

政権交代と社会運動をめぐるイシュー・アテンション

——民主党政権前後を事例として——

原田 峻・高木 竜輔・松谷 満・申 琪榮・
樋口 直人・稲葉奈々子・成 元哲

民主党政権によって、社会運動が抱えるイシューにはどのような変化があったのか。本稿では、こうした問いに対して新聞報道のデータを用いて答えていく。政権交代は、異なる政策的選好を持つ政党が与党につくため、前政権とは異なる議題を取り上げる傾向がある。だが、それが常に政策的アウトプットに結びつくとは限らず、イシュー・アテンションの低下とともに議題そのものが公的な場から消えていくものもある。本稿では、NPO税制、ハッ場ダム、歴史教科書、夫婦別姓、外国人参政権、反貧困を事例として取り上げ、議題に上るか否か、上るとすればどのような形をとるのか、その結果として何が生じ、政策的アウトプットに結びついたのか否かを分析する。

キーワード：NPO、ハッ場ダム、歴史教科書、夫婦別姓、外国人参政権、反貧困

1. 問題の所在

「政権交代によって社会はどのように変化するのか」。この問いを「民主党政権下の社会運動」という具体例に即して解明することが、筆者らによる共同研究の目的である。55年体制の誕生以降、1993年発足の8党連立政権と1994年発足の自社さ連立政権をはさんだものの、自民党支配が日本政治の基調をなしてきた¹。それに対して、2000年代に民主党が二大政党制の一角を示す勢力となった結果、2009年の衆院選で自民党は初めて比較第一党の座から滑り落ちることとなった。その意味で、2009年総選挙は本格的な政権交代時代の幕開けを告げるものであり、その影響を多角的に検証する必要がある。もっとも、本稿の執筆者の多くは社会学者であるため、政治体内部の変化よりむしろ政治-社会の接点に位置する社会運動とそのイシューを研究対象とし、2010年度から調査を実施してきた。

その際、以下のような方針のもとに研究を進めてきた。①社会運動論の政治過程アプローチや政策過程論を中心に、枠組みを構築する（原田ほか 2012）。②各自が具体的なテーマについて、実証的に変化を明らかにする。③イシュー間、時代間、国家間比較により、民主党政権への政権交代が持つ特質を解明する。このうち本稿は、③の作業の一部として位置づけられる。すなわち、政権交代によって社会運動と政府の関係、ならびにイシューをめぐる状

況は一定程度変化・分化した。何がこうした変化・分化をもたらしたのか、その結果として運動とイシューにどのような帰結がもたらされたのか。これらの問いを解明することで、2009年の政権交代の特質を浮かび上がらせることができるし、時間的空間的な比較も可能となる。

本稿では、報道に表れるイシュー・アテンション（争点に対する関心）の波を共通のデータとして、各人が担当するイシューの変遷を運動との関連で描いていく。その際、情報量の多さ、保存性の高さ、サンプリングの精度に鑑みて、新聞データを分析する²。具体的には、日経テレコンのデータベースから全国紙五紙（朝日、毎日、読売、日経、産経）を選択し、本稿で取り上げるイシューに関連するキーワード検索を行った。1990～2011年の件数、および政権交代後の月毎の件数を計数し、イシューによっては図示の仕方を変えたうえで件数の推移を分析している³。

2. 分析の視点

本稿でいうイシュー・アテンションは、経済学者のダウンズが用いたイシュー・アテンション・サイクルから採用している。彼によれば、イシュー・アテンション・サイクルとは「主要な争点に対する公衆の関心の高まり、その後どんどん飽きてくる体系的なサイクル」（Downs 1972: 39）を指す。いかなるイシューであっても、ある時点で「発見」され解決されるべき「問題」とみなされねば、公衆の関心を集めることはない。一方で、どんなイシューであっても新聞の一面を占め続けるのは不可能である。つまり、イシューに対する公衆の関心には始まりと終わりがあり、関心の増大と低下には一定のサイクルがある。ダウンズは、環境問題を例としてサイクルの大まかな見取り図を示したが、これは1つのイシューの発見と解決をめぐる内在的な過程しか考慮していない。しかし、彼が提示したイシューに対する関心の盛衰という議論に触発され、複数のイシューや外在的な要因を考慮した研究が生みだされている。次節以下ではそうした研究をもとに、1990年以降のイシュー・アテンションを具体的に解説するが、その前に分析の視点を提示していく。

まず、イシューに対する関心を漠然と述べるのではなく、それを公的な議題（agenda）の提出とみる方向で研究は展開されている。教育水準が高まるにつれて関心の幅が広がるため、社会に流布する議題の数は全体として増加傾向にある（McCombs and Zhu 1995）。しかし、新聞の文字数やテレビニュースの時間が限られていることが示すように、ある時点で社会に流通する議題を載せる容量は無限ではない。そうである以上、複数のイシューに対する関心はゼロサム的な関係にあり、あるイシューの勃興は別のイシューの衰退をもたらす（Zhu 1992）。それゆえ、特定のイシューが関心を集めたとしても長期的に持続するわけではなく、必ず盛衰のサイクルを描く（Hilgartner and Bosk 1988）。

次に、議題に載せる容量に限界があるなかで、議題の数が増加すれば、1つの議題が関心を集める期間は短くなって議題の移り変わりが加速する (McCombs and Zhu 1995)。だが、議題の変化を促す要因は議題自体のサイクルという内在的要因の他、外在的な要因によっても変化を受けざるを得ない。その1つが政治変動であり、政治的な優先順位が変化すれば新たなサイクルが生まれうる (Peters and Hogwood 1985: 252)。本稿の文脈でいえば、政権交代により新たに議題に上った 이슈、ダウンズがいうように議題に上りながら解決に至らず関心が減退していく 이슈があると考えられる (もちろん議題に上らない 이슈も)。そのため本稿では、政権交代前後における 이슈・アテンションの変化に焦点を当てる。

最後に、議題に上った 이슈の構築のされ方により、関心のあり方は異なってくる (Schneider and Ingram 1993)。政策によって影響を受ける集団の性格付けやそれに対するイメージは、世論の賛否や対抗運動の発生に相当程度影響を与えるだろう。フレームという概念は、こうした状況の分析にもっとも適しており、もともとは社会運動研究で運動の認知的な側面に光を当てるために用いられてきた (Noakes and Johnston 2005; Snow et al. 1986)。持てる資源が国家より圧倒的に少ない社会運動は、効果的なフレームにより世論を味方につけることで、影響力を発揮する。マックアダムが公民権運動に関して主張したように、成功する運動は国家の対応とそれがもたらす公衆へのアピールを考慮したうえで、効果的な戦術を選択してきた (McAdam 1996)。

だが、フレームを提示するのは社会運動ばかりでなく、与野党の政治家や対抗運動など、 이슈に積極的に関わる行為者は自前のフレームを用意する。ただし、複数のフレームが自らの正統性を競い合う「フレーム抗争」 (Benford 1992) が常に起こるわけではない。それを本稿の対象に即してみたのが図2-1である。ここでは、「朝日」と「産経」という(相対的な)左右の極にある新聞が、経済以外の関心が(相対的に)低い日経と比較して取り上げる度合いを示した。このうち、朝日が突出して取り上げているのが「反貧困」と「八ッ場」

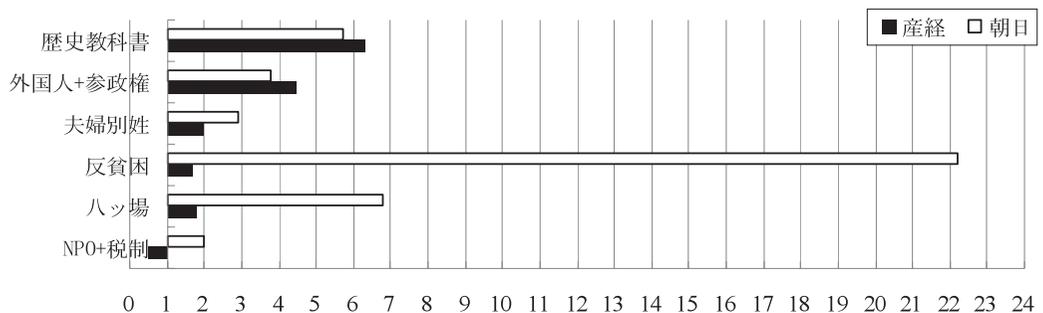


図2-1 朝日・産経記事件数 (対日経比)

出典：日経テレコンより作成。図中の数値は、日経の掲載件数に対して朝日と産経の記事がどの程度多いか (倍数) を示す。

であり、日経・産経の相対的な沈黙は財界や保守派の関心の低さを表す。左派的なフレームが一定程度浸透しており、対抗的なフレームがそれほど流布していない状況と見てよい。次に、歴史教科書、外国人参政権、夫婦別姓に対して日経の掲載頻度は低い一方で、朝日と産経が共に熱心に取り上げている。これは、左右の対立が明確に存在するイシューであり、運動と対抗運動がフレーム抗争を繰り広げた結果だと考えられる。最後に、NPO税制は3紙の掲載頻度の差が小さく、立場によるフレームの差異が存在しない状況が存在する。

こうしたイシュー間の相違は、議題の設定やその後の政治過程にどのような形で表れるのか。以下では、個別のイシューに即して見ていくこととする。

3. 「新しい公共」とNPO法改正

(1) これまでの経緯

2011年6月の特定非営利活動促進法（NPO法）改正と新寄付税制成立は、民主党政権が公約を実現した数少ない成功事例となった。その背景として、まず指摘できるのは、NPO法人制度の普及・定着である。「NPO」という単語が登場した新聞記事件数は、NPO法が制定された1998年から2005年にかけて急増し、2006年以降も18,000件前後を維持している⁴（図3-1）。NPO法人数も1998年から一貫して増加を続けており、NPOに対する関心が高まるなかで、今回の法改正が可能になったといえる。

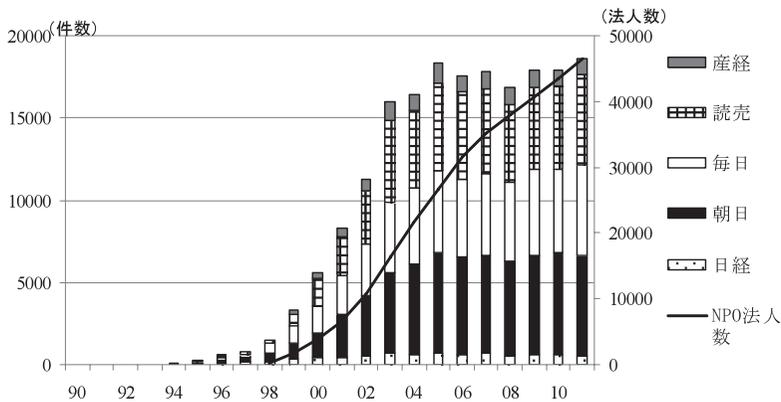


図3-1 NPOをめぐる記事件数およびNPO法人数の推移

出典：日経テレコンおよび内閣府NPOホームページ・NPO法人情報 (<https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>) より作成。NPO法人数は毎年3月31日時点での認証数を表す。

だが、2011年改正の大きな争点となった税制に限定し、「NPO」と「税制」を含む新聞記事件数を調べると、「NPO」を含む記事件数と比べて圧倒的に少ない（図3-2）。寄付税制の

対象となる認定NPO法人の数もNPO法人全体の1%未満で推移しており、NPOと税制をめぐる争点は必ずしも大きな関心を集めてこなかったことがわかる。これは、NPO法制定時から立法運動をおこなっていた「シーズ=市民活動を支える制度を作る会」（以下、シーズ）などの市民団体にとって、世論の関心や支持を集めることが重要な組織戦略となっていたことを意味する。

