

中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開（その4）

—社会資本の整備を題材とした授業モデルの構築—

石川 誠・池田 恭浩

Measure toward Making Teaching Materials about Concepts “Efficiency and Fairness” in Civics on
Middle School-Level Social Studies (Vol.4)
—Construction of a Lesson Model on the Theme of Social Capital Development—

Makoto ISHIKAWA, Yasuhiro IKEDA

教職キャリア高度化センター教育実践研究紀要

第3号（2021年1月）

Journal of Educational Research
Center for Educational Career Enhancement

No.3（January 2021）

中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開（その4）

—社会資本の整備を題材とした授業モデルの構築—

石川 誠*・池田 恭浩**

(*：京都教育大学・**：京都先端科学大学)

Measure toward Making Teaching Materials about Concepts “Efficiency and Fairness” in Civics on Middle School-Level Social Studies (Vol.4)

—Construction of a Lesson Model on the Theme of Social Capital Development—

Makoto ISHIKAWA, Yasuhiro IKEDA

2020年9月30日受理

抄録：本稿は、平成20年度版学習指導要領中学校社会科公民的分野において示された「効率」と「公正」概念について、社会資本整備の一つであるマイナンバー制度を題材とした授業モデルを提示するものである。現時点で人口に対するカードの交付枚数率が18.2%に留まっているマイナンバー制度を題材とすることで、本来の目的が達成されているか、この運用によって省かれる「無駄」はどのように評価されるのか、この制度は国民が納得する制度になっているのか等について「効率」と「公正」概念から考える授業モデルとすることができる。また、授業モデルを考える前提として、「効率」と「公正」概念の考え方や両概念の関係性について、行動経済学における限定合理性の考え方をベースに市民性教育の視点から考察を加え、授業モデルに適応可能な考え方を提示した。「効率」については、合意形成の過程で生じた「無駄」を単に「無駄」として「効率」を満たさないものとするのではなく、それが目的を達する上で必要なものか否かを評価することが重要である。また、「公正」については、合意形成の過程で、当事者や当事者が属する集団を取り巻く歴史や文化、慣習や習慣を考慮に入れた上で、当事者が「納得」することを重視すべきであるという結論を得た。

キーワード：中学校社会科、公民的分野、「効率」と「公正」、授業モデル、マイナンバー制度

I. はじめに

本研究は、平成20年度版学習指導要領中学校社会科公民的分野（以下、要領）において示された「効率」と「公正」概念について、両概念の関係性を中心に分析を加え、授業モデルを構築することを目的とする。

本論文では、社会資本整備の一つであるマイナンバー制度（社会保障・税番号制度）を題材として取り上げ、「効率」と「公正」概念を用いた授業モデルを提示する。本論文の前半においては、今回の授業モデルを構築するに当たって前提として考えた「効率」と「公正」概念の関係性についてまとめる。これについては、これまでに石川・小仲・野間（2017）¹及び石川・池田（2018）²（2019）³で指摘した両概念の理論的考察をベースとして、石川・池田（2020）⁴でそれに日本とオランダの市民性教育からの考察を加えてきた。

これらの考察をベースとして、本論文ではマイナンバー制度を題材とした授業モデルの構築に向けての具体的な「効率」と「公正」概念の捉え方について考察を加えた。それを元にして、本論文の後半においては、マイナンバー制度を題材とした授業モデルを構築し提示する。

Ⅱ. 授業モデル構築のための「効率」と「公正」概念の関係性の考察

1. 先行研究における「効率」と「公正」概念の定義とその関係性

平成 29 年度版中学校学習指導要領解説社会編（以下、解説）においては、個性ある個人が所属する社会集団で生じる様々な対立を解消し、合意に至る際の判断基準となるのが「効率」と「公正」概念であるとされている。「効率」とは社会全体で無駄を省くという考え方であり、「公正」とは手続きの公正さ、機会の公正さ、結果の公正さなど様々な意味があるとされる。

社会科教育や経済教育等の分野の先行研究における「効率」と「公正」概念の定義は、宮原（2010⁵・2014⁶）のように「効率」と「公正」をそれぞれ資本主義自由経済と社会主義計画経済として捉えるものもあるが、基本的には要領の文言をベースとしている。「効率」については、経済学でいうところのパレート効率性として捉えるという点で認識は共通している。しかしながら、「公正」については解説の例示が複数あることもあって捉え方も多岐に渡る。例えば、加納（2009）⁷においては、公正とは目的（結果）や手段自体が倫理的または道徳的に受け入れ可能であることと捉えられており、蓼沼他（2015）⁸においては、公正の持つ意味として①手続きが公正明大であること、②平等、衡平、③社会的に正しいことの3つがあるとされている。このように「公正」については様々な分野で議論があるものの明確なコンセンサスがない状態である。

社会科教育や経済教育等の分野の先行研究における両概念の関係性については、両概念を対立的に捉えるものが多い。例えば、前出の宮原（2010）のように両概念を資本主義自由経済と社会主義計画経済の相克として捉えたり、山本（2014）⁹のように両概念を「企業＝効率優先、国や地方公共団体＝公正重視」と捉えたりしているものがある。また、法教育分野においては、橋本（2013）¹⁰のように「公正」に重きをおいて議論を進めるものもある。いずれにしても、「効率」と「公正」概念がそれぞれ個別に論じられていることが多く、要領の見方・考え方として活用していくためには、両概念を一体として扱っていく必要がある。

