宝くじの実施といった非連邦政府ベースの資金調達手法を探りはじめた。も

もちろん、すべての取り組みが成功裡に実践に移された訳ではない。

一九八〇年代に興った別の改革は、企業広告についての規制の自由化である。一九七〇年代、企業が広告出稿にあたって許されるのは、通称「ツームストーン広告」(墓碑銘広告)、すなわち、社名を淡々と紹介するといったことに限られていた。これに対しTCAFは、商業放送により近い形式、視聴者への訴求力がより強い形式で公共テレビ局がスポンサー名を紹介することを実験的に推奨している。一九八四年、FCC(連邦コミュニケーション委員会Federal Communications Commission)は、企業ロゴや動画の使用を可能にする、より自由化された新しい費用負担企業ガイドラインを承認している。結果、各企業が広報戦略の一環として公共テレビ放送を捉えるようになってきた。一九七七年、公共テレビは三千八百万ドルの企業からの費用負担収入を受けているが、一九九五年ではこれが二億ドル超に達した。すなわち、収入ベースでおよそ五倍になった。企業から公共テレビへの資金提供に、これまでの寄付という側面だけでなく、広告宣伝という側面が加わった。また、企業名を紹介するにあたって、商業放送におけるコマースシャルと見紛うほどのものまで出現し

ている。PBS傘下の大型局では、三〇秒スロットによって企業からの収入を得ることがすでに日常的な手段となっている。⁽¹⁷⁾

公共放送と商業放送との接近

公共テレビは放送開始当初から長く商業主義と一線を画してきた。各局のビジネスパートナーといえ、CPB、PBS、全米教育テレビ(National Educational Television)そして、地域ごとのネットワークといったものに限られていた。しかし近年、その制限は緩和され、公共放送と商業放送の劇的な接近が起きている。主たる商業メディア各社は、公共テレビ各局と戦略的な関係を構築しつつある。

公共テレビと商業テレビとの線引きの曖昧化傾向は番組制作にも及んでいる。たとえば、一九九五年一月、PBSは民間営利のメディア企業であるリダーズ・ダイジェスト・アソシエーションと一緒に「リビング・エデン」と題する二〇本の自然もののドキュメンタリー番組を制作する、と発表した。「この取引によって、五年間に七千五百万ドルの制作費がPBSに提供される」(Ledbetter 1998, pp. 87-89)こととなった。

技術革新や設備更新という重荷

アメリカの公共テレビ放送の弱点は、時に急激な技術革新や大型の施設・機材更新に対応し切れないというかたちで露呈する。たとえば一九八〇年代から一九九〇年代におきたケーブルテレビの普及の増大に対応しきれない地方局が数多くあった。また、テレコミュニケーションやニュー・メディアの領域でも移行に難しさがあった。

もともと、公共テレビ各社はデジタル放送への移行には積極的で、おしなべて大いなる情熱を傾けたといえよう。二一世紀初頭のデジタル放送への移行に関しては、商業テレビ放送と公共テレビ放送は完全に足並みを揃えて立ち向かったのである。ただ、デジタルへの転換には多大な設備投資が不可欠であり、結果として、商業テレビ各局以上に公共テレビ各局は多大な負担を強いられることとなった。

三 事例研究（ニューヨーク WNET / チャンネル 13 を中心に）

主たる聞き取り調査先（肩書はすべて調査時）

Gloria Deucher, Director, Volunteer Services,

WNET

Esther K. Harper, Corporate Development,
WNET

Michael E. Meagher, Director, Special Fundraising, WNET

William F. Baker, President, WNET
Ed McNulty, Hawaii Public Television

先鋭化する資金調達部門

ニューヨーク市を拠点とする WNET は全米およそ三五〇の公共テレビ局中、最大の予算規模を誇る局であるが、資金調達の苦労を他の多くの公共テレビ局と共有している。「商業局の経営者の仕事はお金を生むこと (make a dollar) であり、公共局の経営者の仕事は違いを生むことである (make a difference)」(Baker and Dessart, p. 262) とはいうものの、「違いを生む」にもお金はかかる。結果、公共放送局の経営者の仕事は、たとえば、「持ち時間の五〇％はもっぱら資金調達に、二〇％が理事会に、そして、たった三〇％だけが企画や番組づくりとった本来的な仕事に」(Baker and Dessart, p.

