2021 年 5 月 16 日
日本政治法律学会　於：オンライン

リモート・デモクラシー下における選挙啓発の一考察*

法政大学大学院 公共政策研究科
川代 秀弘

目次

0、はじめに
1、選挙と選挙啓発
　　1-1、千葉県を事例に
　　1-2、選挙啓発の理論的意義
2、選挙啓発としての新型コロナウイルス感染症対策の事例と選挙結果
3、都知事選と千葉県知事選・千葉市長選の比較分析
　　3-1、コロナ対策マニュアルの比較
　　3-2、23 特別区と千葉市の広報の比較
　　3-3、分析結果
4、結論

0、はじめに

本報告は、2020 年 10 月 31 日の日本政治法律学会で報告した東京都知事選挙(以下、都知事選)における、選挙行政分析に続き、2021 年千葉県知事選・千葉市長選における選挙での啓発活動に注目する。2020 年初頭より世界的に流行を続けている COVID19、いわゆる新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナ）は日本政治に大きな変化をもたらすこととなった。

それはこれまでの選挙において当たり前であった、選挙立候補者による街頭演説や聴衆への握手、支持の訴えかけという選挙スタイルが変化せざるを得ない状況となった。これは候補者だけのみならず、新型コロナウイルス感染症のまん延という事態は、選挙における選挙管理員会の啓発活動も変化をもたらすこととなった。これは、新型コロナよってもたらされた「新たな政治様式」としての「リモート・デモクラシー」が展開されている端的な例といえよう。

リモート・デモクラシーとは、白鳥浩によれば「選挙運動として、テレビやネットを利用したデジタルな選挙様式だけでなく、候補者と有権者が物理的に距離を置くというアナログな『リモート』を含む『新しい政治様式』である[1]」という。

この新しい政治様式は、新型コロナへの安全対策をしなければならない点で、選挙を執行

---

* 未定稿につき引用はお控えください。

管理する選挙管理委員会(以下、選管)側もリモート・デモクラシー化しているのである。

白鳥研究室は共同してすでに 2020 年 7 月の東京都知事選の調査を行い、すでにそこその選挙にあらわれるリモート・デモクラシーについて、これまでその成果を、調査に参加した研究者が報告してきた[2]。本報告は、それらの研究に続き、さらに新型コロナのまん延が続いている中での選挙として 2021 年 3 月の千葉県知事選について論じていきたい。本報告の焦点は、コロナ下における千葉県知事選挙における、千葉市と 6 行政区を対象とし、政令市における二層制の選挙管理システム下の選挙啓発の在り方を、東京都と２３特別区という同様の二層制における選挙啓発の在り方を比較して分析することにある。

残念ながら、多忙を極める筆者の時間の都合上、選挙期日に千葉市を訪問することは出来なかった。そこで分析できることもマニュアル間の文言の比較のみと限定されてしまう。そうした限界はあるが、事後的に収集した千葉県知事選にあたっての文書と東京都知事選時の文書間の比較による分析を行う。特に本報告においては、千葉県知事選・千葉市長選で選挙の管理執行をした千葉市選管事務局と区の行政区が行った啓発活動について捉えていきたい。コロナ禍の選挙においては、通常の選挙とは異なる特徴が見いだされることは、すでに白鳥研究室として共有してきた。その特徴とは、投票率の向上のための選挙啓発という通例の活動に加え、投票所における安全啓発という側面があることである。そこで本報告では、投票率の向上を目指して選挙啓発として出される広報と、安全啓発を行うために使用された新型コロナ対策の『マニュアル』の 2 点を参考に論じていく。

1、選挙と選挙啓発

1-1、千葉県を事例に

日本の選挙の啓発活動について、危機の下での選挙については必ずしも体系的な研究が存在してきたわけではない。近年では、例えば大西裕ら選挙ガバナンス研究会によって行われた 2013 年の全国市区町村の選挙管理委員会事務局(以下、選管事務局)に対するアンケート調査[3]等は存在するが、現在のコロナ禍においての選挙啓発活動の分析は存在しない。

新型コロナ下の政治過程は全くこれまでとは異なったものということが出来る。そこでここでは現今の、新型コロナウイルスのまん延という事態に対して、新しい視点を付与することを試みるものである。実際に直面している感染症という人類規模の脅威に対して、選挙に携わるものすべてが、そこにおける安全対策を意識せざるを得なくなってきている。既に述べたが、選挙啓発においてこれまでの選挙における投票の向上を目指す啓発活動以外に安全対策とその啓発という任務が課せられることになった証左である。

さて、筆者は前回の報告において 2020 年 7 月の東京都知事選をテーマとして、白鳥研究室での調査を背景として、東京都の選管事務局と 23 特別区の選管事務局へのヒアリング調査を実施した内容を論じた。そこにおける発見としては、東京都選管事務局が『ガイドライン』を作成し、２３特別区へ技術的助言を行い、その『ガイドライン』を参考にして新型コロナ対策を特別区は実施していった一方で、各区によって投票所の新型コロナ対策や啓発

活動には若干のバリエーションが生じていることである。

本報告では、さらに新型コロナの流行によって 2 回目の緊急事態宣言が発出され、その宣言再延長下で行われた千葉県知事選挙での新型コロナ対策について選挙管理委員会から入手したマニュアルの文書の比較を行う。

前回報告で東京都知事選においては、とりわけ日本で行われる選挙の中でも最大規模の有権者がいる選挙として注目されるべき選挙であったと論じた。そして今回取り上げる事例の千葉県知事選挙は、選挙という点においては、東京都知事選と同じく、地方のリーダーを決定するというテーマとなる。つまり、東京都であっても千葉県であっても、同じ知事を選ぶという選挙を対象として、東京都下の２３特別区、政令市千葉市下の６行政区という２層制の選挙管理の下における選挙啓発を、文書によって分析する。これは新型コロナ下における選挙の比較という意味で意義を持っているものと考えられる。

また、東京都知事選と千葉県知事選はそうしたリーダーを決める選挙であるが、新型コロナ下における時間の経緯の変化、そして東京都知事選と千葉県知事選との間の時間的なコロナに対する知見の蓄積の差があることから、選挙啓発にも若干の違いが出てくるということも明らかにできるかもしれない。

1-2、選挙行政の理論的意義

白鳥研究室の共同調査で得られた知見からは、東京都知事選が、白鳥のいう「リモート・デモクラシーの完成[4]」として重要な選挙であったことは明らかである。それは選挙啓発に大きな影響を及ぼす示唆を持ったものといえる。