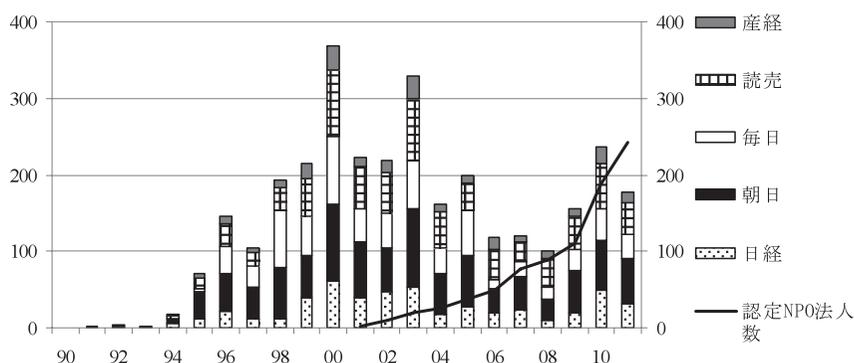


図3-2 NPOと税制をめぐる記事数と認定NPO法人数の推移

出典：日経テレコンおよびシーズ・ホームページ (<http://www.npweb.jp/>)
掲載情報より作成。認定NPO法人数は毎年12月時点での法人数を表す。

では、今回の法改正に至るまで、NPOと税制をめぐる争点への関心はどのように変化したのだろうか。図3-2にみられるように、NPOと税制をめぐる件数は年ごとに変動があるが、大別すると2000年、2003年、2010年にピークを迎えている。これらはNPOと税制に関する制度が大きく揺れ動いた時期と一致する。すなわち、第1のピークは認定NPO法人制度制定の前年、第2のピークは公益法人制度改革、そして第3のピークが2011年法改正の前年である。以下、それぞれの経緯をみていきたい。

1990年前後から本格化したNPO法の立法運動は、1998年に特定非営利活動促進法という形で結実したが、この時点ではNPO法人への優遇税制の導入が見送られていた⁵。そのためシーズや、1999年6月にシーズ・日本NPOセンターなどによって結成された「NPO/NGOに関する税・法人制度連絡会」（以下、連絡会）によって、新たな立法運動が進められることになった。このときに運動の同盟者となったのが、同年8月に超党派の議員で結成されたNPO議員連盟である。当初、連絡会や議員連盟は議員立法による制定を目指していたが、政局の変動などによって政府提案での立法化を余儀なくされ、2001年3月に認定NPO法人制度を含む「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」が可決、同年10月から施行となった。第1のピークである2000年は、シーズや連絡会がロビイングや全国キャンペーンを進めていただけでなく、同年6月の衆議院選挙で各党の選挙公約にNPO優遇税制が入るなど⁶、NPOと税制への関心が最も高まっていた時期であった。

続けて2003年には、優遇税制とは異なる形で、NPOと税制をめぐる争点が大きな関心を集めることになった。その背景にあるのは、小泉政権下で本格的に進められた公益法人制度改革である。特に2003年初頭には、公益法人・NPO法人・中間法人を「非営利法人」に一本化して課税対象とする政府案が出され、NPO法人制度が存続の危機を迎えた。これが市民団体からの強い抵抗を引き起こし、シーズや各地の中間支援団体が反対の集会を頻繁に行ったほか、朝日や日経が反対の論調を展開した⁷。この時期は、防衛的な意味で「NPO」と「税制」をめぐる争点が関心を高め、記事件数は第2のピークを迎えている。結果的に「非営利法人」の方針は白紙となり、公益法人改革はNPO法人制度を含めずに進められることになった。

こうして公益法人制度改革による影響を回避し、NPO法人の数は2万、3万と増加を続けるが、認定NPO法人制度は認定取得のためのハードルがあまりに高く、図3-2のように認定NPO法人の数は長らく2桁で推移していた。これに対し、シーズなどの団体はロビイングを重ね、認定NPO法人制度は成立の翌年から継続的に改正がおこなわれたが、抜本的な改正には至らず⁸、立法運動は一時的な停滞に陥っていた。2004年から2008年にかけて、NPOと税制をめぐる争点への関心は、減退に直面していた。ここで、関心を再び高める要因となったのが、民主党政権の誕生であった。

2009年に誕生した鳩山政権は、「新しい公共」の推進を掲げ、そのなかでNPOへの寄付税制に繰り返し言及した。このことは、シーズや連絡会などの活発なロビイングを可能にするとともに、マスメディアの関心を再び喚起することになった。こうして新寄付税制への機運が高まった2010年に、「NPO」と「税制」を含む記事件数が第3のピークに達し、2011年6月にはNPO法改正と新寄付税制が実現した。ただし、第1・第2のピークと比べると件数が少なく、かつてのように関心を集める争点ではなくなっていた。

以上のように、NPOと税制に関する制度が変わろうとする時期に、立法運動とマスメディアの相互作用のなかで争点への関心が3つのピークを迎えていたのが、1990年代からの経緯である。なお、5紙での頻度を比較すると、「NPO」という単語の記事件数は、市民活動と親和性のある朝日をもっとも多く、次いで読売・毎日となっている。そもそもNPO法は、政策理念を異にする自社さ三党を繋ぎとめる争点として議題に上がり（原田・成 2012: 90）、超党派の議員立法によって、政治色を薄めた法律として成立した⁹。NPO法人制度が定着した後も、市民活動の基盤強化、福祉サービスの担い手、コミュニティ再建などの様々な立場から関心が寄せられており、このことが朝毎読3紙での記事の扱いに反映していると考えられる。「NPO」と「税制」を含む記事件数においても、同様にもっとも多いのは朝日、次いで読売・毎日となっている。ただし、ここで注意したいのは、日経も読売・毎日とほぼ同じ件数の記事を掲載しており、寄付税制に関しては日経もNPOに注目していることである¹⁰。寄付税制は、税金ではなく寄付によって社会サービスを生み出す制度であることに鑑みれば（原田・成 2012: 85-86）、規制緩和や民間活力の活用を求める経済界からも期待された施策

であることが窺える。

(2) 政権交代前後の経緯

次に、政権交代前後における、「NPO」と「税制」を含む新聞記事件数の推移をみていきたい(図3-3)。2009年8月の衆議院選挙を前にして、シーズなどの団体は各政党にロビイングをおこない、税制等のマニフェストでNPOの推進が言及されることになった。とりわけ民主党マニフェストでは、「4.地域主権」の「(34) 市民が公益を担う社会を実現する」という項目で、「認定NPO法人制度を見直し、寄付税制を拡充するとともに、認定手続きの簡素化・審査期間の短縮などを行う」¹¹と謳われ、新寄付税制への高い関心を見せていた。図3-3のように、2009年8月に記事件数のピークを迎えたのは、この時期に新聞各紙で各党のマニフェストが比較されたからであろう。

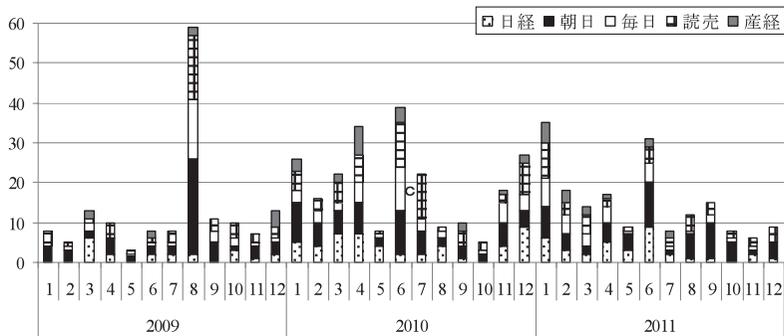


図3-3 政権交代前後の「NPO+税制」登場頻度

出典：日経テレコンより作成。

民主党政権の発足後、鳩山政権は「新しい公共」の推進¹²を柱の1つに掲げ、その一環として新寄付税制に向けた取り組みが矢継ぎ早に実施されることになった。2010年1月に発足した「新しい公共」円卓会議で新寄付税制が議論され、4月には新寄付税制の方向性を示した民主党「市民公益税制プロジェクト・チーム」の中間報告が出された。そして、6月の鳩山首相辞任とほぼ同時に発表された「新しい公共」宣言も、新寄付税制に言及している。

ここで、「新しい公共」を含む新聞記事件数の推移をみると、1990年から2008年までは年間10件~50件ほどの件数しかなかったが¹³、2009年に62件、2010年に516件と急増し、2011年も238件となっている。特に政権交代前後の記事件数は、図3-4のように、2010年1月から6月にかけて多くの記事が掲載されている。「新しい公共」の推進は鳩山政権にとっての重要施策の1つであり、鳩山政権が2010年6月以降も持続していれば、そのまま民主党の主導で寄付税制の実現を試みた可能性もある。

だが、2010年6月の鳩山首相の辞職、7月の参議院選挙での民主党の敗北により、「新しい

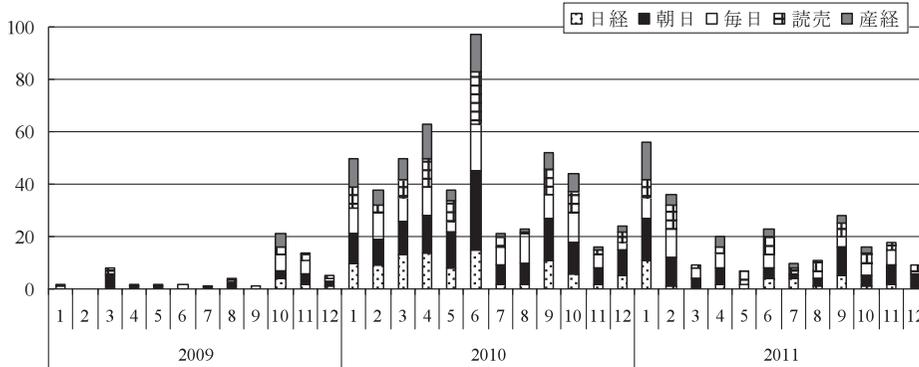


図3-4 政権交代前後の「新しい公共」登場頻度

出典：日経テレコンより作成。

公共」の推進やNPO法改正・新寄付税制は失速し、NPOと税制をめぐる争点への関心は大きく減退する。菅政権期においても、2010年10月に「新しい公共」推進会議と民主党の「新しい公共調査会」が設置されるが、ねじれ国会下で民主党政権のみの力で進めることには無理があり、野党の協力を待たなければならなかった。

そして2010年12月、NPO法制定に関わった加藤紘一や辻元清美らの議員を中心としてNPO議員連盟が正式に再始動すると、再び法改正への期待が高まることになる。2011年1月に、新寄付税制を含んだ「所得税法等の一部を改正する法律案」と「地方税法等の一部を改正する法律案」が提出され、新聞記事数も高い数値を示している。その後、与野党対立による政局の混乱に直面しながらも、東日本大震災という促進的事件の後押しを受けて（原田・成 2012: 101）、2011年6月にNPO法改正案と新寄付税制関連法案が超党派の議員立法として成立することになった。

このように、政権交代直後の鳩山政権はNPO法改正・新寄付税制に関して運動団体の同盟者という性格が強く、長年停滞していた争点への関心を一気に押し上げる要因となった。ただし、その後のねじれ国会と政局の混乱のなかで、かつての運動の同盟者だった超党派の議員連盟という別の勢力が、法改正の実現を可能にした。こうした経緯によって、2009年から2011年にかけて、「NPO」と「税制」をめぐる争点が高い関心を集めたのである。

4. ハツ場ダム建設問題

(1) これまでの経緯

公共事業に対する批判は、1980年代後半からメディアに登場するようになった。それ以前から、開発の問題として個別具体的な事業が取り上げられることはあったが、それは公共

事業一般に対する批判ではなかった。1980年代後半以降は、環境破壊に加えて費用対効果の問題、さらには自民党による利益媒介型政治の弊害として語られるようになる。高速道路やダム建設はその象徴であり、個別事業の非合理性がメディアで取り上げられてきた。

