NHK のアカウンタビリティの現状分析
－BBC のアカウンタビリティ、NHK の自主自律－

氏名　中山昌生
学籍番号　51-208014
所属　東京大学大学院公共政策教育部公共政策学専攻
提出年度　2022 年度
指導教官　鈴木寛教授

要旨

本研究は地域性や業務分野によるガバナンスの違いを超えて比較が可能であるというアカウンタビリティの特徴に着目して、アカウンタビリティの側から NHK の課題にアプローチする試みである。

アカウンタビリティは曖昧な概念であり、定義は論者によって様々になされている。我が国では「説明責任」という訳語が使われたことにより、「懲罰を受ける可能性」や「説明させる責任」を含まない概念となっており、民主主義の不可欠の要素として認識されているグローバルスタンダードの概念とは離れたものとなっている。

アカウンタビリティは様々な主体と取り結ばれているが、その中で最も重要なのは資金拠出者に対するアカウンタビリティであり、本研究ではこれを資金拠出アカウンタビリティと呼んで分析の焦点とする。

英国の BBC は受信許可料による公共放送であるが、その財源構造あるいはガバナンス構造がしばしば “least worst option” と揶揄されるように、選挙のように視聴者を代表する仕組みがないという点において、宿命的にその正統性に難を抱えている。加えて、1980 年代のサッチャー政権以来の新自由主義的なイデオロギーによりアノマリーと捉えられる一方、技術進歩による多チャンネル化によりその必要性にも疑問が寄せられ、BBC は二重の意味で正統性を問われることになった。

そうした中で BBC がその正統性の拠り所としたのがアカウンタビリティであった。

信任法理を旨とする英国では信託などの信任関係は馴染み深いもので、曖昧で位置付けが難しい BBC の立場は、設立当初から「公共の利益の受託者」と表現されてアカウンタビリティは当然のものと受け止められていたが、ここで改めてアカウンタビリティを旗印とし、視聴者との関係を強化し業務の改善を進めていった。

新自由主義的な行政改革で推進された目標管理などの手法もアカウンタビリティの向上策として取り入れられ、BBC の公共目的はより具体的に規定され、その目標に向けた行動は経験が深まるにつれ規範化し、規律の度合いは高められていった。

BBC の機関設計もアカウンタビリティの強化策としての監督機能を中心に変化し、2017 年からは独立規制機関である Ofcom が規制監督を担うに至っている。

BBC の視聴者はこうした過程で株主に擬され、視聴者と BBC の関係のイメージアップが図られたが、視聴者に対するアカウンタビリティの責務の規範化が進み、アカウンタビリティ・エージェントとして Ofcom が位置付けられるに至って、BBC-視聴者間の関係が確立されたと言えよう。

なおこうした独立監督機能の強化を含む公共放送の規律化は、BBC に範をとった他の欧州諸国の公共放送でも同様にみられ、公共放送の「自律」から「規律された公共サービス」への変化モデルと捉えられている。

これに対して NHK は、視聴者に対する資金拠出アカウンタビリティが弱いことが際立っている。受信料は「特別の負担金」とされるが、位置付けは曖昧なままであり、アカウンタビリティの存在すら明らかではない。結果 NHK のアカウンタビリティの向く方向はもう一つの資金拠出アカウンタビリティであ

る選挙による代議制民主主義のルートと二分されることとなるが、こちらのルートは言論の自由への配慮から謙抑的になっており、全体としてアカウンタビリティが不十分になっている可能性が高い。この視聴者への資金拠出アカウンタビリティの欠落が本研究の中心的な主張である。

こうした NHK の資金拠出アカウンタビリティの欠落の背景として、NHK の自主自律の主張があるのではないかというのが次のポイントである。それまではほとんど言及されなかった「自主自律」は、一連の不祥事による受信料支払率の急低下の中で 2005 年に会長に就任した橋本元一が、「視聴者第一主義」とともに打ち出したものであった。もともと番組編集あるいはコンテンツに関する概念であった自主自律は、そこでは経営全般のあり方にまで及ぶものとして主張された。

NHK は自主自律を拠り所として難局に向き合い、結局 NHK の対策には BBC のようなアカウンタビリティ強化の視点ないし姿勢は見られなかった。

懲罰を含む厳しい関係性としてのアカウンタビリティの概念がなく、説明責任の履行を通じて業務を果たしていく、あるいは説明責任を追求することで目的を達成させる、ということに馴染みがなかった故に、同時期のアカウンタビリティに傾斜した BBC の事例が響かなかったということであろう。そうした中での視聴者第一主義は、「顧客」対応に近い、BBC の「株主」としての視聴者対応と対照的なものとして映る。

その後支払率が底打ちして回復に向かう中で、危機感や改革への意気込みは弱まっていった一方、自主自律は NHK の経営の基本コンセプトとして、今日に至るまで、たびたび言及されている。自主自律の標榜が一連の事態の動きにいかほど影響したかの特定は難しいが、欧州の公共放送が「自律」から「規制された公共サービス」に舵を切ったその頃に NHK が自主自律を掲げたのは皮肉といえよう。

現時点において NHK のアカウンタビリティが不十分とするなら、この自主自律の標榜がネガティブに作用している可能性が高いというのが筆者の基本的認識である。

なお、NHK が自主自律に向かった結果であり原因でもあろうと考えるのが、NHK に関して社会が投じている人員リソースの少なさである。BBC の特許状更改にあたっての政府の対応や世論の盛り上がり、あるいは Ofcom による BBC 監督と比較すると、NHK の孤立あるいは孤軍奮闘ぶりが際立っていると感じられる。

本研究は以上のような分析を踏まえて、NHK のアカウンタビリティの不足についての実証的検証を試みている。比較対象は BBC に加えて、行政機関代表として経済産業省、株式会社代表として日本テレビホールディングス（株）を選定した。

まず経営計画、業務報告書などを全体として「業績報告」として捉え、公開されている情報の質、量の比較を先の 3 者と行っている。量の比較は文書の文字数により行い、質の比較は説得力を持つという意味で、目標と比較された形で実績が表現されているか否かを中心に、業績指標の活用、数値データの活用を併せて見た。

次に規制監督機関としての Ofcom と総務省を比較した。規制監督活動の範囲、関連する公表文書の文字数、投入リソースの比較を試みている。

更に NHK と BBC の苦情対応を比較した。苦情対応はアカウンタビリティのメカニズムの一つとして捉えられている。

その他、経済産業省との国会審議時間の比較、情報公開制度の比較、会計検査院検査の比較などを行なっている。

以上の実証的検証の結果は、総じて NHK のアカウンタビリティは比較した各主体に対して見劣りするというものであった。

本研究は、NHK のアカウンタビリティが本来の視聴者へ向かっていないことを指摘した点のほか、よく知られた BBC のアカウンタビリティへの傾斜の構造を、資金拠出者との関係の特殊性と英国における信任関係への馴染みにより整理した点、NHK の自主自律の主張が本来の番組編集だけではなく経営全般に及んでいることを指摘した点、そうした自主自律の標榜が NHK の経営にネガティブに作用している可能性を指摘した点、NHK に関する社会としてのリソースの配分が不足している可能性を指摘した点において意義があるものと考えている。

目次

序章　本研究の問題意識、アカウンタビリティに着目する理由、先行研究など 5
第1章　アカウンタビリティの概念と資金拠出アカウンタビリティ 11
第1節　アカウンタビリティ概念 11
第2節　社会のメインプレイヤーのアカウンタビリティの構造の分析 13
第3節　資金拠出アカウンタビリティ 18
第4節　ガバナンスとアカウンタビリティの関係 19
第2章　BBCのアカウンタビリティ 21
第1節　BBCのガバナンスの概要 21
第2節　BBCのアカウンタビリティ構造の特徴 23
第3節　OfcomによるBBCの規制監督活動 24
第4節　BBCのアカウンタビリティ追求の軌跡 26
第5節　公共放送と受信料支払者の関係 30
第6節　BBCと視聴者の関係におけるアカウンタビリティの役割 31
第7節　「視聴者への約束」に見られる規律化 32
第8節　小括 32
第3章　NHKのアカウンタビリティ 33
第1節　NHKのアカウンタビリティの基本構造 34
第2節　NHKのアカウンタビリティ構造の特徴 39
第3節　NHKの自主自律 41
第4節　NHKのアカウンタビリティの留保要因 48
第4章　NHKのアカウンタビリティの実証的分析 53
第1節　業績報告の比較 53
第2節　規制監督機関としての総務省とOfcomの比較 70
第3節　NHKとBBCの苦情対応の比較 73
第4節　その他の比較 79
第5章　NHKのアカウンタビリティの今後の方向性の考察 82
第6章　まとめ、本研究の意義、今後の課題 86
添付資料 89
参考文献 103

序章　本研究の問題意識、アカウンタビリティに着目する理由、先行研究など

本研究の問題意識

日本放送協会（以下 NHK）は言うまでもなく我が国唯一の公共放送として、受信料を財源にテレビ、ラジオの放送事業を行い、そのメディアとしての存在感は大きい。長らく新聞や雑誌、民間放送局と比べても国民から高い信頼を寄せられ、高い視聴実績を上げ、大きな社会的影響力を持ってきたと考えられる。しかし一方、税金類似の強制力のある受信料を財源とする機関として、その効率性や財源徴収の適切性などに疑問が寄せられ、近年は受信料の制度設計を変更することを党是とする国政政党が存在するなど、批判的な論調も強い。ここ数年は特にインターネット業務のあり方をめぐり様々な問題、課題が顕在化し、所管官庁である総務省において断続的に研究会が開催され議論が行われている。

NHK を巡る様々な課題は、こうした研究会で「業務、受信料、ガバナンスの三位一体改革」の必要性が提言されていることにも端的に表れているように、相互に連関し、錯綜し、解決の端緒をどこに求めるかの特定が悩ましい、扱いの難しいものとなっている。そしてインターネットによる情報環境の急激な変化はそうした困難を一層助長している。

そうした問題、課題のおおもとには、NHK あるいは公共放送の社会的な意義、役割の議論があることは言を俟たないが、そこがなかなか深まらないことが総務省の研究会の場でも度々指摘されている[1]。そうした中では、公共放送でしかできない災害対策などに特化すべきとの意見がある一方、インターネットによる情報環境の混乱に対して信頼できる情報の拠り所としての公共放送に期待する声もある。

NHK 自身はそうした声を踏まえながら、2021 年度からの 3 年間の経営計画で効率化を中心とした改革を打ち出し、それに取り組んでいる最中である。これについては概ね肯定的に受け止められている一方で、公共放送の意義役割の議論を欠いているのではないかとの疑問も湧いてくる。

本研究はこうした NHK をめぐる錯綜した状況および課題に対して、アカウンタビリティの視点からアプローチする試みである。NHK に対する規律メカニズムのあり方を、アカウンタビリティの面から検討すると言っても良い。

研究目的

---

[1] 「放送を巡る諸課題に関する検討会」（2015/11～）「公共放送の在り方に関する検討分科会」第 1 回会合（2020 年 4 月）における宍戸常寿構成員の発言「指標をきちんと立てて評価し、NHK のあるべき役割や規模を議論できるような状況を作ってほしい」や、総務省「デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会」第 1 回会合（2021 年 11 月）における山本龍彦構成員の発言「公共放送の意義が再確認、場合によっては再定義されなければならないと思っています」など。

NHK のアカウンタビリティに正面から取り組んだ研究が少ない中で、BBC などとの比較を通じて NHK のアカウンタビリティの特徴とその不足の可能性を明らかにするとともに、主として BBC の事例の検討から得られる知見をもとに、ガバナンス改善の可能性について、いくつかの視点を提供しようとするものである。

アカウンタビリティからアプローチする意義

アカウンタビリティは論文ごとに定義があると言われるくらいに曖昧な概念であるが、アカウンタビリティから NHK の問題にアプローチするにはいくつかの意義があると考えている。

まずアカウンタビリティがその語義の曖昧さはあるものの、民主主義の重要な要素であり、善として追求すべきものとの認識が一般的なことである。仮にアカウンタビリティの不足が明らかになれば、それに対する改善策の必要性の認識、あるいは少なくとも改善策検討の必要性の認識は共有しやすいだろう。

次に制度分野固有の問題や国の事情に関わらない、一般的尺度として用いることができるのではないか、それによって比較可能性が広がるのではないかという点である。我が国では公共放送は NHK に限られ、NHK の制度あるいは組織は唯一無二であり他に類を見ない。また海外に目を転ずれば公共放送を有する国は多いものの、個々の国の公共放送をめぐる環境、条件などの違いから、その制度は千差万別である。当然ながら国内組織、あるいは海外の公共放送との比較の意味づけには相応の困難がつきまとうことになる。こうした中でアカウンタビリティは、ある程度制度固有の問題や国の違いなどを超えて、その不足や十分さ、あるいは過剰が議論しやすいと考えるものである。

3 番目にアカウンタビリティ研究のこれまでの成果を活用できることがある。例えばアカウンタビリティの構成要素の議論は、一般的な視点から見た NHK のアカウンタビリティに欠けるもの、あるいはガバナンスの欠陥を明らかにしてくれる可能性がある。また、アカウンタビリティ・バイアス[2]の議論は、現在の NHK の経済的効率性に傾斜した改革に説明を与えてくれるかもしれない。

4 番目に一般的なアカウンタビリティ・メカニズムが、NHK に利用可能なもの、あるいは強化すべきもののショートリスとして使えることがある。これにより例えば独立規制機関、苦情対応などの位置付け、意義づけが明確になりやすいと考えている。

5 番目に NHK を巡る様々な問題の根本にアカウンタビリティ不全があると、筆者自身が考えていることがある。アカウンタビリティが弱いが故に、NHK を巡る議論は深まらないまま今日に至っている可能性が高いと考えている。また本来ならアカウンタビリティを意識すること、あるいはアカウンタビリティの実践を通じて業務改善、業務管理の高度化が進

[2] アカウンタビリティ・バイアスとは、アカウンタビリティの内容が、それを負う側にとって説明や評価がしやすいものに傾きがちとなり、更には受け取る側の関心もそのように傾きがちになることを指す。

むべきところ、アカウンタビリティがなおざりにされた結果、それが不十分に終わっている可能性があると考えている。

6 番目に正統性との兼ね合いがある。NHK は受信料という強制力のある財源を持つが、一方選挙のような視聴者の意思を反映する明確な手段を持たず、正統性の基盤はもともと脆弱と見て良いだろう。そうした NHK が今後とも公共メディアとしての役割を十全に果たしていくためには、国民の信頼が欠かせないが、そこではアカウンタビリティが重要な役割を果たすのではないかと考えるものである。

最後に公共放送のグローバル規範とされる英国 BBC が、アカウンタビリティを旗印にして経営の改善を進めているという筆者の認識がある。アカウンタビリティが経営改善の方向性を合わせるツールになりうるのではないかと考えている。

先行研究

アカウンタビリティに関する先行研究[3]は数多く存在する。パブリック・アカウンタビリティへの関心は NPM の興隆との関連が指摘されており[4]、1990 年代から 2000 年代に盛んに研究がなされ、その後やや沈静化して現在に至っているように見える。内容的には語義が曖昧でカメレオン的概念であるが故か、「定義、類型論、理論モデル、ないしはケーススタディーを提供する論文がほとんど」で、「特定の尺度指標（インディケーター）を決めて行う比較研究は概して不足している」との指摘がなされている[5]。

公共放送に関する研究も数多く存在する。国内では NHK 放送文化研究所に BBC をはじめ各国公共放送の事例研究の蓄積があり、本研究はそこに多くを依っている。

一方 NHK のアカウンタビリティあるいは説明責任に絞り込んだ研究はごく限られている。そうした中でも見出された 2 つの論稿について以下でコメントする。

稲葉（2007）[6]は、受信料制度の強制力が強まる中で、「NHK が受信者に対して、どのような内容の応答責任（accountability）を負うべきであり、反対に受信者が協会に対して関与（あるいは主権を行使）できるのかが、様々な諸現象の背景にある基本的な問題である」と指摘した上で、「NHK に対する国による間接的関与を受信者による直接的関与へと転回」する検討を行っている。そこでは、受信者を国が代表して NHK に関与するという仕組みに限界がある一方、そもそも「事業の費用負担者が単に費用負担するのみで、事業経営のあり

---

[3] ここでは会計的な意味での狭い意味でのアカウンタビリティではなく、パブリック・アカウンタビリティを中心とした広い意味でのアカウンタビリティ研究を念頭に置いている。

[4] Steven Van de Walle and Floor Cornellise, “Performance Reporting” in Mark Bovens(ed.)et al. *Oxford Handbook of public accountability*. Oxford University Press, 2014

[5] Gijs Jan Brandsma, “Quantitative Analysis” in Mark Bovens(ed.)et al. *Oxford Handbook of public accountability*. Oxford University Press, 2014.

[6] 稲葉一将（2007）「日本放送協会の応答責任について」『行政財政研究』64 号 2007 年 2 月 p15

方等に関して、関与の手段を何ら有していないという制度は合理的でない」[7]と引用した上で、「受信者の「主権」理論や NHK の「応答責任」論が放送法の理論的課題であるとはいえないだろうか」と指摘している。その上で「経営委員会を受信者代表機関として強化あるいは再編成すること」、および「受信者に対して立法的に NHK に対する情報公開請求権を付与」することを選択肢として提起している。稲葉の論考は、「資金拠出者は権利を持つべき」との議論を基点としている点で、資金拠出者とのアカウンタビリティに絞り込んで検討する本研究と通じるものがある。一方受信者の法的権利を出発点とした規範的な論考を行う稲葉に対して、本研究は組織に対する規律の観点から、組織本来の目的実現に果たすアカウンタビリティの役割に注目して実証的に検討する点が異なる。

安（2008）[8]は、公共圏概念やマスメディア論、社会的責任論などから NHK を論じている。公共放送における説明責任ないしパブリックアカウンタビリティを「市民社会に公共放送の経費、運営、成果などに対する公共的役割を誠実に実行しているかを、自ら測定、評価してその内容を公開し、説明する義務である」とした上で、2005 年度から開始された NHK の「視聴者への約束と評価」の事例分析を行っている。それを視聴者に対する自発的かつ直接的な説明責任の遂行という意味で評価する一方、「徹底した議論を行わずに導入されたこと、内容において放送サービスや番組編成より業務改革に重点が置かれていること、視聴者像が曖昧なこと、評価においては量的な方法に偏っている点など、解決すべき点も少なくない」と結論づけている。安の論考は社会学的な視点からの規範的アプローチと言えようが、本研究は制度論的な視点から NHK のアカウンタビリティのあり方にアプローチする。なお、NHK の「視聴者への約束」は 4 年間でとりやめとなり、その後 NHK の社会に対するコミットメントと言えるものはごく限られる。

そのほか、NHK のガバナンスに関連する研究の中では、鈴木（2016）[9]が NHK の法制度上の課題を、「メディア法制における公共性」、「放送の自由と規制」、「NHK の公共性」などの項目を立てながら包括的に論じている。本研究はアカウンタビリティを切り口として BBC との比較などにより、鈴木の立てている課題のいくつかにアプローチするものと位置付けることができよう。

なお、総務省が主催する近年の 3 つの研究会[10]の参考資料、議事録および成果文書は、近年における NHK をめぐる問題を把握する上で重要だと思われる。

---

[7] 塩野宏（1991）『行政組織法の諸問題』有斐閣　1991 年　p26

[8] 安昌鉉「公共放送と『パブリック・アカウンタビリティ』～NHK の『視聴者への約束と評価』を中心に」東京大学　情報学研究 = Journal of information studies : 東京大学大学院情報学環紀要 / 東京大学大学院情報学環 編（75), 51-67 (2008 年 8 月）

[9] 鈴木秀美（2016）「メディアの公共性をめぐる制度と法」『メディアの公共性』慶應義塾大学出版会（2016 年）

[10] 「放送を巡る諸課題に関する検討会（平成 27 年 11 月～)」「公共放送の在り方に関する検討分科会（令和 2 年 4 月～)」「デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会（令和 3 年 11 月～)」の 3 つ。

本研究の研究方法

本研究は、NHK のアカウンタビリティに正面から取り組んだ先行研究が限られる中で、NHK のアカウンタビリティの特徴を概括的に明らかにしようとするものであり、新たな事実関係を明らかにすると言うより、個々の知られた事実関係の整理や関連づけ、既存研究成果のあてはめを中心に研究を進めている。実証的な研究については、主にウエッブサイトの公開情報自体を一次情報として分析している。

本研究の構成

まず第 1 章でアカウンタビリティの概念について、人によって様々に定義、分類され、概念としては曖昧さから逃れられない点と、我が国においては、使われる「説明責任」の訳語のために海外における一般的な理解とは異なる使われ方がなされおり、本来は懲罰・褒賞や説明させる責任を含む概念である点を確認する。その上でアカウンタビリティ研究の代表的な分類マトリクスとして、マショーのモデルを紹介し、それを使って我が国の営利企業（株式会社）と行政機関のアカウンタビリティの構造をモデル化する。そして本研究が資金拠出に関わるアカウンタビリティ（資金拠出アカウンタビリティ）に焦点を当てて分析を進めることを示す。

第 2 章では、BBC のアカウンタビリティの現状とそこに至る経緯を見ていく。NHK の受信料に近い受信許可料制度を取る中で、あくまでもアカウンタビリティの対象を視聴者に定めていることを指摘する。そして視聴者に対するアカウンタビリティを確かのものとするため、独立放送通信規制機関の Ofcom（Office of communications）が BBC の規制監督機関として位置付けられ、重要な役割を果たしていることを見る。また、今日に至る BBC のアカウンタビリティを巡る経緯をたどり、英国民の信任関係への馴染み、新自由主義的イデオロギーの圧力、技術進歩といった要因を背景に、政府経由のアカウンタビリティではなく視聴者に向けたアカウンタビリティを強調し、そこから逆に視聴者との関係を規範化し、正統性を確保しようとしてきたことを示す。

第 3 章では NHK のアカウンタヒビリティの構造と経緯を、BBC との比較を念頭に見ていく。まず NHK の資金拠出アカウンタビリティのルートが、政治プロセスを経由するもの（政治アカウンタビリティ）と、視聴者に直接向かうもの（本来の資金拠出アカウンタビリティ）の二つにわかれ、位置付けがあいまいなまま併存していること、それにより全体としてアカウンタビリティが不足している可能性があることを示す。次に NHK が標榜する「自主自律」に注目し、それが経営の最重要コンセプトと位置付けられるに至る経緯をたどり、「自主自律」が正統性の拠り所とされることにより、アカウンタビリティへの方向性が抑えられた可能性を指摘する。またここでは NHK がアカウンタビリティを留保する要因として想定される、「言論の自由」および「市場競争」についても考察する。

第 4 章では第 3 章で示した NHK のアカウンタビリティが不足している可能性について、

実証的な検証を試みる。具体的には業績報告の比較を BBC、経済産業省、日本テレビホールディングス（株）と行うほか、規制監督機能の比較（BBC)、苦情対応の比較（BBC)、国会審議の比較（経済産業省）などを行う。

第 5 章では以上の研究から得られる知見をもとに、NHK の視聴者に対するアカウンタビリティをいかに確立するかについて考察する。

第 6 章はまとめと本研究の意義について述べる。

第１章　アカウンタビリティの概念と資金拠出アカウンタビリティ

第１節　アカウンタビリティ概念

アカウンタビリティの定義

アカウンタビリティの代表的定義としてしばしば引用されるのは、ロムゼックとドゥブニック（1998）[11]の「個人ないし代理機関が何らかの代理や権限の行使に関する行為を行った時に、その成果（パフォーマンス）について答えなければならない関係性」というものである。しかしアカウンタビリティ概念は「カメレオン」としばしば揶揄されるように、人により多種多様に定義づけされ、説明されてきた。シンクレア(1995)[12]は「アカウンタビリティは、違った文脈の中で、違った人々によって、違ったものを意味して使われる言葉である。法的、政治的、哲学的な様々な著者の数だけ異なるアカウンタビリティが記述される」とまで評している。

とはいえ最低限の共通認識は存在しているとの認識もまた一般的で、例えばロック（2020）[13]はそれを「関係性のメカニズムに関連しており、「誰がアカウンタブルか（アカウンタビリティの義務を負うか)、誰に対してか、何についてか、どのようにか」という枠組みで分析することができるという点である。」と表現している。

一方、我が国におけるアカウンタビリティの理解が海外と異なっているとの指摘がある。山本（2013）[14]はアカウンタビリティの日本語訳として「説明責任」の語が使われたことによって、原語が持つ古代アテネ以来の「自己の行為を説明し正当化する義務で、説明者はその義務を的確に果たさない場合には懲罰を受ける可能性を持つ」[15]という概念は消えてしまったと指摘する。説明責任とすることにより、「懲罰を伴う事後的な報告責任から、結果を説明する責任に転化し、そして関係者に意思決定の内容を説明し理解してもらう責任を含む多義的な概念を生み出すことになった。」[16]ともいう。もともとは行為に対する結果責任そのものであったものが、説明すること自体の責任に転化し、更には事前の説得的な説明を

---

[11] ロムゼックとドゥブニック（1998）Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. Accountability. In J. M. Shafritz (Ed.), *International encyclopedia of public policy and administration, vol. 1: A-C (pp. 6-11)*. Boulder, Co: Westview Press. 1998.

[12] Amanda Sinclair, 'The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses", *Accounting, Organization and Society* , 1995, 219

[13] Ellen Rock "Measuring Accountability in Public Governance Regimes" Cambridge University Press. 2020

[14] 山本清（2013）『アカウンタビリティを考える～どうして「説明責任」になったか』NTT 出版 p ii

[15] ボーヴェンス（2007）Bovens, M. "Analysing and Assessing Accountability: A conceptual Framework". Europian Law Journal,13(4), 2007, 447-468.

[16]前掲 山本清（2013）p33

含むようになっていったとの指摘である。同様に山谷（2020）[17]も、「説明責任と訳したためにアカウンタビリティ概念から抜け落ちたものは多い。それは結果責任、説明させる責任（説明を求める人の責務)、説明して納得を得る能力(説明力)、外部統制である」と指摘している。

民主主義の重要な要素とされるグローバルスタンダードのアカウンタビリティは、我が国の「説明責任」に比較して、この「懲罰を受ける可能性」あるいは「結果責任」を含む、より厳格なものである点を確認したうえで[18]、その点を強調するために本研究ではアカウンタビリティの定義を、山本（2013）同様にボーヴェンス（2007）の「自己の行為を説明し正当化する義務で、説明者はその義務を的確に果たさない場合には懲罰を受ける可能性を持つ」とする。ただし、本研究においては、アカウンタビリティをそもそも曖昧なものとして扱うため、さほど定義にこだわりを持つものではない。

アカウンタビリティの構成要素

アカウンタビリティの分類もまた多様であるが、アクター、すなわち誰から誰に説明するのか、その両者の関係はいかなるものであるかといった構成要素によって分類されるケースが多い。例えばボーヴェンス（2007）は、誰が（who)、誰に（to whom)、なぜ（why)、何について（about what）の 4 つの要素により、アカウンタビリティを類型化している。

そうした中でマショー(2006)[19]はその「アカウンタビリティ・レジーム」で、3 つの活動領域あるいはガバナンス形態（政府ガバナンス、私的市場、社会ネットワーク）に応じてアカウンタビリティを分類し、その各分類について、Who や to whom を含む 6 つの構成要素からそれぞれのアカウンタビリティの性格づけをおこなっている。(図表 1-1)

マショーの分類は横軸の構成要素が、見出された分類の中では最も多く、アカウンタビリティの性格づけには便利に使える。本研究ではこの横軸の構成要素を切り口として、NHK やその他の組織のアカウンタビリティの構造の特徴を見ていく。

---

[17] 山谷清志（2020)「アカウンタビリティと評価－ふたたび「状況と反省」－」会計検査研究 No.62(2020 年 9 月) p6

[18] ただし山本は同時に、「懲罰的な意味を含む責任概念で理解されているのはアングロサクソン諸国に限定的である」ことも指摘している。(山本 2013 p48)

[19] マショー（2006）Jerry L. Mashaw, ”Accountability and Institutional Design : Some thoughts on the Grammer of Governance” *Public Accountability Designs, Dilemmas and Experiences, Michael W. Dowdle,* Cambridge University Press, 2006

（図表 1-1） マショーのアカウンタビリティ・レジーム

	Who	To whom	Standards of appraisal	About what	How	Rewards and Sanctions
State governance						
• Political	elected officials, administrators	citizens, elected officials	ideology or political preference aggregation	policy choice	voting oversight	approval or removal, funding, authority
• Administrative	public officials	superiors	instrumental rationality	implementation	monitoring	approval, substitute action, etc.
• Legal	officials, individuals, firms	affected persons, states	legal rules	legality	judicial review, enforcement	affirmation, remand, injunction, penalties, compensation
Private markets						
• Product	firms and customers	product markets	preference aggregation	payment, price, and quality	competitive contracting	profit or loss, refusal to deal
• Labor	employers and human capital suppliers	labor markets	preference aggregation	remuneration and performance	competitive contracting	maintenance, severance, or alteration of contracts
• Financial	management and capital suppliers	capital markets	preference aggregation	acceptable terms and returns	competitive contracting	acceptance, refusal, provision, or withdrawal of capital
Social networks*						
• Family	members	each other	group norms	appropriate behavior	individual and collective appraisal	praise and blame, affection, support, etc.
• Profession	members	each other	group norms	satisfaction of professional norms	individual and collective appraisal	esteem, status, exclusion, penalties, etc.
• Team	members	each other	group norms	contribution to joint effort	individual and collective appraisal	comradeship, status, exclusion, etc.

*The networks here are illustrative, not exhaustive.

