

論 説

日本放送協会（NHK）のガバナンスと
監査委員会の機能について

上 村 達 男

- 一 はじめに
- 二 NHK ガバナンスの特色と監査委員会に期待される機能
- 三 監査委員会の放送法の位置づけと期待について
- 四 監査委員会活動の現状と改善策
- 五 おわりに

一 はじめに

私は2012年3月より2015年2月いっぱいの3年間 NHK 経営委員の職にあり、そのうち前半の2013年7月までは監査委員を、その後は委員長職務代行者を務め、2015年2月24日の経営委員会を最後にこれらを任期満了により退任した。私は、監査委員・委員長職務代行としての経験、そしてガバナンス問題を専門とする立場から、かねてより NHK のガバナンス問題とその中核を担うべき監査委員会の機能と役割について、強い問題意識を有してきた。NHK の現在のガバナンス構造については、会社法の委員会設置会社（平成26年改正会社法上の指名委員会等設置会社）をモデルにして構想されたと言われてきたが、会社法のガバナンスの専門家が NHK のガバナンス問題について検討した文献などは見当たらない。そこで私として

は任期満了を前にして、今後の NHK のあり方を NHK 自身が考える際の資料としていただくことを思い、「NHK のガバナンスと監査委員会の機能について」と題する論文を経営委員会に残してきた (<http://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/new/index.html> の公開資料のところに 3 月 10 日付けで掲載されている)。もとよりこれは私の個人的見解を示したものにすぎないが、私の専門性に由来するものでもあるので、一定の意義を有しうるのではないかと考えた次第である。後述のように、NHK のガバナンス・システムの中核である経営委員会の機能を生かすも殺すも監査委員会の機能と役割次第であるが、NHK のガバナンスは過去の不祥事等の局面において、やむを得ずに対応せざるを得なかった事柄も多く、それを後知恵ととやかく言うべきではない。意見書でも、この点に配慮し、「過去・現在のあり方やそこに携わってこられた方々を批判するためのものではない。むしろ、困難な状況をなんとか凌いでこられた人々への敬意を踏まえたものであることを確認しておきたい」と述べたところである。また現在の態勢の下で、過度な負担を期待しすぎてならないことも承知している。

しかし、その後 4 月 14 日付けで出された監査委員会見解 (上記の HP で入手できる) は、過去の国会での不安定な政府答弁 (後述) などを羅列することに終始し、事実上私の意見への対応であるにもかかわらず、私の意見書への言及は一切なく、したがって私の意見の個々の論点に対する言及ないし独自の見解の表明もまったくないというものである。監査委員会の過去のあり方についてはむしろ敬意を表しつつも、改善すべき事柄を指摘してきたが、たった今できることであってもなんら改善の意思がないということであるならば、問題の所在を強く指摘することは私に課せられた責務である。NHK ガバナンスの中核である経営委員会が十分に、とはいわないまでも相当程度機能するために、監査委員会が果たすべき役割に背を向けることは NHK に向けられた視聴者・国民の期待に背を向けることに等しく、あまりに重大な問題と考えるためである。

なお、私が提出した意見書は個人的見解であり、経営委員会としての見

解でないことは明らかである。しかし、このたびの監査委員会の見解は経営委員会のために今よりは少しでも貢献するとの意思を欠いた見解であるだけに、これも経営委員会の見解ではないはずである。あくまでも監査委員会の見解にすぎないはずである。後述するが、この監査委員会の意見に対して経営委員会自体がどのように考えているのかが、今後確実に問われていくことになるであろう。

本稿は、NHK 経営委員会に提出した意見書と内容的にはほぼ同一であるが、さらに追加的な論点やその後の動向に対する評価等を踏まえて書き直したものである。

二 NHK ガバナンスの特色と監査委員会に期待される機能

（1） NHK の機関構造において、理事会は「協会の重要業務の執行について審議する」機関であり（放送法〈以下「法」として引用〉50条2項）、会長は「協会を代表し、経営委員会の定めるところに従い、その業務を総理する」（法51条1項）とされている。他方で経営委員会は重要事項（法29条1項1号に列挙）の議決機関であると同時に、役員職務の執行の監督機関（同項2号）でもある。

この三者の関係については、従来より次のように理解されてきた。第一に業務執行の決定機関は経営委員会である（金澤薫「放送法逐条解説〈改訂版〉」（情報通信振興会、2012年）158頁は、「業務の執行とは、経営委員会が決定した事項の執行だけでなく」との表現を用いているが、このことは業務執行を決定と執行に分けて、経営委員会はこうした業務執行の決定機関であるとの認識によるものと思われる）。第二に、重要業務以外の決定権限は会長が独自に行使できる（金澤・前掲書）。第三に理事会は審議機関であるが決議機関ではないものの重要事項については理事会の審議を経ずして会長が自由に決定することはできない。しかし、会長は理事会の審議結果を尊重することは当然であるが、その審議結果に拘束されることはない（金澤・前掲

書)。

この従来の取扱には次のような疑問が生じうる。第一に、経営委員会が重要事項の議決機関であることと、役員の職務執行の監督機関であることとの関係である。これについては、会社法において、業務執行の決定機関としての取締役会の性格とその監督機関としての性格との関係についても類似の問題がある。取締役会はあくまでも業務執行の決定権限を有するのであり、業務執行の執行権限を有する代表取締役を選任した主体として監督権限を有するという発想(本人が代理人を監督するに近い)が一方にあり、他方で、取締役会は監督機関(モニタリング機関)であるから重要な業務執行事項について、そうした監視・監督の観点から重要事項の決定に関与する、というものである。会社法は業務執行の「決定」と「執行」という世界的にも類のない分け方で両者を区別しているが(世界的には「監督」と「執行」という分け方が普通—日本の発想は沿革的理由による)、業務執行をしてはならないことが明白な NHK 経営委員会(法32条1項経営委員は「個別の放送番組の編集『その他の協会の業務を執行することができない』との明文規定がある)については、業務を執行できないにもかかわらず、業務の執行の決定はできるという発想は不自然である。この点、会社法上、取締役会は明白に「業務執行の決定」を行う(会社法362条2項1号、416条1項1号)とされているのとは状況が異なる。放送法が定める経営委員会の権限とは、「次に掲げる事項の議決」(放送法29条1項1号)であり、それが業務執行の決定という位置づけはなされていないのである。会社法上の取締役が、取締役会構成員であると同時に、専務取締役、常務取締役、代表取締役という具合に、業務執行自体を行ってきたという沿革(その是非については争いがあるが)を背景にしているのに対して、放送法上の経営委員は業務執行をしてはならないと定められているのであるから、経営委員会の権限を会社法と同列に論じ、経営委員会は業務執行の決定機関であると理解することは放送法の基本構造に反している。

では、そこでいう議決とはどのような趣旨のものとして理解されるべき

なのか。これについては、放送法29条1項2号が、経営委員会の職務として「役員職務の執行の監督」を掲げていることとの関係で理解されなければならない。つまり、放送法が列挙する議決事項とは、経営委員会が役員職務の執行の監督機関であるが故に、重要事項の決定に関与するのである。ここでいう経営委員会の職責としての議決事項とは、経営委員会による経営の監督を要請する必要がある事項として列挙されているものとして理解されるべきである。すなわち、放送法は29条1項2号で経営委員会の一般的権限として業務執行の監督を示すとともに、その1号でそうした監督権限行使の具体的な事項を列挙しているものとして理解されるべきである。会社法上、取締役会に重要事項の決定権限があるとされていることについても、これを取締役会の監督権限の行使に関する規定と解することは可能であるが、会社法は明文で、業務執行の決定と執行という分け方をしているため、取締役会とは業務執行機関であろう、という理解が一般的であった。これはこれで重要な問題である。しかし、業務執行ができないとされている経営委員会については、一切を監視・監督機能との関係で理解するほかはない。

このように、経営委員会の権限を経営監督権限として理解する以上、経営委員会自身が理事会の権限である「業務執行の審議」を行ったり、主体的に業務執行事項を提案することはできない。それは業務執行そのものだからである。経営委員会への業務執行への関与は、あくまでも経営委員会の監視・監督機関としての機能である。もとより、業務執行の重要事項の監督機関として議決権限を有していること自体は変わらないから、経営委員会が決定権限を有する重要事項について、執行部の提案を否決することができるのは当然である。執行部の提案を否決するに際して、どのような内容である必要があるかについて意見を交換することができるのは当然であり、その結果として執行部がそうした経営委員会の意向に沿った提案をすることで議決が成立することもありうる。しかし、そのことは経営委員会が業務執行機関に代わって執行事項の提案をするのではなく、あくまでも

