

記 録

文書番号	SCJ 第 2 4 期-2 0 0 8 2 5-2 4 3 4 0 9 0 0-0 2 5
委員会等名	史学委員会歴史認識・歴史教育に関する分科会
標題	歴史教科書制度のあり方に関する検討の記録
作成日	令和 2 年（2 0 2 0 年）8 月 2 5 日

※ 本資料は、日本学術会議会則第二条に定める意思の表出ではない。掲載されたデータ等には、確認を要するものが含まれる可能性がある。

この記録は、日本学術会議 史学委員会歴史認識・歴史教育に関する分科会の活動記録を取りまとめ公表するものである。

委員長	久留島典子	(第一部会員)	東京大学史料編纂所教授
副委員長	栗田 禎子	(第一部会員)	千葉大学大学院人文科学研究院教授
幹事	鈴木 茂	(連携会員)	名古屋外国語大学世界共生学部教授
	平野 千果子	(連携会員)	武蔵大学人文学部教授
委員	井野瀬 久美恵	(連携会員)	甲南大学文学部教授
	長 志珠絵	(連携会員)	神戸大学大学院国際文化学研究科教授
	大日方 純夫	(連携会員)	早稲田大学文学学術院教授
	君島 和彦	(連携会員)	東京学芸大学名誉教授
	木村 茂光	(連携会員)	東京学芸大学名誉教授
	久保 亨	(連携会員)	信州大学人文学部特任教授
	近藤 孝弘	(連携会員)	早稲田大学教育・総合科学学術院教授
	坂井 俊樹	(連携会員)	開智国際大学教育学部教授
	佐野 正博	(第一部会員)	明治大学経営学部教授
	高橋 裕子	(連携会員)	津田塾大学学長・教授
	中村 元哉	(連携会員)	東京大学大学院総合文化研究科准教授
	姫岡 とし子	(連携会員)	東京大学名誉教授
	星乃 治彦	(連携会員)	福岡大学人文学部教授
	水羽 信男	(連携会員)	広島大学大学院総合科学研究科教授
	三谷 博	(連携会員)	跡見学園女子大学文学部教授(特任)
	桃木 至朗	(連携会員)	大阪大学大学院文学研究科教授
柳原 敏昭	(連携会員)	東北大学大学院文学研究科教授	
若尾 政希	(第一部会員)	一橋大学大学院社会学研究科教授	

目 次

I. 審議の背景	4 頁
1. 教科書をめぐる制度の在り方	4 頁
2. 教育改革の行方と求められる教科書	4 頁
3. 教科書の役割と検討課題	5 頁
II. 現状と問題点	5 頁
1. 教科書検定制度の現状と問題点	5 頁
(1)教科書検定制度の歴史的変遷	5 頁
(1) -1 教科書、教科書検定とは	
(1) -2 教科書検定制度の変遷と学習指導要領	
(2)教科書検定制度の運用上の問題点	8 頁
(2) -1 教科書検定時の「各教科固有の条件」の運用上の問題点	
(2) -2 教科用図書検定調査審議会での委員の意見の扱いをめぐる問題点	
2. 教科書採択制度の現状と問題点	12 頁
3. 教科書をめぐるその他の諸制度とその運用上の問題点	13 頁
(1)教科書の発行に関して	13 頁
(2)教科書の編集に関して	13 頁
(3)教科書の供給に関して	13 頁
(4)教科書の価格に関して	14 頁
4. 諸外国の事例から見る問題点	15 頁
III. 改善の方向性	16 頁
1. 教科書の多様化、自由化の意義	16 頁
2. 探究型授業と教科書	17 頁
3. 具体的方向	17 頁
(1)認定（認証）制度において確認すべき事項	17 頁
(2)認定（認証）制度を支える組織等	17 頁
(3)採択制度	18 頁
(4)教科書の価格	18 頁
参考資料 審議一覧	19 頁

I. 審議の背景

1. 教科書をめぐる制度の在り方

第23期・24期・史学委員会では、小学校・中学校・高等学校の教育で行われる歴史教育に関わる諸問題を取り上げ検討し、提言等を公表してきた。そのなかで、本分科会は歴史教育の基盤となる教科書の制度的問題、とくに教科書検定・採択制度について取り上げ、教科書制度（主に編集・検定・採択）に関連する各領域の専門家からも、現状に対する諸課題等の知見をお伺いする機会を持った。

その議論のなかで、改めて教科書検定・採択制度が歴史教育にとっては極めて重要な位置を占めることが、本分科会における共通認識となってきた。とくに検定は、歴史的「事実」の確定を巡る問題、歴史事象・事件などの解釈や評価など、私たちの歴史観と関わる側面があるからである。

今日の進行している教育改革のもとでは、教科書は以前にも増して重要な情報提供の教材としての意味が求められている。本分科会では、歴史情報がいかに児童・生徒たちに届けられるべきか、という観点から歴史教科書（小・中学校の「社会科」の歴史系領域や歴史的分野、高校「地理歴史科」で使用される歴史系の教科書を示す）の審査・採択過程や関連する制度のあり方について議論を続けてきた。

2. 教育改革の行方

「小学校学習指導要領(平成29年告示)社会編」、「中学校学習指導要領(平成29年告示)社会編」、「高等学校学習指導要領(平成30年告示)地理歴史編」は、共通して、「学力」の構成要素の中心に資質能力論を位置付けた。それは、例えば高等学校「歴史総合」(必修教科目)に関して、学習指導要領では以下のように説明される。

