

博士論文

日本型学校制度の成立と安定に関する研究

大島 隆太郎

目次

序章 課題設定と本研究の概要	1
0.1. 課題設定	1
0.2. 本研究の構成	9
0.3. 本研究の意義	11
第 I 部 論点整理と研究の設計	13
第 1 章 教育制度と政策学的アプローチ	15
1.1. 「教育の行政学」の論点	15
1.1.1. 「教育の行政学」	15
1.1.2. 「教育の行政学」の展開と到達点	17
1.1.3. 小括	22
1.2. 教育制度と新制度論	23
1.2.1. 教育制度	23
1.2.2. 政治学における新制度論の参照とその問題点	26
1.2.3. 小括	30
1.3. 教育課程と教育制度	30
1.3.1. 政策過程における「制度」の位置付け	31
1.3.2. 政策実施の手段と公共政策の担い手	32
1.3.3. 教育政策の実施者と教育制度	36
1.4. まとめ	38
第 2 章 日本における教科書制度の概要	39
2.1. 日本における現行教科書制度の概要と論点	39
2.1.1. 教科書関連法	39
2.1.2. 教科書発行・供給に関する官民関係と政府間関係	43
2.1.3. 教科書購入に関する費用負担の制度	47
2.1.4. 検定の制度	49
2.1.5. 採択の制度	53
2.1.6. 現行制度の論点	55
2.2. 教科書制度の歴史的展開	58
2.2.1. 教科書制度展開の時期区分	58

2.2.2. 戦前の教科書制度に関する研究	59
2.2.3. 戦後の教科書制度に関する研究	61
2.2.4. 小括	62
2.3 教科書制度の分析の視点	63
第3章 分析枠組みの設計	69
3.1. 分析枠組み設計の方針	69
3.1.1. 分析枠組みに要請される課題	69
3.1.2. 比較制度分析への注目	70
3.2. 比較制度分析の「制度」の理論	76
3.2.1. 「制度」の概念化	77
3.2.2. ゲーム理論による分析的定義	83
3.2.3. 「制度の連結」(Institutional Linkage)	86
3.2.4. 制度変化と制度進化のメカニズム	90
3.3. 比較制度分析と政策過程分析の接合	94
3.3.1. 比較制度分析の「制度」観への対応	95
3.3.2. 要請される政策決定過程の分析視座	97
3.3.3. 本研究の分析枠組みと分析の展開	98
第II部 教科書制度の理論的検討	103
第4章 所有制と貸与制の構造と条件	105
4.1. 事例分析	105
4.1.1. 分析の方法と対象	105
4.1.2. 分析	105
(1) 日本	105
(2) 米国	107
(3) 小括	110
4.2. 費用負担と所有者をめぐる制度の構造	110
4.2.1. モデルの前提	110
4.2.2. モデルによる分析	112
4.2.3. モデルに基づく考察	122
4.3. 結論	125

第5章 採択制度の安定条件	127
5.1. ゲーム理論による教科書採択制の分析	127
5.1.1. 分析の概観	127
5.1.2. 分析	130
5.1.3. 小括	133
5.2. 理論モデルに基づく考察	134
5.2.1. 教育行政制度・教員制度との補完性	134
5.2.2. 歴史的事実の説明：明治期の検定制の成否	135
5.3. 結論	137
第6章 教育課程改革と教科書の問題：教科書制度と教育課程制度との連結	139
6.1. 日本における学習指導要領体制	139
6.1.1. 学習指導要領の制度	139
6.1.2. 学習指導要領の移行措置	141
(1) 移行措置特例とその期間	142
(2) 特例の構造と移行措置の内容	144
①小・中学校の場合	144
②高校の場合	147
6.1.3. 教育課程の基準としての学習指導要領の対応とその問題点	149
6.1.4. 移行措置の発生の要因	152
6.2. 教育課程改革と教科書制度の動態に関する分析	153
6.2.1. 分析の概要	153
6.2.2. 明治期	154
(1) 教科書制の概要	154
(2) 教育課程改革の実施と政府の対応	155
(3) 制度の帰結	158
6.2.3. 現行制度	159
(1) 教科書制の概要	159
(2) 教育課程改革の実施と政府の対応	159
(3) 制度の帰結	162
6.2.4. 総括	162

6.3. 考察：教育課程制度と教科書制度の連結	162
6.3.1. 分析のまとめ	162
6.3.2. 検定制の安定化に関する条件	163
6.3.3. 義務教育段階と高校段階の制度的差異	163
第7章 教科書制度の安定条件	166
7.1. 分析の整理	166
7.1.1. 所有制と貸与制の構造	166
7.1.2. 採択規模と規制の問題	167
7.1.3. 教育課程との連結	167
7.2. 教科書制度の内部の連結構造	168
7.2.1. 所有制と広域採択／貸与制と学校別採択	168
7.2.2. 検定制の安定化と貸与制の不整合	170
7.2.3. 「国定制」の考え方	172
7.2.4. まとめ	173
7.3. 第II部の結論と理論的示唆	174
7.3.1. 所有型のシステムと貸与型のシステム	174
7.3.2. 第III部の分析視点	177
第III部 日本における教科書制度の展開過程	179
第8章 所有制の制度選択と経路依存性	182
8.1. 第III部の論点	182
8.2. 学校制度の確立期における貸与制との分岐	183
8.2.1. 紙と図書の技術的問題	184
8.2.2. 政府の財源不足	187
8.3. 教科書国定化と購入制の安定化	190
8.3.1. 教員不足の実態と採択問題	190
8.3.2. 国定化による教科書価格の安定化	198
8.4. 現行制度への転換期における所有制の継続	203
8.4.1. 戦中～戦後改革期	203
8.4.2. 義務教育教科書無償化による給付制への転換	204
8.5. 本章の結論	206

第9章 小学校教科書の国定化に至る制度選択過程	207
9.1. 本章の視点	207
9.2. 国定制の成立過程	208
9.2.1. 教科書の不足と翻刻発行の許可	208
9.2.2. 自由翻刻の禁止と採択を通じた統制	210
9.2.3. 学校令の制定：検定制および採択制の整備	215
9.2.4. 教育課程との連結	219
9.2.5. 検定制の崩壊と国定制への移行	222
9.3. まとめ	228
第10章 昭和初期の教科書給与制の議論：「国定教科書官給法案」の審議過程	231
10.1. 分析の対象と本章の構成	231
10.2. 帝国議会の制度	233
10.3. 「国定教科書官給法案」の帝国議会における審議過程	233
10.3.1. 「国定教科書官給法案」の提出から第一読会までの議事取り扱い	235
10.3.2. 衆議院本会議・第一読会（1929年3月18日）の議事内容	239
10.3.3. 衆議院国定教科書官給法案委員会（1929年3月23日）の審議内容	240
10.3.4. 衆議院本会議・第一読会（続会）および第二読会（1929年3月25日）の議事内容	245
10.3.5. その後の展開	247
10.4. 考察と課題	247
第11章 現行制度の成立過程①教科書法案まで：義務教育段階の広域採択制の選択	250
11.1. 分析課題	250
11.2. 検定制の再開から諮問までの政策および政治動向	252
11.2.1. 検定制の再開	252
11.2.2. 教科書価格の高騰と無償政策の頓挫	253
11.2.3. 採択制度の現状と混乱	256
11.2.4. 教科書の政治問題化	258

11.3. 中教審の審議過程にみる広域採択制採用の経緯と無償化の問題	258
11.3.1. 概観	258
11.3.2. 文部省の立場	259
11.3.3. 第 48 回総会における参考人の意見	259
11.3.4. 中教審委員の意見	261
11.3.5. 答申の決定	262
11.4. 答申の法律化：第 24 回国会	263
11.5. 結論	265
第 12 章 現行制度の成立過程② 義務教育教科書の無償化の実現および高校 段階の制度	268
12.1. 中教審答申と教科書法案	268
12.1.1. 中教審答申の内容	268
12.1.2. 教科書法案の内容と法案の不成立	270
12.2. 教科書法案廃案後の展開	272
12.2.1. 「法案」の裁量による実施と広域採択の徹底	272
12.2.2. 学習指導要領改訂と検定の分散化	274
12.3. 義務教育教科書の無償措置	275
12.3.1. 義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律（昭和 37 年法）の 成立過程	276
12.3.2. 臨時義務教育教科用図書無償制度調査会の答申	279
12.3.3. 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和 38 年法） の成立過程	284
12.3.4. 義務教育における現行制度の完成	290
12.4. 高校教科書制度の成立経緯	293
12.4.1. 旧学制の構造	293
12.4.2. 新制高校の教科書制度の展開過程	296
12.4.3. 小括	300
12.5. 第 III 部の総括	300
第 IV 部 日本型学校制度の特質と構造	303
第 13 章 議論の総括：教科書制度の構造と現代の課題	305

13.1. 教科書制度の構造	305
13.2. 現代の課題	309
13.3. 教員人事制度への視点	312
第 14 章 教員人事制度の構造に関する理論的検討	315
14.1. 日本型雇用慣行の経済システム	315
14.1.1. 日本型雇用慣行の特徴	315
14.1.2. 日本型雇用慣行のシステムと長期雇用の形成時期	318
14.2. 日本型雇用慣行と公立学校教員人事制度	320
14.2.1. 教員の技能形成	320
14.2.2. 広域人事制と教育委員会	322
14.2.3. 教員の長期雇用と日本型雇用社会	323
14.3. 日本における教員の長期雇用の達成時期	323
14.3.1. 戦前・戦中期の教員不足	324
14.3.2. 戦前における年功加俸の受給者数に基づく推定	329
14.3.3. 戦後における勤務年数別退職教員数の推移	337
14.4. 日本における教員人事制度の構造と課題	342
14.4.1. 教員人事制度の構造	342
14.4.2. 流動的な教員人事と教育内容の担保	343
14.4.3. 日本における教員人事制度の論点	346
第 15 章 結論	350
15.1. 日本型学校制度の構造的特質	350
15.2. 制度の選択と安定化における「制度の連結」の影響と政策過程	352
15.3. 課題と論点	358
各章の初出文献一覧等	363
参考文献	366
資料等一覧	383

図表一覧

図 1-1：市場メカニズムの活用

図 1-2：PPP の概念範囲

図 2-1：教科書検定の手続

表 2-2：日本における教科書制度に関するまとめ

表 2-3：日本における教科書制度展開の時期区分

表 3-1：新制度主義の経済学分野

図 3-2：均衡の要約表現と共有予想としての制度

図 3-3：実質的形態における制度の媒介作用

図 3-4：比較制度分析の理論が想定する構造

図 3-5：本研究で検討すべき構造の例

図 3-6：制度間関係の模式図

表 4-1：義務教育教科書購入費と給与冊数（日：2001-2010 年度）

表 4-2：教科書市場（米：1986 年及び 2010 年）

図 4-3：生徒 1 人あたり教科書売上高の推移の比較

表 4-4：供給者の利得表

表 4-5：保護者・政府の利得表

表 4-6：(i) の終点における利得表

図 4-7：ゲーム (i) の樹形図

表 4-8：(ii) の終点における利得表

図 4-9：ゲーム (ii) の樹形図

図 4-10：教科書の需要曲線の模式図

表 4-11：政府・保護者の利得表 (2)

図 5-1：採択制分析のゲームの全体ゲーム

表 6-1：指導要領の改訂と移行措置特例に関する表

表 6-2：第 7 次学習指導要領への中学校数学の移行措置特例の内容

表 6-3：第 7 次学習指導要領への移行措置（高校）

表 6-4：誕生年度と特定年度における在籍学年及び指導要領の対応表

図 6-5：検定対象数と結果の推移（1894-1903：全体）

図 6-6：学校種別検定対象数の推移（1897-1903 年）

表 6-7：検定申請数および合格点数の推移（1951-1965）

表 6-8：段階別検定実施年度（1957-1974 年度）

- 表 6-9：義務教育段階と高校の制度的差異
- 表 7-1：教科書制度における安定化可能な制度の組み合わせ
- 図 8-1：学校段階別在籍児童・生徒数の推移（1873-1946）
- 図 8-2：中学校（旧制）・高等女学校在籍生徒数の推移（1873-1946）
- 図 8-3：学校段階別教員数の推移（1873-1946）
- 図 8-4：中学校（旧制）・高等女学校教員数の推移（1873-1946）
- 図 8-5：教員 1 人あたり児童生徒数の推移（1873-1946）
- 図 8-6：学校あたり児童生徒数の推移（1873-1946）
- 図 8-7：学校あたり教員数の推移（1873-1946）
- 図 8-8：小学校の教員構成の推移（1901-1937）
- 図 8-9：小学校の教員構成の推移（1901-1937）（比率）
- 表 8-10：教科用図書価格新旧比較表
- 図 8-11：国定教科書平均価格推移（1906-1928 年）
- 図 8-12：小学校児童数の推移（左軸）と 1 人当たり購入冊数（右軸）
- 表 9-1：明治 10 年発行者別教科書葉数および零売価に関する記述統計量
- 表 10-1：昭和 4 年 2 月 28 日～3 月 18 日における衆議院本会議の日程数（緊急上程を除く）
- 表 10-2：昭和 4 年 2 月 28 日および 3 月 2 日の衆議院本会議の議事日程
- 表 10-3：高橋委員の計算する原価
- 表 11-1：小学校教科書需要数の推移（1949-1959 年度）
- 表 12-1：義務教育における教科書制度の変遷
- 表 12-2：旧制の中等教育段階の教科書制度の制度配置
- 図 14-1：物価水準の推移（1934-36 年の平均を 1）
- 表 14-2：小学校教員のうち年功加俸を受ける者の推移
- 図 14-3：年功加俸を受ける教員に占める男性教員の割合の推移
- 表 14-4：小学校教員のうち加俸令 3 条 2 項但書の加俸を受ける者の推移
- 図 14-5：加俸令 3 条 2 項但書の加俸を受ける教員に占める男性教員の割合の推移
- 図 14-6：1910-1930 年度における小学校教員の構成（人）
- 図 14-7：1910-1930 年度における小学校教員の構成比（%）
- 図 14-8：1910-1930 年度の区別学校あたり小学校教員数の推移
- 図 14-9（1）：勤続年数別離職小学校教員の構成比（1952-1958 年度）
- 図 14-9（2）：勤続年数別離職小学校教員の構成比（1961-1970 年度）
- 図 14-10：年齢別離職教員（小学校・男）の構成比の推移

序章 課題設定と本研究の概要

本研究の目的は、日本における現行の学校制度¹が今日あるような制度配置として成立し、安定的になった要因について総合的に解明を行うことである。ここでいう総合的とは、経済的・政治的・行政的あるいは公共政策的な観点から、理論的、歴史的にその展開過程を分析し、教育行政学上はもちろん公共政策学上の理論的貢献を企図することを含意している。本研究では、これを分析するに当たって制度経済学の一理論である「比較制度分析」の枠組みと知見に基づきながら、現在の学校教育制度の確立に至る制度変化に関する公共政策学的な分析を試みる。本研究の分析対象は、学校経営上要請される資源配分のあり方という観点から、主に教科書制度とそれに密に関連のある教育課程制度の安定条件と歴史的展開を扱うものとし、これに加えて教員人事制度について、その構造およびこれらとの補完的関係を論じる。本研究における分析から、現行の日本型の学校制度の特質とは、学校経営面において、歴史的に見て相対的に調達が容易であった「物」に依拠して広域的に教育課程管理を行うことで教育内容の一貫性を一定程度保障した上で、教員を広域的に管理して流動的に異動させつつ長期的に人材確保を行い、教員の専門性の蓄積を図る制度であった点に見出される。これは、戦前の小学校段階に成立した、教育内容を国の管理下に置く国定教科書制が、労働市場の問題から教員の転職を阻止できず、専門性の蓄積に難があった教員人事制度に対し補完的に機能していたという状況から、経路依存的に確立されたものであることも導かれる。そして、この分析は、制度変化に影響を及ぼす外生的変数よりも、政策実施に関わる制度の安定を左右する、制度に内生的な要因を重視して制度変化のメカニズムの理解を試みる点で、公共政策学的な貢献を行うものである。

序章では、このような本論の導入として、課題設定と本研究の構成について論じる。

0.1. 課題設定

教育の危機、学校の危機が叫ばれて、昭和後期に「教育改革」の時代に突入して以来、「教育改革」の時代のまま平成が過ぎ去った。明治期の近代教育制度の創設、戦後改革に次ぐ「第三の教育改革」と呼ばれるその改革の起点を、中央教育審議会(中教審)の昭和46(1971)

¹ 以下、学校(教育)制度とは、本研究の分析対象である学校教育制度を総体的に捉える語として用いる。本研究の分析に対し、教育制度または教育システムという語をあえて用いない理由は、公的に提供される教育の枠組みの中で「教育」という語が含意する範囲に限定したとしても、そこには学校教育以外の社会教育等の教育的営為が含まれるため、本稿の内容が初等中等教育段階の学校に関わる部分に限定される以上、教育制度とするのは不適切と考えるからである。ただし、先行研究との関係、または通説的な見解等を述べる場合においては、教育制度または教育システムという語を日常的な用法に従って使用する。

年答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」とするならば、もはや半世紀近くが経過し、第2次中曽根康弘内閣にて設置された臨時教育審議会（臨教審）の発足（1984年）としても35年の歳月が流れた。しかし、この間に生じた変化というのは、基本的には戦後期の学校制度の構造を前提に、規制の変更によりその運用上の変更を行ったり、追加可能な部分を新設したりするというようなものであって、いわゆる6・3・3・4制という学校体系とそれを構成・組織する制度の基本的な構造は概ね維持されている。確かに、戦後当初に設計された小学校・中学校・高校・大学等という純然な単線型の構造は、これまでの、高等専門学校の制度化に始まり、中高一貫教育、義務教育一貫教育を担う形式の学校が規定され、また、高校多様化政策等の一連の改革が実施されてきたことで必ずしも理念型の構造ではなくなった。しかし、これらは6ヶ年の初等教育、3ヶ年ずつの前期中等教育と後期中等教育、その後の高等教育という構造自体に大規模な変容を与えるものではなく、初等中等教育の学校制度を構成する教員人事、教育課程・教科書等の諸制度のあり方は、今日も概ね高度成長期までに確立された構造と基本的に大きな差はない。もちろん、例えば2005年の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する²」のように「義務教育の構造改革」を謳った政策案も存在する。この答申でいう構造改革は「①目標設定とその実現のための基盤整備を国の責任で行った上で、②市区町村・学校の権限と責任を拡大する分権改革を進めるとともに、③教育の結果の検証を国の責任で行い、義務教育の質を保証する構造に改革」（同答申）するというもので、一般には1980年代以降行われてきた「新自由主義」的な改革の一環と評価されうる。とは言え、このような政策方針が示されたところで、現在でも県費負担教職員制度、学習指導要領・検定教科書体制といった初等中等教育の学校に直接関わる根本的な制度の構造は大きくは変更されなかった。こうした教員人事に関わる制度や教育課程にかかる制度などは教員、教科書、授業時間の設定といった学校経営上の重要な要素を直接規定するものであるので、「新自由主義」的な「構造改革」というからには、本来、これらの諸制度の抜本的な改廃が試みられても良いはずである。だが、現在のところ、こうした状況にはない。初等中等教育の制度については、このような変化の感じられなさを今日に続く「第三の教育改革」期の特徴として指摘することができる。

そして、このような一連の「改革」に対して日本における教育制度が根本的に変化しないことを意識した政治学の分析の1つに徳久恭子（2008）『日本型教育システムの誕生 The Establishment of a Post-War Educational System in Japan』がある。本研究は、アイデア・アプローチに基づいて「日本型教育システム」の成立の政治的要因を分析したものである。戦

² http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf（2018年5月8日閲覧）

後の「日本型教育システム」の成立過程で鍵となったのは「教権」の制度理念であるとし、結論として、教育公務員特例法や地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）等が「中立性」を、国庫補助負担金が「平等性」を、教育委員会制度が教育行政の「専門性」と「安定性」を保障するという各制度によって、総体的に制度理念である「教権」が保障されるという日本型教育システムは 1950 年代に確立し、60 年代に財政的裏付けを得ながら維持強化された（徳久 2008：300-302）と述べる。

同書は、教育政策研究に対するアイディア・アプローチの適用可能性を示し、戦後日本の教育システムの形成過程について、従来の単純な保革対立を背景とした歴史理解に一石を投じる点で、教育政策研究上、重要な意義がある。しかし、同書には、①分析対象の範囲と、②依拠する理論枠組みという 2 つの点に起因する問題点を指摘できる。

第 1 の分析対象の範囲の問題とは、同書の分析で十分に「日本型教育システム」の「誕生」を論じ切れているのか、と表現できる問題である。具体的には、(1) 戦前との連続・断絶の評価、(2) 「教育システム」の含意する範囲という 2 つの問題に分けられる。

まず、(1) の問題であるが、同書に付された英題からも明らかなように、同書は日本における戦後の教育システムを指して「日本型教育システム」と称している。無論、例えば「日本型雇用慣行（システム）」やこれを軸とした「日本型経済システム」と呼ばれるものが、戦前とは異なる戦後日本に特徴的な雇用慣行を指すものである³ように、「日本型～」という語を、戦後に構築された日本の社会体制の何らかの側面に言及する目的で使用することはままある。だが、同書は、戦前の制度配置との厳密な比較を行わずに、戦後の制度配置だけを論じて「日本型教育システム」の「誕生」などという評価を行っている。無論、本書の意図としては、占領期にアメリカから教育委員会制度を導入する際に、日米で「教権」に関する理解が異なったために、アメリカとは異なる「日本型」のシステムが誕生したのだ、というアメリカに対する日本という日米比較の文脈において「日本型」という語を選択しているというものと理解される。そして、この研究が注目した戦後の教育財政制度、教育委員会制度、関連する教員制度というものは、義務教育費国庫負担制を除けば、まさに戦後になって導入に成功した制度群に他ならない。しかし、確かに、これらが根付くことによって現行制度が形成されているのは事実だが、日本の社会科学において、それぞれの領域で戦前・戦後の連続／断絶が重要な論点となるように、教育制度の研究においても、旧制（戦前）の教育制度が新制とどのような関係を持っているのかは、容易に無視し得ない重要な問題である。教育財政研究の場合であれば、市川・林（1972）は教育財政制度の構造的特徴に注目して戦

³ 本研究で採用する比較制度分析が持つ知見である。理論的な詳細については、14 章を参照せよ。

前・戦後の連続性を主張した。これに対して、小川（1991）は、県費負担教職員制度の構造自体には戦前・戦後に共通性が見られるが、制度設計の理念のレベルにおいては、一定の断絶が認められることを主張したといった例がある。これらが示唆するように、「日本型」の教育制度を評価するためには、戦前の制度から日本に特殊あるいは特徴的なものがあったのか、そして、そのような旧制が戦後にどの程度影響を与えたのか、反対に、旧制の上になぜ新制が根付いたのか、という問題がある程度評価しなければ、本来、それがいかなる性質を有するものか適切に判断できないものだろう。こうした点で、戦後のみを指摘して「日本型教育システムの誕生」と表現することには、経路依存性の概念を持ち出すまでもなく、難がある。

また、この点に関連する批判を付記しておくならば、戦後の学校教育体制の骨格は、1956年の「地教行法」による教育委員会制度の再定義と県費負担教職員任命権の都道府県教育委員会への帰属、1958年の学習指導要領告示化と、同年の「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（義務標準法、単に標準法とも表記する）」の成立によって基本が完成するというべきであるので、厳密を期すならば、徳久（2008）の分析対象とする期間のみで、日本型教育システムが「誕生」した過程を十分に描いたと判断することにも疑問の余地がある。

次に（2）の問題に関してだが、言うまでもなく、徳久（2008）の「教育システム」が言及した範囲は、教育行財政制度の体系と教員に関する一部の制度に限定される。すなわち、これで戦後日本の「教育システム」の検証を十分に行い得たと言えるのか、という問題である。

本書の関心には、「改革の対象となる戦後日本の教育システムはいかなるものか、という問題について、これまでの研究は十分議論してこなかった」。保革のイデオロギー対立に引きずられ、十分な実証研究がなされなかったことで、「戦後の教育は集権的、画一的な教育行政制度のもとで実施され、個性や多様性を奪う教育を再生産してきたとの否定的な評価がなされてきた」。しかし、「教育システムの硬直を問題にするのであれば、いずれの制度がどのような原因によって機能不全を起こしているのかを理解したうえで、処方箋を検討する必要がある。」「にもかかわらず、これまでの議論は」「どのような制度が構築されたのかという問いをなおざりにしてきたのではなかろうか。」（徳久 2008：285-286）というものがある。この問題意識については、筆者も同意するところではある。とは言え、同書は、確かに教育行財政システムについては一定の検証をしているかもしれないが、これまで日本の教育制度について「集権性」や「画一性」が問題となったのは教育行財政システムだけではない。例えば、先にも指摘したように、同書の分析対象の次の時期である55年体制の成立直後の段階の1956年に「教育委員会法」の改正法である「地教行法」が成立する。この当

時、「地教行法」「教科書法案」「臨時教育制度審議会設置法案」のいわゆる「教育三法(案)」は深刻な政治対立を招いたが、この時には、教育行政システムに加えて、「戦前回帰」につながるような教育内容の集権的統制への疑念が問題とされたのである。あるいは臨教審以後の教育改革論議で槍玉に挙げられる「画一的な教育」「偏差値」等の背景には、単線制の学制、学習指導要領による教育課程基準の全国規模での統一管理、学修成果の厳密な評価を問題にしない履修主義と競争的入試制度(強い入口管理と曖昧な出口管理)といった諸制度や慣習が指摘され、これは教育委員会制度や国庫負担金等の字義通りの「教育行財政制度」に直接帰責される問題というより、学校教育法等の学校教育自体のあり方を規定する学校制度上の構造が複合的に作用して出現した問題であると考えられる。従って、これまでの教育問題とは単に(字義通りの)「教育行財政制度」だけを問題にすれば捉えられるようなものとは言えず、この30年以上に亘って問題とされている「硬直的な教育システム」を論じるのであれば、教育行財政制度以外の側面についても、いかなる「硬直性」があるのか指摘する必要があるだろう。しかしながら、同書の分析ではこのような側面への配慮はない。さらに、徳久の主張に対し、より直接的な批判を行うならば、徳久の「教育システム」観で「教権」を保障する「平等性」を担うものは「国庫補助負担金」とされているため、実際の教育制度において、良くも悪くも「日本型教育システム」の「平等性」を保障する要素である、例えば、極めて画一的な教育内容を規定する学習指導要領のようなものは、結局、この中でいかなる役割を担うのか理解し得ない。つまり、「システム」をいかなる意味で用いているのかという問題もあるが、徳久の分析は、教育システム全体を包括的に捉えたものとは決して言えないのである。この点、教育社会学の立場から同時期に公表された、戦後日本の教育システムが達成した平等を、標準法によって達成された「面の平等」と表現した荻谷剛彦の議論(2009)の方が、より適切に教育システムの特徴を論じているだろう。

続いて、第2の依拠する理論枠組みに起因する同書の問題とは、アイディア・アプローチによってもたらされた本書の知見が、どの程度、現在の制度構造の変わらなさを適切に説明しうるのかという分析の妥当性に関わる問題である。言い換えれば、日本型教育システムの持続性はどの程度「アイディア」のみで説明できるものなのかという論点である。

同書の分析は、少なくとも占領期の制度形成の政治過程についてはある程度一貫した理論的説明を与えていると言えるだろう。しかし、徳久が同書の「はじめに」の中で述べる、同書に通底する「戦後の教育政策を基礎付ける政策アイディアと新自由主義という思潮から引き出される政策アイディアに対立があり、後者が圧倒的な優位を築いていないこと、またそのことについて、有権者の態度も両義的であり、そのことが、いくぶんの変化を許しながらも、総体としての戦後教育システムを機能させているという仮説を導き出した」(同：6)という理論的仮説の部分は説得的とは言えない。

まず、この仮説自体に内在的な問題として、ここで徳久のいう新自由主義という思潮から引き出される教育改革の政策アイデアが具体的にいかなるものであるか判然としない点が指摘できる。日本の場合は、1984年の臨教審が「新自由主義」的教育改革の端緒とされている。これは、一般論として、西側諸国に共通して見られた1970年代に生じた財政赤字の累積的な増大と福祉国家の「限界」が招いたとされる「新自由主義的」改革の現象の一例と理解されるように、1980年代以降各国で教育改革が行われてきた。こうした文脈で指摘される「新自由主義的」教育改革の内容には様々あるが、政府が設定する学習到達目標とそれに対する生徒の学習到達度の評価（測定）の実施という手段の導入が指摘される場合がある。英米の教育政策ではまさにそのような改革がなされてきたが、アメリカの新自由主義教育改革では国が全国統一的なナショナル・スタンダードを設定する日本の教育システムをモデルの1つとして改革を行ってきたことが指摘されている⁴。中には、これを踏まえて「ナショナル・スタンダードを設定し、これにもとづく過度に競争的な教育システムを形成してきた戦後日本のいわゆる「学習指導要領体制」は、新自由主義教育改革の先駆けとみなすことも可能であるように思われる」（石井・福島 2018：215）などという見解を示すものまでいる。現在の学習指導要領体制は法令レベルでは1958年に始まるので、これを「新自由主義的」とすることは歴史的に不可能であるというべきだが、この指摘は、戦後日本の教育システムは「新自由主義」的な教育改革に対して、ある側面においては大規模な変更をすることなく本質的に受容可能な構造を有していることを述べているものと理解できる。そうであるならば、仮に、新自由主義的な政策アイデアが圧倒的な優位を築いたとしても、日本の教育システムは抜本的には変更されず、基本的に戦後教育システムが維持される可能性がある。このように「新自由主義」という言葉自体が多義的であることを十分に考慮せず、また、「教育システム」の範囲が限定的である点で容易に反論が可能であるために、徳久のこの仮説は問題があると言わざるを得ないのである。

そして、徳久は終章では次のような見解も表明している。この部分については以下のように読む場合、ここまで論じてきたことから明らかなように、現状認識として、ある程度妥当性を有するものになる。

「総じてみれば、戦後の日本型教育システムは、根幹を維持しながらも、新自由主義の文脈から要請された、「教育の自由化」や「分権化」という課題と無関係にはいられず、それに即する改革が進められるにつれ、変容を遂げていることがわかる。戦後教育の限界と抜本的な改革を求める立場からすれば、旧来的なシステムの粘着性が緩慢

⁴ 石井・福島（2018：215）

な変化しかもたらさないと批判するかもしれない。この指摘は的を射ているように思えるが、他方で、戦後の教育システムが「日本型」であることが、システムの許容範囲を広め、問題に対処している点を見落としているのではなかろうか。「新自由主義の改革の圧力が、システム内の潜在した機能を再発見し、強化、もしくは、修正するなどの働きかけを引き起こし、新たな事態への対応を生み出しつつあると見ることもできるだろう。」(同：313)

この引用は、「見落としているのではなかろうか。」と「新自由主義の改革の圧力が」との間にあった、

本書が戦後の教育システムを「日本型」と表現したように、それは「教権」を基幹理念とする日本特有の諸制度からなっている。しかし、それは同時に、強制的圧力によりアメリカが求める「国民の教育権」を併存させたものであった。講話独立以降、「国民の教育権」という性質は後退したが、先に素描したように(同)

という記述を意図的に省いたものになっている。つまり、同書の理論的基盤である「教権」というアイデアの仮定を否定したとしても、何らかの形で教育制度が「日本型」であると言えるならば、この見解は成立する可能性がある。これは先程「学習指導要領体制」を持ち出して「新自由主義」の受容可能性を論じたのと変わらない論法である。結局、この部分からも、「教権」の制度化という説明が「日本型教育システム」の特質を十分に捉えているとは言えないことも示唆される。

このような理由で、徳久の研究は教育システムの全体像を捉えたとするには、あまりに不十分である。これを踏まえて考えるならば、日本における教育制度が、戦後の改革を含め、確かに時代の要請に応じて変化しつつも、動揺することはあれ、根本的に変化が起こらない部分が存在する理由には、「アイデア」だけで説明されない、あるいはアイデア・アプローチでは見落とされるもっと根深い構造的な要因を指摘できるのではなかろうか。そして、そのような要因にこそ、西欧・米とは異なる制度配置の近代教育制度を形成した日本の教育制度——「日本型」の教育制度の特質が見出されるのではないだろうか、という問いを掲げることができよう。

そこで、このような問題に取り組むに当たって、以下の理由から、本研究では、教科書制度を主たる分析対象とし、それと強固に密接している教育課程制度や教員人事制度を補完的に論じることで日本における学校制度の特質を解明することとしたい。

ここで教科書制度を取り上げる理由には、徳久の研究はもちろんのこと、第1章・第2章

で論じるように教育行政研究において教育制度全体の中ではどちらかと言えば分析の中心から外れるという、露骨な表現をすれば、あまり分析のなされない側面であるからという消極的な部分もある。しかし、ここには以下に述べるようにもう少し積極的な理由が2つある。

第1の理由は、教育を論じる上で、教育内容の扱いが重要な問題となるからである。例えば教育行政学の発展において1960年代に教育内容決定権の所在を巡って行われた「教育権論争」が重要な位置にあるように、教育内容のあり方は、教育をめぐる権力性を反映するほか、実際問題として、教育方法の選択を迫るものである。本研究は、教育内容がいかにあるべきか、また、それがいかに、誰によって決定されるべきかという規範的問題には関心を持たないが、それを記述した媒体である教科書の外形的な扱いを定める教科書制度や教育課程制度は、学校教育を実施する上で無視し得ない要素である以上、学校制度の理解のために議論が不可欠であると考えられる。

第2の理由は、教育経営、学校経営上に必要な資源の調達・配分の問題を考えると、教科書は重要な物的資源に位置付くからである。そもそも一般論として、教育に限らず、組織の運営や政策の実施を考えた場合、人的資源（ヒト）・物的資源（モノ）・金銭的（財政的）資源（カネ）の調達や配分のあり方を考慮する必要がある。そして、学校教育の場合、組織的・系統的に、有限の期間の中で計画的に教育がなされる必要があるため、時間的資源の調達・配分も重要な要素である。このように考えるとき、教員人事制度とは、学校における人的資源の主たるものの調達・配分様式を定型化したものであり、同様に教科書制度は主たる物的資源、教育課程制度は時間的資源の調達・配分様式をそれぞれ定型化⁵したものであるとみなせる⁶。

これを念頭に置いて、教育行政学の先行研究を概観したとき、従来行われてきた教員人事制度と、それに密接に関わる義務教育費国庫負担制を扱う教育財政制度の研究は、このよう

⁵ ここでの議論は次のような意味である。例えば、学校教育法施行規則（昭和22年文部省令11号）の別表を想定して欲しいが、これを見ると、小中学校の各学年の各教科等の配当時間数と総授業時数が掲載されている。この時間の中で、学習指導要領に記載された学習内容を取り扱うに当たって、各学校・教員が各単元に充当する授業時数を計画・決定するという作業を行うことになるが、こうした一連の行為や過程を「教育課程の作成」と呼ぶ。それゆえ、これは、視点を変えると、授業時数という有限の時間的資源を調達・分配する作業に他ならないので、教育課程制度のあり方が時間的資源の分配様式を定めているとみなせるのである。このような教育課程制度を時間資源の管理と捉える見解は、本多（2004）にも示されている。

⁶ 加えて、教育財政制度のあり方とは、こうした財政的資源のあり方を規定したものと言えるが、これは、教員給与や教科書購入費として教員人事制度や教科書制度の裏付けになっている部分でもある。そのため、本論では、教育財政制度の問題を明示的に取り上げるものではないが、関連する部分で議論に現れることになる。

な経営資源のロジスティクスのあり方を規定するものとして各制度等を把握するという文脈で解釈可能な研究が一定程度存在するが、教科書や教育課程の制度に関する研究は、教育内容統制の問題として教育法的に分析・批判する他は、そもそも蓄積が少なく（第1章・2章で詳述する）、こうした解釈のもとで議論を行うには不十分という状況がある。特に、日本の場合には、単なるモノに過ぎない「教科書」が、近代学校制度史の中で極めて重要な地位に置かれてきたことを考慮する⁷必要があり、この点に日本型学校制度の特質が現れている可能性もある。だからこそ、教科書制度に注目する意義が見出されるのである。

0.2. 本研究の構成

本研究は、以下、4部15章で構成する。まず、第I部「論点整理と研究の設計」では、分析に当たって必要な論点の整理と理論的枠組みの検討を行う。第1章は、「教育制度と政策学的アプローチ」と題し、本研究の理論的位置付けに関する総括的な議論を行う。ここでは、いわゆる「教育の行政学」と呼ばれる立場から、教育制度が、公共政策の実施手段に相当するものに位置付くことを論じる。この議論の中では、政治学の新制度論を適用することの問題点を指摘するとともに、教科書制度を論じるにあたっては、教科書発行者という公的部門に属さないアクターの存在を常に考慮する必要があるため、純粋な政治学・行政学の範囲のみに依拠して議論を行うことは原理的に自ずと限界があることも主張する。続く第2章では、教育行政学の先行研究の検討を加えながら、日本における現在の教科書制度の特徴を概観し、教科書制度の分析を進めるに当たって必要な論点を導出する。この検討に基づいて、第1に、制度には複数の選択肢がある中で、制度の安定、不安定を左右している要因または条件は何かという制度の構造それ自体に関する問題と、第2に、そうした制度の選択肢の中から特定の制度を採用するに至った要因または条件は何かという制度の選択に関する問題の2点を解明できることが本研究の重要な課題であり、これらを体系的に分析可能な理論的枠組みの選択が求められていることを示唆する。これを踏まえ、第3章では、本研究の分析的枠組みを提示する。ここでは、制度の構造的な理解のため、制度経済学の理論である比較制度分析の枠組みにより研究を基礎付けるが、制度選択に関わる意思決定は、「公」教育制度である以上、公共政策の政策決定過程の中で行われているため、その部分について政策過程分析の手法を併用することを述べる。

次に、第II部「教科書制度の理論的検討」では、各事例やゲームモデルを用いて、その安定化に関わる制度に内生的な条件について理論的な検討を行う。まず、第4章は、教科書制度のあり方に大きな影響を与える教科書の所有と教科書費用に関する制度、すなわち、所有

⁷ 梶山（1989）などにも言及がある。詳細は第2章の注（注94）を参照せよ。

制と貸与制の構造的差異を議論する。次に第 5 章では、学校毎採択、広域採択といった採択の規模の観点から教科書採択制の安定性について議論する。第 6 章では、教科書制度に重大な影響を与える教育課程制度について現行制度の構造的特徴を扱うとともに、教科書制度の安定化への影響を論じる。第 7 章では、第 4 章から第 6 章の議論に基づき、教科書制度全体の安定化に関わる条件および教科書制度内の制度間関係について議論を行う。

そして、第 III 部は「日本における教科書制度の展開過程」として、制度選択の歴史的、政治的経緯について 5 章を充当して論じる。なお、ここでは、学制布告（1872 年）に始まる近代学校制度の草創期から、現行の教科書制度の構造が確立す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（無償措置法）の成立（1963 年）までを分析対象とする。このうち第 8 章は日本における教科書制度の根底にある所有制がいかんにして選択され、維持されてきたのかという点について、明治期から 1963 年の無償措置法の制定に至るまでの全期間を対象として、俯瞰的な議論を行う。これに対し第 9 章以下は、第 8 章の議論で省略された具体的な制度選択の状況を分析する。まず、第 9 章は明治期における義務教育（小学校）教科書の国定化に至る過程を論じる。第 10 章では、戦前においても教科書官給の議論があった事実について簡単に議論を行い、この制度化の失敗の要因に当時の議会制度の問題があったことを指摘する。第 11 章・12 章は、戦後改革以降の現行制度の成立過程を扱うが、分量が多くなるため 2 章に分割する。第 11 章は義務教育教科書の広域採択制の採用をめぐる政策過程に焦点を当てて 1956 年の第 24 国会における教科書法案までの時期を扱う。最後に、第 12 章は義務教育教科書の無償化までの残りの議論を扱うとともに、現在の高校段階の教科書制度の成立過程について整理を行って、第 III 部の議論を総括する。

最後の第 IV 部「日本型学校制度の構造と特質」では、第 II 部・第 III 部の総括を踏まえ、そこに、教員人事制度に関する理論的考察を加味して、日本型学校制度全体に関する考察を行う。具体的には、第 13 章で、第 II 部・第 III 部にて行った教科書制度に関する議論の総括を行い、現在教科書制度が直面している課題について考察を行う。しかし、ここまでの議論で教員の問題が浮上してくるので、第 14 章で教員人事制度に関する理論的な考察を行う。ここでは、比較制度分析の有する知見を核に日本型雇用慣行の制度に関する理論を整理し、その中でも特に長期雇用（いわゆる終身雇用）の成立に関わる制度的補完性の条件と歴史的展開を論じる。その上で、日本における教員の長期雇用の成立について分析を行う。この分析により、1950 年代後半から 1960 年代前半にかけて教員の長期雇用が確立し、経済全体の長期雇用化が進む中で安定化していったことが示される。そして、この議論の中で、教員人事制度と教科書・教育課程制度との間にある制度的補完性についても考察を行う。最後に第 15 章にて、このように、近代学校の成立から戦前期を通じて存在した人的資源の不足の問題に「物」を通じて対応し、そこから経路依存的に発展した広域的な教育内容管理のあり方

が、経済的構造の変化と相まって発生した戦後の長期雇用型の教員人事制度の確立を可能にさせ、これにより安定的な教員人材の蓄積を可能にしていた。これが本研究を通じて得られた日本型学校制度の構造に関する知見である。最後に、この制度が有する問題について考察するとともに、本研究が行った制度変化の議論を理論的に整理し、本研究に残された課題を提示して議論を終える。

以上が本研究の構成である。

0.3. 本研究の意義

序章の最後に、本研究の意義を主張する。

まず、本研究の有する学術的意義であるが、これは、教育行政学への貢献と政治学・行政学あるいは公共政策学への貢献の大きく2つの側面から指摘できる。

一方の教育行政学への貢献であるが、本研究から得られる知見は、日本における学校教育制度の成立および安定化にかかる経済的・政治的な条件ないし要因を、社会科学一般に通用しうる制度論として理解するものである。これは、第1に、第1章で詳述するいわゆる「教育の行政学」の立場から行われる研究として、学校教育制度、とりわけ従来の教育行政研究では教育内容の問題として教育法学的な議論が中心であった教科書制度の諸特徴について、経済学、政治学・行政学の観点から議論することを実現している。これによって、日本における学校教育制度の成立過程で行われた制度選択およびその安定化をめぐる諸条件と、これらの歴史的展開に関する体系的な理論的理解を可能にする知見が得られる。これは、従来、意識的になされてこなかったことであり、日本における近代学校制度の構造的特徴およびその問題点を理解する上で、非常に重要で示唆に富むものと考えられる。特に、学校制度を構成する諸制度間の相互依存関係について理論的に分析を試みる点は、新規性の高いものだろう。また、本研究の分析は、これまでの教育行政研究において他の社会科学の理論枠組みを用いて分析することが必ずしも成功していなかった、より学校教育現場に近い制度的側面に対する分析の可能性を示唆する点で、教育政策研究の方法論に対しても一定の貢献をなすものと考えられる。第2に、教科書制度研究そのものへの貢献である。本研究では、教科書制度を、従来の教育内容統制の手段として捉える代わりに、主に教科書の供給にかかるロジスティクスの問題として捉えている。やや正確さを欠くが、「内的事項」としてではなく、教科書の「外的事項」の方に関心があると言っても良いだろう。これにより、単なる「政治」の問題としてだけでなく、経済の問題を含めて議論することにつながっているが、こうした市場機構の存在が現行の統制的な制度構造の基盤にあることを指摘した。これは、学校経営を念頭において教育制度の安定的な運用を考察する際に、有用な知見を提供する点で重要な貢献となろう。

次に、もう一方の政治学・行政学あるいは公共政策学（ここでは以下、政治学等とする）への貢献について言及する。「教育の行政学」の立場の分析では、政治学等の理論枠組みが教育政策の文脈にも適用可能であることを証明することが目的となる場合が往々にしてあるが、本研究は、そのような政治学等の理論枠組みの輸入だけに止まるような研究ではない。本研究は学校制度の展開の分析を通じて、政治学等における新制度論のうち制度変化ないし制度進化、とりわけ漸進的な制度発展に関する理論に対しても新たな知見の提供を行うものである。本研究では、制度発展の理解を行う上で、新制度派経済学に属する比較制度分析の理論枠組みを応用する。これは、政策実施に関わる公的制度の発展過程を理解する際に比較制度分析の提供する理論および概念が有益であることを示唆するものであるので、これ自体にまず意義が認められよう。加えて、比較制度分析の制度モデルによることで、制度の安定／不安定に関して、制度の内生的要因に注目した制度変化を記述することが可能になる。これはノースの制度論が提供する「(ゲームの) ルールとしての制度観」に依拠し、主に制度変化の外生的要因のみに着目した分析を行う「歴史的制度論」に伴う問題点を克服する上で、重要な示唆を与えるものであるだろう。

以上が本研究の有する学術的意義である。そして、本研究の分析は、様々な構造的変化にさらされている今日の日本の社会に対して、近代以降、利用してきた学校制度の諸特徴を理解し、その構造的な問題点を指摘するものである。これは、どちらかと言えば改革のための議論というよりは、制度の保守管理に資するための議論ではあるが、喫緊の問題、あるいは潜在的に蓄積している根源的な問題を認識する上で有用であると考えられる。ここに本研究の社会的意義があろう。

第I部

論点整理と研究の設計

〔第Ⅰ部概要〕

第Ⅰ部では、本研究の位置付けを議論した上で教科書制度を分析するにあたっての論点整理および分析枠組みの設計を行う。

第1章では、まず、「教育の行政学」の登場の背景と到達点を論じ、序章において設定した教科書・教育課程制度については、分析がなされていないことを指摘する。この過程で、「教育の行政学」の先行研究においては、政治学の新制度論を教育制度分析に応用しうる可能性が議論されているが、ここでは、この理論枠組みは、教育行政学が関心を有してきた「教育制度」の分析としては不十分になる側面があること、また、制度によっては適用しづらい側面があることを論じる。そして、教育制度を「教育政策実施のための手段の束ないし総体」として位置付けるとき、関連する政策実施主体の問題から、経済学的な視点を有する分析が必要となる場合があることを指摘する。

第2章では、本研究が扱う日本における現行の教科書制度とその歴史的展開について、その概観を示すとともに、教科書制度に関する先行研究の問題点を検討する。これを通じて、本研究における具体的な作業課題を明らかにする。

第3章では、第1章・第2章の議論を踏まえ、本研究における分析枠組みを設計する。ここでは、新制度派経済学に属する「比較制度分析」の「制度」に関する諸理論を分析枠組みとして導入するため、この枠組みを導入する背景とこの枠組みの有する理論を検討する。その上で、公共政策学的な政策過程分析と接合する際の論点を指摘する。

第1章 教育制度と政策学的アプローチ

本章では、本研究の分析に着手するにあたって、従来、教育行政学が議論の対象としてきた教育制度を政治学・行政学等の文脈に位置付けるための論点を整理する。2000年代以降、「教育の行政学」と呼ばれる流派が教育行政学内部に台頭してきているが、未だ、十分に分析が及んでいない教育制度の領域が存在することを指摘するとともに、この流派が指摘する政治学のアプローチのみでは分析が不十分となることを論じる。そして、その解決に必要なとなる視点の整理を行う。

1.1. 「教育の行政学」の論点

1.1.1. 「教育の行政学」

2000年代以降の教育行政研究に影響力を持つ一つの流派に、「教育の行政学」⁸と呼ばれるものがある。今日、教育行政学界の内部⁹においては、小川正人の流れを汲む研究者が中心的な担い手となっているが、概してこの特徴には、法制の規範的分析を中心とした伝統的な教育行政学研究のあり方に対し、①政治学・行政学等の他の社会科学が有する理論的な知見を参照することで分析を行い、積極的に他の社会科学と対話可能な形で議論を行う、②こうした政治・行政一般の現象と位置付けて教育政策・行政を理解することを通じて、従来主張されてきた教育行政学の知見あるいは教育行政の「特殊性」等の概念の再検討を行う目的を有する③方法的には定量的・定性的とを問わず経験的なデータに基づく実証指向である、といったものが指摘される。このような流派が生じてきた背景は以下の教育行政学が置かれた事情にある¹⁰。

まず、戦後日本に成立した教育行政学の主たる理論枠組みとなったのは「国民の教育権論」で、教育を内的事項と外的事項に区分し、教育行政の意義を外的事項にのみ関与する条件整備活動と規定することで、内的事項への教育行政の介入をイデオロギー的に批判するという点で有効性を保っていた（黒崎 2005：5-6）。しかし、こうした「アンチ教育行政」

⁸ 論文中で「教育の行政学」という名称は使用していないものの、「教育の行政学」の有する問題意識を明確に論じ、政治学・行政学の研究者の手による研究動向をレビューしたものに青木栄一（2007a）がある。「教育の行政学」という呼称を自ら用いて、自身がその立場にあることを明言した例には、インタビューに応じた村上祐介の発言がある。（「教育は誰が統治しているんだろう？——教育を構造的に眺める教育行政学者・村上祐介氏インタビュー」2014年8月4日 <https://synodos.jp/intro/10112>（最終閲覧日：2018年11月8日））

⁹ 前注の通り「教育の行政学」という場合、政治学・行政学の研究者の手による研究をその中に含む場合もあるが、ここでは教育行政学界内部の状況に焦点化する。

¹⁰ 特にこの様子は2005年から2007年にかけての『日本教育行政学会年報』（第31-33号）の内容に端的に表れている。

学の枠組みは、社会状況の変化に伴い 1990 年代に入る頃には、もはや有効な批判としても機能しなくなっていった。そこで、教育行政学の目指す方向性の模索が 1990 年代から行われるようになった。

ただし、これは、単に教育行政学だけの問題というより、日本の教育学全体に共通する問題であるとされ、教育社会学者の荻谷剛彦は次のように指摘する。すなわち、「社会的レリバンスが見えにくくなり、感度が低下した」教育研究の状況を「失敗」と位置づけ、この要因に、戦後の教育研究が長い間、反権力性を謳う対抗言説として影響力を有してきたために、「小さな政府」を標榜して進められてきた新自由主義的改革の結果、国家を主軸としてきた教育言説の批判力が低下してしまった（荻谷 2007：104-105）という。そして、こうした問題に対し、以下のように主張する。

国による統制の強度を問題としていた枠組みでは、批判的検討を有効に行うことの難しい問題が噴出している。国が退却した後で、何が起こるのか。制度や政策の意図を超えて、機能として何が生じるのかを問うていかなければならない。そのための理論や分析枠組み、さらには利用可能なデータを、日本の教育研究が十分に蓄積してきたとは言いがたい。（中略）なによりも、構造的な変化をとらえ、それとの関係において個々の問題や現象を位置づける、そうした時空間の奥行きを持った社会科学的なものの見方ができなければ、個々の問題には一応の解答を与えることができたとしても、何が起きているのかの全体像を明確に示すことはできない。（同：107、傍点は原文）

これは先述の「教育の行政学」の問題意識に通じるものである。つまり、教育学全体に共通するこうした課題に対して、このような見解を教育行政学の内部で持つに至ったのが、「教育の行政学」の流派であり、このような教育（行政）学の行き詰まりに対する自覚から生じた、教育行政学のあり方ないし方向性への 1 つの回答¹¹であるという見方が可能である。

加えて、教育行政学には、1990 年代に進められた地方分権改革の流れの中で、分権と総合行政を指向し、必ずしも「教育行政の一般行政からの独立」という教育行政学的前提を共有しない政治学・（一般の）行政学の研究者から、この前提に立つ教育委員会制度のあり方について、廃止を含めた批判が提起された¹²という問題もある。教育行政学の固有性は教育委員会の存在に依拠しているという見方もあるように、この教育委員会の改廃問題は学会の存続に関わる問題として理解された。この問題に対して、一方で、黒崎勲のように教育学

¹¹ 他に提起されたそのような方向性の代表的なものには、黒崎勲による「教育学としての教育行政＝制度研究」というものがあつた。

¹² 具体的には、新藤宗幸が代表的な論者として指摘可能である。（新藤 2005 等）

の「原理」的な検討に依拠して、今日の社会状況に即した応答を行おうという立場（黒崎 1999 等を参照）も現れたが、もう一方で政治学・行政学の批判に対し、相手の理論的枠組みの中、すなわち政治学・行政学の理論の中で応答を行い、教育行政学が構築してきた前提の妥当性の再検討をも行うという立場も現れた。これが、青木栄一や村上祐介らによってなされた教育委員会研究の特徴であり、「教育の行政学」の流派の代表的な研究である。

このように、教育行政学内における「教育の行政学」の流派とは、大雑把に言えば、教育行政学に生じた、その有効性をめぐる内在的な問題と他領域からの批判という外在的な問題に対応する過程で発生したものである。

1.1.2. 「教育の行政学」の展開と到達点

次に、教育行政学の中における、「教育の行政学」としての研究の展開と到達点について概観する。

まず、今日の「教育の行政学」に連なる、政治学・行政学の理論枠組みを参照する教育行政研究では、小川（1991）の言及が重要である。なお、主に教育財政への関心からなされた高見茂による数々の研究も、計量やゲーム論を含む数理モデルを用いたり（高見 1985；1989；1995；2000a）、NPM に関わる官民関係、民営化や PFI（private finance initiative）に関する議論を積極的に展開したり（高見 1985；2000b；2003；2010）するなど、1980 年代から従来の教育行政学とは異なる方法論を採用し、経済学を中心とした他領域の議論を受容している先駆的な研究¹³として指摘される。しかし、このような高見の研究が「教育の行政学」の系譜に位置づけられるかどうかは疑問であるため、ここでは言及に止める。

さて、この小川（1991）は、義務教育費国庫負担制の成立と構造について、戦前・戦後に亘って歴史的に検討し、制度の理念レベルにおいて戦前・戦後が断絶している（戦前・戦後断絶説）ことを主張するものである。この最終章の部分で、今後の補助金研究の視座として、村松岐夫の「相互依存モデル」—「水平的政治競争モデル」について言及し、こうした分析視角と評価が「今日の機能的な教育財政制度研究の方法等の吟味にも通ずる問題を含んでいるといえ戦後教育財政制度（研究）の分析視座を考えさせる内容を有する」（小川 1991：289）と述べる。この言及は、教育財政制度の研究を、政治学・行政学の中央・地方関係論として捉える画期となったものと評価できる。次いで、1994 年の論文で小川は、実際に、負担金制度研究から中央・地方関係論へ、その分析視角として相互依存理論への批判を踏ま

¹³ また、これらに加え、高見が分担執筆者として入っている清水編著（1989）には、1989 年の時点で既に、その担当箇所である臨教審の政策過程を論じた分析に「アクター」という語が用いられている（清水編著 1989：173-185）。

えて「新しい制度論」の参照を主張する¹⁴。この中で、小川は、「新しい制度論」の提唱は、従来のような法制度の研究に立ち戻ることを意味するのではなく、政策決定のプロセス（過程論）と法制度の構造的制約（構造論）を統一的に研究していくことを課題として提起している」（小川 1994：72）「教育財政制度の研究は、政策（決定過程・内容）研究を視野に納めて、その法制度と構造の究明をすすめなければならない段階にきている」（同：74）と述べる。ただし、こうした研究態度について、以下のように留保する。

そうした研究を進めていく際に、まず留意すべき点は、第一に教育政策の各領域によって、その政策決定に影響を及ぼす主要なファクターが、政治、「都市中枢性」（人口的要素や経済的要素などの社会経済的要因）、市場原理等のどれかであったり、更に、それらの組み合わせであったりする。そのため、政策内容・決定過程の研究においては、規範性ととともに各政策領域でいかなる政策決定の諸要素がどのように働くのかを見定めることが必要となろう。第二に、政策決定のプロセス（過程論）と法制度の構造的制約（構造論）を統一的に研究する立場においては、法制度とその構造が有する総体的に自律的な機能・技術性を認めながらも、それを政治社会的分脈のなかで捉え意味付けて評価していくことが要請される。（小川 1994：74-75 注 14）

この留保の前半部分は、単に政治学・行政学の理論に依拠すれば教育政策の各領域が分析できるとは限らず、分析対象に応じて、政策決定に影響を及ぼす要素を同定した上で、理論選択を行う必要があることを示唆したものと解される。この点では小川の分析の場合、元々の関心である教育財政制度の問題を、中央地方関係における財政移転の問題と帰着させることによって、政治学・行政学の手法に依ることになったと評価できる。

その後の理論的な展開であるが、2002 年になると、小川は、教育政策過程研究にて、政策ネットワーク論の参照が重要であると論じる。この時点で、小川は、アクターの政策に対する影響力を分析する必要性を指摘し、この文脈で、政策ネットワーク論は、新制度論を批判的に継承し、発展させるものとして紹介されている（小川 2002a）¹⁵。

そして、小川は、東京大学を退官となった時点で、現実の行財政改革に直面して背負わされた教育行財政研究における課題を、次のように総括する（小川 2008：7）。

¹⁴ なお、この時点では、新制度論そのものの発展状況もあって、法制度が、政策決定のアーリーナ、政策選択やアクターを拘束する独立変数として機能する、という理論的視点が導入されているのみである。（小川 1994：72）

¹⁵ ただし、その後の政策過程研究の動向に従えば、政策ネットワーク論は、因果関係を実証できる枠組みではないという批判がなされ、新制度論に分類される合理的選択制度論がそのような枠組みの1つになりうるものと主張されている（岩崎編 2012：54-55）。

- (1) 戦後教育行財政制度の果たした機能に関する実証的研究
- (2) 1990年代以降の政治改革、分権改革、中央省庁再編が教育政策決定過程＝構造に与えた影響や変化と教育行政の変容に関する研究
- (3) 実証的な教育政策や教育（行財政）の実態調査研究とその可能性

このうち (1) が求められる理由は、「戦後改革から 1970 年代に整備確立した教育行財政システムが、日本の社会や教育において、実際どのように機能してきたのか、その功罪を含めて具体的な機能場面を実証的に調査研究する試みが極めて弱かった」。「従来の研究の多くは、それら制度やしきみ（引用注：義務教育費国庫負担制度、義務標準法、教育委員会制度等の教育の具体的な制度）は文部科学省の集権的な地方統制、学校管理の手段として一括して批判するだけだった」。「しかし、そうした実際の機能に関する調査研究がなされてこなかった「付け」が、1990 年代以降の一連の教育行財政システムの改編の際に回ってきた」

（小川 2008：7）と述べられ、(2) については、「1990 年代以降の政治改革や分権改革、中央省庁再編が、政府の政策決定や政治運営にどのような意味や影響を及ぼしているかという研究は、政治学、行政学等では、今現在、精力的に行われてきて」おり、こうした実証的研究が明らかにした中央・地方関係の変化等の現象は、恐らく、「教育政策決定過程＝構造や教育行政制度の実際の運用でも生じているのではないかと考えられる」が「教育行政研究では、いまだ、そうしたまとまった調査研究の成果はでてい」ない。「というよりも、この 10 年間の地方分権改革や政治改革、中央省庁再編の下での教育行財政改革に対しては、教育法学や教育行政学の中には、従来の地教行法体制の再編強化であるというようなとらえ方も多く存在し、これらの変化を捉え分析する問題意識や理論枠組みすら準備されていないという研究状況もあるように見える（同：8）と述べる。このような態度について、小川は憲法学の高橋和之が提起した「抵抗の憲法学」、「制度の憲法学」¹⁶という 2 つのスタンスに言及して、従来の「アンチ教育行政学」が前者と共通するものであることを指摘する。これを踏まえ、荒井（2008a：38）はこの対比になぞらえて、小川は「抵抗の教育行政学」

¹⁶ 高橋和之は、権力に対する論者のスタンスを 2 つに分ける。「抵抗の憲法学」の立場は、権力を他者に帰属するものと見るもので、憲法学の中心的課題は、権力を厳格・効果的に制限し拘束することのできる理論の構築に求められることになる。他方、「制度の憲法学」の立場は、権力を我々のものと見るもので、憲法学の最も重要な課題は、国民の権利がよく保障される制度の設計と運用に関する理論を構築することにある。（高橋和之 2006：15）なお、小川（2008；2009）では、1999 年の論文として言及されているが、ここで引用に用いた高橋（2006）は 1999 年刊行の『行政の変容と公法の展望』（成田頼明・園部逸夫・塩野宏・松本英昭編、行政の変容と公法の展望刊行会、258-265 頁）に掲載された論文の再録である。

ではなく「制度の教育行政学」を志向していると評している。ただし、小川（2009）では、「制度の憲法学」のみがあれば十分で「抵抗の憲法学」が不要となったわけではないという、高橋（2006）の見解を注で言及しており、小川は、従来の教育行政研究と、要請される教育行政研究の両方がバランスよくなされる必要があるという見解であったと考えられる。

このような問題意識のもとでなされた小川の研究は、地方分権化と教育行財政システムの改革に応じる形で、小川（1991）以降は次のようなものを対象としてきた。ここでは、代表的なものを取り上げる。まず、小川（1991）と同様、義務教育費国庫負担制自体や教育財政を扱ったもの（例えば、小川 2005a；2006；2010a；小川・山下 2007）があるが、これに密接に関連のある教員給与・人事に関する研究（小川 1997；1998；小川他 2006・2007；川上・小川・植竹・櫻井 2017）も行われた。また、文部科学省からの委託研究としてなされ、小川が研究代表を務めた「教員勤務実態調査」（国立大学法人東京大学 2007）は、教員の勤務実態は教職調整額と乖離していることを経験的に示唆したデータとして重要である。そして、地方自治論、分権改革と教育行財政制度に関する研究（小川 2002b；2002c；2013；岡田・小川 2002 等）があり、地方政府を対象とした政策過程分析（小川 2005b）もなされている。また、中央政府の政策過程に関しては小川（2010b）等がある。

以上が、小川による理論展開と研究の対象である。そして、「教育の行政学」では、これらの議論と研究対象が引き継がれていく。ただし、以下では、紙幅の都合から各論者の具体的な研究については、代表的な研究を中心に言及する。

まず、青木栄一は、小川が課題としていた教育財政の政府間関係の問題について、新制度論のアプローチも採用して分析を行った。これが、2004 年の『教育行政の政府間関係』であり、公立学校施設整備費を分析対象に据えて、政策形成過程の分析および政策実施過程における地方教育委員会の自律性を実証的に議論した。これには政治学・行政学の側からも参照される研究であるという特徴¹⁷もあり、まさに「教育の行政学」としての立場を代表する研究と言える。同様に、新制度論の立場に依拠した代表的な研究として、村上祐介（2011a）『教育行政の政治学』がある。これは、合理的選択制度論に依拠して¹⁸、教育委員会制度の安定に関する政治的要因を解明したものである。また、教育委員会制度の制度設計の議論において、社会学的制度論を参照した大畠菜穂子（2015）も存在する¹⁹。これに加えて、荒井

¹⁷ 例えば、秋吉・伊藤・北山（2015：214-215）において、近年の政策実施研究として言及がある。

¹⁸ 村上は他の論文で合理的選択制度論の適用可能性を具体的に論じている（村上 2010；2011b）。

¹⁹ 他にも教育委員会の研究は、本多編（2003）を始め多数指摘できる。また、1990 年代に教育行政を「政府間関係」としていち早く論じた荻原の研究もある（荻原 1995；1996；1999 等）。

英治郎は、私学助成²⁰制度をめぐる主に中央レベルの政策過程を研究対象としている（荒井 2006；2007；2008b；2008c；2011b 等）が、制度分析の手法としては歴史的制度論の重要性も指摘している（荒井 2010；2012）。

新制度論以外の理論的展開では、青木栄一が、政策共同体の概念に替えて、本人・代理人関係の概念、ガバナンス論の概念を導入することが、教育行政の実態に迫る上で有用であるという主張も行った（青木栄一 2007b）。本人・代理人関係（論）は本研究においても重要な概念で、大雑把に言えば複数のアクター間に法規・契約等を通じた委任と受託の関係がある場合に使用されうる概念である。実際、現在では、本人・代理人論を用いた教育政策研究が進んでいる。例えば、橋野晶寛²¹が、『現代の教育費をめぐる政治と政策』（2016 年）において政策過程分析と定量的な政策分析を通じて教育財政の問題を実証的に論じ、下位政府論の再検討や学級規模、教員人件費配分の議論を行ったが、この中で橋野は「教育財政に関わるプロセスの問題は本人・代理人論の枠組みから統一的に整理できる」（同：3）と述べている。また、本田哲也は、2014 年の法改正によって変更された教育委員会制度について、首長＝本人、教育長＝代理人と位置付ける研究を行っている（本田 2016）。他方、ガバナンス論関係では、青木栄一自身の議論（青木 2013：8 章）の他、本多正人（2009）等を指摘できる。

そして、教員や教育委員会等の人事の実態や制度についての研究も進められてきた。教員人事に関する研究の代表には、網羅的な実態解明と人事をめぐる方式の分化要因について分析を行った川上泰彦の研究（川上 2013 等）指摘される他、市町村費負担教職員制度についての押田貴久（2008a；2009）、阿内春生による一連の研究（阿内 2009；2015a；2016 等）がある。この他、文部（科学）省から地方政府への出向人事を扱った青木栄一（2003）、青木・伊藤（2018）や押田による指導主事に関する一連の研究（押田 2006；2008b；2008c；2010；2012 等）がある。さらに、2007 年の教員勤務実態調査により明らかとなった教員の業務負担の問題については、その後、事務職員の勤務実態を含め、青木栄一と神林寿幸により研究が進められている（青木・神林 2013、神林・青木 2014、神林 2017 等）。なお、義務教育費国庫負担制にかかる教育財政研究は植竹丘によりなされている（植竹 2006；2007a；2007b；2009）。

この他には、教育行政の独立性（青木栄一 2015a）、教育行政の専門性（青木栄一 2015b、村上 2017）に関する議論や、文部省の官房に注目した研究（青木・荻原 2004、荻原・青木

²⁰ なお、私学助成の研究については、荒井のほか、小入羽によっても行われている（小入羽 2019）。

²¹ 橋野は過去には学校選択制の研究（橋野 2005 等）も行っていた。学校選択制や学級規模については、山下絢による研究もある（山下 2008；2009；2016 等）。

2004) といったものが注目される。

このように「教育の行政学」研究は展開しており、これを分析対象となっている制度の点から改めて整理すると、次のような傾向がある。まず、中央・地方関係や首長・教育委員会関係の問題を含め、教育委員会に関する分析は充実している。次に、教員関係(人事・給与)の制度や実態についても、相当の蓄積があり、市町村費負担教職員制度、指導主事に関する議論もある。そして、私学助成に関する研究を含め教育財政・教育費関係の分析も行われている。一方、制度に関する理論的検討の面から見た場合、政治学の新制度論や本人・代理人論が有力な手法として注目されている。政策過程研究も多くなされ、地方レベルの議論も多く²²存在する。

ところが、本研究で扱う教育課程・教科書の制度に関するものは、研究の蓄積が少ない。このうち教育課程行政に関するものについては、「教育の行政学」の中には位置付かないが、実証的な研究と呼びうる金子照基らによる「学習指導要領の定着過程研究」(金子他 1985、金子編著 1995)が例外的に指摘される他は、本多正人が構造改革特区における教育課程の特例措置に言及したもの(本多 2004)が存在する程度である。一方、教科書に関するものは皆無に等しい。

1.1.3. 小括

以上が現時点での「教育の行政学」の状況であるが、ここまでの検討から、本研究で主たる分析の対象とする教育課程・教科書の制度については、「教育の行政学」の中においては研究が明らかに希薄な状況である。そもそも、これらの制度は、従来、教育行政学が扱ってきた対象の中でも「教育権論」の主戦場たる領域で、扱いが厄介なために分析があまり発展をみななかったという感もある。しかしながら、学校教育の根幹をなす教育内容に関わる制度だからこそ、政治学・行政学等の他の社会科学の文脈からその特徴の相対化が強く求められる領域であると考えられる。だが、特に教科書制度を対象として、「教育の行政学」による分析を着手しようと考えた場合、そこには克服すべき方法論上の問題がある。小川(1994)の指摘に立ち戻れば、「政策決定に影響を及ぼす主要なファクター」の要素がここでは問題となるのである。そこで、以下では、教育課程・教科書の制度を分析する際に留意すべき問題を順を追って論じていき、「教育の行政学」の先行研究が採用してきた「新制度論」を適用する場合に生じる問題点を明確化する。

²² 本文中で言及しなかった政策過程の研究の例には、青木栄一(2013)の他、地方政府の政策過程を扱った阿内による研究(阿内 2012a; 2012b; 2015a; 2015b; 2015c 等)等がある。

1.2. 教育制度と新制度論

はじめに、改めて教育行政学が分析対象としてきた「教育制度」について議論する。この検討を通じて、教育行政学が関心を持ってきた「教育制度」の特徴と、「教育の行政学」が方法論として採用してきた政治学の新制度論の分析により解明を目指す「制度」の特徴との間には、若干の隔たりがあることを指摘する。そして、単に政治学の新制度論の分析を適用するのみでは、教育行政学として関心をもってきた「教育制度」の論点は十分に解明されないことを主張する。

1.2.1. 教育制度

教育制度は、当然、教育行政学の主たる研究対象の1つである。これまで教育行政学が対象としてきた教育制度には、「教育行政学」と銘打つ標準的な教科書を手に取れば明らかのように、教育行政機関（文部科学省・教育委員会）、法制を含む学校教育体系、教育財政制度、教員人事制度、これらを規定する県費負担教職員制度、教員免許制度、学習指導要領、検定教科書制度、学校評価制度といった初等中等教育に関する各種制度、このほか高等教育、学校外教育、社会教育・生涯学習の制度が具体的には指摘されてきた。そして、このようなものを指す「教育制度」という語をめぐり、これまでに様々な定義が試みられてきた。このことは最近のものでは荒井（2011a）の検討により明らかになっている。これまでに教育行政学界隈でなされてきた「教育制度」の定義の検討は先行研究²³に委ねるとして、ここでは最低限必要な論点のみ言及することに止める。この程度の議論に止めておく理由は、あえて断っておくならば、本研究は、教育制度学の確立を目指すような、領域固有の研究対象としての「教育制度」概念の定立を目指すことには関心がなく、単に、分析操作上要求される「教育制度」の定義のみが要求されるに過ぎないからである。

まず、戦後における教育制度概念の典型となったとされる仲の定義は次のようなものである。

教育に関する組織・作用・機関などが法規にもとづいて、成立するとき、ふつうこれを教育制度という。教育制度は教育政策が法規によって具体化されたものであるが、しかし社会生活およびその伝統・慣習をはなれて、それが実質的に存立し、存続することはできない。教育制度は持続性を持ち、社会的に公認された教育に関する組織で

²³ 荒井（2011a）では、本文中で、仲新、安藤堯雄、伊藤秀雄、真野宮雄、桑原敏明、葉養正明、小出達夫の教育制度の定義について検討を加え、さらに注にて吉本二郎、持田栄一、伊藤和衛、中山慶子、兼子仁、下村哲夫、潮木守一、小山俊也、松井一磨、熊谷一乗の諸氏の教育制度の定義に言及している。

あって、単なる教育法規の組織的体系ではなく、具体的には社会の伝統・慣習との関連において成立している。ひとたび成立した教育制度は、社会生活のなかに一定の位置をしめ、伝統を生じて固定性をもち、独自の社会的・教育的機能を果たしながら持続する。したがって教育制度は、教育にかんする社会的伝統・慣習を基盤とし、教育法規を骨格として、ある程度の持続性をもった組織であるといえる。(仲 1955 : 71)

荒井も指摘するように、この定義からは、教育制度が法規の存在を前提としていること、また、教育制度には持続性や社会的公認²⁴、社会の伝統・慣習との関連を指摘できることが窺える。その後、伊藤秀夫、真野宮雄、桑原敏明らによって、教育制度は、社会的公認(承認)の如何によって、「社会慣行的教育制度」と「法制的教育制度」との区分が可能であることが指摘され、前者は流動性を、後者は安定性を特徴とし、前者から後者への展開過程を前提とする制度観が一般的であったという(荒井 2011a : 203-208、217)。また、葉養(1975)は「教育制度概念」が日常語に属すと指摘し、「制度」の概念についての若干の検討を踏まえて、「社会の教育需要を充足するために、明確な持続的で組織化された型に従って諸個人の行動を規制する規範的規制の原理であり、組織とは区別されて、無数の組織に当てはまる役割期待のパターン化された要素の複合体」(同 : 47)と定義した。ここには、教育制度の規範性や規制性、また「役割期待のパターン化」といった特徴が指摘される。

このように定義されてきた教育制度であるが、荒井の整理によれば、教育制度研究に対しては、様々な問題提起がなされており(荒井 2011a : 208-215)、例えば、江幡(1985)の「教育制度研究が社会科学の一領域に位置付けられるものである限り、教育制度の本質的概念は思弁的ではなく教育事象それ自体の分析の過程を経て確定されなければならないと同時に、教育事象の中から実体即本質的な形で即物的な短絡として本質を抽出してもならない」(同 204)「社会科学的概念としての「本質」とは、社会的現実(教育制度)の外にあるところの(自明性・前提性)、その現実が獲得あるいは到達すべき指標(理念)としてではなく、その社会的現実内に内在しつつそれを支配している法則・必然として把握されなければならないのではないか」(同 215)といった重要な指摘もあるが、そのような「問題提起に対して個別研究は真摯に応答している」とは言い難い(荒井 2011a : 215)く、以下の6点が近年の教育制度研究の分析視角に関する特徴として指摘されている。すなわち、①教育制度を「所与」のものとした、制度の形成過程や現状分析が多く、かつ公式制度(法制度)の分析が多い、②制度が果たす(逆)機能や政策の実施過程を分析する研究が少ない、③制度の

²⁴ 社会的公認が意味するところの不分明さは江幡(1985)をはじめ、主たる批判の対象とされてきた。

変化を分析する研究が少ない。総じて変化の「内容」を分析する傾向が強く、「なぜ」「そのタイミング」に制度・政策の変化が生じたのかに答える研究は展開されてこなかった、④アクターに焦点を当てた研究が少ない、⑤外国研究が多い反面、2カ国以上の「比較」研究が少ない、⑥制度にまつわる因果関係の解明を志向する研究が少ない(荒井 2011a:215-217)である。

以上が教育制度研究における「教育制度」観と今日における論点とされるが、本研究においてここで確認しておくべき点は、次の2点である。

第1に、このような「教育制度研究」が何を目的としていたかという点である。これについては、教育学の範疇にある教育制度研究という場合、控え目に表現して、「教育制度の性質」がもたらす教育実践への影響ないし効果を解明することと言えるだろう。すなわち、ここで問題となっているのは、「教育制度」それ自体の性質である。これは、公共政策学における用語を用いれば「inの知識」²⁵の解明に焦点が置かれてきたと表現できるだろう。当然といえば当然のことであるが、以下の議論は、これを念頭において進めていく必要がある。

第2に、従来の「教育制度」概念は、何が「教育制度」としての分析対象となりうるのか、依然として、必ずしも分析的な定義あるいは方法的な定義を与えるものではないという点である。これは、教育制度を論じる以前に、「制度」とはいかなる性質の対象に用いる概念であるか、分析的な視点からの検討が不十分であることが原因と考えられる。もちろん、上述の「教育制度」の定義の中には、第3章の議論で導入される「制度」の概念として指摘されている要素も含まれるが、相変わらず、日常語としての「制度」の概念から、術語としての「制度」概念に到達しているとは言い難い²⁶。「制度」とはいかなるものか、またはいかな

²⁵ 公共政策過程には「inの知識 (knowledge in process)」と「ofの知識 (knowledge of process)」の2つに区分される知識が存在するとされる。このうち「inの知識」には、政策分析論・政策デザイン論が扱う、公共政策の形成に投入される知識で、特定の政策問題に対する政策分析から得られる知識、公共政策そのものに関する知識、個別政策領域に関する専門知識が該当する。他方、「ofの知識」とは、政策過程論が扱う、公共政策のプロセス(過程)に関する知識で、政策決定・政策実施・政策評価の各段階がどのような特性を有するか、あるいは、政策プロセスに参加しているアクターとその行動を示す知識を指す。(秋吉・伊藤・北山 2015:7-8)なお、教育政策領域における「ofの知識」「inの知識」の差異は秋吉(2015)を参照せよ。

²⁶ 日常語としての「制度」という語は、辞書においては、「国家・団体を運営して行く上で、法律や規則により制定され、あるいは社会的に継続的に認められ、実施されているきまり」(『日本国語大辞典』小学館)、「社会における人間の行動や関係を規制するために確立されているきまり。また、国家・団体などを統治・運営するために定められたきまり。」(『大辞泉』小学館)、「①制定された法規。国のおきて。②社会的に定められている、しくみやきまり。」(『広辞苑』第7版、岩波書店)「組織・団体を運営したり社会の秩序を維持したりするための決まり」(『新明解国語辞典』第7版、三省堂)といった語積が与えられる。このように、日本語において「制度」という語は「きまり」というのが核にあると考えられる。ちな

る術語として使用されるものかという検討は、それが教育行政学の範疇にはないという事情もあるためか、それほど意識的には行われておらず、教育行政学以外の視点を持った時に初めてなされるものといった様子である。例えば、既出の葉養以外では、小出（1975）、新井（1994）が「制度」の概念を検討した例として散見されるが、このうち、小出（1975）が政治学・憲法学・レーニンを、新井（1994）が社会学をそれぞれ参照し議論を行っている。しかし、こうした他の諸学を参照した「制度」概念の検討も、具体的に何か分析に資する方法を提示するような定義を与えるには至っていない、という問題が残る。この点、「教育の行政学」の立場では、青木（2004）が政治学の新制度論に基づく分析を行うに当たって「制度と「制度」²⁷」という書き分けを行う必要があったように、分析概念として「制度」を改めて定義する作業がなされている。他の社会科学の言語を輸入する過程で、必然的にこのような自覚的な概念整理を要求されている結果とも言えるが、まず、「教育制度」と呼ばれるものが、分析概念としての「制度」によっていかに理解されうるかという検討が要請されるのである。

1.2.2. 政治学における新制度論の参照とその問題点

次に、ここまでの議論でも指摘されてきた政治学における「新制度論」について検討を行う。再度指摘しておけば、これまで教育行政学の中で行われた代表的な新制度論を用いた研究には、青木（2004）、村上（2011）（合理的選択制度論）、大島（2015）（社会学的制度論）の3つが指摘され、今後の教育制度分析に対し、歴史的制度論の利用も注目されている。

政治学における新制度論とは、アクターの行動や政策的な帰結に対して、制度が独立変数として影響を及ぼすというアプローチの総称である。ピーターズ（2005=2007）のように、より細分化した類型化を行う論者もいるが、今日では、歴史的制度論、合理的選択制度論、社会学的制度論の3つに大別して理解するのが一般的である²⁸。

このうち、歴史的制度論と合理的選択制度論は、新制度派経済学に属する経済史分析の議論に影響されて成立している。特に、ダグラス・ノースが言及され、ノースは「ゲームのル

みに、「制度」の語の用例は、『日本国語大辞典』によれば、古くは『日本書紀』（720年）中にある一説「易に曰はく、上を損して下に益あるを、節ふに制度を以て財を傷らざれ」（第25巻孝徳天皇大化元（645）年9月の項）にまで遡ることが可能で、『易経』（「節卦」）に由来する語であるとされる。

²⁷青木栄一（2004）では、制度とは法令規則等の文書化されたもの、「制度」はアクターの行動を枠付ける「持続的かつ公認された行動の型」（大嶽1996：19）と定義されるものを指す。（青木栄一2004：4、25-26、43）

²⁸なお、ここに第4の新制度論を主張するシュミットの言説的制度論が加えられることもあるが、本研究では扱わない（言説的制度論の概要については岩崎編（2012：8章）等を参照せよ）。

ールとしての制度」(ノース 1990=1994) という定義を行ったことで知られる。このノースの研究は、河野によれば、「取引費用経済学」の知見を経済史の分析に適用したもので、こうした経済史の研究は、制度の起源や生成過程を歴史的に検証する必要があるというもの、制度が生まれてくる背景には合理的な理由があるという 2 つの分析の方向性を政治学に示唆した。しかし、こうした 2 つの方向性は、それぞれ歴史的制度論と合理的選択制度論として分化し、合理的選択制度論が、合理性を強調していく過程で歴史性や文脈性を失っていくにつれて、歴史的制度論は、合理的選択制度論への対抗理論として認知されるようになっていった(河野 2002a: 117-119)。

このうち、歴史的制度論は、制度および政策の国家間比較とその歴史的経緯の分析を中核としたアプローチで、制度形成や制度変化の分析が特徴とされ(秋吉・伊藤・北山 2015: 172)、今日では、ピアソン(2004=2010)により体系化されたものがその中心にある。まず、この中では、「経路依存(性)」の概念が重要となる。経路依存性とは、過去のある時点において偶然採用された制度や政策選択の結果が、その後の選択を拘束し、現在へと継続されていく現象として概ね理解される²⁹。特に、経路依存的影響により、他の制度の選択が困難になる現象は「ロックイン」と呼ばれる。こうした経路依存は、初期条件、「正のフィードバック」あるいは「自己強化」の概念で説明され、複数均衡、政治的事象のタイミングや配列・順序の重要性、慣性がある特徴に指摘されている。そして、「制度変化」については、基本的に制度の継続性や安定性を重視し、制度変化は「重大な転換点(critical juncture)」において、大規模に生じるものとされる³⁰。

このような歴史的制度論に対しては、決定論的である点や概念のあいまいさを中心に批判が行われてきた。例えば、河野は、歴史的制度論が指摘する「経路依存性」の概念が、歴史的経緯の影響によって合理的な決定が行われない状況が生じる可能性を指摘する点に意義を求めている(河野 2002a: 121)が、一方で、これを「歴史主義」として言及し、3つ目の新制度「論」として認めることはできないという立場でもあった(河野 2002b)。河野の場合は、このように「歴史主義」として批判的に取り上げる一方、歴史主義の重要な展開として、グライフ³¹の分析を指摘し、ゲーム理論を用いた分析の可能性を論じている。伊藤正

²⁹ ただし、西岡は、「経路依存(性)」という概念が多義的に使用されていることを指摘している(西岡 2007: 212)。

³⁰ こうした制度変化の理解は、「断絶と均衡」(均衡断絶)と呼ばれ、歴史的制度論の中では、経路依存と並列に述べられるのが一般的だが、この「均衡断絶」史観と「経路依存」史観とをそれぞれ異なるものとして区分して批判を行う論者もいる(伊藤正次 2006)。

³¹ グライフは、新制度派に属する経済史学者である。中世マグリブ商人を事例に、近代の市場経済制度が確立する以前の経済制度の差異を分析するにあたって、ゲーム理論に依拠して、そこに生じる複数均衡を解釈に用いた。(詳細はグライフ(2006=2009)を参照せよ。)この研究は、岡崎(1999)においてレビューされ、江戸時代の株仲間の制度の分析

次はグライフの分析の問題点を指摘しながらも合理的選択制度論と歴史的制度論を架橋するものと評価している（伊藤正次 2006：3）。また、あまりに制度の安定性を重視しすぎる制度変化の理解に対しては、セーレンらの漸進的な制度進化のモデルも提唱されている（Thelen 2004；Streck and Thelen et al.2005；Mahoney and Thelen et al.2010；邦文では岩崎編（2012：127-129）にて紹介）。ただし、こうした漸進的制度改革のモデルが、類型論以上のものにはなっているか否かという点で疑問の余地があると言わざるを得ない。

次に、合理的選択制度論であるが、これはアクターの合理的な行動に及ぼす制度の影響を分析の中核としている（秋吉・伊藤・北山 2015：172）。この顕著な特徴は、他のアプローチに比して厳格な定義に基づいた分析方法がとられる点にある。この基本的な考え方は、①方法論的個人主義の採用、②合理性の仮定、③制度と個人の相互作用の3要素とされる。そして、ここで扱われる制度は、組織と区別され、公式の制度・人為的な制度に限定される（建林・曾我・待鳥 2008：43）。この仮定のもとで、合理的選択制度論においては、関係する諸アクターが自らの利益を最大化する合理的選択を行った帰結として達成される均衡を、実現された制度や政策と捉えて分析する。これは制度形成のメカニズムとして解され、これを解明する視点を有する点が、他の2つのアプローチとは異なる特徴であるとされる。そのため、制度について、基本的にはノースの定義である「ゲームのルールとしての制度」という制度観によっているが、こうして達成される、政治的アクターの最適戦略の組み合わせの帰結としての制度は「均衡としての制度」とも呼ばれる。かくして成立した制度は、安定的に維持され、自己拘束的であるとされる（同 50）。このような合理的選択制度論への批判点として、合理性の仮定に対するもののほか、解が一意に定まらないという、複数均衡問題の解決がなされない点を指摘する場合もある（上崎 2007：47）。

3つ目に指摘される社会学的制度論は、上記の経済学を基礎に発展した新制度論とは一線を画し、社会学における「新制度派組織論」の系譜から展開したものである。社会学的制度論では、アクターの行動や、行動を選択する「認識」に対する制度の影響の分析が中核となる。そのため、社会の文化、規範、慣習といった非公式の制度への関心が高い（秋吉・伊藤・北山 2015：174）。また、制度改革に対する見方もここまでに見た2つの新制度論とは異なる見解をとる。主に合理的選択制度論では、アクターが目的に応じて制度設計できるものと考え一方、社会学的制度論においては、制度は社会的に構成されたものとするため、アクターは自由に制度を選択できず、容易に変更されないものとする（伊藤修一郎 2002：153）。このような社会学的新制度論では「同型化」の概念が重要となる。

にも利用された。なお、このグライフの研究は「歴史制度分析」と呼ばれ、本研究で参照する「比較制度分析」の中の一つと捉えられることもある経済学の理論である。ただし、本研究では、グライフの議論と比較制度分析は区別して言及する。

以上が、政治学における新制度論の概要である。そして、これを踏まえて検討しておく必要があるのは、ここで議論の対象となっている「制度」と前項までに論じた教育制度との差異である。

まず、ここまでの議論に現れているように、このような政治学や政策過程論における「制度」は、3つのI、すなわち「利益 interest」「制度 institution」「アイディア idea（または、イデオロギー-ideology）」の3要素の1つとして言及されるもので、参加者や選択肢といった政策決定の場におけるアクターの行動を制約するものを指し（秋吉・伊藤・北山 2015：175-186）、政治のドラマが展開される舞台などと比喻される（西岡 2009：7）³²。これを踏まえると、政治学における新制度論では、「制度」を独立変数にも従属変数にもするとはいうが、独立変数となる「制度」と従属変数となる「制度」とは、厳密にはそれぞれ異なる集合³³に属する「制度」であるものと考えられる。

例えば何らかの法の立法過程を、新制度論的分析、特に合理的選択制度論により分析することを想定してこの問題を考えてみよう。このとき、従属変数には、国会で審議されるあらゆる「法」が対象となることは間違いない。一方、独立変数には、議会制度、選挙制度、政党制度、地方制度、財政制度、公務員制度、審議会、政府間関係、政官関係、官民関係といった「政治制度」と呼ばれるものが中心に据えられることが想定される。当たり前だが、これによって明らかとなるのは、独立変数たる「政治制度」の仕組みやそれらの制度配置の有する従属変数への影響である。ただ、政治学の関心において「制度や政策に影響を生じる制度的要因の説明」といった場合の「制度」とは、基本的には「政治制度」を指すというべきで、このような分析は理に適っている。そして、当然、従属変数の差異が持つ意味は、独立変数の差異として理解される。

一方、教育行政学が対象としてきた「教育制度」は、この枠組みにおいて基本的には従属変数の方に属するものである。例外的に教育委員会の制度に関しては、地方政府における教育政策の立案を担う場を規定する制度としても捉えうるが、本節の冒頭に列挙した各制度の大部分はそういう性質を有するものではない。そして、先述の通り、教育行政学が担ってきた「教育制度」の分析とは、公共政策学的にいうところの「inの知識」にあたるものの分析も重要で、どちらかと言えば、「政治制度」とは無関係に、従属変数それ自体の構造の方に強い関心を持っている。すなわち、ある「教育制度」の機能・構造を分析し、その「制度」を採用することによって、どのような教育政策上の影響があるのか、という問題が政策過程の理解と等しく重要な課題なのである。加えて、仮に、「教育制度」が「政治制度」以外の

³² 西岡（2009：7）では「アリーナ」と「制度」が同一視されている。

³³ ただし、両者は排他的ではない（すなわち積集合を持つ）。

制度的要因に規定されるのであれば、この枠組みの中だけで論じることには限界が生じると言えるだろう。

しかし、確かに、政治学の新制度論の中で扱うには「制度」の性質が異なるのだが、前項の議論にも現れているように、「教育制度」もまた「制度」として、例えば「慣性」のような制度一般が有する性質を持っている点は否定されない。その意味では、「制度の教育行政学」として、他の社会科学の知見を踏まえて教育制度の分析を行うという場合、そのような「制度」そのものが有している特徴に関する他の社会科学の知見を踏まえた評価もできるはずである。とは言え、こうした「制度」の性質に関する知見として、歴史的制度論を採用することは、あまり有用とは言えない。もちろん歴史的制度論は、「経路依存」「慣性」「複数均衡」のような概念を含むが、歴史的制度論の分析は外生的な要因を指摘するばかりで、合理的選択制度論が有する、制度形成や安定化の内生的な要因への関心は低い。また、歴史的制度論において、制度は経路依存を起こすと論じられるが、その経路依存の要因を制度内の特性に求めるような分析はせず、経路依存を生じた事実のみが指摘される傾向にある。経路依存の生じる原因が制度に内生的な要因に求められる可能性があるならば、そのような制度に内生的な要因を綿密に分析に組み込む必要があるだろう。これは、場合によっては、ある程度「inの知識」を踏まえた形式での、「ofの知識」の理解が必要となってくることを示唆していると言えるだろう。

1.2.3. 小括

以上を要すれば、ここで論じたこととは、「教育制度」の分析に際して、「ofの知識」の解明のみが必要であるならば、確かに政治学の新制度論の枠組みだけでも十分であるかもしれないが、政治制度のみに規定されない場合の分析には限界があり、また「教育制度」それ自体の構造の解明に役立つとは限らないということである。

しかし、この議論は政治学の新制度論が教育行政学的な関心に必ずしも答えるものではないことを意味するのに過ぎず、社会科学がこれまでに蓄積してきた「制度論」が「教育制度」の分析に適用できないことは意味しない。「教育制度」が「制度」を名乗る以上、「制度」一般に共通する性質を有していると考えべきであって、これだけでは「教育制度」を教育的規範ないし理念から議論しなければならないなどという理由にはならない。

1.3. 政策過程と教育制度

次に、教育制度を扱う上での、もう一つの厄介な点を議論する。それは、教育政策の担い手の問題である。これが官と非公的部門にまたがっているため、「教育制度」を教育的規範から語ることに正当性を与える十分な要因になっていると考えられるが、この問題に対す

る公共政策学の見解を示すのが本節の役割である。

1.3.1. 政策過程における「制度」の位置付け

今度は、前節までに論じた「教育制度」というものが、公共政策学の文脈に照らして政策過程のどこに位置付けられるか、という観点から議論を行う。ただし、これは本研究における分析枠組みの設計の見通しをよくするための作業に過ぎず、「教育制度」とはこのように定義されるべきものなどという大それた主張を行うための議論ではない。そもそも、ここまでの議論にも垣間見えるように、本質的に「論者によって、「制度」と考えるものは、まちまちである」（秋吉・伊藤・北山 2015：170）という「制度の多様性」の問題が伴う。さらに言えば、本章で与える教育「制度」の位置付けと第3章で導入する分析枠組みにおける分析概念としての「制度」とは、厳密には、異なる定義により与えられるものとなる。むしろ、分析概念として与えられる「制度」と日常的な用法での教育「制度」との間に差異が存在することが、分析上の利点にもなるのである。しかし、何れにしても、教育行政学が構築してきた「教育制度」の議論と他の社会科学の「制度」の議論とを擦り合わせないことには、適切に分析することは不可能である。そこで、まず、このような問題を考察するにあたって、本節では便宜的に政策の「段階モデル」を念頭に理論的な整理を進めることにしたい。「段階モデル」³⁴とは、一連の政策過程は「課題設定」→「政策形成（立案）」→「政策決定」→「政策実施」→「政策評価」の各段階に区分して捉えられるとするモデルである。

さて、ここまでの議論の繰り返しにはなるが、一般に、政策過程論・政治過程論において「制度」が着目される場合、制度は、3つの1の3要素の1つとして言及される。この場合の「制度」とは、既に指摘した通り、参加者や選択肢といった政策決定の場とそこにおけるアクターの行動を制約するものを指す。従って、前節で論じた、こうした「制度」中心のアプローチである政治学・行政学における新制度論は、上記、段階モデルの中では、主として政策決定段階に作用する制度の性質を分析するためのツールと言える。

一方、教育行政学が問題としてきた教育の「制度」とは、結論から言えば、この段階モデルの中では「政策実施」の段階に属すべきものと判断される。政策実施の議論の中においては必ずしも「制度」という認識は十分に持たれてこなかったが、行政法学を基礎とした政策実施論を展開した大橋編（2010）は、「法制度の知見を前提とした政策実施論」を掲げ（同1）、「国会や地方議会の制定した法律や条例は、確かに政策目標を掲げ、多くの場合、政策形成機能を果たしているが、政策実現のための道具としての機能も併せもつものである。」

³⁴ 政策段階論については中沢（2007）を参照せよ。なおこのモデルには他に「教科書モデル」（高橋克紀 2015）「政策循環モデル」（大橋編 2010：192）等の呼び方もあり、批判も多いが、公共政策学では広く用いられている。

「道具であるがゆえに、道具としての特性をもつものであって、法制度のもつ特性を把握することが肝要なのである。このように、政策がどのような形式で表明されるとしても、それが実現されるためには、法治主義の下では、法制度の助けを借りざるを得ないため、政策実現と法制度の関係についての洞察が重要性を持つこととなる」と述べる（同 13）。この指摘を踏まえて、伝統的に教育行政学の制度論が、教育法制の理解と解釈から、望ましい教育政策の実現方法を論じるという性質のものであったことを考慮するならば、教育行政学の関心でなされる制度論は、政策実施段階にある制度の特性の理解に主眼を置くべきということになる。そして、この文脈では「教育制度」は便宜的に「教育政策実現のための手段の束ないし総体」とでも定義しておくことが可能である³⁵。それゆえ、政策実施と政策手段の議論³⁶を参照することで、社会科学一般の「制度論」として「教育制度」を位置付けることが可能になると考えられるのである。

1.3.2. 政策実施の手段と公共政策の担い手

前項での議論を踏まえここでは政策実施の手段と政策の担い手について議論を進めるが、まず、単に政策手段と言う場合、端的には、(直接) 供給、(直接) 規制、誘引、啓発等を指す。定義上は、(直接) 供給は、政府が徴収した税金によって、基本的には公務員を通じて、財やサービスを直接供給すること、(直接) 規制とは、国家の強制力を背景に規則を設けて、違反者に対して制裁を行うことである。誘引は、さらに誘導と誘因に区別され、誘導は、特定の行為を好ましい方向へと導こうとするもの、誘因は、インセンティブを継続的に持たせるような仕組みを構築することを指す。啓発は、規制を設けたり、誘引をせず、政府が単に事実を提示することで、人々の行動を変更しようと説得することである。(秋吉・伊藤・北山 2015: 5 章) このうちの規制を「制度」化したものに該当するのが、許認可や行政指導などである。そして、教育制度を見れば明らかなように、現実には、これらの手段を複合的に用いて政策は形成されている。

次に、このような手段を用いた政策の実施にあたって、政策決定者によって決定・設計された政策は、実施機関に対して一定の権限とともに実施が委任される。このとき、公共政策は誰が担うのか、という問題を考える必要が生じる。従来、行政学は、基本的に公務員による法令の執行を念頭に構築されてきた。しかし、この 30 年程の間に、このような見方は大

³⁵ だからこそ青木栄一（2004）が優れた「政策実施」研究として公共政策学の中では言及されているという見方も可能だろう。

³⁶ ただし、村松によればそもそも政策実施あるいは執行過程は長い間、行政学固有の関心事でなかったという（村松 2001: 225）。村松は、その理由として、政策実施の中心をなす許認可等は法的行為であり、行政法（学）の領域と考えられていたことによるのだろうかとの見解を示している（同: 227）。

きく修正されてきた。例えば、2001年時点での代表的な行政学の教科書である西尾（2001）と2013年に著された曾我（2013）とを比較すると、ここには、後者が「ガバナンス」の視点をもって構成されているという大きな差異を指摘できる。これは、公共政策の担い手には、必ずしも行政機構だけではなく、民間その他の組織もなりうることを意味するもので、こうした政策の担い手の「拡大」という認識の変化がこの30年程度の間に行政学の枠組みで起きたのは、世界的な行政改革の動向に由来する。すなわち、1970年代に入り、2度の石油危機を経て、先進国の経済成長が鈍化し始めると、福祉国家の限界やいわゆる「政府の失敗」が認識されるようになる。そして、公的に実施される事業の拡大に伴って行政組織が肥大化し、財政赤字が累増したことで、公的部門は民間部門に比べ非効率であるという評価がなされるようになった。こうした状況に対応するため1980年代から現れたのが、「新しい公共経営（New Public Management、以下NPM）」と呼ばれる手法である。

NPMの意味するところは、狭義には、市場の優位を掲げ、小さな政府を志向する新自由主義経済学や公共選択論、そしてエージェンシー理論（本人・代理人論）、取引費用経済学などの新制度派経済学に属する諸理論を理論的支柱として、市場のメカニズムや民間企業の経営手法を公的部門に導入し、行政活動を活性化することを企図した方法（大住1999）を指すが、広義には、民営化からPPP（Public Private Partnership、官民協働）や消費者主権に至る動きの総称（曾我2013：324）などとも定義される極めて多様な手法や内容を言及する語として用いられている。

行政学におけるNPMの議論において、先駆的な役割を担ったのがフッドである。フッドは、1990年代前半の論文（例えば、Hood1991；Dunleavy and Hood1994）でNPMの特徴や論点を整理したことで知られるが、フッドは、1986年の時点で、本人・代理人論³⁷を参照しつつ、民間への委託の問題を論じるなど、公共サービスの供給形態についての議論を行っている。ここでは、6つの次元³⁸を基準として、完全な行政機関による供給と完全な私企業による供給を両極とする、官民にまたがる多様な公共サービスの供給手法が考えうることを示している（フッド1986=2000：149）。国内では、村松がこのような政府でも民間でもない中間的な公共部分をグレーゾーンと表現して議論を行い、ここに存在する新しい行政主体（NGOやNPOを含む）である第3セクター（サードセクター）³⁹について言及した（村松2001：68-72）。そして、村松は、NPMの動向について、従来、公共財として国家や行政

³⁷ フッド（1986=2000）では訳語として「主人-使用人関係」（例えば、118頁）が用いられているが、混乱を避けるため本人・代理人論としている。

³⁸ 専門性／規模／契約形態／サービス供給者の数／財政基盤／供給企業の法的・組織的形態。なお、フッド（1986=2000）は狭義のNPMで絶対視される、効率性における市場の優位や消費者主権には必ずしも全面的には同意しない。

³⁹ 政府部門が第1セクター、民間部門が第2セクターである。

の任務として疑われなかった警察機能等も非政府部門に担われることを期待している点に特徴があることを指摘している（同 240）。

さて、このような NPM の核心にあるのは、①政策立案と実施（執行）機能の分離と、②契約による執行（実施）の論理である。まず、段階モデルにおいて、政策過程には、政策立案と政策実施の段階の区別が存在することは指摘したが、NPM は両者が区分可能であるという前提に立って、このすべての機能を行政官僚制によるのではなく、中枢たる政策立案の部分は公的部門に残す一方、政策実施の部分は、行政のみならず民間を含む政策実施機関に委ねる。これが、立案と実施の分離である。そして、立案者と実施者は契約の関係を結び、このもとの、委託者は、受託者の専門性に依拠して政策の実施を委ね、適正な執行がなされているか管理・監督を行い、一方、受託者は、一定の統制を受けながら、委託者との契約に従って委譲された権限とその専門性に基いて政策実施に当たる。そして、理念的には、この実施者には複数の主体が参入することによって、競争が生じるので、サービス供給の質が向上すると考える。これが基本的な考え方で、これを念頭に、「(1) まず、当該業務が必要か。必要でなければ廃止する。／(2) 必要な場合、公的部門による供給が必要か。必要でなければ民営化する。／(3) 公的部門で供給する場合、民間委託が可能か。可能でなければ、はじめて本省で行うべきか否かが検討される。」（古川 2001：170）といった基準によって公的部門の業務の切り分けがなされる。これにより行政改革がなされるというのが NPM の発想である。

なお、もともとの NPM（狭義）とは、こうした考えのもとで実施された「①経営資源の使用に関する裁量を広げる」「かわりに、業績／成果による統制」「を行うそのための制度的な仕組みとして②市場メカニズムを可能な限り活用する；民営化手法、エイジェンシー、内部市場などの契約型システムの導入③統制の基準を顧客主義へ転換する（住民をサービスの顧客とみる）④統制しやすい組織に変革（ヒエラルキーの簡素化）するもの」（大住 1999：1）、特に英国・ニュージーランドにおける（a）集権的・トップダウンアプローチによる包括的・急進的な改革と（b）民営化、広義の民営化（民間委託）、PFI、エイジェンシー化、内部市場などの「契約型モデル」に基づく市場メカニズムの活用重視の手法を指していた（大住 1999：3、図 1-1 参照）。この「契約型」システムへの転換に際して重要なのが、「①行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整することで、市場分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入をはかること②施策の企画・立案部門と執行部門とを分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した業務単位に権限を委譲すること③業績／成果に基づく管理手法を可能な限り広げること」（同 36）である。この「契約型」システムへの転換により、「予算の賦与と「業績／成果の達成」が個々の機能に対応した小規模な組織の「契約」によるため、契約履行に係る責任の所在がきわめて明確に

なる」(同 37) とされた。ただし、こうした狭義の NPM は 2000 年代初頭には限界が指摘されはじめ、代替モデルの提唱や再検討も行われてきた⁴⁰ほか、NPM の手法が内在的に矛盾を抱えているといった批判もある⁴¹。

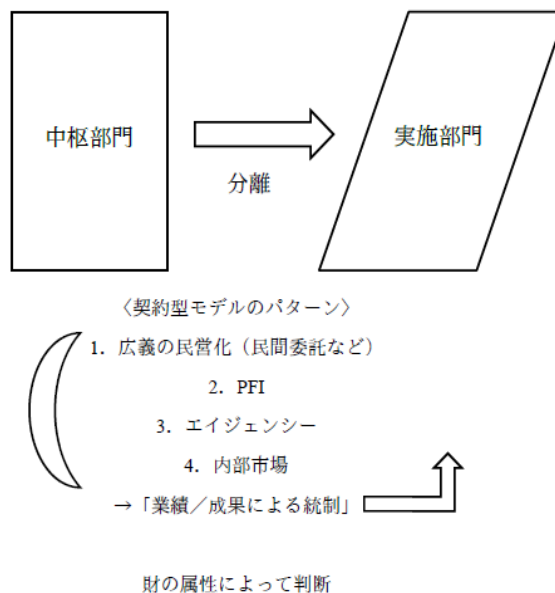


図 1-1：市場メカニズムの活用（大住 1999：3）

ここで、論点を公共政策の担い手に戻すと、こうした NPM の登場により、理論上も、実際上も、政策の実施者には民間の事業者も該当するようになり、こうした官民にまたがる多様な公共サービスの供給手法は、PPP の概念として説明されるようになる。PPP は、狭義の NPM と対比する形で、「市場原理だけでは達成できない公共サービスの質の改善や公共セクターの役割を重視し、すべてのリスクや責任を民間に移転するのではなく、パートナーとの連携により、両者の長所を引き出して、事業や活動を成功させていこうとするところ」(外山他 2014：76) に特徴がある。もともとはイギリスの概念であるが、日本では、2001 年 6 月に当時の小泉純一郎内閣で閣議決定されたいわゆる「骨太の方針」に盛り込まれた改革案に従って、従来公的部門直営で提供してきた公共サービスを民間に開放することを「日本版 PPP」と呼称してきたとされる(同 86)。そして、この「日本版 PPP の連携領域は、純粋な公共事業と純粋な民間事業の間のすべての領域であり、非常に広い概念である」(同 92) とされ、次に引用する図 1-2 の通りに、PPP の範囲(広義)を捉えている。これによれば、伝

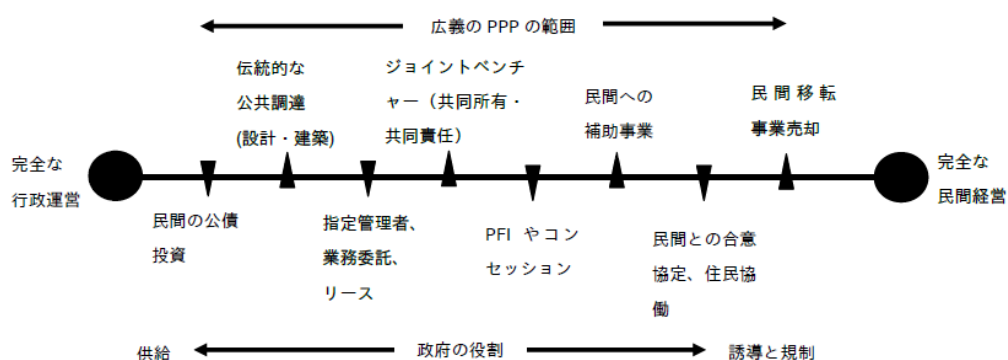
⁴⁰ 山本 (2002；2012)、外山他 (2014)、橋本 (2017)、木谷 (2018) 等に言及がある。

⁴¹ 進藤 (2003)

統的な公共調達もこの中に組み込まれるとされ、政府の役割は、完全な行政運営に近づけば「供給」、完全な民間経営に近づけば「誘導と規制」として、その程度の濃淡によって捉えられることになる（図 1-2）。

図 1-2：PPP の概念範囲（外山他 2014：93）

こうして今日では公共政策の担い手には、行政機関以外の組織等も含まれるものとされ



るようになった。しかし、この図の整理からも明らかなように、この中には伝統的な公共調達や NPM 以前から行われる民間委託も PPP に含まれている。このうち近代日本における公共調達の制度は明治 22 (1889) 年制定の会計法に始まるものである（藤井・宮川 2016）。この意味では、行政改革の潮流により生まれた「NPM」(広義) の概念の登場は、公共サービスの提供に関わる官民関係の整理を促した結果、従前より存在する官民にまたがる公共サービスの供給手法のうち、従来の行政学の中では主たる対象として議論されなかったものを、公共政策の文脈で積極的に議論の対象として取り込ませる契機になったという学術的な意味での評価もできるだろう。そして、こうした公共政策の視点を持つようになったということが、教育制度の分析において重要なのである。

1.3.3. 教育政策の実施者と教育制度

以上の議論を踏まえて、教育政策の実施者は誰が担うようになっているかという点から、その手段たる教育制度の特徴を検討しよう。ただし、ここでは学校教育政策の実施の担い手に限定して議論する。

この問題に対して、まず、学校という機関が誰によって提供されているかを考えると、法令上は、これは学校の設置者を問題としていることを意味する。学校の設置者は、学校教育法第 2 条に定められるように、国 (国立) と地方自治体 (公立)、そして学校法人 (私立)

に限定される。この点から明らかなように、学校法体系は、国公立学校のみならず、私立学校も区別なく「学校」として取り扱うように制度設計されている。そのため、例えば、学校で勤務する初等中等教育の教員に対しては、いずれの学校であれ、教育職員免許法に関わる一連の規定が同様に適用されることになる。しかし、公立学校の教員は身分上、公務員であるので教育公務員特例法（教特法）の適用を受ける一方、私立学校の教員は学校法人職員であるため、当然ながら公務員ではない。そのため、いずれも教員という、学校の中で授業を行う役割を持った人員であることには変わらないが、これらを行政学が有する公務員制の文脈のみで一様に語ることは原理的に不可能という問題が生じる。こうした点においては、「教育の論理」に従って制度理解を行おうとする従来の教育行政学の方法も、一貫した原理・原則によって体系的に議論が行えるという点で一定の分があると評価することもできよう。しかし、第1節で述べたように、こうした態度であったために、教育（行政）学と他の社会科学との対話は不可能になり、社会において発生する現象として有効な説明力を持たない状況に陥ってしまったというのが、今日の教育行政学が置かれた状況であった。

そして、本研究で分析を行う日本の教科書制度に至っては、次章で整理するように、国との「契約」的關係に従って民間企業が供給を担うという形態を基礎とした極めて複雑な関係から構成されている。しかも、こうした民間企業による供給という体制は、戦前の国定教科書の時代に既に確立された極めて長い歴史を有する制度である。つまり、完全なる私的アクターが政策実施に不可欠な要素として含まれているので、行政現象として理解するのみでは制度の全体を把握できず、経済学的な視野を持った分析も要求されることになる。

このように、教育政策の実施者に注目した場合、日本における教育制度は、明治以来、その担い手が必ずしも公的部門の中で完結するような形では設計されていないことが明白である。これは、教育行政学の対象とする現象が純然たる政治学・行政学の理論の枠内のみで議論しきれないことを示唆し、公的部門の中で完結せず、官民関係を含むような政策実施の場面を議論する場合には、公共政策学的な視野を持った枠組みの中で議論する必要性が生じる。また、このような事実は、方法論の選択や適用の点においても、具体的な政策実施者がどのように制度設計されているのかを明らかにすることが、分析上重要であることを示唆していると言えるだろう。

1.4. まとめ

本章の議論は次の通り整理できる。まず、「教育の行政学」の流派の概要とその到達点を論じ、本研究が分析対象とする教科書・教育課程の制度に関する議論は十分に蓄積されていないことを示した。しかし、これを明らかにするためには、「教育の行政学」の流派が行ってきた政治学的な分析手法によるだけでは不十分であることを順に論じた。

「教育の行政学」の出発点においては、教育制度の分析にあたって、その政策決定において重要なファクターを把握することが求められていた。だが、「教育制度」の分析に対して政治学の新制度論の手法を適用するだけでは、その方法が明らかにしようとする関心の問題から、教育行政学の関心である、教育の実施にいかなる影響を与えるかという点での教育制度の機能や構造の解明には方法的に不十分であること、そして、政治以外の要因を十分には評価し得ないことを指摘した。また、教育制度は、政策実施上、必ずしも公的部門の中で完結するようには設計されていないため、単純な行政現象としての理論だけで語ることは原理的な困難がある。それゆえ、政策実施の様態に応じて、官民関係を視野に入れた公共政策的な視点が不可欠であること、そして、その適用においては政策実施者はどのように制度設計されているかという点が分析手法の選択においても重要となることを論じた。

これを踏まえ、次章では公的部門の中で完結しない教科書制度の特徴を整理することにする。

第2章 日本における教科書制度の概要

本章では、日本における教科書制度の概要と、教科書制度に関する先行研究を概観する。ここでは現行制度の具体的な規定や仕組みのほか、今日に至るまでの歴史的展開についても扱う。これらの作業を通じて、本研究で説明すべき具体的な論点を提示する。なお、予め指摘しておくならば、教科書制度に関する先行研究は蓄積がないわけではないが、論者も少なく、従来、十分体系的に議論がなされてこなかったため、現時点での到達点を把握することは非常に困難になっている。また、そのような問題に加えて、従来、その関心が教育内容の統制の是非に向いていたため、同様の議論の反復も多く、制度の理論的理解も十分とは言えない状況がある。こうした状況を踏まえ、本研究では、行政的ないし政策実施的な視点から教科書制度の議論を整理するものである。

2.1. 日本における現行教科書制度の概要と論点

2.1.1 教科書関連法

はじめに、現在の日本における教科書制度を定める法律を示す。ただし、教科書法は十分に体系だった形では存在せず、現行の教科書制度は複数の個別法の規定に従って慣習として出来上がったものである。これを念頭に存在する法律を指摘する。

まず、日本の初等中等教育段階の学校教育においては教科書の使用が必須とされている。これは、学校教育法（昭和22年法律26号）第34条1項「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。」の規定及びこの規定の幼稚園を除く各段階の学校への準用規定⁴²に基づく。この第34条は学校での教科書使用義務を定めるもので、ここに文部科学大臣の検定を経た教科書でなければならないとあることが教科書検定を行う根拠であるとされている⁴³。

⁴² 中学校49条、義務教育学校49条の8、高等学校62条、中等教育学校70条、特別支援学校82条の各条。なお、当然ながら、これは、学校教育法第1条に定める学校（一条校）に適用されるものであるので、設置者の区別（国公私立）なく法律上は義務付けられるものである。

⁴³ なお、本研究では十分に議論しないが、検定実施の根拠をこの34条とすることの妥当性は教育法学、行政法学の重要な論点の1つである。法学的観点からは、「教科書検定は、直接には法的根拠はな」い。「今日、国定教科書の時代ではないし、教科書検定は教科書執筆者の表現の自由、思想の自由、子供の教育などを左右する重要事項であるから、その手続き、基準、委任のルールなどを法律できちんと定めるべきであろう。現行法は白紙委任で、違憲と考える…が、最高裁…はこれでも合憲とした。」（阿部1997：698）という批判がある。これは行政法学の通説であり「検定制度という国家と国民の間を規律する重要な法的枠組みについて、検定の主体、検定の効果のみを法律で規定する、つまり法的仕組み自体が法規命令に委ねられることでは、法治主義の要請に応えないと考えられる」（塩野2015：110）と

なお、同第2項以下は、2018年の学校教育法の一部改正までは、旧2項「前項の教科用図書以外の図書その他の教材で、有益適切なものは、これを使用することができる。」旧3項「第一項の検定の申請に係る教科用図書に関し調査審議させるための審議会等（国家行政組織法（昭和二十三年法律第二十号）第八条に規定する機関）については、政令で定める。」とそれぞれ定められていた。だが、令和2（2020）年度からの第9次学習指導要領の完全実施にあわせて「デジタル教科書」の併用を可能とするための平成30年法律39号（2019年4月1日施行）による改正により、

2項「前項に規定する教科用図書（以下この条において「教科用図書」という。）の内容を文部科学大臣の定めるところにより記録した電磁的記録（電子的方式、磁気的方式、その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であつて、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。）である教材がある場合には、同項の規定にかかわらず、文部科学大臣の定めるところにより、児童の教育の充実を図るため必要があると認められる教育課程の一部において、教科用図書に代えて当該教材を使用することができる。」

3項「前項に規定する場合において、視覚障害、発達障害その他の文部科学大臣の定める事由により教科用図書を使用して学習することが困難な児童に対し、教科用図書に用いられた文字、図形等の拡大又は音声への変換その他の同項に規定する教材を電子計算機において用いることにより可能となる方法で指導することにより当該児童の学習上の困難の程度を低減させる必要があると認められるときは、文部科学大臣の定めるところにより、教育課程の全部又は一部において、教科用図書に代えて当該教材を使用することができる。」

4項（旧2項）「教科用図書及び第二項に規定する教材以外の教材で、有益適切なものは、これを使用することができる。」

5項（旧3項）（従前）

となった。これは、後述の1963年の無償措置法の成立以来の大幅な教科書制度上の法改正である。しかし、以下、本研究で行う議論の中には、電子教科書（以下、本研究では、上記「デジタル教科書」のような紙媒体によらない教科書をさして「電子教科書」の語を用いる。）を原則含めず、基本的には従来の紙媒体としての教科書を念頭に議論を行う。これは、主たる分析対象を戦後の教科書制度の完成を見る1963年の無償措置法の成立までとすると

指摘される。このほか、宇賀（2017：277-278）にも記述がある。

いう歴史的な背景と、電子教科書と紙の教科書を同一のものとしては扱えないという理論的な判断⁴⁴による。従って、原則として、本研究では、平成 30 年法律 39 号以前の学校教育法に従う教科書制度を念頭に議論を進めるものである。

次に、「教科書の発行に関する臨時措置法」（昭和 23 年法律 132 号）がある。これは、教科書発行に関する一般法のような性質を有するものであるが、制定当時の経済状況を反映した（第 1 条）暫定規定として出発したに過ぎないため、教科書制度全体を網羅するものではない。この第 2 条にて、「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。」と「教科書」に関する定義がなされる。また、同 2 項において、「発行」（教科書を製造供給すること）と「発行者」（発行を担当するもの）に関する定義も行われる。