ダム建設に関しては、1990年代初頭の長良川河口堰問題で市民運動が盛り上がり、政権交代前の民主党も取り上げた長崎県諫早湾の干拓事業などで公共事業批判が展開されるようになる。その後も徳島県の吉野川可動堰に対する住民投票の実施（2000年）、田中康夫長野県知事（当時）による脱ダム宣言（2001年）と、ダム批判が続いた。民主党政権を生み出した背景の1つは、このような公共事業批判であったといってもよい。民主党は、2009年の衆院選でも「コンクリートから人へ」と訴えて政権交代を実現したが、それ以前も公共事業批判は都市部の有権者の支持を得る 이슈であった。そのうち、政権交代後もっとも重視されたのが八ッ場ダムの建設中止であり、高度に政治的な 이슈となったことが、本稿で取り上げた背景となる。

八ッ場ダムの特徴は、図4-1に示した記事件数のほとんどが政権交代後のものであり、それ以前の記事は圧倒的に少ないことである。というのも、1992年に地元の反対運動である「反対期成同盟」が「対策期成同盟」へと変わり、「反対運動の旗が降ろされ」（八ッ場ダムを考える会編 2005）、2001年には地元地権者との補償基準が定められたことで地元での合意形成がなされたからだ（それ以降は都市部における反対運動として展開する）。つまり、八ッ場ダムは公共事業批判が吹き荒れた1990年代に地元の反対運動が収束しており、メディアの耳目を引く 이슈となっていないのである。

図4-1をみると2004年に記事件数がわずかに多くなっているが、これは都市部を中心とした流域都県で住民監査請求がなされたことを示す。2005年には、民主党のマニフェストに八ッ場ダムの文字が初めて掲載されるものの、記事件数が増えることはなかった。図で確認できるように、事態が一気に変わったのは2009年の政権交代によってである¹⁴。その意味で、八ッ場ダムは政権交代によって議題に上った典型的な 이슈だといってよい。

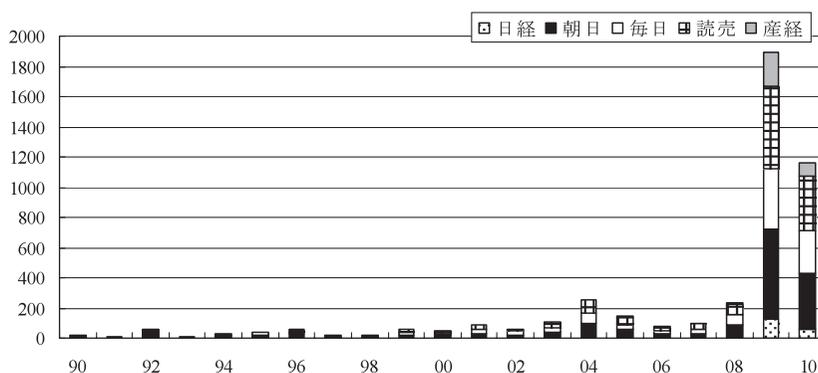


図4-1 「八ッ場」 登場頻度

出典：日経テレコンより作成。

(2) 政権交代後の経緯

八ッ場ダム問題は、2009年9月17日に国土交通大臣（以下、国交相）に着任した前原誠司が八ッ場ダム中止を明言してから一気に事態が動く。図4-2が示すように、2009年9～10月に記事が集中しており、この時期の鳩山内閣における最重要課題の1つといってもよい。記事件数を増やした要因の1つは、地元である長野原町や群馬県、流域の一都五県からの猛反発であり、それをふまえて大臣による現地視察（9/23）、一都五県知事との意見交換会（10/30）と事態が動く中で、前原国交相は八ッ場ダム事業の再検証を表明した。12月には「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」（以下、有識者会議）を発足させる。

有識者会議はダムによらない治水対策を有識者が検討するため設置されたものであるが、脱ダム派の有識者が入らず、ダム反対派の市民運動から猛烈な反対が生じた。2010年7月に出された中間答申でダム建設を見直すための方針が示され、それに基づき国土交通省関東地方整備局が事務局となって関係機関による協議（「八ッ場ダム建設事業の検証に係る検討の場」）が10月1日に設置された。

図4-2を見ると、2010年には6月と10月から12月にかけて1つの山ができています。6月の山は参院選において八ッ場ダム問題が大きな焦点になったことが理由であった。10月から12月にかけての山は、当時の馬淵国交相が「私が大員としては一切、『中止の方向性』という言葉には言及しない」と発言し住民との対話を進めたこと、河野太郎衆院議員の予算委員会での質問を引き金に利根川の基本高水¹⁵問題が議論されたことによる。

その後、野田政権の発足によって2011年9月に就任した前田国交相は、国交省の技官出身であることから、ダム見直しに取り組めるか疑問の声も上がっていた。東日本大震災の影響で八ッ場ダム関連の記事件数が減るなか、2011年11月に関東地方整備局が八ッ場ダム継続

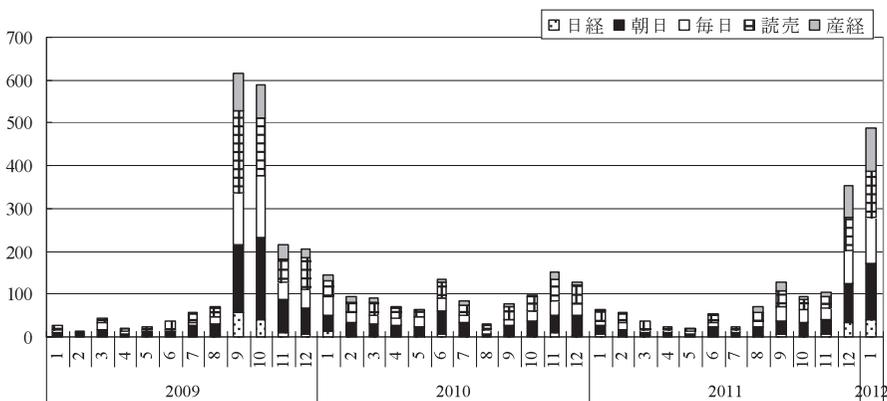


図4-2 政権交代前後の「八ッ場」登場頻度

出典：日経テレコンより作成。

を答申、「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」でも整備局の意見を尊重し、ダム事業継続を国交相に答申した。「誰が最終決断を行うのか」をめぐって政府と民主党との間で綱引きが行われたものの、最終的には2011年12月22日に大臣から「ハッ場ダム建設再開」が表明された。

ハッ場ダム建設については再開が表明されたものの、ダム建設に予算をつけるための条件（利根川流域の河川整備計画の策定、生活再建法案の提出を目指すこと）が首相から提示されるなど未確定な部分もある。とはいえ、建設中止を一転して推進に転換した以上、さらに中止へと舵を切ることには考えにくい。では、なぜ民主党政権は建設中止に失敗したのか。これまでの経緯をふまえて予備的な考察を提示したい。

第1に、ダムに関する意志決定を民主党が掌握することに失敗し、国交省の官僚による独占体制が継続することとなったことである。政権交代前において民主党は、国交省と自民党との強固な政官関係を批判してきたし、「政治主導」という言葉はそうした民主党の態度を象徴していた。運動が期待していたのも、民主党が国交省との対決のなかで具体的な事業を中止することだった。

しかし政権交代から約3年が経過し、ハッ場ダム問題の推移を見たときに、そこで確認されるのは、国交省との対決を避けた民主党の姿であった。有識者会議と、そこで作られた基準をもとに国交省の地方整備局で具体的に審議するやり方は、自民党時代の河川行政と基本的に同じである。長野県の治水・利水ダム等検討委員会に脱ダム派の委員が入ったようなこともなく、委員の選定を通じて政治側の意向を反映させていくことはなかった。政権交代後、確かに公共事業費は減少したが、河川行政の分野で政治主導を実現できたとは言い難い。

第2に、ダム反対運動が民主党政権にアクセスできなくなったことである。これまでダム反対運動にとって民主党は、少なくとも政権交代前までは有力な同盟者であった。鳩山や菅、前原など代表経験者は全国のダム反対運動の集会に参加しており、ハッ場ダムに関しても2008年に鳩山代表が視察している。政権交代後も、運動は民主党政権を通じて河川行政に影響を与えていくことを期待したが、そうはならなかった。正確に言えば、運動は民主党の個別議員への働きかけはできたが、国交省の政務三役への接触はほとんどできなかった。有識者会議のあり方についても、委員の人選や非公開決定について抗議したが受け入れられなかった。そのため運動は、「ハッ場ダム等の地元住民の生活再建を考える議員連盟」（会長＝川内博史衆院議員）を通じて生活再建に関する法案制定を働きかけるしかなかった¹⁶。運動に対して閉鎖的になった段階で、政務三役は国交省や流域自治体と孤立無援で対決することとなった。世論や運動という資源を動員せず、国交省ペースで進む意思決定の仕組みを変えられなかったことが、建設再開の原因の1つといえる。

第3に、ダム建設など公共事業に関しては、対抗運動としての地方の保守勢力の強さが大きな壁となる。ハッ場ダムは、本体工事は着工していないものの、周辺事業（国道・鉄道の付け替え、代替地移転）を含む事業が一定程度進んでおり、地元や一都五県との調整、場合

によっては対決が必要になる。八ッ場ダムは国の直轄事業であるが、特定多目的ダム法を根拠とするため地方も一定の財政を支出しており、地方との調整が必要である。自民党は国政では野党であるものの、地方都県や市町村では与党であることが多く、地方議会を通じた抵抗が可能となる。公共事業の推進が国と地方の協働で進められてきた以上、民主党はその構造をまず解体して個別ダム事業を中止する必要があるともいえるだろう。

5. 教科書問題

(1) これまでの経緯

教科書問題は、戦後たびたび「問題化」してきた長い歴史をもつイシューである。55年体制成立期から1990年代後半に至るまで、保革の「代理戦争」としての側面も強かった。自民党文教族・文部省を中心とする保守勢力と日教組など革新勢力が、歴史認識——とりわけ過去の戦争をどう評価するか、現行の国家秩序をどうみるか、といった対立軸で争っていたのである。ただ、力関係では保守が圧倒的に優位であった。家永三郎らによる教科書裁判(1965年～)が、微力ながら歯止めをかけていたといつてよい。

1980年代以降、中国・韓国という新たなアクターが参入する。両国政府・世論は教科書を日本の歴史認識の反映とみなし、「近隣諸国条項」をもとに日本政府への働きかけを行うようになった。さらに、1990年代の「慰安婦」問題の顕在化とそれを受けた河野談話、細川護熙、村山富市という「非自民」首相の発言や談話などが教科書問題に大きな影響を及ぼした。もっとも、この時期に教科書に関して法律・政策上の変化があったわけではない。大きな影響とは、これまでに例のない強力な対抗運動の発生である。右派知識人・文化人を中心とする「新しい歴史教科書をつくる会」(つくる会)が、1997年に発足した。それに前後して、「日本の前途と歴史教育を考える若手議員の会」「日本会議」といった右派議員・団体の結集が図られ、つくる会の支援にまわった。また、保守系メディアも教科書問題に関心を寄せるようになった。

図5-1をみると、産経は1996年以降、朝日以上に教科書問題を取り上げるようになっていく。産経は「つくる会」系教科書の出版にもかかわるなど、対抗運動の情報発信媒体としての役割も果たしている。それまで教科書問題といえば、朝日や毎日が教科書検定をめぐる訴訟の結果を報じる程度のものであったが、1990年代後半に変化が生じたことが図からみてとれる。

教科書問題が世論を巻き込む形でもっとも「問題化」したのは、2001年である。図5-1からわかるように、2001年は他の年と比較して桁違いに記事が多い。この年に、「つくる会」の歴史・公民教科書がはじめて検定に合格し、中学校教科書採択が行われる夏までの時期にかけて、きわめて高い関心をよんだ。結果としては、「つくる会」教科書はまったくといっ

