creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

国際學碩士學位論文

日本言論の編輯理念「不偏不党」の歴史的変化に関する研究

－ 権力と言論の関係を中心に －

일본언론의 편집이념 ‘불편부당’의 역사적 변화에 관한 연구

－ 권력과 언론의 관계를 중심으로 －

2017 년 2 월

서울大學校　国際大學院

国際學科　国際地域學專攻

金 하 나

A study on Historical Changes in 'Fuhen Futo', Editing Philosophy of Japanese Mass Media

- Focus on Relations between Power and Mass Media -

A thesis presented by

Hana Kim

To

International Studies

International Area Studies Program

in partial fulfillment of the requirements for the degree of

Master of International Studies
Graduate School of International Studies

Seoul National University

Seoul, Korea

February, 2017

日本言論の編輯理念「不偏不党」の歴史的変化に関する研究

－ 権力と言論の関係を中心に －

일본언론의 편집이념 '불편부당'의 역사적 변화에 관한 연구

－ 권력과 언론의 관계를 중심으로 －

指導教授　韓　榮 惠

이 論文을 国際學碩士學位論文으로 提出함
2017 년　2 월

서울大學校　国際大學院

国際學科　国際地域學專攻

金 하 나

金하나의　碩士學位論文을 認准함
2017 년 2 월

위 원 장 ＿＿金　顯　哲＿＿ (인)
부위원장 ＿＿朴　喆　熙＿＿ (인)
위　　원 ＿＿韓　榮　惠＿＿ (인)

抄　　録

日本言論の編輯理念「不偏不党」の歴史的変化に関する研究
－ 権力と言論の関係を中心に －

金ハナ

ソウル大学　国際大学院
国際地域学専攻

近年、日本では言論の自由が危機に面しているという不安感が大きくなっている。成熟した自由民主主義国家として位置付けられている先進国であるにもかかわらず、日本はここ数年、国際ジャーナリスト団体の世界言論自由度調査で発展途上国と比較される程度の低い順位を記録している。日本政府の言論の統制を示唆する発言や政策がでることで国内外の批判も高まっている。

本研究は日本言論が共有している編輯理念「不偏不党」が政府の言論統制に関する発言に登場していることに注目した。言論内部の編輯理念が権力の言論統制の論理に使われているのではないかという質問から出発し、「不偏不党」理念の形成過程や変化、権力の言論政策の変化を考察した。

その結果、「偏らないこと」と意味する「不偏不党」理念は権力の言論に対する見方、政策に影響されながら形成、変化してきたことが指摘できる。 また、「不偏不党」理念が言論の自由に先立つ前提条件に認識される中、言論の自由を制限する要素として使われる可能性があるといえるだろう。

本研究は三つの部分で構成されている。第一に、日本言論の「不偏不党」理念が形成される過程を分析した。第二に、日本の政治権力が実施した言論政策を通じて権力の言論に対する認識をまとめた。第三に、言論政策が「不偏不党」理念に及ぼした影響をみながら、両者の関係を考察した。

キーワード：日本の言論、編輯理念、不偏不党、権力，　言論の自由
Student ID：2015−25029

目次

第一章. 序論……1
１． 研究の背景と意義……1
２． 研究方法…… 4

第二章. 「不偏不党」理念の形成と変化……9
1. 概念と類語……9
2. 啓蒙の資格、国家体制の支えとしての政治的公平……10
3. 政府の弾圧と屈服宣言……18
4. 自由の条件……30

第三章. 日本の言論政策……36
1. 管理・統制の対象としての言論……36
2. 言論自由と検閲の共存……38
3. 言論の自由の保障と制限……41

第四章.「不偏不党」と言論政策
−権力の統制の産物から自律規制に……45

第五章. 結論……49

参考文献……51

第一章．序論

1．研究の背景と意義

2016年、ジャーナリストの国際非政府組織である「国境なき記者団」が発表した世界言論の自由ランキングで、日本は180ヶ国の中、72位を記録した。記者に対する殺害、暴力事件が相次いでいるアフリカのタンザニアが日本より上位である71位で、政府の圧迫で言論機関の自己検閲が指摘されているアフリカのレソトが73位だった。自由民主主義国家である日本の言論自由が政治的不安定で民主主義が未だ定着していないアフリカの国々と等しい水準であると評価されている。

日本は2014年に59位、2015年に61位で、3年連続低い水準を記録している。同じ期間、先進自由民主主義国家と呼ばれているドイツは12〜16位、イギリスは33〜38位、フランスは38〜45位、アメリカは41〜49位で、日本の順位とは大きな差があった。

「国境なき記者団」の世界言論の自由ランキングは言論の自由を増進し、各国政府などの言論規制を監視する目的で、2002年以来、毎年発表されている言論自由度指標である。多元性、独立性、自己検閲関連環境、合法的体系、透明性、インフラ、言論に対する暴力の程度を7つの項目で87個の質問を開発し、20ヶ国語で翻訳、180ヶ国の言論関係者、弁護士、社会学者に提示する。専門家の回答は記者に対する暴力や脅迫事件に関するデータと共に分析、点数化される。この点数によって各国の言論自由度は良い、比較的に良い、問題的、悪い、非常に悪いの５段階に分類される。日本は直近の三年間で、「問題あり」

のカテゴリーに入っている。アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスなど自由民主主義国家は「比較的に良い」「良い」のカテゴリーに分類されている[1)]。

なぜ、日本の言論自由は「問題あり」と指摘されているのだろうか。「国境なき記者団」は2013年成立させた「特定秘密の保護に関する法律」が言論の取材と報道の自由を制限する可能性があることを主な理由として提示している。「特定秘密の保護に関する法律」は政府が国家安保を目的に指定した「特定秘密」に当たる情報を政府の外部に流出した公務員に対する処罰を定めた法律である。「国境なき記者団」は福島原発事故、皇室、国家防衛関連情報が特定秘密に指定されたとし、「曖昧なカテゴリーで言論の取材を妨害する」と指摘した[2)]。

日本社会でも「特定秘密の保護に関する法律」は2012年末発足した安倍晋三内閣の言論統制政策の一つとして批判を受けている。法律家団体の日本民主法律家協会が発刊する雑誌「法と民主主義」は2016年2月号で安倍政権と言論の自由を主題とした特集批評を載せて、「特定秘密の保護に関する法律」などの政策の陰で、「メディアをめぐる問題は、ますます多岐にわたり、複雑になってきた。朝日新聞バッシング、沖縄二紙への攻撃、ＮＨＫへの露骨な介入と支配、ＴＢＳ、テレビ朝日への攻撃、ニュースへの干渉……。挙げ句の果てに、政治的公平を理由に電波停止もありうるという恫喝まで飛び出した」と現在の言論環境を批判的に評価した[3)]。

---

1)Reporters Without Borders(2016), World Press Freedom Index <https://rsf.org/en/ranking#>2016年10月19日アクセス.
ランキングは新聞だけではなく、放送メディア、インタネットなどニューメディアも含めている。新聞だけの自由度は把握できないが、新聞の自由度は言論全体のランキングで現れている自由度から外れてはいないと考えられる。

2) Reporters Without Borders(2016), ＜https://rsf.org/en/japan＞2016年10月19日アクセス.

3)日本民主法律家協会、＜http://www.jdla.jp/houmin/＞2016年10月19日アクセス.

日本民主法律家協会の指摘通り、安倍内閣の統制的言論政策は「政治的公平」を理由ないしは目的として実施されている。2013年12月就任した籾井勝人NHK会長は就任会見で「公正中立、不偏不党ということを確実に実行する必要がある」と強調した上に、「賛成と反対があるならイーブンにやりなさい。安倍さんが言っているのはそういうことですよ。」と発言している[4)]。　また、2016年2月には高市早苗総務相は衆院予算委で「放送局が政治的に公平性を欠く放送を繰り返したと判断した場合に、政府が電波停止を命じる可能性がある」と発言して議論を呼んだ[5)]。言論は公正中立、不偏不党であるべきで、そのため、政府の統制が必要だという考え方が見える。

ここで言及されている「不偏不党」は偏向しないこと、公正性を意味する表現で日本言論の一般的編輯理念として知られている。日本の主な新聞は「不偏不党」を新聞編輯綱領に明記したり、「偏らない」「党派性のない」という「不偏不党」の意味を持つ言葉を憲章、信条として提示している。毎日新聞代表取締役だった田中香苗が1968年の新聞大会における座談会において、『日本の新聞は、その長い発展史の中で、不偏不党・中道主義という共通の原則を生み出した』とのべた[6)]。　日本マス・コミュニケーション学会は学会誌「マス・コミュニケーション研究」（2000）で日本のジャーナリズムがほどんど無意識にあげているスローガンの一つが「不偏不党」であると指摘している[7)]。すなわ

---

4)水島宏明「籾井勝人「新会長」で進む『安倍さまのNHK』最初の記者会見では「不偏不党」を強調して釘を刺す」,＜http://bylines.news.yahoo.co.jp/mizushimahiroaki/20131221-00030851/＞,2016年10月19日アクセス.

5)朝日新聞, 「高市総務相、電波停止に言及公平欠ける放送に「判断」」, ＜http://www.asahi.com/articles/ASJ286TWTJ28UTFK00W.html＞,2016年10月19日アクセス.

6)中正樹(2003)「用語としての「客観報道」の成立」『ソシオロジスト』5,pp.197, 武蔵大学社会学部武蔵大学社会学部

7)日本マス・コミュニケーション学会(2000),「日本型メディア・システムの未来像ー不偏

ち、安倍内閣は言論が採用している編輯理念を言論統制の基準ないしは目的として提示しているのである。従って、日本の言論は、自らの編輯理念で外部からの統制を受ける矛盾的な状況に直面している。

このような矛盾的状況はどうして発生しているのだろうか。本論文は上述の疑問から、日本言論の編輯理念としての「不偏不党」の意味と形成経緯を探る。次に、言論政策を変化を探しながら、言論統制の方式と理念的背景を考えていく。そこから、言論の統制主体としての権力と「不偏不党」の関係を考察してみたい。

2. 研究方法

1) 先行研究

日本の言論の編輯理念に関する先行研究で「不偏不党」は主な主題として扱われている。日本の言論、特に新聞が共通理念として受け入れているという判断に基づき、「不偏不党」の意味を分析する研究が多い。

高橋正則（1973）は日本の新聞批判論における二つの視点を分析した論文で「今日、日本の新聞がいずれも『不偏不党』『中立』『公正』という立場を建前としているのはよく知られている」とし、「不偏不党」理念を批判の対象としてみている。高橋は様々な争点、党派、社会勢力のある社会の中でどの立場にも偏らないという意味での「不偏不党」は言い得ないと判断しながら、「不偏不党」を主唱する

不党の評価と可能性をめぐって」,『マス・コミュニケーション研究」, No.56, pp. 248

ことは言論のタブーを生み、言論の自らの統制に繋がると指摘した。高橋は「『不偏不党』『中立』は決して政府権力や支配者にとってマイナスに作用するのではんく、その被害を受けるのがもっぱらこれに疑問をもつ勢力、反対勢力であることは言うまでもない」として、「不偏不党」が政府権力に有利に利用される可能性を示唆した[8)]。

