

行政の役割に着目した中学校社会科教材開発

— 地方自治体と住民の関係性から社会参画のあり方を考える —

三 浦 朋 子

Considering Social-Studies Teaching Models Focusing on the Role of the Government

— Social Participation through the Relationship
between Local Government and Residents —

Tomoko Miura

Abstract

Lowering the national voting age to 18 requires young people in Japan to determine political matters at an early age. This study presents an educational model for social studies in order to develop the ability for social participation. In general, educational models aimed at cultivating the ability to participate in society contain elements of “participation, experience and interactivity.” These are, however, features of the teaching method. The criteria to be used to select the educational content have not yet been revealed.

In this study, I suggest that social-studies teachers present the role of administration by focusing on the relationship between a local government and residents. The subject matter is ‘CHIBA Repo,’ which is an application program on the Internet for community development by the citizens of Chiba City. People who have registered as reporters live in Chiba City, and travel to workplaces or to schools therein. They have to submit information, such as comments about defects with respect to public facilities and problems that happen in their daily lives, as well as photos germane to the complaints. The city should be improved by the opinions of its citizens. The lessons provide students with opportunities to take part in CHIBA Repo. This study analyzes the outcomes of the lessons and how students change based on the practice they get in a junior high school.

1 はじめに

2016年7月10日に行われた参議院議員選挙から18歳選挙権がスタートした¹⁾。新たな有権者となった18歳、19歳の人口は240万人といわれており、全有権者数の約2%にあたる²⁾。総務省の調査結果によると、今回の参院選での投票率は18歳が51.17%となっており、半数が選挙に行き投票したことになる³⁾。しかし若年層の投票率は依然として高いとはいえ、検討すべき課題である。投票率という数字のみで政治的関心の度合いを図ることは難しいが、選挙権の行使は最も身近で直接的な政治参加の方法の一つである。

今回、なぜ18歳選挙権の話から始めたのかというと、選挙年齢の引き下げに伴い、初等中等教育段階では、「政治や選挙に関する教育」が注目されているからである。さらに2006年に改正された教育基本法（以下、教基法）第二条には、教育の目標の一つとして次の内容が示された。「正義と責任、男女の平等、自他の敬愛と協力を重んずるとともに、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。（傍点筆者）」とある。教基法改正以後に告示された学習指導要領では、言語活動の充実などと並び、社会参画の育成という観点を、社会科教育の中でどう実現するかが問われてきた。

そこで現在推進されているのが「主権者教育」である。主権者教育のねらいは、子どもたちの政治参加意識の促進を目指すことにある。2015年、総務省と文部科学省（以下、文科省）が共同で作成した高校生向けの副教材が全国の高校に配布された⁴⁾。そのような動きもあり、小・中・高での模擬選挙や模擬議会、身近な地域の課題を取り上げた討論やディベートなどが、数多く実践されるようになってきている⁵⁾。しかしながら、このように注目される主権者教育には、いくつかの批判的意見が寄せられている⁶⁾。それは単なる選挙の啓発活動や投票率を上げることのみが、主権者教育の主眼ではないという主張である。「主権者を育てる」とは、狭義には国民が「主権を行使する = 選挙へ行く」という側面もあるが、そのみで教育活動

を捉えるべきものではない。これまで社会科教育研究でも、政治や選挙に関する教材などが幅広く検証されてきた。そこで本論では、あらためて社会参画する子どもたちを育てるための学習について検討し、新たな中学校社会科の教材を実践報告とともに論じたい。

2 教育から考える“社会参画”

2008年に告示された中学校学習指導要領では、社会科改訂の趣旨として次の三点が示された。「(1)基礎的・基本的な知識の習得、(2)言語活動の充実、(3)社会参画、伝統や文化、宗教に関する学習の充実」である。前章で述べた通り、社会参画は教基法の改正により新たに加わった内容だといえる。理由はそれだけではないが、今回の改訂が示した社会参画の視点を取り入れた授業づくりは、一層重視される方向となった。2013、2014年度に文科省が行った「中・高校生の社会参画に係る実践力育成のための調査研究」では、全国の学校単位で地域と連携した体験的・実践的な学習プログラムが開発された⁷⁾。その取組み例としては、就業体験、地域ボランティアなどのほかに、少子高齢化やまちの活性化、農業や工業などの産業振興といった地域の課題解決に向けた実践的な活動を行う内容となっている。

このように、学校ではすでに様々な社会参画型の授業実践が行われている。しかし、社会参画の内容そのものはほとんど問われてこなかった。つまり、何らかの形で地域社会や外部機関と連携して学習活動を行うこと、あるいは子どもたちが学校の外の現実社会とつながり、そこに参加することが社会参画であるという程度にしか考えられていない。参画という言葉を辞書で引くと、「(政策や事業などの)計画に加わること(大辞林第三版、三省堂、2006年)」とある。政策や事業はそれ自体が社会的な活動であり、その企画から運営、実施までいずれかの形で携わることが社会参画だといえる。ただし、これらを扱う授業が社会参画の授業ということではない。それでは授業の役割を狭義に捉えすぎることになる。社会科の目標は「国家・社会の形成者として必要な公民的資質を養うこと」とされる⁸⁾。この公

