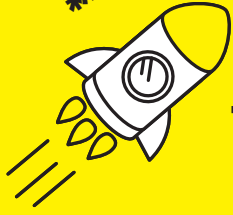


新訂版

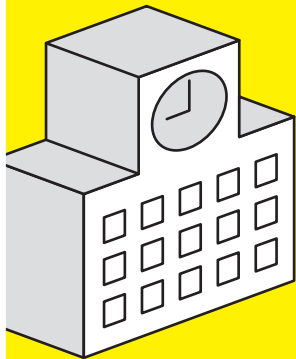
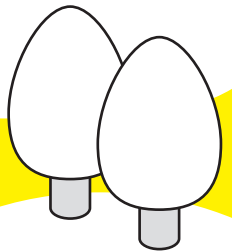


高等学校

# 公共

 教育図書

## 教師用指導書



授業の導入

21世紀の四半世紀が過ぎた今、私たちがグローバル化の恩恵に浴しているのは明らかだが、同時にその負の側面も直視せざるをえない。ロールズは資本主義の中心国であるアメリカ合衆国において、正義の二原理を提唱した。ロールズがその思想を積み上げたのは、主として第二次世界大戦後の冷戦期だった。世界に東西冷戦というタガのはまった状態で、ロールズの正義論は構築されたといえよう。

またこの時期には、かつて植民地であった発展途上国から、旧宗主国の先進国に対して、さかんに「異議申し立て」が行われた。非同盟主義を掲げ所とする途上国側は、植民地支配の贖罪としての「援助」と、「公正な貿易」の実現を要求したのである。これらの要求は、その後の国際連合の方向性には少なからぬ影響を及ぼした。アマルティア・センによる「人間の安全保障」は、その代表例である。

発問例1

Q. 1960年代のベトナム戦争や公民権運動に功利主義の考え方を適用すると、どのような正義が主張されることになるだろうか？

解説

「最大多数の最大幸福」は、イギリスの功利主義哲学者ベンサムという言葉である。ベンサムは快楽と苦痛が計算可能であると考え、快楽から苦痛を差し引いたものの総和が最大になるような、そして多数の人の快楽を実現するような社会の建設をめざした。

この考え方をとると、ベトナム戦争に対するアメリカの介入は、次のように正当化されるであろう。「南ベトナム政府に反抗する共産主義者たちは、少数である。また彼らは共産主義の北ベトナムと結託しており、彼らの存在は北ベトナムによる南ベトナムへの侵略を誘発し、南ベトナム国民の苦痛を増大させかねない。したがって南ベトナム国民の快楽を最大化し、苦痛を最小化すべく、アメリカはベトナム戦争に介入する必要がある。次に公民権運動に関しては、「人権侵害を訴える黒人たちは少数である。アメリカ政府にとって、多数を占めるそれ以外のアメリカ国民の快楽の増大と苦痛の減少を図ることが優先される」といった正当化が行われるだろう。このように「最大多数の最大幸福」という考え方だけでは、解決困難な問題が存在する。そしてベンサムの「量的功利主義を批判的に継承したJ. S. ミルは、利他心と内的制裁（良心のとがめ）に基づく「質的」功利主義を唱えた。

授業のポイント

1 20世紀という時代を理解させる。列強による植民地争奪戦の結果、二つの世界大戦が引き起こされた。戦後の東西冷戦の時代を経て、1980年代以降はグローバル化が進んだ。経済は発展を謳歌するが、世界的な貧富の格差も顕在化している。

2 ロールズもセンも、いずれも正義と公正をテーマとして研究を進めたが、その視座と射程には少なからぬ差異があった。ロールズが先進国における貧富の格差を問題にしたのに対し、センはこれから経済発展を追求する途上国内における格差の問題に加えて、先進国と途上国の経済格差も視野に収めていた。

3 21世紀はインターネットの普及とともに、グローバル化の進展の中に幕を開けた。しかし「ヘゲモニー国家（覇権国）」アメリカの凋落、「権威主義的」ともいうBRICS諸国の台頭などを受けて、従来の社会契約説や正義論の限界が見えてきた。ロールズやセンの議論を足がかりとして、21世紀の世界に即した、あらたな正義論が必要とされている。

指導上の留意点

1 ロールズが社会的公正の観点から「自由」とその制約の兼ね合いを問うたのに対し、センはすべての人が有用なリソースにアクセスできる「自由」について問うた。両者の「自由」の間に存在する、位相の違いに気づかせたい。

2 センの思想とつながりの深い「人間の安全保障」や「SDGs」は、日本を含む多くの国で取り組まれるようになった。だがアメリカが「SDGs」に対する「拒否」を表明するなど、すべての国の足並みがそろっているわけではない。

3 グローバリゼーションに伴う諸問題、とりわけ貧困問題や地球環境問題のように、多くの国、地域、個人が協力して取り組むべき課題が山積する現代、普遍性のある正義論を踏まえた議論の大切さに気づかせたい。

発問例2

Q. センの「潜在能力アプローチ」は、これまで国連などで主張されてきた先進国・途上国間の経済格差解消策や途上国における貧困対策と比較して、どのような点が異なっているのだろうか？

解説

1960年代以来、途上国から先進国に主張されたのは、植民地支配に関する贖罪としての「援助」と「交易条件」の改善であった。この場合、途上国内部でどのような政策が行われるかは問題とされていない。現実には途上国のリーダーの多くは独裁者と化していった。しかしセンは、(途上国に限らず) すべての人が貧困や差別から自由になり、充実した人生を送ることを重視した。そのためにその要素となる諸「機能」の充実を計るべきだと主張した。その体系的なものが「教育」や「福祉」、「社会保障」、「文化」である。これらの機能の組み合わせによって、ひとりひとりもつ「潜在能力」が実現し、ひとりひとりの人生の質が向上すると、センは説いたのである。