そして、後に改めて論じる通り、義務教育段階は無償給付が実施されている。これについては「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」（昭和 37 年法律 60 号）および「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」（昭和 38 年法律 182 号）により規定される。ここでは、昭和 38 年法の 2 条にて昭和 38 年法における「教科用図書」と「発行」の語の定義がなされている⁴⁵。

さらに、あまり触れられることはないが、学校教育法 34 条、教科書の発行に関する臨時措置法 2 条にある文部科学省著作教科書、要するに「国定教科書」と呼びうるものだが、これに関わる規定を行う「文部科学省著作教科書の出版権等に関する法律」（昭和 24 年法律 149 号）⁴⁶がある。現行制度は一般に検定制であるとされるが、こうした法規から明らかなように、制度上は、今日も検定教科書だけでなく文部科学省著作教科書も認められている。現実が「国定制」となっていないのは、大部分の教科・科目では検定教科書の参入が複数あ

⁴⁴ 紙媒体と電子媒体の大きな差異は、紙媒体はそれ自体の書き換えは不可能で、物理的に別の図書（版）を作成することによって変更する他ないが、電子媒体の場合は、読み込みを行う物理的なハードウェアと記録内容であるソフトウェアが分離しているため、ソフトウェアの部分だけの差し替えが可能である点を指摘できる。これが、特に第 4 章の議論が前提とする制約条件に変更をもたらすため、ここで除外を行っている。

⁴⁵ 第 2 条 2 項「この法律において「教科用図書」とは、学校教育法第 34 条第 1 項…及び附則第 9 条に規定する教科用図書をいう。」3 項「この法律において「発行」とは、教科用図書を製造供給することをいう。」その他に、「教科用図書」という定義が行われるものに、教科用図書検定規則（現行は平成元年文部省令第 20 号）2 条「この省令において「教科用図書」とは、小学校、中学校、中等教育学校、高等学校並びに特別支援学校の小学部、中学部及び高等部の児童又は生徒が用いるため、教科用として編修された図書をいう。」がある。

⁴⁶ 章末に同法律の内容を示す。（64-68 頁）

り、問題なく供給が行われているからである。あまり需要数が見込めず、民間の参入が行われないような専門科高校の専門科目や特別支援学校用教科書においては、その供給のため、文部科学省著作教科書が作成されている⁴⁷。

以上の法律が教科書制度を構成する主要な法律であるが、このほかに行政上の事務所掌の規定があり、まず、文部科学省の事務として、文部科学省設置法（平成 11 年法律 96 号）第 4 条 1 項 10 号「教科用図書の検定に関すること。」同 11 号「教科用図書その他の教授上用いられる図書の発行及び義務教育諸学校（小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課程並びに特別支援学校の小学部及び中学部をいう。）において使用する教科用図書の無償措置に関すること。」がある。そして、行政解釈上、教育委員会に採択権が帰属するとする根拠規定とされる「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）」（昭和 31 年法律 162 号）第 21 条 6 号「教科書その他の取り扱いに関すること」⁴⁸がある⁴⁹。

以上が教科書制度に関わる法律であるが、このように何らかの 1 本の法律で体系的に規定されるものではない。ここまでに見てきたように一般に「教科書」と呼ばれるものを指す法令上の用語さえも、「教科用図書」と「教科書」の 2 種類があり、これらは通常、同義のものとして事実上区別なく使用されている⁵⁰。しかも、それぞれの法令の内容に応じて適宜定義が行われている状況がある。この背後には、発行に関する一般法が制定から 70 年以上経過しても未だに「臨時措置法」であることから明かなように、政治的な背景からこの暫定法を改正できなかったことにも要因がある。例えば、発行に関する臨時措置法を廃止し、臨時措置法に十分に規定のない採択、検定等の部分を盛り込んで教科書制度の体系的な規定を試みた 1956 年「教科書法案」など、これまでに呼称を「教科書」に一本化する試みも

⁴⁷ 「高等学校用教科書目録（平成 31 年度使用）（平成 30 年 4 月文部科学省）」

（http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/_icsFiles/afieldfile/2018/04/26/1404281_003.pdf 閲覧日：2018 年 8 月 24 日）によれば、現在、文部科学省著作教科書は 53 種 56 点であり、農業、工業、水産、家庭、看護の各教科において発行されている。また、「特別支援学校用（小・中学部）（平成 31 年度使用）（平成 30 年 4 月文部科学省）」

（http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/_icsFiles/afieldfile/2018/04/26/1404281_004.pdf 閲覧日：2018 年 8 月 24 日）に含まれるものは全て文部科学省著作教科書であり、視覚障害者用点字版教科書等が含まれる。

⁴⁸ 地教行法の成立と同時に制定された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（昭和 31 年法律 163 号）に基づき、地方自治法（昭和 22 年法律 67 号）180 条の 8（教育委員会の職務権限等）の「教科内容」が「学校の組織編成、教育課程、教科書その他の教材取扱」に改められた。このように地方自治法も「教科書」の語によっている。

⁴⁹ これもまた後述のように教育法学では曖昧な規定で問題があると長年指摘する論者のいる問題である。

⁵⁰ ただし、教科書か教科用図書かという問題は、戦前から存在し、戦前から同義のものとして扱われていたようである（谷原 1935 を参照せよ）。

あった⁵¹が政治的対立等の影響で法案が審議未了廃案となったこともあって、複数の用語が法令上に並存する形で現在に至っている。

次に、このような現行の教科書制度の特徴⁵²を詳細に記述していくことにするが、ここではこの制度を①発行に関わる官民関係と政府間関係、②教科書購入に関する費用負担、③検定、④採択の4つの側面から検討することにする。

なお、以下、本章では、次の各法律については、下記の通りの略称を用いる。

- ・教科書の発行に関する臨時措置法（昭和23年法律132号）＝発行法
- ・文部科学省著作教科書の出版権等に関する法律（昭和24年法律149号）＝出版権法
- ・義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律（昭和37年法律60号）＝無償に関する法律
- ・義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和38年182号）＝無償措置法

2.1.2. 教科書発行・供給に関する官民関係と政府間関係

はじめに、教科書発行・供給をめぐる官民関係・政府間関係を問題にする。教育（行政）学の教科書をめぐる議論の中において、教科書発行に関する議論はしばしば忘れられがちであるが、行政学的な視点に立つ場合、教科書の発行・供給は「国定教科書」であれ政府による「直接供給」ではない点が、まず注目されなければならない。そもそも、これは、戦前の小学校国定教科書の時代から変わらない、長い「伝統」を有する特徴である。また、実際の教科書供給業務においては、国（文部科学省）と地方との垂直的な政府間関係もまた重要となる。そこで、最初に、教科書発行をめぐる文部科学省と教科書発行者とを規定する制度ならびに文部科学省と地方との関係を規定する制度について議論を進めたい。

まず、教科書の「発行」とは、法令上、教科書を製造・供給することを指す（発行法2条2項、無償措置法2条3項）が、これを行う「発行者」は、毎年、発行しようとする⁵³教科書の書目を文部科学大臣に届け出ることが求められる（発行法4条）。そして、これに基づいて文部科学大臣により作成される目録（発行法6条）に従って、後述の手続きに則って採択された教科書の需要数を基礎に、文部科学大臣は発行者に対し、「発行の指示」（発行すべ

⁵¹ 教科書法案（第24回国会閣法121号）附則12～21（16を除く）。ちなみに、旧教育委員会法が教科用図書であるのに対し、地教行法で「教科書」の語が用いられているのは、この教科書法案の成立を見込んで採用したものと考えられる。

⁵² なお、文部科学省のサイトにある「教科書制度の概要」（平成30年6月文部科学省初等中等教育局）が公式の説明としては簡明なものである（閲覧日：2019年1月10日 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901.htm）。

⁵³ この条文は発行「する」教科書ではなく、発行「しようとする」教科書となっている点が重要である。

き教科書の種類と部数の指示)を行う(発行法8条)。ただし、発行法9条⁵⁴に定める事由に該当する場合、文部科学大臣は他の発行者に発行の指示を行うことができるとされる。

この指示を承諾した者は、文部科学省令(発行法施行規則(昭和23年文部省令15号))に従い、教科書発行の義務を負うこととされ、各学校に教科書を供給するまでが発行者の負うべき責任となる(発行法10条)。この義務に違反した場合、文部科学大臣は、発行指示を取り消し、またはその後3年間発行の指示を行わないことができる(同14条)。また、同11条には、「発行者は、発行の指示を受けた日から15日以内に、発行部数に応じて定価の一分にあたる保証金を、現金又は文部科学省令の定める種類の有価証券⁵⁵をもって文部科学大臣に納めなければならない」という規定もあり、この保証金を納めない場合は発行の指示を取り消すことが可能(同法15条)で、発行法10条の義務を履行した後でなければ還付を請求できず(同法13条、関連規定として同施行規則27条)、さらに、発行法10条の義務違反の場合、保証金は国庫に帰属せしめることができる(同16条)。これが基本的な発行に関わる文部科学省と発行者の関係の規定である。

次にこうした発行を行う「発行者」について以下の規定がある。

まず、高校段階の検定教科書発行については、発行法のみで規制されるので、これは一般の個人でも教科書発行を行うことができる。実際、専門科高校の専門科目用という特殊な領域ではあるが、個人が検定に合格し、採択に至るという事例⁵⁶が存在する。

一方、義務教育段階には、発行法に加え、無償措置法18条から21条に定める規制を受ける。まず、同18条により、同条に定める要件を満たすものをその者の申請に基づき発行者として文部科学大臣が指定する。この詳細⁵⁷は、同条1項2号の委任を受けた同施行令(昭和39年政令14号)16条に規定があり、会社や法人でない「人」も発行者の指定を受けることは可能だが、「その者が図書の出版に関する相当の経験を有する者である」(同3号)と認められること、また、専ら教科用図書の編集を適切に行いすると認められるものが原則5

⁵⁴ 「第9条 文部科学大臣は、左の各号の一に当る事由があるときは、需要者の意思を考慮して、他の発行者に発行の指示を行うことができる。

一 需要数が教科書の発行に不十分なとき。

二 発行者の事業能力、信用状態が教科書の発行に不相当と認められるとき。

三 発行者が文部科学大臣の指示した発行を引き受けないとき。

四 第十四条又は第十五条の規定により発行の指示の全部又は一部を取り消したとき。

五 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二十一条の規定により発行の指示を取り消したとき。」

⁵⁵ 国債または文部科学大臣が適当と定める金融債(発行法施行規則(昭和23年文部省令15号)25条)

⁵⁶ 『朝日新聞』東京版、2013年3月16日朝刊、34頁。

⁵⁷ 厳密には、発行者の指定の要件は、無償措置法18条、同施行令16条、同施行規則8-11条にて規定される。

人以上置かれていること（同2号および同法施行規則（昭和39年文部省令2号）11条）が指定の要件となるため、個人での発行はできない。そして、法19条に定める要件に該当する場合、文部科学大臣は発行者の指定を取り消さなければならない、この場合、発行法8条に定める発行の指示を取り消さなければならない（法21条）。

文部科学省著作教科書⁵⁸の発行を行う場合には、次の規制を受ける。まず、文部科学大臣の資格審査に合格した企業（著作権法2条）と文部科学省の間で、競争入札により、著作権の設定契約（同3条・5条）がなされる。これにより、著作権を取得したものは、発行法8条の規定に従う教科書の発行指示を引き受けなければならない（同10条）。また、これを受けたときには、法令の定めに従う出版料の納付を行わなければならない（同12条）。そして、この10条と12条に定める義務を怠った場合や教育上支障のないように教科書を製造供給することができないと認められるに至った場合等には、文部科学大臣は著作権を消滅させることができる（同14条）。このような法令に従い、実際、文部科学省著作教科書は民間の教科書発行者、一部の特別支援学校用教科書については社会福祉法人が発行を行っている⁵⁹。

以上が発行者の資格要件、設定等に関する規定である。

このように、教科書発行に関わる官民関係を指摘したが、文部科学省と教科書発行者の関係は単純な市場における規制-被規制の関係にはない。第1に、教科書発行者は、その意思に基づいて教科書市場に参入を行うものの、文部科学省の指示を受けて供給を行うという「受注生産」の実態がある。第2に、発行者は文部科学省に対し、教科書供給の義務を負っている。この義務に違反した場合に対して、文部科学省には「指示の取り消し」「発行者指定の取り消し」「著作権の消滅」といった発行者に対する強力な制裁手段を有している。また、そのような手段だけでなく、義務を履行すれば返還されうるが、義務に違反した場合は没収可能性のある「保証金」の制度まで伴い、この納付を拒否すれば「指示の取り消し」を行うという徹底した制度設計がなされている。これは、教科書発行・供給について、文部科学省=委託者（本人）として、教科書発行者=政策実施の受託者（代理人）とする「契約」に基づく本人-代理人の関係にあるというべき状態である。これは、第1章で論じた視点で言えば、政策の立案者と実施者が分離した状態であるとさえみさせる。以上が、押さえる必要のある教科書発行者に関する官民関係である。そして、高校段階に比べれば、無償措置を

⁵⁸ 著作権法17条により、同法の規定は、政令にて教科書以外の文部科学省が著作の名義を有する他の著作物に準用することが定められている。そして、同施行令（昭和24年政令271号）第4条により、法17条で準用されるその他の著作物には「学習指導要領」「指導書・手引書の類」「掛図、図集、型紙の類」が掲げられている。

⁵⁹ 「高等学校用教科書目録（平成31年度使用）（平成30年4月文部科学省）」「特別支援学校用（小・中学部）（平成31年度使用）（平成30年4月文部科学省）」より確認。

行う義務教育段階の方が厳格な要件が存在していることも重要である。

次に、供給に関わる政府間関係であるが、まず、先述の通り、発行法7条に定める教育委員会から文部科学省への採択教科書の需要報告がある。まず、市町村教育委員会、国立学校、公立大学法人が設置する公立学校、私立学校の長は都道府県教育委員会に採択した教科書の需要を報告（発行法7条1項）し、都道府県教育委員会は、都道府県内の教科書の需要数を文部科学大臣に報告する（同2項）義務をそれぞれ負う。そして、これらは、地方自治法に定める第1号法定受託事務⁶⁰に区分される（同19条）。

加えて、義務教育段階については、無償措置法6条において、政令により都道府県教育委員会が無償措置の実施に必要な事務を行うとすることが定められているほか、同9条の政令への委任に基づき、同法施行令（昭和39年政令14号）に次のような手続きが定められている。発行者から受領した教科書の給付の実施に際して、①同令1条に定める実施機関（一般の公立学校は所管の教育委員会、私立は学校法人の理事長、国立大学法人・公立大学法人に付随して設置される学校は当該法人の理事長）は、発行者から教科書を受領した時には、設置者に対しこれを給付する（同1条2項）、②実施機関は、都道府県教育委員会に受領報告書を作成・提出し、また、発行者に対して受領証明書を交付する（同2条）、③都道府県教育委員会は、実施機関から受領報告書を受け取った場合は、これに基づいて受領冊数集計報告書を作成し、これを発行者から提出された納入冊数集計表（あわせて実施機関から交付された受領証明書を添付して提出することが同3条に規定）と照合し、冊数が同一であることを確認した場合、受領冊数集計報告書を文部科学大臣に提出し、発行者に納入冊数集計表と受領交付証明書を返付する（同3条）、④義務教育諸学校の設置者は、法5条1項に定める給与が完了したときは、給与を受けた児童生徒の名簿を作成し、その総数を都道府県教育委員会に報告する（同5条1項）、⑤都道府県教育委員会は、この報告を受けたとき、文部科学大臣に給与を受けた児童生徒の総数を報告する（同5条2項）といった義務を負うとされる⁶¹。これらのうち同令17条の規定により、都道府県が処理するとされている事務、市町村が処理するとされている事務は、第1号法定受託事務に区分される。

以上が、発行・供給に関わる政府間関係であるが、これらは第1号法定受託事務と明確に規定されている。法定受託事務とは、1999年の地方分権一括法（平成11年法律87号）に

⁶⁰ 地方自治法第2条9項1号「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」（同法別表第一も参照のこと。）

⁶¹ さらに同法施行規則（昭和39年文部省令2号）に、受領報告書、受領証明書、納入冊数集計書、受領差数集計報告書、給与名簿の作成、給与児童生徒数の報告に関する詳細な規定がある。（2条-5条）

より、従前の機関委任事務の見直しによって設けられたもので、「本来国が果たすべき義務を負っているのであるが、地域住民の便利・事務処理の効率性等の理由から、これを法令の規定によって、地方公共団体に（当該公共団体自体の事務として）委託するのだ」という発想に立つもの（藤田 2005：191）とされる。この点を考慮すれば、教科書供給とは、本質的には国の義務に属す事務として制度設計されているというべきものであり、文部科学省＝本人、地方＝代理人とする関係も認められる。

2.1.3. 教科書購入に関する費用負担の制度

次に教科書購入に関する費用負担の制度を概観する。まず、義務教育段階は「無償に関する法律」「無償措置法」により公費負担かつすべての児童・生徒個人に対し現物給与を行うことが定められている。（無償措置法 3 条・5 条）これは、①契約により、国が教科書を発行者から購入（同 4 条）する、②国は購入した教科書を学校の設置者⁶²に給付（同 3 条）する、③学校の設置者は各学校長を通じて、教科書を個人に児童・生徒に給与する（同 5 条）という手順により行われる。他方、高校段階には、こうした措置を定めるいかなる法令もない。そのため、高校段階の生徒用教科書の購入は公的負担がなされないので、生徒個人が私費により用意することが「慣例」となっている。なお、義務教育のこうした無償給付制は上記 2 法により 1962・63 年になって実現したもので、それ以前は義務教育段階も私費購入であった。以上のように、現在では、義務教育では公費負担による給付（給付制）、高校では私費負担であるが、いずれも教科書を児童・生徒個人の所有物とする制度になっている。こうした事情から、すべての児童・生徒が所有可能なように、発行法第 11 条により、教科書の定価は文部科学大臣の認可を経て決定されることが定められている。これが日本の状況であるが、この点について諸外国の状況を見ると、個人所有とはせずに、学校所有として生徒には教科書を無償貸与とする貸与制の国も多い。

これが教科書購入に関わる制度であるが、この側面について、日本でしばしば議論されることには、現在の義務教育の給付制、高校の私費購入を改め、貸与制へ変更するという案がある。時に教育学者は貸与制を理想視して発言している場合があり、古くは、1955 年から 56 年にかけて教科書制度のあり方が問題になった当時⁶³、これを審議する中央教育審議会（中教審）の場で参考人として出席した石山脩平が当時の教育学会の見解として、理想論的

⁶² 学校教育法第 2 条

⁶³ 1955 年の衆議院行政監察特別委員会、日本民主党による『うれうべき教科書の問題』といった一連の教科書の政治問題化を受けた同年の中央教育審議会への諮問と答申、それに基づく 1956 年の教科書法（案）に至る一連の過程を指している。

に「学校購入方式」を提案⁶⁴したり（第 11 章参照）、1999 年には佐藤学が日本の教科書が欧米諸国に比して「薄い」⁶⁵ことを問題視して貸与制への転換を主張（佐藤 1999：126-128）したりしている。

一方で、実際に貸与制の可否に関する政策判断が行われた例をみると、1979 年に教科用図書検定調査審議会教科用図書分科会は、当時の谷垣專一文相に対し、貸与制の可否について総合的に検討し、「貸与制は、教育上問題が多いばかりでなく、管理上、発行供給上等種々の問題点があり、かつ、財政上も節約とならず、むしろ経費の増加すら予測されるので、この制度を導入することは適当でなく、現行制度を維持すべきである」と建議している⁶⁶など、貸与制に対し否定的な見解がとられている。

このように、日本でも制度転換の提言や転換可能性の検討が行われたことはあるものの、否定的な政策判断がなされている。一方で、現実には貸与制を採用する国々もある。しかし、なぜ、他国で採用されうる貸与制が日本では困難であるのか、という点については必ずしも学術的には十分に議論されていない。特にこの問題には教科書費用とそうした教科書をめぐる経済的メカニズムに関する議論が不可欠であるが、とりわけこうした議論は欠けている。

この要因には、教育行政研究では次の理由で教科書費用の問題は中心的な研究対象にならなかったことを指摘できる。その第 1 の理由は、従来、主たる議論の対象となってきた検定や採択等の教科書に関する各制度は民主性の側面から、主に教育内容の統制問題として扱われてきたことである。教科書無償の問題はその関連で論じられるに過ぎず、検定等の統制の結果、大量生産を確保し、給付が可能な範囲に教科書価格を抑制していること（今橋：1968；世取山編 2012：72 等）が伝統的に指摘されており、近年になってようやく、物価上昇率に比しても教科書価格が抑制され過ぎ、企業経営に影響を及ぼしている問題が経験的に指摘されるようになった程度である（小川 2010c：95-98）。そして、教育財政研究も教科書にはあまり関心を持たなかったことが第 2 の理由である。先述のように戦前は教

⁶⁴ 学校で購入して貸すという方法を指し、無償という見地のみならず、学校の備品とすることで複数の教科書を参照するという利点を指摘する。（1955 年 10 月 10 日開催の第 48 回中教審総会における発言、『中央教育審議会総会速記録（第 47～49 回）・第 12 冊・（昭 30.10）』1173-1174 頁。国立公文書館デジタルアーカイブよりダウンロード可能。<https://www.digital.archives.go.jp/>（最終閲覧日：2018 年 6 月 6 日）

⁶⁵ ちなみに、教科書の体様に関しては、教科ごとの学習材としての機能面、政策史を含む国際比較を通じた実態研究が財団法人教科書研究センターとして行われてきた（細野 1995；藤村 2000）。財団法人教科書研究センター（2000）「教科書の耐久度についての調査 調査結果報告書」というものもある。

⁶⁶ 教科用図書検定調査審議会教科用図書分科会建議（1979.12）「義務教育教科書の貸与制について」『教育委員会月報』31 号 9 巻、67-79 頁。

科書は原則すべて私費負担のため教育「財政」史⁶⁷には現れず、戦後は憲法 26 条の規定により権利論的な視点から教科書は無償であるべきという規範が存在し、義務教育での無償化実現以降はそれを当然のものとして扱うため、研究対象にする必要がなかったことが理由と考えられる。

2.1.4. 検定の制度

続いて、教科書検定の制度である。これと次に論じる採択制に関しては、その手続きを巡って社会問題化した経緯があるため、先行研究も一定存在する。とりわけ、この検定のあり方をめぐる議論が従来の教科書制度研究の中核にあったと言っても過言ではない。

検定は、文部科学省設置法 4 条 1 項 9 号に定める文部科学省の事務で、学校教育法 34 条 1 項の規定を根拠に文部（科学）省令として定められた「教科用図書検定規則」に基づき実施される。ただし、教育法学・行政法学では、学校教育法 34 条 1 項は検定実施の根拠としては不十分であるので、これは法律による委任に基づかない規則であり、「検定」は行政裁量を逸脱した違憲行為であるという指摘もある⁶⁸ ⁶⁹。現行の規則は、平成元（1989）年文部省令第 20 号であるが、明治 20（1887）年文部省令第 2 号、昭和 18（1943）年文部省令第 38 号、昭和 23（1948）年文部省令第 4 号、昭和 52（1977）年文部省令第 32 号の順に、それぞれ旧令を全部改正する形式で現在に至っている⁷⁰。この意味で、「教科用図書検定規則」は戦前に起源を持ち、現行のものは戦前から数えて「5 代目」の「検定規則」ということになる。これに加え、検定認可の判断を行うための文部科学大臣の諮問機関である審議会として教科用図書検定調査審議会が文部科学省に設置されている（文部科学省組織令（平成 12 年政令 251 号）77 条および教科用図書検定調査審議会令（昭和 25 年政令 140 号））。

さて、この検定規則では、まず、総則（第 1 章）で検定規則における教科用図書の定義（2 条）とともに、検定の基準として文部科学大臣が公示する教科用図書検定基準の定めによることが規定（3 条）されている。この検定基準には、義務教育諸学校教科用図書検定基準（現行は平成 29 年文部科学省告示 105 号）、高等学校教科用図書検定基準（現行は平成 30 年文部科学省告示 174 号）があり、この第 2 章で教育基本法・学校教育法、および教育課程の基準として告示される学習指導要領に従うことが示されている。検定規則の第 2 章以下は、第

⁶⁷ 戦前の教育財政史を網羅的に扱っているものは市川・林（1972）、国立教育研究所編（1974）。

⁶⁸ 注 43 参照。

⁶⁹ また、桑原敏明のように、検定は教育基本法旧 10 条にある「不当な支配」に相当するという私見を述べたものもある（桑原 1987）。

⁷⁰ 国立国会図書館日本法令索引（<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/> 2018 年 12 月 5 日閲覧）により確認。なお、全て「教科用図書検定規則」の名称である。

2章（第4–13条）「検定手続」、第3章（第14–15条）「検定済図書の訂正」、第4章（第16条以下）「雑則」となっているが、ここでは、検定手続についてのみ触れる。

まず、「図書の著作者又は発行者は、その図書の検定を文部科学大臣に申請することができる」（4条1項）とするが、その申請が可能な図書の種目、各年度において申請を行うことができる図書の種目及び期間は、文部科学大臣が官報で告示する（同2項）となっている⁷¹。この結果、年によって検定を実施する種目としない種目が存在することになり、現在は同一種目の各教科書は概ね4年を周期に検定が実施されている。また、このような一連の教科書検定の手続きは、各発行者における編集（第1年目）、文部科学省における検定（第2年目）、各地域・学校における使用教科書の選定・採択（第3年目）、新教科書の供用開始（第4年目）という段階を4ヶ年かけて実施することになっている。ただし、教育課程の基準又は教科用図書検定基準が変更されたときには、特に必要がないと文部科学大臣が認める場合を除いて、検定を経た図書も変更後の基準による検定の申請を行う必要がある（4条3項）。検定申請に際しては、申請書、申請図書に検定審査料を文部科学大臣に提出することとされている（5条・13条⁷²）。

なお、今言及した点と関連して、教育課程の基準、具体的には学習指導要領が変更された場合には、改訂後の新指導要領に基づく教科書の編集・検定が行われることとなるが、この結果、この新指導要領の実施との兼ね合いで、文部科学省として予定していた検定が、申請者不在につき実施されない場合がある。実際、過去には、第7次学習指導要領（小・中1998年改訂・高1999年改訂）の実施の際にこうした例⁷³がある。第7次学習指導要領は、2002年から小中学校で新教科書に基づいて完全実施とされた（第6章参照）が、この新指導要領に基づく教科書の検定は2000年に実施された（採択は2001年）。一方、第6次学習指導要領（1989年改訂）に基づく第3巡目の教科書検定がこの直前の時期にあっていた。小学校は1998年に実施され、この教科書は2000年・2001年の両年度の使用となった。他方、中学校は、1999年に実施することが予定されていたが、この場合、この教科書は2001年度のみ使用となるため、検定を申請したものがなかった。この結果、1999年の中学校教科書の検定は実施されず、中学校では2001年度も引き続き第2巡目の1995年に検定を受け

⁷¹ これらに関する告示は、文部科学省のサイトにて確認可能である。このうち申請を行うことができる種目及び期間に関する告示は、2019年1月7日現在、「平成21年度小学校用教科用図書検定申請受理種目及び期間（平成20年文部科学省告示147号）」以降のものが確認できる。それ以前のはリンク切れとなっている。

（http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/kentei/shinsei.htm 閲覧日：2019年1月7日）

⁷² 小学校用は270円／頁、中学校用は440円／頁、高等学校用は540円／頁。ただし、これによって算定した額が1件につき54,000円に満たない場合は、54,000円。

⁷³ 『毎日新聞』東京版、1999年6月19日朝刊、29頁にて報じられている。

た教科書が使用された⁷⁴。

そして、このように申請された図書について、第7条から第12条にて定められた規定により、次に掲げる図2-1のような手続きで検定の手続きがなされる。

すなわち、申請図書に対して、教科用図書検定調査審議会委員・臨時委員・専門委員（教科用図書検定調査審議会令昭和25年政令140号による）および教科書調査官（検定規則11条）による調査ののち、同審議会において審査を行う。その結果に応じて、文部科学大臣は、合格の場合、「検定の決定」、不合格の場合、「検定審査不合格」を行い、申請者に通知する。また、修正ののち再審査を行う必要がある場合は、決定を留保し、「検定意見」を申請者に通知する。なお、不合格の通知を行う場合には、申請者に事前通知を行い、これを受けた場合、20日以内に申請者は文部科学大臣に反論書を提出できる。この反論がない場合、不合格の決定となる。一方、検定意見の通知を受けた者は、意見申し立てを行うか、検定意見に従って修正した内容を、修正表提出届により文部科学大臣に提出する。これを受けて、修正内容の審査を行うが、修正表の提出がない場合は、不合格の決定となる。ただし、不合格の決定を受けた場合も、必要な修正を加えて期間内に再申請することが可能である。

以上が検定に関する制度の概要である。この仕組みは、義務教育段階と高校段階とで区別なく適用される。

⁷⁴ 教科書の検定の実施・使用の状況等は、公益財団法人教科書研究センター附属教科書図書館「教科書目録情報データベース」により確認した（http://textbook-rc-lib.net/Opac/search.htm?s=-cKZ-xZqMVYzA_3dOR9fO1zB6wh 2019年1月7日閲覧）。

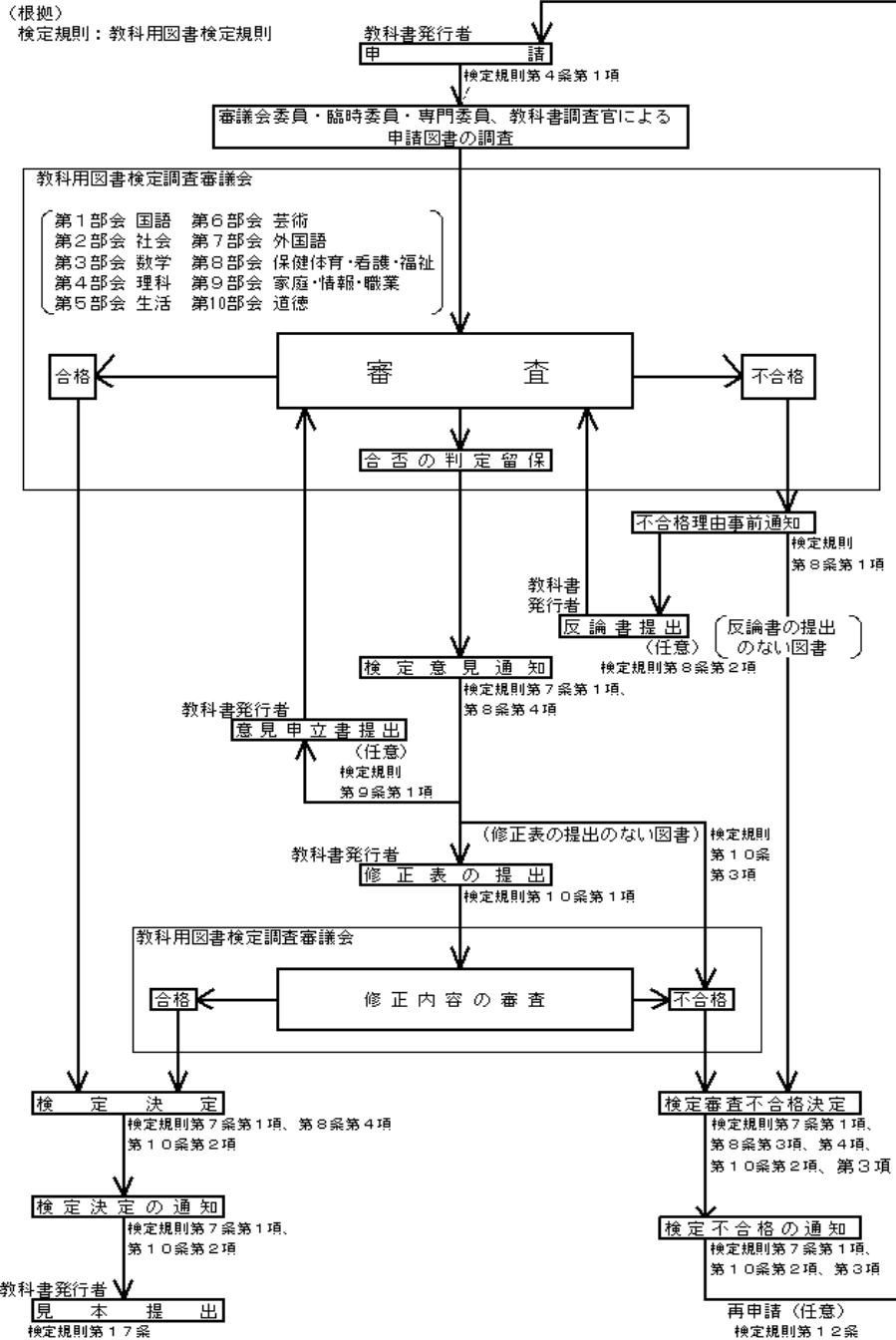


図 2-1：教科書検定の手続

(出典：http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901/1235090.htm 2019 年 1 月 10 日閲覧)

2.1.5. 採択の制度

最後に、教科書採択の制度について論じる。これも本項で論じる通り、義務教育段階の広域採択の存在が、教師の教育権を侵害するものとして、教育法学上の論点となったほか、企業による採択不正や近年では八重山教科書問題⁷⁵を生じるなど政策実施上の問題を生じてきた側面である。

まず、法制であるが、地教行法 21 条 6 号に「教科書その他の教材の取り扱いに関すること。」とある。これが、行政解釈上、教育委員会が、所管する公立学校の教科書採択権を有するとされる根拠であり、実際、所管の教育委員会が「採択」を行うこととなっている。だが、この「採択」という語が指す行為が、使用教科書の選択の段階を含めるのか、あるいは行政手続上の決定のみを指すのか明確でないために、教育法学では、後述の広域採択制とかわかって、同規定が教科書採択権を明確に規定したものではなく、依然、教科書を選択する権限は学校ないし教員にあるという主張を行うものもある（浪本の一連の研究）⁷⁶。また、2.1.2.の発行・供給に関する事項として論じた発行法 7 条において、各教育委員会に対し採択教科書の需要報告が定められているが、これはあくまでも採択した教科書の「需要報告」を定めたものであるので、発行法には「採択」に関わる手続に関する規定はない。これを基礎として、無償措置法に「採択」に関する定めのある義務教育段階とこれ以上に特に規定のない高校段階とで異なる制度になっている。

まず、義務教育段階は、無償措置法の第 3 章（10-17 条）に「採択」に関する規定がある。ここでは、以下の「広域採択制」⁷⁷が規定されている。この意味するところは、義務教育段階にあつては、原則として、同一地域内にある市町村⁷⁸立の学校では、地区毎に採択された種目毎に同一の教科書を、どの学校でも使用するという制度である⁷⁹。この採択は次の方式により実施されている。まず、都道府県教育委員会は、①教科書採択のための教科書の研究について計画・実施する（無償措置法 10 条）②市区町村教委、公立以外の義務教育諸学校

⁷⁵ 詳細は浪本（2012a；2013）権（2015）等を参照せよ。

⁷⁶ ただし、この見解に対しては、藤岡信勝が、教育法学というものの発展性のなさ、ないし進歩のなさとして指摘し、その存在すらも否定するような痛烈な批判を行った（藤岡 2001）。ちなみに、この批判は、「つくる会教科書」の採択に関わる議論を取り上げた『季刊教育法』の誌上で行われたものだが、一連の教科書裁判が結審したこともあり、これ以降、『季刊教育法』において教科書制度は重要なテーマとして取り上げられていない。

⁷⁷ 「共同採択」という語も用いられるが、本研究では、「広域採択」とする。

⁷⁸ 政令市に対しては、行政区・総合区またはこれらの区域を併せた地域に、採択地区を設定可能である（無償措置法 16 条）。

⁷⁹ 都道府県立の義務教育諸学校（選定審議会の意見を聞いて、都道府県教委が、種目毎に 1 種採択。無償措置法 13 条 2 項）、学校教育法第 71 条に規定する中高一貫教育を実施する公立の中学校・中等教育学校の前期課程（学校毎に設置者が 1 種採択。同法 13 条 3 項）、それ以外（国立・私立）の学校（校長、同 10 条）は異なる規定になっている。

の学校長が実施する採択事務に関する指導・助言、援助を行うため（同）、教科用図書選定審議会（選定審議会）を設置する（同 11 条、組織の詳細は同施行令（昭和 39 年政令 14 号）7 条-10 条）、③市町村教委の意見をあらかじめきいた上で、市町村の区域またはこれらの区域を併せた地域に採択地区を設定する⁸⁰（同 12 条）ことになっている。このもとで、各市町村教委は、その所管する公立の義務教育諸学校において使用する教科書を、種目毎に 1 種の教科書を採択する（同 13 条 1 項）が、採択地区が 2 以上の市町村から構成される場合には、地区内の教育委員会は協議により規約を定め、採択について協議を行う採択地区協議会を設置し（同 13 条 4 項、組織の詳細は同施行令 11-13 条）、採択地区協議会の協議の結果に基づいて、地区内の市町村は同一の教科書を採択することになっている（同 13 条 5 項）。そして、こうした採択は、学校教育法附則 9 条の規定による特別支援教育に使用するものを除いて、発行人法 6 条 1 項に定める目録に登載された教科書から行われることとされている（同 13 条 6 項）。

こうして採択した教科書は、「政令で定めるところにより、政令で定める期間、毎年度、種目毎に同一の教科用図書を採択するものとする」（14 条）ことになっており、同施行令 15 条により現在は原則 4 年とされている⁸¹。この結果、使用教科書を選択し直す機会は 4 年に 1 度しか与えられないことになっている⁸²。

そして、平成 26 年の法改正（平成 26 年法律 20 号）で、無償措置法第 15 条⁸³が改正され、市町村教委等の採択者には、義務教育諸学校で使用する教科書を採択したときは、遅滞なく、当該教科書の種類と採択した理由その他文部科学省令で定める事項⁸⁴を公表する努力義務が課された。

他方、高校段階には、先述の地教行法（とその委任により各教委が定める規則）および発行人法の規定以外に法令上の定めはない。だが、慣例として、各学校で教科書を「選定」し、それに基づいて所管の教育委員会が行政的な手続きとして「採択」を行うという手続きが一般

⁸⁰ 八重山教科書問題を受けた、平成 26 年の改正（「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律の一部を改正する法律（平成 26 年法律 20 号）」）により、「市若しくは群」であったものが、「市町村」に変更された。

⁸¹ 無償措置法施行令 15 条 2 項、3 項、および同施行規則（昭和 39 年文部省令 2 号）6 条において、この例外が規定されている。

⁸² 浪本の一連の研究ではこうした同一教科書使用期間に教育的な意味を見出せないとして、一貫して批判を行い、教員による採択とともに毎年度採択変更できるようにすべきと主張している。

⁸³ かつては、特別区に関する特例を定めた条文であったが、地方自治法等の一部を改正する法律（平成 10 年法律 54 号）による改正で削除されていた。

⁸⁴ 無償措置法施行規則 7 条により、①義務教育諸学校において使用する教科用図書の研究のために資料を作成したときは、その資料②採択地区協議会を設ける市町村の教委にあっては、採択地区協議会の会議の議事録を作成したときは、その議事録が掲げられている。

に取られている。そのため、「採択」を法令上の意味としてではなく、使用する教科書を選択するという意味合いにおいて用いる場合には、一般に学校単位で採択がなされるという表現もなされる。なお、本研究では、特に法令上の用語として用いる必要がない場合には、原則として、「採択」の語を「使用教科書の選択」の意で使用し、それに従い、高校段階は学校単位の採択といった表現を行うこととする。なお、高校段階の採択は、同一使用教科書の規定のある義務教育と異なり、毎年度選定が実施されている点にも特徴がある⁸⁵。

2.1.6. 現行制度の論点

以上が日本における教科書制度の概要であり、これに関連するアクター（ないしプレイヤー）の観点から整理すると次の表 2-2 にまとめることができる。なお、教育行政学の研究ではないが、片岡徳雄編著（1987）『教科書の社会学的研究』には、「教科書の検定と採択の論理」という章があり、ここでは、教科書問題の分析視点として、関与する行為者とそのレベル（人・団体、全国レベル・地方レベル・機関レベル・個人レベル、教科書の作成者・使用者）と、これらのものの間の利害調整パターン（政治的調整・司法的調整・官僚制的調整・専門職的調整・市場による調整）を指摘し、考察を行っている（同 282-293）。このような先行研究は一応存在しているが、これがその後の教科書制度の研究に十分意識されたきたとは言えない。本研究は直接的にこの研究の視点を意識したものではないが、結果的に見れば、分析過程でこうした視点に近い整理を行うことになった。以下、この整理に従って議論を進める。

表 2-2：日本における教科書制度に関するまとめ（筆者作成）

	義務教育	高校
	内容 * 根拠法令	
使用可能教科書	検定・文部科学省著作 * 学校法34条（および各準用規定） ※ない場合はそれ以外も可 * 学校法附則9条	
所有者	児童・生徒 * 無償措置法3条・5条	生徒 * 規定なし
購入費負担者	国（＝公費） * 無償措置法3条	生徒（保護者）（＝私費） * 規定なし
発行者	（文部科学省著作）入札による出版権取得者 * 著作教科書法、発行人法（義務教は無償措置法も）	
	（検定）発行人法および無償措置法の要件を満たす者 * 発行人法、無償措置法 （→個人は不可能）	（検定）発行人法の要件を満たす者 * 発行人法 （→個人も可）
供給者	国と「契約」関係にある発行人 * 発行人法、著作教科書法 →供給事務は、国から委任された地方自治体が一部を担う * 発行人法・臨時措置法	
採択方式	広域採択 * 無償措置法、地教行法	学校による選定→所管の教委 * 地教行法（慣例）
検定者	国 * 学校法34条、検定規則	

⁸⁵ そのため、義務教育の採択は4年に1度であるが、高校は毎年であるという表現ができる。

まず、ここまでの議論から明らかなように、大きく義務教育段階と高校段階とでは、共通する部分もあるものの異なる「制度」を構成している。そして、大まかな傾向として、義務教育段階の方が、高校段階に比して、より強い規制・認可の要件が存在する。また、高校段階の方は、義務教育段階と対応する制度的側面について、法令によらない慣行としての制度に依拠している部分も多い。このような状況は、新制度学派の用語によれば、まさに学校段階に応じて「複数均衡」が出現している状態と評価することが可能である。そして、ここに明示はしていないものの、国外の制度を念頭におくと、これらとも異なった別の制度的均衡が存在することは容易に理解できる。つまり、教科書制度の分析では、第1に、このような複数均衡がいかなる条件によって分岐しているのかを、法令に規定されない場合を含めて対等に分析することが必要となってくる。

続いて、表の個別の行項目のうち、先行研究では十分に議論されることのない論点について指摘する。最初の項目である、「使用可能教科書」の点には、なぜ、検定教科書が存在しない場合には、国が自ら教科書作成をする必要があるのか、という論点がある。これは、従来の論点である、なぜ、検定を行う必要があるのか——初等中等教育では教育内容に対し一定の配慮がなされるべき／これは教育内容の統制であり、「検閲」になりかねないので行き過ぎた検定は慎まれなければならない、といった議論を行うための視点に基づくものではない。ここで問題としたいのは、教育内容の管理・統制の側面以外で「国が作成を行う」ことにはいかなる政策実施上の意味があるのか、という点である。これを考察するならば、この制度的選択肢には、論理的に「国著作（＝国定）」「検定」「自由発行」等を想定できるが、このうち「検定」と「自由発行」は民間発行者が存在して初めて成立しうる状態である。従って、発行者の参入がない場合には、「教科書が存在しない（供給がない）」という事態に直面することになる。この点「国著作」の場合には、教科書の選択肢は限定されることになるが、最低でも1種類の教科書は存在することが保障される。これを考慮するとき、日本の現行の制度とは、無教科書状態が生じる危険性に対して保険がかけられている状態と評価できる。これは同時に、反対に、自由発行としている国では「無教科書状態」となることを暗に容認していることを意味する。つまり、この論点とは、なぜ日本では「無教科書状態」への対応を必要とするような制度設計がなされているのか、という問題に帰着させることができる。

次に、教科書の「所有者」の項目は、児童・生徒で共通している。通常、この問題は次の項目である「購入費負担者」の部分と合わせて、公費による個人給付（給付制）、公費による貸与（貸与制）、私費購入という形で議論されるものであるが、この部分からは、なぜ日本では貸与制ではないのか、という論点が指摘できる。以下、この公費給付（「給付制」と私費購入（「購入制」）をまとめて、「貸与制」の対義語として「所有制」と定義するが、

公費負担か私費負担かという問題を論じる前に、なぜ個人所有なのかということが議論される必要がある。

「発行者」・「供給者」の項目については、それぞれ規制の受け方は異なるが、基本的に文部科学省著作教科書の場合を含め、実施者は「民間」であるという点が論点となる。民間作成のものは当然としても、国著作教科書については、民間委託ではなく「直接供給」という選択肢も存在する。この点は次節の議論とも関連するのだが、なぜ、教科書供給は、国定であれ、直接供給ではなく、民間によって担われてきたのかという点も考慮される必要がある。

また、項目間の関係にも注意を要する。例えば、「採択方式」と「費用負担者」の関係を見た時に、費用負担者と採択者が分離している点が指摘できる。表からも明らかなように、義務教育段階であれば、費用負担者は国、採択者は各地域、高校段階であれば、費用負担者は生徒（保護者）、採択者は（事実上）学校となっている。このため、日本において採択者は、教科書の採択に際して、教科書購入にかかる費用負担の問題を考慮することなく、検定教科書等の中から使用すべき教科書を選択可能な状況となっている。一方で、教科書負担者には、そのように採択された教科書の購入を拒否することはできない。その点で、教科書採択は、価格の問題を不問にした選択を行っている⁸⁶ため、通常の価格による市場的メカニズムが機能せず、純粋に教科書の「質」のみに依拠した選択の仕組みとなっている。この点は、例えば、学校が採択を行うと同時に、財政移転を受けて、各学校の予算において購入者となる等の採択者と費用負担者が一致する場合との比較で、明らかに異なる制度的メカニズムで作動しているものと考えることができる。このように、日本における教科書制度には、経済現象として単純な市場的均衡モデルで説明しづらい側面があり、教科書制度を構成する各制度間の関係をモデル化しなければ十分に現象を説明できないという問題も指摘できる。このような制度間の関係は、「採択方式」と「費用負担者」以外の組み合わせにおいても検討を要する事項であって、なぜ、それぞれ全体としてこのような制度的な組み合わせで安定的に存立しているかを議論する必要がある。

⁸⁶ 実際には、発行法 11 条による価格認可制のもと、同一種目の教科書は発行者によらず概ね同一価格になるように設定されている。そのため、仮に、費用負担者と採択者の分離がない状態であっても、現行制度では、価格メカニズムが作用しない状況が出現する。ちなみに、小学校で上下巻に分かれている教科等、一見すると発行者間で教科書単体（上巻のみ等）の価格が異なるように見えるものもあるが、その教科・種目を構成する複数巻全体の合計価格（つまり、小学校 5 年生社会上下のように同一学年・同一単位として必要な教科書の全体の合計価格）と比較すると、ほぼ同一であるとわかる。なお、教科書価格は、毎年 2 月から 3 月に発出される文部科学省告示から確認できる。（平成 30 年度であれば、「平成 30 年度使用教科書の定価認可について（平成 30 年文部科学省告示 39 号）」による。）

2.2. 教科書制度の歴史的展開

2.2.1. 教科書制度展開の時期区分

次に、このような現在の教科書制度に至るまでの通時的展開を論じる。日本における近代学校制度導入以降の教科書制度の展開は、先行研究等を参考にすると、制度構造の安定性を基準として、次の4つの時期に大きく区分することができる。なお、ここでいう、制度構造の安定性とは、厳密には次章の議論の中で論じられることになるが、とりあえず本章では、「制度が獲得した構造が、微小な調整・修正はあれ、大部分において維持され、基本的には変更を生じない状態」という意味合いで使用する。

表 2-3：日本における教科書制度展開の時期区分（筆者作成）

区分	期間	特徴	安定	画期
第Ⅰ期	1872-1909	学校制度の草創期	不安定	小学校国定教科書翻刻発行体制の確立
第Ⅱ期	1910-1942	戦前の制度安定期	安定	(小学校国定・中等教育段階検定制)
第Ⅲ期	1943-1963	現行制度への転換期	不安定	中等学校令から義務教育無償措置法の成立まで
第Ⅳ期	1964-現在	現行制度の時期	安定	(現行制度)

第Ⅰ期は、明治期の近代学校制度確立期における制度草創期である。具体的には、1872（明治5）年の学制発布から、教科書疑獄事件を経て義務教育（小学校）教科書が国定教科書制へと移行し、翻刻発行3社（日本書籍、東京書籍、大阪書籍）、供給販売1社（国定教科書共同販売所）による発行供給体制が完成する1900年代までの制度選択の時期に相当する⁸⁷。次の第Ⅱ期は、第Ⅰ期で完成した義務教育国定制、中等教育段階検定制が安定的に推移していた戦前の制度安定期で、具体的には1910（明治43）年から、戦時体制への移行、特に1943（昭和18）年の中等学校令の制定までを指す。この昭和18年の中等学校令（昭和18年勅令36号）により、法令上、原則全ての段階の教科書の国定化が試みられ、以後、敗戦に伴う戦後改革へとつながっていくため、便宜的にこの時点画期としている。第Ⅲ期は、1943年から現行制度確立までの制度転換期で、1963（昭和38）年の無償措置法の制定により、義務教育段階において給付制が実現し、現行制度の骨格が出来上がるまでの時期を指す⁸⁸。そして、第Ⅳ期は、今日に至るまでの現行制度の安定時期である。

⁸⁷ 一般には、教科書の国定化は1903年であるので1903年以降を国定教科書期とするが、戦後の発行体に継続する翻刻3社と販売1社体制の供給機構が確立するのは1909（明治42）年であるので、この完成をもって制度の安定化としている。（梶山1981）

⁸⁸ ただし、厳密には、1963（昭和38）年度から1969（昭和44）年度までの7ヶ年計画で全学年での完全無償化を実現するので、1969年を現行制度の構造が完成した時点と指摘することもできるだろう。（第12章参照）

この以上に概観した4つの時期は、表に示した通り、制度構造の安定化を模索している時期（Ⅰ期・Ⅲ期）と概ね安定している時期（Ⅱ期・Ⅳ期）に区別される。前者の時期は、制度の根幹に関わるような意思決定がなされたり、制度の根幹を揺るがすような教科書関係の不幸事件が頻発したりして実際に制度の構造が変更されるという特徴があり、後者の時期は、政治レベルで制度改革の議論が行われたもののⅠ期・Ⅲ期に見られたような大規模な構造的変化が起こらなかったり、あるいは、運用方針に微細な変更があったとしても、制度レベルでは構造が根本的に変更されるような事態には至らず、基本的な構造を維持し続ける状態にある。例えば、Ⅳ期の1980年代には歴史教科書問題や義務教育教科書有償化論⁸⁹などが政治的に取り上げられ、中央教育審議会（「教科書の在り方について（答申）」1983（昭和58）年6月30日・第27回答申）・臨時教育審議会（特に第3次答申）でそれぞれ教科書制度のあり方が議論され、答申が行われた。これらによって検定の実施のあり方は変更されたかもしれないが、学習指導要領に基づく教科書検定の実施であるとか、義務教育＝無償（公費）給付／高校＝私費購入による教科書の個人所有、義務教育＝広域採択／高校＝実質的な学校別採択といった制度の根幹的な構造には、これ以降も変更を生じていない。本研究において構造が安定／不安定であるとは、こうした部分の不変性や変化を問題としている（次章を参照せよ）。

さて、本研究の関心では、現行制度が確立するに至った経緯が問題となるので、特に第Ⅰ期と第Ⅲ期において何が生じていたのか、という点が問題となる。そこで、それぞれの時期に関していかなる先行研究が存在するのか検討する。

2.2.2. 戦前の教科書制度に関する研究

まず、戦前の教科書制度の状況を通史的に著述している先行研究には、戦後まもない頃に著された仲（1949）『近代教科書の成立』と、「もはや『戦後』ではない」の1956年発行の唐澤『教科書の歴史』がある。これらの特徴には、前近代の「教科書」、例えば、江戸時代の寺子屋で用いられた「往来物」等を含めた日本における教科書史が記述されている点を指摘できる。前者の仲（1949）では、公家時代から近世までの概観が第1章として割かれている。一方、後者、唐澤（1956）は、近世から近代を網羅し、学制以後、国定制の時代を経て、戦後初期までの状況を扱っているが、刊行年がまさに教科書法案の年であることから明らかかなように、現行制度への再編・形成過程には十分に議論が及ばない。なお、戦前に著されたものには、史料としてもよく利用される、教育制度の変遷史全体を扱う『明治以降教育制

⁸⁹ 自民党文教族の有力議員・西岡武夫が唱えた。西岡は1983年12月に実施された第37回総選挙で落選するが、この教科書有償化論が落選の原因とされ、以後、政治家が有償化論を唱えることはなくなったとされる。（猪口・岩井1987：218-221）

度発達史』(教育史編纂会編、初版 1938・1939 (昭和 13・14) 年⁹⁰) および昭和 10 年当時の教科書法制の概要を述べた谷原 (1935) 『教科書行政法』といったものもある。

次に、現行制度が形成されて以降に行われた研究⁹¹についてみると、教育法学者が制度の概観をおこなったものには浪本の研究⁹²があるが、戦前の教科書の社会的状況⁹³を扱った研究は、主に教育史学と出版史の研究者によって担われてきた。ここで、出版史の文脈で教科書が登場するのは、教科書が膨大な量の供給を要請されるという性質のものであるために、日本の近代化過程における出版・流通の技術や機構・制度の発展過程を捉える際に重要な示唆をもつためである。

まず、学校令により検定制が敷かれるまでの明治初期の教科書の社会的状況を扱った研究には、出版史の研究である、矢作 (1974) と稲岡 (1985) が指摘される。前者は、『明朝活字』と題する研究であるため、教科書は中心的なテーマではないが、教科書出版の技術について言及がある。これによると、教科書出版には活版があまり普及せず、木版から電気版に移行したという技術的な変遷が示されている。この理由には、教科書は挿絵が重要な役割をもつものの、画像を作る写真製版法は明治 20 年代後半になるまで伝来しなかったため、伝統的な木版によるほかなかった (矢作 1976: 35、詳細は本研究の第 8 章を参照せよ) といった点が指摘されている。後者は、この時期の教科書出版の状況に焦点を当てた研究で、公文書を中心に用いて書肆の出版状況を解明することを試みた研究である。

次に、教科書制度が検定制となり国定制に至る段階を扱った研究には、橘 (1989) などもあるが、特に、梶山 (1988) が重要である。梶山の研究は、検定制がいかに崩壊し、国定制に至ったかを論じたもので、単に、教育内容の統制を目的として国定化が進展したわけではなく、腐敗した社会状況や文部省の政策的失敗などにより、なし崩し的に進行していったものであることを、政治的な側面をも踏まえて明らかにした優れた研究である。ただし、梶山の研究も、教科書の問題が「虚妄なる「教科書信仰」に起因する」という立場であり、その「教育主体よりも教科書を重視するこの倒錯」たる「教科書信仰」が発生した要因についてまでは十分に「相対化」しきれていないという問題がある⁹⁴。

⁹⁰ 本研究においても、戦前の制度史を論じる上での基礎的な史料として使用するが、本研究では、1964 年から 65 年にかけて刊行された教育資料調査会による再版版を使用した。

⁹¹ 文部省 (1972) 『学制百年史』等も重要な資料である。

⁹² 戦前に特化したものは、浪本 (1983b)、戦後を含めて概観したものには、ほぼ同一の内容である浪本の 2 論文 (浪本 2012a: 2013) がある。

⁹³ ここで「社会的」という語を付しているのは、教科書の記述内容すなわち、教育内容へ言及した研究を対象から除外する意図である。

⁹⁴ まとめ部分に以下のような言及がある。

明治教科書史における検定制から国定制への転換は、当時の社会動向に即してみるな

そして、1903年に法令上は義務教育の国定制が決定するわけであるが、その国定制が必ずしも安定的に推移したものではないことが次の先行研究から明らかである。まず、1909年に発行3社・販売1社の翻刻供給体制に整理されるまでの政治的な困難は梶山(1981)が論じている。また、実態をみると、国定化直後の時期は、全面的に国定教科書に切り替えられたのではなく、旧来の検定教科書の使用が並存していたことを指摘する研究もある(梶山1994a、1994b、1995；中村1997)。なお、中村(1997)は、学制期からの教科書の著作権の問題や明治期の教科書価格の変遷をも扱っており、実態を知る資料としての価値もある。この他、出版史の研究として、供給機構への関心からなされた和田編(2011)『国定教科書はいかに売られたか 近代出版流通の形成』があり、国定制成立下での教科書供給の実態を明らかにしている。さらに、制度上は安定していた大正期にあっても、国定制に対する反対意見が存在していたことも指摘されている(土方1982)。

以上が、戦前の教科書制度に関する主な先行研究である。

2.2.3. 戦後の教科書制度に関する研究

次に、戦後の教科書制度の展開に関する研究であるが、こちらは主に教育法学・教育行政学の研究者によってなされている傾向にあるが、体系的に整理が行われていない問題があり、基本的には、どのような政治的意図で教科書統制が維持強化されてきたか、という点の理解と解明に焦点が置かれている。

まず、占領政策および占領期に焦点を当てた研究として、久保(1983)、山口(1991、1992a)、石田(2002b)といったものがある。このうちの山口は、占領期から戦後の検定制成立(山口1991、1993、1995)を主に歴史的に分析しており、教科書の発行に関する臨時措置法の

らば、教育内容の統制強化のための国定化という論理以上に、教育界の腐敗・宿弊一掃、教育、教科書の神聖性・権威の回復という論理が浮上することによって進行したのであった。

日露開戦を射程に入れつつあった政府中枢にとって、国民教化の重要な媒体である教科書という回路の機能障害、風教の弛緩は、放置しえぬ由々しき事態であった。政府中枢にとって、教科書問題は、教育内容統制問題以上に、より根本的に、国民教化回路の機能回復問題としてあった。

(中略)

教科書問題をめぐる異様な教育風土、その錯謬は、まさに虚妄なる「教科書信仰」に起因する。たかだか一つの教材にすぎぬ教科書が極度に重視され、絶対化され、物神化される滑稽極まりないこの回路こそが根本から問い質されるべきである。この回路からいかにして自由となるか。教育主体よりも教科書を重視するこの倒錯をいかに逆転するか。

教科書相対化の一作業として、少なくとも、「教科書信仰」のもたらす愚かさを徹底して、歴史の鏡に写しだしておくべきであろう。(梶山1988：354-355)

成立過程（山口 1993）の分析や 1956 年教科書法案をめぐる分析（山口 1989、1992b）もある。なお、検定制の成立に関する研究では、地方における検定（「地方検定」条項）に焦点を当てた岡田敏樹（1998、1999）といった研究もあり、中央による教科書統制強化としての歴史を描いている。また、浪本によっても、1950 年代の教科書問題、戦後の検定制初期の採択の実態の分析が行われている（浪本 1980b、1986a）。そして、現行制度の安定期である 1980 年代初頭に生じた「教科書問題」に関する議論の動向を論じたものに勝野尚行（1982）といったものもある。

なお、これらの研究の多くは、基本的に、戦後の制度展開の歴史を文部省による教育内容統制の強化として問題視し、それを批判することを意図した論者によって行われているのに対して、石田は、1956 年教科書法案に関すること（石田 2005、2008）、1962 年から 63 年にかけて行われる義務教育無償化の政治過程（石田 2002a）の分析を通じて、これらの制度転換は必ずしも教育内容の統制を意図したものとは言い難いことを主張している。なお、義務教育教科書の無償化に関しては、無償の点にのみ着眼して行われた長田（1972）による政策史的な分析も行われている。

2.2.4. 小括

このように、前節と本節を通じて、現行の教科書制度及び現在に至るまでの歴史的展開に関する先行研究を概括した。この整理からは、次のような点を指摘することが可能である。

第 1 に、教科書制度に関する研究は、決して蓄積がないわけではないが、これまで十分に体系的にレビューが行われてきたとはいいがたく、かつ、各論者間での相互参照が十分になされてこなかったという問題があると言わなければならない。これに伴って、それぞれの研究が独立に存在している傾向があるために、多くの論者が同様のテーマを扱い、そして、似たような結論に到達しているにもかかわらず、研究の進展があまり明確でないという問題も生じている。本研究では、なるべく網羅的に検討を試みたつもりではあるが、教科教育の文脈で執筆された研究や教科書そのものの研究、および教科書裁判に関する研究は、基本的に検討対象から除外しているため恐らく、まだ多くの漏れがあるものと予想される。

第 2 に、教科書制度研究の主たる関心は、言うまでもなく、教育内容統制の観点における教科書検定と採択であった。特に、戦後の教育行政研究は、教科書裁判闘争のための教育法学によって担われてきたため、闘争の対象となってきた側面に関する法的観点からの検討以外は、制度の性質についてほとんど究明されてきていないと言えるだろう。この点では、教科書制度研究が 2000 年代以降大きく停滞している問題の背後には、1997 年になって教科書裁判第 3 次訴訟が結審したことも影響していると考えられる。学習指導要領の扱いを決定づけることとなった学テ裁判が 1976 年に結審していることに比較すれば、これは 20 年

以上遅く、1980年代半ばには、金子照基らによって定着過程研究を展開できた学習指導要領（金子他1985；金子編著1995）に対して、教科書制度の研究の展開が大きく出遅れる要因になった可能性とさえ考えられる。いずれにせよ、先行研究では「教育内容統制」が主たる問題関心であったので、先行研究の蓄積の厚さと教科書制度研究の行き詰まりを加味すれば、教育内容統制の観点からこれ以上研究を重ねることにはあまり意義を見いだすことができない。この意味でも、前節の最後に列挙したような観点からの検討が要請されていると言えよう。

2.3 教科書制度の分析の視点

以上、本章では、日本における現行の教科書制度の特徴とその歴史的展開について概観するとともに、何点かの論点を提示してきた。そして、ここには、解明されるべき教科書制度上の論点とその分析に不可欠な視点とが含まれる。最後に、こうした本章で提示してきた論点について、改めて、本研究で扱う具体的な研究課題として整理を行う。

まず、本研究で扱う教科書制度上の論点について示すが、本研究の基本的な方針は、前章で論じたように「教育の行政学」の立場から教科書制度を検討することである。ここでは、先行研究で行われてきた「教育」の規範に適った理念型の存在を前提とした分析は行わない。その代わりに、歴史上の過去を含めて、現実に存在可能な制度類型がいかなる条件により出現しうるのがかを問題とする。加えて、本研究では、先行研究の多くが採用してきた教科書制度を国による教育内容統制の手段とする見方を取らない。これに代えて、主に教科書供給にかかる教育内容の管理を含めたロジスティクスを規定する手段ととらえる。このような観点から見ると、以下の諸点が中心的な問題として指摘可能である。

第1の論点は、なぜ、日本は所有制をとってきたのかという問題である。この問題には、さらに①教科書制度が対となる貸与制ではなく、所有制で安定するためにはいかなる条件が求められるのか、②いかなる理由や経緯で日本では所有制が選択されることとなったのか、という問題が含まれることになる。

第2の論点は、高校においては慣行として学校単位の採択制が採られている一方、義務教育においては法令により広域採択制が採用されている点である。教育（行政）学の先行研究では、義務教育での広域採択制は教科書統制の一貫という捉え方が多いが、一方が慣行である一方でもう一方が法令によるという特徴も加味して、本研究では、③広域採択制はいかなる条件で安定化可能か、④いかなる事情で日本では義務教育において広域採択制が、高校段階では学校単位の採択制が採用されるに至ったのか、という制度の分岐を問題とする。

第3の論点として、教科書が教育内容を記述するものであることに関連して⑤教育課程の制度との関係において構造的な問題はあるのか、という問題がある。ここには、両者を接

合する検定制の問題が含まれる。

さらに、第4の論点に、⑥こうした教科書制度を構成する各制度間の関係にはいかなる合理性が存在するのか、という問題がある。ここには、なぜ、国による直接供給という選択肢は取られなかったのか、といった問題も含まれるが、主たる検討事項として、こうした制度配置の特徴は、単に、政治的力学の上に構成されているものと評価できるものなのか、という問題を指摘しなければならない。仮に、現在の制度配置が政治的力学の産物に過ぎないのであれば、政治的状況が変わればいくらかでも制度変更が可能であるということになる。この点について、ここにいかなるメカニズムが作用しているのか評価が必要という意味で、このような論点が指摘される。

そして、第5の論点として、教科書制度の歴史的な展開を念頭に置いた場合、制度が安定的に存続している期間とそうでない期間とを指摘できるが、⑦このような、制度構造が安定している時期とそうでない時期における差異は、どのようなメカニズムで発生しているのかという論点がある。

以上の論点が本研究で扱う具体的な研究課題となるが、これらの論点は、要約すると次のような問題として把握することが可能である。すなわち、第1に、制度には複数の選択肢（複数均衡）がある中で、制度の安定、不安定を左右している要因あるいは条件は何か、第2に、現在の制度配置をなす制度間関係に何らかの合理性はあるのか、第3に、そうした制度の複数均衡の中から特定の制度を採用するに至った制度の選択に関する歴史的な要因または条件は何か、という3点の問題を解明できることが本研究の重要な課題となる。そして、この分析を行うにあたって注意を要する点として、教科書制度が法令に定める制度として存在する以上、公共政策の立案過程を経て制度選択されていることに留意した分析を行う必要がある一方で、一連の制度の中には「慣習」として成立しているにすぎない制度も含まれるため、公的制度と慣習との区別なく、かつ、両者の関係を明示的に扱えることが求められる。また、教科書制度には政治的メカニズムのみならず、経済的なメカニズムが働いている点も考慮されなければならない。

そこで、次章では、こうした問題を扱うための分析枠組みを設計する。具体的には、制度構造の分析モデルとして制度経済学の一理論である比較制度分析の理論枠組みを採用し、制度選択の過程において、政策決定過程の分析理論を参照することを考える。

【資料】

文部科学省著作教科書の出版権等に関する法律（昭和24年法律第149号）

最終改正：平成30年6月1日（平成30年法律39号）

（著作権の管理）

第一条 文部科学省が著作の名義を有する教科書（以下単に「教科書」という。）の著作権は、文部科学大臣が管理するものとする。

2 文部科学大臣は、教科書の出版権（以下単に「出版権」という。）を設定することができる。

3 この法律で「著作権」とは、著作権法（昭和四十五年法律第四十八号）第二十一条から第二十八条までに規定する権利を、「出版権」とは、同法第七十九条第一項の規定により設定する権利をいう。

（資格審査）

第二条 出版権を取得しようとする者は、その資格について文部科学大臣の審査を受けなければならない。

2 前項の審査は、教育上支障を生じないことを期するために、出版権を取得しようとする者が良質の教科書を学校において必要とする時期までに製造供給するにたる事業能力及び信用状態を有するかどうかを、

第三条の規定による競争を行わせるに先立つて審査することを目的とする。

（出版権設定契約の方式）

第三条 出版権の設定は、前条の審査に合格した者の競争によつて行う。但し、競争に付するいとまがないときは、同条の審査に合格した者との随意契約によることができる。

（保証金）

第四条 競争に加わろうとする者は、現金又は国債をもつて、その見積つた予定製造原価に最初に発行する予定部数を乗じて得た額の百分の一以上の保証金を納めなければならない。

2 競落者が契約を結ばないときは、保証金は、国庫に帰属する。

（入札）

第五条 競争は、教科書一部当りの製造原価について入札の方法によつて行い、文部科学大臣の予定した製造原価以内において最も低額の入札をした者に出版権を設定するものとする。

2 競争に付しようとするときは、その入札期日の前日から起算し少くとも十日前に、官報、新聞紙、掲示その他の方法をもつて公告しなければならない。但し、急を要する場合においては、その期間を五日までに短縮することができる。

3 前項の規定による公告は、左に掲げる事項について行うものとする。

一 教科書の種類及び最初に発行を予定される部数

二 契約条項を示す場所

三 製造原価の算出の基礎

四 競争執行の場所及び日時

五 入札の保証金額に関する事項

4 前項第三号の製造原価の算出の基礎については、あらかじめ文部科学省令で定める。

5 文部科学大臣又はその委任を受けた官吏は、競争入札に付する教科書の製造原価を予定し、その予定製造原価を封書にし、開札の際これを開札場所に置かななければならない。

6 教科書の定価は、第一項の規定による製造原価の入札価格を基準として算定するものとする。

(開札)

第六条 開札は、公告に示した場所及び日時において、入札者の面前において行わなければならない。但し、入札者で出席しない者があるときは、入札事務に関係のない官吏をして開札に立ち合わせなければならない。

2 入札者は一旦提出した入札書の引換、変更又は取消をすることができない。

(再度の入札)

第七条 開札の場合において各人の入札のうち、第五条第五項の規定により予定した製造原価の制限に達したものが無いときは、直ちに、再度の入札をすることができる。

(落札者の決定)

第八条 落札となるべき同価の入札をした者が二人以上あるときは、直ちに、くじで落札者を定めなければならない。

2 前項の場合において、当該入札者のうち出席しない者又はくじを引かない者があるときは、入札事務に関係のない官吏をしてこれに代りくじを引かせることができる。

(再入札公告の期間)

第九条 入札者若しくは落札者が無い場合又は落札者が契約を結ばない場合において、更に入札に付しようとするときは、第五条第二項の期間は、五日までに短縮することができる。

(発行義務)

第十条 著作権の設定を受けた者（以下「著作権者」という。）は、教科書の発行に関する臨時措置法（昭和二十三年法律第百三十二号）第八条の規定により、文部科学大臣が都道府県教育委員会の報告した教科書の需要数を基礎にして発行すべき教科書の種類及び部数を指示したときは、その指示した発行を引き受けなければならない。

(製造原価の改定)

第十一条 著作権の存続期間中物価の変動その他やむを得ない事由によつて、著作権者の引き受けた製造原価を変更する必要があるときは、文部科学大臣は、著作権者と協議してこれを改定することができる。

(出版料納付の義務)

第十二条 著作権者は、発行の指示があつたときは、すみやかに発行の指示があつた部数に応じ、定価（出版料相当額を除く。）の百分の二から百分の十六・六までの範囲内で文部科学省令の定めるところにより算定した額の出版料を国庫に納付しなければならない。但し、文部科学大臣は、発行の指示があつた日から四箇月を限度として、出版料納付の時期を定めることができる。

(出版料の減免)

第十三条 文部科学大臣は、著作権者が災害その他著作権者の責に帰することのできない事由によつて教科書の全部若しくは一部の製造供給ができなくなり、出版料の納付が困難であると認められるとき、又は教科書の発行部数が五万部を越えない場合において、義務教育上の見地から特にその定価をやすくする必

要があると認められるときは、出版料を軽減し、又は免除することができる。

(出版権の消滅)

第十四条 左の各号の一に該当する事由がある場合には、文部科学大臣は、出版権を消滅させることができる。

一 出版権者の事業能力、信用状態が出版権設定当時の状況より低下し、教育上支障のないように教科書を製造供給することができないと認められるに至ったとき。

二 第十条又は第十二条に規定する義務を怠ったとき。

三 教科書の発行に関する臨時措置法第十四条又は第十五条の規定により文部科学大臣が発行の指示を取り消したとき。

四 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和三十八年法律第百八十二号）第十九条の規定により文部科学大臣が教科用図書発行者の指定を取り消したとき。

2 第十一条の協議がととのわないときは、出版権者又は文部科学大臣は、出版権を消滅させることができる。

第十五条 出版権が消滅したときは、文部科学大臣は、出版権の設定をしていた者に対して、消滅の際に有した教科書、その半製品及び版型について、新たに第三条の規定により文部科学大臣が出版権を設定した者と譲渡に関する協議をすることを命ずることができる。

2 前項に規定する協議の命令は、出版権の消滅の日から一箇月を経過したときは、行うことができない。

3 第一項の協議がととのわないとき、又は協議することができないときは、譲渡に関して文部科学大臣が裁定する。

4 前項の裁定があつたときは、その裁定の定めるところにより当事者間に協議がととのつたものとみなす。

5 第三項の裁定中对価について不服のある譲渡の当事者は、その裁定の通知を受けた日から六箇月以内に、訴えをもつてその金額の増減を請求することができる。

6 前項の訴においては、譲渡の当事者の一方を被告とする。

7 第三項の裁定についての審査請求においては、対価についての不服をその裁定についての不服の理由とすることができない。

(出版権の譲渡等)

第十六条 出版権は文部科学大臣の認可を経なければ、譲渡することができない。

2 第十条の規定は、前項の規定によつて出版権を譲り受けた者に準用する。

3 出版権は、質入することができない。

(文部科学省が著作の名義を有する他の著作物への準用)

第十七条 この法律の規定は、政令の定めるところにより、学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）第三十四条第二項（同法第四十九条、第四十九条の八、第六十二条、第七十条第一項及び第八十二条にお

いて準用する場合を含む。)に規定する教材その他の教科書以外の教授上用いられる著作物であつて文部科学省が著作の名義を有するものに準用する。

(他の法令の適用)

第十八条 教科書の著作権の管理及び出版権の設定に関してこの法律に定めない事項については、その性質に反しない限り、著作権法、財政法（昭和二十二年法律第三十四号）、会計法（昭和二十二年法律第三十五号）、及び国有財産法（昭和二十三年法律第七十三号）並びにこれらの法律の規定に基く命令の規定を適用するものとする。

(施行政令)

第十九条 この法律の実施のための手続その他の施行について必要な事項は、政令で定める。

附 則 (略)

第3章 分析枠組みの設計

本章では、本研究における分析枠組みの設計を行う。本研究では、制度分析の理論として、新制度派経済学に属す一理論である青木昌彦による「比較制度分析」を参照する。もちろん、これを全面的に採用することはできない部分もあるため、公共政策の分析枠組みとして、適切に修正を加えるが、ここではそのような理論枠組みに基づいて分析を行う意義を含めて議論を行う。

3.1. 分析枠組み設計の方針

3.1.1. 分析枠組みに要請される課題

第1章と第2章の議論を整理すると、本研究では、次の諸点を満たす分析枠組みを採用する必要がある。

- (1) 法制と「慣習」的な制度の特性について対等に分析可能であること。
- (2) 制度の複数均衡を明示的に扱い、その構造について相対的に議論可能であること。
- (3) 同時に制度間関係の整合性を論理的に解明可能であること。
- (4) 制度選択の経過を（歴史的に）評価可能であること。
- (5) 経済的な視点を分析に導入可能であること。
- (6) 公共政策の決定過程・実施過程について適用可能であること。

これが、本研究に求められる分析枠組みの要件である。以上の要件は、第2章末で論じた内容と対応するものであるので、ここで追加的に指摘したものは含まれない。しかし、このように列挙すると分析枠組みに要求される内容は非常に多岐にわたり、選択は容易でないように思われるかもしれない。実際、これらすべてを満たす枠組みは都合良くは存在しないため、2つ以上の枠組みを組み合わせる適切な枠組みを用意する必要がある。さて、この(1)～(6)の要件に目を向けたとき、大きく経済学的方法をとるか、政治学的方法をとるかという2つの選択肢があると分かる。そこで、「教育の行政学」の先行研究の多くが依拠してきた政治学ではなく、経済学の方に目を向けると、少なくとも(1)～(5)の要件を射程に収める理論が存在している。その理論というのが、本研究の枠組みの骨格となる「比較制度分析」である。方法論としての「比較制度分析」自体は、政治学においても、2002年の時点で待鳥によって、「経済学的新制度論」の展開可能性として言及がある。しかし、「(グ

ライフらの業績を参照する：引用者) 分析的叙述アプローチ⁹⁵は、比較制度分析や歴史制度分析の政治学への全面的な応用には至っていない。なぜなら、分析的叙述アプローチはまだ、事例選択や叙述方法においてディテールや文脈に配慮し、読者がアクターの行動や制度の存在が持つ合理性を了解しやすくすることを主張しているようにとどまっているように思われるからである。「現在の分析的叙述アプローチにおいては、複数の安定したシステムの存在やシステム内での制度の相互補完性といった、比較制度分析や歴史制度分析が持つ特質の多くについては、十分な適用がなされていない。こうした概念を分析に取り込んでいくことで、従来は長期的変動やマクロ分析には不向きとされていた経済学的新制度論によって、普遍性を持った政治変動モデルが構築できる可能性がある」(待鳥 2002: 144) という批判と展望が述べられた後も、依然として、その適用が十分にすすめられたとは言えない。それどころか、むしろ、新制度論は、第1章で見たように、合理的選択制度論と歴史的制度論への厳格な分派、それぞれにおけるアプローチの精緻化という経緯を辿っている。その背景にあるのが、やはり比較制度分析は、経済学の理論枠組みであるため、上記(6)の点については必ずしも十分に網羅していない点にあると考えられる。そこで、修正を施しながら「比較制度分析」の理論を導入し、制度選択の理解の部分については、公共政策学の知見との整合性をはかりつつ、本研究の分析枠組みを設計することにしたい。

3.1.2. 比較制度分析への注目

本研究で注目する比較制度分析(Comparative Institutional Analysis)とは、新制度派経済学に属する理論枠組みである。本項では本研究でこれに注目する理由を論じる。

第1の理由は、比較制度分析が、もともと日本型経済システムの経済的合理性の体系的な理論的説明を試みたことに始まるという点にある。これは、本研究の関心に適うものであり、本研究に対する理論的示唆・知見の提供という点で有益と考えられる部分である。

もともと、経済学上の課題として、「教科書的な」(新)古典派経済学モデルはアメリカ型の経済システムをある程度近似的に表現するものの、日本の経済システムは十分に説明しないという問題があり、日本の経済システムに対しては「特殊論」や「文化論」による説明が行われていた。しかし、日本経済に対する研究成果の進展は、そのようなものとは異なって「日本経済のさまざまな仕組みにはそれなりの合理性が存在すること、しかし他国の仕組みと比べてそれが一律に望ましいわけでも、逆にすべての側面で劣っているものでもないことを明らかにし」、このことは、「さまざまな社会的仕組みの役割と有効性、それらを安定

⁹⁵ レヴィ(Margaret Levi)らが提唱するアプローチ(待鳥 2002: 143、小野 2001: 113-119)。

的な仕組みとして成立させているインセンティブの構造、それぞれの異なる制度の間の相互依存関係の特徴などを体系的に分析すること、しかもそれらの仕組みをシステムとして、つまり仕組みの「総体」として考察することが決定的に重要だ」（青木・奥野編 1996：4）という認識をもたらした。このようにして、日本の経済システムは、必ずしも従来指摘されてきたような日本という固有の文化的な背景に由来する特殊なものではなく、アングロサクソン系のシステムと同様に、市場経済において経済合理的に成立可能な一類型であると論証したことが、比較制度分析の大きな貢献である。こうした事情もあって、比較制度分析は日本型雇用慣行をはじめとした日本型の経済システムに対する豊富な知見を有しているため、日本における制度の分析に有益であると考えられるのである。事実、比較制度分析の知見は行政学者の村松岐夫が日本の行政機構の説明として「最大動員システム」の概念（村松 1994）を提唱する際に用いられ、こうした「組織」に関する知見は行政組織論の中に反映される（曾我 2013：206-209）など一定の影響を与えてきた。このように、比較制度分析は日本型経済システムの理論的解明に源流があるため、日本型学校システムの分析に援用する上で理論的な利点があると考えられることが注目の理由である。ただし、この議論が行われてから既に 20～30 年が経過しているという「古さ」の問題がある。それでも、本研究の分析は日本型システムが完成する 1960～70 年代までの時期を範囲とすることや、特に教科書制度研究は停滞していて 20 年前の制度研究の知見の水準に追いついていないことを加味すれば、「古さ」はとりあえずは問題にはなるまい。

これに加えて比較制度分析を体系化した青木昌彦の問題意識には次のようなものがあった。やや長くなるが引用する。

バブル崩壊までは「アメリカに学ぶものは、もはやなし」と豪語していた論壇やマスメディアは、今や世を挙げての規制緩和の大論陣をはっている。また、彼らによれば、終身雇用制も、年功序列制も、メインバンク制度も、これまで日本経済の強みを支えてきたと見なされるこれらの諸制度は、今や崩壊に向かいつつあるという。これらの制度体系は経済のキャッチアップの段階には確かに有効であったかもしれない。しかし、（中略）（競争力を失いつつある：引用者）日本のシステムは、より自由な競争を許容し、開発の創造性と企業家的能力の発揮をはぐくむようなものに自己改革をとげなければ、その活力は失われるであろう、と。

だが、規制緩和と日本的雇用慣行の終焉の後にくるシステムはどのようなものであるのか。これらの論者によれば、その構図は必ずしも明らかでない。おそらくアングロ・アメリカン・システムのいくつかの特徴（中略）が、暗黙の手本になっているのであろう。しかし、（中略）はたしてそれ（日本経済：引用者）はアングロ・アメリカンのモ

デルの積極面をいくつか取り込みさえすれば、世界経済に対し得難い経済利益を提供し、そこに比較優位を確立しうるようなシステムに、自己改革をなしとげられるのだろうか。

アングロ・アメリカン・システムは、新規参入に対して寛大であるといっても、まったく規制を欠いたシステムでないことは言うまでもない。それはそれなりに固有の規制の体系のもとで生成してきたシステムである。(中略)

一般に、規制の体系は、システムの他の要素とそれなりの内部整合性を持つときに、システムの働きを助ける(中略)。したがって、ある一定のシステムを支えている規制の体系が、他のシステムを支えている規制の体系に近寄っていけるのか、あるいは、それらが互いに整合的な新しい体系に融合しうるのか、必ずしも自明の事柄には属さないのである。(中略)

このように考えてくると、日本の経済システムが、新しい国際環境に適応した自己生成をとげていくには、ただ闇雲に「規制緩和」を声高に叫ぶだけでは駄目ではないかとも案じられるのである。また、日本のシステムは、しだいにアングロ・アメリカン・システムに近づきうるのか、またそれが望ましいことであるのかも、改めて考え直されねばならないように思われる。(青木 2008⁹⁶: 27-29)

以上の引用箇所から明らかなように、青木は 1990 年代以降に行われた闇雲な「規制緩和」には懐疑的な態度を表明していた。無論、比較制度分析においても、日本経済のシステム改革の必要性は同意されていたが、制度移行のための適切な方法としては、1996 年の時点では、ビッグバン・アプローチではなく、漸進主義的アプローチの採用を主張したのである。(青木・奥野編 1996: 328-333)

このことは「新制度派経済学」に属すからといって、ある理論が、教育学において市場原理主義、新自由主義の発露として捉えられがちな「規制緩和」論に対し全面的に肯定的な態度を取るとは限らないことを意味している。わざわざ、このように言及しておく理由は、教育(行政)学の中では、「新制度派経済学」というと、それだけで NPM との関係から批判の対象にしかならない場合があるためである⁹⁷。しかし、ここからも垣間見えるように新制度

⁹⁶ 青木(2008)は、1995年に刊行された『経済システムの進化と多元性—比較制度分析序説』(東洋経済新報社)を原本とする文庫版であり、引用箇所は1995年当時を背景に記述されたものである。1995年版との異同は、引用箇所では、冒頭の「バブル崩壊まで」が「つい数年前まで」となっていた点のみである。

⁹⁷ 教育行政学において NPM の理論的理解を試みた論文には例えば世取山(2007)と高見(2010)がある。これらの新制度派経済学に対する評価は、後者は中立的であるが、前者は批判的である。

派経済学と一口に言っても多様な流派が存在している。新制度派経済学とは、「新古典学派の伝統的な手法に立脚しながら、新たな「制度の経済理論」を模索する経済学派の総称」（高橋真 2016：13）を指し、例えば、高橋真（2016）によれば、次の表（同 14）に列挙される諸分野が新制度派経済学に属する経済学分野であるとされている。これらは「相互に緊密な関連性を持っており、独立した経済学諸分野というよりは、それぞれに重点の置き方の違いによる緩やかな分類」（同 13）とされる。

表 3-1：新制度主義の経済学分野（高橋 2016：14【表 1】）

経済学分野	代表的研究者	
1. 取引費用経済学 (transaction economics)	コース ノース	ウィリアムソン メナード
2. 法と経済学 (law and economics)	ポズナー クーター	コース マーキュロ
3. 公共選択 (public choice)	ブキャナン ミュラー	タロック ローリー
4. 企業と組織の経済学 (economics of firm and organization)	ウィリアムソン ミルグロム	ラングロイ ライベンスタイン
5. 進化経済学 (evolutionary economics)	シュンペーター ウィット	ハイエク ヴェブレン
6. 経済史 (economic history)	ノース トマス	オルソン
7. 所有権の経済分析 (economic analysis of property rights)	ベジョヴィッチ アルチャン	ブキャナン
8. 比較制度分析 (comparative institutional analysis)	青木昌彦 トリソン	

この表には新制度派として 8 つの分野が表示されている。もちろん、同一の人物が複数の分野にまたがって分類されていることから明らかなように明確に各学派が区別できるものではないが、NPM の主たる理論的支柱であるとされる「取引費用経済学」「公共選択」はあくまでもその構成分野の一部にすぎないことが分かる。また、政治学の新制度論に影響を与えたノースもこの中の「取引費用経済学」と「経済史」に分類されているが、シャバンスによれば、この表で共に「取引費用経済学」に括られるノースとウィリアムソンとでも新古典派に対する距離が異なるとされる(シャバンス 2007=2007:81-107)。このような意味で、確かに新古典派の影響を受けているとは言っても、新制度派というだけでそれが新古典派の理論的な補完を担うものだと単純化して捉えることには問題がある⁹⁸。

⁹⁸ 世取山（2007：39）には、新制度派経済学は「新古典派経済学がテーマとしていた完全な市場において合理的な人間間の取引によって達成されるはずの均衡を実現するために必要な「制度」の内容を追求してきたのであり、新古典派に取って代わるものというよりは、それを補完するものと言え」という見解が表明されているが、後述する点からも

なお、この表中には、もう一つの NPM の支柱とされる「プリンシパル・エージェント論（本人・代理人論）」は項目として含まれていない。これについて言及しておくならば、本人・代理人論は「契約理論」に含まれる内容であるが、これは、取引費用経済学のコースやウィリアムソンの議論の影響も受けて成り立っているものの、現在では、価格理論・ゲーム理論に並ぶマイクロ経済学「第3の理論」と評価されることもある（伊藤秀史 2007）。この点では、もちろん比較制度分析も、その成立においては、ゲーム理論と契約理論に依拠している⁹⁹ので、本人・代理人論は新制度派の重要な理論であることは間違いがないが、もはや単純に新制度派に特有な理論とは括れない状況がある。

このように、新制度派に対する教育（行政）学の「問題点」を、念のため批判してきたが、そもそも、本研究では、実態の分析のために新制度派の理論に依拠しようとしているのであって、決して、現実の「市場的メカニズムに基づく教育改革」に関心があるわけではない。しかし、実態解明という点では、ここまで論じてきたように、新制度派経済学の文脈で議論を行った方が現実の理解に役立つという状況があることは明白である。そして、本研究で比較制度分析を参照する第2の理由には、比較制度分析が、まさにこうした新古典派でない制度経済学であるという点を指摘できる。例えば、青木・奥野編（1996）には、新古典派に対する次のような批判がある。

新古典派経済学が前提とした市場経済では、市場参加者の誰と契約しても同じ取引ができることが前提とされていた。これに対して、何らかの意味で長期的な関係にコミットするためには、長期関係を通じてお互いの行動が望ましい結果を招来し、得られた結果の分配が適切に行われるよう、情報やインセンティブ、コーティネーションや交渉力などのさまざまな要因を適切にコントロールする仕組み——組織、契約のあり方、制度など——が必要だという問題意識である。しかもこのような仕組みには、取引関係のあり方や対象とする経済活動に応じて、さまざまな仕組みが存在する。市場という単一の仕組みだけを分析した新古典派経済学と異なって、新しい経済学は多様な仕組みと制度を分析対象とすることが運命付けられていたのである。（同 6-7）

新古典派経済学のモデルでは、われわれが関心を抱く制度分析の余地は存在しない。

明らかになるように、例えば比較制度分析は「(制度的) 補完性は制度配置の最適性を意味しないし、また、各制度にとって必然的な最適性も存在しない」（シャバンス 2007 = 2007 : 102、括弧内は筆者）という立場である。

⁹⁹ 青木・奥野編（1996 : 第4章）を参照せよ。ちなみに、契約理論自体が展開型ゲームにより記述される特徴があるので、比較制度分析は、「ゲーム理論」により依拠していると単純化されうる。

あえていえば資源配分メカニズムとしての「市場」と「計画」の効率性を比較する経済体制論が、新古典派経済学モデルにおける制度分析に相当してきたといえるだろう。

(同 21)

新古典派の企業理論では企業を生産要素のインプットと生産物のアウトプットの間にある様々な要因を生産関数というブラック・ボックスに押し込み、企業はこの生産関数をもとに、利潤を最大化しようとすると考えられてきた。このため企業の内部構造の分析は行われてこなかった。しかし、本来企業（経営者）はすべての生産要素を自由に操れるわけではなく、企業の生産性は組織内部での資源配分が適切に行われるかに大きく依存する。(同 97)

ここに引用した批判に基づいて、比較制度分析の場合、新古典派モデルとは異なる、日本型企業の雇用システムの理論的解明が行われ、日本型の経済システムも一定の条件下では合理的に成立しうる市場経済の一類型であることが論じられたのである。

こうした問題意識が本研究において重要であるのは、次の 2 点からである。1 つは、「市場」によらない資源配分メカニズムの記述を行っている点である。これは、本研究の序章で教育の各制度を資源配分的手段と位置付けたことと関連する直接的な理由である。もう 1 つは、学校システムの分析を行う際に、学校組織をブラックボックス化しない議論が必要という視点からもたらされるものである。これは、本研究の扱う範囲を超える論点だが、今日、重要な地位を得てきている教育経済学の議論を批判・吟味する場合に重要となる視点でもある。例えば、教育（行政）学を研究する者ならば、国により採用する教育制度がそれぞれ異なることは誰もが理解していることだろう。従って、多国間比較を行う場合には、本来、そうした学校組織内の構造を規定する制度の差異が与える影響を統制して、インプットに対する学校のアウトプットを測定する必要があるはずである。しかし、とりわけ計量系の教育経済学の分析が、現時点で、どの程度学校組織をブラックボックス化しない分析を行っているかという点には疑念の余地がある。とりわけ、学校組織が、構造的に新古典派の理論枠組みが想定する企業組織に近似できるものであるならばまだしも、そうでないならば、どの程度その議論が妥当するものなのか入念に検討する必要性が生じるだろう。場合によっては有害無益なものもあるかもしれない。だが、教育（行政）学は、残念ながらそのような批判を可能にする知見を未だ十分に有しているとは言えない。本研究は、決して、そうした測定に貢献するような研究ではないが、問題提起を行う程度の貢献はできよう。

最後に、第 3 の理由として、方法論として見た場合の利点である。比較制度分析の研究課題は、「第 1 に、(現代) 経済における全体的制度配置の複雑性と多様性を、ある種の複数均

衡として理解すること（共時的問題）、第2に、均衡としての制度観と整合的な枠組みの中で、制度進化のメカニズムを理解すると同時に、新奇性が創発する可能性を許容すること（通時的問題）である」（青木 2001=2001：5）と述べられているが、ここから明らかのように比較制度分析は共時的問題と通時的問題の両方に関心があることが分かる。そして、次節で論じるように、比較制度分析において、こうした「制度」は、ゲーム理論によって定式化・概念化されている。この強みは、数理的な煩雑さは伴うものの、ゲーム理論によって記述さえできれば、公式であれ非公式であれ「制度」として分析可能である点があげられる。これは、合理的選択制度論で適用上の問題となる分析対象を公式の制度に限定するという制約を解決する。一方で、数理的に記述することによって、制度構造について明確な安定／不安定の条件を導き、内生的に議論を可能にするという利点もある。この点も、分析対象とする制度の構造自体を議論可能にする点で、本研究においては重要な観点である。そして、比較制度分析には、次節で論じる通り「制度の連結（Institutional Linkage：制度的連結）」という制度間関係に言及する概念がある。第2章で論じてきたように、日本における教科書制度には大きく①発行・供給、②所有と費用負担、③採択、④検定の4つの制度的側面で論点があり、これらの整合性を議論する必要がある。この点で、この概念が非常に有用である。こうした諸特徴を備えている点が、本研究で比較制度分析を参照枠組みとする決定的な判断要因である。

以上が本研究で比較制度分析に注目する理由である。要約すると、第1に、比較制度分析の枠組みが日本国内の経済システムをその内的な制度の構造や制度間関係に着目して記述し、システム全体の合理性を論じようとしている点は、他の諸外国とは明らかに異なる制度的均衡を有している日本の教育制度をそれ自体の構造に注目して体系的に論じる上で、直接・間接に有益な知見や理論枠組みを提供すると考えられる。第2に、分析枠組みはゲーム理論をもとに記述されているため、それによる記述ができれば、分野によらず1つの設定の下で、制度の公式・非公式を問わず演繹的な手法で複数ある均衡の均衡化や分岐条件を提示できる。この点は、議論の対象が複数の時代や地域、学校種別にまたがる教育制度の差異を1つの理論枠組みの中で議論する際に有益であろう。このように、新制度派経済学の理論を参照するが、ここに実践的な意図はなく、あくまでも現状を理論的に分析する手段として適しているという点が採用の理由となる。そして、これを公共政策の分析に対し適用することで、従来、公共政策学の枠組みでは十分に分析されなかった、外生的要因に加えて制度の内生的要因に由来する制度の変化のメカニズムに関する分析が可能になると考えられる。

3.2. 比較制度分析の「制度」の理論

それでは、次に、比較制度分析の「制度」の理論枠組みがいかなるものか論じる。比較制

度分析では、ゲームにおける「均衡としての制度」観をさらに発展させた特徴的な制度概念を採用している。これは、ノースが採用し、政治学の新制度論も採用するゲームの「ルールとしての制度」観とはやや趣が異なる。これが比較制度分析の重要な視点である。なお、以下では青木昌彦（以下、特に言及しない限り、「青木」は青木昌彦を指す）（2001=2001）¹⁰⁰を中心にして議論を行う。この青木の理論は、政治学・行政学の中でも参照される文献であるものの、各論者の依拠する枠組みを強化するために「都合良く」利用されている印象がある。例えば、合理的選択制度論の文脈の中で、制度変化のメカニズムを「共有予想」の変化として説明する際に用いられる（例えば荒井 2012：131）。同様に制度変化の要因として、制度間の補完性のために、制度が連鎖的に変化する場合があることを指摘する文献として用いられたり（例えば徳久 2008：64）、また、レジーム論において「レジーム」の定義として制度的補完性に言及¹⁰¹する際に用いられたり（新川・井戸・宮本・眞柄 2004：25）、あるいは、歴史的制度論の問題点を克服するための漸進的な制度変化の理論の議論の中で参照されたり（Jackson 2005）といった具合である。だが、十分にこの理論の本質を理解した上で用いていると判断できるものは、ゲーム理論に基づいて制度とガバナンスの関係について理論的な議論を行った曾我（2004）の例がある程度である。このように部分的な利用であれば、これだけ多様な使われ方が可能なほど豊富な含意を持っているのが青木（2001=2001）であると言えるが、先述の待鳥（2002）の指摘の通り、残念ながら、その制度論としての理論的枠組み自体を政治学・行政学の制度分析には十分に活かせていない状況にあると評価できる。本研究では、こうした批判も加味して、理論枠組みの導入を試みる。

3.2.1. 「制度」の概念化

最初に、比較制度分析がいかなる制度観を有しているか論じる。

はじめに1996年の『経済システムの比較制度分析』における「制度」の扱いについて言及すると、この時点での「制度」の定義は、それほど特徴的なものではなかった。「文化」と対比する形で、「制度」は「その経済社会で広く認められている一定のルール（きまり）」と定義されているに過ぎない（青木・奥野編 1996：24）。ただし、この時点で、すでに「制

¹⁰⁰ 文献によっては同書が青木（2001=2003）の表示になっている場合もあるが、これは、青木（2001=2001）の新装版である。なお、この青木（2001=2001）に基づいて立論する理由は後述する。

¹⁰¹ 政治経済学には福祉国家論など「レジーム」という制度的補完性を視野に入れた概念を用いる流派もある。なお、本文で言及した新川他（2004）は、青木（2001=2001）を参考文献に掲げる一方で、制度的補完性に関しては、青木・奥野編（1996：35）に基づく定義を用いている。ただし、本論は制度安定の因果関係の同定に関心があるため、制度的補完性の議論をするにしても、問題となる「制度的補完性」がいかなる条件を有しているのか説明可能な枠組みを利用する必要がある。そのため、本論ではレジーム論は用いない。

度」は複数均衡を有するナッシュ均衡の1つとして理解され、法的制度であれ、自生的制度であれ、自己拘束性を有するものを指すと意識されている。そのため、「法治国家とはその意味では1つのナッシュ均衡でしかなく、法が守られない国家も、同じ国家の別の均衡形態でしかないと解釈できる」(同29)という、「無法国家」という形態もまた一つの「制度」と呼びうると解釈可能な1文が存在している。このように、まだ、明確に「制度」とはいかなるものであるか概念化されていないものの、比較制度分析における「制度」の定義の骨格となる制度観には到達していたものと考えられる。そして、「制度」について理論的に概念化を行ったのが青木(2001=2001)であり、以下に引用する定義が示された。

制度とは、ゲームがいかにかにプレイされるかに関して集団的に共有された予想(shared belief)の自己維持的なシステムである。その実質は、特定の均衡経路の、際立った、不変的な特徴を縮約して表現したもので、ドメイン内のほとんどすべての経済主体たちによって自分たちの戦略選択に関連性があると認知されている。そのようなものとして、制度は経済主体たちの戦略的相互作用を自己拘束的に統治する一方、不断に変化する環境のもとで彼らの実際の戦略選択によって再生産される。(青木 2001=2001:33, 201)

青木によれば、「この概念化には5つの要素が含まれている」(同33)という。すなわち、「内生性」「情報縮約」「頑健性」「普遍性」「複数性」¹⁰²である。なお、定義に含まれる「ドメイン」とは、制度分析の基本単位となるゲームのドメインのことで、自然人または組織等の経済主体の集合、および継起的な期間においてそれぞれの経済主体が選択できる物理的に実現可能な行動の集合によって構成される。そして、すべての主体が選択する行動の組み合わせのことを行動プロファイルと呼び、行動プロファイルは利得関数を与え、ある帰結を生み出す。この帰結を割り当てるルールを帰結関数と呼ぶ。ドメインとそれに結びついた帰結関数は、ゲームの外生的ルールを表す「ゲーム形」を特定化する(同27)¹⁰³もので、このような一連の概念により「制度」は定義されている。

この概念化の背景にあるのは、「均衡の要約表現と共有予想としての制度」と呼ばれる制

¹⁰² 内生性は「自己維持的」「自己拘束的」「再生産される」によって、情報縮約は「縮約表現」によって、頑健性は「均衡経路の……普遍的な特徴」「不断に変化する環境のもとで……再生産される」によって、普遍性は「集団的に共有された」「経済主体たちの戦略的相互作用を統治している」「ほとんどすべての経済主体によって……認知される」によって、複数性は「特定の均衡経路」によって、それぞれ含意されている(青木 2001=2001:33)。

¹⁰³ 要するに、ゲーム理論における「ゲームのルール」(岡田 2011:4)に相当するものが「ゲーム形」で、このうちのプレイヤーと戦略を指す部分が「ドメイン」と呼ばれていると解される。

度観（同 14-19）で、次の図 3-2 のように模式的にそのメカニズムが表現され、破線の枠で囲った部分が「制度」となる。これは、単に、制度を外生的に与えられるルールとしてのみ捉えるのではなく、「そうしたルールを、経済主体による戦略的相互作用を通じて内生的に創出され、彼らの心の中に抱かれた自己拘束性をもつに至ったものとみなす」（同 14）という理解に基づくものである。これにより、「均衡状態は、社会的に構築された現実であるので、ドメインにとって内生的である。それは、要約表現——暗黙的およびシンボリックなもの——を通じて、経済主体の予想をコーディネートしている。制度は均衡現象として、他者が無視しない限り、いかなる経済主体によっても無視できないものであるがために、彼らの戦略選択を条件付ける。共有予想をもととした経済主体の戦略選択の結合生産物として、均衡状態の再生産が実現し、その要約表現がさらに補強される。かくして制度は自己維持的であり、そこに縮約された情報は経済主体によって当然のものともみなされるようになる」「このようにして、制度は内生的に創出されるが、客観化されたものになる。」（同 16）と、内生性と客観性という制度の二面性を体現した「制度」のメカニズムが説明される。そして、経済主体が、ある表現を、現実のものとして信じる場合に限って「制度」になる点が重要で、制定法や規制はそれら自体、遵守されなければ「制度」になりえない、と主張される（同 16-17）。

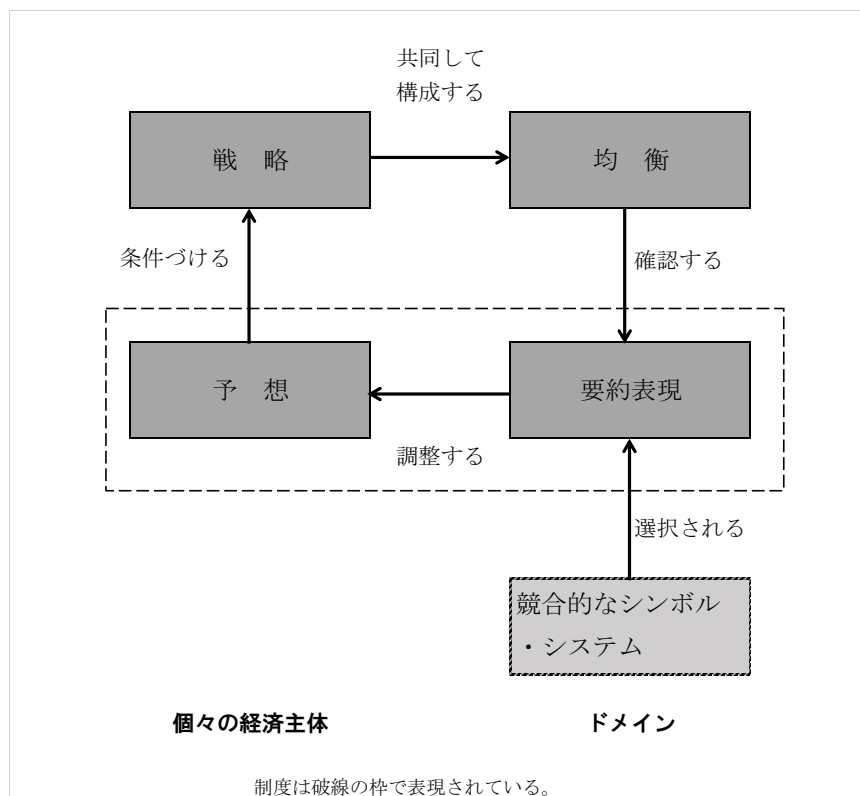


図 3-2：均衡の要約表現と共有予想としての制度（青木 2001=2001：17 図 1.1）

以上の「制度」について、分かりやすい例を挙げるならば「交通信号の黄色」が指摘できるだろう。一般には、黄色の信号は「注意」の意味として理解されているが、道路交通法規において法令上、正しくは「基本的には停止」を意味する¹⁰⁴。ここで生じている現象であるが、信号が「黄色」になっても、大多数の通行者は、信号がもうすぐ変わるということに「注意」しながら、赤になるまで進行をやめないという状況がある（「均衡」）。この状況を確認するとき、「黄色の状態」（「要約表現」）で停止すると追突されるなどかえって危険である（＝利得が小さい）ので、自らも進行した方が安全である（＝利得が大きい）と判断される（「予想」）。従って、多くの通行者が「注意して進行する」という行動をとる（「戦略」）ことで、実際に「黄色」では「注意して進行する」という状態が実現する（「均衡」の再生産）。こうして「黄色」＝「注意して進行」という「制度」が実現され、法令上の「原則停止」は「制度」ではなくなる。これが、比較制度分析が示唆するところの「制度」である。

このような「制度」の概念化は、分析において次の5点の理由から有用であると主張されている。すなわち、「(i) 制度の起源と実効性に関する内生的取り扱い」(ii) 「歴史が重要な関係を持つ」(iii) 「制度の相互連結と相互依存性」(iv) 「シンボル・システムの競争を通じた制度変化」(v) 「制定法と公共政策論議の役割」である（同 19-26）。

以上が、2001年における「制度」の概念化であり、これを簡素化すると、以下の表現のようになる。

制度とは、人々の間で共通に了解されているような、社会ゲームが継続的にプレイされる仕方のことである。（青木 2008：272）¹⁰⁵

その後も同様の定義が示され、青木(2010=2011)では次のように表現されることになる。

制度とは、社会ゲームがくり返しプレイされ、またそうプレイされるべき、仕方についての共通認識されているパターンである。（青木 2010=2011：88、傍点は原文）

¹⁰⁴ これは教習所で強調される点だが、確かに、道路交通法施行令（昭和35年政令270号）2条において、「黄色の灯火」は「一 歩行者は、道路の横断を始めてはならず、また、道路を横断している歩行者は、すみやかに、その横断を終わるか、又は横断をやめて引き返さなければならないこと。／二 車両及び路面電車（以下この表において「車両等」という。）は、停止位置をこえて進行してはならないこと。ただし、黄色の灯火の信号が表示された時において当該停止位置に近接しているため安全に停止することができない場合を除く。」と規定される。

¹⁰⁵ この引用箇所を含む青木（2008）の第8章は、2002年の論文を原典としていることが前書き（4頁）および第8章の文庫版への付記（306頁）に述べられている。

この2010=2011の定義においては、2001年における「共有行動予想」という部分を「社会ゲームのルール」という概念によって説明している。これは、2001年時点での定義が、行動予想とその表象形態（上記の「要約表現」）の関係を十分明らかにできなかったという反省に基づくもので、(均衡) 公的指標 (public indicator) が個々の予想を誘発し、プレイの均衡状態を表象するようになったとき、それを「制度」(の実質的形態) と呼びうると考えるようになったからとされる (青木 2010=2011: 167 (注 20))。それは次のようなメカニズムとして示される。

まず、公的指標とは、「社会のすべての行為主体が、成立すると予想する根拠のある、回帰的プレイの状態にかんする公的命題 (public proposition)」（同 166）を指す。この公的指標が、社会ゲームの可能なプレイの状態を予想させ、そのことをすべてのプレイヤーが知っている、という示唆をすべてのプレイヤーに対して与え、それによって、そのような予想に含まれるプレイの状態がくり返し導かれることで、公的指標の妥当性が再確認される、といったことが回帰的に起こる。こうして、公的指標は、社会ゲームのルール、すなわち「社会ゲームが繰り返しプレイされ、またそう期待されている、仕方についての共通認識パターン」の生成・持続に寄与する媒介として機能する。そして、公的指標は、反復的プレイの状態を要約的に表現することにより、プレイヤーにゲームの構造についての認知フレームを提供する。このような「安定的」で「自己維持的」な公的指標を制度の実質的形態として言及しうる (同 166-167、傍点は原文)、というものである。このメカニズムを平易な語により図化したものが、次の図 3-3 となる。

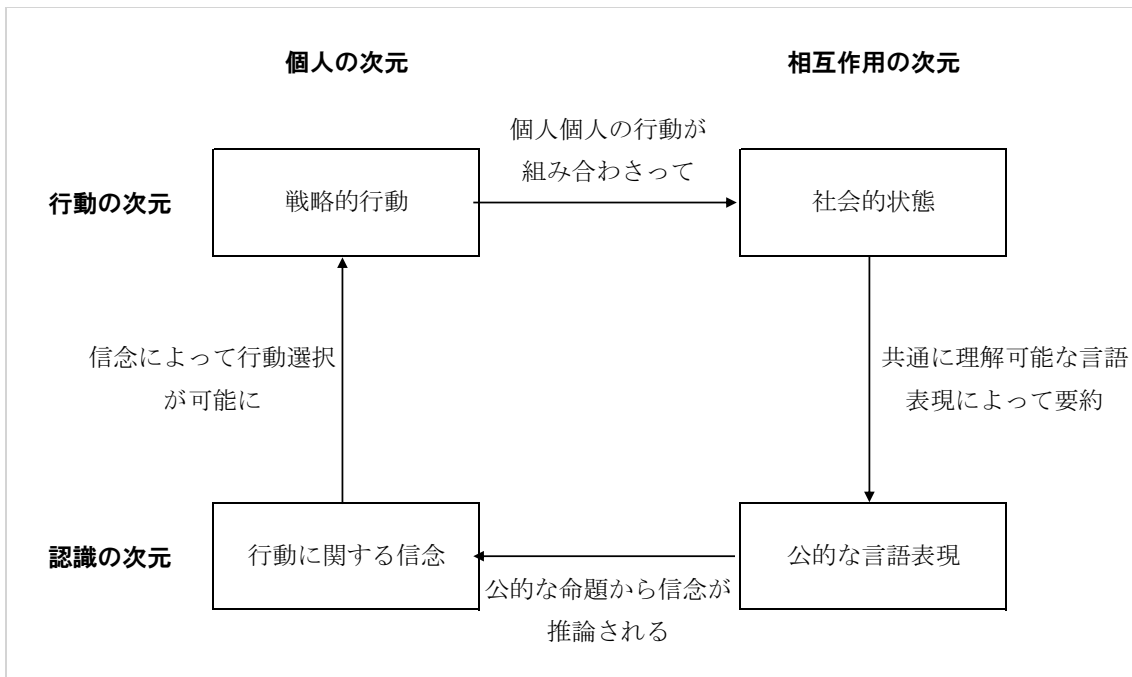


図 3-3：実質的形態における制度の媒介作用（青木 2010：9 図 1-1）

ちなみに、このような制度観を構築した青木（2010=2011）では、制度分析のアプローチとして「三段階アプローチ」なるものを提唱している。それは、「基本的な存在論的次元においては、歴史の役割、個人的選択と社会的認知カテゴリーの関係などを明らかにするために、社会ゲームの均衡ルールの基本的な存在条件を精査する」「次に中間的（ないし比較的・歴史的）次元において、社会ゲームのルールの実態的形態が、ルール形成ゲームの複数均衡として同定される。そして、さまざまなドメインのルール間の相互関係のパターンが、国を超えて共時的に、時間をつうじて通時的に、考察の対象となる」「最後に、経験的・政策的次元において、文脈特殊なゲーム理論的モデルを用いて、ルール進化の具体的なプロセスの分析が行われる。もしくは、フォーマル・ルールの中には、社会ゲームが社会で受け入れられるような仕方でプレイされるよう、ルール変化を媒介する目的で、設計・提唱されることもある。しかしこの次元での分析は、先の2つの背景的次元での分析によって導かれた理解に基づいて行われる必要がある。」（同 159）というものである。

以上が、比較制度分析の制度観である。この制度観を 2001 年時点の定義を基礎に改めて記述しておくならば、それは、各（経済）主体がある行為・行動（戦略）をとる場合に実現される状態（帰結関数）を、ほとんどの主体が同様に予想しているため、各主体がその行動を採用することで、実際にその状態が均衡として実現し、その均衡から予想を再確認する、というフィードバックのメカニズムにより、「制度」が各主体によって再生産さ

れ、安定化するというものである。そして、このように、自己拘束的になっているものを「制度」として認め、そうでないものは、法制であっても「制度」とはみなさないという態度が反映されている。

しかし、このような「制度」の概念は、「制度」の性質を説明するものではあっても、具体的に制度分析の手続きを示すものではない。そこで、次に、分析を行うための方法論的な制度の定義を検討することにしてしよう。

3.2.2. ゲーム理論による分析的定義

比較制度分析はゲーム理論に基づいて制度を概念化しているが、それでは、ゲーム理論によって、どのように「制度」が定義されるのか。これについて、基本的には、ナッシュ均衡を制度と解するアプローチをとる。この点に関し、青木（2001=2001）は2つのタイプの制度のメカニズムを示唆している。それは、進化ゲーム型（進化的）アプローチと部分ゲーム完全均衡型（古典的）アプローチである。本項はこの議論に当てられる。

さて、極めて単純化して言えば、ゲーム理論とは、プレイヤー、行動（戦略）プロファイル、帰結関数、情報構造の4つの基本的な要素を定義し、そのもとでの各プレイヤーの戦略的に望ましい行動の組、すなわち均衡（ナッシュ均衡）を分析するものである。ナッシュ均衡とは、自然言語によれば、「他のすべてのプレイヤーの戦略を所与のものとしたときに、自分の利得を最大化するという戦略を、すべてのプレイヤーが相互に採り合っている状態（における戦略の組み合わせ）」¹⁰⁶である。それゆえ、ナッシュ均衡においては、どのプレイヤーも、自分一人の戦略変更ではそれ以上利得を改善することができないため、すべてのプレイヤーがナッシュ均衡に従うと予想する場合、どのプレイヤーにも戦略変更の誘因が生じないため、安定的である¹⁰⁷とされる。そして、ここまでの議論から明らかなように、このような均衡にあるものを「制度」と解釈するのが、比較制度分析の考え方である。

そして、このようなゲーム理論の問題点として指摘されたのが、複数均衡と合理性の問題である。これについては、比較制度分析がどのような立場にあるのかを含めて指摘する。

このうち、複数均衡の問題とは、往々にして、1つのゲームに対して複数の均衡が生じ、解が1つには定まらないため、これを分析の精度が低下するものとして指摘したものである。この問題を解決するため「均衡の精緻化」が試みられたが、そうした試みの1つとして導入された均衡概念の例が展開型ゲームに用いられる「部分ゲーム完全均衡」である。この部分ゲーム完全均衡とは、「すべての部分ゲーム（ゲームの一部でそれ自身がゲームとみな

¹⁰⁶ 数式による厳密な定義は岡田（2011：24）を参照せよ。

¹⁰⁷ この状態が「自己拘束的」な状態である（岡田2011：113）。

せるもの)においてナッシュ均衡を構成する戦略の組み合わせ」¹⁰⁸と表現されるもので、比較制度分析においても重要な概念である。このような概念をもたらした点で、ゲーム理論の発展にも貢献してきた複数均衡の問題ではあるが、この点に関して、比較制度分析は複数均衡の存在を、同一のドメインから複数の「制度」が発生するものとして、むしろ肯定的に解釈するという立場をとる。例えば、この種の議論を行う時によく例に挙げられるのが道路通行の制度¹⁰⁹である。今、ある道路において2台の車両がそれぞれ反対の方向からやって来た時、どうすればお互いに衝突することなく通行できるだろうか、という問いがある。これに対する一つの答えは、両者とも自分の左方向に寄って通行する、である。こうして出来上がるのが「左側通行」である。しかし、言うまでもなく、この問題にはもう一つの解が存在する。それは両者とも右を選択する場合の「右側通行」である。これをゲーム理論によって解すれば、この状況は、2人の対称なプレイヤーが、それぞれ「右」または「左」という戦略を持つ同時ゲームで、両者が同じ戦略を採用する時に「安全に通行できる」、両者がそれぞれ異なる戦略を採用すると「衝突する」という利得を両者が得るという設定がなされている。これを解くことで(右, 右)と(左, 左)という二つのナッシュ均衡が得られたと解釈されるのである。すなわち、こうした複数均衡を生じるモデルは制度の多様性を表すモデルとして理解できるのである。

一方、合理性の問題であるが、これは、従来、どうやってナッシュ均衡が実現されるかという問題は難問とされており、古典的な解法では、均衡の到達にはかなり強い合理性の仮定をおくことで解決を行っている。しかし、このような完全合理性の仮定は、一般に「合理的経済人」と呼ばれる経済学の仮定に対して行われるように、そのような人間像が非現実的であるという批判がなされてきた。

