

## 小論文

### 注意事項

1. 解答開始の合図があるまで、この問題冊子を開いてはいけません。
2. この問題冊子は、問題用紙9枚、解答用紙2枚（「解答用紙（その1）」・「解答用紙（その2）」）です。
3. 落丁、乱丁または不鮮明なところがあれば、すぐに申し出てください。
4. すべての解答用紙の指定の受験番号欄に受験番号を記入してください。
5. 解答用紙の※欄にはなにも記載しないでください。
6. 解答はすべて解答用紙に横書きで記入してください。
7. 【問題1】の解答は「解答用紙（その1）」に、  
【問題2】の解答は「解答用紙（その2）」にそれぞれ記入してください。
8. 問題用紙に解答しても採点されません。
9. 問題用紙の余白は、下書きに利用しても構いません。
10. 解答を記入した解答用紙は、裏返して机の上に置いてください。
11. 試験が終了するまでは退室できません。
12. 試験中の発病または用便などやむを得ない場合は、手を挙げて監督者に申し出てください。
13. 問題用紙は持ち帰ってはいけません。

## 小論文

### 問題用紙

【問題1】 次の文章を読み、あとの設問に答えなさい。

移民の受け入れがもたらす肯定的な影響として、経済効果を期待する向きは多い。「国際化と市民の政治参加に関する世論調査」の結果が示すように、移民の受け入れによって「経済が活性化する」という意見について45%の人が賛成している。

移民がもたらす経済効果に期待する声は、政府でも多い。特に、高技能移民が国の技術水準を引き上げ、生産性を高めることへの期待は大きい。

たとえば、2017年に閣議決定された「未来投資戦略2017」では、以下のようにその効果を説明しつつ、行うべき取り組みの一つとして高度人材などの受け入れ拡大を挙げている。

第四次産業革命の下での熾烈なグローバル競争に打ち勝つためには、高度な知識・技能を有する研究者・技術者をはじめ、情報技術の進化・深化に伴い幅広い産業で需要が高まる優秀な外国人材について、より積極的な受入れを図り、イノベーションを加速し、我が国経済全体の生産性を向上させることが重要である。

ここでは、高技能移民自身が高い生産性によって日本経済に貢献するだけでなく、彼らの存在によって国内労働者の生産性が引き上げられることが期待されている。経済界からも高度人材の受け入れがイノベーションにつながるとの期待が示されている。経団連（日本経済団体連合会）は2016年の「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」の中で、受け入れを促進すべき「外国人材」として高度人材を挙げ、「多様な価値観や経験・ノウハウ、斬新な発想を取り入れることにより企業にイノベーションが生まれ、専門的・技術的分野の才能が企業の競争力を強化すると期待される」と述べている。

この際、経団連が同時に「日本の社会基盤（産業やインフラ）の維持に必要な技術を持ち技能を継承する人材、日本の生活基盤（介護等）維持に必要な人材」を「中長期的には機械化・IT化・自動化等による生産性向上も図りつつ、（中略）各産業の緊急的ニーズを勘案し、労働力不足緩和や技能継承を図るべく、制度拡充や運用拡大を検討する必要がある」と述べているのは、移民の受け入れが経済に与える影響の二面性を考えるうえで示唆的だ。

移民労働者の受け入れがもたらす経済効果として挙げられる第一の点として、技術革新がある。

アメリカを対象とした研究によれば、大学卒業の学歴を持つ移民の特許取得率は大学卒

業の学歴を持つ国内労働者よりも高い。こうした特許取得率の高さは、移民が国内労働者よりも優秀であるからというより、高学歴移民の多くが科学や工学分野での学位を持っていることによって説明される。さらに、大卒移民の人口におけるシェアが増えることで、人口1人あたりの特許取得率が上がることから、高技能移民の受け入れは、国内労働者にもよい影響を与え、社会全体の技術革新を招くことも示された。

高技能移民の受け入れが技術革新に肯定的な影響を与えていることは、ヨーロッパのデータからもうかがえる。1995年から2008年までのヨーロッパ諸国のデータを分析した結果、高技能職（専門・管理・技術職）における外国人の割合が高いほど、その国の特許取得率は高くなり、研究論文の引用数は増えていた。

