

慶應義塾大学大学院法学研究科内  
『法学政治学論究』刊行会編  
『法学政治学論究』第六十一号(二〇〇四年夏季号)

## 情報通信技術の発達と投票システム改革の可能性

——二〇〇〇年アリゾナ州民主党大統領予備選挙におけるインターネット  
ト投票をめぐる法的・政治的議論を通じて——

柳 瀬 昇

## 情報通信技術の発達と投票システム改革の可能性

——二〇〇〇年アリゾナ州民主党大統領予備選挙における  
インターネット投票をめぐる法的・政治的議論を通じて——

柳 瀬 昇

- 一 選挙における投票環境の向上とインターネット投票の可能性
- 二 アリゾナ州民主党大統領予備選挙におけるインターネット投票をめぐる議論
  - (一) インターネット投票とそれに対する差止訴訟の概要
  - (二) インターネット投票の実態と分析
- 三 合衆国におけるインターネット投票をめぐる議論
  - (一) 推進論
  - (二) 慎重論
  - (三) 小 括
- 四 わが国におけるインターネット投票の可能性
  - (一) わが国における議論の背景
  - (二) インターネット投票の問題点
- 五 情報通信技術の発達による政治システムの改革の方向性
  - (一) 1 詐偽投票を認めない個人認証システムの構築
  - 2 電子ネットワーク上の投票の安全性、秘匿性及び完全性の確保
  - 3 デジタルデイレイドへの対応と補完的投票システムの維持
  - 4 投票の自由と投票の秘密の保障
  - (二) 5 熟慮と討議の民主主義理論とインターネット投票

## 一 選挙における投票環境の向上とインターネット投票の可能性

二〇〇三年六月に成立した公職選挙法の一部を改正する法律（平成一五年法律第六九号）により、従前の不在者投票制度は原則として廃止され、新たに期日前投票制度が創設された。「選挙人の投票しやすい環境を整えるため」というのが、本改正の理由である。あわせて、在外投票についても、選挙人が在外公館での投票と郵便投票とを選択できるように改正された。<sup>(1)</sup>

投票機会の拡大ないしは投票環境の向上を企図した近時の主な投票制度改革を挙げれば、投票時間の二時間延長及び不在者投票事由の緩和<sup>(4)</sup>、在外選挙制度の創設<sup>(5)</sup>、洋上投票制度の創設<sup>(6)</sup>があり、今次の改正もその一環に位置づけられるよう。<sup>(3)</sup>

また、選挙の公正かつ適正な執行を確保しつつ開票事務等の効率化及び迅速化を図るため、二〇〇二年二月から、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙については、投票所において選挙人が電磁的記録式投票機を用いて投票を行なうといういわゆる電子投票が認められるようになった。<sup>(7)</sup>そして、同年六月の岡山県新見市の市長・市議会議員選挙を皮切りに、電子投票は、すでに全国八市町村で行なわれており、これらに対してはおおむね好意的な論評が多い。<sup>(8)</sup>

現今の情報通信技術をもってすれば、電子投票を一步進めて、インターネットを利用した投票の実施も技術的には不可能ではない。自宅や職場のコンピュータや携帯電話などのインターネット端末から投票を行なうことができれば、投票コストは著しく減少し、有権者にとつての利便性が大変に向上するといえよう。例えば、松本保美教授は、電子ネットワークを利用した在宅投票システムには、①投票の容易性とそれによる投票率の向上、②投票管理・集計に関わる費用の大幅な削減、③迅速で正確な集計と結果の発表という利点があると述べ、その実現に向けて推進すべきで

ありと主張している。<sup>(11)</sup>

インターネット投票については、アメリカ合衆国では、ロースクールに在籍する学生がしばしば好んで論ずる典型的な論題であり、政治学だけでなく公法学の見地からの研究の蓄積がある。その一方で、わが国では、現在、インターネット投票について詳述した学術的な論稿は、ほとんどない。

では、わが国において、インターネット投票（remote voting through the Internet: Internet voting）<sup>(13)</sup>を、民主政治の向上につながる、かつ、憲法に適合的な制度として設計することはできるのか。本稿では、二〇〇〇年三月にアメリカ合衆国アリゾナ州の民主党の大統領予備選挙で実験的行なわれたインターネット投票をめぐる法的・政治的議論を通じて、わが国におけるインターネット投票の可能性について検討することとする。

## 二 アリゾナ州民主党大統領予備選挙におけるインターネット投票をめぐる議論

### (一) インターネット投票とそれに対する差止訴訟の概要

二〇〇〇年三月、アリゾナ州民主党大統領予備選挙において、世界で初めてのインターネットを利用した公的な選挙の投票が行なわれた。<sup>(14)</sup>

このアリゾナ州でのインターネット投票は、①有権者登録されたアリゾナ州の民主党員全員に対して、インターネット投票用の個人識別番号（personal identification number: PIN）が郵便で送付される、<sup>(15)</sup>②インターネット投票を希望する有権者は、インターネット・エクスペローラやネットスケープ・ナビゲータなどの通常のインターネットブラウザソフトウェアを利用してエレクトジョン・ドット・コム社（Election.com）<sup>(16)</sup>のウェブサイトにアクセスする、③ウェルカムメツ

ページが表示された後、PINを入力し、国籍、年齢、有罪判決を受けていないこと及び他の政党の予備選挙に参加していないことを入力したうえで、本人確認のための複数の質問に回答する、④その回答内容が予め登録されていたものと一致することが確認されると、表示された候補者情報などに従い投票することができる——という過程からなる。投票内容は暗号化され、SSL<sup>(18)</sup>によって送信されるようになっていた。<sup>(19)</sup>

この選挙では、投票所でのオンライン投票、投票所以外の場所からのインターネット投票、投票所での投票用紙による投票（パンチカード式による）、郵便投票の四つの方法が選択できるようになっていた。<sup>(20)</sup> 実際の投票日は三月一日（土）であったが、インターネット投票は、その四日前の七日（火）から二〇日（金）まで行なうことができた。さらに、投票日当日も、投票所に投票用のコンピュータが設置され、投票用紙を用いる従来の方法のほかに、オンライン投票が可能であった。<sup>(21)</sup>

このアリゾナ州でのインターネット投票の実施計画に対して、「誠実な投票プロジェクト（Voting Integrity Project: VIP）」という非営利団体が、ヒスパニック女性及び黒人男性とともに、二〇〇〇年一月、この選挙におけるインターネット投票の実施に対する差止訴訟を提起した。

VIPの主張は、大要、次のとおりである。デジタルデイバイドはアリゾナ州に厳然として存在している。インターネットを利用できない有権者は、それを利用できる有権者と比較すると、投票手段が限定されており、また、投票日が四日間短いことになる。<sup>(22)</sup> インターネット投票を行なえば、選挙の結果に与える影響力がより大きい階層とより小さい階層とを必然的に生み出すことになる。そして、インターネットを利用できないマイノリティやより貧しい有権者が差別されることになり、選挙における差別を禁じる連邦投票権法（Voting Rights Act of 1964）に違反する。<sup>(23)</sup> さらに、これは、新しい技術を利用することができない民族的マイノリティにとっては、実質的に公民権を剝奪する効果があり、<sup>(25)</sup> 人種、肌の色、かつて奴隷であったことを理由とする選挙権の差別を禁止する合衆国憲法修正第一五条第一

節に反する違憲な制度である。つまり、インターネット投票は「新しいミレニアム版の識字テスト（new millennium version of the literacy test）」である。<sup>(26)</sup>

しかし、アリゾナ州連邦地方裁判所は、同年二月、憲法問題を十分には判断しないまま、訴訟を棄却した。ローゼンブラット（Paul G. Rosenblatt）判事による判決（VIP, Bain, and Bussey v. Fleisher and the Arizona Democratic Party）<sup>(27)</sup> は、大要、次のとおりである。商務省の報告書によれば、白人のコンピュータ所有率（四六・六％）に比べて、黒人（二三・二％）やヒスパニック（二五・五％）のコンピュータ所有率は低く、また、インターネットの使用に関して白人と黒人ないしはヒスパニックとの格差は、一九九七年時点で、一二・五％ないしは一三・五％であり、その格差は次第に広がっている。原告の主張のとおり、このデジタルデイバイドという事実によって、インターネット投票は一見して差別的かつ有害であるようにみえる。もしインターネット投票を行なった結果、白人有権者の不均衡な投票参加が示されるとすれば、選挙は無効とされるべきかもしれないということを立証できなかった。また、投票所での用紙は、デジタルデイバイドによって修復不能な害悪が生じるということを示すことができなかった。また、投票所での用紙による投票制度そのものは残っており、インターネットを利用できないマイノリティの選挙権はなんら失われていない。そして、選挙後に当該選挙を無効とすることもできるのであるから、今回については、インターネット投票という制度を認めたいうえで、当裁判所及び本訴訟に参加した司法省の監視の下で、<sup>(29)</sup> 今般の選挙は執行されるべきである。<sup>(30)</sup> 原告側が上訴しなかったため、二〇〇〇年三月、世界で初めてのインターネット投票が実現されることとなった。