そこで注目されるのが、合理性の仮定をおかない、または限定合理性のもとで分析可能にした「進化ゲーム理論」であり、これとの対比で、従来型のゲーム理論は「古典的ゲーム理論」と呼ばれる。この進化ゲーム理論とは、進化生物学で生み出された発展型のゲーム理論で、プレイヤーに合理性を仮定せず、ゲームが実行された結果、時間の経過により辿りつく(ダイナミクス)均衡を分析する点に特徴がある。そして、ここでは、利得は適応度として捉えられ、均衡は、集団における模倣や学習、試行錯誤等の結果により到達されるものと考える。当初は、進化的に安定な戦略(Evolutionarily Stable Strategies, ESS)という概念を導入し¹¹⁰、そのような戦略によって到達する均衡を進化的に安定な均衡として分析することに

¹⁰⁸ 厳密な定義と性質は、岡田(2011:117-119)を参照せよ。

¹⁰⁹ 比較制度分析においても青木・奥野編(1996:28-29)にて言及がある。

¹¹⁰ ESSはナッシュ均衡を必要条件とするが、すべてのナッシュ均衡が進化的に安定であるわけではなく、ESSを持たないゲームである場合も多い。

始まったが、現在では、微分方程式を用いた解析的な分析手法も存在し、演算のみにより、動学的な安定点を析出する方法を採れるという利点もある。しかし、採用するダイナミクスや戦略数に応じて定式化が複雑化しすぎる点、進化ゲームは集団を分析対象とする場合に適合的である点、展開形ゲームとなると戦略数が容易に爆発してしまうことから、方程式による分析方法はまだ開発途上にある点に問題が指摘される（大浦 2008）。以上が、ゲーム理論の古典的アプローチ（強い合理性）と進化的アプローチ（限定合理性）と呼ばれる2つのアプローチである¹¹¹。

こうした2つのアプローチに対して、比較制度分析では、こうした進化的アプローチと古典的アプローチとの両者を相互補完的に用いることで、制度のモデル化を行うという立場を採用する¹¹²。前者は、模倣的、帰納的、限定合理的な次元を焦点化し、慣習のような比較的構造化されていない制度の自己拘束性の分析に適応するとされる。後者は、計算的、演繹的、合理的な次元に焦点を当て、規範、契約、ガバナンス構造といった諸制度の自己拘束性の分析により適切であり、よく構造化されたドメインに対して適応的とされる。また、前者は進化したもの、後者はデザインされたものという見方も可能である。そして、両者は同一の解を含意することもあるので、同一のドメインに対しても補完的である可能性も示唆されている（青木 2001：212-214）。なお、このような両者を補完的に用いるアプローチは技術的な面でも有用であると考えられる。進化ゲーム理論には上記のような定式化の問題があり、社会にある「制度」の構造が、いつも対称ゲームのような簡単な状況にあるとは限らないことを踏まえると、そのような場合のアプローチとして、古典的アプローチの採用を視野に入れておくことが方法上も重要であろう。

ただし、本研究でゲーム理論により分析を行う場合には、基本的に古典的アプローチを採用する。その理由には、まず、単純化してもプレイヤーが3人以上のゲームになる、また、プレイヤーの中に「政府」が組み込まれるため、集団を想定できないなど、分析上進化的アプローチを採用しにくい状況がある点を指摘できる。そして、分析対象となる制度には、ガバナンス構造の把握が必要になるものも含まれるため、古典的アプローチが適していると指摘できる。

ところで、青木は「ゲーム理論的分析がそれ自体で、制度の体系的な研究として完全なもの

¹¹¹ なお、進化ゲームが時間的な要素を含むことから進化ゲームの解を「動学解」、古典的ゲームの解を「静学解」という。

¹¹² ただし、当初は、限定合理性の立場から主に進化的アプローチを採用して、制度の成立を理解する議論を展開していた（青木・奥野編 1996）。特に、①他者と同じ戦略を採用する場合に自分の利得も増加するというような状況（戦略的補完性）の存在や②望ましい利得を得ている他者と同じ利得を得ようと皆がそのプレイヤーの戦略を真似する（進化的安定性）という状況が重要であった。

たりえないということをも認識しておく必要がある」(青木 2001=2001:6) という注意を行っている。曰く「ゲーム理論的枠組みのもとでの制度の相互依存性の分析は、制度配置が複数かつ非最適で、さらにパレートの意味でのランクづけが不可能な形で存在する可能性を示唆する」「かくして、特定の制度配置が、なぜ他の経済ではなくある経済で進化を遂げたかは、ゲーム理論によって自己完結的に理解できず、比較情報と歴史情報にも依拠しなければならない。その含意は、制度分析が本質的に比較的なものにならざるをえないということであり、それゆえに比較制度分析 (Comparative Institutional Analysis) と呼ばれるのである」(同) と。

3.2.3. 「制度の連結」 (Institutional Linkage)

続いて、比較制度分析が有する特徴的な概念である「制度の連結 (Institutional Linkage : 制度的連結)」について導入する。これは簡潔には「ある制度が別の制度と相互依存関係にあり、両者は相互に影響して存立している」といった、現実に観察される制度間の相互依存的な関係を理論的に扱うために導入される概念で、より一般には「制度的補完性」として知られているものである。もともと「制度的補完性」は比較制度分析において導入されたものであるが、理論化の過程で「制度の連結」の一概念として精緻化されていったという経緯がある。この概念について、三度、交通に関する例をあげるならば、以下のようになる。当たり前のことだが、日本で走る (二輪でない) 自動車は、時折見かける一部の「外車」を除いて、基本的に右ハンドル車である。これもまた一つの慣習で成立している「制度」とするならば、この制度は先ほどの通行制度とは論理的に独立であってもよい。実際、路上を通行するだけならば、どちらにハンドルがあろうと問題ないからである。しかし、現実には、左側通行において右ハンドルが「制度化」している。これには、対向する運転者同士の距離が近くなることや同乗者の乗降が安全にできることなど、「右ハンドル」を採用することが追加的な便益を与えるいくつかの合理的な理由を考えることができる。このように、現実には、両者は独立ではなく (左側通行, 右ハンドル)、(右側通行, 左ハンドル) という 2 組の制度的均衡が存在している。これが「制度的補完性」の例に相当するものである。

こうした「制度的補完性」であるが、青木・奥野編 (1996:35) には、制度的補完性について「一方の制度の存在・機能によって他方の制度がより強固なものになっているという関係が往々にして見られる。このように 1 つの経済の中で一方の制度の存在が他方の制度の存在事由となっているような場合、両者は制度的補完の関係にある」という定義がある。

この比較制度分析における「制度的補完性」の概念は、青木 (2001=2001) になるとより精緻化されて「制度の連結 (制度的連結: Institutional linkage)」の概念を構築する「制度化した連結 (Institutionalized linkage)」と「制度的補完性」の 2 つの下位概念の 1 つとなる。

両者は、定義上、プレイヤーの取り得る戦略の状況の差異に由来する、ドメイン間ゲームの均衡型の違いにより類別される。まず、「制度化した連結」の定義は、「各経済主体が異なるタイプのドメイン間での自己の選択を戦略的にコーディネートし、結果として、経済主体たちが孤立したドメイン別々の選択をしなければならないときには実現不可能であったような制度が発生する状況」（青木 2001=2001：207-208=227）であり、ドメイン間ゲームの均衡は部分ゲーム完全均衡をなす。他方、「制度的補完性」とは「選択範囲の制限、認知限界、その他の理由によって、経済主体たちが異なるドメイン間で選択を戦略的にコーディネートすることはしないが、彼らの選択が他のドメインで支配的な行動選択ルール（制度）によってパラメータ的に影響を受けているような状況で発生する制度間の相互連結」で「結果として、ドメイン間で相互依存が発生する」と定義され、スーパーモジュラーゲーム均衡¹¹³をなす（同：208=227）。この定義の違いからは、前者では複数の制度が意図的に選択されることで発生している制度の連結を、後者では制度間の選択を意図的に行っていないにもかかわらず相互依存的な状況が観察される連結を示している。その意味では、両者の違いはプレイヤーの制度に対する認識の差異にある。このような差異はあるが、どちらも均衡を構成していることが条件であり、一方の制度が何らかの制度に決着すると、その影響により、もう一方の制度の安定可能性が決定づけられ、一旦その組が成立すると、両者は相互依存的にその機能を強化しあい、安定的に存立するようになるという点が特徴である。

ただし、このように区別されるものの比較制度分析においてもやはり制度的補完性の方

¹¹³ 制度的補完性の厳密な定義は以下の通りに与えられる。

今、2つのドメイン X、Z が存在し、実現可能なプレイの均衡状態として (x', x'') と (z', z'') とがそれぞれにおいて2つずつ存在すると仮定する。つまり、異なる領域にそれぞれ代替可能な制度が成立している状態の仮定である。ドメイン X と Z のプレイヤーは部分的に重複しているか、完全に一致しているとして、このとき、以下の条件が成立するとする。

$$\begin{aligned} u(x'; z') - u(x''; z') &\geq u(x'; z'') - u(x''; z'') \\ v(z''; x'') - v(z'; x'') &\geq v(z''; x') - v(z'; x') \end{aligned}$$

u と v はそれぞれ、ドメイン X と Z のプレイヤーのそれぞれの利得関数を表すものである。この不等式はスーパーモジュラー（補完性）条件を表す。最初の不等式は、X の主体にとって x'' を選択するより x' を選択することによる「追加的」便益が、Z における制度的環境が z'' のときより z' のときの方が大きいことを意味する。第2の不等式は、Z の主体にとって z' を選択するより z'' を選択することによる「追加的」便益が、X における制度的環境が x' のときより x'' のときの方が大きいことを意味する。このスーパーモジュラー条件のもとでは、X と Z から成る二つのシステムに対して、2つの純粋戦略ナッシュ均衡 (x', z') と (x'', z'') とが存在しうる（制度配置）。このような複数均衡が可能なとき、 x' と z' とが、または x'' と z'' とが、互いに制度的に補完する（institutionally complement）という（青木 2001：247-248。ただし、記号については青木（2010=2011：107-109）の表記に準じた）。

がよく言及される。制度的補完性については、もう少しわかりやすい「あるドメインで複数の主体が戦略選択に直面しているとき、彼らは、他の関連するドメインに生成している制度を、実際にはそれらが彼ら自身のプレイによって生み出された内生的な結果であるにもかかわらず、自分の戦略選択にたいする外生的に固定された制約とみなすだろう。結果的に、それぞれのドメインで存立しうる制度は相互依存性を持ち、互いに働きを強め合うようになろう」（青木 2010=2011：107）という説明もある。このように、青木の制度的補完性を含む「制度の連結」は均衡現象として理解されるために「それが必ず効率的であることを意味しない（引用注：原文は does not imply that they are necessarily efficient）」（青木 2001=2001：208=227）とされる。それどころか、「制度的補完性」は、「制度の多様性、非効率な制度の存続可能性の条件をも明らかにする」（青木 2008：276）という。実際、青木は「異なるドメイン間に制度的補完性があるとき、パレート劣位の全体的制度配置が存続可能になるかもしれない。あるいは、相互にパレートのランクでない複数の全体的制度配置が存在する可能性がある」（青木 2001：249）という命題を主張している。

なお、以上は比較制度分析の場合であるが、「制度的補完性」の概念は異なる論者によっても用いられ、その例には「資本主義の多様性」論¹¹⁴が指摘される。この学派のホールとソスキスは、比較制度分析の青木（1994=1995）に従い、政治経済の諸制度の範囲まで拡大して、分析上の重要概念として制度的補完性を「一方の制度の存在（またはその効率性（引用注：原文は efficiency））が他方の制度（またはその効率性）からの収益を増加させる」（ホール＝ソスキス編 2001=2007：17=20）ものと定義する。

だが、同書が指示する青木（1994=1995）には、従来別個に論じられてきた日本企業の様々な側面の諸特性について「それらの相互関連性や補完性について論じる。（中略）これは、ある側面における特性と他の側面における特性とが、それぞれの有効性（生産性）（引用注：原文は effectiveness (productivity)）を互いに高め合うような関係にあることを指す（青木 1994=1995：22=26）と述べ、原文・訳ともに「効率性 (efficiency)」の語は用いていない。そのためか、先に指摘したように制度的補完性の存在は効率性を意味しないという立場もあって、他ならぬ青木自身がホールとソスキスの解釈には問題があるとして以下の通り批判する。「資本主義の多様性」学派は方法上、「さまざまなドメインにおける制度的特徴、（中略）についての観察成果を列挙し、こうした一連の制度が機能面で相互に支え合い経済パフォーマンスに効果をもたらすことを制度的補完性と呼んでいる。したがって彼らの概念は、『制度的補完性』についての事後的な正当化に依拠している」という（青木 2010=2011：80=105）。続けて「異なったポジション・志向性をもつ主体同士が相互作用を展開している

¹¹⁴ ピアソン（2004=2010：59-61）においても制度補完性とともに関及されている。

分権的な市場経済において制度的補完性がどのように進化するか、をそうした機能主義的視点から説明するのは困難」であるとして（同 80-81=105）、「制度配置が機能不全をきたしているのは明白であるにもかかわらず、それが何らかの相互補強メカニズムをつうじていまだ存続している事実がある経済では観察できるということはないのだろうか。Hall and Soskice (2001) ¹¹⁵は、『制度的補完性はラディカルな変化にたいする抑止力を生み出してしまう』(p.64) ¹¹⁶という。そうしたケースでは、外部ショックによって引き起こされるビッグバンをつうじてしか、制度変化は生じえないということなのだろうか」（同 81=106）などと疑問を呈す。その上で、制度的補完性の概念は「観察された特殊事例に適用される単に事後的な説明手段として採用されるより、分析上有用な確固たる論理的基礎に根ざしたものである」として構築されるべきで、「さまざまなドメインにまたがる複数のゲームの相互に働きを強め合っている戦略的プレイの結果としての行動均衡（Aoki 1994b¹¹⁷）という考えに依拠することとし、機能的効率性のために、既存のさまざまな制度的配置には同型化（isomorphism）が内在するという考えには与しない」（同：81=106）と述べる¹¹⁸。

やや話が逸れてしまったが、このように、複数ドメイン間における均衡現象として概念化された「制度の連結」が、比較制度分析において制度間関係を分析するための重要な概念となる。これを利用することで、まず、一つのシステムの中に共時的に存在する制度間の相互依存性および安定の条件を検討することが可能になる。そして、このような複数の「制度の連結」からなる、共時的に存在する異なるシステム同士の比較も可能となる。なお、ここで制度的補完性だけに限定せず、厳密に「制度の連結」として導入を図った理由は、単に、理論がそうであるからというだけでなく、実際に教育制度を分析する際に必要であると考えられるからである。ここまで見てきたように、日本における教科書制度を考えると、教科書は、学習指導要領に準拠して編集、検定が行われることになっており、法令上も教科書

¹¹⁵ ホール＝ソスキス編（2001＝2007）を指す。

¹¹⁶ 原文ママ。これは、青木（2010＝2011）の原著における記述をそのまま訳書が掲載しているため、ホール＝ソスキス編（2001＝2007）の原著の掲載頁を指示しており、ホール＝ソスキス編（2001＝2007）の訳書では73頁に掲載されている部分である。

¹¹⁷ 本論文ではAoki（1994）。

¹¹⁸ ただし、ホール＝ソスキス編（2001＝2007）では、上記青木（2010＝2011）からの引用中の引用箇所「制度的補完性はラディカルな変化にたいする抑止力を生み出してしまう」の後には「企業や他のアクターは、制度補完性を守るために、あるいはかれらにとって価値のある他の諸制度との相乗効果を守るために、経済の一領域での配置を保持しようと努めるかもしれない」と続く一方、この直前には、「一方では、制度補完性によって、経済の一領域での制度改革が雪だるま式に膨れ上がり他の領域でも変化をもたらすという見通しが高くなる。」（同 63-64=73）とあり、「資本主義の多様性」論でも、必ずしも、制度的補完性が制度変化を抑止する方向にのみ働くことを意図する概念として用いられているわけではない。

制度と教育課程制度は明白に「連動」している。これを単に「相互依存的」と呼ぶことはむしろ不自然であって、両者は統合的に制度化しているという概念で理解する方が適切である。だからこそ「制度化した連結」の概念が分析上も必要なのである。

3.2.4. 制度変化と制度進化のメカニズム

次に、制度変化に関する議論である。ここまで議論してきたように、比較制度分析の制度はゲーム理論における均衡現象としての側面があるので、ゲーム理論的には「1つの均衡から別の均衡へのシフトとみなされうる」（青木 2001=2001：252）。ただし、ここには、「われわれの制度の定義によれば、制度変化は、ゲームがどのようにプレイされるかにかんする経済主体たちの予想がクリティカル・マスで変更される状況と見做すことができよう。それは単なる制定法の変更や、穏やかに変化する環境に反応して、経済主体が一定のルールにもとづいて行う戦略的選択における限界的变化とは区別されるべきである」（同）という前置きがある。つまり、ここでは制度変化といっても、制定法の変化程度の問題を指しているのではなく、ある安定化した均衡状態から、その危機的な不安定状態を経て、別の安定化した均衡状態へと移行する過程を指す術語として「制度変化」と呼んでいる点に注意を要する。

さて、この制度変化の理論的メカニズムの議論に移る前に、青木は「なぜ制度は通常的环境変化に対して頑健である傾向を持つのか」という問題について議論を行い、これに対し4つの解答を示している。それは、「第1に、もし制度が制定法に過ぎないのならば、それは立法や政府の政令によって容易に変更できるであろう。」¹¹⁹しかしながら、比較制度分析の「制度」観では、「環境変化がドラスティックでないならば、共有された思考様式 (mind-set) として、制度は安定的であり持続的である。制定法の単なる変更は、経済主体の戦略的相互作用のパターンがどのように形成されるかにかんする個々の経済主体の認識を同時的かつシステムティックに変更し、したがって彼らの実際の戦略的選択にクリティカル・マスでの質的变化を誘導しないならば、制度変化とはならない。」第2に、「制度化と経済主体の能力開発とのあいだのフィードバック・メカニズムは、制度の持続性を強める働きをする。」第3に、上記第2の理由の系として、制度は、現状に都合のいい仕方で政治権力を経済主体たちに帰属させるといえる。現存する制度から比較的より大きな恩恵を得ている経済主体たちは、制度を永続化するための資源と能力に恵まれる一方、代替的な潜在的制度の潜在的受益者はその制度を実現する資源を持たないだろう。」第4に、「制度のさまざまな相互連結は、制度を断片的に変化することを困難にするだろう。制度にかんする現存の文献は、ひと

¹¹⁹ 第1章で「教育制度」の議論を参照したときに、慣習的制度は変更されやすく、法的制度は容易に変更されない、という見解が採られていたことを思い起こせば、見方が全く反対になっている点に注意されたい。

たび設立されると制度が持続的になる理由が、収穫逓増（セットアップ・コスト）かネットワーク外部性にあることを強調する。しかし、これらの現象は純粹に技術的なものとしてではなく、全体的制度配置の固有の性質から内生的に発しているものと見られるべきである。」

「この状況はジグソー・パズルに類推的である。全体像（全体的制度配置）の統合性に影響を与えずに、1つのピース（1つの制度）だけを置き換えることは難しいからである。しかし、このことはシステムが凍結したままでいることを決して意味しない。むしろすぐ後に見るように、制度的補完性はシステムティックな変化が起こりうる仕方にかんしても重要な含意を持っているのである」というものである。（同 253-256）

このように言及した上で、青木は制度的頑健性の原因にもかかわらず発生する制度変化のメカニズムについて議論を行う。ここでは、まず、上述の「制度観」に適合する制度変化のメカニズムを示すため、経済主体たちにどのような認知的な変化、すなわち共有予想の変化が生じるかを表現する目的で「主観的ゲーム・モデルと一般認知均衡」の概念を導入する。ここでは、通常のゲームモデルの仮定を修正し、「個々の経済主体たちは、技術的に決定されたゲームのルールにかんする完全な知識を持つことができず、他の経済主体たちの戦略的選択や環境状態にかんして完全な推測を行うこともできないと仮定」し、「代わりに、各経済主体は各時点で、自分がプレイするゲームの構造にかんして、過去の経験から構成した限定的で主観的な認識しか持たず、ドラスティックな環境変化と内的危機に反応してそれを改定すると仮定」した上で、「経済主体のゲーム構造にかんする主観的認識をその経済主体の主観的ゲーム・モデル」と呼んでいる（同 257-258）。そして、「経済主体が制度にかんする同一の現象学的認知とともに、推測ルールと利得予測、戦略選択の同じセットを繰り返す用いるとき、われわれは個人レベルで主観的ゲーム・モデルが再生産されている」といい、この状態を「認知的均衡（cognitive equilibrium）にある」という（同 259）。こうした個々の主体が各々の主観的ゲームを同時にプレイしていて、すべての経済主体が制度を「関連性のある制約として認知し、それに応じて行動し、その結果、均衡戦略プロファイル」と要約表現が「互いに整合的となり、維持される状況」（＝ナッシュ均衡）にあるとき、「主観的ゲーム・モデルは一般的認知均衡（general cognitive equilibrium）にあり」、制度が再生産されているとする（同 260）。難解な概念ではあるが、要すれば、各主体の主観的な制度に対する認識とそれに対する理解が個人内で整合的（＝認知的均衡）で、そうした状態がすべての経済主体に対して均衡として成立するような状態（＝一般認知的均衡）が、制度が安定的に再生産されている状況であるということである。

ところが、現存するルールのセットが、経済主体の期待を満足させないとき、「経済主体は自分の主観的ゲーム・モデルの関連性と有用性を疑問視し始める」。これが外生的・内生的要因により、クリティカル・マスで発生し、一般的認知的不均衡とでも呼べる状況になる

とき、これまでの制度は効果的な要約表現ではなくなり、制度は疑問視されるようになる。こうした共有予想の危機的揺らぎの状況は制度危機 (institutional crises) と呼びうる。この状態に至ると経済主体たちは主観的ゲーム・モデルを再構築する必要に迫られるのである (同 260-262)。再構築の過程では、互いに競合し合う予測的・規範的システム (systems of predictive and normative beliefs) が出現し、この中から、期待収束のためのフォーカルポイントとなる新制度の候補が探索される。最終的に、内部状態と整合になり、認知的均衡を構成し、共有予想化されるようになると、新制度として確立され、「制度進化のプロセスの移行の転機は終わり、次の相対的安定期安定期が開始される」(同 263-264)。

ただし、「このような制度の移行期間と安定化している期間との間に明確な分離があると考えることは非現実的でもある」(同 264)。しかしながら、移行期間は、比較的短時間で混乱した制度危機の期間とこれに続く「進化的淘汰の圧力」のもとに置かれる期間との2つの部分期間に分割できるという仮説的推測もありうる。制度危機の部分期間にのみ注目すれば、「制度進化のプロセスが時々の転機点 (juncture points) によって区切られることに気づくだろう。他方で、時間視野を進化的淘汰の第2の部分期間をカバーするまで広げるならば、制度変化は漸次的に見えるだろう。」制度進化は漸次的なダーウインのプロセスではなく、断続平衡 (punctuated equilibrium) として概念化された進化プロセスに似たものになるだろう (同 265)、と述べる。

以上が、青木の示唆する「制度変化」のメカニズムである。このような制度変化のメカニズムを示した上で、制度進化においては「制度の通時的連結」の重要性を指摘する。これは、前節でみた「制度の連結」の通時的な影響である。「存続可能な選択ルール、したがってその要約表現としての制度は、完全にランダムな仕方を選択されるのではなく、ある程度は偶然の出来事に影響されるが、主には異なるドメインにわたる経済主体たちの戦略的選択のダイナミックな相互作用を通して選択される」(同 267) というのが、その指摘の理由である。

制度の通時的な連結のメカニズムは、前節で導入した「制度化した連結」と「制度的補完性」にそれぞれ対応する形で指摘される¹²⁰。まず、「制度化した連結」の通時的な構造である。ここで、「制度化した連結」が、異なる複数ドメイン間の選択を調整的に取り扱うことで、安定化可能な均衡が出現する状態であったことを思い起こせば、「制度化した連結」の

¹²⁰ 厳密には、制度化した連結の一形態である「社会的埋め込み」(青木 2001=2001: 228-232) に対応した「重複した社会的埋め込み」(同 269-283)、社会的埋め込み以外のゲームの連結の再構成ないし再組み替え (同 283-290)、通時的な制度的補完性 (同 291-299) の大別して3つのメカニズムを指摘しているが、本研究では、「社会的埋め込み」の議論を捨象しているため、ここでは、「制度化した連結」に対応するメカニズムと「制度的補完性」に対応するメカニズムとして解釈し直して導入している。

通時的な現象とは、何らかの要因を受けて生じたいずれかのドメインにおける制度の動揺に応じて、連結関係にある制度全体の均衡の再構成が生じる現象を指す（同 269–290）。具体的には、①いずれか一方の旧制度が、もう一方の旧制度に受容可能な形で、新制度に置換される、②反対に、そのような動揺による変化を受容することを、もう一方の制度が阻止し、新制度への移行・再構成を阻止する、③旧制度間に存在した連結を解体し、異なるドメイン間で連結を再構成し、新制度に移行する、といったものが指摘されている。

次に、「通時的な制度的補完性」のメカニズムであるが、ここでは、「新制度の誕生または全体的制度配置の変化を媒介・誘導する、補完的なドメインのゲーム形におけるパラメータの変化（中略）の果たす役割」（同 291）が問題となる。そして、ここでは、以下の2つの命題が提示されている（同 292–293）

1つ目の命題は、一方のドメインにおいて、ある制度 Λ^* が存在していても、他のドメインにおいて、成立可能性のある制度的補完性を有する制度 Σ^* が、制度関連のパラメータが低いために確立していない状況に対する影響を述べたものである。

命題 10.1 制度関連のパラメータの初期水準が低すぎて、孤立したドメインにおいては制度 Σ^* が生成不可能であったとしても、補完的制度 Λ^* の存在が、 Σ^* と補完的な制度関連のパラメータの初期改善のインパクトを増幅することによって、やがて Σ^* の制度化を誘導することがありうる。

2つ目の命題は、ある時点まで Λ^{**} と Σ^{**} が支配的であったものの、ある時点の外生的ショック等で Λ^* と Σ^* に補完的なパラメータ値に変化した場合についてのものである。

命題 10.2 制度 Σ^{**} と Λ^{**} が、ある時点まで支配的であったとしよう。その時点で、代替的制度 Σ^* と Λ^* に補完的な政策変化ないしは能力の蓄積が各ドメインで発生したとする。それでも、どちらのドメインにも制度変化は直ちに発生しないかもしれない。しかし、政策変化ないし能力蓄積がその後も維持されるならば、その累積的・補完的インパクトは、相互に補完的制度（ Σ^* 、 Λ^* ）の新配置を導くかもしれない。

これらの命題は「既存ドメインにおける補完的制度の初期時点での存在ないし制度関連のパラメータの値の補完的变化が他のドメインにおける新制度の発生またはドメイン間での全体的制度配置の変化の引き金となりうること」（同 293）を示唆したものである。ただし、いずれの命題も「可能性がある」という表現になっているように、必ずしも「これらの要因のインパクトは自動的なものではない」（同）という留保がつけられている。

そして、これを踏まえた上で、制度変化における政策の役割について、(i) 政府の政策変化と組織デザインの帰結として、意図されざる制度が進化する可能性 (ii) 制度関連的能力の欠如による、政策の意図した結果の挫折 (iii) 制度関連のパラメータの衝突する動きと政府の役割という3点から述べている (同 293-294)。

以上が制度変化と制度の進化に関する比較制度分析の立場である。ただし、上記で検討した青木 (2001=2001) では、極めて分析的な観点からこうした理論が提唱されているが、まだ理論的に完成していない、青木・奥野編 (1996) の時点ではもう少し概略的な記述がなされており、より実践的な意図が読み取れる¹²¹点も指摘しておく。

ここまで、比較制度分析の「制度」観とその背後にある方法論的背景、「制度の連結」、制度進化に関する議論を展開してきた。以上が比較制度分析が有している制度の理論に関する骨格である。このように、本研究では従来の政治学・行政学の研究が十分に導入してこなかった理論的概念について本来の理論的背景を意識して網羅的に論じた。ただし、このような高度に精緻化された理論的含意について十分に咀嚼できていない部分も残る他、例えば、ドメインの種類など、それを同定して適用することが、本研究における分析には適さないと考えられる理論的側面については意図的に導入を避けている。そして、採用する制度観には、やはり公的制度の分析にそぐわない部分もあるため、以上の理論を全くそのまま採用することはせず、援用に際し、適宜、取捨選択と整理を行う必要がある。

3.3. 比較制度分析と政策過程分析の接合

前節までの理論的検討を踏まえ、本節では、比較制度分析と政策過程分析の接合を試みる。

¹²¹ すなわち、進化ゲームの枠組みに基づくシステム移行の具体的方法には、(i) 個々の経済主体による創造的革新と学習・模倣による社会への波及 (ii) 公的介入および政府による革新と学習・模倣のコーディネーション (iii) 異なる経済システムとの接触による革新と学習・模倣、(iv) システムをあえて放置しておくことでカタストロフを迎え、その中から進化の方向を探る、という方法が考えられる (青木・奥野編 1996: 329-330)。しかし、システムには制度的補完性が存在するので、現段階で考えられる1つの改革方法を示唆するならば、「経済システムの中でもっとも影響力の大きな制度的仕組みを特定し、それを改革することから始めることである。そうすることで経済システムを構成する諸制度間の補完性の存在を利用することができるだろう」「鍵を握る制度の改革を先に行うことによって、他の周辺諸制度の改革は芋蔓的によりスムーズに実現される可能性が大きいと考えられるのである。」(同 331-332) ただし、「初めから大規模な改革を行うことはリスクが大きすぎる。その意味では漸進主義的アプローチの方が、状況を見ながら調整することができるという点で安全である」。しかし、漸進主義的アプローチをとる場合でも、制度の補完性等を考慮し、その根幹に位置している制度的環を同定し、同時に複数の制度を改革するところから始める必要がある (同 333)。

3.3.1. 比較制度分析の「制度」観への対応

まず、本項では、前節の議論を踏まえて「制度」の扱いについて論じる。ここでは、比較制度分析の「制度」に関する議論にどこまで依拠可能か検討する。

第1に、「制度」の定義に関わる問題である。まず、比較制度分析では、分析対象とされる「制度」それ自体の特徴を理論的に描写することに意識がある。この点は、政策過程分析において言及される舞台装置としての制度とは、やや性格が異なるものであることに留意が必要である。前者の分析が主に制度の内生的な均衡構造に関心があるとするならば、後者の分析は主に均衡化のための外生的な構造に関心を持っているという点で差異がある。次に、ここでいう「制度」とは、自己拘束的に維持・再生産されることがその要件に含まれる。そのため、日本語の文脈で通常ならば制度と呼びうる成文法としての法制は、それだけでは、比較制度分析において定義される「制度」たりえない。それどころか、そうした法制が意図する内容が実態化していないならば、実態として生じている均衡状態の方を「制度」と呼ぶべきことを主張している。そして、これらの安定化している＝「制度」である状態と、そうでない＝「制度」でない状態とを明確に区別する上で、ゲーム理論における均衡を裏付けとしている。このことから、分析の手続き上、「制度」は、部分ゲーム完全均衡として表現されることになる。また、それを導く分析では、均衡経路とともに均衡経路外の戦略がもたらす「不安定な状態」に関する条件についても明示されうる。この点が、分析概念として有用である。さらに、ゲーム理論で描写できれば、公式・非公式を問わず「制度」とみなしうる点も強みである。

以上の部分はそのまま導入可能である。しかし、これを政策過程を通じて制定される公的制度の分析に用いる場合、制度という語を1つとつても、①比較制度分析が提唱する分析概念としての、ゲーム論的均衡として描写される「制度」②通常の語法で用いられる法制という意味合いの制度、③政策過程においてアクターの行動を規定する等の外生的な影響を与える“制度”の少なくとも3つの概念が混在することになる点で、注意を要する。また、「制度」と呼びうるものでありながら、技術的な困難等からゲーム理論により描写し得ない場合の問題に対応する必要もある。

第2に、「制度化」と制度変化に関する論点であるが、この部分については、全面的な導入が困難であるので、その問題点と対応を論じる。

まず、この「制度化」のモデルについて、3.2.1.で扱った概念化と3.2.2.で整理したゲーム理論による分析的定義は整合的に対応しているかという問題が指摘される。確かに、3.2.1.の議論は、ゲーム理論における均衡が制度として現実化する過程の再帰的メカニズムを、認知と行為の両側面に配慮して表現したものであるが、これは、2001年の段階で理論化されたもので、最初から存在していたわけではなかった。1996年時点では、単に、複数均衡と

なるナッシュ解をそれぞれの制度と解釈するという程度のもので、制度進化の議論にしても複数均衡の分岐を制度的補完性を考慮しながら歴史に照らして理解するという素朴な分析にとどまり、この水準で日本型経済システムの議論は組み立てられていた。この意味で、「制度化」及び制度変化に関する認知的枠組みが、どの程度、歴史的展開の議論と整合的であるのかは、そもそも曖昧な部分があると言わざるを得ない。

しかしながら、このモデルが有する認知と行為の間の循環的なフィードバックメカニズムには、戦略選択を行う主体のあり方として重要な示唆がある。すなわち、図3-2、3-3から明らかなように、「制度化」のメカニズムには、「しない」という戦略を含めて）行為の結果現れる帰結を予想して、行為主体が、それぞれの行動（戦略）を選択・実行し、その実際の結果から認識を修正するという一連の過程を含んでいる。これ自体は、アイディアの政治学に通じる部分はあるが、このモデルにおける「認知」の側面は、「制度化」の過程で見られる、選択した行為に対する帰結から受けるフィードバックの解釈とそれに対する修正を問題とする。そのため、方法上の限界はあるが、選択された行為とその結果、それに対する主観的なレベルでの認知的評価を、ある程度対応させながら検討する必要が求められる。従って、選択された戦略がもたらした結果の主観的な評価を行うことなく、政策変化の背後にある認識枠組みだけを問うて、「アイディアの制度化」により制度が固着するなど評価するものではない。

次に、制度変化への視点についてだが、前節で論じた通り、比較制度分析においても、2001年のものでは「制度」変化について「断絶平衡」という表現で理解を行っている。しかし、上述から明らかなように、ここで言う「制度」は均衡として安定した状態を指すため、ある定常的な状態から別の定常的な状態への移行・安定化を指して「制度」変化と呼んでいる。従って、この移行過程の部分ないし時期に注目し、そこで行われる「制度」候補の吟味の過程にある政府の戦略としての制度変更の様子は、全体としては漸進的な制度変化——この制度は、比較制度分析における「制度」ではなく、もう少し、一般的な意味合いでの制度である——のメカニズムとして理解することが可能になると考えられる。これにより、比較制度分析の理論枠組みの中で漸進的な制度変化の様子を捉えることもできよう。

特に、「制度」化する過程は、先述の通り、限定合理性に基づいて探索的に戦略の選択を行い、均衡以外の戦略が採用された場合には、いずれかの異なる戦略を可能であるならば採用し、均衡化を模索するものと解釈できる。これを、通常の意味合いでの法制のような公的制度の文脈で理解するとき、政策過程を経て出力される制度——特に第1章で議論した「政策手段に位置づく制度」でゲーム的状况を持つもの——は、それが比較制度分析の意味合いにおいて「制度化」しうる戦略、すなわち均衡戦略である保障はない。その場合には、戦略の変更、あるいは均衡化可能な戦略を含むゲーム形への変更を行って、均衡化が試みられる

はずである。こうした不均衡の状態が連続する間に行われる戦略選択の状況も、これが公的
制度の変更の過程では、通常の意味合いならば制度変化の過程と捉えることができるだろ
う。

一方で、制度進化の議論の中で提示される「一般的認知均衡」に基づく安定化モデルが、
政策分析に適用する場合にどの程度使用可能か分からない部分がある。政策過程を通じて
出力される政府の戦略は、認知限界のある限定合理的な意思決定による選択ではあるもの
の、一定の調整を経て出力されたものであるため、このような仮定が適切かどうか検討の余
地がある。そのため、本研究においては、この問題は留保しておく。

以上を踏まえて、比較制度分析の枠組みを公共政策の分析に適用するに当たって、とりあ
えず、以下の「制度」観を用いることとする。(1) 均衡として表現される「制度」は、内生
的な構造において安定化する条件を満たしているもので、通常の意味における法制として
の制度は必ずしも「制度」であるとは限らない。(2) 採用した戦略の帰結に対する評価に基
づいて戦略変更＝制度選択が行われたものとし、戦略変更に対する認知的側面の把握は、各
アクターの有する採用している、またはしようとしている制度に対する認識をもって代替
する。(3) 「制度」化に至るまでの探索的な戦略変更の状況は、一般的な意味における制度
の漸進的な変更過程と捉える。また、本項では言及しなかったが、(4) 「制度の連結」の存
在が、特定の制度配置を安定化したり、そのような安定化を誘導するように「制度」は進化
する。

3.3.2. 要請される政策決定過程の分析視座

次に、政策過程の分析としてみた場合に、比較制度分析が有する問題点を指摘し、そこに
補完されるべき視点を論じる。予め結論を述べれば、政策決定に関する知見の補完が必要で
ある。

さて、公共政策学の視点から比較制度分析の議論を眺めると、比較制度分析の「政策」に
対する理解は、極めて素朴なものであると評価できる。比較制度分析の中には、先述のよう
に制度変化の理論の中で「政策」や「政治」について若干の言及がある。しかし、それらの
言及は、認知的・規範的アイディアのセットである「論説」や予測的・規範的予想システム
が互いに競合することが、新しい政策方向へ導くというもの（青木 2001=2001：263）や制
度変化における政策・政府の役割（同 293-295）といった箇所、その重要性を指摘するに
とどまる。しかも、そこで描写される「政策」は、比較制度分析における「制度」に対する
所与の外生変数という印象を与えるもので、「ofの知識」として問われるような政策過程に
内在的な条件には、十分な注意が払われていない。つまり、比較制度分析の枠組みは、「制
度」の内生的な条件の扱いについては豊富な知見を提供する一方、政策過程のような、法制

としての制度に対して存在する外生的な要因については、ほとんど重要な指摘を与えないのである。従って、この枠組みでは、政策課題に対する解決戦略の決定過程をブラックボックス化してしまうため、公的制度の分析枠組みとしては、その点で非常に問題があると言わざるを得ない。これは、政治学の新制度論のうちの建林らが指摘する構造的制度論¹²²が「構造として把握した制度の内部をいわばブラックボックス化することによって、各国ごとに異なる制度と、戦争や経済発展をはじめとする重要な政治的帰結との因果関係を大胆に描くことができる」反面、「同時に、制度を構造として把握し、その内部を捨象することは、因果関係のロジックそのものを曖昧にすることにもつながる」（建林・曾我・待鳥 2008:47）と批判されるのに通じる部分がある。

そこで、こうした問題を解決するため、制度変化が生じる可能性のある時点において、どのような要因によって、政策判断が行われたり、あるいは制度選択の選択肢が制約されたり、また、制度変更ができなかったりしたのか、という分析視点を加味する必要がある。このためには、第1章で論じたように、「3つのI」に注目した分析が必要となる。ただし、本研究においては、これを目的とした何らかの特定のモデルを導入することはあえてしない。その理由は、1つには、長期間にわたる分析対象期間を1つの政策分析のモデルだけで切り取ることは困難が伴うという問題もある。だが、より積極的には、比較制度分析にそのような視点が欠落しているだけで、モデル化した制度に関する政策過程の分析で必要とされる独立変数について何も指摘しないわけではない、という理由を指摘できる。ここまで論じたように比較制度分析のモデルは、その中に、政治学の新制度論と対応する概念の多くを含み、また、ゲーム理論を筆頭に具体的に仮説提示を行う道具を有している。そのため、比較制度分析に基づく「制度」モデルが提示する諸条件に従って、関連するアクター（プレイヤー）やそのアクター（プレイヤー）が有する利益、それらのアクターを拘束する諸制度、制度選択に影響を与える政治・経済的変数および制度に対する認識等の分析に必要な変数を指摘可能であると考えられる。そして、こうした変数について、その政策決定過程を歴史的な文脈において評価すれば、問題は分析上十分に解決できると考える。

3.3.3. 本研究の分析枠組みと分析の展開

以上、ここまでの3章を費やして展開してきた議論を踏まえ、本研究では、次のような枠

¹²² 建林らは、歴史的制度論について、「狭義には本書でいう社会学的制度論を指して用いられるが、広義には構造的制度論と社会学的制度論という異なる二つのアプローチを含むものとして用いられる。そのために、内実の正確な把握が難しい」（建林・曾我・待鳥 2008:44）という立場をとり、合理的選択制度論が有する方法論的個人主義の仮定を否定し、制度は、さまざまなルール束と、それらを取り巻くアクターが持つ理念や利害関心を含めて複合的に成り立つ「構造」物として捉える立場を構造的制度論と呼んでいる（同46）。

組みと方法によって分析を進める。

改めて指摘しておけば、本研究における制度分析には、大きく2つの目的がある。1つは、端的に述べると、新制度派の理論枠組みに則って、政策手段として位置づけられるような制度の安定化と変化について、その制度の内生的安定条件に焦点を当てた公共政策学的分析を試みるものである。そして、もう1つは、これを踏まえて、学校教育制度全体の体系的な理解を試みることである。この目的のために、本研究では、比較制度分析の枠組みを援用する。この枠組みにおいて想定される「制度」は、次の図のように理解される。

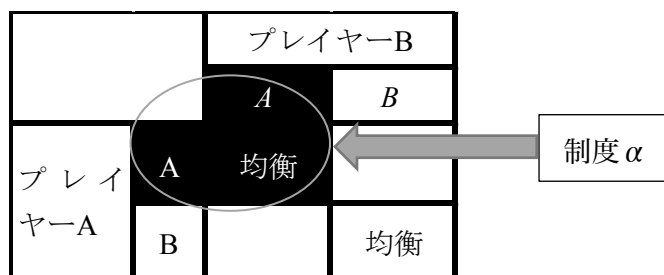


図3-4：比較制度分析の理論が想定する構造（筆者作成）

図のように、あるドメインにおいて戦略 A が選択され、均衡として成立している状態のものを「制度α」と定義する。このとき、各プレイヤーは限定合理的に戦略を選択するものとされ、分析上、「制度α」と戦略 B からなる均衡の「制度α'」との選択は、歴史情報を参照する必要がある。これが、本来のモデルであるが、本研究での分析には、プレイヤーのいずれかに政府が含まれることになる。このため、状況に応じた戦略選択を行うに当たっては、政策過程のメカニズムの中で行われると判断する必要がある。これを図示すると、下図のようになる。

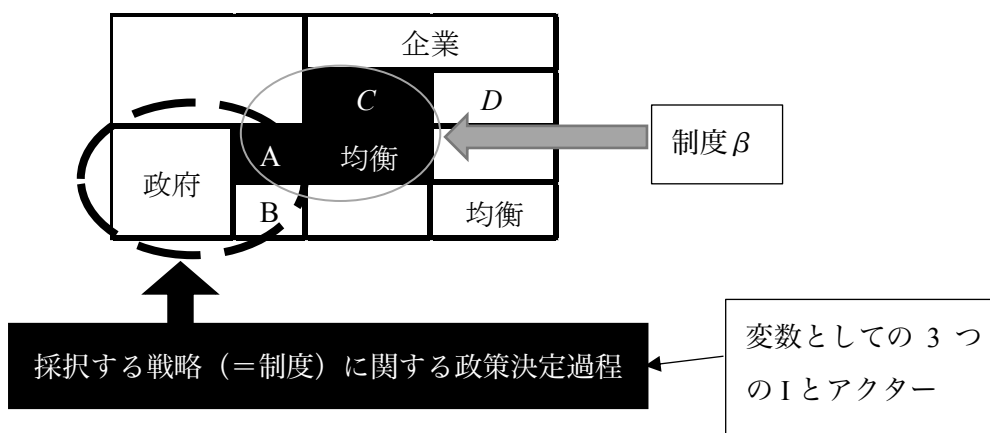


図3-5：本研究で検討すべき構造の例

図 3-5 のように、政府とその他のプレイヤー（図では企業を仮定）のゲーム的構造の中で、政府が戦略 A、企業が戦略 C を採用することで成立する均衡 (A,C) を「制度 β 」としているが、政府の戦略選択は、探索的に行われるにしても、政策決定過程を経て実施される。この戦略は、通常の意味での制度（ただし、この集合に含まれる全ての戦略が必ずしも法令として明文化されている必要はない。）と呼ばれうるもので、この選択には、変数として 3 つの I と関連するアクターが影響を及ぼす。これが本論文における基本的な枠組みとなる。この図に従って、本論文の以下の構成を整理する。

まず、序章でも論じたように、本研究は教科書制度を分析の中心に据えて、日本型学校制度の安定的構造とその成立について論じる。前章で検討した日本における教科書制度の歴史的な展開区分は、I 期と III 期が制度移行期間（不安定期）、II 期と IV 期が「制度」と呼ばれる安定期であることになるが、この教科書制度の分析を第 II 部と第 III 部にて行う。

はじめに、図 3-5 における利得表で示したような、制度の安定を決定するゲームの構造に関する部分の検討が必要となる。これが第 II 部「教科書制度の理論的検討」の議論であり、いかなる条件が「制度」化に必要であるかという、分析の対象となる（政策実施の）制度の安定期における【内生的安定（＝均衡）条件】の解明を行う。ここでは、最初に比較制度分析の概念に基づき、ゲーム理論の使用を含めて、①複数均衡、②制度の連結に関する分析を行い、制度が比較制度分析における「制度」として安定化する（均衡化する）条件を理論的に明らかにする。ここでのゲームの使用は、分析において、曖昧化する恐れのある「制度」の定義を担保するとともに、演繹的に理論仮説を整理する目的である。ただし、全ての制度をゲームにより定式化することが技術的・能力的な問題等から不可能であった部分については、事例分析や自然言語による分析で代替する。この場合には、何らかの不都合が生じる場合を「不均衡」の状態であるとみなし、制度に対して特段の問題が生じておらず、見直しが発生しない場合を「均衡」＝「制度」化した状態にあると判断する。以上を、具体的には、①教科書の所有と費用負担に関する制度の構造と安定条件に関するゲーム理論による分析（第 4 章）②教科書採択の制度の構造と安定条件に関するゲーム理論による分析（第 5 章）③教科書制度と教育課程制度の連結関係に関する事例分析（第 6 章）④教科書制度内の制度の連結関係に関する理論的考察（第 7 章）で構成する。これにより、教科書制度と教育課程制度の内生的な安定条件を得る。

次に、第 III 部「日本における教科書制度の展開過程」では、このような制度の【内生的安定（均衡）条件】を踏まえて、制度の通時的展開の中の政策過程における制度選択について、政策アクターの認識、選択した戦略（制度）がもたらした結果とそのフィードバックに着眼しながら政策過程分析を行う。これは図 3-5 における黒色の部分に関する議論にあたり、第 II 部では捨象してしまった、プレイヤーとしての「政府」内に存在する政策アクタ

一や政治制度の存在を無視しないで議論する。これにより、制度にはたらく【外生的条件】の解明とともに、制度の変化・選択過程に関するメカニズムを明らかにする。ここは、①日本における所有制の均衡の選択に関する概括的な議論（第8章）②小学校教科書の国定制に至る制度選択の分析（第9章）③昭和初期における帝国議会での国定教科書無償化に関する議論（第10章）④戦後における義務教育教科書広域採択制の採用に関する政策過程の分析（第11章）⑤義務教育教科書無償措置法の成立による現行制度の確立に至るまでの議論および高校段階の制度の展開に関する議論（第12章）から構成される。

そして、第IV部では、「制度の連結」の概念に従って、各制度同士が均衡を構成する制度的要件になっていることを論じていく過程を通じて、学校教育制度全体の体系的な理解を行う。この議論の中心にあるのは教科書制度であるが、この議論の過程で、「教員」が教科書制度安定化のための重要な制度的条件であることが見逃せない要素となっていくため、教員の制度に関する理論的検討が加えられる。この際に、教員という職種が、労働市場の一角をなす点を考慮して、比較制度分析が有している雇用慣行に関する知見を援用して、教員人事制度の特徴を論じる。

以上の手順にて、本研究では、以下に示す図3-6で模式化される制度間関係を解明していく。すなわち、教科書制度・教育課程制度と教員人事制度のそれぞれの制度を指摘し、これ全体を括って学校制度としてある。本研究の最終的な目標は、①この3つの制度間の相互関係について、比較制度分析の枠組みを用いながら検討することで、日本における学校制度の構造的特徴を理論的に解明すること、そして、②そのような制度が成立するに至った制度変化のメカニズムを制度の内生的要因に着目して解明することである。

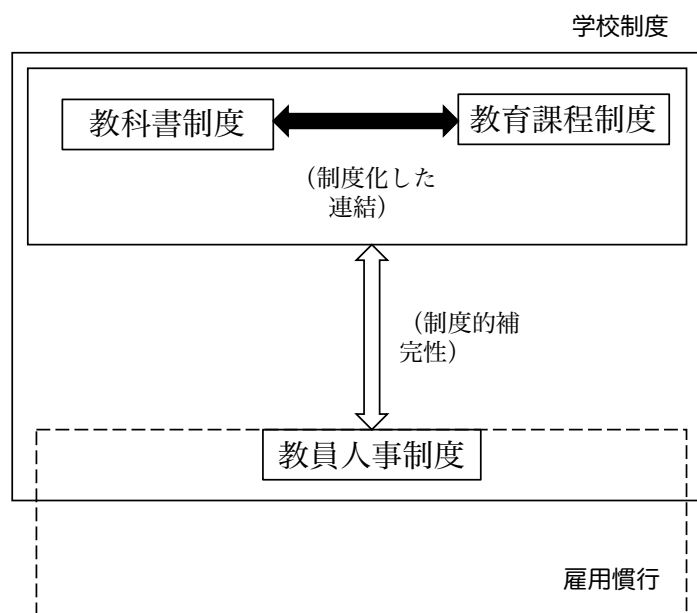


図 3-6：制度間関係の模式図（筆者作成）

第Ⅱ部

教科書制度の理論的検討

〔第Ⅱ部の概要〕

第Ⅱ部は、教科書制度の諸側面について、各事例やゲームモデルを用いて、その安定化に関わる内生的な条件について理論的に検討を行う。

第4章は、教科書制度のあり方に大きな影響を与える教科書の所有と教科書費用に関する制度について論じる。すなわち、所有制と貸与制の構造的差異を議論するのが本章の内容である。はじめに、給付制をとる日本（義務教育）と貸与制をとる米国について教科書購入にかかる費用の観点から簡単に比較を行う。これを踏まえ、ゲームモデルを用いて、所有制（給付制と購入制）と貸与制の構造を検討する。この分析から、前者では、教科書価格の低廉化が制度安定化のために不可欠な条件であるが、需要の構造に起因して、安定化には規制制度が設けられる必要がある一方、後者は、制度安定上、あまり規制を設けず、市場的統制に委ねることも不可能ではないが、教科書価格の高騰が問題となる点が指摘される。

第5章では、教科書採択の規模と安定化に関する議論を行う。ここでもゲームモデルを利用するが、分析からは学校別の採択では規制がなくとも安定化しうる可能性があるが、広域採択の実施には規制制度が不可欠であることが示唆される。この分析に従い、明治期の小学校国定化前の時期において、小学校では府県単位での採択であった一方、中等教育段階では、そもそも学校数・在籍生徒数が圧倒的に少ないという点に加え、学校単位での採択であったために、前者では採択制度が不安定化してしまった一方、後者では十分に安定化しえたことが理論的に示唆される。

第6章では、教科書内容に影響を与える教育課程制度と教科書制度との連結関係を、日本における現行制度の扱いに基づいて事例的に検討を行う。ここでは、まず、現行の学習指導要領体制について、約10年に1回改訂が行われるという教育課程改革の存在を指摘し、改訂時に行われる移行措置の実態を検討する。そして、この移行措置が教科書供給の観点から導入されたことを踏まえ、それが教科書制度上にどのような意味を与えているかを戦前と戦後の比較から分析する。これに基づき、現行制度の「検定の周期化」というあり方は、教育課程改革に対して教科書制度を頑健にするとともに、検定制それ自体の安定化に寄与していることが示される。

第7章では、第Ⅱ部の総括として、第4章から第6章までの議論を整理し、教科書制度の安定化において重要となる条件や制度間関係、制度配置について理論的に考察を行う。この分析から、日本の現行制度が有する所有制を前提とした①価格統制制度、②義務教育段階の高校段階に比してより強い統制のある広域採択制、③学習指導要領との安定的な連結を可能とする検定制が、貸与制を前提に統制が緩く学校別の採択を基本が望ましい教科書制度と同様、経済的また行政的に合理性を有する制度であることが示される。また、戦前の国定制の特徴も、この所有制を前提とした制度枠組みの中で合理的であることが論じられる。

第4章 所有制と貸与制の構造と条件

本章の目的は、教科書制度の持つ諸側面のうち、給付制や貸与制といった教科書の所有と費用負担をめぐる制度が有する経済的メカニズムについて、事例分析とゲームモデルに基づく分析を通じて理論的に検討することである。本章の議論を通じて、日本における現行制度の教科書を見童・生徒の個人所有とする枠組み（これを「所有制」とする）には、価格統制等の規制制度が安定化に不可欠な役割を有していることが理論的に示唆される。

以下、本章は、まず、1節で給付制と貸与制をそれぞれ採用する日米の2カ国の事例について教科書費用の面から検討する。続く、2節では、教科書制度をゲームモデルから理論的に検討・考察する。

4.1. 事例分析

4.1.1. 分析の方法と対象

はじめに、給付制と貸与制とで教科書にかかる費用にいかなる差異があるか、実際に給付制と貸与制をそれぞれ採用する2国の比較により検討する。給付制の方は日本（義務教育）を事例とする。一方、貸与制の事例であるが、日本のように教科書購入費を中央政府の予算として計上していない場合、購入額の把握は困難であるという問題を指摘できるが、本章では、比較を前提に次の方法を考える。まず、ここでは毎年国家予算で購入される制度と比較するので、特定の国全体で必要とされる1年間の教科書費用が分かれば十分である。また、市場を通じて教科書が取引されるならば、教科書購入費用は単純に年間の教科書売上高と等しいと仮定できるので、購入費用の代わりに売上高で検討できる。もちろん、これでは購入財源の追跡は不能だが、貸与制とされる国を対象に、すべて備品として学校に購入されていると仮定すれば、貸与制を体現した値とみなせる。そして、妥当な比較対象を選定する上で、信頼度の高い統計データの入手可能性が問題となるが、アメリカの教科書市場については『出版年鑑』等より具体的に規模を窺い知ることができる。米国は、1979年の時点で貸与制が取られていたことが確認される（後述）ので、これらの条件を満たす。よって、貸与制の事例には米国を選定し、日米比較を行う。ただし、国家の規模、特に人口差を考慮する必要から、比較は生徒一人当たりの量を重視して議論を進めたい。また、米国に関する資料の制約から対象期間は双方1986～2010年の25年間とする。

4.1.2 分析

(1) 日本

第2章で論じたように、日本の現行制度は、義務教育で給付、高校で購入という「所有

型」の制度（後述）である。これは、明治期の近代学校制度の確立以来、教科書は全て私費購入であったことが経路依存的に作用し、保護者負担の軽減を企図した義務教育教科書無償化¹²³の際に貸与制の選択肢が排除されたことで形成された。この時設置された臨時義務教育教科用図書無償措置制度調査会の答申「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置について」（1962年11月14日）¹²⁴にて、①教科書は児童・生徒の所有物という伝統的な認識、②特に進学準備時に低学年の教科書を所有しないことで生じる学習の困難への配慮、③保護者の二重負担の恐れ、④教科書の物理的耐久性と改訂の必要から貸与制にしても財政負担軽減を見込めないこと⑤企業経営と完全供給にかかる需要の安定の問題から、給付制の採用が答申されたことがその根拠である（第8章・第12章参照）。これに加えて、現行制度は、検定は無論、価格を認可制¹²⁵とする強い市場統制を有する。

以下、義務教育教科書の無償措置予算を見る。なお、該当期間のデータは、1986-1988年度は『国と地方の文教予算』、1989-1997年度は『文教予算のあらまし』、1998-2000年度は『我が国の文教政策』、2001-2010年度は『文部科学白書』より得た。

さて、義務教育教科書購入費は、これらの資料によれば、1986年度の時点で456億円が計上され、90年代から2000年度頃までは430億円前後で推移する。2002-2010年度はやや減額され、400億円前後で推移するが、この期間で最も少ない2008-09年度でも394億円である。一方、「学校基本調査」によると、小中学校在籍者数は1982年度の1752万人をピークに一貫した減少傾向が見られ、2010年度には、1986年度の1677万人から622万人減の1055万人となる。このように、生徒数減などがあってもそれほど大きな減額とはならず、教科書購入費は400億円を大きく下回らない水準で安定的に推移している。

次の表4-1は、このうち2001-2010年度の10年間の教科書購入費の詳細である。これは、白書の記述に従い、教科書購入費（名目）、無償対象児童生徒数（対象生徒数）、給与冊数を示し、購入費を給与冊数で除したもの（教科書平均単価）、購入費を対象生徒数で除したもの（平均無償額）、給与冊数を対象生徒数で除したもの（平均給与冊数）を求めた。表から明らかなように、1人あたりの無償額は4000円弱、給与冊数は1000万人に対して1.1億冊より、1人あたりは10冊程度、教科書単価は400円弱と極めて安定していると分かる。

¹²³ 過去の『国と地方の文教予算』では教科書無償化政策は保護者負担の軽減策の一環として行われてきたことが読み取れる。

¹²⁴ 『文部時報』1024号（1962年12月）、74-80頁。

¹²⁵ 教科書の発行に関する臨時措置法11条

表 4-1：義務教育教科書購入費と給与冊数（日：2001-2010 年度）

年度	教科書購入費 ：億円	対象生徒 数：万人	給与冊数 ：万冊	教科書平均 単価　：円	平均無償 額：円	平均給与冊 数：冊
2001	441	1134	11379	387.6	3888.9	10.0
2002	418	1115	12738	328.2	3748.9	11.4
2003	406	1115	10916	371.9	3641.3	9.8
2004	403	1092	10997	366.5	3690.5	10.1
2005	399	1089	10820	368.8	3663.9	9.9
2006	395	1085	10868	363.5	3640.6	10.0
2007	395	1081	10797	365.8	3654.0	10.0
2008	394	1079	10756	366.3	3651.5	10.0
2009	394	1074	11000	358.2	3668.5	10.2
2010	395	1063	11000	359.1	3715.9	10.3
平均	404	1093	11127	363.6	3696.4	10.2
標準偏差	14.3	20.8	562.2	14.1	72.1	0.4

* 『文部科学白書』各年度版より筆者作

(2) 米国

第 2 章で言及した教科用図書検定調査審議会教科用図書分科会建議「義務教育教科書の貸与制について」には各国の制度を比較した資料がある。その中で米国は、1979 年当時、ほとんどの州で無償貸与、1 冊あたりの平均定価は小学校 5 ドル、中学校 8 ドル、1 人あたり教科書無償措置経費 13.25 ドル（1976 年）¹²⁶とある。価格統制はなく、日本の検定に相当する内容面からの強力な市場統制制度もない¹²⁷。これを念頭に現在の状況を検討しよう。

まず、やや古いデータにはなるが、2010 年 6 月に、アメリカでは全面的に電子教科書の導入を決定した高校が現れたという報道¹²⁸があり、これには次に引用する一節がある。（訳

¹²⁶ 『教育委員会月報』1979 年 12 月号、78-79 頁。なお、この時点で日本は、単価小学校 188 円、中学校 286 円、1 人あたりそれぞれ 1600 円、2632 円となっており、¥200/\$ で計算した参考値と比較されている。

¹²⁷ 米国の教科書制度を扱った論文には古賀（1983、1988）、大津（1994）等が散見されるが、これらは法制や歴史の研究であるとともに、教育内容への政府の介入の是非が議論の中心である。

¹²⁸ 国立国会図書館カレントアウェアネスポータル <http://current.ndl.go.jp/node/16309>（最終閲覧日：2018 年 6 月 6 日）Clearwater High School in Florida will ditch textbooks for ALL students and go to Kindles - TeleRead 2010/6/2 付けの記事 <http://teleread.com/clearwater-high-school-in-florida-will-ditch-textbooks-for-all-students-and-go-to-kindles/>（最終閲覧日：2016 年 12 月 19 日、ただし 2018 年 6 月 6 日現在閲覧できず）
<http://www.tampabay.com/news/education/k12/textbooks-ditched-at-clearwater-high-as-students-log-on-to-kindles/1099264>（最終閲覧日：2016 年 11 月 7 日、ただし 2018 年 6 月 6 日現在閲覧できず）

は筆者)

At first blush, the expense appears a savings over traditional textbooks. Books can cost between \$70 and \$90 each. A typical high school student would have about seven.

(一見すると、その費用 [(訳注) 電子教科書] は伝統的な教科書より節約されるように見える。図書は1冊あたり 70~90 ドルである。普通の高校生は一人約 7 冊持つ。)

この報道の通りならば、生徒1人分の教科書を全て購入すると1人あたり490~630ドルが必要である。2010年時点で、アメリカの高校 (High school) 生は1650万人であった¹²⁹ので、総額は単純計算で80億8500万~103億9500万ドルにも及ぶ。無論、これではどの学年の生徒も購入する仮定であるので間違いなく過大な評価であるが、3年間使用する予定で教科書を購入すると仮定しても、毎年この3分の1の30億ドル程度を要することになる。

では、1986-2010年の実際の教科書市場はどの程度の規模だったか。ただし、資料の制約上学校段階を区別できないので、以下は幼稚園から高校まで (K-12) の合計値である。データは、1986年は、根本 (1989)¹³⁰に基づき、教科書への支出額は15億2020万ドル、購入冊数2億2921万冊と求まる。ここから、この年の教科書単価は6.63ドルと求まる。これは1976年の水準と大きくかけ離れてはいない。次に、1987-2010年は、『出版年鑑』(1990年度版以降) からアメリカ出版者協会 (AAP) による推計値に基づく項目別の書籍売上高で確認できるが、販売部数が確認できるのは統計の採り方が変更された2010年のみである。そして、幼稚園から高校までの生徒数は、合衆国商務省センサス局編「表 公立・私立学校在籍者数」『現代アメリカデータ総覧 <Statistical Abstract of the United States>』による。

表4-2は、1986年と2010年の各売上高 (名目:ドル)、売上部数、生徒数とこれらから求まる教科書の平均単価、1人あたり売上部数、1人あたり売上高である。また、図4-3は、アメリカの各年の名目売上高を生徒数で除したもの (1人あたり売上高:ドル (右軸)) とそれを購買力平価 (消費者物価指数 (CPI) 基準) と実勢相場で評価した額 (円 (左軸):上限=購買力平価、下限=実勢相場)、及び日本の義務教育児童生徒1人あたりの平均無償額 (円) を示したものである。なお、左右の軸は100円=1ドルとなるように設定してある。

¹²⁹ 合衆国商務省センサス局編「表 公立・私立学校在籍者数」『現代アメリカデータ総覧 <Statistical Abstract of the United States>』

¹³⁰ 根本 (1989) には、1986年の全米の図書消費者支出額は149億8420万ドル、購入冊数は20億3305万冊で、教科書以外の一般書の支出額は134億6400万ドル、冊数は18億0384万冊であるというデータがある。

表 4-2：教科書市場（米：1986 年及び 2010 年）（筆者作成）

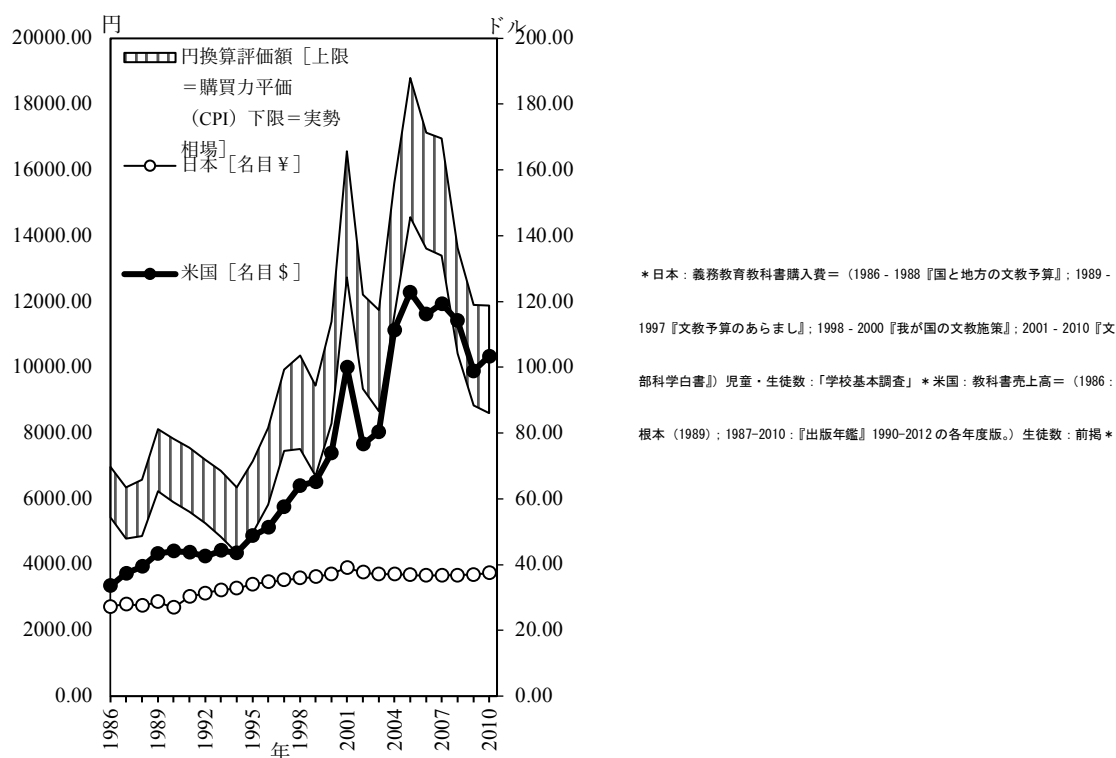
	1986	2010
名目売上高	\$ 15億2020万	\$ 55億0659万
売上部数	2億2921万部	8258万部
生徒数	4540万人	5330万人
平均単価/部	\$6.63	\$66.68
売上部数/人	5.05部	1.55部
売上高/人	\$33.48	\$103.31

*売上高と売り上げ部数=1986：根本（1989）；2010：『出版年

鑑』2012年度版 *生徒数のデータ=合衆国商務省センサス局編

（鳥居泰彦監訳）「No.258 公立・私立学校在籍者数：1960-1996」

『現代アメリカデータ総覧 1998 <Statistical Abstract of the United



*日本：義務教育教科書購入費＝（1986 - 1988『国と地方の文教予算』；1989 - 1997『文教予算のあらまし』；1998 - 2000『我が国の文教施策』；2001 - 2010『文部科学白書』）児童・生徒数：「学校基本調査」*米国：教科書売上高＝（1986：根本（1989）；1987-2010：『出版年鑑』1990-2012の各年度版。）生徒数：前掲*

図 4-3：生徒 1 人あたり教科書売上高の推移の比較（筆者作成）

データより、この 25 年で市場規模は 3.6 倍（ただし、この間、物価も消費者物価指数で約 2 倍なので実質は 1.8 倍）になり、2010 年の時点で 55 億 0659 万ドルである。しかし、売

上部数は2億2000万部から64%減の8528万部となっている。その結果、教科書の平均単価は6.63ドルから10倍の66.68ドルになる。これは、先に触れた高校教科書は70~90ドルという数値よりやや小さめであるが、幼稚園から高校まですべてを含んだ値であるので妥当な推定値であると考えられる。そして、売上部数の減少に伴い、生徒1人あたりの売上部数も5.05部から1.55部に減少している。一方、生徒1人あたりの売上高は、在籍数800万人増でありながら33.48ドルから3倍強の103.31ドルになっている(表4-2)。よって、このデータは生徒数に対して、実際の売上部数が小さく、かつ、単価が極めて高いことを示すので、2010年度の時点でも教科書は貸与であるものと考えられる。

次に、図4-3のアメリカの1人あたり売上高の円換算評価額を見ると、少なく見積もっても日本の1人あたりの2倍から3倍の額が費やされていることがわかる。また、ドル表示の名目額で顕著な右肩上がりの推移をしている点も注意すべきである。上記の議論から貸与制が想定されるので全額公費負担であると判断すると、これらのデータは、貸与制は、教科書価格に対して頑健であるが、予算膨張の可能性を否定せず、給付に比べ、財政への負荷は決して小さいものではないことを示唆している。

なお、これだけの予算を費やしていると考えられる一方で、そのメカニズムは後述するが、貸与制であるがゆえに、アメリカでは教科書が更新されない事例があるという事実が日本でも報道¹³¹されている。したがって、効率性にせよ、教育上にせよいずれの観点であれ、貸与制と給付制のどちらが望ましいかは容易に判断できるものではないことに留意されたい。

(3) 小括

以上の検討を整理すると、給付制と貸与制とでは、教科書需要と教科書価格について、前者は、需要が安定的かつ膨大であり、価格が極めて低廉に抑制されている一方、後者は、前者より相対的に価格が高く、需要、価格のいずれも変動的であるという差が示唆された。次節では、このような差異が生じる要因についてゲームモデルを用いて考察する。

4.2. 費用負担と所有者をめぐる制度の構造

4.2.1. モデルの前提

ここからモデルによる考察を行うが、ここでは、貸与・給付・購入¹³²といった費用負担と所有者に関する制度をモデル化する。元来、この側面は、財政上の問題から公費負担か私費

¹³¹ 「すさむ米の公教育」『朝日新聞』東京版、2018年5月31日朝刊、10頁。

¹³² 以下、単に購入という場合は、生徒個人による私費負担での購入を指すものとする。

負担かを論点に「(貸与または給付) 対 (購入)」という議論がなされるが、本章では「(貸与) 対 (給付または購入)」という教科書の所有者による区別を問題とする。すなわち、所有者を学校とするか、生徒とするかという差異が、経済的メカニズムを説明する上で問題となる。次の状況を仮定してみよう。

各学年 1 学級で構成される教室には一定数の生徒 (定数) がおり、授業を実施するために、生徒の利用する教科書が人数分用意されている必要があるとしよう。そして、この生徒たちは、次年度になると全員がそのまま次の学年へ進級し、教科書は内容上 1 つの学年においてのみ利用可能で、学年毎にその段階に対応したものを用意する必要があるとする。

このとき、一定期間教育課程に変更がないとすると、この条件を満たす教科書配備の戦略は 2 つ考えられる。1 つは、教室に人数分を備品として用意しておく「貸与」型の戦略であり、もう 1 つは、生徒の私物としてあてがう「所有」型の戦略である。両者は、単年度で見ると状況に大差はないが、複数年度では異なる様相を呈する。前者の場合は、どんなに生徒が入れ替わっても常に教室に教科書が必要数存在することになるので、(学年) × (学級定員) を第 1 期に購入すれば、教科書の物理的耐用年数を超えず、人数超過がない限り、新規に需要が発生することはない。一方、後者の場合には、生徒が進級する度に新しい教科書を用意しなければならないので、(生徒数) の需要が每期発生することになる。

ゆえに、現実には学校も学級も複数存在する点を考慮すると、「貸与」型の需要は、1) 教育課程の変更等に伴う教科書切り替え (第 1 期の購入) と 2) 紛失、経年劣化、生徒数の変動に応じた不足分の補充 (第 2 期以降) により発生し、これらが確率的に生じる¹³³限り、マクロでは毎年需要があるものの、総需要がどの程度になるかは供給側からは容易に予測できない。一方、「所有」型は、毎年、貸与に比べはるかに多量に、人数に応じて安定的に発生し、供給側からの需要予測も容易と言える。

また、この状況を供給者の視点から捉える場合、次のような教科書を市場に供給することが求められるだろう。すなわち、「貸与」型の環境では、それほどの需要数はないものの一定以上の年数の使用が想定されるため、教科書には造本上ある程度の耐久性が要求される。一方、「所有」型の環境では、毎年大量の供給が可能でなければならないが、一冊の使用年数は短いため、造本上の堅牢さはあまり要求されない。当然ながら、こうした差異は製造原価や必要な設備投資のあり方にも影響を与えられよう。こうした点が、この両者の本質的な差異である。

¹³³ これは第 1 期の購入が一斉に生じない、すなわち教育課程改訂も学校毎という仮定である。ただし、一斉改訂の発生を考慮しないのは、単純化のためである。なお、「所有」型では、教育課程とは無関係の需要であるので、こうした問題は生じない。

4.2.2 モデルによる分析

以下では、前項の議論に即して、教科書供給者（企業）、教科書需要者（費用負担者）としての政府および保護者（生徒）の3者によるゲームモデルを構築し、分析を行う。ただし、このゲームモデルでは、便宜上、企業を第1手番者とし、企業の選択に対して、政府・保護者のゲームが行われるものとする。そして、政府・保護者間のゲームでは同時手番を仮定しないが、どちらを先手とするかを恣意的に決定することも避けるため、それぞれが先手となるゲームを検討する。ここでは、まず、教科書供給者に関する戦略や利得の議論を行い、次に、需要者のそれについて論じる。これらを踏まえて、展開型ゲームとしての分析を行う。

(A) 教科書供給者（企業）

まず、生徒数を N 、貸与に必要な冊数を m ($0 < m < N$ を満たす整数)、教科書の価格を p (> 0) とおく。その上で、教科書供給者（企業）の製造にかかる費用を c (> 0) とするが、a) 簡易な造本だが大量供給が可能な場合を c_L と、b) 高品質な造本だがあまり大量には供給不能な場合を c_H とおく。

この時、供給者は造本に関する技術戦略として上述の a) L 戦略（大量供給）と b) H 戦略（高品質）の2つを有するとすると、以下に論じる需要の状況によって、供給者の利得行列が次のように表示できる。

表 4-4：供給者の利得表

		需要の状況	
		m	N
供給者の戦略	H	$mp - c_H$	$-c_H$
	L	$mp - c_L$	$Np - c_L$

貸与制の状況では需要は m 、所有制の状況では需要は N である。利得は、それぞれ m または N に p を乗じたものから、戦略別の費用を減じたものであるが、H 戦略で需要 N の場合については、不十分な供給で問題が生じる、または需要者の側の議論において購入が不可能である（(B) で議論）として、売り上げが 0 の状態にしてある。

さて、この利得行列は次の2つの場合に分けて考える必要がある。

$$\begin{cases} c_H > c_L \\ c_H \leq c_L \end{cases}$$

① $c_H > c_L$ のとき

これはH戦略（高品質）の費用が、L戦略（大量供給）の費用より大きい場合である。この場合は、 $mp - c_H < mp - c_L$ であり、 $-c_H < Np - c_L$ であるから、LがHに対し支配戦略となる。

また $0 < m < N$ より、 $mp - c_L < Np - c_L$ となるので、需要状況が N である場合の方が利得は大きくなる。

② $c_H \leq c_L$ のとき

これは①とは反対に、L戦略（大量供給）の費用が、H戦略（高品質）の費用より大きい場合である。このときには、 $mp - c_H \geq mp - c_L$ が成り立つので、需要状況が m の場合の最適反応はH、 N の場合はLとなる。

なお、以上の議論では、教科書価格は定数として論じているが、教科書価格を変数として扱い、かつ、戦略に応じて適した価格設定が可能であるならば、次の状況も想定される。特に、供給者が先手番に立てる（すなわち供給者の都合で供給戦略を決定できる）場合で、 $mp - c_H > 0$ かつ $mp - c_L < 0 < Np - c_L$ である場合（すなわち需要が m である場合にはH戦略でなければ利益が出ず、需要が N である場合にはL戦略でなければ利益が出ない状態）に重要である。このときには、 $mp - c_H$ と $Np - c_L$ の大小が問題となるからである。ここで、便宜のためそれぞれH戦略に対応する価格を p_H 、L戦略に対応する価格を p_L と表示することにする。

さて、問題の条件であるが、 $mp_H - c_H > Np_L - c_L$ であるならば、供給者はH戦略を採用することになる。このための条件は、これを整理して、 p_H が、

$$p_H > \frac{N}{m} p_L - \frac{c_L - c_H}{m}$$

を満たす場合であると求まる。ここで、定義より、 $0 < m < N$ であるから、

$$\frac{N}{m} > 1$$

を満たす。従って、H戦略を採用する場合には、L戦略を採用する場合より p が相対的に大きい、つまり、高価格である必要があると言える。そして、 N が一定であれば m の値が小さい程 p_H は上昇する。これは当然といえば当然の帰結であるが、この条件から、需要 m すなわち貸与制の環境の方が、需要 N すなわち所有制の環境より、教科書価格が相対的に高く設定されることが数理的に導かれるのである。

(B) 教科書需要者（負担者のゲーム）

次に、需要側の議論を行うが、ここでは、公費負担／私費負担の問題を扱うゲームを分析

する。

プレイヤーは、費用負担者になる「政府」と「保護者（生徒）」の 2 者を考える。まず、「政府」には中央政府、地方政府、学校等様々な存在を仮定できるが、ここでは、実際の具体的な購入者は問題とせず、「政府」は単に公費負担の支出者を意味する。他方、「保護者（生徒）」とは、教科書所有者は生徒だが、費用負担者は厳密には保護者であるため、以下、単に「保護者」とし、生徒と一体であるとみなす。そして、全ての保護者は同一の戦略、帰結関数を有し、全員が同一戦略を採用するものとして形式上、1 人として扱う。解釈上は、最も経済的に困難な家庭が採用しうる戦略の表現であるとすれば問題なからう。

そして、意思決定点では、政府は { 給付（として負担）する, 貸与（として負担）する, 負担しない }、保護者は { 購入する, 購入しない } という選択肢をそれぞれ有するとする。

次に帰結関数を以下のように定める。まず、教科書が存在することによって得られる効用を $T_i(x,y) (> 0)$ と定義する。このうち、添字 i はプレイヤーを表し、政府の場合は G 、保護者は S ¹³⁴ とする。さて、ここで考慮する必要があるのは、(A) の議論に従うとき、企業の戦略が、 L 戦略である場合と H 戦略である場合とで、また、教科書が個人所有 (In 状態) と学校所有 (Sc 状態) とで、それぞれ得られる効用が異なると考えられる。そこで、企業の戦略を $x = \{L, H\}$ 、教科書所有の状態を $y = \{In, Sc\}$ とし、2 変数関数 T_i の値を定めるものとする。そして、この関数 T_i は以下が成立するものとする。

$$T_i(H, In) > T_i(H, Sc)$$

$$T_i(L, In) > T_i(L, Sc)$$

すなわち、プレイヤーによらず、企業の戦略が同一であれば、教科書所有の状態は、個人所有の状態の方が学校所有の状態より大きい効用を与えることを意味する。一方で、企業の戦略が異なる状況では、

$$T_i(H, In) > T_i(L, Sc)$$

は成り立つものとするが、 $T_i(L, In)$ と $T_i(H, Sc)$ の大小は任意であるとする。

その上で、この値から、教科書購入に必要な費用を減じる。ここで、(A) の議論に従い、政府が給付を目的に生徒の人数分の教科書を購入するときは Np_x 、貸与を目的に必要な冊数分の教科書を購入するときは mp_x 、保護者（生徒）が個人使用のために教科書（1 冊）を購入するときは p_x とし、企業の戦略に応じた価格によるとする。

加えて、政府と保護者がいずれも教科書を用意した場合には無駄が発生するので、これを w_i として双方からさらに減じる。一方、政府と保護者いずれも教科書を用意しなかった場

¹³⁴ 「保護者」であるので G または P を用いるべきであろうが、重複を避けるため生徒から S を用いる。

合には、政府は、教育政策が実施できないので $F (< 0)$ 、保護者は出費が発生しないので 0 となるとする。

以上を整理すると、次の表を書くことができる。なお、両者の戦略が（貸与する，購入する）の場合において、教科書の状態が In であるのは、政府側としては m しか用意していないものの、保護者の側で購入が行われるため、実質的に全ての生徒が教科書を所有する条件が成立するためである。

表 4-5：保護者・政府の利得表

		保護者の戦略	
		購入する	購入しない
政府の戦略	給付する	$T_G(x, In) - Np_x - w_G,$ $T_S(x, In) - p_x - w_S$	$T_G(x, In) - Np_x,$ $T_S(x, In)$
	貸与する	$T_G(x, In) - mp_x - w_G,$ $T_S(x, In) - p_x - w_S$	$T_G(x, Sc) - mp_x,$ $T_S(x, Sc)$
	負担しない	$T_G(x, In),$ $T_S(x, In) - p_x$	$F, 0$

*ただし、 $x = \{L, H\}$ である。

そして、 $x = H$ の場合に次の条件が成立していると仮定する。

まず、政府の条件として、

$$\begin{cases} T_G(H, In) - Np_H < 0 \\ T_G(H, Sc) - mp_H > 0 \end{cases}$$

を満たすとする。これは、高品質の教科書を給付とすることはできず、貸与ならば可能な条件である。

次に保護者側の条件として、

$$T_S(H, In) - p_H < 0$$

を満たすとする。これは、高品質の教科書を個人で購入することはできない条件である。なお、この条件の存在により、 $x = H$ の場合、保護者は {購入しない} が支配戦略となる。

一方、 $x = L$ の場合、上記 3 式は全て正の値になるものとする。

以上の条件のもと、この両者が、展開型のゲームにより負担者を決定するものとするが、政府が先手になる状況と保護者が先手になる状況いずれもが想定されるため、それぞれの場合を検討する。

(C) ゲームの部分ゲーム完全均衡

(i) 保護者に対し政府が先手の場合

この場合の樹形図（次頁の図4-7）と終点における各プレイヤーの利得を一覧にした表は次の通りである。

表4-6：(i) の終点における利得表

	供給者	政府	保護者
(1)	$2Np - c_L$	$T_G(L, In) - Np_L - w_G$	$T_S(L, In) - p_L - w_S$
(2)	$Np - c_L$	$T_G(L, In) - Np_L$	$T_S(L, In)$
(3)	$(m + N)p - c_L$	$T_G(L, In) - mp_L - w_G$	$T_S(L, In) - p_L - w_S$
(4)	$mp - c_L$	$T_G(L, Sc) - mp_L$	$T_S(L, Sc)$
(5)	$Np - c_L$	$T_G(L, In)$	$T_S(L, In) - p_L$
(6)	$-c_L$	F	0
(7)	$-c_H$	$T_G(H, In) - Np_H - w_G$	$T_S(H, In) - p_H$ $- w_S$
(8)	$-c_H$	$T_G(H, In) - Np_H$	$T_S(H, In)$
(9)	$mp - c_H$	$T_G(H, In) - mp_H - w_G$	$T_S(H, In) - p_H$ $- w_S$
(10)	$mp - c_H$	$T_G(H, Sc) - mp_H$	$T_S(H, Sc)$
(11)	$-c_H$	$T_G(H, In)$	$T_S(H, In) - p_L$
(12)	$-c_H$	F	0

表4-6中の政府および保護者の利得はすでに説明した通りであるが、供給者の利得の部分については以下のようにしている。L戦略の場合には、政府も保護者も購入可能なので、両者が用意している場合は需要をそれぞれの合計量としている。一方、H戦略の場合は、(B)に示した条件に従い、購入不可能な場合には需要が発生しないものとしている。ただし、いずれの場合も c_x の増加については分析上無視できるため考慮していない。

そしてこの展開型ゲームは完全情報ゲームであるので、後ろ向き帰納法により均衡を求めることができる。

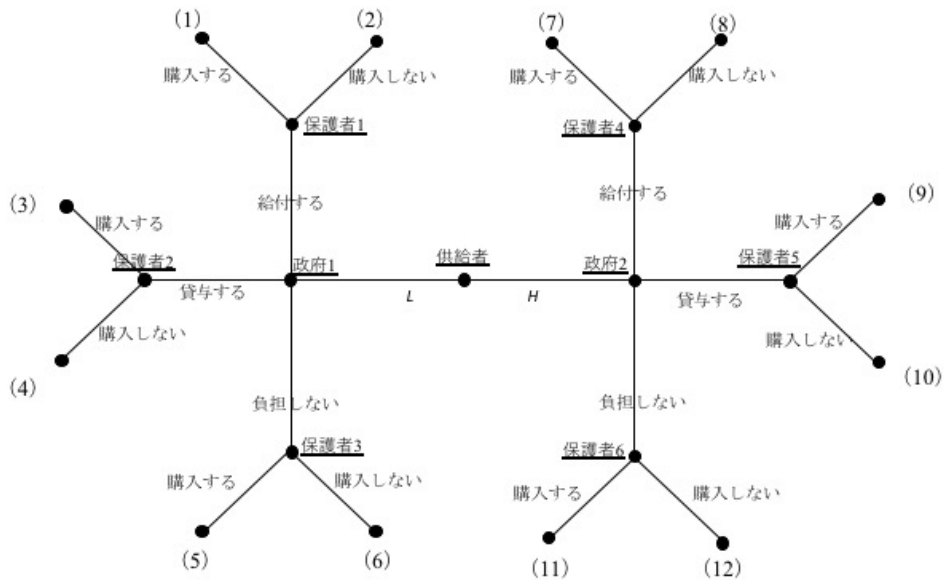


図 4-7: ゲーム (i) の樹形図

まず、各保護者の意思決定点における戦略選択は、1 から順に (購入しない, [任意]¹³⁵, 購入する, 購入しない, 購入しない, 購入しない) となる。特に、保護者 4~6 の決定点では、すでに論じたように、{購入しない} の戦略が支配している。

次に、政府 1・政府 2 における意思決定点での選択をみる。政府 1 の意思決定点では、表の (2) ~ (5) の中で最も政府の利得が大きいものを選ぶことになるが、この中では (5) が最大であるので、{負担しない} が選択される。一方、政府 2 の意思決定点では、表の (8)・(10)・(12) 中で最も大きい利得をもたらす、{貸与する} の戦略が選択され、これは他を支配している。よって、政府の選択は、政府 1・政府 2 の順に (負担しない, 貸与する) である。

最後に、供給者の意思決定であるが、(5) と (10) とを比較して、 $mp_H - c_H < Np_L - c_L$ であれば {L 戦略}、 $mp_H - c_H > Np_L - c_L$ であれば {H 戦略} が選択される。

よって、以上から、この場合の部分ゲーム完全均衡は、(供給者, (政府 1, 政府 2), (保護者 1, …保護者 6)) と均衡を表示して、

¹³⁵ $p_L < T_S(L, In) - T_S(L, Sc) - w_S$ の場合は「購入する」、 $p_L > T_S(L, In) - T_S(L, Sc) - w_S$ の場合は「購入しない」であるが、政府 1 で「貸与する」が選択されることはないので、どちらの選択を行っても均衡に影響はない。

- $mp_H - c_H < Np_L - c_L$ の場合
 (L戦略, (負担しない, 貸与する), (購入しない, [任意], 購入する, 購入しない, 購入しない, 購入しない))
- $mp_H - c_H > Np_L - c_L$ の場合
 (H戦略, (負担しない, 貸与する), (購入しない, [任意], 購入する, 購入しない, 購入しない, 購入しない))

の2つである。上は、{L戦略, 負担しない, 購入する} という (5) の経路、すなわち購入制の解で、下は、{H戦略, 貸与する, 購入しない} という (10) の経路、すなわち貸与制の解である。

(ii) 保護者に対し政府が後手の場合

この場合の樹形図 (次頁の図4-9) と終点における各プレイヤーの利得を一覧にした表は次の通りである。

表4-8: (ii) の終点における利得表

	企業	保護者	政府
(1)	$2Np - c_L$	$T_S(L, In) - p_L - w_S$	$T_G(L, In) - Np_L - w_G$
(2)	$(m + N)p - c_L$	$T_S(L, In) - p_L - w_S$	$T_G(L, In) - mp_L - w_G$
(3)	$Np - c_L$	$T_S(L, In) - p_L$	$T_G(L, In)$
(4)	$Np - c_L$	$T_S(L, In)$	$T_G(L, In) - Np_L$
(5)	$mp - c_L$	$T_S(L, Sc)$	$T_G(L, Sc) - mp_L$
(6)	$-c_L$	0	F
(7)	$-c_H$	$T_S(H, In) - p_H - w_S$	$T_G(H, In) - Np_H - w_G$
(8)	$mp - c_H$	$T_S(H, In) - p_H - w_S$	$T_G(H, In) - mp_H - w_G$
(9)	$-c_H$	$T_S(H, In) - p_L$	$T_G(H, In)$
(10)	$-c_H$	$T_S(H, In)$	$T_G(H, In) - Np_H$
(11)	$mp - c_H$	$T_S(H, Sc)$	$T_G(H, Sc) - mp_H$
(12)	$-c_H$	0	F

これも、先程と同様に後ろ向き帰納法により、部分ゲーム完全均衡を求める。

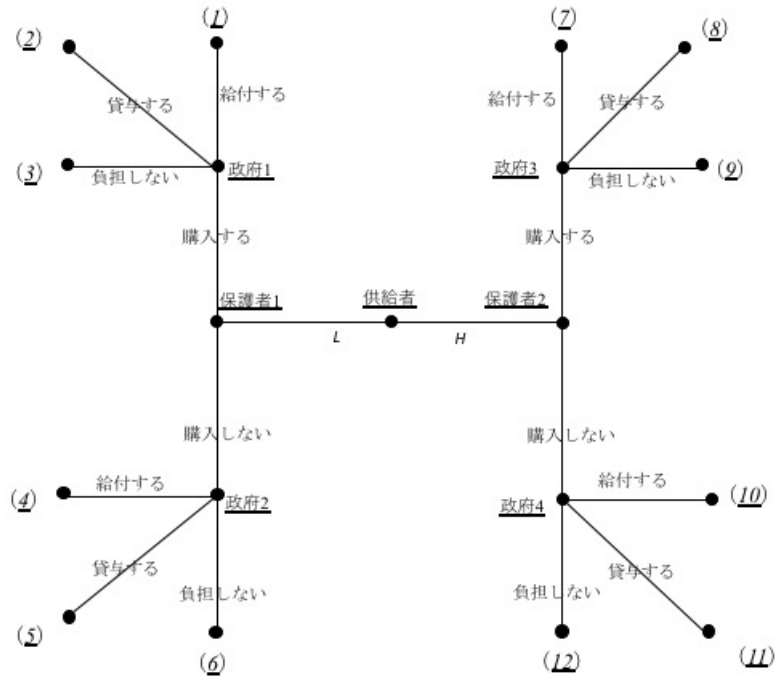


図4-9：ゲーム (ii) の樹形図

まず、政府の選択をみる。政府1の意思決定点においては、表の(1)～(3)から、{負担しない}の戦略が選択される。次に政府2では、(4)～(6)を比較し、

$$T_G(L, In) - Np_L > T_G(L, Sc) - mp_L$$

である場合は{給付する}、

$$T_G(L, In) - Np_L < T_G(L, Sc) - mp_L$$

である場合は{貸与する}が選択される。なお、{給付する}が選択される場合の条件式を変形し、 $p_L > 0$ であることを考慮すると p_L に関する条件式

$$0 < p_L < \frac{T_G(L, In) - T_G(L, Sc)}{N - m}$$

を得る。

そして、政府3では(7)～(9)から{負担しない}が選択される。最後に、政府4では、(10)～(12)から{貸与する}が選択される。

以上から、政府の選択は、意思決定点1～4の順に表示して、

イ) $T_G(L, In) - Np_L > T_G(L, Sc) - mp_L$ の場合

(負担しない, 給付する, 負担しない, 貸与する)

ロ) $T_G(L, In) - Np_L < T_G(L, Sc) - mp_L$ の場合

(負担しない, 貸与する, 負担しない, 貸与する)

となる。

続いて、保護者の選択を検討する。ここでは、上記の2つの場合に分けて検討を必要とする。

イ) の場合

保護者1の決定点では(3)と(4)を比較し{購入しない}が選択され、保護者2の決定点では{購入しない}が常に選択される。よって、保護者1・2の順に(購入しない, 購入しない)となる。

ロ) の場合

この場合には、保護者2の決定点では{購入しない}だが、保護者1の決定点では(3)と(5)を比較し、

$$T_S(L, In) - p_L > T_S(L, Sc)$$

であれば{購入する}が、

$$T_S(L, In) - p_L < T_S(L, Sc)$$

であれば{購入しない}が選択される。

先程同様に、購入するが選択される場合については、

$$0 < p_L < T_S(L, In) - T_S(L, Sc)$$

の p_L に関する条件式を得る。よって、ロ) の場合には、保護者の選択は、

ロ①) $T_S(L, In) - p_L > T_S(L, Sc)$ の場合

(購入する, 購入しない)

ロ②) $T_S(L, In) - p_L < T_S(L, Sc)$ の場合

(購入しない, 購入しない)

である。

最後に、供給者の意思決定をみる。

イ) の場合

このときには、L 戦略を選択すると (4)、H 戦略を選択すると (11) の経路になるの
で、先程同様、 $mp_H - c_H < Np_L - c_L$ であれば {L 戦略}、 $mp_H - c_H > Np_L - c_L$ であれば
{H 戦略} である。

ロ①) の場合

このときには、L 戦略を選択すると (3)、H 戦略を選択すると (11) の経路になる。こ
の場合も、 $mp_H - c_H < Np_L - c_L$ であれば {L 戦略}、 $mp_H - c_H > Np_L - c_L$ であれば {H
戦略} である。

ロ②) の場合

このときには、L 戦略を選択すると (5)、H 戦略を選択すると (11) の経路になる。す
ると $mp - c_L$ と $mp - c_H$ の比較になるので、 $c_H > c_L$ のとき {L 戦略}、 $c_H \leq c_L$ のとき {H
戦略} である。

以上から、この場合の部分ゲーム完全均衡は、(供給者, (保護者 1, 保護者 2), (政府 1,
…政府 4)) と表示して、

- $T_G(L, In) - Np_L > T_G(L, Sc) - mp_L$ かつ $mp_H - c_H < Np_L - c_L$ の場合 (イ)
(L 戦略, (購入しない, 購入しない), (負担しない, 給付する, 負担しない, 貸与する))
… (4) の経路
- $T_G(L, In) - Np_L > T_G(L, Sc) - mp_L$ かつ $mp_H - c_H > Np_L - c_L$ の場合 (イ)
(H 戦略, (購入しない, 購入しない), (負担しない, 給付する, 負担しない, 貸与する))
… (11) の経路
- $T_G(L, In) - Np_L < T_G(L, Sc) - mp_L$ かつ $T_S(L, In) - p_L > T_S(L, Sc)$ かつ $mp_H - c_H < Np_L - c_L$ の場合 (ロ①)
(L 戦略, (購入する, 購入しない), (負担しない, 貸与する, 負担しない, 貸与する))
… (3) の経路

・ $T_G(L, In) - Np_L < T_G(L, Sc) - mp_L$ かつ $T_S(L, In) - p_L > T_S(L, Sc)$ かつ $mp_H - c_H > Np_L - c_L$ の場合 (ロ①)

(H 戦略, (購入する, 購入しない), (負担しない, 貸与する, 負担しない, 貸与する))

… (II) の経路

・ $T_G(L, In) - Np_L < T_G(L, Sc) - mp_L$ かつ $T_S(L, In) - p_L < T_S(L, Sc)$ かつ $c_H > c_L$ の場合 (ロ②)

(L 戦略, (購入しない, 購入しない), (負担しない, 貸与する, 負担しない, 貸与する))

… (5) の経路

・ $T_G(L, In) - Np_L < T_G(L, Sc) - mp_L$ かつ $T_S(L, In) - p_L < T_S(L, Sc)$ かつ $c_H \leq c_L$ の場合 (ロ②)

(H 戦略, (購入しない, 購入しない), (負担しない, 貸与する, 負担しない, 貸与する))

… (II) の経路

の6つの均衡が生じる。これらは重複を排除すると、{L 戦略, 購入しない, 給付する} の給付制の経路、{L 戦略, 購入する, 負担しない} の購入制の経路、{H 戦略, 購入しない, 貸与する} の高品質教科書による貸与制の経路と {L 戦略, 購入しない, 貸与する} の量産教科書による貸与制の経路の4つが現れている。ただし4番目の解については、(A) で見たように、前者3つに比べて安定性が低く、いずれかの条件が変われば、容易に他の解に移行すると考えられる。

4.2.3. モデルに基づく考察

以上から、上記モデルに従う給付制・購入制・貸与制という3つの類型に対する均衡の条件と構造が示されたが、ここではモデルが示唆する点を考察する。

まず、1点目として、(A) 及び (C) の議論から教科書制度の分析に関わる教科書価格の条件が示された点に注目する。

分析から (A) の供給者側の議論から貸与制が成立する場合の価格条件として、

$$p_H > \frac{N}{m} p_L - \frac{c_L - c_H}{m}$$

が得られ、(C) の議論から給付制または購入制が成立する場合の需要者にとっての価格条件として、それぞれ、

$$0 < p_L < \frac{T_G(L, In) - T_G(L, Sc)}{N - m}$$

及び

$$0 < p_L < T_S(L, In) - T_S(L, Sc)$$

を得た。この3つから、①量産型の教科書で貸与制を行っていない限りにおいて、貸与制の方が所有制より相対的に教科書価格は高いこと、②所有制の成立のためには、教科書価格に限度があり、低廉抑制化が必要であること、が示唆される。

これを踏まえて、上記の所有制が成立しうる教科書価格の限界値を p_0 とおいて、教科書需要の状況を模式化すると仮定からして次のような需要曲線が描かれる。

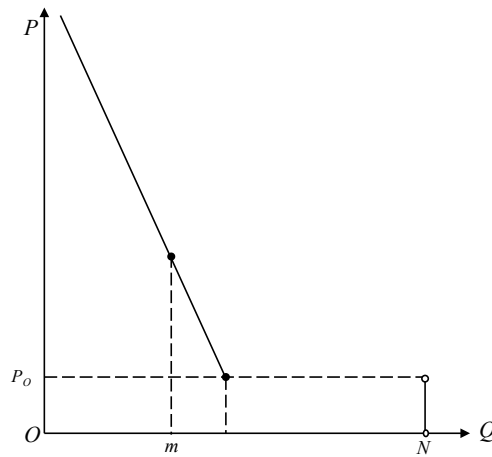


図 4-10：教科書の需要曲線の模式図

図 4-10 のように、需要曲線は $p_0 \leq p$ では価格の上昇に対し需要が減少する需要曲線となるが、 $0 < p < p_0$ では価格によらず常に需要 N となる定数関数となる不連続関数で表現される。この関数の形から、教科書価格が低価格 (p_L) の場合に次の問題が生じることが示唆される。「低価格」の範囲では、「高価格」の場合と異なり、常に需要が一定なので通常の価格メカニズムが機能せず、限りなく p_0 に近い値を採用することが最も供給側の利益を最大化する解となる。ゆえに本質的に価格は上昇する方向にのみ誘因をもつので、所有型の均衡を形成するために必要な低価格の維持という条件は本質的には内生的な不安定さを孕むものと考えられる。

そこで、重要となるのが「価格統制」の制度である。これまで、政府は教科書の需要者としての側面のみを考察してきたが、政府は企業に対する規制主体としての一面もある。こうした規制のあり方を模索することで、所有制をより安定的な構造へと帰着させることができるようになる。つまり、規制制度による補完性や規制制度との制度化した連結の存在が、重要であることを意味する。その意味で、所有制の構造とは、規制制度に対して非常に親和

的なものであると言える。ただし、この場合には、規制の強度によっては、所有制の許容可能な限度額より過小に教科書価格が抑制されてしまうという弊害も当然発生しうる。この点、貸与制の場合は、需要が変動するため、価格による需要調節が可能である。従って、規制の少ない自由市場を前提とする制度設計であっても十分に成立可能であると言える。しかし、企業の利得を考えると需要が低下するほど価格の上昇は免れないため、財政的な負担が拡大する可能性がある。

2点目として、ここで提示したモデルでは、政府が先手になる場合、給付制の均衡がなくなる一方、保護者が先手の場合には、購入制の均衡を含め想定できる全ての均衡が成立するという状況が観察できる。これについて次のように解釈できる。第1に、そもそも、このモデルでは需要者側のゲームが、対称ゲームであればチキン・ゲームのような一方はもう一方と異なる戦略を採用することが合理的という利得構造（戦略的代替の構造）になっている。そのため、戦略型であれば複数ナッシュ均衡になるが、展開型にすると一部が部分ゲーム完全均衡にならない場合は当然発生する。ここで分析した (i) の状態では、まさにそのような状況が発生している¹³⁶ため、給付制の均衡が生じなかったと考えられる。そして、これが

¹³⁶ 試しに、分析の (B) で示した政府・保護者の利得表をそのまま戦略型ゲームとして分析してみる。ただし、今度は、教科書の品質と価格を所与としない形にしてある。

表 4-11：政府・保護者の利得表 (2)

		保護者の戦略	
		購入する	購入しない
政府の戦略	給付する	$T_G(In) - Np - w_G,$ $T_S(In) - p - w_S$	$T_G(In) - Np, T_S(In)$
	貸与する	$T_G(In) - mp - w_G,$ $T_S(In) - p - w_S$	$T_G(Sc) - mp, T_S(Sc)$
	負担しない	$T_G(In),$ $T_S(In) - p$	$F, 0$

このとき、まず、保護者が購入する戦略をとっている場合、政府の最適反応は、負担しないである。ただし、そのための条件は $0 < p < T_S(In)$ を満たすことで、 $T_S(In) \leq P$ であれば、保護者は購入しない戦略になる。一方、保護者が購入しない戦略をとっている場合、政府の最適反応は、 $0 < p < \frac{T_G(In) - T_G(Sc)}{N - m}$ の場合、給付する、 $\frac{T_G(In) - T_G(Sc)}{N - m} \leq p$ の場合は、貸与するが最適反応となる。よって、ナッシュ均衡は、

- ① (負担しない, 購入する) ($0 < p < T_S(In)$)
- ② (給付する, 購入しない) ($0 < p < \frac{T_G(In) - T_G(Sc)}{N - m}$)
- ③ (貸与する, 購入しない) ($\frac{T_G(In) - T_G(Sc)}{N - m} \leq p$)

の3つである。この簡単な議論から明らかなように、需要者から見た場合、これらの分岐

現実に意味するのは、単に（経済的）合理性のみを仮定した場合には、理論上、政府の側から給付制の実施を試みることは考えにくく、現実には、政府の側からそのような選択を試みて、結果、給付制が実現したのであれば、そこには合理性以外の規範や異なる制度との連結が作用した可能性を考える必要がある、ということである。

しかし、第2に、保護者が先手となる場合には、L戦略の状況で購入制の解も存続することは重要な示唆である。これは、保護者からみて、私費負担しない場合には、貸与にはあまり望ましくない品質の教科書での貸与制が予想され、かつ、私費負担が十分に可能である場合の意思決定を模式化している。この場合には、進んで私費で購入することになるので、例えば、政府が一方向的に給付の状態から貸与に変更しようとしても、所有制の状況は維持され、公費負担から私費負担化されるだけの恐れがあることを意味している。

これについては、4.1.2. (2) で提示した米国のデータをモデルとする場合に、教科書市場を自由化した上で、現状の義務教育教科書無償措置予算のまま小学校から高校まで日本において貸与制にしようとするとなんが生じるか、という考察を行うと分かりやすい。やや古いデータではあるが、表4-2の2010年の米国における生徒一人に対する購入冊数1.55冊を、2010年度の日本の小・中・高校の在籍者数13,920,235人（学校基本調査）に乗じると、約2158万冊という購入冊数の期待値を得る。よって、教科書購入費は2013年度に412億円であるから、平均単価が約1900円程度以下¹³⁷ならば、義務教育に加え高校まで貸与制を実施しても現行の給付制より安上がりになる。だが、日本の出版市場では、この値は市販の学習参考書程度の金額でしかない。そのため、このままの条件で貸与制を実施すると、貸与される教科書は、書店で買える程度の図書であるので、貸与の実施下でも保護者（生徒）自身が自弁の方が良いという判断がなされるだろう。結局、これでは二重負担になるため、現状予算のまま、ただ教科書市場を自由化して貸与制に変更するというのは、有効な政策とするには疑問の余地があるだろう。

以上が、分析のモデルから教科書制度に対し示唆される問題である。

4.3. 結論

本章の議論を総括すると、次の結論が得られる。

この分析からまず、所有制では、教科書価格の低廉化が制度安定化のために不可欠な条件

条件は価格のみで、本質的に教科書それ自体の品質は不問にしよう。

¹³⁷ この試算では、年間購入冊数を生徒1人あたり1.55冊として求めているが、これは現行の教科数に鑑みれば過小な見積もりではないかという批判があろう。しかし、予算一定のまま購入頻度（冊数）を増やせば反比例して購入可能な単価は低下する。これを考慮すると、これほど過小な購入頻度推計でも単価2000円に満たない現状があるという事実を問題視すべきであろう。

であるが、需要の構造もあって、規制制度を設けることが重要であること、一方、貸与制では、制度安定上、あまり規制を設けず、市場的統制に委ねることも不可能ではないが、教科書価格は所有制の場合より相対的に高くなり、需要数が減少すると価格の高騰化が問題となる点が理論的に指摘された。先行研究において、日本では、給付制を採用する上で、教科書価格の低廉化が求められていると指摘されていた。だが、所有制と一般化すれば、これは高校段階にも当てはまる議論で、だからこそ価格認可制が、教科書の発行に関する臨時措置法（昭和23年法律132号）11条として教科書全体への規制となっていることの意味が理解できるだろう。また、教科書価格の抑制が過大に行われているという指摘に対しても、需要の構造からして価格統制が教科書制度の安定上、不可欠であるが、そこでは政府による統制が行われる以上、均衡価格より抑制された価格になるという根本的な構造的問題であることが示された。

第5章 採択制度の安定条件

続いて、本章では、ゲーム理論を用いて教科書採択制度の安定可能性と規制制度の関係の合理性を論じる。この議論から、広域採択制の安定的成立には規制制度を要する可能性が示唆される。後半では、採択者の決定に関わる制度への含意を論じたのち、戦前期における制度の分岐に関わる歴史的事実をモデルより説明する。

日本において、教科書採択には、明治期に当時の検定制を崩壊させた教科書疑獄事件の例があるように、戦前から今日に至るまで常に贈収賄や利益供与の採択不正の問題が付きまってきた。直近では2015年にこの問題が再燃し、2017年5月の教科用図書検定調査審議会の報告では、不正を行った教科書会社に対して罰則を課すよう制度の見直し（規制の強化）が示されている¹³⁸。こうした採択不正の発生は教科書制度の安定的な存続を脅かすので、一般論として、仮にそうした問題の原因が制度的な構造に求められるものならば、制度の変更が不可欠となろう。しかし、教科書採択制度に関する先行研究は、教育内容の統制と教師の採択権限の欠如を問題視する法制の規範的分析が多数であり、こうした企業の問題に答えうるものではない。また、こうした規範的な観点で広域採択制を批判する議論も多いが、梶山（1988）のように、戦前の制度崩壊に至る歴史の分析から得た、全県一区の採択制が不正を誘発したという経験に基づく批判は数少ない。どんなに批判点はあれ、義務教育における現行制度が広域採択制として維持されてきた以上、なぜ、広域採択制が成立しているのか、企業に働く採択不正への誘因の問題を加味して分析する必要があるだろう。これは、行政制度の問題であると同時に、経済的なメカニズムが伴う問題である。

5.1. ゲーム理論による教科書採択制の分析

5.1.1. 分析の概観

はじめに、ここで扱う分析の全体像を示す。本稿の分析を1つのゲームモデルとして表すと次の図5-1のようになっている。ただし、これは分析の過程を整理した結果がこの図になるのであって、必ずしも、このままの形で直接、部分ゲーム完全均衡を求めるためのものではない。

このモデルにおいて採択制を示しているのは、点線の枠で囲まれた「政府・企業・採択者」の3者からなる部分ゲームの箇所である。図5-1においては、分析Iと分析IIの2つが示されているが、図から明白なようにこの部分ゲームの構造は同一である。両者の差異は、こ

¹³⁸ 「教科書の改善について（報告）」平成29年5月23日
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/tosho/toushin/_icsFiles/afieldfile/2017/06/13/1386149_001.pdf
pdf 最終閲覧日2017年9月22日

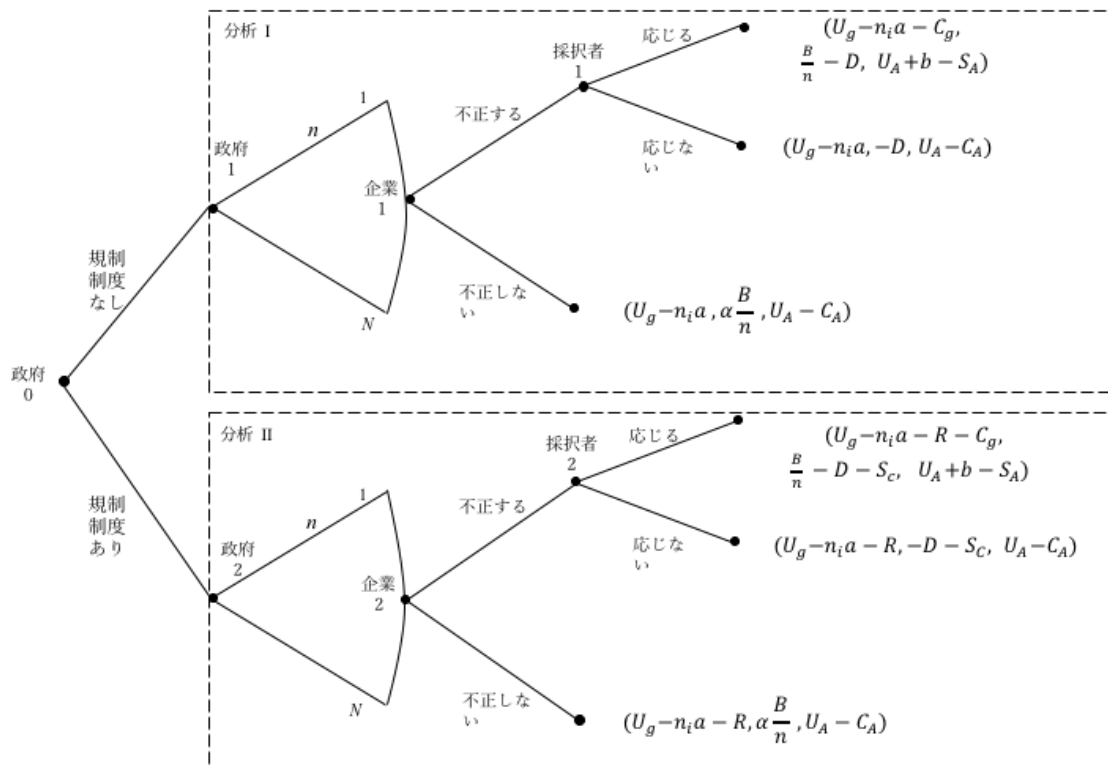


図 5-1：採択制分析のゲームの全体ゲーム

のモデル内では具体的な構造は示されないが、このモデルにおける採択制と同時に存在する規制制度の有無である。これは以下に述べるように、企業の帰結関数に影響する変数として機能する。だが、言うまでもなく、この変数の値が0のとき、規制制度が無い状態を表すので、そもそも分析 II のモデルさえ用意すれば計算上は事足りる。その意味ではわざわざこのような複雑なモデル化を行う必要もない。

では、なぜ、このようにモデル化するのか。その理由は、規制制度の部分と純然たる採択制度の部分とを明確に区別することで両者の制度間関係を意識的に分析するためである。

今一度指摘しておけば、比較制度分析においては、制度をゲーム理論を用いて概念化する場合、制度自体もまた部分ゲーム完全均衡をなすものとして定義される。従って、図に即せば、枠線内の部分ゲーム (=採択制) が部分ゲーム完全均衡を構成していることが、採択制そのものの安定条件となる。その上で、本章での議論の中心である制度間関係だが、ここで示す制度間関係は「制度化した連結」と呼ばれるもので、ゲームのプレイ主体が異なる制度間での制度選択を戦略的にコーディネートする結果、それぞれ別々に制度選択を行う場合には安定的に成立しえない制度配置が実現する (青木 2001=2001:227) という状況を意味する。この「制度化した連結」は戦略的にコーディネートという箇所からも示唆されるよ

うに、厳密には両制度の制度配置を連結ゲームの均衡として表現するものである。しかし、本研究では、議論の複雑化を避けるため、規制制度内の戦略構造については分析しない。そのため便宜的に、政府の行動として規制制度を表現し、規制制度が存在している条件とそうでない条件とを分岐させ、部分ゲーム完全均衡として表現することで対応する。こうした理由により先に示した図のように論理展開する。

次に、ゲームを設定する。本稿で設定するゲームは、図 5-1 の通り、政府、教科書発行企業（以下、単に企業とする）、採択者の 3 者がこの順番に意思決定を行う完全情報の展開型ゲームである。ただし、政府は先に規制制度の有無を決定し（政府 0）、その後、採択者の人数を決定する（政府 1 及び 2）という 2 段階の意思決定を行う。各プレイヤーの戦略はそれぞれ、政府は、政府 0 にて企業に対する {規制制度なし, 規制制度あり}、政府 1・2 にて用意する {採択者の人数 $n | n \in \mathbb{N}, n \neq 0$ }、企業は、採択者に対して贈賄等 {不正する, 不正しない}、採択者は、企業による不正に {応じる, 応じない} である。ただし、企業が {不正しない} を選択した場合には、採択者は正常な採択行動を採るもの（応じない）とし、ここでゲーム終了とする。

ここで政府と採択者の関係について補足を行う。ここでいう政府とは具体的には文部（科学）省でも教育委員会でも良いが「教育行政機関」を指す。ただし、単純化のため政府 0 と政府 1 は同一の存在を仮定し、ここに政府間関係が発生することは想定しない。採択者とは、「教育行政機関の監督を受けて、実際に教科書採択を行う者（機関）」である。ここには、政府自らが教育政策の実施に必要な教科書の採択を行うには専門性の欠如を含めコストがかかるので、専門性を有する代わりの者に委任して採択を行わせるという政府＝本人、採択者＝代理人とする一種の本人・代理人関係が想定されている。こうしたモデル化を行うと、採択者は教育的専門性に従って判断を行う者ではなく、政府の意向に従った行動をする者と仮定されているという批判が飛んできそうであるが、そうした批判は的外れである。もちろん、教員が政府の意向に従わないと政府が思っているから、教員には採択させないという場合も想定できるが、政府が教員の専門性に全幅の信頼を置いて教科書採択の権限を教員に与えている場合であっても、モデル上、両者の構造は変わらない。単に後者に比して前者の場合はエージェンシーコストが大きいだけと解釈されるに過ぎない問題である。そして、ここにこそ、本章のモデルにおいて政府の戦略を、採択者を用意する人数とした意味がある。学校ないし教員に採択を行わせることは、それだけ多くの採択者が全国に存在することを意味し、他方、広域採択制を採ることは、採択者数がより限定的になることを意味する。つまり、学校レベルでの採択が可能な状態とは、それだけ教員の専門性が保障されていてコストがかからないと判断されているのであって、そうでない状態では、採択者数が少なく、より政府から目が届きやすい広域採択制を採るという状況が想定できるのである。これが

本章のモデルの基本的な発想である。

さて、まだ利得を設定していないが、解くまでもなく、このゲームの均衡となるべき経路は明白である。すなわち、企業から始まる部分ゲームが、戦略を（企業，採択者）の順に表して（不正しない，応じない）となる、図中では企業の行動でゲームが終了する経路が均衡になるべき状態である。仮に企業から始まる部分ゲームにおいて、（不正する，応じる）が均衡戦略となってしまうと、この状況は、贈収賄・疑獄事件の発生であって、政府は大いに批判にさらされることになるためである¹³⁹。そのため、本章の分析は、政府がどのような n の戦略を採用すれば、（不正しない，応じない）の経路が部分ゲーム完全均衡となるか、という均衡条件の分析が目的となる。