（マショー(2006)より転載）

第２節　社会のメインプレイヤーのアカウンタビリティ構造の分析

ここで社会の主要プレイヤーとしての営利企業（株式会社）と行政機関のアカウンタビリティの構造を、マショーの「アカウンタビリティの構成要素」を使って明らかにする。

株式会社のアカウンタビリティ構造

（図表 1-2）　株式会社のアカウンタビリティ構造(マショーのモデルのあてはめ)

誰が (who)	誰に (to whom)	アカウンタビリティ種別	評価基準	何について (about what)	どのように (how)	褒賞と制裁
株式会社	生産物市場	市場（生産物）	集合的選好	支払い 価格　品質	競争的契約	利益か損失 取引・取引拒否
株式会社	労働市場	市場（労働）	集合的選好	給与	競争的契約	雇用維持　降給 昇給　解雇
株式会社	金融・資本市場	市場（財務）	集合的選好	許容条件とリターン	競争的契約	受諾　拒絶　供給 資金引き上げ
株式会社	株主	政治的	利益	業績	有価証券報告書等開示 株主総会	株価　取締役解任 取締役報酬
株式会社	会計監査人	法的	会計原則	財務	会計監査	無限定適正意見 不適正意見
株式会社	政府 証券取引所	法的	会社法 金融証券取引法 コーポレートガバナンスコード	合規制	モニタリング	上場廃止 罰則

注)・本研究ではマショーのモデルの縦軸となるアカウンタビリティ種別(分類)を横軸の構成要素に加え、「誰が（who)」を中心に配置している。
・政治的アカウンタビリティ、法的アカウンタビリティ等はマショーによるアカウンタビリティの分類である。

（筆者作成）

マショーのモデルは競争市場でのアカウンタビリティを市場に対して供給側、需要側双方が負うものとしている点に特徴がある。その場合、例えばインサイダー情報に基づくといった不正な取引ではなく通常の形で市場に参加すれば、それでアカウンタビリティの責務は果たされることになる。そこでは能動的にアカウンタビリティーの責務を果たす必要はない。

株式会社で能動的な意味でアカウンタビリティが問われるのは、むろん株主との関係ということになる。また、会計監査人との関係は株主への説明のための補助的なもの、あるいはアカウンタビリティ・メカニズム[20]と捉えることができる。同様に政府や取引所も、その規定するルールが株主と会社の関係を規律するものであることから、補助的あるいはアカウンタビリティ・メカニズムの性格を持つと整理できよう。

意図的ガバナンスとアカウンタビリティ

[20] 先のロムゼックとドゥブニック（1998）はアカウンタビリティ・メカニズムを「代理して為された行為が期待された通りに成果を上げているかどうかを決定するために作られた手段」としており、本研究もそれによる。

ここで、マショーモデルの競争市場における「市場アカウンタビリティ」は、本研究のアカウンタビリティに含めない点を説明する。

ウィリアムソン（2017）[21]は、ガバナンスを「自発的ガバナンス」と「意図的ガバナンス」に分けて整理している。ここでいう「自発的ガバナンス」はアダム・スミスの「見えざる手」以来経済学が追求してきた価格メカニズムなどによる言わば自動的に作用するガバナンスであり、「意図的ガバナンス」は人為的に制度として形づくられたガバナンスである。ウイリアムソンは「不幸なことに、恐らくは（経済学の）自発的ガバナンスへの偏った注力のために、意図的ガバナンスの重要性は過小評価されてきた。経済組織の地に着いた取り扱いは、ガバナンスの自発的形態と意図的形態のいずれをも明確に規定する必要があるばかりでなく、いずれのガバナンス形態が、どこに、何故、適用されるのかを説明する必要がある。今のところ、経済組織の研究はびっこを患っているようなものである」と指摘している。

営利企業の活動の多くの部分は価格メカニズムによる市場、具体的には生産物市場、労働市場、資本市場においてなされているが、ウイリアムソンによればそこは自発的ガバナンスによることになる。一方会社組織の在りよう、例えば株式会社としての仕組みや株主への利益還元などは意図的ガバナンスによることになる。行政組織の活動は基本的には意図的ガバナンスのもとで展開されていると考えられよう。

こうしたガバナンス区分に対応してどのようにアカウンタビリティを考えるかだが、本研究では意図的ガバナンスに対応するものとしてアカウンタビリティを捉えることとする。アカウンタビリティを、説明する側が義務として能動的に行う必要があるものとして捉えることで、アカウンタビリティの性格がより明確になるし、それでも十分に本研究の領域をカバーするからである。

株式会社の活動領域とアカウンタビリティ

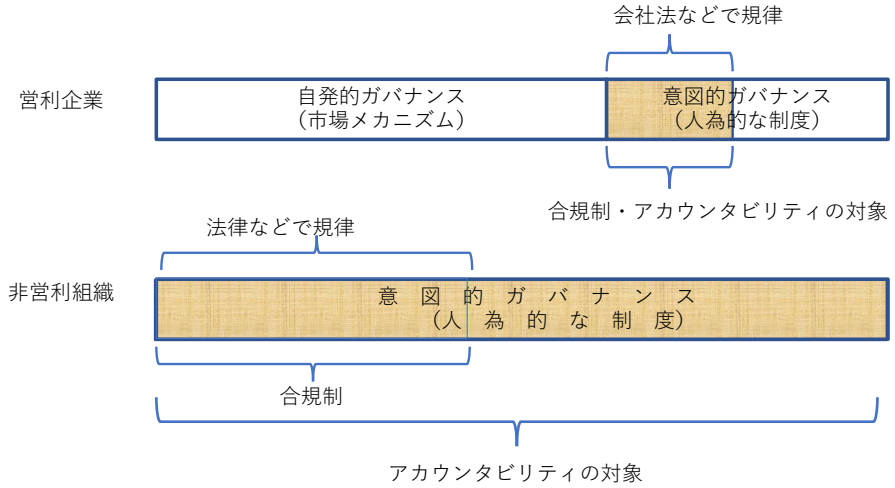
営利企業の活動領域はその多くが自発的ガバナンスのもとにあると考えられる。本研究のようにアカウンタビリティを意図的ガバナンスに対応するものと捉えると、営利企業にとってアカウンタビリティを負う領域は、自らの活動の一部に過ぎないと言うことになる。（図表 1-3）

---

[21] ウイリアムソン（2017） Oliver E. Williamson (2017)：『ガバナンスの機構－経済組織の学際的研究』石田光男・山田健介訳 ミネルヴァ書房

（図表 1-3）

営利企業と非営利組織のアカウンタビリティの対象の違い（イメージ）



（筆者作成）

行政機関のアカウンタビリティ

同様にマショーのモデルを我が国の行政機関にあてはめてみる。（図表 1-4）

（図表 1-4）　行政機関のアカウンタビリティ構造

誰が（who）	誰に（whom）	アカウンタビリティ種別	評価基準	何について（what）	どのように（how）	褒賞と制裁
行政機関	内閣	政治的 管理的 法的	政治的選好 組織的合理性 行政組織法・行政手続法等	提案 執行	人事権 監視	更迭　昇進　予算承認・否決 法案承認・否決
行政機関	会計検査院	管理的 法的	会計法　財政法 予算決算および会計令 行政手続法等	予算執行 業務執行	会計検査	不当事項に対する意見の表示、処置の要求、問題提起等 検査結果の公表
行政機関	財務省	管理的 法的	同上	予算案	予算査定	（ゼロ）査定　計上
行政機関	国民	法的 （政治的）	情報公開法 行政評価法 （国民の期待）	執行	審査会 行政評価	開示決定等 （選挙プロセス）
内閣	国会	政治的 管理的 法的	政治的選好 政策関連法 行政法	執行 提案	監視	予算承認・否決　法案承認・否決 不信任
国会（政治家）	国民	政治的 法的	政治的選好	政治選択	選挙	当選・落選　資金援助

注）政治的アカウンタビリティは最終的に国民に行き着くため、内閣→国会、国会→国民も加えている。

（筆者作成）

行政機関のアカウンタビリティ構造の特色

まず行政機関は代議制民主主義の委任の連鎖（国民→政治家/国会→内閣→府省）の一方の極に位置付けられ、最終的に国民まで行き着くアカウンタビリティの連鎖の始点となる。各行政機関は大きく行政として、立法あるいは政治に対してアカウンタビリティを負うことになる。

一方行政は内部的に様々な関係をとり結びながら業務を行なっている。会計検査院、財務省との関係が代表格だが、これらは国民ないし政治に対するアカウンタビリティを補完するアカウンタビリティ・メカニズムと捉えることができよう。

会計検査院検査は近年、正確性・合規性から、より経済性・効率性・有効性（いわゆる 3E 検査）重視へ、とりわけ有効性検査の充実拡大に努めているとしており、行政への信頼感の拠り所、アカウンタビリティの中核としての存在感は増していると思われる。

予算は省庁にとって死活的に重要であり、それだけに財務省とのアカウンタビリティは行政機関内部のアカウンタビリティの柱と言えよう。行政から立法へのアカウンタビリティを基礎付けるものであり、ひいては国民へのアカウンタビリティの裏付けでもある。

近年は情報公開制度に見られるように、国民への直接的なアカウンタビリティが求められるようになっている[22]。政策評価や行政事業レビューは内部管理の仕組みであると同時に、成果物を公開することにより国民へのアカウンタビリティ遂行にもなっている。

褒賞・制裁については、内閣が府省の主要人事について実質的な権限を持っており、それが強く機能しているとされる。この褒賞・制裁の要素が行政機関と内閣の間のアカウンタビリティを担保していると言えよう。ただし人事のメカニズムはそれ自身のアカウンタビリティの確保が難しいことから、その作動の方向（最終的に国民にとってのアカウンタビリティの向上につながっているか等）には留意が必要であろう。

国会と国民との間の褒賞・制裁は選挙ということになる。選挙はアカウンタビリティ・メカニズムとして一般的に捉えられている[23]。

「評価基準」の項目に見られるように、行政機関は政策に関わる法律、執行に関わる法律（行政手続法など）により詳細に行動が規律されている。法律に従い予算を執行することによって基本的にアカウンタビリティが確保されるというのが（少なくとも古典的な意味で

---

[22] 越水他（2006）「アカウンタビリティの構造と機能：研究展望」土木学会論文集 D Vol.62No.3,304-323,2006.7 はその背景として、①公的アカウンタビリティ概念が単純な委託者による受託者の外部統制という伝統的解釈から、受託者の自己規律を意味する内的な概念を含むものへと拡張していること、②そうした内部的な規律を含む制度的統制の一環としてアカウンタビリティ概念を位置付けるようになりつつあること、③公的アカウンタビリティ自体を、複雑さをます市民のニーズへの行政の応答の一つと捉える考え方が生まれていること、④公的アカウンタビリティが市民とのコミュニケーションの一環と捉えられること、の四点を挙げている

[23] Mark Bovens(ed.)et al. *Oxford Handbook of public accountability*. Oxford University Press, 2014. では、解説されている 9 つのアカウンタビリティメカニズムの一つである。

の）行政の性格であり特徴だろう。ただし近年の成果志向、結果志向の行政においてはその限りではないのもまた論を俟たない。行政機関を、現状を理解し政策を立案・執行してそれを評価し改善するという PDCA サイクルの主要な担い手と考えると、法定事項以外の業務プロセス全体にアカウンタビリティの領域は広がるだろう。

以上をまとめれば、行政機関は政策に関わる法律、執行に関わる法律（行政手続法など）、および予算により詳細に行動が規律されており、それに従うことでアカウンタビリティが確保されるのが基本構造である。しかし一方で幅広い任務の遂行が期待されており、結果ばかりでなく業務プロセス全体についてアカウンタビリティが求められる。そして国会、内閣が監視し、内閣が人事権を行使する形で懲罰のメカニズムが機能していることと、財務省による予算査定、行政評価、行政事業レビュー、会計検査など複数のメカニズムを機能させることで、アカウンタビリティを確保しようとしていると捉えることができよう。

第 3 節　資金拠出アカウンタビリティ

以上に見た通り、営利企業においては株主に対するアカウンタビリティが中心的な役割を果たし、行政機関においては代議制民主主義の連鎖によるアカウンタビリティが中心的な役割を果たす。実はマショーのオリジナルのモデル（図表 1-1）でわかるように、営利企業の株主との関係は State Governance の中の政治的アカウンタビリティ（political）に位置付けられていると考えられ、この二つはマショーモデルでは同じカテゴリーとなる。

ところで社会の様々な法人のガバナンスは、基本的に資金の拠出者を軸に組み立てられている。これは、人ではないものに権利義務関係の主体となることを認めるにあたり、とはいえ最終的に個人に責任を帰属させなければ無責任になると心配だとすれば、その責任は（権利も含めて）その法人への資源の提供者に負わせることが自然であり、中でも利害が大きいのは資金の拠出者ということであろう。株式会社は株主を起点としたガバナンスが中心となり、政府においては税金を納付する国民を基点としたガバナンスとなる。すなわち法人のアカウンタビリティは資金拠出者に対するものが柱となる。

プリンシパル＝エージェント関係、あるいは資源の委託＝受託関係において、資源の受託者は委託者に対してアカウンタブルであるというのは、アカウンタビリティの原初的な形態であり[24]、山本（2013）もアカウンタビリティの典型的形態として挙げている[25]。活動主体は活動資金提供者に対してアカウンタビリティを負うというのはごく常識的に想起される状況であろう。

一方、アカウンタビリティ関係はさまざまな主体間で切り結ばれるのは当然だが、アカウンタビリティが「要求する責任」をも含む概念であるとするなら[26]、情報化が進み、情報公

---

[24] 古代アテネの民主主義における市民と執政官の関係など（後述）。

[25] 山本（2013）前掲は「公的部門及び民間部門を問わず、活動主体は活動原始の出資者に対し資金受託者としてアカウンタブルである。」としている。（p53）

[26] 山谷（2020）前掲

開によりアカウンタビリティの責務を果たすケースが多くなって、誰に対する責務の遂行かが区別できない状況にある今日においては、逆に中心的なアカウンタビリティの委託者は「説明の要求に責任を負う」主体として、役割が重くなっているのではなかろうか。そうした中心的な委託者が通常は資金拠出者ということになろう。

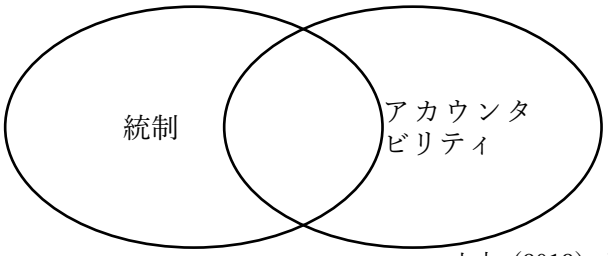
本研究では資金拠出者との間のアカウンタビリティ（資金拠出アカウンタビリティ）に焦点を当ててアカウンタビリティを分析する。選挙による代議制民主主義の委任の連鎖によるガバナンスに対応する政治アカウンタビリティも資金拠出アカウンタビリティの一種と捉える。

なお、近年環境会計が話題となっているが、その際の説明の相手と想定されるのは、環境を資源と見立てて資源提供者としての人類とするのが一般的な理解である。アカウンタビリティの向く方向を資源提供者とするのが、会計の世界でも通例と言える証左であろう。

第４節　ガバナンスとアカウンタビリティの関係

ここでガバナンスとアカウンタビリティの関係について整理しておく。山本(2013)[27]は統制とアカウンタビリティの関係を（図表 1-5）のように示し、「統制とアカウンタビリティはそれぞれ委託者の規制と受託者の責任と解される」から望ましくは一致するべきだが、「残念ながら、委託者と受託者の認識・想いと行動が事前及び事後で完全に一致することは」なく、「委託者の統制が受託者のアカウンタビリティでこたえられるものは一部」であり、「統制の左側は委託者の認識・想いあるいは仕組みとして導入されてもアカウンタビリティでは回答されない」が、一方で受託者は「委託者による統制外で責任を負う」（アカウンタビリティの右側：筆者注）ことになるとしている。そして「統制とアカウンタビリティは相互に重なり合うと共に補完し合う関係にある」というのが山本の統制とアカウンタビリティの関係である。事前の統制に対する事後のアカウンタビリティといったニュアンスの強い枠組みといえよう。

（図表 1-5）　山本（2013）における「統制とアカウンタビリティの関係」



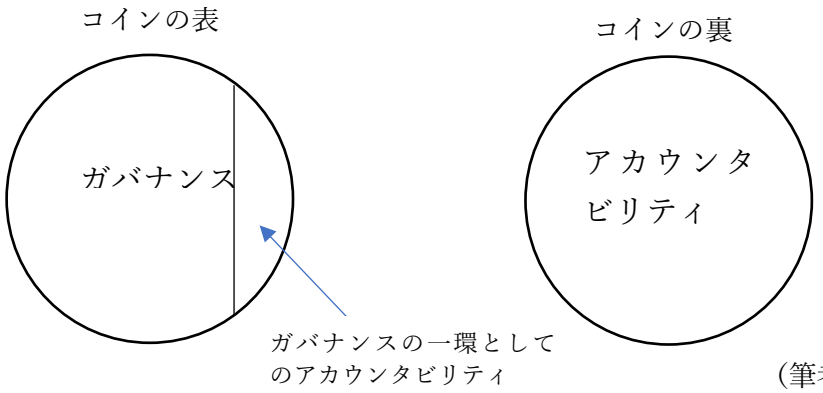
山本（2013）より転載

[27] 山本（2013）前掲 p117

本研究では山本（2013）の「統制」をガバナンスと読み替えた上で同様の図を想定するが、山本（2013）の統制とはやや異なり、組織を規律する仕組み全体としてガバナンスを捉え、ガバナンスの一部には仕組みとしてのアカウンタビリティを含むものと考える。一方でアカウンタヒビリティ本来の意義は、そうした仕組み全体としてのガバナンスが機能あるいは作動していることについて、受託側が負う説明義務と捉える。アカウンタビリティはガバナンスの作動状況やその成果を説明するものと捉えるわけである。よって図の重なりの部分はガバナンスの一部として機能しているという意味合いのアカウンタビリティであり、図の右側はガバナンス全体に対して対置されるアカウンタビリティである。

別の表現をとれば、ガバナンスとアカウンタビリティをコインの裏表のように捉えているとも言える。（図表-6）

（図表-6）　本研究におけるガバナンスとアカウンタビリティの関係



（筆者作成）

ガバナンスの一部を構成するアカウンタビリティは、アカウンタビリティの義務づけといった仕組み（例えばアカウンタビリティに関する法的規定）と捉えても良いし、アカウンタビリティ全体がガバナンスとして（他の仕組みとともに）機能していると捉えても良い。

アカウンタビリティの起源といわれる古代アテネの市民と行政官の関係は、市民によって選出され執政する権限を委任された行政官が、自分が行った行為について報告する義務が課せられ、それが不十分であると厳罰に処される、というものだという。そこでは厳罰を前提にすることで行政官の権限行使がより好ましいものに向かうことがポイントであると考える。アカウンタビリティとガバナンスを表裏一体のものと捉えることで、アカウンタビリティが業績自体の改善に直結することが表現されるように思われる。

2章　BBCのアカウンタビリティ

BBC は世界の公共放送の規範的存在で、NHK と同様の財源構造（財源は受信許可料（licence fee）であり受信機を持つ住居ごとに徴収される）および財源規模(NHK の 7,049 億円に対し BBC の 8,581 億円[28])を持つ。ここでは NHK のアカウンタビリティを検討する足がかりあるいは比較対象として、BBC のアカウンタビリティを見ていく。

まずマショーのモデルを当てはめた上で、政治プロセスを通じたガバナンスを避けるための受信許可料制度を取る中で、あくまでもアカウンタビリティの対象を視聴者に定めていることを述べる。そして視聴者に対するアカウンタビリティを確かのものとするため、独立放送通信規制機関の Ofcom（Office of communications）が BBC のアカウンタビリティ・エージェント[29]として位置付けられ、重要な役割を果たしていることを見る。

次に BBC の今日に至るガバナンス、ないしアカウンタビリティの経緯をたどる。サッチャー以降の新自由主義的な圧力と技術進歩による環境変化の中で、受信許可料財源による経営をいかに維持するか、いかにその正統性を確保するかが課題となったこと、受信許可料支払者[30]との法的関係が曖昧な中で、それを信任関係に見立て、アカウンタビリティを強調することで次第に関係を形成・強化してきたことを見る。またアカウンタビリティ強化の主要な要素が、①組織目的の再定義、②規律づけの強化、③機関設計の進化の 3 つであるという認識も示す。そしてそうした中で、BBC が従来の「自律（autonomy）」から規律された公共サービス（controlled public service）」に変化していったことを確認する。また信任関係を契約関係と対比してその特徴を示し、信任法理のバックグラウンドを持つ英国において、アカウンタビリティが、その概念の曖昧さゆえに大きな役割を果たした可能性を指摘する。

第 1 節　BBC のガバナンスの概要

BBC のアカウンタビリティを論じる前提として BBC のガバナンスの概要を NHK と比較して見ておく。

---

[28] 2021 年度実績を年度末為替で換算。最近の円安で差があるように見えるが 2020 年度は NHK の 7,374 億円に対し BBC は 6,376 億円で NHK が上回っていた。

[29] 本研究ではアカウンタビリティ・メカニズムとしての役割を果たすエージェントの意味で使用する。

[30] 本研究における「受信許可料（受信料）支払者」、「視聴者」、「国民」の使い分けは、特に資金拠出に関わる時などに「受信許可料（受信料）支払者を、政治アカウンタビリティや選挙に関わるときは「国民」を使い、そのほか特にその厳密な区別が必要ないと判断されるときは「視聴者」を使うことにする。

（図表 2-1）　BBC と NHK のガバナンス構造

	BBC	NHK
規律	特許状　協定書　免許	放送法
目的	5 つの公共目的	あまねく豊かで良い番組
国会関与	業務報告	収支予算等承認 経営委員任命同意
政府関与	一部の役員の任命（注）	経営委員任命　総務大臣免許
外部監視	Ofcom　　会計検査院	会計検査院
財源	受信許可料	受信料

注）公募による公的任命手続きによる。　（筆者作成）

BBC はほぼ 10 年ごとに更新される特許状（Royal charter）、政府との協定書（Agreement）、Ofcom が交付する運営免許（Operating licence）の 3 段階の法規範により規律されており、放送法に比較して規律密度が相当に高い。組織の目的についてもこれら 3 者を通じて放送法に比べて相当に書き込んだ内容となっている。

Ofcom の存在はガバナンス構造上の NHK との最も大きな違いであろう。BBC もかつては経営委員会を中心とした NHK と似た機関設計であったが、2007 年特許状においてそれまでの経営委員会を BBC トラストとして内部機関ながら独立性が高い監督機関に改変し、さらに現行の 2017 年特許状において監督機能を放送情報通信分野の独立規制監督機関である Ofcom に外出ししている。

第 2 節　BBC のアカウンタビリティ構造の特色

（図表 2-2）　BBC のアカウンタビリティ構造（マショーモデルのあてはめ）

誰が（who）	誰に（to whom）	アカウンタビリティ種別	評価基準	何について（what）	どのように（how）	褒賞と制裁
BBC	視聴者	政治的 法的	特許状・契約ライセンス、目標指標、中立性等	目的実現 目標達成	自己開示	（特許状更改拒否） （苦情の上告）
BBC	Ofcom（視聴者・国会の代理）	政治的	同上・放送法	同上	規制・監督	意見　指導 罰金
BBC	会計検査院	管理的 （法的）	会計規則	実施 合規制	監査	承認、指摘
BBC	コンテンツ市場	生産物	視聴の集合的選好	価格 品質	受信契約	（受信料不払い）
BBC	商業放送等	法的	競争法	競争条件	説明　開示	反対ロビー　承認
BBC 執行部	理事会	管理的 （法的）	目的実現 目標達成	業績	理事会審議	承認、否認
Ofcom	視聴者　国会	政治的	枠組み	実施	開示 監視	（世論　人事）
政府 政治家	視聴者 国民	政治的	政治的選好	公共放送 政策	選挙による 監視	承認

（筆者作成）

かねてより BBC は、国民から放送分野を任された受託者（trustee）として表現されており、受信許可料支払者に対してアカウンタビリティを負うことはごく自然と受け止められてきたと考えられる。たびたびアカウンタビリティの不足が指摘される中で、受信許可料支払者は株式会社の株主に擬され、株主並みの権利とアカウンタビリティが確保されるようガバナンスの仕組みが試行錯誤されてきた（後述）。

経営委員会、その役割を引き継いだ BBC トラスト、そして現在の Ofcom は、視聴者の意思を反映し、アカウンタビリティを確保するためのメカニズムとして位置付けられている。Ofcom は議会によって設置されているが、「視聴者に対して BBC をアカウンタブルにするのが役目だ」と明確に打ち出している。その意味で BBC のアカウンタビリティは明確に直接視聴者に向かっている。

BBC と政府、議会の関係は Ofcom が介在することで間接的となり、政治的な影響は相対的に弱まっているとの考えが Ofcom の実務責任者からは示されている（後述）。

一方受信許可料支払者からの直接の懲罰メカニズムは欠けている。選挙のようなシステ

ムがない以上、受信許可料支払者が直接 BBC の業務に関与することはできない。ただし特許状更新において、政治プロセスを通じてではあるが、制裁を加えられるとは言えよう。また、苦情対応のメカニズムが Ofcom への上告手続きを備えており、苦情の形で BBC の業務改善を求める道は残されている。なお、特許状に BBC の一般的責務の一つとして、「解放性、透明性、アカウンタビリティ」が定められている[31]。

第 3 節　Ofcom による BBC の規制監督活動

Ofcom は 2002 年 Ofcom 設置法により設置された、放送と通信分野を一元的に規制監督する機関である。2016 年の特許状改定により BBC トラストが持っていた規制監督機能を引き継ぎ、従来の商業放送と合わせて、放送業界の規制監督を全面的に担うこととなった。

BBC 規制に関する Ofcom の責任

Ofcom による BBC の規制監督は特許状、協定書により詳細に規定されているが、その全体としての役割を Ofcom は毎年の年次報告において「公平で確固として独立した規制監督により、視聴者のために、BBC にアカウンタビリティの責務を果たさせる（holding the BBC to account）責任を負う」と要約している。

ここでは「視聴者のために」として、BBC が視聴者に対してアカウンタビリティを直接負うことを示唆している点と、Ofcom の役割を「アカウンタビリティの責務を果たさせること」、すなわちアカウンタビリティ・エージェントとして自らを規定している点に注目したい。BBC と視聴者の関係、とりわけ視聴者の権利を法的に明確にすることが難しい中で、かねて「視聴者は BBC の株主である」などの表現で、関係の規範化、イメージアップがなされてきたと考えられるが、ここで Ofcom の役割が BBC に視聴者へのアカウンタビリティの責務を果たさせることである、と明確に規定することで、視聴者に対して BBC がアカウンタビリティの責務を負うことの規範化が図られていると捉えられよう。そうした関係の介在役がアカウンタビリティ・エージェントとしての Ofcom の役割ということになる。

なお、「アカウンタビリティの責務を果たさせること」と表現している点から、アカウンタビリティないしアカウントという単語で規律全般を包摂し、それが善き規律づけへの旗印として活用されていることも見て取れるように思われる。

Ofcom の規制活動の内容

Ofcom は特許状および協定書[32]により、コンテンツ基準、業績、競争の 3 つの切り口から

---

[31] “Royal Charter for the continuation of the British Broadcasting Corporation” December2016, 12. https://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/2016/charter.pdf（2022.12.9 最終閲覧）

[32] The Agreement

BBC を規制監督すること、規制監督を担うにあたり「運営枠組み[33]」を定めて自身の BBC 規制監督活動の詳細を明らかにすること、運営免許を発行して規律すること、苦情対応をすること、BBC に関する年次報告を発行してレビューすること、特許期間中（11 年間）に最低 2 回のより深いレビューをすること[34]、時々の重要課題に対してアドホックなレビュー[35]を行うこと、Ofcom 自身の運営枠組みの改善に努めることなどが規定されている。

コンテンツ基準は、従来から Ofcom が商業放送に適用していた放送コードが適用されるが、BBC については更に特許状が要求する高い水準を確保する責任を Ofcom は負うとされている。また BBC への苦情はまず BBC 自身に向けられるが[36]、Ofcom が上告機関として機能するほか、苦情プロセス全体をレビューし必要に応じて介入している。

業績については運営免許（Operating Licence）[37]を発行して放送時間などを規律するとともに、業績評価枠組み（Performance Measurement Framework）を公表して 4 つの業績尺度（Performance Measures）を示し、それをもとに業績を評価している。具体的には①利用可能性（Availability）、②消費（Consumption）、③影響（Impact）、④文脈上の要因（Contextual factors）であり、①は BBC のサービス提供状況、②はリーチ（到達度）や視聴時間、③は視聴者の意見や態度などがその内容となる。④は①～③で判断できない場合の補助的尺度である。利用可能性は供給関連情報、消費は需要量、影響は需要者（視聴者）の品質評価情報と言い換えることもできよう。なお、BBC は年次報告で掲載しているデータ集を大きく経験価値（experience）と感受価値（perception）に分類して整理しているが、これらは②消

---

https://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/2016/agreement.pdf （2022.12.9 最終閲覧）

33 Operating Framework
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/99408/bbc-framework.pdf
（2022.12.9 最終閲覧）

34 2021 年度から特許期間の中間レビューの作業を開始し、いくつかのレポートの公開や意見公募を行っている。

35 アドホックなレビューとして 2019 年に「BBC のニュース・時事番組ビュー」を公表している。https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0025/173734/bbc-news-review.pdf （2022.12.9 最終閲覧）

36 他の商業放送については Ofcom が直接苦情を受けている（2021 年度：100 千件）

37 運営免許は例えば公共目的 1（ニュース・情報）について「BBC は年間最低 1,520 時間を全国ニュースにあて、そのうち最低 450 時間はピーク時間にしなければならない」といったもので、各公共目的、各チャンネルにわたり全体で約 100 項目が規定されている。
Operating Licence
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0034/237778/bbc-operating-licence-may-22.pdf
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0025/107089/procedures-bbc-operating-licence.pdf https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0016/107071/bbc-performance-measures.pdf （2022.12.9 最終閲覧）

費と③影響に対応していると見ることができる。

競争については、クラウディングアウトと不公平取引（身内の優遇）が具体的な対象として挙げられており、BBC の新たな業務による公共的価値の増分と市場に与えるネガティブな要素とを比較衡量して判断するとしている。

第 4 節　BBC のアカウンタビリティ追求の軌跡

ここからは近年の BBC のアカウンタビリティ追求の軌跡の概略を示す。（以下は主に NHK 放送文化研究所の研究成果の要約であり、その都度参照した文書を示すが文責は当然ながら筆者にある。）

クロフォード委員会（1925 年～1926 年）

BBC が 1927 年に現在の形の公共放送としてスタートするにあたって設けられたクロフォード委員会は、「放送は公共の利益の受託者（Trustee）として仕事をする BBC と称する公共企業体の手で行われるべきこと」と表明しており、BBC は発足当初から信託的な概念で捉えられていたと考えられる。初代 BBC 会長のリース卿は BBC は「情報を提供し、教育を与え、人を楽しませる」ためにあるとして、今日に連なる公共放送の目的を確立している（中村 2016）[38]。

アナン委員会（1974 年～1977 年）

BBC をめぐる議論においてアカウンタビリティに最初に注目したのはアナン委員会であった。アナン委員会は、視聴者の要望に BBC は応えていないという不満や BBC は閉鎖的・独裁的機関であるという批判があると指摘した上で、アカウンタビリティをすぐれた放送の条件の一つにあげ、BBC のアカウンタビリティを高める仕組みとして、経営委員会による「公聴会」の実施や「放送番組苦情処理委員会」、「放送世論調査委員会」の設立を勧告した。アカウンタビリティの重視は、それまでの放送調査委員会の報告書になかった特色である。しかし、アナン委員会の提案は、苦情処理については 1980 年放送法により制度化されたものの、全体としては実現することなく終わり、アカウンタビリティは BBC 自身に委ねられることとなる。（中村 2000）[39]

ピーコック委員会（1985 年～1986 年）

1979 年の総選挙で政権が労働党からサッチャーの保守党に代わり、BBC に新自由主義的な圧力が加わることになる。サッチャーは広告収入による経営への移行を企図し、当時の新自由主義的政策を後押ししていた The Institute of Economic Affairs(IEA)の主要メンバーであったアラン・ピーコックをトップに委員会を組織し、BBC の改革を検討させた。しかし

---

[38] 中村美子（2016）「「公共サービス」としての放送の限界と可能性」『メディアの公共性』慶応義塾大学出版会 2016 年 10 月 P22

[39] 中村美子（2000）「放送が提供する公共サービスとは」『NHK 放送文化調査研究年報 2000』（45）p7

その答申は、「消費者主権」と「市場原理」を旨として段階的に有料放送方式に移行すべきとしつつ、公共サービス制度の価値、あるいは公共的保護にふさわしい番組の存在を肯定し、当面は受信許可料による包括提供型のサービスを維持すべきとするものだった。

BBC はこうして広告料収入の導入など根本的な変革を免れたが、効率化を求める圧力は強く、受信許可料の伸び率を物価上昇率以下に抑えられる中で、1986 年にタイムズ編集長を務めたマーマデューク・ハッシーが経営委員長に就任し、「効率的な業務運営」とともに視聴者への「アカウンタビリティ」をキーワードに業務改革に取り組んだ。

1997 年特許状に至る議論

アナン委員会以来のアカウンタビリティへの意識が特許状改定の中心テーマに据えられたのが 1997 年特許状に至る議論であった。

議論の端緒となるグリーンペーパー（1992）[40]は、検討課題の柱の一つとして「アカウンタブルな BBC に向けて」という項目を設けて、「BBC の視聴者との接触の仕方を変えるべきか」「BBC の経営委員会や理事会の機能を変更すべきか」「BBC は明確に記された目標を持ち、それをどれだけ達成できたかを示す結果を公表すべきか」といった具体的な問いを投げかけた。目標の設定とその達成状況の検証・公表は、サッチャー政権以来の NPM において重視されたものであり、当時のメージャー政権の「シティズンチャーター」政策を敷衍したものであった。シティズンチャーターとは、公共サービスの質を高め、選択の幅を広げ、高い水準を設定して、それを達成して市民に払う料金に見合う価値を保障しようというものであり、各公共サービス事業者はそのために一定の基準を作り、それを利用者に明確にすることを求められた。BBC も「視聴者のために提供しようとする番組とサービスの基準を作り、利用者に明確にすることを求められている」とされた。（中村 2000）

なお、こうした新自由主義的な発想に基づく公共放送の規律づけの動きは、欧州各国で見られ、「公共放送の自律（autonomy）から規律された公共サービス（controlled public service）への変化モデル」[41]と捉えられている。

グリーンペーパーに基づく議論を経た 94 年放送白書での結論は次のようなものだった。「経営委員会は、BBC の放送における国民のつまり公共の利益の受託者である。・・・・経営委員会の役割は、BBC において公共の利益を守ることであり、BBC を経営することではない」。「特許状に修正を加えて、経営委員会の責任が何であるかを明らかにすれば、アカウンタビリティの鎖は強化され、明確になるだろう」。

更改された 1997 年特許状では、それまで具体的にどのようなものであるかについて明確な規定がなかった経営委員会の果たすべき任務が、個別具体的に列挙されている。11 項目

---

[40] グリーンペーパーは特許状更改の議論の皮切りとして政府が公開する文書で、その後の議論を経て放送白書で方針が示され、その後特許状の更改案に至るというプロセスを踏むのが通例となっている。

[41] Karol Jakubowicz “Endgame? Contracts, audits, and the future of public service broadcasting" *the public* vol.10(2003),3, 45

にわたる任務の最初に挙げられているのが「BBC の活動の明確な目標と『視聴者への約束』を承認し、その目標がどこまで達成され、約束がどこまで実現されたかを監視すること」であった。また、特許状に合わせて結ばれた政府と BBC の間の協定書は、「 国内サービスの諸目標を公表して、年次報告書に掲載しなければならない」、 「サービスの水準、目標などを記載した『視聴者への約束』を毎年公表し、受信許可料支払者に配布しなければならない」と新たに規定した。そしてこの「視聴者の約束」を特許状と協定書と並ぶ基本文書と位置付けた。(中村 2000)

