

# 公共政策に関する 大手新聞社報道についての時系列分析

田中 皓介<sup>1</sup>・神田 佑亮<sup>2</sup>・藤井 聡<sup>3</sup>

<sup>1</sup>学生会員 京都大学大学院 都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail:tanaka@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 京都大学大学院助教 都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail:kanda@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

<sup>3</sup>正会員 京都大学大学院教授 都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail:fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

先の東日本大震災からの復興や、高い確率でその到来が予測されている首都直下型地震及び東海・東南海地震等に対する防災・減債の観点からしても、公共事業の重要性は近年一層高まっていると考えられる。そうした公共事業の実施に当たっては、国民世論並びにそうした世論形成に影響を及ぼし得るメディアの報道が重要であるといえる。ところがそうした主要なメディアの一つである新聞の報道が公共事業に対し批判的な傾向であることが示唆されている。については本研究では、大手新聞社の公共事業に対する批判的な報道の傾向を分析し、その背景について考察を加えることとした。

**Key Words : public policy**

## 1. はじめに

公共事業の重要性は近年、一層高まっていると考えられる。東北地方に甚大な被害をもたらした 2011 年 3 月 11 日の東日本大震災からの復興には大規模な財政出動による公共事業が必須である。さらには、首都直下型地震や東海・東南海地震など、日本の経済の中核に致命的な被害をもたらしかねない震災が近い将来に発生することが様々に指摘されており、防災や減災の点からいっても、公共事業の必要性がうかがえる。また、日本経済は長らくデフレという問題を抱え、経済的低迷を続けており、デフレ脱却、あるいは景気対策としても公共事業が重要であるとする意見もある<sup>(例えば<sup>1</sup>)</sup>。

ところが、筆者らの既存の研究においては、日本国民にとっての重要な報道機関と言える新聞<sup>2</sup>の論調が、そうした公共事業の実施、あるいは公共事業の経済効果に対し批判的である傾向が示唆されている<sup>3</sup>。そのため、そうした新聞の報道が、世論を必要以上に、公共事業に批判的なものとし、適切な公共事業の実施の妨げになっているのではないかということが危惧される。

そこで、本研究では、大手新聞社の公共事業に対する批判的な報道がどのような変遷をたどってきたのか、その論調の傾向を分析することとした。

## 2. 分析方法

筆者らの既往の研究<sup>1</sup>の中で、近年の一年分の新聞社説を読んだところ、公共事業に対しては、以下に述べるような3つの観点からの“批判”がなされているようであった。

第一に、“土建国家”と揶揄されるような、政治と公共事業の癒着や、談合などの不透明なシステムといった、公共事業に関する利権構造への批判である。

第二に、河口堰やダム、干潟の干拓など、大規模公共事業によって生じる、環境破壊という批判である。

第三に、無駄な公共事業の乱発が日本の財政赤字や借金の元凶となっており、景気対策名目で公共事業を増加したものの借金が膨らむだけであったというような、財政の問題に関連した批判である。

本研究では、分析を進めるにあたり、これら3つに関連する言葉と「公共事業」という言葉の掲載回数の経年変化を調べ、公共事業に対するネガティブ・イメージの推移やその背景、及び要因を考察することとした。

本研究では全国的なシェアが高い読売新聞、朝日新聞、毎日新聞、日経新聞、産経新聞の全国紙の5社を対象とした。記事の検索方法については表-1 に示すように、それぞれの新聞社のデータベースを利用した。検索の範囲は見出し及び本文である。また、同じ新聞社であって

表-1 検索方法

	読売新聞	朝日新聞	毎日新聞	日経新聞	産経新聞
検索サイト	ヨミダス歴史館	聞蔵Ⅱビジュアル	毎索	日経テレコン	The sankei archives
検索条件	地域選択: 全国版	対象紙誌: 朝日新聞	面種: 東京朝刊	媒体: 日本経済新聞朝刊	掲載面: 全て
	発行形態: 東京朝刊	対象: 見出しと本文	面名: 全て		東西版: 東京朝刊
	分類選択: すべて	朝夕刊: 朝刊			対象項目: 全て
		本誌/地域面: 本紙			
発行社: 東京					
検索期間	1986年から	1984年から	1987年から	1984年から	1992年から