民的資質の育成という点から、唐木清志は「社会参画」を志向する授業を理解・能力・態度の三つの側面から類型化した。すなわち「理解」を重視する「科学的社會認識の育成を目指す社会科授業《第1類型》」、「能力」を重視する「意思決定力の育成を目指す社会科授業《第2類型》」、「態度」を重視する「社会的実践力の育成を目指す社会科授業《第3類型》」の三つである。これらは別個にも成立するが、第1から第3の順に深化し、前の類型を前提として成立するものとして捉えている⁹⁾。この分類には、育成を目指す資質・能力を段階的に発展させる授業の論理が示され、一定の説得力を有する。しかし、第1類型にある社会認識の深め方には幾通りもあり、その分、授業の幅も広がる。また「認識→意思決定→社会实践」の手順をふむ社会科授業は、一般的に数多く見られる。そのため社会参画型の授業の内実を明らかにするには、この類型化では整理しきれない面があると考えられる。本稿ではそうした点をふまえて、「授業における“実社会とのつながり”」に着目して、直接的な社会参画型授業と間接的な社会参画型授業との分類を行った。

以下(表1)は社会参画を目指す授業を分類した内容になる。直接的な社会参画型の実践は、現実社会との関わりがより直接的で、活動の内容に企画や運営、実地体験などの社会活動が含まれていることが特徴である。また教育方法は、地域でのフィールドワークやインタビューのように、実際に現場に赴いて情報収集や解決のための行動を起こすタイプの実践である。もう一つの間接的な社会参画型の実践は、現実に近い空間を教室内に再現するなどして、実社会の活動や課題を具体的にイメージさせて課題に取り組ませるのが特徴である。方法に関しては、学校内外における調査や専門家による出張講義を行うなどして、切実性や問題意識を高める工夫がなされる。学校の授業と社会活動が緩やかにつながっており、将来的な参画への意識をもたせるものとなる。

社会参画と考えられる試みを授業実践レベルで整理したが、社会参画型の実践に共通していえることは、「参加・体験・双方向性」である。直接

表1 社会参画をめざす授業の分類

学習活動の形態	学習活動の内容	教育方法
直接的社会参画型	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民へのインタビューをふまえて地域の課題を整理し課題解決に関わるボランティア活動をする。(立命館宇治高校)¹⁰⁾ ・商店街の活性化に向けて子どもたちが課題を見つけ解決のために起業する。(西千葉子ども起業塾)¹¹⁾ 	フィールドワーク、インタビュー、サービスラーニング、ボランティア活動
間接的社会参画型	<ul style="list-style-type: none"> ・刑事事件を例にした模擬裁判(検察庁、弁護士会作成) ・模擬投票(総務省、文科省作成教材) ・牛井屋経営シミュレーション(日本経済教育センター) 	模擬、ロールプレイング、シミュレーション、ディベート、討論、調査、専門家による出張講義

的なタイプでは、子どもたちが実際に社会に出て困っている人の声を聞き、そこから解決策を考えて社会の中で実践するといった参加・体験・双方向性がある。また間接的なタイプでは、参加や体験を行った者同士で問題への理解を深め、ディベートのように対立軸を明確にして議論を行うことで一方通行の議論にはしていない。さらに、近年では社会の変化に対応した新たな教育として、法教育、経済金融教育、消費者教育といった学習内容のまとまりごとに分化した教育が実践されている¹²⁾。これらの教育には、子どもたちが実際に社会に出たときのことを想定した授業づくりの目的が根底にある。

教育方法という点で付け加えると、アクティブ・ラーニングにも注目したい。文科省の定義によれば、アクティブ・ラーニングとは「教員による一方的な講義形式の教育とは異なり、学修者の能動的な学修への参加を取り入れた教授・学習法の総称。(中略) 発見学習、問題解決学習、体験学習、調査学習等が含まれるが、教室内でのグループ・ディスカッション、ディベート、グループ・ワーク等も有効なアクティブ・ラーニングの方法である¹³⁾。」という。この定義からすれば、社会参画型の実践はアクティブ・ラーニングの方法を主とした実践になる。

以上のことから学校現場では、どのような取組みを行うことが社会参画の実践といえるのかについては、十分に検討されていない面がある。社会参画は、生徒に何らかの社会活動をさせればよいというものではない。その活動の目的や意図を明確にしなければ、授業としては不十分である。そこで本稿では「社会参画のあり方を考える」実践を提案したい。

3 「社会参画のあり方を考える」実践の目的

(1) 行政の役割に着目して現代社会の理解を深める

今回の教材開発を行うにあたり、実践の目的を二点に絞り教材開発を行った。第一は、行政の役割に着目して現代社会の理解を深めることである。行政の役割に着目したのは理由がある。国や地方自治体などの行政は、制度やしくみの整備、運用、市民サービスの提供などを行い、私たちの市民生活に大きく関わっている。出産、育児、雇用、介護、年金など、生涯にわたって何らかの形で支援を受ける機会があるだろうし、それ以外の様々な面で、行政の活動が市民のよりよい生活を保障するための基盤となっている。これまで国や行政が果たす役割は、市民からの要望・要求が多様化するとともに大きく変化してきた。行政の肥大化を克服すべく進められてきた行財政改革（規制緩和や民営化など）は民間の活力を活発化させ、市民に対しては統治客体意識からの脱却を求めてきた¹⁴⁾。このように私たちの生活と行政の存在が深く関わりをもつ以上、市民が行政にどのような役割を求めていくのかは今後ますます問われることになるだろう。そうした点に着目させて、新たな行政、新たな市民、新たな社会について考えることがこの授業の目的の一つである。

