

政経研究

第五十六卷 第四号 2020年3月

論 説

平成の大合併後の身近な行政の展開

——コミュニティ行政の実態を中心として——

山田 光 矢

研究ノート

米比軍事基地協定の改正と刑事裁判権

信 夫 隆 司

資 料

ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』自筆草稿

川 又 祐

——第2章と第3章（翻刻）——

吉 野 篤 祐

荒 井 祐 介

トーマス・ロックワリー

研究ノート

第4次産業革命時代におけるソーシャル・キャピタルの意義

朴 珺 伶

——機械への信頼の醸成——

ソーシャルキャピタルの客観的計測 時間を用いた計測方法の検討

須 田 光 郎

論 説

自治体のAI利用の可能性を探る

戸 川 和 成

——地域の結束型社会関係資本の維持に向けて社会実装は可能か——

稲 葉 陽 二

コーポレート・ガバナンスと企業の社会的責任の統合可能性

鈴 木 貴 大

労働は人工知能によって代替可能か

立 福 家 徳

——業務に注目した賃金関数からのアプローチ——

AIはどのように社会をかえるか

稲 葉 陽 二

——公共財としてのAI——

雑 報

政経研究 第五十六卷 索引

政経研究 第五十六卷第二号 目次

岩淵美克教授追悼号

民主主義の礎

——ジャーナリズム・メディア・政治・選挙・世論——

政経研究 第五十六卷第三号 目次

日本大学法学部

創設百三十周年記念号

平成の大合併後の身近な行政の展開

——コミュニティ行政の実態を中心として——

山田光矢

- 一 平成の大合併と広域行政及び身近な行政
- 二 平成の大合併と地域自治組織
- 三 地域審議会と地域自治区（合併特例）を中心に見た身近な行政の実態
- 四 平成の大合併における地域自治区（一般制度）と小さな拠点
- 五 小さな拠点を中心に見た今後の日本のコミュニティ行政のあるべき姿

一 平成の大合併と広域行政及び身近な行政

平成の大合併は一九九九（平成一二）年四月一日から二〇一〇（平成二二）年三月三十一日にかけて行われたものである。その結果、一九九九年四月一日に存在した三三三二市町村（六七〇市・一九九四町・五六八村）が、二〇一〇年三月三十一日には一七二七市町村（七八六市・七五七町・一八四村）となり終了した。ただしその後も市町村合併は継続されており、二〇一九（令和元）年一〇月一日現在では、一七一八市町村（七九二市・七四三町・一八三村）にまで減少、言葉を変えていえば市町村の広域化が進行してきているのである。こうした傾向は、効率的な地方自治の進展には一定の効果があつたといえるが、身近な行政の推進の視点からは問題があるといわざるを得ない。

日本の（市）町村は、一八七四（明治七）年に七一七郡の下に七万八八二〇町村が存在していたが、一八八三（明治一六）年には七万一四九七市町村（一九市・一万二九四町・五万九二八四村）となり、九年間で全体のほぼ一〇%にあたる七三三三町村が減少しているのであり、規模からいえばほぼ一割程各市町村の面積が拡大したのである。当時の市町村の平均人口は五五五人であった。それが一八八九（明治二二）年の明治の大合併終了時には一万五八五九市町村（三九市・一万五八二〇町村）となり、わずか一年の大合併によってほぼ五分の四（七八%減）にあたる五万五六一市町村が減少したのであり、各市町村の面積はほぼ五倍にまで拡大したのである。市町村がほぼ五分の一に減少した明治の合併後、一市町村当たりの平均人口も約五倍の二三七四人となったのである。

戦後の日本では、一九五三（昭和二八）年に制定された三年間の時限法である町村合併促進法と、一九五六（昭和三一）年に制定された五年間の時限法である新市町村促進法を背景に昭和の大合併が推進され、一九五三年の

九八六九市町村（二六八市・一九六六町・七六一六村）が、一九六一（昭和三六）年には三四七〇市町村（五五六市・一七七七町・九六八村）となった。この九年間の大合併推進の結果、市町村はほぼ三分の二（六五%減）にあたる六三九九が減少したことから、各市町村の面積はほぼ三倍にまで増加したのである。市町村がほぼ三分の一に減少した昭和の大合併後の市町村の平均人口は、総人口九四二八万七千人であったことから、二万七七一人と推測できる。一八七四（明治七）年と一九六一（昭和三六）年の市町村数からみた場合、市町村数は、おおよそ二〇分の一（九六%減）となったのであり、市町村の平均面積は二〇倍強にまで拡大し、平均人口は約五〇倍にまで拡大したのである。⁽¹⁾このことは、戦後のベビーブームの進展の大きさを伝えている。

一八七四（明治七）年の七万八八二〇町村と、二〇一九（令和元）年一月一日現在の一七一一八市町村を比較すると、市町村数はおよそ五〇分の一（九八%減）になり、市町村の平均面積は逆に五〇倍程度に拡大し、さらに市町村の平均人口は七万三四二三人と一三〇倍強まで増大している。また平成の大合併を見ても、一九九九年四月一日の三三三二市町村が、二〇一〇年三月三十一日には一七二七市町村となったからもわかるように、市町村数がほぼ半減し市町村面積がほぼ倍増しているのである。⁽²⁾こうした市町村合併が進展している中で、二三存在する東京都の特別区では合併は行われていない。それゆえ二三区を含んだ市区町村数を昭和の大合併と比較すると、五七九の市区は約四〇%増の八一五市区となったのに対して、一七七七町は約六〇%減の七四三町に、九六八村は約八〇%減の一八三村となったのである。

三大都市圏（東京圏、名古屋圏及び関西圏）と地方圏の人口をみると、日本の総面積の約一四%にすぎない三大都市圏には、日本の総人口の五二・〇九%にあたる六六三九万二五六人が、約八六%をしめる地方圏には総人口の

四七・九一%にあたる六一〇五万三三〇七人が住んでいる。三大都市圏では、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県）には総人口の二八・七三%にあたる三六六一万八七三一人が、名古屋圏（岐阜県、愛知県及び三重県）には八・九七%にあたる一一四三万四〇六〇人が、関西圏（京都府、大阪府、兵庫県及び奈良県）には一八三三万七四六五人が住んでいる。三大都市圏の人口動態をみると、日本人住民では、東京圏の人口は引き続き増加しており、名古屋圏、関西圏の人口は引き続き減少している。外国人住民では、近年は東京圏、名古屋圏、関西圏とも増加が続いている。三大都市圏においても東京一極集中化の進行傾向が見て取れる。

また現在の七九二市・二三区・七四三町・一八三村の一七四一市区町村の人口を見ると、日本の総人口一億二七四四万三五六三人の内、日本の総面積の五八・〇二%をしめる市には全体の八四・〇%にあたる一億七〇六万一八二七人が、〇・一七%でしかない東京特別区には全体の七・四%にあたる九四八万六六一八人が、三五・六八%をしめる町には全体の八・〇%にあたる一〇一三万六一五四人が、六・一二%をしめる村には全体の〇・六%にあたる七五万八九六四人が住んでいるのである。市区には全体の九一・四%の一億一六五万八四四五人が住んでいるのに対して、町村には全体の八・六%の一〇八九万五一一五人しか住んでいないのである。それゆえ一団体当たりの平均人口を見ると、市は一三万五一七九人、区は四一万二四六二人、町は一万三六四二人、村は四〇一六人であり、市区の平均人口は一四万一二六〇人であり、市区町村の平均人口は七万二九五〇人である。町村の行財政能力の極端な弱さ、すなわち地域格差の拡大化傾向が強まっていることがわかる。³⁾

国は、明治の大合併後に「事務組合制度」を、昭和の大合併後に「広域市町村圏」等を導入したように、平成二一年四月から「定住自立圏」を、平成二六年から「連携中枢都市圏」を原則三大都市圏以外の道県を対象に導入してい

る。その中で定住自立圏は、「中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、周辺市町村においては必要な生活機能を確保し、農林業の振興や豊かな自然環境の保全を図るなど、互いに連携・協力することによって、定住を促進し圏域全体の活性化を図る」^④ものであり、連携中枢都市圏は、「人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするために、地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成する」^⑤ものである。

三大都市圏と地方圏の格差拡大や、東京一極集中等の問題が求める身近な行政に対する制度の拡充に対して、政府は一方で市町村合併を推進させながら、他方で地域自治組織制度や小さな拠点制度などの拡充を柱に、地方圏の町村や集落の維持や復興等に向けた活動の場の確保を目指した。そうした中で制定されたものが、「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」ことを目的とした「まち・ひと・しごと創生法」^⑥であった。

二〇一四（平成二六）年一二月二七日閣議決定されたに「まち・ひと・しごと創生『総合戦略』」の第四で提示された『『小さな拠点』の形成』においては、「小さな拠点」一〇〇〇箇所と、地域運営組織五〇〇〇団体の設立が目標とされた。二〇一八（平成三〇）年五月現在、小さな拠点は全国に一〇六九箇所設置され、設置目標を超えている。ま

た地域運営組織は、二〇一七（平成二九）年一〇月には四一七七団体が創設されている。それゆえ内閣府は、形成済の小さな拠点は、総合戦略あり八六九箇所、総合戦略なし五〇五箇所の合計一五七四箇所であり、また今後形成が予定されている小さな拠点は、総合戦略あり一九八箇所、総合戦略なし一一箇所の合計二〇九箇所であり、合わせれば一七八三箇所であることを、また地域運営組織も六〇九市町村に三〇七一存在していることを強調している。^①こうした制度の拡充が今後の日本の身近な行政の推進の要の一つになるものといえる。

二 平成の大合併と地域自治組織

一九九九（平成一一）年に開始された平成の大合併の目的の一つは、「基礎自治体の行財政基盤確立」であり、政府は同年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」を一部施行し、合併と自治権の拡大がセツトであることを強調した。一九九九年四月一日から二〇〇五（平成一七）年三月三十一日までの前半五年間は、合併特例債の創設や合併算定替の期間延長を柱とする手厚い財政措置を通じて市町村合併を誘導していたが、二〇一〇（平成二二）年三月三十一日までの後半五年間は、国・都道府県の積極的関与による合併の推進が図られた。^②後期の大合併を補強するために、政府は二〇〇四（平成一六）年五月二六日に「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」を制定している。

「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」（旧合併特例法）は二〇〇五年三月三十一日に失効し、「市町村の合併の特例等に関する法律」が同年四月一日に施行された。合併の特例に関連する法律の改正は、平成の大合併の後期における合併促進を目的としたものであった。この関連法規の改正に呼応する形で設置されたものの一

つが、地域審議会、地域自治区（一般制度）、地域自治区（特例制度）、合併特例区の四種にわたる地域自治組織である。これら四種の地域自治組織は、合併によって拡大した市町村の内部に、原則として合併前の市町村の区域を単位として設置されるものであり、住民自治の充実が創設の主たる目標の一つになっているものでもある。

地域審議会は、旧合併特例法第五条の四の、「合併前の関係市町村の協議により、旧市町村の区域ごとに、合併市町村の長の諮問により審議又は必要な事項につき意見を述べる審議会（地域審議会）を置くことができる」との規定を受けて設置されたものである。地域審議会に関する規定は、市町村の合併の特例等に関する法律第二二条で、「合併関係市町村の協議により、期間を定めて合併市町村に、合併関係市町村の区域であった区域ごとに、当該合併市町村が処理する当該区域に係る事務に関し合併市町村の長の諮問に応じて審議し又は必要と認める事項につき合併市町村の長に意見を述べる審議会（次項において「地域審議会」という。）を置くことができる」と改められた。このことから地域審議会は、合併後の市町村内の旧市町村の地域自治を保障する形で設置が認められたものといえるが、一定期間経過後すなわち合併市町村の一体化がある程度確保された時点での廃止が予定されている組織でもあった⁹⁾。

地域自治区（一般制度）は、二〇〇四年の地方自治法改正によって新設された、地方自治法第二編・第七章に第四節「地域自治区」（二〇二条の四、二〇二条の九）の条項で、市町村に任意で地域自治区（一般制度）を創設することを容認したことで設置されることになったものである。この制度は、第二七次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成一五年一月）を受けたものである。答申は基礎自治体のあり方において、「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己責任と自己決定の減速が実願されるという観点から、団体自治ばかりでなく住民自治が重視されなければならない」として市町村合併を容認しつつ、「基礎自治体は、その自

主性を高めるため一般的には規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置する途を開くなど様々な方途を検討して住民自治の充実を図る必要がある」とし、「一般制度としては、基礎自治体としての一体性を損なうことの無いようにするということにも配慮して「行政区的なタイプ（法人格を有しない。）を導入すべき」ことを強調したのである。¹⁰⁾

それを受けて、地方自治法第二〇二条の四の第一項には、「市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる」との規定が置かれたのである。そこにはその内部組織として、二〇二条の五の第一項「地域自治区に、地域協議会を置く」の規定に基づいて「地域協議会」が置かれることとなった。地域自治区（一般制度）の設置趣旨として内閣府は、「法律上の規定がなくとも、市町村の判断により地域自治区と同様の仕組みを設けることは可能である。地域自治区制度の趣旨は、地域自治区の創設の途を開くことにあるのではなく、地方自治制度上、市町村の区域内において、より狭い区域を単位として住民の意思を反映させる仕組みを明確に位置づけ、住民自治の拡充方策等を充実しようとするところにある」と説明している。¹¹⁾

地域自治区（一般制度）は、「地域の住民の意見を行政に反映させるとともに行政と住民との連携の強化を目的として、市町村の判断により設けられる区域であり、その区域の住民のうちから選任された者によって構成される地域協議会及び市町村の事務を分掌させるための事務所を置くもの」である。¹²⁾ 地域自治区（一般制度）は市町村の区域の全域に設置しなければならないものであるが、法人格は付与されておらず、必要と認められる限り永続的に設置することが可能な組織でもある。また住民自治の観点からは、住民・町内会・NPO・コミュニティ組織等との協働が求め

られている組織でもある。

他方、平成の大合併を施行した市町村に関しては、地域自治区（合併特例）あるいは合併特例区の設置が認められた。地域自治区（合併特例）は、旧合併特例法第五条の五等の規定によつて設置が認められたもので、合併に際して一又は二以上の合併関係市町村を単位として、合併関係市町村の協議で設置を決定単位できるものであり、そこには市町村長が選任する特別職の区長を置くことができるものである。「地方自治法の一部を改正する法律」の第二十三条には、「市町村の合併に際しては、地方自治法第二百二条の四第一項の規定にかかわらず、合併関係市町村の協議で定める期間に限り、合併市町村の区域の一部の区域に、一又は二以上の合併関係市町村の区域であった区域をその区域とする同項に規定する地域自治区（以下「合併関係市町村の区域による地域自治区」という。）を設けることができる」との規定が置かれた。

また、第二十四条の規定によつて、市町村の合併に際して設ける合併関係市町村の区域による地域自治区（以下「合併に係る地域自治区」という。）において、当該合併に係る地域自治区の区域における事務を効果的に処理するため特に必要があると認めるときは、合併関係市町村の協議により、期間を定めて合併に係る地域自治区の事務所の長に代えて区長を置くことができるとされた。それゆえ区長を配置する場合には、区長は地域の行政運営に関し優れた識見を有する者のうちから、合併市町村の長が選任することとされている。

合併特例区は旧合併特例法第五条の八等によつて設置が認められたものである。旧合併特例法によれば、合併特例区は、合併に際して、合併関係市町村の協議により、一又は二以上の旧市町村単位に法人格を有する区（合併特例区）を一定期間（五年以下）設置できる制度であり、いいかえれば合併後の一定期間（五年以下）、一又は二以上の合併関

係市町村の区域であった区域を単位として、特別地方公共団体である合併特別区（法人格を有する）を設けることができるものであった。また合併特別区の長は、合併市町村の長が選任する特別職とされ、合併市町村の助役又は支所・出張所長若しくは指定都市の区の事務所・出張所長を兼ねることができるとされた。さらに合併特別区協議会の構成員は、合併特別区内に住所を有する合併市町村の議会議員の被選挙権を有する者のうちから、規約に定める方法により合併市町村の長が選任するものとされた。それゆえ区長も協議会の構成員も公選ではない。

「地方自治法の一部を改正する法律」の第二十六条には、「合併市町村において市町村の合併後の一定期間、合併関係市町村の区域であった地域の住民の意見を反映しつつその地域を単位として一定の事務を処理することにより、当該事務の効果的な処理又は当該地域の住民の生活の利便性の向上等が図られ、もって合併市町村の一体性の円滑な確立に資すると認めるときは、合併関係市町村の協議により、期間を定めて、合併市町村の区域の全部又は一部の区域に、一又は二以上の合併関係市町村の区域であった区域をその区域として、合併特別区を設けることができる」との規定が置かれた。それゆえ設置期間は合併関係市町村の協議により規約で定められた期間（五年）とされた。なお協議は合併関係市町村の議会の議決を経なければならないこととされている。また第二十七条にあるように、合併特別区は地方自治法第一条の三第一項の特別地方公共団体とされており、合併特別区は、市町村の合併が行われた日に成立する。

地域自治組織の数を二〇〇七（平成一九）年と二〇一九（平成三一）年四月一日現在で比較すると、二〇〇七年には、地域審議会が二二七団体に七七五審議会、地域自治区（一般制度）が一七団体に一二三地域、地域自治区（合併特別）が三八団体に一〇四自治区、合併特別区が六団体に一六特別区に設置されていたものが、二〇一九年には、地域審議

会が二九団体に七九審議会、地域自治区（一般制度）が一三団体に二二八地域、地域自治区（合併特例）が一〇団体に一九自治区となり、微増の地域自治区（一般制度）を除くと激減している。また、合併特例区は期間が五年と限定されていたこともあり現存していない¹³。これらに代わるものとして、小さな拠点や地域運営組織等が設定されてきているのである。

三 地域審議会と地域自治区（合併特例）を中心に見た身近な行政の実態

現行の日本の地域審議会は、表1の通り、一九の道と県に存在する二五市・四町に位置する、旧二三市・五五町・二六村の一〇四市町村を対象に、八二審議会（設置せず二五市町）が置かれている。それらを見ていくと以下のようななる。

北海道・東北を見ると、北海道では平成二〇〇四（平成一六）年二月一日に函館市が戸井町・恵山町・榎法華村・南茅部町を編入し、旧函館地区を除く戸井・恵山・榎法華・南茅部の四地区にそれぞれ審議会を設置した。青森県では、二〇〇五（平成一七）年二月一日に十和田市と十和田湖町の合併で誕生した新しい十和田市が、旧十和田湖町地域を対象とする十和田市地域審議会を、三月二八日に五所川原市・金木町・市浦村の合併で誕生した新しい五所川原市が、金木地区と市浦地区にそれぞれ審議会を設置した。福島県では須賀川市が二〇〇五年四月一日に長沼町と岩瀬村を編入し、長沼地区と岩瀬地区にそれぞれ審議会を、福島市が二〇〇八（平成二〇）年飯野町を編入し、旧飯野町地区に飯野地区審議会を設置した。

関東を見ると、群馬県では二〇〇四年十二月五日に前橋市が大胡町・宮城村・粕川村を編入し、二〇〇九（平成

表1 地域自治組織 (地域審議会・地域自治区・合併特例区) 一覧

(平成31年4月1日現在)

| 都道府県 | 市町村 | 地域審議会 | | 地域自治区 (一般制度) | | 地域自治区 (合併特例法等に基づくもの) | | | |
|------|---------------|-------------------------------|-------------------------|--------------|--------------------------------------|-------------------------|--------------------|----------------------|---------|
| | | 合併年と対象市町村数 | 現 状 | 合併年と対象市町村数 | 現 状 | 合併年と対象市町村数 | 現 状 | | |
| 北海道 | 函館市 | H16.12.1: 3町 1村を編入 | 田函館地区を除く4の地域審議会 | せたな町 | H17.9.1: 大成町・瀬棚町・北檜山町合併 | 大成区、瀬棚区、北檜山区 | 伊達市 | H18.3.1: 大滝村編入 | 大滝区 |
| | | 戸井町・恵山町・榎法華村・南茅渚町 | 戸井・恵山・榎法華・南茅渚の4審議会 | むかわ町 | H18.3.27: 鶴川町・穂別町合併 | 鶴川地区自治区 穂別地区自治区 | 石狩市 | H17.10.1: 厚田村・浜益村編入 | 厚田区、浜益区 |
| 青森県 | 五所川原市 十和田市 | H17.3.28: 五所川原市・金木町・市浦村で合併 | 旧五所川原市区域外の4審議会 | | | 青森市 | H17.4.1: 青森市・浪岡町合併 | 浪岡 | |
| | | H17.1.1: 十和田市・十和田湖町合併 | 十和田市地域審議会 (旧十和田湖町地域) | | | | | | |
| 岩手県 | | | | 宮古市 | H17.6.6: 宮古市/田老町/新里村合併 H22: 川井村編入 | 宮古・田老・新里・川井の4地域自治区 | | | |
| | | | | 花巻市 | H18.1.1: 花巻市・大迫町・石鳥谷町・東和町合併 | 花巻市大迫・石鳥谷・東和の3地域自治区 | | | |
| 秋田県 | | | | 大仙市 | H17.3.22: 大曲市と6町1村の8市町村が合併 | 8つの地域自治区 | 能代市 | H18.3.21: 能代市・二ツ井町合併 | 二ツ井町 |
| | | | | 南相馬市 | H18.1.1: 原町市・小高町・鹿島町が合併 | 原町区・小高区・鹿島区 | | | |
| 福島県 | 福島市 | H20.7.1: 鮎野町を編入 | 鮎野地区審議会 | | | | | | |
| | | H17.4.1: 長沼町・岩瀬村を編入 | 須賀川市長沼と岩瀬の2地域審議会 | 南会津町 | H18.3.20: 田島町・館岩村・伊南村・南郷村が合併 | 田島・岩館・伊南・南郷の4地域自治区 | | | |
| 群馬県 | 前橋市 | H16.12.5: 1町 2村編入 | 前橋市富士見地区地域審議会 | | | | | | |
| | | H21.5.5: 富士見村編入 | 藤岡市現石地域審議会 | | | | | | |
| 千葉県 | 印西市 | H22.3.23: 印旛村と本埜村を編入 | 印旛地区地域審議会 本埜地区地域審議会 | | | | | | |
| | | H17.3.19: 夷隅町・大原町・岬町で合併 | 夷隅・大原・岬の3地区地域審議会他 | | | | | | |
| 新潟県 | 糸魚川市 | H17.3.19: 糸魚川市・能生町・青海町で合併 | 糸魚川・能生・青海の3地域審議会 | 上越市 | H17.1.1: 6町 7村の13町村を編入 | 田上越市地区に15区、編入町村に13区の28区 | | | |
| | | H16.11.1: 4町 4村で合併 | 8つの地域審議会 | | | | | | |
| 富山県 | 高岡市 | H17.11.1: 高岡市と福岡町が合併 | 福岡地域審議会 | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| 石川県 | 七尾市 | H16.10.1: 七尾市・田鶴浜町・中島町・能登島町合併 | 4の地区地域審議会 | | | | | | |
| | | H16.10.12: 5町 1村で合併 | | | | | | | |
| 山梨県 | 笛吹市 | H18.8.1: 芦川村を編入 | 7の地域審議会 | | | | | | |
| | | H15.11.15: 1町 2村で合併 | 4の地区地域審議会 | | | | | | |
| | 富士河口湖町 | H18.3.1: 上九一色村編入 | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|------|---------------|----------------------------------|--------------------------|--------------|---|---|--------------------------------|------------------------------------|------------------------|
| 長野県 | | | | 飯田市 | H17.10.1：上村・南信濃村編入 2村に2区の20区 | 旧飯田市区域に18区、編入 2村に2区の20区 | | | |
| | | | | 伊那市 | H18.3.31：伊那市・高遠町・ 長谷村が合併 | 旧伊那市区に7区、高遠と長 谷に各1区の9区 | | | |
| 岐阜県 | 可児市 | H17.5.1：兼山町編入 | 可児市兼山地域審議会 | | | | | | |
| | 稲沢市 | H17.4.1：祖父江町・平和町 編入 | 稲沢市祖父江地区地域審議会 | 豊田市 新城市 | H17.4.1：4町2村の6町村を 編入 H17.10.1：新城市・鳳来町・ 作手村合併 | 旧豊田市区に6区、編入6町 村に6区の12区 旧新城市に5、鳳来に4、作手 に1の10区 | | | |
| 三重県 | 伊勢市 | H17.11.1：伊勢市・二見町・ 尾俣町・御園村合併 | 4の地区地域審議会 | | | | | | |
| 滋賀県 | | | | | | | | | |
| 奈良県 | 五條市 | H17.9.25：西吉野村・大塔村 編入 | 西吉野地区審議会 大塔地区審議会 | | | 近江八幡市 | H22.3.21：近江八幡市・安土 町合併 | 安土町 | |
| 兵庫県 | | | | | | | | | |
| 鳥取県 | 米子市 | H17.3.31：米子市・淀江町合併 | 米子市淀江地域審議会 | | | | | | |
| 鳥取県 | 江津市 | H16.10.1：桜江町編入 | 桜江地域審議会 | | | 吉賀町 | H17.10.1：梅木村・六日市町合併 | 梅木村 | |
| 岡山県 | 倉敷市 | H17.8.1：船穂町・真備町編入 | 倉敷市船穂地区審議会倉敷市 真備地域審議会 | | | | | | |
| 香川県 | 高松市 | H17.9.26：塩江町編入 H18.1.10：5町を編入 | 田高松市外に 6地区地域審議会 | | | | | | |
| | 上島町 | H16.10.1：弓削町・生名町・ 岩城村・魚島村合併 | 4の地区地域審議会 | | | | | | |
| 愛媛県 | 砥部町 | H17.1.1：砥部町・広田村合併 | 広田地区地域審議会 | | | | | | |
| | 愛南町 | H16.10.1：4町と内海村で合併 | 5の地域審議会 | | | | | | |
| 長崎県 | 平戸市 | H17.10.1：平戸市・生月町・ 大島村・田平町合併 | 平戸市地域審議会 | | | 平戸市 | H17.10.1：平戸市・生月町・ 大島村・田平町合併 | 生月町、田平町、大島村 | |
| | 臼杵市 | H17.1.1：臼杵市・野津町合併 | 野津地域審議会 | | | | | | |
| 大分県 | 国東市 | H18.3.31：国見町・国東町・ 武蔵町・安岐町合併 | 4の〇〇町地域審議会 | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| 宮崎県 | | | | 宮崎市 | H18.1.1：佐土原町・田野町・ 高岡町編入 H22.3.23：清武町・編入 | 旧宮崎市地区に18の区土佐原・ 田野・高岡に3地域自治区と 清武地域自治区で合計22区 | | | |
| | | | | | | | | | |
| 鹿児島県 | | | | | | | | | |
| 合計 | 19道県 25市4町 | 旧23市55町26村の 104市町村 | 82地域審議会 (設置せず25市町村) | 8道県 10市3町 | 旧10市34町19村の 63市町村 | 128地域自治区 (設置せず7旧花巻市) | 8道県 7市3町 | 奄美市 笠利町合併 旧7市13町6村の 26市町村 | 19地域自治区 (設置せずは6市1町) |

注：総務省「広域行政・市町村合併」「市町村合併資料：地域審議会・地域自治区・合併特別区の設置状況（平成31年4月1日現在）」<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.htm>）を参照し作成した。
総計は27道県の40市10町の50市町。長崎県の平戸のみ重複。

平成の大合併後の身近な行政の展開（山田）

二〇二〇年四月に県内初の中核市へ移行するとともに、五月五日には富士見村を編入し、前橋市富士見地区地域審議会を設置した。また藤岡市は二〇〇六（平成一八）年一月一日に鬼石町を編入し、岡市鬼石地域審議会を設置した。千葉県では、二〇〇五年三月一九日に夷隅町・大原町・岬町の合併で誕生したいすみ市が、夷隅・大原・岬の三つの地区地域審議会を、二〇一〇（平成二二）年三月二三日に印西市が印旛村と本埜村を編入し、印旛地区地域審議会と本埜地区地域審議会を設置した。

北陸・甲信越地域を見ると、新潟県では二〇〇五年三月一九日に糸魚川市・能生町・青海町の合併で誕生した新しい糸魚川市が、糸魚川・能生・青海の三地域審議会を設置した。富山県では二〇〇四年一月一日に城端町、平村、上平村、利賀村、井波町、井口村、福野町、福光町の四町・四村の合併で誕生した南砺市が、旧八町村の地域を対象に八の地域審議会を、二〇〇五年一月一日に高岡市と福岡町が合併した誕生した新しい高岡市が、福岡地域審議会を設置した。石川県では二〇〇四年一月一日に七尾市・田鶴浜町・中島町・能登島町合併で誕生した新しい七尾市が、合併した四つの地区にそれぞれ地区地域審議会を設置した。山梨県では、二〇〇三年（平成一五）年一月一日の足和田村、勝山村、河口湖町の合併で誕生した富士河口湖町が、二〇〇六年三月一日に上九一色村南部地区（精進・本栖・富士ヶ嶺の三地区）を合併し、四地区にそれぞれ地域審議会を設置した。また二〇〇四年一月二日に石和町、御坂町、一宮町、八代町、境川村、春日居町の五町一村の合併で誕生した笛吹市が、二〇〇六年八月一日芦川村を編入し、七の地区にそれぞれ地域審議会を設置した。

中部と近畿を見ると、岐阜県では二〇〇五年五月一日に可児市が兼山町を編入し、可児市兼山地域審議会を設置した。愛知県では二〇〇五年四月一日に稲沢市が祖父江町と平和町を編入し、稲沢市祖父江地区地域審議会を設置した。

三重県では二〇〇五年一月一日に伊勢市・二見町・尾俣町・御園村の合併で誕生した新しい伊勢市が、四地区にそれぞれ地区地域審議会を設置した。奈良県では二〇〇五年九月二五日に五條市が西吉野村と大塔村を編入し、それぞれ西吉野地区審議会と大塔地区審議会を設置した。

中国・四国を見ると、鳥取県では二〇〇五年三月三十一日に米子市と淀江町の合併で新しく誕生した米子市が、米子市淀江地域審議会を設置した。島根県では二〇〇四年一月一日に桜江町を編入した江津市が、桜江地域審議会を設置した。岡山県では二〇〇五年八月一日に船穂町と真備町を編入した倉敷市が、倉敷市船穂地区審議会と倉敷市真備地域審議会を設置した。香川県では二〇〇五年九月二六日に塩江町を、二〇〇六年一月一日に牟礼町・庵治町・香川町・香南町・国分寺町の五町を編入した高松市が、旧高松市外に六の地区地域審議会を設置した。愛媛県では二〇〇四年一月一日に弓削町・生名町・岩城村・魚島村の二町二村で合併して誕生した上島町が、合併した四町村の地域にそれぞれ地区地域審議会を、御荘町・城辺町・一本松町・西海町・内海村の四町一村の合併で誕生した愛南町が、旧五町村に五の地域審議会を、二〇〇五年一月一日に砥部町と広田村の合併で誕生した新しい砥部町が、旧広田村の地域に広田地区地域審議会を設置した。

九州を見ると、長崎県では二〇〇五年一月一日に平戸市・生月町・大島村・田平町の合併で新たに誕生した平戸市が、旧平戸市の地域に平戸市地域審議会を設置し、残った旧生月町・旧大島村・旧田平町には地域自治区（合併特例法に基づくもの）を設置した。地域審議会と地域自治区が重複して存在しているのは平戸市だけである。大分県では二〇〇五年一月一日に臼杵市と野津町の合併で新たに誕生した臼杵市が野津地域審議会を、二〇〇六年三月三十一日に国見町・国東町・武蔵町・安岐町の合併で誕生した国東市が、合併した旧町村を対象に国見町地域審議会、生月町地

域審議会、大島村地域審議会、田平町地域審議会を設置した。

同様に地域自治区（合併特例）は、八の道と県の七市・三町に存在する、旧七市・一三町・六村の二六市町村に一九の地域自治区（合併特例）が存在している。北海道では、二〇〇五年一月一日に厚田村と浜益村を編入した石狩市が厚田区と浜益区を、二〇〇六年三月一日に大滝村編入した伊達市が大滝区を設置した。二〇〇五年四月一日に青森市・浪岡町の合併で誕生した新しい青森市が浪岡（区）を、秋田県では二〇〇六年三月二日に能代市と二ツ井町が合併して堪能した新しい能代市が二ツ井町（区）を設置した。滋賀県では二〇一〇年三月二日に近江八幡市と安土町が合併して誕生した新しい近江八幡市が安土町（区）を、兵庫県では、二〇〇五年四月一日に香住町・村岡町・三方町の合併で誕生した香美町が香住区、村岡区、小代区を、同年一月一日に中町・加美町・八千代町の合併で誕生した加美町が中区、加美区、八千代区を設置した。島根県では同年一月一日に柿木村と六日市町の合併で誕生した吉賀町が柿木村（区）を、同日に長崎県平戸市が前述のように三つの区を設置した。鹿児島県では二〇〇六年三月二〇日に名瀬市と住用町と笠利町の合併で誕生した奄美市が名瀬、住用町、笠利町の三区を設置した。

このように地域審議会や地域自治区（合併特例）は、平戸市を除いて一つの地方公共団体にはいずれかが設置されている。この場合、大都市が周辺市町村を編入した場合、あるいは大都市が周辺市町村と合併し新たに大都市の名前を継続する形で新しい市を誕生させたところでは、原則として、編入された旧市町村の地域を対象に地域審議会が設置されている。これに対して一般的に小規模市町村が合併した旧市町村では、合併した旧市町村全てを対象として地域審議会が設置されている。このことは次章で扱う地域自治区（一般制度）が証明することになるが、旧来の市町村に置かれている単数もしくは複数の小学校や中学校、あるいは少子化や、三大都市圏その他の地方中枢都市ともいえ

る県庁所在地をはじめとする大都市圏への人口集中の結果、廃止された旧小学校校区などが地域審議会や地域自治区の設置単位となることが理解できる。そうした圏域は現在でも地域コミュニティ等として、住民の日常生活の拠点となっているか、何とか維持する必要がある日常生活圏である。¹⁴⁾

四 平成の大合併における地域自治区（一般制度）と小さな拠点

現行の日本の地域自治区（一般制度）は、表2の通り、八の道と県の一〇市・三町の二三市町に位置する、旧一〇市・三四町・一九村の六三市町村を対象に、一二八地域自治区（一般制度）が設置されている。地域自治区（一般制度）が設置されている二三市町のうち、新設は岩手県宮古市と花巻市、秋田県大仙市、福島県南相馬市、長野県伊那市、愛知県豊田市と新城市の六市と、北海道のせたな町とむかわ町と福島県の南会津町の三町である。編入は新潟県上越市、長野県飯田市、宮崎県宮崎市の三市である。ただし岩手県宮古市と宮崎県宮崎市では追加編入がある。¹⁵⁾ それらの詳細は以下通りである。

北海道のせたな町は二〇〇五年九月一日に大成町・瀬棚町・北檜山町の合併で新設された町である。合併と同時に五年の設置期間で大成区、瀬棚区、北檜山区の合併特別区が置かれ、それらは二〇一〇年に地域自治区（一般制度）に移行している。大成区には久遠小学校と大成中学校が、瀬棚区には瀬棚小学校と瀬棚小学校あり、いずれも小学校区単位とも中学校区単位ともいえる区域となっている。これに対して北檜山区には若松小学校と北檜山小学校と北檜山中学校があり、この区域は中学校区が対象となっている。¹⁶⁾

むかわ町は二〇〇六年三月二七日に鶴川町と穂別町の合併で新設された町である。合併時に「むかわ町地域自治区

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----|------|----|----------|---------|-------|--------------------------|--|--|---|---|------|----|-----|-------|-------|
| 福島県 | 南会津町 | 新設 | H18.3.20 | 16,007 | 886.5 | 田島町 館岩村 伊南村 南郷村 | 田島地域自治区 館岩地域自治区 伊南地域自治区 南郷地域自治区 | 合併時に地域自治区を創設 (H18.3.20.「南会津町地域自治区の設置等に関する条例」制定) | 田島小学校 田島第二小学校 松沢小学校 荒海小学校 館岩小学校 伊南小学校 南郷小学校 | 田島中学校 荒海中学校 館岩中学校 南会津中学校 | | | | | |
| | 平均 | 平均 | 平均 | 4,002 | 221.6 | 合計 | 4区 | | 7小学校 大手町・東本町・南本町・大明・高田西の5小学校 高岡西の5小学校 黒田小学校 飯小小学校 相田小学校 大和小学校 三郷小学校 戸野目小学校 上雲寺小学校 腰助小学校 高士小学校 春日小学校 高志小学校 直江津小学校 古城小学校 直江津南小学校 国府小学校 有田小学校 春日新田小学校 保倉小学校 北諏訪小学校 八千浦小学校 合浜小学校 安塚小学校 浦山原小学校 大島小学校 牧小学校 袖崎小学校 上下浜小学校 下黒田小学校 大湯小学校 南川小学校 大湫小学校 明治小学校 吉川小学校 中郷小学校 針小小学校 置崎小学校 山部小学校 豊原小学校 清里小学校 里公小学校 上杉小学校 美守小学校 宝田小学校 | 4中学校 雄志中学校 春日中学校 直江津中学校 直江津東中学校 | | | | | |
| 新潟県 | 上越市 | 編入 | H17.1.1 | 199,200 | 973.9 | 安塚町 | 安塚区 (小さな拠点) | H20.3.28.「上越市自治基本条例」制定→4.1.施行 ⇒都市内分権の受け皿として地域自治区の設置を規定(第6章) H21.10.1.：市の全域で28の地域自治区制度がスタート (H21.3.27.「上越市地域自治区の設置に関する条例」改正 →10.1.施行) H21.10.1.：市の全域で28の地域自治区制度がスタート →おおむね昭和の大合併前の市町村の区域 高田区・金谷区・三郷区・相田区の4区に南郷まちづくりセンター設置 新郷区・春日区・鹿区・津有区・高士区の5区に中部まちづくりセンター設置 直江津区・有田区・八千浦区・保倉区・北諏訪区・合浜・桑取区 の6区に北部まちづくりセンター設置 13区にはそれぞれ「総合事務所」設置 | 安塚小学校 | 八千浦中学校 | | | | | |
| | | | | | | 浦山原村 | 浦山原区 (小さな拠点) | | 浦山原小学校 | 浦山原中学校 | | | | | |
| | | | | | | 大島村 | 大島区 (小さな拠点) | | 大島小学校 | 大島中学校 | | | | | |
| | | | | | | 牧村 | 牧区 (小さな拠点) | | 牧小学校 | 牧中学校 | | | | | |
| | | | | | | 袖崎町 | 袖崎区 (小さな拠点) | | 袖崎小学校 上下浜小学校 下黒田小学校 | 袖崎中学校 | | | | | |
| | | | | | | 大湯町 | 大湯区 | | 大湯小学校 | 大湯中学校 | | | | | |
| | | | | | | 頸城村 | 頸城区 (小さな拠点) | | 南川小学校 大湫小学校 明治小学校 | 頸城中学校 | | | | | |
| | | | | | | 吉川町 | 吉川区 (小さな拠点) | | 吉川小学校 | 吉川中学校 | | | | | |
| | | | | | | 中郷村 | 中郷区 (小さな拠点) | | 中郷小学校 | 中郷中学校 | | | | | |
| | | | | | | 板倉町 | 板倉区 (小さな拠点) | | 針小小学校 置崎小学校 山部小学校 豊原小学校 | 板倉中学校 | | | | | |
| | | | | | | 清里村 | 清里区 (小さな拠点) | | 清里小学校 | 清里中学校 | | | | | |
| | | | | | | 三和村 | 三和区 (小さな拠点) | | 里公小学校 上杉小学校 美守小学校 | 三和中学校 | | | | | |
| | | | | | | 名立町 | 名立区 (小さな拠点) | | 宝田小学校 | 名立中学校 | | | | | |
| | | | | | | 平均 | 平均 | | 平均 | 6,971 | 34.8 | 合計 | 28区 | 50小学校 | 22中学校 |

平成の大合併後の身近な行政の展開 (山田)

| | | | | | | | | |
|----------|----------------|--------------------------------|----------|----------|--|--|------------------------------|----------------------|
| 長野県 | 飯田市 | 編入 H17.10.1 | 102,628 | 658.7 | 橋北地域自治区 | H19.4.1：地域自治区設置 (H18.9.21「飯田市地域自治区の設置等に関する条例」制定 → H19.4.1.施行、H19.2.1「飯田市地域自治区地域協議会」に関する規則→ H19.4.1.施行) ⇒ 20の地域自治区と地域協議会 | 浜井場小学校 | 飯田東中学校 |
| | | | | | 橋南地域自治区 | | 追手町小学校 | |
| | | | | | 羽場地域自治区 | | (追手町小学校) (丸山小学校) | 飯田西中学校 |
| | | | | | 丸山地域自治区 | | 丸山小学校 | |
| | | | | | 栗野地域自治区 | | (浜井場小学校) (追手町小学校) (丸山小学校) | (飯田東中学校) (飯田西中学校) |
| | | | | | 座光寺地域自治区 | | 座光寺小学校 | 高陵中学校 |
| | | | | | 上郷地域自治区 | | 上郷小学校 | |
| | | | | | 松尾地域自治区 | | 松尾小学校 | 緑ヶ丘中学校 |
| | | | | | 竜丘地域自治区 | | 竜丘小学校 | |
| | | | | | 下久堅地域自治区 | | 下久堅小学校 | (緑ヶ丘中学校) (竜旗中学校) |
| | | | | | 上久堅地域自治区 | | 上久堅小学校 | 竜東中学校 |
| | | | | | 千代地域自治区 | | 千代小学校 | 竜東中学校 (竜旗中学校) |
| | | | | | 龍江地域自治区 | | 龍江小学校 (千代小学校) | |
| | | | | | 川路地域自治区 | | 川路小学校 | 竜旗中学校 |
| | | | | | 三穂地域自治区 | | 三穂小学校 | 旭ヶ丘中学校 |
| 山本地域自治区 | 山本小学校 | | | | | | | |
| 伊賀良地域自治区 | 伊賀良小学校 | 暁中学校 | | | | | | |
| 黒地域自治区 | 黒小学校 | | | | | | | |
| 上村地域自治区 | 上村小学校 | 暁中学校 | | | | | | |
| 南信濃地域自治区 | 相田小学校 | 暁中学校 | | | | | | |
| 平均 | 5,131 | 32.9 | 合計 | 18小学校 | 10中学校 | | | |
| 伊那市 | 新設 H18.3.31 | 68,652 | 667,93.0 | 伊那地域自治区 | H18.3.31：高遠町・長谷地域自治区(合併特例法)設置 (H17.3.31「伊那市、上伊那郡高遠町及び同郡長谷村…略…地域自治区の設置」に関する協議) | 伊那小学校 | 伊那東小学校 | |
| | | | | 美穂地域自治区 | | 伊那北小学校 | 伊那西小学校 | |
| | | | | 手良地域自治区 | | 美穂小学校 | (東部中学校) | |
| | | | | 富巣地域自治区 | | 手良小学校 | | |
| | | | | 東春近地域自治区 | | 富巣小学校 | (東部中学校) (春富中学校) | |
| | | | | 西春近地域自治区 | | 東春近小学校 | | |
| | | | | 西春近北小学校 | | 西春近北小学校 | 春富中学校 | |
| | | | | 西春近南小学校 | | 西春近南小学校 | | |
| | | | | 西箕輪地域自治区 | | 西箕輪小学校 | 西箕輪中学校 | |
| | | | | 高遠町地域自治区 | | 高遠小学校 | 高遠北小学校 | |
| 長谷村 | 長谷小学校 | 高遠中学校 | | | | | | |
| 合計 | 9区 | H28.4.1：9地域自治区を全て方自治法による地域自治区へ | 15小学校 | 6中学校 | | | | |

| | | | | | | | | | | | | |
|-----|----------------|---------------|---------|-------|-----|---|---|--|--------------------------------------|-----------------|----------------|----------------|
| 愛知県 | 豊田市 | 編入 H17.4.1 | 425,172 | 918.3 | 豊田市 | 學母地域自治区 | 學母代表者会議の下に逢妻・旭ヶ丘・梅坪台・浄水・崇化館・豊南の各地域会議を設置(各中学校区) | 學母・童子山・根川・小清水・前山・山の手・美山・元城・朝日・梅坪・平相・浄水・衣丘・浄水北の14小学校区 | 逢妻・旭ヶ丘・梅坪台・浄水・崇化館・豊南の6中学校 | | | |
| | | | | | | 高橋地域自治区 | 高橋代表者会議の下に高橋・益富・美郷の各地域会議を設置(各中学校区) | 寺部・平井・野見・古瀬間・矢並・東山・市木・広川台・五ヶ丘・五ヶ丘東の11小学校区 | 高橋中学校 益富中学校 美里中学校 | | | |
| | | | | | | 上郷地域自治区 | 上郷代表者会議の下に上郷・末野原の各地域会議を設置(各中学校区) | 高根小学校 須賀野小学校 大林小学校 | 上郷中学校 末野原中学校 | | | |
| | | | | | | 高岡地域自治区 | 高岡代表者会議の下に前林・龍神・岩園・若林(高岡中学校区)の各地域会議設置(各中学校区) | 堤・若園・竹村・駒場・若林東・若林西・土橋(前山・山の手)の7(案申9)小学校区 | 前林中学校 龍神中学校 岩園中学校 高岡中学校 | | | |
| | | | | | | 猿投地域自治区 | 猿投代表者会議の下に井郷・石野・猿投・猿投台・保見の各地域会議設置(各中学校区) | 大畑・伊保・加納・青木・西広瀬・東広瀬・中金・上藤見・栗保見・西保見・四郷・井上の12小学校区 | 井郷・石野・猿投・猿投台・保見の5中学校 | | | |
| | | | | | | 松平地域自治区 | 松平地域会議(中学校区) | 幸海・岩倉・九久平・池脇・豊松の5小学校区 | 松平中学校 | | | |
| | | | | | | 藤岡町 | 藤岡地域自治区(小さな拠点) | 藤岡代表者会議の下に藤岡・藤岡南地域会議設置(中学校区) | 藤野小学校 石崖小学校 御作小学校 中山小学校 | 藤岡中学校 藤岡南中学校 | | |
| | | | | | | 小原村 | 小原地域自治区(小さな拠点) | 小原地域会議(中学校区) | 道徳小学校 本条小学校 小原中部小学校 | 小原中学校 | | |
| | | | | | | 足助町 | 足助地域自治区(小さな拠点) | 足助地域会議(中学校区) | 足助・治田・追分・佐切・前定・萩野・明和・新盛・大蔵・御蔵の10小学校区 | 足助中学校 | | |
| | | | | | | 下山村 | 下山地域自治区(小さな拠点) | 下山地域会議(中学校区) | 巴ヶ岡小学校 大沼小学校 花山小学校 | 下山中学校 | | |
| | | | | | | 旭町 | 旭地域自治区(小さな拠点) | 旭地域会議(中学校区) | 小渡小学校 歌島小学校 | 旭中学校 | | |
| | | | | | | 稲武町 | 稲武地域自治区(小さな拠点) | 稲武地域会議(中学校区) | 稲武小学校 | 稲武中学校 | | |
| | | | | | | 平均 | 平均 | 35,431 | 76.5 | 合計 | 12区(H19.4.1設置) | (28)の地域会議/中学校区 |
| 新城市 | 新設 H17.10.1 | 47,354 | 499.2 | 新城市 | 新城市 | H25.4.1:10の「地域自治区」と「地域協議会」設置→合併から7年半後 (H24.12.20.「新城市地域自治区条例」制定→H25.4.1.施行) 自治振興事務所設置 旧新城市域の5地域自治区 市役所西館はつらつセンター 旧鳳来町4区:鳳来総合支所 | 新城市 千郷小学校 東郷西小学校 東郷東小学校 八名小学校 庭野小学校 鳳来中部小学校 鳳来寺小学校 鳳来東小学校 東陽小学校 | 千郷中学校 東郷中学校 八名中学校 鳳来中学校 | | | | |
| | | | | | 鳳来町 | 鳳来東中部地域自治区 鳳来北西部地域自治区 鳳来東部地域自治区 | 鳳来寺小学校 鳳来東小学校 東陽小学校 | 鳳来中学校 | | | | |
| | | | | | 作手村 | 作手地域自治区 | 作手小学校 | 作手中学校 | | | | |
| | | | | | 合計 | 10区 | 13小学校 | 6中学校 | | | | |
| | | | | | 平均 | 平均 | 4,735 | 49.9 | 合計 | 10区 | | |

平成の大合併後の身近な行政の展開(山田)

| | | | | | | | |
|--|---------------|---------|---------------|-------------------|--|-------------|--------------|
| 宮城県 宮崎市 | 編入 H18.1.1 | 404,017 | 64,37 | 中央東地域自治区 | H18.1.: 旧宮崎市内: 15 の地域自治区 (地域協議会と地域自治区 の事務所: 地域センター・地域事務所) 合併町域 (佐土原・田野・高岡): 合併特別区設置 ⇒ H23.1. 地域自治区へ | 江平小学校 宮崎小学校 | 宮崎東中学校 宮崎中学校 |
| | | | | 宮崎西中学校 | | | |
| | | | | 大宮中学校 | | | |
| | | | | 東大宮中学校 住吉中学校 | | | |
| | | | | 大淀中学校 赤江中学校 | | | |
| | | | | 大塚中学校 | | | |
| | | | | 生目台中学校 | | | |
| | | | | 本郷中学校 | | | |
| | | | | 木花中学校 | | | |
| | | | | 青島中学校 | | | |
| 生目南中学校 生目中学校 | | | | | | | |
| 宮崎西小学校 | 宮崎西小学校 | | | | | | |
| 青島小学校 内海小学校 | 青島小学校 | | | | | | |
| 生目小学校 | 生目小学校 | | | | | | |
| 小松台小学校 | 小松台小学校 | | | | | | |
| 瓜生野小学校 岡倉小学校 | 宮崎北中学校 | | | | | | |
| 佐土原小学校 那珂小学校 広瀬小学校 久峰中学校 | 佐土原中学校 広瀬中学校 | | | | | | |
| 田野小学校 七野小学校 | 田野中学校 | | | | | | |
| 高岡小学校 穂佐小学校 | 高岡中学校 | | | | | | |
| 清武小学校 大久保小学校 加納小学校 | 清武中学校 加納中学校 | | | | | | |
| 47 小学校 | 25 中学校 | | | | | | |
| 295 小学校 | 145 中学校 | | | | | | |
| 平均 | 18,364 | 29.3 | 合計 | 128 地域自治区 | | | |
| 新規: 6 市 3 町...宮古市で追加編入有 編入: 3 市...宮崎市で追加編入有 | | | 8 道県 13 市町 | 10 市 34 町 19 村 | | | |
| 合計 | | | | | | | |

注 1. 地域自治区の現状は、総務省「市町村合併資料」[「市町村合併とは」]「地域自治協議 (地域自治区・合併特別区)・制度の概要・全国の設置状況 (平成 31 年 4 月 1 日現在)」
(<https://www.soumu.go.jp/ganpei/ganpei.html>) を参照して整理した。
2. 人口と面積は総務省「e-stat 政府の統計窓口」(<https://www.e-stat.go.jp/>) を参照した。それゆえ数字は 2017 年のものである。

の設置等に関する条例」を制定し、鷓川地域自治区と穂別地域自治区を創設している。鷓川地域自治区には鷓川中央小学校と鷓川中学校があり、穂別地域自治区には宮戸小学校と穂別小学校と穂別中学校がある。それゆえ鷓川地域自治区は小学校区単位とも中学校区単位ともいえるのに対して、穂別地区自治区は中学校区が単位といえる。なお穂別地域自治区は「小さな拠点」¹⁷⁾でもある。

岩手県の宮古市は、二〇〇五年六月六日に宮古市・田老町・新里村の合併で新設された市で、二〇一〇年一月一日に川井村を編入している。合併時の八月三〇日に「宮古市地域自治区条例」を制定して三つの地域自治区を、編入直後に川井地域自治区を創設した。宮古地域自治区には一三の小学校区と八中学校区を有する広域的な自治区であるが、田老地域自治区には田老第一小学校と田老第一中学校、新里地域自治区には新里小学校と新里中学校、川井地域自治区には川井小学校と川井中学校しかなく、いずれも「小さな拠点」である田老地域自治区と田老地域自治区と川井地域自治区は、小学校区単位とも中学校区単位ともいえる自治区である。¹⁸⁾

花巻市は、二〇〇六年一月一日に花巻市・大迫町・石鳥谷町・東和町の合併で新設された市である。合併にあわせて「花巻市地域自治推進委員会条例」を制定し、合併時に「花巻市地域自治区設置条例」に基づいて、花巻市大迫地域自治区・花巻市石鳥谷地域自治区・花巻市東和地域自治区を創設した。一一の小学校と八の中学校を有する旧花巻市域には地域自治区は設置されなかった。花巻市大迫地域自治区には大迫小学校・内川目小学校・亀ヶ森小学校と大迫中学校が、花巻市石鳥谷地域自治区には石鳥谷小学校・新堀小学校・八幡小学校・八重畑小学校と石鳥谷中学校が、花巻市東和地域自治区には東和小学校と東和中学校が置かれた。それゆえ花巻市大迫地域自治区と花巻市石鳥谷地域自治区は中学校区が単位となって設置された自治区であり、花巻市東和地域自治区は小学校区単位とも中学校区単位

ともいえる自治区である。¹⁹⁾

秋田県大仙市は、二〇〇五年三月二二日に大曲市・神岡町・西仙北町・中仙町・協和町・南外村・仙北町・太田町の合併で新設された市である。合併と同時に「大仙市地域自治区の設置等に関する条例」を制定し、合併時に大曲地域自治区・神岡地域自治区・西仙北地域自治区・中仙地域自治区・協和地域自治区・南外地域自治区・仙北地域自治区・太田地域自治区を創設した。大曲地域自治区には八の小学校区と大曲中学校・大曲西中学校・大曲南中学校がある。神岡地域自治区には上岡小学校と平和中学校が、西仙北地域自治区には西仙北小学校と西仙北中学校が、中仙地域自治区には中仙小学校・清水小学校・豊川小学校・豊岡小学校の四校と中仙中学校・豊成中学校の二校が、協和地域自治区には協和小学校と協和中学校が、南外地域自治区には南外小学校と南外中学校が、仙北地域自治区には高梨小学校と横堀小学校の二校と仙北中学校が、太田地域自治区には太田東小学校・太田南小学校・大滝田小学校の三校と太田中学校がある。それゆえ大曲地域自治区と中仙地域自治区は学区を超えた区域に地域自治区が設定されている。また、仙北地域自治区と太田地域自治区は中学校区が単位と、神岡地域自治区・西仙北地域自治区・協和地域自治区・南外地域自治区は小学校区単位とも中学校区単位ともいえる自治区である。なお「大仙市地域自治区の設置等に関する条例」第一〇条の二には、「この条例は平成三二年三月二二日にその効力を失う」との規定がある。²⁰⁾

福島県の相馬市は、三〇〇六年一月一日に原町市と小高町と鹿島町の合併で新設された市である。合併と同時に「南相馬市地域自治区地域協議会に関する規則」に則り、原町区と小高区と鹿島区が設置された。原町区には八の小学校と原町第一中学校・原町第二中学校・原町第三中学校・石神中学校の四校が置かれている。小高区には小高小学校・福浦小学校・金房小学校・鳩原小学校の四校と小高中学校が置かれている。ただし小高小学校のHPには、同校

で四小学校の合同学習が行われているという記載がある。鹿島区には鹿島小学校・矢沢小学校・上真野小学校の三校と鹿島中学校がある。原町区は学区を超えた区域となっており、原町区は小学校区を超えた範囲に設定された自治区であり、小高区と鹿島区は中学校区を範囲に設定されている自治区といえる。²¹⁾

南会津町は、二〇〇六年三月二〇日に田島町・館岩村・伊南村・南郷村の合併によって新しく生まれた町である。合併時に「南会津町地域自治区の設置等に関する条例」により、田島地域自治区・館岩地域自治区・伊南地域自治区・南郷地域自治区を創設した。田島地域自治区には田島小学校・田島第二小学校・桧沢小学校・荒海小学校の四校と田島中学校・荒海中学校の二校が、館岩地域自治区には館岩小学校と館岩中学校が、伊南地域自治区には伊南小学校と南会津中学校が、南郷地域自治区には南郷小学校があり、中学は南会津中学校に通っている。それゆえ田島地域自治区は小学校区を超えた範囲で、館岩地域自治区は小学校区と中学校区を範囲として、伊南地域自治区・南郷地域自治区は小学校区を範囲として自治区が設定されているといえる。²²⁾

新潟県上越市は、上越市が二〇〇五年一月一日に、安塚町・浦川原村・大島村・牧村・柿崎町・大潟町・頸城村・吉川町・中郷村・板倉町・清里村・三和村・名立町の六町・七村の一三町村を編入することで区域を拡大した市である。編入と同時に「地域自治区の設置に関する協議書」に基づき、安塚区・浦川原区・大島区・牧区・柿崎区・大潟区・頸城区・吉川区・中郷区・板倉区・清里区・三和区・名立区の一三の地域自治区（合併特例）が創設された。二〇〇八（平成二〇）年二月六日に「上越市の地域自治区の設置に関する条例」を制定し、四月一日に合併特例法上の一三地域自治区（合併特例）を地方自治法上の地域自治区（一般制度）に改組した。

三月二八日には「上越市自治基本条例」制定し、第六章で「都市内分権の受け皿として地域自治区の設置」を規定

した。これを受けて翌年三月二七日に「上越市地域自治区の設置に関する条例」が改正され、一〇月一日に市の全域で二八の地域自治区（一般制度）がスタートした。旧上越市に設置された高田区・金谷区・三郷区・和田区、新道区・春日区・座区・津有区・高士区、直江津区・有田区・八千浦区・保倉区・北諏訪区・谷浜―桑取区の一五の地域自治区はおおむね昭和の大合併前の市町村の区域となっている。なお、高田区・金谷区・三郷区・和田区の四区には南部まちづくりセンターが、新道区・春日区・座区・津有区・高士区の五区には中部まちづくりセンターが、直江津区・有田区・八千浦区・保倉区・北諏訪区・谷浜―桑取区の六区には北部まちづくりセンターが、一三区にはそれぞれ「総合事務所」が設置されている。

旧上越市に配置された一五の地域自治区（一般制度）のうち、高田区には大手町・東本町・南本町・大町・高田西の五小学校が、新道区には富岡小学校と稲田小学校が、金谷区には黒田小学校と飯小学校が、和田区には和田小学校と大和小学校が、三郷区には三郷小学校が設置されており、これらの小学校の児童は城北中学校・城東中学校・城西中学校（戸野目小学校区の一部を含む）に進学する。津有区には戸野目小学校と上雲寺小学校が、諏訪区には諏訪小学校が、高士区には高士小学校が設置されており、これらの小学校の児童は雄志中学校に進学する。春日区には春日小学校と高志小学校と春日中学校が置かれている。直江津区には直江津小学校・古城小学校・直江津南小学校・国府小学校が、有田区には有田小学校と春日新田小学校が、保倉区には保倉小学校が、北諏訪区には北諏訪小学校があり、これらの小学校の児童は直江津中学校と直江津東中学校に進学する。八千浦区には八千浦小学校と八千浦中学校が谷浜・桑取区には谷浜小学校と潮陵中学校が置かれている。高田区・金谷区・和田区、新道区・座区・津有区・直江津区・有田区・春日区は学校区を範囲とした地域自治区ではないが、三郷区・諏訪区・高士区・保倉区・北諏訪区は小

学区を、八千浦区と北谷浜―桑取区は小学校と中学校の学区を範囲とする自治区である。

編入地域に設定された一三区では、安塚区には安塚小学校と安塚中学校が、浦川原区には浦川原小学校と浦川原中学校が、大島区には大島小学校と大島中学校が、牧区には牧小学校と牧中学校が、柿崎区には柿崎小学校・上下浜小学校・下黒川小学校と柿崎中学校が大潟区には大潟小学校と大潟中学校が、頸城区には南川小学校・大養小学校・明治小学校の二校と頸城中学校が、吉川区には吉川小学校と吉川中学校が、中郷区には中郷小学校と中郷中学校が、板倉区には針小学校・宮嶋小学校・山部小学校・豊原小学校と板倉中学校が、清里区には清里小学校と清里中学校が、三和区には里公小学校・上杉小学校・美守小学校の三校と三和中学校が、名立区には宝田小学校と名立中学校が置かれている。安塚区、浦川原区、大島区、牧区、大潟区、吉川区、中郷区、清里区、名立区は小学校区と中学校区が範囲となっている自治区であり、柿崎区、頸城区、板倉区、三和区は中学校区が範囲となっている自治区である。なお、諏訪区、谷浜・桑取区、浦川原区、大島区、牧区、柿崎区、頸城区、吉川区、中郷区、板倉区、清里区、三和区、名立区は「小さな拠点」⁽²³⁾でもある。

長野県の飯田市は、二〇〇五年一〇月一日に上村と南信濃村を編入して拡大した市である。飯田市は二〇〇六年九月二一日に「飯田市地域自治区の設置等に関する条例」等を制定し、翌年四月一日に二〇の地域自治区と地域協議会を設置した。地域自治区の事務所は「(各)自治振興センター」と称し、橋北・橋南・羽場・丸山・東野の自治振興センターは飯田市大久保町二五三四に配置されている。また鼎地域自治区を除く残りの一四自治振興センターは公民館と同じ住所に存在している。飯田市の公民館は社会教育機関として教育委員会の管轄下に置かれている。

橋北地域自治区には浜井場小学校が、橋南地域自治区には追手町小学校が置かれ、二つの小学校の児童は飯田東中

学校に進学する。羽場地域自治区の児童は自治区外の追手町小学校と丸山小学校に通学する。丸山地域自治区には丸山小学校が置かれ、児童は飯田西中学校に進学する。東野地域自治区の児童も区外の浜井場小学校と追手町小学校と丸山小学校に通学し、飯田東中学校と飯田西中学校に進学する。座光寺地域自治区の児童は坐光寺小学校に、上郷地域自治区の児童は上郷小学校通学し、ともに高陵中学校に進学する。松尾地域自治区の児童は松尾小学校に、竜丘地域自治区の児童は竜丘小学校に通学し、ともに緑ヶ丘中学校に進学する。下久堅地域自治区の児童は下久堅小学校から区外の緑ヶ丘中学校と竜狭中学校に進学する。上久堅地域自治区の児童は上久堅小学校に、千代地域自治区の児童は千代小学校に通学し、ともに竜東中学校に進学する。龍江地域自治区の児童は龍江小学校と区外の千代小学校に通学し、区外の龍東中学校と竜狭中学校に進学する。川路地域自治区の児童は川路小学校に、三穂地域自治区の児童は三穂小学校に通学し、ともに竜狭中学校に進学する。山本地域自治区の児童は山本小学校に、伊賀良地域自治区の児童は伊賀良小学校に通学し、ともに旭ヶ丘中学校に進学する。鼎地域自治区の児童は鼎小学校に通学し、鼎中学校に進学する。上村地域自治区の児童は上村小学校に、南信濃地域自治区の児童は和田小学校に通学し、ともに遠山中学校に進学する。若干の例外はあるものの、飯田市の地域自治区(一般制度)はほぼ小学校区を範囲として設定されているといえる。⁽²⁴⁾

伊那市は、二〇〇六年三月三十一日に伊那市と高遠町と長谷村が合併して新設された新しい市である。二〇〇五年三月三十一日制定の「伊那市、上伊那郡高遠町及び同郡長谷村の配置分合に伴う地域自治区の設置に関する協議」により、合併時に高遠町地域自治区(合併特例)と長谷地域自治区(合併特例)が設置された。翌年一〇月一日に旧伊那市に七つの地域自治区(一般制度)が設置され、二〇一六年四月一日に九の地域自治区(合併特例)を全て地方自治法による

地域自治区（一般制度）へ移行した。伊那地域自治区には伊那小学校・伊那東小学校・伊那北小学校・伊那西小学校と伊那中学校・東部中学校が、美篤地域自治区には美篤小学校が、手良地域自治区には手良小学校が置かれ、児童は東部中学校に進学する。富県地域自治区には富県小学校と新山小学校が置かれ、児童は区外の東部中学校と春富中学校に進学する。東春近地域自治区には東春近小学校が、西春近地域自治区には西春近北小学校と西春近南小学校が置かれ、春富中学校に進学する。西箕輪地域自治区には西箕輪小学校と西箕輪中学校が、高遠町地域自治区には高遠小学校・高遠北小学校と高遠中学校が置かれ、長谷地域には長谷小学校と長谷中学校が置かれている。地域自治区（一般制度）と学校区に若干の齟齬が見られる。なお長谷地域自治区は「小さな拠点」である。²⁵

愛知県の豊田市は、二〇〇五年四月一日に藤岡町、小原村、足助町、下山村、朝日町、稲武町を編入し市域を拡大した。編入後の九月三〇日に豊田市は、改正された地方自治法の地域自治区（一般制度）の導入を目的に「豊田市地域自治区条例」を制定し、一二の地域自治区を設定した。豊田市の地域自治区の特色は、各地域自治区に複数の中学校を有する場合には「代表者会議」を設置し、その下の各中学校にあわせて地域会議を配置した点にある。まさに中学校区を単位にコミュニティ行政を展開することにしたのである。

