

## 公民科学習指導案

日時：平成 30 年 6 月 7 日（木）5 時限

対象：[REDACTED]

指導教諭：[REDACTED]

授業者：関西大学 [REDACTED]

### 1、単元名

大項目 第 1 編 現代の政治

中項目 第 3 章 日本の政治機構

小項目 4 地方自治

- ・地方自治と住民の暮らし
- ・地方自治の本旨
- ・地方分権改革
- ・新しい地方自治
- ・Seminar8 地域の再生と民主主義

} 本時

### 2、使用教材

教科書：高校政治・経済 新訂版（実教出版）

資料集：最新政治・経済資料集 新版 2018（第一学習社）

### 3、単元設定の理由

#### (1) 教材観

本単元は、日本国憲法でいえば「統治」に当たる分野である。「統治」の分野では、憲法で国家権力の権限を定めることによって国家権力を抑制しているという主題がある。この「統治」の分野に一貫する主題を、本単元を通して生徒に理解させなくてはならない。また、本単元に出てくる用語は、普段、新聞や、ニュースの中で度々耳にする用語であり、それらの用語の意味を生徒に理解させることにより、社会の出来事に対して関心を持ってもらえるようにすることを目標とする単元でもある。

特に、地方自治の単元は、暮らしの中で最も身近な政治について扱う単元である。実際の事例を紹介しながら地方自治を身近な制度として意識してもらいたい。地方自治は、「民主主義の学校」と呼ばれるように、主権者として国の政治に参加する為に必要な能力や精神を学ぶ制度として機能している。平成 24 年の法改正により、国政における選挙権が 18 歳に引き下げられたことから、よりいっそう高校生が本単元を学ぶ意義は大きくなっていると言える。

#### (2) 生徒観

日本の政治機構については、中学校での社会科、高校での現代社会で一通り学習しており、基本用語についてはおおかた理解している。しかし、政治機構の分野は覚えるべき内容が多い分野であり、一つ一つの用語について十分な理解をしているとはいえない。本単元は、将来、法律系の進路を考えている生徒にとっては興味深いと思える分野であるが、それ以外の生徒にとっては、記憶する用語の多い面倒な分野であるとの意識がもたれることが多い。したがって、生徒の興味関心の程度には大ききなばらつきがあるものと考えられる。本単元は憲法の分野であるが、生徒は、憲法と他の法律の違いについては、あまりよく理解できていない。生徒の多くは、大学受験を控えており、現在の社会の出来事についてはある程度の関心があり、知識もあるものと考えられる。

#### (3) 指導観

生徒は、基本用語については、ある程度理解しているの、資料集やプリントにマーカーを引いてもらうなどして簡単に説明する。一方で、特に重要な語句については、プリントに空欄を作り、生徒に空欄を埋めてもらうこととし、意識的に覚えてもらえるよう工夫して指導する。また、今現在社会で起きている出来事などにも触れ、本単元の内容を身近な事例に当てはめて考える能力を身につけさせたい。本単元との直接の関係はないが、憲法とその他の法律との違いは、本単元のテーマの一つである「国家権力の抑制」について理解するうえで重要な点であるので、簡単に触れたいところである。

### 4、本時の教材の解釈と意図

戦後（憲法制定当初）、地方自治制度は、国の関与の下、各地方公共団体の全国的な公平性、統一性を目指して運営されていた。しかし、機関委任事務制度に見られるように、旧制度下においては国の地方自治に対する関与の程度が大きく、地方公共団体の自立性が確保できない状態にあった。自立性を確保できない地方公共団体はやがてそれぞれの個性を失っていき、情報や経済の中心である東京に人が集まるようになり、それに伴って地方が衰退していくこととなった。この状況を打破するために地方分権改革が行われ、地方はその自主性を取り戻した。一方、地方財政については、シビルミニマムの確保のため、国からの財政保障が幅広く行われていたが、それによって、地方が国から独立しにくくなるという状況が発生した。この状況を改革するために行われたのが「三位一体の改革」である。これによって、一部の財源委譲が実現したものの、いまだに地方の国に対する依存財源の割合は高い状態である。