(2) 行政の役割を考えながら、市民としての役割（自治）を考える

実践の目的の第二は、行政の役割を考えながら、市民としての役割、つまり自治意識を涵養することである。行政の役割の変化は、同時に市民が担う役割にも影響する。例えば、人口が集中する地域、過疎化が進む地域、

それぞれどちらにも課題があるが、人材や財源など行政の限られた資源でできることは限界がある。過密・過疎地域ともおかれた状況は異なるが、直面する課題への対応はどちらも切実である。たとえ国や自治体があらかじめすべての財やサービスを提供できなくても、必要に応じて、そこに物資や人材が集まり代替機能が果たせれば、行政の負担は最小限にとどめられる。現に行政任せでは手の行き届かない部分を自分たちで変える市民活動が行われている。個人や市民団体、NPO、ボランティアなどが行うこれらの活動は、行政の力だけでは対処しきれない様々な要望、要求に応えるべく自発的な組織として動き出している。このような市民の行動は、行政を動かす起爆剤になり、行政と協働して変革に取り組む、新たな社会、市民の姿であるといえる。

このようにして行政の役割とは何かを考えると、そこで生活を営む市民の役割にも目を向けざるをえない。自分たちができること、やらなければならないことをもう一度見直すことで、市民としての自治意識を育て、自分たちがどう社会に関わっていくのかを考えること、つまり社会参画のあり方を考えることが、この授業のもう一つの目的である。

4 “ちばレポ” を取り上げた意図

(1) ちばレポとは

さて、今回の授業では“ちばレポ”というしくみを取り上げる。ちばレポは、千葉市が2014年9月より本格運用を始めた市民参加型のまちづくり制度の一つである。¹⁵⁾千葉市在住の市民や千葉市に通勤・通学で関わりのある人がレポーターとして登録し、パソコンやスマホアプリを活用して、身の回りの困ったことを写真付きで投稿する。図1の参加登録者数の推移に示した通り、開始以来その数は増え続けており、2016年10月現在では4,095名が登録している。

レポートできる内容は、「道路・公園・ゴミ・その他」とジャンルが分けられており、例えば「道路」では補修、街路灯の電球切れ、落書き、標

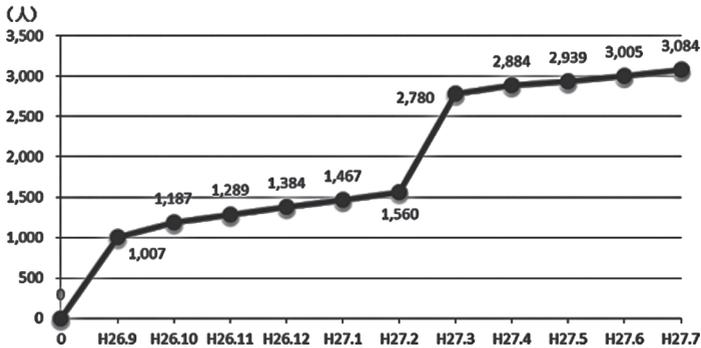
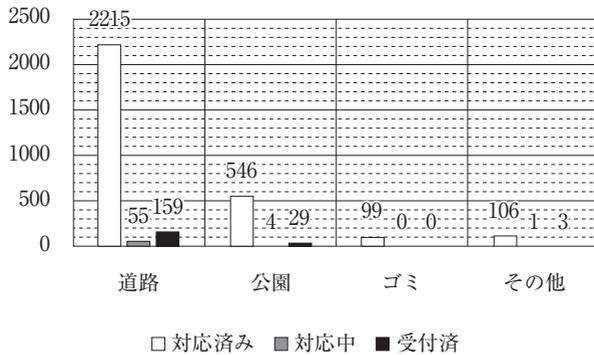


図1 参加登録者数の推移 (2015年7月)¹⁶⁾

識の不良など、「公園」ではいたずら書き、樹木による視界不良、公園設備の不備など、「ゴミ」では不法投棄、放置自転車などである。また命にかかわる極めて緊急性の高い内容（道路の大規模な損壊、路上障害物、公園遊具の故障など）はすぐに電話で知らせるようにしている。ちばレポ開始以来のレポート総数は3,217件に及び、うち対応済は2,966件、対応中は60件、受付済は191件となっている（2016年10月16日現在）。その中でジャンルごとの件数を示したのが図2になる。道路に関する内容が圧倒的に多く、対応済の件数をみても公園はその4分の1以下である。道路は一番目に留まりやすい反面、自分たちの力できることは少ない。それがレポート数の多さに結び付いているといえる。公園については、千葉市の都市公園数は1,060か所あり、面積は約890万平方メートルとされる。決して数や面積が小さいわけではないが、レポートする内容が限られることや、比較的規模の大きい公園には管理事務所がありレポート件数は伸びていない。またゴミについては、千葉市のごみの分別収集は整備されており、町内会や管理組合など別の取り締まり組織が動いていることが考えられる。

ちばレポの特徴としてレポーター登録の男女比率や職業構成なども興味深い。参加登録者は80%が男性を占め、その男性全体の76%は30代から50代の男性である（全体の60%にあたる）。彼らの9割は会社員や公務員



ちばレポ HP データをもとに筆者作成（2016年10月16日現在）

図2 レポート内容の内訳および対応状況

などで、レポートの投稿時間帯は朝の7～8時、ついで12時が多い。日中は仕事で忙しい世代を上手く取り込んでいるシステムだといえる。スタートから2年を経た今も、さらに機能面、内容面ともに充実させながら展開している¹⁸⁾。

