

インターネットなど発達した電気通信技術が日本政治に及ぼす影響

研究代表者 竹中 治堅 政策研究大学院大学 政策研究科 教授

1 本研究の目的

本研究の目的はインターネットなど電気通信技術の発達が日本の政治過程に及ぼす影響を探ることであった。研究では具体的事例としてインターネットを選挙活動に利用できるようにする公職選挙法改正の経緯とインターネット利用が可能となった後に選挙活動においてインターネットにおける情報発信手法がいかに利用されるようになったかについて検証した。

2 研究実施内容

2-1 はじめに

1990年代からインターネットの利用が広まる。日本においてもインターネットが普及するにつれ、インターネットを利用して政治活動や選挙活動のために情報発信することが考えられるようになる。ただ、当時の公職選挙法は選挙活動のために利用する「文書図画」は「はがきまたはビラのほかは頒布できない」と規定、総務省はホームページやメールは文書図画にあたり、公示後は選挙のためにホームページを更新すること、メールで投票を呼びかけることなどは法律違反の疑いがあるという立場を取って来た。

このため、一部の政党や政治家などは1996年の総選挙以降、インターネットを選挙活動に利用できるように制度を改めることを求めて来た。しかし、制度の見直しは進まなかった。最終的に2013年4月に公職選挙法の改正が実現し、若干の制約は残るものの選挙活動にホームページ、メール、ブログ、ソーシャル・ネットワーク・サービスが利用できるようになる。2013年7月に行われた参議院議員選挙はインターネットが選挙活動のために利用できるようになった最初の国政選挙となった。本稿は公職選挙法が改正される経緯を分析するとともに13年の参議院議員選挙でインターネットがいかに利用されたか説明する。さらに政治家がインターネットによる情報発信を日常的にどの程度行っているのか簡単な分析を試みる。

これまで本稿の目的を述べて来た。以下の部分では次の順序で議論を進めていく。まず第二部では2013年4月に公職選挙法の改正が実現するまでの経緯を探る。第三部では13年7月の参議院議員選挙で特に自民党を中心にインターネットがどのように利用されたのか探る。その上で政治家のインターネットによる情報発信について分析する。最後に議論をまとめ、インターネットを利用した選挙活動や政治活動の今後について簡単に考察する。

2-2 公職選挙法改正の経緯

① インターネットの普及

アメリカを中心にインターネットの利用が1990年代初頭から広まる。1993年にはウェブブラウザ・モザイクが登場し、普及が進む。1994年には世界で3000万人が利用していると推定されるようになるⁱ。日本でもインターネットの商業利用が1993年くらいから本格的に始まる。1995年上旬時点では利用者数が約100万人と考えられていたⁱⁱ。

95年8月にマイクロソフトが基本ソフト、ウィンドウズ95を発売するとインターネットの利用はさらに広まる。ウィンドウズ95がインターネットへの接続機能を持っていたからである。

インターネットの特徴は情報伝達の容易さと双方向性である。メールを使えば多人数の人間に容易に文章、文書を配布することができる。また、ホームページやブログを使えば不特定多数の人間に情報発信が可能である。情報の受け手が情報の発信者に意見などを返すことも容易である。

この技術が政治活動に利用されるようになるのに時間はかからなかった。1995年1月に初めて国会議員がホームページを開設し、政治活動についての情報を発信を開始しているⁱⁱⁱ。政党も相次いでホームページを開設する。さきがけは95年6月27日が設定し、新進党と社会党が7月1日に開く^{iv}。自民党は1996

年1月1日からホームページを設置する^v。

インターネットを活用して選挙活動を行うことをも試みられた。

インターネットの普及に先立って広まったパソコン通信を選挙活動に利用できるようにすることについては郵政省が1994年7月に報告書を発表し、この中でパソコン通信を選挙活動に利用できるよう提言している^{vi}。

1995年4月9日に行われた東京都知事選挙で候補者の大前研一氏や岩國哲人氏は選挙活動にパソコン通信を利用した^{vii}。

② 公職選挙法とインターネットの利用

だが自治省はインターネット（パソコン通信も）を選挙活動に利用することは公職選挙法に抵触する恐れがあるという立場を取る。

具体的には公職選挙法は142条と143条で選挙活動中に配布、使用できる「文書図画」について詳細な規定をおいている。例えば、衆議院の小選挙区制度の選挙において、政党は都道府県毎に3万5000枚に候補者の数を乗じた枚数の通常はがきと7万枚に候補者の数を乗じた枚数のビラを頒布することができる。また、選挙活動のために掲示できるものは「ポスター、立札、ちょうちん、看板の類」などに限られ、掲示方法についても厳しく規制されている。

