

教科書制度と教科書問題

堀 内 孜

(京都教育大学教授)

The Systems and Problems of School-Textbooks in Japan

HORIUCHI TSUTOMU

(Professor of Kyoto University of Education)

要 旨

本稿は、戦後日本における教育のイデオロギー対立の象徴としてあった「教科書問題」のもつ問題性を明らかにし、併せて教科書制度がもつ「検定」「採択」「給与」の3要素の制度、現状と課題を問うものである。とりわけ現下の地方分権化や学校の自律性確立を求める教育改革の動向において、教科書を教材として相対化し、学校や教師の主体的関与を強める方向からの教科書制度改革とそれを促す「教科書観」の転換の必要性を示唆した。

1. 「教科書問題」の問題性

いままた「教科書」が問われている。

本年(2002年)7月31日に教科用図書検定調査審議会が、文部科学大臣に「教科書制度の改善について(検討のまとめ)」を提出し、学習指導要領の範囲を越えた内容を「発展的な学習内容」として、一定限度(小・中学校で全体の1割程度、高校で全体の2割程度を上限)において記述することを認めることなどを求めた。これは今年の4月から完全実施された新しい学習指導要領-「学校5日制」が学力の低下を招くとする批判やそれに対する遠山文部科学大臣の発表したアピール「学びのすすめ」を受けたものであり、2003年度の小学校教科書検定からの適用が

予定されている。今年の4月から使用が始まった小中学校の新しい教科書が、1998年の同審議会の建議した「基礎的・基本的内容の厳選」を受けて編纂され、それに対する論議がなされていた中での動きだけに文部科学省の方針や姿勢が問われるのは必至であろう。

またこうした動きと並行して、今年の8月に愛媛県教育委員会が昨年の県立養護学校に続いてその設置する中等教育学校で「新しい歴史教科書をつくる会」の会員が編纂した教科書の採択を決めたことも、その動きに対する各種団体の反対運動とともに記憶に新しいところである。

思い起こせば、1955年に当時の民主党が「左傾化偏向教科書」への批判を「うれう

べき教科書」の問題として国会で取り上げて以降、「家永教科書裁判」を通じた教科書検定の在り方や中国、韓国からの歴史教科書における第二次世界大戦や植民地支配等に関する記述を巡る批判、また政権党からする教職員組合等の反対勢力の影響をそぐための教科書採択の広域化要求と、戦後一貫して「教科書問題」は教育のイデオロジカルな対立を反映するものであった。さらには1963年の教科書無償制の開始以降、当時の文部省と大蔵省との間で、それに基づく財政負担の在り方を巡る論議が継続されてきた。

「教科書問題」といわれる時、このようにその検定や採択、また無償給付制度の在り方が問われてきたが、同時にそこに通底する「教科書認識」の問題性も看過できない。これまで新聞等に、子どもが教科書の「ミス」を「発見」したことが大きく取り上げられることが何度かあった。つまり子どもに見つけられるミスが見逃されてきたことが問題であるとしても、教科書には「絶対に間違いがあってはならない」という「無謬性」信仰が広く社会的に受け入れられてきたことの問題性がそこには認められるのである。勿論、教科書は主たる教材としてその使用義務が法定され（学校教育法21条）適正に提供され、使用されることが必要であるとはいえる。またヘルバルト以降、教材としての教科書は「文化財」として、教授・学習過程において「第三者」たる位置づけがなされてきたことも確かである。つまり、教科書は絶対的に「正しい」ことが求められ、それを前提に教師が授業で使うべきものであり、その在り方が制度的厳格さをもって問われ続けてきたのである。

他方で、「教科書を教える」のではなく、「教科書で教える」あるいは「教科書でも教える」べきことがいわれ、また先の教科書裁判で教師の専門性に基づく教師の教育内容決定権限が主張されてきたが、教職の専門性の程度についてだけでなく、教員の勤務時間