拳母地域自治区では、拳母代表者会議の下に逢妻・旭ヶ丘・梅坪台・浄水・崇化館・豊南の各地域会議（各中学校区）を、高橋地域自治区では、高橋代表者会議の下に高橋・益富・美郷の各地域会議（各中学校区）を、上郷地域自治区では、上郷代表者会議の下に上郷・末野原の各地域会議（各中学校区）を、高岡地域自治区では、高岡代表者会議の下に前林・龍神・若園・若林（高岡中学校区）の各地域会議（各中学校区）を、猿投地域自治区では、猿投代表者会議の下に井郷・石野・猿投・猿投台・保見の各地域会議（各中学校区）を、松平地域自治区では、松平地域会議（中学

校区）を、藤岡地域自治区では、藤岡代表者会議の下に藤岡・藤岡南の各地域会議（各中学校区）を、小原地域自治区には小原地域会議（中学校区）を、足助地域自治区には足助地域会議（中学校区）を、下山地域自治区には下山地域会議（中学校区）を、旭地域自治区には旭地域会議（中学校区）を、稲武地域自治区には稲武地域会議（中学校区）を置いている。このように豊田市の地域自治区（一般制度）は、全中学校区を対象に設置されるところに大きな特徴が認められる。また編入した四町・二村の六町村を対象に中学校区で設置された藤岡地域自治区、小原地域自治区、足助地域自治区、下山地域自治区、旭地域自治区、稲武地域自治区の六の地域自治区（一般制度）はすべて「小さな拠点」にも指定されている。²⁶

新城市は、二〇〇五年一〇月一日に新城市、鳳来町、作手村の合併によって新設された市である。合併期に市は「市内を一五の区域に分け、区域ごとに副課長級以上の管理職職員を「地域担当」として複数名配置し、地域のまちづくりを支援」（愛知県HP）してきた。合併から七年半後の二〇二二（平成二四）年一二月二〇日に「新城市地域自治区条例」制定を制定し、市内に一〇の「地域自治区（一般制度）」と「地域協議会」を設置した。新城地域自治区の新城小学校と、舟着地域自治区の舟着小学校の生徒は新城中学校に進学する。千郷地域自治区には千郷小学校と千郷中学校が置かれている。東郷地域自治区には東郷西小学校・東郷東小学校と東郷中学校が、八名地域自治区には八名小学校・庭野小学校と八名中学校が置かれている。鳳来中部地域自治区の鳳来中部小学校と、鳳来南部地域自治区の黄柳川小学校と、鳳来北西部地域自治区の鳳来寺小学校と、鳳来東部地域自治区の鳳来東小学校・東陽小学校の児童は鳳来中学校に進学する。作手地域自治区には作手小学校と作手中学校が置かれている。新城市の地域自治区はおおむね小学校区と中学校区を対象にして設定されている。²⁷

宮崎県宮崎市は、二〇〇六年一月一日に佐土原町と田野町と高岡町を、二〇一〇年三月二三日に清武町を編入し、区域を拡大させた市である。合併を機に旧宮崎市内に地域協議会と地域自治区の事務所を有する一五の地域自治区を置き、地域センターに地域事務所を配置した。合併町域の旧佐土原町、旧田野町、旧高岡町の区域には合併特別区を設置した。これら合併特別区は二〇一一（平成二三）年一月に地域自治区（一般制度）となった。宮崎市は地域自治の拡充を目的の一つとして二〇〇九（平成二二）年に地域コミュニティ税を導入している。同年に大宮地域自治区を大宮地域自治区と東大宮地域自治区に分離させた。二〇一〇年三月に清武町を編入して清武町合併特別区を設置し、二〇一五（平成二七）年に地域自治区（一般制度）に移行させた。また二〇一〇年六月には大塚台・生目台地域自治区が分離し、大塚台地域自治区と生目台地域自治区になった。二〇一六（平成二八）年四月に赤江地域自治区が赤江地域自治区と本郷地域自治区に分離し、宮崎市の地域自治区（一般制度）は二三区となった。

各地域の小中学校区との関係を見ると以下ようになる。中央東地域自治区の江平小学校・宮崎小学校と、櫛地域自治区の潮見小学校・宮崎港小学校・櫛小学校・櫛北小学校の児童は、宮崎東中学校・宮崎中学校・櫛中学校に進学する。中央西地域自治区の西池小学校と小戸地域自治区の小戸小学校の児童は宮崎西中学校に、大宮地域自治区の大宮小学校と池内小学校の児童は大宮中学校に進学する。東大宮地域自治区の東大宮小学校・宮崎東小学校と、住吉地域自治区の住吉南小学校・住吉小学校の児童は東大宮中学校と住吉中学校に進学する。大淀地域自治区の大淀小学校・古城小学校と、赤江地域自治区の恒久小学校・宮崎南小学校・赤江小学校の児童は大淀中学校・赤江中学校に進学する。大塚地域自治区の大塚小学校と江南小学校の児童は大塚中学校に、生目台地域自治区の生目台東小学校と生目台西小学校の児童は生目台中学校に、本郷地域自治区の国富小学校と本郷小学校の児童は本郷中学

校に進学する。木花地域自治区の木花小学校・鏡洲小学校・学園木花台小学校の児童は木花中学校へ、青島地域自治区の青島小学校と内海小学校の児童は青島中学校に進学する。大塚台地域自治区の宮崎西小学校、生目地域自治区の生目小学校、小松台地域自治区の小松台小学校の児童は生目南中学校と生目中学校に進学する。北地域自治区の瓜生野小学校と岡倉小学校の児童は宮崎北中学校に進学する。

編入された地域に設置された佐土原地域自治区には、佐土原小学校・那珂小学校・広瀬小学校・広瀬北小学校・広瀬西小学校と佐土原中学校・広瀬中学校・久峰中学校が置かれている。田野地域自治区には田野小学校・七野小学校と田野中学校が置かれている。高岡地域自治区には高岡小学校・穆佐小学校と高岡中学校が、清武地域自治区には清武小学校・大久保小学校・加納小学校と清武中学校・加納中学校が置かれている。宮崎市の地域自治区は四〇万人を超える人口が集中していることから学校数も多く地域自治区と小学校区が重なっているものは五地域自治区、地域自治区と中学校区が重なっているものは九地域自治区であり、他の八地域は複数の学校区を抱えている。²⁸⁾

五 小さな拠点を中心に見た今後の日本のコミュニティ行政のあるべき姿

平成の大合併を足掛かりに日本では、第二七次地方制度調査会の答申を受けて効率性を求める広域行政化の推進（団体自治）と合わせて、身近な行政いわゆるコミュニティ行政の推進（住民自治）を前提とした地域自治組織の改革に向けた地方自治法の改正が行われ、地域自治区（一般制度）が誕生した。現存の地域自治区（一般制度）はまだ八の道と県（都道府県の一七％）の一三市町（一七四一市区町村の七％強）に一二八自治区しか存在していない。それらを小学校区と中学校区を対象に分類すると、地域自治区（一般制度）に一つずつの小学校と中学校が存在しているものが

二九（二二・六％）、小学校区と同じ区域のものが二六（二八・一％）、中学校と同じ区域のものが二〇（二三・四％）、その他が三三（二五・八％）となっている。

その他の中の豊田市の六の自治区には、自治区内にある中学校区を対象に二二の地域会議が設置されている。他の地域自治区（一般制度）が小学校区か中学校区を対象にしていることから判断すると、豊田区の各地域会議（中学校区）は、他の都道府県の市町村の一つの地域自治区（一般制度）に類似したものとみなすことが可能となる。そうした場合には現存の地域自治区（一般制度）は全体で一五五の区域となり、中学校区と同じ圏域のものが五二となり、全体のほぼ三分の一ということになる。²⁹

このように地域自治区（一般制度）は、小学校区が単位となっているものが累計で六五区、中学校区が単位となっているものが八八区、いずれにも属さないものが二七区ということになる。特に少子化の進む日本にあっては、今後、一つの小学校区と一つの中学校区しか存在しない地区の増加、あるいは複数の小学校の児童が一つの中学校に進学するケースが増加する可能性がある。住民の日常生活圏や日常生活圏を住民自治の基本的な単位とするのであれば、まさに小学校区か中学校区を単位に区域を設定する必要がある。

他方、地域格差が強調されてきている現代社会にあっては、「小さな拠点」や「地域運営組織」を通じて、中山間地を中心とする消滅可能性都市や限界集落等への対応が求められている。地域運営組織の組織形態について総務省は、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」であり、地域運営組織の組織形態としては、協議機能と実行機能を同一の組織が併せ持つもの（一体型）や、協議機能を持つ組織から実行

機能を切り離して別組織を形成しつつ、相互に連携しているもの（分離型）など、地域の実情に応じて様々なものがある」と説明している³⁰。

また小さな拠点とは、「中山間地域等の集落生活圏（複数の集落を含む生活圏）において、安心して暮らしていく上で必要な生活サービスを受け続けられる環境を維持していくために、地域住民が、自治体や事業者、各種団体と協力・役割分担をしながら、各種生活支援機能を集約・確保したり、地域の資源を活用し、しごと・収入を確保する取組」のことである。すなわち小さな拠点は、「人口減少や高齢化が著しい中山間地域等においては、一体的な日常生活圏を構成している『集落生活圏』を維持することが重要であり、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、①地域住民が主体となった集落生活圏の将来像の合意形成、②持続的な取組体制の確立（地域運営組織の形成）、③生活サービスの維持・確保、④地域の収入の確保のためのコミュニティビジネスの実施などの取組を進めるとともに、地域に合った生活サービス機能や交通ネットワークの確保等により」推進されるものである³¹。

「小さな拠点」の実態は表3の通りであり、各都道府県に合計一五二箇所存在しており、一都道府県あたり平均は三二・一七箇所となっている。市を見ると東京都・神奈川県・和歌山県には存在しておらず、四道府県の二〇九市（七九〇市の二六・五％）に一〇二六箇所設置されている。町を見ると茨城県・富山県・大阪府・佐賀県・沖縄県を除く四二都道府県の一七五町（四七五町の三六・八％）に四一三箇所設置されている。村を見ると、村の存在しない栃木県・石川県・福井県・静岡県・三重県・滋賀県・兵庫県・広島県・山口県・香川県・愛媛県・佐賀県・長崎県の一三県と、青森県・宮城県・千葉県・東京都・富山県・大阪府・和歌山県・鳥取県・島根県・福岡県・大分県を除いた二三府県の四九村（一八三村の三九・九％）に七三拠点設置されている。それに予定数を加えたと、二七道県の三六

表3 小さな拠点の実態

| | 既存の小さな拠点 | | | | 設置予定の小さな拠点 | | | | 備考 | 小さな拠点総数 | | | |
|------|----------|----------|----------------|----------------|--------------------|----------|----------------|----------------|---------------|------------------|-------|----|--|
| | 小さな拠点実数 | 市の小さな拠点数 | 町の小さな拠点数 | 村の小さな拠点数 | 備考 | 小さな拠点予定数 | 市の予定数 | 町の予定数 | | | 村の予定数 | | |
| 都道府県 | | | | | | | | | | | | | |
| 北海道 | 83 | 9市：31 | 35町：48 | 3村：4 | 小学校区：36 中学校区：37 | 4 | 1市：未定 | 3町：3 | | 小学校区：2 中学校区：2 | | 87 | |
| 青森県 | 16 | 8市：13 | 3町：3 | | 小学校区：2 中学校区：10 | | | | | | | 16 | |
| 岩手県 | 40 | 7市：29 | 3町：9 | 2村：2 | 小学校区：31 中学校区：7 | 4 | | 1町：4 (雫石町) | | | | 44 | |
| 宮城県 | 56 | 4市：35 | 6町：21 | | 小学校区：3 中学校区：15 | 12 | 2市：11 | 1町：1 (加美・小) | | 小学校区：9 中学校区：3 | | 68 | |
| 秋田県 | 14 | 5市：11 | 2町：2 | 1村：1 (大湯・中) | 小学校区：8 中学校区：6 | | | | | | | 14 | |
| 山形県 | 35 | 3市：7 | 8町：25 | 1村：3 | 小学校区：29 中学校区：3 | 6 | | 2町：6 | | 小学校区：1 中学校区：4 | | 41 | |
| 福島県 | 38 | 4市：6 | 6町：25 | 3村：7 | 小学校区：26 中学校区：10 | 4 | 1市：1 (伊達・小) | 1町：1 (双葉町) | 2村：2 | 小学校区：2 中学校区：1 | | 42 | |
| 茨城県 | 11 | 3市：7 | | 1村：1 (美浦・中) | 小学校区：7 中学校区：4 | | | | | | | 11 | |
| 栃木県 | 21 | 3市：18 | 2町：3 | | 小学校区：13 中学校区：7 | 11 | 3市：10 | 1町：1 (市貝・小) | | 小学校区：9 | | 32 | |
| 群馬県 | 26 | 3市：14 | 3町：11 | 1村：1 (高山・中) | 小学校区：24 中学校区：2 | 2 | | | 2村：2 | 小学校区：1 | | 28 | |
| 埼玉県 | 10 | 2市：5 | 4町：4 | 1村：1 (東秩父村) | 小学校区：5 中学校区：5 | 4 | 1市：1 (熊谷・小) | 3町：3 | | 小学校区：2 中学校区：1 | | 14 | |
| 千葉県 | 29 | 5市：21 | 4町：8 | | 小学校区：19 中学校区：8 | 1 | | | 1村：1 (長生村) | 小学校区：1 | | 30 | |
| 東京都 | 1 | | 1町1 (大妻町) | | 小学校区：1 | | | | | | | 1 | |
| 神奈川県 | 2 | | 1町：1 (山北・小) | 1村：1 (蒲田・中) | 小学校区：1 中学校区：1 | 1 | 1市：1 (相模原市) | | | 中学校区：1 | | 3 | |
| 新潟県 | 33 | 7市：30 | 1町：1 (出雲崎町) | 2村：2 | 小学校区：15 中学校区：17 | 1 | 1市：1 (小千谷市) | | | 中学校区：1 | | 34 | |
| 富山県 | 2 | 2市：2 | | | 小学校区：2 | 21 | 1市：21 (米見市) | | | | | 23 | |
| 石川県 | 18 | 3市：15 | 1町：3 (中能登町) | | 小学校区：14 中学校区：4 | 1 | 1市：1 (御前市) | | | | | 19 | |
| 福井県 | 9 | 4市：6 | 1町：3 (越前町) | | 小学校区：5 中学校区：4 | 4 | 1市：1 (坂井市) | 2町：3 | | 小学校区：1 中学校区：3 | | 13 | |
| 山梨県 | 26 | 6市：20 | 2町：5 | 1村：1 (丹波山村) | 小学校区：21 中学校区：5 | 2 | 2市：2 | | | 小学校区：1 中学校区：1 | | 28 | |

| | | | | | | | | | | | |
|------|----|-----------------|----------------|-----------------|--------------------|----|-----------------|-----------------|----------------|------------------|-----|
| 長野県 | 24 | 2市:3 | 5町:8 | 11村:13 | 小学校区:16 中学校区:7 | 10 | 3市:7 | 1町:1 (池田・小) | 2村:2 | 小学校区:5 中学校区:1 | 34 |
| 岐阜県 | 53 | 9市:47 | 1町:5 (御妻川町) | 1村:1 (白川・小) | 小学校区:26 中学校区:20 | 2 | 1市:3 (伊豆市) | 1町:2 (白川町) | | 中学校区:2 | 55 |
| 静岡県 | 25 | 8市:15 | 3町:10 | | 小学校区:17 中学校区:8 | 3 | | | | 小学校区:1 中学校区:2 | 28 |
| 愛知県 | 10 | 2市:7 | 1町:1 (設楽町) | 2村:2 | 小学校区:1 中学校区:9 | | | | | | 10 |
| 三重県 | 20 | 2市:16 | 2町:4 | | 小学校区:16 中学校区:4 | 1 | | 1町:1 (南伊勢町) | | 小学校区:1 | 21 |
| 滋賀県 | 8 | 1市:4 (東近江市) | 1町:4 (甲良町) | | 中学校区:4 | 13 | 2市:9 | 1町:4 (甲良町) | | 小学校区:9 | 21 |
| 京都府 | 13 | 4市:11 | 1町:1 (笠置町) | 1村:1 (南山城村) | 小学校区:10 中学校区:3 | | | | | 小学校区:9 | 13 |
| 大阪府 | 1 | 1市:18 (河内長野) | | | | | | | | | 1 |
| 兵庫県 | 97 | 7市:94 | 3町:3 | | 小学校区:86 中学校区:9 | 4 | 1市:3 (伊東市) | 1町:1 (船尾町) | | 小学校区:1 中学校区:3 | 101 |
| 奈良県 | 17 | 2市:4 | 2町:5 | 6村:8 | 小学校区:16 中学校区:1 | 1 | | | 1村:1 (上北山村) | 小学校区:1 | 18 |
| 和歌山県 | 17 | 1市:2 (有田市) | 6町:15 | | 小学校区:15 中学校区:1 | | | | | | 17 |
| 鳥取県 | 32 | | 6町:32 | | 小学校区:18 中学校区:1 | 2 | | 1町:2 (大山町) | | 小学校区:2 | 34 |
| 島根県 | 88 | 7市:77 | 5町:11 | | 小学校区:70 中学校区:17 | 6 | | 2町:6 | | 小学校区:6 | 94 |
| 岡山県 | 32 | 7市:20 | 6町:10 | 2村:2 | 小学校区:18 中学校区:11 | 1 | | 1町:1 (吉備中央町) | | 小学校区:1 | 33 |
| 広島県 | 47 | 7市:36 | 3町:11 | | 小学校区:28 中学校区:18 | 1 | | 1町:1 (安芸太田町) | | 小学校区:1 | 48 |
| 山口県 | 28 | 6市:25 | 2市:3 | | 小学校区:11 中学校区:9 | 2 | 2市:2 | | | 小学校区:1 中学校区:1 | 30 |
| 徳島県 | 14 | 1市:6 (美馬市) | 2町:7 | 1村:1 (佐那河内村) | 小学校区:11 中学校区:2 | 1 | 1市:1 (美馬市) | | | 小学校区:1 | 15 |
| 香川県 | 9 | 3市:6 | 2町:3 | | 小学校区:8 中学校区:1 | 1 | 1市:1 (丸亀市) | | | 中学校区:1 | 10 |
| 愛媛県 | 41 | 4市:32 | 3町:9 | | 小学校区:40 | | | | | | 41 |
| 高知県 | 53 | 9市:12 | 15町:38 | 3村:3 | 小学校区:43 中学校区:6 | 6 | 1市:3 (土佐清水市) | 3町:3 | | 小学校区:2 中学校区:4 | 59 |
| 福岡県 | 19 | 3市:14 | 3町:5 | | 小学校区:8 中学校区:10 | 6 | 2市:3 | 2町:2 | 1村:1 (東峰村) | 小学校区:5 | 25 |

| | | | | | | | | | | |
|------|-------|----------------------|----------------------|--------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------------------|-------|
| 佐賀県 | 7 | 3市：7 | | 小学校区：1 中学校区：5 | 9 | 1市：9 (伊万里市) | | 小学校区：9 | 16 | |
| 長崎県 | 41 | 7市：40 | 1町：1 (東彼杵町) | 小学校区：9+8 中学校区：5 | 3 | 1市：3 (南島原市) | | 小学校区：3 | 44 | |
| 熊本県 | 97 | 3市：54 | 6町：40 (水上村) | 小学校区：85 中学校区：5 | 9 | | 1町：2 (美里町) | 3村：7 | 106 | |
| 大分県 | 59 | 8市：52 | 2町：7 | 小学校区：8 中学校区：51 | 8 | 3市：8 | | 小学校区：5 中学校区：3 | 67 | |
| 宮崎県 | 35 | 6市：19 | 3町：12 | 小学校区：15 中学校区：19 | 4 | 1市：2 (小林市) | | 小学校区：3 中学校区：1 | 39 | |
| 鹿児島県 | 146 | 13市：128 | 7町：7 | 小学校区：138 中学校区：8 | 5 | 2市：2 | 3町：3 | 1村：2 (雑葉村) | 151 | |
| 沖縄県 | 9 | 3市：7 | | 小学校区：6 中学校区：2 | | | | | 9 | |
| 合計 | 1512 | 1026：209市 (44道府県) | 413：175町 (42都道府県) | 73：49村 (23道府県) | 176(37道県) 未定1 | 106：36市 (27道県) | 51：33町 (21道県) | 18：13村 (8県) | 小学校区：95 中学校区：39 | 1688 |
| 平均 | 32.17 | 4.75 | 4.17 | 2.13 | 4.76 | 1.33 | 1.57 | 1.63 | 小：3.28(29道県) 中：2.17(18道県) | 35.91 |

注1. 内閣府「小さな拠点情報サイト：令和元年度小さな拠点の形成に関する実態調査」(www.cao.go.jp/regional_management)を参照して作成した。

2. 小さな拠点は予定も入れて1,688ヶ所である。その内訳は小学校区が1,148ヶ所(68.1%)、中学校区が377ヶ所(22.3%)、その他が163ヶ所(9.7%)である。

3. 「小学校区」と「中学校区」は、「小学校区」「中学校区」以外に、「旧小学校区(平成の大合併以後の統廃合の直前まで小学校区があったエリア)」や、「小学校区より狭い」「中学校区より広い」など記載項目の中に「小学校区」や「中学校区」が入っているものは全て、それぞれのカテゴリに入れた。

市に一〇六箇所と未定一市二二道県の三三町に五一箇所、八県の一三村に一八箇所が予定されており、小さな拠点は一六八八箇所となる。予定を含めた小さな拠点一六八八の内、概ね小学校区が対象となっているものは一一四八箇所(六八・一%)、中学校区が対象となっているものは三七七箇所(二二・三%)、その他が一六三箇所(九・七%)となっている⁽³²⁾。

小さな拠点をこれまで調査した地域でみると、群馬県では二三の拠点のうち二二箇所は小学校区か旧小学校区であり、中学校区はわずか一箇所に過ぎない⁽³³⁾。徳島県では九拠点のうち小学校区や旧小学校区が三か所、中学校区が二か所、その他が四か所、香川県では五拠点のうち小学校区や旧小学校区が四か所、中学校区が一か所、愛媛県では四〇

拠点のすべてが小学校区や旧小学校区に、高知県では四〇七拠点のうち小学校区や旧小学校区が三〇箇所、中学校区が五箇所、その他が五箇所となっている。³⁴このことからわかるように、地域自治区（一般制度）や小さな拠点は、基本的には小学校区や中学校区を標準とするコミュニティを単位として設定されていることが多い。

それゆえ地域自治区（一般制度）と小さな拠点を比較した場合、表2の地域自治区では、むかわ町では穂別地域自治区が、宮古市では田老地域自治区・新里地域自治区・川井地域自治区が小さな拠点となっている。上越市では旧上越市内では一五区のうち諏訪区と浜谷・桑取区のみが小さな拠点であるが、編入された一三町村のうち大潟区を除く一二区が小さな拠点となっている。伊那市では長谷地域自治区が小さな拠点となっている。豊田市では編入された六町村の地域自治区が小さな拠点となっている。これら二五の地域自治区（一般制度）のうち一五の地域自治区内には一つの小学校と一つの中学校が存在している。九の地域自治区には複数の小学校と一つの中学校が存在している。残り一つは一つの小学校があり中学校は複数の小学校から進学する形となっている。すべてが小学校区か中学校区を単位に地域自治区が設定されているのである。

このことからわかるように、日本の身近な行政（コミュニティ行政）の単位は、地域自治区（一般制度）か小さな拠点、あるいはこの二つの制度が重なり合っているものとなっていく可能性が高いといえる。そうした場合、日本の身近な行政の活動機関は「協議会」等を設置し、その下部組織に各種「部会」等を配置し、地域の各種団体の代表者等を委員に任命して運営している場合が多い。しかし民主的な地域行政の推進のためには、当該地域住民の選挙や住民総会等の活用が必要といえる。日本国憲法第九三条が求める「法律の定めるその他の吏員」を関連法の制定を通じて拡大し、可能な限り住民の直接参加が可能となる自治制度の拡充こそ、今後の身近な行政（コミュニティ行政）に

とって必要なものといえる。そのためにも、選挙によるカウンシルの設置か住民総会制度を活用している、イギリスのパリティやコミュニティの制度に準じた日本型のコミュニティ行政制度の導入を考えるべきである。

註

註：本文ならびに註の数字は縦書きのために、必要に応じて筆者が漢数字に変換した。

- (1) 日本の市町村の変遷は、「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」総務省『市町村合併資料集』(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>) を参照して整理した。人口は総務省統計局「人口推計の結果の概要」(<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.html#annual>) を参照した。
- (2) 現在の人口は、総務省「人口推計（令和元年（二〇一九年）五月確定値、令和元年（二〇一九年）一〇月概算値）（二〇一九年一〇月二二日公表）」(<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>) を参照した。それによれば令和元年一〇月一日の総人口の概算値は一億二六一四万人である。
- (3) 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成31年1月1日現在）」『住民基本台帳等―住民基本台帳に基づく人口、人口動態（総務省トップ▽政策▽地方行政▽住民基本台帳等』(www.soumu.go.jp)
- (4) 総務省「定住自立圏構想」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/)
- (5) 総務省「連携中枢都市圏構想」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html)
- (6) 「まち・ひと・しごと創生法」第1条（目的）参照
- (7) 官邸「まち・ひと・しごと創生総合戦略（二〇一八改訂版）全体像」(www.kantei.go.jp/.../h30-12-21-sougousemiryaku2018z) を参照して整理した。なお、小さな拠点の実際の数について、内閣府の「既に形成されている小さな拠点一覧」では、「市町村版総合戦略に位置付けのある小さな拠点の形成数は、全国で1069箇所」と断ったうえで、本調査において市町村より「公表可」と回答があった箇所を掲載したとする数字は、総合戦略あり八六九箇所、総合戦略なし五〇五箇所の合計一五七四

箇所であり、また今後形成が予定されている小さな拠点は、総合戦略あり一九八箇所、総合戦略なし一一箇所の合計二〇九箇所となっている(内閣府「小さな拠点情報サイト」: www.cao.go.jp/regional/management/)。また地域運営組織は六〇九市町村に三〇七一存在するとされている(総務省「地域運営組織の実態」 www.soumu.go.jp/main_content/000475608.pdf)。

- (8) 総務省「平成の大合併」『広域行政・市町村合併―市町村合併資料集』(www.soumu.go.jp) 参照
- (9) 滋賀県愛荘町「合併特例法」(www.town.aisho.shiga.jp/gappei/mainframe/.../04_main.html) を参照して整理した。
- (10) 総務省「地域自治区制度について」(www.soumu.go.jp/main_sosiki/.../No29_sennon_12_si3.pdf)
- (11) 松本英明著『新版 逐条地方自治法』(第七次改訂版) 学陽書房、平成二五年、第四節地域自治区、六八九頁
- (12) 愛荘町・合併特例法参照
- (13) 二〇〇七年の数字は、総務省「地域自治組織と合併特例の概要」(www.soumu.go.jp/main_content/000021700.pdf)、二〇一九年の数字は、総務省「市町村合併資料集 地域自治区・合併特例区制度」(www.soumu.go.jp) 参照。地域自治組織の創設初期については、生沼裕著「合併特例区の現状と課題 (一) ―主として岡山市・宮崎市の事例を参考に―」高崎経済大学地域政策学会編『地域政策研究』高崎経済大学第一〇巻第三号、二〇〇八年二月1〜2頁参照。
- (14) 総務省「地域自治組織と合併特例の概要」と関係市町村のHPを参照して整理した。各市町村の地域自治組織等の特徴については、大仙市HP「大仙市地域自治区の設置等に関する条例」(www.city.daisen.akita.jp/content/.../r154RG00001179.html)、農林水産省HP「第8章 飯田市における広域地域組織化の取組」(www.maff.go.jp/primaff/kanko/.../171113_28kozoi_08.pdf)、伊那市HP「新市まちづくり計画」長野県『伊那市・高遠町・長谷村合併協議会』(www.inacity.jp/gappei/newcity/)、愛知県「II. 地域コミュニティの歴史的経緯」(www.pref.aichi.jp/uploaded/attachment/14304.pdf)、豊田市「地域自治区・地域会議について」『地域自治システム』『都市内分権の推進』(www.city.toyota.aichi.jp/shisei/jichiku/1004968.html)、愛知県「愛知県における平成の合併の効果と課題(平成二三年三月)」『愛知県の市町村合併』(www.pref.aichi.jp/.../0000005246shichoson-gappei.htm) を参照して整理した。
- (15) 地域自治区の現状は、総務省「市町村合併資料」「市町村合併とは」「地域自治組織(地域自治区・合併特例区)・制度の

概要・全国の設置状況(平成31年4月1日現在) (<http://www.soumu.go.jp/gapeli/gapeli.html>) を参照して整理した

- (16) せたな町HP (www.town.setana.lg.jp)
- (17) ホーム／むかわ町「北海道むかわ町公式ウェブサイト」 (www.town.mukawa.lg.jp)
- (18) 岩手県宮古市「ホームページ Miyako City」 (www.city.miyako.iwate.jp)
- (19) 花巻市「公式ホームページ」 (www.city.hanamaki.iwate.jp)
- (20) 大仙市「秋田県大仙市」 (<http://search.yahoo.co.jp>)
- (21) 南相馬市「ホーム／南相馬市公式ウェブサイト-Minamisoma City-」 (<http://search.yahoo.co.jp>)
- (22) 南会津町「南会津町役場」 (www.minamiainu.org/yakuba)
- (23) 上越市「上越市ホームページ」 (www.city.joetsu.niigata.jp)
- (24) 飯田市「飯田市ホームページ」 (www.city.aida.lg.jp)
- (25) 伊那市「伊那市公式ホームページ」 (www.inacity.jp)
- (26) 豊田市「豊田市公式ホームページ」 (www.city.toyota.aichi.jp)
- (27) 新城市「新城市…ホームページ」 (www.city.shinshiro.lg.jp)
- (28) 宮崎市「宮崎市」 (www.city.miyazaki.jp)
- (29) 総務省「地域自治組織と合併特例の概要」およびこの論文の表2を参照されたい。
- (30) 官邸「小さな拠点・地域運営組織の形成について」(Adobe PDF) www.kantei.go.jp/.../chisana_todofukenseitumei0601_si
- (31) 官邸「小さな拠点の形成—まち・ひと・しごと創生本部」 (www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chisanakuyoten)
- (32) 本論文の表3を参照されたい。なお、ここでいう「小学校区」には「旧小学校区(平成の大合併後の統廃合の直前まで小学校区があったエリア)」や「小学校区より狭い」や「小学校区より広い」を、「中学校区」には「旧中学校区(平成の大合併後の統廃合の直前まで中学校区があったエリア)」や「中学校区より狭い」や「中学校区より広い」など、「小学校区」「中学校区」以外に、記載項目の中に「小学校」や「中学校」が入っているものは全てそれぞれのカテゴリーに入れたので、

正確なものとはいえないが、概ね地域コミュニティは、小学校区や中学校区が対象となっていることは理解できる。

(33) 拙論文「群馬県の地方創生」『櫻文論叢』第九十六巻・一〇八―九頁・平成三十年二月二十八日発行

(34) 拙論文「四国四県の地方創生」『法学紀要』第五十九巻・二五〇頁・二五三頁・二五五頁・二五八―九頁・平成三十年三月一日発行

米比軍事基地協定の改正と刑事裁判権

信 夫 隆 司

一 米比軍事基地協定の問題点

なぜ米比軍事基地協定を問題とするのか

一九四七年の米比軍事基地協定は、フィリピンに米軍の駐留を認めていた。しかし、同協定は一九六五年に大幅に改正され、一九九一年に失効した。なぜ失効した米比軍事基地協定を論じるのかから本稿を説き起こしたい。

同協定は有効期間が九九年というきわめて長期間にわたるものであった。イギリスが香港を租借した期間と同じである。一九六五年の改正で、米軍がフィリピンの基地を使用できる期間が二五年に短縮された。その基地使

用の期限が到来するのが一九九一年であった。

一九九一年に、アメリカによる基地使用を一〇年延長する条約が、米比間で締結されたものの、フィリピン上院が同条約の批准を拒否した。背景に、一九八六年一〇月に制定されたフィリピン憲法がある。アメリカとの基地協定が失効した後は、フィリピン上院および国民投票による承認がなければ、外国の基地は認められないとされたからだ（フィリピン憲法第一八条第二五節）。フィリピン上院は、憲法の規定にしたがい、延長を承認せず、同協定は失効したのである。¹

米比軍事基地協定改正の歴史のなかで、もつともおお

きな問題となったのは、米兵の刑事裁判権である。フィリピン国内で米兵が罪を犯した場合、その裁判権が派遣国のアメリカにあるのか、それとも、受入国のフィリピンにあるのかという問題だ。実務的には、フィリピンの検察官が米兵を起訴できるか否かである。フィリピンにかぎらず、米軍が駐留する国ではどこでも、おおきな問題となってきた。

米比軍事基地協定は、一九九一年に失効したにもかかわらず、その後のフィリピンを取り巻く国際情勢の変化によって、一九九八年にアメリカとフィリピンとの間で訪問軍協定が結ばれている。失効した米比軍事基地協定の刑事裁判権条項が復活したのである^②。このような経緯を考えると、刑事裁判権条項の改正をめぐる議論をたどってみることは、フィリピンがかかえる刑事裁判権の問題をより深く理解するのに役立つ。さらに、同協定の改正交渉では、日米間の刑事裁判権条項にもしばしば言及されている。このことから、日本の刑事裁判権問題を考えるうえで参考になる。

もうひとつ興味深いのは、同協定は、NATO軍地位協定以前に締結されている点である。一九四六年七月に

フィリピンは独立を果たし、翌四七年に同協定が締結された。こうした状況から、同協定にはフィリピンにとって不利な条項が置かれていると思われるがちである。確かに、NATO軍地位協定に比べ、米軍基地内でフィリピン人が犯した罪も、米軍側が裁判権を行使するといったように、フィリピンにとって明らかに不利な条項が含まれていた。しかし、一方で、NATO軍地位協定に比べ、フィリピンにとって有利な条項もあった。たとえば、米軍基地外で米兵が犯した罪に対する裁判権はフィリピン側にあった。したがって、その後の刑事裁判権条項の改正にあたって、フィリピン側はそれを武器に、交渉を優位に進める余地も残されていたのである。それでは、米比軍事基地協定の刑事裁判権条項とはどのようなものであったのか。まず、この点から明らかにすることにしよう。

米比軍事基地協定の刑事裁判権

米比軍事基地協定の特徴は、米兵の犯した罪の裁判権が米軍基地の内と外に振り分けられている点にある。NATO軍地位協定では基地の内外による区別はなく、

犯罪の性質によって裁判権が振り分けられていた。^③

具体的には、基地内での犯罪の場合、米兵にかぎらず、「何人」も米軍の裁判権下に置かれることが原則となっている（米比軍事基地協定第一三条第一項(a)）。例外は、フィリピン人同士の犯罪、それに、フィリピンの安全に関わる犯罪のみである。したがって、フィリピン人が米兵に対して犯した罪、あるいは、フィリピン人がアメリカの財産を窃取した罪といったものも、すべてアメリカ側が裁判権を行使する前提となっている。ここで、「前提」と記したのは、実際には、フィリピン人が基地内で罪を犯した場合、フィリピン側の裁判に委ねるというのがアメリカ側の方針であったからだ。しかし、協定上は、フィリピン人の裁判権はアメリカ側が行使するとなっている。基地が治外法権下に置かれている、とフィリピン側から受け取られても致し方ない状況にあった。このように、基地内では、アメリカ側が広範な裁判権を有していたのである。

これに対し、基地外では、フィリピン側が米兵に対する裁判権を有していた。例外が三つある。ひとつは、被害者も米兵の場合である（協定第一三条第一項(b)）。身

内の犯罪ということになる。もうひとつが、アメリカの安全に反する罪である（同項(c)）。さらに、「現に特定の軍務の実施に従事している間に犯され」た罪である（協定第一三条第四項(a)）^④。

また、基地外で米兵が罪を犯した場合、米兵の行為が公務にもとづくものであるかの決定権は、フィリピンの検察官、つまり、フィリピン側にあった。この結果、検察官が公務外の犯罪であると認定した場合、犯人が所属する部隊の司令官は、検察官の決定を受領した日から十日以内に、フィリピンの法務大臣に対してこの認定に異議を申し立てることができることとなっている。ただし、法務大臣の決定は最終的なものとされていた（協定第一三条第四項(b)）。

以上から、米比軍事基地協定の刑事裁判権条項はつぎのように要約できる。基地内は、米兵にかぎらず、フィリピン人を含め、何人が犯した罪に対しても、アメリカ側が裁判権を有していた。これに対して、基地外は、フィリピン側が裁判権を有している。例外は、米兵同士の犯罪、アメリカの安全に反する犯罪、それに、公務犯罪である。ただし、公務犯罪であるか否かの最終的な決

定権はフィリピン側にあった。以上を表にしたのが「表1 米比軍事基地協定における米兵の裁判権」である。¹ 米比軍事基地協定の改正交渉で、アメリカ側はNATO軍地位協定にもとづく刑事裁判権の仕組みに準拠するようにフィリピン側に求めた。そこで、NATO軍地位協定の刑事裁判権の仕組みも明らかにしておきたい。

表1 米比軍事基地協定における米兵の裁判権
米兵の公務

| | 公務中 | 公務外 |
|---|--|--------|
| 内 | アメリカ側 | アメリカ側 |
| 外 | アメリカ側 (ただし、公務犯罪であるかの決定権はフィリピン側にある。) | フィリピン側 |

基地の内/外

NATO軍地位協定の刑事裁判権

NATO軍地位協定の場合、米兵が罪を犯したところが基地の内か外かによって、派遣国と受入国のどちらが裁判権を行使するのかという仕組みにはなっていない。あくまでも犯罪の性質に応じて派遣国・受入国のいずれに裁判権があるかが決められている。⁵⁾

なお、派遣国あるいは受入国だけでしか罰せられない犯罪は、罰することができる国が裁判権を行使する。これを専属的裁判権という。ただ、多くの犯罪は、派遣国でも受入国でも罰することが可能である。そのため、裁判権の競合という問題が生じる。どちらが裁判権を有するのかを調整するため、裁判権が振り分けられる。以下がその基準である。

まず、派遣国側に裁判権がある場合は、以下の三つに限定されている。ひとつは、派遣国兵士等の身内の犯罪である。つまり、加害者も被害者も派遣国兵士等の場合だ。二つ目が、派遣国の財産および安全に対する犯罪である。三つ目が、「公務執行中の作為又は不作為から生ずる犯罪」である（NATO軍地位協定第七条第三項(a)）。これ以外の犯罪は、受入国側が優先して裁判権を

行使できる第一次裁判権を有する。もし受入国が裁判権を行使しなければ、派遣国側による第二次裁判権の行使が可能となる。

このなかで、ひとつ問題なのは、三つ目の公務犯罪である。派遣国あるいは受入国のいずれが公務犯罪と決定するの点である。この点、NATO軍地位協定では定められていない。ただ、アメリカ側は、NATO軍地位協定の交渉過程で、派遣国側が公務犯罪の決定権を有する、と交渉当事国によって了解されていたと主張している。派遣国側にこの決定権が与えられると、公務犯罪が幅広く認定される、あるいは、公務犯罪の認定の乱用が問題となる可能性がある。

もうひとつ、NATO軍地位協定の刑事裁判権について紹介しておく必要がある。それは、同協定には、裁判権の放棄に関する規定が置かれていることである。同協定第七条第三項(c)の後段に、「第一次の権利を有する国の当局は、その権利の放棄が特に重要であると他方の国が認めた場合には、その権利の放棄を求める他方の国からの要請に対して好意的考慮を払わなければならない。」とある。⁶⁾ 第二次裁判権を有する国が、特に重要であるこ

とを理由に、第一次裁判権を有する国に裁判権の放棄を要請する場合である。この要請に第一次裁判権を有する国は、好意的考慮を払う必要がある。ただし、あくまでも好意的考慮なので、最終的な決定権は第一次裁判権を有する国にある。以下では、この裁判権放棄の仕組みをNATO方式と呼ぶこととする。

米比軍事基地協定改正の争点

米比軍事基地協定とNATO軍地位協定の刑事裁判権条項とを比較すると、つぎのようなふたつの争点が浮かび上がってくる。

ひとつは、米兵による行為が公務犯罪であるかを、派遣国あるいは受入国のいずれが決定するの点である。米比軍事基地協定では、基地外での公務犯罪の決定権はフィリピン側にあつた。この点、NATO軍地位協定ではとくに規定されていない。ただ、アメリカ側は、前述のように、NATO軍地位協定の交渉過程から、公務犯罪の決定権は派遣国側（アメリカ）にあると考えていた。アメリカ側としては、受入国側（フィリピン）が公務犯罪を決定できるとする方式を受け入れられなかったので

ある。フィリピン以外の国との地位協定でも、受入国に公務犯罪の決定権が認められる例は皆無だったからだ。

もうひとつは、裁判権の放棄に関してである。すでに、NATO軍地位協定の裁判権放棄条項を紹介した。アメリカは、NATO軍地位協定を締結した後、NATO諸国と個別に交渉した結果、アメリカに有利な裁判権放棄の仕組みを勝ち取っている。その典型的な例が、NATOオランダ方式、あるいは、簡単に、オランダ方式といわれるものである。この方式によれば、オランダに駐留する米兵が罪を犯した場合、アメリカの要請があれば、オランダはその米兵の裁判権を放棄する。ただし、オランダが「特に重要」と決定する場合、オランダは裁判権を放棄せず、行使するというものである。これにより、オランダは米兵に対する裁判権を放棄するものの、オランダにとって「特に重要」な場合は例外となる。オランダ方式は、NATO方式に比べ、派遣国にとって明らかに有利である。

この違いは重要である。NATO方式では、裁判権放棄の要請があっても、それに「好意的考慮」を払うにすぎない。その意味で、要請された国の主権は侵害されて

いない。これに対し、オランダ方式では、第一次裁判権を有する国（オランダ）は、第二次裁判権を有する国（アメリカ）に裁判権を放棄する。つまり、裁判権という主権の一部を放棄することになる。また、NATO方式における裁判権の放棄の要請は、派遣国からも受入国からも可能なのに対し、オランダ方式では、受入国のみが裁判権を放棄する。いわば一方通行であった。⁷⁾

以下では、公務犯罪の決定権、および、裁判権の放棄というふたつの争点を中心として、米比間における一九五五年から一九六五年にかけての交渉過程を明らかにする。主要な交渉がおこなわれた一九五六年、一九五八―五九年、一九六五年の三つの時期に区分し、検討することとしたい。⁸⁾

二 ベンデツェン・ペラエス交渉（一九五六年）

交渉の開始

一九四六年七月四日、フィリピンは主権を獲得した。第三共和国の誕生である。十年後の一九五六年七月四日、主権獲得十周年の記念式典が開かれ、アメリカの副大統領

領リチャード・ニクソン (Richard Nixon) が出席した。その機会に、ニクソンは、ラモン・マグサイサイ (Ramon Magsaysay) 大統領と会談し、共同声明が発表される。これを受け、米軍基地の問題について、近い将来、米比間で正式会談が開かれることとなった。

共同声明には、いくつかの原則が記されている。そのなかに、フィリピン側は、米比軍事基地協定の規定を遵守するとともに、基地建設のための追加の土地を使用できるとある。これに対し、アメリカ側は、未使用の基地をフィリピン側に返還すること、両国の相互防衛にとって必要な要件を充たすため、現行の施設を改善することとされた。さらに、米軍基地に対するフィリピンの主権をアメリカ側が十分に尊重することがうたわれている⁹⁾。

しかし、多くのフィリピン人の目には、共同声明の文言は不可解に感じられた。なぜなら、アメリカは米軍基地に対するフィリピンの主権を尊重すると言いながら、米軍基地内で生じた犯罪に対する裁判権は、アメリカ側が行使してきたからである¹⁰⁾。フィリピン側が裁判権を有するのは、フィリピン人同士の犯罪、および、フィリピ

ンの安全に対する罪のみだ。このように、米軍基地はフィリピンの法律が適用されない治外法権の観を呈していたのである。

米比間の交渉が開始されるのは、一九五六年八月である。フィリピン側交渉団の代表は、エマヌエル・ペラエス (Emmanuel Pelaez) 上院議員であった。アメリカ側交渉団は、カール・ベンデツェン (Karl Bendetsen) 前陸軍次官補が代表を務めた。フィリピン側代表団は行政府の担当者および議会の議員 (政治家) から構成されている。これに対し、アメリカ側代表団は軍人から構成されていた。

この顔ぶれからも、両交渉団の関心の違いを見て取ることができる。アメリカ側の関心は、軍事的なもの、つまり、共同声明にあった現行の軍事施設の改善や基地の拡張にあった。これに対し、フィリピン側の関心はそれより広く、米比軍事基地協定の再検討によって、フィリピンの主権を拡大することを望んでいた¹¹⁾。こうして、両代表団の思惑は、最初から違っていたといえよう。

以下では、一九五六年のベンデツェン・ペラエス交渉

から、公務犯罪の決定権、および、裁判権放棄の問題の経緯をたどつてみることにする。

フィリピン側が望んだこと

フィリピン国内で米兵による犯罪が頻発したことを踏まえ、フィリピン側はかねがね米比軍事基地協定に不満をいだいていた。とくに、一九五三年にNATO軍地位協定が発効したことから、同協定に比べ、米比軍事基地協定は、さまざまな点でフィリピン側に不利であると受け取られた。アメリカ側代表のベンデツェンは、フィリピン側の不満を本省に報告している。具体的な問題点に入る前に、フィリピン側がどのような不満をいだいていたのか、この報告をもとに整理しておこう。¹²

前述のように、一九四七年の米比軍事基地協定によれば、基地内で、フィリピン人が米兵等に対する罪を犯した場合、裁判権はアメリカ側にある。フィリピン側はこの点に不満をつのらせていた。同協定第一三条第一項(a)によれば、基地内では、罪を犯した者が何人であれ、アメリカ側が裁判権を行使する。つまり、国籍を問わず、アメリカ側に裁判権がある。例外は、被害者・加害者が

ともにフィリピン人の場合、および、フィリピンの安全に関する罪だけだ。この例外の場合のみ、フィリピン側が裁判権を行使できる。

以上は、裁判権行使の運用実態にもとづく不満ではない。たとえば、クラーク空軍基地に駐留する米第一三空軍によれば、同空軍は、基地内で罪を犯したフィリピン人に裁判権を行使したことはないという。この場合、同協定第一三条第三項（アメリカが裁判権を行使しないことを希望する場合）にもとづき、犯人たるフィリピン人はフィリピン側当局に引き渡されるのが通例である。¹³フィリピン人に対しアメリカ側が裁判権を行使できるとの規定は、フィリピン側からは国家としての威信および自尊心が傷つけられる問題だと受け止められたのである。運用上の問題ではなく、こうした規定の存在自体が問われた。

つぎに、NATO軍地位協定（日米行政協定も同じ）の刑事裁判権条項に比べ、その文言におおきな違いがあることにフィリピン側は不満であった。米軍基地内で、フィリピン国民が米兵の犠牲となった場合でも、フィリピン側に裁判権がなかったからだ。この点が、NATO

軍地位協定、および、日米行政協定と明確な対照をなしている。これらの協定では、場所（基地の内外）により裁判権が振り分けられているわけではない。公務犯罪を除き、受入国民が米兵の犠牲になった場合、受入国側に裁判権がある。こうしたことから、NATO諸国や日本に比べ、フィリピンは差別されている、とフィリピン側は受け止めたのである。

以上を要約すると、刑事裁判権に関して、フィリピンの主権は侵害され、他国に比べ、フィリピンが差別されているというのがフィリピン側の不満であった。これが、米比軍事基地協定第一三条を改正したいとするフィリピン側の根本的な動機といえよう。

それでは、フィリピン側は、同協定第一三条をどのようにに改正したかったのであろうか。

フィリピン案

一九五六年八月二七日、フィリピン案が提示された。以下、フィリピン案の全容ではないものの、中心的な論点を見ていくことにしよう。¹⁴

まず、基地内で米兵が罪を犯した場合、フィリピンお

よびアメリカの裁判権が競合する。それを調整するため、以下の法則が適用されることになる。

アメリカが第一次裁判権を有する場合は以下である。(1)米軍の他の所属員の身体あるいは財産のみに対する罪の場合、(2)アメリカの財産のみに対する罪の場合、(3)フィリピンの法務大臣の決定にしたがい、現に特定の軍務に従事している間に犯された罪の場合である。以上を除き、フィリピン側に第一次裁判権を行使する権利がある。

さらに、フィリピン側は裁判権放棄に関する以下の文言の追加が可能であった。フィリピンが第一次裁判権を有するにもかかわらず、アメリカにとって重大かつ特別な関心がある場合、あるいは、アメリカの利益がフィリピンの裁判権行使の利益を上回る場合、アメリカが裁判権の放棄を要請すれば、フィリピン側はそれに好意的考慮を払う、というものである。

基地外については、被害者・加害者のいずれも米軍構成員である場合、あるいは、特定の軍務の実施に従事している間に犯された罪の場合のみ、米軍側が裁判権を行使できる。¹⁵

この案によって、フィリピン側の不満が解消されるのかを検証しておきたい。基地内で、アメリカ側が裁判権を行使できるのは、右の(1)(2)(3)に限定される。したがって、フィリピン人が加害者あるいは被害者の場合、フィリピン側が裁判権を行使できることとなる。例外は、(3)の米兵が現に特定の軍務に従事している間に犯した罪で、フィリピン人が被害者の場合である。ただし、公務犯罪の決定権はフィリピンの法務大臣にある。

以上を総合すると、フィリピン案は、基地の内外という区別はあるものの、実質的には、NATO軍地位協定並みといつてよい。裁判権の競合に関する規定もNATO軍地位協定と同じである。さらに、同協定よりもフィリピンに有利な点がある。先に述べたように、NATO軍地位協定は、公務犯罪の決定権に触れていない。これに対し、米比軍事基地協定では、基地外での公務犯罪の決定権は、もともとフィリピン側にあった。それを受け、フィリピン案では、基地内での公務犯罪の決定権もフィリピンの法務大臣に与えられるとなっている。そうすると、公務犯罪の決定は、基地の内外を問わずフィリピンに有利となる。

それでは、アメリカ案はどうなっていたのであろうか。

アメリカ案

ベンデツェンは一月前半に一時帰任して、国務・国防両省の関係者と協議している。その結果、フィリピン側に提示するための包括案（米比軍事基地協定の補足協定案）が作成された。同案は、刑事裁判権に限らず、土地問題を含め、すべての懸案事項を盛りこんだことから「包括」と呼ばれている。この案で、一番の問題となつたのが刑事裁判権である。そこで、同案の刑事裁判権、とりわけ、公務犯罪の決定権、および、刑事裁判権の放棄の問題を中心に、その内容を見ていくことにしよう。¹⁶

同補足協定案の第五条が刑事裁判権条項である。同条自体はきわめて簡潔で、全部で三項からなっている。第一項で、アメリカはフィリピン全土にフィリピンの主権が及ぶことを確認している。その結果、米軍基地にもフィリピンの法が適用される。アメリカはそれらの法を遵守する責任を負う。第二項で、フィリピン人、または、フィリピンに通常居住する者に対し（米軍所属員で公務中の者を除く）、アメリカは裁判権を行使しないとある。

第三項では、附属書一〇に軍事基地協定第一三条の具体的な実施規定が設けられるとある。したがって、附属書一〇の内容を検討する必要がある。

附属書一〇では、米比軍事基地協定第一三条第三項（アメリカが裁判権を行使しないことを希望する場合の規定）を実施するにあたって、基地内で、米兵等が公務外でフィリピン人等に罪を犯した場合の取り扱いが、つぎのようになっていいる。共通の防衛という両国間の相互の利益という点から、米比のどちらが裁判権を有するかは、フィリピンに駐留するアメリカの上級司令官とフィリピンの法務大臣が、事件の対処に共同で決定するという観点から協議する。前述のように、同協定第一三条では、基地内での裁判権は米軍側が全面的に有していたので、アメリカ側が譲歩する内容となっている。なお、付属書一〇は、基地外の裁判権には触れていない。

それでは、アメリカの上級司令官とフィリピンの法務大臣との間で協議が整わない場合はどうなるのであろうか。この点、つぎのように補足されている。交渉の記録によれば、両者の間で合意にいたらない場合には、アメリカの基地司令官の決定を有効なものとする。この結果、

公務証明書が発給されれば、米比間で協議がおこなわれたとしても、最終的には、公務証明書によって公務犯罪が決定されるのである⁽¹⁾。

つぎは、裁判権放棄である。米比軍事基地協定第一三条第四項（フィリピン側が裁判権を行使しないことを希望する場合）の実施に関して、アメリカ側が裁判権を行使したいと要請した場合、フィリピン側は引き続き好意的に対応するとなっている。さらに、このフィリピン側の裁判権放棄についても、別途、以下の公式合意議事録案が用意されている。

それによると、まず、フィリピン当局は、アメリカ当局が米軍の軍法に服する者について、秩序および規律の維持に第一義的な責任を有することを認める。アメリカ当局が要請すれば、フィリピン当局は、裁判権を行使する第一次の権利を放棄する。ただし、フィリピン当局が、みずからの裁判権の行使を特に重要と決定する場合は放棄しない。その場合には、フィリピン側が裁判権を行使できる。以上はオランダ方式と同じである。

米比案の比較

すでに第一節で明らかにしたように、公務犯罪の決定権の問題は、つぎの裁判権放棄の問題とともに、米比間の刑事裁判権交渉の最大の課題となる。順番としては、まず、公務犯罪の決定権について、米比の違いを論じることにする。なぜなら、公務犯罪ではないと確定した後、フィリピン側が第一次裁判権を行使するのか、あるいは、放棄するのかという問題が生じるからだ。

まず、公務犯罪であるか否かを、誰がどのように決定するのかである。基地外で米兵が犯した罪が公務の執行によるものであるか、米比軍事基地協定によれば、フィリピン側が決定できることとなっていた。同協定では、基地内はアメリカ、基地外はフィリピンが裁判権を行使するのが原則である。フィリピン側は、基地外での公務犯罪の決定権を、基地内での犯罪にも及ぼそうとしたのである。つまり、基地内でも、公務犯罪は、フィリピンの法務大臣が決定する。こうすれば、アメリカ側が恣意的に公務犯罪であると判断して、米兵がフィリピン側の裁判から逃れる途をとぎすことができる。

これに対して、アメリカ案では、基地内での公務犯罪

の決定権を、米軍の上級司令官とフィリピンの法務大臣の共同決定に委ねるとなっている。ただし、共同決定にあたっては、前提が置かれている。共通の防衛という両国間の相互の利益という観点から決定されるとあるからだ。したがって、共通の防衛を重視すれば、米兵の公務の範囲が広く認定される可能性がある。また、最終的な決定権は米軍の上級司令官にある、とアメリカ側は解釈していた。

つぎに、裁判権放棄の問題である。アメリカ側は、NATO方式より有利なオランダ方式を求めた。なぜだろうか。これを、まず、確認しておく必要がある。この問題は、一九五三年八月、アメリカ上院で同協定が批准された際にさかのぼる。同協定の批准にあたって、アメリカ上院はその意向を示している。それによると、NATO軍地位協定は、かならずしもアメリカにとって満足のいくものではない。同協定と同様の協定を他国と結ぶ場合、アメリカにとって「より有利な」内容を含む必要があるとされている¹⁸。

「より有利な」を具体的に述べれば、米兵が他国で罪を犯した場合、受入国がその裁判権を可能なかぎり放棄

する、というものであった。この放棄の典型的な例が、日本およびオランダの場合である。日本との場合には、行政協定第一七条の改正の際、米兵による犯罪が「実質的に重要」な場合を除き、日本側はその政策として裁判権を行使しない旨を明らかにした。日米合同委員会の刑事裁判権分科委員会で、日本側代表の津田實法務省総務課長が一方的に陳述したものである。いわゆる裁判権放棄密約だ。また、オランダとは、「特に重要」と決定する場合を除き、オランダは裁判権を放棄する旨を公に約束している。アメリカは、フィリピンに対して、オランダ方式にならない、同様の措置を求めたのである。¹⁹⁾

これに対して、フィリピン側は、裁判権放棄に関して、つぎのような案を提示している。²⁰⁾

(1) 裁判権放棄の条項は、相互理解および公正の精神で考えなければならない。(2) 裁判権放棄の要請は、事件ごとになさなければならない。(3) 裁判権放棄を要請する当事国は、事件ごとに、なぜ特に重要なのか、その理由を明確にしなければならない。(4) 他方の当事国は、その要請に好意的考慮を払うものとする。その意味は、自国の利益に合致する場合、いつでもその要請を許与する努

力を払うということである。(5) 裁判権放棄の要請を許与することは、義務ではなく、まったくの自由裁量である。(6) 以上は、相互的に適用される。

このフィリピン案は、NATO軍地位協定第七条第三項(c)をもとにしている。同項によれば、第一次裁判権を有する国の裁判権の放棄が、第二次裁判権を有する国にとり特に重要と考えられる場合、第一次裁判権を有する国の当局に裁判権の放棄を要請できる。第一次裁判権を有する国は、その要請に好意的考慮を払う、となっているからだ。

ここで注目しなければならないのは、裁判権の放棄が特に重要と考えるのが、第一次裁判権あるいは第二次裁判権を有する国のいずれなのかである。NATO軍地位協定では、第二次裁判権を有する国、つまり、要請する側が特に重要と考える必要がある。フィリピン案は、これを踏襲している。さらに、フィリピン案では、裁判権放棄の要請は、派遣国側(アメリカ)だけではなく、受入国であるフィリピン側も可能であった。また、事案ごとに、アメリカ側が「特に重要」であるとして裁判権の放棄を要請しなければならない。フィリピン側は、この

要請に好意的な考慮を払うにしかすぎない。アメリカ側からみれば、フィリピンが明確に裁判権を放棄したとはいえないこととなる。

以上を概括すると、刑事裁判権の放棄に関して、アメリカ側はオランダ方式を求めていたのに対し、フィリピン側はNATO方式を望んでいたことになる。公務犯罪の決定権についても、フィリピン側は有利な方式を望んでいた。基地外でのフィリピン側の裁判権はそのままにし、基地内でも、フィリピン側が公務犯罪の決定権を有する⁽²¹⁾というようである。

なぜ交渉は妥結しなかったのか

以上、一九五六年交渉を概観してきた。結局、公務犯罪の決定権、および、裁判権放棄の問題をめぐって、アメリカとフィリピンとの意見が一致することはなかった⁽²²⁾。フィリピン側にとって、刑事裁判権の問題は、フィリピンが本当に主権を有するといえるのか、また、他の同盟国と同等に扱われるのかという国家の威信にかかわるものと受け取られた。したがって、フィリピン側が譲歩する余地はほとんどなかったのである。アメリカ

側にとっても、刑事裁判権に関して、他の同盟国よりフィリピンを優遇することは考えられなかった。

これに拍車をかけることになったのは、フィリピン交渉団のあり方である。前述のように、この交渉団は、政府関係者と政治家から構成されていた。政治的判断が優先され、妥協の余地をなくしてしまつたといえる。また、交渉の機密が保たれず、フィリピン側からはマスコミへのリークが繰り返された⁽²³⁾。その結果、米比交渉団の間に信頼を築くこともできなかった。

それでは、妥結にいたらなかった最大の要因は何だったのだろうか。フィリピンは、日本を意識していたことが挙げられる。フィリピンは、日米間の刑事裁判権条項に比べ、不利な内容をのむことはできなかった。なぜなら、日本はフィリピンにとって旧敵国だったからだ。この点、フィリピン交渉団にとってもマグサイサイ大統領にとっても同様である。大統領の場合、翌年(一九五七年)一月に大統領選挙をひかえていた。再選をめざすうえで、妥協はマイナスと考えられた(ただし、同大統領は、一九五七年三月、遊説先からマニラに帰る途中の飛行機事故で死去した)。このことは、マグサイサイ大

統領がニューヨーク大司教のフランシス・J・スペルマン (Francis J. Spellman) 枢機卿に語ったつぎの言葉に端的に表れている。「われわれの旧敵国である日本への要求以上のことに同意するよう、なぜアメリカは主張するのか。²⁴」

さらに、日米間の刑事裁判権放棄密約がフィリピン側に知らされていなかったことも、フィリピン側の態度を硬化させる要因となっている。一九五三年に改正された日米行政協定の刑事裁判権条項 (第二七条) の規定は、NATO軍地位協定とまったく同じである。したがって、フィリピン側に見れば、日米行政協定の刑事裁判権条項が妥協できる最低線と考えられたのである。

交渉挫折のさらなる要因として、一月六日、在比米大使のアルバート・F・ヌファー (Albert F. Nuffer) が心臓発作で、突然、死去したことも挙げられる。ヌファーは、直接、交渉に携わっていたわけではなかったものの、ベンデツェンを側面から支えていた。また、交渉の様子をベンデツェンとは違った視点から本省に報告している。²⁵

一月三〇日、本省からベンデツェンに、交渉の中断

をフィリピン側に申し入れる権限が与えられた。一二月五日に開かれた交渉本会議で交渉中断が決まる。²⁶ ベンデツェンは、一二月一九日をもって、フィリピンへのアメリカ特別代表、ならびに、フィリピン問題担当の国防長官特別補佐官を辞任した。²⁷

三 ボーレン・セラノ交渉 (一九五八— 五九年)

一九五六年交渉を振り返る

ボーレン・セラノ交渉を検討する前に、一九五六年のベンデツェン・ペラエス交渉を振り返っておきたい。公務犯罪の決定権および裁判権の放棄を中心にみていくことにする。

まず、一九五六年交渉で、フィリピン側は、主に、以下のふたつの要求をおこなった。ひとつは、基地内で、何人に対してもアメリカが裁判権を行使してきたことの撤廃である。もうひとつは、基地内で、米軍構成員がフィリピン人に対し、公務外で罪を犯した場合、その裁判権を獲得することであった。²⁸

これに対して、アメリカ側の主要な要求はつぎのよう

になる。²⁹ ひとつは、公務執行中の罪であるか否かの決定権を、フィリピン側に手に委ねてはならないということである。米比軍事基地協定では、基地外での公務犯罪の決定権がフィリピン側にあつたからだ。もうひとつは、米兵に対する裁判権をフィリピン側が放棄することに、なんらかの保証を得ることであつた。オランダ方式にしたがい、フィリピン側が特に重要と決定する場合を除き、フィリピン側はすべての事件で裁判権を放棄するというようにである。

一九五六年交渉は、ベンデツェンの帰任をもって終了したわけではない。一九五七年に入っても米比間での交渉は続けられている。フィリピン側は、マグサイサイ大統領みずから交渉にのりだす。ところが、マグサイサイ大統領は、前述のように、一九五七年三月、不慮の飛行機事故で亡くなった。その後、大統領に就任したのが、副大統領のカルロス・P・ガルシア (Carlos P. Garcia) である。ガルシアは、同年一月の大統領選挙で当選する。ガルシア大統領の下で外務大臣を務めたのが、フェリスベルト・M・セラノ (Felisberto M. Serrano) であつた。

一方、アメリカ側では、一九五六年一月にヌファー大使が突然死去したことはすでに述べた。その後任として駐比大使に就任したのが、チャールズ・E・ボーレン (Charles E. Bohlen) である。ボーレンは、ソ連封じ込め政策の立案者として知られるジョージ・F・ケナン (George F. Kennan) の後任として駐ソ大使 (一九五三—一九五七年) を務めた経歴を有する。大物外交官とあってよい。ボーレンがフィリピンに赴任したのは、一九五七年六月であつた。

ポーレン大使とセラノ外務大臣との交渉は、一九五八年一月に開始される。刑事裁判権をめぐる交渉は、一九五九年六月まで続けられた。しかし、刑事裁判権問題の決着はつかず、その後の交渉は、他の議題に移るこゝとなる。以下では、公務犯罪の決定権、および、裁判権の放棄を中心として、ポーレン・セラノ交渉の主要な争点をあとづけてみたい。

フィリピン案

一九五八年一月から二月にかけ、ポーレン・セラノ会談は四回開かれている。これらの会談でフィリピン

およびアメリカの考えは出尽くした感がある。その後は、それを少し修正した案が提示されるにすぎない。そこで、まず、フィリピン側の考えとはいかなるものであったのかを明らかにしておきたい。

一月二八日に開催された第二回ポーレン・セラノ会談で、セラノは、公務犯罪の決定権について、A・Bというふたつの代替案を提示している。まず、これらの案の内容をみていくことにしよう³⁰。

代替案Aでは、基地外での公務犯罪の決定権は現行のままとする。したがって、フィリピンの検察官が公務犯罪の決定権を有する。基地内では、基地の司令官が公務内であると認定し、検察官がこれに異議を唱えた場合、決定権は、フィリピンの法務大臣とアメリカの上級司令官からなる合同委員会に委ねられる。合同委員会で意見が一致しない場合、司令官が発給した公務証明書が優先される。

代替案Bでは、基地外での米兵による犯罪は、検察官が公務内と認定しないかぎり、違反者は公務外と仮定される。司令官が公務内と主張し、検察官がこれを受け入れない場合、この件は、フィリピンの法務大臣とアメリカ

カの上級司令官から構成される合同委員会に付託される。合同委員会でも意見が一致しない場合、最終的にフィリピンの裁判所が決定する。これに対し、基地内での米兵による犯罪は、基地の司令官が公務外だと認定しないかぎり、違反者は公務の執行中であると仮定される。両者の見解が異なる場合、この件は、アメリカの上級司令官とフィリピンの法務大臣との間で協議される。そこで意見が一致しない場合、フィリピンの裁判所が公務犯罪であるか否かを決定する。

裁判権の放棄については、フィリピン案では、NATO方式が用いられていた。つまり、アメリカが、特に重要であるとの理由で、フィリピンに裁判権の放棄を要請した場合、フィリピンは、アメリカの要請に好意的考慮を払う。フィリピンが特に重要と考える場合も同様の扱いとなる。

以上がフィリピン案である。これに対して、アメリカ案とはいかなるものであったのだろうか。

アメリカ案

フィリピン案が提示された同じ一月二八日、アメリカ

カ案も提示されている。その主要な部分は以下である。⁽³¹⁾

まず、アメリカ案では、NATO軍地位協定にならつて、つぎのような裁判権の競合に関する規定が置かれている。アメリカ側が米軍構成員に対し第一次裁判権を有する場合は、(1)アメリカの財産または安全に対する犯罪、(2)アメリカ軍の他の構成員の身体または財産に対する犯罪、(3)公務の執行により生じた故意または過失による犯罪である。フィリピン側は、右以外のすべての犯罪に対して第一次裁判権を有する。

問題は、(3)の公務犯罪の決定権である。アメリカ案によれば、公務の執行により生じた故意または過失による犯罪であるか否かは、米軍の適切な司令官により決定される、とある。また、以下の代替案も提示されている。米軍の適切な司令官が、当該犯罪は公務の執行による故意または過失により生じたものであることを陳述する証明書は、反証のないかぎり、その事実の十分な証拠となる。反対の証拠は、証明書の発給から十日以内に、米軍当局に送付される。米軍当局とフィリピンの関連当局との間で問題を解決できない場合、当該問題は、最終的な解決のため、米比の外交チャネルに委ねられる。この代

替案は、日米間の公務犯罪の決定方式にならつたものであつた。

裁判権放棄に関してはつぎのようになる。フィリピン側は、まず、米軍当局がその軍隊における秩序および規律を維持する責任を有することを認める。フィリピン側が第一次裁判権を有する場合、米軍当局が裁判権の放棄を要請すれば、フィリピン側はそれを許与する。ただし、フィリピン側が、裁判権の行使を特に重要と決定する場合は除かれる。これはオランダ方式にならつたものである。

公務犯罪の決定権

公務犯罪の決定権について、アメリカ案とフィリピン案ではおおきな違いがある。アメリカ案では、公務犯罪の決定権は軍の司令官にある。フィリピン案では、代替案AにしるBにしる、最終的な決定権はフィリピン側にある。例外は、代替案Aの基地内における公務犯罪の決定権の場合である。基地司令官の公務証明書で最終的に決定されることとなっているからだ。ただ、フィリピンの議会指導者の多くはこの案に不満であつた。そのため、

代替案Aはフィリピン上院には受け入れられない、とフィリピン側は考えていた³²。これに対し、代替案Aはアメリカにとって望ましいものであった³³。結局、公務犯罪の決定権についてのフィリピン案（代替案B）は、ベンデッエン・ペラエス交渉の際のフィリピン案と変わるところがなかった。公務犯罪の最終的な決定権がフィリピンの裁判所に委ねられることになるからだ³⁴。

フィリピン側は、なぜ公務犯罪の最終的な決定権を裁判所に委ねる方式を望んだのであろうか。フィリピン側は、日米間における公務犯罪の決定権の方式にならった、と主張している³⁵。そこで、日米間の方式とはいかなるものかを明らかにしておく必要がある。

公務犯罪の決定について、日米行政協定第一七条第三項(a)(ii)「公務犯罪」の公式議事録は、「合衆国軍隊の構成員又は軍属が起訴された場合において、その起訴された罪がもし被告人により犯されたとするならば、その罪が公務執行中の作為又は不作為から生じたものである旨を記載した証明書でその指揮官又は指揮官に代るべき者が発行したものは、反証のない限り、刑事手続のいかなる段階においてもその事実の十分な証拠資料となる。前

項の陳述は、いかなる意味においても、日本国の刑事訴訟法第三百十八条を害するものと解釈してはならない。」とある³⁶。刑事訴訟法第三百十八条は、裁判官の自由心証主義を規定している。合意議事録は、公判段階の公務証明書に言及しており、起訴後の問題である。刑事裁判権が日本にあることが確定した後となる。

それでは、公務証明書は、裁判権の決定にあたって、どのような意味を有しているのであろうか。このことは、「日米合同委員会刑事裁判管轄権分科委員会において合意された事項」第四三項で明らかにされている³⁷。それによると、公務証明書は、当該被疑者が所属する部隊の指揮官から、犯罪が発生した地の検事正に対して提出されることとなっている。証明書の効力は、つぎのように記されている。「この証明書は、反証のない限り、公務中に属するものであるという事実の十分な証拠資料となる。反対の証拠は、すべて合同委員会における考慮のために提出される³⁸」したがって、日米間の公務犯罪の決定権は、合同委員会に委ねられるのである。

先の公式議事録の文言は、刑事裁判権が日米どちらにあるのかという決定の段階で、裁判所が関与するかのよ

うな誤解を生みやすいものであった。しかし、公務証明書が発給され、公務犯罪であるのか否か疑義が提起された場合、この問題は合同委員会に委ねられるのである。さらに、合同委員会でも解決にいたらない場合、行政協定第二六条第三項にしたがい、政府間の交渉に委ねられる。ちなみに、一九六〇年に改正された日米地位協定では、同項は、第二五条第三項となっている。

以上から、フィリピン側が、公務犯罪の決定は日米の方式にならった、つまり、裁判所に委ねるといふ点は、フィリピン側の誤解にもとづくものであった。後に、フィリピン側も誤解に気づいている。しかし、フィリピン側は、右に説明した日米間の公務犯罪の決定方式を受け入れることはなかった。なぜなら、合同委員会で解決できない場合、両政府間の解決に委ねられることになっていたのである。フィリピン側は、公務犯罪の決定は、最終的にはフィリピンの裁判所に委ねるといふ案を取り下げることはなかった³⁹のである。

それでは、アメリカ側は、なぜ公務犯罪の決定権は米軍の適切な司令官にある、と主張したのであるか。前述のように、NATO軍地位協定には、公務犯罪の決定

権に関する規定は置かれていない。同協定の交渉過程で、公務犯罪の決定権は派遣国側にあるという了解が交渉国間にあったことをアメリカ側は根拠に挙げている。さらに、實際上、アメリカが「公務」について独占的に決定することは、NATO軍地位協定を締結している国々では、一般的に受け入れられた手続であるという。ただし、イギリスは例外である。イギリスでは訪問軍法が制定され、「公務」の性格を有する犯罪かどうかを最終的に決定するのは、イギリスの裁判所であるとされている。しかし、そのイギリスも、米軍司令官が発給した証明書に異議を唱えることはなく、その結果、同法があるにもかかわらず、イギリスはアメリカの証明書を最終的なものとみなしていた⁴⁰。このように、アメリカ側は、公務犯罪の決定権について、NATO軍地位協定における事実上の取り扱いに同調するようフィリピンに要求したのである。

表2 オランダの裁判権放棄の状況

| 年 | アメリカが裁判権の放棄を要請した件数 | オランダが裁判権を放棄した件数 | 裁判権を放棄した割合 |
|------|--------------------|-----------------|------------|
| 1962 | 119 | 119 | 100 |
| 1963 | 247 | 247 | 100 |
| 1964 | 274 | 273 | 99.60 |

(出典) Korean Ministry of Foreign Affairs, Agreement Under Article IV of the Mutual Defense Treaty Between the Republic of Korea and the United States of America, Regarding Facilities and Areas and the Status of United States Armed Forces in the Republic of Korea--Explanation and Text--, Seoul, 1966, pp. 92-93, RG59[Entry A1 5419] Subject Files of the Office of Korean Affairs, 1966-1974, Box 4, National Archives at College Park, MD.

