

見出しの比喩を手がかりにした 政治記事の読み方

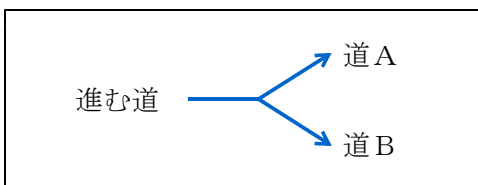
矢沢国光

松戸市は毎年、聴覚障害者を対象として、「手話・文章教室」を開催しています。数年前から、幸との一人として参加しています。昨年10月の講座で「政治記事の読み方」「経済記事の読み方」をしました。いずれも、見出しの「比喩」を手がかりとして、本文のポイントをつかむ、という試みです。

その方法を、例をあげて説明します。

(1) 見出しの中の比喩のことばに注目し、その意味を確認する：

【例】見出し「ゆとり教育 岐路に」の「岐路」が比喩です。「岐路というのは、分かれ道のことです。」(Y字型の図を書く)



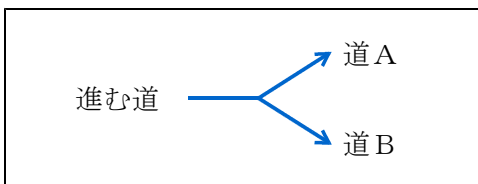
【註】「岐路」を『小学国語学習辞典』（偕成社）で調べると「わかれ道。また、運命のわかれめ。例・人生の岐路」とあります。

(2) 例えられているものは何か、本文の中から探す。

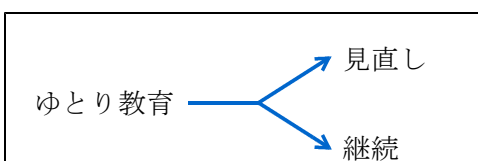
【例】 ……国語や算数の授業時間増や総合学習の削減は一見、「ゆとり教育」と言われた現行の指導要領に真っ向から反対する。しかし、理念的には「生きる力」の育成が打ち出され、総合学習で目指していた能力の育成を他の教科にも求める内容とあつてか、委員からほとんど異論はなかった。……

……一部の政治家や政府の教育再生会議は「ゆとり教育の見直し」を求めているが、中教審委員たちはこの種の議論には余り熱心ではない。……

「ゆとり教育の岐路」とは、ゆとり教育を継続するのか見なおすのか、の分かれ道にさしかかっている、と読みとれる。図式化すれば



↑ 比喩



新聞の政治記事の読み取りとしては、ここまでで十分だと思うが、さらに内容に興味を持つ人は、
(3) 分かれ道の二つの選択肢の内容について書いてあるところを探す。

【例】「見直し」とは、国語・算数など5教科の授業時間を増やし、小学の英語も新設し、「総合学習」を減らすことだ。「継続」とは、ゆとり教育の理念は継続することだ。ただしこちらは、実質的には縮小し、看板だけかもしれない。

◇政治記事には、どんな比喩が使われるか

こうした指導をするためには、教師が前もって、政治記事に使われる比喩について研究しておく必要があります。昨年(2007年)の7月～10月の朝日新聞の政治記事をスクラップして調べたところ、政治記事特有の比喩使用があることが分かりました。以下、そのいくつかを紹介します。

