

英国における放送メディアに対する統制手段とその影響

—BBC に対するサッチャー政権の攻撃を中心に—

飯塚 浩一

The regulation of broadcast media and its effect in Britain:
the political attack of the Thatcher government on the BBC

IZUKA, Koichi

Abstract

The broadcast media have generally been regarded to have the great influence on the enormous audience. Accordingly politicians would like to regulate them and create the political climate convenient for themselves.

As a matter of fact you could find a lot of examples of political pressure on the broadcast media when you would examine the history of broadcasting. The typical one is the censorship, but politicians have found the indirect way of control of journalistic activity of broadcast media.

The structure of the British broadcasting has consisted of both the British Broadcasting Corporation (BBC) which has been financed by the licence fee, and the Independent Television which has been constituted by the various companies financed by the advertising. Politicians have often applied pressure on the BBC by taking some programmes off the air, criticising the BBC in the parliament speech, appointing governors who is critical of what the BBC does and so on.

I think that the ways of control over the BBC have been developed mainly during the Thatcher era. In this essay I would like to consider the arrangement of the government control over the BBC, the transformation of the way of control under the Thatcher government and its effect on the management of the BBC in 1990s.

1. はじめに

一般に、放送メディアは多くの視聴者に対する多大な影響力を持っていると信じられており、そのことが政治家たちに放送メディアを管理・統制しようという気を起こさせる動機となって

いる。実際、放送の歴史は、放送制度を操作して政治的に有利な状況を作り出そうとする政治家の試みの例で一杯だと言っても過言ではない。こうした試みの典型的なものは検閲であるが、民主主義社会においてこの手段を用いることは、民主主義の根幹である「表現の自由」を否定することにつながる。よって政治家は、政治状況を批判的視点から監視し報道する放送メディアの能力を効果的に制限するための洗練された手段を編み出してきた。

英国では、受信許可料 (licence fee) で財源を賄う、一般的な意味で「公共放送」と位置づけられる英国放送協会 (British Broadcasting Corporation: 以下, BBC) と、広告収入によって財源を賄う民間放送 (Independent Television: 以下, ITV) の両者が「公共サービス放送」(Public Service Broadcasting)¹⁾として地上波放送事業を実施している。例えば BBC に対して政治家は、『秘密結社』(Secret Society) 事件のような放映差し止めという直接的手段の他、議会演説で BBC を公然と非難したり、BBC に対して批判的な理事を任命して送り込んだり、BBC 会長へ辞任を迫ったり、受信許可料の額を操作するなどの間接的手段によって、BBC のジャーナリストやプロデューサーたちの間に政府に対する警戒ムードを作り出そうとしてきた。

筆者は、これら BBC に対する統制手段が主にサッチャー政権 (1979~90年) 下で発達したと考え、これまで同政権下においてテレビ・ジャーナリズムにおける「公平性」や「公共サービス放送」についての考え方がどのように変容したかを論じてきた²⁾。本稿では、BBC がその設立以来、英国政府からどのような統制を受けてきたのか、その統制の仕方がサッチャー政権下でどのように変わったのか、そしてその統制の仕方の変化が1990年代の BBC の経営にどのような影響を及ぼすことになったのかを整理することにしたい。

2. BBC を統制する仕組み

1922年、英国の郵政公社 (Post Office) は、ラジオ製造業者の共同体として英国放送会社 (British Broadcasting Company) を設立することを決定した。こうした形態が取られた背景には、①全てのラジオ製造業者が放送メディアの誕生と発展に参加することを保障する、②周波数に関する混乱を避ける、③全ての聴取者に対して効率的で満足のいくサービスを提供する、といった技術的・組織的理由が存在していた。英国放送会社が社会的・政治的性格を与えられるのはこの後のことであり、当初は「応急措置」としてこうした組織が設立されたのである³⁾。しかしながらこの応急措置の中に、既に「ラジオは国家の希少資源であり、国益に照らして開発され、統制されるべきである」という考え方が盛り込まれていたことは注目すべきである。すなわち、サービスの提供を広告収入ではなく、ラジオ受信機を所有している全ての人々によって支払われる受信許可料で賄うという決定により、英国放送会社は年間収入を保障され、聴取者の希望にほとんど関心を払うことなく番組を制作することができたのである。

1926年、政府が設置したクロフォード委員会 (Crawford Committee) は「放送サービスは国益の受託者である公共企業体によって担われるべきであり、その公共企業体の地位と義務は公共サービスを担う組織と同じものでなければならない」と勧告し、1927年1月1日、英国放

送会社は英国放送協会（BBC）となるのだが、既にこの時、①公共の義務を果たす、②全ての人々へ奉仕する、③娯楽だけでなく、情報を提供し教育を行う、という今日の「公共サービス放送」の基本的な考え方が強調されていた⁴⁾。