執行部が提案した事項を承認するというあり方は決して変わらない。

【経営委員会による理事の同意と理事の担務をめぐる実例①】

平成26年4月の経営委員会による理事の同意に際して、初井会長は理事の担務は会長の専権事項であり、理事の担務を示す必要はないとした。経営委員会は理事の業績評価を行っており、それは報酬の判断にも直結する。経理担当の理事が放送総局担当に替わった場合に、それはなぜかというような質問もできないままに、単に理事の名前が裸で提示されても判断のしようがない。私が、重要な理事の担務について情報提供がないままに同意はできないと主張したのに対する会長とのやりとりについては、平成26年4月22日開催の1212回経営委員会議事録（5月16日公表）参照（このやりとりは、一見まともな議論のやりとりのように書かれているが、実際は一貫して会長は怒鳴り声を発していた）。

その後、5月13日開催の1213回経営委員会（議事録の公表は5月30日）は、委員長都合により委員長代行の私が議長を務めたが、その際、美馬のより委員との間で次のようなやりとりがなされた。

〈美馬委員〉 前回の経営委員会の理事の同意人事について確認させてください。どなたにお聞きするのがよいのかがよくわからないので、ここでお聞きしたいと思います。前回の経営委員会での、理事の同意人事の件に関する会長のご発言で、役員を担当業務は会長の専権事項である、というようなご発言がありました。今回の理事の人事では、大きな担務の変更がありました。経営委員会に対して理事の同意人事が諮られました、会長の専権事項であるということがどこに書いてあるのか。

それから今回の担務の変更では、あるところに集中するような、組み替えがありました。それは、経営委員会の同意人事に必要な説明の中に、そういった事項は入らないということなのでしょうか。

〈上村代行〉 私が、前回その件について申し上げたので、私の理解を申し上げますと、恐らく執行部側も基本的には同じ考えだろうと思うのですが、やはり重要な担務というのは説明がないと、ただの理事だけのリストだけ頂いて同

意するのは無理ですから、担務の説明は一体のものだということのように思います。しかし、何から何まで、細かいところまで説明を受ける必要があるかという、やはりおのずと限界があると思います。

そういう意味では、重要な担務については一体的な説明が必要だと思っており、そこは最終的には会長も説明はされました。やはり、重要な人事に関して、きちんと説明した上で同意を求めるということについては、現時点では、そうではないということでは多分ないのではないかと私は理解しております。

今日は担当の理事が欠席のため確認はできませんが、恐らくそうではないかというふうに思います。

では、担当の方がおられないということでしたら、次回、ご説明いただければと思います。

その点は、ほぼ合意はできていると思っております。例えば担務については白紙で、左側に理事の名前だけがある状態で、同意してくださいというのはありません。

〈美馬委員〉今回、各理事の担当について、これとこれを兼任するとか、従来の担当から外すとかいう説明がありましたけれど、その理由の説明がされませんでしたね。

〈上村代行〉ですから、その説明を受けないと、本当は判断できないだろうということだったと思います。その点は、そういう理解で、多分よいのではないかと思います。

ところで、私としてはこの間、専門性の高い事務方とこの問題について協議をし、重要な担務についての説明なしには同意できないという点について、一定の了解が成立したと考えていた。そういう理解で多分良いのでは、という私の発言にはそうした背景がある。しかし、その意味について榎井会長は理解していないとみられ、本年の理事の同意に際しても、美馬委員の「われわれとしては、担務に適した人であるかどうかみることとはしないのでしょうか。」との質問に対して会長は「担務は会長が決めます。昨年と同じような議論だったと思います。再三、担務も込みだとい

う話もされましたが、そのあと放送法に基づき整理がついているものと私は思っております。」と応えている。浜田委員長が「私どもとしては、理事の選任とあわせて、担務についても会長のお考えをご説明いただきたいと思っております。」としたのに対して、一定の説明を行った。この会議では、本田代行が「担務については会長にお任せしなければならないと思っております。」と言われていることもあり、この問題についてきちんと論点を整理しておく必要がある。

実は、この問題については、4月22日の経営委員会のあとで、当時経営企画局専任局長の今井純氏と会談をして、法的な問題点について意見交換を行った。今井氏は本年より理事に任命されたが、その際初井会長は今井氏を「放送法の神様」と言われていると述べている。今井氏を神様と言うのは明らかに言い過ぎであるが、現場での経験と放送法への情熱に基づく見識のあるリーガルマインドをもたれた人物であることは間違いない。放送法については全般に言えることであるが、特に経営委員会制度の理解には会社法ガバナンスとの関係等の知見を要するため、その点で私との意見交換には意義があったのではないかと考えている。ところで、私的な面談について申し上げることには一定の躊躇を覚えるが、会長が放送法に基づき整理がついているものと理解しております」というところの「整理」の意味について明確にしておくことが必要であること、今井氏が理事としてこの種の問題についての責任者としての重責を担われること、この問題は経営委員会と執行部との関係を理解する上で重要な問題を提起しており、経営委員会に期待される機能を十分に発揮しうるような理解を確認する必要があることから、この点についてここで面談を踏まえた整理の内容について確認する。

担務は会長の専権であるから担務を経営委員会で明らかにする必要がない、という理解が誤っているとの私の発言について、今井氏は、そのような見解に立つと、経営委員会が担務について指示・指図できることになってしまうのではないかという点を言われた。私はこれに対して、経営委員

会は業務執行をすることができないと明文で定められており、経営委員会という名称とは裏腹に、経営体ではない。経営の監視・監督機関である。従って、経営委員会が理事の担務について指図したり提案したりすることはできない。しかし、経営委員会には理事の提案を同意しない権利がある。したがって、同意が得られなければ新たな理事の提案を会長が行うべきであり、経営委員会がこの人の方が良い、というようなことを言うことはできない。つまり、今井氏が懸念するような心配はないと申し上げた。私は、この問題はこうした理解で収まったものと理解し、そういう前提で次の会合で発言をした。今井氏もその点に異論はないものと考えている。

言い換えると、理事の候補者の提案は会長の専権事項であり、そういう権限は経営委員会にはない。しかし、経営委員会は理事の業績評価を行いながら業務執行の監視・監督を行っており、そうした理事が現実に担当している業務遂行との関係で、その後の理事人事の評価を行うのであるから、担務情報を提供する必要がないというのは明らかに誤りである。繰り返すが、理事の名前の提示権限は会長にある。しかし、それを拒否する権限が経営委員会にはあるのであり、担務の説明がないような提案であればそのような提案には端から同意しないというにならざるを得ない。あまりに細かな業務の担当について一々説明しなくて良いが、重要な担当について説明しないで同意を求めることはあり得ないのである。担務は会長の専権という理解が、担務については経営委員会が口を挟むべきではないということを意味するとしたら、それは誤りである。担務について十分に説明することで同意を求めるという謙虚な姿勢が必要である。経営委員会としては、担務の説明は、本来はしなくて良いがサービスとして説明しているというようなことを言われたら、担務について十分な説明のない理事人事提案については同意しないことを経営委員会の監視・監督権の名において宣言すべきである。今井氏も、おそらくこのような理解を共にすることで当初の疑問は解消しているものと思う。

