

# 熟議民主主義を活用した主権者教育開発研究 2

## －流通の合理化と食の安全性を熟議する

中 平 一 義\*

(令和3年8月23日受付；令和3年12月1日受理)

### 要 旨

本稿の目的は、主権者の育成を目指す主権者教育の授業モデルの開発研究である。本稿の授業モデル開発にあたっては、これまでの研究と同様に熟議民主主義の知見を活用した。本稿の目的も同様に、子どもが社会問題の存在とその内容を認識すること、それに対して現時点での自分の考えをもつこと、他者の考えを知ることにより、主権者として社会に参加する際に自分だけでなく他者の存在に目を向けることができるようになることである。現実の社会問題に対して様々な視点から議論し解決案を考察する力の育成は、主権者教育で培うものである。本稿では公民教育の経済分野で学習する流通を事例とした。経済分野での主権者教育の授業モデルはそれほど存在していない。しかし、経済の内容も主権者として必要な要素である。特に流通については、合理化による利点と食の安全性に関する問題がともに存在する。どちらの視点も大切なものである。経済分野の主権者教育もまた、子どもたちが社会的な見方や考え方を働かせて、どのような社会を形成するのかを考察する上で、自らの生活に関わりの深い内容であると言える。

### KEY WORDS

主権者教育 熟議民主主義 社会問題の解決 経済教育 卸売市場法改正

## 1 はじめに

学習指導要領の改訂では、見方・考え方を働かせることにより、課題を把握、追究、解決していく学習過程が求められている（文部科学省，2018，p.12）。加えて学習指導要領等では、主権者教育も求められている。主権者教育の文脈では、社会的な問題を議論し、解決を目指す教育が社会から要請されている（経済同友会，2019）。

一方で、主権者教育の題材は、政治教育（中学校社会科公民的分野では、政治単位）に集中している<sup>1)</sup>。

しかしながら、「社会の出来事を自ら考え、判断し、主体的に行動する主権者」というように主権者は定義されている（総務省，2017，p.9）。選挙や政治に限らず経済など社会にあるシステムを批判的に検証したり、作り直したりする契機を学習するのは、そもそもどのような社会を形成していくのかという視点が必要になる。それは、現在の社会の解決に必要な問題があり、それを認識する必要があることを示している。

そこで本稿では、政治単位以外で社会的な問題を熟議し主権者を育成する授業モデルを開発する。具体的には、経済単位における社会的問題を議論できる主権者教育を構想する。経済単位の中でも流通に着目する。流通に着目する理由は、次の通りである。近年のICT化の影響や合理化の流れで市場を通さない流通がひろがっている。一般的に市場は農林水産大臣の認定・監督（中央卸売市場）や、都道府県知事の認定・監督（地方卸売市場）がある（卸売市場法，昭和四十六年法律第三十五号）。2018年6月に改正卸売市場法が成立し、民間企業による市場の運営も可能になった。現在生じている流通の変容は、私たちの生活に何をもちたのだろうか。食の安定供給や安全性にとって、どのような影響があるのだろうか。本稿が流通に着目した主権者教育を考察する理由は、流通の変容に対して自ら考え、社会のシステムを批判的に判断し、その形成に関わることができる子どもの育成を目指す実践開発研究を行うためである。そのために、これまで何があって卸売市場法が成立したのか、それが改正された背景は何か、それにより私たちの生活にどのような影響があるのかを考えられる授業モデルを開発する。なお、主権者教育の授業論としては熟議民主主義（以下では、熟議とする）を採用する<sup>2)</sup>。また、対象は中学校社会科公民的分野とするが、高等学校公共にも活用できるように作成する。

本稿の構成は次の通りである。まず、流通の変遷について、卸売市場法の成立と改正を整理しその変容の利点と問題を分析する。次に、現行の中学校社会科公民的分野の各教科書における流通の記述を考察する。そこでは、流通の説明についての記述内容と、流通の合理化の説明についての記述内容を整理し分析する。次に、中学校社会科公民的分野の学習指導要領における経済単位の見方や考え方を整理する。その上で、卸売市場法の成立と改正にともな

\*人文・社会教育学系

生じる変容についての利点と問題と見方や考え方との関係を考察する。最後に、熟議の授業論に基づいて授業モデルを開発する。

## 2 流通の変遷

### 2.1 卸売市場の役割

まず、卸売市場法について研究してきた三國（2019）の論考を参考にして整理する。三國（2019）によれば、卸売市場法により定められた日本の卸売市場が果たす役割は次の四つに整理される。第一に、生鮮食品の全国的・地域的な需給調整をすることである。これは、生産者や出荷者などの供給主体と、消費者や小売店などの需要主体を結びつける役割がある。第二に、公正な卸売市場価格の形成をすることである。これは、価格の基準を示す役割がある。第三に、国民へ安全な生鮮食料品を安定的に供給することである。これは、継続的な出荷の保障のための早い代金決済、食品の品質を評価する卸売業者の目利き力の役割がある。そして第四に農業従事者、漁業従事者、中小零細業者などの営業を守ることである。これは、多くの人が市場に関わって働いているため、地域経済を守るという役割がある。

### 2.2 卸売市場法の成立と変遷

では、そのような卸売市場を成り立たせる法的な取り決めはどのように規定されているのか、その成立と変遷を考えたい。ここでは、卸売市場に関わる法令や、日本と諸外国の市場制度と比較をしている一瀬（2018）の論考を参考にする。

一瀬（2018）によれば、卸売市場に関わる現行法である卸売市場法の前身は中央卸売市場法である。その中央卸売市場法は、1923（大正12）年に制定されたものである。同法が求められたのは、1910年代に生じた問屋による生産者の買い叩きや、消費者への売り惜しみによる食料品の価格の高騰などが生じ、食の供給に対する人々の不安が大きなものになったことが影響している。人々の不安の大きさのあらわれの一例として、周知の通り1918年に富山県で生じた米騒動がある。そこで、食料の安定供給への人々の要求が高まり中央卸売市場法が制定されたのである。

同法の制定により、1927（昭和2）年に全国初となる中央卸売市場が京都市に開設された<sup>3)</sup>。一瀬（2018）によれば、中央卸売市場法では、地方公共団体・公益法人のみが市場を開設でき、開設者から許可を受けた卸売業者だけが、決められた取引原則に従って取引をするという、現在に通じる枠組みが示された。なお、中央卸売市場法は、現在の卸売市場法に変わるまで数回にわたって改正されている<sup>4)</sup>。なお、民間でも卸売市場が設けられた。