2007 年特許状に至る議論

1997 年特許状は経営委員会の役割を明確化した点で踏み込んではいるが、「監督と規制」と日々の「執行」の分離という点では依然明快さを欠くものであり、その後もしばしば「経営委員会は執行部の虜になっている」との批判が絶えなかった[42]。次の 2017 年特許状改定のためのグリーンペーパー（2005 年）で政府は、「受信許可料支払者は BBC に、より一層のアカウンタビリティを求めており、経営委員会は透明性とオープンさを欠いており、“戦略を考案してサービスを提供する”ことと、“戦略を検証してサービスの実績を測ること”の二つの役割を行うことには、かなり無理がある」と認めるに至った。

こうして 2007 年特許状では、経営委員会を廃止して、BBC の内部組織ではあるが独立性を高めて規制・監督の責任を負う BBC トラストを設置し、執行責任を負う執行委員会と分離させた。また、BBC の公共目的がより具体的に再定義され、併せて政府が「アカウンタビリティに関して最高水準を保証する「3 重の鍵」である」と称するシステムが作り上げられた。

BBC の公共目的は、初代会長リース卿による「情報を与え、教育し、娯楽を提供する」が変わらずその中心にあるとされる。しかし多チャンネル化、デジタル化の中で受信許可料財源が納得感を持つためには、より明快に BBC の番組やサービスが社会全体にどのような積極的な価値を生み出しているのかを明らかにすることが求められた。2007 年特許状における目的の再定義は、しばしば問題にされた BBC の目的の明確化に政府が初めて手をつけたもので、そこでは 6 つの公共目的が規定された。すなわち、① 市民性と市民社会を維持する ② 教育と学習を促進する ③ 創造性と文化的卓越性を促進する ④ 全国、各地域、地方、コミュニティーを代表する ⑤ イギリスと世界をつなげる ⑥ その他の目的を促進するにあたり新しい放送通信技術およびサービスの恩恵を国民にもたらす手助けをし、さらにデジタルテレビへの移行を達成する上で先導的な役割を果たす、の 6 つである。⑥は時代背景から 2007 年特許状に特に入れられたものだが、①～⑤は現在の特許状まで表現を変えて引き継がれている。

説明責任を保障する「3 重の鍵」とは、①BBC のコンテンツが持つべき特徴の明確化とその義務付け、②監督機関である BBC トラストが発行する「サービス免許」、③BBC が新

[42] 中村美子（2008）「デジタル時代の公共放送モデルとは」『NHK 放送文化研究年報 2008』

サービス開始や現行サービスの変更に際して行う「公共価値の審査」のことである。BBC の独走・暴走を防ぐためのしばりとしてかけられた鍵（lock）の意味であろう。

そこでの「コンテンツが持つべき特徴」とは、「質の高さ」「挑戦的」「独走的」「革新的」「視聴者を惹きつける」の 5 つで、各番組はそのうちの一つを持つことを義務付けられた。「サービス免許」は BBC トラストが執行役員会に対して発行するもので、内容はチャンネルごとの目的、地域、実施方法、対象視聴者、編成、予算、評価方法といった項目である。前回特許状で定められた「視聴者への約束」は 2003 年放送通信法に盛り込まれて一旦は新設された Ofcom により規律されることとなっていたが[43]、「サービス免許」という形で改めてトラストが規律することとなったものである。「公共価値の審査」は新規業務などの審査であり、BBC トラスト事務局が行う「公共的価値の評価」と Ofcom が行う「市場影響評価」からなり、双方の結果を受けて BBC トラストが承認の是非を判断する。

なお、2007 年特許状に至る議論の中では、「受信許可料を通じて、国民が事実上の株主である[44]」とのメッセージが政府側から提示されている。「BBC トラスト[45]」の名称も含めて、視聴者との関係のイメージアップを図ろうとしていることが窺える。

2017 年特許状に至る議論

2017 年特許状に向けての議論で焦点となったのは、BBC トラストを中心とした監督体制の是非であった。経営委員会を廃して BBC トラストを設置し、執行責任と監督責任を明確に分離したとはいえ、やはり BBC 内部での牽制関係であり、曖昧さが残る。特許状更改に向けて組織された独立委員会のクレメンティ委員長は「失敗に終わった BBC のデジタルプロジェクトの問題を把握しながら百数十億円もの資金を注ぎ込み、プロジェクトを中止できなかった責任は、BBC トラストにあるのか、執行委員会にあるのか、ツーボード制では責任体制が不透明である」と指摘し、かねてより商業放送の規制監督を行ってきた経験を持つ Ofcom の監督下に BBC も置くべきだと結論づけた。

クレメンティ委員会の提言をもとに、2017 年特許状は Ofcom に従来の BBC トラストが担っていた規制監督機能を外出しし、BBC 内部に新たな非執行理事と執行役員から成る理事会を設けて業務執行の監督を行うこととした。2017 年特許状は規制監督機能を Ofcom という外部機関に委ねた点で画期的なものであるが、一方主要なアカウンタビリティのためのツールは 2007 年特許状のそれを基本的に引き継いでいる。公共的目的は、地デジ化完了を受けてデジタル関連の 6 番目を削除した残り 5 項目を表現を変えて引き継ぎ、3 重の鍵は Ofcom が規制監督を担うに当たって策定した「運営枠組み」の中でファインチューニングされた形で継承されている。

---

[43] 横山滋（2006）「公共放送の事業運営と視聴者への「約束」」『放送研究と調査』（2006 年 3 月）

[44] 放送白書 ”A public service for all : the BBC in the digital age 9.1.2 p46

[45] ちなみに 2007 年特許状は BBC トラストの項の冒頭で「BBC トラストのトラストは法的に厳密なものではなく日常的な意味使いだ」と断っている。

第 5 節　公共放送と受信料支払者の関係

以上過去の経緯をたどったことで、BBC と視聴者との関係づくりに、アカウンタビリティが果たした役割が見て取れる。

BBC はもともと特許状という特殊な形式による組織である。しばしば“least worst option”と言われるように、受信許可料の性格[46]を含めて BBC と視聴者あるいは受信許可料支払者との関係は特殊かつ曖昧であるという宿命を負っており、その正統性は不確かな基盤しか持たない。そうした中で、サッチャー以来の新自由主義的な圧力と技術進歩による環境の激変により、その公共組織としての役割自体も問われ、言わば二重の意味で正統性が問われる事態となったと言えよう。新自由主義的なイデオロギーの中では公共財源による BBC は次第にアノマリーと捉えられるようになり、ケーブルテレビなどによる多チャンネル化は人々の選択肢を増やし、BBC はもはや無くてはならない存在ではなくなりつつあった。

そうした事態に対して BBC はアカウンタビリティを旗印に改革を進めることで、正統性を確保しようとしてきた。そしてその背景には英国社会における信任関係の存在があったのではないかと考えている。もともと BBC と視聴者の関係は信託に擬して表現されているが、信託受託者は委託者のために活動し、それに関して情報提供する義務を負う。厳密な信託ではないにしても、「アカウンタビリティ」という言葉としての幅の広さゆえに、視聴者の不満は、あるいは行政の関心もごく自然に「アカウンタビリティ」に収斂、吸収されていったのではなかろうか。BBC がアカウンタビリティへ傾斜していった背景、あるいは視聴者がもともと BBC のアカウンタビリティを当然視する背景として、英国社会における信任関係への馴染み深さがあると、とりわけ信任関係に馴染みのない日本人の目には見えてくる。そこで信任法理について、あるいはその契約法理との違いについて、田村（2016）[47]と岩井（2016）[48]により見ておく。

信任法理[49]と契約法理

田村（2016）によると「英米法もしくはコモン・ローの諸国では、信託（trust）およびその根底に流れる信認法理（fiduciary）は契約法理と同じか時としてはそれ以上に重要な法原理とされ」る。岩井（2016）は信任関係とは「一方が他方の利益のみを目的とした仕事を信

---

[46] 受信許可料は特許状に基づく特有の資金調達で、その性格はユニークないし曖昧なものである点は NHK の受信料と同様である。ちなみに 2006 年に上院の特別委員会はその年に国家統計局が受信許可料の分類を「サービス料金」から「税」に変えたことについて、BBC の独立性を損なうとして異議を唱えている。

[47] 田村陽子（2016）「日本の法制度における信任関係と契約関係の交錯―注意義務と忠実義務の横断的考察―」筑波ロー・ジャーナル 21 111-151, 2016-11

[48] 岩井克人（2016）「信任関係の統一理論に向けて－倫理と法が重なる領域として－」『経済研究』Vol.67,No2,Apr.2016 107-124

[49] 信任法理、信任関係の「信任」は「信認」ともされ、どちらも fiduciary の訳であり、論者によってどちらも使われる。

頼によって任される関係」であり、「一方の受託者が他方の受益者に対して信任義務（fiduciary duties）と呼ばれる義務を一方的に負う」のを最大の特徴とし、その中核に忠実義務が存在するとする。忠実義務は倫理的義務に他ならず、その意味で信任関係においては倫理性が強調されるが、これは「経済理論と強い親和性を持つ契約関係とまさに対照的である」としている。田村（2016）は、日本は主として大陸法の国であるが、「アメリカ法の内容を主に継受している昨今の日本の会社法制度・信託法制度・倒産法制度などにおいては知らず知らずのうちにアメリカやその母法のイギリスの信認法理を根底とする制度を受け入れてしまっている」という。

こうした信任法理に基づく信任関係の例としては「無意識の患者を手術するような緊急事態における」医者と患者の関係、あるいは「後見人と子供・精神障害者・認知症老人などの被後見人との関係、信託財産の受託者と受益者の関係、取締役と会社の関係、理事と非営利法人の関係、代理人と本人の関係、パートナーシップにおける各パートナーと他のパートナーの関係」があり、「弁護士と依頼人、宗教家と信者、教師と学生、ファンドマネージャーと投資家といった専門家と非専門家の関係も信任関係を含んでいる」という。(岩井 2016)

このように信任関係は専門家に対して、その専門性を信頼して財産や権限を託すときに発生する関係である。そして信任関係において受託者は忠実義務、善管注意義務、守秘義務、情報提供義務などを負うことになる。

第 6 節　BBC と視聴者との関係におけるアカウンタビリティの役割

信託に擬して位置付けられた受信許可料支払者の立場は、2007 年特許状への更改作業の過程では更に株主に擬され、また新たな経営委員会に変わる監督機能の名称を「トラスト」して、もともと曖昧な BBC と受信許可料支払者の関係のイメージアップを図る努力がなされてきた。そしてその一方で、アカウンタビリティを強調しそれを旗印にして BBC は業務改善を進めてきた。アカウンタビリティの相手を直接視聴者だと強調し、さらにはアカウンタビリティのメカニズムを法定することは、BBC と視聴者の関係の規範性を高めることに少なからず作用しているだろう。わざわざ税金を使わない選択をしながら、ガバナンスを通常の議会経由とするのが理に合わない以上、なんとか視聴者からの直接的なガバナンスの仕組みを構築しようとした結果、信任関係「的」な関係を、アカウンタビリティを通じて強化してきたと言えるのではないか。

第 7 節　「視聴者への約束」にみる規律化

1997 年の協定書に定められた「視聴者の約束」は BBC が自ら定めるものであり、かつ非数量的な「約束」が多かった。しかし次第に検証しやすい数量的な「約束」が多くなり、かつ規制色の強いものとなっていき[50]、BBC トラストのサービス免許、そして現在の Ofcom

[50] 中村美子（2007）「公共放送の説明責任」『放送研究と調査』（2007 年 8 月）p62

による運営免許へと姿を変えていく。当初記載されていた「目的」や「ビジョン」や「「価値」などの定性的な内容は別の文書に場所を変えるなどしているが、いずれにしても監督機能が経験を重ね、深められるにつれて、内部目標が具体化し規範性を強めて場合によっては法規範に至るという、いわば規律化のプロセスが見て取れる。

ちなみに視聴者への「約束」、あるいは政府との「契約」の形で公共放送を規律する形式は 2000 年代に入り、他の欧州諸国に広がっている。当然ながら新自由主義的なイデオロギーと技術進歩の圧力は各国共通しており、各国とも商業放送との違い、公共的目的への理解を求めることが必要となる事情があったが、その他に EU の国家補助金規制の適用除外[51]の条件として、任務の正確な定義と正式な任務委託契約が求められたことが背景にある。こうして先に触れた「自律(autonomy)」から「規律された公共サービス(controlled public service)」への変化は EU 諸国全体に広がった。[52]

第 8 節　小括（アカウンタビリティ改革の内容）

BBC はもともと“ least worst option”とされる受信許可料制度の宿命で、その正統性の基盤が弱いところへ、新自由主義的なイデオロギーと技術進歩の荒波が押し寄せ、二重の意味でその正統性が問われ続けてきた。そうした中で、向かう方向を視聴者に定め、アカウンタビリティに着目し、それを通じて視聴者との関係を規範化し、強化してきたこと、そしてその背景に英国社会の信任関係への馴染みがある可能性を指摘した。

そしてアカウンタビリティへの取り組みは、①目的の再定義とそれに連なる目標管理、②経験の蓄積に伴いそれらを規範として明文化していく規律化、③監督機関の機関設計の模索（経営委員会→BBC トラスト→Ofcom)、の 3 つであったというのが筆者の基本的認識である。

---

[51] EU は共同市場の競争を歪める恐れのある国家補助金を原則禁止しており、公共財源に依存する公共放送もその対象となりうるもの。EU は 1997 年のアムステルダム条約附属議定書とその基準を示した 2001 年の「公共放送への国家補助規制の適用についての通達」により、①公共放送の任務の明確化、②任務を条文化し適切な機関が任務遂行を監視する、③公共サービスと商業サービスの会計を分離する、の 3 点の基準を満たしている場合には、ルール適用外とすることを認めた。

[52] 杉内有介「問われる公共放送の任務範囲とガバナンス」『放送研究と調査』（2007 年 10 月）p38-40、および中村美子（2008）p128

第 3 章　NHK のアカウンタビリティ

ここでは NHK のアカウンタビリティの構造および経緯を見ていく。まず NHK の資金拠出アカウンタビリティのルートが、政治プロセスを経由するもの（政治アカウンタビリティ）と、視聴者に直接向かうもの（本来の資金拠出アカウンタビリティ）の二つにわかれ、位置付けがあいまいなまま併存していること、およびそれにより全体としてアカウンタビリティが不足している可能性があることを示す。次に NHK が標榜する「自主自律」に着目し、それが経営の最重要コンセプトと位置付けられるに至る経緯をたどる。BBC と同様に新自由主義的な圧力はあったものの、むしろ NHK では不祥事に対する批判が大きく、そんな中で自らの正統性の拠り所としたのが「自主自律」であり、それがアカウンタビリティと逆のモーメントとして作用して、アカウンタビリティへの方向性が抑えられた可能性があることを指摘する。

またここでは「言論の自由」および「市場競争」について考察し、NHK がそれらを理由にアカウンタビリティを留保することはできないのではないかとの考えを示す。

第１節　NHK のアカウンタビリティの基本構造

ここではまず各主体とのアカウンタビリティそれぞれについて特徴を拾うこととする。

（図表 3-1）　NHK のアカウンタビリティ構造（マショーモデルへのあてはめ）

誰が (who)	誰に(to whom)	アカウンタビリティ種別	評価基準	何について (what)	どのように (how)	褒賞・制裁
NHK	視聴者 (受信料支払者)	政治的	？	？	？（苦情，情報公開制度）	？（受信料支払拒否）
NHK	国会・政治家（国民・視聴者の代理）	政治的	政治的選好	予算，経営委員，実施	国会審議	承認、否認
NHK	会計検査院，会計監査人	管理的，(法的)	放送法，予算，会計規則	実施，合規性	検査・監査	承認，指摘，意見
NHK	政府	政治的，法的	放送法，電波法，政治的選好	実施，合規性	監視	行政指導，運用停止免,許取消し
NHK	コンテンツ市場	生産物市場	視聴の集合的選好	価格，品質	視聴	（受信料不払い）
NHK	民間放送事業者	法的	競争規範	適正競争	監視	反対ロビー
NHK	BPO，他のメディア	専門	専門規範	コンテンツ	監視・苦情	勧告，非難
NHK 執行部	経営委員会	管理的，（法的）	？	？	審議（検証）	承認，否認
経営委員会	？	？	？	？	？	（再任）
政府	政治家	管理的	制度的合理性	実施	監視	承認，活動代替
政治家	国民	政治的	政治的選好	公共放送政策	選挙	投票による承認・否認

（筆者作成）

NHK と受信料支払者

直接的な資金拠出アカウンタビリティであり、NHK が受信料支払者に対してアカウンタビリティを負うというのは、少なくとも規範的なレベルにおいては異論がないと思われる。ただし受信料制度の宿命としてそうしたアカウンタビリティが法的に担保されているかというと、かなり曖昧と言わざるを得ない。受信料は放送法により強制力を持つ受信料契約に依っており、契約に基づく支払義務は明らかであるが、それに対応して発生する NHK 側の債務は明確ではなく、放送法に基づく放送（視聴機会）の提供以上に踏み込むことはしにくい。NHK が視聴者に対していかなるアカウンタビリティを負うか、あるいはそもそもアカウンタビリティを負うのかは、現在の法的な枠組みの中では曖昧で明らかではないのが実態であろう。当然ながらマショーにおける「何について」「どのように」「何を基準にして」

説明すべきかは明らかではなく、懲罰のメカニズムは、受信契約の拒否、あるいは受信料支払拒否が違法と判断されている以上、NHK-視聴者の二者間で直接機能するものは存在しない。また、BBC においては苦情手続きが視聴者意思の反映、ないし懲罰的なメカニズムとして一定程度機能していると考えられるが、NHK ではその点も弱いと言わざるを得ない。情報公開制度は独立行政法人情報公開法ではなく独自の制度で運営されているが、独自の基準による運用の信頼性には限界があろう（後述）。

NHK と国会（政治家）

NHK は収支予算、事業計画、資金計画（以下収支予算等）を、総務大臣、内閣を経由して国会に提出し、承認を得なければならない。また業務報告書の提出を義務付けられている。そして国会は首相による NHK 経営委員の任命について同意を行う。

こうした仕組みは、視聴者との直接的な関係の中でのガバナンスに限界があるゆえに、通常の代議制民主主義の委任の連鎖関係の中で統治を図ったものと見ることができる。こうした委任の連鎖は経営委員の首相任命により、NHK 内部にまでおよぶと見ることもでき、資金拠出アカウンタビリティの一形態としての政治アカウンタビリティと捉えられる。しかし政治アカウンタビリティは言論の自由への配慮から、慎重な取り扱いがなされており、法的な枠付け、規律は緩いものとなっている。

収支予算等の承認（不承認）は受信料支払者、視聴者からの直接的懲罰メカニズムが存在しない中で、実質的に機能しうる NHK にとっての最大の懲罰メカニズムと言えるようである[53]。エリス（2006）[54]は政治が NHK に対して「非公式な影響力」を行使している、あるいは NHK が政治に忖度して「自己検閲」する事態に陥っていると指摘するが、だとすれば、この懲罰メカニズムが「非公式に」働いているということになろう。[55]

NHK と会計検査院、会計監査人

NHK は放送法により会計検査院の検査、および会計監査人の監査を受けることが定められている。会計検査院検査は行政内部の統制機能として、政治アカウンタビリティのアカウンタビリティ・メカニズムと位置付けられよう。

NHK と政府

首相の経営委員任命は、国民からの委任の連鎖による統治とみることができる。また、総務省は NHK の規制機関として放送法、電波法に基づき NHK を規律しており、国会への収支予算等および業務報告書の提出に際しては、意見を付することとされている。

---

[53] 「国会で予算が承認されることが NHK に関する一番大きな公共規制と言えると思います」との証言がある。：村上聖一・山田潔「証言を基に読みとく放送制度　黒川次郎（元 NHK 監事）」『放送研究と調査』（2019 年 3 月）

[54] エリス・クラウス（2006）『NHK vs 日本政治』村松岐夫他訳　東洋経済新報社 2006 年 p307

[55] 稲葉（2007）も同様に「（受信者への意思とは必ずしも一致しない）政治的介入が行われがちとなる可能性の危惧」を表明している。（p19）

しかし、総じて言論の自由との兼ね合いから、総務省は謙抑的な姿勢を取っていると考えられよう。ただし近年は放送法４条（編集準則）に基づき、電波法を使った行政指導がなされており議論を呼んでいる。アカウンタビリティの懲罰プロセスと言えるだろう。

NHK とコンテンツ市場

マショーのモデルは競争市場でのアカウンタビリティを市場に対して供給側、需要側双方が負うものとしているところに特色があるが、そこでのアカウンタビリティは市場に参加することにより自ずと果たされるものであり、本研究ではアカウンタビリティの範疇から外しているのは前述の通りである。ここでのポイントはコンテンツ市場に参加していても市場から規律を受けていない点の確認である。マショーのモデルでは本来なら市場への生産物供給主体は、財が購入される、されないという形で褒賞、制裁を受ける。しかし NHK ではそうしたメカニズムは働かない。言い方を変えれば、視聴者は市場参加者あるいは顧客として NHK に対しているわけではない。

NHK と民間放送事業者

NHK と民間放送事業者（民放）の関係は単純ではない。放送は NHK と民放のいわゆる「二元体制」となっており、両者は市場において競争すると同時に相互補完の関係を形成しているとされている。他方、2019 年放送法改正でインターネット活用業務においては「他の放送事業者との協力に係る努力義務[56]」が設けられるなど、NHK に特殊な責務を負わせてもいる。アカウンタビリティについては、受信料財源の特殊な立場で業務を行うことから、市場の適正な競争を歪めていないことの説明が求められているように思われる。ただしこの点について放送法が直接 NHK に義務付けているわけではなく、あくまでも放送業務を規律する総務省が責任を負う立場というのが制度的な枠組みであろう。とはいえ自主自律を主張している立場もあって、実態上は NHK が自ら説明責任を負っていると言えそうである。

NHK と放送倫理・番組向上機構

NHK と民放は放送倫理・番組向上機構（BPO）を設立して、業界の自主的活動として苦情処理や放送倫理の向上に取り組んでいる。これは放送業界コミュニティーが専門性を活かして自主的に相互に監視・規律し、信頼性を確保することで業界の安定を図ろうとするもので、こうした関係をマショーは専門アカウンタビリティと分類している。制裁のメカニズムは勧告や見解の公表で、再発防止策の提出やその後の報告などが求められる。

経営委員会のアカウンタビリティ

NHK 内部組織ではあるが、NHK の監視監督機能を担う位置付けとなっている経営委員会をここで見ておく。経営委員会は、一方で視聴者による直接的なコントロールが技術的に難しく、他方で政府の直接的規律づけが言論の自由との兼ね合いで謙抑的にならざるを得ない中にあって、NHK のガバナンスを担う存在として期待され、近年のガバナンス関連の

[56] 放送法２０条２項 15 号

制度改革の中心であり続けている。また、経営委員の任命は首相が国会の同意を得て行っており、国民からの委任の連鎖の片方の極にあるとも言える。ただし、政党色、政治色という意味での影響は、総数 12 名のうち「五人以上が同一の政党に属する者となることとなってはならない」とされている点に見られるように偏りのない構成を目指しており、メディアとしての中立性の規範とあいまって、政治と距離を置いた体制が志向されている。

BBC の事例を踏まえると、経営委員会は監督としての役割が曖昧なところに大きな問題を抱えると考える。そこでここでは経営委員会の機関設計の考察を行い、その上でアカウンタビリティを考えることとする。

＜一般的なコーポレートガバナンスの枠組みとしての監督と執行の分離＞

欧米の会社組織の機関設計の中心概念として「監督」と「執行」の分離がある。会社の出資者を中心としたステークホルダーの利害を、いかにうまく業務遂行に反映するかがガバナンスの根幹であり、そのために執行機能とは独立した監督機能を設けることに工夫がこらされてきた。

現在の会社の機関設計には大きく二つのプロトタイプが存在する。執行と監督を完全分離するのがドイツ型（大陸型）2 ボードシステムである。ドイツでは株主と労働者の代表からなる監査役会と、業務執行に携わる執行役会が完全分離し、監査役会が最高意思決定機関として執行役会を監督する。これに対して米英は素早い意思決定を重視して 1 ボードシステムを取り、取締役会が業務執行と監督の双方を行うが、社外非執行取締役を多数派とすることと、監査委員会など社外非執行取締役中心の委員会を置くことで監督機能の独立性を確保し、ステークホルダーの利害を反映しようとしている。

＜日本の株式会社の機関設計＞

日本の株式会社の機関設計は世界的に見てかなりユニークなものである。日本では取締役会は「業務執行の決定」を行うとされており、その意思決定に従って代表取締役が業務を執行する権限と責任を負う。グローバルには「監督」と「執行」で分けるのが通常だが、日本では「執行」の内容を更に「決定権限」と「執行権限」に分けていると考えられ、これは世界でも類を見ないとされる（沿革的理由とされる）。同時に取締役は代表取締役の業務執行を監督する。他方取締役の業務執行の監督機関として監査役を置いており、執行の監督という意味では 2 重構造となっている。日本は 1 層制の取締役会制度をとりつつ監査役を加えた二重監督システムでやや複雑な折衷的形態といえよう。

こうした日本のシステムは一見監督機能に手厚いが、実際には代表取締役に支配されて各機関の独立性は確保されず、また監督機能が取締役会と監査役の両者にあることから役割・責任分担が不明瞭で、実質的に無責任体制に流れやすいとされてきた[57]。

---

[57] なお現在では米国型ガバナンスへの接近を志向して、指名委員会等設置会社、監査等委員会設置会社という形態が導入されている。NHK の監査委員会は後者を参考にしていると考えられる。

＜NHK の機関設計＞

NHK の機関設計は BBC を参照していると言われるが、同時に日本の株式会社の機関設計の在り様に大きな影響を受けてきたと考えられる。すなわち放送法は当初から経営委員会を取締役会と同様に業務執行の決定を行う組織として設計しており[58]、現時点においても、仮に本音ベースで期待されるのが監督機能であったとしても、形の上では最高意思決定機関であり、重要な業務執行の決定を行う立場であり続けている。そこでは外部との関係においては経営委員会と執行の利害は重なり、監督機能としての立場は微妙なものにならざるを得ない。執行と監督の分離の制度的な担保は不十分と言わざるを得ないだろう。

なお、BBC も長らく経営委員会が経営そのものという機関設計であったが、経営委員（Governors）が雇人を使って運営するという組織形態であり、そもそも監督的な機能であることが共通認識であったと言える。その上で監督と執行の分離の不十分さが批判され、1997 年特許状に至る議論の過程で、「経営員会の役割は、BBC において公共の利益を守ることであり、BBC を経営することではない」とされ、1997 年特許状は「経営委員会の任務」として「BBC の目標・視聴者への約束の承認、その達成状況の監視」などと明定している[59]。そして更にそうした性格づけを明確にするために 2007 年特許状では経営委員会を BBC トラストに衣替えし、更に 2017 年特許状で BBC トラストの機能を Ofcom に外出ししている。

＜経営委員会のアカウンタビリティ＞

以上のような状況にある経営委員会は、経営委員会独自の関係を外部と取り結んでおらず、対外的な独自のアカウンタビリティが見出しにくい。当然ながら「誰に」「何を」「何を基準に」アカウンタブルなのか判然としないこととなり、あえて言えば NHK そのものと同じになってしまいかねない。

なお、執行部が経営委員会に負うアカウンタビリティについては、責務としては放送法に明らかであるが[60]、同様に何について何を評価基準としてアカウンタブルであるかは判然としないというのが実情であろう。

政府が国会に対して負うアカウンタビリティ

総務省は、NHK の規制監督に責任があり、国会に対してアカウンタビリティを負うこととなる。NHK から提出された収支予算等および業務報告書に対して意見を付すことが法定されている。しかし前述の通り言論の自由への配慮から NHK に対して総務省は総じて謙抑的な姿勢をとっており、一方 NHK 自身が自主自律を標榜していることもあって、総務省の NHK に関連するアカウンタビリティの発揮は限られたものにとどまるのが実態と言えるのではないか。またアカウンタビリティが不十分だとしても、国民あるいは政治の非難の矛先は NHK 自身に向かうことが多く、懲罰のメカニズムは弱いものに留まっていると言えるの

---

[58] 放送法制定当初は執行を担う会長も経営委員会のメンバーとなっていた。

[59] 蓑葉信弘（1997）「BBC 特許状はどう変わったか」『NHK 放送文化調査研究年報 42』

[60] 放送法第 39 条

ではなかろうか。

国会（政治家）が国民に対して負うアカウンタビリティ

一般に国会は国民に対してアカウンタビリティを負い、その懲罰は究極的には選挙ということになる。国会は収支予算等を承認し経営委員人事に同意する。しかし収支予算等を修正して承認できるかについては、これを否定する見解が有力であり[61]、委員会における審議時間も限られたものであることから、国会の関与は全体としての妥当性を大まかに判断するにとどまっているというのが実態なのではなかろうか。なお、稲葉（2007）は「国民一般を代表する国会が受信者の意思を十分に反映できるのか否か」についての問題を指摘している[62]。また現実問題として、自主自律を標榜する NHK への要望を国政選挙で実現しようという視聴者は少ないのではないか。その意味で懲罰メカニズムは作動していないと言えるだろう。

第 2 節　NHK のアカウンタビリティ構造の特徴

以上のような個々のアカウンタビリティ関係を踏まえて、NHK のアカウンタビリティ構造の特徴あるいは課題・問題点を改めて整理する。

受信料支払者との関係

NHK のアカウンタビリティの最大の特徴は、視聴者への直接のアカウンタビリティ～資金拠出アカウンタビリティの存在が曖昧である点であろう。先に指摘した通り、受信料支払者との直接的関係をどのように位置づけるかの難しさは、言論の自由のために受信料制度を取る公共放送の宿命である。BBC ではこれに対し、様々な表現で視聴者との関係のイメージアップを図ると同時に、視聴者に向けたアカウンタビリティを制度的に強化することで関係の規範化がなされていった。一方 NHK では、かつては「NHK は受信者を構成員とする公の社団」であり「受信料は構成員の拠出金」といった議論もあったようだが[63]、今日では受信料は「受信契約に基づく特殊な負担金」とされ、NHK の受信料徴収については盛んに議論されるが、一方の受信料支払者の権利ないしアカウンタビリティの方向にはなかなか議論が向かわない。負担金としての性格は曖昧である一方[64]、契約と捉える限り契約条項にない情報提供義務が発生することはなく、その結果、議論が契約義務の有無に集中しているというのが実情であろう。

---

[61] 稲葉（2007）前掲 p18、荘宏『放送制度論のために』日本放送出版協会（1963 年）p269

[62] 稲葉（2007）前掲 p19

[63] NHK 放送法制研究会（1963-1964）における議論として村上聖一・山田潔「証言をもとに読み解く放送制度　塩野宏」『放送研究と調査』2019 年 2 月に紹介がある。

[64] 稲葉（2007）前掲は、受信料は NHK の主体および事業内容の特徴からして、行政学上の負担金概念は不適切であるというのが学説上の理解であるとしている。（p17）

資金拠出アカウンタビリティの複線化

2 番目の特徴は受信料支払者との関係が曖昧になっている結果、NHK の資金拠出アカウンタビリティの方向が 2 分され、しかもどちらが中心か判然としない点である。

情報化が進み、具体的な情報提供活動がどの主体に向けられているかが判然としないことが多い今日の状況では、中心的なアカウンタビリティが明確でないことに問題がないとも思えるが、アカウンタビリティに要求する義務があるとすれば、どの主体が責任を負って要求するのかは重要であろう。NHK の場合には政治プロセス（国会、行政）によるアカウンタビリティ追及は、放送法改正の形で一部見られるものの、アカウンタビリティの責任主体として積極的になされているようには見えない。NHK の経営に関して踏み込むことは、言論の自由への憚りもあってやるべきではなく、あくまでも放送政策の枠組みの議論の範疇でということになるのだろう。そうすると NHK の経営に関するアカウンタビリティは受信料支払者の資金拠出アカウンタビリティに委ねられざるを得ないということになるが、そもそもそうした権利があることすら曖昧な状況である。

褒賞・制裁メカニズムの弱さ

3 番目の特徴は、NHK が負うアカウンタビリティのいずれを取っても、褒賞・制裁の要素が弱い、ないし欠けている点である。そもそも市場メカニズムからは外れている。視聴者との直接的なカウンタビリティも褒賞・制裁プロセスを持たない。かつて不祥事が多発して受信料支払率が急低下した折には、それが相応のインパクトを与えたように見えるが、受信料支払の強制力が増している中で、そうしたメカニズムの働く余地も小さくなっている。苦情も NHK で完結して上告の機会を持たない。政治プロセスを通じたアカウンタビリティについては、国会の関与は限られており、国民の投票行動を通じた褒賞・制裁は機能しにくい。政府とのアカウンタビリティも言論の自由との兼ね合いから謙抑的で、懲罰の要素は弱いものと言わざるを得ない。

評価基準や何についてどのように説明するかが不明瞭

公共的組織、あるいは非営利組織に共通する特徴だが、目的が、幅広く抽象度の高い表現により規定されているため、何についてアカウンタブルかが不明瞭となっている。

このような性格を持つ組織の業務遂行は、目的をブレークダウンした上で、具体的な目標を設定し、それをもとに活動して目標達成の度合いを業績として説明するといった手法が一般的であろう。しかし、そうしたブレークダウンした目的や目標は公開されておらず、少なくとも外部からは評価しにくい状況となっている。