柴山哲也(2004)は日本で「不偏不党」理念が「言論の自由」より重要な原則として受け入れられていると指摘した上、欧米の言論との比較を通じて問題点を提示している。柴山は欧米のメディアが「言論の自由」を最優先し、「公正」「中立」「独立」などの価値を「言論の自由」のサポート理念として考えているとしながら、「日本の『不偏不党』は『言論の自由』を実現するために準拠すべき優先事項として『偏向しないこと』という枠組を設定しており、その具体的な現れとしての『客観報道』ないしは『公正』『中立』『独立』の指標を包括する意味」と述べた。「不偏不党」が「言論の自由」を得るための条件になっているという主張である[9)]。

柴山は「不偏不党」が多数派指向に繋がる可能性も指摘したことがある。1997年の著書『日本型メディア・システムの崩壊ー21世紀ジャーナリズムの進化論』は「不偏不党」理念が表面的には中立・客観を示しているが、「不偏不党」の理念の下での報道は、多数派指向的になる可能性が高いと指摘した。柴山は「日本の場合、偏向批判をする側がおおむね多数派を背景した与党的立場である場合が多い。偏

---

8)高橋正則(1974)「新聞批判における二つの視点ー新聞の在り方についての考察」『政治学論集』1, pp.79-106

9)柴山哲也(2004)「日本近代における言論理念の形成と商業新聞の「不偏不党」」柴山哲也（編）『日本のジャーナリズムとは何かー情報革命下で漂流する第四の権力』ミネルヴァ書房, pp.37-73

向批判には多数派による少数派批難という意味合いが濃厚にある」として、「『多数派の偏向』を論理的にチェックできないところに日本型言論の特徴があると思われる」と主張している[10)]。

高橋と柴山は共に「不偏不党」理念が権力を持つ勢力に有利な報道に繋がる可能性を指摘している。高橋は政府権力と支配者を、柴山は多数派を背景にした与党的立場を「不偏不党」理念によって有利になる勢力としてあげている。二人の研究に寄れば、「不偏不党」は当時の政治的権力に有利な理念になる可能性が高い。

反面、「不偏不党」理念を客観性を示した理念として肯定的評価をしている研究がある。様々な意見を公正に報じることは言論の本質であるという見方である。千葉雄治郎(1972)は発生事実だけを報道することが客観であるという見解で、客観性を実現するためには原則としての「不偏不党」が必要になると評価した。千葉は「現代日本の商業新聞はだいたい不偏不党で、そういう意味では公正な、客観的な報道をしているとおっていい」とし、「客観的というのは、どこで何が起った、だれがどういったということをニュースに入るままに、そのまま報道することである」と説明する[11)]。

駒村圭吾(2001)は「不偏不党」理念を機械的中立から分離して、言論の独立性を保つための理念として理解すべきだと主張した。駒村は「不偏不党性・中立性とは、ジャーナリズムが外部からの圧力に支配されず自己の主体性を確保している状態、すなわち独立性の要請として解釈されなければならない」と強調した[12)]。

---

10)柴山哲也(1997)『日本型メディア・システムの崩壊ー21世紀ジャーナリズムの進化論』柏書房
11)千葉雄治郎(1972)『知る権利ー変大の新聞自由ー』東京大学出版会.
12)駒村圭吾(2001)『ジャーナリズムの法理：表現の自由の公共的使用』嵯峨野書院

「不偏不党」を肯定的に評価する研究は「不偏不党」を客観性と独立の意味で扱っている。千葉は言論の本質は事実を伝えることにあるという考えに基づいて、「不偏不党」を言論の本質を達成するための原則として評価している。駒村は上述の「不偏不党」批判でも提示されている権力との関係の中で「不偏不党」をみている。ただ、その見方は対照的で、「不偏不党」を外部ー権力からの圧力に対する主体性、独立性として解釈した。駒村によると、「不偏不党」であることは権力に有利になる可能性を遮断する理念として機能する。

「不偏不党」に関する先行研究は「不偏不党」理念の意味を解釈して、功罪を評価することを主眼としている。その中で「不偏不党」理念が政府権力、与党、政治的多数派、外部の圧力との関係で影響を及ぼしているということを示唆する。政府権力、与党、政治的多数派、外部の圧力を政治権力としてみなすのであれば、政治権力の言論政策は言論に直接影響を及ぼす重要な手段になる。しかし、行研究は言論政策について充分に扱っていないと考えらる。言論政策の変化と「不偏不党」理念の意味を共に考察して、「不偏不党」が権力との関係で言論に及ぼした影響をより明確化することができるだろう。

2)研究方法

本論文は「不偏不党」の形成と変化を考察しながらその意味や役割を明らかにした上に、日本の政治権力の言論政策の変化を分析する。続いて、「不偏不党」理念と言論政策の関係を分析して、「不偏不党」の意味や影響を考えていく。

研究方法は文献資料や言論記事を中心とする文献研究を行う。第一

に、日本の三大新聞「読売新聞」「朝日新聞」「毎日新聞」の編輯理念と価値観が示されている編輯綱領・信条・憲章などと各社の役人の発言を中心に三大新聞の「不偏不党」理念がどのように変化、発展してきたのかを分析する。放送メディアに対しては1950年成立した放送法で定められている「不偏不党」の概念とその解釈を言論報道を中心に探ってみる。

第二に、文献資料に基づいて新聞と放送に関する政治権力の言論政策の変化を探っていく。第三に、「不偏不党」理念の変化と政策との関係を比較分析する。

そこで、現在議論になっている日本の言論の自由をめぐる問題の背景を考察する。「不偏不党」理念に関する今回の研究は日本の言論の自由に関する複合的背景ではごく一部にすぎないかもしれない。しかし、今後の言論の自由に関する議論に一つの示唆点を提供することができたら、今回の研究は意味があるだろう。

第二章．「不偏不党」の形成と変化

１．概念と類語

日本言論の編輯理念としての「不偏不党」を考察するために、まず、日本で使われている単語としての「不偏不党」の意味をまとめておきたい。「不偏不党」の辞書上の意味とその類語を把握して、「不偏不党」の意味に当たる用語を整理する。

ここでは代表的日本語辞書である「広辞苑」に書かれている「不偏不党」の定義を分析してみる。

「広辞苑」は「不偏不党」を「不偏」と「不党」が結合した合成語として扱っている。「不偏」は『偏らないこと』とし、「不偏不党」は『いずれの主義・党派などにもくみしないこと、公平・中正の立場をとること』と定義している。言い変えれば、「不偏不党」は「特定の思想的理論ー主義ーや政治的派閥に偏らない、公平・中正の立場」を意味する。

次に、「不偏不党」の定義の中で登場した「公平」と「中正」の意味を探してみよう。「広辞苑」は「公平」を「かたよらず、えこひいきのないこと』と定義している。関連合成語としては「公平無私」を揚げ、「公平で、私的な感情をまじえないこと」と定義している。「中正」は「立場が偏らず正しいこと」と書かれている。

類語としての「公正」には第一に「公平で邪曲のないこと」で、第二に「明白で正しいこと」の意味がある。「中立」は第一に「いずれにもかたよらずに中正の立場をとること」で、第二に「いずれにも味方せず、いずれにも敵対しないこと」と定義されている。

まとめてみると、「不偏不党」は「特定の思想的理論ー主義ーや政治的派閥に偏らない、えこひいきのなくて正しいこと」になる。

類語の「公正」と「中立」には「不偏不党」の定義が共有されているが、追加的意味も発見される。「公正」には「邪曲のないこと」と「明白であること」という意味が加われている。「不偏不党」にくらべ、「公正」には比較的厳しい条件が必要になると思われる。「邪曲」という道徳的基準に、確かな根拠があることを意味する「明白」という基準も提示されている。道徳的基準はただ一つの基準があるわけではなく、社会や人により異なる。したがって、「公正」への判断は「公平」や「不偏不党」より主観的になる可能性が高い。「中立」には「見方・敵対しないこと」という意味がある。「不偏不党」の定義に含まれている「公平」の「えこひいきのないこと」と似た表現だが、えこひいきには明確に現れていない「敵対」の存在が示されているのが目立つ。すなわち、「中立」は「不偏不党」にくらべ、中間的立場、ある立場からの距離感を強調していると思われる。

「公正」「公平」「中正」「中立」は主観、事実、均衡を強調する程度にあっては微妙な差がある。しかし、「偏らない」という核心的意味は共有している。本論文は共通的意味に重点を起き、上記の「不偏不党」の類語が言論の編輯理念として使われた場合、その類語を「不偏不党」理念に含めて考察する。

2. 啓蒙の資格、国家体制の支えとしての政治的公平

日本で近代的メディアとして初めて登場した新聞は1861年6月22日発

刊の英字新聞「ナガサキ・シッピング・リスト・アンド・アドバタイザー」である。初の日本語の新聞としては1862年1月1日に発刊された「官板バタビヤ新聞」が挙げられる[13]。しかし、二つとも不特定多数の読者を持つ現代の新聞(大衆新聞)とは距離があった。「ナガサキ・シッピング・リスト・アンド・アドバタイザー」はイギリス人アルバート・W・ハンサードが発行した外国人向けの情報紙であり、「官板バタビヤ新聞」は幕府の海外情報紙であってその読者が限られていた[14]。

日本で大衆新聞が本格的に登場したのは明治期(1868~1912)である。1868年に小冊子形態の新聞が刊行され、「中外新聞」、「江湖新聞」が、1870年には日本最初の日刊紙である「横浜毎日新聞」が創刊される。この論文の研究対象となる三大新聞が登場する時期も明治期であった。1872年に「毎日新聞」の前身である「東京日日新聞」が発刊された。引き続き、1874年に「讀賣新聞」、1879年に「朝日新聞」が創刊された。

「不偏不党」理念は上記の大衆新聞の出現と共に登場する。当時の新聞は近代化が進んた明治期の「文明開化」と啓蒙の流れの中で封建的意識を改造するための手段と認識された。「不偏不党」は多数の読者に情報を発信して啓蒙するという大衆新聞の役割から生じた理念であると考えられる。

「文明開化」という言葉を英語の「civilization」の翻訳として提示しながら[15]、啓蒙運動の先頭に立った福沢諭吉は「不偏不党」を新聞創

---

13)山本武利(1981)『近代日本の新聞読者層』法政大学出版局
14)長谷川進一(1961)「日本最初の英字新聞ーナガサキ・シッピング・リスト・アンド・アドバタイザー」『新聞研究』120, pp.58~61
15) 福沢諭吉(1875)松沢弘陽(1995)編『文明論之概略』岩波書店

刊の条件、言論人の資格として認識していた。

福沢は1882年「時事新報」を創刊し、「読売新聞」「朝日新聞」「毎日新聞」の三大新聞を追いつく戦前の五大新聞の一つに成長させた。創刊当時、福沢は「不偏不党」理念を言論人の資格として強調する。福沢は「時事新報」の創刊に当たって「不偏不党」を次のように語る。