刑事裁判権の放棄

刑事裁判権の放棄について、ボーレンはセラノに、NATO方式ではなく、オランダ方式を提案した。NATO方式に比べ、オランダ方式の方がより現実的であることを理由に挙げている。ボーレンによれば、米兵が犯す罪のほとんどは軽微なものである。こうした軽微な事件の場合、NATO軍地位協定にしたがい、アメリカ側が特に重要であるとして、裁判権の放棄を要請するのは困難である。なぜなら、軽微な犯罪は特に重要とはいえないからだ。したがって、フィリピン側が裁判権を放棄する方が合理的だという。この方式が用いられても、重要な犯罪の裁判権は、フィリピン側の手に残さ

れる、というのである。⁽⁴¹⁾

オランダにおける刑事裁判権行使の実態にも触れておこう。オランダに駐留する米軍に関する取り決めは、一九五四年八月に交わされている。この取り決めが発効したのは同年一月である。⁽⁴²⁾一九五六年八月の在比米大使館から本省に宛てた電報によると、この取り決めが発効して以降、オランダ当局が裁判権を行使した事例はないという。⁽⁴³⁾また、一九六二―六四年のデータを「表2 オランダの裁判権放棄の状況」に示した。この期間もオランダは裁判権をほとんど行使していない。オランダ当局は、刑事裁判権の行使にきわめて慎重だったことがうかがえる。

アメリカ側がオランダ方式を主張したのに対し、フィリピン側はNATO方式を主張した。この主張には、刑事裁判権という主権を考えるうえで重要な論点が含まれている。セラノは、一月二二日の第二回会談で、大統領および議会の指導者との問題を協議した旨をボーレンに伝えている。それによると、オランダ方式は受け入れられないということで見解が一致したとある。特に重要かどうかを決定する負担は、裁判権の放棄を要請する

側が負うべきで、第一次裁判権を有する側が負うべきではない、というのがその理由であった。セラノの考えでは、主権の喪失は、最小限に抑えられなければならない。フィリピン政府にとって、NATO方式は論理的なものにとらえられた。なぜなら、裁判権放棄の仕組みは相互的なもので、かつ、特に重要かを決定する負担は裁判権の放棄を要請する国が負うことになっていたからだ。⁴⁴

セラノ方式の提示

公務犯罪の決定権について、フィリピン側はフィリピンの裁判所が最終的に決定するとの案を提示した。これに対し、アメリカ側は適切な司令官が決定するとなっている。裁判権の放棄に関しては、フィリピン側はNATO方式を、アメリカ側はオランダ方式を主張している。このように、両者の主張は真つ向から対立した。これを打開すべく、フィリピン側からいくつかの修正案が提示されている。その代表的なものに以下のセラノ方式がある。

アメリカ側は公務犯罪の決定を政府間の協議に委ね、フィリピン側は裁判所に委ねたいと主張している。双方

ともそれぞれの立場に拘泥せず、法務大臣、アメリカの上級司令官、および、フィリピン最高裁判所の裁判官からなる合同委員会での問題を検討する。同委員会が最終的な決定権を有する。

セラノは、フィリピン最高裁判所の裁判官の評価がいかに高いかを説明している。フィリピン案にあったフィリピンの裁判所が一方的に公務犯罪を決定するのではなく、フィリピンの最高裁判所の裁判官を加えた三者で決定するとの案である。しかし、ポーレンはこの案も受け入れなかった。理由として、アメリカ政府、議会、および世論は、受入国の手だけで公務犯罪が決定されるべきではない、と考えていることを挙げている。⁴⁵確かにフィリピン最高裁判所の裁判官がいかに公平であるとしても、合同委員会の構成が、フィリピン側二名、アメリカ側一名となると、アメリカ側の理解を得るのはむしろ難しくであろう。

セラノ案に関連して、セラノは、公務犯罪の決定において、アメリカ案にある外交レベルでの協議をフィリピン側がなぜ受け入れられないのかを説明している。協議となると、「大国—小国」の関係が影響を及ぼすからと

いうのだ。ポーレンは、この考えを全面的に拒否している。しかし、協議がなされると、小国であるフィリピンは常に敗北してきたというのも事実である。軍事面でフィリピンがアメリカに従属することを規定した米比軍事基地協定の存在自体がまさにそうであった。さらに、経済面での従属関係を規定したのが一九四六年のベル通商法である。ベル通商法を改正したラウレル・ラングラー協定でも、フィリピンは小国の悲哀を味わった⁽⁴⁶⁾。

このラウレル・ラングラー協定とは、ベル通商法の著しい不平等を改定するため、一九五五年九月に米比間で締結された新通商協定である。交渉者の名前にちなんでこう呼ばれている。この協定によって、フィリピン側は政治、経済、社会面でかなりの自主性を回復することに成功したといわれる。しかし、アメリカ国民に自然資源の開発および公共事業における内国民待遇が与えられていることに象徴されるように、アメリカ側に一方的な特恵的地位が与えられていた。フィリピン側からすれば、アメリカという大国から押しつけられた協定だったのである⁽⁴⁷⁾。

以上のように、セラノ方式が提案されたものの、結局、

米比軍事基地協定の改正と刑事裁判権（信夫）

この案によっても、米比間の見解の相違を埋めることはできなかった。六月一六日、セラノはポーレンに、ガルシア大統領との会談の結果、刑事裁判権問題は未解決のままとし、他の議題に移るのが最善であると思う、と述べている。六月二〇日、国務省はポーレンに、後日、刑事裁判権の議題に戻ることを条件に、他の議題に移ることを許可した⁽⁴⁸⁾。こうして、ポーレン・セラノ間の刑事裁判権をめぐる交渉は終了したのであった⁽⁴⁹⁾。

四 ブレア・メンデス交渉（一九六五年）

一九六五年になぜ交渉は妥結したのか

一九六五年に入って早々、米比軍事基地協定の改正交渉が再開される。この時のフィリピンの大統領は、ディオスダド・マカパガル (Diosdado Macapagal) であった。マカパガルは、一九六一年一月の大統領選挙で、ガルシア大統領を破って当選した。マカパガルの下、外務大臣を務めていたのが、マウロ・メンデス (Mauro Mendez) である。一方、アメリカ側では、一九六四年八月から、ウィリアム・M・ブレア (William M. Blair, Jr.) が駐比大使を務めていた。ブレアとメンデスとの

間で交渉がおこなわれることとなる。

ブレア・メンドレス交渉は、これまでの一九五六年、および、一九五八―一九五九年の二回にわたる交渉に比べると、議論らしい議論もたたかわされず、短期間で終了した。その要因として、フィリピン側が、裁判権の放棄に関して、オランダ方式をほぼ全面的にのんだことがまず挙げられる。フィリピン側はこれまで、NATO方式を強く主張してきたことを考えると、おおきな方針転換であった。また、元々の米比軍事基地協定では、基地外での公務犯罪の決定権はフィリピン側にとって有利であった。この点も取り下げる。一〇回にわたるブレア・メンドレス交渉は、淡々としたものであった。

当然のことながら、これまで十年にわたって繰り返し広げられてきた交渉が、なぜこうもあっさり妥結したのか、という疑問がわいてくる。その要因として、ふたつのことが考えられる。

ひとつは、十年という期間があまりにも長すぎたことである。十年の間、フィリピン国民の刑事裁判権条項に対する怒りはくすぶり続けてきた。それが、一九六四年一月と一二月に起きた米兵によるふたつの銃撃事件で、

フィリピン国民の怒りが爆発する。これらの銃撃事件では、フィリピン人が犠牲になったにもかかわらず、フィリピンの裁判所で米兵を裁けないことにフィリピン国民は憤激をつのらせた。その結果、マニラのアメリカ大使館前では、大規模な抗議デモが繰り返されたのである。これらのデモは、これまででもっとも激しいものであった。アメリカ側としても、交渉をまとめざるをえない圧力を受けていたことになる⁵⁰。

もうひとつは、一九六五年が大統領選挙の年にあたっていたことである。マカパガル大統領は再選をめざしていた。刑事裁判権条項が改正されたことを「売り」に、選挙戦に臨む考えであった。このことが、マカパガルの交渉戦略におおきな影響を与えている。マカパガルとしても、交渉の失敗は許されなかったのである。アメリカ側に無理難題を押しつけ、交渉が失敗すれば、マカパガルへの批判が高まり、再選もあやうくなってしまう⁵¹。この結果、フィリピン側も、これまでのように、その主張をかたくなに繰り返すのではなく、妥協する途を選ばざるをえない状況に置かれていたのである。

このようにみえてくると、アメリカ側もフィリピン側も

ともに妥協し、交渉をまとめざるをえない状況にあった。これが、比較的短期間に、それも、おおきな波乱もなく交渉が妥結した要因である。まず、アメリカ側が、刑事裁判権条項の改正に真剣に取り組まざるを得なくなった事件を取り上げることとしよう。

コール事件

一九六四年一月、クラーク空軍基地で、ラリー・D・コール (Larry D. Cole) 一等空兵が、フィリピン人を射殺するという事件が起きた。この事件は、コールの名をとり、コール事件と呼ばれている。さらに、翌一二月には、ジェシー・A・エドワーズ (Jesse A. Edwards) 伍長およびジェームズ・B・トーマス (James B. Thomas) 兵長が、フィリピン人のゴンザロ・ヴィレド (Gonzalo Villedo) を殺害する事件が起こった。こちらは、被害者の名をとり、ヴィレド事件と呼ばれている。このうち、一月に起きたコール事件が特におおきな注目をあつめたので、この事件を紹介しておきたい⁽⁵²⁾。

一月二五日、コール一等空兵は、クラーク空軍基地で、午前五時から午後三時半まで、警備の任務について

いた。コールの任務は、「射撃訓練中、立ち入り禁止区域に侵入者が入らないよう警備すること」であった。事件は、クラーク空軍基地内のクロウ・バレー (Crow Valley) というところで起きる。クロウ・バレーは、比空軍および米空軍が、射撃訓練のために使用する射撃場であり、一般人の立ち入りは禁止されていた。それにもかかわらず、住民は、生活の資にあてるべく、くず鉄や空薬莖を拾い集めるため立入禁止区域に入っていたのである。

同日の午後五時頃、コールは、私有のライフルを所持して野鳥狩りに出かけた。五時半頃、立ち入り禁止区域に数人が入っているのを見つけると、コールは、空中に向け、警告射撃をおこなった。すると、侵入者たちは、雑木林を抜け、近くの川の方に逃げていったという。コールはさらに三発発射した。それから、狩猟を開始したとされる。同日午後七時頃、川岸近くの小さな洞窟で、ロゲリオ・バラグタス (Rogelio Balagtas) 一六歳の遺体がみつかった。

バラグタスの遺体が発見された翌朝、検視がおこなわれている。死因は、頭部に弾丸が命中したことによる

ショック死であった。弾丸は米軍に提出され、コールが使用していた銃から発射されたものと確認されている。事件から六日後、犠牲者の父親は、息子の死に対する補償金として、三一五〇ペソ（七八七ドル）を受け取った。空軍は、コールを謀殺罪で起訴する手続きをはじめるところが、事件から四五日経って、フィリピンの新聞が、コールは、バラグタスの殺害時、公務中ではなく、私的な狩猟中であつたと報じた。この結果、コールに対する裁判権は、フィリピン側が行使すべきだ、と新聞および国民が騒ぎ始めるのである。

一九六五年二月二三日、コールの軍法会議が始まった。コールは、故殺罪で起訴されていた。軍法会議で、コールは無罪を主張している。軍法会議の焦点は、コールが発砲した際、被害者を狙って撃ったのか否かであつた。コールは、侵入者集団の方向に警告射撃をしたと主張している。また、コールは、人を殺害したり、あるいは、傷つけたりする意図で銃を発射したのではなく、被害者が倒れる場面も見っていない、と供述した。フィリピン人の証人二名は、コールの供述とは異なり、発砲する際、コールは侵入者に狙いをつけていたと証言している。

軍法会議は、コールの有罪を認定し、懲役三年の判決をくだした。フィリピン国民は、軍法会議の手続き、および、そのくだした判決に満足したという。その背景に、フィリピン政府の公式の代表者として検事総長、上院議員、および、州知事が裁判を傍聴できたことが挙げられる。米軍としても、公正な裁判をせざるをえなかつたのである。

さて、コール事件は何が問題だつたのだろうか。米比軍事基地協定第一三条によれば、米軍基地内での米軍兵士の犯罪は、公務中であるか否かにかかわらず、被害者がフィリピン人であつたとしても、アメリカ側に裁判権がある。これこそ、フィリピン国民が憤激する要因だつたのである。フィリピン人が犠牲になつていゝにもかかわらず、フィリピンに裁判権がない。この事件によつて、刑事裁判権条項の改正を求める声がさらに高まつたといえる。⁵³これが米比双方にとつて同条項の改正をうながす圧力となつてくる。つぎに、一九六五年の米比交渉に目を転じることしよう。

公務犯罪の決定権

第一回ブレア・メンデス会談が開かれたのは、一九六五年一月五日である。まず、両者は、交渉における最大の問題が刑事裁判権であることを確認した。この会談を本省に報告したブレアの電報によれば、フィリピン側は早期に合意に達することを望んでいるようであったという。また、裁判権の放棄に関して、オランダ方式に沿って交渉がまとまる可能性が高いことも報告している。前述のように、一九六五年は大統領選挙の年にあたり、新たな基地協定が締結されれば、大統領選にとって有利に働く⁵⁴と大統領は踏んでいる、というのがブレアの見方であった。

本省からブレアへの訓令によれば、アメリカ側は、フィリピン側がNATOの刑事裁判権の仕組み、および、オランダ方式を受け入れることを望む、とあった。前者は、米比軍事基地協定のように基地の内か外かをもとに刑事裁判権を振り分けるのではなく、犯罪の状況に応じて刑事裁判権の帰属を決めるものである。後者は、フィリピン側が米兵に対する裁判権を放棄するものである。ただ、オランダ方式が採用されたとしても、アメリカに

とって不利な点があった。それが、基地外での公務犯罪の決定権である⁵⁵。米比軍事基地協定第一三条によれば、基地外での公務犯罪の最終的な決定権は、フィリピンの法務大臣の手に委ねられていたからだ。この点、アメリカ側は、NATO諸国の実践例にしたがい、米軍が発給する公務証明書⁵⁶によって公務犯罪が決定される方式を望んだのである。

フィリピン側にとって、基地外での公務犯罪の決定権が、アメリカとの交渉における最大の武器と考えられた。そのため、フィリピン外務省は、交渉を再開して以来、一九五六年交渉のフィリピン側代表のペラエス、および、一九五八―五九年交渉のフィリピン側代表のセラノからつぎのような助言を受けている。現行の取り決めでは、フィリピン側に最終的な公務犯罪の決定権が与えられており、フィリピン政府はこの点を断念してはならない⁵⁷。フィリピン側としても、ここが勝負のしどころだったのである。

二月四日の第三回会談で、本省からブレアに、「ドイツに駐留するNATO軍の地位に関する諸協定」(ドイツ補足協定) 第一八条にならった合意議事録案をフィリ

ピン側に提示する権限が与えられた⁽⁵⁸⁾。同第一八条とは以下である。

1 軍隊の構成員又は軍属に対する刑事訴訟手続で、犯行が公務遂行中の作為又は不作為によつて生じたものかどうかを決定する必要がある場合、その決定は当該派遣国の法律に従つて行われる。派遣国の所轄最高当局は、事件を扱うドイツ裁判所又は当局に対し、それについての証明書を提出することができる。

2 ドイツの裁判所又は当局は、その証明書にもとづいて決定を行うものとする。ただし、同証明書は、例外的な場合には、ドイツの裁判所又は当局の要請により、連邦政府と連邦共和国に駐在する派遣国の外交使節の間での討議を通して再審査の対象とすることができ⁽⁵⁹⁾る。

合意議事録案は、右のドイツをフィリピンに置き換えただけである。したがつて、この案によれば、公務証明書は、フィリピンの裁判所を拘束することとなる。ただし、公務証明書は最終的なものではなく、再審査の対象にできる。これには代替案があつて、それによると公務

証明書の効力が若干弱められている。代替案では、フィリピン当局は、アメリカ当局の公務証明書を「尊重する」となっているからだ。ただし、公務証明書を再審査の対象にできる点に変わりはない⁽⁶⁰⁾。

三月五日の第六回ブレア・メンデス会談で、フィリピン側は、アメリカ案に対して、つぎのような対案を提示した。公務証明書の問題を再検討するため、あらたに「合同委員会」をもうける、あるいは、一九五八年五月に設置された「相互防衛委員会」の機能を拡大するとの案である。この案は、両国間で、今後、検討されることとなつた⁽⁶¹⁾。

公務犯罪の決定権、とりわけ、公務証明書の効力について、三月一七日の第七回ブレア・メンデス会談で決着がつくことになる。フィリピン側は、公務犯罪の決定について米比間で意見が一致しない場合、相互防衛委員会にその件を付託する案をすでに提示していた。これに、「この点に関する相互防衛委員会の決定は、最終的かつ終局的なものとする。」との文言を追加したのである。

これに対して、アメリカ側は、「フィリピン共和国の法務大臣が、状況に応じて、公務証明書を議論する必要

があると考えられる事件では、適切なフィリピン政府当局とアメリカの外交使節との間での討議を通じて、再検討の主題とするものとする。」という対案を提示している。前案との違いは、公務証明書を議論する必要があると判断するのはだれかという点にある。フィリピン案では、フィリピンの裁判所となっていた。これに対し、この案では、フィリピンの法務大臣となっている。米比軍事基地協定では、基地外での公務犯罪の決定権がフィリピンの法務大臣にあった。その役割を変更するとの案にしたのである。フィリピン側も、公務犯罪の決定権に関する規定の大幅な変更ではなく、法務大臣の役割の変更にかすぎないとして、アメリカ案に同意した。⁶²

こうして、公務証明書の効力は、アメリカの同意なくして、外国の当局によって覆されてはならないとのアメリカ側の原則が貫かれたのである。⁶³ 公務証明書の効力については、四月二十九日の第一〇回ブレア・メンデス会談で、代替案にあった「同証明書は、フィリピンの当局によって尊重される」との文言で決着した。⁶⁴

米比軍事基地協定の改正と刑事裁判権（信夫）

表3 日本の裁判権放棄の状況

| 期間 | アメリカが裁判権の放棄を要請した件数 | 日本が裁判権を放棄した件数 | 裁判権を放棄した割合 |
|------------------------|--------------------|---------------|------------|
| 1960年12月1日～1961年11月30日 | 2352 | 2188 | 93.02 |
| 1961年12月1日～1962年11月30日 | 2596 | 2339 | 90.10 |
| 1962年12月1日～1963年11月30日 | 2747 | 2448 | 89.11 |

(出典) "Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 1050, January 13, 1965"(Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689, National Archives at College Park, MD.

刑事裁判権の放棄

刑事裁判権の放棄について、アメリカ側は、オランダ方式を提案していた。問題は、日米間の刑事裁判権放棄密約の存在である。すでに明らかにしたように、刑事裁判権の条項は、NATO軍地位協定のそれを踏襲していたからだ。アメリカにとつて、公表されている日米間の取り決めよりも、オランダ方式の方が有利である。そこで、日米間でオランダ方式は公には用いられていないもの、おおくの犯罪で日本が裁判権を放棄しているデータをフィリピン側に提示できれば、オランダ方式を用いることの説得力が増すと考えられた。⁶⁵

一月一二日に開かれた第二回ブレア・メンデス会談で、フィリピン

ン側は、オランダ方式と日米間の取り決めに違いがあるのかを訊ねている。これに対して、アメリカ側は、文言は異なるものの、実質的には同じだと答えている。⁶⁶その後、フィリピン側に示されたと思われるのが、「表3 日本の裁判権放棄の状況」に示した数値である。⁶⁷この表によれば、一九六一年から六三年の三年間で、日本の裁判権放棄率は約九〇%にのぼっている。刑事裁判権放棄密約である日本側の一方的陳述には、「実質的に重要」(オランダ方式の文言は、「特に重要」)な事件を除き、裁判権を行使するつもりはないとあった。この表3から、日本が「実質的に重要」だとして裁判権を行使した例は、わずか一〇%程度にすぎないことがわかる。これで、フィリピン側も、日本が裁判権をほとんど行使していない実態を知るのである。

二月四日の第三回ブレア・メンデス会談で、アメリカ案が提示された。同案によると、裁判権放棄に関する協定案は、NATO軍地位協定に沿ったものとなっている。合意議事録案の方で、オランダ方式が用いられている。⁶⁸つまり、フィリピンが特に重要と決定する場合を除き、フィリピン側は米兵に対する裁判権を放棄する。ただし、

この会談で、フィリピン側は、フィリピン側だけが裁判権を放棄するのではなく、特に重要と決定する場合には、相互に裁判権を放棄する方式が望ましいとしている。こうすれば、アメリカ側が第一次裁判権を有する事件の場合、今度は、フィリピン側がアメリカ側に裁判権の放棄を要請できるからだ。⁶⁹

これ以降、フィリピン側は、裁判権放棄の問題に積極的に切り込んでくることはなかった。ブレアは、三月七日の第六回ブレア・メンデス会談についての電報で、こうしたフィリピン側の対応を訝しく感じていると本省に報告している。⁷⁰

裁判権の放棄をめぐる交渉の経緯は、公開されている交渉の記録からは、かならずしも明らかではない。ただ、最終的な合意は、オランダ方式となっている。そこで、つぎに、刑事裁判権に関する合意内容を概観しよう。

合意内容

米比軍事基地協定第一三条を改正する合意は、一九六五年八月一〇日に調印され、即日、発効した。合意は、改正本文に加え、公式合意議事録 (Agreed

Official Minutes) および合意された実施取極 (Agreed Implementing Arrangements) からなっている。

まず、改正本文は、NATO軍地位協定の刑事裁判権の仕組みを踏襲している。専属的裁判権、裁判権が競合する場合の基準、裁判権放棄の規定、いずれもNATO軍地位協定にならっている。

NATO軍地位協定は、公務犯罪の決定権はだれにあるのか、とりわけ、公務証明書の扱いに触れていないことはすでに述べた。この点、公式合意議事録第三項は、つぎのように規定している。

申し立てられた犯罪が、公務の執行による故意または過失から生じたかを決定する必要があるときは、法務責任将校 (Staff Legal Officer) または上級法務官 (Staff Judge Advocate) の助言のもと、被疑者の司令官またはその代理者によって発給された証明書は、関連の市または州の検察官に迅速に通知され、同証明書はフィリピン当局によって尊重される。

フィリピン共和国の法務大臣が、一定の状況下で、公務証明書について協議が必要と考える事件の場合には、検察官が証明書を受領してから十日以内に、フィ

リピン共和国政府の適切な官権とアメリカの外交使節との間での協議を通して、公務証明書を再検討の主題とするものとする。⁽²¹⁾

交渉の経緯から明らかのように、米軍側が発給した公務証明書は、フィリピン当局によって「尊重される」ことがうたわれている。また、同証明書に疑義がある場合、再検討の主題とされる。再検討でも決着しない場合はどうなるのであろうか。この点は、新協定に署名された八月一〇日に、フィリピン外務省が発表したプレス・リリースで明らかにされている。それには、「アメリカは、要請があればいつでも証明書を再検討することをフィリピンに保証する。ただ、当該問題には、アメリカの法および規則の解釈が含まれるため、アメリカの同意なしに証明書は変更されない」とのアメリカ側の考えが記されている。⁽²²⁾ 結局、運用上は、公務証明書は最終的なものなるのである。

フィリピン側の裁判権放棄に関しては、オランダ方式が採用されていることはすでに述べた。念のため、以下に、公式合意議事録第三項を記しておく。

フィリピン共和国の当局は、米軍法に服する構成員

に関するかぎり、アメリカ当局に秩序および規律を維持する第一次の責任があることを認め、アメリカ当局の要請があれば、本条第三項(a)の下での裁判権を行使する第一次の権利を放棄する。ただし、フィリピン当局が、その裁判権の行使を特に重要と決定する場合を除く。⁽⁷³⁾

これによると、受入国であるフィリピン側が米兵の裁判権を放棄する旨がまず記されている。フィリピン側は相互的な放棄、つまり、派遣国であるアメリカも裁判権を放棄する案を提示していたものの、その案は撤回したのである。その理由として、先のフィリピン外務省のプレス・リリースは、つぎのように説明している。

新協定では、アメリカの軍法に服する者に対する秩序および規律を維持することは米軍当局の主たる責任とされている。そのため、フィリピン当局が、裁判権の行使を特に重要と認めないかぎり、アメリカ側から要請があれば、フィリピンは第一次裁判権を放棄することに同意したのである。これは、米軍が秩序および規律を維持することの責任をフィリピン政府に果たすためである。同時に、フィリピンの重要な利益が含まれない事件の場合、フィリピンによる裁判の負担を軽減するためである。

フィリピン側は、米軍構成員に対する秩序・規律の維持は、米軍が担っていることをまず認めている。フィリピンの裁判所の負担軽減という点から、フィリピン側が第一次裁判権を有する事件に関してのみ、裁判権を放棄することとなったのである。ただし、フィリピンにとって特に重要と決定する場合は除かれる。

五 米比間の相克

アメリカ側交渉方針と結果

最後に、公務犯罪の決定権、および、裁判権の放棄に関して、交渉全体を振り返ることとしたい。まず、アメリカ側交渉方針と結果である。

アメリカ側交渉方針は、終始、一貫していたといつてよい。それは、NATO軍地位協定の仕組みを前提とすることである。米比軍事基地協定は、すでに何度も触れたように、基地の内外によって派遣国と受入国に裁判権を振り分けるものであった。この仕組みは、NATO軍地位協定が締結される前に採用されている。一九四七年の時点で、刑事裁判権に関する十分な国際慣行が蓄積されていなかったことによる。米比軍事基地協定では、基

地内で米兵が罪を犯した場合はもちろん、何人が罪を犯した場合も、アメリカ側が裁判権を行使できる。基地はフィリピンの治外法権下にあるかのようであった。これに対して、基地外での米兵の犯罪に関しては、フィリピン側に裁判権があった。例外は、米軍兵士同士の罪、ならびに、公務犯罪である。ただし、公務犯罪の最終的な決定権は、フィリピンの法務大臣に委ねられていた。

NATO軍地位協定の刑事裁判権の仕組みをもとに、アメリカ側は交渉でつぎの二点を重視した。ひとつは、公務犯罪の最終的な決定権を、受入国たるフィリピンの手に委ねてはならず、決定にはかならずアメリカ側も関与する必要があるというのだ。もうひとつは、裁判権の放棄に関して、オランダ方式を導入することであった。これにより、フィリピン側は米兵の裁判権を放棄することになる。ただし、フィリピン側が「特に重要」と決定すれば、裁判権を行使できる。

この二点をみるかぎり、アメリカ側の主張は受け入れられている。公務犯罪では、アメリカ側が公務証明書を発給した場合、その効力はいかなるものかが最大の問題であった。公式合意議事録では、フィリピン側が公務証

明書に異議を申し立てた場合、同証明書は再検討の主題とされる。ただ、実際の運用では、アメリカ側が同意しないかぎり、公務証明書の効力は失われない。その結果、公務証明書は、事実上、公務を判断するうえで、最終的なものとされたのである。もうひとつは、裁判権の放棄である。公式合意議事録では、オランダ方式がそのまま採用されている。

フィリピン側交渉方針と結果

アメリカ側交渉方針が終始一貫していたのに対し、フィリピン側交渉方針は紆余曲折を経る。フィリピン側についても、公務犯罪の決定権、および、刑事裁判権の放棄という点からみていくことにする。

まず、公務犯罪の決定権である。この問題の場合、米比軍事基地協定では、基地外での公務犯罪の決定権が、フィリピンの法務大臣の手に委ねられていたことはすでに何度も述べたところである。この点が、フィリピン側にとって、交渉上、有利に働くことが考えられた。

一九五六年のベンデツェン・ペラエス交渉で、フィリピン側は、公務犯罪の最終的な決定権は、フィリピンの

裁判所にあるとの案を提示している。日米間の公務犯罪の決定権について、フィリピン側が誤解したことによる。起訴後の裁判で、裁判所が公務証明書を証拠のひとつとして判断するという点を、起訴前にも及ぶと解釈したのである。公務犯罪の決定権をフィリピン側に委ねる案をアメリカ側は受け入れなかった。一九五八―一九五九年のポーレン・セラノ交渉におけるフィリピン案も、一九五六年の案を踏襲している。

これに対し、一九六五年のブレア・メンデス交渉で、フィリピン側は大幅に譲歩している。公務犯罪の決定をフィリピンの裁判所に委ねるのではなく、フィリピン側は公務証明書を尊重することとなったからだ。公務証明書に疑義がある場合、両国間における再検討の主題とされる。実際の運用上、公務証明書が最終的なものであることをフィリピン側は受け入れている。

つぎに、裁判権の放棄に関してである。一九五六年のベンデツェン・ペラエス交渉でも一九五八―一九五九年のポーレン・セラノ交渉でも、フィリピン側は、NATO方式を提案した。第二次裁判権を有する国が、特に重要との理由で、第一次裁判権を有する国に、裁判権の放棄

を要請するものである。この要請に、第一次裁判権を有する国は、好意的考慮を払う。この方式は派遣国にも受入国にも適用される。

これに対して、一九六五年のブレア・メンデス交渉では、アメリカ側提案のオランダ方式をフィリピン側はそのまま受け入れている。その結果、フィリピン側は、米兵の裁判権を放棄することになる。ただし、フィリピンが特に重要と決定する場合には、裁判権を行使できる。

以上、公務犯罪の決定権、および、刑事裁判権の放棄に関するフィリピン側の対応をみてきた。刑事裁判権をめぐる十年におよぶ交渉は、一九六五年にフィリピンがアメリカの主張をのむ形で決着している。なぜフィリピンは大幅に譲歩したのであろうか。

フィリピンはなぜ譲歩したのか

この点、すでに第一節で、一般論としてその理由を述べた。つまり、コール事件で、刑事裁判権問題をめぐりフィリピンの世論が沸騰したことから、米比軍事基地協定の刑事裁判権条項、とりわけ、フィリピン人が基地内で犠牲になった場合に対処する必要があったことがひと

つ挙げられる。もうひとつは、マカパガル大統領が大統領選を有利にたためたため、同協定の改正を利用しようとしたことである。ただし、これらの要因は、具体的な公務犯罪の決定権、および、刑事裁判権の放棄について、フィリピンがなぜ譲歩したのかを説明するには、いささか根拠が薄弱である。

そこで、アメリカとフィリピンの近隣諸国との地位協定の交渉の様子にも注目してみたい。まず、一九六五年八月、アメリカと中華民国（台湾）は、米華地位協定に署名している。米比軍事基地協定の改正と時を同じくしている。

米華地位協定第一四条（刑事裁判権条項）の合意議事録によれば、台湾の裁判所又は当局は、米軍の最高当局が発給した公務証明書にしたがって公務犯罪を決定するものとする、とある。⁷⁴この点、改正された米比軍事基地協定の場合、フィリン側は、公務証明書を尊重するだけである。米華地位協定の方が、公務証明書の最終的な効力を明確に認めている。ただ、両協定とも、公務証明書に疑義がある場合、再検討の主題とされる点は同じである。

刑事裁判権の放棄方式に関して、米華地位協定でも、ドイツ補足協定とほぼ同じ文言が用いられている。⁷⁵ドイツ補足協定の刑事裁判権の放棄条項は、オランダ方式と類似している。ドイツ方式の場合、ドイツはまずは米兵の裁判権を放棄する。ただし、ドイツ司法の重大な利益にかかわるものとドイツ側が判断すれば、ドイツは裁判権の放棄を撤回できる。

さらに、時期としては少し先になるが、一九六六年七月に米韓地位協定に署名されている。この協定の公務犯罪の決定権、および、裁判権放棄の条項も、改正された米比軍事基地協定、および、米華地位協定の刑事裁判権条項とほぼ同じである。このようにみえてくると、一九六五年から六六年にかけて、刑事裁判権条項の標準化とでもいえるべき事態が進行していたのではないかと考えられる。アメリカ側からみれば、米比軍事基地協定の改正も、標準化の一環だったのであろう。ただし、これらの点は交渉過程をさらに検討する必要がある、今後の課題としたい。

(1) 藤倉哲郎「フィリピン」米国との新たな軍事協定の

- 締結』『外国の立法』No. 260-1' 二〇一四年七月、一二二—一二三頁。
- (2) 米比訪問軍協定 (Agreement of the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of America regarding the Treatment of the United States Armed Forces Visiting the Philippines) は、<http://www.chanrobles.com/visitingforcesagreement1.htm> を参照。
- (3) 米比軍事基地協定の刑事裁判権条項第一三条の邦訳は、国立国会図書館調査立法考査局『日米安全保障条約改定問題資料集』国図調査資料A九四、一九五九年一月、一二四—一二六頁を参照。
- (4) この「現に特定の軍務の実施に従事している」という表現は、NATO軍地位協定にある「公務執行中」に比べると、公務の範囲がより限定的である。米比間では、この文言もひとつのおおきな争点となった。
- (5) NATO軍地位協定の刑事裁判権条項である第七条の邦訳は、国立国会図書館調査立法考査局『西ドイツに駐留するNATO軍の地位に関する諸協定』調査資料七五—三、一九七六年三月、三—七頁を参照。
- (6) 同上、四頁。
- (7) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 679, August 30, 1956” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2920, National Archives at College Park, MD. 本稿で引用する米公文書は、*Foreign Relations of the United States* に所蔵されているものを除き、メリーランド州カレッジパークにあるアメリカ国立公文書館所蔵のものである。以下、この点の記述は省略する。
- (8) 米比軍事基地協定の締結、および、その改正に関しては以下の文献が参考になる。伊藤裕子「フィリピンの軍事戦略的重要性の変化と一九四七年米比軍事基地協定の成立過程」『国際政治』第一一七号、一九九八年二月、二〇九—二二四頁。木村卓司「米比軍事基地交渉の史的展開 一九四五年—一九九二年」『筑波学院大学紀要』第一一集、二〇一〇年、一五—二八頁。Joseph W. Dodd, *Criminal Jurisdiction under the United States-Philippine Military Bases Agreement: A Study in Jurisdictional Law*, The Hague: Martinus Nijhoff, 1968; William F. Berry, Jr., *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, Boulder: Westview Press, 1989.
- (9) “Strengthening Military Bases in the Philippines,” *The Department of State Bulletin*, Vol. 35, No. 890, July 16, 1956, pp. 95-96; Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, pp. 87-88.
- (10) *Ibid.*, p. 88.
- (11) *Ibid.*, p. 89.

- (12) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 596, August 31, 1956” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2920.
- (13) Ibid.
- (14) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 533, August 27, 1956” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2920; “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 596, August 31, 1956” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2920.
- (15) Ibid.
- (16) ハコ家の平和条約 Agreement between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of America supplemental to the Agreement on March 14, 1947 between said Governments concerning Military Bases 米軍基地 回条約 Department of Defense, Philippine Bases: Report of the Bendetsen Mission: Philippine Military Bases Negotiations of 1956, Volume II, RG59 [Entry A1 5387] Country Files of the Assistant Legal Advisor for Far Eastern Affairs, 1945-1966, Box 14 沖繩返還を通過す。
- (17) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1411, November 21, 1956” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2921.
- (18) 信夫隆司『米軍基地権と日米密約―奄美・小笠原・沖縄返還を通過す』岩波書店、二〇一九年、四七頁。
- (19) “Summary of Meeting between Mr. Bendetsen and Senator Pelaez, October 18, 1956” (Secret), RG59 [Entry A1 1262] Working Files of the U.S. Delegation to Negotiate a Military Bases Agreement with the Philippines, 1955-1956, Box 45.
- (20) “Meeting between Mr. Bendetsen and Senator Pelaez at the Manila Hotel, October 18, 1956,” RG59 [Entry A1 1262] Working Files of the U.S. Delegation to Negotiate a Military Bases Agreement with the Philippines, 1955-1956, Box 45.
- (21) “Summary of Bendetsen Mission and Historical Background” (Secret), pp. 20-21 in Department of Defense, Report of the Bendetsen Mission: Philippine Military Bases Negotiations of 1956, Volume I, RG59 [Entry A1 5387] Country Files of the Assistant Legal Advisor for Far Eastern Affairs, 1945-1966, Box 14.
- (22) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 697, September 11, 1956” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box

- 2921.
- (㉟) “Brief Summary of Negotiations” (Secret), Department of State, Report of the Bendesten Mission: Philippine Military Bases Negotiations of 1956, RG59 [Entry A1 5387] Country Files of the Assistant Legal Advisor for Far Eastern Affairs, 1945-1966, Box 14.
- (㊿) “Mr. Karl R. Bendetsen’s Summary of the Philippine Base Negotiations, Room 1E929-Pentagon, 1030-13 December 1956” (Confidential), p. 11 in Department of Defense, Report of the Bendetsen Mission: Philippine Military Bases Negotiations of 1956, Volume I, RG59 [Entry A1 5387] Country Files of the Assistant Legal Advisor for Far Eastern Affairs, 1945-1966, Box 14.
- (㊿) “Memorandum From FE-William J. Sebald to S-The Acting Secretary, Subject: Philippine Military Bases Negotiation, November 22, 1956” (Secret), RG59 [Entry A1 1217] Philippine Desk, Subject Files, 1946-1957, Box 14.
- (㊿) “Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Sebald) to the Secretary of State, Subject: Status of Philippine Base Negotiations, November 30, 1956” (Secret), *Foreign Relations of the United States*, 1955-1957, Southeast Asia, Vol. XXII, No. 419.
- (㊿) “Memorandum From the Special Representative to the Philippines (Bendetsen) to the Secretary of State and the Secretary of Defense (Wilson), Subject: The Philippine Military Bases Negotiations of 1956, December 19, 1956” (Secret), *Foreign Relations of the United States*, 1955-1957, Southeast Asia, Vol. XXII, No. 420.
- (㊿) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 2377, January 21, 1958” (Confidential), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (㊿) Ibid.
- (㊿) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1644, November 21, 1958” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2923.
- (㊿) “Draft Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, November 21, 1958” (Confidential), RG59 [Entry A1 5387] Office of the Assistant Legal Advisor for Far Eastern Affairs, Box 14.
- (㊿) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1897, December 19, 1958” (Secret), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/1952 - 11/30/1980, Box 11.

- (33) “Draft Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, November 21, 1958” (Confidential), RG59 [Entry A1 5387] Office of the Assistant Legal Advisor for Far Eastern Affairs, Box 14.
- (34) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1548, November 12, 1958” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2923.
- (35) Ibid.
- (36) 法務省刑事局『合衆国軍隊構成員等に対する刑事裁判権関係実務資料「檢察提要六」』檢察資料「一五八」一九七二年二月、一一二頁。
- (37) 同上、一四二—一四三頁。
- (38) 同上、一四三頁。
- (39) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 2143, January 17, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2923.
- (40) “Memorandum for: Director Personnel, Joint Staff, Subject: Criminal Jurisdiction in the Philippines (U), Army Staff Memorandum No. 8-58, 1958” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/1952 – 11/30/1980, Box 11.
- (41) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1814, December 11, 1958” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2923.
- (42) “Netherlands: North Atlantic Treaty Stationing of United States Armed Forces in the Netherlands,” Department of State, *United States Treaties and Other International Agreements*, Volume 6 in Five Parts, Part 1, 1955, Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1956, pp. 103-112.
- (43) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 679, August 30, 1956” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2920.
- (44) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1644, November 21, 1958” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2923.
- (45) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 2827, March 10, 1959” (Secret), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/1952 – 11/30/1980, Box 11.
- (46) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 2696, April 16, 1959”

- (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2923.
- (47) ベル通商法、および、ラウレル・ラングレー協定については、以下の文献を参照。レナト・コンスタンティノー／レティシア・R・コンスタンティノー(鶴見良行・吉川勇一訳)『フィリピン民衆の歴史 IV 第二巻 ひきつづく過去 2』勁草書房、一九八〇年、九〇七―九一二頁、一〇二八―一〇三二頁。滝川勉「ベル通商法のフィリピン経済に及ぼす影響」『農業総合研究』第八一号、一九五四年一月、二〇三―二二〇頁。伊藤裕子「フィリピン通商法の成立過程―米国のフィリピン非植民地化政策の経済的枠組み」『アメリカ研究』第三二〇号、一九九六年、一〇一―一二〇頁。
- (48) “Office Memorandum, From: SPA-John Gordon Mein, To: PE-Mr. Parsons, Subject: Bases Talks-Philippines, July 9, 1959” (Secret), RG59 [Entry A1 5387] Country Files of the Assistant Legal Advisor for Far Eastern Affairs, 1945-1966, Box 4.
- (49) その後のホーレン・セラノ交渉については、信夫隆司「ホーレン・セラノ協定と事前協議制度」『法学紀要』第五五巻、二〇一四年三月、一九一―二二三頁を参照。
- (50) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1358, January 31, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (51) *Ibid.*
- (52) *ロール事件* (Dodd, *Criminal Jurisdiction under the United States-Philippine Military Bases Agreement*, pp. 76-79) を参照。
- (53) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1369, February 1, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (54) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1171, January 6, 1965” (Unclassified), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (55) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 1008, January 9, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (56) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan, No. 1148, January 30, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (57) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1388, February 3, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966,

- Box 1689.
- (87) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 1229, February 9, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (88) 国立国会図書館調査立法参考局『西ムーンの駐留やゼネラルの地位に関する諸協定』一七六頁。
- (89) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 1229, February 9, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (90) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1629, March 6, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (91) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1729, March 18, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (92) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 1488, March 13, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (93) “Airgram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. A-916, May 14, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (94) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1207, January 11, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (95) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1220, January 13, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (96) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 1050, January 13, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (97) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan, No. 1148, January 30, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689. *ななせ’ の電報はだ’ 一月四日のヘアリムンへの提示やれを一定のアメリカ案が記やれつる。*
- (98) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1399, February 4, 1965” (Unclassified), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.

- (70) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1636, March 7, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (71) “Philippines Military Bases in the Philippines: Criminal Jurisdiction Arrangements,” Department of State, *United States Treaties and Other International Agreements*, Volume 16 in Two Parts Part 2 1965, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1966, p. 1095.
- (72) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 264, August 10, 1965” (Unclassified), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1689.
- (73) “Philippines Military Bases in the Philippines: Criminal Jurisdiction Arrangements,” Department of State, *United States Treaties and Other International Agreements*, Volume 16 in Two Parts Part 2 1965, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1966, p. 1095.
- (74) 米華地位協定は ‘Agreement Between the United States of America and the Republic of China on the Status of United States Armed Forces in the Republic of China,’ Department of State, *United States Treaties and Other International Agreements*, Volume 17 in Two Parts, Part 1, 1966, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967, pp. 373-456を参照。
- (75) ドイツ補足協定の詳細は、信夫隆司「ドイツ駐留 NATO軍地位補足協定と刑事裁判権」『政経研究』第五六巻第三号、二〇一九年九月、一五三—一九三頁を参照。
- Other International Agreements, Volume 17 in Two Parts, Part 1, 1966, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967, pp. 373-456を参照。

ジョン・ステュアート・ミル

『代議制統治論』 自筆草稿

— 第2章と第3章 (翻刻) —

川 又 祐
吉 野 篤
荒 井 祐 介
トーマス・ロックリー

日本大学図書館法学部分館（法学部図書館）は、ジョン・ステュアート・ミル（John Stuart Mill, 1806-1873）の『代議制統治論*』自筆草稿を所蔵している。私たち著者は、前稿に引き続き、本草稿の翻刻に取り組んでいる。本稿で翻刻されるのは、『代議制統治論』第2章と第3章である。

前稿（序言と第1章）は、『法学紀要』60巻に掲載された。翻刻は、政経研究所における共同研究の成果である。本来であれば、その成果は『法学紀要』に掲載すべきである。しかしながら、『法学紀要』の刊行は年1回である。私たちは、翻刻作業を迅速かつ着実に進めるため、掲載誌が複数になっても、『法学紀要』と『政経研究』において翻刻を掲載することとした。

翻刻に際して、翻刻文に下線が引かれているものは、ミル本人によって下線が引かれていることを表している。翻刻文に二重の下線が引かれているものは、私たちが翻刻できなかったものを、灰色に着色されているものは、いまだその翻刻に確信が持てないものを表している。（ ）で示された部分はミルによるもの、[]で示された部分は、筆者

たちが補ったものである。

*前稿においてミルの表題を『代議政治論』と表記してきた。この度、関口正司訳『代議制統治論』岩波書店、2019年が公刊された。従って、今後は『代議制統治論』と表記する。

凡例

- 下線：ミル本人によって引かれた線
 二重下線：筆者たちが翻刻できなかった単語
 灰色部分：翻刻に確信が持てない単語
 ()：ミル本人が記したもの
 []：筆者たちが補ったもの

Bibliography : [Considerations on Representative Government]. [s.l.] : [s.n.]. [1860]. Untitled autograph manuscript. 228 leaves in 11 [A to K] quires. A quire: 24 leaves, B quire: 24 leaves, C to J quire: each 20 leaves, K quire: 20 leaves (7 leaves blank).

掲載誌 / Journals

| | |
|--|--|
| Preface | 「ジョン・ステュアート・ミル『代議政治論』自筆草稿——序言と第1章(翻刻)——」『法学紀要』60巻、2019年 John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript "Considerations on Representative Government." Transcription of Preface and Chapter 1. <i>HOGAKU KIYO</i> . Vol. 60. 2019. https://www.law.nihon-u.ac.jp/publication/doc/bulletin60.pdf |
| [Ch. 1] To what extent forms of government are a matter of choice | 「ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』自筆草稿——第2章と第3章(翻刻)——」『政経研究』56巻4号、2020年 John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript "Considerations on Representative Government." Transcription of Chapter 2 and 3. <i>SEIKEI KENKYU</i> . Vol. 56(4). 2020. |
| [Ch. 2] The Criterion of a good Form of Government | |
| [Ch. 3] That the ideally best form of government is representative government | |
| [Ch. 16] Of Nationality, as connected with Representative Government | 「ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』自筆草稿——第16、17、18章(翻刻)——」『法学紀要』61巻、2020年 John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript "Considerations on Representative Government." Transcription of Chapter 16, 17 and 18. <i>HOGAKU KIYO</i> . Vol. 61. 2020. |
| [Ch. 17] Of the government of dependencies by a free state | |
| [Ch. 18] Of Federal Representative Governments | |
| 川又祐「ジョン・ステュアート・ミル『代議政治論』自筆草稿(日本大学法学部図書館所蔵)について」『政経研究』52巻2号、2015年 Kawamata, H. "John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript Considerations on Representative Government in the Nihon University College of Law Library." <i>SEIKEI KENKYU</i> . Vol. 52(2). 2015. https://www.law.nihon-u.ac.jp/publication/doc/political52_2.pdf | |

John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript "Considerations on Representative Government." Transcription of Chapter 2 and 3.

Hiroshi Kawamata
Atsushi Yoshino
Yusuke Arai
Thomas Lockley

Nihon University College of Law (NUCL) Library houses a John Stuart Mill's autographed draft manuscript of "Considerations on Representative Government" ca. 1860. This time, we transcribe the chapter 2 and 3 from it. In order to transcribe them rapidly and surely, we will issue the transcription of Considerations to the Journals of NUCL, *HOGAKU KIYO* and *SEIKEI KENKYU*.

The underline is written by Mill himself. Regrettably, the double underlined parts are the words which we couldn't transcribe. Word about which we are unsure are gray colored. Parentheses () are complemented by Mill. Brackets [] are by us.

A_014 to B_008. [Chapter 2]

A_014

The Criterion of a good Form of Government.

The form of government for any given country being then, subject to certain definite conditions, a matter of choice, it is now to be considered by what test the choice should be directed ; in other words, what are the distinguishing characteristics of the form of government best fitted to promote the interests of any given society.

It may seem that we ought to begin by answering the preliminary question, what are the proper functions of a government ? for [sic] since government altogether is a means to an end, the eligibility of the means must necessarily depend on the degree of their adaptation to the end. But this mode of stating the question is not, in the present stage at least so appropriate as it might, at first sight, appear. For in the first place the proper functions of government are different in different states of society ; much more intensive in a backward, than in an advanced state.

And secondly, the character of a government or set of political institutions cannot by any means be judged of while we confine the discussion to the legitimate functions of government ; for though the goodness of a government is necessarily circumscribed within limits of functions its badness unhappily is not. The influence of the government on the wellbeing of society has no bounds except those of human life itself. It can

be considered or estimated in reference to nothing less than the whole of the interests of humanity. The utmost evil that society is susceptible

of, may be inflicted by a government, & the whole of the good which it is capable of, can only be realized in so far as the constitution of the government is consistent with its pursuit.

Being thus obliged to place before us, in the outset of one enquiry, as the test of good or bad government, so large & complex an object as the aggregate interests of society, it is an obvious idea to begin by some kind of classification of these interests, which by bringing them before the mind in large & definite groups, may suggest what

A_015

qualities in the form of government are fitted to promote those various interests respectively.

Unfortunately, as we shall see, a classification of the interests of society is much easier to conceive, than to execute. Nearly all who in the last or present generation have applied themselves to political philosophy

with any largeness of view, have felt the necessity of such a classification ;

but I am not aware that any of them has made more than one step towards the realization of the desired object. Their classification begins and ends with the partition of the exigencies of society under the

two heads of Order and Progress, as it is expressed by French thinkers :

Permanence and Progression, in the words of Coleridge. This division

is rendered
 very plausible & seductive by the apparently clean-cut opposition
 between its two members,
 & the remarkable difference between sentiments to which they
 severally appeal ; but I
 apprehend, that however admissible in popular discourse,
 the distinction between Order, or Permanence, & Progress,
 if used to define the qualities
 necessary in a government, is altogether unscientific & unphilosophical.

For, first, what are Order & Progress ? Concerning Progress
 there is at least no apparent
 difficulty. When Progress is spoken of as one of the true great wants of
 human society, it may be supposed to mean Improvement. That is a
 tolerably distinct
 idea. But what is Order ? Sometimes it means more, & sometimes less ;
 but it never, or hardly ever means the whole of what human society
 needs except improvement.

In its narrowest sense, Order means Obedience. A government
 is said to preserve order if it makes itself obeyed. In this sense
 Order expresses, doubtless, an indispensable attribute of government :
 that
 which does not make itself obeyed, is not a government. But
 though a necessary condition, this certainly is not the purpose of a
 government.

That it should make itself obeyed is requisite in order that it may
 accomplish some other purpose. We are still therefore to

A_016

find what is the purpose, common to all society, which government ought

to fulfil, abstractedly from the idea of improvement, in any society whatever

stationary, as well as progressive.

In a sense somewhat more enlarged, Order means the preservation of peaces by the cessation of private violence. Order is said to exist, where the people of a country have, generally speaking relinquished the practice of prosecuting their quarrels by private force, & acquired the habit of referring the decision of their disputes, & the punishment of their injuries to the public authorities. This is a larger use of the term than the foregoing : but, even in this sense, Order still expresses rather one of the conditions of government, than either its purpose or its test. For the habit may be completely established of submitting to government & referring all disputed matters to its authority, & yet the manner in which the government deals with those disputed matters, & with all other matters with which it meddles, may differ by all the distance which exists between the best & the worst possible.

To make the idea of Order include all these requirements of society from its government which are not comprehended in the idea of Progress, it is necessary to consider Order as equivalent to the preservation of every kind & amount of good which already exists, and Progress as consisting in the increase of it.

The distinction, thus understood, does include in one section or the other, everything which a government can be required to promote. But thus understood, it affords no basis for a philosophy of government. It cannot be said that in constituting a government, certain provisions must be made for Order, & certain others for Progress ; Since the conditions of Order, as thus interpreted, & those of Progress, are not opposites, but precisely the same.

A_017

The agencies which tend to preserve the social good which already exists, are the same agencies which tend to increase it & vice versa ; the sole differences being, that a greater degree of those agencies is required for the latter purpose than for the former.

For example, what are the qualities in the individual citizen which most conduce to maintaining the amount of good conduct, of good management, of success & prosperity, which already exist in society ?

Everybody will agree that those qualities are, industry, integrity, justice, & prudence. But are not these, of all qualities the most conducive to Improvement ? & [sic] is not any increase of these virtues

an improvement in itself greater, than almost any other ? Therefore, whatever qualities in the government are promotive of industry, integrity, justice, & prudence, are conducive both to Permanence & to Progression ; only there is needed rather more of those qualities to make the society

decidedly progressive, than merely to keep it permanent.

Again, what are the particular qualities in human beings which seem to have a more especial reference to Progress, & do not so directly suggest the ideas of Order & Preservation ? They are, chiefly, the qualities of mental activity, enterprise, & courage. But are not all these qualities fully as necessary for preserving the good we have, as for adding other good to it ? If there is any one thing certain

in human affairs, it is, that valuable acquisitions are only to be preserved by the continuation of the same energies which gained them ; that things left to take care of themselves inevitably decay ; that those whom success induces to relax their habits of carefulness & thoughtfulness & their willingness to encounter disagreeables, seldom long retain their good fortune at its height.

Even the culmination of the qualities which tend to Progress, namely, originality or invention, is no less necessary for Permanence ; since in the inevitable changes of human affairs, new inconveniences & new dangers

A_018

continually opening up, which must be encountered by new resources and contrivances in order to keep things going even only as well as they did before.

Whatever qualities therefore in a government tend to encourage activity,

energy, courage, originality, are requisite for Permanence as well as

for

Progression ; only a somewhat less degree of them will on the average suffice for the former purpose, than for the latter.

To pass from the mental to the outward & objective requisites of society, it is impossible to point out any arrangement of social affairs which

conduces to Order only or Progress only ; whatever promotes either promotes

both. Thus take the case of a police. Order is the object which most obviously presents itself as interested in the efficiency

of this part of the social organization. Yet if it is effectual to promote order, that is, if it represses crime, & enables everyone one to feel

his life & property secure, can any state of things be more conducive to progress ? **does** [sic] not the better repression of crime

repress also the disposition which tend to crime, & so improve the general morality ? Is not the greater security of property one of

the main conditions and causes of greater production, that is

of Progress in the most familiar form ? Does not the release of the individual from the cares & anxieties incident to

a state of imperfect protection, set his faculties at liberty to be employed in every kind of effort for improving his own state & that

of others ? And does not the same cause, by attaching him to society, & making him no longer see in his fellow creatures enemies against whom he must be ever on his guard, tend to promote all these

feelings of kindness & fellowship towards others, & of interest in the general well being of the community, which are such important

parts of social

improvement ?

Take again so familiar a case as that of a good system of taxation

A_019

& finance. This is usually suffered to be in the province of Order. Yet can anything be more conducive to Progress ? A financial system which tends to the one conduces by the very same qualities to the other. Economy, for example: does not that equally preserve the existing stock of wealth, & favour the acquisition of more ?

A just distribution of burthens ; does not **this** strengthen the sentiment of justice in a people as well as satisfy that sentiment ? Such a mode of levying the taxes as does not impede the industry, or unnecessarily interfere with the liberty of the citizen ; this promotes not the preservation only but the increase of the national wealth & the more active use of the individual faculties. And vice versa, all those **errors** in taxation which obstruct the improvement of a people in wealth & morals, tend also to impoverish & demoralize them **with further**. It holds, in short, universally, that when Order & Permanence understood in their widest sense, as the permanence of existing advantages, the requisites of Progress are but the requisites of Order in a greater degree ; those of Permanence, merely those of Progress in a somewhat smaller measure.

Or if we prefer to **describe** Order as the good management of public affairs in the existing state of society, apart from any

improvement

in the state of society itself ; & to say, that it is the business of government

on the one hand to improve society, & on the other to carry on its present affairs as well as is consistent with its present state : This is only

stating over again the same question in a different form of words.

Managing the affairs of society as well as its existing condition admits of, means

what _____⁽¹⁾ as first laws, as good arrangements for administrating justice,

as perfect security, as much freedom both of

thought & of action, as ample reward & encouragement to every useful

A_020

[Left side of page. A quire 019 verso.]

(a) If it be said that Preservation of existing & Acquisition of additional good acquire to be distinguished because while we are acquiring, or striving to acquire, good of one kind we may be losing ground in respect to another ; I shall then observe, that the reconciliation of Order & Progress presents only the same problem as the reconciliation of one kind of Progress with another. The question of Progress thus embraces the entire question of government ; for if one knows how to combine improvement in one thing with improvement in every other, by the same means it will à fortiori be combined with the preservation of all our existing acquisitions.

[Right side of page. A quire 020 recto.]

action **or** disposition, as can be given in the existing state of human improvement. And can there be conceived a more complete expression of the most perfect possible arrangement for **precisely** further progress ? A government which if it did nothing else does this for the furtherance of Progression, would yet be a government of Progress.

If the terms Order & Progress are to be used at all in the attempt to give a first commencement of scientific precision to the idea of good government, it would seem proper to leave out of the definition the word Order, & to say, that the best government is that which is most conducive to Progress.