この「リモート・デモクラシー」の下における選挙過程はこれまでの選挙啓発とどのように違うのであろうか。その位置を確認していこう。大西裕によれば日本の選挙行政は 2 つの啓発活動と 5 つの要素からなる事務を選挙のプロセスに応じて行うことであるという。2 つの啓発活動とは「常時啓発と臨時啓発とよばれる有権者教育」を行うことであり、5 つの要素とは「⑴選挙人資格認定、⑵立候補受付、⑶投票行為指揮、⑷開票、⑸票の集計」である[5]。

これまでの政治様式では、この選挙行政を新型コロナ前までの日常生活に即した形で行われていた。しかしながら、新型コロナによってもたらされたリモート・デモクラシーは選挙行政においても、選挙管理の要素では考えられていなかった要素を組み込むことにつながったのである。既に述べた従来考えられてきた投票率の向上を目指す選挙啓発のみではなく、もう一つの選挙における安全の確保の啓発である。およそデモクラシーが、「参加」を意味し、選挙啓発がそこにおける「参加」の機会の担保に寄与するものであるとするならば、コロナ下という緊急事態において、どのように平等なデモクラシーのための条件である「参加」を有権者に提示できるかは、検討されねばならないのではないだろうか。

特にこの「新しい政治様式」、いわゆるリモート・デモクラシーへの転換は選管に投票機会における安全対策、安全啓発を盛り込まなければいけなくなった事例として注目すべき

問題であった。そして都知事選はその理解に一助をなす事例であったと言えよう。

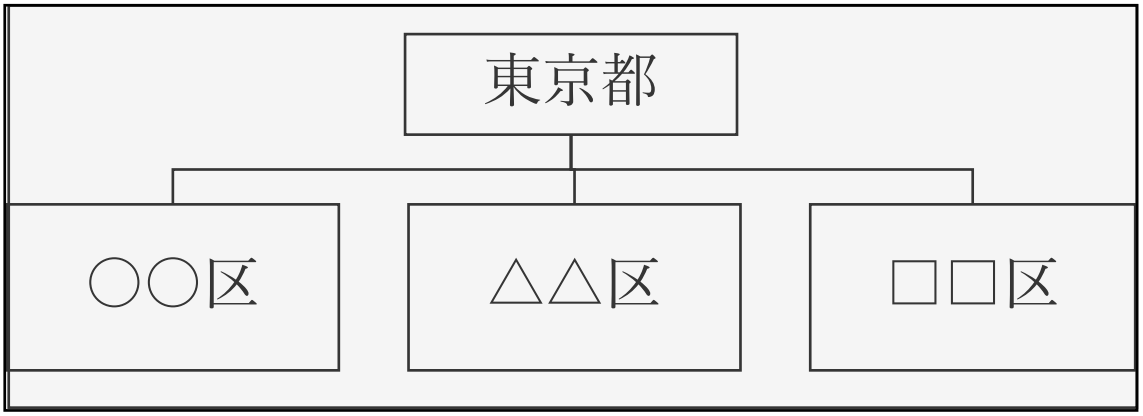
そして、白鳥の言うようにそのリモート・デモクラシーの完成が東京都知事選であったならば、その後のリモート・デモクラシーのさらなる展開はどのようになっているのだろうか。

新型コロナのまん延がある意味で日常化してしまい、感染リスクとともに生きていく「ウィズコロナ」の下における「新しい日常」においては、新しい選挙に対する対策も通例となってきている。

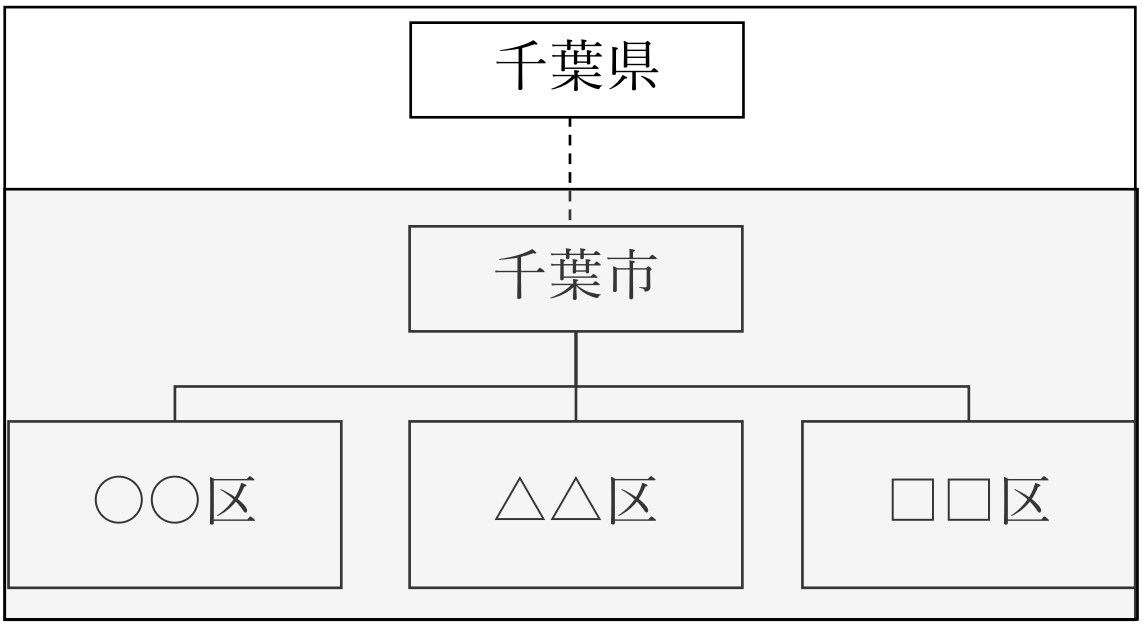
その一方で、2020 年年末頃に再び新型コロナの感染再拡大が始まり、東京では 12 月 31 日に 1337 人確認されるなど[6]、感染拡大が止まらない状況である。ここでは 2 度目の緊急事態宣言下で行われた千葉県知事選・千葉市長選における千葉市の選挙が重要となる。