「明治十五年に時事新報という新聞紙を発起しました。ちょうど十四年政界変動(明治十四年の政変)ののちで、慶応義塾先進の人たちがわたしかたに来てしきりにこのことを勧める。わたしもまた自分で考えてみるに、世の中の形勢は次第に変化して、政治のことも商売のことも日々夜々運動の最中、相互いに敵味方ができて議論は次第にかまびすしくなるに違いない。（中略）このときに当たって必要なるは、いわゆる不偏不党の説であるが、さてその不偏不党とは口でこそ言え、口に言いながら心に偏するところがあって一身の利害に引かれては、とても公平の説を立てることができない。そこでいま全国中に、いささかながら独立の生計をなして多少の文思もありながら、その身は政治上にも商売上にも野心なくしてあたかも物外に超然たる者は、おこがましくも自分のほかに適当の人物が少なかろうと心の中に自問自答して、ついに決心して新事業に着手したものが、すなわち時事新報です16)。

福沢は「世の中の形勢は次第に変化して、政治のことも商売のことも日々夜々運動の最中、相互いに敵味方ができて議論は次第にかまび

16)福沢諭吉(1902)富田正文(1978)編『福翁自伝』

すしくなるに違いない」とした上に「不偏不党」の必要性を強調する。言い換えると「かまびすしくなる」という問題を解決するために「不偏不党」が必要だという主張になる。社会の混乱を防ぐ役割が新聞にあり、そのために新聞が「不偏不党」になるべきであるという考えであった。続いて、福沢は「心に偏するところがあって一身の利害に引かれては、とても公平の説を立てることができない」とし、「政治上にも商売上にも野心なくしてあたかも物外に超然たる者」を新聞を創刊する言論人の資格として提示する。そして、自らを「不偏不党」な人であると評価し、「時事新報」の創刊を推進したと説明している。

福沢は「不偏不党」といえる人の条件として二点を提示している。第一に「偏するところがなく、利害に引かれないこと」、第二に「政治と商売に野心のないこと」である。ここで福沢は「公平の説」を「不偏不党の説」の同意語ないしは類似語として使っている。「不偏不党」は偏らない「公平」であることだと定義しながら、その「不偏不党」を新聞発行人一人の資格と見ていた。また、「不偏不党」になるためには政治的にも、経済的にも超然であることが必要とされる。「おこがましくも自分のほかに適当の人物が少なかろうと心の中に自問自答して」という言葉からは、自分以外には「不偏不党」な人を探すことが難しいとの判断が読みとれる。すなわち、「不偏不党」は特定の人にしか見出せない概念である。従って、新聞を発刊する資格を持っている人は多くないという主張であった。

福沢の「時事新報」が創刊された1882年、大阪では「日本立憲政党新聞」が創刊される。「日本立憲政党新聞」は1888年に「大阪毎日新聞」に改題し、1911年には「東京日日新聞」を創刊した「日報社」を合

併して、今の「毎日新聞」の母胎になる。「日本立憲政党新聞」が「大阪毎日新聞」に改題した1年後の1889年、大阪毎日新聞社で正式に社務を総括する相談役に就任した本山修一は「不偏不党」理念に触れた社告を出す。本山は社告で「政治上の不偏不党たるを期し、大阪実業界の機関紙たること」を強調した。当時、本山は社務を担当し、大阪経済系に大阪毎日新聞社への出資を要請していたため、新聞社の営利を第一に考えていたと思われる。本山は「新聞商品主義」を主張しながら営利事業としての新聞を強く意識していたと評価されている17)。

上述の「不偏不党」理念は経営担当者の意見であったが、社告という形式で新聞に載せられているほど重要に扱われていた。社告で読むことができる「大阪毎日新聞」の「不偏不党」理念は福沢の超然主義的な言論人の資格概念とは異なる部分があった。まず、「大阪毎日新聞」は「不偏不党」を政治的概念に縮小している。福沢は「不偏不党」理念を通じて「政治上にも商売上にも野心なくしてあたかも物外に超然たる」ことを強調したが、「大阪毎日新聞」は政治上の「不偏不党」を強調し、経済的には実業界の味方になるという立場であった。

新聞における「不偏不党」理念は福沢の政治・経済での公平性から本山の政治の公平性に変化したと評価することができる。政治的、経済的「不偏不党」を標榜した「時事新報」は関東大震災の後販売部数の減少と経営実績の悪化で1936年「毎日新聞」の前身である「東京日日新聞」に合併された。日本新聞で福沢の「不偏不党」、つまり政治と経済における公平性の影響力は弱化された可能性が考えられる。

福沢が「時事新報」を創刊した1882年、創刊3年を迎えた「朝日新

---

17)濱田信夫(2012)「日本の新聞産業を牽引した企業家活動ー村山龍平と本山彦一」『日本の企業家活動シリーズ』, 52, 法政大学イノベーション・マネジメント研究センター, pp.13-14

聞」は「吾朝日新聞の目的」と題する論説を発表する。朝日新聞社史（1995）によると、「朝日新聞」は「政論・政談にこだわらぬ立場をまもって、大衆教化の性格を徹底する」ことを明らかにした。社内で実施された「朝日新聞社執務規程」の第3章第1条には「政府と法律に悖らず、世上の報道を怠らず、他の浮説劇論に雷同せず、公平無私にて勧善懲悪の旨に則り、人智を開導し、務めて弊風を矯正し、実益を興起せしむ等の精神を以て新聞の編纂を掌る」との文章がある[18)]。

「吾朝日新聞の目的」の「政論・政談にこだわらぬ立場をまもって、大衆教化の性格を徹底する」と言う文章は「不偏不党」を政治上に限った「大阪毎日新聞」の本山の主張に近い。「朝日新聞社執務規程」には「不偏不党」の類語の「公平」が明記されていた。「公平無私にて勧善懲悪の旨に則り」との表現は「公平で、私的感情にまじえないことで、善を追求する」との意味に解釈できる。ここで「公平無私」は「政府と法律」「世上」「浮説劇論」「人智」「弊風」「実益」など７つの要素の一つとして挙げられている。

反面、6年後の1888年実施された「朝日新聞通則」の第1章「新聞紙の主旨及目的」では第1条で「本社新聞紙は公平無私を以て旨とし、世上の耳目となるを本分とす」と明記されている。

1888年の「朝日新聞通則」は第1章「新聞紙の主旨及目的」の第1条で「公平無私」を新聞の本分として強調している。第3章で「公平無私」が言及された1882年の「朝日新聞社執務規程」に比べると「公平無私」の重要性が浮き彫りにされた。

同年、「朝日新聞」は「新聞紙編纂の綱領」を発表する。「朝日新聞」初の編集綱領で、取材、編集の目的と方針を具体的に説明してい

---

18)朝日新聞100年史編修委員会(1995)『朝日新聞社史ー資料偏』朝日新聞社, pp.1-3

る「新聞紙編纂の綱領」は次のようである。

新聞紙編纂の綱領（1888年）

第一．目的
一．日本国をして最高文明の域に進め以て確固不動の地位に立たしむる事
一．日本国の政事をして前項の目的を達せしむる事
一．日本國民をして此目的を賛成し及実行せしむる事
第二．政略及方針
一．内閣は議員内閣の制を立るを以て何とすと雖も暫く憲法の定むる所に遵する事
一．財政は金貨本位の実を確立せしむるせしむる事
一．租税は政府の歳出を支弁するに足るの額を以て限るとする事
一．外交は現今の条約を改正して治外法権の制を全廃し内地の雑居を許さしむる事
一．陸軍は常備兵を減じ戦時兵の制を設けしむる事
一．海軍は現今より一層隆盛ならしむる事
一．司法は独立独行たる事
一．地方政事は純然たる自治の制を立てしむる事
一．教育は漸次改良を要するも目下は現行の制に遵ふ事
一．言論集会出版の自由を許さしむる事

「新聞紙編纂の綱領」では「日本国をして最高文明の域に進め以て確固不動の地位に立たしむる事」を第一の新聞編輯の目標と提示した

上、内閣、財政、国防など国政の各部門に対する具体的戦略を方針として定めている。国家に役立つことを優先するのが新聞の編集綱領になっていたのである。この時期の「朝日新聞」が標榜した「公平無私」は国という公的領域を優先した概念と解釈することができる。

この時期の「不偏不党」理念は政治上・経済上の超然から政治上の公平に変わっていく。政治上の不偏不党は政党や党派に対する警戒の側面があった。「朝日新聞」は「不偏不党」を標榜しながら政府の具体的政策のような指針に近い綱領を出している。特定の党派に偏ることは「不偏不党」に反することであるが、政府・国家の方針は従うべきであるという考え方が見える。

当時、政府側から提示された「不偏不党」という表現も政党や党派からの距離を強調している。1889年、帝国憲法が発布した翌日の2月12日、黒田清隆首相は各地方長官を招集し、「超然主義の宣言」を行った。この中で、「各員宜しく意を此に留め、不偏不党の心を以て人民に臨み、撫取宜きを得、以て国家隆盛の治を助けんことを勉むべきなり」という文章がある。山本武利(1975)はこの宣言で「不偏不党」という言葉が初めて使われたと主張し、「藩閥が特定の政党や議会のいしに超然として、絶対的独立の内閣を組織することを天下に明らかにしたので」と解釈する。

「超然主義宣言」の三日後には憲法立案者の伊藤博文枢密院議長が天皇と政府の関係を「輔弼」に、政府と政党の関係を「不偏不党」に説明した演説をする。山本は「不偏不党」が「超然」「輔弼」と共に、天皇制を頂点とする支配体制側を合理化する言葉であり、民衆を基盤とした政党政治と責任内閣を排除するための言葉であったと指摘する[19)]。

「朝日新聞」が1908年に改正、発表した「新聞編輯綱領」にも「公平」を国家の利益に結びつけた文章が出ている。第２項で「国体を重んじ」と明記したのは、当時明治政府の立場を支持するという意味にも考えられる。

新編輯綱領（1908）

一．公平無私社会の耳目たるの任を尽して以て国利民福を増進する事
一．国体を重んじ智徳併進を期して以て世界の文明と平和とに裨益する事
一．衆員協力して以て社運の隆盛を冀図する事

「国体」という言葉は、ある国の基礎的な 政治の原則に定義される(八木秀次、2002)。日本の状況に特化した政治思想用語として、「天皇を中心とした秩序」を意味するという分析もある(ヘットリングとシェルツ、2007)。明治期には国体という言葉の意味を天皇と同一視した見解があった。加藤弘之は1875年著書『国体新論』で「国体は人民を以て独り天皇の私有臣僕となすが如き」と指摘した。政府は加藤に圧迫をかけ、著書を絶版させた[20]。

3.　政府の弾圧と屈服宣言

天皇中心の政治体制を例外とする「公平」の理念は大正期に入って

19)山本武利(1975)「不偏不党とは何か」『中央公論』90－４,中央公論社, pp.101
20)堀まどか(2008)「野口米次郎の一九二〇年代後期の指向性ー雑誌「國本」への寄稿を中心にー」『総研大文化科学研究」４,pp.88

