

# 電子投票に関する法制度の近時の動向

湯 浅 壱 道

## 1 はじめに

わが国においては、2001年6月、「e-Japan 2002プログラム」で地方選挙における電子投票導入が明記され、地方自治体の条例により電磁的記録式投票機を用いた投票を行うことができるよう公職選挙法の特例を定める「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律」（以下「電磁記録投票法」）が第153回国会で成立し、2002年2月に施行された。電磁記録投票法では、電子投票を実施したい自治体は、条例を定めることによりその自治体の議会選挙または市長選挙によって電子投票を行うことができるとしている。電磁記録投票法では、電子投票機を「電磁的記録式投票機」と呼び、「当該機械を操作することにより、当該機械に記録されている公職の候補者のいずれかを選択し、かつ、当該公職の候補者を選択したことを電磁的記録として電磁的記録媒体に記録することができる機械をいう。」と規定している。

これをうけて同年6月23日にわが国初の電子投票が岡山県新見市で実施されてから、すでに10年近い年月が経過した。

しかし、その後の電子投票の普及は足踏みが続いており、10市町村で延べ20回が実施されたにすぎない。

この間、2度にわたって国政選挙への導入が試みられた。2007年には、与党である自民党・公明党議員の法案提出により第168国会の衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において国政選挙への電子投票を可能とする公職選挙法特例法改正案<sup>1)</sup>が審議・可決されたが、同法案は民主党側がVVPATの導入を主張したのに対して与党が反対したため、次回の国会で継続審議されることになり、本会議における可決・成立には至らなかった。2009年には自民党の選挙制度調査会が2009年8月の衆議院議員総選挙から国政選挙

に電子投票を導入する法案を出そうとする動きがあったが、党内に強力な反対論もあり<sup>2)</sup>、結局意見を集約して法案を提出することができなかった。

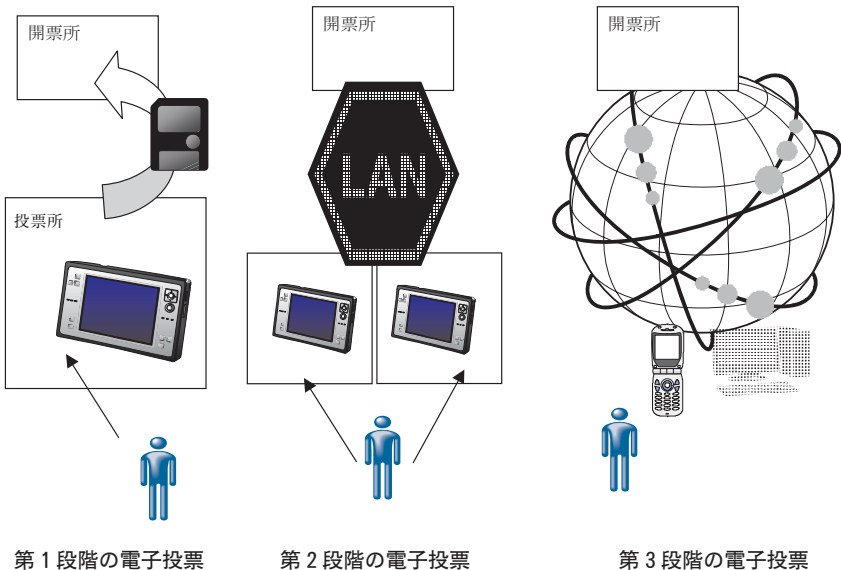
このような足踏みの背景には、電子投票における障害の発生がある。特に2003年7月20日に電子投票機を用いて行う投票により実施された岐阜県可児市議会議員選挙では大きな障害が発生した。可児市の電子投票では、投票所内で電子投票機と投票を記録するサーバとの間でLANを構成していたが、サーバで投票を記録するMOドライブの温度が上昇したため電子投票機が機能停止し電子投票が中断するというトラブルが生じ、有権者が投票できずに帰ってしまうという事態が発生したのである<sup>3)</sup>。このため選挙の規定に違反した違法行為があり選挙の結果に異動を及ぼす虞があるとして選挙の効力に関する審査の申し立てがあったところ、名古屋高裁で選挙無効と判断され、最高裁も高裁判決を支持した<sup>4)</sup>。最高裁が選挙無効を判示するという「可児事件」のインパクトは大きく、電子投票が普及しないために導入に要する費用が高額となり、費用が高額であることが電子投票の導入を妨げるという悪循環が生まれている。自治体では、電子投票を実施する条例を廃止する動きもあり、宮城県内で唯一電子投票を実施していた白石市では2010年9月に電子投票の休止を条例で可決し、2003年11月の市議選と市長選で電子投票を実施した際に障害を経験した神奈川県海老名市は2010年11月に条例廃止が市議会に提案された。