このため電子メールを利用することは文書の「頒布」にあたると思われ、またインターネットによるホームページの利用は利用を認められていないものの「掲示」にあたると思われ、公職選挙法違反の恐れがあるという立場を取る^{viii}。

③ インターネット利用解禁の試み

これに対し、インターネットを選挙活動に利用できるよう法整備をすることが何回も試みられる。1998年6月に民主党はインターネットの画像は選挙期間中に配布できる「文書図画」にそもそも相当しないとし、実質的にホームページの利用をできるように公職選挙法を改正する法案を議員立法で提出する。この法案は与党の賛同を得られず、1999年の通常国会で廃案となる。民主党は2001年5月にも公職選挙法改正案を提出する。ホームページに加え電子メールを選挙活動に利用できるようにすることがその内容であった^{ix}。この法案は2003年秋の臨時国会で廃案となる。

一方、政府内でも選挙に向けインターネットの利用を可能にできるよう検討が行われる。2001年5月に片山虎之助総務大臣はインターネットを利用した選挙活動を可能にするための研究会を立ち上げる方針を表明する。この研究会は「IT時代の選挙運動に関する研究会」と命名され、2001年10月に蒲島郁男東京大学教授を座長として発足する。研究会は2002年7月まで13回開かれ、8月に報告書をまとめる。報告書はホームページを利用した選挙活動の解禁のみを提言し、電子メールの利用を認めることは見送っている。しかしながら、自民党は慎重な姿勢を採る^x。結局、この研究会の報告にもかかわらず、政府内で立法に向けた作業は進まなかった。

一方、民主党は2004年4月に改めて選挙活動にホームページと電子メールの利用を可能とできるようにするための公職選挙法改正法案を国会に議員立法で提出する。しかし、この法案も2005年の通常国会で廃案になる。

消極的だった自民党も2005年12月について選挙制度調査会に「インターネットを使った選挙運動に関するワーキングチーム」を置き、検討を開始する。この背景にはネットを利用する無党派層の支持を得て、2005年9月の総選挙に勝利をしたことがあった^{xi}。このワーキングチームでの議論をもとに自民党選挙制度調査会は2006年5月に最終報告案をまとめる^{xii}。報告案の内容は先の総務省の研究会の報告と同様にホームページは解禁するものの電子メールは禁止したままとするというものであった。なりすましメールを防ぐためというのがその理由であった。

また民主党も2005年12月に次の内閣に「インターネット選挙活動調査会」を立ち上げる^{xiii}。調査会は2006年5月に中間報告を発表、基本的にインターネットを選挙活動に全面解禁し、禁止事項を限定列挙することを提案する。

民主党はさらに2006年6月に改めて以前と同じような形で選挙活動にインターネットの利用を可能と

するために公職選挙法改正法案を提出する。自民党の中でも推進派も現れる^{xiv}。が、結局、この法案も廃案となる。自民党の中で慎重論が強いのは無党派層に向けたインターネットを利用した選挙活動により支持組織中心に行ってきた従来の手法の効果が弱まる、あるいは誹謗中傷にさらされることを恐れる政治家がいたためであった^{xv}。

④ 民主党政権の下での公職選挙法改正の試み

結局、政党間で解禁に向け、議論が本格的に進むのは2009年の政権交代以降であった。

2009年9月総選挙の際に民主党はマニフェストに選挙活動のためのインターネット利用を解禁することを掲げる。2010年4月に民主党と自民党は相次いで公職選挙法改正案をまとめる^{xvi}。民主党はホームページと電子メールの利用をともに解禁することを内容とする。一方、自民党はホームページの利用を解禁するとともに、事前に同意した人にメールを送信することを可能とすることを提案する。4月21日に参議院の与野党は夏に予定される参議院選挙からインターネットの利用を解禁できるように協議機関を設けることで合意する^{xvii}。自民党は初めて公職選挙法改正案を4月28日に提出する。