ただし、これらの知見は高技能移民の受け入れに関するものである。人手不足の補充としての移民労働者の受け入れが、国内労働者には避けられるような労働条件しか提示できない生産性の低い産業で行われた場合、問題が生じうる。

移民労働者は国内労働者が忌避するような劣悪な労働条件での就労も辞さない傾向にある。このことは、最低賃金程度しか支払われない技能実習制度での受け入れが増加していることからもうかがえるだろう。これは裏返せば、彼らがいなければ労働力不足で経営を維持できないはずの企業の存続が可能となることを意味する。さらに、労働力が安価に使用できるようになれば、資本投資を行って技術革新を行うインセンティブ（動機）は低下する。

したがって、資本投資の余力がある企業であっても、投資を行わず、これまでの技術を使い続ける。こうした個々の企業の選択は、長期的には社会全体の産業構造の転換や、技術水準の発達を遅らせるため、受け入れ国経済に悪影響を与えうる。

日本を対象とした研究でも、低技能移民受け入れによる技術革新への影響が検証されている。この検証を行った中村二郎らの研究によれば、外国人比率の増加した地域では、非熟練・熟練労働者の比率や労働資本比率が高い（つまり技術に対して投資を行っていない）企業の操業継続率が高くなる。

さらに中村らは、労働集約的かつ非熟練労働的な産業では、外国人比率の増加によって、新規参入企業数が増え、その産業への投資額が増えることを示した。他方で、外国人比率の上昇は、非熟練・熟練労働者の比率や労働資本比率が低い企業の操業継続率を低下させ、そうした産業の新規参入企業数や投資額を減らす。

つまり、移民の受け入れが地域の産業構造を労働集約的、技能水準の相対的に低い産業へとシフトさせ、そうした産業の企業を存続させる一方で、より資本投資を必要とするような産業の維持を困難にしている。これは移民の受け入れが技術革新を阻害するとの見方と一致するものであろう。

日本もいわゆる「専門職」とみなされるような、高い技能レベルの移民に対しても積極的に受け入れを行ってきた。その代表的な例が、2012年に導入された高度人材ポイント制度である。

これは一定の条件を満たす移民に対する優遇政策である。高度人材受入推進会議報告書によれば、「高度人材」とは、「国内の資本・労働とは補完関係にあり、代替することが出来ない良質な人材」であり、「我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに、日本人との切磋琢磨を通じて専門的・技術的な労働市場の発展を促し、我が国労働市場の効率性を高めることが期待される人材」とされる。高度人材として認められるかどうかは、学歴や職歴、年収や日本語能力、職業に関する資格などの合計のポイントで決められる。

ポイントの合計点が70を超えれば、高度人材として認められ、在留資格の更新までの期間が最長の5年となるほか、配偶者の就労が認められ、永住権申請に必要な居住年数が短縮されるなど、多くの優遇措置が受けられる。

しかし、制度の設立当初は数々の優遇措置にもかかわらず、利用する人数は少なく、高度人材として在留する人は2012年では313人、2013年では779人（累計認定数は845人）にとどまった。

そのため、認定要件や優遇措置の見直しが行われた。たとえば、高い日本語能力や日本の高等教育機関の学位取得で得られるポイントを引き上げるとともに、中小企業で就労する人に対しても加点を行った。さらに、優遇措置の1つである、親の帯同の要件を緩和した。2017年からは永住許可申請に必要な居住期間が3年（80点以上の高得点者は1年）に短縮された。

これらの制度変更は功を奏し、累計の認定者は2014年には2453人（在留者は2273人）まで急増、その後も年々増加しており、2018年には1万5千人（在留者は11641人）を超えている。これは、2020年までに1万人の認定という政府の目標を上回るペースである。

高度専門職の移民は年々増加しているが、日本が高度人材の獲得に成功しているとはいえないとの指摘もある。高度人材の受け入れについて長年研究を行っている大石奈々は、もともと高度人材の資格はすでに日本に滞在している移民が申請・取得する傾向にあり、国外からの高度人材の獲得のためというよりも、すでに日本に滞在している移民の定住化政策としての機能を果たしているとの指摘する。大石によれば、にもかかわらず、高度専門職として認定を受けた人の1割以上がすでに国外に流出している。