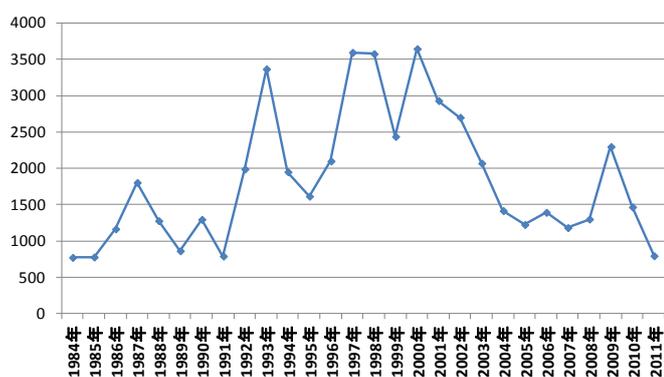


図-1 「公共事業」の掲載回数

も、記事の内容は地方によって多少の差異がある。そのため、特にシェアの高い、東京で発行されている紙面の、さらには朝刊と夕刊があるうち、より一般的に読まれている<sup>2)</sup>朝刊のみを対象とした。

公共事業とそれにネガティブ・イメージを与えると考えられる言葉の掲載回数を年ごとに追うとともに、その見出しを参考にしつつ、その時代背景なども踏まえながら考察を加えた。

### 3. 結果と考察

まず、図-1 で示すように「公共事業」という言葉の掲載頻度を時系列で見ると、1993年に増加し、95年にかけて減少した後、97年、98年、2000年あたりの時期にピークを迎えた後、徐々に減少していき、09年に再び増加している。以下、このような変遷の中で見られる公共事業に関する新聞報道の4つのピーク、すなわち、1993年の第一期、1997年から1998年にかけての第二期、2000年、2001年の第三期、2009年の第四期の4つのピークのそれぞれについて考察を加えることとする。

#### 3.1 第一期（形成期：1993年）

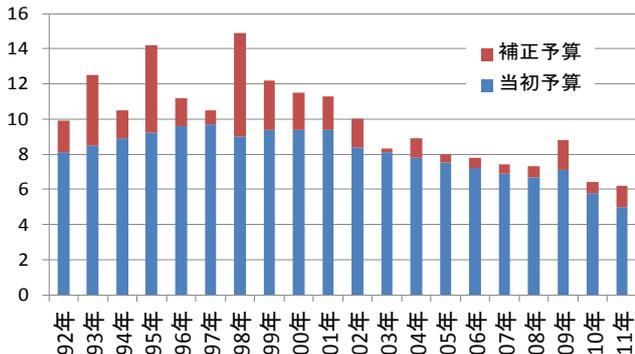
歴史的な背景を見てみると、92年には公共事業の受注に関する「埼玉土曜会事件」、93年には、建設相、宮城県知事、茨城県知事、仙台市長が逮捕される事態にまで至った「ゼネコン汚職事件」など、この第一期

には、それまで日本の慣習法となっていた談合システムが、事件として摘発され始めた時期である<sup>4)</sup>。「公共事業&利権」、「公共事業&天下り」についての掲載回数（ここにA&Bとは、AとBのキーワードを同時に含む記事を意味している）をそれぞれ図-3、図-4に示す。こうした記事はかつてはほとんど掲載されていなかった一方で、近年では頻りに掲載されるようになっていくのが分かるが、それらがはじめて紙面に登場するようになったのが、これらの図からも明らかなように、この時期である「93年」であることが分かる。また、「土建国家」や、「談合」という言葉が紙面上に掲載されるようになったのもこの時期からであることが図-5、図-6から見て取れる。つまり、この1993年から、それまで慣習法として機能していた“談合”のようなシステムが、事件として扱われるようになったわけである。いわば、1993年頃は、公共事業が利権にまみれた不公正なものというネガティブ・イメージが形成された「公共事業ネガティブ・イメージ形成期」と言うことができよう。

