

2002年アメリカ投票支援法の実施状況—電子投票制度導入問題を中心に

梅田 久枝

【目次】

はじめに

- I 2002年アメリカ投票支援法の制定
- II 電子投票機の導入と普及
- III 電子投票機をめぐる議論の展開
- IV 電子投票機の安全性確保
- V 連邦議会における立法推進

はじめに

2006年11月7日に行われたアメリカの中間選挙において、選挙の帰趨以上にとってもよいほど注目されていたものに、電子投票機の問題があった。2002年に連邦で成立した法律にもとづいて各地で導入が促進された電子投票機が、登録有権者の4割近くによって使用されることになっていたのである。

その導入の過程において、電子投票機の安全性に関する疑問も提出されたことから、過去数年の選挙改革論争のほとんどは、電子投票機をめぐるものに占められてきた観があった。

注目の2006年中間選挙については、選挙運営全体で多数のトラブル例が報告されているもの^(注1)の、電子投票機を含めて深刻な問題に発展したものは少なく^(注2)、関係者は胸をなでおろしたといわれている。ただしこれは、多くの選挙で勝敗が十分な差によって決着したからであり、僅差の競り合いになっていれば、このような穏健な結果では済まなかつた^(注3)だろう、との指摘もある。

中間選挙を終えて、電子投票機をめぐる論争は、第二ラウンドを迎えようとしている。導入の促進に続く安全性の論議を経て、電子投票機における投票結果の検証可能性の確保が、問題

の焦点として浮かび上がってきた。連邦による電子投票機の基準設定や検査体制の整備にも関心が向けられるようになってきている。連邦議会では、多数派の政党が入れ替わったのを機会に、投票制度をめぐる議論が数年ぶりに本格的に取り上げられる見通しである。

本稿においては、新たな議論の段階を迎えたアメリカの電子投票制度について、その背景を概観することとしたい。

I 2002年アメリカ投票支援法の制定

連邦制国家アメリカにおいては、連邦議会議員などの連邦公職者の選挙を行う場合であっても、選挙制度を策定し、選挙を施行する権限は、各州に属するものとされている。その根拠は、「[連邦] 上院議員および下院議員の選挙を行う時期、場所および方法は、各州においてその立法部の定めるところに従う。」と定める合衆国憲法第1条第4節に求められる。そのため、従来、連邦政府が投票制度に関して全国統一的な基準を設定したり、州や地方の選挙運営のための費用を支出したりすることはなかった。2002年に成立した「アメリカ投票支援法 (Help America Vote Act of 2002 以下、HAVA とする。)^(注4)」は、この歴史を転換させる法律として画期的な意味を持った。

州の選挙制度に関して連邦政府が規制を加える例は、これまでに全くなかったわけではない。1960年代の公民権運動の成果の一つである1965年投票権法 (Voting Rights Act of 1965) は、主として黒人の選挙権登録を差別するために南部諸州で実施されていた読み書きテストの使用を禁じ、連邦司法省に対して投票手続を監視す

る権限を与えた。さらにこの法律の1982年改正においては、連邦下院議員選挙の区画策定に関して人種問題による恣意的な線引きが行なわれないよう、指定された地域で選挙制度が変更される際には連邦司法省の事前承認が必要であると規定された。^(注5)しかし、投票制度や選挙運営に関して連邦政府が統一的な基準を示し、費用を支援するという例は、HAVA 以前には見られなかったものである。

いうまでもなく HAVA は、ゴア（民主党）とブッシュ（共和党）両候補の大接戦で争われた2000年大統領選挙において、フロリダ州の一般投票結果の再集計をめぐる混乱が生じ、当選者確定の過程に大きな問題を残すことになった経験を教訓として制定された法律である。

このときの混乱の主因は、当時フロリダ州で用いられていたパンチカード式という旧式の投票機器が、物理的に疑問票を生じやすいものであったところにあると見られた。2000年時点では、パンチカード式のほかにレバー式と呼ばれる手動式の投票機器が全米各州で広く用いられていたが、このような機器が長く使用されていたのは、選挙を運営する州やカウンティなどの予算不足によるところが大きかった。こうして、これらの旧式な投票機器を連邦政府の財政支援などにより改善し、アメリカの選挙運営を信頼に足るものとするべきであるとの論議が高まったのである。

2年近くの論議を経て2002年10月成立した HAVA は、次のような内容から成っている。^(注6)

- ・第1章：選挙運営の改善並びにパンチカード式及びレバー式投票機の入替えを目的とした州への補助金の交付
- ・第2章：選挙支援委員会（Election Assistance Commission 以下、EAC とする。）の創設
- ・第3章：統一的かつ公平な選挙技術及び選挙運営のための要件

- ・第4章：施行
- ・第5章：[選挙運営に参加する] 大学生向け選挙支援プログラム
- ・第6章：選挙支援財団
- ・第7章：軍人及び在外市民の投票権
- ・第8章：経過規定
- ・第9章：雑則