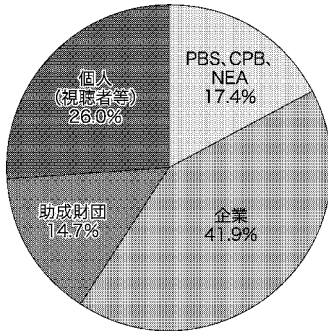


図2 WNETの財源内訳⁽¹⁸⁾

557) 費やされることとなる。
WNETの収入を、その財源ごとにみてみると別図(図2)のようになっている。
財源内訳中、「PBS、CPB、NEA」とあるのは、これら団体を經由してWNETに渡る政府の補助金ということになる。WNETの場合、収入全体の二〇%弱が政府系の資金ということになり、前述の全米の公共テレビの財源内訳にほぼ符合する。

WNETより、より規模の小さな地方の公共テレビ局であるハワイパブリックテレビジョンの財源も「CPB等を経由

した連邦政府の補助金は予算全体のおよそ二〇%⁽¹⁹⁾という。このことは「政府が公共テレビ放送の一定の編集権を握っているに等しい⁽²⁰⁾」と理解する向きもある。

しかしながら、連邦政府等の政府系資金が収入全体に占める割合は比較的小さく、大きく不足する財源を個人、企業、民間助成財団の三者が費用を分担しながら支えている、というのがアメリカの公共テレビの実態といえる。政府系資金の導入は、ある種の圧力の心配より、経営安定のために不可欠なものとしての理解が勝っている。公共放送局に限らず、非営利組織(NPO)一般がそうであるように、「公共テレビは相当な時間と費用を資金調達に使っているので、連邦政府と州政府の補助金はとりわけ歓迎されている。こうした政府の資金は、調達するのに比較的少ない時間とお金で済むという理由によって、もっとも効率的な財源」(Baker and Dessart, p. 257) とする向きが大勢を占めている。

WNETに限らず、公共テレビ各局は資金調達(fundraising)のための専門の部署を用意し、ここに多くの有能で経験のある人材を投入することになる。たとえば、WNETの企業資金開発部門の責任者(調査当時)であるエスター・ハーパーは、WNETに来る以前は、ニューヨーク市の権威

ある現代美術館であるグッゲンハイム美術館で同様に資金調達の仕事をしていた。^① WNETにおける個人寄付部門の資金調達責任者(調査当時)であるミーガー氏は、「私が大学生だった頃、今日のように非営利組織の資金調達の領域で博士号を持つ者が出現しようとは誰も想像しなかった」と述べ、公共テレビ局に限らない、非営利組織全般における資金調達部門の役割の重要性に言及している。

WNETをはじめとした公共テレビ局の資金調達にとつて、半ば常套手段になっている資金調達活動のひとつが、次に述べる「ブリッジドライブ」である。

ブリッジドライブという生命線

「ブリッジドライブ pledge drive」は、ほぼすべての公共テレビ局が行っている視聴者からの寄付集めのための資金調達特別番組のことである。

たとえば、WNETの場合、毎年、年に二回、一月と三月にそれぞれ二週間から三週間の期間、ブリッジドライブを実施している。ハワイパブリックテレビジョン(ホノルル)の場合、毎年、年に三回から四回、それぞれ二週間から三週間の期間、火曜日と日曜日の夜(一九時〜二二時)にブリッ

