

『新聞研究』別冊

新聞の公共性と 知識課税

日本新聞協会

昭和二十八年十一月二十八日 第二種郵便物認可
平成二十五年十一月十九日発行

第66回新聞大会
新聞への軽減税率を求める特別決議

平成25年10月16日

新聞は、人々が社会生活を営む上で必要な情報、知識を全国どこでも、誰にでも安価に提供しており、民主社会の必需品である。消費税率の8%への引き上げが決まったが、新聞については軽減税率を適用し、現行の税率を維持すべきである。

それが日本の民主主義、文化、地域社会の維持・発展に大きく貢献するとわれわれは確信する。

読者、国民の理解を得られるよう、新聞人は、今後も公共的、文化的使命を果たし、知る権利の担い手として役割を果たしていくことを宣言する。

『新聞研究』別冊

新聞の公共性と 知識課税

日本新聞協会

はじめに

政府は10月1日、消費税率を法定通り、2014年4月に現行の5%から8%に引き上げることを閣議決定しました。安倍晋三首相は記者会見で、15年10月の10%への引き上げは「経済状況を勘案して判断時期も含めて適切に決断する」と述べています。新聞協会は1986年に売上税構想が浮上して以来、一貫して、新聞には税制上の配慮をするよう主張してきました。消費増税にあたっては、新聞への軽減税率の適用を求めています。10月16日には新聞大会が鹿児島市で開催され、新聞への軽減税率適用を求める特別決議が採択されました。

これに先立ち、学習院大学の戸松秀典名誉教授（憲法）を座長とする「新聞の公共性に関する研究会」が9月5日、「新聞は日本の誇るべき文化の維持と民主主義の健全な機能にとって不可欠」として、消費税率引き上げにあたっては、新聞に軽減税率が適用されるべきだとする意見書を発表しました。同研究会は、5月に当時の秋山耿太郎・新聞協会会長の諮問を受け、新聞に対する消費税課税の在り方について法的な検討にあたりました。意見書を受け取った白石興二郎会長は、「新聞協会は今年1月、どこでも誰でも容易に情報を入手できるよう新聞に軽減税率の適用を求める声明を発表したが、このたびの意見書はその根拠を多角的に示してくれた。新聞への軽減税率の適用で、今日のような日本の文化水準と民主政治が維持されるならばその利益は多大であるとの結論は私たちを勇気づけてくれる。今後とも国民、読者の利益を第一に考え、公共性の高い報道活動を行うことで軽減税率適用へ向け広く理解を得ていきたい」とする談話を発表しています。

本誌は、この意見書と主な関連資料を採録するとともに、その提言をもとに、法律やメディア史の研究者、新聞界、教育界はじめ、さまざまな分野の方に寄稿いただいたものです。日本に先立ち、軽減税率はじめ知識課税問題に対応してきた欧米諸国の動向も、改めてまとめていただきました。

「新聞の公共性」については、これまでも再販制度や事件報道などのテーマとともに論じられてきましたが、今回は、デジタル化が著しく進展するなか、新しい論点も加わっています。これら論点の理解とともに、消費税軽減税率適用への理解を深める一助として、本誌をご活用いただければ幸いです。

2013年11月

新聞研究別冊「新聞の公共性と知識課税」編集部

目次

新聞への消費税軽減税率適用に関する意見書……………新聞の公共性に関する研究会…	4
【資料】 軽減税率を求める声明 知識には軽減税率の適用を —どこでも、誰でも、容易に情報を入手できるように……………	14
【資料】 知識課税の強化は民主社会を損なう —消費税に関する新聞界の基本的考え方……………	14
【資料】 新聞の公共性と役割～私たちはこう考えます～……………	16
【資料】 新聞整理（編成・編集）からみた新聞の特長……………	23
新聞の公共性に関する研究会 活動報告／消費税軽減税率適用をめぐる新聞協会の広報活動 ……	26

【新聞の公共性と知識課税】

読者にとっての報道の自由 「新聞の公共性」研究会の意見書を読み解く ……………	山口 寿一（読売）…28
--	--------------

【欧米の知識課税 歴史と現在】

軽減税率の先進国 欧州事情 ……………	御調 昌邦、赤川 省吾、竹内 康雄、上杉 素直（日経）…34
新聞・雑誌へのゼロ税率撤廃の影響 フィンランドの経験から ……………	ヴァルツェリ・ニーラネン（フィンランド・メディア産業連盟）…41
新聞と知識課税 英米の法制史から……………	紙谷 雅子（学習院大）…44
公共財としてのニュース なぜニュースに課税すべきではないのか ……………	ポール・スター（米プリンストン大）…51

【意見書を読んで】

意見の多様性確保と軽減税率適用 ドイツのプレス集中をめぐる議論から ……………	鈴木 秀美（大阪大）…54
メディアの公共性と制度的優遇措置 再販維持の論理、フランスの事例と比較して ……………	曾我部真裕（京都大）…58
インターネットは新聞を代替するのか？ 情報流通におけるメディア特性から考える ……………	福島 力洋（関西大）…62
新聞は公共性のセーフティーネットたりえるか メディア史からの問い ……………	佐藤 卓己（京都大）…66

【さまざまな分野の視点から】

学校教育における新聞活用の意義と政策的支援 活字離れ、人間離れを防ぐために ……………	小原 友行（広島大）…69
軽減要請には明快な理由が必要だ……………	広瀬 道貞（元民放連）…72
地域コミュニティーとメディアの役割 欠かすことができない空気のような存在 ……………	大久保朝江（杜の伝言板ゆるる）…76
Twitterにとっての新聞社の情報の重要性……………	牧野 友衛（Twitter Japan）…79

新聞への消費税軽減税率適用に関する意見書

新聞の公共性に関する研究会 戸松 秀典 (学習院大学名誉教授=座長)
紙谷 雅子 (学習院大学教授)
村上 政博 (一橋大学名誉教授)
山川洋一郎 (弁護士)

平成25年9月5日

はじめに

政府は、消費税増税を予定し、その具体的実施方法を今秋にも決定することが伝えられている。これに対して、日本新聞協会は、以前から知識には軽減税率を適用すべきとの趣旨の声明を発するなど、新聞への消費税課税の在り方について問題を提起し、理解を求めている¹⁾。

本研究会²⁾は、このような状勢のもとで新聞協会会長の諮問を受け、新聞への消費税の在り方を多角的に研究し、検討した。その結果、新聞に消費税軽減税率を適用することが日本の誇るべき文化の維持と民主政治の健全な機能にとって不可欠であるとの結論にいたった。以下は、その根拠を説くものである³⁾。

I 今日の社会における新聞の役割

新聞が社会で果たしている役割については、ここで改めて説くまでもなく、広く認識されていることである。しかし、情報伝達媒体の大きな変化に直面している今日、次のことは特に再確認しておく必要がある。

まず、新聞は、国の内外で日々発生しているニュースや情報を正確かつ迅速に人々に伝達するとともに、多種多様な意見ないし評論の提供を行っていることを直視しなければならない。新聞が日本の社会で果たしているこの役割は、長年にわたり維持され、広く浸透していて、人々の生活への密着度は、衣食住の必需品につくものといってよいほどの重要さを示している。これについての具体例として、一つだけ、2011年3月11日に発生した東日本大震災の際に果たした新聞の役割のことに言及すれば、十分納得できるであろう。被災地の人々は、電気が切断されるなどの隔絶状態において、新聞を手にして紙に印刷された情報を得たとき、何ものにも代えられない救いを感じたとのことである⁴⁾。

このような新聞の存在を可能にしている要因として、それが安価で、扱いが手軽であること、多様性や新規性に満ちていて、一覧性にも優れており、他にこれに代替するものがないといったことをあげることができる。

しかしながら、この国において今日、以上のような新聞の特性ないし長所は、維持していけ



るか否か懸念させられる事情が生じている。それは、コンピュータ技術が飛躍的に進歩し、情報の電子化が進行したことに伴い、従来新聞で伝達されてきた情報が、パソコン、タブレット、携帯電話機（スマートフォン）などによっても伝達できるようになっているからである。この現象に照らして、新聞の地位・役割が低下するとの予測がなされるかもしれないが、それは、誤った予測であり、実態をとらえていないものであることを強く指摘しておかねばならない。

その根拠として、それらのインターネットで流れている情報のうち、多くの関心を集めるニュース記事は、依然として新聞社が流している記事が母体となっている点あげられる。また、新聞社が発行している電子新聞は、紙の新聞と同様、新聞社の編集過程を経ている点で紙の新聞と同様の信頼性を持つものとみなすことができ、紙を上回る情報量や速報性などの付加価値もある。一方で、情報を相互に関連づけて読者の理解を促す総覧性など、従来の新聞固有の機能は、ネット上のニュースにはいまだ多くを期待できないことも指摘できる⁵⁾。もし、インターネットの情報サイトなどで見た情報のみを世のニュースだと信ずるならば、情報摂取の偏りが生じるなど、恐ろしい事態を生み出すことになることが容易に想像できる。つまり、新聞がニュースの伝達の主役の地位を譲り渡せるような代替媒体の存在を社会に認めることができないのである。

このように、情報の電子化が進み、伝達媒体に変容がみられるものの、ニュースをはじめとする最新情報の伝達媒体として、新聞は、依然として中心的役割を果たしているのである。このことは、ともすれば、急激な変化の方に目を奪われ軽視されかねないので、われわれ研究会委員は、こぞって強調する必要性を感じている。

II 新聞販売・購読にかかる日本の特徴

新聞の販売および購読については、日本の特徴が存在し、それについても、比較的よく知られていることであるが、本テーマの検討のため、ここでもそれを確認しておく必要がある。

まず、新聞読者層についてである。日本は、識字率が高いことに支えられて、伝統的に文字文化が広く全国に、また老若男女を問わず国民の中に浸透している。この高い識字率は教育の普及とともに、その後生涯を通じて日常的に新聞を読む習慣によっても支えられており、また、これが新聞を支える基盤となって、戸別の配達のための販売網が日本の各地に張りめぐらされている⁶⁾。また、これは、定期購読者層の比率が諸外国に比べて高い現象をも生み出している⁷⁾。さらに、少数の全国紙と多数の地方紙の存在も特筆すべきことであり、これも看過できない日本の新聞の特徴である。全国紙は、国内のどこにいても読めるため、ニュース報道の均一性が保たれ、他の全国紙との比較をすることによって、ニュース、情報などの多様性が確保されている⁸⁾。他方、都道府県にほぼ一つの割合で存在し、あるいは、ごく限られた地域に販売網をもつ地方紙は、全国紙が扱うニュース報道を含めつつ地方に密着した情報の提供に努めており、地方での生活や活動に不可欠なものとなっている⁹⁾。

このように、以上のかかなり集約した把握からも明らかであるが、新聞販売・購読についてみられる特徴は、上記 I で確認した新聞の社会的役割と相俟って、日本の誇るべき文化現象と呼んでよい。また、この特徴が、日本の民主主義が西欧並みの高い水準を維持し、発展させる要因となっていることも広く認識されていることである。

ところが、この新聞の高度の普及による日本の文化がこのまま維持され発展していくことに

期待がもてない状況が生じており、そこに、本研究会は強い関心を向けたのであった。とりわけ、本研究のテーマである消費税軽減税率の適用の可否は、この日本の文化と民主政治の将来に厳しくかかわっていることを察知したのである。

その由縁を説く前に、現状認識のもう一つの側面である新聞への法的扱いについて考察しておかなければならない。

Ⅲ 新聞に対する法的扱いの現状

1. 法的扱いの根源の理念

新聞は、Iでみたように、それが果たす社会での役割ゆえに、法的な面でも、特別な扱いがなされている。その扱いの根源の理念は、法秩序の頂点に位置する日本国憲法に認められ、具体の規定として、表現の自由を保障する21条にあることはいままでもない。この表現の自由の保障が社会にもたらす機能として、民主主義の維持、人の人格形成、真理への到達、さらに社会における変化と均衡の維持といったことをあげることができるが¹⁰⁾、新聞は、この機能を発揮する中心的存在である。

新聞が民主主義の維持にとって不可欠であることは、非民主的な国家の様子をみれば明らかである。民主主義が破壊され、根付かない国においては、新聞は、国の支配権力の道具となり、国民には偏った、一方的な情報や論評しか提供されない。それがいかに不幸な状況を生み出しているのかは、よく知られていることである。

また、新聞が人の人格形成にとって不可欠のものであることは、最高裁判所がはっきり説いている。それは、拘置所に配布された新聞記事を墨塗りして読めなくしたことを争った訴訟に対する判決理由においてであるが、新聞紙閲読の自由が憲法21条のもとで保障されている根拠を、「およそ各人が、自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活の中にこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないものであり、また、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも、必要なところである」と説いている¹¹⁾。ここには、新聞と民主主義の結びつきも併せて説かれている。

さらに、新聞が真理に到達するために重要な役割を発揮していることは、先にIであげた多様性、新規性、一覧性といった新聞の特性に照らせば、明白である。人は、新聞に掲載された情報のそうした性格ゆえに、何が真実であるかを他者との論議を通じ、あるいは情報の変化をたどることによって獲得することができるのである。

これら表現の自由の保障が生み出している機能をことごとく備えている新聞は、社会の変化とともに歩み、その様相を伝え、また、社会が極端な方向に進行することをうまく抑制して、均衡のとれた状態を醸し出す役割をも果たしているのである。

こうした表現の自由の保障という憲法理念に根をおろして展開している新聞であるがゆえに、一方で、なるべく公権力の介入を排除した自由さを維持することに配慮し、他方で、上記の機能を害する要因に対しては、国が特別な扱いをするという、法的扱いの基本的要請が認められることになるのである。

2. 法的扱いの実際

現在の新聞に対する法的扱いの実際面において、上記の基本的要請がほぼ体现されていると言ってよい。

かつて、すなわち1990年代のことであるが、新聞の再販制度の廃止が提案された際、新聞協会ではその維持を主張し、その根拠づけとなる検討がなされた。今回の消費税軽減税率問題を考えるにあたって、その検討成果が参考になるが、とりわけ、新聞が法制上、優遇措置をうけているとの指摘をここでも再確認しておく¹²⁾。

まず、取材、表現、編集上の特別な扱いをみることができる。すなわち、民事・刑事の名誉毀損において、報道機関には特別な抗弁が認められており、名誉毀損があった場合でも、新聞だけではないが、報道機関には重要な社会的役割があるとして、真実証明の抗弁、公正な論評の抗弁が認められている。また、裁判において、取材源の証言拒否が認められている¹³⁾。これは、個人の利益のためではなく、報道機関ができるだけ広範に取材できるようにするほか、将来の取材が妨げられないために認められていることである。さらに、著作権法41条（時事の事件の報道のための利用）により、許諾を得ずに他人の著作物を利用できるなどの特例的な扱いや、公職選挙法148条（新聞紙、雑誌の報道及び評論等の自由）により、一定の要件を満たした新聞、雑誌は、選挙期間中でも選挙について自由に論評することが認められている。

次に、新聞経営に関して、株式の譲渡制限は通常、取締役会の承認が必要だが、新聞の場合、日刊新聞紙法により、通常の譲渡制限に加えて、定款に定めがあれば、株式の譲渡人をその新聞社の事業関係者に限定できる（1条）。これは、譲渡制限をより厳しく認めることにより、新聞社のアイデンティティを維持しようとするものである。

さらに、郵便法22条により、第3種郵便物の認可を受ければ、安い郵送料が適用され、これは、経済上の優遇措置といえる。

これらに加えて、税務上の扱いについても、取材費の交際費不算入、一部の印刷設備、報道通信用自動車などの減価償却資産の耐用年数の特例といった特別な扱いがなされていることもある。また、司法記者クラブ所属の記者のみに法廷内でのメモ取りを認めることは、報道機関の一員として果たしている役割に鑑みて、十分合理性があるとした最高裁判例での判示をみることができる（ただし、これは、放送を含めて認めたもの¹⁴⁾）。

以上の法的扱いがなされている由縁は、すでに述べてきたところから明白であるが、新聞が社会で果たしている役割と、法秩序の中での存在意義ないし機能が日本の文化と民主政治にとって特別に重要な役割を果たしているということにある。それ故、新聞への軽減税率適用の是非を検討するにあたって、従来のこのような法的扱いを支える理念を維持、発展させなければならないとの観点が当然確認されることとなるのである。つまり、既存の新聞に対する法的扱いの根拠が、軽減税率適用の根拠と共通のかつ不可分の基盤をなしているのである。

IV 諸外国の消費税減免制度の様相

今日では、法制度の多くにおいて、自国の事情のみならず世界の諸国の動向を参照したり、国際的要請に促されて制定や改廃をしたりするようになっており、本テーマについても、諸外国の取り扱いを参考にして、実現しようとしていることの正当性を検証しておかなければならない。

そこで、まず、欧州諸国の事情についてであるが、これについては、新聞協会がすでに視察団を派遣して、報告書¹⁵⁾を示しているの、それを参照することにより明らかとなる。以下では、その報告書を参照した結果得られた特徴的なことを示すこととする。

第一に、欧州では、圧倒的に多くの国が日本の消費税に該当する付加価値税（VAT）制度¹⁶⁾を採用している。その制度は、1950年代から60年代にかけて導入されており、日本より長い体験を経ている。また、そこでは、新聞については付加価値税のゼロ税率を適用している国があり——イギリス、ベルギー、デンマーク、ノルウェーの4か国であるが——、他の欧州諸国のほとんどでは、軽減税率が適用されている。これらは、大いに注目させられる。

次に、それらの国の付加価値税の標準税率は、低いところでも15パーセント（スイスのみが8パーセント）で、ほとんどの国が20パーセント程度であり、スウェーデン、デンマーク、ノルウェーのように25パーセントの国もあることも注意すべきである。このように、欧州諸国では、付加価値税が国税中に占める割合が高く、国庫の重要財源であるにもかかわらず、新聞に対して特別な扱いをしており、そこに、新聞を優遇するという価値観の浸透をみるのできるのである。

さらに、この新聞を優遇するという価値観は、それぞれの国の伝統ないし事情によるもので一律でないことも観察しておかなければならない。たとえば、イギリスでは、「知識には課税しない」という考えが歴代政権に受け入れられ維持されているということであるし、フランスでは、フランス語を守るという文化にかかわるコンセンサスが基盤となって、新聞への政府支援がなされているし、スウェーデンでは、日刊新聞紙上の多様性を維持するため経済的基盤の弱い新聞社を助成する制度を設けているといったように、それぞれ固有の事情がゼロ税率ないし軽減税率の適用や新聞への直接の助成策に働いているのである。

また、隣国韓国もゼロ税率を適用しているが、そこには欧州諸国とは異なる事情が働いていると察知できるし、カナダやアメリカ合衆国の税制についても、それぞれの特徴をみることができる。しかし、その違いや特徴について立ち入った分析をすることよりも、以上の概観したところから得られる教訓を確認しておくことに意義がある。

すなわち、上記のⅠからⅢで把握した日本の新聞にかかる誇るべき文化的特性に照らすと、少なくとも、消費税軽減税率の適用は、当然のことであって、決して異常なことではないということである。もちろん、これは、他国がそうであるから日本も、といった単純な思考によるものではない。そこで、以上を背景に、項を改めて、消費税軽減税率の適用を必要とさせる根拠を考察することとする。

V 日本における消費税軽減税率適用の必要性

1. 租税法上の基本的性格と政策判断

日本の消費税は、1988（昭和63）年に導入されたもので、それより30年ほど前から税制の基幹を占めていた欧州諸国と比べ、かなりその歴史が浅い。また、税率もそれらの国と比べ低いものであったため、消費税軽減税率適用にかかる問題に対してはそれほど関心が向けられてこなかったといってよい。それ故、今般の消費税増税を期に、新聞という前項までにみた文化の中枢にかかわるところについて、消費税課税の在り方を正面から検討対象とする由縁は、十分納得できることである。

この消費税の基本的性格は、複数税率をなるべくとらないものだと学説上説明されている¹⁷⁾。それは、ある課税対象の消費税率に例外を設けると、次々に同様の措置が求められ、それに応じると制御できないほどの複雑な税率体系が生じ、その合理的説明が不可能な税制度となり、およそ受容可能といえない税制度が生じるからである。しかしながら、そのような基本的性格を維持しようとする体制のもとでも、一定の例外的税率（ゼロ税率を含め）を導入せざるを得ないことがある。前項でみた欧州諸国の実情がそれを物語っている。

そこで、問われるべきことは、例外的消費税率導入の根拠は何か、ということである。この問いについては、すべての国に通用する何か合理的で客観的な基準なるものは見いだせないようであり、結局は、それぞれの国において制度導入の際に働く独自の政策判断によるものであることが避けがたい。そうであるならば、問われるべきことは、導入された例外的措置が、広く国民に受容されるものであるか否かということである。政策判断は、国民による受容ということに敏感であらねばならないからである。先に見た欧州におけるゼロ税率や軽減税率は、それを導入した国において受容されるだけの基盤があり、それは、政策決定権限をもつ政治家などが敏感にくみ取った結果であると説明することができる。

2. 新聞という誇るべき日本の文化

そこで、日本においては、新聞に軽減税率を適用するとして、それを受容できる基盤が存在するか、また、その実態は何かを問わなければならない。

本研究会は、この問いに対して、すでに確認しているように、新聞は誇るべき日本の文化であることをもってその答えであると結論している。新聞は、日本全土のいたるところでサービスを受けられるようになっており、このユニバーサル・サービスこそが日本の民主主義の支柱であり、基盤であるといつてよい。これは、維持、発展させていくべき価値であり、そのことについて日本の社会は異論や抵抗を示すことなく受け入れるものとみている。それは、すでに進行している次のような施策にも現れているのである。

今日の日本が抱えている政治課題の一つは、少子高齢化にかかる対策をいかに構築し推進するかということであるが、新聞については、人口減を示す若年層におけるリテラシー（読み書き能力、教養や常識）の低下との関係で、対策がとられている。経済協力開発機構（OECD）が実施した国際学習到達度調査（PISA）で若者の読解力を国際比較すると、日本の順位に低下傾向がみられ、いわゆる文字離れや活字離れとの関連が注目された¹⁸⁾。これを受け政府は、2008年に改訂し2011年度から導入された新学習指導要領においては、国語や社会をはじめとする各教科で新聞を活用することによって、問題解決のための思考力、判断力、表現力等の育成や言語活動の充実をはかろうとしている¹⁹⁾。ここに、新聞の活用が導入されていることは、上述した新聞の意義、効用が認められている証拠だと言ってよい。

これに併せて、日本新聞協会が文部科学省の理解と後援を得て実施しているNIE（教育に新聞を）運動の推進にも注目させられる²⁰⁾。これは、新聞業界がNIE実践指定校に新聞を提供して、若者が新聞になじむよう支援し、新聞閲読による読解力の向上に効果を発揮せしめているものである。

他方、高齢者層についても、人生でなじんできた新聞の購読を継続できるようにする施策が急務となっている。

こうした動向の背景には、新聞の価格が上がったなら購読をやめるとする割合が無視できな

い数値を示しているという実情があり²¹⁾、これが日本の誇るべき文化や民主政治を後退させるのではないかとの懸念を生み出している。そうであるからには、新聞が安価で手軽に入手できる状態が維持されることが何よりも必要であるといわなければならない。また、購読部数の減少が零細な新聞販売店にもたらされる影響についても配慮しなければならないのである。そこで、本研究会は、新聞への消費税軽減税率適用が不可避であるとの結論に到達したのであった。

なお、新聞へ軽減税率の適用を導入することにより困難な問題が生ずることは、本研究会が十分承知するところである。とりわけ、本項の1の冒頭で確認したように、消費税の税率に例外を設けることに伴う問題がそれである。具体的には、新聞への例外的措置が新聞発行者つまり新聞社への優遇措置とならないかという問題はその一つである。しかし、新聞への例外的措置は、あくまでも新聞読者への措置でなくてはならず、新聞社への経営支援を意図するものではない。そこで、この趣旨の具体的実現方法が問われるのであるが、本研究会の任務は、実施のための具体的方法についてまで及ぶものではなく、政策実現の担当者による工夫が期待されるところである。

【むすび】

日本の現在の財政状況に照らすと、消費税の増税は不可避であるということができ、われわれ研究会の委員は、そのことをしっかり認識している。しかし、新聞に軽減税率が適用されることによって生じる税収減は、それほど大きな額でなく²²⁾、これに対して、以上で確認した日本の文化と民主政治のレベルが維持されることの利益は多大である。両者を比較衡量することにより、本研究会は、新聞には消費税軽減税率を適用すべきとの結論に至った。

関係者のご理解を期待する次第である。

【注】 【資料】については本誌13ページ参照

【はじめに】

- 1) 日本新聞協会（以下、単に「新聞協会」という）は、本年1月に「知識には軽減税率の適用を——どこでも、誰でも、容易に情報を入手できるために」との声明を發し、それ以前にも「知識課税の強化は民主社会を損なう——消費税に関する新聞界の基本的考え方」（2011年12月）を發表している。また、2011年5月発行のパンフレット「新聞と消費税——軽減税率は世界の常識」は、主題について分かりやすい説明がなされている（2012年10月と2013年2月に一部修正）。【資料1、2参照】
- 2) 本研究会すなわち「新聞の公共性に関する研究会」は、新聞協会会長の諮問を受けて本年5月に設置された。この研究会は、4人のメンバーおよび各新聞社からのオブザーバーで構成され、新聞への消費税軽減税率適用について理論的研究を精力的に行い、ここに意見書をまとめた。研究会には、新聞協会から多くの有益な資料の提供を受けた。その主要なものは、本意見書に資料として添付している。
- 3) 本意見書で述べるところは、雑誌や書籍にもあてはまるものが少なからずあると思われ、その分野においても軽減税率が考慮されることを排除するものではない。日本書籍出版協会、日本雑誌協会、日本出版取次協会、および日本書店商業組合連合会による共同声明「文化を支える出版物に軽減税率が必要です」参照（前掲の【資料1】）。

【I 今日社会における新聞の役割】

- 4) 大震災の実態を報じる新聞を互いに廻し読みして、自らに何が降りかかっているのかを認識したとのことである。また、「情報の生命線を果たしたのは紙の情報であり、それを届ける地域の新聞販売所が『ライ

フライン』を支えた」とされている（『新聞の公共性と役割～私たちはこう考えます～』日本新聞協会2013年6月、5頁）【資料3】。その他、次のような例をみる。岩手日報社には、「大震災の非常時にもかかわらず新聞が届いたことに感激した。社会のすべてが活動停止したように思っていたとき新聞社は動いている。その安心感ですよ」との声が寄せられた（『新聞研究』2011年7月号、11頁）。また河北新報社には読者から（『「あっ、新聞がきている」。玄関を開けて郵便受けを見た瞬間、まさかと驚きました」「新聞が配達されて目の前が明るくなりました。取材して記事を書く人、印刷する人、配達する人、そういった大勢の人たちとつながっていると感じられたからです」との手紙が届いた（同誌2011年10月号、32頁）。

5) 「新聞整理（編成・編集）からみた新聞の特長」【資料4】参照。ここに示されているような作業が、ネットのニュースなどでなされておらず、このことから、ネット上の情報だけで新聞に代替できるとはいえず、表現がよくないかもしれないが、新聞の成果のつまみ食いといった様相である。

【Ⅱ 新聞販売・購読にかかる日本の特徴】

- 6) 日刊紙全体の94.9パーセントが戸別配達であることは、世界に類例をみないもので、全国1万8367店の新聞販売所と36万7809人の従業員がいる（日本新聞協会『データブック 日本の新聞2013』4、22頁【資料5】による）。
- 7) 国内の日刊新聞発行部数は、2012年現在で約4778万部。成人1000人あたり436.9部（2011年）で、これは世界トップクラス（日本新聞協会『データブック 日本の新聞2013』7～8頁による）。
- 8) 全国紙と呼ばれる新聞には、朝日新聞、産経新聞、日経新聞、毎日新聞、読売新聞があるが（50音順）、いわゆる政治思想の右寄り、左寄りの分類をすると、うまく順に配列できるといわれている。つまり、国民は、偏った報道のみを受けることがなく、これも、新聞にかかる日本の誇るべき文化といってよい。
- 9) 地方紙は、発行地域の政治、経済、文化について、具体的で、継続的かつ詳細な報道をしており、それが地方自治の活力になっているといわれている。それ故、政治家は、選出母体の地方紙に無関心ではられない。

【Ⅲ 新聞に対する法的処遇の現状】

- 10) THOMAS I. EMBERSON, TOWARD A GENERAL THEORY OF THE FIRST AMENDMENT (1966, Random House) (邦訳書：小林直樹＝横田耕一訳・表現の自由 (1972年、東京大学出版会)) による。この表現の自由の保障に関する論説は、日本の論議に多大の影響を与え、後述するように、最高裁判例の中にも表れている。
- 11) よど号ハイジャック記事墨塗り事件の判決・最大判昭和58・6・22民集37巻5号793頁参照。そこに説かれた表現の自由の保障についての意義は、他のレバタ法廷メモ訴訟においても述べられており（最大判平成元・3・8民集43巻2号89頁）、確立した法理念であるといえる。
- 12) 山川洋一郎「新聞をとりまく法律問題と新聞の公共性」新聞経営〔別冊〕新聞の公共性と再販（日本新聞協会、1995年）8頁【資料6】。新聞再販問題研究会「新聞再販制度の見直しは必要か——憲法的視点と『中間報告』の問題点」新聞経営〔別冊〕新聞の公共性と再販③（日本新聞協会、1999年）59頁【資料7】。
- 13) 最高裁判所は、NHK記者証言拒否事件に対する判決（最三判平成18・10・3民集60巻8号2647頁）において、次のように判示している。「報道関係者の取材源は、一般に、それがみだりに開示されると、報道関係者と取材源となる者との間の信頼関係が損なわれ、将来にわたる自由で円滑な取材活動が妨げられることとなり、報道機関の業務に深刻な影響を与え以後その遂行が困難になると解されるので、取材源の秘密は職業の秘密に当たるといふべきである。そして、当該取材源の秘密が保護に値する秘密であるかどうかは、当該報道の内容、性質、その持つ社会的な意義・価値、当該取材の態様、将来における同種の取材活動が妨げられることによって生ずる不利益の内容、程度等と、当該民事事件の内容、性質、その持つ社会的な意義・価値、当該民事事件において当該証言を必要とする程度、代替証拠の有無等の諸事情を比較衡量して決すべきことになる」。この判決前では、札幌高決昭和54・8・31判時937号16頁において、新聞記者の取材源は、旧民事訴訟法281条1項3号（現行の197条1項3号に該当）にいう職業の秘密に属し、公正な裁判の実現という利益と取材源秘匿により得られる利益とを比較衡量するにあたり、その証言拒絶の当否を判断すべきであるから、新聞記者の取材源に関する証言拒絶は肯認される、と判示され、最高裁

判所は、その上告に正面から答えず却下したため（最三小判昭和55・3・6〔判例集未登載〕）、この判例が判例法となっていた。

- 14) 前掲注11) のレベタ法廷メモ訴訟判決参照。また、判決要旨を司法記者クラブ所属記者のみに配布することを争った事件について東京高判平成13・6・28訟務月報49巻3号779頁参照。