## （二）インターネット投票の実態と分析

この選挙において、実際に投票所以外でのインターネット投票を利用したのは、三万五七六八人で、投票者全体の四一・二％であった。一方、投票所でのオンライン投票を行なったのは四一七四人（四・八％）、従来どおりの投票所

での投票用紙を用いての投票を行なったのは二万四二七二人(二六・三%)、郵便投票を行なったのは三万二七四八八(三七・七%)であった。<sup>(32)</sup>

ソロップ (Frederic I. Solop) の研究によれば、収入や最終学歴の高い者ほどインターネット投票を行なう傾向が見られ、また、年齢や思想傾向とインターネット投票の利用率との間には相関関係がある。<sup>(33)</sup>

ギブソン (Rachel Gibson) の研究によれば、アリゾナ州内で平均所得額が少なく白人の人口割合が低いアパッチ (Apache) カウンティ、ラバス (La Paz) カウンティ及びナバホ (Navajo) カウンティでは、インターネットでの投票率(特に、投票所以外でのそれ)は低い。また、所得とインターネットでの投票率との間には正の相関があり、また、人種とインターネット投票との間にも相関関係が見られる。<sup>(36)</sup>

なお、アリゾナ州で行なわれたダン (Robert S. Done) による世論調査でも、所得、教育水準及び人種とインターネット投票の志向性との間に相関関係が見られる。具体的には、インターネット投票の実施について、人種では、白人に賛成が多く(四二・八%)、ヒスパニックとアジア系ではわずかに賛成が反対よりも多いが、黒人には圧倒的に反対が多い(五〇・〇%)。教育水準では、小学校卒で賛成が著しく少なく(二五・〇%)、大学卒で賛成が多い(四三・五%)。また、所得では、高所得者に賛成が多く、低所得者に反対が多いという正の相関がある。<sup>(37)</sup>

結果として、二〇〇〇年の予備選挙では、八万六九〇七人の選挙人が投票を行ない、一九九六年の選挙の一万二八八四人よりも六・七倍に増加した。<sup>(38)</sup>そして、そのうち約四万人が、前回の選挙では認められていなかった投票所でのオンライン投票または投票所以外でのインターネット投票を行なった。しかしながら、投票所での用紙による投票も一五六六人増え、また、前回の選挙でも認められていた郵便投票も三万二五一五人増えていることから、全体を通じてみれば、インターネット投票の実施と投票数の増加との間には因果関係があるとはいえない。<sup>(39)</sup>

### 三 合衆国におけるインターネット投票をめぐる議論

合衆国では、前章で述べたアリゾナ州の大統領予備選挙での実験のほかにも、二〇〇〇年十一月の大統領選挙で国防総省主導のインターネット投票の実験などが行なわれている。<sup>(40)</sup>また、インターネット投票をめぐるのは、国、州、民間団体あるいは研究者などが研究をまとめている。本章では、その研究の代表的なものを挙げ、合衆国で議論されているインターネット投票の長所と問題点を敷衍することとする。

#### (一) 推進論

アリゾナ大学の助教授であるダンは、プライスウォーターハウスクーパーズ社 (PricewaterhouseCoopers) の研究助成を受けて『インターネット投票——デスクトップから選挙を (INTERNET VOTING: BRINGING ELECTIONS TO THE DESKTOP)』と題する報告書を作成した。これは、二〇〇〇年アリゾナ州民主党大統領予備選挙をもとに、インターネット投票をめぐる諸問題について、全面的に推進する立場からまとめたものである。

ダンは、インターネット投票の利点として、次の二点を挙げている。

一つは、投票所ではなく自宅や職場のコンピュータからインターネットによって投票できるようになれば、投票がより容易になり、投票数の増加が見込まれるということである。<sup>(41)</sup>もう一つは、効率性と有効性の増進である。ダンによれば、インターネット投票は、従来型の投票方式の問題点を克服したものである。<sup>(42)</sup>公務員の選任投票だけではなく、罷免投票も容易に行なうことができるようになり、頻繁に投票を行なうようになれば有権者に対して公務員がより応答的になり、民主政治過程が向上する。<sup>(44)</sup>そして、従来は、選挙人は、投票日に仕事があれば、投票するにはその仕事

を休まなければならなかったが、インターネット投票の実現により、仕事の合間に投票を行なえるようになり、各人の業務の生産性を向上させることができる<sup>(45)</sup>。さらに、投票用紙を用意する必要がなくなり、また、選挙人が投票所まで自動車を運転する必要がなくなるので、紙資源や化石燃料を節約でき、地球環境の悪化の防止にも資する<sup>(46)</sup>。つまり、インターネット投票は、時間、費用及び自然資源の節約につながるとダンは主張する。

## (二) 慎重論

カリフォルニア州務長官のジョーンズ (Bill Jones) の諮問機関であるインターネット投票タスクフォース (California Internet Voting Task Force) は、二〇〇〇年一月にまとめた報告書の中で、インターネット投票について、実現すればこれまで投票を行なわなかった有権者の参加によって投票数の増加が期待できると予想している<sup>(47)</sup>。しかし、選挙人の本人認証などの技術的な問題から、現時点での実現を急ぐのではなく、段階的な試行を行なう<sup>(48)</sup>。たうえで、実現に向けての検討をすべきだと主張している<sup>(49)</sup>。

このタスクフォースは、インターネット投票を「投票人が、インターネットによって、安全かつ秘密に投票を行なうことのできる投票プロセス」と定義したうえで、第三者立会いの下での電子投票機器の使用という第一段階と、遠隔地からのインターネット投票という第二段階とに分けて検討している。第一段階は、①指定された投票所でのオンライン投票と、②任意の投票所でのオンライン投票とに、第二段階は、③カウンティのコンピュータまたはキオスク端末からのインターネット投票と、④インターネットに接続している任意のコンピュータからのインターネット投票とに細別できる<sup>(50)</sup>。

この報告書では、各段階における受益者、長所、実施方法、問題点、具体的な制度設計案が詳述されているが、投票所以外でのインターネット投票 (第二段階) を実現するには、確実な個人認証システムを構築すること、投票時に政治広告を同時に表示させないこと<sup>(53)</sup>、個人の所有するインターネット端末の脆弱性を克服すること、ハードウェアやソフトウェアの製造者及びインターネットサービスプロバイダの協力が必要であること、サポートシステムを構築しなければならぬこと、第三者の所有するインターネット端末から投票する際の安全性等を確保すること、そして、インターネット端末が第三者に監視や操作されないようにすることなどといった問題があることも指摘されている<sup>(54)</sup>。

また、二〇〇一年三月に公表されたインターネット政策研究所 (Internet Policy Institute: IPI) の報告書<sup>(55)</sup>では、投票所におけるオンライン投票は導入すべきであり、公的機関等でのキオスク端末でのオンライン投票も検討されるべきであるが、任意のコンピュータからのインターネット投票は、投票の完全性に関する重大な危険があり、技術的問題と社会科学的問題が克服されるまでは、公的な選挙において使用すべきではないと提言している<sup>(56)</sup>。なお、この報告書は、一九九九年に、当時の合衆国大統領であったクリントン (William J. Clinton) が国立科学財団 (National Science Foundation: NSF) に調査研究を命じ、NSFがIPIに研究を委託したものである。

このほかにも、前述のとおり、インターネット投票をめぐる、さまざまなレベルで研究がまとめられているが、その多くは、投票所でのオンライン投票は導入すべきであるとしても、投票所以外からのインターネット投票は時期尚早であるとしている。

## (三) 小括

本章では、合衆国で実際に行なわれたインターネット投票とその差止訴訟の概要及びインターネット投票に関するいくつかの先行研究を概観した。前節までで、合衆国では、現実にインターネット投票が実験的に実施されたものの、その是非については議論が分かれているということが明らかになった。

