

選挙過程におけるICTの憲法上の限界と可能性

岡田大助

千葉大学教育学部

limit and Possibility of Constitution about ICT in Elective Process

OKADA Daisuke

Chiba University, Faculty of Education

ICTが我々の生活の隅々にまで深く影響を与えているにもかかわらず、政治過程とくに選挙過程においてはあまり活発ではない。デメリットが大きいと考えているからであろう。そこで、本稿ではその限界と可能性について、憲法学の観点から考察を行う。憲法上の選挙原則を考え、そのうえで、選挙過程におけるICTの類型としての、ネット選挙、電子投票、そしてインターネット投票を考察し、問題点を明らかにする。

キーワード：ICT (Information and Communications Technology) ネット選挙 (Internet Election)
電子投票 (Electronic Voting) インターネット投票 (Internet Voting)
本人確認 (Identification Control) 秘密投票 (Secret Ballot)

第1章 問題の所在

“IT” (Information Technology, 情報技術) という言葉が周知されて久しい。近年は“ICT” (Information and Communications Technology, 情報通信技術) という言葉が用いられる。ほぼ同義であるが、総務省のIT政策大綱は、2004年からICT政策大綱に名称変更していること、また“IT”よりも“ICT”の方が、「通信」という意味が付加される分、広い意味になるため、本稿では“ICT”を使用する。

ICTは深く我々の生活の隅々にまで影響を与え、変容をもたらしている。たとえば、ある言葉がわからないときにはかつては紙媒体の辞書で調べるとするのが常套であったが、現在はインターネットで検索する人も多い。また、何か物品を入手したいときには、かつてはお店まで出向いて購入するか、電話をして通信販売を購入するかということであったが、現在ではインターネット上で仮想モールを通じて注文とクレジットカードで決済ができ、自宅まで郵送してくれたりする。すなわち、電子商取引である。さらに、大学においては、教員が課すレポートの提出方法を学生がメールあるいはそれに準ずる方法により提出することが求められたりすることもある。従来は情報を発信する側と受信する側の役割分担が明確で、それが入れ替わることがあまりなかった。新聞やテレビなどのマスメディアは一方的に情報を流し、視聴者はそれを受け取るのが基本であったのである。すなわち、インターネットの利点は、それ以外と異なり、双方向で情報を送受信できることである。

このように、情報を文字や音声で表示できるものであるなら、大概是ICTを介して解決できてしまうのである。衣・食・住のすべてに広く深く関連しているのである。

しかし、国の統治機構にかかわる立法、行政、司法の

うち、立法が関係する、(狭義の)政治^①において、ICTは活発ではない。とくに、政治過程の入り口である、選挙の過程すなわち選挙過程においてそうである。たとえば、指定された投票所でジュラルミン製の記入台の上で鉛筆で投票用紙に当選させたい候補者ないし政党名を記入し、開票は立会人や参観人等の衆人環視の下その投票用紙を手で数える。そして、選挙運動中は公職選挙法(以下「公選法」とする。)の規定により候補者のホームページは更新が止まるのである。なぜ、最先端の文明の利器を活用しないのか。それは不正等のデメリットが大きいと考えているのである。

そこで、本稿では、選挙過程に焦点を当てて、そこにおけるICTの限界と可能性について、憲法学の観点から考察を行う。

第2章 選挙の原則

国の統治機構ないし政治制度において、憲法の規定を中心として法令が整備されていることを考えれば、憲法の解釈から始める必要がある。憲法前文及び1条で国民主権を謳い、その具体的規定として主に15条を中心として選挙権などについての規定をおいている。

有権者の集合体である、有権者団の構成員となって行動しうる権利を選挙権といい、個々の有権者が公務員の選任行為に参加して意思表示を行う権利である投票権と区別する[佐藤 2011: 401-402]。国民主権に直結しそれを具現化しているのは、選挙権である。

憲法15条1項でいうところの選挙権の法的性格については、公務説、権利説[杉原 1980: 70; 杉原 1989: 175; 辻村 1989: 169; 辻村 2008: 338]、その両者を併せ持つ二元説[林田 1958: 39; 清宮 1979: 137; 宮沢 1962: 157; 芦部 2011: 253]の対立がある。公務説にたてば選挙は公的な仕事であるためその放棄は許されず行使は義務ということになり、権利説にたてば権利であ

るためその行使をするか否かは各人の自由意思によるということになる。しかし、公務説に立つ論者は今日ない。二元説はその双方を包含したものである。これについては、次第にとくに第二次大戦後において、実際の有権者との意思の一致が重視される、社会学的代表観を加味した半代表制の必要がいわれていることを考えれば、純粹代表の時代はかつては公務のみで、相当将来的展望である直接制では権利のみになるが、その過渡期間は、シーソーゲームを繰り返しつつ、権利説に向かっているといえる [岡田 2012: 185-188]。

立憲民主主義国家における選挙の憲法上の諸原則は、普通選挙、平等選挙、直接選挙、秘密選挙、自由選挙の5つとされる [藤井 2008: 311-314; 辻村 2008: 338; 小林 2009: 108-110; 高橋 2010: 373-374; 芦部 2011: 254-257; 佐藤 2011: 402-406; 長尾 2011: 176-177]。選挙制度の構築は、立法府による法律の制定が基本であることを考えれば、5つの原則は立法府を名宛人としたものである。