近現代の歴史の変化に関わる事象の意味や意義、特色などを、時期や年代、推移、比較、相互の関連や現在とのつながりなどに着目して、概念などを活用して多面的・多角的に考察したり、歴史に見られる課題を把握し解決を視野に入れて構想したりする力や、考察、構想したことを効果的に説明したり、それらを基に議論したりする力を養う。

資質能力論は、今日の高度情報化社会のもとで、それに向き合うために児童・生徒一人ひとりが身につけるべき力を強調している。それが焦点を当てるのは「知識・理解」のような見える形での学力とは異なり、一人ひとりの児童・生徒の「見方・考え方」という、いわば内的に育つ歴史事象に向き合う「構え」である。この「見方・考え方」は、社会科や歴史教育に限定されるというよりは、全教科共通であり、小・中・高に一貫する総合的なものとしてとらえている。

歴史教育の場合、この資質能力は、具体的には自らの追究する歴史的諸課題に対して、思考し判断し・表現する力である。これらの学習を通じて、児童・生徒に創造力を培うというものである。

3. 教科書の役割と検討課題

資質能力論の主張は、従来の教科書に記載される歴史事象や年代を丁寧に解説し、理解を求める授業からの転換を求めるものである。その点で、改めて「教科書を教える」授業からの意識改革が求められている。そのためには、従来のようにいわば画一化、共通化された知識体系を基盤とする「見方・考え方」ではなく、歴史事象や事件等に関する歴史的評価の多様性が教科書に盛り込まれていく必要がある。つまり、児童・生徒一人ひとりが、自ら情報収集や諸資料の吟味や解析などを行う、そうした基礎となる教科書のあり方が検討されるべきというものである。また多面的な思考を促す機能も教科書の構成の工夫として求められよう。

以上のように考えたとき、歴史教科書の構成や記述される内容等の厳密さという点での検討は不可欠ではあるが、他方で歴史事象に対する複眼的な観点や比較の視点から思考を促し、また「教科書は絶対正しい」という点を問い直し、自らの価値観も動員して歴史的評価を促す、そうした情報提供のための記述も不可欠と考える。従来の教科書編集・検定制度・採択制度は、一定程度「絶対的」といえるような知識観を前提にした段階に対応したものであり、今日の一人ひとりの児童・生徒たちの資質・能力という点での学力育成の課題に対しては、教科書制度自体が、今日や今後の時代に合致したものなのかという新たな課題が生じてくる。そこで本分科会では、「新しい学力像」育成にふさわしい教科書のあり方に連関させ、教科書が児童・生徒たちに届くまでのプロセスを再検討することを課題とした。

II. 現状と問題点

1. 教科書検定制度の現状と問題点

(1)教科書検定制度の歴史的変遷

(1) -1 教科書、教科書検定とは

本分科会では、検定制度を考察するに先立って、最初に教科書とは何かを確認した。小学校・中学校・高等学校で使用する教科書とは、「教科書の発行に関する臨時措置法」の第2条に以下のように規定されている。

この法律において「教科書」とは、小学校、中学校、義務教育学校、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、教育課程の構成に応じて組織排列された教科の主たる教材として、教授の用に供せられる児童又は生徒用図書であつて、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をいう。

ここでは、教科書とは「検定を経たもの」とある。それでは教科書検定とは何かをみると、現行法令では、教科書検定についての公の定義はない。そこで本分科会で報告を依頼した教

育政策の研究者である浪本勝年氏の定義を参考にあげておく。後述する吉田典裕氏の報告にも同様の定義がある。

教科書検定とは、民間で著作・編集された教科書（教科用図書）用の原稿を、公の機関（現在は文科省）が一定の基準（教科用図書検定基準）に基づいて審査することである。この審査制度に合格したもののみを学校で使用できる教科書として発行させる仕組みを教科書検定制度と呼んでいる。

以上で教科書と教科書検定とは何かを確認したが、教科書検定に明確な定義がない事に特に注目しておく。

（1）-2 教科書検定制度の変遷と学習指導要領

ここでは浪本氏作成の資料1「日本における教科書統制の概要一覧(1872～2016年)」(2016.7.26 浪本勝年作成資料)を参考にする。

この資料1によれば、第1に、小学校は1903年までは検定(以後、国定)であり、中学校、高等女学校、師範学校も1943年までは検定であったことがわかる。高等学校は一貫して文部大臣認可の教科書を使用した。第2に、学校制度が変わった1947年以降は、小・中・高・盲聾啞学校と、すべての学校で検定済みの教科書を使うようになったことがわかる。つまり、教科書制度を見ると、1947年に転機があり、国定教科書は否定され、義務教育諸学校と高等学校では、検定制度が全面的に導入されたのである。

1947年以降、教科書検定制度が維持されている。その制度の運用は1958年に大きく変更された。この年には教科書検定基準が改正され、さらに小学校と中学校の学習指導要領が改訂された。以下、その過程を見てみよう(①②③は浪本報告に基づき、④は本分科会の調査による)

① 1958年に改訂された学習指導要領は『官報』に「告示」として公示され、文部省はこれによって学習指導要領は法的拘束力を持つようになったと主張した。さらに同年に改正された検定基準では学習指導要領が位置づけられた。「学習指導要領に定める当該教科の目標と一致しており、これに反するものはないか」という規定である。

つまり、学習指導要領がそれまでの「試案」から法的拘束力をもつものになり、教科書検定基準に組みこまれ、教科書に学習指導要領との一致を求めたのである。これによって、学習指導要領は、教科書にとって決定的な位置を占めるようになった。