与野党は5月に協議の結果、国政選挙と地方選挙を対象に選挙活動にホームページとブログを利用できるように公職選挙法を改正することで合意する^{xviii}。またホームページ上の広告の解禁でも意見が一致した。ただ、メールの利用は引き続き禁止されることになる。またツイッターの利用は改正案のガイドラインで候補者に自粛を求めることになった^{xix}。このように与野党は公職選挙法の改正内容に実質的に合意していた。

しかしながら、6月2日に鳩山由起夫首相が突然退陣を表明する。6月4日に民主党代表選が行われ、菅直人財務相が当選、6月8日に菅直人内閣が発足する。このように政治情勢が流動化したため、国会における法案審議時間が不足し、結局、公職選挙法の改正は実現しなかった。

その後、企業セクターからも選挙活動にインターネットを利用できるよう求める要望が出される。経団連は2010年10月にインターネットの利用が可能とするよう提言している^{xx}。インターネット系企業が中心になって新しい業界団体として新経済連盟が2012年6月に発足した。この新経済連盟は11月に各政党に対し、利用解禁を求める要望書を提出した。しかし、結局、民主党政権の下で選挙活動のためにインターネットの利用を可能とするための法改正は行われずに終わる。

⑤ 公職選挙法改正の実現

2012年の再度の政権交代がインターネット解禁に向けた大きな転機となる。2012年12月の総選挙の公約には自民、民主、公明、みんなの党がインターネットを利用した選挙活動の解禁を盛り込んだ^{xxi}。12月16日に行われた総選挙では自民党と公明党が大勝する。総選挙後の21日に安倍晋三自民党総裁は2013年の参議院議員選挙までにインターネットの利用を可能にすべきという考えを示す^{xxii}。

自民党の選挙制度調査会のプロジェクトチームは2013年1月22日に初会合を開き、検討を始める。31日には公職選挙法の改正の基本的な考え方をまとめる。自民党の案はホームページやブログ、さらにツイッターやフェイスブックなどソーシャル・ネットワーキング・サービスによる選挙活動を認める内容となっていた。メールについては同意者に対してのみ送ることを許すことになっていた^{xxiii}。

民主党はほぼ同一の考えであったが、メールについては一般有権者を含め全面解禁することを求めた。結局、電子メールの送付を誰に認めるかについては協議がまとまらず、与野党が別々に法案を提出することになる^{xxiv}。

民主党はみんなの党と共同で一般有権者も電子メールを送ることを認める内容の公職選挙法案改正案などを3月1日に提出する。一方、自民党は14日に公明党と日本維新の会とともに電子メールを送ることができるのは政党と候補者に限る改正案を提出する。

両法案は3月22日から衆議院政治倫理・公職選挙法改正特別委員会で審議は始まる。また法案の修正協議も行われる。

修正協議は4月3日にまとまる。基本的には自民・公明・日本維新の会の法案とおり、電子メールの送り手を政党と候補者に限定するものの2013年の参議院議員選挙後の国政選挙に見直す規定を盛り込むことで修正協議がまとまる。

法案は修正された上4月11日に委員会で可決され、12日に衆議院を通過する。法案は4月19日に参議院で全会一致で可決され、成立する。こうしてようやくインターネットを利用して選挙活動を行うことが

可能となった。

2-3. 2013年7月参議院議員選挙におけるインターネットの利用

① インターネット利用の動向

こうして7月21日に行われた参議院議員選挙では国政選挙として初めてインターネットの利用が可能となった。

朝日新聞社の調査によれば候補者の94%がホームページを持ち、92%がFacebookやツイッターなどの交流サイトを活用した^{xxv}。

選挙活動の手段としてはフェイスブック、ツイッター、アプリ、メールマガジン、ホームページ、動画サイトなどが利用された。

インターネットを活用できるようになったことで選挙活動の時間にも変化が起きた。公職選挙法第百六十四条の六は「何人も、午後八時から翌日午前八時までの間は、選挙運動のため、街頭演説をすることができない。」と定めている。基本的にこれまでは投票を呼びかける運動はこの時間帯にしかできず、この時間帯外には挨拶くらいしか許されなかった^{xxvi}。しかし、インターネット上では投票の呼びかけがこの時間帯以外にも可能となった。

