

NHK 経営委員会制度の形成過程

— 「委員会設置型公企業」の一事例として—

加藤 龍蘭 *

I. 研究対象と背景

わが国においては、行政機関と商法法人である私企業（株式会社や有限会社など）との間には、国営企業、特殊法人、官民共同出資の「第三セクター」、民法に基づく公益法人（財団法人・社団法人）、国の通則的な法律に基づく公益法人（宗教法人・学校法人・医療法人・社会福祉法人など）、NPO 法人など、種々雑多な形態の組織体が存在している。この種の、行政機関の外延に位置する組織体間の役割分担関係が、今日、官民の役割分担の問題として論じられている。

本稿では以上のうち、わが国での「特殊法人」や「認可法人」などの、一般行政組織からある程度の自立性（独立の法人格）をもつことが認められながらも、一般行政との関係を前提として設立され、行政機能の一部を担っている組織群の総称として、英語の Public Corporation⁽¹⁾ に照らして「公企業」と呼ぶ。日本の公企業は、中曽根政権下での「三公社の民営化」や橋本政権下での「独立行政法人」制度の創設、また小泉政権下で注目を集めた「道路四公団民営化」や「郵政公社化・民営化」などによって急激に変化しているが、他方で従来型のものも今なお存続しており、そのあり方についての議論が絶えない。

近年の行政改革論議のなかで常にその存在意義を問われ続けている公企業であるが、これが広く活用されることは理論上、次のように説明されてきた。第一に、行政機関から独立した機関であるために設立改廃が比較的容易であること。第二に、予算や人材を自主的かつ弾力的に活用できること。第三に、政府出資や財政投融资資金などの公的資金を通じて、民間ではリスク高・採算困難な公共性の高い多額資金事業を行えることである。⁽²⁾ 公企業には、公共性（公共の福祉の増進への配慮）と企業性（収支適合性の原則）という価値の両立が求められるとされるが、⁽³⁾ 実際には公共性が重

* 大学院行政学研究科博士後期課程

視されてもっぱら収益の見込みがない事業を中心に活用されてきたことから、最近の行政改革の対象になっている。

ところで、わが国の行政学における公企業分野への論及は、当然のことながら、古くからあった。日本行政学の開祖の一人である蠟山政道は戦前から公企業に関する諸論文を著していたし、⁽⁴⁾「公益事業学会」を中心に組織管理や行政管理の視角から公企業を論じた竹中龍雄や一瀬智司らのグループも存在した。しかし、戦後に新たな「公共企業体」制度が導入されたのを契機としてなされた戦後初期の公企業研究ブームのなかで、行政学者の手によるものは岡部史郎による一連の業績程度に留まるなど、⁽⁵⁾大半のものは隣接諸学（特に法律学と経営学）からなされていた。⁽⁶⁾公企業が行政機能の一翼を担ってきたにもかかわらず、日本の行政学の公企業に対する関心はさほど高くなかったと言える。

近年にいたって、西尾勝（2000）が行政活動の一類型として「公企業行政」を取り上げ、⁽⁷⁾真山達志（1997）が「政策経路」における実施主体として公企業を考察するなどしている。⁽⁸⁾経済学者の森恒夫（1992）は戦後の産業政策において、経営学者の村上太（2001）は専売政策においてそれぞれ、公企業が中央省庁による「行政手法」として活用された姿を描いた。これらに共通して、官僚制組織の活動としての側面から公企業を捉えている点が特徴的である。

他方で近年は、公企業を政府部門と民間部門の間の境界領域組織として捉える研究も見られる。今村都南雄（1988;1993;1997）や松並潤（1994）などは、従来「政官関係」と「官公関係（中央-地方関係）」に傾斜していた行政学に対し、「官民関係の行政学」とも言うべきパースペクティブを提供している。また公企業分野に関する政治経済学的研究として、C. ジョンソン（1978;1982）やR. サミュエルズ（1987）などもある。これらは、研究対象を官民の境界領域で活動する公企業へも拡大したという点で、重要な意義を有している。

ただし、これらの研究には課題もある。第一に、戦前の公企業と戦後の公企業との関係について、その連続性 vs. 断絶性がしばしば争点になる割には、最大の転換点である占領期の過程が意外に描かれていない点である。⁽⁹⁾ジョンソンの描いた戦前の「国策会社」と戦後の「特殊法人」は、国家主導の経済政策という共通の志向の表現であったとされるが、戦前の国策会社が一様に閉鎖・解体された事実を重視していない。兎住弘久（2002a；2002b；2003a；2003b；2004a；2004b；2005；2006）はその点で、通説であった戦前の「営団」と戦後の「公社・公団」との間の連続論に一石を投じた斬

新なものであるが、領域横断的な観察は行っていない。占領下における日米双方のアクター間の相互作用過程を明らかにすることにより、従来の連続論 vs. 分断論の議論に新たな角度を与える必要がある。

第二に、公企業を「セクター」＝領域とみる今村・松並らにも、「行政手法」として捉える森・村上らにも、さらには経済官僚支配の「市場調和的手法」とみるジョンソン・サミュエルズらにも共通して、公企業を客体化し過ぎていきらいがある点である。これらの見方には、公企業を多少なりとも「主体化」し、政党政治からも親元の中央省庁からも一定程度独立した自律的な空間として描き出す視点が欠けている。換言すれば、従来の公企業論では、公企業はもっぱら公共政策の副産物ないし社会経済状況の関数としてのみ扱われてきたのであり、「それらからの影響を受けつつもなお一つの意味ある世界」として描かれることはなかったのである。⁽¹⁰⁾ この点の克服のためには、公企業自身が一定の利害関心をもつ「主体的アクター」として描かれる必要があるだろう。

以上を踏まえて、「占領下」での新制度確立過程における公企業の「主体性」を強調する研究が、従来の公企業論には欠けていたと言える。

こうした間隙を埋めるために、本稿は、戦後占領下での公企業の「組織形態」をめぐる議論に注目して、その改革過程の追跡整理を試みる。「組織形態」に着眼する理由は、それが改革の争点になった場合、対象となる組織・集団が自らの身体に関わることだけに当然起こすであろう何らかの反応行動（歓喜、我慢、拒否、反撃、etc.）から、その組織・集団の選好（preference）や「主体性」を汲み取ることができると考えられるからである。そこで、戦後日本に登場した公企業のうち、「管理委員会」「経営委員会」など名称は異なりながらも、合議体（委員会制）のトップ機関を持った特殊法人に注目したい。⁽¹¹⁾ わが国においてこれらの「委員会設置型公企業」が登場するのは、Board of Directors（以下「ボード」と呼ぶ）を定型とする英米型の Public Corporation という制度が、アメリカ主導の占領改革を通じて日本にもたらされたことを契機としているが、このまったく新しい組織デザインをめぐる日米間の交渉過程を通じて、公企業自身の選好の抽出を試みる。筆者は以前、日本国有鉄道と日本銀行を対象に、総司令部が企図した合議制的制度構想から遠ざかり、独任制的性格の強い組織として転換していく過程の解明を試みたことがあるが、⁽¹²⁾ 本稿では新たな対象として日本放送協会（NHK）を選び、放送史関係の先行研究を手がかりにしながら、占領下放送制度の再編過程のなかで経営委員会制度がどのように生まれたのかを明らかにした

い。⁽¹³⁾

II. ケース：NHK 経営委員会制度の形成過程

概観

戦前日本の放送は、1926年以來、無線電信法にもとづいて、政府の強力な統制監督下におかれた社団法人日本放送協会による単一独占放送方式で運営されていた。これは電波伝播の物理的特性および影響力の特殊性に由来する公安上の理由と、放送機能の国家的統合強化の手段としての積極的利用という政策的発想から生まれた制度であり、事実上は準政府放送と言い得るものであった。

しかしこのような放送制度は、第2次世界大戦後にその様相を一変させた。連合国総司令部（GHQ）が占領開始後矢継ぎ早に、放送と政府を分離する一連の措置をとった結果、政府の放送に対する監督行政は従前に比して大幅に縮小され、施設および事業経営面を主とするごく狭い範囲に限定されることになった。同時に、NHKの側も、政府に対する許認可事項の削減の働きかけや、定款の改正などによって、放送運営の自主性拡大に努めていった。

