

# IIPS Quarterly

Institute for International Policy Studies

**Contents**

**Volume 7 Number 4**

●**巻頭論文**

「バングラデシュ、南スーダン、北朝鮮」北岡伸一

●**研究トピックス**

「地域の観点から見た少子化対策「1票の格差」より大きい保育格差」小峰隆夫・遠藤業鏡

●**政策研究**

「幸福度研究:その到達点と政策上の課題」高橋義明

「人工知能と製品開発に関する考察と今後の方向性」雨宮寛二

「中国の法律戦と日本一直面する海洋政策的課題—」高山裕司

「憲法改正議論の進め方—政治コミュニケーション形成の観点から—」井出智明

●**研究所ニュース**

「「第7回東京ソウル・フォーラム」を開催」

## 内外のリスクへの備え

世界平和研究所理事長 佐藤 謙

国際社会における秩序の揺らぎ、国内における人口動態の激変など、我々は、かつてない大きな環境変化の中で、安全保障、経済等様々なリスクに直面している。

本年の伊勢志摩サミットでは、世界的課題への対応についてG7の結束が確認されたところであるが、今後、米国の指導者の交代を始め、主要国での重要な政治日程が予定されており、世界の平和と繁栄に、我が国として、一層の主導性をもって臨むことが求められる。

東アジアにおける海洋をめぐる問題は、国際社会の原理原則に関わる問題であるが、遺憾ながら、事態の深刻化さえ懸念される情勢にある。当研究所は、海洋の平和的秩序のため、昨年12月、「東アジアの海洋安全保障に関する中曾根提言」を発表したところであるが、現状に鑑み焦眉の急と考える海上の危機管理について、今回、緊急提言を取りまとめて、発表したところである。また、我が国に対する直接的脅威となっている北朝鮮は、核及びミサイル開発を急速に進め、格段に危険な状況となっており、我が国としては、米国等との連携強化及び新たな防衛体制の構築が急務となっている。

国際経済については、成長が減速とともに不確実性が広がっており、国際協調がより重要になっている。我が国においては、社会保障と財政の持続可能性に関するリスクの増大の中で、経済活動は力強さを欠いており、労働市場改革を含め、これまで手のつけられなかった構造改革を今こそ急がなくてはならない。

当研究所は、我が国及び世界の平和と繁栄のために、幅広い観点から調査研究と提言を実施してきており、引き続き、皆様のご理解とご協力をお願い致します。



## 巻頭論文

# バングラデシュ、 南スーザン、北朝鮮

研究本部長

北岡伸一

今年の夏は、日本の安全に関わる重要な事件が三つ起った。それらは、いずれも日本の安全保障政策の根幹を問うものであった。

その第一は、7月2日、バングラデシュの首都ダッカにおいて、イタリアなどの外国人とともに、日本人7名が殺され、1名が重傷を負った事件である。日本人被害者は、ダッカの地下鉄建設計画の調査のために、国際協力機構（JICA）の委託により派遣されていたコンサルタント会社の方々だった。

これは、とてもよい事業だった。ダッカにおける急激な人口膨張に対処するため、バングラデシュは地下鉄建設を強く希望し、また日本としては日本の技術を活用できる事業だったからである。安倍内閣は、昨年以来、質の高いインフラの輸出を推進しているが、こうした条件の揃った案件はそれほど多くはない。

バングラデシュは従来親日的で安全度の高い国であった。しかし昨年9月、日本人も標的だとするイスラム過激派組織の声明があり、10月にはバングラデシュ北部で日本人が1名殺されたため、JICAでは安全基準を引き上げ、青年海外協力隊はすべて首都に移し、大部分を国外に引き揚げた。

また5、6月は、ラマダン（イスラム教の断食期間）であって、攻撃の標的となる可能性が高まることに鑑み、外国人が集まる高級レストランなどに行かないよう指示していた。しかし、その指示は、JICAの委託会社のすべてにまで十分及んではいなかった。

犠牲となった方々は、いずれも途上国の発展に貢献し

ようという志と能力を持った立派な方々だった。そして大部分の遺族の方々は、故人の志を無にしないよう、事業は続けてほしいと言われた。何と立派な日本人がいるのだろうと、私は感動を抑えることができなかつた。

JICAの理事長としては、危険だから引き揚げるというのが、一番楽である。しかし、それでは結局テロリストを利することになる。より徹底した安全対策を行いつつ、途上国支援は続けるというのが、JICAの方針であり、日本政府の方針だ。それが積極的平和主義ということである。

肝に命じるべきは、日本人が善意でよい仕事をしていれば安全だという時代は終わったということである。今やテロリストは狙いややすい標的を狙うのである。そういう理解のもとに、安全対策を強化しなくてはならない。

そのためには、たんに警戒を強めるだけではなく、積極的に情報を収集し、対応していく姿勢が必要である。現地の警察の能力強化に協力しつつ、情報を共有して事前に危険を察知していく能動的なインテリジェンスが必要である。

第二は、南スーザンの首都ジュバにおける混乱である。

ダッカの事件が一段落した7月8日頃から南スーザンのジュバで状況が悪化し始めた。JICAは南スーザンが2011年に独立する前から、ジュバの川港の整備、橋の架け替えなど、様々な支援を行ってきた。最近では、5月、国民和解をうながすために、日本の国民体育大会のような全国的なスポーツ大会の開催（ナショナル・ユニティ・デイと称した）を支援した。これは大成功で、こんな日が来るとは思わなかったと、泣いている人もいたという。やはり国民は平和を欲しているのである。そしてその中から、リオのオリンピックに参加しようという動きが高まり、JICAはその旅費などを支援する約束をしていた。

ところが、7月、大統領派と副大統領派の兵士の間で衝突が起こり、市街に銃弾が飛び交う状況となり、住民の一部は暴徒化し始めたのである。10日、情勢は深刻となり、政府はただちに日本人全員の国外退避を決定した。諸外国ともほぼ同様のタイミングだった。

脱出のための飛行機については、民間機の利用、チャーター機の利用、自衛隊機の派遣、米軍機に乗せてもらう、の四つの方法があつたが、もっとも早いもので

出るよう指示した。

米、独などは、いずれも軍用機が到着し、国外に退避した。ところが日本の場合、航空自衛隊の輸送機C130が現地に到着したのは14日であった。その前にチャーター機が飛べるようになったので、日本関係者93人は、13日ジュバを離れ、ケニアのナイロビに到着した。

輸送能力は日本の弱点である。冷戦時代から、日本は専守防衛だから長距離輸送能力は不要だという議論が強かった。1992年に国連平和維持活動（PKO）や海外における災害救助が始まって、長距離輸送能力を持つべきだという議論は高まったが、実現されていなかった。2011年の東日本大震災においても、輸送能力の不十分さが露呈し、アメリカやオーストラリアの協力を仰ぐことになった。まもなく、大型輸送機C2が導入されるが、今回は間に合わなかった。

もっとも大きな問題は、住居から空港までの移動であった。日本人が主に居住していたところから空港までは1キロ程度だった。空港には国連南スーダン派遣団（UNMISS）傘下の自衛隊があり、相当数の防弾車も持っている。自衛隊が邦人を集めてくれて、飛行場まで輸送してくれれば大丈夫だと思った。

しかし、現地JICA所長からの要請にもかかわらず、自衛隊による輸送は行われなかった。結局、現地時間の13日朝、南スーダンの政府軍の兵士の護衛により、飛行場まで移動できたのだが、退避決定から空港に移動するまで、3日もかかった。

私が座長代理を務めた安保法制懇では、2014年5月、新しい自衛隊の任務として、邦人救出、および駆けつけ警護（PKO部隊が他国の部隊や文民等を救出する役割）が必要だと提言した。どちらも、国際社会では当然とされている。

政府は懇談会提言に基づいて、邦人救出は自衛隊法改正案の一部として、また駆けつけ警護はPKO改正案の一部として法案を提出し、法案は15年9月に成立した。

しかし現在のジュバの自衛隊は施設部隊であって、駆けつけ警護には適していないし、その任務は付与されていない。また、ジュバの自衛隊は、国連のUNMISSの傘下にあり、勝手に動けない。日本の部隊だから日本人を救出するというわけにはいかない。こうして、せっかくの法改正にもかかわらず、1キロあまり先の日本人の保護や輸送もできなかったのである。こんな馬鹿なことはない。

もう少し工夫の余地はなかったのだろうか。市民の保護や偵察という名目で出すなど、いろいろな工夫がありそうなものである。

南スーダンは日本がPKOを出している唯一の場所である。ぜひ、この活動を成功させたいものである。なお、前に述べた南スーダン・チームのリオ・オリンピック参加は、予定どおり、JICAの支援で実現された。

第三は、8から9月の北朝鮮のミサイル実験と核実験である。核兵器の小型化は進んでおり、潜水艦への搭載、発射が可能になるのも、時間の問題かもしれない。ミサイルの精度もあがっており、日本のEEZにまで打ち込むという有様である。

これまで日本は外交と経済制裁、ミサイル防衛、そしてアメリカによる抑止力で対応してきた。しかし、外交と経済制裁は十分な効果をあげていないし、ミサイル防衛は完全ではありません。またアメリカの抑止力にしても、北朝鮮がアメリカ西海岸の沖合に核兵器を搭載した潜水艦を送れるようになったとき、アメリカが北朝鮮を攻撃することは、以前よりも難しくなるだろう。アメリカが実力を行使して日本を守るのは、日本が必死の努力をしたうえのことである。それなしに、アメリカが自動的に日本を守ってくれる、あるいは、日本のために他国を攻撃してくれるというのは、「トランプ大統領」でなくても、幻想である。