II 電子投票機の導入と普及

1 HAVA に規定された投票機の要件

HAVA は第1章により、施行後6か月以内に各州が有権者への教育や選挙管理者の研修などをつうじて選挙運営の改善を実施する際に、連邦補助金を交付すること（第101条）を規定した。また、2000年11月時点でパンチカード式投票機やレバー式投票機を使用した投票区^(注7)（precinct）を抱える州に対して、これらの旧式な投票機器を HAVA の定める要件を満たす新たなものに入れ替える場合、連邦補助金を交付する（第102条（a）（1）（2））、と規定した。

二種類の補助金のための連邦支出は、それぞれ総額3億2500万ドル（約370億円）とされ、各州は、選挙運営の改善についてはその州の人口に応じて、また、投票機器の入替えについては、州内の該当する投票区の数に応じて、補助金を受け取ることとされた。^(注8)

投票機器の入替えは、原則として2004年11月の連邦公職選挙が行なわれる時期までに終らせなければならないが、正当な事由が認められる場合には、2006年1月1日以降に行なわれる最初の連邦公職選挙の時までの期限延長が認められる（第102条（a）（3））とされた。

HAVA においては、特定の投票機器の導入を義務づけることは定められていないが、第3章において、連邦選挙で使用される投票機器は、次のような要件を満たしていなければならないと規定された。

- ・投票者が、投票が実際に行なわれ集計され

る前に、秘密が保持され独自性が守られる方式において、自身の選択を確認することができ、訂正する機会が与えられること（第301条（a）（1））。

・ 投票機器が、手作業による検証（audit）が可能な紙の記録を残すものでなければならず、残された紙の記録が、当該機器を使用した選挙において再集計が行なわれる際、正式な記録として用いられなければならないこと。また紙の記録が作成される前に、投票者に投票の訂正を行う機会が与えられなければならないこと（第301条（a）（2））。

・ 投票機器が、視覚障害などの障害を持つ人にとって、秘密の保持や独自性の確保を含め、他の投票者の場合と同様の機会が与えられる方式において利用できるものでなければならないこと。この要件を満たすために、一つの投票所に少なくとも1台は、障害を持つ人のための装置が付いた直接記録式電子投票機（direct recording electronic voting system 以下、DRE投票機とする。）その他の投票機を設置しなければならないこと（第301条（a）（3））。

・ 投票機器が、1965年投票権法第203条（42 U.S.C. 1973aa-1a）^(注9)に規定された要件に従い、英語以外の言語によるアクセスを可能にするものでなければならないこと（第301条（a）（4））。

・ 投票機器が票を集計する際の誤差が、連邦選挙委員会（Federal Election Commission 以下、FECとする。）の示す投票システム基準（voting system standards）（後述）^(注10)で定められた誤差率を超えてはならないこと（第301条（a）（5））。

このような要件がHAVAに盛り込まれたのは、合理的で確実な投票機器を求める選挙運営関係者の期待とともに、障害者・マイノリティなどの投票権の拡大を訴える活動団体の声^(注11)が、強く反映された結果だといわれている。

2 電子投票機の普及

各州においても、2000年大統領選挙直後から、独自に投票機器を改善しようとする動きが活発化していた。カウンティや投票区によってまちまちに使用されていた投票機を州として統一しようとするもの、パンチカード式投票機などの旧式なシステムの使用を州法上禁止するもの、新型投票機器の導入費用を州が補助するもの等が続いた。投票機メーカーの動きも活発化し、ディーボルド社（Diebold Election Systems）、セコイア社（Sequoia Voting Systems）、ES & S社（Election System & Software）等の大手メーカーを中心に、各地で積極的な売込みが行われた。

2002年10月のHAVAの成立は、これらの動きを、いっそう加速することになった。おそくとも2006年1月までに投票機器の入替えを行う州に対して、連邦補助金が交付されることになったからである。とくに、HAVAが投票機の要件の一つとして、障害を持つ人が投票しやすいDRE投票機を各投票区に少なくとも1台は設置することを義務づけた（第301条（a）（3））ことは、「DRE投票機がHAVAの要件に最も適しているとの印象」^(注12)を与える結果を生み、全体的にDREの導入を促進する一因となったといわれている^(注13)。また、多言語への対応という要件に関しても、他の投票システムより適していると考えられたことが推測される。

2000年の選挙においては、DRE投票機によって投票した人が全登録有権者中の12%であったと報告されているのに対し、2004年においてはこの割合は22.6%へと拡大した^(注14)。さらに2006年中間選挙に際しては、DRE投票機による投票者は39%にのぼったと見られている^(注15)。

なお、電子的手法が用いられる投票システムの中には、投票者が手で印を付けた投票用紙を光学スキャナーを用いて読み取るマークセンス式投票機があり、このタイプはDREよりも早