2. 経済学的視点からの「効率」と「公正」概念の考察

(1) 新古典派経済学における「効率」と「公正」概念の考え方

次に経済学的視点から「効率」と「公正」概念を考察する。「効率」の概念については、要領において社会全体で無駄を省くという考え方が提示されており、これは経済学ではパレート効率性に該当する。このパレート効率性は、新古典派経済学の完全合理性に基づいた考え方であり、神取（2014）によれば「誰かの効用を下げることなく少なくとも1人の効用を上げることがもはやできない状態」¹¹をいう。

パレート効率性の持つ特徴は、2人2財モデルにおいて簡潔に示すことができる。すなわち、林（2013）で指摘されている通り「パレート効率性を満たす配分はいく通りもあるが、それは公平性とは別物である」¹²ということである。個人A、個人Bに財1、財2を配分する2人2財モデルにおいて、例えば個人Aが財1、財2の全てを所有し個人Bは何も所有しない状態であってもパレート効率性を満たす配分となりうる。この場合、パレート効率性を満たす配分には「公正」についての評価は入っておらず、あくまで全体で無駄がないということに留まるのである。従って、無数にあるパレート効率性を満たす配分の中から必要とされる「公正」を満たす配分を求めることが必要となる。

「公正」の概念については、要領で手続きの公正さ、機会の公正さ、結果の公正さなど様々なものがあるとされている。「公正」を考える際には当事者の価値観が入ってくるため、「効率」の場合のように経済学的な理論的分析ができない。一般的に公平性と効率性を合わせて議論する場合、両者はトレードオフの関係にあると考えられ、公平な配分は平等な配分であると考えがちである。しかしながら、常に平等に配分することが公平であるとは言えない。なぜならば、「公正」を考える場合には、当事者が公正さをどのように定義したかが重要となるからである。前述の個人Aが財1、財2を全て所有するケースは、パレート効率性を満たす配分であっても基本的には公平ではないと考えられるが、それはあくまで当事者が公平性をどう定義するかに依存するのである。

(2) 行動経済学における「効率」と「公正」概念の考え方

以上からわかるように、新古典派経済学の完全合理性に基づいた考え方では、「効率」が満たされた後に「公

正」を判断することになってしまい、両概念を一体として扱うことができない。さらに、新古典派経済学では人間の活動を経済的活動と非経済的活動に分け、分析範囲を前者に限定している。つまり、人間はボランティア活動や文化活動といった非経済的活動を行うが、これらを含んだ分析は不可能ということになる。そこで、経済的活動と非経済的活動を包摂した上で、「効率」と「公正」概念を一体として扱うことができる行動経済学の限定合理性の考え方に基づいて考察する。

前述の通り人間の活動には経済的活動と非経済的活動があり、それを同時に行なっていると考えられる。限定合理性の考え方によれば、経済的活動で自己の効用を最大化するのではなく、ある一定の効用で満足する。その差分が非経済的活動に当てられた効用と考えることができる。そして、その非経済的活動をもたらす要因の重要なものが公正さであると考えれば、一人の人間がある行動をする場合に、「効率」と「公正」のバランスを考慮して、その時々意思決定を行うと考えられるのである。すなわち、「効率」と「公正」概念の関係性を考える場合に、行動経済学の限定合理性を取り入れることによって、両概念を対立的あるいは二者択一的に捉えるのではなく、各個人が両概念を心の中に持っており、ケースバイケースでその割合を変えながら行動の意思決定を行なっていると考えることができるのである。

3. 授業モデル構築のための「効率」と「公正」概念の捉え方

本論文で提示する授業モデルでは社会資本整備の一つであるマイナンバー制度を題材にする。ここではこの授業モデルに適した具体的な「効率」と「公正」概念の捉え方を考察する。

基本となるのは、行動経済学における限定合理性に基づいた「効率」と「公正」概念の考え方であり、個人が両概念をケースバイケースで割合を変えながら意思決定を行い、それが集まった全体が個人の属する集団における意思決定になるという考え方である。その際に重要となるのが、石川・池田（2020）で指摘したように、現実社会での行動に関しては、「当事者についてその個人だけではなく個人が属している集団についても分析の対象に加え、その個人や集団を取り巻く歴史や文化、慣習や習慣の中で個人がどのような意思決定をしたのかを「効率」と「公正」概念のフィルタを通して見る」¹³ことである。

以上のことを踏まえて考えると、「効率」の概念に関しては、個人が属する集団において「合意」された内容は社会全体でより大きな成果を得るものになっているかを検討すること、すなわち、「合意」の本来の目的が達成されているかどうかを見失わないようにした上で、「合意」の過程における「効率」を追求できたかを考える必要がある。そして、仮にその過程で「無駄」があったとしたら、それを単に「無駄」として「効率」が満たされていないと判断するのではなく、当事者を取り巻く文化、慣習や習慣の中でその「無駄」が社会全体で大きな成果を得るために必要なものであったか否かを評価することが重要となる。