韓国においては、2008年国会議員選挙から第2段階の電子投票を全国的に導入する予定であったが<sup>5)</sup>、電子投票の導入を積極的に推進した盧武鉉大統領から李明博大統領への政権交代があった後与党となったハンナラ党議員の間では電子投票導入への慎重論が強く、導入は見送られた<sup>6)</sup>。

電子投票の先進国であったアメリカにおいては、直接記録方式 (Direct Recording Electronic = DRE) 電子投票機の障害が相次ぎ、DREへの不信感から、有権者が自分でマークするか、マークシート機<sup>7)</sup>によって印字された後に投票用紙に投入されたマークシート投票用紙を光学スキャナで読み取って電磁的投票記録に変換するという光学スキャン方式が主流となりつつある。電子投票の一種とはされているものの、投票用紙をOCRで読み取るにすぎないと

もいえ、投票用紙のOCRによる読み取り自体は日本国内でも一部で導入されている。

その一方で、第1段階：選挙人が指定された投票所において電子投票機を用いて投票する段階、第2段階：指定された投票所以外の投票所においても投票できる段階、第3段階：投票所での投票を義務づけず個人の所有するコンピュータ端末を用いて投票する段階という当初予想されていた3段階<sup>8)</sup>を踏む発展ではなく、いきなり2段階目や3段階目が実施される事例も生じている。



たとえばエストニアにおいては国政選挙・地方選挙で第1段階、第2段階の電子投票の経験を経ないでいきなり第3段階の電子投票を実施し、成功を収めている<sup>9)</sup>。本報告では、電子投票法制の近時の動向について概観し、今後の電子投票の可能性について考察を加えることとする。

## 2 アメリカにおける動向

2008年11月にアメリカ大統領選挙が実施され、民主党のバラク・オバマ上院議員（副大統領候補はジョセフ・バイデン上院議員）が勝利を収めた2008年大統領選挙は、2002年アメリカ投票支援法（Help America Vote Act of 2002= HAVA）<sup>10)</sup> が制定されてから2回目の大統領選挙に当たる。この選挙では大規模な開票の混乱や電子投票機の障害の発生等は報じられなかったが<sup>11)</sup>、2008年大統領選挙ではマークシートを光学スキャンする方式を採用した郡の数と同方式により投票した有権者の数が過半数に達した。また、一般の投票（障害者等を除く）についてすべてマークシート投票用紙により実施した州も増加した。

この背景には、DRE電子投票機に対して有権者投票確認監査証跡紙（VVPAT）<sup>12)</sup> 発行を義務づける州法の動向がある<sup>13)</sup>。

連邦法レベルではVVPAT義務づけには至っていないが、州法レベルでは、多くの州で2006年中間選挙までに直接記録方式電子投票制度にVVPAT装備を義務づける方向で法改正が進んだ。しかし、VVPATには反対論や懐疑論も根強く、結局、アメリカにおける電子投票の主流は、「機械式または電子光学的装置により示され投票者が作動させることができる投票の表示を記録するものであって、データをコンピュータ・プログラムにより処理し、投票データおよび投票用紙の画像を内部のメモリ装置に記録するもの」であり、「ハードコピー形式による投票データの一覧表を作成するか、リムーバブル・メモリ装置に保存するもの」<sup>14)</sup>、または「有権者がその選択をタッチスクリーン、プッシュボタンその他の手段を用いて直接電子的保存媒体に入力し、投票用紙がないもの」<sup>15)</sup>であるDRE電子投票機にVVPAT発行装置を取り付けるのではなく、光学スキャン方式への主役の交代がみられた。この傾向は今後も続くであろう。

## 3 エストニアにおける第3段階の電子投票

エストニアでは、2002年に電子政府構築の一貫として電子投票の実験を開始した。2005年の地方議会議員選挙で正式に電子投票が採用され、2007年に行われた国会議員選挙においてインターネットを介した第3段階の電子投票が実施