韓国ではもし核攻撃があった場合には、金正恩を標的とする斬首作戦を予定しているという。しかし日本には、もし攻撃されても、反撃する能力はない。攻撃されたときに反撃もできない体制で、北朝鮮の暴発を思いとどまらせることができるだろうか。先制攻撃とは区別した、一定の反撃能力を備えることが当然だろう。歴代内閣も、他国が日本に対する攻撃に着手しようとしているとき、座して死を待つのではなく、行動することは、可能だとしている。これは、専守防衛の枠内である。ただ、事実として、そのような体制はまったく出来ていないのである。

昨年の安保法制の成立は画期的であった。しかし、それは日本が国際標準からあまりに遅れていたからであって、国際常識のレベルから見れば、周回遅れである。この夏の三つの事件は、まだまだ課題が多いことを、われわれに痛感せしめたのである。

## 研究トピックス

### 地域の観点から見た少子化対策

# 「1票の格差」より 大きい保育格差

常任研究顧問

主任研究員

小峰隆夫 遠藤業鏡

2025年問題の基本は言うまでもなく人口問題である。その人口問題の基本は少子化である。高齢化のうねりが2025年問題をもたらすのだが、その高齢化の原因は少子化である。少子化によって人口ピラミッドの底辺が狭くなっていくから相対的に高齢者の比率が高まるからである。

すると、人口問題への対応も、その基本は少子化対策だということになる。この点については前回、政府の人口1億人目標を達成する上でも、2025年頃は重要な時期に当たることを述べた。簡単に言えば、2025年頃に出生率が1.6を上回って上昇傾向になっていないと、人口1億人はとても無理だからである。

ではその出生率を引き上げるにはどうした良いか。これも前回述べたように、日本の出生率低下は「未婚・晚婚化要因」と「結婚したカップルが産む子供の数要因」に分けて考えができる。このうち、日本の出生率低下の主因は未婚・晚婚化要因の方である。すると、少子化対策という観点から「結婚が増えるような環境をどう整備するか」が重要な課題となることが分かる。

さて以上のような基礎知識を踏まえた上で、少子化問題をもう一度考えてみよう。

#### ■東京一極集中問題と少子化問題

政府は地方創生に力を入れている。今回盛り上がりを見せている地方創生の大きな特徴は、東京一極集中是正論を大きな柱としており、それが人口問題、少子化対策と密接に関連付けられていることだ。

「まち・ひと・しごと推進本部」が決定した「地方創生推進の基本方針」(2014年9月12日)では「50年後に1億人程度の人口を維持するため、『人口減少・地方創生』という構造的な課題に正面から取り組む」としており、そのための基本方針の1つ

として「東京一極集中のは是正」を掲げている。

では、なぜ東京一極集中を是正することが少子化対策となり、人口1億人目標の達成に資するのか。その唯一の理由は、東京の出生率が低いということであるようだ。例えば、「まち・ひと・しごと創成長期ビジョン」では次のように述べられている。「こうした人口移動は、厳しい住宅事情や子育て環境などから、地方に比べて低い出生率にとどまっている東京圏に若い世代が集中することによって、日本全体としての人口減少に結びついていると言える。」つまり、東京の出生率は全国で最も低い。その東京に人が集まつくるから、全国の出生率も低くなる。東京一極集中を是正すれば、より出生率の高いところに人口が移るわけだから、日本全体の出生率は高まるはずだという議論だと思われる。

しかし、この点については、筆者(小峰)が座長を勤めた日本経済研究センターの大都市研究会で、日本大学の中川雅之教授が、興味深い反論を提供している。筆者なりに要約すると次のようなことになる。

まず、出生率を都道府県別に比較すると、東京が最も低いから、「東京の出生率が低い」ということは事実である。さて、出生率が低い理由としては二つが考えられる。一つは、女性の有配偶率が低い(つまり未婚率が高い)ことであり、もう一つは有配偶出生率が低い(つまり結婚した後産む子供の数が少ない)ことである。詳しいデータは省略するが、東京の場合、有配偶出生率は全国並みなのだが、有配偶率が極端に低い。すなわち、未婚女性が多いことが東京の出生率が低い原因である。

ではなぜ東京の有配偶率は低いのだろうか。この点について中川教授は、結婚に関する地域選択モデルを提示する。このモデルによると、人々はまず東京で結婚相手を探す。東京は多くの人が集まり、強いマッチング機能を果たす場所だからだ。次に、こうして結婚相手が見つかると、次にどこに居住するかを選択するのだが、ここで郊外が選択される。東京は居住・生活コストが高いからだ。すると、結果的に東京に未婚者が集中し、郊外に結婚カップルが集中することになる。

前述のように、「いかに結婚を増やすか」が少子化対策の鍵を握っているのだが、その点で、東京は効率的マッチング機能を発揮して、その結果生まれたカップルを周辺地域に供給している。すると、東京は少子化の原因ではなく、少子化に歯止めをかける役割を果たしているとさえ言えることになる。

#### ■「1票の格差」より大きい保育格差

ところが話はまだ終わらない。カップルの供給を受けた東京周辺の自治体で特に子育て支援の仕組みが不十分であるからだ。この点を見るために、以下では、ワーキングマザーの就業

を支援する役割を果たす保育士・小児科医などがどの程度偏在しているかを検討する。

まず人口当たりの保育士数を見てみよう。これは厚生労働省「社会福祉施設等調査」の常勤保育士数(2014年10月1日時点)を総務省「平成22年国勢調査」の乳幼児人口、すなわち0~6歳人口(2010年10月1日時点)で割った数値である(1歳刻みの人口は国勢調査でしか分からぬため、ここでは平成22年国勢調査を用いる)。この数値が高ければ、産後女性の復職をソフト面で支援する保育士が豊富な地域であると考えることができる。

「0~6歳人口1万人当たりの保育士数」は全国平均で440人である。都道府県別に見ると、トップ5は島根県(848)、高知県(760)、青森県(741)、鳥取県(733)、石川県(703)といった地方圏が占めている。他方、ワースト5は、千葉県(322)、神奈川県(333)、埼玉県(339)、愛知県(345)、兵庫県(346)といった都市圏が占めている。巷間言われている都市圏での保育士不足がデータの上でも確認されたが、人口が多い政令市はもっと深刻である。なかでも、千葉市(279)、さいたま市(282)、浜松市(301)は、人口当たりの保育士数が政令市平均(390)を大きく下回っており、保育士不足が特に顕著である。

2015年2月26日に発表された「平成27年国勢調査(速報値)」に基づく、衆議院小選挙区の「1票の格差」は、最大2.3倍であった。以上で算出した人口当たりの保育士数は、トップの島根県と最下位の千葉県で2.6倍も開きがある。つまり、「1票の格差」を上回る保育格差が生じていることになる。島根県の人口は約70万人で、千葉市の人口は約100万人である。両者を同規模の自治体とみなすと保育格差は3.0倍まで拡大する。東京は463人(47都道府県で29位)と全国平均並みの水準である。都区部だけを見れば保育し不足が顕著である可能性が高いが、残念ながら都区部だけのデータは公表されていない。

※日本経済研究センター「大都市研究会都市問題研究会報告」

第4章中川雅之「東京は『日本の結婚』に貢献」(2015年7月)

## ■東京近県は小児科・産婦人科医も不足気味

続いて小児科・産婦人科医の数を見てみよう。産後ケアや「出産難民」リスクを考えれば、保育士だけでなく、小児科医や産婦人科医も多いに越したことはない。以下では、「0~14歳人口1万人当たりの小児科の医師数」と「15~49歳女性人口1万人当たりの産婦人科の医師数」を指標として取り上げる。前者は、厚生労働省「医師・歯科医師・薬剤師調査」に表記されている小児科の医師数(2014年12月末時点)を総務省「住民基本台帳人口要覧」の0~14歳人口(2015年1月1日時点)で割った数値として定義する。後者も同じデータソースを用いて同様に定義する。

主たる診療科目が小児科の医師数は、0~14歳人口1万人当たり10.2人である。都道府県別に見ると、ワースト5には茨城県(7.4)、埼玉県(7.6)、鹿児島県(8.0)、千葉県(8.0)、愛知県(8.3)と東京近県が3県もランクインしている。主たる診療科目が産婦人科の医師数は、15~49歳女性人口1万人当たり4.1人存在する。こちらのワースト5にも、埼玉県(28)、千葉県(32)、福島県(34)、茨城県(35)、北海道(35)とやはり東京近県が3県ランクインしている。

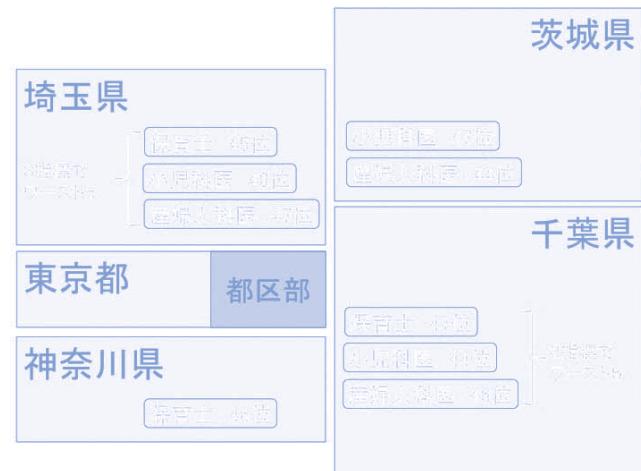
## ■1億総活躍社会のボトルネックは首都圏にあり

このように、保育士、小児科医、産婦人科医を出産・育児に必要な人的資源と捉え、人口当たりの指標を都道府県別に比較してみると、埼玉県と千葉県は3指標全てがワースト5にランクインしている(図参照)。もっとも、東京都はそれほど深刻でないで、東京在住の未婚者の中には対岸の火事のように捉えている人もいるかもしれない。

