

インターネット選挙運動の解禁に関する諸問題

湯浅 壘道¹

概要

公職選挙法が改正され、インターネット(電子メール、ウェブページ等)を選挙運動に利用することが解禁された。改正法が適用された初めての地方議会議員選挙は7月14日に投票が行われた福岡県中間市の市議会議員選挙で、初めての国政選挙は7月21日に投票が行われた第23回参議院議員選挙であった。改正された公職選挙法には、電子メールの定義、電子メールの送信規制、落選運動の定義など、多くの問題点が残されている。本稿では、参議院議員選挙や中間市議会議員選挙を通じて浮上した公職選挙法改正の問題点について考察し、今後の課題や再改正の方向性について検討する。

1 はじめに

2013年4月26日に公職選挙法の一部を改正する法律(平成25年法律第10号)が制定され、公職選挙法が改正されてインターネット(電子メール、ウェブページ等)を選挙運動に利用することが解禁されることとなった。

改正法が適用された初めての地方議会議員選挙は、7月7日に告示され、7月14日に投票が行われた福岡県中間市の市議会議員選挙である。また改正後の初めての国政選挙は、7月21日に投票が行われた第23回参議院議員選挙であった。

この間、マスメディアにおいては連日のように「ネット選挙運動」や「ネット選挙」が取り上げられた。しかしその後の各種の調査結果によれば、インターネット選挙運動の影響力は限定的であり、インターネットによる選挙運動が有権者の投票に大きく影響を与えたとは言いがたいようにも思われる。危惧されていた誹謗中傷やなりすましについては、若干の例が報じられた。特に激戦となった一部の選挙区では、複数候補者の支持者や有権者が相互の批判・非難や誹謗中傷を繰り返すという現象もみられた。

もともと公職選挙法は、「選挙運動」自体に関する明文の定義を欠くなど、条文の解釈によって運用しなければならない部分が多いという特質を有している。今回の改正においては、各党協議会によりガイドライン²が公表された。ガイドラインが有権者解釈としての性質や法的強制力を有するののかについては今後の検討を要するが、議員立法である公職選挙法改正法の立法者の意思を示すものとして、候補者、政党関係者や有権者が選挙運動にインターネットを利用する際の指針となったことは注目に値する。

¹ 情報セキュリティ研究科 教授

² インターネット選挙運動等に関する各党協議会「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(第1版:平成25年4月26日)」。 http://www.soumu.go.jp/main_content/000222706.pdf (2013年7月28日閲覧)

しかし、改正法の条文やガイドラインには、疑問点が残っている。また実際の選挙運動における事例を通じて、解釈上の疑問点が浮上したという場合もある。

本稿では、参議院議員選挙や中間市議会議員選挙を通じて浮上した改正公職選挙法の問題点について考察し、今後の課題や再改正の方向性について検討してみることにしたい。

2 公職選挙法における選挙運動規制の経緯

はじめに、公職選挙法における選挙運動規制の経緯について概観しておきたい。

国政選挙・地方選挙を問わず、わが国では選挙の方法について公職選挙法がきわめて詳細な規定を置いている。公職選挙法が規定しているのは、有権者の資格、候補者の資格、選挙を行う日、選挙運動の方法、選挙管理を行う機関と方法、投開票の手続、選挙の効力を争う訴訟の手続等である。

公職選挙法では、選挙に関する運動について、「政治活動」として行われるものと、特定の選挙のために行われるものを区別しており、後者に対しては、非常に広範な規制を加えている。選挙運動の期間(129条)、選挙運動を行う者(135条～137条の3)、選挙運動の方法(138条～178条の3)、費用(179～200条)等についても規制されているほか、欧米では一般的な選挙運動の方法である戸別訪問も禁じている(138条)。

また選挙運動の期間が、候補者の立候補の届出があった日から投票日の前日までに限られていることも特色である(129条)。公職選挙法上、届出の前に行う選挙運動は事前運動として違法となる。このため、実態としての選挙運動期間前の選挙運動はあくまでも「政治活動」³であって特定の選挙のための選挙運動ではない、ということになっている。なおここでいう政治活動には、いわゆる瀬踏み行為と称される一定の立候補準備活動(政党の公認を求める行為等)と選挙運動の準備行為(選挙事務所の借り入れの内交渉、立て看板やポスターを作成しておく行為等)も含まれると解されている。

このように公職選挙法が選挙運動の方法について詳細に規定し、規制しているのには、大別して二つの目的があると考えられる。一つは選挙運動の公正を確保するためであり、もう一つは選挙公営により金のかからない選挙を実現するためである。

現在のように選挙運動が全面的に規制されるようになった原因は、大日本帝国憲法の下で大正14年に衆議院議員選挙法が改正された結果、成人男子普通選挙が実現したことにより、普通選挙の実現と同時にそれまでは合法と考えられていた多くの選挙運動が禁止されたり、制限されたりするようになった[前田:2003]。今日まで続いている戸別訪問の禁止、選挙事務所の制限、選挙運動員に関する規制は、大正14年の衆議院議員選挙法改正の際に初めて設けられたものである。

戸別訪問をはじめとした規制が導入された理由は、買収などの腐敗行為や選挙費用増加の防止にあった。その背景には、明治22年に制定された最初の衆議院議員選挙法以来、選挙権の要件として一定額以上の納税が定められていたところ、大正14年改正により初めて一定の欠格事項にあたらぬ限り満25歳以上の日本臣民の男子全員に衆議院議員の選挙権が与えられ、「無産者」が有権者になったことに対する危惧があろう。明治憲法

³ 政治活動とは、政党その他の政治団体の政策宣伝、党勢拡張等の活動のことをいうとされている。

の下では選挙運動は「取締」の対象であり、「選挙運動を投票勧誘としてとらえる、そして投票勧誘方法に問題があるからこれを制限しなければならないとし、その制限の方向は、選挙人と候補者、運動員との直接の接触をたつことにおかれた」のである[柚:1986]。