い時期から導入が進んでいた（すでに2000年選挙において全登録有権者の31%が使用し、2006年中間選挙では41%に拡大したといわれている^(注16)）。

この方式も合せれば、2006年中間選挙時点で、全米の登録有権者のおよそ8割が、電子的な投票機を使用して投票したことになる。一方、紙の投票用紙によるものやパンチカード式、レバーマシン式投票機の使用は、全部を合計しても2割以下に縮小することとなった。

こうして見る限り、HAVAの制定によって、連邦政府が旧式の投票機器の入替えのために各州に補助金を交付するプログラムは、功を奏したかに思われた。しかし、DRE投票機の導入が拡大するにつれ、実際の使用に際しての問題点などが報告されるようになってきた。個々の事例の中には、明らかに新型の機械操作に慣れていない投票者や選挙管理者の人的ミスによるものも少なくなかったが、DRE投票機による選挙の結果、投票数に過不足が生じた例なども報告された^(注18)。このような報告が続く中で、DREのシステム自身の弱点への懸念が認識されるようになった。すなわちDRE投票機における信頼性、安全性の問題が、関心を集めるようになったのである。

Ⅲ 電子投票機をめぐる議論の展開

DRE投票機は、メーカー各社が多様な機種を売り出しているため、その仕組みは一律ではないが、現在そのほとんどが、銀行に置かれているATMと同様の操作で投票できるタッチスクリーン式を採用している。投票者は、画面に表示される候補者名などにタッチするだけで投票を行うことができる。投票者のタッチにより示された選択は、投票機内部のメモリ装置に直接記録され、その記録は内部で集計される。視覚障害者のためには、音声を通じてこのシステムで投票を行うことができる装置が開発されてい

^(注19)
る。

このような仕組みを持つDRE投票機は、集計事務が劇的に効率化されることから、カリフォルニアなど有権者数の多い州の自治体では、HAVA制定以前の1990年代から実用化が始まっていた。その当時、DRE投票機の信頼性や安全性の問題はそれほど大きな関心を持たれていなかった。HAVAの成立に向けて連邦議会で審議が行われた過程でも、この問題はほとんど取り上げられていない。

しかしDRE投票機の普及に伴い、このシステムは、投票者の意図した選択を確実に記録しているのだろうか、選択と記録との間に、システムの故障によって、あるいは何らかの作為的もしくは不作為の操作が介入することによって、不一致が生じる可能性はないだろうか、という議論が起こってきた。つまり、個々の投票者の投票とメモリ装置に記録された投票結果の間はブラックボックスになっており、メモリ装置に電子的に記録された結果は真に信頼に足るものといえるのか、という問題提起がなされたのである。

1 安全性への疑問

(1) ジョンズ・ホプキンス大学チームによる研究

2003年になると、この問題をめぐる専門的研究報告が次々に発表された。その多くは、DRE投票機においては、投票結果の改竄が行なわれる危険性があると警告するものであった。

代表的な研究であるジョンズ・ホプキンス大学コンピューターサイエンス学科のアヴィール・ルービン(Aviel Rubin)教授らによる実験では、全米でシェアを広げていたディーボルド社製のDRE投票機が取り上げられ、この投票機には、装置の起動のため用いられる特別のカードがプログラムの改竄やデータ操作を受けやすいこと、投票機の情報が電子的に転送される際に傍受さ

れる可能性があること等の問題点があると報告された。^(注20)

(2) 会計検査院による報告

ルービン教授らの研究は、メディアに大きく取り上げられたため、DRE投票機の導入を急いでいた各州の選挙管理者に動揺を与えた。

2005年には、会計検査院（Government Accountability Office 以下、GAOとする。）^(注21)が選挙関連システムのセキュリティを扱った研究報告80件を点検し、多くの研究がDRE投票機のセキュリティ管理や実験に不十分な点が見られることを指摘していると報告した。^(注22)

そしてGAO自身の結論として、投票機の売り手とそれを導入する選挙管理者の双方に、セキュリティや信頼性を確保する厳格さが欠けていることを指摘し、HAVAにより創設された選挙支援委員会（EAC）が、電子投票機器の基準や検査能力の向上のために明確な枠組を示すべきだと勧告した。^(注23)

(3) カーター＝ベーカー委員会報告

同じ年、連邦選挙改革に関する委員会（Commission on Federal Election Reform 共同議長の名を取って「カーター＝ベーカー委員会」と通称される。）^(注24)も、DRE投票機の安全性についての各種報告を包括的に検討した。その結果、同委員会は、DRE投票機においては、投票者は自分の票が正しく記録されたかどうかをチェックすることができず、多くの場合、個々の投票の見直しができないという問題を抱えている、との見解を示し、DRE投票機の長所は、このような透明性の欠如によって相殺されてしまっている、と結論づけた。

カーター＝ベーカー委員会は、これらの不信任感を払拭するため、DRE投票機に投票者が個別に確認した紙記録を残す装置を付加することを義務づける連邦レベルの立法が必要であると提言した。^(注25)