② その後、1989年に学習指導要領と教科用図書検定規則(文部省令第20号)が改訂された。高等学校の場合、社会科が「地理歴史科」と「公民科」に分離されるなど、社会科が解体された。これらの改訂の要点を浪本報告に添付された浪本論文(「2 教科用図書検定規則・検定基準の歴史と問題点」『教育法と教育行政の理論』1993年、三省堂)によって整理すると、教科書検定規則では次のような点が改訂された。

1. 条件付き合格制度を廃止した。そして決定(合格)を保留して検定意見を通知するようになった。従来は、「合格」した後に、文科省(当時)と執筆者は「内閣調整」と言われた意見交換を行い、妥当な記述を模索していた。新制度は合格を保留して検定意見を伝

えるので、不合格の不安の下で教科書記述の修正を行うこととなり、自ずから執筆者の自己規制を求めるものとなった。

2. 従来の修正意見と改善意見の区別を廃止し検定意見のみにした。従前は必ず修正しなければならない「修正意見」と最終的には執筆者の裁量に任される「改善意見」があった。この区分が廃止され「検定意見」に一本化された。これは実質的に「検定意見」に強制力を持たせたことになる。
3. 教科書内容の訂正勧告権を定めた。これまでになかった制度で、検定済みの教科書に修正を求めることができるようになった。

この改訂の結果、検定における執筆者の自主規制が多くなった。

③ 2009年に、教科書検定基準の全部改正が行われた。

浪本報告によれば、この改訂は2009年3月4日に小・中学校用のものが、9月9日に高等学校用のものが官報に「告示」され、2011年4月以降に使用する教科書から適用された。さらに小・中・高に共通の教科書検定基準の一部改正が2014年1月17日に行われた。社会科(高校では地理歴史科と公民科)の「教科固有の条件」に追加された要点を記せば、次のようである。

(1)未確定な時事的事象について特定の事柄を強調しすぎない

(2)近現代史で通説的な見解がない数字などの事項はそのことを明示し、児童生徒が誤解しないようにする

(3)政府の統一的な見解や最高裁の判例がある場合、それらに基づいた記述とする

これらの項目は、歴史における「通説」とは何か、さらに歴史上の出来事での「数字」をどう見るか、特に近現代史上の出来事に関する「政府の統一見解」をどう見るか、などの問題を提起した。

さらに、1982年に中国・韓国との間で教科書検定をめぐる外交問題が起こり、その解決策として教科書検定基準に入った「近隣諸国条項」と言われる「近隣のアジア諸国との間の近現代の歴史的事象の扱いに国際理解と国際協調の見地から必要な配慮がされていること。」という基準が、後述の(2)で見ると、事実上機能しにくくなったという側面も見逃せない。

④ 2018年9月18日に再び高等学校教科書検定基準が改定された。

この基準は、2018年3月に公表された学習指導要領に合わせて、2019年4月1日から施行され、2022年に入学する生徒が使用する教科書検定から適用される教科書検定基準(文部科学省告示第174号)である。

ここでは「図書の内容全体を通じて、多様な見解のある社会的事象の取り上げ方に不適切なところはなく、考えが深まるよう様々な見解を提示するなど生徒が当該事象について多面的・多角的に考えられるよう適切な配慮がされていること。」という項目と「学習指導要領第2章第2款第3「歴史総合」の2「内容」のBの(1)、Cの(1)及びDの(1)それぞれに示す内容の資料については、全てを取り上げ、Bの(2)から(4)、C

の(2)から(4)及びDの(2)から(4)において活用できるよう配慮がされていること。」が加わった。

前者は「図書の内容全体」が対象になっている。教科書検定は教科書の個別箇所について意見をつけてきたが、この改訂によって、個別箇所を指摘することなく、教科書の「内容全体」を対象にして「不合格」が可能になった。

また、後者は新設科目「歴史総合」にだけ適用する検定基準であって、これも特異な検定基準である。

(2)教科書検定制度の運用上の問題点

(2)-1 教科書検定時の「各教科固有の条件」の運用上の問題点

教科書検定規則と検定基準の運用上の問題点を主に君島和彦氏の報告によって整理してみる。ここでの事例は高等学校「日本史A」の2015年検定で、2014年から適用された検定基準による検定である。特に「(2) 近現代の歴史的事象のうち、通説的な見解がない数字などの事項について記述する場合には、通説的な見解がないことが明示されているとともに、生徒が誤解するおそれのある表現がないこと。」の適用事例である。

この検定基準は歴史地理科の「各教科固有の条件」で検定意見では「固有1-(2)」などと表記されるものである。2015年4月に検定を申請した「日本史A」の教科書は下記の5社5種類の教科書である。

2015年検定の各社の検定意見「日本史A」の5社の場合

受理番号	出版社	教科書名	検定意見	固有	
27-158	山川出版社	日本史A改定版	8	0	関東大震災
27-160	清水書院	高等学校日本史A改定版	46	0	
27-168	東京書籍	日本史A現代からの歴史	33	1	
27-169	実教出版	高校日本史A改定版	79	4	
27-171	第一学習社	高等学校改定版日本史A	22	0	

備考：文科省のHPから引用

「固有」の検定意見＝「固有1-(2)」＝数字 「固有1-(3)」＝政府見解

表のように、「固有」に区分される検定意見がついたのは東京書籍と実教出版の教科書だけである。これは「固有1-(2)」の検定意見である。他の3社の教科書では、「固有」の検定意見はついていない。2015年から適用された検定基準に合わせて「数字」などを削除したために、検定意見が付かなかったのである。教科書執筆者の自己規制が働いたのであろうか。