一方、金のかからない選挙を実現するための手段として考えられたのが、選挙公営である。これは、選挙に巨額の費用がかかることが腐敗の一因なので、腐敗を一掃するために、選挙運動に制限を加える代わりに、選挙関連費用を公費で負担しようという考え方であり、大正 14 年改正で取り入れられた。当初の選挙公営は、候補者が有権者に差し出す郵便物は有権者 1 人あたり 1 通を無料にすること、公立学校その他の施設を演説会に利用できることであった。

現在、公職選挙法は、選挙の種類ごとに多少異なるものの、選挙運動用の自動車の使用、葉書郵送代、ビラ作成代、ポスター作成代、新聞広告、政見・経歴放送、演説会等について国または地方公共団体が費用を負担するという選挙公営制度を規定している。

3 改正公職選挙法の論点

3.1 改正公職選挙法の概要

改正公職選挙法の内容については、すでに多くの解説等が公刊されているため、本稿では説明を最低限にとどめることにしたい。

改正の内容は、次の 6 点である。

1. ウェブサイト等を利用する方法による選挙運動の解禁
2. 電子メールを利用する方法による選挙運動用文書図画の頒布の解禁
3. 政党等の選挙運動期間中選挙運動用ウェブサイト等に直接リンクする政治活動用有料広告掲載の解禁
4. 選挙期日後の挨拶行為の解禁
5. 屋内の演説会場において選挙運動のために行う映写等の解禁
6. プロバイダ責任制限法の改正

今回の公職選挙法改正によって、何人も、ウェブサイト等を利用する方法により、選挙運動を行うことができるようになった(142 条の 3 1 項)。「何人も」であるから、第三者も含まれ、候補者や運動員以外の一般の市民も、未成年者や特定の公務員を除いて、ウェブサイト等を利用する方法によりインターネットを利用して選挙運動を行うことができる。

ウェブサイト等を利用する方法とは、「インターネット等を利用する方法」(インターネット上のさまざまなサービス)の中から、電子メールを利用する方法を除いたものをいう。

ここでいうインターネット等を利用する方法とは、「電気通信の送信(放送を除く)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」(142 条の 3 1 項)をさす。ホームページ、ブログ、SNS、動画共有サービス、動画中継サイト等、「放送」にあたらぬもので、文書図画を端末の映像面に表示させるものすべてが該当する。またここでいう電子メールとは、特定電子メールの送信の適正化等に関する法律(特定電子メール法)2 条 1 号に規定する電子メールのことをいうとされている(142 条の 3 1 項)。

ウェブサイトを利用する方法、電子メールを利用する方法については、選挙運動を行う

者の表示義務など、さまざまな規制が加えられている。電子メールを利用する方法については、後述するように、今回の改正公職選挙法では第三者による送信の解禁は見送られ、送信主体が制限されている。

3.2 ウェブサイトを利用する方法

3.2.1 表示義務

今回の公職選挙法改正により、ウェブサイト等による選挙運動が認められるようになった。選挙運動又は当選を得させないための活動に使用する文書図画を掲載するウェブサイト等には、電子メールアドレス等を表示しなければならない(142条の3 3項、142条の5 1項)。

電子メールアドレス等とは、電子メールアドレスその他のインターネット等を利用する方法により、その者に直接連絡が取れる情報とされている。具体例としては、電子メールアドレスの他、返信用フォームの URL、Twitter のユーザー名が挙げられる。

なお掲示板等へ書き込む際に名乗るニックネームであるハンドルネームのみの記載では認められないが、そこに張られたリンク先のウェブサイトに連絡先情報が記載されている場合は、表示義務を果たしているとされている。

なお従来は、選挙運動の期間は、候補者の立候補の届出があった日から投票日の前日までに限られていた(129条)。しかし、ウェブサイト等に掲載された選挙運動用文書図画は、選挙期日当日もそのままにしておくことができることになった(142条の3 2項)。ただし、選挙期日当日(投票日)の更新はできないこととされている。これは、従来通り、選挙運動の期間は候補者の立候補の届出があった日から投票日の前日までに限られているためである。

なお、選挙運動用文書図画を選挙期日当日もそのままにしておくことは、次の選挙のための事前運動にあたらぬかという問題がある。これについて、総務省「インターネット選挙運動解禁(公職選挙法の一部を改正する法律)の概要」では、ウェブサイト等に掲載された選挙運動用文書図画は特定の選挙における特定の公職の候補者等に関する内容が記載されていることが多いこと、選挙期日以降もそのままにしておいた選挙運動用ウェブサイト等については選挙期日後に新たな文書図画の頒布が行われたとは言い難いことから、次の選挙のための事前運動に該当しないとしている。

3.2.2 一のウェブサイト等のアドレス

今回の公職選挙法の改正にあわせ、公職選挙法施行規則が改正された⁴。これによって、選挙管理委員会に提出する第16号様式に「一のウェブサイト等のアドレス」欄が追加され、「選挙運動のために使用する文書図画を頒布するために利用する一のウェブサイトのアドレスを記載することができる」⁵とされた。

これに先だって、各都道府県知事及び各都道府県選挙管理委員会委員長宛に、総務

⁴ 平成25年5月24日総務省令第60号。

⁵ 公職選挙法施行規則別記第16号様式備考3ほか。

大臣より「公職選挙法の一部を改正する法律の施行について(通知)」が発せられ⁶、「なお、今回の公職選挙法の改正に係る各党における協議の結果を踏まえ、今後、改正法の施行に伴い候補者や政党等が立候補の届出において当該候補者や政党等に係る一のホームページアドレスを届け出ることができることとすること等を内容とする公職選挙法施行規則の一部改正を予定しております。」という通知がなされている。

