

# 昭和から現代までの公共事業を巡る 新聞報道についての時系列分析

田中 皓介<sup>1</sup>・藤井 聡<sup>2</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、必要とされる事業の円滑な実施に資することを目的とし、昭和から平成の日本における大手新聞社の公共事業に対する報道傾向を分析した。その結果、その論調は戦後徐々に批判的なものへと変遷していき、特に2000年代は極端に否定的な論調であったことが示唆された。

**Key Words** : *public policy, mass media,*

## 1. はじめに

公共事業は、社会的・経済的基盤を整備し、良質な生活空間の構築や、自然災害に対して安心安全な国土形成のために、大変に重要な役割を果たしている。特に今日の日本においては、東日本大震災からの復興や、今後その発生が予測されている首都直下地震や南海トラフ地震に対する防災事業、さらには2012年の笹子トンネルの事故が契機となり顕在化したインフラの老朽化対策など、国を挙げて取り組むべき喫緊の課題も多く見られる。

一方で、公共事業をはじめとした国の政策決定、実施に際しては、我が国が民主主義国家である以上、国民世論が決定的に重要であると言える。また、そうした世論に対しては、マスメディアの報道が小さからぬ影響力を及ぼしている可能性が様々な指摘されている<sup>1)</sup>。すなわちメディアの報道によって、公共事業の実施が左右される可能性が十二分に考えられるのである。

ところが、そうしたマスメディアの、公共事業に対する批判的な報道の存在がしばしば指摘される。田中ら(2013)<sup>2)</sup>は、1980年代後半からの大手新聞の報道を分析し、公共事業は、その非効率性や政府の圧迫、不正を生む構造などの面から批判的な報

道がなされており、特に2000年頃をピークとして批判的な報道が盛り上がった様子があることを示唆している。

その様に近年の批判的な報道傾向が指摘され、さらには実際に公共事業費が削減されてきた事実がある一方で、戦後の日本において、特に高度経済成長期の際には、新幹線や高速道路の整備が積極的に進められてきたと考えられる時期もある。その様に公共事業を巡る社会的な状況や世論も、その時々によって変化してきたことが考えられる。

そうした中で、公共事業に対する各時期の報道の傾向を明らかにすることは、世論およびメディアが事業実施へ及ぼしてきた影響の理解を促し、公益に資する事業のより円滑な実施の一助となると考えられる。

そこで本研究ではメディア報道の、先行研究で対象とされていなかった戦後の昭和から現代に至るまでの公共事業を巡る報道の実態についての知見を得ることを目的とする。

## 2. 方法

本研究では、戦後のメディアの報道状況を明らか

にするに当たっては、発行部数の多さ及び、データベースの充実度を考慮し、大手全国紙の中でも昭和の時代から現代まで、データベースが電子的に整備されている、読売新聞と朝日新聞の二紙を選定し、これらを分析の対象とする。

分析の方法としてはまず、各社のオンラインデータベースを利用し、特定のキーワードを含む記事数の時系列データを取得することで、報道の傾向を概観する。

加えて、新聞報道の論調を分析するに当たっては、各社の主張やニュースの解説などが掲載される社説を対象とすることに有用性があると考えられる。そのため、本研究では各社説を以下に述べるコーディング方法で計量化し、報道の論調の計量化を試みる。

ここで公共事業に関連する社説を抽出する方法として、タイトルを対象にキーワード検索を行った。というのも、両社のデータベースはいずれも、平成以降の記事については、記事全文を検索対象とすることができる一方で、昭和の時代の記事については、検索対象がタイトルのみであり、本文は2014年8月現在、デジタルデータ化されていない。そのため本研究では、データの連続性が確保できる様にタイトルのみを検索対象とする。そして公共事業との直接的な関連が想定されるキーワード(表-1参照)を設定し、これらを含む社説を抽出した。

