

教科書制度改善の提言(案) 概要

2016年6月10日

日本出版労働組合連合会教科書対策部

1. 検定制度の改善案

(1) 教科書発行の枠組みを規定する学習指導要領の改善

次のような方策が当面必要。

① 学習指導要領の「法的拘束力」を廃止する

- ・ 「法的拘束力」の根拠は、「学校教育法施行令」52条が根拠だと文科省の主張による。
- ・ そもそも自由な空間でなされるべき教育という営みに「法的拘束力」による統制はなじまない。
- ・ 「法的拘束力」の撤廃は教科書の自由にとって根本的な課題。

② 学習指導要領解説への準拠を強制しないこと

- ・ 文科省は、学習指導要領解説は、「解説」に従えという（「教科書の改善について（通知）」（20文科初第8067号））。
- ・ このような拡大解釈は即刻やめる。

③ 学習指導要領は文字どおり「大綱的基準」とすること

- ・ 当面の改善策として、学習指導要領を文字どおり「大綱的基準」とする。
- ・ 解説」のこまごまとした記述については「有権解釈」ではないことを明文で述べる。
- ・ 文科省は2010年3月30日付通知の該当記述は無効であることを確認せよ。

(2) 教科書調査官制度を廃止する

① 教科書調査は集団的に行う

- ・ 個人である調査官の主観で検定意見が大きく左右されている。
- ・ 調査官の任命基準（「教科書調査官選考基準」）は中立的でない。
- ・ 最低でも教科書検定制度が発足した当初の制度（5名程度による協議）に戻すべきである。

② 検定意見への反論は検定担当者とは別にする

- ・ 反論を受けた検定担当者が再度審議するのではなく、別の担当者が行うべきである。

(3) 教科用図書審議会委員会の公開性を高める

① 教科用図書審議会は公開とする

- ・ 元審議会委員も同じ主張をしている。他の審議会同様、公開で行うべきである。事後に公開されている議事録を信用するかぎり、あえて非公開とするほどの議論が行われているわけではない。

② 教科用図書審議会委員は公募とし、関連学会の推薦を要するものとする

- ・ 審議会委員の任命は、検定意見の客観性・公正性を担保するため、関連学会または研究団体の推薦を要件とする。

(4) 検定は独立した第三者機関で行う

- ・ 検定制度が存続するという前提での改善として、最も肝心なのは検定を文部科学省から独立した第三者機関で行うこと。
- ・ 政府の機関が検定を行う日本の制度は世界の常識から外れたものである。

- ・ OECD 諸国で検定制度の存在するドイツ、ノルウェー、カナダでは独立機関が当たっている。

(5) 検定の運用の改善

① 不合格の場合でも、再申請は同一年度に行えるものとする

② 「改善意見」と「条件つき合格」を復活させる

- ・ 1989年以前の制度に戻し、教科書著者と編集者にとっての自由を拡大する。

③ 検定意見は「勧告」とすること

- ・ これによって「不合格」を制度から排除する。

④ 検定にかかわるすべての資料の公開

- ・ 申請本（白表紙本）、見本本、検定意見一覧、修正表など、事後に公開されている文書に加え、審議会での発言者名および教科書調査官へ専門委員などが提出した意見などもすべて公開する。

⑤ 検定結果の公開のあり方の改善

- ・ 検定結果の公開開始日を抜本的に早め、かつ終了日を延長する。
- ・ 全国各地での公開場所も抜本的に増やす。

2. 採択制度の改善案

(1) 採択の実質的権限を教員に移す

- ・ 「学校票」など、現場の意向が生かされる制度を復活させる。
- ・ 調査研究委員会もしくは教科書選定委員会等（以下「選定委員会」）はその意向を尊重する。
- ・ 教員が教科書見本本を実際に調査研究することができるよう保障する。

(2) 教育委員会は現場の意向および選定委員会等の選定結果を追認するものとする

- ・ 教育委員が最終的に採択を決定するとしても、教育条理に照らしてよほど問題のないかぎり、現場の意向および選定委員会の判断を追認する。
- ・ 採択を協議および決定する教育委員会は公開とする。
- ・ 採択の際、各教育委員は採択理由を表明し、無記名投票は無効とする。

(3) 採択にかかわるすべての記録を公開する

- ・ 教科書採択にかかわるすべての議事録の公開を「努力義務」から「義務」とする。

(4) 見本本の冊数上限を実態に見合ったものとし、文部科学省が費用を負担する

- ・ 教科書見本本の冊数を抜本的に増やす。
- ・ 費用は送料も含めてすべて文科省が負担する。

(5) 「公正な宣伝」を定義し実施する

- ・ 教科書協会「教科書発行者行動規範（案）」が、職場の意見を一切聞くことなしに作成・提出されたことは批判せざるをえない。
- ・ 「公正な宣伝」とは何かについては職場および市民との議論を経て練り上げていく。

(6) 教科書展示会の充実

- ・ 教科書展示会（6月に14日間）に加えて各市町村などが独自の展示会をもっと開く。
- ・ 土日も含めて展示会を開催する
- ・ アンケート用紙を設置し、市民の意見を採択過程に反映する。
- ・ 採択終了後も住民が容易にアクセスできる場所で通年展示を行う。

(7) 採択を過熱させないための改善

① 採択単位は学校ごととする

- ・ 広域採択制度（共同採択制度）は、世界的に見ても日本以外にはほとんど例のない特異な制度。
- ・ 高校では学校ごと採択が可能で、義務教育では不可能であるとする理由はない。
- ・ 教員ごとの採択も戦後の一時期には模索されていた。

