

「編集権」からNPO「協働」へ

—あるローカル新聞の市民参加実践—

Striving for a more Citizen-Oriented Paper:
Co-producing local news with non-profit organizations in Japan

畑仲 哲雄*

Tetsuo Hatanaka

1. 問題と目的

新潟県南西部の上越地域で活動するNPOが、地元ローカル紙の一部を編集し始めて2009年7月で10年が過ぎた。新聞社が提供する紙面は月曜版20ページ中4ページで、通常紙面にNPOによる週刊紙が組み込まれるという変則的な形態を採る。NPOは取材から組版までをおこない、新聞社は内容に介入していない。

このメディア実践をめぐってNPOと新聞社との間に金銭的なやりとりはない。NPOは紙面制作の労力を、新聞社側は紙面を、互いに無償で提供し合っており、両者はこれを「協働紙面」と位置づける。NPOにとって不特定多数の人々に情報発信する手段が得られ、新聞社は市民参加により多様な紙面作りが可能になったと述べ、このメディア実践を始めて以降、新聞社は発行部数が3～4倍に伸び、この地域内のNPO数も県平均の約1.6倍となったと説明する。

「協働紙面」を舞台にした新聞への市民参加実践について、さまざまな批判が考えられる。

当事者たちによると、NPOに対しては特定企業の営利追求に与しているとの疑念が、また新聞社に対してはジャーナリズムの規範から逸脱しているとの指摘が、それぞれに一再ならず寄せられた。

たしかに、紙面の一部であったとしても編集権限を外部に委ねる行為は、新聞社の言論の独立性を危うくしかねない。しかし、地域の課題に取り組むさまざまな市民組織に編集参加を促す行為は、メディア内部に言論の多様性をもたらす効果も期待でき、市民社会における新聞の存在理由に新たな角度から光を当てることができるのではないかと。

本稿は、このメディア実践がいかにして可能であったのか、それがどのような意義を持つのかについて、フィールド調査に基づき明らかにするとともに、構造的不況下にあるとされる新聞産業とNPOなど市民組織との「協働」可能性について展望する。

*東京大学大学院学際情報学府博士課程

キーワード：ローカル新聞、NPO、協働、編集権、ジャーナリズム、参加

2. 方法

本事例に関しては、ジャーナリズム領域での先行研究がほとんど見あたらないため、新聞社やNPO関係者から直接聞き取りをおこなった。具体的には2008年7月22日、9月9日と10日、2009年1月16日の3次にわたり現地を訪れ、1人あたり1時間～4時間の半構造化インタビューを実施した。調査日時とインタビューは以下の通りである。

①7月22日：上越タイムス¹社編集局長（当時）山田護、報道部長（当時）市村雅幸、整

理部長加藤英晴

②9月9日、10日：同社社長²（当時）大島誠、くびき野NPOサポートセンター³専務理事（当時）秋山三枝子、上越市役所広報対話課副課長（当時）五十嵐修

③1月16日：山田護、大島誠、秋山三枝子

また、理論面では、日本における「編集権」問題をめぐる論争を概観しつつ、NPO・NGO研究に関するV. Ostrom、V. Pestoffらの社会理論などを参照した。

3. 「協働紙面」が生まれた背景事実

3.1 上越タイムスの歩み

調査対象の新聞社は新潟県上越市に本社を置く上越タイムス社（以下、タイムス社）である。同社は隣接する糸魚川・妙高両市を含めた3市⁴でタブロイド日刊紙『上越タイムス（以下、タイムス）』を発行している。

タイムスは、1980年に地元実業家が創刊したブランケット判4ページの『日刊上越新聞』を前身とする。同紙は火曜から日曜までの週6回刊で⁵、発行部数は創刊以来2000～3000と低迷を続け、80年代後半には実質的に経営破綻した。経済界は地元メディアの存続を望み、有志企業が共同出資してタイムス社を設立し、1990年に営業権を買い取り新聞発行を継続した⁶。タイムス社の初代社長には、上越にゆかりのある朝日新聞記者OBが就任し、編集と経営の陣頭指揮を取った。このとき『上越タイムス』と改題した。

県内では、『新潟日報』が県紙⁷として戦後一貫して第1位のシェアを保持し⁸、全国紙が後塵を拝している。後発の地域紙であるタイムスは、『日刊上越新聞』時代から自前の販売網を構築する資力がなく、新潟日報や全国紙の系列販売店から、併読紙として宅配されてきた。併読紙とは、新潟日報や全国紙などの主読紙を定期購読する世帯が追加注文することで宅配される新聞紙を指し、タイムス単独では配達されない。こうした商慣行が、タイムスの部数伸び悩みに長年重くのしかかっている。

タイムスは97年に判型をタブロイドに変更し、カラー印刷を始めるなどの経営改善策を講じた。しかし部数は5000部前後にとどまり、同年には設備投資のため9000万円近い赤字を計上するなど経営危機に陥った。当時の社長（大島精次・上越ケーブルビジョン社長）は

1999年、女婿である大島誠を執行役員に就かせ（2001年に社長昇格）再建を託した。

大島が最初に着手したのは、休刊日である月曜日に新聞紙を発行し、広告収入を増やすことであった。しかし、社員40人に満たなかった当時の同社には、月曜紙面を作るには人手が足りなかった。このため大島は、特定非営利活動法人（NPO法人）として認可されたばかりの「くびき野NPOサポートセンター（以下、くびき野SC）」に紙面の一部を制作してもらうことを提案した。これは大島がくびき野SC設立メンバーの1人であったことが関係しているが、この点については後述する。また、紙面作りを外部に委ねることに対し、「編集権の放棄につながる」と編集局を中心に反発が起こったが、この問題についても後述する。

