

インターネットと公職選挙法

岡村 久道 ●弁護士／京都大学大学院 医学研究科 講師／国立情報学研究所 客員教授

“解禁”から10年余り、社会に根付いたネット選挙運動だが、SNSの影響力の拡大や技術の進化により、想定していなかった課題が浮上している。見直すべき点は何か、いま立ち止まって考える必要がある。

■ネット選挙運動の“光”と“影”

2024年は、我が国でインターネット等（この意味は後述）を利用した選挙運動（ネット選挙運動）が脚光を浴びた年であった。7月の東京都知事選では若年層を中心に、有権者に対するSNS戦略の効果が注目された。10月の衆議院総選挙でも、SNSを有効活用した少数政党が大幅に議席数を伸ばした。より明確なデータが明らかになったのは、11月の兵庫県知事選であった。投票する際に何を最も参考にしたかについてNHKが出口調査したところ「SNSや動画サイト」が30%で、伝統的なマスメディアの代表格である「新聞」と「テレビ」のそれぞれ24%を上回っていた¹。

ネット選挙運動は公職選挙法（公選法）の2013年改正によって“解禁”された。それから10年余りの歳月を経た2024年、これらの公職選挙でネット選挙運動が持つに至った影響力の拡大が改めて認識され、その“光”の部分と並んで、後述するとおり“影”の部分も浮き彫りになっている。

以下、解説の前提として公選法の概要を述べた上、ネット選挙運動の“解禁”に至る経緯と改正内容を概観した後、最近話題となった事例を素材に現状の課題について説明する。下記の各条項は、説明の便宜上、特に断りがない限り現行の公選法の条項を記載している。

■公選法の概要

選挙運動とは、ごく単純化すると特定の候補者の当選を目的とするものであって、それを目的としない政治活動と区別される。公選法は公職選挙の選挙運動について、さまざまな規制を加えてきた。特定の候補者の当選ではなく落選を目的とする落選運動も規制の対象とされることがある。

公選法の主な目的は、いわば「カネのかからない公正・平等な選挙」である。規制の実効性を確保するため、違反行為を処罰の対象とするほか、違反者の公民権（選挙権・被選挙権）が停止されることが多い。

その代表例として、選挙人や選挙運動者の票をカネで買おうとするなどした者は、その申込みや約束をするだけで買収罪の対象となり（221条1項）、選挙運動の総括主宰者などが買収罪を犯したときは候補者それ自体にも当選無効・立候補制限といった連座制が適用されることもある（251条の2、251条の3）。買収に応じたり、買収を促したりした者も被買収罪（221条1項）の対象となる。暴行その他による選挙妨害についても罰則（選挙の自由妨害罪）が用意されている（225条）。これらの罰則は上記目的を達成するためのものであり、今回問題となった事例については後ほど詳しく述べる。

選挙運動期間は選挙の公示・告示日に立候補の届出をしてから投票日の前日までの期間に制限されている(129条)。この期間中であれば、候補者・政党等に限らず、一般有権者なら誰でも選挙運動を行うことができる。ただし、投票管理者など選挙事務関係者(135条)、裁判官・検察官などのような特定公務員(136条)、未成年者(137条の2)、公民権停止中の者(137条の3)の選挙運動は禁止されているほか、公務員等・教育者の地位利用による選挙運動の禁止(136条の2・137条)など、多様な規制が課されている。以下、説明を簡略化するため罰則等の条項の記載を原則として省略する。

■ “解禁” に至る経緯

“解禁”前にネット選挙運動との関係で、主として何が問題となっていたのか。それは、選挙運動用文書図画の頒布に関する枚数制限(量的制限)であった(142条)。ネット選挙運動も選挙運動用文書図画の頒布に当たるものと考えられていたが、とりわけウェブサイト等(この意味は後述)の場合、その性格上、閲覧回数が無制限となるので、こうした量的制限に違反する疑いがあった。そのため“解禁”前は、選挙運動期間中、候補者や政党が自らのウェブサイト等の更新を凍結し、電子メールによる選挙運動も差し控えてきた。一般有権者も選挙期間中にウェブサイト等で候補者や政党を支持・応援することを躊躇してきた。

しかし、候補者ポスターの掲示や選挙カーによる候補者名の連呼という伝統的な方法では、候補者が政策として掲げる具体的な公約内容が有権者に伝わらない。選挙管理委員会が配布する紙製の選挙公報も字数制限などの点で限界がある。立会演説会・街頭演説やテレビの政見放送も時間や場所が限られるので、多忙な有権者にとって不便であり、とりわけ障害者には大きな障壁となる。