された。この電子投票は、インターネットに接続されている自宅、勤務先その他のコンピュータから行うことができるものであり、第3段階の電子投票が全国的に国会議員選挙で採用された世界初の例である。さらに2009年6月には、欧州議会議員の選挙をやはり同じように第3段階の電子投票により全国的に実施した。

第3世代の電子投票の実現にあたって大きな問題となる点として、選挙人の本人確認およびなりすましの防止という点が挙げられるが、エストニアの第3世代の電子投票の実現の上では、ICチップを内蔵し電子署名をすることが可能となっているIDカード（身分証明書）の普及が選挙人の本人確認およびなりすましの防止に貢献している。1999年に身分証明書に関する法律<sup>16)</sup>が制定され2000年1月に施行されたほか、2000年には電子署名法<sup>17)</sup>を制定した。電子署名法の規定によりICチップを内蔵したIDカード（身分証明書）によって電子署名することが可能になった。また行政手続法<sup>18)</sup>にも、電子署名に関する規定が設けられた。IDカード保持の義務化とIDカードによる電子署名の同時導入により、IDカード普及が急速に普及した<sup>19)</sup>。IDカードによりカードリーダーを装着し専用ソフトウェアをインストールした自宅や職場のほか、公共施設のコンピュータからも本人確認を行って投票できるようになっている。身分証明書の偽造等に対しては刑法347条が5年以下の懲役を規定し<sup>20)</sup>、選挙法が「選挙人は、自分自身で投票しなければならない。」と規定して、なりすましに対する抑止としている<sup>21)</sup>。

改正2005年地方議会選挙法<sup>22)</sup>は、電子投票について次のように規定している。

#### 50条【電子投票】

1 選挙人は、本法44条2項3号に定める期間中に選挙管理委員会のウェブページ上で電子的に投票することができる。選挙人は、自分自身で投票しなければならない。

2～5 略

6 選挙人は、次の各号によって投票を変更することができる。

(1) 本法44条2項3号の定める期間に、電子的に再投票する。

(2) 本法46条～49条または51条に規定する手続に従い、投票日の6日前から4日前までに投票用紙で投票する。

興味深いのは、投票の変更(再投票)を許容しており、このことが大統領による憲法審査裁判手続法の規定に基く最高裁判所に対する出訴(地方議会選挙法が憲法違反であると宣言することを求める)<sup>23)</sup>を最高裁判所が退けることにつながった点である<sup>24)</sup>。最高裁判所は、「インターネット投票は投票の監視ができないので、強要や買収が行われる蓋然性は高いが」、「仮に選挙人が何者かに強要されて電子投票を行わなければならなかったとしても、その選挙人は電子投票または紙の投票によって再度投票し強要された投票を変更することが可能であるから、投票の自由を絶対的に侵されるということはない。選挙人が電子投票によって行った投票を後から変更することができるという可能性は、電子投票における投票の秘密と自由を保障するためには不可欠である」<sup>25)</sup>と評価している。

#### 4 フィリピンにおける「自動化選挙」

フィリピンの選挙における情報通信技術の導入は、1992年に策定された「選挙近代化作戦」を端緒とする<sup>26)</sup>。1996年以降は有権者名簿の電子化が推進され、2002年以降はすべて従来は手作業で行われていた有権者登録と本人確認の電子化、開票と集計の自動化、選挙結果の電子送信を核とする自動化選挙(Automated Election)を選挙管理委員会が推進した<sup>27)</sup>。開票と集計の電子化にとどまらず、投票所と開票所との間で投票結果の電子送信を行うことで第1段階と第2段階の中間的な段階の電子投票を実施しようとしたことになる。2007年には選挙管理委員会に選挙の自動化を行う権限を付与する法律が制定された。

その後フィリピンでは2010年5月の大統領選挙で正式に自動化選挙(Automated Election System = AES)を導入した。導入にあたっては、アメリカを中心とした先例を十分に調査してその教訓を取り入れたとみられる。たとえば障害が多く発生していたDREの導入は見送られており、ベンダー選定にあたって選挙管理委員会は詳細なプロジェクトの仕様書<sup>28)</sup>に基づき行くと同

時に、選挙当日も投票の進行中に無作為で投票用紙を抽出して手作業でも開票する等の手順を定めている<sup>29)</sup>。

フィリピンの自動化選挙においては、原則としてペンで投票用紙のマークシートにマークし、マークシートを各投票所にスタンドアロンで設置された光学スキャナで読み取って電磁的記録に変換する。光学スキャナはスキャン結果を外部記憶媒体に記録するが、スキャナにはロール紙とプリンタが装備されているため、記録状況を確認することができる。また当該記録は、開票結果送信専用のネットワーク経由（一部はベンダーが用意した衛星回線経由）で投票所から開票所に送信された。

