



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	選挙における公開討論会の今日的意義：市民による公開討論会運動の経験を通して
Author(s)	小池, 秀明
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 7, 191-226
Issue Date	2000-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22319
Type	departmental bulletin paper
File Information	7_P191-226.pdf



選挙における公開討論会の今日的意義

— 市民による公開討論会運動の経験を通して —

こ いけ ひで あき
小 池 秀 明

序	193
第1章 選挙における立会演説会とその廃止	193
第1節 立会演説会制度の導入	193
(1) 立会演説会とは何か	193
(2) 立会演説会制度の内容	194
(3) 初期の立会演説会の様子	194
(4) 立会演説会に対する様々な声	195
第2節 立会演説会の廃止	195
(1) 立会演説会の問題点	195
(2) 鳩山内閣の小選挙区制導入と立会演説会の廃止	197
(3) 立会演説会改革・様々な議論	198
(4) 廃止間近の立会演説会	198
(5) 公職選挙法改正・立会演説会の廃止	198
第3節 立会演説会の廃止がもたらしたもの	199
第2章 立会演説会廃止以後の選挙の現状とその問題点	201
第1節 立会演説会廃止以後の選挙	201
(1) 情報交流の場としての選挙	201
(2) 選挙運動の制限とその問題点	202
(3) 選挙報道の実態とその問題点	202
(4) 乏しい有権者の判断材料—法定情報媒体の実態	203
第2節 有権者の側から見た選挙—低投票率と無党派層	204
(1) 選挙に行かない有権者—最近の選挙における低投票率傾向	204
(2) 自立した有権者—「新・無党派」層の増加	205
第3節 選挙における新しい情報媒体の必要性	207
第3章 市民による公開討論会運動の生成と展開	209
第1節 市民による公開討論会運動の始まり	209

(1) 公開討論会運動前史	209
(2) 1997年2月の京都市長選挙立候補予定者による講演会の開催	210
(3) リンカーン・フォーラム	210
第2節 北海道における公開討論会運動の生成と展開	211
(1) 1998年以前の公開討論会の動き	211
(2) 「公開討論会を実施する道民の会」の結成	211
(3) 参議院議員選挙立候補者による合同個人演説会	212
(4) 札幌市長、北海道知事選挙立候補予定者による公開討論会	212
(5) 全道に広がる公開討論会	213
第3節 公開討論会運動の行方—公開討論会運動が目指すもの	214
第4章 選挙における公開討論会の今日的意義と課題	215
第1節 選挙の種類と公開討論会	215
第2節 公開討論会の今日的意義	215
(1) 「イメージ」から「政策」へ—テレビ政治の問題点から	215
(2) 有権者・候補者間の情報交流の場として	216
第3節 公開討論会をめぐる諸問題	217
(1) 公開討論会をめぐる諸問題・その1（公開討論会を取り巻く状況から）	217
(2) 公開討論会をめぐる諸問題・その2（運営上の問題点）	220
第4節 公開討論会の制度構想	221
(1) 公開討論会の条件整備—選挙運動の自由化	221
(2) 公開討論会の条件整備—選挙の分権化	221
(3) 制度化への展望とその問題点	222
(4) 公開討論会の「公設『市民営』化」の構想	224
結	226

序

選挙が近付くと、私達は決まって新聞などマスメディアから次のような言説を聞かされる。

「…選択の基準は、やはり第1には政策内容ということにしたい。主要政党はどういう公約を掲げているのか。財政再建、景気回復、福祉充実などと列挙されているスローガン相互の間に矛盾はないか…候補者の識見、資質をじっくりと考えて判断したい…」⁽¹⁾

つまり、選挙は政党や候補者の政策で選ぼう、と言っているわけだが、果たして、こうした選択の仕方は可能なのだろうか。

「…どの候補者も例外なく、選挙運動カーに拡声器を積み込んで候補者の名前を連呼しときどき停車して短い演説をや…るといふ、あまりパツとしない“常道”をとった／…登録された選挙運動カーで…練り歩き、拡声器から単調な台詞を何度も何度も流した。その台詞は『〇〇××でございます。△△党公認〇〇××でございます。どうぞよろしくお願いします』というものだ／…〇〇の選挙カーが通る場所と時間を組んだ予定表が、事前に各町内会の世話人に配布され、世話人はなるべく多くの人びとを集めて〇〇にあいさつさせるようにとりかはらった。そういう一団の人だかりが視野に入ると、〇〇は車を停めて短い街頭演説をした／…しゃべり終わると、再び車に戻って単調きわまりない『〇〇××でございます…』のくりかえしである／…日没近くになると、〇〇は別府の中心繁華街へ引き返し、アーケードの中を歩いてメガホンで…呼びかけた。いわく、地元出身候補、△△党の若返り、“若者と女性に愛される”保守政党の創造…等々」⁽²⁾

これは、現在、コロンビア大学の教授であるジェラルド・カーチスが、名著『代議士の誕生』の中で描いた、1960年代後半の大分県における選挙運動の様子である。このような選挙の様子は、30年後の今日においてもほとんど変わっていない。こうした選挙のやり方が続く限り、私達はメディアが呼び掛ける政策重視の選択を行うことは極めて

難しい。

ところが最近、このような選挙の現状を打破しようと、有権者の側から、「選挙の前には候補者による公開討論会を開き、候補者の政策や人物をよく知る機会・場をつくらう」という運動が起こり始めている。そこで本論文では、この有権者による公開討論会運動を足掛かりとして、現状の選挙運動の問題点を明らかにした上で、選挙における公開討論会の今日的意義、その課題等について論じる。なお、筆者は、今日まで2年にわたり、北海道・札幌における公開討論会運動に関わり、その一部始終を観察するだけではなく、実践してきた。その意味で本論文は、運動の現場からの、また一市民・一有権者の視点からの問題提起・政策提言でもある。

注-序

- (1) 『読売新聞』社説、1999年4月11日付。
- (2) ジェラルド・カーチス『代議士の誕生-日本保守党の選挙運動』(山岡清二訳、サイマル出版会、1971年)、210~211頁。

第1章 選挙における立会演説会とその廃止

第1節 立会演説会制度の導入

(1) 立会演説会とは何か

公職選挙法では、1983年(昭和58年)に廃止されるまで、選挙における公営立会演説会の制度が設けられていた。今日、市民による公開討論会運動が起こってきた背景には、この立会演説会制度の廃止が遠因にあると考えられる。そこで、まず始めに、選挙における公開討論会について検討していく前に、この立会演説会の制度について見てみることにする。この立会演説会は、これから検討しようとする公開討論会とは、その開催主体、運営方法、内容等で違いはあるが、それに類するものとして捉えることができる。ここで、立会演説会とは何か、その問題点は何か、なぜ廃止されるに至ったのかについて考えておくことは、公開討論会の意義や課題を考える際、私達に何らかの

有益な示唆を与えてくれることにもなるであろう。

さて、立会演説会とは、選挙の際、有権者の投票の判断の基礎にするため、各立候補者が一堂に会し、各々が演説スタイルにより政見や経歴を発表しあう場である。これは選挙運動の一つとして、1948年制定の「選挙運動等の臨時特例に関する法律」(昭和23年7月29日、法律第196号)により導入され、翌1949年1月の第23回衆議院議員総選挙で初めて実施された。

臨時特例法は、「現下の経済事情に鑑み、選挙の公営を強化し、選挙を最も公平且つ適性に行い、以て選挙の腐敗を防止することを目的」(1条)として制定され、衆議院議員の選挙に適用された。「現下の経済事情」とは、当時は1945年の敗戦からまだ日も浅く、物資は欠乏し、国民生活も窮乏下にあった、という事情のことである。こうした事情もあり、候補者にとって、演説会場の設営や紙の調達・印刷、自動車の用意など、選挙運動の手段・費用を用意することは困難だった⁽¹⁾。

特例法には「選挙運動の公営を主眼とし併せて選挙費のかさむことを抑制する」⁽²⁾内容の規定が盛り込まれた。公共交通機関を利用する際の特殊乗車券の交付(25条)、選挙運動用自動車の燃料の配給又は交付についてのあっせん(26条)、選挙運動用郵便葉書、新聞広告等に関する経費の国庫負担(28条)などの選挙公営が進められた。

一方、国民の側は、窮乏下での生活を送ってはいたものの選挙に対する関心は深く、1947年に行われた衆議院議員選挙では、新聞社等の主催する立会演説会はかなりの人気を集めていた⁽³⁾。例えば、その前年になるが、1946年3月23日に開かれた立会演説会の様子を伝える新聞記事は、聴衆の態度は極めて真摯かつ真剣であり、選挙に対する熱意が次第に昂まっていくのが見受けられる、と報じている⁽⁴⁾。

このように、立会演説会の制度化には、国民の選挙に対する関心の高さ、そして、その国民が求める民間主催の立会演説会の盛況という実績・経験が根底にあった。こうして、立会演説会は、戦

後の窮乏という経済的な理由とも相俟って、公営として全面的に採用されるに至った⁽⁵⁾。

(2) 立会演説会制度の内容

特例法においては、立会演説会は衆議院議員の選挙のみが公営として導入された。その後、1950年には、国政選挙、地方自治体の議会の議員及び首長の選挙等の各種選挙法規を統合した「公職選挙法」(昭和25年4月15日、法律第100号)が制定される。これにより、国会議員(衆議院議員と参議院地方区選出議員)と都道府県知事の選挙について、立会演説会の開催が義務化される(義務制公営立会演説会)。また、1951年と1952年の同法改正により、それぞれ市町村長と都道府県議会議員・五大市(現在の「指定都市」)の市議会議員についても、条例により立会演説会を開催することができるものとされた(任意制公営立会演説会)。その後、立会演説会は運営面における改正を重ねるが、この1952年の改正をもって、立会演説会制度の骨格が固まることになった⁽⁶⁾。

(3) 初期の立会演説会の様子

それでは、立会演説会の実際の様子、そしてその評価はどのようなものであったのだろうか。まずは、制度導入初期の頃の演説会の様子を探ってみる。以下に引用するのは、1949年1月の、初めての公営立会演説会の様子である。

「…この低調さでは…と気づかわれる初の公営選挙…都内二、三の立会演説会場をのぞいてみたが、どこもここも低調さにかわりはなかった…」

「…赤坂氷川小学校…聴き手は約百名、これも三人目の演説を聞き終わるとその半数がドヤゝと帰ってしまう始末…オーバーのエリをたてハナ水たらしめた受付子、『予算はビター文くれるでなし、炭一かけ、お茶一ぱいものめず、夜食は冷えきった櫻弁当ですヨ』と大いに嘆く。ゾロゝ立った聴衆も『もう少し温くしてくれるならもっと聴いていってやるぞ』と捨ゼリフを残して帰って行った…」

「…品川区第一日野小学校…聴衆が廊下にあふれているので、これは…と飛び込んでみれば、バラックの教室二つをぶち抜いた程度の会場でせ

いざ三百名ぐらい、工場地帯のせいか工具風の聴衆が盛んにヤジをとばしていた…」⁽⁷⁾

ここでは、立会演説会は全般的に低調と報じているが、ただこれは多くの演説会のごく一部分、それも東京都内での様子を報じたものである。他方、立会演説会は全般的にみて好評だったが、その運営方法等で不手際が目立ったことを指摘する声もあった⁽⁸⁾。確かに、初めての試みで混乱はあったであろうが、仮に演説会が低調に見えたとしても、1月選挙という季節的な悪条件、選挙運動の自由が極端に制限されていたのでそれも当然とも言える⁽⁹⁾。

こうしてスタートした立会演説会であったが、その後は有権者の多くに支持を得て、好評を博するようになっていく。自治省の官僚で当時香川県の地方課長であった山本悟は、1950年に行われた香川県知事選挙の立会演説会について、個人演説会の聴衆数は立会演説会の十分の一以下だったというデータを示し、立会演説会の盛況を述べている⁽¹⁰⁾。また、1958年5月の衆議院選挙の際、各地の立会演説会の様子を観察したあるマスコミ関係者によれば、演説会は今までの選挙には見られなかったような盛会であり、聞いている人も非常に熱心。野次、組織的サクラ動員など悪質な選挙妨害もなく、台所を片付けてきたばかりの主婦、子供をおんぶしたおばさんなど女性の顔が非常に多かったのは印象に残るといった感想を述べている⁽¹¹⁾。

(4) 立会演説会に対する様々な声

このように立会演説会が盛況になっていく中で、立会演説会のさらなる充実を求める声も高まってくる。例えば、川原次吉郎・中央大学教授(当時)は、街頭の連呼などをやめ、公営立会演説会を盛んにするよう述べているし⁽¹²⁾、一般有権者からも、立会演説会を有益な政策論争にすべしという声が高まっている⁽¹³⁾。

一方で、立会演説会が政策論争にならないことを批判する声もあった。候補者は落語調で世間話をしたり、お互いに悪口を言いあつたりするだけ。それは、聴衆である有権者に対して真面目な政策

論争をするよりもうけるからで、それゆえ演説会の水準は低くなる。その原因は結局は有権者の水準が低いからだというような批判である。例えば、評論家の蠟山政道などは、立会演説会は、つまらぬ個人的興味や感情を刺激するだけで、選挙民の理性的な判断には役立たないと切り捨てている⁽¹⁴⁾。

この他、立会演説会それ自体は評価しつつも、野次による悪質な演説の妨害を問題視する声、演説会の具体的な運営面で、候補者が一方的に演説をするだけで質問もできないことを不満とする声などもあった。

第2節 立会演説会の廃止

(1) 立会演説会の問題点

立会演説会の長所は、有権者が直接候補者に接し、その政見・人物等を比較できることにある。しかし、立会演説会については導入当初から、以上のように特に具体的な運営面で幾つかの問題点が指摘されていた。ただ、蠟山のように、これを正面から否定する声は少なかった。有権者の水準云々はどうかといったことは別として、有権者の側の選挙に対する関心は高く、このことが立会演説会を選挙の過程の中に定着させていった大きな要因であった。有権者が立会演説会の必要性を認めていたからこそ、その問題点を差し引いてもなお、立会演説会は存続する意義を有していたものと言える。立会演説会は、選挙をより民主的にするための、効果的な手段だったのである。

しかし、その後、立会演説会に対する批判の矛先は、運営面でのそれを超えて制度そのものに対してまで向けられるようになっていく。そこで、立会演説会の問題点とは何かを吟味する必要がある。それは、概ね次の3点にまとめられる。当初から指摘されていた問題点、また時を追うにつれ生じてきた問題点とに分けられるが、これらが後の廃止論の有力な根拠となっていくのである。

まず1点目は、立会演説会が候補者の選挙運動の自由を束縛するという点である。演説会の開催計画を決めるのは選挙管理委員会であるので、候

補者が演説会の開催地を各自の判断によって自由に定めることができず、その結果、候補者がその選挙運動期間中自己の最も効果的と思われる時に行うことができない。それは、演説会が候補者の選挙運動時間の多くを拘束することを意味する。また、候補者が忙しい時間を割いて演説会に出てきたとしても、演説の時間は限られた短時間であり、十分に政策や抱負等を述べることができない。こうした点に候補者の側から不満が出てくるのである。これは、立会演説会の制度に内在する問題点と言える。

2 点目は、時代の流れの中で生じてきた問題である。選挙運動としての立会演説会の価値が薄れてきたのである。これは、演説会に足を運ぶ有権者が少なくなってきたことにも表れている。表 1-1 は、1952 年 10 月から 1972 年 12 月までに行われた、衆議院選挙における立会演説会の聴衆の参加率の推移を表したものである。衆院選では、1952 年には全有権者に対する聴衆の割合は 11.5% だったが、以後は年を追うごとに減少を続け、1972 年 12 月の選挙時は 1.4% にまで落ち込んでいる。参院選においても、参加率の低下は同様であった。こうした実情の上に、1969 年の公職選挙法改正により、衆参両議院、並びに知事の選挙

においてテレビによる政見放送が認められるようになる。テレビ時代の到来を迎えて、お茶の間で気軽に候補者の政見を聞くことができるのに、わざわざ演説会場にまで足を運ぶ必要はない、というわけである。演説会という形式自体が、時代遅れとみなされるようになっていくのである。