等の勤務条件の現実的状况においても、その具現化は決して容易ではない。このため理念的にはとにかく、教師においても教科書依存、あるいは教科書の無批判的な受容が進み、「教科書を教えること」が求められてきた。

このように一貫して教科書の在り方が教育問題として問われてきたが、そこにはいずれの立場においても、教科書によって教育を統制することが可能であり、教師の教授者としての主体性や専門性を軽視ないしは否定するという認識が存在している。つまり教授・学習過程において、教科書が教師にとって外在的であり、教師の直接的な関与を廃して投入されるものとした時、教科書の「絶対的客観性」と教師へのその「使用義務」が求められることとなる。教師の教育内容決定権限を認める立場からは、行政機関による教科書の検定やその使用の義務付けを否定するのが当然としても、個々の教師が自律し主体的であることにおいて教科書がその教授活動にとって補助的であり、場合によっては「否定的に」その内容が子どもに提示されることは想定していない。敢えていえば、いかなる「教科書制度」においても、またどのような内容をもつ教科書の使用が義務付けられようとも、教師にその「使い方」の自由が認められ、それを「主体的に」使いこなす専門的力が培われるならば、今日までの「教科書問題」は解消するであろう。つまりこうした状況においては、教師にとっても子どもにとっても、また教育そのものにとっても、教科書は「相対的」なものとなり、「教科書問題」は教師の専門性や専門的力量的の問題に転換されることとなる。

2. 教科書制度 - 検定・採択・給与

法的に教科書は次のように定義されている。

「小学校、中学校、高等学校、中等教育学校及びこれらに準ずる学校において、教科課程の構成に応じて組織排列された教科の主な

る教材として、教授の用に供せられる児童又は生徒用図書であって、文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するもの」(教科書の発行に関する臨時措置法、第2条)

こうした定義によって限定される「教科書」は、「検定」「採択」「給与」という3つの制度的側面をもっている。これまで周知のように、「家永教科書裁判」における検定制度や今日に至る「新しい歴史をつくる会」の教科書についての採択問題のように、これら3つは個別に問われてきた。だがこれらは制度として個々に独立してはいるが、その運用において密接に関連し合っている。

以下にこれらの連関を踏まえながら、その各々の制度的特徴と問題点を検討しておく。

(1) 検定

これまで「教科書問題」は、教科書の検定制度とその運用を中心に問われてきたといつてよい。1947年より検定制度は始まったが、1953年の学校教育法の改正により、検定の権限が文部大臣に付与され現在に至っている。文部科学大臣が教科書となるべき図書を「検定」することの意味は、それが「教育基本法に定める教育の目的、方針など並びに学校教育法に定めるその学校の目的及び教育の目標に基づき」、学習指導要領に沿った内容であることを保障することにある。(「義務教育諸学校教科用図書検定基準」)そしてその前提として、主たる教材として教科書が教育内容を子どもに、その程度や政治的・宗教的中立性等において適正に伝えるものでなければならぬ、との認識がある。

検定制度は家永教科書裁判の展開に合わせて見直されてきたが、とりわけ第二次訴訟第二審判決(昭50・12・20、東京高裁・畔上判決)において、検定の実態を「文部大臣がみずから制定した教科書検定基準等の定めによらず、またみずから枠を設けた裁量の範囲を超えた違法なもの」としてその裁量権

乱用が指摘され、検定制度の見直しが迫られることとなった。1989年には教科用図書検定規則と義務教育諸学校及び高等学校教科用図書検定基準の大幅な改訂がなされ、その手続きの簡素化と申請者からの検定結果についての反論や意見申し立てが認められるものとなった。

検定は、文部科学省に設置される教科用図書検定調査審議会によってなされるが、検定実務は初等中等教育局教科書課に置かれる教科書調査官が担当している。これまで歴史教科書の検定において、検定する側の歴史観やイデオロギーが問われることがあったが、昨年の「新しい歴史をつくる会」の教科書の検定に関する中国や韓国からの批判に対して、その「歴史観」を検定の対象としないと反論し、「左右」に対するねじれが生ずることもなった。勿論、検定の在り方についての問題は歴史等の社会科教科書に限らず、学習指導要領の内容削減によって「発展的」記述を抑えた昨年の算数・数学や理科についても見られる。