(4) プリンストン大学チームによる研究

DRE投票機のセキュリティに関する調査はその後も続いており、2006年9月には、プリンストン大学の3人の研究者による新たな研究報告が発表された。

この研究は、ジョンズ・ホプキンス大学の研究で扱われたものと同型のDRE投票機を分析し、ルービン教授らの指摘したセキュリティ上の弱点について追認することとなった。さらにこの報告は、DRE投票機は小規模の不正行為に対しては在来型の投票機よりも抵抗力があるかもしれないが、データ改竄など大規模の攻撃に対しては、むしろはるかに脆弱であると警告した。

そして報告は、このような脆弱性がコンピューター全体に共通して見られるものである以上、今日の技術の範囲でDRE投票機を少しでも安全にするためには、紙の投票記録作成機能を付加することと、投票機のセキュリティについて中立的に評価する仕組みを確立することが必要であろう、と結んだ。^(注26)

2 疑問に対する反論

これらの研究や提言に対しては、電子投票機の安全性を主張し、実験で指摘されたようなトラブルが起きる可能性は、監視の中で行われる実際の選挙ではほとんどあり得ないものだといった反論も出された。^(注27)こうした反論は、電子投票機の製造販売者をはじめ、州および地方の選挙管理者、コンピューターサイエンスの専門家などから提出された。

実際、2004年の選挙において報告された投票上のトラブルのほとんどは、DRE投票機に関係のないものであり、少なくともDRE投票機のセキュリティ面の欠陥が選挙を危うくしたことを報告したものはなかった、と指摘し、慎重な対応が必要であると論じる調査報告もあった。^(注28)DRE投票機には固有のセキュリティ上の脆弱性があるとしても、実際の選挙に及ぼす危険は、

その他に考えられる危険を上回るほどのものと断定できるのか、という視点も提示された。^(注29)

しかし、市民や多くのメディアの関心は、DRE 投票機の問題点を指摘する議論に強く注がれた。

IV 電子投票機の安全性確保

上記に見るとおり、DRE 投票機の安全性について疑問を呈した研究報告や提言には、二つの主要な論点が含まれていた。その一つは、投票者が個別に確認した紙記録を残す装置を DRE 投票機に付加することによって、その潜在的弱点を補おうとするものであり、他の一つは、投票機のセキュリティを高めるために明確な基準と検査体制を確立する必要があるというものである。以下では、この二つのポイントについてのその後の展開を見ていくこととする。

1 投票者確認済み紙記録作成装置義務づけの運動

カーター＝ベーカー委員会の提言およびプリンストン大学の研究報告で言及されているように、投票者が自分の選択が正しく機械に記録されたことを読み取るための紙の投票記録票作成機能を DRE 投票機に付加する、という構想は、今日一般市民を含む各層で、多くの支持を得るに至っている。この構想を表す VVPAT (voter verified paper audit trails 直訳すれば「投票者が確認した紙の検証用証跡」) または VVPB (voter verified paper ballot 「投票者が確認した紙の投票用紙」)^(注30) の略称は、公正な選挙を訴える市民団体の運動の標語として取り込まれ、州および連邦における立法推進を象徴する言葉ともなった。

前述のとおり、HAVA は第301条 (a) (2) において、投票システムは検証が可能なものでなければならないと規定しており、手作業による検証が可能なように紙の記録を残すものである

こと、紙記録が作成される前に投票者に訂正の機会が与えられること、再集計に際しては紙記録が正式の記録とみなされることが必要であるとしている。

しかし HAVA のいう紙記録は、「手作業による検証を可能に」するためのものとされているにすぎず、電子投票機が用いられる場合に、個々の投票者が自らの投票についてその都度確認することのできる紙記録を意味しているかどうかは明確にされていない。そこで、投票者が投票を行う際に、その内容が印字されたことを確認できるような機能を DRE 投票機に持たせることが必要だと考えられるようになったのである。

DRE 投票機をすでに購入した州や、購入手続を進めている州の中には、このような考え方を受け入れて、DRE 投票機に投票者確認済み紙記録作成機能を装備することを義務づける法律または行政命令を持つものが次第に増えた。2003年12月に、ネヴァダ州の州務長官が紙記録作成機能の装備を義務づける通達を発したのを最初として、カリフォルニア、オハイオなどで州法が成立した。

2006年9月現在で、投票機に VVPAT の作成機能の装備を義務づけている州は、上記の3州を含めて22州にのぼっている。そのうち、州内の行政区域の少なくとも1つで実際に DRE 投票機が使われている州は、17州である。^(注31)

VVPAT ではなく、紙ベースの投票システム (従来型の手書き投票用紙、パンチカード、光学スキャナーによりマークシートを読み取るものを含む) を使用しなくてはならないことを、法律または州務長官の通達によって定めている州も5州ある。

これに対して、DRE 投票機が州内の1箇所以上で導入されていて、VVPAT が義務づけられていないという州も16州 (フロリダ、メリーランドなどのほかワシントン DC を含む) 存在