普通選挙とは、財産や納税額の多寡を選挙権の要件としない選挙である。憲法15条3項は「公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する」とすることによる。我が国では旧憲法下の1925年に治安維持法と抱き合わせて男子普通選挙は実現しているのであるが、男女普通選挙は戦後からとなる。この原則からすれば、かつての我が国の第一回衆議院総選挙のように、直接国税1円以上の納税を要件とするような選挙はここで否定される。

また、平等選挙とは、複数選挙や等級選挙を否定し、一人一票 (one person, one vote) を原則とする制度である。憲法14条で「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」としていることによる。また、公選法36条で明記している。

この原則は、現在では投票の価値的平等を含むとされているため、いわゆる一票の格差が問題となる。これについては、最高裁が2011年3月23日、違憲状態を認めたとえで是正勧告とも言える判断をしていること [朝日新聞2011. 3. 24朝: 1, 3, 5, 29] を考えるなら、定数は正・選挙区割り是正をせずに総選挙をすることは憲法違反ということになる。

直接選挙とは、選挙人が公務員を直接に選挙する制度である。誰かに自分の票の行使を代行してもらうことなどは否定される。有権者が直接に公職に就く人を選出するのが直接選挙であり、有権者が選挙人ないし代議士を選び、それらがさらに公職に就く人を選出するのが間接選挙である。

秘密選挙とは、誰に投票したかを秘密にする制度である。憲法15条4項では「すべて選挙における投票の秘密は、これを侵してはならない。選挙人は、その選択に関し公的にも私的にも問われぬ」とする。誰に投票したのかが明らかになるとするなら、投票行動に影響を与えることは間違いない。

自由選挙とは、棄権しても罰金、公民権停止、氏名の公表等の政策を受けない制度である。すなわち、強制投

票 (compulsory voting) をしないということである。かつての旧ソ連や東欧の国等では投票率100%という状況であり投票しない人には罰則があった。もし強制投票にすると、適当な投票や恣意的な選挙がおこなわれることになってしまう。ただ、これについては先の選挙権の法的性格をどのように考えるかで、存否が決まってくる。すなわち、公務説にたてば、強制投票は肯定されることになるのである。しかし、公務説は現在においては採用困難であるため、自由選挙は必要になるのである。

上記の中で、原則を満たしているか疑義のある事例として、重度身障者に対する取り扱いがある。

1948年の改正衆議院議員選挙法では、身障者等が在宅のまま選挙権を行使できる在宅投票制度を創設した。そして、公選法は1950年にそれ以前の衆議院議員選挙法及び参議院議員選挙法の総則的統一的な法律として制定された。当初、公選法及び同法施行令に基づき、在宅投票制度が採用されていたのであるが、1951年の統一地方選挙で大量の選挙違反者が出たことにより、翌年に廃止された。そのため、重度障害者は選挙権の行使ができない状況になってしまったのである。

寝たきり生活である、原告が在宅投票制度の廃止によってその後の立法措置がとられていないという立法不作為として国を提訴した、1974年の札幌地裁小樽支部判決一審では、選挙違反の「弊害の是正という立法目的を達成するために在宅投票制度全体を廃するのではなく、より制限的でない他の手段が立法できなかったとの事情について、被告の主張・立証はない」から、廃止は裁量の限度を超えて、合理的理由を欠き、憲法15条1項、3項、44条、14条1項に違反する、とする [判例時報1974: 8]。

すなわち、重度身障者も選挙権は持っているという点で「形式的には普通平等選挙原則は満たされている」のであるが、実際の行使の有無という点でかつてあった在宅投票制度が廃止されたことにより、「選挙権を現実に行使するのに必要な制度の不存在」が問題となるのである [青井 2007: 333]。

上記判決の1978年控訴審でも、選挙権の保障に投票権の機会の保障が含まれ、「その手が投票箱に届くことが憲法上保障されているものといわなければならない」とされた [高民集 31巻2号231頁]。

1985年上告審では、憲法には在宅投票制度を積極的に命ずる規定はなく、それどころか47条は投票方法その他選挙に関する事項の具体的決定を立法府である国会の裁量という趣旨の規定をおいていることを考えれば、国家賠償法には反しないとした [民集 1985: 1512]。憲法に反するか否かについての判断はなされていない。しかし、その後、公選法の改正がなされ、部分的に在宅投票制度が認められている。

現在100歳以上の高齢者の人口は5万人を超え、65歳以上の高齢者の人口は全体の20%を超えた。高齢者イコール歩くことができないとは限らない。若者より元気な高齢者も多数いる。しかし、高齢者が増えるということは、歩くことができない人も増えているということになる。また、在外日本国民の選挙権の行使についても、十分とはいえない。

選挙権が二元説に立ち権利性を強めていることを踏まえつつ、5つの諸原則も踏まえたものでなくてはならない。だとするならば、すべての国民が持つ主権に権利性があり、また選挙は5つの諸原則を踏まえたものでなくてはならないことを考えれば、それに則った措置が必要になる。もし、ICTの高度利用ができるとするならば、ハンディキャップのあるすべての人が、そして在外日本国民も投票所に行くことなく選挙権を行使することができる。