政治の世界は、複数の国や政治勢力のぶつかり合う「力関係(政治力学)」の世界です。

力関係は、目には見えません。目に見えないものを人に伝えるために、比喩が多用されます。つまり、比喩が多用される記事の内容としては

- ・人や集団相互の力学的関係
 - ・政策の合意・形成や実現(挫折)の過程
- などがあります。

また、多用される比喩の種類としては、自然現象、戦争(軍事)、スポーツ、交通の比喩がよく使われます。まず、比喩の種類からみていきます。

◇自然現象(風、山、うねり)の比喩

「風林火山」は、戦国武将武田信玄の幟に書かれた文字として有名ですが、2007年のNHK大河ドラマで聴覚障害者にもよく知られるようになりました(囲み参照)。

風 「風林火山」では「その疾(はや)きこと風のごとく」と、(軍隊の移動の)速いことの比喩として使われていますが、政治記事では、

政治的期待の実現の具合→帆船の進み具合
という比喩が多い。

「小さな政府岐路 どうする安倍路線

農政 自由貿易交渉にも逆風」2007.7.31

「逆風」は向かい風、つまり「前に進むことを妨げる力」の比喩です。

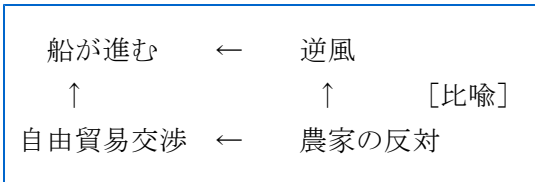
この記事は、参院選挙で安倍政権が大敗して、その政策がこれからどうなるかを分析したものです。安倍政権は農業政策として「自由貿易交渉を進める」を掲げてきたが、その「自由貿易交渉にも逆風」つまりそれを妨げる力の存在が明らかになった、というのです。

では、「逆風」に例えられているもの、つまり「自由貿易の推進を妨げる力」とは何でしょうか。記事の本文を読むと、この項目の冒頭に「農村部と重なる一人区で自民党の敗北が相次いだ。政府・自

この句は『孫子』・軍争篇で軍隊の進退について書いた部分からの引用。【ウィキペディア・フリー百科事典】	其疾如風	其の疾(はや)きこと風の如く
	其徐如林	其の徐(しず)かなること林の如く
	侵掠如火	侵掠(しんりやく)すること火の如く
	難知如陰	知りがたきこと陰の如く
	不動如山	動かざること山の如し
動如雷霆	動くこと雷霆(らいてい)激しい雷の如し	

民党が進める農業政策に修正の動きが出てくる可能性がある。」と書かれています。ここから「逆風」とは「農家の反対」であることが分かります。他の箇所には「農家に警戒感の強い貿易自由化の推進力は減速する」という文もあり、

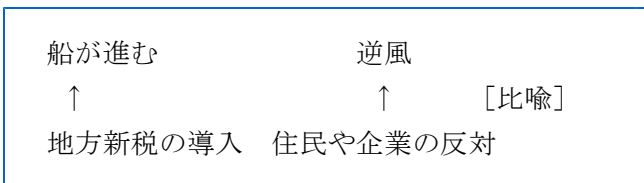
逆風＝農家の反対
を裏付けます。図に書くと、



さらに立ち入って、なぜ農家が貿易自由化に反対するのか、と考える人は、「農産品の関税引き下げなどの難題」という文を見つけるでしょう。貿易自由化とは、関税引き下げで外国の農産物が安く国内に入ってくるのか、だから農家は反対なのだ、と分かります。

「逆風 地方新税」 2007.9.5

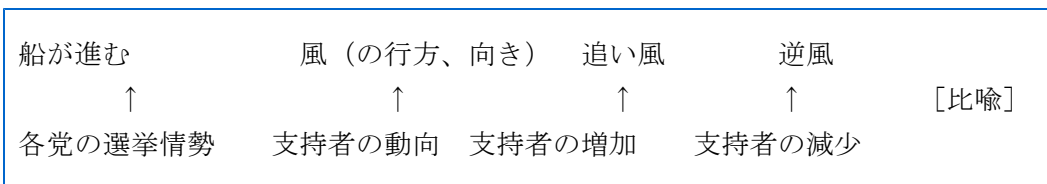
宮城、秋田の両県で独自の「地方新税」を導入しようとする動きが出ている。……「子育て」や「経済浮揚策」などを看板に掲げるが、住民や企業から反発も出ている。ここでは、次のようになります。



「逆風」の反対は「追い風」「順風」です。

「風」の行方 与野党注視」 2007.7.16

本文には「参院選の逆風を何とか和らげようと、与党は……
……民主党は追い風を票に結びつけようと……」



政態拝見 総裁選 潮目変えるか政権転落か 2007.9.19

※ちょっとむずかしいのは「潮目」という比喩です。『大辞林』では「異なる二つの潮流の接する海面に現れる帯状の筋。環流と暖流の会合付近などに見られ、しばしば好漁場となる。」とあります。「潮目を変える」とは、別の海流に乗り換える、といった意味でしょう。「流れを変える」という言い方もよく使われます。