一般に民主主義国家では、放送事業者が不適切な政治的制約を受けることなく、最大限の自律性を持ってその仕事を遂行できるようにする必要性と、放送事業者に対して社会的責任を自覚した活動を義務づける必要性をどうやって調和させるかが、政治家と放送メディアの関係に関わる根本的な問題であった。英国では先に挙げた「公共サービス放送」の考え方にに基づき、議会が定めた方針に沿って放送事業が運営されるように、放送メディアを管轄する組織に権力を委譲する方式を採用した。この方式により、放送メディアは究極的には議会に対して責任を負うことを保障すると同時に、日常業務に関しては、放送メディアを政府の直接的な統制から解放することを保障したのである。放送メディアを管轄する組織は「公益の受託者として活動する人々で構成される組織」⁵⁾と位置づけられ、この仕組みは、特許状（Royal Charter）に基づいて1927年にBBCが設立された際に適用されたのである。

具体的には、最大で12名の理事（Governor）が政府によって任命され、理事会（Board of Governors）は制度上、BBCを代表する。理事会はBBCのテレビ・ラジオ事業⁶⁾が公益（＝議会との合意及び特許状の内容に示された方針）のために実施されていることを保障する義務を課されている。日常業務の運営や番組の制作・放映は経営委員会（Board of Management）が担当するが（1996年からは「執行委員会」（Executive Committee）に組織変更されている）、理事会は経営委員会を監督し、番組が特許状の内容に従っていることを保障し、プロデューサーを政治家の干渉から守らねばならない。例えばBBCの『1996年度年次報告書』（Annual Report and Accounts 1996/97）では、理事会の役割について次のように説明されている。

理事会はBBCを管理運営するためではなく、BBCが適切に管理運営されていることを保障するために設置されている。首相の助言に基づいて女王によって任命された理事たちは、放送における公益の受託者（trustees for the public interest in broadcasting）である。我々は会長（Director-General）を任命すると同時に、会長と協議の上でBBCの最上級執行委員（the most senior management）を任命する。最上級執行委員と協力してBBCの戦略を決定し、将来に向けた目標を設定するのが我々の役目である。加えて、目標や公益に照らして日常の業務を評価し、我々が提示した番組水準をBBCが満たしていることに責任を負い、BBCが法的及び他の対外的義務を果たしていることを保障することも我々の役目である⁷⁾。

英国ではこうした仕組みは、政府と放送メディアの間の「緩衝器」（buffer）として位置づけられてきたのだが、理事が事実上政府によって任命されることから、政府が放送メディアを統制するための間接的手段としても機能していることは否めないであろう。つまり、放送メディアに対して政府が究極的な権限を持つことは、公共サービス放送が持つ不完全さの一つを示

しているのである。もっとも、英国放送会社の支配人 (managing director) から BBC の初代会長となったジョン・リース (John Reith) は、もし政府の全面的支持を得られなかったならば BBC を発展させることはできなかったであろう。リースは「できるかぎり多くの家庭に、人間の生み出した知識、人間の努力のうちで最高のものを届ける」⁸⁾ 手段として BBC を発展させようとしたのだが、これは BBC の財源が保障され、また放送を独占していたことで大衆娯楽を求め一般大衆のニーズを気にすることなく、質の高い番組作りを目指すことができたことで可能になったと言えよう。

3. サッチャー政権下での BBC に対する統制の強化

(1) サッチャー政権以前——財政上の圧力

1970年代に入ると番組制作コストの上昇によって、放送事業の財政が曇り始めた。番組制作コストのインフレ率は、英国経済全体のインフレ率を上回るようになった。このことは受信許可料を主な収入源としている BBC にとっては大きな痛手であり、収入が支出を下回るようになった。1970年代のはじめ、テレビ番組制作費の上昇は、カラーテレビ用に導入された高額な受信許可料によって埋め合わされた。しかし1970年代の末からは、受信許可料の実質的減少に伴って BBC の財政は悪化した⁹⁾。

1988年以前、受信許可料の額は、3年ごとに BBC が望む額と政治家が選挙で受け入れられると考えられる額の間レベルに政府によって設定されてきた。つまり、受信許可料収入は政治家が圧力を加えるための資源となっていたのである。その結果、受信許可料の値上げは常に BBC の要求額を下回ることになり、BBC は1980年代を通じて財政難に苦しむことになった。1988年からは受信許可料の額を毎年インフレ率に合わせて値上げすることになり、これによって受信許可料が持つ政治的重要性を減らすだけでなく、毎年の値上げが可能になった。もっとも番組制作コストのインフレ率は一般のインフレ率を上回っていたため、受信許可料を値上げしても依然として不足は生じ、その不足は政府からの補助金で埋め合わせるしかなかった¹⁰⁾。

番組制作費の上昇に加えて、民間放送の登場が BBC の財政状況を悪化させた。1951年の総選挙で保守党政権は、民間テレビ放送の導入に向けた組織的キャンペーンを展開し、その結果、1954年にテレビ法 (The Television Act 1954) が成立した。同法に基づいて民間放送を監督する独立テレビ庁 (Independent Television Authority: ITA) が設立され、1955年9月22日、ロンドンで英国初の民間放送が開始された。その後各地で放送を開始した ITV の各会社は1959年には財政状況が安定し、BBC と ITV からなる「安楽な複占」(Comfortable Duopoly) 時代が始まった。ITV のネットワークは様々な放送会社が集まって構成し、個々の放送会社は共同あるいは独自に番組の制作と放映を行い、収入は広告収入によって得るものとされた。

