

特別寄稿

S N S時代の選挙運動と課題 ー有料インターネット広告に関する法整備についてー

ふなやま
船山

ひでたか
秀高

●衆議院議員浅野哲 秘書・日立製作所労働組合 特別中央執行委員

はじめに

2024年は「新ネット選挙元年」とも呼ばれるような節目の年となった。SNSを中心とした新たな選挙運動の展開が大きな注目を集め、政党・候補者・有権者のそれぞれにとって情報発信・応答の機会を広げるというプラスの作用をもたらした。

一方で、東京都知事選挙や兵庫県知事選挙において、注目を集める選挙運動の様子を投稿してコンテンツの収益化を図るという新たな課題も浮き彫りとなった。これらのコンテンツは、公職選挙法の下で選挙運動における有料インターネット広告が原則禁止されている現状において、“非正規の広告”とも捉えられ、資金面の公平性・公正性の観点から改めて検証が必要である。加えて、政党等に認められている一部の有料インターネット広告についても、その費用に上限規制がなく、どうあるべきかについても考えていく必要がある。

本稿では、選挙運動における有料インターネット広告と収益化コンテンツの現状と課題を整理し、望ましい制度設計を検証する。

1. 増大するインターネット広告費

まず、広義のインターネット広告費について検証する。公職選挙法でインターネット選挙が本格的に解禁された2013年と2024年を比較すると、電通の調査では、2013年の日本の総広告費は5兆9,762億円、新聞、雑誌、ラジオ、テレビ（四大メディア）の広告費は2兆7,825億円、インターネット広告費は9,381億円であったのに対して、2024年の日本の総広告費は7兆6,730億円（2013年比1兆6,968億円増）、四大メディア広告費は2兆3,363億円（同4,462億円減）、インターネット広告費は3兆6,517億円（同2兆7,136億円増）となっている。

つぎに、選挙に関わる費用として、総務省の政治資金収支報告（総務大臣届出分）と政党交付金使途等報告書の公表値から、政治活動費における選挙関係費と宣伝事業費および機関紙誌発行費の合計をみると、2013年は参議院議員選挙が行われており、選挙関係費は93億1,800万円、宣伝事業費は239億7,500万円、機関紙誌発行費は231億1,900万円であった。対して、2022年の参議院議員選挙における選挙関係費は85億2,300万円（2013年比7億9,500万円減）、宣伝事業費は193億8,400万円

(同45億9,100万円減)、機関紙誌発行費は206億8,100万円(同24億3,800万円減)となっており、全体の支出額は減少している。

現行の政治資金規正法では、インターネット広告費について、報告義務のある支出項目として宣伝事業費を定めているが、それらは、「機関紙誌の発行以外の政策の普及宣伝に要する経費(選挙に関するものを除く。)」で、たとえば、遊説費、新聞・ラジオ・テレビの広告料、ポスター・ビラ・パンフレットの作成費、宣伝用自動車の購入・維持費の類」と示されており、具体的にインターネット広告費に類するかは明示する義務がない。そこで、インターネット広告費について、情報公開している代表的なプラットフォームであるGoogleおよびMetaのデータで検証する。

2013年当時はGoogleの透明性レポートやMeta広告ライブラリが未整備であり、公式なプラットフォーム別の開示データは存在していなかった。

それから9年後の2022年参議院議員選挙では、政党によるネット広告活用が本格化し、2社の公開情報によれば主要政党のオンライン広告費は軒並み数千万円規模に達し、合計は約3億9,800万円に上った。

また、時事通信によれば、2023年の政治資金収支報告書にて立憲民主党は「ネット発信費」として約1億2,900万円を計上、日本維新の会は「SNS広告費」と「WEB広告掲載料」として計8,600万円以上を計上、公明党は「ユーチューブ広告代」として約2,900万円、国民民主党は「ライブ配信費」として約700万円をそれぞれ計上したとされている。自民党は「広告宣伝費」等に含まれるとみられる。

これらのことから広義のインターネット広告費はこの10年で2兆7,136億円増加し、政治活動・選挙運動における有料インターネット広告についても近年急増している。また、政治資金規正法上

は広告の内訳を明確に分類・開示する義務がなく、四大メディアとインターネットとの区別も不透明であり、有料インターネット広告が選挙において益々重要となってきた現状に対して制度が追いついておらず、透明性と公正性の確保に課題があると言える。

