

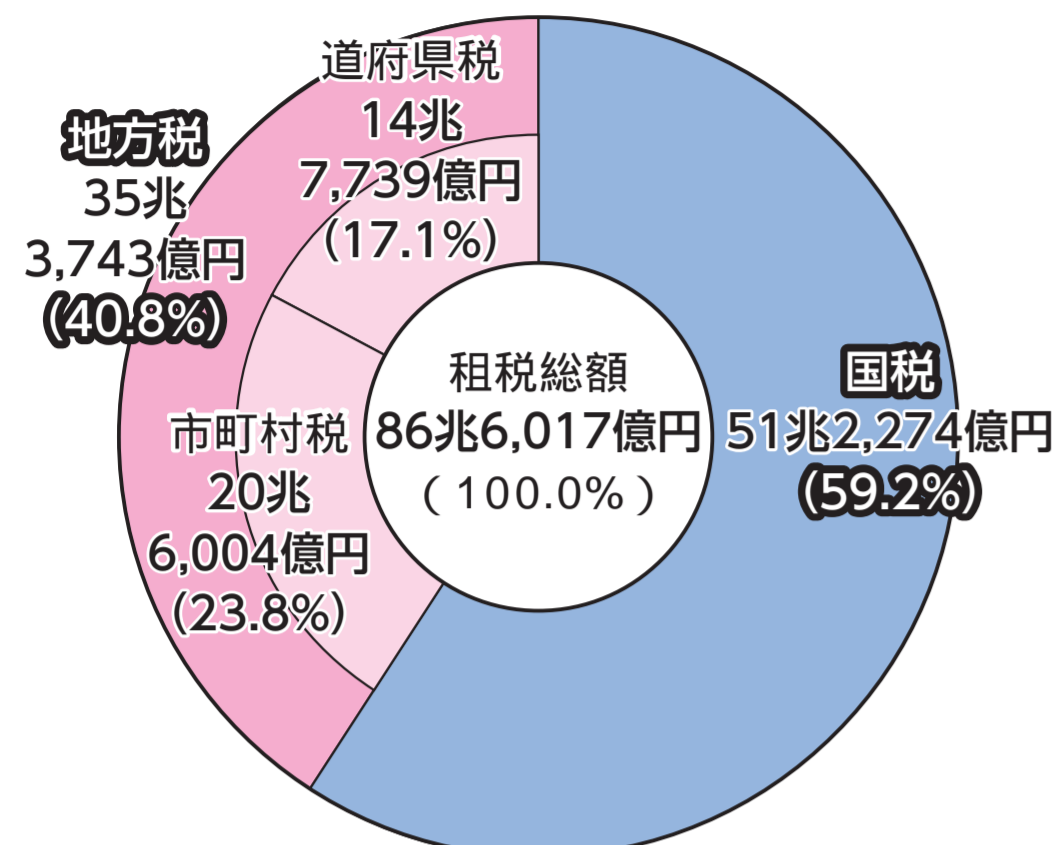
社会のながれをつかむ！ 地方自治をめぐる動き

『高等学校 新現代社会』(現社-307) p.90-91
『アクセス現代社会 2015』 p.140-146

学習のねらい 地方自治をめぐる動きについて、現状をどこまで理解しているだろうか。そして、今後の地方創生に向けて、どのような課題があり、その解決のためには何が出来るか考えたことがあるだろうか。自らの未来を自らつくりあげていく視点で、地方におけるまち・ひと・しごとの創生について意見をかわしてみよう。

