

# 教科書制度改善の提言(案)

## 「教科書に真実と自由を」実現するために

2016年6月10日

日本出版労働組合連合会教科書対策部

### はじめに

昨年発覚した、教科書白表紙事前閲覧および謝礼支払い問題は、教科書関係者にとってきわめて厳しい状況を引き起こしている。

この間、メディアでは教科書業界の体質を問う報道が続いてきた。文部科学省は馳文部科学大臣を筆頭に、教科書発行資格を取り消しをもちらつかせて「恫喝」ともいふべき対応を行い、教科書の自由をさらに制約する方向での制度改悪を目論んできた。「新しい歴史教科書をつくる会」はこの問題に便乗して東京地検に「贈収賄事件」だとして刑事告発し（これまでのところ地検が動く様子はないが）、自民党などの国会議員とも連携して、教科書への国家統制をさらに強めようとしている。

公正取引委員会は独占禁止法違反の疑いで教科書会社への調査を開始している。調査結果によっては「警告」や「排除命令」も予想される。

一方、問題に関与した義務教育教科書会社は文部科学省の対応に震え上がり、4月には関連した全社の社長が馳文科大臣に面談して謝罪し、同月末には文科省から求められていた自己検証の結果と対応策を提出した。教科書発行者の団体である教科書協会も「教科書発行者行動規範(案)」を作成して文部科学省に提出した。

教科書会社の対応に共通するのは、ひたすら現行の教科書制度に従うことを求めることである。教科書発行者のモラルが問われなければならないことはいうまでもない。しかしこれを引き起こした要因に、現行教科書制度という構造的問題があることも確かである。したがってこの構造的要因を改善ないし除去しないかぎり、根本的な解決に

は至らないといわなければならない。そもそも現行制度を批判せず、それを前提としていくら制度「改善」を行ったところで、教科書にたいする国家統制を強化する新たな制度をつくりだすばかりであろう。前述の各社の対応策や教科書協会「教科書発行者行動規範(案)」は、職場に全く諮られることなく作成され、確定すれば当事者である教科書労働者を拘束するだろう。私たちはこのようなやり方には強く反対する。

以上に照らせば、いま教科書労働者に求められているのは、教科書制度をどう改善すべきか提言を自らの手で作成し、できるだけ広範な人々とともにその内容を吟味し磨き上げ、社会的な合意形成を進めていくことである。教科書制度の改善は、広く市民・国民に開かれ、広範な議論に基づかなければならない。

私たちが求めるのは、教科書が日本国憲法の理念に基づき、個人の人権の促進と人格の全面的な発展に貢献する教材となることである。そのもとでのみ、真に創意に溢れた教科書が「真実と自由」を享受できるであろう。

出版労連教科書対策部は、過去に何度か教科書制度の改善に関する提言を発表してきた。たとえば1983年にはタブロイド判8ページに及ぶ「教科書制度改善提案概要(骨子)」を発表した。これは制度の全面にわたる提言であった。今回の提言は、できるだけ簡潔にして、だれでも議論に参加することを可能にするよう心掛けたつもりである。これを読んだ一人でも多くの方が、教科書制度の改善に関心を持ち、議論に加わっていただき、この提言案を仕上げるプロセスに参加していただくよう、強く訴える。

## 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

現行教科書制度に関連する諸法令では、「教科書」は「教科用図書」とされ（「教科書の発行に関する臨時措置法」を除く）、また学校教育法では「小学校においては、文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文部科学省が著作の名義を有する教科用図書を使用しなければならない」（第34条、中学校、高等学校、中等教育学校等に準用）と使用義務を有することとなっている。

教科書制度の根本的な改善のためには、このような教科書のあり方そのものを変革して教員の使用義務を廃止しなければならないだろう。しかし教科書への依存が高い現状に照らせば、一気にそこに到達することは困難だといわざるをえない。そこでまず、教科書の内容の枠組みを規定する「本丸」である学習指導要領の改善から着手するべきだと考える。具体的には次のような方策が当面必要であろう。

#### ① 学習指導要領の「法的拘束力」を廃止すること

学習指導要領がある種の「権威」をもつのは、それが「法的拘束力」を有するものとされているからである。しかしその「法的拘束力」そのものを規定する法律の条文が存在するわけではなく、文部科学省（以下「文科省」）がそう主張しているからにすぎない。したがって、学習指導要領の「法的拘束力」を失わせるには、別に法改正は不要である。