では、総裁選で「潮目を変える」とは？記事の中で探すと、「……総裁選の課題は、いつも「政治の潮目」を変えることができるかどうかだった。」として過去の自民党総裁選から、三つの例をあげてい

ます。

1960年 岸信介氏 [日米安保条約の改定強行] ⇒ 池田勇人氏 [寛容と忍耐]

1974年 田中角栄氏 [金権] ⇒ 三木武夫氏 [クリーン]

2001年 森喜朗氏 [自民党政治] ⇒ 小泉純一郎氏 [自民党をぶっ壊す]

いま乗っている潮目	別の潮目	潮目を変える
↑	↑	↑
行き詰まっている路線 [例：田中金権政治]	正反対の路線 [例：三木クリーン政治]	自民党の路線を変える [例：田中から三木へ]

航海の比喩が飛び抜けて多いのには、理由があります。今日でこそ、国内の運輸は、自動車や鉄道が中心ですが、明治時代半ばまでは、「人は道路（徒歩、駕籠、馬）、荷物は海運・河川（運河を含む）」が普通でした。大阪の商店が出てくるテレビドラマでは、商店の裏側が細い運河に面していて、小舟から倉庫へと直接荷揚げする場面をよくみます。とくに、海運の場合、風と潮流に依存していたから、人々の風や潮流についての比喩がとて多いのです。

次は「山」です。「風林火山」でも「動かざること山のごとし」とあるように、山は「動かない」ものの代表です。土井たか子氏が1986年に日本社会党中央執行委員長になり、1989年の第15回参議院議員通常選挙において社会党が改選議席の倍以上を獲得し、「マドンナ旋風」とも呼ばれるブームをまきおきました。このとき土井さんの言った「山が動いた」が一躍有名になりました。今回の参院選挙でも

「ロストジェネレーション@選挙 2000万人の山動くか」 2007.2.24 という記事がありました。

山（動かない）	山が動く
↑	↑
選挙結果（変わらない）	選挙結果の意外な変化

このほかの「自然現象の比喩」を使った記事の見出しだけ紹介します。

社説 **日朝協議 氷を解かず契機に** 2007.9.7

外国人実習 昨年度巡回指導 2007.9.6

違反7397件氷山の一角

事前に調査通告 隠蔽工作が横行

賃金台帳・日報を改ざん

「現金払い」とウソの回答強要

ギリシャ選挙 与党、薄氷の勝利 2007.9.18

自民総裁選告示「福田支持」派閥雪崩

不払い調査、泥沼 大手生保「9月末」黄信号

元スパイ事件 英ロに亀裂 2007.7.18

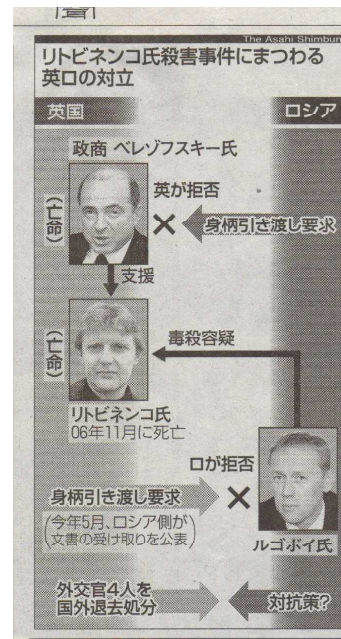
ロ、英外交官の追放示唆

※「亀裂」も「衝突」も2国間の対立状態を表す言葉ですが、「亀裂」には、持続的継続的な対立、しかも特定の問題についてだけの対立ではなく、国と国の全般的な対立に発展しかねないというニュアンスがあります。記事では、英ロの「報復合戦」の経過が図で示されており、また「英ロ間では[スパイ問題のほかに] エネルギーをめぐるさや当ても続いている」とあります。