今回の事例が、東京都知事選と異なるのは千葉県知事選と同日選挙で千葉市長選が実施されたことである[7]。千葉市は政令市であり、都道府県と同様の法的な位置にある。そして千葉市の中に中央区、花見川区、稲毛区、緑区、若葉区、美浜区の 6 つの行政区が設置されている。その行政区にも選管が設置されるという二層制の構造をとってている。ここで注目すべきは東京都制と千葉県制の相違である。都制(図 1-1)は都と特別区の二層制であるのに対し、千葉県制(図 1-2)では千葉市の二層制と並列に、さらに千葉県が千葉氏と同格に存在するという構造をとっている。ここで政令市である千葉市に注目することで二層制をなす政令市としての千葉市とその中の行政区、そして同様に二層制をなす東京都都と２３特別区との比較研究をする可能性が生まれるといえる。以下、都知事選と千葉県知事選のマニュアルなどの文書比較を行う。

(図 1-1　東京都制 23 区)



（図 1-2　千葉県制千葉市 6 特別区）



2、選挙啓発としての新型コロナウイルス感染症対策の事例と選挙結果

本報告の焦点である千葉市における千葉県知事選挙を分析する。ここではマニュアル入手の際にお目にかかった選管の担当者とのヒアリングを中心として記述する。

千葉県知事選挙は、2020 年 4 月 4 日に森田健作知事の任期満了に伴い 2021 年 3 月に選挙が実施するスケジュールで準備が進められていた。

千葉県選管事務局は今後の選挙を見据えて新型コロナ対策について検討していた。千葉県知事選挙を実施するにあたり、千葉県選管事務局は、選挙の投開票の手引きと冊子を一つにする形で、『選挙の管理執行における新型コロナウイルス感染症対策の手引(以降『手引』)』を作成していた。千葉県選管事務局の地頭園亘によれば、この『手引』自体は、「東京都選管が作成した『ガイドライン』を参考にして作成した[8]」という。なお地頭園によると、東京都選管事務局の新型コロナ対策の『ガイドライン』の入手の仕方について定かではないが、「千葉県選管事務局の職員研修の際に入手したか、作成しているという話があったことから入手していた[9]」という。

そして 2021 年 3 月に控えている千葉県知事選挙前に千葉県選管事務局は独自の『手引』を作成し、県下の各選管へ配布することによって、県全体で統一的な新型コロナ対策を施そうことを企図していたようであった。いずれにせよ、確実なエビデンスとしては確認することが出来なかったが東京都の前例が今回の千葉県知事選挙で大いに参考にしていた可能性はあるかもしれない。

その一方で、千葉県選管事務局のみならず、千葉市選管事務局も、新型コロナ対策の情報収集を独自に実施していたようである。千葉市選管事務局の鈴木健司によれば、2020 年 8 月に「東京都足立区へ新型コロナ対策の様子を聞きに行った[10]」という。これは、7 月に終

えたばかりの都知事選の投開票の実務を担当した選管へ問い合わせたという理由だけではなかった。

というのも鈴木によると 8 月に調査を実施したのは「2020 年 8 月ごろになると、総選挙が近く実施されるという噂が出回っていたため[11]」であったという。今後予定されている選挙の執行管理だけでなく、突然の解散、総選挙への対応もしなければならない選管事務局にとっては、衆議院の解散の噂が出ると直ちに選挙が実施できるように準備態勢を整わなくてはならない。そうした即応体制が取れるように、日頃から選管事務局は緊張感をもっていた可能性はあるが、それがどれほどのものであったのか、これも筆者の憶測の域を出ないことは今後の調査に待たれる。

千葉市選管事務局が足立区へ調査を行う一方で、新型コロナ対策マニュアルを作成することはなかったようである。また、もともと作成するような検討もされていなかったようである[12]。結果的には千葉県知事選においては、千葉市長選とダブル選挙(千葉市若葉区ではさらに補欠選挙があり若葉区ではトリプル選挙)となったことから、千葉県選管事務局の『手引』も参照しながら新型コロナ対策を行ったということであった[13]。しかしながら、予定されている選挙以外の選挙の可能性もあったのかもしれない。

千葉市選管事務局の場合、新型コロナ対策マニュアルを作成しない代わりに、通常の『投票事務の手引』の内部に新型コロナに関する記述を追加する形で、対策方法をまとめていた可能性がある。例えば、筆者が千葉市選管事務局から提供を受けた今回の選挙のために作成された『投票事務の手引き』では、3 月 20 日の投開票日前日の設営事務において、「・コロナ対策の実施[14]」を行う記述がされている。また、投票所レイアウト図には消毒液や鉛筆回収かごの配置図が追加され、啓発物品の設置場所は「×感染拡大防止のため、今回の選挙では、啓発物品は配置しません。[15]」といった文言が付記されていた。そのほか、投票所内の案内整理係の事務については「(※フェイスシールドを着用すること)[16]」や選挙人の名簿対象係の事務では「(※ゴム手袋を着用すること)[17]」など、各事務作業従事者へ必要事項が記載されている。ただし、事務作業の手引きであるため、千葉県選管事務局が作成した『手引』ほど細かく注意点が記載されているわけではないかもしれない。

さて、2021 年の千葉県知事選挙は先述したように森田知事の任期切れに伴う選挙であったが、ようやく選挙の日程が近づいてきた 2020 年 11 月 2 日に、千葉市の熊谷俊人市長（当時）が、市内で会見を開き、無所属で立候補することを表明した[18]。この表明により、千葉県知事選の日程が決まり次第、熊谷は千葉市長職を辞職し、千葉県では初めての千葉県知事選と千葉市長選のダブル選挙になることが決まった。こうして、千葉市選管事務局は千葉県知事選の準備だけでなく、千葉市長選の投開票の管理執行を行うこととなった。

このように千葉県知事選と千葉市長選のダブル選挙になったことを受けて、千葉市選管事務局は新型コロナ対策を付記した『投票事務の手引き』と千葉県選管が作成していた新型コロナ対策の『手引』を援用し、それらをすりあわせることで新型コロナ対策を市独自の対策ではなく、千葉県全域と統一的な新型コロナ対策が施されることとなったのであった。

そして千葉県知事選挙は 3 月 4 日告示、3 月 21 日に投開票、千葉市長選挙は 3 月 7 日告示、県知事選と同日の 3 月 21 日に投開票されることとなった。

その 2021 年千葉県知事選の結果は新人の熊谷俊人が過去最高得票で当選した(表 2-1)。千葉県知事選の投票率は、2017 年の 31.18%、2013 年の 31.96%の過去 2 回の投票率を上回る 38.99%であった。なお、千葉市内では得票率が 80%にも及ぶ 286,594 票を得た(表 2-3)。

