

首長の立場から見た総合教育会議の課題

—教育基本法を遵守したよい教科書の採択のために—

平成 26 年 10 月

一般社団法人 新しい歴史教科書をつくる会

はじめに

本年 6 月の地方教育行政法の改正によって、来年 4 月 1 日より、総合教育会議が発足します。総合教育会議は首長が招集し、首長と教育委員会とで構成する会議体です。会議は原則として公開とし、事務は首長の部局が担当します。首長は協議を経て大綱を定めることができます。大綱は教育基本法第 17 条に定める教育振興基本計画のほか、教科書採択の方針についても定めることができます。

教科書採択に関しては、説明責任は、従来もっぱら教育委員会にあるとして扱われてきましたが、総合教育会議が発足すると首長にも説明責任が生じます。

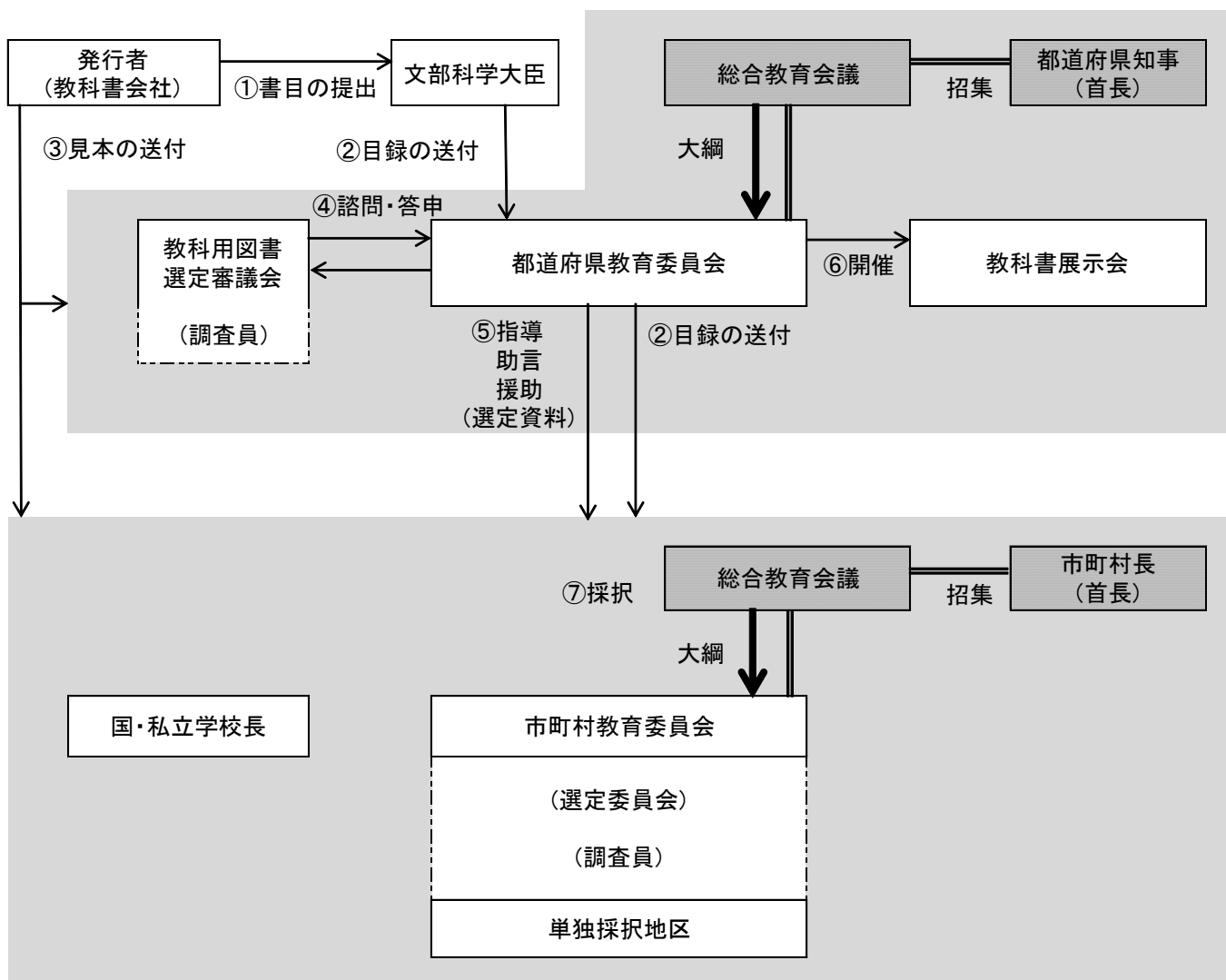
平成 18 年に教育基本法が改正されたにもかかわらず、現在使われている中学校歴史・公民教科書は、教育基本法を遵守した教科書が少なく、ほとんどは教育基本法を無視した教科書となっています。しかし、総合教育会議が発足すると、教科書採択に関しては、採択の事務執行は依然として教育委員会にありますが、教育基本法を遵守したよい教科書を採択するように、採択の方針、採択基準等についてこの総合教育会議で大綱に定めることができます。そして教育委員会には大綱を尊重する義務が生じます。