For Progress includes Order, but Order does not include Progress. Progress is a greater degree of that of which Order is a less. At least if Order is understood in any other sense, it stands only for a portion of the prerequisites of good government, not for its idea & essence. The idea of Order would be more properly **taught** under **notice** as one of the conditions of Progress ; to the intent that in endeavouring after more good, we should take due care not to sacrifice that which we already have. If we make this sacrifice unless necessarily

& as the price of a good **more** than equivalent, there is not Progress. Conduciveness to progress, therefore, properly understood, contains the whole excellence of a government. (a)

But, though perhaps metaphysically defensible, this definition of the criterion of good government is not appropriate, because

though it comprehends the whole of the truth it suggests only a part.

What is

suggested by the term Progress is the idea of moving onward, whereas the meaning of it here is quite as much the prevention of falling back.

The

very same social causes, the same habits & institutions are as much required to prevent society from deteriorating as to impel it to an

advance. Were there no improvement to be hoped for,

human life in all its ⁽²⁾ would be no less a perennial

A_021

struggle against deterioration : as it is even now is.

In the

ideas of the ancients, politics consisted wholly in this. The natural tendency

of men & their works was to degenerate, which tendency, by

good institutions virtuously administered, it

might be possible for an indefinite length of time to counteract. Though

we no longer hold this opinion ; though, most men in the

present age believe that the natural tendency of things on the whole

is towards improvement, it is a truth which should never be

unheeded that there is an incessant & ever flowing current of human affairs

towards the worse, consisting of all the follies, all the vices, all the

negligences, indolences & supinenesses of mankind ; which is only

controlled & kept from sweeping all before it by the exertions which

some

constantly & others by fits put forth in the direction of

good & worthy objects. It gives a very insufficient idea of the importance of the strivings which take place to improve & elevate human nature & human life, to suppose that their chief value consists in the amount of actual improvement realized by their means, & that the consequence of their cessation would merely be that we should remain as we are. The cessation of even a small part of those exertions would not only put a stop to improvement but would turn the general tendency of things towards deterioration ; which, once begun would proceed with increasing rapidity, and become more & more difficult to check, until it reached a point, which some **ages** have & some communities are even now large ⁽³⁾ on which something approaching to superhuman power seems necessary to turn the tide, & give a new commencement to the upward movement.

These reasons render the word Progress, as unfit as

A_022

the terms Order & Permanence, to form the basis of any classification of the requisites of a form of government. The fundamental antithesis which these words denote, does not lie in the things themselves so much as in the two different types of human character which answer to them. There are, as every one knows, some minds in which caution, & the desire to avoid imperilling what is already possessed, is a stronger sentiment than that which prompts to improve the old & acquire new advantages ; while there are other's minds in which the preponderance is the contrary way. This

consideration is of importance in composing the personnel of any political body ; it is desirable that persons of both types should be included in its composition in order that the qualities of each may be tempered with those of the other, & it is right that in the constitution of such bodies, **attention paid** to this object, though the natural & spontaneous admixture of the old and the young, of those whose position and reputation are made & those who have them still to make, will in general sufficiently answer the purposes without any express provision.

Since we have not found the properties necessary for the groundwork of our classification, in the distinction most usually adopted for that purpose, we have to seek for some other leading distinction, better adapted to that use. Such a distinction may perhaps be indicated by the following considerations.

When we consider what are the causes of & conditions on which good government, in any of its senses, from the humblest to the most exalted, depends, we find the principal of them to be, the qualities of the human beings composing the society over which the government is exercised.

For example, take the administration of justice. The character of the machinery used

A_023

for that purpose is far from being unimportant ; indeed it is in some respects important in even a higher sense **than** is commonly supported. But it yields in importance to the qualities of the human agents. How for example can there be a good administration of justice if the moral

condition of the people is such that the witnesses generally lie, & the judges & their subordinates take bribes ? Again, how is it possible to have a good municipal administration, if there is such indifference to the subject that the persons who would administer honestly & competently are unwilling to serve, & the duties are left to those who undertake them from motives of private interest ? Of what avail is the most extensively popular representative system, if those who have a right to vote do not care to choose the fittest member of parliament, but choose him who will spend most money to be elected ? How can a representative assembly work for good if its members are bought & sold, or if their excitability of temperament makes them incapable of calm deliberation & they come to blows on the floor of the house, or shoot at one another with rifles ? How, again, is it possible that government or any other joint concern can be well carried on, among a people so envious that if any one among them seems likely to succeed in anything, there is immediately a confederacy among those who ought to cooperate with him, to make him fail ? When the general disposition of the people is such as leads each to regard only those of his interests which are selfish & not to dwell upon or concern himself for his share of the general interest, no good government is possible. I have spoken only of moral defects. Defects of intelligence, & their influence in obstructing all the elements of good government require no illustration. All government consists of acts done by men ; & if the men who

do the acts, or the men who choose those who do the acts, or the men to whom those who do the acts are responsible, or the lookers-on whose opinion ought to influence & check those who do the acts, if all or any of these are mere masses of ignorance, stupidity, & baleful prejudice

A_024

all the operations of government will go wrong ; & in proportion as the men rise above this standard, so will the government improve in quality ; up to the highest point of excellence attainable, namely when the agents of government, themselves persons of superior virtue & intellect, are surrounded by the healthy atmosphere of a virtuous & enlightened public opinion.

The first element of good government, therefore being the virtue & intelligence of the people, it follows as a direct corollary that the most important point of excellence which any form of government can have, is a tendency to promote virtue & intelligence in the people themselves.

The first question to be asked in respect to political institutions in order to decide on their relative eligibility, is, how far do they tend to cultivate desirable qualities, moral & intellectual. Let us say, moral, intellectual, & active, in the people. The government which does this best, has every chance of being the best in all other respects because it is from those qualities, in so far as they exist in the people, that all possibility of any goodness in the practical operations of the government must come.

But though the most important requisite of political institutions

this

does not exhaust all their excellence

for good government depends, not solely on the amount of good qualities in the people, but in a considerable degree also on the quality of the arrangements for **bringing** those qualities in the people

to bear on the acts of government, & making

them duly operative on the result. It is this that constitutes the

chief importance of what may be called the machinery of government.

Take again for illustration the administration of justice. The goodness of

this is in the compound ratio of the worth **of the** men composing the tribunals & the worth &

the public opinion which controls them. But all the

difference between a good & a bad system of judicature lies in the

contrivances adopted for making whatever worth exists in the community

[A_024 verso. blank]

B_001

B

operative on the administration of justice. The arrangements, whatever they may

be, for making the choice of the judges such as to obtain the highest average of virtue & intelligence ; the salutary forms

of procedure : the publicity which ensures observation & criticism of whatever is amiss : the liberty of discussion & censure through the press,

the mode of taking evidence, according as it is well or ill adapted to the

elicit of truth ; the facilities, whatever they may be, for obtaining access

to the tribunals : the arrangements for apprehending offenders ;

all, in short, which may be called the machinery of judicature,

aid simply the means taken for obtaining as good

an administration of justice as is consistent with the degree of virtue & intelligence existing in the community. Again, a good system of finance & taxation is the means taken for rendering the necessary expenses

of government as little means to the community as is consistent with the degree of intelligence & polity which it is possible to secure in the administrator of the system. A representative constitution is a

means by which it is endeavoured to bring the general public

opinion of the community, & the individual intelligence & virtue

of its wisest members, more directly to bear upon the government

& invest them with greater influence in it, than they would

have under any other mode of organization

all government which aims at being good, is an

organization of some part of the good qualities existing in the

members of the community, for the conduct of its collective affairs ;

The greater the amount of those good qualities which it succeeds

in organizing, & the better the mode of organization, the better will

be the government.

We have now, therefore, obtained two heads between which

a rational decision may be made of what the excellence of

B_002

a set of political institutions consists in. It consists, first, of the

degree in which it promotes the moral & intellectual advancement

of the community, & secondly, of the degree in which it succeeds in organizing the moral & intellectual worth at present existing so as to exercise the most beneficial influence in the management of public affairs. We must not at the same time suppose that these two kinds of effort have no intimate connexion with one another. They have, on the contrary, the closest. The institutions which secure the best practicable management of public affairs in the existing state of moral & intellectual culture, tend by that alone to the further improvement of that state. A people who had the most just laws, the purest & most efficient administration of justice, the most enlightened administration, the fairest & least onerous system of finance, which are compatible with its existing state of moral & intellectual advancement, could scarcely fail to advance rapidly into a higher stage : nor is there any mode in which political institutions can more contribute to the improvement of the people than by doing their own more direct work well ; though this is not the only mode in which they may contribute to it. And on the other hand if their machinery is so badly constructed that they do their own particular work ill, the effect is felt in a thousand ways in deteriorating the morality & deadening the intelligence & mental activity of the people.

A form of government, or set of political institutions, is to be considered, then, in two different aspects ; of which the first & greatest is that of its operation as an agency of national education ; the other

(which is also one of the modes of the first) is the efficiency of its arrangements

for conducting the collective affairs of the community in

B_003

the state of education in which they already are, of these two parts of its operation, the last evidently varies much less, from difference of country & of state of civilization, than the first. It has even much less to do with the fundamental constitution of the government. The same mode of conducting the detailed business of government, which is good in an absolute monarchy, will be good in a constitutional government, or a democratic republic.

The laws of property, for example ; the principles of evidences & of judicial

procedure ; the mode of taxation, & of financial administration, need not necessarily be different in different

forms of government. Each of these subjects

has principles & rules of its own, which are a subject of separate study. General jurisprudence, civil &

penal legislation, political economy, are special

sciences, or rather, separate branches of the comprehensive science or art of government ; & the most enlightened doctrines on all these

subjects might be understood & acted on under any form whatever of government ; (though of course, not equally likely to be so)

& if understood & acted on, would be equally beneficial under all forms of government. It is true that these doctrines could not be applied

without some modifications to all states of society & of the human

mind ; nevertheless, by far the greater part of them would require modifications of detail only, to adapt them to any state of society sufficiently advanced to possess rulers capable of understanding them.

B_004

It is otherwise with that portion of the interests of the community which have reference to the better or worse training of the people themselves. Considered as instrumental to this, institutions require to be radically different, in different states of society, according to the state of advancement which has already been reached. In all states of human improvement except the very highest, the nature & degree of the authority which is exercised over human beings is the most powerful of all influences, except their religious belief, which unite to make them what they are. The state of different communities, in point of culture & development, ranges downwards to a condition little above the highest of the beasts ; which its upwards finishes undoubtedly short of the most elevated which is consistent with the nature of man & the general conditions of human existence. A community can only be developed out of one of these states into a better & higher, by a concourse of influences, one of the principal of which is the government to which it is subject ; & the greatest merit which a government can possess, a merit in favour of which it ought to be forgiven for any amount of other demerits, is that its operation on the people is favourable, or not

unfavourable, to the next step which it is necessary for them to take in order to raise themselves to a higher level.

For example, a people in a state of savage independence in which every one lives for himself, exempt, unless by fits, from any external control - such a people is practically incapable of making any progress in civilization until it has first learnt to obey. The one indispensable virtue, therefore, in a government, which establishes itself over a people of this sort, is that it makes itself be obeyed. For this purpose it is necessary that the form of

B_005

government be nearly, or quite, despotic. A constitution in any degree popular, one which depends on voluntary obedience, on the surrender by the different members of the community, of their individual freedom of action, would fail to enforce the one lesson which the pupils, in this state of their progress, require. Accordingly the civilization of such tribes

is always the work of an absolute ruler, deriving his power either from religion, from a personal superiority felt as equivalent to superhuman, or from foreign arms.

Again, a people of slaves are in a position one degree in advance of this. They have not this first lesson of political society still to acquire.

They have learnt to obey. But what they obey is only a direct command. They cannot confirm their conduct to a rule or law. They can only do what, & when, they are ordered to do. If a man whom they fear is standing over them & threatening

them with punishment, they obey. But if his back is turned the work remains undone. The motive determining them must be a direct appeal to their instincts : immediate hopes or immediate terror. It is not a despotism which these people want. Their only road to improvement, is by being raised from a government of will to one of law : self-government is what they have to learn ; it must not be a government of force, but one of persuasion. But as they are in too low a state to yield to the persuasion of any but those to whom they look up as the possessors of force, the sort of government for them is one which has force but seldom uses it, a sort of paternal despotism or aristocracy, something like the St. Simonian form of socialism maintaining a general superintendance [sic] over all the operations of society, so as to keep before each the knowledge of a present force sufficient to compel his obedience to the rule laid down for him, but owing to the impossibility of descending to regulate all of the minutiae of industry & life, necessarily leaving & inducing individuals to do much for & by themselves, & since they are incapable of doing anything but obey commands to learn at least to obey general commands instead of requiring particular ones. This seems the government best calculated to carry such a people through the next necessary step in human progress. Such appears to have been the general idea of the

government of the Incas of Peru ; & such was that of the Jesuits in Paraguay.

I shall not carry the illustration further. To attempt to point out what government is suited to every known state of society, would be to write a treatise not on representative government, but on political science at large. For our more limited purpose we borrow from political philosophy only its general principles. The general principle which determines the form of government suited to any particular people, is tolerably obvious. It is necessary to understand, among all the defects and shortcomings which belong to that people, what are those that are the immediate barrier to progress ; what, in short, it is which stops the way. When we know this, then, the form of government which will most certainly give them that, for want of which they cannot move forward, is the **best** government for them : with the reservation necessary in all things which are done for the sake of improvement, or Progress ; viz. that in giving them the good which they need, no damage, or as little as possible, be done to that which they already possess. A people of savages must be taught to obey, but they should not be taught that lesson in such a manner as to convert them into a people of slaves. And (to give to this observation

B_007

a still higher degree of generality) the form of government which is most effectual for carrying a people through the next stage in the road of improvement, will still be very unfit for them if it does this in

such a manner as to obstruct, or positively unfit them for, the step next in order. This evil has often been felt in history. The Egyptian hierarchy, the Chinese despotism, were very fit instruments for carrying those nations up to the point of civilization which they attained. They were stopped at that point for want of mental liberty, & individuality ; which requisites of improvement the institutions which had carried them thus far, entirely incapacitated them for acquiring : & as the institutions did not break down & give place to others, improvement necessarily stopped [In pencil] Jews different

Since then it is impossible to decide on the adaptation of forms of government to states of society without taking into account not only the next step but all the steps which society has yet to make, so far as these are capable of being at present known ; the process becomes evidently which **might** to govern all attempts to judge of the merits of forms of government. It is necessary to construct an ideal of the form of government which is best in itself, that is, which if the necessary conditions existed for carrying out its beneficial tendencies, would favour & promote all forms & degrees of progress. Having determined this, we have next to consider what are the mental & moral conditions necessary to enable this government to realize its tendencies, & what consequently are all the various defects which are liable to render any people incapable of reaping its benefits. We shall then be able to construct a theorem of the cases in which

B_008

that government may wisely be introduced, &

also to judge, in cases where it had better not be introduced, what inferior forms of polity are best adapted to carry those communities through the intermediate stages which they must traverse in order to become fit for that form of government.

Of these inquiries the last does not concern us here ; but the first forms an essential part of our subject : for we may, without rashness, enunciate above a proposition the proofs & illustrations of which will present themselves abundantly in the ensuing pages, viz. that this ideally best form of government will certainly be found in some one or other variety of the Representative System.

B_009 to B_022. [Chapter 3]

B_009

That the ideally best form of government is
representative government

It has been long, perhaps throughout the entire duration of British freedom, a common form of speech, that if it were possible to ensure a good despot, despotic monarchy would be the best form of government.

I look

upon this doctrine as implying a radical misconception of what good government is, which cannot be too strenuously contended against.

The idea as the bottom of this notion, must be that absolute power, in the hands of an eminent individual, would ensure a virtuous & intelligent performance of every one of the duties which

devolve on a government. Good laws would be respected & obeyed, bad laws

would be reformed ; the best men would be placed in all situations of trust ; justice, therefore, would be as well administered, the public burthens would be as light, & as judiciously imposed, every branch of administration would be as purely, & intelligently conducted, as the circumstances of the country, & the point which it had reached in intellectual & moral advancement , would admit.

I am willing for the sake of the argument to concede all this ; but I must

at the same time **call** attention to the vast amount of what I am conceding ;

how much more is needed to produce even an approximation to this result,

than is conveyed in the simple expression, a good despot. In fact, what would be needed to realize such a picture is not simply a good monarch, but an all seeing one. He must be able to be correctly informed of the conduct & working of every branch of administration, in every part of country ⁽⁴⁾ to its minute details ;

he must be capable, in the 24 hours per day which are all that is ⁽⁵⁾ to a King as to the humblest labourer, of giving a share of attention & superintendance [sic] to every part of this vast field ; or he must be capable at

his elevation, of discerning & selecting, among the mass of his subjects, not only

a large abundance of honest & capable men, fit to manage every branch of the public service of a nation under

B_010

supervision & control, but the small number of men of eminent virtues & talents who can be trusted not only to do without that supervision

but to exercise it themselves over others. So superhuman are the faculties &

energies required for this task that the good despot whom we are supposing can

hardly be imagined as consenting to undertake it, unless as a refuge from intolerable evils, & a transitional preparation for something better. But

my argument can afford to wave even this vast item in the account, & to suppress the difficulty vanquished. What should we then have ?

One man of superhuman mental activity managing the entire affairs of a mentally passive people. This is implied in the very idea & absolute power. The people collectively, & every **such** individual

composing it, are without any potential voice in their own destiny. They exercise no will in respect to the collective business of life. All is decided

for them by a will not their own, & which it is legally a crime for them to

resist or disobey. What sort of human beings can possibly be formed under such

a regimen ? What development can either the thinking or the active faculties

attain ? On matters of pure theory they might possibly be allowed to speculate.

On practical affairs they could at most only be suffered to suggest ; & none

but persons of real or reputed superiority of institution & ever⁽⁶⁾ could flatter themselves that their suggestions would be even known to much less attended to by, those who had the management of affairs. A person must have a very unusual taste for intellectual exercise in & for itself, who will put himself to the trouble of thought which is to have no effect on practice, or qualify himself for functions which he has no chance of even being allowed to exercise. The only sufficient incitement to mental exertion, in any but a few persons in a generation, is the prospect of some practical use to be made of its results. It does not follow that the nation must be devised of intellectual power. The ordinary business of life, that which must be performed by each individual or family for itself, is sufficient to call forth a certain amount of intelligence & practical talent.

B_011

[Left side of page. B quire 010 verso. In pencil]

Then how all the mental power in the country may be organized in some special direction (as that of conquest) by a despot.

[Right side of page. B quire 011 recto.]

But such a people will be entirely devoid of any wide range of ideas. There may be a select class of savants who cultivate science for its own sake.

There will be a bureaucracy, & a class brought up for the bureaucracy, who will be taught at least some empirical maxims of government & political administration. The remainder of the public will remain without information & without interest in all the larger affairs of humanity : or if they have any knowledge of them at all, it will be a merely dilettante knowledge, like that which people have of the mechanical arts who have never handled a tool. From this inherent necessity of despotic government there is no outlet unless in so far as the despotism consents not to be a despotism ; in so far as the supposed good & will despot repairs for the exercise of his power, & though holding it in reserve, allows the general business of government to go on as if the people really governed themselves. We may imagine him allowing freedom of the press & of the public discussion, that a public opinion might form itself freely on national affairs. He might allow local interests to be managed without the control of government, by the people themselves. He might even surround himself by a council or councils of government of the nature of a representative assembly, freely chosen by the whole or some portion of the people ; still holding in his own hands the power of taxation, & the supreme legislative as well as executive power. Were he to do all this & thus far to obedient as a despot, he would do away, in equal degree, with the characteristic evils of a despotism. Political activity, & capacity for public

affairs, would be no longer prevented from growing up in the body of the people ; & a public opinion would form itself, not the mere echo of the government. But with this begin new difficulties. This public opinion, independent of the monarch, dictation must be either with him or against him : if it is not the one, it will be the other.

B_012

[Left side of page. B quire 011 verso.]

”λ The despotism being then chiefly nominal, would possess very few of the advantages supposed to belong to absolute monarchy ; which it could only realize in an imperfect degree the benefits of a free government, since however great an amount of liberty the citizens might practically enjoy they would never forget that they held it on sufferance & by a concession which, if the constitution of the state remained inviolate, might any day be resumed.

[Right side of page. B quire 012 recto.]

All governments must displease many persons, & those persons having now regular organs & permission to express their sentiments opinions adverse to the measures of government will often be expressed.

What is the monarch to do if these unfavourable opinions are in the majority ? Is he to alter his course ? Is he to defer to the majority ? If so he is no longer a despot, but a constitutional king ; a permanent & immovable organ or prime minister of the people. If not he must either put down the opposition by the arm of power, or there

will arise a permanent antagonism between a people & one man which can have but one possible ending. It is doubtful if even a religious principle of passive obedience “right divine” would ⁽⁷⁾ against such a position. The monarch would have to succumb, & conform to the conditions of constitutional royalty, or give place to some one who would. ʔλ

I am far from condemning, in cases of great exigency, the assumptions of despotic power in the form of a temporary dictatorship. Free nations have often, in times of old, conferred such power by their own choice, ⁽⁸⁾ it. The only effectual medicine for diseases of the body politic which could not be got rid of by less violent means. But its acceptance, even for a time strictly limited much more for an indefinite duration, can only be justified, or **ever** excused, if, like Solon or Pittacus, the despot employs the whole of the power he assumes in removing the obstacles which exclude the country from the enjoyment of freedom. A good despotism is an altogether false ideal, which practically becomes the most senseless & dangerous of Chimeras. Evil for evil, a good despotism in a country at all advanced in civilization is more mischievous than a bad one, for it is far more relaxing & enervating to the thoughts, feelings, & energies of the people.

It was the despotism of Augustus which prepared the Romans for Tiberius. If the whole tone of their mind & character had not

B_013

been prostrated by that mild slavery, they would have had spirit enough left

not to endure the more odious one.

We shall find that the ideally best form of government is that in which the sovereignty, or supreme controlling power in the last resort, resides in the entire aggregate of the community, & in which every individual in it has not only a voice in the exercise of that ultimate sovereignty, but is, at least occasionally, called on to take an actual part in the government, by the personal discharge of some public function or functions.

To test this proposition it must be examined in reference to the two branches into which, as was shown in the last chapter, the inquiring into the goodness of a government conveniently divides itself, viz. how far it promotes the good management of the affairs of society in the existing states of the faculties, moral, intellectual & active of its various members & what is its effect in improving or deteriorating that state.

It will be remembered, that I am not here concerned in showing that a completely popular government is always practicable that which will either secure the greatest amount of benefit consistent with the existing state of the general mind, or will tend most to the improvement of that state. Neither of these propositions would be universally true. What I maintain is, that it is ideally the best that is to say, that in the circumstances suitable to it, (or in other words when it fulfils the three fundamental conditions) it is attended with greater amount of beneficial consequences of both kinds, it is more favourable to present good government

& promotes a better & higher form of character in the community which partakes of it, than any other form of government whatever.

Its superiority in regard to the attainment of the greatest amount of present wellbeing compatible with the existing

B_014

[Left side of page. B quire 013 verso. In pencil]

Examine the Bentham doctrine ?

[Right side of page. B quire 014 recto.]

mental condition of the community, rests upon two principles, of as universal

truth & applicability as any propositions which can be laid down respecting

human affairs. The first is, that the rights & interests of every or any person

are only secure from being overlooked, when the person interested is himself able, & habitually disposed, to stand up for them. The second is

that the general prosperity attains the greatest height, & is the most widely

diffused, in proportion to the amount & variety of the personal energies which

are enlisted in the promotion of it. B

Putting these two propositions into a shape more peculiarly appropriate

to our present subject ; human beings are only secure

against evil at the hands of others in proportion as they have the power of being, & are, self-protecting ; & they only achieve a high amount

of success in their struggle with nature, in proportion as they are self-dependent, & rely on what they themselves can do, not on what others do for them.

From these two principles it arises that all free states, whether great or small, have both been freer from social injustice & crime, & have attained far more brilliant prosperity than any others, or than themselves after they have lost their freedom. All free states, provided they have been able to remain free, have been both better governed & more prosperous than the contemporary subjects of monarchical or oligarchical despotism.

The Greek cities compared with the Persian satrapies, the Italian republic & the free towns of Flanders & Germany compared with the feudal monarchies of Europe, Switzerland, Holland & England compared with Austria or ante-revolutionary France, are cases too evident to require insisting on. The superior prosperity is too obvious to have ever been denied ; the superiority in government

B_015

& social condition is sufficiently proved by the prosperity, & is manifest besides in every page of history. If we compare, not one age with another

but the governments which coexisted in the same age, no amount of disorder

& insecurity which exaggeration itself can maintain to have existed in the publicity of the free states of former ages can be compared for a

moment with

the odious trampling upon the mass of the people which pervaded the whole life of the monarchical states or with the terrible & disgusting individual tyranny which was of daily occurrence under their fiscal arrangements & in the securing of their frightful courts of justice.

It must be acknowledged that these benefits of freedom, so far as they have been realized, were obtained by the extension of the privileges of freedom to a part only of the community ; & that a government in which they are extended impartially to all, is a desideratum still unrealized. But though every approach to it has an independent value, & in many cases more than an approach could not in the existing state of general improvement, be made, yet the participation of all in those benefits is the ideally perfect form of free government. In proportion as any are excluded from it, the interests of the excluded are without the degree of protection accorded to the rest & they themselves have less scope for, & less encouragement to that individual caution for the benefit of themselves & of the community to which the general prosperity is always proportioned.

Thus stands the case as it regards present well being : the good management of the affairs of the existing generation. If we next consider the influence of the government on human character, we shall find the superiority of popular government over every other to be still more decided & unquestionable.

In considering this question it is necessary to make up our minds

which of two common types of character is that which, for the general

B_016

good of humanity, it is most desirable should prevail ; the active, or the passive type ; that which struggles against evils, or that which endures them ;

that which bends to circumstances, or that which endeavours to bend circumstances to itself.

It is evident enough that neither of these types is separately perfect

: that the characters of each require to be more or less modified by those of the

other. There are inevitable evils in every lot ; & there are avoidable, & remediable ones. It is a fault to be impatient under the former ; & it is a fault, though of another kind, to be patient under the latter.

The commonplaces of moralists & the general sympathies of mankind

are in favour of the passive type.

Energetic characters, may be admired but the acquiescent & submissive are those which

men personally prefer.

The passiveness of our neighbours seems to **play** into the hands of our own activity. Passive characters are less of **an**

obstruction in our own way. A contented character is not a formidable rival. Yet nothing is more certain than that improvement

in human affairs is wholly the work of the non-contented

characters ; & moreover that it is much easier for the active

mind to acquire the virtues of patience, than for the passive one to

acquire those of energy

Of the three varieties of mental excellence, intellectual, active, & moral, there never could be any doubt in regard to the two first on which side lay the preponderance[sic]. Intellectual superiority of all kinds is the fruit of the active exertion. Enterprise, the eager desire to better our condition, is the sauce of talent, even speculative much more practical. The intellectual culture which goes with the other type, is of that feeble & vague description which alone is called forth in a mind which stops at amusement, or at simple contemplation. There is no test of real & vigorous thinking of that which ascertains truths instead of dreaming dreams but successful application to practice ; & where that purpose does not exist to give definiteness & precision to thought, it produces nothing better than the mystical metaphysics of

B_017

the Pythagoreans or the Veds[sic]. With respect to practical improvement the case is still more obvious. The character which improves human life is that which struggles with natural powers & tendencies, not that which gives way to them. The self-benefitting qualities are all on the side of the active & energetic character ; & the habits & conduct which promote the advantage of each individual member of the community, are those which conduce most in the end to the advancement of the community as a whole.

But on the point of moral preferability, there seems at first sight

to

be room for doubt . A passive character, which yields to obstacles instead of

striving to overcome them, may not indeed be very useful to others, no more

than to itself, but it might be expected to be at least inoffensive.

Contentment

is traditionally one of the first of moral virtues. But it is

entirely an error to suppose that contentment is the natural attendant

on passivity of character : & unless it is, all the moral consequences

are mischievous. Where there exists a desire for things not possessed the mind which does not potentially

possess them by means of its own energies, will look with hatred & malice

on those who do. It is the person who is bestirring himself with hopeful

prospects to gain riches, who feels good will towards others engaged in

or who have succeeded in the same pursuit. And when this is the

common case, those who are not equally successful have had the tone

given to their feelings by the general habit of the country. If they have

not bettered their condition they ascribe it to their not having tried, or

if they have tried, think it is their own fault, or their own personal

ill lack. But among a people who desire what others possess, yet do not

strive for it, if there is not incessant grumbling that

fortune does not do for them what they do not attempt to do for themselves

the **soil** is at least most productive of envy & malice towards those who have

what they have not. Accordingly this is the common character of society

in a passive state of the general energies. Just in proportion as success

in life **habitually** attributed to fatality or accident & not to exertion, in that

B_018

proportion does the envious character prevail. The most envious of all mankind are the Asiatics. In all Oriental moralists, in all Oriental tales, the envious man occupies a most conspicuous place ; he is the terror of all who possess anything desirable, be it palace, a handsome child, or even good health & spirits ; the supposed effect of his mere look constitutes the all pervading superstition of the evil eye. Next to the Orientals in envious disposition came the Southern Europeans. The Spaniards pursued all their great men with it, embittered their lives, & generally succeeded in putting an early stop to their successes. In the French, who are essentially a southern people, the double education of despotism & Catholicism has, in spite of their impulsive temperament made submission, & endurance at once the characteristic of the people & their most received notion of wisdom & excellence ; meanwhile envy of one another, & of all superiority, though not reaching the height of Orientals or Spaniards, is a pervading feeling to a degree which the self helping & struggling Anglo-Saxons have no experience of. There are, undoubtedly in all countries, contented characters, who not merely do not seek,

but do not desire, what they do not already possess, & these naturally do not feel ill will towards those who have an apparently more favoured lot. But

the great mass of apparent contentment is real discontent, combined with

indolence, & while it takes no legitimate means of raising itself, delights in bringing others down to its own level. And if we look narrowly

even at the cases of innocent contentment, we shall perceive that they only excite our admiration, when the indifference is solely to improvement

in external circumstances, & is combined with a striving for perpetual advancement in spiritual worth, or with a disinterested zeal to benefit others.

The contented man, or the contented family, who have no ambition to make any one else happier, or to improve themselves in moral excellence

excites in us no admiration. We rightly consider this sort of contentment as mere unmanliness & want of spirit. The content which we admire is either the ability to do cheerfully without what cannot be had, or the just appreciation of the comparative value of different

B_019

[Left side of page. B quire 018 verso.]

(a) Nothing can be more remarkable to those who live in France, after having

lived in England, than the passive endurance of the French under avoidable **only**.

If an English railway train stops, or lingers on the road, **scores** of the passengers require

to know the reason why ; & if the reason is not satisfactory, the next day some

one or more of them **unto** to the **Times**.

The French, though a naturally more impatient people, never seem to concern themselves about the matter. And this difference runs through

most of the concerns of life.

[Right side of page. B quire 019 recto.]

objects of desire, & the willingness to dispense with the less in order to pursue

the greater. Now there are excellencies most natural to the character in proportion

as it is actively engaged in **endeavouring** to improve its **lot**. He who is constantly

measuring his activity against difficulties, learns what are the difficulties

insuperable to him, & what those, the overcoming of which is not worth the

effort. He whose thoughts & activities are all needed for, &

habitually employed in, practicable & useful enterprises, is the person of all

others least likely to let his mind dwell with habitual discontent upon things not worth obtaining, or not worth **his** attaining. Thus the active self helping character is not only the best in itself, but it is the surest mode of requiring all that is really desirable or excellent in the opposite

type.

The striving, go-ahead character of England & the United States is only a subject of disapproving criticism on account of the very secondary objects on which it commonly expends its energies. In itself it is the foundation of all hope for the general improvement of mankind. It has been remarked that whenever anything goes amiss, the impulse of French people is to say, *Il faut de la patience* ; & of English people. What a shame. The people who think it a shame when anything goes wrong - who rush to the conclusion that the evil could have been & ought to have been prevented, are those who in the long run do most to make the world better^(a). If the desires are low placed, if they extend to little beyond physical comfort, & the show of riches, the results of the energy will be little more than the continual extension of man's power over nature ; but this in itself is making room & preparing the mechanical appliances for the highest intellectual & social achievements & while the energy is there, it is sure to be applied by some, & there are always hopes that it may be applied largely & effectively, to the perfecting not merely of man's outward conveniences but of his inward nature. Inactivity, unaspiringness, absence of desire, is a far more fatal hindrance to human improvement than any misdirection of

B_020

the activities ; & it is that which keeps back, in a savage or semi savage state, all that vast majority of the human race who have not yet emerged from such a condition.

Now there can be no doubt whatever that the passive type of character is the one principally favoured by the government of one or of a few & the active self helping type by that of the Many. Submissiveness to the prescriptions of men as if they were necessities of nature, is the lesson practically inculcated by all governments upon those who are wholly without participation in them. The law, or the will of superiors must be passively yielded to. It is otherwise when a human being feels under no insuperable external restraint but that of the necessities of nature, or mandates of society which he has his share in imposing & which it is open to him, if he thinks them wrong to make a public manifestation of his dissent from, & exert himself actively to get altered. No doubt, under a government partially popular, this freedom may be exercised even by those who are not partakers, in the full privileges of citizenship. But it is a great additional stimulus to any one feelings of self help & self reliance when he starts from an even ground & has not to feel that his success depends upon the impression he can make upon the sentiments & dispositions of a body of whom he is not one. The maximum of the invigorating effect of freedom upon the character is only obtained when the person acted on either is or has it

in his power to become, a citizen as fully privileged as any other. But what is still more important than this matter of feeling, is the practical discipline which the whole character obtains from the occasional demand made upon the citizens to exercise for a time & in their turn some public function. Notwithstanding the great defects of the social system & moral ideas of antiquity, the practice of the dicastery & the ecclesia raised the intellectual standard of an average Athenian citizen far beyond anything yet experienced in any mass of men ancient or modern. Among innumerable proofs, manifest in every

B_021

page of our great historian of Greece, it is sufficient to observe the high quality of the addresses which their great orators deemed best calculated to influence their understanding & their will. The same benefit, though in a much less degree, is produced on English citizens of the lower middle class by the liability to serve on juries & to serve parish offices ; which though it does not occur to so many nor is so continuous as to approach to the public education which every citizen of Athens obtained from his democratic institutions, must have a sensible effect in developing the intelligence & extending the range of ideas. More than all, the participation of the private citizen, if even rarely, in public functions, is one of the most salutary kinds of moral institution.

Where it does not exist, there is no feeling whatever that a private family in no eminent social situation, **over** any duties to society, except to obey the laws, & submit to the government. There is no unselfish sentiment of identification with the public. All the thoughts, all the feelings of interest & of duty are absorbed in the individual & in the family. There is not a thought of any collective interest, of any objects to be pursued jointly with, but only at the expense of, & in competition with others. A neighbour is not an ally, or an associate, however he is never engaged in any common undertaking for the good of both ; he is therefore only a rival. Thus private morality suffers while public is actually extinct. Were this the only possible state of things, the utmost aspirations of the lawgiver or the moralist could only reach to **rendering** the bulk of the community harmless ; making then a flock of sheep, innocently nibbling the grass side by side, & not wolves **merging** upon one another.

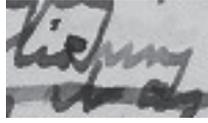
From these accumulated considerations it is evident that the only government which can fully satisfy all the exigencies of the social state, is government in which the whole people participate ; & since they cannot in any community exceeding a single small town, participate

B_022

personally in any but some very minor portions of the public business, it follows that the ideal type of good government must be representative.

注

(1) 筆者たちが翻刻できなかったものを画像で示す。以下同じ。



(2)



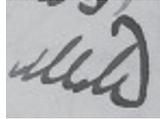
(3)



(4)



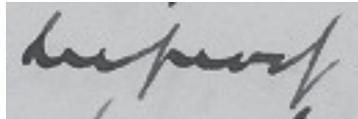
(5)



(6)



(7)



be proof[?]

(8)



ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』自筆草稿(川又・吉野・荒井・ロックリー)

第4次産業革命時代における ソーシャル・キャピタルの意義

—機械への信頼の醸成—

朴 珎 怜

目次

- 1 はじめに
- 2 第4次産業革命の時代
 - 2.1 技術革新による社会の変貌
 - 2.2 所有から共有へ
- 3 ゲーム理論によるソーシャル・キャピタルの測定—信頼と規範—
 - 3.1 公共財ゲーム
 - 3.2 信頼ゲーム
 - 3.3 AIに対する信頼ゲームの実験結果
- 4 考察—人間とAIとの関係—
- 5 まとめ

キーワード

ソーシャル・キャピタル、信頼、規範、人間、AI、機械、信頼ゲーム、ゲーム理論

1 はじめに

本研究では、信頼ゲーム実験から得られた結果に基づき、第4次産業革命時代におけるソーシャル・キャピタルの意義、中でもソーシャル・キャピタルの構成要素である信頼と規範に注目し、信頼ゲームの実験結果を踏まえ、第4次産業革命時代にソーシャル・キャピタルが

どのような役割を果たすのかを考察する。

IoT や AI、ロボット技術の発達により従来の「所有する社会から共有する社会へ」時代が変化している。これら技術により、モノの共有はもちろん場や知識を共有することが容易になり、生活や作業効率がさらに向上されている。また、個人は手軽に、そして匿名でこれら技術を利用できるので、利便性が高い。その反面、相手が特定できない状態で、これら技術を利用するため、デマ流しや誹謗中傷、盗撮、共有物の破損などの被害が出やすいなどの負の側面をも持つ。これら先端技術を利用した社会システムが本来の目的に即して機能するためには、負の側面を補うものとして、信頼が担保されなければならない。そこで必要とされるのがソーシャル・キャピタルである。

ソーシャル・キャピタルは、信頼、規範（互酬性の規範）、ネットワークで構成される。ある集団ないし社会において個人と個人の信頼の下で、モノや場、時間を共有し、お互い助け合う。人を助ければ、いずれ自分も助けてもらえるという信頼があるからこそ、助ける行動に出るし、また、助けてもらった互酬として、相手を助けてあげるという助け合いが成立する。経済学においては、個人は合理的選択をするとされる。そのため人を助けてあげれば、助けてもらえるという信頼がなければ、助ける行動には出ない。この信頼を維持させるものとして規範がある。

ある集団ないし社会における社会規範は、共同体の社会システムがうまく機能するために守らなければならない。法律のような規範は強制力を持つため守られるが、社会規範は強制力を持たない。そのため、経済学では便益だけを享受するフリー・ライダーが生じ、社会的ジレンマ（囚人のジレンマ）に陥ると指摘する。一方で、協力規範が機能するため、効率性が損なわれることなく、共同体の社会システムが機能するという実証研究もある⁽¹⁾。

本研究では、第4次産業革命の時代におけるソーシャル・キャピタルの意義について考察を行う。まずは、第4次産業革命時代の社会を

展望する。次にゲーム理論を用いた信頼と規範に関する先行研究を概観し、第4次産業革命時代のソーシャル・キャピタルのあり方を展望する。

2 第4次産業革命の時代

2.1 技術革新による社会の変貌

第4次産業革命時代⁽²⁾には、IoT技術で収集されたビッグデータがAI (artificial intelligence: 人工知能、以下AI) により分析され、これら分析情報はロボットや電子機器等、高度な技術力を持つ機械を介在して利用できる。

日本内閣府は「Society 5.0」を提唱しており、第4次産業革命による未来社会を展望している。これは国連が提唱する「持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs)」をも達成できるものとしている。内閣府⁽³⁾によれば、これまでの情報社会、つまり人がクラウドにアクセスし、情報を入手・分析する社会を Society 4.0 と定義している。さらに Society 5.0 では、AIの登場による技術革新が注目されている。AIはビッグデータを用いて分析することで高付加価値な情報を提供する。そして、AIはこれら情報に基づき、ロボットや電子機器等の機械に指示を行う。Society 5.0では、AIによる技術革新により、あらゆる産業における諸問題が解決され、生活の質が向上され、快適な生活が営為できる。具体的事例として、まず交通手段では、ビッグデータを用いたAIの解析情報が自動運転自動車のセンサーに送られ、渋滞を回避でき、事故を防ぐことができる。そして、カーシェアや公共交通を自由に乗り換ええるため、交通の利便性が向上する。また、医療・介護の分野では、自動健康診断による生理・医療データの共有で、病気の早期発見と治療、ロボットを利用した介護支援が受けられる。農業では、生育に合わせた天候予報やトレンドなど市場情報が提供される。また、農作業が自動化され、超省力・高生産が実現される。防災では、それぞれの個人にあった情報が発信されることで、安全に

避難でき、また迅速かつ適切な救助や支援物資の搬送が行える。その他にもエネルギーやものづくり、食品関連分野においてもこれら先端技術が活用され、リスクの回避、コスト削減などにつながる。AI技術の利用により持続的な経済発展が実現でき、諸問題が解決され、社会便益が向上される。

一方で、第4次産業革命技術は負の側面に関する懸念もある。米国映画「ターミネーター」でみるようにロボット（機械）が人間を征服するまででなくても、人間社会が機械のコントロール下におかれることはあり得る。個人情報漏洩などのセキュリティー問題や、SNSなどを通して人間関係の範囲が拡張する反面、関係性は弱くなることに問題があるという指摘もある。ビッグデータを用いたAIによる高度な分析情報は、ロボットや電子機器（機械）を通して利用できるが、これら技術に頼りすぎると、いざ問題が発生した際に対応できなくなる恐れがある。2011年東日本大震災の時には、実際に携帯電話の基地局が津波により電源を損失したため、携帯電話などのモバイル電子機器が利用できなくなり、情報入手や安否確認の連絡ができなくなった実例がある。第4次産業革命時代における固有のリスクを把握し、備えることが肝要である。

2.2 所有から共有へ

産業革命以降は、大量生産が進み、モノを所有し、大量消費する時代であった。第4次産業革命により、これからは「所有から共有」の時代に変わりつつある。代表的な共有事例としては、ウーバー（Uber）による自動車やヘリコプターのような乗り物、エアビーアンドビー（Airbnb）による住まいの共有などがある。また、サイバー空間における共有は進んでおり、2000年代初頭にはサイバー空間で誰もが場所や時間を拘束されることなく自由にOS開発に参加し、協力してリナックス（Linux）を開発した事例は有名である。OSだけでなく、ウィキペディア（Wikipedia）のような知識共有サイトでは、自由に情報を書き込

み、情報や知識を共有する場がある。このような技術発展にともなう共有と協力はさらに広がりつつある。

これまで地域社会において、共有と協力は、顔見知りと直接的に、または人を介して間接的に（顔見知り、あるいは顔見知りではない人と）行われてきた。農業や漁業などの第1次産業を中心とした暮らしでは、地域社会で用水路や灌漑施設、牧草地などを共有し、農作業や魚とりなどの作業は協力が必要であった。そして、地域社会における諸問題は構成員たちによる助け合いで解決しており、ソーシャル・キャピタルの意義はとりわけ重要であった。

第4次産業革命時代においては、電子機器（機械）を介在して、知らない人と間接的に共有と協力を行う。乗り物の共有や場所の貸し借りは、電子機器（機械）を介在して仲介業者を通して行う。サービスを提供する個人とサービスを楽しむ個人は、仲介業者側に登録された個人情報や利用履歴による信用度に基づいて、取引をする。また、知識や情報の共有も電子機器を介在してサイバー空間にて、自由にやりとりする。

これまでの「地域社会」と、第4次産業革命以降の「サイバー空間」での、共有と協力の大きな違いは、顔見知りと直接的にやりとりをする対面式か、あるいは電子機器（機械）を介在して顔の知らない誰か（あるいは顔見知り）と間接的にやりとりをする非対面式かにある。

いずれにしてもこのような共有と協力の前提条件として、ソーシャル・キャピタルを構成する信頼、規範（互酬性の規範）、ネットワークがある。

3 ゲーム理論によるソーシャル・キャピタルの測定 —信頼と規範—

ソーシャル・キャピタルの構成要素である信頼や規範（互酬性の規範）について、ゲーム理論を用いた実験による研究が進んでいる。信頼を計測する実験としては、Joyce Bergらによる信頼ゲーム実験があり、

協力すれば信頼が得られることを実験から明らかにした⁽⁴⁾。また、信頼と規範を測定する実験として、Elinor Ostrom らや Ernst Fehr らによる公共財ゲーム実験がある。Ostrom は、社会的ジレンマ（囚人のジレンマ）問題を解決できるとして、協力規範の存在を主張した⁽⁵⁾。Fehr らは、処罰により、信頼が保たれることを実験から明らかにした。Berg らが行った信頼ゲームの実験では、預ける金額で信頼度を、返す金額で互酬（互酬性の規範）を測定している。

3.1 公共財ゲーム

経済学においては、信頼と規範に関してゲーム理論を用いて明らかにする研究が進んでいる。公共財ゲームは、複数人のプレーヤーが一つのグループになり、繰り返しゲームを行う。実験者は被験者のプレーヤー全員に同額のカネを渡す。プレーヤーは自己保有額から公共プールにいくらか自由に寄付できる。寄付金の金額は倍になり、プレーヤー全員の人数分に分けて再分配される。つまり、全員全額を寄付することが最適である。しかし、個々のプレーヤーの合理的選択は、0円を公共プールに寄付することであり、全員がこのような合理的選択をすれば、囚人のジレンマ・ゲームになる。合理的プレーヤーは、自分以外のプレーヤー全員が全額を寄付し、自分だけが0円を寄付することで、利得の最大化が得られる。こうした場合には、フリー・ライダー問題が生じる。

このような囚人のジレンマ（社会的ジレンマ）やフリー・ライダー問題を解決するには、処罰が有効であることを証明した研究がある。Fehr らは、公共財ゲームのプレイで、処罰付与を導入することによって協力率が大きく上昇したことを明らかにした。処罰を与えるためには処罰者自身にもコストがかかるが、ゲームに参加する当事者のみならず、ゲームに参加せず観察のみを行う観察者においても処罰行動がみられたという⁽⁶⁾。

一方で、囚人のジレンマやフリー・ライダーを排除するために、報

酬が処罰以上に公共の場において協力を維持することに効果的であるとの研究がある (Rand, et al. 2009)。処罰を与えた場合では平均の寄付額が減少したが、報酬を与えた場合には処罰を与えた時より協力維持に有効であったという。寄付を維持するために必要なのは、処罰そのものではなく、相互作用の可能性 (the possibility of targeted interacting) であると説明する。

グループの利得最大化を達成するために、プレーヤー全員が全額を寄付し、グループ全員に平等な利得が再分配されるように意図的に協力的行動を行う場合がある。Ostrom は、社会的ジレンマ (囚人のジレンマ) 問題を解決できるとして、協力規範の存在を主張した。ゲーム理論の公共財ゲームを用い、世界の灌漑施設の事例を取り上げ、社会的ジレンマに陥ることなく、協力規範に基づいて上手に運用されることを証明している。Ostrom (2005) は、共有された戦略 (shared strategies)、規範 (norm) を区別する。共有された戦略は合理的選択であり、規範は、適切・義務であると説明する。

これらはグループ内のプレーヤー間、すなわち所属する集団や社会の構成員間で信頼を維持させるためには、処罰や報酬が機能していることが重要であることを如実に示している。

3.2 信頼ゲーム

ゲーム理論を用いた信頼に関する研究がある。プレーヤーがペアとなり、繰り返しゲームを行う。まず、実験者は被験者のプレーヤー A に金額 w (例えば \$10) を渡す。プレーヤー A は x_1 をプレーヤー B に預ける。その際に、プレーヤー B は 3 倍になる金額 $3 \times x_1$ を受け取ることになる。プレーヤー A には $w - x_1$ が残る。次に、プレーヤー B は、 $3 \times x_1$ から x_2 をプレーヤー A に返す。最終的に、プレーヤー A は、 $w - x_1 + x_2$ を受け取り、プレーヤー B は、 $3 \times x_1 - x_2$ を受け取ることになる。ここで、プレーヤー A が預けた金額はプレーヤー B に対する「信頼」であり、プレーヤー B が返した金額はプレーヤー A に対す

る「互酬」である。(Berg, et al. 1995)

プレイヤー A は、全額の \$10 をプレイヤー B に渡し、プレイヤー B は受け取った \$30 の半額である \$15 をプレイヤー A に返すことで両者とも平等な利得が得られる。しかし、プレイヤー A とプレイヤー B が合理的選択に出れば、プレイヤー A は \$0 を預け、プレイヤー B が \$0 を返すことになる。

Berg ら (1995) の実験結果によれば、プレイヤーは過去のプレイでの行動情報を知らされるかどうかによって預ける金額と返す金額が変わるといふ。プレイヤーの行動情報を知らせる (social history) 時は、行動情報を知らせない (no history) 時に比べ、預ける金額と返す金額が増える。裏切り行為を行うプレイヤーに対しては、信頼が低下するため、相手のプレイヤーも裏切る可能性が高い。つまり、裏切り行為を行った行動の情報があるプレイヤーに対しては、相手も裏切るため、獲得金額が下がってしまうのである。一方で、協力行動を行うプレイヤーに対しては信頼が高まる。先手プレイヤーも高金額を預け、後手プレイヤーも協力してもらったことへの互酬として、独り勝ちにならないような金額配分を行う (Berg, et al. 1995)。プレイヤーは自分の「信頼」を保つために、預ける金額を多く設定するのである。

お互い協力し合う状態を「社会的最適」といい、お互いが裏切る状態をナッシュ均衡という (Glaeser, et al. 2000)。

3.3 AI に対する信頼ゲームの実験結果⁽⁷⁾

稲葉研究室では、信頼ゲームを用いて AI (機械) と人間に対する信頼を測定する実験を行った。実験者が被験者に一定のポイントを渡し、被験者であるプレイヤーはペアを組み、繰り返しゲームを行う点では上記で紹介した信頼ゲームと同様である。この実験で新しい点は、人間対人間の他、人間対機械がペアを組んで実験を行ったことにある。ここで機械は第4次産業革命時代を代表する AI を想定したものである。人間対人間である場合と人間対機械の場合、預ける金額、返す金額の

設定などにどのような違いが出るのかを実験で観察した。

その結果、相手が人間である場合には、自分と相手が平等になるように預ける金額を設定するが、相手が機械の場合には自己利得が多くなるように預ける金額を設定することがわかった。実験結果の一部ではあるが、上記結果からは、機械相手の場合に比べ、人間相手の場合の方が、信頼が高いことが読み取れる。

4 考察—人間と AI との関係—

稲葉研究チームによる信頼ゲームの実験結果からは、人間に預ける金額よりも機械に預ける金額の方が少ないことがわかった。これは、機械を、人間と同じプレイヤーとして扱っていないことと解釈できる。

人間相手であれば、「良心的な行動をとらないと非難されそう」、「平等にしないと相手に悪い」などと考えているのかもしれない。一方で、機械が相手ならば、「少々ごまかしても良い」、「感情がないから、ぞんざいな扱いをしても良い」という考えを持っているのかもしれない。このように人間と機械に対する考えや行動が異なる理由は、それぞれに異なる規範を当てはめようとしているためと考える。

なぜ人間と機械に異なる規範を当てはめようとするのかは、「相手に対する期待（信頼の度合い）」が異なるためであろう。稲葉研究チームの信頼ゲームの実験結果では、プレイヤーとして人間に対する信頼より、機械に対する信頼が低いため、人間よりも機械に預ける金額が低い結果となったといえよう。

なぜ人間に対する信頼より、機械に対する信頼が低いのか。人間は相手の行動を評価できる能力を持っているが、機械はこのような評価能力を持っていないと考えることから、機械に対する信頼は下がる実験結果となったといえる。つまり、機械に対しては、自分が協力的行動に出た場合に、機械も協力的、ふさわしい互酬を返してくれるかどうか疑問を抱いていたのである。

人間は相手の行動を認識して評価できるが、機械は相手の行動を認識して評価できないと思っていたと考える。つまり、機械は自分の行動が良心的か不平等かなど評価できないと思ったため、自分が不平等な行動をとってもバレない、匿名性が保たれる、と考えたことから、機械には低い金額を設定したと解釈できる。このような状況では、モラル・ハザードやフリー・ライダー問題が生じることが予想される。

従来の地域社会では対面形式の付き合いだけであったが、サイバー空間では、従来に比べ複雑で拡張したネットワークが形成されるようになり、遠隔地とも非対面形式で付き合いが可能となった。顔見知りと直接的に付き合うのではなく、モバイル機器などの機械を介在しての付き合いには、匿名性が保たれる。匿名性を利用し、悪質な行為を行うものも出現する。

サイバー空間でのデマや誹謗中傷の書き込みは、非倫理的で悪質であっても、法律上では表現の自由を妨害するとして削除を強いることはできない。モラル・ハザード問題を解決するためには、行動情報 (social history) の開示が有効である。Berg らの信頼ゲーム実験から明らかになったように、行動情報 (social history) の開示が、行動情報が開示されない (no history) 場合よりも信頼性と互酬性が向上する。したがって、サイバー空間における取引で、信頼度を上げるために、実名化またはこれまでの行動経歴に関する情報開示の義務付けが有効であると考えられる。

フリー・ライダー問題は、例えば、情報発信や知識共有の場面で想定できる。Wikipedia は誰もが自由に書き込みでき、情報・知識を共有できるサイトである。Wikipedia では会社運営のため定期的にサイト閲覧者に寄付を募っており、寄付有無や寄付額は閲覧者個人の意思に任せている。ほとんどの人は情報を享受するのみで、情報・知識の書き込みや寄付は行わない。

Ostrom の言う協力規範は、所属する集団または社会で、公共財またはクラブ財の中で機能することが多い。ところが、第4次産業革命技

術を利用したサイバー空間は、多数の個人が匿名状態で自由に利用できる特徴を持つ。そのため、知識や情報の共有については、利用者全員に協力規範が働くことは難しい。しかし、知識や情報の共有には、不特定多数の人が参加しない方が良い場合もある。知識や情報の根拠が示されないままデマや偽知識が書き込まれ、共有される危険性が高いためである。知識や情報の共有は、信頼できる発信元の確保が重要である。無論、サイト運営を目的とした寄付に、サービス利用者が参加し、フリー・ライダーが存在しない方が望ましいが、世界的に有名なサイトの場合は、該当サイトを利用する人が多いため、利用者全員の寄付がなくても多額の寄付が集まる。

このようなモラル・ハザード問題やフリー・ライダー問題への取り組みの一つとして、日本総務省では有識者会議「プラットフォーム・サービスに関する研究会」を開き、偽ニュースに関する防止対策のために、google, Yahoo!, Facebook, LINE などのプラットフォーマーに自主規制を設けることを呼び掛けている。プラットフォーマーの自主規制は、サイバー空間で社会的規範として機能するようになる。そのため、インターネットを通して拡張したサイバー空間の付き合い（ネットワーク）には、信頼が保たれ、第4次産業革命時代におけるソーシャル・キャピタルの質が向上できると考える。欧州委員会（EC: European Commission）においても、ハイレベル専門家グループ（HLEG）を組織し、偽ニュース対策に関する政策を作成し、公表している。世界がIoT技術でつながる中、日本国内だけではなく、世界で通用するグローバル・スタンダードの整備が急務である。

5 まとめ

ソーシャル・キャピタルは、地域社会の人々が主に対面の紐帯でつながれていることを前提に、近隣住民と助け合うことで諸問題解決し、地域社会の便益向上に役立つ。第4次産業革命時代には、インターネッ

トやモバイル電子機器の普及が広まり、AIによるビッグデータの分析情報が簡単に利用できるようになった。このことから、高度な技術力を持った機械を介して、付き合いの範囲が拡大し、同時に見ず知らずの相手との弱い紐帯でつながるようになった。これまでに、ソーシャル・キャピタルは、対面形式の付き合い、紐帯につながれていることで機能するとされてきた。しかし、第4次産業革命時代においては、機械を介した非対面形式の付き合いで、弱い紐帯でつながるようになった中、ソーシャル・キャピタルはどのような意義を持ちうるのだろうか。

奥山・八下田による実験結果からは、人間に対する信頼より、機械に対する信頼の方が低いことがわかった。モバイル電子機器を利用し、IoTやAI技術を利用した社会では、機械（モバイル電子機器、AIなど）を介して不特定多数が匿名で取引を行う。このような現状では、機械（モバイル電子機器、AIなど）に対する信頼が、人間に対する信頼より、低いままである。

サイバー空間における社会的規範が機能することで、機械（モバイル電子機器、AIなど）への信頼は上がる。第4次産業革命時代において、ソーシャル・キャピタルが有効に機能するために、機械（モバイル電子機器、AIなど）に対する信頼を上げ、集団ないし社会の構成員として受け入れる必要がある。

信頼を維持させるものとしては、規範があるが、欧州委員会（EC: European Commission）や総務省が提示する規制の他、サイバー空間においても社会的規範が自然発生的に生じると考える。個人間の相互了解のもとで、他者が規範に従うことを期待し、自分も規範に従うことで信頼が維持される。または、自分の利得を最大化させるよりも集団や社会全体にとって利得になる協力規範が発生⁽⁸⁾し、信頼が維持される。第4次産業革命時代の社会システムが適切に駆動するために、ソーシャル・キャピタルは依然として重要な役割を果たすのである。

謝辞

本稿は文科省科学研究費補助金 挑戦的研究（開拓）（課題番号 17H06195、研究代表者稲葉陽二）によるものです。取りまとめにあたっては、稲葉陽二氏、宮下淳子氏の協力をいただきました。ここに記して謝意を表します。

参考文献

- Barber, B. (1983) *The logic and limit of trust*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Berg, J., Dickhaut, J. and McCabe, K. (1995) "Trust, Reciprocity, and Social History", *Games and Economic Behavior* 10, pp.122-42.
- Coleman, J. S. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, Vol. 94, pp. S95-S120. ; ジェームズ・コールマン（金光淳訳）「人的資本の形成における社会関係資本」『リーディングス ネットワーク論—家族・コミュニティ・社会関係資本—』野沢慎司編・監訳、勁草書房、2006年。
- Fehr, E., and Gächter, S. (2000), "Fairness and retaliation The economics of reciprocity," *Journal of economic perspectives*, Vol.14, No.3, pp.159-181.
- Fehr, E. and Gächter, S. (2002) "Altruistic punishment in humans", *Nature*, Vol. 415, pp. 137-140.
- Fehr, E. and Fischbacher, U. (2004) "Third-party punishment and social norms", *Evolution and Human Behavior*, Vol. 25, pp. 63-87.
- Glaeser, E. L., Laibson, D. I., Scheinkman J. A. and Soutter, C. L. (2000) "Measuring trust" *Quarterly Journal of Economics* 115 (3), pp.811-846.
- Gouldner, A. W. (1960) The norm of reciprocity: A preliminary statement. *American Sociological Review*, 24, pp.161-178.
- Luhmann, N. (1963) *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, ; ニクラス・ルーマン（大庭健、正村俊之訳）『信頼—社会的な複雑性の縮減メカニズム』勁草書房、1990年。
- Luhmann, N. (1979) *Trust and Power*. Chichester, U.K.: Wiley.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, pp. 58-102, pp.182-216.
- Ostrom, E. (2000) "Collective action and the evolution of social norms", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, pp.137-158.