さて、ここでは、これまでの議論をもとに、インターネット投票を導入することによって期待される効果を三点に

要約しておくことにする。

第一に、選挙人は投票日に実際に投票所に向かなくて済むようになる。投票所へ足を運ぶことが困難な妊婦、傷病者、高齢者あるいは障害者にとっては、自宅や病院等の施設での投票が可能となり、郵便投票<sup>(58)</sup>と同様の投票機会の拡大効果があるといえる。投票日に投票以外の用事があり投票所に足を運ぶことが困難な者や、長期間遠隔地に出張している者にとつても、投票日以外の日に投票所以外の場所から投票が可能となる。もつとも、これは、すでに多くの場合認められている不在者投票 (absence vote) や期日前投票 (early vote) を利用するか、または、投票所を複数設置することによつても同様の効果が得られるであろう。

第二に、インターネット投票のためのサイトを簡素化し操作が容易なものになれば、従前の用紙による投票の際に見られるような誤った投票、不完全な投票、あるいは無効な投票が減少し、投票結果に選挙人の意思が正確に反映されるようになる<sup>(59)</sup>。ただし、これは、電子投票機による投票であれば、インターネットに接続しない場合であつても同様の効果が得られる。その一方で、コンピュータの誤操作や誤作動という新たな問題が起こりうるということも看過できない。

第三に、選挙管理者にとつては、インターネット投票システムの設計、構築、維持及び照会への対応などを除けば、投開票事務が大幅に効率化されるようになる。インターネット投票を完全実施すれば、投票所の設置、投票への立会い、そして、開票作業がほぼ不要となる<sup>(60)</sup>。これは、インターネットに接続しない電子投票によつてもある程度の効果が見られるものの、インターネット投票が実現すれば、さらなる効果が見込まれるであろう。

そのほかに、投票用紙を用意する必要がなくなり、また、選挙人が投票所まで自動車を運転する必要がなくなるため、紙資源や化石資源が節約でき<sup>(61)</sup>、地球環境への負荷が軽減するなどという間接的効果を主張する意見もあるが、これは本質的問題ではない。

では、インターネット投票に以上のような長所があるとしても、それを上回るような問題点や、民主主義的制度として致命的な欠陥があるとすれば、インターネット投票を導入することは妥当ではないことになるだろう。そこで、インターネット投票を日本で実施するとすればどのような問題点があるのかを、章を改めて議論することとする。

## 四 わが国におけるインターネット投票の可能性

### (一) わが国における議論の背景

総務省の「電子機器利用による選挙システム研究会」(以下、本節において、単に「研究会」という)が二〇〇二年二月にまとめた報告書では、投票所及び開票所において電子投票機を単体として導入する第一段階の電子投票、各投票所等に導入される電子投票機を専用回線によりネットワーク化する第二段階の電子投票、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第三段階の電子投票とに分けて、検討がなされている<sup>(62)</sup>。そして、前述のとおり、第一段階での電子投票は、すでに実現している。

第二段階の実現については、報告書は、「今後、住民基本台帳ネットワークや総合行政ネットワークなどが構築され運用される状況を見ただうえで、費用対効果も考慮しながら検討すべき課題である<sup>(64)</sup>」としている。研究会の座長を務めた田中宗孝教授は、第二段階について「可能な範囲から段階的な実現が順次試みられてもよいのではないかと考える<sup>(65)</sup>」と述べている。

本稿で検討しているインターネット投票は、報告書にいう第三段階の電子投票を指すが、研究会は、セキュリティ

や情報格差の問題、個人の認証の問題、自由な意思による投票環境や投票の秘密の保護の問題などがあるとの理由から、検討には相当な困難があると述べている。<sup>(66)</sup>

研究会では、第二・第三段階の電子投票には解決困難な問題があるため、第一段階の電子投票のみを検討の対象とする<sup>(67)</sup>と述べているが、本稿では、次節以降において、報告書では議論されていない点をも含めて、インターネット投票の問題点について検討することとする。

## (二) インターネット投票の問題点

私は、インターネット投票の実現には、わが国では、少なくとも以下の四つの克服すべき課題があると考ええる。

### 1 詐偽投票を認めない個人認証システムの構築

選挙は、原則として、選挙人本人が行なわなければならないので、インターネット投票の実現のためには、電子ネットワーク上で本人を確実に認証するシステムの構築が必要となる。

電子ネットワーク上の個人認証には、個人識別番号や公開鍵（非対称鍵）<sup>(68)</sup>暗号による方法などが考えられ、それらはすでに電子商取引や国の事務等のオンライン申請・届出において実用化されている。ただし、個人識別番号等を選挙本人にどのように伝達するかは、依然として問題として残る。電子メールによって個人識別番号を送付することは、後述するように、ネットワークの安全性を考えると採用し得ない。郵便で送付するという方法もあるが、この場合、送付された個人識別番号を同居人が窃取する危険性もある。

現在の投票所における入場券と選挙人名簿との対照による本人確認の方法が適切であるかどうかは別論であるが、同一人が複数回投票することを防ぐことができ、選挙人の年齢や性別をおよそ確認することができるという点では、現行制度は肯定的に評価できる。その一方で、インターネット投票では、投票管理者は、実際に投票した者の年齢や

性別すら確認することもできない。当然のことながら、実際に選挙人本人が投票をしたかどうかを確認できなければ、詐偽投票を防止することは困難であろう。

### 2 電子ネットワーク上の投票の安全性、秘匿性及び完全性の確保

既存の通常の電子ネットワークを利用してインターネット投票を行なうとすれば、ネットワーク上で投票情報が盗み見されたり、書き換えられる危険性がある。あるいは、たとえ暗号化された投票情報が解読されなくても、それが消去されるおそれもある。

また、合衆国での研究でもしばしば指摘されているように、個人のインターネット端末が利用されれば、それが「トロイの木馬」やコンピュータウイルス等の不正プログラムに罹患していたために、選挙人の意思どおりに正しく投票できなかつたり、あるいは、投票システム全体に悪影響が及ぶ危険性もある。

さらに、投票日（ないしは投票期間）の終盤などには投票が集中し、投票用ウェブサイトにアクセスが殺到するため、投票用ウェブサイトの置かれてるサーバーがダウンするおそれもある。電子ネットワークの機能を麻痺させることを目的に、サーバーに対して処理能力を超える多数の要求を行なうという、いわゆる「DoS (Denial of Service) 攻撃」を受ける危険性もある。

国内外の政府機関や企業のホームページが特定のメッセージを表示させるよう不正に書き換えられたり、あるいは、代表的な基本ソフトにセキュリティホールが発見され、それを奇禍としてコンピュータウイルスが世界規模で蔓延するなど、「サイバーテロ」とも呼ばれるコンピュータ犯罪は絶えない。公的な選挙の投票にインターネットが利用されるとあれば、ハッカーと呼ばれる悪意のある者が、選挙の執行を混乱させたり、選挙の結果を歪めようとする<sup>(69)</sup>ことも考えられる。

インターネット投票を実現するためには、以上のような危険を回避すべく、電子ネットワーク上の投票の安全性

(security)、秘匿性 (secret) 及び完全性 (integrity) が十分に確保される必要がある。

### 3 デジタルデバイスへの対応と補完的投票システムの維持

前章で述べた合衆国での裁判例で中心となった争点は、いわゆるデジタルデバイス問題であった。すべての有権者がコンピュータや携帯電話によってインターネットを使用できる環境は、少なくとも現時点では整備されていない<sup>69)</sup>。また、年齢、性別、教育水準、職業、収入、居住している地域などのさまざまな個人的要因により、インターネットに接続可能な電子機器へのアクセシビリティには差異がある。そして、インターネット端末を所有しているとしても、基本ソフトやインターネットブラウザソフトのバージョンが古かったり<sup>70)</sup>、使用する回線が高速ではないために、インターネット投票システムに対応できない場合も想定しうる。

したがって、インターネット投票を行なう以上は、投票所や官公庁舎などの公共施設に、キオスク端末を設置し、インターネットに容易に接続できない有権者のインターネット投票を支援することが求められる。

その一方で、選挙に際してインターネットによる投票を希望しない有権者にも、実質的な投票機会が確保されなければならぬので、インターネット投票が行なわれるとしても、投票用紙による投票システムは補完的に維持されなければならないと考える。

### 4 投票の自由と投票の秘密の保障

近代選挙法の基本原則として、普通選挙、平等選挙、自由選挙、秘密選挙及び直接選挙の五つが一般的に挙げられ、日本国憲法も選挙に関する諸原則としてこれらを構想していると解されている<sup>71)</sup>。この近代選挙法の諸原則を考えると、インターネット投票を制度設計するにあたっては、自由選挙と秘密選挙の原則をいかに保障するかが問題となる。