しかし、東京都という単一の自治体だけを取り上げて議論するのは不適切である。前述の中川教授のモデルが正しいとする、埼玉・神奈川・千葉・茨城といった周辺県における出産・子育て環境の悪化は、東京都市圏全体として「結婚→出産」というメカニズムがうまく回らないことを意味するからだ。

ここで重要なのは、東京都(core)だけでなく、それを取り巻く周縁のベッドタウン(periphery)もウォッチして保育士・医師などのソフト面を充実させなければならないという点である。なぜなら、個々の自治体の「部分最適」で保育所を増やしても、待機児童を抱える世帯の流入や潜在需要の顕在化によって「供給が必要を生み出す」結果になりかねないからである。最悪の場合、待機児童が減らないばかりか、かえって増えてしまうケースも考えられる(これは保育だけでなく介護についても当てはまる)。このことは、企業会計をアナロジーとして用いると、東京都という「単体決算」ではなく、埼玉・神奈川・千葉など含めた東京都市圏という「連結決算」を見て対処する必要があることを示していると言えよう。

**出産・育児に必要な人的資源が乏しい東京近県**(数字は都道府県順位)



## 政策研究

# 幸福度研究： その到達点と 政策上の課題

主任研究員

高橋 義明

「幸せですか」と突然聞かれたら、皆さんは何と答えるだろうか。ヒマラヤの麓に位置する人口75万人の小国、ブータン王国が国民一人一人の幸せ(国民総幸福度)の向上を憲法上の政治目標に掲げていることを知っている方も多いだろう。日本国憲法13条にも幸福追求権が国民の権利として掲げられているが、誰しも自分の人生の最後には「幸せな人生だった」と思いたいのではないだろうか。「幸せとは何か」をテーマにした研究(幸福度研究)は古代ギリシャから哲学の主要テーマだったが、現在は経済学、心理学、社会学、政治学、人類学、脳科学などの分野の研究者が「科学」として手がけている。本稿では1970年前後から発展してきた幸福度研究の到達点について紹介するとともに、幸福度研究を政策的に活かすまでの課題について考えたい。

### 1. 幸福度研究とは何か

幸福度研究とは、当該分野の主要論文雑誌Journal of Happiness Studiesによると「人々の主観的な生活の評価や幸福感を中心に研究する複合領域の研究」とされる。より具体的には幸せか否かに影響を与える要因の解明を主な目的としている。幸福度研究では「幸せ」は「幸福度(感)(happiness)」「満足度(satisfaction)」「ウェルビーイング(well-being)」の3つの用語で研究されることが多い。学術論文データベースScopusによると幸せをテーマに掲げる論文は現在54,451本を数える。論文数は近年急増しており、1965年には年間31本しかなかったが、2015年には5,300本に達し、1日当たり15本の論文が発表されていることになる。日本でもCiNii Articlesによると2012年をピークに少し減ったとはいえ2015年には402本が執筆されており、様々な研究が進んでいる。

幸福度研究が発展した要因は幸せを測定する質問を盛り込んだ各種アンケート調査が世界各国で行われるようになったことである。日本でも例えば1975年から経済企画庁・内閣府による国民生活選好度調査が「全体として、あなたはどの程度幸福だと感じていますか。非常に幸福を10点、非常に不幸を0点として、あなたは何点ぐらいになると思いますか。」という質問で日本人の幸福度を測定してきた。その他にも大阪商業大学「日本版総合的社会調査」、大阪大学「くらしの好みと満足度についてのアンケート調査」、慶應大学「日本家計パネル調査」などに類似の質問が盛り込まれ、幸福度が測定されている。世界各国でも世界価値観調査、ギャロップ世界調査などが実施されている。このような質問への回答を統計的に解析するのが幸福度研究である。

### 2. 幸福度研究の信頼性

それでは幸せの計測は信頼性に足るのでしょうか。その点はGDPなど客観的指標を中心に行き統計分析をする経済学者などから様々な批判がされてきた。しかし、筆者も作成に参画したOECDによる報告書(2013年)においていくつか調査実施上の注意点はあるが、以下の4点から幸せの計測は信頼できると結論付けている。第一は調査対象者の幸せの質問に対する回答時間が短く、無回答も少なく、ほとんどの人が幸せの質問の意味を理解できなかったり、間違ったりしないという点である(Rassler and Riphahn, 2006; ONS, 2011など)。第二は他者が「あの人は幸せだ」と評価した人は実際に当人も「幸せだ」と回答していることである(Pavot and Dinner, 1993; Frey and Stutzer, 2002など)。第三は幸せな人は脳の前頭葉が活動的であったり、過剰なストレス時などに分泌されるコルチゾールが僅かしか出ておらず、幸せな感情と整合的な脳活動・生理活動がみられていることがある(Urry et al, 2004; Steptoe et al, 2006など)。第四は個人の置かれた立場や社会の状況、あるいは経済状況のうち、幸せにプラスに影響しているとされているものを持っている人は幸福度が高いと回答していることである(Dinner et al, 2006; Dolan et al, 2008; Kahneman and Krueger, 2006など)。以上を踏まえ、OECD(2013)は「幸福に関するデータを大規模かつ代表性のある対象に多くの国、時間を超えて統一的方法で収集する必要がある」(p.3)と提言している。

### 3. 幸福度研究の到達点

経済学の分野では「所得が増えれば幸せになるのか」という所得と幸福度の関係が主要テーマになってきた。実際、幸福度と所得をキーワードとする論文は現在までに857本が発表されている。そのうち最も重要なものは、幸福の経済学の祖

R・イースターリン教授が1974年に発表した「幸福のパラドックス」である。アメリカでは個々人の差異としてみると所得が多い人の方が幸せだが、経済成長してもアメリカ全体では幸せな人が増えないという。その後、イギリス、ドイツ、日本などでも同様の結果が示されている。もちろん国によっては所得向上が幸せにつながっているところもありえる(例えば途上国)。しかし、経済成長=幸せとは限らないとの発見は経済政策立案上、所得以外にも留意する必要があることを示唆した。

また、個人レベルでも①所得は個人の幸せにプラスの影響を与えるが、最も重要な要因ではない、②所得が増えても一定額(アメリカでは7.5万ドル)以上では幸せはほとんど高まらない(Kahneman & Deaton, 2008など)、③所得が幸福度に影響したとしても所得の絶対水準ではなく、他の人の所得との比較が重要である、などが示されている。③は相対所得仮説と呼ばれ、「幸福のパラドックス」が起きる要因とされている。例えば、同性・同年齢・同教育水準の所得との差で幸福度が説明でき、他人の所得との比較が重要とする者は幸福度が低い(Clark & Senik, 2010など)。日本、韓国、台湾、南アフリカなどでも相対所得仮説が当てはまるとしている。近年は所得格差の拡大が幸せに影響するかという研究が増えている。

幸福度研究では性別、年齢、結婚、子どもの有無、学歴、身体的・精神的健康、仕事の質、社会的関係資本、退職・引退、自営業者、失業者、利他主義など多種多様な要因との関係で分析が進められている。例えば、男性より女性が幸せ、日本では他の先進国と違って高齢者が幸せではないなどが示されている。

#### 4. 幸福度研究の課題・政策への貢献

幸福度研究を政策的に活用する上で3つの課題を解決する必要がある。第一の課題は国際比較の有効性である。日本の幸福度が低いということは聞いたことがある方が多いだろう。しかし、日本だけでなく、アジア各国の幸福度(平均)は欧州、ラテンアメリカの幸福度よりも低い。国連事務総長の諮問機関、持続可能ソルーションネットワークが発表している世界幸福報告書の最新版(2016年)によると日本は53位、台湾35位、韓国58位、中国83位、ブータン84位とコスタリカ13位、ブラジル17位などのラテンアメリカ各国よりかなり低位にある。それではアジア諸国は数値通りに幸せな国々ではなく、欧州やラテンアメリカを見習うべきなのであろうか。先行研究をみてみると違う側面が見えてくる。東アジア人は一般的に極端な回答を回避する(Zax & Takahashi, 1967; Chen et al., 1995; Lee et al., 2002, Meisenberg & Williams, 2008など)。一方、ヒスパニック系アメリカ人、ラテンアメリカ人は極端な選択肢を選択すると

される(Hui & Triandis, 1989; Meisenberg & Williams, 2008など)。つまり、幸せの回答に際しても文化的規範(中庸の価値など)、尺度理解の心理的メカニズム、回答形式の親近性が影響している可能性がある。アジアの中には幸福度が高ければ高い方がよいとは考えていない人たちがいることを意味している。したがって、今後は幸せを理想と現実のギャップとして捉え、数値の解釈において文化差を調整することの重要性を検証していく必要がある。

第二の課題は幸せをどの単位で考えるかである。幸福度研究は従来、個々人の幸福をもたらす要因の解明に重点を置いてきた。しかし、持続可能な社会から考えても個々人の幸福追求が社会全体としての幸せ、地球規模の幸せの達成につながるかは分からぬ。例えば、ある人が満員電車の中でスマートゲームに興じて幸せを感じたとしても、スマホで背中を押される乗客は幸せではないであろう。利己的幸福を追求する住民の多い地域は地域として住みにくいところになる。さらに現在の世代が幸せを享受するために食料や地球資源を浪費し続けた結果、これから生まれてくる将来世代が幸せを享受できなくなる可能性がある。個々人の幸福の追求と他者の幸せとの関係では解明されていない点が多く、今後の研究課題となっている。

