

記者クラブ制度の実証的研究

—— 横浜市を事例に。行政からの情報と報道の比較分析から ——

小黑 純^{*1} 田中信一郎^{*2}

An Empirical Research on the Press Club System in Japan : Comparative Analysis of Local Government's PR Activities and Press Coverage – A Case Study in Yokohama City

OGURO Jun^{*1}, TANAKA Shinichiro^{*2}

Mass Media gather public administrative information through press clubs. This research aims to show the reality of the press club system by comparing press released information from Yokohama City Hall with actually reported contents of seven newspapers. The major analysis results include the followings :

- (1) Out of 192 “Kisha-Happyo,” press releases, 49 were covered in articles. None of the rest, nearly three quarters, were reported.
- (2) The seven papers shared “Cat Copy Reporting” tendency.
“Cat Copy Reporting” or “Yokonarabi Reporting” refers to the way that media report news following one another.
- (3) Not a few “Dokuji-Dane,” exclusive reports, existed.

The research brought out the mass media's attitude that they write exclusive reports which they believe are necessary while making efficient use of the press club system.

はじめに

国と地方の行政機関が持っている情報を、マスメディアが報道する。行政機関がマスメディアに情報を流す際、通常はその間に記者クラブが介在している。行政機関は日々、記者クラブを通してマスメディアに対して、さまざまな情報を提供する。当該記者クラブに所属するマスメディアの記者は、それらの情報を取捨選択して報道することになる。

その一方、マスメディアは独自に、行政機関に関するさまざまなテーマを取材し、報道することもある。つまり、行政から記者クラブに流される情報に頼らず、マスメディアが取材、報道をすることがある

それでは、行政機関は組織の中で、いかなる情報を、いつ、どのように選び、記者クラブに提供しているのだろうか。それについて実証的に調査した研究は、これまでほとんど行われていない。一種のブラックボックスになっている。そこで、本研究はまずここに焦点を当て、横浜市を事例に、本稿の第Ⅰ部で解き明かす。

次に、記者クラブに提供された情報は、どのようにマスメディアが取り扱っているのか。例えば、記事になりやすい情報、逆に記事になりにくい情報というものがあるのだろうか。行政機関が

*1 同志社大学社会学部メディア学科教授

*2 明治大学政治制度研究センター客員研究員

発表した内容をほとんどそのまま、マスメディアが報じる傾向は、「発表ジャーナリズム」と呼ばれ、これまでしばしば批判されてきた。しかしながら、そのことを実証的に裏付ける研究もまたほとんど行われてこなかった。

行政機関の側はマスメディアに対して、どのような情報を提供しているのか。そして記者クラブに所属するマスメディアの側は、行政から積極的に提供された情報をどのように選び出し、報道しているのか。他方、マスメディアは記者クラブに入ってくる情報に頼らず、行政機関に関する情報を独自に取材し、報道にしている例があるのだろうか。

本研究は、こうした研究課題を設定し、実証的に分析することで、行政とメディアの関係性、および、それらの間に介在する記者クラブの制度的役割を解き明かそうとする。それを第Ⅱ部で詳述する。

最後に、第Ⅰ部と第Ⅱ部を通して、これらの問題をあらためて考察したい。論題は「記者クラブ制度の実証的研究 ―横浜市を事例に。広報過程と報道の分析から」である。このテーマ全体を総合的に考察する。

第Ⅰ部 地方自治体の広報過程

第Ⅰ章 行政広報の優位性

行政機関の広報は他の主体による広報よりも有利であると、しばしば指摘される。それは、国の各省庁はもちろんのこと、都道府県、一定規模以上の基礎自治体には、例外なく記者クラブが存在し、報道機関の記者たちが常駐し、行政機関は努力せずとも、発表するだけで記事をつくりだすことができると考えられているからだ。

行政広報の優位性が問題となるのは、とりわけ行政機関と国民（住民）が対立する場合、顕著となる。

たとえば、賛否が分かれる公共事業について考えてみよう。事業を進める行政機関とそれに対抗する住民の間で、保有する情報や資源の格差だけでなく、発信する能力の格差も大きい。このために、行政機関の側が事業の必要性については社会に広く知らせることができるけれども、問題点については知らせることが不十分となる。住民側には不満が鬱積しやすい。

この優位性を支えているのが記者クラブ制度だと考えられる。記者クラブはその功罪が指摘されて久しいが、主として弊害については次の指摘が代表的である（小黒ほか 2010：84-85）。

- 1 閉鎖性・排他性
- 2 記者室の独占
- 3 公的機関からの過剰な便宜供与
- 4 公的情報への依存・密着
- 5 “横並び”体質
- 6 安易な取材活動
- 7 過剰な特ダネ競争

これらのなかで、4「公的情報への依存・密着」と、6「安易な取材活動」が行政広報の優位性を高めている。すなわち、「公的機関からの情報を無批判に記事にしてしまう傾向」により、「大量に提供される情報を、半ば機会的に処理して記事に」し、「いわゆる“発表ジャーナリズム”になり

さがってしまう」だけでなく、「公的権力の身近にいるために、権力監視機能が低下し、権力にとって都合のよい記事内容になりやすい」という問題である。また、「記事にすべき情報は公的機関からあふれるように流れて」くるために、「こうした環境に安住してしまう記者」が出てくるという問題も指摘されている（小黑ほか 2010: 85）。

こうした「発信格差」とも呼べる問題に対し、意識を持って改革に取り組む動きが、政治・行政の側から出ている。

広く知られているのは、2009 年の民主党を中心とした政権の発足による記者クラブの開放だ。一部の閣僚が、記者クラブに対し、記者クラブに所属しない雑誌やフリーランスの記者の参加を認めるよう求めたり、あるいは記者クラブ主催の会見とは別に、誰でも出席できる閣僚主催の定例会見を開催したりした。まずは 1「閉鎖性・排他性」の問題から手を付けた格好だ。

ただ、地方自治体では、記者クラブの開放のように、行政広報の優位性を相対的に低下させる取組が、国よりも先行して行われてきた。

たとえば長野県では、知事の定例会見は広く開放されており、一般の住民が出席して知事の見解を問うことも珍しくない。また、会見の様子は映像、音声、テキストの 3 通りでホームページに掲載されており、会見者はもちろんのこと、質問する記者の氏名、所属組織名も示されている¹⁾。そのため、行政機関と記者との慣れ合い体質は生まれにくく、異論の強い政策については、住民自身が出席して知事の見解を求めることもできる。

長野県の事例は先進的であるとしても、記者会見の様子が公開されている自治体は少なくない。首長の記者会見については、「ほぼすべての情報を一般市民も手に入れることができるようになった」（小黑ほか 2010: 79）といえるだろう。

今後も、記者クラブ制度の弊害を解消し、住民自治を高める方向で、行政広報の優位性の相対化を進めていくことが、重要になると考えられる。

そうした改革にあたっては、行政広報のプロセスについて実態解明が必要になる。印象論や思い付きではなく、公共政策あるいは自治体ガバナンスの改革という観点での改革を進めるために必要な分析である。

行政広報の情報が記者クラブを通じて市民に伝わるまでの過程を見ると、行政内部の過程は行政学の領域であり、記者クラブから市民までの過程はメディア論・ジャーナリズム論の領域である。このように、行政広報の実態解明には学術領域を超えた学際研究が不可欠である。

まず、本研究の第 I 部は、行政内部の広報過程について焦点を当てる。神奈川県横浜市を事例に詳しく検討する。

第 2 章 横浜市の広報過程

第 1 節 報道態勢の概要

地方自治体の広報過程を明らかにする上で、横浜市を事例として考察する。その理由は、第一に、筆者（田中）がかつて横浜市役所に勤務した経験（課長級及び課長補佐級の非常勤職員）を有するため、第二に、最大人口の都市（約 370 万人）として安定的な広報活動を行っていると考えられるためである。

横浜市役所は、職員数約 2 万 9 千人（学校教職員を除く）、18 の区役所、27 の局・本部・委員会

等からなる、地方自治体としては大規模な行政組織である。

市役所全体の報道対応機能は、政策局秘書部に報道担当部長 1 人を置き、その下に報道担当課長 2 人と同係長 3 人、係員若干名という 10 人程度からなる報道担当組織を置いている。「横浜市組織図」²⁾によれば、同担当が「市政報道及び報道機関との連絡」を担当するとしている。記者クラブに所属する記者が常駐する記者室は、報道担当の隣室にある。

