

社会保障の教育推進に関する検討会報告書 (案)

～生徒たちが社会保障を正しく理解するために～

目次

1. はじめに.....	1
2. 検討事項と検討体制.....	1
(1) 検討事項	1
(2) 検討体制	1
3. 検討結果.....	3
(1) 社会保障に対する一般的な認識.....	3
(2) 社会保障に関する教育の現状.....	4
(3) 社会保障を教える際に重点とすべき項目	6
(4) 教育手法と教材	10
(5) 今後の提言・課題	16

1. はじめに

社会保障・税一体改革は、国民の理解と協力を得ながら社会保障と税制の改革を一体的に進めることとされており、特に、次世代の主役となるべき児童生徒には、社会保障について、給付と負担の構造を含め、その意義を理解してもらうとともに、当事者意識を持って考えてもらうことが重要である。

こうした観点から、「社会保障の教育推進に関する検討会」（以下、「検討会」）では、継続的・全国的に社会保障の教育が推進される環境作りに役立てるため、社会保障教育の在り方について主に以下3点について検討を行った。今般、その検討結果を報告書として取りまとめたところである。

- (1) 社会保障に関して、発達段階に応じて理解してもらうべき内容・知識を整理する。
- (2) 教育現場で役に立つ教材を作成する。
- (3) その他、社会保障教育の推進に資する事項について整理する。

2. 検討事項と検討体制

(1) 検討事項

検討会では、社会保障に関する「正しい事実」や「大切なこと」が見えにくく、正確に伝えられていない現状があるという認識の下、下記について議論した。

- ① 社会保障の何が、どう誤解されているのか（社会保障に対する人々の理解の現状に関する議論）、及び教育の現状の検証
- ② 社会保障の何を学んでもらうべきか（教育内容に関する議論）
- ③ 社会保障をどう学んでもらうべきか（教育手法に関する議論）
- ④ 子どもたちに伝わりやすい、教師に使いやすい教材はどのようなものか（教材の作成）
- ⑤ 作成した教材の活用、今後の展開等

(2) 検討体制

平成23年10月から平成26年6月にかけて、有識者9名からなる検討会にて9回にわたり議論を進めてきた（別添2、別添3）。また、本検討会には関係省庁として文部科学省にもオブザーバー参加を求め、適宜、学習指導要領における「社会保障」の取扱い等についての説明や、作成した教材の配布や周知への協力を得た。

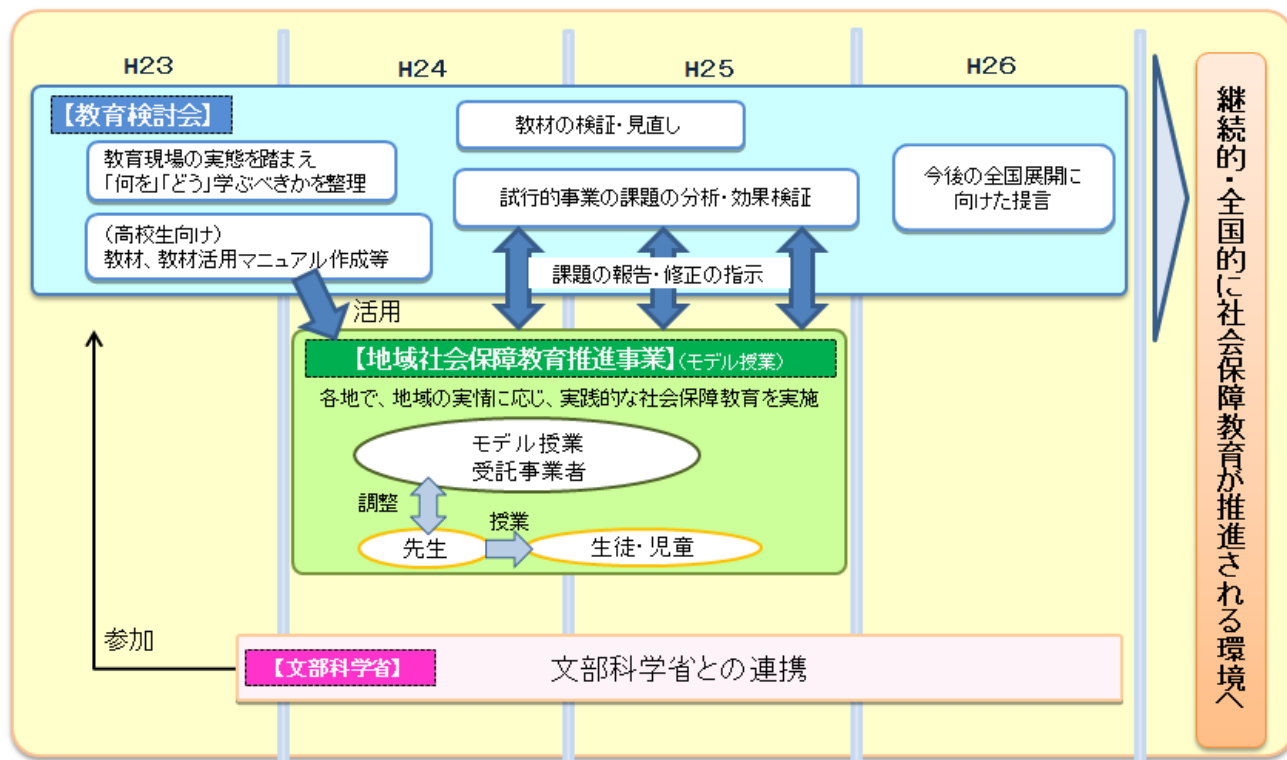
検討会では、社会保障について「何を」「どう」学んでもらうべきかの議論を行うとともに、検討会で作成・検討した教材や教育手法等を、教育現場において試行的に検証する地域社会保障教育推進事業（モデル授業）を実施し、それによって得られた知見を踏まえ、さらに教材や教育手法を議論し見直していくこととした。なお、教材や

教育手法等は、卒業後すぐに社会保障制度に触れることが考えられる高校生を対象として検討を行った。

平成 24 年度は、株式会社東京リーガルマインド、株式会社放送映画製作所、全国社会保険労務士会連合会の 3 事業者に委託して、体験学習と講義を組み合わせた地域社会保障教育推進事業を全国 14 の学校で実施し、平成 25 年度は、株式会社政策研究所、株式会社東京リーガルマインド、株式会社放送映画製作所の 3 事業者に委託し、全国 12 の学校で検証を行った。