発問例3

Q. ロールズとセンの思想を踏まえれば、現代の世界において、どうすれば自由と正義は実現するだろうか？

解説

1 ロールズの思想からは、自由主義(リベラリズム)を受け継ぎたい。貧富の格差が少ない社会でも、個人の自由が認められなければ、そこに生きる人は幸福とは言えないからである。  
2 センの思想からは、潜在能力(ケイパビリティ)を受け継がなければならない。たとえ形の上で民主的な社会でも、各人が有用なリソースにアクセスできなければ、やはり人々は幸福とは言えない。  
3 国連による持続的開発目標(SDGs)は、リベラリズムとケイパビリティのよいとこ取りである。だがその実現の可否は、各国政府の意欲と実行力(と財力)に委ねられている。その意味では、諸国民が国民意識(ナショナルリズム)だけでなく、「地球市民」意識をあわせもつことが必要な時代となっている。

公共と人

5 自由と正義の実現を目指して

自由や正義、公正といった理念をどう実現するか。社会のあるべき姿を考えた20世紀の思想家の理論を探ってみよう。



1 ロールズ (1921~2002年) アメリカの政治哲学者。1971年に出版された「正義論」は政治哲学、倫理学、経済学など広範囲に大きな影響を与えた。

2 マクシミン原理 合理的選択基準の一つで、ある行為をとった場合にその行為がもたらすであろう最悪の事態と比較して、その中でもっとも損害の少ない選択肢を選ぶとする行動様式を指す。無知のヴェールをかぶると、自分が社会の最下層におかれた場合を想定し、最悪の事態を避けられるような社会のルールを選択するとされる。

ロールズの正義論

20世紀の政治哲学者ロールズは、近代ヨーロッパの社会契約説を受け継ぎながら、産業革命と資本主義の発展によって生じた階級格差や財・資源の不平等な分配問題に焦点をあてた正義論を展開しました。ロールズの正義論は、自由で平等な個人がそれぞれの人生計画を実現するために必要な社会的基本財(権利、自由、機会、権力、収入、富、自尊心など)を公正に分配することを目指しています。

ロールズは正義の二原理を提唱しました。第一原理は、自由原理と呼ばれ、すべての人が他者と両立可能な最大限の基本的自由を平等に享受すべきであるとするものです。これには、人格権、参政権、表現の自由、職業選択の自由などが含まれ、これらは公的領域での自由として全員に保障されるべきだと主張します。第二原理は、社会的・経済的不平等は、機会の平等が確保され(公正な機会均等の原理)、かつ社会のもっとも恵まれない人々に利益をもたらす(格差原理)という2つの条件を満たす必要があるというものです。たとえば、医師になる機会は出自や経済階層にかかわらず全員に開かれ、かつ医師としての職務が社会のもっとも恵まれない者に利益をもたらす場合のみ、一部の人が医師になることが正当化されます。

無知のヴェール

この二原理が公正であるためには、社会の全員が合意し選択するものでなくてはなりません。ロールズはこれを論証するために「無知のヴェール」という思考実験を導入しました。この実験では、個人が自身にかなする情報(性別、宗教、出自、経済状況など)を知らない状態で社会の基本ルールについて議論します。この無知の状態では、人々は自分に都合のよいルールをつくらうとせず、もっとも恵まれない集団の立場を考慮した安全な選択をします(マクシミン原理)。この方法で合意されたルールは、全員に受け入れられやすく、社会の安定と公正な分配を保障します。

ロールズの正義論は、当時主流だった功利主義に対抗するものでした。功利主義は「最大多数の最大幸福」を目指しますが、それによって少数者の権利や自由が犠牲になることを容認する傾向があります。ロールズはアメリカの公民権運動やベトナム戦争の時代を経験し、社会全体の利益のために個々人の自由や権利が犠牲になることに警鐘を鳴らしました。彼の正義論は、平等な自由への権利を重視し、公正なルールにもとづいた社会的基本財の分配を提唱します。そして、個人の自由と社会的公正の両立を目指し、現代社会における不平等と格差の是正に向けた道筋をしめし、現在のリベラリズム(自由主義)の理論的支柱となりました。

センの潜在能力アプローチ

ロールズの正義論は、社会的基本財の公平な分配に重点をおいていましたが、分配されたあとの個人の人生の成果にはあまり注意を払いませんでした。この点について、批判を加えたのが経済学者センです。彼は、個人が社会的基本財を使ってどのような生活を送ることができるか、つまり機能の幅を重視しました。たとえば、障がいのある者の場合、たとえ財政的に裕福であっても、公共の場所や交通手段へのアクセスが制限されると、生活の質は大きく低下します。

センは、その人の選択できる機能の組み合わせの全体集合を潜在能力(ケイパビリティ)と呼び、この潜在能力が人々の人生の質を決定すると考えました。センは、こうした個人が社会的基本財を用いて実現できる機能に注目し、それによってその人の人生の質を高めることを重視しています。たとえば、バリアフリー化された環境は、車椅子利用者がより自由に移動し、社会参加を果たす機能を高めます。また、聴覚障がい者にとっては、字幕付きメディアの普及が、情報へのアクセスを改善し、より豊かな人生を送ることを可能にします。

センの潜在能力アプローチは、個人の自由の制約を明らかにし、社会的な不正を改善する方向へ導く力をもっています。そして個人がもつ潜在能力を最大限に引き出し、社会全体の質を向上させる方法を模索します。センの理論は、単に理論的な枠組みにとどまらず、持続可能な開発目標(SDGs)や人間の安全保障のような実際の社会改革政策においても、重要な役割を果たしています。

現代の課題にどう生かすか？

現代ではグローバル化が進み、国境を越える人々の移動が増え、紛争や経済的格差が加速しています。移民や難民といった異文化の「他者」を社会のメンバーとしてどのように包摂し、彼らの権利と尊厳を保護するかは重要な課題です。また気候変動や環境問題などの課題は、未来の世代にも影響を与えるため、数世代先の「他者」の権利を含めた広い視野での考察が求められます。