戦後初期のこうした伝統的放送制度の再編の過程のなかから、間もなく新憲法体制下の新しい放送政策定立への動きがはじまり、それはやがて1950年4月の放送法をはじめとする電波三法として具体化されるに至る。この結果、放送は少なくとも制度上は政府から解放され、免許交付など電波交通の技術的管理は独立行政委員会である電波監理委員会によって行われることになり、放送における表現ならびに番組編集は放送事業者の自由に委ねられた。同時に、社団法人日本放送協会による単一独占放送方式は、新たに放送法によって特殊法人化された日本放送協会と、民間私企業による商業放送局との二本立ての複数競争放送方式にかわり、新たに特殊法人化された日本放送協会には、放送法の規定により経営委員会が設置されることとなった。

この経営委員会は、執行部の任免や資金計画・事業計画等の承認を行う最高意思決定機関として設置されたものであるが、その法制化にいたるまでの道程は、当然ながら上記の戦後放送制度の確立過程と複雑に絡まり合い、決して平易なものではなかった。以下では、戦後の放送政策分野におけるNHKの改編過程を中心に振り返っていく。

戦後放送制度の確立過程は、先行研究によれば、次のような6時期に分類される。⁽¹⁴⁾

第1期 占領開始から、1945年12月11日「日本放送協会ノ再組織」に関す

- る GHQ 覚書（通称「ハンナー・メモ」）まで
- 第 2 期 ハンナー・メモから 1946 年 11 月 1 日通信省臨時法令審議委員会設置
まで
- 第 3 期 臨時法令審議委員会設置から、1947 年 10 月 16 日 GHQ 民間通信局指
示（通称「ファイスナー・メモ」）まで
- 第 4 期 ファイスナー・メモから、1949 年 6 月 18 日 GHQ 民間通信局勧告（通
称「バック勧告」）まで
- 第 5 期 バック勧告から、1949 年 12 月 22 日電波三法案の第 7 国会提出まで
- 第 6 期 電波三法案の第 7 国会提出から、1950 年 4 月 26 日同法の成立まで
- 以下、この区分に応じて占領下 NHK の改編過程を追っていく。

1. 対日占領政策の開始

連合国による対日管理は、1945 年 9 月 2 日ミズーリ号艦上における降伏文書調印と同時にスタートした。総司令部（GHQ）の開始した占領管理行政のなかで、放送を含む電気通信管理は、最も早く着手された部門のひとつであった。

占領軍は、降伏文書調印に先立つ 8 月 31 日には早くも、NHK に対して「米本国向けおよび占領軍向け放送の施設を提供せよ」と口頭で命令した。降伏文書の調印に引き続いて発令した指令第 1 号で、日本政府に「放送を含むいっさいの電気通信施設の現状のまま保全し運用」をまず命令し、続いて指令第 2 号を発して海外放送を廃止した。これによって放送は国内放送に限定された。

こうして開始された GHQ の放送管理の一般政策は、以下の一連の「総司令部覚書」によって、相次いで具体化されていった。いずれも、戦中戦前の言論統制からの解放として、放送と政府の分離を強調した政策であったと言える。

- 9 月 10 日 「言論および新聞の自由に関する覚書」
- 9 月 22 日 「ラジオ・コードに関する覚書」
- 9 月 24 日 「新聞の政府からの分離に関する覚書」
- 9 月 27 日 「新聞および言論の自由に関する覚書」
- 10 月 4 日 「政治的、市民的、および宗教的自由の制限の除去に関する覚書」
- 11 月 20 日 「無線通信の統制に関する覚書」
- 1946 年 2 月 13 日 「地方ラジオ放送の検閲に関する覚書」

このようにして打ち出された占領初期の GHQ の放送政策のなかで、NHK が最も恐

れていた閉鎖命令は出されず、当面は現状維持が認められた。

2. ハンナー・メモと放送委員会

とりあえず現状のままの維持運営を認められたNHK内部において1945年10月、「民主化運動」が起きた。全部課長は二度にわたって部課長会を開き、従業員一同の代表として3カ条の改革案を決議して大橋八郎会長に提出した。続いて一般職員もこれと同調し、職員大会を開いてNHKの民主化と自主化（官庁干渉の排除）を要求した。改革案はいずれも、天下り理事の追放と経営の自主化自立化を促すものであった。この動きは大橋八郎会長以下の通信系天下り理事を総退陣に追い込み、やがて従業員組合の結成（1946年1月）に発展した。⁽¹⁵⁾

しかしこの時点では、放送制度の再編についてのGHQの態度がまだ明らかでなく、NHKがそのまま今後も存続できるという客観的保障は存在していなかった。政府・民間双方で動きのあった民間放送機関設立案も宙に浮いていた。GHQの方針は、12月11日「日本放送協会ノ再組織」に関する覚書によって、ようやく明らかにされたのであった。

この覚書は、CCS（民間通信局）局長ハンナー大佐により松前重義通信院総裁に口頭伝達の後に手交されたもので、通称「ハンナー・メモ」と呼ばれている。同メモの中身は、(1) NHK会長の諮問機関として「顧問委員会 advisory committee」（一般には放送委員会と呼ばれた）を設置すること、(2) 顧問委員会の構成、選出方法、その任務、(3) 通信院（政府）とNHKの関係、(4) 協会職員の資格審査ならびに不適格者に対する措置、(5) 情報局の放送に対する管轄権の否定、などについて規定したものであった。

しかし、このハンナー・メモは、ファイル・ナンバーも署名も付けられておらず、法的形式要件の整っていない不備な文書であった。このために日本側関係者からは「怪文書」、「GHQの私生児」などと受け止められた（実際にはGHQ内の正式な手続きを経て提出されたことが後の研究で明らかにされた⁽¹⁶⁾）。だがともかく、同メモによって当面の間、NHKの維持は確定した。この理由としては、GHQが、占領政策遂行のためにはメディアの経路をNHKに一元化しておく方が有利であると考えたことや、当時GHQ内にあったイギリスのBBCをモデルとする構想にも配慮していたこと等の可能性が指摘されている。⁽¹⁷⁾

ハンナー・メモのポイントは放送委員会であった。すなわち、社会の各分野を代表

する民間人 17 名からなる放送委員会を作り、NHK の会長候補 3 人の選定、NHK の再組織案、さらに放送の倫理規定の作成等を担わせることとしたのである。難航の末に選ばれた放送委員会のメンバーは以下のような顔ぶれだった。⁽¹⁸⁾

| 放送委員会 | | |
|---------|-------|-----------------|
| ＜科学技術＞ | 浜田成徳 | 東京芝浦電気電子工業研究所所長 |
| | 渡辺寧 | 東北帝国大学工学部教授 |
| ＜農業＞ | 近藤康男 | 東京帝国大学農学部教授 |
| ＜実業＞ | 川藤堅一 | 株式会社高島屋常務取締役 |
| | 富永能雄 | 函館船渠社長 |
| ＜芸術＞ | 大村英之助 | 日本移動映写連盟会長 |
| | 土方興志 | 演出家 |
| ＜学界＞ | 滝川幸辰 | 京都帝国大学法学部長 |
| | 堀経夫 | 大阪産業大学教授 |
| ＜婦人＞ | 加藤シヅエ | 日本社会党衆議院議員 |
| | 宮本百合子 | 作家 |
| ＜労働＞ | 荒畑寒村 | 社会主義運動家 |
| | 島上善五郎 | 東京交通労働組合書記長 |
| ＜新聞・出版＞ | 岩波茂雄 | 岩波書店店主 |
| | 馬場恒吾 | 読売新聞社社長 |
| ＜青年＞ | 瓜生忠夫 | 青年文化会議常任委員 |
| | 横ゆう子 | 日本共産党婦人部部長 |