現在の卸売市場に直接影響する卸売市場法が成立したのは、1971（昭和46）年のことである。一瀬（2018）によれば、都市化の進展や産地の大型化に対応して、中央卸売市場だけでなく地方卸売市場を法規制の対象とし、中央卸売市場を国（農林水産大臣）、地方卸売市場を地方公共団体（都道府県知事）の管轄としたり、中央・地方卸売市場の新設・整備を計画的に進めたり、取引の規制などを定める必要性が生じたことから同法が制定されたという。ここでの取引の規制とは、原則としてセリや入札による取引を但し書きの中に例外として実質的に行われていた予約相対取引（卸売業者が、あらかじめ買い手との協議によって卸売価格や数量などを決める取引）などを追認する形で法規定として組み入れたことを示す。

一瀬（2018）によれば、取引方法の弾力化や規制の撤廃は、1999（平成11）年、2004（平成16）年の改正で拡大されることになった<sup>5)</sup>。

### 2.3 卸売市場法改正の背景

では、現在の流通の変化に大きな影響を与えることになる卸売市場法の改正はどのように行われたのだろうか。

未来投資会議構造改革徹底推進会合、「ローカルアベノミクスの深化」会合、規制改革推進会議農業ワーキング・グループ（2016）は、「卸売市場法という特別の法制度に基づく時代遅れの規制は廃止する。」という意見を提示した。それに対して、多くの市場関係者からの反対が生じた。しかし、規制改革推進会議農林ワーキング・グループ、未来投資会議構造改革徹底推進会合、「地域経済・インフラ」会合（農林水産業）（2017）は、「卸売市場を含めた流通構造の改革を推進するための提言」にそって、卸売市場法を改正するように提言を示した。

その提言によれば、「流通分野において今日既に様々な情報通信技術が導入されているが、卸売市場をはじめとした生鮮食料品流通分野においては依然として現場での手入力に依る部分が多い。物流業界の深刻な人手不足等を踏まえれば、長距離輸送や出荷・荷降ろし待ちといった長時間拘束、荷役作業や多頻度納入等によるドライバーへの負荷を縮減する物流の効率化も喫緊の課題」とされた。そして、「生産者・消費者の双方にメリットのある食品流通構造

の実現に向け、物流、卸・小売等の事業者や、物流インフラ、情報伝達の仕組み、卸売市場制度等の諸制度・慣行など、あらゆる側面から改革を進め、その中で、生産者が、消費者に付加価値の高い食品を届けるための多様な選択肢を得て、戦略的に生産、出荷ができるように改革していくことが重要である。」とされた。その対応のために、本稿が対象とする問題に関わる法改正を行うことになったのである。なお、この卸売市場法の改正は2018（平成30）年に行われ、施行は2020（令和2）年6月21日からである。

#### 2.4 卸売市場法の改正に対する受け止め

三國（2019）は、卸売市場の公共性・公益性を守る観点から改正に反対の立場について、次のように卸売市場法改正の影響や問題点を三点に分けて説明している。第一に、目的条項の変化である。これまで目的条項に記載されていた、卸売市場の「整備を計画的に促進するための措置」、「卸売市場の解説及び卸売その他の取引に関する規則等」が削除されたのである。改正された卸売市場法では、食品流通の合理化政策が反映されたのである。第二に、卸売市場の認可制が認定制に変更されたことである。認可から認定に変わることにより、国や都道府県の管理責任が大幅に縮小されることになったのである。この点について一瀬（2018）は、改正法により市場開設者の属性は、地方公共団体に限らず、民間企業でも開設できるようになるほか、卸売業者もそれまでのように農相の許可を受ける必要はなくなったとその影響を述べている。第三に、取引原則の撤廃である。市場の公共性確保に必要な取引原則がなくなり、「第三者販売（仲卸業者、売買参加者以外への卸売り）の禁止」、「直荷引き（卸売業者以外からの買い入れ）の禁止」、「商物一致（卸売業者の販売は卸売市場内に限定）の原則」が基本的には廃止されたのである。

ここで基本的にはとしたのは一瀬（2018）によれば、改正された卸売市場法で順守すべき取引ルールを定めることになったことに関係する。その取引ルールとは、全国共通で適用される共通取引ルールと、市場ごとに関係者の協議を経て定めるその他の取引ルールに分かれる。共通ルールとは、「売買取引の方法の公表」、「差別的取り扱いの禁止」、「受託拒否の禁止（中央卸売市場のみ）」、「代金決済ルールの策定・公表」、「取引条件の公表」、「取引結果の公表」、「その他の取引ルールの公表」である。それ以外は市場ごとに決まる。改正された卸売市場法後に国が関与できるのは共通取引ルールのみになり、それ以外は市場の自主性に委ねられることになったのである。

三國（2019）は、改正前の卸売市場法に定められていた「第三者販売の禁止」の原則が撤廃され自由化されたことにより、卸売業者が大手のスーパーや外食産業へ直接販売を拡大することになるとしている。また、仲卸業者の直荷引きの禁止も撤廃されたことにより、大手のスーパーや外食産業の仕入れ代行を担っている大規模仲卸業者の産地からの直接出荷も拡大するし、商物一致原則の廃止により、大型産地、輸入業者などから大手スーパーや外食産業などへの直接出荷が拡大することが考えられるとする。その結果、大企業優位の市場運営が強まることが予想され、中小の仲卸業者や小売店などが卸売市場利用から実質的に排除される可能性があるとの問題点を指摘している。

以上のように、合理化が進むことにより商品の価格を抑えることをはじめとした利点がある一方で、これまでの卸売市場が担っていた公平性が揺らぐ事態が生じることが考えられる。これは、これまでは分業により担保されていた安定的で安全な食の供給を、一部の企業等に委ねることにつながる。さらに言えば、価格の決定権を一部企業がその一部企業間の競争の中で握ることになる。その結果、これまでの卸売業者等の目利き力により希少性が高いものは、価格は高いがよい商品であるという消費者の判断基準自体が成り立たなくなる。つまり、価格の高いものであってもよい商品ではない可能性がある。それらの選択と、その責任を消費者がこれまで以上に担うことが考えられる。