また、平成 24 年度の地域社会保障教育推進事業の結果や教育現場の実態を踏まえ、検討会では新たな教材を作成することを決定した。その際、実際に高校の授業を担当している教師を中心とした 5 名からなる教材検討 PT を立ち上げ、教材について集中的に議論した（別添 4、別添 5）。具体的には、社会保障を教える際に重点とすべき学習項目を整理し文書化するとともに、学習のモチベーションを高める映像教材、新たなワークシート等を作成し、平成 25 年度の地域社会保障教育推進事業において検証を行った。

【検討の展開イメージ】



3. 検討結果

(1) 社会保障に対する一般的な認識

① 社会保障に関する国民意識¹

内閣府の調査によると、「社会保障制度に対する満足度」を問う質問に対して「満足している」「まあ満足している」との回答の割合は 20.3%である。

また、厚生労働省が実施したアンケート調査では、年代が下がるにつれて、社会保障制度への信頼感が揺らいでいる傾向がうかがわれる。例えば、老後生活に関する質問では「社会保障にあまり期待しない」の回答が若い世代ほど高くなる傾向がある（20 歳代 21.2%、30 歳代 14.9%、40 歳代 10.5%、50 歳代 8.1%）。加えて、「老後の生計を支える手段として頼りにするもの」を問う質問では、やはり若い世代ほど公的年金を頼りにする割合が低くなる（20 歳代 37.8%、30 歳代 40.4%、40 歳代 50.6%、50 歳代 56.3%）。

近年、国民年金や国民健康保険の保険料の収納率が低下しているが、若い年代ほど収納率が低い傾向があり、国民、特に若い世代ほど社会保障制度への信頼感が低い傾向が認められる。

② 社会保障に関する認識

検討会では、マスコミを含めた社会保障に関する一般的な認識として以下のような問題意識が提起された。

○ 社会保障は、「世の中の常識」と「実際」の間の乖離度合いが大きい。「天動説」と「地動説」くらいのレベルの違いがある

○ 特に年金については、

- ・ 年金は 400 兆円以上の超過債務を抱えている
- ・ 未納が増えると年金が破綻する
- ・ 年金は払っただけもらえないので、若者にとっては払い損である

などの論調で語られることも多く、特に世代間の負担の不均衡については、正確な知識と社会保障の基本的な性格についての理解が必要

○ 例えば、社会保障の在り方などについて、授業の中で討論させたり、児童生徒に考えさせたりすることは必要であるが、社会保障に関しての誤解や勘違いを起こさないよう、最初に「児童生徒に正しく理解してもらうよう社会保障についての仕組みを整理して教えること」を考える必要がある

正しい理解に基づく情報と、そうではない情報が世の中に混在して流れており、ともすれば後者の情報の方が広く常識として信じられているため、社会保障に関する「正しい事実」

¹ 社会保障に関する国民意識等（第 1 回検討会）

配付資料等：<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001r86x.html>

議事録：<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001vlus.html>

や「大切なこと」が見えにくくなっている。このことは現場の教師にも当てはまるため、教育現場においても、「正しい事実」や「大切なこと」を、生徒に自信を持って正確に伝えづらい状況があるのではないかと考える。

本検討会では、一般的に誤解が多い点（公的年金債務超過論、未納の増加による年金破綻論など）についても議論を行うとともに²、教材の作成にあたっては「正しい事実」や「大切なこと」を教師や生徒に確実に伝えることに主眼を置くこととした。

（２）社会保障に関する教育の現状

①教育内容を規定する仕組み

学習指導要領は、学校教育法に基づき、各学校における教育課程の基準として、学校種ごとに定められている。学習指導要領解説は、学習指導要領の記述の意味や解釈等の詳細について説明するため、文部科学省において教科等ごとに作成されている。なお、教科書会社（教科書発行者）においては、学習指導要領等をもとに教科書を作成している。

②「学習指導要領」および「学習指導要領解説」における「社会保障」の取扱い

社会保障関連の内容については、高等学校においては公民科および家庭科で取り扱うこととなっており、「学習指導要領」および「学習指導要領解説」では以下のように位置づけられている³。

「公民科」では「現代社会」や「政治・経済」といった科目の中で、「政府の役割と財政・租税」、「少子高齢社会と社会保障」などについて学習することになっている。

「政府の役割と財政・租税」については、「市場経済の中での政府の役割は、国民生活の向上と福祉の充実のために、…所得再分配や経済の安定化を図る役割があることを、近年の経済の動向を踏まえて考察させる」とともに、「租税を中心とした公的負担の意義と必要性についての理解を深めさせる」ことになっている。

また、「少子高齢社会と社会保障」については、「医療や年金など社会保障費の財政負担の増大も大きな問題となっていることなどを、日本の社会保障制度の歩みや特色などに触れながら理解させる」こととされている。具体的には、「少子高齢社会に伴う問題点を家族、介護、雇用、年金、医療など様々な面から調べさせ、その解決のための方法について探求させること」、および「少子高齢化が進む諸外国の現状と課題などについて調べさせ、日本のこれからの福祉の在り方について探究させること」などが例示されている。

² 例えば、「社会保障の正確な理解についての1つのケーススタディ」（第4回検討会）

配付資料等：<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000026q7i.html>

議事録：<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002bqbq.html>

³ 以下は、『高等学校学習指導要領（平成21年3月）』、およびそれに対応する『学習指導要領解説』を基に記載している。

「家庭科」においては、「家庭基礎」や「家庭総合」、「生活デザイン」といった科目で学習することになっている。例えば「家庭基礎」では、「高齢期の生活」や「共生社会と福祉」といった中で、「高齢者の自立生活を支えるために家族や地域及び社会の果たす役割」や「生涯を通して家族・家庭の生活を支える福祉や社会的支援」などについて学習することになっている。

「高齢期の生活」では、「我が国がかつてない超高齢社会を迎えていることについて、その高齢化の現状と今後の解決すべき課題」について理解させるとともに、「高齢化は社会を構成するどの世代にもかかわる課題であること」を認識させることとなっている。

また、「共生社会と福祉」については、「乳幼児期から青年期、壮年期、高齢期までの生活を外部から支える様々な社会的支援の概要を理解させる」こととされ、子育てについて「社会全体で子どもを育てる環境を整備し、支援していくこと」の必要性を理解させるとともに、高齢期については「個人及びその家族を支える在宅福祉や施設福祉など高齢者福祉の概要」を学習することになっている。

③社会保障教育の現状

各学校においては、②のように、学習指導要領に基づき、社会保障について指導が行われているところである。

他方で、実際の教育現場における現状として、教育現場において試行的に検証を行う平成24年度地域社会保障教育推進事業（以下、「平成24年度モデル授業」とする）および高等学校教師へのヒアリング等から、社会保障に関する指導について以下のような実態もみられることが分かった。