する。DRE 投票機が全く導入されておらず、VVPAT 規定もない州は7州となっている。

紙ベースの投票システム使用を義務づけた5州のうちニューメキシコ州の場合は、2000年大統領選挙以前から、紙記録装置のない電子投票機を導入していた。同州では、2004年の選挙において、これらの電子投票機の集計に混乱が生じた。^(注32)このことから、知事の主導により紙ベースの投票システムの立法化が進められ、2006年3月に法律が成立した。この立法によって紙記録装置のない電子投票機はすべて処分されることになり、それに代えて光学スキャン方式の投票機が導入されることとなった。^(注33)機器の入替えには1400万ドル（約16億円）の費用がかかったと報じられている。^(注34)

メリーランド州は、VVPAT が義務づけられていない16州に属するが、ここにおいても、州が2002年から7000万ドル超を投入して購入を始めたペーパーレスのDRE投票機を、光学スキャン方式に置き換える計画を州議会が出している。そのコストは、2000万ドルにのぼると試算されている。^(注35)

ニューヨーク州は、VVPAT 規定を持ち、一部にDRE投票機も導入されているが、旧式のレバーマシン式投票機がまだ入れ替えられずに残っている。州では、この入替え実施の速度を落とすことにし、各カウンティに対して光学スキャナーの購入を推奨している。コネチカット州でも、スキャナーの購入が進められようとしている。^(注36)

このような動きを見ると、2006年中間選挙を終えた時点では、DRE投票機にVVPATを装備するよりも、少なくとも投票者の選択が紙で残る光学スキャン方式への入替えを選択する州が増える傾向にあるようである。

2 検査体制の整備

前述のとおり、アメリカでは基本的に州が投

票制度を決定するため、選挙で使用される投票機器の調達も、多くの場合、州またはカウンティによって行われてきた。1970年代まで、これらの機器にガイドラインは定められておらず、誰でも投票機器を売ることができた。しかし、パンチカード式投票の集計やマークシートの読み取りのためにコンピューターを接続したものが増えてくると、コンピューターを使用した投票機器のための基準策定の必要が認識されるようになった。

80年代になると、連邦議会は連邦選挙委員会^(注37)(FEC)に対して予算措置を講じ、コンピューター使用の投票装置の全国的な基準を策定するための研究を行うことを指示した。その結果1990年、最初のガイドラインである投票システム基準(voting system standards)が発表された。このガイドラインはほぼ5年に一度改訂され、2002年に最新版が出されている。法的拘束力はないが、州やカウンティが投票制度を定める際には指針として機能してきたといわれる。^(注38)

HAVAは、その第2章「選挙支援委員会(EAC)」において、連邦機関EACの新設を定め、FECに代わってEACがこのような投票システム基準の開発と更新を任務とすることを明確に規定した。これに従ってEACは2005年12月、投票システムに関する自主的ガイドライン(voluntary voting system guidelines)を採択した。

このガイドラインは、基本的に2002年FEC策定の投票システム基準を踏襲するものであったが、機器のアクセシビリティのための要件の拡大をはじめ、電子投票機にVVPATを装備すること、投票機販売者がソフトウェアを「全米ソフトウェア照会ライブラリー」に提出すること、などの新たな要件を盛り込むものとなっている。^(注39)

しかし、ガイドラインが発表された時期には、

すでに多くの州で投票機器の入れ替え計画が進行していた。すなわち、2002年版のFECによる投票システム基準の下で、大半の機器の入替えが行われた。EACが2005年に採択したガイドラインは、入替えに際しては有効に機能しなかったのである。

EACのガイドライン策定におけるこのような遅れは、EACの人事に時間がかかったこと、とくにEACに設置するとされた技術的ガイドライン開発のための委員会の人選が、2004年半ばまでずれ込んだことが、大きな要因であったといわれている。

HAVAはまた、第2章において、投票機器のハードウェアとソフトウェア両面の適格性を認定するプロセスについても、EACが責任を持つことを明記した。それまでは、全米の選挙管理者の団体である全国州選挙管理者協会(National Association of State Election Directors)が指定した独立検査機構(Independent Testing Authority 以下、ITAとする。)によって、州に導入される投票機器の適格性の認定が行われていた。認定プロセスへの参加は任意であったが、39の州が参加していたといわれる。しかし、その認定にいたる検査の厳格性と透明性については、問題点を指摘する声も少なくなかった。その主なものとして、ITAには投票機の売り手の側から金が出ているという構造的な問題があったことが指摘されている。

HAVAの制定後は、国立標準技術研究所(National Institute of Standards and Technologies 以下、NISTとする。)が推薦する投票機検査所の一覧リストの中から、EACが、検査機関として承認するものを最終決定することとなった。EACは、検査機関の承認に際して、当該機関の技術面だけでなく、組織機構、倫理的ポリシー、記録保管方式などを審査する。