なお、卸売市場法の改正の利点について一瀬（2018）によれば、卸売市場法の改正によって「卸売市場の多様化により、生産者にとって出荷先の選択肢が広がる」、「生鮮食料品以外の米や加工食品も扱えるようになる」、「卸売業者等から徴収する施設利用料を引き下げられ」ることも考えられるとし、問題ばかりではないことも指摘されている<sup>6)</sup>。

### 3 中学校社会科公民的分野の教科書における流通の記述内容

#### 3.1 学習指導要領上の記述

中学校社会科公民的分野の学習指導要領を参照すると、大項目「内容B 私たちと経済」が該当する。この大項目は「(1)市場の働きと経済」と「(2)国民の生活と政府の役割」という2つの中項目に分かれる（文部科学省、2018, pp.141-150）。

(1)は、「身近な消費生活を中心に経済活動の意義について理解すること。」や「市場経済の基本的な考え方について理解すること。その際、市場における価格の決まり方や資源の配分について理解すること。」、「現代の生産や金融などの仕組みや働きを理解すること。」、「勤労の権利と義務、労働組合の意義及び労働基準法の内容について理解すること。」などを旨とするものである。一方で(2)は、「社会資本の整備、公害の防止など環境の保全、少子高齢社会に



おける社会保障の充実・安定化，消費者の保護について，それらの意義を理解すること。」や「財政及び租税の意義，国民の納税の義務について理解すること。」を目指すものである。

なお，学習指導要領及びその解説内に，流通に関する直接の記述はない。ただし，消費生活と関わる流通は中項目の(1)内で学ばれるものである。実際に，以下に示す教科書の記述では，その中項目(1)に関連する箇所での流通の説明が存在する。

### 3.2 教科書の記述内容分析 1

ここでは，大項目内容Bの中項目(1)に関わる教科書の記述を抽出して分析を行う。まず，流通の記述内容について考察する（表1）。

表1 流通についての教科書の記述内容<sup>7)</sup>

	単元等	記述内容（流通の説明）
育 鵬 社	第4章 私たちの生活と経済 第1節 消費と経済 5 消費者と企業をつなぐ流通 (pp.126-127)	「商品が生産者からさまざまな人の手を経て消費者に届くまでの流れを流通とといいます。流通は，生産者から消費者に商品を届ける仕事を分業しています。流通の経路は商品の種類によりさまざまですが，生産者から商品を買って小売店に販売する卸売業と，商品を消費者に販売する小売業による商業を通して，生産者から私たち消費者に届くのが一般的です。」 ※図で，卸売市場を通る流通と，直接流通が説明されている。
教 育 出 版	第4章 私たちの暮らしと経済 第1節 消費生活と経済活動 3 生産と消費を結ぶ (pp.134-135)	「商店やウェブサイトは，私たち消費者と生産者をつなぐ役割を果たしています。このように，消費者と生産者をつなぐのが流通業です。」 「生産者が財を卸売業者に売り，卸売業者が小売店に売ることによって，財が全国各地に運ばれていきます。」 ※図で，卸売市場を通る流通と，直接流通が説明されている。
自 由 社	第4章 国民生活と経済 第1節 豊かさを生む経済のしくみ 47 流通と金融の役割 (pp.136-137)	「商品が生産者から消費者にわたるまでの道筋を流通といい，流通に関わる仕事を商業とといいます。」
帝 国 書 院	第3部 経済 第1章 市場経済 第2節 消費者と経済 2 消費生活と流通の関わり (pp.119-120)	「工場や産地で生産された商品を購入するまでの流れを流通とといいます。その中心となる商業は，商品を消費者に売る小売業と，生産者から商品を買って，小売店に売る卸売業からなります。」 ※図で，卸売市場を通る流通と，直接流通が説明されている。
東 京 書 籍	第4章 私たちの暮らしと経済 1節 消費生活と市場経済 2 消費生活を支える流通 (pp.138-139)	「商品が，卸売業者や小売業者によって消費者に届くまでの流れを，商品の流通とといいます。卸売業や小売業など，流通を専門的に行い，商品の売上で利益を上げる業種を商業とといいます。」 「商品の生産者は各地に散らばっており，多くが消費者と離れた所にいます。このため，消費者が生産者から直接商品を買おうとすると，どこでどのような商品が生産されているかを調べるだけでも手間がかかり，運んでくる費用もすべて自分で払わなければなりません。卸売業や小売業などの商業の活動は，こうした手間や費用を省くうえで，重要な役割を果たしています。」 ※図で，卸売市場を通る流通と，直接流通が説明されている。
日 本 文 教 出 版	第3編 私たちの生活と経済 1 経済のしくみと消費生活 5 ものの流れと情報の流れ (pp.132-133)	「商品が製造会社から卸売業者，小売業者をへて私たちの手に届くまでの流れを流通といい，流通に関わる業種をまとめて商業とといいます。」 「流通のしくみがあることで，私たちは小売店に行くだけでさまざまな地域で生産されたさまざまな商品を購入することができます。小規模な小売店の場合は，卸売業に運搬や保存を任せると，費用にむだがなくなります。」 ※図で，卸売市場を通る流通と，直接流通が説明されている。

どの教科書も、一般的な流通（生産者→卸売業者→小売業者→消費者）の説明がされている。さらに、流通により消費者が様々な地域の商品を購入できるといった点が強調されており、流通の意義が説明されている。流通の効果として、卸売業や小売業、運送業などの存在により、自らが商品を探したり購入したりするよりも手間や費用などの無駄を省くことができると指摘されている。なお、図で卸売市場を通る流通と、直接流通を説明している教科書が多く存在する。よって、一般的な流通そのものの記述やその意義についてはひろく扱われていることがわかる。