ジドライブを行っている。

ブリッジドライブは、一般視聴者に向かって、公共に資する放送というミッションをもつ自局がいかに視聴者の文化、芸術、教育等々といった豊かな市民生活の根幹とかかわっているかを強調すること、また、自局の財源不足に関する情報を知らしめることで、寄付行動を集中的に促す、いわゆる「寄付キャンペーン」の一種である。単に自発的な寄付を呼びかけるだけでなく、寄付のインセンティブとし一定金額ごとに希少性のあるギフト、たとえばWNETのロゴ入りのバッグや、PBSが権利をもつ過去に放送して評判の高かった番組のビデオやDVDなどが用意される。

公共テレビのブリッジドライブでは、寄付インセンティブにも増して「ブリッジ・ボランティア pledge volunteer」の存在が重要である。ブリッジ・ボランティアの主たる仕事は、この期間、視聴者からかかってくる寄付の申し出その他の電話に應對すること、また、インセンティブとして用意されるギフト等を寄付者に発送する作業に従事すること、などである。

表1 WNETのボランティア労働⁽²³⁾

総時間：24,160時間／年
総ボランティア数：982人／年
一日平均数：137人
ブリッジドライブ関連の総ボランティア数：845人

公共テレビのボランティア戦略

ブリッジ・ボランティアに限らず、アメリカの公共テレビ放送は「草の根のちから grass roots effort」(Gloria Deucher)としてのボランティアの参加に大きく下支えされている。それは、「局内には三人のプロデューサーと、ひとつの制作スタッフ集団と、一人の編集者がいるだけで、仕事の多くを外部の製作プロダクションに外注している」(Ed McNulty)ハワイパブリックテレビジョンのような比較的規模の小さな放送局に限らず、WNETを含めた、アメリカのあらゆる公共テレビ局に共通である。

公共テレビがアメリカに誕生した一九六〇年代当時、放送ボランティアに対する人々の関心は薄く、人事の担当者各家庭を戸別に訪問してボランティアを募るといった状況にあった。それが今日、たとえば、WNETでは年間二万四千時間のボランティア労働

(表1)を受け容れている。

「仮にこれに米国の平均的な賃金一時間一四ドルをかけるとしたら大変な金額になってしまう。WNETはボランティア労働によって支えられている」(Gloria Deucher)

たとえば、WNETのカスタマーサービスの部門には一七人のボランティアが勤務していて、電話応対、手紙の返事書き、Eメールの返信などを行っている。もちろん、これらの人々を雇用する余裕は局にはない。なかには「フルタイム・パートタイム・ボランティア」とでも呼称すべき「週五日勤務のボランティア regular volunteer」がいる。

WNETにボランティアとして関わるスタッフのなかで最長期間勤務者は「ボランティアとしてWNETに二六年間勤務している」(Gloria Deucher)。「最長」ではないが、筆者がWNETを訪ねたとき応対していただいたレセプションニストの女性は、およそ二〇年間、ボランティアとして勤務している、と自慢げに語った。

公共テレビとボランティアとの関係は、単に資源に限りが

ある公共テレビ各局にとって、「無償労働力」としてのボランティアが得難い存在である、というだけにとどまらない。ボランティアの側でも、公共放送という社会的基盤の一翼を担っていることに高い自負心を持っているという。すなわち、ボランティアは無報酬ではあるが無形の報酬（「フットコロの配当」）に対する「ココロの配当」を享受しているといえる。また、次のような見方も射ているだろう。

「高齢で社会性の乏しいボランティアにとって、チャンネル13でボランティアをすることは一種の社交である。切手貼りをやりながら、友達を見つける、また親しい友達と日がなおしゃべりを楽しむ……といった具合に」
(Gloria Deucher)

さらに、ボランティアが多く集うということは、それだけ公共テレビが地域の人々の生活に浸透していることの証左と考えることも可能である。すなわち、ボランティアの数Ⅱ公共放送に対する評価といった考え方である。評価指標としてのボランティアの数は、たとえば、政府系の資金を配分するCPBにとっても重要な数字として扱われるという。