「公正」に関しては、単純に平等などの概念で捉えるのではなく当事者が「納得する」こと、すなわち当事者の心や感情をはじめとする個別性を重視すべきである。その際に、個人や一般化された社会全体というだけではなく、個人が属する特定の集団を意識し、その中で個人に焦点を当てて「公正」を捉えることが必要である。また、当事者の心や感情を考える場合には、当事者を取り巻く歴史や文化、慣習や習慣を考慮することは欠かすことはできないので、それらを考慮に入れた上で、当事者ができるだけ「納得」する形で「合意」に達したかという視点で「公正」を捉えることが重要となる。

Ⅲ. 「効率」と「公正」概念を用いた授業モデル

1. 授業モデルの構想

(1) マイナンバー制度を教材として取り上げた理由と授業モデルの目的

今回の授業モデルでは、教材としてマイナンバー制度（社会保障・税番号制度）を取り上げる。マイナンバー制度を教材として取り上げる理由は、これまでの「効率」と「公正」概念の考察からマイナンバー制度が最も教材に適していると判断したからである。その理由として、まずは「合意」の本来の目的が達成されているかどうかを見失わないようにすることについて考えることができる教材であることが挙げられる。具体的には、マイナ

ンバー制度は平成28年1月1日からマイナンバーカードの交付開始をもって本格的な運用を開始したが、令和2年8月1日時点で人口に対する交付枚数率は18.2%¹⁴に留まっている。そうであれば、やはりマイナンバー制度の目的からこの制度をもう一度見直す必要があることが挙げられる。そして、マイナンバー制度を運用することで省かれるはずの「無駄」についても、もう一度評価をする必要があることも挙げられる。次に、マイナンバー制度について日本国民が納得できる制度となっているのか、あるいは日本国民がマイナンバー制度について納得するためにはどうすればいいのかを考える必要があることも理由として挙げられる。しかし、マイナンバー制度について考えることを中学校社会科公民的分野の授業だけで完結することはできないので、これから生徒が「効率」と「公正」概念などを活用してマイナンバー制度自体について考えたり、マイナンバー制度を通じて社会について考えたりするためのきっかけをつくることをこの授業モデルの目的とする。

(2) 学習指導要領解説に基づいた授業モデルの位置付け

平成29年度版中学校学習指導要領解説社会編（以下、解説）では、「中学校社会科公民的分野の学習の流れ」¹⁵が記されている。その中で「A 私たちと現代社会」を学習してから、「B 私たちと経済」「C 私たちと政治」「D 私たちと国際社会の諸課題」を学習することが図示されている。そして、「効率」と「公正」については、「A 私たちと現代社会」の「(2) 現代社会を捉える仕組み」の中で「効率」と「公正」に着目した捉え方を学び、その後の「B 私たちと経済」「C 私たちと政治」「D 私たちと国際社会の諸課題」の学習の中でその捉え方を活用するという構成になっている。マイナンバー制度を社会資本整備の問題として捉えるなら、「B 私たちと経済」の「(2) 国民の生活と政府の役割」で取り扱う¹⁶ことになる。しかし、マイナンバー制度に関連する社会的な事象や視点には様々なものがある。具体的には、マイナンバー制度導入の背景としての少子高齢化や情報化、マイナンバー制度が取り扱う社会保障、税、災害対策と、それらにつながる財政問題がある。そして、他国の制度との比較やマイナンバー制度の対象者が「日本に住民票を有するすべての方（外国の方も含まれる）」¹⁷であることにおけるグローバル化や家族制度を含めた文化的な視点もある。さらに、これまでに学習をした歴史的分野や地理的分野の視点、国家観もその範疇に入ってくる。そして、これらの社会的な事象や視点は「A 私たちと現代社会」の「(1) 私たちが生きる現代社会と文化の特色」で取り扱われるものである。そこで今回の授業モデルでは、マイナンバー制度を「A 私たちと現代社会」の「(1) 私たちが生きる現代社会と文化の特色」で取り上げる。つまり、マイナンバー制度を公民的分野の導入教材として用いて課題設定を行ったり、公民的分野の学習の流れを確認したりすることにした。そして、「A 私たちと現代社会」の「(2) 現代社会を捉える仕組み」の中で「効率」と「公正」に着目した捉え方を学ぶ時にも「マイナンバー制度」を活用する。さらに、「B 私たちと経済」の「(2) 国民の生活と政府の役割」など、その他の学習場面でも導入での課題設定に沿ってマイナンバー制度を取り上げたり、マイナンバー制度を通じて社会について考えたりしていく授業モデルを提示する。

2. 教材について（教材観）

(1) マイナンバー制度の概要と特長

マイナンバーは、正式には「個人番号」と呼ばれ12桁の数字で構成されている番号である。この番号は、マイナンバーが漏洩して不正に用いられる恐れがあると認められた場合を除いては変更することができない。つまり、生涯同じ番号を使うということが原則となっている。そして、マイナンバー制度には3つの目的がある。一つ目が、「公平・公正な社会の実現」、二つ目が「国民の利便性の向上」、三つ目が「行政の効率化」¹⁸である。そして、マイナンバーは社会保障、税、災害対策の3つの分野で活用される。これまではそれぞれの機関で手続きをした時に、機関をまたいで情報をやり取りするには氏名、住所、生年月日、性別の基本4情報などを使っていたため、個人の特定に多くの時間や労力を費やしていた。しかし、マイナンバー制度を導入することで社会保障、税、災害対策の3分野で迅速に、そして正確に個人の特定ができるようになる。そうすることによって行政が効率化され、国民の利便性も向上すると言われている。さらに、この3分野に関して情報がこれまで以上に的確に把握できるために脱税や給付金の不正受給などの不正行為を未然に防ぐ効果も期待されている。