〔Ⅳ 諸外国の消費税減免制度の様相〕

- 15) 日本新聞協会税制対策特別委員会・税制に関するプロジェクトチーム『税制に関する欧州視察団 報告書』（平成23年4月20日）【資料8】。
- 16) VAT (value-added tax) は、付加価値税の訳が適当であるが、中曽根政権の時に大型間接税は導入しないと公約したため売上税法案が頓挫し、その後、竹下政権時代に消費税と名称を変えて導入された経緯がある。両者の実質は同じであると言ってよい。

〔Ⅴ 日本における消費税軽減税率適用の必要性〕

- 17) 本研究会は、消費税について、租税法の専門家である岩崎政明教授（横浜国立大学）から説明を受け、有益な示唆が得られた。ただし、以下の叙述の内容については、もっぱら本研究会の責任であることは言うまでもない。
- 18) 経済協力開発機構（OECD）は15歳児を対象に、2000年から3年ごとに国際学習到達度調査（PISA）を4回実施した。最新調査（2009）結果によると、日本の若者の総合読解力（平均得点）は2000年の522点に対して、2009年は520点となっており、統計的有意差はないという。国・地域別順位の経年変化を見ると、8位（2000年）、14位（2003年）、15位（2006年）、8位（2009年）となっている。一方、2009年の総合読解力を、新聞を「読まない」（「まったくか、ほとんどない」「年に2～3回」「月に1回ぐらい」）グループと「読む」（「月に数回」「週に数回」）グループに分けてみると、新聞を読まないグループの平均得点が506点なのに対し、読むグループは531点と高い。また、オンライン上で「読むこと」に関わる活動の頻度によって4グループに分け、総合読解力の平均得点をみると、頻度が低い方から順に、484点、521点、538点、539点となっている。
- 19) 2008年に改訂された新しい学習指導要領が、2011年4月の小学校での全面实施を皮切りに、順次、中学、高校で実施されている。この新学習指導要領では、総則に「言語活動の充実」があげられ、小中高の各職種で、国語をはじめ各教科において、「新聞の活用」が具体的に明記された。http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/syo/sou.htm
- 20) NIE (Newspaper in Education) は、学校などで新聞を教材として活用する活動。世界新聞・ニュース発行者協会 (WAN-IFRA) の調査によると、NIEは2011年1月現在、世界74か国で実施され、多くの国で「民主主義を支え、よりよい市民を作る」と考えられている。アメリカ、フランス、ノルウェーなどではNIE週刊を設け、期間中、新聞記者が学校で記事の書き方を指導したり、教師向けセミナーや公開授業を開催したりしている。このほか、実際に授業で使う新聞の提供を実施しているところもある。日本では1985年、静岡で開かれた新聞大会で提唱された。その後、新聞協会は教育界と協力し、社会性豊かな青少年の育成や活字文化と民主主義社会の発展などを目的に掲げて全国で展開。学校に新聞を提供する「NIE実践指定校」制度は、47都道府県全ての地域で導入され、2013年度は、全国で小中高校571校がNIE活動を実践している。
- 21) 「新聞と消費税」に関する全国調査（日本新聞協会、2012年9月実施）によると、増税時には購読を中止する可能性のある人は、約3割いた。

〔むすび〕

- 22) 消費税税収のうち、新聞販売にかかわる額は、税率5%で750億円程度であり、米や味噌などにも軽減税率が適用されることによる兆円単位の減収とは大きな開きがある。

研究員略歴

戸松秀典(とまつ・ひでのり) 1966年東京大学法学部卒業、同大学院法学政治学研究科博士課程修了(法学博士)。成城大学、学習院大学法学部・法科大学院教授を経て、2012年より同大名誉教授。専門は憲法。

紙谷雅子(かみや・まさこ) 1975年東京大学法学部卒業、同大学院法学政治学研究科博士課程修了(法学博士)。北海道大学、学習院大学法学部・法科大学院教授を経て、2009年より同大法学部教授。専門は英米法。

村上政博(むらかみ・まさひろ) 1972年東京大学法学部卒業。米ミシガン大学ロースクール比較法修士。弁護士、公正取引委員会室長、横浜国立大学教授、一橋大学教授等を経て、2013年から一橋大学名誉教授、成蹊大学教授、弁護士。専門は競争法、経済法。

山川洋一郎(やまかわ・よういちろう) 1964年東京大学法学部卒業。66年弁護士登録。ミシガン大学ロースクール比較法修士。91~92年同大ロースクール客員教授。古賀総合法律事務所パートナー。

新聞への消費税軽減税率適用に関する意見書 添付資料一覧

「新聞への消費税軽減税率適用に関する意見書」には、以下の資料が添付されている。本誌には、このうちの一部だけを収録した。収録していないものについて、簡単に内容を紹介する。

【資料1】 以下の3声明

▽軽減税率を求める新聞協会声明「知識には軽減税率の適用を——どこでも、誰でも、容易に情報を入手するために」(2013年1月、日本新聞協会) =本誌14ページ

▽「知識課税の強化は民主社会を損なう——消費税に関する新聞界の基本的考え方」(2011年12月、日本新聞協会) =本誌14ページ

▽共同声明「文化を支える出版物に軽減税率が必要です」(2013年3月、日本書籍出版協会、日本雑誌協会、日本出版取次協会、日本書店商業組合連合会)

出版関係4団体が連名で、国民の出版物に接する機会を少しでも増やすためにも、書籍・雑誌・新聞(電子媒体を含む)への軽減税率の適用が行われ、読書慣習の充実を図っていかねばならないと訴えた。

【資料2】 「新聞と消費税——軽減税率は世界の常識」(2011年5月発行、随時一部修正。最新版は13年8月発行)

欧州を中心とする多くの諸外国では、日本の消費税に相当する付加価値税で新聞には軽減税率が適用されている実態を分かりやすく紹介。その理由として、民主主義の維持・発展のため、知識への課税は低く抑えていることを挙げている。新聞協会のウェブサイト「プレスネット」(<http://www.pressnet.or.jp/>)で閲覧可能。

【資料3】 「新聞の公共性と役割—私たちはこう考えます—」(2013年6月、日本新聞協会) =本誌16ページ

【資料4】 「新聞整理(編成・編集)からみた新聞の特長」 =本誌23ページ

【資料5】 「日刊紙の都道府県別発行部数と普及度」「新聞販売所従業員数の推移」(『データブック 日本の新聞2013』、日本新聞協会、2013年から抜粋)

これらのデータは、新聞協会のウェブサイト「プレスネット」(<http://www.pressnet.or.jp/>)でも閲覧可能。

【資料6】 山川洋一郎「新聞をとりまく法律問題と新聞の公共性」(『新聞経営〔別冊〕新聞の公共性と再版』、日本新聞協会、1995年)

憲法が保障する表現の自由の優越的地位によって、新聞を特別な扱いをする法制度を概観。再版制度の存廃を独禁法や経済学だけの観点から検討することは、最も重要な憲法的視点が落ちることになると指摘した。

【資料7】 新聞再版問題研究会「新聞再版制度の見直しは必要か—憲法的視点と『中間報告』の問題点—」(『新聞経営〔別冊〕新聞の公共性と再版③』、日本新聞協会、1999年)

新聞協会が、新聞の再版問題の見直しの是非や考慮すべき問題について研究を依頼してきた外部専門家で作る「新聞再版問題研究会」が検討結果を中間的にまとめた報告書。新聞の流通システムも憲法21条の保障を受け、それに影響を与えると予想される制度改正に当たっては、改正側に举证責任があると指摘。新聞流通の特殊性を考慮せず、規制緩和の風潮に乗り、再版の廃止を主張することは、安直な論理であるとの批判は免れ難いと結んだ。

【資料8】 税制対策特別委員会税制に関するプロジェクトチーム「税制に関する欧州視察団報告書」(日本新聞協会、2011年4月)

2011年1月中旬から下旬にかけ、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン、ノルウェーの各国や欧州連合(EU)本部があるブリュッセルを訪問。付加価値税をめぐる各地の最新事情を調査した。また、視察の成果とは別に、韓国、カナダ、アメリカの事情についても調査した結果を併せて掲載した。

資料

軽減税率を求める声明

知識には軽減税率の適用を

—どこでも、誰でも、容易に
情報入手できるために

2013年1月
日本新聞協会

新聞は、国の内外で日々起きる広範なニュースや情報を正確に報道し、多様な意見・論評を広く国民に提供することによって、民主主義社会の健全な発展と国民生活の向上に大きく寄与しています。

民主主義の主役は国民です。その国民が正しい判断を下すには、政治や経済、社会など、さまざまな分野の情報を手軽に入手できる環境が重要です。欧州各国では、民主主義を支える公共財として一定の要件を備えた新聞、書籍、雑誌にゼロ税率や軽減税率を適用し、消費者が知識を得る負担を軽くしています。

「知識には課税せず」「新聞には最低の税率を適用すべし」という認識は、欧米諸国では共通しています。

また、近年、いわゆる文字離れ、活字離れによってリテラシー（読み書き能力、教養や常識）の低下が問題となっています。国や社会に対する国民の関心の低下が懸念される状況です。国民のリテラシーが衰えていくことは、国の文化政策としても好ましいことではありません。知識への課税強化は確実に「国のちから」（文化力）の低下をもたらし、わが国の国際競争力を衰退させる恐れがあります。

先に新聞協会が実施した調査では、8割を超える国民が軽減税率の導入を求め、そのうち4分の3が新聞や書籍にも軽減税率を適用するよう望んでいます。戸別配達制度により、わが国の新聞普及率は世界でもまれな高い水準にあります。今後も国民がより少ない負担で、全国どこでも多様な新聞を容易に購読できる環境を維持していくことは、民主主義と文化の健全な発展に不可欠です。

新聞協会は新聞に軽減税率を適用するよう求めます。あわせて、国民に知識、教養を普及する役割を果たしている書籍、雑誌、電子媒体についても軽減税率を適用するのが望ましいと考えております。

以上

資料

知識課税の強化は 民主社会を損なう

—消費税に関する新聞界の
基本的考え方

2011年12月
日本新聞協会

主要国、新聞は最低の税率に

欧州各国は言論の多様性を確保するため、新聞に対して税制上の配慮をしています。英国では自由と民主主義を求める市民の声によって、1855年に知識やプレスに対する税金（スタンプタックス）が廃止されました。フランスは1881年にプレスの自由を認めた「出版自

由法」を制定し、国として自由な新聞の重要性を認めました。ドイツでは戦前のナチス時代への反省もあって新聞を「民主主義の基礎的な財」と位置づけ、それをサポートする制度を構築してきました。「知識には課税せず」「新聞には最低の税率を適用すべし」という考えは、歴史的、文化的背景に根ざしたものであり、民主主義社会の発展につれて定着してきたといえます。

実際、英国、ベルギー、デンマーク、ノルウェーでは、新聞購読料に付加価値税を課税していません。フランス、ドイツ、ギリシャ、イタリア、オランダ、スペイン、スウェーデンなどでは最も低い税率を適用しており、10%を超える税率を課している国はありません。特に、ノルウェーでは25%の標準税率に対して、食料品は14%、新聞・書籍はゼロ税率、スウェーデンでは標準税率25%に対して、食料品は12%、新聞・書籍は6%と、新聞は食料品より低い税率となっています。

欧州に限りません。米国や韓国も含め、OECD（経済協力開発機構）加盟のほとんどの主要国で「知識への課税はゼロか最低に」という共通認識のもとで税制が組み立てられています。

改正所得税法付則104条は「平成23年度までに消費税を含む税制抜本改革について必要な法制上の措置を講じる」として今年度中の税制改革法案の国会提出を定めると同時に、消費税について「複数税率の検討等の総合的な取り組みにより低所得者に配慮することを検討する」と明記し、いわゆる逆進性対策の検討を求めています。今後、複数税率のほか、給付付税額控除など給付方式での逆進性対策も議論されるでしょう。しかし、欧州各国は民主社会を守るという、逆進性対策とは別の観点から新聞購読料にゼロないし軽減税率を適用しています。今回の消費税引き上げで

も、知識課税の問題は逆進性対策と並行して議論を進める必要があります。

活字離れ加速すれば国が衰退

日本の新聞界は、売上税創設構想の段階（1986年）から新聞購読料に対してゼロ税率などの特例措置を考慮するよう要請してきました。しかし、消費税の導入時も、3%から5%に税率を引き上げた際も特例措置は講じられませんでした。新聞（紙の新聞だけでなく電子新聞を含む）購読料に対する消費税をさらに引き上げるのは知識課税の強化であり、民主社会の健全な発展を損なう懸念があります。

また、近年、いわゆる文字離れ、活字離れによってリテラシー（読み書き能力、教養や常識）の低下が問題となっています。とりわけ、若年世代にその傾向が顕著で、国や社会に対する関心の低下が懸念されています。国民のリテラシー能力が衰えていくことは、国の文化政策としても好ましいことではありません。知識への課税強化は確実に「国のちから」（文化力）の低下をもたらし、国際競争力を衰退させる恐れがあります。

税制の設計は国や社会のあり方に大きな影響を与えます。知識課税の強化は、知識という公的な財を国民が等しく、安く使えることで成立しているいまの日本社会や文化を、望ましくない方向に導くきっかけになりかねません。

以上

新聞の公共性と役割

～私たちはこう考えます～

日本新聞協会
2013年6月

はじめに

情報は日々の生活において、ものを考え、発言し、行動する上で重要な判断材料となります。新聞は政治、経済、社会、文化などあらゆる分野で記者が取材を通じて得た情報を分析、整理し、多様な論評なども加えながら一つのパッケージにして安定的に読者に提供しています。その点で新聞は自由な言動が保障されている民主主義社会における必需品であり、極めて高い公共性を有しています。

新聞人の精神は東日本大震災というような新聞発行が困難な状況においても貫かれ、原発事故に関する情報や被災者の安否情報、生活関連情報などを使命感を持って伝えました。新聞は被災者にとって心の灯火になりました。

欧米先進国では多様で自由な言論と報道への配慮は民主主義への必要経費と考えられており、税制上の配慮につながっています。米国では新聞社の衰退により、権力監視機能が衰えて自治体の腐敗が進んだ事例が報告されています。地域情報もきめ細かく伝える新聞は人と人を結ぶ橋渡し役として、コミュニティーの維持に奉仕する役割も果たしており、その衰退は過疎化が進む地域社会に大きな影響が出ることも懸念されます。

資源の乏しい日本が戦後、世界有数の先進国になったのは、モラルの高い国民の勤勉さ

に負うところが大きく、新聞も重要な役割を果たしてきました。しかし、超高齢化社会が到来した現在、国全体の活力の低下が懸念されています。アジアをはじめ新興国の台頭は著しく、国際競争は激しさを増しています。将来の日本を担う青少年の読解力、言語力、考える力を高め、国際競争を勝ち抜ける人材を育てることが必要です。新聞や書籍など活字メディアは大きな責任を負っており、日本新聞協会では1989年からNIE（教育に新聞を）運動を推進し、学習指導要領の改定で2011年度から国語、社会などの授業で新聞の活用が開始されました。人づくりにおける新聞の重要性は増すことは確実です。

インターネットの普及で新聞の有用性についての疑問も出ていますが、臆測やデマも入り乱れた情報の洪水の中で、むしろ新聞の役割は大きくなっています。ネットで流されるニュースの多くは新聞から提供されたものであり、不確かな情報を訂正、修正する役割を負っているのも新聞です。それはIT企業の経営者も認めており、ネットでは関心のあるニュースしかクリックされず、新聞を読まないと大事な情報が抜け落ちてしまうという指摘がなされています。電波（テレビ、ラジオ）、書籍・雑誌、電子（インターネット）をつなぐ「中核（ハブ）メディア」としての新聞の存在感は増しています。

【民主主義を支える基盤】

民主主義の主役は国民です。主権者である国民が国の針路についての的確な判断を下すには、政治や経済、社会をはじめさまざまな分野の知識や情報を手軽に入手できる環境が何よりも大切です。日本には新聞協会加盟社だけで100を超える新聞があり、それぞれが国内外のニュースを報道し、多様な見方や論評を掲載しています。同じニュースでも、さまざまな視点に接することが自分なりの見方を形作ることに繋がります。社会への関心や

視野を広げ、思索する習慣も育ちます。

空気のように当たり前と感じられるこうした環境も、はじめからそうだったわけではありません。世界を見渡すと、いくつかの国では今も政府など公的機関による情報統制があります。かつての日本にも、同じような情報統制や規制、時には弾圧がありました。

1947年に施行された日本国憲法は、第21条で「言論、出版その他一切の表現の自由」を保障しています。司法の場でも報道機関としての新聞の重要性が認められています。しかし、憲法に書いてあるから、言論や表現の自由が無償で保障されたわけではありません。

例えば、49年の選挙法改正作業では、初期の公職選挙法案要綱に選挙に関する論評を制限しようとする試みがありました。しかし、新聞界が反対運動を行った結果、この制限は撤回され、選挙報道の自由を保障する規定が盛り込まれたのです。

これに限らず、戦後の新聞に関わる諸制度の整備と運用にあたっては、報道の自由と新聞の公共性が常に意識されてきました。国や特定の企業、団体の支配や影響を受けることなく、国民の「知る権利」の奉仕者としての役割を果たすためには、憲法が定めた枠組みに安住するのではなく意識してそれを守り、強化する取り組みが必要だったのです。

新聞倫理綱領は、「国民の『知る権利』は民主主義社会をささえる普遍の原理である。この権利は、言論・表現の自由のもと、高い倫理意識を備え、あらゆる権力から独立したメディアが存在して初めて保障される。新聞はそれにもっともふさわしい担い手であり続けたい」とうたっています。

インターネットなどの普及により情報伝達手段は急速に多様化していますが、多くの国民はなお、安価で良質な情報を提供する新聞を必要としています。国内の日刊新聞発行部数は、2012年現在で約4778万部、成人1000人あたりの部数は、11年現在で436.9部に達し、

普及率は世界トップクラスです¹⁾。

信頼度も高く、日本新聞協会が行った「2011年全国メディア接触・評価」調査(新聞、NHKテレビ、民放テレビ、ラジオ、雑誌、インターネットを比較)では、新聞は「社会に対する影響力がある」「社会の一員としてこのメディアに触れていることは大切だ」「情報源として欠かせない」「地域に密着している」などの社会性を示す項目で他メディアより高い評価を得ています²⁾。

新聞社も国民の信頼にこたえ、これからも「公共性が高い、民主主義の必需品」という評価を得るための努力を重ねています。

日本には世界に類例をみない「戸別配達制度」があり、全国1万8367店の新聞販売所と36万7809人の従業員¹⁾の日々の活動によって、多様で正確な情報の流通が支えられています。遠隔地や山間部、離島などにも、時には採算を度外視して新聞を届けています。

全国どこでも容易に新聞購読できる環境を維持し、国民の「知る権利」にこたえながら表現の自由、言論の多様性を守り続けることが新聞の公共的・文化的使命と考えているからです。

国会などでも、「新聞の戸別配達制度は民主政治に参画する国民の権利にかなうものであり、それを維持していくことが民主主義の醸成と国民生活の向上に寄与する」という考え方が理解を得ています。

〈変わらぬ責務〉

新聞は歴史の記録者であり、真実の追求は記者の責務です。

新聞社が競い合う環境のもと、発表に頼ることなく、地道な取材を通じて掘り起こされた歴史的ニュース、公的機関や企業が抱える問題の追及や記事を通じた問題提起が、不正や税金の無駄遣い、社会の不条理をただすきっかけとなった例は枚挙にいとまがありません。

私たちを取り巻く情報環境は、「紙だけの

時代」から「紙と電波の時代」、そして今は「紙と電波と電子の時代」に入りました。インターネットの普及で日々膨大な情報があふれています。国の機関や地方自治体など公的機関も自らのウェブサイトですさまざまな情報を発信するようになりました。

けれども、掲載されない情報の中に、日本の針路を考える時、大切なものがあるかもしれません。情報発信を公的機関の一方的判断に委ねるのではなく、「第三者」の視点でチェックする姿勢、報道倫理に基づく取材に裏付けられた確かな情報を国民に提供する重要性と必要性は、むしろ高まっています。

ネット時代になっても、新聞や記者が担うべき責務が変わりはありません。新聞への理解を広げるためにも質の高い記事を発信する一層の努力が求められていることを自覚し、発表情報についても背景などを取材し、深みのある質の高い記事を読者に提供するように努めているのです。

公的機関の取材に限りません。社会の専門分化が進む中、それぞれの分野では高度な知識を持った専門家が多数存在します。しかし、一般の人はもちろん、分野が異なれば専門家同士でも理解が及ばないことがしばしばあります。最近のニュースを振り返っても、サブプライムローン（金融）、生命科学に関わる諸問題などはわれわれの生活に大きな影響を及ぼすことは明らかです。こうした事柄についても専門知識を持つ記者が日々取材し、やさしい言葉で解説した記事に図表などを交えて紙面化し、読者の理解を助けているのも新聞の大きな機能の一つです。

【ネット時代の中核(ハブ)メディア】

ネットの時代だからこそ、新聞の「中核(ハブ)メディア」としての役割は高まっていく。そうした声は、ネットメディアの側からも出ています。

いくつもの理由があります。新聞紙面には、

世の中で起きたさまざまな出来事が掲載され、一目で見渡すことができます。これは、単に一覧性があるって便利なかだけではありません。見出しや記事がなげなく目に入ってくることによって、自分でも意識していなかった事柄への関心が呼び覚まされ、仕事や生活上の思わぬ手がかりになることもあるのです。このことによって物事の関係性への理解が自然と深まり、社会や社会を構成する多様な人々への関心にもつながっていきます。

それ以外にも、①情報の洪水の中で新聞の信頼性が「情報の灯台」ともいうべき大切な役割を果たす、②ネットのニュースの大半は、新聞社の報道が発信源となっている、③新聞の価値判断が改めて個人の判断・意思決定をサポートするようになる、④新聞はネット情報の最大の欠点である誤情報・デマの拡散の防波堤としての役目が期待される——などが挙げられます。

IT企業の経営者は日本新聞協会が2009年に行ったインタビューで、新聞の存在がいかに重要かを口々に語っています。「今はこれだけ情報があふれていると何が自分に必要か分からない。だから若い人は早いうちからアンテナを立てる場所を決め、それ以外の情報をとらない。それでは精神的な引きこもり状態になるので、ものの見方や価値観を示す新聞はとても大事だ」(PanAsia Partners PTE,LTDパートナー 加藤順彦氏)、「(新聞社の強みとは)コンテンツ力、信頼性、記者のレベル。ネットで流れているニュースも結局、新聞社がつくっているものだから」(サイバーエージェント社長 藤田晋氏)、「新聞には非常に多くのリソースが凝縮されている」「1面で大きな扱いならそんなに興味はなくても目はいく。世の中では今これが重要なかなということが分かる」(ミクシィ社長 笠原健治氏)³⁾。

誤情報・デマの拡散はネット情報の最大の欠点です。例えば2011年11月、インターネッ

トの匿名掲示板に、個人が運営するブログの記事を情報源に「原発周辺で野宿し、釣った魚を食べていた男性が急性白血病で死去」という書き込みがあり「ツイッター」などを通じて広まりました。この男性は9月に急性白血病で死去した釣りコラムニストでした。釣り雑誌が追悼記事を掲載したところ、記事中に魚を食べたとの記載はないにもかかわらず誤った形で広まったのです。元となるブログは記事を削除しましたが、拡散された書き込みは大量にネット上に残ったままでした。この経緯を一部の新聞が報道しようやく拡散はとまりました。この種の例は多く見られ、ネットの情報環境は危うさをはらんでいます。新聞の防波堤機能はますます重要になっているのです。

【米国の教訓と欧州の知恵】

新聞や記者が、その役割を果たせないような状況となった時、社会にどのような影響が及ぶのか。インターネットの浸透に押され、とりわけ地方に拠点を置く新聞の廃刊や記者の減少が続く米国では、コミュニティーや民主主義に深刻な損害をもたらしていると指摘されています。

2011年に公表された米連邦通信委員会(FCC)の報告書には、いくつかの具体例が挙げられています。

ピュー・リサーチ・センターが10年1月に発表した報告書によると、メリーランド州ボルティモアの最有力紙ボルティモア・サンが09年に掲載した地元ニュースは、1999年比32%減、91年比では73%も減少する一方、政府機関の発表に関係する記事が増えました。報告は「あまり検証や分析が行われぬ速報が増える中、情報源の公式発表の比重が増している」と指摘しています。

また、ポインター研究所は、多くの大都市の新聞が地元の市役所担当記者を維持し、隣接する自治体の取材を減らしているとした上

で、「教訓を残したケース」としてカリフォルニア州ベルで起こった出来事を紹介しています。

人口3万7000人のベルの住民は、市の役人たちがなぜ、著名人のような裕福な生活を送っているのか長い間、気になっていました。2010年7月、ロサンゼルス・タイムズのスクープにより、市の行政官(事務方トップ)が十数年かけて、自分の年間給与を500万円から大統領の2倍の6400万円に引き上げたことが明らかになりました。事実が明らかになるまでに時間がかかったのは、多くの住民がこの問題にメディアの注目を向けようとしたが、地元で地方紙がひとつも無かったためです。

住民の政治参加に、悪影響を及ぼす事例もありました。

プリンストン大学の研究者らは、07年にオハイオ州の地方紙シンシナティ・ポストが廃刊した結果、「翌年、かつて同紙が流通していた地域で自治体の役職に立候補する候補は減り、現職の再選率が高まり、投票率と選挙関連支出も減った」と報告しています。

この報告については、地域の課題を丹念に報道することを通じて現職の実績を検証するというメディアの機能が働かなくなったため、有権者が一票を投じる際の判断材料が乏しくなり、その結果、現職有利の傾向が表れた、と解説されています。別の資料も、ロサンゼルスでは、日刊ないし週刊の地元紙がある地域の方が、ない地域に比べ投票率が高かったと指摘しています。記者が姿を消した「取材空白地域」では、投票率の低下も顕著になりかねないというわけです。

住民が行政の腐敗に気付いても、真実を追求する仕事を担うべき記者がいないと、事実を明るみに出すのは難しくなります。ジャーナリズムの存在が小さくなれば、ニュースは公的機関の発表に依存することになりがちです。

新聞の監視機能が衰えると、権力のバランスは市民から強力な組織の方へ傾いてしまいます。長年にわたって新聞社が中心的に担ってきた、情報に付加価値を与えて発信するためのコストを誰かが負担しなければ、国全体の情報環境が衰えかねません。

欧州では、新聞社の報道が多くを占めるインターネットのニュースコンテンツ利用に法的規制をかけようという動きが具体化しています。

ドイツでは今年3月、改正著作権法が成立しました。インターネットの代表的な検索サイトにちなみ「グーグル法」と通称される改正法は、検索会社がニュースを提供する際、提供元の新聞社などに利用料金を支払うよう義務付けるものです。フランスでは2月、政府とグーグルが、フランスメディアのデジタル化支援のため、同社が6000万ユーロ（約77億5000万円）の基金を設立することで合意しました。

米国や欧州の事例は、私たちに考える視点を与えてくれるはずです。

【情報の「ライフライン」】

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、情報の「ライフライン」として、紙媒体である新聞の機能に改めて注目が集まりました。

電気やガス、水道の供給がストップし、道路網も寸断された状況下で、新聞紙面を制作するためのコンピューター、新聞を印刷する輪転機が動かせなくなった新聞社もありました。それでも、被災地の新聞社はもちろん、各社が可能な限りの新聞の発行と配達を行いました。こうした事態に備えて、災害時に相互に援助しあう協定を結び、協力し合った新聞社もありました。普段はライバルとして競い合っても、非常時には協力するのは、読者に新聞を届けなければいけないという共通の使命感を持っているからです。

「こんな時にも配達されたことがどれだけ

励みになったか」——。被災者から届けられた感謝の声は無数にありました。携帯電話やインターネットといった電子媒体が使えなくなっても、情報の生命線を果たしたのは紙の新聞であり、それを届ける地域の新聞販売所が「ライフライン」を支えたのです。

震災後に公表された各種調査では、新聞の震災報道や価値を評価する結果が出ています。「5紙共同防災意識調査報告書」(J-MONITOR、2011年9月公表)では、東日本大震災・原発事故以来、新聞に対する重要度が増したと回答した人が83.4%に達しました⁴⁾。

また、「第4回メディアに関する全国世論調査」(公益財団法人新聞通信調査会、2011年11月発表)では、岩手、宮城、福島の被災3県では「被災地の状況」に関する新聞報道を81.8% (全体では75.8%)、「被災者の安否情報」に関する新聞報道を74.4% (同63.2%)の人がそれぞれ評価すると回答しています。大震災を境に新聞に対する信頼感が高くなったと回答した人は、全体では18.6%でしたが、被災3県では29.1%でした⁵⁾。

被災者の生活や復興への取り組み、原子力発電所事故の現状を全国に伝える努力は今も続いています。近い将来、巨大地震が予想される地域では、新聞社が日常的に地震関連の記事を掲載することで住民意識の向上につながっています。

災害列島と呼ばれる日本で暮らす私たちは、常に将来の大災害への備えを持たなければなりません。普段の生活では実感しにくい、将来への危機に目を向ける「案内役」として、いざというときの「ライフライン」として、新聞と新聞販売所が果たす役割が、地域社会と住民にとって非常に重要であることを再認識する必要があるのではないのでしょうか。

【国民生活の基盤】

ニュース以外にも幅広い情報を伝える新聞は、国民生活を支える基盤ともなっています。

例えば、主要な株価指数は、新聞が関与して開発されてきた歴史的経緯があります。新聞を中心とするメディアが株価や株価指数を広く伝えたことで売買が広まることになったのです。企業が自社の商品を広く伝える場としても新聞は大きな役割を担っています。情報が行き渡ることで消費者の購買意欲を刺激し、経済の発展につながってきました。

会社の各種公告の掲載により、広く企業情報を伝えるという役割も果たしています。新聞広告倫理綱領に基づいて不当な広告を排除するのは、読者が商品を選択する際の安心も届けなければならないからです。国内や海外の美術館や博物館の貴重な作品を紹介する展覧会などの文化関連事業、アマチュアやプロのスポーツや地域に密着したイベントは、文化やスポーツの振興に寄与しています。

地域の身近な出来事や人々の話題をはじめ、福祉、教育、買い物など日々の暮らしにまつわる細々とした情報も丁寧に伝える新聞は、それ自体が「交流の場」であり、社会や地域の連帯を育む「絆」となっています。

地域の住民が情報を共有し、共通の生活基盤に立って互いの存在を認め、地域参加の意識を高め合う。孤立化や無縁化に歯止めをかける暮らしのネットワークを支えることも新聞の重要な使命です。

東日本大震災の後、被災地の岩手県大槌町で週刊のコミュニティー紙「大槌新聞」が創刊されました。インターネットの情報に接する機会が少ない高齢者にも復旧・復興に歩みだした町の生活情報を届けようと、同町の一般社団法人「おらが大槌夢広場」が発行を続けています。震災前は、釜石市に本社を置き、大槌町も発行エリアにしていた夕刊紙「岩手東海新聞」がありましたが、輪転機が津波の被害を受け、やむなく休刊に至りました。被災者が待ち望む身近な情報を提供するには、やはりそこに記者がいて、住民の目線で書き続けることが必要だ。「大槌新聞」は、そう