そもそも自由な空間でなされるべき教育という営みを「法的拘束力」で統制することは、日本国憲法および「子どもの権利条約」などの国際的な人権規範と相容れず、日本の教育における強い権力的統制を象徴するものというべきである。

教科書検定が学習指導要領への準拠を点検し、行政処分として国家権力の解釈に従わせる変更を教科書に加えさせる制度である以上、「法的拘束力」を撤廃することは、教科書の自由にとって根本的な課題であるというべきである。

#### ② 学習指導要領解説への準拠を強制しないこと

教科用図書検定調査審議会（以下「検定審」）『教科書検定の改善について』（審議のまとめ）（2009年12月25日）は「教科書発行者における著作・編集の在り方の改善等」として「学習指導要領の記述の意味や解釈などの詳細を説明した「解説」についても十分に理解し、これを活用して、教科書記述に反映していくことが求められる」と述べ、翌2010年3月30日には金森越哉初等中等局長（当時）名で各教科書発行者に向けて「教科書の改善について（通知）」（20文科初第8067号）を発出し、その徹底を図った。

学習指導要領の抽象的な文言の解釈については、文科省の解釈である「解説」に従えというわけである。学習指導要領はともかく、その「解説」にも「法的拘束力」があるかのような言説というべきであり、教科書検定への国家統制が一段強化されたことになるだろう。

実際にその後、検定意見を教科書発行者に伝える場では、「学習要領解説書に従え」という趣旨の発言を担当の教科書調査官（以下「調査官」）が述べるが増えているという報告がある。

このような拡大解釈は許されるものではなく、教科書の記述を不当に制限するものであるから、即刻

---

<sup>1</sup> 文科省は「学校教育法施行令」52条を根拠としているが、学習指導要領が「法的拘束力」を有するとする明文規定しているわけではなく、文科省の解釈が「法的根拠」となっているといわざるをえない。

やめるべきである。

### ③ 学習指導要領は文字どおり「大綱的基準」とすること

学習指導要領そのものの廃止については賛否両論があることが予想される。したがって、現状でその廃止を求めるのは困難であろう。そこで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」とし、他方「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とともに、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するよう文科省に要求する。

言葉としては文科省もかつてそのように述べていた。その後「発展的な学習」に道を開くため、「最低基準」と解釈変更し、「選別」の換言にほかならない「習熟度別授業」の推進に利用している。①と重複するが、「大綱的基準」とすることは、学習指導要領の「法的拘束力」を無効にすることである。

なお、文科省は学習指導要領の正式な英語訳はないとしつつ、国際的な文書（たとえば国連人権諸機関への定期報告書）では Course of Study としている。これはせいぜい「法的拘束力」のない、教員自身が作成する「年間指導計画」といった意味合いにすぎず、国際社会に対して意図的な「誤解」を広めているともいえる。このような行為は即刻改めるべきである。

## (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

現行制度では、個人である調査官の主観によって検定意見が大きく左右される。たとえ調査官がどれほど良心的であろうとしても、個人としての限界は当然存在する。現に改訂で旧版と同一の記述が、同一の検定基準のもとであるにもかかわらず、新たに検定意見がつけられるという事態が頻発している。また現行制度では、調査官は「調査意見書」を作成し、「検定意見書」の案として検定審に提出する（調査官は「不合格」と判定する権限も有している）。検定審に提出された意見書は平均して約 80%、最大で 90%超、最低でも 60%弱が「検定意見」として了承されている<sup>2</sup>。つまり検定を実質的に行うのは調査官なのである。これは調査官制度が存続する限り避けることはできない。

一方、教科書著者・編集者にとって生殺与奪の権限を持った調査官の任命基準（「教科書調査官選考基準」1969年4月1日初等中等教育局長裁定）は、文科省のさじ加減一つでいかようにも運用できる規定となっている<sup>3</sup>。たとえば「思想が穏健中性」という基準を挙げれば、歴史については皇国史観の歴史家・平泉澄（1895～1984年。1945年8月17日に東京帝国大学教授を辞職）につながる系統の人物の任命が継承されてきた事実、また社会科の主任教科書調査官であった人物が「新しい歴史教科書をつくる会」幹部になったことがあるという事実、最近の事例で言えば沖縄戦における「強制集団死」（いわゆる集団自決）への検定が沖縄県民の憤激を引き起こした事実<sup>4</sup>などに照らせば、疑わざるを得ないのは当然であろう。