「泥火山」怒りも噴出 2007.9.1

インドネシア手抜き工事原因？

記事：インドネシア・ジャワ島東部の天然ガス試掘現場で昨年5月発生した「泥火山」と呼ばれる泥の大規模な噴出が止まらない。



※「怒りも噴出」は、怒りを火山爆発に例える表現です。「怒りも爆発」でもよいのですが、ここでは、「泥火山」の「泥の噴出」と掛けて「怒りも噴出」となっています。泥だけでなく怒りも噴出しているというわけです。このように「掛詞^{かけことば}」を使うのも、新聞見出しの「遊び」の一つでしょう。「朝青帰国 窮余の軍配」という見出しも、相撲の記事だから「軍配」を使っています（後述）。

ミャンマー 経済失政 不満爆発

物価高騰で困窮 ガス輸出益特権層に 2007.9.28

記事：ミャンマーの軍事政権に対するデモは27日も続き、……

ミャンマーについては、各国の対応が分かれます。次は2007.9.28の記事です。

ミャンマーを注視

中国 五輪を控え板挟み

米国 人権を重視 圧力強める

ここでは「板挟み」という比喻を手がかりに、中国が何と何の間で「板挟み」になっているのか探します。記事本文に

中国外務省……これまでより一步踏み込んだ表現で軍事政権などに自制を求めた。……

◇戦争・スポーツの比喻

首相は続投表明

首相捨て身^{どぎも}、政界度肝 2007.9.11

「捨て身」は、辞典には「命を失ってもよい覚悟で、全力を尽くすこと。」と書いてありますが、これは、「捨て身」から派生した意味です。「捨て身」の元々の意味は、講道館柔道の技の名称で、正式

には「^{ますてみわざ}真捨身技」と言われ、^{ともえなげ}巴投、^{すみがえし}隅返、^{うらなげ}裏投、^{ひっさこみがえし}引込返、^{たわらがえし}俵返の五本があります。巴投げが一番ポピュラーですが、いずれも、自分の身体を投げ出して掛ける技です。松戸の講座では「巴投げを知っている人いますか？」と尋ねたら、Aさんが身振り^{どぎも}で説明してくれて、みんなすぐに分かりました。さて「首相^{どぎも}捨て身、政界度肝」の比喩は、下図のようになります。

技を掛ける人	捨て身の技	
↑	↑	(比喩)
安倍首相	?	

では「？」は何か。安倍首相は、どんな「捨て身技」を仕掛けようとしているのか。本文から探すと、海上自衛隊の給油継続実現の新法のために「職を賭する」ことだとわかります。

このほかの「スポーツ・軍事の比喩」を使った記事の見出しだけ紹介します。[元の意味→比喩で表される意味]

相撲界は、**土俵際に追いつめられて** [相撲で、あと少しで土俵から押し出されそう→敗北しそうな不利な状態] いる。

朝青帰国 窮余の**軍配**
 医師「重症」異論消す
 角界になお不快感 2007.8.29

「軍配」とは行事が判定に使う道具です。またそこから転じて判定する行為、判定の結果を指す意味にも使われます。

・軍配を上げた(判定した)のはだれ? ⇒記事:「日本相撲協会は28日に開いた臨時理事会で、横綱が強く希望していた帰国治療を条件付きで受け入れた。」つまり、判定したのは日本相撲協会理事会です。

・どのような勝負に対して、判定したのか? ⇒上の記事から「横綱が強く希望していた帰国治療」をめぐって対立していたことがわかります。

「逆手」は「さかて」とも「ぎゃくて」とも読みます。『大辞林』によると、元の意味は、「腕の関節が逆の方向に曲げられること」です。相撲の「逆手技」の「逆手」は、元の意味で使われています。この場合は「さかて」でも「ぎゃくて」でもよいようです。ところが比喩的に「相手の反論・攻撃などを逆に利用してやり返すこと」という意味で「逆手を取る」というときは「ぎゃくてを取る」となっています。「さかてを取る」とは言わないようです。政治記事で「逆手を取る」という場合は、比喩的な意味ですから、「ぎゃくてをとる」です。次の記事は、よくよく注意して読まないで、意味がとりにくいです。