放送委員会の第一任務である会長候補者の人選も難航したが、結局、会長には高名なマルクス経済学者の高野岩三郎が選ばれた。高野は 1946 年 4 月 26 日の理事会において新たに理事に選任され、同時に会長に選任された。

こうして委員会はひとまずその第一任務を終了したが、放送委員会の法的性格や権限は、はじめからきわめて曖昧であり、国内法令に根拠を持たなかったために委員任命の辞令もなかった。通信院（1946 年 7 月 1 日からは通信省）も委員会の運営にはタッチせず、一方で NHK にも、放送委員会との関係を組織上規律するものは存在せず、

NHKは委員会の運営について非公式に事務的な援助をすると解された。⁽¹⁹⁾ 委員会とはともかくも、常任委員会⁽²⁰⁾などを中心に報酬なしの手弁当で活動を続け、多くの立案提言を行った。なかでも、放送委員会が作成した「放送法案要綱」は、早くも独立行政委員会制度を提起し、特に委員の選出方法に関して、政府の介入や影響を避けるために公選制（A案）の導入や、各分野を代表した選考委員会を作って、そこが委員を選出する選考委員会方式（B案）を提起するなど、大胆な構想を打ち出していたという。⁽²¹⁾ だがそれでも、委員会は徐々に宙に浮いた存在となり、1947年5月2日、CCSは通信省の問い合わせに対し「放送委員会はテンポラリーのものであり、今後どうするかについて目下われわれの間で検討中である。結論を得次第通報する」と初めてその見解を表明し、その後間もなく「放送委員会の存在はわれわれの関知するところではない。ハンナー・メモは無視して可なり」と述べた。こうして有名無実化した放送委員会は、1949年4月の高野会長の死去もあり、同年5月に総会決議の結果、解散した。⁽²²⁾

放送委員会の成立から消滅に至るこのような経過には、そもそもハンナー・メモの形式が曖昧であったことや、冷戦を背景としたGHQの対日管理政策の転換過程におけるニュー・ディーラーの後退が、放送委員会の応援団であったCIE（民間情報教育局）局長ダイク准将の辞任（1946年5月末）などによるCCS穏健派の巻き返しとなって現れたことなどが背景として考えられる。なお、CIE局長の後任には穏健派のニューゼント中佐が就いた。

3. 臨時法令審議委員会の放送関連法案

いわゆる「放送スト」が1946年10月5日から25日まで続いた直後の27日、CCS調査課長代理（のち課長）のフェイスナーは通信省に赴き、放送関連の法令を改正することを指示した。その際、特に豪州の放送法を参考にしよう強調したと言われる。⁽²³⁾ これをうけて11月1日通信省大臣官房内に臨時法令審議委員会が設置された。鈴木恭一事務次官が会長に、各局長が委員となり、法律顧問として田中二郎と鶴飼信成の両東大教授が加わった。同委員会は放送関連法令の整備作業を進め、まず現行基本法である無線電信法の改正に着手した。同委員会は、放送を一般私設無線電信電話と同時に規律するこれまでの無線電信法の立法形式を改め、無線全般の施設・技術・管理に関する一般法案としての「無線法」案（1947年6月21日作成、7月1日よりこれを「電波法」と改称した）と、NHKによる中波放送事業運営法としての「日本

放送協会法」案(6月24日作成)に分離した。中波放送のNHKによる独占は「電波法」中に規定をおいた。これにより、従前は命令や規則で行っていたNHKの監督や予算に関する規定は法律上に根拠を移すことになった。

日本放送協会法案は要綱の段階で、CCSからは民法による公益社団法人の私的性格に異議が示され、⁽²⁴⁾またNHKからは通信大臣の広範な監督権限について強い反対があったため、臨時法令審議委員会はさらに再検討を加え、7月16日に至り、改めて「放送事業法」案を作成した。

この放送事業法案は、社団法人日本放送協会に代えて新たに「日本放送委員会」という3億円の政府全額出資による事業官庁的の公法人を設立し、これに中波放送事業を独占的に経営させるというもので、この運営は内閣総理大臣の任命する7名の委員によって行われ、その業務は事務長、技師長、編集長以下の職員があたり、これら職員は国家公務員法の適用をうけることになっていた。立案当初は「日本放送公団」あるいは「日本放送公社」と称されていたように、放送事業の公社化を意味していたことに加え、独立行政委員会制度を提起していた点に特徴があった。

この日本放送委員会は、英国・カナダ・豪州などアングロ・サクソン諸国の放送制度を参考に立案されたものといわれ、日本に馴染むかどうか懸案であった。そしてまさにこの点が、たまたま発生した同法案要綱の漏洩事件によって巻き起こった議論の中心となった。これは、未定稿として伏せられていたはずの同法案要綱の内容が時事新報によって8月16日に報じられ、翌17日以降、各紙が官僚的国营放送化を図るものだと一斉に強い反対意見を報じた一連の事件である。NHK自身もこれを国管放送だとして反対し、ハンナー・メモで設置された放送委員会も首相任命制に批判を加えた。当時出来たばかりの公正取引委員会も、NHKによる中波放送の独占を問題にした。この問題は国会でも取り上げられるに至り、結局、8月27日三木武夫通信大臣の「放送国管とか公団組織は絶対に排除する考えであり、「放送事業に国民の世論を採り入れるため経営は特殊な法人組織にし、事業一切は法人にまかせて政府はただ施設について監督する程度にしたい」との談話で終息した。⁽²⁵⁾

このような紛糾の結果、臨時法令審議委員会はあらためて法案の検討を余儀なくされたが、間もなく、GHQは放送制度改革に関する新たな方針を具体的に示すことになる。

4. ファイスナー・メモ

1947年10月16日にGHQが放送関係法の整備に関して通信省・NHKに伝達した新しい示唆は「ファイスナー・メモ」と呼ばれる。これは、口頭で行われた示唆の記録（英文）が、のちにGHQから下付されたという経緯をもつ。ファイスナーはこの示唆において、「放送法」の立案を促した。この示唆の重要な意義は以下の三点に集約される。

第一に、戦後日本の放送に関して、「放送の自由」、「不偏不党」、「公衆に対するサービス責任の充足」、「技術的諸規準の遵守」という一般原則を示したことである。第二に、GHQがはじめてNHKによる単一独占方式を変更し、民間放送事業者の設立を認めたことである。第三に、日本放送協会および民間放送事業者の放送に関する免許・監督を行うため、国内外のあらゆる種類の放送形態を管理する機関を設立すべきだと規定したことである。ここではじめて、懸案であった放送事業主体の制度化の方向について具体的な構想が示された。ファイスナーは、アメリカのTVAやNew York Port Authorityを引き合いに出しながら、新機関は「自治機関（autonomous organization）」であり、「すべての日本政府の行政官庁から離れて独立していなければならず」、「如何なる者に対しても責任を負うてはならない」ことを強調した。⁽²⁶⁾ ファイスナーの言う自治機関の業務のうち、管理部門はアメリカのFCCなどのいわゆる行政委員会方式をとりいれたもので、これがのちの電波監理委員会に発展していくことになる。また、一方で放送を管理し、同時に他方で放送を実施するという管理・運営両部門制は、さきに世論の激しい批判を浴びた放送事業法案要綱のモデルであったカナダや豪州の放送制度に立ち返るものであり、世間に受容されるかが不安視された。⁽²⁷⁾ しかしながら、このファイスナーの意向によって、以後、放送事業主体の組織形態に関する議論は強力に規定され、これがやがて社団法人日本放送協会の特殊法人化につながっていく直接の契機となったのである。

ファイスナー・メモをうけた通信省の放送法立法作業は構想をあらためて再出発することを余儀なくされたが、ここで問題となったのは新自治機関の管理部門と運営部門をどう制度化するかという点であった。ここで通信省が出した一応の方針（第1次放送法案）は、放送管理機関として「放送委員会」を新設してこれを内閣総理大臣の所轄に属する独立の行政委員会（合議制官庁）とし、放送運営については、社団法人日本放送協会を解散して新たに法律にもとづく特殊法人日本放送協会を創立し、放送委員会の監督下に放送を実施させるというものであった。だが同省が第2国会(1948