■ 国と地方の歳入と歳出

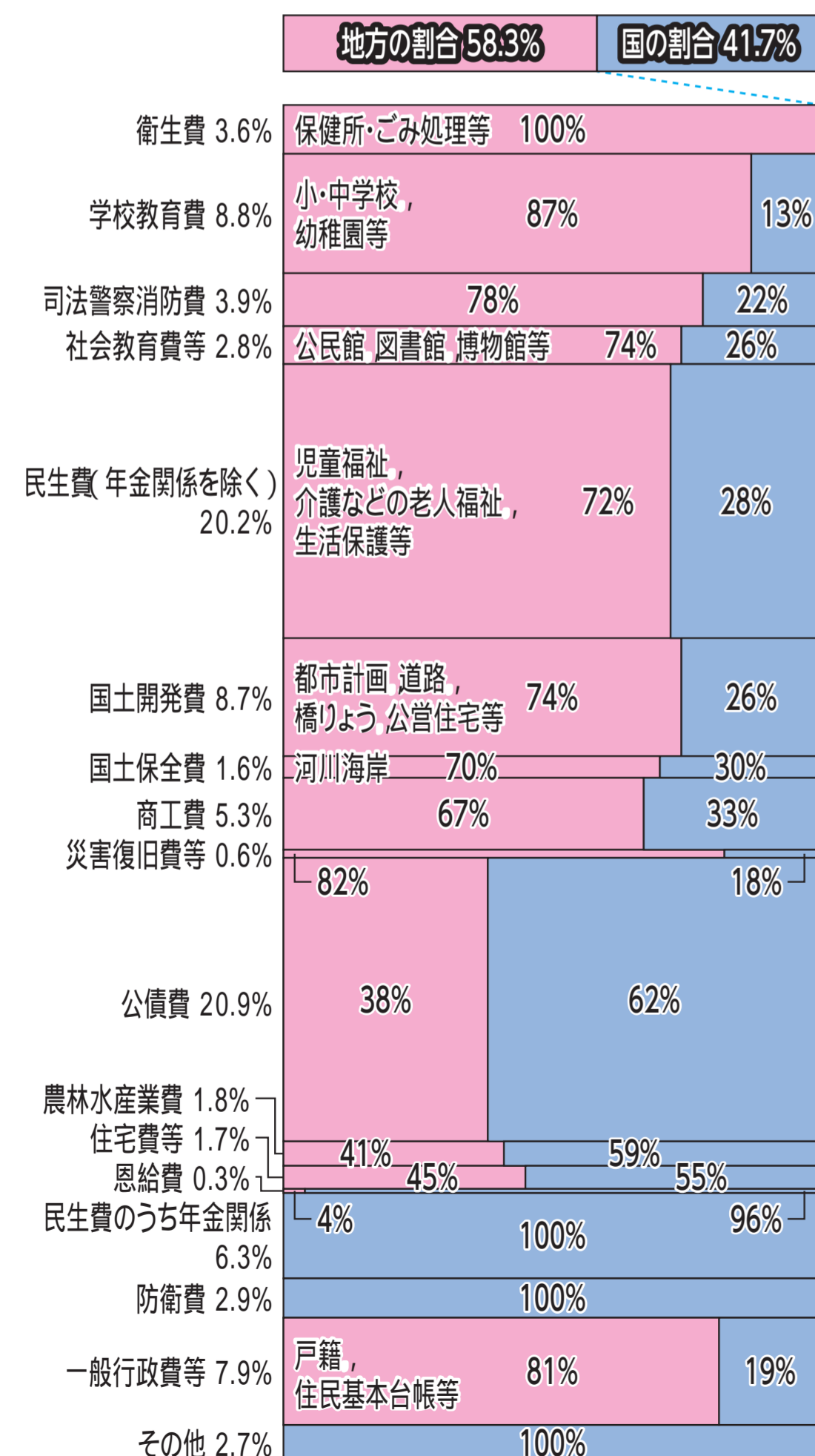
● 租税総額に占める国税と地方税の割合



(注) 東京都が徴収した市町村税相当額は、市町村税に含み、道府県税には含まない。

資料：平成27年度版地方財政白書(平成25年度決算)

● 国と地方の主な目的別歳出の割合



資料：平成27年度版地方財政白書(平成25年度決算)

■ 国と地方自治体の関係の変化

未来は？

地方創生にかかわる政策

- ★ 基本目標(抜粋)
地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服する
- ★ 基本的視点
若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現
「東京一極集中」の歯止め
地域の特性に即した地域課題の解決

地方分権に向けて残された課題に対する改革

- 国による「義務づけ・枠づけ」の見直し
国から地方へ、都道府県から市町村への事務・権限の移譲など
国と地方の協議の場の法制化

国と地方の財政関係の見直し

- 「三位一体の改革」
国から地方への税源移譲(約3兆円) 国庫補助負担金の削減(約4.7兆円)
地方交付税の縮減(約5.1兆円)
地方への配分は減り、地方の自由度や裁量の拡大には課題が残った