なお、このような理解によると、経営委員会が会長による重要な担務に

関する説明を踏まえて理事の同意を行った場合に、その担務を同意の後に会長が勝手に経営委員会の了解なしに変えることはできない。例えば、現在二人の専務理事（塚田専務理事と吉国専務理事）が、二人とも受信料支払率80%を目指す「ターゲット80」の担当のみという、専務理事としてあり得ない非常な閑職に追いやられているが（塚田氏は北海道、沖縄担当とのことであるが、支払率が低い地域にはそれぞれに事情があり、そうした地域の受信料目標達成という業務だけの専務理事というのはあり得ない）、経営委員会は専務理事にはその呼称と報酬に相応しい仕事と与えられることを前提に同意人事を行ったはずであるから、そうした理解を超えるような担務を勝手に行う場合には、当然ながら経営委員会の了解を得なければならない。他方で専務理事に相応しい業務と与えられないとしたら、その地位と報酬に相応しい仕事と与えられない会長の責任問題にもなりうる。一般企業に、閑職や窓際族は良くあるが、それが専務取締役という話は聞いたことがない。初井会長は同意人事の際に、『『ターゲット80』の説明は、別の機会に改めてきちんといたします。担務については、前回のときも、途中で変えることなど、いろいろ検討しながら進めております。実際にはそういうことは自然なことで、一度決めたからといって、そのあとがちがちですと、経営も非常にしにくいので、それは柔軟に見直してまいりたいと思います。』と述べているが、専務理事の担務について別の機会に説明するなどという話で、経営委員会が同意したとしたらそれは問題であろう。途中で変えるとか柔軟に見直していくなどと述べているが、こうした発言は放置されるべきではない。

(2) 疑問の第二は、理事会の審議機関としての性格に関する。従来の見解では理事会は単なる審議機関にすぎず、会長はその判断を極端に言えば無視しうる。それほどに会長の権限は強大であると理解されてきた。しかし、NHKのような公共性のきわめて高い事業に対して監督官庁である総務省は、NHKの独自性・自律性を最大に尊重する観点から介入を避ける姿勢を堅持してきた。それはNHK予算が多くの場合与野党一致で承

認められるに相応しい事柄であることにも深く関係する。同じく公益性の高い事業である、金融・証券・電力・原子力のような事業の場合であれば、規制当局・監督当局による業務の改善命令や厳しい検査等の対象になることは当然とされており（規制当局の性格が国家行政組織法3条の独立行政委員会であることが望ましいか、といった議論は事柄に応じてありうる）、規制当局・監督当局はこれら業態の人事についても法律上、事実上大きな影響力を有している。NHKの場合、設備の改善命令のような技術的な問題について総務省に命令権限が認められているが（法114条）、NHKの一般的な業務に関する改善命令の発出は、特殊な問題（法141条）を除いては認められておらず、一般的にはNHKの自律的運営に委ねられている。

会長権限強大論を前提にこうした監督当局の謙抑的な姿勢を前提にすると、NHKの経営姿勢等を正すべきガバナンス・システムとは何かがあらためて問われることとなる。こうしたガバナンス・システムとして放送法の平成22年改正が強調したのが新たな経営委員会制度等であるが、経営委員会の構成員は全員がいわば独立社外取締役的な存在であり、理事会での審議とも隔絶されているため、その広範な決議事項にも関わらず、経営に関する情報に接する可能性は低い。経営委員は一般企業の社外取締役以上に、経歴の多様性（教育、文化、科学、産業その他の各分野）、地域の多様性が法によって求められており（放送法31条）、一般企業の社外取締役が全体として経営者経験者その他企業経営に対して一定のリテラシーを有する人材が登用されることが多いのに比べても、「経営」という観点で見るとその専門性が相対的に低いことは否めない。経営委員が経営事項に関して知見を有しうるのは、経営委員会での理事や担当部長による勉強会が中心であり、あとは月2回の会長・理事と合同の経営委員会が存在するのみである（この会合は従来単に経営委員会と呼ばれ、経営委員のみによる会合を「のみ委員会」と呼んできたが、正確にはのみ委員会こそが経営委員会であり、月2回の会長・理事との会合は、経営委員会・理事会合同会議と呼ぶべきものである）。この合同会議は、放送法が定める重要事項について会長・

理事会による説明を経て決議を行うが、そこは関連団体合わせて1万6000人程の職員と専門部局を擁する会長・理事会と、全員が上記のように一般企業以上に経営に関する専門性を有さない社外取締役的な12名の経営委員と7,8名の経営委員会事務局との間のやりとりであるから、大きな情報格差が厳然と存在している中での決定となる。経営委員会事務局はこうした情報格差を埋めるべく、少ない人数で日々情報収集を行っており、その努力は大いに評価されるべきであるが、事務局員のNHK内での人事がNHK本体を中心に行われることもあり（経営委員長の意見が反映される余地はあり得るが）、経営委員会がその本来の経営監視監督機能を十分に果たすに足る条件が整備されているとは言えない。また、経営委員会には広報部門も広報担当者もいないため、経営委員会の立場をブリーフィングの場などで質疑を行う委員長と委員長職務代行者の負担が非常に大きい。個々の経営委員の発言については、その身分保障の厚さから見てもその自由は広範であるが、強力な執行部とマスコミを相手にNHKのあり方について、放送法に則った形で責任を持って意見表明を行い、情報発信を行うことには事実上の壁が存在している。

NHKのように公共性が極めて高い事業について、規制当局が介入せず、経営委員会の機能に事実上の限界があり、理事会が単なる審議機関ということになると、NHKの会長制度とはおよそ近代国家ではあり得ないほどの独裁的地位に陥りやすい構造と言われても仕方ない面がある。

【経営委員の発言を制約しようとする会長発言の事例②】

このような、経営委員会の機能の発揮が難しい状況が存在する上に、近時さらに初井会長による信じがたい発言がなされていることについて、事例の②として触れておく。

平成27年3月10日に開催された新しい経営委員による最初の経営委員会において、私の後任の委員長代行として本田勝彦委員が就任したことを浜田委員長が報告したところ、初井会長より次の発言があった。「ひとつお願いがあります。本田代行になられたことはひとつよろしくお願

いします。経営委員会後の記者ブリーフィングにおきまして、個人的な意見はぜひ控えていただきたいとお願いしたいと思います。これは、前代行の時に相当個人的ご意見がございましたので、今回は経営委員会の総意であるということに集中してブリーフィングしていただければありがたいと思います。よろしく申し上げます。（3月27日公表の第1232回経営委員会議事録による）」これは放送法の何たるやを全く理解しない言語道断の発言である。

経営委員はその選任に際して国会の同意人事であり、罷免については放送法31条3項の欠格事由があるばあいには内閣総理大臣に罷免の義務が定められ、心身の故障や委員たるに適しない非行がある場合に内閣総理大臣が国会の同意を得て、また本人の弁明の機会を保証して罷免するとされる（放送法36条）。このように経営委員の身分が強く保証されているのはその発言の自由を最大に認める趣旨によるものであり、経営委員会により選任・罷免されうる会長が、会長を中心とする執行への監視・監督機関である経営委員会を構成する経営委員の発言のあり方について軽々に注文をつけることは許されない。また、ブリーフィングは当日の経営委員会についての説明の場であるから、聞かれもしないのに委員長や代行が経営委員としての発言の自由をやたらと強調し、言いたい放題で良いわけではない。しかし、代行がそれまでの様々な質疑の経緯を踏まえて、記者から「代行いかがですか」と聞かれたときに個人的感想を述べることは、委員長代行として委員長を補佐する立場を逸脱しない限り当然に許される。委員長が個人的意見を言いにくい場合に代行が述べるというあうんの呼吸も存在する。記者もそのことを当然のこととして質疑が行われてきたのであり、そうでないと記者の取材の自由を侵すことになる。会長が経営委員長（経営委員会）から何度も注意を受けるという事態を受けて、何度注意すれば済むのか、一経営委員としてどう思うのか、と言われて個人的には非常に遺憾、と述べてはいけななどと当の会長が公的な場で述べることは異常である。

さらに、実はこのようなことは私が在任中に二度はあった。一度は、私が経営委員会の場で、会長の「政府が右と言ったら左とは言えない」とか有事立法について「もう通っちゃったんだから仕方ない」といった発言について、それは記者会見の場で述べたことがいけないのではなくて、発言の中身自体が間違っていると述べた時だ。当日欠席していた会長は次の経営委員会の場で、私を非難する非常にどぎつい文章を用意してそれを読み上げようとしたが、その際にこれはオフレコにして欲しいと言ったので、私は経営委員会の場で議事録に残す形で発言したのであるから、それに対する批判も公的な発言として議事録に残すのは当然であり、オフレコは絶対に認められないと申しした。そうしたら、会長は事務局の誰かと相談して発言すること自体を止めた。その際に、これが公表されたら「マスコミの餌食になる」と述べた。マスコミの餌食になるようなひどい言葉で私を非難しようとしたのである。あとの経営委員のみの会合で読むと言うので、それも議事概要を公表することになっているので公表すると言ったらそれも止めた。二度目は、私がブリーフィングの場で、会長の発言等について遺憾であると申ししたことについて、経営委員長と会長との定期会談の場で、ブリーフィングでの個人的発言は控えるように委員長から伝えて欲しいと会長が述べた。そのことを浜田委員長から聞いて、私はそういうことは経営委員会の場で正式に発言すべきだと申ししたところ、それも実行しなかった。このように、経営委員会の場で私を前にして発言できなかったことを私がやめた後に、この間の事情を知らない新任の本田代行に対して述べることは卑怯である。こうしたことについては、私として内々に収まったことなので敢えて公表するつもりはなかったが、会長の発言は私の在任中の言動に対する批判であり、かつ首尾一貫しない不当な発言として、舛井会長の言動を判断する上で重要と思い、敢えて申し上げることにした。