EACの承認を受けた検査機関による認定制

度も、その参加は任意とされている。しかし現在40の州は、州内で使用される投票機について、全国基準の認定を受けることを義務づけるようになっている。

2006年12月、EACはNISTの勧告にもとづいて、投票システム試験・認証プログラム(Voting System Testing and Certification Program)を承認した。このプログラムは2007年1月から施行される。新たな認証プログラムのもとで、投票機についての透明性ある検査・認証が行われることに期待が集まる一方、依然として投票機メーカーと検査機関の間に癒着関係があり、公正な検査を妨げる恐れがあるとの指摘もなされている。

このような声を受けて、EACはプログラムの施行にあたり、「投票機メーカーと検査機関職員による党派的行為に関する声明」を発表した。この中でEACは、選挙の公正に対する公衆の信頼を損ねることのないよう、メーカーと検査機関は、利益衝突や党派的偏向と見られる行為に走ることを禁じるための指針を作成すべきだ、と強く奨励している。

こうしてEACは、各州がHAVAにもとづいて投票機器の入替えを進めた後ではあるが、投票機のための新たな基準要件を設定し、検査体制を整備してきた。今後これらの体制が実際にどのように機能していくかが注目されている。

V 連邦議会における立法推進

DRE投票機の安全性についての議論が展開する中で、投票者確認済み紙記録作成機能をDRE投票機に装備することを義務づける立法が各州で推進されたが、このような運動は、連邦レベルでも進められてきた。

第109議会(2005年-2006年)には、最も包括的で有力な法案といわれる「投票者の信頼とアクセシビリティ拡大のための法案(Voter Confidence and Increased Accessibility Act of

という反対論を示す証言もあつた。視覚障害者団体の代表からは、紙媒体を介することなく独力で投票できる DRE 投票機への強い支持が表明された。^(注51)

民主党が多数議席を確保した第110議会では、ホルト議員提出の法案の通過の見込みは強くなっているといわれる。^(注52) 第109議会に提出された上述の S.330、S.450についても、それぞれ同様の法案が、第110議会に提出されると見られている。S.330は、ジョン・エンサイン (John Ensign) 上院議員 (共和党、ネヴァダ選出) の提案によるもの、S.450は、ヒラリー・クリントン (Hillary Clinton) 上院議員 (民主党、ニューヨーク選出) の提案によるものである。

HAVA の成立以降、電子投票機の導入をめぐる目まぐるしい動きと論争が続いてきた。この間、各州では投票機の入替えが進み、2度の全国レベルの選挙を含む投票を実際に経験してきた。こうした経験にもとづく情報の蓄積により、今後は、これまでより冷静な議論や評価が行われるのではないかと思われる。

また、EAC によってようやく投票機が満たすべき基準要件や検査体制の詳細が明らかにされてきた。第110議会においては、このような状況の推移の中で、アメリカの投票制度について HAVA 以来の包括的な論議が行われることが期待されている。

注

*インターネット情報は、すべて2007年1月20日現在である。

(1) 投票制度の改善を標榜して活動する複数の市民団体が、中間選挙当日の電子的投票機 (DRE のほか光学スキャナー式も含む) に関する大小のトラブルについて、全米各地からの報告を集計したところ、その件数は、1022件 (36州314カウンティ) にのぼった。結果は、下記の報告書にまとめられている。

E-Voting Failures in the 2006 Mid-Term

Elections-A sampling of problems across the nation
(A report prepared by VotersUnite.Org, VoteTrustUSA, Voter Action, Pollworkers for Democracy), January, 2007. <<http://www.votersunit.org/info-E-VotingIn2006Mid-Term.pdf>>

(2) DRE 投票機を使用したフロリダ州第13選挙区内のサラソタ・カウンティで、1万8000票が無効票となったと報告されているケースなど。このケースでは、投票者の選択が機械に反映されなかったとの苦情が多数寄せられた。州の選挙管理者は、共和党ブキャナン候補を369票差で当選者と認定したため、ブキャナン氏は2007年1月の新議会において連邦下院議員の宣誓を行った。敗者となった民主党ジェニングス候補は、この結果について訴訟を起こしている。

(3) Eliza Newlin Carney, "Election Reform, Round Two," *National Journal*, December 4, 2006.
<<http://nationaljournal.com/scripts/printpage.cgi/?carney.htm>>

(4) Public Law 107-252, Oct. 29, 2002, 116 STAT. 1666.

