

主体的に政治に参加する態度を養う授業づくり

— 身近な地域を比較し考察する、高等学校公民科の授業 —

柴田 和範¹

選挙権年齢が18歳以上に引き下げられたことで、政治参加教育の重要性が高まっている。本研究では、主体的に政治に参加する態度を養うために、生徒が居住する様々な市町村の特徴や取組等を比較・考察して課題を見だし、課題の解決に向けて市町村に提出する意見を作成する授業を実践した。その結果、地域の政治に主体的に参加しようとする生徒や、地域のことについて自ら調べて知ろうとする生徒が増加した。

はじめに

本県では平成23年度から、全ての県立高等学校において、政治参加教育を一つの柱とする「シチズンシップ教育」に取り組んできた。そして、平成27年に公職選挙法が改正され、選挙権年齢が18歳以上に引き下げられたことで、政治参加教育の重要性がより一層高まっている。

しかし、内閣府の「我が国と諸外国の若者の意識に関する調査(平成30年度)」では、「私の参加により、変えてほしい社会現象が少し変えられるかもしれない」などの「政策決定過程への関与」についての項目の多くで、関与に肯定的な回答の割合は、日本は7か国中7番目であった(内閣府 2019)。そのため、主体的に政治に参加する態度を養うことが課題となっているといえる。

「高等学校学習指導要領」では、公民科の現代社会の内容の(2)の「イ 現代の民主政治と政治参加の意義」の取扱いについて、「地方自治に触れながら政治と生活との関連について認識を深めさせること」(文部科学省 2009)としている。また、『高等学校学習指導要領解説 公民編』では、政治・経済の内容の(1)の「ア 民主政治の基本原則と日本国憲法」の取扱いについて、「『地方自治』については、地方自治が住民自らの意思と責任の下で行われるものであり、民主政治の基盤をなすものであることを理解させる」(文部科学省 2010)としている。以上のことから、公民科において地方自治は、政治と生活との関連や民主政治を理解する上で、重要な単元の一つとして位置付けられていると考えられる。

そこで本研究では、高等学校公民科の地方自治の単元において、主体的に政治に参加する態度を養うための実践を行い、その効果を検証した。

研究の目的

本研究は、地方自治の単元において、地域の特徴や取組等の比較や考察を通して地域の課題を見だし、課題の解決に向けて地域の政治に主体的に参加する態度を養う授業について考察する。

研究の内容

1 身近な地域を比較し考察する学習

総務省が平成29年3月に発表した「主権者教育の推進に関する有識者会議とりまとめ」では、社会参加、政治参加を進めるには、「世の中の事象に関心を持てる力」を養う必要があるとしている。そして、そのためには「最も身近な社会といえる地域の問題に取り組むことにより、(中略)社会との関わりを実感し、関心を高めていくことができるようになると考えられる」(総務省 2017)としている。

「最も身近な社会といえる地域の問題に取り組むこと」に関して、市町村立の小・中学校では、児童・生徒は一般的には同一市町村から通学しているため、児童・生徒が居住している同一市町村を共通の題材として扱うことができる。一方で高等学校の生徒は様々な市町村から通学しているため、「最も身近な社会といえる地域の問題」に取り組むためには、一人ひとりの生徒が居住する各市町村を題材にすることが適当と考えられる。また、居住する市町村の様々な特徴や取組等を他の市町村と比較することで、居住する市町村について多面的・多角的に考察することができる。

そこで本研究では、生徒が居住する各市町村を題材として扱い、各市町村の特徴や取組等を比較し考察することで、地域が抱える課題を見いだす学習活動を取り入れることにした。

2 政治参加を促す手立て

日本学術会議は、提言「18歳を市民に—市民性の涵養をめざす高等学校公民科の改革—」において、「政治参加、社会参加意識の育成が図られる」際に

1 神奈川県立大和高等学校
研究分野(授業改善推進研究 公民)

は、「自己の考え方を練磨し表明していく参加体験が不可欠」（日本学術会議 2016）と述べている。地方自治において、考えを表明する機会、地方選挙や住民投票だけではない。自治体の広聴制度もその一つであり、多くの自治体では、年齢を問わず住民が意見を伝えられるようになっている。