年6月18日)に提出した放送法案(第2次)は、昭和電工疑獄事件による芦田内閣の総辞職や第3国会での国家公務員法改正案をめぐる紛糾によって弾き出され、11月10日撤回された。同法案はその後、LS(法務局)とGS(民政局)連名の修正意見や、⁽²⁸⁾ 通信省を分割して設立する電気通信省および電波庁との管轄関係の調整の問題などから難航し、1949年3月に作成された第3次放送法案もついに国会に提出されることはなかった。⁽²⁹⁾

5. バック勧告と放送法

1949年6月1日から通信省は郵政省と電気通信省に分離され、放送を含む一般無線通信業務の監督管理は、電気通信省の外局として新設された電波庁が担当することになった。これに伴って、放送関係法制の準備作業は、電気通信省大臣官房審議室と電波庁に移管された。

電波庁を中心に作成された新放送法案要綱(6月17日にCCSに提出)は、これまでの法案とはかなり異質なものであった。それは、第1次放送法案の「放送委員会」制を廃止し、これを独任制に改めて電気通信大臣の権限とし、ただ、放送行政の公正化のために放送に関する重要事項の決定に関しては大臣の諮問委員会として「放送審議会」を設置するとした点であった。「放送審議会」は、国家行政組織法第3条による行政委員会(いわゆる「3条委員会」)ではなく、同法第8条による協議機関(いわゆる「8条審議会」)にいわば“格下げ”した形で想定された。これは、ファイスナー・メモの公然たる否定であった。こうした行政委員会方式の放棄は、1949年2月に成立した第3次吉田内閣が、かねてより内閣の直接統制外にある各種行政委員会に不満を持っていたためとみられる。

また同要綱においては、NHKの首脳人事権に関しても政府の統制色が再び色濃くなっていた。第3次法案では、内閣は会長人事に関する同意権を持つのみであったが、要綱では、会長および監事は「放送審議会」の推薦にもついで電気通信大臣が任命し、副会長およびその他の理事は、会長が電気通信大臣の認可を経て任命することとされたのであった。

ここで注目されるのは、NHK内部にも7名からなる放送諮問委員会を置くこととし、重要業務についてはこれに諮らなければならないと示されていた点である。これは、6月8日付の要綱案では「監理委員会」と呼ばれており、NHKの「目的を達成するため業務運営を指導統制する権限と責任を有するもの」とされ、委員会は5人の

委員と1人の職務上当然就任する特別委員(=NHK会長)で組織され、委員は放送審議会の推薦に基づき電気通信大臣が任命することになっていた。⁽³⁰⁾これは明らかに「ボード」色の強い案であったが、6月17日付案はこれを破棄して諮問機関としたのであった。吉田内閣および電気通信省・電波庁は放送監督主体(Commission)としても、NHKの経営主体(Board)についても、合議制をとることに反対だったようである。

電波監理委員会構想に対する日本側の抵抗の試みは、当然のことながらGHQの容れるところとはならなかった。翌6月18日、⁽³¹⁾CCS局長バック代将は、小沢佐重喜電気通信大臣と増田甲子七官房長官を呼び、CCSとCIEの一致した意見であるとして勧告を行った(いわゆる「バック勧告」)。このバック勧告のうち、放送法に関するものは以下の四点であった。

第一に、電波監理委員会を内閣総理大臣の下に設立すること。電波監理委員会の任務は、電波が公共の福祉に適合するように規律することにある。委員の数は5人乃至7人とし、内閣総理大臣が国会の承認を経て任命する。国内を5乃至7地域に分ち、ひとつの区域から2人以上の委員が出ないようにすること。

第二に、一般放送局を認可すること。

第三に、放送番組の自由を認めること。

そして第四に、NHKを改組し公共機関とすること。その性質は半官的とし、政府の監督をできるだけ少なくすること。NHKに経営委員会を置き、8人の委員および会長を以って組織する。委員は国会の同意を経て内閣総理大臣が任命する。会長は協会の現在の役職員中から委員会が任命する。全国を8区域に分ち、同一地域から2人以上委員を出してはならない。

すなわち、同勧告は放送行政については電波監理委員会が、NHKの事業運営については経営委員会が、それぞれ担当する構想を打ち出したのである。

放送史上および行政史上におけるバック勧告の重要性は、通常、独立の行政委員会である電波監理委員会の設置を指示した第一点にあると解されるが、本稿の関心からは逸れるためここでは詳細を省く。第二点以下は、フェイスナー・メモ以来のGHQ放送政策の再確認であるが、ただ、経営委員会の設置および委員、会長の選任方法に関する指示は、前述の法案要綱に含まれていた、NHKの重要業務に関する諮問機関としての放送諮問委員会を置くという構想に対するGHQの解答であったと言える。要綱では放送諮問委員会委員(7名)は、NHKが電気通信大臣の認可を経て選ぶことになっていたが、バック勧告はそれを経営委員会と名づけ、性格をより公共化し、

かつ委員は地域代表性を考慮のうえ、国会の同意を経て内閣総理大臣が任命することにしたのである。このバック勧告が出された背景には、NHK 自身が総司令部に、日本政府に対して BBC を参考にして NHK を改組するよう働きかけていたこと、⁽³²⁾ また、CIE のニューゼント局長が経営委員会について社会代表的な発想を持っていたこと等の事情があった。⁽³³⁾

吉田内閣は電波監理委員会の設置に対して、形式的には議院内閣制に馴染まないという法律論の立場から、実質的には放送管理を政府の統制下に置いておきたいという政治的考慮から、今回のバック勧告には相当強い不満を抱いた。そこで、電気通信省では、9月17日、内閣と委員会の関係について、内閣の統制力を実質的に確保する方策に腐心した末に、国務大臣を委員長に充てる規定を設けるとともに、委員会の決定に対する内閣の再議命令権を設定する構想を示した。⁽³⁴⁾ これと同時に、電波監理委員会に関する規定は独立させて電波監理委員会設置法とし、電波法、放送法との三本立て方式をとることにした。いわゆる「電波三法」の構想がここに生まれた。この立法作業は CCS との折衝の末、10月12日閣議決定のうえで GHQ 民政局（GS）に提出された。

ところが、よく知られているように、GS は内閣の統制色を残した電波監理委員会設置法案に対して強力に反対し、⁽³⁵⁾ 他方で吉田内閣は、この法案がすでに CCS の同意を得ているものであること、行政委員会制度が日本の政治機構に馴染まぬことなどを理由に原案に固執した。⁽³⁶⁾ GS と吉田内閣の交渉は非常に難航したため電波三法の国会提出は見送られ続けたが、ついに12月5日、GS 提案を容れるよう要請した吉田首相宛てマッカーサー書簡が決定打となって、第7国会に提出された。

6. 第7国会での議論

国会での審議過程において NHK に関連の深い問題で争点となったのは、NHK に対する電波監理委員会、国会、および会計検査院などによる多重監督の問題であった。

放送法案では、NHK の業務運営は、最高議決機関としての経営委員会の監督の下に置かれており、かつ、協会の収支予算、事業計画、資金計画は、電波監理委員会の承認を得たうえで、内閣を経て、国会の承認を得ることとされ、また受信料額は法定とされたが、他方で会計は会計検査院の検査に服すものと規定されていた。そこで審議過程では、こうした多重的な監督制度によって却って業務運営の自主性がそなわれる懸念がある、という見解が強く主張された。これは、かねてから当の NHK や日

本放送労働組合からも主張されていた点であった。衆議院電気通信委員会は、この点にからめて、1950年3月15日にGSに提出した電波三法案修正案のなかに、(1)受信料の法定化を廃して政府認可事項とすること、(2)NHKの収支予算の国会承認を政府認可に改めること、などの修正意見を含めていたが、この2項はGSホイットニー局長の強い反対があつて実現しなかった。