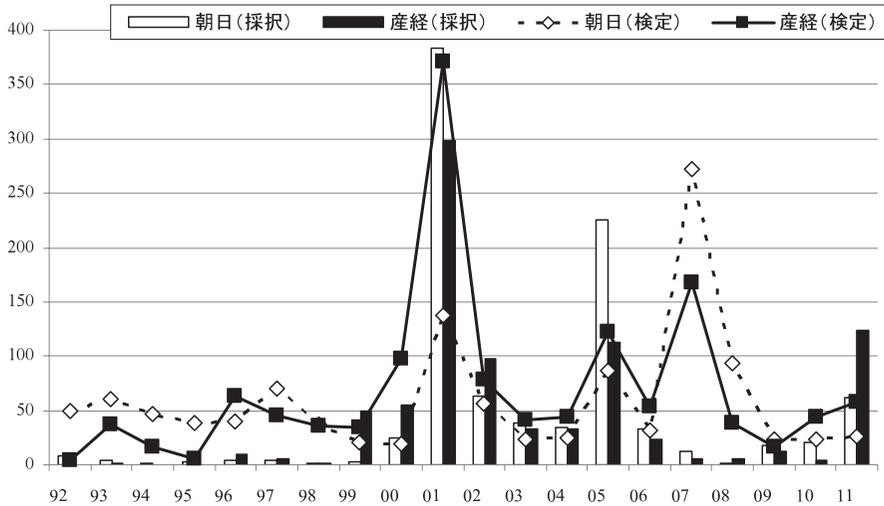


図5-1 「教科書検定」「教科書採択」登場頻度

出典：日経テレコンより作成。

ていいほど採択されず、対抗運動は敗北を喫する。

ただ、この2001年は教科書運動にとって大きなターニング・ポイントであった。先述の裁判運動や革新勢力にとって、敵手は戦後一貫して文部省・自民党右派であり、検定制度による教科書の統制をいかに克服するかが主要課題であった。しかし、「つくる会」教科書の登場は、逆にこの検定制度が「正常」に機能することを要求せざるを得ないような状況をもたらした。それ以上に重要なのは、「つくる会」教科書の登場が採択制度への関心を否応なく高めたことである。2001年以前、教科書問題とはすなわち教科書検定の問題であった。しかし、対抗運動が教科書を刊行しだした2001年以降は、検定よりむしろ全国各地での採択がより重要な意味を持つようになったのである。実際、教科書裁判運動の後継団体である子どもと教科書全国ネット21（教科書ネット）は、2001年以降、各地での「採択戦」に多大なエネルギーを割くこととなった。

2005年は「つくる会」教科書が登場して以降2度目の中学校教科書採択であったが、右派勢力がより力を注いだにもかかわらず、対抗運動は目立った成果をあげることができなかった。「つくる会」は二分し、それぞれが別の教科書を作るようになった。次に教科書が「問題化」したのは2007年のことである。高校教科書検定で沖縄戦「集団自決」の記述について削除・修正がなされたことが明らかとなり、沖縄ではこれに異議を唱える大規模な運動が展開された。右派勢力が文科省とのかかわりのなかで教科書に影響力を行使しようとし続けるなか、さらにそれに抗する「沖縄」というアクターが登場したのである。

2006年の教育基本法改正も教科書問題にとっては重要な意味をもつ。これをうけた新学習指導要領（2008年）では、「わが国と郷土を愛し」という基本法に加えられた理念につい

て「これらに掲げる目標を達成するように教育を行う」と明確に定められた。これまで、教育基本法は教科書運動が右派勢力・文科省に抵抗する際に依拠するものであったが、この改正を境にむしろ対抗運動側が基本法に依拠して優位に立とうとする動きが活発となっていった。

では、教科書問題をめぐる攻防について世論の関心はどうであったか。図5-1からわかるとおり、2001年をピークに教科書問題への関心は急速に失われていった。2005年および2011年が中学校教科書採択にあたる年だが、記事数の落ち込みは顕著である（図中では朝日のみしか示していないが、他紙も同様）。ただ、対抗運動とかかわりの深い産経については、2005年よりも2011年のほうが教科書採択についての記事は若干増加している。教科書問題は解決へと向かったわけではないが、世論の関心をひくイシューではなくなっている。沖縄戦「集団自決」記述問題のように、突発的な問題が発生したときのみ関心が喚起されるというのが2000年代以降の状況といえるだろう。

(2) 政権交代前後の経緯

政権交代は教科書問題にいかなる影響を及ぼしたのか、あるいは及ぼしうるのか。これまでの民主党のマニフェスト・インデックスには、検定制度、採択制度とにも見直すという趣旨のことが記載されている。この点、自民党との違いは明白であり、教科書運動にとっても基本的には支持できる方向である。また、民主党のマニフェスト・インデックスでは、アジア諸国との信頼関係の構築が重視されており、戦後補償問題の解決に対する前向きな姿勢も含めて、教科書問題にも間接的な影響を期待する向きもあった¹⁷。

しかし、図5-1のとおり、政権交代によって教科書問題への関心が高まったり、民主党政権の対応が注目されたりといった状況にはまったくなっていない。もっとも、民主党が教科書問題に積極的に関与する可能性は当初からあまりなかった。その根拠の1つは、2001年の「つくる会」教科書問題発生時にみることができる。当時、鳩山由紀夫（代表）、菅直人（幹事長）、岡田克也（政調会長）、といった党の中心メンバーらは「つくる会」教科書への懸念を率直に表明していた。とりわけ鳩山は東アジアにおける協調外交を重視しており、その意味でも対抗運動は批判の対象でしかなかった。ところが、党の見解をまとめるべく作られた教科書問題検討ワーキングチームでは意見の相違が顕在化して議論がまとまらず、両論併記の見解を示すことしかできなかった。このように、教科書問題は党内で合意に至ることがきわめて困難なイシューであり、それをあえて取り上げようという機運に乏しい。また、支持母体である日教組も1990年代以前とは異なり、数ある教育問題のなかでとくに教科書を優先課題として位置づけているわけではない¹⁸。

では、そうした党内事情を抱える民主党が政権についたことで、どのような事態が生じたのか。第1に、官僚（文科省）主導の現状維持的な方針が継続されることとなった。教科書ネットは、民主党政権が自民党政権と何ら変わりがなく、官僚の言いなりになっていると批

判している¹⁹。しかし、それは民主党政権が主導的な役割を果たす能力がないというよりむしろ、政権として明確な方針をもつことができていないため、何を「主導」すべきかが見えていないからである。

第2に、党内の合意がかなわず、基盤も脆弱である民主党政権は、教科書問題については「外部」の力関係に左右されやすい。たとえば、2011年の八重山教科書問題では中川正春文科相らの対応について「自民党の圧力に屈した」との批判も投げかけられている²⁰。参議院の「ねじれ」など困難な状況下ゆえ、軋轢を回避する選択が取られたという解釈である。このように、優先順位の低いイシューは、他の優先課題に支障を来さぬよう犠牲となる。結果として、教科書問題については自民党右派の要求が通りやすいということになる。

もっとも、「外部」は自民党右派だけではない。教科書運動、中国・韓国、そして沖縄といったアクターも、自民党政権時に比べれば「応答性」の高い民主党政権という機会を活用することは可能であるはずだ。ただし、それには議会内の「同盟者」と、「世論」の後押しが不可欠である。前者については、民主党内の日教組関係議員、「リベラルの会」所属議員、沖縄選出議員らがいるが、政権に影響を及ぼすほどの力はないようである。むしろ、政権を離脱した社民党にその可能性が多少なりともあったといえるかもしれない。

政権交代後の変化として特筆すべきは、むしろ自民党の変化である。野党となった自民党では右派の動きが目立つ。たとえば、2011年に発表された自民党政策集では、「新・教育基本法の主旨に合致した教科書の検定と採択方法の改革」が掲げられ、「平成23年から採択が始まる教科書をもて、相変わらず自虐的な歴史観、自衛隊違憲、外国人参政権等が強調されている教科書が多く、新・教育基本法は骨抜きにされている。教科書検定をしっかりと行くとともに、教職員組合の意向に左右されてしまう現在の採択方法を改革すべきである」との説明が付されている。

自民党はこれまでも「規範意識」「公共心」などの重要性を提唱してきた。しかし、具体的に教育の内容、とりわけ教職員組合を批判するような内容をマニフェスト・政策集に明示するようになったのは2009年、つまり政権交代以降のことである。民主党との差異化のため、あえてこうした部分を強調しているという側面はあろう。ただ、次に自民党が政権に復帰した際には、改正された教育基本法にもとづき、より徹底した教育「改革」、教科書問題への介入が図られる可能性は大いにある。その場合、中国・韓国、沖縄そして世論は再び教科書問題に強い関心を向けることになろう。その意味で、今回の政権交代は、1990年代の「非自民」首班政権と同様、来るべき「教科書問題」の発端としてゆくゆくは位置づけられるようになるのかもしれない。

6. 民法改正と夫婦別姓

(1) これまでの経緯

「夫婦別姓」という言葉が日本で初めて登場したのは、1980年代半ばである。80年代には国連の女性差別撤廃条約が批准され、日本で初めて男女雇用機会均等法が成立し、女性の社会進出に対する期待が高まった時期であった。しかし、他方で専業主婦を優遇する法政策が確立し、女性は結婚するまで働き、結婚と同時に短時間で補助的な労働をすることを前提とした税・社会福祉政策が進められるという、矛盾をはらんだ時期でもあった。

女性の結婚改姓は、専業主婦化を望ましいとする社会のジェンダー規範の1つである。それに対して、結婚と関わりなく自分の名前で活動を続ける希望を持った働く女性たちが、夫婦別姓の導入を主張し始めた。当初結婚改姓に疑問を持った女性たちが自主グループを形成し、現行制度の中で別姓を実現する方法や改姓に伴う悩みを語り合う市民の集いを定期的に開催するようになった。そのような自主グループは、1990年代前半まで全国で同時多発的に誕生し、各グループは多様な参加者を擁し地域に根ざした活動を行っていた。この時期は、女性による意識高揚型の自主グループ活動としての性格が強かったといえる。

夫婦別姓が世間に注目を集めたきっかけは、90年代前半に法務省が民法改正にむけて動きだしたことである。法務省は戦後家族法体制の大きな改革に着手し、1996年には選択的夫婦別姓や婚外子相続分差別撤廃を盛り込んだ民法改正案が、法制審議会によって正式に決定された。この法案は、戦後家族法の大改革であっただけに世論の注目を集め、激しい賛否両論を引き起こした。その反響の大きさは、下記の図のいずれについても1996年の記事件数が過去20年でもっとも多いことから明らかである。

しかし図6-1と図6-2の掲載件数を比較すると、「民法改正」そのものより「夫婦別姓」の方が多く取り上げられている。いくつかの争点（婚外子相続分差別撤廃、結婚年齢の男女格差、離婚問題など）の中で、「夫婦別姓」に対する関心が抜きん出て高く、民法改正は夫婦別姓問題を軸として語られてきたとあってよいだろう²¹。選択的夫婦別姓制度は、1995年の中間報告が出た直後から議論の中心となり、1996年に法制審が民法改正要綱に盛り込んだことで賛否両論が激しくぶつかることになった。反対派は「夫婦別姓＝家族の崩壊」という言説を流布させ、とりわけ地方議会を中心に反対声明や決議が続出した²²。

このような地方議会を中心とする夫婦別姓反対の勢力は、その後2000年代前半にピークを迎える「ジェンダー・バッシング」の動きの中心になったと思われる。それに対して選択的夫婦別姓推進派は、対抗しうる草の根の地域組織という基盤を持たなかった。このような対立の中で、法務省は民法改正案の国会提出を予定していたが、国会提出に先立って与党自民党との合意が難航した。地域組織の反対を受けた自民党内の慎重・反対論は根強く、与党として合意に至ることはできなかったのである。法務省が提出をめざした法案が自民党の反対で挫折したのは、日本の政策史からみて極めて珍しいことであろう。