### 3.3 教科書の記述内容分析 2

ここでは、流通の合理化についてその歴史的経緯や変遷に関わる教科書の記述を抽出して分析する（表2）。

表2 流通の合理化についての歴史的経緯や変遷の教科書記述内容

	単元	記述内容
育鵬社	第4章 私たちの生活と経済 第1節 消費と経済 5 消費者と企業をつなぐ流通 (pp.126-127)	「流通のしくみが複雑になりすぎると、時間や人手がかかる分だけ費用もかかり、その分、商品の価格も高くなりがちです。そこで、大規模小売業者は大量の商品を生産者から直接仕入れて販売したり、フランチャイズ店やチェーン店はたくさんの商品をまとめて仕入れ、大規模な流通センターで在庫の管理や効率化を図ったりしています。それにより、流通経路の短縮や、在庫費用を大幅に節約できる利点があり、流通のコストを下げた商品が安く消費者に提供することを可能にします。これらを流通の合理化といいます。…(略)一方で、増加する商品の配送をめぐる、運送業者の長時間労働などの問題が生じています。物流の合理化を進め、生産者、流通業者、消費者の利益を大切にしたい合意が、社会全体で求められています。」 ※図で合理化する前の流通、直接仕入れ、一括仕入れが説明されている。
教育出版	第4章 私たちの暮らしと経済 第1節 消費生活と経済活動 3 生産と消費を結ぶ (pp.134-135)	「インターネットを利用することで、消費者が小売業者や卸売業者を通さずに、生産者から直接財を取り寄せることもできるようになりました。…(略)流通の発展は、私たちの生活をより便利にすると考えられています。一方で、自宅から簡単に注文できるために宅配の数が増え、包装用の紙や段ボール、郵送に必要なガソリンなどが、過剰に使われることなども心配されています。また、流通の変化は、商店街をはじめ、地域経済の在り方にも大きな影響を及ぼします。私たちは、便利さだけにとらわれずに、流通の果たすべき役割について、注意深く考えていく必要があります。」
自由社	第4章 国民生活と経済 第1節 豊かさを生む経済のしくみ 47 流通と金融の役割 (pp.136-137)	「ふつう生産者と消費者は遠く離れているため、消費者が生産者から直接商品を購入することはできません。直接購入が可能な場合でも、日常生活の多様な必要を満たす商品をいちいち生産者から購入するのは困難です。困難でない場合でも、手間がかかり、効率は悪くなります。小売店は、消費者が必要とする様々な商品をいろいろなところから仕入れ、さまざまな工夫を行って消費者が購入しやすいようにしています。商業は、多様な商品を生産者から消費者の手元まで届けるサービスを行っており、私たちの生活に不可欠の産業です。」
帝国書院	第4章 私たちの暮らしと経済 1節 消費生活と市場経済 2 消費生活を支える流通 (pp.138-139)	「流通は、生産者と消費者を結び付ける役割を「分業」しています。それにより、私たちの選択肢が増え、さまざまな商品を手に入れることができるようになるのです。しかし、いくつもの卸売業者を経由すると、その分時間や費用がかかり、費用は商品の価格に上乗せされます。そのため、小売業や消費者を、生産者と直接結びつける動きも盛んです。例えば、小売店が生産者から商品を直接仕入れたり、自社ブランドを作って生産から販売までを自社で行ったりしている企業もあります。…(略)特に近年インターネットを利用した通信販売の成長が目立っています。例えば、実店舗で試着した商品をインターネット経由で注文して受け取ったり、逆にインターネットで注文した商品を実店舗で受け取ったりできるようになるなど、その利便性が大きく向上しています。その一方で、配達員の不足などの課題が浮上してきています。」

東京書籍	第4章 私たちの暮らしと経済 1節 消費生活と市場経済 2 消費生活を支える流通 (pp.138-139)	「流通の仕組みが複雑になると、効率的でなく、費用（コスト）も多くかかります。そこで、小売業者や卸売業者は、労力や費用を抑えるために、流通の合理化を図っていきます。例えば、資金が豊富な百貨店やスーパーマーケット、家電量販店といった大規模な小売業者は、商品を生産者から直接仕入れることで、流通の費用を削減しています。」 ※図で合理化する前の流通、直接仕入れ、一括仕入れが説明されている。
日本文教出版	第3編 私たちの生活と経済 1 経済のしくみと消費生活 5 ものの流れと情報の流れ (pp.132-133)	「流通には費用がかかるため、無駄をなくすように流通の合理化がすすめられています。例えば、大規模な小売業者が生産者から商品を大量に直接仕入れることで費用をおさえ、より安い価格で消費者に販売することができます。」 「流通のしくみは、消費者と生産者との間の情報にも役立ちます。…（略）消費者にとっては、商品の産地や品質などの情報を小売店からの情報でも知ることができます。消費者が十分な情報を得て行う商品の選択は、企業の公正な競争を確保し、市場経済のしくみを守ることになります。」 「企業に集められた大量の個人情報はどこで何に使われるかわかりません。情報化が進んだ社会で、個人の情報を保護することが、社会の新しい課題となっています。」 ※図で、合理化の説明がされている。 ※「消費者にとっては商品の産地や品質などの情報を小売店からの情報でも知ることができます。」という記載がある。

筆者作成

先述の一般的な流通の説明に対して、人手や時間がかかると、その分だけ費用もかかり、それが価格に上乗せされることから消費者が商品を手に入れる際には高い商品を購入することになると指摘されている。さらに、人手や時間をかけないようにするために、資金が豊富な大規模小売業者などが生産者から大量購入することや、自社ブランドをつくることなどにより、流通の費用を削減し、消費者が購入する際の商品の価格が下がるような企業努力が指摘されている。加えて、消費者がインターネットを利用して購入する新しい流通の例を示している。一方で、自宅から簡単に注文できるために宅配の数が増え、包装用の紙や段ボール、郵送に必要なガソリンなどが過剰に使われることや、配達員の不足などの問題が指摘されている。

以上のように、主に消費者の利益（商品の価格が上がることを避ける）ことを目指した企業の努力による流通の合理化と、消費者がインターネットを利用することで商品を生産者から直接購入できるといった流通の変化が示されている。そこでの問題は、後者については、包装用の資源や配送のための人手不足とガソリンの過剰利用などが指摘されている。さらに、消費者の大量の情報（ビックデータ）の取り扱い、個人情報の保護について指摘されている。前者については直接に問題が指摘されてはいない。なお、全体を通して、流通の変化による地域経済の変化への指摘（注意深く考えていく）がある。しかしながら、どのように注意深く考えるのかは示されていない。さらに言えば、改正された卸売市場法の影響については、その利点も問題も触れられていない。