さらに 3 点目として、候補者の不満、聴衆の参加率が低下していく中で行われる立会演説会は、徐々に形骸化したものになっていく。演説会は、特定の候補者の時間帯にその候補者の動員した支持者のみが集まり、他の候補者の時間帯になると一斉に退場する、という現象が目立つようになってくる。演説会は、すべての候補者・有権者にとって意義あるものでなければならないはずだが、その実態は組織化された聴衆によって占拠され、特定候補者・有権者による決起集会のようなものに変貌していったのである。また候補者の演説会への無断欠席、代理演説の乱用、野次や罵声により演説会が機能しなくなるなどの事態もしばしば発生し、演説会の秩序維持という観点からも問題が指摘されるようになった。

このように、立会演説会は、次第に有権者による候補者の比較選択の場という本来の趣旨から離れたものになっていく。

表 1-1 「立会演説会への聴衆の参加率—第 25 回～第 33 回衆議院議員総選挙—」

回	年 月	開催回数 a (回)	聴 衆 b (千人)	一会場 当たり聴衆 b/a (人)	当 日 有権者数 d (千人)	参加率 b/d (%)
25	1952年10月	6,190	5,386	870	46,773	11.5
26	1953年4月	5,414	3,690	682	47,090	7.8
27	1955年2月	5,790	4,639	801	49,225	9.4
28	1958年5月	5,107	3,562	698	52,014	6.8
29	1960年11月	4,764	2,572	540	54,713	4.7
30	1963年10月	4,920	1,665	338	58,282	2.9
31	1967年1月	4,381	1,795	410	62,993	2.9
32	1969年12月	1,690	860	509	69,260	1.2
33	1972年12月	1,563	1,062	679	73,769	1.4

(出典) 岩崎金彦「立会演説会の功罪官見」『選挙時報』第 25 巻第 8 号、1976 年 8 月号、28 頁より。

(2) 鳩山内閣の小選挙区制導入と立会演説会の廃止

立会演説会には、以上のような問題点が制度それ自体に内在していたり、また時を重ねるごとに生じてきたりしていた。これらの問題点を批判する中から、立会演説会廃止論が初めて具体化されるのは、鳩山内閣が小選挙区制導入を目指した1956年のことである。

1955年2月の総選挙で発足した第二次鳩山一郎内閣は、憲法改正を目論んで、衆議院の選挙制度を中選挙区制から小選挙区制に変えようと試みる。鳩山は総選挙の3ヵ月後、5月26日に第五次選挙制度調査会（有馬忠三郎会長）を発足させ、その答申を受けた形で翌1956年3月15日の臨時閣議で小選挙区制法案（公職選挙法改正案）を決め、19日に国会に提出する。選挙区の区割りが自民党現職に有利なことにより「ハトマンデー」と呼ばれたが、この改正案の中に、立会演説会の廃止が盛り込まれたのである⁽¹⁵⁾。

第24回国会・公職選挙法改正に関する調査特別委員会で答弁に立った太田正孝・自治庁長官（当時）は、改正案の提案理由について、政局を安定させ、国民多数の支持を持つ政党を基盤とする政府が、責任をもって内外にわたる政策を遂行するためには小選挙区制の採用が最大の要件、とした上で、立会演説会については次のように述べている。

「…なお、立会演説会につきましては…本来、多数の立候補があった場合に、候補者を一堂に会し有権者の判断を容易ならしめる方法として考案され、相当の効果をあげたものでありますが、小選挙区制の実施に伴って、政党の政策の識別理解には立会演説会を必要とせず、むしろ演説会場の混乱が起こる等弊害も予想されますので、これを廃止…」⁽¹⁶⁾。

これに対して、小選挙区制導入に反対する社会党など野党は、立会演説会の廃止に対しても一斉に反発した。

「…この大切な公営選挙の立会演説会というものを削ってしまうというような点は…日本の現状

から見ても、反対が非常に多い。これ以上に、この問題は、どうも、選挙区と合せて、一方運動の方面から見て非常な改悪であって…これは選挙区改悪と同じように、選挙法に対する非常な改悪…」（竹谷源太郎委員）⁽¹⁷⁾。

「…将来選挙民は政策を選ぶようにだんだんくなっていくでしょう…政策中心にやるならば、政策中心で堂々と国民に討ったえなければならぬ。（立会演説会という）そういう有効な手段をやめるということは矛盾しておると思う…」（島上善五郎委員）⁽¹⁸⁾。

こうした野党の批判に対し、政府・自民党の側は、有効な反駁をすることはできなかった。そして、野党からだけではなく、自民党からも立会演説会廃止に対する反対意見が出て⁽¹⁹⁾、世論の反発も強まる中で、5月12日には修正案を提出し、立会演説会を復活せざるをえなくなる。しかしながらこの修正案も、6月3日、参議院において審議未了、廃案となった。

国会における議論において、政府・自民党は、なぜ中選挙区なら立会演説会が必要で、なぜ小選挙区制だと必要ないのかという問いに対する、説得的な答えを持ってはいなかった。そればかりか、改正案は、立会演説会の回数を増加すべしとする第五次選挙制度審議会の答申に反していたこと、立会演説会を参議院では残しておきながら衆議院では廃止するという矛盾が内包されており、確固たる理念もなく、小選挙区制導入に便乗して立会演説会を廃止しようとした政府・自民党の思惑が暴露された。

ただその思惑は別としても、政府・自民党が立会演説会の廃止を撤回しなければならなかったのは、立会演説会が、この時点ではまだ有権者の間で大きな支持を得ていたことに大きく起因している。「…日本のように、まだまだ国民大衆に対して、政党の政策を浸透せしめる啓蒙宣伝を必要とし、かつ有権者の政治的見識を高める必要のある国では、甲党乙党丙党と、それぞれ一堂に立会わせて、その理非曲直を選挙民に判断せしめる努力を尽くす必要がある」⁽²⁰⁾ などという意見は根強かったの

である。

(3) 立会演説会改革・様々な議論

こうして最初の廃止騒動を乗り越えた立会演説会は従前通り存続することになったが、これ以後、立会演説会の改革に対する様々な主張が出てくるようになる。中でも目立ったのは、テレビ時代を意識し、演説会のテレビ中継を求める声であった。「現行方式による立会演説会の実施方法を大幅に改め、立会演説会は選挙運動の展開と盛り上りに応じ、序盤、中盤、終盤に各1回開催し、この状況をテレビによって中継する方式を採用すれば、有権者、候補者のもとより、選挙に関するあらゆる関係者に対する福音となる」⁽²¹⁾と考えられたのである。

立会演説会のテレビ中継への移行は、選挙管理の実務に携わる人々からも求められた。選挙管理委員会では、立会演説会の秩序維持の苦労など運営面での重い負担を強いられており、何とかこの負担を軽減したいという気持ちが強かった⁽²²⁾。

しかしながら、演説会の形骸化はますます進展していき、テレビによる政権放送が始まると、「テレビによる政見放送ならば、むしろ明確に表情をとらえ、しかも冷静に吸収し易いし、その政見浸透も、会場設定による緩慢な現行立会演説会制度よりもはるかにそのメリットは高い」⁽²³⁾とこれを評価する声も高まる。そして、立会演説会を廃止して「すべてテレビ政見に移しかえ、いわゆる“お茶の間”政見を編成し提供することこそ、時代の要請に適合する唯一の施策」⁽²⁴⁾などというような演説会廃止論も日増しに強まってくる。立会演説会は、やがて制度の存続そのものが問われるようになっていくのである。

(4) 廃止間近の立会演説会

1980年代になると、立会演説会の一層の低調が目立ち、有権者の演説会に対する関心も次第に薄まっていく。例えば、1980年6月、衆議院選挙の際の札幌市での立会演説会について、新聞は次のように報じている⁽²⁵⁾。

「…史上初の衆参両院ダブル選挙で、有権者の関心は盛り上がっているはずなのに、立会演説会の

参加者数がかなり低調だ。十七日までの道選管の調べでは、衆参共通して各会場とも軒並みダウン、参議院選にいたっては前回の四割減という低迷ぶり…こんな中で、『候補の公約、演説は政見放送で十分』と“立会無用論”まで飛び出している…」

「…札幌市内のある地方公務員(33)は『選挙のムードを味わいたいならまだしも、一般有権者にとっては政見放送、選挙公報で十分…』／…同市内の会社員(26)も『各会場とも満員になったとしても、有権者の数に比べればほんの一にぎり。それに参加者は大半が“サクラ”だし、不必要だと思う…』／…参院保守系新人の選対は『…各地の有権者に接するというメリットはあるが、テレビの政見放送で十分です』と立会有害論…」⁽²⁶⁾

こうした立会演説会の低調が続く中、1980年の衆参同日選挙終了後の閣議で、宇野宗佑・行政管理庁長官、後藤田正晴・自治大臣(何れも当時)が立会演説会の見直しの必要性を示唆した⁽²⁷⁾。これを契機に、公営選挙全般を含め、立会演説会制度のあり方について自治省が総合調査を行うことになる。自民党内部においても、選挙制度調査会第2小委員会において選挙運動の期間、方法、規制の問題など主として選挙運動のあり方について検討され、その中で立会演説会の存廃についても検討していくこととなった⁽²⁸⁾。

(5) 公職選挙法改正・立会演説会の廃止

以上のような経過を経て、1983年9月20日、立会演説会廃止法案(公職選挙法改正案)が、自民党の議員提案として国会に提出される。法案の内容は、立会演説会制度の廃止のほか、選挙運動期間の短縮、立候補届出期間の短縮、選挙公報掲載文の申請期間の短縮、連呼行為・街頭演説等の時間の短縮、経歴放送の回数増加等が盛り込まれた。いずれも「最近の選挙の実情にかんがみ、選挙制度の改善を図るとともに、金のかからない選挙の実現に資する」⁽²⁹⁾ことを目的とした改正である。

立会演説会制度をどうするかは、法案提出に至るまでの過程においても種々議論されたが、その一つの考え方としては、弊害があるとしても長所

の面もあるので、全廃するのではなく回数減で対応すべきではないかということであった。しかし、その場合にはいかなる地域を選んで全部で何回行えばよいのかという基準が立てにくいということもあり、何より、長所よりも弊害の方が多いためという結論に達したのであれば、むしろ全廃する方が理論的に筋が通ると判断されたのである⁽³⁰⁾。

国会では、鳩山内閣の小選挙区制導入時の議論と同じように、立会演説会廃止を主張する政府・自民党とそれに反対する野党、という構図で論戦が交わされる。野党側は、立会演説会は有権者にとって大きな意義を有するものであるとして、廃止に反対する論陣を張った。

「それ（立会演説会の廃止）は金を節約することよりも、選挙執行の側の利便ということにかかわるものであって、そのことにかかわる有権者側の犠牲というものを全く無視されておるのではなかろうか／…私は、立会演説会などはいわば民主主義の根幹に触れる、直接民主主義の香りを残している少ない制度の一つではなかろうか。むしろそうするならば、任意制の立会演説会その他よりよき方向について形骸化を論ずるならば、中身を充実する方向について議論すべきが筋ではなかろうか…」(山花貞夫委員)⁽³¹⁾。

そして、中身を充実させる方策として、次のような提案をする。

「…たとえば政党の立会演説会に切りかえるとか、それから討論形式にテーマを定めて運用するとか、いろいろ方法はある…」(多田省吾委員)⁽³²⁾。

「…立会演説会の内容を改善すること、たとえば質疑応答ができるようにすること、あるいは候補者同士の討論ができるようにすること、あるいはそのようなありさまをテレビで放映することができるようになること、そういうように幾つかの改善を加えれば立会演説会を非常に意義のある選挙運動の場とすることができるのじゃなかろうか…」(鎌形寛之委員会参考人・弁護士)⁽³³⁾。

また、演説会における「ナマ」の議論の重要性を指摘する声も出た。

「(選挙公報などの) 文面で見たこうゆうような

ものはその人の心の中まではわからないわけですね。その人が一体何を考えているかというのは、見ながらの原稿よりも口角泡を飛ばして語るところに本当の私は選ばれる人のすべてが象徴されているような気がするのです。そういう意味では、立会演説会の廃止というのはもってのほかだ…」(前島英三郎委員)⁽³⁴⁾。

これに対し、立会演説会廃止を提案する政府・自民党側は、

「…現実の姿として、ことに立会演説会のごときは本当に意味のないものになった。立会演説は、ご存じのように立候補した人が一堂に並んで、そしてその中から意見を聞いて甲乙をつけ、自分の意見をまとめて投票に結びつける、こういうことが本当の姿であろうと思いますが、今日の現実の姿はそうではございませんで、自分の応援をしておる人のときだけやってくる、そしてそれがいなくなれば帰ってしまう…」(片岡清一議員)⁽³⁵⁾と、立会演説会の形骸化を強調するばかりで議論は噛み合わなかった。

結局、法案は、11月28日に参議院本会議で可決・成立し、戦後30年以上に渡って続いてきた立会演説会の制度は廃止された⁽³⁶⁾。

第3節 立会演説会の廃止がもたらしたもの

以上の経過から分かるように、制度導入以来、立会演説会に対しては様々な問題点が指摘され続け、結局は廃止ということになってしまった。確かに、有権者の関心の低下、それによる聴衆の少なさ、各候補者陣営の動員などによる演説会の形骸化という問題が無視できないほど大きくなっていったことは理解できよう。しかし、立会演説会は、有権者にとって一演説会の聴衆としての有権者は少なかったとしても一は、選挙において候補者の政見や人柄を、比較しながら直接確かめることができる、そして選挙を政策で争う場にするための、数少ない貴重な場でもあったのである。

また、耳の不自由な有権者にとっては、一般の有権者以上に、手話通訳が付いた立会演説会は候補者を知る重要な機会であった。テレビの政見放

送で画面の隅に付けられる手話では、手話の中で重要な唇の動きがほとんど読み取れず、候補者の政見内容は半分も伝わらないという。立会演説会が廃止されれば、耳の不自由な有権者の候補者選択の機会が非常に狭められることになる。これに対して、聾啞団体等から強い批判が寄せられことは当然であった⁽³⁷⁾。

一方、マスメディアも、立会演説会の廃止を含む、これら一連の公選法改正は、有権者の論理よりも候補者の都合が優先されていると批判的であった⁽³⁸⁾。

選挙とは誰のためにあるのか。それは候補者のためではなく、国民（住民）のためにある。そうであれば当然、選挙の手続きを定める選挙法の改正も、候補者の側の視点ではなく有権者の側の視点に立ってなされるべきであろう。

しかし、この改正は、有権者の側の視点よりも候補者の側の視点を重視したものであった。そこには、改正により現職政治家を有利にせしめる⁽³⁹⁾という政府・自民党側の思惑が大きく働いていた。立会演説会の廃止も、その思惑の中にあった。自民党の政治家達にとっては、過去2度に渡って立会演説会の廃止法案を提出したことから分かるように、この立会演説会は不人気なものであり、かつ面倒なものであった。自分達は立会演説会などなくても選挙は戦えるのだから、選挙運動において邪魔な存在である立会演説会はなくしてしまいたい、そして自由に選挙運動をやりたい、というのが彼らの本音であったように思われる⁽⁴⁰⁾。

もちろん、立会演説会を存続させるにしても、演説会の諸々の問題点を踏まえ、改善策を施す必要はあった。この点、野党の側から、討論形式の導入や聴衆による質問時間の設置等、様々な提案が出されたことは以上に見てきた通りである。仮に、政府・自民党の側が選挙における有権者の側の視点というものを少しでも有し、これらの提案を受け入れたならば、立会演説会は存続し、選挙における政策論争の場としてより有権者に資するものに発展していったであろう。しかし、これらの提案が顧みられることはなく、ひたすら廃止に

向かって議論が収束してしまったことは、極めて残念なことであった。

この改正で立会演説会が廃止されたことにより、有権者の候補者選択の貴重な機会は失われた。そして、選挙における有権者と候補者との距離を、ますます遠ざけるという結果を招くことになってしまったのである。