また、政策局報道担当とは別の組織が、報道機関を通じない、市民への直接の情報提供（市報など）の機能を担当している。市民局広報相談サービス部に広報課を置き、そこが「広報に係る企画及び連絡調整、横浜市広報企画審議会、広報事項の収集及び編集、広報印刷物の発行に係る調整・指導・助言等」を行っている。広報課長 1 人、同担当係長 4 人、あわせて 20 人弱の組織である。

区レベルの広報については、各区の区政推進課広報相談係が「区民への広報」を担当している。

なお、広報相談サービス部及び区役所の広報相談係は、いずれも広聴機能も併せ持っており、前者は広聴相談課が「市政に関する市民の要望、意見、陳情その他広聴」を、後者は同係が「市政に関する区民の要望、陳情等の処理及び連絡その他広聴」をそれぞれ担当することになっている。

第 2 節 報道発表の枠組み

ここでは、報道機関を通じた行政広報の過程を考察するため、政策局報道担当を通じた過程に焦点を当てる。

横浜市では、年によって異なるものの、毎年 3000 件程度の報道発表が行われている。例えば、2008 年度は総選挙や参議院選挙、市長選、市議選という、報道数に影響の与えると思われる選挙がなかった年ではあるが、月平均 238.9 件、合計 2866 件の報道発表が行われた。

横浜市では、報道発表がなされてから即日ないしは数日以内に、市のホームページで報道資料が公表される。これとは別に、市長による記者会見も実施されており、定例会見は毎週水曜日を原則とし、30 分程度行われ、テキスト及びインターネット中継で公開されている。

横浜市では、報道発表の形態として大きく「記者会見」「資料提供」「連絡会」と整理されている。なお、前二者はその名の通りであるが、「連絡会」とは、毎月末に翌月の行事・事業予定をラジオ・テレビ向けに説明するものである。映像や音声を必要とするメディア向けに、番組の素材になりそうなイベント等の情報を提供する。報道発表や情報は、一般紙等で構成される「市政記者会」、「ラジオ・テレビ記者会」、「横浜市ケーブルテレビ協議会」、政策局報道担当に登録している専門紙や地域情報紙等に提供される。

第 3 節 報道発表の基準

横浜市役所のイントラネットでは、政策局報道担当の作成した『パブリシティの手引き』が職員に示されている。そのなかで、報道機関を通じた広報は「市政に関する情報を市民に速く、しかも広域に伝達する方法として、もっとも効果を期待できる」として奨励されている一方、「行政が知らせたいことだけを知らせるのではなく、市民が知りたいと思っていることを知らせましょう」と、行政による都合のいい情報提供は戒められている。

そのため報道発表されるものは、多様である。例えば「浜なし持寄品評会開催のお知らせ」（2011 年 8 月 30 日・環境創造局農業振興課）や「市庁舎 LED 照明化に向けた実証実験への協力企業を

募集します」(8月4日・温暖化対策統括本部調整課)のような市民・事業者等へのお知らせ。「平成23年度第3回市会定例会議案等提出一覧」(8月26日・総務局総務課)や「第121回横浜市都市計画審議会の開催について」(8月29日・建築局都市計画課)という行政実務に関するもの。「事務処理ミス等の状況について」(2011年8月15日・総務局コンプライアンス推進課)や「教職員の懲戒処分について」(2011年8月25日・教育委員会事務局教職員人事課)という不祥事に関するもの。このように、発表の内容は幅広い。

明確な報道マニュアルというものがあるわけではないが、実質的にイントラネットの『パブリシティの手引き』がその役割を果たしている。不祥事や一定の行政実務に関する情報は、当然のことながら報道発表することになっている。が、一般的に市民へ提供する情報については何を報道発表すべきかすべきでないか、明確な基準は『パブリシティの手引き』でも示されていない。そこは各担当課の判断に委ねられている。

第4節 報道発表のプロセス

報道発表の流れは4段階に分けることができる。組織内における「創発」「共鳴」「承認」「実施」である。以下、順を追って見ていく。

1 「創発」「共鳴」の段階

実質的に多くの場合は、報道発表のイニシアチブを持つのは、業務を実施している業務所管課となる。日常の業務を行う中から、業務を所管する課長や係長、係員レベルで、業務に関することについて「報道発表してはどうか」と創発がなされる。

業務所管の課長、係長、係員で「報道発表しよう」という認識共有がなされると、次に担当課長や担当係長が担当の部長や総務担当の課長・係長に、共鳴作業としての認識共有、及び了解の取り付けを行う。

なお、横浜市の場合、〇〇部長、〇〇部担当部長、〇〇課長、〇〇課担当課長と、一つの部に複数の部長、一つの課に複数の課長が存在することも珍しくない。その場合、〇〇部長・〇〇課長が部・課全体の総務及びラインとしての意思決定を担当する。〇〇部担当部長や〇〇課担当課長はスタッフ職であるものの、業務担当の部長・業務担当の課長・業務担当の係長・係員としてグループを形成し、形式性を有さない日常的な業務については、そのなかで実質的な意思決定を行っている。業務担当部長の上に、業務担当局長としての理事が存在する場合は、理事の了解も得ることになる。

報道発表に際しては、右上に日付、課名、課長名(担当課長の場合もあり)、課長への直通電話番号とFAX番号を囲みで記載することになっている。これは単に連絡先のクレジットという意味だけでなく、報道機関からの問い合わせについては、原則として課長級以上の責任者が対応すべきだとなっているからである。

2 「承認」の段階

所管課で報道発表についての合意形成がなされ、報道発表の案が作成されれば、次は政策局報道担当に連絡を取りつつ、さらに上のレベルでの承認作業に移行する。

所管課は、政策局報道担当に報道発表の案を持ち込み、合議する。そこで内容についての助言を受けるとともに、報道発表の形態(会見なのか資料配布なのか)に応じて、必要な資料の部数など

について指示を受ける。合議は原則として発表の1週間前までに行うこととなっている。

承認作業としては、所管課の属する局の総務課長、総務部長（副局長兼務）、局長と上がっていく。すべての報道発表については、事前に局長までの承認を得ることになっている。

ここで問題となるのは、副市長及び市長の承認である。

建前からすれば、市として対外的に発表する情報については、すべて市長の事前承認を得ておくべきであろう。だが、実際には毎日多くの情報が報道発表され、なかには報道発表すべきと決まっている内容（不祥事など）であったり、あるいは小さなイベントであったりする。それらのすべてに市長の事前承認を得るとなれば、ただでさえ多忙な市長業務に大きな負荷をかけることとなり、報道発表や情報提供が結果的に遅れたりすることにもなりかねない。不祥事や災害情報など報道発表の内容によっては、発表の迅速性が要求されるものもある。

そこで横浜市では、市長及び担当副市長への事前の情報提供はすべて義務としつつ、重要な発表や市長会見による発表については、市長及び担当副市長の事前承認を得ることとしている。それらのなかで市長の事前承認とすべきかどうか、判断に迷う報道発表については、所管課が担当副市長及び政策局報道担当と相談した上で判断している。

なお、横浜市では複数の副市長が区局の事務を分担している。たとえば、ある副市長は「温暖化対策統括本部、経済局、こども青少年局、環境創造局及び資源循環局に属する事務並びに教育委員会事務局に関する事務／保土ヶ谷区、旭区、戸塚区、栄区、泉区及び瀬谷区に属する事務／市会提出案並びに重要事務事業の執行及び運営に関する方針及び計画の確定又は変更に関する事案（全副市長共管）／地球温暖化対策に関する全庁的な統括」を担当している（2011年8月31日現在）。各区局は日常的に担当副市長へ報告を上げ、政策によっては副市長のイニシアチブが発揮されることもある。