これに対し、ネットを使えば比較的低コストで簡易迅速に詳しい公約内容を選挙運動期間中に随時発信することが可能となる。有権者としても、好きな時間に、どこからでも、じっくりと閲覧・聴取ができるので、政策本位の選挙運動にふさわしい。主に手話通訳に頼ってきた政見放送と比べて、聴覚障害者への字幕による候補者情報の提供も容易になる。視覚障害者も、ネットであれば演説内容を聴くことができる。障害者が抱える立会演説会場などへの移動の不自由も補うことができる。このような点で、ネット選挙運動を適正に“解禁”して有効に活用すれば、カネのかからない政策本位の選挙運動が実現されるとともに、候補者と一般有権者との重要な交流手段にもなり、一般有権者の政治参加も促進されるはずである。

こうした理由からネットの普及に対応すべく、公選法を改正してネット選挙運動を“解禁”すべきであるとする気運が高まり、議員立法による2013年改正で“解禁”が実現した。

■ “解禁” の概要

この2013年改正は、公選法が規制する従来の基本的枠組み自体は従来のまま維持しつつ、後述のとおり不正行為への対処を図るとともに、頒布等の量的制限を紙媒体に限定するなど、主として量的制限との関係でネット選挙運動を“解禁”するために必要な条項を、特則として付け足した形のものである。したがって、選挙運動期間など、その他の点は基本的には従来のままであり、前述した選挙運動を禁止されている者は、ネット選挙運動もできない。

この改正を受けて「インターネット選挙運動等に関する各党協議会」は、改正内容を整理した「改正公職選挙法(インターネット選挙運動解禁)ガイドライン」(以下「解禁GL」という)を2013年4月に公表した²。資料3-1-4はその抜粋である

できること／できないこと		政党等	候補者	候補者・政党等以外の者
ウェブサイト等を用いた選挙運動	ホームページ・ブログ等	○	○	○
	SNS (Facebook・X (旧 Twitter) 等) ※1	○	○	○
	政策動画のネット配信	○	○	○
	政見放送のネット配信	△※2	△※2	△※2
電子メールを用いた選挙運動	選挙運動用電子メールの送信	○	○	×
	選挙運動用ビラ・ポスターを添付した電子メールの送信	○	○	×
	送信された選挙運動用電子メールの転送	△※3	△※3	×
ウェブサイト上に掲載・選挙運動用電子メールに添付された選挙運動用ビラ・ポスターを紙に印刷して頒布 (証紙なし)		×	×	×
ウェブサイト等・電子メールを用いた落選運動		○※4	○※4	○※4
ウェブサイト等・電子メールを用いた落選運動以外の政治活動		○※5	○※5	○※5
有料インターネット広告	選挙運動用の広告	×	×	×
	選挙運動用ウェブサイトへ直接リンクする広告	○	×	×
	挨拶を目的とする広告	×	×	×

※1 メッセージ機能を含む。

※2 著作権隣接権者 (放送事業者) の許諾があれば可。

※3 新たな送信者として、送信主体や送信先制限の要件を満たすことが必要。

※4 現行どおり、規制されない。ただし、新たに表示義務が課される。

※5 現行どおり、規制されない。

出所：解禁 GL

(資料中の「現行」は改正前という意味)。これによって「解禁」内容を一覧することができる。以下、さらに詳しく解説する。

この改正によって、選挙運動期間中であれば、誰でも「ウェブサイト等」を利用した選挙運動が可能になった (未成年者など改正前から選挙運動を禁止されている者を除く)。やや専門的になるが、具体的には「ウェブサイト等を利用する方法による文書図画の頒布」が認められるという特別規定となっている (142条の3)。これは、課題となっていた頒布に関する量的制限の壁を「ウェブサイト等」についてクリアするためであった。「ウェブサイト等」とは「インターネット等を利用する方法……のうち電子メール……を利用する方法を除いたもの」をいい、「インターネット等」とは「電気通信……の送信……により、文書図画をその受信をする者が使用する通信端末機器……

の映像面に表示させる方法」をいう (142条の3第1項)。そのため「ウェブサイト等を利用する方法」には、SNS、動画投稿サイト、社内LANなどの利用も含まれる。ただし、選挙投票日は選挙運動期間中といえないのでウェブサイト等を更新することはできないが (129条)、更新せずに当日も掲載し続けることは認められている (142条の3第2項)。

