

2020年度
法学部第3年次編入学試験

問題紙

小論文	6ページ
-----	------

解答の書き方

1. 問題1、2の解答は、それぞれの解答用紙の所定の欄に、はっきりと記入すること。
2. 受験番号は、必ず2枚の解答用紙にそれぞれ記入すること。
3. 解答を訂正する場合には、きれいに消してから記入すること。
4. 解答用紙には、解答と受験番号のほかは、いっさい記入しないこと。
5. 設問ごとに解答用紙に記入すること。

注 意

1. 監督者の「始め」という指示のあるまで、問題紙を開かないこと。
2. 「始め」の合図と同時に、解答用紙に受験番号を必ず書くこと。
3. 問題の内容についての質問には、いっさい応じないが、その他の用事があるときは、
だまって手をあげて、監督者の指示を受けること。
4. 解答を終えて退出を希望する者は、解答用紙を裏向きにして机上の右側に置き、
静かに退室すること。

問題1 次の文章を読んで、各問に答えなさい。

社会保障は、社会に発生するさまざまなリスクを分散する仕組みである。しかし、そのリスクの中身を見ると、病気になったり、怪我をしたりするリスク、所得を十分稼げなくなるリスク、あるいは要介護状態になるリスクなどさまざまだが、高齢になってから集中的に発生するものが多い。そのため、社会保障には現役層から高齢層への所得移転がどうしても伴うことになる。

この仕組みは、一見すると非常によくできている。若い頃には、保険料や税を納めて高齢層向けの社会保障給付の財源を負担する。そして、自分が高齢になると、その時点で若い人たちが納めてくれた保険料や税のおかげで老後の生活を安心して過ごすことができる。こうした意味で、社会保障、とりわけ公的年金については、「世代と世代の助け合い」「世代間扶養」という言葉で制度への理解が求められることが多い。

しかし、このように若年層が高齢層を支援する、扶養するという仕組みは、人口が順調に拡大しなければうまく機能しない。若い世代に扶養してもらおうと思っても、肝心の若い世代が少なくなると困ってしまう。実際、国立社会保障・人口問題研究所によると、65歳以上1人に対する20~64歳の人数は、1965年の9.1人から、2015年は2.1人、2050年には1.2人まで低下し、それぞれ「胴上げ型」「騎馬戦型」「肩車型」の社会と呼ばれる。現行制度は、人口構成のここまで大きな変化を想定した仕組みになっていない。

現行の社会保障制度は、暗黙の裡に「胴上げ型」の人口構造を前提としている。そして、社会保障の専門家も、その前提に立って制度のあり方を議論することが少なくない。「肩車型」の人口構成の下では、「胴上げ型」の下での常識が非常識になっている可能性がかなり高いのだが、それを意識しない議論が今でも多数派を占めているというのが筆者の受ける印象である。

人口減少への対応策としては、次の三つのタイプがある。第一は、若年層の負担が増えるのはかわいそうだと思い、高齢層が給付の削減を受け入れることである。しかし、高齢層はそれにすんなりとは同意しないだろう。

「年金を当てにしてきたのに、いまさらそれを削るとは何事か」「自分たちは若いころにちゃんと保険料や税を納めてきた。給付をしっかり受けて当然ではないか」「戦後の経済成長を支え、現在の社会インフラを整備したのは、私たちではないか。若者はありがたく思え」といったタイプの反論が出てくることは十分予想できる。実際、人口が減少すると、高齢層のほうが頭数が多いから、高齢層を不利にするような改革案が採択されることはまずない。政治家も、高齢層に反発を食らうような政策にわざわざ手を出さない。

第二の対応は、高齢層の給付削減ではなく、若年層の負担の引き上げである。保険料や税を引き上げ、給付の維持を目指す。この対応は、第一の対応より政治的に受け入れやすいが、若年層の経済力を弱める。そもそも、若年層が負担の受け入れにそっぽを向けば、制度自体が成り立たなくなる。しかし、若年層が社会保障制度に対する不信感から保険料の支払いを