3 「実施」の段階

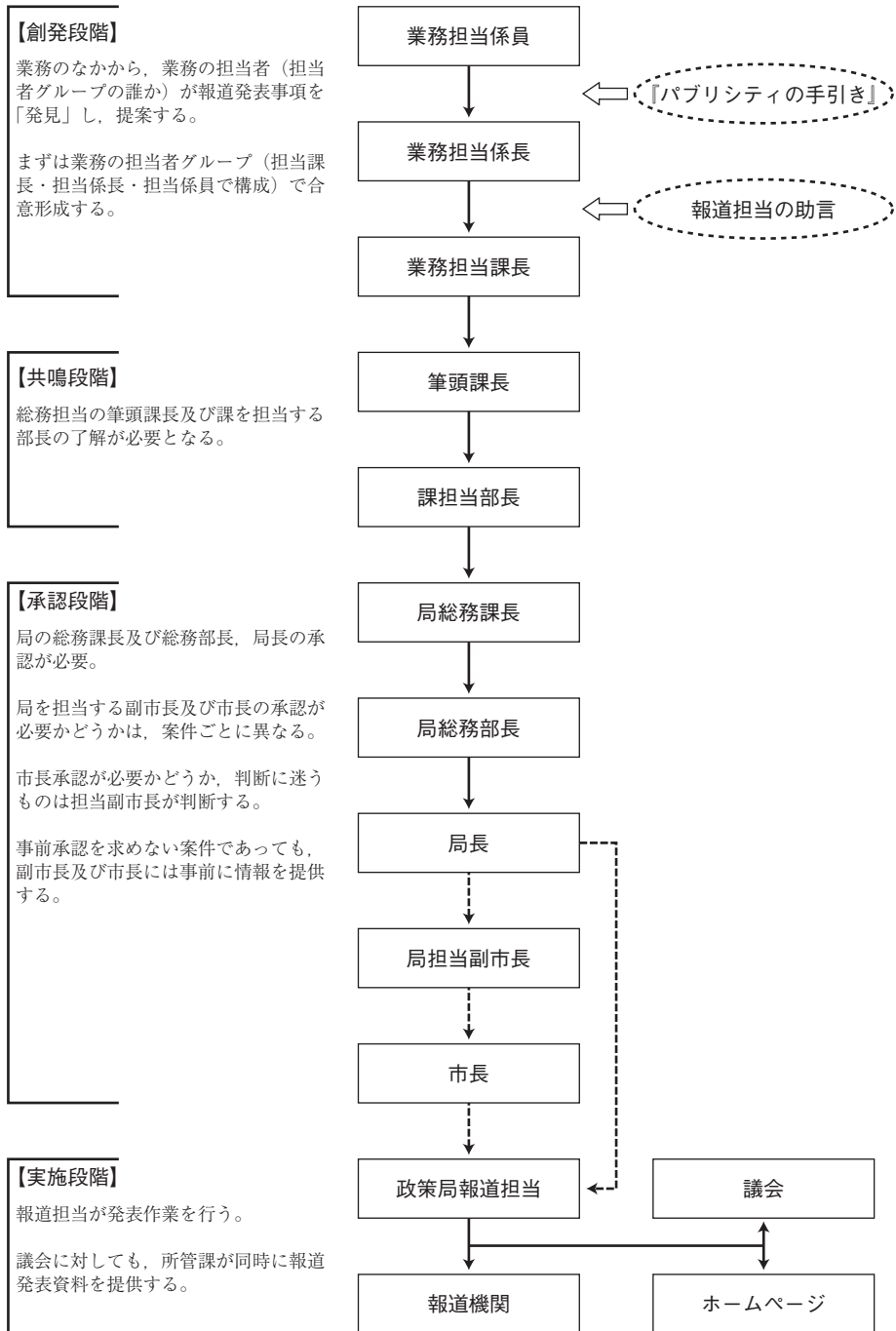
以上の承認作業を経ると、いよいよ実施の段階となる。報道発表を行う所管課は、政策局報道担当に指定された部数の報道発表資料を持ち込む。市長会見であれば80部、資料配布であれば50部と決められている。資料の印刷は所管課で行う。

報道機関への発表は、市長会見であれば所管課の課長や係長が補足説明のために同席し、資料配布だけの場合は政策局報道担当が通常、毎日午前9時頃あるいは午後2時頃のいずれかの機会で行う。そして、報道機関の手に情報が渡ることとなる。

また報道発表と同時に、市議会の各議員に対しても、報道発表資料を提供する。議会の議員控室を通じて、資料が配布される。配布作業は所管課が行う。

市民に対しては、市のホームページを通じて報道発表資料が提供されている。市のホームページ上では「記者発表」というタイトルが付けられている。

図表1は、以上の過程を整理したものである³⁾。



図表 1 横浜市の広報過程

第 3 章 まとめー「お知らせ型」から「対話型」の行政広報へ

第 1 節 行政広報の問題点

必然的に行政は市民の必要とする情報を多く有するため、行政機関からすれば、できる限りそれを報道発表するということは、本来的な使命の一つであると考えられる。また税金によって運営さ

れていることから、行政機関の不祥事や問題に関する情報であっても、主権者たる市民へ、積極的につまびらかにすべきことは言うまでもない。

問題は、業務の所管課が報道発表する必要はないと考える情報であって、市民からすれば報道発表すべきという情報をどうするかということである。さすがに、横浜市のようにコンプライアンスを重視している行政組織では、不祥事を積極的に隠すということは考えにくいものの、所管課と市民のギャップが解消しているわけではない。

たとえば、政策に関する情報をどの熟度（どの程度固まった段階か）で明らかにすべきか。政策関係者（自治会や事業者、他の行政機関など）との兼ね合いもあり、判断に迷うところである。なぜならば、報道発表されるということは、たとえ「検討中」との注釈が付いていても、それ自体が一定の方向性を固める作用をもたらす、合意形成を終えていない関係者からすれば、信頼関係を壊す行為になるからである。だが、広い意味では市民すべてが関係者でもあり、利害関係者が完全に合意した後のみ知るということでは、多くの市民を政策決定過程から実質的に外してしまうことと同義にもなる。

横浜市では、審議会の審議が公開され、市民意見の募集も頻繁に行われており、政策の熟度が低い段階から政策情報を出すことに積極的である。それでも明確な線引きがあるわけではなく、闇雲に報道発表をすれば、報道発表業務が本来業務（政策の実施、遂行）を停滞させることにもつながりかねない。

横浜市では、その判断が基本的に所管課に委ねられており、政策局報道担当が自ら出向いて報道発表を指示したり、案件を発掘したりしているわけではない。約2万9千人の職員組織のなかで、10人程度の報道担当者がそれをすべて行うことも、あるいは、それをできるように報道担当者の数を大幅に増員することも、いずれも非現実的であろう。実際には、過程で示した通り日常的な報道発表数が多いことから、それを行うことが主たる業務とならざるを得ない。

しかし、報道発表の判断を所管課、とくに課長や係長の個人的な感覚に任せるだけでは、「発表したいもの」と「発表すべきもの」のギャップが拡大していくおそれもある。職員としては堅実に職務遂行をしているつもりであっても、市民からすれば「情報隠し」をしていると受け取られるのは、双方にとって不幸なことと言わざるを得ない。

第2節 「対話型広報」の必要性

すべての行政機関において、市民の参加と協働が求められている。地方自治体では、これまでのように国の決めた法律や予算を執行するというのではなく、市民の政府として地域の問題を解決するために、市民とともに議論し、解決策を実行していくことが求められている。

以上の観点から、全ての職員とは言わないまでも、全ての管理職には広報能力の向上が必要となるだろう。それも、行政機関からの一方的な「お知らせ広報」ではなく、政策とともに構築し、実行していくための市民自治の観点から必要とされる「対話型広報」の能力である⁴⁾。特に上級管理職や総務畑の管理職においては、スタッフに積極的に助言できるだけの広報能力が求められる。

また、全庁的な報道・広報業務を担当するスタッフについては、継続的な人材の育成も重要である。まったくトレーニングを受けていない管理職・職員が、たまたま人事異動で報道・広報担当となったからといって、いきなり翌日から各所管課に助言できるようになるわけではない。組織的に

経験を積み上げ、学習することがなければ、時には行政内部に痛みやリスクを強いるかもしれない「対話型広報」を確立することは難しいだろう。

さらに、報道・広報担当組織の任務の再定義も必要となろう。「対話型広報」は結局のところ、市民自治の支援が目的となる。組織防衛のためではなく、市民に必要とする情報を行政機関から引き出す行政広報である。