そこで本研究では、自治体の広聴制度を利用して生徒が意見を提出することを前提として、自治体に表明する意見を作成し練磨する学習に取り組ませることで、地域の政治に主体的に参加する態度が養われるようにした。

なお、練磨という語については「錬磨」とも表記されることがあるが、本研究においては日本学術会議の表記に倣い、「練磨」を使用することにする。

3 研究仮説

本研究では次のように仮説を立てて、検証を行った。

身近な地域の特徴や取組等を比較・考察して課題を見だし、課題の解決に向けて自治体に提出する意見を作成し練磨する学習により、地域の政治に主体的に参加する態度を養うことができる。

4 検証方法

検証授業を実施し、次に挙げる2点から生徒の変容を読み取り、仮説を検証した。

(1) アンケート結果の変容

検証授業の前後に生徒を対象としたアンケートを行い、選択式の項目における回答の割合の変容を考察した。項目は、内閣府「我が国と諸外国の若者の意識に関する調査(平成30年度)」の「政策決定過程への関与」についての項目を参考にしたものと、地方自治への関心や学習への取組等に関する自作のものを設けた。

(2) アンケートとワークシートの記述内容

アンケートとワークシートの記述内容から、生徒の資質・能力の変容について考察した。

5 検証授業

(1) 検証授業の概要

- 対象生徒 所属校第1学年2クラス(82名)
- 科目 現代社会
- 単元 地方自治と住民の福祉
- 授業時間 30分×1回+65分×2回

所属校の授業時間は1回65分であり、2単位の現代社会は2週間で3回の授業が行われている。検証授業は、年間指導計画との兼ね合いから2.5時間での実施として、単元を構想した。

(2) 単元の構想

検証授業における単元の目標を、「自治体の特徴や取組等を比較・考察して課題を見だし、課題の解決

に向けて、地域の政治に主体的に参加する態度を養う」とした。そして、この目標を達するために、居住する市町村の特徴や取組等を比較・考察して課題を見だし、課題の解決に向けて、市町村への意見を作成し練磨する学習を行うように単元を構成した(第1表)。

なお、検証授業に関わる内容については、本来は「市町村」と記載すべき箇所を、便宜上、以下では「市」と記載する。

第1表 単元の構成

単元名	地方自治と住民の福祉
基軸となる問い	住んでいる市をよりよくするために、私は市に何を伝える？
学習機会	学習内容
授業1回目 (30分)	自治体と生活との関わり 【問い】自治体と私たちの生活にはどのような関わりがある？
自宅学習1	居住する市の特徴や取組等の調査
授業2回目 (65分)	地方自治の仕組み、市の特徴や課題 【問い】私が住む市は、他の市と比べてどのような課題がある？
自宅学習2	市に伝える意見の検討
授業3回目 (65分)	地域の政治に参加する方法、市に提出する意見の作成・練磨 【問い】住んでいる市をよりよくするために、私には何が出来る？

本研究では、所属校の生徒の学習がより充実したものになるように、自宅学習を取り入れた。市の特徴や取組等の調査と、市に伝える意見の検討を自宅学習で取り寄せた上で、自宅学習の内容を活用しながら授業を展開した。そのことにより、自治体について自ら調べる態度を養うとともに、授業での学習がより充実したものになるようにした。

(3) 各場面の授業内容と学習活動

ア 授業1回目～自宅学習1

授業1回目では、自治体への関心を高め、自治体と住民生活との関わりについての認識を深めさせることに重点を置いて授業を展開した。

まず、事前アンケートで本県や居住する市に将来も住みたいと考えている生徒が多いことが分かったため、導入では本県や県庁所在地である横浜市の将来人口の推計を紹介した。本県や横浜市でも人口減少が進むことで、税収が減って自治体の機能に支障をきたし、住民生活に影響が生じる可能性があることに気付かせた。住民生活への影響を考える際には、生徒が利用したことのある市の施設や公共サービスの具体例を挙げさせて、自治体と住民生活との関わりについて認識を深めさせた。そして、人口減少が進む中で地域をよりよくしていくには、地方自治への住民の参加が大切であるということを理解させた。

その上で、「中学校の昼食はどのようなものであったか」などのテーマを示して生徒に話し合いを行わせ、給食の有無や形式など、市によって取組に違いがあることを認識させた。