このようにちばレポは、市民の意見や提案を直接市役所へ伝え、その要望をすぐに市政へ反映させるという全国でも画期的な双方向型のシステムである。いま民間企業などでは、ビックデータ、オープンデータの活用が注目されているが、同じことが行政機関にもいえる。例えば海外の警察では、過去の膨大な犯罪データから管轄内の犯罪発生率を予測し、巡回経路を最適化することで、犯罪抑止や検挙率の向上につなげている例がある²⁰⁾。日本でも、行政のもとに一手に集約された情報をどのように整理・活用し、最終的に市民に還元していくのが大きく注目されている。

(2) “ちばレポ”の教材化

ちばレポを取り上げて教材開発を試みたのは、ちょうどちばレポが本格運用された2014年9月であった。当時は新制度に関する情報量が少なく疑問が多くあった。そこでまず、ちばレポを管理運営している千葉市役所

の広聴課へ話を聞きに行った。このときのちばレポに対して最初に抱いた疑問や関心が、本授業の展開に関わるため整理しておきたい。まず疑問を感じたことは、レポートを介して集まる地域の課題とはどのような内容かという点である。現在ではレポート件数は膨大となり、ネット上で内容を確認できるが、開始当時は数十件ほどしか集まっていなかった。市民からの要望といっても介護、医療、年金問題等々、たくさんの内容が集まるのではないか、その集まったレポートを市役所の組織内部でどう対応するのか、具体的なレポートの内容や対応がイメージできなかった。話を聞くと広聴課では、投稿できるレポートの条件として、個人的な内容や管轄外の内容を除いており、テーマはあらかじめ「道路」「公園」「ごみ」に設定している。そして広聴課が内容を確認してから、関係する各部署に対応を依頼する形をとっていることがわかった。授業では、そうした点をふまえて、市役所側の対応の仕方や基準を取り上げることにした。これは実践の目的「(1)行政の役割に着目して現代社会の理解を深める」に該当する。

つぎに関心をもったことは、ちばレポの主役は市民だという点である。市民からのレポートがなければ、このしくみ自体成り立たない。市民の力をベースにしていることだからこそ、市民の役割を考える格好の教材となることが考えられた。とくに自分たちの要望を伝える際には、何でも気づいたことを挙げればよいというものではない。個人的な観点からだけではなく、市民全体にとっての必要性や実現可能性まで考えられれば、主張の説得力は増す。さらに〈自分たちでできること〉と〈行政へ要望すべきこと〉を精査し判断する力があれば、より建設的なレポートになる。実践の目的とした「(2)行政の役割を考えながら、市民としての役割(自治)を考える」点からも、ちばレポの活動を通じて理解できる内容だと思われた。

行政の資金や人材は有限であり、すべてを行政に依存することは不可能である。市民の自助や共助を含む「社会参画」への意識と取組みが、今後のまちづくりには欠かせない。市民が、もっとも有効な形で主体的な活動を行うためにも、行政内部の組織構造やそこでの役割分担、判断基準など

を知ることができれば、一段と協働してまちづくりを形にすることができるはずである。ところが、組織内部の判断基準や運用ルールのような内容は、必ずしも外部に向けて明示されているとは限らない。そこで今回の授業では、子どもたちにレポート作成を行わせながら、市側がどのような視点でレポートを受け取り、対応をするのかまで含めて考えさせる授業を構想したいと考えた。

5 授業単元「ちばレポを通してこれからの地方自治について考えよう」

今回の教材開発および実践は、千葉大学附属中学校社会科教諭、椎名和宏先生の協力を得て行った。なお、本稿末尾に学習指導案を添付したので、詳しくはそちらを参照してほしい。授業の概略は次の通りである。

本授業は、附属中3年生の公民的分野の授業において、通常の地方自治の学習（7時間配当）のうちの最後の3時間で行った²¹⁾。まず子どもたちがちばレポのしくみを理解し、その後、学校近くの公園へ行き実際に自分たちが気づいたことをタブレットで撮影し記録する（1時間目）。グループごとに、ちばレポに提案する「困ったレポート」²²⁾を作成し、それらを実際に投稿する（2時間目）。最後に、市役所の方と一緒に各自のレポート内容や様々な事例を検討し、「市はどう対応するのか」といったことや、「市として住民に望むこと」などについて話を伺い、理解したことや考えたことをまとめる（3時間目）。一連の授業を通じて、子どもたちが主体的な社会参画への意識を高めることだけでなく、行政の判断基準や考え方を子どもの思考の中に取り入れることができると考えた。その上で自治体と住民の関係性や、自分たちの市民（住民）としての役割を改めて考えることがねらいである。

6 授業の様子～生徒の反応から

本章では、実際の授業について、生徒の反応を紹介しながら検討していきたい。今回の授業では、地方自治の単元の最後の部分でちばレポを取り

上げている。ちばレポの内容に入る直前の授業では、地域が抱える課題を考えた上で、自分自身が地方公共団体とどのように関わっているのかを生徒に質問した。生徒からは、地域の課題として、放置自転車への対策や防犯、高齢者についてなどが挙げられている。また自分たちと地方公共団体の関わりでは、お祭りへの参加、ゴミ拾い、関わっていないといった意見が出された。そして本授業の第1時では、市役所の方に来てもらい、ちばレポのしくみやレポートの仕方などの説明を受けた。「なぜ、ちばレポのようなしくみをつくったのか」についての説明では、行政として市民のよりよい暮らしを保障するために、目の行き届かないところには直接声を上げてほしいという市の考えを認識した。第2時のレポートの作成の際には、一つのレポートをグループでまとめ、どれが皆に公表するものとして一番ふさわしいかを考えている。その上でクラス全体の発表を行った。