注一第1章

- (1) 柚正夫『日本選挙制度史—普通選挙法から公職選挙法まで—』（九州大学出版会、1986年）、260頁。
- (2) 全国選挙管理委員会『選挙制度国会審議録（第二輯）』（全国選挙管理委員会、1951年）、649頁。
- (3) 皆川迪夫「立会演説会今昔」『選挙時報』第18巻第5号、1969年5月号、6～7頁。
- (4) 『朝日新聞』、1946年3月24日付。
- (5) 皆川、前掲論文、6～7頁。
- (6) 公営立会演説会制度については、1983年11月改正前の公職選挙法152条～160条の2に規定。なお、立会演説会制度の詳細については、秋山陽一郎『選挙（新地方自治法講座6）』（第一法規、1973年）、295～302頁を参照。
- (7) 『朝日新聞』、1949年1月12日付。
- (8) 西島芳二「総選挙を顧みて」『選挙』第2巻第3号、1949年2月号、9頁。
- (9) 皆川、前掲論文、7頁。
- (10) 山本悟「知事選挙を顧みて—地方選挙に関する一考察—」『地方自治』第36号、1960年12月号、26頁。
- (11) 久芳健夫、武藤貞雄、川村市雄、奥田健策、小沼洋二、三富智則「座談会 これからの問題点」『選挙』第11巻第6号、1958年6月号、2頁。
- (12) 川原次吉郎「選挙公営論」『選挙』第7巻第9号、1954年9月号、4頁。
- (13) 日垣恒章「政治肅正論」『選挙』第1巻第5号、1948年5月号、12頁。
- (14) 蠟山政道「選挙の自由と公正は達せられるか—公職選挙法への批判—」『選挙』第3巻第5号、

- 1950年5月号, 5頁。
- (15) 石川真澄『戦後政治史』(岩波書店, 1995年), 79~80頁。
- (16) 自治省選挙部『選挙制度国会審議録(第十輯)』(自治省選挙部, 1972年), 205頁。
- (17) 同上, 354~355頁。
- (18) 同上, 413~414頁。
- (19) 例えば, 同特別委員会で自民党の山村新治郎委員は, 立会演説会を残すよう求めている(自治省選挙部, 前掲書, 253頁)。
- (20) 西島芳二「小選挙区法案をめぐる国会の論争」『選挙』第9巻第5号, 1956年5月号, 3頁。
- (21) 笹川慶永「選挙運動自由化への回想」『選挙』第22巻第3号, 1969年3月号, 31頁。
- (22) 土井八郎「選挙公営を考える」『選挙』第20巻第6号, 1967年6月号, 37頁。
- (23) 岩崎金彦「立会演説会の功罪管見」『選挙時報』第25巻第8号, 1976年8月号, 33頁。
- (24) 同上。
- (25) なお, 衆院選で公営立会演説会が行われたのは, 結果的にはこの時が最後となった。
- (26) 「低調…初の立会演説会 動員組ばかり目立つ「お目当て」すめばハイ, サヨナラ」『北海道新聞』(札幌市内版), 1980年6月13日付。
- (27) 『朝日新聞』(夕刊), 1980年6月24日付。
- (28) 小笠原臣也「公職選挙法及び同法施行令等の一部改正について」『選挙時報』第32巻第12号, 1頁。
- (29) 自治省選挙部『選挙制度国会審議録(第三十二輯)』(自治省選挙部, 1987年), 356頁。
- (30) 古内晋「公職選挙法及び同法施行令の一部改正について」『選挙』第37巻第1号, 1984年1月号, 5頁。
- (31) 自治省選挙部, 前掲書, 467頁。
- (32) 同上, 600頁。
- (33) 同上, 678頁。
- (34) 同上, 704頁。
- (35) 同上, 472頁。
- (36) これにより, 任意制公営立会演説会も全廃され, 各自治体が条例で独自に立会演説会を開催

することはできなくなった。

- (37) 森本行雄「立会演説会の全廃は困る一政見知る機会失う聴力障害者」『朝日新聞』論壇, 1983年10月31日付。
- (38) 例えば, 『毎日新聞』社説, 1983年11月15日付。
- (39) 杉正夫「現職に有利な公選法改正案—運動を日常化させ自由選挙に逆行—」『朝日新聞』論壇, 1983年10月14日付。
- (40) この点, 自民党の小泉純一郎・衆議院公職選挙法改正調査特別委員会理事(当時)は, 「演説会の日程は公示後に決まるので, 候補者が遊説日程を組むのはその後。(立会演説会が)全廃されれば, 解散と同時にスケジュールが立てられるので, 候補者の活動が自由になる」と述べている(『朝日新聞』, 1983年10月3日付)。

第2章 立会演説会廃止以後の選挙の現状とその問題点

第1節 立会演説会廃止以後の選挙

(1) 情報交流の場としての選挙

第2章では, 立会演説会が廃止されてしまった現在, 選挙のあり方がどうなっているかについて概観する。

さて, 民主政治のあり方を左右する選挙は, 「デモクラシーのぜんまい」とも言われるが, そのぜんまいの巻き方, すなわち具体的な選挙の運営のあり方をどのように考えるべきだろうか。

ここでは, 選挙に関する情報というものに着目してみる。選挙では, 選ぶ側である有権者は, 選択のために政党・候補者の政策・人物等に関する情報を必要とし, 選ばれる側である政党・候補者は, 自らを選択してもらうためにそれらの情報を有権者にアピールする。また, 有権者は, 政治に対する様々な要望や意見に関する情報を, 選挙の過程の中で政党・候補者に伝えていく。ここでは, そのような情報が相互に, かつ充分・円滑に流れていくことが必要となるだろう。

そこで, 以下では, 選挙を「選ぶ側である有権者と選ばれる側である政党・候補者との間で繰り

広げられる相互の情報交流の場」として捉え、そのような観点から選挙の現状・問題点を考えていくことにする。

(2) 選挙運動の制限とその問題点

選挙が充実した「情報交流の場」となるためには、特に選挙運動、選挙報道のあり方を考えていくことが必要である。なぜならば、有権者は多くの場合、政党や候補者の選挙運動、テレビや新聞等の選挙報道によって、その政策や人物等に関する情報を得ることになるからである。

まずは選挙運動について見てみるが、選挙運動とは、「特定の選挙について、特定の公職の候補者の当選を目的として、投票を得または得させるために直接または間接に必要なかつ有利な行為」⁽¹⁾ということになるが、これは、期間や方法など、法律上様々な制限が課せられているのが特徴である(公職選挙法第13章等に規定)。

しかし、これらの一連の規制は過度であり、これが選挙における情報の交流を阻んでいるという問題がある。

選挙では、有権者による政党・候補者の自由な選択の条件が公正に保障されていなければならない。すなわち、有権者と政党・候補者間の政策中心の自由な討議と宣伝の保障を公正かつ十分に機能させ、その実現を図るため⁽²⁾、選挙の理念は「自由」と「公正」に置かれるが、そこではまずは何よりも選挙運動の「自由」が基本とされなければならない。

しかしながら、公職選挙法は、「自由」よりも「公正」の理念に重点を置き、選挙運動に対する様々な細かい規制を設けている。これらの規制の中には、連呼行為の禁止、飲食物の提供禁止など妥当なものも含まれているが、その妥当性が疑われるものも少なくはない。例えば、最も基本となるべき言論による選挙運動についても、戸別訪問は禁止され、街頭演説も所定の標旗を掲げ運動員の数に制限が加えられ、ピラの配布一つを取ってみても厳しい決まりがあるなど、自由に行うことができない。

選挙運動を自由にすると、経済力の差によって

選挙の平等が損なわれるなどの弊害が生じる。そこで、選挙の平等を確保し、金のかからない選挙を実現するため、選挙公営制度を拡充するとともに、選挙運動の方法に制限を加え、もってその費用の削減を図ることが選挙運動を規制する目的とされる。しかし、規制の「功」の部分に強調するあまり、これが高い壁となり、有権者と政党・候補者間の情報の交流を妨げているという「罪」の部分の大きさが看過されている。

このように、選挙運動は規制によって自由を奪われ、有権者の、政党や候補者の政策や人物などの情報を「知る権利」も、また政党や候補者に政治への期待や要求を「知らせる権利」とも狭く制約されてしまっているのである⁽³⁾。

(3) 選挙報道の実態とその問題点

有権者は、マスメディアを通じて様々な情報を得ている。選挙に関する情報についても同様である。多くの有権者は、選挙運動によるものとともに、新聞やテレビ等の選挙報道を通じて、政党や候補者の政策や人物に関する情報を入手する。一方、政党・候補者側もメディアによる多くの選挙報道を通じて、自分(達)の政策や人物に関する情報を有権者に伝えていると言える。そこで、「情報交流の場」という観点から選挙のあり方を考える場合、この選挙報道について見ていくことが必要となる。

選挙報道の実態を考えるにあたり、ここでは、川上和久による参議院議員選挙(1995年7月23日)と衆議院議員総選挙(1996年10月20日)における新聞・テレビの選挙報道の内容分析⁽⁴⁾と、杏林大学のプロジェクトチームによる衆議院議員総選挙(1993年7月18日と1996年10月20日)に関するテレビ報道の比較内容分析⁽⁵⁾を素材に、その実態についての考察を試みた(詳細は略)。その結果、次のような結論を導き出すことができた。

すなわち、新聞・テレビ等のマスメディアによる選挙報道は、その(相対的な)報道量(情報量)は多いものの、その内容は、選挙の制度や日程などの広報誌的な情報、選挙戦の様子などが中心になっている。そして選挙の争点となる政策課題に

についての情報は少ない。特に、テレビニュースにおいては、選挙関連報道量は多いが、選挙の争点に関する情報は少なくなっているということが明らかにされた。

これらの分析から得られた選挙報道の実態から懸念される問題点は、次の2点である。まず1点目は、その報道量の多さから、有権者の選挙に関する情報は、メディアに大きく依存することになるのではないかと、ということ。2点目は、その報道内容から、選挙が政策による争いになりにくくなるのではないかと、ということである。

有権者の、選挙情報のメディア依存傾向は先に述べた選挙運動の規制という点も関連している。すなわち、選挙の公正確保を理由に選挙運動が過度に規制されているので、有権者にとって選挙に関する有益な情報は、選挙運動を通じて得られることは少ない。従って有権者は、報道量が多く、入手も容易なマスメディアの提供する情報に専ら依存する傾向が生じてくる。マスメディアが有権者の政治意識に与える影響については、アナウンスメント効果、議題設定機能、態度変容効果といったものが論じられており⁽⁶⁾、その影響は大きいものがあると考えられる。そうするとその大きな影響力を持ったマスメディアの意向によって、選挙が左右されることにつながっていく⁽⁷⁾。

マスメディアの選挙報道は、その選挙の争点となる政策課題についての内容のものは少ないので、必ずしも政策による選挙を誘発しない。政策というよりはむしろイメージによる選挙を助長する。そして、マスメディアの側が意識するとしないうちに関わらず、マスメディアの報道は有権者に何らかのイメージを植え付けようとするであろう⁽⁸⁾。言わば、マスメディアの、イメージによる選挙支配という恐れが生じるのである。これは、根本的には、選挙情報の入手源がマスメディアに集中・一元化されることによって生じる問題であり、これを放置することは、民主主義そのものの形骸化を招くという危険性をも胎んでいるのである⁽⁹⁾。

(4) 乏しい有権者の判断材料—法定情報媒体の実態

有権者は、規制で縛られた選挙運動から、そして新聞・テレビを中心とする選挙報道から選挙に関する情報を得て、政党や候補者の選択のための判断材料にしている。それではこれらの情報媒体は、有権者の判断材料として真に役立っていると言えるのであろうか。

ある世論調査の結果を分析した結果⁽¹⁰⁾、有権者は、公職選挙法に定められた情報媒体としては、テレビの政見・経歴放送、新聞・テレビの選挙報道や選挙公報などを有力な手がかりとして利用していることが分かった。また、この他、特に地方選挙においては、知人らのすすめや団体のすいせん、家族の話し合いなど、有権者の個人的な人間関係を媒体として得られた情報が役立ったとする回答が多いことも明らかになった。

しかし、この結果から、これらの情報媒体が有権者の判断材料として真に有益な媒体と言えるかどうかは疑問である。まず、政見放送である。この接触度は調査では30~40%程を占めているが、これは、例えば、荒木俊夫が指摘するように、「1日のうちの特定時間に特定の放送局のテレビにチャンネルを合わせることで生活の習慣となっており、そこにたまたま政見放送が放映されていたにすぎない」⁽¹¹⁾ということも十分に考えられる。

荒木のある調査によれば、政見放送視聴が投票効果をもったと思われる者は、表面上の世論調査結果の数字よりも低く、投票者全体のうちの9%にすぎない、としている⁽¹²⁾。また政見放送の中身についても、候補者の顔見せ程度にとどまり十分に機能していないという批判は以前から指摘されていた⁽¹³⁾。このように考えてみると、テレビ政見放送は、必ずしも十分に有権者に役立っているとは言えない。

選挙公報はどうであろうか。これとて同様に役立っているとは言えない。限られたスペースで、内容も抽象的な公約やスローガンにとどまり、判断材料にするには不十分であろう。

一方、新聞・テレビ等の報道はそれなりに役立つ

ているとは思われる。しかし、その内容については、投票判断に際して最も基本となるべき政策課題についての情報量が相対的に少ないということ、そしてこれに依存しすぎることは民主主義の形骸化につながる問題があるということは先に述べた通りである。以上から、有権者にとって現にある情報媒体は、投票の基準として真に役立ってはいないと言わざるをえない。

第2節 有権者の側から見た選挙—低投票率と無党派層

(1) 選挙に行かない有権者—最近の選挙における低投票率傾向

以上のような選挙の現状の中で、有権者は選挙に対してどのような態度を取っているのか、意識を持っているのだろうか。

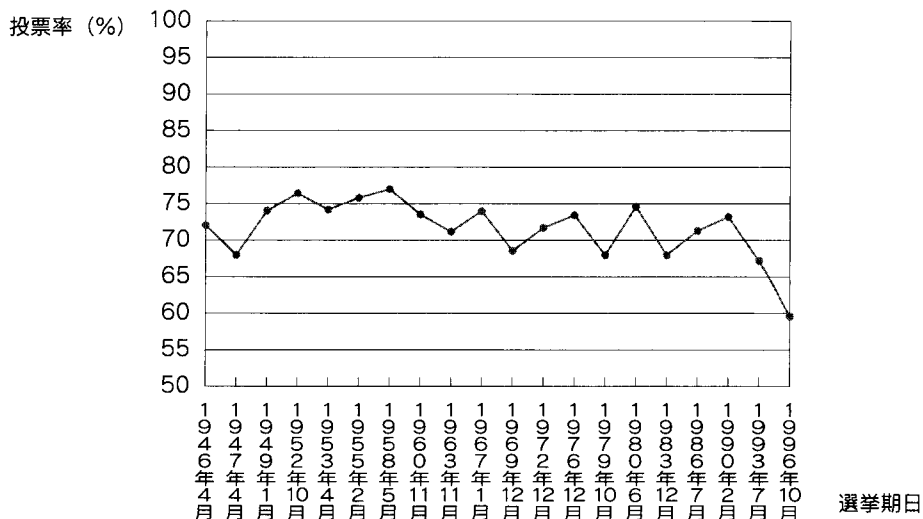
表2-1、2-2、2-3は、それぞれ戦後の衆議院議員選挙、参議院議員選挙、統一地方選挙における投票率の推移を表したものである。衆院選では、ほぼ各選挙ごとに増減を繰り返しているが、1990年2月の第39回選挙の73.31%を境に低下傾向で、1996年10月の第41回選挙では59.65%と、衆院選としては戦後初めて60%を割った。また、参院選では、1986年7月の第14回

選挙の71.36%を境に低下を続け、1995年7月の第17回選挙では44.52%と、戦後の国政選挙としては史上最低を記録している。統一地方選挙においては、戦後一貫して投票率は右肩下がりである。最近の日本におけるこのような投票率は諸外国に比べても総じて低い傾向にある(表2-4)。