○授業時間

社会保障の授業に充てることができる授業時間数は3年間を通して2コマもしくは3コマ程度。

○教える内容

制度の説明に偏ってしまい、考えさせる授業の展開が難しい。

重点的に教えるべきは「社会保障の理念・内容・課題」と現場の教師は考えているが、これらの項目は教えるのが難しいとも感じている。

○生徒の関心

ほとんどの生徒にとって社会保障は、今の自分にとっては先のこと、遠いことという認識しかなく、無関心あるいは興味がない。

○その他

制度の内容や課題については教師も詳しく知らない場合が多い。

中・高等学校で社会保障について学んだ時間が少なかったという大学生や大人が多い。

以上の実態を踏まえ、以下の3つの観点から検討を行うこととした。

- ・限られた授業時間の中で重点的に教えるべき項目を整理する

- ・生徒の当事者意識を引き出し、学習のモチベーションを高める工夫をする
- ・教員の指導のしやすさ等に配慮した工夫をする

(3) 社会保障を教える際に重点とすべき項目

社会保障を学習する際には、以下のような様々な観点がある。

- ・社会保障の歴史
- ・社会保障の理念
- ・社会保障の分類
- ・社会保障の機能
- ・社会保障の役割
- ・海外の社会保障制度
- ・年金や医療などの社会保険制度のしくみ・内容
- ・公的扶助、社会福祉、公衆衛生などのしくみ・内容
- ・社会保障の課題

こういった様々な観点がある中で、社会保障を教えようとしても「何を」「どう」教えていか悩んでいる教師は多い。検討会では、限られた時間の中で生徒に効率的に社会保障を理解してもらうために、社会保障を教える際に重点とすべき学習項目を整理することとした。重点とすべき学習項目を絞り込むことによって、生徒に教えるべき項目を整理しやすくなり、結果的に、授業を組み立てやすくなる。実態として、社会保障に詳しい先生ばかりではないため、そういった先生でも、より効果的・効率的な授業構成を検討することができるようになることが期待できる。

では、「重点とすべき学習項目」とは何か。

検討会では、何を生徒たちに学習させるべきか、こういった観点から学習させることが社会保障の理解に資するかについて、主に以下のような意見が出された。

- 制度の哲学とか社会のあり方の基礎というのを子どもたちが学んで、新聞やテレビで見る出来事を自分で解釈して、ちゃんと相手に説明して、だから私はこれがいいんだということを言える子どもたちを育てるべき
- 行政や国の役割・機能といったことから、身近な地域社会の中での一人ひとりの役割、助け合い、連帯というものを日常的にどのように子どもたちに考えてもらうか
- 制度の根底にある思想、哲学、原理が重要であり、その方が子どもたちの関心も高い
- これまで経済成長ということで、ずっとパイの拡大でやってこられた社会が、今、分配の問題とか社会の目標を何にするのかという非常に根底的なことが問われており、まさにそういったことと結びつけて教えるべき
- 社会保障以前に社会についてのイメージが貧しすぎる。自治の概念が知識的・実践的にも全く教えられておらず、学ばれてもいない

- 自分たちの社会の望ましいあり方は何なのかを議論する、言い換えれば価値を考えるようなコミュニケーションが必要
- 事務的・制度的な内容にあまり深入りしないようなものでいい

つまり、制度的な点よりも、社会保障制度が誕生してきた歴史的経緯、その制度が基礎に置いている「助け合い」「連帯」の精神や、制度の背景となる「思想」「哲学」「原理」「自治の概念」など、社会保障制度を支える考え方を生徒に学んでもらうことが、社会保障制度を、ひいては社会を正しく理解できる大人になることに資するという意見が大勢であった。

具体的には、かつて人々は家族・親族などの血縁や、近隣の人々との地縁をベースに支え合いながら生きてきたが、それらの機能が時代とともに限定的になる中で、社会的に対応する必要が生じ社会保障制度の整備が進んだ。すなわち、社会保障制度は血縁や地縁をベースにした支え合い機能を社会化したものであり、社会保障の給付を受けている人だけでなく、すべての人々にとって意義のある制度である。

また、社会保障制度は、個人にとっては、個人の力だけでは備えることに限界がある生活上のリスクに対する備えとして生活の安定を図るものであり（生活安定・向上機能）、社会全体で見れば、所得を個人や世帯の間で移転させることにより貧富の格差を縮小したり、低所得者の生活の安定を図る機能を果たしたりしている（所得再分配機能）。さらに、公的年金制度のように景気変動に関わりなく継続的に現金を支給することにより、個人消費を促進し、景気変動を緩和するとともに経済成長を支える機能（経済安定化機能）も果たしている。

何より、社会保障制度は、予測できない事態に備えて「安心」を得られることに価値があるとも言える。

このような社会保障制度を支える考え方、すなわち「理念」を教えることが社会保障制度を学ぶ際の「大切なこと」であると考えられる。「理念」を教えることによって、「なぜ社会保障制度が誕生し現在存在するのか」を理解することができる。また、社会保障制度の「内容」を学び「正しい事実」を身につけることで、「社会保障制度がどのような役割を果たしているのか」を理解することができる。将来に向けた「課題」を考察することは多面的・多角的に社会を理解する上で重要なプロセスであるが、社会保障の場合にはそもそも社会保障についての関心・知識が乏しいか、誤解している場合も多い。そのため、「大切なこと（理念）」や「正しい事実（内容）」を理解した上で「課題」にチャレンジすることがより重要であると考えられる。そうすることで、生徒自身の将来に深く関与することになる社会保障制度について、より深い洞察を得られるものと思われる。

このようなことから、社会保障を教える際の「重点とすべき学習項目」は、「理念・内容・課題」に絞り込むこととした。現場の高等学校教師からのヒアリングでも、生徒に重点的に教えるべきは「社会保障の理念・内容・課題」との声が多数派であった。

他方で、現場の教師はこれらの項目（理念・内容・課題）を重点的に教えるべき項目と考えている一方で、教えるのが難しいと感じている項目でもあることが分かった。そのため、「理念・内容・課題」を生徒に理解させるためにおさえておくべき項目についても整理することとし、「社会保障を教える際に重点とすべき学習項目」を作成した。

具体的には、「社会保障の理念」については、「日本の社会保障の考え方を理解する」「社会がどう成り立ち、社会保障がどう関わっているかの理解する」ことを学習の目的とし、これらの目的を踏まえながら、「社会保障の理念」を正しく理解するための項目として、以下のとおり整理した。