これまで、教科書採択に関し、首長は直接には関与する権限がなく、首長が選挙民から託された教育意思を反映させることが極めて困難で、教科書の改善も遅々として進みませんでした。今後は総合教育会議を通じて大きく改善を図ることができます。

また、多くの議会では教科書採択に関しこれまで様々な決議が行われてきましたが、教育委員会によって、必ずしも十分に実行されてきたとはいえません。しかし、総合教育会議が設置されると、首長の立場から採択方針や採択基準について大綱を定めることができるわけですから、議会の決議は首長に向けても行われることになり、首長によって大綱に反映されれば、議会の決議もこれまで以上に、教育委員会を強く動かせることとなります。これまでは、教科書採択に関することは教育委員会の専管事項で、首長には関与する権限はないかのように運営されてきたため、議会の決議はもっぱら教育委員会に向けてなされましたが、これからは首長に向けても決議することができることとなります。

以下、首長、または議員にとって、どのようなことができるのか、どのようなことをしなければならないのか、取り組みを前進させることが求められています。

義務教育諸学校用教科書の採択の新しい仕組み

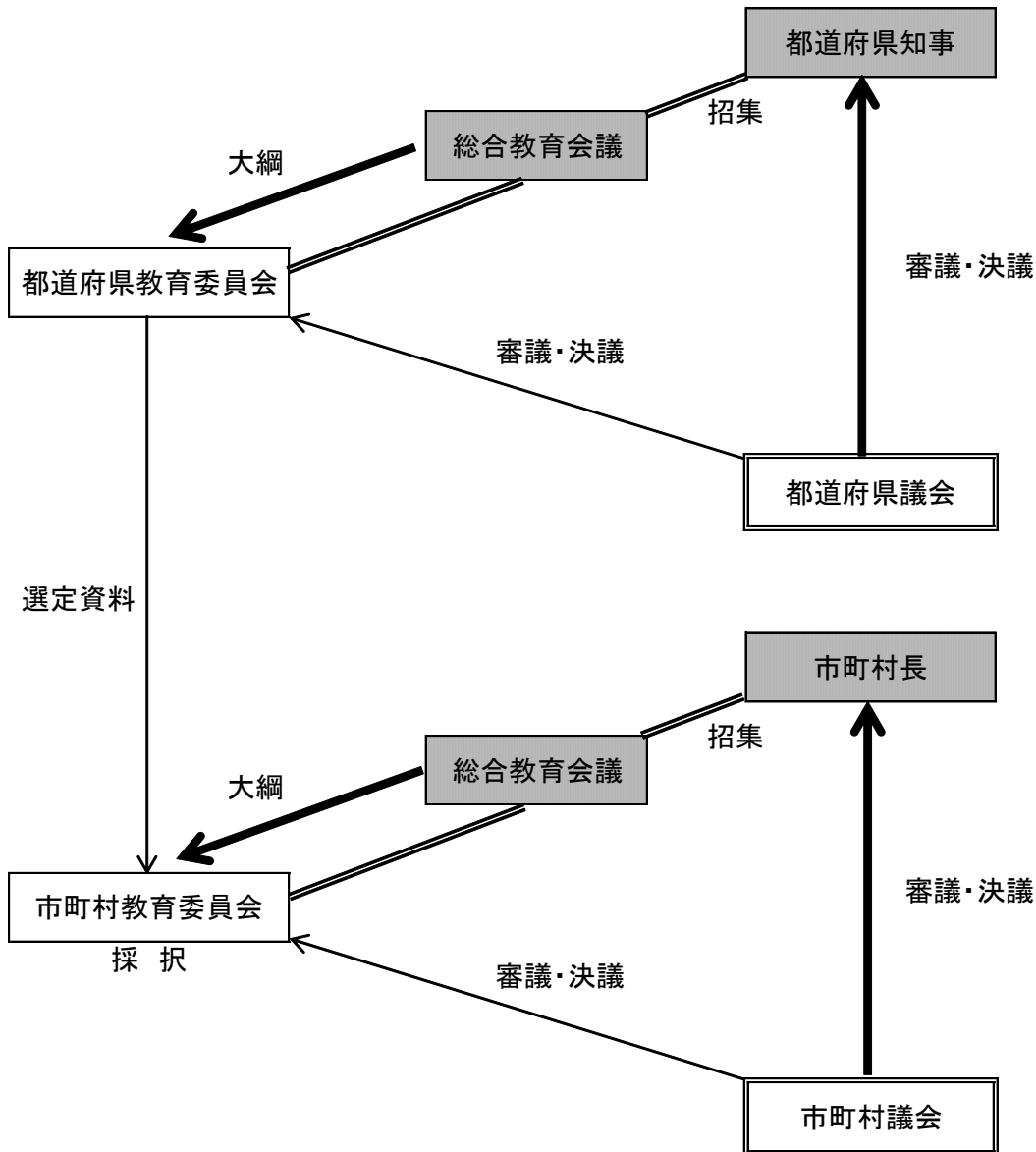


注)図の中で①～⑦は旧来の教科書採択の仕組み。新しい仕組みは網掛けの機関(首長と総合教育会議)と太線矢印(大綱)が関わることになる。

教科書採択については、これまで教育委員会の単独の権限とされてきた。教科書採択の事務執行そのものは依然として教育委員会の権限であるが、これからは首長は総合教育会議の協議を通して、教科書採択の方針、採択基準等の大綱を策定し、教科書採択の基本的在り方を定めることができる。