この低投票率の原因については様々な要因があり、一概には言えないが⁽¹⁴⁾、ここでは「 $R = PB - C + D$ 」というモデルを用いて考えてみる⁽¹⁵⁾。Rは有権者が投票することによって得られる利益で、Pは自分の1票が投票結果にもたらす影響についての主観的確率、Bは自分にとって望ましい候補者が当選したときに得られる便益と、望ましくない候補者が当選したときに得られる便益との差(期待効用差)、Cは投票することに伴うコスト、Dは投票による長期的利益、すなわち投票参加から得られる種々の満足感である。つまり、この計算式でRがプラスになれば有権者は投票し、マイナスになれば棄権するということになる。

このモデルを世論調査の結果にあてはめると、投票参加ではPBよりもDの要素が大きく、棄権ではCの要素が大きいことが示されている⁽¹⁶⁾。つまり、単純化して言えば、多くの有権者は自分の1票に有効性を信じて投票に向かうので

表2-1 「衆議院議員総選挙における投票率の推移」



はなく、投票は大事なことといった意識（投票義務感）から投票に行くが、自分の用事を犠牲にするといったコストを払ってまで投票に行こうとはしない、という現状があることになる。

(2) 自立した有権者—「新・無党派」層の増加

このように低投票率傾向が続く最近の選挙だが、1998年の参議院議員選挙では投票率は14%上

昇している。ただ、58.84%という数字は、これまでの衆院選、参院選のそれと比べて決して高いものであるとは言えず、投票率の低下傾向は依然として変わりはない。

この低投票率の原因を探っていく中で浮かび上がってくるものが、無党派層（ここでは世論調査における政党支持の問いに対して「支持する政党

表2-2 「参議院議員通常選挙における投票率の推移」

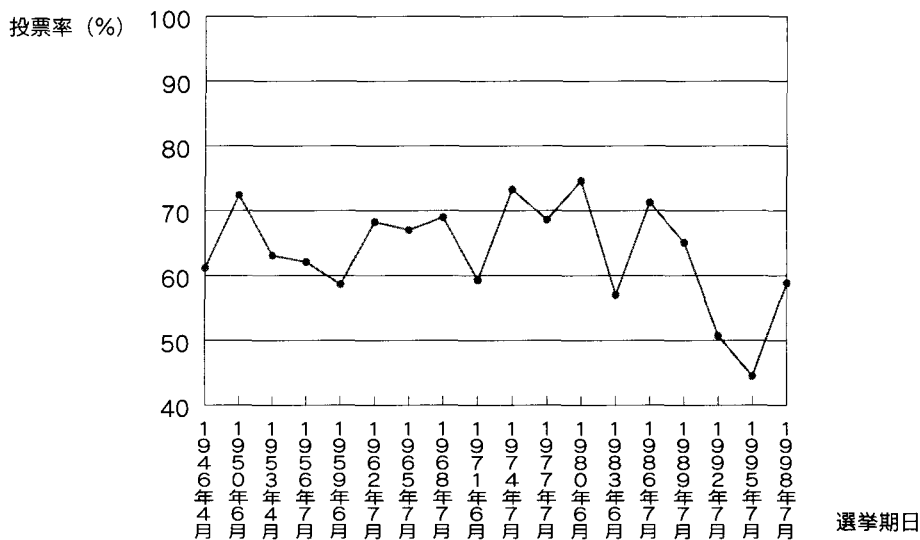
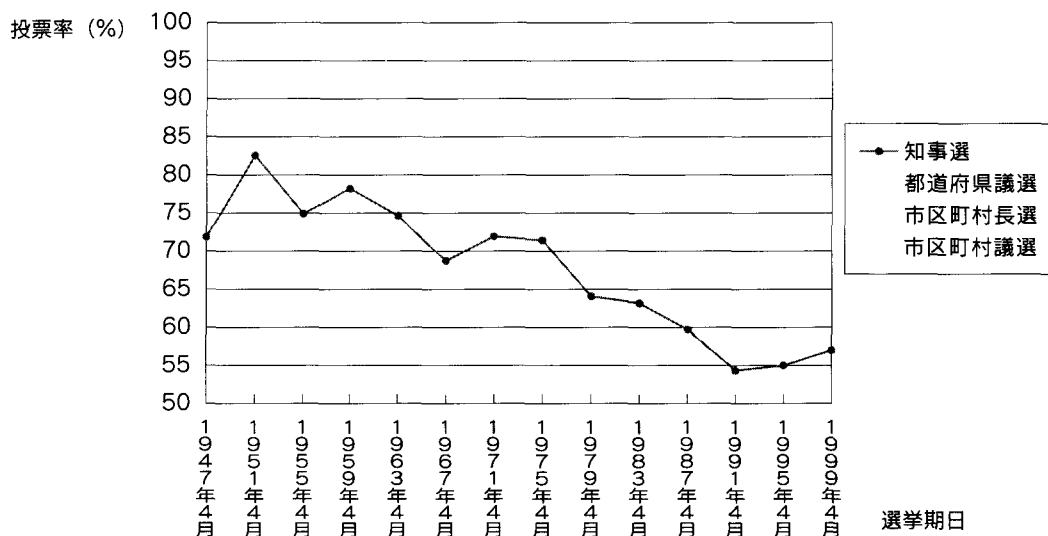


表2-3 「統一地方選挙における投票率の推移」



がない」と答える人、と定義しておく)の存在である。表2-5は、1968年から今日までの無党派層の推移(毎日新聞の世論調査の結果から)を表したものであるが、最近では、無党派層の存在は

有権者のほぼ半数を占めるほどにまで増加しているのが分かる。

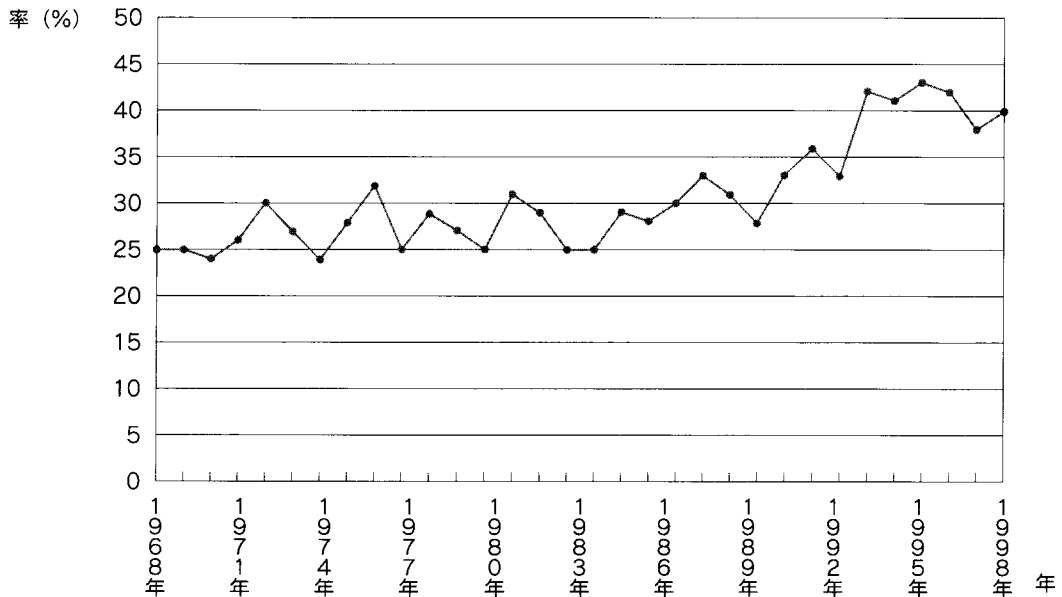
このような無党派層は、これまでは、政治に関心を持たず、選挙の際には棄権する層であると見

表2-4 「諸外国の選挙における投票率の状況一覧(国政レベル、%)」

アメリカ(大統領選)		イギリス(総選挙)		フランス(総選挙)	
期日	投票率	期日	投票率	期日	投票率
1984年11月	53.3	1983年6月	73.0		No.1 68.9
1988年11月	50.1	1987年6月	74.6	1993年3月	No.2 67.5
1992年11月	55.2	1992年4月	77.7		No.1 67.9
		1997年5月	71.3	1997年6月	No.2 71.3
ドイツ(連邦議会)		イタリア(総選挙)		デンマーク(総選挙)	
期日	投票率	期日	投票率	期日	投票率
1983年3月	89.1	1983年6月	89.0	1987年9月	86.2
1987年1月	84.4	1987年6月	88.7	1988年5月	85.3
1990年12月	77.8	1992年4月	87.3	1990年12月	82.8
1994年1月	79.1	1994年3月	86.1	1994年9月	84.0
		1996年4月	82.9		

(出典) 以上、表2-1~2-4は(財)明るい選挙推進協会ホームページ(<http://www.akaruisenkyo.or.jp>)より。

表2-5 「無党派層の推移—毎日新聞世論調査から—」



(出典) 榎橋勝信「世紀末の妖怪・無党派層」『選挙』第52巻第10号、1999年10月号、1頁より。

られていた。しかし、最近の無党派層の急激な増加は、こうした伝統的な政治的無関心層が単に拡大されたというものではない。それは有権者の脱政党化であり、既成の政治や政党のあり方に強い不信感を持った有権者が政党システムから離脱し、無党派に転じたものである⁽¹⁷⁾。

こうした新しい無党派層については、これまでのように否定的に捉えるのではなく、より積極的に評価し、位置付けようとする試みが出てきている。例えば、「従来の無党派層は、その時々々のムードに流されやすい有権者であったのに対し、新たな無党派層は、基本的には既成政党への不信を背景にした、今まで以上に十分な政治情報を得た上で、投票行動を決定する、より自立した層である」⁽¹⁸⁾という見解である。

その代表的論者・橋本晃和は、無党派層を次のように分類している。まず、政党支持から見た民意を3つの基本型、政党支持派、政党非支持派、政党無関心派に分け、さらに政党支持派を、党派心の強い型と党派心の弱い型に分ける。そして、政党非支持派を「新・無党派」、政党無関心派を「旧・無党派」と名付けている。

「新・無党派」は政治的関心が高く、批判性も持ち合わせ、政党選択への回路が今までと異なる新しい無党派、すなわち政党の存在を自分の政党選択の回路に必要としないか、あるいは無視して、投票に行くか行かないかを決め、行くときには自分の納得する候補者を選ぶという新しい回路をとる有権者を言う。これに対し「旧・無党派」は、政治的関心のない、あるいは浮動票的な行動をとる者を言う。より簡潔に言えば、「新・無党派」は政治や選挙に関心のある支持政党なし層、「旧・無党派」は政治や選挙に関心のない支持政党なし層、ということになる⁽¹⁹⁾。

ここで、橋本の言う「新・無党派」と呼ばれる無党派有権者は、イデオロギーを持たずに、政党をはじめ組織や他人の言いなりにもならず、その時、その場の情報の受けとめ方で投票行動を決めていく、自立した有権者である⁽²⁰⁾ということに注目しなければならない。これまでのように、支持

政党がない人＝政治に関心がない人、という見方では、現在の有権者の意識構造を正確に捉えることはできなくなってきているのである。

例えば、『朝日新聞』が1999年12月に行った世論調査によれば、無党派層は全体の35%だが、このうちのほぼ半分は1998年の参議院議員選挙後に無党派に転じた層である。そして、この新たな無党派層（新層）とそれまでの無党派層（旧層）とを比べると、政治意識の点で大きな違いがある。政治への関心について、旧層の56%があまりない、全くないと答えたのに対し、新層の65%が少しはある、大いにあると答えている⁽²¹⁾。この新層が、ここで言う「新・無党派」である。

現在の有権者像を語る時、もはやこの「新・無党派」の存在を無視することはできなくなってきた、と言ってよい。

第3節 選挙における新しい情報媒体の必要性

これまで、有権者・候補者間の「情報交流の場」となっていない選挙の現状の中で、有権者は投票に行かなくなってきていること、しかし、他方で、「新・無党派」と呼ばれる、政治に関心の高い無党派層が増えてきていることを明らかにしてきた。

そして、これらの事実から導き出される結論は、選挙における新しい情報媒体が必要であるということである。すなわち、今、選挙においては、従来の選挙運動、新聞・テレビなどの選挙報道の他に、これらの諸問題を克服する、選挙を真の意味で「情報交流の場」として機能させる、新しい情報媒体が必要であること。さらに、その情報媒体とは、上述の有権者の選挙に対する態度・意識—「選挙に行かない有権者」「自立した有権者」—を視野に置き、それに対処していくものであること。つまり、投票率の上昇を図るために有効で、かつ「新・無党派」の存在を意識した情報媒体である。

まず、投票率を上昇させるためには、 $R = PB - C + D$ のモデルで言えば、 C （コスト）の要素を削減する方策が求められる。しかし、より本質的な方策は、有権者の政治的有効性感覚を高めること、有権者が投票によって得られる満足感を高め

ることであろう。つまり、PB, Dの要素を高める方策であり、そのための情報媒体こそ最も求められるものである。そしてこの場面で、重要な地位を占めるようになった「新・無党派」を意識した方策が求められる。そのためには、政党・候補者の側の視点よりも、特に有権者の側の視点に立った情報媒体を考えねばならない。

政治や選挙への関心も高く、自立した有権者である「新・無党派」は、政党や組織等に縛られて投票行動を決めるのではなく、その時、その場の情報の受けとめ方でそれを決めていく⁽²²⁾。とすると、選挙に行くのか行かないのか、行くとしてどの政党・候補者に投票するのか、「新・無党派」は、選挙期間中の選挙キャンペーンに大きな影響を受けることになるのである。この選挙キャンペーンには従来型の選挙運動、マスメディアの選挙報道があるが、これはイメージ先行で政策が語られることは少ない上、単純なイメージに乗せられるほど「新・無党派」の意識は甘くはない。しかも、これらの媒体が提供する情報は、必ずしも彼らが求めているものとは言えない。そこで、「新・無党派」に対しては、これらの媒体以外の、できるだけ多様な媒体を用いて訴えかけていくことが新たな戦略となる⁽²³⁾。

新しい情報媒体は「新・無党派」を強く意識すべきものであるが、すべての有権者（政党を支持する人も、政党はおろか政治に全く無関心な人も含めて）を対象にしたものであることは当然のことである。有権者が、規制された選挙運動からの不十分な情報、マスメディアからのイメージ先行、間接的な情報を受け取るだけではなく、政党・候補者から有益な情報を直接得られ、また有権者からも政党・候補者に対して直接情報を発信していけるように、多様かつ複線的な情報媒体を確立していくことが求められているのである。

注一第2章

- (1) 秋山陽一郎『選挙（新地方自治法講座6）（第一法規、1973年）』、246頁。
- (2) 吉田善明『四訂版公職選挙法の解説』（一橋出

版、1998年）』、10頁。

- (3) 杉正夫「選挙制度の理想と現実」『法律時報』第34巻第5号、1962年5月号、6頁。
- (4) 川上和久「1995年参院選におけるメディア報道—無党派層の投票離れと社会党敗北の文脈を形成したメディア—」『法学研究62』（明治学院論叢）第589号、1997年3月号、57～84頁。川上和久「日本におけるメディアポリティクス—1996年総選挙におけるメディアの影響—」『選挙研究』第13号、1998年、100～109頁。
- (5) 河野武司「第40回及び41回総選挙に関するテレビ報道の比較内容分析」『選挙研究』第13号、1998年、78～88頁。
- (6) これについては、竹下俊郎「マスメディアと世論」『レヴァイアサン』第7号、1990年、75～96頁、小林良彰「マスメディアと政治意識」同誌、97～114頁を参照。
- (7) 清水睦「現行選挙制度の問題点」『選挙—理論・制度・実態のすべて（ジュリスト増刊総合特集第38号）』（有斐閣、1985年）、46～51頁。
- (8) この点で思い出されるのは、1993年の椿発言事件である。これは、1993年9月21日、テレビ朝日の椿貞良報道局長（当時）が、日本民間放送連盟の放送番組調査会で、テレビ朝日が、非自民連立政権を樹立させる方向で報道を行ったという趣旨の発言をしたことが問題とされた事件である。しかし、椿は、同年10月25日に行われた国会の証人喚問で、この発言を否定した。椿の発言が真意であったかどうかはともかく、この事件は、影響力の大きいマスメディアの報道が、有権者にある種の方向性を持ったイメージを植え付けようとする可能性を、大きく示唆した事件であったと言えよう。
- (9) 以上、詳細は、谷藤悦史「情報社会と政治過程の変容—二つの調査を媒介にして—」『早稲田政治経済学雑誌』第320号、1994年10月号、234～255頁を参照。
- (10) 楠精一郎「選挙運動とメディア」『選挙—理論・制度・実態のすべて（ジュリスト増刊総合特集第38号）』（有斐閣、1985年）、157～163頁