その後、夫婦別姓が再び社会の注目を集めたのは2001年前後である。90年代の余勢を駆って1999年に男女共同参画基本法が策定され、性別役割を前提とする社会的慣習や制度の見直しが求められた。2001年5月には、森山法相が選択的夫婦別姓の導入を検討するとし、内閣府の男女共同参画「基本問題調査会」で検討課題とすることが決まった。内閣府が行った世論調査では容認派が多数を占める結果が出たことを受け、夫婦別姓の実現可能性について議論が再燃した。この時期政府の議論を後押ししたのは、自民党の女性議員らによる党指導部に向けた積極的な働きかけであった。96年と比べて自民党の女性議員らが積極的な役割を果たし、また超党派の女性議員が山崎拓幹事長に民法改正の早期実現を申し入れるなど賛成派議員が精力的に動いた。

しかし、依然として自民党内の反対は強く、野田聖子議員は妥協案として家庭裁判所の許可を条件とする「例外的夫婦別姓案」を提示するに至った。それに対して、同じく自民党女性議員であった高市早苗議員は、民法は改正せずに戸籍法改正による「通称」使用を主張し、女性対女性の対立構造を作って反対した。結局自民党の反発を乗り越えることはできず、法律提出はかなわなかった。2000年代前半は、保守が結集し、ジェンダー・バッシングがピークを迎えるようになり、夫婦別姓は保守派の主な標的になった。女性運動および民法改正推進派をみると、反対派の勢いに正面から対抗するような勢力を得たとは言い難い。それ以降、2009年の政権交代まで自民党政権のもとで改正案を提出しようとする試みは断念された。他方で民主党を含む野党側は、議員立法を提出しつづけることになり、自民党対野党の対立構図が作られた。

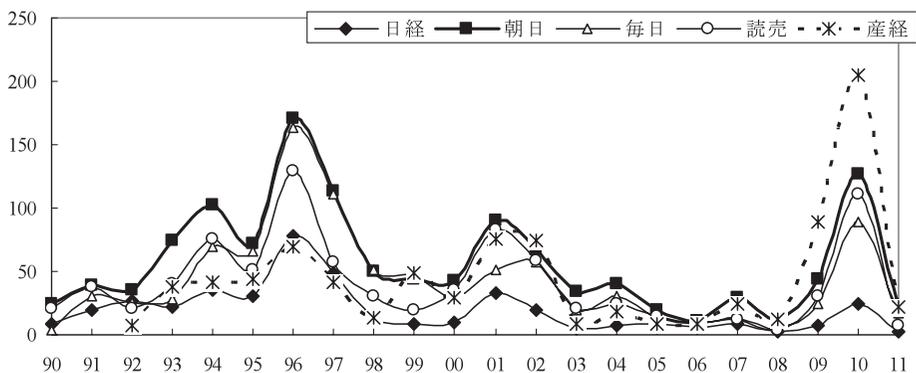


図6-1 「夫婦別姓」登場頻度

出典：日経テレコンより作成。

この時期のもうひとつの注目すべき点は、夫婦別姓に関する 이슈・アテンションの性格が変わったことだろう。つまり、従来夫婦別姓に関心が高かった革新系メディアの記事数が減り、代わりに保守系メディアの関心が急激に高まった。図6-1、6-2から看取できるよ

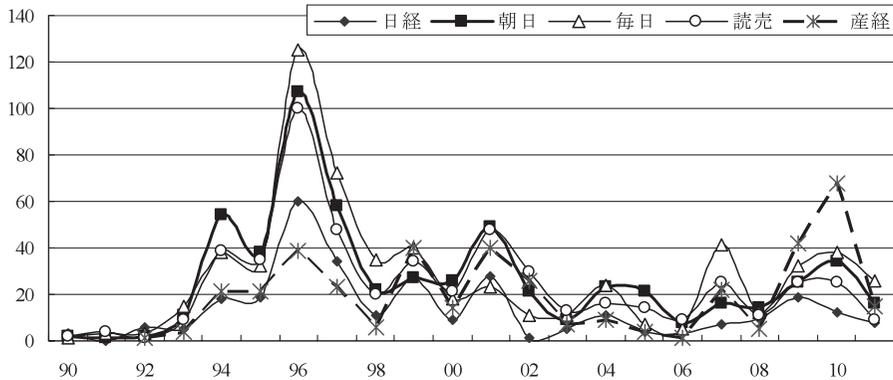


図6-2 「民法改正」登場頻度

出典：日経テレコンより作成。

うに、2000年以降は民法改正、夫婦別姓ともに産経の記事数をもっとも多くなっている。一般世論は選択的夫婦別姓制度の導入を肯定するよう変化していたにもかかわらず、保守系メディアの関心が高まったのはなぜか。この間の動きをみると、反対派が地方議会、自民党の保守派議員、および日本会議のような保守派有識者組織を中心にかなり組織的な反対運動を行った結果であると思われる。

(2) 政権交代以降の動き

図6-1、6-2の 이슈・アテンションの頻度にもみられるように、2009年の政権交代は夫婦別姓をめぐる議論に大きな影響を与えた。野党時代に議員立法として民法改正案を出し続けてきた民主党が政権政党になったことで、夫婦別姓の実現可能性が高まり、再び社会的関心が集まったからである。とりわけ、長らく民法改正問題に精力的に取り組んできた福島瑞穂社民党党首や千葉景子参議院議員の入閣は、推進派にとって絶好のチャンスのように見えた。政権交代直後の10月に、千葉法相は期待に応じて民法改正案を閣法で国会に提出する意欲をみせ、2010年には改正法案の閣議決定を進めた。2010年2月には慎重な姿勢を示しつつも鳩山首相が賛成の意思を表明した。しかし、連立政権のパートナーであった国民新党の亀井静香郵政担当相が反対し、政権内外の保守派の反対も依然として強かったため、鳩山政権での閣議決定は見送られた。同年12月、夫婦別姓導入が盛り込まれた第3次男女共同参画基本計画が閣議決定で決まったことは、一歩前進といえなくはないが、期待を集めた民法改正は民主党政権に代わっても実現することはなかった。

その理由としては、まず、政権交代後の選択的夫婦別姓制度の実現可能性に危機感を抱いた保守派の激しい反発があった。図6-1で明らかのように、保守系メディアの夫婦別姓に関する関心は極めて高い。とりわけ、96年、2001年と比べて政権交代後の2010年前後の産経の記事数は著しく増加している。他紙の件数が96年を下回ったのとは対照的な変化とい

えよう。反対派は保守系メディアの動員はもちろん、推進派が集会を開くと同時に対抗集会を開くなど、組織的な反対運動を繰り広げた。また、野党時代には議員立法を提出しつづけてきた民主党も、法案が実現されそうになると内部で意見が分かれ、慎重派の声が高まった。野党時代には、自民党との差異化を執行部が意識的に追求していたが、与党入り以降は内部対立が露呈したと思われる。実際、民主党のマニフェストに選択的夫婦別姓の導入は明記されず、政策集に連ねる程度に格下げされたこと自体、そもそも党内でこの問題に関する合意が形成されていなかったことを物語る。

政権交代に大きな期待を寄せていた女性運動は、鳩山内閣以降の民主党政権が徐々に保守化していくことや社民党の政権離脱により、政府による民法改正は期待できないと失望している。それに加えて、自民党はさらに保守色を強め、2010年参議院選挙のマニフェストでは、「わが国のかたちを守る」ために夫婦別姓の導入に反対するとした。政権が再び交代すれば、選択的夫婦別姓を盛り込んだ民法改正は今まで以上に困難になることが予想される。政権交代による夫婦別姓の実現に向けた機運は、2010年までの短期間で失われてしまった。それ以降の「夫婦別姓」は、国のあり方をめぐる激しい政治的対立構造を生み出す理念的主題としての性格が強まったといえる。推進派はこうした政治的膠着状態を打破する方法を見出せず、政府への期待をしぼませるしかなかった。その結果、民法改正を望む女性グループは方針を転換させ、2011年2月には夫婦別姓訴訟を起こし、裁判闘争に力を注ぐようになった。2012年5月時点でも2つの訴訟が進行中である。

7. 外国人参政権

(1) これまでの経緯

外国人参政権「問題」は、1990年代になって日本社会に登場するようになった。図7-1が示すように、イシュー・アテンションには3つのピークがある。第1は外国人参政権が憲法違反でないと最高裁が判断を示した1995年、第2は連立与党のもとで外国人参政権の法制化が検討された2000年、第3は民主党政権下で実現が目指された2010年である。それぞれのピークについて、まずは簡単に解説していこう。

1995年のピークの特徴は2つある。まず、第2、第3のピークが国会・内閣の動きによって作られたのに対して、このときは最高裁判決という司法判断により形作られている。しかもこれは、民団のような大きな団体とは関係なく、在日コリアンが自発的に行った裁判闘争の成果であり、それが社会的関心を集めるに至った。

また、図7-1が示すようにこの年の読売・産経の記事が全体に占める比率は第2、第3のピークと比べて著しく低い。朝日と毎日の報道件数は、いずれのピークでもそれほど大きな相違がないのに対して、2000年と2010年の読売と産経（特に保守色の強い後者）の記事の増加

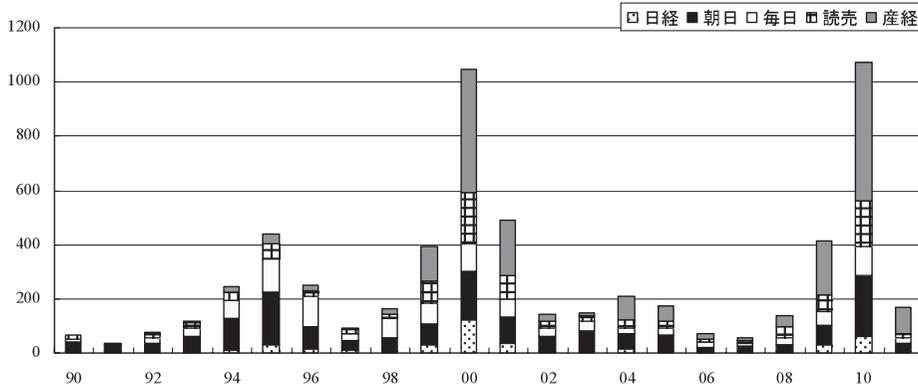


図7-1 外国人参政権をめぐる記事件数の推移

出典：日経テレコンより作成。

ぶりは著しい²³。しかも、1995年前後の産経記事は社論としては外国人参政権に反対であるものの、読者投稿や一般報道では賛成の意見もかなり掲載している。

その意味で、最高裁判決は保守派にとって脅威とはみなされておらず、議会政治の場にイシューが持ち込まれるまでは認知されなかったことになる²⁴。実際、この時期に出された外国人参政権関連の書籍は、要求主体たる在日コリアンの手になるものが中心であり、トーンも賛成一色に近い（『ほるもん文化』編集委員会 1992; 金 1994; 近藤 1996a, 1996b; 李 1993; 徐 1992, 1995; 定住外国人の地方参政権をめざす市民の会 1998）²⁵。第1のピーク前後の言論戦においては、認知を広げ反対論を誘発しなかったという意味で、推進派に一方的に利したのが特徴というべきだろう。

2000年の第2のピークは、1998年の自民・自由・公明三党連立政権協議の際に、公明党の意向で外国人参政権の法制化が合意事項として盛り込まれたことに端を発している。この時には、院外でそれほど目立った言論戦はなく、推進派の言論は1990年代に出揃ったところで止まっており、反対派も保守系オピニオン紙で多少取り上げた程度である（田久保 2001）。ただし、新聞紙上では読売と産経が件数だけみれば朝日・毎日以上に、参政権に関して反対の立場から報道を行うようになった。この動きは、外国人参政権反対を明言する小泉純一郎が首相になってから停止し、報道も激減している。