一方で、社説の論調をコーディングするために、公共事業を巡る複数の論点を、既存の研究や書籍及び、メディアでの報道内容等を踏まえ設定した(表-2)。まず、公共事業の関係者が自己の利益のために不正行為を働いているという論点。事業の非効率性や非合理性など、事業実施における公正さの欠如に関する論点。財政の観点から公共事業が問題であるとする論点。公共事業によって整備される社会資本の必要性およびその不要性。公共事業の景気効果を肯定的なものとするか、もしくは懐疑的なものとするか。また、事業の負の側面として、自然環境の破壊および生活環境の破壊。さらには手続き上の観点から民意が反映されていないという論点。

以上の論点を設定した上で、上記の方法で抽出した各社説を読み、それぞれの論点を含む(=1)か否

(=0)かを分類し、社説論調の計量化を行った。

### 3. 結果

#### 3.1 公共事業報道の推移

まず、図-1に「公共事業」をタイトルに含む記事数の時系列変化を示す。図-1より、公共事業を巡る報道の盛り上がりは大きく分けて戦後2回あり、それは1970年代から1980年代前半と、1990年代から2000年頃である様子が見て取れる。

田中ら<sup>2)</sup>は1990年代から2000年頃に公共事業への批判的報道の活性化が見られることを指摘しているが、それより以前、つまり1970年代から1980年代にも公共事業報道が頻繁となっていた時期があったことがわかる。そしてその増加が見られる1973年頃は、田中角栄が首相となり、日本列島改

表-2 公共事業を巡る論点

論点
<u>不正がある</u> 政治家、官僚、業者などの関係者が、談合や天下り、賄賂などの不正を行っている
<u>公正でない</u> 事業のやり方が非効率的、非合理的、あるいは計画が杜撰であり、公正でない
<u>財政を圧迫する</u> 公共事業費が、国・地方政府の財政を圧迫し、問題となっている
<u>役に立つ・必要</u> 各種インフラは役に立つものであり、更なるインフラが必要である
<u>役に立たない・不要</u> 無駄なものがつくられており、もはやインフラは不要である
<u>経済効果がある</u> 公共事業は景気刺激策として有効である
<u>経済効果減少・ない</u> 公共事業の景気効果はなくなった、ないしは弱くなっている
<u>自然環境を破壊する</u> 公共事業は海や川、山などの自然環境を破壊してしまう
<u>生活環境を悪化させる</u> 公共事業で作られた道路や空港などは、騒音などの公害をもたらす
<u>民意を反映すべきだ</u> 公共事業に国民の声が反映されていない

表-1 検索キーワード

公共事業の関連キーワード
公共投資、公共事業、公共工事、社会資本、インフラ、建設、ゼネコン、国土、土木、河川、ダム、新幹線、港湾、空港、談合、財政政策、財政出動、道路、高速道