大島が着手したタイムス社の経営改善策は、月曜版の発行に加え、定期購読者を訪問勧誘する「拡張」⁹を全社員でおこなうという古典的なものであった。はたして大島による再建は軌

道に乗り、「新聞不況」が叫ばれる中、業績は右肩上がりに伸び、2009年には発行部数が新会社発足当時の約4倍にあたる2万部を達成し、社員数も約50人に増えた。

NPOが制作する「協働紙面」は当初、『じょうえMon』と題した8ページの月曜特別版の1ページにすぎなかったが、2002年にはタイムス本紙（当時16ページ）の月曜発行がスタートし、協働紙面も2ページに拡大した。04年にはタイムスが増ページ（20ページ）化されたことに伴い、協働紙面も計4ページへと倍増した。

ただし、タイムス社の再建がすべて協働紙面の実践に負っていると即断することはできない。なぜなら、既述のとおりタイムス社では全社員による社員拡張が取り組まれており、また、上越市が2005年に周辺13町村を編入合併したことも影響したと考えられる¹⁰。市域の拡大は、地域紙にとって追い風になることが多いからである。

表1 上越タイムスの業績推移（単位千円）

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
売上 （販売） （広告）	219,274	268,701	307,618	342,846 177,646 155,479	371,126 210,264 157,698	413,267 230,118 182,089	432,456 234,500 185,921	441,246 239,849 188,143
営業利益	5,702	19,141	17,102	26,923	13,180	12,053	9,971	12,180
経常利益	2,047	13,969	12,613	22,110	9,334	5,481	12,393	12,184

（タイムス社への聞き取りをもとに筆者作成）

3.2 くびき野NPOサポートセンターの歩み

くびき野SCは、特定非営利活動促進法（NPO法）が施行された1998年、上越青年会議所（JC）NPO活動推進委員会と13人の市民活動家によって設立され、翌99年にはNPO法人として認可された。おもな活動目的は、NPO

設立支援やNPO間の情報交換・連携である。

設立のきっかけは、1997年に日本海で発生したタンカー重油流出事故の際に、JCと市民運動家たちがボランティアの後方支援で連携協力したことである。ロシアの油槽船ナホトカ号

が座礁した場所は鳥根県沖であったが、船体から流出した6000キロリットル超の重油は上越にも漂着し、重油回収のボランティアが全国から押し寄せた。彼ら彼女らに天候や作業に関する情報を提供し、使用する設備や施設を調整する作業は、JCと市民団体が上越市役所に先駆けておこなったという。

大島は当時、上越JCの理事長を務めており、「過疎地の上越では、行政や企業の力に限界があり、市民の力が必要」との思いを強くしたと話す。この経験から、ボランティアや市民団体をつなぐ中間支援組織¹¹が必要であると確信し、JC理事長を退任後、くびき野SCの理事長に就いた。同じころ義父からタイムス社の経営を任されており、大島は新聞社とNPOのトップを兼任することになった。

くびき野SCは大島の提案を受けて紙面編集に乗り出したが、当初は編集経験のある人材がいなかったため、地元のフリーペーパーで取材経験のある女性や育児のためタイムス社を退社した元編集者をアルバイトとして採用し、編集技術の習得に努めた。

大島から紙面作りを提案された当時くびき野SC事務局長だった秋山三枝子は、「新聞社を救うためにタダ働きさせられてはたまらないという疑いの気持ちは皆無ではなかった」と話す。秋山の耳には「くびき野SCは新聞社のひ

も付き」などという陰口も聞こえており、紙面制作をおこなうに際して、新聞社が紙面内容に介入しないという条件を強く求めた。

紙面作りは、くびき野SCの活動の中心となっていた。生まれたばかりの中間支援組織には、地域内の市民団体から情報が集まってくる仕組みはなく、何よりも自らの存在を知らしめる必要もあった。少部数であっても地域紙を自由に使える利点は小さくなかった。

紙面作りにとどまらず、くびき野SCスタッフは地元FMやCATVの番組にも積極的に出演した。こうした活動が一部のNPO関係者から注目を集め、2003年に名古屋市に本部がある「NPOパートナーシップ・サポートセンター¹²（以下、PSC）」の第2回パートナーシップ大賞グランプリ¹³を受賞した。さらに2005年には地方都市では初めて上越市で開催された「NPO全国フォーラム」でホストを務めた。

くびき野SCがカバーする地域内の認定NPO法人数も増え続け、新潟県が2008年に公表した調査結果¹⁴によれば、2007年時点の人口1万人あたりの認定法人数は県平均が1.8であったのに対し、上越市は2.8と突出して多かった。その理由について、くびき野SC関係者もタイムス社員も、協働メディア実践の成果であると口をそろえている。