「CPBといった助成団体は、地域の局がどれだけ地域の人々の支持を集めているかに着目している。地域の人々のサポートが得られないような局は助成する重要性が薄い、といったように考えるからである。ボランティアが活性化しているということは、地域の公共放送局が地域住民の支持を受けているという証に他ならない」
(Gloria Deucher)

もつとも、公共テレビ局がボランティアに用意する職種は、有体にいえば「低いスキルしか必要としない職種」に限られる傾向がある。WNETの場合、ボランティアの主たる活動領域は事務補助、ブリッジドライブの実施、メンバーや視聴者の対応といったものがその主だったもので、放送局運営や番組制作の中核にかかわるような無償ベースの仕事はほぼ皆無である。その主たる理由のうち、同業者ギルド的制約はきわめてアメリカ的な事情となっている。

「本来なら、たとえば商業放送でプロデューサーやディレクターやアナウンサーといった経験を積んだ者が退職後公共放送でボランティアのプロデューサー、ディレク

ター、アナウンサーとして勤務することも可能であり、理想であろうが、この点ではさまざまな職種別の労働組合がこれを認めていない。よって、WNETにもテレビ制作の専門性を活かしたボランティアはいない」(Gloria Deucher)

WNETの場合、ボランティアの「報酬」は「好きなときにクッキーやコーヒーを食べたり飲んだり出来る程度」であり、今日、アメリカや日本の少くない非営利組織が実践している、交通費の支給や食事代の補助といった「限定的な報酬」を含めて一切ボランティア労働に対する報酬は支給されない。ただし、「交通費といったボランティア関連の経費は、IRS（内国歳入庁）への確定申告時に経費計上する（＝租税減免対象項目として上げる）ことによって税控除を受けることができる」(Gloria Deucher)という税制上の僅かながらの恩典がボランティアにはあるという。

WNETに押し寄せる商業化の波

WNETでは今日、他の主だった公共テレビと同様に、民間資金の導入のためにCMに近いかたちでの支援企業情報を

部分的に流している。たとえば、「三〇秒スポット」⁽²⁾がそれだが、これについて、WNETの元社長であるベイカー氏は、「番組提供 (sponsoring) ではなく、あくまでも費用負担 (underwriting) である」(William F. Baker) という禁欲的な態度を示している。

「WNETも今日では三〇秒コマーシャルを流すようになっていくが、しかし、商業放送とは違って、視聴者の消費行動を直接に喚起するようなコマーシャルは依然として禁じている」(William F. Baker)

同様の自己規制の意識は、他の多くの公共テレビの経営陣がもっている。たとえば、ハワイパブリックテレビジョンのマクナルティ氏も、

「公共テレビのスポットでは、人々の直接的な経済行動を喚起することは出来ない。だから、『ハワイ銀行はあなたに5%の利息を約束します。さあ、預金しよう』とは言えない。ただし、『ハワイ銀行は地域コミュニティとあなたの家族のことを真剣に考えています』とは言える」

(Ed McNulty)

として、広告宣伝機能として「スポット」の限定的な役割を強調する。また、「公共放送のコーmercialは、ある一線に近づけるが、ある一線を越えることは出来ない」(Ed McNulty)として、商業放送のCMと公共放送の「CM」には自ずと違いがあることに言及している。

WNETのベイカー氏は、公共放送が過度に企業に依存することについて以下のように述べている。

「公共放送の商業化、すなわちスポットを流すことについては百%反対の立場にある。企業や裕福な個人からの寄付は、すなわち彼らの公共放送やしかるべき番組への深い関心や共感に根づいている。これに対して、コーmercialを流すということは公共放送の独立性を売り渡す側面が強い。完全にコーmercialに依存すること、あるいは番組の多くをコーmercialに依存することは、結局は視聴者数最大化を指向する番組制作態度につながる。結果、番組の質の著しい低下を招きかねない」(William F. Baker)