して生まれたのです。

このことは、新聞がコミュニティー維持のために果たしうる役割を雄弁に物語っています。

「地域に根差した貢献」

新聞販売所も、新聞配達・集金業務以外に地域社会の一員として地域に根差したさまざまな活動・貢献をしています。

少子高齢化や過疎化、地域のつながりの希薄化が進行する中で、全国に張り巡らされた新聞販売所は、「高齢・独居世帯の見守り機能」や「防犯ネットワーク機能」などさまざまな取り組みを通じ、「地域社会を守る役割」を高めています。

例えば愛知県では、地域の新聞販売所組織と協力した高齢者見守りネットワークがすでに一部市町村で構築されていますが、新聞社・販売所側のさらなる協力のもと、未実施の地域でもお願いしたいとの申し入れが県側からありました。また、岡山県においては新聞販売所と県警が「セーフティーネットワーク協定」を結び、災害や事件、事故の通報、初期消火、救助活動に協力しています。

こうした動きは、地域に根差した新聞販売所とその戸別配達制度に、行政側やその住民が大きな期待を寄せている証左と言えるのではないのでしょうか。

独自のミニコミ紙発行やイベント開催などによる「コミュニティー作り」への貢献など、新聞販売所の活動は各地で地域社会の活性化に結び付いており、地域コミュニティーに無くてはならないインフラとなってきたのです⁶⁾。

「次世代を育てる「生きた教材」」

新聞は教育・人材育成の分野で「生きた教材」の役割を担っています。

2011年度から、新聞の活用を盛り込んだ新学習指導要領が小学校に導入されました。12年度には中学校、13年度からは高校でも始ま

り、国語や社会をはじめとする多様な教科での実践が進んでいます。また、1989年からは新聞を教材とした授業に取り組むNIE（教育に新聞を）事業が開始され、実践指定校の小中高校だけでも延べ7000校を超えました⁷⁾。さらに、新聞社による「出前授業」や「寄付講座」は、大学にも拡大し、新聞を素材にした教育活動は全国で多彩に展開されています。

こうした取り組みは、いわゆる活字離れ、文字離れによる若年世代のリテラシー（読み書き能力、読み解く力、教養や常識）低下に歯止めをかけたいという危機感を背景にしています。明日の日本を担う次世代のリテラシーの低下は、文化水準や国民力の劣化、国力の衰退に直結します。新学習指導要領では、課題解決のための思考力、判断力、表現力等の育成や言語活動の充実が大きな柱に掲げられています。

人材の育成は、国の基盤であり、資源に乏しい日本が国際社会で一定の地位を維持していくには不可欠です。そのために新聞は最適の「生きた教材」となります。政治、経済、社会、科学、スポーツ、文化・文芸等、多様な分野での世界の最新動向に、日々、紙に記録された活字で触れることができる「社会とつながる窓」です。社会に目を向け、知識を増やし、興味や疑問を持ち、考えを深めることは、「心の栄養」になります。家庭での対話や友人との会話を増やし、隣人のために汗を流そうという意欲、地域の絆を育む「種」にもなります。

新聞の社説やコラムは、入試の題材になるなど、適正な言語表現、美しい日本語を維持・浸透させる素材としての役割も担っています。新聞を教材に日本語に親しみ、リテラシーを高めるには、子どものころから慣れ親しみ、息長く続けていくことが大切です。全国各地での地道な取り組みの積み重ねが、健全な民主主義の下支えとなり、日本の潜在力が向上するように、新聞界は質の高い記事発信

に努めています。また、新聞社の文化事業などは、情操教育にも寄与しています。

新聞は単なる消費財ではありません。明日の日本を担う「次世代」を育てる「生きた教材」です。民主主義、地域社会を担う次世代育成は、現役世代が責任を持って行うべき「未来への投資」であり、政府が推進する文字・活字文化振興法、学習指導要領、国民読書年、学校図書館への新聞配備の予算措置などの活字文化振興策の根幹です。こうした「未来への投資」の土台の上こそ、財政健全化や社会保障再構築による日本再生は生きてくるのではないのでしょうか。

国民が知識や情報を得る手段は、幅広く確保する必要があります。そのための重要な手段である新聞を国民が等しく、安く手にすることのできる環境を維持する努力が、健全な民主主義と豊かな未来を築く土台となるはずです。以上

注

- 1) 日本新聞協会『データブック 日本の新聞 2013』（2013年3月）
- 2) ウェブサイト「新聞広告データアーカイブ」（<http://www.pressnet.or.jp/adarc>）で公開。
- 3) 新聞PRサイト「よんどく!」（<http://www.readme-press.com/interview>）では、加藤氏、藤田氏、笠原氏らIT企業の社長11氏のインタビューを掲載。各氏の役職名はインタビュー当時。
- 4) J-MONITORは、新聞13紙（2013年6月現在）が参加する新聞広告共通調査プラットフォーム。「5紙共同防災意識調査」報告書はJ-MONITORのサイト（<http://www.j-monitor.net>）を参照。
- 5) 新聞通信調査会サイト（<http://www.chosakai.gr.jp/index2.html>）を参照。
- 6) 本文で紹介した事例など、新聞販売所の地域貢献の例は、当協会サイト「プレスネット」（<http://www.pressnet.or.jp/about/commendation/chuikikouken/2012.html>）で紹介。
- 7) NIE事業の詳細は、当協会のNIEサイト（<http://nie.jp>）参照。

新聞整理(編成・編集)からみた新聞の特長

新聞記事は、取材記者→提稿部デスクを経た原稿が、紙面レイアウトと見出し作成を担当する整理(編成・編集)部門に渡り、紙面化される。以下は、『新聞研究』の論考から、新聞整理に関するキーワード・フレーズをまとめた。(作成・新聞協会事務局)

情報を整理して伝える紙面の魅力

- ・一定の価値判断のもとにニュースを整理、編集し、一覧性、記録性に優れている。
- ・読みやすいように工夫されている。
- ・紙面全体が一覧でき記事の重要性がひと目で分かる。
- ・画面に制約のあるパソコン、タブレット、スマートフォンと比べ、新聞紙面では大型のビジュアルで読者の理解を助ける仕掛けが可能。
- ・読者の目になじむレイアウト、写真や図などのビジュアル性、記事内容が理解しやすい見出しのハーモニー。
- ・伝えたい記事に読者の目をたどり着かせる役割。
- ・「見やすく」「美しく」「インパクトのある」紙面。

整理(編成・編集)記者の存在

- ・世の中の動きに常に目を光らせ、ニュースは何かを考え、判断する。
- ・最初の読者であり、記事という素材を調理する料理人。
- ・その日のネタ(原稿)の中からいいものを選び出し、魅力ある紙面にするための味付け(見出し、レイアウト)をほどこす。
- ・人間くさい、読者の心に迫るような新聞を作る努力をしている。

見出しの役割

- ・1面トップの見出しのスペースは、本文を流せば500字以上入ることになる。見出しは、短い言葉で500字以上に雄弁、かつ的確で魅力的な内容を目指している。
- ・縦、横、文字の大きさなどで、ニュースの重要性を示している。

具体的な紙面づくりの工夫

- ・記事本文(本記)にすべてを盛り込むのではなく、本記とミニ解説(ニュースの意味にポイントを絞り込んで書く)と用語解説に分けて、読者が読みやすく、理解が深まるようにしている。

取材(執筆)記者の役割

- ・行政機関や業界の用語を、読者にとって分かりやすいように「翻訳」する。

情報を整理して伝える紙面の魅力

- ・「一定の価値判断のもとにニュースを整理、編集し、一覧性、記録性に優れた新聞の優位は続くだろう」
- ・「整理記者が最初の読者であり、記事という素材を調理する料理人であるとの位置付けは変わらない」
(『新聞研究』2003年9月号、宇田川勝明(読売)「新聞編集の魅力は不変——共感呼ぶ紙面づくりを目指して」)
- ・「紙面全体が一覧でき記事の重要性がひと目で分かるというのはもちろんだが、編集現場で感じるのは、イラストやグラフといった『仕掛け』についてである。例えば、ものごとの全体像をビジュアルに表現したイラストを新聞紙面に掲載したとする。電子版にも同じイラストは載せられるが、その大きさは、パソコンやスマートフォンなどの画面サイズに制約されてしまう。読者の理解を助けるビジュアルな大型の仕掛けは、紙の新聞にとって大きな武器になるのではないか」
(『新聞研究』2012年4月号、松本元裕(日経)「わかりやすさを考える第25回 ネット時代の新たな挑戦」)
- ・「『わかりやすさ』の前提に『見やすさ』がある。紙面を開いたときに、読者の目にすっとなじむレイアウト、写真や図などのほどよいビジュアル性、記事内容が理解しやすい見出し——これらのハーモニーが読者の“読む気、を誘う”
(『新聞研究』2012年6月号、高木忍(室蘭)「わかりやすさを考える第27回 2ページ見開きへの試み」)
- ・「伝えたいニュースの中身は、すべて記事と写真に存在する。見出し、レイアウト、カラーデザインがどれほど優れ、整理者本人が『満足できる出来だ』と主張しても、読者の目が記事にたどり着かなければ『0点』の紙面である」
- ・「整理者ができることは『見やすく』『美しく』『インパクトのある』紙面を作り続けることだ」
(『新聞研究』2012年10月号、金津泰二郎(北國)「わかりやすさを考える第31回 カラーを武器に日々探求」)

整理(編成・編集)記者の存在

- ・「その日のネタ(原稿)の中から、いいものを選び出す。“目利き、が大切。そして魅力ある紙面にするための味付け(見出し、レイアウト)をほどこす”
- ・「現代社会には多くのメディアがある。インターネットの普及で好きな時間に、必要とする情報だけを簡単に選び出せるようになった。それでも『新聞を読みたい』という読者は大勢いる。新聞の一覧性、記録性、好きな時間に広げられる手軽さなどの利点はもちろんだが、読みやすいように工夫されていることも読者の期待の一つだろう。その工夫をしているのが整理記者だ。世の中の動きに常に目を光らせ、ニュースは何かを考え、判断する。」

整理記者としての感覚を磨くことが、読者が新聞に何を求めているのか常に意識しながら紙面を作る姿勢を培っていく」

- ・「新聞制作がいかにか合理化、機械化されようが、取材し記事を書くこと、見出しをつけて紙面レイアウトをすることは、人間の思考によってのみ可能だ。だからこそ、人間くさい、読者の心に迫るような新聞を作る努力が整理記者に求められている」

(『新聞研究』2003年9月号、池田研一郎(南日本)「基本重視の姿勢をより強く——読者の視点に応える紙面づくり」)

見出しの役割

- ・「縦五段九行幅の見出しは四五行(十一字詰めで四百九十五字)分のスペースになる。編集者は五百字以上に雄弁、かつ的確で魅力的な見出しをつけないといけない」(『新聞研究』2003年9月号、矢野正美(西日本)「感覚研ぎ澄まし時代に対応——号外が日常化、版切り替えも頻繁に」=新人記者の編集センターへの感想から)

- ・(見出しについて)「ニュース判断を縦か横かで示し、さらに横トッパンでも長さの差でニュースの大小を表現」。(12段制の横トッパンについて)「同じ横トッパンでもフルなのか、旧一段の幅に狭めて使うのか。ここでも判断の違いが表せます」

(『新聞研究』2008年6月号、鈴木恒雄(読売)「12段制 新しいフィールドに挑む——価値判断、見出し、レイアウトの発想について」)

具体的な紙面づくりの工夫

- ・(すべてを本記に盛り込むのではなく)「本記+ミニ解説+クリップにすることで、読者の「わかる」は深まると考えます」

※ミニ解説=ニュースの意味にポイントを絞って書いた短い解説、クリップ=用語解説

(『新聞研究』2008年6月号、鈴木恒雄(読売)「12段制 新しいフィールドに挑む——価値判断、見出し、レイアウトの発想について」)

取材(執筆)記者の役割

- ・「簡潔に書こうとすると読者が理解できるかということより、業界用語をそのまま使ってしまうこともある。これでは新聞の持つ学習機能が発揮できない。書き手としての記者一人ひとりが言葉の意味を理解し、翻訳して、誰でもがわかるように表現したい」

(『新聞研究』2011年1月号、四戸友也(福井)「わかりやすさを考える第10回 新聞の学習機能に注目」)

- ・「記者たちも、知らず知らずに取材先の言葉遣いに同化してしまう。(中略)だから若い取材者には、翻訳者の意識を持ってこれと言ってきた。外国から日本語への翻訳ではなく、東電、原子力安全・保安院が語る『原子力村の言語』から『ニュースの言葉』への翻訳だ」

(『新聞研究』2011年5月号、松本浩(共同)「わかりやすさを考える第14回 取材力と表現能力——原発・震災報道が教えるもの」)

新聞の公共性に関する研究会 活動報告

2013年5月に秋山耿太郎・新聞協会会長（当時）が、新聞への消費課税の在り方について法的な側面からの検討を研究会に委嘱。5月14日から7月30日まで7回の会合を開催した。

研究会は、戸松秀典・学習院大学名誉教授を座長に、紙谷雅子・学習院大学教授、村上政博・一橋大学名誉教授、山川洋一郎・弁護士で構成。運営は、新聞協会税制対策特別委員会の下部組織である税制に関するプロジェクトチーム、新聞メディアの強化に関する委員会とも連携をとり、両組織

委員ら在京5社6人がオブザーバーとして参加し、研究会の求めに応じて海外の知識課税の現状や日本の新聞購読状況など、国内外の調査資料を説明した。7月2日には、横浜国立大学大学院の岩崎政明国際社会科学研究院教授を招いて、消費税軽減税率に関する租税法上の一般的な考え方と個人的な見解などについて話を聞き、質疑応答を行った。

研究会は9月5日に白石興二郎会長に意見書を答申した。

消費税軽減税率適用をめぐる新聞協会の広報活動

税制対策特別委員会（税制に関するプロジェクトチーム）と
新聞メディアの強化に関する委員会（新聞調査研究部会）

【春の新聞週間】

4月6日（新聞をヨム日）からの春の新聞週間に合わせ制作している新聞PR用記事素材として、新聞の公共的役割と消費税軽減税率をめぐる特集企画用に識者インタビューや解説記事・図表等を用意し、多くの加盟紙に掲載された。インタビューには小原友行氏（広島大大学院教授、日本N I E学会会長）、片山善博氏（慶應大教授、元総務相）、須能邦雄氏（石巻魚市場株式会社社長）が登場、ドナルド・キーン氏（日本文学研究者、文学評論家）からは寄稿をいただいた。

また、新聞総合PRキャンペーン「HAPPY NEWS」の入賞作品集として製作する「HAPPY新聞」でも、新聞・書籍・雑誌などに軽減税率を適用するよう求めていることを掲載した。また販売委員会の冊子『はじめるよう新聞生活』をはじめ、各委員会発行の媒

体でも、軽減税率の適用を求めている旨、掲載した。

【シンポジウム】

文字・活字文化推進機構との共催で6月21日夕刻、「ニュースや知識をどう支えるかーネット時代にメディアの公共性を考える」と題したシンポジウムを東京・隼町のホテルグランドアーク半蔵門で開催。インターネットが普及し、ソーシャルメディアで誰でも情報を発信できる時代に、社会に不可欠なニュースや知識のためのコストは誰がどう負担するのか、新聞などメディアの役割と公共性をどう考えるのか、さまざまな立場から議論した。パネリストは片山善博、齋藤孝（明治大教授）、津田大介（ジャーナリスト）、小川一（毎日新聞東京本社編集編成局長）の4氏。フリーアナウンサーの八塩圭子氏が進行役を

務めた。「新聞研究」2013年8月号参照)

同シンポジウムの冒頭、新聞が果たしている社会的役割を映像「新聞は人と人をつなぐ」にまとめて上映した。

【広報冊子の作成】

6月、「新聞の公共性と役割～私たちはこう考えます～」を作成し、新聞協会加盟全社に配布した。また、8月には、より一般向けの広報パンフレット(A3判二つ折り・全4ページ)と、新聞折り込み広告(B4判表裏・全2ページ)を作成し、会員各社経由で一般向け広報活動に努めた。

冊子「新聞と消費税」も、欧州連合(EU)加盟国の付加価値税率を更新するなどして、8月末に増刷した。

【公共性研究会意見書の広報】

新聞の公共性に関する研究会の意見書は、9月6日付朝刊以降の紙面等で、全文や戸松座長インタビュー記事を含め、多くの社に取りあげられた。意見書は、新聞協会から与党政調・税制調査会、自民党新聞販売懇話会、活字文化議員連盟などの関係者に届けたほか、全国会議員に送付した。このほか、憲法学、メディア、教育学などの分野の研究者にも送付した。

「新聞研究」2013年10月号は特集「新聞の公共性を考える」を組み、意見書を紹介した。同特集には「税制に関するプロジェクトチーム」の長谷部剛座長(日本経済新聞社常務取締役)の「新聞は文化と民主主義に貢献——軽減税率適用に関する意見書を受けて」も掲載。併せて駒村圭吾・慶應大教授の「新聞の

公共性とは何か——憲法学の観点から」、斎藤孝光・読売新聞東京本社経済部長の「新聞と民主主義の『親密度』を計測する——ネットと何が違うのか」を掲載した。

一方、9月26日夕刻、憲法学者、教育学者など有識者によるシンポジウムを東京・内幸町のプレスセンターホールで開催した。登壇者は新聞の公共性に関する研究会の戸松座長のほか、川岸令和(早稲田大教授)、高木まさき(横浜国立大教授・教育人間科学部長、日本NIE学会常任理事)、中江有里(女優、脚本家、作家)、長谷部剛の各氏。元NHKアナウンサーの山根基世氏を進行役に、研究会意見書の提言を手がかりとして新聞、メディアの公共性や知識課税と民主主義をめぐる活発な討論が繰り広げられた。当日は180人が参加、各紙は翌日の一報のほか、後日詳報した。「新聞研究」2013年11月号参照)

【新聞大会特別決議と研究座談会】

10月16日に開催した新聞大会では軽減税率を求める特別決議を採択した。研究座談会は「消費税8%を乗り越える新聞経営——協調と競争」をテーマに実施。新聞5社の経営トップが登壇し、フロアからの発言も交え、消費税率引き上げの影響や、経営面での各社が協調した取り組みの必要性について討議した。(「新聞研究」2013年12月号収録予定)

上記の活動は、8月上旬に新聞協会のウェブサイト「プレスネット」内に開設された軽減税率特設ページ(<http://www.pressnet.or.jp/keigen/>)に掲載し、今後コンテンツの充実を図る。

読者にとっての報道の自由 「新聞の公共性」研究会の意見書を読み解く

読売新聞グループ本社取締役経営本部長 山口 寿一

新聞にかかわる法制度の変遷をたどると、1990年前後を境に、新聞にとって規制的な制度改正の動きが相次ぐようになったことがわかる。そうした動きは初め散発的だったが、2000年以降には矢継ぎ早となった。

日本新聞協会は、規制的な動きがある度に、それに対する意見を表明し、行動を起こしてきた。筆者は2000年以降の新聞協会の活動に携わってきたが、その立場から見ると、この十数年間に新聞の存在意義を論じる環境そのものが様変わりしたとを感じる。

新聞に厳しい方向へ社会の変化が進み、新聞界の主張を通すことが次第に難しくなってきたのである。時代が移り変わる中で、新聞協会は現在、消費税の新聞への軽減税率適用を訴えている。ここで、かぎを握るのが「新聞の公共性」であると考えている。

新聞に対する視線の変化

戦後、日本国憲法の下で報道の自由が尊重されるようになって以降、新聞に関して規制的な法制度が作られることは1980年代まではほとんどなかった。76年に訪問販売法が施行されたが、このとき新聞は指定商品から除外された。報道機関である新聞に対し、販売分野といえども規制が及ぶのは避けるべきと判断されたためだった。

ところが、90年代以降は、新聞にとって規制的な制度改正の動きが連続するようになっ

た。概観すると、次のとおりである。

訪問販売法の指定商品に新聞を加える法改正(91年)、著作物再販制度の廃止の検討(92年から01年)、新聞の景品規制の改正(98年、00年)、個人情報保護法案の報道分野への適用の検討(00年から03年)、新たな人権救済機関設置の法案と報道被害への適用の検討(00年から03年)、裁判員制度の導入に伴う犯人視報道等の法的規制の検討(03年から04年)、新聞特殊指定の廃止の検討(05年から06年)、特定商取引法の訪問販売規制強化の検討(07年から08年)、特定秘密保護法案の国会審議(13年)。

販売分野にかかわる規制強化や保護的制度改革の動きが目立つが、報道分野でもさまざまな出来事があった。

これら制度改正の動きに対し、新聞協会が述べてきた主張の核心は、ほぼ一貫していた。報道分野に関しては、何と云っても報道の自由の保障であり、販売分野に関しては、言論の多様性を維持するために欠かせない宅配網の保護であった。

報道の自由の保障の論旨は、改めて繰り返すまでもない。憲法21条は思想の自由とともに報道の自由を保障しているが、新聞は、そのような報道を日々行うことを通じ国民の知る権利に奉仕する機関であり、したがって、新聞の報道の自由は、民主主義の基礎をなす

ものとして保障されなければならない——というものだ。報道機関の役割を「知る権利に奉仕する機関」と定義づけた最高裁判例（1969年、博多駅テレビフィルム提出命令事件）をよりどころとした主張であり、取材・報道に対する規制の動きに、新聞協会はこの論旨で対抗してきた。

新聞販売の分野に関する主張も、報道の自由をめぐる論旨の延長線上に組み立てられてきた。すなわち、戸別配達のための宅配網が各地に張りめぐらされていることが日本の新聞の特色だが、高度に発達した宅配網のおかげで、全国どこでも複数の新聞を選択することができ、このことが多様な言論の共存する健全な社会をもたらしてきた。制度の改正により、宅配網が崩壊すると、新聞が減少して言論の寡占・独占に陥る事態も考えられ、日本の民主主義を支えてきた言論の多様性が脅かされる——という論旨である。

いずれの制度改正の動きにおいても、前記の論旨に沿って新聞協会は意見を述べ、それは常に相当程度採用されてきた。結果を見れば、販売関連のうち、著作物再販制度は存続で決着し、新聞特殊指定は他の分野の四つの特殊指定が廃止される中で維持された。訪問販売法を改称した特定商取引法の規制強化も、改正内容は当初案より緩和された。報道関連では、個人情報保護法に関しては報道分野が適用除外とされ、人権擁護法案は廃案、裁判員制度における報道規制の立法化は見送りとなった。

しかし、結果はそうであっても、途中の過程では、新聞協会の主張に批判的な見解が繰り返し出され、時代が進むにつれ、そうした批判的な見解の数が増し、強くなる傾向が見られた。新聞協会の主張に対し、制度改正を所管する省庁の幹部らが「この程度の規制は報道の自由に影響を及ぼさない」「宅配網を損なうことはない」などと反論したのは当然だったとして、一部の有識者や国会議員からは

もっと激しい批判もしばしば示された。たとえば、次のようなものだった。

「新聞は、知る権利に奉仕するというが、国民の期待に十分応えていない」「だれもが情報のやり取りに直接参加できるインターネットの時代に、情報の取得や流通に関し、報道機関を特別扱いするのは理由が立たない」

「新聞など報道機関は既得の特権にあぐらをかいているのではないか」「規制緩和の流れの中で、新聞に対する保護的制度を見直すのは当然である」「新聞に公共的役割があるのであれば、公共性ゆえにむしろ公的規制を検討すべきである」——。

新聞界が意見を表明すると、こうした批判的な見解や、時には制度改正の是非をめぐる議論からややみ出したとも思える非難に出くわすことが増えたのが近年の特徴だった。2000年以降の十数年間、新聞協会の活動に携わった者としては、新聞界の意見に理解を得ることが次第に難しくなると実感してきたというのが偽らざるところである。新聞に対する視線が厳しい方向へ変化してきたと思えるのである。

変化の背景

新聞に対する視線が変わったという指摘は、マスメディアを研究対象としてきた複数の憲法学者からも示されている。

松井茂記氏（大阪大学名誉教授）は、「マスメディアを擁護してくれる人がどんどん少なくなっている感じがしてなりません」「国民のマスメディアに対する目が非常に冷たくなっているという点があるのではないかと述べる。松井氏は「マスコミの取材・報道に対し、多くの国民は、むしろ政府による規制を求めていると言ってもいいのではないかと述べて、その原因として、集团的過熱取材や記事のねつ造などマスメディア側に発生した問題へ人々の批判が強まっている状況を指

摘する一方、より奥深い背景として、日本の社会全体の変化や国民の意識の変化が影響していると考えられると考察する。

松井氏は、日本では「何でも自由に表現し報道することができるゆえに、表現の自由があることの大切さ、表現の自由がなくなってしまうときにどうなるのかを、多くの国民が実感できないでいる」という。このことに加え、「国民の間で公共的なものよりも私的なものを大切にしようという考え方が非常に強くなってきている」と指摘する。

私的なものを最も価値の高い、何よりも保護されなければいけない利益と考えるようになった裏返しとして、公共的なものは評価されなくなった。その結果、公共的なものは「何かうさんくさい、いかがわしいもの」と見る見方が生まれ、個人の表現の自由とマスメディアの表現の自由は違うという意識が有力となり、そうした意識の中から、マスメディアが公共性を持っているのであれば、マスメディアが公共に奉仕するよう政府が監督すべきだとの考え方が出てきた——というのが松井氏の意見である¹⁾。

また、駒村圭吾氏(慶応大学教授)は、「新聞が抱える現代的危機は、今日の大学が抱える危機と似ている」と前置きしたうえで、「『せめて新聞くらいは読まないで……』と言われたように、『せめて大学くらいは出ていないで……』と言われた日々は、ともに遠い過去のものであり、新聞も大学もインターネットに顧客を奪われつつある」と、大学人から見た観察を述べる。

駒村氏は、新聞と大学に共通する危機の原因として、情報技術の進歩、若者の活字離れなど環境の変化を挙げつつ、「新聞と大学を取り巻く危機の原因は(略)環境的要因がその核心ではない」とし、「深刻なのは、公共的知性の求心力が衰退していること」だと、松井氏と同様に社会の変化を指摘する²⁾。

山口いつ子氏(東京大学教授)は、取材源

秘匿のための記者の証言拒絶をめぐる議論を取り上げ、マスメディアに「特別な法的地位あるいは特権を認めるべきか」という、古典的とも言える争点をめぐる議論が、インターネットの普及により、アメリカで新たに活気を帯びてきている、と国際的な変化を報告している。

山口氏によると、アメリカでは、記者の証言拒絶権に関し、「メインストリームの伝統的な新聞やテレビの記者を『ジャーナリスト』として特権を享受しうる資格を認めることに議論の余地はない」との見解がある一方で、「新たなメディアの台頭によって、新聞や放送といったメディアの形式ないし形態に基づいてプレスを定義するという従来の『メディア別』の手法は、ますます困難になっている」との見方も出てきており、その結果、記者の特権を承認しようとする際に、記者の定義が問題となり、対象を広げてしまうと特権でなくなるというジレンマが浮き彫りになっていると述べる。

山口氏は、日本も同様のジレンマに直面し、その処方箋が求められる状況に至っていると述べている³⁾。

以上のように、インターネットが台頭し、メディアの構造が変わった影響で、新聞が長い歴史をかけて獲得してきた報道の自由にかかわる法制度上の扱い(一般読者からは特惠的とも見える扱い)に国の内外で疑問の目が向けられるようになり、とりわけ日本では、公共的な事柄への関心が若年層を中心に弱まっている社会の風潮とあいまって、新聞への視線が厳しくなっているのではないかと考えられる。

消費税論議の反応

新聞協会は現在、新聞への消費課税について軽減税率の適用を訴えている。

消費増税をめぐる論議は単純ではない。そ

もそも複数税率化に対する反対意見が多々あり、財政健全化を重視する立場、簡素な税制を尊重する立場、軽減税率の対象品目の線引きの問題を強調する立場、逆進性対策として給付付き税額控除を主張する立場、インボイスの導入を嫌がる立場などが入り組んでいる。さらに消費増税そのものへの反対意見も根強くなお残っており、軽減税率導入を唱えても議論は容易にはかみ合わない。

それでも、新聞への軽減税率適用に賛同する意見は、学者、作家、評論家、芸術家、教育関係者、企業経営者、国会議員らの間に広がりを見せつつあり、賛成の請願を採択した地方議会も各地に及ぶ。

他方、次に掲げるような新聞批判を含んだ反応に直面することも少なくない。

「新聞社は大企業だ。消費税を減免して助ける必要はないのではないか」

「言論の自由を主張するのであれば、むしろ軽減税率を拒否すべきだ。公共的な存在であればこそ、税制に対しても中立でなければならぬはずだ」

「日本の新聞は、再販制度など制度的な保護をすでに十分受けている」

「新聞は、食料品のような生活必需品とは言えない」

「知識に課税せずと言うのなら、インターネット上の情報もすべて新聞と等しく扱われるべきではないか」

「ネットの時代に新聞だけ税率を軽減すると、情報の流通にゆがみが出るのではないか」

新聞への軽減税率適用を新聞社に対する優遇措置と決めつける意見、新聞に対する特惠的扱いの上塗りになると反発する意見、課税の不公平感に反応したと思われる意見、インターネットに肯定的な反面、新聞には否定的な意見などさまざまだが、これらの反応には、

前述した時代状況の変化、新聞への厳しい視線が投影されていると思われる。

こうした中で、新聞協会長から委嘱を受けた「新聞の公共性に関する研究会」が、意見書をまとめた。

憲法学者の戸松秀典氏（学習院大学名誉教授）を座長とし、憲法・英米法の紙谷雅子氏（学習院大学教授）、競争法の村上政博氏（一橋大学名誉教授）、弁護士の山川洋一郎氏が加わった研究会では、これまで述べてきた新聞をめぐる論点をすべて視野に入れ、消費税の複数税率の課題も踏まえたうえで主張を組み立てた。

軽減税率に関する意見書

意見書の全文は本誌に掲載されているので、ここでは意見書の要点を三つのポイントに絞って紹介する。

日本の新聞の特徴

意見書の第一のポイントは、日本の新聞の特徴として、各地に張りめぐらされた宅配網と高い比率の定期購読の普及を挙げ、諸外国に比べ優れているこれらの基盤の上に、複数の全国紙と多数の地方紙が共存している事実を強調したことだ。

国内のどこにいても読める全国紙はおのこの社論が異なる。また、地方に密着した報道に力を入れる地方紙は都道府県にほぼ一つの割合で存在し、全体として言論・報道の多様性を保っている、と意見書は主張した。

こうした日本の新聞の特徴が、活字文化を育むとともに、高い水準の民主主義を維持・発展させる要因となったと指摘し、新聞は「日本の誇るべき文化現象と呼んでよい」と評価した。

新聞の機能

第二のポイントは、憲法の視点から新聞の

機能を明確にしたことだ。

憲法21条が表現の自由を保障する意義には、民主主義の維持、真理の獲得、人の人格形成などがある。非民主的な国家において、新聞は支配者の道具となり、国民に一方的な情報しか提供せず、その結果、民主主義は破壊され、真理は隠される。このことから、意見書は「新聞が民主主義の維持にとって不可欠であることは（略）明らか」と指摘した。

また、「新聞が人の人格形成にとって不可欠のものであることは、最高裁判所がはっきり説いている」と述べ、拘置所に配布された新聞を墨塗りしたことが争われた事件の最高裁判例を引いた。判例は、「およそ各人が、自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを撰取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活の中にこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないもの」と説く。