- ・人生を生きていく上では様々なリスクがあること
- ・やむを得ない理由で様々な助けを必要としている人々がいること
- ・誰もが助けを必要とする状態になる可能性があること
- ・自立した生活を支援するために、社会保障制度があること
- ・日本では全ての国民に人間として最低限度の生活が保障されていること
- ・そのための制度が社会保障であること
- ・日本の社会保障は「社会保険」が中心で、他に社会福祉、公的扶助、公衆衛生があること
- ・それぞれの財源は、社会保険料や税（と自己負担）で賄われていること
- ・社会保険の受給は社会保険料の納付が原則であること
- ・社会保障制度は一人ひとりが支えていかなければならないものであること
- ・社会保障制度は所得再分配機能等を通じて対象者個人の生活を守っているだけでなく、経済・社会の安定・活性化にも役立っているということ
- ・社会保障制度は国ごとに大きく異なり、その国の社会のあり方を映し出していること

「社会保障の内容」では、「社会保険を中心に、それぞれの制度の概要と意義・必要性とをセットで理解する」ことを学習の目的とし、少なくとも1つの社会保険制度を題材として、公的な保険制度の意義や役割および制度の概要について学習してもらうこととした。その際、強制加入によってすべての人が保障の対象となり、そのことで社会全体の安定に繋がっていること、各制度とも様々な支え合い（現役世代から高齢世代へ、健康な人からそうでない人へ、所得の高い人から低い人へ）によって成り立っていること、を学習することとした。

「社会保障の課題」については、「社会保障制度に影響を及ぼす社会の現状と課題、それに対応するため進められている施策の方向性など大きな枠組みを理解する」ことを目的として、

- ・少子高齢化や非正規雇用の増加をはじめとする社会経済情勢の変化に伴い、社会保障制度にも様々な課題が生じていること
- ・「社会保障制度の中身」と「負担と給付」について、見直しが必要となっていること
- ・誰もが参加できる活力のある社会、子どもを生き育てやすい社会を作っていくことが重要であること

を学習することで、「社会保障の課題」を理解することができる考えた。

以上を、社会保障の「理念・内容・課題」を生徒に理解させるためにおさえておくべき項目とし、具体的な教材づくりに反映することとした（具体的な教材については次項参照）。

平成 25 年度地域社会保障教育推進事業（以下、「平成 25 年度モデル授業」とする）において、「理念・内容・課題」に重点をおいた授業を作成した映像教材とワークシート等を活用しながら行ったところ、教師と生徒からそれぞれ以下のような感想があった。

【教師】

- ・これまでの授業の中では大学入試試験への出題を想定して社会保障制度の時代背景（歴史）や制度の名称・内容等について説明することにとどまっており、年金や医療保険等の意義や必要性を、具体的な例を挙げて説明することはあまりなかった。今回の授業を通して社会保障問題の重要性を理解できた。
- ・授業でなかなか時間を割いて教えられない内容だったので助かった。
- ・制度の存在さえも記憶に残っていない生徒も、この授業で『そういうものがあるのか』と知ってくれたと思う。
- ・社会に出てから必要であるにもかかわらず、これまで十分に教えられなかった社会保障を教えることができた。

【生徒】

- ・今まで受けたことがないような授業で、それでいて将来大切なことなので良かったと思う。
- ・自分のためにもなる、周りを助けることにもなる。絶対必要な保障だと思う。
- ・年金って、国に取られるイメージがあったけど、実はそうじゃなくて私たちが急な病気や怪我、収入がなくなった老後も安心して暮らせるように、今働けるうちに保険料を払うという、すごく素敵な制度だと思う。
- ・現在も未来も自分に大きく関わっている社会保障の重要性を知ること、今の日本がなぜこうなっているのかを知ることができた。
- ・日本のこれからの問題を知ることができる良い機会になった。今まで税金が上がるニュース等があったが、この授業を受けて、その税金が社会保障や福祉に使われるなら良いことかもしれないと思った。
- ・もっと詳しく知りたいと思った。
- ・これからも続けてもらいたい。
- ・知らなかったこともあったので、日本で生きていく中でこういう授業を受けられてとても良かった。
- ・すごくためになる話で勉強になった。
- ・あまり遠い先のことではないから、今日の授業を忘れないようにしようと思った。
- ・こんなに社会が保障してくれていてありがたいと思った。

「これまでの授業の中では、大学入試試験への出題を想定して社会保障制度の時代背景（歴史）や制度の名称・内容等について説明することにとどまっており、」とあるとおり、これまでの授業はともすれば試験対策も踏まえて歴史や制度の勉強に偏ってしまいがちな面もあったものと思われる。そのような中、「理念・内容・課題」を学習項目の柱に置くことの意義は大きい。教師からも「年金や医療保険等の意義や必要性を、具体的な例を挙げて

説明することはあまりなかった。今回の授業を通して社会保障問題の重要性を理解できた」といった意見をはじめ、生徒からも「今まで受けたことがないような授業で、それでいて将来大切なことなので良かったと思う」や「自分のためにもなる、周りを助けることにもなる。絶対必要な保障だと思う」、「現在も未来も自分に大きく関わっている社会保障の重要性を知ること、今の日本がなぜこうなっているのかを知ることができた」といった、「理念・内容・課題」に対する理解が進んでいることがうかがわれる意見をいただいた。また、「きちんと払わないと自分が大変なことになってしまう」、「社会保障は生きるために必要不可欠だと思った」といった意見もあり、生徒が自身の生活に結びつけて理解しようとしていることがうかがわれた。

このような結果、生徒アンケートにおいても、「今後も社会保障に関する学習に取り組みたいと思うか」との質問に対して72%もの生徒が「そう思う」もしくは「ややそう思う」と回答しており、授業を通じて生徒に高い学習意欲を与えられたものと考えられる。

(4) 教育手法と教材

検討会では、社会保障について「何を」「どう」学んでもらうべきかを議論する中で、教育現場で活用できる教材や教育手法等について検討を行ってきた。検討会で作成・検討した教材や教育手法等を、教育現場等で試行的に検証する地域社会保障教育推進事業（モデル授業）を実施し、それによって得られた知見を踏まえ、教材や教育手法等をさらに見直していくというサイクルで検討を重ねた。

検討会では、教育現場での実態を踏まえ、以下の観点から教材や教育手法等を検討した。

- ・限られた授業時間の中で重点的に教えるべき項目を整理する
- ・生徒の当事者意識を引き出し、学習のモチベーションを高める工夫をする
- ・教員の指導のしやすさ等に配慮した工夫をする

① 生徒が学習すべき項目とその内容の教材として

前項の通り、社会保障を効果的・効率的に学習するために、学習項目を「理念・内容・課題」に絞り込み、これらを理解するためにおさえておくべき項目についても整理した。

前項において取り上げた項目を、授業において生徒に理解してもらうためのツールとして文章化したものが、「社会保障を教える際に重点とすべき学習項目の具体的内容」である。