- Ostrom, E. and Walker, J. (2003) *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons for Experimental Research*, The Russell Sage Foundation Series on Trust.
- Ostrom, E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*, Princeton: Princeton University Press.
- Rand DG., Dreber A., Ellingsen T., Fudenberg D., Nowak MA. (2009) “Positive interactions promote public cooperation” *Science* Vol 325, Issue 5945, pp. 1272-1275.
- Neusner, J. and Chilton, B., (eds.) (2008) *The Golden Rule: The Ethics of Reciprocity in World Religions*, Continuum International Publishing Group.
- Young, H. P. (2008) “Social norms,” In Durlauf, S. N. and Blume, L. E., (eds.) *The Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed., Palgrave Macmillan.
- 飯田高 (2016) 「社会規範と利他性」『社会科学研究』67 (2)、pp.23-48。
- 稲葉陽二・吉野諒三 (2016) 『ソーシャル・キャピタルの世界』ミネルヴァ書房。
- 山岸俊男・小見山尚 (1995) 「信頼の意味と構造—信頼とコミットメント関係に関する理論的・実証的研究—」 *INSS Journal*, Vol 2, pp.1-59。
- 山岸俊男・山岸みどり・高橋伸幸・林直保子・渡部幹 (1995) 「信頼とコミットメント形成—実験研究—」『実験社会心理学研究 (35)』、pp.23-34。

参考 URL

European Commission, Communication – Tackling online disinformation: a European Approach.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-online-disinformation-european-approach>

(2020年2月1日現在)

総務省 プラットフォームサービスに関する研究会

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/platform_service/index.html

(2020年2月1日現在)

内閣府 Society 5.0 「科学技術イノベーションが拓く新たな社会」説明資料。

https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/society5_0.pdf

(2020年2月1日現在)

参考資料

稲葉陽二（研究代表）、科研費挑戦的研究（開拓）「人工知能はどのように社会を変えるか—ソーシャル・キャピタルと格差の視点からの検討」；八下田聖峰、「実験の概要と分析方針に関する報告」（研究会資料）、2019年5月25日。

- (1) Ostrom (1990).
- (2) 第4次産業革命は、18世紀末の蒸気機関の発明による第1次産業革命、20世紀初頭の分業と電気による大量生産時代の第2次産業革命、そして1970年代の自動化による第3次産業革命から第4次となる産業革命として、日本で用いられることが多い。
- (3) 内閣府 Society 5.0 「科学技術イノベーションが拓く新たな社会」説明資料。https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/society5_0.pdf
- (4) Berg, et al. (1995).
- (5) Ostrom(2005).
- (6) Fehr and Gächter (2002); Fehr and Fischbacher (2004).
- (7) 本節における稲葉研究室の実験は奥山尚子氏と八下田聖峰氏により東京大学経済学部金融ラボにて2019年1月に実施したものであり、詳細は現在取りまとめ中である。
- (8) 飯田 (2016)。

ソーシャルキャピタルの客観的計測 時間を用いた計測方法の検討

須田光郎

1 はじめに

ソーシャルキャピタルの客観的計測は未だコンセンサスのある方法が確立されていない。ここで客観的という言葉の意味するところは計測者の質問内容や被験者の回答内容の客観性、調査により得られたデータの統計処理について客観性を担保するという意味での相対的な客観性ではなく、自然界に実在する物理量をスケール（尺度。本稿では統計学上の尺度や日常的意味との混乱・誤解を排すためこの表記を用いる。）にするという意味での絶対的な客観性である。

これまでのソーシャルキャピタルの計測方法はネットワーク分析や被験者の主観を測定する方法が主であった。前者の場合、例えば企業組織内システム等において各クライアントの挙動を逐一レコードするなど外部から物理的に観察が可能な場合ならある程度の客観性は保てるが、生活全般まで含めると現実的には難しい。また後者では多くの場合調査の度に測定者と被験者が異なり、質問内容や回答内容が異なり、またデータの処理方法についても様々である。そしてこういった個別の調査においては、それら調査結果をつなぐ共通の物理的スケールが存在しない。この結果すべての調査が一回限りの調査となってしまう。ソーシャルキャピタルの調査・測定において未だ厳密な科学性・客観性を持ちにくい所以である。

本稿においてはこういった問題点を解決するため、ソーシャルキャピタルの計測において物理量の計測による方法が可能か、とくに客観的な物理量である「時間」を用いての計測の可否について検討する。

2 物理量とは

国際単位系 (SI) における物理量は、長さ、質量、時間、電流、熱力学温度、物質量及び光度である (国際度量衡委員会、2006)。これらは基本物理量とも呼ばれるが、すべて可能な限り科学的に厳密な質・量と単位が設定され、国や地方・時代によって変わるものではない。様々な事物に対する科学的な計測とはこれら基本的物理量を測定することで実現でき、また計測結果の比較が可能となる。

これら基本物理量は独立した次元を持つものとして設定されている。これらは独立した量の単位であり、これらを組み立てることによってさまざまな事物の物理量が定義できる。例えば速度は (長さ/時間) というように定義でき、単位は例えば m/s (秒速) のように表現されることになる。

さらにこれら物理量は観念的なものではなく、いずれも物理的な実体性を持つものとして厳密に定義されている。例えば時間においては、「秒は、セシウム 133 の原子の基底状態の二つの超微細構造準位の間の変位に対応する放射の周期の 9 192 631 770 倍の継続時間である」(国際度量衡委員会、2006) というように物理的な実体と性質により定義されている。そのため客観性が揺らぐ心配がない。

また物理量は一定の制限の下 (質量において負の値にならない等)、加減乗除の算術的な演算や統計処理が可能である。このことは個別のミクロな数値が、集団となった時これを加算や積算することができ、あるいはその他の演算や統計処理ができることを意味している。例えば平均値を求める等の統計処理を行う根拠が得られることになる。

3 物理量を計測することのメリット

ところでソーシャルキャピタルの計測に際して物理量を導入するメリットはどこにあるか。スケールの厳密な科学性が担保されるという点はもちろんであるが、それ以上に個々の調査を横断する統一の尺度が得られること、これらを演算・統計処理する際の統計学上の合理性・容易性、また物理量は人間の意識の外にある実在物であるため測定対象を外部化し、さらにこれを人為的に操作できる可能性が生まれることなどのメリットがある。

例えば世界各地の気候について調査する時、住民へのアンケートでは単純に感覚的寒暖や快不快についての感想しか得られない。これらをどれほど厳密にスケール化しても、各個人の感覚について共通のスケールとなっている担保はないし、厳密な意味でこれら測定結果を相互に比較・演算できるという保証もない。つまりある人の暑いという感想と別の人の寒いという感想を直接比較することはできないし、「暑い」と「寒い」という回答を平均して「快適」とするような統計的処理の根拠も薄い。ここで得られるデータは統計学上せいぜい順序尺度でしかなく間隔尺度には通常なり得ないからである。

ところがここに温度という共通の物理量にもとづいたスケールを導入するならば収集されたアンケートなどの主観的データもまた違った意味を持ってくる。同じ温度でも地域や被験者によって感覚は必ずしも一致しないこと、感覚そのものをスケールとするのではなく温度との相関からアンケート結果を再検討すると、逆に感覚をスケールとすることの妥当性や限界も明らかになる。そしてさらに温度を操作して被験者の感覚をコントロールできる示唆がここに生まれてくる。つまりスケールを人の内面ではなく外部化することによって、人の内面も外部の物理量の操作から変化させられる可能性を検討できることになる。なおこの例で温度は統計学上間隔尺度とされているので、データの乗除演算は出来ないものであるが平均などの一部統計処理は可能である。

以上はソーシャルキャピタルの測定においても全く同様である。多くの場合採用されるソーシャルキャピタルの四要素、信頼、互酬性、規範性、ネットワーク性のいずれもアンケートによってデータ収集した場合、これらは人々の個別の内面の測定に他ならないもので、これらを比較したり相互に演算したりすることは問題が残る。これらはいずれも統計学上順序尺度に過ぎないからである。さらに内面にとどまる主観的スケールだけでは外部からこれを操作するアプローチ方法がない。

ところがソーシャルキャピタルを客観的な物理量を用いて表現できるならば、これまで様々な場面で問題となってきた測定と統計処理上の諸問題に一応の解決指針を与えることになる。また従来研究のあまり進んで来なかったソーシャルキャピタルの形成過程や操作の可能性についても検討できることになる。

なお科学的客観性にも限界があり人の主観のほうがむしろ妥当性が高い場合（吉野ほか、2016）や、順序尺度の間隔尺度化（吉野、2016）も既に議論されているところであるが、ここで導入しようとする科学的客観性の必要性を排除するものではない。

4 ソーシャルキャピタルのスケールとしての時間

ソーシャルキャピタルの測定にあたって外部的な指標・スケールを代理変数とする考え方はこれまでもいくつか提案されてきている。

「新聞購読率」等の導入（Putnam、1993）はその代表であるが、基本物理量を採用したものとしては長さ（空間的距離）を用いたもの（埴淵、2018）などがある。これらは一応の妥当性は認められるもののやはりコンセンサスのある統一的なスケールとまでは言えない。また場合によってはパットナムのように批判の対象になり得る側面があり導入には慎重を要する。

さて本稿はソーシャルキャピタルを測るスケールに時間という基本

物理量を用いることを検討しようとするものであるが、時間はどのようにソーシャルキャピタルに関与するのであろうか。まず経験的には、人とのつながりの強さについて「長い付き合いだから」等と表現されるように時間とソーシャルキャピタルとの関連を想起されることが多いことは理由となるだろう。しかし経験則だけで時間をスケールとしてそのまま採用できるのであろうか。本稿ではまずその背景にあると思われる基本的ロジックについて明らかにしておきたい。

ソーシャルキャピタルの量としてまず定性的に関係があると考えられるのは、絆の強さ、紐帯の強さであり、これについてグラノヴェッターは次のように述べる。「紐帯の強さとは、ともに過ごす時間、情緒的な強度、親密さ（秘密を打ち明け合うこと）、助け合いの程度、の4次元を（おそらく線形的に）組み合わせたものである。」（Grannovetter、1982）。ここでグラノヴェッターは続けてこれら四つの次元が高い相関を示すと述べるが、この中で時間が物理量として測定できるのならば、他の次元は時間からの相関から容易に推定できることになる。すなわち時間を一元的に代理変数とすることはグラノヴェッターの推論と矛盾しない。

また近年の研究においては、ネットワークの強さをネットワークの帯域幅（bandwidth）ととらえる考え方が用いられる場合がある（Aralほか、2011）。これは電気電子工学において用いられるネットワーク回線の伝送路容量≡帯域幅（厳密な意味ではこれらは異なる概念であるが本稿ではそのまま用いる）の考え方をそのまま人的なネットワークにおいても応用したものと考えられる。ここで一般的に単位時間あたりに伝送可能な情報量の上限すなわち伝送路容量は、帯域幅で表現される。単位時間あたりの情報伝送量が大きいほど広い帯域幅があるといえ、より強いネットワークであるとされるのである。例えばインターネットと家庭との接続における帯域幅であるが、1997年ごろ日本で最初に普及したISDN回線は64Kbps（一秒間あたり64キロビット）であった。現在の光回線では通常最大100Mbps（一秒間あたり100メガビット）である。

これらの変化についてはブロードバンド（広帯域幅）などのよう一部術語も一般化しており、ネットワーク強度を示すものとしては一般的に理解しやすいものである。

ただし人的なネットワークにおいてはこういった工学的な概念としての帯域幅をそのままネットワークの強度として想定することは必ずしも妥当ではない。理由は生物である人間の生理的な意味での単位時間当たりの情報伝送能力の限界である。

対人的なコミュニケーションにおける情報伝送能力について考えるとき、人の会話やノンバーバルコミュニケーション、文字やその他五感を用いる方法は、その単位時間当たり情報量において個人差はそれほど大きくないと考えられる。例えば相互に会話が成立するのは双方情報伝送能力において大きな相違がないことが前提であるからである。またこれは時代によって大幅に変わるものでもない。会話のスピードはほぼ一定であり文字を読むスピードや様々なコミュニケーションによって情報が伝わり相互理解に至る時間において個人差は工学的な機器程大きくはない。様々な形態でのマスコミュニケーションによる情報の伝達方法や教育年限などは、経験則上こういった人間の生理的な情報伝達能力の限界を前提で作られている。ここがわずか二十年ほどで千倍以上に情報伝送量が拡大した情報ネットワークと異なる点である。人的なネットワークにおいて生理的な意味での帯域幅は上限がありほぼ一定と考えられるのである。

では人的ネットワークにおけるネットワーク強度は何によって変わってくるか。それは人的交流によって相互に交換される情報量の総量を変化させる他の要因を考えるべきであろう。グラノヴェッターのいう情緒的な強度、親密さ、助け合いの程度などはこういった情報伝送量に依存する。大きな情報量が交換された結果、相互によく知りあう関係になればなるほど強いネットワークが構築されたと考えることについて問題はないはずである。そしてその方法として我々は通常十分な時間を取ることで相互の情報交換量を大きくするのである。

以上から対人的なコミュニケーションにおいて、ネットワークを強化する。すなわち情報伝送を量的に増やそうとするならば、生理的上限のある帯域幅よりも交流時間を増やすことが通常であると考えられる。

ここでソーシャルキャピタルの量に関係するのは物理的な情報の伝送路容量を示す帯域幅ではなく、具体的に伝送された情報量すなわち対人的に相互に取り交わされた情報量といえる。帯域幅が一定である時、伝達される情報量を増やすには時間を増やすしかなく、結果的にソーシャルキャピタルの代理変数として時間を用いることは以上の考察から妥当と考えられるのである。

なお家庭内や職場、その他の活動の場において相互の情報交換に通常の対人的なコミュニケーション手段をとる限り単位時間当たりの生理的な意味での情報伝送能力に大きな差があるとは考えられないが、職場などのように自由なコミュニケーションに外部的な制限が加えられる場合や、自らコミュニケーションが積極的に行われなかった場合結果的に帯域幅が異なってくる場合が考えられる。その結果ソーシャルキャピタル形成にかかる投入時間の効果はそれぞれ異なることになる。

5 ソーシャルキャピタルと時間との関係 仮説の提起

以上の議論は次のように表記できる。

まず個人と個人との間のソーシャルキャピタルの量を S_c とし、ある個人のネットワークの帯域幅を W とするとき、

$$\textcircled{1} \quad S_c = a \cdot W \cdot T + b \quad (a \text{ は定数。} T \text{ は交流時間。} b \text{ は誤差項})$$

と表現できる。帯域幅はあくまで伝送路容量に過ぎず、時間が経過して実質的な情報が伝送されてはじめてソーシャルキャピタルに関係する情報量に転化する。

ここで、帯域幅の定義は

$$\textcircled{2} \quad W = c \cdot I / t \quad (c \text{ は定数。} I \text{ は情報伝送量。} t \text{ は時間})$$

であるから、

$$\textcircled{3} \quad Sc = d \cdot I + e \quad (d \text{ は定数。} e \text{ は誤差項})$$

とソーシャルキャピタルは情報伝送量によって表現できる。

しかしながら、人的ネットワークにおける帯域幅がほぼ一定であると考え、

$$\textcircled{1} \text{式の } W \text{ は定数として } f = a \cdot W \text{ とすると}$$

$$\textcircled{4} \quad Sc = f \cdot T + g \quad (f \text{ は定数。} g \text{ は誤差項})$$

なおここで家庭内のネットワーク及び職場・学校内のネットワーク、そしてその他活動において形成されるネットワークは、個人の生活においてそれぞれ独立した別の場・時間で形成されるのが通常であり、これらの場・時間で形成されるソーシャルキャピタルは独立したものであることと考えることができる。

その結果生まれるソーシャルキャピタルもそれぞれ別々に形成されると考え、

⑤ a 家庭内

$$Scf = h \cdot Tf + i \quad (Scf \text{ は家庭内のソーシャルキャピタル。} h \text{ は定数。} Tf \text{ は家庭内での人との交流時間。} i \text{ は誤差項})$$

b 職場・学校

$$Scw = j \cdot Tw + k \quad (Scw \text{ は職場・学校内のソーシャルキャピタル。} j \text{ は定数。} Tw \text{ は職場・学校内での人との交流時間。} k \text{ は誤差項})$$

c その他活動

$$Sco = l \cdot To + m \quad (Sco \text{ はその他の活動によるソーシャルキャピタル。} l \text{ は定数。} To \text{ はその他活動での人との交流時間。} m \text{ は誤差項})$$

以上から

$$\begin{aligned} Sc &= Scf + Scw + Sco \\ &= h \cdot Tf + j \cdot Tw + l \cdot To + i + k + m \\ &= a \cdot W \cdot T + b \end{aligned}$$

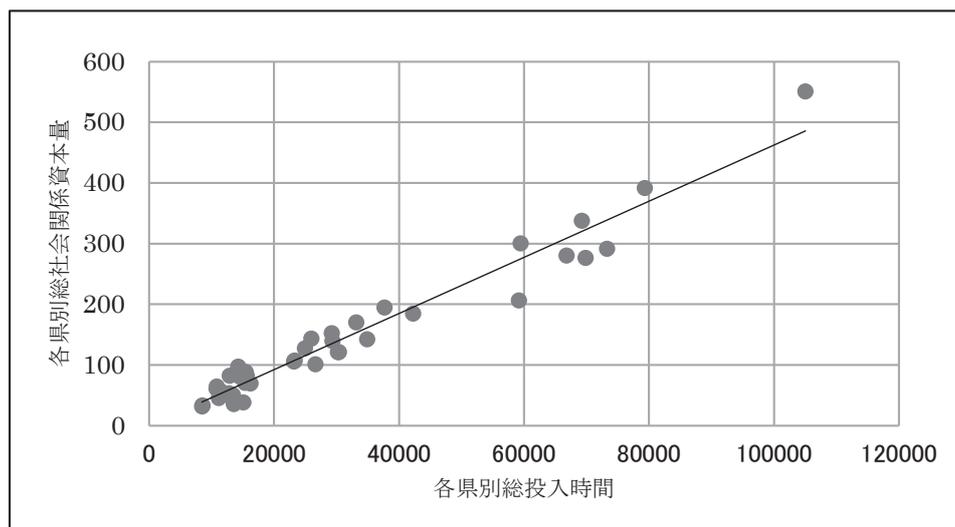
のようになる。

以上のとおり、本稿においてはソーシャルキャピタルの代理変数として時間を導入する。なおここでの時間は加減乗除の算術的演算がそのまま可能であるため、上記推論はミクロレベルからマクロレベルへ拡張してもそのまま成立する。

6 検証1 マクロレベル

ソーシャルキャピタルと時間との関係について、マクロレベルでは検証済み（須田、2015）であるので結果の紹介にとどめる。

図1 社会関係資本量と投入時間（家族）



| 回帰統計 | | 係数 | |
|--------|-------------|-------|-------------|
| 重相関 R | 0.975857553 | 切片 | 0.03063219 |
| 重決定 R2 | 0.952297963 | X 値 1 | 0.004626003 |

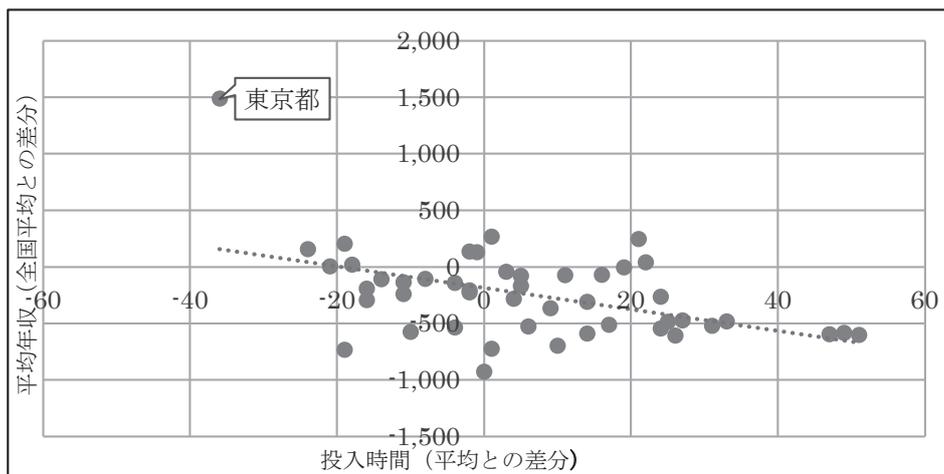
出典（須田、2015） 図番号は本稿用に変更してある。

図1は国による社会生活基本調査での家庭で家族と過ごす時間の各県別集計値と、稲葉研究室によるソーシャルキャピタル調査結果を数値化したデータの各県別集計値を比較したものである。

ここでは経験則による予測からの検証でありまた既存の調査結果を二次的に利用して県別に集計比較したものであるため、ミクロレベルでは異なる標本の比較になるが、明瞭な相関が認められる。

一方で各県別に時間と他の社会指標との関係の違いも明瞭に表れる。例えば下図において、時間をソーシャルキャピタルの代理変数と考えるても緩やかな負の相関が認められ、一方で東京都は特異値をとる。この結果は各地域のソーシャルキャピタルの性質と整合的であり矛盾しない。

図2 家族における社会関係資本量と平均年収

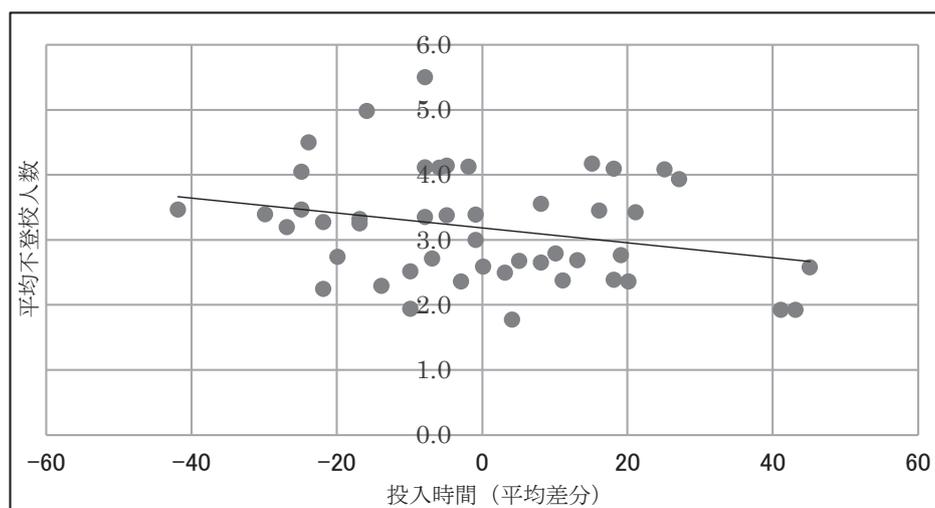


出典 (須田、2015) 図番号は本稿用に変更してある。

また時間をソーシャルキャピタルの代理変数としたとき、ソーシャルキャピタルの他のアウトカムと比較しても矛盾はない。下図は各県別に家庭で家族と過ごす時間と教育効果（不登校率）との比較を行ってのものであるが、その結果はコールマンの議論と矛盾しない。すなわちソーシャルキャピタルが豊かであるほど、子供の不登校率は下がる傾向にある。

以上からマクロレベルにおける検証では、時間をソーシャルキャピタルの代理変数とすることについては成立するものと考えられる。

図3 家族における社会関係資本量と不登校率（小学校）



出典 (須田、2015) 図番号は本稿用に変更してある。

7 検証2 ミクロレベル

本検証においては、2019年2月に日本大学法学研究科稲葉研究室において行った全国WEB調査の結果を用いる。ここでは同一被験者に対してソーシャルキャピタルにかかる主観的アンケートと同時に社会生活基本調査と同じ生活時間調査を行い、その集計値からソーシャルキャピタルと時間の関係を個人レベルで探るものである。

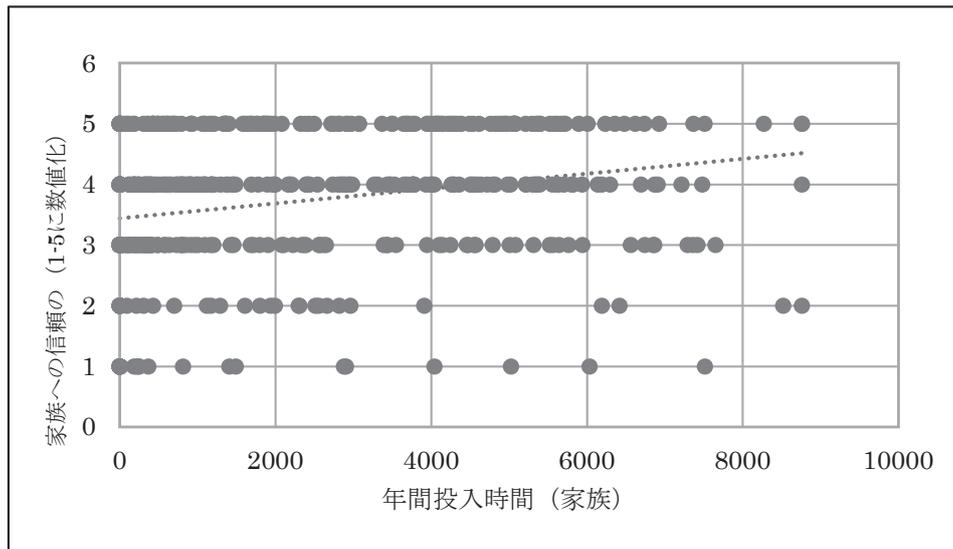
なお有効標本数は524人。年齢は16才以上を対象とし、調査受託会社のモニターの中から性別・年齢・職業・住所地等特別な偏りがなく事前に調査の目的と概要について説明の上、調査協力に合意のあった者に対して行ったものである。倫理的配慮について本件調査は日本大学法学部研究倫理委員会の審査をへて平成31年2月20日で承認(受付番号2018-あw-001)を得ている。

結果は次の通り。

図4の通り一応の相関はみとめられるが、弱いものと判断されてしまいそうである。

しかしながら、時間投入によるソーシャルキャピタル形成の効果は

図4 家族親族への信頼の強さと時間の関係



| 回帰統計 | | 係数 | |
|--------|-------------|-------|-------------|
| 重相関 R | 0.243064094 | 切片 | 808.9537069 |
| 重決定 R2 | 0.059080154 | X 値 1 | 482.5111204 |

多分に個人差があると思われるし、また同じ程度のソーシャルキャピタルを保持している個人がいたとしても、それを大きなものと感じるか、あるいは小さなものと感じるかという認知の差があると考えられる。またそれを回答するにあたってどの程度の回答項目に当てはめるかという判断の差もある。こういった要因をもってしても今回の調査における結果は仮説成立について肯定的なものと判断できる。

なお、上記散布図においてはアンケート回答項目値上に標本が並びその分布がわかりにくいため下図を示す。

図5は全回答者について、縦軸はソーシャルキャピタルの強度順に上から回答者群をまとめ、横軸に各回答者の投入時間を大きい順にすべてプロットしたものである。ここで見られる各回答者群別の投入時間の積分値が、おおよそ図中の各群の三角形の面積と見ることができ、ここで図中から視覚的に理解できることは、ソーシャルキャピタル上位の回答群ほど、各階層矩形中の三角形の面積が大きくなる（すなわち投入時間の平均値が大きい。）ことと、投入時間0回答者の数が比率的に少なくなることである。これらはいずれも回答群別に積分しても、

図5 信頼の強さ 階層別標本分布図 (家族)

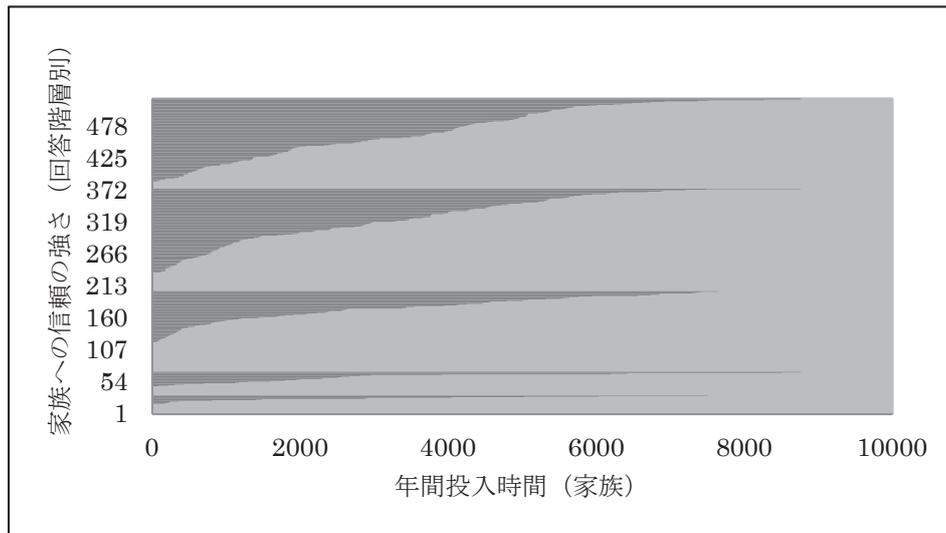
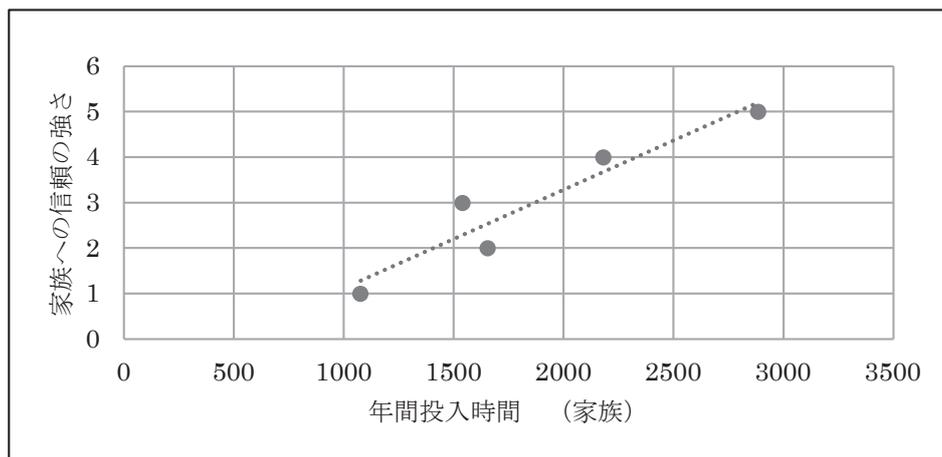


図6 ソーシャルキャピタル強度群別平均投入時間 (家族)



| 回帰統計 | | 係数 | |
|--------|-------------|-------|-------------|
| 重相関 R | 0.947545658 | 切片 | 1038.707848 |
| 重決定 R2 | 0.897842774 | X 値 1 | 414.2522586 |

上表は参考値 (ここでは標本数によるウェイトは算定していない)

投入時間との相関が認められることを意味している。

さらに、ソーシャルキャピタルの強度別回答者群ごとに平均値をとり、散布図に示すと次のようになる。

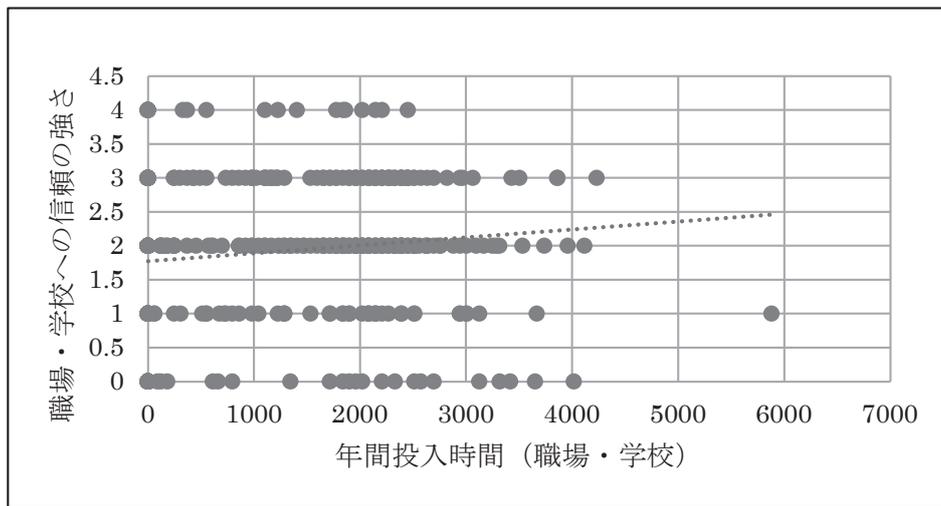
ここでソーシャルキャピタル強度別にグループ分けしグループごとの投入時間の平均で検定すると極めて強い相関が現れる。このことはミクロレベルすなわち個人レベルでの数値のばらつきは、それが集計

され一定以上の社会集団として積分値になると大数法則で誤差が相殺されマクロレベルでは平均値近くに近づく。その結果相関は強化されることを意味している。つまり図1で現れたマクロレベルでの強い相関が本検証からも支持されることになる。

なお以上の分析は、最も投入時間が多く絆の強い家族・親族間でのソーシャルキャピタルにより示したが、職場・学校や地域においても結果は以下のとおりほぼ同様である（各図の順序および分析手順は家族・親族間の場合と同じ）。

下記分析から、①いずれも形成されるソーシャルキャピタルは投入時間に対して一定以上の相関を示すこと。②家庭、職場・学校、その他の場でそれぞれ形成されるソーシャルキャピタルに対する投入時間の効果には差異があり、このことは各場における帯域幅の違い（⑤式参照）を示していると考えられること、③職場・学校では他のセクターより時間投入に対するソーシャルキャピタル形成にかかる相関が低くなっていること（図7及び図9参照）等が特記できる。

図7 職場・学校の人への信頼の強さと時間の関係



| 回帰統計 | | 係数 | |
|--------|-------------|-------|-------------|
| 重相関 R | 0.126274438 | 切片 | 688.0391414 |
| 重決定 R2 | 0.015945234 | X 値 1 | 137.1090485 |

図8 回答階層別標本分布図（職場・学校）

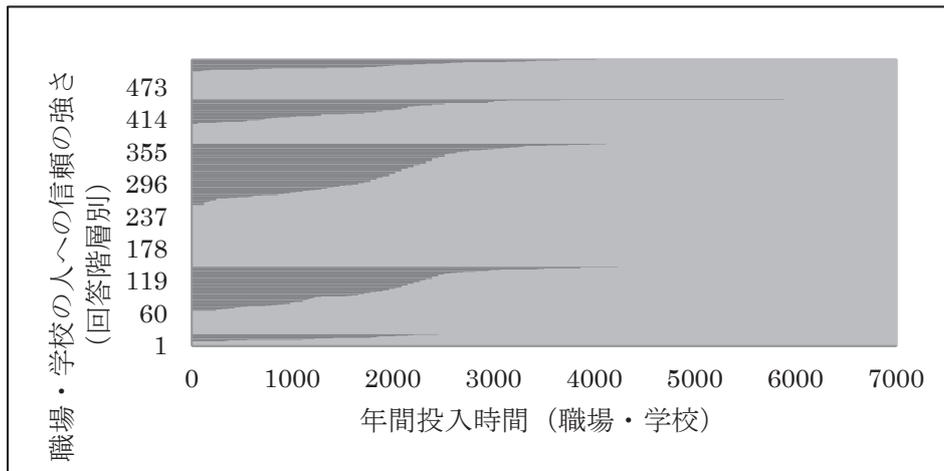
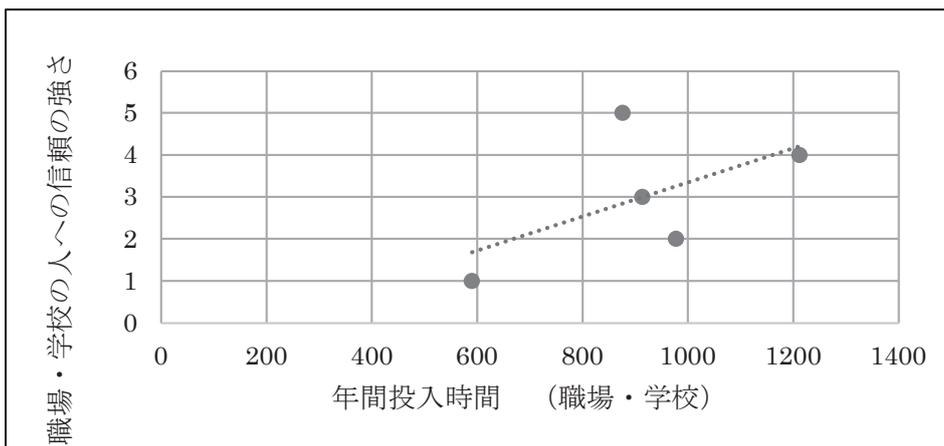


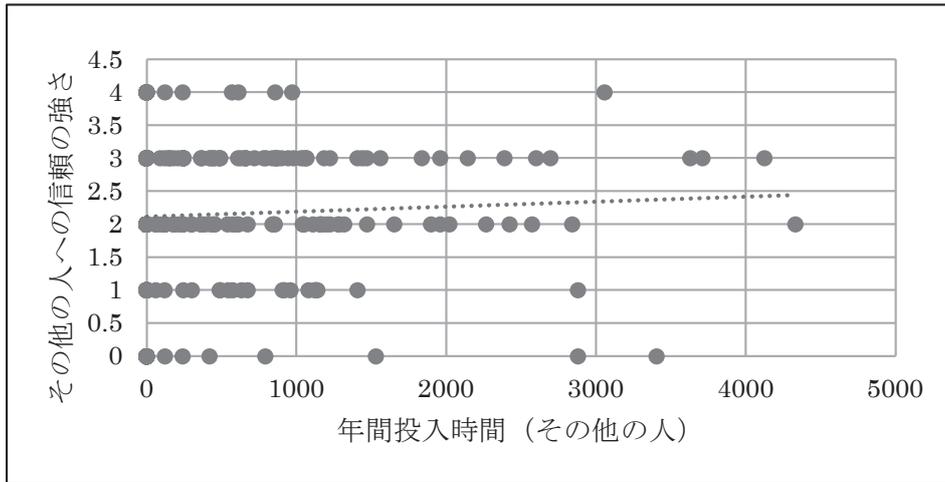
図9 ソーシャルキャピタル強度群別平均投入時間（職場・学校）



| 回帰統計 | | 係数 | |
|--------|-------------|-------|-------------|
| 重相関 R | 0.571907624 | 切片 | 671.4814588 |
| 重決定 R2 | 0.327078331 | X 値 1 | 80.70379112 |

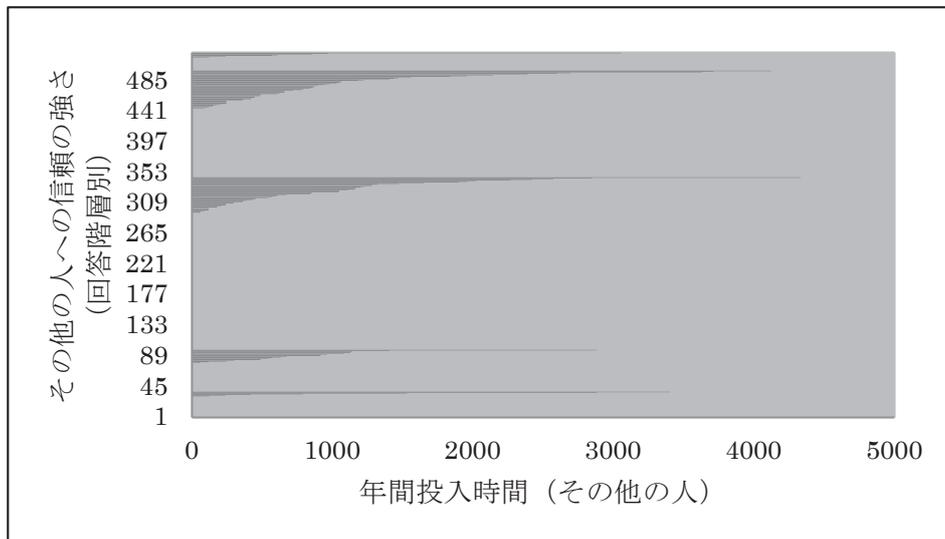
上表は参考値（ここでは標本数によるウェイトは算定していない）

図 10 その他の人への信頼の強さと時間の関係



| 回帰統計 | | 係数 | |
|--------|-------------|-------|-------------|
| 重相関 R | 0.034169625 | 切片 | 210.2008292 |
| 重決定 R2 | 0.001167563 | X 値 1 | 24.30485147 |

図 11 回答階層別標本分布図 (その他の人)

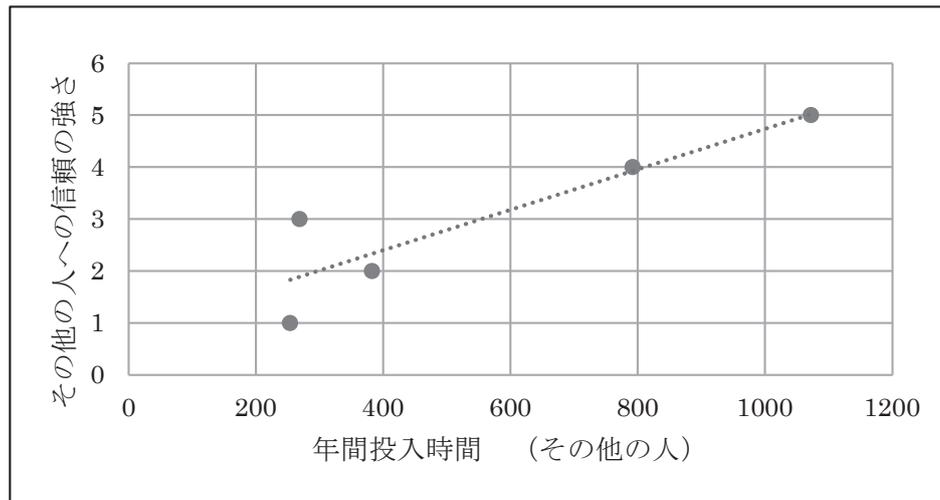


ソーシャルキャピタルの客観的計測

時間を用いた計測方法の検討 (須田)

一六七 (一四三七)

図 12 ソーシャルキャピタル強度群別平均投入時間



| 回帰統計 | | 係数 | |
|--------|-------------|-------|-------------|
| 重相関 R | 0.892078248 | 切片 | -59.9071894 |
| 重決定 R2 | 0.7958036 | X 値 1 | 204.5555255 |

上表は参考値（ここでは標本数によるウェイトは算定していない）

8 結論及びまとめ

以上から、ソーシャルキャピタルの代理変数として時間を用いる仮説は、マクロレベル及びミクロレベルの双方での検証から矛盾なく成立するものと考えられる。このことにより従来からの課題であったソーシャルキャピタルの客観的計測の方法については時間調査が適していると考えられる。

これまで多分に情緒的、定性的にとらえられてきたソーシャルキャピタルが時間というスケールの導入により科学的・客観的な量として計測可能になれば、計測の方法に関する議論は一応終結するであろう。またソーシャルキャピタルは曖昧な概念であるという批判も当たらないことが明らかになる。ソーシャルキャピタルの測定においてアンケートに頼らずとも、時間さえ計測できればネットワークでの情報伝送量という物理的な量が仲立ちして人と人との交流の強さが客観化されるからである。さらに時間という物理量を媒介として他の学術上の研究分野、たとえば心理学や経済学などとの接続も可能となるし、何

よりもソーシャルキャピタル自体の操作、形成や強化などの方策が見つかる可能性がある。その結果たとえばAI（人工知能）のディープラーニングにより、個人や集団の生活パターンを時間により観測してソーシャルキャピタルとの関連からストレスや幸福度との関連を探り、能動的に個人や社会の時間の使い方について最適制御できる可能性が開かれる。

ただし、本稿では未検討な課題がある。それは未だネットワークで接続されていない人間関係の中で働くソーシャルキャピタルである。未だ会わざる人との間にも存在する共感性や、知己であるか否かに関わらず働く市民性（Putnam, 1993）等に根差したソーシャルキャピタルが存在することは明らかである。すなわち人間社会において時間投入がなくても一定の水準で存在するソーシャルキャピタルの形成要因やその測定方法について明らかにすることが今後の研究課題となる。

謝辞

本稿にかかる調査・執筆にあたって多大な支援と的確なアドバイスをくださった稲葉陽二教授並びに稲葉研究室の戸川一成先生、朴珮怜先生の皆様方、また調査実施にあたって専門的なアドバイスを頂いた株式会社マクロミルの担当者の皆様方に謝意を表します。

本稿は文科省科学研究費補助金 挑戦的研究（開拓）（課題番号17H06195、研究代表者稲葉陽二）によるものです。助成を賜った文部科学省に篤く御礼申し上げます。ここに記して謝意を表します。

参考文献

- AralSinan, Marshall AlsyneVan The Diversity-Bandwidth Trade-off, The American Journl of Sociology, 2011, 117(1), pp:90-171.
 Grannovetter Mark S The Strength of Weak Ties;A Network Tehory Revisited. 野沢慎司編. 大岡栄美訳、勁草書房、1982.
 Putnam Robert D Making Democracy Work. 河田潤一訳. 1993.
 吉野諒三、稲葉陽二「第Ⅱ部計量と解析の視点」、『ソーシャル・キャピタル

- の世界 学術的有効性・政策的含意と統計・解析手法の検証』ミネルヴァ
書房、pp.181-284.
- 国際度量衡委員会 国際単位系 (SI) 日本語版、フランス セーブル F-92312,
2006.
- 埴淵知哉 社会関係資本の地域分析、ナカニシヤ出版、2018.
- 須田光郎 社会関係資本の計測 時間を代理変数とした検証、明治大学専門
職大学院、2015、第7巻、pp1-32.

「暮らしの安心・信頼・社会参加・生活時間に関するアンケート」の概要

須田 光 郎

はじめに

筆者及び稲葉研究室において、平成31年2月22日～平成31年2月28日の期間、暮らしの安心・信頼・社会参加・生活時間に関するアンケートをWEB調査により行った。

調査は個人の持つソーシャルキャピタルの測定を基本としこれに加えて生活時間、心の外部性、政策満足度等との関係を探るもので、日本全国の男女、年齢は16才以上を対象とし合計524名の回答を得た。本稿ではその概要を紹介する。

1. 調査の概要

本調査の回答者は、WEB調査会社の登録モニターの中から募集し調査の目的・概要・個人の保護・報酬の有無等について説明を行ったうえで同意のあった者（未成年者は保護者の同意もあった者）から、被験者集団に年齢・性別・地域等に極端な偏りのないことを確認したうえで実施したものである。調査方法はソーシャルキャピタル及び心の外部性、政策満足度については程度や種別を選択肢より選ぶアンケート調査によるが、生活時間にかかる調査は被験者の任意の平日と休日におけるそれぞれ24時間の行動内容を15分単位で記録したうえでこれを年間生活時間として再計算し行動内容別に分類集計するものである。

生活時間にかかる調査の方法は、調査時期は異なるが国の社会生活基本調査の方法にほぼ準拠したものである。

なお本件調査では回答者の人との関係にかかる意識を問う自由回答も一問設定している。

1-1 調査目的と設問

[目的]

本調査の主たる目的は、ソーシャルキャピタルと生活時間との関係を探るものである。またこれに加えてソーシャルキャピタルと心の外部性、政策満足度との関係が存在するか、さらにはソーシャルキャピタルの各要素、信頼や互酬性、規範性につきその違い・特性をさぐるものである。なお、本調査においては上記に加えて、特定化信頼にかかるソーシャルキャピタルと一般的信頼にかかるソーシャルキャピタルを分別して調査している。

[調査内容・設問]

調査票の設問構成は、別室質問票のとおり被験者の人的属性に関わる質問、ソーシャルキャピタル及び心の外部性並びにかかる質問、そして生活時間にかかる調査部分に分かれる。このうちソーシャルキャピタルの質問項目については極力特定化信頼と一般的信頼との設問を分けて「二つのソーシャルキャピタル」を対照的にとらえられるように質問項目を設定している。

またソーシャルキャピタルのアウトカムについてもポジティブな要素のみならずネガティブな効果（ダークサイド）の測定を試みている。

下図参照

具体的な質問項目については別紙質問票のとおり。

図 二つのソーシャルキャピタル概念図

| | 特定化SC | 質問項目 | 一般的SC | 質問項目 |
|--------------------|--|--------------|--|--------------|
| 1 信頼 | 知人友人間での信頼 | A-11 | まだ見知らぬ他人を含めた信頼 | A-12 |
| 2 互酬性 | 知人友人間での助け合い・貸し借り | A-13 | まだ見知らぬ他人との協力・援助 | A-14 |
| 3 規範 | 知人友人間でのマナー・決まり事・義理 情緒的・慣習的規範 | A-29(後半5問) | まだ見知らぬ他人を含めた一般的ルール・法律 合理的・制度的規範 | A-29(前半4問) |
| 4 ネットワーク構造 | ボンディング・クラスター型 閉鎖的 | A-26 | ブリッジ型 開放的 | A-26 |
| 5 リソース | 時間(過去の共有時間) | 調査票B | 時間(将来に向けた教育訓練時間=人的資源形成時間) | 調査票B 調査票A-5 |
| 6 アウトカム (ポジティブ) | 精神的・物理的な平和・安定 利害を超えた協調・協力 長期間安定的な結合 | A-28 A-29 | 個性の尊重・自由 民主的プロセス・社会的公正 広く高いレベルでの結合可能性(パート) | A-28 A-29 |
| 7 アウトカム (ネガティブ) | 過度の拘束 規範の特殊化・暴走 一般的SCへのフリーライディング 離脱の困難性 | A-27 | 孤立化・個人主義 規範の希薄化・フリーライダー 特定化SCの解体 不安定性 | A-27 |
| 8 キーワード | ずっと 仲間 CLOSED | | 何時でも 誰でも OPEN | |

1-2 調査・実施主体

設問作成は須田光郎、戸川一成、朴珮怜（50音順）が担当し、実施は日本大学法学部 稲葉陽二研究室が(株)マクロミルに委託して行った。また、倫理審査は日本大学法学部研究倫理委員会の審査をへて平成31年2月20日で承認（受付番号2018-あw-001）を得ている。

1-3 調査関連期間

調査票の検討 2018年9月～2019年2月

調査実施期間 2019年2月22日～28日

1-4 調査方法

(株)マクロミル登録者を対象としてインターネットを通じたWEB調査

1-5 母集団と調査対象者、対象者のサンプリング方法

[母集団] 日本全国の15歳から69歳の居住者

[対象者] 日本全国の16歳から69歳の居住者524名

[サンプリング方法] (株)マクロミル登録者で調査に応じた者

1-6 調査配票数・回収数・回収率

[回収数] 524 票 (無効票なし)

1-7 調査実施メンバー

研究代表者 稲葉陽二、研究協力者 須田光郎、戸川一成、朴珮怜

1-8 記述統計量と回答者の属性

下図のとおり。

図 記述統計量 回答者の属性

| | | N | 平均・構成比(%) | 標準偏差他 |
|----|--------------|-----|-----------|-------|
| 性別 | 男性 | 262 | 50.0% | |
| | 女性 | 262 | 50.0% | |
| 年代 | 12才～19才 | 86 | 16.4% | |
| | 20才～24才 | 25 | 4.8% | |
| | 25才～29才 | 61 | 11.6% | |
| | 30才～34才 | 42 | 8.0% | |
| | 35才～39才 | 46 | 8.8% | |
| | 40才～44才 | 45 | 8.6% | |
| | 45才～49才 | 43 | 8.2% | |
| | 50才～54才 | 40 | 7.6% | |
| | 55才～59才 | 48 | 9.2% | |
| | 60才以上 | 88 | 16.8% | 最頻値 |
| 地域 | 北海道 | 25 | 4.8% | |
| | 東北地方 | 31 | 5.9% | |
| | 関東地方 | 200 | 38.2% | 最頻値 |
| | 中部地方 | 86 | 16.4% | |
| | 近畿地方 | 111 | 21.2% | |
| | 中国地方 | 22 | 4.2% | |
| | 四国地方 | 6 | 1.1% | |
| | 九州地方 | 43 | 8.2% | |
| 学歴 | 中学校卒業 | 18 | 3.4% | |
| | 高等学校在学中 | 45 | 8.6% | |
| | 高等学校卒業 | 126 | 24.0% | |
| | 専門学校在学中 | 10 | 1.9% | |
| | 専門学校卒業 | 46 | 8.8% | |
| | 大学在学中 | 37 | 7.1% | |
| | 大学卒業 | 218 | 41.6% | 最頻値 |
| | 大学院在学中 | 5 | 1.0% | |
| | 大学院卒業 | 19 | 3.6% | |
| 年収 | 200万未満 | 33 | 6.3% | |
| | 200～400万未満 | 91 | 17.4% | |
| | 400～600万未満 | 104 | 19.8% | 最頻値 |
| | 600～802万未満 | 0 | 0.0% | |
| | 800～1000万未満 | 45 | 8.6% | |
| | 1000～1200万未満 | 25 | 4.8% | |
| | 1200～1500万未満 | 10 | 1.9% | |
| | 1500～2000万未満 | 3 | 0.6% | |
| | 2000万以上 | 0 | 0.0% | |
| | 無回答 | 67 | 12.8% | |
| 職種 | 学生 | 91 | 17.4% | 最頻値 |
| | パート・アルバイト | 67 | 12.8% | |
| | 会社員(事務系) | 83 | 15.8% | |
| | 会社員(技術系) | 58 | 11.1% | |
| | 会社員(その他) | 47 | 9.0% | |
| | 公務員 | 12 | 2.3% | |
| | 経営者・役員 | 11 | 2.1% | |
| | 自営業 | 21 | 4.0% | |
| | 自由業 | 8 | 1.5% | |
| | 専業主婦(主夫) | 61 | 11.6% | |
| | 無職 | 50 | 9.5% | |
| | その他 | 15 | 2.9% | |
| | 婚姻 | 未婚 | 276 | 52.7% |
| 既婚 | | 248 | 47.3% | |

ソーシャルキャピタルの客観的計測 時間を用いた計測方法の検討(須田)

一五九(二四二九)

暮らしの安心・信頼・社会参加・生活時間に関するアンケート調査票A

当てはまるものに○印を付けてください。

または回答事項を記入してください。

当てはまるものに○印を付けてください。

当てはまるものに○印を付けてください。

1 性別

| | | | |
|-----------|--------------------------|----------------------------|--------------------------|
| 男 | <input type="checkbox"/> | 女 | <input type="checkbox"/> |
| 本人 | <input type="checkbox"/> | 配偶者 | <input type="checkbox"/> |
| 明治 | <input type="checkbox"/> | 大正 | <input type="checkbox"/> |
| 昭和 | <input type="checkbox"/> | 平成 | <input type="checkbox"/> |
| 未婚 | <input type="checkbox"/> | 既婚 | <input type="checkbox"/> |
| 死別・離別 | <input type="checkbox"/> | その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他) | <input type="checkbox"/> |
| 同居・別居とも | <input type="checkbox"/> | 一人暮らし | <input type="checkbox"/> |
| 小学校 | <input type="checkbox"/> | 中学校 | <input type="checkbox"/> |
| 高等学校 | <input type="checkbox"/> | 専門学校 | <input type="checkbox"/> |
| 大学 | <input type="checkbox"/> | 大学院 | <input type="checkbox"/> |
| 専業主婦 | <input type="checkbox"/> | パート | <input type="checkbox"/> |
| アルバイト | <input type="checkbox"/> | 正社員 | <input type="checkbox"/> |
| 契約社員 | <input type="checkbox"/> | 派遣 | <input type="checkbox"/> |
| 自営(従業員有) | <input type="checkbox"/> | 自営(従業員無) | <input type="checkbox"/> |
| 家業の手伝 | <input type="checkbox"/> | 内職その他 | <input type="checkbox"/> |
| 15時間未満 | <input type="checkbox"/> | 15時間以上 | <input type="checkbox"/> |
| 30~34 | <input type="checkbox"/> | 35~39 | <input type="checkbox"/> |
| 40~48 | <input type="checkbox"/> | 49~59 | <input type="checkbox"/> |
| 60時間以上 | <input type="checkbox"/> | 無 | <input type="checkbox"/> |
| 50万円未満 | <input type="checkbox"/> | 50~99万円 | <input type="checkbox"/> |
| 100~149万円 | <input type="checkbox"/> | 150~199万円 | <input type="checkbox"/> |
| 200~249万円 | <input type="checkbox"/> | 250~299万円 | <input type="checkbox"/> |
| 300~399万円 | <input type="checkbox"/> | 400~499万円 | <input type="checkbox"/> |
| 500~599万円 | <input type="checkbox"/> | 600~699万円 | <input type="checkbox"/> |
| 700~799万円 | <input type="checkbox"/> | 800~899万円 | <input type="checkbox"/> |
| 900~999万円 | <input type="checkbox"/> | 1000~1499万円 | <input type="checkbox"/> |
| 1500万円以上 | <input type="checkbox"/> | | <input type="checkbox"/> |

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

2 世帯主との続柄

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

3 生年月

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

4 配偶者・家族の有無

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

5 最終学歴

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

6 仕事 通学の有無

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

7 勤務形態

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

8 仕事の業種

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

9 一週間の勤務時間数

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

10 年収

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

10*2 居住地の郵便番号

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

11 知人友人への信頼

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

12 知人友人への信頼

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

11 知人友人への信頼

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

12 知人友人への信頼

祖父母

兄弟姉妹

その他

父

母

孫

子の配偶者

子

配偶者

本人

明治

昭和

平成

未婚

既婚

死別・離別

その他同居人がいる場合その人数(親・子・兄弟その他)

11 知人友人への信頼

- 20 職場・学校で人の入れ替わりはありますか。
- | | |
|--|-----------------|
| | 月に一回～年に数回程度会う。 |
| | 年に一回～数年に一回程度会う。 |
| | 全くない。 |
- 21 地縁的な活動はどの程度してありますか(自治会・町内会・婦人会・青年団・子供会・管理組合等)
- | | |
|--|--|
| | ほとんど同じ(一年以上、人はほとんど変わらない) |
| | 新入や入れ替えはある程度ある。(定期的(一年以上)に異動・採用・転入・クラス替え・席替えがある) |
| | 人の入れ替わりは多い。(不定期(短期)に異動・採用・転入・クラス替え・席替えがある) |
| | そもそも同じ人と過ごすことが少ない(単独職場・職種・職階・クラス編成がない等) |
- あなた自身の余暇の活動についてお聞かせします。
- 21 地縁的な活動はどの程度してありますか(自治会・町内会・婦人会・青年団・子供会・管理組合等)
- | | |
|--|----------|
| | 週に四回以上 |
| | 週に二～三回 |
| | 週に一回程度 |
| | 月に二～三回 |
| | 月に一回程度 |
| | 年に数回程度 |
| | 全くしていない。 |
- 22 スポーツ・趣味・娯楽(観戦・鑑賞を含み、一人ではなく誰か他の人ともに行うもの)
- | | |
|--|----------|
| | 週に四回以上 |
| | 週に二～三回 |
| | 週に一回程度 |
| | 月に二～三回 |
| | 月に一回程度 |
| | 年に数回程度 |
| | 全くしていない。 |
- 23 社会活動(ボランティア・市民活動・NPO等)(街づくり・子育て・高齢者障害者福祉・技能や教育指導・美化・防犯・募金等)
- | | |
|--|----------|
| | 週に四回以上 |
| | 週に二～三回 |
| | 週に一回程度 |
| | 月に二～三回 |
| | 月に一回程度 |
| | 年に数回程度 |
| | 全くしていない。 |
- 24 その他の団体活動(商工会・同業者組合・政治・宗教等)
- | | |
|--|----------|
| | 週に四回以上 |
| | 週に二～三回 |
| | 週に一回程度 |
| | 月に二～三回 |
| | 月に一回程度 |
| | 年に数回程度 |
| | 全くしていない。 |

ソーシャルキャピタルの客観的計測 時間を用いた計測方法の検討 (須田)

一五五 (一四二五)

| |
|----------|
| 週に四回以上 |
| 週に二〜三回 |
| 週に一回程度 |
| 月に二〜三回 |
| 月に一回程度 |
| 年に数回程度 |
| 全くしていない。 |

25 上記の活動の中であなたが最も大切にしている活動、時間をどれですか。

| |
|---|
| 地縁的な活動(自治会・町内会・婦人会・老人会・青年団・子供会・管理組合等) |
| スポーツ・趣味・娯楽(観戦・鑑賞を含み、一人ではなく誰か他の人ともに行うもの) |
| 社会活動(ボランティア・市民活動・NPO等) |
| その他の団体活動(商工会・同業者組合・政治・宗教等) |

26 その活動にはどの程度、新しい人や外部の人が参加していますか。

| |
|--|
| 新しい人は参加せず、人数は減っている。 |
| ほとんど新しい人、外部の人が参加することはない |
| 新しい人が参加することは少ないがある。外部の人がまれに参加することもある。 |
| 常に一定数人の入退会はある。外部の人が一時参加することも珍しくない。 |
| しよつちゅうう人が入れ替わり、ずっといる人は少ない。外部の一時参加者は常にいる。 |
| 外部の人がどんどん加入して人が増えている。 |

27 あなたの日常生活においてストレスや心配・不安をどの程度感じますか。各項目ごとにお答えください。

| | | | | |
|-----------------------|-------|---------|---------|------|
| かなり強く感じる | 少し感じる | どちらでもない | あまり感じない | 感じない |
| 自分の健康 | | | | |
| 家族の問題(子育て・高齢者介護等) | | | | |
| 仕事の問題(トラブル・業務上の課題等) | | | | |
| 経済的な問題(収入・生活設計等) | | | | |
| 社会に対する不安(犯罪・災害) | | | | |
| 人間関係(家族内) | | | | |
| 人間関係(職場・学校) | | | | |
| 人間関係(上記以外、大切にしている活動他) | | | | |
| 将来の自分 | | | | |
| 生活上の孤立 | | | | |

28 上記のようなストレス・心配事等に対してどのような人・組織が頼りになりますか。

| | | | | |
|-------|----------|---------|------------|-----------|
| 頼りになる | 少しは頼りになる | どちらでもない | あまり頼りにならない | 全く頼りにならない |
|-------|----------|---------|------------|-----------|

| | | | | | |
|------------------------|--|--|--|--|--|
| 役所・学校や病院など公的機関 | | | | | |
| 警察・消防・自衛隊などの組織 | | | | | |
| 地域の団体・世話役(自治会・民生委員等) | | | | | |
| 社会活動団体(NPO・ボランティア等) | | | | | |
| 職場・学校の人(上司・同僚・先生・同級生等) | | | | | |
| ご近所の人 | | | | | |
| 家族・親族 | | | | | |
| 上記以外の知人・友人 | | | | | |

29 あなたは組織に参加し、または個人的に人を助ける、世話をすることはありますか。

| | 回数程度 | 月数程度 | 年数程度 | 非常時、災害時 のみ(地震、台 風、大雪など) |
|------------------------|------|------|------|-------------------------------|
| 役所・学校や病院など公的機関 | | | | |
| 警察・消防・自衛隊などの組織 | | | | |
| 地域の団体・世話役(自治会・民生委員等) | | | | |
| 社会活動団体(NPO・ボランティア等) | | | | |
| 職場・学校の人(上司・同僚・先生・同級生等) | | | | |
| ご近所の人 | | | | |
| 家族・親族 | | | | |
| 上記以外の知人・友人 | | | | |

30 次のようなことは許されると思いますか。

| | 到底許されない | あまり感じしない、どちらでもない | 仕方ない時もある | 許される |
|-----------------------|---------|------------------|----------|------|
| 買える資格がないのに公的給付を受ける。 | | | | |
| 運賃・入場料・公共料金などをごまかす。 | | | | |
| 脱税する | | | | |
| わいろを貰う。あげる。 | | | | |
| 信頼してくれている人や仲間を裏切る。 | | | | |
| 助けてくれた人に返礼しない | | | | |
| 長い付き合いの知り合いを無視する。絶縁する | | | | |
| 身内は大事にするが他人のことは知らない。 | | | | |
| 職場内や仲間内でこっそり法律違反をする。 | | | | |

31 あなたの行政への満足度についてお聞きします。あなたは住んでいる地域の行政(サービス・政策等)に満足していますか。

暮らしの安心・信頼・社会参加・生活時間に関するアンケート調査票B

指定された第一日と第二日の行動について、十五分単位で下記の調査票から選択してください。

第一日 日付

| 時間帯 | どこで | 誰と | 何人で(自分を含めた人数) | 何を | 何しながら(ある場合) |
|---------------|-----|----|---------------|----|-------------|
| 0:00 ~ 0:15 | | | | | |
| 0:15 ~ 0:30 | | | | | |
| 0:30 ~ 0:45 | | | | | |
| 0:45 ~ 1:00 | | | | | |
| 1:00 ~ 1:15 | | | | | |
| 1:15 ~ 1:30 | | | | | |
| 1:30 ~ 1:45 | | | | | |
| 1:45 ~ 2:00 | | | | | |
| 2:00 ~ 2:15 | | | | | |
| 2:15 ~ 2:30 | | | | | |
| 2:30 ~ 2:45 | | | | | |
| 2:45 ~ 3:00 | | | | | |
| 3:00 ~ 3:15 | | | | | |
| 3:15 ~ 3:30 | | | | | |
| 3:30 ~ 3:45 | | | | | |
| 3:45 ~ 4:00 | | | | | |
| 4:00 ~ 4:15 | | | | | |
| 4:15 ~ 4:30 | | | | | |
| 4:30 ~ 4:45 | | | | | |
| 4:45 ~ 5:00 | | | | | |
| 5:00 ~ 5:15 | | | | | |
| 5:15 ~ 5:30 | | | | | |
| 5:30 ~ 5:45 | | | | | |
| 5:45 ~ 6:00 | | | | | |
| 6:00 ~ 6:15 | | | | | |
| 6:15 ~ 6:30 | | | | | |
| 6:30 ~ 6:45 | | | | | |
| 6:45 ~ 7:00 | | | | | |
| 7:00 ~ 7:15 | | | | | |
| 7:15 ~ 7:30 | | | | | |
| 7:30 ~ 7:45 | | | | | |
| 7:45 ~ 8:00 | | | | | |
| 8:00 ~ 8:15 | | | | | |
| 8:15 ~ 8:30 | | | | | |
| 8:30 ~ 8:45 | | | | | |
| 8:45 ~ 9:00 | | | | | |
| 9:00 ~ 9:15 | | | | | |
| 9:15 ~ 9:30 | | | | | |
| 9:30 ~ 9:45 | | | | | |
| 9:45 ~ 10:00 | | | | | |
| 10:00 ~ 10:15 | | | | | |
| 10:15 ~ 10:30 | | | | | |
| 10:30 ~ 10:45 | | | | | |
| 10:45 ~ 11:00 | | | | | |
| 11:00 ~ 11:15 | | | | | |
| 11:15 ~ 11:30 | | | | | |
| 11:30 ~ 11:45 | | | | | |
| 11:45 ~ 12:00 | | | | | |
| 12:00 ~ 12:15 | | | | | |
| 12:15 ~ 12:30 | | | | | |
| 12:30 ~ 12:45 | | | | | |
| 12:45 ~ 13:00 | | | | | |
| 13:00 ~ 13:15 | | | | | |
| 13:15 ~ 13:30 | | | | | |
| 13:30 ~ 13:45 | | | | | |
| 13:45 ~ 14:00 | | | | | |
| 14:00 ~ 14:15 | | | | | |
| 14:15 ~ 14:30 | | | | | |
| 14:30 ~ 14:45 | | | | | |
| 14:45 ~ 15:00 | | | | | |
| 15:00 ~ 15:15 | | | | | |
| 15:15 ~ 15:30 | | | | | |
| 15:30 ~ 15:45 | | | | | |
| 15:45 ~ 16:00 | | | | | |
| 16:00 ~ 16:15 | | | | | |
| 16:15 ~ 16:30 | | | | | |
| 16:30 ~ 16:45 | | | | | |
| 16:45 ~ 17:00 | | | | | |
| 17:00 ~ 17:15 | | | | | |
| 17:15 ~ 17:30 | | | | | |
| 17:30 ~ 17:45 | | | | | |
| 17:45 ~ 18:00 | | | | | |
| 18:00 ~ 18:15 | | | | | |
| 18:15 ~ 18:30 | | | | | |
| 18:30 ~ 18:45 | | | | | |
| 18:45 ~ 19:00 | | | | | |
| 19:00 ~ 19:15 | | | | | |
| 19:15 ~ 19:30 | | | | | |
| 19:30 ~ 19:45 | | | | | |
| 19:45 ~ 20:00 | | | | | |
| 20:00 ~ 20:15 | | | | | |
| 20:15 ~ 20:30 | | | | | |
| 20:30 ~ 20:45 | | | | | |
| 20:45 ~ 21:00 | | | | | |
| 21:00 ~ 21:15 | | | | | |
| 21:15 ~ 21:30 | | | | | |
| 21:30 ~ 21:45 | | | | | |
| 21:45 ~ 22:00 | | | | | |
| 22:00 ~ 22:15 | | | | | |
| 22:15 ~ 22:30 | | | | | |
| 22:30 ~ 22:45 | | | | | |
| 22:45 ~ 23:00 | | | | | |
| 23:00 ~ 23:15 | | | | | |
| 23:15 ~ 23:30 | | | | | |
| 23:30 ~ 23:45 | | | | | |
| 23:45 ~ 0:00 | | | | | |

選択肢リスト

| どこで | 誰と | 何人で | 何を(そのための移動時間含む) |
|--|--|--|--|
| 同上 自宅で 知人・親戚等の家で 職場・仕事現場で 学校で 移動中 近所で 旅行先で その他の場所で | なし 家族・配偶者と 親戚・血縁者などと 職場(学校)の人と 得意先・仕事相手と 店員・交渉相手等と 知人・友人・仲間と 恋人と(好きな人と) 近所の人と 知らない他人と その他の人と 同上 | 自分一人で 二人で 三人から十人で 十人以上で 同上 | 睡眠 食事 入浴 休養 身の回りのケア(整髪・化粧等トイレ等含む) 家事(炊事洗濯掃除等家内の仕事) 家事(日用品の買物等外でするもの) その他の家事(育児介護含む) 医療機関の受診 会話等のコミュニケーション スキミング等のコミュニケーション 通勤・通学 仕事(仕事中の移動含む) 勉強・学習・訓練等 相談・交渉事 手紙を書く・送る。 ボランティア活動 地域活動(自治会・町会等) 冠婚葬祭 おしゃべり・情報交換 その他の社会活動(NPO等) 旅行・遠足・ハイキング等 ショッピング(娯楽としての) 散歩・散策 ドライブ・バイクツーリング等 テレビ・ラジオ等の視聴 新聞雑誌書籍等の読書 ネット閲覧・購読 ネット動画ラジオ等の視聴 ネットショッピング・支払い等 ネットでのコミュニケーション(メール・チャット・オンラインゲーム・SNS等) 観劇・映画・音楽鑑賞 その他の娯楽・趣味・スポーツ 同上 |