こうした「何を」「どこまで」記載するかを検定する問題は、公権力による教育内容への関与の在り方を問う本質的な問題を含んでいる。つまり、憲法21条に定める検閲の禁止に当たらないか、国の機関たる文部科学大臣がその権限をもつことが妥当か、そしてこの検定自体が実質的に行政機関によってなされることから、それが教育の中立性に抵触することにならないか、が問われてきた。第一の点については、家永教科書裁判最高裁判決において、検定不合格になった図書がそのまま一般図書として発行されることを妨げられるわけではないことから、現行の検定が憲法21条にいう検閲には当たらないと判じられた。(第一次教科書裁判最高裁判決 - 平成5・3・16)第二については、上述したように1953年の学校教育法の改正によって、検定の権限が文部大臣に付与されたが、学校教

育法制定時には地方教育行政機関による検定が想定されており、現在、教育行政の地方分権が進められている状況においては再度その見直しが課題とされて然るべきといえよう。そして第三の問題は、検定の具体的なしくみや運用に関わるが、教育行政機関たる文部科学省（文部科学大臣）の行政行為についても、教育基本法第10条にいう「不当な支配」に該当することもありうるとした最高裁学力調査旭川事件大法廷判決（昭51.5.21）を想起すべきであろう。

（2）採択

教科書検定が「厳格」になされるならば、検定に合格した教科書のいずれを採択するかはさほどの問題ではなくなる。つまり検定の基準が詳細に及び、執筆、発行する側の独自の観点や工夫の余地が少ないならば、いずれの教科書も大同小異とならざるをえない。だが昨年の「新しい歴史教科書をつくる会」の教科書がその検定以上に採択について大きな問題となったことに見られるように、また逆説的にいえば、こうした教科書が検定に合格したように、検定に合格した教科書は必ずしも画一的ではない。

「検定」に関して述べたように、検定基準の客観化や検定における透明性の確保が問われ、また教育におけるイデオロギー対立が緩和されてきた中で、歴史教科書についても一定の幅がかってに比して認められるようになってきた。国語や英語等の教科においては、どのような単元構成をとるのか、あるいはどんな作品を取り入れるのか、といった点で各教科書の特色は大きく異なってくる。こうした一定の幅をもつ検定合格教科書について、そのいずれが最も適切かの判断は、当然に個々の学校や子ども、そしてそれを使う教師の様々な状況によるべきであろう。この点において、高等学校や国私立の義務教育学校が個々の学校でその使用する教科書を採択できているのは当然といえるが、公立の小中

学校については、その教育内容の画一化の進捗に合わせて教科書採択の広域化が進められてきた。採択地域の広域化については、社会の流動化による子どもの転出入の増加からする同一教科書使用の利便性の確保や教員の広域異動人事への対応等がその理由とされるが、日本の戦争行為に関する記述を巡って中国や韓国から厳しく教科書検定制度が批判される中で審議し、出された中教審答申「教科書の在り方について」（1983.6.30）でより広域での採択を求めたことは、検定による教科書統制の限界を採択の広域化で補完する意図がそこにあったことを否定できない。

現行の採択制度は、採択権を市町村の教育委員会に認めつつも、個々の委員会が単独で採択することはできず、都道府県教育委員会の設定する「採択地区」毎に1種類の教科書を採択することとなっている。（義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律、第12条）また都道府県教育委員会は、教科書採択について市町村教育委員会、国私立義務教育諸学校校長に指導、助言、援助を行うものとされ、そのために教科用図書選定審議会を設置する。つまり教科書採択の法的権限は市町村教育委員会に属するが、実際には全国で約500の採択地区が設置され、その単位で市町村教育委員会の協議によって採択がなされている。