NHK のアカウンタビリティを補完するアカウンタビリティ・メカニズムの弱さ

アカウンタビリティ・メカニズムは、「代理して為された行為が期待された通りに成果を上げているかどうかを決定するために作られた手段」であり、Oxford Handbook of public

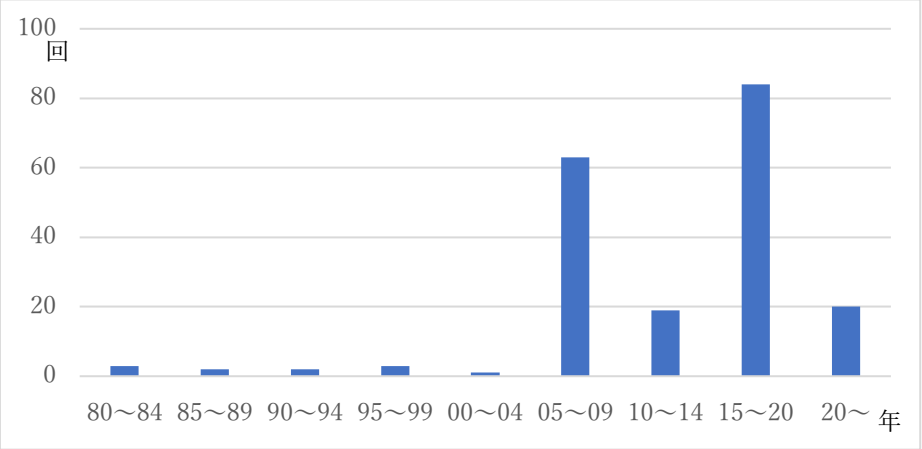
accountability は選挙、ヒエラルキー、会計と監査、業績報告、業績指標、独立規制機関、監査機構、透明性、ウォッチドッグ・ジャーナリズムの 9 つを挙げて論じている。

NHK が選挙制度やヒエラルキーを持たないのは公共放送として当然として、BBC の Ofcom のような独立規制機関を持たず、また後に見るとおり業績報告や業績指標、監査・検査の面でも BBC や行政機関と比較して弱いように見える。アカウンタビリティ・メカニズムの視点は今後の NHK のアカウンタビリティ、ないしガバナンスを改善する際の良い材料を提供してくれるものと考える。

第 3 節　NHK の自主自律

NHK が「自主自律」の語を頻繁に使うようになったのはそう古いことではない。続け様に起こった不祥事[65]により受信料不払いが激増して辞任した海老沢勝二会長の後を継いで、2005 年 1 月に会長に就任した橋本元一会長が盛んに用いて、その後頻繁に使われるようになったものである。NHK 会長の発言に合わせるように、衆参両院の総務委員会での「自主自律」の使用頻度も急増している[66]。

（図表 3-1）国会での NHK 会長の答弁における「自主自律」の出現回数

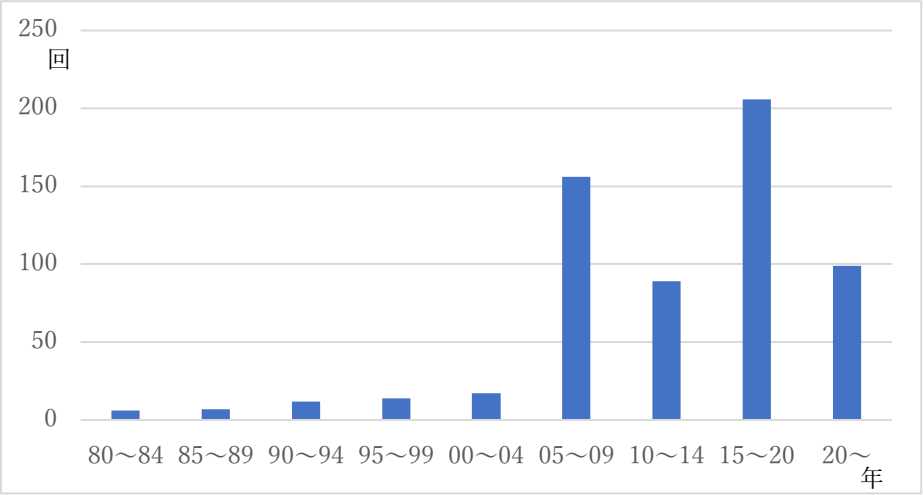


国会議事録検索による。（筆者作成）

[65] 元芸能プロデューサーや地方局部長の不正経理、ソウル支局の経費水増し支払い、カラ出張問題が明るみに出た。更にそれらへの処分の軽さや、問題を扱った衆議院総務委員会の審議を NHK が中継しなかったことなどが批判された。

[66]総務委員会における「自主自律」の使用は、一部に「自治体」の「自主自律」としての使い方は見られるが、ほとんどが「放送」関連である。

（図表 3-2）　衆参両院総務委員会での「自主自律」の出現回数



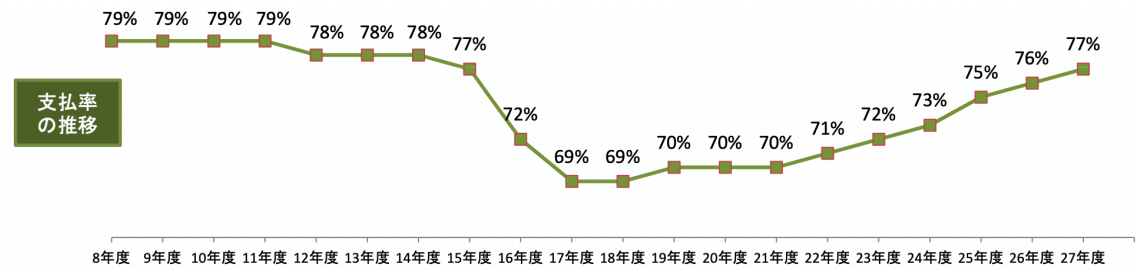
国会議事録検索による。（筆者作成）

そこで以下では、橋本会長時代の国会の議事録などにより、NHK の当時の状況および NHK を巡る議論を見る。

当時の「危機」と NHK の問題設定およびそれへの対応

それまで 8 割程度であった受信料支払率が 7 割まで低下し（図表 3-3）、受信料制度そのものが崩れてきたという危機感[67]をもって就任した橋本会長は、初の国会での発言となる衆参の総務委員会で、受信料不払い増加の原因を問われて、①不祥事、②それに対する NHK の対応ぶり、そして③受信料の不公平感の 3 つを挙げている[68]。また、それらに対しては信頼回復を図ることが何よりも大切だと強調している。

（図表 3-3）受信料支払率の推移



[67] 2005 年 3 月 31 日参議院総務委員会 112（数字は国会議事録における発言番号、以下同様）

[68] 2005 年 3 月 31 日参議院総務委員会 162

（放送を巡る諸課題に関する検討会（第 8 回）NHK 提出資料 2016.6.6 より抜粋）

そもそもの危機は当然ながら受信料の不払いの激増ではあるが、問題認識としては不祥事による「NHK への信頼の低下」が問題だと捉えている。

そうした問題認識のもとに打ち出されている NHK としての対応は、①不祥事再発防止策②受信料収納対策、③構造的な対応としての「良い番組づくり」と「業務改革」、の大きくは 3 つに分けられる[69]。これらの対応の内容を当時の会長の国会答弁と 2005 年 9 月に公表された「NHK 新生プラン」および 2006 年 1 月に公表された「平成 18～20 年度 NHK 経営計画に見てみる。

不祥事再発防止策についての具体的対策としては、業務点検・経理適正化委員会の設置、職員の倫理観を高める研修の実施、不正撲滅のための監査手法としての COSO フレームの導入、証票類 3 千万件のチェック、経理コンピューターシステムの変更が挙げられている。

受信料収納対策としては、公共放送の必要性の丁寧な説明、特別対策部隊による電話での説得などの活動、視聴者との触れ合いの拡大が国会の場で挙げられ、更に督促状の発送、民事手続きによる支払督促申立て（2006 年 4 月から）、そして後の民事訴訟の提起と強制執行へと続いていく。

良い番組づくりについては、基本的には番組は「総じて高く評価されている[70]」との基本認識のもとで、「不断の努力」「奉仕の精神と公金意識を持って」「意識面、精神面から築き上げる」など、精神面・意識面が強調され、新生プランでは「NHK だからできる」放送、「視聴者第一主義に立った開かれた番組づくり」が打ち出され、それが経営計画にも引き継がれている。

「業務改革」については経費の削減、組織の簡素化が当初から言及され、新生プランの段階で、2006 年度からの 3 年間で全職員の 10%、1200 人の削減が打ち出され、経営計画では本部の「局」の 26 から 20 への削減や給与カットなどの事業支出削減策が盛り込まれた。

以上のような対策とともに橋本会長が打ち出し、国会の場でたびたび言及したのが「自主自律」と「視聴者第一主義」であった。

「視聴者第一主義」は言葉としては「新生プラン」で初めて出てくるが、不祥事対策として、あるいは良い番組づくりや業務改善を支える精神として、それまでも橋本会長がたびたび使っていた「職員の意識改革」「気概」「公金意識」「倫理意識」「使命感」といった言葉を

---

[69] この分類は NHK によるものではなく、筆者によるものである。

[70] 2005 年 10 月 20 日参議院総務委員会 050「総じて大変評価を高くいただいている」、2006 年 3 月 17 日衆議院総務委員会 180「およそ NHK の番組総体としましては大変高い評価をいただいております」、2006 年 4 月 24 日 017「この 1 年いろいろ信頼回復に向けて、番組面でも NHK らしい番組というものを務めてお届けして、これは大変好評な状態でございました」、2007 年 3 月 13 日衆議院総務委員会 061「番組そのもの、総体としてはおおむね好評ということで」

束ねるような位置付けのものであり、新生プラン以降は会長自身たびたび「視聴者第一主義」として国会の場でも言及している。国会の議論をみる限り、理念的要素が強く、視聴者の意向をより取り入れた経営、あるいは番組づくりというニュアンスである[71]。こうした視聴者第一主義の具体策としては、視聴者意向の確認として、全国個人視聴率調査の年 2 回から年 5 回への拡大、お客さまの声・番組モニター・番組審議会・視聴者会議などでの意見の吸収が言われ[72]、更に経営計画では「NHK“約束”評価委員会による視聴者のみなさまの視点に立った評価を事業運営に反映」が謳われている。

一方、「自主自律」は橋本会長の国会の場への初登場の時から、頻繁に強調されており、公共放送あるいは報道機関として「最大限尊重することが根幹」[73]であり NHK の基本的な立場とされている。また「自主自律」は、「番組の自主自律」「編集権の自主自律」から「放送機関としての自主自律」あるいは「組織の自主自律」まで、様々な表現、様々な脈絡で使用されている。

国会の議論は、そもそもの発端が不払いの拡大であり、国民・国会議員の関心も受信料に傾きがちで、更に総務省が支払率を「信頼回復のバロメーター」としたこともあって、次第に受信料に議論が収斂していった感がある。NHK が不公平感の是正のためとして、支払督促の簡易裁判所への申し立てなどの強硬策に出たこともその傾向に拍車をかけたと言えよう。

新自由主義的圧力

一方で英国を含む欧州諸国の公共放送と同様な新自由主義的な圧力が、ちょうどこの時期に NHK に降りかかる。政府の規制改革・民間解放推進会議は 2005 年 12 月にまとめた答申で「公共放送としての社会的、文化的観点と「民間にできることは民間に」という官業の民間解放、特殊法人業務のスリム化という両面からあり方を検証する必要がある」として、保有チャンネルのあり方やスクランブル化[74]の早期検討に言及している。しかし 2006 年 6 月の竹中平蔵総務大臣の私的懇談会[75]の報告書とそれを受けた「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」での NHK に関する結論は、「経営委員会の抜本的な改革を行う」、「保有チャンネルの削減については (中略) 削減後のチャンネルがこれまで以上に有効活用されるよう、十分詰めた検討を行う」、「受信料引き下げのあり方、受信料支払いの義務及び外部情

---

[71] 2007 年 3 月 27 日参議院総務委員会 098「我々一番大切にしている視聴者第一主義といいますか、この精神をいろいろ番組の中に十分込めてきた点、それから、日頃の業務そのものを行うにあたっての基本的な考え方に浸透してきた点、これがまず最大のやはり改革だと考えております。」

[72] 2005 年 3 月 15 日衆議院総務委員会 130

[73] 2007 年 3 月 27 日参議院総務委員会 094

[74] スクランブル化は暗号化を意味するが、NHK の議論の中では受信料を払わなければ視せない、すなわち有料スクランブル化の意味で用いられることが多く、受信料制度の改革につながる議論となる。

[75] 通信・放送の在り方に関する懇談会

報の活用についての検討を早急に行う」などであり、新自由主義的なトーンはかなり減じられたものとなって、結果的に 2007 年 12 月成立の放送法改正は、経営委員会の機能強化や監査委員会の設置などに止まることとなった。

当時の状況の考察

まず、自主自律が使われ出した時期の問題だが、それまでは取り立てて言及されることがなかった自主自律が、NHK にとってこれまでになかった危機と言えるちょうどそのタイミングで、経営の根幹のコンセプトとして説明されるようになったことは、組織防衛的な意図、あるいは組織内部のモチベーション対策などさまざま理由は考えうるにしろ、留意されるべきだろう。

次に自主自律が非常に広範な文脈で使われていることにも留意すべきだろう。放送法が自律を重視している点は確かであるが、あくまでも「番組内容規制（コンテンツ規制）のあり方」に関連した「放送の自律」あるいは「番組編集の自律」と考えられる。しかし当時の会長の発言の中には、そこから相当に踏み込んで解釈されていると思われるものがたびたび見出される。典型的には「放送の場面だけではなく、通常の、予算、事業計画、こういうふうな国会承認を得るに当たるような、こういう経営的な中でも、この自主自律の精神は変わらないものとして守ってまいりたいというふうに思っております」[76]といったものであるが、コンテンツの規律に関わる「番組編集の自律」と「組織（経営）の自律」の区別を曖昧にして語ることには大きな問題があると言わざるを得ない。

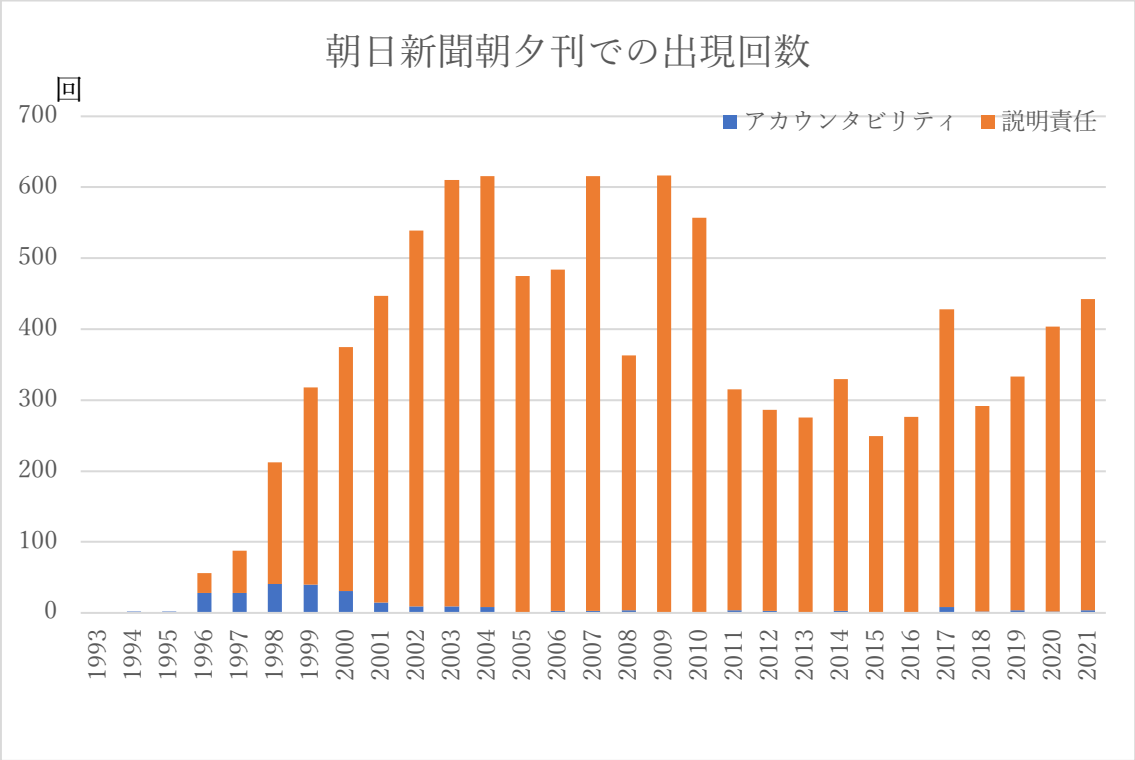
例えば BBC は運営免許によってジャンル別の放送時間（例えば BBC1 でニュースを年間 1,520 時間以上）、自社制作番組比率（例えば BBC1 で 75%以上）、（再放送ではない）初回番組時間（例えば BBC1 で 4,000 時間以上）、地域別番組センター経費比率（例えばスコットランドで 8%）、地域向けニュース・番組時間（例えば BBC1 で 4,300 時間以上）などが細かく規律されているが、これらは言論の自由にかかわるコンテンツ規制ではなく、あくまでも公共放送としての目的の達成のための経営の規律づけと言えよう。言論の自由に関わるコンテンツ規制と公共的な組織としての目的達成のための経営規制を分けて議論することが重要であり、本来の NHK の自主自律はあくまでもコンテンツの規律に関わるものであると考えられるのではないか。

また本研究の問題意識からすると、当時の議論あるいは NHK の打ち出した対策の中に、アカウンタビリティ、あるいは説明責任を果たそうとする視点あるいは姿勢が見えない点も指摘しておきたい。当時は既に「説明責任」は人口に膾炙し、相応に馴染みのある言葉になっている。（図表 3-4）

---

[76] 2006 年衆議院総務委員会 192

（図表 3-4）



（筆者作成）

当時は BBC がアカウンタビリティを旗印として BBC トラストを設立する前後にあたる。国会の場でも何度も BBC が参照され、橋本会長自身も BBC 幹部と「説明責任」に関して意見交換したと発言しており[77]、NHK は BBC について十分に情報を得て研究もしていたと思われる。また、追求する側の国会議員にも問題意識を育む機会はあっただろう。

しかし、例えば橋本会長の答弁は「視聴者第一主義」をはじめとして「職員の意識」「奉仕の精神」、「公金意識」、「遵法精神」「使命感」など理念あるいは精神面を強調するものが多く、具体性に乏しく、説明が十分とは言い難いように思われるが[78]、質疑の中でそれが深

---

[77] 「私も BBC の幹部といろいろ意見を交換する中で、基本はジャーナリズム精神といいますか、これが基本だ、その上でいかに社会に対して納得を得る説明責任を果たしていくか、こういうふうな取り組みも必要になってこようかと思います。これが双方ないと、やはり BBC も NHK も、受信料という財源、これは視聴者国民の信頼のあかしでございます、ここにしっかりと結びついてこないということを話し合ったことがございます。」2006 年 3 月 17 日衆議院総務委員会 242

[78] NHK の経営方針や改革の中身がスローガンに終わっており具体性に欠けて、説明、説得力が弱い旨の指摘がなされている。（逢坂誠二委員 2006 年 3 月 17 日衆議院総務委員会 183）

められているとは言いにくく、新生プランや経営計画でも自ら説明して理解を得ようという姿勢はあまり見られない。新生プランにおける事業運営の柱だて[79]にも説明責任的なアプローチは見られない。懲罰を含む厳しい関係性としてのアカウンタビリティの概念がなく、説明責任の履行を通じて業務を果たしていく、あるいは説明責任を追求することで目的を達成させることに馴染みを持たず、そのために BBC の事例が響かなかったということであろうか。視聴者第一主義も BBC のような株主ではなく、顧客としての視聴者対応に見えてくる。

もう一点指摘しておきたいのは、英国では BBC への新自由主義的な圧力などへの対応は、特許状更改の議論として政府が相応のリソースを傾けて、政府が主体となり BBC と議論する形で進んでいるのに対し、NHK の場合には、不祥事が発端あるいは焦点だったせいか、政府がどの程度のリソースを注ぎ込んでいたかがやや心もとない点である。自主自律を標榜する NHK に委ねすぎたところがなかったか、気になるところである。

当時の国会での議論や規制改革の議論の中で、NHK の自主自律の標榜がどのような作用を果たしたか、あるいは果たさなかったかは無論厳密には議論できないが、踏み込んだ具体的な議論にならなかった背景にそれがある可能性は大きいのではないか。

また行政機関では行政評価制度に結実した、経営指標の設定や目標管理などの NPM 的な経営改革につても、強い圧力として NHK に降りかかることは遂になかったが、これも自主自律のなせる技かもしれない。

ちなみに「放送の自律」ついて、蘇我部（2012）[80]は「放送事業者に番組審議機関、ひては視聴者に対する説明責任を課すことによって自律を担保しようとするもの」であり、「国家の介入の程度がかなり低い点で、比較法的にみると独特なものであり、放送番組規制の「日本モデル」と呼ぶことができよう」としている。番組編集ですら自主自律について視聴者への説明責任があるとすれば、公的財源に依っている組織でありながら「組織の自主自律」を主張するならば、当然組織運営についても説明責任があるべきだと言えるのではなかろうか。

当時は NHK がここ半世紀で恐らく最も強い非難を浴び、NHK 自身最も危機感を持った時期であったと考えられるが、「バロメーター」としての支払率が底打ちして回復に向かうにつれて、危機感や改革への意気込みは弱まっていったように見える。信頼回復策として打ち出された「視聴者への約束」は BBC においてはその内容が規律化に向かっていったのに対し、NHK の「約束」とその第三者委員会による評価は 2005 年から 4 年間実施されて幕

---

[79] 「新生プラン」における「新生 NHK の事業の柱」は「1. 視聴者第一主義に立って、“NHK だからできる”放送を追求します。2. 組織や業務の大幅な改革、スリム化を推進します。3.受信料の公平負担に全力で取り組みます。」となっている。

[80] 曽我部真裕（2012）「放送番組規律の「日本モデル」の形成と展開」『憲法改革の理念と展開（下巻）』信山社 2012 年

を閉じている。年 2 回から年 5 回に増やしたとされた全国個人視聴率調査は少なくとも確認の取れた 2008 年度には 2 回に戻っている。

一方で NHK の歴代会長は、人により若干の多寡はあるものの自主自律を標榜し続けて現在に至っている。現時点において NHK のアカウンタビリティが不十分とするなら、この自主自律の標榜がネガティブに作用している可能性が高いというのが筆者の基本的認識である。

2000 年代は欧州各国の公共放送が、自律から規律された公共サービスにシフトしていった時期にあたる。BBC など欧州の公共放送が規律強化に向かうちょうどその頃、日本ではむしろ自主自律が強調されたことは皮肉といえよう。

第 4 節　NHK のアカウンタビリティの留保要因

アカウンタビリティは一般的に肯定的に捉えられている概念ではあるが、アカウンタビリティ研究の中ではアカウンタビリティの「赤字（deficit)」とともに「過剰(overload」あるいは強調・強制のしすぎも好ましくないとの議論がなされている[81]。

過剰とされる状況あるいは理由づけとして、さまざまな点が指摘されている。山本（2013）は、コストとの兼ね合いの問題、自主性が損なわれたり倫理観が低下する可能性、専門性が犠牲にされがちなこと、外部を意識しすぎて効率よりも公平に傾きがちなこと、正当化するのが容易であると認識される選択肢がより増幅されること、組織機密を維持することができず有権者なり株主の利害を損なう可能性があること、説明しても使われない、光の専制（多くの情報でかえって実態が見えにくくなる)、などを挙げている。こうした要因を本研究では「留保要因」と呼ぶことにする。

では NHK のアカウンタビリティに対する留保要因として、どのような点が考慮ないし検討されるべきか。ここでは「言論の自由」との兼ね合いの問題、および「市場競争」との関係について考察する。この二点を取り上げるのは情報公開制度の導入が議論された折に、特殊法人情報公開検討委員会が実施したヒアリング（平成 11 年 11 月および 12 年 5 月）において NHK がこの二つの点を挙げて、他の特殊法人と一体の法制度として情報公開制度を導入することに慎重姿勢を示していたからである。[82]

具体的には「言論の自由」に関連して、「NHK の業務である放送（番組）は、他の物品、サービス等と異なり、特段の瑕疵がなくとも、特定の価値観や歴史観に基づく直接的な干渉を受けやすい。数多くの意見や苦情が、法的な請求権という形でＮＨＫに圧力をかける手段に転化する可能性もあり、結果として放送の自由、放送事業の自主的な運営を阻害する懸念は否定できない。」としており、「市場競争」については、「NHK は（中略）民間放送事業者をはじめとするさまざまな事業者との競争があり、基本的にこうした競争関係にない行政

---

[81]例えば Ellen Rock(2020)前掲

[82] 「NHK の情報公開のあり方に関する提言」（平成 12 年 11 月）資料 6
https://www.nhk.or.jp/koukai/doc/teigen.pdf（最終閲覧日：2022.12.4）

機関と比べ、経営・事業環境が大きく異なる。」としている。現時点での見解とは異なる可能性はあるが、この 2 点が NHK にとっての代表的な留保要因と考えて取り上げるものである。

NHK の言論の自由とアカウンタビリティ

NHK の言論の自由とアカウンタビリティの問題を、一般論としての「言論の自由とメディアのアカウンタビリティ」の問題と、その上で「公共放送としての立場はそれにどのように影響するのか」の 2 段階に分けて検討してみる。

一般論としての「メディアのアカウンタビリティ」の問題については、数々の先行研究が存在するが、ここでは代表的な議論としてマクウェール（2009）[83]を見る。マクウェールはアカウンタビリティと（言論の）自由という二つの原則は「一見対立する」概念だが、実際は「相互補完の関係にありつつ相互に独立している」とした上で、「アカウンタビリティがもし国家による検閲や抑圧手段として強制されるようなことになれば、自由を脅かす存在となるが、ある種の明示（manifestation)であれば、肯定的な作用をする。またアカウンタビリティは検閲やその他の抑圧的形式の極にあるものではないが、それに変わり得るものとして理解することも可能である。」「私たちが目的とすべきことはこの二つの原則を調和させることであり、自由を制限するどころか、自由を促進させるアカウンタビリティの在り方を定立し実行化していくことであり、それに向かって努力していかねばならない。」としている。言論の自由のためにアカウンタビリティのあり方を積極的に模索していくべきとの捉え方であり、少なくとも言論の自由ゆえにアカウンタビリティを抑制的に考える方向性はない。

次に公共的組織としての立場がこうした言論の自由とアカウンタビリティの関係にどのように作用するかについて考察する。先に見た通り一般的に営利企業のアカウンタビリティの領域は非営利組織のアカウンタビリティの領域に比較して、自発的ガバナンスが機能する分狭いと考えられる。また営利企業ではアカウンタビリティを基礎付ける組織目的が基本的にシンプル（利益）であること、取引効率を確保する必要があることから、法的アカウンタビリティ（合規性）を満たすことにより、それ以上のアカウンタビリティが免除されるとも考えられる。厳密な議論とはなり得ないにしても、一般的には公共的組織のほうが民間企業よりは高いレベルのアカウンタビリティを求められると考えて良いように思われ、少なくとも公共的組織だから民間企業よりアカウンタビリティが低いレベルで良いという議論は難しいだろう。

他方、公共放送独自の議論も存在する。先に触れた通り、EU の公共放送は、アムステルダム条約と付属議定書に基づき、受信料財源など公的資金で運営することの競争法的な説明が求められており、そうした枠付けは一般の放送局以上のアカウンタビリティを公共放

---

[83] マクウェール（2009）Denis McQuail『メディア・アカウンタビリッティと公表行為の自由』渡辺武達訳, 論創社, 2009, viii p252-253

送に義務付けることにほかならない。マクウェール（2009）も、「公共放送システムには市場的支配から自由である代償として、特定の社会的役割が割り当てられている」として、通常のメディアとは違った立場、異なる条件にあることを指摘している[84]。

実際、欧州の公共放送を見ると、BBC は、特許状以下で詳細な規律づけを行なっており、他の欧州などの公共放送でも程度の差はあるものの同様である。そうした規律づけの多くはアカウンタビリティの強化に関連するものである。なお、以上の公共放送の規律づけをめぐる議論は「言論の自由」をめぐる議論とは別なものとして存在することにも注意が必要であろう。コンテンツ規制と経営規制が区別されて捉えられていると考えられる。

以上のとおり、一般的にメディアは言論の自由との調和的なアカウンタビリティの強化を目指すべきであり、言論の自由を理由にアカウンタビリティを制限的に考える必要はなく、更に公共的な使命を担い、公的資金を享受する公共放送は、民間放送局以上のアカウンタビリティを負ってしかるべきだと考えるのが現時点の議論だというのが筆者の基本的認識である。

とは言え、これもまたマクウエール（2009）が指摘する通り、「アカウンタビリティがもし国家による検閲や抑圧手段として強制されるようなことになれば、自由を脅かす存在となる」ことは間違いない。そして現実の問題としてアカウンタビリティの正当な要求と国家による抑圧手段との区別、あるいは境界の線引きは容易ではないだろう。一般論として議論することが困難なことは明らかで、個別具体的な議論により解決を図るほかはないのだろうと思われる。

NHK のアカウンタビリティと市場競争

まず、本項の趣旨からは若干ずれるが、NHK が独立行政法人等情報公開法の対象外となった理由について確認しておく。先に示した通り、「自主的な開示請求制度に関する NHK の考え方」は「NHK は特殊法人であるとは言え（中略）、競争環境にない行政機関等と比べ、経営・事業環境が大きく異なる」から NHK の情報開示は他の独立行政法人とは区別されるべきとの議論を行なっている。しかし、特殊法人情報検討委員会は、「同協会は、政府の諸活動としての放送を行わせるために設立された法人ではないと理解される」ことを理由に対象外としており、市場で業務を行なっていることを理由としているわけではない。現に例えば日本銀行については市場（日本銀行の場合は金融市場）で業務を行うにも関わらず対象としている。

以上を確認した上で、ここでは NHK のアカウンタビリティの留保条件としての「市場競争」について、考えうるロジックを考察する。ロジックを大別すれば、①「自らの競争力にとってマイナス」と、②「放送市場全体にとってマイナス」の二つになると考える。

---

[84] マクウェール（2009）前掲 p357-359

まず①であるが、ここでアカウンタビリティを、最終的には受信料支払者、視聴者のためのものと理解すれば、その留保の肯定・否定はあくまでも視聴者にとっての利益・不利益によって判断すべきだろう。然るに受信料支払者は民放も自由に視ることができる。NHK はノウハウなどを民放にも解放したほうが、放送業界全体、ひいては視聴者全体にとって良いと考えるのが自然ではあるまいか。先の通り、一般的な留保要因の一つとして確かに「組織機密を維持することができず、有権者なり株主の利害を損なう可能性があること」が挙げられているが、そうした事態は NHK の場合には考えにくいのではあるまいか。もちろん個人情報に関わる場合などを除くことは言うまでもない。インターネット業務を拡大するにあたって、NHK は民間事業者への協力の努力義務が課せられたが、受信料財源とはそういう役割も含めて期待されているとすべきではないだろうか。

次に②についてだが、市場原理では基本的に情報の非対称性がないことが効率性の基盤になる。市場規律の代表格である独占禁止法などの競争法制の保護法益は（直接的には自由競争経済秩序だが）最終的には「一般消費者の利益および国民経済の民主的で健全な発達」[85]であり、そのために独占的な供給側の恣意的な市場操作を禁じている。放送業界にとっての不利益が基準とならないことは言を俟たない。業界に関する情報の積極的な開示は、むしろ情報の非対称性を緩和し、放送局の不当な利益獲得を防ぐことにつながるかもしれない。

もちろん海外サブスクリプション業者との競争上の問題はあるかもしれない。しかしそれも視聴者の利益からすると同様であるし、国家としての経済政策上の問題であれば、それはそれで個別に議論する領域とすれば十分だろう。

以上により少なくとも一般論として、競争上の理由で情報公開に対して抑制的になることは適切とは言い難いのではないか。少なくとも情報公開することによりいかなる不利益が視聴者に発生するのかの個別の理由づけなく、一般論としてアカウンタビリティの留保要因とするのは不適切と考える。

NHK は番組提供そのもので、アカウンタビリティを果たしているか

ここでもうひとつ、具体的にそうした主張がなされているわけではないし留保要因とはやや性格が異なるが、NHK は番組の提供そのもので自らのパフォーマンスを示しているのであり、アカウンタビリティの義務はその分軽い、という議論の設定について、念の為論じておく。

英国では BBC の特許更改の議論の中で、公共的価値を評価する場合の視点を①個人的価値、②市民的価値、③資金に見合った価値、の三つに分けて論じている。市民は個人的な嗜好などに基づく価値だけで公共サービスを評価するわけではない。自らの嗜好に合わず例え利用しないとしても、それが社会にとって有用であればそれをプラスに評価する。そして当然ながら経済性の観点からもそれは評価されなければならない。もっともな議論と思わ