- 総合教育会議は首長が招集し、首長と教育委員会とで構成する。
- 事務は首長の部局が担当する。
- 首長は協議して大綱を定める。
- 教育委員会は大綱を尊重する義務を負う。

議会を中心として見た教科書採択の動き



上記の表の中で網掛けの機関と太線の矢印が新たに教科書採択に関わることになる。

これまでは首長には教科書採択に関わる権限の規定がなかったので、教科書採択に関わる議会の審議・決議は、もっぱら教育委員会に向けて行われたが、これからは首長に向けても審議・決議できる。

- 首長は総合教育会議を開き、教育委員会と協議して大綱を策定することができる。
- 議会は、これまでどおり教育委員会に向けて審議し、決議できるほか、首長を通じて大綱に反映させることを前提として審議し、決議することができる。
- 教育委員会は教科書採択の事務を執行するに当たって、教科書採択に関する大綱を尊重する義務を負う。

首長の立場から見た総合教育会議の課題

1 要点

○旧来の地方教育行政法では教科書採択にかかわる首長の権限に関する規定は直接にはなく、首長に託された住民の教育意思を反映することは困難であった。

○平成27年4月1日より施行される新教育行政法によって、総合教育会議が設置され、首長も教科書採択に関わることができるようになった。

○総合教育会議が設置されると、首長は、教科書採択について何もしない場合でも説明責任を負うことになる。

2 具体的な取り組み

総合教育会議が設けられても、肝心の首長がその意義と役割を十分に把握しなければ、教科書採択の場面では教育委員会の内部で旧来の慣例に従ったいわゆる「丸投げ」方式になることが予想されます。このような旧態依然とした状況に陥るのを防ぐため、首長は強いリーダーシップを発揮し、早急に総合教育会議の準備を整えてゆく必要があります。