第3のピークたる2010年は、新聞報道の件数だけみれば第2のピークたる2000年とほぼ同じである。比率としても、産経の突出振りがさらに進んだこと、日経の報道が減少した以外の変化はない。院内の政治についても、確かに推進を掲げる民主党が政権与党についた点では変化があったが、2000年と同様に根強い反対派の存在と法案を出せない政府という構図はそのままだった。それに対して大きく変化したのは、院外における反対の声の大きさであり、この時期に参政権について出された言論は反対派が圧倒的に推進派を凌駕していた（別冊宝島 2010; 井上 2010; 百地 2010; 西村 2010; 桜井 2006, 2010; 山野 2010）。2000年には完

全に議会内部の問題として処理されていたのが、2010年には外国人参政権反対の大規模な集会を日本会議が開催し、インターネットには外国人参政権反対の声があふれた。そして組織的後ろ盾を持たない排外主義運動が、最重要課題として外国人参政権に取り組み、各地で反対の街宣やデモを繰り広げるに至ったのである。これが政権交代後の最大の相違であり、次項でそれをさらに詳細に見ていくこととする。

(2) 政権交代前後の経緯

民主党の政策INDEXをみると、以下のように書かれている。「民主党は結党時の『基本政策』に『定住外国人の地方参政権などを早期に実現する』と掲げており、この方針は今後とも引き続き維持してまいります」²⁶。民主党は、1996年の結党時から幾度も合併を経ており、その都度政策協議をして基本政策を定めていくが、これに関わってきたのが岡田克也である。2008年1月には、当時の代表だった小沢一郎からの依頼で岡田を代表とする「永住外国人法的地位向上推進議員連盟」が結成された。この議連は同年5月に「永住外国人への地方選挙権付与に関する提言」を党に提出し、これが党内で一応の合意をとっている。

図7-2をみると、鳩山内閣発足直後の2009年9月に落ち込みがみられるが、選挙戦から通常国会にかけて関心は高まりを見せ、2010年1月にピークに達している。それから参議院選挙があった7月までは一定の水準を保つものの、民主党の敗北でねじれ国会となり、法制化が現実的でなくなった時点で件数は激減した。それ以降、産経も含めて外国人参政権に対する関心は低いままであり、反対派は「枕を高くして」いる状況がうかがわれる。

政権交代後に民主党首脳が外国人参政権の法制化に向けた動きとそれへの反対、反対を受けた軌道修正は、表7-1のようになる²⁷。2009年の時点では、首相・幹事長が別個に訪韓して外国人参政権への取り組みを約束し、通常国会までには法制化を目指すペースを進めていた。実際、年明けには通常国会に法案を提出するべく具体化が進んでいくが、報道で伝わる限り

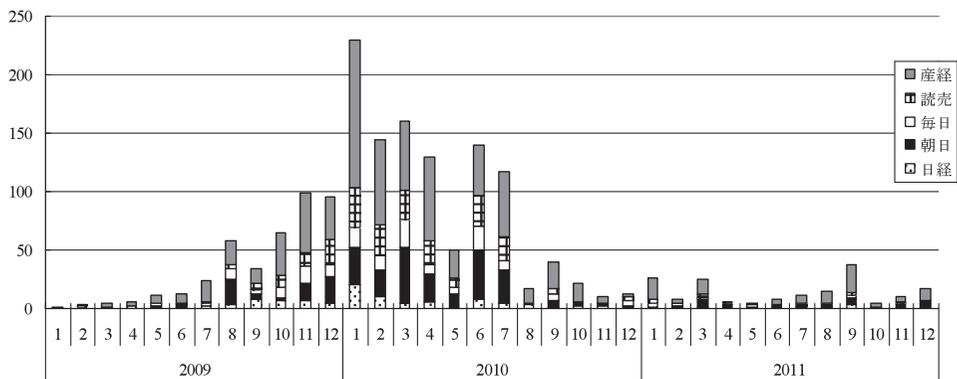


図7-2 政権交代前後の外国人+参政権記事件数

出典：日経テレコンより作成。

表7-1 政権交代後の外国人参政権をめぐる動き

年	月	民主党の動き	反対派の動き
2009	9	・小沢幹事長が通常国会での提出を目指す と表明	・亀井静香・国民新党代表は慎重姿勢
	10	・訪韓した鳩山首相が李明博大統領に検討 を表明	・「保守勢力再結集」自民議員ら決起集会
		・駐日韓国大使に前向きな検討を表明	
		・政府・与党が協議着手	
	11	・山岡国対委員長が法案提出を表明	・亀井氏は慎重姿勢
		・幹事長が早期法制化を示唆	・参政権など反対請願書提出
		・臨時国会提出断念へ	
		・幹事長、政府提案望む	
	12	・幹事長が訪韓して通常国会での提出を言 明	・真保守研究会、法案反対を決議
			・亀井氏「参政権法案に反対」
2010	1	・官房長官が総務相に政府提出の検討を指 示	・自民「参政権反対議連」が活動再開
		・政府、外国人参政権法案を通常国会提出 へ	・国民新「参政権法案厳しい」
		・国対委員長が3月以降の提出を表明	・自民「参政権」反対 党大会で表明
		・首相「外国人参政権 困難に」	・亀井氏「逆立ちしても法案出せない」
			・外国人参政権に14県議会「反対」
	2	・「議員立法を用意」民主・川上参院議員	・参政権問題で提言 国家基本問題研
		・政府提出は困難 総務相と官房長官認識	
	3	・首相、小沢氏と会談 今国会こだわらず	・亀井氏「提出なら連立解消」
		・「今国会提出は困難」国対委員長、韓国 大使に	
	4		・外国人参政権反対1万人大会

では国民新党と自民党の反対が強まって提出を断念した。図7-2でピークとなった1月には、表7-1でみるような推進と反対の駆け引きが本格化しており、法案提出が延びたのは反対論の噴出による調整コストの増大と考えてよいだろう。

8. 反貧困

(1) これまでの経緯

「貧困」が発見されるまで

まず、図8-1をみてもらいたい。「反貧困」という言葉自体が、2007年になって初めて新聞に登場したことがわかる。しかも、その数は2009年にかけて急増しており、反貧困ネッ

トワーク事務局長の湯浅誠の手になるこの造語が、急速に人口に膾炙したとあってよいだろう。それと一定の関連があるものと思われるが、図8-2では「貧困」という言葉自体の登場頻度が2007年に増加をみている²⁸。その意味で、2007年は日本の「貧困元年」と呼んでもよいが、それは以下にみるようなフレーミングによるところが大きい。

湯浅が「貧困」をフレームとして打ち出す伏線にもなったと思われるエピソードがある。あるフランス人に、朝日新聞紙が日本国内の経済的な意味での人の「貧困」を扱った記事が、1990年から2002年までの13年間で7件しかない事実を指摘されたという（湯浅 2007）。日本の主要な新聞に「貧困」が新聞に登場するのは、主に開発途上国についての記事であり、アメリカ合衆国やフランスが登場することはあっても、日本国内の貧困問題に言及されることはほとんどなかった。政府やマスコミだけではなく。バブル経済崩壊後の90年代半ば、仕事

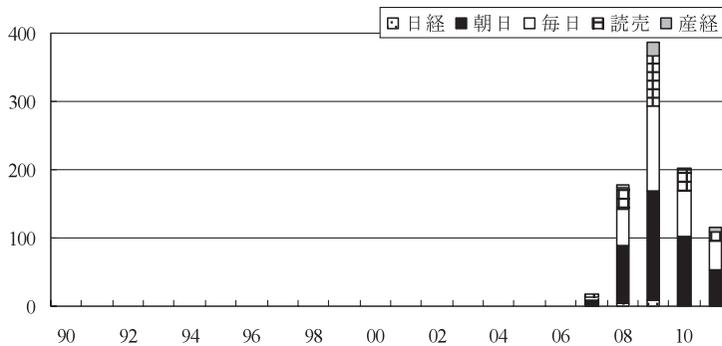


図8-1 「反貧困」 登場頻度

出典：日経テレコンより作成。

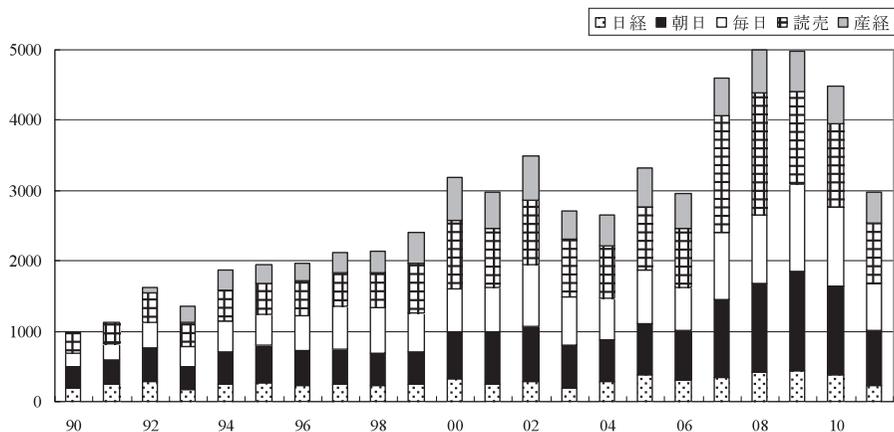


図8-2 「貧困」の登場頻度

出典：日経テレコンより作成。

を失った日雇い建設労働者が路上生活を強いられるようになった「ホームレス問題」は、高度成長期以来、最初の貧困問題といえる。しかし、ホームレス支援運動を行った活動家も、「貧困」というフレームを提示することはなかった。

自民党は、小渕政権の経済戦略会議が1998年の答申で「過度に公平や平等を重視する社会風土」を変革して「小さな政府」を実現することを謳い、「健全な競争社会」を標榜したのを皮切りに、小泉改革を頂点とする「新自由主義」的政策を進めていった。現実には拡大し固定化する「格差」を指摘した佐藤俊樹の『不平等社会日本』（佐藤 2000）が注目され、論壇誌も「格差拡大」を特集で扱うなど、「貧困」よりむしろ「格差」が問題にされるようになっていた²⁹。

「貧困」をフレームとした運動を湯浅誠が立ち上げるきっかけとなったのは、当時経済財政担当相であった竹中平蔵の、2006年6月16日の朝日新聞紙上での発言である。「貧困が一定程度広がったら格差ではなく貧困の議論をすべきで、政策で対応しなくてはならないが、社会的に解決しないといけない大問題としての貧困はこの国にはない」という趣旨の竹中発言に対して、湯浅は「これが貧困でなくて何なのか、と言わねばならない」と思ったという³⁰。そして、自らが事務局長を務める「自立サポートセンター・もやい」を訪れる人びとの困窮状態を紹介して問題提起する『『生活困窮』フリーターたちの生活保護』と題する文章が『世界』2006年12月号に掲載された（湯浅 2006）。

この文章のサブタイトルの「格差ではなく貧困の議論を」こそが、彼の中心的なメッセージであり、広く「貧困問題」を認知させる重要なきっかけになったといっていよい³¹。これが、まったく無名だった湯浅の論壇デビューであり、大仏次郎論壇賞を受賞した『反貧困』（湯浅 2008）も、この論文がなければ世に出ることはなかった。その意味で、運動の命運を賭した乾坤一擲の試みが望外の成功を取めたといえる。

運動の現場では、2000年代には貧困問題の深刻化が認知されていた。たとえばフリーター労組は、2003年の設立当初は労働相談を受けない名ばかりの労働組合であった³²。ところが2005年ぐらいから、フリーターなど非正規雇用の若者の生活相談が増加したため、運動方針を見直すようになったという。この時期には、フリーター労組は「プレカリアート」というフレームを提示していたが、それが運動団体に広がることもなかった。