マイナンバー制度の導入にはいくつかの背景がある。まずは、日本の少子高齢化に伴う財政問題がある。つまり、高齢者の年金や健康保険などの社会保障費をどのように捻出するのかという問題である。少子高齢化という

ことは、年金や健康保険などの社会保障を必要とする高齢者が増え、その社会保障費を支える（納税者である）若者が減っていくということである。そこで、マイナンバー制度を導入することで脱税や給付金の不正受給などの不正をなくして適切に税金を徴収したり、徴収した税金を必要などころに的確に配分したりすることが求められている。次に、社会の情報化である。コンピューターやインターネットなどのデジタル技術の発達がマイナンバー制度の導入を後押しした側面がある。前述の3分野の情報のやり取りがデジタル化されることにより、これまで以上に迅速に、的確に情報の把握ができるのである。そして、マイナンバー制度の利便性を向上させるためにマイナンバーカードも無料で交付されている。マイナンバーカードのおもて面には本人の顔写真と氏名、住所、生年月日、性別が記載されており本人確認のための身分証明書として利用することもできる。さらに、カードの裏面にはマイナンバーが記載されているので、社会保障、税、災害対策の3分野の手続きを行う時の番号確認に利用することもできる。そして、2021年3月からはマイナンバーカードを健康保険証としても使えるようになる予定である。マイナンバーカードの申請は15歳以上であれば自分で郵便・パソコン・スマートフォン・証明写真機を使って無料で行うことができ、マイナンバーカードは各市区町村から交付される。さらに利便性を向上させるために、マイナポータルという政府が運営するオンラインサービスもある。具体的なサービスとしては、行政機関などが持っている自分の特定個人情報を確認できる「自己情報表示（あなたの情報）」、行政機関などから個人に合ったきめ細やかなお知らせを確認できる「お知らせ」¹⁹などがある。こういったオンラインサービスを利用することで、これまで「申請型」であった行政サービスを「提案型」にできるとされている。つまり、これまでなら制度や手続きの方法を知らなければ行政サービスが受けられないということがあったが、マイナンバー制度を活用することで行政サービスを受けられるはずなのに受けられないといった人を減らすことができると考えられている。このようにマイナンバー制度には多くのメリットがあると言われている。

（2）マイナンバー制度について考えるべきこと

しかし、これだけマイナンバー制度にはメリットがあるにも関わらず、交付開始から4年以上経ってもマイナンバーカードの交付枚数率は低い。そこで、その理由を榎並（2010）²⁰が挙げている住民基本台帳ネットワーク導入時の反対派の3つの意見を参考に考察していく。一点目の「情報漏洩の危険性」については、内閣府のHPでも「制度面の保護措置」として、「法律に規定があるものを除いて、マイナンバーを含む個人情報を収集したり、保管したりすることを禁止しています。」²¹などの項目が、マイナンバーカードについても「ICチップについては、税や年金などのプライバシー性の高い個人情報は記録されません。」²²といった項目が掲載されている。しかし、情報技術が日進月歩である以上、これで安全性については絶対に大丈夫という状態にはならない。そして、安全性を高めれば高めるほど利便性が低くなってしまいうというジレンマもある。二点目の「国家権力暴走の危険性」は、迅速に個人が特定できるということが国家による国民のプライバシーの侵害や情報統制、思想統制につながるのではないかと、国民の警戒感を表している。それでは、マイナンバー制度のような統一的な国民番号制度が行き届いているエストニアや韓国、台湾ではその警戒感をどのように克服したのだろうか。羅（2019）²³は、エストニアでも韓国でも台湾でも制度の定着の背景には国民の再定義を行う必要があったとしている。エストニアでは冷戦下でのイデオロギー闘争が、韓国では朝鮮戦争による南北の分断が、台湾では国民党政府がやってきたことが国民を再定義することの大きなきっかけのひとつとなったのではないかと見ている。つまり、国家に対する警戒感を克服したというよりは、統一的な国民番号制度を受け入れざるを得ない状況がその国の歴史上にあったということである。そして日本では、歴史上国民の再定義を迫られることはなかったと見ている。またドイツでは、マイナンバー制度のような統一的な国民番号制度は存在しないが、個人識別カードの制度は現在も維持されている。これらのきっかけは、第二次世界大戦時のナチス政権の政策と戦後の東西ドイツの分裂にあったと見ている。この他にも国家間の比較として、行政サービスの拡大前に統一的な国民番号制度を導入していたか否かという視点から見ると、行政サービス拡大前に統一的な国民番号制度を導入していたエストニア、韓国、台湾、スウェーデンでは制度が定着している。その一方で、行政サービス拡大前に統一的な国民番号制度を導入していなかったアメリカ、イギリス、ドイツ、日本では未だに制度が定着していない。このように一定の見方による番号制度の分類はできるが、番号制度そのものを見ていくと各国各様の制度があり、ひとつとして全く同じ制度はない。さらに、日本について羅（2019）²⁴は欧米列強に強制的に開国させられた影響から、明治新政府は