しかしながらアメリカの公共テレビ界は、商業化を推し進めて「CM」枠を広げること以外に、また、その「CM」に直接的ではないものの、中長期的な観点から視聴者の購買欲を訴求する機能を強化すること以外に、これといった「頼もしい財布」は見つけられないように思われる。日々、資金調達の現場で寄付集めに腐心している責任者が、「もし経済が停滞すれば企業はますます『戦略的寄付strategic giving』を重視する。このことが公共テレビの経営にも少なからず影響を及ぼす」(Esther K. Harper)と憂慮する前提には、恒常的にピンチに立たされているアメリカの公共放送の台所事情があると言わざるを得ない。

四 アメリカ型は公共テレビ放送の理想か(まとめに代えて)

アメリカの公共放送を財政のみで論じれば、前進にも困難が多く、かといって後退するにも勇気がいるといった難しい状況にあることが分かった²⁵⁾。また、この財政上の問題は、より根源的な問題、すなわち、「アメリカ公共放送が財政的に困窮しているので、その社会的責任を十全に果たし得ないでいる」(William F. Baker)という問題の主因となっている。

このことをして、WNET元社長のウィリアム・ベイカーは、アメリカの公共テレビが今日おかれている惨憺たる状況は、すなわちアメリカ政府の公共政策の失敗に他ならない、として、さらなる連邦政府補助や州政府補助の増額を主張している。ベイカー氏は、統計調査が米国民の多くが公共テレビ放送の必要性を感じている、という自著の記述⁽²⁶⁾を引用しながら、「連邦政府は公共放送にかかる費用のたった一五%をカバーしているに過ぎない。本来、公共テレビ放送は、国防に次ぐ連邦政府の関心事であるべきだ。国防に較べれば、公共テレビ放送にかかる費用など高が知れているのだが」(William F. Baker)と述べて、政府の公共テレビ支援の無策を非難している。加えてベイカー氏は、アメリカの公共テレビには、イギリスのBBCや日本のNHKのように、スポーツ、ゲーム、コメディといった多様な番組メニューを揃えた放送局に生まれ変わるという選択肢もあるが、この選択をとるには遅すぎると考えられる二つの理由がある、とする。「ひとつは、BBCやNHKは商業放送が誕生するよりも前からこの分野で視聴者を獲得していたということである。もうひとつの理由は生まれ変わるために必要な今日の費用は当時とは比べられないくらい大きいということである」(Baker and

Dessart, p. 259)と述べている。さらにベイカー氏は、インタビュに応えて、「いかなる環境下にあっても、NHKは公共放送のアメリカモデルを参考にすべきではない。公共放送のアメリカモデルはすでに破綻しているのだから」(William F. Baker)と警鐘を鳴らす。

ニューヨークWNETやハワイパブリックテレビジョンなどの限られた事例のみを対象とした今回の調査から普遍的な結論を導き出すのは難しい。しかし、アメリカ公共放送の「現場の声」に耳を傾けながら、次のような控え目な総括をすることは可能であろうと思う。

- ① WNETをはじめとしたアメリカの公共テレビ放送は、寄付とボランティアに大別される市民の自発的な資源に確かに下支えされている。そして、それは公共放送の伝統を守るという市民の強い意思の表れである。
- ② アメリカの公共テレビ放送が市民の寄付やボランティアに少なからず期待するのは、そもそも経営資源が乏しいからである。とりわけ、連邦政府による度重なる財政支援の縮減は公共テレビ経営に係る財源不足の主たる要因となっている。
- ③ アメリカの公共テレビ放送を長く費用負担 (underwrite-

ing)によって支援してきた企業各社は一部、「スポット」広告といった、その効果がより直接的なかたちでの支援を模索しはじめている。

- ④ アメリカの公共テレビ放送の経営者の少なくない人々は、控え目の政府支援と企業と個人のフィランソロピーから成り立つ公共放送のアメリカモデルを最善とは考えていない（たとえば、WNET元社長のベイカー氏）。