#### 4 学習指導要領の社会的な見方や考え方や流通の関係

ここでは、学習指導要領における社会的な見方や考え方や教科書の記述内容の関係について考察する。

まず、社会的な見方や考え方やについての記述は次の通りである。すなわち、内容のAの「(2) 現代社会を捉える枠組み」の学習の成果を生かし、「経済に関する様々な事象や課題を捉え、考察、構想する際の概念的な枠組みとして対立と合意、効率と公正、分業と交換、希少性などに着目したり関連付けたりして、経済に関する様々な事象などを理解できるようにしたり、合意形成や社会参画を視野に入れながら、経済に関する問題の解決に向けて多面的・多角的に考察、構想できるようにする。さらに、理解した内容や考察、構想した過程や結果について、その妥当性や効果、実現可能性などを踏まえて表現できるように指導すること」をねらいとしているのである。つまり、何らかの社会的な問題を分析するための視点、それを解決するために資料を集めたりする際の視点、解決案を導き出したり個人で意思決定したり集団で合意形成したりする際の視点なのである。

では、「対立と合意」、「効率と公正」、「分業と交換」、「希少性」について、学習指導要領ではどのように記載されているのだろうか。そして、それらをこれまでに考察してきた流通（とその変化）を基にして捉えると、どのような見方や考え方ができるのだろうか（表3）。



表 3 流通を考える際の見方や考え方

	学習指導要領上の記述	流通を考える際の視点
対立と合意	<p>多くの人々は家族、学校、地域社会、職場などの様々な集団を形成し、そこに所属して生活している。そして、集団に所属する人は、一人一人個性があり多様な考え方や価値観をもち、また利害の違いがあることから、当然、集団の内部で問題(トラブル)や紛争が生じる場合もある。また、売買の交渉などにおいて、売り手と買い手が異なる金額や条件を提示してまとまらない場合もある。ここではそれらを「対立」として捉えているのである。このような「対立」が生じた場合、多様な考え方をもつ人が社会集団の中で共に成り立ちうるように、また、互いの利益が得られるよう、何らかの決定を行い、「合意」に至る努力がなされていることについて理解できるようにすることを意図している。(p.139)</p>	<p>流通が誕生し、運用されている中でさらなる合理化が求められている。安く購入したり、売り上げを独占したい企業があったりすることと、仕事を失う人の存在や消費者の安全性が担保されるかわからないといった対立がある。その解決が目指されていることをどのように考えるのか。</p>
効率と公正	<p>さらに、このような「合意」がなされるためには、決定の内容や手続きの妥当性について判断を行う必要があるが、その際、「効率」や「公正」などの考え方が代表的な判断の基準となる。まず「効率」については、社会全体で「無駄を省く」という考え方である。これを別の表現で説明すると「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」という考え方であるといえる。すなわち、「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を意味しているのである。一方、「公正」については「みんなが参加して決めているか、だれか参加できていない人はいないか」というような手続きの公正さや「不当に不利益を被っている人をなくす」、「みんなが同じになるようにする」といった機会の公正さや結果の公正さなど、「公正」には様々な意味合いがあることを理解した上で、「合意」の手続きについての公正さや「合意」の内容の公正さについて検討することを意味している。(pp.139-140)</p>	<p>効率の概念である無駄を省くことをどのように考えるのか(例えば、流通が合理化すれば輸送コストがかからないことと、安全性を消費者自らが調べなければならないなど)と、合意内容の公正さ(例えば、大きな資本を背景に市場に影響を与える大企業に対して、不利益を被る中小企業やそこで働く人、消費者の存在など)をどのように考えるのか。</p>
分業と交換	<p>各企業は企業間で「分業」を行い、中間財を含めた財やサービスを「交換」することを通して人々が求める財やサービスを作り出すことによって、私たちの生活が成り立っていることを理解できるようにする必要がある。(p.144)</p>	<p>流通は分業により財やサービスの交換をしている。卸売市場法の改正による流通の合理化により、その変化をどのように考えるのか。</p>
希少性	<p>一般に、人間の欲求は多様で無限に近いものであるのに対し、財やサービスを生み出すための資源は有限であり、生み出される財やサービスもまた有限である。つまり、地球上に存在するほぼ全てのものは「希少性」があるといえるのである。そこで、所得、時間、土地、情報など限られた条件の下において、価格を考慮しつつ選択を行うという経済活動がなされるのである。したがってここでは、市場経済において個人や企業は価格を考慮しつつ、何をどれだけ生産・消費するか選択すること、また、価格には、何をどれだけ生産・消費するかに関わって、人的・物的資源を効率よく配分する働きがあることなど、市場経済の基本的な考え方を、具体的事例を取り上げて理解できるようにすることを意味している。(p.144)</p>	<p>分業による流通が進んでいたころは、希少な商品の価格は上昇し、そうでないものは下落することがあり誰にも商品の価値が見えやすかった。しかし、卸売市場法の改正により流通の合理化が進むと、希少性のある商品の価格が必ずしも上昇するとは言えない。商品購入の判断基準のひとつである希少性をどのように考えるのか。</p>

文部科学省(2018)を参考にして筆者作成

なお、上記の内容は中学校社会科公民的分野を中心に考察したが、高等学校公民科公共で言えば、次のような学習が想定できる。例えば、(3)「主として経済に関わる事項」では、「市場経済の機能と限界」をあつかう場面で、「価格の変化は、消費者と企業の行動にどのような影響を及ぼしているか、消費者と企業との間にある情報の非対称性を軽減するために、どのような措置がとられているか、といった、具体的な問いを設け主題を追究したり解決したりするための題材となるものである。」(文部科学省, 2019, p.69)とある。まさに、流通の変化により、消費者と企業間の情報の非対称性が生じることから、本稿の内容を学習することが考えられる。それに加えて(1)「主として法に関わる事項」で契約を学習する場面で、契約の在り方やその問題を追究し解決案を見出すことができる学習も展開できるだろう。

## 5 熟議を活用した主権者教育授業モデル—流通を題材にして

ここでは、中学校社会科公民的分野を対象とした主権者教育の授業モデルを考えたい。以下、学習指導案とワークシート（以下では、WSとする）を提示する。

(学習指導案)