自動化選挙の成功は、伝統的に不正が多くかつ非効率であったため、市民団体の活動によって選挙の公正が維持されてきた側面が大きい「市民社会依存型選挙ガバナンス」にも影響を与えられると思われる<sup>30)</sup>。しかし、依然として選挙における不正疑惑は後を絶たず、記録媒体のすり替え疑惑、純正品以外のロール紙の使用によるすり替え疑惑なども生じている。

## 5 おわりに

前述したとおり、日本では電子投票の導入が事実上頓挫しているといってもよい。しかし諸外国では、当初主流となると見込まれていたDRE電子投票機以外の方式の普及、第1段階から第3段階への普及という当初想定した流れを踏まない導入などの事例もある。

その過程では、可視的でない電磁的記録に対する有権者の不信感が明らかとなった。電子投票の導入に当たり投票立会人制度など従来の手続やプロセスを省略したことの是非や電子政府における国と技術標準との関係も再考しなければならないであろう。

選挙の際に、わざわざ投票所に出向かなくても、自宅のパソコンや携帯電話から投票ができるようになれば、投票所に行くのが億劫でこれまで棄権していた有権者が投票するようになり投票率が向上することが期待できる。また本格的な高齢化社会の到来を迎えて、年配の有権者にとっては自宅から投票できる



ようになることは非常に好都合であり、特に財政難から経費節減のため投票所の設置数を削減する自治体が増加しているため<sup>31)</sup>、高齢者の投票機会の保障が大きな問題として浮上している。選挙の当日に旅行や出張で自宅のある地域から離れていても、インターネットに接続されたパソコンや携帯電話さえあれば投票できるのであれば、期日前投票や不在者投票を行う必要もなくなる。住民投票制度の本格的な導入や、国民・市民が自らの意見を表明し討論し合ったり合意を形成したりする制度の導入の動きをふまえると、情報通信技術（ICT）を用いて国民が政治的意思を表明する制度を適切に設計・運用していくことは今後も不可欠である。このため、電子投票に関する法的基盤について、諸外国の例をふまえてネット選挙運動の規制等とも関連させながら今後も再検討し、電磁記録投票法の改正を進めることが必要であろう。

※本稿は、2010年12月11日に情報ネットワーク法学会において発表した内容を加筆修正したものである。

## 注

- 1) 地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律案。

[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/007116820071207002.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/007116820071207002.htm)

- 2) 党内の反対論として、たとえば山本一太参議院議員のブログを参照。

<http://ichita.blog.so-net.ne.jp/2009-05-14-1>

- 3) 可見市の電子投票のシステム構成は、投票端末（クライアント機）とシステムを制御する主装置（投票サーバ機）を投票所内ネットワークで接続するクライアント・サーバ方式が採用され、投票は投票サーバ機内の光磁気ディスク（MO）に記録されることとなっていた。選挙当日は全29か所の投票所において投票サーバ58台（予備機29台を含む）、投票端末機189台（予備機29台を含む）を使用して投票が行われた。しかし投票サーバの放熱ファンの位置を変更する等したことにより、投票サーバ内部の放熱が不十分となり、MOユニットの温度が規格値よりも上昇して投票の記録の遅延を来し、投票端末のタイマー内に投票サーバが応答できない状態になった。電子投票機の異常状態は、投票所により異なり、最も異常状態が短い投票所で9分間、最も長い投票所では1時間23分間で、全29投票所の合計時間は15時間33分間であった。異常発生時間中の電



子投票機の状態は不安定で、投票が成城に記録される場合もあったが、投票の記録の失敗又は遅延も認められ、これらが混在した状態にあった。また全ての投票所において電子投票機が完全に稼働停止又は機能を停止する時間帯もあり、投票を断念した選挙人が相当数存在した。