投票所以外の任意の場所、例えば、自宅や職場のパソコンや携帯電話からも可能なインターネット投票というシステムにおいては、選挙人自らが投票するとしても、他者から脅迫されて、あるいは、他者の監視の下に、特定の候補

者への投票を強要されるおそれがある。また、インターネット投票システムを起動する際の個人識別番号等を有償ないし無償で譲渡する者や、他人の個人識別番号等を窃取し濫用する者が出るおそれも考えられる<sup>72)</sup>。

思うに、第三者の立会いのない場所での投票では、選挙人の自由な意思による投票と投票内容の秘匿を完全に保障するような制度設計を行なうことは、著しく困難であろう。先に挙げた田中教授は、選挙人の自由意思の制約を「制度的に防止する方策を講じることはおそらくは不可能であろう<sup>73)</sup>」と述べたうえで、この問題が解決されない限りインターネット投票は「実現することはあつてはならないと考える<sup>74)</sup>」と断言している。いかにして投票の自由と秘密を確保するかが、インターネット投票を実現するための制度設計上の最大の課題といえよう<sup>75)</sup>。

### (三) 熟慮と討議の民主主義理論とインターネット投票

有権者の投票機会を最大限に保障するために、期日前投票、在外投票及び代理投票等の制度を設けているわが国において、前章第三節で述べたように、インターネット投票に固有の投票機会拡張効果はない。強いて言えば、カリフォルニア州のインターネット投票タスクフォースが指摘する、これまで投票を煩瑣と感じ選挙に費やす時間や労力を惜しんできたような有権者の投票参加が促進される<sup>76)</sup>ということが、その固有の効果である。

その一方で、前節で述べたように、インターネット投票の実現には、①詐偽投票を認めない個人認証システムの構築、②電子ネットワーク上の投票の安全性、秘匿性及び完全性の確保、③デジタルデバイスへの対応と補完的投票システムの維持、④投票の自由と投票の秘密の保障の問題など、克服しなければ公正な選挙が成り立ち得ない問題が存在すると私は考える。

もっとも、①及び②は技術的な問題であり、情報通信技術のさらなる発達により解決できるかもしれないし、③のデジタルデバイドは社会的な問題であり、インターネット投票の可否とは関わりなく、解消が求められる問題である

う。

最大の問題は、④である。憲法上の諸原則に適合的なインターネット投票の制度設計は著しく困難である。これを克服してはじめてインターネット投票の実施が正当なものといえるであろうが、さらにもう一つ重要な問題があると私は考える。それは、投票の質の問題である。

民主主義国家における公職の選挙において、選挙人は、候補者やその所属政党等の掲げる政策やその個人的特性などを総合的に十分に考慮して、一票を投ずるべきであるということが規範的に求められる<sup>(78)</sup>。もちろん、選挙における投票が選挙人の意思を等しく議席に転換するシステムである以上、投票にあたって熟慮された一票もそうでない一票も等価値として扱われており、また、そのように扱われるべきである。しかしながら、投票の真摯性の規範的要請を否定する民主主義理論は、おそらくないであろう。そして、近年、特に注目されている熟慮と討議の民主主義理論 (deliberative democracy)<sup>(79)</sup> は、この投票の真摯性を強く要請するものである。

熟慮と討議の民主主義理論とは、大要、次のようなものである。すなわち、「熟慮と討議の民主主義の概念は、民主的な結社の直覚的な理念に根ざしたものであり、その結社の諸条件の正当化は、平等な市民間での公共的な議論と理由づけを通じて行なわれる。市民は、このような秩序の中で、公共的な理由づけを通じて集合的選択をすべき問題の解決への関与を分担し、そして、自分たちの基礎的制度を、それが自由で公共的な熟慮と討議の枠組みを確立する限りで、正統なものとしなすのである」<sup>(80)</sup>。

インターネット投票の実施は、この熟慮と討議の民主主義理論の観点からは、否定的な評価が示されるのではないかと私は考える。すなわち、投票があまりにも容易になりすぎるために、選挙人は、候補者等の掲げる政策やその個人的特性などについて十分に吟味せずに、安易な投票を行なうおそれがある。ハーバード大学及びピョラ大学のロースクールで客員教授を務めるナックルビー (John T. Nockleby) は、「インターネット投票は、熟慮と討議の民主政治を<sup>(81)</sup> どのように増進し、あるいはどのように影響を与えるか」という命題に対して、インターネット投票が熟慮や討議を増進する点はほとんどなく、「投票参加は増加するであろうが、これらの技術は、熟慮や議論による十分な情報に基づく判断を必要とする重要な問題に対して我々がよりよい決定を行なうのには役立たないであろう」と述べている<sup>(82)</sup>。つまり、「容易さや単純さゆえに、(インターネットを利用した) この投票方法は、直ちに、一時の感情にかられた衝動的な投票などといった、十分な情報に基づかない非熟慮的な意思決定 (uninformed, nondeliberative decision-making) をもたらす」<sup>(84)</sup>のである。

このような熟慮と討議の民主主義理論からのインターネット投票への批判に対しては、①より多くの者が投票に参加することが見込まれるのであれば、投票の質などといった計量的に測りがたい因子を捨象してでも、インターネット投票を導入すべきである、②そもそも現在の投票システムにおいても、選挙人が熟慮しながら投票を行なっていることを立証しがい以上、投票の質を問題とすべきではないなどと反論することも可能であろう。

しかしながら、これらに対しては、さらに次のように反駁することができる。

第一に、質を一切問わずに参加の量を重視するのであれば、強制投票制度を採用することも検討しうる。しかし、わが国において強制投票を採用していないのは、投票に参加する権利と同様に参加しない権利をも保障されるべきであるという立論だけではなく、意欲をもってなされた任意の投票こそが、健全な民主主義社会を構成するという発想があるからであろう<sup>(86)</sup>。

第二に、たしかに、現状で選挙人が投票に際して熟慮しているか否かは証明が困難であるが、かりに現在の投票システムの下でも熟慮度の低い投票がなされているという前提に立つとしても、投票が容易になればなるほど、熟慮度の低い投票が増加するということはいえるのではなからうか<sup>(87)</sup>。

## 五 情報通信技術の発達による政治システムの改革の方向性

情報通信技術の発達は、民主主義的政治制度の変革にも大きく影響を与えうる。わが国では、内閣に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）が設置され、電子政府の構築のためにさまざまな施策を展開している。例えば、国や地方公共団体の行政機関は、積極的に情報をウェブサイト上に公開している。情報公開は、単に行政機関の説明責任の履行という文脈のみでとらえられるべきではなく、参政権的意義をもつ国民の知る権利に奉ずるものと理解すれば、このようなウェブサイト上での行政機関の情報公開の民主主義的意義は、きわめて大きい。

また、選挙に際して、多くの候補者や政党によってウェブサイトが開設され、争点投票を支援するためのウェブサイトに<sup>(89)</sup>が実験的に構築されるなど、インターネットは、今後、有権者が投票する際の判断材料を提示する格好のメディアになるかもしれない。<sup>(90)</sup>

二〇〇三年一月、フィッシュキン（James S. Fishkin）らは、インターネットを利用した討論型世論調査（deliberative opinion poll）を実験した。<sup>(91)</sup>このようにインターネットに代表される新しい情報通信技術を用いれば、モリス（Dick Morris）の主張するような単純な直接民主政をはるかに超える複雑な政治システムの制度設計が可能である。<sup>(92)</sup>サンステイン（Cass Sunstein）が主張するように、「よい民主主義的制度とは、単に、都合よく集められた個人の意見のスナップショットではなく、十分な情報に基づき熟考した決定を確保しようとすること」であるとすれば、インターネットを活用して公共的討議のためのフォーラムを構築することは、きわめて有益であるといえよう。<sup>(93)</sup>

その一方で、本稿で論じてきたように、技術的、社会的、法的及び政治的な課題が残されている以上、インターネット投票の実現には、なおも慎重な検討が必要であると考ええる。人類の科学の発展の原動力は、利便性の飽くなき探求心にあるとしても、利便性を追求するあまりに、民主主義的政治制度を歪曲化させたり、人権保障を後退させようなことはあつてはならないのである。

