

# インターネット選挙解禁が意味するもの

大田 貴昭 ●早稲田大学教育学部 講師（憲法理論・政治理論・情報政策）

**ネット選挙の意義と疑義、ネット空間と民主主義の関係を考察する。戦前から続く選挙の官僚統制から脱却し、政治参加の自由を得る契機となしえるか否かが問われている。**

公職選挙法（昭和25年法律100号、略称は公選法）が2013年4月に改正され、日本においてもネット選挙が法的に解禁されたことは記憶に新しい。すなわち、同法改正に伴い、日本国内の公職選挙において、ウェブサイト等を利用した選挙運動がようやく可能となったのである。

換言すれば、それまでの日本では、ネット選挙が法的に全面禁止され続けるという「異常な」事態が続いていた。わが国の公職立候補者は、選挙期間中に、自己のブログ上で選挙公約を宣伝することもできなければ、YouTube上で選挙演説を行うことも許されてこなかったわけである。先進国クラブと称されるOECDの全加盟国（34か国）のうち、このような全面規制を法的に設定していたのは日本のみだった。今回の法改正は、少なくとも国際比較的に見る限り「マトモ」な判断だったと言える。

## ■ ネット選挙の規制状況

そもそも、ネット選挙（Internet electioneering, Internet campaigning）とは、「ネットを利用した選挙運動」を指す言葉である。「ネット選挙」という言葉のニュアンスから、選挙における投票行為のオンライン化、すなわちネット投

票（Internet voting）が想起される場合もあるが、これは別個の将来的論点として扱われるべき事項になる。なお、欧米諸国の一部では、すでに2000年代からネット投票が公職選挙や政党予備選挙において利用されつつあるが、日本のように保守的な国家がそのような制度の導入を望むのは、当分先のことだろう。

## ● 「全面禁止」から「解禁」への道のり

ネット選挙は90年代後半より世界各国で活発な展開を見せてきたが、他方で、わが国では上述の通り「全面禁止」という例外的状況が続いてきた。日本の選挙制度がもつ主たる特徴の1つが、厳格な選挙運動規制である。わが国では、戸別訪問、事前運動、文書配布などさまざまな包括的規制が選挙運動に加えられており、「べからず選挙」と揶揄されていることは周知の通りである。

この点、ネット選挙との関係で特に焦点となっていたのが、公選法142-143条の文書図画規制である。選挙運動用の文書図画は、同法の定めるハガキ・ビラ等に限定され、その頒布・掲示方法も厳格に規制される。そして、旧自治省が1996年に提示した見解においては、ネット上の文字・画像等は、同法の「文書図画」に該当するものと

解釈され、政党、候補者、第三者による選挙用サイトの開設・更新などは、すべて同法に抵触するものと判断されたのである。

こうした包括的規制状況に対しては、以前から批判の声が上がっていた。90年代末よりネット選挙解禁に向けた公選法改正案が計3回国会に提出されるほか、2000年代に入ると、自民党および民主党がネット選挙に関する党内調査会を立ち上げ、総務省も有識者による研究会を設置する。そうした流れの下、2009年に成立した民主党政権下でネット選挙解禁の動きが加速し、2013年に自民党政権下で公選法改正が実現した

わけである。

●「電子メール利用」には一定の規制

なお、今回のネット選挙解禁には、いくつかの例外的規制事項が設けられているが、中でも特に重要なのが、電子メール（通常のSMTP方式および携帯メール）だ。上述の通り、今回の公選法改正においては「ウェブサイト等を利用した選挙運動」が原則合法化されたわけだが、例外的に「電子メールを利用した選挙運動」に対しては一定の規制が加えられる。