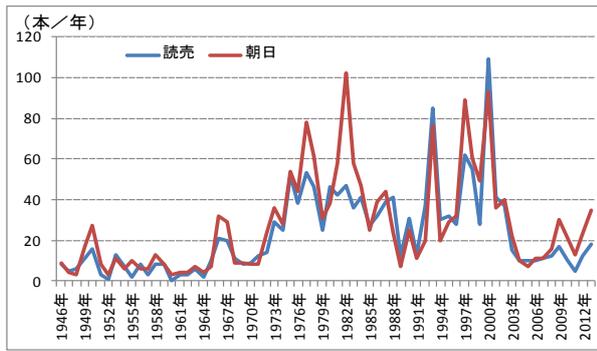


図-1 「公共事業」を含む記事数の推移

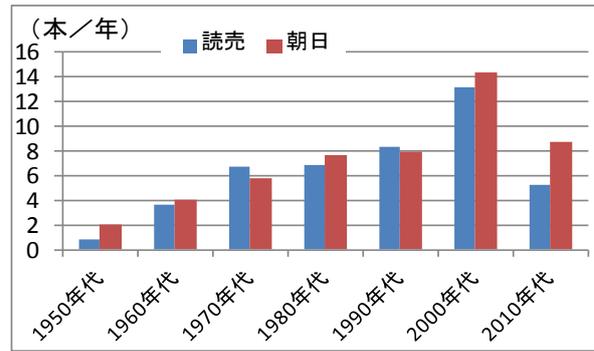


図-2 公共事業社説数の変遷

造論を提唱した時期であり、田中角栄元首相の台頭が公共事業についての世論を喚起する一つの契機となった可能性を示唆する結果であると考えられる。

それでは、それぞれの時代の報道はどのような論調であったのか、次節では、その報道傾向について社説を対象に分析することとする。

### 3.2 公共事業を巡る論調の時系列分析

2章で示した方法により各社説のコーディングを行った。その抽出された社説の中には例えば、「建設」という言葉であっても「建設的」といった別の意味を表すものや、「道路」を示していてもその内容が交通規則に関するものなど、公共事業との直接的な関連が考えられない社説もあったが、本研究では、表-2に示した論点のいずれかを含む社説を対象とし、それらを「公共事業社説」と定義した。そしてそれらの数を、十年ごとの年代で区切り、一年あたりの平均数を示したのが図-2である。

また、公共事業社説のうち、それぞれの論点を含

む社説の割合について、十年ごとに区切り、一年間の平均を示したのが図-3である。なお、ここでは2つの新聞社の平均値を示している。

まず、その社説の傾向が大きく変化しているのが、公共事業による社会資本の整備が「役に立つ・必要である」という論点である。特に公共事業社説に占める割合は、1950年代、1960年代には約90%、1970年代にも77%と、かつてはその必要性に言及する社説が大多数を占めていたことがわかる。ところがその後、1980年代からはその割合は50%以下にまで大幅に減り、とりわけ2000年代は15%にまで減るなど、その論調に大きな変化が見られる。一方で、「役に立たない・不要」という論点についてはその逆の傾向であり、1950年代には4%程度であったものその後徐々に増加していき、特に2000年代には40%近くまで増えており、この2000年代は「役に立つ・必要」よりも「役に立たない・不要」とする論点の方が圧倒的に頻繁に言及されていることがわかる。