また千葉市長選挙の結果は、熊谷市長時代に副市長を務めた神谷俊一が当選した(表 2-2)。そして千葉市長選の投票率は 45.16%となり、2017 年の 29.07%、2013 年の 31.35%を大幅に上回った。千葉市長選挙においても過去最多得票の 206,550 票を得た(表 2-4)。

この選挙結果は、新型コロナのまん延という感染リスクがある中では、大幅に投票率が上昇した選挙であった。これは、県知事選においては、政令市である千葉市長を 3 期務めた熊谷が千葉県知事へ鞍替えした選挙であったこと、また市長選においても、熊谷を支えた副市長の神谷が立候補したダブル選挙になったことで、注目度が高まったことが要因の一つであると考えられる。また、県知事選では新人候補同士による県政刷新をかけた選挙であり、市長選においても、現職が支援する形で市政の継承か、刷新が問われた選挙であり、千葉県民、そして千葉市民にとって新しいリーダーを決める選挙であったのではないだろうか。このことが投票率の全体的な増加という結果に表れたといえるのかもしれない。

そして、新型コロナのまん延という状況下でも大勢の有権者が投票所に訪れたこの投票結果こそ、各選管によって安全対策を施していることを有権者に理解されたかたちの選挙であったことを表しているのかもしれない。

有権者も当日投票所に訪れることに自身の安全上の配慮があったのかもしれない。今回の県知事選挙では期日前投票所の利用が大幅に増加した。21 日投開票前日の 20 日までに期日前投票所で投票を行ったのは、65 万 804 人にのぼった。これは前回の 32 万 4,192 人の 2 倍を超える有権者が期日前投票所を利用したことになる[19]。最終的には 81 万 63 人が期日前投票を済ませた[20]。投票者数の全体が 202 万 6,112 人であるため、期日前投票は全体の 39.98%になる。事前の選挙啓発活動の項かは必ずしも明らかではないが、県知事選において投票した有権者の約 4 割が期日前投票所を利用したことは、すでに投票先が決まっているなどの理由があるにせよ、混雑が予想される当日投票を避け、利用しやすい時間帯に進んで期日前投票したということであろう。

このように都知事選では期日前投票所の利用者は 28.25%であったが、千葉県知事選では 39.98%と東京と比べて高い投票率を示す結果となった。

(表2-1)千葉県知事選挙結果(2021年3月21日執行)

党派	氏名	得票数	当落
無所属	くまがい俊人	1,409,496	当
無所属	関まさゆき	384,723.033	
無所属	かなみつ理恵	122,932	
無所属	皆川真一郎	20,256	
国民主権党	平塚正幸	19,372.920	
無所属	加藤けんいちろう	15,986	
千葉県全体を夢と魔法の国にする党	河合ゆうすけ	15,166	
ベーシックインカム党	ごとうてるき	12,150	
出典:千葉県選挙管理委員会	投票率	38.99%	

(表2-2)千葉市長選挙結果(2021年3月21日執行)

党派	氏名	得票数	当落
無所属	神谷しゅんいち	206,550	当
無所属	小川としゆき	95,621	
無所属	大野たかし	43,703	
出典:千葉市選挙管理委員会	投票率	45.03%	

(表2-3)千葉県知事選千葉市内結果

候補者名	中央区	花見川区	稲毛区	若葉区	緑区	美浜区	計
くまがい俊人	59,468	50,754	47,621	41,357	36,698	50,696	286,594
関まさゆき	10,125.92	6,903.39	6,597.00	7,355.80	10,605.89	5,839.00	47,427.00
かなみつ理恵	2,491	3,558	2,656	2,281	1,792	2,609	15,387
平塚正幸	448.08	368.61	473.00	387.20	233.11	258.00	2,168.00
河合ゆうすけ	372	295	320	270	206	325	1,788
皆川真一郎	395	383	250	257	172	200	1,657
加藤けんいちろう	376	225	277	348	145	238	1,609
ごとうてるき	417	232	273	257	189	217	1,585
投票率	43.35%	42.85%	45.40%	42.65%	47.84%	50.56%	45.16%

出典:千葉市選挙管理委員会

(表2-4)千葉市長選挙各区結果

候補者名	中央区	花見川区	稲毛区	若葉区	緑区	美浜区	計
神谷しゅんいち	44,801	37,239	35,067	24,325	30,541	34,577	206,550
小川としゆき	18,370	13,549	14,479	21,791	11,316	16,116	95,621
大野たかし	8,237	9,613	6,905	5,121	6,292	7,535	43,703
投票率	43.23%	42.70%	45.26%	42.54%	47.67%	50.46%	45.03%

出典:千葉市選挙管理委員会

3、都知事選と千葉県知事選・千葉市長選の比較分析

3-1、コロナ対策マニュアルの比較

さて、2020 年の東京都知事選では都選管が新型コロナ対策の『ガイドライン』を作成し、千葉県も東京都の事例を参考にしながら新型コロナ対策の『手引』を作成していたことが明らかとなった。この 2 つの知事を決める選挙において決定的に違うのは新型コロナの感染状況の違いである。

2020 年の東京都知事選では、2020 年 3 月ごろより感染が急拡大したいわゆる第一波が緊急事態宣言の発出によって感染者の減少過程を経た後、再び感染者が徐々に増加するなかで小池知事が「東京アラート[21]」の発令と解除を経た中での選挙であった。このころ、新型コロナ感染に対する警戒感が強く、「東京アラート」の発令基準として 7 日間平均で 10 人以下に基準が設定されていたことからも、その厳しさがうかがえた。また新型コロナに対するワクチンはまだ世界中で開発途上であった。

