【研究ノート】

日本における新聞記者資格制度導入までの考察

大津昭浩
OATES, Akihiro

キーワード：新聞士; 従軍記者規則; 新聞事業令; 記者登録; 日本新聞会

Received: 2007 .8. 31

1. はじめに

新聞記者を免許・登録制にしようとする動きは、1920 年代の米国におけるイエロージャーナリズムに対する批判が発端となり、欧州に加え、日本においても同様な動きがあった。米国では資格制度という形を否定し、新聞記者は組織に基づかない職業倫理集団であることを明確に主張したウィスコンシン大学ジャーナリズム学部長（当時）のウィラード・ブライヤー教授が議論に決着をつけたが、日本ではどういう結末になったのだろうか。

大正期には日本に、米国式の記者教育システムが導入され、専門機関による教育が行われていたことを、これまでの論考[1)]で論述しているが、記者資格制度についての評価・判断は日米で異なった経緯を辿ることとなる。実際に新聞記者の国家認可・登録制度を導入したのはイタリア（1923 年〈大正 12〉）とドイツ（1932 年〈昭和 7〉）であり、次いで 1942 年〈昭和 17〉には日本でも登録制度が実施され記者クラブへの介入なども行われた。

新聞記者登録制度について日本政府は当初、新聞紙面のセンセーショナリズム抑制の観点からその在り方を検討したが、最終的にはメディア規制手法へと重心を移した。その背景には総力戦を戦う日本政府側の言論統制への応用が明確に示されたと言えるだろう。

本稿では、身分格差のあった初期の新聞記者時代から、地位が向上する背景となった従軍報道（帝国陸海軍従軍報道規則の制定）の開始、衆議院での記者資格制度案質疑の状況、導入された記者登録制度の実際について概観してみることとする。

2. 明治－大正期の新聞記者

2.1. リポーターとライター

草々期の新聞（取材）記者の社会的地位は高くなかったようだ。彼らは「探訪者」と呼ばれ、「羽織ゴロ」などとも蔑称されていた。この探訪者が活躍していたのは小新聞（1870 年〈明治 3、横浜毎日新聞の創刊年〉）から中新聞（1879 年〈明治 12、大阪朝日新聞の創刊年〉）が発展してくる明治後期頃まで。探訪者はいわゆるリポーターであるが、リポートするのは社内のライターである「記者」に対してで、探訪者は「種取り」（またはネタ取り）の報告をするだけであった。今日でいう番記者とデスクの様な関係とも言える。

中新聞の探訪者たちは三面記事などを担当する社会部などに配属され着流しに雪駄履き。一方、政論担当の政治部はモーニングかフロックコートといった出で立ちだったという。尾崎行雄（咢堂）は報知新聞在籍時期 1882 年〈明治 15〉ころのエピソードとして「雑報記者ごときに書かせる」と表現され翻訳係の記者は「下局」に詰め、政論担当の「上局」とは明確に区別されていたことなどを自伝[2)]で回想している。

また、明治中期に新聞記者の地位が急速に高まったことについては「新聞の社会的勢力の増進は他方新聞記者にならうとする希望者の増加となつて現はれてきた。嘗ての「新聞屋」と蔑称された地位は現今の覇気ある青年の最も望んでいる地位になってゐる」[3)]など様々な文献が確認できる。

2.2. ゴロツキからヒーローへ：加熱する従軍報道

明治中期以降、中新聞の発展と共に単なる探訪者は姿を消し、「ネタ取り」専門の記者も執筆をこなすようになっていったのである。学校制度の充実により、高学歴者が多数輩出された影響が考えられているが、本稿ではこの時期に本格化した従軍報道に着目してみよう。

日本における最初の従軍報道は東京日日新聞の岸田吟香による 1874 年〈明治 7〉の台湾出兵（征伐）が初めてだと思われる。東京日日の錦絵原稿が残されているなど紙面構成に力を入れていたことが分かる。従軍の許可は西郷従道陸軍中将への直談判によってで、従軍したのはこの 1 社のみだったが、原稿送信に関しては軍からの便宜が得られた。