そして最も重要な課題は幸福度研究を政策立案に具体的にどのように活かしていくかである。2015年ノーベル経済学者のA・ディートン教授は「調査によって示される人生満足度は人々の経験するものの重要な側面を直接計測したものである。所得や寿命などの親しみのある客観指標とどう関係しているのか、効用を測るのに優れているのか、劣っているのか、違う側面を測っているのか、最近の経済学の成果と無関係なのかななど、経済学者等は幸福度の意味を理解する必要がある」(Deaton, 2008, p.71)と述べている。しかし、一方で幸福度研究の多くは政策志向的ではない。筆者がアドバイザーを務めているブータン政府が全国規模で幸福度調査を実施している理由は政策立案へのフィードバックであるが、ブータンでさえ地区別の幸福度の相違は示しても具体的に政策立案に活用される機会は少ない。日本でも例えば、非正規雇用者は性別、年齢、所得水準を調整したとしても幸福度が有意に低い。現在政治的議題に挙がる同一労働同一賃金は非正規雇用者の待遇改善の観点で重要だが、それだけで非正規雇用者の幸福度が改善するのか、職場での非正規雇用者への風当たりなど企業文化の側面も改善を図っていないといけないのか、など政策的な議論につながる論点は多い。幸福度研究はこうした観点からも貢献が期待されている。

## 政策研究

# 人工知能と 製品開発に関する 考察と今後の方向性

主任研究員

雨宮寛二

## 1.ビッグデータと人工知能の技術進歩

ビッグデータの時代と言われて久しい。インターネットの発達により、多くの情報はデジタルコンテンツとしてインターネット上にアップロードされるようになった。たとえば、動画サイトYouTubeにおける1分あたりの動画アップロード時間は、2015年に世界で400時間に達している。とりわけ、モバイルデバイスのデータトラヒックの増加は目覚ましい。2014年に2.5エクサバイトであったモバイルデータトラヒックは、2019年には24.3エクサバイトに増加するとの米Ciscoの予測もある。

IoT(Internet of Things)はモノのインターネットを意味するが、すべてのモノがインターネットに繋がるようになることに視点が行きがちだ。重要なのは、乗り物やデバイスといったあらゆるモノにセンサーが取り付けられて、それにより収集されたデータが解析されることにより、新たな提案として活かされることにある。

その解析手段として近年脚光を浴びているのが、人工知能(AI)である。深層学習(Deep Learning)のアプローチが新たに開発されたことで、専用人工知能の技術が向上した。深層学習は、パターン認識のための機械学習(machine learning)の一種で、2006年にジェフリー・ヒントンが開発した新しい機械学習システムとしてその名称が付けられた。それは、ニューラルネット(神経細胞網)の各階層における計算結果を数理的に最適化することにより、積み重なった階層に行くにつれて、学習効果がより速く蓄積されるようになるというものである。

## 2.深層学習を活用した新たな機能や製品の方向性

深層学習のシステムは、すでにパーソナルアシスタントの音声認識能力を可能にしている。パーソナルアシスタントは、米アップルがiPhone4Sで初めてSiriを搭載したことによって市場が開かれた。その後、グーグルがGoogle NowをマイクロソフトがCortanaを開発した

ことで技術競争が激化し、それとともに品質向上が進んでいる。SiriにしてもGoogle Nowにしても、スマートフォンやタブレットといったモバイル端末を中心にして搭載されているシステムであるが、米アマゾンがEcho(エコー)を開発したことによって、新たにスマートホーム・アシスタントという流れが作られた。

エコーはAlexa(アレクサ)の愛称で機能する音声アシスタント端末で、2014年に発表後すぐに全米でのセールスが300万台を超えるヒット商品となっている。家庭のリビングルームなどに置いて、家族のコミュニケーションの流れの中で、自然な会話が楽しめる。

スマートホーム・アシスタントは、エコーを嚆矢にして米グーグルやアップルが開発を進めている。グーグルは6月に開催したGoogle I/O 2016カンファレンスで、スマートホーム・アシスタントとしてGoogle Homeの開発を発表した。Google Homeは音声コントロールが可能で、音声アシスタントと会話するように様々なタスクをこなしてくれる。この他にも、Google Driveなどのクラウドに対してアクセス権を持った端末であるため、クラウドに入っているデータの内容もコントロールすることができる。

さらに、グーグルはAI開発にも注力している。10月に開催された新製品発表会では、新型の会話型人工知能として「グーグル・アシスタント」が披露された。これまで音声アシスト機能としてはGoogle Nowが存在したが、グーグル・アシスタントでは、バックグラウンドで用いられるAIが格段に強化されている。たとえば、画像認識の精度は2014年の89.6%から93.9%に向上し、より自然な文章での翻訳が可能となり、合成音声もより細かい粒度で制御が可能となった。こうして進化したグーグル・アシスタントは、先頃米国でリースされたグーグル・ホームに搭載されている。

グーグル・ホームは、先行のアマゾン・エコーとの差別化を図るうえで、さまざまな機能が強化されている。とりわけ、音楽機能は充実している。ユーザーが特定の曲をリクエストすると、 Spotifyや Pandoraなど、予め設定したストリーミング音楽配信サービスから曲を流してくれる。他にも、情報を検索したり、クロームキャストやアンドロイドTVを操作して動画を再生したり、照明やエアコンなどスマートホーム機器を操作したりすることができる。

だが、これらの機能はアマゾン・エコーでも利用できるため、競合との差別化が特段図られているというわけではないが、グーグルは認識率やヒトの生活の文脈に沿った提案ができる点を強調する。

グーグルのハードウェア事業を統率するリック・オイスター氏は、ロイターのインタビューで「ハードとソフトと一緒に取り組めば、優れたイノベーションが生まれる」と語っている。この発言は、ハードとソフトの融合でいくつもの革新を実現したスティーブ・ジョブズの言葉を想起させるものであるが、重要なのは、両者の融合によりスマート

ホーム・アシスタントの汎用性をいかに高めるかにある。

ヒトは日常生活のあらゆる局面でさまざまな考えを思いつき、想像し感情を発し行動をとる。この点を踏まえあらゆる状況において、スマートホーム・アシスタントがヒトの指示や疑問に応えるためには、他のサービスとの広範な連携が不可欠となる。それには、AIの汎用性を高めることが重要なポイントになろう。

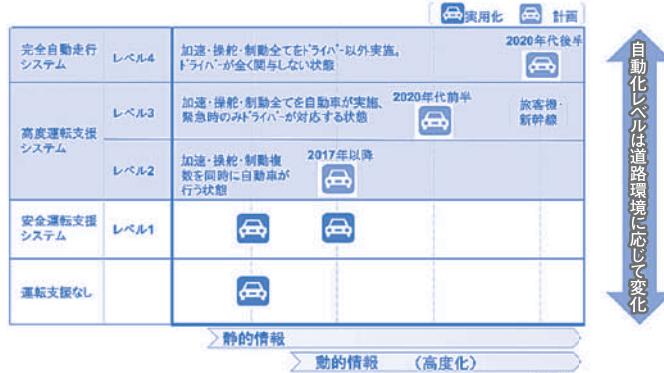
パーソナルアシスタントにしてもスマートホーム・アシスタントにしても、今後深層学習など人工知能の新たなアプローチが開発されることで、その利便性は益々高くなるに違いない。グーグルのように一般的なデジタル情報に個人情報を結び付けて、日常生活の文脈に即した回答や提案を会話の中で実現する試みも進められている。人工知能の活用は、便益の向上だけでなく経済価値をもたらしてくれる所以である。

### 3.自動運転車が目指す新たな方向性

自動運転車の開発もまた、人工知能を活用した新たなモノづくりの方向性である。自動運転車の開発はグーグルカーが先駆けとなって開発されている。グーグルは当初強力なデータシステムを活用して自動車に組み込むことで問題を単純化した。すなわち、GPSによる正確な位置情報と膨大な地図データを組み合わせて走行することをベースに置いた。そのうえで、走行中に直面するリアルタイムの情報をセンサーなどで取り入れることで、新たな状況への対応を可能にした。この動作は当初情報を取り入れるだけであったが、今ではこれに人工知能を組み込んで開発を進めている。

グーグルの自動運転車の開発方法は、他の自動車メーカーと異なるアプローチを取る。一般的に、自動車メーカーは、NHTSA(米高速道路交通安全局)などが定義した自動運転のレベル0~4の段階に対応して、徐々に自動化の度合いを高めていくアプローチを探っている(図表1)。実用化する自動運転車の機能を少しずつ上げていくことで、段階的に自動運転の信頼性と安全性を高め行くのである。

【図表1】日本での自動運転の実現に向けたロードマップ



出典:内閣府「自動走行システム研究開発計画」

だが、グーグルは、最初からレベル4を想定して開発を進めてい

る。グーグルはゼロベースで自動運転車の開発に着手した。グーグルは現代の自動車事故の9割以上が人間の過失によるものである点を危惧して、すべての運転を自動運転に切り替えることで世の中を変えようとしている。

開発中のグーグルカーには多くのエピソードが付いて回る。昨年の8月には、テスト走行中のグーグルカーが安全運転のせいで追突事故に遭っている。横断歩道を渡ろうとして待っている歩行者を見つけたグーグルカーはブレーキをかけて一時停止した。歩行者は無事であったが、自動運転車は後ろから来た有人のセダンに追突された。グーグルカーが交通法規を文字通り守るよう厳格にプログラミングされているのが原因であるが、問題は自動運転車があまりにも安全過ぎる点にある。自動運転車は“適当さ”を知らないければならないのだ。

他方でこうした自動運転車が事故を起こした場合、法的な措置をどのように取るのかといった問題もまた、実用化していくプロセスでは極めて重要な懸案事項となる。この点について、今年の2月に米運輸規制当局が、人間のドライバーと車両AIとのいわゆる「ハンドオフ」の問題として、解決の糸口となる見解を示している。これは、グーグルが事前に提出した要望書に対して、米運輸省(Department of Transportation)の国家道路交通安全局(National Highway Traffic Safety Administration、NHTSA)が答えたもので、自動運転車の頭脳にあたる人工知能(AI)も人間と同様のドライバーとみなすことが可能であるとの判断である。