を参考に、(財)明るい選挙推進協会がまとめた各種選挙の世論調査の結果を下に、筆者が分析を行った。

- (1) 荒木俊夫『投票行動の政治学—保守化と革新政党—』(北海道大学図書刊行会, 1994年), 255頁。
- (2) 詳細は, 荒木, 前掲書, 251~288頁を参照。
- (3) 小関紹夫, 阪上順夫, 山本博『選挙法全書』(政治広報センター, 1975年), 293頁。
- (4) 吉本紀「投票率向上策に関する議論」『レファレンス』第47巻第12号(第563号), 1997年12月号, 83~88頁。
- (5) William H.RikerとPeter C.Ordeshookによる。なお, 小林良彰『公共選択』(東京大学出版会, 1988年), 120~123頁, 石上泰州「投票率に関する一考察—投票制度との関係を交えて—」『季刊行政管理研究』第81号, 1998年3月号, 17~18頁を参照。
- (6) 石上, 前掲論文。
- (7) 蒲島郁夫「『細川』以後への不信が新・無党派層のルーツだった」『エコノミスト』1995年5月2日・9日合併号, 97頁。
- (8) 岩淵美克「『無党派層』と政治意識の変化—新たな無党派層の出現と意味—」『政経研究(日本大学)』第34巻第4号, 1998年1月号, 609頁。
- (9) なお, 詳細は, 橋本晃和「『新・無党派』の正体—“支持政党なし”をどう読むか—」(東洋経済新報社, 1995年), 40頁を参照。
- (10) 橋本, 前掲書, 148~156頁。
- (11) 『朝日新聞』, 2000年1月5日付。
- (12) 橋本, 前掲書, 148~156頁を参照。
- (13) 岩淵美克「政党支持なし層と選挙キャンペーン」『政経研究(日本大学)』第34巻第3号, 1998年, 425~445頁。

第3章 市民による公開討論会運動の生成と展開

第1節 市民による公開討論会運動の始まり

(1) 公開討論会運動前史

第2章の最後に、選挙における新しい情報媒体

の必要性について指摘した。では、その新しい情報媒体とはどのようなものが考えられるだろうか。それを教えてくれるのが、近年全国各地で盛んになってきている公開討論会運動である。公開討論会運動とは、現状の選挙のあり方に不満を抱く一般市民⁽¹⁾が、選挙の際、政党や候補者の政策や人物を知る機会を作ろうと、「選挙の前には公開討論会を開こう」と自発的に立ち上がった運動である。この運動は、1997年(平成9年)頃から盛んになり始め、1998年の参議院議員選挙、1999年の統一地方選挙などで、また2000年の衆議院議員選挙では、全国300の小選挙区のうちおよそ半分の選挙区で公開討論会が開催されるようになった。これらのほとんどが市民による手作りで運営されており、反響を呼んでいる。

さて、第1章で見てきたように、1983年までは、選挙における公営立会演説会の制度が設けられており、全国でも多数開催されてきた。これらは何れも選挙管理委員会が主催する「公営」として行われていたが、一方「民営」、すなわち市民が主催しての立会演説会や公開討論会は行われていなかったのであろうか。

公職選挙法は、選挙運動としては公営の立会演説会以外の開催を認めていなかったため、選挙の公示・告示後に市民が主催して立会演説会等を行うことは不可能であった。しかし、選挙の公示・告示前に、選挙運動とはならない形で立会演説会を行っていた例はいくつか見られる。これらの多くはNHKや新聞社などのマスメディアが主催したものであったが、一般市民による開催の実績も見られる。例えば、1959年に、まちづくり運動に端を発し、名古屋市千種台団地・自由ヶ丘学区の住民達が市議会議員候補者による合同個人演説会を開催した事例や⁽²⁾、各地域の青年団が実現させた立会演説会の事例⁽³⁾などが過去にも見られる。

このように、一般市民による立会演説会等開催の試みは今日に至るまで皆無であったというわけではなく、試みられていた例は各地で見られる。こうした試みについての全貌は不明だが、ただこ

れが全国規模で広がっていくようになるのは、1990年代の後半になってからである。

(2) 1997年2月の京都市長選挙立候補予定者による講演会の開催

その一つのターニングポイントとなったのは、1996年2月8日に行われた、京都市長選挙における講演会の開催である。この講演会を仕掛けたのは、当時、立命館大学法学部の学生だった泉健太である。泉は、友人らとともに、京都市長選挙に立候補を予定していた4人（後に3人）による講演会の実現に向けて立ち上がる。そして、泉らの呼び掛けに賛同した京都市内8大学の学生約50名と共に、学生のみによる実行委員会「市長候補を知る'96京都」を結成。彼らは「中立」、「ボランティア」、「全ての市民のために」を旗印に掲げ、講演会を実現させたのである⁽⁴⁾。

大学で政治学を専攻していた泉は、選挙や政治に対する無関心、特に若い世代の無関心が目立ち、投票率の低下が進んでいく状況に対して、学生の立場からでも「何か」できることがあるのではないかと考えていた。

折しも、京都では、市長選挙を間近に控えていた時期であった。この時の選挙は現職市長の辞任を受けての選挙で、京都市長選挙としては戦後最短の48日間で新市長が誕生するという、言わば緊急事態の選挙でもあった。そのため、選挙管理委員会も候補者陣営も準備不足で、市民の無関心、より一層の投票率の低下が危惧されていた。

学生を中心に若い世代が政治に無関心なのは、政治家の生の声が聞こえにくいのも原因の1つではないのか。しかし、政治家の生の声を聞く場面というのは現状ではほとんどない。ならば、自分たちでそうした場を作ってみてはどうだろうか。ちょうど市長選挙もあることだし、選挙に立候補する人達を集め、市民が政策を知る機会を設けることはできないだろうか。こうして、泉の考えていた「何か」は、選挙における講演会の開催と結びついたのである。

京都における泉ら学生による動きを契機として、以後、全国でこのような取り組みが試みられ

るようになっていく。講演会、立会演説会、公開討論会等、名称・形式は様々であるが（以後、これらを総称して表現する場合、公開討論会、と表記する）、選挙において市民の側から候補者を直接知る機会をつくろうという取り組みである。

例えば、同年10月には衆議院議員選挙の埼玉11区、翌1997年3月には名古屋市長選挙、6月には千葉県船橋市長選挙、10月には神戸市長選挙、宮城県知事選挙などで公開討論会が開かれる。京都では学生が中心になって動いたが、その他の地域では、学生だけではなく主婦や会社員など一般市民も運動の中に加わり、公開討論会を実現させていった。

(3) リンカーン・フォーラム

京都市長選挙の公開討論会が行われた頃、こうした公開討論会の運営をサポートする「リンカーン・フォーラム」が設立された。リンカーン・フォーラムとは、公開討論会を通じて政治家を選ぶというルールを日本に根付かせる実践活動とネットワークづくりを行う、言わばNPOであり、このプロジェクト及びネットワークを指してこう呼んでいる⁽⁵⁾。

このリンカーン・フォーラムを立ち上げたのは、小田全宏という人物である。小田は、東京大学法学部を卒業後、松下政経塾を経て、政治や地球環境、感性教育などの問題に取り組むNGO「地球市民会議」を主宰していた。小田は、この地球市民会議での活動を通して、特に政治の問題を深く考えるようになった。小田が自らに課した最大の課題は「国民にとって本当に満足いく政治とは何か」という課題であった。しかし、こうしたテーマはあまりにも漠然としていたため、具体的に何をすればよいのか、小田はその答えを見付けられなかった。

そんな折、小田は、ふとしたきっかけでイギリスの選挙制度について知ることになる。イギリスの選挙における確立された候補者選抜システム、その中で繰り広げられる白熱した政策論争を見るにつけ、小田は、日本でも選挙の際、こうした政策論争を活性化させる必要があるのではないかと

いう考えに至る。

「…私は、イギリスや、各国の選挙の実情を知るなかで、やはり、各候補、各政党が、選挙の時に一堂に会し、堂々と自分自身の理念や政策を主張し、意見を戦わせる“公開討論”を日本で実現すべきだと考えた…」⁽⁶⁾。

こうして小田は、このプロジェクトの名を「人民の、人民による、人民のための政治」という演説で知られる、アメリカ合衆国第16代大統領アブラハム・リンカーンの名を取って「リンカーン・フォーラム」と名付け、全国に公開討論会を広めようと動き出す。

リンカーン・フォーラムは、全国に公開討論会の開催を呼び掛けた。討論会の運営方法のアドバイス、運営マニュアルの作成などで公開討論会の実現を目指す各地の人々の活動を支援した。

公開討論会運動が全国に広まっていったのは、多くの人々がそれを求めていたということもあるが、その公開討論会の持つ性質が、広く一般の人々にとって受け入れやすいものであったことも理由の一つであった。リンカーン・フォーラムでは、あくまで公平・中立の精神を貫き、特定の政党や候補者に偏ることなく、候補者に平等に便宜を与える公開討論会を提唱した。また、討論会で扱うテーマについても、特定のテーマに絞るのではなくその選挙に関わる総合的なものをテーマにした。このため、リンカーン・フォーラム方式の公開討論会は、市民の多様な関心領域をカバーでき、従って討論会への多くの市民の参加が期待できることになった。

こうして、リンカーン・フォーラムの設立・活動が、公開討論会運動に拍車をかけた。1998年7月の参議院議員選挙、翌年4月の統一地方選挙では、大都市や農村など、地域を問わず、全国各地で公開討論会が開催されるようになる。そして、各地での取り組みは新聞やテレビで取り上げられるなど、大きな反響を呼ぶようになっていくのである。

第2節 北海道における公開討論会運動の生成と展開

(1) 1998年以前の公開討論会の動き

第2節では、公開討論会運動がどのように生まれ、どのように展開していったのかについて、北海道における運動に焦点を絞って見ていく。

北海道では、1994年11月の旭川市長選挙において、候補者の1人が他の3人の候補者に呼び掛ける形で公開討論会（合同個人演説会）が行われた⁽⁷⁾。この候補者全員による討論会は、立会演説会の廃止以降、道内の首長選挙としては初めて行われたものであった。

そして、1995年4月の統一地方選挙時には、道内各地で公開討論会の開催を求める動きが見られた。例えば、北海道知事選挙や北海道議会議員選挙・恵庭市選挙区、稚内市長選挙、千歳市長選挙、歌志内市議会議員選挙、足寄町議会議員選挙などで公開討論会が開催されている。

また、この後、1996年10月の衆議院議員選挙では、北海道新聞社が主催して北海道9区の立候補予定者3人による公開討論会が開かれている⁽⁸⁾。

(2) 「公開討論会を実施する道民の会」の結成

1998年に入ると、参議院議員選挙を7月に控えた札幌で、市民グループ「公開討論会を実施する道民の会」が結成された。会社員を中心に主婦や学生を交えた約10名がメンバーとなり、参議院議員選挙の候補者による公開討論会を実現させようと運動を始めたのである。代表となった笹村一は、この数年前、リンカーン・フォーラム代表の小田全宏と出会い、北海道でも公開討論会を広めようと決意。友人らに呼び掛けた。

この道民の会の結成により、北海道の公開討論会は、これまでの「公開討論会ブーム」⁽⁹⁾を超えて、「運動」としてその第2幕を迎えることになる。

笹村は元・旧国鉄の職員だった。その後、民営化を機に国鉄を退職し保険代理店を開くが、政治の世界とは全く無縁のサラリーマン生活を続けていた。しかし、笹村は長い間、何か社会に貢献する活動をしていきたいと考え続けていた。そんな折り、小田と出会い公開討論会の話聞いて、「自

分がやることはこれだ」と思ったのだという。

道民の会のメンバーは、笹村を始めそのほとんどが、選挙の投票以外にはこれといって政治的な活動に加わった経験はなかった。中には、選挙にさえ行ったことがない、選挙に行っても今まで一度も候補者の名前を書いたことがない、というメンバーもいたほどである。つまり、この公開討論会運動は、政治活動や市民運動の経験のないほとんど素人の人間達によって始められたのである。ただ、メンバーは皆現状の政治や選挙のあり方には漠然とした不満を抱いており、公開討論会を通じてその現状に一石を投じようという共通の意識を有していた。

(3) 参議院議員選挙立候補者による合同個人演説会

道民の会による初めての試みは、参議院議員選挙の候補者による「合同個人演説会」の開催であった。当初は、道民の会が主催する公開討論会を予定していたが、選挙の告示日以後の開催となったため、各候補者が主催する合同個人演説会という形式に変更せざるをえなくなった。このため、表面上、道民の会は演説会の裏方という役割に徹することになったが、実質的な運営は道民の会が担うことになった。

道民の会の候補者への出席要請に対し、10人の候補者のうち民主党や自由党などの公認候補者を含めた6人が出席に応じ、同年6月30日、国政選挙としては道内初の試みとなる合同個人演説会が開催されることになる。なお、遊説日程等の都合で参加できないとする4候補に対しては、演説会是有権者が候補者の政策や人柄を見極める大切な機会であること、公平・中立に行うことなどを強調し直前まで出席を要請したが、結局は4人とも欠席となった。

演説会は、抽選順に1人7分の個人演説を行った後、約1時間、森啓・北海学園大学教授の司会で、政治改革、経済、福祉を主テーマに一問一答方式による討論。最後の20分を聴衆に予め書いてもらっておいた質問票による各候補者への質問で締め括り、約2時間の演説会は終了した。

聴衆は約150人程で、道民の会が目標としていた500人を下回った。聴衆からは、「候補者同士の活発な論戦を期待していたが、単なる演説で終わってしまい、肩透かしを食った」、「進め方にもう少し工夫が必要だったのではないか」と不満を漏らす声も出た⁽¹⁰⁾。確かに、一般有権者に対する広報が不足していたこと、運営の方法についても、道民の会としては初めての試みで不慣れ・手探りであったことは否めない。また、演説会に、自民党、社会民主党という主要政党の候補者が欠席したことも、有権者の関心を薄めさせた要因ともなった。

一方、中には、「候補の人柄にも触れることができた。これからもこういう機会をもっと増やしてほしい」⁽¹¹⁾など、演説会それ自体については評価する声もあった。

(4) 札幌市長、北海道知事選挙立候補予定者による公開討論会

道民の会は、この演説会での経験を踏まえて、翌1999年4月の統一地方選挙では、札幌市長選挙、北海道知事選挙の公開討論会を開催することになる。前回の反省から早めに準備に取り掛かり、選挙告示後の合同個人演説会という形でなく、告示前に、道民の会主催の公開討論会として行うことにする。

札幌市長選挙の公開討論会は、同年3月17日、現職市長K、前参議院議員N、前札幌市議会議員Tの立候補予定者3人が揃い、午後6時から2時間半、札幌市の「ルネッサンスホテル」にて開催された。最初に1人10分ずつ政策の発表を行った後、伊藤明美・藤女子短期大学助教授の司会で、景気・雇用対策、行財政改革・情報公開、少子・高齢化対策、ごみ・環境問題、道路・施設等の拡充、教育・文化活動をテーマに、2時間あまりに渡り討論が交わされた。会場ほぼいっぱい約400人の聴衆も訪れ、この模様は後日、STV放送によってテレビ放送された。また、ケーブルテレビでも、20日から22日の間に計9回、ノーカットで放映された⁽¹²⁾。

一方、北海道知事選挙の公開討論会は、同年3

月20日、2人の新人候補予定者が出席し午後5時半から2時間半、札幌市の「かでの2.7」にて開催された。討論会は森啓・北海学園大学教授の司会により、札幌市長選挙の時と同様の形で進められていった。しかし立候補を予定していた現職の知事Hは、20日当日の函館での「公務」を理由に欠席した。討論会ではHの座席も用意され、Hの政策・主張は、Hから届けられた文書を道民の会のメンバーが代読した。現職知事が欠席したため聴衆も少なく、新人2人の候補の批判も空回りで、論戦を深めることはできなかった⁽¹³⁾。