2. 法規制の現状と問題点

公職選挙法は、お金のかからない選挙のため、また、候補者間の選挙運動の機会均等を図るために、選挙公営制度により選挙運動費用に対するさまざまな制限を設けてきた。たとえば、ポスターの掲示数、ビラの配布枚数、選挙カーの使用台数など物理的媒体には明確な上限や制限を課しており、候補者間の資金力による不公平が生じないよう制度的に工夫されている。

また、公職選挙法では選挙運動のために有料インターネット広告を掲載することを原則として禁止しており、この規定に違反して有料インターネット広告を掲載させた者は、2年以下の禁錮又は50万円以下の罰金に処することとされ(改正公職選挙法第243条第1項第3号の3)、選挙権及び被選挙権が停止される(公職選挙法第252条第1項・第2項)。

具体的には、以下の有料インターネット広告を禁止することとしている(改正公職選挙法第142条の6)。

1. 候補者・政党等の氏名・名称又はこれらの類推事項を表示した選挙運動用有料インターネット広告(同条第1項)
2. 1の禁止を免れる行為としてなされる、候補者・政党等の氏名・名称又はこれらの類推事項を表示した、選挙運動期間中の有料インターネット広告(同条第2項)
3. 候補者・政党等の氏名・名称又はこれらの類

推事項が表示されていない広告であって、選挙運動用ウェブサイト等に直接リンクした、選挙運動期間中の有料インターネット広告（同条第3項）

なお、政党等については、上記1に該当するものを除き、選挙運動期間中、当該政党等の選挙運動用ウェブサイト等に直接リンクした有料インターネット広告を認めることとしている（改正公職選挙法第142条の6第4項）。

これは、政党等は2013年の法改正前から、選挙運動期間中、政党等のウェブサイトリンクを張った政治活動用の有料インターネット広告が認められていたことから、法改正後も引き続き、同様の態様で行われる有料インターネット広告については認めるといった趣旨に基づくものである。

また、政党は本部のみならず、支部についても選挙運動用ウェブサイト直接リンクする有料インターネット広告を掲載させることができる。

図1：政党が選挙運動用ウェブサイト直接リンクする有料インターネット広告を掲載させる例



以上から、インターネットを用いた選挙運動については2013年の改正で一部解禁されたが、その内容は主に候補者や政党が自ら発信するWebサイトや電子メールに関するものが主であり、有料インターネット広告については、政党等が選挙運動用ウェブサイト直接リンクするバナー広告のみ例外的に認められているに過ぎない。

表1：インターネット選挙でできること/できないこと

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（フェイスブック、ツイッター等）※1	○	○	○
	政策動画のネット配信	○	○	○
	政見放送のネット配信	△※2	△※2	△※2
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 著作権接権者（放送事業者）の許諾があれば可。

ここで課題となるのは、例外的に認めている一部の有料インターネット広告については、その費用に上限規制がないことである。たとえば、2019年に当時Twitter（現X）およびTikTokが政治広告に対する懸念から、その掲載を全面的に禁止する措置をとった。しかしながら、2022年にはTwitter社が買収されたことを受けて、運営方針が変更され政治広告が再び可能となった。このように、プラットフォームの広告ポリシーは、企業の経営判断や社会情勢などにより短期間で大きく変動する可能性があるが、急遽、有料インターネット広告が掲載可能となった場合に、費やす政党の資金力の差がそのまま選挙結果に直結する懸念がある。公職選挙法はこのような環境の変化に即応できる構造になっていない。

さらに、SNS上ではアテンションエコノミー、フィルターバブル、エコーチェンバーといった情報の偏在が以前から指摘されているが、有料広告はその中でも優先して表示される構造にある。つまり、有料広告はプラットフォーム上での表示順位において優先度が高く、視聴者の嗜好や行動履歴に基づいたターゲティング広告として強い影響力を持つ。このため、視聴者の情報リテラシーや誤情報への備えとは異なる観点で、公平・公正な選挙運動を担保するための制度的対策が必要である。