この後の、西南戦争（1877 年〈明治 10〉）では各社とも従軍記事に力を入れた。とくに東京日日新聞の福地桜痴は従軍記事「戦報採録」を 16 本連載。その報告の栄誉を賜り、1877 年〈明治 10〉4 月 6 日、大阪の行在所で明治天皇に拝謁した。福地は「嗚呼この栄誉は独り僕が一身に止まらず、実に日報社の光栄なり、各新聞記者、社会一般の光栄なりといふも不可なるべし」としている。福地は新聞記者として拝謁を賜った初めてのこととして金 50 円、縮緬 2 反と酒餞を下賜されており、それまでの新聞記者のイメージを払拭させたに違いない。

そしてその後の、壬午・庚申事件（朝鮮事変、1882 年〈明治 15〉および 1884 年〈明治 17〉）、日清戦争（1894 年〈明治 27〉で国内の新聞社は、従来の規模を大きく上回る従軍報道に着手する。朝鮮事変では東京日日、大阪朝日新聞、時事新報などから数名の従軍記者が派遣されたが日清戦争ではこれを大きく上回る規模となり、従軍記者に関する規則が制定された。

まず、1894 年 9 月に陸軍大臣名で「外国新聞記者従軍心得付新聞記者従軍心得」が送達され、従軍を許可された者は、大本営（広島）に出頭すること、従軍免許証を常時携帯することや、発送する信書は監視将校の査閲を受けることなどの心得が出された（外国新聞記者はこれらの心得に準ずる）。このほか、記事送稿の手続きとして「従軍記者等軍用電信使用手続制定」なども同 10 月に制定され、「戦況通信を朝鮮国釜山京城間の軍用電線に託せんと欲するものは（略）釜山以東の電報料として若干金額を釜山郵便電報局に予納」することなども示されている[4)]。

これらの従軍報道に関する指針は 9-10 月に制定されているが、日清戦争が開始されたのは 7 月 25 日であり、1894 年 7 月から翌年 11 月までの間に従軍記者 114 名、書工 11 名、写真師 4 名が従軍している。つまり、従軍記者の派遣が一気に増大し急遽、軍側が従軍規則

を整えたということの様だ。

日露戦争（1904-1905 年〈明治 37-38〉）ではこうした経験を活かし 1904 年〈明治 37〉1 月 5 日「新聞記事取締」に関する緊急内務省令を公布、同 2 月 5 日には「釜山、仁川、京城からの使用外国電報に暗号を使用することを禁止」し、改めて「従軍記者心得」を公布した。陸軍は宣戦布告当日の 2 月 10 日、海軍は 2 月 12 日である。陸軍の心得は「1 箇年以上新聞社員として其実務に従事したる者に限る」などの規則を用いた。

日露戦争で従軍記者を派遣した新聞社は全国日刊新聞社 160 社のうち、東京 15 社、大阪を含めた地方紙 37 社の合計 52 社。軍は従軍規則を定めた上で、1 社 1 名と制限したが特約関係の地方紙・雑誌の名義を利用するなどして各社 10 名内外の特派員を派遣した。

この従軍記者制度は 1941 年半ばには廃止され、ドイツ軍の宣伝中隊（Propaganda Kompanie）を参考に、新聞・通信社の記者に加え、画家、放送記者、カメラマンなど 300 名からなる報道・写真班を組織して南方戦線などへ派遣する方式に改められている。

2.3. 記者が足りない

新聞社における選抜試験の例をみると読売新聞は 1904 年〈明治 37〉に公募を実施（作文と口頭試問）、朝日新聞は 1909 年〈明治 42〉に筆記試験（取材して記事化）を行っているが、新聞社が縁故採用を廃し試験制度を確立させるのは大正期以降である。1928 年〈昭和 3〉の頃になると、大阪毎日新聞では入社試験が「押すな押すなの盛況」[5)]となっていた様だ。

また、国際的な視野では 1927 年〈昭和 2〉にジュネーブにおいて国際連盟の世界新聞会議で「学校、大学その他における新聞科設置」が採択され、新聞講座が開講されていない国に対して速やかに新設するように勧告されている。日本でも同勧告を受けて東京帝国大学に新聞研究室が 1929 年〈昭和 4〉10 月に開設されるなど、大学での新聞記者養成が考慮され始めた。