からさらに明確化する。「朝日新聞」は1918年12月に発表した「新編輯綱領」で「皇基を護り」と明記した。「朝日新聞編集綱領」は第1条で「天壌無窮の皇基を護り、国家の安泰国民の幸福を図る事」とし、新聞編輯の第一の原則が皇基の元で現行の国家体制を維持することだとしている。第2条は福沢の啓蒙思想から見られるような思想や文化の発展で世界に進出するとの主張が読みとれる。第3条には「不偏不党」理念が登場する。「不偏不党」を「公平無私」「正義人道」と並置して編輯の原則と明記している。これは日本新聞の歴史で初めて「不偏不党」という用語を「編輯綱領」として使ったものである。「朝日新聞」は『朝日新聞社史』で「それまでは『公平無私』という言葉が、朝日の社是であったが、『公平無私』をさらにすすめて、その後の日本ジャーナリズムの合言葉のようになった『不偏不党』を初めて掲げた」と評価した。

続く内容は「不偏不党」などの原則を実現するための具体的方針、編輯方法が提示されている。その方法は「評論の穏健妥当、報道の確実敏速」にすることとなっている。最後の第4条は「不偏不党」になるべき理由や背景を語っている。また、新聞はその影響力を考えて、評論は穏健妥当に、報道の確実敏速にすべきと強調している。

「朝日新聞」が「新編輯綱領」を宣言した背景には政府の弾圧がある。「朝日新聞」は「新編輯綱領」発表の４ヶ月前の1918年8月に発生した「白虹事件」で新聞社の幹部らが検察の捜査を受け、社長が退陣する危機に直面していた。当時、シベリア出兵による米価格急騰で全国的暴動(米騒動)が起きたことに関して寺内内閣を批判していた「朝日新聞」は同年8月２５日付け夕刊に内閣への批判のメッセージを込めた記事を載せた。記事は「食卓に就いた来会者の人々は肉の味酒の香に落ち着くことができ

なかった。金甌無欠の誇りを持った我大日本帝国は今や恐ろしい最後の裁判の日に近づいているのではなかろうか。『白虹日を貫けり』と昔の人が呟いた不吉な兆が黙々として肉叉を動かしている人々の頭に雷のように響く」と書いていた。「白虹日を抜けり」とは、中国の古史で始皇帝の暗殺を企てた時に見られた自然現象で、内乱が起こる兆候と考えられていた。警察は当時の新聞紙法41条の「安寧秩序」条項の違反として記者と編輯人を告発した。検察は新聞の発行禁止を検討し始めた21)。

捜査当局の圧力を受けた「朝日新聞」は自社の法律違反を告白し、反省するという内容の長文の宣言を掲載する。その中に「新編輯綱領」も載せていた。要旨は次のとおりである。

本紙の違反事件を報じ併せて我社の本領を宣明す

我社創刊以来茲に四十年を閲し、常に皇室を尊崇して国民忠愛の精神を鼓動し、言を立て事を議するは、不偏不党公平穏健の八字を以て信条と為し、是非損失の断は、正義公道の命ずる所に従いて、少しも仮借せず、一に立憲政治の完美と国利民福の増進とを企図して、内は文化の日進を冀い、外は国交の敦睦を資け、以て我国をして世界の進運と並馳せしめんことを欲す、是れ宿昔の本願なり、奈何せん、志大にして才疎に、事艱にして力薄く、未だ宿志の什一を酬ゆる能わず、然れども我社君国に忠なる所以の誠意人後に落ちざるは、蓋し中外読者の諒する所なるべく、言議の明効も、亦頗る観る可き者ありて、未だ必しも国家社会の公益に小補なくんばあらざるを信ず、但其人あれば即ち其政挙る者、新聞紙の如きも亦然りと為す、苟も其人を得ざらん

21)朝日新聞100年史編修委員会(1991)『朝日新聞社史ー大正・昭和戦前偏』朝日新聞社, pp.93-103

か、言議当を失いて、筆路は常軌を逸し、其の結果は目的と相反するを免れず、且つ非違を糾弾して権勢富貴を避けざるに当り、其の主張を貫くに急なるや、言論往往詭激に流れて、或は誤解を生ずるを致す、是れ指導者の責にして節制を知らざるに職由す、斯業に従う者の宜しく深く留意すべき所たり。

寺内内閣の末造に当りて、言論擁護の関西新聞社通信社大会は、去る八月二十五日に開かれしが、当日の我社夕刊第二面の大会に関する雑報中の文字は、九月九日に至りて、新聞紙法第四十一条の安寧秩序を紊るの法文に違反する者として起訴せられたり、是れ我社の深く遺憾と為す所なり。

（中略）本月四日を以て判決あるべき旨、掛判事高田判事より申渡されたり。初め起訴事件起るや、未だ幾ならずして壮士の暴行を我社長に加うるあり、流言蜚語も亦随いて起れり、我社は固より国法を尊重す、言論の自由は国法の範囲内に制限されざる可らざるを知る、八月二十五日の夕刊記事が、法に触るると否とに論なく、既に起訴せられたる以上は、謹慎して公明なる裁判を待つの外なし、而して彼の我社に対する流言蜚語の如きは、賢明なる読者の批判に委して、含垢隠忍、敢て自ら弁ぜず、然れども我社四十年来の目的が国家社会の公益に在りて、常に不偏不党公平穏健を主とすること、読者の諒悉する所なるに拘らず、此の如き起訴事件を生じ、此の如き疑惑誤解を惹起せしは、我社の慚愧に堪えざる所にして、我社の資本は一二私人の有に属するにもせよ、我社の新聞其者は、国家社会の公益を図るべき公器なるが故に、如此き場合に遭遇しては、我社は宜しく誠意を以て反省考究すべき者なりと思惟す（中略）而して近年の言論頗る穏健を欠く者ありしを自覚し、又偏頗の傾向ありしを自知せり、如此き傾向を生

ぜしは、実に我社の信条に反する者なり、外問に於ける少数者の疑惑誤解も亦豈此が為なる無らんか、我社の君国に対する思想は終始渝らず、必ずしも弁を費すの要なきを知ると雖も、紙面の傾向にして既に本来の信条と相反する者あるを自覚せる以上は、指導宜を失うの過を自認せざる可らず、我社既に自ら其の過を知る、豈之を改むるに憚らんや、是に於て社長村山竜平は深く自ら咎めて、徳義上引責辞任し、病後静養中の上野理一に委嘱するに善後の事宜を以てせり、上野理一は病後力めて任に就くと共に、編輯幹部諸人の引責退社を允し、一面には近年編輯に参加せざりし社員客員を起用して編輯に協力せしめ、直に編輯全員を召集して、□懇に訓戒を加え、以て紙面の改善を図らしめ、十一月十五日に至りて、大阪朝日東京朝日両新聞に共通すべき編輯綱領を開示せり、其文左の如し。

朝日新聞編輯綱領

一、上下一心の大誓を遵奉して、立憲政治の完美を裨益し、以て天壌無窮の皇基を護り、国家の安泰国民の幸福を図る事。

一、国民の思想を善導して、文化の日新国運の隆昌に資し、以て世界の進運と並馳するを冀う事。

一、不偏不党の地に立ちて、公平無私の心を持し、正義人道に本きて、評論の穏健妥当、報道の確実敏速を期する事。

一、紙面の記事は清新を要すると共に、新聞の社会に及す影響を考慮し、宜しく忠厚の風を存すべき事。

此の綱領四則は今日新に制定せし者に非ず、其の趣旨は四十年来執り来りし所の本来面目にして、従来編輯に従事せし先輩等の語り継ぎ云

い伝えつつ実行し来れる不文律なるは、従前の社説社告昭々として之を証するに余あり、忠実篤厚なる先輩ありて後進を指導せし時代は、不文律として操存把持しつつ、其の趣旨を実現するに難からざりしも、物換り星移り、新陳代謝の後に至りては、或は其の本を忘れて其の末に趨る者なきを保せず、況んや近年已に不偏不党の宗旨を忘れて偏頗の傾向を生ぜしをや、是れ我社が従来の不文律を明文に著わして、以て永遠の実行を期する所以なり。（中略）我社は従来政党政派に偏倚せず、官権軍閥に阿附せず、中立の境に居て公平の心を持し、正義人道に本きて是非得失を断ぜんことを期す、而かも深く近時偏頗の嫌を生ぜしを憾む、将来我社の自ら戒め自ら矯むべき所の者は実に此に在り、評論の妥当は報道の確実に本くこと、固より論なきのみ、新聞にして人心に感化を及さずんば、新聞の価値なし、勢力の大なる丈、其の感化も亦大なるは当然なり、則ち苟も筆を新聞に執る者は、一時の快を求めずして、其の影響を考慮せざる可らず、社会の趨勢は日を逐うて軽佻浮薄に流れんとす、我社は特に深く心を此に留め、忠厚の風を記述の間に存して、世道人心の維持に資せんことを要す、是れ綱領四則の大意にして、我社が従来に懐抱し将来に操持する所の方針なり。

（中略）我社は我社の宜しく尽すべき本務を尽さざる可らず、我社の宜しく尽すべき本務は他なし、紙面の改善のみ、我社の全員は今や心を一にして此の方針の下に努力しつつあり、起訴事件の弁論已に終結して、判決の下るは三日を出でざるに当り、予め事件の成行を報じ、併せて我社の本領を宣明し、以て読者の諒解を求むるは、亦我社の本務なり。読者諸君は、幸に我社の寸衷を諒して、之を将来に験せられんことを望む22)。

日本新聞最初の編輯理念として登場した「不偏不党」は政府の弾圧に屈服した結果で作られたものであった。「偏らない」という辞書的意味の「不偏不党」が「政府批判の方向に偏らない」の意味に歪曲される可能性が高くなったと考えられる。「新編輯綱領」が作られた背景によって「国家の安泰や世界進出に寄与することであるから、新聞はその影響力を考えて、評論は穏健妥当に、報道の確実敏速にすべきである」という屈辱的な編輯綱領が提示されているのである。この条項は政府や皇室に穏健になるのが妥当だという意味に違いない。

3.　民主主義の構成要素としての公平

敗戦の後、日本新聞は政府の開戦決定を支持し、国民を扇動したという外部からの批判と内部からの自省から新聞編集の原則を確立しようとする動きが始まった。特に「読売新聞」では敗戦直後の1945年10月、従業員組合を結成され、首脳退陣など戦争責任の追及と社内民主化を求める闘争(読売争議)が起こった。争議の結果、組合側の要求による経営協議会が設置された。労働者の経営参加、編輯と資本を分離する新しい体制を構築することになった[23]。その翌年の1946年に発表されたのが言論人の姿勢を規定した「読売信条」である。

読売信条

われらは真実と公平と友愛をもって信条とする。それが平和と自由

---

22)大阪朝日新聞(1918), 2002年作成, 神戸大学附属図書館
23)宮本太郎(1994)『回想の読売争議ーあるジャーナリストの人生』新日本出版社

に達する道であるからだ。

われらは左右両翼の独裁思想に対して敢然と戦う。それは民主主義の敵であるからだ。

われらはしいたげらるものを助け個人の自由と権利を守るために戦う。それを勝利の日まで断じてやめない。

われらは日本の復興を急いで世界の尊敬と信頼をうる国たらしめんとする。それなくしては民族の生きがいがないからだ。

「読売信条」は全ての条項が「われら」と始まる。ジャーナリストの姿勢、原則を語っていることから、「読売信条」を「読売新聞」の編輯に繋がる原則・理念として扱うことが妥当であると考えられる。