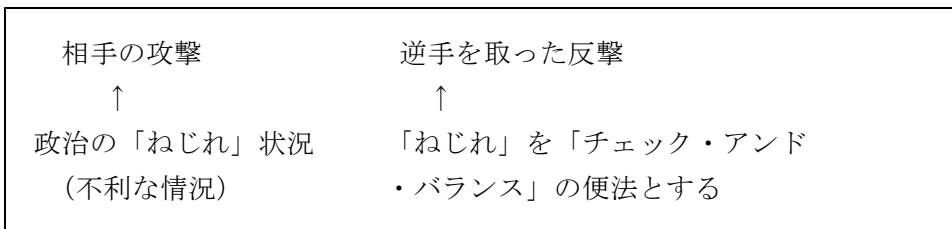
逆転国会 07年体制 ⑩欧米の事情
 ねじれ逆手に知恵

米国 対決・政策実行両にらみ
 仏・独 野党から閣僚、大連立も

2007.9.8

記事（見出しのすぐ次にある「リード」）：「逆転国会」下で進む日本の政党政治には、どんな未来が待っているのだろうか。欧米諸国の先例が示すのは、2大政党が政権交代をくり返すだけの単純な姿ではない。大統領や首相、議会の多数派を握る政党がそれぞれ異なる「ねじれ」現象を起こすのはしばしば。欠点もあるが「チェック・アンド・バランス」の便法として積極的に評価されている面もある。

「ねじれ」というのは、〈社会党のミッテラン大統領と右派のシラク首相〉（1986-87年の仏）、〈共和党のブッシュ大統領と民主党の上下院〉（2007-の米）のように、野党が権力構成の一部に入り込んでいる状況です。これは、国の政治を不安定にする「困った事態」の出現です。しかし、この「困った事態」を逆に利用して政治をよくするために利用する、というのが「ねじれを逆手にとって」のいみです。下図のようになります。では「逆手に取る」とは、具体的にどのようなことか？



ずる休みは**禁じ手** [相撲でルール違反の技→ルール違反の手法] だ

「禁じ手」には注釈が必要です。それまで相撲には明確な作法も土俵もなく、生死を賭けた闘技であったものを、志賀清林という「相撲確立の第一人者」が「突く、蹴る、殴る」の三技を禁手とし、手による「なげ」、足による「かけ」、腰による「ひねり」、頭による「そり」の四手を基本に、おのおの十二手の決まり手を付し、相撲四十八手としたという。

ぎゃくて【逆手】 大辞泉より

- 1 柔道などで、相手の腕の関節を逆に曲げる技。
- 2 相撲で、禁じ手のこと。
- 3 相手の攻撃をそらし、逆にそれを利用して攻め返すこと。また、ある状況などに対して、ふつう予想されるのとは反対の方法で応じること。さかて。「不利な条件を一に取る」
- 4 物の持ち方や握り方が普通とは逆であること。さかて。順手。

人事バトル 痛み分け
 首相の指示で急転 新防衛次官に第3候補
 2008.8.18

- ・バトル、つまり闘ったのはだれとだれ？⇒守屋事務次官と小池防衛相
- ・何をめぐって闘ったのか？⇒次期の事務官人事
- ・痛み分け=勝ち負けなしの引き分け。なぜ引き分けとい