公職選挙法施行規則を改正して「文書図画を頒布するために利用する一のウェブサイトのアドレス」を届け出ることができるとしたのは、選挙管理委員会のウェブサイトに、各陣営が届け出たアドレスを記載して周知するようにしたためである。

ところで、ここでいう「一のウェブサイト」について、後から追加で届け出たり(ウェブサイトの開設が間に合わなかった場合など)、アドレスを変更したりしてもよいのかという問題点がある。実際に、陣営側から後から追加で届け出たり、変更したりしたいという問い合わせが選挙管理委員会に対して寄せられた事例もあったようである。

これについて、「一のウェブサイト」とは、複数のウェブサイトを記載することはできないという意味であって、後からの追加の届出や変更を禁じる趣旨ではないと思われる。しかし、選挙管理委員会のウェブサイトに各陣営が届け出たアドレスを記載するという公職選挙法施行規則改正の目的に照らすと、意図的に毎日のようにアドレスを変更して、次々に異なるアドレスを選挙管理委員会のウェブサイトに記載してもらい、結果として複数のアドレスへの有権者からのアクセスの増加を図るような目的で「一のウェブサイトのアドレスを記載」することは望ましくないと考えられる。実際には、意図的に毎日のようにアドレスを変更することに対し、選挙管理委員会はそれを受理しないことができるという実務上の運用が取られるようになっているが、このような運用は妥当であると思われる。

3.3 電子メール

3.3.1 電子メールの定義

改正公職選挙法にいう電子メールとは、電子メールの送信の適正化等に関する法律(特定電子メール法)2条1号に規定する電子メールのことをいうとされている(142条の31項)。

しかし、特定電子メール法の本文には具体的な定義がなく、具体的に電子メールに該当するものについては、総務省令(特定電子メールの送信の適正化等に関する法律第2条第1号の通信方式を定める省令)において定められている。総務省令では、①その全部又は一部においてシンプル・メール・トランスファー・プロトコルが用いられる通信方式(SMTP方式)、②携帯して使用する通信端末機器に、電話番号を送受信のために用いて通信文その他の情報を伝達する通信方式(電話番号方式、いわゆるショート・メッセージ)が該当するとしており、この両者が公職選挙法上の電子メールに該当することになる。

このように特定電子メール法を参照するという構造をもつため、特定電子メール法に基づき電子メールの定義について定めている総務省令が改正されると、それに連動して公職選挙法の規定における電子メールの定義も変わるということになる。他の法律に基づく省令による定義が変わると、公職選挙法に定める事項の定義も変わるということについて

⁶ 総行選第27号(平成25年4月26日)。

は、若干の疑念がある。この点に関しては、参議院議員から質問主意書によって質問があり、「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律第二条第一号の通信方式を定める省令(平成二十一年総務省令第八十五号)を改正する場合には、改正の内容について十分な周知を図っていくことが必要と考えている。」と答弁されている⁷。

3.3.2 SNS のメッセージ

Facebook や LINE 等の特定のユーザー間でやりとりされるメッセージは、電子メールに似た機能を持っている。しかし、これらは公職選挙法上の「電子メール」には該当せず、ウェブサイト等に該当するとされている[インターネット選挙運動等に関する各党協議会: 2013、総務省: 2013]。

今回の公職選挙法改正では、電子メールによる選挙運動について送信することができる者に規制を設け、第三者による送信の解禁を見送っている。その理由として挙げられているのは、①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、②複雑な送信先規制等を課しているため、一般の有権者が処罰(2 年以下の禁錮、50 万円以下の罰金)され、さらに公民権停止になる危険性が高いことである[インターネット選挙運動等に関する各党協議会: 2013]。

ところで、今回の公職選挙法の改正に伴い、特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律(プロバイダ責任制限法)が改正され、新たに「公職の候補者等に係る特例」(第 3 条の 2)が置かれている。

本特例は、ウェブサイトへの書き込み等によって、自己の名誉が侵害されたとする公職の候補者等がプロバイダや電子掲示板管理者等の特定電気通信役務提供者(プロバイダ等)に対して、名誉侵害情報の削除を依頼した場合、プロバイダ等が書き込みをした情報発信者に対する賠償責任を負うことなく、削除に応じることのできる 2 つのケースを規定するものである。削除の申出主体は「公職の候補者等」に限定される。かつ権利侵害情報の種類は、選挙運動の期間中に頒布された文書図画による「名誉侵害」に限定される。その上で、①情報発信者に対する同意照会を 7 日間から 2 日間に短縮し、当該期間に情報発信者から削除に対する反論がなかった場合、②電子メールアドレス等の表示義務違反があった場合、名誉侵害情報をプロバイダ等が削除しても、賠償責任を負わないとするものである。

本特例の制定を受け、通信事業者 4 団体および著作権関係団体を主要な構成員とするプロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会から、「名誉毀損・プライバシー関係ガイドライン」の別冊として「公職の候補者等に係る特例」に関する対応手引き(初版 2013 年 4 月 30 日)が 5 月 8 日に公表されている。

このように公職選挙法と同時にプロバイダ責任制限法を改正した趣旨は、ウェブページにおける誹謗中傷等については一義的にはプロバイダ責任制限法に基づくプロバイダの対応に委ね、他方で密室性が高いので誹謗中傷やなりすましに悪用されやすく、送信先規制が複雑であり違法行為を行ってしまう可能性がある電子メールについては、公職選挙法で第三者による送信を禁止することによって、誹謗中傷やなりすまし、違法行為の発生

⁷ 答弁書第 92 号「参議院議員藤末健三君提出インターネットによる選挙運動解禁を受けた対応に関する質問に対する答弁書」内閣参議質 183 第 92 号平成 25 年 5 月 17 日。

を防止しようとしたものとみることができよう。

ところが、Facebook や LINE 等のユーザー間でやりとりされるメッセージは、ウェブサイト等に該当するとされている。このため、仮にこれらのメッセージにおける誹謗中傷が行われた場合、プロバイダ責任制限法に基づく対応を行うことになるが、このようなメッセージは通信の秘密(電気通信事業法 4 条 1 項)の保護対象であるからプロバイダ責任制限法の規定は適用されないという見解がある[大倉、2013]。