### 4.人工知能と製品開発の今後の行方

2015年12月に発表された「人工知能やロボット等による代替可能性の職業」に関する野村総合研究所とオックスフォード大学共同研究調査が話題を集めた。この調査は、日本の601種類の職業について定量分析データを使って分析したもので、10~20年後に国内労働人口の49%に当たる職業が、人工知能やロボットで代替される可能性が高いという推計を示すものである。

現在開発が進んでいる人工知能が専用人工知能であって汎用人工知能ではないこと、また、人間の動作や活動は、頭脳の他に身体の繊細な動きが伴って行われていることなどを考慮すれば、この調査結果の真偽を判断することは容易であろう。確かに人工知能の進化は目覚ましく、ヒトの行動をサポートしてくれる点では大きな期待がもてるが、重要なのは、人工知能の強みを生かした製品開発にある。

東京オリンピックが開催される2020年に、スマートホーム・アシスタントや自動運転車など人工知能を搭載した製品がいかなるレベルに到達しているか、興味のあるところである。

## 政策研究

# 中国の法律戦と日本 一直面する海洋政策的課題

主任研究員

高山裕司

### ■法律戦とは何か

冷戦後の世界は、平和への期待とは裏腹に民族紛争や破綻国家における非国家主体との武力紛争が頻発する世界であった。その中で民族浄化や虐殺等の非人道的状況に対し、国際人道法や戦争犯罪についての国際社会の関心が高まり、旧ユーゴ国際刑事裁判所等の設置やクラスター弾、対人地雷の規制等の国際法に依拠した動きが活発化した。一方で、当時の軍事作戦においては、精密誘導爆弾の登場もあり、湾岸戦争以降圧倒的な航空戦力による爆撃が多く用されたが、軍事的弱者の側ではこれに対抗すべく人質を軍事目標の中や近傍に置く「人間の盾」作戦や病院・学校等の軍事利用を実施したことから、必然的に民間人の犠牲を生じると共に時には誤爆も発生した。これらの事例は、情報化社会の中で瞬く間に各種メディア等により拡散され、国際人道法違反との強い国内外の非難を空爆実施側に対し生じさせることとなった。この結果、空爆が中止・困難になる等の状況が相次いだことは、軍事的弱者の側からすれば対空火器なしに「国際法」の力で敵の空爆を阻止したということに等しく、戦争における武器という新たな「国際法」の一面が意識されるようになっていった。米空軍法務大佐であったC.Dunlapは、2001年にこのような法の運用を“Lawfare”として論じ、「戦争目的達成のため、伝統的な軍事的手段の代わりに法を使用し、あるいは意図的に誤用する戦略」と定義している。現在では法律戦が多種多様な形で実施されることが一般化している。Kittrieによれば、この法律戦は大別して①Instrumental Lawfare(従来的物理的軍事行動によって追求されるものと同等/同様の効果を得るために法を手段として用いるもの)②Compliance-Leverage disparity Lawfare(特定の法の遵守による影響が我よりも敵に大きいことを利用するもの)の2つに分類されるといふ。

### ■中国の法律戦

こうした「法」の運用にいち早く着目したのが中国である。1996年には当時の江澤主席が国際法の専門家との会合において「国際法の武器としての使用に熟達するよう」指示したとされ、1999年に2人の人民解放軍大佐が非軍事的手段による米国打倒の方策を論じた『超限戦』においても、「法の戦争」が手段の一つとして挙げられている。2003年12月には、中国人民解放軍政治工作条例が改正され、「法律戦」、「輿論戦」及び「心理戦」からなる「三戦」を政治工作として実施することが規定された。米国防省の「中華人民共和国の軍事力に関する年次報告(2009)」では、この「法律戦」を「国際法及び国内法を利用して、国際的な支持を獲得するとともに、中国の軍事行動に対する予想される反発に対処するもの」と説明している。

### ■最近の中国海軍関連事案と中国の主張

2016年6月9日夜の尖閣諸島沖接続水域へのロシア海軍駆逐艦補給艦等3隻に引き続く中国海軍フリゲート艦1隻の同水域進入事案(尖閣諸島沖接続水域に中国海軍艦艇が進入した初の事例)に続いて、15日には、中国海軍情報収集艦が「トカラ海峡」とも呼ばれる口永良部島西側領海を通過した。我が国の抗議に対し中国は、通過した「トカラ海峡」を国連海洋法条約における国際海峡であるとし、通航船舶に対する通過通航権の適用と沿岸国に対する事前通知は不要と反論、当該軍艦の行動を「完全に国際法の原則に合致している」とした。これに対し、我が国は外交ルートで「トカラ海峡は国際海峡に該当しない」と申し入れを実施した。当該事例における中国の主張は、前述の法律戦の観点からも大いに注目されるものであり、我が国の海洋政策に課題を与えるものと考える。

### ■「国際海峡」に関する国連海洋法条約の関連規定

国連海洋法条約は、1982年採択、1994年発効の条約であり、海洋の管轄と利用を国際的に再配分し、従前の海洋法秩序を全面的に変革するものであった。従来慣習法的に3海里とされてきた領海幅を12海里以内と規定したことはその1つであるが、これにより多くの国際航行に使用されている海峡の多くが沿岸国の領海によって占められることになった。そこで、海峡利用国と沿岸国との間の長い利害対立の後、「通過通航権」という新制度が導入された。通過通航権と従前沿岸国の領海を通過する船舶について認められてきた無害通航権との相違は、表1のとおりである。通過通航権では、通航船舶等につき「継続的かつ迅速な通過の通常の形態に付随する活動」が可能であることから、潜水艦の潜没航行や空母の発着艦作業等が可能であるほか、軍用航空機の上空通過も認められる。そして、無害通航と異なり、通過通航を沿岸国は停止できない上に、沿岸国法令に違反するような通航であって

も実際的措置を取ることができない。

	領海／無害通航	国際海峡／通過通航
潜水艦の通航	浮上して国旗を掲揚	潜没航行のまま
軍用航空機	進入不可（事前許可）	上空通過可能
活動の制限	兵器を用いる演習・訓練 情報収集行為・航空機の発着・積込等は無害通航とされない。	継続的かつ迅速な通過の通常の形態に付随する活動以外は差し控える。
	空母：発着艦作業不可	空母：発着艦作業可能 艦載機による護衛可能
停止の可否	可 (自国の安全上無差別に)	不 可
規定違反等に対する沿岸国措置	必要な措置を取ることが可能	不 可 (主権免除を有する船舶等の場合は旗国が國家責任を負う)

表1 無害通航権と通過通航権の相違(要旨)

## ■我が国の海洋政策

我が国は、資源を諸外国から輸入し製品を輸出する貿易国であり、海洋国家として海洋・国際海峡については広くその自由な利用を尊重する立場をとってきた。そのため、国連海洋法条約に先立って国際的趨勢を考慮し、1977年に領海法を制定して領海幅を3海里から12海里とした際も「国際航行の要衝である5海峡」(宗谷、津軽、対馬東・西水道、大隅の各海峡)については、現状を基本的に変更しないこととし、「当分の間」、領海幅を3海里のままでした。これによって、5海峡については中央部に公海部分を残し、国連海洋法条約にいう「国際航行に使用されている海峡」の関連規定の適用を回避したのであった。通過通航権については、国家実行の集積がなく慣習国際法とは認められないとの立場、そして通過通航権を認めれば核搭載艦船・航空機の通過が「非核三原則」に抵触するといったこともその背景にあったと考えられる。また、同法は領海の幅員と基線の規定のみであり、無害通航についての規定や国内法上の管轄権的規定の制定は当時から今日に至るまで実施されていない。

## ■中国の軍事的海洋進出と法律戦

中国の究極的な軍事的戦略目的には諸説があるものの、現在採用しているといわれるA2AD戦略(近接阻止・領域利用拒否)は、中国から太平洋に進出する際の choke point のコントロールと自由な利用、そして東/南シナ海における軍事的優位の確立を目指している。したがって、中国軍の海峡通過等の事例とそれに伴う海洋法解釈は、必然的に上記2つの目的達成を念頭に実施されていると考えるのが妥当であろう。中国海軍は、今世紀に入り我が日本列島を含むいわゆる「第1列島線」を通過しての太平洋進出上の頻度と規模を高めており、それに伴う海洋法解釈・主張も変遷しつつある。2003年11月の明級潜水艦の大隅海峡通過では、公海部分の通航で不要であるにもかかわらず浮上航行し、2004年11月の漢級原潜の石垣島沖領海通過では、中国はこれを

「航法上の錯誤」と説明した。2010年4月のソブレンヌイ級駆逐艦等とともにキロ級潜水艦が宮古水道を通過した際も、公海部分の通航であったが、浮上して国旗を掲揚していた。すなわち、これまでには海軍艦艇の通航に関し、国連海洋法の規定を用いて正当化することはなかったといえる。

しかし今回の6月15日の事例では、口永良部島沖領海(トカラ海峡)を国連海洋法上の国際海峡と主張し、海軍艦艇の通過を「通過通航権」の行使として正当化した。これを、先に述べた法律戦(Lawfare)の定義から敷衍すれば、「 choke point の自由な利用」という軍事的手段によって追求される目標を、「法」という手段によって達成する動きと捉えることができよう。