以上の改革によって、地方の自主性は回復したものの、日本全国の不況や人口の減少により、財政破綻する自治体や消滅可能性都市といわれる自治体が現れるようになった。これらの問題に対して国はふるさと納税などの対策をしているものの、国による解決には限界がある。地方再生の問題は、地方自治の本旨に基づき、住民が主体的に考えるべき課題である。住民主体で地域再生に取り組む例として、北海道ニセコ町の自治基本条例や、島根県海士町の総合振興計画などがある。

地方分権改革や「三位一体の改革」は、地方自治の団体自治の確保を目的として行われた。しかし、団体自治が確保されたからといって、地方自治は機能しない。住民の参加あつての地方自治である。地域再生の問題を通して、地方自治における住民参加の重要性について生徒に理解させたい。

### 5、本時の目標

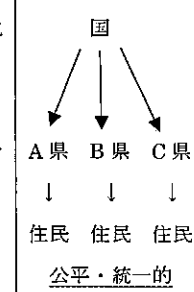
- ① 戦後の地方自治制度、現在の地方自治の課題について理解させる。
- ② なぜ地方分権改革と「三位一体の改革」が行われたのかを理解させる。
- ③ 地方再生の問題は、住民が主体的に考えなければならないことであるという問題意識を持たせる。

### 6、評価の観点

- ① 戦後の地方自治制度、地方改革、現在の地方自治について理解できたか。（知識・理解）
- ② 資料集や新聞記事の趣旨を適切に読み解くことができたか。（資料活用能力）
- ③ 授業全体を通して、現在、地方自治において住民参加が求められていることを理解し、住民自治に積極的に参加しようという意識を持つことができたか。（思考・判断・表現）
- ④ 自宅での調べ学習を通して、住民が実際に地方を支える様子を意欲的に理解しようとしたか。（関心・意欲・態度）