これに対し「電子メールを利用する方法」による選挙運動は、送信主体を候補者・政党等に限定して、一定の条件の下で「解禁」された (142条の4)。その条件とは、オプトイン・オプトアウトを原則とする送信先の制限 (142条の4第2項・6項)、記録保存義務 (142条の4第5項)、送信者の氏名などの表示義務である (142条の4第7項、142条の5第2項)。それ以外の一般有権者による電子メール送信は禁止されており (解禁 GL、

p.10)、転送もできない(解禁GL、p.18)。密室性が高く誹謗中傷やなりすましに悪用されやすいこと、複雑な送信条件等によって一般有権者が処罰や公民権停止の対象となるおそれがあることなどが、その理由とされている。ただし「電子メール」の定義は特定電子メール送信適正化法に依るので(142条の3第1項)、SNSのメッセージ機能は「電子メール」ではなく「ウェブサイト等」に該当し、一般有権者も選挙運動に利用できるものとされている(解禁GL、p.4)。一般有権者に「電子メールを利用する方法」による選挙運動を禁止したことの是非はともかくとしても、電子メールとメッセージ機能とで取り扱いを異ならせたことは、今となっては合理性があるか疑問である。

「カネのかからない公正・平等な選挙」の確保という観点から、選挙運動用の有料インターネット広告(その潜脱的な広告を含む)は禁止されたが、改正前からの慣例に基づいて、政党等が直リンク付きの有料バナー広告を利用することは認められた(142条の6)。選挙期日後のインターネット等を利用した挨拶行為も“解禁”された(178条2号)。

■不正行為対策

2013年改正の際、ネット選挙運動の“解禁”に伴って発生が懸念される不正行為への対処も重要な課題となった。

誹謗中傷・なりすましなどの不正行為対策として、第1に、ウェブサイト等を利用した選挙運動・落選運動をする者に「インターネット等を利用する方法によりその者に連絡をする際に必要となる情報」について受信者の通信端末機器への表示義務(罰則なし)が課されている(142条の3第3項、142条の4第6項、142条の5)。これは、無責任な情報の氾濫を抑制して責任ある情報発信を促進するためである。この情報の具体例は電子メー

ルアドレスである。選挙運動用電子メールを利用する場合にも前述の表示義務が課されており、それには氏名等と並んでオプトアウト通知のための通知先が含まれる(142条の4第7項)。

第2に、この改正で氏名等の虚偽表示罪(235条の5)の対象に「インターネット等を利用する方法」が新たに加えられた。

第3に、候補者についての虚偽事項等の公表は、虚偽事項の公表罪の対象となる(235条)。これは改正前から設けられていた。

第4に、これらの場合には刑法の名誉毀損罪や侮辱罪の対象となり、差止請求や損害賠償請求の対象になることもある。

さらに、プロバイダ責任制限法(現在の情報流通プラットフォーム対処法)にも新たに特則が定められた。これは、候補者への誹謗中傷対策等の一環として、迅速な削除等を可能にするものである。

最後に、立候補届出書類の様式の改正により、立候補届出の際に、候補者・政党等が各々のウェブサイトのURLを届け出ることができるものとされた(解禁GL、p.46)。これは、なりすまし対策のため各選挙管理委員会を通じて周知されるという仕組みである。

ほかに、選挙に関するインターネット等の適正な利用に関する努力義務も規定されている(142条の7)。

■その他の不正行為対策

選挙運動を行った者(選挙運動者)に当該選挙運動の対価として報酬を支払ったときは、前述の買収罪(221条1項)が適用され、連座制の対象になるケースもある(251条の2、251条の3)。

その者が主体的・裁量的に選挙運動の企画立案を行っている場合、その者は選挙運動の主体(選挙運動者)となり、その者への報酬の支払いは買

収となるおそれが高いものと考えられてきた。

買収罪や被買収罪は改正前から規定されていたものであるが、業者に、選挙運動用ウェブサイトや選挙運動用電子メールに掲載する文案を主体的に企画・作成させ、ウェブサイトへの掲載や電子メール送信をさせるような場合、解禁GLのp.48には「一般論としては、業者が主体的・裁量的に選挙運動の企画立案を行う場合には、当該業者は選挙運動の主体であると解されることから、当該業者への報酬の支払いは買収となるおそれが高く、「選挙運動に関していわゆるコンサルタント業者から助言を受ける場合」も、一般論としては同様であると記載されている。「主体的・裁量的」という要件は、例えば印刷会社が選挙ポスターの印刷を候補者から頼まれて受動的・機械的に行うような場合と区別するためのものである。

■ ネット選挙運動の現在

本稿の冒頭で触れたように“解禁”から10年余りを経た2024年の公職選挙では、SNSを中心に、公職選挙におけるネットの影響は、もはや伝統的なマスメディアをしのぐ勢いとなっている。