## ■我が国の防衛・海洋政策へのインプリケーション

単純に幅員だけで国連海洋法条約における通過通航権の適用対象を考える場合、海上保安庁によれば幅員6海里から24海里程度の海峡は我が国に存在するという。それらは公海部分を残した5海峡を除き、我が国の解釈として「国際の航行に使用されている海峡」ではなく、無害通航のみが可能とされている。トカラ海峡もその一つであるが、仮にそれらを国際海峡であり、通過通航が適用されるとの解釈を我が国が受け入れざるを得ない場合、中国側からすれば①中国海軍が太平洋等への進出において、通航可能なルートが増え、②艦船は勿論、潜水艦の潜没通航及び軍用航空機の上空通過が可能となる。③沿岸国が停止できない通過通航が適用になることで、空母の発着艦作業等無害通航で認められないとされる通常形態の活動が可能となり、かつ武力攻撃開始の直前に至るまで合法的に海空兵力を我が国の至近に展開させることができるという大きな軍事的メリットが獲得できる。国連海洋法条約が採択から30年以上、発効及び我が国の批准からも20年以上が経とうとする中、中国が軍事的メリットが極めて大きくかつ自国にとってのデメリットがない、この海洋法条約における「国際海峡」とその通航制度について、我が国に「遵守(適用)」を求めてくることは十分に考えられよう。厄介なのは、国連海洋法条約に加盟していない我が同盟国である米国も、通過通航権を国際慣習法としており、中国の今回の一連の主張と方向を同じくしていることである。我が国が「当分の間」として回避してきた通過通航制度や領海法における国内法上の管轄権や管理権等の問題を、防衛上の考慮と十分に調整した上で検討していくことが今後の課題として求められている。追記 9月25日、中国空軍は、戦闘機や給油機四十数機が宮古海峡の上空を飛行して太平洋での遠洋訓練を行ったと発表した。この趨勢から行けば、中国は今後、通過通航権を主張し、海軍艦艇だけでなく、トカラ海峡での軍用機の通過や「遼寧」等の航空母艦による発着艦の実施を試みることも十分に考えられよう。

## 政策研究

# 憲法改正議論の進め方

—政治コミュニケーション形成の観点から—

主任研究員

井出智明

2016年夏の参院選の結果を受けて、衆参ともに改憲勢力が2/3以上を上回ったとされ、日本国憲法第96条の定めるところの、憲法の改正に関する国会の発議及び国民への提案要件が整った旨が多数報道されている。憲法改正そのものは参院選の主たる争点ではなかったが、2015年の安保法制成立過程において集団的自衛権にまつわる憲法解釈変更云々等の形で憲法改正関連の議論も盛んに行われた後の結果だけに、国民が憲法や国の在り方について真剣に考えて直してみる機運が熟したとも考えられる。

しかし一方で、歴史的に見て「憲法改正」という政治テーマは政局マイナス材料として見做されてきたことも多く、現在の安倍政権においてすら、与野党それぞれの立場から、慎重論・反対論が出されている。各々の党利党略に基づく論戦は国民の政治不信を増大させるが、国の在り方の根本である憲法の改正をそなえた稚拙な政局争議で扱って欲しくないと多くの国民は考えている。憲法改正に関する議論が正しく進むことは、政治家のみならず、ジャーナリストや学者にとっても、己の信念や正義を問い合わせたり、政治やジャーナリズム、アカデミズムに対する国民の信頼を取り戻す良い材料ともなりうる。

本稿では、こうした機運を受けて、国民の支持を得ながら、憲法改正議論を健全に推進していく方法論と方向性について論ずる。

### ■国民は憲法改正をどのように考えているのか?

NHK放送文化研究所は、社会や政治に関する世論調査の結果をホームページで公開している(<http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/index.html>)。以下のグラフは、一連の「憲法に関する意識調査」よりデータを引用し、筆者が作成した。同調査はRDD法を用いているため、在宅率の高い高齢者層比率がやや高いこと、電話調査のため質問内容の伝達に一部不安があるものの、結果として大手新聞社や通信社が行っている他の世論調査の傾向と大きな差異が認められないので、本稿では引用する。

図1は憲法改正議論に対する関心度についての質問である。ここ10年でもずっと概ね7割程度の人が関心を持っていることが分かる。この数値は一般的な社会テーマとしては非常に大きなものであり、憲法改正が非常に国民の関心度が高いテーマであることが分かる。

図1：あなたは憲法改正の議論にどの程度関心をお持ちですか？

- 非常に関心がある ■ある程度関心がある □わからない・無回答
- あまり関心がない ■全く関心がない

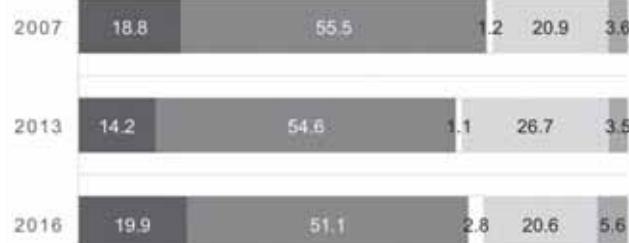


図2：今の憲法を改正する必要があると思いますか(2016)

- 改正必要 ■どちらとも言えない □わからない・無回答 ■改正不要

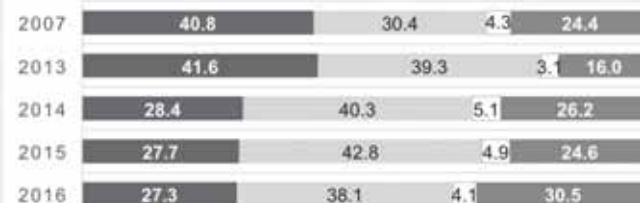


図2は憲法改正の必要性に関する質問である。2013年以前は4割が必要、2割前後が不要としていたのに対して、2014年以降は必要不要ともに3割程度となっている。なお新聞社や通信社の他の世論調査では必要不要ともに約4割程度となっているものが多いが、要不要がほぼ拮抗している傾向はおおよそ共通である。

図3：改正する必要があると思う理由(2016)

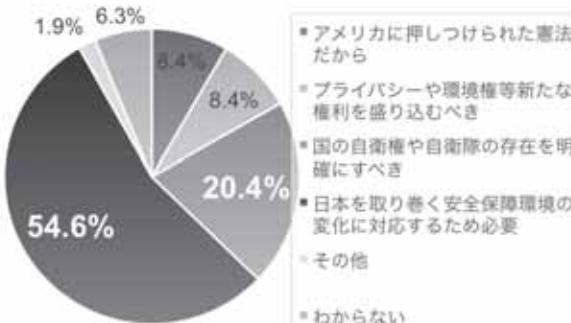


図3は、憲法を改正する必要があると考えている人の理由である。過半数の人が国際安全保障環境の変化への対応を、さらに2割の人が自衛権や自衛隊の存在の、憲

図4：改正する必要がないと思う理由(2016)



法での明示の必要性を挙げている。いずれも平和を維持・希求していくために必要な現実的対応措置をとることができるようにすべきと考えていると思われる。

図4は、憲法を改正する必要がないと考えている人の理由である。およそ7割の人が憲法9条を守りたいからと言う理由を挙げている。これらの人々は「憲法改正＝憲法9条改悪」と捉えていることになる。国民全体で憲法改正を議論していく上では、こうした初步的な誤解を丁寧に解いていく必要性があることがわかる。

## ■憲法改正論点の整理

憲法改正の議論が正しく進行するためには、憲法のどの部分をどのように改正するよう考えるべきかについて、国民の間で正しい認識と理解が広まる必要がある。ここでは、その内容及び改正必要性理解の容易さにより、A～Eの5つに分類する。

### A.現代日本語表記として、もしくは、内容的に、明らかな間違いや矛盾を含んでいる項目

これは、正しく理解すれば、おそらくほとんどの国民が改正に同意すると思われる項目である。内容的には次の5項目に細分化できる。

1) 旧仮名遣いや古い言葉で、現代日本語に置き換えた方が分かりやすいもの  
例) 負ふ→負う、行ふ→行う、あつて→あって、官吏→国家公務員、等

2) 誤用か多義的使用となるため、他の言葉に置き換えた方が分かりやすいもの  
例) 第89条「公の支配に属しない」→「公の支配に服しない、公の支配を受けない、等

※憲法の他の条文で「属す」という言葉は「(組織や範囲に)所属する・含まれる」意で用いられている。「得心して従う」の意味であれば、同じ言葉「属す」を別の意味で使うのではなく、より分かりやすく明瞭な別の言葉「服す」「受ける」「従う」等に置き換えた方が誤解もなく分かりやすい。

3) 事実や実態と反する内容の表記を実態に合わせて書き直すべきもの  
例) 第7条第4項天皇の国事行為「国会議員の総選挙の施行を公示すること」

※衆議院に総選挙はあるが、参議院は半数改選の通常選挙のみで総選挙はない。よって例えば「衆議院の総選挙及び参議院の通常選挙の施行を公示すること」等に変更すればよい。

4) 憲法自身が当初より抱える自己矛盾を解消すべきもの  
例) 第4章国会第41条「国会は国権の最高機関であり、唯一の立法機関である」

※憲法自身が三権分立を旨としている。国会は立法権の最高機関であるが、国権の最高機関ではない。これは難しく考える必要は全くなく、第5章内閣第65条「行政権は、内閣に属する」、第6章司法第76条「全て司法権は、最高裁判所および法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する」と揃えて、「立法権は、国会に属する」とすればよい。

5) 語群としての統一性を持たせた方が文章として美しく分かりやすいもの  
例) 第4章国会、第5章内閣、第6章司法

※国家作用である「立法」「行政」「司法」とするか、その権能主体となる「国会」「内閣」「(最高)裁判所」とするか。

### B.国際社会の一員である法治国家として、明確にしておいた方が良い項目

これは、実態上事実上国内外において既に了解されている内容だが、法治国家としては、もしくは国際社会の一員としては、明文化をしておいた方がよいと思われる項目である。基本的には実態の後追いとなるため、大きな異論は出にくい性格であると思われる。