〈生徒作成のレポート一例〉

- ① 「意識の低い看板」 看板の向きがおかしく役目を果たしていない。
- ② 「はがれかけのフェンス」 歩道脇に並んでいるフェンスの一部がめくれ上がりとても危ない。
- ③ 「おっかな石」 公園の真ん中に大きな石が転がっており危ない。

この過程で、自分自身の意見をもう一度振り返ると同時に、自分とは違う見方や考え方があることを知ることができる。このとき生徒たちの間では、自分の考えを説明すると同時に、他者の考えを聞き、内容の優先度を決定する作業が行われた。また今回は時間不足から行えなかったが、各グループの発表を全体で確認し、市はどの順位で対応するのかを考える活動を予定していた。これは行政の視点からお互いのレポートを評価させたいというねらいがあった。行政の視点は、つぎの第3時で詳しく扱った。生徒自身が考えたレポートの内容や他の対応事例などをもとにして、市が考える対応の優先度や対応方法を決めるときの基準を考えさせた。ここで再

び市役所の方に登場してもらい、市がレポート内容を吟味する際に、「危険性、緊急性、コスト、市の管轄内の問題かどうか」といったことを考慮し、必要であればすぐに現地に行って確認することを伺っている。そうした様々な観点から検討した上で、最終的な対応がなされることを知る。このときはじめて生徒は、自分の中に行政の視点が不足していたことに気づくことになる。さらに、相手の評価基準をふまえて自分たちの意見を提案していくほうが、より説得的で建設的に進められることを理解している。授業の最後では、今回の学習活動から考えたことや疑問などを自由に書かせた。「市の財政状況をふまえてお金を使ってほしい」、「市民と行政が協力していくことが大切」、「自分たちが動いて発信することでよりよいものになる」などの感想が挙げられている。また市が考える基準を新たに知ったことや、対応できない場合があることの意外性を述べている生徒もいた。そして何よりも、自分たちの意見が即座に対応されるという事実により、やりがいや達成感を感じた声が多かった。

7 実践の成果と今後の課題

今回の実践は“ちばレポ”という千葉市独自のシステムがあったことが、社会参画の授業を構想していく中で大変有効であった。「市民の声をどう反映させて、まちづくりを行っていくか」は全国各地で課題となっている。またそのしくみづくりは、それぞれの地域の実情に見合った形で進められている。そうした題材を取り上げて、自分たちの住むまちを自分たちの手でどうよりよいものにしていくのかを考える授業は、今後さらに必要である。

ここでは今後の課題として、本実践の改善点を整理しておきたい。一点目は、生徒の思考に十分にゆさぶりをかけられていたのかという点である。授業内で生徒の反応を見る限り、行政の視点は比較的スムーズに理解された。市役所の方からの、市の財政問題と絡めたわかりやすい説明などにより、市として何を基準に行動しているのかがよく伝わっていた。しかし、

例えば、行政のやり方に納得がいかない、あるいは不満を残すような事例を取り上げて、生徒の思考にゆさぶりをかける場面を入れてもよいと感じた。その方がより「行政の役割とは何か」、「市民ができることは何か」をお互いの意見を出し合って考えるには有効だと考えられる。

二点目は、ちばレポそのものを客観的に捉え直し、このシステムの課題について目を向けさせることが必要ではないか、という点である。もともと授業のねらいは、ちばレポを通して、住民と自治体の関係性を考えることであった。そのため、まずは市役所側の対応基準を知ることを重視した。ところが、じつはこのシステムだけでは対応しきれていない様々な地域的課題は他にも存在する。ちばレポではあらかじめ要望できるテーマが決まっており、その範囲でしかレポートできない。4章(2)で様々な内容のレポートが寄せられたらどうするのだろう、というこのシステムに対する最初の疑問を挙げた。ちばレポでは、あらかじめ内容を限定することでこの問題を避けている。介護や年金などの福祉に関する事柄、災害対策への取り組みなど、テーマに該当しない内容については、もし市政に疑問があれば別的手段をとるしかない。ちばレポは、個人の意見が市に直結することが大きな醍醐味といえるが、テーマとして扱う対象を広げることも、千葉市やちばレポを発展させるために考えてほしいと感じた。生徒にもそうした千葉市全体の姿や、ちばレポを客観的に捉え直すための手立てがあってもよかつたのではないかと見える。今回の実践に欠けていた視点は、今後の課題としてあらためて改善案を加味した授業を考えたい。