当初、BBC と ITV はそれぞれ別個の財源を持っていることから、必ずしも最大多数の視聴者を追い求める必要はなかったし、またできる限り多くの視聴者を喜ばせるための公分母となる番組を制作する必要もなかった。つまり、両者とも収入源に対する直接的な挑戦を受ける恐れなしに独自の番組を制作することができたのである。よって、競争があったとしてもそれは

番組内容をめぐむるものであって、商業的な意味での競争ではなかった。しかしながら、間もなく民間放送が間接的にではあるがBBCの地位を脅かすものであることが明らかになった。

ITVの番組の持つ大衆性や目新しさは、BBCから視聴者を奪い始め、1950年代には視聴者シェアが一時27パーセントにまで低下した¹¹⁾。そのことはBBCに番組の見直しを余儀なくさせ、厳しさを増す競争的環境の中で生き残る必要性を認識させたのである。BBCが放送を独占している時は視聴者には選択肢がなく、そのため受信許可料から得られた収入をどの機関が受け取るかについての議論は起こりようもなかったのであるが、民間放送の導入によってBBCの地位は明らかに動揺し、受信許可料を全額受け取ることについてもその主張に説得力を欠くようになった。

そこでBBCは、1960年代になると放送戦略を見直し、視聴者のシェアを50パーセントまで高めることを目標に置いて視聴者の要求に対してより積極的に対応し始めた¹²⁾。その結果、ITVが放映するいくつかの人気番組と同じような番組をBBCも流そうということになった。こうした方針は順調に推進されていったものの、BBCが受信許可料を独占する根拠を弱めるという犠牲を払うことにもなった。つまりBBCは、もはや英国の一般民衆に、民間放送では視聴できないユニークな番組を放映しているとは言えなくなってしまったからである。公共放送と民間放送の番組が似たようなものになればなるほど、視聴者が一方のサービスを無料で受けられる時に、もう一方のサービスに対して料金を支払わねばならないと主張することが困難になった。

1980年代の始めに再び視聴者シェアが大きく落ち込んだBBCは、マイケル・グレイド (Michael Grade) を雇ってITVに対抗しようとした。彼は特色あるメロドラマやトークショーを制作すると同時に、海外からもメロドラマやシリーズものを購入した。こうしていくうちにBBCは、イベント、特にスポーツの放映権の獲得をめぐってITVと争うようになり、番組制作コストが一段と増大した。確かにこうしたやり方は多くの視聴者を惹きつけたものの、なぜ受信許可料についてBBCが特別な取扱いを受けられるのかについての主張はますます根拠の弱いものになった¹³⁾。しかしながら、もし視聴者が減れば、BBCにとって受信許可料の値上げを主張することは難しくなり、他方、ITVに対抗して視聴者を増やせる番組を多くすれば、受信許可料に関する特別な取扱いの根拠を弱めることになるのであって、この問題はBBCにとって極めて困難なものであった。こうした点についても、政府の圧力が加わるのであり、例えばウィリアムズは次のように指摘している。

このことは、当時の内務大臣レオン・ブリタン (Leon Brittan) が、BBCがオーストラリアから『ザ・ソーンバーズ』 (The Thornbirds) を購入して、それをITVの人気ドラマである『ブライドシェッド・リヴィステッド』 (Brideshead Revisted) と同じ時間帯にぶつけるという決定をしたことに関連して指摘した。ブリタンはこの決定についてBBCに書簡を出し、「なぜ、一般民衆に対する税金で賄われている放送事業が……商業放送によって提供される番組と区別がつかないような番組を提供するためにその資源を浪費しなければならないのか？」と尋ねた。彼は、『ダラス』 (Dallas)、『イーストエンダー

ズ』(EastEnders), 『ウォーガン』(Wogan) といった番組を放映することにどんな公共的利益があるのか, を問うことで批判を展開した¹⁴⁾。

(2) サッチャー政権の攻撃

サッチャー登場以前の放送メディアに対する圧力といえば, 番組制作コストの上昇であり, 衛星放送やケーブルテレビという新しい技術の登場であった。1979年にサッチャー率いる保守党が選挙で勝利したことは, 放送界が拠り所としてきたイデオロギ的基盤に対して挑戦が行われることを意味していた。新政府は自由市場主義のイデオロギーを拠り所としており, 英国放送界が基盤としてきた公共サービス放送の考え方と衝突することになった。規制緩和と民営化が英国放送界の砦を崩し始め, 結果的に放送界の様相を根本的に変化させたのである¹⁵⁾。