このため例えば、参議院議員選挙が7月4日に公示されると、各政党は各党党首が街頭で第一声を発するより前に動画サイトのニコニコ動画で選挙に向けた映像を流した^{xxvii}。また、政治家や候補者は20時以降もツイッターや動画サイトでの発信に務めた^{xxviii}。

それでは政党や政治家、候補者はどのような内容を発信したのか。特に注目されたのは双方向性のあるソーシャルメディアの活用方法である。一部の政党は政策を発信した。しかし、自民党や民主党をはじめ殆どの政党が政策を積極的に発信することは控えた。一部の利用者から過剰な反発、いわゆる「炎上」を恐れたからである。例えば、安倍首相はフェイスブックで政策を訴えることは控え、主に候補者の紹介を行った。民主党の海江田万里代表もフェイスブックでは応援先での演説の記事を添付する程度に止めた^{xxix}。候補者自身も街頭演説の場所や応援者の紹介を発信することが多かった^{xxx}。民主党の関係者は「炎上を気にするあまり、対立軸が鮮明になるような情報発信が不十分だった」と振り返っている^{xxxi}。ソーシャルメディアの書き込み内容について民間業者に削除を依頼することもおこななかった^{xxxii}。

② 自民党によるインターネット活用

一般には自民党がインターネットを利用した選挙に素早く対応したと考えられている^{xxxiii}。ここに興味深い二つの調査がある。まず、財団法人「日本政策学校」が2012年8月末から1週間行った調査によれば、インターネット上でホームページ、ブログ、フェイスブック、ツイッター、動画配信、メールマガジン、ネット献金のうち、いずれも公式に備えていた国政政党は自民党だけであった^{xxxiv}。民主党はフェイスブックとツイッター、ネット献金を利用していなかった^{xxxv}。

さらに『日経ビジネス』がより詳細な調査を行っている^{xxxvi}。『日経ビジネス』によれば2012年8月末時点でツイッターのフォロワーが最大だったのはみんなの党で、自民党は二番目、大阪維新の会が第3位であった。フェイスブックの「いいね！」の数が最も多いのは自民党で次に続いたのが大阪維新の会であった。この二つの政党が他政党を引き離している。動画配信では自民党が他政党を圧倒している。再生回数は968万回を超え、二位の日本共産党の約403万回の倍以上となっている。民主党の再生回数は137万と遠く及ばない。

動画について言えば、民主党がその利用に消極的であったわけでは必ずしもない。2007年7月の参議院議員選挙直前に民主党の小沢一郎代表がニコニコ動画に出演している^{xxxvii}。これは政党としてインターネット上の動画を利用した初の事例と考えられている^{xxxviii}。ただ、you tubeに党としての公式チャンネルを開設したのは自民党が先であった。自民党は2007年11月に「LDP Channel」を開設している^{xxxix}。民主党はこれに続いて2008年1月に「民主党放送局」を開いている^{xl}。だが、自民党はツイッターとフェイスブックと連動させることで再生回数を増やすことができたと考えられている^{xli}。

もともと自民党は政党の中で公式チャンネルを最初にyou tubeで開いたようにインターネットによる発信に積極的であった。またインターネット利用者層を早くから意識していたことも間違いない。これは2008年10月26日に麻生太郎首相が首相就任後最初の遊説先にネット利用者が多く集まると考えられてい

る秋葉原を選んだことにも現れている^{xliii}。2009年8月の総選挙で大敗し、野党に転じてからインターネットを利用した情報発信に注力するようになる。

その理由について2010年9月に自民党のネットメディア局長に就任した平井卓也氏は2013年4月にこう語っている。

「3年半前に自民党は野党に転落し、マスコミ報道が激減した。そこで始めたのがネットを使って自分たちの活動を知ってもらう試みだった」^{xliiii}

まず、2009年10月に党組織を改編し、ネットメディア局を設置している。初代局長には新藤義孝氏が就任する。自民党は野党に転落後、地域とのつながりを強めるために茨城県美浦町を皮切りに「ふるさと対話集会」を2009年12月から開始する^{xliiv}。平井氏によれば2010年3月22日に瀬戸内海の島で開いた集会の様相をustreamを使って動画中継したという^{xliv}。