東京書籍の場合は、2007年の検定で合格していた関東大震災に関する教科書記述を下記のとおり訂正して検定申請した。

2007年検定から合格	側注：朝鮮人約6000人、中国人約800人と推定されている
2015年検定申請(今回)	側注：朝鮮人数千人、・・・と推定されている

2007年の検定以来、「朝鮮人約6000人」で合格していた。この記述を検定基準の変更を受けて数字を記さずに「朝鮮人数千人」と訂正した。

この記述に対して「数千人」と訂正しても「通説的な見解がないことが明示されておらず」という検定意見がついた。

実教出版の教科書は「固有」で4個所の検定意見がついた。下記の通りである。

「固有1-(2)」	①3・1独立運動の弾圧による死亡者数 ②関東大震災の朝鮮人の被殺害者数 ③南京大虐殺事件の被殺害者数
「固有1-(3)」	「戦後補償を考える」＝「解決済み」と書いていない

「固有1-(2)」の検定意見は、先に引用したもので、「固有1-(3)」は「政府の統一的な見解」がある場合はそれに基づいて記述しなさいというものである。

君島氏の報告では「固有1-(2)」の3事例について説明があったが、ここでは「①3・1独立運動の時の弾圧による死亡者数」の場合を例示しておく。

検定申請教科書の記述	朝鮮総督府は、軍隊を動員して運動をきびしく鎮圧し7500人も <u>の死傷者をだした。</u>
検定意見 「固有1-(2)」	通説的な見解がないことが明示されておらず、生徒が誤解するおそれのある表現である。(人数)
検定合格後の記述	朝鮮総督府は、軍隊を動員して運動をきびしく鎮圧し <u>おびただしい数②の死者を出した。</u> 側注② <u>死者数については、『朝鮮独立運動の血史』の約7500人、朝鮮総督府調査の約550人、朝鮮駐留の日本軍調査の約400人など、人数は定まっていない。</u>

報告レジュメによれば、検定申請本の記述が検定合格後の記述になるまで、4回の修正原稿を提出し、4回目の記述で教科書調査官が納得した。「納得した」とは、教科書調査官が教科用図書検定調査審議会の委員にこの記述で検定意見を充足していると説明できる記述になったということであるという。そして、現行の教科書検定規則にはない教科書調査官との意見交換（修正記述の提出）が4回も可能であるという点も注目しておきたい。

問題点として本分科会で報告された点を示しておけば、検定意見のいう「通説的な見解」

とは何か という点である。歴史の教科書が歴史研究に依拠して記述されるとすれば、歴史研究における通説とは何か、という問題でもあるという。

側注に記した「数字」の根拠・出典は、以下のものである。

- ① 朴殷植『朝鮮独立運動の血史 1』東洋文庫(姜徳相訳) 1972年、p.183
- ② 朴慶植『朝鮮三・一独立運動』(平凡社選書・1976年)p.246=7500人を引用
『The Case of Korea』=上記本 p.246 で引用
- ③ 朝鮮総督府調査(553人)=姜徳相『現代史資料 25 3・1運動』みすず書房、1966年、pp.473~474
朝鮮総督府警務局「大正8年6月20日騒密第4453号独立請願運動ニ関スル件」
- ④ 朝鮮駐留の日本軍調査(405人)=姜徳相『現代史資料 26 3・1運動』みすず書房、1967年、pp.321~327
朝鮮軍司令官宇都宮太郎から陸軍大臣田中義一へ報告「朝鮮騒擾事件ニ於ケル死傷者ノ件報告」

以上である。

これらの出典を見ると、①と②は一般書ともいえる本で、学校の図書館などで閲覧可能であろう。しかし、③と④の『現代史資料』は、非常に詳しい資料集であって、この分野を専門とする研究者ではない高校の教員などが日常的に参照する本ではない。「通説的見解」があるとして、一般的な参考文献として提示する本は①と②で十分である。

検定での修正記述提出の時に、教科書調査官は『現代史資料』に数字があることを知っていたようである。したがって、『現代史資料』の「数字」を提示したことで「納得」したのであろうが、このような「数字」まで探して教科書に掲載する必要があるのだろうか。ことさらに数字を併記させて、「通説的見解がない」印象を与える目的ではないかとも憶測してしまうという。また歴史を学ぶ高校生が暗記する事項・数字を増やすだけであって、非教育的であり制度の濫用ではないかと報告された。

(2) -2 教科用図書検定調査審議会での委員の意見の扱いをめぐる問題点

君島氏の報告に関して、23期第6回の分科会で、教科用図書検定調査審議会の臨時委員であった井野瀬久美恵委員から次のような発言があった。審議会で、君島氏の報告にある「検定合格」になった記述が紹介された。その際、前述の「固有 1-(2)」の検定意見の付いた3項目はいずれも「数字」が問題とされたため、修正では、数字は側注で記され、教科書本文は「おびただしい数」という「表現」に変えられた。井野瀬委員は、この修正で生徒たちに通じるか、誤解のおそれはないかと尋ねたが、教科書調査官の説明によると、明確な誤り(=誤りであることを示す明確な根拠がある)でない限り、こうした「表現」自体は教科書の執筆者・出版社に任されており、それ自体に意見をつけることは難しい、とのことであった。

このように、教科用図書検定調査審議会委員の意見や疑問がどのように取り扱われるのかという点も、制度運用上の重要な観点である。そこで、本分科会は、2006年に教科用図