一方の千葉県知事選にあたっては、2020 年 11 月より感染者が急拡大し、12 月 31 日に東京都で新規感染者が 1000 人を超えた。1 月 4 日に菅義偉首相は、東京、埼玉、千葉、神奈川の 1 都 3 県に緊急事態宣言の発出を検討する考えを表明し[22]、1 月 7 日から 2 月 7 日まで緊急事態宣言を発出することになった。さらに 1 月 13 日に大阪、京都、兵庫、愛知、岐阜、福岡、栃木の 7 府県を加えた 11 都府県に宣言地域を拡大することになった。そして 2 月 2 日、感染状況が落ち着いた栃木県を除く 10 都府県で 3 月 7 日まで 1 か月間の宣言延長を菅首相が表明した[23]。この宣言延長中の 2 月 17 日より、日本でも米国ファイザー社製の新型コロナワクチンの医療従事者への先行接種が始まることとなった[24]。その後、2 月 28 日には大阪、京都、兵庫、愛知、岐阜、福岡の 6 府県で先行解除されることとなった[25]。しかしながら、首都圏の 1 都 3 県では感染減少に歯止めがかかり、3 月 5 日に東京、埼玉、千葉、神奈川において 3 月 7 日から 21 日へ緊急事態宣言の再延長を決定する[26]。千葉県では 3 月 1 日に新規感染者が 127 人となり東京都の新規感染者 121 人よりも上回るなど、感染状況は 3 桁台に上り、都知事選のころよりも感染状況は悪化していた。

千葉知事選は前述の通り、3 月 4 日告示を迎えており、2 度目の緊急事態宣言の再延長下で実施されることになった。まさに感染拡大に強く警戒しながら選挙が行われるという事態であった。

このような違いの中で、東京の『ガイドライン』と千葉の『手引』に差はあるのだろうか。

前回の報告の通り、東京の『ガイドライン』の項目は 16 頁にわたり、8 つの項目で作成されていた。東京の『ガイドライン』の「1、はじめに」では、非常事態宣言後の状況を踏まえた選挙実施について、新型コロナ対策の技術的助言であることを示していた。そして、2 項目目が「2、投票所・期日前投票所の設置について」で、3 つの「密」(密閉・密集・密接)の防止に観点が置かれていたのであった。

これに対して、千葉の『手引』は次のような 5 項目で 13 頁にわたって作成されている。

「1　はじめに
2　共通事項
3　投票事務における留意事項
4　不在者投票
5　開票事務における留意事項
(参考)「発熱患者等の相談・診療・検査の流れ」[27]」

千葉の『手引』の「1　はじめに」では、総務省の『選挙の管理執行における新型コロナウイルス感染症への対応について』等、各通知を踏まえて、「必要と考えられる対応を補足的にまとめ、作成[28]」したものとして、「投票所の設備、保有している機材、その他各市町村の実情に応じ、適切な対応を実施するようお願い」している。基本的には東京都も千葉県も都道府県選管として各市区町村選管に対する技術的助言として対策方法をまとめた冊子として作成したことを記している。

千葉の『手引』の方は、2項目目は「2　共通事項」という表題で、以下4点について書かれている。まず「(1)事務従事者等」である。これは、投(開)票管理者、投(開)票立会人、その他事務従事者等が新型コロナに感染や濃厚接触者になったとき、あるいは発熱や体調不良があった時には事務に従事しないようにすることや、選挙の実務を行う行政側の新型コロナ対策と準備について注意書きがされている。次に「(2)「3つの密」の回避」は、次の文言のみが書かれている。それは、「投票所等については、新型コロナウイルス感染拡大防止のために、いわゆる「3つの密」(密閉・密集・密接)を避けた運営を行うこと[29]」である。次の項目である「(3)関係機関との連携」は、感染者等の発生が判明した場合には、情報提供が受けられるように求める確認事項が記述されている。そして「(4)選挙人への周知・問合わせ対応」については、選挙人への安全対策の実施のお知らせや、選挙人から対策や投票についての問合わせ、そして感染者等から投票方法などの問合わせについて簡易に記述されていた。東京の『ガイドライン』で記述されていた「3つの密」の確保の基準が、千葉の『手引』においては、3つ目の項目の「3　投票事務における留意事項」の中に、具体的に記述されていたのであった。

東京の『ガイドライン』では、「2、投票所・期日前投票所の設置について」において、「3つの密」の防止できる施設の利用とその基準が示されていた。その次の第2の内容として、期日前投票所の設置についても各選管の努力が求められた。こうして選挙人に対して、投票する上で講ずるべき感染防止の安全措置を『ガイドライン』で提示ことに留まっていた。

一方、千葉の『手引』では期日前投票所の設置については、優先順位が下げられている。『手引』の中で期日前投票所について記載されているのは、「3　投票事務における留意事項」の中の6番目に記述されている。その項目の内容は下記の通りである。

「・期日前投票所の利用促進や混雑緩和のため、できるだけ増設や開設期間及び投

票時間の延長等に努めること。
・期日前投票所の混雑対策として、以下のような取組みを行うことが望ましい。
①混雑状況に応じて受付個所数や人員を増加させること。
②宣誓書を投票所入場券に同封し事前に記入させる、宣誓書記載台(他の選挙人と距離が確保できる程度の広さのもの)を設置する等、選挙人があらかじめ宣誓書に記入したうえで受付に来ることができるようにすること。[30]」

このように、東京の『ガイドライン』では、期日前投票所の延長の方法の例を示して、各選管に開設場所、期間の延長などの具体的措置の方法を助言していたが、千葉の『手引』の場合も、増設や期間、投票時間の延長等に努める助言を行う形で、混雑対策例が 2 点盛り込まれていた。残りの部分では千葉の『手引』は従事者のマスク・手袋の着用など、都知事選のころに定着していた感染防止策の記述が続いていた。

3-2、東京 23 特別区と千葉市 6 行政区の広報の比較

筆者が行った都知事選における新型コロナ対策の調査では 23 区によって方法にバラつきがあることは分かっていた。そして、選挙の啓発活動の一環である広報についても都知事選においてはテキストを中心とした内容分析を試みた。本報告も前回と同じく堀江湛と小林良彰による研究を参考にして、内容分析を進めたい[31]。

本研究の分析対象としては、千葉市が発行している広報『ちば市政だより』で掲載された選挙広報について内容分析を試みる。この広報は千葉市民に向けての発行物であり、新型コロナ対策の啓発も千葉市選管の独自性が現れやすい可能性はある。

さらに前述したように、千葉市は政令市であり、市の中に中央区、花見川区、稲毛区、緑区、若葉区、美浜区の 6 つの行政区があり、行政区にも選管事務局が設置されている。そして市が発行している『ちば市政だより』は市内全域へ配布されるが、一部の内容は各区向けに編集されているため、千葉市全市版と各区版の比較も時間の関係上、今回は出来なかったが可能であると考えられ、今回それを行わなかったのが悔やまれる。それは今回の報告においての不十分な点であり、次の機会には十分な準備を行うことを約束したい。