そもそもプロバイダ責任制限法は、「不特定の者によって受信されることを目的とする電気通信」(2 条 1 項)を対象とするものであるところ、Facebook や LINE 等のユーザー間でやりとりされるメッセージは、受信者を特定する必要があり不特定の者に対して送信されるものではないので、電気通信事業法 4 条 1 項に規定する通信の秘密を持ち出すまでもなく、これらのメッセージにはプロバイダ責任制限法の規定は適用されないとみることが可能であろう⁸。

他方で、公職選挙法の上では、これらのメッセージは電子メールには該当しないから、公職選挙法の規制対象とはならないことは前述の通りである。

このため、Facebook や LINE 等のユーザー間でやりとりされるメッセージは、プロバイダ責任制限法、公職選挙法のいずれの規制も受けることはなく、両者の間に存在する結果となっている。ウェブページにおける誹謗中傷等についてはプロバイダ責任制限法に委ね、電子メールについては、公職選挙法で第三者による送信を禁止して誹謗中傷や違法行為を防止するという意図は、Facebook や LINE 等のメッセージに対しては有効に機能しない構造になっているのである。

このため、「電子メール」と Facebook や LINE 等のメッセージとの取扱いについては、「電子メール」の定義のあり方も含めて、今後早急に検討することが必要であろう。

3.3.3 送信規制

選挙運動用の電子メールを、誰(送信者)が、誰に対して(受信者)、どのような手順を踏んで(オプト・イン又はオプト・アウト)送信することができるのかについては、今回の改正公職選挙法ではかなり複雑な規制が導入されている。

今回の公職選挙法改正により、電子メールを利用する方法による選挙運動用文書図画については、候補者・政党等に限って頒布することができるようになった(142 条の 4 1 項)。候補者・政党等以外の第三者は引き続き電子メールを用いて選挙運動を行うことは禁止されており、一般の有権者は電子メールを用いて選挙運動を行うことはできない。

選挙運動用電子メールの送信先には、一定の制限が加えられている(公職選挙法 142 条の 4 2 項・5 項)。選挙運動用電子メールは、次の送信対象者に対して、それぞれ次の電子メールアドレス宛に、送信できることとされている(142 条の 4 2 項)。

送信対象者	送信対象電子メールアドレス
あらかじめ、選挙運動用電子メールの送	選挙運動用電子メール送信者に自ら通

⁸ ここで「電気通信事業法 4 条 1 項に規定する通信の秘密を持ち出すまでもなく」としたのは、憲法上の通信の秘密と電気通信事業法上の通信の秘密との相違や、通信の秘密の具体的な内容について、近時再検討の動きがあるものの、依然として通信の秘密は違法な内容や誹謗中傷を内容とする通信の開示や捜査にあたっての大きな障壁として残っており、また通信の秘密保持義務の緩和に対して慎重な見方も少なくないためである。通信の秘密の内容について再検討の動きについては、「インターネットと通信の秘密」研究会:2013 を参照。

信の求め・同意を選挙運動用電子メール送信者に通知した者 (その電子メールアドレスを選挙運動用電子メール送信者に自ら通知した者に限る)	知した電子メールアドレス
政治活動用電子メール(選挙運動用電子メール送信者が普段から発行している政治活動用のメールマガジン等)を継続的に受信している者(その電子メールアドレスを選挙運動用電子メール送信者に自ら通知した者に限り、かつ、その後に政治活動用電子メールの送信を拒否した者を除く。)であって、あらかじめ、選挙運動用電子メールの送信の通知を受け、拒否しなかったもの	政治活動用電子メールに係る自ら通知した電子メールアドレスのうち、選挙運動用電子メールの送信拒否通知をした電子メールアドレス以外のもの

表 1 選挙運動用電子メールを送信することが可能な相手先

送信対象者のうち、あらかじめ、選挙運動用電子メールの送信の求め・同意を選挙運動用電子メール送信者に通知した者についてはオプト・イン(メールを送る場合、事前にユーザーの承諾を得ること)、政治活動用電子メール(選挙運動用電子メール送信者が普段から発行している政治活動用のメールマガジン等)を継続的に受信している者についてはオプト・アウト(事前にユーザーの許可を得ずにメールを送り、ユーザーがメール送信を拒否したい場合はその旨を申し出ること)という 2 種類の方法が取られている。

なお選挙運動用電子メールを送信する者は、電子メールアドレスを明らかにして選挙運動用電子メールの送信をしないように求める旨の通知を受けたときは、当該電子メールアドレスに選挙運動用電子メールを送信することは禁じられている(142 条の 4 5 項)。

なお、電子メールアドレスを選挙運動用電子メール送信者に自ら通知した者というときの「自ら通知」とは、どのような場合が該当するのであろうか。これについて、総務省「インターネット選挙運動解禁(公職選挙法の一部を改正する法律)の概要」では、次のような場合を例示している[総務省:2013]。

(自ら通知したと評価できる例)

- ・電子メールアドレスを記載した名刺その他の書面を選挙運動用電子メール送信者に交付すること
- ・選挙運動用電子メール送信者に対し通知するため、後援会の入会申込書に電子メールアドレスを記載すること
- ・選挙運動用電子メール送信者に対し電子メールアドレスを本文に記載した電子メールを送信すること

(自ら通知したとは評価できない例)

- ・選挙運動用電子メール送信者が名簿を購入し、又は当該選挙運動用電子メール送信者の選挙運動や政治活動とは別の目的で作成された名簿を譲り受け、その名簿に掲載されている電子メールアドレスを知るに至った場合
- ・選挙運動用電子メール送信者が電子メール配信代行業者を使用してメールマガ