拒否している、というのはおそらく事実誤認であろう。最近では、非正規雇用などで所得が不安定となり、社会保険料を支払おうと思っても支払えない層が増えている。若年層のほうで、経済力が強いとは言えないご時世になっている。

しかし、バブル崩壊後の日本は、この二つのいずれの対応もしてこなかったのである。高齢層の給付削減も、若年層の負担引き上げも行っていない。高齢層向けの社会保障給付は、ほかの先進国と比べて遜色ない水準に達している。そして、保険料率はこれまで引き上げられてきたが、所得税は減税されることが多く、消費税も先進国の中で例外的と言えるほど低い。

ちなみに、バブル経済が頂点に達していた1990年から2013年までの23年間を調べてみると、社会保障給付費の対GDP（国内総生産）比は、10.5%から22.9%へと12.4%ポイントも上昇している。同じ期間において、高齢層向けの社会保障給付費の対GDP比は、6.2%から15.7%へと9.5%ポイント上昇している。つまり、社会保障給付費の増加分の約4分の3が、高齢者向け給付の増加によって説明できる。その一方で、税と社会保険料の合計の対GDP比は同じ時期にほとんど変化せず、30%ないしそれを若干下回る水準で推移してきた。

要するに、この二十数年にかけて日本では高齢者向けを中心として社会保障給付が明確な増加傾向を見せてきたのに、私たちはその財源的な手当てをほとんど講じてこなかったということになる。この事実は、もっと注目されてよい。

そのような状態なのにどうやって社会保障の帳尻が合うのかというと、政府がお金を出してきたのである。これが人口減少に対する第三の対応策である。「では、まったく問題ないではないか」と思われるかもしれないが、そういうわけにはいかない。日本では、「社会保障には政府がお金をもっと出すべきだ」という言い方をよく耳にするが、その政府のお金が回りまわって自分たち、あるいは将来世代の負担になるという、当たり前のことがあまり理解されていない。

政府がお金を出す、ということをもう少し正確に表現すると、政府の支出のうち、現行の税収や社会保険料の収入では賄い切れない部分を民間から借金をして、そこで得られたお金で足りない分を支払う、ということになる。このお金は国の借金だから、将来何らかの形で償還する必要がある。政府は将来世代に増税して財源を調達しなければならない。つまり、現時点における社会保障給付の財源は、現在の高齢層や若年層を通り越し、将来世代の負担となるわけである。

このように考えると、私たちは、高齢者向けの社会保障給付の増加分に対応する負担の引き上げを老いも若きも揃って拒否し、将来世代にそのツケを回してきたことになる。そうした事実をしっかりと認識しないまま、「日本は大きな政府を目指すのか、それとも小さな政府か」といった類の議論をするのは、将来世代にとってきわめて無責任であり、失礼であると筆者は思う。

ところが、このようなタイプの説明には少々胡散臭いところがある。というのは、社会保

障財源を賄うために政府が国債を発行したとしても、その国債を買うのは誰かという、日本の場合は、外国人ではなく、ほとんどが日本人、つまり私たちだからである。国債は政府から見れば借金（負債）だが、民間の私たちから見れば資産である。政府が国債の償還のために将来世代に増税すると言っても、将来世代は、親の世代から遺産として譲り受けた国債を政府に売ること増税分を支払うことができる。だとすれば、将来世代は何の痛みも感じない。そう考えると、国債の発行は、将来世代への負担の先送りにはならないことになる。

（出典：小塩隆士『18歳からの社会保障読本』（ミネルヴァ書房、2015年）より一部抜粋。ただし、出題に当たり、一部を改変した。）

問1 「『肩車型』の社会」の意味・内容を説明しなさい。（200字以内）

問2 人口減少への3つの対応策を参考にして、今後の社会保障制度改革の在り方について、自分の考えを論じなさい。（400字以内）

問題2 次の文章を読んで、各問に答えなさい。

人々が移動し、都市へ向かうのは、教育機会や経済的な機会をそこに見出すからである。農村部にそれらが乏しいため、実質的に強いられる面もある。しかし最終的には本人の意思次第であり、人々の地理的な移動は、経済的・社会的移動（所得や階層の移動）とも結びついてきた。