- ⑤ アメリカ型の公共放送とは違った発展過程をとった他国の公共放送——たとえば、日本のNHK——が安定的な財源（＝「受信料」）を放棄して、アメリカ型（フィランソロピー＋商業主義）に移行することを検討するのは慎重を期すべきである。なんとすれば、アメリカ型の当事者（たとえば、WNET元社長のベイカー氏）がアメリカ型自体を公共政策の「失敗モデル」と考えている。

注

- (1) この論考における米国内での聞き取り調査部分は、放送文化基金の「一般援助・助成援助金」（二〇〇一年度）をいただくことで可能となった。ここに特記して感謝したい。
- (2) アメリカの公共テレビ放送は、三四九のPBSメンバー局とPBS自体とPBSのノンメンバー局からなっている

(Baker and Dessart, p. 244)。

- (3) 最初の連邦政府支援のテレビ番組は、一九五八年制定の全国国防教育法 (National Defense Education Act) の援助を受けてつくられた (Ledbetter 1998, p. 75)。

- (4) CPB (Corporation for Public Broadcasting) は一九六七年、連邦政府の補助金を分配し、また、戦略的なサービスを提供するために設立された。さらにCPBはPBS (Public Broadcasting Service) とNPR (National Public Radio) をつくった。

- (5) Frequently Asked Questions About Public Broadcasting 1997, CPB, p. 7.

- (6) CPBが連邦政府の補助金の分配と戦略的なサービスの提供のために設立されたのに対し、(CPBによって設立された) PBS (テレビ) やNPR (ラジオ) は番組の制作と配給を担当する目的でつくられている。

- (7) 一九七二年時点では、「コミュニティサービス助成金」(Community Service Grants) のかたちで地方各局に渡される資金はCPB予算全体の二二％であり、一方、全米組織であるCPBとPBSが番組制作と番組配給に使う資金が七六％であったのが、のちにこの割合は逆転している。一九九七年度を見てみると、CPB予算（二億六千万ドル）のおよそ六五・六五％（一億七千万ドル）が直接、コミュニティサービス助成金のかたちで、また、二三・三％（一億七千万ドル）が番組づくり支援のかたちで、地域の公共放送局に配分されて

- いる (Leadbetter 1998, p. 77)。
- (8) しかしながら、番組づくりにおけるCPB経由の連邦政府支援は、番組づくり予算全体の一部に過ぎない。一九九六年度のPBS年報は、「一九九六年度のPBS全米番組サービス (PBS's National Program Service) によってつくられた番組は一九三六時間に及び、その制作費は二億九千六十万ドルであったと推定される」としている。
- (9) たとえば、家の修理や改良に関するハウツーを紹介する番組として人気を博している *This Old House* は WGBH が制作し、公共放送局各局に配給している。また、ハワイの紹介番組である *Over Hawaii* という番組を他の公共テレビ局のために制作しているハワイパブリックテレビジョンの例がある。
- (10) 全米の公共テレビシステムに何時間の自社番組を提供しているかを基準に統計をとったトップ一〇局全体の総予算はおよそ四億八千九百万ドルである。この内、番組制作にかけられる予算が三億ドル程度と考えられる (PBSを通じて全米に配給される番組の制作費に限定される) (Leadbetter 1998, p. 79)。
- (11) 「セサミストリート」といった番組をつくっている Children's Television Workshop などがこの「独立系」にあたる。
- (12) ITVS (Independent Television Service) や APS (American Program Service) といった「PBS以外」の存在が有名。
- (13) CPBの委嘱を受けてボストン・コンサルティング・グループが一九八九年の統計数字を使った算出した一九九一年の推定による。
- (14) PBSの元社長であるラリー・グロスマンは、「イギリス人がもし英語を喋らなかつたら、アメリカの公共テレビ放送は一体どんな番組を流しただろうか、想像もできない」と話している。
- (15) たとえば、一九九四年、CPBとPBSは一五〇万ドルを使って *Think Twice* というゲームショウを二回分制作したが、PBSの全米スケジュールを通じて配信されたのはたった四回分だけであった。一九九〇年代の中頃、トークショウのホストであるチャリー・ローズは自身のトークショウをニューヨークのWNETの施設を使つてつくることを中止した。理由は費用が高むためであり、より安価に制作をつづけることが出来る民間のブルームバーク・インフォメーション・ネットワークで制作を継続することにした。ボストンのWGBHが制作している公共テレビのドキュメンタリーの制作費は、一時間あたり五〇万ドルから百万ドルの間であるが、これは、Arts & Entertainment Network としたケーブル局の制作費一五万ドルに較べると破格に高額の制作費である (Leadbetter 1998, p. 81)。
- (16) 一九八五年、当時PBSの副社長であったバリー・チェイスは、「我々は歴史や企業の役割というテーマについての番組を強く望んでいる。ただ問題はどんな企業がそういったテ