この時の経験をもとに自民党は2011年6月に党本部に専用スタジオ「カフェスタ」を設置、生番組をインターネットにより配信することを始める^{xlvi}。2012年6月には1周年を記念してニコニコ動画の協力を得て、12時間連続で生放送する^{xlvii}。

この一方、自民党は2011年2月に日本の政党としては初めてフェイスブックに公式ページを開設する^{xlviii}。

参議院議員選挙に備えて、自民党は2013年6月には安倍晋三首相のゆるキャラ「あべぴょん」が登場するアプリも作成する^{xlix}。また党公式アプリ「自民NEWS」も投入、党幹部の動画や候補者情報を伝える一方、街頭演説場所から500メートル以内に入ると開始時間を伝えるようにする¹。さらにネット上の国民の声をチェックし分析する「Truth Team(T2)」を立ち上げる。自民党と候補者に対するネットの書き込みを分析、分析結果を候補者に伝えることがそのおもな活動目的であった^{li}。

③ 有権者の受容とインターネットの日常的利用

もっとも有権者がアクセスしたのは公式ウェブサイトやブログが多く、ソーシャルメディアは少なかった^{lii}。さらにネットの情報を投票の際に参考にしたのは朝日新聞社の調査では23%に過ぎず、日本経済新聞社の調査でも19%であった^{liii}。

結局、参議院議員選挙におけるネットの影響は限られたものでしかなかった。これはなぜか。そもそもまだまだ多くの人々が日常において情報を収集する際に、インターネットのみならずテレビや紙媒体に頼っていることがその理由として考えられる。選挙においても同様ということである。また、選挙の時に突然ホームページ、フェイスブックやツイッター、ブログなどにより情報発信を始めても有権者に情報を確実に届けられるのかどうかは不明である。

そもそも選挙活動全般についても同じことが言える。選挙直前になって選挙活動を始めても有権者に候補者の主張を届けられることはない。政治家にとって当選を果たす上では日頃から有権者と接触していることが何よりも重要である。このためほとんど全ての政治家が「金焔火来」という言葉に象徴されるように地元における政治活動を重視しているのである。

インターネットについての情報発信についても同じことが恐らく言えるはずである。日頃からフェイスブックやツイッターなどにより情報発信や有権者との意見交換することにより選挙活動の際に自分の主張を広めるためにも効果的にこうした手段を利用できるようになると考えられる。

例えば、ツイッターを多用する政治家は筆者にツイッターによって有権者とやりとりしていることにより、選挙活動をした際に、それ以前にくらべ圧倒的に有権者との距離が縮まっていることを感じたという趣旨のことを語ってくれた。ツイッターにより政治家の動向に触れていることにより、親近感を持つてくれるというのである。

それでは国会議員は日頃の政治活動においてどれほどインターネットを利用しているのだろうか。2014年4月に衆議院議員を対象にインターネットの利用の様相を検証した。具体的には各政党の議員がホームページ、ブログ、フェイスブック、ツイッターを利用しているのかどうか調査した。

自民党の場合、96%の議員がホームページを持っており、ブログ、フェイスブック、ツイッターの利用はそれぞれ66%、67%、52%であった。民主党の場合、ホームページ、ブログ、フェイスブック、ツイッターの利用は98%、68%、68%、47%となる。公明党の場合それぞれ100%、71%、61%、95%となり、日本維新の会では96%、75%、70%、68%、みんなの党は100%、94%、89%、83%となる。

全体でみるとホームページは普及しているものの、有権者との接触到効果的と考えられるフェイスブッ

クやツイッターが広く普及しているわけではないことがわかる。

従って、国会議員が日常的にインターネットによる情報発信を行っていると言うことは難しい状況にある。

2-4. まとめ

この研究では1990年代にインターネットが普及を始め、選挙活動にその利用が考えられるようになってから2013年4月に公職選挙法の改正が実現されるまでの経緯を見てきた。また、2013年7月の参議院議員選挙でインターネットがどのように利用されたのか分析を試みた。また、政党の中でインターネットによる情報発信に最も積極的であるのが自民党であることも示した。

ただ、選挙の際にインターネットによる情報発信を参考とする有権者はまだまだ少なく、政治家のインターネットによる日常的な情報発信が広がっているとは言えないことをその一つの要因として挙げた。