付言すれば、調査官が教科書著者・編集者との連絡窓口の役割を果たしていることから、その廃止に反対する意見が、組合員の中にもこれまであった。しかし調査官の「窓口」としての役割は、別途検定

<sup>2</sup> 出版労連『教科書レポート』2015年版ほか。

<sup>3</sup> 「教科書調査官選考基準」（昭和44年4月1日初等中等教育局長裁定）。この中には「初等中等教育に関し、理解と見識を有する者」「視野が広く、かつ、人格が高潔で円満である者」「思想が穏健中性で、身体健全である者」「現に発行されている教科用図書及びその教師用指導書の著者、編集に従事していない者、その他教科書発行者と密接な関係のない者」などの規定がある。

<sup>4</sup> この記述について文科省はいまだに検定意見を撤回せず、是正は教科書発行者による訂正申請で是正された。

に権限を持たない事務連絡担当者を設置すれば済むことにすぎない。

教科書検定制度が発足した当初の 1947 年には教科書調査官制度はなく、文部省から委嘱された 5 人の教科書調査員（現場教員 3 名、専門学者 2 名）が調査意見書と評定書を作成して、16 名で構成される審議会に提出し、1000 点満点で 800 点以上であれば合格という制度であった。最低でもこれを復活させれば、現状よりは大きく改善されるであろう<sup>5</sup>。

## ② 検定意見への反論は検定担当者とは別にする

検定意見に対し、発行者側から反論が出された場合、現行制度では当該検定意見をつけた調査官とそれを承認した審議会委員が対応する。裁判に例えれば、一審判決を不服として上告したのに、二審で一審と同じ裁判官が審査をするようなものである。教科書調査官制度があるが故の矛盾というべきであるが、調査官制度が廃止される以前でも、こうした場合には担当したのとは別の調査官および審議会委員が再審査にあたるべきである。

## (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

教科用図書検定調査審議会（検定審）も他の多くの審議会同様、公開で行われるべきである。文部科学省は「静ひつな審査環境」を維持するためとして公開することを拒み続けている。しかし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く、公開することに支障があるとはきわめて考えにくい。元審議会委員であった大学教授（社会科分科会）からも、公開すべきだとする意見が出されている<sup>6</sup>。

### 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

検定審の任命は、調査官以上に不透明である。「教科用図書検定調査審議令」(昭和 25 年政令第 140 号)は、「委員等の任命」について「委員は、学識経験のある者のうちから、文部科学大臣が任命する」とあるだけである(第 2 項、第 3 項に臨時委員と専門委員の任命の規定があるが、同様に「文部科学大臣が任命する」となっている)。これでは検定意見の客観性・公正性が担保される保証がないというほかない。

## (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である。

日本の教科書制度の一つの特徴として、法律によって国家権力の介入を厳格に抑制するよりは、文部科学省令、実施細則等による裁量の幅が大きいことを指摘しなければならない。すなわち、国会の審議を経ずに文科省が恣意的に運用することが可能な制度であるということである。この弊害が最も端的に表れているのが検定である。検定は直接的には学習指導要領に教科書内容が合致するよう変更を強制する行政処分である。言論・表現・出版・学問等、憲法で保障されているはずの諸自由を国家権力が統制しようという制度であり、家永教科書裁判が争ったのはまさにこの点であった。