#### 3.2 第二期（成長期：1997年～1998年）

この時期の背景として、行政改革をうたう橋本内閣（1996年01月11日～1998年07月29日）が政権を担い、緊縮財政が実施されたのが97年である。具体的に、97年には図-2に示すように公共事業関係費が削減され、さらに、消費税が3%から5%に引き上げられるなどの財政緊縮策が実施されている。また、その翌年の98年に発足した小渕内閣（1998年07月30日～2000年04月04日）においては、景気対策として大規模な財政出動が実施されている様子が図-2からも見て取れ、補正予算で5.9兆円を公共事業関係費に充てるなど、当初予算と合わせると公共事業関係費は14.9兆円と、急増している。そのような橋本内閣の緊縮財政に沿う形で、あるいは、小渕内閣の大規模財政出動に反する形で、公共事業に関するネガティブな報道が増えたというのが、97年～98年の第二期だと解釈することができよう。

この頃に急激に報道されるようになったのが、図-7に示した「公共事業&借金」、図-8に示した「公共事業&財政&（赤字 or 再建 or 改革 or 健全 or 借金）」といった、公共事業を財政の問題として捉える報道である



※日本の財政関係資料(財務省H23.9)より  
図-2 公共事業関連費の推移

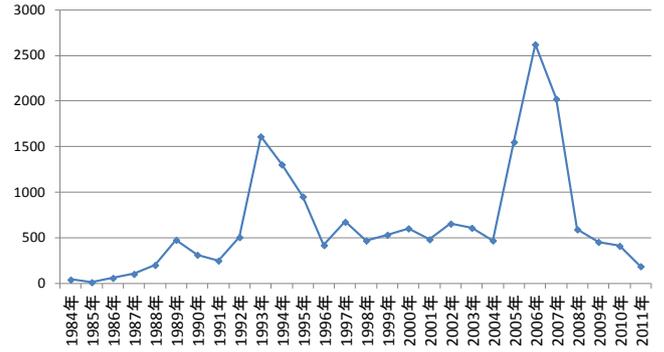


図-6 「談合」の掲載回数

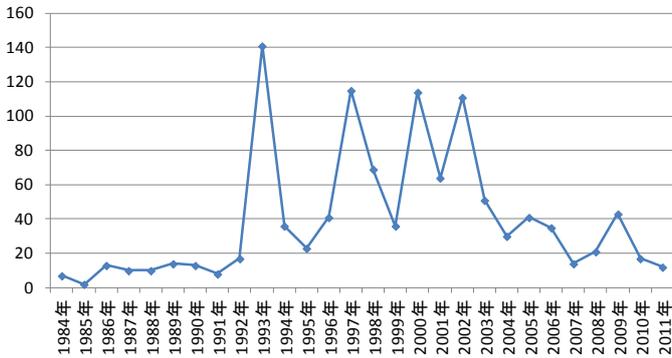


図-3 「公共事業&利権」の掲載回数

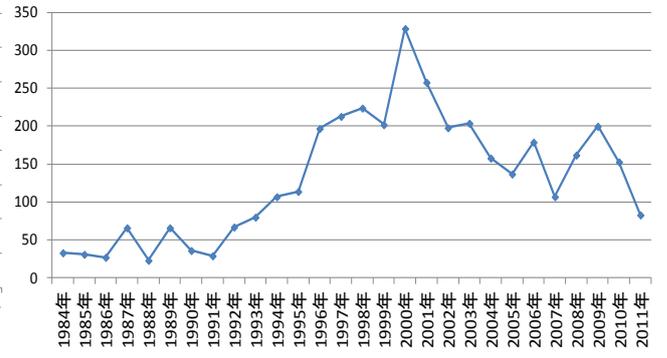


図-7 「公共事業&借金」の掲載回数

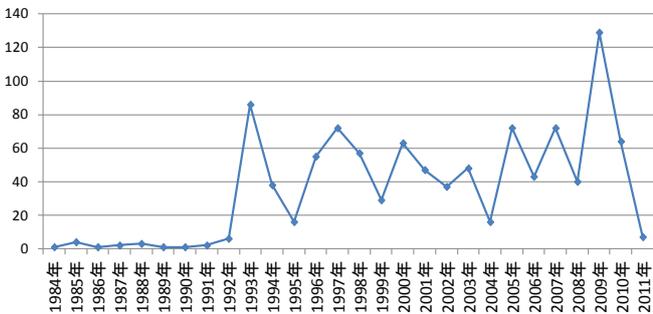


図-4 「公共事業&天下り」の掲載回数

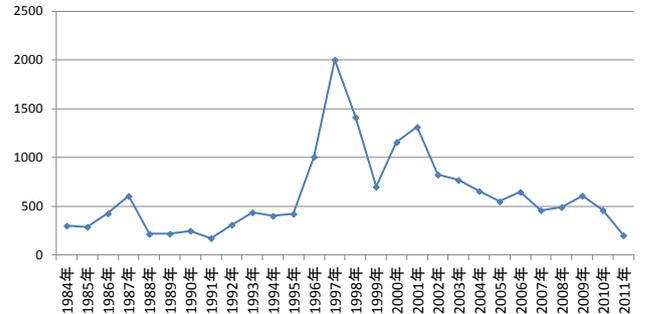


図-8 「公共事業&財政&(赤字, 再建, 改革, 健全, 借金)」の掲載回数

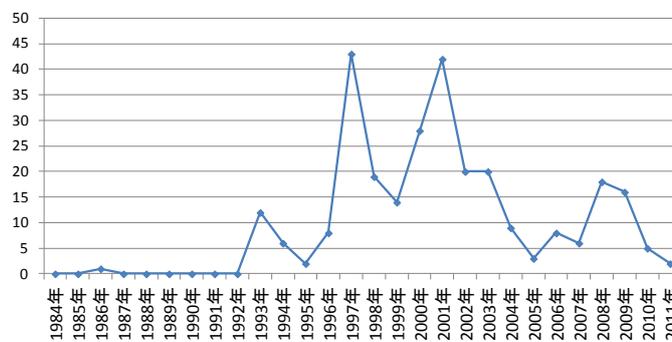


図-5 「土建国家」の掲載回数

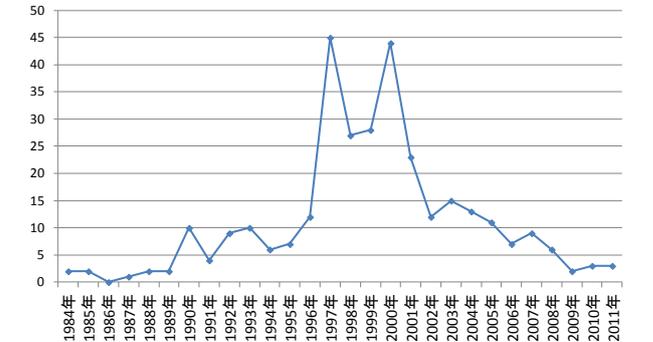


図-9 「公共事業&環境破壊」の掲載回数

表-2 各ワードの掲載回数順位, 公共事業予算, 政権, 出来事の年表

記事										予算		政治		出来事