[85] いわゆる「石油価格協定刑事事件」における最高裁判例（昭和 59 年 2 月 24 日）

れる。

そうした視点でみると、番組を見ただけでは市民的価値は判断できないし、資金に見合った価値かも判断できない。番組の提供が個人的価値の判断基準になることは確かであっても、それで足りるということは少なくてもないであろう。なお、近年はNHKの効率性に関心が高まり、NHKは現行中期経営計画に基づいて構造改善に取り組んでおり、資金に見合った価値への意識はあると見えるが、資金に見合った価値かの判断は、当然ながら市民的価値との比較衡量で行われるものであり、市民的価値についての十分な説明が前提となろう。

4 章　NHK のアカウンタビリティの実証的分析

本章では実際の NHK のアカウンタビリティがどのようなものであるか、比較によっておおよその姿を明らかにすることを試みる。比較の対象は BBC に加え、行政機関、営利企業から一つずつ選定することとし、具体的には経済産業省、日本テレビホールディングス（株）とした。

経済産業省は、職員数（警察庁に次いで近い）および予算規模（法務省、外務省に次ぐ）で NHK に近い。日本テレビホールディングス（株）は放送業界の中から売上規模（民間放送業界 2 位、1 位のフジメディアホールディングス（株）は放送事業以外が大きい）と視聴率[86]（テレビ朝日と業界 No1 を競っているとされる）を考慮した。

比較は代表的なアカウンタビリティ・メカニズムを取り上げることを意識し、入手可能なデータにより比較可能なものを選別した。具体的には特に重要性が高いと考えられる業績報告[87]を中心に据え、加えて規制監督機関、苦情対応、国会審議、情報公開制度、会計検査などを取り上げる。

第 1 節　業績報告の比較

ウォール（2014）[88]によるとアカウンタビリティへの社会の注目は、1980 年代半ば以降の NPM の動きと連動しており、従来の公権力の管理や歳出ルールによる保証ではなく、業績（パフォーマンス）による事後的管理の導入が進んだことが背景にある。そこではアカウンタビリティの意味合いが徐々に「業績が説明できること」に変わり、「業績を説明すること」が新たなアカウンタビリティの定義となったという。

更にウォール（2014）は、このようにアカウンタビリティが定義されることで、厳密な意味での業績の標準（スタンダード）が必要とされるようになり、さらには業績情報の生産が求められるようになったとする。

今日においては、業績の説明がアカウンタビリティの中心であるべきという点、あるいはそのために目標あるいは標準が設定され、それとの比較で業績の説明がなされるべきだという点については民間セクター、公共セクター問わず、異論の少ないところだと思われる。また、目標、あるいは標準の設定にあたっては、可能な限り事後評価可能な形式、表現にすることが、とりわけ利益という共通尺度を持たない公共セクターにおいて重要であるという点も、一般的な認識であると考える。

そこでここでの実証分析は、まず業績報告に焦点を当てる。公表されている文書の中で、

---

[86] 広告収入との連動を考え放送事業の規模感を測る尺度の一つではないかと考えたもの。

[87] 本研究では業績判断のために公表されている情報全般を指すこととし、経営計画なども含むものとする。

[88] ウォール（2014）Steven Van de Walle, “Performance Reporting” in Mark Bovens(ed.)et al. *Oxford Handbook of public accountability* . Oxford University Press, 2014.）

比較を行う各主体の業績報告が何によってなされているかを特定し、その量的質的内容の比較分析を行う。そこでは事後的な報告だけではなく業績の尺度となる目標設定、あるいは計画も対象となり、さらには業績指標、経営指標がどのように定められ、どのように使われているかも分析の重要な要素となる。

NHK の業績報告の全体像

まず NHK の業績報告が何によって行われているかの全体像を示し、次にそれぞれの内容と特徴をみていく。そしてその後、BBC、経済産業省、日本テレビホールディングス（株）との業績報告の比較を行うこととする。

NHK は放送法によって、収支予算・事業計画・資金計画（以下収支予算等）を作成し国会の承認を得ること、年次業務報告書および財務諸表を国会に提出することが義務付けられている。また NHK はかねてより経営計画を自主的に作成していたが、2019 年度の放送法改正により 3 年以上 5 年以内の中期経営計画の策定が義務付けられた。近年の NHK は経営計画の期間を 3 年としている。また放送法は会長に、経営委員会に 3 か月に 1 度以上業務の執行状況を報告することを義務付けており、そのために「四半期業務報告」が作成されている。更に番組づくりの年間計画として、「放送番組編集の基本計画」[89]、およびそれを具体化した「放送番組編成計画」[90]が立てられている。

上記それぞれについて、必要に応じて説明資料などが作成されているが、基本的にはこれら（中期経営計画、収支予算等、放送番組編集の基本計画・放送番組編成計画、業務報告書、財務諸表、四半期業務報告）が業績報告の全てであり、それ以外に該当するものは見当たらない。これらはいずれもインターネットサイト上に公開されている[91]。なお、業務報告書には「財政の状況」として財務諸表の概要の記載があり、以下の分析では財務諸表は特に取り扱わない。

経営計画

2019 年度の放送法改正で中期経営計画（3 年～5 年）が規定され、「経営に関する基本的な方向」などの記載が義務付けられた。現在の経営計画(2021-2023)[92]の特徴は以下の通り。

---

[89] 「国内放送番組編集の基本計画」「国際放送番組編集の基本計画」「各地方向け地域放送番組編集計画」の 3 つからなる。

[90] 「国内放送番組編成計画」「国際放送番組編成計画」の 2 つからなる。

[91] なお、2022 年度には従来なかった「ことしの仕事」という文書がウエッブサイト上に公開されている。内容は経営計画と収支計画等を一般向けに噛み砕いたものとなっている。また「NHK 年鑑」も毎年発行・公開されているが、これについては業績報告というより資料の取りまとめとしての文書と言えよう。

[92] NHK 経営計画（2021-2023 年度）
https://www.nhk.or.jp/info/pr/plan/assets/pdf/2021-2023_keikaku.pdf （2022.12.9 最終閲覧）

- 全体が 4 ページ（説明資料[93]の 15 ページを含めても 19 ページ）で従来のものより要点を絞り込んで記載している。（前回 2018-2020 は 42 ページ）
- 受信料の値下げを明確に打ち出している。（前回同様）
- 衛星波の 1 波削減、および右旋 1 波化と音声波の 2 波化の検討を打ち出している点で従来になく踏み込んでいる。
- 支出削減金額、重点投資金額を明確に打ち出し、構造改革の色合いを強く出している。
- 一方で、「お届けします」「貢献します」「構築します」「提供します」「支援します」「進めます」「果たします」「育成します」「発信します」「整備します」「努力を重ねます」「確保します」「取り組みます」「検討を進めます」等の表現で、方針、方向づけを文章で表現する形式であり、具体的な到達点など、事後的に達成の有無を判断できる内容が限られている。
- とりわけ計数目標は、「1 波削減」「700 億円規模の支出削減」「150 億円規模の重点投資」などに限られる。（添付資料 1）
- 業績を測る経営指標については、「（今後）公表し、説明責任を果たします」とするだけで、具体的な提示はない。

総じて経営計画は 3 か年の方向づけを行う性格で、具体的な目標を設定する役割は薄いように見える。少なくとも業績の判断材料としての目標設定としては不十分だろう。

なお NHK が経営計画を発表しても、受信料の引き下げを明記しているかどうかが議論になる程度で、その他の点ではあまり社会的に注目されることはないのではないか。社会的に認知された業績目標というには不十分な感が否めない。

収支予算等

「収支予算、事業計画及び資金計画」[94]全体で 44 ページ（令和 4 年度）。写真、図、グラフは用いられていない。うち収支予算、資金計画は計表を中心とした数値情報と若干の文章による補足であり、具体的な活動をイメージすることは難しい内容である。事業計画は文章による表現で、大枠での活動分野ごとの方針とそのための経費額を記載しているが、抽象度は経営計画とさして変わるものではない。総じて形式的で国会提出用公式文書の趣が強く、積極的に読ませようという意図が感じられる文書ではない。

説明資料として「収支予算と事業計画の説明資料」[95]が作成されている。44 ページ、カラ

---

[93] NHK 経営計画（2021-2023 年度説明資料 https://www.nhk.or.jp/info/pr/plan/assets/pdf/2021-2023_setsumei.pdf（2022.12.9 最終閲覧）

[94] 令和 4 年度収支予算、事業計画及び資金計画 https://www.nhk.or.jp/info/pr/yosan/assets/pdf/2022/syushi.pdf（2022.12.9 最終閲覧）

[95] 2022 年度収支予算と事業計画の説明資料 https://www.nhk.or.jp/info/pr/yosan/assets/pdf/2022/siryou.pdf（2022.12.9 最終閲覧）

ーで写真、グラフなどを多用しており、相応に読み手を意識した体裁、内容となっている。視聴者に対する年間計画があるとすれば、この文書となろう。内容は基本的には経営計画レベルの抽象度で、チャンネルなど活動分野ごとに活動方針、活動内容を説明し、対応する予算額を前年度予算と比較して掲載するものである。

収支予算等は説明資料も含めて全体があくまでも予算書的性格で、目標的な性格は見られない[96]（仮に予算額から外れた場合に業績が不十分とは言えないであろう）。また 2022 年度で言えば、2021 年度からの経営計画で経費削減目標を掲げていることから、初年度の進捗（見込み）状況とそれを踏まえた当年度の目標数値の記載があってもおかしくはないが、そうした内容は見られない。

また、収支予算等は国会の承認手続きに供されるが、法律上は修正できないという解釈が一般的で、承認するか否かの判断という前提で議論されるし、質疑の時間も限られたものである。そのため衆参の総務委員会での質疑は個々の具体的活動の予算額というより、NHK の経営全体の在り方、あるいは個別の不祥事などをめぐる議論に傾きがちである。その意味で予算数値等は、活動内容を吟味して承認されたものとは言いにくいものだと思われる。

放送番組編集の基本計画、放送番組編成計画

放送法により放送事業者は「放送番組編集の基準（番組基準）」を定めることが義務付けられており[97]、NHK は策定した番組基準[98]に基づき、毎年「放送番組編集の基本計画」[99]とそれをブレークダウンした「放送番組編成計画」[100]を策定し公表している。

国内放送番組編集の基本計画[101]は 10 ページ（2022 年度）白黒で写真、グラフ、表などはない。全体としては抽象度の高い表現で足元の状況を踏まえながら番組制作の方向性を示すものとなっている。なお、「編集の重点事項」としていくつかのポイントを提示しており、経営計画の「重点事項」を踏まえたものとも考えられるが、必ずしも両者の関係は明らかではない。

国内放送番組編成計画[102]は 71 ページ（2022 年度）白黒で、チャンネルごとの編集のポイ

---

[96] 唯一目標に近い書き振りが見られるのは、営業経費について、「訪問要員に係る経費の大幅な削減等により、2021 年度より 74 億円を削減します」という記載である。

[97] 放送法第 5 条

[98] 「国内番組基準」と「国際番組基準」を定めている。
https://www.nhk.or.jp/info/pr/kijun/　https://www.nhk.or.jp/info/pr/kijun/kijun02.html
（2022.12.9 最終閲覧）

[99] 「国内基本計画」「地方編集計画」「国際基本計画」の 3 つを定めている。

[100] 「国内放送番組編成計画」と「国際放送番組編成計画」の 2 つを定めている。

[101] 国内放送番組編集の基本計画
https://www.nhk.or.jp/info/pr/kihon/assets/pdf/2022/kokunai.pdf（2022.12.9 最終閲覧）

[102] 国内放送番組編成計画
https://www.nhk.or.jp/info/pr/hensei/assets/pdf/2022_kokunai.pdf（2022.12.9 最終閲覧）

ントやその代表的な番組名、新設番組名を時間帯と共に記載したものである。時刻表（番組表）を別表としていて、全体としては具体的な制作予定、放送予定といった性格である。これらも業績目標として意義づけることは難しい内容と言えよう[103]。

業務報告書

業務報告書[104]は放送法[105]により義務付けられ、総務大臣に提出され、内閣を経て国会に提出される。本文 67 ページ、資料と合わせて 148 ページ（2021 年度版）の文書で、株式会社の有価証券報告書を意識したと思わせる体裁を取るが、有価証券報告書のような細かな記載事項に関する規律はない。全体に収支予算等と同様に形式的で国会報告用公文書としてのテーストが強い文書で、本文中には写真やイラスト、グラフは皆無であり、実施内容を淡々と記述する体裁である。後に比較する BBC の年次報告書がビジュアルでカラー写真や数値データ・グラフをふんだんに用いているのとは対照的である

NHK の業務報告書の構成は（添付資料 2）のとおりで、以下特徴的な点を列挙する。

- 全体として実施した事実を淡々と列挙していくスタイルである。
- 掲載されている数値データについて、前年実績への言及がほとんど見られず、添付資料の推移表にいくつか見られる程度である[106]。
- 掲載されている数値データの中に、業績指標と言えるものが少ない。Ofcom が BBC の業績尺度として使っている「利用可能性」、「消費」、「影響」の 3 つの観点から見ると、記載されている数値情報の多くは業績尺度には当てはまらず、限られた業績尺度とみなせるものも、そのほとんどが NHK サイドのサービス供給（利用可能性）に関するもので、どれだけサービスが利用されたか（消費）、利用されたサービスがどのように受け止められたのか（影響）に関するデータは極めて少ない。（添付資料 3）

別表放送番組時刻表・前期
https://www.nhk.or.jp/info/pr/hensei/assets/pdf/2022_jikokuhyo-kokunai.pdf（2022.12.9 最終閲覧）

[103] 放送番組編集の基本計画、放送番組編成計画の業績目標的性格：前者には放送時間（「1 日 19 時間を基本とします」など）、放送番組の部門編成比率（「定時番組について、教養番組 20%以上、教育番組 10%以上・・・・・を編成します」など）があるが、業績評価に値するものかは不明。後者には具体的番組名や各種の放送時間数が掲載されており、中には業績目標としての性格を含む可能性のあるもの（例えば「字幕放送時間　116 時間 20 分」）がある。しかしいずれにしても、これら 2 つの計画に対するまとまった形の事後の実績説明はない。

[104] 令和 3 年度業務報告書
https://www.nhk.or.jp/info/pr/gyoumu/assets/pdf/2021/gyoumu.pdf（2022.12.9 最終閲覧）

[105] 放送法第７２条

[106] 前年実績が見られる推移表は、支払率、受信契約件数、運用局数、要員数、受信料収納額等、業務に関して寄せられた意見件数、財務関連の計表である。

- 数値データばかりでなく、文章表現でも前年との違いに言及したものが見当たらない。
- 実施した内容について、経営計画などの目標との関係への言及がほとんどない。ちなみに 2021 年度版で明らかな形で目標をもとに実績を記載・表現している箇所は皆無で、敢えて挙げれば「平成 29 年 12 月に公表した「NHK グループ働き方改革宣言」の実現に向けて」、「「NHK 環境経営アクションプラン(2021-2023 年)」に基づき」、「職員については「NHK 経営計画(2021-2023)」に基づき」という表現である。
- 業績報告という趣旨からすると、成果物である番組に関する、「第 2 章　放送番組の概況」が業務報告書の中心となるべきだと考えられる。しかし本文全体 67 ページのうち第 2 章は 21 ページに過ぎず、その内容も放送番組名など実施した事項の羅列に過ぎない[107]。業績の報告という趣旨からすれば、放送の編成全体あるいは番組個々について、狙い、意義づけや、視聴者の評価、あるいは NHK としての自己評価などが求められると考えられるが、そうしたものは見当たらない。

四半期業務報告

四半期業務報告[108]は放送法に基づく会長による経営委員会への報告のための文書であり[109]、現行のものは 13～16 ページの小冊子である。こちらは業務報告書とは異なり、若干なりとも読み手を意識した体裁で、カラーで写真やグラフも取り入れられている。四半期業務報告には業務報告書に記載されない内容が多く含まれており、経営指標も従来から業務報告書ではなく、四半期業務報告に記載されている。視聴者向けの事後の業績報告があるとすれば、この四半期業務報告が唯一ということになる。

現行のものは全体で 13～16 ページのうち、活動内容・実施事項を文章で表現した前半と、決まったフォーマットによるデータ提供とその簡単なコメントの後半、そして最後に 1 ページ弱の「課題に対する今後の取り組み」を掲げるという構成を取る。

前半部は経営計画の重点項目と構造改革の進捗について、項目別に実施事項を記載する体裁となっているが、重点項目との関係の説明や目標との対比がない単純な事例紹介の列挙であるため、ポジティブな内容であることは理解されても、(そもそもポジティブな内容・表現でしか記載されていないかもしれず) それを評価することができないし、経営計画あるいは目標の進捗状況も理解はできない。

---

[107] ちなみに第 2 章本文 21 ページのうち 6 ページにわたって「(2)番組の実施」として、基本的に「○○○（ジャンル等）として、○○○（番組名）を放送した」というパターンで番組名を 149 件列挙しており、番組名の字数はこの項全体字数の 37%におよぶ。

[108] 2021 年度第 4 四半期業務報告
https://www.nhk.or.jp/info/pr/quarter/assets/pdf/2021-004.pdf (2022.12.9 最終閲覧)

[109] 放送法第 3 9 条 4 項「会長は、三箇月に一回以上、自己の職務の執行の状況並びに第二十七条の苦情その他の意見及びその処理の結果の概要を経営委員会に報告しなければならない。」

前半部での説明において言及される数値データは、そもそも多くはない中で、Ofcom の業績尺度に該当するものは限られ、かつその中では利用可能性（NHK のサービス供給に関するデータ）に該当するものが多く、消費、影響に該当するものが少ない。更に消費に該当するものでもそのほとんどが付随的、補助的業務に関するものである。（添付資料 4）

データパック的な後半部分は、そこが NHK として業績を数値情報として提供する唯一の場であることを勘案すると、内容が限られている印象が拭えない。掲載される数値情報は国内放送について見ると、「質的 11 指標」[110]、「接触者率」「個人視聴率」「編成の多様性やコンテンツ全体の質への評価」[111]の 4 種類に過ぎない。例えば総合テレビで見ると、質的 11 指標で 11 個、接触率で 1 個、個人視聴率で時間帯別に 4 個の合計 16 個の数字が四半期ごとに出てきて、そのほか NHK 全体としての「編成の多様性やコンテンツ全体の質への評価」の数字が 2 個（期待度と実現度を別々に見れば 4 個）、半年ごとに出てくるに過ぎない。（添付資料 5）

また、こうした数値情報に目標（の開示）がないためどのように評価するのか、判断が難しい。更に掲載された指標を NHK としてどう評価して、その結果どのような行動（変容）を行うかの記載がほとんど見られず、控えめに言ってもデータの意義がわかりにくい。

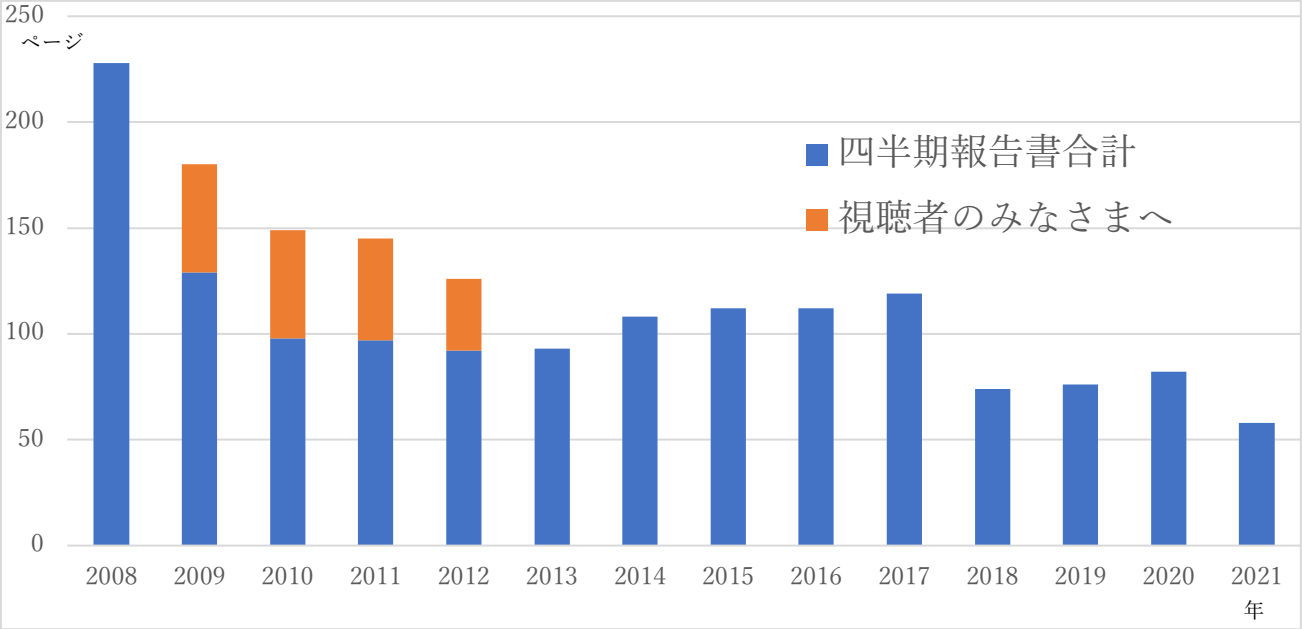
なお、四半期業務報告は前述の通り現状では NHK の事後の業績報告としては唯一の文書だが、ここ 15 年間で大幅にボリュームを減らしている。（図表 4-1）

---

[110] 質的 11 指標は「丁寧に取材されている」かなどの 11 項目をチャンネル別に尋ねたアンケート調査である。

[111] 「編成の多様性やコンテンツ全体の質への評価」は更に「多様性を踏まえた編成」と「公平公正など放送・全体の質」の 2 つに分かれ、前者は世論調査で「多様性を踏まえた編成」について NHK への「期待度」と「実現度」をそれぞれ 5 段階評価させてその平均の差をとったものであり、後者は同様に「公平公正」「性格迅速な情報提供」など 10 項目について同様の手続きを取り、更に 10 項目の平均をとったものである。

（図表 4-1）四半期業務報告のページ数の推移



注）2009 年～2012 年には「視聴者の皆様へ」というパンフレットを作成しており、合わせて表示している。

（筆者作成）

NHK の業績報告の特徴

以上見た NHK の業績報告の全体としての特徴を、ここで改めて整理する。

- 数値目標が少なく、抽象度の高い目標表現となっていて、事後評価が可能な表現、形式になっていない。

  NHK が公開している文書の中で、事後の業績報告の前提となるような目標を記載する可能性のある文書は、経営計画、収支予算等、放送番組編集の基本計画に限られる。そのうち収支予算等、放送番組編集の基本計画には目標数値はなく、残る経営計画においても限られている。また定性的な目標も方向性を示すのみで、事後評価可能な表現とはなっていない。経営計画は現行 3 か年であり、単年度の業績報告と対応しないため、年度ごとにブレークダウンが必要であるが、それがなされていない。

- 事後業績報告において、目標と対比した形での説明（定性的表現も含む）が少ない

  目標設定が不十分なため、事後業績報告とみなせる業務報告書も四半期業務報告も、共に目標と対比した表現を使った記述がほとんどなく、実施した事項を重点項目別に配置する程度となっている。

- 事後業績報告において数値情報が少ない。特に業績評価に有用な情報が少ない。

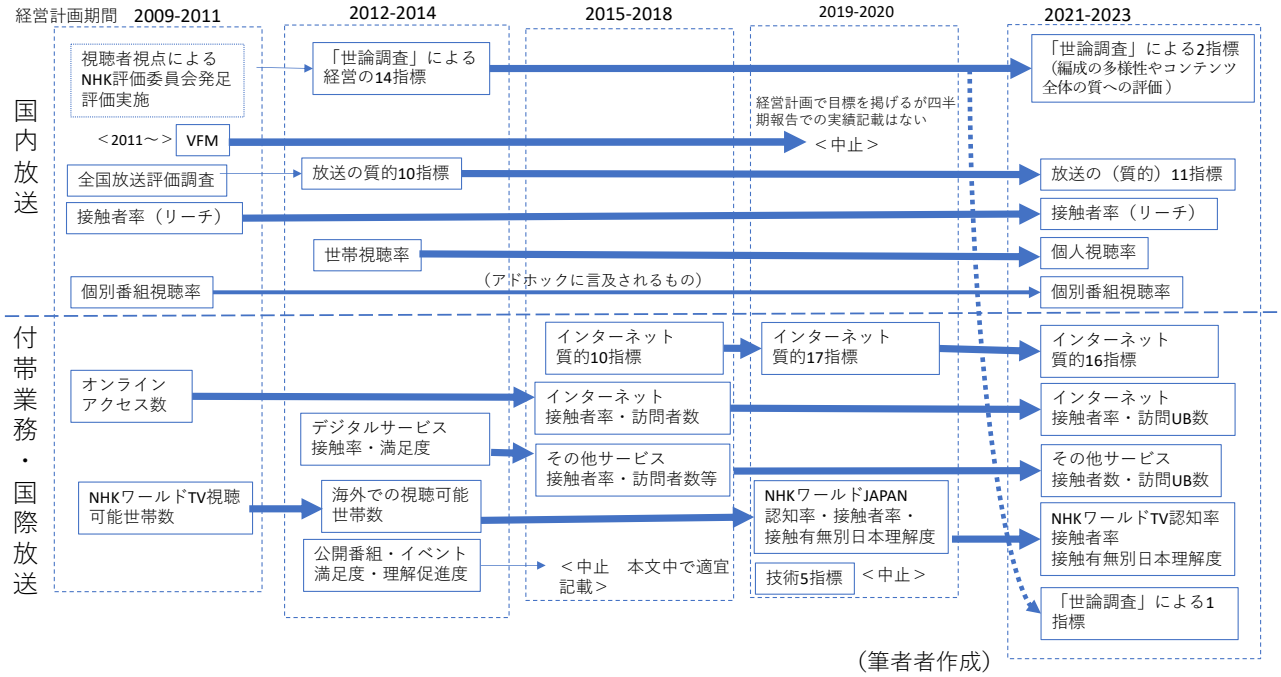
  全体的に数値情報を使った説明が少ないが、とりわけ業績評価に有用な数値情報が少ない。Ofcom の示している業績尺度のカテゴリーを用いて業務報告書および四

半期業務報告の数値情報を分類すると、供給サイド、すなわち NHK サイドからの「利用可能性」に関するものが大半で、需要サイドの「消費」や消費者の評価としての「影響」に関する数値情報は非常に限られているし、それも付随業務に関連するものが中心で、肝心の放送番組に関する情報が乏しい。

- 経営指標が少なく、長らく開発・改善に進展が見られない。

  経営指標については、過去の経営計画で毎回、指標の開発、改善、活用を進めていく旨が謳われてきたが、インターネット関連などの指標が増えている以外に総じてさしたる進展のないまま今日に至っている。（図表 4-2）

図表4-2
経営指標の変遷（四半期報告書より　受信料収納関連･収支予算関連を除く）



（筆者者作成）

現在四半期業務報告に記載のある指標のうち、「編成の多様性やコンテンツ全体の質への評価」の 2 つのデータは、かつては「経営の 14 指標」として 2012 年以来経営指標の中心的な位置付けとして外部に説明してきたものであり、前回（2018-2020）経営計画でも「経営計画の進捗と NHK が追求する 6 つの「公共的価値」の実現の進捗については 14 の経営指標に対する視聴者のみなさまの期待度と、それに対する NHK の実現度で達成度を評価する」とされていた。しかし 2021 年度の四半期業務報告からは従来の 14 項目が平均を使っ

て 3 項目に約められ、扱いが極めて小さくなり言及も稀になっている[112]。

また、これも長らく（2011 年以来）外部に対して経営効率を図る指標として説明してきた VFM（Value for Money）[113]も 2021 年第 1 四半期を最後に記載されなくなっている。

今回（2021-2023）の経営計画 では経営指標について「決算と業績の評価を重視し、客観的なデータに基づいて改革・改善の進捗管理を行い、目標達成につなげる仕組みを明確化します。代表的な指標等は公表し、説明責任を果たします。」としているが、具体的な指標への言及は現在のところ（2022 年 11 月現在）ない。

BBC の業績報告との比較

BBC の業績報告は、年次計画（Annual Plan）と年次報告(Annual Report)に集約されている。以下 NHK との比較を意識しながら特徴を指摘する。

＜BBC の年次計画（2022/2023）[114]＞

全体で 82 ページ、年次報告とは対照的にシンプルで文章のみで記載している。特徴は以下の通り。(添付資料 6)

- 特許状に規定されている公共目的別に戦略や番組制作計画を立てている。特許状の公共目的への一貫した強いこだわりがみられる。
- 業績測定の切り口を「人々の経験価値(experience)」(視聴率など BBC 利用状況）と「人々の感受価値（perception)」(人々の BBC 評価状況）の二つであると明確に規定し[115]、それに沿った業績測定基準を公共目的別で示している (例えば公共目的 1「公平なニュースや情報」であれば、経験価値は BBC ニュースの全体としての接触率、感受価値は公平性スコアや人々の質の評価)。
- 当年度の目標（コミットメント、数値を含む）を、公共目的別、チャンネル別に具体的、明確に定めている。
- 特許状が定める一般的責務（10 個）に対して、責務を果たすための計画を明記してその活動評価の基準を自ら提示している。(例えば「解放性、透明性、アカウンタビ

---

[112] なお、変更にあたっては四半期業務報告では「今回から変更した質問項目があるため過去との比較はできない」との注記があるのみである。また経営委員会の議事録に見る執行部から経営委員へのコメントは「11 ページは、編成の多様性とコンテンツ全体の質の評価です。編成の多様性は、特定ジャンルに偏らず、全体に調和のとれた放送を実現できているかを聞いたもので、これまでも世論調査で確認してきました。今回は前回調査とほぼ同水準を維持しています。コンテンツ全体の質の評価は、「公平・公正」など、記載した 11 の項目に関して期待度や実現度を聞き、その平均値を出したものです。今回初めて出した数字で、今後は推移を分析・注視し、必要な対応につなげていきたいと思います。」というもので、この件についての質疑はない。それに先立つ理事会における四半期業務報告（経営委員会への報告内容審議）では触れられておらず、また理事会において指標の変更を審議した形跡も議事録を見る限りはない。

[113] VFM=NHK が生み出した価値額(視聴者の支払意思額の合計)／NHK の事業支出額

[114] BBC Annual Plan 2022/2023 https://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/documents/bbc-annual-plan-2022-2023.pdf (2022.12.9 最終閲覧)

[115] ふたつの切り口は Ofcom の「消費」と「影響」に対応していると考えられる。

リティ」という一般的責務に対して、「特許状に定める年俸 15 万ポンド以上支払者に加えて、自発的に上級管理職の経費、接待交際費を公開する」など）

全体として、事後の業績報告を意識した、目標設定型の計画となっていると言えよう。

＜BBC の年次報告書（2020/2021）[116]＞

全体で 275 ページ。カラーで写真を多用したグラフィカルな体裁で、一般視聴者を強く意識している印象を受ける。特徴は以下の通り。（添付資料 7）

- 公共目的の達成状況を説明するという趣旨が読み取れる章立て、内容となっている。
- 公共目的別の実績の記載に多くを割いており、数値データ（経験価値）、世論調査結果（感受価値）を多用して説明している。
- 年次計画で示した目標（コミットメント）の達成状況を一つずつ明確に記載している。
- 特許状、協定書、運営免許に規定される事項のうち、継続的に確認が必要な事項について、遵守状況をチェックしている。
- パフォーマンスデータ集として、経験価値と感受価値の二つの視点からの多くのデータを別途提供している。
- 役職員や出演タレントの報酬データの開示など、透明性への踏み込んだ取り組みが見られる。
- 全体に数値データを多用して説得的に説明しようという姿勢が見て取れる。

＜NHK と BBC の事後業績報告文書のボリューム比較＞

NHK と BBC の事後の業績報告のボリューム感を文字数で比較することを試みた。（図表 4-3）

[116] BBC Group Annual Report and accounts 2021/2011
https://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/annualreport/ara-2021-22.pdf
（2022.12.9 最終閲覧）

（図表 4-3）　事後業績説明のボリューム感の比較

	字数（BBC は単語数×2）	数字の数
NHK 令和 3 年度業務報告書①	79,000	8,000
NHK 令和 3 年度四半期報告書合計②	48,000	1,000
①＋②	127,000	9,000
2021/2022 BBC Annual Report	(109,000X 2) 218,000	25,000
備考	NHK の全角数字は例えば二桁数字は 2 文字カウント 千未満を四捨五入	数字の総個数で二桁数字は 2 カウント 四半期報告の数字は平均値

（注）
- 2021 年度業務報告書と 2021/2022Annual Report から財務報告、受信料収納関係部分を除いて字数、単語数をカウントしたもの。（Microsoft word の文字カウント機能を使用）
- NHK は更に四半期業務報告の各期分（4 冊）を加えて比較した。
- 日本語の字数は英語の単語数の 2～2.5 倍と言われており、ここでは 2 倍を採用している。