・教科書採択の重要性を再認識

平成9年の話ですが、今では朝日新聞も取り消した「従軍慰安婦」なるものの記述が、すべての中学校歴史教科書に載りました。このとき設立されたばかりの「日本の前途と歴史教育を考える議員の会」の事務局長であった安倍晋三議員が、なぜそのような記述を載せたのかと大手の教科書会社の経営者に問いました。これに対してその経営者は、「売れるから書いた」と答えました。つまり、悪い教科書の方がよく売れるから、悪い教科書を制作しているのだと答えたのです。教育委員会は地域の子供たちのために、教育基本法を遵守したよい教科書を採択しなければならないのですが、同時に日本全体の教育を立て直して再生させていくためにも、教育基本法を遵守したよい教科書を採択して、教育基本法を遵守したよい教科書が制作されるように努力していかなければならないのです。

・検定合格していても教育基本法、学習指導要領の遵守の度合いは教科書によって違う

平成26年度より使用されている現在の高等学校の実教出版の教科書には、南京事件で日本軍が20万人の兵士と市民を虐殺したと記述してあります。検定に当たる文科省の調査官もこれを信じているはずはありませんが、いわゆる「近隣諸国条項」によって検定意見を付すことができないので、このような明らかな誤りによって日本を貶める記述をした教科書でも検定合格させ、使用に供されています。同じく検定合格しているといっても、教育基本法・学習指導要領の遵守の度合いは教科書によって明らかに違っています。検定に合格した教科書はすべて同じだという考え方は明らかに間違った考え方です。教科書制度の中の採択の段階で、教育基本法・学習指導要領がどの程度守られているか、改めて調査し判定しなければなりません。

例えば、医師に免許制度があることによって、医療の最低限の保証が可能となります。しかし病気になった患者は、免許を持った医師の中でも、より優れた医師を探して治療を受けようとします。患者のより優れた医師を求めたい志向によって、医師自身も研鑽を重ね、優れた医師が増えていきます。教科書も、検定合格した教科書の中から、よりよい教科書が採択されるようにならなければ、よい教科書は

増えていきません。

・教育基本法改正のポイント

旧教育基本法は昭和 22 年に制定されましたが、占領下で制定されたため、どこの国の教育でも尊重されている愛国心や公共の精神などが規定してありませんでした。平成 18 年に第 1 次安倍内閣で改正された現行の新しい教育基本法は、どこの国でも尊重されている愛国心や公共の精神をはっきりと謳いました。したがって、現行教育基本法の下では、教科書採択は教育基本法を遵守したよい教科書を採択することが、最も正しい教科書の採択だということになります。

・学習指導要領を遵守した教科書を採択することになる

現在の学習指導要領は、新しい教育基本法に基づいて作られています。したがって、教育基本法を遵守するという事は、学習指導要領を遵守するという事になります。学習指導要領の目標に従って、学習指導要領の遵守の度合いを調べ、そのことによっても教育基本法を遵守した教科書を採択することができます。歴史教科書、公民教科書以外の他の教科の教科書も、学習指導要領の各教科の目標に従って、学習指導要領の遵守の度合いを調べることができます。

・総合教育会議の手続きを終えて教育基本法を遵守したよい教科書の採択方針を大綱に定めることは、教育の政治的中立性を侵すものではない

昭和 31 年に地方教育行政法が制定され任命制の教育委員会が制度化されたときには、教育の政治的中立性がことさらに強調されました。騒乱を極めた制定当時の状況からやむをえないところがあったのですが、その後「教育の政治的中立性」は教育委員会の独善を許し、教育委員会関係者だけの閉鎖的な教育行政の原因となり、結果として首長や議会に反映された住民の教育意思を遮断するためのものになりました。今回の地方教育行政法の改正でも、教育の政治的中立性は強調され続けましたが、しかし住民の意思を受けて、首長が総合教育会議の手続きを経て、しかも教育基本法を遵守したよい教科書を採択する方針を定めることは極めて当り前のことであり、教育の政治的中立性の問題とはいっさい関係ありません。