<sup>5</sup> ちなみにこれは現在韓国で行われている検定（認定）作業に似ていると言えるだろう（李讚熙前掲論文）。

<sup>6</sup> 朝日新聞 2017 年 4 月 24 日付の上山和雄・國學院大学教授（検定審・前歴史小委員会委員長）のインタビュー。

〔表 1〕 海外の教科書制度

国名	制度の概要	検定／認定担当者	審査の基準
ドイツ	州ごとに異なる（全国を統括する教育担当省はない）	外部の調査員（通常 2～3 名の教員）	①憲法や法令に違反していないこと ②学習指導要領の内容に合致していること ③学問の水準に達していること ④生徒の年齢に即していること、等
カナダ(オンタリオ州の例)	・認定制 ・州ごとに異なる	親（州が任命した NPO）など	①教科書の内容がカリキュラムに示された教科内容の 85%以上と一致していること ②カナダの貢献や功績などカナダの事例を多く含んだ内容であること ③カナダのスペルや度量法の使用 ④語彙や例がカナダ人に馴染みのある内容であること
ノルウェー		①現場教員 ②大学の研究者	①ナチスの美化の有無 ②ジェンダーバイアスの有無 ③発達段階への適合性
韓国	「1 種」（国定）と「2 種」（認定）がある。	市・道教育監（教育長に相当）に委任	20 の観点を 10 名程度の委員が審査、「不合格判定」が 2 名以下であれば「合格」。

（出典：教科書研究センター『諸外国における教科書制度及び教科書事情に関する調査研究報告書』2000 年、国立教育政策研究所『理数教科書に関する国際比較調査結果報告』2009 年。韓国の「審査の基準」については李讚熙『韓日歴史教科書の編纂制度の変遷』に拠った）

検定制度の運用の改善についての提言は後述するが、その前提となる最大の問題は、検定制度の全体が文部科学省自身によって行われていることである。これを文部科学省から独立した第三者機関に移管することなしには、いかなる改善案も文科省によって骨抜きにされ、機能しないであろう。

この提言はあまりにも大胆に見えるかもしれない。しかし国外に目を転じれば、日本の制度こそが「大胆」に常識から外れたものであり、いわば検定を「グローバル・スタンダード」に合わせる提案にすぎない。教科書研究センターの調査<sup>7</sup>によれば、OECD 諸国のうち、検定が実施されている民主主義諸国および地域としては、日本以外にはドイツ、ノルウェー、カナダがあるが、そのいずれでも国家の権力機関が直接検定を行っている国はないようである（表 1 参照）。なお韓国については制度が大きく改変されているところであると聞くので、さらに調査を要する。

独立した第三者機関による検定という構想は、今回初めて提言するものではなく、出版労連はこれまでの制度改善のいずれでも一貫してこのことを提言してきた。その意味では目新しいものではないが、歴史を中心に文科省、というより政権による検定への介入が目立つ今日、特段にその重要性を増していると考えられる。

## (5) 検定の運用の改善

現行検定制度の基本的な枠組みは 1989 年度から実施されている。それ以前の制度と比べた特徴は、第一に検定意見が「改善意見」（従わなくても不合格にはならない）と「修正意見」（従わなければ不合格になる）の 2 本立てから後者に一本化されたこと、第二にこれによって検定意見が通知される際の「条件つき合格」が廃止されたため、1 箇所でも検定意見がつけられれば「決定留保」となり、最終的に不

<sup>7</sup> 教科書研究センター『諸外国における教科書制度及び教科書事情に関する調査研究報告書』（2000 年 3 月）。

合格になりうる可能性が残される制度へと変更されたことである。これによって検定意見の拘束力は比較にならないほど強化され、教科書記述の自由が制約された。教科書著者・編集者にとっては、「不合格」にされる恐怖にさらされ、嫌でも検定意見に従わざるをえなくなったのである。

さらに 2015 年に教科書検定審査要項が「改正」され、これによって義務教育教科書の不合格に対する「ペナルティ」が強化された。従来は同一年度に再申請が可能だったのが、高校同様、翌年度回しにされる場合が導入された。これは教科書執筆者・編集者にさらに萎縮や付度を求めることにつながらざるをえない改悪である。

したがって、最低でも以下のような改善が必要である。

### ① 不合格の場合でも、再申請は同一年度のできるものとする

そもそも「翌年度回し」が導入された理由として挙げられているのは、2014 年度の中学校社会科教科書検定で 2 社が不合格になり、審議会が大変な思いをしたということである。だが、これはいわば「自業自得」ともいうべきであった。なぜなら、この検定に先立って社会科だけで教科書検定基準が改定され、近現代史の歴史的事象について「政府の統一の見解や最高裁判決」を記述せよなどとされたことに起因するからである。この改定は 1 月、すなわち通常は 4 月に行われる検定申請に向けて編集作業が大詰めという時期に行われたため、申請時期は 5 月の連休明けに延期された。それに伴って検定作業そのものが後にずれ、年度末までに調査官が調査をし、また審議会を開いて審議する時間が短縮された。つまり文科省側の事情で時間が短縮され調査官と審議会が「長時間過密労働」を余儀なくされたツケを発行者側に押しつけ、結果として萎縮と付度をもたらすことになったのである。不当というほかない。