以上の確立された憲法解釈に基づき、意見書は、新聞について「表現の自由の保障が生み出している機能をことごとく備えている」と論じた。

軽減税率の必要性

第三のポイントは、新聞への軽減税率適用の主張を論理的に整理したことだ。

意見書は、新聞について、一方でなるべく公権力の介入を排除し、取材・報道の自由を維持する必要があるが、他方で新聞の機能を害する要因をなくすよう、国が特別な扱いをすることが求められると述べた。そして、多様な新聞が普及している日本の誇るべき文化の現状を守るためには、「新聞が安価で手軽に入手できる状態が維持される」ことが必要であり、それには軽減税率の適用が必要だ、と論旨を展開した。

新聞に対し、実際に行われている法的扱いとして、再販制度や著作権法（報道のための

自由利用）、公職選挙法（選挙期間中の自由な論評）、日刊新聞紙法（株式の譲渡人の限定）などを挙げ、軽減税率の適用は、既存の法的扱いと整合することを論証した。

また、欧米の多くの国や韓国で新聞に対する消費税に相当する税（付加価値税、売上税等）が減免されている実情を指摘し、諸外国の様相に照らすと、「軽減税率の適用は、当然のことであって、決して異常なことではない」と考察した。

そのうえで、新聞に軽減税率を適用しても、それによって「生じる税収減は、それほど大きな額ではなく、これに対して（略）日本の文化と民主政治のレベルが維持されることの利益は多大である」と結んだ。

「知る自由」と「知る自由」

戸松氏らの意見書は、「国民の知る権利に奉仕する新聞」、「言論の多様性を維持するうえで欠かせない宅配網」といった新聞界の従来の主張を踏まえながら、より広い視野から新聞の価値をとらえる狙いで、「日本の誇るべき文化」という表現を使った。

軽減税率適用の論拠についても、「知識に課税せず」というイギリスの19世紀以来の伝統的な理念を織り込みつつ、そのみに寄りかかることはせず、欧米の新聞に対する消費税減免の理由や、日本における新聞関連の既存の法制度を多角的に取り上げた。

時代の変化に伴い新聞に対する視線が変わってきた状況に目を配り、さまざまな論点を意識して組み立てられた意見書となっている。

この意見書のひとつの特色は、引用する最高裁判例として、「知る権利」という言葉を初めて使ったことで知られる「博多駅テレビフィルム提出命令事件」を選ばず、表現の自由と個人の人格形成の結び付きに言及した「『よど号』新聞記事墨塗り事件」最高裁判決（1983年）の判旨を取り込んだことだろう。

この判例は、前に引用した箇所のと、
「意見、知識、情報の伝達の媒体である新聞紙、図書等の閲読の自由が憲法上保障されるべき」と続く。「知る権利」の個人権としての側面、「知る自由」と呼ばれることもある側面に照準を合わせた判例である⁴⁾。

表現の自由は、送り手の「話し書き伝える自由」と、受け手の「聞き読み受ける自由」が表裏の関係にあり、二つが一体となって初めて成り立つ。表現の自由に含まれる報道の自由も、取材・報道側の「伝える自由」と、読み手側の「知る自由」が結び合い、二つが表裏一体となって成就する。

新聞への軽減税率適用を求めるのは、言うまでもなく、読み手側の「知る自由」のためである。取材・報道側の「伝える自由」と読み手側の「知る自由」は分かちがたく結び付いているため、新聞界は新聞社を優遇する税制の実現を唱えていると誤解されやすいが、そうではない。

「記事墨塗り事件」という、読み手側から報道の自由を論じ、報道の自由が人の人格形成に不可欠であることを示した判例を引用することで、意見書は、新聞への軽減税率適用が読者すなわち消費者のためであることを明確にし、私的な事柄に人々の関心が吸い寄せられる傾向のある社会に向けて、新聞界の主張を正確に浸透させようと図ったと言える。

意見書は結論部分で、軽減税率という「例外的な措置は、あくまでも新聞読者への措置でなくてはならず、新聞社への経営支援を意図するものではない。(略)この趣旨の具体的実現方法が問われる」と確認している。

報道の自由が、「伝える自由」と「知る自由」の両面から成り立っていることを考えると、意見書が述べるように、新聞については、なるべく公権力の介入を排除して取材・報道の自由を確保する配慮と、新聞の機能を害する要因をなくすよう制度上の特別な扱いをして新聞の普及を維持する政策と、その両方が

必要であることが理解できる。

前出の駒村氏は、「新聞は(略)表現の自由にとって死活的な公共性の担い手」であり、ITメディアに包囲された現在の状況でも新聞はなおアドバンテージを保ち得ていると論じている⁵⁾。実際、最近の世論調査では、「新聞の報道を信頼できる」という回答は86%、「新聞はこれからも必要だ」という回答は89%に上る⁶⁾。

新聞が公共的役割を果たしていることは社会に了解されている。問題なのは、前出の松井氏が指摘するように、公共性という概念が自由を拡大する方向でなく、「自由を制約する議論」へ傾きやすい社会の情勢である。

軽減税率の適用はだれのためか。意見書の論旨に肉付けをして、今の社会へ理解を広げていくことが、われわれの課題である。

(やまぐち・としかず)

注

- 1) 松井茂記「ジャーナリズムと公共性」(新聞研究653、2005年12月号)=05年10月の第58回新聞大会の基調講演とパネルディスカッションの内容を編集部がまとめた＝
- 2) 駒村圭吾「新聞は生き残る必要があるのか——ジャーナリストの存在意義を憲法学的見地から考察する」(新聞研究657、2006年4月号)
- 3) 山口いつ子『情報法の構造——情報の自由・規制・保護』(東京大学出版会、2010年)
- 4) 最高裁判決は、新聞を読む自由を憲法が保障していることを説いたが、記事を墨塗りし、拘禁者の閲読を制限したことについては合憲の判断を示した。
- 5) 駒村「新聞の公共性とは何か——憲法学の観点から」(新聞研究747、2013年10月号)
- 6) 読売新聞2013年10月11日朝刊

山口氏は、新聞協会の理事、税制に関するプロジェクトチーム委員、新聞メディアの強化に関する委員会副委員長です。(編集部)



軽減税率の先進国 欧州事情

新聞協会は内外の付加価値税制について調査・研究を行っており、特に欧州の税制については2004年、11年に視察団を派遣するなど、最新動向の情報収集に努めている。欧州の軽減税率事情について、税制に関するプロジェクトチーム座長社の日本経済新聞社にリポートを依頼した。(編集部)

EU

年内にVAT税制見直し案

日本経済新聞社ブリュッセル支局 御調 昌邦

日本の消費税に相当する付加価値税(VAT)が15%以上の欧州連合(EU)では、加盟国がそれぞれ一定のルールに基づき食品や医療品、新聞など一部の生活必需品に軽減税率を採用している。このような状況の下、EUの執行機関である欧州委員会は加盟国で異なるVATを簡素化し、域内で調和させるための提案を年内にも公表する方針だ。軽減税率の適用対象の見直しや、オンライン上の新聞や雑誌に対する軽減税率の適用も議論の対象となっており、関係者の間で注目されている。

EUの前身である欧州経済共同体(EEC)は1967年の法律で加盟国がそれぞれ導入していた売上税などに替え、域内で全加盟国が同じ仕組みのVATを採用することにした。加盟国間で税率は異なるものの、モノやサービスを自由に売買できる単一市場制度と付加価値税が整合性を持つように制度を整備。同年の法律で既に軽減税率について明記された。軽減税率は92年以降、加盟国が二つまで通常とは異なる税率を採用できるが、軽減税率は5%以上で、対象リストに明記された商品・サービスにしか適用できないようになった。欧州委員会によると、EUでは当初、デンマ

ークやバルト3国など10か国が軽減税率を持っていなかったが、その後導入したという。英国など一部の国は軽減税率とは別にゼロ税率という例外もつくっている。

紙の新聞については現在、英国で0%、フランスで2.1%、ドイツで7%という軽減税率が適用されている。一方でインターネット

● 欧州諸国付加価値税率一覧

国名	標準税率	新聞	雑誌	書籍
オーストリア	20	10	10	10
ベルギー	21	0	0	6注1)
ブルガリア	20	20	20	20
クロアチア	25	5	5	5注2)
キプロス	18	5	5	5
チェコ	21	15	15	15
デンマーク	25	0	25	25注3)
エストニア	20	9	9	9
フィンランド	24	10	10	10注4)
フランス	19.6	2.1	2.1	5.5
ドイツ	19	7	7	7
ギリシャ	23	6.5	6.5	6.5
ハンガリー	27	5	5	5
アイルランド	23	9	9	0
イタリア	21	4	4	4
ラトビア	21	12	12	12
リトアニア	21	21	21	9
ルクセンブルグ	15	3	3	3
マルタ	18	5	5	5
オランダ	21	6	6	6
ポーランド	23	8	5	5
ポルトガル	23	6	6	6
ルーマニア	24	9	9	9
スロバキア	20	20	20	10
スロベニア	22	9.5	9.5	9.5
スペイン	21	4	4	4
スウェーデン	25	6	6	6
イギリス	20	0	0	0
アイスランド	25.5	7	7	7
ノルウェー	25	0	0	0注5)
スイス	8	2.5	2.5	2.5

出典：EU加盟国は欧州委員会発行の“VAT Rates Applied in the Member States of the European Union”(2013年7月1日現在)に基づく。EU非加盟国は各国の税務当局サイトを参照

注1) 新聞は日刊、週刊紙がゼロ税率 注2) 非日刊紙は10% 注3) 新聞ゼロ税率は月刊以上の発行頻度 注4) 新聞は1か月以上の定期購読 注5) 新聞ゼロ税率は最低週1回発行

凡例 EU加盟国 □ EU非加盟国

を通じた新聞や雑誌、電子書籍などは一般のサービスとして扱うことになっており、標準税率を適用することになっている。

幅広い分野で統合を進めているEUだが、税制については作業が最も遅れている分野の一つとされる。欧州委はVATについても一段の改革が必要と判断。2011年12月に今後の改革の方向性を示した「将来のVAT」と題する文書を公表した。シメタ欧州委員（税制担当）は「現在のVATの体系はサービス業が主導し、科学技術に基づく経済に適応していない」として、見直し作業を進めている。

欧州委は軽減税率の適用縮小について一般論として、標準税率を上げずに新たな歳入を生み出すことができ、財政再建にもつながるという効果をアピールしている。具体的には、現在のEU単一市場の障害になる商品・サービスや、環境や健康などの観点からEUの政策を阻害するものについては廃止すべきか検証する姿勢を示している。

財政的な理由から新聞や雑誌に対する軽減税率を見直す動きは一部で表面化している。フィンランド政府は12年、税収増を目的に新聞や雑誌に適用する軽減税率を見直し、0%から9%（現在は10%）に引き上げた。同国のメディア産業連盟は「税率の引き上げは新聞と雑誌の存続に直接影響を与える」と反発している。同連盟の試算では、同国政府は付加価値税の歳入を増やす一方、新聞・雑誌の売り上げ減や従業員のリストラなどのマイナス面があり、政府の税収増は計画を大幅に下回る約2000万ユーロ（約26億円）にとどまると分析している（41ページ参照）。

電子版の税率、焦点に

一方で、欧州委は新聞や雑誌、書籍などを念頭に軽減税率が適用されているモノと、それと類似したオンラインサービスなどと同じ税率を適用すべきか検討する姿勢を示している。利害関係者などに「EU法でオンラインの新聞や定期刊行物をどのように定義すべき

か」という意見募集も実施した。

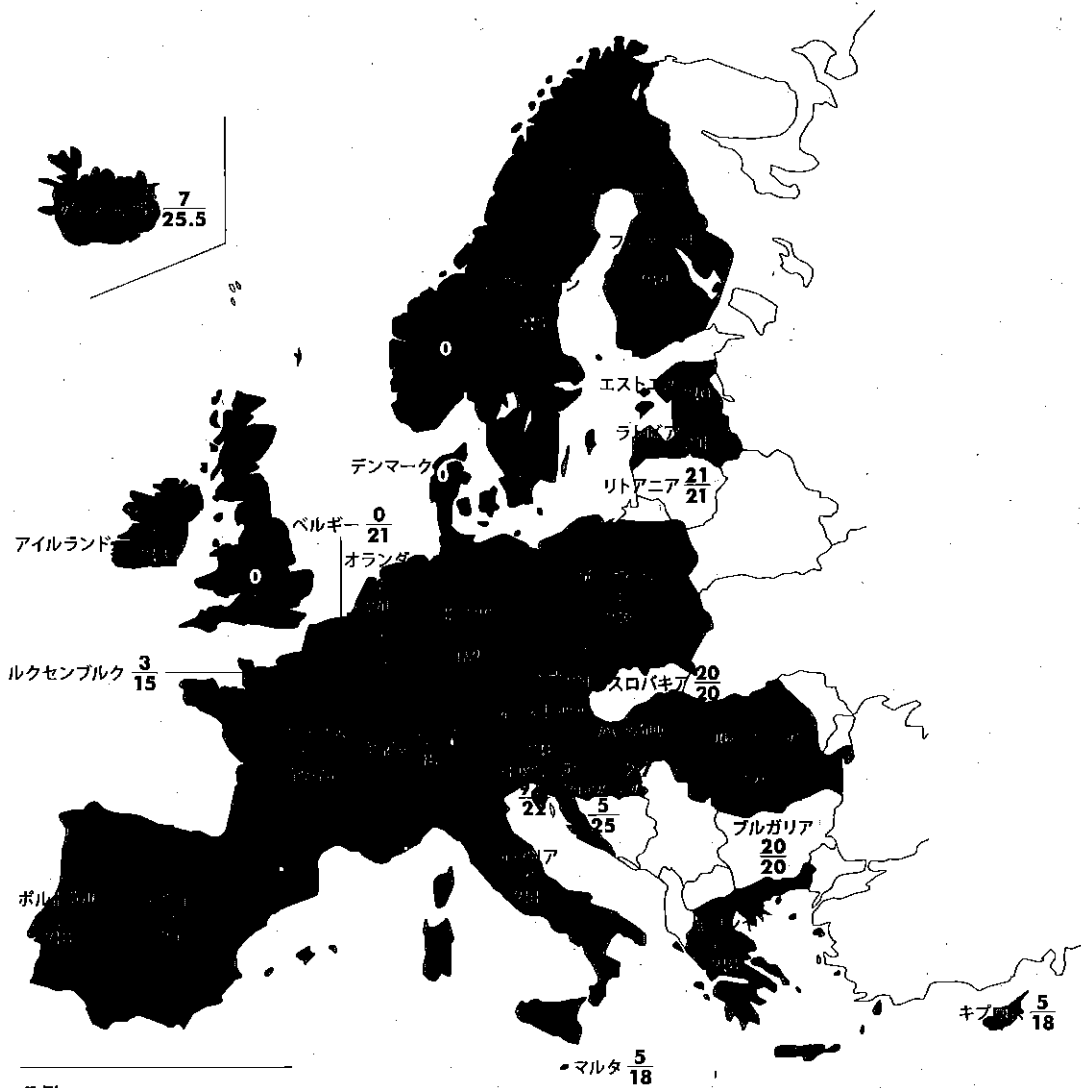
EU内での調整を待たずに、フランスとルクセンブルクはEU内では標準税率が適用されるべき電子書籍に軽減税率を適用。これに対し、欧州委は両国がEU法に違反しているとして13年2月に法的措置を取ることを決めた。欧州委は少なくとも現行法の下では電子新聞や電子書籍に軽減税率を適用することは認められないとの立場を明確にしている。一方、フランスのオランダ政権は同1月、電子新聞などにも紙媒体の新聞と同じ軽減税率（2.1%）を適用する方針を表明。現在、EU内での付加価値税制度の見直しを検討している欧州委とも同問題について協議する方針を明らかにしている。

紙媒体である新聞や雑誌と類似の内容である電子新聞や電子書籍は「同じ軽減税率を適用すべきだ」との声がある一方、「インターネットサービスのうち、新聞や雑誌だけ軽減税率が適用されるのは不公平だ」との見方もある。

欧州新聞協会（ENPA）のカニンハム事務局長はインタビューに「新聞は民主主義や社会的な議論を促進する役割を担っており、軽減税率は非常に重要だ」として、欧州委に紙媒体の新聞への軽減税率の適用維持と電子新聞への軽減税率の適用を働きかけていることを明言した。同事務局長によると、電子新聞への軽減税率の適用について複数の欧州委員が前向きな姿勢を示しているという。

欧州委は、年内にVATの見直し案を公表する予定。公表後も直ちに新たな制度に移行するとは考えにくい。EUでは税制については依然として加盟国に大きな権限が残されており、税制に関する決定は加盟国による全会一致が必要なためだ。国ごとに経済・財政状況、軽減税率に対する考え方などは異なり、28加盟国が一致することは容易ではなく、域内の協議や調整には長い時間を必要としそうだ。（おしらべ・まさくに）

欧州諸国における付加価値税率
(欧州委員会の資料などをもとに作成)



凡例

イギリス—— 国名

0 —— 新聞の税率

20 —— 標準税率

■ ゼロ税率の国

■ 軽減税率の国

□ 標準税率の国

※アイスランド、ノルウェー、スイスは、EU非加盟

※フィンランドでは、新聞一部売りは標準税率

軽減税率が唯一の優遇策

日本経済新聞社ベルリン支局 赤川 省吾

ドイツでは1968年にVATが導入された際に軽減税率も採用された。広く薄く課税する間接税の逆進性を緩和するため、「生活必需品」の税負担を軽くする必要があったと見られる。ドイツ新聞協会は日本経済新聞の取材に対し、生活必需品には「基礎的な食料品、新聞、雑誌、本が含まれている」と解釈しているとの見解を明らかにした。

EEC指令によって税制の枠組みが決まったこともあり、ドイツもそれに従ったと見られる。だがEEC指令そのものがドイツ政府など大国の提案で作られていることを考えると「EEC指令→各国政府が従う」という流れではなく、「各国政府による導入案→EEC内で『指令』として調整→各国政府が当初案を微修正して運用」という捉え方が正しい。

特に財政政策については各国の財務相（あるいは政治任用の財務官僚）が権限を握っており、EECがEUになった現在でもそれは変わらない。税率の見直しなどはEUの承認を得ることなく、各国の政府・与党が独断で決められる。ただし各国とも政策決定にあたって「欧州統合」を意識するため、EU加盟国との意見交換は怠らない。

軽減税率の政治的理由

では、なぜドイツに軽減税率が入ったのか。それは60年代のドイツの政治情勢が大きく影響している。主な理由としては以下のものがあると筆者は考える。

- ①ドイツは高度経済成長で戦後復興を果たした。「猛烈に働く」から「福祉国家」への道を歩み始めた時期でもあり、低所得者に配慮する軽減税率は不可避だった
- ②標準税率が導入時点で10%と高かったことも、軽減税率の運用を後押しした。

③VATの導入を決めたのは66～69年の大連立政権。政権が安定していて、比較的簡単に税制改正議論を進めることができた。

④文化・芸術・学術・出版物には特別に配慮する社会的な慣行があり、税制優遇しても反対論が出ない。

こうした事情からVATの導入前に独政府から税率などの打診があり、事前協議があったようだが、新聞協会が活発なロビー活動を展開したわけではないようだ。

ただ90年の東西ドイツ統一後は風向きが変わっている。2008年に法人税率を10ポイント引き下げた際には、減税の原資を捻出するために税制優遇（日本の租税特別措置）を大幅に削った。05～09年の大連立政権（第1期メルケル政権）は軽減税率の廃止を検討した。業界団体による激しいロビー活動を防ぐため、「軽減対象の商品を取捨選択するのではなく、軽減制度を全廃するかしないか」という議論だったと新聞協会のラスコフスキー出版担当部長は当時を振り返る。結局、財政が想定ほど悪化しなかったため、実現はしなかった。

その後も軽減税率を廃止する案は浮かんで消える。第2期メルケル政権だった10年9月には財務省が「適用範囲の縮小について」という内部報告書をまとめたと独メディアは報じた。

「報道の自由を守りたい」（キリスト教民主同盟〈CDU〉のノイマン議員）という意見が政界にあるため、すぐに軽減撤廃が実現するとは筆者は考えていない。メディアの経営状況が厳しいことも軽減見直し論議の足かせになっている。ドイツ新聞協会も「いまの政治状況から見て、政府が強引に軽減税率の廃止に動くことはない」と見ている。

ただし将来、標準税率を引き上げる際には軽減税率の引き上げが政治的なテーマになる可能性はある。1960年代のVATの導入当初は軽減税率（当時5%）は標準税率（同10%）

の半分だった。だが現在は標準税率は19%に対して、軽減は7%にとどまる。例えば標準税率20%、軽減10%という組み合わせは浮上する可能性が高い。もっともドイツの2013年予算は財政均衡のため、VATの増税論議は現時点ではない。

ドイツ新聞協会の目下の懸念材料は電子媒体との税率格差。いまドイツの新聞は電子版に19%の標準税率が課せられている。同じように電子書籍も標準税率。出版業界では15年には売り上げの17%が電子媒体になると試算していると大手紙ウェルトが伝える。そこに消費者が流れれば、紙媒体の軽減税率が実質的に形骸化すると警戒する。

業界団体はドイツ政府やEUに電子媒体も軽減対象にするように働きかけているが、そのロビー活動は壁に直面している。例えばCDはクラシック音楽もジャズも含めてすべて19%。「文化の担い手だから」「表現の自由が大事だから」という理由だけでは、なぜ電子書籍だけ軽減対象にするのか説明しづらい。

ちなみにドイツでは政府による実質的な資金支援の枠組みがあるフランスやオーストリアと異なり、軽減税率が現時点まで唯一の「優遇策」になっている。つまり過去においてもメディアへの経営支援は「なかった」とドイツ新聞協会は明言する。

また個々人の意見が尊重される欧州では、企業が自らの信念に基づいて行動するため、必ずしも業界が一枚岩になっていない。カルテルの摘発が厳しいこともあり、「横並び」「談合」と見なされるのを避ける風習もある。業界団体は、加入企業の最大公約数の意見に基づいてロビー活動を行うが、それに全社が賛成しているわけではない。そうした風土はメディア業界にもある。

例えばドイツは13年3月に、ネットの「ニュース検索」を提供する米グーグルが新聞や雑誌社に記事の使用料を払うように義務付けた。具体的には、新聞や雑誌などの記事をイ

ンターネット上に載せる際にグーグルなどがメディア側に「掲載料」を支払う仕組みで、連邦参議院（上院）が3月22日に関連法案を可決した。与党には「国民の知る権利を阻害する」との強い反対論があったが、最大野党の社民党（SPD）が法案賛成に回り、流れが決まった。

活発なロビー活動を展開していた地方紙は法案可決を歓迎したが、独誌シュピーゲルは同法を無視すると公言した。「グーグルが記事を発表しても料金を請求しない」とホームページで宣言している。一部の大手紙も表立った発言はしていないものの、「原典を明示すれば黙認する」（大手紙編集幹部）との立場で、業界内の足並みは乱れている。

（あかがわ・しょうご）

フランス

政府、新聞の保護意識一段と

日本経済新聞社パリ支局 竹内 康雄

フランスのVATの税率は主に三つに分かれている。標準税率が19.6%で、軽減税率は7%、5.5%に設定されているが、「刊行物及び通信社に関する同数委員会」（CPPAP）に登録してある新聞にはさらに低い2.1%が適用される。これは第2次世界大戦後からの措置で、背景には新聞が経営的に脆弱な産業とみなされていたことに加え、国民が低価格で広く情報に接することができる環境が必要との共通認識がある。この考えは今も変わっていないどころか、むしろ仏政府内には新聞を保護する必要性が一段と高まってきたとの認識が強まっている。

現在、フランスの新聞はインターネットや無料新聞の台頭で危機的な状況にある。仏経済紙トリビューヌは12年に紙媒体からの撤退に追い込まれた（現在は週刊で発行）。ほかの新聞も例外ではなく、主要な有料新聞の年間の総発行部数は12年までの5年間で3割減り、約70億部から約50億部となった。

憲法院の見解が軽減税率の根拠

憲法裁判所にあたる憲法院は1984年に「報道の自由と情報の多様性の確保は、憲法の趣旨と一致する」との見解を表明。これが特別な税率適用の根拠と考えられている。仏政府も財政面で不安を抱える新聞各社の経営が行き詰まるのを放置しない立場を維持している。実際に仏政府の新聞社に対する支援は付加価値税率の優遇にとどまらない。

仏政府は2012年、新聞・通信社向けに約8億ユーロに相当する支援を実施した。内訳は付加価値税の特別税率適用による優遇分が2億6500万ユーロ、郵便や鉄道などでの輸送支援に2億6110万ユーロ、新聞社の近代化（印刷や輸送部門のリストラクチャリング）に1億5790万ユーロ、AFP通信の契約料として1億1790万ユーロ（実質的な補助金だが、通信社の独立性を維持するため、建前上は直接の資金支援は禁止されている）となった。

13年2月には仏政府と米グーグルが、仏新聞・雑誌業界向けに6000万ユーロ規模の支援基金の設立で合意。仏政府と仏新聞・雑誌業界はグーグルに、ニュース検索など仏メディアの記事利用に対価を支払うよう求めていたが、基金の設立という形で決着した。資金は主にデジタルコンテンツの充実に充てられる見込みだ。

オランダ政権の財政改善策の一環で、2014年からVATの標準税率が20%になるなどの税率改定があるが、新聞の適用税率に変更はない。その点について、国民からの大きな不満はあがっていない。

新聞業界が足元で求めているのが電子版への特別税率の適用だ。電子版の今のVAT税率は標準税率の19.6%で、14年以降は20%になる。5月にはオンライン情報関連の独立プレス労働組合「SPILL」が中心となり、仏文化・コミュニケーション省に、メディアの中立性を守るため、紙媒体と同じ2.1%の税率を適用するよう要望した。また、同月には

有識者がメディア助成策に関する提言を同省に提出した。

この提言を受け、フィリペティ文化・コミュニケーション相は7月の閣議で改革案を提示。新聞には引き続き2.1%の税率を適用することに加え、電子版の税率を2.1%に引き下げる方針を表明した。ただ閣議では、電子版の税率に関して、政府はすぐには実行しないことも確認。こうした特別な税率を適用する際は欧州連合（EU）の欧州委員会との調整が必要になる。仏政府は欧州委員会と協議中で、交渉が首尾良く進めば、2014年にも適用する構えだ。（たけうち・やすお）

英国

VAT導入前から新聞はゼロ税率

日本経済新聞社欧州総局 上杉 素直

英国は戦前から続くとされる「購入税（Purchase Tax）」を1973年4月、現行のVATに切り替えた。EUが加盟国に順守を義務付ける付加価値税体系に合わせるためだった。標準税率は導入時10%だったが、急激なインフレに対応するため74年7月に8%に引き下げた。その後、79年6月に15%、91年4月に17.5%へと上げた。リーマンショック後の2008年12月には時限措置の景気対策で15%に下げた。時限措置を終えた10年1月に17.5%に戻し、さらに財政再建を掲げるキャメロン保守党政権が11年1月に今の20%へと引き上げた。英国では財務大臣の権限で税率の変更が可能だ。

VATの税率は1973年の導入当初、標準税率とゼロ税率の2段階だった。ゼロ税率が適用されたのは原則として、購入税の時代に適用除外が認められていた品目。軽減税率は93年、ポンド切り下げで輸入燃料が急騰したのを踏まえ、寒さが厳しい冬場の低所得層の燃料費補助を主眼に導入された。軽減税率は当初は8%だったが、97年から段階的に5%へと移行している。

時代によって変わる軽減対象

ゼロ税率と軽減税率の対象範囲は時代によって変化が見られる。軽減税率はまず、導入当初の目的であるエネルギー・住宅設備関連。代表例は住居等で使用する石炭、石油、ガス、電力、省エネ設備、暖房・防寒設備、2年以上空き家となっていた住宅のリノベーション費用、商業用建物等の居住用施設への改築費用。さらに、90年代後半以降、労働党のブレア・ブラウン政権の時代に健康・福祉関連にも軽減税率が広がった。代表例は女性用生理用品等、チャイルドシート、医療機関等による健康相談・情報提供サービス、高齢者向け移動介助設備、禁煙補助剤。

購入税時代の適用除外品目の流れをくむのがゼロ税率の対象。大きく3分類される最初が生活必需品。代表例は食料品・飲料（ぜいたく品や外食を除く）、14歳未満の子供用衣料品、薬品・医療用器具、上下水道、国内旅客輸送。二つ目がVATを課することが不適当とされる品目で、代表は紙幣（英国では一部の市中銀行が発券する）、金、チャリティー、住居用施設、輸出。最後が文化的背景のある品目で、新聞・雑誌、書籍、地図、ホリデーキャラバン、住居用ポート。新聞はVATを導入した73年からゼロ税率が適用されて、「知識には課税しない」という姿勢が続いている。

労働党は2010年の総選挙でも「マニフェスト」と呼ばれる選挙公約に「食料品、子供服、書籍、新聞、公共交通料金にはVATを課さない」と記していた。12年に上院コミュニケーション委員会がまとめた報告書「調査ジャーナリズムの将来」は「新聞業界が直面する経済的な困難を考えると、政府がVATのゼロ税率を維持するのが適切な措置だ」と指摘している。

電子書籍や電子新聞は現在、コンピュータープログラムに分類されるため、ゼロ税率や軽減税率の対象に入らず、20%の標準税率が課されている。英国内向け電子書籍の受注を低税率国（例えばオランダ）の法人が受注する仕組みをつくり、英国のVATを逃れるビジネスが一部で問題視されている。

VATがかからない品目は、ゼロ税率のほかに非課税取引がある。非課税取引はそもそもVATを課するのがなじまないとされる取引で、土地取引、医療、教育、金融取引が対象になっている。非課税取引はVATを前提とする取引と認められず、仕入れ品にかかったはずのVATを取り戻す仕入れ税額控除を申請できない。業者にとってはゼロ税率の方が利点は大きい。英国の非課税取引の仕組みや定義などは日本と似通っている。

（うえずぎ・もとなお）

新聞・雑誌へのゼロ税率撤廃の影響

フィンランドの経験から

フィンランド・メディア産業連盟 (FinnMedia) 専務理事 ヴァルツェリ・ニーラネン

欧州委員会は4月下旬、軽減税率の在り方に関する意見募集の結果を公表した。ここに意見提出した欧州新聞協会 (ENPA) は、フィンランドで新聞、雑誌の購読料に適用されていたゼロ税率が撤廃されたことに言及し、国家財政にあまり寄りすぎただけでなく、意見の多様性が損なわれるなど深刻な影響が出ていると指摘している。付加価値税制度の見直し案は年内にも発表される予定。そこで、フィンランド・メディア産業連盟 (Federation of the Finnish Media Industry = FinnMedia) のニーラネン専務理事にゼロ税率の歴史と撤廃に至った経緯、新聞・雑誌産業への影響について執筆を依頼した。(編集部)