こうした会長発言に対して、浜田委員長が「対応については経営委員会が基本的に対応することだとは思っています。」と述べたのは正しい。

要は会長がとやかく言うことではない、経営委員会マターだと言っているのだ。これに対して舛井会長は「それはわかっておりますので、ご配慮をよろしくお願いしたいいたします。」と言っているが、分かっているならそうしたことを言うはずがないのであるから、ご配慮をお願いすることもありえないし、経営委員長として配慮しようもない。要は、何も分かっていないのである。

（3）そこで話を戻すと、真剣に検討されるべきは、理事会と経営委員会との関係である。会長は重要事項については単独では決められない（金澤・前掲書は、「重要業務以外の業務の執行は会長がその権限を有し」とする）とされていることからすると、会長は理事会の審議なしに重要事項を決定してはならないことになるが、審議さえ経れば、会長にその審議を尊重すべきではあっても拘束されない（金澤・前掲書）とされていることとの関係が明らかでない。ここでの立法担当者の説明は自家撞着に陥っているように見える。

私見によると、第一に会長は重要事項については理事会に諮りその審議を受け、提案を受けるべき責務があり、重要事項について理事会に諮らずに実施することは放送法違反である。このことは立法担当者の説明にも合致する。しかし、第二に審議を経さえすればその結論を一切無視しても問題ないかという点、そうはならない。つまり、重要事項とは経営委員会の決議事項であるのが普通であり、理事会での審議が充実したものであり、かつその審議を踏まえた決定が会長によってなされているという信頼なしには経営委員会の議決をなしうる前提が存在しなくなってしまうのである。理事会の審議の状況や審議の結果の取扱について、経営委員会としてもっとも注目していかなければ、経営委員会による議決の判断に困難を来すはずである。この問題の評価は事実上は、経営委員会が選任した会長と、経営委員会が会長による指名に同意した理事との間に信頼関係が確立し、理事会において周到な審議がなされ、その結果を会長が当然に尊重す

るという前提があるのと、理事会による審議に会長は拘束されないといった状況があるという前提に立つのでは、経営委員会としての対応の仕方は当然に異なってくる。最大の問題は、そうした理事会と会長の関係等に関する情報がきちんと経営委員会に届くかどうかにかかっている。特に理事会の見解と異なる判断を会長がする場合には、その情報自体が確実に経営委員会に届いている必要がある。経営委員会と会長・理事の合同会議の場で確認することは容易ではなく、特に基本的に会長の人事権の下にある理事が、会長がいる場で公然と会長と異なる見解を披瀝しなければならないとすることにもかなり無理がある。

では、NHK のガバナンスの根幹を担うべき、理事会の審議情報等を経営委員会に確実に繋ぐルートとは何か。私見によるとそうした機能を果たすべきは、第一に理事会自体による経営委員会への説明責任であり、第二に監査委員会の役割と機能である。このうち前者は、こうした明確な問題意識に基づくとまでは言えないまでも、担当理事による経営委員会委員長・委員長代行・常勤監査委員に対する事前打ち合わせでの説明、経営委員のみによる会合での担当理事による説明・勉強会、経営委員会事務局を通じた理事会の状況把握等により、相当程度実施されているとはいえる。もっともこのような NHK のガバナンス構造の下における理事会による経営委員会への説明責任という概念が確立しているとは言いえない。

問題は、監査委員会の役割と機能である。監査委員会は、NHK の不祥事等への臨機の対応に追われてきた経緯があり、また以上に述べたような NHK のガバナンスに対する明確な問題意識が共有されてこなかったこともあり、以下に述べるようなあるべき機能と役割を十分に果たすべき条件に恵まれず、その場での問題対応に終始してきたことは同情に値する。この間の困難な状況の下で監査委員会が問題に真摯に対応してきたこと自体は正しく評価されるべきであり、監査委員会の過去のあり方を批判するという姿勢を有すべきではない。しかし、今後の NHK ガバナンスのあり方を根本的に考えていくうえで、この問題は最大の課題として受け止めるべ

きであり、決して避けて通れない問題であると考え。私は監査委員の頃から以下のような主張を繰り返してきたが、それはどこまでもガバナンス論を専門とするものとしての使命感に基づくものである。

もっとも最近、監査委員会は経営委員会機能のために貢献するという発想に背を向けて、以下に批判するように監査委員会の姿勢を一切変えようとしていないことが明らかになってきている。この問題については以下に述べる。

三 監査委員会の放送法の位置づけと期待について

（1） 監査委員は経営委員とは異なる独自の権限、例えば役員・職員に対する調査権限（法44条）、役員らの行為の差止請求権（法46条）を放送法上有しており、その意味において独立機関とあって良い面があるが、他方で監査委員は経営委員の中から経営委員会において選任され、したがって経営委員会において罷免しうること（放送法55条は、監査委員が職務執行の任に堪えないと認めるとき等はこれを罷免できると定めるが、それは選任権の反面において認められる当然の機能であるから、罷免の正当理由は必要ではない）、および経営委員会の運営に資するため監査委員会が選定する監査委員は監査委員会の職務の執行の状況を経営委員会に報告しなければならないとの一般的報告義務の規定（法39条5項―監査委員の全員が指定監査委員になっている）と、監査委員には役員らの不正等を認めるときの遅滞なき経営委員会への特殊報告義務（法45条）が規定されていることから見ても、監査委員会は経営委員会の運営に資するために機能する経営委員会の内部機関という性格を有することも明らかである。経営委員会は経営の重要事項の議決機関でありかつ役員らの監督機関であるが（法29条1項―具体的な議決事項も監督権限の表現であることについては前述した）、個々の経営委員は経営委員会という会議体の構成員としての立場を有するものの、独自の権限に関する定めはない。しかし、個々の経営委員が、会議体としての経

営委員会（および理事会との合同会議）での質疑を通じて会長・理事に対して質問をすることは当然だが、個々の経営委員が経営委員会での問題提起のための準備として事前に執行部に対して質問等の調査等を行うことが妨げられているわけではない。そうした調査・質問等は経営委員会事務局を通じて行うことができるが、直接関係理事等に質問することも事実上はあり得る。経営委員は理事により担当に関する説明等をしばしば受けるが、これは理事のイニシアティブによってのみ可能というようなことはあり得ない。しかし、個々の経営委員の調査権は監査委員の調査権のように法定されていないため、執行部が質問に対する対応を拒否するような場合には、監査委員に依頼して監査委員の調査権行使を待って、経営委員としての職務遂行に役立たせることは可能であり、むしろそうした協力関係は望ましく、放送法が予定するものと考えられる。監査委員はそうした場合には、その調査事項を妥当と考えた場合にはこうした調査依頼に対して応えるべきである。もっとも、会社法上、個々の平取締役に調査権があるかについては、会社法に規定はないにもかかわらず解釈論上の論点の一つになっていることからすると（江頭憲治郎・株式会社法〈第5版〉（有斐閣、2014年）410頁は肯定的）、放送法上も個々の経営委員にNHKの業務執行に関する調査権が存在すると解する余地もないではない（もとより調査事項に一定の合理性が存在しなければならないことは当然であり、また監査委員のようにある行為を差し止めたりする権限はない。経営委員会として重要な経営事項を承認しないことはできる）。経営委員会はその職務の執行を委員に委任することができないとされているのは（法29条2項）、経営委員会の権限としての決議事項を特定の経営委員に委ねることがあってはならないことを意味するものであり（1人1人の経営委員の選任について国会の同意を要していることの意義を失わせる）、会議体としての経営委員会の十全な機能発揮のために個々の経営委員が質問・調査等を行うこととは矛盾しないと見る余地もなくはない。