書検定調査審議会の臨時委員に就任し、その後審議会委員になり、2014年度まで歴史小委員会委員長を歴任した上山和雄氏（國學院大學文学部教授）に報告を依頼した。

本分科会において、上山氏は自らが審議会委員になる前の「前史」から記された「検定にかかわる略年表」と新聞資料を使って、検定に関連する諸問題を歴史的に総括的に報告した。

上山氏が審議会委員であった2013年の6月25日に、自民党の「教科書検定の在り方特別部会」が「近現代史で学説が未確定の事項は確定的に記述しない」などの「中間まとめ」を安倍晋三首相に提出した（『朝日新聞』2013.6.26）。ここから検定基準の問題が起こる。そして、2013年12月22日の審議会総会に「教科用図書検定基準等の改正について」についての審議が要請される。ここには社会科の教科書をバランス良い記述にすること、具体的には近現代史で通説のない事項はそれを明示する、未確定の事項で特定の事柄を強調しすぎない、政府見解や確定判例がある事項はそれに基づく記述をするなどがあった。上山氏は12月9日の審議会の第二部会懇談会で反対意見を述べた。しかし、12月20日の総会で「教科書検定の改善について」（審議のまとめ）改定案が決定された。この時は20人ほどの出席者のなかで2～3人の委員が疑問を言ったという。

上山氏は、既に2013年12月12日の『朝日新聞』で「今回の検定基準の改定の動きには賛成できない。教科書検定は、大切な制度だと思う。歴史の解釈は、ある程度多様性があるべきで、＜中略＞今回の改定は、その幅を狭めようとしている。＜中略＞通説とは何か、通説はあるのか、といったことを誰が判断するのか。『政府の統一見解を書くように』というが、政権によって変わりがねない」などの理由で反対したとインタビューに答えている。しかし、2014年1月に、この「審議のまとめ」にそった事項が検定基準に追加された。

問題はこれで終わらなかった。2014年3月3日の部会会議の前に文科省審議官室に呼び出され、審議官から、検定基準に反対なら引いてくださいといわれたが、上山氏は任期途中であり、やめる理由はないと答えたという。この事実を審議会総会でも公表したが議事録には記録されず、さらに、在任期間10年という慣例があるにもかかわらず、再任されず、2015年3月に退任したという。

このように教科用図書検定調査審議会には、歴史学の専門家が参加しているが、井野瀬氏の発言や上山報告にみるように、専門家としての確認作業が適切に機能するには制度運用上限界があると言わざるを得ない。さらに、時の政権の検定方針に異論を持つ研究者を排除しようとしていると取られかねない文科省の姿勢は、それ自体が問題である。

2. 教科書採択制度の現状と問題点

教科書の採択については、教科書編集者である吉田典裕氏の報告に詳しい。現在の教科書採択は、公立義務教育諸学校と国立および私立学校・高等学校では異なっている。公立義務教育諸学校では、広域採択（共同採択）が行われるので、採択地区を設置し、採択地区単位

で同一の教科書を採択する。国立および私立学校・高等学校では、学校独自に教科書を採択している。この差異は、1963年度から実施された「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」（1962年3月31日公布、同年4月1日施行）と「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」（1963年12月21日公布、同日施行）によって、義務教育諸学校で教科書が無償になってからである。つまり、1963年以前は公立義務教育諸学校も学校単位で教科書を採択していた。

現在の教科書採択は、次のように行われる。

- ① 都道府県教育委員会は、「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条に基づいて採択地区を設定する。
- ② 採択地区に当該年の4月初めに調査研究委員会を設置する。この調査研究委員会は現場教員、管理職などで構成する。公募で住民が加わる場合もある。
- ③ 6～7月に、調査研究委員会の報告を受けて選定審議会を設置する。この審議会は管理職、指導主事などで構成する。
- ④ 採択地区が複数の自治体で構成される場合は採択地区協議会が設置され、採択教科書を決める。採択地区が自治体単独の場合は設置されない。
- ⑤ これを受けて市町村教育委員会で、8月末までに採択教科書を文科大臣に報告する。

吉田報告によれば、このような採択制度には長所と短所があるという。長所は、全国どこでも一定の質の教育内容が保証されること、短所は、文科省による内容の統制が容易で、教員の教科書への過度の依存を助長してしまうこと、所謂「教科書神話」を形成してしまうことなどがあるという。

採択制度に関しては、独自の問題点を指摘している。それは、採択権者は誰なのかが曖昧な点である。教科書の採択に関しては「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10条、と「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第21条が最も重要である。前者は「第10条 都道府県の教育委員会は、当該都道府県内の義務教育諸学校において使用する教科用図書の採択の適正な実施を図るため、義務教育諸学校において使用する教科用図書の研究に関し、計画し、及び実施するとともに、市（特別区を含む。以下同じ。）町村の教育委員会並びに国立及び私立の義務教育諸学校の校長の行う採択に関する事務について、適切な指導、助言又は援助を行わなければならない。」という規定である。この条項では「都道府県の教育委員会」は、「教科用図書の採択の適正な実施」のために「教科用図書の研究に関し、計画し、及び実施する」ことと「適切な指導、助言又は援助」を行うことになっている。採択、つまり使用する教科書を選択・決定するとは記されていない。

後者の第21条は「教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する。」とあり、その6に、「教科書その他の教材の取扱いに関すること。」と規定されているだけである。これも教科書の選定・決定する規定ではない。先に見た採択地区などに関する規定はあるが、肝心の採択教科書の決定権者が規定されていないのである。