義務教育教科書の採択変更の機会は 4 年に 1 度しかなく、不合格は多大な損失一場合によっては発行者の存続そのものを危機に陥れる一をもたらす。合格を最優先させるために「筆を折る」ことを強要するような制度変更は撤回されるべきである。

### ② 「改善意見」と「条件つき合格」を復活させること

1989 年以前の制度に存在した「改善意見」と「条件つき合格」を復活させ、教科書著者と編集者にとっての自由を拡大すべきである。

### ③ 検定意見は「勧告」とすること

①②だけでも、現状と比べれば大きな前進となるだろうが、「不合格」は排除されない。したがって次の段階としては、たとえ検定制度が存在するもでも検定意見は拘束力のない「勧告」とすることがぜひ必要である。「勧告」である以上、「不合格」は制度上排除されることになる。

### ④ 検定にかかわるすべての資料の公開

現在検定終了後に公開される資料としては申請本（白表紙本）、見本本、検定意見一覧、修正表、審議会議事録、調査官による調査報告書がある。かつてに比べれば前進ではあるが、審議会議事録には発言者名は書かれていない。また教科書調査官へ専門委員などが提出した意見などは公開されていない。これらも含めて関係資料はすべて公開すべきである。

### ⑤ 検定結果の公開のあり方の改善

現在のように東京都江東区の教科書研究センターでの公開が始まった当初は、4 月下旬から 7 月末まで公開されていたが、徐々に公開の開始時期が遅くなり、逆に終了時期は早められてきた。これでは採択に際して市民が意見を形成するにはあまりに不十分といわねばならない。また、公開場所も前述の教科書研究センター以外は、全国のごく限られた都市でしか行われていない。したがって、公開時期を早めるとともに、採択期間が終了するまで延長すべきである。

## 2. 採択制度の改善案

### (1) 採択の実質的権限を教員に移す

すでに 50 年前の 1966 年に国連の政府間特別会議で採択されたユネスコ・ILO 共同の「教員の地位に関する勧告」第 61 項で「教員は、職責の遂行にあたって学問の自由を享受するものとする。教員は、生徒に最も適した教具及び教授法を判断する資格を特に有しているので、教材の選択及び使用、教科書の選択並びに教育方法の適用にあたって、承認された計画のわく内で、かつ、教育当局の援助を得て、主要な役割が与えられるものとする」と規定されていた。

日本政府はこれに反対していないのであるから、これに従った採択制度に改めるべきである。すなわち、いわゆる「学校票」など、現場の意向が生かされる制度を復活させ、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ものとし、最終的に教育委員会で採択が決定されるとしても、その際には現場の意向が最優先される制度とすべきである。

採択の実質的権限を教員に移すためには、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ための制度的保障が必要である。①教員用見本本の部数を確保する。その費用は国が補償する、②教員が学校で調査研究できるようにすること。③それが不可能で展示会に行かざるをえない場合には、出張扱いとすること、などの改善を求める。

### (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

公開されている各地方教育委員会もしくは採択協議会の議事録によれば、現場の意向はほとんど記録に載っていないことはもちろん、選定委員会の推奨を無視して教育委員が別の教科書を採択しているところも見られる。選定委員会は、多くの場合現場の教員を含むメンバーで構成され、それなりに授業者の意向を反映した選定が行われている。

2015 年度の中学校教科書採択における各地の教育委員会の議事録を見るかぎり、教育の専門家ではない教育委員がその結果を受け入れなかった場合の理由は必ずしも説得力のあるものではないことも多く、なかには著者・編集者の意図を理解できていないもしくは事実と異なる理由で選定結果と異なる採択が行われたケースもあった。これではおよそ公正な採択とは言い難い。現行制度のもとでも、少なくとも教育の専門家が検討した選定結果が尊重されるよう、教育委員が最終的に採択を判断するとしても、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こととすべきである。