他方、監査委員は、個々に役員および職員に対して情報収集権、業務財

産調査権を有し、子会社に対しても NHK 役員の職務を執行するために必要があるときには同様の権限を個々に有していることが法定されている（法44条1・2項—ただし、監査委員会の決議がある場合にはこれに従う必要がある（同条4項））。また、監査委員は個々に役員の行為の差止請求権を有しており、この権限には監査委員会の多数による拘束は係らない。常勤監査委員も監査委員としては他の監査委員とその身分はまったく同じであり、権限上の優位性があるわけではない。いずれにせよ、このように監査委員会ないし監査委員には経営委員とは別個の独立性が認められていることは確かである。経営委員はこの点で会社法の監査役にも似た独任機関としての性格も有している（監査委員には監査役のような監査報告書の作成義務や会計監査人の監査の結果の相当性意見を述べるといったことはないため、監査役とはその職責はまったく異なる）。

もっとも、会社法上監査役制度は委員会設置会社（平成26年改正会社法の下では指名委員会等設置会社）では廃止されており、平成26年改正会社法の下で新設された監査等委員会設置会社にあっても廃止されている。さらに監査役設置会社でも証券取引所上場規程により1名以上の取締役たる独立役員選任の努力義務が課されており、近時提案されているコーポレート・ガバナンス・コードでは2名以上の選任が求められようとしている。また監査役設置会社の多くが事実上多くの社外取締役を選任している。こうした動向から見ても、理論的にも（後述）、NHKの監査委員を会社法の監査役（株主総会で取締役とは別個に選任される—監査委員は経営委員会が選任する）と同視することの根拠はきわめて薄弱であり、むしろ社外取締役のみから成るとも言える経営委員会の機能強化のために資するべき監査委員会の役割こそが重要である（さらに後述）。

（2）ところで、このような監査委員会の独立性・自律性は「役員の職務の執行を監査する」（法43条）ために認められているのであり、その目的と経営委員会が「役員の職務の執行の監督」（法29条1項2号）をその目的としていることとの関係を確認しておく必要がある。監査と監督の違

いについては、監査論の世界で様々な議論があるが、ここでの議論は完全に放送法の解釈問題である。

第一に、監査委員会による監査とは監査委員が同時に経営委員として、役員職務の執行を監督する主体でもあること、および監査委員は、教育・文化・科学・産業その他の各分野から、しかも地域的公平に配慮して選任される者としての経営委員であり（法31条1項）、もとより会計・監査の専門性を欠いている。株式会社法上、監査役会設置会社には1名以上の常勤監査役が置かれるが、監査報告を作成すべき主体としての監査役会の常勤は通常会社の経理経験者が就任するのが普通であり、国際的にも例えばアメリカの取締役会内の監査委員会（audit committee）の構成員には一定の専門性が要求される傾向にある。

NHK にとっては最低3名の監査委員のうち、1名以上を常勤としなければならないとされているが（法42条3項）、株式会社の監査役のように経理部門での経験ないし財務担当役員としての経歴を背景に常勤監査委員に就任するというようなことは通常あり得ず、もとより専門性は要求されていない。むしろなまじに専門性を有する者が常勤監査委員に就任することで、以下に述べるような監査委員会としての本来の意義が忘れられ、会社法上の監査役類似の機能に固執するようなことがあればむしろ本末転倒である。

他方で第二に、NHK の財務諸表については、会計監査人という会計専門家による監査（法75条）の他に、会計検査院による検査も必要とされる（法79条）。ここで会計監査人による監査とは、財務諸表の真実性を確保するためのものであり、会計検査院による検査は、NHK の会計を、正確性、合理性、経済性、効率性および有効性の観点その他検査場必要な観点からの検査で国費によるものである（金澤・前掲書199頁）。そこで、こうした万全の体制の下で、監査委員会による財務諸表の監査（法75条）とは、職業会計人である会計監査人の監査を前提とすることが望ましいとされているように（金澤・前掲）、会計専門家たる会計監査人による監査・証

明（公認会計士法2条1項）とは全く別個の概念である。第三にしたがって会計監査人は定型的な監査報告書を作成することがその職務の中心となるのに対して、監査委員会には監査報告書の作成が義務づけられていない。この点、会社法上の監査役には監査報告の作成義務があり、その記載内容も法定されている（会計監査人設置会社の監査役会の監査報告については、会社法計算規則128条）のと対照的であるが、監査役による監査も専門性を有しないため、監査役が実施する実査等も業務監査の観点から実際には行われており、会計監査については会計監査人による監査に依存している。

（3） 監査委員会は役員の仕事の執行を「監査せよ」とは言われているが、監査報告は求められていないのであるから、そこでの監査とは経営委員としての業務執行の監督を、監査の観点に重点を置いて補完することが中心であり、私見によるとそれは制度の趣旨に鑑みて、公認会計士の選任・解任、内部監査・内部統制の状況の把握、会計監査人・内部監査部門による定期的説明の聴取等、会計・監査・内部統制に傾斜した業務監査というべき性格のものである。こうした機能はアメリカの監査委員会に課せられている機能と類似するものであり、会計・監査・内部統制の体制とプロセスを見る機能というべきものである。上記のように、監査報告の作成を求められ、その内容に会計監査を含むことが明白な監査役の監査も、その実態は業務監査に絞られている。そこで求められているのは、監査役ですら、実態としては財務諸表の適正意見ないし相当性意見のような会計（監査）専門家による監査意見に相当するものではない。ましてNHKの監査委員にはそもそも意見の表明自体が求められていないのであるから、その業務を監査役監査に似せて理解する基盤がそもそも存在しない（執行部による業務報告書に対する意見付記については後述）。監査という言葉が使われているから会計監査だというのは根拠のない思い込みである。

もともと会計監査も業務監査も業務の監査・監督には違いなく、ただ業務の監査・監督をする際には会計事項から入るのが適切であるという経験

則から会計監査が独自の地位を占めてきたものであるから、NHKの監査委員会の監査という語が、そのような経営委員としての経営監督機能を自ら有しつつ、会計・監査・内部統制に傾斜した観点から業務監査ないし業務監督を担うべき存在として位置づけられていると解することはむしろ放送法全体の趣旨に合致する。少なくとも、監査の語を放送法の各規定と離れて、会計監査の意味において理解することにはまったく根拠がないことを確認する必要がある。業務執行の監督をしようとするれば、それは会計数値から入るのが常道であるとは言えるが、会計監査だけに独自の意味がある訳ではない。そこに意味があるとすれば法が会計監査報告を求めることで、それを業務監督に生かすという目的が優先される。諸外国のように、取締役会と経営者の関係を業務執行の監督と執行と分けるのが当たり前の国々で、会計監査とは公認会計士による専門家監査を意味する。日本の監査役制度は監督と監査を兼ねるような言い方になっているが、そうしたあり方の方が極めて異例である。まして、そうした監査役監査のあり方を放送法上の監査委員会の性格に重ねることは(以下に詳述)、放送法の目的の放棄であり、監査委員会のミッションの放棄に他ならない。こうした理解によっても、経営委員会とは別に監査委員会が設置され、財務状況等に対する強力な調査権が監査委員会に与えられている以上、現に実施されているような内部監査部門からの月二回の報告徴収、会計監査人からの報告徴収、そして時には内部監査部門によるNHK内部の箇所に対する内部監査への立会等の意義は非常に重要であり、監査委員会が会計・監査・内部統制・内部監査に傾斜した業務監督機関としての性格にまさに合致する。放送法がこうした監査委員会の機能を、経営委員としての監督とは別に監査と呼んだとしても違和感はないのである。

監査委員会の監査には妥当性監査を含むとの見解が立法担当者によって示されているが(金澤・前掲書148頁)、ここでも会社法上の監査役の権限に関する議論として有名な、それは違法性監査か妥当性監査かという議論がここに当てはまるわけではない。なぜなら会社法で議論する場合に想定