サッチャー首相と放送メディアとの関係はもともと良好とは言い難かった。彼女はメディアに「軽く扱われている」と感じており, ジャーナリズムを「打算的で, ひねくれた, 信頼できないものの根城」¹⁶⁾とみなしていたと一般に信じられている。彼女は, 1981年に都市暴動を誘発し, テロリストに宣伝手段を与え, 英国社会にポルノと暴力を撒き散らしたとしてテレビを非難した。生活のほとんどの面で自由競争を受け入れつつも, テレビ, 特にセックスと暴力に関しては, 彼女は「統制者」になると断言した¹⁷⁾。テレビの番組内容を規制しようとする彼女の試みは放送メディアとの対立を引き起こした。

1980年, サッチャー首相と放送メディアの間に数多くの小競り合いが生じていた。特に彼女は, BBCの『パノラマ』(Panorama)がアイルランド民族解放軍(Irish National Liberation Army)のメンバーとのインタビューを放映した時, 激怒した。それはそのメンバーが1979年に起きた彼女の親友エアリー・ニューブ(Airey Neave)の暗殺にかかわっていると述べたからであった。同じ年, やはり『パノラマ』がIRAがキャリックモア(Carrickmore)でバリケードを築いている場面を放映した時も論争が起きた。サッチャー首相とBBCの最初の大きな衝突は, 1982年に起きたフォークランド紛争の報道をめぐるものであった。BBCはこの戦争をできる限り客観的に報道しようとしたが, サッチャー首相はBBCが英国軍を支持していないとして批判した。こうした一連の対立は, サッチャー首相とBBCの間に深い敵意の種を巻くことになり, その種はその後十年間に芽を出し成長することになった。

キャリックモア事件の後, サッチャー首相は「BBCは自分の家を整理するべき時だ」¹⁸⁾と宣言し, 政府が持つ任命権を用いて彼女の息がかかった人間を理事としてBBCへ送り込み始めた。BBC理事の任命に際しては, 政治的バランスを保つ伝統があったのだが, 彼女はこの伝統を破ったのである。この人事の第1号は, 1980年に理事長であったマイケル・スワン(Michael Swann)卿が引退した時に実行された。当時後任として有力視されていたのは, 伝統に従えば当時の副理事長で元自由党の国会議員マーク・ボナム・カーター(Mark Bonham Carter)であった。しかしサッチャー首相はより保守党寄りの理事であったジョージ・ハワード(George Howard)を理事長に選んだ。その後も彼女は, 理事に空席が生じるごとに政府を支持すると思われる人物でその席を埋めていった¹⁹⁾。その中には『ザ・タイムズ』紙の元編集者でサッチャー首相の支持者でもあり, かつBBCを強く批判していたウィリアム・リー

ス・モッグ (William Rees Mogg) も含まれていた。モッグは副理事長に就任したのだが、そのことは BBC の理事長と副理事長は異なった政治的信条の持ち主たるべしという伝統を破ることを意味していた²⁰⁾。

こうして保守党の息がかかったメンバーが理事会を支配するようになると、BBC 内部に影響力を及ぼすことになり、事あるごとに経営委員会と衝突するようになった。その顕著な例が 1986 年の『リアル・ライヴズ』(Real Lives) シリーズの一つ、「アト・ディ・エッジ・オブ・ザ・ユニオン」(At the Edge of the Union) の放映中止であった。同番組は北アイルランド紛争において対立している二人の政治家を扱っており、その一人はマーティン・マクギネス (Martin McGuinness) という IRA (アイルランド共和軍) の幹部とみなされていた人物であった。同番組は経営委員会によって放映が許可されていたにもかかわらず、当時の内務大臣レオン・ブリタン (Leon Brittan) の要請を受けた理事たちが番組を急きょ視聴して、経営委員会が下した放映許可を覆したのである。このことで当時の BBC 会長アラステア・ミルン (Alastair Milne) と経営委員たちは、番組編成からその内容、編集方針、法的事項に至るまであらゆる点で理事会と対立状態にあることを自覚することになった。さらに追い討ちをかけるように、サッチャー首相はミルン会長を追い出すための一連のキャンペーンを開始したのである²¹⁾。