昨年の「新しい歴史教科書をつくる会」の教科書の採択が栃木県下都賀地区で一旦決定されたが、その後に採択地区を構成する各単位教育委員会で承認されず、他の会社のものが採択されるということがあった。だがこの採択制度の複雑な仕組みは新聞報道等においても十分に説明されなかった。この経緯について「新しい歴史教科書をつくる会」が、一旦決定されたものが「不当な圧力」によって翻されたことは教育委員会の主体性に関わることと批判したが、そこには法的な採択権は個々の教育委員会にあり、教育委員会の決定

が委員の合議によってなされるという教育委員会制度の基本が看過されていた。また逆に知事の意向を受けて、東京都や愛媛県が多く、保護者や教師の反対が表明される中で、その設置する養護学校や中等教育学校でこの会の教科書の採択を決めたことは、教育委員が首長の任命によるものであることの問題を明らかにすることにもなった。

実際に限られた期間において、各地区で1種の教科書を小学校、中学校の全教科について決めることには、多大な労力と時間を要するものである。各地区で学校教員や有識者、保護者等による採択委員が、検定に合格した教科書を比較検討し、その優劣を明らかにして優先順位をつけるというこの作業は、教科書会社も含めた外部の圧力を避けて「秘密裏に」行われねばならないことから多くの問題を抱えており、その採択地区の広域化や現行4年（1990年に3年から延長された）の採択周期の見直しの一つの根拠となっている。

理想的には、既に述べたように各学校でその教育課程の特色に応じた教科書を主体的に選ぶことが求められるが、現在の採択委員会の膨大な作業を個々の学校で教員が担うことに無理があるし、また他方で当然に求められるその選択の合理的、客観的根拠を示す責任を担うことの限界もあろう。上で示した中教審答申が、採択地区として現在300弱設置されている地方教育事務所（滋賀県、奈良県、徳島県は未設置）を単位とする採択地区の広域化を提唱したことには、それなりの現実的根拠が認められる。現に幾つかの府県ではこの単位を採択地区の単位としているし、なによりも多くの府県で教員の異動人事や指導行政がこの地方教育事務所を単位としてなされている。地方教育事務所の実態やその在り方については別途に検討したが（拙稿「地方教育行政における地方教育事務所の位置 - 設置府県と非設置府県との比較を通して - 」『京

都教育大学紀要A』85号、1994.9. 及び「地方教育事務所の組織と機能 - 質問紙調査による地方教育事務所の全国実態 - 」『京都教育大学紀要A』87号、1995.9.）教科書の使用が指導行政や教員人事と密接に関係していることを考えると、単にその採択の広域化という問題としてではなく、地方教育行政全体の中でその在り方を検討することは必要であろう。

（3）給与

「義務教育は、これを無償とする」ことは、憲法上の規定である。（憲法、第26条第2項）この規定は「プログラム規定」といわれ、同時に制定された教育基本法では「義務教育については、授業料は、これを徴収しない」ことに限定されたが（同法、第4条第2項）無償の範囲を拡大していくことが理念的に承認されている。学校の施設・設備や教職員の給与を賄う授業料に次いで、義務教育を受ける上で共通必須の対象が教科書であるとすれば、その無償措置は憲法上の理念の具現化措置というべきである。こうした理解に立って、1964年度より義務教育学校における教科書無償措置がなされた。その後、現在に至るまで、それまで個人負担とされてきた各種の教材・教具が公費をもって設置、供給されるようになってきた。

だが高度経済成長による家庭の可処分所得の増大と義務教育後の進学率の向上により、教育費に占める教科書代金は相対的に低くなり、とりわけ塾等への支出の増大から、この教科書無償措置の見直しが大蔵（財務）省から求められるようになってきた。その主張の根拠としては、この無償措置が憲法や教育基本法の示すものではなく、政策的な措置であり、状況の変化によって可変的でありうること、また近年の大規模な財政赤字と政府予算の抑制の必要性、行財政改革の要請からより必要な政策展開に移行するべきであること、そして各家庭で経済的ゆとりが大きくなり塾