(5) 1965年投票権法の重要規定は2007年に失効する時限規定であったが、2006年7月にこれらの有効期限を延長する法律が成立している。なおこのほか、連邦政府が選挙制度に関連して統一的な法律を制定しているものとして、1994年全国有権者登録法 (通称 Motor Voter 法)、1986年軍務及び海外在住市民不在者投票法 (UOCAVA) などの例がある。

(6) 宮田智之「【短信：アメリカ】2002年選挙改革法」『外国の立法』215号、2003.2、pp.96-100。を参照。
<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/215/21503.pdf>>

(7) 投票区 precinct は、選挙運営上区切られた地域で、カウンティやシティのような行政区域ではない。1投票区にはほぼ1箇所の投票所がある。全米では18万5620の投票区があり、1投票区の登録有権者数は、数百人から2000人を越すものまでである (平均は1108人)。

U.S. Election Assistance Commission, *A summary of*

- 2004 Election Day Survey を参照。<http://www.eac.gov/election_survey_2004/pdf/EDS%20exec.%20summary.pdf>
- (8) HAVA 第103条は、二種類の補助金の合計が500万ドルに満たない場合であっても、各州は最低500万ドルを受け取ることができることを保証している。
- (9) 言語的マイノリティの投票権を保障するため、国勢調査データにもとづき一定の条件を満たす地域において、英語以外の言語による投票装置を整備しなければならないとするもの。
- (10) 2002年の FEC 投票システム基準で「テストにおいて50万分の1以下であること」とされている。
- (11) Common Cause, *Election Reform: Malfunction and malfeasance—Report on the electronic voting machine debacle*, June, 2006, p.5. <<http://www.commoncause.org/atf/cf/%7BFB3C17E2-CDD1-4DF6-92BE-BD4429893665%7D/MALFUNCTION%20AND%20MALFEASANCE%20REPORT.PDF>>
- (12) *Ibid.*, p.6.
- (13) Eric A. Fischer & Kevin J. Coleman, *The Direct Recording Electronic Voting Machine (DRE) Controversy: FAQs and Misperceptions* (CRS Report for Congress), December 14, 2005 (Order Code RL33190). <<http://www.votetrustusa.org/pdfs/CRSDREReport.pdf>>
- (14) U.S. Election Assistance Commission, *Fiscal Year 2005 Annual Report*. <<http://www.eac.gov/docs/EAC%202005%20Annual%20Report.pdf>>
- (15) *Op.cit.*, (11).
- (16) Statement of Randolph C. Hite, *Elections: Electronic Voting Offers Opportunities and Presents Challenges* (Testimony prepared for Subcommittee on Technology, Information Policy, Intergovernmental Relations and the Census, Committee on Government Reform, House of Representatives, GAO-04-766T), May 12, 2004.
- (17) *Op.cit.*, (11).
- (18) Common Cause によると、そのような事例は2002年以降、少なくとも7件発生している。前掲注(11)を参照。
- (19) 視覚障害者用ヘッドホン付きの電子投票機の例は、次の文献で紹介されている。
合田克彰「米国の選挙制度の概要と投開票の実態について (三)」『選挙』56巻12号, 2003. 12, pp.15-26.
- (20) Aviel D. Rubin et al., *Analysis of an Electronic Voting System* (Johns Hopkins University Information Security Institute Technical Report TR-2003-19, July 23, 2003).
<<http://avirubin.com/vote.pdf>>
- (21) GAO という略称は変っていないが、GAO Human Capital Reform Act of 2004 (PL108-271) による2004年7月の改組により、名称が従来の General Accounting Office から Government Accountability Office に変更されている。渡瀬義男「米国会計検査院 (GAO) の80年」『レファレンス』653号, 2005. 6, p.33. を参照。<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200506_653/065302.pdf>
- (22) Government Accountability Office, *Elections: Federal Efforts to Improve Security and Reliability of Electronic Voting Systems Are Underway, but Key Activities Need to Be Completed* (GAO-05-956), September 2005, p.2. <<http://www.gao.gov/new.items/d05956.pdf>>
- (23) *Ibid.*, p.53.
- (24) ジミー・カーター元大統領 (民主党) とジェームズ・ベーカー元国務長官 (共和党。第41代ブッシュ大統領時代の国務長官を務める) を共同議長とする21人の委員から成る超党派委員会。2005年、全米の選挙運営状態について調査と改善のための提言を行なうことを目的としてアメリカン大学が設立。2005年9月、広範な改革提言を含む報告書 (次掲注(25)を参照) を発表した。他の委員としては、元連邦議員や州務長官経験者、学識者が参加した。
- (25) Commission on Federal Election Reform, *Building Confidence in U.S. Elections*, September 2005.
<http://www.american.edu/ia/cfer/report/full_rep>