② 採択周期を短縮する

- ・ 採択周期が4年という制度も、義務教育教科書の採択活動を過熱化させる重要な要因。
- ・ 適切な周期については教科書対策部内の議論では結論に至っておらず、広範な議論に委ねたい。
 - 高校同様1年とした場合には、教育現場にとっても、もし使用してみて教科書内容に不都合があると判断しても、毎年変更することが可能であれば、教科書採択におけるリスクは下がる一方で、複数年度にわたる系統的な指導計画は立てにくくなる。
 - 営業担当者にとっては労働強化につながる面も否定できない。
 - 教科書労働者の立場だけでなく、自主的な教育実践をどう促進し、「子どもの最善の利益」（子どもの権利条約）に教科書が貢献するかという保護者・教員の観点からの検討を要請する。

(8) 公開（立ち合い）説明会の実施について

- ・ 文科省が提案した、教科書発行者による公開（立ち合い）説明会自体は一步前進。
- ・ しかし現状では次のような問題があるため、慎重に検討することとしたい。
 - 全国で600近い採択地区すべてで実施することは現実的に不可能。都道府県単位としても47箇所での開催が必要。小規模教科書発行者にとってはとりわけ大きな負担であり、説明要員を派遣できなければ、かえって採択機会の公平性を損ねる。
 - だれが費用（交通費、宿泊費）を負担するかが不明。主催者が負担すべき。
 - 参加対象者の範囲が不明。選定委員や教育委員だけでなく、現場の教員や市民も含めた、文字通りの「公開」の場としなければならない。

3. 教科書価格と供給制度、公契約

- ・ 教科書価格（定価）が実態とかけ離れて著しく低く設定されていることは、編集プロダクション、イラストレーター、印刷・製本関係企業、教科書供給関連企業などの経営を圧迫している。

(1) 教科書価格を適正化すること、及びそのための条件

① 編集原価・製造原価等を実勢を反映する

- ・ 原価計算の条件として、①各教科における平均的なページ数を設定する、②教材や一般書など、比較対象を設定するなどが必要。
- ・ 消費税分を価格に転嫁できていない。

② 文科省に教科書価格審議会を設置する

- ・ 文科省教科用図書検定調査審議会に教科書価格分科会を復活させ、教科書発行者の代表、関連業種の代表をメンバーに加える。

(2) 供給手数料を抜本的に引き上げる

- ・ 教科書の供給手数料は一般書と比べて高いが、そもそも価格（定価）が低すぎる。
- ・ その影響は僻地や離島など、ただでさえ不利益を被りがちな地域にとりわけ強く影響している。

(3) 公契約として印刷・製本費用を適正化すること

- ・ 教科書製造にかかる印刷・製本費用は、「公契約」もしくはそれに準じる性質を有する。

4. 教科書制度全般の改善

(1) 教科書発行者資格の緩和

- ・ 何ら無制限でよいというものではないが、現状は教科書への国家統制の強化に利用されている。
- ・ 教科書発行者での賃金抑制にもつながっている。
- ・ 編集担当者に文部科学省への経歴などの個人情報提出は速やかに廃止すべき。

(2) 教職員および教職員組合・職能的団体等の教科書研究・批判の自由の保障

- ・ 教員による研究・批判は教科書内容の改善にとって不可欠。
- ・ 国は教員に課しているさまざまな制約を撤廃し、彼らの自由を保障すべきである。

(3) 教科書使用義務（学校教育法第 34 条）の廃止

- ・ 検定教科書を法律で「主たる教材」（教科書の発行に関する臨時措置法第 7 条）とし、使用義務を課している（学校教育法 34 条および準用条文）ことが、教科書の内容に対する国の統制の根拠となっている。そうである以上、これらの条文は廃止すべき。
- ・ 教科書使用義務が廃止されても採択してもらえるような魅力的な教材の開発が不可欠となり、教科書著者・編集者はこれまで以上の努力を求められることになる。しかしそれこそが出版人としての教科書関係者のやりがいではないか。

5. その他の課題

(1) デジタル教科書の検定と採択、費用負担など

- ・ 文部科学省「デジタル教科書の位置付けに関する検討会議」の「中間まとめ」によれば、「デジタル教科書」とは「プログラム」で、端末機は含まれておらず、有償での供給が検討されている。
- ・ この方向でデジタル教科書が 2020 年度に導入されれば、義務教育の無償という憲法の規定が侵害されかねない。
- ・ その点から、たとえデジタル教科書にどのような「メリット」があろうとも、拙速な導入には反対せざるを得ない。

(2) 道徳の教科書検定

- ・ 道徳が「教科」とされ、検定教科書が導入されることになり、すでに教科書検定申請が完了。
- ・ このような形で道徳が教科化されることは、本来個人の内面の問題に属する「規範意識」の良し悪しを国が教科書検定を通じて行えることを意味する。
- ・ 「道徳」の教科化に先行してすでに他の各教科で「道徳との関連」を強く意識した教科書づくりを余儀なくされている。
- ・ これらの事態は、民主的な社会にはあるまじきことであるので、今後とも道徳の教科化には反対。
- ・ しかし「道徳」教育一般に反対するものではない。平和で民主的な社会の担い手として必要な道徳とは何か、広範な市民とともに議論し、時間はかかっても提言としてまとめたい。

以上