社会契約説と正義論は、それぞれ異なる他者がどのように社会の秩序と正義を維持しているかを考察する理論として機能してきました。しかし、現代社会において、これらの理論の範囲を拡張し、あらたな視点を取り入れることが必要になっています。従来の社会契約説や正義論を再考し、より多様な人々を包括する、広範な理論を構築することで、現代の課題に対する効果的な解決策を見いだすことができるかもしれません。



3 セン (1933年~) インド出身の経済学者。著書「不平等の再検討」。貧困と飢餓の問題、開発経済学における重要な研究で知られ、1998年にはノーベル経済学賞を受賞している。

4 潜在能力アプローチ 「思いならされた主婦、あきらめきつた父親は、ほんの少しの幸せでも満足してしまう」センはこのような状態を適応的嗜好と呼び、社会的な慣習や文化的圧力が人々の真の能力や福祉をゆがめていると指摘した。



5 人間の安全保障委員会の共同議長を務めたセン(中央)と緒方貞子(左) 2001年にセンと、国連難民高等弁務官を務めた緒方貞子の二人を議長として「人間の安全保障委員会」が組織された。人間の安全保障は、伝統的な国家安全保障の概念を超え、個人の安全や福祉を中心に置き、飢餓、病気、貧困、政治的抑圧などからの保護だけでなく、教育や健康サービスへのアクセスといった横断的な福祉の提供が含まれる。またSDGsの目標である、貧困の撲滅、飢餓の終絶、良質な教育の提供、ジェンダー平等の実現にも、センの思想が色濃く反映されている。

参考

“Think globally, Act Locally (地球規模で考え、足下で行動せよ)” アメリカの細菌学者のルネデュボスが提案したといわれるが、諸説があるとのこと。「地球市民」意識を象徴する言葉である。

漫才動画で考えよう  
カミナリ「多数決」



URL [https://www.kyoiku-tosho.co.jp/komin/qr-contents/kokyo\\_r8/manzai.html?md=3](https://www.kyoiku-tosho.co.jp/komin/qr-contents/kokyo_r8/manzai.html?md=3)

シナリオハイライト

まなぶ：この間、乗屋弁当が無いって言ってたじゃん？  
 たくみ：ああ、あの日は結局昼メシ食わずじまいだったわ  
 まなぶ：ごめん、実はあれ食べ残の俺なんぞわ  
 たくみ：え、おめーかよ。謝れよ！  
 まなぶ：謝るか、謝らないか、心の中の議会で議論するわ  
 いや～議会盛り上がってるわ。  
 謝る…320票、謝らない…319票。結果、謝ります！  
 たくみ：…って心の議会、反対派結構いそな！  
 1票差じゃねーか。全面的に悪いと思ってるぞーだろ！

授業のポイント

- 1 漫画と漫才を用いて「民意の表出」「民意の集約」という観点を理解させる。
- 2 みんなで決める方法として、多数決の長所と課題を考える。
- 3 多数決以外の「決め方」があることを知り、その是非について考える。

発問例① (漫才で)

Q. この漫才の笑いどころは？

解説

相方の弁当を食べてしまったことを謝るか、謝らないか、という個人の問題を「心の国会」という舞台装置を使って大げさに悩む点がコミカルである。「自分で決めること（個人的な意思決定）」は難しくないことを確認し、発問例③につなげるとよい（自己決定権をめぐる多様な課題が山積していることは承知しているが、ここでは省略して進める）。

マンガで考える公共

みんなで決めるのが民主主義？



表：多数決を疑う

	ペア勝者基準	ペア勝者弱基準	ペア敗者基準	棄権防止性	中立性
多数決	×	×	×	○	○
ボルダール	×	○	○	○	○
スコアリングルール*	×	×	×	○	○
自由割り当てルール	×	×	×	○	○
コンドルセヤングの最尤法 <small>さいゆうほう</small>	○	○	○	×	○
決選投票付き多数決	×	×	○	×	○
繰り返し再開消去ルール	×	×	○	×	○
チャレンジ型多数決	○	○	○	×	×

(※ボルダールを除く)

発問例②

Q. 文化祭の企画会議で3つのプランから1つを選ぶとき、どのように決めるのがよいか？

解説

坂井豊貴『多数決を疑う—社会的選択理論とは何か』岩波新書(2015)では、多数決以外の決め方が実例とともに数多く紹介されており、多数決が必ずしも「よい決め方」だとはいえないとする。その理由の一つとして挙げられるのが「多数決はペア敗者基準を満たさない」という論点である。ペア敗者とは、3つのプラン(A案・B案・C案とする)の人気をペアで比較した際に(A案 vs B案 / A案 vs C案 / B案 vs C案)、どのプランにも勝てない案であり、「ペア敗者基準」は、ペア敗者が選ばれる可能性があるかどうか、という判断規準である。

坂井によれば、多数決はペア敗者が当選する可能性があるため、一見すると「多数派の意見」が採用されたようにみえても、実は皆にとって望ましくない候補が選ばれる危険性がある。他にも、決め方の優劣を判断する基準が専門家の間で共有されており、詳しくは左表(『多数決を疑う』p.68より抜粋)を参照されたい。

また、専門家による記事ではないが、現職教員がM-1の審査方法を「決め方」という視点で分析したブログ記事「M-1グランプリ2018の審査の偏りを疑って実験したら妥当だった話」(<https://www.yacchaesensei.com/entry/2018/12/04/215218>)は、読み物として非常に興味深い。

発問例③

Q. マンガの違和感はどこにあるか？

解説

「自分で決める」と、「自分たちで決める」には大きな違いがあることを訴える漫画である。たとえば文化祭の企画会議では、多様な意見から1つの結論を導かなければならない。納得のいく結論に至るには、生徒の要望を聞く機会をもうけること(民意の表出)が重要だが、「みんなの意見を取り入れる」と矛盾が生じたり、全員にとって望ましくない結果になったりすることがある。どのように民意を集約すれば納得感のある結論を導けるか？という問題提起は発問例②につながる。