第3章 選挙過程におけるICTの類型

第1節 ネット選挙

選挙過程におけるICTの進歩はどこまでできているのだろうか。ネット選挙、電子投票、そしてインターネット投票、という3つのステージで考えてみたい。

我が国における選挙は公選法（1950年）で定められている。国政選挙、地方選挙ともに複数の種類の選挙が存在するが、すべてそれぞれに選挙期間が定められている。その選挙期間中に候補者陣営が自陣への投票を呼び掛ける活動が選挙運動であり、その期間あるいはその期間外に行う政治に関する活動である政治活動と区別されている。選挙運動は、期間以外にもかなり厳しく定められており、禁止規定ばかりであるため「べからず選挙」とも呼ばれる。また、公選法は「べからず集」と呼ばれる〔朝日新聞2010. 6. 4朝：38〕。

選挙運動は宣伝車の台数が限定され、標旗の近くでしかできなくそれも選挙の種類によって配布される数が異なる。また、チラシの配布等は腕章をつけた人しかできない。さらに戸別訪問は禁止され、候補者のポスターは指定される掲示板にしか貼ることができない。そして、選挙運動中はホームページの更新はできない。すなわち、選挙期間に入ると同時に、各候補者のホームページはフリーズするのである。たとえば、2010年7月11日に参議院通常選挙が行われたが、その公示日である6月24日午前0時を境に候補者たちのネット上での動きは止まったのである〔朝日新聞2010. 6. 26朝：38〕。

候補者のホームページでの自己の見解の表明について、公選法違反にあたるのではないかと問題にされたことがあり、総務省の見解では同法142条で禁止される文書図画の頒布にあたる〔松井 2010：18〕。しかし、その所管である同省選挙課によれば、ツイッターやブログへの書き込みやホームページへの更新すべてが違反になるわけではなく、内容が選挙運動になるかどうかが鍵だといひ、その線引きはあいまいである〔朝日新聞2010. 6. 26朝：38〕。

これについては、2010年の参議院通常選挙前に議員立法で公選法の改正により、選挙期間中におけるホームページの更新ができるようにすることが議論され、「ネット選挙解禁」^②と騒がれた。その解禁の範囲には、「ホームページ（HP）やブログの更新」と「動画の投稿や文書、音声ファイルの添付」は入り、「ツイッター」と「掲示板やブログのコメント欄」は与野党ガイドラインによる自粛、「HPを印刷して配る」と「HPを大型スクリーンで表示する」は入らない〔朝日新聞2010. 6.

4朝：38〕。しかし、政局により、結局そのまま現状に至っている^③。

日本はそもそも「べからず選挙」であるがゆえになかなか斬新的なことには踏み切れないが、諸外国は既に日本の先例をいっている。

アメリカでは「ネット」が既に多様されている。2008年大統領選挙でバラク・オバマ大統領が選ばれたが、その選挙運動である「オバマ・キャンペーン」はインターネットとソーシャルメディアを駆使した、それ以前と異なる新たなモデルであった。根本的な要因は、ブロードバンドの普及である。そのため、YouTubeやフェイスブックを利用できるようになった。また、携帯電話の加入者数も拡大したため、候補者と有権者、支持者同士を繋ぐ新たなコミュニケーション・ツールになったのである。さらに、電子メールによるテキスト・メッセージも利用された。

そもそもアメリカはインターネットの発祥地^④でありながら、ITインフラの整備が遅れている。2008年大統領選挙の事例は、2004年から2008年までの4年間でそれが整備されたことが大きく作用している。ただ、2008年大統領選挙キャンペーンにおいて、支出額を見る限りテレビ広告の優位性はかわっていないが、インターネット広告は有権者の行動パターンやISPアドレスから細かなターゲット・マーケティングが可能だという点で、将来的に魅力だとされる〔清原 2011：12-20〕。

韓国も既に「ネット」は多様されている。2002年大統領選挙は「インターネットが大統領を作った」と言われた。それはインターネットというテクノロジーが主役なのではなく、改革を志向する市民がインターネットを積極的に必要として社会的コミュニケーションのツールとしてインターネットを欲したのである。

しかし、2004年3月の公選法の改正がおこなわれ、インターネット新聞もインターネット言論者としてのその地位が認められる一方、それらの報道内容を審議するインターネット選挙報道審議委員会の設置が盛り込まれ、2006年5月統一地方選挙にはインターネット実名制が導入された。また、2007年大統領選挙では、韓国はアメリカとは対照的に、動画UCCサイトYouTubeが利用できるようになったのに、ガイドラインで制限された。同じく2007年大統領選挙では選挙前180日前からUCCが集中的に取り締まれた。さらに、同じく2007年大統領選挙では新聞に替わって勢力が強くなっている、ポータルサイトへの規制が行われた。くわえて、2002年大統領選挙で選ばれたノム・ヒョン前大統領がオフラインの保守メディアからの攻撃で死を遂げたため、韓国における「デジタル・デモクラシー」は岐路に立たされているといえる〔玄 2011：83-93〕。

アメリカでは現在、インターネットを介した選挙は肯定的に捉えられて、韓国ではやや否定される傾向にあるといえる。しかし、前嶋和弘によれば、「選挙のアメリカ化」がある。それをどう準備するか。必要であるのは、規制改革とともに、市民レベルの選挙に対する意識改革や「下からの社会変革」を意識した選挙戦術や政治的リクルートメントメントの変革である〔前嶋 2011：153-170〕。

そもそも我が国における公選法による選挙運動の規制は、「無制限な自由を認めると、ややもするとその選挙が財力、威力、権力等によってゆがめられるおそれが生じる」からである〔選挙制度研究会 2007：174〕。そして、公選法142条の定めによれば、「選挙運動のために使用する文書図画は、法定の通常葉書、選挙運動用ビラ、選挙運動用広告を掲載した新聞紙及び選挙公報のほかは、いっさい頒布（配布）することができない」〔選挙制度研究会 2007：195〕。ホームページの更新はこの制限列挙されたものの中に入れられずその更新を無制限に認めたとするならば、候補者間の財力や労働力の差によって、サイトの数や充実度に差が生じ、公正な選挙が実現できないという趣旨であろう。