ジンを発行している場合であって、その受信リストに登録されている電子メールアドレスが当該選挙運動用電子メール送信者に通知されないとき

3.3.4 メール転送

前述したように、電子メールの送信主体及び送信相手先は制限されているから、一般の有権者は、受信した選挙運動用の電子メールを他の第三者に転送することはできないと解される。選挙運動用電子メールを転送する行為は、一般的には、新たな送信行為であると考えられるためである。したがって、候補者・政党等以外の者は、候補者・政党等から送られてきた選挙運動用電子メールを転送により頒布することはできないことになる。

しかし、ただし、ウェブサイト等を利用する方法による選挙運動は候補者・政党等以外の者も行うことができる。このため、受信した選挙運動用の電子メールの内容をウェブサイトに転載することは差し支えないと思われる。また、Facebook や LINE 等のユーザー間でやりとりされるメッセージは電子メールには該当しないため、メッセージで転送することも可能であろう。

ただしこの場合は、表示義務が問題となる。

選挙運動又は当選を得させないための活動に使用する文書図画を掲載するウェブサイト等には、電子メールアドレス等を表示しなければならない(142条の3 3項、142条の5 1項)。電子メールアドレス等とは、電子メールアドレスその他のインターネット等を利用する方法により、その者に直接連絡が取れる情報とされている。具体例としては、電子メールアドレスの他、返信用フォームの URL、Twitter のユーザー名が挙げられる。掲示板等へ書き込む際に名乗るニックネームであるハンドルネームのみの記載では義務を果たしているとは認められないが、そこに張られたリンク先のウェブサイトへ連絡先情報が記載されている場合は、表示義務を果たしているとされている。

選挙運動用の電子メールをウェブサイトに転載、または SNS のメッセージで転送した場合には、いずれもウェブサイトによる選挙運動に該当すると思われるが、この場合の表示義務は、もとの電子メールの送信者に課せられるか、それとも転載・転送者に課せられるかという問題がある。選挙運動用電子メールを転送する行為は新たな送信行為であると考えられること、もとの送信者は自ら送信したメールが転載・転送された事実を了知することができないことからみれば、表示義務は、転載・転送者に課せられると解するべきであろう。

3.4 落選運動

3.4.1 落選運動の定義

公職選挙法は、選挙運動に関する定義を欠く。同様に落選運動に関しても明快な規定が存在しない。このため、選挙運動や落選運動については、解釈によってその内容を措定するということが古くから行われてきたが、統治の基本原理に関する一大変革があったにもかかわらず、大日本帝国憲法下における解釈と日本国憲法下における解釈の間には、大きな違いはない。選挙法の領域でも多くの著作を残した美濃部達吉の戦前、戦後の著作における選挙運動の定義を比較すると、それは明らかになるが(美濃部:1914、美濃部:1948)、次のように判例における選挙運動の定義もまた戦前・戦後で実質的にはほとん

ど変わるところはないのである。

大審院判決(大判昭和 3・1・14)

「所謂選挙運動トハ一定ノ議員選挙ニ付一定ノ議員候補者ヲ当選セシムヘク投票ヲ得若クハ得セシムルニ付直接又ハ間接ニ必要且有利ナル周旋勧誘若クハ誘導其ノ他初版ノ行為ヲ為スコトヲ汎称」、「直接ニ投票ヲ得若クハ得セシムル目的ヲ以テ周旋勧誘等ヲ為ス行為ニ限局セサルモノト解ス」(原文は旧漢字)

最高裁判決(最 3 小判昭和 38・10・22)

「公職選挙法には選挙運動の定義規定は見当らないけれども、同法を通読すれば、同法における選挙運動とは、特定の選挙の施行が予測せられ或は確定的となつた場合、特定の人がある選挙に立候補することが確定して居るときは固より、その立候補が予測せられるときにおいても、その選挙につきその人に当選を得しめるため投票を得若くは得しめる目的を以つて、直接または間接に必要かつ有利な周旋、勧誘若くは誘導その他諸般の行為をなすことをいうものであると理解せられる。このことは、大審院以来判例の趣旨とするところでもある」

最高裁判決(最 1 小判昭和 52・2・24)

「特定の公職の選挙につき、特定の立候補者又は立候補予定者に当選を得させるため投票を得若しくは得させる目的をもつて、直接又は間接に必要かつ有利な周旋、勧誘その他諸般の行為をすることをいうものであると解すべきである」

一方、落選運動については、落選運動に関する事例も乏しいため、議論が活発には行われてこなかった。落選運動に関する規制を新たに導入する上での知見は、必ずしも十分には存在していなかったのが従来の実情であろう。

公職選挙法の上では、「選挙の期日の公示又は告示の日からその選挙の当日までの間に、ウェブサイト等を利用する方法により当選を得させないための活動に使用する文書図画を頒布する」行為がウェブサイト等を利用する方法による落選運動にあたることとされている(142条の5)。インターネット選挙運動等に関する各党協議会「改正公職選挙法ガイドライン」においても、「単に特定の候補者(必ずしも1人の場合に限られない)の落選のみを図る活動」をさすものとしており、具体的な内容が必ずしも明確ではない[インターネット選挙運動等に関する各党協議会:2013]。このため、これまでにも実務や判例の蓄積がある選挙運動の場合とは異なり、落選運動の場合、何が落選運動にあたるのかについて明確になっていないままである。

また従来、公職選挙法では、いわゆる落選運動規制として、「当選を得しめない目的」と「投票を得しめない目的」という2つの目的の行為に関する規制が存在しており、落選運動の中には2種類が存在することになる。

「当選を得しめない目的」については、新聞紙、雑誌の不法利用(第148条の2)、買収及び利害誘導(221条)、氏名等の虚偽表示(235条の5)が禁じられ、「投票」を「得しめない目的」については署名運動(138条の2)と戸別訪問(138条)が禁じられていた。これ以外の落選運動を行ってよいのかどうかについては、明確な規定がなく、韓国等でみられる