4. 新聞「編集権」とタイムス社内の議論についての考察

4.1 「編集権」帰属をめぐる歴史的議論

3.1で触れたとおり、大島が月曜版の一部の制作を外部に委ねる提案をした際、編集局を中

心に猛反発が起こった。当時編集局長であった山田護たちは「編集権」を持ち出して、大島を

追及したが、まず「編集権」をめぐる議論について簡単に概観しておきたい。

日本における編集権をめぐる闘争は第二次大戦直後の読売争議（1945～46）に始まり、日本新聞協会が連合国軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）の指導に沿う「編集権確保に関する声明¹⁵」（1948）を発表して終息した。声明は「編集権」が経営者・所有者に帰属し、経営者の編集方針に従わない者は「外部たると、内部たるとを問わず（中略）編集権を侵害したものとしてこれを排除する」と明言した。この声明について、塚本三夫らは、左傾化を危

4.2 タイムス社内における「編集権」の議論

山田によれば、大島がタイムスの経営に携わって数か月の間、連日のように論争が繰り返された。それらは理性的に展開されたものではなく、日々の編集会議や事務連絡の場などでたびたび蒸し返され、ときに怒号さえ飛び交ったという。

紙面の一部を外部に委ねることに対する山田たちの反対意見は、①スキルの乏しい素人にまともな紙面が作れるのか、②名誉毀損などの問題が起こった場合どう責任を取るのか、③紙面制作を外部に任せれば「手抜き」と指弾されるのではないかとといったもので、もともと「編集権」問題に内在していたイデオロギー的な側面は落剥していた。

一方、会社再建を至上命題としていた大島は、社員に財務状況を開示し、NPOの力を借りても月曜版を発行して広告収入を増やすことと、会社を挙げて部数拡張に取り組まなければ、給与の遅配さえ起こりうると訴えた。

惧するGHQと労働運動を抑えたい新聞経営者の「政治的な機能をもった規制力」などと批判した（塚本 1995：142）。

しかし、戦後ながらく、多くの新聞社では職能集団である編集局から経営者が輩出され、組織内で編集権を奪い合う闘争は生じず、アカデミズムにおける議論も低調であった。日本における編集権問題は、ジャーナリスト経験のない人物が経営者となって編集方針を変更する際に顕現する契機をもち、本事例のように小規模な新聞社を射程に入れないかぎり対象化する機会が得られない。

議論を整理すれば、山田たちが持ち出したのは広い意味での〈ジャーナリズムの論理〉であり、大島の〈企業経営の論理〉に対して一步も譲らない状況に陥ったといえる。もしこれが「ジャーナリズム」などの理念を掲げない組織であれば、経営者の意向が貫徹されるのが通例であろう。では、なぜ山田たちは強硬な反論を繰り返したのであるのか。

原因のひとつとして考えられるのは、タイムス社の初代社長が元朝日新聞記者であったことである。誤解を恐れずに言えば、「弱小地域紙」に、朝日新聞という「一流紙」からもたらされた新聞社の理想像が共有されていたことは容易に推察される。それは編集と経営の分離を前提としつつも、経営者は編集経験者であるべきというもので、記者が社長に昇格する多くの新聞社で一般的に共有されている。会社の舵取りはジャーナリズムのよき理解者であり擁護者でなくてはならないという新聞社観がタイムス社に

浸透していたと考えるのは不自然なことではない。当時を知る記者からの聞き取りからも、新参経営者の大島の口から語られていたのは金の話ばかりで、ジャーナリズム面では不勉強な人物に映っていたことが確認された。

大島は、議論のさなかに「これだから素人は困る」「新聞の何たるかがわかっていない」といった罵声を浴びせられるなど、編集局が示した態度にたびたび当惑させられた。大島は、編集局員がタイムズ紙を「新聞」たらしめているのは自分たちだという自負を持つことは否定しないが、記者経験のない大島やNPOを素人と決めつけ見下すような言動に怒りを覚えた。山田たちが用いた「編集権」という言葉も、編集作業をする能力をもつ編集局の権威付けに作用し、小さな新聞社においてさえ編集局が尊大で傲慢な集団と化しているという危惧を感じた。

経営者の言葉に耳を貸そうとしない編集局に対抗するには〈企業経営の論理〉だけでは埒があかないことを大島は理解し、〈地域の論理〉を持ち出した。大島による反論と説得を要約す

れば、「朝日新聞をまねたジャーナリズムはいらない」「地域が元気にならないと新聞社（企業）も生き残れない」「地域を元気にするために新聞に何ができるかを考えよう」の3つの発言に集約される。それは大島自身がNPO立ち上げのときに痛感した「過疎地の上越では、行政や企業の力に限界があり、市民の力が必要」との思いと同じものであったと考えられる。

タイムズ社内の編集権をめぐる論争は、〈地域の論理〉を前面に打ち出した大島が、「NPOだけの力で組版まで責任を持って作る」と約束し、編集局を押し切った。

大島はタイムズ社が「地域の応援団」になるというスローガンを設定し、地元の人々が元気になるような話題を一面で大きく扱うことで、県紙や全国紙と差別化をはかるなど、編集改革を断行し、NPOが作る紙面を「協働紙面」として積極的にPRした。編集権の一部を委譲したことによる深刻な問題は、この11年間で発生していないという。

5. 協働紙面についての考察

5.1 「協働」の定義

協働紙面の「協働」の文字は、NPO・NGOの実践者や研究者が積極的に用いる概念で、市民社会論などにおいてはV.Ostromによる造語co-productionの訳語が起源とされている。Ostromは、行動主義や方法論的個人主義に基づき権力や影響力を研究する公共経済学を批判しつつ、市民を公共の財産やサービスの一方的な受益者（beneficiaries）から共同生産者（co-

producers）へと位置づける公共サービス供給の理論¹⁶を展開した（Ostrom 1977：19-44）。

複数の主体が、目標を共有して力を合わせて活動することを指すco-productionは、collaboration やpartnershipとともに市民社会理論における象徴的なキーワードとなり、「協働」の訳語が定着した。本稿でもOstromの定義をもとに議論を進める。