保守党は新しい攻撃的な幹事長ノーマン・テビット (Norman Tebbit) の指揮の下、BBC に対する政治的攻撃を開始した。攻撃の標的はニュースや時事問題番組だけでなくドラマやフィクションの分野にまで及んだ。例えば病院シリーズの『カジュアルティー』(Casualty) は、病院業務の描き方が偏っていると批判された。しかし、テビットによる最大の攻撃は、アメリカ合衆国がリビア爆撃に際して英国内の空軍基地を使用した際の BBC の報道に対するものであった。保守党中央本部は BBC の反アメリカ的・反政府的姿勢を攻撃するキャンペーンを組織し、保守党支持者に対して BBC に抗議電話をかけまくって電話交換盤を麻痺させてしまうよう要請した。この他にも、『パノラマ』の番組をめぐることで、保守党中央本部の応援を受けた二人の保守党下院議員から名誉毀損で訴えられて多額の賠償金を支払うなど、BBC に対する政府からの圧力が続いたが、最後のそして最も被害の大きかった衝突は『秘密結社』(Secret Society) シリーズをめぐるものであった。同シリーズを制作していたのは BBC スコットランドに勤務するジャーナリストのダンカン・キャンベル (Duncan Campbell) であった。同シリーズの一つの番組は、ジルコン社 (Zircon) のスパイ衛星の費用が議会の承認を得ていないことを明らかにしていた。政府からの圧力を受けて、BBC の理事たちは番組の放映を中止した。政府の干渉は、キャンベルが『ニュー・ステーツマン』(New Statesman) 誌に掲載したジルコン社に関する記事にまで及んだ。警察はキャンベルの自宅と同雑誌の事務所に加え、グラスゴーにある BBC スコットランドまで家宅搜索して、機密保護法 (Official Secrets Act)²²⁾ 違反を証明するための証拠を捜した。結局訴追は行われなかった。ジャーナリストやプロデューサーにとっては、この家宅搜索はメディアに対する威嚇行為であったが、理事たちにとっては、この番組が制作されたこと自体が BBC の経営委員会の失敗を意味していた。アラステア・ミルン会長の辞任を迫る声が日増しに高まり、放送業界への参入を狙うルパート・

マードック (Rupert Murdoch) の所有する新聞が、反 BBC キャンペーンを展開した。1987年1月、ついにミルン会長が辞任に追い込まれた²³⁾。こうして1980年代に BBC における理事会の優位が確立し、理事会は放送メディアの独立を政府から守るための「緩衝器」ではなく、政府による統制の手先になったのである²⁴⁾。

(3) ピーコック委員会

公共サービス放送への攻撃は、もともとは小規模な「シンクタンク」の群れによって始められた。それらのシンクタンクは1970年代後半になって数を増し、1980年代になってサッチャー首相が地位を固めるとともに、影響力を持つようになった。サッチャー政権は、政策研究センター (Centre for Policy Studies)、経済問題研究所 (the Institute of Economic Affairs)、アダム・スミス研究所 (Adam Smith Institute) 等の機関によって提案された政策や将来見通しを採用した。これらの機関は「一つの公企業と多数の地域民間企業が独占している」²⁵⁾ 英国の放送に攻撃を集中し、放送事業の規制緩和を提唱していた。

サッチャー政権の初期には、BBC には多くの擁護者がいた。保守党の中心的指導者で副首相であったウィリアム・ホワイトロウ (William Whitelaw) は現状維持派であり、変化を求めるいかなる主張をも退けることが可能であった。しかしながら、対立政党との「合意」を重ねる保守党の古い世代が党内の権力から離れると、英国放送界の再編を求める声が目立つようになった。1985年3月、サッチャー首相は放送の財政を審議するピーコック委員会 (the Peacock Committee) を設置した。

ピーコック委員会は、もともと1984年末に更新される受信許可料をめぐる交渉から生まれた委員会であったが、サッチャー首相は BBC の財政を賄うための別の手段を開発しようと決心した。彼女は BBC に広告放送を導入しようと考えていたのである。この目的のために、自称「自由市場主義者」のアラン・ピーコック (Alan Peacock) 教授が委員長に選ばれた。他のメンバーはレオン・ブリタン内務大臣の兄、企業の会長、保守党に近い放送事業者など政府寄りの人物ばかりで、例外は『ガーディアン』(Guardian) 紙の元編集者で BBC ラジオ・スコットランドのコントローラーであるアラステア・ヘザーリントン (Alastair Hetherington) だけであった。当然、委員会は BBC への広告放送導入を提案するものと思われたが、結果は異なっていた²⁶⁾。

委員会で聴取した意見の大部分が BBC への広告放送導入に反対であったこともあり、委員会は1996年の特許状更新時まで、受信許可料制度と BBC を現在の状態のまま維持することを提案した。ただし同委員会の報告書の主要な目的は、放送を社会的・文化的活動よりも商業活動として位置づけることであった。報告書には、英国放送界をより商業的・市場主義的なシステムに変えようとする諸提案が記載されており、特に BBC に関連する事項としては、① ITV と BBC の両者は、独立テレビプロデューサーから購入する番組の量を、少なくとも番組全体の40パーセントになるまで今後10年間にわたって増やしていくべきである、② BBC ラジオ1と2、及びローカルラジオは民営化され、広告によって財政を賄うべきである、という提案がなされた²⁷⁾。

ピーコック委員会の報告書の内容は、1988年白書（1988 White Paper）——『90年代の放送：競争、選択、そして質』（Broadcasting in the 90s: Competition, Choice and Quality）に受け継がれた。政府はこの白書において、民間放送を規制緩和して新しい市場志向的なITVを作り上げることでBBCを取り巻く環境全体を変化させる意志を示している。加えて政府は、BBCに対して財政的な圧力をかけ始め、明らかにサッチャー寄りの人物を理事に任命することで、BBCの経営体制を内部から再編しようとした。BBCはまた、制作部門に対する圧力への対応として、番組の25パーセントを独立プロデューサーから購入しなければならないようになった²⁸⁾。