ようなインターネット上の落選運動については、態様によっては人気投票の公表の禁止(第138条の3)、署名運動の禁止(第138条の2)に抵触する可能性があると考えられていた。

しかし、このように「当選を得しめない目的」(または得しめる目的)と「投票を得しめない目的」(または得しめる)とを法が使い分けているにもかかわらず、両者の異同については、必ずしも明らかではない。

まず美濃部達吉の解釈を見ることにしたい。

衆議院議員選挙法昭和22年改正法では「投票ヲ得若ハ得シメ又は得ザラシムルノ目的ヲ以テ」戸別訪問することを禁止しているが、ここでいう「投票ヲ」「得ザラシムルノ目的ヲ以テ」の戸別訪問に該当する行為は、美濃部の著書を引用すると、次のようになる[美濃部:1948]。

議員候補者が自分に投票を得る為、或は他の者が候補者の為に投票を得しむる為、或は候補者と其の他の者とを問はず反対派候補者の当選を妨ぐる為に為す戸別訪問は、すべて之に該当し犯罪を構成する(原文は旧漢字)。

美濃部の解釈を敷衍すると、反対派候補者の「当選を妨ぐる」ための行為はすべて投票を「得ザラシムル」行為に該当する、ということになる。衆議院議員選挙法昭和22年改正法の戸別訪問の禁止に関する限り、美濃部の解釈によれば、反対派候補者の当選を妨げるための行為は投票を得しめない行為に包含されることになろう。ただ、美濃部の他の著作を参照しても、反対派候補者の当選を妨げる行為が投票を得しめない行為に包含されるということは両者が同義であるというのかどうかは、判然としない。

他方、林田和博は、「投票を得若しくは得しめ又は得しめない目的を有することを要する目的罪であり、直接選挙人に対してかかる目的を有することを要するものと解されるから、相手方は選挙人たる必要がある」としている[林田:1958]。「反対派候補者の当選を妨ぐる為に為す戸別訪問は、すべて之に該当」という美濃部の解釈に比較すると、林田の解釈では戸別訪問の相手先が選挙人ではない場合は投票を得しめない目的での罪は成立しない、としている点で、美濃部よりも狭義にとらえているものと思われる。

また「投票を得しめない目的」(または得しめる)と、「当選を得しめない目的」(または得しめる目的)とは同義ではなく、「投票を得しめない目的」は「当選を得しめない目的」よりも射程が狭いとする見解もある。それによれば、単に選挙運動を依頼する目的や、候補者に対する推薦を依頼する目的などによる訪問を行っただけでは、138条で禁じる「投票」を「得しめない目的」での戸別訪問を行ったとはいえない。したがってこの場合は、138条の「投票」を「得しめない目的」での戸別訪問罪は成立しないという[渡辺:1995]。また「当選を得しめない目的」には、公職の候補者個人に関する事項だけではなく、有力な選挙運動員に関する事項も含まれるという[渡辺:1995]。

3.4.2 改正公選法における規定

今回の法改正により、インターネット等を利用する方法により当選を得させないための活動に使用する文書図画を頒布する者の表示義務という条文が新たに設けられた(142条の5)。これによって、落選運動に一定の義務が課せられることになったが、逆にいえばイ

インターネットを利用して落選運動を行うことができるという点が明文化されたことにもなる。このことに注目した新聞等では、落選運動に関する特集記事が掲載されたりしている⁹。

本条は、当選を得させないための活動に使用する文書図画を頒布する者の表示義務であるから、前述した「当選を得しめない目的」と「投票を得しめない目的」との相違が問題となる。林田、渡辺らの見解に従えば、本条は当選を得しめない目的の行為を規制しているため、投票を得しめない目的の行為よりも適用範囲は広く、相手方が選挙人であるかどうかは問わないことになる。

また、落選運動(当選を得させないための活動)用の電子メールについては、一定の表示義務を満たせば、第三者も選挙運動期間中に送信することが認められることとなった(142条の5 2項)。電子メールを利用する方法により当選を得させないための活動に使用する文書図画を頒布する者は、当該文書図画に、①頒布者の電子メールアドレス、②頒布者の氏名・名称を正しく表示するようにならなければならないとされている。表示義務に違反した場合は、1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処するとされている(244条1項2号の3)。

問題は、本条の場合は違反したときの罰則が規定されており、違反者は刑事罰を科される可能性があるということである。現状のように落選運動とは何か曖昧なままでは、本人は落選運動のつもりではなく候補者を批判した内容で送信したメールが、落選運動用のメールであると判断される恐れがある。ここでいう当選を得させないための活動とは何かについて明らかにしておく必要があると考えられる。落選運動に関する明確な基準が存在しないため、特定候補への批判が落選運動に該当するかもしれないという状況は、候補者を批判したい者に対する表現の萎縮効果を生じさせるという問題がある。

また、選挙運動用電子メールと落選運動用電子メールとの間には、落選運動用電子メールである旨を表示する必要はないこと、送信拒否通知を行うことができる旨と送信拒否通知を行う際に必要となる電子メールアドレスその他の通知先を記載する必要はないこと、落選運動用電子メールは当日も送信ができることという相違が存在する。メールを受信する有権者の側からみれば、これらの相違について、必ずしも合理的な理由を見出すことはできない。

このように落選運動の規制については疑義がかなり存在しており、今後の検討の余地が大きいといえよう。

3.5 挨拶行為

3.5.1 改正の内容

従来は、選挙期日後、当選又は落選に関し、選挙人にあいさつする目的をもって文書図画を頒布し又は掲示することは、自筆の信書及び当選又は落選に関する祝辞、見舞等の答礼のためにする信書を除いて禁止されていた(旧178条2号)。このため、たとえばホームページに当選のお礼メッセージを掲載したり、Twitterでお礼をつぶやいたりすることは、違法であった。