資料 5-1-6 一般有権者はメールを通じた選挙運動不可

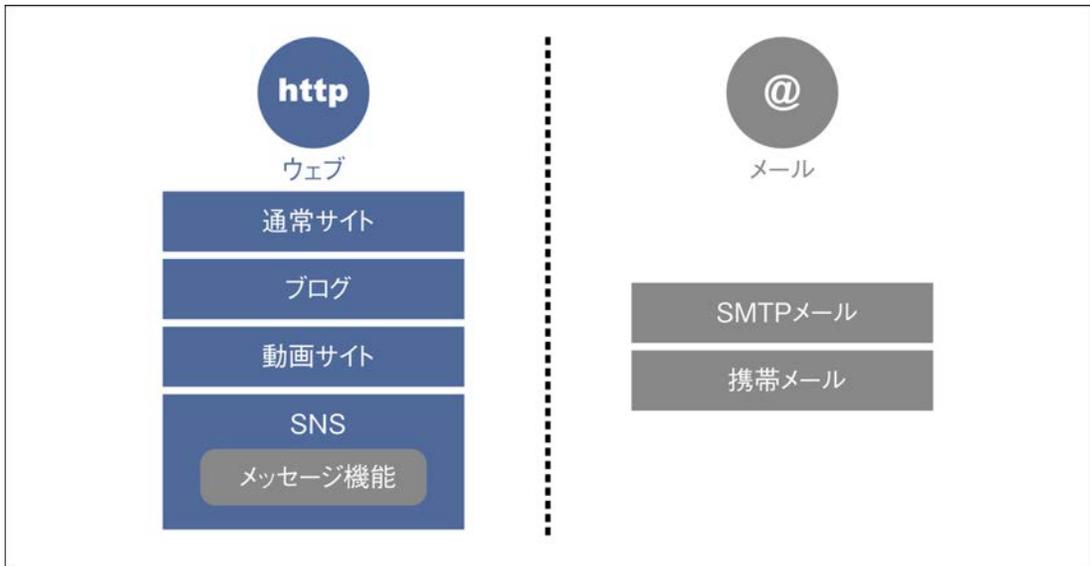
	政党・候補者	一般有権者
ウェブ	○	○
メール	△ 一部条件付き	×

※有料ネット広告については別途規制がある

出典：執筆者が作成

1  
2  
3  
4  
5

### 資料 5-1-7 SNS のメッセージ機能は規制対象外



出典：執筆者が作成

公選法 142 条の 4 によると、メール利用型の選挙運動に関しては、選挙運動の当事者たる候補者・政党のみに限定されており、それ以外の第三者、すなわち一般有権者は、電子メールを通じて選挙運動に参加することが禁じられることとなっている。ただし、Twitter や Facebook のメッセージ機能は、メールではなくウェブの一部であることから規制の対象外となる。ウェブとメールの境界線が曖昧化している現在において、このような規制にこだわる意味は希薄だが、国としては、電子メールについて「選挙管理上の監視可能性が低い」という懸念があるわけだ。

### ■ ネット選挙の意義

ここで、さらに論を進めて、「そもそも、なぜ選挙運動にネットを活用すべきなのか」という点を整理しておきたい。1990 年代に世界各国でネット選挙が普及するに伴って、この新たな選挙運動に内在するさまざまな機能的意義がアピールされてきた。中でも注目されるのが次の 3 点だ。

第 1 は、情報流通量の増大である。ウェブやメールを活用することで「候補者→有権者」という一方向的な情報発信、あるいは「候補者←→有権者」という双方向的な対話が促進され得る。選挙上のコミュニケーションが極度に統制・画一化されている日本の選挙法制を考慮すれば、このポイントは特に重要である。

第 2 は、選挙運動の経済的効率化である。選挙運動は一定の資金力・動員力なしには展開不可能な政治活動の 1 つである。しかし、ポスター貼りや街宣活動といった従来の選挙運動と比較して、ネット選挙では低コストによるキャンペーンが展開可能となる。また、米国などでは、ネットを活用して寄付金を効率的に収集可能となるという側面も観察できる。

第 3 は、第三者による選挙運動の促進——すなわち、候補者、政党以外の第三者が選挙運動に対して積極的に参加可能となる点である。一例を挙げると、米国では、1990 年代末から、投票ペアリング運動 (vote pairing) がオンライン上で

1
2
3
4
5

活発に展開されてきた。これは異なる州の有権者同士がベアリング専用サイトにおいて「投票の交換」を交渉し、自らの一票が自己の支持政党にとって最も有益となるよう戦略を図るものだが、こうした運動は情報社会だからこそ大規模なレベルで展開可能となったものだ。

## ■ ネット選挙をめぐる論点

他方、ネット選挙に消極的な立場からすれば、そうしたアピールポイントを額面通りに受け取ることはできない。

### ● 「3つの意義」への疑義

第1の「情報流通」という論点に対しては、デジタルデバイドという課題が提示し得る。情報リテラシーの格差は、候補者間／有権者間においても当然発生し得る。そうした状況下でネット選挙が無条件に展開されると、選挙上のコミュニケーションに関する格差を生むことになる。

第2の「経済的効率化」という論点にも、疑義の呈示が可能である。候補者個人で管理可能なレベルの静的サイトならともかく、近年では、不特定多数の有権者を惹きつけるため、専門業者に委託して動的サイトなどを構築する必要性も生じる。ネット選挙によってカネのかからない選挙が実現する、資金力・動員力のない人間も容易に選挙レースに参戦し得る、といったかつての牧歌的楽観論は無条件では肯定し得ない。

第3の「第三者による選挙運動」という論点も、選挙管理当局から見れば、選挙管理の困難さを助長する要因になる。ネット選挙が解禁されると、スプーフィング、誹謗中傷、不正アクセス、ドメイン取得競合など、大小様々な選挙管理上のトラブルが発生する。この点、上述した米国における投票ベアリング運動に関しても、いくつかの州政府当局が当初「投票買収と解釈可能」と警告を発