等への支出を考えると一般の家庭が教科書代金を負担することにさほどの無理がなく、またそれによって教科書を「大切に」扱うことが期待出来ることが示された。2001年度の文部科学省の一般会計予算において、教科書代金の支出はその0.7%に当たる441億円を占めているが、少子化によりその実額、比率は年々減少してきている。こうした状況から、かつてほど文部科学省と財務省との確執は強くなりつつあるといえるが、このことが教科書制度の「運営」に投げ掛ける問題は決して小さくはない。

全ての「商品」と同じく、またとりわけ図書の刊行についていえることは、その「販売量」と原価、販売価格ととが反比例することである。需要の少ない専門書は高額となるが、はじめからベストセラーとなることが期待される本は低い定価が可能である。つまり図書の発行について、それを執筆する労力が同じとすれば、どれだけ部数が発行できるかによって、その価格は大きく異なる。義務教育における教科書が国・文部科学省によって無償措置されつつも、上で述べたようにその「有償化」が財務省によって求められる状況においては、この無償措置を維持するために文部科学省としてはその支出総額を維持もしくは抑制せざるをえない。このために最大求められることは、教科書の単価を抑制することであり、上で示した「経済原理」から少種多部数の教科書発行である。また教科書の定価は文部科学大臣の許可を必要とし（教科書の発行に関する臨時措置法、第11条）、一定の範囲に止まることが求められている。

民間出版社の教科書出版への参入が厳しく規制されている（義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律施行令、第15条）こともあるが、商業ベースで教科書を発行するには検定に合格することはもとより、一定部数の採択を確保することが必要となる。（文部科学省の「不快感」の表明にもかかわらず、

「新しい歴史教科書をつくる会」の教科書が採択決定前に、その「話題性」によって市販本として販売されたことが、この事情を示している。）また文部科学省が、現行の教科書無償制度を維持するためには、個々の教科書の価格を低く維持することが必要となり、そのために検定による発行点数の抑制と広域採択による一点当たりの発行部数の維持が必要とされる。

確かに近年、その大型化や紙質の向上、写真・グラビア頁の増大と教科書の「質的向上」は著しい。だがその裏面において、教科書会社の寡占化が進んでおり、定価に拘らない意欲的な教科書発行は極めて厳しい状況にある。一冊の定価が数百円という教科書が可能であることは、こうした現在の教科書制度における「検定」「採択」の仕組みと密接に関わっており、その理念とは異なった文脈における無償制度の検討も必要とされている。

3. 教育改革と教科書制度

これまで「検定」「採択」「給与」の3つの側面から、教科書制度の在り方について検討してきたが、そこでは教科書の在り方に関わる理念と実際の制度運用との矛盾や二元性を示すものとなった。つまり、公教育とりわけ義務教育の質的維持向上とそれへの国の責任を必要とする現行の検定、採択、給与に関する制度の首肯と、教育の自由や教師の専門性の理念的志向との対立であるが、前者はより現実的に教科書の無償制の維持とそれによる文部科学省の「省益」から求められてきたものといえる。

だが現在、この文部科学省が主導する教育改革は、臨教審以降の教育の民営化、市場化や1990年代以降の「地方分権」「規制緩和」また「情報公開」や「参加」を機軸とするものであり、総じて公教育経営における国・公権力の関与の縮減を方向としてもっている。また他方で、確かに日教組の路線転換により、

かつての教育におけるイデオロギー対立が国内的には緩和、縮小されたとしても、近隣アジア諸国からの日本の教科書に対する厳しい見方が続いていることもある。こうした状況において、これまでの教科書制度の基盤や枠組みと進捗しつつある教育改革の方向性との調整は必至といえよう。既に教育における「規制緩和」を進める上で、教科書検定制度を廃して自由発行、自由採択（少なくとも高等学校については）にすべきとの意見も出されているし、検定については「地方分権」の観点から国・文部科学省から都道府県教育委員会へその権限を委譲すべきとの意見もある。また別の観点からは、学校の自律性確立や「特色ある学校」づくりを進めるために、「主たる教材」としての教科書の採択や使用について学校の裁量を大きくしていくことが必要との見方も出されている。