放送法は結局、GSの承認しなかった点をのぞき26カ条(政府原案全58条)が衆参両院で可決され、5月2日に公布、6月1日より施行された。⁽³⁷⁾放送法の成立により、同日から社団法人日本放送協会は解散して新たに特殊な公法人として再出発することとなり、同時に経営委員会制度もここに発足した。8人の経営委員のうち4人以上が同一政党に所属してはならず、また国家公務員、政党役員、放送、ラジオ受信機製造、新聞の各事業に携わっている者が委員になることは禁止された。

7. 特殊法人NHKの誕生とその特徴

新生日本放送協会の設立に先立ち、電気通信大臣は1950年5月9日、放送法付則第6項にもとづき、日本放送協会設立委員を指名した。NHKは法律上、設立委員によって設立されたという形式(「特別の設立行為」)をとつて6月1日にスタートした。

同日から組織された経営委員会のメンバーには、以下のような顔ぶれが選ばれた。

| | | | |
|---------|-------|----------|--------|
| 委員長 | 矢野一郎 | (関東・甲信越) | (任期3年) |
| 委員長職務代行 | 神野金之助 | (東海・北陸) | (任期2年) |
| 委員 | 本野亨 | (近畿) | (任期1年) |
| 委員 | 大原総一郎 | (中国) | (任期1年) |
| 委員 | 福田亀虎 | (九州) | (任期3年) |
| 委員 | 古宇田清平 | (東北) | (任期2年) |
| 委員 | 宇野親実 | (北海道) | (任期1年) |
| 委員 | 則内ウラ | (四国) | (任期2年) |
| 会長 | 古垣鉄郎 | | |

第一回経営委員会では、矢野一郎委員長(第一生命社長)が「音の文化」を提案したのが契機となり、早くも翌年には放送文化研究所に「音のライブラリー(現・放送文化財ライブラリー)」が設置されたという。⁽³⁸⁾当初の経営委員会では審議が活発であったことを思わせる。⁽³⁹⁾

他方で、かねて電波監理委員会が政府から独立して放送行政を行う行政委員会制度

に不満を抱いていた吉田内閣は、1952年の講和独立を機会に、わずか2年でこれを廃止してしまった（7月31日）。翌1953年6月、吉田内閣はNHK会長の政府任命制など監督権強化を内容とする放送法改正案を国会に提出した。これは世論の猛烈な反発もあって審議未了・廃案に終わったが、政府・与党による放送への介入圧力はその後も続いたのであった。⁽⁴⁰⁾

さて、以上のような過程を経て生まれた特殊法人日本放送協会および経営委員会は、他の公企業と比して、以下のようなユニークさを持っていた。

第一に、ボードのメンバーは国会両院の同意を得て内閣総理大臣が任命し、会長は経営委員会が任命する点である。放送法がこれを内閣任命でなくて内閣総理大臣任命としたのには以下のような背景があった。すなわち、1948年第2国会に放送法案を提出した時点で、通信省およびNHKは、新NHKを、国鉄・専売の「公共企業体」とは違った、放送法によって設立される“公共的企業体”とする一致した認識を持っていた。これに対してLSから、既述の如く国鉄や専売公社と同じように法案を書き直すよう示唆があったのだが（1948年12月2日）、電波庁およびNHKは、公共企業体となれば予算は大蔵省の管轄に、職員は公共企業体等労働関係法（公労法）の適用対象になるとしてこれに断固反対であった。そこで、NHKは公共企業体的ではあるが本物の公共企業体ではない、その微かな違いを示すために、他の公共企業体（国鉄および後にできる電々公社）においては、ボードの委員は両議院の同意を得て内閣が任命し、総裁はボードの推薦を得て内閣が任命することになっていたのに対して、NHKでは、BBCを参考に、⁽⁴¹⁾ 経営委員会の委員は国会両院の同意を得て内閣総理大臣が任命し、しかも会長は経営委員会が任命するという違った形をあえてとったのであった。⁽⁴²⁾ 結果としてNHKは、ボードがトップの任命権者として明記された点において、英米型のPublic Corporationの定型にもっとも忠実に制度化されたと言える。

第二に、NHKの収支予算と受信料を国会承認事項としたことである。⁽⁴³⁾ この規定により、新NHKがあたかもマッカーサー書簡にいう“Quasi Governmental Entity”であるかの如く受け止められたため、元々NHKの「公共企業体」への改組を迫っていたGHQも、上記のような変則的な形での改組を容認したのだと思われる。予算と受信料については、NHK内では特に経理関係部局で政府認可を容認する声もあったが、言論機関としての建前を堅持するためにも、「1年に1回だけ煮え湯を飲んでいけば、あとは自由にやれる、そのほうがいいじゃないか」として国会承認を推す古垣会長の主張が結局は通ったのであった。⁽⁴⁴⁾ 他方で電気通信省および電波庁は、NHKの予算

や受信料は行政権の範囲内として、これを電気通信大臣の認可事項にとどめておきたかったが、NHKの公共企業体化を指示したLS勧告を黙殺していることへの負い目もあり、さほど固執しなかった。そこで、先の経営委員会メンバーを国会同意総理大臣任命とする規定でよしとしたGHQとの、いわば痛み分けのような形で、国会承認とすることで合意したのであった。⁽⁴⁵⁾

これらの、他の特殊法人とも異なる制度的特徴から、戦後のNHKはしばしば“特殊特殊法人”などと揶揄されることにもなった。その要因として今回新たに明らかになったことは、第一に、ボード（＝経営委員会）設置の背景に、NHK自身がBBCをモデルにした改組を日本政府や総司令部に働きかけていた形跡があり、そのことが「バック勧告」の契機となったことである。第二に、ボードを内閣総理大臣任命とし、またボードを執行部トップの任命権者として明記したことが、国鉄や専売公社と同様の改組を迫ったLS勧告に対する無言の抵抗の産物であったということである。

結語：公企業の「独立性」との関連で

ところで、公企業におけるボードの設置は、事業に対する党派的圧力を防止するためのセーフガードという意味合いを持つ。⁽⁴⁶⁾そこで、以上で述べたような制度的諸特徴を、事業運営の独立性という観点から読み解けば以下のようになるだろう。まず、経営委員会を会長の任命権者として明確化した結果、NHKのトップ人事に関する政府からの関与は、少なくとも制度上、経営委員会を経由せざるを得なくなった。⁽⁴⁷⁾また法律上の公共企業体とならなかったことで、大蔵省の予算統制や公労法の適用をうけることもなく、逆に、経営が国会の場でオープンにさらされるようになった。また番組編集等の自由についても、国会で議論するということで、むしろ国会以外の場における政府・与党の圧力に対して一定の抑止効果をもつことが期待された。法的扱いの曖昧な受信料もまた、国会承認となったことで、NHKを維持するための一種の公共的負担金として国民の利益を代表する国会で議論をする、という論理構成を持つことになった。こうして、罰則を伴わない契約義務、NHKが自ら行う収納業務、そして予算・受信料の国会承認がセットになったユニークな放送制度が誕生した。そしてこの制度が、少なくとも職員レベルでは、「信頼を失えばこの会社は潰れる」との意識を生み、NHK自身の内部的規律として作用してきたと言える。NHKが敗戦以来持ち続けてきた業務運営の自主化の要求は、新・特殊法人日本放送協会の姿のうちに、一定程度反映されたと言えよう。新NHKは自律化の契機を比較的多く含んで生まれ

たのである。

だが注意すべきは、ここで言う自律とは“政府からの”それであり、完全なる自律化を意味するものではなかったことである。すなわち、NHK に対しては、放送所管省庁（旧通信省・郵政省・総務省）による行政統制からの自律と引き換えに、国会による議会統制が強く作用することになったと言い得る。政府監督からの自由は、今後は NHK 自身が国会対策を行う必要があることを意味したが、NHK と政治家との接触機会が増えることは、かえって「報道機関」と「政治」との距離に関する懸念を生じることにもなる。繰り返し起こる特定番組に対する政治介入・改変疑惑などの背景には、そもそも戦後の新 NHK が中央省庁による（監督と裏面の）庇護から抜け出し、直接国会と接触を持たざるを得なくなったという遠因が存在しているように思われる。