公共事業						土建国家	談合	公共事業 関係費(補正)	公共事業 関係費		政権	政権開始		
公共事業	&利権	&借金	&天下り	&環境破壊	&財政(赤字、 借金、健全、再 建、改革)									
11	17	20	20	12	19	20	13	7	11	92年			埼玉土曜会事件	
4	1	19	2	11	16	10	3	3	3	93年	細川	1993.08.09	ゼネコン汚職	
12	11	16	14	16	18	14	5	9	8	94年	村山	1994.06.30		
13	15	15	17	14	17	18	6	2	2	95年				
9	9	9	9	8	5	12	18	9	7	96年	橋本	1996.01.11		
2	2	4	3	1	1	1	7	14	8	97年				
3	5	3	8	4	2	6	16	1	1	98年		1998.07.30		
2.5	3.5	3.5	5.5	2.5	1.5	3.5	12	7.5	4.5	平均(97, 98)	小淵			
7	11	6	16	3	8	9	12	4	4	99年				
1	3	1	7	2	4	3	10	5	5	00年	森	2000.04.05		
5	6	2	11	5	3	2	14	6	6	01年		2001.04.26		
3	4.5	1.5	9	3.5	3.5	2.5	12	5.5	5.5	平均(00, 01)	小泉			
6	4	8	15	8	6	4	8	9	10	02年				
10	7	5	10	6	7	4	9	20	14	03年				
15	14	12	17	7	9	11	15	13	12	04年				
18	9	14	3	10	12	17	4	18	15	05年				談合撤廃宣言
16	13	10	12	14	10	12	1	16	16	06年	安倍	2006.09.26	官製談合(宮崎, 和歌山, 福島)	
19	19	16	3	12	15	14	2	18	17	07年	福田	2007.09.26		
17	16	11	13	16	13	7	11	16	18	08年	麻生	2008.09.24	リーマンショック	
8	8	7	1	20	11	8	17	8	13	09年	鳩山	2009.09.16	世間交代	
14	17	13	6	18	14	16	19	15	19	10年	菅	2010.06.08		
20	20	18	19	18	20	18	20	12	20	11年	野田	2011.09.02	東日本大震災	

凡例 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10~20