このことと密接にかかわるが、採択終了後も採択理由を非公開としている教育委員会もしくは採択協議会も少なくない。説明責任を果たしているとは言い難く、①採択を協議および決定する教育委員会は公開とすること、②採択の際は各教育委員が採択理由を表明すること、したがって無記名投票は無効とすること、③議事録は全面公開とすること（次項で詳述）、などが求められる。

### (3) 採択にかかわるすべての記録を公開する

現状では、採択にかかわる記録のうち、とりわけ選定委員会等および教育委員会の議事録の公開が不十分である。教科書採択を決定する教育委員会が傍聴を入れずに非公開で行われている、議事録はあっても選定委員会等の報告が「省略」とされている、発言した教育委員の名前が不明、どの教育委員がどの教科書を選んだのか等々、情報公開が進んでいない。教科書採択に関する説明責任は十分に果たされ

ていない。この点については文部科学省自身が国会で認めているところでもある<sup>8</sup>。

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べきである。

#### **(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**

現在の制度では、見本本の冊数上限は教育委員の人数および展示会用に限定され、しかも文科省による費用負担は行われていない。教科書価格は低廉であるとはいえ、約 25、000 冊を負担することは教科書発行者には重荷となっている。特に小規模の発行者の中には、これに耐えられないため採択が見込めそうにない採択地区には見本本を送付していないところもある。内容がよくても見本本がないために採択対象から外されるという事態まで起こっているのである。他方、見本本が少ないために教科書を使用する教員が検討する時間を取れないという実態がある。

そこで、①教科書見本本の冊数の抜本的増加、②見本本の文科省による送料も含めた代金負担を提言する。

#### **(5) 「公正な宣伝」を定義し実施する**

この間の教科書発行者による白表紙本（申請本）閲覧に対する謝礼支払い問題に端を発して、宣伝活動に対して厳しい制限が掛けられている。教科書協会が文科省に提出した「教科書発行者行動規範(案)」でも「正当な宣伝」の基準を示しているが、これは職場の意見を一切聞くことなしに作成・提出されたものであり、その内容に正当なものが含まれているとしても、作成のあり方については批判せざるをえない。

教科書対策部としては、「公正な宣伝」とは何かについて職場および市民との議論を経て練り上げていきたい。

#### **(6) 教科書展示会の充実**

教科書展示会については、6月に14日間行う法定展示が最低限の水準であるが、これに加えて各市町村などが独自の展示会を開いているケースもある。このような努力をさらに広げるべきである。法定展示・独自展示とも、土日を含まないため一般住民が行きづらい、地域によっては意見を書くことができないなどの問題を含んでいることもある。

①土日も含めて展示会を開催すること、②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こと、③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こと、などの改善を行うべきである。

#### **(7) 採択を過熱させないための改善**

教科書採択の過程でさまざまな「不正」が発生する大きな要因として、児童生徒数の減少と定価抑制のため、毎回の採択結果の如何が教科書発行者の経営状況を大きく左右するという事実がある。定価の抜本的改善については後述するが、採択制度においては少なくとも次の2点を改善しなければならないだろう。要は高校と同様の制度とすることである。

---

<sup>8</sup> 2015年4月22日の衆議院文部科学委員会における畑野君枝議員に対する小松親次郎初等中等局長答弁。

## ① 採択単位は学校ごととする

一定の地域にある学校で同一の教科書を使用する広域採択制度（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である。前述の「教員の地位に関する勧告」を引くまでもなく、教員が使用したい教科書を自ら選ぶことができない制度は、教科書によって国家権力の意志を子どもたちに伝達するには都合のよい制度であっても、およそ教育内在的にこれを正当化することはできない（であればこそ、実施している国がほとんどないのである）。そもそも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のであり、広域採択制度は教育への統制を強化するという政治的理由で導入されたものである。

文科省は「同じ地区内で転校した場合に便利」などとするが、異なる教科書を使用している地域への転校などいくらでもあるわけで、およそ説得力ある理由ではない。したがって、採択単位は最低でも学校とすべきである。