戸籍制度を使って本籍地を共有する血縁制度としての家を把握することに注力し、その後の歴史の中でも戸籍制度がその時々々の制度に適応してきたと見ている。そして、その制度が現在も続いており前田・松山(2011)²⁵は国民の実在を確認するための3つの制度として、「戸籍制度」、「住民登録制度」、「国勢調査」を挙げている。また、これらの制度は家族単位の制度設計であり、核家族や単身世帯が増えた現在の日本では機能しなくなっているように見えている。このような見方から、私たちにとって国家や家族とは何なのかということを考えるきっかけになるとも言える。昨今の新型コロナウイルスに対する政策については、韓国や台湾での迅速な対応が評価されているが、その背景にある制度が導入され定着するまでの過程を考慮すれば、同じような制度をすぐに導入すればいいとは簡単には言えなくなるだろう。さらに家族制度についても、核家族や単身世帯の増加の原因が何なのか、そしてこのまま核家族や単身世帯が増え続けてもいいのかということも考えなくてはならない。また、解説でも家族制度については少子高齢化を考える際に、「家族や家族が生活する場としての家庭、学校や地域社会など日常の社会生活と関りの深い具体的事例を取り上げ、現代社会の特色を理解できるようにすることが大切である。」²⁶と記されている。三点目の「代替手段(名寄せ)がある」については、「戸籍制度」や「住民登録制度」を活用するという代替手段はある。そして、現在でも紙の書類を使って複数の人間が確認をするという作業が行われている。こういった作業が無駄で効率が悪いとも言える一方、紙で保存し複数の人間の目で確認することで確実性や安全性が高くなるとも言える。さらに雇用の問題も含めれば、マイナンバー制度の普及によってなくなっていく仕事に就いている人を具体的にどうするのかということまで考える必要が出てくる。これらのことに加えて、デジタル技術に対する私たちの理解や信頼は今後どの様にして高めていけばいいのかという問題も出てくる。

(3) 「効率」と「公正」概念とマイナンバー制度

解説には、「効率」は社会全体で「無駄を省く」という考え方であり、より少ない資源を使って社会全体でより大きな成果を得ることであり、「公正」とは、みんなが参加して決めているか、だれか参加できない人はいないかという手続きの公正さ、不当に不利益を被っている人をなくす、みんなが同じようにするという機会の公正さや結果の公正などのことであると記されている。そして、一見するとマイナンバー制度は「効率」と「公正」概念で捉えると良い制度のように見える。その一方で、前述の通り考えなければならない点も多くある。おそらく、この差異がマイナンバーカードの交付枚数率の低さに表れていると考えられる。それではこの差異を埋めるために、マイナンバー制度を「効率」と「公正」概念でどのように捉えればいいのか。それはこれまでの研究で明らかにしてきた、「効率」における「目的を見直す」と「無駄の再評価」をすること、「公正」における「当事者が納得する」という捉え方をすることである。まず、「効率」における「目的を見直す」という捉え方から見ると、現在のマイナンバー制度は「無駄を省くこと」や「利便性」を求めすぎたとも言える。榎並(2010)²⁷は、マイナンバー制度のような共通番号制度を設計する上で共通番号の理念や哲学をしっかりと打ち立てないといけないとしている。さらに榎並(2010)は私案として「共通番号の基本的な考え方」²⁸や「共通番号の目的」²⁹を記している。そう考えると現在内閣府のHPに掲載されている「マイナンバー制度3つの目的」では不十分だと言わざるを得ない。そこで、マイナンバー制度の考え方や目的からもう一度見直す必要があると考えられる。次に、「無駄の再評価」という捉え方からは、省くべき無駄が本当に無駄なのかということを経験的な角度から検証する必要があると考えられる。例えば、紙で情報を保存し、複数の人間の目で確認するという作業が本当に無駄なのか。時間的には無駄と言えるかもしれないが、確実性や安全性においては無駄とは言えないかもしれない。そして、この作業をデジタル化する場合でも、確実性や安全性をどのようにして担保するかは考えないといけない。さらには、デジタル化の費用(維持費も含め)やデジタル化後の運用方法を身に付けること、それに伴う人事や雇用のことなども無駄の再評価の項目に上げる必要があるかもしれない。その上で、マイナンバー制度が社会全体でより大きな成果を得るものになっているかを検討し、マイナンバー制度の在り方を考えなければならない。そして、「公正」における「当事者が納得する」という捉え方からも、やはり「目的」が重要であると考えられる。先述のエストニアや韓国、台湾の事例でいうと、「国民の再定義」という目的が当時の国民の行動の原点にあったと考えられる。もちろん、当時の状況から「強制」や「仕方なく」といった要素もあったと考えられることから、本当の意味で「当事者が納得する」ことを目指す場合には、「強制」や「仕方なく」といった要素

をできるだけ少なくすることが望ましい。その上で、マイナンバー制度における「当事者が納得する目的」を考えるには、国家観や家族観といった大きな枠組みや、少子高齢化や情報化、グローバル化といった社会情勢、財政や社会保障、税、災害対策といった政治や経済、さらに歴史や文化の視点などを総合しなければならない。また、これらの大きな枠組みや視点は「無駄の再評価」にも影響を及ぼす。そう考えると、やはり「効率」と「公正」それぞれの概念は対立するものではなく、相互補完的なものとして捉える必要があると言える。