⁹ 「どうなる落選運動」東京新聞 2013年5月12日、「<教えてネット選挙>(Q) 候補の情報を広めるには？」東京新聞 2013年6月30日など。また筆者自身は、「ネット選挙運動解禁議論 『落選運動』規制は疑問」(日本経済新聞 2013年3月25日)で、落選運動に関する条文が新設されたことについてコメントしている。

今回の改正により、選挙期日後に当選又は落選に関して選挙人に挨拶をする目的をもって行う行為のうち、インターネット等を利用する方法により行われる文書図画の頒布が解禁された(178条2号)。「インターネット等を利用する方法」であるので、ウェブサイト等だけではなく、電子メールを利用することも可能である。選挙期日後、ホームページにおいて当選又は落選に関する挨拶を記載したり、電子メールを利用して当選又は落選に関する挨拶をしたりすることができるようになった。

他方、候補者及び後援団体による挨拶を目的とする有料インターネット広告は、禁止される(152条1項)。従来もあいさつを目的とする有料広告は禁じられていたが、インターネット広告の禁止も追加されたものである。

3.5.2 問題点

前述したように、インターネットを利用する方法による選挙運動や落選運動は、解禁されたとはいっても依然としてさまざまな義務が課せられている。これに対して挨拶行為については、規制は格段にゆるい。

電子メールについては、第三者による送信を禁じる規定は見当たらないから、第三者が挨拶用の電子メールを送信することは可能であり、その場合に氏名、名称等の表示義務や挨拶用電子メールである旨を表示する必要はないと解される。また、送信拒否通知を行うことができる旨と送信拒否通知を行う際に必要となる電子メールアドレスその他の通知先を記載する必要もない。送信相手についても、特に制限はない。

このため、選挙の後のインターネットを利用した挨拶行為については、事実上次回の選挙の選挙運動に該当するような内容を除いて、ほとんど規制が存在しない状態となっている。選挙が終わった後のことであるから規制の必要性は薄いと判断されたものであろうが、今回の公職選挙法改正では電子メールによる選挙運動について送信することができる者に規制を設け、第三者による送信の解禁を見送った理由のうち、密室性が高く、誹謗中傷やなりすましに悪用されやすいという点は挨拶行為にもあてはまるのである。さらに、氏名、名称等の表示義務がないこと、あいさつ電子メールである旨を表示する必要はないこと、送信拒否通知を行うことができる旨と送信拒否通知を行う際に必要となる電子メールアドレスその他の通知先を記載する必要はないこと、送信相手制限がないこと等は、逆にみれば受信する有権者のほうは挨拶行為に関する電子メールは、誰から送られてきたのかも不明であるまま受信し、受信を拒否することもできないという状況を甘受しなければならないということである。

挨拶行為に関してはほとんど何の規制も加えないままで特に問題は生じないのか、今後の推移に注目する必要がある。

また、今回の改正では「挨拶」という表記が用いられているが、従来の公職選挙法では「あいさつ」という表記も使用されており、公職選挙法の中には「挨拶」と「あいさつ」が混在している。たとえば、147条の2では、「職の候補者又は公職の候補者となろうとする者(公職にある者を含む。)は、当該選挙区(選挙区がないときは選挙の行われる区域)内にある者に対し、答礼のための自筆によるものを除き、年賀状、寒中見舞状、暑中見舞状その他これらに類するあいさつ状(電報その他これに類するものを含む。)を出してはならない。」と規定し、依然として「あいさつ状」という語を用いている。

「挨拶」と「あいさつ」とを区別する意義が存在しないのであれば、法文における表記は統一することが望まれる。

3.6 公職選挙法違反への対応

従来の選挙においては、公職選挙法違反行為に関して、買収や選挙運動の妨害などの悪質なものを除き、ポスターの掲示の態様等の違反はそれが明らかになった時点で選挙管理委員会が注意・警告し、または警察が選挙管理委員会に連絡して選挙管理委員会が注意・警告するというのが一般的であったと思われる。従来の選挙においては、選挙運動の主体が事実上候補者等に限定されており、一般の有権者が公職選挙法違反で処罰されるのは、買収、ポスターを破く、候補者等に暴力を振るう等の行為にほぼ限定されていた。

しかし、今回の参議院議員選挙におけるインターネット上の選挙運動に関しては、マスメディア上で公職選挙法に違反している可能性が高い事例がいくつか報じられた。

たとえばある選挙区では、陣営が支持者に対して友人・知人の電子メールアドレスを教えてくださいるように依頼し、集めた電子メールアドレスに対して選挙運動用の電子メールを送信したという事例があったが、このような方法による選挙運動用電子メールの送信は違法である可能性が高い。このような方法によって電子メールアドレスを集めることは、「あらかじめ選挙運動用電子メールの送信の求め・同意を選挙運動用電子メール送信者に通知した」とはいえないためである。

しかし、今回は法の周知期間が短かったということもあってか、このように公職選挙法に違反している可能性が高いインターネット選挙運動について、各地の選挙管理委員会が積極的に注意や警告を行ったという事例はみられず、本稿執筆時点では警察が立件したという事例もないようである。

インターネット上の公職選挙法違法行為に注意や警告を行い、悪質なものについて立件するには、インターネット上の選挙運動について常時監視を行わなければならない、違法行為の証拠を収集することも必要となる。韓国ではインターネット選挙運動を選挙管理委員会が常時監視する体制が整備されているが、わが国においては、選挙管理委員会が違法行為を監視し、インターネット上での違法行為の証拠を収集することは困難である。このため、今後はインターネット選挙運動に関する限り、選挙管理委員会の注意・警告という役割は限定的にならざるをえないであろう。

その反面で、違反した場合の罰則も付されている公職選挙法の禁止規定に明らかに違反している行為が、インターネット上のものであるからという理由で放置されることは、望ましくない。違法行為を行った者のほうが得をするのであれば、公正で公平な選挙という公職選挙法の理念を没却することになる。インターネット上の公職選挙法違反への対応を、誰がどのように行うべきかは、今後の大きな課題である。