また、総務省の調査では、調査対象となった高度人材の64%が自然科学分野の専攻を卒業しているが、日本での長期の勤続が見込まれるのは人文科学や社会科学分野の学位を持つ人であった。また、博士号取得者も2割を占めるが、日本での長期の勤続はなかなか見込めないことが指摘されている。

日本は高度人材の獲得がなぜ困難なのか。大石の聞き取り調査によれば、アメリカなどと比べた場合の賃金の相対的な低さは大きな問題ではない。それ以上に問題となるのは、賃金以外の面での職に関する要因——昇進の見込みの低さや、転職の困難さ、職場でのコミュニケーションの問題や男女の不平等とワークライフバランス——に加え、家族の生活や子どもの教育の問題である。

（出典：永吉希久子著『移民と日本社会』中公新書、2020年、一部改変）

設問1 日本において、移民の受け入れの拡大は、技術革新を促進するだろうか。課題文を踏まえて、400字以内で説明してください。

## 小論文

### 問題用紙

【問題2】 次の文章を読み、あとの設問に答えなさい。

選挙による代表民主制は、有権者が直接国政等に関与するのではなく、代表を通じて間接的にコミットする間接民主制である。ギリシャの昔に戻って全面的な直接民主制（直接制）に統治を組み替えるのは難しいとしても、直接民主制的な制度を一定の範囲で部分導入することは古今東西行われてきたところである。また、選挙の宿痼<sup>しよくゑ</sup>がはっきりしつつある今日、直接民主制的な仕組みの導入は広く注目され、かつ期待されているようである。

その類型には、①国民表決 議会で発議されはしたが、それ自体ではまだ未完の案件を、国民の投票に付すことによって最終的に確定させること、②国民拒否 ある国家意思が成立した後、一定期間内に国民投票に付して、その国家意思の効力を存続させるか否かを決すること、③国民発案 法令制定等の国家意思形成について国民に発案権を認め、発案が成立した場合、国民投票や議会審議に付すこと、④諮問型国民投票 法的拘束力を持たない参考にとどまる国民の意思表示であるが、為政者が恣意的にその正統性を調達するために仕掛けるおそれがあり、そのような諮問型国民投票の政治利用を揶揄<sup>げう</sup>する意味でプレビシットと呼ぶ場合がある、⑤国民解職 公職者を任期満了前に解職すること、がある。これらを総称して「(広義の) 国民投票」と呼ぶことが多い。

日本の現行法制では、②の国民拒否に相当する仕組みは見当たらないが、その他は種々制度化されているところである。

まず①につき、憲法上の制度として、憲法改正国民投票（憲法96条）と地方自治特別法の住民投票（同法95条）がある。

③については、自治体住民による条例の制定・改廃の直接請求（首長に対して請求され、地方議会の審議に付される）（地方自治法74条）と、事務の監査請求（自治体の監査委員に対してなされる）（同法75条）がある。

④であるが、通例は、住民投票を可能にする条例（住民投票条例）を制定して特定の論点について実施されるが、近年では、これを恒常化して自治体の重要政策について随時投票を行えるようにするタイプの条例も増えてきている（自治体基本条例に盛り込むケースも散見できる）。しかし、国政レベルの諮問型国民投票を法律で導入した例は存在しない。

⑤については、憲法上の仕組みとして最高裁判事に対する国民審査（憲法79条）、地方自治法が定める自治体住民による直接請求として、自治体の長や議員の解職、地方議会の解散、主要職員の解職が既に制度化されている（地方自治法76条から88条）。

教科書的な記述が長くなってしまったが、いずれにしても選挙中心主義的な代表民主制に対する補完あるいはカウンターとして、以上の直接制的仕組みの活用が、近年注目されている。世界では、国民投票大国であるスイスをはじめとして多くの実施例が見られる。中でも、2015年に制定された欧州連合国民投票法に基づき翌年実施された英国のブレグジットをめぐる国民投票が印象深い。

他方、日本では、住民投票条例等の制定によって、原発や基地の問題をめぐる住民投票の実施が相当数にのぼり、平成の自治体大合併のときには、解職請求や解散請求が盛り上がった。また、いわゆる大阪都構想が、大都市地域特別区設置法に基づいて行われた住民投票で二度にわたり否決された例（2015年、2020年）など劇的なケースも記憶に新しい。そして、憲法改正国民投票法の成立（2007年）を経て、改めて国民投票への関心が高まってきている。