えるか？⇒それぞれの推薦者はだめになって、第三の候補が次官に決定。

民主 年金・カネ・労働法案……攻め球はいろいろ

最低賃金綱引き

中央審議会スタート

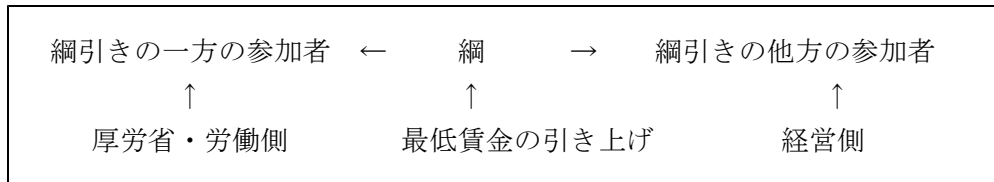
厚労省 13 ～ 34 円の増額案

経営側 猛反発 労働側 「50円」 2007.7.14

だれとだれが綱引きをしているのか？⇒見出しから、厚労省・経営側・労働側の三者の綱引きと分かる。

何をめぐって綱引きしているのか？⇒見出しおよび次の記事から、最低賃金の引き上げ額をめぐる攻防であると分かる。」

記事：07年度の最低賃金の引き上げ額を議論する厚生労働省の中央最低賃金審議会が13日、始まった。



安倍改造内閣 政策どこへ4 教育

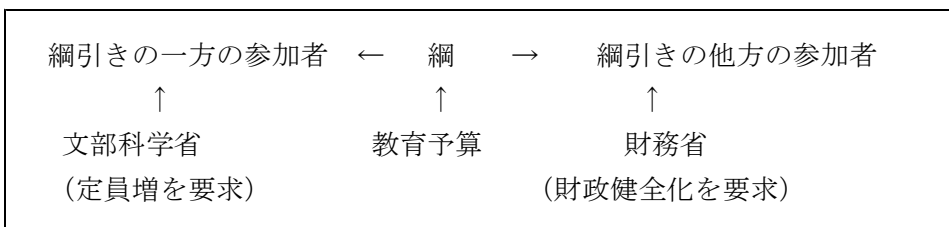
教員増激しい綱引き

規制緩和進展も課題

2007.9.4

綱とは？綱引きの参加者は？本文から探すと

文部科学省は……2万1千人の定員増を前提に概算要求。……日本教職員組合も……文部科学省と足並みがそろおう。……財政健全化を維持しよう [教育再生会議の] 委員を回り続けてきた財務省幹部は「かなり理解してもらっている」と語る。だから、下図のようになります。



◇交通、とくに船や車の比喻

福田内閣 試練の**船出**

首都直下型地震 60万人避難 対策**難航**

施設の活用進まず 2007.9.4

「消えた年金」認定**難航** 2007.9.26

一方で沖縄は

普天間協議は**難航** 海兵隊移転進まず 2007.8.31

尾辻体制 多難な**船出** 2008.8.21

参院自民 新議員会長に就任

閣僚2人枠守れるか 青木氏から全面支援

尾辻体制 参院自民 新議員会長に就任

ポスト京都**船頭争い**

潮目変えるか政権転落か

※潮目：2つの異なる潮流の接するところに現れる帯状の筋

安部首相辞任 2007.

トップ不在 政策**漂流**

成長路線と格差是正

難題そっくり後任に

与党の参院選惨敗 総連問題

日朝交渉 **足踏み**懸念 2007.8.17

足踏み＝進展が止まる

北朝鮮核稼働を停止

米、譲歩重ね「**前進**」2007.7.16

原子炉 03年の状態に

核無能力化 なお**曲折**も

6者協議、午後全体会合 2007.9.27

記事：「米首席代表のヒル氏は……無能力化する手順や機関で合意するまでには、なお曲折もありうるとの見方を示唆した。」

◇車の運転、交通の比喻

自民総裁選 演説会 慎重に

福田氏 各派に配慮「安全運転」2007.9.17

安全運転＝無理をしない、慎重に

・福田氏の「安全運転」の姿勢は、例えばどんなことか？⇒消費税やテロ対策特別法についても、はっきりした考えは述べず、あいまい路線に徹した。

早期解散へ民主加速

「美しい国」理念失速 [参院選惨敗後の2008.9.11]