また、今回の参議院議員選挙では、ある候補者の公式 Twitter のフォロワー(閲覧者)の大半が選挙権のない外国人を名乗るアカウント(登録者名)で占められ、公式 Facebook でも、賛意を示す「いいね!」をクリックしたユーザーのうち約 8 割がトルコから寄せられていたという事例が報じられた。この事例では、何者かが、何らかの手段によってフォロワーや「いいね!」を金銭で購入し、候補者の支援目的やいたずら目的で追加した可能

性があるとされている¹⁰。それが事実であるかどうかは判然としないが、事実であるとすれば、このような事例が、候補者に関する虚偽事項公表罪(235条等)に該当するののかも、今後の検討課題であろう。

4 今後の課題

本稿で述べてきたように、改正公職選挙法の中には、さまざまな問題点が存在する。選挙運動用電子メールの第三者による解禁の問題とあわせて、公職選挙法を次回に改正する際には検討の対象とするべきであろう。

インターネット及びそれを利用するサービスの進歩は、まさに日進月歩であり、「ドッグイヤー」どころか、「マウスイヤー」であるというような表現も見受けられる。さまざまな新たな利用形態が今後も次々に生まれると予想されるが、それらの新たな利用形態にどのように公職選挙法を適用すべきか、まさに「ドッグイヤー」や「マウスイヤー」の速度で検討を進めることが求められているといえよう。

謝辞

本稿は、科学研究費補助金基盤研究(C)「熟議の民主主義の形成を実現する情報法制度」(課題番号 23530135)の研究成果の一部である。

参考文献

- [1] 飯田泰士『ネット選挙のすべて』明石書店(2013年)
- [2] インターネット選挙運動等に関する各党協議会「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(第1版:平成25年4月26日)」(2013年)
http://www.soumu.go.jp/main_content/000222706.pdf (2013年7月28日閲覧)
- [3] 「インターネットと通信の秘密」研究会「インターネット時代の『通信の秘密』再考」(2013年)
<http://lab.iise.ac.jp/~hayashi/Report.pdf> (2013年7月28日閲覧)
- [4] 大倉健嗣「公職選挙法等とメッセージングアプリ」情報ネットワーク法学会編『知っておきたいネット選挙運動のすべて』商事法務(2013年)89-90頁
- [5] 大西 裕編『選挙管理の政治学』有斐閣(2013年)
- [6] 岡村久道「ネット選挙運動の解禁 1」地方議会人 44巻3号(2013年)58-62頁
- [7] 岡村久道「ネット選挙運動の解禁 2」地方議会人 44巻4号(2013年)58-62頁
- [8] 岡村久道「ネット選挙運動の解禁 3」地方議会人 44巻5号(2013年)50-54頁
- [9] 河村和徳・湯浅塾道・高選圭編『被災地から考える日本の選挙—情報技術活用の可能性を中心に—』東北大学出版会(2013年)
- [10] 清原聖子・前嶋和弘編『インターネットが変える選挙』慶應義塾大学出版会(2011年)
- [11] 情報ネットワーク法学会編『知っておきたいネット選挙運動のすべて』商事法務(2013年)
- [12] 総務省「インターネット選挙運動解禁(公職選挙法の一部を改正する法律)の概要」(2013年)
http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/img02/pdf/000224709.pdf
(2013年7月28日閲覧)
- [13] 柚 正夫『日本選挙制度史』九州大学出版会(1986年)

¹⁰ 「参院選:落選の自民・金子氏陣営、ネットの支持水増しか 短期に急増、大半が外国人 「いいね!」トルコから8割」毎日新聞 2013年7月22日夕刊。

- [14] 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)
- [15] 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)
- [16] ネット選挙研究会編『公職選挙法に基づくインターネット選挙要覧』国政情報センター(2012年)
- [17] ネット選挙研究会編『Q & A インターネット選挙 公職選挙法の一部改正』国政情報センター(2013年)
- [18] 林田和博『選挙法』有斐閣(1958年)
- [19] 前田英昭『選挙法資料』高文堂(2003年)
- [20] 三浦博史『完全解説 インターネット選挙』国政情報センター(2013年)
- [21] 美濃部達吉『選挙法大意』三省堂(1914年)
- [22] 美濃部達吉『選挙法詳説』有斐閣(1948年)
- [23] 安田 充・荒川 敦『逐条解説公職選挙法 上・下』ぎょうせい(2009年)
- [24] 湯浅塾道「インターネット選挙運動解禁の課題」月刊選挙 66 卷 4 号(2013年)3-8 頁
- [25] 湯浅塾道「参議院議員選挙を振り返る」月刊選挙 66 卷 8 号(2013年)3-10 頁
- [26] 湯浅塾道「選挙運動期間中にウェブサイトや電子メールを利用して選挙運動を行うことは可能か」夏井高人・岡村久道・掛川雅仁編『Q & A インターネットの法務と税務 追録第 38・39 号』新日本法規(2013年)466 の 11 頁
- [27] 湯浅塾道「ウェブサイトや電子メールを利用して、特定の候補者が当選しないようにするための落選運動を行ったり、期日後に当選や落選に関するお礼などの挨拶を行ったりすることはできるか」夏井高人・岡村久道・掛川雅仁編『Q & A インターネットの法務と税務 追録第 38・39 号』新日本法規(2013年)466 の 15 頁
- [28] 湯浅塾道「ウェブサイトの作成・管理運営会社が、候補者に代わって選挙運動用のウェブサイトの作成や SNS への書き込みを行うことは可能か」夏井高人・岡村久道・掛川雅仁編『Q & A インターネットの法務と税務 追録第 38・39 号』新日本法規(2013年)467 頁
- [29] 渡辺咲子『Q & A 選挙と捜査』立花書房(1995年)