(ここに (A or B or Cor...) というのは, AかBかCか... いずれか少なくとも一つという趣旨である). これらの記事は, この時期に急激に増加する傾向を見せている. なお, 図-3, 図-4, 図-5 から読み取れるように「公共事業&利権」や「公共事業&天下り」, 「土建国家」といった記事の掲載頻度も軒並み増加しており, 利権がらみのネガティブ・イメージが強調されている様子が見える.

さらに, 97年には「公共事業&環境破壊」の掲載回数が急増している様子が図-9 から読みとれる. この年には, 長崎県の諫早湾干拓事業による, 水質汚染等の環境問題が取り上げられており, 公共事業が環境を破壊するものとしてのネガティブ・イメージが形成され始めた年であると考えられる.

以上から, この97年~98年の第二期は, 93年に形づくられた公共事業の「ネガティブ・イメージ」に, 政府の借金を膨らませるというイメージや, 環境を破壊するというイメージなどが付与された時期であることが分かる. ついてはこの時期は, 「公共事業ネガティブ・イメージ成長期」と言うことができよう.

### 3.3 第三期 (完成期: 2000年~2001年)

この時期の政治的背景として, 規制緩和を強力に推

し進めた小泉内閣 (2001年04月26日~2006年09月25日) の始まった時期であり, 図-2 を見ると公共事業関係費はこの頃を境に削減され続けている. また2000年には, 徳島県の吉野川第十堰の可動堰化の是非を問う住民投票が行われ, 広く注目を集め, その中で環境問題が反対派の主たる理由の一つとなっている. こうした, 公共事業が環境を破壊するとの報道により, さらにネガティブ・イメージが形成されていったものと考えられる.

また2001年には, 朝日新聞が「土建国家の終焉」という連載を組むなど, 公共事業は前近代的で古くさいものといったネガティブ・イメージがさらに補強された期間とも考えられる.

実際, 図-1 からこの時期は文字通り, 公共事業が新聞紙面上で最も取り上げられた時期であることも分かる. そして, その時に最も取り上げられたテーマは, 図-3, 図-4, 図-9 から分かる通り, 利権, 天下り, 環境破壊といったネガティブな側面であることが分かる. その中でも, 図-7 に示されているように, 「借金」というネガティブ・イメージと共に報道される頻度がこの時期にピークを迎えていることが分かる.