国と地方の新しい関係を確立

- 地方分権一括法 成立(99年)
国と地方の関係を、「上下・主従」から「対等・協力」へ

行財政基盤の強化 ～平成の大合併～ 廃藩置県以来の大改革

行財政基盤の強化のため、市町村合併を推進 1995年3,234市町村 2014年1,718市町村へ

社会状況の変化

- 中央集権型行政システムの制度疲労 変動する国際社会への対応
- 東京一極集中の是正 個性豊かな地域社会の形成
- 高齢社会・少子化社会への対応 (96年 地方分権推進委員会中間報告)

国主導の地域振興 1960年代

- 「地域間の均衡ある発展」(62年 全国総合開発計画)
国主導で地域間格差の是正をめざす

「革新自治体」の誕生 1970年代

- 高度経済成長によるひずみの顕在化(公害問題, 都市問題, 農村の過疎化)
革新勢力に擁立された首長が全国で誕生
環境政策や社会福祉政策を国に先んじて展開

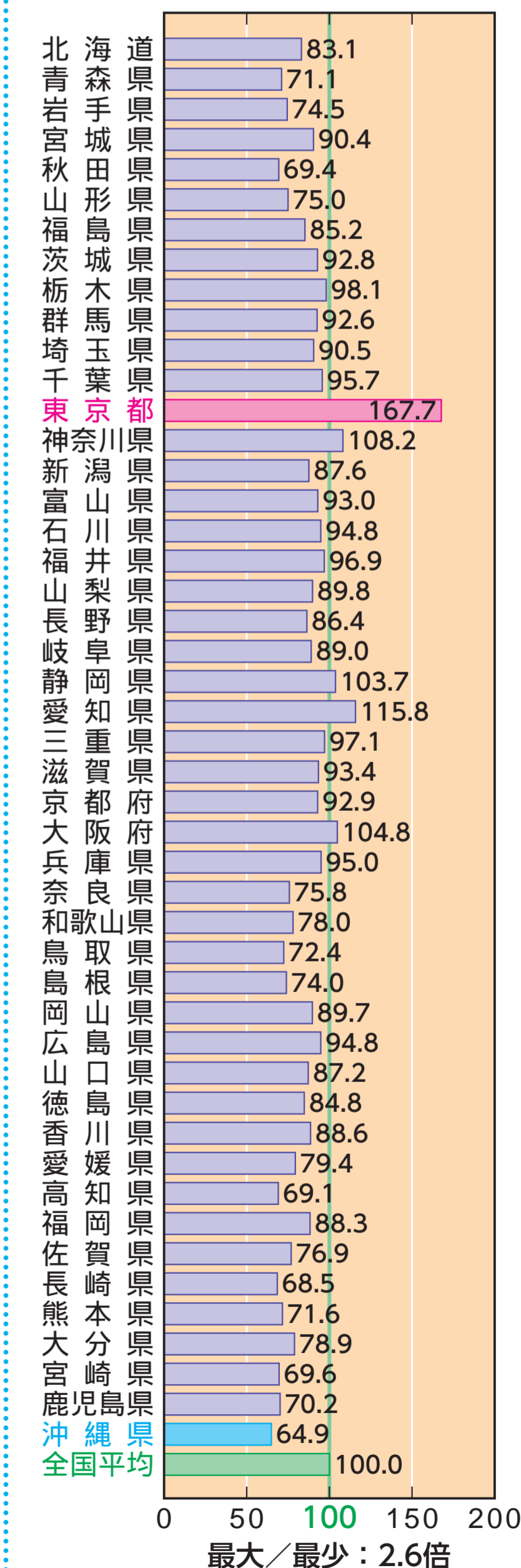
地方自治体の行政改革 1980年代

- 経済成長の低迷
国・地方の財政赤字の拡大
「地方行革大綱」策定(85年)
全国の自治体に行革大綱の策定を求める(地方行政の減量化・効率化)

地方の未来を
税収から考えよう

■ 地方自治体の 税収の格差

● 地方税収計の人口1人当たり 税収額の指数



資料：平成27年度版地方財政白書(平成25年度決算)