- ort.pdf>
- (26) Ariel J. Feldman, J. Alex Halderman, and Edward W. Felten, *Security Analysis of the Diebold AccuVote-TS Voting Machine*, September 13, 2006. <<http://itpolicy.princeton.edu/voting/ts-paper.pdf>>
- (27) Dan Balz & Zachary A. Goldfarb, Major problems at polls feared, *Washington Post*, September 17, 2006, A01.
- (28) *Op.cit.*, (13).
- (29) *Op.cit.*, (13)..
- (30) 投票者が確認した上で票を投じる (voter verified balloting) という構想は、コンピューターサイエンスの専門家レベッカ・マーキュリ氏 (現在 Notable Software 社所属) が次の論文において発表したのが最初であるといわれている。Rebecca Mercuri, *Physical Verifiability of Computer Systems*, March 1992 (presented at the 5th International Computer Virus and Security Conference). マーキュリ氏のその後の著作、提言は、下記のサイトで詳しく紹介されている。<<http://www.notablesoftware.com/evote.html>>
- (31) 各州の状況については、市民団体 electiononline.org のサイトより、Voter-Verified Paper Trail Legislation & Information のページを参照。<<http://www.electiononline.org/Default.aspx?tabid=290>>
- (32) このトラブルは、ニューメキシコ州のある郡で使われた電子投票機が、多数の無効票を発生させたというものである。その原因は、機器の操作方法が投票者に十分知られていなかったことにあるとされている。T. Selker 「電子投票システムの落とし穴」『日経サイエンス』399号, 2005. 1, pp.72.
- (33) *Op.cit.*, (11), p.16.
- (34) Ian Urbina & Christopher Drew, Big shift seen in voting methods with turn back to a paper trail, *The New York Times*, December 8, 2006, A1.
- (35) *Ibid.*
- (36) *Ibid.*
- (37) FEC は、連邦選挙運動法 (Federal Election Campaign Act of 1971) の1974年の修正により設置された連邦の独立規制機関で、連邦の選挙資金情報の公開や、選挙資金法制の執行を任務とする。FEC による投票システム基準策定の根拠は、同法中の規定「[FEC は] 連邦選挙の運営に関する手続の集積と審査のための全国的拠点としての役割を果たす」(2 U.S.C.438 (a) (10)) に求められた。HAVA は第202条において、この役割を EAC に移管した。
- (38) 湯浅壘道「アメリカにおける電子投票の近時の動向—AVVPAT の導入を中心に」『九州国際大学法学論集』11巻, 1・2・3合併号, 2000; 合田克彰「米国の選挙制度の概要と投開票の実態について (四)」『選挙』57巻1号, 2004. 1. を参照。
- (39) U.S. Election Assistance Commission, *Fiscal Year 2006 Annual Report*. <http://www.eac.gov/docs/EAC_AR2006.pdf>
- (40) HAVA 第221条の規定によれば、技術的ガイドライン開発のための委員会は、15人の委員から成り、自発的投票システムガイドラインの開発について EAC 実行委員長を補佐する。委員は、任命されてから9か月以内に、EAC 実行委員長に最初の勧告を行わなければならない、とされていた。
- (41) *Op.cit.*, (34).
- (42) *Op.cit.*, (11).
- (43) David Wagner カリフォルニア大学バークレイ校教授の2006年7月19日下院委員会における証言より。Written testimony of David Wagner, Ph.D., Computer Science Division, University of California, Berkley, Before the Committee of Science and Committee of House Administration, U.S. House of Representatives, July 19, 2006. <http://cha.house.gov/media/pdfs/Wagner_Testimony.pdf>
- (44) 連邦商務省技術局に属する研究機関。計測学、標準化研究などを通じて機器や技術のために良好な標準を提供し、アメリカの技術革新、産業力強化を促進することを目的とする。下記のサイトを参照。<<http://www.nist.gov>>
- (45) EAC のホームページ掲載の記事 “Voting System

- Certification & Laboratory Accreditation”を参照。
<http://www.eac.gov/voting_sys_cert.htm>
- (46) “Testing the Testers (Editorial),” *The New York Times*, January 8, 2007.
- (47) U.S. Election Assistance Commission, *EAC Statement regarding partisan political activities by voting machine manufacturers and testing labs and their employees*, January 11, 2007. <[http://www.eac.gov/docs-EAC Statement Regarding Partisan Political Activities final.pdf](http://www.eac.gov/docs-EAC%20Statement%20Regarding%20Partisan%20Political%20Activities%20final.pdf)>
- (48) オレゴン州が該当する。同州は1998年、住民発議により、すべての選挙を郵便投票によって行うとする州法を成立させた。
- (49) *Op.cit.*, (43).
- (50) Michel I. Shamos カーネギー・メロン大学教授の2006年9月28日下院委員会における証言より。
Testimony by Michel I. Shamos, Professor, Institute for Software Research, Carnegie Mellon University, Committee on House Administration, September 28, 2006. <<http://cha.house.gov/hearings/Testimony.aspx?TID=1325>>
- (51) Jim Dickson アメリカ障害者協会副会長の2006年9月28日下院委員会における証言より。Testimony by Jim Dickson, Vice President of Government Affairs, American Association of People with Disabilities, Committee on House Administration, September 28, 2006.<<http://cha.house.gov/hearings/Testimony.aspx?TID=1323>>
- (52) Adam Cohen, “The good news (really) about voting machines,” *The New York Times*, January 10, 2007. <<http://select.nytimes.com/2007/01/10/opinion/11talkingpoints.html?pagewanted=4>>

(うめだ ひさえ・海外立法情報調査室)