「読売信条」は「真実」「公平」「友愛」の三つの価値観を強調している。「真実」は多少の主観性が含まれている意味で「事実」とは異なる概念である。真実の追及ということは新聞の独自的判断で報道をするという意味にも解釈できる。「公平」は「不偏不党」の「偏らないこと」の意味が含まれている言葉である。「友愛」は戦争への反省が反映された表現であり、次の文章の「平和」に繋がる言葉として理解できる。

次の条項に出ている「左右両翼の独裁思想に対して敢然と戦う。それは民主主義の敵であるからだ」との文章は民主主義政治体制への支持を明確にしている。高橋正則(1973)はこの条項を『反共主義の旗印を明確にしている』と評価する[24]。当時、連合国軍最高司令官総司令部(GHQ)の占領政策の下で、アメリカの言論理念が流入されてきたことから考えてみると、反共主義と民主主義の強調の背景を推定でき

24)高橋正則(1974)「新聞批判における二つの視点ー新聞の在り方についての考察」『政治学論集』1, pp.82-83

る。次の条項の「個人の自由・権利」も民主主義の核心価値である。前述の「不偏不党」の類語としての「公平」は、どの党派・政治的思想にも偏らないという意味での明治・大正期の政治上の公平とは異なる。自由民主主義を構成する価値としての「公平」扱われていると考えるのが妥当であろう。

「毎日新聞」の場合は政治上の民主主義指向性をより明確に示した。1945年11月発表された「毎日新聞編集根本方針」はデモクラシー、リベラリズムのような政治体制、思想を明確に支持する内容で、『日本の国情と民族性に適応した民主主義政治』『日本の実情に即したデモクラシーの確立』『大権を整理縮減した天皇制の存在』など、GHQの占領政策をそのまま書き写したような文章で構成されている。具体的な政治・経済政策が提示されて、その政策の効果的実施のために「努める」ことを新聞編集の原則として示している。「毎日新聞編集根本方針」の全文は次のようである。

毎日新聞編集根本方針（1945年11月）

一．国民大衆に、敗戦の冷厳な事実を更に一段と的確詳細に認識させて軍国主義的思想の完全払拭に努める。
一．国民の自暴自棄的傾向を阻止し、国民に対して平和日本再建の気力を懐かせようと努める。
一．日本の国情と民族性に適応した民主主義政治の確率に努める。
一．主権在民の原理を国民大衆に浸透せしめ且つ憲法改正によって天皇の大権を徹底的に整理縮減せぬばならぬ所以を明らかにし、それの実現を期する、したがって、日本の実情に即したデモクラシーの確立

と大権を整理縮減した天皇制の存在ということが政治原則に対する我が社の編集方針である。
一．デモクラシーの必然的結果たる立憲政体と政党政治の正しき発達に努める。
一．デモクラシーと表裏一体の関係にある自由主義的思想の普及と育成とに努める。
一．日本におけるデモクラシーならびにリベラリズムの健全かつ急速なる発達のために、また現実に日本国民が国民として更に将来平和的発展と繁栄とを招来するためにも、ポツダム宣言を忠実に履行することが必須の方途である所以を広く国民大衆に浸透させる。
一．経済民主化の原則を具現するため、一般勤労階級の利益擁護と福祉増進に努める、その立場から労働組合法ならびに農地調整法の急速なる実施を勧奨し一面において不断に資本主義の欠陥是正に努める。
一．デモクラシーとリベラリズムの健全なる発達ならびに正しき意味の資本主義的経済機構の存続と活動とを助長する健全なら、これと両立し難しく、更にこれを混乱に導く危険性を包蔵することろの共産主義そのものを社是として否定する態度をとる。

「毎日新聞」は翌年の1946年、新聞の姿勢や追求価値を示した社是「毎日憲章」を制定した。全文は以下のようである。

毎日憲章　(1946年　2月)
毎日新聞は言論の自由独立を確保し真実敏速な報道と公正な世論の喚起を期する。
毎日新聞は全従業員の協同運営により社会の公器としての使命を貫徹

する。
毎日新聞は社会正義に立脚し自由、人権、労働を尊重する。
毎日新聞は民主主義に則して文化国家の建設を推進する。
毎日新聞は国際信義に基づき世界平和の確立に寄与する。

「毎日憲章」は言論の自由独立を明記したことで自由民主主義国家の「言論の自由」の概念が導入されている。この「自由独立」は「真実敏速な報道」と「公正な世論」の喚起のための条件として提示されているように見える。

1951年に発表された「毎日新聞」の「編集根本方針」は、GHQの政策に基づいて作成されたことを明記している。

編集根本方針（1951年1月）

毎日新聞の編集根本方針は毎日憲章ならびにプレス・コードに遵い、新聞倫理綱領に則り、つぎのように決める。

一．あらゆる権力から独立し、左右に偏しない社論と報道とによって、自由にして民主的な社会の確立に寄与する。
一．あらゆる階層の読者を対象とし、健全な個人の良識にもとらない社論と報道とによって、道義的な社会の確立に寄与する。
一．あらゆる分野に取材の均衡を保ち、国際的関心にかけるところのない社論と報道とによって、平和的な社会の確立に寄与する。

最初の文章は「毎日新聞」の「編集根本方針」が則っている基準と

して、「毎日憲章」と「プレス・コード」をあげている。「プレス・コード」はGHQの報道機関統制と検閲の根拠になった規則である[25)]。

「プレス・コード」の下で作成された編集方針の第1条は「不偏不党」理念を強調している。「あらゆる権力から独立し、左右に偏しない社論と報道」は「不偏不党」の意味を説明している。これが自由と民主の概念に繋がっている。「不偏不党」をGHQが強調する自由と民主の理念を確立するめの手段として提示されているように見える。

「毎日新聞」はポツダム宣言以後の連続的社是制定を通じて、GHQの規制や思想にしたがっていく。「毎日新聞」の社史『毎日新聞七十年』（1952）は「真に中正な紙面を堅持」というタイトルのチャプターで新聞界の一部が紙面を共産党機関紙化して編集権を侵害していると批判している。「不偏不党」「中正」であることを強調する中でGHQ政策への支持と共産主義への反対を明示する。1946年「毎日新聞」東京編集局長の神田五雄と大阪編集局長の本田親男の発言は「毎日新聞」の「不偏不党」理念に対する考え方を示している。神田と本田は当時「毎日新聞」の従業員らが新聞単一労働組合から脱退したことに敬意を示しながら「毎日憲章」と「編集根本方針」を引用して下記のように表明する。「毎日新聞」は当時、新聞単一労働組合は共産党の組合であって政党化の意図を持っているとの判断しながら、単一組合を脱退していた。

「毎日新聞は、今日まで中正の紙面を堅持してきた。今後といえども、一つの政党、一つの団体のイデオロギーによって、言論の自由、新聞の自由を絶対に奪われてはならない。もしも、万が一にも毎日新聞が一党一派の機関紙のごときものに転落することがあったら、もは

---

25) 江藤淳(1989) 『閉された言語空間 占領軍の検閲と戦後日本』 文藝春秋

や、その時毎日新聞の天下に存在する意義は終わりを告げたものといわねばならない。われわれは、どこまでも真の中正にして公正な編集上の方針と主義とを守り抜かねばならぬ。それは必ず諸君の同調をかち得ることを信じて疑わない。もしも、不幸にしてこの本社の精神に異論があるものは、あるいは、どうしても同調できないものは、それぞれの信念に従って、いさぎよく欲する道をゆかれるよう、心ならずも希望するものである[26]。」

この時期「読売新聞」と「毎日新聞」が社是を通じて強調した「不偏不党」理念には共産主義への反対を強調する冷戦的自由の概念に基づいていた。しかし、自由民主主義が保障する「言論の自由」概念が導入され、その自由との関係の中で「不偏不党」を考え始めたことには意味がある。「不偏不党」が社会啓蒙の資格、国家の体制維持の手段として扱われていた時期に比べたら、民主主義の条件として考えられる「不偏不党」は進歩した言論理念と評価できる。

4. 自由の条件

1952年4月、サンフランシスコ講和条約の発効で独立した自由民主主義国家の日本で、国家システムとしての言論統制はなくなった。日本の新聞は憲法で言論の自由が保障される環境で報道活動をすることができた。日本の新聞は「不偏不党」理念を続いて編輯原則として採用しながら、「不偏不党」を言論の自由のための前提条件として提示している。

---

26)毎日新聞社社史編纂委員会(1952)『毎日新聞七十年』毎日新聞社, pp.437

「朝日新聞」は1952年9月、「新聞編輯綱領」を改定した「新聞綱領」を発表した。2016年現在まで採用されている「新聞綱領」の内容は次のようである。

朝日新聞綱領（1952年9月）
一、不偏不党の地に立って言論の自由を貫き、民主国家の完成と世界平和の確立に寄与す。
一、正義人道に基いて国民の幸福に献身し、一切の不法と暴力を排して腐敗と闘う。
一、真実を公正敏速に報道し、評論は進歩的精神を持してその中正を期す。
一、常に寛容の心を忘れず、品位と責任を重んじ、清新にして重厚の風をたっとぶ。

改定前の1918年の「新聞編輯綱領」で第3条として挙げられていた「不偏不党」との表現は第1条に繰り上げられている。「不偏不党」を言論自由の条件として扱いながら、目標として提示された民主国家の完成と世界平和は、自由民主主義という新しい国家体制の意味と過去の戦争への反省を示している。第3条には戦前見られなかった「進歩」という政治的価値観が書かれた。戦前の「評論の穏健妥当、報道の確実敏速」が「真実を公正敏速に報道し、評論は進歩的精神を持してその中正を期す」へと変わったのである。評論は順応的な穏健妥当の原則から変化志向的な進歩的精神に、客観性を強調していた確実という用語は判断と評価が含まれる事実という意味の真実に変わっている。
三大新聞の編輯綱領や信条、憲章などにおける変化は25年後の1977

年に再開された。「毎日新聞」は1977年に初の編輯綱領を制定した。

毎日新聞社編集綱領　(1977年12月)

われわれは、憲法が国民に保障する表現の自由の意義を深く認識し、真実、公正な報道、評論によって国民の知る権利に応え、社会の公器としての使命を果たす。このため、あらゆる権力から独立し、いかなる不当な干渉も排除する。

われわれは、開かれた新聞を志向する。新聞のよって立つ基盤が広範な読者、国民の信頼と協力にあることを自覚し、積極的にその参加を求めていく。

この自由にして責任ある基本姿勢を堅持することは、われわれの責務である。このため、編集の責任体制を確立するとともに、民主的な運営をはかる。

新しい歴史の出発にあたり、われわれは、新たな決意のもとに社会正義に立脚して、自由､人権、労働を尊び民主主義と世界平和の確立に寄与することを誓う。

われわれは、ここに毎日憲章の精神と百余年の伝統を受け継ぎ、さらに時代の要請に応えるため、編集綱領を定める。

「不偏不党」理念は第1条の「公正な報道、評論」や「あらゆる権力から独立し、いかなる不当な干渉も排除する」との表現から考えられる。「真実」「公正」な報道によって達成すべき目的とは「国民の知る権利に応え、社会の公器としての使命」を示している。「権力からの独立」は「真実」「公正」報道の条件、基盤と考えられる。国民の知る権利と言論