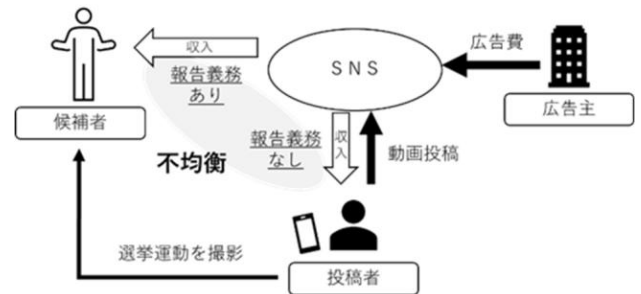
3. 政治系切り抜き動画の収益化がもたらす不均衡

近年の選挙におけるSNSへの投稿では、候補者自身による投稿だけでなく、第三者が政治的な動画を撮影・投稿し、その視聴数に応じてプラットフォーム（YouTube等）から広告収益を得る事例が増加している。具体的には、昨年の東京都知事選挙や兵庫県知事選挙でも政治家の発言を切り抜いて、文字などを載せて編集する「切り抜き動画」が急増しており、NHKによれば2025年2月時点で総再生回数は35億回にも上るとされている。

これらの動画は候補者を直接的に支援する内容であることが多く、実質的に選挙運動に該当する場合もあるが、現在の公職選挙法ではこのような行為は禁止されていない。他方、政治資金規正法では、候補者や政党に収支報告義務が課されており、選挙に関する広告費や寄附等はすべて収支報告書に記載する必要がある。これにより、広告費の出所や支払先を一定程度把握することが可能である。一方で、候補者と直接関係のない第三者が投稿した動画については、たとえ広告収益が発生しても、その収益は投稿者個人のものであり、政治資金としての報告義務は現行法上課されていない。さらに、こうした動画は投稿者とは別の編集者によって制作されることもあり、編集料が候補者側から支払われている場合でも、その支出が曖昧な形で処理されるケースがある。たとえば、動画編集やコンテンツ制作費として選挙関係費または宣伝事業費に含まれたとしても、支出先が投稿者でない場合、投稿と候補者との関係性は不明瞭になる。

このような構造により、事実上の政治広告や選挙運動が収益目的で展開されながら、報告義務の対象外となってしまう不均衡が生じている。

図2：政治資金規正法での収支報告義務について



さらに、投稿されるコンテンツの中には注目を集めるために内容が扇情的・攻撃的なものもあり、これらも広告収益の対象となっている場合がある。

2024年の衆議院議員補欠選挙（東京15区）では、政治団体「つばさの党」幹部が他候補の街宣車を追跡し、その動画をYouTubeで配信して収益を得ていた。

過激なコンテンツによる収益化の問題が、現状の有料インターネット広告に関する法整備に対しても課題を投げかけている。

まず、こうしたコンテンツは政党や候補者が投稿する正規の有料広告とは異なり、選挙運動費としての届出もなされず、法的なチェックを受けることなくネット上に流通し続ける。そのため、いわば“非正規の広告”効果を生んでおり、正規の広告（有料インターネット広告）と並行して選挙に影響を与えている。これが結果的に、資金をかけて政策を訴える候補者よりも、煽動的な主張を繰り返すYouTuberやSNSインフルエンサーの方が強い発信力を持つという矛盾を生む。

また、過激なコンテンツによる広告収益の構造は、広告主である企業や政党にとっても間接的な問題を引き起こす。YouTubeなどのプラットフォームでは、広告が自動的にアルゴリズムによってコンテンツに割り当てられるため、政治的中立を欠いた、あるいは虚偽情報を含むコンテンツに広告が表示されるリスクがある。これにより、正規の政治広告と区別がつかない形で視聴者に誤解を

与える恐れがある。

したがって、正規の広告と非正規の広告が並列に存在する現状は、選挙の秩序を乱すものであり、両者を包括的に捉えた制度設計が不可欠となる。今後の選挙においては、政党・候補者の有料広告のみならず、広告収益を得ることを目的とした政治系コンテンツの実態にも目を向け、選挙の健全性を確保する新たな枠組みが求められる。

この点については、湯浅塾道氏は『公職選挙法における有料インターネット広告禁止規定に関する近時の課題』（2021年）において、現行法が有料インターネット広告に関して極めて曖昧な定義と規制しか設けていないことに対して警鐘を鳴らしている。特に、広告媒体の多様化や収益化コンテンツとの境界の曖昧さを指摘し、候補者や政党が行う広告活動と第三者による投稿との間で適用される法的基準に大きなギャップがあることを問題視している。