岩手県釜石市にあるすべての高校の1956年から1995年卒までの卒業生名簿を用い、ライフコースや意識の調査をした研究によれば、学歴と移動は連動し、移動経験者の方が出身地への誇りを持つことが示されている。とりわけ、団塊の世代までは、進学機会は社会階層の上昇につながった。1980年代に一億総中流が語られたのは、実際には中流未満であっても「可能性としての中流」たりえるという認識が広く存在していたからである。

こうした現状がありながら、人々の移動はネガティブに捉えられ続けた。地方自治を論じるとき、住民の存在は自明視されるか、その減少が嘆かれるだけである。これは、農村側の視点が過剰に強調されていることを意味する。

認識の転換はなかなか進まない。現在でも、多くの地方政府は人口目標を設定し、現状の減少傾向を少しでも上向かせようとする志向を捨てていない。移住・定住政策に取り組むところも多い。他方で、今後の問題はむしろ東京だという見方もある。東京はこれから急速な高齢化に見舞われるが、人口減少地域はすでに高齢化しており、今後の変化はむしろ小さいからである。

人口移動への評価、原因の把握、対応の方向、具体策が整理され提示される状況にはない。地方政府の政策も多様な方向を向き、一定の傾向が見られるわけではない。中央政府の政策もまた、明確な方向性を持たない。地方政府を語る際、「人口」から入ることはあまりに当然なので、それを突き放すこともできず、さりとて現実の人口を受容することもできない。

それは政治家や行政職員だけの問題ではない。私たちが小学校で地方政府のことを学ぶとき、まず覚えるのはその場所と人口である。人口は都市の「格」の主たる要因である。私たちがいる街を、まず「人口〇万人の市」と認識することと、人の移動をめぐる政府の態度が定まらないことの根は同じなのである。

ここまでは移動の理由として社会・経済的な要因を考えてきた。しかし、人々や企業が移動する理由として、政治的な要因もある。地方政府が提供する政策を理由としての移動である。居住地の地方政府の公共サービスに満足がいらず、他の地方政府の方がよりよいものであって、移動費用を差し引いてもメリットがあるなら、人々や企業が移動することは不思議ではない。

地方政府が提供する公共サービスは、とりわけ人生の最初と最期の時期に深く関わる。保育、教育、老人介護といったサービスなどである。もちろん、便益だけではなく負担も考慮されるので、税負担の程度も移動の要因となる。企業の場合は、税金などの負担面と、インフラ整備や補助金といった便益が考慮の対象となる。さらに、新たに立地するときの方が、

地方政府の選択を行いやすい。企業であれば新規に工場などを建てる時、人々であれば新たに家を買う時、地方政府の選択が行われることは十分にありうる。

このように移動によって、人々が地方政府の政策を選択することを、「足による投票」と呼ぶ。足による投票が可能な点で、地方政府は中央政府とは決定的に異なる。私たちが国籍を変更し、中央政府を変更することは難しい。しかし、地方政府を選ぶことはできる。

足による投票により、一定の条件が整えば、各人が望むだけの負担と便益の組み合わせを選ぶことができる。その条件とは、十分な数の地方政府がさまざまな負担・便益の組み合わせを提示し、人々が移動することに費用がかからないというものである。もちろん、仮定の話だが、一定程度の効果が期待できることは、①地方分権を正当化する一つの根拠となってきた。

他方で、足による投票は、地方政府の政策選択の制約ともなる。再分配を行う以上、高所得者は負担の方が大きく、低所得者は便益の方が大きい。福祉という磁石は、一方の極である高所得者を反発させ、他方の極である低所得者を引きつける。周辺よりも高い水準の福祉政策をとる地方政府には低所得者が集まる一方で、高所得者は流出する。これがつづけば、当該地方政府の財政は破綻する。