の社会的責任、権力からの独立は自由民主主義の言論観である。

次の変化は2000年の「読売信条」改定である。「読売新聞」は2000年1月1日の第一面に新しい「読売信条」とその主旨を掲載し、３面の社説欄の全体を割いて「読売信条」の意味を説明した。

読売信条（2000年1月1日）

読売新聞は

責任ある自由を追求する。

個人の尊厳と基本的人権に基づく人間主義をめざす。

国際主義に立ち、日本と世界の平和、繁栄に貢献する。

真実を追求する公正な報道、勇気と責任ある言論により、読者の信頼にこたえる。

2000年の「読売信条」は「責任ある自由」を第1条として提示している。その「責任」は以下の条項で説明されている。個人の尊厳と基本的人権、日本と世界の平和と繁栄、真実を追求する公正な報道が言論の自由に伴う責任として書かれている。「不偏不党」理念を示す「公正」はその責任の一つとして含まれている。「不偏不党」は言論自由を追求するための条件として考えられている。

「読売新聞」は改定した「読売信条」に関し、第一面に乗せた「新時代へ読売信条制定」という記事で「真実の追求する新聞の倫理は、時の勢いなどに迎合してはならない」とし、旧信条の考え方を継承しながら、表現などを現代的に変えたと説明している。「活力ある日本の再構築に挑む」との見出しの社説では「情報記述革命に象徴される大きな変動期」になったとし、自由・人間・国際主義を追求していく

ことを強調した[27]。

戦後、日本言論の「不偏不党」理念に関して注目すべきことは放送法の制定である。1950年制定された放送法は公営放送のNHKを含む放送事業者の在り方を規定している。法の目的を規定した第1条の第2項で「不偏不党」が明記している。新聞の形で誕生して言論が放送に拡張していく中、新聞の編輯理念が言論の編輯原則として放送に適用されたと考えられる。

放送法　第１条

この法律は、次に掲げる原則に従って、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とする。

一.　放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。

二.　放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること。

三.　放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。[28]

第2項の「不偏不党」は真実、自律と共に、表現の自由を確保する条件として提示されている。不偏不党を保障することで自由が確保されるという構造になっているのだ。

不偏不党の保障が放送局の努力を必要とする原則なのか、政府が保障す

---

27)読売新聞,「新時代へ読売信条制定」「活力ある日本の再構築に挑む」,『読売新聞』,2000月1月1日，pp.1，3

28)電子政府総合窓口ーガブ，放送法，＜http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO132.html＞，2016年12月31日アクセス.

べき放送局の権利なのかについては議論がある。NHKメディア研究部の村山聖一(2016)は放送法で明記された「不偏不党」を権力からの独立の意味で解釈している。村山は法律制定当時の国会議論を分析して、放送法の制定過程においては、第1条は公権力による放送事業への介入を防ぐ目的のもとで検討が進み、放送法施行後も事務当局（郵政省・総務省）の担当者や放送制度の専門家の間ではそうした解釈が定着してきたことを確認した。しかし、国会での議論では、不偏不党が求められているのは放送事業者であるといった主張がなされることがあったことも指摘している[29)]。

29)村山聖一(2016)「放送法第1条の制定家庭とそのあとの解釈」『放送研究と調査』第66巻第6号，pp.90-105.

第三章.　日本の言論政策

言論の編輯理念「不偏不党」の変化と共に言論の外部環境にも変化があった。本章では言論活動に直接的影響を及ぼす言論政策の変化を考察してみる。

１．管理・統制の対象としての言論

新聞が大衆的メディアとして拡散して行った明治期、政府の新聞政策は言論に対する管理・統制を中心に行われた。政府は言論を利用する価値のあるものとして見ていたと同時に、政府の方針に従うべきである統制対象として扱っていた。

明治元年の1868年、政府は太政官布告第358号と第451号を出して、新聞発刊許可制と草稿検閲を通じて実質的に新聞の発行を禁じていた。しかし、翌年の1869年には太政官布告第135号で新聞発行を許容し、育成・奨励する方向に進んだ。1871年提示された新聞紙条例は「新聞紙は人の知識啓開を目的とする」とした上で、無分別な教法主張、人心惑乱などの記事禁止規定を定めた。新聞を文明開化の手段とみなしていたのであった30)。

1870年代、自由民権運動が展開され、明治政府の新聞政策は再度統制政策に転換されていく。新聞紙条例は新聞を取り締まるための政策であって、1875年に制定され、1883、1887、1897年に相次いで改正された。条例は、新聞紙の発行許可制を採択し、内務省が管轄するこ

30) 한영학(2012), “일본언론법 연구”, 한울아카데미, pp.17-33

と、編輯人を新聞紙の責任者と規定し、条例の違反による罰則対象を定めること、刑罰的規制と共に内務大臣の発行禁止・停止処分を新設することを骨子としていた。

1900年代には新聞統制の政策が法律として定められた。1909年の新聞紙法は新聞の保証金納付義務などの発行の手続きに関する条項と新聞の記事内容を直接統制する条項を定めていた。第21条の犯罪を煽動もしくは曲庇する記事の禁止、第23条の安寧秩序を乱したり風俗を害すると認められる新聞の発売・頒布禁止、第27条の陸軍・海軍・外務各大臣による、軍事外交に関する記事の禁止・制限権、第42条の皇室の尊厳を冒涜し政体を変改しまたは朝憲を紊乱しようとする事項に対する掲載禁止などがある。

大正期には新聞紙法の改定論議が本格的に噴出した。議会では1911〜1925年の間に6回の新聞紙法改定案が提出された。しかし、言論老成への反発から提示された改定案は、議会審議過程で議決されなかった。

新聞紙法による言論規制は1918年の「白虹事件」に繋がっていく。第二章で言及した通りに、「白虹事件」はシベリア出兵の影響で急騰した米価格による全国的暴動を受け、「朝日新聞」が1918年8月25日付け記事で内乱が起こる兆候を意味する『白虹日を貫けり』と言う表現を使ったあとの政府の弾圧のを受けた事件のことである。当局は「朝日新聞」の発行禁止処分を検討した。「朝日新聞」は社長と編輯幹部が退陣して、「不偏不党」と「穏健妥当」を明記した「本領」を宣言するまでに追い込まれた。

政府は『白虹日を貫けり』という表現が「皇室の尊厳を冒涜し政体を変改しまたは朝憲を紊乱しようとする事項に対する掲載禁止」を定めた新聞

紙法、第42条を違反したとして発行禁止処分を図りながら、「朝日新聞」を圧迫した。

韓永學（2012）は「白虹事件」を「日本新聞史で最大の筆禍事件」と規定し、「当時、最高の発行部数を誇っていた新聞の権力に対する屈従を象徴する事件で、この時期にも新聞紙法の威力が強大だったことを示唆する」と分析した[31)]。

明治・大正政府は「文明開花」の啓蒙政策を実行するために新聞を手段として育成・奨励しようとしながら、条例・法律を通じて強力な統制政策を行った。言論統制の根拠としてあげられたのは「安寧秩序」の保持、「朝憲紊乱」の防止であった。当時の政府は言論を政府の方針の広報手段として見なし、批判的言論の活動を萎縮させることを言論政策の目標としていたように考えられる。

２．言論自由と検閲の共存

「ポツダム宣言」によるGHQの言論政策は「民主化」と「統制」との「ツー・トラック」で推進された。統制政策はGHQの権威保護のための検閲と冷戦の影響による反共政策と分けて考えてみることができる。

まず、「民主化」は「ポツダム宣言」の第10項に『言論、宗教、思想の自由、及び、基本的人権の尊重が確率されるべき』と規定していた。これに基づいて、GHQは1945年9月24日「新聞の政府からの分離に関する覚書」、9月27日「新聞及び言論の自由に対する追加措置に関する覚書」などを提示し、新聞の政府からの自由化、検閲・取り締ま

31) 한영학(2012), “일본언론법 연구”, 한울아카데미

り禁止を命じた。

GHQは民主化措置と共に、統制政策を取った。「新聞及び言論の自由に対する追加措置に関する覚書」は真実に符合しない報道、公安を害する報道を防止するため、必要な命令を発することを定めている。それに、GHQは真実に符合しない報道、公安を害する記事を報道する言論・出版社に発行停止や業務停止を命じることも明記した。

続いて、具体的検閲基準も発布された。「プレス・コード」と呼ばれる9月19日発表の「日本の新聞準則に関する覚書」は、報道の基準を明確化していた。「プレス・コード」は以下の10項の基準を提示している。

1. 報道は絶対に真実に即すること
2. 直接又は間接に公安を害するようなものを掲載してはならない
3. 連合国に関し虚偽的又は破壊的批評を加えてはならない
4. 連合国進駐軍に関し破壊的に批評したり、又は軍に対し不信又は憤激を招くような記事は一切掲載してはならない
5. 連合軍軍隊の動向に関し、公式に発表解禁となるまでその事項を掲載し又は論議してはならない
6. 報道記事は事実に即し、筆者の意見は一切加えてはならない
7. 報道記事は宣伝目的の色を着けてはならない
8. 宣伝の強化拡大のために報道記事中の些細な事項を強調してはならない
9. 報道記事は関係事項や細目を省略する事で内容を歪曲してはならない
10. 新聞の編輯に当り、何らかの宣伝方針を確立し若しくは発展させる為の目的で、記事を不当に軽く扱ってはならない[32)]

各項目はGHQに関する報道の統制を明らかにしている。GHQに対する批判や関連報道は「破壊的批判」「筆者の意見」「色つけ」「歪曲」とみなし、統制することができるようになっている。そこで基準ないしは名分として挙げられている言葉が「真実」「事実」である。

これに関して、中正樹(2003)は「真実に符合するニュース」という考え方は、GHQのニュース観の特徴だと説明し、「現在の『客観報道』につながる考え方は、GHQによって戦後のジャーナリズムに導入された」と分析する。

二つ目の統制政策は反共政策である。GHQは冷戦が激化した1950年7月から官庁と民間企業の共産主義者を探し出し、追放する政策の「レッド・パージ」を実行した。1万2000人を超える人々が追放された中、一般企業の解職率が0.8%、言論社の解職率が2.3%で新聞社など言論社の追放率は高かった[33]。

GHQは「レッド・パージ」の一環として新聞社の労働組合運動を弾圧していた。1946年、社内民主化を要求した「読売新聞」労働組合の「読売争議」に関するGHQの介入と会社側への支持は対照的事例である。

法律的には、戦後、現行憲法の制定によって、新聞紙法などの言論関連法が廃止された。新聞関連法は新聞社株式の譲渡を制限する会社法の特例法である日刊新聞法、独占禁止法の新聞特殊指定による販売・価格規制などに限られる。