5.1.2 分析

（分析 I）規制制度なしの場合

ここでは先に企業に対する規制制度がない場合について、利得と帰結関数を設定し分析する。まず、政府であるが、基本は、採択の結果得る基本的な効用 $U_g (> 0)$ から、採択者一人当たりにかかるコスト $a (> 0)$ に採択者数 n を乗じたものとする。そして、採択不正が成立した場合に発生する、有権者からの批判という政治的コストを含めた追加的コストを $C_g (> 0)$ とし、ここから定まる $U_g - n_i a - C_g$ は常に負であるとする（すなわち、 $U_g - n_i a < C_g$ ）。なお、ここで n に添え字 i を付しているのは、分析の過程で生じる戦略の区別を行うための便宜である。企業は、次のように定める。定数 $B (> 0)$ を採択場面において想定される教科書の総需要に対応する総売上量とし、それを採択者数 n で除したものを、すなわち B/n を考える。これは、一人の採択者が握る教科書需要に相当し、企業にとっては、一人の採択者から採択されることによって得られる売上と見なされる。これを用いて、企業が不正をせず、採択者が正常な採択行動を採る場合（{不正しない} の経路）の企業の利得は、採択見込み確率 $\alpha (0 \leq \alpha \leq 1)$ を乗じた $\alpha (B/n)$ とする。次に、企業が不正をして、採択者もこれに応じる場合は、確実に採択されるので $\alpha = 1$ とするが、不正には、信頼の喪失を含めてコストがかかるのでこれを定数 $D (> 0)$ を用いて表し、 $B/n - D$ とする。不正をしたものの、採択者が応じなかった場合には $-D$ とする。最後に、採択者は、不正に応じない場合は、採択権限を行使することで得る効用 $U_A (> 0)$ から採択者自らが教科書を選定することで生じる採択にかかるコスト $C_A (> 0)$ を減じたものとし、不正に応じる場合

¹³⁹ ただし、政府が腐敗していて取締りを実効化する意思がなく、もはや贈収賄が常態化しており、国民もその状況が当然であると認識しているならば、この状態が1つの均衡となろうが、ここでは、まともに政府が機能している、少なくとも贈収賄の発生を問題視し、規制のため何らかの行為をしようという意思があるものとして分析している。

は、 U_A に収賄で得る利益 $b (> 0)$ を加え、政府から受ける事後的制裁 $S_A (> 0)$ を減じたものとする。このように定めると図 5-1 中の分析 I の通りとなる。

今、このゲームは完全情報であるので、後ろ向き帰納法による解決が可能である。まず、採択者が不正を持ちかけられても応じない場合の条件は、 $U_A + b - S_A < U_A - C_A$ より、 $S_A - b > C_A$ である。これは、すなわち、制裁を受けて発生する損害から収賄による利益を減じたものが、採択にかかるコストを上回っていなければならないことを意味する。つまり、採択者にとって採択にかかるコストが客観的に小さい、または主観的に苦にならないものでなければならない。ここで、この状況に対して政府がとり得る一般的な戦略には、採択にかかるコストを絶対的に引き下げるか、もしくは、採択作業が苦にならないような人物を採択者に据えることを想定できる。ただし、このモデルでは、政府の採択者の用意にかかるコストのみをモデルに導入しているので、ここで明示的に扱おうるのは後者についてのみである。(なお、前者の場合については本節の小括において論じる。) これを考慮するとき、政府が採択者を一人用意するのに負担するコスト a には、 $S_A - b > C_A$ を満たすような人物を用意するのに必要なコストが含まれることになる。

次に、企業の戦略判断を考える。ゲームの構造上、企業に不正を働く誘因が生じなければ上記が問題になることはない。そもそも、これは本分析のモデルを超えるが、どんな場合であれ、不正に応じない者が採択者であることが明確な状況であれば、企業が不正を働くことはない。しかし、ここではそのような仮定はおかず、場合によっては不正が成立しうるものとして企業が不正を行わないための条件を分析する。

図 5-1 より、企業が不正を行わないための条件は、不正が成立した場合の利得と比較して、

$$\frac{\alpha B}{n} > \frac{B}{n} - D$$

を満たす場合である。これを整理すると、

$$\frac{(1 - \alpha)B}{n} < D$$

となる。つまり、左辺が右辺 (=不正にかかるコスト) を下回るという条件である。この条件からは、まず、採択見込み確率 (α) が大きければ左辺の分子が小さくなるので、不正は生じにくいものとなることが示唆される。ただし、これは確率変数であるから、必ずしも戦略的に対応されるものではない。ここで注目すべきは、左辺が $(1 - \alpha)B$ を定数とする n の分数関数 (反比例) となっている点である。仮定より、左辺に含まれる文字は全て正であるから、 $f(n) = (1 - \alpha)B/n$ は、 $n > 0$ において単調減少である。この n は政府の戦略に他ならないので、これは、政府が用意する採択者の数が多ければ多いほど、企業は採択不正を働

かなくなることを意味する。従って、政府の利得から $U_g - n_i a > 0$ が制約条件(予算制約)となるので、均衡をもたらす n を n^* とするとき、 n^* は $U_g - n^* a > 0$ で、かつ、 $(1 - \alpha)B/n < D$ を満たす最小の n である。この条件で、規制制度なしの場合、政府 1 以下の部分ゲームは $(n^*, \text{不正しない}, \text{応じない})$ が部分ゲーム完全均衡の経路となる。

(分析 II) 規制制度ありの場合

次に、規制制度のある場合を考える。分析 I との差異は、すべての場合の政府の帰結関数において、規制を設けることで生じるコスト $R (> 0)$ が負担されている点と、企業が不正を行った場合の結果に、規制の導入により政府から受ける事後的な制裁 $S_c (> 0)$ が発生している点で、これ以外は、分析 I で定めた通りとする。

さて、分析 I で得た均衡をもたらす n^* を n_L とすると、 $(1 - \alpha)B/n < D$ を満たす最小の n においても政府の利得が正とならない場合(すなわち、 $U_g - n_L a < 0$) が考えられる。つまり、採択者の用意にコストがかかるために、理論上均衡をもたらすだけの採択者を用意すると、その予算制約下では、分析 I の政府の帰結関数がすべて負になる状況が発生する。あるいは、より現実的に、確保可能な最大の n が n^* に満たない、つまり人材不足から十分な採択者数を確保することができない場合も想定される。すなわち、そのままでは均衡が満たされない状況の仮定である。

このとき、 R の存在を加味すると、 $U_g - n_L a < 0$ ではあるが、 $U_g - n_S a - R > 0$ とする $n_L > n_S$ を満たす n_S を想定することができる。ここで、政府 0 の決定点を戦略的に選択可能、すなわち政府は全体ゲームで均衡を選択できると考えれば、 $U_g - n_S a - R > U_g - n_L a$ であるとき、政府は規制制度ありを選択するものと考えられる。すなわち、

$$\begin{aligned} n_L a &> n_S a + R \\ \Leftrightarrow R &< (n_L - n_S) a \end{aligned}$$

となる場合、つまり、規制にかかるコストが、 n_L と n_S とにそれぞれ必要な代理人数の差に a を乗じたものより小さい場合ということになる(下式)。また、上式の両辺を、それぞれ同一の n に対する、 $y = an_i$ と $y = an_i + R$ を満たす関数と見なすとき、上式の右辺は切片 R だけ左辺の式を y 軸の正の方向に平行移動したものであるから、 R の効果に補完され、小さい n でもより大きな n と同等の効果があることを示している。

また、この条件のとき、企業が不正を選択しないための条件式は、

$$\frac{(1 - \alpha)B}{n} < D + S_c$$

となるので、同一の n に対して分析 I の状態に比して、 S_c の分だけ頑健である。そして、 S_c の具体的な効果を、少なくとも分析 I の均衡状態と同じ状況にあるものとして評価する

と、

$$\frac{(1-\alpha)B}{n_L} = \frac{(1-\alpha)B}{n_S} - S_C$$

より、

$$S_C = (1-\alpha)B\left(\frac{1}{n_S} - \frac{1}{n_L}\right)$$

となるので、これだけの損失が発生するような制裁を用意することができれば、この経路は n_S にて均衡となる。

従って、図 5-1 の部分ゲーム完全均衡となる均衡経路には、(I) 規制制度を伴わず、政府が Large-N (n_L) 戦略、すなわち十分に採択者を用意して、企業が不正を行わないという経路と、(II) 規制制度を設けて、政府が Small-N (n_S) 戦略、すなわち Large-N 戦略よりは小さいが規制のもとで不正を生じさせないには十分な採択者を用意し、企業が不正を行わないという経路の 2 つを指摘できる。

5.1.3. 小括

現実的には具体的な n の値を決定することは認知限界等により不可能であるものの、以上の分析は、 n の値が十分に大きければ統制を行わずとも採択制度は安定化可能であるが、より小さい n で安定化させようという場合には、 n が小さいほど、強い統制が要請されることを示唆する。これは均衡により導出されているので、何らかの条件により、採択者数を一定数確保できない条件が伴う時には、規制制度を要請する誘因が働くことを意味する。したがって、学校毎に採択を行わせるような採択者が多数存在する制度であれば、統制を行わずとも、教科書採択制度は安定化可能であるが、広域採択制をとる場合には統制制度が伴わなければ安定化が困難であることを意味する。この点から、広域採択制は統制制度との間に「制度化した連結」の関係が生じることで成立するものと考えられる。

なお、本モデルにおける規制制度は企業の不正を抑止するための制裁機能を有するものとして暗に定式化されているが、これは参入の事前規制であっても成立しうる。なぜなら参入統制を行うと教科書市場に流通する教科書点数が限定される結果、採択者の採択コスト C_A が低下するからである。これは直接的には企業に対する規制ではあるが、採択コストを引き下げることによって採択者が不正に応じない状況を生み出すことが可能になる。これもまた均衡をもたらす一つの条件に他ならない（分析 I を参照）。その意味では、規制制度は採択制度の安定化に一般に有効であると言えるだろう。

さて、本章で示したモデルに、日本における現行の教科書採択制度の状況を照らすと、広域採択を採用する義務教育段階と、事実上学校毎に採択を実施している高校とでは、 n の値

の大きさは圧倒的に高校段階の方が大きい。したがって、分析からは、広域採択を採用する義務教育段階の方が、採択制度の安定化のためにはより強い統制が必要であることが示唆されているが、実際、教科書の発行に関する臨時措置法による規定しか存在しない高校段階に比して、同法に加えて無償措置法による規制が存在する義務教育段階の方が規制が強い状態にあることはこのメカニズムにおいて合理的であると判断することが可能である。

5.2. 理論モデルに基づく考察

5.2.では、5.1.で示した理論モデルによりさらなる考察を行う。ここでは、まず、5.2.1.では採択者に関して教育行政制度・教員制度との補完性について言及する。5.2.2.では歴史的事実について理論モデルに基づく解釈を示す。

5.2.1 教育行政制度・教員制度との補完性

本章のモデルの分析過程中で、採択者が不正に応じないための条件として、採択作業が苦にならないような人物を採択者に据える、また政府が採択者数を確保するためにエージェンシーコストを引き下げる、といった議論を行っているが、こうした条件について本項では補足する。

ここまで十分に言及してこなかった本人・代理人関係であるが、これは、本人と代理人の間に発生する情報の非対称性を念頭に、本人が自らの利益に適うよう代理人の行動をコントロールする方法を問題にする議論である。これは、本章のモデルでは、定数として外生化した変数 a を具体的に決定する上でも関係する。というより、そもそも本章のモデルが完全情報として処理可能なのは、 a を所与のものとして扱っているからであり、現実には採択者を具体的に誰とするかという方が戦略として決定的に重要となる。そこで、誰を採択者にするかという問題を考えることになるが、実際のところ、この「誰」の候補を定めるのは採択制度の外部にある制度が定めている。つまり、具体的には、首長、教育委員会、校長、教員といったものが採択者の候補となりうるが、これらを規定するのは、地方自治・教育行政制度や教員制度であって、こうした候補の中から a の大小を判断し具体的に採択者が定められると言える。その意味では、本章のモデルの想定する通りであって、教育行政制度や教員制度との補完性が問題となる。そして、本人・代理人の理論に話を戻せば、代理人に対するコントロール手法には、大別して事前コントロールと事後コントロールという 2 つの方法がある(曾我 2013:24-31)が、ここでは事前コントロールのあり方が論点となっている。その中でも採択者の選択を支える制度には、「選抜方式」と「組織編制」の論理が重要であり、前者には、自由任用(政治任用)制と資格任用制(同 25-26)、後者には、縦方向の統制、横方向の調整、専門性という 3 つの方法が示される(同 118-120)。従って、これらの

手段や原理を通じて出来上がった教育行政の組織構造や教員資格の制度のあり方と、実際の人材の配置状況により、コスト a が決定されることになる。さらに、本人・代理人関係においては、本人自身が実施するよりも、代理人に委任することで、その能力や技能によってその業務を上手に実施できる（同 22）ことが前提であるが、こうした点を総合的に判断して、制度選択がなされていることを考慮しなければならない。

5.2.2. 歴史的事実の説明：明治期の検定制の成否

以上の議論をもとに、次にモデルに従った歴史的事実の説明を試みる。ここで扱うのは、明治期に採用されていた検定制の成否である。よく知られた事実であるが、明治期において、学校令下では、教科書制度は小学校学校段階を含めて検定制を採用していたものの、小学校段階では国定化に至るまでの期間を通じて企業による不正が横行し、最終的に教科書疑獄事件の発生により、国定制に取って代わられることとなった（第 6 章・第 9 章参照）。以降、戦時体制下の 1943（昭和 18）年に中等学校令で中等教育段階も国定制に変更されるまでの間、小学校では国定制、中等教育段階は検定制という制度であった。小学校において明治期の検定制が崩壊し、国定制が敷かれるに至る経緯については梶山（1988）が詳しく、この中でその要因について府県単一採択であったことを梶山は指摘しているが、なぜ中等教育段階ではそのようなことが発生しなかったのかという問題については触れられていない。この点について、本章で示したモデルからは次のような説明を与えることができる。

まず、この当時の教科書採択に関する制度を確認すると、次のようであった。小学校の場合、明治 23（1890）年小学校令（明治 23 年勅令 215 号）における教科書に関する規定は以下であった。（下線は筆者。）

第十六条

小学校ノ教科用図書ハ文部大臣ノ検定シタルモノニ就キ小学校図書審査委員ニ於テ審査シ府県知事ノ許可ヲ受ケタルモノニ限ルヘシ

審査委員ハ府県ニ置キ府県官吏府県参事会員尋常師範学校長教員及小学校教員ヲ以テ之ヲ組織ス

審査委員及審査ニ関スル規則ハ文部大臣之ヲ定ム

その後、これは、明治 33（1900）年に小学校令改正（明治 33 年勅令 344 号）として、

第二十四条

小学校ノ教科用図書ハ文部省ニ於イテ編纂シタルモノ及文部大臣ノ検定シタルモノ

ノニ就キ小学校図書審査委員会ノ審査ヲ経テ府県知事之ヲ採定ス

(2項 略)

と改正された。

一方、同時期の中学校・高等女学校では次の通りであった。教科書に関して規定する明治32(1899)年中学校令(明治32年勅令28号)第12条は以下である。高等女学校についても同様の規定が明治32年高等女学校令(明治32年勅令31号)の13条でなされており、下記条文の「中学校」を「高等女学校」に読み替えたものになっている。(下線は筆者。)

第十二条

中学校ノ教科書ハ文部大臣ノ検定ヲ経タルモノニ就キ地方長官ノ認可ヲ経テ学校長之ヲ定ム但シ文部大臣ノ検定ヲ経サル教科書ヲ使用スル必要アルトキハ地方長官ハ文部大臣ノ認可ヲ経テ一時其ノ使用ヲ認可スルコトヲ得

中学校教科書ノ検定ニ関スル規則ハ文部大臣之ヲ定ム

両者の違いは、小学校では府県規模での採択であったのに対し、中学校では地方長官の認可という統制を受けているものの採択者は学校長とされた点である。これはいずれも日本の事例を扱っているので児童・生徒が教科書を所有する条件に統制されているので、単純に採択者一人あたりが握る教科書需要数を在籍者数とみなして議論が成立する状況にある。

さて、当時の全国の学校数と在籍者数を確認すると、以降増加していくが、明治32年の時点では、中学校が166校(生徒数69,179人)、高等女学校が37校(8,857人)であったので、1校当たりの平均在籍者は、中学校が416.7人、女学校が239.4人であったことになる。他方、小学校の場合は、在籍者数4,302,623人(学校数26,997校)であったので、1府県(府県数47)あたりの平均在籍者数は91,545.2人(1校あたりは159.4人)¹⁴⁰であった。したがって、言うまでもなく採択者1人の握る教科書需要は、小学校では採択者が少ないため圧倒的に大きく、採択制が根本的に不安定となる要因があり、一方、中等教育段階では採択者1人あたりの教科書需要が小さいため採択制は安定し得たものと考えられる。

では、なぜ、こうした不安定な状況に対し、小学校において学校ごとの採択という選択肢、すなわち採択者数を増加させる戦略は採られなかったのか。小学校ごとに採択させれば、1校あたりの需要は中学校・女学校以下になるので、採択制が安定し得た可能性は十分にあっ

¹⁴⁰ 学校数、在籍者数は文部省(1972)「四 教育統計」『学制百年史 資料編』中の第3-5表(484-493頁)による。

た。にもかかわらず採用し得なかった理由については、梶山の研究（1988）がすでに明らかにしている。実際、文部省は、1898（明治31）年の時点で採択不正を防止するため、正教員の会議による等、各学校レベルでの採択を行わせるための小学校令16条の改正案を提出していたが、教科書会社による反対運動を含む各方面からの反対や法制局段階での握りつぶしなどに遭い、結局各学校ごとでの採択という選択肢は排除されたという（梶山 1988：145-151）。こうした反対の中には、教員の教科書選定能力に対する不信も指摘されている（同 142）のだが、そもそも 1899（明治32）年の時点で小学校教員は 88,660 人で 1 校あたりの教員数は 3.28 人、しかも正教員に限れば、2 年後の 1901（明治34）年でも全体の 56%（102,700 人中、本科正教員 54,133 人、専科正教員 3,555 人）に止まっていた¹⁴¹（14 章も参照せよ）。つまり、この時点では根本的に学校は人材不足に陥っていて、結局、こうした制度変更を行っても各校で採択業務を担当できるのは 1~2 人という状況であったと判断される。そのため教員の教科書選定能力が疑問視されるのも無理からぬことであり、この点は、モデルにおいて採択者に対するエージェンシー（特にモニタリング）コストの大きさが課題であったと判断される部分である。一方で、この当時、府県知事は官選であるため中央の強い統制下にあつて、モニタリングコストは小さいものであつたと言える。従つて、この事例は、モデルに照らせば、政府は合理的な戦略変更を企図したものの、その戦略の採用を可能とする条件が整わなかつたため、採択制度内における安定化ではなく、規制制度を用いた制度の安定化を模索する他なかつたと考えられる。本モデルの範囲を超えてはいえるが、最終的に、企業の参入を認めない強力な規制制度であり、かつ、採択者には、代理人を設けず、政府自らがるのと等しい国定制の採用により、この採択制のゲームを発生させない（したがつて問題も生じない）という均衡に至つたものと説明される（7 章）。

このように、本モデルを用いることで、明治期の教科書検定制の成否を分けた採択制に関するメカニズムが理論的に説明される。そして、国定制の採用に至つた経緯自体は「合理的」な帰結であつた可能性が高い。しかし、その後国定制が何をもたらしていったかという点を規範的に眺めれば、決してこの帰結が望ましいものであつたとは言ひ難い。この点に留意すれば、こうした規範的に必ずしも望ましいとはいえない制度選択も、他に選択肢がないため政策として合理的な帰結である場合が実際存在することが示唆される。

5.3. 結論

以上、第 5 章では、ゲームモデルを用いて、教科書採択制度の安定化について、学校毎に

¹⁴¹ 教員数のデータは前注の『学制百年史資料編』。教員数の内訳については、日外アソシエーツ編（本間立志監修）（1999）『日本経済統計集 1868-1945』日外アソシエーツ、135 頁による。

採択を行うような採択者（機関）数の多い制度の選択であれば、規制制度がなくとも安定化可能であるが、広域採択制のような採択者（機関）数の少ない制度を選択するには、規制制度が伴うべきことが要請されると示した。

ただし、本章の分析には次のような限界がある。まず、本稿では、「制度化した連結」の概念を用いて、採択制度からの規制制度の要請を示したが、どのような規制制度が要請されるのかという点については一切言及していない。つまり、単に規制が必要であると述べているに過ぎないため、ここに限界がある。また、定義からして本稿で「規制制度」と表現したもの、これは政府-企業間のゲームとして定式化されるものになるが、これを加味した形で均衡を構成するものでなければならない。従って、分析上、本稿ではそのような均衡をもたらす制度が存在しているものと仮定して議論を行っているので、今後、より具体的に規制制度はどのような構造をなすものが求められるのか、分析される必要がある。

加えて本章のモデルは参入企業が複数存在することで発生する企業間競争や教科書市場参入にかかるコストを明示的に扱っていない。モデルの複雑化を避けるためここでは分析外としたが、これは本質的に、採択不正の発生において重要な要因であるため、より現実に即した議論を行うには、この点を考慮する必要があるだろう。これが理論上問題であるのは、本章で示したモデルでは、昨今の採択不正疑惑について、その対応として文部科学省が規制を強化するという戦略判断を理解することは可能だが、そもそも、従来不正が抑制されていたのならば、なぜ、従来の制度構造で採択不正を抑制し得なくなったのかを十分には説明し得ない点にある。

そこで次章では、こうした論点のうち規制制度がどのような場合に採択制度は安定化するのかという点について、教育課程制度との連結の観点から事例的に検討を行うものである。また、本章の後半に示した論点については、次章での考察および第 III 部での歴史的展開の検討の中から考察の手がかりを得ることにしたい。

第6章 教育課程改革と教科書の問題：教科書制度と教育課程制度との連結

本章は、教科書制度と教育課程制度との連結について記述的に論じる。教科書という物の性質上、教育課程と密接な関係があることは言うまでもない。そこで、次に、日本における教科書制度の安定に関わる構造上の問題を、教育課程制度（学習指導要領）との連結の関点から議論を行い、この議論を通じて検定制の安定化条件について示唆を得る。

なお、本論において教育課程と呼ぶものは、以下の範囲のものに限定される。教育学上、教育課程やカリキュラムといった語はその定義自体に議論のあるものだが、ここでは、実際に学校レベルで作成される一連の教育計画を指すものではなく、政府の教育行政機関が定める教育内容の範囲や配列の基準となるものを指し、制度上、教科書記述の基準となるものを意味する。端的には現行法制上であれば学校教育法から学習指導要領までの部分を指すものと考えればよい。

6.1. 日本における学習指導要領体制

従来、教育行政学で教育課程行政ないし学習指導要領を扱う場合、その法的拘束性の有無や決定過程の民主性・政治性、あるいは教員の裁量に関する妥当性が問題とされてきた¹⁴²が、本論ではこれらの問題はほとんど論じない。というのも、本論においては、制度上、教科書の記述の基準としての役割を持つ学習指導要領の制度の構造が問題となるので、そうした問題を論じることが主たる目的ではないためである

6.1.1 学習指導要領の制度

日本の現行法制における教育課程制度は、学校教育法（昭和22年法律26号）第25条（幼稚園）、第33条（小学校）、第48条（中学校）、第49条の7（義務教育学校）、第52条（高等学校）、第68条（中等教育学校）、第77条（特別支援学校）の各条の規定により、教育課程は文部科学大臣が定めるものと委任され、学校教育法施行規則において教科・科目、時間

¹⁴² 教育課程行政・政策、制度に関する議論として、次の先行研究を例示しておく。まず、教育法学の視点で行われている研究には、年代の早い著書のある順に、平原（1970、1980）、浪本（1976、1977、1978b、1980a、1991）田村（1979）、中谷（1979）、篠原（1981）、大橋基博（1984、1991、2013）、室井（1996）、笠井（2010）、土屋（2011）といったものが指摘できる。特に学校の自主性や教員の裁量に焦点を当てたものに、下村（1998）、亀井（1991）、佐藤全（1991）、加治佐（2004）がある。教育課程経営の観点から記述されたものには、金子他（1985）、金子編著（1995）を引き継いだ中留編著（2005）や、露口（2008）がある。教育課程の変遷については水原（1992、2010）が重要で、その他、赤尾（1999）、相良（1978）、田邊（2004）、菱村（1978）、水内（1999、2007）といった教育課程政策・教育課程行政に関する論文がある。

数、単位数等を規定（小学校 50 条・51 条、中学校 72・73 条、高等学校 83 条および対応する別表）し、施行規則が定める他に、教育課程の基準として別に公示する学習指導要領（幼稚園においては教育要領）によるものと定められている（同 38 条、52 条、74 条、79 条の 6、84 条、108 条、129 条）。そして、こうした規定により示される学習指導要領において具体的に教育内容の範囲と配列を定めている。そのため、この学習指導要領に記載される内容が、教科書検定や上級学校の入試の基準として用いられることになる。

このように規定される教育課程制度であるが、法令上、義務教育段階が学年制をとるのに対し、高校段階は形式的には単位制となっているという違いがある。義務教育段階では、各教科（国語、算数・数学等）等¹⁴³の各学年ごとの配当時間数が定められ、この時間数を各学年で履修することになっている。一方、高校段階では、まず、各教科の中に科目が設定され、各科目の標準単位数が定められる。例えば、高等学校学習指導要領（平成 30 年告示）では、「理科」という教科の中に、「科学と人間生活」（2 単位）、「物理基礎」（2 単位）「物理」（4 単位）「化学基礎」（2 単位）「化学」（4 単位）「生物基礎」（2 単位）「生物」（4 単位）「地学基礎」（2 単位）「地学」（4 単位）の 9 科目が設定されるという具合である。そして、表に定めるものの他に、各学校で学校設定科目、学校設定教科を設定することも可能となっている。そして、このような教科・科目等の中から履修すべき種類と科目数が規定され（以上、高等学校学習指導要領（平成 30 年告示）第 1 章総則第 2 款教育課程の編成）、74 単位以上の修得をもって卒業が認められる（同第 4 款単位の修得及び卒業の認定）。

なお、高校における単位制の導入は新制高校の実施当初から企図されていた。しかし、その後の制度変更で、高校の課程修了の認定も学校教育法施行規則旧 65 条 1 項による旧 27 条（小学校の修了要件）の準用で学年ごとに行うこととされ、実際に単位制の課程が制度上認められるようになるのは 1988 年のことであった¹⁴⁴。それでも、学習指導要領の構成上は、以下のような経緯で「単位」による表記が採用されていった¹⁴⁵。まず、1947（昭和 22）年 4 月 7 日に発出される「新制高等学校の教科課程に関する件」（発学第 156 号文部省学校教育局長各地方長官宛て）により、「学習指導要領」一般編第 3 章の補遺として教科・科目ごと

¹⁴³ 教科以外に総合的な学習の時間、特別活動等、法令上、教科に含まれない時間が設定される。

¹⁴⁴ ただし、この時点では、定時制・通信制の課程のみであり、全日制において単位制が解禁されるのは、1993（平成 5）年度からである。（文部科学省「単位制高校について」http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/seido/04033102.htm および「学校教育法施行規則の一部改正及び単位制高等学校教育規程の制定について（文初高第 143 号 昭和 63 年 3 月 31 日）」http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/seido/1258032.htm（最終閲覧日：2019 年 3 月 13 日）

¹⁴⁵ この段落の議論は学習指導要領データベース（<https://www.nier.go.jp/guideline> 最終閲覧日：2018 年 6 月 26 日）による。

に総時数および学年別の時数と週あたり時数の表が示される。そして、この通達中の、「二教育課程の運用」の(一)で「この課程を実際に生徒に課するにあたっては単位制を採用するようにしたい」とあり、ここで、単位の計算は週平均1時間1年間の学習を果たした場合を1単位とするという方針も示されている。次に、翌1948(昭和23)年10月11日付「新制高等学校教科課程の改正について」(発学第448号文部省学校教育局長より都道府県知事あて)にて示される表中では学年別の教科別総時数(単位数)が表記される。そして、1951(昭和26)年の『学習指導要領 一般編(試案)改訂版』(第2次学習指導要領)では、高等学校の教科・科目・授業時間数および単位数表が示されるが、ここでも学年別の例が示されている。そして、1960年告示の『高等学校学習指導要領』(第3次学習指導要領)第1章第1節第2款において示された表では、教科・科目・標準単位数のみの記載となり、学年別の配当例がなくなった。こうして学習指導要領における現行制度のあり方が確定した。

そして、具体的に教育内容を定める学習指導要領の制度的特徴として、近年は短縮しつつある傾向にあるが、慣習的におよそ10年に1回程度改訂が行われてきたことが指摘される。この改訂は、①文部(科学)大臣による審議会¹⁴⁶への教育課程改訂に関する諮問、②教育課程改訂に関する審議会の答申、③学習指導要領改訂案の作成・公表、④関連諸法令の改正と新学習指導要領告示という一連の手続きを経て行われる。こうして改訂された学習指導要領は、学校現場等での移行措置、新指導要領に基づく新教科書の編集・検定・採択を実施した上で、新教科書の使用による新課程の完全実施という段階を経て実施される。この改訂から実施に至る一連の過程は慣習化(=「制度」化)されており、1958年の学習指導要領改訂、すなわち学習指導要領が告示化されて以降、この手順によっている。

この中で本稿において問題となるのは、こうした一連の教育課程改革への対応である。上記にもある通り、教育課程改革が生じると、検定制で両者を連動させている以上、教科書改訂の必要が生じ、そうして改訂された新教科書の採択もまた必要となるからである。この議論を進めるに当たって、まず、学習指導要領改訂後、完全実施までの間になされる移行措置の問題を扱う。

6.1.2. 学習指導要領の移行措置

学習指導要領が改訂されると、その実施に向けた移行措置が行われるが、この実施に当たって移行措置の特例が定められる。ここでは、その移行措置特例について論じる。

¹⁴⁶ 2001年に行われた省庁再編の前までは教育課程審議会、再編後は中央教育審議会(初等中等教育分科会教育課程部会)である。

(1) 移行措置特例とその期間

さて、学習指導要領の制定文に注目すると、例えば、2008年改訂の小学校学習指導要領には「学校教育法施行規則…の規定に基づき、小学校学習指導要領（平成10年文部省告示第175号）の全部を次のように改正し、平成23年4月1日から施行する。平成21年4月1日から平成23年3月31日までの間における小学校学習指導要領の必要な特例については別に定める。」（平成20年文部科学省告示27号）となっている。そして、ここで言及された実際の特例の制定文は「学校教育法施行規則…の規定に基づき、平成21年4月1日から平成23年3月31日までの間における小学校学習指導要領（平成10年文部省告示第175号）の特例を次のように定め、平成21年4月1日から施行する。」（平成20年文部科学省告示98号）というものであるが、これが移行措置の内容を定める具体的な規定となる。まず、ここから明らかなように、移行措置の特例とは、学習指導要領本体と同様告示の形式を取り、現行の学習指導要領¹⁴⁷に対して施されるものである¹⁴⁸。次に掲げるのは、このような1958年改訂以降に行われた学習指導要領改訂とそれにあわせて作成された移行措置の特例、およびその有効期間を対照させた表である。

表6-1は左から、学習指導要領の次数、小・中・高の学校種、改訂指導要領そのものが告示された日付、指導要領の完全実施年度（示された年の4月1日から始まる年度）、破線を挟んで、各指導要領の改訂に伴って設定された「特例」の公表年月日と法令番号、その特例が効力を有した「有効期間」が示されている。（以下では、この期間を「特例期間」と呼ぶ。）ここでの期間も年度単位で示してあり、例えば、第8次小学校の「2009~2010」とは、2009年4月1日から2011年3月31日までの期間を意味している。なお、6-9次については、幼稚園（教育要領）を含めてあるが、これは、以降の議論に用いるためである。また、先ほど確認したとおり、特例は、「現行学習指導要領に対する特例」であるので、例えば第8次の実施に際して定められた「特例」は、厳密には、「7次指導要領に対する特例」というべきであるが改訂の時点との関係性からこのような表記を採り、以下、新指導要領の次数にあわせて、該当の特例を指すものとする。なお、第3次指導要領に伴う特例は現行指導要領本体が告示形式でないため通達の形式をとって、かつ、名称も移行措置要項となっているが、構成上本質的に同様のものとみなせるので、本論ではこれ以上区別することなく扱う。

¹⁴⁷ 以下の記述において、現行学習指導要領と指すものは、ある特定の時点において現に効力を有している学習指導要領のことを指し示す一般名詞であって、今、現在、有効な指導要領を意味するものではない。特定の時点における学習指導要領について言及する場合は、第〇次学習指導要領あるいは、同次の小学校学習指導要領の改訂年をとって〇〇年指導要領とする。

¹⁴⁸ なお、学習指導要領本体が法的拘束力を有するという立場を採る場合、この特例が有効な期間は、この特例もまた法的拘束力を有すると判断すべきであろう。

表 6-1：指導要領の改訂と移行措置特例に関する表（筆者作成）

学習指導要領の改訂				移行措置特例とその有効期間			
次	種	年	月日	完全実施年度	年月日	番号	期間（年度）
3	小	1958	10月1日	1961 (S36)	1959年2月6日	通達※1	1959～1960
	中	(昭和33)		1962 (S37)	1959年9月3日	通達※2	1960～1961
	高	1960 (S35)	10月15日	1963 (S38)	(不明)		
4	小	1968 (S43)	7月11日	1971 (S46)	1968年7月18日	告示273	1969～1970
	中	1969 (S44)	4月14日	1972 (S47)	1969年5月29日	告示259	1970～1971
	高	1970 (S45)	10月15日	1973 (S48)	なし		
5	小	1977	7月23日	1980 (S55)	1977年10月6日	告示189	1978～1979
	中	(昭和52)		1981 (S56)		告示190	1978～1980
	高	1978 (S53)	8月30日	1982 (S57)	1979年10月1日	告示153	1980～1981
6	幼	1989 (平成元)	3月15日	1990 (H2)	なし		
	小			1989年3月27日	告示32	1990～1991	
	中				告示33	1990～1992	
	高			1989年11月30日	告示167	1990～1993	
7	幼	1998 (平成10)	12月14日	2000 (H12)	なし		
	小			2002 (H14)	1999年6月3日	告示128	2000～2001
	中	1999 (H11)	3月29日	2003 (H15)		告示129	
	高			告示130	2000～2002		
8	幼	2008 (平成20)	3月28日	2009 (H21)	なし		
	小			2008年6月13日	告示98	2009～2010	
	中				告示99	2009～2011	
	高	2009 (H21)	3月9日	2013 (H25)	2009年3月9日	告示38	2009～2012
9	幼	2017 (平成29)	3月31日	2018 (H30)	なし		
	小			2017年7月7日	告示63	2018～2019	
	中				告示64	2018～2020	
	高	2018 (H30)	3月30日	2022 (H34)	2018年8月31日	告示172	2019～2021

※1 事務次官通達 文初初第86号

※2 事務次官通達 文初中第551号

表 6-1 からは、指導要領本体が告示されてからある程度の期間を置いて特例が発表されていることが一般的であると分かる。第 6 次の場合には、改訂告示のわずか 12 日後に小中学校の特例が発表されているが、これは改訂に時間を要したからであると考えるのが妥当だろう。特例が効力を有している期間は、小学校の場合は 2 年間、中学校では 2-3 年間、高校では 2-4 年となっていることが確認できる¹⁴⁹。

¹⁴⁹ ただし、過去においては必ずしも「特例の実施」＝「移行措置」、「特例期間」＝「移行期間」ではなかった。例えば、高校における第 5 次学習指導要領への移行措置では、「昭和 53 年 8 月に公示された新高等学校学習指導要領（中略）は、昭和 57 年 4 月から学年進行で実施されるが、これに伴う移行措置は二段階に分けて行われており、昭和 53 年 12 月の事務次官通達（中略）においては、新高等学校学習指導要領の趣旨を生かして、学習内容の習熟の程度などに応じた指導など現行の高等学校学習指導要領のもとにおいても実施可能なものについては、今後、各学校における教育課程の編成・実施の際に積極的に

(2) 特例の構造と移行措置の内容

続いて、特例の構造と内容について簡単に検討し、教育課程の基準に影響する部分を取り上げる。

特例の全体の構造は、制定文に続き、総則および各教科等の指示を設ける各領域が列挙され、それぞれに対して必要な措置が規定される形式である。特例は、一般の法令等に見られる読み替え規定の形式を採っている。ゆえに、告示だけでは変更箇所を具体的に知ることはできず、現行と新指導要領の両方を参照して指示内容を確認する必要がある。なお、内容の取扱いについては、義務教育段階と高校では形式的にやや異なるので、別々に扱う。また、紙幅の都合からここでは分析の結果のみを記述する。

①小・中学校の場合

小・中学校においては、全ての領域に対して指示がなされるが、その条文の構成から大きく4つの類型に区別することができる。

第1は、「新学習指導要領の適用」を指示するものである。これは、総則、道徳、特別活動¹⁵⁰および総合的な学習の時間など、教科書が関わらないような領域が対象となる。この場合には、移行期間開始とともに新指導要領による扱いとなる。第2は、「現行もしくは新指導要領の適用を学校等の判断により選択できる」ものである。これは、いわゆる実技系教科と国語、外国語、生活など、教科書はあるが明確な系統性が教科書記述上それほど重視されないようなものが対象である。ただし、このときには改訂の文脈に応じて、現行課程による場合は新課程の内容から一部を付加したり、あるいは一部を適用除外したりするなど追加的な措置が加えられる場合が多い。第3は、「現行学習指導要領に対する特別な措置」と言えるもので、これは、準拠指導要領は現行指導要領を前提とするが、学習系統上の問題で、単元の追加や省略の指示を統一的に必要とするものに用いられる。これには、算数・数学と理科が中心的に該当する。そして、最後は、「新設の時間枠導入に対する措置」である。これは、第7次の総合的な学習の時間や第8次の小学校外国語活動が該当する¹⁵¹。

配慮することが望ましいとする（第1段階の移行措置）とともに、現行の高等学校学習指導要領の特例等を定めて行う新高等学校学習指導要領への移行措置（第2段階の移行措置）については別に定めるとしていた。前記の省令および告示は、この第2段階の移行措置について定めるものであり、昭和55年度から実施するものである。（高等学校教育課（1979）「学習指導要領をめぐる今年の動き 高等学校の移行措置について」文部省『教育委員会月報』31巻9号（1979年12月号）、46-49頁）という見解が示されており、このように定義が行われたこともある。

¹⁵⁰ 改訂次により教科名が異なる場合があるが、本稿では現行の名称による。

¹⁵¹ 生活科の導入は理科、社会科の再編であるから、これには該当しない。

概ねこの通りであるが、同じ領域がいつも同じ類型にあたるとは限らず、改訂次に応じて異なる。また、変遷を追うと以下のことも言える。第4次改訂の特例では、一部の教科に対して第3の措置が求められたのみで、総則などには指示が与えられていなかった。これが第5次になると、総則を除くすべての領域で指示が与えられたが、第2または第3の措置によって新指導要領のみによる実施を求められた領域はなかった。第6次以降では、総則を含むようになり、第1の措置を求める領域が現れ、これがその後の特例の構成として定着した。ここから、新指導要領はいつから実施されるのか、という点について、現在の特例のあり方であれば、移行措置開始の時点からであるという明確な結論が得られる。

次に、特例として実施される措置によって、教育課程の基準は具体的にどのように変化するのかを検討する。ここまでの検討から、第3の措置にあたる教科を検討すれば十分であるといえるから、ここでは、算数・数学を扱う。その理由は、算数・数学が単元ごとの学習内容が区別しやすい点である。例として以下に第7次の中学校数学の特例を引用する。

第7次（中学校）（平成11年文部省告示129）

4 数 学

(1) 平成12年度及び平成13年度の第1学年及び第2学年の数学の指導に当たっては、次の表の第1欄に掲げる年度及び第2欄に掲げる学年の別に従い、それぞれ、現行中学校学習指導要領第2章第3節第2に規定する同表の第2欄に掲げる学年に係る第3欄に掲げる事項を省略するものとする。

第1欄	第2欄	第3欄
平成12年度	第1学年	2B (1) イ及びウ、2B (2) ウのうち「切断、投影」の部分、 3 (1)
	第2学年	2C (1)、3 (1)
平成13年度	第1学年	2B (1) イ及びウ、2B (2) ウのうち「切断、投影」の部分、 3 (1)
	第2学年	2A (3)、2B (2)、2B [用語・記号] のうち「重心 の」、 2C (1)、2C (3)、2C [用語・記号] のうち「有効数字 近似値 誤差 度数 階級」、3 (1)

(2) 平成12年度の第1学年並びに平成13年度の第1学年及び第2学年の数学の指導に当たっては、次の表の第1欄に掲げる年度及び第2欄に掲げる学年の別に従い、それぞれ、現

行中学校学習指導要領第2章第3節第2に規定する同表の第2欄に掲げる学年に係る第3欄に掲げる事項に、新中学校学習指導要領第2章第3節第2に規定する同表の第4欄に掲げる学年に係る第3欄に掲げる事項を加えるものとする。

第1欄	第2欄	第3欄	第4欄
平成12年度	第1学年	2B(2)	2B(2)ウの「扇型の弧の長さ」と面積」の部分
		2B(1)	3(3)
平成13年度	第1学年	2B(2)	2B(2)ウの「扇型の弧の長さ」と面積」の部分
		2B(1)	3(3)
	第2学年	2B(1)	2B(2)ウ、3(3)
		2C	2C(2)、3(5)及び(6)

(以上)

無論この特例を見ただけでは、指示により具体的に何が生じるか判断できない。これを具体的な単元名にて表示したものが次の表6-2である。

この表からは、次のことがわかる。まず、移行期間中の各年度は、同じ学年でも教育課程の基準が異なる点である。これは同特例中の同一教科同一学年でも、年度により、指示内容が異なることから判断される。具体的には表6-2の第2学年を見るとわかりやすいが、平成12年度と13年度とでは、13年度のほうが、圧倒的に措置内容が多い。また、特定の生徒の視点で見た場合、12年度中学校入学生(12年度1年生、13年度2年生)は、前後の学年に比べて移行措置対象内容が多いことがわかる。したがって、入学年度により移行措置の影響が及ぶ程度も大きく異なると言える。

表 6-2：第 7 次学習指導要領への中学校数学の移行措置特例の内容（筆者作成）

	平成12年度	平成13年度
	省略される内容	省略される内容
第1学年	<ul style="list-style-type: none"> ・平行移動，対称移動，回転移動 ・図形を条件を満たす点の集合とみること／条件を満たす図形の作図 ・空間図形の切断と投影 ・正負の数（四則計算の可能性） 	<ul style="list-style-type: none"> ・平行移動，対称移動，回転移動 ・図形を条件を満たす点の集合とみること／条件を満たす図形の作図 ・空間図形の切断と投影 ・正負の数（四則計算の可能性）
第2学年	<ul style="list-style-type: none"> ・数の表現の理解を深め，実際の場面で適切に用いること ・計算の手順の流れ図などに表すこと（不等式などで） 	<ul style="list-style-type: none"> ・不等式 ・相似，平行線と線分の比 [用語・記号] 重心，∞ ・数の表現の理解を深め，実際の場面で適切に用いること ・度数分布，ヒストグラム，相対度数 ・平均値や範囲の意味 ・相関図と相関表の見方 [用語・記号] 有効数字，近似値，誤差，度数，階級 ・計算の手順の流れ図などに表すこと（不等式などで）
	追加される内容	追加される内容
第1学年	<ul style="list-style-type: none"> ・扇形の弧の長さと同面積 ・円の接線は接点を通る半径に垂直であること 	<ul style="list-style-type: none"> ・扇形の弧の長さと同面積 ・円の接線は接点を通る半径に垂直であること
第2学年	(なし)	<ul style="list-style-type: none"> ・円周角と中心角の関係（ただし，円周角の定理の逆は扱わない） ・確率（樹形図を利用して簡単に求められる程度の事象，余事象による求め方は取り扱わない。）

②高校の場合

高校の場合には、入学年度に応じてその後の3年間に履修すべき科目、単位数が決定される。また、新指導要領の適用についても、「この告示は、〇〇年4月1日から施行する。ただし、改正後の高等学校学習指導要領は、同日以降高等学校の第1学年に入学した生徒…に係る教育課程及び全課程の修了の認定から適用する」などと附則に規定されていることから、高校では指導要領の移行も完全な学年進行で実施されるかのように見える。しかし、小・中学校と同様に、第5次以降、特例は制定されてきた。そして、結論から言うと、この特例により厳密には完全な学年進行での実施にはなっていないと判断できる。ここでも、第7次の特例を例に用いて議論を行うことにしよう。

表 6-3：第 7 次学習指導要領への移行措置（高校）（筆者作成）

第7次：（2000～2002）	入学年度		
	（～平成11年度）	（平成12～13年度）	（平成14年度）
（総則）			
教育課程編成の一般方針等	新－（一部）	新－（一部）	新－（一部）
卒業の認定・履修等	なし		新
単位数			74以上
学校設定教科・科目	特	特	特
総合的な学習の時間	特（可能：実施は新）	特（可能：実施は新）	特（可能：実施は新）
通信制の課程	新（＋「総合」付加の特）	新（＋「総合」付加の特）	新（＋「総合」付加の特）
（各教科等）			
普通科：保健体育	新/現	新/現	新/現
普通科：芸術	新/現	新/現	新/現
専門科：農・工・商・水産・看護	（適用せず）	特（現行＋）	特（現行＋）
専門科：体育・音楽・美術	新/現	新/現	新/現
特別活動	新	新	新

特例そのものは「1 平成 12 年 4 月 1 日からの特例」と「2 平成 14 年 4 月 1 日からの特例」の二つの部分から構成されている。その上で、特例の附則にて入学年度ごとに適用を変える指示が出ている。これを反映させて表にしたものが上表である。表中の記号の意味であるが、基本的には「新」は先述した第 1 の措置、「新/現」は第 2 の措置、「特」は第 3 の措置と対応している。「＋」や「－」とあるのは追加的な措置である。また、各教科の部分にみられる専門科とは、工業科など専門教育を行う学科を指している。表の読みに移るが、まず、左の「～平成 11 年度」というのは、特例期間に入る前に入学した生徒である。ここに該当するのは、原級留置になったものを除くと、平成 10 及び 11 年度の入学生で、移行期間開始の平成 12 年度の時点でそれぞれ 2 年生と 3 年生にあたる。これに該当する人たちは、教育課程編成の一般方針が一部を除いて新指導要領の適用とされ、卒業の認定や単位数に変更はないものの、総合的な学習の時間を実施することも可能である。総合を実施の場合は、新指導要領によるものとされている。また、各教科については、表記の教科について新指導要領による実施も可能、特別活動は新指導要領によるものになっている。次に、中央の「平成 12～13 年度」に該当する生徒の場合、総則は、「～平成 11 年度」生と同一である。相違点は、「専門科：農・工・商・水産・看護」の部分で、一部の科目を現行指導要領に係らず、原則としてすべての生徒に履修させるという点にあり、それを表では「特（現＋）」としている。最後、右の「平成 14 年度」生にあつては、卒業の認定・履修、単位数について指示が加えられる。

以上が高校の特例の概要であり、ここから以下の特徴が指摘できる。

まず、義務教育の特例指示のように、詳細かつ具体的に教育内容に関して加除を行うことはない。これは、小・中の場合と異なり、生徒から見て、あからさまな教育の変化を感じる

可能性が小さくなるものと判断できる。一方で、近年のものでは、現行と新のいずれでも実施可能とする教科は、保健体育（専門科の体育）、芸術（専門科の音楽、美術）としたり、特別活動や総則への適用は新指導要領に基づかせたりなど義務教育の場合との共通性も見いだせる。

なお、注意すべき点として、このような特例が設定されるようになったのは第7次改訂からであるという点がある。それ以前のは、ここまで積極的に新指導要領の導入を意図しておらず、また入学年度ごとに指示をすることなどもしていない。第8次改訂の時には、平成24年度入学生から数学・理科の科目については1年前倒して新指導要領による実施を求めるなど、さらに、複雑なものになっている。

以上の検討からは、小・中学校は、年度ごと、学年ごとに措置すべき内容が異なっている教科もあり、学習内容にも大きな変化をもたらす一方、高校の場合には、総則の部分を中心とした措置であるから、小・中学校ほど、極端な学習内容への影響はないであろうことが示される。いずれにせよ、特例が指導要領と同等の拘束力を有するとすれば、この間には、最低基準性が一時的に揺らぐという点に重要な意味があるだろう。

6.1.3 教育課程の基準としての学習指導要領の対応とその問題点

ここまでの議論をもとにすると、以下の表6-4に示すような形で、ある児童・生徒が任意の学年に在籍している時点における教育課程の基準が、指導要領（改訂時にはその移行措置を含めて）とどのように対応するかを示すことが可能である。

表6-4は、行と列とにそれぞれ1年（正確には年度）毎刻みの枠を用意し、列方向を誕生年度として、ある誕生年度の集団が在籍する特定の学年の値を対応する年度の行に書き入れている。この値は、便宜上、小学校1年生を1として高校3年生を12とする通し番号である。表からは、行方向で、ある年度に行われている学校教育の各学年に在籍していた集団を、列方向で、ある年度に誕生した集団が12年の学校教育を受けた時期が特定される。そして、対応する基準は色づけにより示される。色の濃い部分が移行期間に相当し、さらに移行措置特例が適用されている学年は白抜き数字になっている。現行指導要領の表示は最左列に小学校指導要領により行っているが、表中の行方向に引かれた線（3種類）は各段階の指導要領が完全実施になる区切れを示している。この表は、2013年度からさかのぼって30年間分を表示し、教育が実施された年度としては1984-2013年度、表現される児童・生徒は1977-2006年度生まれである。

表 6-4：誕生年度と特定年度における在籍学年及び指導要領の対応表（筆者作成）

年度	第8次	第7次	第6次	第5次	誕生年度
2013(H25)					
2012(H24)					
2011(H23)					
2010(H22)					
2009(H21)					
2008(H20)					
2007(H19)					
2006(H18)					
2005(H17)					
2004(H16)					
2003(H15)					
2002(H14)					
2001(H13)					
2000(H12)					
1999(H11)					
1998(H10)					
1997(H9)					
1996(H8)					
1995(H7)					
1994(H6)					
1993(H5)					
1992(H4)					
1991(H3)					
1990(H2)					
1989(H1)					
1988(S63)					
1987(S62)					
1986(S61)					
1985(S60)					
1984(S59)					
1977(S52)					
1978(S53)					
1979(S54)					
1980(S55)					
1981(S56)					
1982(S57)					
1983(S58)					
1984(S59)					
1985(S60)					
1986(S61)					
1987(S62)					
1988(S63)					
1989(H1)					
1990(H2)					
1991(H3)					
1992(H4)					
1993(H5)					
1994(H6)					
1995(H7)					
1996(H8)					
1997(H9)					
1998(H10)					
1999(H11)					
2000(H12)					
2001(H13)					
2002(H14)					
2003(H15)					
2004(H16)					
2005(H17)					
2006(H18)					

凡例
 完全実施期間
 移行期間
 数字は学年を表す。(1-6小学校、7-9中学校、10-12高校)
 うち白抜きの数字は、移行措置特例の対象となっている学年を指す。

この表 6-4 からは次のことが読み取れる。まずこの表を列の方向に眺めたとき、どの列も移行期間を含むことがわかる。すなわち、過去 30 年の間、12 年間の教育を全て同次改訂指導要領の完全実施下で学んだ人は誰一人として存在しないということを意味している。さらに、詳細に見ると、義務教育を完全実施の状態ですべて学習できた人も形式的には存在しないとわかる。表に表れていない 2004 年度生以降の部分も途中で改訂に遭遇することはほぼ間違いない。これは、改訂の間隔が 10 年であるのに対し、初等中等教育に要する期間が 12 年であることから容易に判断されることではある。そして、結果的に、就学年度が異なれば、その後受ける教育課程の基準も異なるという状況が発生していることも指摘できる。

この事実は、(1) どんなに一貫性が高く優れた指導要領が設計されても、そのような教育を一貫して享受できるものがないということ、(2) ある改訂次の指導要領が教育的にどのような影響を与えたのかそれ自体について純粋かつ単純に事後評価することはできないことを意味する。(1) は、実施される教育の一貫性を制度的に担保することの困難さを示している。近年、一貫教育を推進する動きが盛んであるが、制度構造上、計画段階の教育は完全

に実施されない事態が発生している点は留意が必要だろう。

さて、このような移行措置があることは現実的には、修了認定の問題と深く関わる。特に、学力保障に関わって、履修主義を習得主義に転換しようという議論（例えば山根 2012：62）が存在する点を考慮すると重要性が高い。ここでは、その手段の1つとしてよく議論に上る原級留置処分の問題を考察しておく。

原級留置は義務教育段階であっても現行法令上は可能である。しかし、以上の分析を踏まえるならば、現行制度は原級留置に対応するような形で設計ないし運用されてはいないというのが実態であると言わざるを得ない。理由は、原級留置処分が適さないとみなされる時期が存在するからである。言うまでもなく、移行期間とその前後に及ぶ時期のことである。

ここまでの議論から、移行期間とその前後1年間においては、年度ごとに、指導要領が指示する教育課程の基準が微妙に異なることが確認された。このことは、この期間中、同一学年同一基準という原級留置を可能とする暗黙の前提が成立していないことを意味する。表6-4を参照すれば、この表中において、ある児童・生徒の特定年度の翌年度の学年は、何事もなく進級した場合にはその真上のマス、原級留置処分を受けた場合には右斜め上のマスとして表現される。ここで1999年から2002年にかけての小学生を例に考えると1999年は第6次の完全実施、2000年と2001年は移行期間、2002年は第7次の完全実施であることが確認できるだろう。移行期間中は年度ごとに基準が変わるから、この4年間、教育課程の基準は同じ番号を持つ学年であっても同じでないことが明らかである。こうして、1999-2001年の3年間は、何の配慮もせずに、原級留置処分することには制度上重大な問題があると判断される。たとえ、同じ学年にとどまったとしても同じ基準に則った教育が展開されることはなく、子どもがそのような教育を受けることはできないからである。

ここまでの議論は、基本的に、義務教育段階を想定している。高校の場合には、義務教育段階ほど大きな問題は生じないものの、この期間における原級留置は、通常期と比較した場合、次のような若干の問題を有することになる。高校は形式的には単位制を採用しているため、卒業の認定は、入学した年度における指導要領が規定する枠組みの中で、所定の単位数以上を履修することを要件としている。したがって、移行期間中に原級留置処分になった場合にも、厳密にはその生徒が入学した時点における基準に基づいて編成された教育課程によらなければならないということになる。逆に言えば、学校側は、原級留置処分を行った場合、その生徒が卒業するまでの間、そのような教育を実施する必要があるということになる。しかし、多くの場合、学年制で運営されているのが一般的であるため、そのような配慮がなされるとは考えにくい。こうして、高校でも義務教育ほど問題は大きくないにせよ、問題が生じることになる。ただし、義務教育と高校いずれの段階にも共通して、現行指導要領が適用される最終年度に原級留置処分を行う場合が、特に問題が大きいと指摘できるだろう。

う。というのも、法令上、学校は、当該年度に効力を有している指導要領に即して教育課程を編成することが求められるため、新課程の実施年度には新指導要領によらなければならないからである。

以上から、指導要領という現行の制度は、すべての児童・生徒に対して、あらゆる学年における原級留置の可能性を開いているわけではなく、特定の学年、すなわち移行期間とその前後にかけての数年間、原級留置された場合には学修上の問題を生じるという仕組みになっていると言える。そして、これは、各学校段階の課程修了を認定するための試験などの導入にも大きな問題が生じうることを意味する。課程が変わる時期に修了が見込まれる児童・生徒にも、試験の結果、修了を認められないという事態は当然に想定されるはずだが、その場合の扱いをどうすればよいのかという問題があるからである。このような意味において、現在の学習指導要領という制度は、履修主義の制度を前提に成立しており、両者は制度的補完性の関係にあると判断される。

6.1.4 移行措置の発生の要因

このような移行措置の存在は、制度改革の際にはそれを阻害する要因にもなりうる。そこで、次に、こうした履修主義が前提となる制度を構成する移行措置が生じる要因およびその必要性を考えることにするが、これは指導要領そのものの改訂にあるというよりは、これに伴って改訂される教科書の方にあると考えられる。こう考えられる理由は2つある。1つ目は、指導要領の改訂と同時に改訂が行われることもある「幼稚園教育要領」の実施の在り方との比較である。先に示した表6-1から明らかな通り、教科書のない幼稚園には移行措置がこれまで設けられてこなかったという事実がある。また、同時改訂の幼稚園教育要領の施行期日は、移行措置特例の適用開始期日と同一である。

2つ目は、3次改訂の頃に行われた文部省の説明の記録である。『教育委員会月報』の1958年9月号には「改訂学習指導要領のねらいと主要点」という記事がある。これは、「昭和33年8月1日お茶の水女子大学において開催された改訂学習指導要領説明会における文部省初等中等教育局長・初等教育課長・中等教育課長の説明要旨と、それに関連する質疑応答の主なもの」を収録したものである（同8）。この文献の中で最初に「移行措置」の語が出てくるのは局長との質疑応答の箇所（同13）で、指導要領実施の予算的裏付けを問われ、次のように回答を始めている。

今度の教育課程の実施につきましては、小学校は昭和36年から完全に実施する考えでございます。これは、10月に公布いたしまして、教科書が出来上がるのが翌年でございまして、34年に検定し、35年に採択し、36年からそれを使用し得るわけでし

て、中学校は教科書の出版能力の関係から1年ずらして37年からとしたのであります。小学校は来年度から移行措置をとることを考えています。いっぺんに移りますと急激な変化が起こりますので、それをなるべく少ないように、小学校は来年度から中学校はさ来年度から移行措置をしていきたい。この点から教員の再教育をするために、だいたい3か年計画をもって再教育の講習会を実施する考えでございます。(同13)

この説明会は、指導要領そのものが告示される前に行われたので、従って移行措置が通達されるよりも前のことである(表6-1参照)。上記よりこの時点ですでに、教科書発行に係る日程が決定されていたとわかる。それを述べた後に、移行措置実施の意向を示していることから判断して、教科書の改訂に伴って移行措置の必要が生じたものと考えられる。また初等教育課長の説明に、「小学校につきましては、(中略)来年の4月から移行措置に移る予定であります。34年度と35年度に若干の手直しをいたしまして36年度から、この学習指導要領にもとづいた新しい教科書を用いて1年生から6年生まで同時に切り替える。」(同17)とあり、これに続いて、今後移行措置の在り方について検討するという趣旨の発言がある。ここから教科書を「同時に切り替える」ことが移行措置につながると分かる。こうして移行措置の実施は、指導要領改訂に伴って教科書も改訂され、完全実施と同時に全面的に教科書を切り替える必要から生じたと考えられる。また別の見方をすれば、移行期間とは指導要領に基づく教科書を作成する期間であり、新教科書が発行できるまでの暫定的な期間とみることもできる。

つまり、以上からは、教科書のあり方が教育課程のあり方を決定づけていることが明らかであり、教科書の制度が論点であることを意味する。そこで、次に、こうした移行措置が不可欠となる要因を教科書制度の側から論じるが、分析に当たって、明治期の国定化に至る検定制の崩壊の事例とこの移行措置を行う現行制度との比較を行う。

6.2. 教育課程改革と教科書制度の動態に関する分析

6.2.1. 分析の概要

以下では、教育課程改革の発生時の政府の対応が教科書制度に与える影響を分析するので教科書制度のあり方が議論の中心になるが、はじめに、ここで想定するメカニズムの構造を示す。まず、ここでいう教育課程改革とは、法令上における教育内容の基準(すなわち教育課程)を定めるものが変更されることを指すが、ここで分析する事例では、文部省による教科書検定制の存在により、国の定める教育課程基準に教科書が即していることが要請されているため、教育課程改革はすなわち教科書改訂を誘発する(連結①教育課程制度と検定制との連結)。また、当然、教科書が変更されるので新教科書の採択も必要となる(連結②

教育課程制度と採択制との連結)。加えて、教育課程制度とは独立に教科書制度それ自体における整合性も問題である(連結③教科書制度内部の整合性:ここでは主として検定制と採択制)。したがって、以下の分析では、(A)この3つの連結構造がどのように相互に作用しあったか、(B)この状況に対し政府はどのような対応を行ったかが焦点となる。

以下では、6.2.2.明治期、6.2.3.現行制度(昭和期)として、それぞれ(1)教科書制度の概要、(2)教育課程改革の実施と政府の対応、(3)制度の帰結を順に論じる。

6.2.2. 明治期

(1) 教科書制の概要

まず、明治期の小学校の教科書法制であるが、国定化直前の制度は、法令上、府県単位での府県知事による採択、4年間同一教科書使用、教則に照らした検定の実施等が規定されていた¹⁵²。

一見すると明治期の制度は後述する現行制度と似た構造にあるが、当時の制度には以下の差異と問題があった。第1に、当時4年間同一教科書使用が規定された理由は、この当時は義務教育の修業年限も4年¹⁵³であったことによると考えられる。戦前は、義務教育も教科書は私費負担で、教科書が変更になればその都度保護者が購入したが、当時、教科書が試行錯誤的に採択変更され、結果、保護者負担が増大する状況が問題視¹⁵⁴されていた(第8章)。それゆえ、この規定¹⁵⁵は、頻繁な教科書変更を防ぎ、在学中は教科書変更を原則発生させないことで保護者負担の抑制を図る措置であり、併せて新教科書は最下学年から順次学年進行で使用し、上級学年は従来のものの使用も規定されていた(明治20年文部省訓令第20号)。第2に、国定化に至る前の時点で既に府県単一採択の影響で苛烈な採択競争・贈収賄と、4年間の市場独占を逆手に劣悪な教科書を供給し、利益追及を行う粗製乱造とが横行していた(梶山1988)という。前章でも論じたように、梶山によれば、政府も対策を講じようとはしたが、民間発行者の反対運動で学校別採択案は握りつぶされ、同様に抵抗が予想されることから国定化は不可能な政治状況だった(同146-150)という。

¹⁵² 具体的な法令規定は、第9章を参照せよ。

¹⁵³ 6年制義務教育は明治41(1908)年度から実施。

¹⁵⁴ 例えば、明治15(1882)年12月の教科書に関する文部卿訓示(教育史編纂会編著(1964)『明治以降教育制度発達史』第2巻、499-501頁)には「[...]教科書ヲ選択スルコト実ニ容易ナラス而シテ当初苟且ニ之ヲ選定シ実施ノ後ニ至テ屢々之ヲ変換スルコトアルトキハ経済上ニ関係スルコト亦少ナカラサルヲ以テ生徒父兄等ノ苦情ヲ惹起スハ勿論教育上許多ノ不都合ヲ醸スベシ」とある。(なお、引用に際し、旧字体を新字体に改めた。)

¹⁵⁵ 最初の規定は明治20(1887)年文部省訓令第12号。

(2) 教育課程改革の実施と政府の対応

(1) で論じたような状況の中、1900年に文部省は小学校令を改正し教育課程（教則）改訂を行った。この実施に当たっては、文部省は、①翌1901年4月の新学期からの全学年での全面実施を定めるとともに、②新教科書の全国一斉的な採択競争が発生しつつあったので、不正防止のため小学校令施行規則の改正を行い取締りを強化するという対応を行った（第9章参照）。これが以下に見る通りの問題を引き起こしていく。

まず、①の新学期からの全面実施という決定が一つの問題を生じた。これは、既述の通り、当時の規則では、新たに教科書を採択した場合、最下学年から使用し、上級学年は従来の図書の使用を規定していた一方、文部省は、新教則を全学年一斉実施と定めたことで生じた両者の整合性の問題である（上記、連結②の問題）。しかも、明治34（1901）年に雑誌『教育界』第一巻一号（1901年11月：20-22）に掲載された小谷重による論説「小学校教科書の更定に就て」からは、文部省が教科書の使用に関し統一的な見解を定めなかったために、旧教則による検定書の継続使用、新教則による検定書の使用開始学年、府県の従前の採択時期の違い等からいくつかの選択肢が発生したと分かる。例えば、この中で小谷は考える選択肢の中でも特に、「新たに教科書を採定¹⁵⁶した時点で、既に旧来の図書に一部修正を加え、新教則に基づく検定を経たものがある場合に、全部改正を行う」ことを「最下の策」である¹⁵⁷とし、その根拠に、小谷は「教授上の連絡統一」の点で、当時、各社の教科書編纂の主義方針や内容水準に差異があり、決して一律ではないので、全部改正とすると、「児童は前学年に既に授かりたることを、再び今学年に於て繰返し、若しくは、今学年に於て、前学年に於けるよりも、一層簡易なることを授かることなどあり、その結果、学校に行くは実に馬鹿気たり、別に新しく得る所もなし、など云ふものなきを保すべからず」と指摘する。

このように、当時の検定制は今日ほど規格化されておらず、記載内容の水準を教科書間で十分に統一していない中、文部省が新課程の実施に際して、教科書の問題を十分に考慮せずに実施に移そうとしたため、自らが定めた第1学年からの学年進行による教科書変更の規則を反故にし、その上統一的な教科書の取り扱いも定めなかったために余計な混乱を生じさせている。

¹⁵⁶ 原文が「採定」である。なお、引用に際し、旧字体を新字体に改めた。

¹⁵⁷ ここで小谷は以下の3つの場合の各々の選択肢を想定する。(1) 新教則に即した教科書を採定の場合に①新採定の図書を全学年で使用②規則に従い、2年生以上は従来の教則による従来の図書を使用、(2) 新たに教科書を採定した時点で、既に旧来の図書に一部修正の上、新教則に基づく検定を経たものがある場合に①全部改正②新図書は最下学年から使用し、それ以外は一部修正の図書を使用③新図書は最下学年から使用し、その他は一部修正の加えられていない旧来の図書を使用、(3) 一部修正の図書に採定の効力を継続させて使用したあと、新たに教科書を採定した場合①全部改正②漸次改正、である。

加えて、教則改訂に起因する検定の必要性が、検定制それ自体の安定的な実施を妨げる結果となった（上記、連結①の問題）。まず、前提として当時の検定の実施状況を論じるが、以下より、教科書市場の開放性は今日よりむしろ戦前のこの時期の方が高かったと指摘できる。次の2つの図は、「文部省年報」の第22年報（明治27年）から第31年報（明治36年）に基づき、1894-1903年の検定動向を示している。検定対象は、小学校、中学校、高等女学校、師範学校で、1897年以降はこれらの種別に従うデータが得られる。また、資料中で単位は「X部Y冊」とあるが、ここでは主に部数に着眼する。図6-5は1894-1903年の全体の推移を、図6-6は1897年以降の校種別の検定対象数（部）を示す。図6-5は、各年度2つの積み上げ棒グラフ（実数）で構成し、左が当該年度の検定対象部数、右が検定結果を表す。

グラフからは、第1に、どの校種も毎年検定を受けられたことがわかるが、これは次項に示す今日の制度とは異なる。この点で、当時の方が市場の開放性が高かったといえる。その一方で、第2に、当時の検定では出願年度中に検定されるとは限らず、相当な部数が翌年度に繰り越されていた。全体では、この10年間の検定認可率の平均は54.2%、不認可等は14.7%であるが、次年度繰越率も31.1%に及び、年間対象数の3分の2しか検定処理ができていなかった。この点で、慢性的に文部省の検定能力を上回っていたと考えられる。第3に、実数を見ると、検定対象数は1899年に全体で481部1560冊であったものが、1900年には807部3117冊へと増加し、以降、897部、814部、766部と推移する。これは、図6-5から明らかのように、小学校での大幅増（182部509冊→436部1520冊）に起因すると断定できる。このように1900年の教則改訂は大幅な検定対象数の増加をもたらす引き金であった。

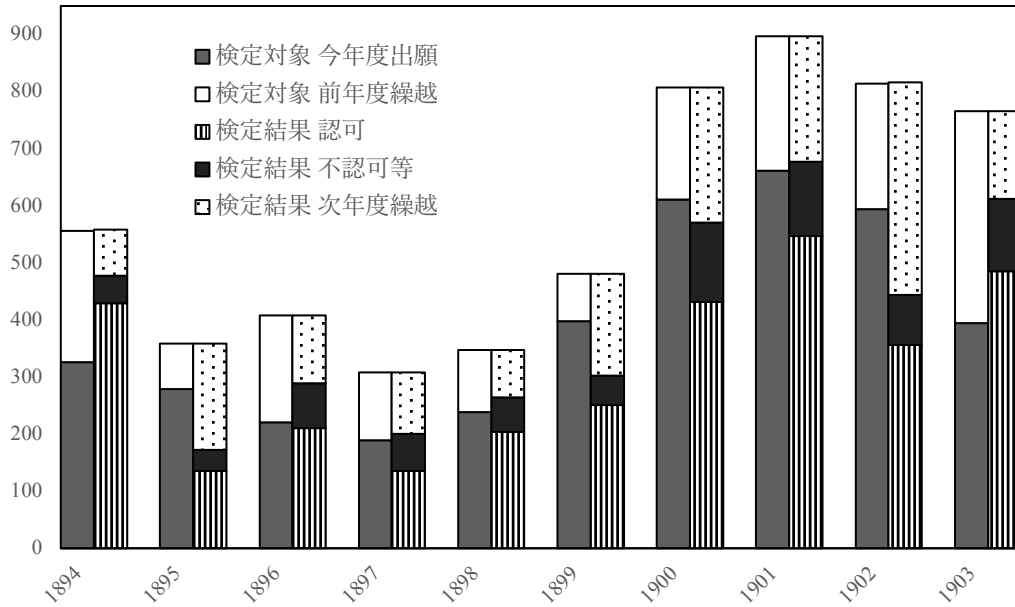


図 6-5：検定対象数と結果の推移（1894-1903：全体）（文部省年報より筆者作成）

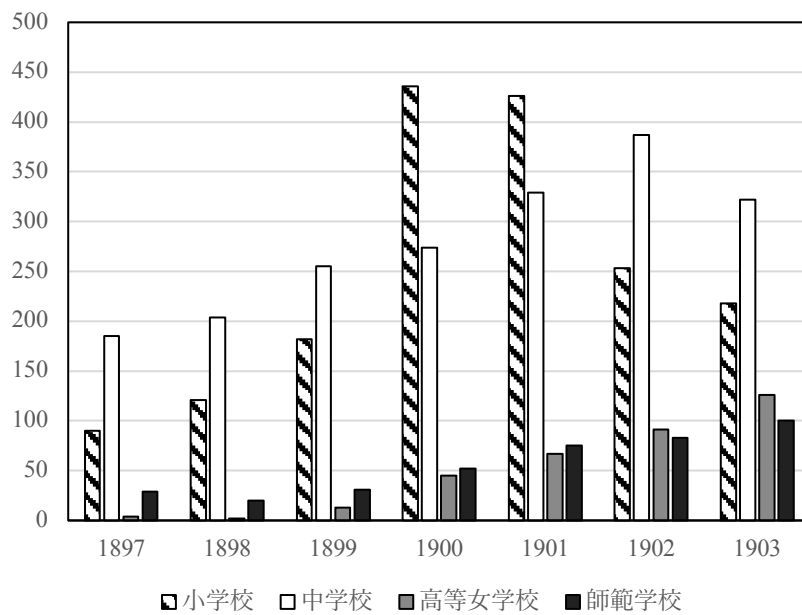


図 6-6：学校種別検定対象数の推移（1897-1903 年）（文部省年報より筆者作成）

さて、1900 年の新教則では、1901 年 4 月からの全面実施に加え、この改正で字音仮名遣と漢字数制限が規定され、企業は教科書訂正を迫られた（梶山 1988：171-172）が、上述の通り、当時、検定未済率が小学校でも各年 2 割～3 割程度を記録し、必ずしも検定は円滑で

ない状況があった。実際、この間の検定対応は不十分で、1902（明治 35）年には高等女学校用『女子国語読本』に関わる文部省の検定粗漏事件「四ツ目屋事件」¹⁵⁸として問題化（同 228-240）し、文部省は厳しい立場に立たされる。梶山の記述によれば、この教科書の検定は1901（明治 34）年12月18日（同 230）であり、この10年間では最も検定出願数が多い年の検定対象教科書であったことになる。そして、この間、文部省図書課が検定業務に忙殺されていたという記述もある（同 237）。

このように、文部省は教則改訂に応じて発生した申請と教育課程改訂に影響されない通常の申請とに同時に対処する事態に遭遇している。ここからは教科書市場への参入統制が制度的に不十分であったために、安定的な検定の実施が妨げられた可能性が指摘される。

（3）制度の帰結

このような問題を抱えた教則改訂であったが、検定の機会に常に開かれている一方、府県単一採択・4年間採択変更禁止の規定により、必ずしも都合よく採択の機会に恵まれていなかった（上記、連結③の問題）企業にとっては、全国一斉的な教科書変更を生じさせる絶好の機会となった。結局、こうした採択制度の採択不正を誘発する構造と相まって、授業に支障が出るほどの教科書供給不足問題（梶山 1988：224-225）¹⁵⁹、そして教科書疑獄事件を生じた。この教科書疑獄事件では、教則改訂後に行われた取締強化の省令改正により、発行者のほとんどが教科書市場から退出を余儀なくされた。そのため、1904（明治 37）年4月からの新学期に想定される無教科書状態に対応する必要が生じ「文部省は突貫的に教科書国定作業に着手」する（同 252）。こうして明治の検定制は崩壊し、なし崩し的に国定制が成立した。

以上を本節の冒頭で示した3つの連結構造に着眼して整理すると、明治期に生じた事象は、採択不正の発生や検定実施上の問題などそもそも③教科書制度内部の整合性に不安定性を内包していたが、教育課程改革時に周辺制度を十分に整備しなかったために、①と②の連結に作用し、③の構造を変化させたものである。そして、できあがった国定制とは、検定や採択が不要な制度であるので、結果的に教科書制度内部に生じていた不整合を除去し、教育課程制度と教科書制度の連結を単純化する形で安定化したものと評価しうる。

¹⁵⁸ 教科書中に採録された教材に描写のあった「四ツ目屋」とは性具・性薬を扱う店であったため、このような教科書が検定を通過した点が問題視された。

¹⁵⁹ 準備期間の短い新教科書だけでなく、継続使用中のものも供給されない問題が生じる。文部省は、明治35年省令3、4号で、採択教科書の供給がない場合の例外的な期間内採択変更を認め（3号）、供給を行わない場合発行者に対し検定取り消しの制裁をする（4号）ことに対応する。しかし、採択変更に伴う手続き、経済負担、また採択後の教科書の供給という現実問題に対し、地方長官は変更を実行し難くこの省令は空文化したという。

6.2.3. 現行制度

(1) 教科書制の概要

次に現行制度のこの分析に関わる側面を指摘する。現行制度は法制上、検定教科書使用規定が定められ、検定は慣習として約10年に1回改訂される学習指導要領に準じて実施される。義務教育段階では広域採択制が敷かれ、一定期間の採択変更が禁止されている。この期間は政令により規定され、現在（平成期）は4年だが、ここで扱う昭和期は3年であった。高校段階では、毎年度、各学校を単位に採択が行われている。現行制度がこのような形に安定化するには、戦後検定制が再開されてから無償措置法の成立までのおよそ15年程度を要するが、以下で論じるように、1958年改訂の際の政府の対応により検定と採択をめぐる教科書市場の構造に変化が生じる。

(2) 教育課程改革の実施と政府の対応

1958年の学習指導要領改訂は、「(試案)」の文字が消え、官報告示化により法的拘束力が主張されるようになる点ばかりが目され、問題視されてきたきらいがあるが、政策実施の観点では、この時に採用され、今日に至る、①学習指導要領の改訂時には移行措置を実施し、②小中学校では教科書の一斉検定・一斉改訂を行うことが慣例化（制度化）する点が重要となる。これは以下に示すように上述の連結①～③を全て考慮した実施方略となっている。

すでに6.1.4.で論じた通り、移行措置が実施された背景には、教科書の供給能力の問題が絡んでいた。当時の文部省の説明から、1958年の指導要領告示、同年中の教科書編集、1959年中の検定（作業）、1960年の採択、1961年から小学校で新教科書の使用および新課程の実施という日程が計画され、この時点で、今日行われる、編集から使用までの一連の手続きに4年を要する方法を採るようになったと了解される。また、小学校と中学校でこの一連の実施過程を1年ずらしたのも、その理由は出版能力であって、移行措置の実施と新課程準拠の教科書への全学年一斉切り替えの方針が取られた(6.1.4.)。この教育課程改革の実施方法を、1901年教則改訂時の状況と比較すると、この1958年学習指導要領への移行は極めて用意周到になされたとわかる。

まず、新課程の翌年度からの全学年での全面実施を試みた1901年と異なり、一斉切り替えの点は変わらないが、告示から小学校では2年半の期間を置いて実施に移している。この間、学校現場では、旧課程用の教科書のまま移行措置を実施して、新旧課程間で教育内容を整理し、最低限の「教授上の連絡統一」を担保する。一方、政府の側では移行期間中をかけた新教科書を準備する。しかも、一定の時間をかけ、さらに校種をずらし分散的に行うため、1901年の時とは異なり、検定も供給も確実にを行うための配慮がなされている。また、戦後

は規定により文部省が作成・公表する目録（教科書の発行に関する臨時措置法第6条1項）から採択を行うので、小学校を例にすると1961年度用採択の時点で、旧課程に則って検定された教科書を採択できないようにして、旧教科書の市場からの排除も行われた¹⁶⁰。

次に、1951-1965年度の検定申請と合格点数の動向から検定の実施状況を示す。ここでは、すでに触れた1958年改訂前後での教科書の検定機会の変化が論点となる。表6-7は『文部省年報』（第79-93年報）により作成した、小中高それぞれの検定申請数と合格点数である。表からは指導要領改訂のあった1958年以前と1959年以降とで明瞭な差異が認められる。1958年以前は、毎年度全ての学校種について検定があったが、1959年以降は、年度により検定のない校種が存在する。その結果、検定は分散化され、多い年でも600点程度に抑制されるようになる。このように1959年を境に、校種により検定のない年が現れることで、教科書市場の開放性は以前より縮小した。

こうして現れた、1958年指導要領の実施時の文部省の対応、すなわち移行措置の実施、実施年度を校種別にずらすことで、検定を分散し、新課程教科書の一斉採択・使用を可能にすることが、その後の「検定の周期化」につながったと考えられる。表6-8は、『文部省年報』の記述より1957-1974年度の検定実施の有無を校種別に示している。表は、学校段階別に表記し、高校については資料中の記述から区別可能な限りにおいて学年等の区別を示し、資料中において、「高校低学年」「(主として)高校中学年」「(主として)高校高学年」などとある場合は、それぞれ高1、高2、高3に分類した。1960・61年度に「少」とあるのは、検定が行われた事実は確認できるものの、件数が10件程度に過ぎないことを表す。また、1967・68年度の高校に一部とあるのは、検定申請数や区別に関する十分な情報が得られなかったことによる。資料の制約から高校段階の検定でどの学年が対象か分からない年度もあるが、表からは、1963年以降、無償措置法14条（同一教科書使用期間）の規定に関連し、全体が概ね3年周期の検定であったことが明らかである。また、1961年より高校は学年進行で検定が行われていたために、校種としては毎年検定が発生していた点に特徴がある。なお、表には現れていないが、この3年周期の検定の動向は、第6次学習指導要領（平成元年度告示）による第1回検定（小学校1990年、中学校1991年）まで、昭和期を通じて維持された（文部省年報）。

¹⁶⁰ 『文部省第八十八年報』（昭和35（1960）年度版：34）に「特に本年度の特殊事情として、一方では教育課程の改訂に伴う新検定の小学校用教科書が初めて採択されること、他方では現行の小学校用教科書が本年度の使用を最後に廃本となること」とあり、戦後は文部省が教科書市場を完全に管理できている。

表 6-7：検定申請数および合格点数の推移（1951-1965）（文部省年報より筆者作成）

年度	小学校		中学校		高校		合計	
	申請	合格	申請	合格	申請	合格	申請	合格
1951	537	469	590	459	212	154	1339	1082
1952	437	321	280	111	237	158	954	590
1953	338	256	321	241	217	131	876	628
1954	696	547	412	328	274	175	1382	1050
1955	262	227	218	164	236	180	716	571
1956	163	136	276	252	440	402	879	790
1957	128	96	90	67	145	97	363	260
1958	11	8	57	39	200	141	268	188
1959	493	483	0	0	84	65	577	548
1960	10	9	475	444	4	4	489	457
1961	1	1	7	4	443	303	451	308
1962	0	0	0	0	336	267	336	267
1963	366	354	0	0	243	225	609	579
1964	0	0	222	217	44	35	266	252
1965	0	0	0	0	276	261	276	261

表 6-8：段階別検定実施年度（1957-1974 年度）（文部省年報より筆者作成）

年度	小学校	中学校	高1	高2	高3
1957	○	○		○	
1958	○	○		○	
1959	○	×		○	
1960	少	○	特別の事情のあるもの限り実施（少）		
1961	少	少	○	×	×
1962	×	×	×	○	×
1963	○	×	×	×	○
1964	×	○	×	×	×
1965	×	×	○	○	×
1966	○	×	×	○	○
1967	×	○	一部		
1968	×	×	一部		
1969	○	×	×	○	×
1970	×	○	×	×	○
1971	×	×	○	×	×
1972	○	×	×	○	×
1973	×	○	×	×	○
1974	×	×	○	×	×

* 太枠は新指導要領による初回検定をさす。

(3) 制度の帰結

こうして、現行制度は教科書改訂を一定の周期で、校種ごとに分散的に、編集から供給・使用までの手続きを全国一斉で行う方式となった。この分散的な検定は、1958年指導要領改訂の影響で生じつつあったものが、義務教育に採択変更禁止期間が設けられて公的に制度化した。以降義務教育段階では数年に一度の検定・採択となる一方で、高校では検定が毎年実施されることに伴う採択の必要性から毎年度採択が可能のままになったと判断できる。いずれにせよ、この時期に生じた、「検定の周期化」で、文部省は、単年度あたりの検定対象数を抑制し、指導要領改訂時の対応の「制度化」で、現行制度は教育課程改革と検定教科書制が安定的に両立するようになったものと判断できる。企業から見ても現行制度は、特に義務教育段階では無償措置法の規定もあり、市場参入（＝検定）機会が十分に保障されているとは言えないが、検定を受けられれば公平に採択機会が巡ってくる構造であり、明治期の制度よりこの点での問題は小さくなっている。

6.2.4. 総括

以上の検討から、戦後に形成された学習指導要領体制の下では、学習指導要領改訂を機に導入された移行措置の「制度化」を通じて、教育課程改革という制度変更に対し、教育課程の実施時期、教科書の扱い、教科書供給の問題、検定の分散化、検定・採択機会の設定のあり方等を調整し、それぞれ整合的になるように運用されていることがわかる。このような政府による周辺制度の政策的な整備の有無が想定外の制度的影響を生じず、意図通りの安定的な政策実施の成否を分けていることが明らかであると同時に、制度そのものの安定的な存立に影響を与えていることが示されたのである。

6.3. 考察：教育課程制度と教科書制度の連結

6.3.1. 分析のまとめ

まず、本章での分析の結果を整理する。はじめに、日本における現行の教育課程制度の概要を述べ、学習指導要領が約10年に1度改訂される慣習があることを指摘した。本章は、全体を通して、新しい教育課程はどのような政策的対応を経て実施されているのかという着眼点を有するが、前半では、学習指導要領の改訂に伴って設定される学習指導要領の移行措置がいかなるものであるかを論じ、現在の学習指導要領の制度は、履修主義を前提に設計・運用されているものであることを明らかにした。そして、この移行措置の設定の理由は、歴史的な経緯から見ても、確実な教科書供給を行うための準備期間であることが明確になった。そこで、後半では、このような新教育課程の実施方法にはいかなる意味があるのかを、戦前の事例と現行制度の形成過程とを比較することで分析した。この分析を通じて、現行制

度は、学習指導要領の改訂という定期的に発生する事象に対し、検定・採択機会の分散化と周期化を行うことで、安定的に検定制を維持する仕組みが組み込まれているが、一方で、教科書市場の開放性が制限される状況になっていることが明らかとなった。これが本章の議論の概要である。最後に、ここまでの分析の示唆に基づき、2点考察を行う。

6.3.2. 検定制の安定化に関する条件

1点目は以上の分析から示唆される検定制の安定化に関する条件である。本章の分析は、もともと教科書制度への教育課程制度の影響を明らかにすることが目的であったが、結果的にではあるが、安定的に検定制が実施されるための条件が示唆されている。もちろん、ここでいう検定制とは、日本で現在行われている、教育課程の基準に即して教科書の内容を編集させ、実際にその基準を満たしているか検査するという、教育課程と教科書が密に連動した運用を行うことを想定した制度に限定される。

分析から導かれる検定制の安定化の条件とは、端的には検定を行う事務側の能力の問題から教科書検定申請があまり集中しすぎないことである。しかし、本章で論じたように、教育課程改革が行われれば、それに連動して、教科書検定の必要が生じるので、必然的に教育課程改革後に検定申請は急増することになる。その一つの解決策として、現行制度がそうであるように検定機会を種別に制限することが挙げられる。これにより、ある年度には特定の種類の検定作業にだけ資源投入できるので事務上の問題は解決できるが、別の種類の検定は行われないうトレードオフが発生し、参入企業は次の検定機会が訪れるのを待たなければならないという問題が発生する。つまり、現行の検定制とは数年に1度しか参入機会がないという、政府による規制とそれに伴う企業の損失の上に成り立っているのである。

6.3.3. 義務教育段階と高校段階の制度的差異

2点目は、義務教育段階と高校段階に見られる制度的差異についてである。これは一部次章での議論に踏み込む内容である。ここまでも論じてきたように教科書制度上両者の間には差異があるが、本章において論じた教育課程制度の差異を加味して、この問題を考えてみることにしよう。改めて、現在の状況に基づいて両者の差異を整理すると次のようになる(表6-9)。

表 6-9：義務教育段階と高校の制度的差異（筆者作成）

学校段階		義務教育	高校
教科書	教科書負担者	給付	購入
	規制の強度	強	弱
	採択規模	広域採択	事実上の学校単位
	採択機会	4年（現行）	毎年
教育課程		厳密な学年制	法令上は単位制の構造 （入学年度および学校 単位で決定）

このうち規制の強度が採択規模の差異によるものであることは前章で論じたが、ここでは、教育課程制度の差異との関連に注目する。改めて教育課程制度の特徴を記述するが、現行制度上、義務教育段階は、それが義務教育と呼ばれる所以であるように、教育課程上必須とされる教科構成とその内容は学年別に全国一律のものとなっている。そして、移行措置のあり方からも分かるように、内容上の一貫性より、当該学年において履修すべき内容の取り扱いが重視されている。この点で、義務教育段階では厳密な学年制が敷かれていると言える。一方、高校の場合は、法令上は単位制の構造をもち、卒業要件を満たす単位数を履修することが要件となっている。これは入学年度で決定され、また、必要な科目は各学校の裁量に委ねられている。各科目は、数学のように内容構成上履修する順番がある場合もあるが、義務教育段階のような学年別配当は行われておらず、順番以外の点ではどの学年で履修しても問題ないようになっている。

両者にはこのような差異があるが、この点が教科書制度の各側面に対し影響を及ぼしているものと考えられる。まず、義務教育と高校とでは需要の把握の難易度に差がある。前者はどの学校でも教科書として必要な教科は変わらないが、後者では学校ごとに必要とする科目が異なる。そのため、前者では広域採択を行っても不都合は生じないが、後者では広域採択により一律に決定することが原理的に不可能である。特に、高校段階は、偏差値の序列を含め、学校により大まかに役割が機能的に分化している点も、こうした学校別の採択の要請を強化する要因となっている。さらに、高校段階では、どの年度にどの学年に在籍しているかではなく、どの年度に入学したかが教育課程の枠組みを決定する上で重要であるので、原理的には、特定の学年集団が入学するごとに教科書採択の機会があるべきということになる。その点で、教科書採択の機会が高校段階では毎年度用意されていることは理に

適っている¹⁶¹。これらは、教育課程制度と教科書制度の連結が及ぼしている制度的分岐の影響であると考えられる。

そして、このような問題を加味すると、高校段階を給付制とすることは義務教育段階より技術的な難易度が高いことがわかる。例えば、教育上、ある教科書を複数年次に亘って使用することも考えられるが、その場合には、1年目には購入が必要となるが、すでに生徒はその教科書を所有するため2年目には購入が不要となる。さらに、科目選択が各学校で行われることも加味すると、教科書需要を義務教育ほどには機械的に予測できないのである。そのため、高校段階を給付制にする場合には、こうした問題に対応するための義務教育段階の給付の仕組みとは異なる制度的枠組みを考案する必要があるだろう¹⁶²。

¹⁶¹ ただし、上記の分析で示したように、昭和期は、事実上学年別に教科書検定が周期的に行われていたので、それに合わせる形で採択の機会が生じていたと考える方が事実には即している。この点は、法令上単位制を採りながら、中曽根政権下で設置された臨時教育審議会の答申を受けた改革を経て、制度上、明確に単位制高校が導入されるまで、実質的には高校も学年制で運用されていた点が、教科書制度と教育課程制度の連結に関する傍証となるだろう。

¹⁶² 制度案としては現物給付ではなく補助金とするのが良いだろうが、現物給付としているからこそ、現行制度が安定的である可能性は否定できない。また、現在、義務教育で無償制が採られているのは、第Ⅲ部で論じるように、まさに「義務教育」だからこそ成立していることが明白である。このことを考えると制度の仕組みを考える以前に、政治的に乗り越えなければならない問題が存在すると言えよう。

第7章 教科書制度の安定条件

本章では、第4章から第6章までの議論を総括し、教科書制度の安定化に関わる諸条件、制度間関係・制度配置について議論を行う。ここで示される仮説的な結論は、第III部において行う、日本における教科書制度の発展についての通史的な検討の際の重要な分析視点となる。

7.1. 分析の整理

まず、第4章から第6章までで行った、教科書制度の各側面（所有と負担の構造（4章）、採択（5章）、教育課程との連結と検定および採択の安定化（6章））に関する安定条件の分析を整理する。

7.1.1. 所有制と貸与制の構造

第4章では、教科書の所有と費用負担の制度についての構造を分析した。これは、従来、教科書の公費負担／私費負担の観点から議論される給付制や貸与制といった制度的側面に関する議論であり、ここでは、児童生徒による私費購入（購入制）と公費負担による生徒個人への給付制とをまとめて所有制と定義し、公費負担で学校の所有とし生徒個人へは貸与とする貸与制と比較することを行った。

はじめに、実際にどのような実態となっているかを明らかにするため、給付制をとる日本の義務教育段階とデータの都合から貸与制をとるアメリカとを比較し、前者は教科書価格が低廉安定化しているのに対し、後者においては、売り上げ部数の減少に対し、教科書単価の高騰と費用の増大が生じていることを確認した。

次に、これを念頭にゲームモデルを用いて所有制と貸与制の成立および安定条件を議論した。モデル化に際して、所有制と貸与制とでは、教科書需要の発生が異なり、前者においては、毎年度安定的に教科書の大量の需要が発生するため、これに対応した供給が必要であること、一方、後者では、教科書が学校に存在し続けるため、必ずしも毎年度大量の需要が発生するものではないことを指摘した。その上で、モデルから、まず、供給側の議論を通じて貸与制の場合には所有制の場合に比して相対的に教科書価格が高騰すること、その程度は所有制をとる場合の需要に比して貸与制において必要とする購入数が小さいほど高騰することが示唆された。次に、需要側の議論を通じて、所有制の成立のためには教科書価格が一定の水準以下であることが前提となるため、その安定化には教科書価格の抑制が必要であることが示された。さらに、考察から、その需要の構造のために所有制においては教科書価格抑制を目的に価格規制を設けることが安定化に資するものであるが、一方で政府によ

る規制であるがゆえに、均衡価格より価格が抑制され過ぎて企業の利益を損なう問題が伴うものであることを論じた。貸与制の場合には、需要発生構造からも、制度の安定化に要する価格条件も存在しないことから市場的な統制に委ねることが可能であるが、教科書費用の膨張の問題が残る。

7.1.2. 採択規模と規制の問題

第5章では、学校単位の採択（学校別採択）や広域採択といった採択の規模の違いが、業者による採択不正の防止という点で採択制度の安定化にどのような影響を与えるかをゲームモデルをもとに論じた。この議論から導かれるのは、採択者数が多いほど、採択者一人あたりの教科書需要数が減少するため採択制度は安定化するというもので、このことから、十分に学校数が存在する条件で、学校毎に採択を行う学校別採択であれば、特に規制を行う必要なく採択制度は安定化することが示された。しかし、1人の採択者¹⁶³の決定により特定の地域内の複数の学校で同一の教科書を採択する広域採択の場合には、規制制度の存在がなければ安定化は困難である。このことは反対に規制制度が十分安定的に機能させられるのであれば広域採択を採用することも可能であることを意味する。

また、分析を通じて、どのような採択制度をとるにせよ、採択者として十分な資質を有する者の数が確保されることが前提となっていることも論じた。5章では、事例として、明治期における中等教育段階と小学校（義務教育段階）の制度の分岐を扱ったが、ここでは、前者が学校単位であったのに対し、教員の不足¹⁶⁴から後者が府県単位での採択を余儀無くされ、採択制度が安定化できなかったことを論じた。

7.1.3. 教育課程との連結

第6章では、日本における検定制のあり方を論じる目的もあって、教育内容を規定するものとしての教育課程制度と、教科書制度との安定的な連結の問題を扱った。はじめに、現行制度における学習指導要領の制度的特徴として、10年に1回程度改訂が行われることを指摘し、その改訂が行われる場合に実施される移行措置のあり方を論じた。この分析を通じて、移行措置は、現在の日本の教育課程制度が履修主義を前提として設計されていることで問題を生じないことが示されたが、移行措置自体は新指導要領に即した新教科書の準備の目的に設定されているものであることも示した。

そして、こうした移行措置の設定がなされない場合、教科書制度の安定性はどのような影

¹⁶³ 具体的な誰か一人の人物の判断による場合だけでなく、1つの合議機関の決定や集合的決定による場合もこれに含める。

¹⁶⁴ 学校制度における教員人事制度の問題は第IV部（14章）にて扱う。

響を受けるのか、という点について、次に明治期の国定制に至る引き金となった1900年の教則改訂の時の状況と現行制度の比較を行った。この分析を通じて、現行制度では、1958年学習指導要領の実施に際して始まった検定の分散化と周期化により、教科書制度は、採択制および検定制自体の安定化を強化し、学習指導要領改訂にも適応した制度となっていることが示された。

以上に整理した通り前章までの議論において、教科書の所有と費用負担に関する制度、採択に関する制度、教育課程との連結に関する制度のそれぞれの側面について、その制度的特徴と安定化に関する条件を示唆した。

7.2. 教科書制度の内部の連結構造

続いて、ここまでの分析で言及を行わなかった教科書制度内における制度間関係について理論的な考察を行う。この考察を通じて教科書制度の安定性に関わる制度配置の諸条件が導かれる。

7.2.1. 所有制と広域採択／貸与制と学校別採択

最初に、所有構造に関する制度と採択制度のあり方の連結関係について論じる。

7.1.1.で論じたように、所有制と貸与制の選択の違いがもたらす根本的な差異は、教科書需要の発生のあるり方である。前者の場合は、毎年度安定的に大量の需要が発生する一方、後者は教育課程の同時変更を考慮しなければ需要の発生は確率的である。前者では生徒各個人に教科書を所有させるため新たな受講者には新たに教科書を所有させなければならないが、後者では学校にて教科書を保有するため新たな受講者が生じても人数に超過が発生しない限り従来所有するものを使用し続けるだけだからである。これだけの違いではあるが、こうした需要の発生のはり方は以下に論じるとおり採択制度のあり方に重要な影響を与える。

そもそも、新規に教科書が購入される場合には、当然ながら、どのような需要が発生しているかを、購入側と供給側が適切に把握しておく必要があることは自明であろうが、所有制と貸与制とではその把握の容易さは大きく異なる。前者の場合は、教育課程に関わる条件として学年制かつ原級留置なしで運用されている状態が最も把握が容易になるが、このときには当該学年に何人が在籍していて、その集団が必要とする科目数を把握できれば、その年に必要な教科書の総需要は計算可能である。従って、所有制では人数が需要発生基準となるので、人口台帳から特定の自治体に在籍する学齢児童・生徒数を把握すれば済むという考えも成立し、もちろん、学校毎に採択を行う形で必要数を集計することも可能だが、政策実施上、必ずしも学校毎に教科書を採択する必然性は生じない。すなわち、所有制の場合には広域採択も合理的に許容されるのである。

加えて、所有制の場合には、広域採択制を採ることによってその安定性が強化される構造がある。理由は、採択規模が大きくなることは単位あたりの需要が大きくなることを意味するので、規模の経済から教科書価格をそうでない場合より抑制することが可能となるからである。つまり、所有制と広域採択制の間には制度的補完性が存在する可能性を示唆するのである。

しかし、広域採択制を採用するための条件には、制度安定化のための規制の存在を指摘できる。そのため、このコストや学校別の採択により得られる利益と、広域採択制により得られる所有制の安定化に資する利益とを勘案して、後者の方が小さいと判断される場合は、広域採択制は採用されず、所有制下でも学校別の採択が選択されると考えられる。逆に言えば、所有制下で広域採択制が採用されている場合は、理論上、そこから得られる制度安定化の利益が非常に大きい状況にある可能性を示唆していると言える。

一方、貸与制の場合には全く事情が異なる。あくまでも教科書を所有者として必要とするのは、生徒ではなく各学校であるため、人口台帳から機械的に需要を把握するなどということとはできない。何より「貸与」であるので、学校によってはある年に教科書の新規または追加の購入を全く必要としない場合もあろう。ある教育行政機関が所管する全ての学校が特定の年に教科書の購入を一切行わない可能性も考えられる以上、日本における現行制度のように、法令によって毎年時期を決めて上級機関に需要報告を行う制度を設けたところで、その仕組みが使用されなかったり、不要となったりすることもあろう。そもそも、理論上、需要者と供給者の間に、仲介者が多くなればなるほど、委任・統制の点や情報効率の点から見て非効率になると考えられるので、あえて教育行政機関を介在させる必要はなく、需要を把握している学校が必要に応じて教科書購入を行うことができる方が都合よい。このような点において、貸与制の環境では、教科書の採択は各学校が行い、供給者との間にはせいぜい取次業者が仲介する程度の構造をとる方が合理的と言える。なお、採択制の安定化においても採択者1人あたりの教科書需要の量が関係しているが、給付制に比して、貸与制の方が圧倒的に需要が少ない。また、先述の通り、貸与制の場合には採択者にその年には購入しないという選択肢が与えられるため、採択制度の安定化は給付制に比べれば容易であると考えられる。その点で、採択制の安定化の観点から見ても、貸与制の場合は規制が弱くても安定化しやすい構造があると判断される。

このように所有制の下では学校毎の採択のみならず、広域採択も不可能ではない一方、貸与制の場合には学校別の採択とする方が望ましいこと¹⁶⁵が理論的に示唆される。また、前者

¹⁶⁵ さらに、教科書の費用負担は、現実には学校自体が行うというより教委等の教育行政機関から財政移転を受けて行うものと考えると、実態として、教育行政機関は金だけ出して選択には口を出さないという状況が出現するだろう。これは、教科書の採択が教員の権

の方が後者より制度の安定化のためにより強い規制が求められることも導かれる。

7.2.2. 検定制の安定化と貸与制の不整合

次に、現在の日本における検定制の枠組みは、ここで論じてきたような貸与制に対して整合的でない、つまり現行の検定制と貸与制を同時に実現することは困難であることを主張する。すなわち、検定制が教科書と教育課程を連結させる機能を持つことを念頭におくならば、より厳密には、貸与制下の教科書のあり方では、日本の現行制度のような、教育課程を機動的に教科書に反映させることは困難であるという議論が成立するという主張である¹⁶⁶。そのような意味で、ここでは、教科書の所有関係と教育課程制度との関係までが議論の対象となる。

まず、現実に教科書制度を貸与制にすることを考えたい。ここでも鍵となるのが、何度も述べているように、貸与制の場合には教科書が学校に存在し続けうるという点である。この点で、第1に生じる懸念は、教科書が更新されなくなるという現象である。これにはいくつかの原因が考えられるが、学校外の要因としては、

- ①教科書購入費が安定的に財政的に保障されない（政府・教育行政機関から財政移転が行われない）ため、学校は新規に教科書の購入ができない。
- ②教科書市場から企業が撤退したため、あるいは、独占・寡占の進行の結果、教科書改訂を積極的に行う誘因が市場から失われたため、新しい教科書が市場に供給されない。

利だから口を出さないという規範の有無によらず、教科書を新たに購入するかどうかも学校の状況に依存するのであるから選択も学校に委ねる他ない、という行動の問題から説明されうる。しかし、このようなやり方は、教員の裁量があまりに大きく、統制が効かない状態（エージェンシー・スラックが非常に大きい）を生じて、教科書の適切な選択・購入がなされない恐れがある。そこで、「教員の専門性」というものの担保が制度上問題になってくる。この点については、第IV部で改めて議論を行う。

¹⁶⁶ 佐藤学は著書の中で教科書制をめぐる喫緊の課題として広域採択制の廃止とともに、教科書の無償給与の見直しを主張している。曰く「学校の図書室の図書として配備し、子どもたちに貸し出す方式へと移行することを提唱したい。教科書を五年ごとに改訂するとしても、この転換によって、同じ予算の枠内で少なくとも五倍の教科書を準備することが可能になるし、学習指導要領の改訂ごとに更新するとすれば一〇倍以上の分量の教科書を作成することも可能である。子どもに自分の教科書を持たせたい親には市販によって買えるようにすればいいのである。（中略）教科書の改善にしても、現在の予算の枠内で十分に可能な改革である」（佐藤学 1999：126-128）ということだが、この部分の議論とはこのような改革案がいかに実現可能性が乏しいかという反論のようなものである。特に、この議論のうちの、5年分の教科書予算を当てて、5年間使用する教科書を作成するという部分が主たる批判対象である。

といったものが考えられる。こうした問題を生じないためには、少なくとも毎年度安定的に教科書費用が捻出されるような財政基盤や教科書需要が発生する条件が不可欠となる。この理由には、それぞれ、教科書が買い切りであることを仮定しているが、

(1) 財政制度の問題として、単年度主義会計の制度であれば、一度でも支出不要な年度が発生し、その分の予算が削減され、異なる分野の支出に使用されてしまったならば、予算の復活が困難になる恐れがある。

(2) 企業側の問題として、利潤が発生するから企業は市場に参入するのであって、数年に1度の教科書更新の機会にしか購入がなされず、それ以外の年には一切購入されないような制度をとる場合には、その分だけ市場の魅力が低下してしまい、そもそも教科書市場が成立しなくなる恐れもある。

を指摘できる。換言すれば、こうした理由から、貸与制であっても毎年度費用が生じなければならぬことを意味している。

次に、第4章において所有に関わる制度のモデル構築を行った際に、貸与制において、教科書の一齐購入、その引き金となる教育課程の一齐改訂が生じないことを仮定したが、今度はそうした状況が生じるかどうかを考えてみることにしよう。

これを考える際には、そもそも、政策的に全国規模での一齐の教育課程改革が試みられたところで、そのような教科書の一齐購入が起こるかという問題を考える必要がある。貸与制の場合は、教科書が常に学校に存在していること、通常、そこで使用される教科書は豊富な記述がなされていることが想定されるので、現場の教員が示された教育課程の基準に則って、現にある教科書に基づいて新しい教育課程に沿う教育がなされれば済む、という判断も成り立つ。このように考えると、貸与制の場合には、自由発行を前提とするならば、政策的に教育課程改革が試みられたところで、教科書の一齐購入の引き金にはならない、つまり、教科書の購入頻度にはあまり影響がない可能性がある。

それでは、日本の現行制度のように、検定制により、参入の機会を周期化し、一定期間ごとに使用できる教科書を限定する場合はどうだろうか。これにより教育課程改革があれば、新教科書の検定が必要となり、新教科書が一齐購入されるという一連の現象が生じるようになるだろう。ところが、これを行う場合、1回購入がなされた後は、次の改訂までの一定の期間、教科書需要が発生しない、という状況になるため、先に論じたように企業からすれば参入する魅力の乏しい市場と捉えられかねず、教科書供給がなされなくなる恐れがある。

ならば検定は行うがいつでも参入の機会を設けるようにするというのであれば、どうだ

ろうか。これは、第6章で議論した点であるが、戦前の失敗からも明らかなように、まず、いつでも参入できるものの、採択の機会がまわってこないという事態は避けなければならず、さらに、現実的な問題として検定を行う機関の検定実施能力を超えない配慮がなされなければならない。そのためには、一時に教科書検定の申請が増加するような、教育課程改革が発生することは望ましくない。まして周期的に教育課程改革を通じて教科書変更を行わせるようなことは制度の不安定化につながりかねない。

つまり、貸与制を念頭に置くと、日本で現に行っているような形式の検定を通じて、教育課程制度と教科書制度を密に連結させることは非常に困難となることが示唆されるのである。このように考えるとき、日本の現行制度において、検定の機会を分散・周期化させて参入機会を制限することで検定実施の安定化をはかり、かつ、定期的な改訂を伴う教育課程制度との安定的な連結が実現できているのは、所有制が教科書制度の前提となっていることも重要な要素であると判断される。特に、数年に1度しか参入の機会がないにもかかわらず制度が安定的に存立しているのは、毎年安定的に需要が発生する構造のため、本項で先に述べた(1)(2)の問題を生じないからである。そして、反対に貸与制の場合には、自由発行を前提とする方が制度としては安定的である可能性を示唆するのである。

7.2.3. 「国定制」の考え方

最後に、国定制をどのように捉えるかという点について論じる。ここまでの本章の議論では、直接、国定化の発生条件を理論的に扱ってはいないが、日本における「国定制」はここまでの議論の論理の中で十分に合理的に理解可能であることを示す。

第1に、日本では、第III部で詳細に論じるが、明治以来、教科書は児童・生徒の個人所有とする所有制の慣行がある。ここまで論じてきたように、この所有制の状況では、教科書を教育政策上、不可欠なものと位置付ける場合¹⁶⁷、教科書供給に不備が生じることは政策実施上致命的である。そのため、仮に政府が自ら教科書作成を行うことはせず、完全に民間の自由作成・自由発行に委ねた場合には、教科書市場が参入に値するものである限りは問題を生じないが、参入に値しないものと企業に認識されるようになった瞬間に、その教科書は供給が途絶えるという非常に望ましくない状況に陥る。そうした状況を回避するためには、いざとなった場合に政府が自ら教科書供給を行うという選択肢を有していることは非常に有益である。そのように考えれば、現行制度においても文部科学省著作教科書の存在が認められていることは、こうした状況を回避する点で行政上合理的な設計がなされているといえる。

¹⁶⁷ 教科書が不存在でも問題ないという状況であれば、たとえ所有制でもこの限りではない。

採規模を学校単位に下ろすことも不可能ではない。ただし、所有制、広域採択制、国定制にはそれぞれ安定化のための規制条件があるため、貸与制に比して全体的に統制的な制度となると考えられる。これが本節の考察から得た結論である。

なお、本節での議論では所有制に対し自由発行が成立するかどうかは十分に論じていない。これについて本研究の見解を述べると、教育課程に対し教科書を密接に連動させるような検定を採用しないという意味であれば、所有制に対しても自由発行が成立すると考えられるが、所有制自体の条件として、安定化のためには教科書価格の低廉抑制化が必要となるので、貸与制に匹敵するほどの自由化は不可能であると考えられる。

7.3. 第Ⅱ部の結論と理論的示唆

7.3.1. 所有型のシステムと貸与型のシステム

本研究では、教科書制度の分析を始めるに当たって、教科書制度の分析においてこれまで十分に着目されてこなかった教科書をどのように所有・配分しているかという側面に注目した。従来、この点について議論が行われるにしても、教科書費用を誰が負担するのかという問題に止まっていたため、給付制・購入制／貸与制という区別での議論は新しい視点であると言えるだろう。しかし、ここまでの議論から、こうした生徒個人に教科書を所有させるか、学校の所有として生徒個人には貸与させるか、という単純な戦略の差異が、経済的には需要と供給のあり方を決定するため、教科書制度全体のメカニズムを左右していることが明らかとなった。そして、所有制と貸与制それぞれに応じて、それぞれ理論上、合理的に安定化しうる異なる制度体系が存在することが示唆された。前者に該当するものを「所有型のシステム」、後者に該当するものを「貸与型のシステム」とすると、その特徴は次のように示される。

「所有型のシステム」は、教科書を児童・生徒個人の所有物とすることを基本とする体系であり、毎年度、安定して大量の教科書需要が発生するため、それに応じた供給が可能であることが制度成立の第1の条件である。これが途絶えることは制度の安定性において極めて致命的であるので、民間の参入がなく教科書市場が機能しない場合には、国が供給を行うことも現実的である。そして、この場合には、教科書を私費負担とする（購入制）ことも公費負担とする（給付制）とすることも可能であるが、教科書価格の低廉抑制化が不可欠であり、需要構造の問題から、価格統制の規制を設けることが制度の安定化に資する。また、生徒の人数をそのまま教科書需要と同一視可能であるので、学校別の採択とすることも、国定を含む広域採択制をとることも不可能ではないが、広域採択を行う場合には、企業による採択不正の発生可能性が高まるため、これを抑制する上で規制制度が設けられなければならない。教育課程制度との関連もあるが、広域採択を採用可能な場合、これを通じて教科書価

格の低廉化を図ることも可能である。検定制もそのような規制制度として機能する一面があるが、検定制の安定化のためには参入機会と検定作業の分散化が重要な役割を担っている。これにより、参入機会の制限が生じるものの、所有型の需要は、それが毎年度安定的に発生することで、教科書市場を安定的に機能させる補完的な構造がある。これにより教科書制度と教育課程の制度を安定的に連動させることが可能となっている。

一方、「貸与型のシステム」は、教科書を学校の所有物とすることを基本とする体系である。この場合には、必ずしも全ての学校が毎年教科書購入を行う必要はなくなるので、教科書需要の発生は確率的となる。教科書価格も所有型に比して相対的に高いものとなる。そして、教科書需要の把握は学校単位で発生するため、広域採択とする方が合理性を欠き、教科書価格の抑制も条件とならないため、教科書は学校別の採択制度とした方が望ましい。加えて、所有型に比べ、貸与型の方が圧倒的に教科書需要が少ないため、所有型の環境で問題となる採択不正の誘発も抑制される。また、貸与型では、日本における現行の検定制の安定化に資する需要構造を満たさないこと、教科書は学校に存在し続けるため一斉の教育課程改革が必ずしも教科書改訂の誘因とはなり得ないこと等の問題から、教育課程制度と密に連動した教科書制度を取ることは困難である。その意味で政府による教科書統制も合理的とは言えない。

これが第 II 部の議論を通じて示された「所有型のシステム」と「貸与型のシステム」のそれぞれの理論型のメカニズムである。今一度強調しておけば、これらは教科書を生徒の個人所有とするか学校の所有とするかという単純な違いに起因しているに過ぎないが、この違いが制度体系としては非常に大きな差を生じていることが理解されるだろう。

そして、この 2つのモデルが得られたことの意義は、例えば、従来規範的に論じられてきた教科書制度の論点について次のような見解を導く点に見出される。

そもそも伝統的に教育学では、「貸与型のシステム」を理想するきらいがある。その論拠には公教育の無償化、教員による教科書採択の実現、政府による教科書統制の排除等が指摘されるが、従来、これらは子どもや教員が有する権利あるいは教員の専門性から導かれる規範として論理づけられてきた。そして、「諸外国」ではそうした制度設計になっている一方で、それが実現されていない日本の現行制度は、政府による諸権利等の侵害であると批判してきた構図がある。しかし、第 II 部を通じて明らかにしてきたように、「貸与型のシステム」は需要の構造が通常想定される市場のメカニズムで近似できる部分があるので、経済学的に見てより自由化と分権化を指向する傾向があると言える。換言すれば、「貸与型のシステム」では、経済的な観点から、教員による教科書採択の実現や政府による教科書統制の排除が要請されるのである。また、政策実施上の観点から、教科書が高価なため個人負担を期待できないため公的に負担することが要請されることも示した。これらを考慮すれば、比較

対象とする諸外国の制度とは通常、貸与制を採る欧米の制度であるので、その制度下にある者たちは、経済的に合理的な行動を採用していくことで、結果的に「教育の論理」として「規範」化されるシステムに到達するのである。一方の、「所有型のシステム」では、政府が積極的に教科書市場に介入し、整備することで、その安定性が実現されるという特徴がある。その点で、制度が有する性質上、容易に統制的な制度が生み出される可能性は「貸与型のシステム」よりはるかに高いものとなるのである。つまり、日本においてそのような規範視されたシステムが実現しにくいのは、日本という政府が有している問題だけでなく、採用している制度に起因している部分も大きいのである。そのため、諸外国の制度が理念的であるからといって、日本における現行制度の問題点をあげつらうだけでは問題は解決しない。なぜなら、「所有型のシステム」も「貸与型のシステム」もそれぞれ異なる教科書需要の発生から説明可能な合理的なシステムで、それぞれのメカニズムに応じて存続可能なものだからである。そのようなシステムは「制度の連結」の議論でここまで論じてきたように、いたずらに変更を行えば思わぬところに問題が発生し、望まない帰結をもたらす恐れもある。それゆえ、現行制度を前提にそのような「規範」を実現するためには、本研究で行ってきたような分析が必要なのであって、それは批判だけを行えば済むようなものではない。

また、ここまでの議論でも所々に現れてきているが、日本では過去に教科書が頻繁に採択変更されることがあったため、それを問題視して頻繁な変更を規制するように現行制度は成立してきている（第6章および第III部参照）。この問題は教員の採択権を制限するものとして語られる側面であるが、この背後には、「所有型のシステム」だからこそ頻繁に教科書選択が可能であるという性質が現れていることを無視してはならない。確かに「貸与型のシステム」では教科書採択を教員が行うべきことが示唆されているが、それは試行錯誤的に教科書変更を可能にするような自由が与えられたシステムとは言えない。予算制約を考えれば、教員は、好き勝手に教科書を選択することはできず、購入できない場合にはすでに保有する教科書を使う他なく、購入可能なタイミングにのみ何が使用に適した教科書を判断することが求められるものと考えられるからである。その意味では、私費負担に委ねることで教科書に限らず教材の頻繁な選択可能性をより一層高める「所有型のシステム」の方が、教員の教材選択の自由を保障する上では優れているとさえ言える。もちろん、私費負担の場合、教員がそのような行為を行うと、その都度購入を行う生徒および保護者の負担が増大する——これは公権力による権利の侵害にも繋がるだろう——以上、政府がそのような行為に規制をかけることは一定の意味があろう。このように、これまでの議論は「貸与型のシステム」を規範視するあまり、「所有型のシステム」が持っている優位点やそこから生じる問題点に対する対処法といったものをきちんと議論できていない問題を指摘できる。このような点において、ここで行ってきた議論は教科書制度を相対化して理解する上で重要であ

ると言えるだろう。

7.3.2. 第 III 部の分析視点

以上の議論から、日本における現行の教科書制度および教育課程制度は、教科書の個人所有を前提とすることによって成立可能で、また個人所有を安定的に成立させるための合理性を有する制度であることが理論上示された。とりわけ、義務教育無償のための広域採択や価格認可制など教科書価格の低廉抑制化のメカニズムが盛り込まれている点、広域採択を採る義務教育段階に比して、事実上、学校別の採択となっている高校段階の方が規制が弱い点、教育課程改革に対しても安定的に検定が行われる点は第 II 部の議論を通じて、その合理性が理論的に明らかにされたと言える。

しかし、ここまでの議論はあくまでも、比較制度分析の文脈で「制度」化可能な、内生的に安定化した状態の各制度の構造的条件を探ったものでしかない。依然、なぜ、日本においてこのような制度配置が形成されるに至ったのか、そもそもなぜ所有制を基本とすることになったのか、そして、戦前と戦後の経路依存的側面や転換点における制度選択はどのように評価すべきか等の疑問は解決されていない。また、第 II 部の議論は理論的な説明を試みたものであるため、現実の制度に対しては分析が大雑把になっている部分も多々ある。

そこで、第 III 部ではこうした疑問を解決するため、日本における教科書制度の制度選択と制度形成がどのように行われたのかを検討する通史的な分析を行う。ここでは、どのようなフィードバックから戦略選択が行われたのか、「制度の連結」がどのように制度的選択肢を限定していったのか、何より、戦前も戦後も「制度」の確立の過程で「教科書価格の低廉化」と「採択の安定化」という 2 つの条件をいかに解決したのか、という点に注目して分析を行っていくことになる。