5.2 市民メディア『NPO PRESS』の特徴

協働紙面のタイトルは『がんばれ!!市民活動』に始まり、『NPOガイド』『市民活動を応援します』『NPO通信』などの変更を経て、2002年に『NPO PRESS』に落ち着いた。題字の右横には、「編集責任」として「くびき野NPOサポートセンター」の組織名と連絡先を明記し、それがタイムスから独立している紙面であることを強調した。日刊のタイムスのなかに、週刊紙『NPO PRESS』が入っているという変則的な形態のため、くびき野SCもタイムス社も、とりわけこの点に気を配った。

紙面は、市民活動をめぐる特集記事のほか、NPO団体や人物を紹介するコーナー、エッセー、コラム、イベント案内やボランティア募集などの告知欄から構成されている。また紙面下部には、くびき野SCが企業会員を中心に集めた広告も掲載され、広告収入はくびき野SCの事業収入として計上されている。

報道機関と市民組織によるメディア実践としては、1990年代に米国で多数の地方新聞社が実践したパブリック・ジャーナリズム運動や、日本のCATV局なども取り組むパブリック・アクセス運動などが挙げられよう。

パブリック・ジャーナリズム運動は、米カンザス州の『ウィチタ・イーグル』¹⁷編集長（当時）D.メリットたちの実践を嚆矢とし、ジャーナリストが社会的弱者や市民の参加を促し、大手新聞社とは異なる地方紙の報道のあり方を模索したことで知られる（林 2002：337-377）。しかしこの運動においては、いずれのケースも新聞社は編集権限を手放すことはしておらず、上越の事例とは異なる。2000年代初頭に話題

を集めた韓国の『オーマイニュース』の「市民記者」が投稿した記事も、掲載可否を判断するのは新聞社側であり、日本初のインターネット新聞として注目を集めた『JANJAN』でも編集にまつわる最終的な権限は企業側にある。

上越の事例はむしろパブリック・アクセス運動に近い。パブリック・アクセスは文字通り「市民（パブリック）がメディアにさまざまな形でアクセス（関与する、利用する）こと」（児島、宮崎 1998：217）を指し、メディアを介して市民が「コミュニケーションする権利」を具現化することを指す。制度面で進んでいる米国では、1972年に連邦通信委員会（FCC）によって一定基準を満たすCATV事業者にはパブリック・アクセス・チャンネル（PAC）等¹⁸の設置が義務づけられた。特筆すべきは、CATV事業者がPACに供給された市民コンテンツを原則的に編集できないと定めていることである。これは新聞社が内容に介入しない『NPO PRESS』の運用実態と共通する。

日本では法制化はなされていないが、鳥取県米子市の中海テレビが「パブリック・アクセス・チャンネル」と題した市民による番組づくりを1992年から続けており、局側は「編成権・編集権を（放送法に反しない限り）いっさい行使しない」（松本 2006：26）方針を貫いている。同局は地域の問題解決に主眼を置いており、有力新聞社が標榜しがちな「ジャーナリズム」を掲げていない点も『NPO PRESS』と一致する。

違いがあるとすれば、『NPO PRESS』に掲載される広告が、NPO側の貴重な事業収益となっており、新聞社から独立した市民ビジネ

スとしての潜在性を秘めている点であろう。

『NPO PRESS』の広告主の中には、タイムス本紙に広告を出さない企業もある。

上越の協働メディア実践は、編集権を外部に委譲している点で新聞ジャーナリズム倫理から

「逸脱」する。発行規模も小さいため、これまでほどの注目を集めなかったと考えられる。

しかし、メディアへの市民参加のあり方や市民によるメディア作りにおいて本事例は新たな可能性を提示しているといえる。

5.3 協働実践に対する評価

協働紙面がいったい何をco-productしているのかについては、3.2で触れたPSCの評価をレビューしておきたい。PSCは2003年、『NPO PRESS』をはじめとするくびき野SCとメディア企業との協働プロジェクトに対し、パートナーシップ大賞グランプリを授与した。同賞には全国から自薦他薦をふくめ多数の応募があり、上越の事例は事業規模としても大きいものではなかった。なぜ『NPO PRESS』は高く評価されたのであろうか。

PSCによれば、同賞の審査基準は米国のLeader to Leader Institute¹⁹が開発した企業・NPOパートナーシップ類型を参考に作られている。それによると、企業とNPOの協働は3つの発展段階に区分されるという。最初の段階は、一方がメリットを得るはチャリティ型（Win）で、次は互いの利益に基づく連携により双方がメリッ

トを得るトランザクション型（Win-Win）と呼ばれるものである。最終段階として、インテグレーション型（Win-Win-Win）があり、それは共通の目標を持った協働によって遂行され、当事者だけでなく第三者にもメリットが得られるものであるという（岸田 2005：247-249）。