4. 有料インターネット広告の 公平・公正な法整備案

これまでの検証を踏まえ、有料インターネット広告と非正規の広告をめぐる問題に対する包括的な解決策を、透明性とプラットフォーム対応の観点から踏まえて制度設計を提案する。

（1）費用の上限設定と情報公開

有料インターネット広告の費用に明確な上限を設定することで、資金力に左右されない公正な選挙環境を実現することが望ましい。

公職選挙法では選挙運動におけるテレビや新聞などの従来メディアに関する文書図画の量（費用）について厳格な規制があるが、有料インターネット広告には金額的な上限が存在していない。このため、政党や候補者が広告に投入する予算によっ

て情報の露出度が大きく左右され、資金の多寡が選挙結果に影響を及ぼしかねない状況が生まれている。特にSNSにおけるターゲティング広告は、比較的少ない費用でも特定の層に集中的に訴求できるため、資金格差が情報格差を拡大する構造を生み出している。こうした課題に対処するには、政治資金規正法において有料インターネット広告の費用明示を義務化して透明性を確保しつつ、公職選挙法でその費用に法的な上限を設定する必要がある。具体的な広告費上限の設定にあたっては、現行法で定められている他の選挙費用とのバランスを考慮する必要がある。たとえば、公職選挙法では選挙運動用のポスターやビラの印刷・配布枚数、選挙カーの使用などに明確な制限があり、それぞれの活動に応じた費用上限が事実上定まっている。これに準じて、インターネット広告についても、候補者1人あたり年間100万円、政党本部では1,000万円などといった段階的な上限設定が検討されるべきである。また、広告の種別（バナー広告、動画広告、SNS広告等）ごとに異なる単価や影響度を踏まえたガイドラインを策定し、政党や候補者が適切に広告予算を運用できるよう制度設計を行うことが望ましい。たとえば、バナー広告については単価が比較的安価であり、表示回数に応じた段階的な上限（例：月間上限30万円）、動画広告は拡散力や影響度が大きいいため、1件あたりの制作・配信コストを基準にした上限（例：1動画あたり上限50万円）、SNS広告についてはプラットフォームごとのクリック単価やターゲティング精度を考慮した上限（例：選挙期間中のSNS広告費は総額で100万円まで）など、種別ごとの具体的な金額の指針を設けることが実効性のある規制となる。

また、選挙期間中に投稿される非正規の広告についても、一定の法的な制限が必要である。公職選挙法第199条の2では、選挙運動に関して金銭

や物品を提供することを禁じており、報酬を得ることができるのは、選挙運動従事者として届け出た者に対する法定費用の範囲内の対価に限定されている。したがって、現行の公職選挙法に照らし、選挙運動に関しては、選挙費用として認められている対価の支払いを除き、「第三者が収益を得る形で金銭の授受は原則として認めない」ということを改めて明確に法制度として整理する必要がある。

そのうえで、YouTubeなどで投稿された選挙期間中の政治的収益コンテンツについては、これを明確にするため、SNSプラットフォームと連携して、届け出・報告制度や収益制限を課す新たな規定の導入が検討されるべきである。

(2) 第三者監査制度と政治資金監視委員会の設置

政治資金の透明性を確保するため、政党支出を監査・報告する第三者機関の設置を制度として定着させることが望ましい。

現状では、政党ごとにSNS運用の実務体制やリスクマネジメントが異なるため、共通のガイドライン策定に至っていない。制度を効果的に機能させるには、政党法や政治資金規正法などでガイドラインの作成と公表を義務化し、選挙管理委員会などが内容を検証する仕組みを構築する必要がある。近年の取り組みとして、2024年の第216回国会において、「政治資金監視委員会等の設置その他の政治資金の透明性を確保するための措置等に関する法律案」が成立した。この法律は、政党による広告費などを含む政治資金の支出状況について、第三者機関である政治資金監視委員会が定期的に監査・報告を行う制度を新設するものである。委員会には外部有識者が参加し、政治資金の透明性確保と説明責任の強化が期待されている。特にインターネット広告など、従来の制度では監視の手が及ばなかった支出に対しても包括的な対