第Ⅲ部

日本における教科書制度の展開過程

〔第 III 部概要〕

第 III 部では、日本における教科書制度の歴史的展開を通史的に扱い、その制度選択の政策過程と「通時的な制度の連結」の制度選択への影響を明らかにする。ここでは、学制布告（1872 年）に始まる近代学校制度の草創期から、現行の教科書制度の構造が確立する義務教育諸学校の教科用図書は無償措置に関する法律（無償措置法）の成立（1963 年）までを分析対象とするが、この一連の経緯を記述するに当たって、ここでは次の 5 章に分けて議論を行う。

第 8 章は、日本における所有制の経路の確定と存続について概観する。これは、明治期における制度選択の背景（慣習成立の要因）とその経路依存的な影響を受けた戦後の無償措置法での選択を記述するものである。ここでの議論は分析対象とする期間を全て対象とするので、政策手段＝戦略に位置付けられる制度の詳細な変遷については他章に議論を譲り、概括的な分析を行う。

第 9 章は、明治期の小学校教科書の国定化に至るまでの具体的な政策手段としての制度の変遷を扱う。ここでの分析は、単に、制度の変遷を論じることが目的でなく、この過程で生じる集権的統制のあり方を政府・文部省による教科書市場の掌握の過程と論じることの意味がある。そして、この体制が今日の教科書制度の構造に対し重要な影響を与えていることを示す。

第 10 章は、昭和初期にも教科書給付制の議論が帝国議会でなされていたことを扱う。この議論は、日本における教科書制の歴史には常に教科書価格の問題が影響していたことを傍証するとともに、戦前において、政治レベルでの議論が教科書制度の構造の変化に影響を与え得なかった政治制度（政策過程における制度）上の 1 つの要因を示す。

第 11 章と第 12 章は、戦後の現行制度の確立に至る政策過程の分析である。ただし、分量が多いため、1956 年の教科書法案までの時期を 11 章とし、一部 11 章との内容を重複させながら、それ以降から無償措置法の成立までの過程を 12 章とする。第 11 章は、戦後における義務教育教科書無償化と採択制度の関係において、広域採択制が採用されていく背景を論じる。第 12 章は、1955 年の中教審答申から無償措置に至る政策過程と現在の高校段階の制度の成立過程を総括して論じ、第 III 部の議論をまとめる。

第 II 部の議論は、主に経済的な観点から教科書制度の安定化に係る構造を解明することであったが、これは第 3 章で論じた「制度」の理解の中ではゲームで表示される均衡戦略とその帰結、安定的な共時的な制度間関係の部分の解明を論じたに過ぎない。制度が「制度」として安定化し、機能する状況を明らかにするには、(1) 複数均衡からの選択、(2) 選択および制度の維持に関わる「制度」に対する認識、(3) そして、特定の戦略の採用がもたらした影響とそのフィードバックへの注目が重要である。また、「制度」の歴史的な発展過程を

理解する際には、制度間に働く「通時的な制度の連結」の分析も重要である。特に、「制度」の安定化に「制度の連結」が重要で、かつ、その「制度」が公的な制度として政策過程の中で展開する場合には、「制度」は、どのようにして合理的な「制度の連結」構造を獲得していくのかを明らかにすることは重要な課題となる。こうした観点から、第 III 部の議論は、歴史的な展開過程を第 II 部で導いた理論的示唆に照らして分析し、どのような条件や判断から安定的な制度構造を確立するに至ったかを明らかにするものである。

第 8 章 所有制の制度選択と経路依存性

本章では日本における教科書制度が貸与制ではなく、所有制の慣行を制度化し、それが存続した要因を論じる。第 III 部の議論を通じて、戦前における制度の決定要因と戦後の制度転換時の意思決定が行われた際の制度選択の条件及び経路依存的な影響を論じるものであるが、本章では、特に所有制に関する部分について、日本における近代学校制度の導入から戦後の「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」までを概括的に扱う。なお、本章で議論されない細かな分析は次章以降の各章でなされる。加えて本章のはじめに第 III 部を通じて取り組む課題と分析の視角について言及する。

8.1. 第 III 部の論点

第 II 部の議論を通じて、教科書制度が「制度」として安定化する制度配置の構造および条件を明らかにしたが、これは合理的に存続可能な複数均衡の条件を示唆したにすぎない。つまり、第 2 章でいくつか掲げた問のうち、第 II 部で明らかにしたのは、なぜ、日本の教科書制度はこのようなのかという、静態的な合理性に関する論点までで、まだ、なぜ日本ではこうなったのかという、複数均衡からの選択と安定的な制度構造の形成に関する動態的ないし歴史的な分析には着手していない。第 III 部では、これを課題とするのだが、具体的にどのような観点から分析を行うのか、はじめに簡単に示しておきたい。

まず、第 I 部・第 II 部の議論に照らして、日本の教科書制度の特徴を考えると次に掲げる諸点が分析される必要がある。

視点 (1) 貸与制との分岐

第 II 部で論じたように教科書制度の構造に対し決定的な影響を与えるのは、教科書の所有構造に関する制度のあり方だが、この点に関して、日本は戦前以来所有制の均衡にある。そこで、まず、いかなる要因で貸与制との分岐が生じたのかを推論する必要がある。そして、この問題については、第 4 章で明らかにしたように、所有制の選択が生じる諸条件、すなわち①政府の教科書費用負担の可否、②発行者による安定的かつ大量供給の可能性の 2 点をどのように満たしていたかを分析することが求められる。

視点 (2) 所有制の安定化

次に、そのように選択された所有制がどのようにシステムとして定着し、安定化していったのか、という点が問題となる。とりわけ、第 4 章の分析から示されたように、所有制が安定的に機能するためには「価格の低廉化」が求められる構造がある。これをどのように実現

していったのかを分析することが必要である。

視点（3）採択制度の安定化問題

また、採択制度に関しては、第5章・第6章を通じて論じてきたように、義務教育段階では国定化や広域採択がとられてきたが、このような選択がなされた要因、これに伴う規制制度の整備のあり方が問題となる。なお、この点は、第5章および第6章の事例分析の中で既に扱った内容と重複する部分もあるが、第III部では通史として位置付けた場合に必要な内容を記述していく。

視点（4）安定的な制度構造の確立

以上の3点とあわせて、第7章での示唆からは、現在のシステムは理論的にみて合理的な制度構造をなしていることが理解されるが、こうした構造がどのように形成されたのか、その制度選択の過程を歴史的に評価する必要がある。すなわち、どのような過程で制度の選択がなされ、「制度」として安定化したのかを明らかにすることの必要である。

以上の4点がここまでの議論から引き継がれる第III部の課題である。ただし、第II部の議論は、経済的ないし行政学的な関心から、政策決定を経た制度が安定化する条件や構造に解明に主眼をおいた分析であった。それゆえ、モデル化もその関心に応えうる程度の物に極めて単純化されている。だが、第I部でも論じたように、教科書制度が公共政策の一部として決定・実施されている以上、制度選択も政策決定過程の枠組みの中で行われているにもかかわらず、このような内生的な安定面に着眼するのみで、政策過程等の「制度」に至る選択に伴う外生的な要因は扱わないモデルでは、説明が及んでいないあるいは無視している部分もあろう。そこで、ここからは上記の4点が政策決定過程の中でどのように認識されていたのか、あるいは、決定過程に経路依存的に、あるいは、「制度の連結」の点でどのような影響を与えたのか、という観点を加味して分析がなされることになる。

これが第III部の分析における課題の方針であるが、本章では、上記の4つの視点のうち(1)と(2)に関する分析を中心として、学校制度確立期における貸与制との分岐、その後の制度変更への経路依存的な影響に関する議論が行われる。

8.2. 学校制度の確立期における貸与制との分岐

ここでは、視点（1）で論じた供給可能性の問題と政府による購入可能性の問題が焦点となる。結論から言えば、日本では、近代化の時点で、前近代までの技術が存在し、かつ、後発近代化国として近代の大量生産技術が受容可能であったため、所有制に伴う供給上の問

題を解決可能であったこと、一方、政府の財政難により公的に負担することが不可能であったため、購入制の慣行が成立したことが推論される。

8.2.1. 紙と図書の技術的問題

はじめに、一旦教育の文脈を離れて、紙と図書に関する技術上の問題を論じることから論を進めたい。公教育としての近代学校制度が創始されるのは 18-19 世紀の時期であるが、大量の供給を可能とする近代の製紙・印刷を含む出版印刷技術が開発されるのも同時期のことである。

そもそも、紙は、中国で紀元前に発明され、2 世紀初めに記録メディアとしての利用に耐えうる製造法が確立されて一般化された（小黒編 2013：17）。地理的に中国に近い日本は、紙そのものは 5 世紀頃、製紙法は 6 世紀頃伝来したとされるが、一方、西に向けては、シルクロードを東から通る形で、イスラム圏には 8-9 世紀頃、ヨーロッパには 1150 年頃スペインに上陸したのが最初で、1267 年にイタリア、1348 年にフランス、そしてイギリスへの伝来は 1494 年のことであった（同 19）。

このように古くから東アジアでは紙を利用してきたが、今日の出版環境を支える大量印刷を可能にする技術は産業革命で先行したヨーロッパの技術である。

例えば、紙の原料は今でこそ、洋を問わずパルプが中心であるが、歴史的には東アジアでは樹皮が用いられる一方、初期のヨーロッパではぼろきれを主原料としていた。紙の量産技術の開発は 1670 年にオランダで発明され、回転する網により紙を連続して抄く技術は 1808 年に実用化される。しかし、産業化に伴う紙の需要増は、原料不足を招き、ぼろきれに替わる新たな原料が必要となった。ドイツで木材を砕いて製紙原料とする技術が発明され、それを行う機械が開発されるのは 1844 年のことであった。また、薬品を用いて化学的に繊維を取り出す（化学パルプ）技術は、1850 年代から 1880 年代にかけて順次開発されていく¹⁶⁸（同 37-38）。

日本では、開国後、西洋の技術を大々的に輸入することになるが、新しい製紙の技術も明治初期に伝わった。1875 年にはのちに王子製紙となる企業が洋紙の製造を開始し、同社は 1889 年に国内初となる化学パルプ（亜硫酸パルプ）の製造を開始する¹⁶⁹。そして、紙の自給体制が確立し、大量印刷時代を迎えるのは 1905 年以降のことであるとされる。この年は、

¹⁶⁸ このような薬剤の利用は紙の強度や保存性が低下する問題を引き起こすようになり、特に、酸性紙の問題を引き起こす技術が広く使用されるようになるのは 1850 年頃のこととされる。（小黒編 2013：38）

¹⁶⁹ 最初は「抄紙会社」の名で 1873 年に設立。（王子ホールディングス「沿革」
<https://www.ojiholdings.co.jp/group/about/history.html> 最終閲覧日：2019 年 3 月 14 日）

ポーツマス条約により南樺太が日本領となる年であり、これ以降、樺太や北海道の針葉樹林を紙の原料として使用できるようになるというのが理由である。(同 38-39)

このように紙の技術の他にも、例えば、表紙と本の中身を別々に作り、接着して本を組み立てる技術が確立するのは 18 世紀末から 19 世紀初期のフランスである(同 26)とされるため、19 世紀頃の欧米諸国ではこうした技術的状况から学校制度成立期に図書資源の安定的大量供給は困難であった可能性が推察される。

これに対し、日本の場合は、製紙技術が完成してくる時期に近代化が始まるという後発近代化国であったことのみならず、前近代以来の出版技術が存在したために、図書資源の供給は欧米に比べ容易であった。東アジア圏では俗に和本と呼ばれる糸綴じの製本法が近世から近代に広く用いられたが、これは、製本の工程が単純で、分業による大量生産が可能であった。日本では、近代になって西洋の製紙技術の伝来とともに洋紙が生産されるようになったが、初等中等教育の教科書などでは伝統的な糸綴じの手法が洋紙に対しても使われ続けた(同 23)という。

また、教科書の印刷技術についても、日本では、以下に見る学制布告直後の翻刻出版期の木版印刷から、ほとんど活字版を経ることなく、明治 13 年ごろには電気版方式に移行し、昭和初期まで教科書の大量需要に応えた¹⁷⁰(矢作 1976:35)。このように、前近代の技術環境並びに近代化の時期という歴史的条件に依存し、日本が貸与制にならずに制度発展を遂げる分岐が可能な条件が発生したと見なせる。ただし、所有制が確立するためには、まず、実際にどれだけの供給が可能であったかを確認しなければならない。

¹⁷⁰ 矢作(1976:35)には以下の記述がある。

「小学校教科書は活版印刷になるのがとくに遅かった。その理由として、明治 7 年代は活版印刷がそれほど普及していなかった。それに教科書は、短期間の中で多くの点数が次々と編纂されたが、全 1 冊のものが少なく、1 点で数冊になっているものが多い、そうしたことから活版印刷では不可能であったはずである。とりわけ地方においては、活版印刷設備はまだ少なかったので、各地の翻刻は文部省編纂の原本(木版)にならざるをえなかったとみられる。／もう一つ見落とせないものとして、教科書は文章だけで内容を理解させるのは困難な要素があり、視覚的な挿絵の機能に頼らざるをえなかったことがあげられる。(中略)／ところが、画像を再現する網目写真凸版を作る写真製版法は、まだ伝えられていなかった。実用化されるのは明治 20 年代の後半になってからである。そこで、手っとり早い伝統的な板目木版にたよらざるをえなかった。／小学校教科書の揺籃期といえる翻刻ものが淘汰されると、おりから勃興してきた(中略)印刷出版社から新編の物が発行されるようになる。／そのとき、教科書印刷は木版から活版へ移行する一つのきっかけがあった。しかし、そうしたきざしはみせなかった。版下から板目版に仕上げたのち、電鑄によって電気版をとり、複製版にして印刷するようになった。つまり手工的な板目木版をもってしては、大量部数の需要に応じるのは困難であった。そこで電気版にとり印刷機械にかけて印刷する方法がとられたのである。活字版のものも見られるが、その種ものは少ない。／教科書における電気版方式は、明治 13(1880)年ごろから見られるようになるが、この方式は予想以上に根強く、昭和初期まで継続されている。」

これについて、学制初期に文部省編纂の教科書がどの程度供給可能であったかを知る資料として『文部省雑誌』第22号（明治7（1874）年11月9日発行）に「文部省蔵版書籍府県翻刻之数」（8-20頁）¹⁷¹という記事がある。これは文部省蔵版書籍（教科書および図）を各府県が翻刻した種類と部数を記した表である。この当時、文部省自身には学校の量的拡大に応じるだけの印刷供給力がなかったため、その需要を満たすため、明治6年の時点で地方長官に対し、翻刻発行を許可していた（明治6年文部省布達68号、次章で経緯は詳述）。

これによると、全国の36府県¹⁷²にて、30種（図15種および学制、小学教師心得、小学教則、小学生徒心得の4種を含む）総計310万9430部が翻刻され、全国で最も翻刻部数が多いものは「単語篇」（27府県52万1200部）、次に「小学読本」（11府県42万6000部）、そして「史略」（21府県36万200部）であった。ただし、翻刻量には地域差があり、例えば「小学読本」のうち28万部は大阪、16種各3000部計4万8000部の京都、11種各3万部計33万部の和歌山といった例がある一方で、「学制」と「小学教則」各500部のみの高知のような例もあるなど、地域によりまちまちであった。

さて、1874（明治7）年の時点における全国の就学児童数は1,590,115人（就学率32.3%）¹⁷³であった。上記の翻刻量は、全国規模で見ると児童各個人が各種教科書を保有するにはまだまだ不十分であったと言えそうだが、種目や地域を限定すると在籍児童に所有させることが可能なほどの翻刻量があったものもある。

例えば、「小学読本」の28万部は大阪における翻刻であるが、この時点での大阪の在籍児童は23,936人（就学率34.9%）に過ぎず、需要に比してこの翻刻量はあまりに多すぎる。そこで大阪府が属した学制下における第三学区を構成する12府県¹⁷⁴に注目すると、在籍生徒数は346,170人（就学率35.9%）である。「小学読本」は第三学区において大阪の他に京都、兵庫、和歌山の各府県で計43,000部の翻刻があるので、第三学区全体では、323,000部の供給があったことになる。これは第三学区の実に93%の児童に供給可能な翻刻量である。

このように、学制初期の状況では、完全な所有制が実現できるほどの十分な出版供給があったとは言えないが、しかし1874年の時点で、国内で同一の書物をこれだけ大量に供給で

¹⁷¹ この史料に基づき最初期の教科書出版の状況を論じた研究に稲岡（1985）があり、この史料の妥当性を検証しているが、様々な傍証が存在することから、このような出版能力があったことは確実視されている。

¹⁷² ただし、この明治7年の時点では、まだ、道府県数は現在の47に整理されておらず（1890（明治23）年の府県制公布の時点で47に整理）、63の府県があった。（北海道（開拓使）、沖縄（琉球藩）を除く）（『日本歴史地理ハンドブック 増訂版』1972年、203-211頁および218-219頁）

¹⁷³ 『日本歴史地理ハンドブック 増訂版』218-219頁

¹⁷⁴ 大阪、京都、滋賀、奈良、堺（現大阪）、和歌山、兵庫、豊岡（現京都）、飾磨（現兵庫）、岡山、名東（現香川・徳島）、高知の各府県。（典拠は前注）

きる潜在的な出版能力が分散的ではあるものの存在していたことは驚異的である。しかも、この翻刻発行部数は公的に発行された翻刻量に過ぎず、この表に含まれていない私製版や各地域で独自に出版された書籍等の存在も考えられるので、書籍供給に関しては相当な能力があったことが推察される。さらにこの後徐々に導入されてくる西洋の大量出版技術等の技術的展開を考慮すれば、まだまだ技術的発展の余地は十分にある。このように学制初期の時点で所有制の経路に発展可能な技術的前提は概ね満たしていたとみなして問題はないだろう。

以上の検討から、前近代からの技術的環境と後発近代化国であるという条件の存在により、所有制の経路に発展することが可能な技術的要件が満たされていたものと判断される。

8.2.2. 政府の財源不足

前項では所有制が成立する前提条件が存在していたことを論じたが、次に、実際、所有権が生徒に帰属することになった要因を検討する。と言っても、この理由は単純である。それは、この当時、学校制度の整備に際し、政府の財政状況が厳しく、教科書に限らず様々な経費を私費負担として調達せざるをえなかったからである。例えば、学校設置費用が地域負担とされて学制反対一揆を誘発した事実を考慮すれば、教科書もその延長で、政府が児童・生徒用の教科書を用意することは不可能であったことが容易に理解されるだろう。実際、学制初期には、学校の設置・運営のため、全国で資金や書籍、紙、土地、家屋の他、米、土地によっては昼や味噌のようなものまで広く寄付¹⁷⁵が行われていたようである。

このような状況で、教科書所有の慣習は遅くとも 1882（明治 15）年頃には広く形成されていたことがうかがえる。1882 年 12 月、文部省が府県学務吏員を招集し、学事を討議した際の教科書に関する文部卿の訓示には次のような記述がある。

教科書ヲ選択スルコト実ニ容易ナラス而シテ当初苟且ニ之ヲ選定シ実施ノ後ニ至テ屢々之ヲ変換スルコトアルトキハ經濟上ニ關係スルコト亦少ナカラサルヲ以テ生徒父兄等ノ苦情ヲ惹起スハ勿論教育上許多ノ不都合ヲ醸スベシ

（『明治以降教育制度発達史』第 2 巻：499-501）

以上からは、当時、適切な教科書の採択がままならず、一度採択した後に採択変更を行うこともあり、そうした変更は、経済上の問題から、生徒父兄の苦情を引き起こすという問題が生じていたことが分かる。ここには明確に購入の状況が示唆されているわけではないが、

¹⁷⁵ 『文部省雑誌』第 26 号、明治 7 年 12 月 22 日発行

教科書の費用も私費負担であった様子が窺える。

そして梶山（1988）の引用史料中から、1887（明治20）年頃には私費購入が一般化し、以下のように政治課題となっていたことが明らかである。まず、森有礼文相の教科書行政担当者であった伊沢修二が1886（明治19）年に行った提言に関する、『伊沢修二選集』からの引用箇所には、「伊沢は、文部省教科書行政の二本柱は、「教科図書ヲ編纂発行スル事及人民ノ教科書ヲ検定スル事」（391頁）であるとし、教科書行政の義務教育推進にあたって、人民に「教科書ノ最モ適切ニシテ頗ル低価ナルモノヲ求メ得可ラシムル」（同上）にあるとした」

（梶山1988：10）や、伊沢が「「価格ヲ頗ル低廉ニシ如何ニ貧困ナル父母ト雖モ之ヲ購求シテ児童ノ就学ニ差支エ無カラシムルノ方法」（394頁）」（同11）について提言を行ったことが触れられている。そして、『教育時論』第73号（明治20年4月25日）社説の引用を行い、当時単価10銭程度の教科書購入が保護者の負担になっていた様子を示す（同21）。さらに「小学校教科書が商品としていかなる市場を形成するに至っていたか。『文部省第十三年報』の報ずる明治18年学事統計をもとに、当時の教育雑誌が算定した数値を示そう。全国小学校数2万8238、生徒数309万7235人、教科書のために一ヶ年に費す金額を内端に見積って、1校平均2円、生徒1人平均50銭とするならば、「合計金160万5183円50銭ハ小学校ニ並ビソノ生徒ガ一ヶ年間教科書ノ為ニ費ス所ノ金額ナリ。随分巨額ニアラスヤ」ということになる」という『教育報知』第85号（明治20年9月25日）に基づく議論も紹介される（同35）。

以上より、この時期すでに保護者による教科書購入のため教科書価格の低廉化が課題であったとわかる。ちなみに、この時点での160万円がいかに巨額であったかは、次の比較から容易にわかる。明治18（1885）年度の政府歳出予算は、総額56,620,275円であり、うち文部省予算はわずかに722,800円¹⁷⁶であった。160万円は政府歳出総額の約2.8%¹⁷⁷を占め、文部省予算との比較では2倍を優に超えるため、当時の政府にはとても賄いきれるような

¹⁷⁶ 『明治ニュース事典』第3巻、95-99頁

¹⁷⁷ この数字だけを見ると大した額には見えないかもしれないが、今日の義務教育教科書無償化にかかる予算と比較すれば、これがいかに巨額であるかより一層明白となる。2018年度一般会計予算の歳出総額は97兆7182億円（財務省「平成30年度一般会計歳入歳出概算」https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2018/seifuan30/03.pdf（最終閲覧日：2018年7月4日））であるが、このうち義務教育教科書購入費は432億4900万円（文部科学省「平成30年度文部科学省所管一般会計歳出予算各目明細書」http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2018/02/08/1400476_01.pdf（最終閲覧日：2018年7月4日））であるので、その占める割合はわずかに0.04%に過ぎない。なお、第11章での議論にて詳述される昭和29（1954）年に停止される小学校1年生の無償化も5億円とされるが、その年の歳出予算（当初）が約1兆円だったことと比べるとその割合は0.05%である。これは今日の教科書価格がいかに抑制されているかの傍証と言えよう。

額ではなかった。この点から見ても私費負担を要請する他なかったと考えられる。

また、その後、1891（明治24）年に小学校設備準則（明治24年文部省令2号）が制定され、用意・確保すべき学校や教室等の設備・備品の基準が定められるが、この中に生徒用教科書は用意すべき備品として含まれない（第11条¹⁷⁸）。このような点からも生徒用の教科書が公的に負担されない状態が慣習化していった状況が窺えるだろう。

そして、第6章でも触れた、その10年後の明治34（1901）年の小谷の論稿には次の一節がある。

元来、小学校生徒には、教科書を一部ずつ所有せしめ、卒業後と雖も、時々之を繙きて、復習せしむることとせば、教育の効果をして、永久的ならしむるに於て、補益する所あるにあらずや。彼の尋常小学校を卒業しながら、徴兵検査に出でたるときは、早く既に、自己の氏名を記することすら忘れたるが如き失態は、これによりて幾分か救済することを得べからざるか。（小谷1901：21）

以上の記述で重要なのは、この時点で、小学生に教科書を一部ずつ「所有せしめる」ことの意義が論じられている点である。本研究の文脈においては、そのような失態を演じた者がどの程度存在したのか、これが歴史的に正しい認識であるかどうかはあまり問題ではない。この頃には既に教育的意義による所有制の解釈も現れるほどに所有制の慣行が定着し、かつ、そのような認識が形成されていたという部分が、所有制の「制度化」を示唆するからである。なお、検定制から国定制への転換がなされるのは、この論稿が発表された2年後のことである。

以上の議論から明らかなように、学制布告からの30年間で最初に経路が確定した教科書制度の側面は所有制の慣行であり、早くも学制布告から10年後の明治15（1882）年には費用負担や頻繁な教科書変更という所有制ゆえに生じる問題が発生していたのである。

ただし、非常に初期の段階では、地域によっては、貸与に係る動きがあったことも付言し

¹⁷⁸ 条文は次の通り。「校具ハ甲乙ノ二種トス／甲種ノ校具ハ専ラ教授ノ用ニ充ツル器具トス尋常小学校ニ於テハ仮名ノ掛図、教員用教科書、学校所在府県ノ地図、日本地図、地球儀、定木、両脚視、指数器、算盤、度量衡、黒板、黒板拭、白墨、水入、庶物指数用具ヲ備フルヲ常例トシ高等小学校ニ於テハ教員用教科書、学校所在府県ノ地図、日本地図、万国地図、地球儀、定木、両脚視、算盤、度量衡、黒板、黒板拭、白墨、水入、博物標本、理化器械、図画ノ手本、図書用具、裁縫用具、楽器、体操器械ヲ備フルヲ常例トシソノ他ハ学校ノ等位、学級ノ編成又ハ教科若クハ教科目ノ種類ニ応シテ備フヘキモノトス／乙種ノ校具ハ国旗、門札、生徒用及教員用ノ机及腰掛（腰掛ヲ用フル学校ニ限ル）、時計、諸帳簿、硯箱並附属品、紙、書籍棚、戸棚、日用品其他学校ニ備付クルヲ必要トスル物件ニシテ甲種ノ校具ニ属セサルモノトス」

ておかなければならない。稲岡（1985）では、「和歌山県¹⁷⁹では書肆と契約し」「貧困の学齢子弟に貸与しようとした」り、「島根県には、個人が「管内小学校ノ隆盛ヲ希望」し、「小学教科書貸給ノ方法ヲ設ケ貸料ヲ専ラ廉価ヲ旨トシ極貧ノ者ハ無料ヲ以テ貸与センコトヲ出願」し許可された、いわば教科書貸本屋の例」が指摘されている（稲岡 1985：81-82）。だが、これらの事例は、貧困者に対する支援や篤志家による事業であること、決して図書の供給不可能性に由来する問題ではないこと、さらに、生徒個人に対する補助するという点では基本的に生徒個人が教科書を調達し所有することが前提になっていることなどが読み取れるため、学校に教科書を備え付けるという意味での貸与制の経路に発展するものであったとは考えにくい。

8.3. 教科書国定化と購入制の安定化

8.3.1. 教員不足の実態と採択問題

ところで、第 II 部において、教科書制度を貸与制、あるいは、市場統制を弱いまま安定的に機能させるためには、一定水準の専門性を満たす教員が十分に学校に存在する必要があると理論的に主張した。しかし、第 5 章の議論でも触れたが、とりわけ小学校段階において教員数は絶対的に不足しており、これは戦前から戦後期にかけて一貫して続いていた（第 14 章も参照せよ）。このことが、小学校段階において教科書国定化を生じる 1 つの要因となったと考えられる。

この議論を行うために、まず、1873 年から 1946 年までの小学校¹⁸⁰・旧制中学校¹⁸¹・高等女学校¹⁸²の在籍者数と教員数¹⁸³、並びに、教員あたり児童生徒数、学校あたり在籍児童生徒数、同教員数の推移を『学制百年史 資料編』に従い示すことにしたい（図 8-1～8-7）。

¹⁷⁹ この事例には「明治八年」とある史料が用いられている（稲岡 1985：81）。

¹⁸⁰ 尋常科・高等科の合計数。（文部省（1972）『学制百年史 資料編』218-221 頁）

¹⁸¹ 明治 15 年度までは女子も在籍していたため、男女の合計値、また、明治 25 年以降は本科・その他の合計数となっている。（文部省（1972）『学制百年史 資料編』222-223 頁）

¹⁸² 実科高等女学校を除く。（文部省（1972）『学制百年史 資料編』224-227 頁）

¹⁸³ 1942（昭和 17）年は欠損値。

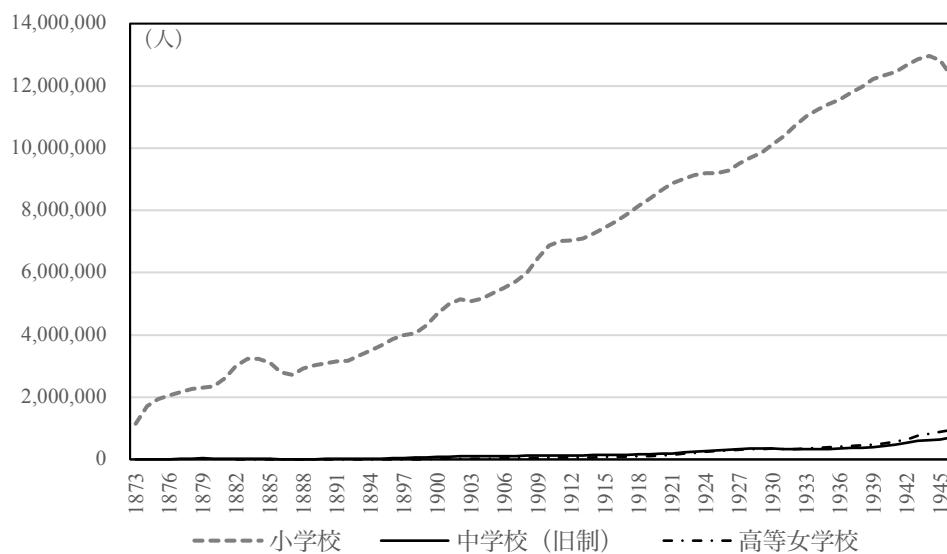


図 8-1：学校段階別在籍児童・生徒数の推移（1873-1946）（『文部省百年史 資料編』）

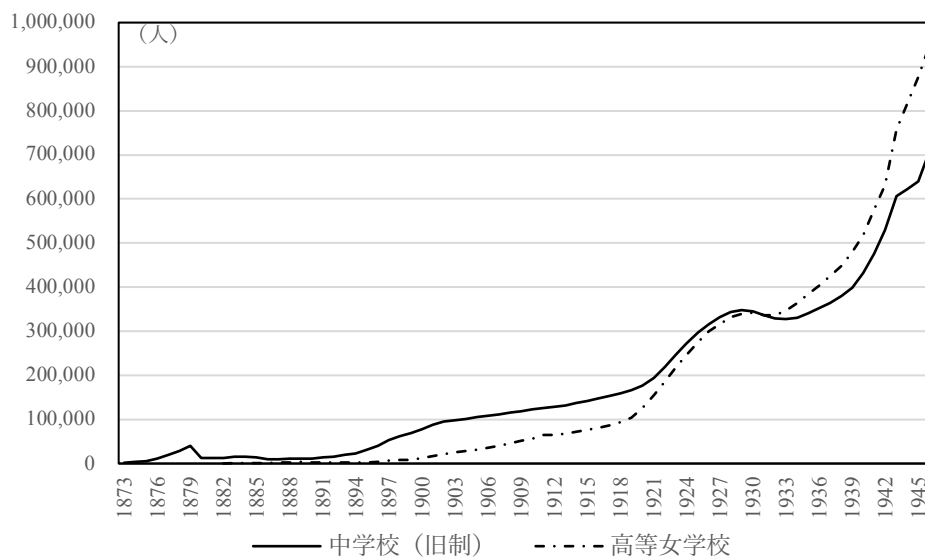


図 8-2：中学校（旧制）・高等女学校在籍生徒数の推移（1873-1946）
（『文部省百年史 資料編』）

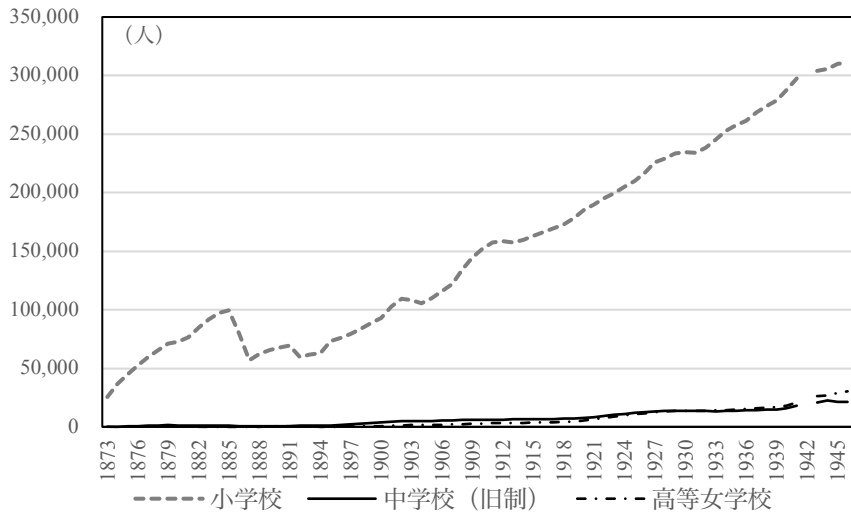


図 8-3：学校段階別教員数の推移（1873-1946）（『文部省百年史 資料編』）

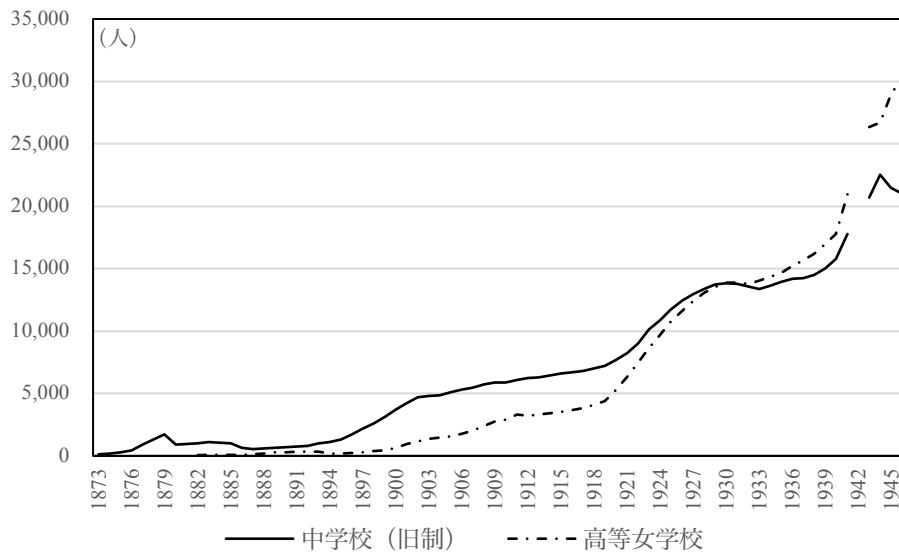


図 8-4：中学校（旧制）・高等女学校教員数の推移（1873-1946）
（『文部省百年史 資料編』）

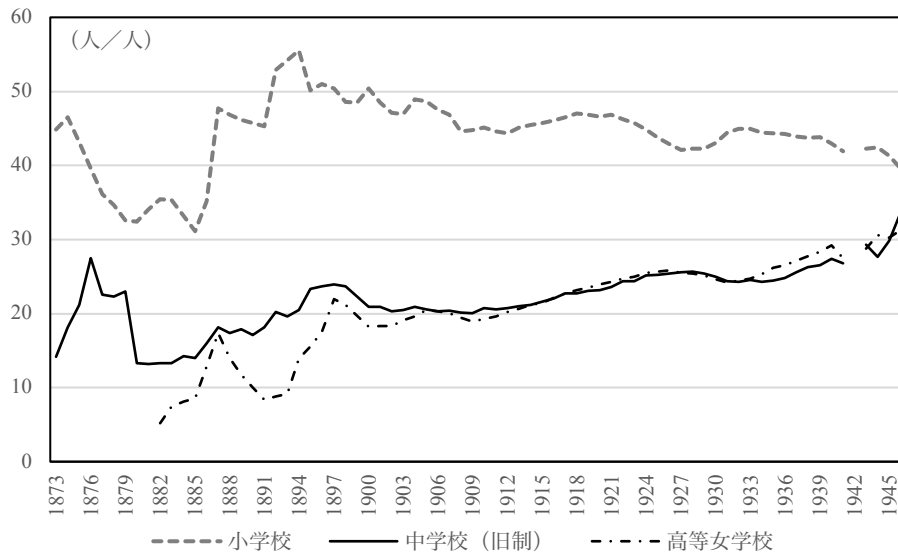


図 8-5：教員 1 人あたり児童生徒数の推移 (1873-1946)
 (『文部省百年史 資料編』より算出)

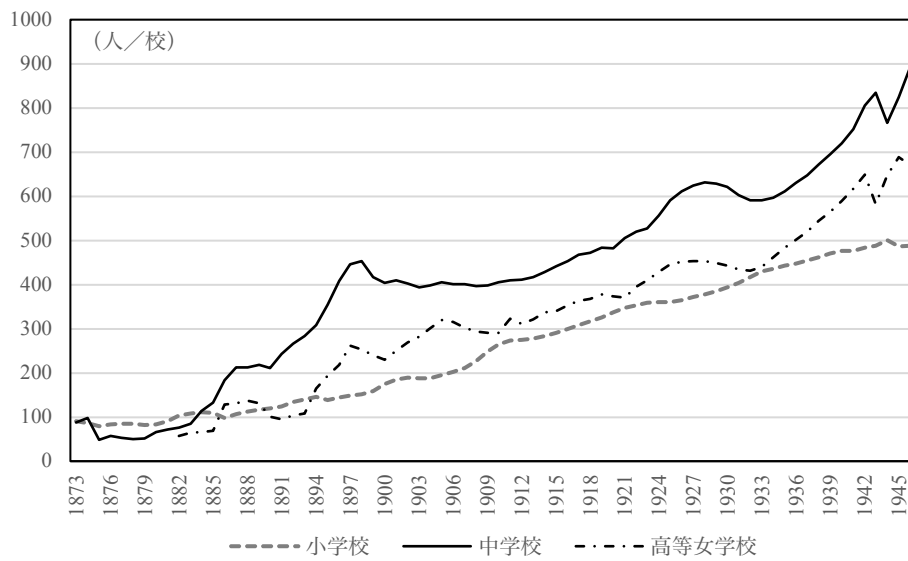


図 8-6：学校あたり児童生徒数の推移 (1873-1946)
 (『文部省百年史 資料編』より算出)

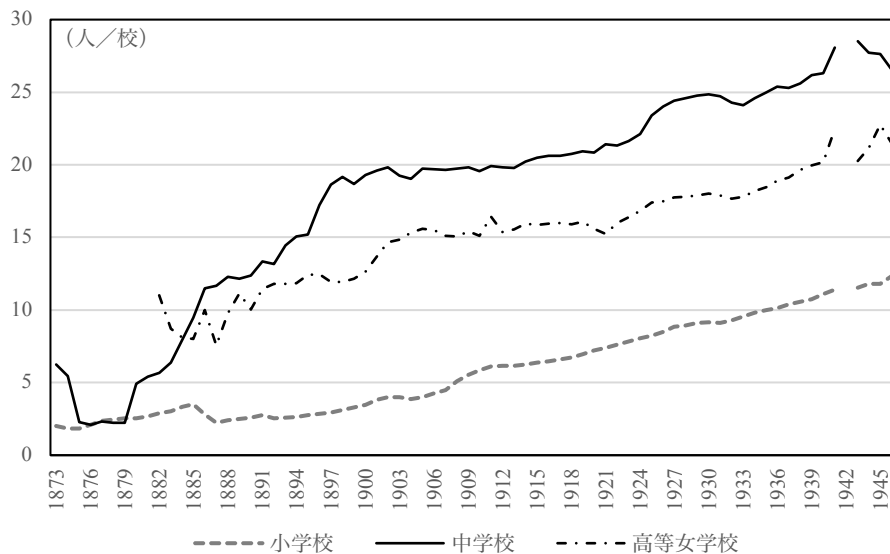


図 8-7：学校あたり教員数の推移（1873-1946）

（『文部省百年史 資料編』より算出）

まず、児童・生徒数であるが、図 8-1 が示す通り、旧制の時期には児童・生徒数が一貫して増加傾向にあった。しかし、図から明らかなように、徐々に中等教育への進学者が増加する傾向にあるとは言っても、中学・女学校の在籍者は 1945（昭和 20）年の時点でも小学校在籍者の 1 割程度にすぎなかった。具体的に数値を追うと、小学校は 1873（明治 6）年の時点で、1,145,802 人であり、1876 年に 200 万人、1882 年に 300 万人を超えた。この増加傾向は旧制の期間を通じてほぼ一定であり、明治最後の 1912（明治 45）年には、7,037,430 人に達した。そして、1930（昭和 5）年に 1000 万人を突破し、1945 年には 12,817,909 人であった。一方、旧制中学校・高等女学校では、1896（明治 29）年に、中学校が 40,778 人、高等女学校が 4,125 人であった¹⁸⁴。ただし、増加は著しいものがあり、1901（明治 34）年には合計で 105,931 人であったが、1920（大正 10）年には 30 万人を超え、さらに 5 年後の 1925（大正 15）年には倍の 60 万人を超えた。最終的に 1945 年の時点で、中学校 639,756 人、高等女学校 875,814 人、計 1,515,570 人となった。それでも、先ほど述べた通り、これは小学校在籍者数の 11.8%（それぞれ 4.99%、6.83%）でしかなかった。この点から考えて、そもそも教科書市場の規模は、中等教育段階は小学校に比して、小さいものであったことを踏まえておく必要がある。

次に、図 8-3 および 8-4 から教員数の増加をみるが、当然、こちらも児童生徒数と同様

¹⁸⁴ この年、小学校は 3,877,981 人が在籍していたので、合計してもわずか 1.16%にすぎない。

に増加していた。実数で見ると、小学校では、1873（明治 6）年の時点で 25,531 人であるが、1901（明治 34）年に 10 万人を超える。そして、1924（大正 13）年に 20 万人を超え、1945 年の時点で 310,281 人であった。一方、中学校の場合は、1901 年 4,233 人、1913（大正 2）年 6,276 人、1921（大正 10）年 8,242 人、1926（大正 15）年 12,448 人、1945 年 21,435 人と推移する。高等女学校は、1901 年 958 人、1913 年 3,315 人、1921 年 7,492 人、1926 年 11,604 人、1945 年 28,995 人である。

だが、図 8-5 に示した、教員一人当たり児童生徒数で見ると、次のことがわかる。まず、小学校の場合、この値は 1894（明治 27）年の 55.5 人／人を最大に 1945 年に向けて漸減となっているため、児童の増加率より教員の増加率の方が大きかったと分かる。しかし、この値が、40 を下回ることは 1887（明治 20）年以降では 1946 年までないため、今日に比較しても、戦前期を通じて小学校の学級規模は極めて過大であった¹⁸⁵と判断できる。一方、中学校や高等女学校の場合、1880 年代前半から 1945 年に向けて、緩やかに増加傾向にあるため、こちらは生徒数の増加率の方が教員数の増加率より大きかった。けれども、1940 年代半ばになるまで、この値が 30 を超えること¹⁸⁶はないため、小学校に比べれば、教員数は充足していたと判断できる。

さらに、図 8-6 および 8-7 から明らかであるように、学校単位でみると、小学校に比べ中等教育段階の方が、生徒数や教員数が大きい、すなわち学校規模が大きかった。1 校あたりの教員数で見ると、中学校が 1900 年頃には 20 人／校程度に達していたのに対し、小学校では、1936 年になってようやく 10 人／校を超える。加えて、第 5 章でも少し触れたが、小学校について詳しくみると、「正教員」が少ないという問題があった。次に掲げる 2 つの図は、1901-1937 年（ただし、1903 年および 1904 年は欠損。）における小学校教員の構成を身分別に示したものである。図 8-8 は実数を、図 8-9 は各年の割合を示したものである（次頁）。例えば、教科書国定化がなされる直前の 1901 年の時点の小学校教員総数 102,700 人の構成は、本科正教員 54,133 人、専科正教員 3,555 人、准教員 22,787 人、代用教員 22,225 人であり、正教員でないものの割合は実に 43.8%に及んだ。この値が 10%を下回るのは、明治 34（1901）年から昭和 12（1937）年までの 37 年間では 1931 年のみ（9.7%）であった¹⁸⁷。

¹⁸⁵ 平成 29 年度の『学校基本調査』に基づけば、平成 29（2017）年度の小学校在籍者は 6,448,658 人、同教員数は 418,790 人であるので、この値は 15.4 人／人程度である。

¹⁸⁶ 中学校は、1945（昭和 20）年まで 30 を超えることはなく、1946 年に 33.7 人／人となった。高等女学校は、1944 年の 30.6 人／人で初めて 30 を超える。

¹⁸⁷ 『日本経済統計集 1868-1945』日外アソシエーツ、1999 年、134-138 頁。ただし統計表中、「準教員」となっているものを「准教員」とした。

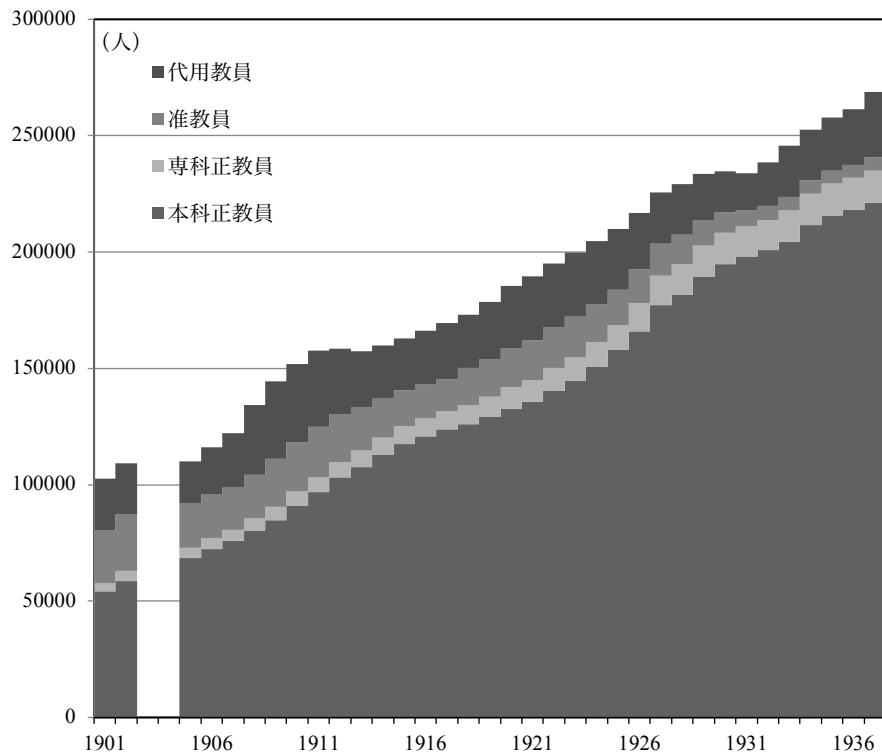


図 8-8：小学校の教員構成の推移（1901-1937）（実数）

（『日本経済統計集 1868-1945』より作成。ただし、表記を「准教員」に変更した。）

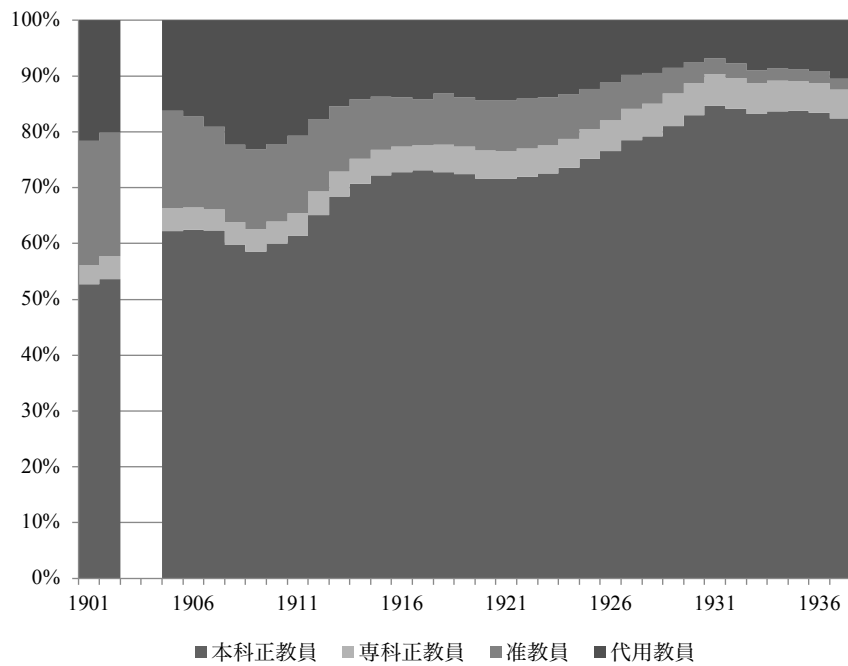


図 8-9：小学校の教員構成の推移（1901-1937）（比率）（図 8-8 に同じ）

1901年の時点で全国の小学校数は27,010校¹⁸⁸であるから単純計算で1校あたりの平均教員数は3.80人/校、非・正教員は1.66人/校となる。つまり、国定教科書に転換された頃は、どの学校も非・正教員が少なくとも1人はおり、この時点ではまだ4年制義務教育であったことを考慮しても、まだ単式学級が広く一般化するほど教員が十分ではなかったと判断できる。

このように戦前の小学校段階では制度に定める程度の資質を備えた教員ですら恒常的に不足する状況があった。特に、国定化が行われる前後の時期とは、大規模学級で、また、複式学級が一般に存在していた状況で、さらに近代学校が始まって30年程度の歴史しか持たない段階であった。これを踏まえるとき、准教員・代用教員はどの程度の授業を行っていたのだろうか、加えて、正教員でないものが4割を超える状況で、政府は教員に採択を委ねられたのだろうか、という疑問が提起される。

だからこそ、国定化以前の時期、小学校教科書の採択権者は府県知事とし、検定等で教科書のようなモノを監視する、あるいは作成する方が教育の水準・内容を維持・向上させる点で政府のコストを抑制しうると判断することはある種合理的だったと評価できる。ところが、前述のように、この当時、購入制で頻繁な採択替えが発生していたために経済的負担から保護者に不満が発生していた。そこで、文部省は、府県単一採択に加え、明治20(1887)年に4年間の採択変更禁止を定めた¹⁸⁹ので、以後、教科書発行者間での採択競争はますます激化し、贈収賄、粗悪教科書、供給不足といった諸問題を引き起こしていくことになる。これが頂点に達するのが1902年末から発生する教科書疑獄事件であり、これは1900年の小学校令(教則)改訂と1901年度からの新教則実施に伴い全国規模で一斉に教科書採択の事案が発生したことに原因がある(梶山1988)。しかも、文部省はこの教則改訂に伴って全国的に採択が生じ、それに伴う不正事件防止のため1901(明治34)年1月に小学校令施行規則を改正し、取り締まりを強化¹⁹⁰していた。この結果、発行者のほとんどが教科書市場からの退出を余儀なくされ、1904(明治37)年4月からの新学期が無教科書状態になる恐れが生じた。その対応として文部省は教科書国定化に着手した(梶山1988:252)という。これは、教科書供給を毎年安定的に行わなければならないという所有制の性質上の短所に由来する一方で、利害関係者となる発行者が排除されたことで国定化を阻害する要因がなくなるという条件が同時に満たされたために可能であったことと解釈できる(第6章・第9章参照)。こうして明治36年勅令74号により、文部省著作教科書のみを使用に限定することを定め、翌明治37(1904)年の新学期から国定教科書が使用されることになったのである。

¹⁸⁸ 文部省(1972)『学制百年史 資料編』。

¹⁸⁹ 明治20年文部省訓令12号(『明治以降教育制度発達史』第3巻726頁)

¹⁹⁰ 次章を参照せよ。

以上の過程から明らかなように、この時期における教科書制度の選択とは、量的・質的な教員の不足から小学校段階では学校別の採択を制度として採用することはできず、かといって広域化を可能にする適切な市場の統制にも文部省が失敗したことが要因となり、結果的とは言え、国定化を行うことで教科書採択の問題を発生させない形に決着したと考えることができる（9章を参照せよ）。

8.3.2. 国定化による教科書価格の安定化

さて、国定化により給付化はなされなかったものの、結果的に教科書価格は極めて低廉化し、保護者負担が軽減されるようになったと評価される¹⁹¹ことになる。『国定教科書二十五年史』（1928）には、明治38（1905）年1月の文部省調査（表8-10）に言及して「翻刻発行当初之を従来使用せる民間発行の教科書の価格に比較し全国一ヶ年の需要高に於て実に278万余円の減少を見ることとなり即ち旧教科書を使用するものとして一ヶ年間に要する費用総計471万余円に対し約其の6割を減ずるに至れりと云ふ」（同63-64）という解説がある。表から明らかなように、平均単価では新旧で大幅に価格が下がったものもあり、尋常科児童用修身書などは旧価格12.7銭から新価格5.3銭と半値以下になっている。明治20年代の平均10銭と比較しても、長年の懸案事項であった価格の低廉化は国定化でついに実現されたことになる。

¹⁹¹ 文部省（1972）「五 国定教科書制度の成立」『学制百年史』なお該当箇所は以下の URL から閲覧可能。http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317624.htm（最終閲覧日：2018年7月5日）

表 8-10：教科用図書価格新旧比較表（『国定教科書二十五年史』：64-65 縦書きを横書きに変更した）

上段：新 国定図書 下段：民間発行							
	図書種類	平均一冊 の枚数 (枚)	平均一枚 の価格 (銭)	平均一冊 の価格 (銭)	平均一冊 における 減額 (銭)	一箇年需要冊数 価格 (円)	一箇年需要高に 於ける減額 (円)
尋常科	修身書	42	0.18	7.8	16	15,920.112	32,656.640
	教師用	55	0.41	23.8		48,576.752	
	修身書	22	0.25	5.3	7.4	170,107.422	237,508.476
	児童用	33	0.38	12.7		407,615.898	
	修身掛図	31	6.45	200	250	51,026.000	63,782.500
		41	11.0	450		114,808.500	
	読本	38	0.2	7.4	3.6	662,873.204	322,478.856
		125	0.32	11		985,352.060	
	書き方	17	0.18	3	2.2	230,593.410	169,101.834
	手本	19	0.27	5.2		399,693.244	
	算術	26	0.23	6	29	12,246.240	59,190.160
	教師用	82	0.45	35		71,436.400	
	図画	29	0.23	6.8	0.4	16,973.684	12,979.900
		14	0.54	7.2		29,953.584	
計					1,159,740.072	897,698.366	
					2,057,438.438		
高等科	修身書	51	0.18	9	20.7	5,962.320	13,713.336
	教師用	66	0.42	29.7		19,675.656	
	修身書	19	0.27	5.1	12.6	68,313.327	168,774.102
	児童用	40	0.44	17.7		237,087.429	
	読本	45	0.18	8.1	13.6	216,995.274	364,337.744
		53	0.41	21.7		581,332.018	
	書き方	17	0.18	3	3.5	80,368.620	93,763.390
	手本	20	0.33	6.5		174,132.010	
	歴史	40	0.19	7.6	11.6	101,800.252	155,379.332
		41	0.48	19.2		257,179.584	
	地理	40	0.19	7.6	17.5	101,800.252	234,408.475
		46	0.54	25.1		336,208.727	
	算術	45	0.18	8.3	32.5	5,498.584	21,530.600
	教師用	79	0.52	40.8		27,029.184	
	算術	43	0.14	6	15.3	80,368.620	204,939.981
	児童用	68	0.31	21.3		285,308.601	
	図画	23	0.34	7.7	1.3	103,139.729	137,966.131
	14	0.66	9		241,105.860		
図画	49	0.22	11	14	615.010	45,962.990	
幾何図	23	1.09	25		46,578.000		
計					764,861.988	1,440,776.081	
					2,205,638.069		
尋常科第1学年の修身書児童用廃止に基く減額							109,640.570
尋常科第1学年前期の書き方手本廃止に基く減額							52,385.739
尋常科算術児童用廃止に基づく減額							284,269.320
合計							2,784,774.076

※原資料では枚・冊あたりの平均単価の単位は厘であったが銭に変更した。

さらに、同資料におさめられた教科書価格の推移に関する統計表からその推移を確認すると、物価水準を考慮すると教科書価格は極めて安定的に推移したことが明らかである（図 8-11）。

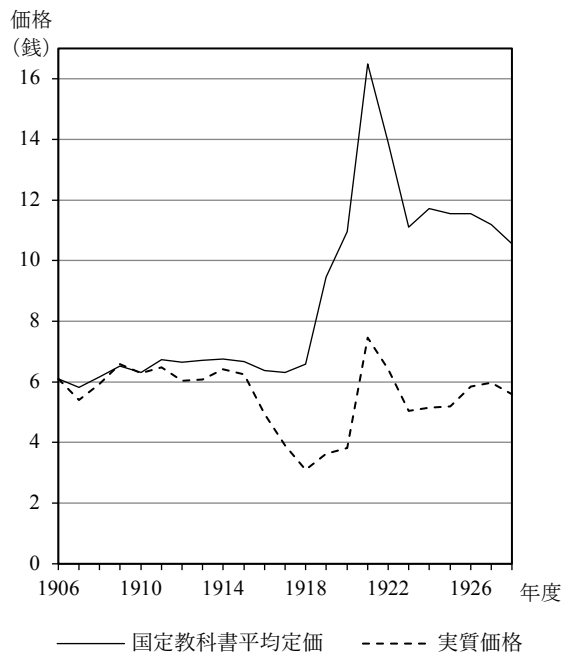


図 8-11：国定教科書平均価格推移（1906-1928 年）

（『国定教科書二十五年史』 附録諸統計、物価調整は卸売物価指数による（1906 年基準））

教科書平均価格（名目）は、大正 7（1918）年頃より急激に値上がりし、1921 年に最高値 16 銭強を記録し、昭和 2（1927）年頃には 10 銭程度¹⁹²で落ち着く¹⁹³。これは唐澤によると教科書の改訂に伴うもの（唐沢 1956：216-217）とされているが、同時期の物価変動を調べ

¹⁹² 明治 20 年も平均単価が 10 銭と記述されていたことを思い起こすと、明治 20（1887）年の総合卸売物価指数の年平均指数は 0.274、昭和 2（1927）年は 1.099 であるので、40 年間で教科書の実質価格は単純計算で約 4 分の 1 に下落したことになる。

¹⁹³ この点については、『国定教科書二十五年史』には以下のように記述されている。

その後新に発行したる図書にありても其の定価は何れも当初の例に準し切詰めて之を定められ殊に大正四年度よりは五厘の端数を付したる分を切り捨つる等益定価の低廉をはかられたり然るに大正六年以降用紙の価格俄かに騰貴し加之労銀其他の物価昂騰し益騰貴の傾向顕著なるが為め遂に大正八年に至り同年度発行を要する図書に対し臨時定価を定め爾後大正十年までの間は年々其の臨時定価を増額するの已むなきに至り大正十一年より用紙価格の稍下落を見るに及び同年分より漸次臨時定価の減額を来し以て今日に至れるものとす而して既往二十五年間各年度平均一冊の定価は諸統計中之を示すが如く大正年間物価最高潮の時代にありても尚ほ十六銭強に止まり現今は約十〇銭に当る（同：66）

ると、大正4(1915)年までは卸売物価指数¹⁹⁴の対前年騰落率も10%未満の変動にとどまっているが、大正5(1916)年から大正9(1920)年にかけて、0.756から1.678になるなど著しい増加を示す。そして、大正9年をピークに徐々に低下し、昭和2(1927)年には1.1程度の水準で安定化する。これを反映させた1906年を基準とする実質価格では、国定教科書は、最も高い大正10(1921)年でも7.46銭であり、実質価格の平均値はおおむね5~6銭の範囲に収まっていたことが分かる。従って、この間教科書価格は、実質価格で見れば、低下することはあっても高くなりすぎることはなく、ほぼ一定の水準にあったと判断できる。

それでも、購入者の感覚からすれば「高騰」には変わらず、昭和に入ると供給者・販売者が暴利を得ているという批判から国定教科書の値下げが問題となっていた。昭和4(1929)年には、日本書籍、東京書籍、大阪書籍の3社との教科書翻刻契約が年度末に切れるため、その更改を機に国定教科書の値下げが議論された¹⁹⁵。そして、翌昭和5年に当時の報道では、供給体制を見直し、昭和6(1931)年度使用図書から2割¹⁹⁶の値下げ断行されることになったとある¹⁹⁷。ちなみに実現はされないものの、昭和4年には年初の帝国議会において国定教科書の給付化を試みる議員提出法案も審議されており(10章にて詳述)、この時期教科書は政治レベルで議論されていた。

それでは、この時期にどの程度の教科書が購入されていたのだろうか。『国定教科書二十五年史』には明治37(1904)年から昭和3(1928)年までの各年の累計翻刻発行数について記載がある。これを小学校の在籍生徒数で割ることにより、年間1人当たりの購入冊数を推定することが可能である。これをグラフ化したものが次図である。

¹⁹⁴ 日本銀行調査統計局(1987)『明治以降卸売物価指数統計 100周年記念資料』。なお、戦前における物価統計の推移は、図14-1を参照せよ。

¹⁹⁵ 『東京朝日新聞』1929年11月13日夕刊、2頁。また、『読売新聞』1929年12月25日朝刊、2頁には国定教科書の2割値下げについて、与党・民政党と文部当局の意見が一致したとある。

¹⁹⁶ 『朝日』の5月16日の報道では「1割2分」の値下げとなっているが、翌5月17日の記事では両社とも2割の値下げであると確認される。(『東京朝日新聞』1930年5月16日朝刊11頁、同1930年5月17日朝刊2頁。『読売新聞』1930年5月17日朝刊、2頁。)

¹⁹⁷ なお、このときの制度改革では、供給・販売を独占していた国定教科書共同販売所が解散され、発行3社が供給販売をも担うことが決められ(前注の報道)、実際、昭和5(1930)年5月17日に昭和5年文部省告示158号により、小学校教科用図書翻刻発行ニ関スル規程が改正され、国定教科書共同販売所は廃止となり、発行3社が供給を担うことになった。そして、同年6月30日文部省告示175号により、発行社の供給区域が指定された(『明治以降教育制度発達史』第4巻749-753頁)。

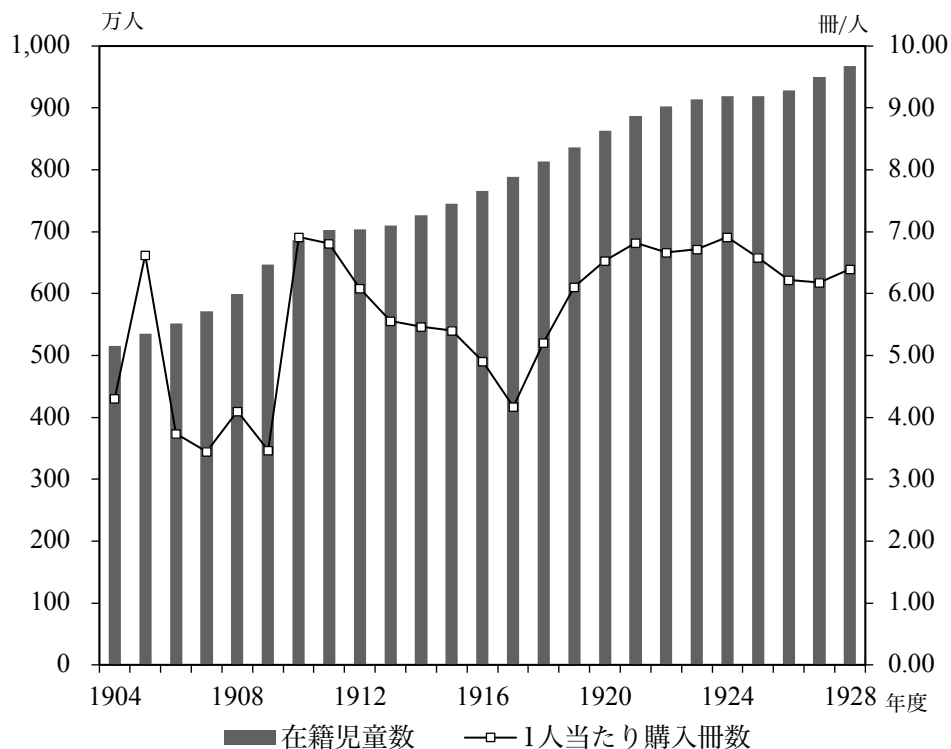


図 8-12：小学校児童数の推移（左軸）と 1 人当たり購入冊数（右軸）
 （翻刻発行数：『国定教科書二十五年史』附録諸統計、児童数：『学制百年史』）

グラフより、まず 1905 年（6.62 冊/人）、1910 年（6.91 冊/人）に需要冊数のピークがあり、年を追って低下していくことが分かる。1905～1909 年の平均需要冊数は 3.68 冊/人、1910～1917 年は 5.67 冊/人、1918～1928 年では 6.39 冊/人である。これらのピークが発生する理由は教科書改訂の実施¹⁹⁸によるものとされる。これについては、家庭内における兄弟間での教科書の使い回し等がこうした現象の発生要因であると考えられる。なお、1918 年以降は、ほぼ安定して 6 冊代で推移するようになるが、戦後の 1949（昭和 24）年時点での小学校における 1 人あたり教科書需要冊数も 6.65 冊である（第 11 章）ので、この間に完全な購入による所有制が実現していったことは間違いないだろう。

いずれにせよ、国定制の実施により、教科書制度は、政府による完全な市場統制を行って採択問題を生じさせず、かつ、生徒が購入可能な程度に教科書価格を低廉安定化を実現することで、購入制として安定化を見る。そして、こうして形成された、日本書籍、東京書籍、

¹⁹⁸ 唐澤（1955：216-217）

大阪書籍の3社による国定教科書翻刻発行体制、今日的に言えば民間委託の体制が、今日に至る戦後の教科書発行体制の土台を築くことにもなる。

8.4. 現行制度への転換期における所有制の継続

8.4.1. 戦中～戦後改革期

次に、戦中から戦後改革期においても、所有制の経路に変更が生じなかったことを示す。

教科書は、この総動員体制が構築される時期において、それまで検定制が維持されていた中等教育の教科書も内容統制と資源統制を根拠に整理¹⁹⁹、最終的に国定化が企図されていく。こうして、戦中から占領期を通じて、検定制に転換されるまで、法令上は、教科書は国定を原則とすることで教科書市場を国が完全に掌握する体制が出来上がる（12章を参照せよ）。

ところで、この時期、社会全体において深刻な物資の不足と人材不足が生じていた。この時期の人材不足は、古典派経済学的な企業形態（ヒエラルキー型の組織）から分岐し、長期（終身）雇用制を核とする日本型雇用慣行が形成される一因（青木・奥野編 1996。第14章参照）となったことが指摘されるように、これは経済的に極めて強い衝撃を与えるものであった。また、物資不足の面では、統制が敷かれる紙は、供給量も品質も著しく低下し、確保は困難な状況にあった。

これを踏まえて教科書制度に目を向けると、この時期、国定制と連結した所有制であったことが制度上極めて有効であったものと判断できる。まず、所有制は、その需要を生徒数で管理することが可能なので、不足する物的資源の割り当ても容易に行うことが可能となる。また、制度成立以来、日本の学校は人材不足であったので、教科書もそれを前提とした制度設計がなされている。その意味で、この時期社会全体に生じる人材不足に対しても、教科書制度は頑健であったと考えられる²⁰⁰。加えて、教育内容も原則として国定化により国が管理していたため、戦中はもちろん、戦後の新教育への統制も容易に行うことができたと判断される。

実際、戦後まもない頃の教科書供給を巡って以下の事実を確認できる。まず、1946年度用は、印刷機の性能と材料不足から生産量に限界があるため、文部省の編集課で準備された原稿を、連合国最高司令官の承認を経て、章ごとに印刷し、総計420種、1億4026万4000部の暫定教科書が印刷された。本格的な教科書は翌年度からの使用を計画し、1947年度は、247種1億4077万2000部、1948年度は386種、1億8095万5000部が印刷され、1949年

¹⁹⁹ 昭和ニュース事典編纂委員会（1994）『昭和ニュース事典 第7巻（昭和14-16年）』毎日コミュニケーションズ、124頁

²⁰⁰ 第14章で論じるが、この時期は教員の離職が社会問題と化していたという背景もある。

度は計画 540 種、2 億 1169 万 9116 部のうち 1 億 718 万 4091 部が 1949 年 4 月 15 日までに配布された。それでも、この間、教科書印刷用紙の要求は、品不足と配給割り当てが不十分であったことから、充足されえず、割り当て増や新聞社からの自発的な放出をもってしても最小限必要数をカバーするにも十分でなかったという²⁰¹。

このように、上記の資料では、まだ、完全な供給を行うには資源が不足していたというが、所有制の成立を脅かすほど発行量が減少したとは言えない。一方で、新聞用紙が用いられるなど、十分に品質の良い紙が使用できたとは言いがたく、経年劣化を考慮すると貸与として利用するよりは、毎年供給を行う方が経済性に適っていた可能性も指摘される。よって、この間も、教科書制度は所有制に有利な条件があったので、従前の所有制の経路が維持または強化されることはあるにせよ、人材不足の問題が伴う以上、貸与制への転換を可能とする条件は欠いていたと言える。そして、この時の物不足に対応するための戦略は、現行の「教科書の発行に関する臨時措置法」に垣間見られる、国による需要把握と民間発行者への供給指示という制度に影響を残している。しかし、戦後の急速なインフレや物不足、そして国定制から検定制へと転換されたことにより、再び、教科書価格の低廉安定化が問題となる（第 11 章で詳述する）。最終的に、この問題は、義務教育無償化の実施でひとまず決着する。

8.4.2. 義務教育教科書無償化による給付制への転換

最後に、義務教育の給付制への転換を論じる。高校は今なお購入制であるが、義務教育の無償化は、憲法 26 条の理念をもとに、戦後の早い時期から転換が試みられる。しかし、経済財政的な理由および大蔵省の根強い反対で頓挫し、あくまでも保護者負担の軽減という名目で義務教育教科書の無償化が試みられていくことになる（第 11・12 章で詳述）。

こうした背景を抱えながら、昭和 37（1962）年に「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」が制定され、第 2 条により臨時義務教育教科用図書無償制度調査会を文部省に設置した。この調査会は、同年 11 月 14 日に「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置について」という答申を示す。諮問は、義務教育教科書の無償化の実施方法に関する 7 点に及ぶ内容で、それぞれ答申されている。これについては再度 12 章で詳述するが、本章では、このうちの（2）給付か貸与か、という点について触れておく。

この無償措置に際しての給付か貸与かという議論の結論は、「児童・生徒に給与すべき」である。その理由として、教育上の観点からは、①日本の学校教育において、教科書は欧米諸国のような参考書に類するものではなく、また教科書を児童・生徒の所有物とする伝統的

²⁰¹ 『GHQ 日本占領史 第 20 巻教育』（土持法一解説・訳）日本図書センター、1996 年、96-98 頁

な考え方が一般に深く浸透していること②かりに貸与制にして自由に自宅に持ち帰るようにするとしても、新本使用者と古本使用者があり、教育上悪影響を及ぼす可能性があること③系統学習の建前から使用済みの教科書が学習に必要であることが指摘され、このような教育上、学習上の支障に加え、教科書に対する伝統的な愛着心から、自費による二重購入の恐れもあり、結果的には父兄負担が軽減されないことが指摘される。次に財政上の観点からは、①現在の教科書の耐久力は通常一か年程度であり、これをさらに数年継続使用しうるようにするためには、紙質・造本等について大幅に改良する必要がある、そのためには製造経費が数倍に達することが予想されるので、使用期間及び更新率を最も効率的に検討するとしても、期待するほどの財政負担の軽減は望めないこと②教科書によってはしばしば部分的な改訂を必要とするものもあるから、貸与制にしても予定した期間必ず使用しうるものでないこと③用紙・製本等を大幅に改良するには、わが国の発行企業にあつては急速に高度の技術・設備の導入をはかる必要がある、このためには多額の経費を必要とすること④しかも貸与制となれば、毎年の需要数が一定せず、企業経営の安定を欠くことになり、ひいては教科書の完全供給²⁰²に対し支障となるおそれがあること²⁰³を列挙する。

これらの理由のうち、後半に述べられている経済財政上の理由に注目すると、貸与制に転換したところで、「耐久性の問題」「改訂の必要性」から財政負担の軽減が望めない、需要数が一定しないため企業経営の安定を欠き、供給に支障をきたすから、給付制が選択されたと読める。このように無償化の段階で、貸与制という選択肢もあつたにもかかわらず、所有制が維持されたのは、経済財政上の問題等から生じた経路依存であつたことになる。さらに、教育上の理由で検討のあつた「保護者の二重負担」などは、教科書が安価で容易に購入可能なことを前提とすることで導かれた合理的な推論と判断される。なお、この部分については、再度 12 章で詳細に分析を行う。

そしてこの答申を踏まえて制度設計がなされ、紆余曲折を経て、1963（昭和 38）年に「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」が成立する²⁰⁴。これにより、無償のほか、同一教科書使用期間、広域採択制の実施が規定される。このようにして法制化された教科書無償措置は、答申に従い昭和 38 年度から順に開始され、昭和 44（1969）年度に完成する。こうして、今日に至る所有制を基盤とする教科書制度が完成する。

²⁰² 「完全供給」についても第 11 章で触れる。

²⁰³ 臨時義務教育教科用図書無償制度調査会「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置について（答申）」

²⁰⁴ この経緯については、長田（1972）が詳しい。これを含め第 12 章で論じる。

8.5. 本章の結論

以上のように、本章では、日本における教科書制度は、いかなる経緯で所有制の均衡を選択し、それを継続するに至ったのかについて、概括的に議論を行った。ここまでの議論からは、以下のような結論が導かれる。

まず、日本の場合、前近代以来の出版技術の存在と後発近代化国であったという歴史的條件に由来して、近代学校成立期にすでに大量の印刷供給が可能な条件があった。これにより、貸与制との分岐が発生する条件が満たされた。しかも、政府の財政難により私費負担を求めざるを得ない状況の存在が、購入制の制度化を決定づけた。こうして購入制で教科書制度の安定化が模索されることになったが、小学校（義務教育）段階では極端に教員が不足していたために、学校別の採択制度は実現が難しく、府県レベルでの広域採択を実施していくが、発行者による不正を排除できない状況に陥る。そして最終的に、国定化が図られることで、採択問題を生じさせず、なおかつ教科書価格の低廉安定化を実現できたことで、購入制の安定化にも資することとなった。こうして、戦前の学校制度成立過程で、購入制が出来上がった。さらに、戦後の転換期には、社会全体の物不足、人不足の影響により、需要把握が行いやすく、物的資源の割り当てが容易な所有制の存続が強化されることとなった。最終的に、義務教育で給付制へと転換が図られた際には、財政負担や技術的費用、企業経営の問題などから貸与制への転換が否定され、今日に至った。

日本において所有制が確定していく経緯はこのように描くことが可能であり、第Ⅱ部の理論的検討、とりわけ教科書価格の抑制と技術投資の問題（第4章）、採択の安定化（第5章）という2点が、歴史上もその安定化において非常に重要な問題であったことがより詳細に明らかとなった。そして、戦後になると、所有制の優位性に加え、技術的な転換の困難さも相まって経路依存的な決定となっていたことも示唆された。しかし、本章の分析は、やや理論的な推論に強く依拠している部分が多く、さらに結果を議論するだけで、各転換点における政策決定過程や制度間関係の影響、また、「制度」化を模索し、最終的にその制度選択が行われた具体的な理由等については、まだ十分に議論が行われていない。そこで、次章からの4章では、こうした詳細な制度選択の過程等について分析を行う。

第9章 小学校教科書の国定化に至る制度選択過程

本章では、明治期の義務教育（小学校）教科書の国定化に至る制度選択過程の分析を行う。ただし、いかにして国家は教育内容を統制するに至ったかは本研究の課題ではない。本章における関心は、国定化に至る過程でどのような制度の選択肢が存在し、どのように国定・翻刻体制以外の選択肢が排除されていったかという点である。

9.1. 本章の視点

戦前期の国定教科書制が規定されるのは1903年のことであるが、厳密には、その体制が完成するのは1911年のことである。1909年10月に「小学校教科用図書翻刻発行に関する規程」が定められ、以後、発行を日本書籍株式会社、東京書籍株式会社、大阪書籍株式会社の3社に、販売を株式会社国定教科書共同販売所に許可することになる。1910年度に一部から供給を開始し、1911年度以降、すべての国定教科書を発行3社販売1社により供給する体制ができあがることにより、戦前の教科書制度の構造は安定化する。

しかし、国定教科書の供給体制が、このような翻刻発行体制、言うなれば民間委託の形態として出来上がったのはなぜなのだろうか。ここで、若干の考察を行うならば、まず、教科書供給の方法には、政府が直接供給する場合と民間の手による場合とが考えられる。そして、教科書の著作者や政府による教育内容統制への程度などを考慮すると、①国が主体となって作成する教科書を国が直接供給を行う「国定（直接供給）」、②国が主体となって作成する教科書を民間に委託して供給を行う「国定（翻刻）」、③民間主体の作成書に対し国が検査等を行う教科書を民間の手により供給する「検定」、④民間中心の作成教科書を民間が自由に供給を行う「自由発行」、そして論理的に想定可能な⑤民間が著作する教科書を国により発行供給するといった手法等の制度的な選択肢を想定しうる。しかし、戦前の日本において歴史上実現されたのは②の形態である。それゆえ、②以外の選択肢が排除されていく経緯とその要因の分析が重要となるのである。ここでは、いくつかの先行研究を参照しつつ、『明治以降教育制度発達史』（教育史編纂会著²⁰⁵）の記述を中心にこの展開を検討する。ここで『明治以降教育制度発達史』に依拠するのは、戦後になされた既存の研究の多くは、戦後的な価値観のもとで国定制に至る経緯を評価しているため、そのような見方を相対化する必要からである。以下、本章の記述において、原則として原文中の旧字体は新字体に改めて引用を行なっている。また、各法令の引用箇所は、参照可能な場合、国立国会図書館「日本法

²⁰⁵ 初版は1938-39年刊行であるが、本研究の分析においては、教育資料調査会による1964-65年刊行の重版のものによった。

令索引〔明治前期編〕」および同「日本法令索引」²⁰⁶によっている。

9.2. 国定制の成立過程

9.2.1. 教科書の不足と翻刻発行の許可

1872（明治5）年の学制布告以来、文部省は、近代学校制度の導入に際して外国の教科書の翻訳をはじめ教科書編集を行っていく。しかし、この当時はまだ十分に大量の教科書を供給するだけの出版印刷技術を有さなかった（矢作 1976:35）ことは文部省も同じであった。そのような事情もあってか、1873（明治6）年4月に、文部省は次の内容の布達58号により地方における教科書の使用について指示を行う。

小学教科ノ書小学教則中ニ記載有之候得共右ハ只其概略示ス而已ニ有之追々各地開校ニ付テハ課業書不足ノ趣ニ付別紙目録ノ書類相可用然候此段為心得相達候也
（別紙）小学用図書目録（以下略）（明治6年文部省布達58号）

すなわち、教則中に使用教科書を記載しているものの、各地に学校が開校するにつれて図書が不足しているため、別紙の目録に記載する図書も使用してよい、という内容である。これにより、教科書として使用可能な範囲が拡大されたものと解されるが、この時点では、学校の量的拡大に際し教科書が不足していることを理由に教則に記載のない図書の使用の許可を行っているにすぎない。しかし、翌月の5月10日には、

小学教科書之内当省蔵版之分各地方官ニ於テ学校入用之為部数ヲ限り刷行致ス儀ハ可差許候上木²⁰⁷致度向ハ前以書名部数取調可伺出候事（明治6年文部省布達68号）

という布達が発出され、地方官に対し学校での使用のために文部省蔵版書の翻刻を許可し、7月に文部省布達107号で翻刻許可の書目が公開される²⁰⁸。それ以後は、随時、翻刻許可書目への追加を行い、ついに1875（明治8）年6月の、

²⁰⁶ 「日本法令索引〔明治前期編〕」は公文式が施行される明治19年以前の法令を検索するためのデータベースサイトである（<http://dajokan.ndl.go.jp/SearchSys/index.pl> 閲覧日2019年2月27日）。明治19年以降は「日本法令索引」（<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/> 閲覧日2019年2月27日）で検索が可能である。

²⁰⁷ 「上木」は書物を出版することの意。（『日本国語大辞典』小学館）

²⁰⁸ 同（第1巻858-859頁）及び『日本近代教育史事典』（平凡社1971:251）

当省蔵版書籍翻刻ノ儀ニ付テハ昨明治七年第二拾五号²⁰⁹ヲ以テ及布達置候処当省蔵版ノ書籍ハ自今悉皆翻刻差許候条尋常出版ノ手續ヲ以テ可願出此旨布達候事（明治8年文部省布達9号）

という布達によって、文部省蔵版書籍全てについて翻刻が許可されるに至ったのである²¹⁰。

以上が学制布告直後の教科書をめぐる文部省の規則ないし方針であるが、こうした事実からは、文部省は学校の量的拡大に際して、不足する教科書をいかに確保するかという問題に直面していたことが垣間見える。とりわけ、教科書として使用可能な図書を拡大するだけでなく、文部省の蔵版図書については、ほとんど規制なく各地における翻刻を許可しているという点が、質は二の次に、教科書の量的な確保が最優先であったことを示唆していると言えるだろう。

そして、この時期の教科書に対する文部省の方針を示した興味深い史料に、1876(明治9)年に文部省が定めたとされる下記の内容からなる「書籍取扱心得」がある²¹¹。これは、『文部省雑誌』明治9年第6号に掲載があり、「文部省報告課編纂書籍取扱心得」という題が付されている²¹²。

第一条 中小学校ニ用フヘキ文部省編纂ノ書籍ハ特ニ其体裁ヲ表示スルニ過キス故ニ世上教科書ヲ著訳セント欲スル者アルハ文部省ノ最期望スル所ナリ

第二条 原来闔国ノ学校ヲシテ必シモ文部省編纂ノ書籍ヲ需要セシメント欲スルノ意ニ非サルヲ以テ中小学科ニ用フヘキモノ略備ハルノ後ハ文部省復タ編纂ニ従事スル事ナシ

第三条 洪益ヲナスヘキノ書籍ニシテ目下世上ニ於テ著訳ニ着手シ能ハサルモノハ文部省ニテ之ヲ出版スル事アルヘシ

第四条 文部省蔵板ノ書籍ハ一般翻刻ヲ許スモノトス

第五条 文部省出版ノ書籍ヲ同省ニ於テ印刷スルハ千五百部ヲ以テ限リトス

ここでは、教科書に対する文部省の意向が述べられている。すなわち、文部省編纂の書籍は

²⁰⁹ 「当省蔵版別紙書目ノ分翻刻差許候条尋常出版ノ手續ヲ以テ可願出此旨布達候事」（文部省明治7年布達25号）

²¹⁰ 『明治以降教育制度発達史』（第1巻864頁）

²¹¹ 矢作（1976：32）において言及がある。

²¹² 文部省（1972）『学制百年史 資料編』391頁によれば、明治8年から10年の文部省の内部組織は、「1学務課 2会計課 3報告課 4督学課」の4課からなっていたことが確認できる。

「見本」に過ぎず、広く教科書執筆・翻訳を奨励する（第1条）、全国の学校で文部省編纂の図書を必須とする意図は必ずしもなく、概ね教科書の配備が完了したならば、文部省は二度と図書を編纂することはない（第2条）、大きな利益をもたらす図書でありながら、誰も執筆・翻訳に着手できないものは文部省でこれを出版するつもりである（第3条）、文部省で作成した図書は翻刻を許可する（第4条）、文部省が出版した図書を文部省内で印刷する場合は1500部以内とする（第5条）という内容である。これが意味することとは、学制布告から間もない時期の文部省の態度は、教科書の量的供給の困難も手伝って、極めて楽観的な展望を有していたということである。すなわち、教科書市場に対しては、自由放任主義的な態度で、問題なく教科書供給がなされるようになれば、文部省は自ら編纂を行うこともしないし、教科書普及のためには、文部省で作成した図書の著作権も放棄して自由にその翻刻を許可する、というものであった。ここから約30年後には国定化をすることになるとはおよそ想像もつかない事態とさえ言えるかもしれない。しかし、このあまりに楽観的な態度で教科書市場に向き合ってしまったこと、つまり教科書発行者の経済的行動を十分に予測し得なかったことが、この後の制度選択に重大な影響を与えることになったと考えられる。

9.2.2. 自由翻刻の禁止と採択を通じた統制

このようにほぼ自由発行・自由採択という状態で出発した教科書制度であったが、翌1877（明治10）年頃になると、「文部省が頒布した小学教則は全国一様に施行せらるべきもので、各地の小学校に於ても官立師範学校附属小学校の定めた教科書を用ゐたが学事の進歩に従ひ土地の状況に依り幾分の変化を加ふるものあり、又別に小学教科書を編纂するもの公私其数を増加し、其間営利的に著訳を濫にするものもあり、動もすれば弊害を生ずる状況であった」（『明治以降教育制度発達史』：第1巻864-865頁）という状態に至っていたことが指摘されている。これを理由に、明治10年文部省布達4号において、まず文部省図書の翻刻に対して、「文部省蔵板翻刻許可ノ図書ニ就テ傍訓註解絵画等ヲ加ヘ又ハ文字ヲ増減シ原本ノ体面ヲ変換シテ刊行セントスル者ハ草稿ヲ以テ一応文部省ヘ可伺出此旨布達候事」（同）と規定が設けられたのである。さらに、その2年後の明治12（1880）年には、翻刻発行は文部省原板への変更を禁じられる（明治12年文部省布達2号）に至る。

ところで、上記の引用部分には、「小学教科書を編纂するもの公私其数を増加し」とあったが、実際のところ、どの程度の教科書が刊行されていたのだろうか。そこで、『文部省第五年報』（明治10年版：515-523）に掲載された「明治十年小学教科書一覧表」に基づいて、若干の検討を行うことにしよう。この表は、文部省が認定した小学校教科書の一覧表で、書

籍名、著訳者、出版者（ママ）、出版地、冊数、葉数、零売価²¹³、印行部数の一覧となっている。ただし、ここには但し書きとして、「文部省書籍印行部数ヲ示シタルモノハ原刷リノミニシテ其翻刻部数ハ詳ラカナラサルヲ以テ茲ニ掲ケス」とある。明治 10（1887）年というのは、後述の通り、时期的には届出制が実施される以前の時期であるので、自由発行・自由採択という時代である。また、念のため付言しておけば、ただ民間発行者が自由に発行していたというのみならず、政府も発行していたので、発行主体に関して言えば何でもありの状況であった。以上を念頭に、ここでは、教科書の発行者別の葉数と零売価に関する記述統計量を整理したものを示す（表 9）。

表 9-1：明治 10 年発行者別教科書葉数および零売価に関する記述統計量
 （『文部省第五年報』「明治十年小学校教科書一覧表」より作成）

	零売価／葉数を計算できるもの		葉数					零売価（銭）					
	N		平均	最小値	最大値	中央値	標準偏差	平均	最小値	最大値	中央値	標準偏差	
全体	174	115	177.30	7	1356	105	214.04	56.69	1.1	690	36.6	75.93	
文部省	58	42	192.90	7	214	117.5	240.86	40.55	1.1	162.5	29.15	40.07	
府県	27	12	54.75	9	1356	31.5	58.03	16.82	3.8	75	7.5	20.31	
民間	87	59	189.02	11	1260	108	211.51	76.29	5.5	690	52.5	95.92	
陸軍省	2	2	239.00	183	295	239	79.20	57.00	39	75	57	25.46	
政府	87	56	164.95	7	1356	103	217.90	36.05	1.1	162.5	25	37.46	
民間	87	59	189.02	11	1260	108	211.51	76.29	5.5	690	52.5	95.92	
			零売価／葉数（銭）										
			政府	0.250	0.081	0.422	0.240	0.075					
			民間	0.460	0.206	1.136	0.398	0.192					

まず、表を見ると、政府系（文部省、府県、陸軍省、以下政府）と民間の発行点数はいずれも 87 であり、それぞれ葉数、零売価がともに記載されているものが 56 と 59 であった。次に、葉数で比較すると、政府の葉数の平均が 164.95 に対し、民間が 189.02 であるので、民間の方が平均では厚い教科書を発行していたことが明らかであるが、その他の統計量では両者の間にそれほど顕著な差があるとは言い難い。むしろ、政府発行のものであれ、民間のものであれ、その厚さには大きなばらつきがあり、葉数が 10 前後の薄いものから、1300 にも達するものまで存在しているなど、まだ十分に教科書というものが規格化されていない状況にあったことが分かる。

一方、価格については次の指摘ができる。零売価では、政府の最大値は文部省発行のもので 162.5 銭（1 円 62 銭 5 厘）であるが、民間は 690 銭（6 円 90 銭）にも及ぶ。ただ、いずれも中央値が平均値を下回っており、右に歪んだ分布をしていることが分かる。そして、標

²¹³ 「零売」は「小売り」の意（『日本国語大辞典』小学館）であるので、要するに小売価格のことである。

準偏差にも著しく差がある。そこで、もう少し厳密な比較を行うため、1葉あたりの零売価を計算すると、葉あたりの零売価では、政府の発行教科書（平均 0.25 銭／葉）のほうが民間（0.46 銭／葉）より、安価に供給できていたことがわかる。

これを踏まえて供給の問題を考えると、この資料では、文部省がこの当時地方に許可していた翻刻発行分については考慮されていないことに注意が必要である。この時点での翻刻発行は、政府公認で自由に複製を行うものであるから、印刷設備さえあれば著作のコストをかけずに利益を上げられる非常に好都合な商売であったと言える。そして、今、論じた通り、翻刻でない独自の教科書を発行しようとするコストが大きいので、独自に教科書を作成するのではなく、「翻刻発行」の方に企業の誘因が働くことになる。しかも、著作権概念があいまいな当時の状況では、海賊版が横行したとしても不思議はない。こうした事情が、教科書の粗製乱造を生む経済的背景であったと考えられるため、翻刻発行に対し規制を行うことが優先されたものと推測される。

さて、明治 13（1881）年に入ると、教科書内容に対して、文部省自身が一層の調査に乗り出し、主に採択段階を通じて統制が試みられるようになる。この年の年末に「改正教育令」が公布され、中央による統制が強化されていった時期にあたる。

まず、3月には、教科書編集を担う編輯局が文部省に設置され、6月には地方学務局に取調掛が設置され、教科書の良否調査、その書目の府県通知が始まる。そして教科書採択に関する開申制（届出制）が始まる。なお明治 13 年 8 月 30 日の地方学務局による通牒の最後の部分に、「爾後各府県ヨリ伺出相成候教則中ニ記載セル教科書逐次調査」とあり、採択届出があったものについて文部省が調査を行うようになる²¹⁴。さらに、明治 13 年 12 月 18 日に「学校教科書之儀ニ付テハ於テ示達スル儀可有之候得共国安ヲ妨害シ風俗ヲ紊乱スルガ如キ事項ヲ記載セル書籍ハ勿論教育上弊害アル書籍ハ採用セサル様予テ注意可致此旨為心得相達候事」（明治 13 年文部省布達 21 号）が発出される。これは、高揚する自由民権運動に対処し、教育上の「弊害」を防止する目的と解されるもの²¹⁵でもあり、先行研究では、これが「検定制」のはじめで、のちの国定制へと続く初期の教育内容統制強化政策の根拠とされる（梶山 1986：1）。ただし、本研究では、この明治 13 年文部省布達 21 号は、政府が教育内容への関与を表明したものと認めるものの、これ自体がその後の検定制から国定制に至る直接的な制度的画期であったとは認めない。なぜなら、後述するように、この時点における教科書統制は、この布達がまさに「教育上弊害アル書籍ハ採用セサル様」と述べているように、あくまでも採択を通じた、あるいは採択に対する介入であって、今日検定制で

²¹⁴ 『明治以降教育制度発達史』第 2 巻 493 頁。なお、教科書書目自体は、良否調査のないものが、すでに資料として利用した通り、明治 10 年には存在している。

²¹⁵ 同（第 2 巻 498 頁）

なされる教科書市場に参入する教科書や発行者に対して直接規制を行うものを意味していないからである。この意味での検定の導入は、1885年の学校令の成立を待たなければならない。

そして、明治14(1882)年になると、翻刻発行に対するさらなる規制の動きがある。同年3月、翻刻書の中に「誤刻」があり、教育上弊害を生じているものが少なくないという理由で、翻刻書の検査を行い、誤刻がある場合には販売差し止めも行うことが定められる(明治14年文部省布達1号)。これは『文部省第十年報』(明治15年版:50-51)によると、「従来文部省出版ノ図書ハ総テ版權ヲ有セスシテ人民ノ自由ニ翻刻スルヲ²¹⁶ヲ許セシヲ以テ翻刻者ハ遂ニ彫刻製本等ヲ粗悪ニシ教授上弊害ヲ及セシモノ尠カラス故二十四年三月ニ至リ翻刻ノ図書ハ一々之ヲ検査スヘキ旨ヲ布達シ且ツ今後編纂ノ図書ハ総テ版權ヲ有スルニ至リ其弊害ヲ防止セシモノ亦鮮ナカラス」とあり、以後、文部省著作書は著作権を有するものとなり、自由な翻刻はできなくなる。2か月後の明治14年5月には、さらに規制は強化される。この規定に従い調査を行ったところ、翻刻人の姓名・住所等がなく、文部省の正規版に異なるばかりか誤脱が極めて多く教育上の弊害を及ぼすものが少なくないので、以後は翻刻責任者を明示の上、文部省の印紙が無いものは偽刻に認定し、教科書として使用しないよう府県に対して指示する(明治14年5月14日文部省達号外)²¹⁷。

一方で、同11月に、「小学校教科書ノ目的ヲ以テ出版スル数多ノ図書中佳良ニシテ確実ノモノ甚少シト雖モ適当ト認ムル図書ハ文部省ニ於テ入用コレアルニ付其幾部ヲ買イ上クルコトアルヘシ但買上ヲ望ムモノハ編書ノ体裁買上ノ手続等文部省地方学務局ニ就キテ問フヘシ」(明治14年文部省報告(告示)6号)²¹⁸も出されている。つまり、この頃は、統制する側の文部省自体が良書を必要としているという状況があったことが窺え、市場の印刷供給能力は十分であっても、文部省が要求する水準の品質を満たすものが少なかったという事情が窺えるのである。

また、明治14年12月7日には、福岡孝悌文部卿が地方官会議のため上京中であった府知事県令を招集して、教育行政全般について訓示を行った。その中で、教科書については、次のように述べている。

教科書ハ教育上重要ノ関係ヲ有セルヲ以テ客年五月教科書ノ検査ニ着手セシニ百般ノ学科一時ニ検査シ難キヲ以テ先ツ主トシテ²¹⁹公私小学校ノ教科書ヲ着手シ傍ラ公

²¹⁶ 「ㄱ」は「コト」と読む。

²¹⁷ 『明治以降教育制度発達史』第2巻498頁

²¹⁸ 『明治以降教育制度発達史』第2巻499頁

²¹⁹ 引用注：原文において「シテ」の部分は「為」の合略仮名が用いられている。

私ノ中学校師範学校ニ及ホシ今日ニ至ルマテ已ニ検査シ了リテ府県ニ報告シタルモノ三百有余種ニ至ル其検査ノ目的タル従来専ラ風俗ト国憲治安トニ係ルモノヲ主トスト雖モ今後準備ノ整フニ從ヒ百般ノ学科ニ付キ教育上ノ適否如何ヲモ精査センカ為ニ今既ニ教科書検査条例ヲ定メントス此条例発行スルニ至レハ凡教科書ハ公立私立ノ別ナク当省検定ノ章アルモノニ非サレハ採用セシメサルニ至ルヘシ而シテ又当省ニ於テハ適當ノ教科書ヲ編成シ就中修身科書ハ主トシテ道德ノ本旨ニ歸セシメ以テ世間ニ出板スル教科書ノ標準トナサント今方ニ之ニ着手セリ

右ノ目的ヲ達スルニ至ルマテハ当省ヨリ毎月検査済ノ教科書ヲ報告シ其他未タ検査ヲ了セサルノ書籍ハ当省客年第二十一号達ヲ以テ国安ヲ妨害シ風俗ヲ紊乱スルカ如キモノハ勿論凡教育上弊害アル書籍ハ公私学校ノ教科書ニ採用セサル様注意スヘキ旨ヲ府県ニ訓示シ其取締ヲ為サシム(『明治以降教育制度発達史』：第2巻230-231頁)

この訓示からは、前半で今後の展望として、文部省は将来的に今日のような「検定」を導入したい意向があるが、まだ、そのような段階に至っていないため、教科書選択を慎重に行うように述べていることが読み取れる。

このような状況であった教科書制度であるが、明治15(1881)年12月、ここまでも何度か言及を行った、文部省が府県学務吏員を招集して学事を討議した際の、教科書に関する文部卿の訓示がなされた。その内容は次のようなもので、当時の教科書事情を窺い知ることができる。

(文部省は明治13年以来教科書の検査に着手しているが) 調査済教科書ハ僅カニ弊害ヲ遏止スルノ堤防ニ止マリテ適當ノ教科書ヲ撰択スルノ標準トナスモノニ非ス況ヤ目下教科書ノ出版社ハ一日ヨリ多クシテ彼ノ調査済教科書表ノ如キ固ヨリ之ヲ網羅スルコト能ハサルヲ以テ目下教科書ヲ撰択スルコト実ニ容易ナラス而シテ当初苟且ニ之ヲ選定シ実施ノ後ニ至テ屢々之ヲ変換スルコトアルトキハ經濟上ニ關係スルコト亦少ナカラサルヲ以テ生徒父兄等ノ苦情ヲ惹起スハ勿論教育上許多ノ不都合ヲ醸スベシ故ニ当初之ヲ選定スルニ方テ深く注意ヲ加ヘ精密ニ之ヲ検査セサルヘカラス(『明治以降教育制度発達史』：第2巻500頁)

ここからは、(明治13年以来文部省が実施している検査では) 著しく不適切なものを排除するのが限界でそれ以上の成果を上げていなかったこと、教科書参入企業が多すぎて文部省が教科書市場を十分に把握できておらず、かつ、適切な水準にある教科書の採択がままならず、実施後に採択変更を行うことも頻繁であったことが問題化している。特に、そのよう

な変更は、経済上の問題から、生徒父兄の苦情を引き起こすという点が注目され、明確に購入の状況が示唆されているわけではないが、教科書費用の負担も私費負担であった事実が示されている。

明治 16 (1883) 年になると、教科書の採択について、「自今小学校並ニ府県立中学校師範学校等普通学校ノ教科用図書ヲ撰用シ又ハ変更セントスルトキハ左ノ様式ニ抛リ取調可伺出此旨相達候事／但従前達中本文ニ抵触スルモノハ廃止候儀ト心得ヘシ」(明治 16 年文部省布達 14 号) と定められ、従来の開申(届出)制から文部省の認可を要するように変更された²²⁰。これが、明治 19 年に諸学校令が整備され、文部省による検定制が導入されるまで続くことになるが、明治 13 年から 18 年までに、文部省で調査し、府県に採用すべきとして通報したものは、総計 925 種、文部省編纂図書は 300 種余りであったが、民間編纂図書は種類の多さに対し、適当なものが少なく、選択は非常に困難を極めたという(『明治以降教育制度発達史』: 第 2 巻 506 頁)。

以上から明らかとなることは、明治 10 年代において、教科書市場は、非常に隆盛したものの、当初の文部省の意図に反するような形で、品質自体が劣悪な教科書にあふれ、教科書市場に介入を行わざるを得ない状況へと展開していったことである。しかし、同時に、文部省は、今日のように教科書市場を掌握しておらず、どのような教科書が市場に存在しているかも把握していない状況であった。また、その介入手段は教科書採択の過程を通じたものでしかなく、しかも、この当時、採択の困難から頻繁な教科書変更を生じるなど、教育内容の観点からも保護者の教科書負担の観点からも問題を引き起こしていたため、採択への介入で教科書の問題を解決しうるような状況にはなかったのである。

9.2.3. 学校令の制定：検定制および採択制の整備

さて、1885 (明治 18) 年に内閣制度が創設され、第 1 次伊藤博文内閣が発足、初代文部大臣には森有礼が就任した。翌 1886 年 2 月に公文式 (明治 19 年勅令 1 号) が制定され、この公文式において、法令の体系が整理され、現在へとつながる法律・命令等の種別が出来上がった²²¹。このもとで、1886 年に各学校令が制定され、戦前の学校制度を規定する体系が定まったのである。

この 1886 年 4 月に制定された小学校令 (明治 19 年勅令 14 号) 13 条、および中学校令 (同 15 号) 8 条により、小中学校教科書が文部大臣の検定を経たものでなければならないことが規定された²²²。これを受けて、同年 5 月、教科用図書検定条例 (明治 19 年文部省令

²²⁰ 『明治以降教育制度発達史』第 2 巻 501 頁

²²¹ 公文式の制定に関する事情は、久保田 (2016) がある。

²²² 小学校令 (明治 19 年勅令 14 号) 13 条「小学校ノ教科書ハ文部大臣ノ検定シタルモノ

7号)が制定された。この条例は、検定要領と検定手続きから構成され、小学校、中学校および師範学校²²³で教科書に値する図書を有するものは文部省に願出することで検定を受けることができる旨規定(1条)され、教科書と認められる場合は5か年間有効の免許証を与えられる(2、3条)とされた。また、検定手数料の納付(5条)や無効免許証使用者等に対する罰則(11条)が設けられる等の統制的規定が設けられた。このように、現行の制度に通じるような規定がある一方で、第6条には「図書検査ノ上特ニ教育ニ有益ナルモノト認ムルトキハ文部省ヨリ其著訳編者ニ賞状ヲ与フルコトアルヘシ」と定められた点にも特徴がある。こうした規定を持つ検定条例が制定された背景を『明治以降教育制度発達史』は次のように述べる。

従来民間に於て教科用の目的を以て編纂した図書に対しては文部省に於て直接之を検査する方法なく、各府県に於て其学校の教科書を採用するに際し文部省に伺出でるものに就き其適否を検査するの制度であつたので、如何に善良なる図書があつても府県に於て採用するに非ざれば文部省は之が検査を為すの途なく、又一方に於て書肆等が競うて其出版図書を何れかの地方に採用せられんことを希ひ新奇を争ひ咄嗟の間に出版を了するの弊を醸し、為に杜撰の図書雑然として現出し殆ど底止する所を知らざるの形勢を来したので、右の検定条例に於ては従来の検査法を一層拡張し何人と雖も教科用図書の検定を出願し得るの途を開いたのであつた。(『明治以降教育制度発達史』第3巻697頁)

この記述から明らかなように、戦前における検定条例の評価は、①従来の方法では、府県からの届け出があるものしか検査が行えなかったもので、検定を通じて文部省が直接に教科書の内容検査と教科書市場に存在する図書の把握を行えるようにすること、②書肆間の激烈な採択競争の結果、低下する一方の教科書の水準を高めるとともに、教科書市場への参入を改善することを目的としたものであったと読める。その意味では、検定条例は、単に内容統制の関心から制定されたというよりは、健全な教科書市場の育成のための、市場規制ないし独占禁止政策といった意味合いを強く意識して制定された可能性も指摘できる。

そして、この「検定」の導入は、これまでになされた制度転換とは大きく性質の異なる「画

ニ限ルヘシ」中学校令(明治19年勅令15号)8条「中学校ノ教科書ハ文部大臣ノ検定シタルモノニ限ルヘシ」

²²³ なお、検定条例中、師範学校用教科書の検定も定めているが、現実的には、検定を通過したものが極めて少なかったもので、明治19年7月文部省訓令7号により、採用すべき図書目録が示されるという状況もあった。(『明治以降教育制度発達史』第3巻、698頁)

期的」なものであったと言うべきである。前項までに論じた通り、学校令以前に実施されていた民間発行図書に対する統制は、地方において選定された教科書を地方からの申請に応じて内容の検査を行うという、採択段階における教科書の管理を狙ったものであった。これをわかりやすく記述すれば、教科書は「発行者から市場への供給」→「地方での採択」→「中央での検査・認可」という順に事後的に中央で統制されていたことになる。これに対して、ここで導入が試みられた検定は、言わば、「発行者から市場への供給」→「中央での検査・認可」→「地方での採択」という順に制度を転換することを企図したもので、教科書の市場参入時点における中央での事前統制へと変化させるものであったと解される。さらに、この意味では、前項で検討した明治15年時点の文部卿訓示で述べられていた選定に対する困難を、文部省側で軽減するための措置であったという現実的な問題に即した捉え方も可能であろう。

ところが、この制度は文部省の意図したようには機能しなかった。条例の結果、検定を得た図書は「唯一の善良なる書物なりと思考し、強て之を採用せんとする傾向があつたので」、同年12月9日、文部省は官報により、「検定スルノ要旨ハ該図書ノ教科用タルニ弊害ナキヲ証明スルニ止マリ即国体法令軽侮スルノ意ヲ起サシムヘキ恐レアル書又ハ風教ヲ敗ルヘキ憂アル書若クハ事実ノ誤リアル書等ハ採択セサルモノトシソノ教科用上ノ優劣如何ハ問ハサルトナセリ」（同第3巻707頁）と公示にするに至る。加えて、同日、文部省は教科用図書供給の方法として、①文部省において編纂趣意書を公示し編纂を公募、善良書は、褒賞の上、一部を文部省が購入し、訂正刊行する（公募）②趣意書の有無によらず刊行されていて教科書使用に問題ないと認められるもの（検定）③以上により善良のものを得がたき場合に限り、編纂に着手する（ただし、現在編纂中の読本等は完成させる）（文部省著作（国定））、という方針が定められ、「これに依り教科用図書は目下編纂中のものを除く外民間に於て之を編纂せしむるを本則とし、文部省自ら之を編纂するを例外とする」（同707-708）ことになった。こうした方針のもとに、1887（明治20）年4月に歴史編纂趣意書²²⁴を公示、懸賞により、歴史教科書を募集し、応募者多数のうちから1種が当選し、1891（明治24）年に文部省から刊行されることになった。なお、同年9月には、歴史と同様地理の公募を行うが、これは出版に至らない²²⁵。

このような状況を受けて、1887（明治20）年5月に文部省は、検定条例を廃止し、教科

²²⁴ この趣意書は、教科書の体裁、目次、分量までが詳細に指示されるという特徴がある。例えば、小学校用の歴史は高等小学校第2学年から週2時間で3年間教授するので、冊数は全3冊、一冊あたりは、教授すべき量を1年40週、1日1枚半～2枚として120枚～160枚なので、合計では440枚程度に収めることが条件になっている（『明治以降教育制度発達史』第3巻711-717頁）。

²²⁵ 同（第3巻721-726頁）

用図書検定規則（明治20年文部省令2号）を定めた。この規則の第1条では、検定が弊害なきことの証明にすぎないことが宣言される²²⁶。そして、検定条例にあった褒賞制度や罰則も削除される。また、検定規則第6条では、検定後に修正を行った場合には検定の効力を失い、修正検定が必要であることも規定された²²⁷。

一方、教科書採択については、同1887（明治20）年3月に「公私立小学校教科用図書採定方法」（明治20年文部省訓令3号）が示され、小学校における教科書採択のあり方も整備され始める。これは、北海道長官府県知事が教科書採択に際し、その都度小学校教科用図書審査委員を設けて審議を行うことを定め、審査委員の要件、審査結果は会議による議決を定めている²²⁸。さらに同年9月文部省訓令12号により、教科書の頻繁な変更を避けるため、4年間の採択変更禁止、新教科書採択時は、最下学年から使用し、それ以外は従来の図書を用いて順次変更を行うことが定められる²²⁹。そして、明治21（1888）年文部省訓令3号による「公私立小学校教科用図書採定方法」第9条の改正により、やむを得ない場合を除き、1学科につき1種の採択に限られることが定められた²³⁰。

ところで、ここまでの時期には、文部省は出版に関する能力も有していたが、明治23（1890）年、国会開設に伴う政府機構改革と政府経費削減のあおりを受け、印刷・出版事業の大蔵省印刷局への移管、文部省官制改革による編輯局の廃止が行われた。この結果、総務局におかれる図書課からは出版に関する事務が省かれることとなり、出版に関する事業は、これに対処するために組織された大日本図書株式会社に委託することになる。この委託は、文部省の強い監督下で特権的に文部省編纂書の出版を請け負うことになっていたが、明治27（1894）年文部省令22号「文部省版權所有ノ図書ノ翻刻出版ニ関スル件」が定められ、解消される。この大日本図書株式会社も、以降は、一民間発行者として市場競争に加わることになる（梶山1988：55-62頁）。かくして、1882年に自由翻刻が禁止されて以降の地方における翻刻出

²²⁶ 教科用図書検定規則（明治20年）第1条「教科用図書ノ検定ハ止タ図書ノ教科用タルニ弊害ナキコトヲ証明スルヲ旨トシ其教科用上ノ優劣ヲ問ワサルモノトス」

²²⁷ 同（第3巻718-719頁）

²²⁸ 明治20年文部省訓令3号第1条「北海道庁長官府県知事ハ公私立学校ノ教科用図書ヲ新定又ハ更定セントスルトキハ其都度小学校教科用図書審査委員ヲ設ケテ其事由ノ当否実施ノ時期等ヲ審議セシメ併セテ図書ヲ採択セシムヘシ」なお、第7条には「審査委員ハ未タ文部大臣ノ検定ヲ経サル図書ト雖モ之ヲ採択スルコトヲ得」という規定も設けられている。（同第3巻709-711頁）

²²⁹ 明治20年文部省訓令2号「本年三月文部省訓令第三号公私立小学校教科用図書採定方法ニ依リ新定若クハ更定シタル図書ハ四箇年ヲ経ルニアラサレハ之ヲ変換スヘカラス又当該図書ハ之ヲ課スヘキ最下学級ヨリ用ヒシメ其他ノ学級ニハ従来ノ教科用図書ヲ襲用セシメ漸次各学級ヲシテ新旧交換セシムヘシ」（同第3巻726頁）

²³⁰ 改正後は「北海道庁長官府県知事ニ於テ教科用図書ヲ新定又ハ更定スルニハ一学科ニ就キ一種ノ図書ヲ採択スヘシ但都鄙山海等土地ノ情況ニ依リ已ムヲ得サル場合ニ於テハ一学科ニ就キ二種以上ノ図書ヲ採択スルモ妨ケナシ」とされた（同第3巻727頁）。

版統制に関する動向は十分に検討できていないが、少なくとも 1894 年の文部省令 22 号の成立により、独自の出版機構を有さない文部省発行の図書は民間委託により供給される形態となったと言える。

このようにして、この時点までで民間発行市場に対する統制としての検定制と採択制、文部省著作教科書に関する市場統制および委託の制度が形成される。そして、教科書参入に対する事前統制の枠組みを備えることが意図されていくが、文部省の能力不足もあって十分に検定が実施できず、また、採択の制度も安定化させるには程遠い状況であった。さらに、以下に見るように、これらは安定化可能な「制度の連結」を構成しておらず、かつ、1890 年の教育勅語の発布に伴う文部省の教育内容への関心の高まりからさらなる教育課程制度との連動が試みられるようになることで、教科書制度の不安定性はさらに増大していく。

9.2.4. 教育課程との連結

さて、1890（明治 23）年に、教育勅語が発布されると、教科書に対しても政府がより積極的な関与を試みるようになるので、以後一層の内容統制強化がなされる。特に、明治 23 年から 25 年にかけての大木喬任、河野敏謙の両文相期の検定を「積極的検定」という。（梶山 1988：第 2 章）。本研究の関心では、これ以降、教科書制度は教育課程制度の影響を強く受けるようになるという点が問題である。

まず、小学校令（明治 23 年勅令 215 号）第 16 条²³¹にて、教科書の扱いに関する規定が置かれ、翌 24 年 11 月、これに基づき小学校教科用図書審査等ニ関スル規則（明治 24 年文部省令 14 号）が制定される。これらにより、それまで訓令にすぎなかった府県知事による採択（第 4 条²³²）、4 年間同一教科書の使用と最下学年からの使用（第 5 条²³³）、図書審査委員の組織（第 1 条）等が勅令・省令化されるに至る。この省令そのものは、採択の厳格な制度化が試みられているのみなので、教育内容に直接関与をしようとするものではない。ただし、省令制定に際して文部省は以下の説明を付しており、この省令は明治 23 年訓令 3 号の

²³¹ 小学校令（明治 23 年）第 16 条「小学校ノ教科用図書ハ文部大臣ノ検定シタルモノニ就キ小学校図書審査委員ニ於テ審査シ府県知事ノ許可ヲ受ケタルモノニ限ルヘシ
審査委員ハ府県ニ置キ府県官吏府県参事会員尋常師範学校校長教員及小学校教員ヲ以テ之ヲ組織ス

審査委員及審査ニ関スル規則ハ文部大臣之ヲ定ム」

²³² 明治 24 年文部省令 14 号第 4 条「府県知事ハ前条ノ具申ニ依リ相当ト認ムル図書ハ之ヲ其府県小学校教科用図書ト定ムヘシ」

²³³ 同第 5 条 1 項「府県知事ハ四箇年ヲ経ルニ非サレハ小学校ノ教科用図書ヲ更定スルコトヲ得ス（以下略）」

同 2 項「前項ニ依リ更定シタル図書ヲ小学校用ニ用フルニハ之ヲ課スヘキ最下学年ノ児童ヨリ用ヒシメ其他ノ児童ニハ従来ノ教科用図書ヲ襲用セシムヘシ（以下略）」

趣旨と変わらないとされるものの、教育課程（教則）との関連における教科書の扱いについて指摘している。

本則ハ明治二十年三月文部省訓令第三号公私立小学校教科用図書採定方法ノ趣旨ト大差ナケレハ詳細ニ之カ説明ヲナスノ要ナシ唯二三ノ注意スヘキ要項ヲ述フルコト左ノ如シ

本則ニ於テ地方長官ノ定ムヘキ教科用図書ヲ一教科目ニ就キ一種ト定ムルカ如キ制限ヲ設ケサルハ学校ノ種類土地ノ情況ニ依リテ最モ能ク之ニ適當セルモノヲ撰ヒ得ヘキ便ヲ與ヘントスルノ目的ニ外ナラス故ニ制限ナキカ為ニ一教科目ニ就キ濫リニ二種以上ヲ撰フカ如キハ固ヨリ本則ノ趣旨ニアラサルナリ

小学校教則ノ改正ニ依リ教科目ノ異動ヲ生シタル等ノ場合ニ於テハ教科用図書ヲ更定スルノ已ムヲ得サルモノアルヘシト雖モ成ルヘク在来ノ教科用図書ヲ用フルヲ可トス是レ本則ノ施行前ニ於テ地方長官ノ定メタルモノハ仍其効力ヲ有セシメタル所以ナリ抑モ教科用図書ハ依リテ以テ教育ノ目的ヲ達スル主要ノモノニシテ又經濟上重要ナル關係ヲ有スルモノナレハ之カ審査ニ就キテハ最モ慎重ヲ加ヘサルヘカラサルハ言ヲ俟タス故ニ地方長官ニ於テ之ヲ新定若クハ更定セントスルニ当リ先ツ都市等ノ教育会ニ諮詢シテ教科用ニ適當ナリト認ムル図書ノ目録ヲ出サシメ之ヲ審査委員ノ参考ニ供スルカ如キハ或イハ一ノ便法ナラン（『明治以降教育制度発達史』第3巻730頁）

また、1891（明治24）年10月になると大木喬任文相のもと、従来の方針を転換して修身科での教科書使用を決定し²³⁴、11月に小学校教則大綱²³⁵が定められた。そして、12月公示の小学校修身教科用図書検定標準に「一 修身用教科用図書ニ掲載セル事項ハ小学校教則大綱第二条ノ要旨及程度ニ適合セルモノタルヘシ」²³⁶と規定された。