一方で“政府からの”自律にしても、経営委員会の統制機能は形骸化して会長に権限が集中し、その会長は事実上の政府任命であると言われている。戦後の放送制度上に組み込まれた自律化の種はほとんど芽を出すことなく、運用上無視され続けてきたと言ってよい。

こうした経緯をふまえると、2006 年 1 月に NHK が公表した 2008 年度まで 3 年間の事業計画が、一連の不祥事からの信頼回復策の柱に、経営委員会によるコーポレート・ガバナンス（企業統治）の強化を据えたことは注目される。同計画によると、経営委員会に、会長の任命、副会長と理事の任命同意を審議する「指名委員会」と、執行部の業績評価などをする「評価・報酬部会」を新設し、会長に集中し過ぎていた人事権に一定の歯止めをかけるとしている。また経営委員会の事務局員を増員するとともに、これまで内部昇格がほとんどだった理事について、外部からの登用も検討するとした。「指名委員会」などの新設は事務局体制を整えるとともに経営の透明性を視聴者にアピールする狙いもあるだろう。ここにいたって漸く、放送制度上に規定されていたボードというコントロール主体に改めて注目がなされ、これを活用・強化する方向性が示されたのである。今後の動向が注目される。

さて、冒頭で公企業の「主体化」を試みると宣言したにもかかわらず、本稿では様々な制約から、戦後放送制度の再編過程における日本政府と GHQ との相互作用を中心に扱かわざるを得ず、そのなかでの NHK 自身の選好行動を、分岐点ごとに網羅・整理する作業が不十分であったかもしれない。また「形成」過程の追跡のみでは自ら限界があるとも思われる。戦後の NHK および経営委員会が「定着」し「展開」してい

く不断の過程をも視野に含めなければ、組織が「制度化」する過程を捉えきれたことにはならないからである。⁽⁴⁸⁾ この意味で、組織の問題と政策展開との有機的連関をみていくことが必要であるだろう。今後の研究課題である。

注

- (1) フリードマンは「政府に代わって、しかし、独立の法的資格において、経済的、社会的な性格の業務を運用する組織体として、すなわち、その経営においては高度の自主性を有しながらも、政府および議会を通じて国民に対する責任を負い、政府の一定の指示にしたがうとともに、他面では、独立の、別個の資金および営利企業と同一の法的、営利的な特質を有するもの」と広く定義している。See, Friedmann (1954), p.541.
- (2) 行政管理研究会編 (1984) 241-267 頁。
- (3) 西尾勝 (2000) 147 頁。
- (4) 関島久雄の編集により後年出版された(蠟山 1980; 1981)。これらについては、前田 (1990) が詳細な解説をしている。
- (5) まとめたものを後年、岡部 (1975) として出版。
- (6) この時期の研究の結晶として、杉村・柳川編 (1956) や公企業調査研究会編 (1966) など。
- (7) 西尾勝 (2000) 146 頁。なお、西尾は公企業行政を給付行政のなかに位置づけるか、同列の類型と捉えるかの判断を保留している。参照、西尾・大森編 (1986) 9 頁、および西尾勝 (1988) 31 頁。
- (8) 真山 (1997) 109 頁。
- (9) 例外として、国鉄を扱った前田 (1989) と松並 (1992a; 1992b)、および日銀を扱った武藤正明 (1984; 1985a; 1985b; 1986; 1987; 1991; 1992)。
- (10) 西尾隆はかつて「政策史」とは区別される「行政史」をこのように性格づけた。本稿の関心はこうした視座をさらに外延の公企業分野にまで拡大することにある。参照、西尾隆 (1988) i 頁。
- (11) 現在も残る日本銀行、日本放送協会のほか、日本国有鉄道、日本電信電話公社、帝都高速度交通営団、日本住宅公団 (住宅・都市整備公団および都市基盤整備公団にも継承)、首都高速道路公団、京浜外貿埠頭公団、阪神外貿埠頭公団。
- (12) 拙稿 (2005)。
- (13) ただし、占領期に設立された「委員会設置型公企業」は日銀、NHK、国鉄、帝都営団で、これらは戦前からの既存の事業体が改組のうえ設立されたという経緯を持つ (残りは講和独立後に新設された)。「組織形態」に関する公企業自身の選好行動を抽出するためには、当該公企業が既に存在していた必要があるため、考察対象は占領期設立のものに限られる。
- (14) 内川 (1989) 第 II 部 1 章および向後 (1995) 第 3-4 節。特に断らない限り、以下の歴史記述の多

くはこれらの研究に依拠している。

- (15) 松田 (2005) 63 頁。
- (16) 塙 (1986)。
- (17) 奥平 (1974) 396 頁。
- (18) 前川 (2003) 55 頁。
- (19) ただし、委員会メンバーであった浜田成徳は後年、放送委員会は NHK の一部ではないことから、独自の事務局を持っていたと言っているのが、真相は定かではない。参照、放送法制立法過程研究会編 (1980) 355 頁 (浜田成徳証言)。
- (20) 一部の委員が毎週行ったインフォーマルの会合で、近藤康男、大村英之助、加藤シヅエ、宮本百合子、瓜生忠夫、榎ゆう子の 6 名がメンバーであったという。参照、前川 (2003) 55 頁。
- (21) 松田 (2005) 74 頁。
- (22) 向後 (1986)。
- (23) 放送文化基金編 (1993) 44 頁 (村井修一証言)。
- (24) 当時の受信者は 650 万人だったが、それに対して 6500 人の会員で構成している社団法人が放送を独占しているのは許されないという論拠であった。参照、内川 (1989) 299 頁、および「聞き取り・放送史への証言」調査研究会編 (2002) 16 頁 (村井修一証言)。
- (25) この漏洩事件は、激しい世論の反対をむしろ期待した臨時法令審議委員会主査鳥居博の意識的作為によるものと言われている。参照、「聞き取り・放送史への証言」調査研究会編 (2002) 18 頁 (村井修一証言)。
- (26) 放送法制立法過程研究会編 (1980) 151-3 頁。
- (27) ファイスナーは後に、モデルにした国があったわけではなく CCS 放送課のオリジナルであったと述懐しているが、CCS がカナダやオーストラリアの放送法を調査していたことも事実のようである。参照、向後・今田 (1995) 18 頁。
- (28) ニュース放送に関する制限事項を定めた第 4 条の削除や、国鉄や専売公社と同じ公共企業体への改組を示唆したもの(12月2日)。通信省は前者には従ったが後者については無言の抵抗を示した。抵抗が可能であったのは、勧告を出したのが CCS よりも距離の遠い LS であったこと、および当の CCS は電波監理委員会に関心が集中していたためと思われる。
- (29) この間の放送法案をめぐる議論については、向後 (1995) 117-119 頁や伊藤 (2003) 169-171 頁が詳しい。
- (30) 両要綱の違いは、6月8日要綱案が事業運営の自主性を主張する NHK の要求によって改訂されたものであるからだと言われている。同案の規定は一週間前の 6月1日に発足した日本国有鉄道に置かれた同名の監理委員会と類似しているが、両者の関連については不明である。参照、内川 (1989) 328 頁。
- (31) 日本側資料では会談の日時は 6月18日となっているが、CCS 文書では 6月20日となっている。参照、内川 (1989) 329 頁、および向後 (1995) 126 頁。