教科書の検定制度やその基盤としての学習指導要領の編成、また異なる視点からではあるがその無償措置は、国の公教育とりわけ義務教育に対する「責任」と考えられてきた。だが地方分権や規制緩和、つまり国から地方へ、官から民への権限の委譲は、公教育経営における国の役割や関与を縮減させ、地方公共団体、教育委員会、個々の学校、校長や教職員そして保護者と、多元的な権限・責任構造を再構築していくことを必要としている。こうした多元性の上で、国家はそれらの権限と責任の基準と評価システムの設定をその責任としつつある。こうしたシステムの転換は、公費の徴収と配分のシステムを大きく転換し、「国民」の、また「国民社会」の階層分化を促進していくことも意味せざるをえないが、それは日本の社会の経済的豊かさや自律的成熟さの評価に関わって理解されるべきであろう。

いま日本で「地方分権」や「規制緩和」、そしてシステム転換過程で求められる「情報公開」や「参加」に関する多様な意見の開陳

と混乱が認められる。教育については、「学校5日制」による学習指導要領の改訂、学習内容・量の削減が、「地方分権」や「規制緩和」を進める上で必然的に求められる「教育水準の維持・向上」という明治以降の「国家の教育責任」の見直しとしてなされたが、そのこと自体の意義や意味が深められないままに、「学力低下」を危惧することからの批判が喧伝されている。つまり仮に「学力」が低下したとしても、国家がその責務として「教育水準の維持・向上」を学習指導要領による国家基準や教科書検定の強化によって図ることを否定していくことの意義や意味が理解されていない。

また学校改革が、「特色ある学校」、「開かれた学校」や「学校の自律性確立」を課題として展開されているが、そこには「情報公開」や保護者、地域住民の「参加」も踏まえた個々の学校の教育目標の明確化、独自化や教育課程の特色化とそれを具現化していくシステムと学校の責任体制の確立が必要とされる。新学習指導要領による教育課程編成の弾力化や学校裁量の拡大、校長の権限拡大や学校管理規則の見直し、また学校評議員制度の導入や学校評価の制度的実施、と学校改革の制度的措置は進められてきた。また「学校選択」から「チャーター・スクール」等の新しい学校の在り方についての模索もその具体像が描かれつつある。これらの個々について批判的見解も多々出されているが、上記の課題を具体化していく上で、これらの「実験的」導入は避けて通れない。

こうした中で、つまり「特色ある学校」、「開かれた学校」や「学校の自律性確立」を実現していく上で、教科書制度だけが従来通りに国の強固な規範や基準の下に止められることが可能であろうか。「主たる教材」として教科書は、「絶対的に正しい」内容が記載され、それを保障するべく国が検定し、個々の学校や教師の意思から離れたところで採択

される、といったことが現在の学校改革から認められるものであろうか。勿論、これまで述べてきた現実的な問題、制約、例えば教科書採択を学校単位とする場合の教師の専門性や労力等は、解決されずに残されている。だが技術的側面も含めて、教科書の絶対視から免れた実験的試みを承認していくことは必要とされよう。また教科書制度の現実的運用において、その「無償制度」の維持が一つの障壁となっているならば、義務教育の無償性原理に立ち返り、広く教育の機会均等を具現化していく上での税制度も含めた教育財政制度全体からの検討がなされて然るべきであろう。

例えば、地方における教育財源の制度的確保を前提に、教科書代金の地方負担はあってよいし、教科書価格・代金の「上限」設定が地方によって異なってよいとすることも一律に否定する必要はない。

これまで教科書の「無謬性信仰」やその「物神化」により、「絶対に正しい」教科書を国が責任をもって供給することが求められてきた。教科書といえども「謬り」があることを前提に、教師と子どもが学習財を相対化することによって、「自律した主体的市民」の形成を図ることが、これからの「公教育」に求められている。