3. 指導について（指導観）

(1) 「A 私たちと現代社会」の「(1) 私たちが生きる現代社会と文化の特色」

1 時間目では、まず「マイナンバー」という制度を知っているかどうかを生徒に聞く。その後、「マイナンバー」の正式名称は「個人番号」であることや12桁の数字でできている赤ちゃんからお年寄りまで、日本国民一人ひとり（日本に住民票を有するすべての方、外国の方も含まれる）にひとつずつ指定されるその人だけの番号であることを伝える。さらに、本格的な運用の開始が平成28年1月1日からであることから、この教室にいる全員にマイナンバーがあることを伝える。そして、マイナンバー制度は「社会保障・税番号制度」であることや本格的な運用の開始がマイナンバーカードの交付開始であること、マイナンバーカードは申請すれば無料で交付されることや申請方法を伝える。その時に、15歳以上であれば自分で申請することができることを伝えることによって、15歳、もしくはまもなく15歳になる生徒にとっては身近な制度に感じられる可能性がある。次に、政府の広報誌である「15歳から学ぶマイナンバー 社会保障・税番号制度」³⁰を各自で読み、考えたことや気づいたこと、疑問に思ったことやさらに詳しく知りたいことなどをノートに書き出して提出するように伝える。

2 時間目は、1 時間目に生徒がノートに書き出したことで交流する。その後、交付開始から4年以上経過した現在のマイナンバーカードの人口に対する交付枚数率の予想を生徒に聞いてから、直近の交付枚数率を伝える（2020年8月1日現在18.2%）。そして、交付枚数率が低迷している原因を考える。生徒の意見として予想されるのは、「安全性に不安があるから。」「あまり使いみちがないから。」「申請が面倒だから。」「マイナンバーのことを知らないから。」「マイナンバーカードがなくてもやっていけるから。」などである。最後に、今後マイナンバー制度をどうすればいいのかを考えるために、次時では海外の制度について学習することを予告する。

3 時間目は前時の復習をした後に海外の事例を生徒の実態に応じて伝え、最後に制度の導入や定着にはその国の歴史や文化が深くかかわっていることを伝える。そして、日本ではこれまで「戸籍制度」や「住民登録制度」などの家族単位の制度設計がなされていたことを伝え、マイナンバー制度の今後を考えるためには日本の歴史や文化も考慮しなければいけないことを伝える。その後、これまで学習してきたマイナンバー制度から見えてきた現代日本の特色をまとめる。具体的には、「少子高齢化」、「情報化」、「グローバル化」であり、これから公民的分野ではこれらの特色が現在と将来の政治、経済、国際関係に与える影響や文化（歴史や地理も含む）との関りを学習していくことを伝え、解説 p.134 の「中学校社会科公民的分野の学習の流れ」を提示する。その時に、「15歳から学ぶマイナンバー 社会保障・税番号制度」を読んで、考えたことや気づいたこと、疑問に思ったことやさらに詳しく知りたいことなどもこれから学習していくことを伝える。

4 時間目以降は、「少子高齢化（家族制度）」、「情報化」、「グローバル化（国家観）」、「文化の意義や影響」について、1～3 時間目に学習したことと教科書の内容を活用しながら学習を進める。

(2) 「A 私たちと現代社会」の「(2) 現代社会を捉える仕組み」

「効率」と「公正」について学習をする時は、まず教科書の内容などを活用して「効率」と「公正」の基本的な概念を伝える。その後、「マイナンバー制度は効率と公正の考え方に当てはまりますか。」と問い掛ける。おそらくほとんどの生徒が、「マイナンバー制度は効率と公正の考え方に当てはまっている。」と答えることが想定される。そして、「マイナンバー制度が効率と公正の考え方に当てはまるにも関わらず、どうしてマイナンバーカードの交付枚数率は低いのか。」と問い掛けてから、「効率」と「公正」の考え方をさらに深めるための見方を伝える。「効率」については、まず「目的を見直す」ことを伝える。つまり、「無駄を省く」ことが目的になっていないかということである。もしそうなってしまっているのなら、本来の目的をもう一度見直す必要があるということであると伝える。次に「省こうとしている無駄は本当に無駄なのかを再検討する」ことを伝える。一言で

「無駄」といっても立場や見方が違えば無駄ではなくなる場合もある。マイナンバー制度の場合、「時間的」には無駄だと思われていた作業が、「確実性」や「安全性」という意味では無駄ではない場合があるかもしれない。そこで「無駄の再評価」ということも必要な場合があることを伝える。「公正」については、「当事者が納得する」ことを伝える。つまり、手続きや機会、結果の公正さがあっても当事者が納得できなければ意味がないということである。納得するためには、当事者の価値観や所属する集団、そしてその集団の文化や歴史などを考慮しなければならないことを伝える。