自治体の AI 利用の可能性を探る

—地域の結束型社会関係資本の維持に向けて社会実装は可能か—

戸 川 和 成
稲 葉 陽 二

1. 問題認識

日本は現在、人口減少、少子化、超高齢化、財政制約の拡大という大きな課題を背負い、中長期的な改革プランとして「Society 5.0」という成長戦略を掲げている。この戦略では、AI/ICT 技術を社会のあらゆる分野で社会実装（Implementation、政策実施）し、労働を人から AI へ、技術進歩による効率性を拡大させながら人間を中心として、QOL（Quality of Life）を向上した社会の実現を目指している。これを受け、自治体行政も変容するべく ICT の活用戦略を展開し、政策立案も含めた AI の社会実装を視野にいれている。

自治体による AI の利活用には、財政制約の中、行政が法令に基づいて公共サービスを画一的に実施するという「自治体行政の標準化」が期待されるだろう。そして、行政内部の事務作業の省略化（行政内部の人的リソース削減）、経営資源の効率化、簡素化が期待される。

現在は、先進的な自治体をモデルに AI の社会実装が試みられている。運用を開始した自治体では、既に職員にとって過重負担であった行政内部の一部事務業務が、効率的に人から AI に移行している（日本都市センター編 2018；稲継 2019）。好事例をみる限り、市民の利便性が維持されながら AI の社会実装が進むと予測される（稲継 2019）。

他方で、自治体運営を地方政府と市民社会組織（自治会・町内会や社会団体、NPOを指す）による地域社会運営（ローカル・ガバナンス）という視点から考えると、AIは市民社会の観点から、社会にどのような影響をもたらすのだろうか。

地域社会は現在、自治会の加入率の減少、単身世帯の増加、そして住民の共助意識の低下などの問題を抱え、自治体は行政資源の低下とともに、活動の担い手不足、財源不足、コミュニティの希薄化という問題に悩まされている。いわば地域社会では、コミュニティのソーシャル・キャピタルの毀損と格差の問題が発生しており、AIによる技術進歩との関連は重要な問題である。しかしながら、社会への影響に対する社会科学的考察は始まったばかりであり、上記の問題に対する学術的研究はこれからという段階である。

本稿は、その点に着目し、「都市の運営に欠かせない要素であるソーシャル・キャピタルとAIがどのように関係しているのか」、そして「AIはどのような影響をソーシャル・キャピタルに与えるのか」を、地域社会運営の観点から考察することにした。分析は主に稲葉（2018）が実施した「AIの影響に関する調査⁽¹⁾」を利用し、地域の結束型ソーシャル・キャピタルの維持に向けたAI利用の可能性を探る。

2. 先行研究の整理

2.1 人工知能（AI）による地方政府の活性化は可能か

昨今、都市政府の自治体運営を変えるAI（人工知能）の影響は、社会に進出するAIという技術進歩に関する研究の中で、広く議論されている分野の一つである。稲継（2019）の『AIで変わる自治体業務—残る仕事、求められる人材』や、公益財団法人日本都市センター（2018）が編んだ『AIが変わる都市自治体の未来—AI-Readyな都市の実現に向けて』は共通してAIによる自治体運営の変化と将来像を考察している。

上記の研究を踏まえると、現状の自治体運営に実装されたAIは、汎

用人工知能ではない。つまり、「人間が持つような知性・知能を人工的に実現する技術」をAIと定義するならば、現状は「人間の知能とまったく同等またはそれ以上の仕組みを実現する技術」に至っていない（稲継 2019：18）。それよりも、自治体に試験的に導入されたAIは特定の範囲に限定して、その能力を発揮する「特化型人工知能」（または「弱いAI」）である（稲継 2019：同上）。そのレベルは、松尾（2015：51-52）を参照した日本都市センター編（2018：15）のまとめによれば、次の通りである。現状は「単純な制御プログラム」のレベル1を超え、チャット・ボットを利用した情報提供型の「ルールベース型のAI」（レベル2）、介護給付支援業務に「機械学習を取り入れたAI」（レベル3）、そして道路損傷の判定や戸籍業務のうち複雑な旧字体を学習させ、業務支援を行う「ディープラーニングを取り入れたAI」（レベル4）が実用化された段階である。「都市自治体における人工知能の利活用に関する研究委員会」の座長である大杉覚教授（首都大学東京）が現状を総括しているように、現在はレベル2からレベル4までの業務を支援する形で特定の業務に特化し、その機能を発揮した技術である。

では、業務にAIを適用し、公共サービスはどのように改善されたのであろうか。例えば、稲継（2019：47）が取り上げたAIの社会実装に関する好事例、川崎市が実施したチャット・ボットによる窓口支援業務⁽²⁾の実証実験によれば、利用者（N=103）は「本サービスの良かった点」として、「24時間使える（66.0%）」、「電話、窓口より気軽（49.5%）」という声を挙げている。さらに、「本サービスの改善すべき点」として、「子育て支援以外でも使えるといい（52.4%）」とし、その適用範囲を拡げて欲しいという声が多い。これはAIの利活用を通じて公共サービスの充実度が増しうることを示す。チャット・ボットを利用し、窓口業務を人からAIに代替することには、住民の理解を得られやすい。

また、機械学習を得たAIを実装した好事例としては、千葉市の「ちばれば」というシステムの例がある（稲継 2019：83）。この事例では、道路補修の必要の有無を単にAIによる画像認識によって判断するのに

留まっていない。まず、地域の問題に関する住民の声を、AIはGPS機能でマップ上に記憶し、学習する。そして、住民の声によって得られた地域情報を踏まえて、AIが画像認識し、問題の具合をオペレーション・チェックする。そして、画像判断した結果によって道路補修の必要性を判定する。この例では、AIを通じて、行政の道路補修業務を改善する例である一方で、行政と住民の協働をAIがアシストするという例にもみられる。現場で活動する住民とAIの連携可能性を示唆する事例といえる。

なお、上記は、既実施の実証実験から得られた好事例の一端に過ぎない。しかし、都市自治体の研究者や実務家が期待するように、AIを自治体運営に実装することで、これまで十分に提供することの難しかった公共サービスを住民の細部までに提供しうる可能性が、AIという技術進歩には考えられる。さらに、より充実した政策運営をAI自治体によって行うためには、「ちばレポ」の好事例のように、AIにアシストされながらも、なお一層、コミュニティを単位とした住民の自治的な取り組みを必要としている。

2.2 縮退傾向にある地域社会の問題

しかしながら、以下に3つの知見(図1~図3)を挙げているように、都市政府をとりまく地域社会の環境には、活動の担い手不足、財源不足などの問題が山積し、地域社会運営に動員するための地域リソースが乏しい。

図1は辻中・和嶋・戸川(2019)による、日本のここ20年間の市民社会を把握しうるために用いた団体・組織率の推移をみたものである。彼らの考察によれば、日本の市民社会は相当程度、地殻変動が生じている。とりわけ、この図によれば、市民社会活動が減少傾向にあり、公益を果たす組織の活動が縮小している。

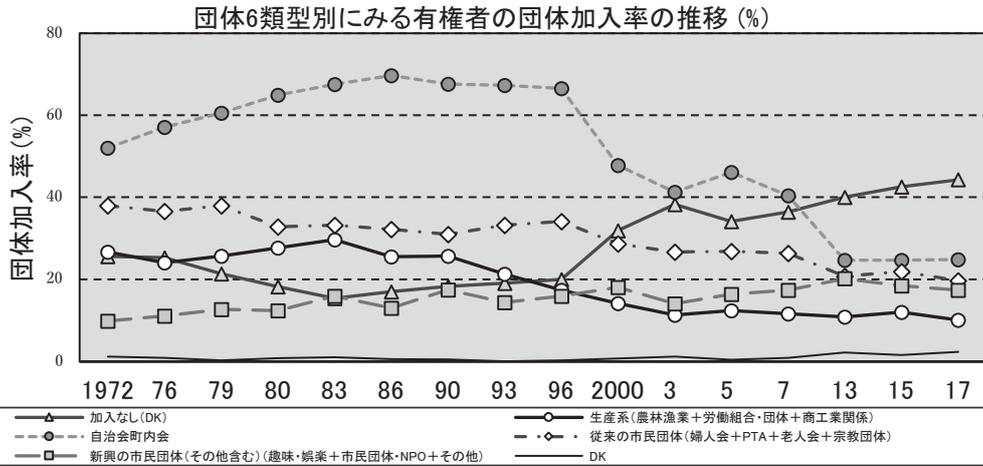
一方で、自治体の行政運営の現在は、地方分権改革の影響を受け、中央から地方へのトップダウンではなく、自治体自らが地域を管理す

る自主的な政策経営に変化している。その結果、地域社会運営に住民の参加を促進させるための政策法務が進められるようになった（曾我2019：72）。しかし、自治体の地域社会運営が地域の活動体を求める機運とは裏腹に、市民社会の活動実態が停滞気味であることを図1は示唆している（辻中・和嶋・戸川：38）。

さらに、図2によれば、図1のような現象は団体・組織の活動に悪影響を与える。図2は辻中豊教授（東海大学副学長、筑波大学客員教授）が2017年に東京・茨城に存する団体・組織（母集団はタウンページの「組合・団体」）を調査した結果の一部を示している。それは、地域社会で活動する担い手が減少しつつある中で、活動している団体・組織の「コミュニティの希薄化」に対する意識をみたものである。それによれば、地域で活動する団体・組織にとってコミュニティの希薄化は「関係ない」と答えた団体・組織を除き、活動に悪影響を与えると懸念している団体・組織（悪い+どちらかといえば悪いの割合）が多い傾向にある。さらに、辻中ら編（2017：17）の分析によれば、その意識は組織基盤の脆弱化に対する見解と関連している。「悪影響を与える」と回答した団体・組織ほど運営上の不調和や意見の相違を訴えており、コミュニティの希薄化は地方レベルで活動する団体にとって深刻な問題といえる⁽³⁾。

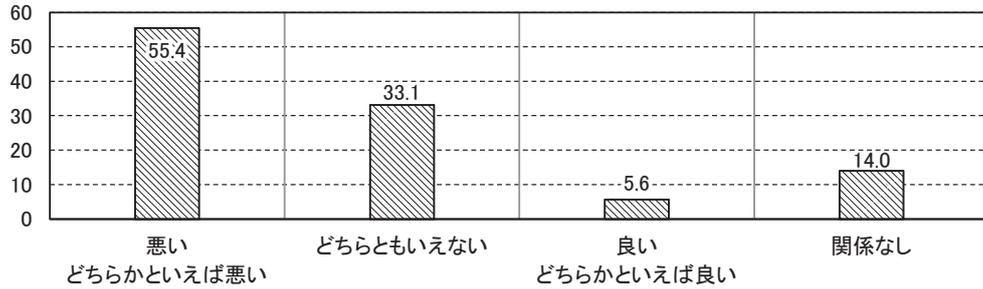
では、どのような懸念が団体・組織の活動に起きているのだろうか。例えば、田川・戸川・辻中（2019）の分析結果によれば、「地域で活動する参加の程度」が少ない地域では、行政と自治会の協働がかえって自治会にとって超過負担である可能性が報告されている。図3は、その分析結果を示す。分析では、自治会の「政策満足度」と、「地域活動への住民の参加の程度」、「行政との協働水準」の関係を定量的に明らかにしている⁽⁴⁾。本来であれば、自治会活動に動員する資源が不足しているのであれば、活動を自粛せざるを得ない。しかしながら、長きにわたって、行政に協力してきた自治会は、地域の組織をつなぐハブとしても機能しており、重要な役割を果たしている。それを踏まえる

図1 団体参加率の推移 1972—2017



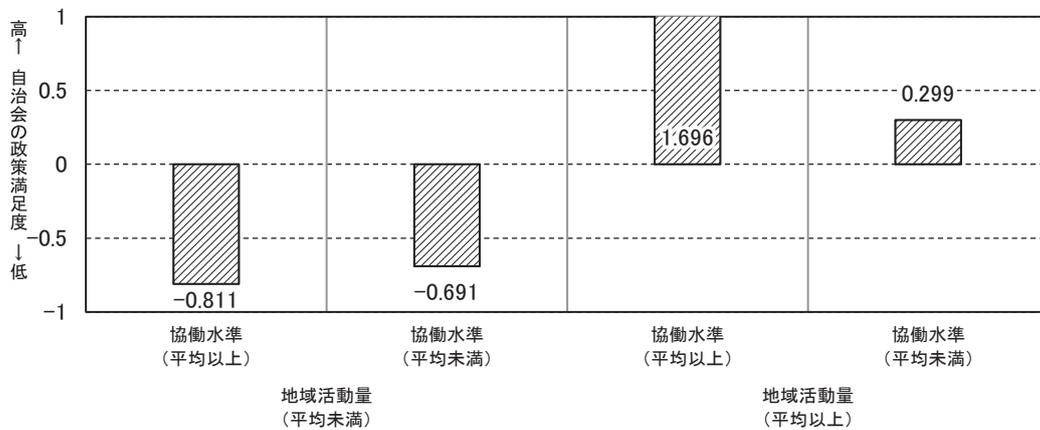
データ出所：明るい選挙推進協会
出所) 辻中・和嶋・戸川 (2019: 38) を一部修正。

図2 コミュニティの希薄化が与えるローカル団体への悪影響 (JIGS4・2017)
コミュニティの希薄化の影響 (東京・活動範囲: 市区町村、全体N=333)



出所) 辻中ら編 (2017: 17) の表 18 を基に筆者作成。

図3 地域活動が縮退する中での都市政府—自治会の協働の難しさ (JIGS4—NHA・2017)



出所) 田川・戸川・辻中 (2019: 48) の図 2 を基に筆者作成

と、地域の住民の参加が乏しくとも協働水準を下げられない結果、政策に対する不満意識が高いと推察される。つまり、図3が示す政策への不満の増大は、行政との協働が自治会にとって資源不足で負担が大ききことを意味している可能性がある（田川・戸川・辻中 2019：48）。

以上のように、地域で活動する担い手や財源が不足し、団体・組織の活動を維持することが難しい現在、ボランティアな組織に依存するだけでは、地域社会運営は成り立たなくなることが懸念される。

2.3 地域の社会関係資本を維持しうる AI の社会実装への期待

前述しているように、地域社会では、行政と同じように、地域で活動する住民の担い手不足、組織の財源不足に悩んでいる。共助の領域では、コミュニティの現場で働く住民の負担が多い。

しかしながら、地域社会運営の担い手は、地域社会の様々なアクターに広がり、市民社会組織は政策の実施主体としての比重が増している（辻中・和嶋・戸川 2019）。また、依然として、政策立案の主体として住民の役割が重要であることは変わらない。

つまり、地方政府と市民社会組織によるローカル・ガバナンスによって、地域社会運営が行われている現在、「AI という技術進歩が市民社会にもたらす影響」を考える上では、その技術進歩が私的財の生産目的ではない住民自治という公共財の生産を補うのかを考える必要がある。今後の技術進歩に関する議論は、自治体による好事例を生かし、工学的な技術の問題とともに、自治会や地域で活動する NPO 等の市民社会組織を含めた地域社会運営にまで広げて考えなければならない。

その観点から考えると、自治体の AI の利活用に関する好事例は、少なからず、その技術進歩が自治体の一部の機能を補完し、人から AI に自治体業務を代替しうることを示唆している。

以上の AI による技術進歩は、労働を人から機械に代替させることにより、ボランティアな市民社会組織に依存した地域社会運営の担い手

不足の問題、住民自治という公共財の提供に伴う住民の労働負担を軽減させると予測される。そして、地域社会で活動する住民の負担の改善は、地域の結束型社会関係資本（地縁的活動）の維持の寄与に波及すると考えられる。

3. Web 調査に基づく記述的考察

では、前述の社会変化を目の当たりにした私たち市民は、地域社会を取り巻く AI 自治体について、どのような認識を抱き、そして期待しているのでしょうか。筆者は、稲葉（2018）の調査データに含まれた変数、とりわけ「政府の政策立案」意識に関する変数を利用し、自治体の AI 利活用に対する住民の受け入れ意識に関する分析を行う。

3.1 稲葉調査の概要（800 字）

稲葉（2018）は研究グループを結成し、2018 年 9 月 4 日から 10 日にかけて「AI の影響に関する調査⁽⁵⁾」という Web 調査を行った。その調査の概要の詳細は稲葉（2019）を参照されたいが、この調査は AI・ICT 技術の影響を、市民の意識から、そして社会関係資本（信頼、互酬性の規範、ネットワーク（つきあい、団体参加）との関係から把握しようとした日本において初の調査である。

調査は首都圏の東京都および神奈川県、埼玉県、千葉県 の 3 県に在住している住民（20 歳から 69 歳）を母集団とし、各年齢階層から N=1,000 ずつ、抽出して総計 N=5,000 を対象に行っている（group1）。加えて、首都圏在住の 20 歳から 29 歳の男女 N=1,000（男女比ほぼ 1 対 1）にも同様の調査を行っている（group2）。これは、group1 の集団を対象とした Web 調査の画面にのみ掲載した、松尾豊氏が作図した AI の影響に関する「今後の発展予想図」の影響（教育効果）をみるためである。group2（男女 20 代、男女比はほぼ 1 対 1）には、その図を除いた調査を補完的に行った。

筆者は、上記の group1(N=5,000) と group2(N=1,000) の総計 (N=6,000) を分析対象に設定し、本稿の問いかけに対する分析を行った。

3.2 政府の政策立案への AI 導入に対する懐疑的意識

稲葉 (2018) は、AI の利活用に関する質問 (Q 9) のうち、以下のよ
うな「政策立案」に対する市民の意見を尋ねている。

Q 9: あなたは以下の 1～7 の状況において、AI (人工知能) をどの
ように利用したい (したくないですか)。それぞれについて、当てはまる
選択肢を一つお選びください。(それぞれひとつずつ)

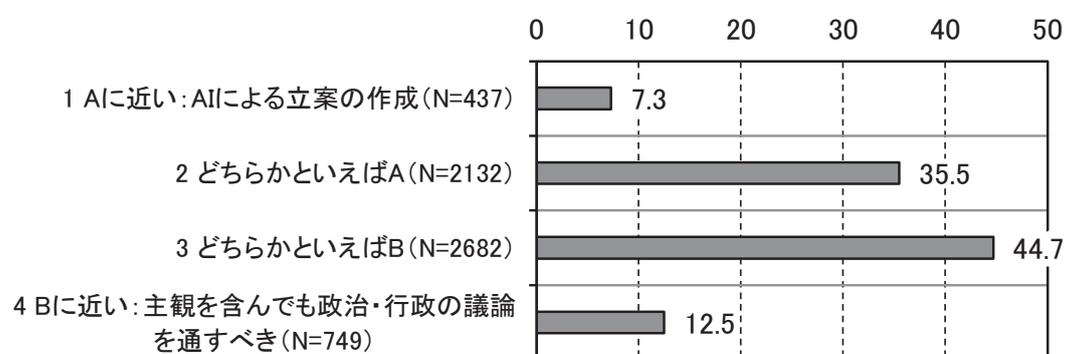
7) A: 「政策の立案」は、すべての国民の状態を客観的に判断して
政策を立案できる AI に任せの方が良い

B: 「政策の立案」は、主観が入り込んだとしても、政治・行政
の議論を通じて政策を立てるべきだ。

この設問では、「1:A に近い」～「4:B に近い」という 4 件法の尺度
設問によって、AI 利活用への態度を尋ねている。

図 4 は、その態度の集計結果を示す。それによれば、N=6,000 の市
民を全体としてみると、AI を政策立案に利用することには、どちらか
といえば反意 (どちらかといえば B に近い) を示す回答者が多い。これは、
AI という技術進歩が未だ住民生活には定着しておらず、暮らしの生活
に関わる政策立案には、住民は AI の利活用には懐疑的であることを示唆

図 4 政策立案への AI 導入への見解 (稲葉 2018)



出所) 稲葉 (2018) 「AI の影響に関する意識調査」を元に筆者作成。

する。

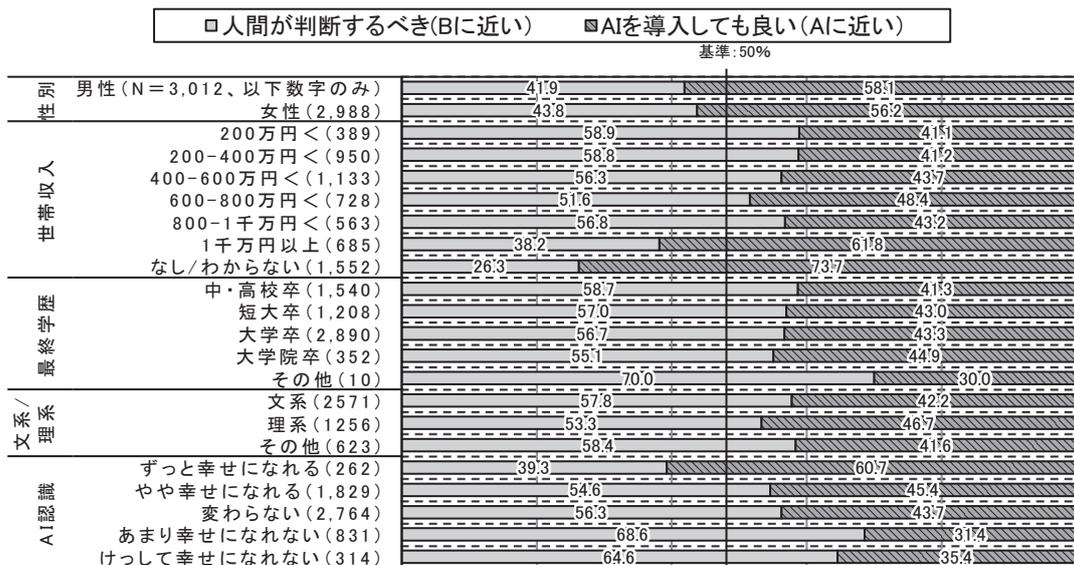
次に、筆者は、属性別の傾向をみるべく、個人属性別の回答分布を作成した。図5はその結果を示す。なお、集計には4件尺度のうち「どちらかといえばAに近い(Bに近い)」を、「1=賛意(Aに近い)、0=反意(Bに近い)」にまとめた変数を利用した。

それによれば、属性に関わらず、総じて、「人間が判断すべき」という回答が多い。但し、高所得層(1千万以上)、また男女をみると、AIを導入しても良いという回答が過半を占める。一方で、AIに対する見解は、教育を受けた年数による違いが一定程度、反映されると考えられるが、学歴の差異は明瞭に表れているわけではない。さらに、文系(42.2)よりも理系(46.7)の方が4.5ポイント(以下、ptと表記)程度、AIを導入しても良いと答えるに留まるのみであった。つまり、単純集計からは、政策立案へのAIの利活用に対し、個人属性の違いは定かではない。

しかし、AIによる技術進歩が到来した社会であっても「ずっと幸せになれる」と答えた回答者のうち、6割近くは、AIを政策立案に導入

図5 個人属性別政策立案へのAI導入の見解(稲葉2018)

政策立案へのAI導入意識(%) (全体N=6,000)



出所) 同上。

しても良いと答えている。つまり、AIの利活用が進んだ社会に楽観視する回答者ほど、政策立案にAIを活用することへの賛意が増すようである。

3.3 地縁的活動水準が高い市民ほどAI利用への期待が大きい？

他方で、回答者の傾向を探索的に分析してみたところ、全体傾向と違う結果が、地域で活動する「地縁的活動」頻度とのクロス集計結果から確認された。以下の図6は、その違いを単純にグラフ化したもの、表1は、個人属性の影響を除いた調整済みオッズ比による効果（二項ロジスティック回帰分析結果）を示す。

まず図6は、活動頻度別に占めるAI認識の割合を示す。「月に2～3日」程度の活動頻度であれば、AIへの認識は全体の傾向と変わらないが、頻度を増すと、AIを導入しても良いという比率が増える。「週4日以上活動」する回答者の傾向は逆転し、AIを導入しても良いという比率が大きく増える。この傾向は表1の結果からもみられる。すなわち、「活動していない」を基準（オッズ比1）にすると、活動頻度が増すほど、オッズ比は2.36倍、AIの利活用への賛意が増える。これは、個人属性

表1 地縁的活動によるAI導入意識の差異（稲葉 2018）

| | 政策立案 (N=3,883) | まちの見回り (N = 3,883) | やりたいこと 追求できる (N=3,330) |
|----------|-------------------|-----------------------|---------------------------|
| 活動していない | 1.00 | 1.00 | 1.00 |
| 年に数回程度 | 0.81** | 0.88 | 1.03 |
| 月に1回 | 0.84 | 0.62** | 0.74 [†] |
| 月に2～3日程度 | 1.46 [†] | 0.85 | 1.39 |
| 週に1回程度 | 1.53 [†] | 1.10 | 0.96 |
| 週に2～3日 | 1.20 | 1.99 [†] | 1.96 [†] |
| 週に4日以上 | 2.36 [†] | 2.98** | 0.45 |

*** $p < 0.01$ 、** $p < 0.05$ 、[†] $p < 0.10$

注) AI導入への賛意(Aに近い) = 1として二値化した指標を従属変数とした二項ロジスティック回帰分析の結果(値はオッズ比)。個人属性の性別、年齢、最終学歴、文系/理系、就業形態(0=非正規、1=正規)、AI認識(幸福感)を調整済み(やりたいこと追求できる、に対しては共変量にAI認識を除外)。個人属性のカテゴリは前掲の図2の通り。

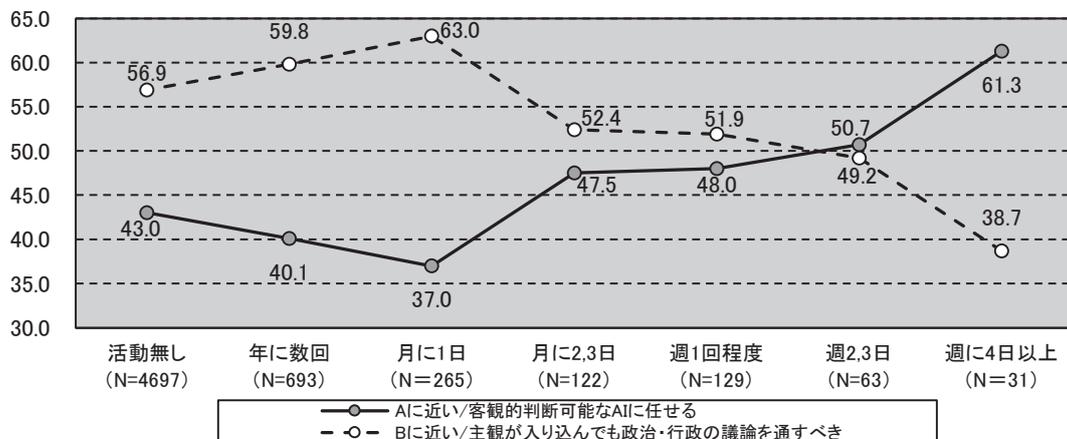
出所) 同上。

の影響を受けても変わらない。さらに、「月に2～3日程度 (1.46)」、「週に4日以上 (2.36)」という頻度の違いの影響も同様である。この結果は、少なくとも「活動していない」回答者と「月に2回以上」活動している回答者では、AIの利活用に対する態度に違いがあることを示す。加えて、地域の切迫した状況をよく知りうるからなのか、月2回以上活動する住民は、議員や職員の判断基準に加えて、AI技術を導入するべきだという見解に賛成する人が多い。

そこで、筆者は地縁的活動との関連性の意味を考えるべく、コミュニティの状況に関わる「まちの見回り」へのAI利活用との関係を見た。その結果、図7によれば、やはり、コミュニティの現場で活動する住民は、コミュニティの見回りに、人だけでなくAIも利活用するべきであると回答している。この結果は表1の分析結果からも同様であった。

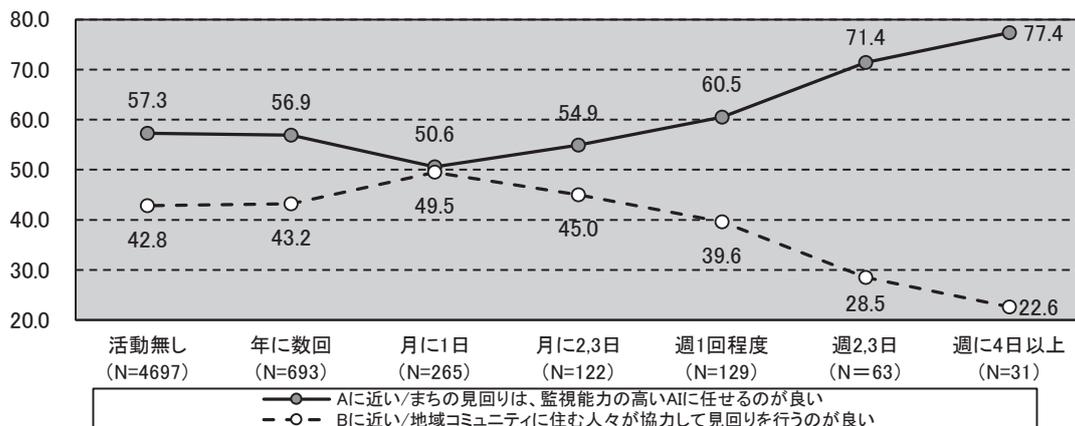
さらに、「Q6_AI (人工知能) がもたらす社会」に対する意見のうち、「A: 機会に頼るようになるため想像力が失われていく」あるいは、「B: より効率よく自分の目標や、やりたいことを追求できるようになる」のどちらかに近いかを4件法 (1 = Aに近い～4 = Bに近い) で尋ねた変数 (2値に変換) との関係もみた (表1を参照)。それによると、10%水準で十分な傾向とは認められないが、「活動していない」住民より、

図6 Q13_1 地縁的活動と Q9_7AI による政策立案に対する意識 (稲葉 2018)



注) 2変数の関連性: Pearsonの χ^2 値 = 39.56 ($p < 0.01$)、割合は「A側/1～2」、「B側/3～4」を合算して算出
出所) 同上。

図7 Q13_1 地縁的活動と Q9_1AI 利用意見__まちの見回り (稲葉 2018)



注) 2変数の関連性: Pearsonの χ^2 値=70.78 ($p < 0.01$)、割合は「A側/1~2」または「B側/3~4」を各活動水準で除した比率を示す
出所) 同上。

「週に2~3日以上」活動する住民の方が、効率よく、やりたいことを追求できる(1.96倍)と答えている。

また、「政策の立案」と「コミュニティの見回り」へのAI導入の意識は相互に関連している($r = 0.248$, $N = 6,000$, $p < 0.01$)。つまり、地縁的活動に参加している住民は、監視能力の高いAIに、コミュニティの見回りを任せても良く、暮らしに身近な政策の立案にAIが導入されても良いと考えている。そして、AIに対しては、自分たちの活動場所を奪う手段ではなく、より効率よく自分たちのやりたいことを追求可能な手段として期待している。

4. 要因分析

4.1 仮説の提示

以上の知見は何を意味していたのであろうか。これは、地縁的活動に従事する回答者の方が、地域の切迫した状況を認知しており、担い手不足や活動体の財源不足に起因して、人が担うよりもAIに、作業を代替してほしいという期待が表れているのではないだろうか。前述した背景を整理してみると、以下の関係が考えられうる。

「仮説：地域リソース不足の顕在化→地縁的活動従事者の AI 利活用に対する認識 (+)」

上記の知見が確認されれば、逆に AI の利活用が地域社会で進展すると、地域のソーシャル・キャピタル（地縁的活動）の減少の防止に波及すると予測される。なお、因果関係を明らかにすることは容易ではなく、本研究は、その可能性を知るための探索的な分析を行うことにしたい。分析のプロセスは後述するが、主に前述の「AI 利用に関する意識」に関する変数を従属変数、稲葉（2018）調査から得られた回答者属性や、補足的に利用する辻中（2006）データから得た「加入世帯比率」などの地域情報を独立変数に設定し、多変量解析により仮説の妥当性を分析することにした。

4.2 変数の操作化

では、上記の仮説を確かめるために、分析に使用する変数の説明を行う。まずは、仮説の「地域リソース不足」を推し量る変数について説明する。本稿では、表 2 に示す地域情報を利用する。

分析の対象となる地域は表 2(a)の 28 都市である。それは、稲葉（2018）データとは別に、辻中（2006）のデータを地域情報として利用しているからである。本来であれば、N=6,000 のデータがネストされる都市、のべ 189 都市を分析対象地域とするべきである。しかし、本研究は意識調査の結果（辻中 2006）を集計して分析するという設計を立てており、そのような方法を採用する場合には、表 2(b)に示す 8 変数を使用するにあたり、観察されるサンプルの数を考慮しなければならない⁽⁶⁾。そこで、本稿は集計の問題が少ない「観察数 (N) \geq 20」の地域に分析を限定することにした結果、厳密に分析できる都市は表 2(a)の 28 都市に限られた。

実際に利用する変数（表 2(b)）の説明は以下の通りである。表 2(b)の変数のうち、1～2 の変数の元は、これまで利用してきた稲葉（2018）が実施した調査項目の Q9-1（AI 利用__まちの見回り）と Q9_7（AI 利用__

表2 分析対象地域の概況

(a)首都圏の分析地域・括弧内は観察 N

| | |
|--------|--|
| 埼玉県 | 熊谷市 (23)、川口市 (107)、春日部市 (42)、上尾市 (28)、入間市 (29) |
| 東京都 | 八千代市 (40)、文京区 (40)、墨田区 (48)、江東区 (101)、大田区 (147)、世田谷区 (168)、杉並区 (141)、板橋区 (104)、足立区 (121)、葛飾区 (72)、府中市 (43)、町田市 (75)、日野市 (32) |
| 千葉 | 市川市 (79)、船橋市 (96)、木更津市 (26)、野田市 (20)、習志野市 (30)、市原市 (20)、八千代市 (40) |
| 神奈川 | 町田市 (75)、日野市 (32)、横須賀市 (56)、小田原市 (23)、秦野市 (27)、厚木市 (37) |
| 合計 (N) | 1775 |

注) 稲葉 (2018)「AIの影響に関する意識調査」データ (group1~3、N=6000)のうち、辻中 (2006)「自治会・町内会などの近隣住民組織に関する全国調査」のデータと接合可能な自治体 (N ≥ 20、行政区を除く)を対象に分析

(b)分析に用いる変数・28自治体の集計結果 (単位: %)

| 出所 | 変数/自治体別集計 | 有効 | 欠損値 | 平均値 | 中央値 | 標準偏差 | 範囲 | 最小値 | 最大値 |
|-----------|---------------------|------|-----|------|------|------|------|------|------|
| 稲葉 (2018) | 1. AI認識: まちの見回り賛意 | 28.0 | 0.0 | 43.1 | 43.6 | 5.4 | 22.8 | 29.2 | 52.0 |
| | 2. AI認識: 意見_政策の立案賛意 | 28.0 | 0.0 | 57.1 | 58.0 | 6.6 | 30.0 | 45.0 | 75.0 |
| 辻中 (2006) | 3. 活動財源 (円滑ではない) | 28.0 | 0.0 | 12.6 | 12.0 | 6.0 | 30.8 | 0.0 | 30.8 |
| | 4. 生活の安全性 (劣っている) | 28.0 | 0.0 | 9.1 | 7.4 | 5.9 | 27.3 | 0.0 | 27.3 |
| | 5. 活動への参加 (円滑ではない) | 28.0 | 0.0 | 31.2 | 32.7 | 10.3 | 39.9 | 12.5 | 52.4 |
| | 6. 施設確保 (円滑ではない) | 28.0 | 0.0 | 12.2 | 10.3 | 7.2 | 32.0 | 0.0 | 32.0 |
| | 7. 業務遂行 (円滑ではない) | 28.0 | 0.0 | 8.1 | 7.8 | 4.9 | 19.7 | 0.0 | 19.7 |
| | 8. 加入世帯率 | 28.0 | 0.0 | 82.1 | 86.3 | 11.5 | 40.9 | 53.7 | 94.6 |

注) 変数について、1: Q9_1、2: Q9_2、3: Q36_5、4: Q14_4、5: Q36_4、6: Q36_6、7: Q36_7、8: Q2_2/Q2_1の通り。

(c)地域変数の関連性、値: Pearsonの相関係数 (N=28)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|-------------------|---------|--------|---|---|--------|---|
| 1 加入世帯率_mean | | | | | | |
| 2 活動財源 (円滑ではない) | | | | | | |
| 3 生活の安全性 (劣っている) | | | | | | |
| 4 活動への参加 (円滑ではない) | -.590** | .555** | | | | |
| 5 施設確保 (円滑ではない) | -.613** | .474* | | | .563** | |
| 6 業務遂行 (円滑ではない) | | | | | .415* | |

出所: 辻中 (2006)「自治会・町内会などの近隣住民組織に関する全国調査」を元に筆者作成
表記: 漸近有意確率 (両側) *p < 0.05、**p < 0.01

政策立案)である。主に「Aに近い・どちらかといえばAに近い(AIを利活用すべき)」と回答した割合(%)を地域別に割り出して使用した。

そして、地域リソース状況を知るためには「3.活動財源(円滑ではない、単位:都市別平均%)」～「8.加入世帯比率(自治会・町内会単位別の加入世帯を全戸世帯数で除した比率、単位:同上)」を利用する。このデータの出所元は、辻中(2006)が、郵送法に基づき、日本全国の市民社会組織を包括的に調査しようとし、そのうち890の都市から調査協力を得られた、「JIGS2-NHA、町内会・自治会など近隣住民組織に関する全国調査」データである⁽⁷⁾⁽⁸⁾。筆者は、暮らしの身近な単位で地縁的に活動することを全国的に制度化された自治会のリーダーの意識調査を基にして地域の状況を判断する⁽⁹⁾。

「3.活動財源の状況」は、各都市の自治会・町内会長の評価(円滑ではない・あまり円滑ではないという評価、単位:都市別平均%)に基づいた変数である。また、「4.生活の安全性」～「7.業務遂行」に関する変数も同様である。それぞれ、自治会・町内会長の評価に基づいており、各変数の詳細な内容は、辻中・ペッカネン・山本編(2009:246)に示されている。但し、本稿では、説明のため付表1に、その内容を再掲している。

本稿では、それらの変数の多寡を比較し、「8.加入世帯比率」や「5.地域活動に参加する住民の割合」が小さいほど、地域活動に協力する住民が、自治会・町内会単位別の全戸世帯数の割に少ないと判断した。また、自治会・町内会が運営するための財源が、活動に要する財源に比べて少ない場合、自治会・町内会長は、「活動財源」に対し、「円滑ではない」と評価しているとみなした。

さらに、「6.施設確保」、「7.業務遂行」も同様に、各自治会・町内会が1年を通して運営するにあたり、各組織の施設確保や業務が滞るなど、組織の基盤が脆弱であれば、「円滑ではない」という評価は増えると考えた。そして、自治会などの地縁的組織の活動では、例えば、防災訓練や、自治会の加入世帯に向けた火の元の管理徹底を呼びかけ

るなどのコミュニティの見回りを自発的に取り組んでいるケースが多い。そのため、自治会長の「4. 生活の安全性 (劣っている)」の評価で、劣っているという回答比率が変動し、その水準が高いのであれば、その地域の治安は相対的に不安が多く、用心すべき地域と判断した。筆者は、これらの評価指標の値が相対的に高い地域（加入世帯比率が低い地域）を、便宜的に地域リソースが不足し、懸念の多い地域と判断した。

なお、データの作成方法は、本稿では上記の自治会・町内会単位のデータを地域情報のベースとして参照し、それぞれの住民がネストされる都市が把握可能な稲葉（2018）データに、辻中（2006）データを都市別に横付けさせる形で、両データを接合した。この作業により、課題の余地は残されているが、少なくとも AI という技術進歩が地域社会にもたらす影響を検証することが可能である⁽¹⁰⁾。

最後に、表 2 (b) の記述統計と、表 2 (c) の相関分析結果から 28 自治体の状況を確認する。まず、28 都市の中で、東京は 23 区の下町、山の手地域の特別区が多い。埼玉県ではさいたま市の周辺都市が、千葉は比較的都心に近い市川市から全域に広がる都市が対象である。神奈川県としては小田急線沿いの町田市、小田原市、厚木市、秦野市などが含まれている。各県の都市データを網羅しているとはいえ、この分析から全国にも通じる一般性が十分にあるとは考えにくい。変数間の関係性をみることで、影響をもたらすパターンや、そのしくみを調べることは可能である。

表 2 (c) より、28 都市では、加入世帯比率が低い地域ほど、地域で活動する住民が減少する (-0.590)。また、地域活動に協力する住民が少ない地域では、自治会・町内会は財源に問題を抱えている可能性が高い (0.555)。同様に、施設を確保することも難しいようである (0.474)。各変数には一定の関連性があり、懸念される課題は複雑に重なっている。加入世帯比率が低く、地域活動に積極的に参加する住民が少ないという都市は、自治会の施設確保や業務の遂行などの組織運営の基盤が脆弱で懸念が相対的に多いようである。

4.3 分析結果の考察

(1) 地域リソース不足、地縁的活動、AIの利活用への意識に関する予備的考察

では、地域リソースが不足した状況の下では、そうではない住民に比べて、AIの利活用への態度はどのように変化するのでしょうか。筆者は、前項で既に指摘した仮説の枠組みに沿って、次の表3および表4を作成した。それらの表は地域状況の水準（基準：平均値 /N=28、以下省略）を基準として、地縁的活動頻度の違いと、AIの利活用に対する認識の単純なクロス集計結果を示す⁽¹¹⁾。

それによれば、まず、「コミュニティの見回りにAIを導入すべき(%)」という態度は、「加入世帯比率」と「生活の安全性」と関連している。加入世帯比率が低い、言い換えれば地域活動に協力的な住民が少ない地域では、地縁的活動に参加する住民のAI利活用への意識が72.2%と高くなる。それに対し、全戸世帯に比べ、加入世帯の多い地域では63.1%に減少し、前者の方が9.1pt程度高い。同様に、生活の安全性の水準を分けてみると、地縁的活動を頻繁((a))に行う住民の意識は、63.2%から79.0%に推移し、15.8ptの大きな違いがみられる。すなわち、地域活動に協力的な住民が少なく地域の治安に用心した地域では、これからの活動に懸念を抱いているからなのか、地域で頻繁に活動する住民ほど、コミュニティの見回りにAIを利活用しても良いと考えている。

加えて、政策立案に対し、前述した知見と同様であったのは、「加入世帯比率」と、「業務遂行」であった。すなわち、地縁的活動へ頻繁に参加する住民の態度は、自治会の加入率の少ない地域および業務が円滑に遂行できてない地域でAIへの賛意が高い傾向にある。

これらの知見を整理して見ると、担い手不足が懸念される中でも、依然として活動に参加している住民は、活動の一部を人からAIへ代替しても良いと考えており、そのような取り組みを支援する政策を立案することに期待を寄せているとも考察できる。

さらに、とりわけ地縁的活動に従事する参加者にとっては、コミュ

表3 コミュニティの見回りにAIを導入すべき (%)

| 加入世帯比率 | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
|------------------|----------|----------|---------|
| 地縁的活動： | | | |
| (a)週1回以上 | 63.1 | 72.2 | 9.1 |
| (b)月1回以上 | 57.4 | 52.1 | -5.3 |
| (c)年に数回程度～全くない | 58.0 | 52.6 | -5.4 |
| χ^2 値 (尤度比) | 7.80 | 11.51 | |
| <i>p</i> | | † | |
| 活動財源 (円滑ではない) | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
| 地縁的活動： | | | |
| (a) | 61.7 | 77.7 | 16.0 |
| (b) | 46.9 | 66.7 | 19.8 |
| (c) | 56.5 | 54.5 | -2 |
| χ^2 値 (尤度比) | 4.956 | 24.314 | |
| <i>p</i> | | ** | |
| 生活の安全性 (劣っている) | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
| 地縁的活動： | | | |
| (a) | 79.0 | 63.2 | -15.8 |
| (b) | 50.0 | 57.2 | 7.2 |
| (c) | 57.5 | 54.9 | -2.6 |
| χ^2 値 (尤度比) | 12.97 | 11.071 | |
| <i>p</i> | * | † | |
| 活動への参加 (円滑ではない) | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
| 地縁的活動： | | | |
| (a) | 60.8 | 82.6 | 21.8 |
| (b) | 57 | 50 | -7.0 |
| (c) | 56.6 | 53.9 | -2.7 |
| χ^2 値 (尤度比) | 12.3 | 11.7 | |
| <i>p</i> | † | † | |
| 施設確保 (円滑ではない) | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
| 地縁的活動： | | | |
| (a) | 66.7 | 70.0 | 3.3 |
| (b) | 53.7 | 56.4 | 2.7 |
| (c) | 54.7 | 57.4 | 2.7 |
| χ^2 値 (尤度比) | 10.4 | 8.8 | |
| <i>p</i> | | | |
| 業務遂行 (円滑ではない) | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
| 地縁的活動： | | | |
| (a) | 67.9 | 67.4 | -0.5 |
| (b) | 55.6 | 54.7 | -0.9 |
| (c) | 57.1 | 54.7 | -2.4 |
| χ^2 値 (尤度比) | 13.221 | 6.922 | |
| <i>p</i> | * | | |

注) 出所：稲葉 (2018) 「AIの影響に関する意識調査」、辻中 (2006) 「自治会・町内会などの近隣住民組織に関する全国調査」を元に筆者作成

表記：+ $p < 0.1$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

表4 政策立案にAIを導入して良い (%)

| 加入世帯比率 | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
|------------------|----------|----------|---------|
| 地縁的活動： | | | |
| (a)週1回以上 | 55.3 | 63.9 | 8.6 |
| (b)月1回以上 | 42.7 | 41.7 | -1.0 |
| (c)年に数回程度～全くない | 40.4 | 43.4 | 3.0 |
| χ^2 値 (尤度比) | 3.86 | 7.52 | |
| <i>p</i> | | | |
| 活動財源 (円滑ではない) | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
| 地縁的活動： | | | |
| (a) | 51.1 | 74.1 | 23.0 |
| (b) | 42.2 | 42.2 | 0.0 |
| (c) | 42.8 | 40.5 | -2.3 |
| χ^2 値 (尤度比) | 2.41 | 13.60 | |
| <i>p</i> | | * | |
| 生活の安全性 (劣っている) | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
| 地縁的活動： | | | |
| (a) | 47.4 | 63.6 | 16.2 |
| (b) | 21.9 | 50.7 | 28.8 |
| (c) | 42.5 | 41.4 | -1.1 |
| χ^2 値 (尤度比) | 11.73 | 15.42 | |
| <i>p</i> | † | * | |
| 活動への参加 (円滑ではない) | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
| 地縁的活動： | | | |
| (a) | 47.1 | 87 | 39.9 |
| (b) | 36.7 | 56.7 | 20.0 |
| (c) | 42.7 | 39.6 | -3.1 |
| χ^2 値 (尤度比) | 3.99 | 25.09 | |
| <i>p</i> | | ** | |
| 施設確保 (円滑ではない) | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
| 地縁的活動： | | | |
| (a) | 53.7 | 75 | 21.3 |
| (b) | 40.7 | 43.6 | 2.9 |
| (c) | 41.6 | 42 | 0.4 |
| χ^2 値 (尤度比) | 5.64 | 11.74 | |
| <i>p</i> | | † | |
| 業務遂行 (円滑ではない) | 平均以上 (A) | 平均未満 (B) | (B)-(A) |
| 地縁的活動： | | | |
| (a) | 39.2 | 71.8 | 32.6 |
| (b) | 24.5 | 54.7 | 30.2 |
| (c) | 42.4 | 41.1 | -1.3 |
| χ^2 値 (尤度比) | 8.25 | 21.9 | |
| <i>p</i> | | ** | |

注) 同上、出所) 同上

ニティの見回りの負担が大きいからなのか、自治会への加入世帯が少ない地域ほど、人から AI に代替したほうが良いと答えている。また、治安に懸念が多い地域でも同様である。

一方で、上記の要因を除いた他の変数に関しては、仮説通りの知見を単純集計の分析からは確認できなかった。この理由を検討することは、上記の知見を深めるためにも重要なことであろう。しかしながら、単純集計の結果には、あらゆる個人属性の影響が含まれており、規定要因を特定することは容易ではない。さらに、そのためには他の要因と比較考量しながら考える必要がある。そこで、次節では、多変量解析を実施し、他の要因を統制した上で、前述した知見の考察を再考することにしたい。

(2) 希薄化した地域で活動する住民は、AI の利用を期待しているか

筆者は、「性別」、「年齢階層」、「最終学歴」、「世帯収入」、「就業形態」、また「AI 認識への教育効果」、「PC やスマホ利用について頼れる人の有無」をモデルに組み込んで分析を行った。表 5 はサーベイ調査を基にしているため、質的変数が多く、ノンパラメトリックな分布にも対応可能なカテゴリカル回帰分析の結果を示す。主に、地域状況の影響を加味した地縁的活動の影響を量るべく、両者の変数を組み合わせた交互作用項を分析に投入した。つまり、地縁的活動 (1 = 高水準、0 = 低水準) と地域状況 (1 = 高水準、0 = 低水準) を組み合わせた 4 パターン (1 = 地域状況・地縁的活動 (平均以上・平均以下、以下同様)、2 = 平均未満・平均以上、3 = 平均未満・平均以上、4 = 平均未満・平均未満) の質的変数を共変量 (個人属性) と一緒にモデルに投入した。

表 5 に示す推定結果 (model1 ~ model5) によれば、model1 ~ model3 の Y = 政策立案に対する分析では、個人属性を統制してもなお、「地縁的活動 × 加入世帯 (β 係数、0.039、以下同上)」、「地縁的活動 × 財源 (乏しさ) (0.071)」、「地縁的活動 × 生活安全 (不安感) (0.071)」は統計的に有意に政策立案への AI の利活用に影響を与えている。財源状況と地縁的活動の影響は、単純集計で得られなかった影響である。そして、ま

ちの見回りへのAIの利活用に対する影響は、同様に「地縁的活動×加入世帯 (0.056)」、「地縁的活動×生活安全 (不安感) (0.056)」の影響が有意となっている。但し、本稿の結果は、二値のダミー変数を従属変数に設定しており、R² 値の精度は低水準であるかつ、判別率も6割を満たさない結果となっており、参考結果に留まる。しかしながら、少なくとも、AIの利活用への意識の差は統計上、地域状況の影響が加味された活動水準の違いが関わっている。つまり、コミュニティの現場で活動する住民にとって、コミュニティの見回りは負担が多く、その負担

表5 カテゴリカル回帰分析結果 (Y=AI 認識)

[値：標準化係数 (β 係数)]

| | Y= 政策立案 | | | Y= まちの見回り | |
|--------------------|----------|----------|----------|--------------------|--------------------|
| | model1 | model2 | model3 | model4 | model5 |
| 性別 | 0.000*** | 0.002 | 0.002 | 0.059 ⁺ | 0.050 ⁺ |
| 年齢階層 | 0.110*** | 0.115*** | 0.115*** | 0.059 ⁺ | 0.075*** |
| 最終学歴 | 0.087 | 0.090*** | 0.090*** | 0.054** | 0.054*** |
| 世帯収入 | 0.041 | 0.070*** | 0.070*** | | |
| 就業形態 | 0.034 | 0.033 | 0.033 | 0.055* | 0.048 |
| AI 認識への教育効果 | 0.029 | 0.031 | 0.031 | 0.050** | 0.050** |
| 頼れる人__PC・スマホ利用 | 0.012 | 0.012 | 0.012 | 0.021 | |
| AI 利用__対面人型ロボット | 0.038 | 0.036 | 0.036 | 0.047 ⁺ | 0.048 ⁺ |
| 地縁的活動×加入世帯 | 0.039** | | | 0.056*** | |
| 地縁的活動×財源 (乏しさ) | | 0.071*** | | | |
| 地縁的活動×生活安全 (不安感) | | | 0.071*** | | 0.056*** |
| N | 1173 | 1173 | 1173 | 1173 | 1173 |
| R | 0.026 | 0.033 | 0.033 | 0.019 | 0.022 |
| Adj.R ² | 0.010 | 0.013 | 0.013 | 0.008 | 0.009 |
| 判別率 | 58.4 | 59.3 | 59.4 | 57.8 | 58.7 |

出所) 稲葉 (2018) 「AIの影響に関する意識調査」、辻中 (2006) 「自治会・町内会などの近隣住民組織に関する全国調査」のデータを元に筆者作成。

注) 【従属変数】AI 認識への賛意 (Aに近い) = 1に2値化した変数を従属変数としたカテゴリカル回帰分析結果。【独立変数】地縁的活動は、model5を除き週2~3回以上=1とし、各地域変数の比率 (N=28地点) が平均以上=1とする変数を相互に掛け合わせた交互作用項を分析に利用。Model5は週1回以上=1とし、同上の作業を経て、得られた交互作用項を分析に投入。個人属性のカテゴリは図2の通り。加えて、就業形態 (0=非正規、1=正規)、AI 認識への教育効果 (2=あり (男女20代)、1=なし (男女20代)、0=その他)、頼れる人__PC・スマホ利用 (0=いない、1=いる)、AI 利用__対面型ロボット (0=なし、1=ある) となっている。地縁的活動×地域変数の交互作用のカテゴリについて、詳しくは図6と図7を参照。【表記】***p<0.01, **p<0.05, †p<0.10。

図8 カテゴリスコア：政策立案へのAI認識（地縁的活動×地域要因の差異）

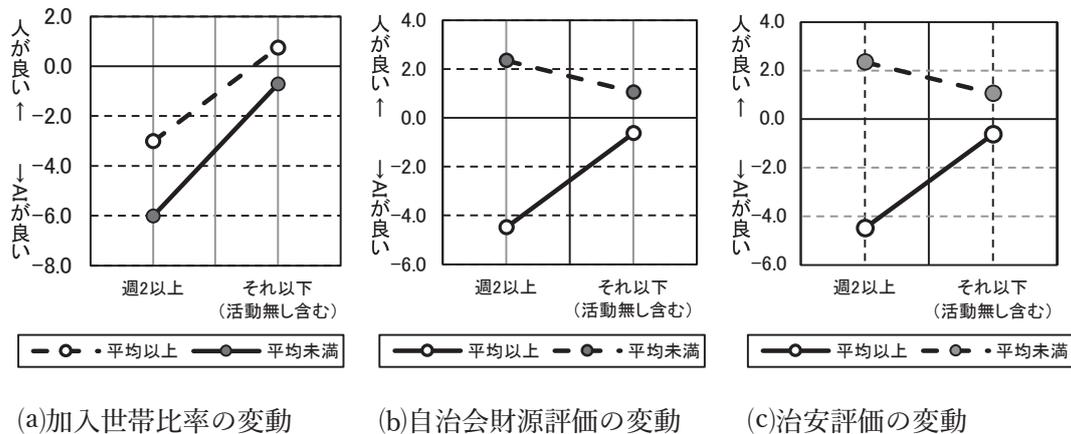
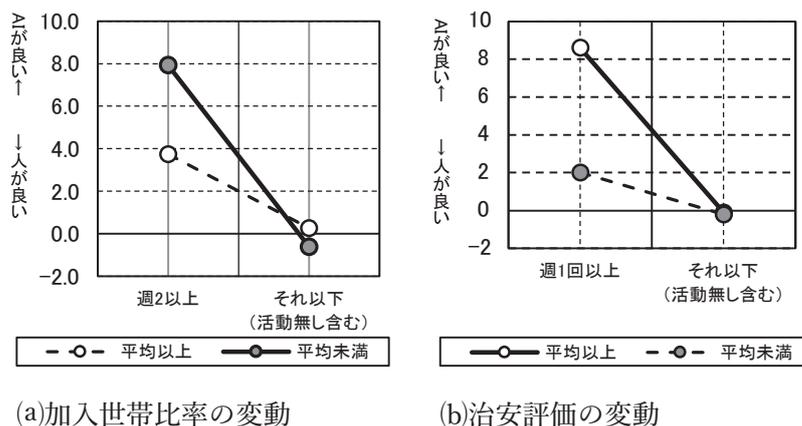


図9 カテゴリ数量化スコア：まちな見回りへのAI認識（地縁的活動×地域要因の差異）



を軽減しうる手段としてAIに期待を寄せている結果、AIの導入を受け入れやすい可能性がある。本分析の推計モデルの精度の低さを今後の課題としながらも、本研究の知見には上記の社会的意義がある。

では、その影響の内容を確かめるべく、各回答（数量化スコア）を、従属変数のカテゴリの傾向と一緒に可視化した（図8・図9を参照）。なお、数量化スコアはカテゴリカル回帰分析結果から得られた各回答傾向から従属変数の傾向を推し量れるように、独立変数と従属変数の関係を最も線形に近似するよう計算されたスコアである⁽¹²⁾。

それによって、図8および図9をみると、単純集計の分析では十分

に確認されなかった影響が示されている。まず、加入世帯比率が少ない地域では、明らかに地縁的活動頻度の高い回答者ほど、政策立案およびコミュニティの見回りにAIを利用して良いと答えている。それに加えて、財源と治安の違いも、一定の影響を与えている。図8(b)によれば、財源が十分ではない地域で活動している住民ほど、政策立案にAIを導入して良いと答えている。そして、治安に懸念が多い地域でも同様の知見が、コミュニティの見回りにも反映されている。上記の結果は、個人属性の影響を除いた、地域状況の影響が、活動頻度の違いによって明瞭に表れていることを示す。地域で週2回以上活動している住民であれば、地域の状況に問題があることは一目瞭然であるから、どのような人でも、活動を継続できるのかという行先に不安を抱くはずである。それが、AIによる社会実装への期待を高めているのかもしれない。他の要因を除いた影響は、そのような地域状況の現状が地縁的活動者に対し、直接的に表れたものと解釈される。

一方で、業務の遂行が円滑ではないこと、また地域で活動する参加者が少ないということが直接的にAIへの利活用に影響を及ぼすものではないことが確認された。それよりも回答者にとって、政策立案へのAI利活用と財源不足の関連度が0.071と、他の変数に比べて高いこと、そして、加入世帯比率の影響を受けた地縁的活動の水準の違いの数量化スコアのレンジが大きいことから、財源不足や、そもそも地域にコミットしようとする人々が少ない状況が、AIの利活用への受け入れ意識を高める要因となっている可能性がある。

5. 結論—地域の結束型ソーシャル・キャピタルの維持にAIは寄与しうるのか

本研究の分析は、本稿の問題意識に、どこまで答えられたのであろうか。冒頭に述べた筆者の見立てに依れば、地域社会において地縁的活動などの共助に動員するためのリソースが減少している現在、人に

よる活動・取り組みには限界があることを指摘した。

そのような中で、まず、単純な集計分析では、地縁的活動に従事し、積極的に参加しているものであれば、共変量として、入れた属性の諸変数をコントロールした限り、どのような人でも AI を利活用した政策立案とコミュニティの見回りに賛成していることを示していた。さらに、AI の利活用への意識は、多変量解析によれば、とりわけ加入世帯比率が平均より下回っている地域、以下同様に、財源が乏しい地域、生活の安全性に懸念が多い地域で地縁的活動に参加する住民ほど、肯定的となる傾向を示している。また、積極的に活動する住民は AI に効率性を期待しており、負担を軽減しうる手段と捉えている。

これらの知見は、担い手不足や財源不足という問題から、地縁的活動の労働の一部を人から AI に、代替しても良いことを示唆しうる。

これは、地域社会運営に AI が地縁的活動参加者の労働コストを低減させる手段として有効であるならば、参加に伴う活動のコストが低減し、地域の結束型社会関係資本の維持に波及しうることを示唆する知見である。

しかしながら、本研究の分析は、因果関係を証明するものではなく、筆者が立てた仮説を支持しうることを示した結果に過ぎず、活動する住民にとって有益であるかどうかは、より技術的な議論も含めて、その実現可能性を考えなければならず、現在の分析では予測の域を出ない。本研究の知見を確かめていくためには、上記の知見を踏まえた政策プログラムを先進自治体によって展開していかなければならず、今後は、住民の意識調査と自治体への介入を視野に入れながら研究を進めていく必要があるだろう。

以上の問題を認めつつも、本稿の知見は、社会変化に対する AI という技術進歩の影響を市民の意識レベルから調査データに依拠して予測しており、十分にその影響が確かめられていない現在、自治体の地域社会運営にとって有用な知見を提供している。上記の知見に関する一般可能性を拓げる作業は定性的研究も踏まえて今後の課題としたい。

付表1 本分析に用いる辻中(2006)に関する変数の質問内容

問2. 自治会内の全世帯数と、自治会への加入世帯数は、現在どのくらいですか。また、自治会の下部組織がある場合は、その名称と数をご記入ください。

全 世帯のうち、 世帯が加入している

下部組織の名称は で、その数は である

問14. 地域の環境はいかがですか。次の各項目(A~G)について、それぞれあてはまる番号に○をつけてください。

| 項目(地域の環境) | 評価 | | | | |
|-------------------------|-------|---------|----|---------|-------|
| | 優れている | やや優れている | 普通 | やや劣っている | 劣っている |
| A. 住環境の快適さ(静けさ、清潔さなど) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B. 生活の利便性(小売店、医療の充実など) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C. 交通の利便性(公共交通や道路整備など) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D. 生活の安全性(交通安全、防犯、防災など) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E. 自然環境の豊かさ(緑地や水辺など) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F. 伝統文化や地域の個性 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G. 全般的な環境の以前(5年位前)との比較 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

問16. 住民による地域での活動は、盛んだと思いますか。

1. 盛んである
2. やや盛んである
3. ある程度
4. あまり盛んではない
5. 盛んではない



参考文献

- 稲継祐昭(2019)『AIで変わる自治体業務—残る仕事、求められる人材』ぎょうせい。
- 稲葉陽二(2019)「『AIの影響に関する意識調査』の概要と予備的分析」、『政経研究』、第56巻、第3号、研究ノート。
- 公益財団法人日本都市センター編(2018)『AIが変える都市自治体の未来—AI-Readyな都市の実現に向けて—』共立印刷株式会社。
- 曾我謙悟(2019)『日本の地方政府—1700自治体の実態と課題』中公新書。
- 田川寛之・戸川和成・辻中豊(2019)「ローカル・ガバナンス(自治体—自治会・町内会関係)における財政制約という問題—活動力の縮退と補助金縮小が与える自治体政策満足度への影響—」、『筑波法政』、第79号、pp.39-50。
- 辻中豊・和嶋克洋・戸川和成(2019)「地域における市民社会アクターの変化と踊り場にある都市ガバナンス—JIGS調査(1997-2017)に基づく推移と現状—」、公益財団法人日本都市センター編『都市とガバナンス』、Vol.32、pp.30-43。
- 辻中豊・森裕城・山本英弘・竜聖人・和嶋克洋・李俊九・相良友哉・戸川和成・益田高成編『団体基礎構造に関する調査(2017年)中間報告書

—日本とアジアにおけるローカル・ガバナンス（国家・市民社会関係）の比較実証研究（科学研究費助成事業 基盤研究（A）課題番号：16H01996）』団体構造基礎研究会。

辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘編（2009）『現代市民社会叢書1 現代日本の自治会・町内会—第一回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社。

松尾豊（2015）『人工知能は人間を超えるのか—ディープラーニングの先にあるもの』角川選書。

- (1) 実施は日本大学法学部稲葉陽二研究室が(株)クロスマーケティングに委託して行った。また、倫理審査は東北大学調査・実施倫理委員会に受審し、承認（2018年7月11日承認 承認ID 文倫 2018-0711-115252）を得ている。なお、本稿は文部科学研究費補助金 挑戦的研究（開拓）（課題番号17H06195、研究代表者稲葉陽二）によるものです。
- (2) 川崎市における専用ウェブページ（ママフレ川崎市版）を開設し、対話型FAQ（質疑応答）サービスにAIが社会実装された事例である（稲継2019：45）。
- (3) 「コミュニティの希薄化」という問題に対し、「悪い影響」と答えた団体ほど、「運営上の不調和や意見の相違」が「増えた」とする回答（25.3%）が、「減った」とする回答（17.7%）より7.6ポイント高い傾向にある。少なからず、運営上の問題に、地域社会の問題は関わっている（辻中ら編2017：17）。
- (4) ここでいう協働は、市町村が懇談会に出席する頻度、パブリック・コメント・公聴会の頻度、行政から委託された自治会活動における行政との連携（政策実施での連携活動含む）、モニタリングなど、行政の政策運営に関与する取り組みを指し、その水準を13都市の平均値を基準に分析している（田川・戸川・辻中2019：44）。
- (5) 実施は日本大学法学部稲葉陽二研究室が(株)クロスマーケティングに委託して行った。また、倫理審査は東北大学調査・実施倫理委員会に受審し、承認（2018年7月11日承認 承認ID 文倫 2018-0711-115252）を得ている。なお、本稿は文部科学研究費補助金 挑戦的研究（開拓）（課題番号17H06195、研究代表者稲葉陽二）によるものです。また、稲葉陽二氏からデータの提供を受け、ここに記して謝意を表します。
- (6) これは、都市別の観察対象数の数が極端に少ないほど、1団体が答えた回答の比重が増し、数の上では、観察団体数が少ない都市の各変数値ほど、大きく変動し、過大に評価されてしまう。この懸念から、Nのサンプル数には配慮するという方法を採用している。
- (7) データの提供は、辻中豊教授（東海大学副学長、筑波大学名誉教授）