日本では、一般的に民主主義は優れた政治制度であるとされています。しかし、人間の歴史を振り返ると、民主主義は必ずしも評価されてきたわけではありません。たとえば、古代ギリシャの哲学者プラトンは、みずから師であるソクラテスが民衆裁判によって死刑にされたことに深く失望し、民主主義(デモクラシー)を「衆愚政治」として批判しました。彼は、優れた資質をもつ哲人による統治こそが理想だと考えました。

民主主義には、確かに多くの課題があります。意思決定プロセスに時間がかかること、多様な意見を一つにま

とめるのが難しいこと、つねに最適な政策が選ばれるとは限らないことなど、欠点も少なくありません。

それにもかかわらず、私たちの社会は民主主義を手放そうとはしません。なぜでしょうか。イギリスの元首相ウィンストン・チャーチルは次のように述べています。「民主主義は最悪の政治制度である。ただし、これまで試されたほかのすべての制度よりもましだ」。民主主義のどの点が、ほかの政治体制と比べて、「まし」なのでしょう。

この問いについて、深く考えてみましょう。

授業の導入

2025年度の当初予算は、過去最大規模の115.5兆円規模となった。物価高対策や防衛費、成長戦略への投資などが特徴的だが、増額し続ける社会保障費も背景にある。一方で、同年度末の普通国債残高は、1129兆円に上るとみられる。債務残高のGDP比は、諸外国と比べて突出した240%となり、IMFのデータのなかでは全世界172か国中最下位である。日本の財政が置かれている状況について、財政のあり方を決める我々はどうに対応すればよいだろうか。

発問例 1

Q. 以下の2つはなぜ公的に供給されることが多いのだろうか。考えてみよう。(1) 道路や公園 (2) 学校教育

解説

(1) 公共財は、料金を払わなくても財を利用することができ、その便益が減ることもないため、消費者から対価が受け取れず、市場に任せても供給者が現れない。道路や公園、国防はこの一例である。(2) 社会全体に正の外部性を持つ財がある場合、市場経済に供給を委ねるのではなく、政府が供給する場合もある。経済学者マズグレイブは、教育や医療分野などは、市場でも提供できるが、公的に提供したほうが良いと判断される「価値財」とした。財政で賄うべき範囲は、有権者の政治的意思によって変わらうということである。

発問例 2

Q. 全国知事会は、都道府県同士での取り組みを提案・共有することを目的に、ネット上で政策を検索できる「先進政策バンク」を公開している。どのような活動があるか、確認してみよう。 https://www.nga.gr.jp/bank/

解説

各都府県での地方自治体の政策で、注目されている先進的取り組みが集約されている。学校所在地の政策や異なる環境での政策を参考に、地方自治の活動と関連して、財政の役割を理解させることができる。より深く学びたい場合は、各地方自治体のHPから、予算などを確認することにもつながられるだろう。

用語解説

有効需要とは?

有効需要とは、購買力に裏づけられた需要のことを指す。価格が硬直的で、調整機能が働かない場合、有効需要が少なければ、売れ残りが生じるため、供給量は減ることになる。生産に必要な労働力も余力が生じ、これが失業となる。経済学者ケインズは、失業を減らし、景気を上向けるために、政府が積極的な財政支出を行い有効需要を増やすよう主張した。

授業のポイント

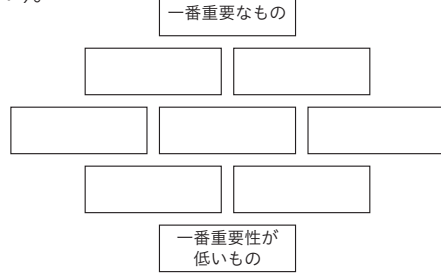
- 1 財政は、格差や景気変動など、市場経済が招く問題への対処を目的とした、政府の経済活動であることを理解させ、税や社会保障など、分野としてのイメージを喚起する。
2 財政がもつ3つの役割について、具体例とともに理解させる。特に景気の変動については、他の頁での扱いが少ないため、ここで重点的に扱いたい。
3 予算の編成過程や歳入・歳出の割合、会計の構成など、日本の財政の仕組みや実情を資料で確認し、検討するなかで、財政民主主義の必要性や課題を認識する。

指導上の留意点

- 1 国債費の増加については、生徒も危機感をもちやすい。一方で、歳出抑制のために、社会的弱者のための社会保障を安易に減らす方向にもなりやすい。指導において、単純な社会保障批判にならないよう、留意が必要である。
2 歳入と歳出の構成は、教科書p.154-155でより細かく触れることになるため、説明の際は、国債発行による借金の増加と税の大まかな構成比率、社会保障が増え続けていることに注目させる。
3 予算会計や財政投融资については、財政民主主義の観点から、予算が何に充てられているかを把握することから、興味関心をもたせるとよい。

発問例 3

Q. 「税の使い方」について、以下のA~Jのなかで重要度や必要度が高いと思うものをダイヤモンド型のランキングにしてみよう(ランキングには9つしか入らないため、すべてを入れる必要はない)。



A: 介護・年金 B: 環境対策 C: 教育・人材育成 D: 経済振興・産業政策 E: 子育て支援 F: 公共事業・インフラ整備・災害対策 G: 外交・安全保障 H: 治安・司法・行政サービス I: 医療 J: その他(生徒自身のアイデアをいれてよい)

→また、年齢や性別、障害の有無などを記載したくじを配布して、その内容が生徒に与えられた設定だと伝える。くじの内容を確認する前に、改めてランキングをつけるとどうなるか、考えてみよう。

解説

教科書p.014で触れられた「無知のヴェール」を応用したワークである。財政民主主義の観点から、予算会計は、国会の審議を経て定められる。しかし、財政規模が拡大するなかで、行政が議会よりも予算内容の把握に優位になり、議会の統制が効かなくなっているという批判もある。生徒自身が、国民が支払う税を何に用いるか考えることで、財政の役割や必要性について議論できるようになる。その際、生徒は自らの置かれた境遇で政策を選ぶ傾向にある。異性や、高齢者、障がい者などの社会的弱者の立場では、優先度が変わることを経験し、多様な立場や利害関係から、議論の困難と必要性も理解できるだろう。

用語解説

財政投融资とは?