		【ねらい】	○学習活動等	(問) 教師からの問い	※予想される子どもの反応	資料
		【ねらい】 流通の変容とその利点，課題を理解する。				
第一時	導入 (15分)		○流通について学習することを伝える。 ○流通の変容について，図を参考に考える。 (問) ①～③はどのように流通が変容したのでしょうか。消費者の立場から考えてみましょう。 ※①は，自分ですべての商品を購入している。 ②は，市場を通して購入している。 ③は，インターネットを利用して購入している。			WS 【1】
	展開 (35分)		○流通の変容とその利点，課題を考える。 (問) ①と②を比較して，流通の役割は何か考えてみましょう。 ※①は，自分で商品を探す手間や購入する手間がかかるので，消費者にとっては効率的ではない。 ②は，市場を通して小売店に商品が届くので，消費者は簡単に購入できる。 ②は，たくさんの人の手を通る分だけ，商品の価格が上昇する。 ②は，たくさんの人の手を通る分だけ，品質のチェックがされるので安心して購入できる。 (問) ②と③を比較して，流通の合理化にどのような利点と問題があるのか考えてみましょう。 ※②に比べて③は，間に入る人が少ないので価格をおさえて購入できる。 ②に比べて③は，消費者が自らほしいものを効率的に探したり選択できたりする。 ②に比べて③は，商品を直接手に取ることができないので，望んだものが手に入るとは限らない。 ③に比べて②は，何人もの専門の人が商品を選んでいるので価格の高いものは手に入りにくいものであったり，品質のよいものだということがわかり，安心して購入できる。 ②に比べて③は，各家庭に輸送するため配送業者が多数必要になり効率的ではない。 ②に比べて③は，分業をしなくなるため仕事を失う人が生じる。			WS 【2】  WS 【3】
			○市場について決めている卸売市場法について理解する。 ・卸売市場法の変遷を，歴史的な分野で学習した米騒動に触れながら伝える。  ○次時では，さらなる流通の変容について学習することを伝える。			WS 【4】
		【ねらい】 流通のさらなる変容とその利点，課題を熟議する。				
第二時	導入 (5分)		○前時の復習をする。 ・流通の変容とその利点や問題を口頭で確認する。			WS 【1】 【2】 【3】 【4】
	展開 (35分)		○卸売市場法の改正とその利点と問題について説明する。 ・科学技術の発展や規制緩和が求められる中で卸売市場法の改正が起きたことを説明する。 ・そこで生じる問題と利点について説明する。			WS 【5】
			○これからの流通の在り方を，卸売市場を取り巻く変化を基に考える。 ・解決案一～三の内容（効果とトレードオフ）を説明する。 ・さらなる効果やトレードオフ，あるいは第四案を考えても良いことを伝える。 ・まずは自分がどの解決案を選択するのか，その理由とともに伝える。			WS 【6】 WS 【7】
終末 (10分)		○他者と熟議する。 ・自分の考えを伝えるとともに，他者の考えを聴く。質疑応答もおこなう。自分以外の考えをよく理解する。			WS 【8】	
			○自分の考えを省察する。 ・他者との熟議を経て，自らの考えを振り返る。 ・社会は自分一人の生活では成り立たないことから，どのような背景や考えを持つ他者が存在するのかを考えてこれからの社会づくりをする必要があることを伝える。			WS 【9】



(ワークシート)

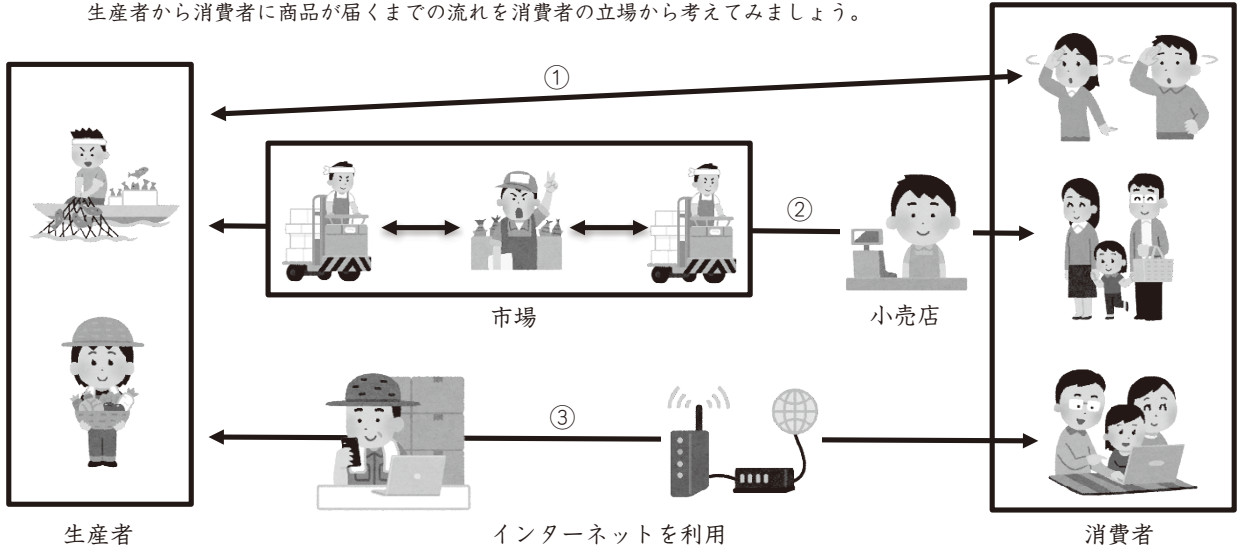
年 組 氏名

○今日は、流通の変化とその問題について考えます。

【1】流通の変化を確認しよう。

①～③は流通の変化を示しています。

生産者から消費者に商品が届くまでの流れを消費者の立場から考えてみましょう。



【2】①と②を比較して、流通の役割は何か考えてみましょう。

【3】②と③を比較して、流通の合理化にどのような利点と問題があるのか考えてみましょう。



## 【4】流通に関わる法律の変遷を見てみましょう。

◎卸売市場法を例にします。

…日本の卸売市場の仕組みを定めている法律

※卸売市場の役割

- ・農業従事者や漁業従事者などの生産者と、消費者を結びつける役割。
- ・価格の基準を定めて、公正な売買を守る役割。
- ・国民に安全な生鮮食品を届ける役割。
- ・農業従事者や漁業従事者の生活を守る役割。

※卸売市場法の変遷

- ・1910年代に、問屋が商品を買占めるなどして価格が高騰（1918年、米騒動）。
- ・1923年に中央卸売市場法の制定…食料の安定供給をするために、卸売市場を設ける。  
→1927年に、全国で初めて京都に中央卸売市場が設置される。  
卸売市場は、地方公共団体や公益法人のみが開設できた。なお、開設者から許可を受けた卸売業者のみが市場内で仕事をするのが許された。民間の地方卸売市場も設立された。
- ・1971年に卸売市場法の制定…中央卸売市場も、地方卸売市場もすべて法の対象とした。  
中央卸売市場は国（農林水産大臣）、地方卸売市場は地方（都道府県知事）の認定・運営。現在、1000以上の卸売市場がある。