このために、採択に関して政治的介入と思われる事態が起こったり、教育委員会が特定の教科書を排除することを高校に指導（介入）した事例もある。検定に合格した教科書を教育委員会が採択させないという「二重検定」の疑いがある事態も発生した。

3. 教科書をめぐるその他の諸制度とその運用上の問題点

教科書をめぐる諸制度に関しても吉田報告に整理されている。吉田報告によって整理してみる。

(1) 教科書の発行に関して

教科書（教科用図書）の発行に関しては「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」に詳しい規定がある。第18条に規定する条件を満たした者を文科大臣は「教科用図書発行者として指定する」のである。この制度は1963年から始まった。教科書無償制度と同時に始まったことになる。指定を受けると、教科書発行者には「発行者番号」が与えられる。例えば、1.日本書籍、2.東京書籍、3.大阪書籍、4.大日本図書、5.中京出版、6.教育図書などである。番号1～8までの発行者は、戦前・戦中から国定教科書を発行してきた会社であり、日本書籍のように既に倒産してしまった会社の番号は欠番となっている。現在、新しい教科書発行者には200番台の番号が付く。

教科書発行者（法人）の条件は、簡単に整理すれば、

- ①資本の額又は資産の額が1,000万円以上であること。
- ②もっぱら教科書の編集を担当し、これを適切に行うと認められる者が5人以上置かれていること（特別な場合には2人以上）。
- ③図書の出版に関する相当の経験を有する者がいること。
- ④図書の発行に関し、著しく不公正な行為をしたことがないこと。

このような条件を満たす必要があるが、新しく教科書を発行しようとする、②と③が厳しい条件になる。

(2) 教科書の編集に関して

吉田氏の報告によれば、「図書の内容全体を通じて」不適切なところがあれば不合格となる教科書検定基準の改訂や、「各教科固有の条件」の追加によって、「自粛と萎縮」が教科書発行者に働き、結果として検定意見が激減したという。教科書の発行には多大な費用がかかるので、不合格になって教科書が発行できない場合、教科書会社の損失は大変な金額になる。そのために不合格は避けなければならないということから、教科書執筆者と教科書会社が自主規制をしてしまう実態は、既に1.(2)-1で見た通りである。

(3) 教科書の供給に関して

教科書は義務教育諸学校では無償配布であるが、その供給に関する問題点は注目されて

いない。この点の重要性を指摘したのは吉田報告である。

文科省『教科書制度の概要』によれば、2018年度用の小学校教科書の需要数は、56種類319点で供給合計6,871万冊、中学校は66種類129点で供給合計3,209万冊である。高等学校は828種類867点で供給合計3,089万冊である。この冊数の教科書を小学校約2万校、中学校約1万校、高等学校約5千校、特別支援学校約1千校に、学校ごとに別々の冊数を、4月の新学期に間に合うように、正確に配布する仕事が教科書の供給である。

教科書の供給のしくみは、採択が決定した冊数が教科書発行者(教科書会社)に連絡され、教科書会社が、53カ所の教科書・一般書籍供給会社に送り、ここから2,935カ所(報告当時)の教科書取扱書店に届けられ、ここから学校に配られる。これ以外に日販、トーハンなど「大取次」会社を経由する場合もある。

教科書・一般書籍供給会社は、基本的に1県に1会社あり、「〇〇教科書供給会社」「〇〇教科書販売所」などの名称である。例外は東京都と愛知県で、東京は6社が担当地域を決めて供給し、愛知県は小学校専業会社と中高担当会社がある。

問題点は、第1には物流コストが安すぎることで、現在は約60億円程度である。小泉政権時代に『骨太の方針』による社会の諸分野での民営化が推進された際、文科省がこれを如何に安価にするかを課題とし、供給業者への手数料が高すぎるのではないかと考え、日本ロジスティクスシステム協会に委託して実態調査を行ったことがある。分割民営化されたばかりの日本郵政やヤマト運輸などにも教科書供給に参加させれば、現状の半分程度にできるのではないかと目論んだが、結果は現行制度が最も安価であるという結論となった。

第2には歯止めのかからない教科書取次店の減少である。教科書協会『教科書発行の現状と課題』(2018)によれば、2000年には3,937店であったが、2018年には2,935店と、18年間で1000店も減少している。このために僻地や島嶼には書店がなく、教科書が届きにくい実情がある。教科書は僅か数冊でも届けなくてはならず、他の地域でも「教育を受ける権利の保障を矜持とする自己犠牲的献身によって」「完全供給」が支えられているという。ここには教科書の「公共性」と企業による運営の矛盾があるという。そして、それには次に見る価格の問題が関係している。

(4) 教科書の価格に関して

教科書無償制度とは、教科書を文科省が国家予算によって買い上げて児童生徒に配付する制度である。教科書の編集、検定、採択、供給と同様に、文科省が教科書を統制する一環としての価格に関する問題点も存在している。

第1に、教科書の価格は買い手である文科省が決定していることである。文科省『教科書制度の概要』(2018)によれば、2019年用教科書の1冊当たりの平均価格は、小学校で379円、中学校629円、高等学校816円である。児童1人当たりの平均教科書費は小学校各学年平均3,788円、中学校5,387円である。2002年を100とした教科書の定価の推移を見れば、2018年で小中学校で111.5、高等学校で100.1である。東京都の小中学校の給食費が