4. 1990年代のBBC——「バート革命」を中心に

1987年、アラスデア・ミルンの辞職に伴い、BBCの会計士を務めていたマイケル・チェックランド（Michael Checkland）が会長に就任した。続いてニュース・時事問題局（News and Current Affairs Directorate）が設置され、一つの組織の中でテレビとラジオの報道業務が一緒に行われることになり、ロンドン・ウィークエンド・テレビ（London Weekend Television）の番組制作部長だったジョン・バート（John Birt）²⁹⁾がこの新たな組織の責任者に任命された。ニュースと時事問題番組の制作を重視することで、BBCは公共サービス放送の役割を際立たせることにしたのである。しかし、ニュース・時事問題局の設置はBBC内部における闘いの反映でもあった。サッチャー首相の指名を受けたマーマデューク・ハッセイ（Marmaduke Hussey）は理事長に就任するとすぐに、BBCの報道は「誠実さと独立性」（integrity and independence）を失っていると攻撃した。そのことは、テビットら保守党議員らによる批判を反映したものであった³⁰⁾。

バートは、以前からテレビのニュース速報はあまりにも多くの細かい項目から成り立っており、また時事問題の報道は視聴者に対してその日の争点や問題点を理解するための背景説明を十分に提供していない、と考えていた。BBCに移ると、バートはその日の主要なニュースに当てられる時間の量を増やし、『パノラマ』のような時事問題番組は、話題の選び方を慎重にし、その日の主要な争点に対する背景の説明に集中するよう指示した。この結果、特定の領域に報道内容を絞った『オン・ザ・レコード』（On the Record）、『アサインメント』（Assignment）、『マネー・プログラム』（Money Programme）のような特集番組が増加した。こうした変化はBBC内部では歓迎されなかった。多くの記者たちは、管理部門が番組に影響を及ぼすようになったことに不満を漏らし、深く掘り下げた報道が少なくなったことを嘆く人々もいた。調査報道は、より落ち着いた、リスクを避ける注意深いスタイルの報道に席を譲ったように思われた。バートと経営委員会にとって、これらの反応は変化を喜ばない人々の不満に過ぎなかった。しかしこれらの改革はまた、BBCの報道をより統制しようとする理事たちの願望をも反映していた。それゆえBBCは報道をめぐって政府や保守党とあまり対立することがなくなった³¹⁾。

1993年、バートは理事たちの全面的な支持を得てBBC会長に就任した。彼は早速、1996年

の特許状更新に向けて政府との交渉に取り組むことになり、BBCをジャーナリズム活動に関してだけでなく、財政面・商業活動面でも改革しようとした。そのうち最も重要な改革は、「プロデューサー・チョイス」(Producer Choice) 制の採用であった。BBCに内部市場制を導入する計画は1991年に発表され、バートの政策の中核をなした。プロデューサー・チョイス制が導入されたもともとの理由は、番組の25パーセントを外部から調達することを新たに条件づけられたためであるが、BBCを再編して衛星放送やケーブルテレビなどの新しいメディアとの競争に耐えられるようにするためでもあり、またBBCが特許状を更新するのにふさわしい組織であることを政府に納得させるためでもあった³²⁾。

プロデューサー・チョイス制は、プロデューサーとBBCの各部門がそれぞれ予算を管理し、もし内部で調達するよりも低い価格で必要なものが購入できる場合にはBBCの外部から購入してもよい、という制度であった。パートによれば、この方法によってコストが削減され、効率性が増し、番組制作者がより大きな自由を得られるはずであった。しかし番組制作を担当するスタッフにとっては、内部市場制は失業につながっている。1991年から1993年の間にBBCは3500人を解雇した³³⁾。さらに、競争に耐えられないBBCの部局は閉鎖され、BBCの番組制作基盤は縮小され、BBCは番組を発行する組織になる道を行くのではないかと、という不安がスタッフの間で広まっていった。バートはこうした不安に対して、BBCの放送技術は国民の財産であって、BBCを発行事業者に変えるつもりはないと断言した。そしてプロデューサー・チョイス制は官僚制を助長するのではなく、できるだけ多くの資金を最も創造的な目的のために使うことを保障する制度だと主張した³⁴⁾。

5. おわりに

1994年、政府はBBCの特許状更新に同意した。これはバートの戦略が効を奏し、BBCが救われたことを意味している。しかしこのことが、英国の公共サービス放送を救ったと言えるかどうかは疑問である。

1996年5月、BBCの新しい特許状と協定書が施行された。これによってBBCの地位は次の10年間、すなわち2006年末まで守られることになった³⁵⁾。新しい特許状と協定書はBBCに対して様々なことを求めているが、大部分はBBCの主張が反映していると考えられる。しかしながら次の2点は過去と決定的に異なっている。

第1に、BBCは商業サービス放送でもあり公共サービス放送でもあることが許容された。広告、ペイ・パー・ビュー、スポンサー契約などで賄われるサービスを提供する権利を与えられたのである。もちろん、視聴者獲得のための競争だけでなく、公共サービス放送を提供することも重視されている。しかし、商業活動からの収入が増えれば増えるほど、受信許可料を受け取る正当性を維持するのが難しくなるのも事実である。商業活動の展開は公共サービス放送を一層崩壊させると捉えることも可能である³⁶⁾。