していた事実は興味深い。

### ● ネット空間と民主主義の関係

さらには、「ネット空間と民主主義の関係」という論点も注目される。ネット勃興期の1980～90年代、米国の法学界では、いわゆるネット楽観論が多数派を占め、ネット空間はなるべく放任状態にするべきだという論調が有力だった。いわゆる「法学界のネット第1世代」あるいは「リバタリアンの世代」である。

しかし、ネットの社会的普及が達成されつつあった1990年代後半から、キャス・サンスティンやローレンス・レッシングといった影響力ある憲法学者たちを中心として、ネット空間に対する政治的批判が強まっていく。彼らはネット悲観論とも言える論調であり、ネット空間を自由や民主主義に資するものにするために一定の法規制が許容されると主張する。いわゆる「法学界のネット第2世代」あるいは「リベラル的世代」である。

第2世代によると、ネット空間では情報フィルタリングが高度に機能するため、個人が多様な視点・価値にむしろ触れにくくなる傾向にある。また、ネット空間ではいわゆる集団極化(group polarization)が発生しやすいため、同質的で排他的なコミュニティが増殖することになる。

つまり、第2世代の主張を仮に認めると、ネット空間は「自由な言論空間を通して、有権者が多様な視点・価値に十分触れた上で政治的態度を決定する」という民主主義の理念に反する側面を併せ持つことになるわけだ。こうしたネット空間の負の部分をは正するには、ネット規制を大幅に許容し、既存の憲法的諸価値を強制的にでも埋め込んでいくしかない。

### ■ 「1925年体制」からの脱却

ただし、そうしたさまざまな批判的視点を考慮

してもなお、日本におけるネット選挙解禁には特別な意義がある。それは「選挙の官僚統制から脱却する契機」という側面だ。

### ●厳格な選挙運動規制の誕生と継続

わが国における選挙運動規制の厳格性は、1925年の改正衆議院議員選挙法(大正14年法律47号、略称は普通選挙法)から本格化したものだった。当時の内務省主導で作成され、日本史上初めて男性普通選挙を保障した同法は、他方において、戸別訪問、事前運動、文書配布などを含めた現行の厳格な選挙運動規制の原型となるものだった。内務省は、大衆の政治参加を容認する交換条件として、包括的な選挙統制の権限を手に入れたのである。「普通選挙は治安維持法とのバーター取引だった」という俗説をよく耳にするが、それはあくまで俗説に過ぎない。バーター取引は普通選挙法の内部で完結していたわけだ。

この普通選挙法を境にして、日本の選挙は「無法地帯」から「官僚統制」へと大きく方向を変えていく。戦後になると、同法の後継として公職選挙法が制定され、本来は国民サイドが主導すべき民主主義を国サイドで統制しようとする思想と制度——それを1925年体制と呼ぼう——が現在に至るまで情性的に継続されてきた。1996年に旧自治省が提示したネット選挙規制の枠組みもまた、その1925年体制の一環と解釈可能だ。また、今回の公選法改正における電子メール規制も、国が効率的に監視できないような選挙運動の形態は食い止めたいという「1925年体制的な意図」が見て取れる。