から受けたものである。ここに厚く御礼申し上げます。

- (8) 辻中 (2006) の調査概要の詳細は辻中・ペッカネン・山本編 (2009) を参照。また、調査票は、Web (<http://tsujinaka.net/tokusui/data.html>、2019年11月21日アクセス) から確認することができる。
- (9) 本稿では、以下に示す二つの理由から自治会調査データを地域情報データとして参照する。一つは、自治会・町内会という組織は、最も暮らしに身近なコミュニティを単位として古くより制度化された近隣住民組織に位置づけられる。但し、意識調査であるから誤解に基づく認識であるという問題は避けられない。しかしながら、本稿では長きにわたって活動に従事してきた住民の声を最優先として考え、地域情報として参照することにした。二つ目には、全国調査によって地域の状況を包括的に収集したデータは管見の限り見当たらず、本稿では約十数年前のデータであると把握しながらも、補足的に分析に使用することにした。
- (10) まず、本稿の知見は稲葉 (2018) が実施した Web 調査機関に登録された住民の意識データに基づいており、必ずしも市民社会組織を対象としているものではない。さらに、本稿の分析は、市民社会に与える AI の影響を厳密に捉えられていない。しかしながら、本分析は、稲葉 (2018) のデータから参照することのできる地縁的活動者 (非活動者) の意識に着目し、少なくとも、コミュニティを単位とした地域社会に参画する住民を分析している。さらには辻中 (2006) の自治会・町内会長の意識データを二次的に利用しており、上記の分析対象の限界を補完している。本分析は、地域社会に与える AI の影響の分析に留まる。
- (11) 稲葉 (2019) と辻中 (2006) データを接合するにあたり、調査方法の違い (Web 対郵送) と時間差 (2019 対 2006) の問題がありながらも、地縁的活動に従事している参加者の認識と、地縁的活動を専らの目的として行動する自治会長の意識データは、必ずしも、かけ離れたものではないと考え、両データを横付けして関連付けるようにした。
- (12) 従属変数のカテゴリに割り当てられたスコアの正負から、傾向を判別し、独立変数のスコアの大小から、従属変数に影響を与える度合いを把握することが可能である。

コーポレート・ガバナンスと 企業の社会的責任の統合可能性

鈴木 貴 大

1. はじめに
2. コーポレート・ガバナンスの理論的展開
3. 企業の社会的責任の理論的展開
4. 「持続可能な開発目標（SDGs）」の影響と課題
5. むすびにかえて

1. はじめに

2015年9月にニューヨークの国連本部において「国連持続可能な開発サミット」が開催され、「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択された。この目標が17のゴールと169のターゲットからなる「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）」である。

「企業（あるいはビジネス）における社会的課題への取り組み」に関する議論は、企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility: CSR）や経営倫理（business ethics）への関心の高まりを受けて、先進国を中心に活発化してきた。さらに近年、日本においては、日本経済新聞が2016年を「ESG元年」と位置づけ、ESG投資の浸透に注力している。

ESG投資の“E”は、温室効果ガス、エネルギー効率、産業廃棄物、あるいは環境汚染など“Environment：環境”の側面を表す。“S”は、

人的資源の公正な活用、マイノリティ支援、労働安全、あるいはサプライチェーンの労働環境など“Social：社会”の側面を表す。最後に“G”は、会社機関の構成、役員報酬、そして内部統制システムなど“Government：統治”の側面を表している。ESG投資は、社会的責任投資（Social Responsible Investment: SRI）の視点に、コーポレート・ガバナンス（Corporate Governance）の視点を加えることで、より非財務的な側面で企業価値を測定する点に、その特徴がある。すなわち、ESG投資の浸透によって、CSRとコーポレート・ガバナンスとが統合されてきていると理解することができよう。

SDGsやESG投資が先進国を中心にますます浸透していくことによって、企業をはじめとする様々な組織が実践する社会的課題への取り組みを意味する概念はひとつに収斂していくことが予想される。これにより、企業は社会の一員としてどのような社会的課題に取り組むべきなのか、その指針が明確化される点において大きな意義があろう。

他方、「社会的課題」という語句が示す範囲が広いことからこそ生じる問題があることを忘れてはならない。例えば、CSRへの取り組みが国・地域によって異なっていることは、これまで多くの研究者が示唆してきた。CSR研究の源流とも理解されるアメリカでは、19世紀末から20世紀初頭における企業、とりわけ株式会社の大規模化に伴う、企業の反社会的行為への批判を背景としている。これにより、アメリカにおける企業家は、企業の権力を利潤追求のためだけでなく、広く社会的な目的のために用いるため教育機関や慈善団体への寄付を自発的に行うようになった。これに対し、日本の場合、1960年代から1970年代における高度経済成長のひずみとして発生した四大公害病をはじめとする公害問題の表面化がCSRへの関心を高めた背景として挙げられる。その後、2003年の「CSR元年」を契機に大企業を中心に多くの企業がCSRへの取り組みを積極的に行うようになったが、その根底にはかかる環境問題に対する意識が強く残っていることが日本の特徴といえる。

このように、一言で CSR といっても国や地域、あるいは時代によって企業が取り組むべき社会的課題は変化している。したがって国連がイニシアティブをとり、世界の社会的課題を定めることは後述する ISO26000 と同様の失敗を招くのではないかという疑問が生じる。

SDGs もまた企業活動に方向付けを行うという点で大きな意義はあるものの、CSR、さらには ISO26000 の残した課題をどこまで克服しているのか、単なる指針で終始するのではなく、いかにして企業活動に浸透させるのかを議論する必要があると考える。かかる理解に鑑み、本稿では、「企業（あるいはビジネス）における社会的課題への取り組み」に関する概念を CSR とコーポレート・ガバナンスに焦点を当て、今一度その理論的展開を整理することを試みる。加えて、SDGs が社会に浸透し、企業をはじめとする様々な組織がこれを実践していくための課題を別掲することを試みる。

2. コーポレート・ガバナンスの理論的展開

2-1. コーポレート・ガバナンスと株主主権論

コーポレート・ガバナンス論において議論される重要なテーマのひとつとして、「会社はだれのものか」という問題がある。コーポレート・ガバナンス論は企業、とりわけ大規模株式会社を主たる対象と位置付けているが、法的には「株式会社の所有者は株主」であり、これに基づき「会社は株主のものである」といった見方（一元的企業観）が導出される。

今日における私有財産制度の下では、株式会社の最高意思決定権を有しているのは株主であり、株主は私的所有権を有している。したがって、株式会社の経営者は、株主に対して受託者責任と説明責任を負っており、その主たる使命は、ビジネスを通じてより多くの利益を生み出し、株主価値（株主への配当、あるいは証券取引所に上場しているのであれば株価）を最大化させることとなる。仮にこの通りであるならば、

前述した「会社はだれのものか」といった議論の余地はほとんどないことになる。しかしながら、この問題はそれほど単純ではない。株式会社における所有問題は、株式会社の生成期、すなわち「所有と経営の分離」が発生した頃から存在する問題である。他方、今日、私たちの社会を脅かす大企業をはじめとする様々な企業不祥事を契機として、改めてこの問題への関心が高まっているとも理解される。この意味において、コーポレート・ガバナンスは古くて新しい問題であるといえる。

「会社は株主のものである」とする一元的企業観は、株主主権論に基づく考えである。日本ではバブル経済の崩壊を契機に、株主重視経営が主流になってきた。従来は銀行をはじめとする大企業間での株式持ち合いによる盤石な安定株主構造が形成されていた。大株主はすべて友好的な法人株主であり、「物言わぬ株主」とされていた。しかしながら、バブル崩壊後の不良債権処理の過程で、銀行や保険などを中心に株式持ち合いが崩壊し、外国人株主の持株比率が急速に拡大してきたのである（勝部、2019年、21頁）。

日本企業の株式所有構造の変化は、単に外国人株主が増加しただけでなく、経営者はどのような投資家が自社の大株主として登場してくるのかを注視しないわけにはいかなかった。例えば、2005年前後には、村上ファンドに見られるような「物言う株主」の登場、ライブドアによるニッポン放送の敵対的買収事件、楽天によるTBSの敵対的買収など、従来日本では見られなかった現象が次々に現れてきた（勝部、2019年、21頁）。いずれの買収事案も失敗に終わり、こうした株主の行動に対する批判が多数あったことは事実であるが、安定株主の時代は終わり、株主主権的な考えが広がってきたことは確実であるといえよう。

2-2. コーポレート・ガバナンス論の対象領域の拡大

一元的企業観に対し、「会社は社会のものである」といった多元的企業観は、前述した株式会社における所有問題のもう一つの応えである

う。企業は社会における経済活動の担い手であり、株主のみならず、消費者、従業員、供給業者、政府、そして地域社会など他のステイクホルダーに対しても多大な影響力を有している。また、こうしたステイクホルダーも、企業に対して影響を与えていることから、企業と社会とは相互に関係しているといえる。近年では、企業が影響を与えるステイクホルダーの範囲はますます広く、複雑になっている。したがって、ステイクホルダーは当初、「企業と明確な契約関係をもつか、企業の意思決定によって直接的に影響を受ける主体」を意味する概念であったが、今日ではその包括範囲がさらに拡張され、「企業が事業活動のあらゆる側面において接触し、相互に影響を与え合う関係にあるすべての主体」を意味する概念として広く用いられている（中村、2003年、4頁）。

バブル経済の崩壊を受けて、株主主権論が台頭する一方で、企業の役割そのものを見直す議論も活発になってきた。企業規模が拡大するにつれ、企業は社会に対してより大きな権力と影響力を有することになる。これに伴い、企業は株主のみならず多様なステイクホルダーに対して責任を果たすことが求められるようになった。とりわけ、株式所有の分散による現代の大規模株式所有において、企業権力を行使するのは経営者である。したがって、従来、経営者と株主の関係を主たる対象領域としてきたコーポレート・ガバナンス論（狭義のコーポレート・ガバナンス）から企業（とりわけ経営者）とステイクホルダーとの関係（広義のコーポレート・ガバナンス）へとその対象領域を拡大してきたと理解することができる。かかる理解に鑑みれば、「会社はだれのものか」といった株式会社の所有問題は、一元的企業観から多元的企業観へと徐々に展開してきているといえよう。

2-3. 株主受託者責任と社会受託者責任

一元的企業観から多元的企業観への展開が進む一方で、企業が本来の事業活動以外の分野で社会貢献活動を行うことは、株主の利益を損

なう可能性があり、慎むべきであるといった主張も展開された。また、フリードマン (Milton Friedman) は「企業が最適効率とコスト削減を通じて利益の最大化を図れば、結果として社会に多大な利益をもたらす。したがって、これこそが企業活動の究極の目的であり使命である」あるいは「仮に企業が本来の事業分野以外で活動を展開し、コスト負担を増大させたとすれば、株主をはじめとする多くのステイクホルダーに不利益をもたらすことになる」と主張している。

フリードマンの主張はしばしばCSRをはじめとする「企業（あるいはビジネス）における社会的課題への取り組み」を否定する見解として用いられるが、決して企業が社会的責任を果たすことや社会貢献に資することを全面的に否定しているわけではない。ただこのような活動は企業が本来行うべき活動ではないと主張しているのである。

また、企業が株主からの出資によって成り立っている組織である以上、株主が主権者であることは明らかであり、企業の経営者は株主から経営を委任された「エージェント」に過ぎず、「株主受託者責任 (Corporate Stewardship)」を負う。そのため、企業の活動目的が主権者である株主の利益増大にあると考えることは決して間違っていない。しかしながら、企業が株主の利益最大化を念頭に過度な利益追求を行い、他のステイクホルダーを軽視した事業活動を展開したとすれば、それは結果として株主の不利益へと繋がることも十分に考えられる。たとえば、いわゆる「ブラック企業」のように従業員に劣悪な労働環境を強いれば、彼（女）らは他社へと離れていき、企業の生産性は落ち込み、株価の下落を引き起こすことにも繋がるであろう。つまり、株主を含む多様なステイクホルダーからの期待に応えることが企業には求められているのである。この考えに基づけば、企業あるいは経営者はあらゆるステイクホルダーから社会の発展に資する事業活動を委任された「社会受託者責任 (Social Stewardship)」を負っていると考えられる。このように、株式会社の生成とともに誕生し、経営者と株主との関係に主眼を置いていたコーポレート・ガバナンス論は、「企業の社会

における役割」という観点からその対象範囲を拡大してきたのである。この意味において、コーポレート・ガバナンスと CSR とは、徐々にその対象とする領域が統合されてきたといえる。かかる理解に鑑み、次章では、本稿におけるもうひとつの主要概念である CSR に焦点を当て、その理論的展開を整理する。

3. 企業の社会的責任の理論的展開

3-1. CSR の概念定義

前述の通り、CSR とは、“Corporate Social Responsibility” の略称であり、日本においては「企業の社会的責任」と理解されている。これは、一般的に「企業が社会の一員として、社会の持続可能な発展に対して果たすべき役割と責任」を意味する（日本経営倫理学会、2008年、116頁）。“Corporation” とは、主に「株式会社」のことを指す語句であるが、近年では、株式会社のみならず、それ以外の企業においても CSR 活動に積極的に取り組んでおり、社会の CSR に対する関心が高まってきている（中村、2003年、6頁）。また、“Responsibility” の “Response” とは「反応すること」である。すなわち、まず社会からの期待や批判に対する感応性が問われるのである。これに加え、CSR は反動的・受動的なものばかりではなく、社会からの声を受けていま問われている社会的課題に能動的、革新的に対応していくことが重要となる。そういった事業を通して、新しい社会的価値を生み出していくことが期待されている（谷本、2006年、64頁）。

CSR の定義や範囲は時間や空間（時代と領域）によって異なると考えられるが、企業がさまざまな社会主体と相互に関連する「オープン・システム」である限り、その行動が私的利益（自己利益）だけでなく、公的利益（社会的利益）をも考慮したものでなければならないだろう。かかる認識には一定の共通した理解が存在している。従来は、多くの企業は多様な社会主体を軽視して、市場のみを企業行動の場と捉える

傾向が強かった（「クローズド・システム」）。すなわち、社会との関係を軽視し、自己利益極大化を志向した経営戦略を展開してきたのである。

しかし、こうした企業行動は社会的ニーズに対応できないばかりか、社会性を軽視した経営戦略には次第に限界が生じはじめた。さらに、日本では、バブル経済の崩壊、平成不況や大手証券、金融機関をはじめとする大企業におけるさまざまな反社会的、反倫理的な企業不祥事が頻発し、企業の社会的責任論や企業の社会的役割が問い直された（小山、2006年、4頁）。

また、CSRの概念は、アメリカを起源とし、今や世界的潮流となっていると認識されているが、国際的に定義が統一されておらず、流動的なものであることはすでに述べた通りである。しかし、その基礎となる部分は共通していると考えられる。したがって、かかる基礎部分を基底的な理解とし、本論文ではCSRを捉えるときの中核概念として「企業活動のプロセスに社会的公正性や倫理性、環境や人権への配慮を組み込み、ステイクホルダーに対してアカウンタビリティを果たしていくこと（谷本、2006年、59頁）」と位置づける。

3-2. アメリカにおけるCSRの誕生と発展

CSRの考え方は企業規模が拡大するなかで生まれてきたものだといてもよい。すなわち、CSRの問題は、企業の大規模化に伴って拡大してきた企業のもつ権力をめぐる問題なのである。

事実、アメリカにおける企業、または経営者の社会的責任をめぐる関心は、大企業の台頭してきた19世紀末から20世紀初頭にかけて、すでに高まりをみせている。当時、企業は大規模化すると共に巨大な権力をもつようになり、それに比例してその反社会的、非競争的行動が批判されはじめていたのである。そして批判者たちは法や規制により企業の権力を抑制しようとした⁽¹⁾。

このような抵抗に直面して、一部の経営者は、企業の権力を利潤追求のためだけでなく、広く社会的な目的のためにも自発的に用いるよ

うになった。こうした考え方に基づく当時の経営者たちの行動には大きく2つのパターンがみられる。アンドリュー・カーネギーやジョン・D. ロックフェラー、J.P. モルガンらは、教育機関や慈善団体に多額の寄付を行った。一方、ヘンリー・フォードらは、従業員の健康やレクリエーションの要求に応えるための温情主義的 (Paternalistic) プログラムを展開した (小山、2006年、108頁)。

こうした行動の背景には、企業に対する規制が強化されることを予防しようという考え方もあったようだが、一方で、これらの経営者たちは、企業には利潤追求を超え、あるいは利潤追求と並んで社会に対する責任があるとの考えももっていた。たとえば、当時、カーネギーは、企業は利潤を追求しなければならないが、企業の富は社会のために使わなければならないとする考え方を明らかにしている (Post, Lawrence and Weber 著、松野、小阪、谷本監訳、2012年、84頁)。

ポストらは、前述のカーネギーらの寄付活動や、フォードによって行われた諸政策にみられるような当時の社会的責任に関する考え方が、今日の社会的責任概念を構成している2大原理の基礎をなしていると指摘している。その原理とは「慈善原理 (Charity Principle)」と「受託者原理 (Stewardship Principle)」とよばれるものであり、これらの原理は、図表 2-1. のようにまとめられる。

図表 2-1. 企業の社会的責任に関する基本的原理とその現代的表現

| | 慈善原理 | 受託者原理 |
|-------|--|--|
| 定義 | 企業は社会の貧困な人々や集団に自発的な支援を行うべきである。 | 企業は公衆の受託者として意思決定や政策によって影響を受けるすべての人々の利害を考慮すべきである。 |
| 現代的表現 | <ul style="list-style-type: none"> ・企業フィロソフィー ・公共の福祉を向上させるための自発的活動 | <ul style="list-style-type: none"> ・企業と社会との相互依存性の認識 ・社会の多様な集団の利益や要求のバランスを図ること。 |

出所：小山巖也 (2006) 「アメリカにおける企業の社会的責任論の生成と展開」松野弘、堀越芳昭、合力知工編著『「企業の社会的責任論」の形成と展開」、ミネルヴァ書房、110頁を参照に筆者作成。

バーリとミーンズはその著書『近代株式会社と私有財産』（1932年）において、巨大株式会社への経済的な権力の集中の状況を指摘し、そのような経済的権力が経営者の手中にあることを明らかにした。さらに、彼らはそうした巨大株式会社のもつ権力は誰のために行使されるべきかを問題とし、「経営者支配」という状況となった巨大株式会社は、社会全体に対して奉仕すべき存在になったのだとした。すなわち、経営者支配となった大企業はもはや資本家にとっての私的致富手段といったものではなく、社会全体のための準公的会社といった性格の存在になったのだというのである（Berle, Jr. and Means 著、北島訳、1958年、111頁）。これが彼らのいう「株式会社革命論」である。

バーリとミーンズによって提示された「株式会社革命論」を基に、企業のもつ権力と社会的責任との関係を整理してみると以下のようになる。すなわち、巨大な権力をもった大企業は、その生産活動の過程や結果を通じて、社会に対して、広範で強大な影響を及ぼすようになってくる。たとえば、株主は企業の業績の変化により影響を受けるであろうし、従業員はその生活の基盤を企業からの賃金に依存することにより同様に影響を受けるであろう。また、消費者も企業の提供する財・サービスなしには生活していくことができなくなるであろう。こうして企業に参与し、依存する人々が増加するにしたがい、影響を受ける人々の利害に考慮するような企業権力の行使の仕方が当然のごとく問題になってくるのである。ポストらのいう社会的責任概念を構成している2大原理のうちの「受託者原理」は、ここから導き出された考え方であるといえる。このことに関連して、三戸は、バーリとミーンズの「株式会社革命論」が、大企業は株主のものではなく、すべてのステイクホルダーのものであるとする考え方の嚆矢であることを指摘している。

一方、巨大株式会社は社会全体に対して奉仕すべき存在になったのだという指摘からは、大企業のもつ財産の新たな活用の仕方もまた問題となってくる。具体的にいえば、企業によるフィランソロピー（社会

貢献活動)への関与の問題である。実際に、大企業のもつ財産の規模からすれば、そこにフィランソロピーへの期待が高まるのは当然のことともいえるし、一方で、フィランソロピーに対する需要が高まるにつれ、個人レベルでの寄付だけでは対応しきれなくなるだろうことは想像に難しくない。このことを考えるうえで、企業によるフィランソロピーの是非をめぐる争われた、1953年の「A.P. スミス社裁判」は注目に値する。すなわち、ニュージャージー州最高裁判所は、A.P. スミス社裁判の判決のなかで、国家の富の大部分が、会社の手に移った段階においては、企業も、個々人がなしてきたのと同様に、フィランソロピーに関与すべきであるとしているのである。この判決では、すでに述べた大企業のもつ財産の規模についての言及がみられ、そのような財産をもつ大企業は準公的会社とよばれるような存在であるのだから、その財産を公共の福祉にふりむけることが求められるとの見解が示されている (Post, Lawrence and Weber 著、松野、小阪、谷本監訳、2012年、71頁)。ここに、ポストらのいう社会的責任概念を構成している2大原理のうちの「慈善原理」を見出すことができるのである。

以上のように、アメリカにおいてCSRの概念は、企業の大規模化に伴う権力の強大化を背景に誕生し、発展してきたといえる。このことを受けて、経営者たちは、その社会的要請に対する企業活動を行ってきたのである。こうした社会の側からの企業に対する要請とそれに対する企業の応答のなかから、CSRの意味内容というものは明確化してくるのである。

3-3. 企業が直面する社会的課題からCSRへの展開

日本でCSRが話題になってくるのは、1970年代に入って水俣病、イタイイタイ病など、四大公害裁判が大きな社会的問題となり、公害に対する企業(経営者)の責任が追及されていた時代であった。また石油危機前後、企業不祥事が表面化し、アメリカで議論になっていた社会的責任論が輸入されたのである。経団連はアメリカの資料を翻訳し

て出版し、また経済同友会も1973年に『企業と社会の相互信頼の確立を求めて』という報告書を出している。それに前後して、CSRに関する多くの書物が出版され、一大ブームとなった⁽²⁾。当時は、経済や経営分野の学者が様々に発言していたが、今日のブームは産業界が主導しており、様相は異なっている。もっともそれらの多くは理念的な議論に終始しているといえる。さらに経営学者によるものの多くはアメリカの議論やテキストを紹介し解説するもので、日本の企業と社会との構造的な関係性を分析することや、企業社会に政策提言するといった動きはほとんどなかった。また市民社会組織の動きは弱く、第二次石油危機以降の景気後退と共に、このブームは潮を引くように鎮静化していったのである（谷本、2006年、76-77頁）。

それ以降CSRはほとんど議論されなくなる。日本では1980年代の比較的低成長の時期から、バブル期、バブル崩壊後の時期に、まさに「手を変え、品を変え」というように様々な企業不祥事や企業犯罪が繰り返され、顕在化してきた。談合やカルテルなども「業界の秩序維持」を目的として定着していた。それは日本の社会経済システムのあり方とも関連している。

しかし、経済活動は社会、環境というベースの上には存在しえないことから、これらを配慮したものづくり、経営システムを構築していかなければ、市場社会から評価されなくなるだけでなく、今後、地球社会は維持されなくなっていく。しかしながらとりわけバブル期には日本ではこうした意識が低かったと言える。ステイクホルダーが様々な次元から企業活動をチェック、モニターする動きは脆弱であった。ステイクホルダーは企業システムに組み込まれており、そこでは企業活動に関わるすべてのものが経済的・社会的な利益を最大化するように努力し、その成果をできるだけ公平に配分する、というシステムのあり方が共有されていたと言える。

もちろん、周辺労働者（障がい者、外国人、被差別部落出身者など）を含む、コアの「メンバーシップ」をもてないステイクホルダーはシステ

ムの周縁におかれ、発言する力も弱く、自己を組織化する力も弱かった（谷本、2006年、78頁）。

市民社会組織（NPO・NGO）に対する関心も1990年代に入る以前は非常に低かった。しかし、1980年代からの「豊かさ」への反省やバブル崩壊以降の「会社人間」への反省、そして阪神・淡路大震災を契機として、ボランティアやNPOへの関心は高まっている。市民社会の要請から、大学においてもNPOに関する科目やテキストも生まれている。また、2011年3月11日に起きた東日本大震災を契機に、中小企業のCSRへの取り組みも高まってきた。

CSRの議論は必ずしも国内の市場社会からわき上がってきたものではなく、グローバルレベルにおける潮流、プレッシャーが引き金となっている。国内の動きはまだ緒についたばかりであるが、なかでも先進的に取り組んでいる企業をみるといくつかの特徴がある。たとえば、CSR報告書を作成し、CSRの国際ガイドラインGRIを参考にして報告書づくりをしている企業からCSRに取り組んでいる企業をみると、3つの特徴がある。ひとつ目に売上高が高いこと、ふたつ目に海外売上比率および外国人持ち株比率が高いこと、そして最後に環境関連の業種（製造業など）が他業種より積極的であることである（Tanimoto and Suzuki, 2005, p.16）。

ここからもわかるように、グローバルに活動する日本企業は欧米での市場社会からCSRを求める動きをストレートに受けるため、積極的な対応が求められているのである。

振り返ってみれば、CSRは2000年代に入って広範に問われるようになってきた。その問われ方も質的な変容を伴い、近年では、理念的に社会から信頼される企業であるべきと語るだけでなく「いかにCSRを果たしていくのか」という視点が問われている。持続可能な発展を求めるグローバルな潮流を受けて、企業に期待される役割も変化しているのである。

前述の通り「持続可能な発展」とは、“Sustainable Development”の

邦訳である。この概念は、社会経済システムの持続可能性について、環境問題のみならず企業活動がかかわる貧困、失業、人権といった社会問題を含めた議論の中で、グローバル企業の社会的責任という意味合いで使われている。とりわけ、スイス（ジュネーブ）に本部を置くグローバル企業の経営者のネットワークである WBCSD（World Business Council for Sustainable Development）では、持続可能な発展という視点から社会的に責任ある企業の役割について議論をリードし、CSR に関する政策を提示している。これは、単に企業不祥事に対してコンプライアンス体制を整えるというレベルではなく、ローカルあるいはグローバルな市場社会において、社会的に責任ある企業としてどのような対応をしていくのか、財務面のみならず CSR を含めたトータルな企業価値をいかに高めていくのか、ということにまで踏み込んだものである。しかし、日本では特に、企業不祥事に対する課題があげられてきたことからコンプライアンス（法令遵守）に重点を置いているという指摘もある（谷本、2004年、2頁）。

とりわけ「CSR 元年」といわれる 2003 年以降には、先進的な企業において CSR 担当部署が設置され、CSR 報告書を発行する企業も増えている。しかし、この背景として、日本において CSR を求める市民の声や監視、これを提言する NPO または NGO の運動が大きな圧力となり CSR の議論が高まってきた、というわけではない。例えば、これまで企業不祥事は絶え間なく生じてきたにもかかわらず、その批判の声は一時的には高まっても、企業中心に構造化してきた企業社会システムにおいては、大きな潮流になるわけではなかった。但し、今日では、前述の通り「CSR 報告書」ではなく「統合報告書」を作成することで、財務面のみならず非財務面も社会に対して明示する企業もみられる。

以上のことから、日本における CSR の考え方は、公害問題を発端に意識されはじめ、バブル期を通じて一時的に鎮静化したものの、近年のグローバル化を契機として再度見直されているということがいえる。

しかし、アメリカがフィランソロピーに重点を置いていることに対し、日本では環境問題に向けた企業活動に重点を置いているということが見受けられた。前述したように、CSRとは非常に多岐にわたる領域の社会的問題に対する概念であり、国や地域によって、捉え方は様々である。しかし、他の国や地域におけるCSRから学ぶことも、企業が社会に貢献するために重要である。したがって、CSRは地域ごとに独立した問題ではなく、広く世界的な問題として考えられていかなければならない。かかる理解を踏まえ、次章では、CSRの収斂化を目指す国際的な企業行動基準に焦点を当て、議論を展開していく。

4. 「持続可能な開発目標 (SDGs)」の影響と課題

4-1. ISOによるSR規格

ISO (International Organization for Standardization: 国際標準化機構) は2010年11月1日に社会的責任に関する国際的な企業行動基準であるISO26000を発行した。これは、社会的責任とは何か、そしてそれを実施する上で組織が何に、またどのように取り組むべきなのかに関する手引きを提供する企業行動基準であり、組織の規模・業種を問わず利用できるものである。

これは、組織の持続可能な発展への貢献を助けることを意図している。法令遵守はあらゆる組織の基本的な義務であり、組織の社会的責任の基礎的な部分であるとの認識に立って、組織が法令遵守以上の活動に着手することを奨励することを意図している。また、これは、社会的責任分野における共通の理解を促進することを意図し、社会的責任に関する他の文書及びイニシアティブを補完することを意図しているものであり、これらに取って代わろうとするものではない(日本規格協会編、2011年、31頁)。

ISOによるこの国際的な企業行動基準の作成については、当初経済団体、労働組合、NGO、また途上国それぞれの思惑と利害とがあり議

論は錯綜した。例えば、CSRは本来自発的なものであり、企業の行動基準を作成することによって規制することは相応しくない、CSRは国、地域によってその求められる内容が異なるので統一的な基準はなじまない、といった批判的な意見があった⁽³⁾。一方、なにがCSRなのか一定の基準を示し企業活動の方向を示すべき、各企業がバラバラな内容とスタイルとで途上国にCSRへの対応を求めてくると混乱するので基準を作成すべき、といった推進する意見もあった⁽⁴⁾。日本の経団連も当初は、CSRは自主的なものとして位置づけ、この国際的な企業行動基準の作成の反対に回るなど紆余曲折があった。しかし、2004年6月のストックホルムでの会議において国際的な企業行動基準として制定することが決定した。ただしISO14000シリーズ、環境マネジメント・システムのような認証スタイルではなく、あくまで組織のガイドンスとして定める、ということでの合意であった(谷本、2006年、95-96頁)。

ISO26000の狙いは、企業だけではなく、すべての組織に責任ある行動と持続可能な発展への貢献とを奨励することである。したがって、すべての組織がISO26000の示す意図を理解し、有効に活用していくことが求められる。つまり、CSRの概念がSRの概念に拡大、敷衍されていったのである。かかる理解を踏まえれば、ISO26000は社会に対し、大きな影響を与えたと考えることができるであろう。いかに強大な権力を有する企業であっても、その保有する権力は有限であり、企業単体で「持続可能な発展」に取り組んでいくことにも限界があると考えられる。それ故に、企業が他の組織と共同し、社会的責任を果たしていくことが要求されているのではないであろうか。この意味で、ISO26000の策定は大きな意義があったと言える。

しかし、ISO26000にも課題があることを忘れてはならない。本稿において繰り返し述べているが、社会的責任の概念は時代と共に変化をしている。ISO26000の内容もまたこれに伴い変化が求められるのである。しかし、容易に想像されるように、多くの国、機関が関与してい

る国際的な企業行動基準を変えることは非常に困難なことである。そのため、ISO26000 のみに準拠していくのではなく、業界単位、企業単位での方針を示していくことが求められる。

ISO26000 を大きな枠組みとして捉え、こうした各主体がそれぞれ SR の概念を具現化できるような個別の方針を示していくことで、そして、これを守っていくことで変化する社会的責任の概念に柔軟に対応していく必要がある。こうした取り組みが、ISO26000 のもつ限界を超えていくのであると思われる。

4-2. コーポレート・ガバナンスと CSR の統合可能性

CSR の普及によって、株主も変わってきている。1990 年代後半以降、従来の株主配当や株式の売却によって利益を得ることを目的とした投資家だけではなく、環境への配慮、製品の安全性、公正な雇用、人権、情報公開、途上国への支援など社会的・環境的指標から企業を評価し、投資を行う SRI (Socially Responsible Investment : 社会的責任投資) が増加してきた。このことにより、企業全体の価値は、財務的な側面だけでは測ることはできず、非財務的な側面からも企業を評価することの重要性が認識され始めた。

近年では、ESG 投資が注目されている。ESG 投資は、2006 年に国連が PRI (Principles for Responsible Investment : 責任投資原則) を公表し、ESG の視点から投資するように提唱したことによって、欧米の機関投資家を中心に企業価値を測る新しい指標として関心を集めた。さらに、2015 年に世界的に大規模な機関投資家である GPIF (Government Pension Investment Fund : 年金積立金管理運用独立法人) が ESG を重視することを表明したことを契機に、日本でも 2016 年を「ESG 元年」と位置付け、ESG 投資の浸透に注力している。SRI の視点に、コーポレート・ガバナンスの視点を加えることで、より非財務的な側面で企業価値を測定する点に、ESG 投資の特徴がある。また、SRI の投資手法がネガティブ・スクリーニング (排除選別)⁽⁵⁾ であるのに対し、ESG

投資はポジティブ・スクリーニング（積極的組入選別）⁽⁶⁾である点でも異なる。

ESG 投資の広まりによって、株主は多様化してきている。したがって、取締役会もまた経営者に社会的責任の履行を任せるのではなく、社会性の視点をもって経営者を監督・統制する必要があるのである。この意味において、「株主価値」と「企業価値」という2つの概念は統合されてきていると理解することができ、同時にコーポレート・ガバナンスとCSRの統合可能性をここに見出すことができよう。しかしながら、ポジティブ・スクリーニングが主たる投資手法になることは、同時に新たな課題を引き起こす危険性がある。すなわち、いかに社会に負の影響を与えていたとしても、CSR活動さえ行っていれば問題ないという考えである。こうしたCSRがもつ免罪符的效果を狙って、CSR活動を謳う企業も少なからず存在している。このことは、コーポレート・ガバナンスとCSRとが統合されるがゆえに、コーポレート・ガバナンスにおける「誰が、誰に対して、どのように監視・統制するのか」といった視点とCSRにおける「企業の社会性」の視点といったそれぞれの概念の特徴を弱めてしまうことに起因していると理解される。したがって、「企業（あるいはビジネス）における社会的課題への取り組み」に関する議論が収斂の動きを見せる今日において、今一度ひとつひとつの概念の本質的な意味を整理することは、企業の社会における位置づけ、あるいは存在意義を考察する上で重要であると考えられる。

4-3. SDGs の意義と課題

SDGsとは、2015年9月に国連で採択された、2030年までに達成すべき貧困、飢餓、教育、気候変動、そして生物多様性など、環境や開発に関するグローバル規模で取り組むべき目標である。繰り返しになるが、「企業（あるいはビジネス）における社会的課題への取り組み」に関する議論はこれまでも活発に行われてきた。本稿において取り上げたCSRもそのひとつであり、他にも事業活動（利益の追求）と社会貢

献との統合を図る CSV (Creating Shared Value : 共通価値の創造) や経営倫理など様々であり、CSR の研究領域に属する SRI や ESG 投資も「企業 (あるいはビジネス) における社会的課題への取り組み」に関する議論に包含されるであろう。さらに言えば、一口に CSR と言ってもこの用語が意味する内容・範囲が多岐にわたることも本稿において確認してきた。

かかる議論が活発になる一方で、ビジネスの実践の場では「企業 (あるいはビジネス) における社会的課題への取り組み」に関する概念が多数存在しているがゆえに、どれが重要なのか、具体的に何を実践すべきなのかといった混乱を招き、その重要性は認識しているものの、実際には曖昧なまま終始してしまう状況となってしまうと考えられる。かかる状況に鑑みれば、SDGs という用語にこれまでの「企業 (あるいはビジネス) における社会的課題への取り組み」に関する概念を統合する試みは大きな意義があるといえる。実際に、企業市民協議会が 2017 年に実施したアンケート調査によれば、日本企業の約 7 割が「SDGs に取り組んでいる、または今後取り組む予定である」と回答している (関、2018 年、5 頁)。こうした SDGs への関心の高まりは、突如出現したわけではなく、2000 年代以降、続いてきた CSR をめぐる議論の延長線上であり、コーポレート・ガバナンスと CSR、あるいは経営倫理といった概念が統合されることによって実を結んだものであろう。他方、SDGs が ISO26000 の残した課題を克服しているのかについては疑問を払拭することができない。

ISO26000 は、国や地域によって異なる CSR の内容を統一するため、国際的な CSR の定義を定め、企業のみならず、すべての組織に社会的責任への履行を求めた。しかしながら、CSR の本質的・体系的な理解が十分に浸透することなく、CSR を「社会に対する責任の履行」ではなく、単なる「社会貢献活動」としての解釈や実践が一般化してしまっただと考えられる。こうした CSR への誤った理解を残したまま、SDGs の浸透を推し進めることは、ISO26000 と同様の問題を引き起こ

し、実践にまで結びつくことなく沈静化してしまう危険性がある。

また、国や地域によって異なる社会的課題を統一的な基準で括ることに意味はあるのか、といったISO26000を策定する際に主張された批判的な意見をSDGsはどこまで克服しているのだろうか。こうした課題を残したままでは、SDGsの表面的な理解だけが浸透し、目標のまま終始してしまうであろう。

企業が社会的課題に取り組む上で、一定の方向付けを行うという意味で、SDGsは大きな意義を有している。しかしながら、ISO26000が残した課題をどの程度克服しているのかを吟味した上で、SDGsの重要性を主張する必要があるだろう。

5. むすびにかえて

本稿では、近年、急速に関心が高まっているSDGsに端を発し、これが「企業（あるいはビジネス）における社会的課題への取り組み」に関する様々な概念を統合する役割を担っているとして議論を展開してきた。とりわけ、コーポレート・ガバナンスとCSRを主たる概念として取り上げてきたが、これら両概念は、SDGsを実践していく上で大きな柱となる概念であろう。SDGsが社会に浸透していくことは、これを実践する企業（とりわけ、経営者）に明確な指針を示すという観点から大きな意義があるだろう。また、企業がSDGsを実践することによって、グローバル化に伴って顕在化してきた多くの社会的課題が徐々に解消の道を辿り、社会全体が豊かになることが期待される。

しかしながら、重要なことは、SDGsが単に目標として終始するのではなく、実践に結びつくかどうかである。SDGsへの関心が高まっている今日だからこそ、表面定な理解だけでなく、本質的な理解を促すために、今一度、SDGsの根幹を成すコーポレート・ガバナンスやCSRへの理解を推し進めることが企業をはじめとする様々な組織の課題であろう。

また、コーポレート・ガバナンスやCSRに関わる問題として、企業不祥事の頻発も挙げられる。今日、企業不祥事に関する報道が増加している背景には、情報通信技術の著しい発達により、従来、表面化することなかった問題が社会の目に留まるようになったというポジティブな捉え方もある。SDGsを実践することが、再び企業不祥事を覆う隠れ蓑となってしまうことがないよう、企業の役割や存在意義を問い直すこともまた経営学における重要な課題である。

- (1) 例として、1890年に制定された独占禁止規制の基礎となった「シャーマン法」、1914年に制定された売り手による価格差別を禁止する「クレイトン法」などが挙げられる。
- (2) 主な書物として、佐々木恒男「企業ならびに経営者の社会的責任についての一考察」『千葉商大論叢』千葉商科大学、1971年、天川潤次郎「近代経営者の「社会的責任」の倫理の形成過程」『経営史学』経営史学会、1972年が挙げられる。
- (3) アメリカでは、ISO26000の内容は環境への影響、従業員および消費者の権利についての布告は含まれているが、株主を保護する内容は含まれていないという批判があった。
- (4) とりわけ中国、ブラジルなどアジア・中南米の新興国では、先進国の企業がこれらの国でビジネスを行う際、環境破壊や児童労働といった問題が起きないように、世界共通のルールでビジネスの効率化を図るため、また、自国の法律や規格の整備の参考にするためといった理由のもと推進された。
- (5) ネガティブ・スクリーニング（排除選別）とは、アルコール産業やたばこ産業、ギャンブル産業、軍需産業、そして遺伝子組み換え食品産業など、社会に負の影響を与える事業を行っている企業や投資を行わない手法である。
- (6) ポジティブ・スクリーニング（積極的組入選別）とは、企業のCSR活動を積極的に評価し、社会に負の影響を与える事業に従事している企業であっても、CSR活動がそれを相殺することができれば、投資対象に組み入れる手法である。

参考文献

- ・ A.A.Berle, Jr and G.C.Means, *THE MODERN CORPORATION AND PRIVATE PROPERTY*, The Macmillan Company, 1932年. (北島忠男訳『近代株式会社と私有財産』文雅堂銀行研究社、1958年。)

- ・ A.B.Carroll and A.K.Buchholtz, *Business and Society*, Thomson, 2006.
- ・ International Standard, *Guidance on social responsibility*, International Organization for Standardization, 2010.
- ・ J.E.Post, A.T.Lawrence and J.Weber, *Business and Society Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*, 11thed, The McGraw-Hill, 2011. (松野弘、小坂隆秀、谷本寛治監訳『企業と社会 企業戦略・公共政策・倫理①②』ミネルヴァ書房、2012年。)
- ・ K.Tanimoto and K.Suzuki, Corporate Social Responsibility in Japan: Analyzing the Participating Companies in Global Reporting initiative, in *Stockholm School of Economics*, 2005.
- ・ M.E.Porter and M.R.Kramer, Strategy and Society, *Harvard Business Review*, 2006. (村井裕訳「競争優位の CSR 戦略」『ハーバードビジネスレビュー』1月号、ダイヤモンド社、2008年、36-52頁。)
- ・ 岡本大輔、梅津光弘『企業評価+企業倫理 CSR へのアプローチ』慶應義塾大学出版会、2006年。
- ・ 海道ノブチカ、風間信隆編『コーポレート・ガバナンスと経営学—グローバル化下の変化と多様性—』ミネルヴァ書房、2009年。
- ・ 勝部信夫「株主主権論とコーポレート・ガバナンス—株主主権論は日本の企業経営に妥当するの—」経営哲学学会『経営哲学』第16巻2号、2019年。
- ・ 佐久間信夫、水尾順一編『コーポレート・ガバナンスと企業倫理の国際比較』ミネルヴァ書房、2010年。
- ・ 関正雄『ISO26000を読む』日科技連、2011年。
- ・ 関正雄『SDGs 経営の時代に求められる CSR とは何か』第一法規、2018年。
- ・ 谷本寛治編著『CSR 経営 企業の社会的責任とステイクホルダー』中央経済社、2004年。
- ・ 谷本寛治『CSR 企業と社会を考える』NTT出版、2006年。
- ・ 中村瑞穂編著『企業倫理と企業統治 国際比較』文眞堂、2003年。
- ・ 日本規格協会編『ISO26000:2010 社会的責任に関する手引き』日本規格協会、2011年。
- ・ 日本経営倫理学会『経営倫理用語辞典』白桃書房、2008年。
- ・ マーヴィン・キング著、KPMG ジャパン統合報告センター・オブ・エクセレンス訳『SDGs・ESGを導くCVO』東洋経済新報社、2019年。
- ・ 松野弘、堀越芳昭、合力知工編著『「企業の社会的責任論」の形成と展開』ミネルヴァ書房、2006年。
- ・ 水村典弘『ビジネスと倫理 ステークホルダー・マネジメントと価値創造』文眞堂、2008年。

労働は人工知能によって代替可能か

—業務に注目した賃金関数からのアプローチ—

立 福 家 徳

1. はじめに

コンピューターの性能が向上し、ビッグデータと呼ばれるデータインフラが整備されたことにより、ここ数年来人工知能が社会に与える影響について、様々な分野で議論が行われている。経済の分野で見ると、ヒトの仕事は人工知能によって奪われ、街には失業者が溢れかえるような未来がやってくるのかという危機感が、大変な関心を持たれている。この人工知能と雇用との関係についての危機感は、アメリカにおいて労働人口の47%が機械に置き換えられるという推計結果(Frey and Osborne (2013))と、その推計を日本において行った野村総合研究所(2015)が示した日本の労働人口の49%が人工知能やロボット等で代替可能になるという結果が、大きなインパクトを与えている。

この推計結果について、推計自体の手法について検討の余地が呈されており、その手法自体に問題があることは確かだが、人工知能と雇用という点において、多くの議論のベースとなっている。

人工知能の雇用・産業への影響は第4次産業革命とも呼ばれる。すなわち、我々は過去3度の産業革命を経てきているのである。そして、過去の産業革命においても古くはラッダイト運動に代表されるように新技術と労働者との軋轢は生じていた。しかし、内閣府(2017)が指摘するように⁽¹⁾、新技術の登場は①労働の代替が促され、労働需要が減

少するという面と、②新たな財・サービスへの需要が発生し、むしろ労働需要が増大するという、両面があることを経験している⁽²⁾。今回についても、ドイツ政府労働社会省 IAB（仕事・雇用）研究所の推計によると、2020年に、ドイツ国内で失われる雇用と創出される雇用の差は、10,000人であり、2025年には減少に転じ、-30,000となるとの推計を示した（Wolter et al. (2016)）⁽³⁾。また、井上の一連の研究等によれば、所得で見た時の中間層の雇用は破壊され、ヒトに残されるのは、C（クリエイティビティ）、M（マネージメント）、H（ホスピタリティ）な仕事であるとされる⁽⁴⁾。

ここで、日本の労働市場の状況を見てみると、労働力人口は15歳以上人口の減少に反して2013年から増加を続けている（厚生労働省2019）。これは、今まで労働市場に参入して（残って）いなかった労働者（例えば、女性や高齢者など）が、労働市場に新たに参入している（残っている）ことを示唆しており、今後は労働人口が減少に転じることが予測されている。

今までの、日本における労働経済学分野での実証分析の多くでは、学歴を人的資本（スキル）の代理指標として、それが個人の資質を決めるとされてきた。しかし、人工知能と雇用との関係を考えるとき、スキルやその代理指標である学歴のみで検討を行うことは適切ではないことは、今までの議論からも明らかである。

そこで、本研究ではどのような仕事を行っているかという点から、職場での業務に注目をする。具体的には、ヒトはどのような業務から賃金を得ているのかについて賃金関数の推定から明らかにしたうえで、人工知能に置き換わる可能性について検討を行いたい。なお、本研究での人工知能とは、総務省（2016）を参考に「知的な機械、特に、知的なコンピュータプログラムを作る科学と技術により労働を行うもの」とする⁽⁵⁾。

2. 先行研究

労働経済学におけるスキルと業務との関係について、神林（2018）によると、20世紀の研究では産業技術と労働市場との関係は「スキル」を介して議論されたてきたが、21世紀になるとよりメカニカルな構造への関心が高くなるとともに、「業務」を介して産業技術と労働市場に与える影響を考察する枠組みが多用されるようになったと指摘されている。

21世紀以降、業務が経済学者によって扱われるようになった背景には、Dictionary of Titles (DOT) や O*NET といったアメリカにおける業務データが編纂されたことがある。DOT とは、1938年初版の米国労働省によって編集された職業紹介辞典であり、専門分析官による職務分析を通じて、どの仕事にどのような仕事があり、どのような要素が必要かを網羅したものである。その DOT を改良されたものが、O*NET であり、質問紙調査、求人広告による情報収集によって2001年から公表されている。これらのデータを用いて、Autor, Levy and Murnane (2003) は、職業の業務ベクトルを集約化し、その職業分布に反映させることで労働市場全体の業務ベクトルの算出と、その分析を可能とした⁽⁶⁾。さらに、Acemoglu and Autor (2011) では、アメリカの賃金分布の変化を説明するモデルとして、機械が労働と代替的なモデルを検討し、賃金格差とスキル、業務の関係について検討を行っている。

日本でも、厚生労働省が「キャリアマトリックス⁽⁷⁾」を開発し、それを用いた Ikenaga and Kambayashi (2016) では、日本において定型的業務のシェアが減少している一方で、身体的非定形業務のシェアが増加していることを示した。

この視点から、人工知能と雇用の関係について、Arntz, Gregory and Zierahn (2016) は、O*NET の基データを用いて、個人の業務から推定した結果、雇用の削減確率は9%であることを示した。また、その結

果をもとに、OECD (2016) は、大半の職業について将来的な代替可能性は低いとしたうえで、仕事内容の変化を指摘している。

3. データ

本研究では、独自に実施した「事務職会社員のタスクと賃金に関する調査」(委託先: インテージ・リサーチ) の個票データを用いる。この調査は、2019年2月22日～2月27日の期間内に、東京、埼玉、神奈川県、千葉の20歳～59歳までの男女事務職員を対象として、インターネットモニター調査を行った。調査の依頼数は、106446人であり、うち8952人から有効回答を得た(回収率8.4%)。

調査の設計にあたって、対象者は事務職員としてスクリーニングを行っている⁽⁸⁾。それは、業務について調査を行う際に、多様な職種を対象とした調査が困難であるためである。また、事務職員の賃金関数の推定に当たっては、最低賃金の与える影響が大きいと考えられるため、首都圏(東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県)の1都3県を対象とした。

事務職員の業務についての分析に用いた対象の回答割合は表1に示した通りである。これを見ると、「メール・電話による問い合わせの対応を行う」の割合が最も高く(61.0%)、「社内手続きのための書類作成」(42.7%)、「課内の書類のファイリング・管理を行う」(42.6%)と続いている。

本研究の目的は、ヒトはどのような業務から、賃金を得ているかを明らかにすることである。そこで、分析に用いた対象の賃金の回答割合について表2に示す。これを見ると、「300万円以上400万円未満」が最も高く(19.2%)となっており、「200万円以上300万円未満」(15.8%)、「400万円以上500万円未満」(15.4%)と続く。

それに加えて、対象の異質性をコントロールする変数として、性別、年齢、学歴を用いた。それぞれの変数の記述統計量は表3に示すと

表 1 事務職員の業務（複数回答）

| | 度数 | % |
|----------------------|------|-------|
| TOTAL | 8952 | 100.0 |
| 社内で企画を立案する | 1918 | 21.4 |
| 社内手続きのための書類を作成する | 3819 | 42.7 |
| 社内でのプレゼンテーションを行う | 1444 | 16.1 |
| 顧客に提案するための企画を立案する | 757 | 8.5 |
| 顧客に提案するための書類を作成する | 1220 | 13.6 |
| 顧客向けのプレゼンテーションを行う | 711 | 7.9 |
| 顧客のための資料等を作成する | 1796 | 20.1 |
| 書類作成のための資料収集を行う | 3127 | 34.9 |
| 課内の書類のファイリング・管理を行う | 3813 | 42.6 |
| 帳簿の管理を行う | 2245 | 25.1 |
| 会議開催の連絡・調整を行う | 2367 | 26.4 |
| メール・電話による問い合わせの対応を行う | 5463 | 61.0 |
| 来客対応を行う | 3382 | 37.8 |
| その他 | 309 | 3.5 |
| この3か月は働いていない（休職中等） | 244 | 2.7 |

表 2 1年間の給与収入（税込）の分布

| | 度数 | % |
|-------------------|------|-------|
| TOTAL | 8952 | 100.0 |
| 100万円未満 | 154 | 1.7 |
| 100万円以上 200万円未満 | 422 | 4.7 |
| 200万円以上 300万円未満 | 1416 | 15.8 |
| 300万円以上 400万円未満 | 1720 | 19.2 |
| 400万円以上 500万円未満 | 1379 | 15.4 |
| 500万円以上 600万円未満 | 1008 | 11.3 |
| 600万円以上 800万円未満 | 1289 | 14.4 |
| 800万円以上 1000万円未満 | 740 | 8.3 |
| 1000万円以上 1200万円未満 | 447 | 5.0 |
| 1200万円以上 1400万円未満 | 182 | 2.0 |
| 1400万円以上 | 195 | 2.2 |

表3 記述統計量

| | 平均値 | 標準偏差 | 最小値 | 最大値 |
|-------------|--------|-------|-----|-----|
| 性別（男性ダミー） | 0.505 | 0.500 | 0 | 1 |
| 年齢 | 43.656 | 9.559 | 20 | 59 |
| 中学校卒業 | 0.006 | 0.077 | 0 | 1 |
| 高等学校卒業 | 0.200 | 0.400 | 0 | 1 |
| 専修・専門学校修了 | 0.107 | 0.309 | 0 | 1 |
| 短期大学修了 | 0.097 | 0.296 | 0 | 1 |
| 高等専門学校修了 | 0.006 | 0.078 | 0 | 1 |
| 4年制大学（文系）修了 | 0.473 | 0.499 | 0 | 1 |
| 4年制大学（理系）修了 | 0.077 | 0.266 | 0 | 1 |
| 大学院（文系）修了 | 0.018 | 0.133 | 0 | 1 |
| 大学院（理系）修了 | 0.016 | 0.125 | 0 | 1 |

労働は人工知能によって代替可能か（立福）

りである。サンプルサイズは、データの欠損などがなく分析に用いた8,952である。

分析対象の個人属性を見てみると、男女比は概ね半数であり、その平均年齢は、約44歳、最終学歴は「4年制大学（文系）修了」が約47.3%で最も多く、「高等学校卒業」（20.0%）「専修・専門学校」（10.7%）と続く。

4. 分析モデルと結果

賃金の決定に関する誘導形モデルを順序プロビットモデルで推定する。ここで、 $wage_i^*$ は賃金水準、 $task_i$ は業務に関する説明変数のベクトル、 X_i はその他の説明変数のベクトル、 u_i は誤差項である。ここで、賃金水準のカテゴリーデータ（ $wage_i^*$ ）は潜在変数となっており、データから実際に観察できるのは11段階（『1400万円以上』10～『100万円未満』を0）の順序尺度である。

$$wage_i^* = \alpha + \beta task_i + \gamma X_i + u_i \quad \dots (1)$$

二四三（一五一三）

$$wage_i = \begin{cases} 0 & \text{if } wage_i^* \leq \mu_0 \\ 1 & \text{if } \mu_0 < wage_i^* \leq \mu_1 \\ & \vdots \\ 10 & \text{if } \mu_9 < wage_i^* \end{cases}$$

ここでは、被説明変数が(1)式に示すように11段階のカテゴリ変数であるため順序プロビット分析を行った。その推計結果は表4に示す通りであり、数字は係数、括弧内は標準誤差である。

それぞれの業務について、賃金に与える影響について見てみると、「社内で企画を立案する」、「社内手続きのための書類を作成する」、「社内でのプレゼンテーションを行う」、「顧客向けのプレゼンテーションを行う」、「書類作成のための資料収集を行う」、「会議開催の連絡・調整を行う」はすべてのモデルにおいて統計的に正で有意となっている。また、「課内の書類のファイリング・管理を行う」はすべてのモデルにおいて統計的に負に有意となっている⁽⁹⁾。

また、業務のみで分析を行った場合に統計的に1%水準で有意であった、「帳簿の管理を行う」、「メール・電話による問い合わせの対応を行う」、「来客対応を行う」のそれぞれが、性別と年齢をコントロールしたモデルでは、統計的な説明力を失っている。このことから、これらの業務は、職場において「性別」と「年齢」によって割り振られる可能性が高いことが示唆される。

なお、性別は男性の方が、年齢・学歴は高くなるほど賃金水準が高くなるという結果が得られている。

本研究は、ヒトはどのような業務から、賃金を得ているのかについて賃金関数の推定から明らかにすることを通じて、それが人工知能に置き換わる可能性について検討を行うことを目的としている。ここで、分析結果から得られた、賃金に影響を与えている業務について確認をしたうえで、検討を行いたい。モデル3において、有意水準5%以下で統計的に有意な業務をまとめると次のようになる。

表4 推計結果

| | モデル1 | モデル2 | モデル3 |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 社内で企画を立案する | 0.597 *** (0.032) | 0.472 *** (0.033) | 0.433 *** (0.033) |
| 社内手続きのための書類を作成する | 0.254 *** (0.025) | 0.206 *** (0.025) | 0.174 *** (0.026) |
| 社内でのプレゼンテーションを行う | 0.401 *** (0.036) | 0.290 *** (0.037) | 0.281 *** (0.037) |
| 顧客に提案するための企画を立案する | -0.081 (0.053) | -0.083 (0.053) | -0.066 (0.054) |
| 顧客に提案するための書類を作成する | -0.059 (0.043) | -0.070 (0.043) | -0.060 (0.043) |
| 顧客向けのプレゼンテーションを行う | 0.235 *** (0.052) | 0.217 *** (0.053) | 0.175 *** (0.053) |
| 顧客のための資料等を作成する | -0.031 (0.033) | -0.026 (0.033) | -0.022 (0.033) |
| 書類作成のための資料収集を行う | 0.132 *** (0.026) | 0.087 *** (0.026) | 0.061 ** (0.026) |
| 課内の書類のファイリング・管理を行う | -0.343 *** (0.025) | -0.188 *** (0.026) | -0.185 *** (0.026) |
| 帳簿の管理を行う | 0.099 *** (0.026) | 0.027 (0.027) | 0.045 * (0.027) |
| 会議開催の連絡・調整を行う | 0.512 *** (0.030) | 0.471 *** (0.030) | 0.447 *** (0.030) |
| メール・電話による問い合わせの対応を行う | -0.162 *** (0.025) | -0.030 (0.025) | -0.018 (0.025) |
| 来客対応を行う | -0.150 *** (0.024) | -0.030 (0.025) | -0.015 (0.025) |
| 性別 | NO | YES | YES |
| 年齢 | NO | YES | YES |
| 学歴 | NO | NO | YES |
| サンプルサイズ | 8,952 | 8,952 | 8,952 |
| 尤度比検定量 | 2449.07 *** | 4920.64 *** | 5380.26 *** |
| 擬似決定係数 | 0.064 | 0.1276 | 0.1395 |
| 対数尤度 | -18057.176 | -16821.39 | -16591.59 |

* は 10%水準、** は 5%水準、*** は 1%水準で統計的に有意

労働は人工知能によって代替可能か (立福)

二四一 (二五一)

<プラスの影響>

- ①社内で企画を立案する
- ②社内手続きのための書類を作成する
- ③社内でのプレゼンテーションを行う
- ④顧客向けのプレゼンテーションを行う
- ⑤書類作成のための資料収集を行う
- ⑥会議開催の連絡・調整を行う

<マイナスの影響>

- ⑦課内の書類のファイリング・管理を行う

これらの業務について、ヒトよりも人工知能の方が労働市場（人工知能開発の市場）で高価であればその仕事はヒトに残る、すなわち人工知能とヒトのどちらがその業務を行った方が費用の面から安くなるか、という視点から検討を行いたい。

まず、Autor, Levy and Murnane (2003) の分類について、日本で定義づけをした池永 (2009) を参考に議論を進める。5業務分類である、非定型分析、非定型相互、定型認識、定型手仕事、非定型手仕事のうち、非定型なものを人工知能への代替が困難なもの、定型なものを人工知能への代替が容易なものとする。なお、池永 (2009) におけるその考え方は表5に示すとおりである。

次にそれぞれの業務について各賃金カテゴリーでの限界効果を表6に示す。ここでの限界効果は、各賃金カテゴリーにおいて、その業務を行っている場合に、その賃金カテゴリーに当てはまる確率がどの程度変化するかを示したものである。なお、表中の①～⑦は先にあげた統計的に有意な業務と対応している。

限界効果から見ると、最も賃金が高くなる確率に影響をしているのは、「社内で企画を立案する」であり、「社内でのプレゼンテーション」を行うがほぼ同じ限界効果を示している。この2つの業務は、いわゆる非定型分析型業務および非定型相互型業務の代表的なものであり、

表5 5 業務分類の考え方

| カテゴリー | 定義 | 重要度の高いキーワード | 業務の例 |
|--------|---|---------------------------------|-------------------------------------|
| 非定型分析 | 高度な専門知識を持ち、抽象的思考の基に課題を解決する。研究・分析、企画・立案・設計等が含まれる。 | 数学、科学、論理と分析 | 研究、調査、設計 |
| 非定型相互 | 高度な内容の対人コミュニケーションを通じて価値を創造・提供。対人コミュニケーションには、交渉、調整、教育・訓練、販売、宣伝・発表・表現・アピール、指揮・管理、指導・助言等が含まれる。 | 他者との協調、他者理解、聞く、話す、説得、ネゴシエーション | 法務、経営・管理、コンサルティング、教育、アート、パフォーマンス、営業 |
| 定型認識 | あらかじめ定められた基準の正確な達成が求められる事務的作業。計算、計測、点検、データ処理、接客等が含まれる。 | オペレーションとコントロール、計器監視 | 一般事務、会計事務、検査・監視 |
| 定型手仕事 | あらかじめ定められた基準の正確な達成が求められる身体的作業(手作業あるいは機械を操縦しての規則的・反復的な生産作業)。 | オペレーションとコントロール、計器監視、トラブルシューティング | 農林水産業、製造業 |
| 非定型手仕事 | それほど高度な専門知識を要しないが、状況に応じて個別に柔軟な対応が求められる身体的作業。 | 他者との協調、他者理解、聞く、話す、サービス志向 | サービス、おもてなし、美容、警備、輸送機械の運転、修理・修復 |

出所：池永(2009)

表6 各賃金カテゴリーでの限界効果

| | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|
| 100万円未満 | -0.019 *** | -0.008 *** | -0.012 *** | -0.008 *** | -0.003 ** | -0.019 *** | 0.008 *** |
| 100万円以上 200万円未満 | -0.027 *** | -0.011 *** | -0.017 *** | -0.011 *** | -0.004 ** | -0.027 *** | 0.011 *** |
| 200万円以上 300万円未満 | -0.050 *** | -0.020 *** | -0.032 *** | -0.020 *** | -0.007 ** | -0.052 *** | 0.021 *** |
| 300万円以上 400万円未満 | -0.025 *** | -0.010 *** | -0.016 *** | -0.010 *** | -0.003 ** | -0.025 *** | 0.010 *** |
| 400万円以上 500万円未満 | 0.001 ** | 0.000 ** | 0.001 ** | 0.000 ** | 0.000 * | 0.001 ** | 0.000 ** |
| 500万円以上 600万円未満 | 0.012 *** | 0.005 *** | 0.008 *** | 0.005 *** | 0.002 ** | 0.012 *** | -0.005 *** |
| 600万円以上 800万円未満 | 0.030 *** | 0.012 *** | 0.020 *** | 0.012 *** | 0.004 ** | 0.031 *** | -0.013 *** |
| 800万円以上 1000万円未満 | 0.027 *** | 0.011 *** | 0.017 *** | 0.011 *** | 0.004 ** | 0.028 *** | -0.011 *** |
| 1000万円以上 1200万円未満 | 0.021 ** | 0.009 ** | 0.014 ** | 0.009 ** | 0.003 ** | 0.022 ** | -0.009 ** |
| 1200万円以上 1400万円未満 | 0.011 ** | 0.004 ** | 0.007 ** | 0.004 ** | 0.002 ** | 0.011 ** | -0.005 ** |
| 1400万円以上 | 0.018 *** | 0.007 *** | 0.011 *** | 0.007 *** | 0.002 ** | 0.018 *** | -0.008 *** |

* は 10%水準、** は 5%水準、*** は 1%水準で統計的に有意

一般的に人工知能との代替可能性は低いように考えられる。その一方で、高賃金の要因となっているため、他の業務と比べた場合に、この業務を担うことのできる人工知能開発には多額の資金をかけることが可能となる。

次に賃金が高くなる確率に影響をしているのは、「会議開催の連絡・調整を行う」であり、これは定型認識型な業務であると言え、一般的に人工知能との代替可能性は高いように考えられる。また、それによる賃金への影響も大きいため、今後人工知能への代替が進む可能性が高い。

また、「社内手続きのための書類を作成する」、「顧客向けのプレゼンテーションを行う」と「書類作成のための資料収集を行う」が同じ程度に賃金に影響を与えている。しかし、それぞれの業務の性質は異なる。「顧客向けのプレゼンテーションを行う」は非定型相互型の業務であることから、人工知能との代替可能性は低いように考えられる。その一方で、「社内手続きのための書類を作成する」と「書類作成のための資料収集を行う」は、定型認識型の業務であると考えられることから、人工知能との代替可能性は高い。さらに、同じだけの賃金への影響であることを考えると、定型認識型の業務の方が人工知能に代替される時点は早くなることが強く示唆される。

最後に、統計的にマイナスの影響がある「課内の書類のファイリング・管理を行う。」について考える。この業務は、定型認識型の業務であることから、人工知能による代替は簡単なように考えられる。しかし、その一方でヒトが行うことにコストがかかっていないため、人工知能の開発にかけられるコストは限られる。また、この業務に利用者の要望に応えた書類のファイリングや管理の要素が含まれた場合には、その開発コストは、恐らくヒトが行うコストに敵わないことが強く示唆される。

5. おわりに

本研究は、賃金関数の推定を通じて、どのような業務に賃金が払われているのかについて確認したのちに、それぞれの業務について池永(2009)の業務分類を基に検討を行った。代替可能性についての議論には、業務分類による一般的な置換の難易度よりも、人工知能の開発経費・維持費との比較の方がより直接的であることには違いがない。しかし、その一方で、技術革新を通じて、開発経費・維持費については減少することが強く示唆される。そのように考えると、本研究の分析結果からは、どのような分野について研究開発がより進められるかという点から極めて示唆的であるといえる。

次に、ヒトと人工知能の代替可能性を、業務で考えた場合の課題を指摘しておきたい。それは、それぞれの職業において、業務を切り分けることが可能であっても、その業務をつなげる点について人工知能が対応可能かという点である。それぞれの業務のあいだには、定義付けの難しい細かな気遣いによる作業が含まれていることが多く、そのすべてを人工知能が対応可能かという点には注意が必要である。

また、人工知能の社会実装について、日本政府は2018年からこれまでの狩猟社会(Society 1.0)、農耕社会(Society 2.0)、工業社会(Society 3.0)、情報社会(Society 4.0)に続く、「サイバー空間(仮想空間)とフィジカル空間(現実空間)を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会(Society)」として、Society 5.0という社会像を提唱しており、その中で、人工知能が重要な役割を果たすことが期待されている(内閣府HP)。そこでは、人工知能を用いた業務の効率化や、人工知能の支援による高齢者や障がい者の就労促進などが将来の社会像として示されており、その実現のための施策が内閣府を中心に行われている。

そのように考えると、人工知能がヒトの雇用を脅かすという視点と同時に人工知能に仕事を頼むという視点も重要となってくる。どのよ

うな仕事を人工知能に頼むかという際には、本研究で検討した現在のヒトがどのような業務によって賃金を得ているのかという視点と、今後どのような業務がヒトの行う業務として付加価値を持つのかという別の視点からの検討も必要となることを指摘して、本研究のまとめをしたい。

謝辞

本研究はJSPS 科研費 JP17H06195「人工知能はどのように社会を変えるか—ソーシャル・キャピタルと格差の視点からの検討（研究代表者：稲葉陽二）」の助成を受けたものです。

また、匿名のレフェリーから多くの有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。なお、本稿における誤りはすべて筆者に帰するものである。

注

- (1) 内閣府 (2017), pp.79, 85
- (2) 例えば、ワープロ・パソコンやインターネットの普及は、オフィスからタイピストの職を奪ったが、その代わりにネットワーク管理者の職を与えている。
- (3) Wolter et al. (2016) pp.57
- (4) 井上 (2018) pp.160
- (5) 総務省 (2016) pp. 223
- (6) この論文の業務ベクトルの経年変化からは、IT化の影響を見て取れる。
- (7) このキャリアマトリックスについては、民主党政権下での「事業仕分け」によって、廃止された。しかし、令和元年度より厚生労働省で日本版O-NETの議論が始まっている。
- (8) スクリーニングの結果については、補表を参照のこと。
- (9) ここで、賃金に負の影響があるとは、相対的にその業務を行っている対象者の賃金が低いという意味であって、その業務を行うと賃金が下がるという意味ではない。

参考文献

Acemoglu, Daron, and David Autor (2011) “Skills, Tasks and Technologies:

- Implications for Employment and Earnings,” Handbook of Labor Economics, Volume 4, pp. 1043-1171.
- Arntz, Melanie, Terry Gregory, and Ulrich Zierahn (2016) “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis,” OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, OECD Publishing, Paris.
- Autor, David, Frank Levy, and Richard Murnane (2003) “The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration,” Quarterly Journal of Economics, Vol. 118 (4), pp. 1279-1334.
- 池永肇恵 (2009) 「労働市場の二極化——ITの導入と業務内容の変化について」, 『日本労働研究雑誌』, No.584, pp.73-90.
- Ikenaga, Toshie, and Ryo Kambayashi (2016) “Task Polarization in the Japanese Labor Market: Evidence of a Long-Term Trend,” Industrial Relations, Vol. 55 (2), pp.267-293.
- 井上智洋 (2018) 『AI時代の新・ベーシックインカム論』, 光文社新書, 光文社.
- Frey, Carl Benedikt, and Michael A. Osborne (2013) “The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?” Oxford Martin School working paper, September.
- 神林龍 (2018) 「技術と職業構造と労働市場」, 『日本労働研究雑誌』, 697 巻, 29-38 頁
- 厚生労働省 (2019) 『平成 30 年労働力調査』 厚生労働省.
- 内閣府 HP 『Society 5.0』 https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html , 2020 年 1 月 16 日アクセス。
- 内閣府 (2017) 『日本経済 2016 - 2017』 内閣府.
- 野村総合研究所 (2015) 「News Release 2015 年 12 月 2 日付」 https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/news/newsrelease/cc/2015/151202_1.pdf.
- OECD (2016) “Automation and independent work in a digital economy: policy brief on the future of work”, POLICY BRIEF ON THE FUTURE OF WORK.
- 総務省 (2016) 『平成 28 年版情報通信白書』 総務省
- Wolter, M.I., A. Mönnig, M. Hummel, E. Weber, G. Zika, R. Helmrich, T. Maier and C. Neuber-Pohl, (2016), Economy 4.0 and Its Labour Market and Economic Impacts: Scenario Calculations in Line with the BIBB-IAB Qualification and Occupational Field Projections”, IAB-Forschungsbericht 201613, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg [Institute for Employment Research, Nuremberg, Germany].