前者については、全体的な時間不足、聴衆から候補者への質問の時間が短い、自分の質問が取り上げられなかったなどの不満が出たが、討論会の内容については概ね評価する声が多かった。討論会前には、NとTが、与党相乗りの現職Kをどれだけ攻められるかが注目された。しかし、Kの2人に対する真摯な反論が好感を呼んで、討論会は不利と言われたKの株を逆に上げた。投票結果にもそれが表れ、Kは再選を果たす。市長選挙においてこの公開討論会の果たした役割は大きかったと言える。

しかし後者については、討論の内容以前の問題として、現職知事の欠席という大きな課題が残された。Hは当初、「政党色がある団体の主催なら見合わせるが、今回は中立の市民団体が開くものなので、道民に政策を訴える場としたい」(H陣営)⁽¹⁴⁾と討論会への出席を約束していたが、後になって、ロシア・サハリン州の副知事らが来道することになり、その出迎えのため函館に出張することになったという「公務」を理由に、出席を取り消したのである⁽¹⁵⁾。道民の会では、討論会の日程の変更などを持ち掛け、討論会直前までH陣営に出席を働きかけたが、Hは欠席した。

確かに、Hは現職の知事であり、ある程度まで「公務」が優先されることは仕方がないであろう。しかし、討論会当日に、Hが、その「公務」の合間を縫って支持者の集会に参加していたことは確認されている事実でもある⁽¹⁶⁾。Hの欠席には、道民を無視しているなどという厳しい批判が寄せら

れたが、それでもHは、選挙では大差で2人の候補を退け当選を果たした。H陣営にとっては、与党相乗りという磐石の態勢で当選が確実視されていたこともあり、選挙における公開討論会というものの位置付けはあまり大きいものではなかったのであろうか。そういった事情もあり、新人候補から批判を受ける公開討論会に取って代わることへのインセンティブが働かなかったとも考えられる。

しかし、このような公開討論会が、候補者にとっても有権者にとっても重要なものとの認識が、Hにも、そして多くの有権者にもあったならば、たとえ「公務」があったとしても、おそらくHは何とかして出席を試みたに違いない。なぜならば、こうした場合にもし討論会に欠席したならば、市民の批判の渦に巻き込まれ、選挙での自分の当選が危くなる可能性が高くなるからである。

こうしたHの政治感覚はともかく、今回のHの欠席は、市民がつくる公開討論会というものがまだ始まったばかりの運動にすぎず、候補者の間にも有権者の間にも、着実に根を下ろしてはいないという現状が浮き彫りになった。

(5) 全道に広がる公開討論会

しかし、この統一地方選挙においては、道民の会のこれまでの取り組みなどもあり、北海道内各地でも、市民の側から公開討論会を開こうという運動が生じてきた。例えば、小樽市長選挙、網走市議会議員選挙、早来町長選挙、京極町議会議員選挙、虻田町議会議員選挙、赤井川村長選挙等、公開討論会の動きは着実に広がっていると言ってよい⁽¹⁷⁾。その内実を見ても、網走では東京農業大学の学生が中心になって行ったり、赤井川村のように、地縁・血縁が重視され一般には公開討論会を行うのは難しいと言われる農村地域でも行われるなど、多彩である。1995年の統一地方選挙時には新聞社等マスメディアが主催する場合が多かったが、今回はその多くが市民による手作りの討論会であった。

ただ、砂川市長選挙、三笠市長選挙、白老町長選挙、美瑛町長選挙など、市民の側が実行委員会

を企画し、公開討論会を行おうとしたものの、候補者の欠席その他の事情により開催を断念せざるを得なかったところも多かった。

第3節 公開討論会運動の行方—公開討論会運動が目指すもの

以上、市民による公開討論会運動の歴史、そして北海道における公開討論会運動に焦点を当て、その生成と展開の過程を概観した。この章の最後に、市民による公開討論会運動は何を意味するのか、それは何を目指しているのか、まとめてみる。

これまでも若干言及してきたが、これまで述べてきた選挙における公開討論会を主催者に着目して分類すると、次の5つのケースに分けられる。1つは、法的に位置付けられた公的機関が、法律の規定に従って開催するケースで、選挙管理委員会が主催するかつての立会演説会がこれに該当する。2つは、政党や候補者が自ら開催するケースで、選挙運動としての個人演説会を候補者が合同で行う、合同個人演説会がその例である。3つはマスメディア、新聞社やテレビ局などが開催するものである。4つは、マスメディア以外の既存の民間団体、例えば青年会議所などが開催するものである。5つは、例えば「公開討論会を実施する道民の会」のように、一般市民有志が実行委員会を組織してボランティアで開催するものである。この分類は、あくまで表向きの主催者はどこかという観点から分類したものなので、2、3、4のケースであっても、一般市民が討論会の開催を働きかけ、実質的な運営を担う場合には5のケースの範疇に入れてもよいであろう。

今日の公開討論会運動で注目されるのは、多くの公開討論会が一般の市民による手作りで運営されていること、すなわち5のケース（実質的に5のケースに入るものも含めて）に分類される討論会が増えてきているということである。その意味で、今日の公開討論会運動とは、普通の市民が起こした大きなうねりとも言えるものである。

では、公開討論会運動に携わる市民達は、どのような思いでこの運動に携わっているのだろうか。また、この運動はどのようなものとして理解

することができるのであろうか。公開討論会の開催を通じてよりよい政治家を選び、よりよい政治の実現を目指し、そして自分達の生活をよりよいものにしていこうとする気持ちは、運動に携わる万人に共通する思いである。それは、普通の市民が、政治には素人の市民が、互いに力を合わせて政治に変革の波を起こそうという、「市民版政治改革」⁽¹⁸⁾の運動であると言える。

しかし、公開討論会運動を、単に「市民版政治改革」の運動であると位置付けるだけでは、運動の本質を理解したことにはならないだろう。「公開討論会を実施する道民の会」代表の笹村は、公開討論会運動は「生活向上運動の一環」だと言う。宮城県知事選挙の公開討論会を実現させた藤田和久は、「公開討論会は候補者の意識を変えるのではなく、有権者の意識を変える運動」と位置付ける。また、北海道白老町で町長選挙の公開討論会運動に携わった中谷通恵や桑田智子は、「公開討論会は、候補者選択の場、という以上に、町民が共にまちづくりを考える場」なのだ、「『自分達のまちづくりは自分達で考えましょう』という町民へのメッセージ」なのだと強調する。

彼らは、公開討論会という運動を通じて、自分達は責任ある主権者なのだという意識に目覚める。そして、その意識の変革が、結果として「市民版政治改革」の運動に結実するのである。つまり、公開討論会運動の本質とは、主権者意識に目覚めた市民自身の、市民自身による、市民自身のための、意識改革の運動なのである。

何れにしても、市民による公開討論会運動は、選挙における問題点、すなわち選挙の際に有益な情報媒体がないということ、選挙が「選ぶ側である有権者と選ばれる側である候補者との間に繰り広げられる相互の情報交流の場」となっていないことを明らかにし、公開討論会という新しい情報媒体を提起した。この市民による問題提起を、今後どのように選挙の中で生かしていくべきか。次の第4章の課題である。

- (1) この章では、“有権者による”公開討論会運動という表現ではなく、“市民による”公開討論会運動という表現を用いている。その理由は、公開討論会運動は、単なる選挙の客体としての“有権者”の立場から、選挙の主体としての“市民”へと脱皮していくための取り組みなのだということを強調するためである。
- (2) 牧島久雄「住宅団地における自治活動—名古屋市自由ヶ丘学区住民の町づくり運動—」『町づくりの組織と運営』（財明く正しい選挙推進全国協議会、1970年）、3～32頁を参照。
- (3) 例えば、日本青年団新聞『Willy Times』第84巻第5号、1999年5月1日号などを参照。
- (4) 『読売新聞』（京都市内版）、1996年2月9日付等。
- (5) 地球市民会議、リンカーン・フォーラムホームページ（<http://www.r-u.com/forum>）より。
- (6) 小田全宏『国民が目覚める時』（PHP研究所、1998年）、123～124頁。
- (7) 『北海道新聞』、1994年11月4日付。
- (8) 『北海道新聞』（夕刊）、1996年10月4日付。
- (9) 『北海道新聞』、1995年4月2日付。
- (10) 『北海道新聞』、1998年7月1日付。
- (11) 同上。
- (12) 『北海道新聞』、1999年3月18日付、同・札幌市内版、3月19日付に討論会の内容詳報。
- (13) 『北海道新聞』、1999年3月21日付。
- (14) 『北海道新聞』、1999年2月28日付。
- (15) 『北海道新聞』、1999年3月2日付。
- (16) 前掲、『北海道新聞』、1999年3月21日付。
- (17) この他、北見市長選挙、上士幌町長選挙でも公開討論会が開かれている。なお、前者は北海道新聞社北見支社、後者は十勝毎日新聞社が、それぞれ主催した。
- (18) 五十嵐敬喜、小川明雄『市民版行政改革—日本型システムを変える—』（岩波書店、1999年）を参照。

第4章 選挙における公開討論会の今日的意義と課題

第1節 選挙の種類と公開討論会

市民が提起する公開討論会は、選挙における新しい情報媒体として有益なものであろうか。その選挙における意義とは、これを定着させていくための課題とは、何だろうか。第4章では、公開討論会の意義、問題点、今後の課題等につき、様々な角度から多様な論点を抽出し、考察していく。

まず、各種選挙（公職選挙法が規定する選挙）において公開討論会はどのように位置付けられるのか、その相違についてであるが、それぞれの選挙によって、公開討論会の持つ意味は若干違ってくる。例えば、経験的には有権者の関心は参議院議員選挙よりは首長選挙のほうが高く、公開討論会に対する有権者の関心もおおむねそれに比例している。また選挙の態様、予め結果が予想される選挙か、熾烈な選挙戦かによって、公開討論会が有権者の選択にとって大きな効果を発揮する場合効果が発揮されにくい場合といった相違が生じたりもする。そこで、討論会の運営方法等で工夫が必要とされる場合もある。ただ、一般には、公開討論会はあらゆる選挙が対象となり、そのすべての選挙において意義を有するものであると言える。

第2節 公開討論会の今日的意義

次に、公開討論会の今日的意義とは何か。大別すると2つにまとめられる。1点目は、マクロ的に見て、選挙を、テレビがもたらした「イメージ」中心の選挙から「政策」で争われる選挙へと理想の形に変えていくこと。2点目は、ミクロ的に見て、現在の選挙において不足している新しい情報媒体の登場により、選挙を充実した有権者・候補者間の情報交流の場としていくこと。この2点である。

(1) 「イメージ」から「政策」へ—テレビ政治の問題点から

① 「イメージ」の選挙から「政策」の選挙へ

イメージが選挙において無視できないものとなったのはマスメディア、特にテレビの発達と深い関係がある。アメリカで「テレポリティクス」(＝テレビに影響される政治)が成立するのは、1960年(昭和35年)のケネディとニクソンの2人の大統領候補によるテレビ討論の時であると言われている⁽¹⁾。

日本でも特に1993年夏の衆議院解散・総選挙、細川連立内閣の発足あたりから、テレビ朝日系列の政治討論番組が人気を呼ぶなど、アメリカのようなテレビ政治の時代に入ってきている⁽²⁾。

しかし、テレビによる政治討論会の人気などテレビ政治の進展は、必ずしも政策論争を高めることにはならない。テレビの世界は視聴率万能の世界であり、「視聴率が究極の目標である以上、政策が主たるテーマにはならない。つまらないから」⁽³⁾である。こうして、選挙の際の選択は、政策よりも候補者のイメージでなされるようになっていく。しかし、本来、選挙はイメージではなく政策で争われるのが基本であろう。

公開討論会では、候補者が有権者の面前で各自の政策の是非をめぐる討論が繰り広げられる。たとえAという候補のほうがBという候補よりもテレビ映り(イメージ)が良かったとしても、公開討論会の場でAの主張する政策がBのそれより劣ると有権者に判断されれば、有権者はAを選ばずBを選ぶことになるだろう⁽⁴⁾。つまり、公開討論会は、選挙を政策で争うという、理想形に近付ける大きな可能性を有していると考えられる。

② 情報媒体の多元化・重層化

このように、イメージ選挙を作り出すのはテレビを中心としたマスメディアである。特に、現代の「新・無党派層」は、政党や候補者(政治家)個人との接点はあまりなく、従って(選挙情報だけに限らないが)選挙情報の入手の手段としてマスメディアが大きなウェイトを占めている。ここでは、マスメディアが伝えるイメージが、投票選択の際の基準の重要なポイントとなる。そうすると、有権者が、マスメディアから受けるイメージを確認する手段を持っていないことが大きな問題

となってくる⁽⁵⁾。この問題を解消するためには、マスメディアに集中する情報を分散・開放することが必要となる⁽⁶⁾。

ここで、公開討論会は、マスメディアからの情報伝達ルートとは別の、有権者自らが足を運び、有権者自らの目、耳で選挙情報を入手することができる、もう1つのルートを切り開くことになる。公開討論会は、この意味で、情報の多元化と重層化を進める1つの有力な手段として、その意義が見出だされることになる。

③ 政治参加促進への可能性—「ナマ」の接触による有権者の能動性確保

また、テレビ政治は、有権者の政治参加を阻害する傾向がある。テレビ政治の先進国であるアメリカでも、テレビの影響による政治参加の衰退が指摘されている⁽⁷⁾。日本でも最近投票率の低下傾向が続いているが、それは、日本におけるテレビ政治時代の本格的到来の時期とほぼ重なっていることから、テレビの影響が政治参加の衰退の大きな要因の1つと考えられる。

このようにテレビ政治の進展により政治への参加が衰退していく中、公開討論会は、逆に有権者の政治への参加を促進させる可能性を有している。有権者が、言わば「ナマ」で候補者に接触することができる機会を設けておくことは、政治参加という点で重要な、有権者の能動性を確保することにもつながるのである。

(2) 有権者・候補者間の情報交流の場として

① 候補者の比較・直接・総合評価—有権者の視点から

公開討論会は、選挙を有権者と候補者との間の情報交流の場として機能させるために大きな役割を果たす。具体的には、有権者の視点、候補者の視点、有権者・候補者双方の視点から、次のような効果を発揮する。

まず、有権者の視点からは、候補者を相互に比較しながら直接評価できること、候補者の政策内容から立ち居振る舞いまで、総合的な観点から評価できることである。公開討論会という場を通して、有権者と候補者とが直接、「ナマ」で接触する

ことにより、有権者は候補者の真の姿を知ることができる⁽⁸⁾。

有権者が候補者を直接・比較評価できる点では、かつての立会演説会も同様であった。しかし、立会演説会と公開討論会との違いは、前者は候補者が順番に「演説」していくものであったのに対し、後者は候補者同士の「討論」が主体となる。この候補者同士の討論により、候補者の違いはより一層明確にされ、有権者にとっては投票判断の基礎材料を得る場として大いに有益なものとなる。

② アピールの機会—候補者の視点から

候補者の視点からは、これが自分自身を広く有権者にアピールするための絶好の機会となる。ただの連呼や通りすがりの人々に対する街頭演説などに比べ、主張発表の時間や政策に関する発言の機会が多く与えられることから、アピールの効果は大きい。

一般に支持者の集まりであることが多い個人演説会に比べても、不特定多数の、しかも少なくとも候補者の話が聞きたいという熱心な有権者が多数集まる公開討論会では、有権者一般に広く訴え掛けることができる。つまり、個人演説会で、自分への投票が確実視されている有権者に訴えることよりも、公開討論会で投票する候補者をまだ決めかねている「新・無党派層」に対してを中心に訴えていくことは、候補者にとっても新たな票の獲得にもつながるといことになる。また、これがテレビで放送されたり、新聞で報道されたりするならば、多数の有権者が（この場合、間接的にはあるが）公開討論会に参加することとなり、そのアピール効果はますます大きくなる。