また、公選法ではテレビやラジオの政見放送の回数が決められているのに、現状ではその抜け道をぬって無料動画サイトであるYouTubeに投稿されたりすると、濫用になる。2ちゃんねるの書き込みによる出口調査への影響などもある〔岩崎 2009：184-186〕。したがって、無制限な解禁は肯定できない。

一方で、外国の管理下にあるサイトに対する対応も問題になる。日本国内のサイトにだけ制限をしたところで、抜け道だらけである。こういったことに対しては、諸外国との協議により条約等での刷り合わせを必要とする。だとすれば、我が国もインターネットを介した選挙運動について、多少なりとも、進んでいるアメリカなどにおけるそれへの接近が必要ということになる。

さらに、選挙においても有権者の憲法上の知る権利が当然あることを考えれば、ICTの発達に合わせて公選法の縛りを緩めて行く必要があるであろう。また、右崎正博がいうように、何より選挙における主人公である有権者が意見を述べる事が制限されたままであることは問題である〔朝日新聞2010. 6. 4朝：38〕。これは第二章で先述の選挙権の法的性格が二元説に立ちつつも権利性を強めていることにも符号し、先述の前嶋の言説とも調和する。

「IT時代の選挙運動に関する研究会」（座長：蒲島郁夫東京大学教授（当時））ではインターネットを選挙運動のための手段として位置付けることにより期待される効果として、候補者情報の充実、政治参加の促進、有権者と候補者の直接対話の実現、金のかからない選挙の実現という5つを挙げている〔岩崎 2009：179-180〕。すべて大切であるが、これらの根幹にあることは、主権者である、国民本位の選挙ということである。

選挙運動におけるインターネット利用の解禁は「デジタル・デバイド、有権者への各候補者の陣営からのメール配信、インターネット上の候補者のなりすまし、候補者への誹謗中傷などの問題」を引き起こすという指摘に対して、岩崎正洋は、「従来型の選挙運動か、それともICTを利用した選挙運動かのいずれか一方にするというわけではない。この点は二者択一という発想をすてなければならない」とする〔岩崎 2009：194〕。

国民主権ということ考えると、そもそも国民は民主主義の客体ではなく、主体である。国会議員や地方議員等の政治家は国民による信託（憲法前文第一段）を受けているにすぎない。そのことを再確認し、民主主義にお

いて、一般有権者が議論を戦わせる討議デモクラシー（deliberative democracy）が必要であることを考えれば、名誉棄損やプライバシーの侵害にならないように、有権者にネット選挙での選挙運動を許容する必要がある。

第2節 電子投票

「電子投票」とは、通常は投票所での投票の際に投票用紙に当選させたい候補者名か政党名を書くという自書式（公選法46条1項～3項）⁶⁾であるが、代わりにボタンでそれを選択するというものである。違いは、まず投票所で渡されるのは、投票用紙ではなく投票カードであるという点である。その投票カードを投票機に差し込み起動させ、タッチパネルの候補者一覧から投票したい候補者を選択し、「終了」という表示に触れる。そして、投票内容が表示されそれを確認する。電子投票機の内部にある電磁的記録媒体に投票結果が記録される。選挙人は投票カードを抜き取り、それを出口で返却して、終了となる。「つまり、現行の電子投票は、従来の自書式投票から著しく変化したものではなく、自書式投票の延長線上にあるものとして捉えることができる」〔岩崎 2009：88-90〕。

そもそも世界の主流は「記号式」であり、電子投票も広がりつつあるという状況にある。1997年12月現在では、自書式は日本とフィリピンだけになっている〔朝日新聞2010. 12. 19朝：7〕⁶⁾。我が国が自書式を基本としている理由としては、識字率が世界で最も高い国家であることも考えられるが、公選法が制約の規定を多く置いていることから不正に対して慎重に対応していることにもあるであろう。しかし、電子投票については、上述の方式により我が国でも既にいくつかの事例がある。

具体的な動きは2001年1月の「e-Japan戦略」から始まる。そして、同年6月26日のIT戦略本部が発表した「e-Japan 2002プログラム——平成14年度IT重点施策に関する基本方針」で2002年度における重点的なIT施策として5つの柱が明示され、その中で初めて「電子投票」という言葉が登場した。この段階で想定しているのは地方選挙のみである。実際に制定された、2001年11月30日の公選法特例法である「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式等の特例に関する法律（平成13年法律第147号。略称、電磁記録投票法）」（2002年2月1日施行）も地方に限定されている。そして、この法律の内容は、全国の地方公共団体は各々が独自に条例を制定して電子投票を実施するという事になっている〔岩崎 2009：77-79〕。電子投票は公選法の定める投票方法ではなく、公選法の特例法を制定し、地方公共団体の条例で定めるところにより、電磁的記録式投票機（電子投票機）を用いて投票を行うのである〔原 2011：244〕

2012年9月27日まで、2002年6月23日の岡山県新見市市長・市議選の事例〔朝日新聞2002. 6. 24朝：1〕を筆頭に、過去10自治体で計22回行われている〔総務省ホームページ2012年9月28日現在〕。また、2011年8月末現在、電子投票を実施する条例を制定しているのは7市町村である〔原 2011：242〕。