そのためには、報道・広報担当が市民や報道の側に立つことも想定し、行政内部との緊張にも動じない、独立的な姿勢を持てるようにしておくことも重要である。そのためには、報道・広報専任の幹部職員を配置することや、一定規模の報道・広報組織体制、あるいは市長直属組織にするなど、他の部局との緊張関係に安易に妥協しない組織体制を考える必要がある。

横浜市ではこの点、報道専任の部長職を配置したり、市長に近い秘書部に組織を置いたりしている一方で、報道・広報組織が政策局と市民局に分かれている。市民に身近な広報を目指して、広報組織を市民局に置いていると思われるが、報道担当と広報担当の分離は、評価が分かれるところだろう。

第Ⅱ部 事例研究 ―横浜市の報道発表とマスメディアの報道

第1章 研究課題

第Ⅱ部では、横浜市と報道の関係性について、いくつかの命題を実証的に明らかにしていく。以下のように3つの研究課題を設定する。

【研究課題1】

第一には、横浜市がマスメディア（報道機関）に対して、記者クラブを通して、どのような情報を提供しているか、実態を把握する。実際に、マスメディア向けにどのような「記者発表」をしているか、また、市長による記者会見がどのように行われているかを分析する。

【研究課題2】

第二に、こうした「記者発表」、および市長の定例会見を、マスメディアがどのように扱っているかを、新聞媒体を通して分析、考察する。ここでは、本稿の第Ⅰ部第1章でも触れた、記者クラブに所属するマスメディアが「横並び」で報道する傾向が強いことを仮説として立て、検証を試みる。

【研究課題3】

第三に、研究課題2の対比として、横浜市政に関する報道において、各マスメディアの「独自ダネ」がどの程度存在するのかを、新聞報道を素材に検証する。「記者発表」の情報や、市長の定例記者会見は、横浜市側から一斉に記者クラブを通じて積極的に提供される情報である。その一方、こうした情報には頼らず、各マスメディアが独自に取材し、報道することがある。そのような報道がどのくらい存在するのか。一般には、マスメディア側が行政（自治体）の発表に依存する傾向が強いことが指摘されている。本稿の第Ⅰ部第1章で触れた「公的情報への依存・密着」の問題である。このことを仮説として立てて、検証を試みる。

上記の事柄を分析する期間は、2009年1月の1カ月間とする。この時期を選択した理由は、国政レベルや地方自治体レベルの選挙や、大きな自然災害などが重ならない「平時」、つまり、情報をマスメディアに提供する横浜市にとっても、横浜市に関することを報道するマスメディアにとっても、いわば「平穏な時期」であったためである。

第2章 分析の対象

1 横浜市側の資料

2009年1月5日（月）から、同月31日（土）までに、横浜市がマスメディア向けに発表した「記者発表」資料とする。補足的に、中田宏市長の定例記者会見も取り扱う。詳細は後述する。

2 マスメディア側の資料

2009年1月6日（火）から、2月1日（日）まで間の27日間、全国紙5紙（朝日新聞、毎日新聞、読売新聞、産経新聞、日経新聞）と、地方紙2紙（東京新聞、神奈川新聞）の計7紙に掲載された、横浜市政に関する記事。7紙はいずれも横浜市政記者クラブに所属している。

この時期に限定したのは、上記（1）の「記者発表」が反映するのは、通常は発表の翌日以降の紙面だからである。極めて稀なケースだが、もし午前中の発表であれば、当日の夕刊が最も早い段階となる。

第3章 横浜市政記者クラブの現状

横浜市役所内にある記者クラブは、主要な報道機関が所属する「横浜市政記者クラブ」と、それ以外の放送メディアが所属する「横浜ラジオ・テレビ記者会」がある。その報道量から、中心となっているのは前者である。

横浜市政記者クラブが新聞8社（朝日新聞社、毎日新聞社、読売新聞社、産経新聞社、東京新聞社、日本経済新聞社、神奈川新聞社、日刊工業新聞社）、テレビ2社（NHK、テレビ神奈川）、ラジオ1社、通信社2社（共同通信社、時事通信社）の計13社が所属している。登録記者数は34人（2011年9月現在）。市庁舎2階にある約180平方メートルの「横浜市政記者室」に入り、15-16人が常駐している。隣には、横浜市側の報道担当部署である政策局秘書部秘書課の部屋がある。同じフロアには市長室、記者会見室などもあり、取材には何かと足場のよい場所に位置している。

市政記者室には、市政記者クラブのメンバーが利用できる、机と椅子がそれぞれ30、コピー機1台、FAX1台、電話機15台などが、すべて横浜市側の経費負担で置かれている。電話機は14台が各社に割り当てられており、電話代は各社がそれぞれ負担する。残り1台は共用。

市政記者クラブに所属しないメディアやフリーランス記者が、記者会見への出席許可を求めた場合は、横浜市側と記者クラブ側が、「ケース・バイ・ケース」で協議して決める。最近は「原則的にオープン」で、ほぼ例外なく出席を認めているという。

また、未所属のメディアが記者クラブへの加盟を申請した場合は、クラブ総会を開いて協議して、加盟の可否を決めている。

第4章 市長会見と「記者発表」の実態【研究課題1】

1 横浜市長による記者会見

この時期、中田宏市長による記者会見は、毎週水曜日の1月7日、14日、21日、28日の午後、市役所内にある記者会見室で行われている。

横浜市長の記者会見は、横浜市と横浜市政記者会（記者クラブ）が「共催」という形をとっている。しかし、実態は市の主導で行われていると言ってよい。

地方自治体の首長の記者会見は、一般に「記者クラブの主催」あるいは「自治体と記者クラブの共催」のどちらかの形で行われる。どちらの形をとっていても、記者会見の内容について、マスメディアは記者会見の一部を報じるだけ。記者会見録（テキスト）は行政側が作成し、ホームページ上にアップするのが一般的である。また、最近ではテキストだけでなく、記者会見の様子を伝える動画も、主催する記者クラブ側ではなく、行政側が収録、編集し、ホームページ上に載せる例が多い。

横浜市の場合も例外ではない。中田市長による記者会見も、テキストと動画の形でホームページ上に掲載されていた。しかし、2009年8月の市長選挙で、林文子市長が当選した後は、中田市長時代の記者会見録は閲覧できない状態になっている。市民に対する情報公開の観点からすれば、開示されることが望ましい。

いずれにしても、記者会見を共催している記者クラブは、会見の内容を取捨選択し、その一部を報じるだけである。共催する立場の説明責任としては、不十分な仕事と言わざるを得ない。これに対して、横浜市は詳しい記者会見録を作成し、後日ホームページ上で公開している。したがって、実質的には横浜市が市長会見を主催していると言ってよいだろう。

なお、林市長による記者会見は、就任会見の2009年9月1日以降、会見内容要旨を都市経営局報道担当が編集し、ホームページに掲載している。「要旨」とはいえ、比較的ていねいに会見における発言を再現している。

2 「記者発表」の数と、発表の主体

2009年1月に行われた「記者発表」は192件に上る。

「記者発表」は通常、市役所が開庁されている平日に行われる。2009年1月のカレンダーを見ると、仕事始めは5日（月）から。週末の土曜日、日曜日、それに祝日を除くと、開庁された日は19日間になる。

この月の「記者発表」で、平日以外に行われたのは、2件だけ。つまり、1月24日（土）の消防救助隊の交通事故と、1月31日（日）の南区で発生した浸水に関するもの1件があるだけだった。

平日で1日の最多は、1月15日（木）の19件。最少は年始1月5日（月）の3件。1日の平均は、ちょうど10件の計算になる。

発表主体、つまりどこの部局が発表したかの分布をみる

図表2 部署別の「記者発表」件数

教育委員会事務局	15
環境創造局	14
消防局	14
市民局	12
総務局	11
経済局	10
水道局	8
健康福祉局	8
道路局	7
政策局	7
港湾局	7

と、多くの部局に幅広くまたがっていることが分かる。特定の部局に偏っているのではなく、分散しているのが特徴。最多は、教育委員会事務局の15件。環境創造局と消防局が14件ずつで続いている。発表の多い部局を図表2で示している。

3 「記者発表」の内容に基づく分類

どのような情報が「記者発表」になっているのか。次のような基準で、8つに分類してみる。すなわち、「事件・事故」、「募集もの」、「事業・政策紹介」、「データもの」、「イベント告知」、「不祥事・ミス」、「市長もの」、以上7つと、これらに該当しない「その他」である。