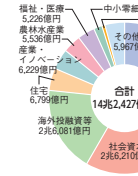
財政投融资とは、国の信用力を背景に調達された資金を原資にした、金融的な政策手段を指す。国は金融市場でも最大の信用を有した借り手であり、低金利・長期間での融資を受け、その資金を事業に貸し付けている。また、研究開発やベンチャー支援などに投資も行っている。主な活用分野として、学生への奨学金事業や高速道路などの大規模計画、中小企業の支援などがある。

財政と税

6-1 財政の役割

政府が財政という経済活動を行うのは何のためだろう。また、国の予算はどのように使われているのだろう。

公共財 ある人の消費によりほかの人の消費が制限されない(非排他性)、対価を支払わない人の消費を阻止できない(非排他性)、という性質を満たす財・サービス。たとえば公立図書館は、ある人が利用したためにほかの人の利用が制限されることはなく、だれでも無料で利用できるため、公共財に該当する。一方、同様の意味をもつ言葉として社会資本があり、学校や病院、高速道路、上下水道など、公共性は高いが、対価を支払わないと利用できない財・サービスを含む。インフラストラクチャー(インフラ)とも呼ばれる。



令和4年度 財務省資料
財政投融资の使途
補正予算 2024年度の補正予算(第1号)は約13兆円が組まれ、景気対策などにあてられた。

財政の3つの役割

経済は家計、企業、政府を主体として営まれているが、市場経済では自由な経済活動の結果、所得の格差や景気の変動などが起こります。政府はこうした問題に対処するため、財政という経済活動を行っています。財政の役割は資源配分、所得の再分配、景気の安定の3つに大きく分けられます。

資源配分は、道路、公園や国防など民間の企業にゆだねることが難しい公共財を、政府が税金を使って手掛けることです。所得の再分配は、所得税の累進課税により高所得者からより多く税金を徴収し、雇用保険、生活保護などの社会保障を給付することで、低所得者に分配するしくみです。

景気の安定は、財政を用いて好況・不況の波を穏やかにすることです。そもそも所得の再分配には、自然な景気安定効果があります。好況時には国民の所得が増え、税収も増えます。失業保険など社会保障の支出は減り、結果景気の過熱が調整されます。不況時にはその逆の作用で景気が刺激されます。これを自動安定化装置(ビルト・イン・スタビライザー)と呼びます。

このしくみを意図的、積極的に行うのが裁量的財政政策(フィスカル・ポリシー)です。好況時には景気が過熱しないよう増税し、公共事業を削減することで民間需要を抑制します。不況時には減税や公共事業を増やすことで民間需要を意図的に高め、景気を刺激します。

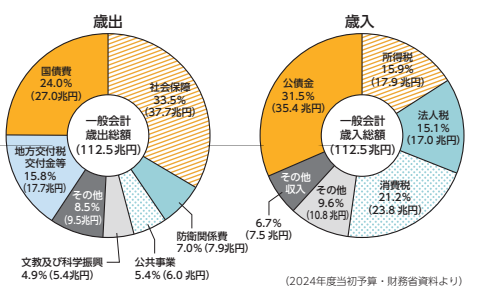
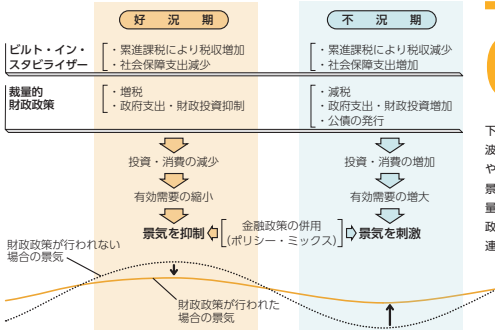
日本の財政

財政には、国が行う国家財政と地方自治体が行う地方財政があります。一般家庭でいうところの収入と支出が、財政では歳入と歳出と呼ばれます。国家財政の場合、政府が予算(歳入・歳出の計画)を立て、国会の承認を経て執行されます。

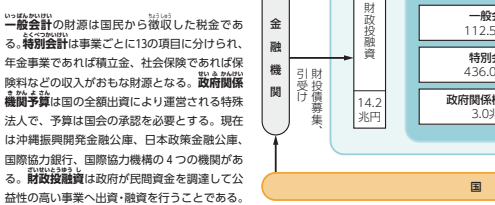
予算のうち所得税、消費税などの歳入と、社会保障、公共事業など一般的な歳出を管理するものを一般会計、年金や健康保険など特定の事業を管理するものを特別会計とします。このように、特別会計が一般会計と区別されているのは、特定の事業や資金の運用状況を明確にするためです。

加えて、特殊法人などへあてられる政府関係機関予算があります。これらの予算とは別に財政投融资があります。かつては郵便貯金や年金積立金などを原資とし、「第二の予算」と呼ばれるほど巨額の予算でしたが、非効率な運用が問題となり、2001年度からは債券などを発行して金融市場から資金を調達しています。集めた資金は独立行政法人などを通して、公共性の高い教育、福祉、社会インフラの整備などに投資されています。

国の予算は一般に政府が1月末までに国会に提出し、3月末までに当初予算として成立します。その成立後に経済状況の悪化や災害対策などで緊急の支出が必要になった場合、補正予算を組むことがあります。