応を可能とするものであり、今後の選挙制度改革の一つの礎として注目されている。

(3) 課徴金制度の導入

違反に対する金銭的制裁を制度化することで、インターネット広告規制の実効性を高め、公正な選挙を支えることが望ましい。

EU（欧州諸国）では、政治広告の透明性を高め、誤情報による選挙への悪影響を防ぐため、2024年に政治広告透明化規則を制定し、違反者に対して金銭罰を科す課徴金制度を導入している。広告主やプラットフォームが出稿表示義務やターゲティング規制に違反した場合、各国の監督当局が課徴金の制裁を科すことができる。科すことのできる金銭罰の上限額は、制裁の対象となる主体の経済力に基づかなければならず、次のいずれかとなる。

- (a) 対象となる政治広告行為サービスのスポンサー又は該当する場合には事業者の、年間収入又は年間予算のうちの高い方の6%。
- (b) 前会計年度における政治広告行為サービスのスポンサー又は事業者の年間世界売上高の6%。

また、フランスでは選挙法に基づき、選挙期間中の広告規制違反に対して金銭的罰則を課す制度が存在している。具体的には、候補者はキャンペーンアカウント（候補者が選挙期間中に開設・使用する専用の銀行口座）を用いてすべての選挙費用を詳細に管理したうえで、これを基礎として選挙後に収支報告書を提出し、選挙運動収支報告及び政治資金全国委員会（CNCCFP）が監査する。

米国では州単位で選挙運動に関する広告規制が整備されている例もあり、特にカリフォルニア州では、デジタル広告に対して比較的先進的な開示義務が課されている。2017年から2019年までの間に、1974年政治改革法（Political Reform Act

of 1974) が3回改正され、政治広告に関する透明性向上を目的として、テレビ広告、ラジオ、印刷媒体に加えて、オンライン広告にも開示義務が適用されている。また、「California Government Code § 84504.6」により、政治広告に出資した団体や個人を特定できるよう、オンライン広告にもスポンサー開示文言(“Paid for by”表示)を一定の形式で掲載することが義務づけられている。

また、政治広告のアーカイブ登録に関しても実効性ある制度が整備されている。過去12カ月の間で500ドル以上のオンライン政治広告費を支出した場合は、プラットフォーム側が広告情報を4年以上公開することが求められている。このような法制度により、選挙広告の資金源と出所の可視化が進み、有権者の判断に資する仕組みが制度的に担保されている。また、違反時には選挙管理委員会が調査権限を持ち、課徴金や罰金などの行政処分を行うことが可能となっている。具体的には、2020年のカリフォルニア州におけるロサンゼルス市長選支援団体が、複数のFacebookおよびInstagram広告を適切な開示なしで出稿した(“Paid for by”表示がなかった)ことや、Meta広告ライブラリ上でもスポンサー名が欠落したまま掲載されていたこと等により、罰金処分を受けている。

以上の諸外国の事例は、透明性の高い広告開示を求める点で、SNS広告を中心とした日本の無規制状態に対して一つの対照的なモデルを提供している。特に、選挙広告の視認性、スポンサー明記、虚偽的な視覚情報の禁止といった規制項目は、今後の日本の制度設計においても参考にすべき重要な論点となる。

日本においてこれらの制度が導入されていない主な要因は、課徴金の適用対象や計算方法、徴収の執行手続きなどについての制度設計が未整備であり、法的・技術的課題が多い点にある。課徴金

は財政的な制裁手段として有効である一方、恣意的な適用を避けるために厳密な運用ルールと監査体制が不可欠である。また、広告費の正確な把握には、政党・候補者側からの正確な報告が必要であり、その信頼性を担保するには、第三者機関による監査制度も併せて導入する必要がある。さらに、公職選挙法や政治資金規正法において、違反に対する金銭的制裁の概念が十分に整理されておらず、法的な整合性を確保するための見直しが求められる。