・これまでの教科書採択に関する議会の決議は、総合教育会議の教科書採択に関する大綱に反映させることができる

これまで、議会によっては住民の教育意思を反映して教科書採択に関して決議したものが多数あります。しかし、決議をしても教育委員会によって必ずしも十分には尊重されてこなかったきらいがあります。今後は、総合教育会議の大綱でこの決議の内容を取り入れれば、教育委員会はこれを尊重しなければならない義務が生じ、決議の内容はより強力に実行に移されることになります。平成 18 年の教育基本法の改正に当たっては、多くの都道府県・市町村の議会で、改正を要望する決議がなされましたが、そのような決議をなした都道府県・市町村は、そのことも念頭において、教育基本法を遵守した教科書を採択するよう、大綱に定めるべきです。

・都道府県知事として教科書採択に関する大綱で、特に留意すべきことは何か

- i. 地方教育行政法第 23 条に基づき、教科書の採択は市町村教育委員会の独自の判断に基づいて行

われるべきであり、新しい教科書無償措置法でも市町村が単独採択地区になることを促しており、本年度内において、市町村の単独採択地区化を促進させるよう、都道府県教育委員会を指導してもらわなければなりません。従来の共同採択地区による採択は、一理ある採択制度ではありましたが、実際は構成市町村の教育長、教育委員長、同職務代理者の全員が出席して審議するものとなっているため、その時間的調整すらも難しく、結果として調査部会への「丸投げ」（調査部会推薦教科書の追認）の要因となり、審議の形骸化が進んでいたといわなければなりません。

ii. 教科書無償措置法改正により、採択権者は教科書採択後に採択の理由を公表することが努力目標として規定されました。この努力目標を市町村教育委員会において実際に実施させるように、都道府県教育委員会から指導してもらわなければなりません。また、どのような教科書を採択したいのか、採択のための必要要件を予め明らかにするように指導してもらうことも大変意義のある指導です。

iii. 従来も言葉の上では、教育基本法を遵守した教科書を採択すると謳われることはしばしばありました。しかしそのための評価法が曖昧で、結果としては教育基本法を遵守していない教科書が採択されてきました。都道府県教育委員会が市町村教育委員会に送付する教科書採択のための選定資料は、教育基本法の遵守の度合いが容易に判明するよう記述内容について比較したものを作成し、市町村教育委員会で段階評価して数値化し、評価を定量化できるものでなければなりません。定量評価のためには、いわゆる観点別段階評価法を前提にした選定資料の作り方があります。この選定資料は特定の重要事項について全該当教科書の記述内容を比較して一覧表にしたものです。この一覧表については、都道府県教育委員会が直接に段階評価をするものではありません。一覧表によるこの選定資料を市町村教育委員会が受け取って、教育基本法を遵守する方針の下に重要事項の中から任意にいくつかの事項を選び、その記述内容を比較し段階評価をするものです。現在、埼玉県教育委員会で作成した「高等学校地理歴史科指導資料集」（平成 26 年 3 月作成）は選定資料として作成したものではありませんが、重要事項 47 項目について該当する全教科書の記述内容の比較を行っています。ここに述べる観点別比較段階評価法による選定資料と一致したものです。その中には、「大日本帝国憲法」「韓国併合」「南京事件」「慰安婦・強制連行」「東京裁判」「国家・国旗法」等、問題となる項目がすべて含まれています。

・市町村長として教科書採択に関する大綱で、特に留意すべきことは何か

i. 地方教育行政法第 23 条に基づき、教科書の採択は市町村教育委員会の独自の判断で教科書の採択ができるように、本年度内に市町村が単独採択地区になるよう、市町村教育委員会を指導してください。

ii. 教科書の採択に当たっては、市町村教育委員会をして採択後に採択の理由を公表させるように大綱を策定してもらう必要があります。その際に、教育基本法を重視した観点が含まれ、そして定量評価が行われるようにしなければなりません。また、地域において特に強調すべきことを中心にして教科書採択のための必要要件を予め明らかにさせておくことも大切です。

一般社団法人 新しい歴史教科書をつくる会

〒112-0005

東京文京区水道 2-6-3

TEL:03-6912-0047

FAX:03-6912-0048

<http://www.tsukurukai.com/>