「失速」は、始めは勢いがあったのに、急に勢いがなくなったこと。

始めの勢いとは？記事：5月の国民投票法成立を主導したのは首相自身だ。

急に勢いがなくなったとは？記事：(国民投票法)に基づき……両院に設置するはずの「憲法審査会」は、野党の反対でいまだ立ち上がっていない。

年金回復ノロノロ 2007.9.8

ノロノロは進行が遅いこと。何が遅いのか？

記事本文：「消えた年金」……肝心の認定作業は停滞気味で、申立書類はたまるばかり。……

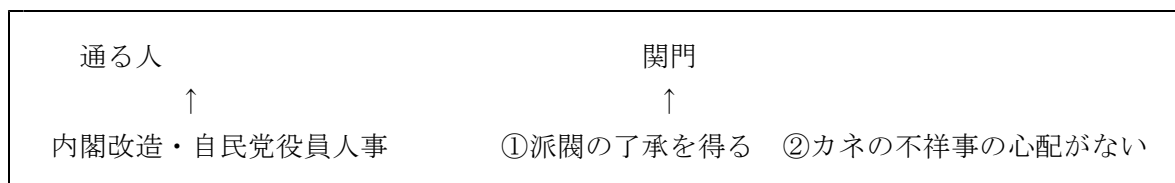
「内閣改造 2大関門

脱・派閥 強行なら不満続出も

政治とカネ 調査の徹底で悪循環」2007.8.25

辞典には「関所の門。関所。通るのがむずかしいところ。」とある。では、何にとつての関門か——関門を通ろうとするのは何か？二つの関門とは何か？

記事を読むと「27日の内閣改造・自民党役員人事には、二つの関門がある。「派閥」と「政治とカネ」だ。……派閥の意向に目配りした挙党態勢でなければ党内から不満が噴出する……起用した閣僚に事務諸費問題など不祥事が明らかになれば、政権は即崩壊となりかねない。」とある。



①派閥の了承を得る ②カネの不祥事の心配がない、といったことは、言葉としては分かっても、実際の理解は、政治の動向をおっていないと、なかなかむずかしい。

なお、見出しの「調査の徹底で悪循環」ですが、記事を見ると「(カネにきれいかどうか) 調査を徹底すれば、入閣者が限られてしまうという悪循環」とありますが、「悪循環」という言葉をここで使うのは、どうかと思います。「悪循環」なら

調査の徹底⇒入閣者が絞られる⇒調査のさらなる徹底

となるはずですが、こうはならないからです。「調査の徹底で自縛」くらいが妥当ではないかと思いません。

裏で着々増税レール

◇道の比喻

みずず不正連鎖の末路 2007.7.31

名門監査法人、40年の歴史に幕

「末路」は辞書によると「物事の衰えた末」「人生の終わり」。たんなる終わりではなく、悪い意味が込められています。そして、悪い終わり方は、突然そうなったのではなく、それに至る道筋にすでに悪い終わり方の原因があったことを暗示しています。記事：「監査先企業の不正決算が次々と明らかになり、解体に追い込まれた」

悪い道筋	悪い最後
↑	↑
不正決算をくり返す	解散

◇政治力学

ミャンマーデモ 軍政**包囲網**じわり

ミャンマーを注視 ⇒記事コピー

★中国 五輪を控え**板挟み** ※何と何の板挟みか？

★米国 人権を重視 **圧力強める** ※何の何に対する圧力か？

◇男女の関係の比喻

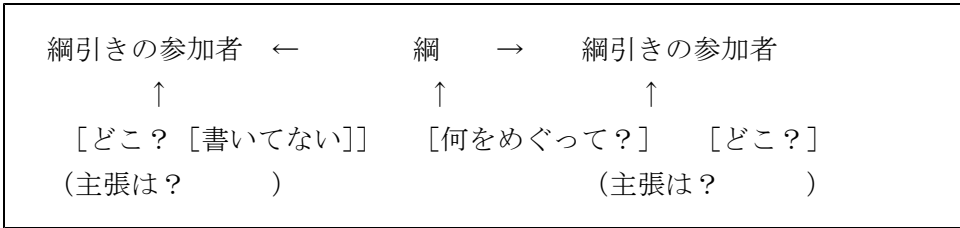
6カ国加盟 上海協力機構 中ロ **同床異夢**
ロシア 米欧を意識「軍事同盟に」
中国 経済進出・資源に関心 2007.8.19