トラブルは以下のとおりである。2002年新見市にお

る長・市議選では、電子投票機の故障2件、職員のミス2件 [岩崎 2009:129]。2003年広島市安芸区⁷⁾における市長選挙では、電子投票機の故障1件 [岩崎 2009:136]。2002年白石市における市議選では、有権者の操作ミス3件 [岩崎 2009:140]。2003年鯖江市における市議選では、有権者の操作ミスが複数 [岩崎 2009:143]。2003年可見市における市議選では、市内29か所で発生。2003年大玉村における村議選では、投票機の故障1件、投票カードエラーが5件、カード破損が1件 [岩崎 2009:155]。2003年海老名市における市長・市議選では、投票の際と開票の際に、それぞれトラブルが多数である [岩崎 2009:159]。2004年六戸町における町選では、トラブルなし [岩崎 2009:166]。2004年京都市東山区⁸⁾における市長選ではトラブルなし [岩崎 2009:170]。2004年四日市市における市長・市議補選では、トラブルなしである [岩崎 2009:174] である。

可見市では多くのトラブルが発生したことから、市民21名と次点候補者陣営によって可見市選挙管理委員会に対して選挙無効の異議申し立てがなされた。それに対して、棄却がなされたので、上級機関である岐阜県選挙管理委員会に審査請求がなされたが、そこでも棄却された(公選法206条)。そこで、選挙無効訴訟にいった (同法207条)。名古屋高等裁判所、その上告審である最高裁においてともに選挙無効の判断がなされた [柳瀬 2009:74-87]。可見市ではこののち条例を凍結している⁹⁾。

確かに、経費負担等を理由として、2004年3月の四日市市の条例制定の後に新たに条例制定をした地方公共団体はない [原 2011:242]。しかし、時系列でみていくと、回数を重ねる毎にトラブルは起きなくなっていることがわかる。だとするならば、トラブルは限りなく減らすことは可能である。

諸外国では、ヨーロッパをみると、オランダは、2002年6月時点で約500自治体のうち9割が電子投票を導入し、国政選挙などでも威力を発揮している [朝日新聞2002. 6. 14朝:15]。ベルギーでは1991年に2つのカントン(郡)で試験的投票を行い、1994年に正式に電子投票制度を導入した。2011年、全有権者のうち45%に当たる約340万人が電子投票を行っている。そして、フランスでは2007年大統領選挙で初めて電子投票を一部導入した [朝日新聞2007. 4. 23夕:2]。2008年12月時点で電子投票を正式導入しているのは13カ国、試行中は9カ国、制度はあるというのは3カ国となっている¹⁰⁾。

インドでは2004年総選挙で初めて電子投票に踏み切った [朝日新聞2004. 5. 14朝:7]。韓国は国民総背番制を利用し、国も地方も含む全ての公職選挙を対象として、電子投票を全国一斉にスタートする準備を進めている。国民総背番号制を利用することにより、有権者は任意の投票所で投票できる。

電子投票におけるメリットは、開票時間の短縮、無効票・疑問票の解消、投開票にかかわる職員数や経費の削減である [朝日新聞2002. 6. 14朝:15]。実際、時間については、最初の新見市市長・市議選では開票は僅か25分であった [朝日新聞2002. 6. 24朝:1]。また、投票の簡素化により、たとえば肢体不自由な有権者にとっては、機械に触れるだけの方が安易であり、無効票をな

くし投票の正確性をもたらす [岩崎 2009:97-99]。電磁記録投票法7条3項及び4項には、電子投票機を用いることが困難な有権者のための操作補助制度の規定がある。

一方、デメリットは、投票機の故障、投票機の操作ミス、プライバシーの漏洩などの投票機に対する不信任感、投票機のコストの問題などである [岩崎 2009:99] また、電算装置へのハッカーへの侵入の危惧もある [朝日新聞1997. 12. 19朝:7]。

2005年に総務省が設置した「電子投票システム調査検討会」による2006年3月の報告書によれば、これまでのトラブルは3点である。①技術条件の定める内容それ自体が不適切ないし不十分であったこと、②個々の電子投票機が技術的条件に適合しているか否かについての事前確認が不十分であったこと、③投票機の運用面で問題があったこと、である、同検討会ではこのうち特に②について深く議論されている。同年12月の総務省の「電子投票システムの技術的条件に係る適合確認実施要綱」では、ベンダー(事業者)への総務省委託契約の民間検査機関による認証制度が創設された。認証制度は、不要なトラブルを未然に防ぐことができるだけでなく、関係者すべてにとって必要不可欠のものである [岩崎 2009:113-116; 原 2011:254]。

国やベンダーのみが情報をもっていると、投票の秘密すなわち秘密投票が守られない可能性が生まれるが、さらにチェック機関があることにより、秘密投票が守られる確率は著しく高まる。地方公共団体が電子投票の実施を訓練することは、国レベルで実現できることに近づくのである。それこそジェームズ・ブライスのいうところの「地方自治は民主主義の学校」である。

第3節 インターネット投票

1999年総務省が設けた「電子機器利用による選挙システム研究会」(座長:田中宗孝日大教授)は(広義の)電子投票の将来について、「指定投票所で投票」(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)→「指定投票所以外でも投票」(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)→「個人のコンピューターから投票」(投票所での投票を義務付けず、個人の所有するコンピューター端末を用いて投票する段階)と3段階を展望している [朝日新聞2002. 6. 14朝:15; 全国市区選挙管理委員会連合会 2002]。