こうした経緯を経て、最終的に、翌1892（明治25）年3月文部省令3号による教科用図書検定規則改正で「第1条 教科用図書ノ検定ハ師範学校令中学校令小学校令及教則ノ趣旨ニ合シ教科用ニ適スルコトヲ認定スルモノトス」と規定される²³⁷ことになり、初めて検定と教育課程制度との関係が公式に法令上示されたのである。こうして1892年に至り教科書制度と教育課程制度との連結が法令上で試みられることとなった。

同1892年4月普通学務局長名の地方長官宛通牒「小学校教科用図書採定ニ関スル件」の

²³⁴ 『明治以降教育制度発達史』（第3巻730–732頁）

²³⁵ 同（第3巻95–103頁）

²³⁶ 同（第3巻732頁）

²³⁷ 同（第3巻733頁）

中で、「今般本省ニ於テ小学校ノ教科用図書ヲ検定スルニ小学校教則大綱ヲ標準トシ此標準ニ適合セサルモノハ検定セサルコトニ定メラレタルハ右教則大綱ノ趣旨ヲ十分徹底セシムヘキ」ことにあるので、この趣旨を理解して採択を行うよう喚起している²³⁸。さらに5月には「教科書採定ニ関スル件」「作文体操及裁縫科教科書採定ニ関スル件」が通牒される。前者では、適当な検定教科書が世に出揃うまでは、従来の教科用図書を使用して、できる限り新教則に配当するように、といった指示を行い、後者では、これらの科目について生徒用教科書を使用しないことが定められた²³⁹。そして、明治25年文部省告示9号により、作文、手工、唱歌、裁縫、体操の各科目については検定も行わないことが定められた²⁴⁰。

さて、このように始められた内容への関与を強化した「積極的検定」であったが、先行研究では、次のような評価がなされている。まず、「検定基準を積極的に教育上の適否・優劣においたがゆえに、検定は極めて時間と労力を要することとなり、検定は「遅々として進ま」ず、「検定の遅れと検定手続きに対する書肆の不満は鬱積し」、文部省は「運用の困難さに頭を悩ま」し、「検定の渋滞とともに検定方針に動揺をきたすという事態すら生じる」（梶山198：67）。また、新たに発生した膨大な需要を生む修身科教科書市場は、熱気を帯びた市場参入と苛烈な教科書採択運動を引き起こしたので、明治25年6月には文部省は府県知事に対し書肆の贈賄運動についての取り締まりを強化するよう訓令を定めた（同68-69）。この後、さらに、河野敏謙文相期（1892.8.8-1893.3.7）には議会の巻き込む一連の教科書騒動（修身教科書機密漏洩事件）（同70-75）が生じ、文部省は追い込まれる。この間、検定済修身教科書は1冊も誕生せず、1893（明治26）年に就任する井上毅文相（1893.3.7-1894.8.29 在任）が「有害無害検定」（対比的に消極的検定と称される）へと転換し、同8月になってはじめて検定済修身教科書が登場する（同75-85）。

そして、梶山によれば、1894（明治27）年には、「採択制の弊害によって検定制そのものの制度的破綻ぶりが一挙に顕在化し」、「文部省内外で国定論と自由採択論がその二者択一的に明確な形をとってすでに論理的に打ち上げられるに至っていた」（同102）とされる。これは第5章でも少し触れた点と重複するが、例えば、1898（明治31）年10月、文部省は検定の強化と各学校に採択をゆだねる自由採択制とする案を第2回高等教育会議に提議するが、この案は①頻繁な採択替えの発生により父兄児童を困らせるという危惧、②小学校教員の教科書選定能力に対する不信③各小学校教員による自由採択が実質的には町村長に左右され、賄賂の弊は矯正不可能④教科書供給上の困難（同142）といった論点の反対にあう。また、同年12月文部省は、正教員の会議によって採択を行う自由採択制の実施を構想する

²³⁸ 同（第3巻733頁）

²³⁹ 同（第3巻734-735頁）

²⁴⁰ 同（第3巻735頁）

小学校令改正案を閣議に請議するに至るも、法制局における審議段階で暗礁に乗り上げ、改正には至らない。これは教科書肆が反対運動を展開したことにより、1899（明治32）年2月段階で勅令案は握りつぶしにあっていとされる（同146-147）。こうして、自由採択案は頓挫し、残る改革案には国定制のみが「処方箋」として残るが、「財政上、大蔵省の許すところとならず、また民間書肆の画策、その強力な抵抗運動にあえば国定化の成就是覚束なく、文部省は教科書制度を国定制に転換する現実的条件を持ち合わせていなかった」（同149-150）という。

このように、1890年代に整備された教科書制度は、府県単位での採択という採択制度が要因となって採択不正が生じる問題を有することになったほか、文部省の検定能力の不足から教育課程制度との連結化もうまく機能しない結果となった。こうして、より一層教科書の制度は不安定化した。上述のように政治的要因を含むあらゆる制度的条件が足かせとなって制度転換ができない、すなわちロックインの状況に陥っていたのである。

ところで、すでに論じた通り、1894（明治27）年に、文部省令第22号によって、文部省版權所有の図書の翻刻出版に関する件が定められ以後、翻刻は許可制となった。そして、この第2条・第9条により、翻刻出版については、定価に対して統制を行うことが規定されることとなった²⁴¹。

9.2.5. 検定制の崩壊と国定制への移行

検定制の崩壊とそれに伴う国定制への移行は1900（明治33）年の小学校令改正にあわせて行われた教則改訂、すなわち教育課程改革が引き金となった。これは第6章や前章でもすでに論じた点であるが、歴史的な文脈に即して改めて簡単に議論を行うことにする。

その概要であるが、まず、1900（明治33）年に小学校令（明治33年勅令334号）が全面的に改正され、これにあわせて制定された小学校令施行規則（明治33年文部省令14号）の中に教則が規定されることになったので、このとき教則も改訂された。この小学校令では、24条1項で「小学校ノ教科用図書ハ文部省ニ於テ編纂シタルモノ又ハ文部大臣ノ検定シタルモノニ就キ小学校図書審査委員ノ審査ヲ経テ府県知事之ヲ採定ス」、第25条で「府県知事ノ採定シタル教科用図書ニシテ其ノ一部ヲ修正シ文部大臣ノ検定ヲ受ケタルモノハ更ニ審査委員会ノ審査ヲ経ス知事ニ於テ仍採定ノ効力ヲ継続スルコトヲ得」とし、また、施行規則では、第53条から第63条までで、教科書に関する規定を行い、そのうちの第63条では、4年の採択変更禁止および新教科書の最下学年からの使用を規定した²⁴²。

²⁴¹ 『明治以降教育制度発達史』（第3巻740-741頁）

²⁴² なお、施行規則第62条では、採定した教科書の定価が増加した時は府県知事の採定の効力を失うことも規定された（『明治以降教育制度発達史』第4巻45-114頁）。

そして、この新たに制定された施行規則のうち、教則は、1901年4月の新学期から全学年において全面実施されることとされた。しかも、この改正により、字音仮名遣と漢字数制限が規定され、企業は教科書の訂正に迫られることになった²⁴³。しかし、改正小学校令の公布は8月であり、この公布の遅れが教科書供給上の混乱を招くことになった。一方で、文部省はこの教則改訂が全国的な一斉採択を発生させ、それに伴って生じつつある採択不正に対して、その防止のために、1901（明治34）年1月12日に小学校令施行規則を改正し、取り締まりを強化している。この改正で導入された第63条の3において第1項「小学校教科用図書ノ審査又ハ採定ニ関シ刑ニ処セラレタル者アルトキハ其ノ者ノ運動ノ目的タル図書ノ審査又ハ採定ハ無効トス但シ既ニ使用ヲ始メタル図書ハ其ノ学年内ニ限り之ヲ使用スルコトヲ得」第2項「小学校教科用図書ノ審査又ハ採定ニ関シ刑ニ処セラレタル者ノ発行ニ係ル図書ハ裁判確定ノ日ヨリ五箇年間之ヲ採定スルコトヲ得ス」と定めたのである²⁴⁴。これ自体は、合理的な行動であるのだが、この背後で、教科書肆はトラストを形成してこれに対抗し、教科書業界自らの統制により、教科書を一本化する動き²⁴⁵があり、翌年から発生する教科書疑獄事件の末、これがさらなる制度危機を引き起こすに至ったのである（梶山 1988）。

さて、既に第6章および前項で論じたように、まず、当時の検定制は、慢性的に文部省の検定能力を上回る出願に対応せざるえない状況を生み出していた。そのような状況の中、1900年改正小学校令は1901年4月からの教則実施を決定したために、急激な検定出願を誘発することになった。こうした状況が不十分な検定対応につながった（梶山 1988:228-240）。

次に、教育課程をめぐる対応の問題であるが、第6章で明治34（1901）年に雑誌『教育界』第一巻一号（同34年11月20-21頁）に掲載された小谷重による論説「小学校教科書の更定に就て」に依拠して、新教則の実施にあたっての教科書使用について、小学校令施行規則が定める新教科書の使用は最下学年からとする規定と、文部省が、新教則を全学年に対して一様に実施させることを規定したこととの間に整合性の問題が生じていたことを論じた²⁴⁶。この点については第6章の議論を参照してもらうことにして、ここでは、小谷の論説中にある、当時の教科書事情を窺える箇所について改めて言及を行うことにしたい。

この論稿で、小谷は、教科書使用の望ましいあり方を述べているわけだが、このうちの、

²⁴³ 梶山（1988：171-172）

²⁴⁴ 『明治以降教育制度発達史』（第4巻125-126頁）

²⁴⁵ また、修身教科書の国費編纂を目指す政治動向の影響もあり、この時期、教科書の一元化の動きが強まったという（同182）

²⁴⁶ この論稿の最後は「実を云へば、新教則は最下学年より漸次に実施せしむべかりしなり。左すれば、教科書も総て漸次に改正することとして、毫も不都合を見る所なく、斯る面倒なる問題を生ずべからざりしなり。然れども、往時は追ふべからず、ただ将来に於て、この過ちを再びせざることを祈るのみ。」と結ばれており、

新たに教科書を採定した時点で、既に旧来の図書に一部修正を加え、新教則に基づいて検定を経たものがある場合について、経済的な観点と教育上の観点での評価を行っている。ここでは、「経済上の負担を減ぜんが為に、大に教授上の統一連絡を乱す」ことになるような選択には反対している。しかも、各社が発行する教科書の編纂上の主義方針や内容の水準に差異があり、決して一律ではない。それにも拘らず、全学年での全部改正をした場合には、全学年と同一の内容またはそれ以下の水準の内容を教授される可能性があつて、児童が登校しなくなる恐れがあるため、全部改正は「最下の策」であるとしている。次に、教授上の統一連絡ではあまり問題のない残りの方法は、一方が経済的に望ましく、もう一方は新教則の実施上望ましいと述べている。しかし、小谷の私見では、以下の理由で、経済問題はこの場合それほど考慮する必要が無いという。

何となれば、一部修正の図書を用ひしめたりとて、一人の児童に、二様の書物を購はしむる訳にはあらざるのみならず、兄姉のものを譲受けしむることは、出来得べければなり。元来、小学校生徒には、教科書を一部ずつ所有せしめ、卒業後と雖も、時々之を繙きて、復習せしむることとせば、教育の効果をして、永久的ならしむるに於て、補益する所あるにあらずや。彼の尋常小学校を卒業しながら、徴兵検査に出でたるときは、早く既に、自己の氏名を記することすら忘れたるが如き失態は、これによりて幾分か救済することを得べからざるか。且つ夫れ、小学生徒の如き手荒き子供が使用する書物を、二代三代に亘りて襲用せしめんとするが如きは、無理なる注文にあらざるか。強いて之をなすは、文字磨滅し、紙片破損し、殆ど読むに堪へざるものを無理遣りに使用せしむるなり。想ふに、小学校を巡視したる人は、此の類の、復古同様の書物を持てる、多くの児童を見たるならん。斯る教室に於ては、教員は熱心に教授すれども、生徒は我書物の汚損したる為、何を何と読むか、一向に目当なく、只茫然たる有様なり。此の如くにして、焉んぞ教授の実行を収べけんや。（下線は引用者）

以上の論稿は当時の教科書事情について次のような事実を指摘するものである。第1に、教科書が所有制であり、そのことを望ましいとする認識を示すと同時に、物理的な耐久性等の問題から教科書の品質が劣悪であったことを示している。これは、貸与制が実現可能な状況ではなかったことを示唆し、その品質の問題は、特に、下線を付した部分はその深刻さを物語っていると言えるだろう。第2に、当時の検定制では、今日のように記載内容の教育水準の統一が教科書間で十分になされていなかったという点である。つまり、検定で十分に教科書内容が統制できていたのか、という点についても疑問を投げかけるのである。

そして、この教育課程改革は、上記の検定、教科書使用、粗悪教科書の等の諸問題のほか、

各地の教科書採択醜聞事件、教科書供給不足問題といった問題をも引き起こしていくことになる。

まず、教科書採択醜聞事件であるが、教科書課程改革の結果、全国で一斉的に採択が行われることになると、採択にかかわり、発行者間の採択競争激化を招いた。そして、各地で教科書採択者と発行者の間で贈収賄が盛んに行われた。これは明治 34（1901）年の時点で社会問題化し始め、明治 35（1902）年末から翌年にかけて生じる教科書疑獄事件で極限に達する²⁴⁷。

他方、教科書供給不足の問題は次のような状況を呈していた。供給不足自体は、従来非難されていたところではあるが、実際の問題として、教則改訂に対応し 1901 年 4 月の新学期から新教科書の使用態勢に入るという作業は、当時の出版能力では不可能であった。極端な場合の三重県などでは、教科書未着につき授業短縮という事態を招いたとされる。梶山はこの状況を「教科書がなければ授業が出来ないという滑稽な教科書至上主義的教育発想、市長を通じて知事に（引用注：教授上支障が生じるため教科書到着まで教授時間を短縮したいとの）伺をたてるという騒ぎに至る教育風土、ここに実は最も根深い教育の病理現象がみてとれる」（梶山 1988：222）などと評するが、この当時の各地の学校は、教員の専門性は十分高いとは言い難く²⁴⁸、かつ、前章で論じたように膨大な児童数を抱えているという状況であった。そのような状況で教材までが不足する事態に陥った学校は、単純な疑問として、一体どうやって学級統制を行っていたのだろうか。今日では特別扱いの教科書がなくとも、市場からいくらでも図書以外のものも含め教材となるものを調達可能であるが、この当時は果たしてそのような市場はあったのだろうか。加えて、本研究を通じて論じているように、このような供給不足問題が教授上の問題に直結してしまうのは、所有制の欠点であり、この問題は、貸与制のような教材が常に学校に存在し続けるような制度化が起きなかったことに根本的な原因を求められる。それを戦後的な価値観で断罪することは妥当とは言えまい。

そして、新教科書だけでなく継続使用中の教科書も供給がなされないという問題も生じていた。文部省は、明治 35 年文部省令 3 号、4 号により、採択教科書の供給がない場合の例外的な期間内採択変更を認め（3 号）、発行者に対しては、供給を行わない場合の検定取り消しの制裁措置を実施（4 号）することで対応する。しかし、採択変更に伴う手続き、経済負担、また採択後の教科書に関する供給という現実問題に対し、地方長官は実行し難く、この省令は空文化してしまう²⁴⁹。

このような状況に止めを刺したのが、1902（明治 35）年から発生する教科書疑獄事件で

²⁴⁷ 梶山（1988：201-207）

²⁴⁸ 第 14 章を参照せよ。

²⁴⁹ 梶山（1988：224-225）

ある。これにより、すでに論じているように、1904（明治 37）年 4 月からの新学期が無教科書状態にならないよう、文部省は突貫的に教科書国定化に着手する（梶山 1988：252）ことになった。なお、これより前の 1901（明治 34）年 3 月の時点で、第 15 帝国議会において衆議院より「小学教育ノ国家ニ至大ノ関係ヲ有スルヤ敢エテ論スルヲ待タス故ニ現行小学校用図書審査会ノ制ヲ廃止シ小学校用教科書ハ国費ヲ以テ編纂セラレンコトヲ望ム」という建議がなされていたものの、この段階に至るまで国定制への転換は図られることがなかった。この理由には、教科書疑獄事件の結果、利害関係者となる発行者が排除されたことで国定化を阻害する要因がなくなると同時に、所有制の慣行が要請する安定的な教科書供給の条件が根本的に揺らぎ、国の他に教科書供給可能な主体がない事態となったことを指摘できる。まさに、このような教科書を必要とするという点において、所有制の慣行が日本における教科書制度の選択に重要な影響を与えているのである。

さて、以後の経過を簡単に述べると、明治 36（1903）年勅令 74 号により、文部省著作教科書のみの使用に限定することが定められ²⁵⁰、翌明治 37（1904）年の新学期から国定教科書が使用されることになった。このとき、国定化の過程で購入制から給付制への転換も試みられるが、議会の協賛が得られないという理由で発行から供給に至る予算を閣議で否決され、編纂費用だけが計上されるに至り、結局、給付制への転換は図られない（梶山 1988：300）。この編纂費用についても、第 18 議会は承認しない。この背後にある一連の政治過程は、梶山（1988）の 7-9 章に詳しいので、ここで取り上げることはしないが、結局、議会の承認を得ぬまま、明治 36 年度第二予備金から費用を賄って国定化を推し進め、明治 37（1904）年 4 月の新学期には教科書を全国に供給を行ったという既成事実を作る。その後の議会は政争や日露戦争関係で教科書問題は議題に上らず、明治 38 年度予算審議を行う第 21 議会で教科書編纂費予算はなし崩し的に承認された（同 345-351）。

そして、このように出来上がった国定教科書を、これまでの経緯により、発行供給手段を

²⁵⁰ 明治 36 年勅令 74 号による改正の結果、小学校令第 24 条は「小学校ノ教科用図書ハ文部省ニ於テ著作権ヲ有スルモノタルヘシ／前項ノ図書同一ノ教科ニ関シ数種アルトキハ其中ニ就キ府県知事之ヲ採定ス／文部大臣ハ第一項ノ規定ニ拘ラス修身、日本歴史、地理ノ教科用図書及国語読本ヲ除キ其ノ他ノ教科書ニ限り文部省ニ於テ著作権ヲ有スルモノ及文部大臣ノ検定シタルモノニ就キ府県知事之ヲ採定セシムルコトヲ得／補習科ノ教科用図書ニ関シテハ文部大臣ノ定ムル所ニ依ル」となるが、明治 36 年省令 22 号により、小学校令施行規則第 53 条が「小学校教科用図書中修身、国語、算術、日本歴史、地理、図画ヲ除キ其ノ他ノ図書ニ限り文部省ニ於テ著作権ヲ有スルモノ及文部大臣ノ検定ヲ経タルモノニ就キ府県知事之ヲ採定ス但シ体操、裁縫、手工、理科、及尋常小学校ノ唱歌ニ関シテハ児童ニ使用セシムヘキ図書ヲ採定スルコトヲ得ス又国語書キ方、算術、図画ノ教科用図書ハ学校長ニ於テ之ヲ児童ニ使用セシメサルコトヲ得」定められるので、必ず国定教科書を用いなければならない範囲は、修身、国語、算術、日本歴史、地理、図画に及んだ（『明治以降教育制度発達史』第 4 巻 699-700 頁）。

持たない文部省は「翻刻」により供給を行うこととなる。

明治 36 (1903) 年 4 月文部省令 23 号により「小学校教科用図書翻刻発行規則」が、6 月には文部省令 26 号により「小学校教科用図書翻刻発行規則補則」が定められる。この中で、翻刻発行者の許可制ならびに資格要件の設定 (規則 1-2 条)、文部省による定価の最高価格設定と価格認可制 (規則 4、12 条)、発行図書の形態等に関する規定 (規則 6-10 条)、規則違反者に対する翻刻許可取り消し等の罰則 (規則 13-14 条)、保証金の納付義務 (補則) が定められる。しかし、これらのみでは販売の統制に関する規則がなく、売り込み競争が行われ、弊害を生じる余地があったので、「小学校教科用図書翻刻発行規則」は明治 38 (1905) 年に従前のものを廃止の上、明治 38 年文部省告示 68 号として新たに制定され、文部省による発行者への統制がより強化されるとともに、児童への販売は共同販売所による独占販売制が定められた²⁵¹。

さて、梶山 (1981) によると、この規則のもとで 1906 (明治 39) 年時点では、10 人に翻刻許可が与えられていたが、ここでもまた製本面・供給面でまた種々の弊害を生み出すことになり、国定教科書杜撰という批判を受けた文部省は、1907 (明治 40) 年に義務教育が 6 年に延長されるのを機に教科書改訂に乗り出したとされる。そして、この間も、国定制改廃の主張は根強く存在していたという。こうした状況で 1909 (明治 42) 年に第 25 帝国議会において、立憲政友会の早川龍介・清峯太郎により「小学校教科用図書の販売に付ては現下の現況に鑑み政府はその翻刻発行規則を改正し範囲を拡め価格を低下し供給を充実せられむことを望む」との「小学校教科用図書に関する建議案」が提出された。本建議案は、特別委員会に付託され、4 回の審議の後に、衆議院本会議に報告され、委員長報告の通り可決された (梶山 1981 : 157-164) ²⁵²。

これを受けて、文部省は、同 1909 年 10 月に新たに「小学校教科用図書翻刻発行に関する規程」(明治 42 年文部省告示 254 号) を定め、以後、発行を日本書籍株式会社、東京書籍株式会社、大阪書籍株式会社の 3 社²⁵³に、販売を株式会社国定教科書共同販売所に許可した。これにより、43 年度の一部から供給を開始し、44 年度以降、すべての国定教科書を発行 3 社販売 1 社により供給する体制が完成し、戦前期の国定制はここに完成した²⁵⁴。このよう

²⁵¹ 『明治以降教育制度発達史』(第 4 巻 700-702 頁、715-727 頁、731-739 頁)

²⁵² なお、帝国議会の制度については、第 10 章を参照せよ。

²⁵³ この 3 社への整理統合過程からは、従来の教科書業者のうち巨大な資本を擁していた出版業者が中心となり、小出版業者を吸収していく形で成立していったとされる (唐澤 1955 : 214-216)。また、梶山 (1981 : 164) によれば、これらは、従来の御用書肆と非御用書肆の有力者を母体として、新たに創設された株式会社であり、書肆界の利権再編成の産物に他ならなかったと評されている。

²⁵⁴ 『国定教科書二十五年史』(70-71 頁)

に、1903年から1909年に至る過程も決して、一筋縄ではいかず、「教科書国定制は、スタート以来内容面において、運営面において、さらにその制度論そのものにおいて、手きびしい批判にさらされ続け」明治42（1909）年段階において「文部省はいまだまっこうから国定制改廃論という根本的批判を浴びせられ、書肆界からの揺さぶりに、その制度の一部の改変を余儀なくされていった」と評価されている（梶山1981：164）。

9.3. まとめ

以上が戦前における義務教育（小学校）教科書の展開である。これを再度整理すると、次のようになる。

まず、学制が布告された最初期の段階（1872-1877）では、文部省に帰属する教科書の翻刻発行すらも自由に行うことを許容する「自由発行・自由採択」により、日本における近代学校の教科書制度は始まる。この時期は前章でも論じたように、まだ、それほど集中的に大量の供給を可能にするほどの技術力はないものの、各地では分散的にそれなりの供給が可能な状況であった。このことを加味すると、当初の文部省には、翻刻発行を自由化してでも、自由に教科書供給を行わせた方が、急務である国民皆学を達成するには都合が良く、それで問題なく目標を達成できるだろう、という教科書市場に対して楽観的な認識があったものと推測される。

ところが、この結果は文部省にとって望ましいものではなかった。というより、児童・生徒の教科書所有の慣行が形成され始めたこと（前章）と相まって、想定以上に教科書市場が勃興したために、教科書の「品質」を担保する目的で市場への介入を行う必要が生じてきたと言えるだろう。そこで、まず、翻刻発行に対しては、徐々に規制を強め、1882年の時点で自由翻刻を廃止するに至る。他方、民間の教科書に対しては、まだ市場参入の時点では規制を設けない一方で、採択段階での統制により、教科書の「品質」を確保しようという手段をとる。すなわち、文部省は明治10年頃より教科書書目を作成し、のちに検査を行って、教科書内容を統制していくことになるが、この段階でのこれらの行為は採択に資するための情報提供や、採択の適否の判断といった様相を呈するものであって、市場参入の時点における教科書統制を試みる検定や国定の制度とは異なる性質のものであった。これが、1878-1885年の時期の制度状況である。

しかし、この選択も次のような結果であったため、決して、文部省にとって満足の行くものではなかった。1881（明治15）年の時点で、文部省は、①教科書市場にどのような教科書が存在するのか網羅的に把握しておらず、②検査も問題のある図書を排除する程度にしかならず、③採択が困難であるために、試行錯誤的な採択とその結果の頻繁な教科書変更によって、保護者の負担が増大している、という問題を抱えているという認識を持ってい

たのである。そこで、1886年の各学校令の段階で、これらの問題に対処するため、参入時および採択段階に対する事前統制を目的とする検定制の導入と、頻繁な採択を防ぐための同一教科書使用期間の規定を含む採択機構の整備を実施していくことになる。しかし、この選択に対して、文部省自身の検定実施能力の不備、小学校教員の不足に起因して学校単位での採択が選択できず府県規模での採択となったことが安定的な制度の成立を拒むこととなった。さらに、検定を通じて教則（教育課程）と教科書の内容上の連動を試みることとなったため、これが制度安定化に対し新たな火種となった。

そして、1900年の教則改訂とこの時の採択制度の選択が引き金となって、最終的に教科書疑獄事件が発生し、戦前の検定制は破綻した。これによって生じた教科書供給者の不在に伴い、急遽、文部省自ら教科書編纂に乗り出して、供給を行う必要が生じた。しかし、1894年以降、文部省自身には供給を行う機構がなかったため、発行・供給の部分においては、民間に委託するほかなかった。この選択の結果であるが、国定教科書であるために、当然、教科書「市場」は文部省が掌握＝独占し、教育内容と教科書の連動は自ずと達成され、また、採択というものがそもそも発生しなくなったので、採択の制度も「存在しない」という形で「安定化」しえた。さらに、翻刻発行規則第4条により定価の上限を設定したため、教科書価格の抑制をも達成することが可能となったので、教科書制度に懸案となっていた問題点は解決され、安定化するに至ったと判断される。

こうして、自由発行・自由採択から始まった日本における義務教育教科書の制度は、約30年をかけて、その対極にある「国定制」という民間委託による公的独占の形態に決着したのである。

以上が、戦前における義務教育段階の教科書制度の展開であるが、ここで生じている制度選択のメカニズム——これは、比較制度分析の意味ではなく、通常の語法における制度変化のメカニズムとしても解釈できるが——は、次のようなものになっている。すなわち、ある選択（戦略）を採用した結果からもたらされるフィードバックが満足の行くものではないため、そこに生じている問題に対して試行錯誤的あるいは緊急的に戦略変更を行うという過程を、満足の行く帰結がもたらされるまで繰り返し、そうした帰結が得られた時点で構造レベルでは制度の変更が生じなくなるというものである。そして、これは、まさに比較制度分析（特に青木2001：9章）が提示する「制度」変化の過程の中では、制度移行期に見られる現象を体現したものとして理解できるだろう。また、ここで分析された制度の選択は、認識された政策課題に対して、限定合理性のもとで、妥当と想定された問題解決手段が、適切に問題を解決しない状況によってもたらされた現象ということもできる。すなわち、ここで分析を行ったように、この一連の変化は、教科書政策の実施当局である文部省の施策とそれに対する教科書市場との応答として理解できるもので、試行錯誤的で、それ自体は理に適って

いるという意味では合理的な反応と言えるものの、結果的には解決につながらない文部省の対応の「まずさ」から説明できるものである。この点は、従来の理解である、文部省の教育内容統制強化の歴史としての国定化とは異なるメカニズムによる理解と言えるだろう。本章の分析が、従来の意味における教育内容統制の問題をあまり重視せずに分析している点からも明らかであろう。

ただし、ここで注意を要する点として、戦前のこの政策過程は、政治制度の存在を含む政治的な統制を限定的にしか受けておらず、その大部分が行政当局の判断のみによって意思決定されていた、という点を指摘しておく必要がある。このために、この一連の政策のメカニズムは、ほぼ経済的な行動主体の戦略変更として理解可能になっているものと考えられる。これは、以降の章で政治的メカニズムが強く影響している場合の政策決定過程とはやや性質が異なるものである。その意味で次章以降は、政治的メカニズムが影響する場合の制度選択の状況を分析することになるものと言えるだろう。

第 10 章 昭和初期の教科書給与制の議論：「国定教科書官給法案」の審議過程

第 III 部では、教科書制度の安定化に関わる重要な転換点や意思決定の場面を分析することに焦点化しているが、本章では、実際には転換点にはならなかったものの、政策変更が実現していれば教科書制度の重要な転機となり得た時点について扱う。具体的には、戦前の 1929（昭和 4）年の第 56 帝国議会に提出された「国定教科書官給法案（衆法）」（審議未了廃案）を題材に、戦前において教科書の給付制をめぐりどのような議論が行われていたかを論じる。この法案は「（衆法）」とあるように議員提出、すなわち議員立法により制度化を目指した例であるという点でも興味深い。この分析を通じて、戦前における議員立法の困難さという政治制度上の問題の影響、また、この時期の教科書価格や制度に対する認識が示唆される。とりわけ、戦後に比べてはるかに教科書価格が低廉に抑制されていた昭和初期の時期でありながら、第 8 章でも少し触れたように、さらなる教科書価格の抑制が焦点となっていた点は本研究の関心からして注目に値する。

10.1. 分析の対象と本章の構成

本章は 1929（昭和 4）年の第 56 帝国議会に提出された「国定教科書官給法案」について、その審議過程を分析することで、戦前における教育政策の決定過程の一事例からその問題点を検討し、加えて、当時、教科書制度がどのような論点を有していたかを明らかにすることを目的としている。とりわけ、この法案は議員提出であったこと、そして「官給」とあるように本研究の言葉で言えば教科書の「給付制」を目指した、財政出動を伴う法案であった点が重要である。

ところで、戦前の教育法制が戦後の法律主義と対比される勅令主義であったことは周知の通りである。勅令主義であったのは、法律による場合に生じる議会の政治的影響力を排除する目的からとされるが、これは、政府提出法案として議案が議会上程されないことを意味するので、政府（行政府）の政策案に対して議会による統制が効かないこと、同時に、議会（議員）の意見を当該の政策案に盛り込むことも不可能であることを意味している。このような勅令主義の持つ制度的な問題点は従来指摘されてきた点である²⁵⁵。

しかし、教育政策について議会の側から政府に対して、何らかの働きかけを行い、政策案を提示することが全く不可能であったかといえば、そうではない。確かに戦前の帝国議会の権能は、現行の国会に比して、帝国憲法により制限されていたことも事実である。けれども、

²⁵⁵ 勅令主義の問題点を原理的に批判する論文には、例えば、平原（1976）が指摘できる。

請願を受理することは議会の権限として帝国憲法（第 50 条）により定められていた²⁵⁶し、後述の通り、実質的に議員が法案提出を行うことも認められていた。実際、こうした点に注目して教育政策と帝国議会の関係について論じた研究に本山編（1981）²⁵⁷が存在し、前章で用いた、1909 年の翻刻規則の改正に帝国議会が重要な役割を果たしたことを指摘した梶山（1981）はこの書の第 2 章である。また、予算事項に関しては議会の協賛が必要であったため、少なくとも教育への財政支出に関しては、制度上、議会は何らかの働きができたと考えられる。事実、議員立法により 1899（明治 32）年に「小学校教育費国庫補助法」が成立している²⁵⁸。ところが、戦前において教育関係で議員立法として成立したのは、この法の他にはない²⁵⁹。このような点から考えても、「国定教科書官給法案」という戦前における財政出動を伴う教育法案の議員立法が、どのようなものであったのか、そして、それはいかなる要因で阻まれていたのか、を検討することには、教科書制度研究としての範囲を超えて、戦前の教育政策形成過程を分析する点でも意義が見出されるだろう。

加えて、本章で分析の対象とする法案は、教科書制度史を検討する上で、それ自体が興味深い。日本において、中央政府で最初に実現された教科書の無差別的な無償化政策は、戦後に制定される 1951（昭和 26）年の「昭和二十六年度に入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律」によるため、それ以前に法案レベルでの構想があったという時点で、本案は歴史的な観点から検討の対象となりうる。もちろん、前章までに論じたように、中央レベルにおける教科書の無償化政策は、明治期に教科書が国定化される時期にも検討されていたため、戦前期にこうした具体的な動きがあること自体は必ずしも驚愕することではない。しかし、実際にこのような法案が議会で審議されていたということは、日本の教育政策史上重要な意味を持つだろう。加えて国定化の時期、また戦後に無償化を試みる際（11・12 章参照）、さらにはその後にも、政府内のアクターとして財政当局たる大蔵省が常に無償化に反対している経緯があったことに鑑みると、この事例でもこのようなアクター間の対立が観察されるのかどうかは興味深い点である。そして、本案が議員立法であった点は、どのような論理で当時無償化を試みたのかという点でも関心を引くものである。こうした点から、本章では、第 56 帝国議会における「国定教科書官給法案」の審議過程を分析し、当時、教科書を巡っていかなる議論が交わされていたのかを明らかにするものである。

本章は以下、次のように構成する。まず、次節では、本章の議論に必要な範囲について、帝国議会がいかなる制度であったのか、日本国憲法下の現行の国会制度との差異に言及し

²⁵⁶ 請願の制度については、田中（2006）を参照せよ。

²⁵⁷ 本山編では、第 56 帝国議会は分析の対象期間から外れている。

²⁵⁸ 市川・林（1972）においても指摘あり。

²⁵⁹ 古賀・桐原・奥村（2010）にある戦前の議員立法の一覧表から。

ながら簡単に論じる。3 節では、「国定教科書官給法案」の帝国議会における審議過程を、議会の議事録により論じる。4 節では、分析に関する考察を行うとともに、本章が有する課題を示す。

10.2. 帝国議会の制度

戦前の帝国議会に関する制度は、帝国憲法における規定（第 3 章帝国議会（第 33 条-54 条）および第 6 章会計中の議会の権限に関する規定（第 62 条-72 条））と議院法（明治 22 年法律 2 号）によって設計されていた。ここではその運営等について先行研究に基づき、本論の議論に必要な範囲で簡単に整理しておく。

帝国議会は衆議院、貴族院の 2 院で構成され、現在同様、両院の可決を以って議案は成立した。帝国議会の会議は、これも現在と同様に、常会、臨時会、特別会の 3 つの召集の種類があり、議会の招集、開会、閉会、停会、衆院解散の権限は帝国憲法 7 条に定める天皇の大権事項であった。帝国憲法 42 条に定める常会の 3 カ月は 90 日と解釈されていて、帝国憲法 64 条に定める予算審議の必要から常会は召集され（大山 2005：37）、多くの場合、毎年 12 月末頃から 3 月末にかけて開催された（古賀・桐原・奥村 2010：127-130）。会期終了後は、天皇の命による開会、閉会という制度上、閉会中の審査は原則としてなかった。常会の日数は憲法で規定されていたため数日以上的大幅な延長はなされず、臨時会は 2~10 日、特別会は 10~30 日で会期が決められていた（大山 2005：38）。

そして、現行の国会は委員会中心主義であるが、帝国議会は本会議中心主義で読会制を採用していた。法案審議は各院で形式上、三読会制をとり、次のような経過で審議された。まず、第一読会（法案の基本的内容の審議）では、議案の朗読（通例省略）、趣旨弁明（説明）、質疑、必要に応じて委員会付託が行われる。なお、委員会は会期ごと法案ごと²⁶⁰に設置されるが、政府提出法案（政法、今日の「閣法」に相当）の場合は、原則的に委員会を経ずに議決できない（議院法 28 条）ため基本的に委員会が開かれる一方、議員提出法案は委員会に付託されるか、委員会を経ずに本会議で審議されるか、廃案になる。このような委員会の審議を終了したものは本会議で委員長報告され、質疑、討論の後、第二読会を開催するかどうかの採決を行う。ここまでが第一読会で、委員長報告以降の過程を第一読会の続会といった。続く、第二読会（逐条審議と修正案作成）では、逐条審議を行うことが名目だが、委員会で詳細な審査を行っているため省略され、修正案の扱いが中心となり、修正案か原案かの決定がなされる。その後、第三読会で、これを院議として確定するかが議決される。なお、第三読会では修正動議を出すことは基本的にできなかった。このような三読会制の趣旨は、

²⁶⁰ 複数の法案を一括して 1 つの委員会に付託する場合もある。

法律の重要性から一気に議決することのないように会議を三段階に分け、相当の日時を置くことにあったとされる（大山 2005：38-39）。だが、実際には、このような手続きを厳正に取る場合は少なく、議院法第 27 条²⁶¹の規定に従い読会を省略することも可能であったため、次第に、重要法案以外では正式な三読会制の手続きを取らなくなっていったとされる（同 39）。

そして、法案提出に関しては、帝国憲法 38 条²⁶²の規定により政府および両議院が法案提出権を有しており、各議院の所属議員は議院法および議院規則に従い、20 人以上の賛成を得て法案を提出できたが、厳密には、これは法案の「発議」であって憲法に規定する「提出」ではないと解された（古賀・桐原・奥村 2010：118）。このように、実際、議員による法案提出は認められていたものの、議院法 26 条 2 項の規定「議事日程ハ政府ヨリ提出シタル議案ヲ先ニスヘシ但シ他ノ議事緊急ノ場合ニ於テ政府ノ同意ヲ得タルトキハ此ノ限ニ在ラス」により政府提出案件のある場合そちらを優先することとされていた。

帝国議会における議員提出法案の数は、古賀・桐原・奥村（2010）によれば、第 1 回帝国議会から第 92 回帝国議会までの貴族院と衆議院のそれぞれの提出法案の合計は、2977 件、成立件数は 280 件（成立率 9.4%）である。提出件数に比して、成立件数が少なかった理由については、「①会期が短く、政府案件の審議が優先されていたこと、②衆議院議員が発議した法案が衆議院を通過した場合に、貴族院において発議者たる衆議院議員が説明する仕組みがなかったこと」などを指摘する（古賀・桐原・奥村 2010：119-120）。本章で取り扱う第 56 回帝国議会の法案成立状況をみると、政府提出案は 92 件提出に対し 65 件成立（成立率 70.7%）、貴族院提出案は 0 件、衆議院提出案は 91 件提出に対し 2 件成立（成立率 2.2%）であった。このように、合計では提出 183 件、成立 67 件（成立率 36.6%）となっているが、第 56 回帝国議会への提出件数は、全 92 回の帝国議会の中でも第 2 位となる多さであった²⁶³（古賀・桐原・奥村 2010：127-130）。

以上が、帝国議会の制度に関する概要である。次節では、これを基に実際に「国定教科書官給法案」がどのような審議経過をたどったのかを論じる。

²⁶¹ 議院法 27 条「法律ノ議案ハ三読会ヲ経テ之ヲ議決スヘシ但シ政府ノ要求若ハ議員十人以上ノ要求ニ由リ議院ニ於テ出席議員ノ三分ノ二以上ノ多数ヲ以テ可決シタルトキハ三読会ノ順序ヲ省略スルコトヲ得」

²⁶² 帝国憲法第 38 条「両議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ議決シ及各々法律案ヲ提出スルコトヲ得」

²⁶³ 第 1 位は、第 70 回帝国議会（1936.12.26-1937.3.31）の 196 件。（古賀・桐原・奥村 2010：127-130）

10.3. 「国定教科書官給法案」の帝国議会における審議過程

10.3.1. 「国定教科書官給法案」の提出から第一読会までの議事取り扱い

ここから、1929（昭和 4）年に提出された「国定教科書官給法案」について論じていく。ここで提出された法案の全文は以下の通りで、本則 2 条・附則 2 項からなる極めて簡素なものであった²⁶⁴。

（提出原案）

国定教科書官給法案

国定教科書官給法

第一条 市町村立尋常小学校児童ノ要スル国定教科書ハ全部之ヲ官給スルモノトス

第二条 本法ノ適用ニ付テハ市町村組合ハ之ヲ市ト看做シ、町村組合及町村制ヲ施行セサル地域ニ於ケル町村ニ準スヘキ公共団体、其ノ組合又ハ小学校設置区域ハ之ヲ町村ト看做ス

本法ノ適用ニ付テハ市町村立尋常高等小学校ニ於テ尋常小学校ノ教科ヲ授クヘキ部分ハ之ヲ市町村立尋常小学校ト看做ス

附則

本法ハ昭和五年四月一日ヨリ之ヲ施行ス

本法施行ニ関スル規定ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

以上が法案の全部であるが、この法案は樋口秀雄という人物が提出代表者であった。樋口秀雄（龍峽）（1875-1929）は、長野県出身の評論家・社会学者（東京帝国大学文科大学哲学科卒、同大学院にて社会学を専攻）としての顔を持つ政治家²⁶⁵で、1915（大正 4）年の第 12 回衆議院議員選挙にて初当選、第 16 回総選挙（1928（昭和 3）年）まで連続 5 期当選した²⁶⁶。政治家としての樋口は教育に関わる議案に多く関与していた。例えば、「樋口秀雄」で当時の議会の議事録についてデータベース検索²⁶⁷を行うと、樋口の名前の含まれる、教育関連の衆院に設置された委員会の数は 1916（大正 5）年から 1929（昭和 4）年までで 19 に及

²⁶⁴ 「第 56 回帝国議会衆議院議事速記録第 35 号」『官報』号外、昭和 4 年 3 月 19 日、812 頁

²⁶⁵ 『講談社日本人名大辞典』2001 年、1515 頁。なお評伝として西野（1963：56-65）がある。

²⁶⁶ 衆議院・参議院編（1990）『議会制度百年史 衆議院議員名鑑』大蔵省印刷局、530 頁

²⁶⁷ 国立国会図書館「帝国議会会議録検索システム」<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp>（最終閲覧日：2018 年 7 月 6 日）

ぶ²⁶⁸。また、樋口自身は、1925（大正 14）年に「国定教科書ノ翻刻並ビニ販売ノ改善ニ関スル建議案」²⁶⁹を提出するなど、教科書に対して早い段階から政策的に活動していたことが分かる。そして、本案に関して、樋口の評伝である西野（1963：60）には「昭和四年の議会には病をおして登院し、多年主張していた教科書官給法案を通過させたが、その無理が一時よくなりかけていた病勢を再び昂進させ、昭和四年六月六日午前三時三十分心臓麻痺をおこし日暮里の自邸で急逝した」とあり、本案は文字通り樋口が命を懸けて実現を目指したものであったと考えられる。こうした人物が本法案の提出者であった。

さて、上記の法案が提出されたのは 1929 年 2 月 23 日であったが、次項で論じる通り、衆議院本会議で審議入りし、第一読会が開催されるのは 3 月 18 日のことである。しかし、この間の、2 月 28 日から 3 月 16 日までの計 12 回の本会議にも議案として上程はされていた。そこで、本項では、審議入りするまでの法案の扱いを論じる。

次に示す表 10-1 は、1929 年 2 月 28 日から 3 月 18 日までの衆議院本会議に上程された日程について、種別にまとめたものである。表のうち、第 3 列の「前回との重複」とは政府提出案件中、すでに前回の本会議に上程されたものと同一の議案の数を指し、第 5 列の「前回との重複」は議員提出案件中の同様のものを指す。したがって、提出案件の数値から前回との重複の数値を差し引いたものが、その日の新規上程件数である。3 月 11 日から 14 日にかけては重要案件の審議で審議が停滞しているため全体に数値の増減はないものの、政府提出案件が規定により優先され、議員提出案件の審議があまり進んでいない点はこの表からも明らかである。

²⁶⁸ 古い順に列挙すると (1)「教育費国庫支弁に関する建議案委員会」(2)「中等教育教員優遇に関する建議案委員会」(以上、第 37 議会・大正 5 年)、(3)「市町村教育費国庫補助に関する建議案外一件委員会」(第 39 議会・大正 6 年)、(4)「市町村立小学校教員隠退料及遺族扶助料法中改正法律案委員会」(5)「市町村立小学校教員俸給国庫負担法案委員会」(6)「支那人教育の施設に関する建議案委員会」(7)「東京帝国大学及京都帝国大学臨時政府支出金繰入に関する法律案外一件委員会」(以上、第 40 議会・大正 7 年)、(8)「帝国大学特別会計法中改正法律案外二件委員会」(第 41 議会・大正 8 年)、(9)「学校衛生振興に関する建議案委員会」(10)「実業教育費国庫補助法中改正法律案外一件委員会」(11)「大学特別会計法案外一件委員会」(以上、第 42 議会・大正 9 年)(12)「実業教育費国庫補助法中改正法律案委員会」(第 43 議会・大正 9 年)(13)「小学校教員俸給国庫負担額増加に関する建議案外一件委員会」(第 44 議会・大正 10 年)(14)「小学校教員俸給国庫負担額増加に関する建議案外三件委員会」(第 45 議会・大正 11 年)(15)「市町村立義務教育費国庫負担法改正法律案委員会」(第 46 議会・大正 12 年)(16)「東京帝国大学臨時政府支出金繰入に関する法律案委員会」(第 47 議会・大正 12 年)(17)「教育の機会均等に関する建議案(山榎儀重君外二名提出)委員会」(18)「国民教育の根本的革新に関する建議案(岡崎邦輔君外二十五名提出)委員会」(以上、第 50 議会・大正 14 年)、最後に(19)「国定教科書官給法案委員会」(第 56 議会・昭和 4 年)となる。(出典は前注による。)

²⁶⁹ 大正 14 年 2 月 5 日の衆議院本会議日程第 15 に確認できる。(「第 50 回帝国議会衆議院議事速記録第 10 号」『官報』号外、大正 14 年 2 月 6 日、1 頁)

表 10-1 :

昭和 4 年 2 月 28 日～3 月 18 日における衆議院本会議の日程数（緊急上程を除く）
 （国立国会図書館「帝国議会議録検索システム」により作成）

日付	政府提出案件	前回との重複 (政府)	議員提出案件	前回との重複 (議員)	総議案数
2.28	12	-	29	-	41
3.2	28	1	29	26	57
3.5	21	12	29	26	50
3.6	3	3	27	27	30
3.7	0	0	24	24	24
3.9	24	0	29	29	53
3.11	24	24	29	29	53
3.12	24	24	29	29	53
3.13	24	24	29	29	53
3.14	29	22	30	28	59
3.15	27	25	30	30	57
3.16	15	10	30	30	45
3.18	0	0	30	29	30

次に、紙幅の問題もあるので、最初の 2 日間に注目し、両日の日程を示したものが表 10-2 である。2 月 28 日の本会議には、全部で 41 の案件が上程され、このうち、第 1 から第 12 が政府提出（12 件）、第 13 以降が議員提出（29 件）、「官給法案」は 29 件中 26 番目の第 38 であった。この 26 番目というのは、議員提出かつ第一読会のものの中では最後の議案で、この後の 3 件は第 1 読会の続会の予定であった。しかし、実際にこの日審議が行われたのは、政府提出は 12 件中 11 件である一方、議員提出は第一読会の続会であった 3 件のみであった。このようになったのは、日程の第 11 と第 39～41 は同一の委員会に付託されたため一括審議となり、この審議の直後に、日程外の「肥料管理法案」「肥料管理特別会計法案」（いずれも政法）の審議（第一読会）を行う緊急動議が出され、この両案の審議を以って散会となったことによる²⁷⁰。

²⁷⁰ 「第 56 回帝国議会議録第 23 号」『官報』号外、昭和 4 年 3 月 1 日

表 10-2：昭和4年2月28日および3月2日の衆議院本会議の議事日程
 (国立国会図書館「帝国議事録検索システム」により作成)

昭和4年2月28日				昭和4年3月2日			
日程	件名	提出者	議会	日程	件名	提出者	議会
1	關稅定率法中改正法律案	政府	1	1	特許法中改正法律案	政府	1
2	大正九年法律第五十三號中改正法律案（關稅法等の朝鮮に於ける特例に關する件）	政府	1	2	實用新案法中改正法律案	政府	1
3	右各案の審査を付託すへき委員の選舉	政府		3	意匠法中改正法律案	政府	1
4	絲價安定融資補償法案	政府	1の統	4	商標法中改正法律案	政府	1
5	大正十一年法律第五十二號中改正法律案（統計資料實地調査に關する件）	政府	1の統	5	右各案の審査を付託すへき委員の選舉	政府	
6	朝鮮簡易生命保險特別會計法律案	政府	1の統	6	地方鐵道法中改正法律案	政府	1
7	朝鮮簡易生命保險の事務に關する郵便物に關する法律案	政府	1の統	7	軌道法中改正法律案	政府	1
8	國寶保存法案	政府	1の統	8	非訟事件手續法中改正法律案	政府	1
9	家畜保險法案	政府	1の統	9	右各案の審査を付託すへき委員の選舉	政府	
10	家畜再保險特別會計法案	政府	1の統	10	陪審法中改正法律案	政府	1
11	會計検査院法中改正法律案	政府	1の統	11	右議案の審査を付託すへき委員の選舉	政府	
12	同盟及聯合國と獨逸國及其の同盟國との戰爭に因り損害を被りたる帝國臣民の追加救恤に關する法律案	政府	1の統	12	酒造組合法中改正法律案	政府	1
				13	右議案の審査を付託すへき委員の選舉	政府	
				14	自作農創設維持助成資金特別會計法案	政府	1
				15	右議案の審査を付託すへき委員の選舉	政府	
				16	船舶職員法中改正法律案	政府	1
				17	右議案の審査を付託すへき委員の選舉	政府	
				18	同盟及聯合國と獨逸國及其の同盟國との戰爭に因り損害を被りたる帝國臣民の追加救恤に關する法律案	政府	1の統
				19	臺灣事業公債法中改正法律案	政府	1の統
				20	製鐵所特別會計に於て大藏省預金部の横濱正金銀行に對する債權の譲渡を受くことに關する法律案	政府	1の統
				21	府縣制中改正法律案	政府	1の統
				22	市制中改正法律案	政府	1の統
				23	町村制中改正法律案	政府	1の統
				24	北海道會法中改正法律案	政府	1の統
				25	北海道地方費法中改正法律案	政府	1の統
				26	登録稅法中改正法律案	政府	1の統
				27	北海道鐵道株式會社所屬鐵道外十三鐵道等買收の爲公債發行に關する法律案	政府	1の統
				28	昭和三年勅令第二百二十九號（治安維持法中改正の件）（承諾を求むる件）	政府	
13	癩兵優遇に關する法律案	議員	1	29	癩兵優遇に關する法律案	議員	1
14	衛生組合法案（大里廣次郎君外八名提出）	議員	1	30	衛生組合法案（大里廣次郎君外八名提出）	議員	1
15	衛生組合法案（田崎信藏君外四名提出）	議員	1	31	衛生組合法案（田崎信藏君外四名提出）	議員	1
16	傳染病豫防法中改正法律案	議員	1	32	傳染病豫防法中改正法律案	議員	1
17	衆議院議員選舉法中改正法律案（二見甚郷君外一名提出）	議員	1	33	衆議院議員選舉法中改正法律案（二見甚郷君外一名提出）	議員	1
18	家祿賞典祿給與未濟に關する法律案	議員	1	34	家祿賞典祿給與未濟に關する法律案	議員	1
19	質屋取締法中改正法律案	議員	1	35	質屋取締法中改正法律案	議員	1
20	古物商取締法中改正法律案	議員	1	36	古物商取締法中改正法律案	議員	1
21	刑法中改正法律案	議員	1	37	刑法中改正法律案	議員	1
22	借家法中改正法律案	議員	1	38	借家法中改正法律案	議員	1
23	恩給法中改正法律案	議員	1	39	恩給法中改正法律案	議員	1
24	市制中改正法律案（赤尾藤吉郎君提出）	議員	1	40	市制中改正法律案（赤尾藤吉郎君提出）	議員	1
25	町村制中改正法律案（赤尾藤吉郎君提出）	議員	1	41	町村制中改正法律案（赤尾藤吉郎君提出）	議員	1
26	道路法中改正法律案	議員	1	42	道路法中改正法律案	議員	1
27	町村有建物火災保險相互組合法案	議員	1	43	町村有建物火災保險相互組合法案	議員	1
28	遠洋漁業獎勵法中改正法律案	議員	1	44	遠洋漁業獎勵法中改正法律案	議員	1
29	違警罪即決例中改正法律案	議員	1	45	違警罪即決例中改正法律案	議員	1
30	工場法中改正法律案	議員	1	46	工場法中改正法律案	議員	1
31	労働組合法案	議員	1	47	労働組合法案	議員	1
32	刑の執行又は拘留に因る補償に關する法律案	議員	1	48	刑の執行又は拘留に因る補償に關する法律案	議員	1
33	陪審法中改正法律案	議員	1	49	陪審法中改正法律案	議員	1
34	衆議院議員選舉法中改正法律案（小久江美代吉君外四名提出）	議員	1	50	衆議院議員選舉法中改正法律案（小久江美代吉君外四名提出）	議員	1
35	衆議院議員黨籍變更に關する法律案	議員	1	51	衆議院議員黨籍變更に關する法律案	議員	1
36	牧野法案	議員	1	52	牧野法案	議員	1
37	健康保險法中改正法律案	議員	1	53	健康保險法中改正法律案	議員	1
38	國定教科書官給法案	議員	1	54	國定教科書官給法案	議員	1
39	會計検査院法中改正法律案（千葉三郎君提出）	議員	1の統	55	未成年者飲酒禁止法中改正法律案（星島二郎君外六名提出）	議員	1の統
40	恩給法中改正法律案（神部爲藏君外五名提出）	議員	1の統	56	未成年者飲酒禁止法中改正法律案（田中義達君外六名提出）	議員	1の統
41	恩給法中改正法律案（木下成太郎君外七名提出）	議員	1の統	57	六大都市に關する法律案（鈴木吉之助君外十三名提出）	議員	1の統

次の3月2日は、全部で57件が上程され、第1から第28までの28件が政府提出、残りが議員提出で、「官給法案」は29件中26番目の第54で、前回同様、後の3件は第一読会の続会であった。さらに3月2日の議案の内容を、2月28日のものと比較すると、政府提出案件は重複しているものが1つのみ、すなわち、3月2日に上程された議案のうち27件は新たに上程されたものである一方、議員提出案件は29件中26件までが重複している。

このように政府提出案件が優先されているが、この様子は同時期に提出された政府案件をみればより一層如実である。例えば、3月2日の日程第1-4の特許法中改正法律案、実用新案法中改正法律案、意匠法中改正法律案、商標法中改正法律案は、この日第一読会が開かれ、委員会に付託される²⁷¹が、3月9日には日程第16-19として第一読会の続（委員長報告）が上程されている。そして、3月15日に、第一読会の続会が開かれ、続けて第二読会（第三読会省略）で可決し、貴族院に送付された²⁷²。最終的には、3月23日に貴族院本会議で可決され、4法案はそれぞれ昭和4年法律47号から50号として成立する²⁷³。2月28日に第一読会が上程されて以来、この時点では未だ審議入りしていない「官給法案」と比較すれば、この違いは歴然である。

10.3.2. 衆議院本会議・第一読会（1929年3月18日）の議事内容 ²⁷⁴

前項で論じた通りの経緯をたどり、この法案の第一読会は3月18日の日程第19として開催された。第一読会では、はじめに議長から提出者の樋口秀雄に対し、趣旨説明が許可される。ここで、樋口は以下の発言を行う。

この法案は簡潔だが、「全国八百十三万ノ義務教育ノ児童ニ関シ、其ノ背後ニ於キマシテハ普選以来吾々ガ頼ッテオリマス所ノ選挙民ニ関スル」極めて重大な問題である。この案の趣旨は従来教科書は各児童が購入していたが、「僅カニ平均七十六錢デアリナガラ、是ガ買ヘナイ為ニ八百万人ノ児童中約六万六千人」が「就学スルコトガ出来ナイ」。従来の日本の教育界では「教員俸給ノ国庫負担ハ随分カヲ尽シテ居リマス、併シ教育ノ機会均等ノ原則ニ従ヒマシタ学用品ノ給与ト云フコトハ未ダ其緒ニ就イテ居ラナイ、欧州大戦以後各国ノ状態ヲ見マシテモ、何レモ学用品ノ給与ニ依テ大ニ民主的教育ヲ勃興セシメ、一面ニ於テハ国民教育ヲ充実シ、他ノ一面ニ於キマシテハ此教育ノ機会均等ノ原則ヲ完全ナラシメル」。論点として「一律ニ教科書ヲヤルトナルト、貧民ノ子弟ハソレデ宜イカモシレヌケレドモ、中

²⁷¹ 「第56回帝国議会衆議院議事速記録第24号」『官報』号外、昭和4年3月3日

²⁷² 「第56回帝国議会衆議院議事速記録第24号」『官報』号外、昭和4年3月16日

²⁷³ 「第56回帝国議会貴族院議事速記録第32号」昭和4年3月23日

²⁷⁴ 「第56回帝国議会衆議院議事速記録第35号」『官報』号外、昭和4年3月19日、812頁

産以上ノ者ノ子弟ニヤル必要ハナイデハナイカト云フ」議論が起こっているが、これは誤った考えである。「約五百八十万円ノ金ヲ要スル、其ノ財源ヲ負担」するのは、無産階級も間接税により負担はするが、主としては有産階級であるので、「有産階級ノ子弟ニ対シテモ、一般無産階級ノ子弟ト同様ニ給与スル」ことは決して不公平ではないと信じている。また別の議論は「此ノ六百万円カラノ金ヲ要スル問題ヲ此財政窮乏ノ際ニヤルノハドウカ」「貧民ニハヤツテ、有産階級ノ方ハヤメルト云フ方法ヲ採レバ、経費ガ助カルガドウダラウカ」という意見で、これもごもつともであるが、「併シ僅カニ一人平均七十六銭ノ教科書ニ付テ甲乙ヲ設ケマシテ、アレハ有産階級ノ子弟デアルカラヤラヌ、アレハ貧民ノ子弟ダカラ貰フト云フヤウナ観念ヲ、最モ人格ノ基礎ノ出来始メル当時ニ於テ此義務教育ノ子供ニ吹込ムト云フコトハ、」「階級観念ヲ児童ノ頭ニ吹込ムモノトシテ」絶対に反対すべきものと信じる。

「此財源ニ付キマシテ、此財源ガナイト仰」るが「是ハ昨年ノ六月私未ダ民政党ニ居ツタ時ニ、政務調査会ニ於テ之ヲ提出シ、非常ニ御賛成ニナツテ、成案ヲ作レト云フ御命令ヲ受ケタ俛デ、事件ガ起ツテ私ハ御別レシタ次第デアリマス²⁷⁵、斯クノ如キ有様デアリマスルカラ、ドウゾ此法案ニハ党派ヲ超越シテ、何卒諸君ニ御尽力願ヒタイ」。「附則ニハ、昭和五年四月一日ヨリ実行スル」とあるが「是ガ余程財政当局者ノ苦衷ヲ慮リマシテ、按配ノ出来ルヤウニ致シタノデアリマス、昭和五年四月一日カラ這入ル者カラ始メテ、年々ヤツテ行キマスルト」第1年目に48万6000円、第2年目に56万8000円、第3年目に86万円となるので「其位ノ財政ノ遺繰ガ、地租委譲スラオヤリニナルヤウナ大財政家ノ下ニ、之ヲ要求シテ不合理ハナイト信ジマスルカラ」、児童のため、将来の第二の国民のため、有権者のために、1日も早く満場一致を以て通過するようご尽力願う。

この趣旨説明の直後に、原惣兵衛が「本案ハ議長指名九名ノ委員ニ付託セラレンコトヲ望ミマス」と発言し、議長が「原君ノ動議ニ御異議ナシト認メマス、仍ツテ動議ノ如ク決シマシタ」と述べる。このように委員会付託が決せられ、この件に関する最初の議論は終了した。

²⁷⁵ 憲政一新会の一件を指すものと思われる。立憲民政党内の樋口らを含む反幹部派が对中国政策を巡って対立し、党から除名され、1928年9月に憲政一新会を結成した。（『国史大辞典』吉川弘文館）

10.3.3. 衆議院国定教科書官給法案委員会（1929年3月23日）の審議内容 ^{276 277}

次に委員会における法案審議の模様をみる。

委員会開始後、最初に倉元要一が「国定教科書ヲ官給セラルルト云フコトハ、義務教育ノ本質ニ鑑ミマシテ、私共尤モナルコトデアルト思ッテ居ル」が「心配ノ点ハ財政トノ関係」であるとして、まず児童の人数と各学年の教科書価格、1年間の経常費の事実を問い、安藤（文部参与官²⁷⁸）が答える。その上で、倉元は①現在、政府は貧困児童に対して教科書を官給していると思うが、一般に官給になった場合には、それに代わる「給助」の方針を立てているか、②政府の義務教育費の方針は、小学校教員給の半額を目処としてやっていくことになっているが、教科書を官給する場合にはその額580万円を義務教育費から差し引くのか、それとも義務教育費は教員の俸給の半額を目処とするとして変更しないのか、と尋ねる。特に②については、「官給スル費用」「ヲ、他ノ方面ノ生産事業ニデモ使ッタラドウカ、国家ノ最モ緊急トスル事業ノ方ヘ廻シテ使ヘバ有利ニ使ヘル」という考えからの発言である。これに対し、安藤は、①貧困児童に対しては貧困の程度に応じて、学用品だけを供給するものから衣食まで提供するものまであるので、学用品だけの供給ではない、②官給の費用を義務教育費に組み入れるかどうかは、この法案が議員から本会議に提出されたものであるから、これについての方針はこの法案が可決、両院を通過した場合に考究すべきものであって、今は考えていない、と答える。次に、倉元は大蔵当局に対し、会期切迫であるが幸い両院を通過した場合に、財政当局として実施するだけの財政的余裕を見いだせるかを尋ねる。これに対し、山口（大蔵参与官）は、もし通過した場合には第2予備金から出す他ないが、第2予備金は800万円で、そこから600万円を出すことは到底実際問題出来ない。剰余金支出にすることも今の財政状態に於いては出来ず、国庫負担でこれを実際に行うことはなかなか困難だが、「此御趣旨ハ洵ニ御尤モナルコトデアリマスカラシテ、十分ニ研究致シタイ」と述べる²⁷⁹。さらに、倉元は、文部当局に対し、実施の方法、すなわち現在の書肆にやらせるのか、政府が印刷所を持って製本・配本全てをやるのか、と問う。これに対し、安藤は、この

²⁷⁶ 『第56回帝国議会衆議院国定教科書官給法案委員会議録（速記）第2回』昭和4年3月25日発行。なお、3月19日に第1回衆議院国定教科書官給法案委員会が開催されているが、委員長、理事の指名のみで、法案の審議は行われていない。（『第56回帝国議会衆議院国定教科書官給法案委員会議録（速記）第1回』昭和4年3月20日発行）

²⁷⁷ この日の出席委員は、矢野晋也（委員長代理理事：立憲政友会）、高橋守平（理事：立憲民政党）、藤沼庄平（立憲政友会）、山下谷次（立憲政友会）、津雲國利（立憲政友会）、倉元要一（立憲政友会）、栗原彦三郎（立憲民政党）、澤本與一（立憲民政党）、政府委員として山口義一（大蔵参与官：立憲政友会）、安藤正純（文部参与官：立憲政友会）の各名であった。

²⁷⁸ 参与官とは、当時各省に設置された政治任用職の政務官である。

²⁷⁹ なお、山口の発言はこれが最初で最後である。

法案は教育の機会均等の趣旨によるもので、また、国民教育・義務教育の立場から考えても非常に良いことで、趣意においては政府は賛成するが、財政を考慮しなければならず、法案が両院を通過した場合、どのような方法をとるかは今後考えなければならない問題である。ちょうど現在、設けてある教科書制度調査会において、現在の制度を継続するかどうかを含め検討中で、結論には達しておらず、法案が通過した場合は、根本的に実施方法を研究する必要があると考えている、と答える。この回答を受け、倉元は、官業というものは総じて民間のものより2、3割高く、財政が膨張していつ今日行政整理というものは未だ嘗て根本的には行われていないため、そこにさらに官業が一つ増加するようなことは余程考えものであると述べて、質問を終わる。

次に、栗原が、はじめに、国定教科書の内容について、読本の中に忠孝のような点は相当配慮されているが「性道德涵養ニ関スル御方針ハドウ云フモノデアリマスカ」と尋ね、栗原と安藤の間で国民道德と性道德をめぐるやりとりがしばらくなされる。その後には法案に関連する内容として、全国の各市町村で貧窮児童に対する補助にどのくらいの経費が計上されているか尋ねるが、安藤は数字を持参していないので、次の委員会までに調べると述べて終わる。

続けて山下が、日本書籍、東京書籍、大阪書籍の発行3社と共同販売所が多大な利益を得ているが、官給にし、政府でこれをやるとなれば、利益の半分以上は政府の得になるのだから、政府の負担は500万円以下になるであろうと思うが、これら4社はどれほどの利益を得ているものか、と尋ねる。これに対し、安藤は、製造3社の株主配当等をもって答え、山下は、4社は株主配当以外の方法によって分配もしているし、積立もできているであろうと考えられるので、政府から製造・販売を行えば、非常に負担は減ってくるだろうと応じる。さらに、学齢に達していながら不就学の者がどれくらいで、官給した場合には、どれだけ学校に行く者があるか、とこれらの救済の必要性から尋ねるが、政府委員が回答する前に、倉元が、先程伺い忘れたとして義務教育が延長されて8年になった場合は、先ほどの額の3分の1の増加を見込めば良いかと聞き、これに対し、安藤がよく当たって見ないからわからないが、3分の1より少し多いくらいの見当であると答える。さらに、倉元が高等小学校は制度上、2年制も3年制も可能だが、それらの割合はどうなっているかを尋ね、安藤は、3年制を採る学校は全国に100校程度で残りは2年制であると答える。

ここで倉元が質疑は尽きたとし、午前に1回採決し、民政党は党議の方針があるとかいう話であるから午後にもう一度採決するという議事運営の方向性を確認する。続いて、矢野委員長代理が、提案者（樋口）からの伝言として、初年度は1学年のみの支給のみであるから40万円程度で済む点を参考に願いたいという旨を伝え、さらに高橋委員の質問は午後で良いか確認する。しかし、午後1時から速記が回らないということで、高橋が質問を始め

る。

高橋は、法案に賛成の意思を持っているとした上で、国家財政の点から見たときに、教科書の製造・販売の系統は一般の出版業と異なるため、計算したところによれば価格が高くなると思われる。教科書は誰もが購入する必要があるから社会政策の見地から提案者はこの法案を提出したものと考えるが、文部省は価格に対してどういう見解を持っているか、と尋ねる。安藤は、紙の値上がりに応じて臨時定価として値上げを行ったこともあるが、物価が下がってきたので、今後も段々と引き下げて行きたいと述べるが、高橋は、時価との開きが大きいことを問題視し、表 10-3 の通りの原価計算ができることを示して、文部省は調査しているかと迫る。

表 10-3：高橋委員の計算する原価（衆議院国定教科書官給法案委員会議録 6 頁から作成）

	昭和3年の定価 (銭)	高橋の計算する 原価 (銭)
1年修身	5.0	2.6
唱歌	8.0	3.6
2年国語読本 卷3	10.0	5.91
2年書キ方手本	5.0	1.79
3年算術	9.0	4.64
5年小学国史 上	17.0	9.63
5年地理書	18.0	10.3
5年地理書ノ附図	25.0	12.0

これに対して、安藤は、臨時定価の引き下げは全てに割り当てるものではないので、種類によって大変安くできるものとそうでないものがある、また、印刷原価から言うともう少し安く 380 万円くらいになるが、定価には、事務費や全国への配給費も含まれると答える。しかし、高橋は納得せず、極端に価格差があることを例に追及を続ける。安藤は、文部省ではそう見ているが、文部省の調査も中まで立入って調べる訳にはいかない。嚴重に調べるならば、会計士を雇うなど色々な方法を取らなければならないことになる。現在、文部省では、昨年来教科書制度の調査会を設けて、現行制度を維持するか、もっと良い制度に改めるか研究をしていると述べる。これを受け、高橋は、現在の販売制度は共同販売所が独占的にやっているから、社会政策という立場とは逆の現象を現している。自由競争のような形で、支給方法に関する制度を設けたならば、相当安く支給できるのではないかと問う。安藤は、自由

競争が悪いとは言わないが、かつてのいわゆる教科書事件（疑獄事件）などの失敗に鑑みて余程考慮しなければならない。結論に達しておらず責任を負って具体的には言えないが、現在文部省が考えている案には、共同販売所と製造会社を合併させて印刷から販売まで兼営させる案、翻刻印刷は今の書籍会社にやらせて販売・配給は政府がやる案、国家自ら翻刻印刷製本配給まで行う純国営の案、制限を設けて弊害が生じないようにした上で競争的自由営業を行わせる案の4案があるという。これに対し、高橋は、4案を検討するに当たっての、かつて印刷工場を持っていたものの参考意見として、印刷と製本を兼営する出版業社は、すでにやるべき仕事が決まっています、能率を上げずとも、価格を安くせずとも、職工は安心して働けるために、能率も上がらず、原価も高くつくため、必ず失敗する。印刷工場と製本工場が自由競争するような制度で行う方が安くできる、と述べる。そして、これに続けて、自らの調査によると「現在貧困児童救護規定ト云ウヤナモノヲ各府県ガ作ッテ」いて、市町村が「保護者会」というようなものを作っており、「是ハ教科書ダケデナク、一切ノ学用品ヲ支給シテ居ル数字ガ挙ッテ」いる。埼玉県の場合、県下20万の児童のうち、6000人程に「貧困児童ノ奨励支給」を行い、「保護者会」の方で約2000人程やっているので、計8000人程がすでに支給されている。法案には賛成するが、すぐに600万円を政府が計上して実施することは困難である、委員長から最初の年は40万円で済むという話もあったが、自分のこうした計算からいけばもう少し安くなる。そうして教科書を官給することを促進させたい意見を持っているので、経費は控えめに見積もって、原価を安くすることに配慮し、実際の計算をする上では、案外貧困児童救護規定、保護者会の支給が実際相当行われているから、総体の額では割合数字が低く済むのではないかと思って参考に述べた。要するに、教科書の問題は、現行制度では特定の人に定まっている関係から特定の人が高額を貪っていると思う。教科書は貧富にかかわらず購入しなければならない品物であるから、なるべく安くするよう配慮願いたい。なお、先ほど述べた数字は、営業費等を相当加算しているのだから、加算漏れがあったとしても僅かなもので、そう増えるものではない、などと述べ、最後に「此案ハ私共平常思ッテ居ッタコトガ、茲ニ提出者カラ提出サレタノデ、私個人トシテハ喜ンデ居ルノデアリマス、今申上ゲルヤウナ次第デ成ベク安く拵ヘルコトニ相当御心配ヲ願フ」と言って終わる。この発言に対し、安藤が、埼玉県には保護者会というものがあって貧困児童に対して学用品教科書等を支給しているから実際この法案が成立して、実行する場合には、そんなに金はかからない、そう云うものでやっているから官給はしないでよいという考えか、と確認を行うと、高橋は、そうではない、官給することになれば、これは取り消されることになる、このために金額が減るということは間違っているから取り消す、と発言する。

以上で全ての質問が終了した。次に、倉元が、採決の前に、第1条中の「小学校児童ノ要スル」の「ノ」を「ニ」に変更、「スルモノトス」の「ルモノトス」の削除、第2条各項の

「本法ノ適用ニ付テハ」をそれぞれ削除し、希望条項として「本法案ハ義務教育ノ本質ニ鑑ミ又一面社会政策上ノ見地ニ於テ時運ニ適応セル最必要トスル法案ト信スル故ニ万一会期切迫セル為審議ノ余裕ナク両院ヲ通過セサル場合ハ次期帝国議会ニ政府案トシテ本案ヲ提出セラレムコトヲ切望ス」を付加することを提案する。続いて、栗原が「本案ノ大体ノ目的ハ私共ノ属シテ居ル政党ガ掲ゲテ居ル所ノ、教育ノ機会均等ノ政策ニ大体ニ於テ一致スルモノデアリマシテ、私共本案ニ対シテハ反対スル者デナク、寧ロ賛成ノ意ヲ表シタイ」が「私共ノ方ハ此案ニ付テハ未ダ代議士会ノ議ニ付サレテイナイ」ので「党ヲ代表シテ」「賛成スルコトノ出来ナイコトヲ」「遺憾」とし、「賛否ノ意見ヲ留保」として発言する。この後、矢野委員長代理が倉元の修正と希望条項を加えた案に対する賛成者の起立を求め、修正案、および希望条項の付加が賛成多数で可決され、散会となった。

10.3.4. 衆議院本会議・第一読会（続会）および第二読会（1929年3月25日）の議事内容 280

この日は第56帝国議会の最終日で、衆院本会議は議事日程として、353の法案・建議案・決議案のほか201の請願、10の質問を抱えていた。このうち「国定教科書官給法案」は日程第6の議案であった²⁸¹。同法案は、はじめに第一読会の続きとして委員長報告が行われた。矢野晋也（委員長代理）が登壇し、委員会において上述の通り修正されたことと、希望条項を付加すること²⁸²、そして民政党委員は賛否を留保したものの多数を以て可決したことを報告した。これに続いて、佐藤與一より通告のあった質疑が行われるが、佐藤の発言は「委員長ノ報告ニ対シテハ、別ニ異議ヲ挟ム者デハナ」く、「国定教科書仮名遣ノ問題²⁸³」

²⁸⁰ 「第56回帝国議会衆議院議事速記録第41号」『官報』号外、昭和4年3月26日、1024-1025頁

²⁸¹ 「第56回帝国議会衆議院議事速記録第41号」『官報』号外、昭和4年3月26日、956頁

²⁸² 委員会の修正審議を経た法案は次の通り。

国定教科書官給法

第一条 市町村立尋常小学校児童ニ要スル国定教科書ハ全部之ヲ官給ス

第二条 市町村組合ハ之ヲ市ト看做シ、町村組合及町村制ヲ施行セサル地域ニ於ケル町村ニ準スヘキ公共団体、其ノ組合又ハ小学校設置区域ハ之ヲ町村ト看做ス
市町村立尋常高等小学校ニ於テ尋常小学校ノ教科ヲ授クヘキ部分ハ之ヲ市町村立尋常小学校ト看做ス

附則

本法ハ昭和五年四月一日ヨリ之ヲ施行ス

本法施行ニ関スル規定ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

これに、希望条項が付された。

²⁸³ 発言者は大正13（1924）年12月24日に文部省臨時国語調査会において可決された

について文部省の答弁を要求するという内容であった。これに対し文部省の政府委員安藤正純からは、文部省としては「未ダ国定教科書ニ採用ハ致シテ居リマセヌ」という回答がされるのみだった。そして、佐藤の質疑ののちは以下の通りに展開する。

○議長（川原茂輔君）他ニ通告ガアリマセヌカラ、本案ノ第二読会ヲ開クニ御異議アリマセヌカ

（「異議ナシ」ト呼フ者アリ）

○議長（川原茂輔君）異議ナシト認メマス、本案ノ第二読会ヲ開クニ決シマシタ

○原惣兵衛君 直ニ本案ノ第二読会ヲ開キ、第三読会ヲ省略シテ委員長報告ノ通り、可決確定セラレンコトヲ望ミマス

（「賛成」ノ声起ル）

○議長（川原茂輔君）御異議ナシト認メマス、仍テ原君ノ動議ノ如ク直ニ第二読会ヲ開キ、議案全部ヲ議題ト致シマス

国定教科書官給法案 第二読会（確定議）

○議長（川原茂輔君）他ニ御発議ガアリマセヌカラ第三読会ヲ省略シ、委員長報告ノ通り可決確定致シマシタ（拍手）

（「第 56 回帝国議会衆議院議事速記録第 41 号」『官報』号外昭和 4 年 3 月 26 日、1025 頁）

以上の通り、第三読会を省略し、手続きに従って、法案は衆院において可決された。ただし、冒頭でも述べた通り、この日は議会の最終日であったため、衆院で可決されたものの、会期切れにより貴族院に送付されることはなく、かくして、本法案は未了廃案となったのである。

「国語仮名遣改定案」が、「頗ル当ヲ得テ居ラ」ず「学ブノニ手間ガ取レル、習フノニムヅカシイ、誤ナク之ヲ使フコトガ出来ナイ」といった理由で「日本ノ国ニ於ヒテ昔カラ使ヒ来ツタ所ノ使ヒ方ヲ歴史的ニ尊重スルコトナク、又国語ノ語格、文章ノ語格ヲ破壊シテマデ」改定案が可決されたと批判している。なお、議事録では、この「仮名遣改訂案（議事録原文のまま）が可決サレタ」という部分の発言に対して「（「本案ニ関係ナイ」ト呼フ者アリ）」と野次があったことが記録されている。（「第 56 回帝国議会衆議院議事速記録第 41 号」『官報』号外昭和 4 年 3 月 26 日、1024 頁）

なお、「国語仮名遣改定案」は文化庁のサイト中「国語施策沿革資料 I（昭和 55 年 3 月 31 日）仮名遣い資料集（諸案集成）」で閲覧できる。

http://www.bunka.go.jp/kokugo_nihongo/sisaku/joho/joho/sisaku/enkaku/pdf/01_068.pdf（最終閲覧日：2018 年 6 月 28 日）

10.3.5. その後の展開

この次の議会である第 57 帝国議会はこの年の年末、すなわち 1929 (昭和 4) 年 12 月の招集 (常会) であった。この間に、張作霖爆殺事件の責任をとり田中義一内閣 (政友会) が総辞職したことにより、民政党を基盤とする浜口雄幸内閣へと交代し、内閣の方針も緊縮財政へと変更された。そして、ただでさえ財政難が認識されていたが、10 月にはウォール街で株価が大暴落 (いわゆる世界恐慌の始まり)、国内は金解禁問題からいよいよ昭和恐慌が始まるという経済局面にあった。そのため、当時としても巨額な財政出動を伴い、しかも経済危機に対して優先度が低下せざるを得ないこのような教科書無償の案件を実施するのは一層困難な状況になっていたであろうと推測される。また、先述のとおり、当の法案提出者であった樋口も 6 月 6 日に心臓麻痺で死去した²⁸⁴。こうした事情が重なったことも影響してか、少なくとも「日本法令索引」で検索する限り、これ以降に教科書または教科用図書を名称に含む法案は帝国議会には提出されていないため²⁸⁵、第 56 議会での衆院可決もむなしく、以後、戦後になるまで教科書の無償化に関する法案が議会の場に現れることはなかったと考えられる。

なお、このような社会情勢に対して、教科書の無償化はなされない代わりに、教科書価格の引き下げが実施された。第 8 章においても簡単に触れたが、昭和 4 年度末の翻刻 3 社との翻刻契約更改に際し、文部省は、国定教科書共同販売所の廃止を含む供給機構の見直しを実施し、教科書価格の値下げを決定したのである (第 8 章参照)。このように、結果的には、すべての者が教科書を手にするようにするため、教科書無償化の失敗に対して、値下げを行うという手段が取られたことになる。つまり、このときにも、教科書制度の安定化を図る上で、教科書価格の低廉化が重要な要素となったのである。そして、予告として述べておけば、この構図が、次章以下に見る通り、戦後の制度形成過程においても観察されるのである。

10.4. 考察と課題

以上が第 56 帝国議会に提出された「国定教科書官給法案 (衆法)」の顛末である。この一連の過程には次のような特徴がある。

まず、法案自体についてはどのアクターも明確には反対していなかったという点である。特に、特別委員会の場では、他の時点には最も給付制の実施に対して抵抗する大蔵省²⁸⁶の政

²⁸⁴ 『東京朝日新聞』1929 年 6 月 7 日夕刊、2 頁。

²⁸⁵ <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/searchBill.do> (最終閲覧日：2018 年 3 月 1 日)

²⁸⁶ 大蔵省は、第 11 章・第 12 章で分析する現行制度の成立過程において、全面的な給付制

府委員として出席している山口も財政負担は大きいと努力するという趣旨の発言を行い、給付化に明確な反対は表明していない。もちろん、法案が成立しないことを見込んで適当な対応を行ったという可能性も非常に高いが、反対者が存在しない以上、議事取り扱いの状況が異なっていれば本法案が可決成立した可能性も十分に考えられる。つまり、この一連の過程は、政府提出法案優先（議院法 26 条 2 項）と会期制という政治制度（議会制度）が要因となって議員立法による政策立案が当時困難であったことを示唆する好例となっている。このことは、勅令主義をとる教育政策の領域では、法制上は不可能ではない議員立法による政策介入の余地も、議会制度が実質的な制約となっていたことを意味する。この点で、議会による教育行政の統制可能性は、実際のところ制度の性質上、二重に否定されていたと言えるだろう。

次に、給付制の理念に関する特徴である。結論から言えば、基本的に法案の背後にある理念は「教育の機会均等」である。ただし、提案者の樋口自身を含め審議の過程で各人の発言で用いられるその語からは、教育的な発想が読み取れ、経済的な補償以上の積極的な意味合いで使用されていた点に特徴がある。「教育の機会均等」という場合、教育基本法 4 条 3 項（現行）に定めるような経済的に困難な者に対し就学補償するという限定的な意味合いで使われることもあり、実際、この当時においても、そのような救済的な給付にした方が良いという反論が考慮され、また、そのような給付は地方ですで行われていることも特別委員会での審議から読み取れる。しかし、樋口は提案理由の説明で、有産階級・無産階級といった差別を人格の基礎のでき始める義務教育の子どもに教えるようなことがあってはならないという発言を行い、さらに、安藤文部参与官は特別委員会の場で、国民教育・義務教育の立場からも望ましいとの発言もあることから判断して、このような限定的な意味合いでの機会の均等というより、むしろ「義務教育の無償」に通じるような積極的な立場であったように考えられる。この点は、次章で見る、財政難を背景に「義務教育の無償」の理念の頓挫が起こる現行制度の成立経緯と比較すると興味深い。

それから、第 III 部で論点としている教科書価格の低廉抑制と採択制度の安定化の実現に関わる教科書制度への認識の点についても、一連の審議過程は興味深い示唆を与える。まず、今日に比べれば、はるかに低廉抑制されていたと言える国定教科書の価格について、まだ、抑制が可能なのではないかと認識し、さらなる低廉化を希望することが表明されている。これは給付化する場合の財政負担との関連からも述べられている点ではあるが、誰もが購入すべき品であるから低廉化が必要であるという認識があったことは疑いない。実際、その後の展開の中で触れたように、文部省により教科書価格の引き下げが事行われたこと

の実現に反対する重要なアクターとして立ち現れてくる。

に鑑みると、この当時の教科書政策においても教科書価格が重要な関心事であったことは明らかである。そして、高橋委員が低廉化への解決策として独占状態にある供給機構の自由化を唱えることへの安藤参与官の対応もまた注目される。安藤の発言からは、教科書疑獄事件の経験のために自由化には慎重な態度を取っている様子が明らかである。ここから判断すると、教科書疑獄事件の存在が日本の教科書制度の発展過程において重要な参照点になっていることが窺える。そして、この点が、戦後にも継続する文部省の、教科書市場の自由化に消極的な態度が形成された一因であると考えられる。

以上の3点が本章の分析から示唆された点であるが、ここには次のような課題が残されている。まず、この時期にこのような法案が提出された時代的背景の評価の必要性である。本論では、この法案自体しか評価していないが、例えば、この第56帝国議会では「救護法」（昭和4年法律39号）（政府提出²⁸⁷）が成立している。すなわち、この時期は戦前において社会保護政策が一步進んだ時期であるので、こうした社会状況の存在が教科書給付制の議論を受け入れやすくした一因となっている可能性が示唆される。その意味で、この法案に対しては、教育政策の文脈だけに限らない多角的な評価が不可欠であると言えるだろう。第2に、特別委員会における安藤参与官の発言から、この時期、文部省には「教科書制度調査会」が設置されていたことが確認される。本研究では紙幅の都合からこれについては触れないが、この調査会に関する分析が必要だろう。第3に、本法案は提出者の樋口の存在によるところが大きいと考えられる。その点で、樋口秀雄がいかなる関心から教育政策に関与しようとしていたのかという政治家としての人物研究も要請されるだろう。本研究では、これ以上踏み込むことはしないが、今後、これらの点について分析される必要があるだろう。

²⁸⁷ 昭和4年3月14日に提出され、3月16日に衆議院本会議で第一読会が開催、18日に委員会を通過し、同日衆院本会議で可決、3月23日には参議院本会議で可決・成立となる。（国立国会図書館「日本法令索引」
<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=005612091> による。最終閲覧日：2018年6月29日）

第11章 現行制度の成立過程① 教科書法案における義務教育段階の広域採択制の選択

本章では、現行の教科書制度の成立過程のうち、1956年の第24国会に提出された教科書法案における制度選択に至る議論を分析対象とする。教科書法案といえば、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律162号）と臨時教育制度審議会設置法案（未了廃案）と合わせて「教育三法」として、55年体制の成立を反映した政治的対立、あるいは、政府・文部省による教育統制強化、すなわち「逆コース」改革の象徴のように語られるものである。しかし、ここでは、検定ではなく、教科書価格の問題と義務教育における広域採択制の採用を分析の中心に据える。この分析を通じて、国定制からの転換が所有制の安定に与えた負の影響及びそれに対する対処法もまた「規模の経済」の利用によるものであったことが明らかとなる。これこそが、現行制度の成立過程においても安定化における重要な鍵である。

11.1. 分析課題

前章まで戦前における教科書価格に関する議論を扱ってきたが、本章と次章では、戦後における教科書制度の歴史的展開の分析を通じて、現行制度の成立に関わる制度選択の要因を解明する。ただし、論点を明確化するため、分量の問題等を勘案し、本章では1956年の第24国会において審議された教科書法案までの政策過程を分析の対象とする。教科書法案といえば、上述の通り、「教育三法」の1つとして「逆コース」の象徴のように語られ、教科書制度の文脈では、教育内容の国家的統制を企図したものと考えられがちである。本研究は、制度の経済的な側面に対する関心が高く、教育学上従来問題視されてきた意味における教育内容統制の観点から分析を企図しているものではないが、このような本研究の立場からしても、教科書法案に至る一連の政策決定過程は極めて重要である。なぜなら、この教科書法案において義務教育における広域採択の法定化が試みられるからである。

日本の現行制度はここまでも論じてきたように、義務教育段階は広域採択、高校段階は、事実上の学校別採択となっている。現行制度において、義務教育段階が広域採択制であるのは1963年の「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」（昭和38年法律182号）により規定されているからである。では、なぜ義務教育の無償化に際して、広域採択制が法定化されたのだろうか。その理由を第8章でも引用した当時、無償化の方法を審議した「臨時義務教育教科用図書無償制度調査会」²⁸⁸の答申「義務教育諸学校の教科用図書の

²⁸⁸ これは、1962年の「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」（昭和37年法律60号）第2条により設置された。本法は2条構成で、第1条は「義務教育諸学校の教科用図書は、無償とする。2 前項に規定する措置に関し必要な事項は、別に法律で定め

無償措置について」²⁸⁹に求めれば、採択について、「現行の方式を基本としその改善をはかるべき」として「行政指導によって広地域の共同採択を行なわせている現在の建て前」の欠点を改善し、「供給をより一層迅速確実にし、定価の低廉化を図るため」広域採択制を答申していると分かる。この点からは、この段階で広域採択制は教科書価格の低廉化、すなわち財政抑制手段という認識であったことと同時に、広域採択が既成事実化していたことも読み取れるが、ここからは次の論点が導かれる。まず、給付制を採用するため、採択規模を大規模化して教科書価格の抑制を図ること自体は、ここまで論じた理論的な検討や戦前の経験からしても、合目的的という意味において合理的な意思決定と言える。だが、この意思決定は現状を改善するというインクリメンタリズム（漸進主義）的な側面を有するため、義務教育段階における広域採択制の成立過程を解明する上では、この時点よりも前の段階における広域採択制の発生要因を解明する必要がある。そこで、これ以前に遡ると、1955（昭和30）年12月5日の中央教育審議会（中教審）答申「教科書制度の改善に関する答申」²⁹⁰の「2. 採択について」の項目中に、「1. 公立の小・中学校については、採択に関連する校長の権限を明確にするとともに、たとえば、郡市単位など一定の地域において、できるだけ少ない種類の教科書を使用するようにすること。」とあり、少なくともこの時点で義務教育段階の広域採択が公式に文部省の政策方針となっていると分かる。実際、後述のように、この答申を踏まえて1956年の第24通常国会に提出される「教科書法案（閣法）」では義務教育段階における広域採択制の法定化が試みられているので、この1955年の中教審答申に至る審議過程での広域採択制の採用が鍵となる。ところが、答申そのものからはこうした政策案の採用理由はわからず、まして、広域採択制が後に財政抑制手段と位置づけられる背景は不明である。従って、本研究の関心からは、1955年に広域採択制の法定化がいかなる政策決定過程を経て政策案となったのかを、採択と財政、特に無償化との関連から評価する必要がある。しかし、第2章において論じたように、先行研究は、教育内容統制の観点から検定と採択の関連を分析するか、無償化の観点のみでそれ以外の制度的側面にはあまり関心がないうような傾向があり、本研究が論点とする部分への言及は不十分である。

そこで、本章では、戦後において義務教育段階の教科書採択制が広域採択となった要因に

る」とのみ規定し、現在も効力を有している。一方、第2条はこの調査会を設置する規定で、1963（昭和38）年3月31日までの時限立法であった。この点で、この法律は、調査会の設置根拠法として位置付けられる。（次章参照）

²⁸⁹ 臨時義務教育教科用図書無償制度調査会「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置について（答申）」『文部時報』1024号、1962年12月、74-80頁

²⁹⁰ 中央教育審議会「教科書制度の改善に関する答申（第10回答申（昭和30年12月5日）」http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_chukyo_index/toushin/1309459.htm（2018年2月27日最終閲覧）

ついて、広域採択と財政問題の関連に視点を置き、1955 年の中教審の諮問に至る背景と中教審の審議過程を改めて分析し、その後の第 24 国会での法案動向までを射程として、広域採択制の法定化が政策案となる意思決定過程を解明する。次節では、検定制の再開から中教審への諮問に至るまでの教科書政策と政治動向について論じ、11.3.で答申決定までの中教審における審議過程を分析する。11.4.では中教審答申の具体化を試みた教科書法案（閣法）および「就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律」の制度設計とこれらの審議が行われた第 24 国会について簡単に議論する。11.5.において、本章の分析を整理し、考察を行う。

11.2. 検定制の再開から諮問までの政策および政治動向

本節では、教科書検定の再開に伴って生じた、教科書価格の問題、採択の問題、そしてこれらを背景とした政治問題化の経緯を順に論じ、1955 年に中教審へ教科書制度改革の諮問がなされるまでの過程を述べる。

11.2.1. 検定制の再開

まず本節のはじめに再開された頃の検定制に関する実態を確認しておく。戦後改革の一環で 1948（昭和 23）年に教科書検定が再開され、翌 49 年度から検定教科書の供用が開始されることになった。ただし、1949 年度からいきなり全教科書が検定教科書に置き換わったのではなく、小学校の場合を例にとると、1949 年度から 1959 年度にかけての 10 年間で次のように推移した。

表 11-1：小学校教科書需要数の推移（1949-1959 年度）

（『文部省第 77-86 年報』、学校基本調査より作成）

教科書 使用年度	教科書需要冊数（各教科の計）（冊）			国定の占め る割合	小学校児童 数（人）	1人当たり需 要冊数
	検定	国定	合計			
1949	11,201,101	61,879,803	73,080,904	84.67%	10,991,927	6.65
1950	50,819,914	58,329,600	109,149,514	53.44%	11,191,401	9.75
1951	110,799,726	16,825,996	127,625,722	13.18%	11,422,992	11.17
1952	120,530,377	2,022,449	122,552,826	1.65%	11,148,325	10.99
1953	114,603,727	656,728	115,260,455	0.57%	11,225,469	10.27
1954	117,911,030	107,273	118,018,303	0.09%	11,750,925	10.04
1955	141,764,960	-	141,764,960	0.00%	12,266,952	11.56
1956	143,541,080	-	143,541,080	0.00%	12,616,311	11.38
1957	149,208,529	-	149,208,529	0.00%	12,956,285	11.52
1958	155,304,309	-	155,304,309	0.00%	13,492,087	11.51
1959	152,709,568	-	152,709,568	0.00%	13,374,700	11.42

表 11-1 は、1949（昭和 24）年度から 1959（昭和 34）年度までの小学校の教科書需要冊

数の推移である。これは、教科書の発行に関する臨時措置法（昭和 23 年法律 123 号）に従い、各教育委員会からの需要数を集計し、文部省が使用する教科書数を発行者に対して指示するときの数字である²⁹¹。1949 年度の時点では、需要数の 8 割超が国定教科書であった。これは、まだ、国語と音楽しか検定教科書の需要がないためである。1950 年度にはこの値がおよそ 5 割になるが、この時には、算数と理科も検定教科書が使用されるようになる。翌 1951 年度には、国定教科書の需要が 1 割台にまで低下し、残る社会科も検定教科書が使用される。そして、1955（昭和 30）年度には国定教科書の需要が 0 となった。なお、1955 年度から需要が増大しているが、これは図画工作に検定教科書が使用されるようになったことによる。

以上の通り、小学校では、昭和 30 年度使用教科書（昭和 29 年度採択）以降、国定教科書（文部省著作教科書）の採択がなくなるが、中学・高校ではこれ以降についても国定教科書の採択がある。また、この表からは、すでに 1950 年度に、児童数 1100 万人に対し、約 1 億 1000 万冊の需要を数える点で、所有制が存続したことが裏付けられる。すでに 8 章で論じたように、1949 年度の時点での 1 人当たりの需要冊数 6.65 冊は戦前の水準と変わらない。そして、1951（昭和 26）年度に 10 冊を超え、ほぼ今日の水準と同等の需要が毎年発生していたことになる。

このようにして、国定教科書から本格的に検定教科書の時代へと移行するのだが、この国定制からの転換が以下に見る諸問題を誘発していくことになる。そして、本章が議論の対象とする 1955 年までの時期とは、このように国定教科書が教科書市場から姿を消し、検定教科書へと代わる時期であった。

11.2.2. 教科書価格の高騰と無償政策の頓挫

検定制への転換により生じた第 1 の問題に、教科書価格の問題があった。この問題は、早くも教科書の発行に関する臨時措置法（昭和 23 年法律 123 号）の審議過程ですでに懸念されていた。それは、1948 年 6 月 26 日開催の第 2 回国会衆院文教委員会の議事録をみると、圓谷光衛（民主自由党）、伊藤恭一（民主党）の各議員と稲田清助（文部省事務官）の間で検定制への転換を巡って、次のようなやりとりが行われていたことがわかる。

○圓谷委員 定価が従来より高くなるのではないか。

○稲田政府委員 今までは国定教科書ただ一種であつたので、非常に廉價であつたが、

²⁹¹ 『文部省年報』の各年度版に学校種別教科ごと、検定数・採択数・需要数の一覧表がある。

今後はいくらか高くなるのではないかと思われる。

○圓谷委員 その場合相当の高價なものも認可することになるのか。

○稲田政府委員 價格算定基準によつて文部大臣が價格を決定するのであるが、無理のない程度で認可するはずである。

○伊藤（恭）委員 價格が適正であることが一番重要である。今後の教科書は、種々の事情で高くなるのは当然であろうが、学徒、父兄に影響は大であるから極力低廉なものにしたい。

（「第2回国会衆議院文教委員会議録第18号」、昭和23年9月28日発行、2頁。）

そして、実際、こうした国定制からの転換に伴う発行者増による教科書価格上昇の懸念は現実のものとなった。例えば、検定教科書供用3年目の1951年の論稿（望月1951：52-60）には次のような記載がある。

検定制度が実施されて、多種多様の教科書が発行されるようになったが、教科書の定価が高くなりすぎて、教科書を買うことができなかつたり、教科書を買うのに非常な困難を感じる児童生徒が多数であるようになっては、教科書を十分効果的に使用することができなくなつて、検定制度の目的は、完全に達成されないし、又教科書が必要欠くべからざる教材であることからしても問題である。

教科書の定価をできるだけ低廉にし、児童生徒の負担を少くして、教育に支障をきたさないようにするということについては、文部省としても大きな関心を払っており、厳密な定価算定方式を設けて、定価の低廉化に努めているのである。（中略）

しかし、文部省のこのような努力にもかかわらず、昭和25年度使用教科書の平均定価26円30銭、昭和26年度前期教科書の平均定価31円50銭、昭和26年度後期用教科書の平均定価39円70銭（予定）という数字が示すように、教科書の定価は次第に高騰してきているのである。（中略）このように定価が高騰の一途を辿っている時、児童生徒の購買力はどうなつているかといえば、昭和26年度前期用教科書についてみた場合、東北地方の農村の学校のうちには、生活保護法の適用を受けて教科書を購入しているものが、児童生徒数の一割あるほか、教科書代金の支払いが全くできないものがほぼ同数もあるような状態である。（望月1951：52-60）

上記の引用が示すように、この時期、教科書価格が次第に高騰しており、それは検定制への転換に起因するものだという認識があつたことがわかる。そして、文部省としても大部分の児童生徒が教科書を購入できるように対応を模索しているという状況があつたのである。

さて、このような状況に対しては、当然、教科書の無償化すなわち公費負担化という施策により、問題を解決する方法を採ることが考えられるが、この間、文部省は実際にそのような方向を模索していた。

戦後、文部省は、日本国憲法 26 条 2 項に規定された「義務教育の無償性」の理念に基づき、教科書の無償化を実現しようと試みていた。こうした中で、1951（昭和 26）年に「昭和二十六年度に入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律」（昭和 26 年法律 49 号）が制定され、小学校 1 年生の国語・算数のみを対象とした限定的な無償化が試みられた。同法の第 1 条では「この法律は、義務教育の無償の理想のより広範囲な実現への試みとして、地方公共団体に対して、昭和二十六年度に公立学校に入学する児童の教科用図書の給与を奨励することを目的とする」と定められ、条文からも「義務教育の無償性」の理念に裏打ちされた政策であったことがわかる。しかし、この無償政策が小学校 1 年生の 2 教科のみにとどまったのは、財政制約からであり、それは当法案の国会審議過程から明らかである²⁹²。翌年には、同法に替えて「新たに入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律」（昭和 27 年法律 32 号）が制定され、恒久法化された。しかし、この政策は短命に終わった。第 5 次吉田内閣の小笠原三九郎蔵相の緊縮財政方針²⁹³を背景に、1954 年 5 月成立の「補助金等の臨時特例等に関する法律」（昭和 29 年法律 129 号）により昭和 27 年法律 32 号が施行停止され、この措置は昭和 26 年度からの 3 カ年で終了した。停止の理由は、昭和 29 年法律 129 号の審議での大蔵省事務官²⁹⁴の発言によると、義務教育無償の原則と言うが、大部分の負担できる子弟にも無償配布する一方、教科書を買えない者には国語と算数以外は給付されない点で不徹底であって、「むしろそういう方面に力を入れたほうがよい。これは現在生活保護法の規定を活用」「して現物を支給する」方法があるのでそうした運用を考慮したらどうか、また「金額が教科書を無償に配布するばかりで 5 億に上るばかりにならない金額でも」あるからとされる。

²⁹² 昭和 26 年法律 49 号の審議過程における辻田力・文部省初等中等教育局長の発言。文部省としては昭和 26 年度に、「義務教育無償の理想のうちで、一挙に教科書だけでも無償にしたいという気で一応計画も立てましたし、また、たとえば、義務教育は九年でございですが三年、三年、三年でやっていくというふうな、三箇年計画というものも考えましたし、また、一年から始まって九年間でこれを完成するという案も、色々考えまして、これらにつきまして、種々地方財政、国の財政等をにらみ合せて、研究を進めてきた」「が、遺憾ながら今回提出したような形になった」。（「第 10 回国会衆議院文部委員会議事録 11 号」、昭和 26 年 3 月 15 日、15-16 頁）

²⁹³ いわゆる一兆円予算。（大蔵省財政史室編（1998）『国際金融・対外関係事項 昭和財政史：昭和 27-48 年度 第 11 巻』東洋経済新報社、510 頁）

²⁹⁴ 大蔵省主計局総務課長佐藤一郎の発言。（「第 19 回国会参議院補助金等の臨時特例等に関する法律案特別委員会会議録第 2 号」、昭和 29 年 3 月 15 日発行）

このように、戦後に生じた教科書価格高騰で家計負担増大の問題が生じた。これに対し、文部省としては「義務教育の無償性」の理念を掲げて、教科書の無償化を試みるも、財政的制約からこれを実現することはできず、大蔵省も、上述のように、要保護世帯・準用保護世帯に限定した給付を検討すべきという立場であった。これが第1の問題点である。

11.2.3. 採択制度の現状と混乱

第2は採択の混乱である。当然ながら検定制への転換によって、国定制の時代には存在しなかった教科書採択が行われるようになった。しかし、これが採択不正をはじめとした厄介な問題を招いたのである。

まず、第2章でも論じた点から明らかなように、この当時、採択方法に関する法規定は不十分で、見本本による展示会の開催（5条、6条3項）、需要数の報告（7条）を定める教科書の発行に関する臨時措置法と、教育委員会法（昭和23年法律170号）49条（教育委員会の事務）4号に「教科用図書の採択に関すること」がある程度だった。文部省はこの規定により一貫して「採択」の権限は所管の教育委員会にあるという立場であった²⁹⁵が、採択の過程で行う「選定」作業に教員の意見を反映させることも当初は推奨していたため、一般にはどこに採択権限があるのか曖昧であるとされていた。先行研究には、学校の選択権をできるだけ尊重する当時の実態を指摘して、学校の採択権が実質的に認められ、教委の採択権は事務上の形式的なものとする主張もある（浪本1980）。

こうした事情から当時の採択方式は地域により様々だった。文部省が各都道府県教委の報告から1955年時点で把握していた方式には、大別して（1）学校にて選定し、それを所管の教委が採択、（2）地方教育委員会連絡協議会または地区ごとの委員会にて選定したものの中から教委が採択（3）都道府県教委がその県で使用するものを選定し、その中から地方教委が採択する方式があり、詳細には雑多な方式があるが、採択者は地教委で、また、採択方針・採択基準・採択図書を決定するための委員会・審議会等を都道府県や郡市といった地域単位に設けることも行われると説明する（中教審第47回総会速記録：1087-1091（緒方信一初等中等教育局長の説明））²⁹⁶。実際、東京都は各学校が使用教科書を選定し、これを教委が採択する方式²⁹⁷だった。

このような多様な状況に対し、推奨する意図もあつてか、文部省は広域での共同採択を各

²⁹⁵ 中教審第47回総会速記録、1108-1109頁（緒方初等中等教育局長の説明）。

²⁹⁶ なお浪本（1980）には文部省の資料により1955年の採択方式別の教委数が掲載されているが、ここには6類型が掲載されている。

²⁹⁷ 東京都教育委員会『東京都の教育』昭和30年版、103頁

教委に対し指導していた。中教審第 47 回総会で田中義男事務次官は「各市町村²⁹⁸に教育委員会を設置いたしまして非常に採択（中略）が細分され」、「兄と弟が（使えぬ）とか、あるいは転任した場合には困るという批判が一般から」あり、「そこでその間の不都合なり、あるいは不利益というものをなるべくなくするために私どもとしてはできるだけ広範囲に」「協議をいたしまして、そうして形式的には、市町村の教育委員会が採択いたしますけれども、話し合いの上でできるだけ」「広範囲に採択をしていく、そうすれば教科書の採択数というものは減りますし、従って父兄等の不自由というものもそれだけ軽減される」から「そういうふうにやってもらいたいという指導をして来た」（同：1119-1121、括弧内は筆者による推定、以下同様。）と述べている。こうした「共同選定の圧力」や統一への傾向が強いことは 1956 年の日本教職員組合（日教組）の大会報告からも確認され、例えば、福井県代表はその理由に「定価がやすくなる、進学に都合がよい、研究に便である、同一水準で子どもの学力を評価できる」（日教組 1956：595）等を挙げる。

このように、当時の採択方式は市町村教委の裁量が大きかったが、同時に広域での統一採択が進みつつあった。この要因には教科書負担の問題と、次節で論じるように教科書研究の困難からも問題が指摘されていた。

さらに、教科書の採択不正・供給不備の問題があった。例えば後に日本民主党が批判したことに、教科書発行点数の膨大化に起因する過当競争から業者の不適切な宣伝・売り込み競争の横行があった（日本民主党 1955：第 1 集 10-14 頁）。1951 年から 52 年にかけて検察が動くほどの事件と化す地域もあり、52 年 6 月 7 日と 54 年 6 月 28 日には、それぞれ公正取引委員会が文部大臣に対し教科書供給をめぐる警告する事態となっていた。特に第 2 回の警告では、採択の自由を阻害する要因として採択の責任の所在の不明確さと採択方式の不統一が指摘された（同：第 2 集 3-12 頁）。また、供給不備の点は、これは用紙不足に起因して戦後当初から課題であったが、用紙事情も改善してきた 1951 年²⁹⁹には、6 月になっても教科書が供給されない、または、不足が生じ、相当数の学校で支障を来す事態が発生する。これは、前年度に相当部数の残本を生じたため、発行者が報告された需要数に随意調節加減を加えて供給を行ったことが最大の原因と文部省は断じている³⁰⁰。

²⁹⁸ この当時は自治体の整理途上で、1947 年 8 月の地方自治法の施行時点で市町村計 10505 自治体（210 市 1784 町 8511 村）に上り、1956 年 4 月時点でも計 4688 自治体（495 市 1870 町 2303 村）であった。（自治体数は <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> による。最終閲覧日 2018 年 2 月 14 日）そのため、町村での採択では採択規模が今日よりはるかに小規模となる点を考慮する必要がある。

²⁹⁹ 出版用紙統制撤廃は 1951 年 5 月 1 日（『資料戦後二十年史 6 年表』日本評論社 1966 年、365 頁）

³⁰⁰ 「教科書の完全供給について」文調刊 199 号（昭和 26.6.12 調査普及局長）

11.2.4. 教科書の政治問題化

このように教科書は数々の問題を有していたが、1955年2月の第27回総選挙の結果、衆議院第1党が、自由党から日本民主党に交代する³⁰¹と一挙に政治問題化する。総選挙後の第22特別回では、衆院行政監察特別委員会で検定、採択・供給、価格、内容等の教科書関係の一連の問題は「小中学校における教科書関係事件」として証人喚問³⁰²もなされた。さらに、8月10日付で日本民主党は『うれうべき教科書の問題』（第1集）を刊行して日教組を攻撃する。こうした中8月12日に、松村謙三文相は教科書法（臨時措置法）の改正につき中教審へ諮問する意向を表明する³⁰³。同16日には、文部省は、通常国会への法案提出を目標に、採択は「都道府県単位とするため、教科書の採択に関する権限を都道府県だけに持たせる」ことが論点と報じられる³⁰⁴。そして、10月3日に松村文相は中教審に対し「教科書制度の改善方策について」と題し、教科書制度改善に関する問題点（1）検定（2）採択（3）発行供給の制度（4）その他として「父兄負担の軽減を図るため、教科書価格適正化の方途」等につき検討するよう諮問した³⁰⁵。上述の通り当時の教科書問題は、政治的な保革対立を反映した教科書内容の統制や攻撃のみならず、採択・供給・価格等の相互に関連する経済的側面の問題までもが複雑に絡み合っていたため、諮問もこうした包括的審議を要請するものとなったのである。

11.3. 中教審の審議過程にみる広域採択制採用の経緯と無償化の問題

本項では、中教審の審議過程を追い、立場ごとの意見表明をみる。この中教審では上述のように教科書制度を包括的に審議しているが、ここでは、広域採択制の政策案としての採用と無償化問題の議論を扱う。なお、以下、『中央教育審議会総会速記録』からの引用・参照は、頁数のみを記載する。

11.3.1. 概観

「教科書制度の改善方策について」の審議は、1955年10月3日開催の第47回総会から、10月10日、17日、11月28日を経て2ヶ月後の12月5日の第51回総会で答申決定となる。このように短期間で決着しているが、第47回総会の最後に天野貞祐会長が「この答申

³⁰¹ 衆議院・参議院編（1990）『議会制度百年史 院内会派編衆議院の部』

³⁰² 証人喚問は6月24日から7月29日にかけて13回、のべ22人に対し実施された。

（「第22回国会衆議院行政監察特別委員会議事録」、4-17号）

³⁰³ 『読売新聞』東京版、1955年8月12日夕刊、1頁

³⁰⁴ 『朝日新聞』東京版、1955年8月16日朝刊、1頁

³⁰⁵ 中央教育審議会（1955）「教科書制度の改善に関する答申」

はできれば十一月末日くらいまでに出して欲しいという文部省の」意向（1150 頁）を伝えており、先に論じた翌年の通常国会への法案提出を狙った日程であったとわかる。なお、この間に、社会党の再統一（10 月 13 日）、保守合同（11 月 15 日）が起こり、答申は自民党内閣としての第 3 次鳩山内閣の清瀬一郎文相に行われる。

審議経過であるが、第 1 回目（47 回総会）は文部省からの現行制度や現状の説明及び簡単な質疑応答を行う。第 2 回目（48 回総会）は参考人質疑、第 3 回目（49 回総会）は、自由討議を行い、教科書問題に関する特別委員を任命する。この特別委は、10 月 31 日、11 月 1、14、15、28 日に会合し、細部にわたり審議を重ね答申案を作成した。この特別委では、日教組や日本高等学校教職員組合を含む参考人から意見聴取した³⁰⁶とされる。第 4 回目（50 回総会）にて答申案が示されるが、答申案の説明のみで審議はなされない。そして、第 5 回目（51 回総会）にて質疑、修正の後、答申は決定される。

11.3.2. 文部省の立場

文部省のこの問題に対する基本的な立場は、第 47 回総会で表明されており、採択についてはすでに引用したように広域採択を指導していた。また、価格について、国定教科書との比較は困難と断った上で、小学校児童一人当たり、昭和 10 年度 1 円 3 銭であったものが、昭和 31 年度は 610 円で、592 倍になったと説明する（1105 頁）が、無償に関して特に言及はない。

11.3.3. 第 48 回総会における参考人の意見

参考人は、学識者から石山脩平（東京教育大教授）、地方教育行政担当者から北川若松（横浜市教委教育次長兼指導室長）、神谷四郎（茨城県教委教育長）、発行者から永井茂彌（社団法人教科書協会会長）、供給者から今井兼文（教科書供給協議会全国連合会幹事長）、保護者から大塚卓三（千葉県東金市東金小学校 PTA 会長）の 6 名で、この順に意見陳述と質疑を行った。本論では、このうちの無償化と採択方式の決定に対し重要な発言のある最初の 4 人を扱う。

まず、石山が、自らの見解の大部分が日本教育学会の見解と重なるとして発言する。はじめに教科書問題に対する 3 つの原則として、①政治的中立性、②教師の自主性、③父兄の負担軽減を掲げ、具体的には（1）文部省の外局として教育課程委員会の設置、（2）都道府県教委での検定実施、（3）採択権を学校に下ろし、学校購入方式の採用を提案する。これは、

³⁰⁶ 中教審第 50 回総会速記録（1691 頁）森戸の説明。なお、答申案の作成に向けて、さらに、会長、副会長、主査の間で 2 回会合を設けたとある。

日本においては馴染みにくいですが、学会の理想あるいは「究極の願い」として、学校で購入して貸す方法に改めるべきとアメリカを例に述べ（1173頁）、無償という見地のみならず、学校に備え付けることで複数の教科書を参照しうると主張する（1173-1174頁）。ただし、採択は原則的には学校とするものの、「しかし、学校長が採択すると（中略）してもあまりばらばらでは扱（い）上困るので、地域的な教員の協議会を設けて」「調整する。学校から第一志望とか第二志望とか二つくらいを出して、それを今度は市区町村または郡あたりの単位で一緒に地域的な協議会を設けて調整する」、「結局は地域としては2つか3つにしぼる」（1189-90頁）と述べてもいる。ここで郡市とした理由は、県で決めるとすると業者の運動が激しくなる恐れがあるため³⁰⁷（1190-92頁）とされる。質疑応答では、採択に関して、野沢登美男委員から、採択権は学校が理想的というが、すでに郡単位に研究会などをもっている場合には、そちらに重きを置いた採択方法はどうか、と問われ、「それは実はおっしゃる通りで」「各学校できめましてもどうしても職員の数が少い、関係するところが少いために知らず知らず偏する恐れがある」「従ってまず学校からの希望をとって教員会議で検討して郡市としてはこの範囲できめてそれをまた学校に返す。学校としては前の希望と違うかもしれないませんが、一応自分の考え方が斟酌された上での跳ね返りとしての協議会の意見ならば、そこで採択するのは」「自分の自主性を傷つけないでいいじゃないかと思」う（1224-26頁）と発言する。

2人目の北川は、まず、検定の存続を希望し、国定教科書、限られた標準教科書に反対する（1229-30頁）。採択に関しては、展示会の常設化、地方教委主体の採択を要望するが、非常に近い地域間での教科書の多様化には反対で、協議会による調整が望ましいとする（1253-54頁）。また、生計費の観点から教科書の無償方針を確立し、少なくとも要保護児童については無償配布とすることを要望する（1259-61頁）。なお質疑応答では、矢内原忠雄委員より、石山の発言にあった地方教育委員会が検定権を持つことについて問われ、理想としてはいいが現実には困難と述べる（1262-63頁）。

次の神谷は、検定教科書の種類が多すぎると問題視し、基準による検定の厳正を期し、比較的広地域での採択とすべきと結論から述べる（1264-66頁）。採択の問題には、展示会が学校で全く利用されておらず、また、小さな町村単位の採択では人数不足で研究ができない、茨城の実情では「小学校の先生の約四割に近い方が資格を持たない助教諭」（1284頁）なので郡市単位の採択が望ましい（1283-85頁）と言う。こうすれば採択の困難、不公正な取引、父兄負担等の問題は相当様相が変化するのではないかと述べる（1285頁）。

³⁰⁷ 「名古屋あたりではそういう希望を募りますがまたそこでもまとめるので、あまり大きすぎると運動が激しくなる…東京は本当の学校単位で…これはまことに業者も手が出ない…恰好らしい…」（中教審第48回総会速記録：1191-1192頁）

4人目の永井は、採択については、教科書の責任は学校長にあることが公正である（1299頁）、一地域で調整の必要がある場合にも学校でやっていくのが妥当である（1301頁）、1県1種または数種に限定することについて反対（1301-04頁）等の発言を行う。なお、定価が高いと言われるが「貧困家庭の児童生徒に対する無償給与ということが実現すれば大してそういう問題はなくなる」（1313頁）等とも発言している。質疑応答では、天野より「一県一種がいけない」のは分かるが「非常に公正な仕方で一県に数種を決めて全県に見させる」のがいけない理由を問われ、「それが適当に選定された、なるほどと思われるものならば問題ないと思う」（1322-24頁）と答える。

11.3.4. 中教審委員の意見

次に、第49回総会の自由討議における中教審委員の採択関連の発言を拾う。まず、松沢一鶴委員は検定と採択を関連させて、都道府県での検定は不可能と考えられるので、国で完全なものにし、都道府県で採択という点でやらなければならない（1478-79頁）、展示会を常設として常時教員の教科書研究を可能にするべき（1482頁）、「採択については現場の意向を聞き入れるような制度を作るべき」、同時に法的には地方教委に採択権があるというが「義務教育無償の原則に立つならば、教科書はできるだけ教育委員会において無償で与えられるような制度に順次切り換えていただきたい」「もしそういう時期が来たときには」「今のままにおいても採択の状態がずっと変わってくるのじゃないか。おそらく現場の教員の選定、教育委員会でこれを採択して交付してその手に渡してしまうということになると、現在のような自由放任の形にはならないで相当絞っていかなければならないことも必要かと思う」（1487-88頁）と発言する。