「社会保障を教える際に重点とすべき学習項目の具体的内容」は、大きく分けて、「社会保障の考え方」「日本の社会保障制度」「公的年金の意義」「公的年金のしくみ」「医療保険の意義・しくみ」「介護保険の意義・しくみ」「社会福祉・公的扶助・公衆衛生の意義・しくみ」「あるべき社会と今後の社会保障」という章立てにしている。

最初の「社会保障の考え方」「日本の社会保障制度」という項目が「社会保障の理念」に対応しており、それぞれの制度の「意義・しくみ」が「社会保障の内容」に当たる。最後の「あるべき社会と今後の社会保障」の部分が「社会保障の課題」に対応している。

「社会保障の理念」に当たる「社会保障の考え方」「日本の社会保障制度」においては、社会保障制度が、生活上のリスクに対して社会全体で支えようとする仕組みである、ということを明確に記述している。とりわけ社会保障制度の役割として、全ての人々の生活のリスクを分け合うこと、それによってもたらされる安心感が制度の基本的な考え方である点を強調している。さらに、社会保障の機能・役割として、「生活安定・向上機能」「所得再分配機能」「経済安定化機能」にも触れている。

次に、「公的年金の意義」では、自分や自分の家族の身に何が起きるか予測することができない中で、長生きをした場合のリスクや、重度の障害を負うかもしれないといったリスク、また、一家の大黒柱の方が亡くなるかもしれないといったリスク、そういった予測できないリスクに対応しているものであることを明記するとともに、年金の財政方式（「賦課方式」、「積立方式」）について言及している。

「公的年金のしくみ」の章では、日本の公的年金制度が国民年金（基礎年金）と厚生年金等の2階建てであり、職業により加入する制度が異なることや、現在の制度が少子高齢化を見据えた仕組みになっており、5年ごとの財政検証とあわせて適切な見直しを行っていくことで、年金財政の持続可能性が確保されていくものであることが説明されている。

「医療保険の意義・しくみ」では、国民が誰でも保険を使って必要な医療を受けることができるという国民皆保険の意義などを説明している。

また、最も新しい社会保険制度である「介護保険」や、租税を財源とする制度である「社会福祉・公的扶助・公衆衛生」についても説明を加え、社会保障制度を一通り概観できるようになっている。

その上で、最後の「あるべき社会と今後の社会保障」において、高齢化による今後の社会保障給付費の増加といった問題や、非正規雇用の労働者の増加、ひとり暮らし、共働き世帯の増加といった社会構造の変化に伴う課題について記述しており、生徒が社会保障制度の理念や内容を学習し基礎的な力をつけた上で、現下の課題について考察できるような構成となっている⁴。

② 生徒の当事者意識を引き出し、学習のモチベーションを高める工夫として

ア) 体験学習、外部講師の活用

平成24年度モデル授業においては、講義形式による授業のみではなく、社会保障を身近なものとして感じさせ、当事者意識を持って学んでもらうため、年金事務所や介護福祉施設への訪問など、体験学習形式による授業も併せて実施することと

⁴ こうして整理した内容は、教科書の編集に当たって非常に役立つものと思われる。

した。また、講義形式の授業についても、必要に応じ外部からの講師（社会保険労務士など）を招くなどの工夫を講じた。

結果としては、教師や生徒から学習効果について高い評価が得られた。このように、教科書を中心とした講義形式による授業に加え、体験学習や専門性をもった外部の人材を活用した講義をうまく取り入れることで、実社会での社会保障の具体的な役割への認識を高めたり、事務手続きの実際に触れることができるなど、より主体的に学習に取り組めるようになるという大きな学習効果が期待できる。

他方で、体験学習や外部講師の活用を行うにあたり、以下のような課題があることが分かった。

【体験学習】

○体験学習の受入先確保が困難

- ・入所者のプライバシーの観点等から受け入れ自体に難色を示されるケースがある。
- ・受け入れ可能な施設でも、多くの生徒の来訪に対応できないケースがある。

○体験学習の時間確保が困難

- ・移動時間を考慮すると、施設で体験できる時間がほとんど残らない。

○施設担当者と密に連携を取ることが必要

- ・体験学習の内容と講義の内容が断絶してしまった。
- ・単なる施設見学ではなく、「体験」を実感させる工夫が必要。

○他の教員と連携を取ることが必要

- ・同じ教科を複数の教員で担当している場合、他の教員の賛同を得る必要がある。
- ・引率等の人員を確保する必要。

【外部講師】

○外部講師選定に手間がかかる

○外部講師と授業内容の調整が必要

○生徒との日頃のコミュニケーションを踏まえた講義ができない

体験学習や外部講師の活用にあたっては、上記の課題を踏まえながら授業に取り入れていくことが考えられる。

なお、上記のような課題に関して、施設担当者に学校に出向いていただく（出前授業）、教室内で身近な資源を活用して擬似的な体験を行う（体に重りをつけて歩き高齢者の様子を体感する、車椅子や目隠しで校内を移動する等）、といった提案があった。また、文部科学省が設置している、学校と地域・社会や産業界等との連携を推進するポータルサイト⁵を活用するといったことも考えられる。

⁵ 文部科学省HP「子どもと社会の架け橋となるポータルサイト」<http://kakehashi.mext.go.jp/>

イ) 映像教材の作成

映像教材は、当事者意識を引き出し、学習のモチベーションを高めることのほか、教師の授業展開の充実に寄与すること、映像の活用により、一定の均質性を備えた授業を展開することを目的として、作成することとした。

作成にあたっては、映像教材の視聴後に当事者意識をもって考える学習に臨む状態を作るため、伝えたいメッセージを「社会保障はどんな人にも身近なもの、そして、みんなで支えると同時に1人にとっては、ある時は支えられ、そしてある時は支えるもの」に絞り込み、「つかみ」を最優先とした作りをするを基本的な考え方とした。このため、①高校生の視点から描く（基本的に実写）、②病気、障害、年金、介護、死亡等、身近な人に発生する社会保障関連の「事件」を描く、というアプローチを採用することとした。

なお、映像教材に入れ込むべき内容については、「社会保障を教える際に重点とすべき学習項目」(資料1)を基本としながら、上記の考え方を盛り込むこととし、教材検討PT⁶においてシナリオの詳細を検討することとした。

映像教材のタイトルおよび章立ては以下の通りである。

【タイトル】

「社会保障って、なに？」

～身近な人から学ぶ健康保険や公的年金の話～

【章立て】

- ①プロローグ ～社会保障制度とは
- ②健康保険の事例（ドラマ）
- ③健康保険の概要（解説）
- ④公的年金の事例（ドラマ）
- ⑤公的年金の概要（解説）
- ⑥健康保険・公的年金のまとめ
- ⑦学習のポイント

(約 26 分)