ゼロ税率に半世紀の歴史

フィンランドは50年近くもの間、新聞・雑誌の定期購読の売り上げにゼロ税率を適用するという財政措置により、出版産業とその読者を支えてきた。実際にゼロ税率が初めて導入されたのは売上税制度の一部としてだった。その後、1990年代に売上税制度はより新しく近代的なシステム、すなわち付加価値税 (VAT) に変更されたが、ゼロ税率の継続は疑問視されなかった。60年代にゼロ税率の基盤となっていた主要な理由は、90年代になっても依然として有効だった。すなわちフィンランドの民主主義、文化、文明、市民の教育を支援するために、読者が手頃な価格で情報にアクセスできるようにすることである。

2011年になると、この大前提と指導的な政治家の考え方が、過去数十年とはまったく異

なるものになった。当時の世界およびフィンランド経済は不況に陥り、財政、経済的な施策がとられる必要があった。11年春に議会選挙が実施され、その結果、新政権樹立のための困難な折衝が行われた。痛みを伴う交渉を経て最終的には同年6月に、右派から左派までを含む6党連立政権が発足した。

連立政権樹立の犠牲

新政権の最も重要な統治手段は、11年から15年までの政権計画である。この計画は2か月近くの交渉を経てまとめられたが、紙の新聞と雑誌の売り上げに対するゼロ税率を撤廃する考えは、交渉が妥結する最後の晩に持ち出された。この考えは国家予算の均衡、構造改革の実施、国債格付けのトリプルA維持を目的としていたので、交渉は目的達成のための様々な手段を必要としていた。諸施策の中でも、とりわけVATゼロ税率は、目的達成のための犠牲とされ、政権計画にはゼロ税率を9%に引き上げるための詳細な文言が盛り込まれた。計画策定の交渉の過程で一度も意見聴取が行われず、この決定は出版産業にとって寝耳に水の話だった。

出版産業は何が合意されたかを知るやいなや、税率引き上げのもたらす影響に関するデータを集め始め、指導的な政治家が決定を覆すよう説得を試みた。この決定の実施には既存のVAT法制の改正が必要だったので時間

フィンランドにおけるVAT税率引き上げの影響（2012年1月1日現在）

	2011 (VATゼロ税率)	2012 (VAT税率9%)	対前年比	2012年国庫収入への影響 (調査回答ベース)	2012年国庫収入への影響 (出版産業全体の推計)
メディア企業の売上高	18億6805万ユーロ (2428億円)	17億9729万ユーロ (2336億円)	▲7076万ユーロ ▲3.8%		
印刷産業の売上高	2億3744万ユーロ (309億円)	2億1465万ユーロ (279億円)	▲2279万ユーロ ▲9.6%		
新聞・雑誌の購読料収入	7億5854万ユーロ (986億円)	7億3702万ユーロ (958億円)	▲2152万ユーロ ▲2.8%	5996万ユーロ (78億円)	6500万ユーロ (85億円)
新聞・雑誌の広告収入	5億8056万ユーロ (755億円)	5億3283万ユーロ (693億円)	▲4773万ユーロ ▲8.2%	▲549万ユーロ (▲7億円)	▲600万ユーロ (▲8億円)
メディア企業の純利益	1億4023万ユーロ (182億円)	1億0022万ユーロ (130億円)	▲4001万ユーロ ▲28.5%		
メディア企業の法人税	3803万ユーロ (49億円)	1990万ユーロ (26億円)	▲1813万ユーロ ▲47.7%	▲1813万ユーロ (▲24億円)	▲2000万ユーロ (▲26億円)
メディア企業の配当	1億1084万ユーロ (144億円)	1億0459万ユーロ (136億円)	▲626万ユーロ ▲5.6%	▲181万ユーロ (▲2億円)	▲200万ユーロ (▲3億円)
メディア企業の従業員総数	9,596人	9,215人	▲381人 ▲4.0%	▲686万ユーロ (▲9億円)	▲1728万ユーロ (▲22億円)
給与総額	4億6157万ユーロ (600億円)	4億5851万ユーロ (596億円)	▲306万ユーロ ▲0.7%		
国庫収入への影響				2767万ユーロ (36億円)	1972万ユーロ (26億円)

※フィンランド・メディア産業連盟 (FinnMedia) による試算

※「国庫収入への影響」(調査回答ベース)はFinnMedia加盟の約8割の新聞・雑誌社のデータを反映したもの。FinnMediaは出版産業のほぼ100%を代表する団体。残りの2割を推計して出版産業全体の「国庫収入への影響」を見積もっている。

※1ユーロ=130円で換算

※ユーロ建ての金額は千の位で、円換算額は千万の位で四捨五入。そのため表の数値で対前年比や円建ての金額を計算しても合わない場合がある

※▲=マイナス

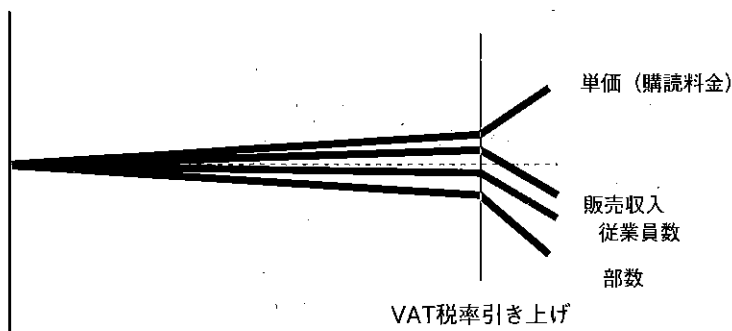
は十分にあったはずだ。議会は11年12月に法改正を最終決定した。税率引き上げの本当の影響に関する確かな研究や推計はなかった。政治家と官僚は出版産業を納得させるような推計や計算を見つけていなかった。最も重要なのは、なぜ50年近くもの間ゼロ税率が適用されてきたのかが忘れられていたことだ。国会による推計、計算がないことを理由に、この決定が必ずしも賢明ではないことに同意する政治家は多かったが、政権樹立のための交渉とその計画が極めて困難だったことから、誰も11年6月の決定を覆す勇気がなかった。ゼロ税率から9%への増税は、12年1月1日に実施された。

新聞・雑誌の発行者には、税率9%を転嫁して購読料金を引き上げる以外の選択肢がなかった。読者へのメッセージは明確である。

国家が税率を引き上げ、それを負担するのは読者である。増税施行前の11年末、現読者と購読を考えている人に対して、ゼロ税率による1年ないし複数年の購読契約を提示した発行者も多かった。その提案を受け入れる人もいた。11年12月に1年購読料金を支払った人は極めて多く、3年契約をした人もいた。

増税の経営への影響を調査

フィンランド・メディア産業連盟(FinnMedia)は民間メディアの業界団体で、新聞・雑誌の発行者も加盟している。FinnMediaは税率引き上げの影響を詳細に研究・分析する必要があるとの結論に達した。11年の決定は、11年と12年に厳しい批判を受け、FinnMedia、政治家、官僚の間で公式、非公式な議論が多数



VAT税率引き上げの影響 (Finn Media作成の資料から)

行われた。政府は国家の税収増（いわゆる正の効果）以外のものを注視する意図はないので、FinnMediaはメディア産業の雇用、収入などに対する増税の影響（負の効果）を注意深く監視した。増税から1年が経過した13年初めに、FinnMediaは加盟社を対象に調査を実施した。経営チームが調査を実施し、加盟社と公的な情報源から得られたデータから外部専門家の助力を得て結果を検証した。

FinnMediaの予想通り、その結果は極めて悲観的なものだった。メディア企業が従業員を削減する必要があったため、出版部門の雇用は約4%減少した。購読料収入は約3%、広告収入は約8%、純利益は30%近くそれぞれ減少した。加えて、国に支払う法人税は50%近く、配当税も5%減少した。出版企業に対するこうしたマイナスの影響は根本的なものである。11年の政策決定の際には年間7000万~8000万ユーロと予想されていた国庫収入は2000万ユーロに過ぎなかった。11年には出版企業と国家に対する負の影響は考慮されていなかったもので、国家に対する正味の影響はまったく予想外だった。

FinnMedia加盟社に対する影響も税率引き上げの負の影響を明らかに示している。部数は8~10%減少した。特筆すべきなのは単価、すなわち購読料金は12年はじめに9%、13年1月1日にはさらなる増税が施行されたので、（ゼロ税率時と比べ）10%引き上げられた。2012年には消費者の購買力が落ち、広告収入

が大きく落ち込んだことなどから、出版産業の収益性は低下した。

選挙見据えロビー活動

FinnMediaと加盟社は14年にも同様の調査を実施する。この調査は12年と13年を対象とする。この調査の結果も、13年初頭同様に悲観的なものになる可能性が高い。調査結果は政府との交渉継続に使われ、紙の新聞・雑誌の売り上げに対するVAT適用税率を可能な限り低いレベル、すなわち10%を維持することを目指す。標準税率は24%で、もう一つ14%という軽減税率がある。ゼロ税率をいったん廃止するとフィンランドが再導入することはできず、欧州連合（EU）の他の27か国の承認が必要になることを、政府と議会が11年に理解していたかどうかは今のところ不明である。これは起きそうもないことである。そのため、FinnMediaのロビー活動は15年に発足する新政権の政権計画に影響を及ぼすことを狙っている。目的は、税率を可能な限り低いレベルに維持することと、デジタルコンテンツ（訳注・現行税率24%）の販売も紙媒体の税率と同じVAT税率にすべきであることを政府、議会に納得させることである。後者については、フィンランドだけで決める権限はない。フィンランドはEUの統一付加価値税制の縛りを受けているためである。

(Valtteri Niiranen、原文は英語)

新聞と知識課税

英米の法制史から

学習院大学法学部教授 紙谷 雅子

最初の新聞と最初の印刷

印刷技術の発明の前も後も、統治にかかわる情報は基本的に秘密にされていた。17世紀の英国における国王と議会との抗争は、比較的短期間ではあったが、それぞれの立場を宣伝し、人々の支持を得ようとする印刷媒体の台頭をもたらした。従来は秘密とされていた議会での演説や請願、そして、政治的見解や国内情報を記載したパンフレットや大型のビラ、ポスター、そして、少なくとも週1回刊行されるニュースブック（17世紀後半の英国において盛んに出版された新聞の前身のひとつ。8ないし16ページの冊子で事件を報道）などを出現させた。その後の共和制時代も、王制復古後も、支配層は情報と言論の統制に腐心したが、その中心となったのが、国王ではなく、議会であったところに、抗争後の特徴があった。1662年の特許検閲法¹⁾はごく僅かの者に印刷・出版の権限を認める独占体制を再び構築し、王国唯一の公式新聞というべき官報「ロンドン・ガゼット」が1666年2月5日に発行²⁾された。だが、1662年法は1679年に更新されず、1685年の特許検閲法³⁾は1695年に更新されなかった。

1689年の権利章典が保障した言論の自由は議会内における議事、議論の自由を保障したが、一般的な言論を対象としたものではなかった。1690年代にトーリー（保守）党とホイッグ党という政党が出現し、議員の選出が支

配層の間の合意から対立候補者間の争いへと変化したことが、一方において人々の政治的関心を高め、政治的ニュースや議論に対する需要をもたらした。他方において出版物を通じて対立政党を批判し、人々の支持を獲得し、動員するという動きが党派的な情報の流布を促し、情報に対する事前検閲の体制である特許検閲法の復活を政治的に困難にした。もっとも、政府に対する批判的言動は文書扇動罪として厳しく取り締まられた⁴⁾ので、事前の検閲はなくなったとしても言論の自由が保障されるようになったわけではなかった。とくに、君主と政府に対する批判を処罰する文書扇動罪では「事実」が免責の抗弁ではなく、むしろ加重事由とされていたので、18世紀になっても事後の刑事罰は、政治的言論を脅かし続けた⁵⁾。

1712年、批判する者を文書扇動罪で取り締まるだけでは不十分だと判断したアン女王の宰相⁶⁾ロバート・ハーリーは、国庫を潤し、同時に、所有者、印刷者と執筆者を登録させることで新聞やパンフレットに掲載される情報を監視すべく、政府公認の出版物以外の新聞、パンフレットや法律文書、広告、その他書類を対象とし、1部ごとに課税し、その証しとして印紙を要求することにした。印紙法である。当時の平均的な新聞の価格1ペンスに対して2分の1ペンスの印紙が要求された⁷⁾ので、安価な新聞やパンフレットはとくに打撃を受け、政府批判は下火になったが、他方、

課税免除を求めて政府や政権政党、有力政治家の庇護を求め、政権交代ごとに右往左往する新聞出版人やパンフレット執筆者の姿勢が人々の蔑みと嘲りを誘うことにもなった。英国政府は、印紙法の施行により、党派的な情報のうち、自分に都合の悪い新聞やパンフレットを直接抑圧するまでもなく、その部数と流通を著しく低く抑え、かつ、日和見主義的な執筆者の信用を低下させることに成功した⁸⁾。これが19世紀になってから「知識に対する課税⁹⁾」との批判を呼ぶことになるが、18世紀当時、その問題性が認識されていたかは疑問である。成人男性の識字率が60%といわれた18世紀における新聞読者層ともいふべき「公衆」の規模が決して大きいとはいえなかった¹⁰⁾のは、新聞やパンフレットなどの価格のせいだけでなく、政治に関する情報自体が選挙権とは無縁な大部分の人々にとって無関係であったことも指摘できる。言い換えると、選挙民の範囲が広がった19世紀において情報と知識の重要性が意識され始める。民主主義を標榜する社会では、財政を立て直すためという目的であっても、政治に関する情報、公共の関心事に関する情報、そして、人々が様々な選択をし、決定をする情報に対するアクセスを難しくする政策には問題がある。

新聞社会における新聞の 公共性を形成する知識

ジャーナリズムには、①人々に情報を提供、②権力の座にあるものを調査、③さまざまな出来事や複雑な話題を分析、④社会全体の共感を惹起、⑤公共の対話の場を設定、⑥社会を行動へと働きかけ、⑦代表制民主主義について宣伝する——という民主主義に不可欠な七つの機能があるという¹¹⁾。合衆国憲法が保障する言論と出版の自由は、当初、ブラックストーン（注5参照）の述べたように、事前の抑圧だけを禁止しているという理解も存在

した¹²⁾が、今日、言論と出版の自由は自己統治と自己実現という二つの主要な機能があり、さらに、思想の自由市場を通じての真実の発見と個人のもっとも適切な選択と、社会における寛容という価値の実現を可能にすると考えられている。これらのいずれの機能も、ひとつだけでは言論と出版の自由をなぜ、憲法上の権利として保障するのかを説明するには十分ではなく、複数の機能が並存していると理解するのがよさそうである。これらの機能の中でも、政治に関する人々の適切な政策選択を可能にする公的な関心事に関する開かれた活発な議論、公職にある人々に対する説明責任の追及を可能にする批判、実力行使に訴えない社会変革を人々が投票という手段を用いて実現すること、すなわち、自己統治はまさに民主主義が言論と出版の自由と一体となった価値である。18世紀と異なり、広く政治参加が可能になった今日において、人々が共通の対話をする土台となる情報を提供するジャーナリズムは、民主主義の促進に不可欠といえることができる。

だが、米国では、現実のジャーナリズムは存亡の危機に直面している¹³⁾。伝統的な紙媒体のジャーナリズム、とくに新聞は、ブログ、ソーシャルメディアだけでなく、ウェブ上のニュース媒体（この中には、随時ニュースを提供するウェブサイトだけでなく、紙媒体と同じような情報を提供する新聞の電子紙面も含む）といったオンラインジャーナリズムの台頭を受け、これまでとは異なる選択を強いられている。新聞の伝統的な収入基盤である広告料収入¹⁴⁾は、紙媒体の発行部数の低下に伴い減少しており、報道機関にフルタイムで雇用されている記者は2000年の数値の70%、4万人に満たず、（特派員数の削減、海外支局の廃止など）取材対象が縮小している。スポーツ、天気と交通情報ばかりが目立つのは、報道力が低下したからに他ならない。半面、政府機関や政治家、企業などは直接、人々に

自らの情報を（第三者の批判的指摘を受けずに）提供する機会を最大限活用するようになった。多くの消費者は報道機関の財政情報を知らない（60%）としても、提供される情報の量と質の低下には気がつき（31%）、これまでと比べるとニュース情報の質が低下している（61%）ので、もはや、ニュース情報のため、（新聞を）読まない・（テレビを）見ない・（ラジオを）聞かないという選択をしている¹⁵⁾という。『民主主義と政治的無知』という書籍¹⁶⁾が指摘するように「悪循環」は始まっている。人手が乏しく、十分な時間も費やせないで、隠された情報を発掘するのが困難になった新聞は、「ニューヨーク・タイムズ」をはじめとする500近くの日刊紙のように有料デジタル版との併読・併存をめざし、「タイムズ・ピカユーン」のように日刊紙であることをやめ¹⁷⁾、あるいは、「クリスチャン・サイエンス・モニター」や「シアトル・ポスト・インテリジェンサー」のように紙媒体からオンラインへ完全に移行する¹⁸⁾と決断する。そして、「紙媒体の新聞は、やがて、ぜいたく品になる」と公言する経営者¹⁹⁾が「ワシントン・ポスト」を購入した。ジャーナリズムの将来、少なくとも将来の収入源は、紙媒体以外のところにあるのかもしれない²⁰⁾。

確かに、オンラインジャーナリズムだけがニュースに関する視聴者を増やしている²¹⁾。その中核を担っているのが「モバイル」と分類されるタブレット、携帯電話などであり、いつでも、どこでもニュースを入手できることがその利用を一層促しているが、利用者の大半はタブレット、スマートフォン、デスクトップ型コンピューター、紙媒体全てを状況に応じて使い分けているのであって、どれかひとつだけから情報を入手しているわけではない。これを報道機関の側からすると、紙媒体の新聞だけでなく、多様な媒体でニュース情報を提供することが期待されているという

ことになる。そして、複数の媒体を通じて情報を取得する人々はこれまでよりも多くのニュースを、これまでよりも時間をかけて、情報を入手していると認識しているが、これはすでに述べた「悪循環」現象とは矛盾している。いずれにしても、報道機関にはより多くの情報を、より多くの媒体を通じて提供することが期待されているが、そのためにはより充実した内容、より多くのジャーナリストなどのスタッフ、そして、より多くの資金が必要になる。オンラインジャーナリズムは、これまで主流であった新聞ジャーナリズムから発行部数という形で読者を、そして、その結果として収入を奪うが、オンラインでのアクセス数を誇り、他のメディアが情報源として依拠するのは伝統的な新聞、ケーブルテレビと通信社の提供するサイトである。信頼を維持し続けるため、従来の報道機関は新たな収入源を工夫しなければならない。

報道機関の財政上の弱体化にいかに対処すべきかという難題に対しては、政府による補助²²⁾や（慈善団体、非営利法人と同じような）非課税措置²³⁾といった提案が検討されてきたが、どれも満足できる答えを提供するに至っていない。

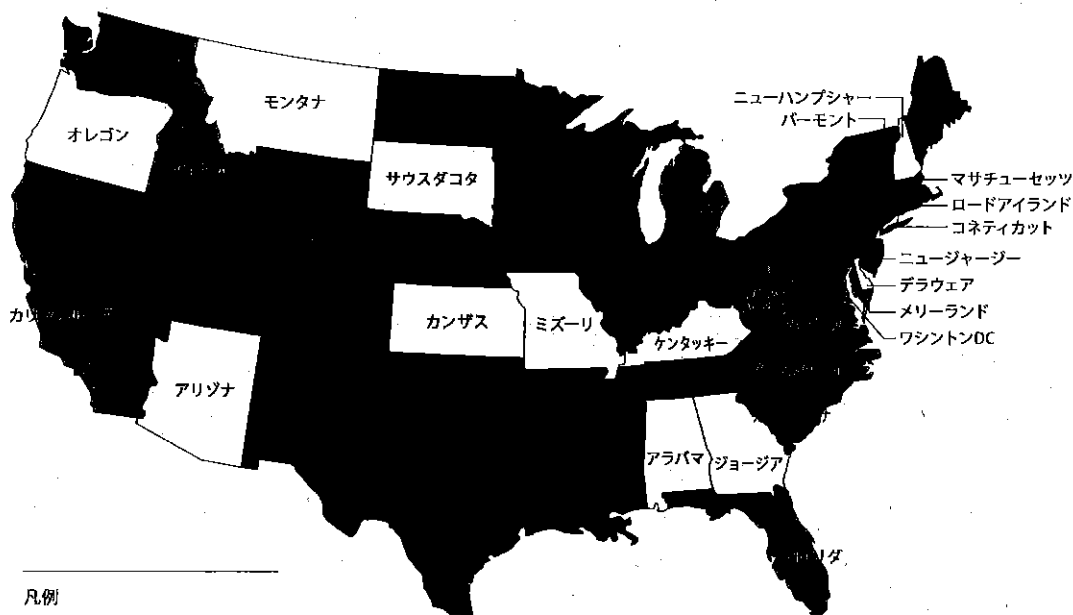
新聞への課税

ところで、アメリカ・ジャーナリズムの歴史をひもとくと、英国での教訓にもかかわらず、19世紀にも、20世紀にも、さまざまな形での新聞課税が企てられ、20世紀中頃まで州の裁判所はしばしば、一般的な営業課税は出版の自由を損なうものではないと判断した²⁴⁾。

これに対し、連邦最高裁判所はこれまで、さまざまな司法判断を下しているが、いずれも州法を違憲と判断した。そのうちのいくつかを以下に挙げてみよう。

①1936年、特定の新聞だけを、その規模を根拠に、課税対象とするルイジアナ州法は、

米国における新聞へのセールスタックス課税・非課税の別
 (米国の税法関連出版社CCH刊行の“2011 State Tax Handbook”をもとに作成)



凡例

- 非課税の州
- 条件付き非課税の州 (ほかにハワイ)
- 課税している州 (ほかにワシントンDC)
- セールスタックスが導入されていない州 (ほかにアラスカ)

※アラスカ、ハワイは地図略

(図は新聞協会作成)

実際には、特定の思想、観点を抑圧するために制定されたという疑念がある²⁵⁾

②1983年、免税条件のために一部の新聞だけが課税対象となるミネソタ州法の規定について、異なる課税取り扱いなしには達成できないという非常に重要な政府の利益の立証を求めただけでなく、免税条件が(同一の媒体であるにもかかわらず)特定の銘柄だけの課税という結果となる²⁶⁾

③1987年、宗教、スポーツなど一定の内容の雑誌を売上税の対象とはしないというアーカンソー州法の規定は言論の内容に基づく差別であり、非常に重要な政府の利益を促進するために必要であり、その目的達成のため厳格に起草されていることの立証を州が果たしていない²⁷⁾

一方、1991年、ケーブルテレビを対象に含

むアーカンソー州の売上税は、ジャーナリズムをとくに対象としておらず、検閲の意図もなく、内容に基づく区別をすることなく対象を設定しており、思想の自由市場を窒息させないので合憲である²⁸⁾と述べた。

以上をまとめると、ジャーナリズムだけを、他の事業と区別する形で課税することと、同種の表現媒体の中で特定の銘柄だけを取り出して課税することに対しては、観点に基づく差別が疑われ、検閲の危険があるので違憲の推定が働き、表現の内容に基づく規制として、裁判所は厳格審査に取り組む。すると、規制の目的が非常に重要な政府の利益を促進するかどうか、その目的を達成するために採用された手段がふさわしく、厳格に起草されているかどうかについて、規制する政府に立証責任を求めることになる。プレスを通じての知



識課税であるかどうかという観点ではなく、言論と出版の自由を保障する根拠に照らした一般的な表現の自由の法理が適用される。

実は、21世紀になってからの州裁判所の判例では、20世紀中頃までの状況と異なり、新聞など定期刊行物に対する（売上および使用税）課税それ自体が争われることはまれになり、むしろ、課税が免除される「新聞」に該当するかどうか争われている。たとえば、①月に1回無料で配布され、平均すると10%が記事である「所有者直接売却物件ガイド」は免税措置を受ける「新聞」に該当するの²⁹⁾、②電気事業者が加入者に無料で送付する出版物は「新聞」として免税措置の対象となるか³⁰⁾、③週に1回無料で配布され、広告が紙面の90%を超えない4ページの出版物は「新聞」として掲載される広告の料金に対する営業税の負担を免除されるのか³¹⁾、④ダイレクトメールに同封する広告収入に対しては「定期刊行物」として標準税率よりも低い営業税を適用されるのか³²⁾、⑤週に1回無料で配布され、紙面の約35%がニュースであるので「新聞」と認定されている出版物に月に1回地域の商店等で利用できるクーポン冊子が含まれる時、クーポン冊子は「新聞」の一部として課税免除の対象となるのか³³⁾——などである。いいかえると、「新聞」が売上税、使用税などの対象とならないことは、現時点では当然とされ、その根拠は議論の対象とはなっていない。

民主的社会において内容が報道だけでなくても新聞には、公共性があり、さまざまな課税免除という政府の（独立性を損なわない形での）助成の対象となること自体に疑問はなく、何が「新聞」に該当するのかにその攻防は移っている。

愛されないジャーナリズム

民主的社会だからこそ、統治に対して鋭く

目を光らせることで、存在意義のあるジャーナリズムとなる。煙たがられ、うるさく思われ、愛されないからこそ、必要な役割を果たしていると、自信を持つことができる。有意義であるためには、独立を維持しながら、存続できるような支援を仰がなければならない。民主主義は時間も手間暇もエネルギーも十分な知識とそれを理解する教養も必要な、面倒で厄介な仕組みである。情報も、質を確保するためにはコストがかかり、送り手だけでなく、受け手の質が問題となる。ジャーナリストが、執念深く、うるさく、嫌がること、余計なことに首を突っ込んでいくと、民主的な社会における役割は全うできる。ロバート・ハーリーのように政治家たちが報道機関に負担をかけて黙らせたいと思う時こそ、その有用性が発揮されている。愛されないからこそ、意味がある。皮肉な存在である。

(かみや・まさこ)

注

- 1) The Licensing of the Press Act 1662, 14 Car. II. c. 33. 当初は2年の時限法で、1679年までは順調に更新された。
- 2) 最初の官報は「オックスフォード・ガゼット」という名称で1665年11月7日、国王の所在地であったオックスフォードにおいて印刷され、購読者に郵送された。国王がロンドンに戻ったのに伴い、第24号以降の印刷場所はロンドンとなり、名称も「ロンドン・ガゼット」となった。今日、「ロンドン・ガゼット」は、週末と休日を除く毎日出版される連合王国政府の官報である。
- 3) 1 Jac. II. c. 17, § 15は7年の時限法で、4 & 5 Will. & Mary, c. 24, § 14においてさらに議会の会期末まで延長された。実際には、事前の検閲がなくなっただけである。
- 4) 文書扇動罪を「文書により政府の名誉を毀損したならば、その記述の真实性を検討することなく、記述したかどうかだけを判断対象とする」と規定したのは1606年の De Libellis Famosis, 5 Co. Rep. 125Aという。終身刑が課せられるの

で、嫌疑をかけられそうになった執筆者の多くは国外に逃亡した。

- 5) 「プレスは自由は、出版に際し、事前の抑圧が存在しないことにあり、出版後の刑事的処罰からの自由ではない」 WILLIAM BLACKSTONE, 4 COMMENTARIES ON THE LAWS OF ENGLAND 151 (1769). 1758年、英国の大学で初めてイングランド法の講座を担当したブラックストンの講義ノートである『注釈』は当時のイングランド法についての基本的な書籍として、イングランド法を継受するアメリカの法律家に多大な影響を及ぼした。
- 6) ロバート・ハーリーは1711年から1714年まで the First Lord of the Treasury という地位にあった。これは財務運営を担当する委員会の筆頭であり、全ての政府機関の筆頭責任者という位置づけから、1721年のロバート・ウォールポール以降、Prime Minister 首相職を意味するようになった。
- 7) 広告に関しては1シリングであった。印紙の価格は、その後、1797年法において新聞4ペンス、広告3シリング6ペンスまでつり上げられたが、政府は新聞をぜいたく品と位置づけることによって、この印紙価格を正当化した。印紙法は1855年7月に廃止され、安価な大衆向けの大量に流通する新聞の歴史は1855年から始まった。
- 8) 英国本国と同じように、法律文書、雑誌、新聞、その他書類の作成の際に、印紙のある用紙の使用をアメリカの植民地に命じた1765年の印紙法 5 George III, c. 12. は、新聞、雑誌などに対する課税であるという理由ではなく、税負担者の同意のない課税であるという理由から広く植民地全体での抵抗を引き起こし、英国の貿易にも悪影響を及ぼしたことから、翌1766年、英国議会は廃止に同意したが、同時に植民地に対する絶対的な課税権の存在を確認した。6 Geo. III, c. 12.
- 9) 1831年、エドウィン・チャドウィックが "The Taxes on Knowledge" という題名の新聞記事を公表し、印刷メディアに対する課税の影響を分析した。そこで「知識に対する課税」という表現を最初に使ったのはチャドウィックというが、リー・ハントが最初という説もあるらしい。
- 10) 18世紀末の状況について、エドモンド・パークは人口の5%が政治的情報に関心をもっていると計算している。See, PAUL STARR, THE CREATION OF THE MEDIA 41 (2004).
- 11) Nikki Usher & Michelle D. Layser, The Quest to Save Journalism: A Legal Analysis of New Models for Newspapers from Nonprofit Tax-exempt Organizations to L3Cs, 2010 Utah L. Rev. 1315, 1316 n. 10; citing Michael Schudson, Six or Seven Things News Can Do for Democracy, in WHY DEMOCRACIES NEED AN UNLOVED PRESS 11, 13-25 (2008).
- 12) Patterson v. Colorado, 205 U.S. 454, 462 (1907).
- 13) 以下は、The Pew Research Center's Project for Excellence in Journalism, The State of the News Media 2013: An Annual Report on American Journalism (<http://stateofthemediamedia.org/>) の記述に負うところが多い。
- 14) アメリカの新聞における広告料収入の構造は、地元密着型で、地元小売店舗の減少、消費者への直接広告手法の発達、そして、求人、自動車や住宅、その他、商品売却など、個人による「案内広告classified ads」のオンライン・ポータルへの移行などが減少の原因であると指摘される。本来ならば、そこでオンライン広告収入を期待するところなのであろうが、現実には、そのような状態からはほど遠い。2012年、紙媒体の損失15に対し、デジタル媒体の利益は1に過ぎないという。See, Rick Edmonds, Emily Guskin, Amy Mitchell & Mark Jurkowitz, "Newspapers: Stabilizing, but Still Threatened" (<http://stateofthemediamedia.org/2013/news-papers-stabilizing-but-still-threatened/>)
- 15) Jodi Enda & Amy Mitchell, Americans Show Signs of Leaving a News Outlet, Citing Less Information (<http://stateofthemediamedia.org/2013/special-reports-landing-page/citing-reduced-quality-many-americans-abandon-news-outlets/>)
- 16) ILYA SOMIN, DEMOCRACY AND POLITICAL IGNORANCE (2013). 質のよいジャーナリズムがこれまでよりも多くの情報を、より簡単にアクセスできるよう、提供しているにもかかわらず、人々の政治に関する無知は（学歴の向上といった要素を調整しても）ますますひどくなっているが、それは「供給」の問題ではなく、人々は容易になった情報へのアクセスを、スポーツ観戦、オンライン・ゲーム、映画、そして、ソーシャル・メディアに費やしており、ニュース、ニュース