(4) 開示義務と広告ライブラリの設置

選挙広告の透明性を確保するためには、広告情報の開示と公的なライブラリの設置を制度化することが望ましい。

この提案が現状で制度化されていない要因の一つは、広告主である政党や候補者、プラットフォーム運営企業のいずれも、情報公開に対する法的な義務が現時点で明示されていないことにある。MetaやGoogleは独自の広告ライブラリを設けており、たとえば、Meta広告ライブラリ(Meta Ad Library)は、FacebookやInstagramに掲載されたすべての政治広告を一定期間保存し、広告主の名称、広告掲載期間、支出された金額の範囲、ターゲットとされた地域や年齢層などの詳細情報を公開しており、前述の諸外国の法整備に準拠する形で、選挙広告を最低7年間公開する運用としている。一般市民や研究者がこの情報を検索・確認できる点で、広告の透明性向上に貢献している。GoogleのTransparency Reportに含まれるPolitical Advertisingセクションも同様で、Google検索、YouTube、Gmail上で掲載された政治広告について、広告主、金額、地域、キーワードターゲティングなどの詳細を開示している。これにより、選挙期間中にどのような広告がどれだけ配信されたかを可視化できる仕組みとなっている。

しかしながら、日本では法律に基づく拘束力はなく、運用も任意にとどまっている。

インターネット広告の情報開示に関する包括的な規制法を整備するためには、所管省庁の明確化や、公職選挙法および政治資金規正法に新たな開示義務条項を設け、広告定義を明確化することが求められる。

(5) 選挙管理委員会による監視機構の創設

違法な広告を早期に発見・是正するために、選挙管理委員会に専門的な監視体制を設けることが望ましい。

現在の体制では、インターネット広告に特化した監視部門や専門職員が必ずしも存在せず、技術的にも人的にも十分な体制を整えているとは言えない。また、選挙管理委員会は地方自治体ごとに設置されており、対応に地域差があることから、全国的に一律の基準で監視・対応することが困難である。さらに、公職選挙法では選挙管理委員会に対してインターネット関連の監視・調査権限が明示されておらず、違反の発見があっても実効的な是正措置をとれないことがある。これを是正するには、法律上、明確な権限規定を新設するとともに、選挙管理委員会に技術職の増員とAI等の分析支援ツールの導入を進める必要がある。

おわりに

以上の検証と提案を踏まえて、公職選挙法はその目的に選挙にかかる費用を抑え、公正で民主的な選挙の実現をめざすとしながらも、現行では具体的に政治活動や選挙運動で有料インターネット広告がいくら使われているのか、明示・公開する義務がないため、統計やエビデンスに基づく政策作成、法整備が進められないことが問題だと考える。

有料インターネット広告は選挙における重要な訴求力であるが、現状のままでは資金力や拡散力に恵まれた候補者が過度な影響力を持つ結果を招きかねない。また、一般市民による過激な動画の収益化という問題も、民主主義の健全性を揺るがす新たな脅威である。本稿で提案したように、法的な支出上限、透明性のある広告開示、プラットフォーム連携、自主規制の整備など多方面からのアプローチを組み合わせ、より公正で信頼される選挙制度の確立を図る必要がある。選挙制度の進化は民主主義の進化であり、時代の変化を踏まえた透明性の確保や広告費の上限規制の導入といった法整備について議論を深めることが望ましい。

【参考文献・出典一覧】

- ・株式会社電通「2013年 日本の広告費」(2014年)、「2024年 日本の広告費」(2025年)
- ・総務省「政治資金収支報告書及び政党交付金使途等報告書」(2014年、2023年)
- ・Meta広告ライブラリ (Meta Ad Library Reports, Japan)
- ・Google Transparency Report (Political Advertising)
- ・時事通信「SNS・ネット活用盛んに 目立つ支出、YouTube収益化も—23年政治資金収支報告書」(2024年)
- ・総務省「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」(2013年)
- ・総務省「インターネット等を利用する方法による選挙運動の解禁等」
- ・産経新聞「つばさの党、配信中に視聴者から寄付 動画通じて収益 選挙妨害事件」(2024年)
- ・NHK「政治系切り抜き動画 総再生数35億超 誰が何のために？」(2025年)
- ・湯浅塾道「公職選挙法における有料インターネット広告禁止規定に関する近時の課題」(2024年)
- ・南亮一「EUにおける政治広告透明化規則の制定」(2024年)
- ・佐藤令「米英独仏の政治資金制度【第2版】」(2024年)
- ・奥村公輔「フランスの国民投票運動におけるインターネット利用の規制」(2021年)
- ・小久保智淳「カリフォルニア州における州民投票とインターネット広告規制」(2021年)