本映像教材は、平成 25 年度モデル授業において試行したが、「聴覚・視覚的にも生徒にインパクトが残り、2 限目、3 限目以降の学習への意欲が高まった」、「生徒にとって教科書やプリントよりもインパクトがあり、しっかり見ていた。集中力と理解力の向上につながった」、「生徒の身近なところでの理解につながり、具体的な質問も多く出て、自分から知ろうという姿勢が見られた」など、肯定的な意見が寄せられた。また、検討会および教材検討PTとしては、「つかみ」として授業の冒頭で使用することを想定していたが、ひととおりの学習の最後に視聴することで「おさらいとして活用することで、学習してきたことを考えながら視聴

⁶ 「2. (2) 検討体制」を参照。

することができた」といった意見もあり、幅広い用途に活用しうることが認められた。

なお、本映像教材は、文部科学省の「教育映像等審査制度」において、中学校生徒向き・高等学校生徒向きの「文部科学省特別選定」に評価された⁷。

③ 生徒と教師が理解を深める副教材として（ワークシートの作成）

検討会での議論および有識者からのヒアリングより、自ら主体的に考え、自分の考えをまとめ、ディベート等を含む意見交換を通じて理解が深まる「ワークシート形式」の活用に賛同する声が多かった。また、年金を中心とした社会保障制度の仕組みなどについて、正確な理解が若干難しい面があり、それらについては、ディベートの前に、基本的な仕組みを整理して教えることが必要という意見があったことから、「ワークシート」に加えて、社会保障制度の基本的な仕組みなどを整理した「ファクトシート」を作成することとした。

【作成したワークシート・ファクトシート・活用マニュアル】

- 「社会保障って何？」ワークシート・ファクトシート・活用マニュアル
 - ・ 日本の社会保障制度を理解するための見方や考え方について学習させるもの
- 「政府の役割と社会保障」ワークシート・ファクトシート・活用マニュアル
 - ・ 政府や社会保障の役割、税と保険料の違いなど、社会保障制度の基本的な内容について考えさせるもの
- 「公的医療保険って何だろう？」ワークシート・ファクトシート・活用マニュアル
 - ・ 身近な公的医療保険を切り口にして、社会保障の意義などについて学習させるもの
- 「年金」ワークシート・ファクトシート・活用マニュアル
 - ・ 公的年金の特徴、保険料を払う意味、少子高齢化への対応などについて学習させるもの

ワークシート・ファクトシートの効果検証として、平成24年度モデル授業において使用した結果、社会保障について一定程度理解がある生徒にとっては「非常に有効」といった評価が得られた一方で、「分量が多くレベルが高い」、「生徒の発達段階・レベルによっては消化困難ではないか」といった意見が寄せられた。

これを踏まえ、教員の指導のしやすさ等に配慮し比較的短い時間でも使用でき、スムーズな授業展開及び各学習項目の理解向上に資するワークシートを、教材検

⁷ その他、青年向き・成人向きの「文部科学省選定」にも評価された。
文部科学省HP (http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/movie/020301/1342068.htm)

討P Tにおいて現場の高校教師が主導して複数作成し、教師の判断により選択的に活用できるようにした。

【新たに作成したワークシート・活用マニュアル】

- 「社会保障の理念やあり方を考える」ワークシート・活用マニュアル
 - ・ 社会保障制度が果たす役割や各国間の社会保障制度の比較を踏まえ、望ましい社会保障制度とは何かを学習させるもの
- 「身近な社会保障を学んでいく」ワークシート・活用マニュアル
 - ・ 家計と社会保障制度との関係などを通して、社会保障制度と私たちの生活がいかに密接に関連しているかを学習させるもの
- 年金教材『10 個の「10 分間講座」』
 - ・ 公的年金について高校生が最低限知っておくべき 10 個の事項を、生徒にとって分かりやすく、先生にとって使いやすいようにクイズ形式でまとめたもの
 - ・ 高校で社会保障に使える時間を 2 コマ (50 分×2 コマ) と想定し、合計 100 分間で完結できる教材。また、2 コマを確保できない場合でも、例えば、「朝の会」や「帰りの会」あるいは「ショートホームルーム」等の名称で毎日の授業の前後に設定される時間を使いながら 1 日 10 分間を 10 日間行うことで完結することもできる。

上記のワークシートについては、平成 25 年度モデル授業において効果検証を行った。その結果、いずれも以下のように概ね高い評価が得られた。

- 「社会保障の理念やあり方を考える」ワークシート
(評価)
 - ・ 自由に答えられる設問が幾つか用意してあったので、知識の詰め込みだけで終わらずに、考えをまとめながら学習できたのが効果的。
 - ・ 他の国との比較や、社会保障制度でも政府・国民・市場のどこに負担があるのかを考察することができた。
- 「身近な社会保障を学んでいく」ワークシート
(評価)
 - ・ 家計簿に記入させる等、具体的に学習させることが出来た点が有効。
 - ・ 給付と負担の両面から学習できるので、なぜ保険料を納めるのか理解できた生徒が多かった。
- 年金教材『10 個の「10 分間講座」』

(評価)

- ・ 授業の冒頭で使用するにより、生徒が持っているイメージとのギャップに気づかせることができ、授業で学習する内容に興味を持たせることができた点が効果的。
- ・ ゲーム感覚で取り組むことが可能であり、長時間集中することが難しい生徒に対して授業を行う上で効果的。

ただし、ワークシートのような副教材は、教師の考え方やその授業のねらい、組み立て、生徒の理解度や学習段階、およびクラスの人数等によっても変わり得る。したがって、検討会で作成したワークシートはサンプルとして示すこととし、現場の教師が適宜加工したり、これを参考として自ら作成したりしながら授業で活用することが適当と思われる⁸。

実際、モデル授業では、検討会で作成した教材を加工したオリジナル版教材で授業を行うケースもあった。

(5) 今後の課題・提言

以上の通り、検討会では社会保障教育のあり方について総合的な検討を行うとともに、検討した教育手法や教材について教育現場で試行し、その効果検証を行った。これらの結果を踏まえ、今後の社会保障教育の継続的・全国的な推進に向け、本検討会では以下の点について提言する。

① 学習指導要領改訂に向けての提言

現在でも学習指導要領や学習指導要領解説に社会保障教育に関する記述はあるものの、学習の仕方としては、制度的な点が中心となってしまっているようである。公民科の教科書でも、「歴史－制度の分類－課題」といった構成になっているものも多く見受けられる。検討会では、「なぜ社会保障が誕生し現在存在するのか」、「社会保障がどのような役割を果たしているのか」をまず学ぶことが必要と考え、社会保障の「理念・内容・課題」を整理した⁹。上述の通り、「理念」を教えることによって、「なぜ社会保障制度が誕生し現在存在するのか」を、また、社会保障制度の「内容」を学ぶことで、「社会保障制度がどのような役割を果たしているのか」を理解することができる。こうした「社会保障が誕生してきた歴史的背景」や「社会保障が果たしている役割」を理解する