解説などには振り向きもしない。有権者が政治的知識を得、政治に関与することに対する「見返り」、政治において自分個人の影響力が全く感じられないからだ」と指摘する。

- 17) See, Rick Edmonds, Emily Guskin, Amy Mitchell & Mark Jurkowitz, "Newspapers: Stabilizing, but Still Threatened" (<http://stateofthedia.org/2013/newspapers-stabilizing-but-still-threatened/>)
- 18) (<http://www.csmonitor.com/About/The-Monitor-difference>), (<http://www.seattlepi.com/facts/>)
- 19) The Telegraph, 25 Sept. 2013 "Newspapers will be a luxury item like horses, says Amazon chief and Washington [P]ost owner Jeff Bezos" (<http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/mediatechnologyandtelecoms/media/10334839/Newspapers-will-be-a-luxury-item-like-horses-says-Ama-zon-chief-and-Washington-post-owner-Jeff-Bezos.html>)
- 20) 紙媒体の新聞を悲観的に見ている人ばかりではない。1977年からローカルな新聞を購入し続ける持ち株会社パークシャ・ハザウェーは2013年も複数の地元紙を購入しており、紙媒体には勢いがあるとその収益性を評価し、規模の大小に関わらず、有料デジタル化を推進するガネットなどとは一線を画した経営方針を採用しているのも、事実である。
- 21) Jane Sasseen, Kenney Olmstead, Amy Mitchell, Digital: As Mobile Grows Rapidly, the Pressures on News Intensify (<http://stateofthedia.org/2013/digital-as-mobile-grows-rapidly-the-pressures-on-news-intensify/>).
- 22) Brad A. Greenberg, A Public Press? Evaluating the Viability of Government Subsidies for the Newspaper Industry, 19 UCLA Ent. L. Rev. 189 (2012); Notes (Benjamin Lombard), First Amendment Limits on the use of Taxes to Subsidize Selectively the Media, 78 Cornell L. Rev. 106 (1992).
- 23) Usher & Laysen, supra note 11.
- 24) 19世紀の例としては、新聞出版営業税に関する City of Norfolk v. Norfolk Landmark Publishing Co., 95 Va. 564, 28 S.E. 959 (Va. 1898); 一般的な営業税に関する In re Jager, 29 S.C. 438, 7 S.E. 605 (S.C. 1888). 20世紀の例としては、一般的な営業税に関する City of Corona v. Corona Daily Independent, 115 Cal. App. 2d 382, 252 P. 2d 56 (Ct. App. Ca. 1953).
- 25) Grosjean v. American Press Co., 297 U.S. 233 (1936).
- 26) Minneapolis Star and Tribune Co. v. Minnesota Commissioner of Revenue, 460 U.S. 575 (1983).
- 27) Arkansas Writers' Project, Inc. v. Ragland, 481 U.S. 221 (1987). 1989年には、宗教を主題とする定期刊行物に対してだけ売上税を免除するという州法が、出版の自由ではなく、政教分離条項に照らして違憲と判断されている。Texas Monthly Inc. v. Bullock, 489 U.S. 1 (1989).
- 28) Leathers v. Medlock, 499 U.S. 439 (1991).
- 29) In re Picket Fence Preview, 173 VT 369, 795 A. 2d 1242 (VT 2002) は、当該出版物は、通常の定義としても、立法目的からしても、売上税、使用税を免除される「新聞」には該当しないと判断した。
- 30) Carroll County Rural Electric Membership Corp. v. Indiana Dep't of State Revenue, 838 N.E. 2d 564 (IN Tax Ct. 2005) は、当該出版物が一般的に新聞であると理解され、一般に流通し、一定の間隔で出版されていることから「新聞」と認定し、売上税の対象とはならないと判断した。
- 31) Advo, Inc. v. Director, Division of Taxation, 25 N.J. Tax 504 (N.J. Tax 2010) は、「新聞」とであると認定し、納税した売上税の返還を税務当局に命じた。
- 32) Bowie v. Dep't of Revenue, 171 Wn. 2d 1, 248 P. 3d 504 (WA 2011) は、封筒が、少なくとも3か月に1回刊行される定期刊行物には該当せず、一般的な営業税の対象となると判断した。Department of Revenue v. Val-Pak Direct Marketing Systems, Inc., 862 So. 2d 1 (FL Ct. App. 2003), Val-Pak of Omaha, Inc. v. Dep't of Revenue, 249 Neb. 776, 545 N.W. 2d 447 (NE 1997), Val [Pak of Central Conn. N., Inc. v. Comm'r, 235 Conn. 737, 669 A. 2d 1211 (CT 1996) はいずれも封筒を出版物と認定していない。
- 33) World Publications, Inc. v. Vermont Dep't of Taxes, 2012 VT 78, 60 A. 3d 942 (VT 2012) は、クーポン冊子部分は新聞の一部ではなく、その印刷費用は課税免除の対象とはならないと判断した。

※引用したURLに関しては、2013年10月11日確認

公共財としてのニュース

なぜニュースに課税すべきではないのか

米プリンストン大学教授（社会学・公共政策） ポール・スター

経済が発展したすべての国では、政府支出の多くが公共財を提供するために使われる。それは道路や橋などの物理的なインフラストラクチャーから調査などの無形の財に至るまで含まれる。政府が直接こうした財を生産することもあるし、民間組織による生産を促すインセンティブを提供することもある。しかし、政府は少なくとも課税することによって民間による公共財の生産を妨げることは控えるべきである。さもなければその公共財は市場によって不適切な形で供給されることになるだろう。

経済学における定義

ニュースは厳密な経済学的な意味で公共財である。経済学では、公共財は二つの特徴によって定義される。公共財の消費には「非競争性」と「非排除性(排除不可能性)」がある。

非競争性とは、ある財を私が消費することによって、他人がその財を消費することも妨げないことを意味する。私が果物を食べる場合、他の人はそれを食べることができない。しかし、私がニュースを受け取っても、他の人もニュースの一部をかじられることなく完全な形で受け取ることができる。

非排除性とは、代金を支払っていない人が財を入手することを妨げることが難しいことを意味する。ニュースはどこへでも届けられる。詳細な形ですぐにアクセスできるニュー

スを購入するのは私にとって最も大きな利益であり、代金を支払うに値する十分な価値がある。新聞が紙の形でしか存在しなかった時代には、それだけで読者が新聞を1部購入するには十分強いインセンティブだった。

インターネットの時代には、ニュースは速報される。詳細を伝えるにはニュースは安すぎ、ニュースを最初に掲載した媒体に料金を払ったことがない人に、ニュースを入手できないようにするのは、事実上不可能になっている。

その結果、ニュースの制作者は弱い立場に置かれ、販売を通じてニュースの社会的価値をフルに獲得することができない。またニュースの制作者は、最適な量と質のニュースを作成するインセンティブも（収益も）欠いている。

課税になじまない理由

ニュースには、その売り上げに対して課税されることが非常に好ましくないという特徴もある。費用のほとんどは最初の1部（とそのすべての記事）を制作するのに使われ、2部目以降の制作は比較的安価である。このような条件下では、制作者は1部目の費用を2部目以降の売り上げで回収する必要があり、課税により売り上げが減少すれば、制作者は（他のニュース源からではなく）現場でのニュース取材への投資を減らすことになるだろう。

しかし、ニュースの報道が減るほど、一般の人々は政府や世界について知ることができなくなり、市民は政府に対して活動の説明責任を全うさせることができなくなる。民主主義は自由かつ豊富な情報の流通に依存しているのである。

歴史的にみると、大部数の新聞を恐れる政府は、新聞の発展を抑制する手段として税を使った。例えば、18～19世紀初期のイギリスやフランスでは、政府は新聞に「印紙税」を課し、新聞の価格を上げることによって労働者階級の読者には高すぎるものにした。新聞がエリートのためにのみ書かれるならば、問題を起こさなくなると政府は期待した。

イギリスは1765年、アメリカの植民地に印紙税を課そうとした。植民地人が抵抗すると、イギリスは引き下がったが、この危機は10年後のアメリカ革命につながる主要な出来事の一つである。さらに、長い目で見ると、印紙税の危機は、連邦政府は新聞に対する課税を避けるべきだとする一般的な考え方がアメリカで確立するのに役立った。

実際、アメリカ史の初期においては、政府は極めて安い郵便料金を適用することによって（あらゆる政治的立場の）新聞に助成していた。当時のアメリカの指導者は、大陸全体で共和主義的な政府を維持することに懸念を持っていた。そのため、新聞を、離れた場所から政府を監視する手段とみなしていた。

市場原理のなかの米ジャーナリズム

今日、欧米の新聞はインターネットをはじめとするニューメディアによって巨額の収入減に苦しんでいる。販売・広告収入ともに落ち込んでいる。アメリカの新聞に対する打撃はとりわけ案内広告を失ったことによっている。

このような環境下では、問題は政府がニュースの制作に助成すべきかどうかであって、課税すべきかどうかではない。欧州ではスウ

エーデンやフランスのように、長年新聞に助成してきた国もある一方、イギリスを含む多くの国では、公的資金を提供されている放送メディアがニュースの報道に主要な役割を果たしている。

対照的に、アメリカ史の初期には郵便助成の先例があったにもかかわらず、アメリカでは今日、ジャーナリズムは大きく市場に委ねられている。その結果、州、地方レベルでは報道が急速に衰退しており、オンライン上で生まれている新しい形態のジャーナリズムが、その穴を部分的に埋めているに過ぎない。

欧米の報道機関の多くは、インターネットや携帯メディアの新たな環境に適応すべく苦闘している。これまでのところビジネスモデルの成功例は見つかっていない。しかし、この過程で、ニュースメディアが感謝すべきことが少なくとも一つある。増税に対処する必要はなかったことだ。

(Paul Starr、原文は英語)

【ポール・スター氏について】

プリンストン大学のポール・スター教授は社会学、公共政策を専門とし、研究分野は医療・保健からコミュニケーション・情報分野と幅広い。アメリカの医療・保健の歴史に関する著作で1984年にピューリッター賞（ノンフィクション部門）を受賞したほか、2004年には著書『メディアの誕生——近代コミュニケーションの政治的起源』を出版した。

アメリカでは近年、同教授の指摘のように、有力地方紙の廃刊やネット専業への移行が相次ぎ、「ジャーナリズムの将来」に関する議論が盛り上がっている。連邦通信委員会（FCC）がネット時代のメディア産業を展望する報告書を発表（2011年）したほか、メディア関連団体やジャーナリズム専門大学院が政策提言を行うなど官民レベルでさまざまな議論が行われている。

スター教授も論文や公聴会での発言を通じて活発に議論に参加している。2009年9月に上下両院会合同経済委員会が開催した公聴会「新聞の将来：経済と民主主義に対する影響」でも意見陳述し、欧州でのニュースへの公的な直接助成や新聞への付加価値税優遇策の例を紹介している。

2011年の論文「予想外の危機：脱工業化民主主義国家におけるニュースメディア」では、デジタル革命は、①公共圏における意見の多様性を増しているの、表現の自由にとってよい、②政府文書やデータへの人々のアクセスを容易にし、権力機関の透明性を求める文化を育むので、情報の自由にとってよい、③しかし、プレス自由を活性化するとともに弱体化させている——との趣旨の議論を展開している。同論文でスター教授は、デジタル革命がメディアへの新規参入とジャーナリズムのイノベーションを促す一方、報道機関の財政基盤を弱めて独立したプレスが果たす不可欠の民主的機能が失われると指摘している。

（編集部）



意見の多様性確保と軽減税率適用

ドイツのプレス集中をめぐる議論から

大阪大学大学院高等司法研究科教授 鈴木 秀美

○ 活字文化が直面している課題

2013年10月1日、安倍晋三首相は記者会見を開き、14年4月から消費税率を5%から8%に引き上げることを表明した。その際、安倍首相は、15年10月にはさらに消費税率を10%に引き上げることが予定されていることについて、経済状況を総合的に勘案し、判断時期も含めて適切に判断していきたいと述べた。

周知の通り、消費税には、低所得者ほど所得に占める負担割合が多くなる「逆進性」という問題がある。多くのヨーロッパ諸国には日本の消費税に相当する付加価値税があり、逆進性対策として複数税率が採用されている。食品など生活必需品とともに、新聞、雑誌、書籍にもゼロ税率または軽減税率が適用されている。例えば、筆者が日本との比較研究の主たる対象としているドイツでは、1968年に10%の付加価値税を導入する際、5%の軽減税率を採用した。その後、付加価値税の税率は段階的に引き上げられ、2007年からは19%になっているが、生活必需品には7%の軽減税率が適用されている。

日本が逆進性対策として軽減税率を採用するか否か、もし採用するとしても軽減税率を何%にするのか、そしてそれをどの物品に適用するかは難しい政策課題であるが、財政再建のために消費税のさらなる増税が不可避である以上、早急に軽減税率導入について本格的に議論していく必要がある。そして、その

際には、今後の消費税の増税が社会に与える様々な影響を視野に入れることも忘れてはならない。

消費税の増税については、社会保障の安定と財政再建が議論の中心になっているが、もうひとつ検討すべき重要な論点として、消費税の増税が活字文化に与える影響がある。日本新聞協会は、以前から新聞への軽減税率の適用を求めており、03年3月8日には、日本書籍出版協会、日本雑誌協会、日本出版取次協会、日本書店商業組合連合会も、出版物への軽減税率適用を求める共同声明を出した。

近年、文字離れ、活字離れによる読み書き能力の低下が問題になっている。また、国政選挙における投票率の低下にみられるように、政治に対する国民の関心の低下も懸念されている。消費増税にあたっては、日本のどこでも、誰もがより少ない負担で新聞、雑誌、書籍を手にすることができる環境をいかにして維持していくか、それを考えることも必要であり、そのための方策として、軽減税率の新聞、雑誌、書籍への適用が求められている。

こうした中、日本新聞協会が新聞への軽減税率適用に向けた理論研究を委嘱した「新聞の公共性に関する研究会」は、「新聞への消費税軽減税率適用に関する意見書」（以下では、「意見書」という）を同協会会長に答申した。

意見書は、「新聞に消費税軽減税率を適用することが日本の誇るべき文化の維持と民主

政治の健全な機能にとって不可欠」との結論に至った。そこで本稿では、この意見書を手がかりに、出版物、そのなかでも新聞への軽減税率の適用について、筆者の専門とする憲法学・メディア法学の観点から考えてみることにしたい。

○ 新聞に軽減税率が必要な理由

いかなる分野であれ、ある政策が採用されるためには、その政策についての社会のコンセンサスが必要となる。意見書は、日本で新聞に軽減税率を適用することが広く国民に受容されるための基盤は、新聞がこれまで社会において果たしてきた役割であり、新聞が誇るべき日本の文化になっていることがその答えであるとしている。意見書（本誌4～13ページ）によれば、「新聞は、日本全土のいたるところでサービスを受けられるようになっており、このユニバーサル・サービスこそが日本の民主主義の支柱であり、基盤である」「これは、維持、発展させていくべき価値であり、そのことについて日本の社会は異論や抵抗を示すことなく受け入れる」とみている。

新聞協会が12年に実施した「新聞と消費税」に関する全国調査によると、増税時には新聞の購読を中止する可能性があるとした人が約3割いたという。意見書は、もしそうなったら、日本の誇るべき文化や民主政治を後退させるのではないかという懸念を指摘し、そうならないためには、「新聞が安価で手軽に入手できる状態が何よりも必要であるといわなければならない。また、購読部数の減少が零細な新聞販売店にもたらされる影響についても配慮しなければならない」としている。

ここで、新聞が安価で手軽に入手できる状態を維持することだけでなく、零細な新聞販売店への影響も配慮すべきとされているのは、識字率の高い日本では、国民が生涯を通じて日常的に新聞を読む習慣があり、戸別配達

のための販売網が日本の各地に張り巡らされているという実態があるからである。実に日刊紙全体の94.4%が戸別配達であり、これは世界的にみても類例をみない日本の新聞の大きな特徴となっている。

なお、意見書は、新聞に軽減税率を適用することにより生じる問題として、それが新聞社への優遇措置とならないかという問題があることに触れている。そして、「新聞への例外的措置は、あくまでも新聞読者への措置でなくてはならず、新聞社への経営支援を意図するものではない」とする。意見書は、その具体的実現方法をどうするかは、政策担当者による工夫に期待するという姿勢をとっている。

筆者自身も、新聞が日常的に読まれる習慣は、民主主義が健全に機能するためだけでなく、高い水準の経済活動を支える上でも維持する価値があると考えている。そのためには、たとえ消費税率引き上げで確保される税収の一部が減り、対象物品の絞り込みという困難な作業が不可避であるとしても、税率を引き上げる際には、軽減税率を導入し、それを新聞に適用すべきだと2年ほど前に発言したことがある¹⁾。当時、逆進性の問題を解決するためには「給付付き税額控除」を採用し、低所得世帯が負担した消費税に相当する現金を給付するという考え方も提案されていた。しかし、給付付き税額控除の場合、低所得世帯に給付されたお金が新聞の購読にあてられるとは限らない。ここでは、逆進性さえ解決できればよいのではなく、いかに「新聞が安価で手軽に入手できる状態」を維持するかも政策上の課題なのである。

私たちが生きていくためには、水や食料だけでなく、知識や情報を必要としている。日本の社会が育んできた新聞が日常的に読まれる習慣と、それを支えてきた新聞が安価で手軽に入手できる状態が消費税の引き上げによって脅かされるとしたら、何らかの対策を取る必要があり、そのための具体策が軽減税率

の適用ということになるであろう。

○ 新聞の集中を考える

意見書が言う通り、新聞への軽減税率の適用は、新聞読者のための措置であって、新聞社への優遇措置とみるべきではないかもしれない。しかし、もし軽減税率が導入されず、前述した調査で明らかにされたように、新聞が約3割の読者を失い、それによって経営が苦しくなった新聞社が消えていくという事態が懸念されているとしたら、手をこまねいてそれを見ているだけでよいのだろうか²⁾。この問題を考えるために、ドイツにおけるプレス集中をめぐる議論を紹介してみたい。

少し古い話になるが、ドイツでは1960年代半ば、プレスの集中が社会問題となり、連邦議会にこの問題を調査するための「プレス委員会」が設置された³⁾。プレスの集中とは、新聞社・雑誌社の数が減少し、一部の企業が総発行部数の高い割合を占めるようになることをいう。ドイツでは、多数の地方紙を傘下におさめたフーゲンベルクという出版コンツェルンがナチスの宣伝の一翼を担ったという苦い経験もあって、この問題に強い関心が寄せられた⁴⁾。一部の企業による独占によって、意見や情報の多様性が失われ、民主主義にとって不可欠のプレスの意見形成機能が損なわれてしまうからである。プレスの集中は、この時期、ドイツのみならず西欧諸国の主要な共通関心事になっていた⁵⁾。

プレス委員会は、68年6月に最終報告書⁶⁾を連邦政府に提出した。それによると、当時、政治面を独自に編集している新聞の減少が続いており、発行部数も大新聞に集中する傾向がみられた。そこで、プレス委員会は、いま対抗措置を講じなければますます集中が進み、プレスの自由が脅かされることになるとし、いくつかの対抗措置を提案した。具体的には、①市場占有率の制限（40%に達した場合、プ

レスの自由の侵害とする）、②連邦政府によるプレス市場の調査と報告、③プレス企業の所有関係の公開、④投資準備金の免税、郵便料金の値下げ、広告料の減税、⑤中小企業への低金利貸付、⑥ジャーナリスト保護のための労働協約の整備——などが提案された。このうち最も注目を集めた市場占有率の制限は、様々な批判を浴びて実現するには至らなかった。その後、76年のプレス合併規制法による競争制限禁止法改正の結果、プレス企業の合併は、連邦カルテル庁（日本の公正取引委員会に当たる）によって一般企業よりも厳しい審査が行われることになった。

なお、ドイツの付加価値税に軽減税率が導入され、新聞も適用対象になったのは68年1月からであり、ちょうど同じ時期にプレス委員会の調査が行われていたことは興味深い。ただし、軽減税率はすべてのプレス企業に適用される。このため、当時、軽減税率は、経営に苦しむ中小プレス企業の救済というより、新聞や雑誌の値段を安価にしておくことで、読者がそれを購入しやすくするという点に政策上の意図があると考えられていた⁷⁾。

ところが、近年、ドイツでは新聞の経営環境の悪化が問題視されるようになっており、新聞業界は、連邦カルテル庁による合併審査の基準緩和、プレス記事のインターネット上の使用に対する使用料の支払い義務付けとともに、新聞に適用される付加価値税の廃止を政府に求めるようになっている。このうち、記事のネット使用料については2013年5月に関連法案が成立した⁸⁾。合併規制緩和のための法改正も引き続き検討されている。ただし、軽減税率をめぐるっては、10年に財務省の委託による鑑定意見書が新聞への標準税率の適用を提案するなど、新聞業界の主張とは正反対の動きもあった。この問題は、新聞業界の厳しい批判を受けて、連邦政府が、これまで通り軽減税率を新聞に適用するとの見解を示したことで一応の決着をみた⁹⁾。しかし、その

後も新聞業界は新聞に適用される付加価値税の廃止を求めている¹⁰⁾。

意見の多様性と軽減税率

ドイツでは、憲法によりプレスが保障されており、この自由は、プレス事業に従事する個人や企業に国家からの自由を保障するだけでなく、意見形成機能を果たす「自由なプレス」という制度を保障すると理解されている。国家にはプレスに関係する法秩序のいたるところで、その自由の要請を考慮する義務がある。その具体例として、連邦憲法裁判所は、新聞社の集中が深刻になり、支配的な新聞社が世論を操作する危険から自由なプレス制度を保護する義務を挙げており¹¹⁾、学説もこうした理解を支持している。新聞業界が、政府に対して堂々と経営改善のための対策を求めている背景には、このような憲法上の裏付けがある。欧州連合の基本権憲章でも、表現の自由とともに、メディアの自由と多元性の尊重が明文化されている(11条)。

これに対し、日本の場合、表現・報道の自由は国家からの自由であり、国家に新聞の意見形成機能を保護する義務はない。とはいえ、新聞社がなくなり、「取材空白地域」となったアメリカの地方都市では、その地域の政治や社会が疲弊し腐敗してしまうという弊害が生じている。日本でも、13年8月末に茨城県の「常陽新聞」が廃刊するなど、地方の新聞社が経営難に陥り、廃刊するケースが続いており、地域の文化が貧困になってしまうと懸念されている¹²⁾。

インターネットの急速な普及を背景として、近年では、ツイッターやフェイスブックなどの新しいメディアが登場している。しかしながら、日本を動かす知識層への影響力という点からみれば、12年においても、「ネットメディア、ソーシャルメディアがマスメディアを上回る状況にはないことが窺える」とい

う指摘がある¹³⁾。

そうだとすれば、インターネットの時代にも、意見の多様性を確保するため、既存の新聞が廃刊しないための対策を講じることは十分な理由がある。新聞への軽減税率の適用には、読者のためというだけでなく、新聞社なかでも地方経済の疲弊に苦しむ地方新聞社にとって間接的な経済支援になり、それによって新聞の集中が抑制されるという効果があることも正面から訴えていくべきだと思う。

(すずき・ひでみ)

注

- 1) 2011年12月26日付毎日新聞朝刊「ニュース争論・メディアと税制」。
- 2) 「第65回新聞大会・研究座談会『消費税と新聞』」における、長谷部剛氏(日本経済新聞社)の発言参照。『新聞研究』737号(2012年)14ページ。
- 3) 鈴木秀美「プレスの集中に関する憲法論的考察」『慶應義塾大学大学院法学研究科論文集』23号(1985年)97ページ以下。
- 4) アンソニー・スミス、日本新聞協会『ヨーロッパの新聞と助成政策』(日本新聞協会、1977年)24ページ。
- 5) 浦部法穂「新聞における集中と競争」『現代のマスコミ』ジュリスト増刊総合特集5号(1976年)197ページ。
- 6) Bundestagsdrucksache V/3122。
- 7) Claus Diekel, Pressesubventionen und Pressekonzentration, 1999, S. 117。
- 8) 赤川省吾「読者のグローバル化が進むなかでドイツメディアの現状」『新聞研究』743号(2013年)66ページ以下。
- 9) 西土彰一郎『『国民の知る権利』実現の期待に応えるために—新聞の社会的機能と保護の在り方』『新聞研究』737号(2012年)26ページ以下。
- 10) ドイツ新聞発行者協会(BDZV)2012年11月26日付プレスリリース。
- 11) BVerfGE 20, 162。
- 12) 2013年9月23日付毎日新聞朝刊「常陽新聞が廃刊」。
- 13) 津田大介『ウェブで政治を動かす!』(朝日新聞出版、2012年)84ページ。



メディアの公共性と制度的優遇措置

再販維持の論理、フランスの事例と比較して

京都大学大学院法学研究科教授 曾我部 真裕

本稿では、新聞の公共性に関する研究会「新聞への消費税軽減税率適用に関する意見書」(2013年9月〔以下、単に「意見書」という〕)を受けて、筆者がかつて研究対象としたことのあるフランスの同種の制度にも言及しつつ、この問題を簡単に検討してみたい。

1 意見書について

1. 位置づけ

新聞協会は、古くは1986年の売上税構想の段階から、新聞に対する配慮を求めてきており、2004年にはプロジェクトチームによる報告書が作成されているほか、その後も調査研究が進められているとされている。今回の意見書は、こうした調査研究で得られた情報をも基礎として、憲法や経済法の高名な研究者や実務家からなる第三者研究会によって取りまとめられたものであり、これまでの活動の到達点であると位置づけられよう。

筆者の知る限り、新聞協会では、第三者である有識者による研究会という方式が、いわゆる再販制の存廃問題の際にもとられている。その報告書が新聞再販問題研究会「憲法から見た新聞という存在」(1997年4月)であり(「新聞研究」549号10ページ〔以下、単に「再販問題報告書」という〕)、今回の意見書もこうした方式を踏襲したものとみることができる。

さて、以下ではまず、意見書の議論に即し

て、いくつかの点について簡単に検討を行いたい。筆者は、日本の民主主義において新聞が果たしている役割は重要であり、国民の「知る権利」を確保するために一定の制度的な配慮はあってしかるべきであり、消費税についても、少なくとも将来税率が欧州並みあるいはそれに近づいた段階では軽減税率の導入も有力な選択肢であると考えており、基本的な立場を意見書と共有している。

ただ、今回の意見書は有益な内容を含んでいるものの、あえて率直に感想を述べるとすれば、上記のような位置づけに照らすと、もう少し踏み込む余地がなかったのかという印象を持つ。今後、更に議論を深めることをめざすためにも、あえて批判的な視点も交えて検討を行いたい。

2. 「比較衡量」という枠組み

意見書はその末尾において、「新聞に軽減税率が適用されることによって生じる税収減は、それほど大きな額でなく、これに対して、以上で確認した日本の文化と民主政治のレベルが維持されることの利益は多大である。両者を比較衡量することにより、本研究会は、新聞には消費税軽減税率を適用すべきとの結論に至った」と述べている(本誌10ページ)。

つまり、新聞に軽減税率を適用することのメリットとデメリットを併せ考えると、メリットが上回るという論法である。

このような論法は、97年に出された上述の

再販問題報告書の論法とは対照的である。すなわち、再販問題報告書は、戸別配達制度をとる日本の新聞の流通システムは憲法の表現の自由条項（21条）の保障を受けるがゆえに、それを脅かすような法改正（この場合は独禁法改正）には、法改正を主張する側にその合憲性について重い挙証責任が課されるとする。

流通システムが憲法で保障されるという点については、憲法理論上、議論の余地がありそうである。しかし、その点はおくとして、ここでは、意見書の論理とは異なり、再販問題報告書はフラットに再販制のメリットとデメリットを比較するのではなく、再販制維持が「デフォルト」であり、改正側が正当化の責任を果たさなければならないという点で新聞側に有利な論理であるという点に注目したい。

つまり、新聞側にとってみれば、今回の意見書の論理は再販問題の際の論理よりも弱いものである。

意見書が再販問題報告書のような論理をとれなかった理由は、通常税率を適用することによって新聞が受ける影響を明確に提示できなかったということにあると思われる。

再販問題報告書では、再販制の廃止→同一紙販売店間の従来の販売エリアを越えた価格競争→販売店の淘汰と特定販売店の独占の確立→戸別配達中止、手数料徴収等のサービス低下といった形で、再販制廃止が新聞の多様性の減少、ユニバーサル・サービス性の喪失といった読者の不利益を目に見えるシナリオとして提示することができた（ただし、実際にこのようなシナリオが実現する可能性については定かではない）。

これに対して、消費税の通常税率が適用されることによって新聞、さらには読者が受ける具体的な影響については、価格が税率差に応じて上がる可能性が高く、また、価格上昇に応じて販売部数が減少する可能性がある（意見書の注記には、全国調査によれば「増税時には購読を中止する可能性のある人は、

約3割いた」という。ただし従来、新聞の需要は価格弾力性が小さいという主張もあった）ということのほかは、必ずしも明確ではない。少なくとも、再販制廃止のように、流通システムが打撃を受ける相当の可能性といったものは語りにくい。その意味では、比較衡量という論法を採用することはやむを得なかったのかもしれない。

しかし、そうだとしても、新聞の経営環境が厳しさを増す中、今回の報告書においても、経営指標等を用いて、販売部数の減少が新聞の公共性（多様性やユニバーサル・サービス性など）に及ぼす影響を提示する努力が必要だったのではないだろうか。

3. 複数税率制度

意見書は、軽減税率の制度そのものの問題点も指摘している。「消費税の基本的性格は、複数税率をなるべくとらないものだ」と学説上説明されている。それは、ある課税対象の消費税率に例外を設けると、次々に同様の措置が求められ、それに応じると制御できないほどの複雑な税率体系が生じ、その合理的説明が不可能な税制度となり、およそ受容可能といえない税制度が生じるからである」（9ページ）。

その上で意見書は、原則はそうであっても、例外も認められるとし、その基準について「問われるべきことは、導入された例外的措置が、広く国民に受容されるものであるか否か」という。

そして意見書は、「新聞のユニバーサル・サービスこそが日本の民主主義の支柱であり、基盤であり、その維持・発展について「日本の社会は異論や抵抗を示すことなく受け入れるものとみている」とし、学校教育で新聞が活用されているのはその証左であるという。

本項冒頭で引用した部分は、基本的には税法の理論的な観点からの複数税率の問題点に、触れるものようであるが、意見書のその後

の主張は、国民の受容の有無という現実的な問題に論点が移行しているように見える。

この点に関連して、再び再販問題報告書を参照すると、独禁法理論上、再販制度は競争を阻害するものとして否定的な評価を受け、原則として認められないというのが一般的な考え方であることは前提とされている。これは、今回の意見書が理論上、単一税率が原則であるとした点に対応するものであるが、再販問題報告書はそうした一般的な考え方は新聞には該当しないということを理論的に述べる努力を行っているように思われる。

すなわち、新聞の商品寿命が極めて短期間であり、また、需要の価格弾力性が比較的小さいといった商品特性を指摘し、それに照らせば再販制度について一般的に指摘される弊害は妥当しないといった議論である。また、そもそも再販行為は当然に違法であるという前提そのものについても、理論的に議論の余地があるということをも主張している（これらの主張の当否については筆者には判断能力がない）。

こうした例を踏まえると、複数税率制そのものの得失の理論的分析がなされれば、前述の比較衡量の枠組みを充実させるという観点からも望ましかったと思われる。

4. 具体的制度設計

意見書は、軽減税率の具体的制度設計について、「本研究会の任務は、実施のための具体的方法についてまで及ぶものではなく、政策実現の担当者による工夫が期待されるところである」と述べる（10ページ）。