「反貧困ネットワーク」結成

「反貧困」を掲げた運動に、現場の多くの運動団体が集まるきっかけになったのは、小泉政権の「骨太の方針2006」に基づき、2007年度予算で社会保障費2200億円削減が打ち出されたことにあった。ホームレスやシングルマザーなど、それぞれの運動団体が別個に取り組むだけでは事態を打開できないとして、2006年末に「反貧困ネットワーク」設立が話し合わせ、2007年には3月の「もうガマンできない！ 広がる貧困」と掲げた集会への参加が呼びかけられた。集会参加者は400人だったが、マスコミの注目度は高く、これ以降の新聞報

道で「反貧困」が登場するようになる。

図8-1が示すように、「反貧困」のインパクトがもっとも大きかったのは2008年末の「年越し派遣村」であった。それ以前から「派遣切り」問題がマスコミで大きく取り上げられ、数万人が路頭に迷うかもしれないという危機感は政府にもあった。それゆえ、運動団体の側には、日比谷公園を「占拠」しても政府は強制排除できないという判断があったという³³。それほどまでに政治的にも問題の重要性は認知されていた。

「派遣村」には約500人の失業者が訪れ、ボランティアはその3倍の人数が集まり、2000万円を越える寄付金も寄せられた。自民党の大村秀章と片山さつき、民主党の菅直人、共産党の志位和夫、社民党の福島瑞穂などが視察し、マスコミも連日大きく報道した。政府も、「派遣村」の要請に応じて厚労省の講堂を開放するなど、貧困問題が政治的に無視できないイシューとなったことを印象づけた。日比谷公園占拠という方法も、問題を一気に知らしめることに寄与した。

(2) 政権交代前後

鳩山政権

民主党はマニフェストで高校無償化、生活保護母子加算復活などを掲げ、「貧困問題」は新政府の重要な議題となった。政権交代後は、直後に緊急雇用対策本部が立ち上げられ、副総理兼国家戦略担当大臣であった菅直人が湯浅誠に内閣府参与への就任を要請、緊急雇用対策本部「緊急支援アクションチーム」の貧困・困窮者支援チームの事務局長に任命するなど、政権交代直後に貧困関連の政策が次々と打ち出されていき、民主党政権にとって貧困対策が重要な位置を占めていることが窺われる。日本で初めて相対的貧困率が公式に発表され、15.7%という割合は、OECD加盟国のなかで4番目に高いことが明らかになった。

政権交代後、「派遣村村長」が内閣府参与として新政権に抜擢されたため、「反貧困」の新聞記事件数はこの時期ピークに達している。「反貧困」というパッケージに入れれば、それまで無視されてきた問題が解決するかもしれないという期待から、従来の運動ではあり得なかったさまざまな団体が、「反貧困」の傘の下に集まった。貧困に取り組んできた運動が分断されているという認識を反貧困ネットワークの創立メンバーは持っており、「垣根を越えて」という集会のスローガンは、運動団体に対する呼びかけであった。多くの人を集めるために、特定の労組の「色」がつかないようにという配慮がされ、2009年10月の集会には約700人が参加した。

鳩山政権下では長妻昭が厚生労働大臣、山井和則が厚生労働大臣政務官に就任し、長妻は貧困対策を政策として検討するための「ナショナルミニマム研究会」を2009年12月に発足させた。研究会の委員に、反貧困ネットワークの湯浅誠と雨宮処凛が入るなど、政策に社会運動団体の声を反映させる意向が示された。母子加算の復活や、ワンストップサービスが実現するなど、反貧困運動の主張の一部は実現した。また、運動主導だった2008年派遣村に

対して、2009年末には「公設派遣村」を設置するなど、貧困問題に政府が取り組もうとする姿勢は明らかであった。しかし公設派遣村は、利用者の就労意思などがバッシングの対象になるなど、報道は「貧困問題」に好意的なものばかりではなくなっていた。

表8-1 反貧困運動年表

2006	12.2	マザーシップ法律事務所で反貧困ネット結成に向けて初会合
2007	2	宇都宮健児実行委員長就任
	3.24	「もうガマンできない!広がる貧困」集会
	4	反貧困ネット準備会結成
	5~7	参院選前キャンペーン
	7	参院選前「もうガマンできない!広がる貧困: 人間にやさしい生活と労働を求めてつながろう」集会
	11.22	正式発足
	11.27	初の院内集会
2008	3.29	反貧困フェスタ「人間らしい生活と労働をもとめてつながろう」
	6.5	社会保障費2200億円削減街頭アンケート
	7.13	反貧困キャラバン(～10.19)
	9	(リーマンショック～派遣切り)
	10.19	反貧困世直し一揆大集会「垣根を越えてつながろう」
	12.31	年越し派遣村(～1.5)
2009	3.29	反貧困フェスタ「つくられた対立を超えて」
	7.3	選挙直前集会
	8.3	(衆議院選挙・政権交代)
	10.17	反貧困世直し大集会「ちゃんとやるよね!?新政権」
	10.2	(厚労省相対的貧困率発表15.7%)
	12.28	(～1.4) 公設派遣村
2010	3.1	自殺と貧困シンポジウム
	3.2	反貧困フェスタ
	5.29	(社民党政権離脱)
	6.2	(鳩山辞任・菅政権発足)
	6.9	選挙直前「どこまでできたか!?新政権」集会
	9.19	「どっちが深刻?日本の貧困世界の貧困」集会
	10.16	反貧困世直し大集会「いいかげん変えようよ!希望のもてる社会へ」
	10.30-31	自殺対策シンポジウム
2011	3.13	反貧困フェスタ
	9.2	(野田政権発足)
	10.16	反貧困世直し大集会「震災があぶりだした貧困」
2012	2.11	反貧困フェスタ「フクシマからふくしまへ—被災地から貧困を問う」

菅政権

菅直人は所信表明演説のなかで、「ひとり一人を包摂する社会」の必要性を述べる箇所でも、以下のように述べている。「今、私が重視しているのは、『孤立化』という新たな社会リスクに対する取り組みです。私は一昨年から、『反・貧困ネットワーク』事務局長の湯浅誠さんと一緒に、派遣村などの現場で貧困・困窮状態にある方々を支援してきました」³⁴。具体的な人名や団体名を出して運動団体への共感を示し、それを政策として実現させる意図を示したわけで、所信表明演説としては異例のことといえよう。

「貧困問題に取り組まない政治家はいらない」というスローガンを当初から掲げていたように、政策議題に貧困問題を組み込むことが反貧困ネットワークの課題であった。菅政権になっても、与野党とも貧困問題は議題から外れておらず、「どこまでできたか!?新政権」集会には全政党が参加し、貧困問題への取り組みを表明している。10月の反貧困世直し大集会「いいかげん変えようよ!希望のもてる社会へ」には1200人が参加しており、運動団体が民主党政権に寄せる期待の度合いも下がっていない。

しかし、「反貧困」に対するマスコミの注目度は、図8-1をみると2010年には半減している。ひとつには、反貧困運動が一定程度体制内化することで、政策実現に向けたロビイングが中心となり、年越し派遣村のような「派手」な直接行動がなくなったため、注目度が低くなったと考えられる。2011年の東日本大震災以降は「貧困問題」の報道が激減し、貧困問題に取り組んできた運動団体の活動の中心が被災地支援になったこともあり、反貧困ネットワークの反貧困世直し大集会への参加者数も約600人へと半減した。

野田政権

鳩山、菅が貧困問題に重要性を付与していたのに対し、野田政権では貧困問題はほとんど議題から外れることとなった。東日本大震災とともに脇に置かれた 이슈の1つとあってよい。しかし反貧困ネットワークにとって、貧困問題の解決の目処が立ったとはいえ、問題の認知も十分とはいえないため、「反貧困」というフレームは使い続けるという。だが、穏健化した運動が再び世論の耳目を引くことは、経験的には困難という診断が成り立つ。湯浅は、野田内閣において内閣府参与を辞職したが、その後の展望はいかなるものか、先行きは不透明である³⁵。

9. 結語に代えて

政権交代直後の鳩山政権において、本稿で取り上げた 이슈の多くは議題に載せられている。これは、政権ごとの月平均掲載件数（五紙合計）を示した図9-1からも明らかで、政権交代前と鳩山政権での差は一部を除き大きい。その意味で鳩山政権への「交代効果」は明

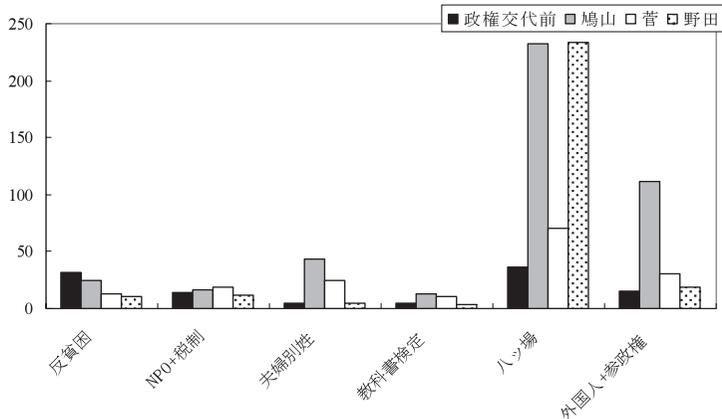


図9-1 イシュー別・政権ごとの登場頻度

出典：日経テレコンより作成。政権交代前=2009.1-8、鳩山=2009.9-2010.5、菅=2010.6-2011.8、野田=2011.9-2012.1

確に存在したが、NPO税制や教科書問題はほとんど影響を受けなかった。反貧困はむしろ漸減しており、政権交代の結果として議題に上ったというよりは、政権交代を促す原因になりえていたと考えたほうがよいだろう。

その後、菅政権になるとイシュー・アテンションが全体的に低下している。鳩山政権で政策実現のめどが立たなかったイシューは、菅政権下で店晒しにされることとなった。野田政権では、建設推進へと方針を転換したハッ場ダムが鳩山政権と同程度まで注目されたが、他のイシューの掲載頻度は菅政権よりさらに落ち込んだ³⁶。ハッ場ダムが自民党政権の方針に復したことに鑑みれば、すべてについて自民党政権時代の状態に戻ったともいえる。とはいえ、NPO税制は実現され反貧困は一定の政策的アウトプットを生み出しており、それゆえの関心低下といってもよい。

2節で示したイシューの性格規定と合わせて考えると、NPO税制のように政治的な争点とまらないものは実現した。逆に、夫婦別姓や外国人参政権のように左右が激しく対立するイシューについては、議題に上げるという意味での政権交代効果は確かにあった。だが、強い反対に直面した時点で政策過程は停滞し、イシュー・アテンションも急速に低下した。その一方で、反貧困のように左派が積極的に取り上げるが、反対の声が上げられたわけではないイシューについては、政策的アウトプットが一定程度出されている。反貧困とイシューの性格が類似しているハッ場ダム建設も、世論レベルで民主党の方針に大きな反対はなかった。にもかかわらず建設容認に傾いたのは、外的な要因に押されたというよりも国交省と流域自治体という政府が統制できる組織を動かさなかった政治的稚拙さによるものだろう。

こうした分析を踏まえると、政権交代の最大の効果は、政策的出力がなされることとまでは現時点ではいえない。鳩山政権が多くの課題を提起したことが象徴するように、社会運動

の係争課題を議題に上げることにより、それが政治的に実現可能かどうかを模索する点にあったともいえる。だが、議題に上がった課題のなかでも、政策的出力に至ったもの、至る手続きを踏んでいるもの、断念したもの、店晒しにされているものへと分岐したのはなぜか。新聞データの分析から示唆されるのは、反対勢力の強さが及ぼす影響であるが、要因はそれに留まるものではない。これまで進めてきた聞き取り調査の分析と合わせて、今後実証的に解明する必要がある。