新聞社が大規模化した要因の一つに関東大震災（1923 年〈大正 12〉）による被災影響がある。在東京の新聞社が軒並み発行不能状態になり、大阪系の新聞社がそれを機に東京進出を達成したのである。新聞や新聞記者への関心が高まり、同時に吸収合併を繰り返しながら新聞社自体が大きくなって行った。そうした背景の下、取材記者が足りなくなる一方、記者志望者も増加し、記者の選抜試験が一般的に行われる様になると、資格制度の必要性が考えられてくるのである。

3. 新聞記者は資格制度に適さず

3.1. 米国ではブライヤーが議論に決着

米国では「ニューヨークワールド」紙を発行していたジョーゼフ・ピュリッツアー（1847-1911）が同紙のイエロージャーナリズムと呼ばれたセンセーショナリズムへの反動・反省として 1903 年〈明治 36〉にコロンビア大学に 200 万ドルもの寄付金を投じ、近代的な新聞学部設置を目指した。しかし、法律家や医師を養成する学部と同等にジャーナリストを養成するスクール・オブ・ジャーナリズムの設置自体はコロンビア大が初ではなく、1908 年〈明治 41〉にミズーリ州立大学設置したのが第 1 号で、コロンビア大学での設置は

これに遅れを取り 1913 年〈大正 2〉になった。両大学の動きを契機として全米各地の大学でジャーナリズム・ジャーナリストのためのプロフェッション教育課程が次々と設けられていくことになる。

新聞記者の質的向上が新聞のイエロージャーナリズム化を防ぐと考えた訳だが、一方で新聞記者の資格制度化も検討が進められた。しかし、ジャーナリストの資格制度について明確に否定したのがウィスコンシン大学の初代ジャーナリズム学部長であり、様々なジャーナリズム組織立ち上げに携わったウィラード・ブライヤー（1873-1935）である。

ブライヤーは「ジャーナリストは”パブリック”のためのサービス業であり、免許制度に拘束されることのない専門機能（unorganized profession）」であると提唱し、この考え方が当時の新聞記者・学者らから広く支持された。双方から支持されたのが特徴であると言え、新聞記者側の ASNE（米国新聞記者編集者協会、1922 年〈大正 11〉）、大学側の AEJMC（米国ジャーナリズム＆マス・コミュニケーション学会、1912〈大正元〉）という両組織の設立に影響を与えた。そして 1924 年〈大正 13〉には大学におけるプロフェッション教育課程の認定基準を設定する大学横断的な最初の基準（アクレデーション、大学ジャーナリズム学部認定基準）が定められることになる。この認定基準にはブライヤーの考えが採用されており、後に「ブライヤー・アプローチ」と呼ばれるようになる[6)]。

センセーショナルな報道が過熱したイエロージャーナリズムの時代を経験し、記者の能力アップの必要性が明らかになり、大学での教育や専門教育コースの設置は急速に普及した。そしてそれは資格制度導入の議論へと進んでいった。しかし、米国で記者資格制度が否定されたのはブライヤーが、ジャーナリストは医師や教員とはまったく違う専門機能であることを明確に主張したことの影響が大きい。また、憲法修正第 1 条「新聞の自由」を守る立場の新聞現場が資格制度に拒否反応を示したであろうことは想像に難くない。

日米ともにセンセーショナル報道に対する反対の機運が盛り上がり、記者資格制度の検討が行われた。日本の場合は 1942 年〈昭和 17〉の制度導入まで資格制度導入の検討が続くことになるが米国では 1924 年〈大正 13〉の段階で資格導入論に決着が付いたと言えるだろう。

3.2. 新聞士制度を導入せよ

新聞記者の資格制度導入の必要性については取材記者のレベルアップ、不適当な取材・記事に対する罰則を行うことを可能にすることが考えられる。日本で提案されていたケースを検証すると、一定の実務経験を求めており、弁護士や教員のそれとは違う考えがそもそもあったようだ。

日本では 1920 年〈大正 9〉に新聞記者協会（東京市、専務理事・吉川義章：日本電報通信社）が設立され「新聞士」制度を提唱した。新聞記者の権威・倫理向上を目指し一定の資格と実務経験を受験要件として新聞士免許を与え、新聞士以外が記者になれないようにすることを目指した。これは 1914 年〈大正 3〉に米イリノイ州のバーラット・オハラ副知事が法案化した記者免許制度を参考にしたと考えられ、資格の付与剥奪権の行使を想定していた。また新聞記者協会は、これらの資格発給業務を事業の柱にしようとしていたようだ[7)]。