税法の観点からは、具体的制度設計に当たっての課題には様々なものがあるかと思われるが、筆者の能力上、これらの点に立ち入ることはできない。

他方、筆者の専門である憲法の観点からは、軽減税率の対象となる新聞の範囲（定義）や、軽減税率の適用を受けるための手続きといっ

た点が重要である。すなわち、軽減税率適用対象となる新聞の範囲が恣意的に設定されれば、報道の自由そのものにも悪影響を及ぼすおそれがあるし、このことは範囲の設定が適切でもその認定が恣意的である場合にも同様である。他方、軽減税率適用対象となる新聞の範囲を広く定義すれば、上記のような問題は回避されるが、国の税収に対する影響が大きくなることになり、軽減税率導入の現実性そのものを左右しかねない。

軽減税率適用対象となる新聞の範囲を検討するにあたっては、軽減税率を適用する趣旨を明確にする必要がある。この点、新聞協会は「知識には課税しない」という「原則」（新聞協会は必ずしも「原則」とは言っていないが、ここでは便宜上この表現を用いる）や民主主義を支える公共財であるという点を援用して新聞への軽減税率適用を求めているほか、前者の観点から書籍、雑誌、電子媒体にも同様の措置が望ましいとしているようである（新聞協会「軽減税率を求める声明」（2013年1月））。

この点に関する意見書の立場は必ずしも明確ではないが、ユニバーサル・サービスの維持発展を重視しているとも考えられる（7ページ参照）。そこで念頭に置かれているのは、「少数の全国紙と多数の地方紙」（2ページ）であり、要するにいわゆる一般紙のことであろう。

新聞協会が主張するように「知識には課税しない」という「原則」に立脚すれば、軽減税率適用の範囲は相当に広がる一方で、意見書の立場からはかなり狭まる（もともと、別の論拠で雑誌、書籍等に軽減税率を適用することは考えられる）ことになる。

どのメディアに軽減税率を適用するかという点はセンシティブな問題であり、新聞協会としては理論的な理由以外の諸事情を考慮して上述のような範囲への適用を主張しているものと思われるが、有識者委員会としては、

この問題について理論的な提案があっても良かったのではないかと思われる。

以上、意見書に即して検討してきたが、次に、意見書でも援用されている外国の事例のうち、筆者がかつて研究を行ったフランスの制度に即して、上述の点を改めて考えてみたい。

2 フランスにおける軽減税率制度

1. 新聞の状況と助成制度の概要

この点について筆者はかつて「新聞研究」誌上で概要を紹介したが（拙稿「フランスに見る国家助成の考え方」『新聞研究』657号）、ここではこれまで述べた点を中心に改めて比較を行いたい。

フランスでは、第二次世界大戦中に対独協力をを行った大手の新聞社を解体し、戦後、新聞市場が新たに立ち上がったこともあり、もともと経営基盤の脆弱な新聞社が多かった。近年ではインターネットの普及の影響も受けており、新聞社を取り巻く状況は日本よりもかなり厳しい。そのこともあり、フランスでは新聞に対する各種の大規模な国庫助成が行われている（13年度予算で8億ユーロ強）。

このうち、消費税（フランスでの名称は「付加価値税」）の軽減税率適用による効果（国の減収分）は、約2億ユーロである。フランスの標準税率は19.6%であるのに対し、7%、5.5%、2.1%という3種類の軽減税率があり、次に述べる要件を満たす新聞・雑誌は2.1%の軽減税率が適用される（ただし、14年1月よりそれぞれ20%、10%、5%、2.1%となる予定である）。

2. 軽減税率の適用対象と認定手続き

フランスの場合、軽減税率適用の根拠は、公益的な事柄に関する時事の報道が国民の知る権利に資する点に求められていると思われる。すなわち、季刊以上の定期刊行物のうち、

「時事との直接的関連を示し」「思想の普及に關して一般の利益の性格、すなわち公衆の教養、教育、報道、娯楽の性格を有すること」などの要件がある。この要件はそれほど厳格ではなく、一般に販売されているような新聞、雑誌であればほとんど充足しうるものである。

特に新聞については要件充足についてほとんど問題はなく、政党の機関紙も現に軽減税率適用を受けている点で、日本の新聞業界の分類にいう一般紙よりも範囲は広い。

他方、雑誌については競馬雑誌やオカルト雑誌、もっぱら単一の商品（例えばiPhone）をテーマとする雑誌などは、公益性や広告と同視されるなどの理由で要件充足について疑義が生じることがある。

そこで、要件充足について客観的に判断する機関・手続きが置かれている。それが刊行物及び通信社に関する同教委員会（CPPAP）であり、租税当局等の行政機関の代表と新聞・雑誌業界の代表とが同数ずつ委員となる。軽減税率適用を受けようとする新聞・雑誌は、この委員会によって要件充足の認定を受け、その認定証を添付して税務当局に申請を行うことになる。

税務当局は、認定証がなければ軽減税率適用を行えないが、認定に拘束されるわけではない。しかし、第三者機関であるCPPAPが手続きに関与することによって、恣意的な運用を防止しようとしているのである。



本稿では意見書とフランスの制度に即して検討してきたが、国民の「知る権利」を確保するために一定の制度的な配慮として、少なくとも将来、消費税率が欧州並みあるいはそれに近づいた段階では軽減税率の導入も有力な選択肢であると考えられる。意見書は有益な視点を提供しているが、そこで触れられていない論点も含め、引き続き議論を深めることが重要かと思われる。（そがべ・まさひろ）



インターネットは新聞を代替するのか？

情報流通におけるメディア特性から考える

関西大学総合情報学部准教授 福島 力洋

○ はじめに

新聞の発行部数の減少が止まらない。日本新聞協会の調査¹⁾では、2000年以降12年まで、スポーツ紙を含めた総発行部数はほぼ一貫して前年比での減少を示しており、一般紙に限っても01年をピークに右肩下がりの傾向にある。これはわが国の総世帯数自体が増加している²⁾中での数字であり、一世帯あたりの購読部数も、一般紙限定では2000年に、スポーツ紙を含めても08年には1部を割り込んできた。

そんな中、今般決定された消費増税により新聞購読料の値上げが見込まれ、更なる新聞離れを招くのではと懸念されている³⁾。そこで同協会では、新聞に対する軽減税率の適用を求めており、また同協会からの諮問を受けた「新聞の公共性に関する研究会」も同旨の意見書（以下「意見書」という）をとりまとめている。筆者は、日常的に20歳前後の若者に触れる中で、かねて同種の懸念を抱いており、今回機会を得て筆を執った次第である。

○ 新聞はなくても困らない？

日本新聞協会の別の調査⁴⁾では、減少しているのは総発行部数のみならず、週あたりの新聞接触日数も減少傾向にある。01年と11年との調査結果を比較してみると、15～19歳が平均4.6日から2.1日に、20歳代が4.5日から

2.8日と急激な減少を見せている。他方、50歳代が6.4日から5.9日に、60歳代が6.5日から6.2日と、緩やかではあるもののこちらも減少傾向にある。

従来、われわれが社会の動きを知るためのツールとして、新聞やテレビ、ラジオが大きな役割を果たしてきたことはいうまでもない。他方で、近時においては、インターネットの発達により、上記3大メディアに頼らずとも様々な情報が入手可能となった。ネット上の情報は基本的に無料で入手できる。新聞社発のネットニュースも、課金モデルが確立しつつあるとはいえ、無料で提供されている部分も多い。多くのポータルサイトではトップページにニュースのヘッドラインを表示しており、興味があればリンクをたどればすぐにたどり着ける。知りたいことは「ググる」（グーグルで検索する意）ことにより瞬時に知ることができ、携帯端末を使えば場所も問わない。これに対し新聞は有料であり、知りたいことが出てきたときにすぐに目的の記事にたどり着けるものではない。新聞も持ち運びはできるが、携帯端末は毎日、同じものを持ち運ばばよく、また汎用性を比べても、形勢不利は否めない。さらには読み終わった後の廃棄の手間もかかる。

このように、現代の情報流通環境においては、インターネット上の情報は、その経済性においても利便性においても旧来のメディアより優れている。このように、新聞はなくて

も困らない環境が作り上げられてきた中で、景気低迷下において新聞が家計消費支出の削減候補とされ、あるいは支出候補とすらされないといった点が、上記の接触率調査にも反映していると推測される。

インターネットと比較した新聞の特徴は、情報が整理されている、信頼性が高い、読みやすさの工夫がなされているといった点が挙げられることが多い⁵⁾。しかし、新聞の特徴がインターネットとの比較優位にとどまっていれば、「2番じゃダメなのか？」という主張に対する反論としてはパンチに欠けよう。新聞には、情報の入手という点においてインターネットにはない機能・特徴があるのではないか。また、「知りたいことがタダで、どこでも、すぐにわかる」という効率性を追求することに問題はないのだろうか。以下では、社会における情報流通のあり方に焦点を当てることにより、新聞（ひいては活字メディア）の独自性を明らかにし、インターネットを新聞に代替させることの問題性を指摘したい。

○ 情報流通における動と静

われわれは日常的に多くの情報を摂取しているが、情報の流通は、発信者と受信者の双方が存在して初めて成立することはいうまでもない。この観点からは、情報発信行為それ自体は、情報を受信可能な状態に置くということの意味するにすぎない。別言すれば、情報は、その発信時においてはすべて静的な性格を有しており、そこに受信者の一定の行動が伴うことにより、(受信者との関係で)情報に動的性格が付与されることになる。ここで動的性格が付与されるとは、実際に受信されたという結果を含むものではなく⁶⁾、情報が受信される「きっかけ」が生じたということの意味するにとどまる。表現の自由が、発信者にとって情報を受信させる権利、ないし

は受信者にとって情報を受信する義務を伴うものではない以上、発信した情報が実際に受信されるかどうかは、主として受信者側の興味・関心と意欲に委ねられるのはやむを得ない。しかし、興味さえ持ってもらえれば、あとは受信者側の能動的行動が期待できるため、それで十分だともいえる。いずれにせよ、この動的性格の付与が情報の「流通」にとってのスタート地点となるのである。

情報に動的性格を付与しうる受信者の行動には、たとえば①特定の情報を具体的に探し出すためのもの、②知りたい内容は必ずしも特定されているわけではないが、一般的に情報に触れようとするためのもの、③情報の受信とは無関係な行動まで、多様なものがありうる。①については、インターネットを検索したり辞書を引いたりといったような行動、②は新聞・雑誌の閲読やテレビ視聴、あるいはいわゆる「ネットサーフィン」など、③は、単に街中を移動する(看板やポスター、車内広告等が目に入る)といったものがありうる。もちろん、これらの分類は相対的なものであり、特定の事件の動向を知るべく新聞を手にとることもあれば、インターネットの検索結果の中から「寄り道」をすることも多々ある。ここで重要なのは、受信者側が取った行動ないし選択した媒体によって、動的性格が付与される情報の範囲が異なってくる、という点である。

○ 効率性の非効率、非効率の効率性

たとえば、ある英単語の意味を調べようとして、紙媒体の辞書を手にとったとする。このとき、動的性格を与えられるのは目的の単語だけではなく、目的の単語とは無関係な単語も多数含まれている点が重要である。ページをめくる中で、多くの単語やその意味は目の前を素通りするだけでそれ以上気にとめることもないが、「この単語にはこういう意味

もあったのか」とか、「この単語の名詞形はこうなのか」とか思ったことが誰しもあるだろう。さらには、目的の単語にたどり着く前の「寄り道」に思いのほか時間をかけてしまったことの方が、意外と記憶に残っていたりもする。このような特性は、電子辞書には多くを期待できない。検索プロセスにおいていくつかの候補単語が表示され始めるかもしれないが、多くの場合、前方一致の単語に限られ、動的性格が付与される情報は格段に少ない。目的外単語の熟語やコロケーション（動詞と前置詞との対応など言葉の慣用的な組み合わせ）の情報などとの接触はほぼ期待できない。赤線を引いて印象度を高めるといった努力にもなじまない。

類似の構図が、新聞とインターネットに当てはまる。新聞を読む場合、特定の情報を求めるため（上述①の場合）であれ、一般的な情報への接触を求めている場合（上述②）であれ、その一覧性から極めて多くの情報に動的性格が付与され、また「寄り道効果」の効用は極めて大きいと言える。他方、インターネットの検索エンジン等を用いて特定の情報を知らうとする場合、検索精度の向上により、求めている情報が含まれるページが上位にリストアップされることが多い。当初求めていなかった情報を含むページがリストアップされることもあるが、基本的には検索ワードとの関連性を有するものに限られる。

紙の辞書も新聞も、効率的に何かを知ろうとする場合には不向きなツールかもしれない。しかし、動的性格を付与される情報の範囲は広く、当初の関心や動機に関わりなく「多様な情報に触れる」という観点からは、ある意味で効率的なメディアだともいえる。逆に言えば、電子辞書もインターネット検索も、効率性を追求する向きにはうってつけである。他方で、動的性格を付与される情報は少なく、検索語に多少なりとも関連性を有する範囲に限られ、(結果的に)「多様な情報を取り入れ

る(≒教養を身につける)」手段としては効率性に欠けるといわざるを得ない。ポータルサイト上のニュースヘッドラインも新聞と比べると量的には格段に少なく、最初の段階で興味・関心を持っていなかった情報との偶然の出会いのチャンスは、閉ざされてはいないとはいえ広く開かれたものとはいえない。

もちろん、上述のように、動的性格が付与されることが情報の受信を意味するわけではなく、たとえ新聞を読んでも多くの情報が切り捨てられるのであれば、結果的には大きくは変わらないのかもしれない。しかし、動的性格を付与された情報が受信者側の潜在的ないし新規の興味・関心を惹起すれば、あるいはその可能性が十分に認められる以上、それで情報受信の「きっかけ」として十分機能したことになる。そして、この点が、インターネットが新聞に代替し得ない一つの大きなポイントとなるはずである。

「放っておいてくれ」を 放っておいてよい？

上記のような観点に対しては、知りたいことだけ知れたならそれで十分だし、潜在的ないし新規の興味・関心を呼び起こすなど余計なお節介だという向きもあるかもしれない。情報の摂取に偏りが生じて、偏食のように健康上の変調を来すものでもない。これに対しては、次のような問題点が指摘できよう⁷⁾。

知りたいこと(だけ)を知ることができるというインターネットにおいては、人は自らの興味・関心、ないし主義主張に沿った情報のみを入手しようとする傾向が出てくる。人は他者が類似の見解を有していることに心地よさを感じ、その心地よさを増幅するような情報のみを共有するようになり、徐々に自己の見解をより極端な方向へとシフトさせていく。また、各自が自己の選好に合わせた情報のみを入手すればするほど、コミュニケーシ

ョンや議論の土台となる共通経験が減少してしまふ。そうして、社会における集団間の相互理解が困難になり、社会が直面する問題点の解決に困難を来すようになる。

このように考えると、知ろうとするのも知らないまましておくのも個人の自由であるとして切り捨ててしまうわけにはいかないことになる。新聞は、あつた方がよいがなくてもよいというものではなく、いつでもどこでもすぐに情報を入手することができるインターネットがかくまでの普及を見せているからこそ、むしろその存在が必要とされるメディアだといえるのではないだろうか。

○ 結びに代えて

身体の健康にとってバランスのよい食事が重要であっても、それを各自に強制することまではできず、啓発や食育といったサポートによってそれに近づける努力が求められる。同様に、精神の健康と民主主義に対しては正確かつ多様な情報が必要不可欠だというのなら、これからも良質なニュースが提供され、それに日常的に触れることができる環境をいかに維持していくかが課題となるはずである。

上述のように新聞はインターネットに代替されるべきものではなく、むしろ両者の共存共栄が指向されるべきであり、インターネット上においても新聞社発のニュースであることが信頼性の一つの指標とさえなっている。冒頭に掲げた、新聞の総発行部数、世帯あたりの購読部数、接触率といった数字は、いづれも民主主義社会を構成する市民の基礎体力

が低下傾向にあることを示唆する。新聞に軽減税率を適用するのかもしれないのかは、これに拍車をかけるのか、それともこれに歯止めをかけ、維持ないし向上へ向かわせるきっかけとなるのかの分水嶺となる決断であるように思われる。(ふくしま・りきひろ)

注

- 1) 日本新聞協会「新聞の発行部数と世帯数の推移」
(<http://www.pressnet.or.jp/data/circulation/circulation01.php>)
- 2) 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数(平成25年3月31日現在)」
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000244523.pdf) 28ページ。
- 3) 「意見書」によると、日本新聞協会「『新聞と消費税』に関する全国調査」(2012年8月実施)では、増税時に新聞購読を中止する可能性があるとして回答した割合は約3割にのぼっている。実際にそれだけの割合の人が具体的行動を起こすとは考えにくい、無視できる数字ではないように思われる。
- 4) 日本新聞協会「全国メディア接触・評価調査」
(<http://www.pressnet.or.jp/adarc/data/rep/>)
- 5) たとえば「意見書」添付の資料(本誌23ページ)参照。
- 6) 受信者の行動が情報発信行為に先行している場合には、発信と受信が同時になされることもありうる。
- 7) たとえばCass Sunstein, *REPUBLIC.COM 2.0*, Princeton University Press (2007) 参照。同書旧版(Cass Sunstein, *REPUBLIC.COM*, Princeton University Press (2001))の邦訳としてキャス・サンステイーン著・石川幸憲訳『インターネットは民主主義の敵か』(毎日新聞社・2003)がある。



新聞は公共性の セーフティネットたりえるか

メディア史からの問い

京都大学大学院教育学研究科准教授 佐藤 卓己

安倍晋三首相は2013年10月1日に、14年4月1日から消費税の8%への引き上げを正式に表明した。税率が15年10月に10%となることは既に法律で決まっておき、低所得者層の「逆進性」対策として軽減税率導入の議論は早急に本格化させる必要がある。その適用範囲を検討する上で、13年9月5日に発表された「新聞の公共性に関する研究会」の『新聞の消費税軽減税率適用に関する意見書』（以下、「意見書」）は論点整理に大いに役に立つものだ。あらかじめ断っておけば、私は「消費税の増税は不可避である」（本誌10ページ）との現状認識を意見書と共有しており、日本新聞協会の13年1月声明「知識には軽減税率の適用を」（以下、「声明」）の趣旨にも基本的に賛同する。とはいえ、公共性の展開を論じてきたメディア史研究者として、意見書や声明に違和感を抱く箇所も存在する。

○ 公共性と格差社会

意見書は新聞への軽減税率適用の理由を「新聞の公共性」に求めているわけだが、その法的扱いに力点が置かれ、その経済的基盤についてはわずかな言及しかない。米やみそといった基礎的な食料品への適用理由が社会的弱者への経済的配慮だとすれば、「新聞の公共性」でも家計的な分析が必要だろう。新聞を「思索のための食料」(Food for thought) とみなすドイツでの議論（日本新

聞協会税制対策特別委員会『税制に関する欧州視察団報告書』2011年、5ページ）も周知のはずだが、意見書でその言及はない。ユルゲン・ハーバーマスが『公共性の構造転換』で指摘したように、「商品」である新聞を中核に成立したブルジョア的公共性は、資本主義の発展と不可分であった。にもかかわらず、新聞の価格が公共性に及ぼす影響について意見書に十分な記述がないことは残念である。民主主義との関連で「新聞の公共性」を歴史的に定義すれば、「公的な事柄への関心を高めて国民的な輿論の形成を促す社会関係」となる。だとすれば、新聞の公共性の評価として、低所得者がどの程度まで新聞の読者たりえているかは最重要な論点のはずだ。

意見書では唯一、高齢者層への配慮として、「新聞の価格が上がったなら購読をやめるとする割合が無視できない数値を示しているという実情」（9～10ページ）という記述があり、「増税時には購読を中止する可能性のある人は、約3割いた」（日本新聞協会・「新聞と消費税」に関する全国調査・2012年9月）とのデータも注記されている。しかし、「中止する可能性」の質問には数値のかさ上げを期待する調査者側の意図が透けて見える。実際、新聞閲読のようなハビトゥス（社会的に形成された習慣）において3%の値上げが30%の購読中止を引き起こすとは考えにくい。購読習慣の崩壊に新聞業界が危機感を抱いていることもよく理解しているが、価格が新聞

離れの主要因ではないだろう。

これを検討する基礎的データとして、例えば所得水準と新聞購読の相関関係、特に低所得者層における新聞購読率のデータが不可欠だが、日本新聞協会の資料でそれを目にしたことはない。もし低所得者層で既に新聞購読が著しく低いのであれば、軽減税率とは別に大胆な情報福祉対策を新聞業界は検討すべきではあるまいか。というのも、意見書は「新聞は、日本全土のいたるところでサービスを受けられるようになっており、このユニバーサル・サービスこそが日本の民主主義の支柱であり、基盤である」（9ページ）と書いている。「ユニバーサル・サービス」が国土空間のみでなく、文字通り「普遍的」を意味するならば、社会的弱者に対する情報セーフティネットとして機能しなくてはならないはずである。その上で、高齢者見守りや事故通報など地域の重要な社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）として「戸別配達制度」の存続意義は強調されるべきなのだ。

○ フローとストックのメディア

一方、意見書で「ユニバーサル・サービスの必要性は「リテラシー（読み書き能力、教養や常識）の低下」への懸念から説かれている。だが、これでは議論が出版物全般の再販制度維持の論理に収斂してしまい、新聞の公共性を訴えることにはならない。

実際、声明には「国民に知識、教養を普及する役割を果たしている書籍、雑誌、電子媒体についても軽減税率を適用するのが望ましい」とあり、意見書の注3でも「雑誌や書籍にもあてはまるものが少なからずある」とある。ここで問題なのはメディア論（個別メディアウムの比較効果論）の発想が欠けていることだ。これまで新聞の商品特性は次のように論じられてきた。「新聞の商品寿命が数時間から半日ときわめて短く、この時間帯を過ぎ

ると価値が著しく減少すること」（新聞再販問題研究会「新聞再販制度の見直しは必要か」1999年、63ページ）。つまり、時間の経過とともに古紙回収の対象となるフロー・メディアの新聞や雑誌と、主に古書店が扱うストック・メディアの書籍は異なる媒体特性を持っている。意見書は軽減税率適用の先行例として欧州連合（EU）諸国を紹介しているが、メディア特性から税率を変えている国は少ない。例えば、フランス、ベルギーのようにストック・メディア（書籍）よりフロー・メディア（新聞・雑誌）の税率を低く抑えている国もあれば、逆にアイルランド、リトアニア、スロバキアのように新聞・雑誌より書籍を優遇する国もある。こうした文化政策あるいは産業保護策の違いには、資本主義文化の成熟度が反映されている。だとすれば、日本でもフロー・メディアの新聞・雑誌の税率は低く、個人的趣味が重視される私有財の書籍は標準に設定することも重要な選択肢となるはずだ。

また、データとしてストックが可能な新聞「電子版」は時間の経過とともに商品価値が高まる。そのため、内容より形式を重視するメディア論において新聞紙とその電子版を同列に扱うことはできない。声明は電子版にも軽減税率の適用を要求しているわけだが、EUを先行事例とするならば、電子版が標準課税されていることを明記するべきだろう。

むしろ、メディアの公共性論として新聞と同じ枠組みで検討すべきなのは同じフロー・メディアのラジオやテレビだろう。わが国におけるメディアの公共性研究は、「公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内基幹放送」（放送法第15条）と定義されたNHKが存在する放送分野で圧倒的な蓄積がある。放送の公共性を考える上で教育・教養番組の存在は特に重要である。

○ 教育メディアとしての新聞

意見書もNIE（教育に新聞を）運動の効用を「人口減を示す若年層におけるリテラシー（読み書き能力、教養や常識）の低下」（9ページ）への対策として強調している。注18で経済協力開発機構（OECD）の2009年度国際学習到達度調査（PISA）の総合読解力の得点データが引用され、新聞を「読まない」グループより「読む」グループの得点が高いことが指摘されている。だが、もし新聞閲読が家庭の経済水準に規定されているのだとすれば、この数字は学力と家計の相関を示すだけだろう。同じ注でパソコンなどオンライン上で「読むこと」の頻度と得点との相関も指摘されており、特に新聞がリテラシー能力の向上に役立つと結論付けるには十分なデータと言えない。

だとしても、社会の情報化の中で公共性、すなわち公的意見を生み出す社会関係をより良いものにするために、NIEは必要だと考える。公共圏への参加者をそだてる「教育」と、その参加者に正確な情報を伝える「新聞」はその機能上、不可分だからである。だが、それは必ずしも新聞のビジネス・モデルで現状維持が望ましいということにはならない。

○ 新聞統合と「ニュースの多様性」

メディア史研究者として意見書で最も違和感を覚えたのは、全国紙と一県一紙を中心とする現行システムを「日本の誇るべき文化現象」として肯定する没歴史的な記述である。

「全国紙は、国内のどこにいても読めるため、ニュース報道の均一性が保たれ、他の全国紙との比較をすることによって、ニュース、情報などの多様性が確保されている」。地方紙は、「都道府県にほぼ一つの割合で存在し、（中略）地方での生活や活動に不可欠なもの

となっている」（5ページ）。

この現行システムによって「ニュース、情報などの多様性が確保され」「日本の民主主義が西欧並みの高い水準を維持し、発展させる要因になっている」というわけだ。さらに全国紙について、注8はこう補足している。

「いわゆる政治思想の右寄り、左寄りの分類をすると、うまく順に配列できるといわれている。つまり、国民は、偏った報道のみを受けることがなく、これも、新聞にかかる日本の文化の誇るべき文化といってよい」

だが多様性に関する限り、こうした評価が「広く認識されている」とは思えない。周知のように、この全国紙と一県一紙のシステムは戦時体制下に言論統制の必要から内閣情報部一情報局によって強力に推進されたものである。日中戦争勃発時の1937年に約1200紙あった日刊新聞は、42年に55紙にまでまとめられた。この新聞統合は「ニュースの多様性を確保すること」とは正反対の目的、つまり言論統一のための検閲効率化に向けて推進されたものだ。こうした戦時情報管理システムは、敗戦後日本を占領した連合国軍総司令部（GHQ）にとってもまた好都合なものであり、戦後もそのまま引き継がれた。だとすれば、意見書がいう「日本の誇るべき文化現象」の起点にあるのは、言論統制の精神であって民主主義の精神ではない。こうした負の歴史を正確に踏まえた上で、はじめて未来の新聞システムは構想されるはずだ。現状維持に固執して、多様性のフロンティアに目をつむるなら、新聞の未来は明るくないだろう。少子高齢化で地縁、会社縁などの社会関係資本が減少するなかで、配達や集金を含めた新聞購読システムを地域コミュニケーションの核たるべき「新聞縁」に高めることが切実に求められている。

（さとう・たくみ）

学校教育における 新聞活用の意義と政策的支援

活字離れ、人間離れを防ぐために

広島大学大学院教育学研究科教授 小原 友行

1. NIEで育った子どもたち

1994（平成6）年7月に発足した筆者が会長をしている広島県NIE推進協議会は、2014（平成26）年7月で満20周年を迎える。また、NIE（教育に新聞を）活動の人材育成のために01（平成13）年10月に協議会の中に設立した広島県NIE学習会も、13（平成25）年10月で満12年目を迎えた。およそ年に5回のペースで学習会を開催しているため、既に60回を超えている。

このような広島県NIE学習会の活動の歩みの中で、強く印象に残った、育った子どもたちに関するエピソードを三つ紹介したい。

第1は、第10回の広島県NIE教育奨励賞の優秀奨励賞に、広島県立油木高等学校3年の女子生徒が高校生として初めて「ヒロシマからの発信～新聞が私を変えた～」で選ばれたことである。現在彼女は、将来は教員になってNIEの実践を担っていきたいという夢をもち、それを実現するために大学の教育学部に入學して教員になるための勉強に励んでいる。そのことを、最近のNIE学習会に参加して、直接報告してくれた。次世代の育成という点では、広島県NIEの取り組みの大きな成果だと感じた一瞬である。

第2は、NIE実践校である東広島市立造賀小学校の昨年度の公開研究会に参加した時、そこですてきな小学生に出会ったことである。造賀小学校の6年生は、国語の時間に「NIE

短歌」に取り組んでいた。そして、ロンドン・パラリンピックの柔道で金メダル第1号となった正木選手の記事から、「金色の光をはなつあのメダル、重みで感じる世界一の色」「柔道で正木1号金メダル、笑顔のうらに見える努力」などの歌を読んでいた。当時の校長は、「読めない言葉があったとしても、読みたい気持ちがあれば、読める。子どもたちは、確実に記事を読んでいる」と、「造賀NIE新聞」の中でコメントされていた。

そして第3は、第57回の学習会（NIE公開セミナー）の中の子どもシンポジウムに登壇してくれた6名の小・中・高校生が、NIEの楽しさや期待を豊かな言葉で語ってくれたことである。6名が共通して、「NIEは力になる」「これからも続けてほしい」と述べてくれたことは、NIE関係者にとって大きな自信となった。その中の一人で、原爆スクラップを続けていることを報告してくれた女子中学生から先日手紙をもらった。現在は高校1年生であるが、手紙の中には、この時のNIE公開セミナーがきっかけとなって「広島で生まれ育った私にできることはなんだろう」と考えるようになり、今回「高校生平和大使として国連欧州本部を訪問して核兵器廃絶と世界平和の実現を直接訴えてくるチャンスをお願いしたい」と書かれていた。NIEを通して、子どもたちもよりよい社会づくりに参加・参画しようとしていることが実感でき、大変うれしくなった。

育った子どもたちに関するこのようなエピソードが生まれる背景には、学校教育における新聞活用の地道な取り組みの積み重ねがあると考えられる。

2. NIEの今日的意義

では、なぜ新聞活用教育が、今求められているのであろうか。もう少し具体的に問えば、「デジタルメディア時代であるにもかかわらず、なぜ今NIEなのか」。この問いに対しては、「デジタルメディア時代の今だからこそ、NIEが必要である」と回答したい。なぜなら、その今日的意義として、大きく次の3点を指摘できるからである。

第1は、市民性の育成という目標の実現に関する意義である。日本の教育の目的は、教育基本法第1条にも規定されているように、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な市民性（シティズンシップ）の育成を図ることである。そのためには、社会の現実や課題に関心を持ち、それらの事実を知るだけでなく、その背景を熟考し、よりよい社会の実現に向かって判断して自分なりの意見を持ち、それを表現していく学習が求められる。このような取り組みは、新聞づくりそのものでもある。活字離れ、思考離れ、そして社会離れが急速に進んでいる今日、子どもたちと社会の現実や課題をつなぐNIEは、教育の今日的課題に応える役割を果たしている。

第2は、「情報読解力」を育成する学習材としての新聞活用の意義である。市民性を育成するためには、社会の現実や課題を教材として取り上げ、それに対する「思考・判断・表現」を行うことが必要である。最新の情報を提供してくれるだけでなく、深く情報読解された新聞記事は、それ自体が「思考力・判断力・表現力」やその土台となる「情報読解力」という時代が求める学力を育成する学習材として有効である。もちろん、テレビのよ