03 財政のしくみ



基礎知識を活用する

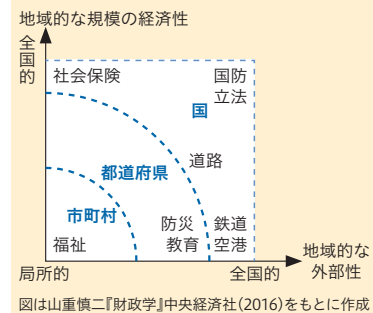
国や地方自治体により供給される財・サービスは、国防など市場の失敗が懸念される公共財に限らない。ここでは財政の資源配分機能に着目し、子育て世帯に対する両立支援の必要性から、保育への財政支出が行われていることを理解させる。一方で、待機児童問題や財政赤字を背景に保育所の民営化（規制緩和）が進められてきた2000年代以降の動向を、地方交付税のしくみと関連させながら理解させる。

発問例 1

Q. 公共サービスのうち、保育所や小中学校は市町村、高校は都道府県、大学は国や都道府県が責任を担う。類似するサービスが、異なるレベルの政府によって供給されているのはなぜか？

解説

保育所や小中学校は地域住民へのサービス提供という性格が強いため、地域の情報を多くもつ市町村に権限が与えられている（学校教育法では各市町村に小中学校の設置が義務付けられている）。一方、高校は通学区域が複数の市町村にまたがるため、広域行政の主体である都道府県が管轄するのが効率的であろう。公共サービスの担い手を考える際には①サービスの外部性（恩恵を受ける地域の広さ）および②規模の経済性（地域単位より広域での一斉供給のほうが平均費用が下がる性質）の程度が重要な観点である（下図を参照）。



参考

高橋正幸・佐藤滋『財政学の扉を開く』有斐閣（2020）、山重慎二『財政学』中央経済社（2016）、江成謙・倉知真太郎・佐藤一光・藤原遥香『Why not?! 財政学 超入門からホット 이슈まで』有斐閣（2025）など。

見方・考え方を身につける

- 1 効率性**…日本の地方財政は「3割自治」と揶揄されるように地方税による歳入が少なく、限られた予算を重要な行政サービスへ無駄なく配分することが求められる。一方で、行政サービスは競争原理の不在によって非効率になりやすく、保育所の量や多様なニーズへの対応という点で課題が残る。民営化をはじめとする公民連携は、政府の失敗を改善し、多様なサービスを提供するための試みといえる。
- 2 公益性**…株式会社やNPOなど民間事業者の参入は、保育所の増加やサービスの多様化をもたらす一方で、事業者の経営状況などにより保育所の継続が困難となるリスクがある。加えて、公立保育所が担ってきた地域の拠点としての役割も、民営化によって損なわれるとの指摘もある。このように、公民連携にあたっては効率性だけでなく、保育事業の安定性や地域住民の利益（公益）などを多面的に検討する必要がある。

テーマ学習

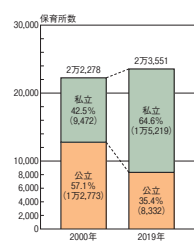
財政と税 保育所は民営化すべきか？

みなさんの街の保育所は、公立と私立のどちらが多いだろうか。2000年代以降、日本では、公立保育所を減らし、民間の事業者が運営する私立保育所を増やす「民営化」が活発になっている。なぜ、保育所の民営化は増加しているのだろうか。民営化によって、保育の「量」と「質」を両立させることはできるだろうか。

① 認可保育所 施設面積や保育士の人数など国の設置基準を満たし、自治体から認可されている保育施設。一方、「認可外保育所」とはベビーシッターや院内保育園などが該当し、国が監督基準を定めている。

② 規制緩和 2000年に「保育所設置に係る主体制限」が撤廃され、株式会社やNPO法人など民間の事業者が保育所を設置できるようになった。

③ 民営化 国や地方公共団体によって運営されていた事業の運営主体が、株式会社やNPO法人など民間の事業者に切り替わること。



④ 公立保育所と私立保育所の割合 ※認可外保育所を含む（厚生労働省資料より）

日本では、両親がフルタイムの共働きなど「保育の必要性」が認められた家庭を対象に、保育所が整備されてきました。しかし近年、専業主婦（夫）家庭などで子育ての負担を原因とする虐待やうつ病が問題となり、**親や子どもの「孤立」**をどう防ぐかが、問われています。

こうした中、神奈川県相模原市にある私立保育所Eでは、市の事業の一環として、市内に在住するすべての子育て世帯を対象に、理由を問わず、日曜・祝日に子どもを預かる「休日一時保育」が2024年度から開始されました。この認可保育所Eは、株式会社などが運営する保育所であり、「子育てに追われ、自分の時間がもてない」という保護者の声をうけて、この事業への参加を決めたといえます。

2000年代以降、**規制緩和**によって株式会社やNPO法人など、民間の事業者が認可保育所を運営できるようになったことで、保育所Eのような私立保育所の新設や、公立保育所の**民営化**が増加しています。保育所の民営化は、だれに、どのような影響をもたらすでしょうか。

**民営化の恩恵は何か** 保育所の民営化が進む背景には、公立保育所の運営が自治体の財政を圧迫しているという課題があります。2004年に実施された「三位一体の改革」は、「民間にできることは民間に」という方針のもと、公立保育所に対する国の財政支援を縮小するものでした。現在、公立保育所の運営費のうち、利用者から徴収する保育料でまかなえない分は、市町村が**地方交付税**などを財源としながら、金額を負担することが定められています。

一方で、私立保育所の場合は、公費負担のうち、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1と、市町村の負担が低く設定されているため、**待機児童問題**など目の前の問題に対処するには、**民営化**という方法

評価規準

ディスカッションによる評価

- 1 待機児童問題や財政赤字など保育所の民営化が進められている背景要因を踏まえて議論が行われている。
- 2 保育所民営化のメリット・デメリットについて、効率性や公益性の観点から考察されている。

レポートによる評価

- 1 2000年代以降、保育所の民営化が進められている原因を説明しなさい。
- 2 保育所民営化のメリット・デメリットについて、効率性や公益性などの観点から説明しなさい。