- 4) 名古屋高判平成17年3月9日判時1914号54頁、判例地方自治1208号276号40頁。最判平成17年7月8日判例地方自治276号35頁。
- 5) 湯淺壑道「韓国の電子投票」九州国際大学『社会文化研究所紀要』59号(2006年11月)71頁以下参照。
- 6) 『朝日新聞』2008年12月4日(菅沼栄一郎記者執筆)。
- 7) Ballot marking device = BMD.アメリカ連邦選挙支援委員会の用語集(日本語版)は、BMDについて「投票印付け装置」と訳している。米国選挙支援委員会『主な選挙関連用語の一覧表 日本語』(2008年)16頁。
- 8) 電子機器利用による選挙システム研究会「電子機器利用による選挙システム研究会報告書」(2002年)
- 9) 湯淺壑道「第三段階の電子投票と法制度」情報ネットワーク・ローレビュー9巻2号(2010年)67頁以下。
- 10) HELP AMERICA VOTE ACT OF 2002, PUB.L. 107-252 (2002).
- 11) Charles Stewart, *Election Technology and the Voting Experience in 2008*, Paper prepared for presentation at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, April 2-5, 2009. [http://vote.caltech.edu/drupal/files/working\\_paper/WP%2071.pdf](http://vote.caltech.edu/drupal/files/working_paper/WP%2071.pdf)
- 12) VVPATについては、湯淺壑道「アメリカにおける電子投票の近時の動向」九州国際大学法学論集11巻1・2・3合併号(2005年3月)23頁以下、湯淺壑道「アメリカの電子投票におけるVVPATの現状と課題」情報ネットワーク・ローレビュー第6巻(2007年5月)187頁以下、湯淺壑道「各国の電子投票制度」九州国際大学法学論集14巻3号(2008年3月)89頁以下を参照。
- 13) 梅田久枝「2002年アメリカ投票権法の実施状況—電子投票制度導入問題を中心に」外国の立法231号(2007年)152頁以下。
- 14) FEDERAL ELECTION COMMISSION, 1990 VOTING SYSTEMS STANDARDS (1990).
- 15) Federal Election Commission, *Direct Recording Electronic*. <http://www.fec.gov/pages/dre.htm>.
- 16) Identity Documents Act, RT1 I 1999, 25, 365 (1999).
- 17) Digital Signatures Act, RT1 I 2000, 26, 150 (2000).
- 18) Administrative Procedure Act, RT1 I 2001, 58, 354 (2001),
- 19) カードの表側には、表側には顔写真とサインともに、カード保持者の氏名、国民ID番号、生年月日、性別、市民権、カード番号および有効期限が印字され、裏面にはカード保持者の出生地、カード発効日、居住許可に関する項目等が印字される。IDカード

- を発行する際には、2種類のPINコードが与えられる。1種類は本人認証用であり、もう1種類は電子署名用である。さらに、公的な電子メールアドレスも付与される。
- 20) Penal Code, RT1 I 2001, 61, 364; consolidated text RT I 2002, 86, 504 (2001), amended by 28.06.2005 entered into force 18.09.2005 - RT I 2005, 47, 387, § 347 (2005).
- 21) Sutton Meagher, *When Personal Computers are Transformed into Ballot Boxes: How Internet Elections in Estonia Comply with the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights*, 23 AM. U. INT'L L. REV. 349, 368 (2007).
- 22) Local Government Council Election Act, RT1 I 2002, 36, 220 § 50 (2002). Amended by RT I 2005, 47, 387 (2005).
- 23) Constitutional Review Court Procedure Act, RT1 I 2002, 29, 174 (2002).
- 24) Constitutional Judgment, 3-4-1-13-05 (2005).
- 25) Ibid, at 27-32.
- 26) 木村昌孝「フィリピンの選挙におけるICTの導入」茨城大学政経学会雑誌78巻（2008年）53頁以下。
- 27) CEPPS PHILIPPINES ELECTION OBSERVATION PROGRAM STRENGTHENING THE ELECTORAL PROCESS: IFES FINAL REPORT (2004).
- 28) [http://www.comelec.gov.ph/modernization/2010\\_natl\\_local/2010\\_Election\\_automation\\_project.html](http://www.comelec.gov.ph/modernization/2010_natl_local/2010_Election_automation_project.html)
- 29) [http://www.comelec.gov.ph/modernization/2010\\_natl\\_local/resolutions/toc.html](http://www.comelec.gov.ph/modernization/2010_natl_local/resolutions/toc.html)
- 30) 五十嵐誠一「フィリピンにおける市民社会依存型選挙ガバナンスの功罪」アジア・アフリカ地域研究8巻2号（2009年）147頁以下。
- 31) 『朝日新聞』2010年12月6日（大蔭幸、才本淳子記者執筆）。