実際、1970年代のニューヨーク市は、この人口の流出により財政破綻した。これを回避するには、周辺の地方政府よりも福祉水準を低下させるしかない。トップではなく最下位を求めての競争が生まれるのである。これが地方政府の抱える構造的制約であり、さらにいえば中央集権を正当化する根拠となる。

日本の場合はどうだろうか。移動が容易な企業は足による投票を行っており、地方政府はそれを考慮して事業税を決めている。他方、個人については、足による投票はあてはまらないように見える。地方政府による負担の違いがきわめて小さいからである。画一的な地方税制のため、地方税負担の違いはほぼない。

したがって、足による投票を行う理由は、便益面だけになる。地方政府が提供する公共サービスが生活面で重要であり、かつ新しく住居を選択する場合には、一定程度足による投票が行われる。

たとえば、子どもが生まれて家が手狭になり引っ越しをする際、保育所の入所状況は考慮事項となる。全国の成人に対する意識調査では、住み替え時に重視する項目として12の項目から上位三つを選ぶ質問を行っている。ここでは、医療・福祉環境は29.8%、子育て環境の充実は11.3%、行政サービスの水準の高さは13.9%の人々が選んでいる。もちろん、物件のよさ(58.0%)や交通利便性(66.4%)に比べれば低いですが、相当の人々が一定程度、地方政府の政策を考慮していることがわかる。

また、例外的に負担と便益のバランスが大きく崩れれば、人々が流出を行うこともある。財政破綻した夕張市の場合、1996年に1万7000人、2006年には1万3000人だった人口は、2018年に8317人となっている。高齢化率は50%を超え、全国の市のなかで最も高齢化が進んでいる。財政破綻とその処理が、足による投票を促進したといえる。結局、残る住

民だけが、債務返済の負担を負い続けている。

さらに、間接的な形も含めれば、足による投票は大規模な形で行われている。たとえば、買い物をするときに店がどの行政区域に位置しているかを気にする人はいないだろう。気に入った店があれば、近隣市町村の店に買い物に行くのは日常的である。

日本の場合、一時的な「足による投票」については、大都市圏では公共交通機関、それ以外では道路網の整備によって、容易に行える条件が整っている。それを無視して大規模店舗の出店を抑制する政策をつくったところで、期待するような効果は生まれない。

また、消費者と並んで観光客も、地方政府が対応すべき「移動する人々」である。観光客が「お金を落とす」ことで、地域の所得や雇用の増大をもたらす。それだけに、多くの地方政府が観光振興に力を入れている。2006年の観光立国推進基本法及び2008年の観光庁の設置の頃から、従来からの観光地のみならず全国の地方政府が、観光客、とりわけインバウンド（訪日外国人）の獲得を目指してきた。交通機関や宿泊施設の混雑が激しくなると、それへの対応を迫られるのも地方政府である。2014年に国家戦略特区により民泊が東京都、神奈川県、大阪府、京都府で認められるなど、国と連動しながら対応をつづけている。

地方政府は境界線に壁をつくれないので、住民やその日常活動を、自らの境界線内に囲い込むことはできないが、観光客などを境界線内に呼び込むことはできる。消費社会化が進み、観光産業が拡大するなかで、「足による投票」の種類も量も増大している。地方政府が「非住民」にも向き合わなければならない傾向は、今後もさらに強まるだろう。

（出典：曾我謙悟『日本の地方政府－1700自治体の実態と課題』（中央公論新社、2019年）より一部抜粋。ただし、出題に当たり、一部を改変した。）

問1 「足による投票」が地方分権（下線部①）を正当化する根拠となる理由について述べなさい。（200字以内）

問2 人口減少時代における地方政府（自治体）及び中央政府（国）の役割について、問題文を参考にして自分の意見を論じなさい。（400字以内）