- マにお金を出してくれるかだ」との発言をしている。
- (17) インタビューに応じて、WNETの元社長であるビル・ベーカー(William Baker)は、「新しいPBSへようこそ! PBSでの企業コマーシャルは年々創造的になっています。いまや商品を見せることも、スローガンを紹介することもできます」と高らかに謳っている。

- (18) Thirteen/WNET. *Think Thirteen: 1999-2000 Annual Report*.
- (19) ハワイパブリックテレビジョンのエド・マクナルティ(Ed McNulty)談。
- (20) ハワイパブリックテレビジョンのエド・マクナルティ(Ed McNulty)談。
- (21) WNETのエスター・ハーバー(Esther K. Harper)談。
- (22) WNETのマイケル・ミーガー(Michael E. Meagher)談。
- (23) Thirteen/WNET. *Think Thirteen: 1999-2000 Annual Report*.
- (24) 「コマーシャルとは呼ばない、スポットと呼ぶ。スポットはFCCの厳しい規制下にある」(Esther K. Harper)。
- (25) イェール大学のウィリアム・フォース(William F. Force)は、「公共放送を商業化すべきだ」という議論は古典的なジレンマを生じさせている。もしPBSやNPRが議会のサポートを完全に否定すれば電波を出せなくなる。さりとて、もし商業スポンサーを受け容れる一方で、資金集め番組を通じて視聴者にこびへつらっていると背信行為となじられる」(Baker

- and Dessart, p. 259)と書いている。
- (26) 「公共テレビの是非が下院で議論されているなかのある世論調査によれば、全米市民の八割から九割が公共テレビは存続すべきであり、その発展を期待している」と答えている」(Baker and Dessart, p. 263)。

参考文献

- Baker, William F. and George Dessart. *Down the Tube: An Inside Account of the Failure of American Television*. New York: Basic Books, 1998.
- Catterall, Peter. *The Making of Channel 4*. London: Frank Cass Publishers, 1999.
- Corner, John. *Critical Ideas in Television Studies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Ledbetter, James. "Funding and Economics of American Public Television," in Eli M. Noam and Jens Watemann, eds., *Public Television in America*. Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1998.
- Spangenberg, Jochen. *The BBC in Transition*. Germany: DUV, 1997.
- Thirteen/WNET. *Think Thirteen: 1999-2000 Annual Report*. New York: Thirteen/WNET.
- 栗津孝由幸 『NHK民営化論』日本工業新聞社。二〇〇〇。
- 坂本勝編著 『BBCの挑戦』NHK出版。一九九五。

津田正夫・平塚千尋編『パブリックアクセス…市民が作るメディア
ア』リベルタ出版。一九九八。
蓑葉信弘『BBC イギリス放送協会…パブリック・サービス放
送の伝統』東信堂。二〇〇二。