1 が進んでいたのです。近年では、少子化により定員割れとなる保育所もある中で、民営化の動きは加速しています。

民営化は、保育所の量だけではなく、保育の質も改善する効果があるという意見もあります。たとえば、**社会福祉法人S**が運営する認可保育所「エイビイシイ保育所」は、東京都で唯一の24時間体制の認可保育所です。同園は午前11時から午後10時までを開所時間とし、前後13時間の延長保育を行っているため、夜間に仕事を抱える保護者にとって、安心して子どもを預けられる場所になっています。

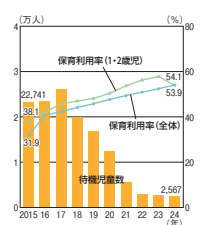
10 **公立に期待される役割** 一方で、公立保育所の民営化に対しては、利用者である保護者や子ども、地域住民の立場から、以下のような懸念も指摘されています。

第一に、保育所を利用する子どもに負担がかかることです。保育所が民営化される場合、現場で働く保育士も入れ替わるため、子どもにさまざまな負担がかかる可能性があります。東京都目黒区で保育所民営化に反対した保護者の一人によれば、子どもが入園した2週間後に民営化の通知があり、区による一方的な決定に疑問を感じたといっています。

第二に、**情報の非対称性**が生じやすいことです。公立では自治体ごとに教育方針が統一されているのに対し、私立は園によって教育方針が異なるため、利用者が各自のニーズに合った保育所を探す必要があります。近年、保育所の中には、保育士による虐待など不適切な保育が報じられたケースもあり、保護者や子どもの不安を解消することが不可欠でしょう。

第三に、公立保育所が地域で果たす多面的な機能が失われることです。東京都世田谷区では、2034年度までに公立保育所を統廃合しつつ、公立保育所の民営化は行わない方針が決定されました。同区によれば、公立保育所は質の高い保育を実践・共有したり、災害時の対応を行ったりするなど、地域の拠点としての役割を担っています。私立保育所が何らかの事情によって閉園となった場合、公立保育所が受け皿となった事例もありました。各自治体で、民営化をどの程度進めるべきかについて、最適解を探る必要があるでしょう。

⑤ 地方交付税 国から自治体に交付される、使途の定めのない補助金。地方交付税法にもとづき、所得税および法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%などが財源となる。独自徴収だけで運営できる自治体には、交付されない場合もある。



⑥ 保育所等待機児童数および保育所等利用率の推移 (こども家庭庁「保育所等開状況取りまとめ」令和6年より) 2024年4月時点の待機児童は2,567人で、直近のピークだった2017年の2万6,081人とくらべると約10分の1に減少した。国や自治体の待機児童対策によって保育施設の数が増加したことなどが原因として考えられるが、定員を超えた児童の受け入れにより保育の質の低下など課題も残る。

⑦ 社会福祉法人 生活を送るうえで支援が必要な人に対して福祉サービスを提供する法人。株式会社との違いは、営利目的で事業を展開することはできない点にある。たとえば、社会福祉法人が事業によって得た利益は、サービスの向上や設備の改善に再投資するよう、社会福祉法で定められている。

発問例 3

Q. 待機児童を抱える自治体が民営化を進めているのはなぜか？

解説

公立保育所の運営には国から地方交付税交付金が支給されるが、地方交付税制度では「基本的な行政サービス」の提供費用に対して地方税による税収が少ない自治体に多くの交付金が配分される。したがって、待機児童を多く抱える都市部の自治体(例:横浜市)に配分される交付金は少なく、各自治体の一般予算で保育サービスを提供せざるを得ない。その結果、待機児童を多く抱える自治体ほど民営化によって財政負担を減らすインセンティブが働いた。民営の保育所は、民間の施設を活用して、民間が雇用した保育士が働く完全民営の保育所と、市町村が建てた建物を活用して、業務委託を受けた民間の事業者が運営する公設民営の保育所に分けられる。

発問例 4

Q. 私立保育所の保育料は公立保育所よりも高い(あるいは安い)のか？

解説

日本では、国や自治体が認可保育所の保育料(公定価格)を決定しているため、認可保育所であれば公立か私立かで保育料が異なるということはない。現在、保育料は実際の運営費用よりも非常に低く設定されており、不足分が財政支出で賄われている。また、どの保育所に誰が入園するかは自治体が世帯の就労状況などを考慮して決定するため、保育料には市場原理が働かず、超過需要の状態でも保育料は上昇しない。保育士の平均賃金が相対的に低い要因や、人手不足の一因であると指摘されている。

Q. 【見方・考え方】公立保育所の民営化をどう考える？

Aの考え方	Bの考え方	Cの考え方
民間の事業者の参入を認めることで、多様なニーズに対応すべきだ	保護者や子どもの負担を軽減するため、早急な民営化は控えるべきだ	公立保育所が地域で果たす機能を維持するため、民営化は避けるべきだ