伝統的なマスメディアが政治的中立性に配慮するあまり、踏み込んで報道することに躊躇したとの指摘もある。しかし、新聞や雑誌は選挙の公正を害する罪の対象となっており（235条の2）、テレビの選挙報道なども選挙の公正を害さないよう罰則が定められてきたことも指摘しておきたい（151条の3ただし書き、151条の3、235条の4）。

これに対し、物心が付いたときから既成のマスメディアよりもSNSに慣れ親しんできた若年層が有権者となった現在、こうしたSNSの影響力の拡大は必然的である。

とはいえ、2024年は、ネット選挙運動の“光”の側面と並んで、“解禁”の時点では必ずしも想定されていなかった“影”の側面が相次いで浮上

した年でもあった。

4月の衆院東京15区補欠選では、他陣営の選挙カーを追い回すなどして、その様子を動画投稿サイトで配信していた政治団体関係者らが選挙の自由妨害罪で起訴された。検察官は冒頭陳述で、撮影した動画が注目を浴びて収益が上がることも目的としていた旨を主張した。動画投稿サイトでは、再生回数と収益額が比例する仕組みになっていることが多いからである。これを弁護側は否認して無罪を主張している。

11月の兵庫県知事選では、有力候補に関し事実と反する政策内容を掲げているとしたフェイク（偽）投稿が拡散される一方、不特定多数の者がSNS管理者に対し虚偽通報を一斉に行ったため、この有力候補のSNSアカウントが凍結されたとして、偽計業務妨害罪の容疑で、この有力候補が刑事告訴した。この選挙では、前知事が再選を果たしたことが注目された。この知事をパワハラで内部告発した元県民局長（故人）の業務用端末に記録されていたとされるデータが兵庫県庁内から外部漏えいして選挙期間中にSNSで拡散され、投票行動への影響が懸念されていたためである。しかし、この漏えい経路の解明も本稿執筆時点では進んでおらず、地方公務員は守秘義務を負っているだけに、兵庫県庁において住民情報などを含めて厳正に情報が管理されてきたのか、疑義は残されたままである。さらに、開票後も、この知事がPR会社に対して自らの陣営のSNS運用に関し選挙運動の対価として報酬を支払った疑いがあるとして、公選法の買収罪・被買収罪の容疑で大学教授らが刑事告発している。

こうしたネット選挙運動の“影”の側面に対し、公選法などが用意してきた既存の不正行為対策が有効に機能するかどうか注目がされている。

この“影”の側面に対する有権者の自衛策として「ネットリテラシー」という言葉が提唱されて

久しい。かといって、それを一般有権者が身に付けるために、自ら何をすればいいのかは必ずしも具体化されておらず、単に抽象論に等しいマジックワードにすぎないのではないかという無力感が漂うのも事実である。ネットのニュースポータルサイト上では、アクセス数を稼ぐため、アクセスした人が閲覧した記事や意見に関連する情報が、その人の興味を引くテーマとして集中的に自動表示される傾向がある。SNS上でも類似した意見・嗜好の持ち主が集中してコミュニティ化しがちである。そのため、多様性が求められる言論の自由市場から、有権者は本人も気付かないうちに一種の閉鎖空間へと追いやられていることが多い。こうした構造は「社会の分断」を発生・拡大させる原因でもある。そうした限界が存在することをわきまえて、せめて閲覧した情報を性急にうのみにすることなく、信頼できるマスメディアを含めて複数の情報源を閲覧・比較し判断することを怠るべきではない。

■ ネット選挙運動の将来

選挙運動に限らず「自由な情報の流通」は、表現の自由の一環として民主主義社会の根幹である「思想の自由市場」全般にとって不可欠な存在である。ネットによって誰でも手軽に自由かつ広範な情報発信が可能になり、それをSNSがさらに容易にしたこと自体は高く評価されて当然である。

ところがネット選挙運動について先行する欧米の状況を見ると、一部の勢力によって世論操作の道具として悪用され、そうした悪用勢力の中には外国政府も含まれているケースが報道されている。こうした疑惑は、2016年の米大統領選や英国のEU離脱をめぐる国民投票について、英BBCなどマスメディアによって指摘された。SNS上でボットなどを悪用して偽情報が組織的に拡散されたというものである。米国の国家情報長官室も、