例) 第1章天皇第1条「天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、こ

の地位は、主権の存する日本国民の総意に基づく。」

→「国民主権」の項目を別途新設する

※日本国憲法が規定し全ての国民が要求する最重要要素の一つである「国民主権」が「天皇」規定のおまけのような形でしか記述がないことは不自然かつ不健全である。よって、「第3章国民の権利及び義務」の冒頭に別項目として新設する。

→天皇が日本と言う国家を対外的に代表する存在(head of state)であることを明記する

※現状でも、国賓対応や国事行為の実態から、国内外での基本認識として、天皇が日本国を代表する存在であることに異論がある人は少ないと思われる。また天皇が施政権を有しないことは第4条で規定されており、そうした象徴的国家元首を有する国も数多く存在する。しかし、英語で言ふhead of stateの訳語としての「国家元首」と言う言葉が施政権や統治権をどうしても想起させて嫌だという場合は、単純に「天皇は、日本国家を代表する」などの文言でも良い。

### C.実務上の問題として、違憲などの自己矛盾や各種支障を発生させている項目

これは、特に三権分立や違憲法令審査、内閣総理大臣の権限範囲など、要件的に最も重要な項目ながら、今まで軽視もしくは看過されてきた項目である。すでに多くの国民にとって改正を是認しやすい上記のA・Bの要素とは異なり、内容的な検討と追加的な議論を要する。しかし、実務的な必要性要求からも可及的速やかに改正検討をしていくべきであると思われる項目である。

例) 第6章司法第76・79・81条司法権の独立と違憲審査

→司法権の独立の確実化

※現状では、第6条及び第79条の規定により最高裁判所の裁判官を内閣が指名または任命することとなっている。これでは人事的の事由により、行政>司法の構図が成立してしまう恐れを排除しきれていない。何らかの独立組織が指名権を有することが三権分立の健全化維持をより堅固にすると思われる。

→違憲法令(立法)審査権の確実なる履行を実現する制度もしくは組織の創設

※現状では、通常、立法時の司法による違憲審査は行われておらず、事件が発生して初めて違憲審査が行われる。すなわち、違憲状態にある法律が制定された場合、事実上長期間違憲状態が継続してしまうこととなる。この状態を解消するためには、諸外国の例に見るよう立法審査を行う憲法裁判所の設置を行うか、従来の司法組織とは別枠での違憲立法審査委員会のような組織を立ち上げる必要がある。

### D.恣意的な憲法解釈等を防止するためにも、明確にしておいた方が良い項目

これは実際の憲法改正論議において、過去からも現在も最大の争点となっている項目である。事実として戦後十分に議論されてはいるが、政局材料利用されてきた歴史的経緯や国際環境の変化等もあり、一般国民にとっては分かりにくい(あえてわかりにくくさせられている)項目である。しかしインターネットの普及などにより、正しい情報の共有や議論が比較的容易となった現在では、そろそろ国民の意思を問うても良い段階まで社会は成熟していると思われる。理想を踏まえつつ現実を追認する形で違憲性が発生しないように改正すべきである。

例) 第2章戦争の放棄第9条第2項

→「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」VS自衛隊

→「国の交戦権は、これを認めない」VS国際常識としての自衛権(個別・集団的)

→理想的(空想的)平和主義の堅持VS現実的な国際安全保障環境

例)第7章財政第89条「公金は公の支配に属しない教育事業に供してはならない」

→私学助成=今日で一般的な私学助成に疑惑を抱く人は少ない

※現状の私学助成は、「私学振興共済事業団」を媒介とした二段階公布方式を取っている。これを憲法解釈等含む各種トラブルの回避のためであるとの見方もある。

※ただし、国民意思としても反日教育機関への国家または地方自治体からの助成はありえないとする意見も多い。「反日」思想は「文化の違い」ではないためである。

#### E.その他の論点:内容により国民の認識や理解もまちまちである。

(ア)制憲当時存在しなかつたり意識されなかつたりした概念で、国際常識に合わせ新設・加筆修正をすべき項目

例)基本的人権

※1948年世界人権宣言及び1966年国際人権規約が国際社会の共通認識の基礎となっており、これらに先駆けて成立している1947年日本国憲法には抜けている要素が多い(私生活・名誉・信用の保護、家庭の保護、子どもの権利、表現の自由の制約、外国人の権利、高齢者・障害者・消費者の保護、等)。諸外国では憲法を改正して対応している。

例)新しい権利=環境権、プライバシー、知る権利(情報公開)等

※特に、日本では諸外国一般と比べて情報公開制度の不備などが指摘されている。

(イ)憲法の本来の意味を考え、国や国民の歩みや在り方、理想を語る前文

(ウ)緊急事態条項=東日本大震災等の教訓から必要性を実感している人も多い一方で、政権暴走の懸念があるのも事実。よってまずは関連法整備から進める。

(エ)内閣総理大臣の地位・議員内閣制=三権分立の明確化⇒直接選挙

(オ)憲法改正条件の改定、等

### ■憲法改正議論は何故進まないのか

一般的国民目線で見た場合、5つの障害が存在する。

#### 1.よくわからない

一般国民はそれぞれの生業を有し、忙しい。長大かつ難解な文章の説解に多くの時間を割くことはできない。「専門家」による難解な説明や不遜な態度は理解を国民の理解を疎外する。また特に9条をめぐる議論では感情丸出しの乱打戦となりやすく、冷静な議論が行われにくいために、内容の理解が進みにくい。

#### 2.信用できない

政治家・役人・学者・マスコミ、いずれもインテリ層として故意に難しく国民にわかりにくい説明を是としているように見えがちである。また逆に極端な例示や単純な二項対立などの愚行奇行で国民が嫌になるようにわざと仕向けているように見えることもある。そうした輩が論ずる憲法改正は信用できない。

#### 3.牽引者がいない

「憲法改正」には2つのタブーが存在する。一つは護憲派のタブー。「改憲=9条改定=戦争=悪」と言う方程式を掲げ、とにかく憲法自体を聖域として触れること考えることすら許さない絶対的なタブーとしている。もう一つは改憲派のタブー。歴史的に政治テーマとしての憲法改正は政局利用されること多く、憲法改正は票にならない票を減らすという迷信がトラウマ化し、できるだけ触れてこなかった。憲法議論自体を行おうとする積極的牽引者がほとんどいないのである。

#### 4.本質的な議論が展開されない

護憲派の一部は「改憲=悪」という単純方程式を連呼し、憲法改正に関する一切の思考停止を国民に要求するが、これは民主主義とは対極の立場であり、非常に危険である。また改憲派も96条改正先行論や他国追随論等を出すことで、本質的な議論を避けて通ろうとすることがある。国民による本質的議論は不可欠である。

#### 5.蔓延る誤解

国会法68条第3項で定められているように憲法改正原案の発議は、内容において関連する事項ごとに区分して行わなければならない。すなわち9条改定に反対でも他項目の改定には賛成というように項目ごとに国民一人一人は意思決定できるのである。にもかかわらず、特に野党やマスコミの一部では、特定の憲法改正案に一括して賛成か反対か的な議論や、9条改悪反対なら憲法改正全てに反対せよの議論が多く見受けられる。

### ■どうすれば正しい憲法改正は進むのか

#### 1.現憲法の是認

現在の日本国憲法は、その成立過程に大きな問題があったものの、内容的に良い部分も多く、戦後70年を経て広く日本国民の間に定着し、それなりの愛着を有している人も多い。理想像としての憲法草案全文を提示しあうことも将来に向けて大変重要である。しかし、現実的には現憲法を前提とした具体的な項目の議論をすべきである。

#### 2.丁寧かつ分かりやすい説明

項目ごとに丁寧かつ分かりやすい説明がなされれば、忙しい国民も理解できる。政治に対しての興味関心も湧き、より良い日本や世界に寄与していくための意識も高まり、社会全体も活気づく。一度改憲を経験すれば、どう対応すればよいかもわかる。すべては国民の正しい理解から始まる事を、政治家もジャーナリストも心得よ。

#### 3.誤解を解く

解くべき3つの誤解が存在している。

誤解1:「憲法を改正すると、戦争になる、徵兵されて若者は死ぬ」

論理的に説明されている例は見たことがないが、歴史的には声高に叫ばれてきた。現行9条の平和への理想を堅持すべきであることに異論がある人はいまい。しかし、現在の国際環境を俯瞰した場合、現実的対応を怠るとむしろ戦争が誘発される可能性が増すことは、湾岸戦争の事例からも明らかである。二度と戦争を起こさない巻き込まれないためにも、日本独自の自衛の意思に加えて、国際社会の一員として集団的に平和を堅持していく意思を表明すべきであろう。

誤解2:「憲法は軽々しく改正してはいけない」

時の為政者の都合で軽々しく改憲すべきでないことは当然であり、万人の思いである。しかし憲法も生き物であり、社会や時代の変化に伴い理想は変化するので、それに対応していく必要もある。現状と未来を概観し、真正面から向き合うべきである。「他国も改憲しているので日本も」と言う考えには全く同調できないが、必要性があるのに検討しないことにはさらに同調できない。ましてや、改憲=悪と言ふ改憲思考停止要求には国民全体でNOを突きつける必要がある。