原発問題や憲法9条改正を中心に国民投票・住民投票の活性化を一貫して訴え、とりわけ諮問型国民投票制の導入を熱心に勧めてきた今井一は、国民投票の利点ないし意義について次のように述べている。

まず第1に、選挙は「人を選ぶ」が、国民投票は「個別政策について意思表示する」ことができる。選挙でも個別政策が公約として提示されるものの、有権者が個別に取捨選択はできず、せいぜい包括同意がなされたと擬制されるにとどまる。あるいはそもそも明示的に提案されていたとも言い難いような政策についても同意が偽装されることすらある。したがって、第2に、選挙では「人」についてA党所属候補に投票しつつ、個別政策については国民投票でA党と異なる政策に一票を投ずることによって、有権者の意向が多面的かつ正確に政策形成に反映できるようになる。

もちろん、国民投票制の導入には根強い反発がある。その代表的なものが、国民や住民には個別政策を判断する十分な知識がないから、国民投票は熟議なき衆愚を極大化させるだけだ、というおなじみの批判である。衆愚の意味にもよるが、本稿の基本的トーンは、民主主義はそもそも“衆愚”の危険を宿命的に内包しており、そのブレイクスルーの力を畏れかつ期待する政治制度と理解しているので、国民投票が“衆愚”に流れるのは当然の話で、むしろそれを巻き起こすためのものと言えよう。そもそも、国民投票を行う有権者は愚かであるが、選挙で人を選ぶ有権者は賢明であるとでも言うのであろうか。おそらく等しく“愚か”であるはずである。

2004年にスイスで、更生不可能な性犯罪者等の永久拘禁を可能にする憲法改正の是非が問われた。強姦の累犯の犠牲になった被害者とその家族が自宅を事務所代わりにスタートさせた運動が国民発案に必要な10万筆（有権者の2パーセント）を超える20万筆を集め、発議権を手にした。政府や人権団体からの干渉を受けつつ、国民投票にこぎつけ、上述の永久拘禁は賛成多数を獲得した（この国民投票によってスイス憲法123条a項が追加された）。

ごく少数の市民が始めた運動が憲法改正につながるダイナミズムに彼我の差を感じるが、激情にかられて刑事法や人権の基本構造を大きく変えてしまうポピュリズムをこの事案に

見て取ることもできるだろう。が、本国民発案はポピュリズムや衆愚と切って捨てることのできない叫びが込められていることも事実である。憲法の次元でしか調停できない政治問題であり、国民の直接的な意思表示によって決着するしかない両義的・背反的価値対立である。その意味ではまさに国民投票の出番である。愚かか賢いかがあらかじめはっきりしているような論点については国民投票に出ることを阻止すればいい。

国民投票がなされるにしても、回避されるにしても、そこで浮上した、両義的・背反的価値対立をめぐる国民の叫びはしっかりと受け止められる必要がある。わが国では、憲法改正国民投票法の制定プロセスにおいて、一般的な（諮問型）国民投票制度の導入についても一時議論されたことがある。しかし、「諮問型と言っても、事実上の拘束力がある」との理由で与党が難色を示し、その後検討すらされていない状況である。国民投票までやって、事実上の拘束力すら生まないわけがない。国会はそれを真摯に受け止め、真正面から対峙すればいいのであって、スイスのように対抗提案を提示してもいいし、最高機関なのだから声明を出して拒否することもできる。

熟議なき衆愚の極大化が問題であれば、熟議的要素を織り込んだプロセスを考案すればいい。もとより“衆愚”を慎重に取り扱い、そのエネルギーを閉塞状態や不正状況の打破に活用するのが民主主義であり、直接民主制的な制度の運営であればなおさらである。プレビシットに利用される可能性も含めて、直接制は<sup>(1)</sup>リスキービジネスなのである。

民主主義の再設計には、民主主義の外部からの入力である「法の支配」の再設計が欠かせない。

民主主義の祖型を生み出したアテナイも、紀元前 415 年から始まったシチリア遠征の失敗後、寡頭政治の台頭と民主政の復活を何度か繰り返した。その際、民主主義をより着実なものにするために、前 5 世紀ごろに導入されたとされる「違法提案に対する告発（グラフィエー・パラノモン）」の制度が興味深い。民会において「違法な提案」がなされると、提案者は公訴の提起を受け、民衆法廷の審理を経て処罰される。民会の決定も無効になる。このようなグラフィエー・パラノモンの導入によってアテナイの民主政は安定的に発展したとされる。