分析対象は、選管が掲載した新型コロナ対策について取り扱った部分と期日前投票所について取り扱った部分を対象とする。そのため、同じ広報で新型コロナに対する注意喚起している部分は千葉県知事選・千葉市長選とは関連がないため、対象としていない。

分析方法としては、前回報告した都知事選における 23 区の広報とも比較ができるよう同じ方法を採る。第 1 に新型コロナ対策の記述箇所と期日前投票所の記述箇所を対象とする。新型コロナ対策の記述箇所については、選管側が実施する対策と、投票所へ来る有権者に求める対策の 2 つに分け、計 15 項目[32]について箇条書き、あるいは文章で記述があるかどうかをカウントする。くわえて、投票所でどのように対策が施されているのか視覚的に分かるように、投票所内のレイアウトや手順について広報で表記されたかをカウントする。

また、期日前投票所の記述箇所については、どの広報も期日前投票所について記述されているため、特に利用を希望する有権者への配慮について注目する。期日前投票所がどこにあるのか地図を表示しているものについてカウントした。

第 2 に新型コロナ対策の記述箇所と期日前投票所の記述箇所をそれぞれ紙面 1 面あたりに使用された面積として、定規を用いてミリメートルで測定する。そして総面積分の何パーセントが新型コロナ対策の記述と期日前投票所の利用の記述に割かれているか（表示占有率）を測定する。

堀江らの研究では報道の内容を測定するため、評定者による評価判断を行っていた。しかしながら本研究では、新型コロナ対策の啓発と期日前投票所の表記量を取り扱うため、新聞記事にように記事の内容評価は行わない。

3-3、分析結果

まず、新型コロナ対策マニュアルの比較から得られたことは、東京都の『ガイドライン』ではまずひっ迫する新型コロナ下で行う選挙でまず何をしなければならないかを明示することに重きが置かれていた。それに対して、千葉県の『手引』では、県知事選という全県レベルの選挙を実施するにあたり、県内の市町村の各選管が新型コロナ対策として注意しなければならないものを要点としてまとめることによって統一的な新型コロナ対策を実施できるように作成されているように考えられるのではないだろうか。

そのため、東京の『ガイドライン』では、まず投票所での感染防止が第一に記述されていたのに対して、千葉の『手引』では、まず投開票事務にかかわる従事者が感染もしくは感染が疑われる場合には事務に従事しないように注意を促し、内部からの感染防止について重点が置かれている。これは、新型コロナの感染リスクや症状などが東京都知事選よりも解明が進んだため、「選挙の実施」よりも「選挙の安全な実施」に考え方が変化しているものと考えられるのではないだろうか。

また、期日前投票所の利用についても東京都知事選と千葉県知事選では違いが見られた。東京の『ガイドライン』では、投票所と期日前投票所の設置の注意が冊子の始めの方に書かれていることから、新型コロナ対策をいかに施した上で投票所と期日前投票所を設置するかに重点が置かれていたのに対し、千葉の『手引』の方は、記載された順番が東京の『ガイドライン』より後ろの方へ移動されている。千葉県知事選の場合は、期日前投票所の利用促進の優先度は下げられていたと捉えることができるのかもしれない。

そして、その千葉の『手引』に記載されていた期日前投票所に関する記述として、期日前投票所の混雑対策が今までの期日前投票所の運営方法と基本的に変わらないものであり、実務上、感染防止の観点から大幅に負担が増加しないように配慮した記述にとどまっているように考えられる。事実、千葉市の各行政区の選挙管理員会へヒアリングを実施した結果、選管事務局の現状では期日前投票所を新しく増設したりすることは「実務的に不可能である」といった回答を得ていた[33]。

なお東京都知事選においても、この期日前投票所の増設や期間延長といった方法を採ることは相当に難しかったようである。23 区でも期日前投票所の増設や期間延長等が検討されたが実際に行えたのは、足立区、北区、中央区、江戸川区の 4 区にとどまった。都知事選においても、期日前投票所の増設などはできない場合が多かったのである。

次に、千葉市と千葉市内行政区の広報の表記をカウントした結果は次の通りである(表 3-1)。

23 区の広報については、前回報告したとおりであるが、分析結果を簡単に説明すると、新型コロナ対策について何も記述していない荒川区や、選管側が実施する新型コロナ対策の記述がない江東区のような区の広報がある一方で、墨田区や足立区のように、新型コロナ対策の実施について細かく記述している広報があった。つまり、東京都知事選に関する広報の作成については 23 区でその対応においては多様性が見られたのである。

それでは、千葉市の広報はどうであろうか。千葉市の場合は、選管側の対策のカウントは 6 であった。そして有権者側に求める対策については、5 個であった。また選挙だけを扱った特集号の発行はなかった。千葉市の行政区の広報の場合、選挙の投票日と投票時間、区内の投票所一覧、期日前投票所の場所、期間、時間が表記されているが、新型コロナ対策については千葉市全体版の方で対策を行っていることが記載されていることが要因であるのか、緑区と美浜区以外では新型コロナ対策の表記は見られなかった。そのため、中央区、花見川区、稲毛区、若葉区は新型コロナ対策に対する記述が筆者の確認したところ皆無であるため、(表 3-1）ではすべて該当なしの N/A となった。表記があった緑区では、選管側の対策が 1 個、有権者側に求める対策は 3 個、美浜区は有権者側に求める対策のみ 4 個の表記がカウントできた。そして、市と区のすべての広報で期日前投票所の地図表示や投票所内の感染防止レイアウトが存在しなかったため、2 点についても(表 3-1）ですべて N/A という結果になった。

都知事選の選挙広報を発行した時期に比べて、千葉県知事選・千葉市長選の時点では、広報で感染防止に必要な項目のみの記述にとどまるような変化が見受けられる。選挙を行っている地域的な差異が可能性として考えられるものの、新型コロナの時期的な違いとして新型コロナ下の「新しい日常」が定着しており必要以上に注意を呼び掛ける必要がなくなった結果と筆者は理解している。実際に都知事選では投票に訪れる有権者へ、新型コロナ対策を実施していることや、有権者へ対策をお願いする啓発は十分に行う区が多かったように思われる。それに対して、世間一般に消毒液の設置、飛沫防止シートの設置が当たり前となり、マスクも十分に行きわたるようになった千葉知事選においては、注意喚起も必要と思われる項目のみに絞られてきたと筆者は推測する。