このように効果が大なるがゆえに、候補者も十分に政策や人物を磨いて公開討論会に望まざるを得なくなり、その結果候補者の質も上がるという効果が期待される。

③ 争点の明確化—有権者・候補者双方の視点から

公開討論会とは、言うまでもなく候補者同士の討論である。では、ここで何を討論すべきかが問題となるが、この討論内容を決める過程で、見当

らないと言われる争点が明らかにされる。そして具体的な討論が繰り広げられる中で、明らかにされた争点がより深められることになる。しかも、こうした争点についての情報—争点情報⁽⁹⁾—が討論の過程で整理され、有権者に対して公開されることになる。この争点情報の整理・公開は、有権者と候補者との情報の共有化であり、有権者の政治参加の前提条件である。

選挙における争点の明確化、争点情報の整理・公開は、イメージで争う選挙から政策で争う選挙へと脱皮するための必要条件である。こうして、公開討論会は、有権者にとっての候補者選択の場、候補者にとってのアピールの場のみならず、有権者と候補者とで共に問題を考える場としての機能をも有するのである。

第3節 公開討論会をめぐる諸問題

(1) 公開討論会をめぐる諸問題・その1（公開討論会を取り巻く状況から）

① 政治家の公開討論会に対する姿勢

—国会議員に対するアンケートから—

公開討論会の開催にあたっては、候補者の討論会への出席がなければ成り立たない。この点、現職の政治家は、市民が主催する公開討論会に対してどのような姿勢を示しているのだろうか。表4-1は、民間の政策研究機関である『構想日本』が、1999年1月から3月にかけて、衆参両院の国会議員に対して行った「公開討論会に関するアンケート」の結果をまとめたものである⁽¹⁰⁾。これによれば、現職の国会議員は、市民が主催する公開討論会については概ね好意的な評価を与えている。しかし、その一方で、討論会の有効性、自身の出席について、公平・中立が条件という意見も出ている。そこで、候補者に公開討論会に対する理解を得て出席してもらうためのポイントは、主催者となる市民の側の公平・中立性ということになる。

② 候補者（現職）が出席を拒む理由

この点につき、候補者の公開討論会への欠席という場面で考えてみる。これまでの取り組みを振り返ってみると、候補者の公開討論会への欠席は

表4-1 「公開討論会に関する国会議員アンケート」

Q1	有権者主催の公開討論会は、候補者が有権者に政策や人柄を訴える場として有効だと考えますか？		
A1	有効だ	117人	70.1%
	条件付きで有効だ	44人	26.3%
	有効とは思えない	4人	2.4%
	無回答	2人	1.2%
	合計	167人	100.0%
	*条件としてあげられた主な意見 ☆主催者の公平性、中立性が保たれること ☆聴衆の構成が偏らないこと		
Q2	選挙期間中に有権者主催の公開討論会開催を認めるべきだと思いますか？		
A2	認めるべきだ	108人	64.7%
	認めるべきだ	108人	64.7%
	条件付きで認めるべきだ	49人	29.3%
	認めるべきではない	4人	2.4%
	その他	2人	1.2%
	無回答	4人	2.4%
	*条件としてあげられた主な意見 ☆主催者の公平性、中立性が保たれること ☆日程、回数等候補者の選挙運動に支障のない範囲で行うといい		
Q3	有権者主催の公開討論会が企画されたらあなたは出席しますか？		
A3	日程を調整してでも出席する	85人	50.9%
	条件によっては出席する	75人	44.9%
	出席しない	1人	0.6%
	わからない	1人	0.6%
	その他	2人	1.2%
	無回答	3人	1.8%
	合計	167人	100.0%
	*条件としてあげられた主な意見 ☆主催者の中立と運営の公平性の確保 ☆主催者の適否をみて出席について判断したい ☆日程があえば		
Q4	公開討論会を行う場合、会場費が5～30万円程度かかります。 あなたは公開討論会の費用を誰が負担すべきだと思いますか？		
A4	行政による資金援助	102人	61.1%
	主催者が負担	16人	9.6%
	候補者が一部負担	4人	2.4%
	聴衆が負担	2人	1.2%
	その他	38人	22.8%
	無回答	5人	3.0%
	合計	167人	100.0%
	*「その他」としてあげられた主な意見 ☆行政による資金援助を受け、聴衆が負担 ☆主催者と聴衆が負担 ☆主催者と候補者が負担 ☆公が負担		

Q 5	将来公開討論会は選挙管理委員会のような公的機関が行うべきだと思いますか？		
A 5	はい	115人	68.9%
	いいえ	40人	24.0%
	その他	2人	1.2%
	無回答	10人	6.0%
	合 計	167人	100.0%
	* 「はい」の理由としてあげられた主な意見 ☆主催者の公平性・中立性が担保される * 「いいえ」の理由としてあげられた主な意見 ☆形式主義に陥らないためにも、民間の自主的な運営が望ましい		
Q 6	公開討論会のテレビ放映についてどのようにお考えですか？		
A 6	全候補者が揃わなくても放映すべき	112人	67.1%
	全候補者が揃えば放映すべき	36人	21.6%
	その他	14人	8.4%
	無回答	5人	3.0%
	合 計	167人	100.0%

(出典) 『構想日本』〈公開討論会に関するアンケート〉集計結果(1999年3月実施)より

殊の外多い。例えば、1998年の参議院議員選挙では、栃木、和歌山、高知県などでは、市民が主催した公開討論会へ候補者が出席を拒んだため、討論会を実現できなかった。この他にも、候補者の欠席により公開討論会の開催を断念せざるを得なかったケースは数多く見られる。しかも出席を拒む候補者というのは、現職の議員、現職の首長の場合が多い。

例えば、北海道のB町では、町民グループが主催した町長選挙の公開討論会に、3人の候補者が連帯して参加を拒否。同じくS町では、同様の公開討論会に、3人の候補者のうち現職を含む2人が参加を拒否し、何れも公開討論会を開催することはできなかった。参加を拒否した候補者は、その理由の一面を次のように吐露している。

「運営方法など不明な点が多く、政策などを十分に表明できるか分からない…」

(B町・S候補)

「私が知らない間に(討論会の)日時、場所、方法が決まっている事…たしかに票を頂く身ですが、あまりにも一方的に決定され、したがえと言う事からしても、疑問を感じる次第であります…」

(S町・S候補)

このことから指摘できるのは、公開討論会の公

平・中立な運営の重要性である。B町・S候補やS町・S候補の言からは、公開討論会の運営に対する強い疑念を感じることができている。候補者は、公開討論会は誰かが裏で手を引いているのではないかと、特定の候補者の肩を持っている団体が主催しているのではないかと、常に疑いの目を向けている。

候補者にとって、「選挙は戦い」である。戦いである以上、少しでも自分の選挙に不利になるような可能性がある限り、候補者は公開討論会には出ようとはしないだろう。討論会を主催する側は、公平・中立ということについては十二分に注意を払わなければならない。そうでないと、候補者の理解を得られずに、討論会の実現も叶わないということになる。

③ (特に) 現職の政治感覚

しかし、公開討論会がたとえ公平・中立な運営を担保されていたとしても、討論会に候補者が欠席するという事態は生ずる。

現職の議員や首長と新人候補が公開討論会の場で対峙する場合、現職は新人候補から批判を受ける身となる。現職の身とすれば、確かに批判を正面から受ける討論会には出づらいであろう。しかし、(現職が出馬しない、新人候補同士の争いの場

合は別として) 選挙は、これまでの実績から支持を訴える現職と、それを批判して支持を訴える新人候補という構図で行われる。そして選挙における議論もこの構図の中で行われるのであるから、現職の討論会への欠席は議論を成り立たせなくする。

公開討論会への候補者の出席に法的な義務はない。しかし、選挙における議論を成立させるためには、現職の出席には道義的な義務がある、と言ってもよい。従って、公開討論会の成否は、批判を受けてでも有権者に直接訴え掛けていこうという姿勢があるかないかという、現職の政治感覚にも大きく左右される。

④ 議論・討論の風土、有権者の姿勢

こうした現職を含む候補者の政治感覚が研ぎ澄まされるかどうかは、選挙戦で忌憚のない議論・討論ができる環境が育っているのか否かにもよる。そして、そうした環境を育てていくのは、有権者の役割でもある。

先のS町で公開討論会に欠席した候補者は次のようなことを述べている。

「…(討論会のような) 派手な論争、討論や無意な相互比較、パフォーマンスでなく、自分の信ずる所を、町民1人1人とひざを合わせて向き合い、語り合う…」

(S町・K候補)

「…討論会という形式ではなく、膝を突き合わせでのお茶懇の場のほうがより深く理解して頂き、お1人お1人の声を聞くことが出来ます。これが私の選挙方法であり、4年間続けてきた事が多くの皆様に支持をして頂いております…」

(S町・K候補)

この発言からは、選挙では公開討論会で政策について論じなくても、有権者と個人的に話をしていればいいのか、という候補者達の認識が読み取れよう。候補者が有権者個々人と接触し政策について地道に訴えていくことは、選挙運動の基本でもあり、否定されることではない。しかし、候補者が一堂に会し、討論する場としての公開討論会もまた重要であるとの認識は、ここにはない。

こうした候補者に対して、お互いの議論・討論が必要であるとの認識を持たせるには、有権者の姿勢が問われる。「市民による」公開討論会である以上、選挙管理委員会やマスメディアが主催する場合と違って、その「権威」はあまりない。そこで、公開討論会を支えるのは、多くの市民・有権者である。討論会を拒む候補者がいた場合、その候補者に対して、その意義を訴える世論を盛り上げていくことが何よりも必要となる。

⑤ マスメディアの反応

市民主催の公開討論会については、一般にマスメディアは好意的な反応を見せている。例えば北海道においても、「公開討論会を実施する道民の会」で初めて公開討論会の開催を試みた時には、北海道新聞社が討論会の意義と題する社説を發表したり、また札幌市長選挙の公開討論会の時はテレビ放送を行う放送局も表れた。

マスメディアの影響力は大きい。ゆえに、マスメディアのこうした報道は、公開討論会を成功させようという市民にとっても大きな味方となる。報道の他にも、マスメディアの後援などによる応援があれば、公平・中立性に疑いを持つ候補者に対しても説得がしやすくなる。

(2) 公開討論会をめぐる諸問題・その2 (運営上の問題点)

① 公職選挙法の制約—164条の3

運営上の問題点の第1として、公職選挙法上の制約が挙げられる。選挙の公示・告示後の公開討論会は、公職選挙法が明示的に禁止しているので(164条の3)開催はできない。従って、公開討論会を開催するためには、選挙の公示・告示前に行うしかない。

選挙の告示・公示の前後に関わらず、有権者の側が最も効果的と判断した時に、自由に討論会を開催できるようにするためには、この164条の3が大きなネックとなる。

② 討論会のノウハウ

具体的・技術的な運営の場面でも、様々な問題がある。市民の側が公開討論会を仕掛けていく際の諸問題、実際の討論会の内容面での諸問題であ

る。

まず担い手(実施母体)をどうするかに始まり、候補者へのアプローチの仕方、討論会場の確保や資金の準備など、様々な課題がある。

こうした課題を乗り越え、公開討論会が有権者にとっても候補者にとっても有意義なものになるよう、今後の様々な経験の積み重ねが必要だろう。そして、公開討論会の開催における成功・失敗の経験を共有し、それ以後の取り組みに生かしているよう、市民同士の情報ネットワークの構築もまた、求められている⁽¹¹⁾。

第4節 公開討論会の制度構想

(1) 公開討論会の条件整備—選挙運動の自由化

以上、第3節で見てきたように、市民の側から公開討論会を行っていくには様々な問題がある。これを解決していくためには、まず公開討論会を行いやすくするための条件整備が必要である。

1点目は選挙運動の自由化である。現状の選挙運動は過度に細かく規制されている。この規制が、選挙を、有権者と候補者との相互の情報交流の場にするのを阻んでいるということは、第2章で指摘した通りである。

公職選挙法は、選挙運動の中における有権者を「第三者」と見做している。つまり、有権者は選挙運動の部外者、観客であり働き掛けられる対象であっても、選挙運動への積極的な参加者であってはならないとされている。そのため、有権者は強く求められない限り選挙運動へは関わりを持つとはしない⁽¹²⁾。これは、公職選挙法が公権の秩序の強制、公権による選挙過程の過剰管理・取締主義の体制を取っていることから生ずるものであって、結果的にこれが選挙における市民の自治を抑制していることになる⁽¹³⁾。

選挙自体は公的な行事であるが、選挙によって公職の地位につこうとする意欲は、候補者にしても政党にしても私的な存在に担われ、私的な努力が追求されるものである。その意味で選挙運動は私的な行事である⁽¹⁴⁾。私的な行事である以上、まずは「自由」、そして「自治」が原則とされなければ

ならない。自由のないところに自治はないからである。しかし、選挙運動における市民の自由はなく、従って市民の自治もない。公開討論会は、選挙における市民の自治的な取り組みでもある。選挙運動における自由の抑制が、公開討論会運動の取り組みを妨げる根源でもある。

そこで、公開討論会の環境整備の第1として、選挙運動の大幅な自由化が必要である。有権者を選挙運動の単なる客体、対象としてではなく、選挙運動に積極的に関わっていく主体として位置付けるべきであろう。この観点から、選挙の公示・告示後の公開討論会の開催を禁ずる公職選挙法164条の3の改正若しくは撤廃は必須である。

この他、戸別訪問の規制や言論活動、文書活動を制限する様々な規制についても、原則として撤廃すべきであろう。こうした選挙運動の自由化には、資力のある人間が選挙に有利になり、選挙の平等を失わせるという反論も出されよう。しかし、これは、選挙運動資金の上限を定め、支出については厳格な対応をすることにより解決される問題である。市民による選挙への自治的な取り組みを促し発展させていくためには、選挙運動の自由化は必要条件なのである。

(2) 公開討論会の条件整備—選挙の分権化

2点目としては、選挙の分権化が必要である。現在は、公職選挙法が公職の選挙をすべて一括して規定している。しかし、各種選挙は、国政選挙、地方選挙、衆議院議員選挙、参議院議員選挙、首長選挙、地方議会議員選挙など、それぞれが別の意味を持っている。従って、本来は、これら選挙のあり方は別々に分割して規定することが望ましい。すなわち、選挙法の各種別分割である⁽¹⁵⁾。

ここで、公職選挙法の一括規定から特に分割することが求められるのは、地方選挙である。地方自治体の選挙においては、国政選挙の場合とは違い、その自治体固有の問題、ローカルな問題が議論の中心となる。そこでは、選挙のあり方も国政選挙の場合とは違ったその自治体独自のものが考えられるべきだろう。

今日ではさらに、地方分権を推進させるという

観点からも、それが求められる。地方分権によって、住民に身近な行政が住民に身近な地方自治体において行われ、個性的なまちづくりを展開していくことが期待されるのであれば、住民に身近な地方選挙もまた、住民に身近な地方自治体により、多様な展開が試みられてよいはずである⁽¹⁶⁾。

例えば、地方議会の選挙に関し、自分達の自治体に最適と思われる議会と選挙の仕組みやルールを条例で作れるよう地方自治法・公職選挙法に規定する、といったことが考えられる⁽¹⁷⁾。また、地方選挙については地方自治法・公職選挙法の規制から外し、現行地方自治法を改めた（或いはその上位規範としての）「(地方)自治基本法」, それに基づく「自治憲章」「自治基本条例」により地方自治体独自の選挙制度を作る、というような構想もある⁽¹⁸⁾。何れの改革案も、それぞれの地方自治体が、それぞれの地域に見合った選挙制度を自由かつ独自に作り出すことができるという点で同様である。

このような選挙の分権化が叶えば、公開討論会についても各自治体毎に様々な工夫をすることができるようになる。例えば、A町では条例により公営立会演説会を復活させる、B市では市民による公開討論会の開催を自由にする、というように、その自治体の任意の判断で公開討論会の多様な展開が期待されることになるのである。