PSCは、協働紙面がインテグレーション型であると判断した。その評価をまとめれば、①くびき野SCが地域メディアを通じて市民活動を伝えたこと、②NPOと連携したタイムス社が「県紙」との違いを際立たせて発行部数を増やしたこと、③地域の市民活動が活発になったこと（岸田 2005：109-110）一となる。

ただし、上越の例は、NPO代表者が新聞社社長を兼ねるという極めて珍しい状況下で実践されたことや、後述する大規模な自治体合併なども考慮に入れておく必要がある。

6. 上越地域における協働紙面の役割

6.1 小さな地方政府と市民活動

日本では1999年から「平成の大合併」が進められ、全国に3232あった市町村が2006年には1820まで減少した。合併の意義は、基礎自治体の行財政能力を向上させ、国からの自立を促す

ことにある。「地方分権」の潮流のなかで合併特例債の発行など財政上の優遇措置が利用できることもあり、多くの自治体が合併に踏み切った。上越市も2005年に周辺13町村を編入し、

全国最多の自治体合併として注目を集めた。

自治体合併は、住民の立場からすれば多かれ少なかれ痛みを伴う。上越市の例でいえば、編入された13町村から役場と議会が消え、身近な相談相手である役人や議員が消えた。行政による情報提供も上越市の広報誌に一本化され、質量ともに縮小した。つまり住民一人ひとりにとって、政府と議会が相対的に小さくなったのである。

こうした地方自治の問題について、NPO研究者は官民の「協働」が重要になると説く。たとえば田中弥生は、「世界でもまれに見る少子高齢化社会に突入するわけですから、小さな政府政策を避けることはできません。しかし、一方で社会ニーズは増えてゆきますから、民間の組織や市民が行政と協働する仕組みが必要なのです」（田中 2007：53）と強調する。

合併後も、上越地域は過疎化に歯止めがかかったわけではなく、問題は山積みのままである。政治・行政が供給してきたオフィシャル

（公共的）なサービスが減じる上越のような地域では、市民社会がパブリック（公共的）なサービスを創出していくしか策はない。前項で紹介した「地域の市民活動が活発になった」というPSCによる評価は、地域住民が身の回りの問題を自分たちで解決するため公共財やサービスを積極的にco-productせざるをえなくなったことの裏返しと考えることもできる。

くびき野SCの会員となっている約70の民間団体を目的別に分類すると、障害者や高齢者への支援や子育て、教育など身近なテーマや環境問題に取り組む団体が半数以上²⁰を占め、約130の企業会員がそうした市民活動を支援している²¹。企業には慈善や地域貢献の意識もあるが、大島が述べた「地域が元気になるないと企業も生き残れない」という危機感や、市民活動の活性化は地方企業存続の条件であるという認識が、程度の差こそあれ多くの企業に共有されているとみても差し支えない。

6.2 「福祉トライアングル」からみた協働紙面

ボランティアで非営利な市民組織の立脚点を考えるにあたり、V.Pestoffは「福祉トライアングルにおける第3セクター」という示唆的な見取り図を示している。

Pestoffは、市民社会の構成を〈公的／私的〉、〈営利／非営利〉、〈公式／非公式〉の3本の軸で区分した。3軸で区切られた領域のうち、公的な領域を「国家（公共機関）」、営利の領域を「市場（民間企業）」、非公式な領域を「コミュニティ（家族・世帯等）」とし、その中央に、公式かつ私的かつ非営利な領域と

して「アソシエーション（ボランティア／非営利の組織）」を位置づけた。それぞれの領域が意味するものや区分の正当性については議論があり本稿では深く立ち入らないが、Pestoffの議論で注目されるのは逆三角形の「アソシエーション」の外側に他領域と重なり合う円形の領域を設け、第3セクターの概念を明示したことである（Pestoff 1998=2000）。

福祉国家から福祉社会への転換を念頭に、北欧の研究者が描いたこの図式を、日本にそのまま持ち込めるわけではないが、新聞社がNPOと

協働してメディア実践をおこなうという本研究の事例を検討する際に有益な視座を提供する。

図1はPestoffが示した「福祉トライアングルにおける第3セクター」(1998=2000:48)を用いて、上越の例を説明しようと試みるもので、タイムス社とくびき野SCの立ち位置を示すとともに、協働紙面のメディア実践がどの領域でおこなわれているのかについて図示した。タイムス社とくびき野SCは、それぞれ「市場」と「アソシエーション」における実践者として位置づけられる。そこへPestoffの第3セクターの概念を導入することで、両者の活動領域を媒介する部分が生まれる。Pestoffは重なりあう領域に「混合型の組織」を想定しているが、本事例でいえば、協働紙面『NPO

PRESS』の活動域といえる。

市町村合併のため行政組織が提供する福祉資源が縮小し、少子高齢化と過疎化が進む上越市で、地域のマスメディアが担う役割は自ずと絞られよう。たとえば、全国紙のように絶対的な「言論・表現の自由」を掲げて客観的な立場から権力批判をするのではなく、自らが福祉資源供給者としてNPOなど市民組織と協働しながら地域ジャーナリズムを実践することは有効な選択肢として検討されるであろう。図1で網掛けした部分は、新聞社が市民参加を許してあげたという性格のものではなく、むしろ新聞社が第3セクター領域に参加させてもらい市民社会との関係を結び直す窓のような役割をはたしているといえまいか。