7、本時の指導過程

過程	学習内容	学習活動・生徒の反応	教師の働きかけ	留意点・評価等
導入 (5分)	前回の授業の復習	<ul style="list-style-type: none"> <li>・前回のプリントを出して内容を確認する。</li> <li>・本時のプリントに目を通す。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・前回のプリントがある人は、プリントを出すよう指示する。</li> <li>・前回は、地方自治の基本原則について学んだことを確認する。</li> <li>・地方自治の本旨は、団体自治と住民自治を意味することを確認する。</li> <li>・本時のプリントを配布する。</li> <li>・本時は、戦後、地方自治制度がどのように運営されたか、また、その改革、そして、地方自治の現状について学習することを確認する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・団体自治と住民自治というフレーズは本時も出てくるので、注意するよう指示する。</li> </ul>
展開 (40分)	<b>1、戦後の地方自治制度とその改革</b>			
	1、戦後の地方自治制度とその改革導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プリントの1、を見る。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プリントの1を見るよう指示。</li> <li>「1、戦後の地方自治制度とその改革」と板書する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・戦後というのは、憲法制定直後の時期を意味することを確認しておく。</li> <li>・当時の地方自治制度について事務面と財政面に分けて説明することを確認する。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プリントの(1)を見る。</li> <li>・(a)を見る。</li> <li>・(a)に機関委任事務と書く。</li> <li>・(a)の本文を見る。</li> <li>・問題の部分を見ながら説明を聞く。</li> <li>・(b)に地方分権改革と書く。</li> <li>・(c)(d)の空欄を埋める。</li> <li>・どれが自治事務でどれが法定受託事務かを考える。</li> <li>・隣近所で話す。</li> <li>前に出てきてカードを並べる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(1)事務面と板書する。</li> <li>・当時の地方公共団体の事務は、基本的に中央政府が政策を決定し、地方で事務を処理するという形であったことを説明する。</li> <li>・中央集権的なシステムであったことを説明する。</li> <li>・(a)を見るよう指示する。</li> <li>・中央集権的な制度であったものの例として機関委任事務があったことを説明する。</li> <li>説明しながら(a)機関委任事務と板書する。</li> <li>・機関委任事務について簡単に説明する。</li> <li>・中央集権システムによって地方の自主性が希薄化し、東京一極集中、地方の衰退が起こったことを説明する。</li> <li>・(b)を見るよう指示する。</li> <li>(b)地方分権改革と板書する。</li> <li>・(b)の下の本文を読みながら、(c、自治事務)(d、法定受託事務)と板書する。</li> <li>・自治事務とは法定受託事務について簡単に説明する。</li> <li>・自治事務と法定受託事務の例のカードを黒板にはり、どれが法定受託事務でどれが自治事務かを考えさせる。</li> <li>・生徒に前に出てきてカードを並べるよう指示する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・図を描く。</li> <li>(図)</li> </ul>  <ul style="list-style-type: none"> <li>・法定受託事務は国から委託された国の事務であり、自治事務はそれ以外であることを強調する。</li> <li>・2人が3人ぐらい</li> </ul>
--	--	---	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・自分の答えを確認する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・答え合わせ 自治事務 → ・病院薬局の開設許可 ・公共施設の管理 ・介護保険サービス 法定受託事務 → ・旅券の発行 ・国政選挙 ・国道の管理</li> <li>・改革によって、地方公共団体の事務の自主性が確保されたことを説明する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>に前に来てもらう。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・(e) (f) の空欄を埋める。</li> <li>・(e) (f) の本文を見ながら説明を聞く。</li> <li>・(g) の空欄に板書する。</li> <li>・(g) の本文を見ながら説明を聞く。</li> <li>・資料集 119 ページを見る。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>とを確認してから、(e) 地方交付税交付金 (f) 国庫支出金と板書する。</li> <li>・地方交付税交付金と国庫支出金について簡単に説明する。</li> <li>・国からの独立性を確保できなくなるという問題があることを説明する。</li> <li>・この状況を打破する改革が求められたことを確認し、(g) 「三位一体の改革」と板書する。</li> <li>・三位一体の改革について簡単に説明する。</li> <li>・資料集 119 ページを見るよう指示する。</li> <li>・三位一体の改革について図を見ながら説明する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国庫支出金＝補助金ではないことに触れておく。(簡単に)</li> <li>・「三位一体の改革」は補助金の削減であって、国庫支出金の削減ではないことに注意するよう指示する。</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>・(2) を見る。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(2) を見るよう指示する。</li> <li>・(2) 財政面と板書する。</li> <li>・原則は、地方公共団体の事務は地方公共団体の収入のみで行うべきであるということを説明する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体の収入とは、税金のことであることを説明する。</li> </ul>				
	(2) 財政面	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教科書 70 ページのグラフを見る。</li> <li>・資料集の 119 ページを見る。</li> <li>・プリントを見る。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教科書 70 ページのグラフを見るよう指示する。</li> <li>→ 自主財源が 4 割しかないことを説明する。</li> <li>・地方公共団体は収入の割に支出が多いことを説明する。</li> <li>・資料集 119 ページを見るよう指示する。</li> <li>・プリントを見るよう指示する。</li> <li>・依存財源の割合が非常に高かったことを説明する。</li> <li>・依存財源の例として 2 つ例を上げるこ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自主財源で足りない分は依存財源で賄っていることを意識させる。</li> </ul>				
		<b>2、地方自治の現在の課題</b>						
					2、地方自治の現在の課題 導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新聞記事を見る。</li> <li>・新聞を読んで、答えを考える。</li> <li>・プリントに答えを書き込む。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・以上の改革によって中央集権体制は、改革できたが、日本全国の不況や人口の減少によって財政破綻や消滅可能性都市の問題が生じていることを説明する。</li> <li>・「2、地方自治の現状」と板書する。</li> <li>・左の新聞記事を見るよう指示する。</li> <li>・新聞記事を各自読んで、問いに答えるよう指示する。</li> <li>問 1、消滅可能性都市とは</li> <li>問 2、40 年に消滅する可能性のある市区町村の数は</li> <li>問 3、人口減が著しい自治体に生ずる問</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・今現在の問題であることを意識させる。</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・質問に答える。</li> </ul>	<p>題としてどんなものがあるか</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・生徒に聞く。</li> <li>・答え合わせ</li> </ul>	
	国による解決策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国による解決策の部分を見る。</li> <li>・「h,」「i,」の空欄に板書する。</li> <li>・資料集 120 ページを開ける。</li> <li>・資料集 118 ページに目を通す。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国による解決策と板書する。</li> <li>・国による解決策も検討されていることを説明してから、「h,ふるさと納税」「i,道州制」と板書する。</li> <li>・資料集の 120 ページを開けるよう指示する。</li> <li>・ふるさと納税について簡単に説明する。</li> <li>・道州制の導入の議論については、118 ページで確認しておくよう指示する。</li> <li>・国による解決には限界があると説明する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・枚方市の返礼品としてひらパーのフリーパスがあることに触れる。</li> <li>・ここは主題ではないので、時間を取りすぎないように注意する。</li> </ul>
	住民による解決	<ul style="list-style-type: none"> <li>・j,k,の空欄を埋める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・j,に団体自治がk,住民自治が入ることを説明する。</li> <li>・j,k,を板書する。</li> <li>・住民が直接地方再生に取り組んでいる例として島根県海士町の例と北海道ニセコ町の例があることを説明する。</li> <li>・生徒にインターネットで海士町とニセコ町の取り組みについて調べておくよう指示する。</li> </ul>	