最後に、次の授業までに行う自宅学習1の目的と概要を説明した。自宅学習1は、「自分の市の課題を見いだすために、自分の市の特徴を明らかにする」ことを目的に、市の特徴や取組等について調べてまとめさせるものである。人口や財政力指数等の基礎的な情報と、気になる施策や条例、市の良さと課題等について調べさせた。基礎的な情報の調査にあたっては、参照する統計の年度等を統一するために、情報が掲載されているウェブページをQRコード等で示した。市の良さと課題の調査にあたっては、保護者の意見の記入欄を設け、大人の意見も取り入れて市について考えられるようにした。

イ 授業2回目～自宅学習2

生徒が居住する市の特徴や取組等を比較して考察し、市の課題を見いだせるように授業を構成した。

最初に、地方自治の本旨や議会と首長、財政等の基本的な内容を全体で確認した。その際、自宅学習1で調べた情報を一部の項目で活用し、市の状況への理解を深めさせた。例えば、地方交付税の交付基準である財政力指数を生徒同士で比較させた上で本県の交付団体を示し、居住する市の財政状況について理解を深めさせた。

次に、市の特徴や取組等を比較して考察し、課題を見いだす学習を行わせた。まず、異なる市に住む生徒同士のグループに分かれて自宅学習1の内容を共有し、気になったことや疑問に思ったことなどを個人でワークシートに記入させた。そして、記入したことについてグループの中で協議することで市の取組や住民生活の違いを認識し、その後、同じ(または近隣の)市の生徒同士で一つのグループとなるようにグループ替えを行った。比較したことで気付いた他の市との違いをグループで共有して、気になったことや疑問に思ったことについて話し合わせた。

最後に、居住する市にはどのような課題があるかを個人でワークシートにまとめ、グループで共有させた。

自宅学習2では、授業で見つかった課題を基に、市に伝えたい意見を検討し文章化させた。検討するにあたっては、第2表のようなポイントを示し、地域社会を担う一員としての的確な意見を持てるようにした。

第2表 自宅学習2に取り組む際のポイントの例

- ・自治体の見解や政策を必ず調べた上で考える。
- ・具体的に説得力のある根拠を必ず入れる。
- ・多くの人もしくは社会的弱者の利益を考える。
- ・政策の規模と財源を考える。

ウ 授業3回目

地域の政治に参加する機会として、地方選挙や住民

投票、直接請求権、広聴制度を紹介した。その中で、広聴制度の利用を前提として、同じ(または近隣の)市の生徒同士のグループで、市に伝えるよりよい意見を検討し練磨する学習を行った。

最初に、自宅学習2で作成した意見をグループで共有し、疑問点や改善すべき点などワークシートに記入させた。次に、記入したことを基にグループで話し合い、不明点や改善すべき点を確認させた。そして、話し合いで得られた気づきを踏まえて改善した意見を付箋に記入し、他のグループと共有して参考になる点を確認させた。最後に、自分の意見に対する他の人の考えや意見を参考にした上で、最終的な意見を、市への意見書として個人でまとめさせた。

第3表 生徒が書いた市への意見の変容

生徒A	自宅学習	△△駅周辺の喫煙の規制をしてほしいです。歩きタバコをしている人が多く印象が悪いです。近くに保育園があるので、悪影響にならないかも心配です。
	練磨後	△△駅周辺の喫煙の規制をしてほしいです。駅周辺には保育園があり、子どもたちに健康被害などの悪影響が出ないか心配です。一般の非喫煙者にも健康被害があると思います。また、吸い殻が自動販売機の近くに捨てられていて、印象が悪いです。規制が不可能なら、せめてしっかりと喫煙所を設けてほしいです。
生徒B	自宅学習	幼稚園在園者数に対して幼稚園の数が少ないことが分かりました。保育園が不足しているとよく聞くので、幼稚園や保育園の数を増やしてもらいたいです。一つの施設を作るのにお金がたくさんかかるため、まずは新しく五つの施設を作ることを提案します。
	練磨後	商店や観光地の数や交通の便等の市内での地域格差を減らすために、それぞれの地域の良さをアピールする機会を作ってほしいです。格差があることで市民が一体化しないと思うので、小・中学生が子どもから全ての市民に、その地域の良さを英語の弁論大会みたいにスピーチする場を作るべきだと思います。