（筆者作成）

NHK の業務報告書（2021 年度）と四半期業報告（2021 年度分合計）を合わせて、BBC の年次報告（2021 年度）と、文字数をカウントして比較したもの。（財務および受信料収納関係の部分を除いてカウントしている）[117]

大まかな比較でしかないが、NHK の四半期業務報告には重複が多いことなどを勘案すれば、NHK は BBC の半分程ないしそれ以下[118]のボリューム感ではないかと考えられる。

また、どれだけ裏付けデータを使用しているかという観点から、使用している数字の数についても比較してみたが、NHK は BBC の 1/3 程度との結果となった。これも極めて大まかな比較でしかないが、実感としても納得感はある。

＜NHK と BBC の目標設定とその達成評価＞（添付資料 8）

BBC は年次計画で公共目的ごとに対応方針を示す中で、それを約束（コミットメント）としての表現に落とし込み、項目管理して、事後的にその達成、非達成を年次報告書で検証・報告している。

これに対して NHK では、経営計画が 3 年の中期計画であることもあり、方向性を示すのみで、具体的に事後検証可能な表現、ないし目標に落とし込むことはなされていない。年次

[117] 財務部分は国による会計基準の違いなどが反映するなど、比較の意味が難しいと考えたもの。収納関係については BBC は別のレポートで扱っており、また本レポートの趣旨（あくまでも放送サービス供給を中心に考える）からも、除くのが妥当と判断した。

[118] 日本語字数と英語単語数の関係は 2～2.5 倍とされる中で 2 倍を採用している。

の収支予算等は国会提出用の文書ということで、目標的な要素は欠いているし、放送番組編集の基本計画も目標としての性格づけがなされていない。結果的に事後検証できる形での目標の提示が対外的になされないまま運営がなされていると言わざるを得ない。

なお、BBC は特許状、協定書の記載事項についても、それが事後評価できる形式になっていない場合には、必要に応じてそのための基準を自ら示して、事後評価の対象にしている。

これに対して NHK においては、放送法等の目的規定などは抽象度が高く、公共放送としての具体的な規律づけはなされていないが、NHK がそれを評価できる形式にブレークダウンする、ないし評価基準を示すといったことは行っていない（少なくとも公表されていない）。

以上、NHK の業績報告は事後評価できる形での目標の設定が不十分であるために、目標との対比という形で業績の説明を行うことができず、判断根拠を十分に示すことなく実績（と NHK が判断する内容）のみを記載する形式にならざるを得ず、説明力を欠くものとなっていると言わざるを得ない。

＜BBC との客観的評価情報の活用の違い＞

BBC は年次計画において業績測定の切り口として、経験価値（experience 利用度）と感受価値（perception 視聴者評価）の 2 つを示しており、年次報告書では公共目的ごとの業績説明などにあたって、視聴率、到達率を始めとする数値データ（利用度）や、世論調査、インタビューなどによるデータ（視聴者評価）など数多いデータを使い説得的に語ろうとしている。

これに対して NHK の業績報告では、評価要素を持つ情報は非常に限られている。業務報告書においてはほぼ皆無であり、四半期業務報告においても、ごく限られている。また、NHK の経営指標の議論で、従来から言及されるのは 1 つないし 2 つのものであり、そもそも多くの指標を使って業績を多角的に説明しようという方向にあるように見えない。

経済産業省の業績報告との比較

行政機関は任務規定、組織目的の抽象度が高いため、任務・目的をブレークダウンして、具体的な目標を掲げ、それをもとに業務遂行を行う。そしてアカウンタビリティの対象となる業績領域は目的が利益に収斂する民間営利組織に比べて一般的に広くなる。

NHK と BBC は両者の業務領域が基本的に同じであるため、その比較を一連の年次計画、年次報告に絞り込んで行うことができた。しかし経済産業省との比較では提供サービスの性格が異なるため、どの範囲を業績報告と捉えて比較するかの線引きが難しい。

そうした中で、NHK を公共放送政策の実施主体として捉えれば、予算と政策評価の二つの面については比較の基盤があると考えうる。そこで予算関連文書と政策関連文書について、ボリュームおよび内容の比較を試みる。PDCA のプロセスで言えば、業務活動そのもの（D）の比較は業務の違いから難しいが、計画（P）における予算と次につながる結果評

価（C）についての比較は意味があるのではないかという考え方である。

公開されている文書を見る限り、予算関連文書については経済産業省が量的質的に圧倒していること、政策評価関連文書に関しては経済産業省において非常に大きなエネルギーが投じられているのに対し、NHK の政策評価制度がなく、他の変わるべき文書公開が見あたらないことを指摘する。

＜公開予算関連文書の比較＞

公開されている予算関連資料の字数により比較したが（添付資料 9)、経済産業省がボリュームにおいて NHK を圧倒している。ここでは経済産業省の文書に、この後見る政策評価シートは入れていないが、実際には予算の補足資料として使われており、加えれば更にその差は広がることになる。

内容面を見ても、経済産業省は主要政策ごとにカラーでグラフィカルな一枚紙で要点を取りまとめた PR 資料を概算要求時に作成・公開し、更に予算成立時には予算関連事業の PR 資料としてそれをバージョンアップして公開しており、読み手の理解促進に努めている姿勢が見てとれる。

＜政策評価関連文書＞

行政機関では政策評価制度[119]、および行政事業レビュー制度[120]が運用されている。経済産業省の関連文書を見た。（添付資料　10）

政策評価制度および行政事業レビュー制度については、重複感や評価疲れなど、さまざま議論はあるにしても、事前に目標や評価指標を明確にし、事後にそれを検証して次のステージに向かうという PDCA サイクルの実践が枠付けされているということは、アカウンタビリティの観点からは十分に評価できるのではないか。

NHK は政策評価制度、行政事業レビュー制度の対象とはなっておらず、また自主的な制度運営も（少なくとも公表ベースでは）ない。また先に示した通り、経営計画や事業計画で事後評価可能な形での目標設定が限られており、目標の達成状況のレビューも当然ながら曖昧となっている。また経営指標については非常に限られたものしか対外的に示しておらず、また、その目標値も少なくとも対外的には発表していない。ここ 20 年ほどの間に行政

---

119 「政策評価制度は、政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進し、その結果の政策への適切な反映を図ることと政策の評価に関する情報を公表することにより、効果的かつ効率的な行政の推進及び政府の有するその諸活動についての国民への説明責任の徹底を目指しています。」（総務省ホームページより）https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/000065209.html#label2 (2022.12.9 最終閲覧)

120 「行政事業レビューとは、国の約 5,000 のすべての事業について、Plan(計画の立案) - Do(事業の実施) - Check(事業の効果の点検) - Action(改善)のサイクル(「ＰＤＣＡサイクル」)が機能するよう、各府省が点検・見直しを行うもので、いわば「行政事業の総点検」とでもいうべきものです。」（政府の行政改革ホームページより）https://www.gyoukaku.go.jp/review/review.html (2022.12.9 最終閲覧)

機関は政策評価制度や行政事業レビュー制度、あるいは情報公開制度などにより、アカウンタビリティを高める方向に変化してきているが、NHK についてはそうした動きが少なくとも行政機関に比べると遅れていると言えるだろう。

＜その他＞

なお、予算関連、政策評価関連以外の公開文書についても、厳密な比較ではないものの、経済産業省と NHK の差は大きい。業績報告とは言えないまでもそれに近い性格をもつ文書として、「白書」があるが、経済産業省は法定、非法定のものを合わせて 4 本刊行しており、これらを合わせた年次報告書全体では、総ページ数 1,500 ページ、総字数は 150 万字を超える。（添付資料 11）

なお、経済産業省は運営する審議会・研究会の報告書を 2021 年度は 54 本刊行しており、委託調査の成果物は全件（638 件）を公表している。研究会・審議会の 2021 年度の開催はのべ 641 回に達し、これらについては原則、議事次第、配布資料、議事要旨、議事録が公開されている。

日本テレビホールディングス（株）との業績報告の比較

株式会社の業績報告は詳細に法律により規定されており、それを満たすことが最低条件である一方、それを満たすことでアカウンタビリティの義務を基本的に満たすとされるのが一般的であろう。ここでは日本テレビホールディングス（株）（以下日本テレビ）の業績報告について、その代表的報告手段である有価証券報告書の内容を NHK の業務報告書と比較することを中心に、業績報告全体の比較を試みる。なお、日本テレビは東証上場企業、あるいは大会社として、会社法、金融商品取引法、コーポレートガバナンスコード、東京証券取引所有価証券上場規定に規律さている。

日本テレビの定期的な公開文書は法定の文書が中心で、それ以外のものとしては、中期経営計画、報告書（株主向けに業績関連情報に加え事業内容などを説明したもの）、コーポレートレポート（株主以外の利害関係人に会社の活動を説明したもの）、決算説明の補足資料があるが、その内容は基本的に法定文書を超えるものではなく、本研究にいう業績報告は法定文書によりなされており、かつそれを超えた積極的な開示は行なっていない（添付資料 12）。法定された情報以上の開示は、株主の利益を損なう可能性があり、また公開企業という性格からすれば守秘義務に限界がある以上、法定以上の情報の公開に慎重になるのは当然であろう。

法定文書のうち事業報告（附属明細書を含む）および計算書類（付属明細書）は会社法により株主への開示が規定されているもので、一般的には監査報告（会社法により義務付けられている）とともに株主総会招集通知で開示されている。一方、有価証券報告書、内部統制報告書、四半期報告書は金融商品取引法により開示が定められている。会社法と金融商品取引法は、要求する内容・形式に若干の違いはあるものの（計算規則と財務諸表の違いなど）、

大まかに言えば、金融商品取引法対象企業の利害がより広く一般投資家に及ぶことにより、金融商品取引法の内容がより規律が厳しく、規律範囲が広い。四半期報告書や上場規定による決算短信は年次報告としての有価証券報告書に内容的に吸収されることから、ここでは有価証券報告書[121]を分析対象とする[122]。なお、内部統制報告書の内容は業績報告というより業績報告の保証としての性格が強く、かつその概要は業務報告書にも記載があるため、直接の比較からはずしている。

具体的な作業としては、NHK の業務報告書の項目ごとに、その内容に対応する日本テレビの有価証券報告書の内容を分解し、字数によるボリューム感を比較した。（添付資料 13）以下項目ごとに見ていく。

＜事業の状況＞

利益が基本的な目的の日本テレビにとっては、事業環境や経営戦略、リスクなどの状況認識を記載するパートであるのに対し、NHK にとっては業務の目的が利益ではなく、業績を財務パートで示せない以上、業績そのものを示すべき主要パートであろう。「経理」で日本テレビが詳細な情報を提供して業務の成果を示していることを勘案すれば、NHK の開示ボリュームに疑問が湧く。なお、NHK の説明に用いているデータは、（カテゴリー別）放送時間とその比率、番組制作・放送・提供数、番組提供先等の事業者数、会議開催回数・提案数であり、番組の評価に関わる視聴率や世論調査等のデータなどは記載されていないのは先に見たとおりである[123]。

＜資金提供者対応＞

日本テレビに比べ、NHK は受信料支払関連、視聴者関連の説明に相応のボリュームをかけている。株式会社では株主対応にあたり、制度的な枠組みが整備されているため、記載が必要となる内容が限られている結果と理解される。

---

[121] 日本テレビホールディングス（株）有価証券報告書
https://www.ntvhd.co.jp/ir/library/securities/pdf/valuable_securities_063.pdf (2022.12.9 最終閲覧)

[122] なお、実務的にも有価証券報告書の内容を意識しながらまず事業報告を作成するといったプロセスが一般的であるし、行政も事業報告と有価証券報告書の一体開示を勧奨する中で、事業報告の項目を有価証券報告書の項目（の一部）に合わせ、株主総会後のタイミングで有価証券報告書の全項目を完成するという方向づけをしている。

[123] ちなみに有価証券報告書ではその記載内容が細かく規律・標準化されており、冒頭に「主な経営指標等の推移」の項目を設けて「一株あたり純資産額」「1 株当たり当期純利益」「潜在株式調整後 1 株あたり当期純利益」「自己資本比率」「自己資本利益率」「株化収益率」などの業績指標の記載が義務付けられている。

＜設備研究開発＞

日本テレビはごく限られた記載にとどまる。NHK は目的規定に「放送およびその受信の進歩発達」があることもあってか、設備研究開発関連の記述は相対的に多い。

＜組織・人員＞

NHK では本文の経営委員会、監査委員会、理事会の審議事項・決定事項の列挙がこの項目の 2 割を占め、別紙でも組織図、各放送局所在地が 3 割、役員一覧が 2 割を占めており、踏み込んだ記載が少ない。職員関連のデータは職員数の推移、男女比、平均年齢、平均勤続年数、障害者雇用率、女性管理職割合を記載するにとどまる。日本テレビでは、「企業の概況」の中の「従業員の状況」、「事業等のリスク」の中の「人材・組織・育成」、「コーポレートガバナンス」の中の「役員の状況」「役員の報酬等」と、いくつかの項目立て（切り口）からの説明となることもあり、報酬面や人材育成・活用面など、NHK に比較すると踏み込んだ分析が見られる。

＜内部統制＞

民間企業では会社法、金商法、コーポレートガバナンスコードなどによる内部統制・ガバナンスへの規律づけは年々強まってきており、有価証券報告書への記載事項も要求事項の拡大、およびそれに対応した標準化が進んでいる。NHK でも放送法により会社法に追随する形で内部統制の枠組みの整備がなされているが、民間企業ほどの規律密度はなく、業務報告書への記載ボリュームも相対的に少ない。なお、日本テレビには別途内部統制報告書があり、それを加えれば差はさらに大きいと言えるだろう。

＜経理＞

日本テレビにとっては組織の基本的な目的である利益を表現するパートであり、全体の中でも大きなウエートを占めている。利益を目的としない NHK の財務関係の記載がそれに比べて少なくなるのは当然と言えよう。

＜子会社＞

NHK では各子会社の業務内容、業績などを詳細に記載しており、各関係会社の概要と持株比率を中心とした簡潔な記載の日本テレビとの差が大きい。NHK の財務報告が単体決算であるのに対し、日本テレビが連結決算であり財務報告の内容が既に関係会社の業績を反映していることの影響かもしれない。

以上総じて見ると利益が目的の日本テレビの業績は基本的に財務諸表に表現されるのに対して、NHK は目的に適った活動の成果を、財務諸表以外で記述・表現することが必要と

考えられるが、そうしたパートの分量が日本テレビと大きな差がなく、かつ経営指標などによる表現がない点で、業績報告としては弱く見える。

なお、NHK は事業報告の不足を四半期業務報告で補っているとの考えを取るにしても、先に示した通り四半期業務報告のボリュームは毎回 13～19 ページ、12,000 字程度（財務、営業を除く）であり、また経営指標や前年比、目標比が限られた記述になっていることなどから、大きく認識を変えるものではないと考える。

第 2 節　規制監督機関としての総務省と Ofcom の比較

メディア規制に関しては言論の自由との兼ね合いの中で、かねてより各国で独立規制機関（independent authority）が活用されてきており、我が国では放送法当初の電波監理委員会が数年で廃止されて以来、しばしば独立委員会の必要性が指摘され、法案としてもかつての民主党が数回提出している。しかしここでは、公共放送の規律主体としての独立規制機関の役割に注目する。公共放送のアカウンタビリティ・メカニズムの代表として独立規制機関の機能を重視する見方は強い。ベンソン（2017）[124]は「強く規律される一方で不偏不党が明確に規定されている公共メディア（ドイツ、ノルディック諸国、イギリス）は、規制が緩い一方で市場や慈善団体や政党からの強い圧力に晒される公共メディアより、より強い自立とアカウンタビリティを達成する傾向がある」という点を「パラドクス」として指摘した上で、そうしたパラドクスを「謙抑的な法的規制機関」の有無が説明するかもしれないとしている。

ここでは NHK の規制機関としての総務省の活動を、BBC に対する Ofcom の活動と比較する。

なお、「規制」、と「監督」の区分けについて本稿は、英国における特許状の見直し議論で使われる定義、すなわち「規制（regulation）は規則や基準を遵守することであり、監督（governance）は戦略を策定し、業績をチェックし向上させること」[125]を念頭に置いている。ただし両者を明確に線引きすることは難しいだろう。

総務省の NHK に関する規制活動

総務省が公共放送政策全般に責任を負うのは言を俟たないが、具体的には放送法を所管する立場に基づくものが中心となろう。放送法で民間放送と同じ立場ではなく、公共放送としての NHK のみに関わる規律を抽出すると、細かな認可・承認手続きなどを除く主だったものは、①収支予算等および業務報告書の提出を受けた時に意見を付して内閣経由国会に

---

[124]ベンソン（2017）　Rodney Benson et al.“Public Media Autonomy and Accountability:Best and Worst Policy Practices in 12 Leading Democracies” *International Journal of Communication* 11(2017), 1–22

[125] 中村美子（2005）「政府からの独立～グリーンペーパーで示された BBC の方向性」『放送研究と調査』2005 年 8 月

提出すること、②インターネット活用業務に関するもの、③国際放送に関するもの、④子会社・関係会社に関するもの、⑤受信料の免除に関すること、となる。

ちなみに 2021 年度の電波管理審議会への NHK 関連の諮問事項、報告事項を見ると、諮問事項は収支予算等、受信料規約変更認可（2 件）、国際放送等実施要領[126]の合計 4 件である。報告事項は決算と放送法改正の 2 件であった。なお、NHK の業務全般について電波管理審議会で議論があるとすれば、収支予算等の諮問および決算の報告の機会であろうが、議事録を見る限り事務局からの説明が収支中心であることもあってか、質疑は財務関係が中心となっており、業務のあり方などについての議論はみられなかった。

Ofcom の規制枠組みの、3 つの切り口（コンテンツ基準、業績、競争）から上記業務を位置付けると、①、③は業績、②、④が競争に主として対応すると考えられる。なお、Ofcom は BBC の実際の規制監督とともに、BBC 規制監督の枠組み（公共放送政策）自体の改善にも責任を負っており、⑤はそれに対応するとみることができよう。以下、Ofcom の切り口、すなわちコンテンツ基準、業績、競争、規制監督の枠組み（公共放送政策）の 4 つの面から総務省と Ofcom の比較を試みる。

＜コンテンツ基準＞

Ofcom は商業放送を含む放送業界全体に対して大部のオフコムコード[127]を公表しており、BBC にもそのほとんどが適用されるほか、別途専ら BBC を対象とした政党・国民投票放送ルールや苦情への対応手続きが定められている。

我が国では放送法の番組準則がコードに相当するが、極めて抽象度の高い表現となっている。また NHK と民放の規律に区別はない。言論の自由との兼ね合いから総務省は伝統的に謙抑的な姿勢にあると言えようが、近年は行政指導に及ぶ例が見られ議論を呼んでいる。とはいえコンテンツへの判断はまずは放送業界の自主的な取り組みである放送倫理・番組向上機構（BPO）に役割を委ねていると見ることができるだろう。

なお、Ofcom は BBC への苦情の上告機関として機能するとともに、BBC の苦情対応プロセスを規律し、苦情対応を重要な監督ツールと捉えている。NHK の苦情対応は放送法に定められているが、総務省の関与は薄いように見受けられ、上告的な機能もあえて言えば民放と共通で BPO が担うこととなろう。

＜業績＞

Ofcom は運営免許により放送時間などに縛りを与えており、それを満たすのが前提であるが、その上で「どこまで特許状の求める高い要求に応えているかを測定する」と明確に打ち出し、そのための評価基準や評価方法を示して実践している。なお、そうした評価を行うために外部業者への調査の委託を行っているほか、自ら世論調査やインタビューを行なっ

---

[126] 総務省は国際放送の要請を NHK に対し行い、予算をつけていることから諮問されるもの。

[127] 第 1 章「18 歳以下の保護」から始まり第 10 章まで、別冊も含めて 250 ページ以上のもの。

ている。

総務省は法律上 NHK の業績ないしアカウンタビリティに関連して特段の責任を負うものではなく、関与があるとすれば公共放送政策全般を所管する立場からの間接的なものであろう。

＜競争政策＞

市場における競争条件の整備が行政機関の主要な役割であることに、異論は少ないであろう。総務省が行うインターネット業務の規律や子会社関連の規律はそうしたものとして位置付けられよう。Ofcom は競争政策上の判断を、BBC が生み出す公共的価値と市場に与える（マイナスの）影響のバランスをもとに行うとの明確な基準を打ち出した上で、業界からの意見聴取を重ねながら BBC の新規業務参入や大幅な業務の変更に対して裁定を下している。同様に総務省は、例えば NHK のインターネット活用業務のあり方などについて、大臣の諮問機関として研究会立ち上げ、審議を重ねて方向づけを行っている。ただし、イニシャティブを発揮して結論へ導くというより、調整的な役回りに身を置いているようにも見える。

＜規制監督の枠組み（公共放送政策）＞

Ofcom は特許期間の中間地点に至るのを契機に、自らの監督手法のレビューを行いその成果を公表している。（添付資料 14）

総務省は主催する研究会を通じて、公共放送の機能・役割、受信料制度のあり方、あるいはそれを担保する制度設計について検討を重ねており、必要に応じて放送法の改正を行なっている。

総務省の NHK に関する公表文書と Ofcom の BBC に関する公表文書の比較

総務省が NHK に関して定期的に公表している文書は、収支予算等および事業報告書にかかる大臣の意見に限られるのに対し、Ofcom は BBC に関する年次報告[128]を刊行している。（添付資料 15）

ここ 2 年の総務省が公表した NHK 関連文書と Ofcom が公表した BBC 関連文書を比較した。定期刊行以外では、総務省では 3 つの研究会の成果物 4 件が公表されている。BBC では、公共メディア政策や Ofcom の監督手法に関する文書、競争政策上の具体的案件の判断に関する文書など、多数の文書が公開されている。（添付資料 16）

なお、総務省が行っている委託調査の中で、7 件 31 百万円（2021 年度）が NHK に関連する調査と見て取れる[129]。

---

[128] Ofcom Annual Report on the BBC 2021-2022 https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/248187/fifth-bbc-annual-report.pdf 82022.12.9 最終閲覧）

[129] 政策評価シートにより関連のありそうなものを拾った数字。なお総務省は経済産業省と異なり委託調査の成果物を公表しておらず、内容の確認には至っていない。

役員の任命手続き（独立性に関連して）

英国では公共機関の高位の公職任命に際し公募性が導入されており、Ofcom の理事会メンバー9 名のうち会長、副会長を含む非執行理事 6 名はこの公募性の仕組みを通じて選定され、担当大臣が任命している[130]。

任命過程は公的任命ガバナンスコードと任命プロセス規制枠組みにより規律され、公的任命監督官（Commissioner for Public Appointment）がレビューを行う仕組みとなっている。具体的には選定ごとに選考過程をモニターする独立委員会が組織され、その監視のもとで人物要件などがインターネットや全国紙などで公示され、書類選考や面接が行われて候補者が 2 人から 3 人に絞り込まれて担当大臣に推薦され、その中から担当大臣が選定することになる。

透明性のあるプロセスと言えようが、最終段階では大臣が選択するため、相応に政治化するケースがあることがマスコミ報道などから読み取れる。とはいえ首相が任命する大臣よりは政治からの独立性は高いと言えるだろう。

投入人材資源の違い

Ofcom は 2017 年から BBC の規制監督を引き受けるに際し、60 人～70 人の増員をしている[131]。総務省の NHK にあてられている人材が正味でどれくらいかは明らかではないが、その差は大きいだろう。もともと英国政府は 10 年ごとの特許状更改にあたり、グリーンペーパーを皮切りに放送白書から特許状更改案に至るまで、特別委員会の運営も含めて大きなリソースを BBC に充ててきたと考えられるが、Ofcom の設置により、恒常的に大きなリソースを BBC に対して確保したことになる。NHK には特許状更改のような節目はなく、また自主自律を NHK が主張する一方、行政機関の総人員が抑制される中で、総務省が大きなリソースを配分できないのは無理からぬことであろう。

小括

総務省はあくまでも公共放送政策全般を所管する立場から、NHK の自主自律の立場を踏まえて最低限の規律にとどめているのに対し、Ofcom は独立したアカウンタビリティ・エージェントの立場から積極的にその役割を果たそうとしており、発出文書量からもその活動領域および活動量の違いが窺われる。

第 3 節　NHK と BBC の苦情対応の比較

苦情対応はアカウンタビリティ・メカニズムとして位置付けることができる。ここではま

---

130 ちなみに BBC 理事会は、理事長と 4 名の地域担当理事の合計 5 名がこの制度によっている。

131 田中孝宜(2018)前掲 p75

ず BBC の苦情対応の仕組みとその運用について述べ、その上で NHK の苦情対応を BBC と比較しながら見ていく。

BBC の苦情対応の枠組み

特許状は BBC の苦情の取り扱いについて、BBC ファースト（BBC がまず対応してその後 Ofcom に上告）などの原則的な方向づけをした上で[132]、BBC が苦情対応の「枠組み」を作成し Ofcom の診断を受けて公表しなければならないとしている。

BBC が策定している「枠組み」[133]は以下のようなものである。なお、「枠組み」では“your complaint”といった表現が使われており、特許状への応答であると同時に公開されて視聴者への利用手続きともなっている。

- 基本的に全ての苦情に回答されることが前提である。
- BBC 内部で 3 段階のステージを設けて、不満が解消しなければ次のステージに上がれるようになっている。（ステージ 1a：現場からの最初の回答、ステージ 1b：現場マネージャーなどからの 2 度目の回答、ステージ 2：ECU（Exective Complaint Unit）からの BBC としての最終回答）
- それぞれのステージごとに BBC の原則的回答期限を定めている[134]。
- 苦情を「番組編集への苦情」など 5 種類に分けて、種類別に手続きを定めている[135]
- BBC としての最終決定に不満があるときは、次のステップとして Ofcom があることを明記している。

BBC の苦情対応の運用状況、公開状況

BBC のインターネットサイトにおける苦情対応は以下のようなものである。

- BBC は「質問」（Questions）、「意見」（Comments）、「苦情」（Complaints）をそれぞれ別立てで区別して募集している。「質問」[136]については分類ごとによくある質問への答えを示して、それに該当しない場合には自由記入フォーマットに行き着くスタイルである。「意見」[137]は「肯定的なフィードバック」、「意見ないし観察事項」、「誤りや間違いのレポート」の 3 パターンを選んで送ることになり、必要に応じてフィー

---

[132] 「透明で申立しやすく効果的でタイムリーで（公共の資金を使うことと）釣り合いの取れた方法が確立されなければならない」と方向づけてもいる。

[133] BBC Complaints Framework and procedures https://www.bbc.co.uk/contact/sites/default/files/2020-06/BBC_Complaints_Framework.pdf （2022.12.9 最終閲覧）

[134] ステージ 1a は 10 営業日以内、ステージ 1b およびステージ 2 は 20 営業日以内。

[135] なお、選挙報道などに関する種別では例外的に 3 ステージではなく 2 ステージを取る。

[136] “Questions” https://www.bbc.co.uk/contact/questions （2022.12.9 最終閲覧）

[137] “Comments” https://www.bbc.co.uk/contact/comments （2022.12.9 最終閲覧）

ドバックがある旨が記載されている。

- 「苦情」[138]については「枠組み」へのリンクなどがある「苦情」冒頭のページから「苦情をする」を選択すると苦情のし方とその後のプロセスについてのガイドがあり、何に対する苦情かを選択した上で、2,000words 以内での自由記入を行うこととなる。
- Ofcom からの指示に基づき、苦情レポート[139]が隔週で公開されており、ステージ 1a の苦情総数と多く寄せられた苦情のリスト、ステージ 2 の取り扱い案件、目標期間中に回答できた比率などが記載されている。ステージ 2（BBC 内最終ステージ）の取り扱い案件を 2022 年 10 月 24 日～2022 年 11 月 6 日のレポートで見ると、全体で 12 件を扱い、そのうち 2 件は苦情の側を支持ないし一部支持し、10 件はステージ 1b の回答通り（苦情を支持しない）という結論になっている。また 12 件中 10 件は苦情の内容と検討結果、および今後の対応（苦情を支持したもの）を記した簡単なレポート（平均 276words）を付している。2021 年度のステージ 2 取り扱い件数は 112 件、苦情が支持ないし一部支持されたものは 22 件であった。
- このほかに「BBC の公共への応答」[140]（Public BBC responses to complaints）として、多くの視聴者の関心を呼び重要と考えられる苦情について、内容と検討結果の概要（130words 程度[141]）を公開している。（2021 年度は 97 件公開）

Ofcom による規制監督

Ofcom は BBC ファーストの原則により BBC への苦情の上告機関となっている一方、BBC の苦情対応状況に対して監視監督を行なっている。Ofcom は透明性の高い苦情対応が視聴者の信頼を確保するために重要であるとして、苦情記録の 5 年保管、月次の苦情レポートの Ofcom への提出、隔週のレポート（上記）の作成・公開などを求めている。[142] [143]

ちなみに、BBC 内部の手続きで不満が解消せず、Ofcom に持ち込まれた案件は 2021 年度は 185 件であった。

---

[138] “Complaints” https://www.bbc.co.uk/contact/complaints (2-22.12.9 最終閲覧)

[139] “Fortnightly complaints reports” https://www.bbc.co.uk/contact/complaint-service-reports (2022.12.9 最終閲覧)

[140] “Public BBC Responses to complains” https://www.bbc.co.uk/contact/complaints/recent-complaints （2022.12.9 最終閲覧）

[141] 2022 年 3 月分 8 件平均

[142] 最近の指導監督の例として、Ofcom はステージ 2（ECU）で取り扱った案件のうち最終的に苦情が支持されたものしか内容を開示していないことを問題にし、プライバシーなどの問題のある案件以外は全て公開させている。（2022 年 7 月より）

[143] なお、BBC ファーストにも関わらず間違って Ofcom に寄せられる BBC への苦情が相当数あるが、その内容を分析して状況把握していることが年次報告に記載されており、苦情への関心の高さが窺える。

NHK の苦情対応の枠組み

NHK は放送法により「苦情その他の意見については、適切かつ迅速にこれを処理しなければなら」ず[144]、「苦情その他の意見及びその処理の結果の概要を経営委員会に報告しなければなら」ず[145]、「放送番組に関して申出のあつた苦情その他の意見の概要」を放送番組審議会に報告しなければならない[146]。法令上はそれ以上の踏み込みはなく、総務省の関与も目立ったものは見受けられない。

NHK の苦情対応の運用状況、公開状況

NHK は「ご意見・お問合せ」、あるいは「みなさまの声」という表現で一括して募っており、BBC のように「質問」「意見」「苦情」の区分を行なっていない[147]。「みなさまの声」への対応手続きは公開されておらず、ネットサイト上では「いただいた声が現場にとどくまで」としてプロセスなどの簡単な説明があるにとどまる[148]。

---

[144] 放送法２７条

[145] 放送法 39 条

[146] 放送法 6 条

[147] NHK ホームページ「ご意見・お問合せ」https://www.nhk.or.jp/css/ （2022.12.9 最終閲覧）

[148] 以下のような説明である。「視聴者のみなさまから NHK に寄せられるご意見や要望、お問い合わせなどの声はすべて（中略）データベース化し、放送やサービスの改善につなげています」「このデータベースは、すべての NHK 職員がいつでも見られる仕組みになっていて、みなさまの声を積極的に放送やサービスの現場に活かしています。」「みなさまの声は、毎日「日報」としてとりまとめ、現場に還元しています。特に緊急に解決すべき内容については、番組のプロデューサーなど制作責任者と直接、連絡を取り、迅速に対応しています。また放送のほか、技術や営業など各部門の責任者とも必要な情報は連携して共有し、よりよい番組や放送、サービスに結びつけています。」（NHK ホームページ「いただいた声が現場に届くまで」https://www.nhk.or.jp/css/communication/ 最終閲覧 2022.12.6）

NHK と BBC との苦情対応の比較

（図表 4-4）　NHK と BBC の苦情対応の比較表

	NHK	BBC
募集区分	質問、意見と一体（「ご意見・お問合せ」）	「質問」「意見」と区別して「苦情」を募集
手続きの公開	なし	「枠組み」を公開
回答へのコミット	質問には可能な限り回答する姿勢（注 1）	原則回答
不満な場合の再審査	（不明）	内部的に 3 ステージ
回答期間の定め	なし	あり
上告機関	なし（BPO には別途申立可能だがサイトに案内はない）	Ofcom（明確にオプションとして提示）
ネット申請の場合の字数制限	200 字	2000 words
回答率の公表	なし	目標期限内での回答率を公表（注 2）
苦情の公表	「週刊みなさまの声」（注 3） 「月刊みなさまの声」（注 4）	「隔週レポート」

（注 1）「お問い合わせの内容によっては、お答えできない場合や回答に時間を要する場合があります」としている。

（注 2）BBC の規定期間内（10 営業日）の回答は 93%（2021 年度　ステージ 1a ）

（注 3）「週刊みなさまの声」（カラー写真・グラフ入り 1 ページ）は月 3 回のペースで発行されている。内容はジャンル別の受付件数と件数の多かった 10 番組のリスト、およびそこから選んだ 2 番組への寄せられた意見・感想の紹介。