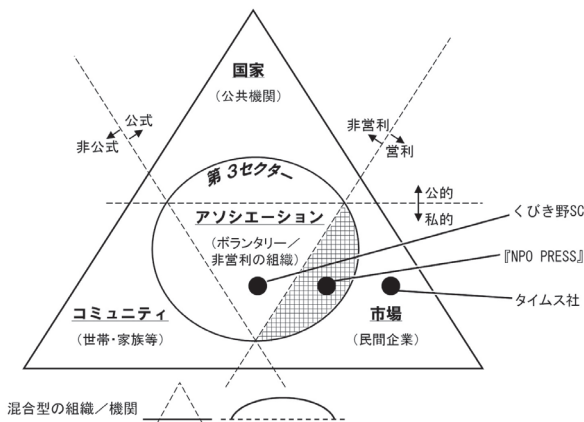


図1 福祉トライアングルを用いて整理した上越の協働紙面
Pestoff (1998=2000:48) の図をもとに筆者作成。
原図の出典はPestoff (1992)

6.3 協働紙面を通じた市民の異議申し立て

上越市は2005年、障害者や要介護者をNPOが自家用車で有料輸送できるようにする福祉有償運送²²の「セダン特区」を申請した。申請は

ただちに認定され、高齢者や障害者をケアする世帯からはNPOの車を手軽な移動手段として利用できるという期待が高まった。しかし制度

運用をめぐる地元関係者間の協議の場で、タクシー業界が国の制度よりも厳格な基準を採用するよう強く主張し、上越市はそれを大幅に受け入れた²³。

業界団体は地元行政や議員に働きかけるなどして影響力を行使しようが、高齢者や障害者を介護する世帯や、当事者同士の相互扶助から生まれた市民組織にはそうした余力がない。このためくびき野SCは、この問題に取り組むNPOに異議申し立ての機会を提供し、翌06年に2度、08年にも1度、計3度の特集を組んだ。

特集記事は、複雑な福祉輸送の仕組みと特区による制度の利点を解説し、タクシー業界側の声も拾いつつ、あくまでも障害者と高齢者の立場から厳格な基準の見直しを求める提言をおこなった。くびき野SCの秋山は当時を振り返り「記事の中に行政やタクシー業界に批判的な文章があった」ことは認める。しかし、くびき野SCにとって意外だったのは、タイムス編集局から「これこそ当事者だから書けるものだ」と賞賛されたことであった。

タイムスは多くの報道機関と同じくニュース

7. 結語

上越における新聞社とNPOの協働は、高邁な理想を掲げて始められたものではなく、新聞社再建のためNPOに協力を求めたことが発端であった。紙面の一部を外部に委譲するという経営者の決定をめくり、社内は長期間紛糾した。しかし編集権に固執するよりもNPOとの協働を選び、市民参加の実践を進めたことで、新聞社とNPOの双方が利益を得たうえ、第三

報道における客観主義を採っている。意見が対立している問題については、原則的にどちらにも与しない。また、自分たちが解決策を軽々に提示することも自粛自戒している。そんな編集局員にとって、福祉有償運送の特集は自分たちにはできない重要な表現活動に映り、『NPO PRESS』の存在によってタイムスが多様になることを実感した。一連の聞き取りの中で、山田が力を込めて話したのは、「プロの記者には限界があり、当事者やNPOにしか書けない記事もある」、「プロの記者はNPOから多くを学ぶことができる」という言葉であった。

福祉有償運送をめぐる議論は、NPO側に不満を残した形で終息した。しかし、この一件でNPO側に敗北感や無力感が広がったかといえば、必ずしもそうではない。なによりの収穫は、『NPO PRESS』が地域の課題や問題解決のため、異議申し立てや政策提言（アドボカシー）できるメディアとして機能することを示せたことである。それがプロであるはずのタイムス記者たちを少なからず触発したことも大きな副産物であった。

者から地域の市民活動を活発にしたという評価も与えられた。

実践を容易にしたのは、両組織のトップが同一人物であったことや、大規模な市町村合併の影響など、この土地に固有の背景があった。NPOに紙面を任せることが発行部数増加につながるかのような短絡的な公式は成立しないし、本事例だけをもって新聞産業の一般論に昇

華することも慎むべきであろう。

しかし本事例は、不況下にある新聞産業にいくつもの示唆を与える。たとえば、編集権概念は脱政治化しつつも編集局や新聞社の権威化に作用しており、NPOなど市民のメディア参加の阻害要因になりかねないことが認められた。また、新聞ジャーナリズムには編集上の独立が欠かせないが、紙面参加するNPOにも独立した立場が必要で、それが尊重されなければ対等なパートナーシップの構築が困難であることも確認された。そうした「協働」の前提条件がフィールド調査によって明らかになった。

ジャーナリズムとNPO活動は異なった思想と論理によって駆動されているが、共通の目標

を持ち協働することは可能であるという展望も拓けた。本事例では、過疎地の活性化のため新聞社とNPOがco-producersとなった。その活動は、Pestoffの福祉トライアングルを参照することで概念整理ができた。

市民社会論における協働は、Ostromや田中のいうように住民をbeneficiariesからco-producersへと変え、「お上」頼みの政治から参加民主主義に基づく自治を活性化させる契機をもつ。上越に見られたNPOや市民社会のメディア実践の成果は、ジャーナリズムに変革や多様化を促し、ジャーナリズム研究の領域をも広げる契機となろう。