GHQの政策は、アメリカが日本に注入しようとしていた民主主義の理念と冷戦の激化による反共主義に基づいて樹立・実施された。民主主義からの政策は日本政府の新聞統制を解除する内容の新聞自由化措

32)江藤淳(1994)『閉された言語空間　占領軍の検閲と戦後日本』文藝春秋, pp.193
33)山本明(1967)『現代ジャーナリズム』雄渾社, pp.243~245

置があげられる。一方、GHQは新聞検閲の基準になる「プレス・コード」を発布するなど言論統制も強化した。GHQは社会的安定、つまり公安のために報道を制限する必要があるという立場を明確にした。1950年代に本格化した反共主義は共産主義者をあらゆる組織から追放する「レッド・パージ」という政策になって新聞社を圧迫した。GHQは言論の自由を強調して自由化政策を取りながらも、検閲目的の「プレス・コード」で「真実」「事実」「公安」などの報道基準を提示した。

3. 言論の自由の保障と制限

日本は敗戦後GHQの占領の下で憲法制定を推進された。現行日本国憲法は1946年にGHQの草案を修正した政府案が議会の修正を経てまとめられたもので、1947年に施行された。こういう経緯に対して、日本の憲法改正論者は日本の憲法がGHQの強要や圧力で作られたと指摘する。反面、日本の憲法はGHQの草案を参考にして、政府や議会が合法的過程を経て制定した自主性と持つという見解もある。制定経緯をめぐる論議がありながらも、日本を独立的自由民主主義国家へと変貌させた日本国憲法の意義は否定できない。従って、GHQの影響の下での占領期と現行憲法に基づく自由民主主義国家である現代の言論環境は区別すべきである。

現行憲法は第21条で言論の自由を保障している。第一項で「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」とした上、第二項に「検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。」としている[34)]。検閲禁止を明記し、

表現の自由をより強く保障しているという評価ができる。韓永學(2012)は憲法第21条によって言論法制が新しく構築されたと評価する。憲法第21条は過去の検閲や発行禁止処分など国家による行政的統制のための法律、組織を許容しない言論政策を意味する[35)]。

もちろん、表現の自由は無制限に保護されることではない。憲法は第12条で「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。」としている。表現の自由も公共の福祉のために利用されることになる。ここで、表現の自由が制限される可能性が考えられる。自由の目的に対する解釈によって自由の享有が濫用に判断される。自由を権利として持っている言論と市民、社会の意識や判断が言論の自由の保護に影響を及ぼすと考えられる。

憲法の制定と共に言論の統制法律は廃止された。しかし、言論の経営を支援する目的の個別的法律は制定されている。1950年成立の日刊新聞法は日刊新聞の株式の譲渡をその新聞社の内部関係者に制限している商法上の法律である。この法案は新聞が外部資本に支配されずに、自主的・独立的に運営されることを目的にしている[36)]。新聞の販売価格に関する独占禁止法上の条項もある。独占禁止法第23条は新聞などの著作物に限って生産者の価格指定を認める例外条項である。一般製品と同様に市場の自由競争で価格が決定される場合、新聞の質が低下

---

34)電子政府総合窓口ーガブ, 日本国憲法, ＜http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S21/S21KE000.html＞, 2016年12月31日アクセス.

35) 한영학(2012), “일본언론법 연구”, 한울아카데미

36)電子政府総合窓口ーガブ,日刊新聞紙の発行を目的とする株式会社の株式の譲渡の制限等に関する法律,＜http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26HO212.html＞,2016年12月31日アクセス.

する可能性があるいう判断からの条項で、新聞を市場流通システムから保護すべき対象としての例外で認めている[37]。放送法は制限的資源である電波の公正的、能率的利用を目的に1950年制定された。第二章で述べた通り、放送法は放送が公共の福祉に適合することを強調し、放送の「不偏不党」や真実、自立を保障すると定めている。

しかし、憲法と上述の法律に基づいて保障される表現の自由は国家・社会的利益と衝突する事態が発生する。国家の安保、性道徳観念、青少年保護、選挙の公正などの社会安定の理由で言論の表現の自由は制限される可能性がある。報道による個人の人権侵害も注目されている。刑法、商法、民法の個別的条項によって言論の自由は制限されたり、裁判の対象になる可能性が高まっているのである。

最近、上述の言論の自由を制限する可能性のある社会的利益に関する法案が制定された。2013年12月に成立された「特定秘密の保護に関する法律」は行政機関が国家安全に関する情報を特定秘密と指定し、行政関係者が特定秘密を外部に漏らした場合に処罰することを骨子としている。同法は報道の自由に関する条項を含んでいる。第22条は第1項で「これを拡張して解釈して、国民の基本的人権を不当に侵害するようなことがあってはならず、国民の知る権利の保障に資する報道又は取材の自由に十分に配慮しなければならない」とし、第2項で「この法律の適用に当たっては、出版又は報道の業務に従事する者の取材行為については、専ら公益を図る目的を有し、かつ、法令違反又は著しく不当な方法によるものと認められない限りは、これを正当な業務による行為とするものとする。」と規定している[38]。「公益」「正当な業務」など取材が許されるための前提

---

37)電子政府総合窓口イーガブ，私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律,＜http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO054.html＞,2016年12月31日アクセス.
38)電子政府総合窓口イーガブ，特定秘密の保護に関する法律，＜http://law.e-gov.go.jp/

があることは、政府側の法案への解釈によって言論の取材が拒否される可能性もあること示している。

---

htmldata/H25/H25HO108.html＞，2016年12月31日アクセス.

第四章. 「不偏不党」と言論政策

一　権力の統制の産物から自律規制に

ここまで調べてきた日本の言論の「不偏不党」理念は四つの段階をへて変化してきた。第一に、新聞が導入された明治期の「不偏不党」は大衆を啓蒙するという新聞の任務を実行するための資格、国家の体制や政策を支える政治的中立・公平として理解されていた。啓蒙と体制の安定という社会的目的が強調されている中、「不偏不党」は特定の政党や政派に偏らないという政治的中立の意味をもつようになる。「不偏不党」は結局、当時の支配権力に有利な非党派性に繋がって行ったのである。

第二に、「不偏不党」は政府の弾圧への屈服宣言の中で登場する。1918年の筆禍事件「白虹事件」とその結果として発表された「朝日新聞」の編集綱領で「不偏不党」は政府権力に対する順応や妥協の意味を含んでいるように考えられる。当時の「不偏不党」は反政府的姿勢に偏らないという親政府的姿勢に解釈することができる。

第三に、GHQの占領期に「不偏不党」は民主主義を達成するための条件、民主主義の構成要素としての公平・公正の意味で使い始めた。当時の新聞は民主主義と平和を強調しながらこれらの目標を実現するための条件として「不偏不党」理念を提示していた。

第四に、現代日本で通用している「不偏不党」は民主主義国家の言論に保障される自由を享有するための条件、義務として理解されている。「不偏不党」は自由の中で現れた言論自らの自律規制の形としての公平・公正の理念であると考えられる。

政府の言論政策は統制中心から自由保障の方向に変化してきた。そのような変化過程は三つの段階に分析することができる。第一に、新聞の導入期である明治期・大正期には、政府は言論を政策広報の手段と見なし、事前検閲・発行許可制などの強力な統制政策をとった。言論を利用、管理、統制の対象として扱っていた時代であった。

第二に、GHQの言論政策は自由民主主義の言論自由の注入と同時に統制を実行する両面的政策であった。統制の理由は主に二つに分かれる。日本社会でのGHQの権威維持の目的と共産主義の遮断であった。従って、GHQの方針に反する報道は検閲された。労働運動など共産主義と関連があると判断された活動も制限された。

第三に、言論の自由が保障される現代日本の言論政策では、言論への支援と共に言論活動の責任を強調する見解が強まっていく。言論の自由によって発生しうる被害が注目され、社会安定や個人の人権の保護を目的とする制限が議論される。以前のように法律で言論の自由を制限することはないが、国家安保などの社会安定を理由として言論活動が萎縮される可能性はある。

日本政府とGHQは支配勢力として言論の自由に関する政策を通じて影響力を行使してきた。そのような観点から、政府やGHQを権力と規定することができる。権力とは支配者が被支配者に対し、自由・安全・便益など生活上の価値を配分する力、お互いの関係を規制する社会的な力である。権力をもっとも組織的・強制的に独占・行使できるのは下級社会での国家であるため、一般的に権力は国家権力あるいは政治権力を意味する[39]。政策は強制性を持っているため、権力の行使手段として使われる。従って、言論政策と日本の言論界に浸透している

39) 철학사전편찬위원회(2009), 철학사전, 중원문화

編輯理念「不偏不党」には権力と言論の関係が反映されている。

明治・大正政府が「知識啓蒙」「安寧秩序」「朝憲紊乱」を理由として新聞の発行禁止処分を下したり、GHQが連合軍に関する報道を制限して、「公安」を強調したことには、新聞が社会全般に及ぼす影響は大きいという判断がある。言論政策には新聞の力を統制・制限する必要があるという権力の考え方が内在している。

当時、言論の編輯理念「不偏不党」は外部の言論政策と照応しながら変化していた。言論を体制維持に寄与する手段と認識していた権力側の考え方が「不偏不党」という新聞の編集理念に一定の影響を及ぼしたと考えられる。

「不偏不党」理念は1940年代まで日本の言論界による支配権力への牽制を弱める機能をしていたと判断できる。権力の方針に順応する場面で「不偏不党」理念が使われ、権力に反する報道を萎縮させた。「不偏不党」は権力の言論統制を正当化する理念に利用されていた。明治・大正期の啓蒙や社会安定、GHQの民主主義と反共主義のために言論は「不偏不党」であることを義務付けられていたのだ。

言論の自由が保障されている現在も、「不偏不党」は放送の電波提供の条件、義務として言及されている。現政府の中では「不偏不党」を言論統制の手段と見なす発言が出ている。2013年、公営放送NHKの籾井勝人会長説明した安倍晋三首相の「不偏不党」に関する考えは賛成と反対の意見を対等に扱うことを意味していた。2016年2月高市早苗総務相が「不偏不党」でない放送に対する電波停止の可能性を言及したこともある[40]。

この発言には「不偏不党」に対する二つの認識が示されて入る。まず、

40）本論文６ページ参考.