- (1) 公職選挙法の一部を改正する法律（平成十五年法律第六十九号）の法案提出理由。従前の不在者投票では、選挙人が投票用紙を二重の封筒に封入し、外封筒に自筆で署名したうえで、不在者投票管理者に提出しなければならず、封筒への署名により選挙人の投票の秘密が侵害されるのではないかと懸念する向きがあつたが、投票日前においても投票日同様に投票を行なうことができるようにすることによって、このような選挙人の精神的負担と、不在者投票の受理・不受理の決定に関する選挙管理者の事務の負担の軽減を図つた。あわせて、期日前投票を電子投票で行なうことができるように、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なう投票方法等の特例に関する法律（平成一三年法律第一四七号。以下、「電子投票法」という）も改正された（公職選挙法の一部を改正する法律（平成一五年法律第六十九号）附則第九条による電子投票法第三条）。これは、これまでの電子投票法に基づく電子投票では、不在者投票については電子投票が認められなかったため、投票の開票事務全体の効率化・迅速化が図れないという問題点が指摘されていたためである（田中宗孝「電子投票システム導入の意義と課題」議会政治研究六四号（二〇〇二年）五六頁、中島孝「新見市における電子投票の概要について」選挙五五巻一〇号（二〇〇二年）一一頁、森源二「地方選挙における電子投票について」議会政治研究六四号六七頁、吉田彰「初の電子投票条例を制定した新見市議会」議会政治研究六四号七六頁）。二〇〇二年六月に岡山県新見市で行なわれた電子投票では、当日の電子投票分の開票作業に要した時間は二五分（前々回の市長・市議同日選挙では四時間二五分を要した）であつたが、従来どおりの方法による不在者投票の開票に二時間五分を費やしたという（中島前掲同頁、森前掲同頁、吉田前掲七四頁）。その一方で、期日前投票にも電子投票を実施した二〇〇四年一月の青森県六戸町の町長選挙では、全投票の開票にかかった時間は、わずか三分であつたという（読売新聞二〇〇四年一月二二日朝刊）。

- (2) 日本国内に居住していた市区町村の選挙管理委員会に登録している海外に居住する有権者は、在外公館に直接出向いて投票し（帰国投票も可能である）、例外的に、在外公館が投票事務を行なわない国に居住している場合や、在外公館から遠い場所や危険地域に居住する者についてのみ、投票用紙を日本国内の選挙管理委員会に請求し、記入したうえで、それを返送するという郵便投票が認められていた（平成一五年法律第六十九号による改正前の公職選挙法第四九条の二）。本改正は、在

- 外選挙人の投票機会の拡大を図るため、選挙人が在外公館での投票と郵便投票とを選択できるようにしたものである。
- (3) 投票所は、従前は午後六時に閉じられていたが、公職選挙法の一部を改正する法律(平成九年法律第一二七号)により、午後八時に閉じられることになった(公職選挙法第四〇条)。ただし、市町村の選挙管理委員会は、投票の便宜のため必要があると認められる特別の事情のある場合または投票に支障をきたさないと認められる特別の事情のある場合、投票所の開閉時間を繰り上げまたは繰り下げることができる(同法同条ただし書き)。実際には、二〇〇三年一月に行なわれた第四三回衆議院議員総選挙において、全国の約二割の投票所が開場時間を繰り上げていたという(読売新聞二〇〇三年一月四日夕刊、朝日新聞二〇〇三年一月八日夕刊)。
- (4) 公職選挙法の一部を改正する法律(平成九年法律第一二七号)により、不在者投票事由について、選挙人が投票日に投票できないかどうかを不在者投票管理者側が判断するという従前の方法を改め、投票日の投票が困難である旨を選挙人が宣誓した場合、不在者投票が認められることとなった。なお、この改正により、「職務若しくは業務又は総務省令で定める職務に従事すること」、「用務(前号の総務省令で定めるものを除く。)又は事故のためその属する投票区の区域外に旅行又は滞在をすること」、「疾病、負傷、妊娠、老衰若しくは身体の障害のため若しくは産褥にあるため歩行が困難であること又は監獄、少年院若しくは婦人補導院に収容中されていること」、「交通至難の島その他の地で総務省令で定める地域に居住していること又は当該地域に滞在をすること」及び「その属する投票区のある市町村の区域外の住所に居住中していること」の五事項が不在者投票事由として定められたが(平成一五年法律第六九号による改正前の公職選挙法第四九条第一項)、現行の期日前投票事由も、この不在者投票事由を踏襲している(公職選挙法第四八条の二)。
- (5) 公職選挙法の一部を改正する法律(平成一〇年法律第七七号)による。在外投票制度については、前掲注(2)参照。
- (6) 公職選挙法の一部を改正する法律(平成一二年法律第一二二号)による。洋上投票とは、遠洋区域を航行区域とする船舶等に乗ってわが国以外の区域を航海する船舶たる選挙人に対し、あらかじめ投票送信用紙を交付し、その船舶等の中で投票の記載をし、ファクシミリ装置を用いて市町村選挙管理委員会の委員長に送信する方法による不在者投票制度をいう(公職選挙法第四九条四項)。
- (7) 電子投票法第三条。なお、投票に用いる電磁的記録式投票機は、電気通信回線に接続してはならないとされている(同法第四条二項)。
- (8) 二〇〇四年二月一日現在。

- (9) 例えば、田中宗孝「電子投票時代」の幕開け」選挙五五巻一〇号(二〇〇二年)一頁、村田拓司「これからどうなる、日本の電子投票のアクセシビリティ」ジュリスト二二四二号(二〇〇三年)二頁など。また、新見市における電子投票に関して、総務省が選挙の当日に選挙権を有した新見市民に対して郵送による調査を実施したところ、電子投票の導入について、七六・五%が「賛成」または「どちらか」と賛成に回答したという(出口和宏「岡山県新見市における電子投票の実施について」の概要)選挙時報五二巻五一六号(二〇〇三年)一〇頁)。
- (10) ここでは投票コストとは、ダウンス(Anthony Downs)が投票参加の要因の一つとして挙げた有権者が投票に参加するために必要なコストを指す(Anthony Downs, AN ECONOMIC THEORY OF DEMOCRACY, Harper & Row Publishers, 1957, p. 265(古田精司「監訳」『民主主義の経済理論』(成文堂、一九八〇年)二七五頁)、小林良彰「選挙・投票行動」(東京大学出版会、二〇〇〇年)七頁、なお、蒲島郁夫「政治参加」(東京大学出版会、一九八八年)一一八頁も参照されたい)。
- (11) 松本保美「理論とテクノロジーに裏付けられた新しい選挙制度」(二〇〇三年、木鐸社)一一九頁。
- (12) 最近公刊された論文を挙げれば、Pamela A. Stone, *Electronic Ballot Boxes: Legal Obstacles to Voting Over the Internet*, MCGEORGE LAW REVIEW, 29, 1998, pp. 953-83; Kristen E. Larson, *Cast Your Ballot.com: Fulfill Your Civic Duty over the Internet*, WILLIAM MITCHELL LAW REVIEW, 27, 2001, pp. 1797-824; Michael O. Walker, "Don't Show Them Where to Click and Vote." *An Assessment of Electioneering Law in the United States as a Consideration in Implementing Internet Voting Regimes*, KENTUCKY LAW JOURNAL, 91, 2002, pp. 715-69; Allison A. Stacker, *Cyber-Elections and the Minority Voter's Response*, NORTH CAROLINA JOURNAL OF LAW & TECHNOLOGY, 4, 2003, pp. 475-97 などがある。
- (13) 本稿においてインターネット投票とは、自宅や職場のコンピュータや携帯電話などのインターネット端末を利用して、国会議員や地方公共団体の議会の議員及び長の選挙における投票または住民投票などの公的な投票行為を行なうことをいう。
- (14) なお、今回のアリゾナ州での試みは、有権者登録と投票という二つの過程にインターネットを活用したものである。合衆国では、ノースダコタ州以外では、投票を行なうにあたって、原則として積極的な有権者登録が必要であるが、日本では、満二〇歳に達した日本国民に対して自動的に選挙権が付与されるため(選挙人名簿職権登録主義、公職選挙法第九条)、有権者登録という過程を検討する必要はない。したがって、インターネットによる有権者登録については、日本での議論にはあまり参考にはならないため、本稿では、詳述しない。
- (15) あわせて、郵便投票の申請用紙も同封された(Frederic I. Solop, *Digital Democracy Comes of Age: Internet Voting*