地方自治をめぐる動き

*この面は指導用、裏面は生徒用、ポスターは、掲示用にお使いください。

解説・授業での活用例

1 はじめに

18歳選挙権が現実のものとなった。高校生は、民主政治における世論の形成と政治への参加について、これまで以上に早くから考えることが求められる時代になった。「民主主義の学校」という言葉で従前より民主主義について生活と密接に関連する要素が多い地方自治の学習は、政治参加の意義を理解させるだけでなく、課題を見だし、解決に向けた取り組みについて考察させることを、以前にもまして求められるようになっていく。

2 学習指導要領上の取り組みについて

現行の高等学校学習指導要領解説（平成22年6月）の内容が検討されていた時代も18歳選挙権の議論は存在した。学習指導要領は選挙権年齢について言及はしていないが、政治参加の重要性についてはさまざま視点からの学習を実践することができることを示唆している。

現代社会の学習においては、「大項目②現代社会と人間としての在り方生き方」の、「イ 現代の民主政治と政治参加の意義」のなかで、「民主政治における個人と国家について考察」させようとして、「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」こととしている。

指導計画の作成と指導上の配慮事項では、ほかの教科や総合的な学習の時間との相互関連や、多様な角度からの考察と自己の生き方にかかわる施策の重視を示しており、生涯にわたって自己の生き方について主体的に考える力を養うことが大切であることを述べている。

3 国と地方自治体の関係の変化

(1) 改革以前の関係

国と地方自治体の関係については、過去からの事実関係の確認にとどまるのではなく、改革を実施することで実現をはかりたい地方自治のあり方の視点から知識を整理させたい。地方分権一括法施行以前は、国主導型の地方の政治であった。地方自治体

におけるさまざまな取り組みも行われてはいたが、多くの自治体が機関委任事務への対応に追われるとともに、地方財政の予算や国からの補助金交付の状況もあり、自治という言葉とはへだたりのある政治の形態であった。

予算や補助金の問題は慢性的な不足という点では、改善されている状態ではない。国から地方への権限移譲も取り組まれてはいるが、多くの地方自治体においては住民への行政サービスの点で自治による効果のある取り組みを実現したとはいいきれない状況でもある。インフラの整備や更新、管轄する公共料金の設定などにおいて苦慮している事態が生じている。考え方として、国主導型で予算も取り組みも全国一律の基準で対応することのほうが効率的という考え方が出てきてしまう。これは、住民主役の地方自治とは異なる、行政効率優先の考え方である。生徒には地方分権一括法施行以前の国と地方の関係について、行政効率と自治のあり方の視点にたって考察させたい。

(2) 新たな関係の構造

バブル経済の崩壊やグローバル化の浸透による国際化の進行、高齢社会・少子化社会の進行など、社会状況の変化が著しく生じた1990年代に、国と地方自治体の関係を見直す取り組みや地方自治の組織的なしくみを改変する動きが大きく進展した。地方分権一括法の成立から施行となったことや、市町村合併の推進、いわゆる三位一体の改革などである。ここでは、制度の変化にかかわる知識の確認にとどまることのない学習への取り組みが重要となる。国と地方自治体の関係はほかにも多岐にわたる変更があるが、この三点について高校生の学習教材として取りあげてみる。

①地方分権一括法について

国と地方自治体の関係が、「上下・主従」から「対等・協力」へと変わったことは必ず扱わなければならない。この変化を、どのような教材を通して、どこまで掘り下げ何を考察させるのが指導上の課題である。考察させるにあたって確認しなければならない知識は、国と地方自治体との関係のなかで、機関委任事務が廃止され、地方自治体の業務が自治事務と法定受託事務となったことである。そのうえで、自治事務

と法定受託事務の内容について確認させるとともに、その業務の内容がどのような理由でそれぞれの事務に設定されているのか、その理由について考察させたい。考察させるにあたって、日常生活のなかで展開されている政治における調整のはたらきの視点を示したい。住民自治の視点からとらえられている課題であるのか、団体自治の視点でとらえる課題であるのか。地方の政治のわく組みをこえて、国全体で扱わなければならない課題、しかし、国民生活に大きく関係する課題（社会保障制度の一部を除く取り組みの問題や安全保障にかかわる問題など）についてはどのようにとらえるべきなのか。生徒は内容の是非を考えることと学習の目的をとらえがちであるが、ここでは国と地方の関係や役割分担、地方政治が取り組む課題としての視点から考察させたい。