同様に、公共事業の経済効果についての言及も1950年代から徐々に減り、2000年代は5%でありそ

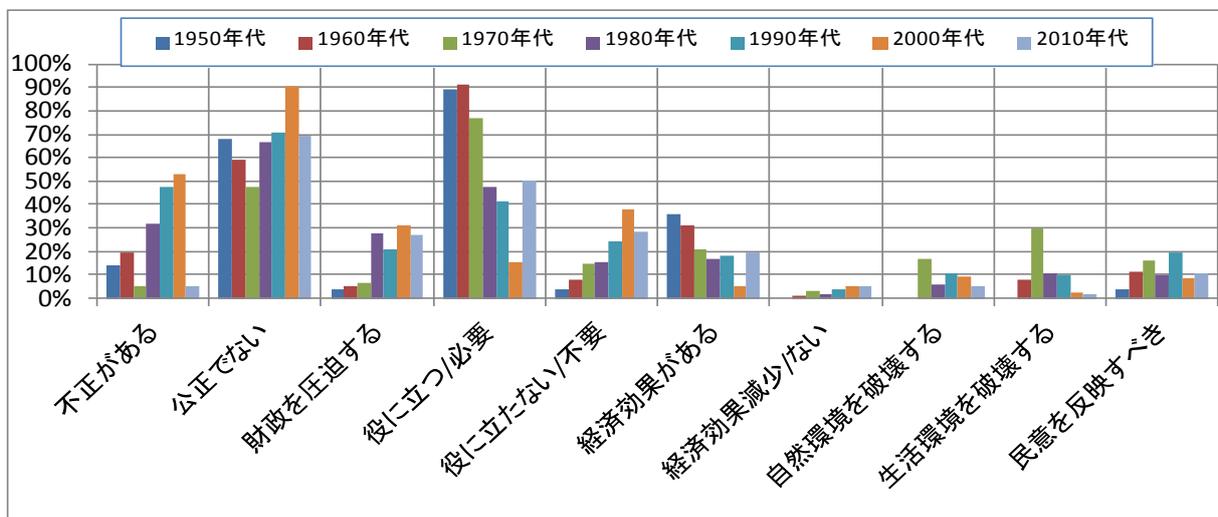


図-3 公共事業を巡る社説に占める各論点を含む社説の割合推移

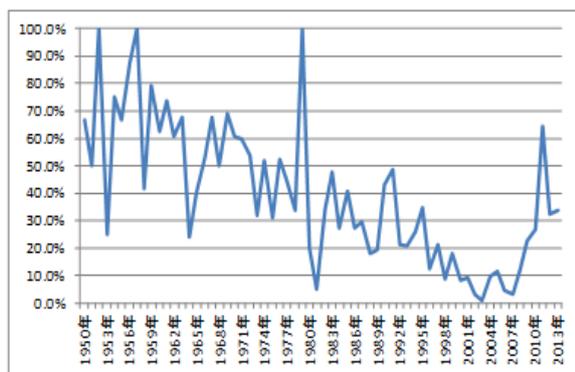


図-4 社説内のポジティブな論点の割合

の前後の20%弱と比べても極端にその割合が低くなっていることがわかる。以上の結果は、2000年代の公共事業に対する批判的な論調が他の年代と比較しても極端なものであったことを示す結果と考えられる。

また、批判的な論点で特にその言及頻度が多いのが、公共事業のやり方が「公正でない」という論点についてであり、1950年代から2010年代まで、一貫して高い割合であり、戦後の長きにわたって、公共事業のやり方に対する懐疑的な認識が報道され続けてきた様子を示唆する結果であると考えられる。

公共事業の「不正」の論点については、1950年代以降徐々にその割合が増えており2000年代には50%を超えている一方で、1970年代と2010年代にはその論調がほとんど見られなくなっている様子が見られるが、これは興味深い結果である。というのも特に1970年代は、公共事業報道が増えた時期であったが、それは不正や不公正などの批判的な内容というよりはむしろ、肯定的な報道傾向であった可能性を示唆する結果であると考えられる。

また、財政への懸念を示すような論調については、1980年代からその割合が顕著に増加している様子が見て取れる。

自然環境や生活環境の破壊については、公害問題が顕在化した、1970年代にその割合が高く、特にこの時期に世論の関心を引く論点であったと考えられる。

ここで、各社説における肯定的論点の割合（＝肯定的論点の数／（肯定的論点の数＋否定的論点の数））の読売新聞と朝日新聞の平均値を図-4に示す。なおここでは、表-2の論点のうち「役に立つ・必要」および「経済効果がある」という論点を肯定的論点とし、その他の論点を否定的論点としている。

社説における公共事業に対する肯定的な論調は1950年代から徐々に減り、2000年代には多くの年で

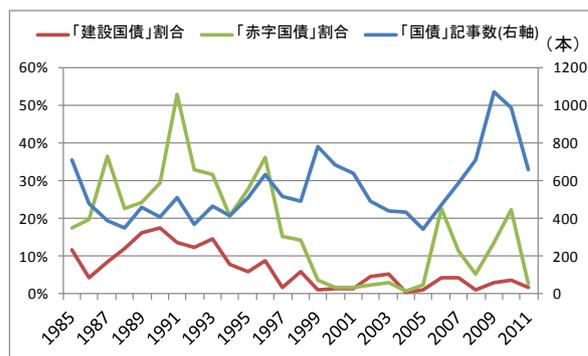


図-5 国債に関する報道の変遷

肯定的論点の割合は10%を下回っているものの、2010年には増加し、1990年代、1980年代と同程度の水準にまで回復している様子が分かる。この結果からも、2000年代の公共事業に対する論調は他の年代と比べて、際立って否定的なものであり、これはつまり、2000年代の新聞報道は、公共事業についての肯定的論点及び否定的論点を、総合的に考慮し、検討していたとは言い難いものであった可能性を示唆する結果と考えられる。

### 3.2 公共事業予算についての報道の変化

ところで、公共事業の実施においてはその主要な制約条件として財源の問題が挙げられる。特に、近年の公共事業費は建設国債の発行によって賄われており、「国の膨大な借金の原因は公共事業を乱発したせいだ」とする言説もしばしばみられる。