あなたの考えを書こう

1 時 限 目

過程	学習活動	指導上の留意点
導入 5分	<p><b>発問①</b> 保育所において、子ども1人当たりの保育費用は月額いくらか？</p> <p><b>解説</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>江東区(東京都)では、令和6年現在で0歳児クラスが約42万円/月、1歳児クラスが約22万円/月、2歳児クラスが約21万円/月である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所には国の基準を満たす認可保育所と、それ以外の認可外保育所に分けられることを補足する。</li> </ul>
展開① 20分	<p><b>【財政の観点から保育を考える】</b></p> <p><b>発問②</b> 発問①で示した子どもの保育費用は誰が負担すべきか？ (ア)利用者 (イ)国 (ウ)自治体 (エ)その他</p> <p>※(ア)は市場、(イ)(ウ)は公益、(エ)は両者の両立を重視</p> <p><b>解説</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>令和4年現在、江東区では保育費用の52.8%を区が、21.2%を国が、18.5%を都が負担し、利用者負担は7.5%だったことを解説。</li> </ul> <p><b>発問③</b> なぜ国や地方自治体は保育所の運営に財政支出をするのか？</p> <p><b>解説</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>保育所は市場の失敗が懸念される公共財ではない。しかし、子育て世帯に対する保育サービスの地域間格差などが生じないように、資源配分機能の観点から財政支出が必要なサービスであると位置づけられている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>発問②は5分程度グループで話し合わせる。</li> <li>幼児教育の外部性も財政支出の根拠となり得る。</li> <li>横手市(秋田県)では婚活マッチングアプリへの公費補助を行うなど、各自治体が必要だと判断したサービスに財政支出が行われることを補足する。</li> </ul>
展開② 20分	<p><b>【保育財政の担い手は国か？自治体か？】</b></p> <p><b>発問④</b> 2000年代以降、なぜ保育所の民営化が進んだのか？</p> <p><b>解説</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中曽根内閣および小泉内閣で「小さな政府」が目指され、民営化の動きが活発になった。1980年代に鉄道・通信・たばこ、1990年代に高速道路・地下鉄・郵便、2000年代は図書館の民営化などが進められた。</li> <li>規制緩和(2000年)により民間企業やNPO法人の参入が可能になった。</li> <li>三位一体の改革(2004年)では「地方にできることは地方に」という方針のもと、公立保育所の運営費に対する国庫支出金(使途が定められた補助金)が廃止された。その代わりにされた地方交付税は、都市部ほど交付額が少ないため、待機児童が多い自治体を中心に財政負担を軽減するための民営化が増加した。</li> <li>2016年「保育園落ちた日本死ね」が流行語大賞にノミネートされ、待機児童問題が再注目されたことも、民営化が加速する一因となった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教科書p.156の側注④を参照し、私立保育所の増加をデータで確認する。</li> <li>民営化事例をいくつか示し、具体的なイメージがつかめるよう工夫する(例:武蔵野プレイス)</li> </ul>
まとめ 5分	<ul style="list-style-type: none"> <li>次の授業で保育所の民営化について考えることをアナウンスして終了。</li> </ul>	

2 時 限 目

過程	学習活動	指導上の留意点				
導入 5分	<p><b>発問⑤</b> あなたが通っていた保育所(幼稚園でも可)は公立？私立？</p> <p><b>解説</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>園の保育方針や園庭など、公立・私立の特徴が1つでも抽出できればよい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>わからない・覚えていないという回答も歓迎する。</li> </ul>				
展開① 25分	<p><b>【民営化のメリット・デメリットを整理する】</b></p> <p><b>発問⑥</b> 保育所の民営化によるメリット・デメリットは何か？(10分間でグループ討論を行い、15分で各グループの意見共有)</p> <p><b>【想定される意見】</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>メリット</th> <th>デメリット</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方財政の負担軽減(効率性)</li> <li>保育所の増加(待機児童対策)</li> <li>多様なニーズへの対応</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>保育の質が低下する懸念</li> <li>保育事業の安定性に揺らぎ</li> <li>地域における交流拠点の喪失</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>効率性と公益性の両立に配慮した政治判断が求められる。</li> <li>生徒を指名して教科書p.156「民営化の恩恵は何か」、p.157「公立に期待される役割」を音読させ、グループ討論であがらなかった視点があれば共有する。</li> </ul>	メリット	デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方財政の負担軽減(効率性)</li> <li>保育所の増加(待機児童対策)</li> <li>多様なニーズへの対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育の質が低下する懸念</li> <li>保育事業の安定性に揺らぎ</li> <li>地域における交流拠点の喪失</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>時間に余裕があれば、公設民営など民営化の方法を紹介する。</li> <li>国、自治体、地域住民、子育て世帯、子どもなど異なる立場に立って考えるよう促す。</li> <li>仮に民営化しても、認可保育所であれば公立と私立とで保育料に違いはない点を補足する。</li> </ul>
メリット	デメリット					
<ul style="list-style-type: none"> <li>地方財政の負担軽減(効率性)</li> <li>保育所の増加(待機児童対策)</li> <li>多様なニーズへの対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育の質が低下する懸念</li> <li>保育事業の安定性に揺らぎ</li> <li>地域における交流拠点の喪失</li> </ul>					
展開② 15分	<p><b>【今後の検討課題】</b></p> <p><b>発問⑦</b> 保育・幼児教育の無償化に賛成？反対？</p> <p>※教室で賛否を確認し、それぞれの立場の意見を聞く</p> <p><b>解説</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>無償化は子育て世帯の負担軽減という観点で重要だが、保育料が公定価格で低く設定される限り、保育の質や保育士不足の改善が難しい、という指摘もある。限りある財源をどう配分すべきか(唯一絶対の正解はない)、と問題提起をしまとめに入る。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>過去の世論調査では賛成が比較的多い傾向であることを示す。</li> </ul>				
まとめ 5分	<p><b>発問⑧</b> (改めて) 保育所は民営化すべきか？</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A、B、Cのいずれを選択しても、それぞれの主張への反対意見を想定して自分の意見を組み立てることが必要である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>生徒が居住する自治体の保育政策を調べさせてもよい。</li> </ul>				



【見方・考え方】公立保育所の民営化をどう考える？

Aの考え方は、民間事業者の参入を認めることで政府の失敗を軽減し、希少な財源を効率的に活用すべきである、という立場である。BおよびCの考え方は、公立保育所の民営化が利用者や地域に与える影響(公益性)を重視する立場である。いずれか1つの立場を正解とするのではなく、異なる立場を想定して効率性と公益性をどのように両立するか、という視点で意見を組み立てられることが重要である。①居住する自治体は保育所の民営化にどう対応しているか、②水道事業や図書館などその他の公共サービスの民営化について、どのような効果や課題が指摘されているか、などを調べて論点の補強に用いることで、より具体性のある提言につなげられるだろう。