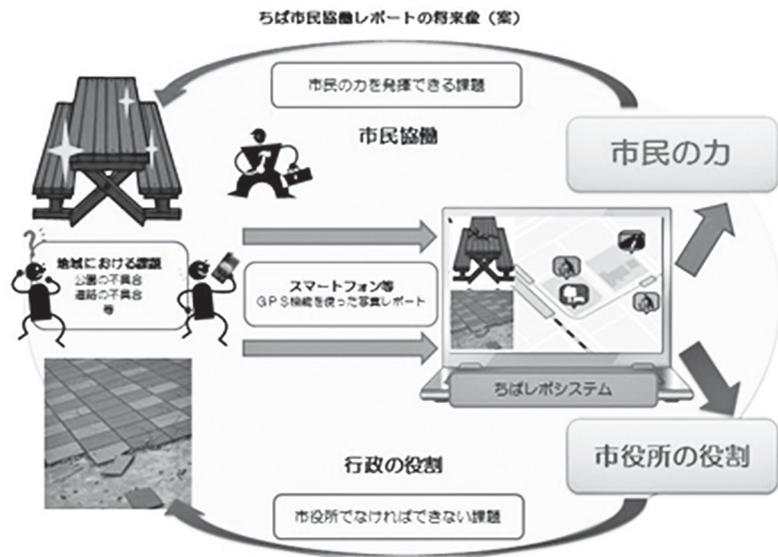
最後に、今回は“社会参画”という観点到焦点を当てて教材開発を行った。教師がどのような教材をぶつけ、何をねらいとした授業を行うのか明確に意識しておくことは、授業づくりを進める上で当然必要なことである。同時に、子どもたちは社会の見方や自身の社会との関わり方を絶えず再構成しながら成長している。社会参画に限らず、教師と子どもが一緒になって、どのような社会がより望ましいのか、それをどうつくっていくのかを考える視点をもつことが大切である。

【資料】中学校社会科（公民的分野）学習指導案
（椎名教諭作成、体裁等は筆者修正）

I 単元名 地方の政治と自治～地方自治体の抱える問題点をさぐる～

II 単元の考察

千葉市では平成25年7月から12月までの間、「ちばレポ」という実証実験が行われた。ちばレポとは「地域で発生している様々な課題を解決するため、ICT（情報通信技術）を活用し市民の皆様と協働で問題解決に取り組む、新たな仕組みづくり」を目的としてつくられた仕組みである。千葉市では行政と地域住民との関係を、後掲の図のようにイメージしている。ICTを活用し、市民が地域の中で困っているものをレポートし、それについて行政や地域が課題解決に動こうというものである。ちばレポではこれを「困ったレポート」と呼んでいる。困ったレポートでは、その地域の映像を送ることで、担当部局に情報が伝わる。こうして集まった情報を、優先度の高いものから対応を進めていく。担当部局への情報伝達がスムーズにいくように、ちばレポでは①道路②公園③ゴミ④その他というように分野が設定されている。将来的には困ったレポートだけではなく、市がテーマを発信して市民がテーマにもとづくものをレポートする「テーマレポート」や、市民から千葉市の良いところを紹介してもらう「おすすめレポート」が企画されている。実証実験の結果によると、ちばレポに市民が参加することで、「仕組みが便利」、「街を見る意識が変わった」という声が寄せられている。一方、市の対応に不満足といった声も44%ある。市民が不満足に感じる点として、「レポートをしたにも関わらずすぐに公開されない」、「対応中とされているにも関わらずその後進展が見られない」というものがある。不満の声があがるのは、千葉市が運営しているちばレポでは、様々な困ったレポートが寄せられたとしても、千葉市の管轄下のものに対応が限定されてしまうためである。例えば、道路のレポートを例にあげると、寄せられたレポートのなかには市道だけでなく、国道や県道、私道も含まれており、こうしたものへの対応は千葉市では行えない。また、レポートが反映されないといった点については、プライバシーの問題も絡むため、すべてのネットアップは困難な面もある。千葉市でも対応を迅速化するために対策を練ってはいるが、予算や人員などを考えると、すべての困ったレポートに対応（壊れた箇所の修繕）できるわけではない。ちばレポの実証実験の結果からは、千葉市という地方公共団体の抱える問題点が見えてくるだけでなく、市民の意識の問題や市民と地方公共団体との関係



出典) 千葉市「ちば市民協働レポート実証実験 [ちばレポ (トライアル)] 評価報告書」平成 25 年 11 月。

についても改めて考えさせられる面は多い。

本単元では次の二点を意識して単元を構成した。一つ目は、生徒が社会参画の意識を持って学習活動を進めること。二つ目は、地方自治などの事実に認識を踏まえて、地方公共団体が新たに始めている取り組みに注目することである。そのため本単元の構成は以下の通りとする。まず、第1時から第4時までに基本的な地方自治の仕組みや財政、地域の課題などを取り上げる。その後、住民の政治参加として、千葉市で行われたちばレポを事例に、これからの住民に求められる社会参画の姿勢について、生徒に考えさせたい。具体的には、ちばレポの目的や仕組みを学習したあとで、ちばレポに寄せられた様々なレポートを取り上げる。生徒たちには地方公共団体の視点に立って、そのレポートにどのような順番で対応していくのかをグループで考えさせる。順位付けをした後、千葉市広聴課の職員さんから、実際にどのように順位付けを行い、どのような意図でその順位になったのかを説明していただく。自分たちが普段は考えたことのない、地方公共団体の視点に触れることで、これからの住民の社会参画の姿勢にまで社会認識を深めていきたいと考えている。

Ⅲ 単元の目標

- ・地方公共団体の活動に関心を持ち、意欲的に学習に取り組むことができる。
- ・資料から地方公共団体の現状を読み取ることができる。
- ・市町村合併の経緯から、市町村の抱える問題について考察することができる。
- ・地方の抱えている問題を当事者意識を持って、考察することができる。