次に小林道一委員が、採択の主体は現行通りとし、高校は学校単位、小中は現在広く行われている地教委単位ぐらいで、教育委員やPTAを排除し、学校や指導主事等で構成する教科用図書採択協議会のようなものを設け、相談して同一種類にするのが便利ではないか（1496-1500頁）、種類がだいたいまれば価格も幾らか低廉になるのではないかと（1501頁）といった趣旨の発言をする。これに対し、小汀利得委員が専門の教育家であっても業者または政治的影響を受ける恐れがあると反対を述べる（1505頁）が、野沢が「現場の教員」として、採択に対する指導助言を含めて地教委の採択権の行使をよりいっそう強く発揮して欲しい（1510-12頁）と述べる。その後、森戸辰男委員が採択にはできるだけ広い意見が取り入れられるべきで、採択の最後の決定は地教委が行うことは妥当である、同時に十分にスタッフを持つ県教委の意見というものも重視されるべきと発言する（1515-17頁）。これに対し、反対意見も出るが、実際問題そのようにならざるを得ないのではないかと松沢が発言する。そして、最後に、矢内原が、小林に発言を確認した上で「学校長の意見を聞いて、も

しくは今お話のような協議会の意見を聞いて地方委員会が決定するとしていただきたい」と発言し、採択の議論を終わる。なお、無償に関する議論はここではあまり取り上げられていない。

11.3.5. 答申の決定

ここまでの議論を踏まえ、答申案は第50回総会で森戸委員（特別委員会主査）から示される。森戸は、最初に、答申案の大まかな方針を述べるが、この中には、「新教育遂行の途上にある今日におきましては、この現行制度の基本的性格は維持されるべき」（1696頁）「教科書を無償にしたらどうかというような重要な改革」「も十分に考慮に値する」が「これを実行する」には「現在の政治組織や経済財政の状態やその他関連する面が多くあり」、「その研究に相当な時間を要（中略）するので、今回はこれを取り上げないで将来の研究にまつことにし」とある（1698-99頁）。それで、採択については、次のような答申案が提示された。まず、義務教育段階は以下の通りである。

公立の小中学校については、採択に関連する校長の権限を明確にするとともに、たとえば郡市単位等一定地域においてできるだけ少い種類の教科書を使用するようにすること。このため、たとえば、次のような採択方式が考えられる。

(1) 都道府県の教育委員会は、自然的、社会的、教育的諸条件を考慮して採択地区を設ける。

(2) 採択地区には、採択協議会を設け、校長・都道府県および市町村の教育委員会の委員・職員ならびに学識経験者等で構成する。

(3) 採択協議会は、採択地区内の学校の校長の申し出を基礎として、採択地区内の学校で使用すべき教科書を選定する。

(4) 市町村の教育委員会は、右の選定に基づいて、所管の学校において使用すべき教科書を採択する。

(1716-18頁)

後述するように、これは実際の答申と概ね変わらない。答申の理由は、①義務教育では、自然的、社会的、教育的等の諸条件の類似する一定の地域でできるだけ使用する教科書の種類を少なく調整することが、教科書や教科の共同研究、転校その他の便宜、地域の一体化、また、教科書の需要調節や価格の低廉化等をはかる上で必要であり、好ましい。②市町村や学校ごとの選択は、大都市以外ではその能力からして困難な場合が多い。③実際の全国の各府県での採択状況も、大部分が郡市単位の地域で教科書の選択を調整し、選定している。こ

れらは自然発生的なものだが、その発生の招来には相応の理由があったと想像される（1718-20頁）とする。答申のこの部分は、第51回総会の審議で（2）の「校長・都道府県」の間に「教員」が追加される。また、矢内原が、採択地区を設けるのはいいが、採択権は校長にあることを明確にする、採択協議会は校長により構成する、という修正を求めるが、この動議には賛成者がなく、原案のまま可決された（1911-16頁）。

一方、高校については「公立の高等学校については校長の申し出に基づいて所管の教育委員会が採択するものとする」とされ、その理由は「高等学校の教育は学校によってそれぞれ特色を持つものが多く、また教科書も専門的に相当分れております。」「現在の実態から見ましても学校ごとの選定となっている等の事情から、採択の単位は現状の通り学校ごと」とすることにしたと説明されている（1724-25頁）。

そして、答申の最後には、「準要保護者の子弟で義務教育を受ける児童、生徒に対し、教科書の無償給与の措置をとること」の項目が入る。これに関する説明では、「全面的に義務教育の児童生徒に対し教科書の無償給与を実現することは好ましいこと」だが「現在の国家財政」等の問題から「これは研究すべき将来の問題として答申には触れないことに」した（1760-61頁）とある。

なお、この答申案は11月28日の時点で一般に公表されており、12月2日の時点で、「無料で配布すべきだ」（社会党・伊藤好道）、「現場教師の採択の自由が侵される。…これが教科書の全面的な統制への一段階となるおそれもある」（東大・勝田守一）「教科書の内容に規制の恐れ」（日教組・佐藤幸一郎）等の左派の反応が新聞紙上で表明されている³⁰⁸。

11.4. 答申の法律化：第24回国会

上記答申は「教科書法案（閣法）」と、要保護世帯への無償化は「就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律案」とに具体化され、55年体制下初の常会となる第24国会に提出される。後者は1956年3月30日に全会一致で成立（昭和31年法律40号）し、現在は数度の改正を経て「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律（就学奨励援助法）」となっている。この成立で昭和27年法律32号は廃止され（附則2項）、こうして教科書無償化は法令上も就学支援策となる。一方、前者は、既述の通り、いわゆる教育三法（案）の1つとして政治対立を招く。教科書法案（閣法）では、小中学校の採択は、採択地区（全県1区も可能、21条1項）ごとに都道府県教委が行い（20条1項）、選定に際して市町村教委が所管の小中学校長の希望の申出を取りまとめ、意見を付して都道府県教委に報告（24条1項）し、この申出・意見を基礎に都道府

³⁰⁸ 『読売新聞』東京版、1955年12月2日朝刊、8頁。

県に設置する選定協議会が選定する（22条・24条3項）とした。採択権者は前年8月の報道の通り、都道府県教委とされたが、都道府県単一採択も可能だが表向きは採択地区の設置を定め、不十分ながら教員の意見反映の余地を残した。

しかし、この案は自民党議員の国定化への選好に対する懸念もあって「国定教科書への布石」と解されるようになる³⁰⁹。野党は、4月18日に衆院文教委員会に対し、「義務教育諸学校の児童及び生徒に対する教科書の給与に関する法律案」と閣法への対案「教科書法案（衆法）」を含む3法案³¹⁰ ³¹¹を提出する。前者は憲法26条2項に基づく無償化を掲げ、1958年度から9カ年計画で実施（附則1項）し、初年度10億円、平年度約130億円を見込む。こちらは4月26日の衆院文教委員会での趣旨説明を最後に議題にされず³¹²、本案に対して国会法57条の3³¹³に基づき大蔵大臣と協議した文部省が「本法律案の実施については、今後巨額の財政負担を伴うのみならず、本法案の趣旨についてもさらに慎重に検討を要するので、賛成することはできない。」と意見し、これが5月10日に閣議決定された³¹⁴。一方、後者の採択は13条に全学校段階で校長が全教員の意見を聞いて行うと定め、閣法のような採択と選定の区別はない。これは5月22日に撤回され、校長採択への修正を含む閣法の修正案を提出するも、同日の委員会採決で、修正案は否決、原案（閣法）が可決された³¹⁵。この後、法案は5月24日に衆院を通過する³¹⁶が、参院文教委員会は地教行法案で紛糾し、同じ5月24日を最後に流会が続き、6月2日未明に参院本会議で地教行法が中間報告を以って強行採決に至る³¹⁷。翌3日に会期末³¹⁸を迎えるため、教科書法案は参院で審議される機会が

³⁰⁹ 『朝日新聞』東京版、1956年3月25日朝刊、1頁。

³¹⁰ もう1つは「初等教育及び中等教育の教育内容等に関する法律案」で、文部省の外局として教科・教育内容・教科書に関する事項の決定、教科書検定を行う「教科委員会」を設置することが目的だった。

³¹¹ 三法案の内容は、「第24回国会参議院文教委員会会議録第18号」（昭和31年4月28日発行）の16頁以下で確認される。

³¹² 「日本法令索引」会議録索引情報

<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=102402046>（最終閲覧日：2018年2月27日）

³¹³ 国会法（昭和22年法律79号）第57条の3「各議院又は各議院の委員会は、…議員の発議にかかる予算を伴う法律案…で、予算の増額を伴うもの若しくは予算を伴うこととなるものについては、内閣に対して、意見を述べる機会を与えなければならない。」

³¹⁴ 「義務教育諸学校の児童及び生徒に対する教科書の給与に関する法律案（議員提出）に対する国会法第57条の3の規定に基く内閣の意見要旨」

<https://www.digital.archives.go.jp/das/meta/M0000000000001176285>（国立公文書館デジタルアーカイブ、最終閲覧日：2018年2月27日）

³¹⁵ 「第24回国会参議院文教委員会会議録第44号」、昭和31年5月26日発行。

³¹⁶ 「第24回国会衆議院会議録第54号」『官報』号外、昭和31年5月24日。

³¹⁷ 「第24回国会参議院会議録第59号」『官報』号外、昭和31年6月2日。

³¹⁸ 衆議院「国会会期一覧」

なかった。

11.5. 結論

ここまで、1956年の教科書法案（閣法）までの時期における教科書価格と採択をめぐる政策動向を追ってきたが、以上の分析から次のことが明らかとなった。

まず、義務教育段階に対し広域採択制が1955年の中教審答申で採用された理由である。広域採択の採用には、何点かの理由が示され、教育上の見地からは、共同研究を促すという名目の他、地方では学校毎に採択可能なほど教員が充足していない（11.3.3. 神谷参考人）という現実の問題があった。また経済・財政上の見地からは、採択規模の拡大により教科書の低廉化を促して、保護者負担を軽減するという意図があった。特に、後者は、文部省としても教科書高騰の問題に対し何らかの手段で対策を行う必要性に迫られていたが、大蔵省が全面的無償化は反対、要保護世帯への給付であれば容認の姿勢で（11.2.2. 及び 11.4. 参照）、地方教委の参考人（北川）が要保護世帯への給付を要求した（11.3.3.）ため、限定的な無償化と広域採択の採用により教科書価格の問題に取り組む他なかったと考えられる。なお、基本的に中教審委員の議論で広域採択はあまり問題にならず、また学識者として発言を行った石山は質疑応答で、第51回総会で校長の採択権の明記を唱えた矢内原は第49回の自由討議の中で、それぞれ広域採択を実質的に容認するような発言を行っていた点にも留意を要する。従って、この意思決定は大規模な財政出動が不可能な条件下で、参考人も含めた中教審内のアクター間での一定の合意を得たものである。広域採択制それ自体が文部省による内容統制や国定化を意図して行われたとする見解は当時の政治状況を反映した報道³¹⁹に現れてはいるが、これはむしろ教科書価格の統制を重視した決定と評価すべきだろう³²⁰。

あわせて、この答申を経て、教科書法案とともに現在の就学奨励援助法となる法（昭和31年法律40）が作成された点は注目される。成立は後者のみだが、ここには、広域採択により教科書価格を抑制して家計負担を減らし、要支援家庭に対しては給付の措置を講じるという保護者負担軽減策の全体像が読み取れる。ここからは、この時点での広域採択制の選択

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/kaiki.htm（最終閲覧日：2018年2月27日）

³¹⁹ 『朝日新聞』東京版、1956年3月25日朝刊、1頁。

³²⁰ なお、同答申中の別の箇所には、明確に組合封じと見られる部分もある。答申の採択の項目中にある「5. 採択に関連する不正行為について、厳重な処罰規定を設けて禁止するとともに、採択基準を示す等採択の公正と自由を阻害するような第三者の行為を禁止すること」の下線部（筆者による）は、51回総会の修正審議の中で「大きな組合」や「政党の勢力」の行為を阻止する目的で導入されたものである。（中教審第51回総会速記：1851-1869、1917-1922頁）

には保護者負担の軽減という点で大きな意義が認められる。その意味で、本章で検討した1955年の中教審は、無償措置を保護者負担軽減策として位置づける重要な転機であったと言えるだろう。すなわち、保護者負担の軽減策として今日に至る教科書無償化³²¹の原点であると同時に就学援助政策のあり方を方向づけたと考えられる。これは、教科書無償化の観点からのみ見れば、当初、掲げていた「義務教育の無償化」の理念が、教科書政策から放棄された³²²ことをも意味する。そして、こうして「保護者負担の軽減」として掲げられた広域採択制が、政策上の理念はそのままに、次章で論点となるように1963年の無償化の際に今度は政府側の視点に立って、「財政負担を抑制する」手段として実質的に読み替えられていくことになるのである。

これが、分析を通じて得られた現行制度につながる義務教育段階における広域採択制の選択に関する歴史的な経緯である。そして、本章で示してきた一連の経過を、第Ⅱ部で示した理論的な示唆に照らすと、次のような問題が生じていたものと理解できる。

この戦後になされた国定制から検定制への転換は、国定教科書のもとで低廉安定していた教科書価格の上昇を招き、かつ、それまで存在しなかった採択という手続きを要請することから、その混乱を招く結果となった。教科書価格の上昇は、これまで論じてきたように所有制の安定に関わる重要な条件を脅かす問題であるが、検定制への転換は、第1に、採択の規模を、国定制という最大規模に広域化された状況から、市町村あるいは学校単位の極めて細分化された状況へと変更し、第2に参入企業が増加することで1社あたりの発行部数が減少するという、国定制の下では可能であった、規模の経済に基づく価格の低廉化を不可能にする条件を付加することとなった。これが教科書価格の問題が再度表面化した制度的要因であると判断される。加えて、この時点でも、給付制または貸与制を可能とするような政府の財政的条件は整っておらず、購入制を維持するしかないという条件があった。そして、採択の方についてみると、法制が十分に整備されていないまま、教員の不足等の要因から自然発生的に広域採択が行われるような事態となっていた。このような制度的条件では、広域採択制の安定化に必要な採択不正を抑止する規制制度を欠いているため、採択不正が多発しても何ら不思議はないのである。

³²¹ 戦後（平成9年度以前）の教育財政の状況を知る資料として、文部省編『国と地方の文教予算』（昭和63年度まで）、『文教予算のあらまし』（平成元年度以降）があるが、現行の義務教育教科書の無償措置は、「保護者負担の軽減」という文脈の中で記述されている。ただし、次章で論じるように無償措置の過程で、これが無条件にそのまま受け継がれたというわけでもない。

³²² 前注に関連するが、次章での議論から明らかなように、厳密には、この時点では、文部省としては「一時的に」放棄したに過ぎないというべきだが、無償措置の際に、大蔵省との折衝の結果、これが覆ることはなかったため、結果的には「義務教育の無償化」の理念には位置付けられないままとなる。

こうして、最終的に中教審答申では、経済的条件によらず全ての子どもの就学をが求められる義務教育において①原則購入制の維持、②広域化による教科書価格の抑制が方針となった。加えて、これを機に、改めて次章で論じる通り、教科書法案では、教科書に関わる諸側面について、より細密な規制を施すことが試みられる。ここまでの議論に照らせば、購入制、広域採択の安定化という点ではこれらの一連の動向は合理的なもの判断できる。そして、以上を総括すると、これらの動向からは、戦前の国定化の時と同様、戦後においても、所有制の維持を前提に、規制と規模の経済による教科書制度の安定化が選択されていたものと判断できる。この意味では、日本において、とりわけ義務教育の場合は、戦前も戦後も教科書制度は所有制であるがゆえの選択を余儀無くされていると判断されるのである。

以上、本章では、1956年の教科書法案までの教科書政策の動向のうち、義務教育段階における広域採択制の選択に至る過程を分析した。しかし、本章ではあくまでも義務教育段階の採択制の選択に関する側面にしか焦点を当てていない。以上の議論から散見されているように、この時点で高校段階の学校単位とする採択のあり方も決定されているなど、まだ、十分に分析の及んでいない部分がある。そこで、次章では、1955年の中教審答申とそれを反映させた教科書法案が予定した制度構想を改めて論じ、そこから、無償措置法の成立による現行制度の完成までを分析することとしたい。

第12章 現行制度の成立過程 ② 義務教育教科書の無償化の実現および高校段階の制度

本章は、第11章に引き続き、1956年以降の義務教育教科書の無償化までを中心とする現行制度の構造が完成するまでの過程を扱う。また、ここまでの議論で十分にその展開を通時的に整理してこなかった高校段階の制度についても、義務教育段階との比較を視野に改めて記述する。

なお前章は、義務教育段階の広域採択と教科書価格の問題を焦点化したため、それ以外の観点への言及が少ない。この点を補うため、本章では、1955年の中教審答申およびこの方針に沿う立法を目指した教科書法案（閣法）における教科書制度の構想について再度言及する。この際、教科書法案と、慣習として成立しているものを含めた現行制度との差異を意識すると、現行制度には何点か含まれない仕組みが検討されていたことがわかる。このような教科書法案で検討されていたにもかかわらず、現行制度には組み込まれなかった要素について触れつつ、教科書法案廃案後の展開を次に論じる。その後、義務教育教科書の無償化の成立過程を扱う。ここまでで義務教育段階の制度の展開の議論が一通り完了するので、これに続けて、高校段階の制度の展開を示す。

以上を踏まえ、最後に、第III部全体の総括を兼ねて、日本における教科書制度の成立・展開過程を考察する。

12.1. 中教審答申と教科書法案

前章では、1955年12月5日の中教審答申「教科書制度の改善に関する答申」および教科書法案について、広域採択制の採用の点についてのみ取り扱ったが、ここでは、それ以外の点を含めて改めて論じる。

12.1.1. 中教審答申の内容

1955年12月5日の中教審答申は次のような内容であった。まず、以下の前文で教科書の位置づけと規制の必要性、現行制度の性格の維持、および制度の整備の必要を述べる。

教科書は単なる一般の教材と異なり教育上に占める地位はきわめて重要であり、児童・生徒に与える影響は多大であるからその内容は、中正かつ適切でなければならない。

他方経済面においては、家庭の負担を軽減することについてじゅうぶんな配慮がなされなければならない。教科書の発行・供給等に関して公的規制が必要なのはこのためである。

わが国現行の教科書制度は、戦後教育改革の一特色をなすものであるから、現行制度の基本的性格は維持されるべきものと考えられる。しかし、教科書に関する現行法規は、戦後の特殊事情のもとにおいて早急の間に定められた臨時的措置に基くものが多く、法的に不備な点がある。さらにまた教科書の内容・価格ならびに採択の適正を確保し、発行供給の円滑・公正を図る等の実施面において改善の必要が認められる。

よって下記の諸点についてすみやかに適切な処置を講ぜられたい。

(「教科書制度の改善に関する答申」)

これに続いて、「1. 検定について」(7項目)「2. 採択について」(7項目)「3. 発行供給について」(7項目)「4. 価格について」(4項目)「5. その他」(6項目)として、それぞれの改善案が示される。

まず、「1. 検定について」では、①国(文部大臣)による検定の実施(都道府県における検定の否定)、②～④検定審議会の改善(審議会の拡充強化、調査員、審議会における編著者からの意見聴取)、⑤検定基準の整備、⑥検定の常時実施と不合格図書の同一年度内再申請の禁止、⑦検定の有効期間の設定、が示されている。次の「2. 採択について」では、前章で触れた①公立小中学校の採択方式(広域採択制)、②公立高校の採択方式(学校別)に続き、③国立・私立の採択(校長)、④教科書研究施設の常設化、⑤～⑦採択不正の防止に関することが示される。特に⑤は前章での注320でも触れたように「採択に関連する不正行為について、厳重な処罰規定を設けて禁止するとともに、採択基準を示す等採択の公正と自由を阻害するような第三者の行為を禁止すること。」とあり、組合対策の意図をも有して盛り込まれた。「3. 発行・供給について」では、①発行者に対する欠格条項の設定と登録制度の導入、②同一発行者による同一種目教科書の種類および改訂の抑制、③特約供給所の選定方法、④特約供給所・取次店の不良または不誠実な供給状況に対する是正を可能にすること、⑤発行者と供給業者が負う共同の供給義務を履行させる措置を講じること、⑥供給事業に採択関係者が関与する採択不正の防止、⑦児童・生徒の転校、被災等の場合の教科書供給に関する件が示される。4点目の「4. 価格について」では、①「現行の教科書の定価の認可基準を検討し、その引下げを図ること」、②教科書用紙・ページ数・色刷り等の基準の設定、③教科書・教師用指導書等の学校・教職員への献本等の禁止、④教科書の運賃・郵送料の軽減措置を講じることの4項目が、最後の「5. その他」では、①教師用指導書の内容に教育上不適切な箇所があるときに訂正させられるような措置を講じること、②夏休み帳・副読本等の使用を届出制とすること、③発行・供給・定価等の文部大臣の権限の行使の適正を期するために必要な審議会の文部省への設置、④「特殊教育用教科書特に点字教科書の編集発行を促進し、これが入手を容易ならしめるような措置を講ずること」、⑤産業教育用の教科書

の編集・発行を促進と価格の低廉化、⑥「準要保護者の子弟で義務教育をうける児童・生徒に対し、教科書の無償給与の措置をとること」の6項目が述べられる。

そして、以上の答申は、前章でも論じたように、教科書法案（閣法）と就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律案とに具体化される。次に、この教科書法案（閣法）でいかなる制度が実際に立法化を目指されたのか検討することにした。

12.1.2. 教科書法案の内容と法案の不成立

それでは、改めて簡単に教科書法案（閣法）³²³の内容を見ていくことにする。まず、2章でも触れたように、この法案では、これまで各法令ごとに「教科用図書」、「教科書」と呼ばれてきたものを、「教科書」の名称に統一する意図があったことが指摘される（附則12項以下）。そして、この法律の成立によって、教科書の発行に関する臨時措置法（昭和23年法律132号）および教科用図書検定規則（昭和23年文部省令4号）の廃止が意図された（附則2項）。

次に、具体的な規定であるが、第1章総則（第1-3条）に続いて、第2章（第4-18条）で検定について規定した。これは、主に教科書検定規則が従来規定した内容に相当し、発行者・著作権者の申請により文部大臣が検定を行うことが規定され（4条）、検定基準を、教科書検定審議会の諮問を経て定めることを文部大臣に委任した（5条）。第6条から13条では、検定の手続きや検定の取り扱いについて定め、第10条では、合格の有効期間を原則6年とした。第14条から18条では、教科書検定審議会の設置を定めた。この検定審議会は「一 教科書の検定その他この法律又はこの法律に基づく命令の規定によりその権限に属させられた事項について議決すること。／二 文部大臣の諮問に応じ、検定の基準その他検定に関する重要事項について調査審議すること。」を権限とした（16条）。

第3章採択（19-29条）では、まず、目録に代わる「教科書広報」の文部大臣による作成と都道府県教委へのその送付を定め、この中から教科書採択を行うことが定められた（19条）。第20条では、学校の設置者、学校種の区分に従い、採択者を定めた（市町村立小中学校は、地区ごとに選定協議会の選定を経て、都道府県教委。都道府県立の小中、公立の高校、盲・ろう・養護学校は校長の申出に基づいて、都道府県教委。国立の学校は校長、ただし、附属学校は、学長または学部長の承認を経ること。私立学校は校長）。第21条から24条および第26条では、市町村立の小中学校での使用教科書を対象とした広域採択の手続きが規定された。第25条は、採択した教科書が発行されない場合に、政令の定める場合に限り、

³²³ 法案は「第24回国会参議院文教委員会会議録第11号」（昭和31年3月20日）9-14頁による。

変更を可能にするという規定である。第 27 条では、教科書研究施設の規定を行い、第 28 条では、採択に関する不正行為の禁止を定めた。

第 4 章は「発行及び供給」で、第 1 節を発行者及び登録教科書供給業者（第 30-37 条）として、発行者と教科書供給者の登録制を規定している。第 2 節は、発行及び供給（第 38-48 条）で、これは従来、教科書の発行に関する臨時措置法が規定する内容に相当する部分であり、発行の指示、発行保証金の供託、教科書の表示、教科書の定価といった規定がある。そして、第 3 節として新たに「教科書発行審議会」の設置が定められた（第 49-53 条）。この審議会は、「一 発行者及び登録教科書供給業者の登録その他この法律又はこの法律に基づく命令の規定によりその権限に属させられた事項について議決すること。／二 文部大臣の諮問に応じ、教科書の定価の基準その他教科書の発行及び供給に関する重要事項について調査審議すること」を権限とした（51 条）。

第 5 章は雑則で、学校教育法 107 条（現・附則 9 条）に規定した、高校の職業に関する教科書の教科書、盲・ろう・養護学校または特殊学級で使用する教科書、通信教育において使用する教科書に関する特例（54 条）、指定都市の特例（55 条）、教師用の指導書（56 条）等を定めた。

最後に第 6 章として、罰則の規定が置かれた（58 条-62 条）。

以上が教科書法案（閣法）の内容で、上述の中教審答申を反映し、旧法令の規定を引き継ぐような形で教科書制度全体を規定しようとした。この法案のうち、現行制度には無い内容には、審議会のあり方と検定の有効期間を指摘できるだろう。まず、この法案では、検定調査審議会を分割するような形で、検定審議会と発行審議会の 2 つの審議会を設置することが定められている。これは、現行制度においては、結局、分離されることなく、検定調査審議会がその役割を担うことになった。一方、有効期間については、本法案では、6 カ年有効としている。この 6 という数字は、小学校の在学期間に相当するものと推察されるが、この時点ではまだ学習指導要領のあり方も後述のように「(試案)」の段階であったことを加味すると、戦前に 4 か年の同一教科書使用期間を定めたのと同様、教科書によって教育内容の安定化を意図した可能性を指摘できるだろう。

さて、前章で論じたように、この閣法は 1956 年 3 月 13 日に国会に提出されたが、この閣法に対して、社会党が 4 月 18 日に対案（教科書法案（衆法））³²⁴を提出して反対を行った。衆法の特徴を閣法との比較において指摘して置くならば、(1) 検定教科書のみを認める（文部省著作教科書の明確な否定³²⁵）(2) 検定は同時に提出された「初等教育及び中等教育

³²⁴ 衆法及び第 24 回国会衆法 45 号の内容は、「第 24 回国会参議院文教委員会会議録第 18 号」昭和 31 年 4 月 24 日、16-24 頁による。

³²⁵ この法案の成立により、2 章末に掲載した「文部省著作教科書の出版権等に関する法律

の教育内容等に関する法律案（第 24 回国会衆法 45 号）」により文部省の外局（国家行政組織法第 3 条委員会）として設置される「教科委員会」が、同法案により教科委員会のもとに設置される「中央教育課程審議会」の答申をもって行う（3）採択は、「各学校の校長が教員の全員の意見を聞いて行う」（13 条）とした点に相違がある。なお、こちらの衆法も検定の有効期間の規定を用意しているが、閣法同様原則 6 年となっている。こうした、文部大臣を検定者とするか否か、広域採択とするか、どの学校段階であれ採択者を校長とするかといった点が論点となり、論戦が交わされることになった。しかし、この衆法は、5 月 22 日に撤回され、社会党は閣法に対し、校長による採択へと変更する修正案を提出することになった。このように、教科書法案については、広域採択以外の点では大幅に与党に対し譲歩する態度をとったものの、修正案は否決され、原案が衆院文教委員会で可決された³²⁶。そして、既に論じたように 5 月 24 日に衆院本会議で可決され、参院に送付されるが、参院は地教行法を巡って紛糾していたため、教科書法案は審議されることがなく、未了廃案となった。

こうして教科書法案は、衆院において一定の妥協が成立し、通過したものの、他の法案の審議が影響して成立できなかった。この結果、検定の根拠を法律化することに失敗し、検定が省令により実施されるという旧制度が存続する契機にもなった。

12.2. 教科書法案廃案後の展開

次に、1956 年の教科書法案の廃案後、1962 年に始まる義務教育教科書無償化の政策転換までに生じた教科書制度の運用上の変更について論じる。

12.2.1. 「法案」の裁量による実施と広域採択の徹底

上述のように、教科書法案の成立は「阻止」されてしまったのだが、これは、決して答申が提示した政策案の実施を全面的に妨げるものにはならなかった。代わりに、法の裏付けのないまま、行政の裁量の中で変更可能な部分については修正を施していくという手段が取られることとなった。

まず、教科書研究施設の設置についてであるが、文部省は、法案審議中の 1956 年 4 月の段階から、教科書法案の成立を見越して、常設の教科書センターを全国 600 余か所に設置させた³²⁷。

そして、検定実施の手続きに関連して、教科用図書検定調査審議会の委員定数を増加させ

（昭和 24 年法律 149 号）」の廃止を規定した（附則 4 項）。

³²⁶ 「第 24 回国会衆議院文教委員会議録第 44 号」昭和 31 年 5 月 22 日

³²⁷ 「教科書研究施設の設置および運営について」昭和 31 年 4 月 13 日付通達（文初教 190 号）

るとともに、文部省に教科書調査官を設置し、昭和 33（1958）年度用教科書から、この機構により検定されていくことになった³²⁸。これが可能であった理由には、例えば、教科用図書検定調査審議会の設置は文部省設置法によるものだが、その内部組織の規定は政令（この場合「教科用図書検定調査審議会令（昭和 25 年政令 140 号）」）に委任されていたことが指摘でき、この結果、議会に統制されることなく運用変更が可能であったのである。

採択については、引き続き教科書発行者に対して、不正を行わないよう行政指導を実施していくとともに、地方教育委員会に対しては、共同選定の徹底を指導し、広域採択の定着と既成事実化を促していった。その結果、『文部省第 84 年報』（昭和 31 年版）には、「市町村立の小学校または中学校において使用される教科書については、郡市程度の規模の地域を単位として、使用教科書を 1 種または数種に定めるための採択関係者による共同選定の方式が多く、多くの府県にわたって行われており、その範囲は昭和 31 年度で 43 府県に及んだ。これを郡市数でいえば全国郡市数の約 80%、学校数で言えば小学校数の約 80%、中学校数の約 75%にわたって共同選定が行われたことになる。」（28 頁）という記述が現れている。

なお、このような広域採択の拡大について、運動側の主張に従えば、日教組が 1957（昭和 32）年に出した「教科書採択権は教員にある」という通達³²⁹に、対抗する形で発出され

³²⁸ 『文部省第 84 年報』昭和 31 年度版（昭和 33 年発行）、28 頁

³²⁹ 『日教組教育新聞』414 号（1957 年 7 月 5 日）、2 頁に以下の記事がある。

全員参加の体制を 日教組 教科書採択で通達

昭和三十三年度使用教科書の展示会は七月一日から十日まで、全国一せいに開催されているが、約三十%が不合格にされるという一方的な検定強化が行われたあとでもあり、統一採択の線を強くだしている政府、文部省の教科書統制に対して、教師がいかに民主的教科書を守っていくかを示すものとして注目されている。

日教組では、このことを重視し、教科書がそれぞれの教師、学校の自主的な教育計画のなかで活用されるものであり当然、教師および学校の自主的判断によって採択教科書が決定されるべきであることを確認、今年度の採択にあたって、全教師が自主採択権確立のため努力するよう、次のような通達を出した。

一、全員参加の採択体制を確立する。

（イ）教育課程を自主的に編成する研究実践の立場から教科書の組織的継続的研究を生かし、各現場教師が、展示会に全員参加し、充分比較研究すること。不可能な場合は職場討議により充分全教師の意思が反映するような体制を確立すること。

（ロ）このため選定する機会を獲得するよう経費（旅費及び展示会場の増加設置費）等も含めて教育委員会と交渉し、その実現をはかる。

二、教科書の自主採択権を確立する。

（イ）文部省のいっている「共同採択」をはねのけ、対教委交渉を強化し、事前採択、統一採択等を排除するとともに、現場教師による自主採択権の確立を図る。

（ロ）第六次までの教研推進活動の成果の上にたち、自主的教育課程、教育計画にもとづいて採択を進める。

三、支部や地域を中心に現場教師による対策委員会を組織し、県教委、地教委等の

る文部省初等中等教育局長から各都道府県教育委員会宛て通達「教科書採択の公正の確保について」(文初教第 378 号 昭和 32 年 7 月 4 日)³³⁰が、「採択権は教育委員会にある」ことを徹底させ、広域採択の一般化に決定的な役割を担った³³¹という。

このように、1956 年の法案の不成立の結果、文部省は、教科書制度が依然「慣習」に依っていたり、法律による統制を受けることがなかったりする部分を利用して、「指導」や運用上の変更を行い、制度の整備を継続的に進めていったのである。これが顕著に現れるのが次項にみる学習指導要領改訂に伴う教科書検定の実施方式の変更である。

12.2.2. 学習指導要領改訂と検定の分散化

1958 年の学習指導要領改訂に伴って、教科書制度の構造上に重要な変化が生じた。すでに第 6 章で論じた通り、1958 年改訂の第 3 次学習指導要領は、教科書供給能力の問題から、移行措置を経て小学校は 1960 年度から、中学校は 1961 年度から完全実施されることになり、これを機に検定の機会が学校種ごとに分散化されることになった。また、1959 年になされた 1960 年度使用教科書採択の際には、従前の学習指導要領に基づく検定を経た教科書は採択できなくなった。なお、この時点ではまだ検定の分散化が起きたのみであるが、こうした状況のもとに、次節にて論じる 1963 年制定の「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」において同一教科書使用期間が規定されたことによって、検定は同一使用期間に合わせる形で実施されるようになり、検定の周期化へとつながっていくこ

圧力を排除して、自主採択体制の確立をはかる。

四、父母や地域の民主的団体等と教科書制度及び内容について話し合いをもって、理解と協力を深め、展示会参加等を積極的にはたらきかける。

五、採択の公正を期し、発行者、業者等の勧誘運動、不当干渉を排除すること。

³³⁰ 内容は以下の通り。

昭和 33 年度使用教科書の採択については、先に送付した「採択事務取扱要綱」によって、それぞれ処理しておられることと思いますが、最近、文部省、教育委員会等の公の教育行政機関以外の団体が、その下部機構を通じて教職員に対し、ある種の通達をしたと伝えられております。

公立学校の教科書の採択について権限と責任を有する教育委員会においては、これらの不当な影響や発行業者の不正な宣伝活動を排除し、厳正にその職責を遂行するよう努めなければならない。

ついては、この際、貴教育委員会においては、この趣旨に則り採択事務を処理するとともに、各市町村教育委員会に対しても、この趣旨を徹底し、適切な指導を行われたい。

³³¹ 日本教職員組合 (1965) 『教科書統制の実態』 45 頁、教科書検定訴訟を支援する全国連絡会教科書制度検討委員会編著 (1982) 『みんなで考えよう 日本の教科書制度』 教科書検定訴訟を支援する全国連絡会、72 頁

とになる。

この変化により、結果的とは言え、教科書制度の構造は教育課程改革に対して頑健なものとなる（第6章）と同時に、中教審答申で提言され、教科書法案で規定が盛り込まれた「検定の有効期限設定」の問題は事実上解決されることとなった。特に後者は、1956年の教科書法案が成立していた場合には、1901年の教則改訂において生じた混乱と同様に（第6章・9章参照）、学習指導要領改訂に際して、検定の有効性をめぐって指導要領改訂前後の教科書の取り扱いが社会問題化した恐れすら考えられる。そして、その場合、このような行政の裁量にのみ基づく制度運用の改変は困難であると考えられるため、国会の状況如何で1958年学習指導要領の実施は困難になった可能性もある。

以上検討してきたように、教科書法案の廃案後の重要な制度の動向を見たが、一連の制度運用の変更は、建前では、すべて行政の裁量で可能な範囲の中で行われている。無論、法の規定によらないこうしたやり方が、行政統制の観点から問題がないとは言えず、その妥当性は批判されてしかるべきであろう。しかしながら、政策実施の観点から見た場合、この学習指導要領改訂に伴う問題は、結果的とはいえ、1956年の法案の不成立によって生じた状況が、かえって安定的な政策実施を可能とする制度構造を構築させる要因たりえたという逆説的な結論を導く。ここには経路依存の問題が潜んでおり、加えて、この場合は偶然の要素が強い。その意味でも、現行制度が持つ安定性というものは、決してイデオロギーや政治的党派性の問題のみに還元されるものではなく、こうした状況に適応する過程で整備されていった積み重ねの結果であるという点は留意しなければならない。

12.3. 義務教育教科書の無償措置

1960年代に入ると高度成長の影響から、安定的に税収が伸びるようになる。具体的には、一般会計歳入決算額によれば、1959年度の租税・印紙収入は1兆2133億円であったが、1960年度は、1兆6180億円（前年比+4048億円）、1961年度は2兆0176億円（+3993億円）、1962年度は2兆1959億円（+1783億円）、1963年度は2兆5302億円（+3343億円）、1964年度は2兆9496億円（+4194億円）と推移し、わずか5年間で、名目で1兆7363億円増、率にして143%増となった³³²。この大幅な税収増を背景に、1962年に「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」、1963年に「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」の2法が成立することで、現在に至る義務教育教科書の無償措置が完成する。次に、この法律の成立をめぐる政策過程を論じることにするが、これについては、50年

³³² 一般会計主要科目別歳入決算額は、総務省統計局監修（2006）「〔第5章 財政〕主要指標」『新版 日本長期統計総覧』第1巻、（財）日本統計協会発行、438頁による。

程前の研究ではあるものの、長田（1972）が当時の新聞報道等に基づく、今日の視点から見ても詳細で優れた分析を行っている。そこで、本研究では、特に本節第1項と第3項は長田（1972：84-96）の分析に基づきながら、改めて各アクターの関心と関係を整理する形で議論を進めたい。この政策過程で重要となるアクターは、主に、文部省（または文部大臣）、大蔵省（または大蔵大臣）、自民党、社会党の4者である。

12.3.1. 義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律（昭和37年法）の成立過程

1961（昭和36）年7月21日、記者会見で、文部省が、義務教育教科書の無償化を行う準備を進めていると、時の文相である荒木万寿夫が言明した。なお、荒木文相は、池田派に属し、第1次池田勇人内閣（1960年7月19日）から第2次池田第2次改造内閣（1963年7月18日）までの丁度3年間文相の任にあり、日教組に対して敵対的な態度を取っていた³³³。文部省がここで無償化を試みた背景には、教科書価格は1952年以来、その値上げを抑制してきたが、諸物価の高騰から教科書会社は、教科書価格の2割5分程度の値上げを当局に陳情し、諸般の事情から当局も2割程度の値上げを認めざるを得ない状況になっていた。そこで、巨額の税収増を利用して、義務教育無償の原則を実現し、父兄負担の軽減を図るため、値上がり分も含めて教科書を国で買い上げ、教科書無償配布を実現したらどうか、と考量したと指摘されている（長田1972：84-85）。

そして、こうした配慮を自民党に打診したところ、党社会保障調査会、政務調査会文教部会、1962年春に選挙を控えた参院自民党も「絶好の選挙標目」と考え、それぞれ賛成を示した。そして、同年11月7日の自民党総務会で、義務教育教科書の無償化を党の新政策として昭和37年度から実施するとの方針を決定した。一方、対する野党社会党も、同11月9日に中央執行委員会、政策審議会全体会議で、義務教育教科書無償配布を協議し、(1)これに賛成し、政府・与党の一層の努力を要望する。(2)しかし、国定への含みをもつべきでない、との態度を決め、政府に申し入れることを明らかにした（同）。

このように、この時点で、無償化を試みる文部省はすでに自民党を味方につけ、野党も基本的には反対しない状況があった。しかし、下記のように、大蔵省と首相が反対を示していた。

同11月8日、水田三喜男蔵相³³⁴は、前尾繁三郎自民党幹事長と会談し、自民党総務会の決定に対し、財務当局として財政上から実現が不可能であるとして、反対を表明した。また、

³³³ 『朝日新聞』1960（昭和35）年9月29日朝刊、7頁に、荒木万寿夫「私は、日教組となぜ会わないか」という寄稿がある。

³³⁴ 第1次池田内閣から第2次池田改造内閣までの期間（1960年7月19日-1962年7月18日）蔵相に在任した。

財務当局は、文部省に対しても、教科書発行者の過当競争と、教科書の種類が多く都道府県の地区により使用教科書が異なる「不合理」とを問題視し、無償配布を実現する場合、教科書会社への行政指導を強化することと、検定・採択のあり方を再検討すべきであることを申し入れた。長田は、これを要約して、「財源がないということと、教科書行政に対する不満と」、さらに「生徒間の貧富の格差を無視して、全面的な教科書無償配布を行なうことは、貧富の格差是正に重点をおく37年度予算編成方針に逆行する」ことを反対の理由として指摘している。そして、池田首相もまた、無償配布に対して、社会保障の趣旨に沿わない、過当競争の尻拭いを国が補償することは、自由企業の原則に反する等の理由から反対の態度を示していた（同85）。

こうした中、同年12月11日教科用図書検定審議会が荒木文相に対し、「教科書の定価の認可基準である最高価格の改訂について」の建議を行い、これにより、教科書価格の2割程度の値上げが決定的となった。12月16日に大平正芳官房長官と荒木文相は会談し、昭和37年度予算に教科書無償を組み入れるよう協力を要請したが、19日の大蔵省の昭和37年度予算内示で、これは完全に黙殺されてしまった。そこで、同日自民党は、総務会を開催し、37年度から教科書無償配布を実施する方針と、予算獲得のため、大蔵省に強い態度で臨むことを確認した。この理由は、(1) 義務教育は本来無償であるべき (2) 教科書負担の軽減の方が、減税以上に広い効果を期待できる (3) 来春の参院選は大蔵省が意図している緊縮予算では社会党と対決できない (4) 社会党は独自の無償法案を準備しており、教科書無償を推進しないと不利になる、というもので、(3) (4) のように政治的な利益に基づくものと指摘されている（同86-87）。

その後も大蔵省は、反対の態度をとり続け、教科書無償配布は、37年度予算編成の最大の政治問題となったが、最終的に、予算案最終決定日である1961年12月29日に首相を中心とする政府関係大臣と自民党首脳が協議した結果、(1) 教科書無償配布の原則を確立する、(2) 無償配布は昭和38年4月の小学校新入生から実施し、このための経費約7億円を37年度予算に計上する、(3) 政府に調査会を設置して実施計画を検討し、その設置費を計上することで妥結した（同87）。

ここまでの、無償化をめぐる政治的決定の第1段階であるが、次に法案作成の段階については、次の指摘が行われている。

まず、文部省は、上記調査を担うための「臨時義務教育教科書無償制度調査会法案」の作成を急ぐとともに、これとは別に義務教育教科書無償の原則を謳った「無償法案」の国会提出を計画していた。文部省は、義務教育教科書は憲法の理念に従い、原則、無償であるべきで、調査会はその原則を実現するための措置を検討する機関と考えていたからとされる。しかし、大蔵省は、義務教育教科書無償の原則を認めれば、次々と無償の範囲が拡大されてし

まうと考えて、「無償法案」の提出は、調査会の答申をまっで行うべきと主張した。こうした状況で、1963年2月3日に、両省は意見調整を行い、調査会法案の第1条「目的」中に「義務教育教科書を無償とする措置について調査審議する」ことを明記することで決着した。文部省も、(1) これで一応義務教育教科書が憲法の規定にもとづき無償であるべきことが明らかにされたこと、(2) 調査会の答申後「無償法案」を提出しても38年度からの実施には間に合うことなどの判断から、無償関係法案を調査会法案に一本にしぼることにしたとされる(同87)。

ところが、文部省は、調査会法案を2月6日頃閣議決定し、国会に提出する予定で、自民党の了承を求めたところ、自民党政務調査会文教部会が、次のような理由で「調査会法案」に反対し、部会独自の「教科書無償法案」を作成することを決定する。その理由とは、「(1) 教科書無償制度が確立した以上は、それを明確に打ち出すためにも無償法案をさきに出すべき」「(2) 単なる調査会設置法案では(中略)最終的に果たして無償の実現をみるかどうか保証できない」「(3) 社会党が無償法案を準備している以上政府与党としても無償法案に踏みきらなくては参院選挙対策の面からも不利」といったものである。この結果、文教部会は、2月9日に文部省の法案を変え、「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律案」として修正を発表し、第1条に「義務教育の理想に基づき、義務教育諸学校の教科用図書は無償とする。前項に関して必要な措置は別に法律で定める」という宣言規定を加え、第2条以降で調査会の設置を規定するものとした。2月11日には、文教部会は自民党政務調査会審議会に法案を提出し、その了承を求めたが、大蔵省側が、将来の財政支出を拘束することになる」として文教部会案に反対し、宣言規定を「義務教育教科書は別に法律に定めるところにより無償とするものとする」と全面的に改めることを要望した。そこで、2月14日に、文教部会は、大蔵省と調整を行い、第1条の宣言規定を削除し、大蔵省案の最後の部分を「無償とする」と修正した上で、全面的に取り入れることを了承した。この背後には、社会党の動きをにらみ、社会党が準備している法案が先議案件となることは国会対策上得策でないという判断があったものとされる。そして、翌15日、政務調査会審議会が、この修正案を検討し、これを正式決定した。16日には、法案を最終決定するため、自民党総務会が前日決定した法案を検討したが、その結果、第1条は再び修正され、文教部会当初案から「義務教育の無償の理想に基づき」の部分を削除して、無償の原則をぼかし、「義務教育諸学校の教科用図書は無償とする。前項に関して必要な措置は別に法律で定める」とすることになった。(同88)

19日、文部当局は、自民党総務会の決定について、大蔵省・内閣法制局等、関係省局と協議し、無償の原則を明らかにした宣言規定を明記することで了解に至った。翌20日閣議において、総務会決定の「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律案」を政府案と

して正式決定した（同：88）。そして、2月21日国会に閣法102号として提出された。

その後、3月23日に法案は衆議院本会議を通過し、3月31日に参議院本会議で可決成立した。なお、社会党が2月16日に「義務教育諸学校の児童及び生徒に対する教科書の給与に関する法律案」（第40回国会衆法13号）を衆議院に提出していたが、同法案は、「わが国の財政事情にかんがみ、今、直ちに国公私立の義務教育諸学校のすべての児童および生徒に教科書を無償給与乃至補助することはその時期ではない」³³⁵という理由から3月23日の衆議院本会議にて否決されている（同89）。

かくして3月31日に成立した昭和37年法律60号は、第1条1項で義務教育教科書の無償を宣言し、2項でその方法を別途立法することを決め、第2条でその方法を検討するための調査会「臨時義務教育教科用図書無償制度調査会」を設置することを規定したのである。なお、この法律は翌4月1日から施行され、昭和37年度は、昭和38年度の小学校1年生前期用教科書の購入に限り無償措置予算が計上されることとなった³³⁶。また、第2条は昭和37年度限りで失効する時限立法であった（附則4項）。

ここまですべてを整理すると、昭和37年法の場合、その具体的な方策の決定を先延ばしにしたこともあって、基本的には、大蔵省だけが反対の立場のアクターであったことがわかる。そして、与党（自民党）がこの一連の過程で重要な役割を担っており、いち早く文部省が選挙を控えた自民党を説得し得たことがこの政策過程で重要であったと言えるだろう。さらに、ここで注目しておくべき点は、この帰結は、各アクターの利益を満たす帰結になっている点である。すなわち、大蔵省は、基本的に、無償化に反対であるが、今回は、これまでの政策過程と異なって、もはや自民党に対して反対できない状況にあったが、かろうじて、「憲法に基づく無償化の理念」を法案から削除させることには成功した。文部省は、基本的に無償化の立場で、結局、「無償化の理念」を持ち込むことはできず、前章で見た通りの保護者負担の軽減の路線を維持することにはなるが、悲願の「無償化」を勝ち取ることはできた。与党自民党は、野党を意識した選挙対策の一環として、文部省・大蔵省の立場を理解しながら、無償を打ち出すことに成功した。野党社会党は、無償には賛成であり、今回は、教科書法案の頃から問題となっている検定や採択といった具体的な教科書制度改革は棚上げになっていたため、それほど反発はせず、法案を通過させている。このように、どのアクターも最低限の利益は確保することには成功したのである。

12.3.2. 臨時義務教育教科用図書無償制度調査会の答申

³³⁵ 法案の施行日を同年4月1日としていた（同法案附則1項、「第40回国会衆議院会議録第27号」『官報』号外、昭和37年3月23日、11頁）。

³³⁶ 後述の注353を参照のこと。

それでは、昭和37年法の第2条で文部省に設置された「臨時義務教育教科用図書無償制度調査会」では、どのような制度選択に関する結論を得たのか、見ていくことにしよう。これは、第4章や第8章でも一部扱った内容であるが、今度は「給付制」以外の側面についても検討を行う。

改めて記述すると、この調査会は、同年4月26日に第1回総会に開催され、文相の諮問に対して昭和37年法第2条4項の期限内³³⁷の11月14日に「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置について」という答申を示した。諮問は、(1) 無償措置の範囲（国公私、教科で区別するか）、(2) 給付か貸与か (3) 国が全額負担か、地方と分担するか (4) 教科書の体様 (5) 採択制度 (6) 発行企業・供給機構・価格 (7) 無償措置実施の段取りの7点についてなされ、答申ではそれぞれについて回答されている。これらについて、紙幅の都合に鑑み(1)(4)以外の諸点を順に検討しよう³³⁸。

まず、すでに指摘しているように、(2)の給付か貸与かという点では、「児童・生徒に給与すべきである」としているが、ここに改めてその理由を全て引用しよう。

教育上の観点からみると、わが国の学校教育において、教科書は主たる教材としてきわめて重要な役割をはたし、欧米諸国の例に見られるように参考書に類するものではない。またわが国では教科書を児童・生徒の所有物とする伝統的な考え方が一般に深く浸透しており、児童・生徒のこれに対する愛着心もはなはだ強い。このような実情を考えれば、教科書を児童・生徒の所有物として与え、自由に使用させることが最も自然であり、学習上の効果も期待できる。

かりに貸与制にして自由に自宅に持ち帰るようにするとしても、新本を使用する者と古本を使用する者があり、教育上望ましくない結果を生むおそれがある。また系統学習の建前から使用済みの教科書を併用して学習する必要があり、とくに進学準備のためには低学年の教科書が欠くことのできない実情にあることなどから学習上種々の困難が予想される。

このような教育上、学習上の支障に加え、教科書に対する伝統的な愛着心から、自費による二重購入の恐れもあり、結果的には父兄負担が軽減されないこととなる。

次に財政上の観点からみると、貸与制の方が経費が少なくてすむという意見がある

³³⁷ 昭和37年法律60号第2条4項「調査会は、第二項の規定により文部大臣から諮問のあつた事項のうち昭和三十七年度の予算の執行及び昭和三十八年度の予算の作成に係る部分については、その調査審議した結果を昭和三十七年十一月三十日までに文部大臣に答申しなければならない。」

³³⁸ ここで検討を行わない(1)は設置者の区別なく無償を行うべきこと(4)は現行の教科書の体様を維持すべきことが回答される。

が、現在の教科書の耐久力は通常一か年程度であり、これをさらに数年継続使用しようようにするためには、紙質・造本等について大幅に改良する必要がある。そのためには製造経費が数倍に達することが予想されるので、使用期間及び更新率を最も効率的に検討するとしても、期待するほどの財政負担の軽減は望めない。また、教科書によってはしばしば部分的な改訂を必要とするものもあるから、貸与制にしても予定した期間必ず使用しようものでない。

また用紙・製本等を大幅に改良するには、わが国の発行企業にあつては急速に高度の技術・設備の導入をはかる必要があり、このためには多額の経費を必要とする。しかも貸与制となれば、毎年の需要数が一定せず、企業経営の安定を欠くことになり、ひいては教科書の完全供給に対し支障となるおそれがある。

(義務教育諸学校の教科用図書の無償措置について (答申)、下線部は筆者)

上記引用箇所からは、次の点が指摘可能である。まず、教科書を児童・生徒の所有物であるという考え方が深く浸透していることが確認され、そうであるからこそ、そうすることが自然であるという結論が導かれている点である。児童・生徒が教科書に愛着を持っているかどうかは留保するとしても、これは、教科書の所有が「制度」として共有予想になっており、それを前提に、制度の検討が始まっていることを示唆するものになっている。

次に、これに伴って、現在の教科書の特徴や企業環境が所有制を前提とすることによって成立していることを指摘し、貸与制への転換が困難であると結論づけていることが窺えるが、この解釈に関わる論点がある。すなわち、貸与制に転換したところで、「耐久性の問題」「改訂の必要性」から財政負担の軽減が望めない、需要数が一定しないため企業経営の安定を欠き、供給に支障をきたすというのが、ここで給付制が選択された理由と読める点であるが、これは通常「収穫逦増」として理解可能な経路依存のメカニズムの一端が現れていると評価できる部分である。しかし、この制度選択が、収穫逦増と正のフィードバックのメカニズムで発生する制度転換を困難にする経路依存的なものであるとは単純には言い切れない。引用を見ると、この財政上の観点の前段では、教育上の論点として、貸与制にしたところで、教科書への愛着から保護者が自費購入する恐れがあるため、結局、保護者負担の軽減にならない可能性があるとして述べている。この点は、第4章でモデル化したゲーム的な状況から、政府が貸与の戦略を採用しても、「貸与制」の均衡には至らないという予想が行われた結果、「戦略的に」給付制を答申しているという評価もできる。つまり、ここで、貸与制という選択肢があつたにもかかわらず、そのような転換が起こらなかった要因は、現実的な制度転換のコストの問題だけでなく、「認知」レベルにおける要約表現としての「制度」が影響して貸与制には容易に転換できないという判断が存在していたことにも求められるのである。

次に (3) 購入費負担者については、当面は国が全額負担として発足することが妥当であるが、地方との分担も今後検討されるべきであるという趣旨の答申がなされる。これを巡っては、①教員負担費・教材費と同様に国と地方で分担すべき という意見、②教科書は生徒の所有物であって学校の備品ではないから設置者負担主義の建前を踏襲することなく、新しい性質の経費の公費負担については施策の目的、決定の経緯に照らして施策が効率的に達成されるよう決定すべきという意見、③施策の意義と経緯を考えると地方公共団体の意思と能力にかかわらず一律に実施する建前のものであり、児童・生徒の国民的自覚を深めることを強く意図しているのであるから、全額国庫負担によってこそ目的が達成されるという意見④国民的自覚を深めることは教育内容の問題であって、全額国負担とする理由は乏しく、さらに国民的自覚だけでなく公民的意識を深めることの重要性を忘れてはいけないという意見が列挙され、規範的な判断では明確な結論に至っていない。ところが、当面の問題として、次のように述べられる。

地方公共団体に対しその意思と能力にかかわらずこの教科書の無償措置を一律に義務づけることは、いまだ地方公共団体に対する制度の趣旨徹底もじゅうぶんでなく、また地方財政に対したとえ地方交付税を通じてその財源措置につき配慮するとしても、なお負担を加えることとなるので、その円滑な実施に支障をきたすおそれをなしとしない。また過去において、地方公共団体が半額負担した場合に予算措置の不徹底等種々の事情により代金支払いが遅延し、企業の経営に支障を生じた事例があった。

³³⁹ (同)

これが、国による全額負担を決定づける理由となっている。結局のところ、政策実施上の

³³⁹ 地方公共団体が半額を負担する制度設計がなされたのは、「昭和二十六年に入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律（昭和 26 年法律 49 号）」である。しかし、「昨年四月から新たに公立学校に入学する児童に対して国語及び算数の教科用図書を給与する制度が確立されたのでありますが、この制度につきましては、勿論、その趣旨について異論はなかつたのであります。併し市町村が直接教科用図書の給与に対する責任を負う建前になつておりましたため、市町村財政に負担を加えるという点と、代金の支拂が円滑に行かないために、発行者に対して特別の金融措置を講じなければならないという点に問題があつたのであります。そこでこれらの問題を解決いたしますためには、この法律案に規定いたしておりますように、国が特にその費用について全責任を負う新しい制度の確立が必要になつたわけであります。」（昭和 27 年 3 月 7 日開催の第 13 回国会参議院文部委員会における田中義男文部省初等中等教育局長の発言「第 13 回国会参議院文部委員会会議録第 15 号 昭和 27 年 3 月 11 日号」3 頁）として、改正法である「新たに入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律（昭和 27 年法律 32 号）」では、国が全面負担することになったという経緯がある。

現実を考慮した結果、国が全面負担することになったのである。

(5) の採択については、「採択制度については現行の方式を基本としその改善をはかるべきである」として、「行政指導によって広地域の共同採択を行なわせている現在の建て前」の指摘される欠点を改善し、「供給をより一層迅速確実にし、定価の低廉化を図るため」広域採択制³⁴⁰が示されている。このように、この時点では、既成事実化していた広域採択制を公的な制度として追認するという選択がなされた。さらに、「採択を現在のように毎年行う建前については、教育上、行政上必ずしも適当ではないので、今後は、たとえ三年に一度くらいの間隔で採択を行なわせるなどの方法を考慮することが望ましい」と述べられる。これが導入されたことで、第6章で論じたように「検定の周期化」がなされ、検定制を安定化させる役割を担うと同時に、検定の有効期限を定める必要を解消したことへとつながる。

一方、(6) の供給に関する事項では①発行企業の在り方②供給機構③価格の3点が示される。②③については、現状の機構を利用し、かつ制度を維持することが主張され、費用の軽減、価格の低廉化に資する方法を検討すべきとされる。①は、「発行企業の在り方については、その健全な育成と価格の低廉化を図るため、一定の資格要件を設ける必要がある」と結論づけているが、以下のように理由づけられている。

現在教科書の発行会社は八六社であり、そのうち義務教育の発行会社は四五社の多数にのぼっており、過当競争に陥るおそれがある。

教科書発行企業の公共的性格にかんがみ、堅実な企業を育成し、過当競争を防止して、教科書の質を向上させるとともに価格の低廉化をはかるためには、その乱立を抑制し、同一の種類の教科書の量産化をはかる必要がある。(同)

これを理解する上で、まず、1955年に問題とされていた「小中学校における教科書関係事件」においても、採択不正の背後に参入企業の増大を受けた過当競争の存在が問題視されていたことを思い起こす必要がある。さらに、参入企業が多すぎる影響で、1発行者あたりの採択数が減少することで、同一教科書の量産が妨げられているため、教科書価格が高騰しているという認識があることも読み取れる。だからこそ、こうした参入企業の制限が、広域採択のみならず³⁴¹、教科書価格の抑制につながるという発想になるのである。

³⁴⁰ ここで提案された採択の方式は、基本的に1955年の中教審答申で提案されたものと変わらない。ただし、採択地区の単位は、「教育事務所程度の地域」としている。

³⁴¹ 特に難しい話ではないが、参入企業が多いまま広域採択制を実施すると、競合企業が多いため、採択されない可能性が高くなる（と予想される）ので、企業には機会的な行動をとる誘因が働く。一方で、予め参入企業を減らしておけば、その分採択可能性が高まるので、企業の不正が抑止されるというメカニズムである（第5章を参照せよ）。

以上のとおり回答申は各項目について論じた後、最後に、実施方法として無償措置を数か年計画により実施すべきことを答申し、結ばれている。このように、今日の義務教育教科書無償制は、概ねこの答申に基づいて設計がなされていると言えるが、これが立法化されるには、もういくつかの立法過程上の困難を乗り越える必要があった。

12.3.3. 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和 38 年法）の成立過程

上記答申に対して、まず、大蔵省は、私立を対象から除外すること、全額国庫負担ではなく、国と地方で折半することを主張して反対を表明した。これに対しては、自民党文教部会が 1962（昭和 37）年 11 月 20 日に、意見交換を行い、大蔵省の主張には反対し、答申を支持することで意見の一致をみた。

一方、文部省は、この答申に沿って立法措置を講じるとともに、38 年度予算に概算要求している、39 年度に小学校 6 年生までの無償を実施する経費 70 億円の獲得を目指すことになった。しかし、同 12 月 22 日に報告された 38 年度予算案大蔵原案では、6 億 8000 万円を認めたに過ぎなかった。これは、大蔵省が（1）国と地方で半額ずつの負担とすること（2）私立学校を除くこと（3）9 年計画とすること、（4）採択を都道府県単位に広げる³⁴²、教科書の全面改訂を 5 年に延ばすなどして、現行価格を 14%引き下げ、39 年度は小学校 1、2 年生だけを対象とすることとしたためである。これに対して、文部省は 24 日、大蔵省案は答申を無視したものだとして査定を厳しく非難し、4 カ年計画³⁴³で、私立を含む全額国庫負担にする計画案のもとに、大蔵省に対して 46 億円の復活要求をした。特に、（4）の採択規模については、発行部数 25 万部以下の教科書会社を潰すことになり、その結果、数社の独占になって検定制度のいい面が崩れてしまう、また、全面改訂を 5 年とする案には、教科書の内容を時代の流れに沿った新しいものにしようという教育上の趣旨を損なうことになり、賛成しがたいとして反対した。（長田 1972：91-92）

そして、12 月 28 日に大蔵省は、事務レベルの復活折衝を行ったが、教科書無償の問題は、文部省と妥協点を見いだせず、また翌 29 日の閣僚間の折衝でも意見の一致がなされず、自民党三役と田中角栄蔵相³⁴⁴との政治折衝に持ち込まれた。結果、昭和 39 年度は、私立を含め全額国庫負担で、小学校 3 年生までを対象とすることで決定した。40 年度以降の年次計

³⁴² これにより、当時 10 万部であった教科書の定価を決めるときに基準となる発行部数（基準建部数）を 25 万部に引き上げる。

³⁴³ 昭和 39 年度は小学校 1-3 年と中学校 1 年、40 年度は小学校 4 年までと中学校 2 年まで、41 年度は小学校は 6 年以外と中学校 3 年、42 年度は小中学校全学年（長田 1972：92）。

³⁴⁴ 第 2 次池田第 2 次改造内閣から第 1 次佐藤栄作内閣（1962 年 7 月 18 日-1965 年 6 月 3 日）まで在任。

画と費用負担については、大蔵省と文部当局が折衝することになった。そして、教科書価格の引き下げは、教科用図書検定調査審議会価格分科会に諮って検討することになった。その後、両省は事務折衝を行い、1963（昭和38）年1月7日に約27億円を計上することで一致した。（同93）

これを経て、1月24日に、文部省は無償の実施に必要な「義務教育諸学校教科書無償給与法案」（仮称）の具体的な構想を明らかにした。これは、おおむね無償制度調査会答申に沿ったもので、(1) 国が全額負担し、児童・生徒に給与する (2) 私立を含める (3) 現行の供給機構を利用することを基礎にした、以下のものであった。

「教科書の給与手続

1. 国と教科書発行者との間に製造供給の契約を結び、国が直接発行者に代金を支払う。
1. 教科書製造価格の合理化をはかるため、早期に大幅の概算払いができる道を開く。
1. 国は市町村教育委員会等に発行者から教科書の供給を受けさせ、市町村教育委員会等は、校長を通じて学童に給与する。

教科書の採択

1. 郡市単位の共同採択化の現状を基本としてこれを法制化する。
1. 県教育委員会は県内を郡または市もしくはこれらの地域を合わせた地域を基準として「採択地区」を設定するとともに「教科書選定委員会」を設け、県内で使用する教科書として1科目につき数種類選定する。
1. 私立および国立の学校の教科書は、県の選定した数種類のうちから採択させる。

発行企業の認可

1. 教科書発行企業の認可制を実施する。
1. 認可は、教科書発行に必要な経験、事業能力、資力、信用等を有するかどうか等について教科用図書審議会の議を経て決める」（同93）

この案に基づいて、まず、大蔵省との折衝が行われた。この結果、双方がある程度譲歩し、(1) 法文中に「国が市町村を通じて給与する」と入れる (2) 附則に「40年度以降の経費負担区分についてはさらに検討する」という項目を入れることで調整がつき、その他の点は、文部省の構想が全面的に取り入れられることになった。この結果、「教科書の給与手続」は、「1. 国は毎年義務教育諸学校の児童および生徒が各学年の課程において使用する第3章の規定（教科用図書の採択）により採択された政令で定める教科用図書を購入し、これを義

義務教育諸学校の設置者（市町村）に無償で給与するものとする。／2. 学校設置者（市町村）は、「1」の規定により、国から給与された教科用図書を校長を通じて児童または生徒に給与する」と修正された。（同 93-94）

次に、この修正案に文部省は「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律案」という正式名称をつけ、2月14日に自民党政調審議会に提出し、了承を求めた。翌15日同審議会は、以下の付帯条件をつけて、法案の原案を承認した。すなわち、

- 「1. 「40年度以降の経費担区分については、さらに検討する」という原案付則のいわゆる検討条項をけずり閣議了解事項とすること。
2. 教科書の採択区域を、原案のように郡市単位だけとせず、たとえば県単位というように広域にするような行政指導をすること。
3. 原案では教科書会社に「認可制」を適用することになっているが、これを「指定制」にすること（認可も指定も、効力には余り変りないが、当局側が判定する際、できるだけ主観を排除するというのが「指定制」の狙いである）。その代り文部大臣は、発行者がこの指定の要件に適合しているかどうかを調査するため、必要があるときは、その職員に発行者の営業所等の立ち入り検査をさせることができるようにすること。
4. 「教科書は政令で定める期間、毎年度、同一のものを採択する」との規定を入れる。政令で定める期間は大体3年とすること。
5. 教科書の価格については早く合理化するよう検討すること。」（同 94）

というものであった。文部省は、この条件に沿って原案を修正した。そして、1963年2月19日、同日の閣議決定を得て、第43回通常会に「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律案」（第43回国会閣法109号）³⁴⁵が提出された。この法案の第3条・4条に、大蔵省との折衝で決定された、給与の手続きが明記された。なお、大蔵省との折衝で盛り込まれた「政令で定める教科用図書」は教科書の発行に関する臨時措置法6条1項に定める「目録」として扱われることになった。一方、自民党からの付帯条件のうち、「2.」は、第12条に「都道府県の教育委員会は、当該都道府県の区域について、市若しくは郡の区域又はこれらをあわせた地域（県の区域となる場合を含む。）に、教科用図書採択地区（以下この章において「採択地区」という。）を設定しなければならない」という形で括弧書きにすることで反映された。「4.」は、第14条に規定を置いた。「3.」は、18条で指定制を定め、

³⁴⁵ 法案は「第43回国会衆議院文教委員会議録第10号」昭和38年3月13日、1-4頁。

20条で文部省職員の立入検査権を規定することで対応された。

このような法案に対し、日教組・社会党は、立法の趣旨に賛成しながらも、(1) 県教委の選定が教科書の種類を制限するため、内容が画一化するばかりでなく、文部省が教科書に介入する余地を残すので、教科書が国定化するおそれがある (2) 昭和40年度以降の経費負担区分が明瞭でないため、今回も無償措置が打ち切られる可能性がある (3) このような採択方法では必然的に大手の数社に限定される一方、教科書の採択をめぐる汚職事件の発生が予想される (4) 文部大臣に発行会社の認可権を与えれば、教科書会社は文部省の意向をうかがい、一方にかたよった考え方にたった個性のないご用教科書を作ることになる、といった理由で反対を表明し、広域採択制の強化、教科書発行会社の文部大臣指定制の削除を要求する法案修正闘争を展開するとの態度を決めた (同94)。

文部当局は、こうした反対や危惧に対し、3月中旬、(1) 県教委が選定する数種の教科書とは5または6種とする、(2) 採択地区の適正規模とは郡と市をあわせた地域で県一本化をムリに指定しないとの統一見解を明らかにし、また、池田首相も3月13日の参院本会議で、具体的な年次計画案を示し、無償実施中止に対する不安解消に努めた。

それでも社会党は上記2規定の削除を要求し、同法案の通過を拒んだが、6月11日衆院本会議で可決され、参院に送付された。しかし、参院は「職業安定法及び緊急失業対策法の一部改正案」をめぐって与野党が対立し、混乱に陥った。そのため、第43回国会閣法109号は、7月6日の43回国会の会期終了を以って、審議未了廃案となった。(以上、同95) このように、無償措置法は、はじめ教科書法案に続いて、戦前の官給法案を入れれば、三度、衆院を通過しながら会期末により廃案となる憂き目にあったのである。

ところで、この時期衆議院の解散ムードが高まっていた。社会党は早くも前年の1962年の時点から池田内閣の経済政策の行き詰まりを指摘して総選挙の体制を整え始めていた³⁴⁶。そして、1963年8月8日には、池田首相が翌年4月解散、5月総選挙の考えでいることが示唆された³⁴⁷。ところが、8月下旬には年内解散が浮上し³⁴⁸、年内のどのタイミングで解散を行うかが焦点となっていた。このような中で、第44回臨時会が1963年10月15日に召集された。ここでも無償措置法案(第44回国会閣法21号)が提出されたものの、着々と解散の手続きは進められ、ついに10月23日に衆議院が解散されることとなった。そのため、ここでは法案の審議は行われなかった。「この結果、38年度予算に計上された教科書無償費約27億円が宙に迷うこととなり、教科書無償の問題は、最悪の事態に追い込まれるこ

³⁴⁶ 『読売新聞』東京版、1962年4月17日朝刊、2頁

³⁴⁷ 『読売新聞』東京版、1962年8月8日夕刊、1頁

³⁴⁸ 『読売新聞』東京版、1962年8月22日朝刊、1頁、同1962年8月24日夕刊、1頁、同1962年9月7日夕刊、2頁

とになった。」(長田 1972 : 95)

しかも、こうして国会が停止される一方で、大蔵省は年内に昭和 39 年度予算編成を行う意向を示していた。解散翌日の 10 月 24 日の報道には、「来年度予算の編成は事務的には順調に進んでおり、政治的判断を要する政策的経費を除いては、十一月末までに編成事務を終える予定である。十二月初旬の特別国会で内閣首班が指名され、新内閣ができれば、それから政策的経費の取捨選択、折衝をはじめても十分年内編成はできるし、また年内に終わらないと、各省や自民党、圧力団体からの要請を打ち切る時機を失い、予算編成が混乱するからである。」(『朝日新聞』東京版、1963 年 10 月 24 日朝刊、2 頁) とあり、次年度予算案の編成の問題も差し迫った状態であった。

さて、池田内閣の信を問う形となった第 30 回総選挙(1963 年 11 月 21 日施行)の結果は、自社両党にとって微妙なものであったようだ。自民党の場合は、依然絶対多数で、池田首相は国民多数の支持を得たと判断しているものの公認候補者の当選数は解散時勢力を下回る結果(解散前 286→283)となり、300 人の大台に乗せることはできず、一方、社会党は野党第 1 党を維持したが、180 議席を見通していたもの³⁴⁹の伸び悩んだ(解散前 137→144)ことから 11 月 22 日に河上丈太郎社会党委員長が「敗北」を宣言している³⁵⁰。

そして、この総選挙後に第 45 回特別会(12 月 4 日召集、12 月 18 日会期終了)が召集された。この国会では、原則として補正予算関係法案だけを提出することが閣議で確認され、無償措置法案の成立を急ぐ文部当局も今特別国会での提出を断念しなければならぬ情勢となった。しかし、「自民党の文教関係議員は社会党内に無償措置法案について折衝に応ずる気配のあることを察知し、直ちに非公式の交渉に入った。その結果、12 月 13 日、同法案の一部を修正することで、急きょ両党の妥協が成立した(長田 1972 : 95)。これを受け、その日のうちに無償措置法案(第 45 回国会閣法 10 号)が提出され、同日夕刻、衆院文教委員会を開催し、一部修正のうえ、可決した。この修正では、(1) 政府原案のうちの都道府県教委による数種選定を削除し、その代わりに管内の採択者に対し、都道府県教委が指導助言、援助を行うと規定すること、(2) 採択地区について、政府原案にあった「(県の区域となる場合も含む)」を削除すること、(3) 発行業者への文部省職員の立入検査権を削除し、報告または資料の提出を求めることができるに改めることが行われた。そして、翌 12 月 14 日に衆院本会議に緊急上程され、即日可決され、参院に送付、18 日に参院本会議にて可決成立した。(同 95-96)

なお、12 月 13 日の衆院文教委員会で灘尾弘吉文部大臣が行った提案理由の中では、広域

³⁴⁹ 1963 年 11 月 3 日時点の報道に示された、河上委員長の見通し。(『朝日新聞』東京版、1963 年 11 月 3 日朝刊、2 頁。)

³⁵⁰ 『朝日新聞』東京版、1963 年 11 月 23 日朝刊、1 頁。

採択制に関して次の説明を行っている。

次に教科書の採択について申し上げますと、現在、市町村立の小・中学校の教科書の採択は、所管の教育委員会が行なうこととなっておりますが、実施にあたっては、郡市の地域の教育委員会が共同して同一の教科書を採択することが広く行なわれております。

このような採択の方法は、地域内の教師の共同研究の上にも、また児童、生徒の同一地域内における転校の際にも便利である等、教育上の利点があることによるものであります。

この広地域の共同採択は、無償措置の実施にあたって供給の円滑と教科書価格の低廉をはかる上にも資するところ大なるものがありますので、本法律案は、都道府県の教育委員会に、管内の義務教育諸学校において使用する教科書を、あらかじめ数種選定させるとともに、市町村の教育委員会が共同して同一教科書を採択するための採択地区を郡市の地域について設定させることといたしました。

（「第 45 回国会衆議院文教委員会議録第 2 号」、昭和 38 年 12 月 13 日）

このように、前章でみたものと本質的に同様の認識に立って、広域採択制が選択された。こうして、現在に至る広域採択制、同一教科書使用期間、発行者指定制を導入した義務教育教科書の無償措置法が成立する。この 2 日後の 12 月 20 日には、第 46 回通常会が召集され、同日、昭和 39 年度予算案の大蔵省原案が示された³⁵¹。このように義務教科書無償措置法の成立は、予算案の作成に伴う時間的制約が条件となって妥結が実現することで達成されたのであった。

以上のとおり、無償措置法の政策過程には、同法が具体的な実施方法を定めるものであったため、無償法（昭和 37 年法）とは異なる対立軸を見いだすことができる。広域採択であれば、文部省は郡市を単位とする採択、社会党は広域採択に反対（基本的には学校単位の採択を選好）であった一方、大蔵省・自民党はより広域である都道府県単位を望んでいた。この点について、大蔵省の場合は単に財政上の理由に基づくものであることは明白だが、自民党の判断が、大蔵省に配慮を行ったものなのか、それとも国定化を志向するような教育内容統制の意図によるものなのか、あるいはその両方であるのか明確ではない。しかし、このような事実は、文部省自体は、どちらかと言えば都道府県単一採択には消極的で、この間これまでに築き上げてきた郡市単位とする採択の方針で立法を試みていたことを指摘する上で

³⁵¹ 『朝日新聞』東京版、1963 年 12 月 20 日朝刊、1 頁。

重要である。なぜなら、法案で都道府県単一採択を容認する文言を盛り込んだのは、自民党への配慮であったことが明らかなためである。そして、この過程で興味深いのは、結果的とは言え、社会党の強烈な反対があったため、こうした都道府県単一採択は成立せず、最終的に、文部省当初案の郡市単位として成立した点であろう。しかも、この部分は、選挙結果や時間的制約の問題から妥結したものでしかない——とは言え、これ自体も十分に政治的に「合理的な」帰結と言えるだろうが³⁵²——が、こうした条件の存在により、文部省に見れば望ましい帰結になったのである。

そして、以上の展開から明らかなように、この制度選択は、政治的には「合理的」かもしれないが、必ずしも、経済的な意味で「合理的な」判断に基づいて行われたとは言えないことを示唆している。今日の視点から見た結果論でしかないが、立法過程ないし政策過程を通じて、偶然、選択しえた制度が、後述のように経済的・制度的な視点から見て合理的に安定化可能であったために、今日に続く安定的な制度配置として成立しえたとみなせるのである。

12.3.4. 義務教育における現行制度の完成

以上のようにして法制化された教科書無償化は、昭和 37 年法に従って昭和 38 年度に小学校 1 年生で開始され、同法に基づいて設置された調査会の無償措置のあり方に関する答申を経て、紆余曲折の後に成立した昭和 38 年法の方法で、順次対象を拡大し、昭和 44 年度に義務教育段階の全面無償化が完成する³⁵³。そして、ここで制度化される広域採択の結果、

³⁵² 自社両党にとって、この状況において、妥結せず、廃案とするよりは、合意可能な内容で妥結した方が望ましいと判断される点で、この帰結がゲーム的狀況におけるナッシュ均衡には違いないので、その意味で「合理的」とは言える。もちろん、ここでは、選択のモデルを厳密には記述していないため、これをいかなるモデルにより記述するかという点は課題にもなる。

³⁵³ 昭和 38 年度は小学 1 年生のみ、39 年度は同 3 年生まで、40 年度は同 5 年生まで、41 年度は小学校まで、42 年度は中学校 1 年生まで、43 年度は同 2 年生までが対象となった。なお、無償措置にかかる予算であるが、ここまで論じてきたように、予算措置は昭和 37 年度に始まる。その理由は、新年度 4 月の時点で教科書を供給するためには、その分については前年度のうちに購入の手続きを踏んでいる必要があるため、前年度予算に費用が計上されなければならないからである。しかし、すべての購入費が前年度予算に計上されるわけでもない。教科書を上下 2 分冊とするとき、下巻は 9 月以降に供給されるように手配されるので、下巻の分は当該年度の購入となる。したがって、こちらは当該年度予算による計上となる。このように、4 月に供給されるものを前期教科書、9 月に供給されるものを後期教科書と呼ぶが、前期教科書は前年度、後期教科書は当該年度の予算措置になる。さて、その推移であるが、37 年度は、38 年度小 1 前期を対象とした教科書購入費として、7 億円が計上される。これは 1986 年基準で物価調整を行うと 30 億円程度の額となる（消費者物価指数による）。38 年度は、38 年度小 1 後期および 39 年度小 3 前期までを対象に、27.1 億円（108.5 億円＝1986 年基準。以下同じ。）、39 年度は、40 年度小 5 前期ま

昭和 39 年度は、全国に採択地区 457 地区が設定され、採択冊数 20 万未満のものが減少し、20 万以上のものが増加する。各都道府県の小学校採択種類数も前年度全種目平均 10 種発行に対し採択全国平均 6.5 種から、8.8 種発行、2.7 種採択に減少し、採択が集約化されたと思われる（『文部省第 92 年報』：30 頁）。

かくして、現在の義務教育の教科書制度が完成した。まず、教科書を児童・生徒の個人所有とすることは戦前からそのまま維持された。それに伴う教科書価格の低廉抑制化は、戦後当初は保護者負担の軽減を目的に、のちに無償化の過程で財政負担の軽減という目的に変更されたが、その実現に当たっては、広域採択の実施と参入企業の規制により行われることとなった。これは、規模の経済を利用し、言わば「選択と集中」により「体力」のある企業の参入のみを認めることによって、教科書価格の低廉化を試みたものと評価ができるだろう。また、こうした企業に対する強い規制の存在は、採択不正を抑止し、広域採択制そのものを安定化させることにもつながる仕組みとなった。さらに、同一教科書使用期間が設定されることで、検定制との整合性もとられることとなった。これにより、給付制・参入規制のある広域採択制・教育課程制度と十分に連結した検定制を、「制度化した連結」として強固に相互連結した義務教育教科書制度を確立するに至ったのである。

以上を踏まえ、戦前の制度草創期（第Ⅰ期）から現行制度の安定期（第Ⅳ期）（区分は第 2 章を参照せよ）までの、教科書制度の変遷を表にまとめると、次のようになる。

表 12-1：義務教育における教科書制度の変遷（筆者作成）

	「制度」			「制度」
	第Ⅰ期	第Ⅱ期	第Ⅲ期	第Ⅳ期
使用可能教科書	(自由) → 検定	国定 (*小学校令)	検定 (または国著作)	(*学校教育法)
所有者	児童・生徒 (*規定なし)			児童・生徒 (*無償措置法)
購入費負担者	原則として児童・生徒 (保護者) = 私費 (*規定なし)			国 (=公費) (*無償措置法)
採択方式	→ 府県単位	なし (国定)	(明確に規定なし) → 広域化	広域採択 (*無償措置法)
検定者	国 (*小学校令)	なし (国定)	国 (*学校教育法)	

で 35.7 億円 (137.7 億円)、40 (1965) 年度は 41 年度小学校前期までを対象に 59.8 億円 (215.2 億円)、41 年度は 42 年度中 1 前期までを対象に 91.1 億円 (311.7 億円)、42 年度は 43 年度中 2 前期までを対象に 107.8 億円 (354.1 億円)、43 年度は 44 年度前期までを対象に 126.1 億円 (393.0 億円)、無償措置が完成する 44 (1969) 年度は 141.1 億円 (416.9 億円) となる。以降、1980 年代まで教科書予算は上昇していき、1980 年に 408.7 億円、1981 年から 85 年までは 450 億円台で推移する。ただし、これは物価上昇を反映したものであり、物価調整後の値で検討すると、無償化が完成した 1969 年以降、約 400 億円から 500 億円の範囲で推移していることが確認できる。(以上、教科書予算の推移は、文部省『国と地方の文教予算』昭和 37-60 年版による。)

表では、ここまで論じてきた制度の諸側面と各期における各制度的側面の状況を示している。そして、簡単に第3章でも触れたように、第Ⅱ期と第Ⅳ期の相対的に構造が安定している時期を比較制度分析における「制度」の定義に照らして「制度」と表現している。さて、この表から指摘できる1つの特徴として、以上の4つの時期を通じて、唯一、教科書所有者が児童・生徒である点が不変である。もちろん、第Ⅳ期には、慣習に過ぎなかったものが、公式の制度として法定化されたという大きな変化はあるが、それは本質ではない。そして、本章までの分析で明らかになったように、この「個人所有」という側面が、教科書制度のこれ以外の各側面を、「個人所有」の制度のもとで成立するように、政策アクターに制度選択させてきたという指摘が可能である。このことは、現行制度の成立過程においても、「個人所有」を前提とする認識のもとに、あるいは、それを存続させることを念頭に政策判断が行われていることから明らかである。すなわち、これは「通時的な制度の連結」として説明される政策発展のメカニズムに他ならないと指摘される(15章で補足する)。この指摘は次の点でも重要である。

従来、先行研究で指摘されてきたように、現行制度の構造は、1950年代後半に生じた「逆コース改革」の中で行われた、あるいはその延長にある「戦前回帰」的な反動政策ないし保守主義的政策として、時に「国定制への布石」という語句を用いて批判されてきた。確かに、このような変遷を見れば、戦前の制度構造と多くの点で共通の構造を有する現行制度が「戦前回帰」であるとか、「国定制への布石」などと捉えられても不思議はないだろう。しかし、このような教科書制度への評価に際して、国定制を「教育内容統制」という視点でしか見ないことが、とりわけ義務教育段階における教科書制度の変遷が有してきた複雑な事情を理解できないようにしてきたと言えるだろう。言うまでもなく国定制には、教育内容統制の面で、大きな負の側面ないし歴史を持っている。だが、歴史的に見れば、国定制は、疑獄事件で一度は崩壊させてしまった教科書制度を、企業を参入させないことでその面で安定化させ、さらに、懸案だった教科書価格の低廉化を実現させた、という面からも評価されていたことは明らかである。第10章で論じた官給法案の審議過程からは、教科書市場の開放に文部省が踏み切れなかった理由として、教科書疑獄事件の再来を危惧していたことが読み取れる。また、第11章で論じたように、検定制の再開に際して、国会審議の場で真っ先に懸念されたのは複数企業の参入に伴って教科書価格が高騰することであった。つまり、現行制度の形成を行った政策アクターの間では、「市場への参入企業が少ない方が採択不正は生じにくいし、また、採択規模を広域化すればするほど、教科書価格は抑制できる」という「国定制」から学習された経験が、ある種の認識として共有化されていたと考えられる。このことは、本章で論じた無償措置の政策過程における文部省と大蔵省の行動からも裏付けられ

うるだろう。先述のように、無償措置のあり方を巡って、法案作成段階で文部省と大蔵省が大きく対立していた。この過程で、興味深いのは、大蔵省が財政抑制の観点から都道府県一区採択を主張するのに対し、文部省は、検定制の維持を目的に、これまでの答申が提言してきた郡市単位より採択規模を広域化することには反対していたという点である。従来の通説に従うならば、文部省は国定化の選好を有しているはずなので、この状況ではむしろ大蔵省の都道府県一区採択案には同意するものと考えられるが、歴史はそうではない。ここで教科書疑獄から検定制が崩壊し国定制に至った経緯を考えれば、梶山（1988）も指摘するように、そもそも採択区が府県単位であったことにも原因があったので、文部省としては、「市場への参入企業が少ない方が採択不正が生じにくい」ことには賛同できても、同時に、「採択規模を広域化しすぎると採択不正は抑止できない」と考えていても不思議ではない。さらに推論すれば、経験上、大規模な採択不正が生じれば、それは検定制の崩壊につながりかねない問題であるので、都道府県単位の採択は、まさに「検定制の維持」のためには断固反対すべき選択肢となるだろう。これは、経験を通じた学習結果と統合的な判断、その意味で合理的な判断であると言うべきものである。

このように考えるとき、現行制度の構造とは、所有制を前提として、歴史的な経験に照らした予想のもとでの限定合理的な推論から、国定制の構造に近い制度を再構成したと考える方が、この帰結を統合的に説明できると言えるだろう。

12.4. 高校教科書制度の成立経緯

続いて、現行の高校教科書制度の成立経緯を改めて論じる。ここまでの議論は義務教育段階の教科書制度の展開に関する議論が中心となっていて、今日の高校段階の制度配置の形成過程がわかりにくいという批判への応答を行う意味を込めて、最後に改めて、その展開を論じるものである。

12.4.1. 旧学制の構造

まず、高校段階の制度を論じるにあたっては、戦前の旧学制の影響を評価する必要があるので、旧学制の構造から議論を行う、

現在の（新制）高等学校は、旧制中学校、高等女学校、実業学校³⁵⁴を継承する形で発足したが、すでに論じた通り、明治32（1899）年の時点で、これらの男子普通教育・女子普通教

³⁵⁴ 実業学校には工業学校、農業学校、商業学校、商船学校、実業補習学校の種類があった。（実業学校令2条）

育・実業教育の区別により中等教育の各学校を組織することが規定され、各学校において教科書の取り扱いも定められた。改めて引用すれば、それは、次のように定められていた。

〔中学校〕 中学校令（明治 32 年 2 月 7 日勅令 28 号）

第 12 条 中学校ノ教科書ハ文部大臣ノ検定ヲ経タルモノニ就キ地方長官ノ認可ヲ経テ学校長之ヲ定ム但シ文部大臣ノ検定ヲ経サル教科書ヲ使用スル必要アルトキハ地方長官ハ文部大臣ノ認可ヲ経テ一時其ノ使用ヲ認可スルコトヲ得
中学校教科書ノ検定ニ関スル規則ハ文部大臣之ヲ定ム

〔高等女学校〕 高等女学校令（明治 32 年 2 月 8 日勅令 31 号）

第 13 条 高等女学校ノ教科書ハ文部大臣ノ検定ヲ経タルモノニ就キ地方長官ノ認可ヲ経テ学校長之ヲ定ム但シ文部大臣ノ検定ヲ経サル教科書ヲ使用スル必要アルトキハ地方長官ハ文部大臣ノ認可ヲ経テ一時其ノ使用ヲ認可スルコトヲ得
高等女学校教科書ノ検定ニ関スル規則ハ文部大臣之ヲ定ム

〔実業学校〕 実業学校令（明治 32 年 2 月 7 日勅令 29 号）

第 9 条 実業学校ノ教科書ハ公立学校ニ在リテハ学校長ニ於テ私立学校ニ在リテハ設立者ニ於テ地方長官ノ認可ヲ経テ之ヲ定ム

以上からは次の点が明らかである。すなわち、第 1 に、これらの学校（ただし実業学校は公立の場合）では、地方長官の認可を経て、各学校長が使用教科書を決めるという方法で「採択」していた。第 2 に、中学校・高等女学校では検定が要求される一方、実業学校には検定が要求されていなかった。ただし、中学校・高等女学校でも、検定を経ていない教科書を例外的に使用することも可能であった。そして、第 3 に、中学校・高等女学校教科書の検定に関する事項の決定は文部大臣に委任されていた、という点である。

この 3 令による教科書規定は、昭和 18（1943）年に制定される「中等学校令」（昭和 18 年勅令 36 号）により、これらの学校が中等学校令下に一括して規定されることで、この 3 令が廃止される（同 17 条）まで存続する。同令では、教科書について、以下の通り規定した。

第 12 条 中等学校ニ於テハ文部省ニ於テ著作権ヲ有スル教科用図書ヲ使用スベシ但シ特別ノ必要アル場合ニ於テ文部大臣別段ノ定メヲ為シタルトキハ此ノ限りニアラズ

このように、本令で、制度上、中等学校での原則国定化を企図したが、全面的な国定教科書

の使用には至らず、一部の教科書は戦後に検定制が再開されるまでの期間も検定教科書が使用され続けた³⁵⁵。その意味で、この国定化は、法令上は、国により教科書市場を完全に掌握したものの、実態としては、短期間であったことも加味すると、中等学校-新制高校教科書制度の制度配置に対しては、限定的な影響しか持たなかったと評価できるだろう。

これを第2章の表2-2にならって整理しておけば、旧制の中等教育段階の教科書「制度」の制度配置の要点は次表のように表せる。

表 12-2：旧制の中等教育段階の教科書制度の制度配置（筆者作成）

	旧制の中等教育段階
使用可能教科書	検定 ※ない場合はそれ以外も可 ※各学校令 ※※実業学校は特に規定なし
所有者	生徒 *規定なし
購入費負担者	生徒（保護者）（=私費）*規定なし
採択方式	地方長官の認可を経て、学校ごと *各学校令
検定者	国 *各学校令、検定規則

これは、基本的に現在の制度配置と変わらないものであると理解できる。小学校段階の検定制が崩壊し、国定制に移行してしまったのに対し、中等教育段階では制度配置が成立可能であった要因は、すでに第5章で論じたように、採択規模の差異によってもたらされた企業の採択不正に対する制度の頑健性に求められる。この理由を、再度指摘しておけば、いずれに対しても検定制が敷かれていた明治期において、小学校は教員の不足から学校単位での採択は採用できず府県単位での採択³⁵⁶であった。このため、小学校の方が必然的に単位あたりの採択数が大きくなるため、企業にとっては贈収賄の不正を行いやすい構造があった。また、義務教育段階の小学校はに比べ、中等教育段階は生徒数が圧倒的に小さかった。このため、中等教育段階は、小学校段階に比べれば、魅力の小さい市場で、不正が起きにくい構造であったため、特に制度が不安定化することはなく、従って制度変更を行う必要も生じず、そのまま存続することができたものと考えられる。以上が、戦前において中等教育段階は学

³⁵⁵ 『中央教育審議会（第38回～52回）総会配布資料・（昭29.12～昭31.3）』より件名番号14番「現行教科書制度の概要」中の「わが国における教科書制度の変遷」（1036コマ）（「国立公文書館デジタルアーカイブス」2018年11月28日閲覧
<https://www.digital.archives.go.jp/das/meta/M0000000000001572795>）

³⁵⁶ 小学校令（明治23年勅令215号）16条、小学校令改正（明治33年勅令344号）第24条が規定。前者は、「小学校ノ教科用図書ハ文部大臣ノ検定シタルモノニ就キ小学校図書審査委員ニ於テ審査シ府県知事ノ許可ヲ受ケタルモノニ限ルヘシ」、後者は「小学校ノ教科用図書ハ文部省ニ於イテ編纂シタルモノ及文部大臣ノ検定シタルモノニ就キ小学校図書審査委員会ノ審査ヲ経テ府県知事之ヲ採定ス」となっている。

校単位の採択が存続し、かつ、その結果、検定制も戦時期に至るまで転換されなかった構造的な要因である。

12.4.2. 新制高校の教科書制度の展開過程

次に、戦後の展開を論じていくが、はじめにその法令上の展開を検討する。

さて、戦後に入り 1947 (昭和 22) 年に学校教育法が成立すると、これらの学校は (新制) 高等学校として、継承されていくことになる。ただし、制定当初の学校教育法には、(新制) 高校の教科書に関する規定はなかった。この当時から、小学校の教科書の扱いを定める旧 21 条 (現 34 条) (制定当初) 「小学校においては、監督庁の検定若しくは認可を経た教科用図書又は監督庁において著作権を有する教科用図書を使用しなければならない。」があり、旧 40 条 (現 49 条) によってそれを中学校に準用することは行われていたが、この時点では高校への準用を規定する旧 51 条 (現 62 条) は、制定当初旧 21 条 (現 34 条) の準用を規定していなかった。この代わりに、旧 43 条³⁵⁷ (現 52 条) の委任および旧 106 条³⁵⁸に基づき、学校教育法施行規則 (昭和 22 年文部省令 11 号) 旧 58 条において、「高等学校の教科用図書は、文部大臣の検定を経たもの又は文部大臣において著作権を有するものを使用しなければならない。2 前項に規定する教科用図書のない場合に使用すべき教科用図書は、校長が、これを定める。」と規定された。

このように、この時点の法制を見ると義務教育段階では監督庁検定、監督庁認可、監督庁著作教科書 (ただし、監督庁は文部省) という 3 つの選択肢が用意されている一方、高校段階は委任により、戦前と同様の文部大臣の検定または国定、ない場合は校長の決定という異なる制度が用意されていたとわかる。しかし、これはあくまでも法制上の規定に過ぎない点に注意を要する。というのも、この学校教育法成立の時点 (1947 年) では、まだ、義務教育段階では国定教科書を使用していたからである。既述のように、戦後、検定が正式に再開されるのは 1948 年のことで、義務教育段階で検定教科書の使用が再開されるのは、1948 年に成立する「教科書の発行に関する臨時措置法 (昭和 23 年 7 月 10 日法律第 132 号)」を経て、1949 年度からのことである。これに先立って、1948 年 4 月 30 日に「教科用図書検定規則」 (昭和 23 年文部省令 4 号) が定められているが、形式上、これは、「教科用図書検定規則」 (昭和 18 年文部省令 38 号) ³⁵⁹の全部改正で、これ以前の戦後の教科書検定は、この昭和

³⁵⁷ 制定当初の第 43 条は「高等学校の学科及び教科に関する事項は、前二条の規定に従い、監督庁がこれを定める。」

³⁵⁸ 法律に定める「監督庁」を当分の間文部大臣とする、という条項。

³⁵⁹ 第 1 条「教科用図書ノ検定ハ師範教育令、中等学校令、青年学校令及び国民学校令ノ趣旨ニ合シ教科用ニ適スルコトヲ認定スルモノトス」。なお、付言しておくならば、この規定から明らかなように、厳密には、小学校・国民学校段階の教科書についても、国定教

18年省令により行われていた³⁶⁰。

また、検定と採択の権限を定めた「教育委員会法」（昭和23年法律170号）の成立は、「発行に関する臨時措置法」の5日後の1948年（昭和23）年7月15日のことであった。この（旧）教育委員会法では、第49条4号にて「教科用図書の採択に関すること」、第50条2号にて都道府県教育委員会の権限として「文部大臣の定める基準に従い、都道府県内のすべての学校の教科用図書の検定を行うこと」とされたが、第86条にて、これらの規定にかかわらず、用紙割当制が廃止されるまで、文部大臣の検定を受けた教科書または文部大臣著作教科書から都道府県教委が採択を行うとされた。そして、教育委員会の設置については、都道府県と五大市（大阪・京都・名古屋・神戸・横浜の各市）の教育委員会は昭和23年11月1日（第73条2項）に、それ以外の市町村教育委員会は1950（昭和25）年11月1日までに設置されなければならない（第70条）と規定された。

つまり、こうした事実を踏まえると、学校教育法成立の時点では、義務教育段階は現行の国定教科書の使用を許容しつつ、将来の制度選択の可能性を残し、高校は、法に定めずに行行政立法を通じて戦前に由来する制度を存続させた、という状態にあったと判断できる。そして、教科書の発行に関する臨時措置法、教育委員会法では、暫定規定として文部大臣による検定制を採用したが、これにより、実態として、義務教育段階と高校段階ともに文部大臣による検定制の下に組織されることになったとみなされる。

その後、1953（昭和28）年の法改正（学校教育法等の一部を改正する法律（昭和28年法律167号））で学校教育法旧21条1項の「監督庁の検定若しくは認可」の部分が「文部大臣の検定」に、「監督庁において」（著作権を有する）の部分が「文部大臣において」に変更されたのにあわせて、高校も同旧51条で旧21条を準用されることが規定された。そして同旧107条（現附則9条）が「高等学校、盲学校、聾学校及び養護学校においては、当分の間、第五十一条及び第七十六条において準用する第二十一条第一項の規定にかかわらず、文部大臣の定めるところにより、同条同項に規定する教科用図書以外の教科用図書を使用することができる。」と改正され、学校教育法施行規則旧58条は「高等学校においては、文部大臣の検定を経た教科用図書又は文部大臣が著作権を有する教科用図書のない場合には、当該高等学校の校長が定める他の適切な教科用図書を使用することができる。」（昭和28年文部省令25号による改正）と改められた。これは、現89条（1項）「高等学校においては、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の

科書がないものについては、国定制下でも検定規則に従って検定が実施されていた。

³⁶⁰ 昭和23年文部省令4号附則2項「この省令は、昭和24年度以降使用の図書につき、これを準用する。」同第3項「従前の規則により昭和21年2月23日以降において検定を与えた図書は、この規則により検定を与えたものとみなす。」

ない場合には、当該高等学校の設置者の定めるところにより、他の適切な教科用図書を使用することができる。」の規定³⁶¹と同様のものである。また、昭和 28 年法律 167 号の改正により、教育委員会法から教育委員会の検定に関する権限が削除され、かわりに文部省設置法（昭和 24 年法律 146 号）中に検定に関する権限（第 5 条 1 項 12 号の 2 ならびに第 8 条 13 号の 2、現・文部科学省設置法（平成 11 年法律 96 号）第 4 条 1 項 10 号）が追加された。こうして、現在に至る文部（科学）大臣による検定制が学校教育法上にも明記され、小中高すべての段階が同じ枠組みにある検定制として法制上も確立することとなった。

そして、これまでに論じた通り、義務教育を中心とした教科書制度の混乱を経て、暫定法としてではなく、恒久的な制度化を試みた 1956 年の「教科書法案」は、当時の政治的対立の影響で成立できなかった。このとき、旧教育委員会法の改正法として「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）」が強行採決により成立するが、この地教行法は教科書法の成立を念頭に立法されたため、教科書に関する教育委員会の職務権限も「教科書その他の教材の取扱に関すること。」（第 23 条 6 号）という曖昧なものとなった。こうして、1956 年以降、採択と検定に関する権限の法的根拠については、一層、宙に浮くという事態に陥ったのである。

ただし、この時の「教科書法（案）」の構想を見ると、高校段階の教科書制度については、以下の通り、従前通りに「学校単位」の採択を維持することが予定されており、高校段階は校長の申し出によって所管の教育委員会が採択を行うというほぼ現在の採択制度と同様の方式が構想されていたことがわかる。

教科書法案（第 24 回国会閣法 121 号）第二十条 2 項

都道府県立の小学校若しくは中学校又は公立の高等学校、盲学校、聾学校、若しくは

³⁶¹ 学校教育法施行規則旧 58 条のその後の沿革は次の通りである。まず、1962 年に、高校における通信制課程の制度を整備するための法改正（「学校教育法等の一部を改正する法律（昭和 36 年法律 166 号）」）に伴って実施された改正（「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令（昭和 37 年文部省令 28 号）」）によって、「当該高等学校の校長が定める」から「当該高等学校の設置者の定めるところにより」に変更された。その後しばらく変更はなく、次に、2000 年の「中央省庁等改革のための文部省令の整備等に関する省令（平成 12 年文部省令 53 号）」第 2 条により「文部大臣」から「文部科学大臣」へ改められた。この際、あわせて「著作の名義を有する」に改められた。そして、2007 年の改正で行われた学校教育法の条文整理に伴い、「学校教育法等の一部を改正する法律の施行に伴う文部科学省関係省令の整備等に関する省令（平成 19 年文部科学省令 40 号）」によって、89 条へと位置付けられることになった。最後に、2018 年に、「電子教科書」の使用に関わる法令整備を行う「学校教育法施行規則の一部を改正する省令（平成 30 年文部科学省令第 35 号、平成 31 年 4 月 1 日施行）」により、89 条 2 項が追加され、現在に至っている。このように、制度の構造が大きく変更されたと言えるレベルの変化は、1962 年の改正と 2018 年の改正ぐらいのものである。

養護学校において使用する教科書の採択は、校長の申し出に基づいて、所管の教育委員会が行う。

このような制度選択がなされた要因を、前章で用いた 1955 年 12 月 5 日の中央教育審議会答申「教科書制度の改善に関する答申（第 10 回答申）」の審議過程に求めれば、高校段階について、中教審でこのような答申が行われた理由は、次のようになっている。

高等学校の教育は学校によってそれぞれ特色を持つものが多く、また教科書も専門的に相当分かれております。沿革的に現在の実態から見ましても学校ごとの選定となっている等の事情から、採択の単位は現状の通り学校にいたしまして、校長の申し出に基づいて所管の教育委員会が行うことといたしましたのであります。

（中央教育審議会第 50 回総会における森戸辰男中教審委員（教科書問題に関する特別委員会主査）の発言、『中央教育審議会総会速記録（第 50～53 回）・第 13 冊』1724-1725 頁）

この発言は、答申（案）の構成に従い、義務教育段階の採択方式の後に続けてなされたものである。これを加味すると高校段階は、①学校間での教育内容に共通性が求められる義務教育段階と異なって、学校ごとに教育内容が異なり、教科書も専門的に分かれている、という教育課程上の特性に由来する理由と、②ここまで論じてきたような戦前の影響を受けた現状を考慮した経路依存的な理由の 2 つから、このような決定がなされたとは直接的には指摘される。

加えて、前章で論じた義務教育段階で広域採択が採用された要因との対比から、もう 1 つこの決定が可能であった間接的な要因を指摘できる。そもそも、この時点で、義務教育段階が広域採択となった要因の 1 つには、私費負担を前提にした教科書価格の高騰問題への対処というものもあった。特に義務教育においては、まさに義務教育であるがゆえに、誰もが教科書を用意しなければならないという条件が問題となって、積極的に広域採択を選択する必要があったのである。この点、高校段階は、言うまでもなく義務教育ではない。『学校基本調査』によれば、実質義務教育のような進学率となっている現在とは異なって、1955 年当時の高校進学率は 51.5%で、まだ、同一年齢集団のおよそ半分の生徒が進学するに過ぎない程度であった。そして、当然、この当時進学する生徒は教科書購入にかかる経済的負担を問題としない層と考えられるので、高校段階では、義務教育ほどには教科書価格の抑制が必要とならなかったと推察される。そして、このような議論は、戦前の制度にも当てはまる。戦前の場合には、国定制により義務教育教科書の価格抑制を達成していたが、当時の中等教

育段階は、先述のようにこの時以上に進学生徒数はごく限られていた。それゆえ、高校段階の場合、教科書負担の問題から制度見直しが起こることにはならなかったと考えられる。

いずれにせよ、結果的に、同法案は成立することはなかったため、こうした採択の仕組みは公的な制度としては規定を失うことになってしまった。そして、義務教育段階のように、無償化を行うという制度変更の契機もなかったため、現在に至るまで高校段階の教科書採択は、この時期に追認が試みられた慣習として存続してきた方法によってきたのである。

12.4.3. 小括

以上が高校段階の制度展開である。このように法制上の権限規定は曖昧であるが、実態では、今日の制度の状況は、①高校の場合、各学校での選定を経て所管の教育委員会が採択を行う②検定の実施手続きは文部（科学）省令により定めている③高校では、検定教科書・文部（科学）省著作教科書が存在しない場合に、一定の手続きにより検定を経ていない教科書を使用可能であるというものになっている。そして、こうした点で、上記の戦前の中等教育段階の教科書規定と同様の構造を持っているとみなせる。このうち①②については、従来、公式の制度であったものが、その後の法制化の失敗により現行の法体系の中では、位置付けが曖昧になり、公式の制度としては十全には引き継がれなかったにも関わらず、慣習として残存しているものと考えられる。これは慣習の公式化ではなく、公式の旧制度が慣習として存続するというメカニズムである。他方、③については、以上のような経緯を見ると、高等学校の教育内容の多様性という問題から要請されるというだけでなく、政策実施上の問題として、旧制から新制に移行する際に、法令上、従前の教科書使用に問題が生じないように設けられたという一面がある可能性も考えらよう。

それゆえ、これを単純化して捉えれば、戦前・戦後を通じて、旧制の中等教育段階・新制高校段階の教科書「制度」は、戦後改革を経て他の制度の制度配置が変更されたにもかかわらず、本質的には変化していないという評価が成立する。厳密に捉えれば、その本質を維持する形で、戦後の新制度の中で「制度の連結」の再構成を成し遂げたという理解ができるだろう。

12.5. 第 III 部の総括

以上、第 8 章から第 12 章まで 5 章をかけて日本における近代学校制度導入以降の教科書制度の展開を通史的に検討してきた。この分析からは、日本における教科書制度の選択と安定化の歴史において、以下の特徴が明らかとなった。

日本における教科書制度は、その歴史の早い段階で教科書を生徒の個人所有とすることが、慣習として「選択」され、それが今日まで維持されてきた。このことが、日本における

教科書制度の展開を決定づける根本的な条件となり、特に、この制度が要請する教科書価格の低廉抑制化という条件の達成が、とりわけ義務教育において政策的に問題となった。それに加えて、教科書需要がより大きい義務教育段階は、高校段階よりも本質的に採択不正が生じやすいにもかかわらず、教員不足から学校単位で採択を行うという選択肢を採れなかったために、採択制度の安定化にも困難を抱えることになった。そして、戦前も戦後も、戦前は国定制として、戦後は広域採択制として、同一教科書使用地域の拡大による規模の経済が働く状況になった時に、これらの問題を解決し、教科書制度は安定化し得た。一方、この点、高校段階については、義務教育ほどには教科書価格の低廉化が要請されないこと、戦前の段階ですでに学校単位での採択が問題なく実施し得たことから、制度は容易に安定化し、戦後に根本的な変化が生じることなく存続し続けることにもなった。これが、通時的な観察から要約される日本における教科書制度安定化に関わるメカニズムである。歴史的な細部を捨象すれば、この条件が満たされる限りは、構造的に大きな変動が生じることなく安定的に推移し、反対に、何らかの要因でこの条件を失わせる自体が生じた場合には、安定化を指向した制度の探索が行われ、結果的に、状況に対して合理的な帰結をもたらすものに到達したと理解できる。

ただし、こうした制度の探索は、一連の政策過程の中で行われているため、必ずしも（経済）合理的な意思決定によりなされたというようなものではなく、政治過程・立法過程を通じて産出された偶然の産物である側面が強い点にも注意を必要とする。

例えば、第10章で論じた官給法案の場合などには、法案の審議過程には、表立って法案に反対するアクターは存在せず、委員会で、党の方針を確認する必要から賛成に留保を行った者が存在する程度である。にもかかわらず、政治制度上の問題から、制度変更が行われるには至らなかったことを明らかにした。また、前章から本章で論じたように、政治的対立から教科書法案の成立が拒まれた結果³⁶²、暫定規定と旧制の存続を容認し、現行法制上における規定を曖昧にしたまま慣習的に制度が維持されることになった。だが、良くも悪くも法的な統制を受けないままでいられたために、行政裁量によって、検定制と教育課程改革の連結を実現することが可能になった。無償措置法の成立にしても、与野党双方にとって中途半端な選挙結果となった、翌年度の予算編成期限の迫る「特別国会」という特殊な条件があったために、その条件下で、打算的とも言える、ある種、政治的に「合理的」な妥結が可能であったに過ぎない。このように、政策過程の歴史的展開を詳細に検討すれば、およそ合理的とは呼べない、政治過程・立法過程はもちろん政策実施を含む政策過程上のメカニズムから、政

³⁶² 厳密に言えば、これも優先度の高い別の法案の成立が優先されたための結果ではある。

策的な制度変更が阻害されることもあれば、それが結果的に異なる安定化可能な選択肢の採用を可能にしてみたり、想定外の帰結を招いたりすることが観察されるのである。

しかし、こうした政策決定の背後には、どの時点であれ、①所有制の経路であることに起因する教科書価格の低廉抑制化と教科書の安定供給、②採択不正の抑止、③教育課程制度との安定的な連結という教科書制度自体に内在的な構造に起因する諸条件が存在し、その時点での政策手段として採用している制度からの客観的、認知的なフィードバックをそうした諸条件に照らして、各政策アクターが、選択可能な選択肢の中から採用すべき政策手段の採否を判断する、という第 3 章で論じた限定合理性に基づくメカニズムが存在していることも確認されるのである。そうした手段が、各政策アクターの期待に整合的な結果をもたらすか否かは、そうでない場合もあれば、戦前の国定化のときのように期待以上の結果をもたらす場合もあるとしか言いようがない。だが、いずれにしても、制度的に合理的に安定化可能な帰結に到達すれば、それ以上の制度の探索が行われることはなく、その時点に達成された制度配置は均衡として合理的に存続する「制度」と化するのである。これが、第 III 部の教科書制度の通史的な展開の検討から観察された、制度発展のメカニズムである。

第 IV 部

日本型学校制度の構造と特質

〔第Ⅳ部概要〕

第Ⅳ部は次の3章で構成する。第13章では、第Ⅱ部・第Ⅲ部を通じて議論した日本における教科書制度の構造について総括を行うとともに、ここまでの議論から導かれる今日の教科書制度の直面した課題と改革可能性について考察を行う。しかし、第Ⅱ部・第Ⅲ部の議論から垣間見えていたように、教科書制度の選択には教員人材の問題が強い影響を与えている。したがって、こうした観点からも教員人事制度との「制度の連結」の分析が求められるので、第14章では教員人事制度の分析を行う。

ここでは、まず、比較制度分析の有する知見を核に日本型雇用慣行の制度に関する理論を整理し、その中でも特に長期雇用（いわゆる終身雇用）の成立に関わる制度的補完性の条件と歴史的展開を論じる。その上で、日本における教員の長期雇用の成立について分析する。この分析から、中途転職の外部労働市場が存在した戦前においては、賃金水準が相対的に劣位にあった教員は転職が問題化するなど、長期雇用慣行が存在していたとは言えず、戦後、県費負担教職員制度と標準法の成立した1950年代後半から、1960年代前半にかけて教員の長期雇用が確立し、経済全体の長期雇用化が進む中で安定化していったことが示される。なお、近年の研究では外部労働市場は1960年代を通じて存続していたことが指摘されており、教員の長期雇用化は10年という比較的短い期間で、経済全体の長期雇用化よりは少し早く達成された可能性が指摘できる。

ところで、教員の異動に着目した場合、戦後の県費負担教職員制度においても広域人事制により定期的な人事異動が発生するために、戦前も戦後も日本の学校組織は学校単位でみると成員が流動的に変化する状況となっていると考えられる。この状況は、本来ならば、学校内における教育内容の配列、一貫性といった意味において教育課程を管理することを困難にするので、教育上、好ましいとは言えない。ところが、日本の学校制度においてはこの問題は、戦前においては国定教科書制により、戦後においては学習指導要領・検定教科書制により、大幅に軽減されている。ここに教科書・教育課程制度と教員人事制度間の制度的補完性が認められ、日本型学校制度の安定的な特徴を見いだすことが可能である。（第14章）

このように、近代学校の導入から戦前期を通じて存在した人的資源の不足の問題に対して、「物」を通じて対応し、そこから経路依存的に発展した広域的な教育内容管理のあり方が、経済的構造変化と相まって発生した戦後の長期雇用型の教員人事制度の確立を可能にさせ、これにより安定的な教員人材の蓄積を可能にしていた。これが本研究を通じて得られた日本型学校制度の構造に関する知見である。ここでは、この制度が有する問題について考察もなされる。加えて、本研究で採用した制度変化に関する分析枠組みの意義と妥当性について、公共政策学的な観点から検討を行う。最後に、本研究に残された課題を提示して議論を終える。（第15章）

第13章 議論の総括：教科書制度の構造と現代の課題

本章では、第III部までの議論を総括し、本研究の分析から明らかとなった日本における教科書制度の構造とそれに伴う課題を論じる。特に教育制度を支える社会・経済的構造が不安定になっている今日の状況において、教育制度の改革を巡って考慮すべき論点を整理するが、ここでは制度的補完性の問題から教員人事制度の検討も不可欠であることを示す。

13.1. 教科書制度の構造

第II部では教科書制度の構造を理論的な観点から、モデルによる分析、事例分析を通じて各論で議論し、第III部では実際の日本における歴史上の教科書制度選択の過程を、義務教育段階を中心に通史的に検討した。これらの議論から明らかとなったのは、日本の教科書制度には、近代以降一貫して、財政資源の不足を主とする経済上の問題と教員の不足の問題、すなわち、カネと人の問題により、その選択を制約されてきたという経緯が存在したことである³⁶³。この点が、日本の教科書制度史を、単に国家による教育内容統制の管理強化の展開と描いてきた先行研究と異なる本研究の知見である。

第2章(第I部)では、現行の教科書制度の特徴を概観し、本研究で扱う具体的な検討課題として以下の7つの問いを提示した。

- ①教科書制度が対となる貸与制ではなく、所有制で安定するためにはいかなる条件が求められるのか。
- ②いかなる理由や経緯で日本では所有制が選択されることとなったのか。
- ③広域採択制はいかなる条件で安定化可能か。
- ④いかなる事情で日本では義務教育において広域採択制が採用されるに至ったのか、一方、高校段階では学校単位の採択制が採用されるに至ったのか。
- ⑤教育課程の制度との関係において構造的な問題はあるのか。
- ⑥こうした教科書制度を構成する各制度間の関係には何らかの合理性は存在するのか。
- ⑦制度構造が安定している時期とそうでない時期における差異は、どのようなメカニズムで発生しているのか。

そして、第3章でこれを分析する枠組みを設計し、以上の相互に関連する問いを第II部・

³⁶³ しかも、教員の不足の根源には財政難の問題が伴う以上、究極には教育に関する財政資源の過小性が問題と言えるかもしれない。

第 III 部を通じて検討した。この検討から本研究では以下の分析結果をえた。

まず、第 4 章において、貸与制と所有制の構造的な差異について、事例に基づいて理論的な検討を行った。その検討から所有制の安定化には、教科書価格の低廉抑制化という条件が不可欠であり、毎年度発生する膨大な教科書需要に対し、安定的かつ継続的に教科書供給が可能であることも重要な条件であることを示した。(①の問い)

次に、第 5 章において、採択制の安定化について分析した。ここでは、学校単位で採択を行わせるなど十分な数の採択者数が存在する場合には、特に規制を行わずとも採択不正は生じにくい。広域採択を実施する場合には、学校単位での採択に比して採択者が減少し、採択者 1 人あたりの教科書需要が大きくなることで採択不正が生じやすい構造になるため、規制制度のあり方が重要となることを示した。(③の問い)

加えて、第 6 章で教育課程制度と教科書制度の関係を論じるため、教育課程改革の発生時の政策的対応を例に教科書制度との連結について議論を行った。この分析からは、新教育課程に即した新教科書の供給と採択のあり方を調整することが、制度の安定に不可欠であることを示した。現行制度の場合、検定の周期化により、検定機会を制限することで安定的な検定の実現を図るとともに、検定後に採択があるように調整されている。また、これにより、定期的な学習指導要領の改訂に対しても、検定制が安定的に存続するような構造を生み出している。戦前に国定制への転換を生じた直接の要因にはこの調整の失敗が指摘された。これは第 7 章の議論とあわせると、国定化がこのような調整の解決策の 1 つであったことが理解される。(⑥の問い)

そして、第 II 部の最後の第 7 章では、第 4 章から 6 章までの議論を踏まえて、教科書制度内部の連結構造および整合性を論じた。ここでは、所有制と広域採択の補完性、貸与制と検定制の不整合、国定制の扱いについて議論を行い、「所有型のシステム」と「貸与型のシステム」に関する次のような示唆をえた。教科書を児童・生徒の所有物とする「所有型のシステム」では、毎年度大量に発生する需要に対し安定的に教科書供給がなされる必要があり、民間による供給が途絶える場合、政府自らが教科書を製作して供給を行うことも合理的である。また、価格の低廉抑制化が重要な条件となり、そのための価格規制の導入が意味を持つ。さらに条件さえ整えば学校単位の採択だけでなく、広域採択も可能であるので、それにより価格の抑制を補完することもできる。ただし、所有型はその膨大な需要から本質的に採択不正を誘発しやすい構造を有しているため、規制制度を適切に講じる必要がある。そして、検定制等を用いて教育課程制度と連動させることも制度設計次第で可能となる。一方、教科書を学校の所有物とする「貸与型のシステム」では、必ずしも全ての学校が教科書購入を行う必要はないため需要の発生は確率的となり、教科書需要の把握も学校単位に行った方が合理的であるので、学校別の採択を行った方が望ましい。また、所有型に比して貸与型