118.2 であることを見ると、教科書の定価は 2002 年から 15 年以上を経てもほとんど上がっていないことになる。教科書が大判化し、ページ数が増え、カラー教科書になって、作成費の単価が上がっても、教科書の価格を教科書発行者は決めることができない。教科書の定価が上がらないことは、国家予算上は好ましいことであっても、企業である教科書会社から見れば、利益が保証されないことになる。利益を上げられるだけの発行部数を維持できなければ、教科書発行から撤退することになる。こうした結果、教科書発行会社は減少している。高等学校の教科書の場合、2005 年には全体で 47 社であったが、2017 年には 39 社に減少し、歴史の教科書の場合、同じ年で見ると、日本史 B は 7 社 11 点から 5 社 8 点になり、世界史 B は 7 社 11 点から 4 社 8 点に減少している。これは教科書の多様性を喪失させることであり、結果的には採択における寡占化を進行させ、民間で教科書を作成するという検定制度の趣旨にも合致しないことになる。

第 2 に、教科書発行者の負担を重くしていることがある。採択のための各地の教育委員会用および展示会用教科書（見本本）は、約 1 万 6000 冊ほどになるが、その作成費と発送費は教科書会社の負担である。これらの負担は弱小会社には不利になり、経営にも響くほどであるという。さらに、災害時などには教科書会社が自腹で教科書を届けることもあるという。

4. 諸外国の事例から見る問題点

教科書を誰がどのように編集し、検定・採択を経て教室に届けるのかをめぐっては、自由発行・自由採択制度から国定教科書制度まで様々な形態が世界には存在している。また検定制や国定制度を採用している諸国でも、学校段階や教科により、その対象になる場合とならない場合がある。加えてアメリカやドイツのように、州によって異なる制度を採用している諸国もあり、そもそも教科書制度は各地で比較的頻繁に変更されるものでもある。

こうした広範な選択肢の存在は、そこに様々な教育的ならびに政治的な思考が相互に結びついて作用していることを意味する。

すなわち教育的には、特に学校教育の整備が遅れた状況でその発展を急ぐとき、集権的な教科書制度が採用されやすいと言えよう。実際に国定教科書制度を採用している諸国には、いわゆる新興国が多く見られる。また本分科会において、カリフォルニア州を中心とした教科書行政について報告した広島大学大学院教授の古賀一博氏は、同州で集権的な教科書制度が取られてきたのは 19 世紀の時点で先進的な東部諸州の教育水準に追いつくことが目指されていたことに端を発し、また学校教育の発展とともに多様な教科書を認める制度へと移行したことを報告している。

次に、政治的な思考が教科書制度に影響しているのは疑う余地がない。他の教科よりも強い監督の下に置かれるのは、多くの場合、歴史を含む社会系科目や道徳のような、社会的・政治的判断の形成と密接に結びつく教科である。また国別に見るなら、西欧・北欧諸国に代表される自由民主主義体制への信頼の厚い諸国において自由発行・採択制度が広がっている

るのに対し、権威主義的な体制を取る諸国では、検定ないし国定教科書が使用される例が多い。

近藤孝弘氏の報告によれば、この点でドイツは興味深い例である。そこでは法的には18世紀末に教科書を含む教育内容の決定権を国家すなわち州が掌握し、その状況が戦後も続いた。国定教科書を採用した東ドイツを別にしても、この間検定制度が維持され、1972年には西ドイツ全州の教育大臣の会議により、憲法上の一般原則ないし法規に抵触しないことを教科書認定の基準の一つとすることが確認されている。ここには、戦後に建設された自由民主主義体制を守るという目的が、言わば逆説的な形で検定制度の維持を支持した様子を見ることができる。

しかし、そのドイツでも今日、複数の州が教科書検定を実施しておらず、継続している州でも手続きの簡素化が進んでいる。こうした背景には、行政の簡素化という経済的な視点に加え、民主主義の安定という認識も存在していよう。また民主化の進展は、検定制度の手続きをも、より政府から自立したものとしてきた。検定作業を教育省ではなく州立教育研究所が行う州が増え、また教育省が実施する場合でも、実際には各地の学校に勤める複数の教員が鑑定にあたるなど、専門性の観点が重視されるようになってきている。同様に、教科書採択においても1960年代以降、いわゆる学校の自治・教育上の固有責任が各州で認められることにより、学校ごとに教員が教科書の選定を行う仕組みが取られている。

上記のように、世界には様々な教科書制度が存在しているが、少なくとも自由民主主義体制は、その安定・発展とともに、中央・地方を問わず政府からの自立性を高めた形で、教育的・学術的な知見を踏まえた多様な教科書が編集・供給・採用される仕組みを要求すると考えよう。

Ⅲ. 改善の方向性

以上のように、本分科会では、「新しい学力像」育成にふさわしい教科書のあり方に連関させ、教科書が児童・生徒たちに届くまでのプロセスを再検討し、現状分析と問題点の抽出を行った。今後の課題は、今日や今後の時代に合致した新たな教科書制度とは何かを示すことであろう。しかし、その点について、本分科会は十分な審議を行うことができなかった。そこで、今後の審議に資するよう、以下に改善の方向性として、本分科会において共有されたいくつかの論点を示し、あわせて具体的方向についてもたたき台を提示する。

1. 教科書の多様化、自由化の意義

教科書は、授業を成立させるための主要な教材である。当然、授業は教科書内容を理解するだけでなく、前述したように今後は児童・生徒の資質能力を育成するために行われる。そのためには歴史教科書も、児童・生徒に「歴史を学ぶ意味」を考えさせると共に、興味関

心を喚起して探究を促すなどの意味が求められ、歴史的事象・事件、歴史的人物などの多面的・多角的な観点からの取り上げが不可欠となる。そうした点での良いものの選定が求められる。