新聞記者協会の提唱する「新聞士」制度導入について、新聞関係のジャーナル誌を発行

していた日本新聞研究所が行った有識者らに対するアンケート調査[8)]では有効回答 22 の内、導入反対が 16 を占めた。主な意見をみてみると、反対意見では読売新聞社会部長（当時）の千葉亀雄が「バーラット・オハラと倫敦テレグラフのバアシイ・プルレンの意見その他を読んだに過ぎないが」とした上で「新聞記者に限らず完全な試験などは何処にもない」「新聞記者の一切は人格の完成か否かによって職業的に自然に相互的に選択し淘汰していくのが本当だと思う」としている。また賛成意見では尾崎行雄（咢堂）が 1914 年〈大正 3〉以来主張し続けているとして「少なくとも開業医、弁護士等と同等に資格を限定する必要あり」とした。回答を寄せているのは新聞社の主筆、編集長クラスが大半を占め、尾崎以外の衆議院議員も含まれる。

3.3. 導入推進派の尾崎咢堂

尾崎行雄（咢堂）はどのような考えから、新聞記者の資格制度導入を望んでいたのだろうか。草創期の新聞記者でもあった彼の持論は興味深い。尾崎は「我国の新聞として、最も遺憾に堪えない」理由として「事実の有無に重きを置かない事」「他人の名誉を軽視する事」を挙げ「一流の新聞でありながら、碌々事実を探索もせずして、無根の事柄を掲載する」ことが度々あるとしている。また「殊に人の名誉を毀損すべき事柄に付いて、極めて冷淡で、名誉上の大事件をも、軽々しく雑報記者の筆に任せて掲載する癖がある」と指摘している。

そうした理由から「新聞記者の資格を制限」する考えを示し、保証金制度によって新聞発行の制限を行っている当時の現状を廃し記者そのものに対する資格制限の方が有効だろうと考えていた。尾崎は「故に医者、弁護士、教員等と同じく新聞記者にも一定の資格制限を付けて置いて、若し虚報を伝えたり、言われなく他人の名誉を毀損したりしたら、其罪状重き者は、資格を取り上げ、弁護士の資格を取り上ぐるが如く取り上げることにして、再び表面に立って新聞記者となることを許さないようにしたなら、少しは良くなるであろう」と厳しく評価している。

一方で「但し資格を取り上げても内実編集に従事することは出来ようが、新聞記者として公然世間に立つことは、出来なくなるから、多少方今の時弊を矯正し得るだろう」[9)]ともしており、彼の考えていた資格制度は今日でいう取材証の様なものだったと思われる。大正デモクラシーの最中、新聞ジャーナリズムの改善を訴える立場からの「持論」であるが、これ以降、新聞記者制度についての彼の意見は見出されていない。

3.4. 内務省は導入に積極姿勢とらず

新聞記者の資格制度導入については内務省が関与して検討が行われた形跡があるが、初期の議論は制度導入を答申するものの、国会答弁では積極的とは言えない姿勢を保っていた。この理由については興味深い部分があるが、政府は新聞社に対しては発行停止を命じる権限をすでに持っており、わざわざ記者資格制度を導入しなくとも十分に言論統制可能と判断していたと思われる。

内務省管轄下の警保委員会は新聞社で構成する業界団体に代行させる形での資格制度導入を検討していた。1928 年〈昭和 3〉4 月の出版・新聞紙法改正に関する警保委員会の答申で

は新聞協会の設立公認に加え、同協会の事業として１、新聞記者の資格欠格に関する事項。２、従業員の共済に関する事項。３、新聞経営上の協定に関する事項。４、編集上の協定に関する事項。５、広告文に関する事項。を答申している[10)]。

その後、内務省に対しては衆議院では資格制度導入について質問主意書への答弁が 3 回（1931 年<昭和 6>、1936 年<昭和 11>、1938 年<昭和 13>）行われた。質問者は 3 回とも衆議院議員の飯村五郎（政友会）である。飯村は第 59 回帝国議会（1931 年<昭和 6>2 月 14 日）で「新聞記者の資格制定に関する質問主意書」として「近時新聞紙の数漸次多きを加え新聞記者の数亦従って著しく増大し其の社会に及ぼす影響亦益と重大ならむ」として弁護士、計理士、医師それぞれに法律があるにも拘わらず、「国家社会の公安秩序進捗発達と極めて密接且絶大の関係を有する新聞記者の資格に付何等の規定存せざるは吾人其の理を解し能はざる所なり」と訴え「政府は速やかに新聞記者の資格認定に関する適当なる法令を制定するの意なきや政府の初見如何」と迫っている。