これまでの議論を振り返ると2009年9月に政権交代が起き、それまで公職選挙法の改正に消極的であった自民党がインターネットを積極的に利用するようになったことが公職選挙法改正実現の重要な要因であったと言える。また、議員による特にソーシャルネットワークワーキングメディアによる日常的な情報発信はまだ拡大の余地があり、インターネットを選挙活動に利用する余地も必然的に多いと言えよう。従って、今後、選挙活動のあり方は変わる可能性があると考えられる。

【参考文献】

西田亮介『ネット選挙 解禁がもたらす日本社会の変容』東洋経済新報社、2013年。
西田亮介『ネット選挙とデジタル・デモクラシー』NHK出版、2013年。

- i 『日本産業新聞』1994年8月8日。
- ii 『日本経済新聞』1995年5月22日。
- iii 『日経産業新聞』1995年7月27日。
- iv 『朝日新聞』1995年7月17日。
- v 『朝日新聞』1995年12月26日。
- vi 『朝日新聞』1994年7月2日。
- vii 『日本経済新聞』1995年4月8日。
- viii 『日本経済新聞』1995年7月7日。
- ix 『日本経済新聞』2001年5月19日。
- x 『朝日新聞』2005年12月5日。
- xi 『朝日新聞』2005年12月5日。
- xii 『朝日新聞』2006年5月31日。
- xiii 『朝日新聞』2006年12月31日。
- xiv 『日本経済新聞』2007年4月5日。
- xv 『日本経済新聞』2007年4月5日。『朝日新聞』2007年4月24日。
- xvi 『朝日新聞』2010年4月16日。
- xvii 『日本経済新聞』2010年4月22日。
- xviii 『日本経済新聞』2010年5月20日。『朝日新聞』2010年5月21日。
- xix 『朝日新聞』2010年6月4日。
- xx 西田亮介『ネット選挙 解禁がもたらす日本社会の変容』東洋経済新報社、2013年、103。
- xxi 『日本経済新聞』2012年12月9日。
- xxii 『日本経済新聞』2012年12月21日。
- xxiii 『日本経済新聞』2012年12月21日。
- xxiv 『日本経済新聞』2013年2月28日。

- xxv 『朝日新聞』2013年7月10日。
- xxvi 『日本経済新聞』2013年7月19日。
- xxvii 『朝日新聞』2013年7月4日。
- xxviii 『日本経済新聞』2013年7月8日、7月19日。
- xxix 『日本経済新聞』2013年7月8日。
- xxx 『日経産業新聞』2013年7月23日。
- xxxi 『日本経済新聞』2013年7月26日。
- xxxii 『日本経済新聞』2013年7月19日。
- xxxiii これを指摘するものとして例えば、西田亮介『ネット選挙とデジタル・デモクラシー』NHK出版、2013年、38～41。
- xxxiv 『朝日新聞』2012年10月16日。
- xxxv 『朝日新聞』2012年10月16日。
- xxxvi 『日経ビジネス』2012年9月4日号、48～52。
- xxxvii 『朝日新聞』2007年8月7日。
- xxxviii 『毎日新聞』2007年12月25日。
- xxxix 「LDP channel」<https://www.youtube.com/user/LDPchannel/about>
- xl 「民主党放送局」<https://www.youtube.com/user/dpjchannel/about>
- xli 『日経ビジネス』2012年9月4日号、49頁。
- xlii 『日本経済新聞』2008年10月27日。
- xliii 『四国新聞社』2013年4月21日。
- xliv 『毎日新聞』2009年12月22日。
- xlv 平井たくやブログ、2013年3月22日。『四国新聞』2010年3月23日。
- xlvi 『読売新聞』2011年6月26日。
- xlvii 『産経新聞』2012年6月29日。
- xlviii 『読売新聞』2011年2月24日。
- xliv 『共同通信』2013年6月26日。
- l 『共同通信』2013年6月26日。自民党ホームページ「ニュース」2013年6月26日。
<https://www.jimin.jp/news/activities/129883.html>
- li 『日経コンピュータ』2013年6月19日。
- lii 『日本経済新聞』2013年7月19日。
- liii 『朝日新聞』2013年7月23日。『日本経済新聞』2013年7月26日。

〈発表資料〉

題名	掲載誌・学会名等	発表年月