されているのは、監査報告としてどこまで報告しうるか、あるいは報告すべきかという観点であり、調査権限等については、調べてみないと分からないのであるから、違法性も妥当性もない。この点 NHK の監査委員会については、そもそも監査意見の表明自体が求められていないのであるから、そこに存在する調査権限について妥当性監査が含まれるのは当たり前なのである。上記のように、監査委員会にあっては会計・監査・内部統制に傾斜した監査ないし監督プロセスの充実こそが求められているのであるから、そこでは妥当性も含める形で調査等を行うのでなければ放送法の趣旨に合致しない。監査委員も経営委員として業務の執行に対する監督権限を有しているのであるから、監査委員としての監査権限を格別狭く解する実益もないのである。

（４）ところで、監査委員会に関する以上のような理解とは異なり、従来の監査委員会の理解は、その過度な独立性の強調と過度な監査役制度との類似性の強調にあったと言える。しかし、その根拠とされていることは、以下に述べるように単なる条文の不当な形式解釈と過去の危機管理的な局面における国会での答弁（今から見れば誤った）に拠るものであり、制度の目的を見失ったものと言わざるを得ない。すなわち、放送法上の「役員」の意義について、「協会に役員として、経営委員会の委員のほか、会長1人、副会長1人および理事7人以上10人以内を置く」（法49条）との規定を形式的に理解し、経営委員も役員であるから監査委員会の職責である役員の職務の執行の監査にいう役員には経営委員が含まれるとし、経営委員を監査するのであるから経営委員会から独立した地位を監査委員会は有しているというものである。こうした見解は経営委員会の場でたびたび披瀝されてきた。

しかしこのような理解は誤りである。第一に、役員一般の定義の中に経営委員が入っていても、放送法上の個々の制度にとって役員とは何かは、個々の制度の趣旨に照らして判断しなければならない（会社法上の取締役概念についても同じであることについては後述）。例えば、経営委員会が「役

員の職務の執行を監督する」(法29条1項2号)とされているときの役員に経営委員が入らないことはあまりに当然である。経営委員会内部で様々な問題が生じた場合でもそれは独立機関である経営委員会内部の問題として自律的・自治的に解決されることは期待されているが、経営委員会の監督対象が経営委員ということはありません。経営委員は協会の業務を執行できないと明文で定められている(法32条1項)ことから、経営委員としての職務の執行という概念に、役員としての職務の執行が入らないことは明らかである。要は、ここでいう役員に経営委員が入らないことは明らかである以上、役員という概念は各規定の趣旨によって個々に検討されるべき相対的な概念であることは確かである。少なくとも、論理的に放送法上「役員」の一般的定義に経営委員が入っているから、他の規定、例えば監査委員会が役員の職務の執行を監査する、という場合の役員に「当然に」経営委員が入ることにはならない。監査委員会はこの規定の実質には一切言及することなく、役員の一般的定義に経営委員が入っているから、この規定の役員に経営委員が入るのは当然、と言うのみであるから、それだけでもその主張はおかしい(現実に、当時の監査委員の渡辺恵理子弁護士からそうした主張がなされた)。

では、実質的にはどうか。仮に監査委員会による経営委員という役員の職務の執行の監査という観念がありうるとすると、会長等の役員の業務執行を監督すべき経営委員会の職責に対する監査、すなわち監督の監査を担うのが監査委員会だというのであろうか。監査委員は自身が同時に経営委員として会長等の業務執行を監督する立場にあるのであるから、監査委員は自分が行う「監督」を自分が「監査」するということになってしまう。これこそ監査の世界でもっとも忌避される自己監査ないし自己監督であり、そのようなことを想定すること自体が極めて不合理である。監査委員は経営委員会が選任し解任できるという機関関係上からもそのような理解はあり得ない。監査論に言う監査にとってもっとも重要とされているのは監査対象からの独立性であるはずであるが、このような理解によると、監

査委員は監査対象たる経営委員によって解任されうるため、監査対象からの独立性をまったく欠いた職責を想定することになってしまう。

経営委員会の決議事項には、例えば「協会の業務の適正を確保するために必要な体制の整備が上げられているが（法29条1項1号ハ）、そこには、「会長、副会長および理事の職務の執行が法令および定款に適合することを確保するための体制（（1）」とか「会長、副会長および理事の職務の執行に係る情報の保存および管理に関する体制（2）」とか「会長、副会長および理事の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制（4）」といった定めがあるが、ここで言う職務の執行の主体は「会長、副会長および理事」であり、当然ながら経営委員は含まれていない。このことは、こうしたNHKの職務の執行の主体として、執行行為ができないことになっている経営委員が想定されないという当然の規定である。ここに規定されている事柄は、業界の業務の適正確保の体制という、業務執行の重要事項であり、こうした事項について監督権を行使することこそ、経営委員会の職責である。こうした行為主体に経営委員が入っていないのに、監査委員会の監査の対象に経営委員が入るということはありません。

監査委員は「役員が不正の行為をし、もしくは当該行為をするおそれがあると認めるとき、」は遅滞なくその旨を経営委員会に報告しなければならないとの報告義務の規定（法45条）、および役員が法令違反その他の行為をし、またはするおそれがある場合で、協会に著しい損害が生ずるおそれがあるときには、その差止請求権（法46条）が定められているが、こうした規定の前提には、不正の行為といったある「行為」が役員によってなされるという前提がある。しかし、経営委員は業務執行行為ができない以上、経営委員が監査委員によって報告されるべき行為自体がそもそも想定されない。監視・監督という行為には差し止めの対象となり、あるいは協会に損害を発生させるような行為はそもそもあり得ないのであるから、ここでいう役員にも経営委員は包含されない。

他方で、「役員の報酬、退職金および交際費」（法29条1項1号レ）とい

う場合の役員に経営委員が含まれるのは、経営委員も報酬を受けている以上、当然である。そして役員の意味を明らかにした放送法の規定には、「役員として、経営委員会の委員の他、会長一人、副会長一人及び理事七人以上十人以内を置く」（法49条）との定めがあるが、ここで言う役員定義に入っている経営委員会の委員には監査委員が当然に入る、監査委員には一般の経営委員以上の報酬が支払われているが、ここでは経営委員の中に監査委員が入っている。それなら監査委員が役員の職務の執行を監査するという場合の経営委員にも監査委員が入ってしまうことになる。このことについては前述したが、要は個々の規定ごとに役員の意味を明らかにするしかないことを示している。先に示した「監査委員会の見解」なるものには、私が示した論点に対して一言の言及もないのであり、不誠実の極みと言わざるを得ない由縁である。

(5) このように、「役員」の意味は各規定ごとにその制度の趣旨に照らして理解・解釈されるべきことは明らかである。そしてそうした解釈態度は放送法が参考にしたとされる会社法の取締役概念について、まさに妥当しているのである。詳細は省き簡単に述べておく。会社法上、たとえば取締役という概念は、各規定ごとにその取締役とは代表取締役なのか平取締役を含むのか、社外取締役も含むのかを判断することになっている。これは、戦前に代表取締役、取締役会といった概念がない時代に、取締役概念だけですべてを賄っていたのを、昭和25年改正に際して、代表取締役・取締役会概念が入った際に、各規定ごとに取締役の意味を書き分けることができず、すべてを各規定の解釈問題に委ねたことが遠因である。もとより代表取締役の選任や権限のように、代表取締役でないに困る場合には、代表取締役という言葉を使用せざるを得ないことも当然である。例えば取締役の報酬とか責任と言えはすべての取締役を意味し、計算書類を作成し、株主総会に提出する取締役（会社法437、438条他）といえは代表取締役に決まっているという具合である。取締役といえは株主総会で選任された取締役を意味するが、取締役会で選任された代表取締役も取締役概念に含

まれうるのである。一つどこかで定義をすればどこでも通用するというようなことはないのである。あるいは、会社法上「役員」とは、取締役・会計参与・監査役をいうが（会社法329条1項）、役員という概念が一般的に使用されるのは、会社と役員との関係が委任であるとか（会社法330条）、役員に欠員が生じた場合の対応とか（会社法329条2項、346条）、選任解任手続（会社法339条、341条）といった、役員のすべてに共通する事項のみについてであり、あとは取締役なら取締役、監査役なら監査役という具合に個々の制度ごとにそれに相応しい規定を用意している。