②市町村合併について

行財政基盤の強化を主たる目的として平成の大合併といわれる市町村合併が推進された。当時、自治体によっては中高生にも合併の可否について投票することができる取り組みを行ったところもあった。ここでは合併によって投票の背景にあった意思が実現されているのかを確認させたい。住民の利便性の向上という視点からの行政の効率化を考察できる事例や財政の健全化がはかられているかどうかを確認できるデータを生徒に収集させ、資料にもとづいて目的がどのレベルまで達成されているのか調べさせることができる。そのうえで、現状よりもよい状態へと地方政治を展開するために取り組むべき事柄について考察させたい。地方政治はどのような展開が可能であるのか。地方政治との接点をどのようにとらえ、参加のするためにはどのような方法があるのか考察させたい。このとき、民主政治のルールから生徒の思考が逸脱しないよう留意したい。

③三位一体の改革について

改革の内容を理解することはもちろんのこと、その理解のうえにたって地方自治体の財政上の問題から地方の未来について考えさせることができる。

三位一体の改革は国と地方の財政状況の双方にかかわる重要な問題であることを生徒には認識させたい。制度を学習するにあたり、制度理解を深める知識として、国と地方自治体の歳入における租税収入の割合と歳出における支出負担の割合を確認させようとして、三位一体の改革について、そのねらいと現状の理解のうえにたって、これからの取り組みについて考察させたい。

改革の内容は、国から地方への税源移譲、国庫補助負担金の削減、地方交付税の縮減である。同時進行で展開する予定の改革であったが、国から地方への税源移譲が遅れた。その結果、国から地方への配分は減り、多くの地方自治体が財政の危機に直面

した。不足分を金融機関から借り入れて対応した地方自治体では、当初予定していなかった利息の返済が新たに生じた。これらのことが地方の自由度や裁量の拡大の足かせとなったと考えられている。取り組まなければならない業務があり、独自色を出して実施したい計画もあるが、財源が不足している状況である。これだけの情報でも生徒に考察させることは可能であるが、現在自分が住んでいる地方自治体の税収を全国のなかでの状態を確認させようとして考察させることも有効である。地方自治体の税収の格差は全国平均との比較だけでなく、居住する自治体の借入金の状況も調べさせることで、より理解と考察を深めさせることができる。

4 地方創生に向けて

現行学習指導要領施行後、地方の創生について、新たな取り組みが始まっている。まち・ひと・しごと創生本部（通称：地方創生本部）の設置である。本部長は内閣総理大臣、副本部長として地方創生担当大臣が設置（内閣府以外の特命事項担当大臣）されている。基本目標のなかで、地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服することを掲げ、若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、「東京一極集中」の歯止め、地域の特性に即した地域課題の解決などを基本的視点としている。この基本的視点と組織名称にある、まち・ひと・しごとの創生という点から、生徒には地方の創生にあたっての課題を具体的に見いださせるとともに、その課題の解決に向けた取り組みについて考察させることができる。考察にあたり、見いだした課題を解決するために必要なものを具体的に示させることが生徒の思考を深めることになる。それが政治の権力であるのか調整のはたらきであるのか、施策の内容をどこに求めどのように具体化していくのか、財源をどう確保するのか、そして何よりもほかの地方とどのように差別化をはかり、継続した取り組みとして実行していくのか。自分自身が第一に選択しようと思える政策であるよう考察させたい。

5 おわりに

地方自治をめぐる動きは、その問題点の指摘や取り組みが今に始まったものではない。過去においても数多くの取り組みがあった。それでも解決を求められるさまざまな課題があつた。絶たないのは、人々の希望をかなえる地方自治が実現していないことになる。では誰が人々の希望をかなえるのか。自治であることから住民自らが地方の政治に参加し、自らの希望の実現のために自治という、そして政治というわく組みのなかで課題に向き合い、解決に向けて取り組むことが重要である。地域をつくりあげる市民として、単に選挙権を行使しての意思表示だけでなく、地域の創生や地域とのかかわりが自分たちの未来の生活をどのように形づくっていくのかを生徒が意識することができるよう授業を通して理解をはかりたい。