⁸ 「社会保障の理念やあり方を考える」ワークシートおよび「身近な社会保障を学んでいく」ワークシートを加工可能なファイル形式で厚生労働省HP「社会保障教育」ページに掲載する。また、検討会で作成した教材を活用した授業展開例として、平成25年度モデル授業において各校で実際に行われた実践例も同ページに掲載する。

厚生労働省HP「社会保障教育」ページURL

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunva/shakaihoshou/kyouiku/index.html>

⁹ 詳細は「3. (3) 社会保障を教える際に重点とすべき学習項目」(P6)を参照

ことで、社会保障が社会にとって欠かせない重要な仕組みであることを理解できると思われる。具体的には、「社会保障の理念」については、「日本の社会保障の考え方を理解する」「社会がどう成り立ち、社会保障がどう関わっているかを理解する」ことを学習の目的として重点とすべき学習項目を整理した。「社会保障の内容」では、「社会保険を中心に、それぞれの制度の概要と意義・必要性とをセットで理解する」ことを目的とし、公的な保険制度の意義や役割および制度の概要について学習することとし、その際、強制加入によってすべての人が保障の対象となり、そのことで社会全体の安定に繋がっていること、各制度とも様々な支え合い（現役世代から高齢世代へ、健康な人からそうでない人へ、所得の高い人から低い人へ）によって成り立っていること、を学習することとした。「社会保障の課題」については、「社会保障制度に影響を及ぼす社会の現状と課題、それに対応するため進められている施策の方向性など大きな枠組みを理解する」ことを目的として重点とすべき学習項目を整理した。

現場の高等学校教師からのヒアリングでも、生徒に重点的に教えるべきは「理念・内容・課題」との声もあり、モデル授業においても「理念・内容・課題」に重点を置いた授業に対して肯定的な意見が多数であった。また、生徒においても社会保障に対する理解が深まった生徒が多数を占め、授業後にさらに学習を深めたいとの意欲の高まりが多くの子に見られた。

こうした成果を踏まえ、今後の学習指導要領の改訂を中央教育審議会（以下、「中教審」とする）において検討する際には、社会保障の「理念・内容・課題」を重点的に教えるべきという本検討会の方向性を参考として議論されるよう提言したい。

② 教科書会社への情報提供

教科書会社は学習指導要領等を基に教科書を作成することとなるため、中教審へ情報提供を行うとともに、教科書会社に対しても作成した教材や本報告書の内容を伝えていく必要がある。特に、検討会にてまとめた「社会保障を教える際に重点とすべき学習項目の具体的内容」が参考になると思われる。「社会保障を教える際に重点とすべき学習項目の具体的内容」を作成するにあたっては、以下の点が盛り込まれるように留意した（括弧内は「社会保障を教える際に重点とすべき学習項目の具体的内容」での該当ページ）。

- ・かつては家族の中で、働く世代の人たちは子どもを扶養し、そして年老いた親を扶養していたが、そうした家族の中での扶養を社会全体での支え合いに広げたものが社会保障であること（社会保障が誕生した背景：P 6）
- ・核家族化が進み、老親と離れて暮らす人が増えている現代、社会保障制度があることによって、かつては、家族で直接支援してきた私的な支出は軽減されており、主に給付を受けている高齢世代のみならず、現役世代にとっても大きな意義があること（社会保障の意義：P 6）

- ・社会保障制度があることによって、人々はリスクを恐れず経済活動に専念することができるようになっており、経済社会を下支えするとともに社会に活力を与えていること（社会保障が果たしている役割：P 2）
- ・所得の高い人がより多くの税や社会保険料を負担する仕組みになっており、所得の格差を緩和する効果があること（社会保障が果たしている役割：P 2）
- ・社会保険、社会福祉、公的扶助、公衆衛生の各制度について紹介し、社会保障制度の全体を俯瞰できるようにするとともに、社会保障制度の大半を占める社会保険¹⁰を中心としてその仕組みや意義・必要性を学習できるようにすること（社会保障制度の区分：P 1～2， 5～6。社会保険の仕組み・意義：P 3～5）
- ・社会保険が「防貧」機能を有しているのに対して、公的扶助が「救貧」機能を有していること（社会保険と公的扶助の機能の違い：P 1， 6）
- ・社会保険が「法律により加入が義務づけられている」ことの意義として、例えば医療保険では年齢や病歴などにかかわらず（保険料がきわめて高額になったり、実質的に加入が困難になったりすることなく）すべての人が加入できるため、経済的な理由で必要な医療が受けられないといったことがないこと（加入義務の意義・効果：P 1， 5）
- ・社会保険では、給付を受けるためには事前に保険料を拠出する義務があること（保険料の拠出義務：P 1）
- ・年金では、賦課方式が採用されていることにより、貯蓄では対応できない「終身にわたる給付」や「物価変動」に対応できていること（賦課方式の意義・効果：P 3）
- ・現在の年金制度が少子高齢化を見据えた設計となっており、5年ごとの財政検証により財政状況をチェックし、適切な見直しを行うことで持続可能性を確保していること（年金財政の持続可能性：P 5）
- ・介護保険が、従来家族が行ってきた介護を社会化したものであること（介護保険の意義：P 5）
- ・近年、少子高齢化が進展しているほか、非正規労働者や独居老人、共働き世帯が増加するなど、社会保障制度を取り巻く経済社会状況が変化していること（社会保障制度の課題：P 6）
- ・社会保障制度の改革も進められているが、将来の「社会のあり方」や「社会保障の役割」について一人ひとりが考えていく必要があること（将来の社会保障制度：P 6）

上記に挙げたような点が教科書に盛り込まれることで、「なぜ社会保障が誕生し現在存在するのか」、「社会保障がどのような役割を果たしているのか」といった点をおさえながら、「理念・内容・課題」についての理解を深められるものとする。

その他、学習に役立つ教材として、映像教材をはじめワークシートなどの副教材を作成しており、それらを組み合わせて授業を行っていただくことにより効果的な授業が展開できると考える。

¹⁰ 社会保険は社会保障給付費の内、約 82%を占めている。

教科書会社に適切に情報提供が行われ、教育現場に提供される教材づくりに盛り込まれていくことを期待している。

③ 教師向けの講習等の実施

社会保障教育の推進のためには、教材を作成するだけでなく、教師が授業で活用しやすくなるような工夫も必要である。平成 25 年度モデル授業でも、現場でいかに活用する方法を見いだせるかが今後の課題であり、様々な実践例を作り上げていく作業が必要ではないかとの意見があった。まずは、教員向けに講習等を行い、作成した教材を認知していただくとともに、教材の作成意図を正しく理解していただく。その上で、教材の活用の仕方や授業の展開例を紹介するなどの周知活動を行い、現場の教師が参考にできる実践例を提示していくことも有効な手段ではないか。