- (32) NHK 二代目会長の古垣鉄郎が CCS ミラー放送課長に働きかけ、ミラーがバックに進言したという。参照、向後・今田（1995）22 頁（フェイスナー証言）、および放送法制立法過程研究会編（1980）409-410 頁（古垣鉄郎証言）。
- (33) ニューゼントは古垣に対して「例えば全国のタイピスト嬢の代表が一人経営委員になってもいいじゃないか、お百姓さんの代表があってもいいじゃないか、漁業関係の人も加えたらどうだろう」と語ったという。参照、放送法制立法過程研究会編（1980）414-415 頁（古垣鉄郎証言）。この職能代表的な考えは運用面で活かされることになった。
- (34) 伊藤（2003）173 頁。
- (35) 放送法案にも修正意見が出されたが、軽微な 2 点のみで、うち 1 点の修正で了解が成立した。
- (36) 電波監理委員会設置に対する吉田内閣のこれほどまでの強力なアレルギー反応は、1949 年 6 月の国家公安委員会と内閣との対立事件が関係していると思われる。すなわち、吉田は国警本部（現・警察庁）長官の更迭を図ったが、前芦田内閣時に任命されたメンバーの多い国家公安委員会の反対であって断念せざるを得なくなったということがあった。吉田民自党が「放送委員会」の時に反対せず電波監理委員会に反対したのにはこうした背景があると思われる。
- (37) なお、従来は放送を受信するための施設許可と受信契約はセットになっていて、受信契約は事実上の強制契約であったが、新電波法は受信施設（ラジオ受信機）については何も規定しなかったため、受信契約は強制効果をもたなくなり、受信料収入の不安定化が予想された。他方で、NHK を社団法人から公法人に改組した以上は、業務の安定性・継続性という観点から財源保障の必要がある。しかし国庫からの交付金・補助金はマスコミ機関としての独立性を損なうことになるが、他方で同時に、公法人たる性格から、広告放送による営利行為は禁止された。こうした事情から考えられたのが、放送法中に受信契約の義務化を規定して基本財源としての受信料収入を図るという放送法第 32 条の規定であった。このいわば苦肉の策としての規定が、今日まで続くいわゆる受信料問題を引き起こすことの発端となった。
- (38) 放送文化基金編（1993）142 頁（矢野一郎証言）。
- (39) なお、経営委員会には 1959 年の放送法改正により地区に関わりなく選ばれる 4 人が新たに追加され、以後は地域代表制と事実上の職業代表制の組み合わせとなっている。
- (40) 詳しくは、松田（2005）78-83 頁を参照。
- (41) 正副委員長およびスコットランド、ウェールズ、北アイルランドを代表する 3 委員、学術、労組、少数民族、音楽・芸術、金融・実業界からの 7 委員によって構成される国王任命の BBC 経営委員会は非常勤で任期 5 年以内、BBC の事業監督や会計監査、会長の任命等を主要業務としている。詳しくは蓑葉（2003）を参照。
- (42) 放送文化基金編（1993）55 頁（松田英一証言）。
- (43) 予算の国会承認が必要なのは、NHK のほかは政府系金融機関のみである。
- (44) 放送法制立法過程研究会編（1980）415 頁（古垣鉄郎証言）。
- (45) 「聞き取り・放送史への証言」調査研究会編（2002）36 頁（植田豊証言）。

- (46) 少なくとも、占領側はこのように捉えていた。参照、向後（1997）45 頁。なお、こうした説明は行政機関本体における各種行政委員会や人事院、会計検査院などの合議制機関とも共通するが、これらと公企業におけるボードとの異同については、別の機会に検討したい。
- (47) ただし、内閣任命が内閣総理大臣任命になったことは、閣議という別の「合議体」の了解を経ずに総理大臣個人の裁量で任命が可能という点で、“首相の”監督強化であるとも解釈可能であるかもしれない。
- (48) 「制度」概念については、西尾隆（1987）を参照。

<参考>委員会設置型公企業一覧

| 企業名 | ボード名 | ボード構成 | ボード任命 |
|----------------|------------------|--|------------------|
| 日本国有鉄道 | 監理委員会 のち経営委員会 | 5委員+1特別委員 | 国会同意内閣任命 |
| 日本電信電話公社 | 経営委員会 | 5委員+2特別委員 | 国会同意内閣任命 |
| 日本放送協会 *現行法 | 経営委員会 | 8委員(地方別)+4委員(職能代表) 十会長 | 国会同意内閣 総理大臣任命 |
| 日本銀行(1949) | 政策委員会 | 4任命委員+総裁.2政府代表 | 国会同意内閣任命 |
| 日本銀行(1998) | 政策委員会 | 6審議委員+3執行部委員 | 国会同意内閣任命 |
| 帝都高速度交通営団 | 管理委員会 | 5委員+総裁 委員のうち2名は出資団体(国鉄・東京都)の代表者がそれぞれ推薦する3人のうちから1人ずつ任命 | 運輸(国土交通) 大臣任命 |
| 首都高速道路公団 | 管理委員会 | 7委員+理事長 委員のうち3名は、公団に出資した地方公共団体の長が(公団に出資した地方公共団体が2以上あるときは、当該地方公共団体の長が共同して)推薦した者のうちから任命 | 建設(国土交通) 大臣任命 |
| 日本住宅公団 | 管理委員会 | 5委員+総裁 委員のうち2名は公団に出資した地方公共団体(東京都、大阪府・市)の長が共同推薦した者から任命 | 建設大臣任命 |
| 住宅・都市整備公団 | 管理委員会 | 5委員+総裁 委員のうち2名は公団に出資した地方公共団体の長が共同推薦した者から任命 | 建設大臣任命 |
| 都市基盤整備公団 | 運営委員会 | 7委員+総裁 委員のうち2名は公団に出資した地方公共団体の長が共同推薦した者から任命 | 国土交通大臣任命 |
| 京浜外貿埠頭公団 | 管理委員会 | 5委員+理事長 公団に出資した地方公共団体(東京都・横浜市)の長がそれぞれ推薦した者のうちからそれぞれ1人を任命 | 運輸大臣任命 |
| 阪神外貿埠頭公団 | 管理委員会 | 5委員+理事長 公団に出資した地方公共団体(大阪市・神戸市)の長がそれぞれ出資した者のうちからそれぞれ1人を任命 | 運輸大臣任命 |

| 任期 | 執行部任命 | 執行部参加 | 執行部の議決権 |
|-----------|---|-----------------------------|--|
| 5年 | 総裁＝ボード推薦内閣任命 副総裁＝ボード同意総裁任命 理事＝総裁任命 | 総裁 | 監理委員会＝なし 経営委員会＝あり (委員長互選には加わらない＝委員長にはなれない) |
| 4年 | 総裁・副総裁ともボード同意(4人以上) 内閣任命 理事＝総裁任命 | 総裁・副総裁 | あり。だが委員長互選には加わらない |
| 3年 | 会長＝ボード任命(9人以上の議決) 副総裁・理事＝ボード同意会長任命 監事＝ボード任命 | 会長 | あり (委員長互選にも加わるが委員長にはならない) |
| 4年 *常勤 | 総裁・副総裁とも内閣任命 理事＝総裁推薦大蔵大臣任命 | 総裁、経企庁、大蔵省代表 *総裁＝議長兼任の慣例 | 総裁＝あり 経企庁、大蔵省代表者は議決権を持たない |
| 5年 *常勤 | 総裁・副総裁とも国会同意内閣任命 理事・参与＝ボード推薦財務大臣任命 | 総裁・副総裁2名 | あり (委員長互選にも加わる) |
| 5年 | 総裁・副総裁・理事・監事とも運輸(国土交通)大臣任命 | 総裁 | あり。だが委員長互選には加わらない |
| 2年 | 理事長・副理事長・監事＝大臣任命 理事＝大臣認可理事長任命 | 理事長 | 同上 |
| 2年 | 総裁＝建設大臣任命 副総裁・理事＝大臣認可総裁任命 | 総裁 | 同上 |
| 2年 | 総裁＝建設大臣任命 副総裁・理事＝大臣認可総裁任命 | 総裁 | 同上 |
| 2年 | 総裁・監事＝国交大臣任命 副総裁・理事＝大臣認可総裁任命 | 総裁 | 同上 |
| 2年 | 理事長・監事＝運輸大臣任命 副総裁・理事＝大臣認可理事長任命 | 理事長 | 同上 |
| 2年 | 理事長・監事＝大臣任命 副総裁・理事＝大臣認可理事長任命 | 理事長 | 同上 |