Ⅳ 指導計画

時配	学習内容	指導上の留意点
1	○地方自治の仕組みを理解しよう。 ・地方公共団体の仕組み 【首長－地方議会－住民の関係】 ・住民による直接請求権	・身近な市町村や千葉県ではどのような活動を行っているのか、広報などを示して興味・関心を高める。 ・国の政治との違いに気づかせる。
1	○地方分権のできるようになったことは何だろうか。 ・地方公共団体の仕事 ・地方分権一括法	・地方公共団体の仕事にはどのようなものがあるのか、具体的な事例に触れながら、自分の生活との関わりに気づかせる。 ・自分の生活している地域の課題に留意させつつ、地方自治のあり方を考えさせる。
2	○市町村合併から、日本の地方が抱えている問題点について考えよう。 ・地方財政の概要（国の補助金） ・千葉県内の市町村合併の事例 ・山武地域における医療問題と市町村合併	・日本の地方が抱えている問題点を市町村合併をめぐる新聞記事から考えさせる。 ・地方財政が悪化していることで、行政サービスや地域医療に影響が出ていることを資料から読み取らせる。
3	○ちばレポから千葉市が抱えている問題は何かを考えよう。 ・ちばレポの内容（千葉市広聴課） ・ちばレポの実験調査から見えてくる千葉市の課題 ・レポート対応の優先順位から見えてくる市民の意識	・市役所の広聴課の方から説明をいただき、市民の視点だけでなく、行政の視点で地方公共団体・市民の関係をどのようにとらえているのか理解させる。 ・ちばレポによって市民にどのような意識が生まれ、どのような課題があるのか、自分と地方公共団体との関わりも踏まえて考えさせる。

V 展開 (指導計画7時間のうちの5、6、7時間目)

時配	学習内容と生徒の活動	留意点 (○) および評価 (◇)
導入 10分	<ul style="list-style-type: none"> ●ちばレポの仕組みや意義、担当の方の思いを理解する。 ・千葉市広聴課の方の話から、地方公共団体の課題、ちばレポの意図するものについて理解を深める。 	<ul style="list-style-type: none"> ○千葉市広聴課の方からお話をいただく。(10分) ○電子黒板にちばレポのレポート画面を提示する。
展開 30分	<ul style="list-style-type: none"> ●学習課題を確認する。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin: 10px 0;"> 西千葉公園に行って、困ったレポートをあげてみよう </div> <ul style="list-style-type: none"> ●西千葉公園に行って、困ったレポート作成のための写真撮影を行う。 ・なぜその写真なのか、理由を明確にする。 ・どこの写真なのか、地図上に印をつける。 	<ul style="list-style-type: none"> ○各グループに1台ずつタブレットを配付する。 ○撮影した写真は授業用フォルダーに保存するように指示を出す。 ○ちばレポ公園担当の方から、レポートする上で参考にしてもらいたい点を紹介していただく。 ◇意欲的に学習に参加できたか。
まとめ 5分	<ul style="list-style-type: none"> ●やってみて、感じたことをまとめ、疑問に感じたことを市役所の方に質問する。 	
導入 5分	<ul style="list-style-type: none"> ●前時の授業後に、自分たちの生活している街で困ったことはなかったか確認する。 	<ul style="list-style-type: none"> ○何人が指名する。
展開1 15分	<ul style="list-style-type: none"> ●自分たちが撮影した写真のなかから、ちばレポにあげる写真を選ぶ。 ・ポイントの一つに絞り、なぜそのポイントを選んだのか、理由も含めてワークシートに記入する。 ・写真を教科フォルダに保存する。 ・どこポイントの写真か、西千葉公園の地図に印をつける。 	<ul style="list-style-type: none"> ○教科フォルダに保存させ、どの位置か地図に印をつけさせる。 ◇当事者意識を持って、考察することができたか。
展開2 20分	<ul style="list-style-type: none"> ●学習課題を確認する。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin: 10px 0;"> みんなのあげたレポートを評価しよう </div> <ul style="list-style-type: none"> ●各グループのあげたポイントを見て、自分たちが市役所の担当者だった場合、どの順番で対応するのかを考える。 ・3~4グループ発表する。 ・順番をつけた理由を明確にする。 	<ul style="list-style-type: none"> ○電子黒板にあげられたポイントを示す。

<p>まとめ 5分</p>	<p>●ちばレポによって千葉市はどのように変化するか考える。 ・ちばレポ検証実験からあがってきた市民の声を確認する。</p> <p style="border: 1px dashed black; padding: 5px; text-align: center;">市民の意識の変化 対応の遅れによる不満意識</p>	<p>◇資料から、市民がちばレポに対してどのような意見を持っているのか読み取ることができたか。</p>
<p>導入 10分</p>	<p>●前時の活動を振り返り、ちばレポのマップから、自分たちのレポートがどのように対応されているのかを確認する。</p>	<p>○いくつかの班のレポートを見てみる。</p>
<p>展開 25分</p>	<p>●学習課題を確認する。</p> <p style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">ちばレポートを通して、これからの地方自治について考えよう</p> <p>●自分たちがあげたレポートの対応について、千葉市でどのような意図をもっているのか考える。 ・各班がタブレットで自分たちのレポートの対応を確認する。 ●行政側の対応の意図について説明を聞く。 ・千葉市広聴課の方から、なぜそのような対応になっているのか説明を聞く。 ※できれば、対応が難しいor市ではなく、市民で解決してほしいといったことが聞きたい。</p>	<p>○考える材料として、地方公共団体の仕事や課題といった既習事項を踏まえるようにさせる。 ◇地方公共団体の仕事や、「効率・公正」といった視点を踏まえて考えることができたか。</p>
<p>まとめ 10分</p>	<p>●今後の地方公共団体と住民との関係について考える。 ・ワークシートにまとめとして記入する。</p>	<p>◇これまでの学習を生かして総合的に考察して表現することができたか。(ワークシート) ○システムだけではなく、市民の意識の変化や、自分と地方公共団体との関わりも踏まえて考えさせる。</p>