- and the 2000 Arizona Democratic Primary Election, PS: POLITICAL SCIENCE AND POLITICS, 34, 2001, p. 290).
- (19) ヒュンション・ユット・コム社は、一九九九年に創立されたインターネット選挙を運営する民間企業で、アメリカ科学振興協会 (American Association for the Advancement of Science) 及び民主科学全国委員会 (Democratic National Committee) 電気電子技術者協会 (Institute of Electrical and Electronics Engineers: IEEE) シェルマン (Sierra Club) などのインターネット選挙の実績がもたらした。
- (17) 例えば、誕生日や社会保険番号など。
- (18) ソケット (Secure Sockets Layer) とは、ネットワーク・コンピュータ通信社 (Netscape Communications) が開発したインターネット上で安全に通信を行なうための暗号通信プロトコルである。インターネットを用いた行政手続や電子商取引等では、比較的容易に利用できるものがしばしば使用されている。なお、松本勉「デジタル文書のセキュリティと暗号」シトリスエー二二五号 (二〇〇二年) 一一〇頁も参照。
- (19) Robert S. Done, INTERNET VOTING: BRINGING ELECTIONS TO THE DESKTOP, PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, 2002, pp. 7-8.
- (20) Rachel Gibson, *Elections Online: Assessing Internet Voting in Light of the Arizona Democratic Primary*, POLITICAL SCIENCE QUARTERLY, 116, 2002, pp. 574-75.
- (21) Solop, *supra* note (15), したがって、投票日前日は、投票所以外からのインターネット投票は認めない (ibid.)。
- (22) Gibson, *supra* note (20), p. 580.
- (23) 投票権法は「人種、肌の色または前科を理由として」もしくは識字テスト等を実施しその成績によって選挙権を差別的に取扱いなどを禁止する (42 U.S.C. § 1973(a)).
- (24) Gibson, *supra* note (20), pp. 577-78.
- (25) Done, *supra* note (19), p. 7.
- (26) Gore rolls up delegates in unique Arizona Internet primary, CNN.com news, Mar. 12, 2000.
- (27) No. CIV 000109 Phx. Pgr (D. Ariz.) (2000). 本号「公平投票」LexisNexis社 Lexis.com では未掲載である (二〇〇四年二月現在)。
- (28) U.S. Department of Commerce, FALLING THROUGH THE NET: DEFINING THE DIGITAL DIVIDE, 1999. この報告書は「デジタル

- タルデバイス」を「新しい科学技術にアクセスできる者とそうでない者との格差」と定義し、これが現在のアメリカ合衆国における経済と人権に関する主要な問題の一つであると位置づけよう (ibid. p. xiii)。
- (29) 選挙権侵害に関する裁判は、司法長官が訴訟参加することになる (42 U.S.C. § 1971(c))。
- (30) Gibson, *supra* note (20), p. 578.
- (31) なお、VIPは、当初、アリゾナ州第九巡回控訴裁判所への上訴も検討して来たようであるが、アリゾナ州の有権者の混乱を避けるためという理由から、上訴を断念した。VIPの会長フィリップス (Deborah M. Phillips) は、「メディアにとって重要なことは、アリゾナ州の有権者に透明かつ公正な選挙が保障されることである」と恐る一方で、「アリゾナ州におけるマイノリティの選挙権の問題は、大変に重要であるのび、あきらめることはできない」と述べ、今後投票におけるデジタルデバイスの問題に取り組む意欲を見せてきた (SecurePoll.comからのメールニュース VIP Will Not Appeal Judge's Decision in Arizona Case (Mar. 3, 2000) 46)。
- (32) Done, *supra* note (19), p. 8; Solop, *supra* note (15), 本号「統計的」の統計的数値である (Gibson, *supra* note (20), p. 575; Ben White, *Online Balloting: A Question of Fairness*, WASHINGTON POST, Mar. 19, 2000, p. A9)。
- (33) Solop, *supra* note (15), p. 291.
- (34) 三六歳から五五歳までの層が最も多くインターネット投票を行ない (六八%)、五六歳から六五歳までの層 (五五%) と一八歳から三五歳までの層 (四四%) が続き、最も少なかったのが六六歳以上の層 (三三%) であった (ibid.)。単純に増しているわけではない点が興味深い。このような分布になったのは「一般的に、低年齢層はそもそも政治に対する関心が低く、また、高年齢層はインターネットの利用率が低いことが理由であると思われる。
- (35) リベラル層の五四%、中間層の四五%、保守層の三九%がインターネットによる投票を行なったという (ibid.)。そのほかにも、アリゾナ州では、他の状況が同じであれば、統計的に、①高齢である、②白人ではない、③失業中である、④僻地に住んでいる者は、あまりインターネット投票を行なわなかったというブルバンス (R. Michael Alvarez) とナダラー (Jonathan Nagler) の研究である (R. Michael Alvarez and Jonathan Nagler, *The Likely Consequences of Internet Voting for Political Representation*, LOYOLA OF LOS ANGELS LAW REVIEW, 34, 2001, pp. 1145-47)。
- (36) アリゾナ州の一五のカウンティごとのインターネット投票率は、平均所得額と白人の人口割合が最も低いパッチカウンティが一四位、平均所得額が次に低いラパスカウンティ (白人人口割合では二位) が一五位であった (Gibson, *supra*

- note (20), p. 579).
- (37) Done, *supra* note (19), p. 12. なお、全体として四二・二%が賛成、三八・三%が反対、一九・五%がわからないと回答している (*ibid.*)。
- (38) Done, *supra* note (19), p. 8. ただし、有権者登録者数に占める実際の投票率が一〇・五九%であり、例年 (例えば、一九九六年の予備選挙では三三・五七%であった) と比較すると著しく低下 (Alvarez and Nagler, *supra* note (35), pp. 1139-40)。もっとも、これは、二〇〇〇年の場合、アリゾナ州民主党の予備選挙の投票日までにすでに勝負が決していたことが理由として考えられる。
- (39) Done, *supra* note (19), p. 8.
- (40) 国防総省は「インターネット投票実験プロジェクト (Voting Over The Internet Pilot Project) として、海外で役務に就く軍人 (陸軍、海軍、空軍、海兵隊及び沿岸警備隊等に属する者) とその軍属、商船の船員とその家族及び国外に居住する一般市民を対象とする在外投票に関して、全米から一五のカウンティの二七人 (そのうち、一般市民は四人) を対象に小規模のインターネット投票を試験的に行なった (実際にインターネットを利用して投票したのは八四人)。その詳細については、Department of Defense Washington Headquarters Services Federal Voting Assistance Program, VOTING OVER THE INTERNET PILOT PROJECT ASSESSMENT REPORT, 2001 を参照された。なお、このプロジェクトを紹介する邦語文献としては、山田寛明「米国防総省におけるインターネット投票試験プロジェクト及び米国の電子投票機器の概要 (十一) 選挙五六巻六号 (二〇〇三年) 二九頁がある。なお、このプロジェクトは「SERVE (Secure Electronic Registration and Voting Experiment) プロジェクトとして改組され、二〇〇四年の大統領選挙 (予備選挙及び本選挙) によって大規模の実験の実施を計画している (DOD Starts Secure Internet Registration And Voting Demonstration For 2004 Election, United States Department of Defense News Release, No. 384-03, June 2, 2003)。」
- (41) Done, *supra* note (19), pp. 15-16.
- (42) 合衆国における主な投票方式には、自書式、レバー方式、パンチカード方式、マークシート方式、電子投票の五種類がある (Done, *supra* note (19), p. 16)。なお、合田克彰「米国の選挙制度の概要と投票の実態について (四)」選挙五七巻一号 (二〇〇四年) 二六頁も参照)。それぞれの長所と短所については、鈴木省五「米国における電子投票の実態」選挙五四巻五号 (二〇〇一年) 八頁を参照されたい。また、二〇〇〇年の大統領選挙におけるレバー式投票の開票にあたってのトラブル