(3) 「B 私たちと経済」の「(2) 国民の生活と政府の役割」

解説には、「さらに、例えば、少子高齢社会における社会保障の充実・安定化とその財源の確保の問題をどのように解決していったらよいか、社会保障・税番号制度(マイナンバー)に触れながら、税の負担者として自分の将来と関わらせて、税制度について考察したことをまとめたり、説明したりする活動を取り入れるなどの工夫をすることも考えられる。」と記されているが、ここでのマイナンバー制度の取り上げ方には様々な方法があると想定される。しかし、「効率」と「公正」概念を大切にするのであれば、先述のマイナンバー制度の3つの目的である「公平・公正な社会の実現」、「国民の利便性の向上」、「行政の効率化」の見直しをする必要があると考えられる。この時に参考にしたいのが、榎並(2010)の私案である「共通番号の基本的な考え方」や「共通番号の目的」である。これらを参考にすることで、マイナンバー制度に関連する社会的な事象の範囲の広さに気づけるようにしたい。そして、少子高齢化や社会保障、財政、税の問題について考える時にもかなり視野を広げる必要があることや制度における理念や目的の大切さにも気づけるようにしたい。それらはやがて国家観にもつながり、グローバル化を考える上でも重要な視点のひとつになる。「無駄の再評価」については、財政や社会保障、税の仕組みを学習する時に活用することが考えられる。「当事者が納得する」ことについては、今の制度と過去の制度の比較や、歴史で学習した時代背景や地理で学習した地理的な条件などを必要に応じて取り入れていくことで、当事者がどうすれば納得できるかを考えることができると考えられる。また、戸籍制度などの家族制度などの文化的な側面も状況に応じて取り入れていきたい。

IV. おわりに

本論文では、平成20年度版学習指導要領中学校社会科公民的分野において示された「効率」と「公正」概念について、社会資本整備の一つであるマイナンバー制度を題材として授業モデルを提示した。「効率」と「公正」概念については、これまでの理論的な考察をベースに現実社会に即した市民性教育の視点からの考察を加えて授業モデルに適応可能な考え方を導き出した。具体的には、「効率」については、合意形成の過程で生じた「無駄」を単に「無駄」として「効率」を満たさないものとするのではなく、それが目的を達する上で必要な「無駄」か否かを評価した上で判断する必要がある。また、「公正」については、合意形成の過程で、当事者や当事者が属する集団を取り巻く歴史や文化、慣習や習慣を考慮に入れた上で、当事者がその合意形成に「納得」することを重視すべきであるということを提示した。

マイナンバー制度は国民全体に関係する社会資本であり、中学生にとっても身近なものとして関心を持つことができる題材である。マイナンバー制度が導入された背景には、少子高齢化や情報化、マイナンバー制度が取り扱う社会保障、税、災害対策と、それらにつながる財政問題などがある。マイナンバー制度はデジタル技術を持ってこれまでの仕組みを変えていくものであり、効率化の観点からすれば優れたものといえる。しかしながら、マイナンバーカードの交付枚数率は伸び悩んでおり国民全体がこの制度に十分納得していない側面もうかがわれる。このようなマイナンバー制度の現実について、上述した「効率」と「公正」概念の考え方を通して学ぶことによって、解説に記載されているように、現代社会を捉える仕組みの中で「効率」と「公正」に着目した捉え方を学び、その後の経済、政治、国際社会の諸問題の学習の中でその捉え方を活用できるのではないかと考えている。

引用・註

- 1 石川誠・小仲一輝・野間勇輝（2017）「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の理論的分析」『京都教育大学実践研究紀要』第17号 pp.157-168
- 2 石川誠・池田恭浩（2018）「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開（その1）」『京都教育大学実践研究紀要』第18号 pp.143-152
- 3 石川誠・池田恭浩（2019）「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開（その2）」『教職キャリア高度化センター教育実践研究紀要』第1号 pp.129-138
- 4 石川誠・池田恭浩（2020）「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開（その3）」『教職キャリア高度化センター教育実践研究紀要』第2号 pp.141-149
- 5 宮原悟（2010）「『経済教育』研究（第5報）中学校新学習指導要領社会科「公民的分野」における「対立と合意」「効率と公正」をめぐる」『名古屋女子大学紀要』第56号（人・社） pp.101-112
- 6 宮原悟（2014）「『経済教育』研究（第8報）「対立と合意」「効率と公正」を視座とした中学校社会「公民的分野」の教科書分析にみる課題」『名古屋女子大学紀要』第60号（人・社） pp.83-93
- 7 加納正雄（2009）「効率と公正を学ぶための経済教育」『滋賀大学教育学部紀要教育科学』No.59 pp.153-162
- 8 蓼沼宏一・宇佐美誠他（2015）「公正をどう扱い、どう教えるか—法と経済との関連」『法と教育』vol.5 pp.121-147
- 9 山本悦夫（2014）「中学校の授業公民「効率」と「公正」の教材化」『歴史地理教育』第819号 pp.48-53
- 10 橋本康弘（2013）「『法教育』の現状と課題—官と民の取組に着目して—」『総和法律支援論叢』vol.2 pp.46-59
- 11 神取道宏（2014）『ミクロ経済学の力』p.221, 日本評論社
- 12 林貴志（2013）『ミクロ経済学』p.191, ミネルヴァ書房
- 13 石川誠・池田恭浩（2020）「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開（その3）」『教職キャリア高度化センター教育実践研究紀要』第2号 pp.147
- 14 総務省「マイナンバーカードの市区町村別交付枚数等について(令和2年8月1日現在)」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000703057.pdf 2020年8月24日閲覧
- 15 文部科学省（2018）『中学校学習指導要領解説社会編』p.134, 日本文教出版株式会社
- 16 文部科学省 前掲書 15, p149には、以下のように記されている。「さらに、例えば、少子高齢社会における社会保障の充実・安定化とその財源の確保の問題をどのように解決していったらよいか、社会保障・税番号制度（マイナンバー）に触れながら、税の負担者として自分の将来と関わらせて、税制度について考察したことをまとめたり、説明したりする活動を取り入れるなどの工夫をすることも考えられる。」
- 17 内閣府「マイナンバー（個人番号）とは何のこと？」『マイナンバー（社会保障・税番号制度）～もっと便利に暮らしやすく～』<https://www.cao.go.jp/bangouseido/seido/index.html> 2020年8月24日閲覧
- 18 内閣府「マイナンバー制度3つの目的」『マイナンバー（社会保障・税番号制度）～もっと便利に暮らしやすく～』<https://www.cao.go.jp/bangouseido/index.html> 2020年8月25日閲覧
- 19 内閣府「マイナポータルとは」『マイナンバー（社会保障・税番号制度）～もっと便利に暮らしやすく～』<https://www.cao.go.jp/bangouseido/myna/index.html> 2020年8月25日閲覧
- 20 榎並敏弘（2010）,『共通番号（国民ID）のすべて』, p.22, 東洋経済新報社
- 21 内閣府「個人情報の管理は安全なの？」『マイナンバー（社会保障・税番号制度）～もっと便利に暮らしやすく～』<https://www.cao.go.jp/bangouseido/seido/index.html> 2020年8月25日閲覧
- 22 内閣府「マイナンバーカードのセキュリティ対策」『マイナンバー（社会保障・税番号制度）～もっと便利に暮らしやすく～』<https://www.cao.go.jp/bangouseido/card/index.html> 2020年8月25日閲覧
- 23 羅芝賢（2019）『番号を造る権力 日本における番号制度の成立と展開』pp.161-188, 東京大学出版会
- 24 羅芝賢（2019）前掲書 23 pp.21-55, 東京大学出版会
- 25 前田陽二・松山博美（2011）『国民ID制度が日本を救う』pp.14-19, 新潮社
- 26 文部科学省, 前掲書 15, p136, 日本文教出版株式会社