「不偏不党」は機械的中立を求めるという考えである。次に、「不偏不党」は言論の統制の基準、手段になるという考えである。
「特定秘密の保護に関する法律」などが制定される言論環境で「不偏不党」は言論の自律規制を超え、また、政府の統制の正当化理念になるかもしれない。

特に、「不偏不党」が明治政府の政治体制維持のために党派性を遮断する目的ではじめて使われて言葉で、政府の廃刊圧力に順応した結果で投入された新聞の編輯理念であるということを考えてみる必要がある。「不偏不党」を単純に党派性の排除ないしは機械的中立と認識した場合、言論の活動を制限する仕組みとして自由な報道が妨げられる可能性がある。

言論の自由と「不偏不党」はどのような関係に置かれるべきであろうか。現代言論が「不偏不党」を言論の自由に伴う責任として認識したことに基づいて、言論の責任を明確に認識した上での「不偏不党」の意味の再定立する必要がある。

第五章．結論

「不偏不党」は新聞だけではなく、放送メディアにも採用される日本言論全般の編輯理念として位置付けられている。

新聞の導入期から現在まで「不偏不党」が標榜する「偏らないこと」は権力によって言論統制、制限を正当化する言論の義務、条件として使われてきた側面がある。「不偏不党」は現代言論に求められている社会的責任である権力監視のために機能することができなかったと考えられる。

特に、言論自らが「不偏不党」を言論の自由の条件として考える限り、「不偏不党」は言論の自由を束縛する統制論理になる可能性がある。近年、安倍政権によって「不偏不党」を言論の義務として強調していることはその可能性への懸念を高めている。

「不偏不党」とは反対の方向を強調しているフランス新聞の事例は、言論の役割と不偏不党であることの限界に対する有用な示唆を与える。フランス新聞は道徳性・真実性を標榜しているが「非党派性」は標榜しない。チェ・ヨング(2003)はフランス新聞「ル・モンド」を分析した著書で「言論が公正な審判者として、現実勢力の是々非々を客観的に選り分けることが、果たして、可能なのか」として、言論が公正、中立を標榜することは偏頗的で、親権力的であったことの反証であるかもしれないとの指摘をしている。

「不偏不党」を自由の条件として、党派性や変更を排除する原則として認識することは、言論の自由の側面でも、権力監視の側面でも適切ではない。「不偏不党」を権力の介入を排除する独立性として再定立する必要がある。

18世紀、イギリスの政治学者エドマンド・バークが、立法・司法・行政の三権と共に第四権(The Fourth Estate)として言論の位相を強調したことは[41]、言論が公式的権力である三権を監視するためには三権に次ぐ力が必要であるという意味に解釈されてきた。最近、韓国の権力腐敗スキャンダルで言論の役割が目立つ中、言論学者イ・ジュンウンは「堕落した権力に対する憎悪が言論のもっとも古い、固有な社会的機能」[42]であると評価した。第四権という概念が示す言論の権力監視役割は現在進行形であるということを示している。

本研究は日本の言論が「不偏不党」の理念を出しながら、偏向的な記事を書いているという主張をしているのではない。むしろ、「不偏不党」理念を再定立することが日本新聞の発展の切っ掛けになるという希望的観点からの研究である。

日本の言論が共有している編輯理念があること、その理念が権力との関係で、言論の自由を制限する方向で使われていたことから、権力監視という言論の本来の機能が弱化する可能性を警戒すべきだというメッセージを伝えようとした。

この研究は言論の編輯理念・憲章・信条などが作成された当時の社内論議や環境に関する情報を新聞社が発刊した社史、記事・社説などから得ている。言論社が「不偏不党」を出してきた裏の目的、会社経営的背景などについては、インタビュー調査など深層的研究が必要だと思われる。また、日本言論の報道の内容を分析して、権力に対する報道の問題点を発見することも必要になるだろう。

---

41)Schultz, Julianne(1998). Reviving the fourth estate. Cambridge University Press. pp. 49

42)미디어오늘, ‘‘팩트’는 대통령 ‘하야’를 요구한다’, 2016.10.25 <http://www.mediatoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=132868#csidx66474d6541370e6bc8acbf3ddd0eb7d>2016年10月19日アクセス

参考文献

福沢諭吉(1875)松沢弘陽(1995)編『文明論之概略』岩波書店

福沢諭吉(1902)富田正文(1978)編『福翁自伝』

毎日新聞社社史編纂委員会(1952) 『毎日新聞七十年』毎日新聞社

長谷川進一(1961)「日本最初の英字新聞ーナガサキ・シッピング・リスト・アンド・アドバタイザー」『新聞研究』120, pp.58~61

山本明(1967)『現代ジャーナリズム』雄渾社

高橋正則(1974)「新聞批判における二つの視点ー新聞の在り方についての考察」『政治学論集』1, pp.79-106

山本武利(1975)「不偏不党とは何か」『中央公論』90－4,中央公論社, pp.99-110

山本武利(1976)「明治期の新聞投書」『社会学部紀要』33, pp.61-70

山本武利(1981)『近代日本の新聞読者層』法政大学出版局

江藤淳(1989) 『閉された言語空間 占領軍の検閲と戦後日本』 文藝春秋

朝日新聞100年史編修委員会(1991)『朝日新聞社史ー大正・昭和戦前偏』朝日新聞社

朝日新聞100年史編修委員会(1994)『朝日新聞社史ー昭和戦後偏』朝日新聞社

宮本太郎(1994)『回想の読売争議ーあるジャーナリストの人生』新日本出版社

朝日新聞100年史編修委員会(1995)『朝日新聞社史ー資料偏』朝日新聞社

柴山哲也(1997)『日本型メディア・システムの崩壊ー21世紀ジャーナ

リズムの進化論』柏書房
山中恒（2000）『新聞は戦争を美化せよ!ー戦時国家情報機構史』 小学館
日本マス・コミュニケーション学会(2000),「日本型メディア・システムの未来像ー不偏不党の評価と可能性をめぐって」,『マス・コミュニケーション研究」
駒村圭吾(2001)『ジャーナリズムの法理：表現の自由の公共的使用』嵯峨野書院
八木秀次(2002)『明治憲法の思想: 日本の国柄とは何か 』 PHP研究所
中正樹(2003)「用語としての「客観報道」の成立」『ソシオロジスト』5, pp.185-205, 武蔵大学社会学部
柴山哲也(2004)「日本近代における言論理念の形成と商業新聞の「不偏不党」」柴山哲也（編）『日本のジャーナリズムとは何かー情報革命下で漂流する第四の権力』ミネルヴァ書房, pp.37-73
マンフレート・ヘットリング；ティノ・シェルツ；(2007)川喜田敦子(訳)「過去との断絶と連続--1945年以降のドイツと日本における過去との取り組み」『ヨーロッパ研究6』東京大学大学院総合文化研究科･教養学部ドイツ･ヨーロッパ研究センター,pp.93-118
堀まどか(2008)「野口米次郎の一九二〇年代後期の指向性ー雑誌「國本」への寄稿を中心にー」『総研大文化科学研究」4 ,pp.87-95
濱田信夫(2012)「日本の新聞産業を牽引した企業家活動ー村山龍平と本山彦一」『日本の企業家活動シリーズ』, 52, 法政大学イノベーション・マネジメント研究センター
村山聖一(2016)「放送法第1条の制定家庭とそのあとの解釈」『放送研究と調査』第66巻第6号, pp.90-105.

Schultz, Julianne (1998). Reviving the fourth estate: Democracy, Accountability and the Media, Cambridge University Press
Laurie Anne Freeman(2000), Closing the Shop: Information Cartels and Japan's Mass Media, Princeton University Press
Adam Gamble and Takesato Watanabe(2004), A public betrayed : an inside look at Japanese media atrocities and their warnings to the West, Regnery Publishing
David Hugh Weaver and Lars Willnat(2012), The Global Journalist in the 21st Century, Routledge

최연구(2003), “르몽드”, 살림
철학사전편찬위원회(2009), “철학사전”, 중원문화
정수영(2009), “매스미디어의 사회적 책임과 어카운터빌리티 - 허친스 보고서(1947)의 재고찰 및 규범이론으로의 변천과정을 통해 본 현재적 의의와 과제”, 한국언론정보학보, 47호, pp.23-49
한영학(2012), “일본언론법 연구”, 한울아카데미

電子政府総合窓口イーガブ, 放送法, <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO132.html>
電子政府総合窓口イーガブ, 日本国憲法, <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S21/S21KE000.html>
電子政府総合窓口イーガブ,日刊新聞紙の発行を目的とする株式会社の株式の譲渡の制限等に関する法律,<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26HO212.html>
電子政府総合窓口イーガブ, 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する

法律,＜http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO054.html＞
電子政府総合窓口ーガブ，特定秘密の保護に関する法律，＜http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H25/H25HO108.html＞
国立国会図書館、日本国憲法の誕生,詳細年表,＜http://www.ndl.go.jp/constitution/etc/history01.html＞
外務省，＜http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/world.html＞2
立命館大学柳澤研究室,新聞協会,聞倫理綱領<http://www.ritsumei.ac.jp/~syt01970/newpage19.html>
日本民主法律家協会,＜http://www.jdla.jp/houmin/＞
Reporters Without Borders(2016), World Press Freedom Index <https://rsf.org/en/ranking#>，＜https://rsf.org/en/japan＞

朝日新聞，「高市総務相、電波停止に言及公平欠ける放送に「判断」」，＜http://www.asahi.com/articles/ASJ286TWTJ28UTFK00W.html＞
水島宏明「籾井勝人「新会長」で進む『安倍さまのNHK』最初の記者会見では「不偏不党」を強調して釘を刺す」,＜http://bylines.news.yahoo.co.jp/mizushimahiroaki/20131221-00030851/＞
大阪朝日新聞(1918), 2002年作成, 神戸大学附属図書館
読売新聞「新時代へ読売信条制定」『読売新聞』 2000月1月1日，1
読売新聞「活力ある日本の再構築に挑む」『読売新聞』2000月1月1日，3
미디어오늘, ‘‘팩트’는 대통령 ‘하야’를 요구한다’, 2016.10.25

초 록

일본언론의 편집이념 '불편부당'의 역사적 변화에 관한 고찰
- 권력과 언론의 관계를 중심으로 -

김하나
서울대학교 국제대학원
국제지역학 전공

일본에서는 최근 언론 자유가 위기를 맞고 있다는 불안감이 커지고 있다. 성숙한 자유민주주의 국가로 자리매김한 선진국임에도 불구하고, 일본은 최근 수 년 간 국제 언론인 단체의 세계 언론 자유도 조사에서 개발도상국과 비교될 정도로 낮은 순위를 기록하고 있다. 일본 정부의 언론에 대한 통제를 시사하는 발언과 정책이 잇따르면서 국내외의 비판도 높아지고 있다.

본 연구는 일본 언론이 공유하고 있는 편집 이념 '불편부당'이 정부의 언론 통제 주장에 등장하고 있다는 점에 주목했다. 언론 내부의 편집 이념이 권력의 언론 통제 논리로 활용되고 있는 것은 아닌가 하는 의문에서 출발해 '불편부당' 이념의 형성 과정과 변화와 언론 정책의 변화를 살펴보았다.

그 결과, '편향되지 않는 것'을 의미하는 '불편부당' 이념은 권력의 언

론에 대한 시각, 정책에 영향을 받으면서 형성, 변화해왔다는 사실을 파악할 수 있었다. 또한 '불편부당' 이념이 언론의 자유에 앞선 전제조건으로 인식되면서 언론 자유를 제한하는 요소로 활용될 가능성을 내포하고 있다는 시사점을 발견하였다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 일본 언론의 '불편부당' 이념이 형성되는 과정을 분석하였다. 둘째로, 일본의 정치 권력이 실시한 언론 정책을 통해 권력의 언론에 대한 인식을 살펴보았다. 마지막으로, 언론 정책이 '불편부당'에 끼친 영향을 살피면서 양자의 관계를 고찰하였다.

키워드 : 일본 언론, 편집이념, 불편부당, 권력, 언론의 자유
학번 : 2015-25029