## 【5】卸売市場法の改正

◎2018年に卸売市場法が大きく改正（2020年6月21日施行）

- ・未来投資会議構造改革徹底推進会合規制改革推進会議 農業ワーキング・グループ（2016）  
：「卸売市場法という特別の法制度に基づく時代遅れの規制は廃止する。」という意見の影響など。

## 利点

- 情報通信技術を利用していない卸売市場を改革する。
- これまでの市場のように、多くの人の手を通らないので価格をおさえられる。
- 物流業界の深刻な人手不足の解消が期待できる。
- 長距離輸送や出荷・荷降ろし待ちといった長時間拘束の解消が期待できる。
- 卸売市場の多様化により、生産者にとって出荷先の選択肢が広がる。
- 生鮮食料品以外の米や加工食品も扱えるようになる。
- 卸売業者等から徴収する施設利用料を引き下げられることも考えられる。商品の価格が下がることもある。
- 卸売業者が仕入れた食品を飲食店や小売店に直接売ることができるようになり、鮮度が高いまま消費者の手に入る。

## 問題

- 改正により国や都道府県の管理責任が大幅に縮小されることにより、何かあった際の責任の所在が分かりにくくなる。
- 民間企業でも市場を開設できるようになる。さらに、卸売業者もそれまでのように農相の許可を受ける必要はなくなる。よって、これまでのように信頼できるかわからない。
- 卸売業者が大手のスーパーや外食産業へ直接販売を拡大することができる。
- 市場で分業しながら働いていた人の中で、仕事を失う人がたくさん生じる。
- 大手のスーパーや外食産業に仕入れ代行を担っている大規模な卸売業者により産地からの直接出荷が拡大。
- 上記から、大企業優位の市場運営が強まることが予想される。
  - ・中小の仲卸業者や小売店などが卸売市場利用から排除される可能性がある。
  - ・これまでたくさん人の目を通る市場を通ったものの中で価格が高いものは良いものであるという信頼があったが、大手のスーパーなどが一括で買い付けることができようになり値段を自由に決められる。消費者にとって、安全性について何を信頼したらよいかかわからないという問題が生じる。

【6】 これからの流通の在り方を考えるためには、どのような解決案が考えられるでしょうか。

解決案	実行する際に考えられる効果	失われるもの（トレードオフ）
<p><b>第一案</b></p> <p>卸売市場法の改正をより推進し、売買の自由化を拡大する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・商品の取引が自由になり、誰でもどこからでも売買できるようにする。商品を売る自由、買う自由がすべての人に開かれます。</li> <li>・技術が進んだ現代社会においては、インターネットを駆使すれば、これまでよりも簡単に商品を購入することができます。</li> <li>・個人の商売や、消費生活に対して国が関わることから免れることができます。</li> <li>・他にありますか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食の安全性は消費者の選択にゆだねられるため、自己責任になる可能性があります。</li> <li>・市場がなくなる可能性があります。その結果、大正時代のように買占めが起きることも考えられます。それは消費者に大きな不利益をもたらします。</li> <li>・貧富の差により、選択の幅がこれまで以上に広がるのが考えられます。</li> <li>・他にありますか？</li> </ul>
<p><b>第二案</b></p> <p>卸売市場法の改正を現在のままで実行する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大手のスーパーマーケットなどが生産者から大量に直接買い付けを行うことができるので、これまでよりも流通の合理化が進んで、商品に価格が安くなる可能性があります。</li> <li>・企業努力により、食の安全性を守ることができます。</li> <li>・最新の技術を使い、流通の合理化が進みます。その結果、企業は人件費を抑えることができるようになります。</li> <li>・他にありますか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・消費者ごとに個別に商品を届けることから、配送業者が人手不足になる可能性があります。さらに、配送用の自動車等の排気ガスが多く出ることにより、温暖化に悪影響を与えます。</li> <li>・価格の決定や安全性は、大規模なスーパーマーケットなどの小売店にゆだねられます。価格が高いものが希少性の高い物であるとは限りません。消費者は自らの判断で選択する必要があります。</li> <li>・市場で働いていた人が仕事を失います。</li> <li>・他にありますか？</li> </ul>
<p><b>第三案</b></p> <p>卸売市場法の改正をもとに戻す。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門家の確かな目を何度も通るので、消費者に安全な食が届けられるのが考えられます。</li> <li>・市場で働く人々の仕事を守ることができます。</li> <li>・これまでも合理化は進んでおり、インターネットを使って商品を購入することができます。</li> <li>・希少性の高いものは価格が上がります。</li> <li>・価格が高いものはよいものであるという判断ができます。</li> <li>・他にありますか？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・たくさんの人の手を通る分だけ、商品の価格は上昇します。</li> <li>・専門家が選んだものが小売店に並び、その中から商品を購入するので、消費者の選択肢は限られます。</li> <li>・これまでのようにインターネットを使って商品の購入はできますが、望んだものが確実に手に入るとは限りません。</li> <li>・他にありますか？</li> </ul>
<p><b>第四案</b></p> <p>あなたが独自に考えた案</p>		



**【7】** **あなたが選んだ解決案とその理由**

--

**【8】** **話し合う中で意見が一致した内容は何ですか？ 意見に相違が生じた内容は何ですか？**

(一致した内容) 例：こんな社会を作りたい！

(意見に相違が生じた内容) 例：こんな社会を作りたいけど、その方法が違う！など

**【9】** **あなたの最終的な判断を、その理由とともに記してください。**

--

## 6 成果と課題

本稿は経済の内容に関する主権者教育の授業モデルを、熟議民主主義の知見を活用して開発したものである。国家や社会の形成者を育成する主権者教育は、選挙や政治に関する内容だけでなく、経済に対しても考える必要があるだろう。なぜなら、経済もまた政治と同様に私たちの生活に大きく関わっているからである。要は、どのような社会を形成していくのかを、子どもがどのように考えるのかという問題である。今回の授業モデルは、子どもが経済の側面から国家や社会の形成を考える一助になるだろう。