(3) 制度化への展望とその問題点

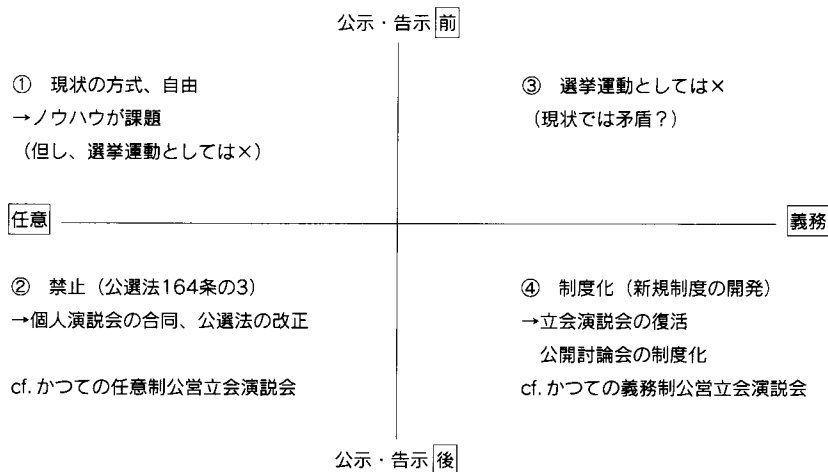
市民による公開討論会開催の試みは十二分に強調されるべきである。しかし、市民の側の準備の不徹底、特定の候補を有利にするような形で公開討論会が仕組まれるなど、公開討論会の政治的悪用等の問題点を抱えていることも事実である。また、市民の側でスタッフ・時間・資金など準備・運営上の負担が重くなり、公開討論会を開催できなくなるといった懸念も否定できない。そこで将来、公開討論会を何らかの形で公的に運営していくということも考えなければならない⁽¹⁹⁾。

そこで次に、公開討論会を制度化する場合にはどのような形があり、その問題点は何かということにつき検討し、制度化への展望を図ることとする。以下では、2つの座標軸、公開討論会を選挙の公示・告示前に行うのか後に行うのか、公開討論会を任意制にするのか義務制にするのか、という観点から、4つのケースに分けて考えてみた(図4-1)。既に触れてきた点もあるが、ここであらためて整理してみる。

① 公示・告示前、任意⁽²⁰⁾

まず、選挙の公示・告示前に、公開討論会を任意に行うというケースを考えてみる。一般の市民が討論会を行おうとする場合、つまり現状の方式がこれに当たる。公示・告示前の公開討論会の開催は原則として自由である。但し、公開討論会は、

表4-1 「公開討論会の制度化—4つのケース」



選挙運動とはならない限りにおいて認められるものであるから、討論会において投票依頼等の行為を行うことはできない。また、公示・告示前であるから、討論を行う人物は「立候補者」ではなく、あくまで立候補「予定者」（又は「表明者」）となることに注意しなければならない。

このように、事前運動が禁止されていることから、公開討論会の開催にあたっては若干の注意が必要で、その点面倒なところがある。ただ、この点を除けば自由に討論会を開催することができる。後は、具体的なノウハウ面での問題をクリアすれば、公開討論会を開催することはそう難しいことではない。

② 公示・告示後、任意⁽²¹⁾

次に、選挙の公示・告示後に、公開討論会を任意に行うというケースである。しかしこれは、公職選挙法が明示的に禁止している（164条の3）。これにより、選挙の公示・告示後には、市民が主催する公開討論会を開催することはできず、公示・告示前に選挙運動とはならない形で、つまり当該選挙に立候補を予定若しくは表明している人達を招いて公開討論会を行うということになる。

ただ、これまで述べてきたように、現実には、公職選挙法で認められている個人演説会（162条）を候補者の合同で行う、「合同個人演説会」という形式で、有権者の側が事実上の公開討論会を開催している例も多い。しかし、この場合、主催者は候補者であるが実質的な運営は有権者の側で行うという矛盾があり、公職選挙法の個人演説会に関する様々な規制の網もかかり、例えば討論会を案内するピラが配れなくなるなど、討論会の運営の場面で支障をきたす場合も出てきて、実際の開催は困難である。

従って、選挙の公示・告示後にも有権者が公開討論会を開催できるようにするためには164条の3の撤廃若しくは改正が求められる。例えば、第三者（有権者）主催の公開討論会を、一定の要件のもとに、第三者主催の演説会の禁止規定の例外として規定することなどが考えられる⁽²²⁾。

③ 公示・告示前、義務

今度は、選挙の公示・告示前に、公開討論会の開催を義務化するというケースである。ここで義務化するという事は、何らかの形で法制度化するという意味である。しかし、このケースは現状では考えられない。公職選挙法は事前運動を禁止しており、選挙運動としての公開討論会を法制度化するという事は自己矛盾に陥ることになるからである。

ただ、事前運動の禁止を解除した場合、義務化という選択肢は取り得る。この場合は、次の④のケースと同様に考えられる。

④ 公示・告示後、義務

最後に、選挙の公示・告示後に、公開討論会の開催を義務付けるというケースである。狭義で公開討論会の制度化という場合、このケースが該当する。

公開討論会の制度化とは、これを法的に位置付けるということの意味する。1つには、（義務制公営）立会演説会の復活が考えられる。今日の公開討論会運動の盛況からは、一般有権者の多くは、選挙において直接候補者を知る場を欲しているものと思われる。今、立会演説会を復活させるということは、こうした有権者の要望に沿うものともなる。

しかし、立会演説会は様々な問題点を抱え廃止されたことから分かるように、かつての制度をそのまま復活させることには問題がある。仮に、復活させる場合には、代理人による演説を認めず候補者自身の演説を軸とする、立会演説会を、言葉どおり、複数の同時出席による立会演説・討論の会として実施するなどの方向での検討を進めることが望まれるだろう⁽²³⁾。

これを一歩進めると、立会演説会を、あらためて公開討論会という形で制度化することにもなる。こうなると、候補者の「演説」ではなく候補者同士の「討論」が主体となることから、ノウハウ面での課題が生じよう。

立会演説会の復活にしても、それを進めた形での公開討論会の制度化ということにしても、どの

ような形にするのかは様々に考えられる。例えば、法的に公開討論会の制度は設けるが、実際に開催するかどうかは選挙の種類によっては自由とするなど、その程度も様々である。公開討論会の制度を構想していく際には、先に述べた選挙運動の自由化、選挙の分権化といった課題も視野に入れつつ、考えていかねばならないだろう。

(4) 公開討論会の「公設『市民営』化」の構想

ただ、この制度化については慎重な姿勢が必要である。制度化するということは、公開討論会を法的に位置付けるということである。そうすると、討論会は、選挙管理委員会等公的機関が主催するということになる。しかし、いわゆる「官」が公開討論会を担うということになれば、選挙の公正を重んずるあまり、討論会が画一的に運営されて形骸化するという恐れが生ずる。

そこで、公開討論会の「公設『市民営』化」という構想である。つまり、公開討論会はあくまで市民が担うということの基本にしつつも、選挙管理委員会等公的機関が開催を支援するという制度を設けるのである⁽²⁴⁾。

例えば、公開討論会の開催を支援する制度を、各自治体が条例で自由に決めることができるようにする。支援の中身としては、公開討論会の会場として公営施設を利用する場合の無料提供⁽²⁵⁾など開催にあたっての費用の負担、また場合によっては選挙管理委員会職員の派遣など人的支援なども考えられる。これは、討論会の会場、運営費用等については行政側が負担するが、討論会の運営については、公平・中立に行う限り市民の側の自由に委ねるというものであり、これまでとは異なる選挙公営の新しい形である。

選挙公営は、金のかからない選挙を実現し、選挙運動における候補者間の平等をはかるという理念の下に採用され、国や自治体が、候補者や政党の選挙運動のための便宜供与・費用負担を行ってきた。しかし、このような選挙公営のやり方は、選挙運動の規制強化の反対給付として進められてきたため、選挙における自治や自発性の精神を圧殺するという効果をもたらしている⁽²⁶⁾。

従来の選挙公営が候補者を中心に支援していたのに対し、この公開討論会支援制度は、選挙運動において「第三者」と見做され続けてきた有権者の、選挙での積極的な活動を支援するものである。従って、これまでの選挙公営とは逆に、選挙における有権者の自発的な参加を促すことにもつながる。

しかし、こうした支援だけでは不十分で、どうしても制度化が必要というのであれば、各自治体の首長選挙について、かつての任意制公営立会演説会を参考にして、条例による「任意制公営公開討論会制度」を創設するということも考えられるであろう。

すなわち、地方自治体の首長選挙における公開討論会は、各種選挙における公開討論会の中でも効果を強く発揮し、かつ重要でもある。従って、首長選挙のみを制度化の対象とするが、公開討論会を行うかどうかは各自治体の判断とし、公開討論会の中身も自由に工夫できるようにするのである。これは、選挙の分権化を一部先取りした制度とも言える。この他の選挙について公開討論会を行うかどうかは市民の側の自主的な取り組み如何によるが、これを行う場合は支援する制度を設ける（これも各自治体の判断によるが）という形がよいだろう。

この制度では、公営の公開討論会が行われるからといって、市民による自主的な公開討論会が排除されるわけではなく、自由に行うことができるし、都道府県・市町村（の選挙管理委員会等）と市民とが共同で主催しての公開討論会ということも可能にする。

③ 「運動の制度化」と「制度の運動化」

何れにしても、まずは、市民による公開討論会の経験を積み重ねいくということが第1である。これは、公開討論会運動を続けていく中から、何らかの制度化を模索していくという、言わば「運動の制度化」の過程である。

その制度化の形として、私案として、公職選挙法164条3の改正、条例による公開討論会支援制度の創設、任意制公開討論会制度の創設という提

案を行った。もちろん、この他にも、公開討論会の新たな形というものはあるだろう。どのような制度化が望ましいのかは、今後の公開討論会の発展如何による。しかし、制度化されたとしても、一旦制度化されたものはそのまま放置しておけばマンネリ化・形骸化し、新鮮味を失う。公開討論会も制度化されたはいいが、やがてはその意義や必要性が忘れられてしまうということにもなりかねない。これでは、立会演説会廃止の二の舞となる。

従って、仮に何らかの形で制度化されたとしても、今日の公開討論会は市民による自発的な取り組みの中から生まれてきたものだということを忘れてはならない。常にこの原点に立ち戻り、制度のより活性化に務めなければならない。つまり、「運動の制度化」の先には「制度の運動化」という過程が待っている⁽²⁷⁾。この「運動の制度化」と「制度の運動化」の絶え間ない循環のプロセスが、公開討論会をより活性化させ、定着させていくことにもつながるのである。

注一第4章

- (1) 河田潤一「テレビ政治のアメリカ的展開—『アメリカ・モデル』の普遍性と限界」『甲南法学』第38巻第3、4合併号、1998年、90～94頁。
- (2) 田勢康弘『政治ジャーナリズムの罪と罰』(新潮社、1996年)、137～138頁。
- (3) 同上。
- (4) 先述のケネディとニクソンの公開討論会では、討論会をテレビで見ていた有権者とラジオで聴いていた有権者との間で、その反応は全く異なっていたという。すなわち、テレビで見ていた有権者は圧倒的にケネディ優勢、ラジオで聴いていた有権者は両者の討論は五分五分という判断を下した。つまりテレビの有権者はイメージでケネディを選んだのに対し、ラジオの有権者は2人の政策論争を冷静に聞き比べた上で甲乙つけがたしとしたのである。この事実からも、テレビ政治がいかにイメージを強調するものであるかが分かる。
- (5) 前田寿一「イメージ戦略とマスメディア」『選挙—理論・制度・実態のすべて (ジュリスト増刊総合特集第38号)』(有斐閣、1985年)、155頁。
- (6) 富田信男、内田満、高橋祥起、田中靖政、堀江湛、谷藤悦史『21世紀への政治デザイン』(北樹出版、1995年)、178～180頁。
- (7) 近藤健「アメリカ大統領選挙の投票率はなぜ低いか—マス・メディアと政治の観点からの紹介と考察—」『社会科学ジャーナル』(国際基督教大学社会科学研究所)第37号、1998年、1～24頁。
- (8) 公開討論会で、有権者と候補者とが直接「ナマ」で接触することの効果として、次の記述は興味深い。1999年9月20日、日本記者クラブが主催した民主党代表選挙の公開討論会を傍聴した朝日新聞・大熊由紀子論説委員の印象記である。「…〇〇さんの発言には『グループホーム』『身体障害をお持ちの方』といった単語は出てくるのだが、ハンディを負った人々と深く接した経験のないことが、言葉のはしばしから分かってしまう…」(『朝日新聞』、1999年9月21日付)。
- (9) 松下圭一『自治体は変わるか』(岩波書店、1999年)、86～102頁。
- (10) 構想日本『政策を競う選挙にするための公職選挙法改正の提言』、1999年3月 (http://www02.so-net.ne.jp/~j_init/results/Kosen/kosente.html)。
- (11) 1999年10月2日、『公開討論会シンポジウム in Hokkaido』(主催：リンカーン・フォーラム北海道「公開討論会を実施する道民の会」)における相内俊一の発言より。なお、リンカーン・フォーラムは、この意味におけるネットワークを形づくるものと言えよう。また、リンカーン・フォーラムでは、これまでに全国で行われた公開討論会の経験の蓄積を基に、公開討論会の運営に関するノウハウについての詳細なマニュアル(小田全宏『立候補者のみきわめる公開討論会の開き方』(毎日新聞社、2000年))をまとめているので、詳細についてはこれを参照。

- (12) ジェラルド・カーチス『「日本型政治」の本質—自民党支配の民主主義—』(山岡清二訳, TBSブリタニカ, 1987年), 196~197頁。
- (13) 杉正夫「選挙制度の理想と現実」『法律時報』第34巻第5号, 1962年5月号, 6~9頁。
- (14) 杉正夫「公職選挙法と自由選挙—戸別訪問自由化, 言論・文書活動解禁を中心に—」『ジュリスト』第715号, 1980年5月1日号, 40頁。
- (15) 杉, 前掲「選挙制度の理想と現実」, 10~11頁。
- (16) 但し, このような選挙の分権化の視点は, 5次に渡る地方分権推進委員会の勧告, それを受けた政府の地方分権推進計画の中には見られない。この点はあまり指摘されていないが, 地方分権の推進に残された今後の課題である。
- (17) 相内俊一「地方議会にも地方分権—条例でルール定めよう—」『北海道新聞』, 1999年3月2日付。十亀昭雄, 清水俊行, 相内俊一, 神原昭子, 山本左門「統一地方選挙と地方自治」(『北海道自治研究』第364号, 1999年5月号, 16~17頁)における相内の発言。
- (18) 神原勝『市民自治の制度開発』(北海道町村会, 1997年), 66~77頁。辻道雅宣『自治基本条例への展望』(北海道町村会, 1999年), 18~20頁。西田裕子「都市憲章, 自治基本条例とは何か」木佐茂男編『自治立法の理論と手法』(ぎょうせい, 1998年), 67~79頁。自治基本法研究会「分権型社会の基本設計のために—『地方自治基本法』を提案する—」『世界』第651号, 1998年8月号, 137~146頁など。
- (19) 小田全宏「公開討論会が選挙を活性化させる」『中央公論』1999年4月号, 169頁。
- (20) 小笠原臣也「第三者主催の立会演説会」『選挙時報』第22巻第6号, 1973年7月号, 10~12頁を参照。
- (21) 小笠原, 前掲論文, 10~12頁を参照。
- (22) 構想日本, 前掲『政策を競う選挙にするための公職選挙法改正の提言』。
- (23) 富田ほか, 前掲書, 55~56頁。
- (24) 構想日本, 前掲『政策を競う選挙にするための公職選挙法改正の提言』。
- (25) 個人演説会の公営施設の無料使用を定める, 公職選挙法164条参照。
- (26) 小関紹夫, 阪上順夫, 山本博編『選挙法全書』(政治広報センター, 1975年), 335頁。
- (27) 篠原一『市民参加』(岩波書店, 1997年)を参照。

結

市民による公開討論会運動は, 本格的に始まり出してからまだわずか数年にすぎず, 運動としての蓄積はまだまだ浅い。

とはいえ, 公開討論会は, 一般市民が提案した新しい制度開発・政策開発の運動であり, また討論の政治の実現を可能にする場であるという意味で, 今日的な意義を有している。

全国で公開討論会運動に携わる人々にとって, この論文が公開討論会の今後の展望を切り開く上で少しでも役に立つのであれば, 筆者としては望外の幸せである。

(こいけ ひであき (株)自治タイムス社 編集局)