まとめ (5分)	本時のまとめ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プリントを見ながら説明を聞く。</li> <li>・地方分権改革によって地方の事務の自主性が確保され、団体自治が確保されるようになった。現在、地方公共団体は、地域の再生という課題を抱えていることを説明する。</li> <li>・宿題について説明する。 →住民が行政にどのように介入しているかを調べさせる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の再生という大きな課題は住民自らの手で解決すべき問題であることを留意させる。</li> </ul>
-------------	--------	---	---

地方自治2  
戦後の地方自治制度とその改革、地方自治の現在の課題について

1. 戦後の地方自治制度とその改革

(1) 事務面

基本理念：中央政府が政策を決定して、地方で事務を実施する。

制度の特徴：中央集権的な制度

(a) …… 国の事務を国の指揮監督の下で行う制度。

問題

- ・地方の自主性や個性の希薄化
- ・東京一極集中と地方の衰退

⇒ (b)

機関委任事務を廃止し、地方公共団体の事務を (c) )と (d) )とに分配した。

(2) 財政面

基本理念：国による財政の保障

制度の特徴：依存財源の多さ

(e) …… 地方公共団体間の格差是正を目的とする。

(f) …… 特定の事業を行わせるために国が地方に交付するもの。

問題

- ・国からの独立性を確保することができない。

⇒ (g)

国税の一部を地方税に委譲する。補助金を削減する。地方交付税交付金を見直す。

2. 地方自治の現在の課題

中央集権体制の改革、地方分権の実現

しかし、日本全国レベルの不況、人口の減少

⇒自治体の財政破綻、「消滅可能性都市」などの新たな問題

国による解決策…… 「h, , i, 」の導入など

※国が地方の問題を解決しようとしても限界がある。

⇒地方の再生は、「j, 」の問題としてではなく、「k, 」の問題として考えるべき。

例えば、島根県海士町の「総合振興計画」、北海道ニセコ町自治基本条例など。

「消滅可能性都市」のうち、増減率が大きかった上位5自治体

自治体	2013年人口	2018年推計人口	増減率	増減率(%)
宮城県大崎市	319	163	-156	-48.9
宮城県大崎市	5865	3508	-2357	-40.2
宮城県大崎市	377	235	-142	-37.7
宮城県大崎市	3405	2169	-1236	-36.3
北海道釧路市	1608	1079	-529	-32.9