放送法上の役員概念についても、ある規定の役員概念に経営委員が入っているから、経営委員は監査委員会の監査対象たる役員であるのは当然、というようなことは決してない。実質論から見てそのような結論があり得ないことについては既述したが、形式論としても成り立ち得ないのである。まずは制度の趣旨に鑑みてそこでいう役員とは何かを検討する姿勢が必要なのである。この点につき、立法担当者の解説には「監査委員会の監査対象に経営委員会の委員の職務執行も含まれる」（金澤・前掲書150頁）との記述があるが、これについては、前述のようにNHK不祥事が国会で問題になった際に、一部の経営委員の行動について監査委員会が対応する形を取らざるを得なかったという過去の危機管理的対応を踏まえて書かれたものと推察されるが、その後ガバナンスに関する理論も理解も深まっている現在、こうした自己監督・自己監査を肯定するかの議論に拠るべきではない。当然のことながら立法担当者の見解は法が制定された後には一個の資料にすぎず、本書も「はしがき」で、「本書に示した解釈は、改正に当たっての解釈や国会答弁をもとに記述しているが、逐条解釈の文責は…筆者が負うべきものであり、政府の見解でないことを付言する」と述べている。

「監査委員会見解」は、放送法の完全に誤った形式解釈と経営委員会制度改革が行われた当時の国会での大臣見解という過去の発言のみを拠り所にするので、現に監査委員会に課せられている使命を放棄しようという

見解である。例えば、「監査委員会見解」も引用する、増田総務大臣による参議院総務委員会（平成19年12月12日）における加藤敏幸議員への答弁は、次のように述べる。（下線は、監査委員会見解が引いたものであるので、そのまましておく）

【監査委員会、それから経営委員会、これは相互に独立をした組織と、このように法律で規定をしてございます。相互に独立はしてございますけれども、経営委員の中から監査委員が選ばれるということによりまして、経営委員として得ました知見というものを、業務執行を通じて得た知見というものをこの監査の方に生かすことができる、そのことによってより実のある監査ができるのではないかと、このように考えたところでございます。】

【一方で、この監査委員会と経営委員会でございますが、これはそれぞれ独立をした形の組織ということにしてございます。ここは法律の方でそういう立て方にしてございまして、そのため、経営委員会の職務執行のために監査委員会の権限を行使することはできないと、こういうふうに考えておりまして、経営委員会と監査委員会に付与された権限の行使ということにつきましては、それぞれの委員会の立場に沿って行われるということを考えているものでございます。】

法制定当時の国会答弁に一定の権威があることは当然であるが、当時、経営委員会のあり方について定見が定まっていな中で、経営委員会内部で一部経営委員が経営委員長の運営を独善的と評して独自に記者会見を開くというような事態があり、経営委員会の自律的機能が果たされない中で監査委員は何をしているのか、という批判に答えて監査委員が独自の機能を果たすべきとの声の中で表明された見解である。だからこそ、私は監査委員がそうした困難な状況の中で何とか監査委員として経営委員として貢献されてきたことに対する敬意を表明すべきと考えてきたし、繰り返しそのようなことを申してきた。しかし、その後経営委員会の運営のあり方についても一定の仕組みが整備され、ガバナンスの意味に関する理論上、実

実際上の理解も大いに深まった現在（ちなみに、私が経営委員に任命される際に総務省の方からは、ガバナンスに関する知見を生かして欲しいとお話があった）、監査委員会に期待される機能を高く評価し、NHK ガバナンスの中核を担うべき部門として、現行法上の位置づけを再構成しなければならないとの強い思いから「NHK のガバナンスと監査委員会の機能について」という意見を残してきたものである。しかし残念ながら監査委員会が今の時代の要請に応えようとの最小限の対応をすべきとの提案すら完全に無視する姿勢を再度示すに至ったことは遺憾である。

そこで、確認するがこの増田総務大臣の答弁は今読むと驚くべき見解である。そこでは、監査委員が経営委員の中から選ばれること、監査委員には経営委員会への報告義務等の規定があること等の事実に対する言及がないままに、ひたすら監査委員会と経営委員会は独立した組織であることのみを強調し、むしろ経営委員の中から監査委員が選ばれることで、「経営委員として得られた知見を監査に生かす」ことができるとの完全に逆立ちした見解が示されているのである。経営委員として得られた知見と言っても、経営委員には調査権限もその裏付けたる差し止め権限もないのであるから、それを監査委員のために生かしようがない。監査委員には監査報告書の作成すら義務づけられておらず、監査委員のために経営委員の知見を生かして、それを監査委員が何のためのどう生かすのかすら不明である。当然ながら、NHK のもっとも重要な業務執行事項の「決定権限」を有する経営委員会が機能するために監査委員会が貢献するという構図しかあり得ないのである。この答弁は混乱期になされたものとして割り引いて理解されるべきだが、それにしてもお粗末きわまらない見解である。このような見解が、過去のものではなく現在も生きているかに監査委員会自身が理解することで、NHK ガバナンス・システムの根幹が歪められ、それによって執行部に対する健全の牽制が機能せず、ひいてはNHK に期待する視聴者の思いに背を向けることになりかねないのである。監査委員会としては、このような昔の答弁をいまだに持ち出すことで、その本来の役割を裏

切るようなことになってはならないのである。

(6) それでは仮に経営委員に疑問の行動があるような場合にはどのように対応すべきなのか。これについては、第一に、国会の同意人事を経て選任されるという強い独立性が保証された経営委員の立場に鑑みると、外部からの干渉によって行動が律せられることは望ましくなく、経営委員の自律的な対応こそが基本に据えられるべきである(経営委員会によって罷免されうる監査委員もその地位の独立性の基礎は経営委員としての自律性・独立性である)。現に、経営委員会では、しばしば経営委員の行動規範について申し合わせを行う等の対応をとってきている。あるいは経営委員会の合意に基づいて経営委員長が経営委員に対して何度も注意を促すといった対応も近時は特に目立った。しかし、第二に、経営委員としての宣誓書の保管その他、経営委員会の自律的な意思に基づいて、具体的な対応や措置を監査委員会ないし監査委員に委ねることも当然にありうる。現にそのようなことは行っている。しかし、そうした対応は決して監査委員会の独自の権限としての監査の対象に経営委員が役員として包含されるため当然になし得る措置と理解すべきではなく、経営委員会として「監査委員である経営委員」に一定の事項を委ねるという経営委員会の自律的意思の表現に他ならない。経営委員会がその自律的な意思に基づいて、自己規律を図ることこそが最重要な問題意識であり、それこそ放送法が予定していることとみななければならない。

四 監査委員会活動の現状と改善策

以上のような NHK のガバナンスに関する論理と現状に対する認識を踏まえるならば、現在の監査委員会の活動のあり方については、次のような改善点を認めることができる。

第一に、監査委員会の日常的な業務の状況を毎回経営委員会に対して報告することを慣行化すべきである。監査委員会は日常的に執行と接触を持

ち、ヒヤリング等により経営幹部と直接交渉を持っている。会長・理事との定期的な会見、地方放送局への実地監査、公認会計士・内部監査部門からの定期的な情報提供と意見交換、監査委員会事務局による部局長ヒヤリング等々である。海外支局への監査もときに実施されている。関連団体に対するヒヤリングも実施されている。監査委員のこれに関する権限は、調査対象が非協力であっても協力させるだけの強力な権限を背景にしている。問題はこうして得られた知見を何のために、誰のために活用すべきなのか、というところにある。NHKのガバナンス体制の本質的な理解からすると、監査委員会は、本来はこうしたプロセスで得られた感触や知見を経営委員会に常に反映させ、経営委員会の本来の機能が十分に発揮されるべく機能しなければならない。そうした機能のために独自の権限が認められているものと理解すべきである。経営委員会の経営監督機能を発揮させるためのほぼ唯一の頼りは監査委員会である。とりわけ、上述のように会長が理事会の審議に対していかなる姿勢で臨んでいるかはとくに重要な視点である。放送法は「監査委員会が選定する監査委員は、監査委員会の職務の執行の状況を経営委員会に報告しなければならない」（法39条5項―監査委員会が選定する監査委員は現在は監査委員全員）としているが、この報告は本来は、まずは経営委員会の度ごとに経営委員会に対して行われるべきであり、特に報告すべき事柄がなくてもどのような調査を行ったかの報告は毎回確実に行われるべきである（最低限内部監査部門による報告の概要等は報告できる―特に指摘すべき事項がなければそのことの報告でも良い）。この報告は、常勤監査委員だからということではなく、監査委員会としての活動状況の報告でなければならない。常勤監査委員がより詳しい状況を説明することはあり得るが、それも経営に対する監査・監督の視点によるものであり、その視点について経営委員会より注文があれば、それが妥当でないと考えるのでない限り、その監査を実施すべきである。その監査に費用と時間を要する場合には、第三者に依頼して監査の実質をより高度化することも当然に行われるべきである。この点は、会社法の監査役制度に