補表1 現在の職業（スクリーニング）

| | 度数 | % |
|-------------------------|--------|-------|
| TOTAL | 19,120 | 100.0 |
| 会社員 | 15,704 | 82.1 |
| 自営業・家族従業者（農業・漁業含む） | 66 | 0.3 |
| 医師・弁護士等の資格職 | 155 | 0.8 |
| 公務員・団体職員（教職員を含む） | 193 | 1.0 |
| 派遣・契約社員・パートタイム従業員、アルバイト | 2,510 | 13.1 |
| 主婦・主夫 | 148 | 0.8 |
| 学生 | 9 | 0.0 |
| 無職（求職者、退職者を含む） | 283 | 1.5 |
| その他 具体的に | 52 | 0.3 |

補表2 現在の職種

（「会社員」、「派遣・契約社員・パートタイム従業員、アルバイト」）

| | 度数 | % |
|---|--------|-------|
| TOTAL | 18,214 | 100.0 |
| 事務職「人事・調査・企画・会計などの仕事、及び生産関連・営業販売・外勤に関する事務の仕事に従事している方（例えば、事務員、秘書、事務アシスタントなど）」 | 10,927 | 60.0 |
| 技術職「高度の専門的水準において、科学的知識を応用した技術的な仕事に従事している方、及び医療・法律・芸術・その他の専門的性質の仕事に従事している方（例えば、システム・エンジニア、記者、研究員など）」 | 3,797 | 20.8 |
| その他「事務職、技術職以外の現業職等（例えば、旋盤工、販売店員、保険外交員、美容師、警備員、運転手など）」具体的に | 3,490 | 19.2 |

労働は人工知能によって代替可能か（立福）

一三三三（一五〇三）

AIはどのように社会をかえるか

—公共財としてのAI—

稲葉陽二

1. はじめに AIへの懸念と社会関係資本

政府が提唱する Society 5.0 が描く世界は、2020年代から30年代を含む近未来であるが、AIに関する評価については慎重な見方が少なくない。筆者らが2018年に実施した「AIの影響に関する意識調査」⁽¹⁾によれば、図1に示されるように「AIにより幸せになるか」という問については「変わらない」(46.6%)がほぼ半数を占め、「幸せになる」(34.2%)は回答者のほぼ3人に1人であるが、「幸せにならない」(19.2%)とする悲観的な回答も2割に上っている。さらに、図2から図7に示されるように、具体的な影響について尋ねた「AIがもたらす社会について—肯定的か否定的か」の問いで、①人間関係、②情報の扱いによる影響、③雇用・仕事、④創造力が失われるかやりたいことができるようになるか、⑤監視社会か犯罪がない社会か、⑥経済格差についての6つのうち、否定的な評価が、経済格差(「拡大」79.2%)、人間関係(「薄まる」67.9%)、監視社会(「監視社会になる」59.2%)、創造力(「創造力が失われる」57.5%)の4つについて過半を上回っている。雇用・仕事は肯定と否定が半々であり、肯定が否定を上回ったのは、情報(「個人の好みに合ったサービスが受けられる」57.3%)のみであった。

このように、AIの普及については懸念が多いが、現実にはAIの社会実装は不可避であろう。それならば、人々に痛みが少なく、納得が

いく形で、社会受容性を高める方策はないものであろうか。本稿では、Society 5.0 実現に向けて、AI による財・サービスの需給構造の理解が必須であるにもかかわらず、その点については言及されることが少ない点に着目し、Society 5.0 が想定する AI による財・サービスのコスト構造を簡易な静学的比較分析、つまり国民によりわかりやすい形を用いて社会経済的に大きな影響を与える洞察を得ようと試みる。特に、それが私的財から公共財へ変化する過程を分析のたたき台とするフレームワークを示し、さらに AI の影響について、社会関係資本の観点を含めて雇用と格差に焦点を当てて検討したのち、AI の供給面についてコモンズ概念を導入して、今後の政策含意を考察する。

なお、本研究での AI は井上 (2019) の「知的処理をおこなうソフトウェア」に準拠し「知的処理をおこなうソフトウェアおよびそれによって作動する機械」とする⁽²⁾。

図 1 AI の発展より、よりいっそう幸せになれると思うか

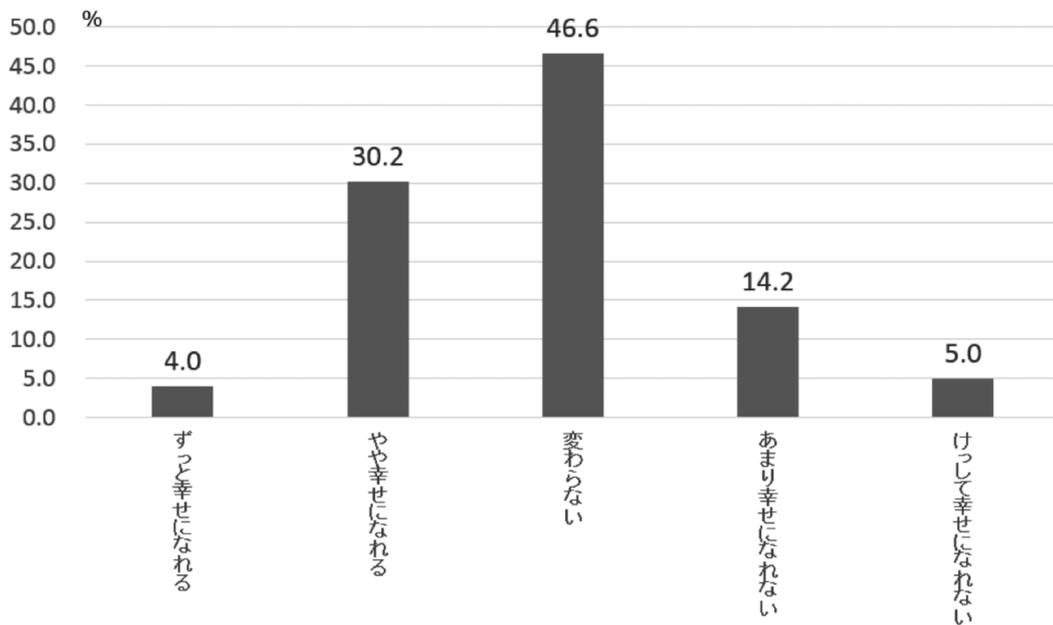


図2 AIがもたらす社会に対する考え—人間関係

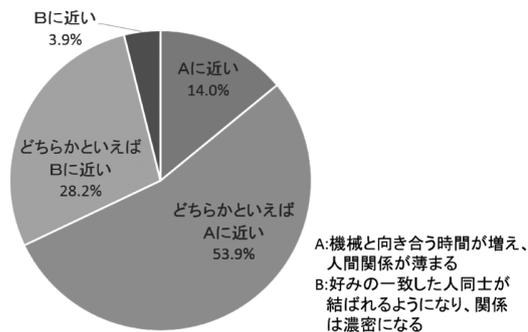


図3 AIがもたらす社会に対する考え—情報

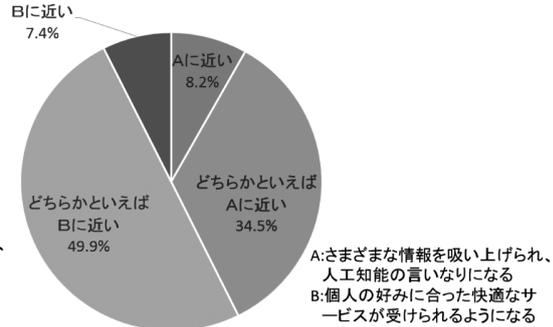


図4 AIがもたらす社会に対する考え—仕事

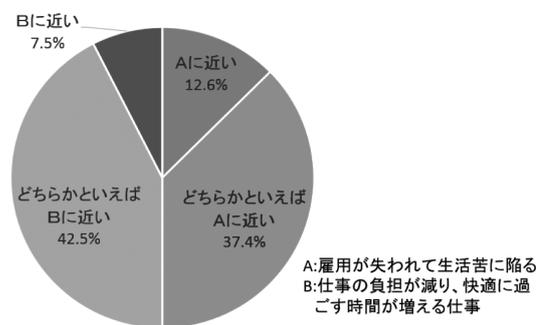


図5 AIがもたらす社会に対する考え—想像力・目標

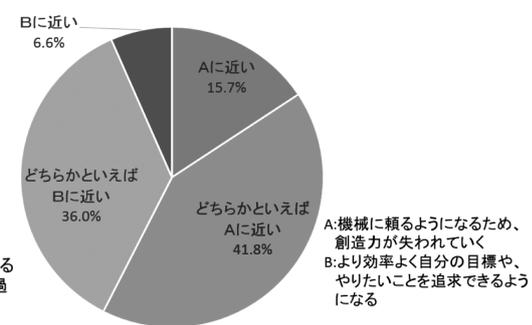


図6 AIがもたらす社会に対する考え—監視・安全

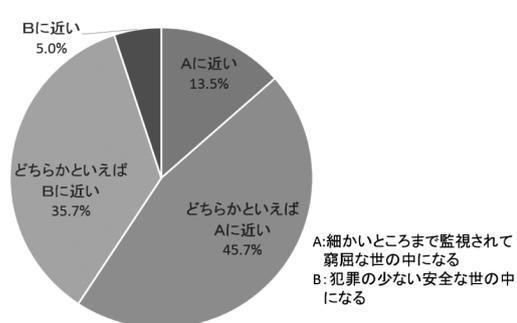
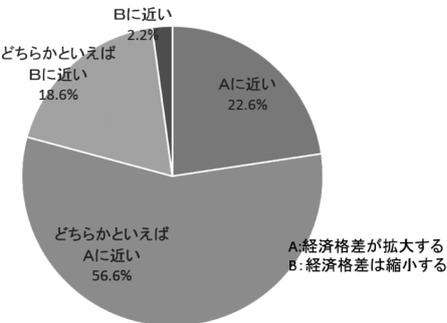


図7 AIがもたらす社会に対する考え—経済格差



(出所) 稲葉 (2019)

2. 先行研究 AIと経済との関係、その含意

稲葉 (2018a) では先行研究を、以下の4つの視点から紹介している。

①技術進歩の雇用への影響に関する労働経済学の分析、②経済成長理論からの視点、③AI論者の未来学的な論考、④全要素生産性と技術進歩の関係についての過去の実績についての実証研究、の4つの視点である。以下は、4つの視点の要約である。

2.1 労働経済学からの視点

労働経済学からの視点⁽³⁾については、スキルプレミアムモデルとタスクモデルが挙げられる。前者は労働を高スキルと低スキルに分け、一定の条件の下では、両者の賃金格差を高スキルと低スキルとの間の技術格差と高スキル労働と低スキル労働の供給量の格差によって説明できるとした。しかし、1990年代に入り、米国経済の二極化、特に低所得階層の増加が観測されたが、スキルプレミアムモデルは技術革新が生産要素投入量を増やすことを前提としているモデルであったため、技術が特定の労働やタスクに取って代わる現象、つまりコンピューターの導入により労働者が置換される現象は説明しづらい。さらに、スキルプレミアムモデルでは、スキル偏向的技術革新の結果、低スキル労働が減ることが予測されていたが、90年以降の米国では、高スキルだけではなく低スキル労働の雇用も増えて、二極化が顕著であった。そこで、スキルプレミアムモデルの問題点を克服するためにタスクモデルが考案された。タスクモデルの先駆的研究であるALMモデルは、生産性研究で最も一般的なコブ・ダグラス型生産関数を用いて、仕事をルーティンとノンルーティンの2種類のタスクに分け、ルーティンタスクはIT資本と完全代替とするモデルを用いて分析を行った。このモデルのポイントは、前項のスキルプレミアムモデルでは高スキルと低スキルそれぞれに技術水準のパラメーターを置いていたのに対し、ルーティンタスクはIT資本(C)と完全代替と仮定しているため、完全競争の労働市場では、ルーティンタスクの賃金水準はIT資本の価格に等しくなる点である。

つまり、IT資本の価格低下を技術革新とすれば、IT資本の価格が低下すればするほどルーティンタスクの労働需要がIT資本に置換され、ルーティンタスクの賃金が低下する。

一方でこのモデルは、ノンルーティンタスクはIT価格の低下の影響を受けないと仮定しているため、IT資本の価格低下に伴いルーティンタスクの賃金が低下すれば、ノンルーティンタスクとルーティンタス

ク間の賃金格差が拡大する。それだけではなく、ITによる技術革新はルーティンタスクを相対的に減らし、低スキルでも高スキルでも労働者はノンルーティンタスクに移り、その結果、中間所得層を形成していたルーティンタスク層がノンルーティンタスクの高賃金層と低賃金層へ二極化する。

ALMモデルの後、タスクモデルは前提条件やルーティン／ノンルーティンというタスク内容を変化させ、さまざまな実証研究がなされてきた。しかし、スキルプレミアムモデルもタスクモデルも、労働を高スキル対低スキル、ルーティン対ノンルーティンと二極化してとらえる傾向があった。

2.2 井上のAK型生産関数

以上は主に米国における労働市場の変化を説明するものであったが、井上(2019、2017、2016)は汎用AIの影響に絞って、AIの経済への影響を分析したAK型生産関数による「純粹機械化経済」を呈示した。その論点は稲葉(2018a)に要約してあるが、一般に用いられるソローの成長モデルでは、定常状態では一人当たりの成長率は技術進歩率に規定されることになるが、井上は生産関数からLを除いたAK型生産関数を提唱し、一人当たりのYの成長率(生産性の成長率=一人当たりの所得成長率)ではなく、経済全体が技術水準Aに基づいて指数関数的に増えていくモデルを呈示した。資本が技術進歩により自己増殖していくので、労働に完全代替の資本を持つ国の経済成長は指数関数的に拡大する。この汎用AIが一般化する点を井上(2017)は「第2の大分岐」と呼び、そうした資本を持たない国、つまりAI技術の導入に遅れた国はAI先進国に大きく遅れをとり、国家間の格差が拡大する可能性を指摘した。この点に関連し稲葉(2018a)は、AI開発に遅れをとった国は、AIによる雇用への悪影響を緩和する施策の財源さえ不足するかもしれないと危惧している。加えて、すでに多くの論者によって指摘されている点であるが、一国経済の中でも、資本を持つ者と持たない者との

間には大きな経済格差が生まれ、それが時間の経過とともにいっそう拡大する（井上 2015、柳川 2016）。つまり、一般的な成長理論からみても、経済格差は国家間でも国内でも拡大する。

2.3 AI 論者の視点

経済学者であり AI 学者でもあるロビン・ハンソンは、その著書『全脳エミュレーションの時代』のなかで、特定の個人の脳を再現した汎用人工知能が普及した世界を描いている（Hanson 2016、邦訳 2018）⁽⁴⁾。「そこでは、どんなに優れたスキルを持つ汎用人工知能でもコピーが大量につくられ、労働供給は職種を問わず大幅に増加し、賃金プレミアムを享受していた職種でもそうでない職種でも押しなべて賃金は最低生存水準にまで落ち込み、その結果、賃金格差は縮小すると述べられている」（邦訳上巻 p.230）。

2.4 AI と生産性パラドックス

AI はあらゆるメディアで喧伝されているが、現状での影響はどのようなものであろうか。Brynjofsson et al. (2017) は、AI の影響は多方面で喧伝されているにもかかわらず、主要国の生産性がむしろ近年停滞している事象を取り上げ、その原因を検討している。これは、過去の分析によって将来に関して類推するという方法を根本的に否定する可能性をも示唆するもので、AI の影響を分析するうえでも検討が必要なテーマであろう。

Brynjofsson et al. (2017) によれば、ほとんどの OECD 諸国で経済成長率は長期的にみれば低下傾向にある。しかも、この停滞は付加価値労働生産性でも、技術進歩の代理変数とみなしうる全要素生産性 (TFP) でも 2000 年代の半ばから低下し、現在に至るまで停滞している。2005 年から 2016 年間の米国の労働生産性の伸び率は年率 1.3% と、1995 年から 2004 年までの年率 2.8% に半分以下に減速している。

また、通常は過去の実績を持って将来を予測するのだが、彼らは1948年から2016年の間をとって毎年の過去10年の移動平均を付加価値生産性、全要素生産性、稼働率調整済み全要素生産性について算出し、それらが前年の10年移動平均値によってどの程度説明できるか回帰分析で検証した。過去10年間の生産性上昇率はその後10年間の生産性上昇率のわずか0.9%から3%しか説明できず、彼らの結論は過去のデータの説明力はきわめて低いというものであった。つまり、過去10年間の生産性上昇率は向こう10年間の生産性上昇率予測には使えない。より直截に言えば、過去は将来の予測には使えない。

3. 公共財としてのAI

3.1 AIの2分類 機械型とソフトウェア型

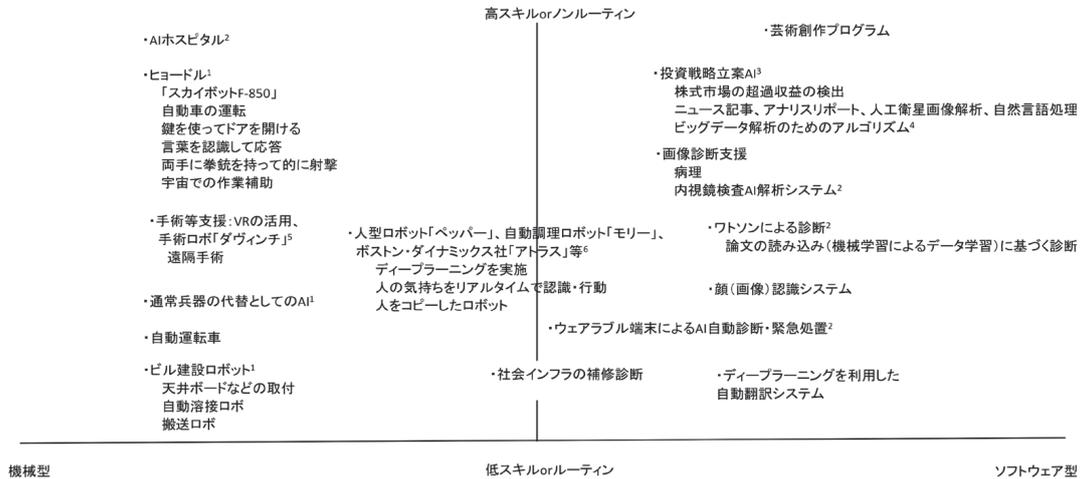
Society 5.0で想定するAIは、機械部分を持つ機械型と、それを必要としないソフトウェア型が混在している。図8はこれまで議論されてきたさまざまなAIをコスト（縦軸）と機械型かソフトウェア型か（横軸）の観点から分類したものである。あくまでも筆者の主観による分類であるが、機械型は人に財・サービスを提供するために何らかのカスタマイズされ、かつ物理的な機械型のインターフェイスを新たに必要とするものであり、さまざまな場所で人が行っていた作業を代替する人型のロボットやドライバーを必要としない全自動運転車などであるが、ブレイン・マシン・インターフェイスを備え脳波で作動するシステム⁽⁵⁾まで、その形態はさまざまである。

また、画像認識とビッグデータ、機械学習を用いた診断システムなどは、人とのインターフェスは従来からあるPCなど既存のインターフェスをを用いてサービスを提供できるAIは基本的にソフトウェアが中心であり、したがってコピーが機械型より容易である。

機械型とソフトウェア型の違いは、機械型は人との新たなインターフェイスを必要とするのに対し、ソフトウェア型は既存のインター

フェイスを利用することで人にサービスを提供できる点にあるが、現実には両者の中間型もあり得よう。

図8 機械型 AI vs. ソフトウェア型 AI 暫定的な分類



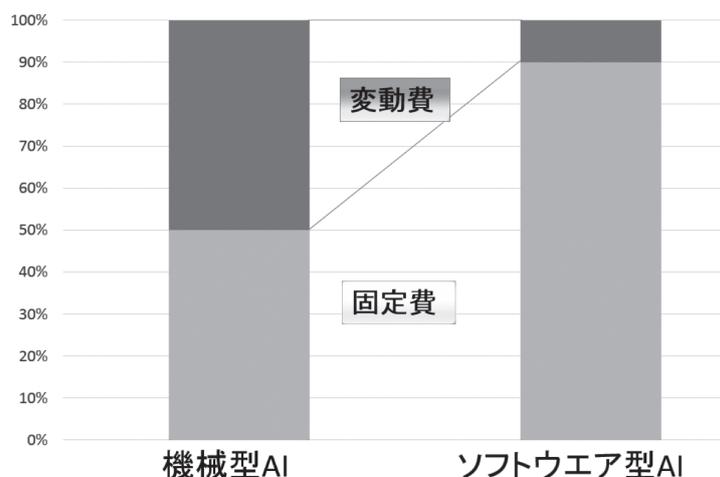
(出所)¹日本経済新聞2019年11月6日付朝刊12ページ
²日本経済新聞2019年10月23日付朝刊11ページ
³日本経済新聞2019年11月6日付朝刊7ページ
⁴日本経済新聞2019年11月7日付朝刊9ページ
⁵日本経済新聞2019年10月30日付朝刊13ページ
⁶日本経済新聞2019年11月13日付朝刊11ページ

(出所) 筆者作成。

3.2 限界費用からみた AI

生産量によって変化する費用を変動費、変化しない費用を固定費としたコスト構造からみれば、ソフトウェア型は生産量によって変化しない固定費の比率が高く、生産量によって変化する変動費の比率が少ない一方、機械型は変動費の占める比率がより高いことが想定される(図9)。この仮説によれば、AIを1単位増産することによって生じる限界費用が、ソフトウェア型 AI は機械型よりも格段に低いことが推定される。これはソフトウェア型の方が、コピー(増産)が基本的に機械型に比して容易であることを意味し、ソフトウェア型 AI は潜在的に公共財としての特質(消費の非競合性と非排除性)を保持していることになる。

図9 AIのコスト構造：機械型AI vs. ソフトウェア型



(出所) 筆者作成。

図10 4種類の財・サービス

| | | 競合性 | |
|-----|----|------------|------------|
| | | なし | あり |
| 排除性 | なし | 公共財 | 準公共財(コモンズ) |
| | あり | 準公共財(クラブ財) | 私的財 |

公共財・準公共財は限界費用がゼロないしはゼロに近い

(出所) 筆者作成。

図10に示すように、財・サービスには消費の競合性と排除性の観点から、私的財（競合性あり、排除性あり）、公共財（競合性なし、排除性なし）、とコモンズ（共有資源：競合性あり、排除性なし）とクラブ財（競合性なし、排除性あり）の2種類の準公共財がある。公共財は排除性と消費の競合性がなく、供給の消費者からみた限界費用はゼロである。たとえば花火大会の打ち上げ花火は、それを見られなくする（消費できないように排除する）ことは難しいし、花火を愛でるといふサービスは、一人が鑑賞したからといって他人が鑑賞することが妨げられること（消費の競合性）はない。つまり、誰でも、何人でも鑑賞できるので、花火というサービスの限界的コストは消費者からみればゼロである。

翻って、ソフトウェアはコピーが容易であるから、ソフトウェア型 AI は公共財としての性格を潜在的に保持している。

図 11 はさらに AI の需給構造をまとめたものである。AI をコピーが容易なソフトウェア型 AI (左図) とコピーが比較的困難な機械型 AI (右図) に分けて比較したものであるが、人間が対応する供給曲線と将来 AI で対応する供給曲線を示してある。図 11 の左図は司法サービスの需給を考えたもので、需要曲線は価格弾力性が低い、つまり価格に拘わらず需要が生じると想定している⁽⁶⁾ので、図 11 の右図の輸送サービス (自動運転) の需要曲線よりも傾きの絶対値が低いと想定している。

一方、供給曲線は左図のソフトウェア型の場合はソフトウェアの複製により、増産が可能であるから、右図の機械型 (自動運転のサービスを提供するためには機械が必要) より限界費用が低く、したがって、供給の価格弾力性が機械型より低い。

図 11 では現在と将来 2 本の供給曲線が示されている。実線は現在の人の労働による供給曲線であり、破線は将来の AI による供給曲線を示している。現在の均衡点は、左右いずれの図でも均衡点^Hで示されている。また、将来の均衡点は、需要曲線に変化がないと仮定すれば、均衡点^{AI}で示される。

現在と将来の均衡点を比較すると、左図のケースでは、価格の大幅な下落と数量の大幅な増加がみられる。右図のケースでも価格低下と数量増が生じるが、その大きさは左図のケースよりも小さい。これは、左図のケースのほうが、右図のケースよりも、需要と供給の価格弾力性をいずれも低く仮定していることに起因している。いずれにしても、AI の影響は価格からみても数量から見ても、左図のケースのほうが大きい。ただし、左図と右図では市場規模が異なるので、社会全体の影響は右図のケースが大きいことは十分ありえよう⁽⁷⁾。たとえば 2018 年 3 月 31 日時点で法曹三者 (弁護士、検察、裁判官) は 44,805⁽⁸⁾人にすぎないが、総務省 (2019) によれば、輸送・機械運転従事者は 218 万人に上る⁽⁹⁾。但し、ここで留意すべきは、ソフトウェア型 AI は、マク

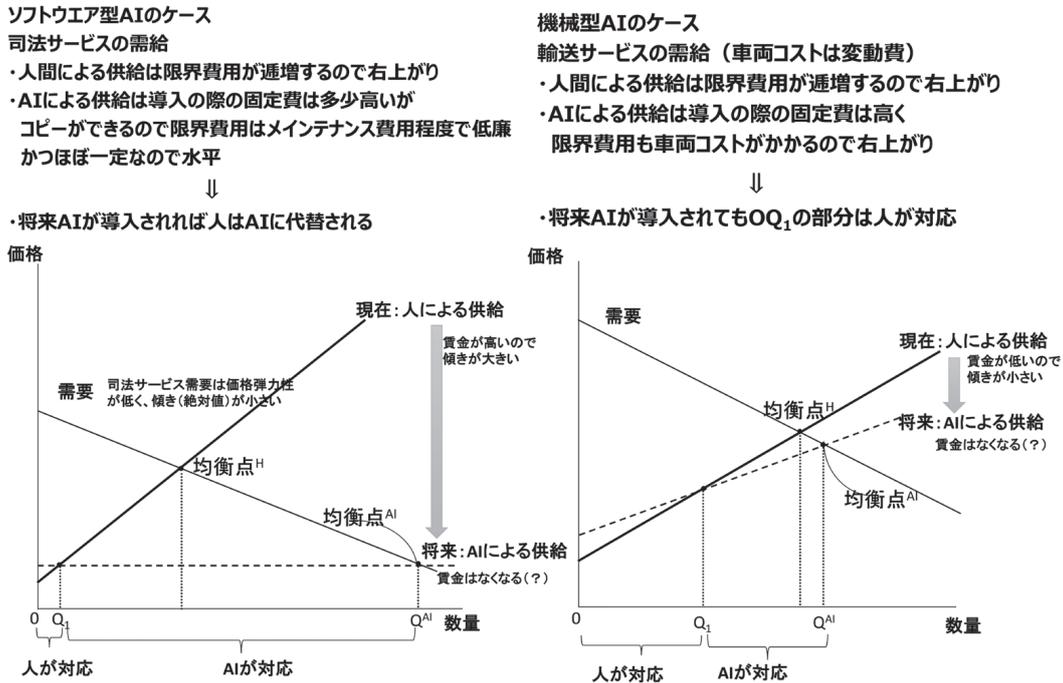
ロレベルでの雇用への影響ではなく専門職の賃金を低下させる可能性が高いことである。

また、人による供給曲線と AI による供給曲線のどちらかが下方にある場合に、人が安い場合は人による供給、AI が安い場合には AI による供給がなされるが、ソフトウェア型 AI による供給曲線は低価格でかつ水平であるため人間による供給曲線は競争力を失うが、機械型 AI の供給曲線は高価格でかつ右肩上がり（収穫逦減）であるため、人間による供給も競争力を維持する部分が生じる。

図 11 に示した機械型 AI とソフトウェア型 AI の供給構造が妥当だとすれば、左図のソフトウェア型の場合は、 $0Q^1$ の部分は人による供給のほうが低廉であるが、 Q^1Q^{AI} の部分は AI による供給のほうが低廉である。これは右図の機械型の場合も同様であるが、その変化は両者の間で大きな違いがある。機械型 AI のほうが、ソフトウェア型 AI に比較し、人の雇用が維持される可能性がある。具体的には AI による自動運転が導入されても、人を雇用することによって生じる限界費用が、機械（車）を生産することによる限界費用よりも低い場合は、自動運転 AI が導入されても、人間のドライバーを雇用するほうが限界費用が安いケースも十分存在する。しかし、司法サービスのように、それを供給する専門家雇用の限界費用が高く、AI の限界費用が低廉な場合は、専門家の雇用が大きく減少する可能性がある。ちなみに、内閣官房法曹養成制度改革推進室（2015）による弁護士アンケート調査（ $N = 3128$ ）では所得の平均額が 907.4 万円、中央値が 600 万円であった⁽¹⁰⁾。同調査によればこれは大学・大学院卒の従業者平均 601 万円のほぼ 5 割高であるという（pp.167-169）。確かに、2016 年における賃金構造基本調査で職種別時給を作成すると、弁護士は 3834 円、タクシー運転手は 1628 円と両者にほぼ 2.4 倍の開きがある⁽¹¹⁾。

図 11 AI サービスの需給 人間 vs. AI
人間の労働という私的財が AI という公共財に近づくプロセス

AIはどのように社会をかえるか (稲葉)



(出所) 筆者作成。

以上の静態的比較分析では、高スキルか低スキルかに関係なく、AIの影響はその財・サービスの需給構造によって決まる。図 11 が示す変化は、財・サービスが私的財から公共財への変化する過程ととらえることもできる。

なお、現状では専門職が直ちに AI に取って代わられることは考えにくく、むしろ支援ツールとしての利用が高給の専門家の効率性を向上させる結果、間接的に専門職の需要を減らす、ないしは専門職の補助職種から AI に代替される蓋然性が高い⁽¹²⁾。

また、図 11 では将来の AI による供給曲線についてソフトウェア型の固定費を機械型より低く設定している (供給曲線の切片がソフトウェア型の方が機械型より低い) が、現実には固定費は業種・職種によって大きく異なるので、図 11 の意味する AI の影響も大きく異なる。同じ法曹職でも、公的機関としての裁判所の判断を AI に代行させる場合と弁護士が担当する事案のために論理構築を行うこと、また、パラリーガル

が事前に過去の判例を検索すること、では前者のほうが後の2者より固定費が高いことが予想され、固定費と変動費、両者の構造に応じて、AI導入の影響も異なってくる。

3.3 AIに関する7つの仮説

稲葉(2018a)では、前節で要約したHanson(2016)の「賃金プレミアムを享受していた職種でもそうでない職種でも押しなべて賃金は最低生存水準にまで落ち込み、その結果、賃金格差は縮小する」との記述と、上記のAIが機械型とソフトウェア型に分かれること、それに伴う需給構造の違いを踏まえると、以下の7つの仮説が考えられるとした。

「仮説1. AIも一般の資本財と同様に限界費用の観点からとらえることが可能である。高度なタスクをこなす特化型AIでもソフトウェア型AIはコピーが容易であり、限界費用がゼロに近づき専門職が行ってきたタスクも容易にAIに置換される、専門職のソフトウェア化が生じる。

仮説2. 一方、ソフトウェアの行ったタスクの成果を社会に結びつけるインターフェイスとしてのハードウェア(たとえば人型ロボット)を必要とする機械型AIはコピーがソフトウェア型AIほど容易でなく、限界費用が正であり続け、ソフトウェア型AIのそれを上回る。

仮説3. したがって、専門職でも弁護士や裁判官、検事、データだけで診断を下す医師などのハイスキル高所得タスクはロースキル低賃金タスクよりもむしろ早くAIに置換され、雇用への影響は従来のロースキル低賃金タスクよりもハイスキル高所得のタスクに対してより大きく表れる。

仮説4. ハイスキル高所得タスクの賃金は大幅に低下し、ロースキル低賃金タスクの賃金は機械型AIの限界費用に規定され継続されるため、両者の賃金格差は縮小する。

仮説5. 自然人の雇用は機械型AIの限界費用を下回る範囲で生じるが、自然人の労働供給量は労働者の選好関数の違いにより労働市場から退出する者と居残る者との二極化するが、雇用は必ずしも減少するとは限らない。

仮説 6. ソフトウェア型 AI は製造の限界費用はゼロとなれば、公共財となるため、知的公共財としての国際的な管理機構を必要とする。

仮説 7. AI は基本的に早い者勝ちで勝者一人勝ち型技術である。」(稲葉 2018a, pp.25-27)

4. 社会関係資本と AI の関連

稲葉 (2018a) は AI 普及の経済的含意をマクロとミクロの視点から考察したが、以下ではそれを踏まえて、社会関係資本と AI との関連を、格差拡大からの視点と、ネット上に生まれつつある新たな commons の視点から検討する。

4.1 格差拡大の視点の検討

前節の仮説 4 では、ハイスキル高所得タスクの賃金は大幅に低下し、ロースキル低賃金タスクの賃金は機械型 AI の限界費用に規定され継続されるため、両者の賃金格差は縮小するが、仮説 7 「AI は基本的に早い者勝ちで勝者一人勝ち型技術」が妥当すれば、AI を資本として所有する者と、所有しない者との間の経済格差は拡大する。

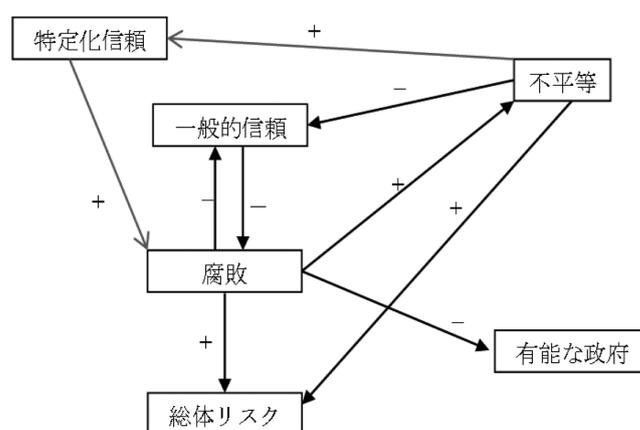
社会関係資本の論者には、経済格差の拡大が社会関係資本を毀損するとする者が多い。筆者も日本の全国消費実態調査による都道府県別のジニ係数を用いて、経済格差が社会関係資本を毀損するがその程度は、所得格差より資産格差のほうが大きいこと (Inaba 2008)、全国郵送法調査によって得た個票データと市町村別の納税データから作成した所得ジニ係数を用いたマルチレベル分析 (Inaba et al. 2015) やパス解析 (稲葉 2016) により、わが国においても所得格差が社会関係資本を毀損している可能性を確認している。

さらに、Uslaner (2008) は「不平等の罟」仮説を提唱している (図 12)。格差の拡大は、仲間うちの特定化信頼を促進するが、これが腐敗を招き、さらに社会全般への信頼を低下させ、政府の非効率、社会総

体のリスクが拡大し、それがまた不平等を招くとする、「不平等の罠」が発生する可能性を指摘している。AIの導入については多くの論者がいっそうの格差拡大を招来するとしており、これは上記の「不平等の罠」がいっそう悪化することを意味している。

図 12 社会関係資本論からの仮説 不平等の罠

不平等が拡大すると仲間内だけを信頼し、社会全般への信頼が毀損され、腐敗が拡大し政府が非効率となり、社会総体のリスクが拡大し、それがまた不平等を拡大する
AIが格差を拡大するなら不平等の罠が生じる？



Uslaner(2008)邦訳p.99をもとに筆者作成

4.2 コモンズの視点の検討

女性として初のノーベル経済学賞受賞者であるエリノア・オストロムは、彼女の学者としての人生の最後の15年間、社会関係資本の大変熱心な提唱者となった。彼女の社会関係資本についての熱意は、コモンズについての研究に由来している。オストロムの社会関係資本の定義は、規範にかわって制度 (institution) を用いている。彼女が institution という言葉によって意味していることは、中央政府や地方政府によって規定された正式な法律や規則というよりも、コミュニティのメンバーの間でのインフォーマルなルールに重きを置いているようにみえる。

Ostrom (1990)、Ostrom et al. (2002)、Ostrom & Ahn (2009) に示さ

れるように、コモンズの円滑な運営管理のための基本的な前提として機能している。彼女らによれば、社会関係資本はコモンズの健全な運営にとって重要な前提条件である。

一方、Lifkin (2014) は、コモンズの役割を政府メカニズムや市場メカニズムとともに、われわれの社会を統治する3つのメカニズムの1つとして、再評価している。この点についての彼の論理を以下、多少長くなるが、Lifkin (2014=2015) から引用する。

経済学では、私有財産制度に基づく市場メカニズムと、それ以外の場合は政府に委ねるのだが、リフキンはこれに批判的である。

「私有財産制度は目的によってはきわめて効率的だ。だが、地球上の実質的にすべてのものを民間の手に委ねること（自由市場を支持する経済学者はたいていそれを提唱している）が最善の方法であるとは思えない。・・・政府は、道路や上水道から郵便や公立学校まで、多くの公共財の運営を監督することに関しては見事に機能してきたが、それぞれの地域の特色を生み出している、地元ならではの非常に複雑なダイナミクスを十分に理解できないことが多かった。相手かまわず一通りの処方箋や規約で間に合わせる手法は、恐ろしい管理の不行き届きにつながることが多い。監督責任者が、管轄しているコミュニティとの結びつきのない、名も知れぬ官僚であるときはとくにそうだ。」(同上：246)

上記の議論から、リフキンはコモンズを第三の統治メカニズムとして再評価するが、リフキンの考察のユニークな点はそれだけにとどまらず、彼がLinuxの開発に示されたように、今日のハイテクトメインにコモンズが多数生じているということを明らかにした点である。

「GPL (general public license) はソフトウェアをフリーでシェアするためのコモンズ確立に向けた手段となった。このライセンスには、エリノ

ア・オストロムがいかなるコモンズをも効果的に管理するために提案した、主要な特徴の多くが組み入れられていた。

とりわけ重要なものとして、包含の条件と排除の制限、アクセスと使用中止を規制する権限、自主管理のための罰則と規約、リソースの強化と管理（リソースとはこの場合はソフトウェアコード自体を指す）といった項目が示されていた。GPL やその後に策定された他のフリーソフトウェア・ライセンスのおかげで、ソフトウェアコモンズに参加する何百万もの人が、正式に合意した稼働原理に則って、自由に協働する法的手段を得ることができた。」（同上：267-268. 括弧内は筆者追記。）

「インターネットは人間が市場資本ではなく社会関係資本を生み出す場だという意識が広まりつあった。世界中の若者がこぞって仲間に加わりたがり、動画や写真を撮影して閲覧し合い、音楽情報をシェアし、アイデアや意見をブログにアップロードし、ウィキペディア上に学術的情報の断片を書き込んだ。」（同上：271）

「分散型・協働型・水平展開型という性質を持つインターネット通信は、じつは媒体であると同時に領域（ドメイン）でもある。そしてそのドメインは社会的（ソーシャル）コモンズだ。ソーシャルコモンズは私たち人類が集まる出会いの場であり、ここで私たちは必要な社会関係資本を生み出して、一致団結し、できれば生物圏コモンズを作り上げている他の多くのコミュニティ——私たちがいっしょに暮らしているながら、しばしばそれに気づかないコミュニティ——を含むまでに共感の地平を拓げてゆくことが望まれる。」（同上：286）

リフキンによれば、社会関係資本が存在していれば、WEB におけるハイテクの世界の統治システムとして、コモンズが機能し得るということである。そして社会関係資本はハイテクのコモンズを創造するために不可欠である。ハイテク開発の分野の活動をコモンズとしてとらえるという彼の議論の根拠は次のようなものである。すなわち、今日

成功している技術進歩は、限界費用をほとんどゼロにまで押し下げて、多くの財・サービスを公共財として扱うことが可能になっている。限界費用がほとんどゼロの世界の代表的なものは、コピーが容易な楽曲、映像やソフトウェアなどの世界であり、AIも例外ではない。リフキンは楽観的⁽¹³⁾に淡々と記述しているが、この世界はフリーライダーの世界であり市場メカニズムが機能しない世界である。つまり、リフキンは市場メカニズムが限界に達しており、それに代わるガバニングシステムとしてコモンズシステムを提唱している。この彼の結論に飛びつく前に、もちろんより詳細な分析が必要であることは疑いない。しかし、リフキンは社会関係資本研究の新たな視点として、今後の分析に値するととても重要な提案をしたと理解しえよう。

AIはどのように社会をかえるか
(稲葉)

5. 結論

筆者の論考も含め経済学からみた先行研究によれば、AIにより格差の拡大は不可避のようにみえる。特に自ら学習を繰り返し推論する能力を高めるAIを搭載した機器・ソフトウェアの労働市場における影響は低スキル対高スキルといった分類ではなく、高スキル職種も低スキル職種以上に影響を被る可能性がある。過度に悲観論に走る必要はないかもしれないが、今後の変化の負の側面を軽減するためには、AIがもたらす成果の分配を考慮することが重要である。そのためには、AIの公共財としての側面を鑑みれば、すでにネット上に多数存在するAIの成果を共有する新たなコモンズを適切に維持管理するために社会関係資本を利用することも重要であろう。予備的な考察(稲葉 2019)によれば、構造的な社会関係資本(団体参加や友人・知人や同僚などとのつきあい)が高い者ほどAIの導入については否定的であるが、逆に信頼などの認知的社会関係資本が高い者ほど肯定的であり、AIの導入にあたっては、認知的な社会関係資本が促進し、構造的な社会関係資本がチェックする機能を持つようにみえる。今後は社会関係資本の構成要

二五三
(一五三三)

素と AI の具体的応用との関連も含めて検討することが、AI 導入に伴う負の影響の軽減策への知見を深める可能性もあろう。

(謝辞)

本稿は文科省科学研究費補助金 挑戦的研究(開拓)(課題番号 17H06195、研究代表者稲葉陽二)によるものです。また、査読いただいた先生方から貴重なコメントを頂戴いたしました。本稿の作成については、宮下淳子氏、久保木亜美氏に協力していただきました。ここに記して謝意を表します。

(参考)

- Brynjofsson, E. et al. (2017) “Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: A Clash of Expectations and Statistics” *NBER Working Paper* No.24001, National Bureau of Economic Research.
- Hanson, R. (2016) *The Age of EM: Work, Love, and Life when Robots Rule the Earth*, Oxford University Press. (=小林恵理訳 (2018) 『全脳エミュレーションの時代』NTT 出版)
- Inaba, Y. (2008) “Social Capital and Income-Wealth Gap: An Empirical Analysis on Japan” *The Nonprofit Review* Vol.8, No.1, pp.1-12.
- Inaba, Y., Y. Wada, Y. Ichida & M. Nishikawa (2015) “Which part of community social capital is related to life satisfaction and self-rated health? A multilevel analysis based on a nationwide mail survey in Japan” *Social Science & Medicine* 142, 169-182.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the COMMONS: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. et al. (2002) *The Drama of the Commons*, National Academy Press. (=茂木愛一郎ほか監訳 (2012) 『コモンズのドラマー持続可能な資源管理理論の15年』知泉書館)
- Ostrom, E. & T.K. Ahn (2009) “The meaning of social capital and its link to collective action” In Svendsen, G.T. & G.L. Svendsen (eds.) *Handbook of Social Capital: The Troika of Sociology, Political Science and Economics*, Edward Elgar.
- Pham, H.H.N., M. Futakuchi, A. Bychkov, T. Furukawa, K. Kuroda & J. Fukuoka (2019) “Detection of Lung Cancer Lymph Node Metastases from Whole-Slide Histopathologic Images Using a Two-Step Deep

- Learning Approach” *The American Journal of Pathology* 189 (12), 2428-2439.
- Rifkin, J. (1995) *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Putnam Publishing. (=松浦雅之訳 (1996) 『大失業時代』TBS ブリタニカ)
- Rifkin, J. (2014) *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, St. Martin’s Press. (=柴田裕之訳 (2015) 『限界費用ゼロ社会—くモノのインターネット>と共有型経済の台頭』NHK 出版)
- Uslaner, E.M. (2008) *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*, Cambridge University Press. (=稲葉陽二訳 (2011) 『不平等の罠—腐敗・不平等と法の支配』日本評論社)
- 石塚満・山田誠二・橋田浩一・新田克己 (2017) 「第1章人工知能基礎 [1-1] 総論」人工知能学会 (編) (2017) 『人工知能学大事典』共立出版, pp.2-12.
- 稲葉陽二・吉野諒三 (2016) 『ソーシャル・キャピタル叢書第1巻 ソーシャル・キャピタルの世界—学術的有効性・政策的含意と統計・解析手法の検証』ミネルヴァ書房, pp.1-179.
- 稲葉陽二 (2018a) 「研究ノート AIはどのように職を奪うか—経済学の視点からの一考察—」『政経研究』第55巻第2号, pp.15-31.
- 稲葉陽二 (2018b) 「書評 ロビン・ハンソン著『The Age of EM: Work, Love, and Life when Robots Rule the Earth』オックスフォード大学出版会」日本大学政経研究所『政経研究』第55巻第1号, pp.69-74.
- 稲葉陽二 (2019) 「研究ノート「AIの影響に関する意識調査」の概要と予備的分析」『政経研究』第56巻第3号, pp.251-276.
- 井上智洋 (2015) 「機械が人間の知性を超える日をどのように迎えるべきか? —AIとBI」<http://synodos.jp/economy/11503> 2017年8月25日アクセス。
- 井上智洋 (2016) 『人工知能と経済の未来—2030年雇用大崩壊』文藝春秋。
- 井上智洋 (2017) 「第二の大分岐—汎用人工知能が経済に与える影響—」人工知能学会『人工知能』32巻5号 (2017年9月号), pp.660-664.
- 井上智洋 (2019) 『純粹機械化経済 頭脳資本主義と日本の没落』日本経済新聞社出版。
- 佐藤健 (2018) 「佐藤健博士インタビュー」『Newton 別冊 ゼロからわかる人工知能』ニュートンプレス, pp.122-129.
- 人工知能学会 (編) (2017) 『人工知能学大事典』共立出版。
- 新宅純二郎・柳川範之 (編) (2008) 『フリーコピーの経済学』日本経済新聞出版社。
- 総務省 (2019) 「平成28年労働調査年報」<https://www.stat.go.jp/data/roudou/index.html> 2019年11月17日アクセス。

- 内閣官房法曹養成制度改革推進室 (2015) 『法曹人口調査報告書』
202.214.194.148/jp/seisaku/hoso_kaikaku/.../2houkoku. 2019年11月
17日アクセス。
- 日本弁護士連合会 (2018) 『弁護士白書 2018年版』。
[https://www.nichibenren.or.jp/document/statistics/fundamental_](https://www.nichibenren.or.jp/document/statistics/fundamental_statistics2018.html)
[statistics2018.html](https://www.nichibenren.or.jp/document/statistics/fundamental_statistics2018.html) 2019年11月22日アクセス。
- 深山正久・黒田誠・佐々木毅 (2012) 「厚生労働省ヒアリング資料 日本病
理学会病理専門医・専門医制度の現状」。
[file:///C:/Users/inaba/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/](file:///C:/Users/inaba/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/X6CQ2WFR/hearing-120602.pd)
[IE/X6CQ2WFR/hearing-120602.pd](file:///C:/Users/inaba/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/X6CQ2WFR/hearing-120602.pd) 2019年11月17日アクセス。
- 柳川範之 (2016) 「経済教室 人口知能は職を奪うか⑤」日本経済新聞 2016
年1月13日付朝刊 p.27.
- 山本勲 (2017) 『労働経済学で考える人工知能と雇用』三菱経済研究所。
- (1) 筆者の研究グループは2018年9月4日から10日にかけて、WEB調
査により「AIの影響に関する意識調査」を実施した。本調査は、AIの影響
に関する人々の意識、情報通信技術 (ICT) についてのリテラシー、そ
れに加えて信頼、規範、ネットワークなどの社会関係資本を調査対象とし
ている。首都圏1都3県 (東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県) 在住の
20歳から69歳までの住民を母集団として、それぞれの年齢階層から1,000
名ずつ、合計5,000名から回答を得た。詳細は稲葉 (2019) 参照。
- (2) AIの定義はさまざまであるが、日本人工知能学会が2017年に刊行し
た『人工知能学大事典』では「人工知能 (artificial intelligence; AI) とは、
推論、認識、判断など人間と同じ知的な処理能力を持つコンピュータシス
テムである」(p.2) と定義している。
- (3) 労働経済学からの視点は山本勲 (2017) に依拠している。
- (4) 本書の概要については稲葉 (2018b) を参照されたい。
- (5) 2019年11月20日付日本経済新聞朝刊、p.11.
- (6) ただし、株主代表訴訟が訴訟費用の低下で、訴訟件数 (需要) が急増
したことに鑑みれば、訴訟の需要も価格 (訴訟コスト) に規定されること
は明らかであろう。
- (7) 内閣官房法曹養成制度改革推進室 (2015)。
- (8) 『弁護士白書 2018年版』 p.68-69.
- (9) このほか、AIによる画像診断の導入により病理診断サービスの市場
が大きく影響を受けること指摘されているが、わが国での病理医の数は
2000名程度でアメリカの5分の1にすぎない (深山ほか 2012)。
- (10) ただし、同報告書によれば2007年の弁護士実勢所得 (N=3978) は平
均1748.3万円、中央値でも1200万円であった (p.169) ので、これが
2015年には4割から5割の大幅減となったことになる。

- (11) 「平成 28 年賃金構造基本統計調査」職種別第 1 表 職種別決まって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額（産業計）より「決まって支給する現金給与額／所定内労働時間数＋年間賞与など／所定内労働時間× 12」（10 以上企業）として算出。
- (12) 国立情報学研究所の論理プログラミングの専門家であり、司法試験合格者でもある佐藤健博士によれば、「論理プログラミング」は仏・独・日本などで行われている「ルールベース推論方式」と相性がよいが、事実認定に必要な常識を持たせることが難しく、またディープラーニングを活用するためのデータが不足していること、かつその判断を論理的に説明することが難しいこと、などから「事実認定の能力が必要な弁護士、裁判官、検察官などの仕事は生き残っていく」（佐藤健 2018 p.128）。ただし、パラリーガルの行っている判例検索は AI に代替されているとしている。また、同氏によれば裁判の IT 化がわが国で遅れている理由として、日本の裁判所が「とても保守的」なほかに、IT 化した場合は 24 時間稼働のデュアルシステム化が求められる、つまり費用がかかる点を挙げている。

このほか、AI の用途として頻繫に言及される病理診断について、長崎大学大学院の福岡順也教授はディープラーニングを利用した 2 段階診断を用いて肺がんリンパ節の誤診の精度を平均で 36.4 % 改善したケース (Pham et al. 2019) を引用し、その有効性を指摘している。また、人間による診断を AI が補完しうる分野としてがんゲノムの分野を挙げている。しかし、その一方で「病理診断は主観的判断に基づくことが多く、診断者で異なる判断をすることが知られており」*「病理診断に人工知能を応用する場合、病理医と人工知能が異なる判断をすることが想定され」*しかも「人工知能の間でも診断が異なる可能性がある」**としており、人工知能と病理医とが補完的に働き、診断の精度を上げる重要性を指摘している。(産総研人工知能セミナー&ワークショップ第 40 回 AI セミナー 2020 年 1 月 29 日於産総研「病理診断における人工知能の導入」講演要旨*と一部筆者のメモ**による)

- (13) 但し、リフキンは今現在進行している技術革新の雇用に与える影響については 1990 年代から警鐘を鳴らしていた。「科学技術の将来を楽観する人々は、ハイテク革命による新製品や新たなサービスが追加雇用を生みだすはずだと反論し、今世紀のはじめに自動車が馬や馬車を廃れさせたにもかかわらず、その過程で以前にはなかった仕事を数多く創出したではないかと指摘する。もちろん情報化時代の新たな製品やサービスが古い製品やサービスを廃れさせつつあるのはたしかだが、今後の生産や営業に必要とされる労働者の数がこれまでよりはるかに少なくなることもまた事実だ。」(Rifkin 1995 = 1996 邦訳 p.48)

政経研究 第五十六巻 索引

論 説

「八月ジャーナリズム」の形成

——終戦期～一九五〇年代におけるラジオ、新聞による戦争関連報道の展開——

米倉 律 …… 一 (一)

いかに世代間交流を促進させるか

——Free rider 型、Giver 型、Balance 型への社会関係資本、健康関連の影響——

戸川 和成 …… 一 (一四二)
稲葉 陽二 …… 一 (一四二)

「政治漫画」の考察

——二〇一二年八月「領土問題」に関する「政治漫画」の分析——

茨木 正治 …… 二 (三)

無投票当選に関する一考察

石上 泰州 …… 二 (三一)

連立政権下のジュニアパートナーの問題

岩崎 正洋 …… 二 (五五)

秘密漏示罪と取材

設楽 裕文 …… 二 (七九)

選挙とファクトチェック

——沖縄の場合——

柴田 秀一 …… 二 (一〇五)

| | | |
|---|----|------------------|
| クリフオード・G・クリスチャンズの 「トランスフォーメティブ」(Transformative 変容的)・ジャーナリズム | …… | 塚本 晴二郎 ……二 (一四一) |
| スチュワードシップ・コードならびに コーポレートガバナンス・コード改定後の グローバル企業のガバナンス改革 | …… | 藤川 信夫 ……二 (一六五) |
| ——新たなハードローミックスならびにプラクティス、多様なステークホルダー 重視と資本コスト、英国のダブルコード改定を踏まえて—— | …… | 山田 光矢 ……二 (二三一) |
| 東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性 | …… | 渡邊 容一郎 ……二 (二七三) |
| イギリス保守主義から見た一九二二年政変の再検討 ——スタンリー・ボールドウィンの保守主義思想を中心として—— | …… | 石川 徳幸 ……二 (三〇一) |
| 戦前期日本の「南洋」認識とメディア言説 ——『日本及日本人』の「南洋」関連記事を題材として—— | …… | 三谷 文栄 ……二 (三二七) |
| メディア・ポピュリズム論の再検討 ——その現代的展開と分析枠組みの構想に向けて—— | …… | |

| | |
|----------------------------------|-------------|
| 政党規模にもとづく交付金の傾斜配分…………… | 浅井直哉…二(三四三) |
| 歴史にかかわる法令についての考察…………… | 田上雄大…二(三六七) |
| ——「記憶法」を中心に——…………… | |
| 都市レジーム研究の再検討…………… | 鈴木隆志…二(四二四) |
| ——アメリカ政治発展アプローチの導入を中心に——…………… | |
| リスク回避と信頼に関する実証研究…………… | 宮脇健…二(四五〇) |
| ——東京都卸売市場の移転に関する住民へのWeb調査——…………… | |
| 1975年国民投票後のヨーロッパ統合を…………… | 三澤真明…二(四七八) |
| めぐる労働党の党内分裂…………… | |
| 投票方向の記憶が後の…………… | 岡田陽介…二(五〇〇) |
| 政治意識・投票参加に与える効果…………… | |
| アイルランド共和国政府にみる…………… | 岩井義和…二(五三八) |
| 行政広報の役割…………… | |

政治学における「受容的・応答的」思考・言説様式の可能性……………荒井祐介…二（五五四）

日本の国策と国益の漂流と企業利益……………築場保行…二（五九〇）

政治メディアの熟慮誘発機能測定尺度の開発……………小川恒夫…二（六〇八）

——原発を争点とした新有権者の実験室的調査から——

日本とイギリスの冷戦終焉期以降の地方自治制度改革の歴史と日本の今後……………山田光矢…三（一一）

第一次マクドナルド内閣とポールドウィン保守主義……………渡邊容一郎…三（三七）

ジョン・C・メリルの実存主義ジャーナリズム……………塚本晴一朗…三（六九）

日本における政党助成制度の逆進性——
政党交付金は新党の組織化を促進するののか……………浅井直哉…三（九三）

公職選挙法制定と選挙運動規制……………安野修右…三（一二一）

| | | |
|--|------|--------|
| ドイツ駐留NATO軍地位補足協定と刑事裁判権 | 信夫隆司 | 三(一五三) |
| 沖縄の米軍基地 | 山城秀市 | 三(一九五) |
| ゾネンフェルス『ポリツァイ、 商業および財政の基本原則』第一巻の改訂について ——第一巻第四版(一七七四年)の発見とあわせて—— | 川又祐 | 三(二一七) |
| 「AIの影響に関する意識調査」の概要と予備的分析 | 稲葉陽二 | 三(二六六) |
| 都市部、都市郊外、市部における 世代間交流傾向の地域差の研究 ——ソーシャル・キャピタルからみた文脈効果の推定—— | 戸川和成 | 三(二九六) |
| The Quality of Local Government and Firm Strategy: The Case of Japanese Divestment in China | 羽田翔 | 三(三二八) |
| 個人倫理、組織倫理及び専門職倫理の 関係からみた経営倫理の課題 | 鈴木貴大 | 三(三三八) |

アメリカの広域行政の特質に関する一考察

——ポートランド都市圏・メトロの廃棄物広域計画を中心に——

鈴木隆志 ……三 (三七〇)

行政における Public Relations

——専門職形成の必要性——

岩井義和 ……三 (四〇二)

編集者としての五百木飄亭

石川徳幸 ……三 (四三〇)

民主的市民の政治的態度形成と政治教育

荒井祐介 ……三 (四六〇)

日本における民主主義の経済成長効果に関する実証的試論

坂井吉良 ……三 (四九四)
坂本直樹 ……三 (四九四)
瀧本太郎 ……三 (四九四)
中瀧一憲 ……三 (四九四)

Reflections on the value added of social capital

稲葉陽二 ……三 (五一六)

平成の大合併後の身近な行政の展開

——コミュニティ行政の実態を中心として——

山田光矢 ……四 (一一)

自治体のAI利用の可能性を探る

——地域の結束型社会関係資本の維持に向けて社会実装は可能か——

戸川和成 ……四(二二〇)

コーポレート・ガバナンスと
企業の社会的責任の統合可能性

鈴木貴大 ……四(二三二)

労働は人工知能によって代替可能か

——業務に注目した賃金関数からのアプローチ——

立福家徳 ……四(二四八)

AIはどのように社会をかえるか

——公共財としてのAI——

稲葉陽二 ……四(二七〇)

研究ノート

世代間交流と社会関係資本の継承

——長野県須坂市調査と首都圏2自治体調査の比較からの知見——

稲葉陽二他 ……一(七四)

アメリカの地方自治と協働に関する一考察

——地域におけるその特徴と機能を中心に——

鈴木隆志 ……一(一一二)

米比軍事基地協定の改正と刑事裁判権……………信夫隆司…四（四三）

第4次産業革命時代における

ソーシヤル・キャピタルの意義……………朴 珉 伶…四（一五〇）

——機械への信頼の醸成——

ソーシヤルキャピタルの客観的計測
時間を用いた計測方法の検討……………須田光郎…四（一八二）

資 料

ジョン・ステュアート・ミル

『代議制統治論』自筆草稿

——第2章と第3章（翻刻）——

……………川又祐篤…四（一三四）
吉野祐介…
荒井祐介…
トーマス・ロックリー…

- 本誌に掲載の全ての論文につきましては、以下の Web サイトで PDF を電子公開しております。

日本大学法学部ホームページ (<https://www.law.nihon-u.ac.jp/>)

- 本誌の受入れに関しまして、送付先（住所・宛先等）の変更や受入辞退等がございましたら、以下まで御連絡ください。

<連絡先部署> 日本大学法学部研究事務課

(住 所) 〒101-8375 東京都千代田区神田三崎町 2-3-1

(T E L) 03-5275-8510

(F A X) 03-5275-8537

(E-mail) kenjimu.law@nihon-u.ac.jp

S E I K E I K E N K Y Ū
(Studies in Political Science and Economics)

Vol. 56 No. 4 March 2020

~~~~~  
CONTENTS  
~~~~~

ARTICLE

Mitsuya Yamada, *The Present Local Administrative Conditions in Communities after the Major Municipal Mergers of the Heisei Period*

NOTE

Takashi Shinobu, *Revision of the 1947 Military Bases Agreement and Criminal Jurisdiction*

MATERIAL

Hiroshi Kawamata, Atsushi Yoshino, Yusuke Arai, Thomas Lockley, *John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript "Considerations on Representative Government." Transcription of Chapter 2 and 3.*

NOTES

Jinyoung Park, *Significance of Social Capital in the Fourth Industrial Revolution — How to Foster Trust Toward Machines —*
Mitsuo Suda, *Objective Measurement of Social Capital — An Attempt to Examine Measurement Methods Using Time*

ARTICLES

Kazunari Togawa, Yoji Inaba, *Looking at the Possible Uses of AI in Municipalities — would the Social Implementation of AI to Sustain Bonded Social Capital in Communities be Feasible?*
Takahiro Suzuki, *Possibility of the Integration of Corporate Governance and Corporate Social Responsibility*
Ienori Tatefuku, *Can Labor be Replaced by Artificial Intelligence? — An Approach from Wage Function Focusing on Tasks —*
Yoji Inaba, *How AI changes our Society — A Perspective from the Viewpoint of Public Goods and Social Capital*