内務省の見解は要約すると「必要があることは理解できる」「国家の関与よりも新聞社の自発的努力に任せる方が妥当」「（とにかく）問題が大きいので慎重調査考究中」といった内容だ。要するに、飯村は「記者にも資格制度を導入して然るべく責任を持たせよ」という罰則導入型の主張であった。

飯村の質問主意書に対する内務省の回答は「出版法改正の根本方針に付諮問を受けたる警保委員会の答申に於いて新聞協会の設立を公認し新聞記者の資格缺格に関する事項の審査決定を以って其の事業の一となせるが如き亦此の趣旨に出るものと認めらる」が、「新聞記者の資格認定の問題は事極めて重大なるを以て政府に於いては如上の諸点を考慮し目下慎重調査考究中に属す」とかわし、以降、同様の回答を続けた。

新聞記者協会を公認して資格制度事業を行わせたいという言わば民間主導型制度には二の足を踏んだのかもしれない。ちなみに警保委員会では「（弁護士などと違い）新聞記者は専門の学問知識を必要とするものではない」として資格制度導入に否定的な見解を出している。

4. 総力戦下での記者登録制度導入

4.1. 言論統制の始まり

第 2 次大戦下での記者登録制度実施について触れるには、満州事変以降の日本政府による言論統制の取り組みからみていく必要がある。

1936 年<昭和 11>、日本政府は内閣情報委員会を設立、その後、内閣情報部（1937 年<昭和 12>）、内閣情報局（1940 年<昭和 15>）と昇格を続け、内閣情報局は外務省情報部、陸軍情報部、海軍軍事普及部、内務省警保局の業務を吸収した組織となった。さらに、発行禁止権限を持つ言論統制を行ったため、新聞各紙は校閲部門を拡充するなどして当局との対応を迫られていく。また、新聞に対する容易な言論統制手段として商工省が取り扱っていた新聞用紙を、内閣に移管し、用紙配給枠を巧みに運用し、新聞社の統合を迫るカードにした。

新聞業界側では、1941 年<昭和 16>5 月に、新聞連盟を設立、用紙割り当ての他、紙数調

査、広告料適正化などの事業を行っている。用紙の逼迫は更に新聞の共同販売も実現（1941年12月から）することとなり、1県1紙体制の構築につながっていく。

そして同年同月、国家総動員法に基づき、新聞事業令が公布され、新聞産業は本格的な言論統制下での新聞発行に大きく舵を切ることになる。

4.2. 日本新聞会が実施した記者登録

新聞連盟は新聞事業令に基づき、1942年〈昭和17〉2月、統制団体として特殊法人・日本新聞会（田中都吉会長）を設立した。設立委員は事業令に基づき指名された新聞・通信30社で、統制会員として新聞104社を指定した。日本新聞会がその後、様々な新聞統制業務を実行していく。

日本新聞会は用紙逼迫問題などを喫緊の課題として新聞・通信の統合業務を主導していくが、さらに新聞経営調査、統制資材確保などの新聞連盟から引きついだ事業のほか、記者登録制、記者会改組などに取り組んだ。

日本新聞会は1942年〈昭和17〉3月、「日本新聞会記者規定」を策定し、登録された記者以外を用いてはならないことを定めた。同規定では「国体を明確に把持し公正廉直の者」「高等専門学校以上の卒業者または必要なる知識経験あるもの」などを資格条件として、記者資格選考委員会が審査を行った[11)]。

記者登録には1943年〈昭和18〉4月までに約1万5千名の申請者があり、1次選考には8千名程度が残った。半減したであろう記者数で、どうやって紙面を作っていったのだろうか？　審査不合格となった記者の欠格理由も興味深い。ドイツ政府の記者登録制度は、おそらく参考となったであろうが今のところ、確証はない。