参考文献

- 伊藤正次 (2003) 『日本型行政委員会制度の形成：組織と制度の行政史』 東京大学出版会.
- 今村都南雄 (1988) 「混合経営領域の形成」 同 『行政の理法』 三嶺書房.
- _____ 編 (1993) 『「第三セクター」の研究』 行政管理研究センター.
- _____ (1997) 「第3セクター観の変容」 同 『行政学の基礎理論』 三嶺書房.
- 梶住弘久 (2002a) 「公企業と官僚制 (1)：戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」 『北大法学論集』 53 巻 1 号所収.
- _____ (2002b) 「公企業と官僚制 (2)：戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」 『北大法学論集』 53 巻 2 号所収.
- _____ (2003a) 「公企業と官僚制 (3)：戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」 『北大法学論集』 53 巻 5 号所収.
- _____ (2003b) 「戦時期『営団』の再検討：その虚像と実像」 日本行政学会編 『年報行政研究 38・公務員制度改革の展望』 ぎょうせい.
- _____ (2004a) 「公企業と官僚制 (4)：戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」 『北大法学論集』 54 巻 6 号所収.
- _____ (2004b) 「公企業と官僚制 (5)：戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」 『北大法学論集』 55 巻 4 号所収.
- _____ (2005) 「公企業と官僚制 (6)：戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」 『北大法学論集』 56 巻 4 号所収.
- _____ (2006) 「公企業と官僚制 (7)：戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」 『北大法学論集』 56 巻 6 号所収.
- 内川芳美 (1989) 『マス・メディア法政策史研究』 有斐閣.
- 岡部史郎 (1975) 『公社・公団・事業団：公共企業体の定型』 公企業研究調査会.
- 奥平康弘 (1974) 「放送法制の再編成：その準備過程」 東京大学社会科学研究所編 『戦後改革3・政治過程』 東京大学出版会.
- 加藤龍蘭 (2005) 「戦後日本における公企業の組織編制：『ボード』構想を振り返る」 『社会科学ジャーナル』 55 号所収.
- 「聞き取り・放送史への証言」 調査研究会編 (2002) 『放送史への証言 (III)』 放文社.
- 行政管理研究会編 (1984) 『現代行政全集3・行政管理』 ぎょうせい.
- 公企業研究調査会編 (1966) 『公企業の研究』 公企業研究調査会出版局.
- 向後英紀 (1986) 「放送委員会の成立とその機能：占領下の放送民主化の原点」 『放送研究と調査』 36 巻 12 号所収.
- _____ (1995) 「GHQ の占領期放送政策：電波監理委員会の設立経緯」 『放送文化研究年報』 40 集所収.
- _____ (1997) (解説・訳) 『GHQ 日本占領史 18・ラジオ放送』 日本図書センター.
- 向後英紀・今田恒夫 (1995) 「GHQ の放送政策：C.A. ファイスナー氏の証言」 『放送研究と調査』 45 巻

3号所収.

杉村章三郎・柳川昇編 (1956) 『公共企業体の研究』 有斐閣.

西尾隆 (1987) 「セルズニックの『制度』理論」『社会科学ジャーナル』26号(1)所収.

_____ (1988) 『日本森林行政史の研究：環境保全の源流』 東京大学出版会.

西尾勝・大森彌編 (1986) 『自治行政要論』 第一法規.

西尾勝 (1988) 『行政学』 放送大学教育振興会.

_____ (2000) 『行政の活動』 有斐閣.

埴融 (1986) 「日本放送協会の再組織：ハンナー・メモの形成過程」『放送研究と調査』36巻11号所収.

放送文化基金編 (1993) 『放送史への証言 (I)』 日本放送教育協会.

放送法制定立法過程研究会編 (1980) 『資料・占領下の放送立法』 東京大学出版会.

前川佐重郎 (2003) 「占領下、『放送委員会』が果たした役割」『放送研究と調査』53巻10号所収.

前田成東 (1989) 「戦後期日本における公共企業体の設立：日本国有鉄道を事例として」『中央大学大学院研究年報』18号1-1所収.

_____ (1990) 「蠟山政道の『公共企業』論」『季刊行政管理研究』52号所収.

松田浩 (2005) 『NHK：問われる公共放送』 岩波新書.

松並潤 (1992a) 『『公共企業体日本国有鉄道』の成立・1：失敗した『占領改革』』『法学論叢』130巻6号所収.

_____ (1992b) 『『公共企業体日本国有鉄道』の成立・2完：失敗した『占領改革』』『法学論叢』131巻3号所収.

_____ (1994) 「国家と社会の境界領域の諸問題」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学5・業務の執行』 有斐閣.

真山達志 (1997) 「ガヴァメンタル・システムにおける政策経路の変化」総務庁編『社会環境と行政 (V)：新たな行政システムの構築にむけて』 行政管理研究センター.

蓑葉信弘 (2003) 『BBC イギリス放送協会：パブリック・サービス放送の伝統 (第二版)』 東信堂.

武藤正明 (1984) 「『バンキング・ボード』設置構想」『創価経営論集』9巻1号所収.

_____ (1985a) 「『ポリシー・ボード』設置構想」『創価経営論集』9巻2号所収.

_____ (1985b) 「政策委員会の設置」『創価経営論集』10巻1号所収.

_____ (1986) 「日本銀行法一部改正法案」『創価経営論集』10巻2号所収.

_____ (1987) 「第二次大戦後の日本銀行制度改革構想」『創価経営論集』11巻2号所収.

_____ (1991) 「『バンキング・ボード』設置構想再論(1)」『創価経営論集』16巻1号所収.

_____ (1992) 「『バンキング・ボード』設置構想再論(2)」『創価経営論集』16巻2-3号合併号所収.

村上了太 (2001) 『日本公企業史：タバコ専売事業の場合』 ミネルヴァ書房.

森恒夫 (1992) 『現代日本型公企業の軌跡：公益と私益の対立と融合』 ミネルヴァ書房.

蠟山政道 (1980) 『公益企業論』 国土社.

_____ (1981) 『国策企業・公企業論』 国土社.

Friedmann, Wolfgang (1954). *The Public Corporation: A Comparative Symposium*. Stevens. (井出嘉憲他訳『公社制度の比較研究』 公企業研究調査会、1975年).

Johnson, Chalmers (1978). *Japan's Public Policy Companies*. AEI.

_____ (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press. (矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBS プリタニカ、1982年)

Samuels, Richard (1987). *The Business of the Japanese State: Energy Market in Comparative and Historical Perspective*. Cornell University Press. (廣松毅監訳『日本における国家と企業：エネルギー産業の歴史と国際比較』多賀出版、1999年)

Emergence of the “Board-Type” Public Corporations in Postwar Japan: A Case of NHK and its Board of Governors

<Summary>

Ryura Kato

This paper examines the political process of the reorganization of NHK (Japan Broadcasting Corporation) during the occupation period, with a focus on its Board of Governors.

Although broadcasting was one of the fundamental policy areas which GHQ had attached a great importance, it was not until October 1947 that GHQ proposed a specific idea on the new legal framework of broadcasting, when Albert Feissner of Civil Communication Section handed a memo to Japanese government and NHK. It suggested that NHK be reorganized to an autonomous organization modeled on the Australian ABC or the Canadian CBC. But this plan was abandoned due to the political situation in Diet.

The director of CCS, George Back presented an advice in June 1949, which strongly determined the later discussions over the broadcasting reform. It suggested that Radio Commission engages in licensing and monitoring of the broadcasting, and the management of NHK be the responsibility of the Board of Governors, whose members are chosen on the regional basis. The background of Back’s advice lies the lobbying activities of NHK itself as to be reorganized as modeled on the British BBC.

The Board of Governors was formed as the decision-making body for every important matter concerning NHK’s management policy and operation, including the annual budget, operational plan and basic programming policy. The members are appointed by the prime minister and approved by both Houses of the Diet

on behalf of the Japanese public. NHK has been the only corporation until now, that the board members are appointed by the prime minister (not the cabinet) and the board directly appoints the president. This, as is found out, was because both the Ministry of Communication and NHK had a common view that regards the newly organizing NHK as excluded from the legal category of the “Public Corporation,” to which the governmental control is expected to be strong and in detail. Their intention was to make NHK look like a different type of corporation from the existing Japan National Railway or Japan Monopoly Corporation. The current form of NHK originates from these decisions in the occupation period.