- 27 榎並敏弘, 前掲書 20, p.69, 東洋経済新報社
- 28 共通番号とは, 榎並敏弘(前掲書 20)によれば, デジタル社会における国民と国家の間における「義務と権利」を明確化する社会契約の番号である。国民は国家に対して納税や法令遵守の義務を負うとともに, 国家によって基本的な人権や生命・生活を保障される権利を有する。このような社会契約を締結した証として, 各人に交付されるものと位置付けるべきである。
- 29 共通番号の目的とは, 榎並敏弘(前掲書 20)によれば以下の通りである。
- ・国民の生命や財産, 基本的人権, 社会保障等の権利を守るため。
 - ・国民に課せられる義務を公平なもの(水平的・垂直的)にするため。
 - ・その他, 国民の利益に資するため(行政事務の無駄をなくす, 行政手続きの利便性を向上する等)。
- 30 政府広報オンライン(2016)『15歳から学ぶマイナンバー 社会保障・税番号制度』
http://dwl.govonline.go.jp/video/cao/dl/public_html/gov/pdf/tokusyu/mynumber/pamph/mynumber_f15_all.pdf 2020年8月26日閲覧

参考文献

- ・石川誠・小仲一輝・野間勇輝(2017)「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の理論的分析」『京都教育大学実践研究紀要』第17号 pp.157-168
- ・石川誠・池田恭浩(2018)「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開(その1)」『京都教育大学実践研究紀要』第18号 pp.143-152
- ・石川誠・池田恭浩(2019)「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開(その2)」『教職キャリア高度化センター教育実践研究紀要』第1号 pp.129-138
- ・石川誠・池田恭浩(2020)「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開(その3)」『教職キャリア高度化センター教育実践研究紀要』第2号 pp.141-149
- ・榎並敏弘(2010)『共通番号(国民ID)のすべて』東洋経済新報社
- ・加納正雄(2009)「効率と公正を学ぶための経済教育」『滋賀大学教育学部紀要教育科学』No.59 pp.153-162
- ・神取道宏(2014)『ミクロ経済学の力』日本評論社
- ・蓼沼宏一・宇佐美誠他(2015)「公正をどう扱い, どう教えるか-法と経済との関連」『法と教育』vol.5 pp.121-147
- ・橋本康弘(2013)「『法教育』の現状と課題-官と民の取組に着目して-」『総合法律支援論叢』vol.2 pp.46-59
- ・林貴志(2013)『ミクロ経済学』ミネルヴァ書房
- ・前田陽二・松山博美(2011)『国民ID制度が日本を救う』新潮社
- ・文部科学省(2018)『中学校学習指導要領解説社会編』日本文教出版株式会社
- ・宮原悟(2010)「「経済教育」研究(第5報)中学校新学習指導要領社会科「公民的分野」における「対立と合意」「効率と公正」をめぐって」『名古屋女子大学紀要』第56号(人・社) pp.101-112
- ・宮原悟(2014)「「経済教育」研究(第8報)「対立と合意」「効率と公正」を視座とした中学校社会「公民的分野」の教科書分析にみる課題」『名古屋女子大学紀要』第60号(人・社) pp.83-93
- ・山本悦夫(2014)「中学校の授業公民「効率」と「公正」の教材化」『歴史地理教育』第819号 pp.48-53
- ・羅芝賢(2019)『番号を造る権力 日本における番号制度の成立と展開』東京大学出版会

本論文の執筆にあたっては, 石川がⅠ, Ⅱ, Ⅳを, 池田がⅢを分担して執筆した。