第3表は実際に生徒が作成した意見である。喫煙の規制を求めている生徒Aの場合、自宅学習では歩きタバコの印象や近くの保育園に通う子どもへの影響のみが言及されていた。しかし、話し合いを重ねて意見を練磨する学習を通して、受動喫煙の危険性や、自動販売機近くの吸い殻のポイ捨て、規制が難しい場合の喫煙所の設置の要請などが加わって、より多くの視点から意見が構成されるようになった。また、生徒Bの場合、自宅学習では幼稚園や保育園の新設を求めている。しかし、他の生徒から財政面での実現可能性を指摘されたり、市内の地域格差に関する意見を聞いたりしたことで意見を変え、市内の格差を是正するための、地域の魅力を伝える機会について考えるようになった。そして、意見の改善を重ねて新たな意見を作り出した。

最終的な意見書の作成が終わった後に、実際に意見書によって状況が改善された事例を改めて紹介し、意見を提出する方法を伝えた上で、授業全体の振り返りをワークシートに記入させた。

6 検証結果

(1) 学習活動に対する生徒の振り返りの記述内容からア 身近な地域を比較・考察して課題を見いだす学習
振り返りの記述からは、市に対する考え方の変容や市政への関心の高まりが、第4表のとおり見られた。

第4表 身近な地域を比較する学習の振り返り

- ・自分が当たり前だと思っていた市の政策やルールが他の市と全然違って驚いた。当たり前ではないと気付いた。
- ・自分の市だけの課題ではないんだなと思った。逆に、自分の市になくて比較した方であったり、自分の方にはあって比較した方はないところなどがあって面白かった。
- ・財政力等の違いで、やっている政策やできることとできないことが分かれていて、その差を埋めるには、どのようなことをしたほうが良いのか気になった。

居住する市の様々な特徴や取組等を他の市と比較することで、市政への関心が高まるとともに、市について多面的・多角的な考察ができるようになったことを確認できた。

また、授業2回目では、異なる市の生徒同士と、同じ(または近隣の)市の生徒同士の2種類のグループで学習を行った。事後アンケートにおいて、授業の「良かった点」を挙げる自由記述の項目では、「同じ市の人たちとまとまったり違う市の人とまとまったりして、議論を深めた点」、「他の市とグループワークを行って違いに気付いてから同じ市で課題などを話し合うという順序」などのように、グループ分けの工夫に関する記述をした生徒が14名みられた。異なる市と同じ市で2種類のグループを編成して協議する活動は、学習をより充実したものにする上で効果的であったと考えられる。

イ 市への意見を作成し練磨する学習

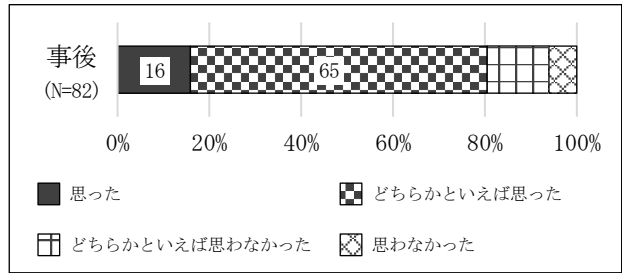
振り返りの記述からは、意見を作成し練磨する学習の効果や政治に参加する意識の高まりが、第5表のとおり見られた。

第5表 意見を作成し練磨する学習の振り返り

- ・他の人が自分の意見にアドバイスをくれたので、内容をより詳しく分かりやすく書くことができた。
- ・自分と他の人の意見には様々な違いがあり、色々な視点から市の問題点や課題を探すきっかけになった。できそうなことは積極的に行動していきたいと思う。
- ・街の気になる点などを意見として提出できることを知った。「もっとこうなったらいいのに」と思ったことが何度かあったので、意見を伝えてみたいと思った。

なお、事前アンケートで、自治体に意見を伝えてみたいと思ったことがあるか聞いたところ、「思ったことがある」と回答した生徒は20%であった。しかし、事後アンケートで、授業で考えた意見を自治体に伝えてみたいと思ったか聞いたところ、「思った」、「どちらかといえば思った」と回答した生徒の割合は、合計で81%であった(第1図)。広聴制度の利用を前提に、意