しかし、歴史教科書の場合、多面的・多角的とはいえ、そこにかなる歴史観を柱とするかによって、その教科書の評価が分かれる場合もあったことは事実である。ときには歴史学研究から遊離した、一面的な歴史の見方を主張する場合もあった。また国家意思が強く反映され、教育の自由・自立と矛盾したり、あるいは周辺諸国との軋轢を惹起する場合もあったといえる。歴史学の研究成果を踏まえ、妥当な解釈を前提とした多様性を確保することは、科学的な探究を促す歴史教育の要件でもある。ある条件を満たしたうえで、教科書記述と歴史的解釈・評価の幅を持たせることも大事である。

しかし、一方で多くの教科書に共通となる事象や記述妥当性の担保という課題もある。杜撰な記述と構成の教科書が出回るとは、教育現場に混乱をもたらす。その点で、教科書の構成や記述内容の質、また歴史的評価の妥当性なども含めて、広く議論がなされ、修正を求めることがあってもよいと考えられる。その際には、学術的な基盤をもとに国民的な議論がなされることが重要であり、そこには政治的な影響を極力排すべきと考える。当然、情報公開が求められる。

2. 探究型授業と教科書

上記の状況を踏まえると、改めて教科書にとっては、歴史事象に対する多面的・多角的な見方の可能性と、探究型の歴史教育を支えていくための教材の観点が重要となる。この点は再度強調したい。

探究型の教育の理想的な姿は、児童・生徒一人ひとりが、自ら自由に歴史的な探究テーマを設定し、自ら資料収集と解析をおこない、他者との交流を踏まえて自ら結論を導き出すような、そうした「自主研究」を進めることであると考えられる。しかし、他方で、国民形成のための共通の教育(公教育)としての性格を担うという点からは、児童・生徒に、必要な基本的な知識や技能の習得を図り、その上で一人ひとりの探究を促し支える、そうした教科書が求められる。

本分科会は、上記の観点が、公教育として求められる歴史教科書のあり方・制度としての妥当な方向と考える。したがって、教科書の制度として今後求められる方向は、現行の検定制度の良い点を引き継ぐとともに、新たに柔軟な対応を可能とする枠組みであり、検定制度ではなく認定(認証)制度が望ましいと考える。そのために以下の点を指摘しておきたい。

3. 具体的方向

(1) 認定(認証)制度において確認すべき事項

- 第一、探究を支える基礎・基本という共通して履修する内容や方法について、適切か、過剰になっていないか、そうした妥当性の確認が必要である。
- 第二、探究を支える資料としての記述、一つの見解ではなく歴史事象に対する、多面的に思考できる、そうした記述が求められる。
- 第三、歴史認識を深めるためには、課題学習的に歴史的論争問題についても、積極的に取り上げ、歴史的思考力や判断力を促す内容構成が求められる。

(2) 認定（認証）制度を支える組織等

- 第一、認定（認証）制度に移行した場合、複数の出版社や様々な研究グループから申請されるが、当然に申請数は多くなる。それらを行政もかかわりながら特定組織や機関で認定（認証）する制度の整備が不可欠となる。認定（認証）する機関や組織は、ある評価観点を設定、公開した上で実施する。
- 第二、認定（認証）組織ないし機関は、歴史教科書に関わる歴史学専門学会等の研究者、および教育学者、また教師たちで構成される委員会が担う。
- 第三、小・中学校の教科書無償化の問題と関連し、現在の教科書出版会社の寡占化状態は解消すべきと考える。また現状では教科書が数点に絞られており、多面性・多様性の担保という視点から問題があると考えられる。

(3) 採択制度

現在の広域採択制度を変更して、小・中・高校ともに学校単位の採択制度が必要と考える。当該学校の児童・生徒の状況に見合った適切な教科書を採択・使用することによって、画一的、一律的な授業を避けることが可能となると考えられる。つまり探究型の多様な教科書が多種類編集、供給されることが前提となるならば、共通する指導内容よりは、児童・生徒達の状況に合わせた探究過程を支える教科書が選択・採択できることになる。

(4) 教科書の価格

教科書の価格は現行では文科省が決めているが、教科書作成事情を考慮して、教科書発行会社が価格の決定に参加できる制度を考えていく必要がある。

付録：審議一覧（所属は報告をいただいた当時）

2016（平成28）年11月25日（第23期・第5回）

「教科書検定制度について①」

・浪本 勝年（立正大学名誉教授・森ノ宮医療大学非常勤講師）

「教科書検定制度の歴史と問題点」

・君島和彦（委員）

「2015年度高校「日本史A」の検定について—制度と実態の乖離を中心に—」

2017（平成29）年3月8日（第23期・第6回）

「教科書検定制度について②」

・上山和雄（國學院大学文学部教授）

「教科書検定に携わって」

・井野瀬久美恵（委員）補足報告

2018（平成30）年7月22日（第24期第2回）

「教科書採択の国際比較」

・古賀一博（広島大学大学院教育学研究科教授）

「米国教科書の選定・採択・無償化制度～カリフォルニア州の事例を中心に～」

・近藤孝弘（委員）

「欧州諸国の教科書制度～ドイツを中心に～」

2018（平成30）年9月3日（第24期第3回）

「教科書編集者としての立場から教科書制度の現状について」

・吉田典裕（日本出版労働組合連合会教科書対策部事務局長）

「日本の教科書制度の概要と特質——検定・採択・供給・価格」

2019年（令和元年）12月25日（第24期第4回）

・24期審議のまとめ方について

2020年（令和2年）7月18日（第24期第5回）

・「記録」案の検討と今後のまとめ