さらに情報局では1942年〈昭和17〉12月から、局内に記者室を設け、各省の発表を一元的に実施し、「とくに許可を与えた記者にのみ」入室を許可し、各省庁の記者クラブが持っていた協定（権限）を剥奪した。平時では行えなかった記者クラブ改革が外圧によってなされた形ではあるが、クラブの持つ取材力を大きく減衰させただろう。

4.3. 悪夢の終わり

情報局の走狗と化していた日本新聞会だが、情報局側の新聞・放送向け発表が実情と合致しないことが明らかになっていくに従い、新聞側からも発表内容に疑念が持たれるなど軍部は指導力を失って行く。このため、日本新聞会の行っていた事業は情報局に戻すこととし、新聞配給については新たに設立する日本新聞公社に引き継がれることになり、1945年〈昭和20〉3月に日本新聞会は解散した。

日本新聞公社（佐藤新衛理事長）は同月発足するが、激化する空襲からいかに新聞を守るかという悲壮な事業に取り組む。また、政府は同年4月「戦局に対処する新聞非常態勢に関する暫定措置要綱」を実施。空襲による発行停止の際に、他県の新聞社が発行するなどの体制を取った。さらに、言論統制の権限を一手に持っていた情報局自体も同年6月には大本営報道部に吸収された。

そして、終戦調印後の1945年〈昭和20〉10月、GHQにより新聞非常態勢が解除され、日

本政府による言論統制は終わった。新聞公社はそれより前、同 9 月に在京 6 社、地方 6 社を顧問として解散を決議し、社団法人日本新聞連盟となり、最終的には 1946 年〈昭和 21〉7 月に日本新聞協会として再スタートすることになる。

5. 結語

日本における米国式ジャーナリズムの導入、記者職能組織の設立は米国内でのそれに比べ、時間差は大きくない。敏感に、新しいジャーナリズムの動きに追随していたのが大正期の日本新聞ジャーナリズムであると言える。しかし、日本のそれが、新聞記者に対して一定の法的責任を持たせる資格制度導入か否かについての検討を続けたのに比べ、米国では新聞記者は資格制度に基づかない唯一の職能であると明確に示され、産官学で支持された。ここに、両者の岐路があったのだろう。

今日の新聞産業は部数減、広告減に加え、読者離れという問題を抱えている。河内孝（1944- ）は新聞社、印刷・配達、販売網の再編の必要性を説いた[12]。しかし、1920 年〈大正 9〉にはすでに杉村楚人冠（1872-1945）が「印刷部数」と「頒布部数」が違うこと、「無代紙」の存在、広告料金の適正化の必要性をすでに指摘していた[13]。これら現在にも残る新聞産業の問題に大鉈を振るえたのは唯一、戦時下の情報局の強権であったのだ。

1942 年〈昭和 17〉、新聞記者の登録制度が成立した時、憲政の父・尾崎行雄（咢堂）はどう感じたのだろうか。イエロージャーナリズム化を防ぐという観点は失われ、「国体を明確に把持」することが新聞記者の必要要件になった。おそらく、この経験は日本のジャーナリズム界にトラウマとして残ったのであろう。ジャーナリストとは何かを教える場は、マスコミの狭い範囲に押し込められたようだ。

今後も、本稿で取り上げた部分について、子細に検証していきたい。

註

1) 大津昭浩「ジャーナリスト専門教育について」『情報化社会・メディア研究』第 2 巻、2005、P15-24
2) 『尾崎行雄全集』第 10 巻（1927、平凡社）P45-46
3) 小山栄三『新聞學』（1935、三省堂）P175-176
4) 『都史資料集成第 1 巻日清戦争と東京 2』（1998、東京都）P238-247
5) 伊藤金次郎『新聞氣焔』（1929、刀江書院）P181-184
6) 別府美奈子『ジャーナリズムの起源』（2006、世界思想社）P52-57, P241-255
7) 内川芳美『新聞史話』（1967、社会思想社）P105-108
8) 「新聞及新聞記者」1921、3 月号
9) 『尾崎行雄全集』第 10 巻（1927、平凡社）P56
10) 河崎吉紀『制度化される新聞記者』（2006、柏書房）P127-130
11) 『日本新聞協會十年史』（1956、日本新聞協会）P19-20
12) 河内孝『新聞社　破綻したビジネスモデル』（2007、新潮社）
13) 「東京朝日新聞」1920、3 月 28 日付