そこで、新聞における報道の状況を示すものとして、「国債」を含む記事数及び、それに占める「建設国債」を含む記事の割合および「赤字国債」を含む記事の割合の推移を図-5に示す。なお、国債は主に「建設国債」と「特例国債」とに分けられるが、特例債はしばしば、4条債や赤字国債と表現されるが、新聞報道においては、赤字国債という表現が圧倒的に多かったため、本研究では「赤字国債」をキーワードとしている。またデータは読売新聞と朝日新聞の平均であり、タイトルと本文を対象とし、データベースの都合により1987年以降のみを対象としている。

図-5より、「建設国債」という表現は、「赤字国債」に比べれば少ないものの、1990年代までは幾ばくかはそうした表現が用いられている一方で、2000年代以降においては建設国債という表現が用いられることはほとんどなくなっている様子が読み取れる。なお、ちょうどその1999年以降は、特例国債の新規発行額が建設国債の新規発行額を上回り続けており、こうした状況の変化が報道の仕方に影響

を及ぼした可能性も考えられるが、実際になぜこのような変化が生じているのかは、更なる検証が必要である。

なお、そもそも国債は大きく分けて、建設国債と特例国債とに区別されるが、建設国債による予算はその投資によって作られる橋や道路、ダムが、数十年から100年程度の将来にわたっても恩恵をもたらすことから、その費用を将来世代と分担する意味をも持つものとも考えられる<sup>3)</sup>。

このように、国債の種類によってその性質は大きく異なるにも関わらず、2000年代以降の「建設国債」という表現を用いない報道は、そうした公共事業の持つ、将来に対する投資的な意義を伝えない可能性のある表現であると解釈できる。こうした報道は、国民にとっての重要な情報源として、公正さを欠くものであることが懸念される。

#### 4. まとめ

本研究では、公共事業を実施していくにあたって、決定的に重要な世論と、その世論に影響を及ぼすことが想定されるメディアの報道について、その時々々の報道論調の変遷を分析した。

その結果、公共事業報道は1970年代から80年代にかけて盛り上がりを見せ、90年代後半から2000年にかけて2度目の盛り上がりを見せている。

その報道の内容としては、一度目の盛り上がりの時には、否定的な論点への言及も一定程度見られる一方で、その多くの社説においては肯定的な論点への言及がなされていた。

ところが、2度目の盛り上がりの、特にその後半の2000年代になると、肯定的論点への言及が著しく減少し、一方的に批判的な論調となっている可能性を示唆する結果が得られた。

また、それと時を同じくして、建設国債という言葉の使用が減少しており、それはつまり、建設国債と特例国債の区別をせず、建設国債の持つ投資的な面が軽視され、負債としての側面を印象付けかねない報道が、特に2000年以降強まってきた傾向を示唆する結果と考えられる。

以上の結果をまとめると、公共事業を巡る戦後の新聞報道には以下のような傾向があったと考えられる。つまり、1970年代頃までは、ある程度肯定的な報道がなされていたものの、その後1980年代頃から、徐々にそうした肯定的な報道が否定的な報道へと変化していき、とりわけ2000年代は他の年代と比べても、際立って批判的な論調となっている。こう

した2000年代の否定的な報道の一方で、公共事業が大幅に削減されていったのもまた2000年代である。これはつまり、他の年代と比べても極端に否定的と言えるような2000年代のメディア報道が、公共事業の削減を後押ししていたという可能性が存在することも考えられるが、その因果関係については今後更なる分析により明らかにしていく必要がある。

今後の公共事業を巡るメディア及び世論の状況を考えるにあたって、2010年代においてはその否定的な傾向は緩和してきているとはいえ、それより以前には、2000年代の極端に批判的な報道や、昭和から平成の長きにわたってなされてきた公共事業関係者の信頼性に対する否定的な報道など、様々なネガティブイメージが流布されてきた。そのため、真に必要な事業を適正な議論の下に進めていくためには、現在の報道傾向のみならず、過去になされた報道の影響も考慮して、今後も継続してメディアをはじめ、世論の問題に取り組んでいかなければならないと考えられるのである。

#### 参考文献

- 1) 池田謙一：政治行動の社会心理学，北大路書房，2001.
- 2) 田中皓介，神田佑亮，藤井聡：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，土木学会論文集 D3, Vol69, No.5, p.373-379, 2013.
- 3) 大石久和：国土と日本人－災害大国の生き方－，中公新書，2012.