見を作成し練磨する学習が、自治体の政策決定過程への参加を促すことを確認できた。

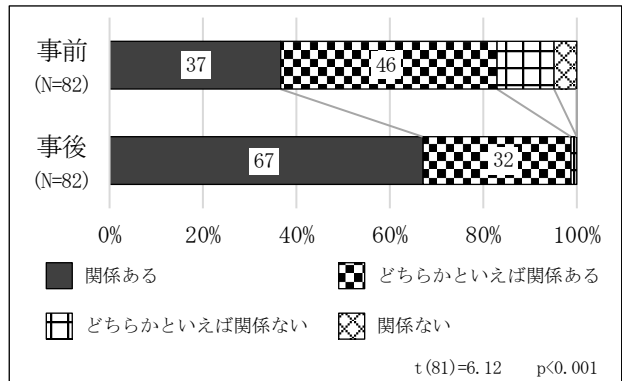


第1図 授業で考えた意見を自治体に伝えてみたいと思ったか

(2) アンケートの数値の変容から

ア 政治と生活との関わりについての認識

「神奈川県やあなたが住む市の施策は、あなたの生活と関係があると思うか」という項目において、「関係ある」、「どちらかといえば関係ある」と回答した生徒の割合は、合計で16ポイント上昇し、99%に達した(第2図)。



第2図 神奈川県やあなたが住む市の施策は、あなたの生活と関係があると思うか

生徒の振り返りでは、「同じ一つの県に住んでいても、市が違うだけでこれほど暮らしが違うのかと思った」、「自身の暮らしが自治体によって成り立っていることに気付かされた」などの、自治体と生活との関わりについて言及している記述も多く見られた。

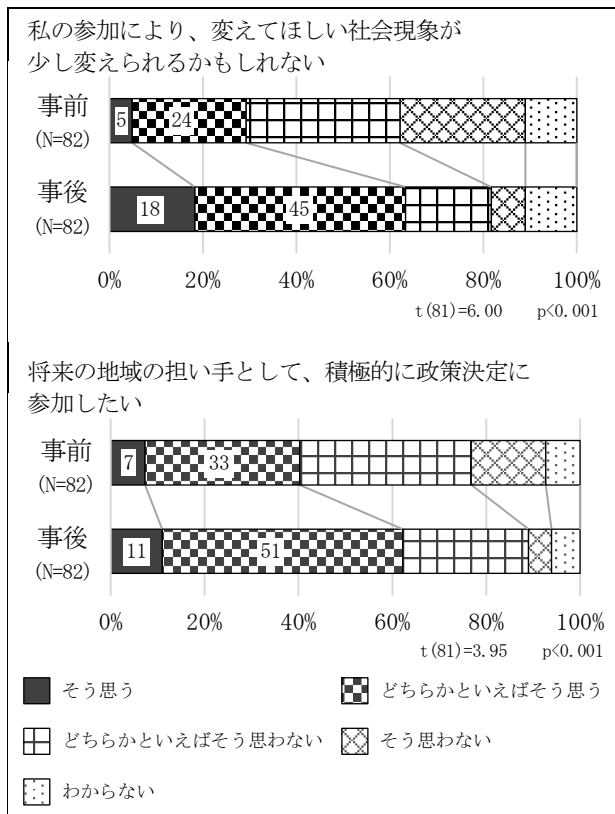
以上のことから、今回の取組は、「高等学校学習指導要領」に記載の「地方自治に触れながら政治と生活との関連について認識を深めさせること」について、効果的であることを確認できた。

イ 主体的に政治に参加する態度

「私の参加により変えてほしい社会現象が少し変えられるかもしれない」という項目では、「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」と回答した生徒の割合は、合計で34ポイント上昇した。また、「将来の地域の担い手として積極的に政策決定に参加したい」という項目では、「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」と回答した生徒の割合は、合計で22ポイント上昇した(第3図)。