註

- 1 本社所在地は新潟県上越市高土町2-4-6。資本金4億円。上越、妙高両市では『上越タイムス』の題号を、糸魚川市では『糸西タイムス』の題号を用いている。2つの『タイムス』の差異は、ページの順番が入れ替えられているだけで、記事内容は同じため、本稿では両者を区別せず『タイムス』と表記する。
- 2 2009年8月時点における社長は不在で、代表者は大島の義父精次会長。
- 3 中間支援組織の非営利特定法人。上越市西城町2-3-9。2009年10月現在の理事長は秋山。
- 4 「頸城野」と呼ばれてきた地域が1878（明治11）年の郡区町村編制法で、東頸城郡、中頸城郡、西頸城郡に分割された。これが今日の上越、妙高、糸魚川3市とほぼ重なる。
- 5 日曜日は一般的にニュースが少なく、小規模な日刊地域紙で休刊となるのは珍しいことではない。
- 6 地域紙存続の中心人物は地元CATV事業者の大島精次であり、インタビューイのひとり大島誠は精次の女婿である。大島によれば、上越は政治的な論争を好む土地柄で、明治時代から多数の新聞が発行され、言論弾圧事件として知られる高田事件（1883）も上越で起こった。また上越は新潟市を中心とする下越地域への対抗意識が強く、地域メディア育成は地元経済界の重要なテーマであったという。
- 7 太平洋戦争直前の1930年代から戦時下にかけて行われた「新聞統合」で形成された道府県単位の地方新聞。戦後も多くの県で「一県一紙」体制が温存された。
- 8 新潟日報社は公式ウェブ「発行部数50万部、全県の3軒に2軒が読んでいる」と明記している。URL <http://www.niigata-nippo.co.jp/guide/sinrai/>, accessed on Nov. 30 2009.
- 9 拡張は新聞の定期購読の訪問勧誘を指す用語。拡張団と呼ばれる集団が販売店や新聞社の委託を受けることが多い。タイムスがおこなったのは社員拡張で、それとは異なる。
- 10 上越市の人口は、2005年の合併後の市域を合計すると、1947年の24万6000人をピークに減少傾向が続く。2009年12月時点で20万4000人である。面積は合併前が約249㎡、合併後は973㎡と拡大した。
- 11 NPOのためのNPOなどと説明される。インターメディアリー（Intermediary）とも呼ばれる。
- 12 中間支援組織。NPOとの協働によって企業のCSRを推進することを目的としている。
- 13 受賞したのは、くびき野SC、タイムス社、エフエム上越、上越ケーブルテレビジョンの4者。タイトルは「地域メディアフル活

用のNPO情報発信」。

- 14 新潟県「新潟県NPO活動の促進に関する指針」（平成20年3月）参照。
- 15 URL <http://www.pressnet.or.jp/info/seimei/shuzai/1201henshukuken.htm>, accessed on Aug.13 2009.
- 16 Ostrom（1977）はPublic Service Delivery Systemの見取り図を示し、非営利で官僚的ではない市民をcoproducerと見立て、その参加を不可欠とした。
- 17 *The Wichita Eagle*, URL <http://www.kansas.com/>, accessed on Aug. 27 2009.
- 18 PAC（Public Access Channel）のほか、教育用にEducational Access Channel（EAC）、自治体用にGAC（Governmental Access Channel）が含まれる。PACについては施設や機材の提供が義務づけられている。
- 19 P. F. Drucker Foundation for Nonprofit Managementを前身とするNPO。1990年創設。URL <http://www.pfdf.org/>, accessed on Aug.27 2009.
- 20 くびき野NPOサポートセンター公式ウェブサイト参照。
URL <http://www.kubikino-npo.jp/>, accessed on Aug.08 2009.
- 21 例えば、『NPO PRESS』には「PRサポーター」と呼ばれる種類の広告がある。産業廃棄物処理業者が環境運動に取り組む団体のために、産婦人科医院が子育てグループのために広告スペースを提供するなど、市民社会とビジネスの協働が模索されている。PRサポーター広告は『NPO PRESS』に掲載される全広告の2～3割を占める。
- 22 福祉有償運送は、NPOなどが自家用車で身体障害者や要介護者の移送を行う「自家用自動車有償運送」の一つ。小泉構造改革で「特区」申請が可能となった。上越市は「上越ボランティア特区」という名称で「セダン特区」を申請した。
- 23 第1回上越市福祉有償運送運営協議会 会議録など参照。URL: http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/kaigi_koukai/kaigiroku/H17/2/pdf/0223b.pdf.