## ② 採択周期を短縮する

1度の採択で成功すれば、4年間「安泰」である半面、失敗すればまったくのゼロという義務教育教科書の採択制度は、採択活動を過熱化させる重要な要因である。したがって採択周期は短縮すべきである。ただし、その周期については教科書対策部内の議論では一致した結論を得るに至っておらず、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。教科書発行者にとっては、4年間オール・オア・ナッシングという事態は回避できる半面、労働強化につながる面も否定できない。

現行の4年に1度の採択変更が導入される1989年以前は、3年ごとに採択が行われていた。これは検定周期と同調する制度であった<sup>9</sup>。当時、出版労連としては採択周期の延長に反対した経緯もある。

教科書の改訂周期に合わせた授業計画の作成を助長する制度が「教科書依存」を強めてきたことは否定できないだろう。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

前述の「白表紙本閲覧・謝礼支払い問題」への対策として文科省は教科書発行者による公開（立ち合い）説明会を提案した。立ち合い説明会について、出版労連はこれまでも制度改善として提言してきたので、それ自体は一步前進であると考ええる。

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。

- ① どのような地理的範囲で行うか。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である。仮に都道府県単位としても47箇所での開催が必要になる。これは規模の小さい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いことも予想される。これではかえって採択機会の公平性を損ねかねない。

<sup>9</sup> 最初の検定の3年後の検定で「4分の1」（しぶんのいち）改訂、つまり全ページ数の4分の1という範囲内の改訂という「マイナーチェンジ」があり、6年後に次の検定で全面改訂（フルモデルチェンジ）という制度であった。

- ② だれが費用を負担するか。教科書発行者の交通費や宿泊費は主催者が負担すべきであろう。そうでなければ、これについても規模の小さい発行者ほど不利に作用しかねない。
- ③ 参加対象者の範囲をどうするのか。選定委員や教育委員だけでは密室での議論と大差ないといわなければならない。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だろう。

### 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、教科書発行者のみならず、関連する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。したがって、これを抜本的に改善しなければならない。

#### (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

かつて公正取引委員会から排除勧告を受けた教科書協会の「教科書体様のめやす」は、現在は存在しないため、教科書の体様は同一教科であっても発行者ごとにばらばらであり、原価計算の基準設定が困難ではあるが、いずれにしても実勢を反映していないことは間違いない。この点については関係者を集めて議論を重ねたい。そのための条件として、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であろう。

教科書は消費税非課税であるが、製造費用は課税されており、教科書発行者はこれをどこにも転嫁できない。文部科学省は消費税率が引き上げられた年度に「通常」よりは高い価格引き上げを行ってきたが、消費税分をカバーするほどの率とはなっていない。消費税分の改善も必要である。

##### ② 文科省に教科書価格審議会を設置する

旧文部省には教科用図書検定調査審議会のもとに教科書価格分科会が設置されていた。文科省発足に際して廃止されたが、①これを復活させること、②教科書発行者の代表、③関連業種の代表をメンバーに加えること、などが必要である。

#### (2) 供給手数料を抜本的に引き上げる

2000年代前半、小泉政権のもとで新自由主義に基づく規制緩和を求める「骨太の方針」による「構造改革」が実施された際、教科書について最も槍玉に挙げられたのが特約供給所に対する教科書供給手数料の引き下げであった。15%は高いというのが、当時の財務省や文科省の言い分であった。これは教科書供給に宅配便業者を参入させて手数料を引き下げをもくろんだものであったが、日本ロジスティクスシステム協会に委託した調査の結果、現状のシステムが最も安上がりかつ効率的であるとの結論となり、規制緩和論者の思惑は頓挫することとなった。

供給手数料が、一般書と比べて相対的に高いといっても、そもそも価格（定価）が低いのであるから、絶対的には供給関係業者が存続できないほど低いのが実態であり、事実教科書供給から撤退するもしくは倒産する書店が少なくない。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。これでは新学期に新しい教科書が子どもたちの手に届いており、そのことによって学習権の一部が保障されるという関係が失われることになりかねない。また地域の書店がなくなることは、その地域の活力が失われることにもつながるであろう。