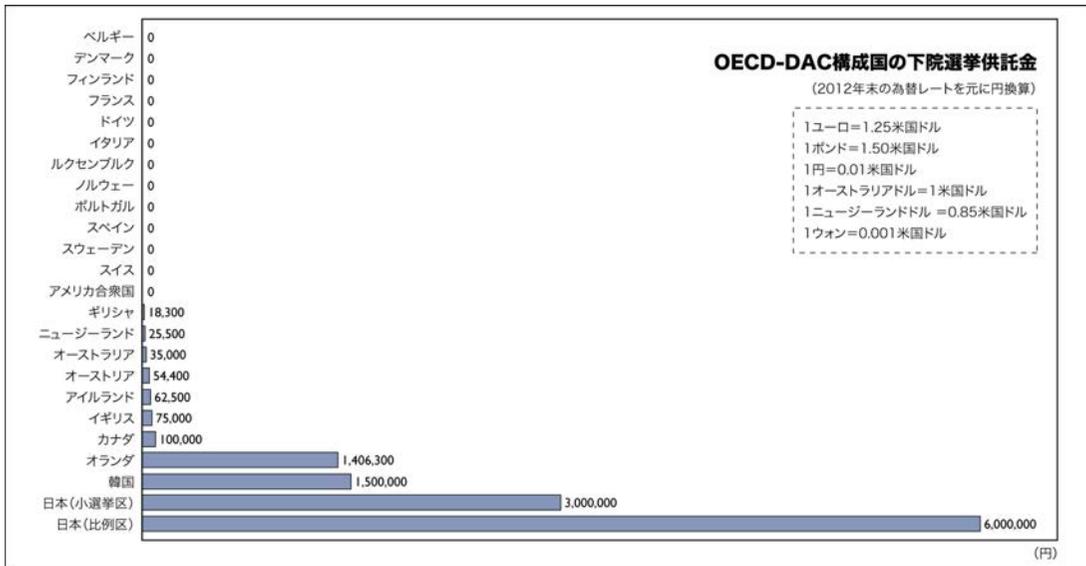
### ●庶民の政治参加を排除する「供託金」

この1925年体制を特徴付ける要素として、「選挙運動規制」と同様に重要なのが「選挙供託金制度」である。すなわち、普通選挙法の成立に伴い、公職選挙の立候補者に対して、一定の金銭を国に預け入れることが要求されることになり、さらに一定の得票数に達しなかった場合は、その金銭を国に没収されることになった。

供託金制度は、他のいくつかの国々でも採用されているものであり、その仕組み自体は国際比較的に見て珍しいものではない。しかし、日本の供託金制度が異常なのは、その要求額である。あなたが総選挙に小選挙区から立候補する場合は300万円を用意する必要があり、比例区から立候補する場合は600万円もの額が要求される(公選法92条)。これはOECD全加盟国の下院選挙と比較しても最高額である。2012年末の円レートを参考にすると、2位の韓国が約150万円、3位のオランダが約141万円、4位のカナダが約10万円、5位のイギリスが約8万円であるから、日本の公選法がいかに過酷なハードルを立候補者に課しているかがよく理解できる。

もともと、この供託金制度は建前上、悪戯目的、売名目的、選挙混乱などを目的とした公職立候補を防止する措置として、内務省が要求したものだった。しかし、実際は、明らかに一般庶民の政治参加を排除する措置として機能している。この国は「国民主権」を自称する一方で、実際は「貧乏人は公職に立候補するな」と国民に対して堂々と要求しているわけだ。

資料 5-1-8 OECD-DAC 構成国の下院選挙供託金



出典：Inter-Parliamentary Union の調査データなどを元に執筆者が作成

### ●同じく庶民の政治参加を排除する「選挙運動規制」

同様のことが選挙運動規制にも言える。配布ビラの枚数から、選挙カーの乗車人数、看板のサイズに至るまで、国がここまで複雑怪奇に選挙運動に介入している「先進国」など存在しない。あなたのような選挙の素人が、この複雑怪奇なルール群の運用面から解釈面に至るまで、その全てを把握した上で、100%合法的に選挙運動を展開することなど不可能に近い。この世界屈指の厳格な選挙運動規制もまた、一般庶民の政治参加を排除する措置として事実上機能しているわけだ。

### ■主権者の意思を示せ

ここまで読めば、日本におけるネット選挙の「特別な意義」がお分かりだろう。われわれ主権者が為すべきことは、今回のネット選挙解禁を契機として、この国に政治参加の自由をもたらすことだ。ネット空間における選挙運動が自由化されると、そのバランス上、現実空間における選挙

運動の不自由さを大勢の人間が実感するようになるはずだ。そこから、さらには政治参加に対する経済的障壁たる供託金制度の問題にも、日本人から政治的関心を奪う主因たる「長時間労働」や「高等教育の貧困」の問題にも、みな目を向けさせていく必要がある。

ネット選挙そのものは大した問題ではない。問題はわれわれ主権者の意思である。われわれ主権者が、ネット選挙時代の到来を活かして、政治参加の自由を獲得していく意思があるのか否かということだ。その意思がないのだとすれば、ネット選挙など、1925年体制の一部として取り込まれていき、相も変わらず、世界一退屈な選挙が今後も続いていくだけの話である。



1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014

## [インターネット白書 ARCHIVES] ご利用上の注意

このファイルは、株式会社インプレスR&Dが1996年～2014年までに発行したインターネットの年鑑『インターネット白書』の誌面をPDF化し、「インターネット白書 ARCHIVES」として以下のウェブサイトで公開しているものです。

<http://IWParchives.jp/>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容(技術解説、データ、URL、名称など)は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者(執筆者、写真・図の作成者、編集部など)が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は掲載されていない場合があります。
- このファイルの内容を改変したり、商用目的として再利用したりすることはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用される際は、出典として媒体名および年号、該当ページ番号、発行元(株式会社インプレスR&D)などの情報をご明記ください。
- オリジナルの発行時点では、株式会社インプレスR&D(初期は株式会社インプレス)と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めました。すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接のおよび間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

お問い合わせ先

株式会社インプレスR&D

✉ [iwp-info@impress.co.jp](mailto:iwp-info@impress.co.jp)