こうした第三期以降, 2005年には日本道路公団と天下りOBによる談合事件が発覚し, さらに, 翌2006年には官製談合事件があったとして福島, 和歌山, 宮崎で

県知事が相次いで逮捕されるなどの事件があり、「談合」については頻繁に報道されることはあったものの図-1からも明らかな通り、公共事業関連の報道が着実に減少していく様子が分かる。

なお、図-2の公共事業関係費に着目すると、この時期は、98年、99年の小渕政権下での大型の補正予算に伴う公共事業拡大期の直後にあたる時期であり、かつ、それ以降は、削減の一途を辿ることとなる時期であることが分かる。

以上より、この第三期は、これ以降は、公共事業関係費の減少と共に、徐々に沈静化に向かう公共事業を批判報道が「ピーク時期」を迎えていた時期であることが分かる。いわば、この時期は、小渕政権下での公共事業関係費の戦後最大とも言える大型拡大期を受けて公共事業批判が活性化した時期と「解釈」することも可能な時期である。そして、こうした批判を受ける形で、徹底的に公共事業が削減され、それに伴って公共事業を批判する必要性があたかもなくなっていくかのようにして公共事業批判が低減していったと「解釈」することも可能である。

いずれにしても、この時期は公共事業批判の「黄金期」とも言える様な、公共事業批判が「完成」されたといっても過言では無い様な時期とも考えられる。ついては、この時期は、「公共事業ネガティブ・イメージ完成期」と解釈することができるだろう。

### 3.4 第四期（復活期：2009年）

この第四期は、リーマンショックの直後であり、麻生内閣（2008年09月24日～2009年09月16日）が景気対策として、大規模財政出動を行っていることが図-2より分かる。また、09年9月には民主党への政権交代があり、その選挙で民主党が掲げたスローガンとして「コンクリートから人へ」や、「事業仕分け」が盛んに叫ばれ、“マニフェスト”に八ツ場ダムの建設中止が掲載されるなど、公共事業に対する批判が実行に移された年と言える。

公共事業に関するネガティブな報道は図-3、図-4、図-5、図-7を見ると分かるように、2000年前後に比べれば少ないものの、利権や財政に係る公共事業のネガティブ報道が、この前後の年に比べると明らかに増加している。中でも“天下り”についての報道が多く、本研究対象期間の中では最多となっている。しかし、この年には天下りに関する特に目立つような“事件”は見られない。そこで、その報道内容を見てみると、政権交代で民主党政権が“脱官僚”を強調していたため、天下りが“事実としてではなく”、“イメージとして”掲載されているようである。

以上の様に、この時期は、一旦沈静化していた公共事

業批判についての報道が復活した時期であることから、「公共事業ネガティブ・イメージ復活期」と言うことができる。

### 3.5 財政出動と報道

表-2に、各ワードの掲載回数を92年以降の20年間で、年ごとに序列をつけたものを示す。

「公共事業関係費の推移」を見ると、補正予算がとりわけ多いのは93年、95年、98年である。また、09年は、2000年前後に比べれば少ないとはいえ、（麻生政権下のリーマンショック後の景気刺激策が実行された年であることから）明らかに増加している。これらの93年、98年、09年は、表-2にあるように、公共事業に対する新聞のネガティブ報道が多い年と言え、公共事業関係費の増加に合わせて、新聞各社の公共事業への批判が強まっている様子が分かる。ただし、95年は阪神・淡路大震災の起きた年であり、復興予算で公共事業関係費が増えるのも必然であり、ネガティブな報道は控えられていると考えられる。

## 4. まとめ

以上、公共事業に関するネガティブ報道の傾向の変遷をまとめると、まず90年代前半に公共事業が利権がらみのものとして、ネガティブ・イメージ形成がなされるようになっていく。そして、90年代後半から、2000年代前半にかけての行政改革や小泉改革の際には、同様の批判だけでなく、環境破壊の観点からの批判を受けたり、さらには、財政の問題としての批判もなされはじめるなど、公共事業に対するネガティブ報道のピークを迎えている。その後、ネガティブな報道は減少していくが、09年にはそうした報道が再び増えており、公共事業に関して利権や財政に関連するネガティブな“イメージとしての報道”が、根強く繰り返されている様子がうかがえる。

そうした公共事業に対する新聞のネガティブ報道はまた、公共事業関係費の増加に同調している様子が示唆された。この事はすなわち、公共事業関係費が増加した場合に、それを打ち消すかのような方向で公共事業に対するネガティブ・イメージの報道が増加していることを意味している。