〈分類の基準〉

A)「事件・事故」；市が管轄する事件や事故、市内で発生した自然災害など。例えば、中学校におけるパソコン盗難（1月5日）。

B)「募集もの」；原則的にすべての市民が参加可能な事業やイベントなどに関して、市が参加者を公募するもの。例えば、フェスティバルの花絵デザイン募集（1月13日）。

C)「事業・政策紹介」；市が行う事業や政策を積極的にPRするもの。例えば、医療チームと消防、警察の合同防災訓練（1月23日）。

D)「データもの」；市がまとめた統計やアンケートなどに関する情報。例えば、大気中のアスベスト濃度（1月19日）。

E)「イベント告知」；特定の日に市が行うイベント情報。同じイベントであっても、既に参加者が決まり、限定されているところが、上記Bとの相違点である。例えば、かるた大会（1月23日）。

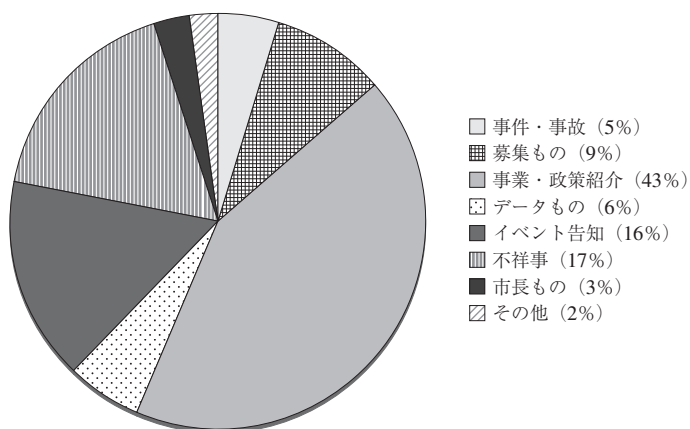
F)「不祥事・ミス」；職員の不祥事や、業務遂行上のミスなど。例えば、電子メールの誤送信（1月19日）。

G)「市長もの」；市長が当該情報の中心になっているもの。

H)「その他」；上記のいずれにも該当しないもの。

〈分類の結果〉

最も多かったのは、C)「事業・政策紹介」で43%（82件）。それに続いて、F)「不祥事」が17%（33件）、E)「イベント告知」が16%（31件）。詳細は図表3の通り。



図表3 「記者発表」の内訳

4 「記者発表」に関する問題点

「記者発表」の内容を精査することによって明らかになった、いくつかの問題点を指摘しておく。

(1) 内容がすでに削除されているもの

これらの「記者発表」は、1件を除いて、横浜市のHPからアクセスすることができる。

例外は1月15日発表の「職員の処分について」。タイトルは残されているが、リンク先には「本事案については、一定期間が終了したため、掲載を終了します」と書かれ、内容が削除されたことが分かる。

(2) 内容からは行政の不祥事やミスだと位置づけられるが、表題（タイトル）からは判断がつかないもの

いわば、発生した不祥事やミスを、表題では的確に表現していないものである。発表はするものの、なるべくミスをミスだと積極的に表現したくない、なるべく気づかれないという、横浜市の姿勢が見え隠れする。4例あげるが、このうち③を除く3例は、ニュース価値が低いと判断されたからなのか、7紙のいずれも記事にしていない。

① 1月16日発表「市営バス23系統の一部運休について」

23系統の市バスが過って、1区間「回送」の案内表示を出して運行したため、その間は「運休」扱いとなってしまったという事案である。要するに、「回送」の案内表示を切り替えていなかったという運転手のうっかりミスである。しかし、この表題はまるで、何か物理的な理由でバスが運行できなかったようにも受け取れる表現である。

② 1月19日「道路局建設課発注予定工事の入札中止について」

道路局建設部建設課が発注する工事の設計書の中で、設計積算ミスをしていた。そのために入札を中止するという事案である。入札中止という事実だけを表題にしているが、問題の核心は、発注側の横浜市が計算ミスをしていたということである。

③ 1月19日「消防署救急隊の現場到着遅延について」

救急車が出動先を勘違いし、現場到着が8分遅れ、80歳代の女性が死亡したという事案。安全管理局長名で「御家族にお詫び申し上げるとともに、原因を究明し、今後、二度とこのようなことが起こらないよう、全職員に徹底してまいります」というコメントを、発表文に掲載し、4人編成の救急隊員の不手際を認めている。しかし、タイトルからは、人的なミスなのか、救急車の故障などハード面の問題なのか分からない。

④ 1月22日「市営バス23系統の早発について」

23時10分発の最終バスが、運転手が運行指示書の確認を誤り、定刻よりも約10分早く発車したため、乗車できない客があったという事案である。「お客様にはご迷惑をおかけし、大変申し訳ございませんでした」と書かれているが、運転手の確認ミスがあったことが表題からは分からない。

第5章 市長会見と「記者発表」を、マスメディアはどう報じているか【研究課題2】

1 マスメディアによる官公庁に関する報道

「横浜市政に関する報道」とは何を指すのか。その答えを求めるために、官公庁（つまり役所）と、マスメディアによる報道との、一般的な関係を考えておきたい。中央官庁から地方自治体に至

るまで、ほとんどは記者クラブが置かれている。官公庁が明らかにする情報は、記者クラブを通して、所属するマスメディアに流れる仕組みになっている。

官公庁に関するマスメディアの報道は、概念的には、大きく四つに分けることができる。

第一は、ある役所が「記者発表」などの形で、記者クラブを通してマスメディア側に提供した情報を基に、マスメディアが報道したものである。発表された内容をほとんどそのまま報道するため、「発表ジャーナリズム」とも呼ばれる。

第二は、これと似たような形だが、ある役所がいずれ発表すると思われる情報を、マスメディアが事前に察知し、報道するものである。報道のスタイルとしては、「A 市が〇〇する方針を固めた。近く正式に発表する」「A 市の〇〇が分かった」といった形になる。同じ記者クラブに所属する社の間では、「他社が知らない情報を先取りする」ことになり、特ダネ扱いされることが多い。紙面の上では大きく扱われる。

第三は、これらとは一線を画し、役所側が積極的に流したい情報ではないが、マスメディア側にとってはニュース価値がある情報としてつかみ、報道するものである。中には、役所にとっては都合の悪い情報で、場合によっては隠そうとしていた情報を、マスメディアが重厚な取材で掘り起こし、報道するという「調査報道」も含まれている。

第四は、ある役所が一度発表した話題について、その後の経過についてマスメディアが取材し、報道するもの。何かの制度が始まって1カ月、1年などの節目に報道されることが多い。

官公庁に関する報道、および記者クラブの問題をめぐる、次のようなことが指摘されている。

指摘の一つは、記者クラブが置かれている官公庁では、記者クラブに所属するマスメディアの報道が「横並び」になる傾向が強いということである。つまり、官公庁から提供された同じトピックを、複数のマスメディアが同時に扱うことが多い、ということである。

もう一つの指摘は、マスメディアの報道は、官公庁側の記者発表（積極的に発表した内容）に依存しているということである。いわゆる「発表ジャーナリズム」が幅を効かせている。具体的には、上記の分類においては、一番目と二番目が多い反面、三番目（調査報道）は少ない。

以上の点を抑えた上で、あらためて、横浜市について、マスメディアはどのように報道しているのかを分析する。言い換えれば、①横並びで報道する傾向が強いこと、②記者発表に依存する傾向が強いこと、の2つを仮説として立てて、検証を試みる。

2 横浜市長の記者会見を新聞7紙はどう報じているのか

中田宏市長による記者会見は、毎週水曜日の1月7日、14日、21日、28日のいずれも午後に行われている。中田市長が取り上げたテーマは、後述の「記者発表」の形でもマスメディアに情報提供されるが、ほぼ全紙が記事にしていることが分かる。本稿の第I部で検討したように、ニュース価値の高いものが何かを庁内で吟味し、市長自らに記者会見で発表させている仕組みができていく。横浜市側の考えに呼応するように、情報を受け取るメディアの扱いもよい。

また、国や県レベルのテーマに関するコメントがしばしば報道されている。「記者発表」にされていないもので、市長の記者会見の内容が記事になったものは、図表4の通りである。