この事実を裏付ける調査レポートを翌2017年に公表している³。

こうした世論操作は民主主義社会における「自由な情報の流通」という大原則を逆手に取るものであるだけに、その深刻度は計り知れない。2024年のルーマニア大統領選では、同様の問題が発生したことを理由に、憲法裁判所が選挙手続きを無効とする判断を下している。我が国でも今回の兵庫県知事選で、有力候補に関する虚偽投稿の拡散が問題視されたことは前述した。

このため「自由な情報の流通」を不当に損なうことなく、偽情報だけを迅速にあぶり出すという難題への対処が求められている。

前述した個人の自衛手段には限界があることから、その解決策として、取材力があるマスメディアなどによるファクトチェックが進められてきた。その調査報道による啓発活動が、マスメディアが読者・視聴者の信頼を取り戻すための鍵の一つとなるはずである。国際ファクトチェックネットワーク（International Fact-Checking Network：IFCN）⁴、デジタルヘイト対策センター（Center for Countering Digital Hate：CCDH）⁵などの非営利団体も、偽情報対策のための活動を行ってきた。同様の取り組みは日本でも行われている。ここでは短期決戦という選挙の性質上、迅速性と公正性（透明性が図られた公正な基準と方法による判断）という、ともすれば矛盾しかねない課題の解決が求められるので極めて難問となる。フェイクサイト側からの抵抗も根深い。

2024年の米大統領選でも、ネット上における偽情報の拡散は止まらなかった。むしろ、生成AIによるディープフェイク情報のネット拡散の「進化」が脚光を浴びた。これを使った情報工作を一部の外国政府が活発化しているとする分析結果を、米国の国家情報長官室も公表している⁶。急速に「進化」しつつある生成AIを悪用すれば、精

巧なディープフェイク画像や音声を誰でも簡単に作成してネットにアップできるので大量の偽情報が今後ネット上に氾濫するおそれがあること、巧妙性が「進化」の途上にあるだけに偽情報の判別がさらに困難となることを考えると、今後におけるファクトチェックには、さらなる難題が待ち構えている。それに対応するためには、ディープフェイクを見破るためのAI技術の開発も重要な課題となる。

プラットフォーム事業者としても、偽情報の迅速なブロックと、今回の兵庫県知事選で問題となったようなオーバーブロッキングを回避するための迅速・適正な区別という難題を負うが、外国事業者であっても、日本向けに事業を行う以上、日本法に則した迅速な判断体制の整備が必須であるはずである。我が国でも問題となったSNS選挙関連投稿の収益化に対する規制も、検討を急ぐべき課題の一つである。ところが、米国のドナルド・トランプ氏の大統領再選を踏まえ、FacebookやInstagramなどを運営するメタがX(旧Twitter)に続きファクトチェック廃止を表

明した。さらに、トランプ氏は大統領就任早々、SNS投稿への連邦政府の介入を禁止する大統領令に署名するなど混迷を深めている。我が国で利用されている大手SNSは米国企業が運営しているものなので、我が国への影響も懸念される。

今後も、デジタルネイティブ世代が社会の中心になるにつれてSNSなどネットの影響は増加の一途をたどることは当然であり、選挙運動もその例外ではあり得ない。しかし、以上のような諸外国の実例を見ると、日本のネット選挙運動に、より深刻な“影”の拡大が今後発生することが懸念される。早速自民党が勉強会を開始したと報道されているが、せつかく根付いてきたネット選挙運動について、こうした“影”の側面に対して早期に対応策を講じることが、その“光”の側面をさらに育てるためには欠かせない。そのためには何が必要か、その適正な見直しに向けた検討を迅速に進めることができるか。公職選挙は民主主義社会の根幹であるだけに、いま我々は大きな分岐点に立っていることを、改めて自覚しなければならない。

1. NHK NEWS WEB、「テレビ・新聞よりもSNS?兵庫県知事選挙で何が?」、2024年11月23日
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20241123/k10014645021000.html>
2. https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf099_1.pdf
3. NHK NEWS WEB、「“ロシア疑惑”とは」、2018年11月26日
https://www3.nhk.or.jp/news/special/45th_president/articles/russia-gate/features/20181126-01.html
「近時の米国選挙におけるロシアの活動と狙いに関する評価」
https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf
4. <https://www.poynter.org/ifcn/>
5. <https://counterhate.com/>
6. NHK NEWS WEB、「“ロシアやイランなど生成AI偽情報で情報工作活発化”米政府」、2024年9月24日
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240924/k10014590591000.html>



1996, 1997, 1998, 1999, 2000...

[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および株式会社インプレスが1996年～2025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。

<https://IWParcives.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および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が、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

インプレス・サステナブルラボ

✉ iwp-info@impress.co.jp