電子投票とインターネット投票は混同されやすい。「インターネット投票」をどう捉えるかであるが、電磁的に作成された投票記録をコンピューター・ネットワークを介して送受信するものを「インターネット投票」とするならば、電子投票もそれに該当することになるが、一般的には、我が国では自治省(当時)が設置した「電子機器利用による選挙システム研究会」の2000年の中間報告の整理に依拠している。それにしたがって、上述の第三段階がインターネット投票と理解されている。その意味では、インターネット投票の実例として、1997年にミール宇宙ステーションに滞在中であったアメリカのデビッド・ウォルフ宇宙飛行士がテキサス州の特例法の規定によって電子メールで投票した世界で最初の例がある

[湯浅 2006：73-74]。

また、バルト3国のひとつである、エストニアでは、2007年の国会議員選挙においてパソコンから投票する、インターネット投票が行われ、さらに2009年には欧州議会議員選挙でも行われた。エストニアは、全国レベルでインターネット投票が行われた世界で最初の例である。本人確認は電子署名法とICチップを内蔵したIDカードの普及によるところが大きい。そして、選挙法はその罰則規定を置き、それによって、他人が当人に代わり投票する、いわゆるなりすましに対応している。また、強要や買収については、投票の変更の制度で対応している [湯浅 2009：39-44, 67；湯浅 2011：5-6]。

そこでエストニアの事例で問題になるのは、秘密投票の原則である。投票の変更の制度があるため、特定の選挙人が投じた票を発見して確認できるようにしておかなければならない。そうすると、秘密投票が守られないではないかということになるが、「封筒」方式を採用している。すなわち、投票方向は「内側の封筒」データとして暗号化し、さらに「外側の封筒」に入れて電子署名するという技術的方式によって、投票者の特定と選挙人の投票の秘密が守られるように配慮されているのである。ただ、それでも問題が残り、投票の変更の制度があることにより、誰が投票したのかという秘密は保護されない。湯浅塾道は秘密投票の原則の中に誰が投票したか（誰が投票しなかったか）の秘密が含まれるかどうかという点の論理的再検討が必要になるとする [湯浅 2009：68-70]。

したがって、我が国の憲法解釈上、秘密投票の中に、投票したか否かの秘密が含まれるかどうかの検討が必要である。

憲法15条4項は秘密選挙を規定している。投票を公務と捉えるならば公開投票制が導かれる [高見 2006：29]。いかえれば、選挙権の権利性から秘密投票が導かれるということになり、選挙権の法的性格に権利性を強く認めることと調和する。秘密選挙の方法論として、公選法は、投票所・開票所の指定（同法39条及び63条）、無記名投票の無効（同法46条4項）、投票用紙の公給（同法52条）、他事記載禁止（同法68条1項6号）などが規定されている。

最高裁は判例で選挙の効力について、不正投票が誰に対してなされたか取り調べてはならない、とする [民集 1948：125；民集 1950：523]。一方で、公選法の詐偽投票罪の捜査のための投票用紙の指紋照合で、特定の候補者と被疑者ではない選挙人らが投票の秘密が侵害されたとする国家賠償訴訟では、投票内容が外部に知られる虞がないとして原告の訴えを退けている [判例時報 1997：71]。

選挙権の法的性格において二元説に立ちつつも権利性が強いことを考えれば、秘密選挙の捉え方において、投票したか否かということの秘密まで含まれるべきであろう。権利であるなら自ら放棄する自由もあるべきだからである。

したがって、我が国の場合、憲法解釈上、エストニアのインターネット投票の事例のように、投票後に、その有権者が投票したか否かがわかる制度は採用できない。

第4章 インターネット投票におけるジレンマ

インターネット投票において、本人確認をしようとするれば、誰がどの候補者に投票したのかが明らかになり秘密選挙の原則を守れず、秘密選挙の原則を守ろうとすれば投票者の本人確認ができなくなるというジレンマが存在するのである。ここに憲法上の限界がある。しかし、ICTとして本人確認と投票の秘密を両立できるならば、憲法上の限界をクリアしてインターネット投票を導入できるということになる。

自宅ないし近場のパソコンからインターネットを介して、投票所の役割を果たすサイトにログインし（ここで本人確認）、その状態を維持したままIPアドレスを不明にさせ当選させたい候補者に投票する（ここで秘密投票）。そして、必要であるのはその投票は一回のみで、ちょうど医療現場の注射器が一回使用したら二回目は使用できない仕組みになっているようにである。これができるまでの道のりは長い。

また、仮に上記のようなメカニズムが構築できたとしても、投票者が第三者に脅迫を受けて投票している可能性も生まれる。そのような場合に対応した、罰則や不服申立て制度について法制化の検討の必要も生まれる。

しかし、本人確認については、NTTコミュニケーションズが、「キータッチパス」と呼称する、タッチタイピングの癖でほぼ本人であることを確認できる技術を発明した [NTTコミュニケーションズ ホームページ 2012年9月28日現在]。これが真正であると、ICカードでの本人確認よりも、精度は高い。残るは、秘密選挙の部分である。ネットを介しつつも、投票者の選挙が履歴として残らないようにしなければならない。すなわち、本人確認をした後に、回線が繋がった状態を維持しつつも、本人確認したことを一旦遮断し、投票の秘密が守られるようなシステムの登場が待たれるのである。現在はまだない。しかし、ここに憲法上の限界と可能性があるのである。