次に広報用紙 1 枚における表記面積の占有率である(表 3-2)。

千葉県知事選・市長選を扱った千葉市の広報は、千葉市(全体)版で新型コロナ対策について記述されており、18.2%となった。その広報に付属する各区版の選挙に関する広報では、投票所一覧表が記載されているのみにとどまっている。ただし緑区、美浜区で注意書きがさ

れており、稲毛区にも文章が記述されていた。緑区と美浜区では新型コロナ対策について書かれていたとはいえ、目立つようには表示されていなかったように思われる。稲毛区も対策については全体版を参照するように記述されているため、0.8%にとどまった。

期日前投票所については、全体版ではそれぞれの行政区に設置される期日前投票所を表記することはなく、各区版の方で場所、期間、時間が表記されている。そのため、各区版はおおむね紙面の 4%以上が期日前投票所の表記に割かれていた。しかしながら、紙面が限定されているためか、期日前投票所の地図の添付はどの区にもみられることはなかった。

このようにみると、千葉市の場合は政令市のため、各行政区の選管事務局が投開票の実務を担当することになる。そのため、投開票所の場所については広報では各区版で区選管事務局が場所を有権者に通知し、選挙自体の通知と新型コロナ対策についての通知に関しては千葉市選管事務局が担当するという割り振りが行われていることが明らかとなった。

(表3-1)千葉市、各行政区の広報における新型コロナ対策の表記内容

新型コロナ対策の表記内容	千葉市	中央区	花見川区	稲毛区	緑区	若葉区	美浜区
1、選挙特集号の発行	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2、委員会が行う感染症対策							
2-1、従事者のマスクの着用	○	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2-2、従事者の手袋の着用	○	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2-3、アルコール消毒液設置	○	N/A	N/A	N/A	○	N/A	N/A
2-4、定期的な換気	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2-5、記載台、鉛筆などの定期的消毒	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2-6、飛沫防止シートの設置	○	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2-7、記載台の間隔拡張	○	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2-8、投票所の混雑緩和(※1)	△	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2-9、使い捨て鉛筆の用意	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
3、有権者への感染症対策							
3-1、マスクの着用	○	N/A	N/A	N/A	○	N/A	○
3-2、咳エチケット	○	N/A	N/A	N/A	○	N/A	○
3-3、手洗い・手指消毒・うがい	○	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	○
3-4、鉛筆持参可	○	N/A	N/A	N/A	○	N/A	○
3-5、社会的距離の保持	○	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
3-6、入場制限の可能性	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
4、期日前投票の利用推奨（地図表示）	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
5、投票所の感染防止レイアウト	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

※N/Aは記述の該当なし

(表3-2)広報1枚あたりの新型コロナ対策、期日前投票所の表示占有率(%)

千葉県	千葉市全体版	緑区	美浜区	若葉区	中央区	花見川区	稲毛区
新型コロナ対策	18.2	1.9	1.0	0.0	0.0	0.0	0.8
期日前投票所	2.6	4.7	4.2	8.3	4.2	5.9	4.8

４、結論

以上の通り、新型コロナ下の選挙として東京都知事選と千葉県知事選の分析を行った。第1節では、新型コロナ下で行われた選挙として、東京都知事選と千葉県知事選はその地域のリーダーを決める選挙という意味において、比較対象になりうる選挙であった。その選挙における選挙啓発については、これまでは考慮する必要のない新型コロナという感染症の安全対策、安全啓発が求められ、「リモート・デモクラシー」が完成した東京都知事選で行われた啓発活動が、千葉知事選においても展開していることを論じた。

第 2 節では東京都知事選における新型コロナ対策のマニュアル化の過程と、実際の選挙結果について論じた。また、千葉県知事選と同日に投開票があった千葉市長選の管理執行をした千葉県選管事務局と、千葉市選管事務局へヒアリング調査を実施した。その結果、千葉県選管事務局は東京都選管事務局が作成した東京の『ガイドライン』を参考にし、千葉県選管事務局独自に新型コロナ対策の『手引』を作成し、県知事選への準備を行っていたことが明らかになった。また、千葉市選管事務局も独自に都知事選後、東京都足立区へ新型コロナ対策の調査を行い、新型コロナ対策も盛り込んだ『投票事務の手引』を作成していたことが推測された。東京都知事選の事例と同じく、千葉県においても、千葉県選管が千葉県内の選管へ技術的助言を行うために新型コロナ対策の『手引』を作成していつつも、千葉市選管も独自に対策の方法などを検討していた可能性が存在した。

第 3 節では、簡易ながら東京都知事選と千葉県知事選・千葉市長選で利用された新型コロナ対策マニュアルの若干の比較、また選挙を有権者へ通知する広報に関する比較を行った。その結果、東京都知事選のマニュアルである『ガイドライン』では、投票所・期日前投票所を、いかに対策を施して設営するかが優先されていた。一方で、千葉県知事選のマニュアルである『手引』では、まず事務従事者の新型コロナ感染の有無等の確認の徹底、選挙に際しての共通確認事項を確認した後で、期日前投票所の増設等が記述されていたことが明らかとなった。これは、期日前投票所の設営について実務的な範囲で行うように求める通知にとどまっているものであった。これは選挙に携わる選管事務局の予算や人員といったリソースに配慮している一方で、新型コロナのまん延の防止といった万全の対策を要する事態に対して、1 年という時間的猶予があったにも関わらず、そのリソースを選挙に割り当てられるほどの余裕が行政にはないことを示している可能性がある。

また広報については、千葉市は市と区に選管事務局があるという構造上、広報のあり方の独自性も見られた。千葉市の全体版で、選挙のお知らせを市民へ通知する一方、投票所、期日前投票所の場所については各行政区の選管事務局がそれぞれ広報のレイアウトを作成していた。そのため、広報のレベルだけでみれば、行政区によっては紙面の制限がある広報の中にも新型コロナ対策の実施をお知らせするなどのバリエーションがあった。大西の指摘のように選管間の垂直的な関係があるのならば、もっと統一的であったように思われる。選挙啓発、実際の運営において、千葉市の分析では大西の分析は間違っているのではないだろ