- ブルは、国をあげての訴訟にまで至った。最終的には、連邦最高裁判所の判決 (Bush v. Gore, 531 U.S. 98 (2000)) により解決したが、一か月以上も大統領が決まらないという大混乱は、全米で投票制度改革を加速させる原因となった。なお、この訴訟に関する邦語文献として、松井茂記「フッシュ対ゴ」(二〇〇一年、日本評論社)、阿川尚之「最高裁、大統領を選ぶ (その一) 及び (その二)」外交フォーラム一四巻四号 (二〇〇一年) 七〇頁、五号 (二〇〇一年) 八〇頁、右崎正博「二〇〇〇年アメリカ大統領選挙管見・上及び下」法律時報七三巻三号 (二〇〇一年) 九六頁、四号 (二〇〇一年) 五〇頁、木南敦・久保文明・高橋和之・タニエル・H・フット「選挙戦を通して見たアメリカ大統領制の特徴」ジュリスト一一九六号 (二〇〇一年) 四四頁、寺尾美子「二〇〇〇年アメリカ大統領選と連邦最高裁」ジュリスト一一九六号七三頁、楡井英夫「アメリカ大統領選挙裁判 (上) 及び (下)」ジュリスト二〇一〇号 (二〇〇一年) 九四頁、一一〇三号 (二〇〇一年) 一四頁などがある。
- (43) Done, *supra* note (19), p. 16.
- (44) *Ibid.* の発想は「ヴォート・ネット・コム社 (Vote.com) の社長であるモリス (Dick Morris) の構想に通ずるところがある。モリスは「ちなみに、インターネットを活用して、有権者がインターネットやレファレンダムを頻繁に行なう、あるいは、インターネット上の情報を利用して立法活動を行なうような社会が到来すべきであると主張している (Dick Morris, *Direct Democracy and the Internet, LOYOLA OF LOS ANGELES LAW REVIEW*, 34, 2001, pp. 1033-54)。」
- (45) Done, *supra* note (19), pp. 16-17.
- (46) Done, *supra* note (19), p. 17.
- (47) California Internet Voting Task Force, A REPORT ON THE FEASIBILITY OF INTERNET VOTING, 2000, p. 31-32.
- (48) *Ibid.*, pp. 12-13.
- (49) *Ibid.*, p. 14.
- (50) *Ibid.*, p. 9.
- (51) *Ibid.*, p. 14.
- (52) *Ibid.*, pp. 15-30.
- (53) *Ibid.*, p. 28. 投票時に選挙人を不当な影響力から保護するため、合衆国のすべての州で、投票所付近での選挙運動を規制する州法が制定された (See, Walker, *supra* note (12), pp. 747-69)。この規制は連邦最高裁判所によって合憲と判示されて

- らるが (Burson v. Freeman, 504 U.S. 191(1992))、インターネット投票を実施すれば、このような物理的な距離を前提とする規制は、再考を余儀なくされるであろう。すなわち、インターネットに接続可能なすべてのコンピュータや携帯電話が投票所になりうるが、そのような電子機器すべてを潜在的な投票所と観念すれば (Walker, *supra* note (12), p. 738)、ほぼすべての場所における選挙活動を規制しなければならないという不合理な状態となる。また、現在では、候補者や政党がインターネット上に政治活動(または選挙運動)のためのウェブサイトを設置するのが通例であるが、これらとサイバースペース上に設置される投票所(投票用ウェブサイト)との距離関係をどのように理解すればよいのか。さらに、政治活動・選挙運動ウェブサイトを、パナー広告または電子メールから投票用ウェブサイトへのリンクを認めるかどうかも議論となるであろう (*ibid.*, p. 739)。
- (54) California Internet Voting Task Force, *supra* note (47), pp. 22-23; pp. 26-28.
- (55) Internet Policy Institute, REPORT OF THE NATIONAL WORKSHOP ON INTERNET VOTING: ISSUES AND RESEARCH AGENDA, 2001.
- (56) *Ibid.*, p. 34. ただし、報告書は、インターネット投票が認められる例外については、個別の事例ごとに判断することが適切であると述べており、特に、海外に在住する軍人及び軍属のような特殊な有権者に対しては、インターネット投票は適切であるかもしれないと述べている (*ibid.*)。
- (57) 例えば、先述のVIPPも、会長のフィリップスとカリフォルニア州インターネット投票タスクフォースの委員長であるジェフ・フアン (David Jefferson) との共著になる報告書の中で、安全性と秘密性という技術的な側面に関連して、インターネット投票には問題があると指摘しており (Deborah M. Phillips and David Jefferson, VIP REPORT: IS INTERNET VOTING SAFE?, 2000) また、カリフォルニア工科大学リマサチューゼツ工科大学投票技術研究プロジェクト (Caltech/MIT Voting Technology Project) も、インターネット投票には秘密性の点で深刻な危険性があり、適切な基準が整備されるまでは実施すべきではないと勧告している (Caltech/MIT Voting Technology Project, VOTING: WHAT IS WHAT COULD BE, 2001, pp. 42-47)。
- (58) わが国では、前述の在外選挙における郵便投票のほか、対象を重度身体障害者、戦傷病者及び要介護者に限定した郵便等投票制度(公職選挙法第四九条二項)が存在するのみであるが、アメリカ合衆国では、郵便投票は比較的広汎に認められている。

- (59) 自書式を原則とするわが国の公職の選挙における投票でも、いわゆる電子投票によって行なう場合は、記号式投票(公職選挙法第四六条の二)を行なうことになるため、自書式を原因とする誤った投票、不完全な投票、あるいは無効な投票は、原則としてなくなる。すなわち、自書式投票に伴う投票のミスは、インターネット投票を導入せずとも、記号式投票を認めるだけで解決するのである。
- (60) インターネット投票の完全実施によって、原則的には、投票所の設置は不要となるはずだが、インターネット投票を希望しない有権者の投票に対応する必要があるため、補完的に投票所を残し、あるいは、インターネットに容易に接続できない有権者のため、新たに投票用のキオスク端末等を設置せざるを得ない。したがって、投票所管理事務を完全になくすことは不可能であると思われる。
- (61) その一方で、投票所への移動から解放された選挙人が、通勤やレジャーのために使用する自動車等による環境への負荷も考慮されなければならない。
- (62) Done, *supra* note (19), p. 17.
- (63) 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」(二〇〇二年)二頁。
- (64) 電子機器利用による選挙システム研究会前掲注(63)六頁。研究会のいう第二段階の電子投票の実現のためには、全国の選挙人情報を新たにネットワーク化し(もちろん、そのネットワークの安全性を確保しなければならない)、本人認証システムを構築し、あわせて候補者情報のネットワーク化も必要となる。なお、本稿でいうインターネット投票を実施するには、全国の選挙人情報と候補者情報を一元的に管理するネットワークシステムを構築する必要はない。
- (65) 田中前掲注(一)五五頁。
- (66) 電子機器利用による選挙システム研究会前掲注(63)六頁。
- (67) 電子機器利用による選挙システム研究会前掲注(63)八頁。
- (68) 公開鍵暗号とは、暗号化と復号化で一对の異なる鍵を利用する方法である。暗号化鍵は公開され、復号化鍵は公開されない。一方の鍵から他方の鍵を導出することはできず、また、暗号化鍵によって暗号化された情報は、それと対になる復号化鍵でなければ復号化できない。なお、松本前掲注(18)一三三頁、平田健治「電子認証」ジュリスト二二二五号六九頁も参照。
- (69) わが国における現在のインターネットの人口普及率は、総務省の調査によれば、推計で四四・〇%で、世帯普及率では六

- ・五%である(いずれも二〇〇一年末の数値(総務省「平成一四年度版情報通信白書」(ぎょうせい、二〇〇三年)四頁)。
- (70) アリゾナ州でのインターネット投票では、アップル社(Apple)の基本ソフトを使用している者や、古いバージョンのブラウザソフトを使用している者が、インターネット投票を行なうことができなかつたと言われている(Phillips and Jefferson, *supra* note (57), p. 7; Deborah M. Phillips and Hans A. von Spakovsky, *Gauging the Risks of Internet Elections*, COMMUNICATION OF THE ACM, 44(1), 2001, p. 80)。しかしながら、インターネット投票を実施したアリゾナ州民主党やエンクシオン・ドット・コム社は、この事実を認めておらず、また、インターネット投票を失敗した者の数や失敗事例なども報告していない(*ibid.*)。このような観点などから、アリゾナ州でのインターネット投票について、透明性と公正性に疑問を呈するものとして、Larson, *supra* note (12), pp. 1313-14。
- (71) 芦部信喜著(高橋和之補訂)『憲法(第三版)』(二〇〇二年、岩波書店)二三九頁、佐藤幸治『憲法(第三版)』(一九九五年、青林書院)一〇九頁。
- (72) わが国では、疾病、負傷、妊娠もしくは身体障害のため、または産褥にあるため歩行が著しく困難な者を対象とする郵便等を利用した在宅投票制度が悪用され、一九五一年四月の統一地方選挙で大量の選挙違反が発生し、選挙無効ないし当選無効の事件が続出したことがある(詳しくは、札幌地小樽支判昭和四九年二月九日判時七六二号八頁(特に、一六頁以下)を参照)。インターネット投票も、在宅投票と同じく第三者立会いのない制度であるので、対象を限定しないインターネット投票が実現すれば、類似の違反事例が発生することが予想される。
- (73) 田中前掲注(1)五五頁。
- (74) 田中前掲注(1)五六頁。
- (75) なお、インターネット投票の実施が平等選挙の原則に違反するかわいなかについては、実施時におけるインターネットの普及率に連関する。前掲注(69)で挙げたとおり、現在、わが国では、人口のおよそ半数が、自宅や職場等でインターネットを利用可能な環境にある。この割合を多いと見るか少ないと見るかで、憲法適合性についての判断が分かれるであろう。もっとも、この点については、キオスク端末を設置するなど代替措置を講ずれば問題は解消されるし、また、この数値は固定的なものではなく、将来的に上昇することが予測される数値であるので、この点はインターネット投票の致命的な問題点とはいえない。
- (76) California Internet Voting Task Force, *supra* note (47), p. 35.