做って、監査委員会ないし経営委員会が第三者に調査等を依頼した場合の、執行部による費用の前払い、執行部への事後の請求書の回付なども認められるべきだろう。特に、近時の会長発言問題等に際しては、一般職員の問題意識を調査し、それを経営委員会に報告することなどがなされるべきであったと思われる。

この点、現在の運用では四半期報告（活動結果報告書）がこの放送法39条5項に基づく経営委員会に対する報告の原則として位置付けられている（二ヶ月ごとの報告の場合もある）。しかしこの放送法39条5項には、監査委員会による経営委員会への報告を四半期ないし二か月毎に限定する趣旨はどこにもなく、むしろ現在の運用は放送法の精神に著しく反している。しかも、この経営委員会への報告は執行部との合同会議の場で初めて披歴され、事前に経営委員のみによる会合（これが本来の経営委員会）に対しては報告されず、合同会議の場で始めて知るのが通例である。むしろ、この四半期報告は規定の文言に反して、監査委員会が執行部に対して報告しているかの様相をすら呈しているのである。今後は、経営委員会ごとになされる報告を踏まえて、それを四半期ないし二カ月に一度集約する文書として報告するという運用に直ちに変わっていくことが必要である。そのうえで、その内容自体も、まさしく監査の結果報告という実質に相応しい内容へと改善されるべきである。こうした改善は、監査委員会および監査委員会事務局の意義と役割を現状と比較して著しく高めるものであり、NHKのガバナンスの中核としての監査委員会の意義を改めて認識する必要がある。監査委員会の経営委員会に対する監査とか独立性というような誤った概念に拘泥することで、もっとも果たさなければならない使命が忘れられている。

第二に、監査委員会は、会長・理事会が業務報告書を作成した際には意見を付記することとされているが（法72条1項）、この業務報告書の記載事項は放送法施行規則30条に記載されているような客観的な事実の記載がほぼすべてと言って良く、対処すべき課題がわずかに記載されているにすぎ

ない（近時、経営委員会の指摘により若干記載が増えたが、もともとは項目の記載のみであった）。しかるにこうしたほぼ無味乾燥な業務報告に対する監査委員会の意見書には、業務報告書には何も書かれていない経営事項に関する説明に近い記載が大量になされている。しかも、意見書の記載の方式は、業務報告への付意見であるにもかかわらず、「監査の方法」「監査の内容」「重点監査事項」「監査の結果」「付記事項」という具合に、まるで監査役の監査報告書のような形式と内容になっている。そこでは、監査の結果として、業務報告書は協会の状況との間に重大な齟齬は認められないとか、不正の行為や法令・定款に違反する重大な事実は認められない、といった何も聞かれていない事柄について（執行部の了解を得ながら）、まるで監査基準を抛り所にしていないかの記載がなされている。もともと業務報告書の記載のほぼすべては疑いようのない事実の羅列であり、不正を問題にしうるような余地もほぼ存在しない。現在の監査委員会の運営のあり方は、あまりに監査論的な監査の観点に偏っており、その業務も監査基準ないし監査実施準則に従ってなされるべきであるかの誤解に基づいた運営がなされていると言わざるを得ない。監査役協会で監査基準が改定されると付意見の書き方も変えなければならないかの発想が従来は認められたが、そうした発想にも全く根拠がない。こうした運用は、監査委員会が本来果たすべき放送法上の重要な役割とは無関係、というより逆行するものと言すべきである（執行部への報告であるかの運用になっている点で）。

私見によると、この業務報告書に対する付意見は、基本的には業務報告書の記載に沿った最小限の無味乾燥なもので良く（意見を付すべき対象が無味乾燥である以上、付意見も無味乾燥になるのが当然であろう）、対処すべき課題について書くべきことがあれば記載するという程度の簡単なものであるべきであり、監査基準に準じたような記載方法も直ちに止めるべきである。しかし、他方で経営委員会に対する定例化された報告を踏まえた四半期報告や半期報告、年次報告においてこそ、監査委員会が果たしてきた役割について詳細に報告すべきである。それは決して監査基準を準拠とす

のような性格の報告であってはならない。監査委員会には会社法の監査役のような監査報告書作成義務はないが、このような、年間を通じて実施してきた業務が経営委員会の監督機能に対していかに貢献してきたか、を中心とする監査委員会自身の業務報告書の作成こそが重要であり、放送法が予定するガバナンス構造を担うに相応しい運用と言うべきである。

第三に、監査委員会は協会が作成した財務諸表に対して、会計監査人とともに監査委員会の意見書を付すことが求められている（法74条1項）。ここで監査委員会に求められているのは前述のように会計専門家である会計監査人による監査を踏まえた、監査委員会として年間を通じて行ってきた業務を前提とした意見を述べれば足りるのであり（特に違和感を感じずる事象がなければ、監査委員会の業務全般を通じて財務諸表の評価について特記すべき事項がないことを述べれば足りる）、監査委員会自身が会計監査人による監査の結果の相当性意見などを述べるべき立場にはない。会計監査人も意見を付すという点では同じように見えるかもしれないが、会計監査人には公認会計士法に基づく職業上の責務がかかっているのであり、監査委員会の意見とはその意義をまったく異にしている。さらにこの財務諸表は会計検査院の検査を経て国会に提出されるのであり（法74条3項）、監査委員会に課せられているのは日常的な経営監視のための業務を十分に履行するプロセスを前提とした意見付記をもって足りる。プロである会計監査人の監査の結果についてあれこれ意見を述べる立場にはないのである。

なお、放送法上連結財務諸表の作成は義務づけられていないが、NHKは連結財務諸表を任意で作成している。このことは当然のことであるが、それならこの任意の連結財務諸表についても、任意の意見を監査委員会として付するのが当然であろう。

五 おわりに

以上、NHK のガバナンスのあり方について、経営委員会制度と監査委

員会制度の関係を中心に論じてきた。ガバナンスとは経営権の正当性の根拠とは何か、に関する議論である。株式会社にあつては、代表取締役を中心とした経営権の正統性の根拠については、会社の所有者である株主の集まりとしての株主総会の意義に求める見解もあったが、現在ではとりわけ高度な証券市場を有する株式会社にあつては、株主総会の無機能化（匿名性で税金を払わないヘッジファンド株主との対話を株主の尊重ないし株主総会機能の充実と見誤ってはならない）を前提に、ガバナンスシステムの合理性そのものが経営権の根拠とされる傾向にある。繰り返し述べるが、NHKにあつては、経営権へのガバナンス機能としてほぼ唯一の存在が経営委員会制度である。上記のように、NHKには株主総会も証券市場も公的規制も（金融機関等のような）、株主代表訴訟もなく、経営委員会が機能しなければ、理事会の決定さえ無視しうるとされる会長はまるで専制君主のような存在にもなり得てしまう。そして経営委員会が機能するためには、経営委員の指名が国会の同意人事であることの意味を深く理解し、従前のように一政府の意向によって指名が行われないための理性的対応が取り戻されなければならない。しかし、国会での手の届かない問題に言及する前に、現行放送法の下でなしうることをきちんと行うことが必要である。本稿は、そのためのキーを握っているのは監査委員会であることを強調した。もとより、3名の監査委員と7、8名の事務局にあまりに過大なことを求めるべきではないかもしれないが、少なくとも、四半期に一回執行部向けに四半期報告をすれば、「…監査委員は、監査委員会の職務の執行の状況を経営委員会に報告しなければならない」（法39条5項）という法の要求を果たしているというような姿勢は絶対に許すべきではない。私はNHK全体、経営委員会、監査委員会に対して、強いシンパシーを有しているが、経営委員を退任するに当たって、ガバナンス問題を研究してきた者として、この問題について専門的な見解を明らかにすることが自分に課せられた責務と考えた。今後、この問題が大いに議論され、NHKの望ましいガバナンスのあり方に関する議論が深まっていくことを期待したい。