第2に協定書は、理事に対して、BBCの会長だけでなく経営委員会の全てのメンバーと、他の重要な役職者を任命する権限を与えている。以前は、経営委員の任命は会長個人の責任で

行われていたのだが、今や彼の役目は相談を受けるだけにとどまるのである。しかし理事の任命については以前のまま、すなわち政府の特権である。この点において新しい協定書は、BBCを統制下に置こうとしたマーマデューク・ハッセイの任務³⁷⁾の集大成であるとも見ることができよう。BBCの独立性は弱まり、公共サービス放送は、今や市場の力に左右され易くなっているのである³⁸⁾。

本稿では、サッチャー政権を中心とした保守党政権によるBBCに対する統制を取り上げたが、今後の課題として、1997年5月に18年ぶりに政権を奪回したブレア労働党政権がどのような「統制」を行っているのかを整理することで、政治家のイデオロギーと政策の違いが放送メディアの統制にどのような変化をもたらすのか（あるいはもたらさないのか）を明らかにしたいと考えている。

註

- 1) 英国における「公共サービス放送」の考え方については、例えば、次の文献を参照——Broadcasting Research Unit, *The Public Service Idea in British Broadcasting—Main Principles*, 1985; 門奈直樹「放送の「公平」「公正」を考える 5 メディアの公共性とテレビジャーナリズムの質」(『放送レポート』第132号, 1995年1月), BRU編「イギリスの放送における公共サービスの理念——基本原理——」前田満寿美訳(『放送学研究』第39号, 1989年), 黒田勇「英国における公共放送システムの理念」(『神戸女子大学紀要』24L巻(文学部篇), 1990年11月)。
- 2) 拙稿「英国における政治と放送ジャーナリズムの関係についての一考察——サッチャー政権下におけるテレビ・ジャーナリズムと「公平性」——」(『東海大学紀要文学部』第67輯, 1997年9月)及び「英国における放送メディアの役割についての一考察——サッチャー政権の「放送革命」と「公共サービス放送」の変容を中心に——」(『メディア史研究』第8号, 1999年3月)。
- 3) P. Eckersley, *The Power Behind the Microphone*, Cape, 1941, p.18. 参照。
- 4) *Report of the Committee on the Future of Broadcasting*, HMSO, Cmnd. 6753, 1977, p.9.
- 5) *Report of the Committee on the Future of Broadcasting*, p.33.
- 6) 1936年11月, BBCはテレビ放送を開始したが, 本格的発展を見る前に1939年9月の第二次世界大戦勃発によって放送は休止され, 戦後, 1946年6月に放送が再開された。
- 7) *Annual Report and Accounts 1996/97*, BBC, 1997, p.54.
- 8) John Reith, *Broadcast over Britain*, Hodder & Stoughton, 1924, p.34.
- 9) Kevin Williams, *Get me a Murder a Day! : A History of Mass Communication in Britain*, Arnold, 1998, p.172. 参照。
- 10) Ralph Negrine, *Politics and the Mass Media in Britain*, Second edition, Routledge, 1994, pp. 86-87. 参照。なお, 現在の受信許可料の額は, 1996年12月に当時の保守党政権が導入した, 小売物価指数を基準とした「物価スライド制」に基づいており, 1997年から5年間適用される。政府とBBCの間で結ばれている協定書は2003年3月まで受信許可料をBBCの財源とすることを認めていたが, 1998年10月, 政府はこれを現行の特許状が満了する2006年まで延長した上で, 新たな受信許可料の決定方式と受信許可料を保管する財源を検討する委員会を設置した。中村美子「英政府, 受信許可料制度の検討委員会設置へ」(『放送研究と調査』1998年12月号), 75頁, 及び中村美子「BBCの財源はどうあるべきか, 政府検討委員会, 国民の意見を募集」(『放送研究と調査』1999年3月号), 98頁, 参照。
- 11) Ralph Negrine, op.cit., p.86. 参照。
- 12) 視聴率調査機関 BARB によれば, 1996年の英国テレビ視聴者シェアは, BBCが44.0パーセン

ト、ITVが35.1パーセント、チャンネル4が10.8パーセント、衛星・ケーブル放送が10.1パーセントとなっており、民間地上波放送の合計は45.9パーセントでBBCをわずかに上回った。『放送研究と調査』1997年3月号、78頁に記載された“Broadcasting”1997.1.17の記事紹介を参照。

13) Kevin Williams, op. cit., p.173. 参照。

14) Ibid., p.173.

15) Ibid., p.171.

16) Tom O'Malley, *Closedown? The BBC and Government Broadcasting Policy 1979-92*, Pluto Press, 1994, p.66.

17) Ibid., p.67.

18) Steven Barnett & Andrew Curry, *The Battle for the BBC: A British Broadcasting Conspiracy*, Aurum, 1994, p.17.