- (77) See, Gibson, *supra* note (20), p. 570-71.
- (78) 例えは、J. S. Mill (John Stuart Mill) は、次のようにいう。「選挙人の大多数が、自分たちの政府に対して投票しようとするほど十分な関心をもちない場合、あるいは、とにかく投票しても、公共的動機によって投票しなかったり、金銭で票を売ったり、自分たちを統御している人物や個人的理由から機嫌をとりたいたいと思う人物に、指示のままに投票するような場合には、代議制諸制度は、いさなかも価値をもつものではなく、暴政または陰謀の手段にすぎないであろう」(John S. Mill, CONSIDERATIONS ON REPRESENTATIVE GOVERNMENT, Parker, Son, and Bourn, 1861, p. 8 (水田洋二訳『代議制統治論』(岩波書店、一九九七年)二四頁))。
- (79) 熟慮と討議の民主主義理論ないしは共和主義的政治観については、公法学及び政治学の立場から、その理論的探究に向けての意欲的な論考が示されている。ごく近年に発表されたものとして、新谷浩史「討議民主主義を巡る理論的考察」早稲田政治公法研究六九号(二〇〇二年)一〇一頁、山本龍彦「アメリカ共和主義的憲法理論と人民投票制」法学政治学論究五五号(二〇〇二年)一五七頁及び「アメリカ共和主義的憲法理論と議員の多選制限」法学政治学論究五七号(二〇〇三年)一八九頁、石黒太「J・ロールズの討議的民主主義理論」社会学研究集(早稲田大学大学院社会科学研究所)二号(二〇〇三年)四七頁、大林啓吾「熟議民主主義理論に関する一考察」慶應義塾大学大学院法学研究科論文集四三三号(二〇〇三年)、北島栄儀「Deliberative Democracy 概観」社会システム研究(京都大学大学院人間・環境学研究科)六号(二〇〇三年)一〇五頁、平地秀哉「理になつた多元性」と司法審査」早稲田法学七八巻四号(二〇〇三年)一五三頁などがある。なお、あわせて、拙稿「熟慮と討議の民主主義理論」法学政治学論究五八号(二〇〇三年)三六九頁も参照された。
- (80) Joshua Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, James Bohman and William Rehg eds., DELIBERATIVE DEMOCRACY, MIT Press, 1997, p. 72.
- (81) John T. Nockleby, *Why Internet Voting?*, LOYOLA OF LOS ANGELES LAW REVIEW, 34, 2001, p. 1029.
- (82) *Ibid.*, p. 1030.
- (83) *Ibid.*
- (84) *Ibid.*
- (85) 選挙権の法的性格を、選挙人としての地位に基づいて公職の選挙に関与しなければならぬという国民の公務とみるか、国政への参加を国民に保障する権利とみるかについて、学説上争いがあるが、選挙権は権利と公務の二面性を有すると解す

- るのが通説である(芦部前掲注(71)二三八頁、佐藤前掲注(71)一〇八頁)。選挙権の法的性格を権利と解する見解に立てば、強制投票制は当然に憲法の趣旨に抵触する制度となる(辻村みよ子「憲法(第二版)」(二〇〇四年、日本評論社)三五二頁。ただし、選挙の公務性を肯定しても論理必然的に強制投票制が許容されるわけではない(佐藤前掲注(71)一一三頁))。
- (86) 投票を義務化した場合には、投票が形式化・形骸化するおそれがある(吉本紀「投票率向上に関する議論」レファレンス四七巻一二号(一九九七年)八九頁、石上泰州「投票率に関する一考察」季刊行政管理研究八一号(一九九八年)一八頁)。なお、オーストラリアにおける義務投票制度下の「無思考の機械的投票(donkey vote)」の問題点については、久保信保・宮崎正壽「オーストラリアの政治と行政」(きょうせい、一九九〇年)一五六頁を参照されたい。
- (87) See, *supra* note (76).
- (88) 例えば、岡本哲和「二〇〇〇年衆院総選挙における候補者ホームページの分析」レヴァイアサン二九号(二〇〇一年)一四一頁、岡本弘基「政党ウェブサイトの広告効果」日本選挙学会年報選挙研究一八号(二〇〇三年)一九〇頁、山本竜大「日本の国会議員ホームページ開設に関する要因分析」日本選挙学会年報選挙研究一八号二一四頁などを参照。
- (89) 佐藤哲也「争点投票支援システムの提案とその評価」日本選挙学会年報選挙研究一八号一四八頁。
- (90) 二〇〇一年七月に執行された第一九回参議院議員通常選挙について行なわれた明るい選挙推進協会の調査によれば、選挙情報媒体としてのインターネット・ホームページへの接触率は二・〇%であり、有用率は〇・九%であった(明るい選挙推進協会「第19回 参議院議員通常選挙の実態——調査結果の概要——」(二〇〇二年)六五頁)。ただし、蒲島郁夫教授と石生義人助教授の分析によれば、インターネットの利用者が特に多い若年層の回答が調査においては十分に捕捉できなかったため、「実際はもう少し高い可能性がある」(同書六四頁)。また、インターネット・ホームページの選挙情報媒体としての効率性(有用率を接触率で除した商)は〇・四五というきわめて高い数値を示していることも注目し得る(同書六六頁)。
- (91) 討論型世論調査とは、統計的にサンプリングされた国民を、一定の場所に召集させ、詳細な資料を配布し、特定の政策課題について、小グループで議論を行なわせ、その問題に詳しい研究者、専門家あるいは実際の政策担当者に質疑の機会を与え、全体討議を行なうという過程を繰り返すものである。通常の世論調査とは異なり、実験の前後に参加者の選好を調査し、その変化に着目するものであり、すでに、イギリス、オーストラリア、アメリカ合衆国等において、二〇回以上も行なわれている。インターネットを利用した討論型世論調査の詳細については「Center for Deliberative Democracy and Political

Communications Lab (Stanford University), *First Online Deliberative Opinion Poll*®: Reveals Informed Opinions on World Problems, 2003 を参照されたい。

- (92) 曾根泰教「インターネット時代の合意形成」金子郁容編『総合政策学の最先端II』(二〇〇三年、慶應義塾大学出版会)九九頁。

- (93) Cass Sunstein, Republic. Com, Princeton University Press, 2001, p. 39 (石川幸憲訳「インターネットは民主主義の敵か」(毎日新聞社)二〇〇三年)五六頁)。

〔追記〕脱稿後、SERVEプロジェクトについて、投票の安全性、秘匿性及び完全性の観点から、合衆国防総省が、二〇〇四年の大統領選挙におけるインターネット投票の実施を中止したとの報道に触れた(John Schwartz, *Online Ballots Cancelled For Americans Overseas*, New York Times, Feb. 6, 2004, p. A18; Dan Keating, *Pentagon Calls Off Voting by Internet*, WASHINGTON POST, Feb. 6, 2004, p. A12)。

柳瀬 昇(やなせ のぼる)

所属・現職 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程

慶應義塾大学総合政策学部非常勤講師

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

所属学会 日本公法学会、日本公共政策学会

専攻領域 憲法学、民主主義論、立法政策論

主要著作 「公務員弾劾制度の研究序説」(慶應義塾大学大学院法学研究科修士論文、二〇〇二年)

「熟慮と討議の民主主義理論——公法理論と政治理論との架橋に向けての試論的考察——」『法学政治学論究』第五八号(二〇〇三年)