うか。果たして、今回見られたバリエーションは、どこまで許容されるものなのであろうか。これは選挙における選挙啓発の研究として追跡調査の必要性があるのかもしれない。

本報告は、第一に、筆者の多忙により、ヒアリングも限定的な小人数に数時間しか行えない中で、主にテキストを中心として入手できた選挙管理委員会のマニュアルと選挙公報における記述を中心とした、数点の文章のみを中心とした分析しか行えなかった。そうした、必ずしも十分ではない、限定された資料からの分析であることは否めない。第二に、ヒアリングといっても必ずしも体系的に共通の質問項目を準備できたものとも言えず、そこでの調査は、確固としたエビデンスに基づくものとは言い切れず、筆者の憶測に基づく解釈に基づくものも多く存在する。そうした限界の中での今後の体系的な調査の前の予備的な報告ということとなることはご容赦願いたい。いずれにせよ、新型コロナの下での選挙執行というリモート・デモクラシーの一例では、投開票の実務負担を増大させている可能性があるのではないだろうか。選挙の投開票事務に従事する職員は感染しないようにすることはもちろんのこと、投票する有権者も新型コロナに感染しないように自分で対策を施し行動をせざるを得ない。そうした中で、今回注目した千葉県知事選・千葉市長選ではともに新しいリーダーを決める選挙であるという点で有権者に注目された選挙であった。その結果は投票率に反映されている。実際に選挙啓発の効果があったためにこの投票率になったのかは、また論を改める必要があるだろう。だが、前回選挙よりも投票率が上がったのは、選挙啓発がうまくいったからであるのかどうかは、今後の研究を待たねばならない。

---

[1] 白鳥浩「小池劇場第 4 幕としての 2020 年都知事選」『調査情報』第 556 号、2020 年、15 頁。

[2] 日本政治法律学会２０２０年度春季大会、秋季大会の「リモートデモクラシー」関連パネルなど参照。

[3] 大西裕編『選挙ガバナンスの実態　日本編』ミネルヴァ書房、2017 年や、大西裕編『選挙管理の政治学』ミネルヴァ書房、2013 年。このほか、2010 年以降の選挙管理機関についての研究は、例えば桑原英明「自治体選挙管理行政の一考察」『総合政策論叢』第 1 巻、2010 年や河村和徳「東日本大震災被災地の選挙管理におけるマンパワー不足」『選挙研究』第 29 巻 1 号 2013 年、深谷健「執行機関における多様な組織実態の検討」『武蔵野大学政治経済学研究書年報』第 13 号、2016 年。岡本哲和「選挙管理機関による情報発信行動とその規定要因：選挙広報のネット掲載を中心に」『年報政治学』2018 年などがある。

[4] 白鳥、前掲。

[5] 大西裕「日本の選挙ガバナンス」大西裕編『選挙ガバナンスの実態　日本編』ミネルヴァ書房、2018 年、3 頁。

[6] 『朝日新聞』2021 年 1 月 1 日、朝刊。

[7] 複合選挙に焦点を当てた研究としては、白鳥浩『都市対地方の日本政治』芦書房、2009 年や、白鳥浩「「減税日本」と東日本大震災」白鳥浩編『統一地方選挙の政治学』ミネルヴァ書房、2013 年、砂原庸介「「大阪維新の会」による対立軸の設定」白鳥浩編『統一地方選挙の政治学』ミネルヴァ書房、2013 年などがある。

[8] 千葉県選挙管理委員会事務局、地頭園亘へのヒアリング(2021 年 4 月 13 日実施)。

[9] 同上。

[10] 千葉市選挙管理員会事務局、鈴木健司へのヒアリング(2021 年 4 月 13 日実施)。

[11] 同上。

[12] 同上。

[13] 同上。

[14] 千葉市・区選挙管理員会事務局『令和 3 年 3 月 21 日執行　千葉県知事選挙・千葉市長選挙・千葉市議会議員補欠選

挙(若葉区)　投票事務の手引』2021 年、9 頁。

[15] 同上、11 頁～12 頁。

[16] 同上、20 頁。

[17] 同上、21 頁。

[18] 『朝日新聞』2020 年 11 月 3 日、朝刊。

[19] 『千葉日報』2021 年 3 月 21 日。

[20] 千葉市選挙管理員会資料。

[21] 次の指標を超えると感染再拡大の警戒宣言である「東京アラート」が発令される目安とされた。①新規感染者(7 日間平均)で 10 人未満(※10 人以下ならば②、③は参考値とする)、②感染経路不明率(7 日間平均)で 50%未満、③週単位の感染者増加比 1 未満。6 月 2 日に感染再拡大の兆候が表れたとして、小池知事は「東京アラート」を発令、6 月 11 日解除した。

[22] 『朝日新聞』2021 年 1 月 5 日、朝刊。

[23] 『朝日新聞』2021 年 2 月 3 日、朝刊。

[24] 『朝日新聞』2021 年 2 月 17 日、朝刊。

[25] 『朝日新聞』2021 年 2 月 27 日、朝刊。

[26] 『朝日新聞』2021 年 3 月 5 日、朝刊。

[27] 千葉県選挙管理委員会事務局『選挙の管理執行における新型コロナウイルス感染症対策の手引』2021 年。

[28] 同上、2 頁。

[29] 同上、2 頁。

[30] 千葉県選挙管理員会事務局、前掲、8 頁。

[31] 堀江湛、小林良彰「同時選挙をめぐる三大紙の内容分析」『新聞学評論』第 30 号、1981 年、222-223 頁。堀江らの内容分析の方法は評価対象そのもの、および対象にかかわる記事を選び出して、その報道量をコラムセンチで測定した。そして、評価対象についての報道の内容が好意的なものか非好意的なものかを 11 名の評定者に示して判断させるというものである。

[32] 23 区すべての広報をチェックし、新型コロナ対策の文言を筆者が 15 項目に分けた。15 項目は次の通りである。まずは選管側が実施する対策については次の通りである。1、従事者のマスクの着用。2、従事者の手袋の着用。3、アルコール消毒液の設置。4、定期的な換気。5、記載台、鉛筆などの定期的消毒。6、飛沫防止シートの設置。7、記載台の間隔拡張。8、投票所の混雑緩和。9、使い捨て鉛筆の用意、である。次に有権者へ求める対策については次の通りである。1、マスクの着用。2、咳エチケット。3、手洗い・手指消毒・うがい。4、鉛筆持参可能。5、社会的距離の保持。6、入場制限の可能性、である。

[33] 千葉市各区へのヒアリングは次の通り実施した。中央区、美浜区、若葉区は 2020 年 4 月 22 日実施。緑区は 4 月 23 日実施。花見川区と稲毛区については新型コロナ感染防止のためメールでの対応となった。