よって、教科書価格の抜本的な適正化とともに、供給手数料の抜本的な適正化も強く求められる。

### **(3) 公契約として印刷・製本費用を適正化する**

教科書製造にかかる印刷・製本費用は、ことの性質上「公契約」そのものもしくはそれに準じる性質を有するものというべきである。この点からも教科書価格の抜本的な適正化が求められている。教科書といえども、実際に印刷・製本を担当しているのは中小零細企業であることも少なくない。こうした企業を存続させることは日本経済の民主的な発展にとって不可欠な要素である。そのような観点からの改善が必要である。

## **4. 教科書制度全般の改善**

### **(1) 教科書発行者資格の緩和**

義務教育教科書発行者に対して、税金によって支払われることを理由にさまざまな制限が設けられ、それらは教科書統制の一環を担っている。教科書無償制度が、国による税金での買い上げである以上は、確かにその支出について何ら無制限でよいというものではないだろう。しかし現状の教科書発行者資格制度はそのような、いわば正当な制限の枠を超えている。それはもともと義務教育の教科書を無償にすることに便乗して、教科書への国家統制を強化しようという政治的な目論見によってつくられた制度だからである<sup>10</sup>。

発行者資格制度上、経営状況によっては資格取消という事態もありうるため、経営者は労働者への人件費を抑える必要に迫られて賃金が抑制されるという実態がある。編集担当者は、文部科学省に経歴などの個人情報提出することを義務づけられている。これは速やかに廃止すべきであろう。個人の人権に対する侵害であるとともに出版の自由に対する不当な侵害であるからである。

### **(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**

前出の「教員の地位に関する勧告」第 62 項は「教員及び教員団体は、新しい課程、教科書及び教具の開発に参加するものとする」としている。すなわち国がこれらを保障すべきであると述べているのである。これらが教科書内容の改善にとって不可欠であることはいうまでもなく、国はこれを実現するよう、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**

教科書が「主たる教材」（教科書の発行に関する臨時措置法第 7 条）とされたうえで、学校教育法によって使用義務が課されていることが、学習指導要領および教科書検定によってその内容を国が統制することが可能であるとする文科省の主張の根拠となっている。そうである以上、とりわけ学校教育法第 34 条、およびその準用条文は改正されるべきである。これは法律の改正が必要になるので、一朝一夕に実現できるものではないが、教科書制度にとっては根本的な問題と位置づけられるべきである。

これが実現した場合、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なのではないだろうか。アメリカでは、教科書の使用義務は課

---

<sup>10</sup> 教科書無償措置法は教科書無償法に伴って 1963 年に成立したが、それは無償法の実務を受け持つという意味を超えて、1956 年に廃案となった、教科書の国定化をめざした「教科書法案」の内容を文部省令で実現するために必要だったという側面を見ても必要がある。

されていないにもかかわらず、90%を超える採択率であるという<sup>11</sup>。そのような教科書づくりこそ、私たちがめざすべき目標であり、そのための条件づくりである。教科書に関する限り、いささか古典的ではあるが「思想の自由市場」はいまだ実現しておらず、したがってその土壌を育てなければならないというべきであろう。

## 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

文部科学省に設置されている「デジタル教科書の位置付けに関する検討会議」の「中間まとめ案」によれば、「デジタル教科書」の定義は「プログラム」とされ、その「構成要素」には端末機は含まれていない。すなわち有償での供給が検討されているということである。紙媒体の教科書と並んでの「デジタル教科書」の導入は2020年度、つまり次期学習指導要領の全面实施と同時とされており、「中間まとめ案」の方向でデジタル教科書が導入されれば、義務教育の無償という憲法の規定が侵害されかねない。たとえ地方自治体が負担するとしても、自治体間の経済格差の拡大を増幅しかねない。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「特別の教科 道徳」とされたことによって検定教科書が導入されることになり、2018年度から使用される小学校の道徳教科書については、すでに教科書検定申請が完了している。現在進められている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。

一方、「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。数学や理科といった、およそ「道徳」と縁遠い教科でさえそうである。道徳がすべての教科と教科書を覆い尽くすかのようである。このような事態は、民主的な社会にはあるまじきことである。したがって今後とも道徳の教科化には反対であり、その立場での改善提言を進めていく所存である。とはいえ「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ることとしたい。

以上

---

<sup>11</sup> 前掲『諸外国の教科書制度』p.24