④ 学習時間の確保

教育現場では社会保障のための授業時間がなかなか十分に確保できない実態がある。平成 25 年度モデル授業においても、授業時間が足りなかった旨の意見が複数あった。生徒からも、「もっと長時間できたら色々なことを知ることができたと思う」「もう少し時間をかけて詳しく教えて欲しかった」等といった意見が寄せられた。

このため、公民科と家庭科の相互の関連を図ったり、各学校において目標及び内容を定めることのできる総合的な学習の時間を活用したりすることも考えられる。その際、教科間で指導計画を工夫するなどして、不要な重複を避け、指導の要点を明確にしたり、教科と総合的な学習の時間とでそれぞれの指導内容を関連付けるなど、指導の効果を高めたりすることが重要である。

また、例えば、ショートホームルーム等を活用して、1日10分を10日間行うといった使用方法も想定している年金教材『10個の「10分間講座」』を使って指導することも考えられる。

これらの学習全体を通じて、生徒がどの程度理解したかについて評価を行いながら、社会保障制度の理解が生徒にとって重要であることを教員同士で理解しあう教育環境作りを行うことが効果的と思われる。

社会保障の教育推進に関する検討会開催要綱

1. 目的

現在進められている社会保障・税一体改革においては、将来世代にも配慮する社会保障制度への転換を進めており、また、これらの改革により必要となる社会保障給付に要する公費負担の費用は、消費税収を主要財源とするとされているところである。

本改革は、国民の理解と協力を得ながら進めることとされており、特に、次世代の主役となるべき生徒・児童には、社会保障について、給付と負担の構造を含め、その意義を理解してもらうとともに、当事者意識を持って捉え・考えてもらうことが重要である。

こうした観点から、学識経験者及び関係団体の有識者による検討会を開催し、主に以下3点の実行により、社会保障に関する教育推進の機運を盛り上げるとともに、継続的・全国的に社会保障の教育が推進される環境作りに役立てることを目的とする。

- 社会保障に関して、小中高それぞれのレベルで理解してもらうべき内容・知識を整理する。
- 教育現場で役に立つ副教材（パンフレット）を作成する。
- その他、社会保障教育の推進に資する事項について検討する。

2. 構成員

- (1) 本検討会は、厚生労働省政策統括官（社会保障担当）が関係者の参集を求め、開催する。
- (2) 本検討会の参集者は、学識経験者及び関係団体の有識者とし、別紙に掲げる者とする。
- (3) 本検討会の参集者のうち1名を座長として、厚生労働省政策統括官（社会保障担当）が指名する。
- (4) 本検討会には、必要に応じて関係者の出席を求めることができる。

3. 運営方法

- (1) 本検討会の議事については、別に本検討会において申し合わせた場合を除き、公開とする。
- (2) 本検討会の庶務は、厚生労働省政策統括官付社会保障担当参事官室において行う。
- (3) この要綱に定めるもののほか、本検討会の運営に関し必要な事項は、本検討会において定める。

社会保障の教育推進に関する検討会 委員名簿

(平成26年6月23日 五十音順 敬称略)

- | | |
|---------|------------------|
| 梶ヶ谷 穰 | 神奈川県立海老名高等学校教諭 |
| 栗原 久 | 東洋大学文学部教授 |
| ○ 権丈 善一 | 慶應義塾大学商学部教授 |
| 寺田 晃 | 全国社会保険労務士会連合会理事 |
| 広井 良典 | 千葉大学法経学部教授 |
| 細野 真宏 | (株)アーク・プロモーション代表 |
| 増田 ユリヤ | 教育ジャーナリスト |
| 宮台 真司 | 首都大学東京都市教養学部教授 |
| 宮本 太郎 | 中央大学法学部教授 |

(○は座長)

【第1回 平成23年10月11日】

- 検討会の趣旨説明と今後の議論の進め方について

【第2回 平成23年12月26日】

- 有識者からのヒアリング(藤川大祐 千葉大学教育学部教授、藤原和博 東京学芸大学客員教授)

【第3回 平成24年2月22日】

- これまでの議論と今後の方向性について
- 教材案について
- 社会保障に対する正確な理解について

【第4回 平成24年3月23日】

- 教材案について
- 社会保障の正確な理解について

【第5回 平成24年8月24日】

- 教材の公開について
- 地域社会保障教育推進事業について
- 「年金」を題材とする教材について

【第6回 平成24年11月21日】

- 年金に関するワークシートについて
- 社会保障の概念整理のためのワークシートについて

【第7回 平成25年4月25日】

- 地域社会保障教育推進事業の実施報告について
- 高等学校教諭へのヒアリング結果について
- 今後、検討会として取り組むべきことについて
- 細野委員による年金教材の企画・制作について

【第8回 平成25年9月12日】

- 教材案について
- 地域社会保障教育推進事業について

【第9回 平成26年6月23日】

- 地域社会保障教育推進事業の実施報告について
- 社会保障の教育推進に関する検討会報告書(案)について

教材検討PT 委員名簿

(平成26年6月23日 五十音順 敬称略)

梶ヶ谷 穰 神奈川県立海老名高等学校教諭

権丈 善一 慶應義塾大学商学部教授

増田 ユリヤ 教育ジャーナリスト

三野 直子 東京都立足立新田高等学校教諭

宮崎 三喜男 東京都立国際高等学校教諭

【第1回 平成25年5月15日】

- PTの趣旨説明と今後の議論の進め方について
- 重点とすべき学習項目とその具体的内容の明確化について
- 映像教材について
- ワークシートについて（見直しの方向性）

【第2回 平成25年5月24日】

- 重点とすべき学習項目とその具体的内容の明確化について
- ワークシートについて（重要論点の整理）

【第3回 平成25年5月31日】

- ワークシートについて（各委員の試作教材をもとに議論）

【第4回 平成25年6月14日】

- 重点とすべき学習項目とその具体的内容の明確化について
- 新ワークシートについて（各委員の試作教材をもとに2種類のシートを作成し議論）

【第5回 平成25年7月9日】

- 映像教材入札企業の企画書評価

【第6回 平成25年7月25日】

- 映像教材シナリオ案の検討

【第7回 平成25年8月1日】

- 映像教材シナリオ案の検討

【第8回 平成25年10月16日】

- 映像教材プレビュー
- モデル授業で使用する教材

【第9回 平成25年10月23日】

- 映像教材プレビュー
- 映像教材用ワークシート
- モデル授業において使用する教材