一方で、経済については他にも少子高齢化社会における社会保障の問題、税の収支を考える財政の問題、さらには国際的な貿易や知的財産の問題など、主権者として子どもたちが考える内容が多数存在する。今後は、それらについても授業モデルの開発を行っていきたい。

## 付記

本稿は、科学研究費補助金（基盤研究（C））「法を基盤に公共圏の形成を熟議する主権者教育の理論・実践開発研究」（21K02572）」（研究代表者、上越教育大学、中平一義）を受けて実施された成果の一部である。

## 注

- 1) 例えば、総務省HP ([https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/sonota/gakusyu/index.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/gakusyu/index.html), 最終閲覧日2021年7月11日)にある主権者教育の学習教材は、選挙や政治に関わるものを中心に提示されている。
- 2) 熟議を活用した社会科教育については、中平（2020a, b, 2021）を参照。
- 3) 1930（昭和5）年には大阪市、横浜市に、1932（昭和7）年には神戸市に中央卸売市場が開設された。なお、東京については、1935（昭和10）年に築地の中央卸売市場が開設された。詳しくは、東京都中央卸売市場HP「中央卸売市場の沿革」（<https://www.shijou.metro.tokyo.lg.jp/gyosei/about/enkaku>, 最終閲覧日2021年7月10日）を参照。
- 4) 中央卸売市場法の改正については、一瀬（2018）及び、中央卸売市場HP（前掲注3）を参照。
- 5) なお、他にも改正の重要点として卸売業者の収入になる委託手数料の在り方に関する規制の変遷もあるが、ここで詳しくは扱わない。詳しくは、一瀬（2018）を参照。
- 6) 他にもサプライチェーンマネジメント（SCM）を活用した卸売市場法改正の利点については、浅沼（2020）を参照。
- 7) 表1および2で参考にした教科書は、次の通りである。なお、抽出は教科書出版社の名称を五十音順で掲載した。
  - ・育鵬社（2021）：伊藤隆，川上和久他24名『最新』新しいみんなの公民』，令和2年3月24日検定済，令和3年2月15日発行。
  - ・教育出版（2021）：成田喜一郎ほか27名『中学社会 公民 ともに生きる』，令和2年3月24日検定済，令和3年1月20日発行。
  - ・自由社（2021）：小山常実ほか10名『中学社会 新しい公民教科書』，令和2年3月24日検定済，令和3年2月5日発行。
  - ・帝国書院（2021）：江口勇治ほか16名『社会科 中学生の公民 よりよい社会を目指して』，令和2年3月24日検定済，令和3年1月20日発行。
  - ・東京書籍（2021）：矢ヶ崎典隆，坂上康俊，谷口将紀ほか107名『新しい社会 公民』，令和2年3月24日検定済，令和3年2月10日発行。
  - ・日本文教出版（2021）：野間敏克ほか61名『中学社会 公民的分野』，令和2年3月24日検定済，令和3年2月8日発行。

## 参考・引用文献

- 浅沼進（2020）：「改正卸売市場法と水産流通の変化－魚市場と消費地市場の役割－」，一般社団法人日本水産界『水産界』（1628），pp.18-21.
- 一瀬裕一郎（2018）：「最近の卸売市場を取り巻く諸情勢」，農林中金総合研究所『農林金融』第71巻第7号（通巻8，69号），pp.15-29.
- 規制改革推進会議農林ワーキング・グループ，未来投資会議構造改革徹底推進会合，「地域経済・インフラ」会合（農林水産業）（2017）：「卸売市場を含めた流通構造の改革を推進するための提言」（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/nourin/dai5/siryuu.pdf>, 最終閲覧日2021年7月11日）.
- 経済同友会（2019）：「主権者教育の充実で、あるべき民主主義の実現を－健全な社会を次世代に手渡すために－」（<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/190415a.pdf>, 最終閲覧日2021年7月11日）.
- 総務省（2017）：主権者教育の推進に関する有識者会議「主権者教育の推進に関する有識者会議とりまとめ」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000474648.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000474648.pdf), 最終閲覧日2021年7月11日）.
- 中平一義（2020a）：「新科目「公共」とどう向き合うか」，上越教育大学『上越教育大学研究紀要』第39巻2号，pp.495-508.
- 中平一義（2020b）：「主権者教育への熟議民主主義の応用可能性に関する研究」，明治大学『教職課程年報』No.42，pp.49-

59.

中平一義 (2021) : 「熟議民主主義を活用した主権者教育開発研究 1 - アファーマティブ・アクションを事例に」, 上越教育大学『上越教育大学研究紀要』第40巻2号, pp.569-584.

三國英實 (2019) : 「「改正」卸売市場法と公共性を守る課題」, 自治体問題研究所『住民と自治』2019年7月号, pp.30-32.

未来投資会議構造改革徹底推進会合, 「ローカルアベノミクスの深化」会合, 規制改革推進会議農業ワーキング・グループ

(2016) : 「総合的な T P P 関連政策大綱に基づく「生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し」及び

「生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立」に向けた施策の具体化の方向」

([https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokusan/bukai\\_21/attach/pdf/index-42.pdf](https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokusan/bukai_21/attach/pdf/index-42.pdf), 最終閲覧日2021年7月11日).

文部科学省 (2018) : 『中学校学習指導要領 (平成29年告示) 解説社会編平成29年7月』, 東洋館出版.

文部科学省 (2019) : 『高等学校学習指導要領 (平成30年告示) 解説公民編』, 東京書籍.



# Citizenship Education Development Research Through Deliberative Democracy 2: A case study of the rationalization of distribution and food safety

Kazuyoshi NAKADAIRA\*

## ABSTRACT

This research paper developed a lesson model of citizenship education. It utilized the knowledge of deliberation democracy in congruence with previous studies to develop the lesson model. Like previous studies, this study aimed to help children recognize the existence and contents of social problems, to construct current personal ideas about them, and to understand the opinions of others so they can attend to the presence of others as well as themselves when they participate in society as citizens. Citizenship education cultivates the ability to develop, discuss, and consider solutions to real social problems from various perspectives. This study employed distribution as a case study. This topic is inculcated in the economic facet of citizenship education. Citizens must know the components comprising the economy; however, scarce class models exist for citizenship education in the domain of economics. In particular, the aspect of distribution encompasses the advantages of rationalization as well as difficulties related to safety. Both perspectives are essential, but the content is closely related to the lives of children as they use their social views and cognition to contemplate the kind of society they desire to form.