(男女が) 同じ床に寝ていても、見る夢は異なる⇒一緒に行動していても、考え方が異なる。では、「同じ床に寝ている」のはだれとだれ？それぞれの見る「異なる夢」とは？

男	女	同床	男の夢	女の夢
↑	↑	↑	↑	↑
中国	ロシア	上海機構	経済進出・資源に関心	米欧を意識「軍事同盟に」

◇練習問題 「綱引き」

次の記事1～3で、どことどこが、何をめぐって、それぞれどのような立場・主張で対立しているのでしょうか？



練習問題 1

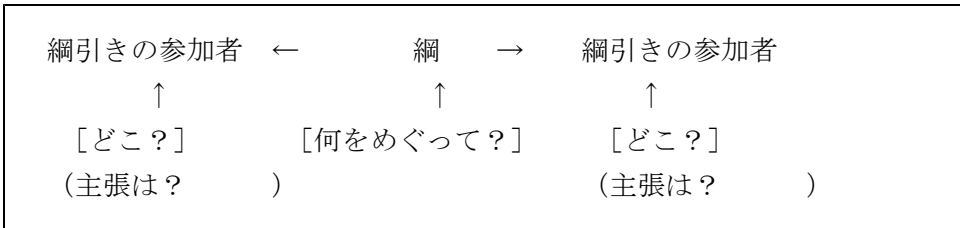
クラスター爆弾：禁止除外対象めぐり綱引き

不発弾が市民に被害を与えているクラスター爆弾について、今年中の禁止条約締結を目指す「オスロ・プロセス」が開いている「クラスター爆弾ウェリントン会議」で、禁止除外対象をめぐり綱引きが激化している。爆弾の全面禁止を主張する国々に対し、独仏など「部分禁止派」が攻撃目標を識別する最新型を対象外とするよう主張。22日に予定される政治宣言への署名の延期をちらつかせ、妥協を迫っている。(毎日新聞 2008年2月21日)

練習問題 2

額賀、守屋両氏の「喚問」巡り野党綱引き…参院委

参院財政金融委員会は27日午前の理事懇談会で、航空・防衛分野の専門商社「山田洋行」元専務の宮崎元伸容疑者との宴席に額賀財務相が同席したと守屋武昌・前防衛次官が証言した問題への対応を巡って協議した。民主党など野党は額賀、守屋両氏の喚問実施の議決を求めたが、与党側は「喚問の必要はない」と強く反対した。同委で多数を占める民主党は、同日中にも理事会と委員会で与党の反対を押し切って議決に踏み切る構えで、同日の役員会や常任幹事会などで最終判断する。(2007年11月27日 読売新聞)



答：綱引きの参加者は、野党（額賀、守屋両氏の喚問実施を求める）と与党（喚問の必要はない）。「綱」は「喚問をするかしないか」。

練習問題 3

「外国人向け新国際放送」政府と民放が出資で綱引き

情報通信審議会（総務相の諮問機関）の「映像国際放送の在り方に関する検討委員会」は21日、2009年度に開始を予定する外国人向けのテレビ国際放送に関する中間報告をまとめた。報告では、新たにNHK子会社として専門テレビ局を作る案と、既存のNHK子会社などに業務委託する案が併記された。…政府は民放からの出資も期待しているが、民放は消極的で、調整は難航しそうだ。

…2案のうち有力視されているのは、既存子会社への業務委託だ。専門テレビ局の新設には、放送設備などの初期投資に最大170億円が必要なためだ。業務委託方式の場合、年間200億円超とみられる運営費の一部にNHK受信料を充てる。子会社も独自に番組を制作し、CM収入も得られる。ただ、海外の例を見ると、英BBCの子会社はCM収入と視聴契約料で運営しているが、約30億円

の赤字を出しているという。他の放送局も国費で支えられており、総務省も国費の投入を前提にしている。

民放は慎重

政府・与党は「オールジャパン」で国際放送に取り組むとして、民放の出資を想定している。しかし、民放は「黒字が見込めない事業に出資できない」と慎重だ。さらに運営費に国費が投入されれば、総務相が放送内容などを指示する「命令放送」の対象になる可能性もある。このため民放には「積極的に参加できない」との声が強い。民放の協力は番組の提供などにとどまる可能性もある。(2006年12月22日 読売新聞)

答：NHKの子会社の新設と既存子会社への委託の2案がある、とされるが、よく読むと、対立しているのはこの2案をめぐってではない。いずれの案にしても、政府は民間の参加を望んでおり、それに対して民間は、渋っている。従って、「綱引きの参加者」は、政府（民間も出資等で参加して欲しい）と民間（出資・参加したくない）。「綱」は、民間の参加の是非。