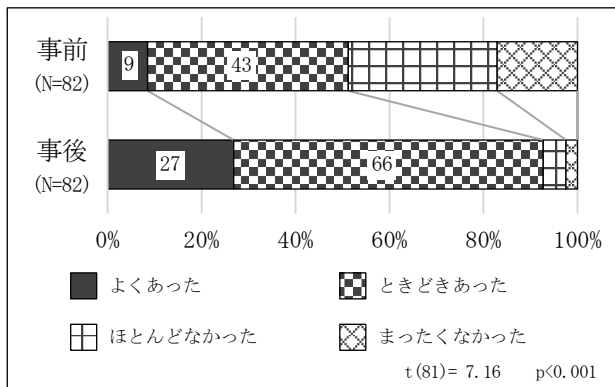
アンケートで否定的な回答から肯定的な回答へ大きく変容していた生徒の振り返りでは、「一人ひとりの

声」という言葉が入っているなど、政治参加の大切さを認識しているような記述が見られた。また、「自分の街について、こんなに真剣に考えたことはなかったけれど、調べたら思っていたのと違ったことや初めて知ったことが沢山あって、とても参考になったし、自分の街をよりよい街にするのにとっても大切なことだと思った」など、自治体について調べて考察することの大切さを認識している記述も見られた。



第3図 主体的に政治に参加する態度

ウ 自分で調べてさらに詳しく知る意欲
「授業で、自分で調べてさらに詳しく知りたいたいと思うことがあったか」という項目では、「よくあった」、「ときどきあった」と回答した生徒の割合は、合計で41ポイント上昇した(第4図)。



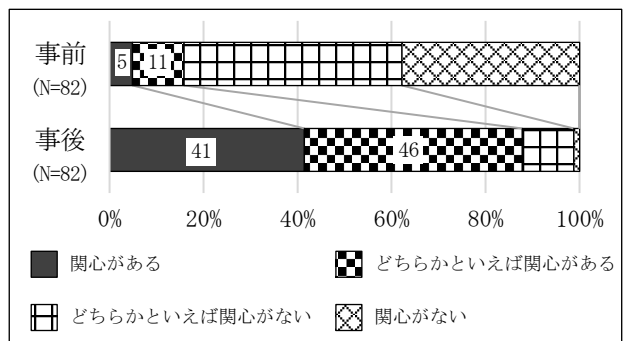
第4図 授業で、自分で調べてさらに詳しく知りたいたいと思うことがあったか

生徒の振り返りでは、「今回調べてみて楽しかった。気になることがあったら、どんどん調べていきたいと思った」、「他の市はともかく自分の市のことでさえ

もあまり知らなかったのを知ることができて良かったし、知ろうとする興味も湧いた」などの記述が見られ、市の取組や課題等への興味・関心の高まりを見ることができた。居住する自治体の特徴や取組等について調べて比較・考察したことで、自治体への興味・関心が高まり、さらに調べて詳しく知ろうとする態度が養われたと考えられる。

エ 地方選挙への関心

本研究は、地方選挙を直接の題材とはしていないが、統一地方選挙への関心にも変化が見られた。事前アンケートにおいて本年度の統一地方選挙に「関心があった」、「どちらかといえば関心があった」と回答した生徒の割合は合計で16%であったが、事後アンケートにおいて次回の統一地方選挙に「関心がある」、「どちらかといえば関心がある」と回答した生徒の割合は合計で87%であった(第5図)。事前と事後で対象としている選挙の年度が異なるため単純比較はできないが、本研究の取組は、地方選挙への関心の向上にも一定の効果があると考えられる。



第5図 統一地方選挙への関心

生徒の振り返りやアンケートでは、「自分が選挙権を持ったときのために、少しでも自治体の政策に関心を持つべきだと思った」、「将来選挙権を有するときのために、どのような自治体を目指していくかなどを考えられるようになっていきたい」などの、選挙権を意識した記述も見られた。地方選挙と本研究の内容を組み合わせれば、より効果的な政治参加教育を行うことができると考えられる。

研究のまとめ

1 研究の成果と課題

(1) 成果

身近な地域の特徴や取組等を比較・考察して課題を見だし、課題の解決に向けて自治体に提出する意見を作成し練磨する学習は、政治と生活との関わりについての認識を深めるとともに、主体的に自治体の取組や課題等について調べ、地域の政治に参加する態度を養う上で、効果的な実践であることを確認できた。また、地方選挙への関心の向上が期待できることも分かった。