注

- 1) 18歳選挙権は、2015年6月17日に成立した公職選挙法の一部改正の施行による。
- 2) 朝日新聞2015年6月18日付朝刊。
- 3) 総務省選挙部「第24回参議院議員通常選挙における年齢別投票状況(抽出調査)」2016年9月。http://www.soumu.go.jp/main_content/000440530.pdf
2016年9月28日アクセス。18歳の投票率が51.17%に対して、19歳では39.66%であった。両者を合わせた10代の投票率は45.45%である。全体の投

票率が54.70%のなかで、とくに投票率が高い70代前半の73.67%に比べその差は28ポイント近く下回るものの、最も低い20代前半(33.21%)に比べると善戦している。

- 4) 総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来』『同〔活用のための指導資料〕』2015年。
- 5) 「「主権者教育の推進に関する検討チーム」最終まとめ——主権者として求められる力を育むために」文部科学省、2016年6月13日。
上記の中では各地の特徴ある取組み例が紹介されている。東京都で行われた「模擬選挙を行った上で、他の世代(お年寄り、子育て世代等)の立場にたった論議をグループで行う」実践、千葉市での「仮の市長候補が政見演説を行った上で模擬選挙を実施し、投票後に、弁護士や選挙管理委員会職員が講評を行う」実践、あるいは市議会議員や議会事務局と連携した出張講座や意見交換の場を設けるなど、多様な取組みが行われつつある。
- 6) 根本信義「狭義の主権者教育・広義の主権者教育」法と教育学会第7回学術大会第4分科会発表資料、2016年9月4日。
- 7) 文部科学省HP参照。http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shukensha/1347818.htm 2016年10月14日アクセス。
- 8) 文部科学省『小学校学習指導要領』東京書籍、2008年、p.34。同『中学校学習指導要領』東山書房、2008年、p.31。同『高等学校学習指導要領』東山書房、2009年、p.47。小中学校は公民的資質の基礎を養い、高校公民科は公民としての資質を養うこととされる。
- 9) 唐木清志・西村公孝・藤原孝章著『社会参画と社会科教育の創造』学文社、2010年、pp.22-25。
- 10) 文部科学省「平成25年度中・高校生の社会参画に係る実践力育成のための調査研究取組内容」。 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shukensha/1347838.htm 2016年10月16日アクセス。
- 11) 西千葉子ども起業塾HP。 <http://kids.wtwt.jp/> 2016年10月16日アクセス。
- 12) それぞれの教育に関する参考文献は以下の通りである。
法教育：法教育研究会『はじめての法教育』ぎょうせい、2005年。
経済金融教育：金融広報中央委員会『金融教育プログラム——社会の中で生きる力を育む授業とは』2007年。 <http://www.shiruporuto.jp/teach/school/program/> 2016年10月16日アクセス。
消費者教育：日本消費者教育学会関東支部監修『新しい消費者教育』慶応義塾大学出版会、2016年。
- 13) 中央教育審議会「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて——

生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ（答申）」文部科学省、2012年8月24日、p.37。

- 14) 『司法制度改革審議会意見書 ― 21世紀の日本を支える司法制度』司法制度改革審議会、2001年6月12日。
- 15) ちばレポ専用サイト HP。 <http://chibarepo.force.com/> 2016年10月14日アクセス。
- 16) 千葉県 HP 広聴課（ちばレポ）「数字の話、しちゃいます！ vol.1」より引用、2016年10月14日アクセス。
- 17) 千葉県のみどりのデータ「千葉市の都市公園」（2015年3月31日現在）、2016年10月14日アクセス。
- 18) ちばレポの改善に関するアイデア提案や、ちばのおすすめスポット紹介などのようにテーマを指定したレポートの募集、投稿数の月別ランキングの発表など、随所に工夫がなされている。
- 19) 例えば ICT を活用して集まった膨大な数の顧客の消費行動を次の商品開発や販売戦略に活かすなど、少し前までは POS システムで自社の販売網を強化していた流通のしくみも、情報化の進展により ICT を活用することで、さらに広域かつ膨大で多様な情報量を瞬時に集め、解析することが可能になった。
- 20) 「世界 ICT カンファレンス 2014 ― 持続的成長を支える ICT イノベーション」日本経済新聞、2014年8月27日付朝刊、30面-33面、全面広告記事。
- 21) 本実践は、地方自治の学習に位置づけて展開しているが、特設単元として独立した授業展開が可能であると考えている。
- 22) ちばレポサイト上での正式名称は「“こまった (>0<)” レポート」という。様々な問題点や不具合を報告するためのレポートである。現在、ちばレポではこのほかに「テーマレポート」（市や外部から募集されたテーマで行うレポート。例、千葉県のおすすめスポット等）と「かいけつレポート」（まちで発見した課題を自主的に解決したことを報告するレポート）の全部で3種類がある。
- 23) 実際の授業では、授業時間の都合上、生徒が直接投稿するのではなく、配布したワークシートに「困ったレポート」のタイトルと内容を記入させた。それを授業後に回収し、教師が全員分のレポートをちばレポサイトに投稿した。次の授業では、アップされた各自のレポートを確認するところから始めている。