これは、「法（ノモス）の地位を高めるべく、通常の民会の決議と法を明確に区別した」ことを前提にするもので、「はるか後年の違憲立法審査権を思わせる仕組み」である。かかる「法の支配の実現」によって「アテナイの民主主義は単に続いただけでなく、間違いなく進化を続けた」と評価されている。

ただし、グラフィエー・パラノモンは、法服エリートによる判断によるのではなく、抽選で選ばれた者たちから構成される民衆法廷において下される「デモス（民衆）」の判断によるものである。つまり、司法部という別の部門が立法部を掣肘する「はるか後年の違憲立法審査権を思わせる仕組み」とは異なり、デモスがもう一度民会提案を再検討する仕組みであった。

とは言え、国会構成員が有する「イセゴリア（自由な発言権）」を処罰の威嚇によって制限するのであるから、単なる決定のやり直しとは異なる含意があるし、抽選にせよ、“選ばれた特別な人々”が法廷という形式を通じて行う覆審的構造は、「法の支配」に通ずるものがあると言えるだろう。ある意味で、アリストテレス的貴族政治が居場所をもったとも言えるだろうか（裁判官は、時に、法服貴族〔フランス〕、法貴族〔イギリス〕と呼ばれる）。民主主義の内的論理から出てこない外部規範による裁断によって民主主義の安定を確保する設計思想が垣間見られる。

このように昔から民主主義は、政治と区別された法によって裁断される審級を、つまり外部を、その<sup>(2)</sup>安全装置として必要としている。法の支配がきちんと機能することが民主主義の設計にとって重要であることは、民主主義の歴史に刻まれた一大教訓である。現在も、その方向に出る提案が多様になされている。例えば、既存の違憲審査制を活性化させること、最高裁に憲法審査部を設置すること、憲法を改正してドイツや韓国のような憲法裁判所を導入すること、等々がある。

あまり注目されているとは言えないが重要な提案として、いわゆる「国民訴訟」の導入も考えられる。現行法制では、地方自治体の公金の支出に違法が疑われる場合、住民の直接請求の一環として監査委員に監査請求ができるが、それに不服がある場合、税金の使い方の違法性を住民が裁判所で争う仕組みが用意されている（地方自治法 242 条以下）。これは「住民訴訟」と呼ばれるが、国政レベルでこれに相当するもの（つまり「国民訴訟」）は存在していない。この導入は、おそらく実質的に違憲審査制を活性化させ、かなりのインパクトをもたらすだろう。

日本の行政官については、時に、法的完全主義あるいは無謬主義<sup>むびょう</sup>の強迫観念に陥っているのではないかと思わせるところがある。違憲審査や国家賠償請求などの訴訟によって万が一にも敗訴することは絶対に許されないと考えているフシがある。違法行為が垂れ流されてはたまったものではないので、そういう気概を持って職務に臨むのは大切であると思う。が、政治部門と司法部門を分けた権力分立原則がある以上、国民にとって最良の政策は両部門の抑制と均衡によって形成されるはずである。法的完全性や無謬性はハナから想定されていないのである。国家無答責を否定して、国家賠償の仕組みが導入された以上、行政が誤ることは当然の前提であり、だからこそ、誤ってもいいように国家賠償法がある。国賠請求が認められることが本当に少ない現状は、国家無答責の伝統、あるいは国家無謬性の発想がどこかでしっかりとうごめいていることを例証しているのかもしれない。政治と法の対抗性とその拮抗がもたらすバランスが統治の常態であるという意識改革が求められる。

（出典：駒村圭吾著『主権者を疑う ―統治の主役は誰なのか？』ちくま新書、2023 年、一部改変）

設問 1 下線部(1)について、直接制がなぜリスクイビジネスであるのか、課題文に即して説明したうえで、その問題を回避するための手法について、あなたの考えを 200 字以内で示してください。

設問 2 下線部(2)について、民主主義になぜ安全装置が必要なのか、課題文に即して 150 字以内で説明してください。