第6章 結 語

ネット選挙や電子投票については、現実的に広がる可能性がある。しかし、インターネット投票の実現については、デメリットを挙げて反対意見ばかりである。

有権者の殆どは、選挙権の行使に不自由しない。自分で投票所に行き、候補者の中から当選させたい者の名前や政党名を記述し、投票箱に入れることができる。また、期日前投票や不在者投票等を選択する余地もある。しかし、ハンディキャップのある人の中にはそれができない人も多い。そういった人たちが当然のこととして行使することができるようにする可能性をインターネット投票はもっているのである。

確かに、その人たちがパソコンや端末類を持っていない場合もある。「インターネットの利便性を享受できる人とできない人の間の格差（デジタル・デバイド）の問題も残されている」 [松井 2010：8]。また、ハンディキャップのある人のうち選挙権の行使ができない人のためには、一般書留等を利用した郵便による投票を充実さ

せればよいではないか、という意見もある。その場合、投票用紙を封筒で封をしてさらに封筒に入れて郵送するということになり、到着した段階で、投票用紙を直接に封をしている方の封筒を、他の同様のものと混ぜる等で投票の秘密を守る方法以外にない。しかし、それでもそれは自分で文字を書けることを前提としているのである。

問題は、情報社会であるから、インターネット投票ありきではなく、選挙権の行使方法についてのチャンネルを増やすことである。憲法上の選挙原則の1つである、普通選挙では男女20歳以上が選挙権をもつため、形式的には達成している。しかし、特性ゆえに選挙権を行使できていない人がいるのであれば、それは実質的には普通選挙は実現していないのである。いたいことは、インターネット投票はあくまで補完的に利用できるのではないかということである。

「インターネットは参加民主主義の強力な武器となりうるかもしれないのである」[松井 2010:7]。これはネット選挙の文脈を意識した言葉であろう。しかし、インターネット投票でも同様のことがいえる。インターネット投票を部分的に導入すれば、民主主義の入り口を広げることになり少なくとも現在の状況より、民主主義が強固で大きく前進することは確かである。

[注]

- (1) ある程度広く「政治」の定義をとると、行政に関係するものまで含めることができるが、狭くとると、立法に関係するもののみになる。そのことが、「政治学」を広くとれば行政学を含み、狭くとれば行政学が別の分野となることにあらわれる。
- (2) この「ネット選挙」とはインターネットを通じて選挙運動を行うという意味であって投票においてインターネットを利用するということではない。また、1998年6月には民主党が「ネット選挙」の公選法の改正案を国会に出したが成立しなかった。2005年8月には民主党が衆議院議員総選挙のマニフェストにネット選挙解禁を掲げ、翌年5月には自民党の選挙制度調査会がネット選挙の一部解禁を認める内容の報告書をまとめた。さらに、近時、民主党の2009年衆議院総選挙の際のマニフェストにも「ネット選挙解禁」が掲載された。
- (3) 2010年参議院通常選挙前に与野党で構成する「インターネットを使った選挙運動の解禁についての各党協議会」(座長：桜井充民主党参院政策審議会議長)はガイドラインをまとめる段階までこぎつけたが、6月の鳩山由紀夫首相の辞任を引き金とする政局の混乱によって改正案の国会提出は見送られた[朝日新聞2010. 6. 3朝:7;朝日新聞2010. 6. 4朝:38;朝日新聞2010. 6. 26朝:38]。また、2007年参議院通常選挙では自民党、民主党ともに、ホームページを更新し、候補者を紹介するなどして、ホームページの選挙期間内の更新を事実上は解禁している[松井 2010:18]。
- (4) インターネットはアメリカのARPANETと呼ばれる軍事プログラムが発展したものであり、軍や防衛関連企業、軍に関わる研究を行う大学などに利用される

コンピューターが複数の経路をもつことにより、有事の際に一部が損傷を受けても相互に情報伝達を行うことができるように開発されたものである[松井 2010:1]。

- (5) 但し、例外規定として記号式投票制度(公選法46条の2)と点字投票(同法47条)がある。
- (6) フィリピンは2010年5月10日選挙よりマークシート方式の投票用紙を使った電子投票(自動化選挙, Automated Election System=AES)を導入した[朝日新聞2010. 5. 10夕:8;湯浅 2011:6-7]。
- (7) 広島市には8区ありその中で安芸区が選ばれたことについて、「選挙管理委員会は、模擬投票などの啓発期間が限られ、有権者が最も少ない安芸区は周知しやすいこと、投票率が市内でもトップクラスであり、年代構成が市平均に最も近いこと、安芸区をITのモデル区に位置づけ、ノウハウを蓄積したいと考えていることを挙げた」[岩崎 2009:131]。
- (8) 京都市東山区で電子投票が実施されるまでの経緯は、公式的なかたちであまり明らかになっていない[岩崎 2009:167]。
- (9) 同様に海老名市でも、同様の手続きがとられたが、最高裁に原告(住民)が上告せず、有効が確定している[原 2011:254]。
- (10) 「正式導入」13カ国は、インド、ブータン、米国、パラグアイ、ブラジル、エストニア、オランダ、カザフスタン、スイス、ベルギー、ロシア、オーストラリア、アラブ首長国連邦。「試行中」9カ国はフィリピン、アルゼンチン、コスタリカ、イタリア、英国、オーストリア、スペイン、スロベニア、ポルトガル。「制度はある」3カ国はシンガポール、韓国、アイルランド[朝日新聞2008. 12. 4朝:37]。2005年末で部分的に導入している国も含め全体で40カ国を超える[湯浅 2006:73]。