例えば、14日の記者会見のように、記者との質疑応答の中で出てきた、神奈川県の実験喫煙防止条例についてのコメントや、国の定額給付金を個人的には受け取らないとの意向を示したこと

図表 4 横浜市長の記者会見が記事になった例（「記者発表」されたものは除く）

掲載日	記事の見出し例	神奈川	朝日	毎日	読売	産経	日経	東京
2009 年 1 月 15 日	横浜市長が素案修正歓迎 県の受動喫煙防止条例（朝日）	●	●				●	
2009 年 1 月 15 日	市長が定額給付金「受け取りませ ん」（読売）				●	●		
2009 年 1 月 22 日	「政治家にとって年齢極めて重要」 オバマ大統領就任で市長（朝日）	●	●	●	●			
2009 年 1 月 29 日	定額給付金「年度内は困難」横浜市長（日経）	●	●		●		●	

が、記事になっている。

海外の事情についての発言も記事になっている。例えば、21 日の記者会見では、米国のオバマ大統領就任に合わせて、自分との年齢差や、在日米軍施設の返還、米国発の金融危機などについてのコメントを、各紙が報じている。

3 横浜市の「記者発表」を新聞 7 紙はどう報じているのか

横浜市の「記者発表」が、新聞の記事になっているのかどうか。記事になっているとすればどのような発表が多いのか。同じ「記者発表」を複数の新聞が扱う、「横並び」の傾向は強いのかどうか。これらを具体的に検証する。

(1) どのような「記者発表」が新聞記事になったか

7 紙のうち 1 紙でも記事になったのは、192 件のうち 49 件だった。つまり、「記者発表」のうち 25.5% が記事になっている。逆に言えば、「記者発表」は平均すると 4 件のうち 3 件までが、まったく新聞記事にはなっていない。

前項では、「記者発表」を内容別に、A)「事件・事故」、B)「募集もの」などと 8 分類した。この分類に沿って 192 件の内訳をみると、結果は図表 5 の通りである。

つまり、「記者発表」の内容別にみると、7 紙のうちいずれかが記事にする率（掲載率）が最も高いのは「事件・事故」。全 9 件のうち 6 件が、何らかの形で新聞報道されている。192 件のうち 9

図表 5 「記者発表」の記事掲載数、記事掲載率、記事本数

	「記者発表」(件)	記事掲載 (件)	掲載率	記事数 (本)
A)「事件・事故」	9	6	67%	14
B)「募集もの」	17	9	53%	19
C)「事業・政策紹介」	82	18	22%	37
D)「データもの」	12	6	50%	8
E)「イベント告知」	31	5	16%	9
F)「不祥事・ミス」	33	5	15%	12
G)「市長もの」	5	0	0%	0
H)「その他」	3	0	0%	0
合計	192	49		99

件と決して多くないが、発表されると記事になる確率が高い。

掲載率が5割を越えているのは「募集もの」と「データもの」。一方、「イベント告知」や「不祥事・ミス」は、記事になっている割合は下がる。つまり、たくさん発表しても、なかなか記事になりにくいことが分かる。

新聞記事になった「記者発表」49件のうち、それぞれ何社が扱ったかにはばらつきがある。すなわち、7紙すべてが記事にした「記者発表」もあれば、7紙のうち1紙しか記事にしなかった「記者発表」もある。これら、「記者発表」49件を基にした新聞記事は、延べ99本である。記事として掲載された場合は、平均すると2紙が扱っている計算になる。前掲の図表5参照。

ここには中田市長の記者会見を基にした記事は含まれていない。

「記者発表」は192件あった。それが27日間の各紙の紙面では、延べ99本の記事となった。ということは、「記者発表」を基にした記事は、1日平均で3.7本が7紙のどれかに載った計算になる。

内訳は図表5の通りである。紙面上は、1本が派手に大きく扱われる記事もあれば、小さい記事もある。記事の大小を考慮せず、単純に記事の本数で考えると、7紙トータルでは、「記者発表」を基にした記事の約4割が「事業・政策紹介」、約2割が「募集もの」が占めていると言える。

(2) より多くの新聞が記事にしたのは、どのような「記者発表」か

記事になった49件の「記者発表」は、どの新聞が記事にしたか。神奈川新聞が32本と最も多い。地元紙として手厚く報道していることがうかがえる。続いて朝日新聞が18本、その後は、日経新聞12本、毎日新聞と東京新聞が11本ずつ、読売新聞10本と、4紙がほぼ並走し、産経新聞だけが5本にとどまっている。トップの神奈川新聞に比べると、朝日新聞が半分ちょっとで、毎日、読売、日経、東京の4紙がおおよそ3分の1と捉えると分かりやすいだろう。

より多くの新聞が記事にしたケースを図表6にまとめた。全7紙がそろって記事にしたのは、1

図表6 より多くの新聞が記事にした「記者発表」と内訳

発表日	「記者発表」のタイトル	担当部署	掲載紙の数	神奈川	朝日	毎日	読売	産経	日経	東京
2009年 1月28日	平成21年度横浜市緊急経済対策について	政策局 政策課	7	●	●	●	●	●	●	●
2009年 1月13日	平成20年度第1回定期監査及び第1回財政援助団体等監査の結果報告について	監査事務局 統括監査専門監	5	●	●		●		●	●
2009年 1月14日	タケカワユキヒデさんが応援ソングで盛り上げます！！	環境創造局 事業調整課	5	●	●		●		●	●
2009年 1月19日	栄消防署栄救急隊の現場到着遅延について	消防局 栄消防署	5	●	●		●	●		●
2009年 1月21日	アルバイトとして雇用した方のうち、希望者に対し就業サポート研修を実施します。	総務局 人事組織課	5	●	●	●		●	●	
2009年 1月24日	南消防署六ツ川救助隊の交通事故発生について	消防局 南消防署	5	●		●	●	●		●
2009年 1月30日	新たな大都市制度創設の提案	政策局 調査・広域行政課	4	●	●	●			●	

図表 7 複数の新聞が記事した「記者発表」

	「記者発表」の件数	記事の本数
7紙掲載	1	7
6紙掲載	0	0
5紙掲載	5	25
4紙掲載	1	4
3紙掲載	6	18
2紙掲載	9	18
1紙掲載	27	27

月 28 日の「平成 21 年度横浜市緊急経済対策について」。市の当初予算としては過去最大規模の総額 1401 億円の対策で、中田市長自らが記者会見で明らかにした。

その次に多かったのは、5 紙が記事にしたのは、5 件の「記者発表」だった。このうち、1 月 21 日の「アルバイトとして雇用した方のうち、希望者に対し就業サポート研修を実施します。」は、失業者を臨時職員として採用した場合は、希望に応じて賃金を日払いや週払いにしたり、就職支援のために無料で講座を開いたりすると

いうもの。中田市長が記者会見で発表した。

また、先に触れた、19 日に発表された、救急車が出動先を勘違いして現場到着が遅れたという事案も、5 紙が記事を掲載している。

(3) 新聞は「横並び」報道か

次に、記者クラブに所属する新聞 7 紙による「横並び」報道の成否を検討する。横浜市の「記者発表」を扱う新聞 7 紙は、どの程度重なりあって報道しているのだろうか。つまり、複数の新聞が共通して報道する「記者発表」はどのように存在するのだろうか。2 紙から 6 紙までの組み合わせはさまざまである。結果は次の通りである。

新聞記事になった「記者発表」は 49 件。このうち 22 件は、複数の新聞が扱っている。「記者発表」を基にした記事 99 本のうち、1 紙単独なのは 27 本。残り 72 本は、複数の新聞（2～7 紙）が同時に扱っていることになる。このため、記者クラブに籍を置く新聞社による「横並び」報道の傾向が見られると言える。

(4) まとめ

横浜市による「記者発表」をマスメディアはどう報じたか。新聞 7 紙が報じた記事を点検しながら、詳細に分析してきた。主要なポイントは次の通りである。

- * 新聞 7 紙は、横浜市が情報提供した 192 件の「記者発表」のうち、約 4 分の 3 を捨て、残り 4 分の 1 を記事の材料として用いた。
- * 何らかの記事になった「記者発表」は 49 件。7 紙合計 99 本の記事になっている。
- * 「記者発表」の内容別では、「事件・事故」が最も記事になりやすい。「募集もの」や「データもの」も半分以上が記事になっている。
- * 1 紙だけが報じたのは 27 件の「記者発表」。残り 22 件は 2 紙以上が、合計 72 本の記事として報じている。中には、全 7 紙がそろって報じたものが 1 件、5 紙までがそろって記事にしたものが 5 件あった。総じて「横並び」報道の傾向が見られると言ってよい。