(2) 課題

本研究の課題は2点挙げられる。

1点目は授業3回目の意見を練磨する過程に関する課題である。参観していた教員から「タブレット端末等を活用して、生徒全員で意見を共有できるようにした方がいいのではないか」、「個人発表の機会を設けるべきではないか」などの意見が出た。今回の実践では話し合いによる練磨に重点を置いたが、教育環境や生徒の実態や授業時数等に応じてタブレット端末等の活用や個人発表を加えることで、生徒が作成する意見がより練磨され、より効果的な実践となると考えられる。

2点目は中長期的な課題である。自治体の課題は多岐にわたるため、実現性の高い意見を提出するにはより多くの情報が必要であり、2単位の授業の1単元での実践には限界がある。別の単元でも地域の問題を扱って政治参加を促したり、総合的な探究の時間と連携するなど、中長期的に取り組んでいくことで、身近な地域に関する政治参加教育をより充実させることにつながると考えられる。

2 今後の展望

高等学校では次期学習指導要領が令和4年度から実施され、公民科では、現代社会に替わって公共が必修科目として新たに設置される。「高等学校学習指導要領(平成30年告示)」では、公共において地方自治が含まれる大項目「B 自立した主体としてよりよい社会の形成に参画する私たち」で身に付けさせる思考力、判断力、表現力等について、「自立した主体として解決が求められる具体的な主題を設定し、合意形成や社会参画を視野に入れながら、その主題の解決に向けて事実を基に協働して考察したり構想したりしたことを、論拠をもって表現すること」(文部科学省 2018)としている。また、『高等学校学習指導要領(平成30年告示)解説 公民編』では具体的な主題について、「例えば、自らが居住している地域社会の課題に関して必要な情報を適切かつ効果的に収集し、読み取って考察、構想し、模擬議会などを実施すること」を挙げ、「その際、政策や制度として何が必要で、財源はどうするのか、費用対効果はどうか、それを実現させるにはどのような方法が考えられるかなどを話し合い、さらに、関連する世論調査の結果の分析などを行い、表現できるようにすることなどが考えられる」(文部科学省 2019)としている。

本研究は公共を意識して行ったものではないが、公共における地方自治の授業実践として重なる部分が多いといえる。次期学習指導要領の実施に向けて、国政に関する単元だけでなく、地方自治の単元においてもより多くの政治参加教育の実践が行われていくことが望まれる。

おわりに

本研究は地方自治の単元における手立ての一つを示したものであり、政治に主体的に参加する態度を養うためには、様々な単元において政治参加を啓発する取組が必要である。また、政治参加教育は公民科の授業だけで完結されるものではなく、学校や家庭、地域社会などの様々な主体が行い、学校においては教育活動全体を通して展開することが重要である。政治参加教育をより充実させていくために、今後は、教科の枠を超えて様々な実践がより一層展開されていくことが期待される。

最後に、本研究を進めるにあたり、御協力いただいた大和高等学校の校長をはじめ教職員に深く感謝を申し上げる。

引用文献

- 総務省 2017 「主権者教育の推進に関する有識者会議とりまとめ」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000474648.pdf (2020年1月6日取得) p. 9
- 日本学術会議 心理学・教育学委員会 市民性の涵養という観点から高校の社会科教育の在り方を考える分科会 2016 「18歳を市民にー市民性の涵養をめざす高等学校公民科の改革ー」
<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t228-3.pdf> (2020年1月6日取得) p. 6
- 文部科学省 2010 『高等学校学習指導要領解説 公民編』 教育出版 p. 46
- 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 pp. 62-63

参考文献

- 内閣府 2019 「我が国と諸外国の若者の意識に関する調査(平成30年度)」
<https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/ishiki/h30/pdf/s2-2.pdf> (2020年1月6日取得) pp. 74-78
- 広田照幸監修・著 北海道高等学校教育経営研究会編著 2015 『高校生を主権者に育てるーシティズンシップ教育を核とした主権者教育ー』 学事出版
- 宮下与兵衛 2016 『高校生の参加と共同による主権者教育ー生徒会活動・部活動・地域活動でシティズンシップを』 かもがわ出版
- バーナード・クリックほか著、長沼豊・大久保正弘編著、鈴木崇弘・由井一成訳 2012 『社会を変える教育 Citizenship Education~英国のシティズンシップ教育とクリック・レポートから~』 キーステージ 21