参考文献

- 第八次新聞法制研究会（1986）『新聞の編集権：欧米と日本にみる構造と実態』日本新聞協会。
- 浜田純一（1990）『編集の自由とプレスの内部的自由』『メディアの法理』日本評論社。
- 畑哲雄（2008）『新聞再生：コミュニティからの挑戦』平凡社。
- 林 香里（2002）『マスメディアの周縁、ジャーナリズムの核心』新曜社。
- 神野直彦・澤井安勇編著（2004）『ソーシャル・ガバナンス：新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社。
- Korten, David C. (1990=1995) *Getting to the 21st century: voluntary action and the global agenda*, Kumarian Press. (渡辺竜也訳『NGOとボランティアの21世紀』学陽書房)。
- Kronenwetter, Michael (1988=1993) *Journalism Ethics*, Franklin Watts. (渡辺武達訳『ジャーナリズムの倫理』新紀元社)。
- 岸田眞代編著（2005）『NPOからみたCSR：協働へのチャレンジ』同文館出版。
- 児島和人・宮崎寿子（1998）『表現する市民たち：地域からの映像発信』NHK出版。
- 小中陽太郎編（2001）『メディア・リテラシーの現場から』風媒社。
- くびき野NPOサポートセンター（2006）『NPO全国フォーラム2005北信越会議報告書』。
- 松本恭幸（2006）「ジャーナリズムへの市民参加」『マス・コミュニケーション研究』68：22-41。
- （2009）『市民メディアの挑戦』リベルタ出版。
- Merritt, Davis（1995）*Public Journalism & Public Life: Why Telling the News is not Enough*, Lawrence Erlbaum Associates.
- 新潟県（2008）『新潟県NPO活動の促進に関する指針』。
- 日本新聞協会（1948）『日本新聞協会の編集権声明』。
- Ostrom, Vincent and Bish, Frances P. (1977) *Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance*. Sage Publications.
- Pestoff, Victor A. (1992) “Third Sector and Cooperative Services: An Alternative to Privatization”, *Journal of Consumer Policy*, 15: 21-45.
- （1998=2000）*Beyond the Market and State: Social Enterprise and Civil Democracy in a Welfare Society*, Ashgate Publishing. (藤田暁男ほか訳『福祉社会と市民民主主義：協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社)。

- 田中弥生 (2008) 『NPO新時代：市民性創造のために』 明石書店。
田村紀雄 (1976) 『日本のローカル新聞 改訂増補』 現代ジャーナリズム出版会。
塚本三夫 (1995) 「編集権」 稲葉三千男ほか編 『新聞学 第3版』 136-147、日本評論社。
山本 明 (1962) 「新聞『編集権』の成立過程」 『同志社大学人文科学研究紀要』 5：45-70。



畑仲 哲雄 (はたなか てつお)

1961年9月生まれ

[出身大学又は最終学歴] 東京大学大学院学際情報学府修士課程修了

[専攻領域] 社会情報学 (マスメディア・ジャーナリズム)

[著書・論文]

『新聞再生：コミュニティからの挑戦』 (平凡社新書、2008.12、210頁)

『新聞の脱構築と再構成：神奈川、鹿児島、滋賀の事例を中心に』 (東京大学大学院情報学環学際情報学府修士学位論文、2007年1月)

『肩はずしノウハウ伝えあおう…記者サイトを提案する』 (『新聞研究』1998年06月号、32～35頁)

[所属] 東京大学大学院学際情報学府 博士課程、共同通信社

[所属学会] 日本マス・コミュニケーション学会、日本NPO学会

Striving for a more Citizen-Oriented Paper: Co-producing local news with non-profit organizations in Japan

Tetsuo Hatanaka

Abstract

The subject of this paper is to examine the possibility of collaboration between a local newspaper and a civic nonprofit group through the analysis of a case study I carried out in Joetsu city of Niigata prefecture, Japan.

Over the past ten years in the region, the intermediary nonprofit organization, Kubikino NPO Support Center (KSC), has been involved in making some pages of the Monday edition of the local tabloid “*The Joetsu Times*”. The role of KSC’s members is to gather information on other civic groups, introduce their activities and cover various kinds of community problems. The civic activists also edit articles and layout the print-ready master files that are sent to the *The Joetsu Times* office. Those articles are published intact, that is, without any intervention throughout the whole newspaper-making process at *The Joetsu Times*.

Both *The Joetsu Times* and KSC regard these pages as ‘co-produced’ by the two. For KSC, furthermore, this partnership with *The Joetsu Times* has brought unexpected results expanding exchanges with other grass-root civic activists and citizens as well as benefiting the newspaper itself. Since the two sides launched the ‘co-produced’ project together, the circulation of *The Joetsu Times* has remarkably increased, and the number of nonprofit civic groups in the region has also increased. On the other hand, there are some criticisms on their partnership in which people see *The Joetsu Times* forsaking its identity as an independent newspaper, or KSC degrading itself as a mere subcontractor of *The Joetsu Times*.

In this paper, I intend to clear up some questionable issues concerning nonprofit / nongovernment movements, both within the area of journalism studies and in a wider scope. My conclusions are outlined as follows:

Firstly, even in such a small regional newspaper as *The Joetsu Times*, also referred to

*Doctoral Course, Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo

Key Words : Local Newspaper, Nonprofit Organization, Co-production, Independency of the Press, Journalism, participation.

as peripheral media, there are some contentious issues on its editorial independency. Those issues, however, have taken on different aspects with ideological controversies over ability and responsibility between the owner of *The Joetsu Times* and his employees. It is no use referring the historical arguments on editorial right.

Secondly, KSC provides various types of regional news and information to its readers in Joetsu area on its own responsibility on the basis of citizenship democracy, not journalism. After prolonged discussions in the paper, editors and reporters at *The Joetsu Times* realized that KSC's goal to revitalize their communities was also a pursuit of the newspaper's.

This might be a rather unusual case in Japan, so it must be difficult to formulate a specific theory for establishing partnership between professional journalists and citizens. This case study suggests the importance of creating theories for the analyses of such phenomena, Ostrom's "co-production" and Tanaka's "citizen autonomy" are significant ideas from which journalism research may benefit. Similarly, Pestoff's "The Third Sector of the Welfare Triangle" might also be of use when discussing the strengthening of participatory journalism.