第 6 章 横浜市政に関する「独自ダネ」報道はあるのか【研究課題 3】

1 横浜市政に関する報道

掲題の「横浜市政に関する報道」とは、新聞記事で言えば、文字通り、「横浜市政に関するこ

が中心に扱われている記事」のことである。例示的には、横浜市側からの「記者発表」や市長による記者会見が基になった記事がある。記者クラブを通して流された情報を基に、記者クラブに所属する記者が書いたのだらうと推測することができる。

しかし「横浜市政に関することが中心に扱われている記事」には、これだけにとどまらない。横浜市側が記者クラブを通して情報を流した形跡はないが、記事になることがある。マスメディア業界、ジャーナリズム業界では「独自ダネ」と呼ばれる記事がこれに当たる。記者クラブに所属した記者の手によるかどうかは必ずしも分からないが、横浜市政に関するテーマを独自に取材し、記事にした場合である。他紙と競合せずに、1紙だけが報道した場合は、一般に「特ダネ（スクープ）」と呼ばれている。

本章では、「横浜市政に関することが中心に扱われている記事」の中で、「独自ダネ」の例を抽出して検討する。第4章では、横浜市側からの「記者発表」や市長による記者会見と、新聞紙面を付き合わせて、それらが基になった記事について調べた。本章は、こうした横浜市から積極的に流された情報が基になっておらず、記者が独自に取材して書いたと思われる記事を、選び出し、質的分析を試みる。

2 横浜市政に関する新聞の「独自ダネ」はあるのか

横浜市政に関して、新聞7紙のいずれかが独自に取材し、報道したと位置付けられる記事を、1月中旬を中心に詳しく取り上げる。

(1) 「在宅障害者手当を全廃」(1月11日付神奈川新聞)

神奈川新聞は1面トップに、4段見出し「在宅障害者手当を全廃 新支援策に転換 10年度から横浜市方針」の記事を掲げた。本文（リードと呼ばれる冒頭部分）は「横浜市は二〇一〇年度から「在宅心身障害者手当」を全廃する方針を固めた」で始まる。記事の大きな扱いや、本文の書き方から判断して、典型的な特ダネ記事と言える。

「二月の予算市会に、関連条例を廃止する議案を提出する」とあり、記事の内容からすると、二月の市議会が始まれば公になる事柄を、独自の取材でつかみ、先取りして報道した形。

(2) 「一般会計1兆3700億円」(1月14日付神奈川新聞ほか)

神奈川新聞は1面で、3段見出し「一般会計1兆3700億円 市長ボーナス30%減 横浜市09年度」の記事を掲載した。記事の冒頭は「横浜市の二〇〇九年度当初予算案の概要が十三日、分かった」で始まる。「独自ダネ」であることを強調する記事のスタイルになっている。

しかし、ふたを開けてみると、結果的には神奈川新聞単独の記事ではなかった。日経新聞と読売新聞も、それぞれが「独自ダネ」のスタイルで、記事を掲載した。まず日経新聞は、4段見出しで扱いは大きい。見出しは「横浜市、公共投資1割削減 市債発行、減額でさす 09年度予算案」。一般会計が1兆3700億円であることも、見出しにはないが、神奈川新聞と同じように、本文に入れている。一般会計の内訳や、特別会計と公営企業会計の額のほか、12の主な歳出抑制策を図表化するなど、詳細な内容となっている。

読売新聞はこれより小さく、見出し3段の扱い。「市、新年度予算1兆3700億 税収減でも1%

増 一般会計案」。特別会計には触れておらず、内容は日経新聞と神奈川新聞に比べると、やや見劣りする。

3紙の記事には、いくつもの数字が登場する。予算案の文書を独自に入手していなければ、到底記事にすることはできない。朝日新聞や毎日新聞は、この日までに記事にしていない。関連文書を入手して、記事にするのを見送ったのではなく、入手できていなかったと考えられる。

しかし、上記(1)の例と同様に、数週間後には市が明らかにする内容である。読売新聞が「市は最終調整して2月初旬に予算案を発表する」と書いているように、2月に入れば情報は公になる。上記の3紙は、発表される前に関連文書を独自取材で入手し、先を争って記事にした。結果的には3紙同着となった。

(3)「哺乳瓶は2リットル 赤ちゃんキリン」(1月16日付東京新聞)

横浜市立野毛山動物園で、アミメキリンの赤ちゃんが1月7日に誕生したというニュース。飼育係が手を高くかざしてミルクを赤ちゃんキリンに飲ませる写真が付いている。この件についての横浜市側からの発表はなく、記者が独自に取材して記事にしたと考えられる。他紙はまったく報道せず。市役所内の話題ではないが、完全な「独自ダネ」だと言える。

ところが、記事が掲載された16日の朝、このキリンの赤ちゃんが死んでいるのが見つかった。東京新聞だけが「安らかに・・・」という見出しを付けて、17日にあらためて報道した。

(4)「全校で日本史必修化」(1月17日付神奈川新聞)

神奈川新聞が1面トップで伝えた。見出しは「全校で日本史必修化 10年度以降の入学生 横浜市立高」で4段の大きさ。記事は「・・・日本史を市立高校九校で必修化する方針を固めた」という典型的な「独自ダネ」のスタイルで書かれている。同じ1面には「低履修率に危機感」という見出しの解説記事も付した。他紙は同日に掲載できず、完全な「特ダネ」となった。

週末だったので他紙が確認できたのは、週明けの19日になる。読売、東京、毎日、日経の4紙が神奈川新聞の「特ダネ」を後追いする記事を、2日遅れで掲載した。

情報源はいずれも横浜市教育委員会だが、1月末までにこの内容を発表しなかった。報道が横浜市の発表よりも大幅に先行した事例と言える。しかし、報道内容が事実であれば、いつの段階かで市教委が発表せざるを得ない。

(5)「横浜市が小中一貫教育」(1月19日付夕刊朝日新聞など)

朝日新聞が19日の夕刊1面で報道。見出しは4段で「横浜市が小中一貫教育 全491校で12年度から」。記事は「・・・計491の全市立校で「小中一貫教育」を実施する方針を固めた」という、典型的な「独自ダネ」スタイルの書き方になっている。

同着だったのは日経新聞。社会面に「全校で小中一貫教育 公立教育を充実 2012年度までに横浜市」という4段の見出しを掲げ、朝日新聞よりも短い記事を掲載した。

これを20日付朝刊で追ったのが、読売新聞と東京新聞。いずれも神奈川県版ではなく、社会面に掲載した。毎日新聞は神奈川県版に掲載。

前述の(4)の記事と同様、情報源は横浜市教育委員会だが、1月中にこの内容を発表していな

い。横浜市は公式には確認せず、各社が独自の取材で記事にしたことになる。こちらも市教委がいずれは発表するだろうと考えられる内容である。それを報道が先取りした形だと言える。

日経新聞は24日付で、「小中一貫 公立復権狙う 先生の不足・連携課題」という見出しで、一貫教育の課題や展望を考察した、グラフと写真付きの、大型記事を掲載している。また、東京新聞は26日付で、「全国最大規模 準備急ピッチ」との見出しで、大型の記事を掲載。写真や年表付きで、この取り組みの問題を掘り下げて報じている。

なお、他紙の動きを完全に無視できなかったのが神奈川新聞。小中一貫教育を先行実施した取り組みを報告するフォーラムが開かれるという記事を、わざわざ、20日付で掲載している。記事は「横浜市教育委員会は二〇一二年度から小中一貫教育を全四九一校で実施することを決めているが、・・・」で始まる。読者には、まるで「他紙が今ごろ報道しているようだが、私たちは既に報道済みの件である」と言いたげな、中途半端な記事の書き方になっている。

(6) その他

上記以外に、各社の「独自ダネ」と位置付けられる記事は次の通り。

「横浜開港150年 順風の船出 競合イベント不在も後押し」(19日付夕刊日経新聞)

「テナント進出に支援策 高収益なら女性増額 横浜市」(20日付神奈川新聞)