[文 献]

- 青井未帆 [2007] 「159 重度身障者の選挙権—在宅投票制度廃止事件1審」高橋和之ほか編『憲法判例百選Ⅱ [第5版]』(有斐閣)
- 芦部信喜 高橋和之補訂 [2011] 『憲法 第5版』(有斐閣)
- 岩崎正洋 [2009] 『eモクラシーと電子投票』(日本経済評論社)
- 岡田大助 [2012] 「選挙論と首相公選論」早稲田大学大学院社会科学研究所『社会学論集 第19号』
- 清原聖子 [2011] 「第1章 アメリカのインターネット選挙キャンペーンを支える文脈要因の分析」清原聖子ほか編著『インターネットが変える選挙 米韓比較と日本の展望』(慶應義塾大学出版会)
- 清宮四郎 [1979] 『憲法Ⅰ [第3版]』(有斐閣)
- 玄武岩 [2011] 「第4章 凋落するネット選挙、勃興するネット政治—韓国のネット規制と新たなデジタル・デモクラシー」清原聖子ほか編著『インターネットが変える選挙 米韓比較と日本の展望』(慶應義塾大学出版会)

- 高民集 [1978]『高民集31巻2号』
- 小林昭三監修 [2009]『日本国憲法講義』(成文堂)
- 佐藤幸治 [2011]『日本国憲法論』(成文堂)
- 杉原泰雄 [1980]「参政権論についての覚書」『法律時報 52号3号』(日本評論社)
- 杉原泰雄 [1980]『憲法Ⅱ 統治の機構』(有斐閣)
- 選挙制度研究会編 [2003]『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法 [第十三次改訂版]』(ぎょうせい)
- 全国市区選挙管理委員会連合会 [2002]「資料欄 電子機器利用による選挙システム研究会報告書(1)」『選挙時報51巻4号』
- 全国市区選挙管理委員会連合会 [2002] 資料欄 電子機器利用による選挙システム研究会報告書(2)『選挙時報 51巻5号』
- 全国市区選挙管理委員会連合会 [2002]「資料欄 電子機器利用による選挙システム研究会報告書(3)」『選挙時報51巻6号』
- 高橋和之 [2010]『立憲主義と日本国憲法 第2版』(有斐閣)
- 高見勝利 [2006]「第14章 国会」野中俊彦『憲法Ⅱ [第4版]』(有斐閣)
- 辻村みよ子 [1989]『「権利」としての選挙権』(勁草書房)
- 辻村みよ子 [2008]『憲法 第3版』(日本評論社)
- 長尾一紘 [2011]『日本国憲法 全訂第4版』(世界思想社)
- 林田和博 [1958]『選挙法』(有斐閣)
- 原佳子 [2011]「電子投票制度の現状及び課題」『RESEARCH BUREAU論究 (第8号)』
- 判例時報 [1974]『判例時報762号』
- 判例時報 [1997]『判例時報1602号』
- 藤井俊夫 [2008]『憲法と人権Ⅰ』(成文堂)
- 前嶋和弘 [2011]「第6章 米韓インターネット選挙と日本」清原聖子ほか編著『インターネットが変える選挙 米韓比較と日本の展望』(慶應義塾大学出版会)
- 松井茂紀 [2010]「序章」及び「第1章 インターネット上の表現行為と表現の自由」高橋和之ほか編 [2010]『インターネットと法 [第4版]』(有斐閣)
- 宮沢俊義 [1962]『憲法 [改訂版]』(有斐閣)
- 民集 [1948]『民集2巻7号』
- 民集 [1950]『民集4巻11号』
- 民集 [1985]『民集39巻7号』
- 湯浅塾道 [2006]「韓国の電子投票」九州国際大学社会文化研究所紀要 第59号』
- 湯浅塾道 [2009]「エストニアの電子投票」『九州国際大学社会文化研究所紀要 第65号』
- 湯浅塾道 [2011]「電子投票に関する法制度の近時の動向」『九州国際大学社会文化研究所紀要 第67号』
- 柳瀬昇 [2009]「地方選挙における電子投票をめぐる訴訟—岐阜県可児市電子投票無効訴訟判例評釈」『選挙研究 第24巻第2号』
- 朝日新聞2002年6月14日朝刊
- 朝日新聞2002年6月24日朝刊
- 朝日新聞2004年5月14日朝刊
- 朝日新聞2007年4月23日夕刊
- 朝日新聞2008年12月4日朝刊
- 朝日新聞2010年5月10日夕刊
- 朝日新聞2010年6月3日朝刊
- 朝日新聞2010年6月4日朝刊
- 朝日新聞2010年6月26日朝刊
- 朝日新聞2011年3月24日朝刊
- 総務省ホームページ2012年9月28日現在「選挙・政治資金」「選挙」「ニュース一覧」「投票制度・選挙制度・その他」「電磁的記録式投票制度について」「電子投票の実施状況」
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/denjiteki/denjiteki03.html]
- NTTコミュニケーションズホームページ2012年9月28日現在「お知らせ」「ニュース」「2010年7月5日：キーボード入力の個人特性を用いた本人性確認サービス『キータッチパス』の北里大学、明治大学における実証実験の実施について」
[<http://www.ntt.com/serviceinfo/monthinfo/detail/20100705.html>]