（注 4）「月刊みなさまの声」（カラー写真・グラフ入り、10 ページ強）は視聴者の声を「問合せ」「意見・要望」「その他」で区分し、分野ごとの件数を記載している。また「意見・要望」の内訳としての「好評意見」と「厳しい意見」の比率の記載がある。そのほか、寄せられた声に対する対応事例の紹介、件数の多い 10 番組のリスト、その中から 2 つの番組の詳しい紹介などが掲載されている。

（筆者作成）

NHK は放送法にある「苦情」という表現は取らず、質問、意見、要望などとの区別を特にしておらず、そのためもあってか、回答にコミットしていない。回答期限を設けてコミットする BBC との違いは大きい。

また手続きを公開していないため、内部的にどのようなプロセスが進むのかが判然とせず、再審要求ができるのかは不明である。

対応状況の公開は「週刊みなさまの声」と「月刊みなさまの声」によるのが主なものであるが、「苦情」をカテゴリー分けしておらず、お問合せ（2021 年度 72%）、意見・要望（同

14%)、その他（14%）の 3 区分の比率が示されているのが唯一それに近い[149]。なお、意見・要望を「好評意見」と「厳しい意見」に区分した比率の記載があり、2021 年度は前者が 25%、後者が 75%であるという。内容は寄せられた「声」が多い番組の紹介や「声」を活かした事例の紹介だが、紹介される「声」は「好評意見」が多いのが特徴である。

いずれにしても、回答率などが示されておらず、「苦情」への対応ぶりは窺い知ることができない。

なお、経営委員会への「苦情その他の意見及びその処理の結果の概要」の報告は、「月刊みなさまの声」をとりまとめたものにより行われており、議事録を見る限り苦情対応について議論されている形跡は近年見られない。

NHK と BBC の苦情対応の考察

NHK が法律には「苦情」という表現が使われているにも関わらず、「ご意見・お問合せ」に吸収して扱い、かつ回答の必要性が高いと思われる「苦情」およびそれに類するものを区分して集計し、回答率を公表することをしていないのは、BBC と比べて透明性を欠くと言わざるを得ない。

また、手続きを公開せず、回答およびその期限にコミットしないことは、視聴者からの意見、あるいは苦情を積極的に吸収して経営に活かそうという姿勢があるのかに疑問を抱かせる。BBC のサイトの苦情ページは冒頭「我々にコンタクトしてくれることを感謝する」から始まり、苦情への対応に真剣に取り組む旨を謳っている。また、「意見」の募集ページではまず、「ポジティブなものでもそうでなくても、全ての意見に感謝する」との記載がある。一方 NHK のサイトでは「みなさまの声にお応えします」とあるが、積極的に意見等を募ろうという姿勢の表明はなく、ネットでの質問の字数上限が 200 字に限られる（BBC は 2,000words）など、全体的に受け身で消極的な姿勢が垣間見られる。

苦情や意見は何らかの問題意識を持つ視聴者が発する生の声を聞ける絶好の機会であり、選挙などのシステムを持たず、資金拠出者の意思を確かめるすべの少ない NHK にとっては、疎かにしてはならないものだろう。Ofcom の言うように、視聴者の信頼を得るためにも非常に重要なメカニズムだと思われる。

なお、BBC のように、内部で複数ステージを設けて期限を定めて回答し、最後は上告機関に行き着くというシステムや、苦情を経営改善につなげていこうという姿勢は、英国では国の行政機関から地方自治体などに至るまで、公共機関ではごく一般的なものである[150]。

---

[149] 「月刊みなさまの声 2022 年 3 月」p11 https://www.nhk.or.jp/css/koe/pdf/2203.pdf（最終閲覧日 2022.12.6）

[150] 議会オンブズマン PHSO（Parliamentary and Health Service Ombudsman）や地方政府オンブズマン LGSCO（Local Government and Social Care Ombudsman）がベストプラクティスなどを示すことで、標準化が進んでいると考えられる。

第 4 節　その他の比較

NHK と経済産業省の国会審議時間の比較

（図表 4-5）

NHK と経済産業省に関する国会審議時間の比較（2021 年）

- NHK に関する国会審議時間：975 分（16 時間 15 分）
  - 衆議院総務委員会（NHK 予算、NHK 決算）：547 分
  - 参議院総務委員会（同上）：428 分
- 経済産業省に関する国会審議時間：5,903 分（98 時間 23 分）
  - 衆議院：3,763 分
    - 経済産業委員会：3,092 分
    - 予算委員会第七分科会：640 分
    - 決算行政監視委員会の経済産業省関連質疑部分（議事録の字数から試算）：31 分
  - 参議院：2,140 分
    - 経済産業委員会（予算委嘱審査含む）：1,917 分
    - 決算委員会の経済産業省関連質疑部分（議事録の字数から試算）：223 分

（注）専ら NHK、経産省に関する会議を拾って比較している。なお、NHK に関する上記以外の本会議、委員会での質疑時間は 357 分（議事録字数による試算値）であった。

（筆者作成）

国会の場でのアカウンタビリティを、質疑の時間で比較したものである。専ら NHK を対象とする国会質疑は衆参両院の総務委員会における予算承認と決算報告に限られ、2021 年度は前者が衆議院 2 日、参議院 1 日、後者が衆参ともに 1 日で合計 5 日間、のべ 16 時間 15 分であった。

一方経済産業省については、衆議院経済産業委員会（基本政策、法案等）、衆議院予算委員会における経済産業省部分（予算）、参議院経済産業委員会（予算、基本施策、法案等）、衆議院決算行政監視委員会（決算）、参議院決算委員会（決算）からその審議時間を拾ったところ、のべ 98 時間 23 分となった。

情報公開制度の独立行政法人との比較

先にも触れた通り特殊法人情報公開検討委員会最終報告は、NHK は「政府の諸活動としての放送を行わせるために設立された法人ではないと理解される」として、独立行政法人等情報公開法の対象外とすべきとした。しかし同時に同報告は政府および NHK に「求めに応じて情報を開示する制度の整備について検討することが求められる 」と別途の対応を求めた。それを受けて NHK は独自の情報公開制度を運営しており、NHK 情報公開基準[151]と

[151] NHK 情報公開基準 https://www.nhk.or.jp/koukai/doc/kijun.pdf（2022.12.9 最終閲覧）

NHK 情報公開規定[152]が公開されている。第三者委員会としての NHK 情報公開・個人情報保護審議委員会が、不開示の判断に対する再検討の求めに対して意見を述べ、NHK がそれを尊重することで客観性が担保される仕組みとされている。

しかし NHK 情報公開基準に規定された不開示情報は、独立行政法人等情報公開法のそれが基本的に限定的なのに対し、「NHK の権利利益、地位、もしくは事業活動に支障を及ぼすおそれがあるもの」[153]、「NHK 内部の審議、検討、協議に関する情報であって、開示することによって、その審議、検討、協議が円滑に行われることを阻害するおそれがあるもの」[154]など、解釈次第で幅広く不開示とできる規定となっており、第三者委員会が相応に独立性を発揮したとしても、独立行政法人並みの開示を期待することは難しい内容となっている。[155]

経済産業省との会計検査院検査の比較

NHK は放送法により、会計検査院の会計監査を受検している。そこで会計検査院による指摘事項を比較したのが（図表 4-6）である。

（図表 4-6） 過去 10 年（H23～R2）の会計検査院による指摘事項[156]

会計検査院データベースの掲記区分	NHK	経済産業省
不当事項	2	84
意見を表示し又は処置を要請した事項	1	49
本院の指摘に基づき当局において改善の処置を講じた事項	2	9

（筆者作成）

NHK の指摘事項は不正行為に関するものや契約の不備に関するものなどで、予算の執行に絡むものはない。NHK の指摘事項の少なさは、NHK のパフォーマンスの良さを示しているというより、検査の根拠となる予算に関する規律密度の違いの反映と捉えるのが妥当と思われ、NHK に対しては会計検査院の持つアカウンタビリティ・メカニズムとしての機

---

152 NHK 情報公開規定 https://www.nhk.or.jp/koukai/doc/kitei.pdf（2022.12.9 最終閲覧）

153 この規定に対応する独立行政法人等情報公開法の規定は、公にすることにより、「国の安全が害される」「犯罪の予防などに支障を及ぼす」、などの列挙されたケースに限定されている。

154 この規定に対応する独立行政法人等情報公開法の規定は「公にすることにより、率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれる恐れ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」となっている。

155 稲葉（2007）は「非公開とされるべき情報の内容を、NHK という組織内部における表現の自由の主体と内容の検討により論ずることと、一般的情報公開法と放送法固有の情報公開法との峻別を試みることが、必要な検討作業の一つではなかろうか。」としている。（p24）

156 会計検査院検査報告データベースにより NHK と経済産業省を検索した結果。

能が十分に発揮されていない可能性が高いと考えられる。

NHK 会長と経済産業大臣の記者会見の比較

（図表 4-7）　NHK 会長と経済産業大臣の記者会見の比較

	NHK	経済産業省
定例記者会見の頻度	月 1 回	月 7～8 回程度 （2021 年度は合計 88 回）
記者とのやりとり	冒頭の説明と記者とのやりとりがそのまま記録として公開されている。	冒頭の大臣からの発言と質疑応答の記録が公開されている。
その他	・経営委員長が経営委員会のブリーフィングを委員会後、毎回行っている。 ・メディア総局長も毎月 1 回、記者会見を行っているが、発表内容の要旨が公表されるのみで、記者とのやりとりの等の記録はない。	

（筆者作成）

Oxford Handbook of public Accountability は、アカウンタビリティ・メカニズムのひとつとしてウォッチドッグ・ジャーナリズムを挙げている。ここでは会長と大臣の記者会見の比較を試みた。回数において大臣が会長を圧倒している。

第 5 章　NHK のアカウンタビリティの今後の方向性の検討

NHK の二つのアカウンタビリティ関係

先に示した通り、NHK は視聴者との間に二つのルートで資金アカウンタビリティの関係を取り結んでいる。一つは受信料支払いから本来的に生じているはずの資金拠出アカウンタビリティであり、二つ目は国民、納税者として代議制民主主義の委任の連鎖を通じての政治アカウンタビリティである。敢えて受信料制度を取った趣旨を考えれば、前者が基本であり、後者は補助的なものであるべきだと考えられる。

しかし現実には後者はほとんど機能しておらず、政治ルートは、これは期待通りなのかもしれないが謙抑的である。その結果全体として NHK のアカウンタビリティは不十分なものとなっている可能性が高いのは 4 章で見たとおりである。

情報の発信は自主自律を標榜する NHK の自主的な取り組みに委ねられてきたが、自己利益の追求を作動メカニズムとする社会の中で、組織の利害が優先されるのは無理からぬことで、揚げ足を取られかねない情報の発信は極力控えたいということになり、低調なままであるというのが実態なのではなかろうか。

こうした中で、本来の資金拠出アカウンタビリティに焦点を当て、それを改めて確立することにより NHK を規律していくことが重要ではないかというのがここでの問題意識である。

契約関係の限界

そこでどのように視聴者に対する直接的資金拠出アカウンタビリティを確立するかについて、若干の考察を試みる。

現在の NHK と視聴者の関係は、受信料「契約」によっている。受信料は特別な負担金とされるが、前述のとおり「負担金」概念は馴染まないと言う指摘がある[157]。

そこでまず考えられる資金拠出アカウンタビリティの強化策は、受信契約の中身を見直し、報告義務、情報提供義務を入れ込むことであろう。

しかし契約で列挙する形でのアカウンタビリティの追求自体が、NHK の業務の性格になじまない可能性が高い。契約関係は「経済論理と強い親和性を持つ」[158]ものであり、経済論理は自己利益追求が基本原理である。具体的な説明項目を列挙すれば逆にそれ以外は必要ないとされ、抽象的な表現で規定すれば狭く捉えられて意味をなさない、といったことになりかねないのではないか。

放送法によるアカウンタビリティの追求が参考になるかもしれない。政府は 2019 年に放送法を改正し、中期経営計画を義務付けるなどアカウンタビリティの強化を図った。しかし

---

[157] 稲葉一将（2007）前掲 p17
[158] 岩井克人（2016）前掲 p108

法での規律は業務や環境変化に柔軟に対応できず、最低限の規定にならざるを得ない。また実質を伴わない形式的な履行に陥っている傾向が見て取れる[159]。これは政治アカウンタビリティからのアプローチだが、直接の資金拠出アカウンタビリィの場合でも、契約の内容に具体的内容を列挙する形では同様な限界なり弱点があると考えられるのではないか。

信任関係的に捉えるメリット

「英米法では、信任義務は、通常、一方の当事者が相手方である受認者を信じざるを得ないという状況に限って発生する。受認者が財産や権限を託されるのは、託す人の利益のためであり、受認者による財産や権限の利用をコントロールしようとすると、かえって受認者の提供するサービスの利便性を享受する妨げとなるような状況がそこにある。」[160] NHK と受信料支払者の関係は、まさにこうした関係ではなかろうか。そして信任関係からは一般的に守秘義務と情報提供義務が生じるとされている。ただし、法律上の厳密な意味での信任関係に位置付けることは、技術的に難しく比喩的に仮託するのが精一杯なのは BBC にうかがえる。信認法理の伝統を持たない日本ではなおさらであろう。

ところで政府組織の業務はおしなべて、信任関係と呼ばないまでも同様に信任関係的性格を持つように思われる。政府組織の場合には選挙による代議制民主主義でアカウンタビリティを確保するのが原則である。公共放送では、受信料支払者の代表者選出によるガバナンスが現実的でないとして、別の形態のアカウンタビリティ・メカニズムを考えているのが英国と捉えられよう。

法的に厳密な意味で信任関係に立てない以上、ストレートに報告義務、情報提供義務を導くことはできない。「アカウンタビリティ」は曖昧な言葉だけに、ざっくりとそう表現してそれを規範的に要求できる点は好都合であり、そこは日本においても同じであろう。ただし日本では信任関係に馴染みは薄く、「アカウンタビリティ」に適切な訳語が見当たらず、概念としても定まっていない点は英国より不利かもしれない。とはいえ法的な信認関係そのものに依れず最終的に別途アカウンタビリティ・メカニズムにより外側からアカウンタビリティを確保せざるを得ない事情は同じであろう。

現在の受信料契約の延長で資金拠出アカウンタビリティを追求するよりは、信任関係的な関係を想定した上で、制度的にアカウンタビリティを確保するための仕組みないし仕掛けを検討する方向が良いように思われる。

---

[159] 例えば 2019 年放送法改正で求められている「協会の組織、業務及び財務についての評価及び監査に関する情報」（放送法第８４条１項２）について放送法施行規則は「その他協会の組織、業務及び財務についての評価及び監査に関する基礎的な情報」（第５５条の二４項へ）を定めるが、それに対応する文書として NHK が示しているのは「監査実施方針・計画」である。

[160] タマール・フランケル（樋口範雄監訳）「信任法原則の統一に向けて（上）」信託 263 号（2015 年）p37

アカウンタビリティ・エージェントの活用

現在の NHK の制度設計の中で、アカウンタビリティを確保するための役割を担うとすれば、それは経営委員会ということになろう。前述の通り現在の経営委員会の使命や位置付けには曖昧な点が多く、今後改めて経営委員会を使って NHK の資金拠出アカウンタビリティを確立しようとするなら、放送法に今以上にその性格を書き込む必要があるだろう。BBC がかつて経営委員会の独立性を高めて BBC トラストとした経験が活かせるかもしれない。ただ BBC トラストも内部組織としての限界が露呈して、結局それは廃止され、Ofcom がアカウンタビリティ・エージェントとして規制監督する体制になった事情も考慮する必要があるだろう。また、漸進的な改変では、従来の経営委員会の在り方を引きずることになるかもしれない。

英国に倣い、独立規制監督機関[161]を設置して NHK の監督に当たらせることは十分検討に値すると思われる。独立機関設置のメリットとしては以下のようなものがあろう。

- 責任の所在、立場が明確になり、監督機能を担う主体のモチベーションが上がることが期待できる。
- 独立の立場で NHK の情報がチェックされることにより、NHK の発する情報への信頼性が上がることになるだろう。
- 法律的にアカウンタビリティを規定することは難しいだろうが、NHK の規制監督ないし監督を使命・目的としつつ、「視聴者へのアカウンタビリティを担保する」という役割を内外に示しながら活動することで、BBC 同様に視聴者との関係を実質的に信任関係に近いものにすることができるかもしれない。
- 公共性に関わる業績の評価は非常にデリケートで、常に議論が必要であろうし[162]、環境変化に対して評価手法なども随時改善していく必要があるだろう。機械的な監督手法をそのまま継続的に適用すれば済む話ではない。また Ofcom と同様に競争政策にも関わるとなれば、技術進歩と環境変化の激しい現代においては新規業務の検討は頻繁に発生しよう。その意味で相応に専門性のある人材が相応の規模で常時必要となるが、組織が切り離されることにより、量的、質的人材の必要性が明確になり、専門人材の確保が容易になるだろう。

---

[161] ここでの独立規制監督機関は NHK の規制監督に限った姿をとりあえず想定しており、放送業界全体の独立規制監督機関としての議論ではない。なお、英国で Ofcom に規制監督機能を移すにあたり、BBC 専門の規制監督機関設置の案も存在していた。

[162] Ofcom の放送担当責任者がインタビュー記事で以下のように述べている。「BBC 側と話をする際に、公共的価値について議論が白熱することがあります。市場への影響についてはエコノミストが定義し、数字で表すことができるかもしれません。しかし、公共的価値については計算式がなく、『これは公共的価値の基準ではレベル 7 です』とは言えないのです。公共的価値が高い、低いとは言えても数字では示せない。ですから議論するしかないのです。」田中孝宜（2018）前掲 p77

- 質の高い人材を相応の規模で抱えることにより、公共放送政策のシンクタンク的な機能を果たすことができるだろう。NHK は国内では類を見ない極めてユニークな制度・組織であり、本来ならその機関設計や制度の運営管理のために、NHK の外側に相当の人的資源が必要なはずである。Ofcom は BBC の監督機能を担うにあたり 60～70 人のスタッフの増員をしているという。常時それだけの資源を投入し、更に 10 年ごとの特許状更改にあたっては国民各層が参画した議論を行っている。それと比較すると、我が国は公共放送政策、あるいは NHK に関する議論への資源投入を怠ってきたのではないかと思わざるを得ない。2005 年当時の議論を振り返っても、不祥事に端を発したにせよ、NHK の孤軍奮闘ぶりが窺える。NHK を自主自律路線に追いやった背景がそこにあるかもしれない。独立機関設立はそうした事態の改善の契機となりうるように思われる。
- 独立機関が監督することで、NHK は仮に政治的な圧力を受けた場合に、独立監督機関を笠にして身を守ることができるかもしれない[163]。
- 規制の機能も併せ持つ、独立規制監督機関となれば、NHK と議論し試行錯誤しながらノウハウを高め、その内容が熟したものについて逐次法規律としていくことで、アカウンタビリティの安定性や予測可能性を高めることができるだろう。

[163] Ofcom の放送担当責任者は「BBC と政府の距離も以前より広がったと思います。例えば、政治家が BBC の報道内容に不満を持ち、そのことを BBC に伝えても、BBC は『Ofcom に行ってください。Ofcom が BBC の規制機関なのですから』と言えるでしょう。BBC にとっては政治家からの圧力から守られるフェンスが増えたようなものです。」と述べている。田中孝宜（2018）前掲 p79

第 6 章　まとめ、本研究の意義、今後の課題

本研究は地域性や業務分野によるガバナンスの違いを超えて、比較が可能であるというアカウンタビリティの特徴に着目して、アカウンタビリティの側から NHK のガバナンスにアプローチする試みであった。そこで確認されたのは、NHK の資金拠出アカウンタビリティの欠落であった。これが本研究の中心的な主張である。

また、BBC のこれまでのアカウンタビリティへの取り組みの経緯をたどり、BBC のアカウンタビリティ追求の背景にある諸々の要素を取り出し、その関係を考察した。受信許可料による視聴者との関係の難しさ、英国における信任関係への馴染み、新自由主義の台頭、技術進歩がそうした要素である。そうした中で通常であれば関係性があってのアカウンタビリティだが、BBC ではアカウンタビリティを強調することで逆に視聴者との関係を規範化し、ガバナンスを進化させてきたとの見方を示した。そしてその結果は、規律化された公共放送としての今日の姿であった。

視聴者を株主に見立て、アカウンタビリティを旗印にかかげて環境変化に対処してきた BBC に対して、NHK は自主自律を拠り所として難局に向き合った。信任関係的なバックグラウンドを持たない日本では、危機に際して BBC に範を取ることはされず、結果的に NHK は受信料制度を維持するのみならず、むしろ徴収の強制力を高めることとなり、そのことも含めて新自由主義的な圧力から逃れることができた。しかし一方、社会一般がアカウンタビリティを高める方向にある中で、視聴者との関係は民放と視聴率を争う中でむしろ顧客とのそれに近いものになり、NHK のアカウンタビリティは相対的に低調なままとなって、現時点では社会一般に比べて立ち遅れる事態に陥っている可能性が高いと考えた。

そしていくつかの面からその実証的な検証を試みた。十分とは言えないまでも少なくとも重要な幾つかの面で立ち遅れを示すことができたと考える。

最後に NHK の資金拠出アカウンタビリティを高める方策について若干の考察を行い、アカウンタビリティ・エージェントの活用の可能性を示した。

NHK は 2005 年に「自主自律」を旗印に掲げることで、当面の窮地を脱することはできたかもしれないが、それによって本質的な問題が明らかにされないまま先送りになったのかもしれないし、本格的な議論のための社会としてのリソースが確保されないままとなったのかもしれない。NHK は自分達と共に NHK の将来を考え、議論してくれる相手を結果的に拒絶してしまったのかもしれない。NHK は自主自律ゆえに透明性を欠き閉じた（クローズドな）組織になっていると言ったら言い過ぎだろうか。

規律化された今日の BBC にはアカウンタビリティ・エージェントとしての Ofcom が横にいて、口うるさくはあったとしても正々堂々と公共的使命の果たし方について議論を交わしてくれる。BBC 職員の使命感、モラルが高いとすれば、それを下支えするのはそうしたオープンな議論なのではなかろうか。

概して日本ではアカウンタビリティを通じて目的を追求していこうという方向性が弱いように思われる。そもそもアカウンタビリティに相当する概念が存在せず、訳語も独特の概念となってしまっている。馴染みのない、あるいは存在しない概念は使いようがないのは当然であろう。しかし人はやはり人を意識してこそ緊張感を持続でき、弱い自分と戦うことができる。アカウンタビリティが重要視されているのは歴史と経験がその有用性を語っているからではなかろうか。

歴史と経験という意味では、アカウンタビリティ・エージェントもその優れた成果であるように思われる。専門性が必要な分野で、任せて口出しをしない方が良いのなら、受託者の専門性に近い専門性を持ったエージェントに、代わりにわかりやすい説明を要求させ、あるいは保証をつけさせるのは理に適っているように思われる。

信任関係と倫理性の親和性、契約関係と経済学の親和性については既に述べた通りだが、多くの人々が自発的ガバナンスに基づく経済活動に身を置いている社会にあって、公共的組織に身を置いたとしても、自己の利益あるいは組織防衛に傾くのは無理からぬことであろう。しかしそんな中でも人間本来の倫理性や利他性をいかに引き出すかが公共的組織経営の肝心なところだとするなら、契約関係ではなく信任関係的な関係はヒントになるかもしれない。その意味でもアカウンタビリティは大きな役割を果たすように思われる。

本研究は、NHK のアカウンタビリティが本来の視聴者へ向かっていないことを指摘した点のほか、よく知られた BBC のアカウンタビリティへの傾斜の構造を、公共放送の資金拠出者との関係の特殊性と英国における信任関係への馴染みにより整理した点、NHK の自主自律の主張が本来の番組編集だけではなく経営全般に及んでいることを指摘した点、そうした自主自律の標榜が NHK の経営にむしろネガティブに作用している可能性を指摘した点、NHK に関して社会としてのリソースの配分が不足している可能性を指摘した点において意義があるものと考えている。

一方で、幅の広い課題に対してごく概括的な分析に終わっており、個々の課題については今後より深い検討が必要なのは言を俟たない。具体的な今後の研究課題として以下の点を挙げておく。

- 日本の公共放送政策は、曽我部の「放送番組規律の「日本モデル」」に倣えば、「公共放送規律の「日本モデル」」と呼んで差し支えないのではないかと考えているが、これには英国以外の各国の事例を含めてより幅広い検討が必要となる。
- 公共放送としての自由と規律の関係、あるいは番組編集の自律と経営の自律の関係は、より緻密な研究が必要であろう。コンテンツ規制と経営規制の峻別の問題とも言い換えられ、NHK に対する公共放送として必要な規律づけの検討の端緒となろう。

- アカウンタビリティ・エージェントの意義についてはそれぞれの組織のカウンターパートのモチベーションにまで遡った社会心理学的な定式化が興味深くかつ重要なテーマだと思われる。
- アカウンタビリティを追求することで業務が改善するプロセスは、それに馴染みのない日本では特に研究に値するのではなかろうか。公共組織の経営に PDCA とはやや次元の違う視点を提供してくれるように思える。
- 苦情対応は NHK に限らず日本の公共組織において、英国など他の民主主義国家と比較して目立って大きく見劣りする分野だと思われる。苦情は市民が自らの意思を公的組織に向かって発する貴重な機会であり、それへの対応は単なる具体的な不満の解消以上に、市民からの信頼を高める場、あるいは市民の意思を直接汲み取る場として意義を持つものであろうし、更には市民の参画意識を通じてその市民性を高めることにもつながるのではなかろうか。オンブズマン機能も含めて、今後深めていく必要があると考える。

以上

（添付資料）

（資料 1）

経営計画（2021-2023）の中の目標数値、事後判定可能な目標

＜目標数値＞

- 構造改革による支出削減 700 億円、重点投資 150 億円、ネット 550 億円の支出削減（削減項目別削減額、重点投資項目別投資規模の目安あり）
- 還元原資（700 億円）
- 支払率 80%台「の維持に努める」
- 営業経費 10%を下回る「ことを目指す」
- 各年度収支見通し（事業収入、受信料収入、事業支出、事業収支差金）注

＜その他達成・未達成判定可能な目標＞

- 衛星波 1 波削減
- 関連団体規模の縮小、数の削減
- （受信料 2023 年度値下げの方針）
- 制作の総量を削減

注）収支見通しは「目標」とは言えないが念の為挙げるもの。

「検討する」との表現は事後判定可能とは判断しなかった。

（筆者作成）

（資料 2）　NHK 令和 3 年度業務報告書の構成

	標題と主な内容	字数	参照している後添資料	字数	合計
第 1 章	**事業の概況**	**6,000**	資料 1	**700**	**6,700**
(7 ページ)	2 章以下の要約が大半を占め、翌年度の重点項目を含む		沿革		
第 2 章	**放送番組の概況**	**19,100**	資料 2～13	**8,100**	**27,200**
(21 ページ)	実施した内容・事実を淡々と記述 中心である「番組の実施」は放送した番組名とそれへの簡単なコメント		カテゴリー別放送時間と審議会等の委員名簿と国際放送使用衛星名と使用言語		
第 3 章	**放送番組に関する世論調査及び研究**	**2,600**	資料 14	**200**	**2,800**
(4 ページ)	実施した調査研究（11 件）の紹介		研究会委員名簿		
第 4 章	**営業及び受信関係業務の概況**	**2,900**	資料 15～22	**3,100**	**6,000**
(7 ページ)	営業活動の実施状況、受信契約の状況 資料は支払い率・契約率・契約件数など		受信普及活動内容の紹介		
第 5 章	**視聴者関係業務の概況**	**3,000**	資料 23～26	**2,000**	**5,000**
(4 ページ)	広報・情報公開、理解促進・視聴者意向集約（含苦情対応）、公開番組		公開文書リスト、審議会委員名簿、情報開示件数、視聴者意見件数		
第 6 章	**放送設備の建設改修及び運用の概況**	**1,400**	資料 27～30	**1,000**	**2,400**
(2 ページ)	主な放送設備関係投資などを記載		放送局の概要、運用局数の推移、審議会・研究会委員名簿		
第 7 章	**放送技術の研究**	**3,200**	ー	**ー**	**3,200**
(4 パージ)	主な研究とその成果、技術協力、特許権等、研究成果の活用等				
第 8 章	**業務組織の概要及び職員の状況（注 2）**	**4,900**	資料 31～35	**4,500**	**9,400**
(6 ページ)	経営委員会メンバー・開催状況、監査委員会メンバー・開催状況、執行役員会メンバー・開催状況、規定・組織委・業務管理の概要、職員数の動向・男女比率等		経営委員経歴、会長・副会長・理事の経歴、組織図、放送局所在地、要員数の推移		
第 9 章	**内部統制に関する体制等及びその運用状況**	**5,500**	資料 36	**6,500**	**12,000**
(6 ページ)	内部統制の仕組みの説明		内部統制関係決議		
第 10 章	**財政の状況**	**3,400**	資料 37～45	**5,100**	**8,500**
(4 ページ)	財政の状況		財務報告関係書類		
第 11 章	**子会社の概要**	**1,000**	資料 46～49	**4,900**	**5,900**
(2 ページ)	子会社の概況・管理		子会社等の系統図・概要・出資先等		
第 12 章	**その他**	**1,900**	資料 50～52	**2,300**	**4,200**
(3 ページ)	1 年のトピックス		コロナガイドライン、検討委員会名簿、個人情報開示状況		

字数は PDF ファイルを Microsoft word 文書に変換した上で、文字数カウント機能により計測した。大まかなボリューム感を示すためのもの。

（筆者作成）

（資料３ ）

2021 年度 NHK 業務報告書（本文・資料）の数値情報全件（財務関係データを除く）

＜利用可能性に関するもの（NHK からの供給関連）＞
- 波別、放送事項別放送時間・比率
- ステレオ放送、字幕放送、データ放送、地域放送番組の放送時間
- 外部制作番組割合
- 事業者等への番組提供本数、提供社数
- 地震速報回数
- 番組言語数
- ラジオ放送カバー率
- 難聴地区共同受信施設数、加入者数
- 放送設備更新件数
- 運用局数*、ラジオ国際放送送信機運用台数
- 技術協力、受託研究件数
- 特許取得件数

＜消費に関するもの＞
- コンクール等応募件数
- ネットサイト訪問者数、NHK プラス登録者数、NHK オンデマンド登録者数
- 技術相談件数
- 放送会館来館者数

＜影響に関するもの＞
- 苦情、意見、問合せ件数*

＜その他～経費削減、組織・機構関連など＞
- 各種世論調査対象者数
- 審議会等会議開催回数
- 原発事故関連受信対策支援措置件数
- 情報「開示の求め」件数
- カテゴリー別職員数*、平均勤続年数、障害者雇用率、女性管理職割合
- 協力事業者数
- 個人情報開示の求め件数
- 受託研修対象者数

＜受信料収納関連＞
- 都道府県別、契約種別、支払区分別、毎期・毎払別、受信契約件数*
- （支払いの）特例の利用件数
- 新規、解約件数
- 種類別免除契約件数
- 契約収納業務委託法人数
- 支払督促、強制執行申立件数
- 支払率*
- 収納率*

*は前年との比較、または推移表が掲載されているもの。

（筆者作成）

（資料 4）

2021 年度四半期業務報告（第 1 四半期～第 4 四半期）の数値情報全件
（後半のデータパック的な部分（注）を除き、本文中で言及している全ての数値情報）

＜利用可能性に関するもの（NHK からの供給関連）＞
- 番組改訂率
- ゴールデンプライム帯新番組本数
- 大阪制作番組放送時間
- 開票速報中継先数
- 災害情報サイト言語数
- 災害ローカル放送時間
- 地震時緊急ネットサイト記事数
- 首都圏地震時の大阪拠点からのネット配信記事数
- オリパラ放送時間（2 回）
- オリパラユニバーサルサービス時間
- ラジオ第二放送外国語ニュース言語数（2 回）
- 出前授業先数

＜消費に関するもの＞
- 接触者率＊
- NHK プラス ID 申請数
- 番組サイト掲示板訪問者数
- コロナウイルス特設サイトアクセス数（2 回）
- 技研公開オンラインアクセス数
- 災害関連提携自治体数
- オリパラ特設サイトアクセス数
- 日本賞参加作品数（2 回）
- SDG’s キャンペーン番組・イベント数（2 回）

＜影響に関するもの＞
- SDG’s 認知比率上昇幅、行動変容比率

＜その他～経費削減、組織・機構関連、受信料収納関連など＞
- 営業経費率＊
- 国際放送コスト削減額
- 波削減アンケート実施対象人数
- 特別あて所配達郵便対象都道府県数（2 回）
- 人材育成カリキュラム登用人数
- 主要ポスト若手配置人数
- 女性管理職比率（前年対比）
- 組織改正放送局数（2 回）
- 統合基本合意書締結先関連団体数
- 子会社役員出向者数

（注）「放送・サービス（国内放送・インターネット）の状況」「放送・サービス（国際放送）の状況」および「受信契約の状況」
＊は後半のデータパックにも掲載されている数値に言及したもの。