「過料1年周知に課題 看板強化、雑誌でPRも 横浜市「ポイ捨て・喫煙禁止条例」」

(20日付神奈川新聞)

「助成限度8割減額 税収減で3年間 横浜市の企業誘致」(20日付日経新聞)

「「電子債権」横浜から「モデル地区」に設定 市、総務省や三菱UFJと研究会」(21日付日経新聞)

「運転士、09年度16%削減 経営効率高める 横浜市バス」(23日付日経新聞)

「専門外医も見抜く目を うつ病早期発見 自殺予防へ 横浜市が研修医育成事業」(24日付神奈川新聞)

「混乱? 「想像もつかぬ」 定額給付金 全国最多支給の横浜市」(24日付神奈川新聞)

「定数6減 有力案で浮上 議論本格化へ 自公民4党派削減に賛成 横浜市区会」(27日付神奈川新聞)

「環境ISO 自主運用広がる ノウハウ習得できた 外部審査費用を節約 新年度から市方針」(28日付読売新聞)

3 まとめ

記事の書き方や、記事の取り上げ方、他紙の報道ぶりなどの点から、「独自ダネ」と位置付けられる新聞記事を列挙した。複数の社が同着になったものも含め、15以上を数える。

一般的に「独自ダネ」は、「自分のところだけが報道している」ことを読者に強く印象付けるため、比較的大きな扱いになる。地方紙なら1面トップ、全国紙なら社会面や地方版のトップで扱われることが多い。

前章で分析したように、横浜市が積極的にマスメディアに伝えようとした「記者発表」は、4分の3がボツになり、新聞7紙が取り上げたのは49件だった。少なくとも、「記者発表」だけに情報

源を頼ることなく、各社が独自の取材を行い、「独自ダネ」を繰り出そうとしている姿勢を、うかがい知ることができる。

特に、地元の地方紙である神奈川新聞は、他の地方紙と同じように、県庁所在地の市政を重視している。横浜市政（横浜役所）のニュースは、神奈川県警と神奈川県庁と肩を並べるほど大きな位置を占めている。だとすれば、他紙に比べ記者の配置数も多く、「独自ダネ」も出しやすい条件はそろっている。

神奈川新聞にもまして目立つのは、日経新聞の「独自ダネ」の多さである。経済新聞という性格上、横浜市政に関するニュースの中でも経済関係ものが中心になるとはいえ、一般の読者がついていけないような難解な記事はない。小中一貫教育の導入（1月19日付夕刊）など、むしろ一般紙が大きく取り上げる教育問題でも、「独自ダネ」を輩出している。経営の話とはいうものの、市バスの問題（1月24日付）も一般読者の多くが利用するため、関心が高いニュースだと言える。7紙の中では、日経新聞の活躍ぶりは刮目に値する。

第Ⅲ部 結論

行政組織に置かれている記者クラブ制度の問題を、行政内部の広報過程という構造を解き明かしたうえで、2009年1月の横浜市を例に、どのような情報が記者クラブに向けて出され、それがどのように報道されているかを突き合わせることで、実証的に解明してきた。

記者クラブの問題は、これまで諸点が指摘されてきたが、本研究では、記者クラブに所属する新聞による「横並び」報道の成否と、行政組織からの情報への依存の成否を研究対象の柱に据えて、詳細な分析を試みた。

その結果、第Ⅱ部でも示したように、確かに「横並び」報道の傾向はみられるものの、横浜市が提供する「記者発表」を闇雲に記事にするのではなく、取捨選択して報道しており、「記者発表」に頼らず「独自ダネ」もかなりの本数を各社が報じていることなどが明らかになった。少なくとも横浜市について言えば、記者クラブを通して得られる情報を効率的に活用しながら、独自に取材すべきことは取材して、報道していることが分かる。そこには、過剰かどうかは判断がつかないが、一定の競争原理が働いていることがうかがえる。

一方、行政組織サイドからすれば、記者クラブがブラックボックスに見える。積極的にお知らせしたいことばかりでなく、記者発表すべきだと考えられることを発表しても、報道されるかどうかは翌日の朝刊を見てもないことには分からない。報道過程が見えないために、過度に恐れたり、逆に軽視したりすることもあるのではないか。

もちろん行政と報道の間には緊張関係があつてしかるべきではあるが、行政からの一方的な「お知らせ広報」から市民自治に立脚した「対話型広報」へ改革していくためには、行政の情報がどのような報道過程を経て市民に伝わるか、行政側が理解を深める必要があるだろう。また市民も、受動的に情報を受けるだけの存在ではなく、行政の広報や記者クラブのあり方について、それらを市民自治のツールとしてより良いものへとしていくためにも、議論に加わる必要がある。

それには、行政の広報過程と、記者クラブを通じたマスメディアの報道過程の両方を明らかにする必要がある、それはまさに本研究の目指したところである。

おわりに

本稿は筆者2人の共同研究をまとめたものである。第1部は主に田中が、第2部は主に小黑が執筆を担当した。冒頭に述べたように、記者クラブ制度には、他にもその「閉鎖性・排他性」「記者室の独占」「公的機関からの過剰な便宜供与」「安易な取材活動」などの問題が指摘されている。これらについて実証的に成否を検討するのは今後の課題として残されている。

氏名を挙げることはできませんが、研究にご協力いただいた横浜市の関係者や、横浜市政記者会のみなさんには、この場をお借りし、心から御礼申し上げます。

また、2010年度龍谷大学国際社会文化研究所のプロジェクトとして、研究助成をいただいたことにも、感謝申し上げます。

本研究は、田中が行政・政治の側から、小黑がジャーナリズムの側から、それぞれの実務経験を活かしながら取り組んできた。共同で新たな研究を切り開こうとする第一弾である。研究畑が違う者がアイデアを出し合い、クロスオーバーする過程では、時にぶつかることもあるが、とても1人では成し得ない結果が生み出される。その妙味を近くまた味わってみたいと思っている。

引用・参考文献

- 小黑純（2009）「“横並び報道”と記者クラブ問題－「竹島（独島）問題」関連の報道を事例にして－」龍谷大学国際社会文化研究所『龍谷大学国際社会文化研究所紀要』第10号、P 64－78。
- 小黑純ほか（2010）『超入門ジャーナリズム－101の扉－』晃洋書房。
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学－自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規。
- 蒲島郁夫ほか（2010）『メディアと政治（改訂版）』有斐閣。
- 株式会社電通プロジェクト・プロデュース局ソーシャルプロジェクト室（2005）『広報力が地域を変える！』日本地域社会研究所。
- 城山英明ほか（1999）『中央省庁の政策形成過程－日本官僚制の解剖－』中央大学出版部。
- 新規採用研修研究会編（2010）『自治体職員スタートブック』学陽書房。
- 中邨章（2003）『自治体主権のシナリオ－ガバナンス・NPM・市民社会－』芦書房。
- 橋場義之（2004）「新聞の現場」『新 現代マスコミ論のポイント』学文社
- 南学＝上山信一（2005）『横浜市改革エンジンフル稼働－中田市政の戦略と発想』東洋経済新報社。
- 森暢平（2008）「漂流する21世紀の記者クラブ」天野勝文＝橋場義之編『新 現場からみた新聞学』学文社。
- 長野県ホームページ（<http://www.pref.nagano.jp/>）
- 横浜市ホームページ（<http://www.city.yokohama.lg.jp/>）

注

- 1) 長野県ホームページ（<http://www.pref.nagano.jp/>）参照。
- 2) 「横浜市組織図」（<http://www.city.yokohama.lg.jp/somu/org/jinji/soshikizu/>）
- 3) 横浜市の広報過程を整理するに当たっては、筆者の在職経験だけでなく、横浜市の報道担当係長経験者からのヒアリングが大変に参考となった。またイントラネット資料『パブリシティの手引』の提供も受けた。深く感謝し上げる。また図表の作成にあたっては、城山英明らの提示した政策形成過程における4段階整理の概念を用いている。城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程－日本官僚制の解剖－』中央大学出版部、1999年を参照のこと。
- 4) 「お知らせ広報」及び「対話型広報」については、以下を参照のこと。株式会社電通プロジェクト・プロデュース局ソーシャルプロジェクト室『広報力が地域を変える！』日本地域社会研究所、2005年。25－26頁。