うな映像メディアやインターネットなどのデジタルメディアの方が、速報性という点や情報検索の容易さという点では優れている。しかし、活字メディアとして事象を解釈・分析している新聞紙面は、「情報読解力」の育成をめざす授業においては、活用性がより高い。

そして第3は、学習の主体性を保証する協同（協働）的な学習活動に関する意義である。社会の現実とかがわり合いながら学ぶNIEでは、情報の受信・活用・発信など、子どもたちの自主的・自発的な活動が不可欠である。それと同時に、学校・学年・クラス・グループという社会的関係の中で学び合う学習活動を生み出すことも可能である。また、日本の場合、全国紙・地方紙というように複数の意見や考えを主張している新聞を用いた協同（協働）的な学習活動を開発していくことも可能である。

3. 新学習指導要領の実施と新聞活用

新しい小学校・中学校の学習指導要領は08（平成20）年3月に、高等学校学習指導要領は09年3月に告示され、11年4月から小学校、12年4月から中学校、13年4月から学年進行で高等学校というように、順次実施されている。

新学習指導要領の大きな特色の一つは、基礎的な知識・技能を活用して課題を解決するために必要な「思考力・判断力・表現力」を育成することを重視している点である。それは、単に知る・分かるだけでなく、その背景を熟考し、それに対する自分なりの意見や考えを持ち、それを表現しながら社会への参加・参画を考えていく力の育成でもある。

では、なぜそのような学力が重視されているのであろうか。その理由としては、それがPISA（経済協力開発機構の国際学習到達度調査）型読解力に代表される世界標準の学力として重視されていることや、07年改正の学

学校教育法第30条2項で、学校教育では、「生涯にわたり学習する基盤が培われるよう、基礎的な知識及び技能を習得させるとともに、これらを活用して課題を解決するために必要な思考力、判断力、表現力その他の能力をはぐくみ、主体的に学習に取り組む態度を養うことに、特に意を用いなければならない」となっている点が考えられる。

指導要領が求めるこのような「思考力・判断力・表現力」の育成にとって、新聞活用は大変有効だと考えられる。なぜなら、新聞そのものがニュースの背景を読み解き、それに対する意見や考えを表現しているものであるからである。その意味で新聞は、「思考力・判断力・表現力」を育成する学習材として最適である。また、子どもたちが社会の現実や課題を調べ、その背景を考え、意見や考えを新聞形式で表現していく新聞づくりの活動は、それ自身が「思考力・判断力・表現力」を育成する有効な学習活動であるとも言える。

このように「思考力・判断力・表現力」の育成にNIEは大きな教育的効果を発揮するのではないかとの考えで、新学習指導要領においても新聞活用が位置づけられるとともに、小学校、中学校、高等学校を問わず、「情報を読み解く力」の育成を中心においたNIE学習が、多くの学校において試みられている。

4. 政策的支援の必要性

このような意義をもつNIE学習は、現在では学校教育にとどまらず、「ファミリーフォーカス」と呼ばれ家庭教育の場にも広がりつつある。家族で興味を持った記事を紹介し合う、一つの記事の意見や感想を交換する、気に入ったスポーツ記事・4コマ漫画・広告・

見出し・投稿などについて親子で話し合う、家族新聞をつくるなどの活動が代表的である。

また、学校卒業後の実社会での生涯学習用のテキストの一つとして、公民館等の生涯学習施設でも活用されつつある。地域NIEの取り組みである。このことは、地域コミュニティー再生への可能性も秘めている。

このように、NIEが学校教育にとどまらず、家庭教育や生涯学習の場へと広がりつつある。活字離れは思考離れであり、思考離れは社会や人間離れでもある。活字や新聞に興味がなくなることは、社会や人間に関心がなくなっていくことにつながっていく。しかし、その原因は子どもにあるのではなく、そのような経験の場を与えていない大人や社会の側にあることに気付くことが必要であろう。

このようなNIE学習が成立するためには、子どもにとっても大人にとっても、学習材である新聞が日常的に触れる環境にあることが必要不可欠である。なぜなら、情報は生活必需品であるとともに、ライフラインの一つでもあるからである。社会とつながる学習材として新聞が活用し続けられるためにも、なんらかの政策的な支援が必要であると考えられる。

(こばら・ともゆき)

【参考文献】

- 1) 小原友行「デジタルメディア時代の新聞活用教育」日本教育方法学会編『デジタルメディア時代の教育方法』図書文化社、2012。
- 2) 小原友行「情報読解力の向上とNIE～国民読書年に当たって～」『新聞研究』713号、2012年12月。
- 3) 小原友行・高木まさき・平石隆敏編『はじめて学ぶ学校教育と新聞活用』ミネルヴァ書房、2013。

軽減要請には 明快な理由が必要だ

元日本民間放送連盟会長 広瀬 道貞

2014年4月実施の消費増税を控えて、いろいろな業界が軽減を求めて政府や政党に働きかけている。日本新聞協会も読者の負担を増やさないために、購読料に対し軽減税率を適用するよう政府に要請するという。消費税はもともと「広く薄く」を原則としている。品目を選んで特例的に軽減することは、極力抑えねば収拾がつかなくなる。軽減を求める業界は、なぜ軽減が妥当か、その理由を明快に示す必要がある。新聞業界にはとくにそれが求められる。

メディアが後押しした消費増税

民主、自民、公明主要3党の内部で消費増税を避けるわけにはいかないとの空気が醸成されたこと、野田佳彦前首相と谷垣禎一前自民党総裁がそれぞれ党内の異論を退け法案成立後の衆院解散を申し合わせたこと、安倍晋三首相が14年4月1日実施を最終的に決断したこと——消費増税がここまで来た政治過程を振り返ると、財政危機の核心を直視した政治家の見識もさることながら、重要な場面でそれを後押ししたメディアの影響が大きかったことに思い至る。

メディアの中でも、とくに新聞だ。社説、論説、解説、関連雑報、つまり全体としての紙面の筆勢である。従来の経験からすれば考えられないことであるが、消費増税の可否を問う各紙の世論調査では、「やむをえない」

とする賛成の数字が反対を上回ることが多かった。人々は、膨大な国債残高とそれを放置してきた『決められない政治』にたいする危機感を新聞記者と共有したといえるだろう。

そんななかでの新聞界の軽減要請である。「あれっ」と違和感を持つものが多いと思う。与野党を問わず、いまでも消費増税反対の国会議員はたくさんいる。増税は賛成だが貧富の格差が広がりつつある現在、個人、法人の所得税増税を選ぶべきではないか、とする議員も多い。国会の議論のなかでメディアにいら立つ議員の間から「紙面と経営は別だというのか」「消費増税の主張を撤回すべきではないか」などの声も出そうだ。

多くの新聞がいま、購読料課税問題を紙面で積極的にとりあげ、識者の意見を紹介している。その中の軽減賛成論をみると、ほとんどが新聞の公益性を挙げている。

わたしは新聞とテレビの両方で仕事をしてきたが、メディアのなかでも影響力が格別に大きな新聞とテレビの役割の一つは世の中に情報格差を生まないことだと痛感してきた。社会には人々の思想、信条、表現が行き交ういわば「情報の公共空間」がある。国のあり方や政策の適否をめぐる論争もそこで展開される。この公共空間はなによりもまず、すべての人に公平に開かれていなければならない。そこにはさまざまな情報がさまざまな形で流れ込むが、同時に整理された責任ある情報が常時、提供されていなければならない。こう

した条件を満たす成熟した公共空間が維持されれば、社会に各種の対立があっても、危険な亀裂・分裂にまで進むことはないだろう。

日本の新聞業界は何十年にもわたって、読者を長期購読に誘う工夫を続けてきた。その一つが都市でも山村でも同一料金にしたことだが、これは情報の断絶や格差を避けるうえでも有効な手段となった。紙面のあり方も含めて、成熟した「情報の公共空間」を醸成してきた新聞の功績は大きかったし、これからもこの面での公益性を大切にしてもらいたいと思う。

あまり知られていないが、地上波のテレビの場合、情報の伝達で格差が生じないようにすることが法律で求められている。放送免許を取得したエリア内では、山村でも離島でもテレビが見えるように「あまねく」電波を届けること、というのがそれである。11年にテレビ放送をアナログからデジタルへ切り替えの際、各放送局は県内に何百本もの中継塔を建てた。一方、政府は集合住宅やビル陰の住宅で特別のアンテナが必要となるケースでは、視聴者支援に踏み切りコストの一部を負担した。政府の支出としては異例だが、公共空間がデジタル・デバイド（デジタル化で起きる情報格差）によって損傷することは許されないと判断したためだった。

新聞は産業として弱いのか

一般に消費税の軽減措置が妥当とされるのは、国際競争力が極端に低い産業や環境の急激な変化の中で衰退に歯止めがかからなくなった産業などに関する分野に対してであろう。日本の新聞はどうか。国や社会の特別の支援を必要とするか。かりに政府の裁定で新聞購読料が軽減品目になったとして、そのために自由な言論活動に支障をきたすことはないのか。

日本に限らず世界中の新聞が、21世紀には

いってほぼ10年間かつてない過酷な環境変化と対峙することになった。インターネットの登場である。当初、インターネットはそれほど脅威を与えるものではなかったが、ブロードバンド網とサーバーが整備・補強され、使いやすい端末機器が出回ると様相は一変した。インターネットは新しいメディアとして独特の地位を確保し、新聞から読者と広告の両方を奪いはじめた。

08年のリーマン・ショックが苦境の新聞に追い打ちをかけた。アメリカやヨーロッパでいくつもの新聞社が読者に別れをつけて輪転機を止めた。このなかには百年余の歴史を誇る中核的な新聞社も含まれている。

日本の新聞社はどうだったか。

電通の媒体別広告費のデータから追ってみる。2000年の全国の新聞社が得た広告収入を100（1兆2474億円）とすると、毎年数ポイント落ちて07年76、リーマン・ショック後の09年は54だ。10年間に広告の半分近くを失ったことになる。一方、ネットは広告収入において06年に雑誌を抜き、09年ついに新聞を抜いた。新メディアの衝撃の大きさは、日本でも欧米でも差はなかったといえるだろう。異なるのは日本では刊行をやめたり、身売りしたりする新聞社が一社も出なかったことだ。そこに注目したい。

戸別配達の威力

インターネットには専門の取材記者や経験を積んだ編集者はいない。テレビの取材陣は徐々に充実しつつあるが、新聞の取材範囲の広さに比べると欠ける部分がある。取材力を誇る新聞にはまだまだ頑張ってもらわねばならない。実際にわが国の新聞人は弱音を吐かず、言論活動のとりでを守るべく身を削って対応した。

まずコスト削減。役員の報酬や退職金の全廃を含む見直し。社員の給与ベースや年金制

度の見直し。この2件は組合の同意が必要だが交渉はおおむね順調だったという。社有車やハイヤーの削減。さらにはライバル社を含めた複数新聞社による印刷工場の共同利用まで始めた。一世代前の経営者には思いつきもしなかった革命的転換である。

11年の東日本大震災やその後の紙面をみると、ページ数や広告量も増え、紙面にも活気があって、外目にもようやく長いトンネルを抜けたのだと映る。想像するのだが、おそらく欧米の新聞社でもあの大変な時期に、破綻を避ける懸命の努力をしたと思う。日本の場合、それが効果を挙げたのは経営者と社員の努力に加えてもう一つ、特別の武器があったからだを考える。新聞事業の最前線である販売店による戸別配達サービスがそれだ。

実際同じ新聞といっても、スタンドに向いて購入し通勤途上や職場であわただしく読む新聞と、毎朝夜明け前に玄関先まで配達されていて好きなページからゆっくり読む新聞とは、大いに異なる。戸別配達に慣れた読者は、家庭や職場でインターネットを活用するようになってからも、新聞から離れることはまずないのではないか。

欧米でも戸別配達の制度はある。しかしそれは新聞とは別の配達業者に依頼するわけで別料金を支払う。配達距離が長くなれば金額が上がる。日本は違う。新聞購読料ははじめから配達コストを含めて設計されている。農村地域では人口密集地域に比べて1戸当たりの配達コストは高くつくと思われるが、料金は同一だ。これを経済学的に公平というのか不公平というのか不分明だが、文化や福祉、わけでも「情報の公共空間」を大切にす立場から言えば、望ましい設計だ。

多様な新聞が必要だ

経済協力開発機構（OECD）が先進国24か国・地域で初めて実施した国際成人力調査の

結果を10月に発表した。成人力は「読解力」「数的思考力」「ITによる解決能力」の3分野で測られたが、日本は「読解力」と「数的思考力」2分野で1位だった。学校教育や社会教育の効果はもちろんだが、配達による新聞の購読習慣も点数に寄与したのではないかと思う。

効用の大きな戸別配達制度だが、消費税支払いの面で厄介なことがある。新聞の紙面と経営の立場にズレが生じるのもこの辺に理由があるようだ。

欧米のスタンド売りでは、購入者がその場で新聞代とそれに上乗せした消費税を支払う。新聞代は新聞社へ、税金は国庫へいく。新聞代に他の商品と同率の税が課される場合もゼロ税率が適用される場合も、新聞社にはいる金額は変わらない。これだと分かりやすい。紙面で「新聞代にはゼロ税率を」と主張しても、だれも新聞社の経営に都合がよいからだとは思わない。

日本の戸別配達の場合、配達先の家庭から購読料と消費税を徴収するのは販売店である。仮に購読料4000円で消費税10%時代にはいるとすると、合わせて4400円。これは小さな販売店（配達店）にとってそう簡単ではないだろう。新聞社が販売店を支援する、という流れにもなるだろう。

新聞社にとっては、他社が販売店にどんな支援をするか、その支援が紙数拡張のテコ入れにつながることはないか、など警戒心が生まれる。なかには新聞製作のコスト削減を行い新料金で14年4月1日を迎えようとする新聞社も出るかもしれない。かつて拡張競争が過熱し高価な景品がばらまかれたりして、購読料全体に不信の目が向けられたことがある。消費増税がきっかけになって、競争が過熱する事態は読者にとっても極めて迷惑だ。そうならないことをひたすら念願する。ITショックをしのいできた新聞社が1社でも2社でも業界の「体力勝負」のなかで倒れることが

あれば、多様さが大切なメディア界にとって大きな損失になる。

購読料にたいする消費課税の問題は今回が終わりではなく、新聞業界がこの先長くつき合うことになりそうだ。本来、購読料にかかる消費税は数千万の読者家庭が広く薄く負担するもので、新聞社による肩代わりが期待されているわけではない。

この趣旨は大半の読者がよく理解していると思う。なによりも消費増税をめぐる世論調査の数字がこのことを示唆している。販売店による徴収は新聞社の心配をよそにスムーズに進むかもしれない。もちろん不安はあるが、それなら政府に軽減を求めるだけでなく、読

者の理解を深める努力を新聞側がしなければならない。

消費増税で負担増となる読者のみなさんに対し新聞界から何かの支援をしたいというのなら、分かりやすいものがよい。たとえば、だが——家庭を離れて都会の大学に学ぶ学生にとって月額4000円の新聞をとるのは、楽ではない。かれらに半額で新聞を注文できるクーポンを配る案などはどうか。いっしょにやろうと政府に持ちかけても、これなら誤解されることはない。新聞界が守勢から攻勢に変わる姿をみたい。

(ひろせ・みちさだ)

地域コミュニティと メディアの役割

欠かすことができない空気のような存在

特定非営利活動法人杜の伝言板ゆるる 代表理事 大久保 朝江

身近なメディアといえば、テレビと新聞と答える人は多い。確かにニュースの速報性はインターネットからの情報に分があるかもしれない。新聞は、地域の動きをまとめ、全国的な流れや国の施策などを整理して紹介してくれるので、安心感と安定感をもって身近な動きと全体の動きとのバランスを感じながら読み取っていける。テレビは時間的制約があるものの、同様に編集されてその日の大まかな世の中の動きを知ることができる。しかし、映像を見てしまうことで、その影響が大きくなり、行間を読む余裕がなくなってしまうことが多い。

筆者が購読する新聞は、最近では全国紙と地元紙の2紙になったが、以前は、5紙と多いときもあり、毎日、隈なく目を通して新聞派である。近年、年とともに早起きになって、朝刊が配達されるのを心待ちにしていることも多い。まさに日常、新聞が不可欠な生活をしている一人である。若者世代は新聞よりインターネットでの情報取得が多いと聞くが、まだまだ一般家庭においては、貴重な情報源として新聞に信頼を寄せている。だからこそ、東日本大震災が発生した翌日の朝刊のありがたみは、多くの人に共感を持って記憶されている。

非常時の情報源

仙台に本社がある河北新報は、東北を視野

に発行する日刊新聞で、1897年の創刊から数えて既に4万2000号を超えている。本社編集局のほかに東京と大阪に支社を持ち、東北各県と宮城県内3市に総局、さらに東北6県に29の支局を持つ、朝刊発行部数44万部を超える東北で最多部数の展開をしている新聞社である。

2011年3月11日午後2時46分に発生した東日本大震災では、河北新報社も宮城県南三陸町の志津川支局は津波で流され、石巻総局や気仙沼総局なども浸水の被害を受けた。

また、本社ではパソコンの組み版システムが転倒したため新聞製作が困難になり、災害協定を結んでいた新潟日報社が地震発生を知らせる号外を作り、そのデータを河北新報社に送信して河北新報社の工場で印刷した。翌12日付の朝刊も同様に、記事を新潟日報社に送って紙面を作成し、河北新報社の工場で印刷、配達された。

この“いつも通り”に一般家庭に朝刊が配達されたことが、前日の大地震と余震で恐怖の一夜を過ごした市民に安心感をもたらしたのはいうまでもない。地震後に停電になり、ラジオでニュースは聞いていても、多くの市民は何が起きたのか、理解していなかった。この日の朝刊の一面に掲載された被災地の写真で、ことの大きさを実感した市民が多かったに違いない。さらにその日の夕刊には、各地で見聞きした被災者や被災地の光景が、記者の驚きと戸惑いが感じられる署名入りの記

事として掲載されていた。

一方、津波の被害が大きかった石巻市には創刊99年の地域紙・石巻日日新聞がある。この大津波で社屋が浸水し、輪転機の一部が水没した。新聞発行が危機に立たされる中、「電気がなくても、紙とペンはある。休刊はしたくない。手書きでいこうや」と、社員は、水にぬれなかった新聞巻き取り紙に油性ペンで手書きした壁新聞（号外）を発行し、6か所の避難所に貼り出した。地元で身近な存在であった石巻日日新聞の壁新聞は、被災者たちの信頼される貴重な情報源となり、人々を励まし続けた。その後、印刷した新聞の発行を再開し、震災直後から1日も休刊せず発行を続けている。

非常事態の状況下、日頃あまり意識していない情報のありがたさを強く感じるようになった。それだけ新聞は、信頼される身近な情報源として日常生活中に溶け込んでいるのだ。

市民メディアとしての情報誌

地域やテーマを絞った発信を展開するのが、市民メディアの特徴だ。筆者が1997年から手がけている市民活動情報誌もその一つである。

市民が自由で自発的に地域の課題の解決へ取り組む活動が広がり、98年に特定非営利活動促進法が施行された。

しかし、当時は、新聞やテレビなどのメディアで市民活動団体の活動内容が紹介される機会は非常に少なかった。市民活動が比較的活発だといわれていた仙台でも同様に、どの団体も活動への参画の呼びかけや催事の告知など、市民への周知に行き詰まっていた。そこで、全ての分野のボランティアや市民活動に関する総合的な情報誌を発行しようと、96年の暮れに市民活動のリーダーが中心となり編集部が結成された。97年1月から5号の準備号を経て、同年6月に「月刊社の伝言板ゆるる」の創刊に至った。

情報誌の装丁はA4判16ページ。ページ構成は、半分が宮城県内で活動する市民活動団体の活動紹介であり、残りの半分が団体から寄せられた催事や多様な募集の呼びかけと、市民活動団体にとって関心の高い、助成金の情報である。今でこそ、掲載希望が多く、時には掲載できない団体情報が出るまでになっているが、創刊からおよそ2年間は、掲載する情報収集に多くの時間を割いたものだった。何しろ仙台市人口100万人に対して1000部の発行である。無名の媒体であることに加え、市民活動への関心が薄く、編集部のメンバーは無力感を感じる日々が続いた。この状況を好転させたのが、河北新報に当情報誌の活動が掲載されたことだ。いかにマスメディアの威力が大きいことかを思い知らされた。

確かに新聞に取り上げられることで、多くの人々に知ってもらえる。だからこそ掲載を希望するが、紙面の制限や地域間の頻度の都合でそう簡単に取り上げられることではない。それなら市民活動に特化した情報誌を、市民感覚で、市民に伝えようと始めたのが「月刊社の伝言板ゆるる」であった。改めて市民メディアの存在意義を確認することとなった。

「地域や社会的な問題を様々な方法で改善、あるいは改革していく活動を市民に伝える役割は、幾つあってもいい。取り上げる視点や掲載内容も多様であっていい。人々の目に触れ、伝え、行動につながっていく機会となるなら」と意を新たにし、発行を継続。その後、東日本大震災が発生した直後の2011年4月号も、被災地での市民活動を集めて発行し、14年1月で創刊から200号を迎える。現在は1万部を発行・配布している。

新聞は、ニュース性が高い日々の出来事を中心に掲載することが多い。我々の月刊情報誌は、今から始まることや計画の段階では取材対象とせず、実際に活動をして、実績が見えてきた段階で取材することになっている。市民活動は、実施して、問題解決への効果があ

っての存在である。地域にどれだけの貢献があり、それをどのような考えの下、どんな人々が活動しているのかを、市民からの共感を得られるように、誰にでも分かりやすく、読みやすい文章をもって掲載する。そんなこだわりが市民メディアでもある。

マスメディアと市民活動

メディアは市民運動に発展し、市民活動を生み出すこともある。河北新報は、「地域社会とともに歩む」を重視し、これまでも様々な地域キャンペーンを展開してきた。中には全国的に広がり、法律までも変えてしまった運動もある。「脱スパイク」を掲げたスパイクタイヤ追放キャンペーンである。1981年から数年かけて展開した同キャンペーンは、仙台から道路粉じんを一掃しただけにとどまらず、全国からスパイクタイヤをなくす世論づくりの大きな原動力になった。

また、既に現実となっている高齢社会を見据えて、95年には、主に介護保険を要する高齢者への支援を想定している高齢社会のイメージに対して、精神的、肉体的にもまだまだ活力があるシニア世代の存在に着目し、「余生を送ることを返上し、さまざまな形で積極的に社会とかかわろうとする、新しいうねりに、もっと目を向けよう！」と、豊かな高齢社会の構築を目指したキャンペーン「夕陽は沈まない」を展開。同年8月には約400人の市民組織「シニアのための市民ネットワーク仙台」の設立を支援した。

そして翌年96年の新聞週間を前に、10月14日の朝刊に次の記事が掲載された。

身近な地域の出来事をきめ細かく取材

し、的確に記事にしていくことは、地域密着型の紙面作りの基本だが、「ともに歩む」ことはそれだけにとどまらない。

多様化する地域社会の一見小さな出来事や市民のささやかな問いかけの中から、日本の社会、あるいは世界のさまざまな地域社会とも共通する課題を探り出し、問題解決の処方せんを紙面でダイナミックに展開していくことも重要だ。近年、地域キャンペーンの手法が、全国の地域メディアで重視されているのも、そのためだ。(中略)

このように地域の人々と同じ目の高さで問題を考え、粘り強く解決の道を探るには、読者の豊かな経験や知恵が欠かせない。市民に開かれた「広場」としての新聞作りは「地域とともに歩む」ための土台であり、河北新報社は編集指針の中で、この点をはっきり掲げている。

まさに、地域の課題の解決に取り組む市民活動の原点でもある。

「シニアのための市民ネットワーク仙台」は、その後99年にNPO法人化し、現在も日本型シニアセンター「サロンわいわい」を拠点に、「行くところがある・会う人がいる・することがある」を合言葉として、多彩なグループ活動を展開している。

地域の課題に気づくのが誰より早いのは、地域を取材する記者たちかもしれない。彼らによってもたらされる記事は、地域の現実であり、課題であり、希望である。それらを生生活の中で気づかせてくれる新聞は、我々にとって欠かすことができない空気のようなものである。

(おおくぼ・ともえ)

Twitterにとっての 新聞社の情報の重要性

Twitter Japan パートナーシップディレクター 牧野 友衛

Twitterは2006年にサービス提供をアメリカで開始した、140文字の「ツイート」と呼ばれる投稿を行えるリアルタイムの情報プラットフォームであり、月間利用ユーザーは、世界で2億3千万に達している。1日に投稿されるツイート数は5億に上る。2008年に日本でサービスを開始し、米国に次いで世界で二番目にユーザーの多い国である。

日本では、Twitter上で投稿されるツイートの中で新聞社が配信している記事に触れたものや、その記事のリンクを伴うものが多くある。またそれらのツイートは、Twitterのリツイート(=再投稿)という拡散機能によって、広くその話題が届けられている。特に災害など人命に関わる重要なニュースがツイートされる場合、その元記事の存在によって、その情報を必要とする多くの人たちにその詳細を届けることができている。Twitterに記事が投稿される際、140文字の投稿字数制限があることもあり、見出しとともに元記事のURLが投稿されることが一般的である。そのため、実際に記事本文を読むにあたり、ユーザーはURLをクリックし、各新聞社のサイトで記事を読んでいる。また、近年は、新聞社が公式アカウントから新聞記事をツイートするだけでなく、記者本人や出稿部門がそれぞれTwitterアカウントを開設し、新聞記事の投稿という枠を超えた独自のリアルタイムな話題を無料でTwitter上に投稿していただいている。

地震や台風による災害に加え、昨今のゲリラ豪雨や竜巻といった突発的な災害時に、公共性の高い迅速かつ正確な情報がTwitterのユーザーには特に求められている。例えば、東日本大震災時において、千葉製油所の火災についての間違った情報が拡散した際に、朝日新聞社の記事(コスモ石油が否定「火災で有害物質降る」のメール連鎖 2011年3月12日16時13分配信)がTwitter上に投稿されたことによって、間違った情報の拡散が収束したという研究結果もある。また、「埼玉県の水が危ない」といった間違った情報に関し、朝日新聞社会部のTwitterアカウントから配信された投稿(@Asahi_Shakai 2011年3月13日-15:32 https://twitter.com/Asahi_Shakai/status/46820820386979841)も2500回以上もリツイートされた。新聞社の投稿する情報は、Twitterという多くのユーザーが情報を求めるプラットフォームにとって大変重要である。

Twitterにとって、新聞社が記事について投稿し、Twitterを情報の配信プラットフォー

ムとして活用いただいていることは大変重要なことであり、Twitterとしてもそのための支援を行っている。例えばなりすまし対策をとった新聞社のTwitterアカウントの認証対応（本人であることを保証するブルーの認証済みバッジを表示）や、新聞社のウェブサイトでTwitter上の情報を活用するためのAPI（Application Programming Interfaceの略でTwitterのサービス、データの一部を外部で利用できるように提供）やツール、利用ガイドラインの提供、また放送時にユーザーの許諾を取ることなく利用できるようにしたブロードキャストガイドラインを提供している。

このようにTwitterを通じた報道情報の入手は、ユーザーにとって欠かせない要素になっており、その公共性と質の高いニュースが今後も継続的に提供されることは極めて重要である。また、Twitter自身も災害時にリアルタイムな情報を入手するためのプラットフォームとしての利用の促進を行っており、新聞社の情報発信が増えることにより、より信頼性の高いプラットフォームとしての役割を果たすことができている。

そのためにも新聞社が継続的に公共性の高い情報配信を行うことがTwitterにとっても望ましい。

（まきの・ともえ）

新聞協会の刊行物

新聞研究 (月刊、毎月1日発行、定価840円税込み、年間購読料10,080円税込み)

2013年 11月号 (748号) デスク座談会「報道現場のいま」／新聞、メディアの公共性と知識課税
10月号 (747号) 新聞協会賞受賞報告／新聞の公共性を考える
9月号 (746号) 参院選報道を振り返る／NIEのすそ野を広げるために

新聞協会報 (週刊、毎週火曜日発行、年間購読料4,560円税込み)

新聞・通信・放送界の倫理水準の向上、言論・報道界共通の利益擁護を基本方針とし、新聞協会の諸活動のほか内外報道界のニュース、調査研究資料などを紹介する新聞協会の機関紙。

新聞技術 (季刊、定価800円税込み、年間購読料3,200円税込み)

紙面制作システムから印刷関連技術まで幅広い分野の最新情報を提供する新聞界唯一の制作技術専門雑誌。

2013年 第3号 (No. 225) 高品質を目指して——高精細網点印刷の今
第2号 (No. 224) 見やすく読みやすい紙面作り
第1号 (No. 223) 東日本大震災から2年を経て

日本新聞年鑑 2013

12年12月刊行、B5判、658ページ、定価12,600円税込み
国内外の新聞界、新聞各社の動きと現況をまとめた年鑑

データブック 日本の新聞 2013

13年3月刊行、変型新書判、48ページ、定価500円税込み
日本の新聞の各種基礎データなどを図表、イラストで紹介

取材と報道 <改訂4版>

09年10月刊行、A5判、140ページ、定価600円税込み
取材と報道に関する報道界の共通認識、基本的考えなどを収録

新聞用語集

07年2月刊行、新書判、541ページ、定価1,500円税込み
記事を分かりやすい日本語で書くための実用的な表記辞典 (07年版)
※新常用漢字表に対応した追補版付き

放送で気になる言葉 2011

11年3月刊行、A5判、124ページ、定価600円税込み
新聞用語懇談会放送分科会編。放送現場の言葉遣いの指針 (11年版)

新聞・通信社のための

人事・労務 Q & A

07年7月刊行、A5判、236ページ、定価1,300円税込み
人事・労務セクションで起こりうる事案をQ&Aなどで解説 (07年版)

これだけは知っておきたい

広告表示の基礎知識

10年3月刊行、A5判、208ページ、定価1,000円税込み
広告関係の法規、自主規制などを解説したガイドブック (改訂7版)

わかりやすい新聞販売の諸規則

11年4月刊行、B5判、192ページ、定価500円税込み
新聞公正競争規約など、新聞販売に携わる人の規則集 (改訂4版)

新聞販売所の労務管理

——知っておきたい労務の知識

12年8月刊行、B5判、176ページ、定価500円税込み
販売所従業員の労務管理について分かりやすく解説 (改訂5版)

新聞印刷ハンドブック

06年4月刊行、B5判、367ページ、定価2,800円税込み
最新設備や工場の建屋設備の記述を加えた印刷技術の解説書 (改訂版)

新聞活用の工夫提案

NIEガイドブック

小学校編・中学校編・高校編

小学校編：11年3月発行、A4判、72ページ、定価350円税込み
中学校編：12年2月発行、A4判、100ページ、定価350円税込み
高校編：13年4月発行、A4判、104ページ、定価350円税込み
新学習指導要領・解説書に対応した新聞活用授業のガイドブック

購読お申し込みは新聞協会経理担当

TEL：03-3591-4403

FAX：03-3591-6149

『新聞研究』別冊
新聞の公共性と知識課税

本体 800円＋税

雑誌 04942-11 ISSN 0288-0652

一般社団法人 日本新聞協会

〒100-8543 東京都千代田区内幸町2-2-1 日本プレスセンタービル7階

振替口座 00130-3-195998 電話03(3591)4401 (代表)

©日本新聞協会2013