自治体	2013年人口	2018年推計人口	増減率	増減率(%)
宮城県大崎市	180	248	68	37.8
宮城県大崎市	2746	3850	1104	40.2
宮城県大崎市	9万8271	13万8236	3万9965	40.7
宮城県大崎市	5万5308	7万8008	2万2700	41.0
宮城県大崎市	7万4456	11万4900	4万 444	54.3

※対象は「消滅可能性都市」とされた896自治体のうち、合併した1町を除く895自治体。1自治体は増減なし  
※国立社会保障・人口問題研究所が2013年と18年に公表した将来推計人口から読売新聞が独自に比較

消滅可能性都市 日本創成会議が、人口減で行政機能を維持できなくなる可能性がある自治体。東京など大都市圏への人口移動が続きと仮定し、出生の中心世代となる若年女性(20~30歳代)が2010~40年の間に5割以下になると試算した全国896市区町村を挙げた。このうち、523自治体では、人口が1万人を割るとされた。

人口減 8割で加速

2040年推計 過疎713自治体

民間の有識者らによる日本創成会議(座長、堀田眞也元総務相)が2014年5月、「40年に消滅可能性のある(1)消滅可能性都市」と指摘した全国896市区町村のうち、約8割の自治体で人口減が加速する(2)が読売新聞社の分析でわかった。想定以上の速さで行政サービスなどの維持が困難な自治体が現れる可能性が高まっており、政府などによる抜本的な対策が求められる。(関連記事3面)

40年時点の消滅可能性都市の人口の急化を比較した。この結果、北海道や東北・近畿地方など過疎地域の7割以上自治体で、40年時点の人口が減少していた。東京など大都市圏を中心に1割以上自治体では逆に増加した。減少した自治体の平均減少率は11.3%で、最も大きかったのは奈良県上北山村の48.9%。市では北海道道南支庁の32.9%で529人減少した。創成会議は、出生の中心世代となる20~30歳の女性が40年にかけて5割以上減少する自治体を消滅可能性都市の根拠とした。この

世代的にも比較したと、消滅可能性都市の約9割は想定以上の速さで減少が加速しており、そのうち1割以上自治体は、減少率が1割を超えた。今後、人口減が著しい自治体は、国からの交付金が激減する。老朽化したインフラの整備費が増えることなどが想定され、自治体としての機能が維持できなくなる。予想されている。政府は、行政サービスの維持が難しくなる自治体を、近隣の複数の自治体で補完し、人口減対策として、現行の市町村同士で広域連携で十分とは考えず、地方自治法が定める市町村の枠組みの見直しを含めた新たなモデルの検討も必要だ。

市町村の枠組み見直しも 人口減(1)「村」が、合併や吸収合併を促す。人口減対策として、複数の自治体による広域的な行政運営を推進してきた。また、「市町村の枠組み」と人口規模は一致しておらず、市町村の枠組みを、合併や吸収合併を促す。人口減対策として、複数の自治体による広域的な行政運営を推進してきた。また、「市町村の枠組み」と人口規模は一致しておらず、市町村の枠組みを、合併や吸収合併を促す。人口減対策として、複数の自治体による広域的な行政運営を推進してきた。また、「市町村の枠組み」と人口規模は一致しておらず、市町村の枠組みを、合併や吸収合併を促す。

課題1 新聞記事を読む。

問1、消滅可能性都市とは？

問2、2040年に消滅する可能性があるといわれる市区町村の数は？

問3、人口減が著しい自治体に生じる問題としてどんな問題が指摘されているか？

課題2 島根県海士町の「総合振興計画」と北海道ニセコ町自治基本条例について調べる。