誤解3:「憲法改正案には丸ごと賛成か丸ごと反対するしかない」

前項でも述べたように、憲法改正はその項目ごとに区分して発議&投票しなければならない。すなわち9条改悪反対=改憲反対ということはありえない。国民一人一人が区分

した項目ごとに賛否の意思を投票できることを周知する必要がある。

#### 4.党利党略脱却宣言

歴史的に見て、憲法改正は(話題がない時の)政局材料や、新聞社等の営利目的社会煽動材料として扱われることも多かった。しかし、憲法は国や国民の在り方を表明する基本法であるので、一部分子の党利党略や企業の営利目的で扱うべき話題ではない。全ての政治家・政党が党利党略では語らないことを宣言し、ジャーナリズムも正しくその監視役を務められれば、日本国民を広く覆う政治不信は大きく改善されると思われる。

#### 5.政治家は信念で語る

国民の負託を受けた国会議員一人ひとりが、その立場をもう一度見つめ直し、私利私欲や党利党略ではなく、己の政治家としての信念で憲法=国や国民の在り方(自分

の専門分野だけでも可)を公明正大に具体的に語るべきである。國の在り方の理想とそこに至るまでのおおよその道筋を示せない政治家も、理想ばかりで現実味のない夢想家も不要である。信念なき政治家が淘汰されることは非常に健全である。

#### ■むすび

憲法改正の議論は、国民として日本と言う国家をどのような未来に導きたいのかを考える良い機会である。しかし、そのためには、政治家やジャーナリスト、学者等の専門家が正しく機能する必要がある。特にジャーナリズムが私利私欲的に偏向せず、どれだけ広く正しく分かりやすく国民に真実を伝達できるかがキーとなる。

憲法改正議論を進めることで、日本は、世界の平和と繁栄に寄与する、より素晴らしい国になっていく。

## 研究所ニュース



### 「第7回東京ソウル・フォーラム」を開催

世界平和研究所(以下、IIPS)と韓国のシンクタンクであるソウル国際フォーラム(以下、SFIA)は、2016年9月30日～10月1日に「第7回東京ソウル・フォーラム」を東京都内で開催した。東京ソウル・フォーラムは、日韓の相互理解促進・日韓関係の友好的発展を目的とし、外交・安保・経済・社会など幅広い分野に関して、日韓の政・官・財・学を代表する識者が戦略的意見交換を行う場として、2010年より継続して東京とソウルと交互に舞台を移しながら毎年開催されている。

2015年は日韓基本条約調印50周年と言う一つの節目の年であった。IIPSとSFIAは、これに先駆けて共同研究を行い、「新たなる日韓関係、これから50年に思いを馳せる」と題した共同提言を日韓両政府(日本では、官邸、国会議員、政府関係者、等)に対して行った。さらに11月の日韓首脳会談、年末の不可逆的日韓慰安婦合意などもあり、日韓関係が大きく前進した年となった。

こうした流れを受けて本年は、新たなる日韓協同の第一歩を築いていくべく、「私たちの未来に向けての課題克服(Overcoming Challenges and Moving Forward Together)」をテーマ・タイトルとし、鄭求鉉(チョン・グヒョン) SFIA理事長を団長とする12名の韓国側代表団を、三村明夫 IIPS副会長(日本商工会議所会頭)を団長とする23名の日本

側代表団がお迎えして、積極的に議論を行った。

会議は基本的にクローズドであるため、以下では各会議内容の概略のみを紹介する。



開会式では、佐藤謙IIPS理事長より、北朝鮮の核及びミサイル開発や、中国の海洋進出、国際経済の不確実性の増大、少子高齢化含む様々な社会問題など、共通課題の克服に向けて日韓両国の協力がさらに重要になってくる旨が述べられた後、新たなる50年の日韓関係の発展に寄与すべく、第7回東京ソウル・フォーラムを開催する旨の開会宣言がなされた。続いて、鄭求鉉SFIA理事長より、昨年の共同提言内容を更に進めたい旨と、特に韓国内の問題として、北朝鮮の大量破壊兵器能力の強靭化、世界及び韓国経済の失速、国内政治の変化などが重大である旨が紹介された。

続くセッション1では、李淑鍾(リ・ソクジョン) 東アジア研究院(EAI)院長がモダレーターとなり、「東アジアを取り巻く現状と課題」と言うテーマで、日本側は北岡伸一IIPS研究本部長(国際協力機構(JICA)理事長)及び川島真IIPS上席研究員(東京大学教授)が、韓国側は鄭在浩(チャン・ジェホ)ソウル大学教授がプレゼンテーションを行い、東アジア地域を取り巻く外交及び安全保障等に関する包括的議論を行った。

セッション1に続いて、中曾根弘文IIPS副会長(参議院議

## 研究所ニュース

員)がホストとなり、柳津(リュウ・ジン)SFIA副理事長の乾杯の下、歓迎セレブレーションが催された。公務に忙しい中、本年より新たに就任された李俊揆(イ・ジュンギュ)駐日本大韓民国特命全権大使及び岸田文雄外務大臣にもご列席を賜り、日韓関係の更なる友好的発展のために、両国が互いを尊重し合い、相互に一層の努力をしていくことが確認された。

二日目のセッション2では、鄭求鉉SFIA理事長がモダレーターとなり、「日韓両国経済の再生策」というテーマで、日本側は飯田泰之明治大学准教授が、韓国側は金廷洙(キム・チュンス)韓国貿易協会シニアカウンセラーがプレゼンテーションを行い、アベノミクス評価から日韓それぞれにおける構造改革の必要性、日韓FTAの重要性等が議論された。

続くビジネスリーダースピーチでは、金鉉(キム・ユン)韓日経済協会会长・三養ホールディングス会長と十倉雅和住友化学代表取締役社長より、スピーチをいただいた。金会長からは歴史的に見ても両国は大切なパートナーであり、今後もそうあり続けるべきである旨を、十倉社長からは住友化学での日韓協同ビジネスの成功事例の紹介とともに積極的人材交流など日韓協力のメリットについてお話をいただいた。

昼食後のセッション3では、藤崎一郎IIPS副理事長がモダレーターとなり、「安全保障分野における協力関係の強化は可能か?」と言うテーマで、韓国側は金泰孝(キム・テヒヨ)成均館大

学教授が、日本側は山口昇国際大学副学長及び細谷雄一IIPS上席研究員(慶應大学教授)がプレゼンテーションを行い、米中二大国の安全保障戦略の影響や北朝鮮問題など地域の安全性不安要素の増大を受けての、GSOMIAやACSAなどの日韓協力の可能性・重要性について活発な議論が展開された。

続くセッション4では、荒井寿光IIPS副理事長がモダレーターとなり、「総合討議」と言うことで、韓国側からは金銀美(キム・ユミ)ソウル大学教授が、日本側からは西野純也慶應大学教授がプレゼンテーションを行い、社会コミュニケーションの実態や、日韓両国関係の今後の在り方等について、幅広い視点からの議論が行われた。

最後に、全体の討議を受けて、鄭求鉉SFIA理事長からは、互いに閉鎖的な姿勢を改め、北朝鮮の急速な変化やアジア太平洋地域の不確実性の増大、両国内の構造改革への抵抗勢力の存在などに対して日韓で協同して立ち向かっていくべき旨のまとめがあった。また佐藤謙IIPS理事長からは、南北統一問題など過去の東京ソウル・フォーラムでは語られたことのなかった話題が議論に上ったことを評価するとともに、厳しさを増す国際安全保障環境の中、新たな日韓関係を発展させていくためにも、両国間における情報共有や共通認識の共有が非常に重要になってくる旨のまとめがあり、2日間にわたる会議は閉幕した。

**[人事]** ●市川恭子主任研究員 出向元の内閣府に転出(2月29日付) ●藤和彦主任研究員 出向元の経済産業省に転出(3月30日付) ●松崎みゆき主任研究員 出向元の防衛省に転出(3月31日付) ●林大輔研究員 アジア歴史資料センターに転出(3月31日付) ●高橋義明氏 内閣府より着任、主任研究員に就任(4月1日付) ●高山裕司氏 防衛省より着任、主任研究員に就任(4月1日付) ●福田潤一研究員 客員研究員に就任(4月1日付) ●安田啓研究員 出向元の日本貿易振興機構に転出(4月14日付) ●原実氏 日本貿易振興機構より着任、主任研究員に就任(5月17日付) ●白石都芳氏 東日本旅客鉄道より着任、事務局長に就任(6月1日付) ●袖谷晴久氏 経済産業省より着任、主任研究員に就任(7月1日付) ●三村睦事務局参与 出向元の東日本旅客鉄道に転出(9月30日付) ●竹澤理絵氏 研究員に就任(10月1日付)

## 研究所会議テーマ一覧

- ◆ 人口オーナス下の日本経済と地域 小峰隆夫(常任研究顧問)
- ◆ 英国の決断:EU残留か離脱か 小堀深三(特任研究顧問)
- ◆ アジアの某社会主義国の在日大使館から本国政府への四半期報告 鶩尾智春(関西大学フェロー/元主任研究員研究員)
- ◆ JET事業30年の成長と展望(知日派親日派外国人の育成など) 福川正浩(自治体国際化協会参与/元主任研究員)
- ◆ 人工知能と製品開発に関する考察と今後の方向性 雨宮寛二(主任研究員)
- ◆ 憲法改正議論の進め方—政治コミュニケーション形成の観点から— 井出智明(主任研究員)
- ◆ 幸福度研究:その到達点と政策上の課題 高橋義明(主任研究員)
- ◆ 中国の法律戦と日本—直面する海洋政策的課題— 高山裕司(主任研究員)
- ◆ 男女共同参画政策の現状と問題点 清水谷諭(客員研究員)

※詳細はホームページをご参照ください。 <http://www.iips.org/research/index.html>



### 第13回中曾根康弘賞 募集のお知らせ

募集期間 平成28年7月4日~平成29年1月31日

詳しくは、ホームページ <http://www.iips.org>をご参照ください。  
多数のご応募をお待ちしております。