（筆者作成）

（資料 5）

四半期業務報告後半部分（データパック的部分）における業績データ（2021 年度）

1. 国内放送、インターネット
   - 波別質的 11 指標（波別：G、E、BS1、BSP、インターネット、ただしインターネットのみ 16 指標）★
   - 波別量的指標
     - 接触者率●
     - 個人視聴率（インターネットは訪問 UB 数）●
     - その他サービス（参考）
       - NHK プラス視聴 UB 数●
       - らじるらじる聴取 UB 数・接触者数●
       - NHK ワールド訪問 UB 数●
       - NHK オンデマンド登録会員数・接触者数●
   - 編成の多様性やコンテンツ全体の質への評価～世論調査結果
     - 「多様性を踏まえた編成」の評価★
     - 「公平公正など放送・サービス全体の質」の評価★

2. 国際放送
   - 国際戦略調査結果
     - 四半期リーチ率●
     - 日本の理解度、世論調査結果の一部★
   - 世界への情報発信についての評価～世論調査結果
     - 「世界への情報発信についての評価」★

3. 受信契約の状況
   - 契約総数・衛生契約数（目標対比）およびその推移
   - 支払率・衛星契約割合
   - 「訪問によらない営業」の進捗（計画対比）

4. VFM（注）（第 1 四半期のみ)★
   （長らく経営指標として国会答弁などでも経営指標として引き合いに出してきたものだが、2021 年度 1Q を最後に記載がなくなっている）

▲、●、★は Ofcom による BBC 業績尺度の 3 分類を筆者があてはめてみたもの。（受信契約関係は該当しない）
▲：利用可能性　●：消費　★：影響

（注）VFM(Value for Money)=(NHK に払っても良いと思う金額×契約数)÷(NHK の事業支出)　2011 年以来経営計画で言及され、1 以上を目標としていた。（過去 1 を下回ったことはない）

（筆者作成）

（資料 6）

2022 年度 BBC Annual Plan（82 ページ）の項目だて　（＜　＞は筆者による内容説明）

1. Foreword
2. The BBC in 2021/22 – UK favourite and global leader　＜BBC の現在の立ち位置の確認＞
3. The transformation of the media market　＜メディア市場の変革（環境分析）＞
4. The BBC's strategic and creative priorities for 22/23　＜戦略的重点分野（5 つ）と公共目的（5 つ）ごとの年間戦略・番組制作計画＞
5. The BBC's financial context and 22/23 outline budget　＜予算＞
6. The BBC's regulatory framework　＜Ofcom からの課題や今後の規制関連手続きへの対応方針＞

Annex 1: Measuring the performance of the BBC　＜業績評価対象、評価手法、視聴業績目標＞

Annex 2: The BBC's commitment to delivering its public purposes　＜公共目的別、サービス(波)別の約束（目標）＞

Annex 3: Governance and General Duties　＜特許状に定める 10 の一般的責務を果たすための計画とそれぞれの活動評価方法＞

（筆者作成）

（資料 7）　BBC Group Annual Report and Accounts 2021/2022　目次

About the BBC	代表的な指標による成果の概要（7ページ）
2 The BBC at 100	100年目のBBC
4 Inform, Educate, Entertain	知らせ、教育し、楽しませる
6 The BBC in 2021/22	2021年度のBBC
Strategic report（除**Operational report**以下）	戦略レポート（43ページ）
8 A strategy to deliver value for all	実施した重点施策
10 Statement from the Chairman	理事会議長
12 Director-General's review	会長
16 Delivering our public purposes	公共目的ごとの実施重点事項とその成果
– Impartial news and information	公平なニュースと情報
– Learning for people of all ages	全世代の学び
– Creative, distinctive, quality output	創造的で、卓越して、高品位なアウトプット
– Reflecting the UK's diverse communities – Reflecting the UK to the world	多様なコミュニティの反映～英国の世界への投射
48 Delivering value for audiences	パフォーマンスの概要
50 Engaging with audiences	視聴者意向の把握活動
51 Operational report	**運営レポート（24ページ）**
– Chief Operating Officer's review – Our finances	COOによる全般説明
– Our finance	財政状況
– PSB expenditure	公共放送部門支出明細
– Our people working at the BBC	人材活用、キャリア開発・リーダーシップ、差別対策、組織文化、報酬等、データを含む
– Equality Information report	スタッフ多様性レポート
– BBC Pay Gap report	報酬の公平性レポート
– Consultations	パブリックインタレストテストの実施状況（BBCthree, iPlayer）
– Environmental sustainability	環境対策の状況
– Charitable work	BBCが協力したチャリティー活動
– Partnerships and collaboration	BBCが行っている共同活動
75 Commercial operations	**商業子会社の活動(9ページ)**
– Chief Executive Officer's review – BBC Studios	BBCスタジオ
– BBC Studioworks	BBCスタジオワーク
Governance	**ガバナンス（53ページ）**
84 BBC Board	取締役会メンバー紹介
85 Corporate compliance report	コンプライアンス遵守確認
86 Executive Committee	執行役員会メンバー紹介
86 Next Generation Committee	次世代委員会紹介
87 Remuneration report	報酬委員会報告、報酬支給方針、支給基準、役員報酬の個人別明細
96 Pay disclosures	主な出演タレントへの個人別支払明細・150千ポンド以上の職員の個人別支払額
103 C&AG's opinion on pay disclosures	給与支払い公開への会計検査院長の意見
104 Nominations Committee report	指名委員会レポート
105 AuditandRiskCommitteereport	監査・リスク委員会レポート
110 Our principal risks	主要リスクとそれへの対応（モニタリング方法、インパクト、変化状況等）
127 Viability statement	実行可能性
128 Commercial Holdings Board report	商業子会社会議議レポート
129 Editorial Guidelines and Standards Committee report	編集基準委員会レポート（編集関連不満表明関連含む）
131 Nations Committee reports	各nation員会レポート
133 Fair Trading Committee report	公正取引委員会レポート
135 Independent Fair Trading Assurance report	会計事務所（Deloitte)による公正取引に関する独立保証レポート
136 Statement of Board responsibilities	会長によるアニュアルレポートの真実性と公平性への責任宣言
137 Performance against public commitments	**公表目標に対する実績（運営免許151、年次計画書での約束106、一般的責務39）（31ページ）**
168 Performance data packs	**パフォーマンスデータ集（36ページ）**
202 C&AG's opinion on nations performance data	地域別パフォーマンスデータへの会計検査監意見
Financial statements	**財務報告（69ページ）**
204 C&AG's Certificate and Report on the BBC Group Financial Statements	会計検査監のBBCグループ財務報告書に対する保証とレポート
214 Consolidated income statement	連結損益計算書
214 Consolidated statement of comprehensive income	連結純利益計算書
215 Consolidated balance sheet	連結貸借対照表
216 Consolidated statement of changes in equity	連結株主資本計算書
217 Consolidated cash flow statement	連結キャッシュフロー計算書
219 Notes to the accounts	脚注
Additional information	**補足的情報（3ページ）**
273 Index	
274 Image credits	
275 Contact information and feedback	

（筆者作成）

（資料 8）

BBC Group Annual Report and Accounts 2021/2022 において達成、未達成をチェックしている規律・約束項目

- 運営免許における目的別規制
  - 全てあわせて 151 項目
    例：定期的に配信、ニュース 1520 時間／年（うち 280 時間はピークタイム）、時事問題番組 45 時間／年
- 年次経営計画のチャンネル別のコミットメント
  - 106 項目（うち 10 項目は定量項目）
    例：「BBC One は他のどのチャンネルよりも、ピークタイムに広範囲のジャンルの番組を提供する。」

- 特許状にある一般的責務（年次計画で評価尺度を毎年提示）
  - 39 項目（全て定性項目）
    例：「多様性」という一般的責務に対して、「公平性情報レポートの中で、職員全員の社会経済的背景を含む詳細な多様性関連データを公開する」

（参考）
- パフォーマンスデータパック（定量データ）：参考値として掲載している数値情報
  - 目的別 132 項目（E―62 項目 P―70 項目）
    ただし、 E：Experience＝認識価値（接触率・視聴率・視聴時間など）、 P： Perception＝感受価値
    例：何パーセントの大人が英国で起こっていることを知るのに BBC ニュースは役に立つと思っているか
  - その他属性別、チャンネル別データ 約 150 項目

（筆者作成）

（資料 9）

経済産業省と NHK の予算関連文書（2022 年度予算関連）の比較

	経済産業省	ページ	字数	NHK	ページ数	字数
概算要求書	一般会計歳入	73	41,200	経営計画（21-23）	4	5,700
	歳出	224	137,100	ＮＨＫ経営計画における収支見通しの算定根拠	4	2,800
	特許特別会計　歳入	7	1,000	経営計画議決を受けて	1	700
	歳出	17	4,900	NHK経営計画説明資料	15	6,700
	エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定　歳入	8	1,300	（小計）	24	15,800
	歳出	15	5,600	令和4年度収支予算・事業計画及び資金計画	44	13,600
	エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定　歳入	8	1,400	収支予算と事業計画の説明資料	43	24,100
	歳出	25	10,000	令和4年度収支予算・事業計画及び資金計画に関する資料	52	31,100
	エネルギー対策特別会計原子力損害賠償支援勘定　歳入	7	1,200	（小計）	139	68,800
	歳出	7	1,200	合計	163	84,600
	東日本大震災復興特別会計　歳入	4	600			
	歳出	12	5,700			
概算要求関連	令和4年度　経済産業政策の重点	27	19,600			
	令和4年度　資源・エネルギー関係概算要求のポイント	1	2,200			
	令和4年度　資源・エネルギー関係概算要求の概要	21	15,300			
	令和4年度　中小企業・小規模事業者関係の概算要求等のポイント	1	2,600			
	令和4年度　特許庁関係（特許特別会計）概算要求のポイント	1	900			
	令和4年度　税制改正に関する経済産業省要望のポイント	1	1,900			
	令和4年度　税制改正に関する経済産業省要望の概要	52	22,000			
	令和4年度　経済産業省関係 財政投融資要求	1	500			
	令和4年度　主な機構・定員要求内容について	2	1,200			
予算関連文書	経済産業省関係 令和3年度補正予算・令和4年度当初予算のポイント	23	17,500			
	令和3年度補正・令和4年度当初 資源・エネルギー関係予算のポイント	1	2,300			
	令和3年度補正・令和4年度当初 資源・エネルギー関係予算の概要	28	18,400			
	令和3年度補正・令和4年度当初 中小企業・小規模事業者関係予算のポイント	1	2,800			
	令和4年度 特許庁関係（特許特別会計）予算のポイント	1	900			
	令和4年度 経済産業省関係 税政改正のポイント	1	2,000			
	令和4年度 経済産業省関係 税制改正について	48	20,000			
	令和4年度 経済産業省関係 財政投融資計画の概要	1	400			
	令和4年度 主な機構・定員について	1	700			
	一般会計各目明細表	68	26,200			
	エネルギー対策特別会計各目明細表	59	25,600			
	特許特別会計各目明細表	16	5,800			
	東日本大震災復興特別会計各目明細表	46	19,700			
	予算関連事業のPR資料（注）	128	115,200	注）予算PR資料は概算段階でも作成しているが内容重複		
補正予算	令和4年度補正予算等（経済産業省関連）の各目明細書	2	300	が多いと考え「予算関連文書で計上。また、1件あたり		
	令和4年度経済産業省関連補正予算の事業概要（PR資料）	1	500	900字（抽出推計）により字数算出。		
	経済産業省関係令和4年度第2次補正予算案のポイント	12	9,700			
	経済産業省関係令和4年度第2次補正予算案の事業概要（PR資料）	70	42,800			
その他	電気利用効率化促進対策事業に関する予備費のPR資料	1	600			
	中小企業等グループ補助金（令和4年福島県沖地震）に関する予備費のPR資料	1	900			
	燃料油価格激変緩和対策事業に関する予備費のPR資料	1	600			
合計		1,024	590,400			

注）字数カウントは Microsoft Word の字数カウント機能による。

（筆者作成）

（資料 10）

政策評価、行政事業レビューの公開文書

令和3年度政策評価	ページ数	字数
政策評価基本計画（R2～R4）	5	3,629
事後評価実施計画	5	1,530
事前分析表・政策評価書（ページ数欄は政策数）（注）	27	116,100
特許庁目標（R2）	5	3,550
特許庁実績評価書（R2）	8	4,609
（注）字数は事前、事後合わせて1件4,300字（抽出平均）として推計		
令和3年度行政事業レビュー	件	字数
令和2年度の事業に係る行政事業レビューシート	435	2,784,000
令和3年度の事業に係る行政事業レビューシート	34	217,600
令和４年度予算概算要求における新規要求事業に係る行政事業レビューシート	25	160,000
独法等に係るセグメントシート毎の行政事業レビューシート	32	204,800
（注）字数は1件6,400字（抽出平均）として算出		

注）字数カウントは Microsoft Word の字数カウント機能による。

（筆者作成）

（資料 11）

経済産業省と NHK の年次報告書の比較

経済産業省	ページ数	字数	NHK	ページ数	字数
令和3年度通商白書（非法定白書）	263	319,000	2021業務報告	148	95,000
令和3年度ものづくり白書	293	355,000	2021年度第4四半期報告（4期合計）	58	53,000
令和3年度中小企業白書	635	424,000	視聴者対応報告2021年度（4期合計）	40	28,000
令和3年度エネルギー白書	347	456,000	環境報告書（2021）	21	17,000
（小計）	1538	1,554,000	（小計）	267	192,000
令和3年度経済産業省年報	676	997,000	NHK 年鑑	696	898,000

注）字数カウントは Microsoft Word の字数カウント機能による。

（筆者作成）

（資料 12）

日本テレビホールディングス（株）の定期的公開文書

中期経営計画　株主総会招集通知（事業報告および付属明細書・計算書類および付属明細書・監査報告＊）
内部統制報告書＊　有価証券報告書＊　決算短信＊
四半期報告書＊　四半期決算短信＊　コーポレートガバナンスに関する報告書＊
報告書　中間報告　コーポレートレポート　IR 決算説明会資料　決算補足資料
＊法定文書

（筆者作成）

（資料 13）

2021 年度 NHK 業務報告書と日本テレビホールディングス(株)有価証券報告書の比較

NHK業務報告書					
		参照している資料	NHK字数	対応項目	日テレ字数
第1章	事業の概況（注1）	資料1			
第2章	放送番組の概況	資料2～13	38,000	①事業の状況	35,000
第3章	放送番組に関する世論調査及び研究	資料14			
第4章	営業及び受信関係業務の概況	資料15～22			
第5章	視聴者関係業務の概況	資料23～26	14,000	②資金提供者対応	4,000
第6章	放送設備の建設改修及び運用の概況	資料27～30			
第7章	放送技術の研究	―	6,000	③設備・研究開発	4,000
第8章	業務組織の概要及び職員の状況（注2	資料31～35	10,000	④組織・人員	13,000
第9章	内部統制に関する体制等及びその運用	資料36	12,000	⑤内部統制	18,000
第10章	財政の状況	資料37～45	14,000	⑥経理	43,000
第11章	子会社の概要	資料46～49	7,000	⑦子会社	2,000
第12章	その他	資料50～52			
			102,000	合計字数	119,000

注1　第1章の相当部分は2章以下の章別の単純な要約であるため、その部分は除いている

注2　第8章の本文中に資料で記載している役員の経歴を再掲しているので、その部分は除いている。

注3　NHKでは役員の経歴、選任経緯等を「業務組織の概要及び職員の状況」にいれているために調整

日本テレビホールディングス（株）有価証券報告書

第１【企業の概況】
- １【主要な経営指標等の推移】
- ２【沿革】
- ３【事業の内容】
- ４【関係会社の状況】
- ５【従業員の状況】

第２【事業の状況】
- １【経営方針、経営環境及び対処すべき課題等】
- ２【事業等のリスク】（除く人材・組織・制度）
  - 「人材・組織・制度」
- ３【経営者による財政状態、経営成績及びキャッシュ・フローの状況の分析】
- ４【経営上の重要な契約等】
- ５【研究開発活動】

第３【設備の状況】
- １【設備投資等の概要】
- ２【主要な設備の状況】
- ３【設備の新設、除却等の計画】

第４【提出会社の状況】
- １【株式等の状況】
- ２【自己株式の取得等の状況】
- ３【配当政策】
- ４【コーポレート・ガバナンスの状況等】（下記を除く）
  - 役員の状況、役員の報酬等　（注3）

第５【経理の状況】
- １【連結財務諸表等】
- ２【財務諸表等】

第６【提出会社の株式事務の概要】

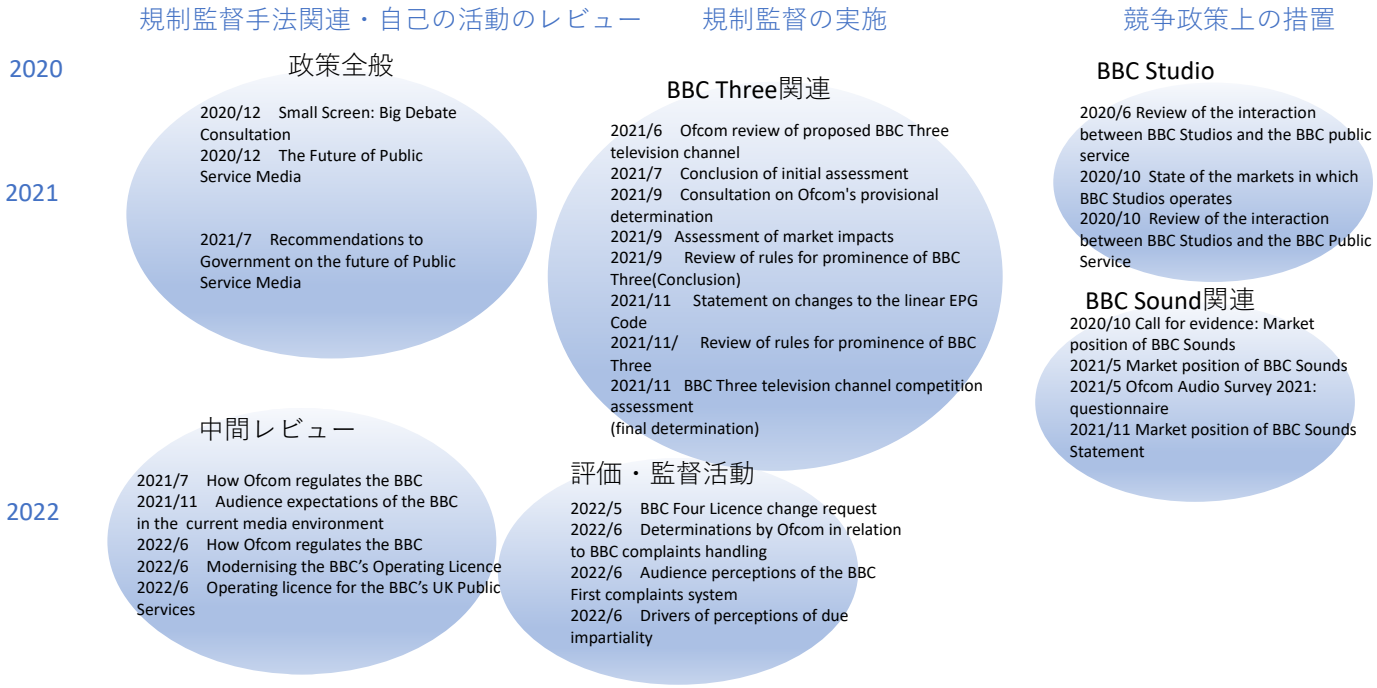
第７【提出会社の参考情報】

注）字数カウントは Microsoft Word の字数カウント機能による。

（筆者作成）

（資料 14）

OfcomのBBC関連公表文書（2020年4月～2022年9月、BBC Annual Reportは除く）



注）活動領域と公表時期により、文書をおおまかに括ってプロットしたもの。

（筆者作成）

（資料 15）

Ofcom Annual Report om the BBC 2020-2021(25 November 2021）の項目立てと（筆者による）主な内容

- Overview　(9 ページ)
  - 今回の年次報告が年度の定期レビュー以外に 2017 年以来のパフォーマンスのレビューを含む点の説明（特許状期間の中間レビューに向けて）
  - 2017-2021 の主要発見事項
- Our work programme　(4 ページ)
  - 本年次報告の BBC 規制監督全体および中間レビューにおける意義・位置付け
  - BBC Sound と BBC Three の競争上のインパクトについての判断の概要
- Our performance assessment　(4 ページ)
  - 業績評価手法の概要と、踏まえるべき市場環境の変化
- Overall BBC performance　(4 ページ)
  - 全体としての BBC の業績評価
- Public Purpose 1: news and current affairs　(9 ページ)
  - 公共目的 1 に関する BBC の業績に関して、Ofcom の調査方法とそれによる Ofcom の判断（以下公共目的別に同様）
- Public Purpose 2: learning（9 パージ）
- Public Purpose 3: creative, high quality and distinctive output and services（10 ページ）
- Public Purpose 4: reflecting, representing and serving the diverse communities of the UK（12 ページ）
- Public Purpose 5: reflecting the UK to the world　(5 ページ)
- The BBC's impact on competition　(10 ページ)
  - 競争上の問題に対する Ofcom の対応の説明、および今後の課題認識
  （BBC の業務変更の計画過程で業界とのすり合わせが不十分なことを指摘している）
- Content standards　(9 ページ)
  - コンテンツ基準を適用して BBC に違反がなかったこと
  - 不平・不満対応において問題意識を持って改善を求めていること
  - 意思決定過程の透明性がコンテンツ基準にとってあるいは不平不満対策としても重要であること
- Overview of our duties　(3 ページ)
  - Ofcom が特許状が要求している責務を果たしていることの証拠だて
- Compliance with regulatory requirement(別冊 23 ページ)
  - 運営免許および協定書が定める規制要求項目を満たしていることの確認
  - コロナの影響などで遵守できていない点を指摘
  - Ofcom 自身が特許状および協定書で要求されている項目についての陳述

（筆者作成）

（資料 16）

総務省（NHK 関連）と Ofcom（BBC 関連）の定期公開文書（2021 年度）および不定期公開文書（2020 年 4 月～2022 年 9 月）

（参考のため総務省については、電波管理審議会と委託調査の情報も加えている。）

総務省	研究会関係（2020年4月～2022年9月）		ページ数	文字数
	2020年6月	公共放送の在り方に関する検討分科会		
		「三位一体改革推進のため NHKにおいて取組が期待される事項」	46	19,700
	2021年1月	公共放送の在り方に関する検討分科会		
		「公共放送と受信料制度の在り方に関するとりまとめ」	29	11,100
	2022年6月	小規模中継局等のブロードバンド等による代替に関するWG		
		「とりまとめ」（巻末のヒアリング資料等を除く）	53	3,500
	2022年8月	デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会		
		「デジタル時代における 放送の将来像と制度の在り」 に関する取りまとめ	88	33,200
		（小計）	216	67,400
	定例業務関連			
	収支予算等、業務報告書への総務大臣意見（2021年度）		ページ数	文字数
		日本放送協会令和２年度業務報告書に付する総務大臣の意見	5	6,600
		日本放送協会令和４年度収支予算、事業計画及び資金計画に付する総務大臣の意見	5	5,300
		（小計）	10	11,900
	電波管理審議会NHK関連議案（21年度）			
	7月14日	（報告事項）・日本放送協会令和2年度決算の概要		
	9月13日	（諮問事項）・本放送協会放送受信規約の変更の認可		
		（諮問事項）・日本放送協会令和4年度収支予算、事業計画及び資金計画に付する総務大臣の意見		
		（諮問事項）・日本放送協会放送受信規約の変更の認可		
	3月7日	（諮問事項）・日本放送協会に対する令和4年度国際放送等実施要請		
		（報告事項）・電波法及び放送法の一部を改正する法律案		
	その他	2021年度委託調査（総務省情報流通行政局放送政策課所管のうちNHK関連分）	7件	31百万円
Ofcom	公表文書（2020年4月～20222年9月）		ページ数	単語数
	＜公共放送政策全般＞			
	2020年12月	Small Screen: Big Debate Consultation	68	28,300
		Annex 1: Ensuring PSM content remains widely available and prominent	12	5,200
		Annex 2: Producing public service media content	15	6,500
		Annex3: How to incentivise new provision of UK public service media	72	17,300
		Annex 4: Encouraging public interest content – international examples	4	1,100
		Annex 5: PSB regulatory framework	12	5,000
	2020年12月	The Future of Public Service Media	69	28,300
		Annex 6. Why public service broadcasting still matters	14	6,700
		Annex 7. The role of PSBs in the UK TV production sector	14	6,000
		Annex 8.PSB Regulatory Framework	12	4,800
	2021年7月	Recommendations to Government on the future of Public Service Media	70	27,900
	＜評価監督活動・中間レビュー＞			
	2021年7月	How Ofcom regulates the BBC	24	9,000
	2022年6月	Modernising the BBC's Operating Licence	109	42,900
	2022年6月	Annex 9 – Operating licence for the BBC's UK Public Services	31	10,200
	2022年5月	Annex 10 – BBC Four Licence change request	5	1,800
	2022年6月	How Ofcom regulates the BBC	54	24,800
	2022年6月	Determinations by Ofcom in relation to BBC complaints handling	7	1,500
	2021年11月	Audience expectations of the BBC in the current media environment– research report	45	14,600
	2022年6月	Audience perceptions of the BBC First complaints system – research report	80	16,200
	2022年6月	Drivers of perceptions of due impartiality	91	30,200
	＜BBC Three関係（規制監督活動）＞			
	2021年6月	Invitation to comment: Ofcom review of proposed BBC Three television channel	14	4,200
	2021年7月	Conclusion of initial assessment of proposed BBC Three television channel	6	2,200
	2021年9月	Consultation on Ofcom's provisional determination on proposed BBC Three television channel	75	31,900
	2021年9月	Annex 1: Assessment of market impacts	40	16,700
	2021年9月	Consultation-Review of rules for prominence of BBC Three	34	12,700
	2021年11月	Review of rules for prominence of BBC Three—Statement on changes to the linear EPG Code	35	13,000
	2021年11月	Annex: Review of rules for prominence of BBC Three	24	12,100
	2021年11月	Statement: BBC Three television channel competition assessment – final determination	66	29,000
		Annex 1: Our approach to modelling market impacts and assessment of impact on SVoD and pay-TV	35	15,100
	＜BBC Sound関連（競争政策）＞			
	2020年10月	Call for evidence: Market position of BBC Sounds	10	3,000
	2021年5月	Market position of BBC Sounds	53	20,600
	2021年5月	Ofcom Audio Survey 2021: questionnaire	12	2,700
	2021年11月	Market position of BBC Sounds Statement	70	28,600
	＜BB Studio関連（競争政策）＞			
	2022年6月	Review of the interaction between BBC Studios and the BBC public service	44	18,800
	2020年10月	State of the markets in which BBC Studios operates-Mediaque report	118	54,000
	2020年10月	Review of the interaction between BBC Studios and the BBC Public Service	17	6,500
		（小計）	1,461	559,400
	定期刊行	Ofcom Annual Report on the BBC （2021年度）	94	41,100

文字数、単語数は Microsoft Word の文字カウント機能による。

（筆者作成）

（参考文献）

- 安昌鉉「公共放送と『パブリック・アカウンタビリティ』～NHK の『視聴者への約束と評価』を中心に」東京大学　情報学研究 = Journal of information studies : 東京大学大学院情報学環紀要 / 東京大学大学院情報学環 編（75), 51-67 (2008 年 8 月）
- 稲葉一将「日本放送協会の応答責任について」『行財政研究』64 号（2007 年 2 月）
- 岩井克人「信任関係の統一理論に向けて－倫理と法が重なる領域として－」『経済研究』Vol.67,No2,Apr.2016 107-124
- ウイリアムソン Oliver E. Williamson『ガバナンスの機構－経済組織の学際的研究』石田光男・山田健介訳 ミネルヴァ書房（2017 年）
- エリス・クラウス『NHK vs 日本政治』村松岐夫他訳, 東洋経済新報社（2006 年）
- 越水一雄・羽鳥剛史・小林潔司「アカウンタビリティの構造と機能：研究展望」『土木学会論文集』D Vol.62No3,304-323（2006 年 7 月）
- 杉内有介「問われる公共放送の任務範囲とガバナンス」『放送研究と調査』（2007 年 10 月）
- 鈴木秀美「メディアの公共性をめぐる制度と法」『メディアの公共性』慶應義塾大学出版会（2016 年）
- 荘宏『放送制度論のために』日本放送出版協会（1963 年）
- 曽我部真裕「放送番組規律の「日本モデル」の形成と展開」『憲法改革の理念と展開（下巻)』信山社（2012 年 3 月）
- 田中孝宜「Ofcom（放送通信庁）による BBC の規制監督」『放送研究と調査』（2018 年 8 月）
- タマール・フランケル（樋口範雄監訳)「信任法原則の統一に向けて（上)・(下)」『信託』263 号（2015 年）
- 田村陽子「日本の法制度における信任関係と契約関係の交錯―注意義務と忠実義務の横断的考察―」『筑波ロー・ジャーナル』21 111-151, （2016 年 11 月）
- 中村美子「放送が提供する公共サービスとは」『NHK 放送文化調査研究年報 2000』（45）
- 中村美子「政府からの独立～グリーンペーパーで示された BBC の方向性」『放送研究と調査』（2005 年 8 月）
- 中村美子「公共放送の説明責任~約束と評価への進化~」『放送研究と調査』（2007 年 8 月）
- 中村美子「デジタル時代の公共放送モデルとは」『NHK 放送文化研究所年報 2008』
- 中村美子「「公共サービス」としての放送の限界と可能性」『メディアの公共性』慶応義塾大学出版会（2016 年）
- マクウェール Denis McQuail『メディア・アカウンタビリッティと公表行為の自由』渡辺武達訳, 論創社（2009 年）
- 蓑葉信弘「BBC 特許状はどう変わったか」『NHK 放送文化調査研究年報 42』（1997 年）
- 村上聖一・山田潔「証言をもとに読み解く放送制度　塩野宏（東京大学名誉教授)」『放送研究と調査』（2019 年 2 月）
- 村上聖一・山田潔「証言を基に読みとく放送制度　黒川次郎（元 NHK 監事)」『放送研究と調査』（2019 年 3 月）
- 茂木明（2018)「基本権としての受信料債権に対する民法 168 条の適用の可否[最高裁平成 30.7.17 判決]」『白鴎法学』（25 巻 1・2）52 号, 327-339.（2018 年）
- 山本清『アカウンタビリティを考える～どうして「説明責任」になったか』NTT 出版（2013 年）
- 山谷清志「アカウンタビリティと評価－ふたたび「状況と反省」－」『会計検査研究』No.62(2020 年 9 月）

- 横山滋「公共放送の事業運営と視聴者への「約束」」『放送研究と調査』（2006 年 3 月）
- Amanda Sinclair, 'The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses"(1995) 20 *Accounting, Organizations and Society* 219.
- Bovens, M. "Analysing and Assessing Accountability: A conceptual Framework".Europian Law Journal,13(4), 2007, 447-468.
- Ellen Rock, "Measuring Accountability in Public Governance Regimes" Cambridge University Press, 2020.
- Gijs Jan Brandsma, "Quantitative Analysis" in Mark Bovens(ed.)et al. *Oxford Handbook of public accountability* . Oxford University Press, 2014.
- Jerry L. Mashaw "Accountability and Institutional Design : Some thoughts on the Grammer of Governance" *Public Accountability Designs, Dilemmas and Experiences, Michael W. Dowdle,* Cambridge University Press, 2006
- Karol Jakubowicz "Endgame? Contract, audits, and the future of public service broadcasting" *the public* vol.10(2003),3, 45
- Rodney Benson et al."Public Media Autonomy and Accountability:Best and Worst Policy Practices in 12 Leading Democracies" *International Journal of Communication* 11(2017), 1–22
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J., Accountability. In J. M. Shafritz (Ed.), *International encyclopedia of public policy and administration, vol. 1: A-C (pp. 6-11)*. Boulder, CO: Westview Press, 1998
- Steven Van de Walle and Floor Cornellise, "Performance Reporting" in Mark Bovens(ed.)et al. *Oxford Handbook of public accountability* . Oxford University Press, 2014.

謝辞

ご指導いただいた鈴木寛先生に心から感謝いたします。思いばかりが先行して結論ありきの乱暴な私の議論に辛抱強くお付き合いいただき、問題点を指摘いただき、違った視点をご提示いただいて、どん詰まって身動きが取れなくなった私の思考を何度も立て直していただきました。また、ゼミを通じて政治・行政の生々しい現実のいわば相場観のようなものを自分なりに持てたように感じており、この研究が幾らかでも意味のあるものになっているとしたら、そのおかげだと思っております。本当にありがとうございました。

鈴木ゼミのゼミ生の皆様や友人達にも、様々にアドバイスや励まし、あるいは刺激をいただきました。ありがとうございました。

そして大学院に通うことを了解してくれ、あらゆる形で私を支えてくれた妻に感謝します。

2023 年 1 月
中山昌生