ここで、公共事業関係費の増減は、最大で15兆円程度、最低で7兆円程度と約2倍程度の開きしかない一方で、図-1に示した公共事業の報道は、最低で800回最高で3600回と、5倍以上の開きがあることが分かる。もしも、公共事業1単位あたりに、一定程度の「報道すべきネガティブな報道ネタ」があるとすれば、公共事業関係費の増減の最大値と最低値の割合と、報道回数の最大値と最

低値の割合は、概ね一致するはずであるが、後者の方が圧倒的に高い水準であることが分かる。

こうした結果が得られるには、

- 1) (報道姿勢は公共事業関係費の多寡によらずに概ね一定であるが) 公共事業関係費が多い場合ほど、「報道すべき否定的な報道ネタがそれぞれの公共事業の中に含まれている事が多くなる」

という場合か、あるいは、

- 2) (報道すべき否定的な報道ネタがそれぞれの公共事業の中に含まれている確率は公共事業関係費の多寡によらずに一定だが) 報道する側が、公共事業関係費が多い場合ほど、より積極的に否定的な報道を行う傾向を持っている」

かのいずれか一方、あるいは、両方が成立する場合であると考えられる。

一方で、「公共事業関係費が多い場合ほど、報道すべき否定的な報道ネタがそれぞれの公共事業の中に含まれている事が多くなる」という事がある可能性を100%排除することはできないものの、これだけで、先に述べた「公共事業関係費の増減の最大値と最低値の割合と、報道回数の最大値と最低値の割合が2.5倍程度異なる」という事実を説明することは、必ずしも容易ではないのではないかと考えられる。もしそうであるとするなら、論理的に考えれば、「報道する側が、公共事業関係費が多い場合ほどより積極的に否定的な報道を行う傾向を持っている」という可能性が真であると言うことが可能となるだろう。

一方、公共事業に対する否定的なイメージを喚起するキーワードとしては、環境破壊、天下り、借金など、多様なものが報道されてきているが、それらのキーワードは、いわゆる「流行廃り」があり、時期によって多かたり少なかつたりしていることが示された。ここで、報道で言われる「環境破壊」、「天下り」、「借金」に関わる事象が行われてきたのは、報道での取り上げ頻度ほどに激しく増減しているとは到底考えられないため、これについても、上述の論理的考察と類似の考察を踏まえると、「報道される側の行為の増減によって、報道される公共事業の否定的側面が決まっているというよりはむしろ、報道する側が、批判するテーマを適宜設定しながら、それを特定時期に繰り返して報道している」という報道姿勢が存在する可能性が考えられることとなる。

いずれにしても、以上の分析結果は、「報道する側が、公共事業関係費が多い場合ほどより積極的に否定的な報道を行う傾向を持っており、かつ、そういう否定的報道を行うという事を決定した上で、どういう側面で公共事業批判するかを任意に選択し、選択したテーマについて繰り返し報道を行ってきている」という「事実」が存在する可能性を示唆するものであると考えられるであろう。

すなわち、新聞社は、政府が公共事業を拡大すれば、

「何らかの意図」によって（もちろん、それが何の意図であるのかまでは、本稿の分析では、直接明らかにすることはできない）、公共事業を否定的に報道しようとし、その際に、否定できるテーマを選んで、批判報道を繰り返している、という“疑義”が存在する可能性が、本研究の分析から示唆された次第である。

今後は、この“疑義”の成立可能性がいかほどであるのかをより詳しく検証するための様々な実証分析や、インタビュー調査などを重ねていくことが必要である。

## 参考文献

- 1) 三橋貴明, いつまでも経済がわからない日本人, 徳間書店, 2010
- 2) 公益財団法人新聞通信調査会, メディア世論調査, 2011, <http://www.chosAkAi.gr.jp/notification/index.html>
- 3) 田中皓介・中野剛志・藤井聡, 公共政策に関する大手新聞社説の論調についての定量的物語分析, 土木計画学研究・講演集, CD-ROM, 45, 2012.
- 4) 藤井聡, コンプライアンスが日本を潰す～新自由主義との攻防～, 扶桑社, 2012

(2012.???.? 受付)