19) 1986年、スチュアート・ヤング (Stuart Young) の後任としてマーマデューク・ハッセイ (Marmaduke Hussey) が理事長に就任した (1991年11月から更に5年間任期更新)。この他、大手スーパーマーケットチェーンのテスコ会長グウィン・ジョーンズ博士 (Dr Gwyn Jones), 元官僚のニコラス・ゴードン・レノックス卿 (Lord Nicholas Gordon Lennox), 保守党女性全国委員会委員のシャーワー・サデク (Sharwar Sadeque), 混合工業技術連合の会長ビル・ジョーダン (Bill Jordan) らが理事に任命された。Bob Franklin, *Packaging Politics: Political Communications in Britain's Media Democracy*, Edward Arnold, 1994, p.59. 参照。

20) Kevin Williams, op.cit., p.177. 参照。

21) Ibid., p.177. 参照。

22) 1911年に成立した法律。例えば、国家に損害を与える目的で軍事基地に侵入したり、敵国に有益な情報を提供したりすることを処罰の対象とする。エイドリアン・ルーム『英国を知る辞典』渡辺時夫監訳、研究社出版、1988年、286頁、参照。

23) Kevin Williams, op.cit., pp.178-179. 参照。

24) BBCプロデューサーのマイケル・グレイドは、1992年8月に開催されたエジンバラ・フィルム・フェスティバルでのマックタガート・レクチャーで、理事たちはBBC日々の運営に過度に介入してきたし、政府に対抗することをせず、「政治的妥協策を取る」ことを好み、結果として「BBCを末期的衰退へと向かうコースに乗せた」と批判している。Guardian, 29 August, 1992.

25) Tom O'Malley, op.cit., p.18.

26) Kevin Williams, op.cit., p.180. 参照。

27) *Report of the Committee on Financing the BBC*, Cm. 9824, 1986, HMSO. 参照。なお、トム・オマリーによれば、ピーコック委員会の報告書は「BBCをリストラし、ITVと民放ローカルラジオ (Independent Local Radio: ILR) の規制緩和を行い、市場原理で運営されるケーブル及び衛星放送の新たな幕開けを導き出すための経済的・経営的根拠を提示する」ことを目的としていた。Tom O'Malley, op.cit., p.117.

28) Kevin Williams, op.cit., p.181. 参照。

29) ジョン・パートについては、次の笹葉信弘の紹介を参照——「ジョン・パートは1944年リバプール生まれ。オクスフォード大学セントキャサリズ・カレッジの工学部を卒業したあと、66年にマンチェスターに本部がある民放のグラナダ・テレビに入社。学生時代から映画の世界に傾倒し、ドラマ作りで定評のあるグラナダでドラマのディレクターになるのが望みだったという。71年に同じ民放のLWT (ロンドン・ウィークエンド・テレビ) に移って、主に報道番組のプロデューサーとして活躍し、82年には38歳の若さで同社の番組制作局長に昇進。そして87年3月、その前月BBC会長に就任したばかりのマイケル・チェックランドに請われてBBC副会長に就任した。」笹葉信弘「イギリス放送白書とBBCの将来～サッチャリズムを生き抜いた公共放送～」

- (『NHK 放送文化調査研究年報』第40集, 1995年), 141頁。
- 30) Kevin Williams, op.cit., pp.185-186. 参照.
 - 31) Ibid., p.186. 参照.
 - 32) Ibid., pp.186-187. 参照.
 - 33) Bob Franklin, *Packaging Politics : Political Communication in Britain's Media Democracy*, Edward Arnold, 1994, p.70. 参照.
 - 34) Ibid., pp.70-71. 参照.
 - 35) BBC の新特許状及び協定書の内容については, 次の文献を参照——簗葉信弘「BBC の新特許状・協定書と公共放送のアカウントビリティー」(『放送研究と調査』1997年2月号), 簗葉信弘「BBC 特許状はどう変わったか〜デジタル時代の公共サービス放送が目指すもの〜」(『NHK 放送文化調査研究年報』第42集, 1997年9月), 美ノ谷和成「イギリスにおける放送改革とデジタル地上波放送への対応」(『立正大学文学部論叢』第107号, 1998年3月)。
 - 36) Kevin Williams, op. cit., pp.189-190. 参照.
 - 37) マーマデューク・ハッセイは1996年3月末で理事長を退任し, 後任にクリストファー・ブランド卿 (Sir Christopher Bland) が就任した。ハッセイは1986年から2期10年にわたって理事長を務め, BBC の内部改革に携わった。
 - 38) Kevin Williams, op. cit., p.190. 参照。なお, 新聞報道によれば, BBC の次期会長にピアソン・テレビジョン会長のグレッグ・ダイクが選出された。彼は労働党員で, 1994年から計5万5000ポンドを労働党及びブレア首相に献金してきた熱心な支持者だとされている。『朝日新聞』1999年6月28日付朝刊, 参照。

[付記] 本稿は東海大学1998年度文学部研究助成金の助成を受けてなされた研究成果の一部である。記して謝意を表する次第である。