文献

- 天野礼子, 2001, 『ダムと日本』岩波新書.
- 荒木和博, 1997, 『在日韓国・朝鮮人の参政権要求を糺す』亜紀書房.
- Benford, R. D., 1993, "Frame Disputes within the Nuclear Disarmament Movement," *Social Forces*, 71: 677-701.
- 別冊宝島, 2010, 『“外国人参政権”で日本がなくなる日』宝島社.
- Downs, A., 1972, "Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle," *Public Interest*, 28: 38-50.
- 原田峻・成元哲, 2012, 「NPO法定・改正をめぐる運動と政治——ネットワークでつくる市民＝議員立法」『中京大学現代社会学部紀要』5(2): 83-108.
- 原田峻・高木竜輔・松谷満・申琪榮・樋口直人・稲葉奈々子・成元哲, 2012, 「政権交代と社会運動——問題関心の表明と論点整理の試み」『中京大学現代社会学部紀要』5(2): 109-141.
- Hilgartner, S. and C. Bosk, 1988, "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model," *American Journal of Sociology*, 94: 53-78.
- 『ほるもん文化』編集委員会編, 1992, 『在日朝鮮人が選挙に行く日』新幹社.
- 今本博健ほか, 2010, 『ダムが国を滅ぼす』扶桑社.
- 井上薫, 2010, 『ここがおかしい、外国人参政権』文藝春秋社.
- 金東勲, 1994, 『外国人住民の参政権』明石書店.
- 小島廣光, 2003, 『政策形成とNPO法——問題、政策、そして政治』有斐閣.
- 近藤敦, 1996a, 『“外国人”の参政権』明石書店.
- , 1996b, 『外国人参政権と国籍』明石書店.
- 李英和, 1993, 『在日韓国・朝鮮人と参政権』明石書店.
- McAdam, D., 1996, "The Framing Function of Movement Tactics: Strategic Dramaturgy in the American Civil Rights Movement," D. McAdam, J. D. McCarthy and M. N. Zald eds., *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, J. D., C. McPhail and J. Smith, 1996, "Images of Protest: Dimensions of Selection Bias in Media Coverage of Washington Demonstrations, 1982 and 1991," *American Sociological Review*, 61: 478-499.
- McCombs, M. and J.-H. Zhu, 1995, "Capacity, Diversity, and Volatility of the Public Agenda: Trends from 1954 to 1994," *Public Opinion Quarterly*, 59: 495-525.
- 百地章, 2010, 『改訂版 外国人の参政権問題Q&A——地方選挙権付与も憲法違反』明成社.
- 西村幸祐編, 2010, 『撃論ムック 外国人参政権の真実』オークラ出版.
- Noakes, J. A. and Hank Johnston, 2005, "Frames of Protest: A Road Map to a Perspective," H. Johnston and J. A. Noakes eds., *Frames of Protest: Social Movements and the Framing Perspective*, Lanham:

Rowman & Littlefield.

Peters, B. G. and B. W. Hogwood, 1985, "In Search of the Issue-Attention Cycle," *Journal of Politics*, 47: 238-252.

桜井誠, 2006, 『嫌韓流実践ハンドブック——反日妄言撃退マニュアル』晋遊舎.

———, 2010, 『日本侵蝕——日本人の「敵」が企む亡国のシナリオ』晋遊舎.

佐藤俊樹, 2000, 『不平等社会日本——さよなら総中流』中央公論社.

Schneider, A. and H. Ingram, 1993, "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy," *American Political Science Review*, 87(2): 334-347.

シーズ・市民活動を支える制度をつくる会, 2008, 『解説・NPO法案——その経緯と争点 (第三版)』.

嶋津暉之・清澤洋子, 2011, 『ハッ場ダム——過去、現在、そして未来』岩波書店.

Snow, D. et al., 1986, "Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation," *American Sociological Review*, 51:464-481.

徐龍達編, 1992, 『定住外国人の地方参政権』日本評論社.

———編, 1995, 『共生社会への地方参政権』日本評論社.

田久保忠衛編, 2001, 『「国家」を見失った日本人——外国人参政権問題の本質』小学館.

田中弥生, 2011, 『市民社会政策論——3.11後の政府・NPO・ボランティアを考えるために』明石書店.

定住外国人の地方参政権をめざす市民の会編, 1998, 『定住外国人の地方参政権』かもがわ出版.

山野車輪, 2010, 『外国人参政権は、要らない』晋遊舎.

ハッ場ダムを考える会編, 2005, 『ハッ場ダムは止まるか——首都圏最後の巨大ダム計画』岩波書店.

湯浅誠, 2006, 『「生活困窮フリーター」たちの生活保護』『世界』759: 205-212.

———, 2007, 『貧困襲来』山吹書店.

———, 2008, 『反貧困——「すべり台社会」からの脱出』岩波書店.

———, 2012, 「社会運動の立ち位置——議会制民主主義の危機において」『世界』828: 41-51.

Zhu, J.-H., 1992, "Issue Competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda-Setting," *Journalism Quarterly*, 69(4): 825-836.

(付記) 本稿は科学研究費による研究成果である。

注

- 1 1999年以降も、公明、自由、保守をパートナーとした連立政権が続いてきたが、実質的には自民党政権としての性格が強い。
- 2 テレビや雑誌などと比較した時の新聞データの優位性については、以下を参照 (McCarthy, McPhail and Smith 1996)。インターネットは、イシュー・アテンションを示す新たな情報源であるが、新聞データベースと比較すると一貫性のあるデータサンプルの収集が困難である。
- 3 見出しだけでなく全文検索により件数を計上し、朝夕刊・地方面とも対象にした。これにより産経と日経より三大紙の件数が多くとられることとなるが、イシュー内の差は通時的に、イシュー間の差は共時的に比較しているため、データの一貫性に関して問題はない。日経テレコンは、記事件数のみの計数ならば無料で実施できたが、見出しの表示には1件当たり5円を要する。本来は、見出しを確認したうえでイシューとは関係ない記事を除外するべきであるが、予備的な分析であること、大きな誤差が生じないと想定されることから、記事件数のみを計数した。また、産経新聞が日経テレコンのデータベースに含まれるのは1992年からであり、91年までは産経新聞を除いたデータである。
- 4 ここには、NPO法人一般に関する記事だけでなく、「NPO法人〇〇」などの固有名詞も含まれる。

- 5 この間の経緯は、小島（2003）やシーズ（2008）を参照。
- 6 シーズ・ニュースレター号外：衆議院総選挙直前号（2000年6月20日）。
- 7 シーズ・ニュースレター43号（2003年3月10日）。
- 8 認定NPO法人が2002年、2003年、2005年、2006年、2008年、2009年に改正がおこなわれた。それぞれの改正点については、田中（2012）の整理を参照。
- 9 NPO法案は、1997年に衆議院を通過した時点では「市民活動促進法案」という名称であったが、参議院自民党の反対に遭い、「特定非営利活動促進法」に名称を変えたという経緯がある。
- 10 ただし、1997年までは、日経新聞においても「NPO」の登場頻度が高い。経団連が1990年前後から社会貢献活動に積極的に乗り出し、NPO法の立法にも注意を払っていたことや、1997年には自民党にNPO法案成立を働きかけたことを踏まえると（シーズ2008: 51-52）、NPO法成立前までは他紙よりもNPOに高い関心を示していたと言える。
- 11 『民主党の政権政策Manifesto2009』。
- 12 鳩山首相は所信表明演説において、『『新しい公共』とは、人を支えるという役割を、『官』と言われる人たちが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観』であると規定した上で、市民やNPOが活発な活動を始めたときに、それを邪魔するような余分な規制を取り払い、側面から支援していくことこそが、21世紀の政治の役割であると主張した（『朝日新聞』2009年10月26日夕刊）。
- 13 自民政権時代にも、「新しい公共」や「新しい公」といった言葉が使われていたことはあり、例えば平成16年版の「国民生活白書」のタイトルは「人のつながりが変える暮らしと地域——新しい『公共』への道」であった。ただし、検索された記事には、「新しい公共事業」などの言葉も含まれていると思われる。
- 14 2008年にも記事件数が多少増えているが、これは1都5県を相手にした公金差し止め訴訟の結審を伝える記事に加え、翌年の衆院選をにらんで鳩山民主党代表（当時）が八ッ場ダムを視察したり、報道各社が特集を組んだりしたことが影響している。
- 15 基本高水とは、それぞれの河川において定められた確率降水のもとで、基準点における流量のことを指す。そのときに河道で処理することができない流量が発生すれば水が堤防を越えてしまうので、基本的にダムを建設して受け止めることになる。
- 16 むしろ、自民党の河野太郎衆院議員が利根川の基本高水の計算方法について予算委員会で質問したことが、その再検証（日本学術会議「河川流出モデル・基本高水評価検討等分科会」）につながっている。ただし、日本学術会議での再検証も基本的にこれまでの国交省の計算を支持しており、ダム反対運動が主張するような大幅な見直しには至らなかった。
- 17 民団関係者へのインタビュー（2011年8月25日）。
- 18 『日教組政策制度要求と提言（2011～2012年度版）』（<http://www.jtu-net.or.jp/doc/proposal2011-2012.pdf>）。
- 19 子どもと教科書ネット21「第13回総会・議案書」。
- 20 『沖縄タイムズ』2011年9月19日。
- 21 紙幅の都合により図示しなかったが、「婚外子差別」の件数は「夫婦別姓」の10分の1に満たない。
- 22 メディアに取り上げられたところだけでも、岩手・東山町議会、金沢市議会、徳島県議会などがある。
- 23 もっとも、これにはデータベースに収録される記事の計数の変化が一定程度作用している。産経は、1999年から大阪と東京で別個に記事を記載するようになっていたため、両本社の記事に出る大きな記事の場合には倍の件数が集計されるようになった。こうした変化を考慮する必要はあるが、それでも2000年以降の増加傾向は明確に現われている。他の節についても、産経データのこうしたバイアスを考慮したうえで議論している。
- 24 日本最大の保守系団体たる日本会議も、この時点では問題が生じているという認識がなかった。推進派がこれほど力を持つようになるとも、予測していなかったという（日本会議に対する聞き

取り、2011年2月19日)。

- 25 この時期から反対論を打ち出していた例外的なものとして、荒木(1998)がある。
- 26 『民主党政策提言集INDEX2009』。
- 27 この表の作成に際しては、もっとも手厚く報道している産経新聞と朝日新聞を参考にした。
- 28 「貧困」で検索した場合、海外の貧困問題や「政治の貧困」といった比喩的な用法も含まれるため、日本の貧困に対する言及を反映するわけではない。しかし、2007年以降の件数の増加が、「日本の貧困」以外の要因によって生じているとは考えにくい。
- 29 NHKの『フリーター漂流』(2005年2月)、2件の北九州餓死事件(2006年4-5月)など、貧困問題の現実を知らしめる報道もあったが、「貧困問題」としては認知されていなかった。
- 30 当時の湯浅誠の発言。筆者(稲葉)は、竹中発言に異議申し立てすべく『世界』に投稿したいので編集者を紹介してくれと湯浅誠の依頼を受けた。『世界』に執筆したことのある何人かの知り合いに湯浅の論文を送った上で仲介を依頼したが、けんもほろろに断られた。
- 31 実際、同年12月4日の朝日新聞「論壇」の評者5人のうち2人が、2006年を通して振り返った「私の3点」のひとつに湯浅誠の『世界』論文をあげている。
- 32 その代わりに、数人のメンバーが権力を揶揄する「パフォーマンス」重視の運動を展開していた。
- 33 2011年11月22日、中村光男氏に対するインタビューによる。
- 34 第174回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説より引用(2010年6月11日、<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201006/11syosin.html>)
- 35 この点をめぐる運動の困難については、湯浅(2012)を参照。
- 36 これは、部分的には東日本大震災関連の記事が増加したことの影響であるが、野田政権の政策的選好を反映したものと解釈してよいだろう。