で発生する需要は小さいため、採択不正は所有型に比べれば抑制される。加えて、教科書が学校に存在し続けるので教育課程改革が必ずしも新教科書採択の誘因とはなり得ないと考えられることから、教育課程制度との連動については所有型のシステムに比して困難であると考えられる。その意味で政府による過度な教科書統制も合理性を欠く。これが第Ⅱ部の分析を通じて構築された、理論上の「所有型の教科書システム（モデル）」と「貸与型の教科書システム（モデル）」の特徴とその差異である。(⑤の問い)

このような第Ⅱ部の分析を踏まえ、第Ⅲ部を通じて日本における教科書制度の形成過程を通史的に検討し、上記のような条件がいかに関与したかに教科書制度の選択に影響を与えたかを下記の通り明らかにした。

まず第8章において、日本が貸与制にならなかった要因を、大まかに次のように指摘した。第1に、貸与ではなく、生徒個人が教科書を所有するようになるには、図書の安定的な大量供給を可能とする出版印刷技術が不可欠であるが、近代の製紙・印刷技術は、近代学校制度の成立期と重なる18-19世紀に開発される。この結果、欧米諸国では近代学校制度の確立期に、まだ、十分な図書資源の供給が不可能であったと考えられる一方、日本の場合は、前近代からの伝統的な木版印刷技術の存在と後発近代国であったという歴史的条件に由来し、学校制度確立期に一定程度大量印刷が可能であった。この条件に加え、明治政府の財政難により、私費負担を伴う学校運営を余儀なくされたため、貸与に不可欠な教科書費用の公的負担が適わず、教科書は私費負担により生徒の所有物となるに至った。こうして、日本の制度は、欧米諸国と分岐することになった。しかし、第2に、所有制の環境では、大量の需要が毎年度安定的に発生するため、発行企業による贈収賄等の不正も起きやすくなるが、戦前期における正教員の絶対的な不足により、政府は十分に監督可能な府県知事に採択を委ねるしかなかった。その状況で政府は、検定を含めて教科書市場の統制には悉く失敗したため、教科書疑獄事件を誘発し、最終的に、採択の問題を生じず、民間発行者の参入を認めない国定化を図るに至った。この国定化により、かねてから懸案だった教科書価格の低廉安定化も実現され、購入制が安定化することとなった。そして、第3に、所有制には、教科書需要を生徒数として把握可能であるという特徴がある。これが、人材も物も不足する戦中から戦後の改革期に、国定制として国の管理下にある教科書の供給を一層容易にすることを可能にし、検定制への転換に際しても、今日に至る教科書の発行に関する臨時措置法の中にその影響を残すこととなった。最終的に、戦後、義務教育で無償措置化が図られた際には、技術的・経済財政的要因から、貸与制への転換が給付に比べて効率性に資する保障はないと判断された結果、給付制が採用されて所有制のまま存続し、現在に至った。以上が制度の構造や特質から評価される所有制が選択され、存続するに至った経緯である。(①・②・④・⑤の問い)

こうした所有制の制度の慣習化の流れの中で生じた戦前の国定化に至る過程を詳細に見ると、その過程は、文部省が教科書市場を掌握し、教科書の大量供給、採択、教科書価格の低廉化という3つの側面において安定的な「制度化した連結」を獲得していった過程であったことが分かった。その中では、自ら発行の設備を有さない文部省が、企業に委託を行う形式を採用していくことも行われた。(9章) また、国定化に至る過程で生じていた採択制の安定化の問題には、教科書購入に伴う家計の経済負担軽減の問題と、それへの対応をめぐる教育課程制度との連結のさせ方に問題を生じていたことが影響を及ぼしていたことも示された(6章・9章)。国定化とは、こうした問題を発生させないという意味で当時の状況では一定の解決策であったと評価することもできる。

なお、義務教育における教科書の購入制は、戦後の無償措置法により給付制に転換されるまで存続することになったが、10章では、戦前においても義務教育教科書の給付という政策案が検討されていたことについて言及した。この分析は、政治制度の構造が、政策それ自体の内容やアクターの選好、政治構造によらず政策の成否を分ける場合があることに留意すべきことを示すと同時に、教科書制度の改革をめぐって教科書価格の低廉化がやはり論点となっていたことが明らかにされた。結果的に、無償化は実現されなかったものの、この議論の後には、教科書価格の引き下げが行われていたため、日本においては教科書制度の安定化のために教科書価格が重要な条件であったことがこの点からも裏付けられる形となった(⑦の問い)。

そして、11章・12章で検討した戦後における現行制度の成立過程は、戦前の状況にも通底する、教科書の経済的負担の軽減、教員の不足、採択不正の発生とそれを取り締まる規制のあり方等の諸問題を解決する過程であった。まず、第11章では、1955年の中教審答申「教科書制度の改善に関する答申」及びそれを踏まえた1956年の「教科書法案(閣法)」までの時期を対象に、義務教育で広域採択制が採用された経緯を、財政の問題と無償化(教科書価格)の観点から明らかにした。ここでは、国定制からの転換により、それまで満たしていた所有制の安定の条件である教科書価格の低廉抑制化に問題を生じ、さらに、採択制度の不備、特に制度整備が不十分なまま広域採択が自然発生的に実施されるようになったことは採択不正を招来する要因となったことが指摘された。(⑦の問い) このような条件のある中、購入制であったがために、文部省は義務教育段階において優先的に教科書価格への対応を求められることとなったが、当時の政府の財政状態では義務教育段階での全面的な無償化は不可能で、広域採択制の採用による教科書価格の低廉化と要保護・準要保護世帯を対象とした限定的な無償化を通じて、この問題に対処する他なかった。これにより、日本における教科書無償化政策は保護者負担の軽減と位置づくことになる。(⑤の問い)

第12章では、教科書法案以後、1963年の無償措置法の成立により現行制度の構造が完成

するまでの時期を対象に検討を行った。この時期には、第 6 章においても論じた教育課程改革と検定制とが連動的な形に制度化され、両者は安定的に存立するようになると同時に、教科書法案で法定が試みられた教科書検定の有効期間の問題が解決された。(⑥の問い)そして、高度成長の恩恵による大幅な税収増が実現したことにより、ついに義務教育段階の無償化が実現されることとなった。このとき、経路依存的な影響から給付制を採用することとなったが、大蔵省の要求もあって、財政負担を軽減するために、広域採択の法定化と発行者の資格要件の設定を通じて教科書価格の低廉化を目的とした制度が組み込まれることとなった。(②・④・⑤の問い)

従って、以上の検討の結果を総括すると、今日の日本における教科書制度は、明治期の近代学校制度導入期に政府の財政事情が影響して選択された所有制の慣習を基礎に、それが要求する教科書価格の低廉化、膨大に発生する需要に対する供給と採択への対応、教育課程との連動という諸条件および制度的な連結を安定化する形式に形成されてきたものであると示された。その意味で現在の教科書制度の制度配置は、所有制を前提に安定的な運用を行う過程で出来上がった一定の合理性を持つものであると判断できる。ただし、これは次のような点において問題を有する制度である。

このように日本において、教科書価格は相対的には極めて低廉な水準にあるが、所有制であるがゆえに、歴史的に見ると、第 10 章で見たように戦前の低廉に安定化していた時期においてさえ、主観的には「高価」であると認識されてきた。こうした認識の存在が、規模の経済による価格抑制の期待を生み、採択規模の広域化を肯定してきたという事実が一面において存在する。加えて、教員の不足という問題がさらに広域化を助長する事態を生み、広域採択の安定化のために教科書市場への統制が強化されるというメカニズムが働く。これは、教科書統制に批判的な立場から見れば日本の教科書制度の構造的な「悪循環」であると評することができ、これは検定の強化に代表される目に見えるような教育内容統制の問題以上に厄介な問題と考えられる。なぜなら、これは、所有制を前提として公教育を運営するに際して、資源制約のために制度の安定化を目的とした政策実施上の現実的な対応を試みただけで、結果的に統制的な教育制度の環境が実現されていくことを示唆するからである。

13.2. 現代の課題

さて、本研究では、教科書制度の構造的な安定性を基準に、学制以来の歴史的段階を 4 つに区分し、現在もなお第 IV 期にあるとして記述を行ってきた。しかし、序章でも触れたように 1971 (昭和 46) 年の中教審答申に始まり、代表的には 1984 (昭和 59) 年に設置される臨時教育審議会が標榜したように、1980 年代後半以降は「第三の教育改革期」にあるとされる。この第 3 の教育改革期は多分に政治的に生み出された側面はあるが、そうした政治的

意図によらず、1980年代後半頃から政治・経済・社会の様々な側面において構造的な変化が生じていることもまた事実である。そこで、明確に起点を定めることはできないが、1980年代後半以降の教育制度の構造が不安定化しつつある現代における教科書制度の課題について本節では議論を進めたい。ここでは、これまでに論じた点から考察される現行制度の問題点とその転換の困難さを指摘する。

さて、現在の日本社会に顕著な構造的な問題は多々あるが、第III部までの教科書制度の議論に関わる直接関わる問題は大きく次の2つである。

- (1) 本格的な少子化時代の到来
- (2) 経済停滞期における財政問題と家計の窮乏

これらは改めて論じる必要はないほど一般に知られた事実であろうが、本論の知見に従えば、この2つの前提は教科書制度の安定化に対し非常に重要な問題を突きつけてくる。しかも、これは、これまで日本の学校制度史上、経験のない出来事であるので対応は非常に厄介であると考えられる。

まず、(1)の少子化の問題は、言うまでもなく教科書市場の縮小を意味している。2018年の報道によれば、2017年の出生者数は94万8396人で2年連続で100万人を割った³⁶⁴とされる。このままであれば、15年以内に義務教育の在籍者数は900万人を割ることは確実であろう。これに起因して生じる問題は、企業の撤退と、市場規模の縮小に伴う教科書価格の高騰という2つのものである。前者は当然のこととして、特に議論を要するのが後者の方である。

第II部・第III部を通じて論じてきたように、日本における教科書制度の安定化は、所有制を前提に、教科書価格を「採択規模の広域化」により抑制することで実現されてきた。少なくとも、現行制度が確立した1963年の時点までは、子どもの数は増加するか、減少するにしてもこれほど少子化が進展する状況ではなく、かつ、採択の広域化を可能とする余地があった。しかし、現在は、もはやこれ以上の広域化は困難であると考えられる。もちろん、都道府県単一採択、あるいは、道州制のようなものの導入で複数県域における単一採択のようなものを実施するということが選択肢としては考えられるが、その場合には、それに伴う規制の強化が講じられなければならない。それは、教科書に対し、今日よりも遥かに強い規制が要求されることを意味するので、教育学的にも批判されることになろうし、何より、企業の市場からの退出が加速するという事態にもなりかねない。当然、「国定化」という選択

³⁶⁴ 『読売新聞』東京版、2018年7月12日朝刊、2頁。

肢も存在はするが、それは政治的コストが大きい。このように、教科書価格の抑制に対し、採択規模を拡大するというこれまでの常套手段は、もはや通用しない状況にあると考えられる。なお、ここで教科書価格を抑制するための他の手段として、教育内容を切り下げるといいうものも考えられるが、これは、言うまでもなく「ゆとり教育」の政治的失敗から明らかのように、当分の間採用しえない戦略と言えよう。その意味で、「紙媒体」であることを含め、現状維持を試みる場合、教科書価格の高騰は不可避である可能性がある。

そこで次に論点となるのが、教科書価格の高騰を甘受できるのかという問題である。無論、教科書価格が高騰しても、社会全体がそれを受容可能な経済状態であれば、すなわち公財政も家計も問題なく拡大していくことが可能であるならば、取り立てて問題視する必要はない。しかし、日本の場合は、上記の(2)の通り、この30年間で膨大な赤字国債を積み上げ、家計の収入も縮小している状況にある。これは、公的に負担することも、私的に負担することも非常に困難な可能性を示唆する。

すでに12章では義務教育教科書無償措置化の過程の中で、給付制への転換に際してより一層の教科書価格抑制が可能となるような仕組みを制度に組み込んだことを論じた。その議論が示唆するのは、日本の財政条件では、私費負担よりも公費負担にする方が、より強い教科書価格の抑制を必要としたことを意味する。従って、ある程度まで教科書価格が高騰してしまうと義務教育の給付制すら維持できず、購入制へと逆戻りする可能性も否定できないのである。しかし、家計に転嫁してしまうと、ただでさえ少子化の背景に家計の縮小が指摘される中、さらに家計の教育費負担を増大させるという事態になるので、少子化が促進される恐れもあるだろう。これは、上述の通り、さらなる教科書価格の高騰を生む要因である。もちろん、教科書価格抑制の必要のない、貸与制への転換という選択肢を考えることもできるが、それは、現状以上の公費負担を強いる可能性を意味するので、これもまた現実的な解決策たり得ず³⁶⁵、また、貸与制を試みたところで私費による教科書の所有が望まれるという理由から日本では貸与制が制度化できない可能性もある。それゆえ、結局のところ、当面の間は現状の制度を維持することが、合理的な選択であると言わざるをえない。

このように、所有制という側面にのみ着目した場合でも現行制度には、その安定的な存続を脅かす構造的な問題がありながら、抜本的な改革を行うよりは現状維持を選択した方が合理的であるという、まさにロックインしていると呼ぶに相応しい状況が指摘できるのである。しかし、最悪の場合には、全く何もせず放置してしまえば、不採算企業が教科書市場から撤退し、最終的に、参入1社のみの実質的な「国定」化、もしくは発行者不在の影響に

³⁶⁵ 加えて第Ⅱ部で論じたように、所有制から貸与制への転換には関連する諸制度の整備が不可欠であるので、制度条件に限っても、安定した財政基盤の確立だけで済むような問題ではない。

より文部科学省著作教科書（実際の国定化）を使用する他ないという状況に陥る可能性も無いとは言えない。しかも、これは、国が積極的に望んで統制を行う結果生じるというより、企業経営という純粋に経済的な要因から発生が予測されるという点が厄介なのである。この意味では、検定や広域採択のような目に見える統制の問題だけが教科書制度の危機ではない。

そこで、現実には、予算を拡充しつつ、段階的に規制改革を行いながら、場合によっては所有制とは異なる制度³⁶⁶への移行が円滑にできるように現行制度を運用していくことが考えられる。そして、制度間には相互の連結関係があることを考慮するとき、この規制改革の中では、義務教育段階の広域採択の廃止および各学校への権限移譲も当然検討されなければならない。だが、まさにここで教科書以外の制度との連結（特に制度的補完性）が教科書制度に直接的、間接的に影響を与えていることに留意する必要がある。それは、ここまでの議論でも何度か指摘してきたように、戦前において国定化、そして戦後において広域採択制の採用に至った要因には、教科書価格の要因の他に、学校現場における教員の不足という問題があった。その意味で、教員人事制度の構造についてもまた議論を必要とするのである。そして、教員人事制度も、当然ながら、ここで問題としている少子化と財政難の問題に大きく影響を受けていることは言うまでもない。そこで、次節からは教員人事制度の構造に目を向けることにしたい。

13.3. 教員人事制度への視点

さて、教員人事制度の観点から少子化の問題と財政難の問題を考慮するとき、すぐに思い浮かぶのが教員数の抑制という問題であるが、これの最たる要因には標準法³⁶⁷の存在が指摘される。現行制度は、大雑把に言えば、標準法により、児童・生徒数によって必要な学級

³⁶⁶ これは「貸与制」かもしれないし、あるいは、「全面的な電子教科書の使用」かもしれない。後者を貸与制とも所有制とも異なる制度であるとするのは、第2章の注において言及したように紙媒体に伴う、例えば、1つの物理的媒体の中には差し替えが容易でない1つの内容しか記述できない、というような制約を問題としなくなるためである。これを不問にできるとき、貸与制が有していた教科書更新の問題とそれに伴う教育課程との密な連動が困難であるという問題や、反対に、日本の現行制度が有しているような学習指導要領改訂に伴う教科書の一斉更新の問題が解決される可能性がある。（すなわち、日本においても、使い方次第では、原級留置を可能にするような教科書の用意を可能にしている。）そのため、電子教科書によることは、現在の制度の背後にある制約を克服する可能性を有するため、単純に現在の制度のまま、媒体のみが置換される事態であると考えべきではないと言える。

³⁶⁷ 「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（昭和33年法律116号）および「公立高等学校の適正配置及び教職員定数等の標準に関する法律」（昭和36年法律188号）を指す。

数・教員定数を算出するという「人」に紐付けた制度であるため、何もしなければ、少子化が進むと必要な教員数が自然に減少するという仕組みになっている。そこで、学級規模の引き下げや定数改善によって、教員数を確保しようとするが、財政抑制の観点から対立が生じて単純には進まない、というのが翌年度予算を巡って毎年繰り返される文部科学省と財務省の戦いの構図である。

上記の例に示したように前節で指摘した構造的な問題の一端はすでに現実に現れてはいるが、本研究で問題としたいのは、もちろんこれも重要な論点には含まれるが、このような自明なレベルの論点ではない。

例えば、2015（平成27）年12月の中教審答申「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について」（中教審第184号）³⁶⁸などでは、学校を取り巻く環境の変化の1つとして教員の大量退職・大量採用が年齢、経験年数の不均衡による弊害をもたらすと指摘し、こうした諸問題への具体的方策では教員のキャリア・職能開発に当たって、それを養成段階からベテラン段階までの一貫した見通しを持って体系的に行うことを提言している。この提言の仕方からは、養成段階を経て採用された教員は中途転職することなく長期に雇用され続けることを前提とした計画となっていると言えるだろう。しかし、昨今、教員の多忙化・長時間労働（いわゆる「ブラック化」）が問題視される一方で、待遇の改善は進んでいない。このような中、一度採用された人材の大部分が定年まで今後とも教員の職に止まる保証はどこにあるのだろうか。

ここで考慮する必要があるのは、未だ日本の雇用慣行は新卒一括採用・長期雇用（いわゆる終身雇用）型の傾向が存続しているとはいえ、1990年代後半以降、労働市場全体は段々と流動性が高まってきているという点である。仮に労働市場全体の流動性が今後ますます高まって行くのであれば、教員の退職を引き止めることも困難になることが予想され、こうした養成段階からベテラン段階までの見通しを持った職能開発の方法ではうまく機能しない恐れもある。これは、教員という職種だけの問題というより、教員も労働市場の一角を占める職種の1つである以上、日本の労働市場の構造に関わっている問題である。つまり、日本の労働市場や企業システム、すなわち日本型の雇用慣行の中で、教員という職種の制度がどのように特徴づけられているのかという観点での考察が求められることを意味するのである。加えて、このような文脈に照らして、教員という職種が、その他の職種と異なる「特殊性」を有するとするならば、それはどのような点にあるのかという理解も不可欠となる。

このような議論の進め方は一見脱線しているように思われるかもしれないが、この点は、

³⁶⁸ http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1365665.htm（最終閲覧日：2018年4月13日）

本研究でここまで論じてきた教科書制度・教育課程制度との関係でも非常に重要な問題となる。例えば、教科書の採択を行う人材を考える場合、人数という絶対的な資源量の不足という量の意味で問題となる場合もあれば、採択を行うに足る資質・能力を備えた人物が少ないという質の意味で問題となる場合がある。とりわけ、複数存在する教科書の中から適切な教科書を採択するためには、それを行うだけの専門的な能力が一定水準要求される。そして、実際、ここまで繰り返し論じてきたように、戦前の国定化に至る過程の中で、小学校の採択を教員に委ねることも検討されたが実現できなかった要因には、当時の教員の能力が疑問視されていたことを指摘した³⁶⁹。こうした事実は、これまで日本の学校制度は根本的な教員の不足という条件のもとで、それを補完するように諸制度が形成されてきたことを示唆する。そのため、ここまでの議論に即せば、理論的には現在の教科書・教育課程の制度と教員人事制度の間にあると考えられる制度的補完性がいかなるものであるかを同定することを要請する。より現実的な視点では、いかなる制度により教員の質的な担保を行うかということは、将来の学校制度の転換可能性にも影響を及ぼすと考えられるので、そうした点からも教員人事の問題まで扱う必要がある。

本研究では、このような観点から教員人事制度について理論的な検討を行うが、それではいかなる理論および枠組みによって検討・考察するかということが次に問題となろう。そこで、これに対し、本研究では、比較制度分析が持っている知見を適用することで解決を試みたい。なぜなら、そもそも比較制度分析とは、戦後日本の大企業の雇用慣行（厳密には男子常用雇用に適用されていた慣行）・企業組織の特徴、すなわち制度の経済的合理性とそのメカニズムを理解、解明するために行われた一連の分析から理論化されていったものだからである。本研究の基本的な概念として用いてきた制度的補完性も、本来は、長期雇用と企業内部における人事管理（内部市場）の様態等を説明する過程で用いられた概念である。従って、日本型雇用慣行の中で教員人事制度の在り方を検討するといった場合に、比較制度分析を一般的な理論枠組みとして前提にすることは、妥当な判断と言っても問題なかろう。ただし、この点を議論するには一定の分量が必要であるから、章を改めて議論を行うことにする。

³⁶⁹ 梶山（1988：145-151）。本研究、第5章の記述を参照のこと。

第14章 教員人事制度の構造に関する理論的考察

本章では、第13章で示した論点について理論的に考察を行う。特に、本章で問題とするのは、日本において教員の長期雇用が成立している制度的条件はいかなるものか、という点である。構成は以下の通りである。14.1.で日本型雇用慣行の経済システムについて比較制度分析の持つ知見に従い概観し、14.2.では日本型雇用慣行と日本における公立学校の教員人事制度の対応を論じる。続く、14.3.では、日本における教員の長期雇用の成立時期を推定し、これは高度成長期に確立したものであることを示す。最後に、14.4.で本章での分析から示唆される日本における教員人事制度が持つ構造と問題点を論じる。この中で、日本における教員人事制度と教科書・教育課程制度とが補完的な関係にあることが示唆される。

14.1. 日本型雇用慣行の経済システム

本節では、比較制度分析が持つ日本型雇用慣行の知見に着目する。ただし、ここでの言及はあくまで雇用環境をめぐる特徴に留め、それと補完的な関係にあるコーポレート・ガバナンスの制度に関する部分は扱わない。ここで理論化されている「日本型雇用慣行」は、長期雇用、文脈的技能形成、年功賃金・昇進等を、制度的補完性をなす諸「制度」として構成するシステムであると捉えられる。これは、初期にはJ理論と呼ばれていたもので、行政学者の村松岐夫はこれを一部に取り入れて日本型官僚機構に対して「最大動員システム」という概念を提唱している（村松：1994）。比較制度分析の有する学術的意義は、このような「日本型雇用慣行」が、決して日本特有の文化的な要素に裏打ちされたものではなく、市場中心型の経済システムと同様、新古典派が想定する経済理論で説明可能な経済合理的なメカニズムを有する体系であること、また、明治の近代化以降一貫して存在するわけでもなく、戦中から高度成長期にかけて成立したものであることを解明した点にある。以下、この比較制度分析の議論に従い、日本型雇用慣行の制度に関する理論的知見を簡単に示す。

14.1.1. 日本型雇用慣行の特徴

ここで提示される理論型の日本型雇用慣行とは、長期雇用を核とした企業内資源配分³⁷⁰システムを指し、新古典派の企業理論が想定する企業システムと対比される。（青木・奥野編1996：5章2節）なお、以下「日本型企业」とは日本型雇用慣行をモデル化した理論的な企業像であり、「アメリカ型」とは、概ね新古典派が想定する企業システムに対応する。

³⁷⁰ ここでは、労働配分の問題（誰がどのような仕事をするか）と賃金スケジュールの問題（どのように報酬を支払うか）を指す（青木・奥野編1996：97）。

まず、「長期雇用」とは、大企業常用男子の新卒で入社後定年まで同一企業で就業する比率が相対的に高いという事実上の慣行を指している。「長期雇用」と言っても途中で解雇される可能性はあり、この慣行は、「①労働者の大部分が、定年まで同じ企業にとどまる方が有利と考える。②企業は労働者の大部分を新卒者から採用し、途中でレイ・オフする比率が低い」という企業と労働者のインセンティブに支えられている。なお、ここでのレイ・オフとは、景気変動など外部要因を含む企業側の都合による解雇を意味する（同 123-124）。そして、このインセンティブを支えるのが「年功賃金・退職金と（内部）昇進」と「文脈的（企業特殊的）技能形成」であり、この2つと「長期雇用」とは制度的補完性の関係にある（同 130-135）。「年功賃金・退職金と昇進」であるが、このうち「年功賃金」は「同一企業での勤続年数が長くなるほどその労働者の受け取る賃金が増加するような賃金体系」（同 125）を指すが、日本の場合、「労働者への報酬はその労働者の企業における地位に大きく依存し、その地位を規定する昇進は勤続年数と査定に依存する。また日本では労働者の生涯賃金に占める退職金の比率が他の先進国に比べて非常に大きい」（同）。そして、この賃金体系では短期的には限界生産性と賃金とに乖離がある（同 138）。すなわち、入職当初の賃金を限界生産性より抑制し、入職後一定の時間が経過した時点からはそれを上回るように設定される³⁷¹（同 130-133）。一方、「文脈的（企業特殊的）技能形成」とは、OJT やトレーニングを通じて形成される企業内部において情報共有を行う（ただし、企業を越えては通用しない）ための技能形成を指し、「機能的（一般的）技能形成」と対比される。こちらは、職務の機能に応じた特定の情報処理に特化しているが、企業を越えて通用可能な技能であり、正式なトレーニングを通じて形成されるものと理論上定義される（同 78）³⁷²。

そして、これらの3つは、次のようなメカニズムで機能する。まず、「年功賃金・退職金」は、将来的な報酬を期待させる「人質」として機能し、従業員の離職を防ぐことで長期雇用を促進し、「昇進」による、より大きな報酬を提示することで労働のインセンティブを与える。（同 130-133）次に、「文脈的 skill 形成」との関係では、労働者が現在有している技能は特定の企業でのみ通用する技能であるため、労働者は転職先の技能を有しない。そのため、企業は転職者への評価を下げるので、従業員には転職しないというインセンティブが働く。企業の側から見ても、文脈的 skill 形成を行うには時間的にもコストがかかり、レイ・オフを行うと新たにそのコストを負担しなければならない。従業員にも、長期雇用を前提にするから

³⁷¹ 新古典派のモデルでは、労働配分は競争的な外部労働市場との裁定関係で決定され、毎期ごとに限界生産性賃金が決定されるとする。そのため両者の乖離を利用した年功賃金や昇進は利用されない。（同 136）

³⁷² ただし、これらが明確に区分できるわけではない。また、後にこうした区分により表現したことは「不都合であった」とも述べられている（青木 2010=2011：72-73 参照）。

こそ、文脈的技能を身につけるといふ誘因が働く。こうして、長期雇用が成立することで、転職者が求職を行う外部労働市場が成立しなくなり、外部からの労働者の供給は、新卒者の新規入職時の一括採用を除いてなくなる。(同 134-139) そのため、企業内での人事配分が行われることになり、内部から人材を昇進させて登用していくことになる。

さらに、この「文脈的技能形成」であるが、この形成に対しては上記の他に、理論上、次のような制度的補完関係が指摘される。まず、日本型企业では、労働者一人一人の仕事の責任権限が不明確、すなわち「職務区分の曖昧さ」という特徴がある。これは、仕事の分担、責任が明確に区分されるアメリカ型とは対照的であり、日本型企业には、職務上の権限のうち実質的にヒエラルキーの下層部分に委ねられているものが多いという特徴もあるとされる。そして、職務区分が曖昧なため、労働者に適切なインセンティブを与えるため、熟練の度合いを評価する客観的・公正な基準・方法を作成することが重要で、人事部門の権限が非常に大きい点も指摘される(同 126-127)。次に、定期的に人事異動を行う「ローテーション人事」の慣行であるが、これは、次の機能を持つ。1つは、従業員が昇進の過程で多くの職務を経験することを通じて、文脈的技能形成を促す(同 126)。もう1つは、従業員の怠慢等を防止するため、また公正な評価を行うための、モニタリングの機能である。これは、同じ監督者と同じ従業員が長期に亘って同じ職場にあることで生じうる両者の結託等を防ぐ意味がある(同 119)。そして、こうした人事異動や評価、また育成を行うために「集中的な人事管理」が要請される(青木 1988=1992: 60-62)。この人事管理の下で明確に職務区分を定めないからこそ、企業内での定期的な人事異動も可能なのである。

また、組織の情報構造に着目した場合、文脈的技能形成は、情報共有型のシステムに補完的であって、機能的技能形成が情報分散型のシステムに補完的であることと対比される(青木・奥野編 1996: 88)。これは、複数の業務部門間とそれを統括する経営部門との間におけるコーディネーション³⁷³のあり方に対する効率的な情報構造を問題とする。そして、各部門間の技術的補完性が高い場合はコーディネーションが重要となるため共有型のシステム(情報同化システムと水平的ヒエラルキー)が、部門間の競合性が高い場合は分散型のシステム(情報異化システムと情報分散化システム)³⁷⁴がそれぞれ情報効率であり、また、そのような業種において比較優位があるとする。情報共有型のシステムには、知識を共有し、現場で発生した問題に対し、可能な限り現場の者で共同して対処するような特徴があり(同 2章)、この共有情報から判断を行うための技能として、文脈的な技能を形成することが必要となるのである。

³⁷³ 望ましい資源配分のために情報を共有または分有するかという問題(同 41)を指す。

³⁷⁴ ここに示した各システム類型の特徴と詳細は、青木・奥野編(1996: 51-58)を参照せよ。

こうした点からも、日本型企业では複数の従業員間からなるチーム全体で共同責任制をとり、チームの協調性が重視されることとなる一方、従業員1人あたりの仕事の責任や権限が曖昧化する。ここに見られる従業員が相互の仕事を手伝うこと（ヘルプ）が、有益になる要因の1つに仕事の補完性³⁷⁵が指摘されるが、こうしたあり方では、個人の生産性に基づく契約はできない³⁷⁶。また、他人に負担を押し付けるフリー・ライダーの問題も生じる。しかし、業績の相对比较は従業員間の競争的關係につながり、協調的關係につながるヘルプと同時に有効利用することはできないトレード・オフの關係にある。この点、日本型企业では、長期的雇用を前提とすることで、このトレード・オフの關係を弱めて協調的なインセンティブを引き出し、また、昇進という地位を巡る競争のインセンティブの生じる「同期」を同一の職場に配属しないようにしているとされる（同 108-120）。

14.1.2. 日本型雇用慣行のシステムと長期雇用の形成時期

このような仕組みにより、長期雇用、年功賃金・退職金、昇進、OJTを中心とした文脈的技術形成、権限の大きな人事部門の存在と集中的人事管理、新卒一括採用と外部労働市場（中途転職市場）の不在、曖昧な職務区分、ローテーション人事、協調的な従業員關係、情報共有型組織の各制度は、それぞれ相互補完的な構造（制度的補完性）を有し、合理的な雇用慣行を形成しているのである。これが、日本型雇用慣行に関する理論的知見である。ここで示したメカニズムにより日本型の雇用慣行は形成され、安定を保っていたとされる。その特徴を一言でまとめるならば、少ない人材で組織を運営していくために適応して発達したのが日本型雇用慣行である。

こうした日本型雇用慣行の中でも特に特徴的とされる長期雇用であるが、このような雇用慣行はいつ頃一般化したのだろうか。ただ、この点については、これが「慣行」であるがゆえに、経済史の研究でもその成立時期については一定の幅がある。文献にもよるが、概ね、形成は1930年代に萌芽が見られ、1950年代後半から新卒者を無期契約雇用を増やすようになる。しかし、1960年代を通じて内部労働市場と外部労働市場が並存しており、現在のような新卒者の入職を採用し、その後は内部労働市場による雇用システムが一般化するのには、安定成長期に入る1970年代以降のことであるとされる。以下、これを詳細にみる。

まず、労働市場構造の長期雇用慣行型への変化は1930年代に端を発するという。比較制度分析の知見では、それ以前の日本経済は、「現在と比較すると新古典派経済学がイメージする純粋な市場経済の姿に近かったと考えられる」が、1930年代の軍需拡大に伴う重化学

³⁷⁵ これは生産技術の補完性と努力費用の補完性に区分される。

³⁷⁶ この評価が困難であるという点で、上述の「年功賃金」を採用する意味が生じる。

工業化の進展の過程で、「当時の労働市場では熟練工の供給が相対的に過少であった」ため、「各企業は優秀な熟練工を企業内に確保する仕組みとして、生活給や賃金を保証するようになり、不況期でも雇用調整を行わない対応」（青木・奥野編 1996：302-303）をとるようになり、第 2 次大戦中の労働力不足の状況は、現場における異常事態への共同対処の必要等、情報同化型の組織に発展する契機となったともされる（同 54）。そして、「流動的な労働市場を反映した大正期の離職率から現在のような低い離職率へ変化したのは、実は 1930 年あたりの短期間である」（同 303）と述べられている。こうした 1930 年代から長期雇用化が起り始めるというのは、実証的な経済史研究によっても裏付けられている（中林編 2013：9 章）。

しかし、こうした慣行が安定化するのには、占領政策で採られた「経営の民主化」政策による職工間の身分格差の解体と 1950 年代の労働争議を経験して 1960 年代にかけて形成された労使協調型の企業別組合の組織という変化が必要だったとされる（橋本他 2011：30-32、森口 2018：86）。

戦後から 1950 年代中頃までは失業率も高い「労働過剰」の時代であった。このような中、1950 年代前半から指名解雇が行われ、それに労働組合が激しく反対し、長期にわたる労働争議が頻発した（橋本 2000：219）。特に、1954 年の日本製鋼所室蘭争議では、解雇に要した費用が会社の資本金の 2 倍近くに達するなど多くの損失を発生することになったので、こうした学習から正社員の長期雇用の権利が事実上確立したとされる（青木 1988=1992：204、橋本 2000：220）。こうして、企業は解雇を制約されるようになったので、50 年代は基幹労働力の雇用は抑制されることになった（橋本 2000：222）。

ところが、1960 年代に入ると状況が変化する。高度成長に入ると、労働市場は、労働需要が著しく増大する一方で、労働供給の増加率は低下するという、労働不足型への構造的な変化が起こる（鈴木 2001：140-141）。榎によれば、再び労働力不足が指摘されたのは 1959 年のこととされ（榎 2011：212）、1955 年から 1960 年代初頭にかけての雇用労働市場の急拡大が指摘されている（同 205-207）。そのため好況期の 60 年代には、若年層を中心に離職率が高くなるという傾向（橋本 2000：220）があった。また、戦前期から見られ、戦後に多く、企業は内部養成施設を設けたが、多くの企業は、内部養成制度によって必要な労働力全てを確保できた訳ではなく、「他企業からの引き抜きにより必要な労働力を確保したため 1960 年代に入ると、企業間移動が増大した。」「この時期、「転落」ではない移動が成立しうる条件のもとで、労働市場は一時的に流動性が高まっていた」という指摘もある（榎 2011：224）。さらに、実証的な研究からも「1960 年代までの製鉄企業もまた、新規学卒者の採用を拡大しつつも、中途採用市場に依存し続けた」「現業職労働における内部労働市場と外部労働市場の併存が、欧米と同様、常態であった。」（中林編 2013：331-332）「新卒一括採用と終身

雇用を前提とする硬直的な労働市場は、そこにはまだ存在していなかった」（同 345）と指摘されている。こうした労働不足型の構造の中で、労働組合も労使協調型の企業内労働組合へと変化が進む（榎 2011：226-227）ほか、この時期の仕事量急増に対する人材不足への適応から、OJT によるジョブ・ローテーションが普及した（橋本 2000：222）とされる。

こうして、1970 年代の安定成長期に入ると「終身雇用」の制度化が進み（森口 2018：86）、厳格な「入職口」政策³⁷⁷が普及することになったとされる（中林編 2013：331）。その後は、徐々に、日本型企業の優位性は低下していくものの、1990 年頃まで破たんすることなく存続したが、日本型企业と制度補完的な関係にあった金融システムの崩壊³⁷⁸やそれを支える 55 年体制の崩壊³⁷⁹が日本型経済システムの完全な機能不全をもたらしたとされている。

この整理から明らかなように、1970 年代に入るまでは必ずしも長期雇用慣行が一般的とは言えなかったとされるのが、現時点における経済史的知見である。

14.2. 日本型雇用慣行と公立学校教員人事制度

以上の整理を踏まえて、公立学校の教員人事制度について、日本型雇用慣行の制度的知見をもとに検討を行う。

14.2.1. 教員の技能形成

上述の通り、日本型雇用慣行の核には「文脈的技能形成」があったが、まず、これを教員の技能形成に当てはめて考察してみたい。とはいえ、そもそも教員の技能形成がこうした区分に馴染むのかという問題がある。教員に必要とされる技能とは、大雑把に言って学校という場で指導を行う技能であると捉えれば、遍く学校に通用する機能的技能であるという見方もできるが、その技能が学校以外の職場で通用するかと言えばそうではないという点で文脈的技能であるという見方もできる。このような意味で、原理的にいずれか一方であると決定することはできない³⁸⁰。だが、これを念頭に置きつつも、日本の場合は、教員の技能を明らかに文脈的に形成していると考えることができる。ここで特に重要となるのが、「職務範囲の曖昧さ」と「昇進」である。

³⁷⁷ 新規学卒者を採用し、内部労働市場を適用すること（中林編 2013：331）。

³⁷⁸ 本研究では言及しなかったが、メインバンクシステムと呼ばれる間接金融優位の状態依存型コーポレートガバナンスの構造（青木・奥野編 1996：8 章・9 章）をさす。

³⁷⁹ 比較制度分析においては、官僚制多元主義、関係依存型の政府・企業関係として解釈されている（青木・奥野編 1996：10 章）。

³⁸⁰ ただし、明確に両方の側面を持っているという点では、教員の技能形成が、教員が置かれた社会の雇用慣行と異なる方法で行われる必要がある場合を示唆するものであって、その意味で教員は「専門的」な技能形成を要求すると言えるだろう。

はじめに問題とするのは、日本の教員が抱える「職務範囲の曖昧さ」である。ちなみに、教職論において一般に教師の仕事には「無境界性、複線性、不確実性」があると指摘する中で職務の曖昧性が取り上げられる³⁸¹が、ここで論点とするのはこうした教育学の理論上の視点ではない。ここで論じる日本の教員の職務範囲が曖昧であるというのは、(管理職を除く)教員には、その人物が有する免許に対応する学校種・教科等に関わる校内の職務は何であれ担当しうることが期待され、それを念頭に雇用されており、必ずしも、それ以上、機能的には細分化していないという点を指す。つまり、免許を有する校種・教科のいずれかの学年さえ担当できれば良いというのではなく、免許を有する校種・教科は当然として、進路指導等それ以外の職務についても担当することが求められている。もちろん、キャリアを重ねる中で当人の職務との相性や技能等からある程度の分化は起こるだろうが、入職の時点では、「免許を有する校種・教科について学校で職務遂行する能力」を有するかどうか求められているに過ぎず、決して、それ以上に機能的に分化した技能を有するか否かを労働市場(新卒市場)から求めているわけではない。これが、文脈的技能形成によっていると判断される一つの理由である。

次に、「昇進」であるが、教員の場合、それほど職階が階層化されている訳ではなく、賃金と直結した明確なランクヒエラルキーがあるとは言えない。また、すべての教員が管理職に登用されることを労働のインセンティブとしているわけでもないので、長期雇用を十分に補完するほどには機能しない。それでも、この観点は、日本は教育職の上級職免許状が不在である点で重要となる。戦後改革による当初の教育職員免許法では、教育長・指導主事・校長の免許制が導入されたものの、これらの免許はすぐに法改正で廃止され、教育指導職の登用に特別な資格は不要となった。そして、これらの職をいかにして充足するようになったかと言えば、一般の教員から選抜を行って登用していく形式となった。一般の教員から、教育委員会の指導主事を経て管理職になり、場合によっては教育長にまで就任することもあるというような教員のキャリアルートが形成され、「制度」化したのである。

なお、一部の自治体に見られる、管理職の推薦がなければ試験を受けられない制度に対して管理職登用試験の公開性を問題視する指摘もあるが、現任の管理職による人事評価をもってその人物の「文脈的技能」の熟練さ³⁸²を有効に担保していると判断される限りにおいては、上級職に免許制を採用しない以上、そのような仕組みを持つことは決して不合理なものとは言えない。反対に、次節に論じるように、教員の外部労働市場が不在で、事実上、人事の「組織内」資源配分が行われている点から考察すれば、上級職の免許制を採用する際に要

³⁸¹ これらの概念については、秋田・佐藤編(2015: 11-15)を参照せよ。

³⁸² 必ずしも教員の技術的な専門性の高さを意味しない点に留意せよ。

する人材育成コストを要しないため、むしろ学校管理職が日常的に行う人事評価に基づいて適切と思われる人物を候補として選抜した方が効率的とさえ言える。その意味で、「推薦」が、免許に替わる質を担保する1つのシグナルとなっているという見方が可能である。

14.2.2. 広域人事制と教育委員会

第2に注目するのは、広域人事制が敷かれ、都道府県・政令市教育委員会による集中的人事管理が行われているという点である。これは、設置者が主に都道府県となる高校の教員を都道府県教委が管理していること、県費負担教職員制度によって義務教育諸学校の教員が都道府県・政令市教委により管理されるという単なる公的な制度の帰結に過ぎない。だが、これにより、教員の外部労働市場が不在になり、教員を都道府県・政令市単位に組織化して、定期的な人事異動を実現している。

そもそも、教員は免許保有者のみで構成する職務であるので、理論上、公務員だろうと、まさに「専門職」の市場として、他の職務が長期雇用型の状況であっても、原理的には常に一定の失職者が発生しうる新古典派型の労働市場を、労働市場全体からは切り離された形で形成することが可能と考えられる。例えば、日本の現行制度とは対極に位置する、学校ごとに教員が各学校と直接雇用契約を行うという制度状況ならば、求職者は各学校の教員募集を探すという形になるので、そこに教員の労働市場が形成されることになろう。しかし、現行制度では、教員の採用・任命は都道府県・政令市単位で行われ、良くも悪くも各学校と教育委員会の関係が、実態として、業務部門と管理・経営部門、行政的に捉えれば、学校は教委の出先機関というように組織化されているために、各学校は相互に人事異動可能な構造となっている。当然ながら、県費負担教職員制度のために賃金決定も学校ごとになされるわけではないので、給与の面からも問題を生じない。このような形で教員の管理を都道府県・政令市単位で集中的に行う結果、教員の外部労働市場も発生しないのである。

そして、この制度を教員の側から見た場合、問題がない限り、基本的に失職する可能性は低い。定年まで同一の学校に勤務し続ける可能性は極めて低く、数年後には別の学校に異動する（そして、それを繰り返す）ものという予想を与える。これは、前節の議論にも繋がりますが、域内のどこの学校でも、配属された学校で与えられた職務を担当できるようにならなければならないという予想を与えることになるので、文脈的技能の習得を促すインセンティブとしても機能するだろう。

加えて、前節で教員にはほぼランクヒエラルキーがないことに触れたが、人事異動の観点では、教員の場合、これが利点となっている可能性がある。一般に、民間であれ、官庁・自治体であれ、ランクヒエラルキーを労働者のインセンティブとする場合には、その構造上、地位が高くなるほど「椅子」の数が少なくなるため、システムの維持のために敗者を追いや

り、最終的に 1 人だけを選抜する方法に対応した慣行——民間であれば関連会社への転籍
出向、中央のキャリア官僚であれば「天下り」——が必要となる。一方、教員の場合、その
ようなヒエラルキーがないため、年齢に関わりなく、空いたポストを埋めることが可能にな
る。学校統廃合等で減員が生じた場合も、解雇ではなく異動で「組織内」対応し、新規の採
用や登用の部分で過不足の調整をすれば良い。新設時の増員の場合も同様である。

また、日本の場合、管理職も比較的短い任期で異動させられることが知られているが、こ
れは、経済的に見れば、管理者と従業員が常に入れ替わることで、両者の結託を防ぐ、そし
て、従業員を適切に評価しうる可能性がある経済上合理的な「制度」となりうる。

14.2.3. 教員の長期雇用と日本型雇用社会

ここまで論じたことから判断して、現行の教員制度の構造は文脈的技能形成の方法によ
っており、定期的に人事異動を行う集中的な人事管理システムを持っているという点で、日
本の教員は、単に公務員だからというだけでなく、制度内在的に、ある程度合理的な長期雇
用型の雇用システムの特徴を備えていると考えられる。特に、ここで検討した諸特徴のうち
法制として定められている、義務教育であれば県費負担教職員制度に関わる部分が、外部労
働市場の不形成に重要であるため、教員の長期雇用の安定化に極めて寄与していると考え
られる。従って、その意味で教員の長期雇用と県費負担教職員の人事制度の間には、制度的
補完性があると言える。

しかし、当然、日本の場合、少なくとも 1970 年代以降は、労働市場全体が長期雇用型で
あったという点も考慮しなければならない。なぜなら、転職市場の不在により、教員の中
途退職を行うインセンティブが抑制されてきた可能性が高いと考えられるからである。その
意味で、日本の教員の長期雇用は、日本型雇用慣行が支配する社会に置かれたことによっ
ても強化されており、二重に長期雇用の安定化がなされてきたと判断できる。

14.3. 日本における教員の長期雇用の達成時期

前節では、現行の教員人事制度は、理論的に見てその大部分が日本型雇用慣行に対し適合
的であることを論じた。これは、経済的に見れば日本型雇用慣行の中に「教員」がそのまま
根付く可能性があることを示唆する。そこで、次に問題となるのが、この中核にある長期雇
用を教員の場合どの時期に達成したかである。以下、本節は、1 項で新聞記事等を参照しつ
つ、戦前・戦中期における教員不足の問題を扱い、教員の確保と転職が問題視されていたこ
とを示す。次に、統計データを元に、教員の長期雇用の実態を推定する。ここでは、2 項で
戦前の年功加俸の状況、3 項で戦後の勤務年数別の離職状況という 2 つの観点からデータに
基づき、戦後の 1950 年代後半から 1960 年代前半にかけて教員の長期雇用が実態化したこ

とを明らかにする。

14.3.1. 戦前・戦中期の教員不足問題

第 III 部（8 章）でも論じたように、戦前においては教員が慢性的に不足しており、小学校の代用教員の小学校教員全体に占める割合が 1 割未満になるのは 1931 年（9.7%）のみであった。これは、それ以降、代用教員の占める割合が漸増傾向になることを意味しているが、以下論じるように、とりわけ、義務教育費国庫負担法（旧法）が成立した 1940（昭和 15）年前後には都心部を中心に深刻な教員の教員不足問題が生じていた。本項では、教員の長期雇用に対する考察を深めるために、戦前期の報道を追いながら、当時、そのような教員の退職が問題となった時期を指摘する。

さて、朝日新聞と読売新聞の記事検索システムを用いると、教員不足が問題となっている記事の古い例には、1910（明治 43）年 6 月 7 日『東京朝日新聞』、1913（大正 2）年 12 月 4 日『読売新聞』が見つかる。まず、このうち当時の文部省の見解が詳細に記述されている『東京朝日新聞』の記事を以下に示す（全文）（以下、引用に際し新字体に改めた）。

●教員補充の前途（松村普通学務局長の談）

△正教員不足数 国民教育は過去十ヶ年に於て一層就学を督励したる結果長足の進歩を呈し年々約二割内外の就学児童の増加を見るに及べり然るにこれに要する正教員養成の方法は此の児童増加率に伴はざるの結果積年不足を生じ今や全国に於ける学級数十一万有余に対し僅かに七万の正教員を配当し居れるに過ぎずして差引四万有余の不足正教員を生ずるに至れる現状なり

△供給と休退職 然るに此の不足教員の補充方法は現在如何なる状態にありやと云うに全国の師範学校に於て毎年卒業するもの約五千内外之に検定試験、講習会等より出づるもの約五千を合すれば先づ年々一万内外の正教員供給の道を講ぜられつゝあるなり故に此の算数を以て補充しゆくを得ば数年ならずして此の大問題も解決し得る道理なるも不幸にして毎年休退職死亡者を生ずるなり其数は今正確に言ひ難きも曩に本省に於て正教員準教員を積算して調査したる処に依れば毎年一割の減員を呈し居れ故に正教員の休退職率も此の比例に依り先づ一割とすれば七千余の正教員は減じ行く割合なり此の七千人を一万より相殺するときは一ヶ年三千人の補充を為しつゝあるに過ぎざるを以て全部補充するに至る迄には今後十三ヶ年の日子を要する訳なり

△過去と将来 以上に述べたるが如く過去に於ては就学児童数非常に増加したるが今日にては既に就学歩合も九十七八人に達したるを以て以て（原文ママ）今後は必ず

しも過去に於けるが如く増加すべき理由なきなり故に今日に於て急激之が補填の方法を講ずるも亦一向すべき問題なるを以て先づ休退職、死亡者並びに毎年人口の増加に伴ふ学齡児童の割合を推定して正教員の補填をなしたる外不足せる四万有余の者に対しては毎年出来得る限りの方法に依り補充する方針なり若し然らずして過去の実情のみに拘泥し将来を考慮せずして無暗に教員を作らんか過剰問題を惹起することも亦杞憂せざるべからざるなり

△今後の方法 然らば出来得る限りの方針とは如何と云ふに師範学校の入学を督励し教員の待遇を高め容易に転職者を出さざる方法を高ずると共に各地方財政の許す範囲に於て師範学校の増設を奨励するにあり這は本年の地方官会議に於ても文部大臣より訓示したる処なるを以て各地方官は鋭意其実施に努められるべきを信ず尤も地方に依りては非常に教員の配合宜しきを得たる処もあれば此等は別問題なるも否らざる地方にありては何年経過するも遅々として補充し行かざる処もあれば此等の地方は特に留意して其施設に努力せられんことを切望す云々

(『東京朝日新聞』1910年6月7日朝刊、2頁)

以上の記事からは、当時の教員不足問題では、毎年1万人の供給に対し、7千人と見積もられる休退職者が存在するため、補充が十分に進まないという認識があり、師範学校への進学を奨励する、教員の待遇改善により転職を防止する、師範学校を増設することで対応しようとしていたことが明らかである。

しかし、第1次大戦期の1919(大正8)年になると明確に経済的な要因を指摘して小学校教員の転職が続出したことを指摘した記事が現れる。それは1919年6月9日付『読売新聞』(朝刊5頁)の「物価と俸給の調和 小学教員に転職の多い理由 都会ほど払底が甚だしい」と題した記事で、この中では、文部省当局の見解として、「多くの小学校教員が物価騰貴のため他に転職するのは事実であるのみならず師範学校入学志望者の減退せるとも否定すべからざるここである斯る状態は戦前既に予測して居たことが事実として現はれたに過ぎぬ」「要するに小学校教員の欠乏はその資格者の欠乏でなく就職者の払底であるから一般の物価と俸給との調和及び他の職業との権衡を考慮し相当の待遇を与えない時は之れが解決は困難であらう」と述べられている。このように、上記の1910年の記事にあるように、その時点で認識され、対応が目指されていた教員の転職防止や師範学校への進学奨励はこの10年の間にほとんど実現できていなかったのである。

ところで、この引用中で教員の離職問題の原因として指摘されているのは、大戦景気に伴う物価騰貴であるが、戦前の1913年から1940年までの期間における物価水準の推移は次の図のようになっていた。

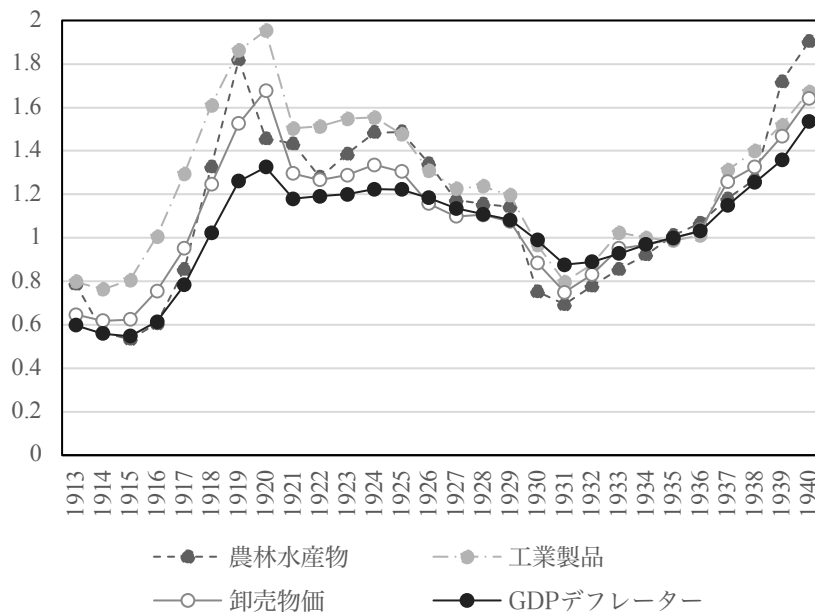


図 14-1：物価水準の推移（1934-36 年の平均を 1）

（出典：深尾・中村・中林編（2017）巻末付録（深尾・攝津）付表 5（290 頁）より作成）

図から明らかのように、教員の転職が問題となった 1919 年頃の第 1 次大戦期は、どの指標においても、戦前期において最も物価が高い時期の 1 つであった。しかし、これをピークに 1920 年代は一転してデフレ状況であった。そして、図が示すように 1930 年代から物価は再び上がり始め、1930 年代後半、すなわち第 2 次大戦の直前には、第 1 次大戦期と同程度に物価は騰貴していた。こうした状況の 1939（昭和 14）年 5 月 10 日の『東京朝日新聞』には以下の内容の「転職防止」という題のコラム記事が掲載されている。

軍事工業未曾有の跋行的要求は工業界全般の興隆活動を誘致し、今や国民生活の焦点は工業以外何物もないかの如き観を呈してゐる。国民一般は、国家的産業発展の理想とか、現在工業界興隆原因云々とかを問ふところではない。たゞ生活の打算とその需要力によつて無条件に動いてゐる。

こゝに物価暴騰に伴ふ生活難と相因果して各工業界並みの待遇を要求するに至つた。然るにその要求を満足されぬため転職の手段を選ぶ。当然の帰結であらう。

かゝる転職激増の現象は当局者自身は勿論、国家的にも楽観を許さぬものあること

は今更言を俟たない。それは単に数字的多寡の問題でなく、転職者続出が国家的重要性を持つことと、転出者の多くが該社会の有能にして薄給者なる点とである。教育界、警察界等が、人的に「良質を駆逐する」といふグレンシャムの法則に支配されるとしたら、国家的寒心事と言ふべきであらう。(後略)

(『東京朝日新聞』1939年5月10日朝刊、3頁)

直後の同12日には、「次代日本」の固めに 教員優遇を實行 文相・案作成を命ず³⁸³ という記事が現れ、この中では「心配されてゐる軍需景気にひかれる小学校教員の転職は警官と同じく都会地には相当多いが、今の所地方には殆ど見られないので、今回の対策は引上げ策といふより寧ろ新東亜建設の時局に対処し(中略)教育行政の抜本的建直しを行はうとするものである」という説明がある。このように、義務教育費国庫負担法(旧法)が成立する前後というのは、同法の成立の要因であったかどうかは別途検証を要するにしても、第1次大戦期と同様の理由で教員の転職問題が認識されていたのである。

さらに、同年7月には「師範志望の減少 小学生訓育上由々しい問題と文部省頭をひねる」³⁸⁴ という記事が掲載され、今度は、教員志望者の減少という問題も現れてくる。記事によると、小学校教員志望率は近年では、昭和8年が最も高かったが、ここ1、2年は、都市も農村も著しく減少しており、沖縄師範では師範学校本科では珍しく、志願者が定員割れしている³⁸⁵、とあり文部省は「中学並に実業学校卒業生の初任給が軍需景気等の影響を受けて五十円前後であるに反し、小学校教員の場合は平均初任給四十五円といふ待遇上の差異があること」等を理由に指摘し、志願者の減少に伴う教員の質の低下等を危惧していることが報じられている。

そして10月には「五年以上勤続の訓導全部に加俸 殷賑産業から教壇を護る」として、文部省が応急策として小学校教員年功加俸の来年度予算への計上に向けて大蔵省と折衝を進めていることが報じられる。この記事の中では、この当時、勤続5年以上の教員の約70%に年功加俸が支給されているとある³⁸⁶。

³⁸³ 『東京朝日新聞』1939年5月12日朝刊、11頁

³⁸⁴ 『東京朝日新聞』1939年7月22日夕刊、2頁

³⁸⁵ 詳細は次の通り。「昭和8年が最も高く、師範第一部男子が19倍半、第二部男子17倍半を数へたがここ一両年は都市も農村も志望者は著しく減少し、12年3月末では男子第一部2562名の定員に対し、3倍強の8378名だつたのに、同13年では定員が2819名と257名増加したにも拘らず志望者は前年より約800名減の7643名という数字で男子第二部、女子第一、第二部とも同様著しい減少ぶり、今年から定員増加になつた沖縄師範など本科90名に対し志望者82名という師範学校本科には珍しい定員不足の異現象を呈している。」(引用に際し記事中の一部の漢数字を算用数字に変更した、以下同様)

³⁸⁶ 「戦時下の物価騰貴と殷賑産業の魅力のため全国の小学校教員の他の職場への転出と師

翌 1940 年 1 月になると「減らぬ先生の転職 懲戒処分も覚悟で赴任の有様 文部省も対策に困る」という記事があり、宮城・青森両県で転職防止のため小学校教員を懲戒処分に付した事例³⁸⁷が文部省に報告されて当局が対策に悩んでいるという内容である。2 月には、義務教育費国庫負担法が閣議決定される³⁸⁸一方で、同時期に文部省が教員の退職問題への対応に苦慮していたことが報じられ³⁸⁹、3 月にもまた教員の質の低下と代用教員の増加を問題視する内容の「小学校教員の転職」という記事³⁹⁰が現れる。

この後しばらく報道はないが、翌 1941 年 2 月に「師範を専門校に昇格 名も教諭に一番早い優遇案」という制度改革案を報じる記事に合わせて「青年教員の転職 総数の一割・二万八千」という解説がある。これによると、小学校教員の優遇が求められる背景に、転職者の激増、代用教員の累増、教員志願者の激減など、要するに人の不足と質の低下という悲観材料があるが、文部省の統計によれば、昭和 15 年度に転職したものは 2 万 8300 人余り、全国の教員総数 28 万 4000 人余りの 1 割に達し、昭和 9 年の転退職者に比して、約 1 万名増えていて、転職者の半数は 30 歳以下の青年教師であるという。これは将来有望の若い者ほど他の好景気の職業に吸い込まれていくという憂うべきことで、正教員の不足を補う代用教員の数は、昭和 12 年度に 2 万 8500 人余りであったものが 15 年度には 4 万 1600 人余りに激増したとある³⁹¹。2 月 19 日には「初等教育界の現状」という宮内與三郎（四谷第五尋常小学校長）による論説記事がある。ここでは、30 歳前後の中堅の教員が転職者の多数

範学校入学志願者の減少が漸やく顕著になり各府県ともその対策に苦慮してゐるが文部省ではこの事態緩和の応急策として来年度予算に小学校教員年功加俸国庫負担費 300 万円を計上し目下大蔵省と折衝を進めてゐる」「現在各府県の年功加俸は勤続 5 ヶ年以上の教員の約 70% に支給されてゐるが同省としては来る 10 日開催される全国学務部長会議の席上この予算計上の趣旨を説明、各府県で府県の財政に応じて別個に年功加俸費を増額しこの国庫負担費とあひまつて今後は勤続五年以上の小学校教員全部に均霑させ実質上の俸給引き上げをはかるやう協力を求める筈である」（『読売新聞』1939 年 10 月 3 日夕刊、2 頁）

³⁸⁷ 「新東亜建設のため小学校教員で」「支那大陸に渡つたものは 14 年中だけで 2000 名、それに殷賑産業への転職者（を）（筆者推定）出して非常な数に上つたため各府県ともその補充に頭を悩まし、概ね代用教員や女教員を以て埋め、岩手県など県下の小学校教員の 3 割 8 分が女教員という有様である、従つて各府県共男子教員の転職防止に極力努めてゐるが、最近の物価高には小学校教員も浮ばれず、止むなく転職の道を選んで辞表提出となるのだが、府県では辞表を握りつぶして後任の物色に務める、その中に一方教員の方は就職先からせがまれるまゝに勤め先に出向いた事が「勝手に任地を離れ、官紀を紊すもの」として今度宮城、青森両県で懲戒処分に付した理由となつてゐる」（『東京朝日新聞』1940 年 1 月 9 日朝刊、9 頁）

³⁸⁸ なお、この記事の中では、府県負担となることの利点の 1 つに、俸給不払いを挙げ、「府県費なるが故に従来一度も俸給不払がなかつた巡査の俸給同様になる」というものが指摘されている。（『東京朝日新聞』1940 年 2 月 21 日夕刊、2 頁）

³⁸⁹ 『読売新聞』1940 年 2 月 11 日夕刊、2 頁

³⁹⁰ 『東京朝日新聞』1940 年 3 月 20 日朝刊、3 頁

³⁹¹ 『朝日新聞』1941 年 2 月 11 日朝刊、7 頁

であること、師範学校の定員が充足せず優良な教員の養成が不可能であることを指摘し、この最大の原因は教員の待遇の問題を指摘する。小学校本科正教員の俸給は、大多数が100円以下の薄給者で、文部省の調査によると、昨年6月1日現在の全国小学校教員の平均給料は58円23銭で、年功加俸を加えてもようやく61円に過ぎない。増俸の率にいたっては、1ヶ年に1円ないし2円といったような程度の地方が多い、とある³⁹²。さらに2月21日には、今度は「先生を大量募集 都下小学校 千余名の不足」という記事が現れ、新年度に東京都下の教員が、新たに教職につく師範学校卒業者等を補充しても1072名不足するため、東京府教員希望者を募集することになったという内容である³⁹³。これには続報があり、3月22日になっても「新学期に足りぬ教員 帝都で五百名の補充つかず」という記事³⁹⁴がある。

以後、この問題に関する記事はないため、新聞記事からは、これより詳細にはこの問題がどのような推移をたどったのか追うことはできない。しかし、以上に見た一端は、当時の教員の労働市場の状況を推論するには十分であろう。

第1次大戦期にも第2次大戦期にも共通して、大戦の影響で生じた物価騰貴の影響で、教員の転職問題と教員の志望者減が社会問題化する。この要因は、好景気を背景に教員の給与が他の職種に比べて相対的に低廉で、経済的な魅力が低下していたことであった。このように、外部労働市場（転職市場）が存在していた戦前の日本では、教員の確保は給与水準と直結した問題で、転職による人材流出が問題視されていたのである。年功加俸の制度を設けることで転職の防止が試みられていたものの、年功加俸がそのような機能を十分に果たしていたと判断することはこうした事実からは難しい。さらに付言しておくならば、ここで具体的に問題となった1919年や1940年は、それぞれ市町村義務教育費国庫負担法（1918年）と義務教育費国庫負担法（旧法）が成立する日本における教育財政政策史上重要な転機となった時期と重なる。戦前の教育財政・教育費に言及する市川・林（1972）、小川（1991）、井深（2004）等の先行研究では、これらが成立した時期に教員の転職が社会問題となっていたことは十分に指摘されていないが、脆弱な地方財政の構造に由来する教員給与の不払いという問題は、転職という選択肢が当然のように存在していた当時にあつては、今日以上に教員の定着の観点で重大な影響を及ぼすものであったことは改めて認識しておくべきであろう。

14.3.2. 戦前における年功加俸の受給者数に基づく推定

続いて、戦前から戦後期にかけて教員の長期雇用が成立していたのか否かをデータから

³⁹² 『朝日新聞』1941年2月19日朝刊、5頁

³⁹³ 『朝日新聞』1941年2月21日朝刊、7頁

³⁹⁴ 『朝日新聞』1941年3月22日朝刊、3頁

推論を試みる。なお、本項と次項は、戦前と戦後とを連続的に扱うため、小学校教員を議論の対象としている。

はじめに本節では、戦前の状況を推定するが、ここでは、前項でも報道に現れていた年功加俸の受給者数をもとにこれを行うことにしたい。

戦前における小学校教員に対する年功加俸は、少なくとも、明治 33（1900）年に制定された「市町村立小学校教員加俸令」（勅令 133 号）³⁹⁵により、明治 33 年度から沖縄を除く³⁹⁶ 全国で施行されている。この加俸令は、その後、金額の変更（引き上げ）を含む何度かの改正を経て、昭和 18（1943）年に「公立学校職員年功加俸令」の改正（昭和 18 勅令 639 号）により「国民学校職員加俸令」³⁹⁷を廃止し、「公立学校職員年功加俸令」に一本化されるまで効力を有した。この第 3 条（明治 33 年勅令 133 号の時点）が、

市町村立小学校本科教員ニシテ五箇年以上同一府県内ノ市町村立小学校ニ勤続シ地方長官ニ於テ成績佳良ナリト認メタル者ニハ年功加俸ヲ給ス
年功加俸ハ正教員ニ在リテハ年額二十四円トシ准教員ニ在リテハ年額十八円トス但シ年功加俸ヲ受ケタル後勤続年数五箇年ヲ加フル毎ニ正教員ニ在リテハ年額十八円ヲ加ヘ准教員ニ在リテハ年額十二円ヲ加フルコトヲ得

というもので、このように正教員と准教員に対し、年功加俸の実施が定められた³⁹⁸。なお、この年功加俸は、同第 6 条の規定により、懲戒処分を受けた場合、一部または全額支給の停止が可能で、また、地方長官が成績不良と認めた場合、支給が停止された³⁹⁹。

この規定が示すように、制度上は、明治期から戦前を通じて、教員に対しては 5 年毎の昇給可能性を提示することで長期にわたる在職を促進しようとする制度設計が行われていたことが明らかである。それでは、これに従ってどれだけの者が実際に年功加俸を支給されていたか、ということが問題となる。これに関し、『文部省第 28 年報』（明治 33 年度版）から『第 68 年報』（昭和 15 年度版）には、「市町村立小学校教員加俸」に関する統計表が掲載さ

³⁹⁵ 以下、本令の沿革については、国立国会図書館「日本法令索引」

（<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewEnkaku.do?i=Z9mqVGeUVzcUer7GwNjekA%3d%3d> 閲覧日：2018 年 10 月 1 日）によっている。

³⁹⁶ 沖縄県は、大正 2 年の改正（勅令 287 号、大正 2 年 10 月 1 日施行）により適用されることになった。

³⁹⁷ 昭和 16 年勅令 344 号にて、市町村立小学校教員加俸令から改題。

³⁹⁸ また、この加俸令の中では、第 7 条により僻地等の諸条件に対する特別加俸も定められている。

³⁹⁹ 明治 42 年勅令 12 号による改正以降。それ以前は、懲戒処分を受けたものと成績不良と判断された者は区別なく「支給セス」とされていた。

れており、明治 43 (1910) 年度版から昭和 5 (1930) 年度版では、加俸令第 3 条 2 項但書き、すなわち年功加俸を受けてさらに 5 年以上勤続した者の数についても確認できるようになっている。これを用いることで、5 年以上在職していて、かつ、成績優良とされた者の数については把握することができる。そこで、本研究では、この値を用いて、当時の教員集団はどのような在職年数の構成となっていたかを推定することにしたい。ただし、注 386 で示した記事の部分に、1939 年の時点で年功加俸を受けるものは勤続 5 年以上の者の約 7 割とあるので、以下の数値は、勤続 5 年以上の者全体に対し、3 割程度は過少に見積もった数字であると判断される。

まず、1910 年から 1930 年にかけての年功加俸を受けた教員の実数は、各年度版の文部省年報によると、下記の表 14-2 のとおりである。

表 14-2：小学校教員のうち年功加俸を受ける者の推移（文部省年報より作成）

年度	年功加俸を受ける者（人）								
	本科正教員		専科正教員		准教員		総計		
	男	女	男	女	男	女	男	女	合計
1910	36,257	2,099	188	620	2,776	328	39,221	3,047	42,268
1911	44,508	3,811	318	1,083	3,881	640	48,707	5,534	54,241
1912	46,776	4,514	344	1,201	4,031	637	51,151	6,352	57,503
1913	47,841	5,003	387	1,374	3,899	798	52,127	7,175	59,302
1914	49,511	5,918	481	1,547	3,898	913	53,890	8,378	62,268
1915	51,070	6,389	563	1,697	3,784	999	55,417	9,085	64,502
1916	53,086	6,847	601	1,752	3,658	1,028	57,345	9,627	66,972
1917	55,809	8,009	650	1,926	3,589	1,091	60,048	11,026	71,074
1918	57,655	8,842	683	2,040	3,373	1,101	61,711	11,983	73,694
1919	58,679	9,536	739	2,115	3,049	1,059	62,467	12,710	75,177
1920	59,520	10,161	751	2,065	2,735	1,052	62,986	13,278	76,264
1921	60,494	10,503	793	1,983	2,393	940	63,680	13,426	77,106
1922	60,745	11,219	770	1,949	2,137	885	63,653	14,053	77,706
1923	60,821	11,347	770	1,963	2,144	901	63,735	14,211	77,946
1924	60,692	12,114	743	1,913	2,142	967	63,577	14,994	78,571
1925	61,858	12,846	818	1,953	2,150	1,020	64,826	15,819	80,645
1926	61,620	13,334	932	1,971	2,136	1,039	64,688	16,344	81,032
1927	65,013	15,017	971	2,046	2,121	1,048	68,105	18,111	86,216
1928	70,036	16,639	1,068	2,220	2,142	1,262	73,246	20,121	93,367
1929	73,164	18,398	1,152	2,302	1,824	1,025	76,140	21,725	97,865
1930	75,114	19,524	1,413	2,295	1,644	791	78,171	22,610	100,781

表は、本科正教員・専科正教員・准教員とそれらの総計について、男女別およびその合計

について、左から順に列挙してある。表から明らかなように、1910 年度時点で合計 42,000 人程度であったものが、20 年で 100,000 人を超えるようになるなど、受給者は男女とも確実に増加していった傾向があると言えるが、男女別にみると、専科正教員は女性の方が多いものの、圧倒的に男性の方が多く受給していた。この性別の割合の推移は次図のように把握される。

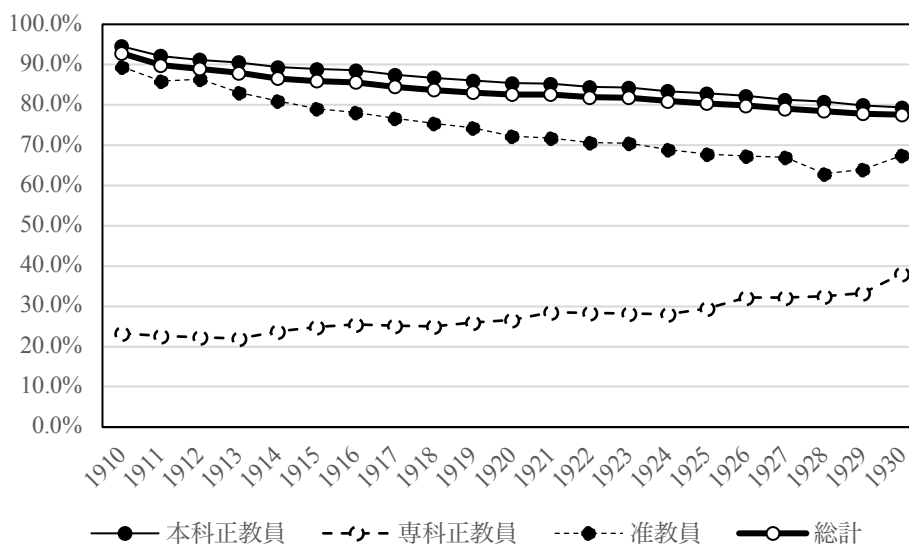


図 14-3：年功加俸を受ける教員に占める男性教員の割合の推移（表 14-2 より作成）

上図は、当該年度の年功加俸を受ける教員のうち男性教員が占める割合を示したものであるため、1 からこの値を引いた値が女性教員の占める割合となる。図から明らかなように、全体として徐々に女性の受給者が増えていく傾向にあるものの、1910 年度の時点では 9 割が男性教員であって、20 年後の 1930 年度の時点でも 77% が男性であった。

さて、ここで示したものは、年功加俸を受ける者全体を示した数値であるので、次に、加俸令第 3 条 2 項の但書の受給者、すなわち、「年功加俸ヲ受ケタル後勤続年数五箇年ヲ加フル」者に該当する、最短でも 10 年以上勤務している教員の数を示す。これも先ほどと同様に実数を示す表（表 14-4）と受給者に占める男性教員の割合の推移を示した図（14-5）を示す（次頁）。そして、これらの表と図からは以下が明らかである。まず、実数では、1910 年度の時点で 9400 人強で 1 万人に満たず、1930 年度の時点でも 4 万人を超える程度であった。また、男女別では、年功加俸全体に占める割合と比較しても男性の方が多い。図に示した通り、1930 年度の時点でも 9 割弱（87%）が男性であった。さらに、但書の加俸を受ける者が年功加俸を受ける者（全体）に占める割合を求めると、1910 年度の時点では、総計

表 14-4：小学校教員のうち加俸令3条2項但書の加俸を受ける者の推移
(文部省年報より作成)

年度	但書の加俸を受ける者 (人)								
	本科正教員		専科正教員		准教員		総計		
	男	女	男	女	男	女	男	女	合計
1910	8,922	235	2	0	275	12	9,199	247	9,446
1911	12,372	382	4	3	429	13	12,805	398	13,203
1912	13,523	466	6	2	554	25	14,083	493	14,576
1913	14,378	526	6	4	692	45	15,076	575	15,651
1914	15,421	649	19	54	676	50	16,116	753	16,869
1915	16,643	734	48	172	743	54	17,434	960	18,394
1916	18,318	1,117	83	296	870	99	19,271	1,512	20,783
1917	20,692	1,394	102	416	971	113	21,765	1,923	23,688
1918	21,923	1,671	150	491	1,082	154	23,155	2,316	25,471
1919	23,387	2,990	200	575	1,096	198	24,656	3,763	28,419
1920	24,508	2,302	229	659	1,117	228	25,854	3,189	29,043
1921	26,584	2,611	244	664	1,068	267	27,896	3,542	31,438
1922	28,450	3,049	300	701	1,041	303	29,791	4,053	33,844
1923	30,403	3,387	352	701	1,031	331	31,786	4,419	36,205
1924	30,984	3,544	320	741	1,002	335	32,306	4,620	36,926
1925	31,773	3,766	366	725	960	300	33,099	4,791	37,890
1926	31,083	3,747	324	678	832	293	32,239	4,718	36,957
1927	32,814	4,013	316	682	728	212	33,858	4,907	38,765
1928	34,894	4,442	314	690	688	205	35,896	5,337	41,233
1929	35,452	4,684	310	660	510	185	36,272	5,529	41,801
1930	34,933	4,564	315	548	379	115	35,627	5,227	40,854

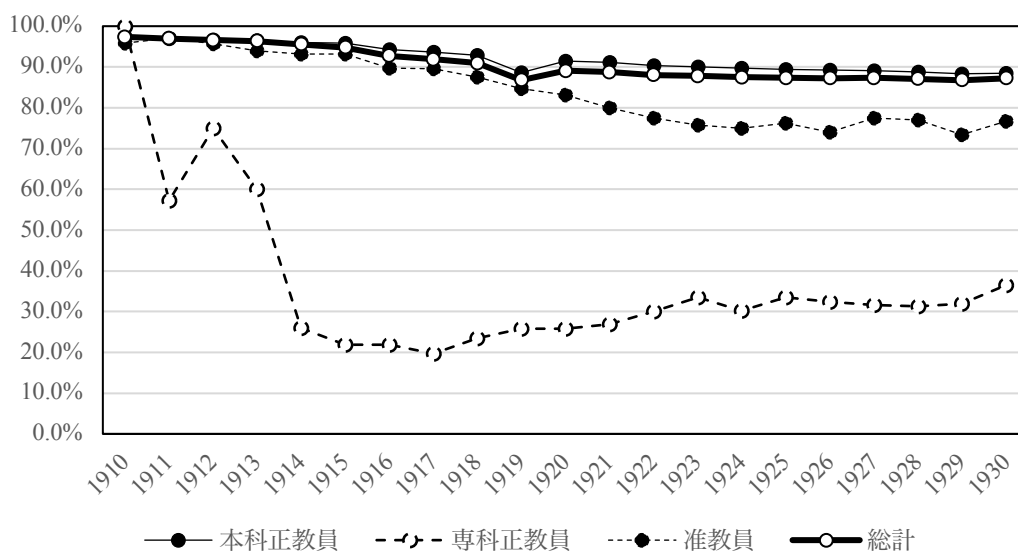


図 14-5：加俸令3条2項但書の加俸を受ける教員に占める男性教員の割合の推移
(表 14-4 より作成)

の男女計の値から計算した場合⁴⁰⁰でも、但書の加俸を受ける者の割合は年功加俸を受ける者のうちのわずかに22.3%にすぎなかった。1920年代に入るとこの割合も4割を超えるが、1924年度・1925年度をピークに頭打ちとなり、1930年度の時点で40.5%であった。

以上が年功加俸を受けていた者の状況であるが、さらに、この受給者が教員集団全体の中でどの程度の規模であったかを見なければならない。そこで、今度は、8章でも用いたデータ（図8-8及び8-9に使用）をもとに議論を進める。

まず、教員集団が年功加俸を巡ってどのように構成されているかを検討する。ここまで論じてきたように、加俸令第3条で定められた加俸の対象者は、勤続5年以上で、かつ、成績優良な正教員（本科・専科）と准教員であるので、まず、勤続5年未満または勤続5年以上だが成績優良でない正教員と准教員という年功加俸を受けない集団がある。そして、年功加俸を受ける教員は、加俸令3条2項但書の加俸を受けない集団と受ける集団（すなわち10年以上勤続者）に分かれる。さらに、加俸令の受給対象から除外される代用教員の集団がある。これらを整理すると、「年功加俸を受けない正教員・准教員」、「代用教員」、「但書の加俸を受けない年功加俸を受ける教員」、「但書の加俸も受ける教員」の4つの集団から教員集団は構成されていると言える。ただし、これらを便宜的に、以下では、それぞれ「5年未満」、「代用教員」、「5年以上」、「10年以上」とそれぞれの集団を呼ぶことにしたい。

次に、これらの区分に従って、小学校の教員集団の構成に関する時系列的な推移を示す図を提示する。以下には2種類のグラフを掲載するが、図14-6は、実数を示したものの、図14-7は、教員集団全体に対する構成比を示したものである。

⁴⁰⁰ （表14-4の合計）の値を（表14-2の合計）で除した値。

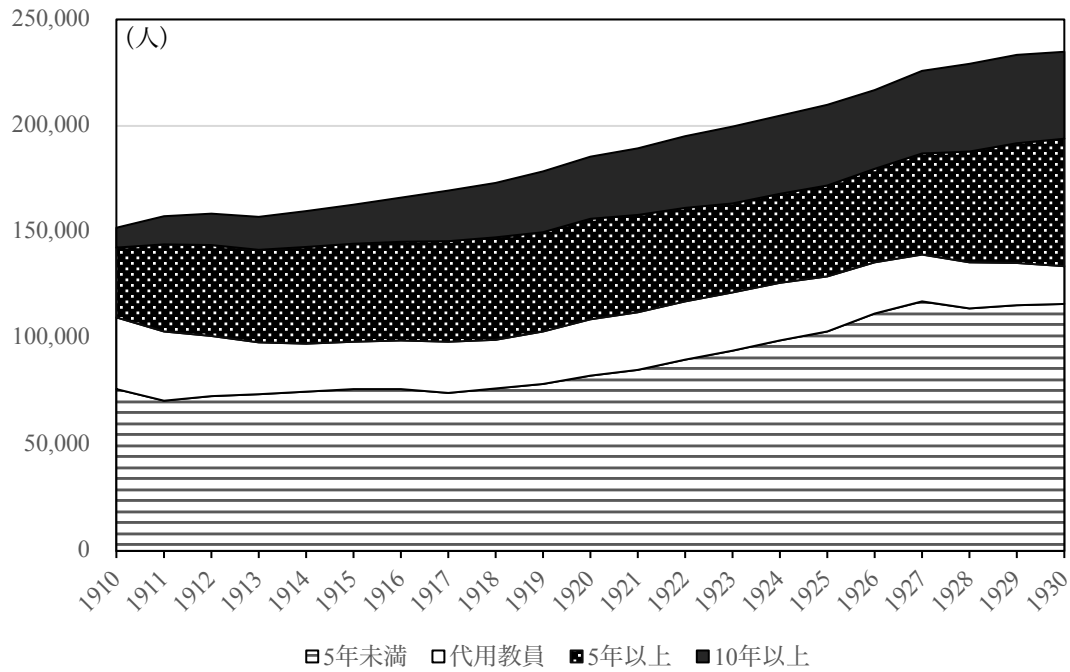


図 14-6：1910-1930 年度における小学校教員の構成（人）（筆者作成）

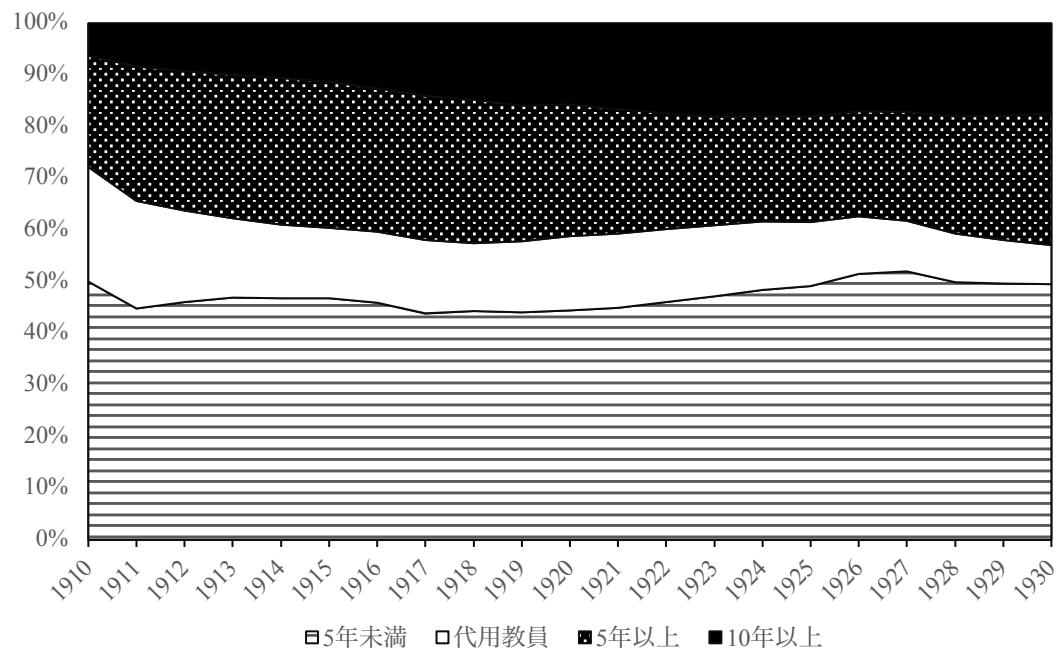


図 14-7：1910-1930 年度における小学校教員の構成比（%）（筆者作成）

以上のグラフは、年功加俸の受給者は一貫して増加傾向にあったとは言え、非受給者の方が多いう状況であったことを示している。図 14-7 が示すように、1910 年度の時点では、「10

年以上」の割合はわずか 6.2%である一方、「5 年未満」(50.0%)「代用教員」(22.2%)を合わせた 72.2%の教員が非受給者であった。徐々に、受給者は拡大していくが、1930 年度の時点でも、「10 年以上」は 17.4%の一方、「5 年未満」(49.5%)、「代用教員」(7.6%) で非受給者が 57.1%いる状況で、この 21 か年間では、教員集団の約 6 割が非受給者で構成されている状態が続いていた(平均 60.9%、標準偏差 3.22%)。さらに、これを 8 章同様に、学校単位あたりの平均人数の推移で見ると以下のように分析できる(図 14-8)。この期間では、1 校あたりの教員数は 6 人程度から徐々に増加して 9 人程度になる(図の「合計」、21 年間の平均は 7.37 人)という状況であったが、そのうちの約半数(3 人から 4.5 人)は、「5 年未満」の教員(平均 3.50 人)であった。そして、「代用教員」が 1 人(平均 0.98 人)いて、「5 年以上」の教員が 1 人から 2 人(平均 1.79 人)、「10 年以上」の教員は 1910 年代は 1 人いるか否か、1920 年代に入って 1 人(平均 1.10 人)といった様子である。このように、この期間を見る限りでは、この当時、熟練度が高いと認められそうな教員は、非常に少なく、十分に確保できていたとは言い難い状況であったと考えられる。これは、一定数代用教員が存在し、第 8 章で論じたようにその割合が 1930 年代以降再度増加することも加味すると、やはり、戦前は、教員の専門性が十分に蓄積できていなかった可能性を示唆する。

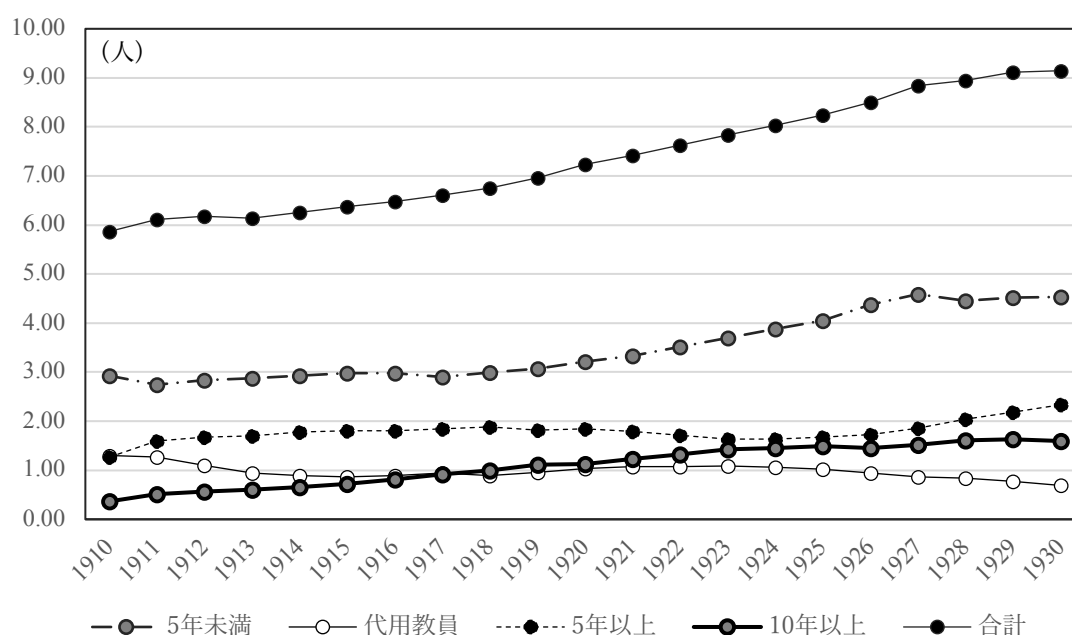


図 14-8 : 1910-1930 年度の区分別学校あたり小学校教員数の推移 (筆者作成)

ところで、先述のように「10 年以上」の教員は多い時でも全体の 2 割ほどであったことを分析は示しているが、戦前の教員養成システムを考えると、この勤続 10 年以上の集団に

は最短の場合 28・29 歳の者が含まれることになる⁴⁰¹。仮に上限を 60 歳程度までと考えると、どの年齢も同程度から構成されている長期雇用型の組織形態を仮定した場合、この区分はおよそ 30～60 歳を含むことになるため、全体の約 4 分の 3 程度を占めていることが計算上予想される。しかし、実際の数値は一貫してその数値には程遠い。むしろ、①新規学卒者が根付かず中途転職してしまう、②中途転職者を受け入れるので、高い年齢でも「5 年未満」または「5 年以上」に分類される、といった状況を仮定した方が合理的であると判断できる。つまり、長期雇用型ではなく、外部転職市場の存在する雇用環境を想定した方が妥当であることを意味する。従って、数値に基づいて判断する場合にも、戦前においては教員の長期雇用は成立していなかったものと判断できる。

14.3.3. 戦後における勤務年数別退職教員数の推移

続いて、戦後期において教員の長期雇用慣行がいつ頃から成立していたのか大まかに判断する。ここでは、「学校教員需給調査」及び「学校教員統計調査」の教員異動調査から小学校の結果を用いて、勤務年数別の退職本務教員の階級別の累積比率を示すことで分析を試みる。対象は「政府統計の総合窓口 (e-stat)⁴⁰²」で入手可能な範囲から、まず、昭和 28 (1953)、31 (1956)、34 (1959)、37 (1962)、43 (1968) 年度調査 (以上、学校教員需給調査)、昭和 46 (1971) 年度調査 (学校教員統計調査) とする。なお、この調査は調査実施年の前年度の状況を表すので、以下、調査実施年の前年度を用いて記述する。

さて、長期雇用が成立している否かを何らかの指標から判断する方法はいくつか考えられるが、ここでは次のように考える。雇用環境の条件に一切の仮定を設けない場合、退職者は勤続年数等によらず一定数が確率的に発生すると考えられる。しかし、長期雇用が成立している環境では、全退職者に占める勤続年数の長い者の割合が、短い者に比べて大きくなるという分布の偏りが観察されるはずである。従って、上述のデータから、退職した小学校教員について、退職者の多くが勤続年数の長い者に偏っていれば、長期雇用が成立していると判断されるだろう。このデータを示したものが、次頁から 2 頁に亘って掲載した一連のグラフからなる図 14-9 である。グラフは、男女別とそれらを合計した全体でそれぞれの階級における退職者の全体に占める比率 (累積) を表した 3 つの折れ線で構成され、最も右に示す

⁴⁰¹ 戦前は、正規の教員の資格を得るには、師範学校を出る場合、検定試験に合格する場合等が考えられるが、ここでは前者をもとに計算している。この場合、尋常小学校 (6 年制)、高等小学校 (2 年制)、師範学校 (1925 年以降 5 年制、それ以前は 4 年制) で小学校の本科正教員の資格が得られるため、最年少で 18・19 歳で本科正教員となりうる。

⁴⁰² <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001016172> (最終閲覧日：2016 年 8 月 22 日)

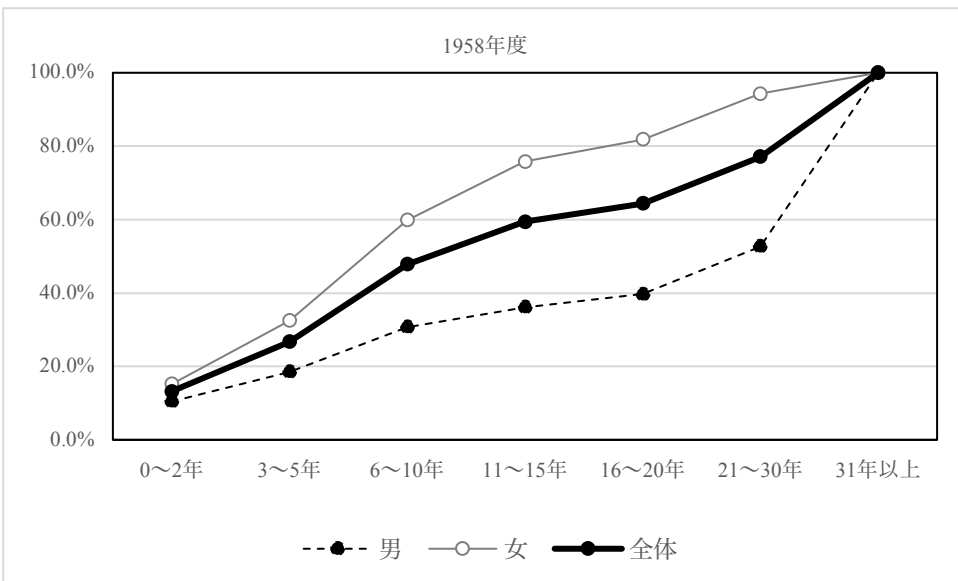
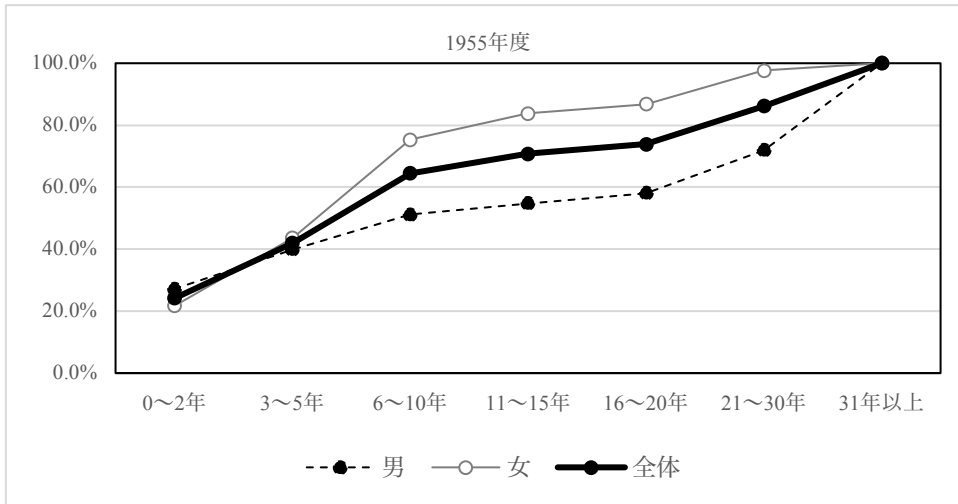
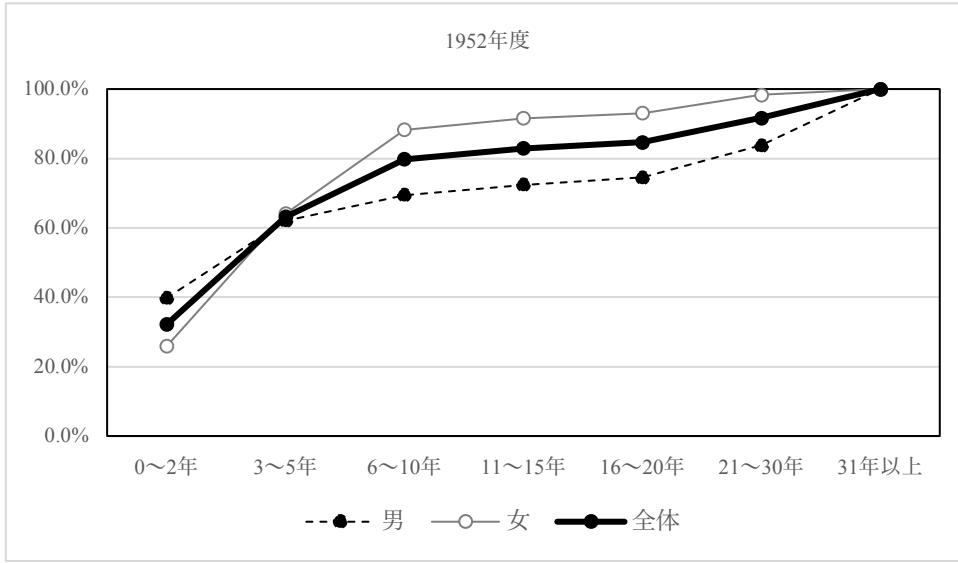


図 14-9 (1) : 勤続年数別離職小学校教員の構成比 (1952-1958 年度)

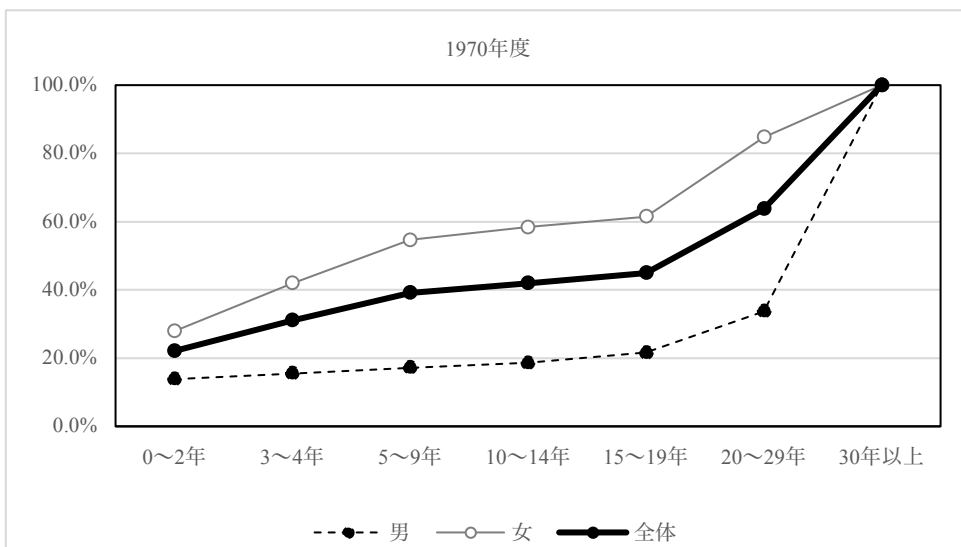
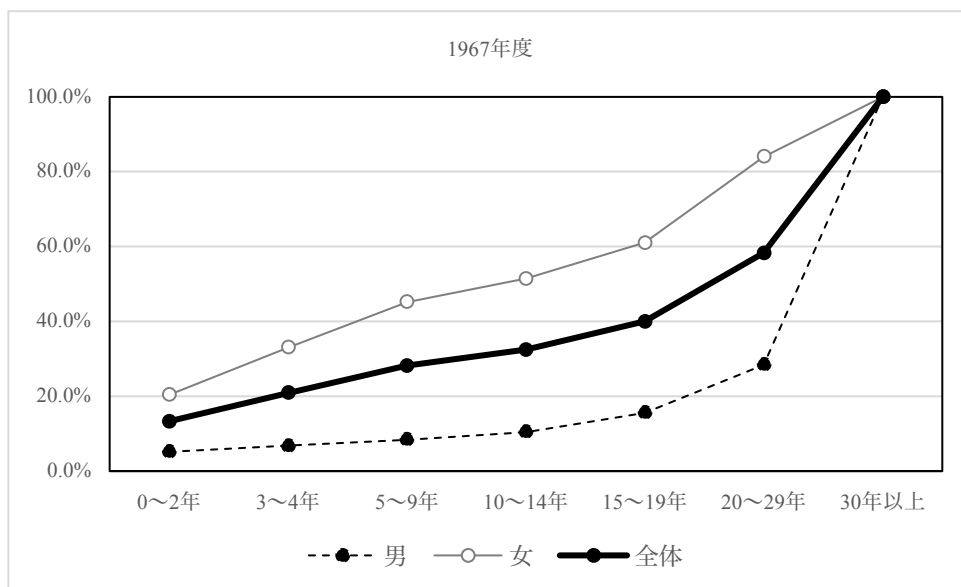
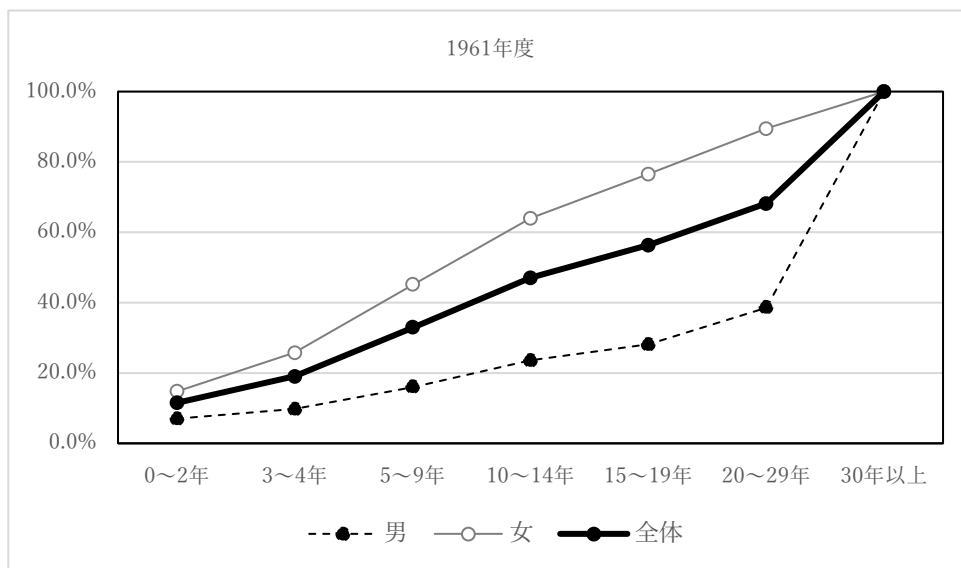


図 14-9 (2) : 勤続年数別離職小学校教員の構成比 (1961-1970 年度)

階級で 100%となるように示している。なお、データの都合から 1958 年度までの 3 つのグラフと 1961 年度以降の 3 つのグラフとで階級区分に若干の差異があるが、分析には影響ない。

一連のグラフには次のような特徴がある。まず、1952 年度の時点では、男 8870 人、女 10722 人の計 19592 人の退職者があった。図の 1952 年度のグラフに注目すると、全体では、勤続 6～10 年までの退職者で全体の約 8 割が占めていた。男女別に見ると、男は 69.5%だが、女は 88.2%にも達していた。従って、この時点では、男でも約 7 割が 10 年以下で退職していたため、長期雇用の状況にあったとは言いがたい。これが 1955 年度になると、退職者は男 4882 人、女 6010 人、計 10892 人まで減少する。そして、グラフは、退職者の累積比率（全体）が 8 割を超えるのは勤続 21～30 年へと変化する。また、男女別に見ると、男は 21～30 年でも 71.9%である一方、女は 11～15 年で 83.8%になっている。しかし、まだ、この時点では、どちらかと言えば、グラフの傾きは全階級を通して直線的な増加になっているため、勤続年数によらず一定の退職者がある状況であったと判断される。1958 年度になると退職者は男 3256 人、女 4613 人、計 7869 人となり、退職者の累積比率では男は 21～30 年で 52.7%に低下する。さらに、この値は、1961 年度で 38.6%、1967 年度で 28.4%、1970 年度で 33.7%にまで低下する。加えて、1967 年度・1970 年度のグラフでは、男の場合、0～2 年から 15～19 年までのグラフの傾きが小さくなっていることも指摘可能で、これは中途退職者が減少したことを示唆する。従って、グラフ全体からは 1950 年代前半には 10 年程度で退職する者が多かったが、1950 年代後半から 1960 年代に入る頃に、中途退職者が減少するという変化が起こり、1960 年代後半になると中途退職者は少なく、退職者の多数が定年により退職するという長期雇用型の構造が確立していることが示唆されている。

次に、同じ調査をもとに、範囲を 1952 年度から 2012 年度まで広げ、男性離職教員の年齢別の構成比の動向を示すと、次図のようになる。

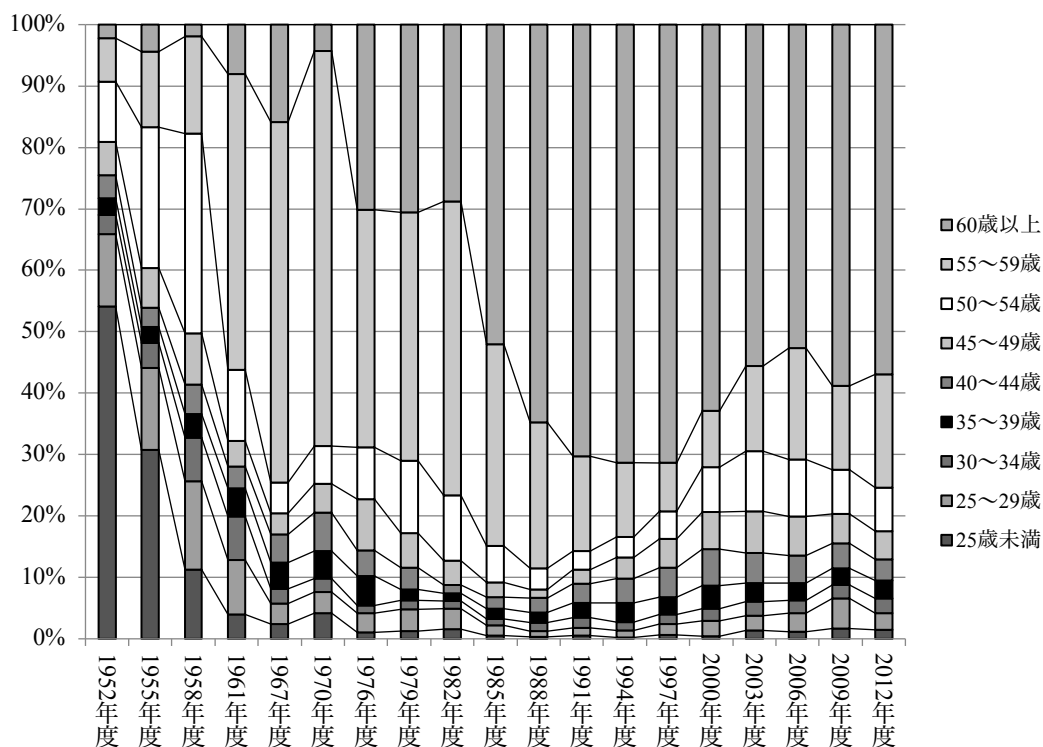


図 14-10：年齢別離職教員（小学校・男）の構成比の推移（「学校教員需給調査」及び「学校教員統計調査」より作成）

図中の濃い黒で示した部分が「35歳～39歳」の区分に相当するが、これ以下の年齢層は、1967年度以降 2012年度まで、全体の1割程度もしくはそれ以下に止まっている。つまり、1967年度以降は、データ上、教員の長期雇用慣行が確立していると判断して問題ない状況にあると考えられる。

以上のことから判断すると、1961年度と1967年度間のデータが欠損しているため、このデータからはこれ以上の同定は困難だが、小学校教員（男）の場合、教員の長期雇用は少なくとも1950年代後半から1960年代初頭に形成され、60年代前半に確立していったものと考えられる。第1節で論じた近年の知見によれば、日本経済における内部労働市場の形成は1930年代以降に徐々に始まるものの、外部労働市場は1960年代を通じて併存し、中途転職市場が希薄になり、新卒一括採用型の労働市場になるのは、少なくとも1970年代以降のことである（榎 2011、中林編 2013 等）とされているが、これに対し、教員の場合、1950年代後半から60年代前半という10年程度の時間で急速にこれを達成したと判断すること

ができる。そして、教員が外部労働市場へ流出しなくなったのは、もちろん経済全体の外部労働市場の変化の影響を受けているとは言え、この知見に照らせば完全に中途転職市場が希薄化するよりは若干早い段階であると考えられる。ここで教員人事制度の成立過程に目を向けたとき、義務教育費国庫負担法（現行法）が1952年に、県費負担教職員の都道府県任命を規定した地教行法が1956年に、教員定数の算出に重要な義務教育標準法が1958年（高校標準法は1961年）にそれぞれ成立しているため、現在の人事制度の構造は1950年代後半を通じて出来上がっている。従って、この間に生じた教員人事上の制度的な変化が、教員の長期雇用の促進に影響を与えている可能性があることはデータ上も否定されないのである。

このように、本節の議論から、戦前から通史的に捉える場合、教員の長期雇用慣行が確立したのは戦後の1950年代後半から60年代前半の時期であることがデータから明らかとなった。

14.4. 日本における教員人事制度の構造と課題

14.4.1. 教員人事制度の構造

ここまで、本章では、教員人事制度の構造について、日本型雇用慣行の構造と形成に触れながら、分析を行ったが、これは次のように整理可能である。

まず、第2節で理論的な検討から以下を論じた。教員人事制度に見られる、都道府県・政令市の教育委員会により、それを単位として、給与面を含めて集中的に人事管理を行うあり方、その結果実施されている定期的な広域人事異動の慣行、上級職免許状を設けない代わりに内部昇進を行う管理職等の任用方法に顕著に現れている特徴は、日本型企業に見られる内部市場型の人事慣行と構造的に共通している。そして、これらは長期雇用慣行と制度的補完性をなすものである。これらにより、戦後の教員は、経済社会全体が長期雇用型の労働慣行をとることで生じる外部労働市場の不在化に適合し、機能することが可能となったため、制度外在的にも、制度内在的にも、教員の転職が起こらない安定的な長期雇用慣行を担保することが可能になった。

このような理論的な分析を踏まえ、3節で、教員の長期雇用慣行の成立時期を推論した。戦前は、外部労働市場の存在により、教員の離職が問題であったこと、それに伴い長期に亘る教員人材の蓄積が困難であったことを当時の新聞記事および時系列的なデータから論じた。特に、第1次・第2次大戦時には、軍需景気による諸物価の高騰に対し、相対的に年取が低い小学校教員の職は、より良い給与を求めて転職を行うという経済的な理由に端を発する人材の移動が問題化していたことが明らかであった。そして、戦後のデータから、教員の長期雇用が1950年代後半から1960年代前半に形成されたことを示した。これは、1920

年代に形成が始まるものの、経済全体の外部労働市場が薄くなってほぼ完全に長期雇用型の労働市場に移行するのが1970年代以降と見積られるのに比して、極めて短期間で長期雇用の達成を実現したものと判断可能である。現在の教員人事制度の構造の骨幹をなす、義務教育費国庫負担法、地教行法、標準法が1950年代に相次いで成立していることを考慮すると、こうした制度上の変化がこうした教員の長期雇用化の促進に影響を与えた可能性は否定されない。これが、ここまで明らかにした内容である。

ところで、14.3.で示したように、日本においては、戦前から戦後の高度成長期までは教員の長期雇用慣行は成立しておらず、戦前は、この点で、教員人材は外部への流出を含め極めて流動的な状況であったものと判断されるが、本章の最後ではこの教員人事の流動性に注目して考察を行うことにする。この点を重要視するのは、今日でも、日本では学校単位で見れば、教員は流動的な人事となっているとみなせることが理由である。なぜなら、現行制度下では、教員は長期雇用にあるとは言え、都道府県・政令市単位の広域人事として学校間での定期的な人事異動が行われているためである。すなわち、戦後は、教員は教員という職にとどまり続け、専門性の蓄積は進んだ状況にはなったが、学校単位で見ると依然常時教員集団の入れ替わりが生じているため、その点では戦前も戦後も同様の状況を示していると考えられるのである。もちろん、前者は社会的要因による自然発生的なもので、後者は人為的なものという違いはあるが、なぜ、日本の学校制度はこうした流動的な教員人事を許容するのだろうか、というのがここでの検討課題である。

14.4.2. 流動的な教員人事と教育内容の担保

さて、直観的に指摘するならば、学校というシステム上、教員人事が流動的である場合に生じる懸念の一つには、展開される教育課程（過程）の連続性・一貫性をいかに担保するかという教育課程の管理の問題をあげることができる⁴⁰³。容易に想像できることだが、教育の一貫性を担保する上で問題を生じない原始的な解決法は、「1人の教員が、全ての生徒について教育課程の最初から修了まで担当する」というものである。この場合、その教員が、生徒集団の学習状況に応じて教育内容を設定していけば不都合はない。これはある種教育学が理想とする形態であろうが、このような方法が通用するのは小規模な集団を想定する場合であって、長期にわたって大規模に組織される近代学校の制度下では容易ではない。そこで、次は、複数存在する学校で学年ごとにクラス分け（便宜的に1学級ずつと仮定）を行い、それぞれに教員を用意する場合を考えてみよう。ただし学校別に管理する場合に学校間

⁴⁰³ ただし、ここで念頭に置かれるのは学年制の教育課程編成であって、単位制の場合には事情が異なる。

で発生しうる教育課程水準の差異や教科の区分はとりあえず無視するものとする。さて、この場合、大別して①ある年度に1年生を担当した教員が次年度は2年生を担当するというように最後の学年まで持ち上がる方式、②学年別に専門の担当者を用意し、生徒から見ると年度毎に担当者が変わる方式の少なくとも2つの方式が考えられる⁴⁰⁴。そして、これらについて、「人事異動」と「職能開発」という2つの観点から考察を行うと非常に興味深いことがわかる。

今示した2つの方法のうち、①は、前述の1人の教員が全ての生徒について教育課程の最初から修了まで担当する方式の延長であるので比較的単純な方法であるが、これが成立するためには、その教員が一定期間にわたって同一の学校に在職し続けることと、教員にその教育課程の対象となる期間の全ての発達段階に応じた適切な教育を計画し、実施しうる能力があることが前提となる。この場合、教育課程の管理は「教員個人」で行えば済む⁴⁰⁵。これは、ある種理想的な教員像が実現されている状況と言えるかもしれないが、学校間人事異動はあまり行われず（最低でも特定の学年集団の教育課程を満了する年限の期間⁴⁰⁶）、学校組織内の人事は規則的に異動が行われていることと、どの学年でも授業可能な教員の職能開発が行われていることが、制度上、担保されている必要がある。しかし、これが現実的に可能であるかどうかは別の問題である。一方、②の方式を取る場合には、この「人事異動」と「職能開発」の観点からさらに次のような類型を考えることができる。

まず、(1)各教員自体は同一の学校に長期に亘り一定期間在職し続けうるが、各教員は一部の学年内容に特化している（学校組織の流動性が低く、組織内の人事は固定で、専門性は高いが分化）場合が想定できる。この場合、同一学校内の教員の構成員は一定期間変化しないので、教員間が密に連絡を取り合うようにしながら、教育課程を学校内で管理しておけば十分である。

ところが、(2)自然的であれ人為的であれ、例えば校長を含む教員の在職年限が極端に短い場合など、学校単位で教育課程を管理するのが困難なほどに教員の流動性が高くなる場

⁴⁰⁴ もちろん、これらを混合したやり方（2年間は持ち上がり、2年毎に担当が変わるといような小学校に見られる方法）も想定できるが、単純化のためこうした方法はとりあえず考えない。

⁴⁰⁵ 各学年の学級が1つしかない、という仮定に立っているため。複数の学級がある場合には、教員間の連絡が必要になるため、結果的には次に論じる「学校内での管理」と同様になる。

⁴⁰⁶ 従って、現実には、日本における中学・高校はそれぞれ3年という短い期間であるので、いくら頻繁に異動があると言っても平均的にみれば教員1人がある特定の学校に在籍している期間の方が3年より長く、運用上はこのようなやり方が可能となる場合もあると言えるだろう。ただし、後述のように、任免権を学校が持たない点で、制度上は外部機関による教育課程管理を受けた方が無難であると言えるだろう。

合も考えられる。この場合には、学校単位での管理ではなく、安定的に存在する外部機関⁴⁰⁷での管理とした方が有効となると考えられる。つまり、このような場合には、教育課程の広域的な管理の実施が現実的となる。

そして、こうした外部機関がどのようなものになるかは、経路依存的な影響を加味すると次のように考察される。まず、ここまで考察してきたような形で (A) 教員の質が高く、伝統的に学校単位での教育課程管理が実現できていた場合、あるいは、学校組織間の流動性は高くとも、ある程度教員集団の専門性は高い状態で維持されてきた場合には、職能団体により教育課程の広域管理をすることも現実味を帯びる。一方、(B) 初期状態で、教員の流動性によらず教員の専門性が蓄積されていない状況では教育行政機関が広域管理を行った方が現実的である。そして、機能だけ見れば後者は前者の役割を代替しうるので、たとえ、時間の経過により教員集団の専門性が十分に高まったとしても、制度の変更は生じにくいだろう。

このように考察を進めるとき、日本の学校制度には次の2つの特徴が見出されるだろう。

まず、教育課程と教科書の制度が担ってきた教員人事制度への補完性である。ここまでの分析で示したように、戦前における量的・質的な教員の不足の問題に起因して、義務教育段階では教育課程は教科書を通じて管理が試みられていた。すなわち国定化以前は生徒が所有する教科書の採択替えの禁止（第6章・第9章参照）により、また、国定化以降は事実上、教育課程と教科書を一体化させることによるが、こうした教育課程管理の実現により、教員の流動性と専門性の問題と、教育課程管理の問題とを切り離すことを可能にしている。また、戦後には、現在の学習指導要領・検定教科書体制が安定的に構築されたことで教育課程の広域管理⁴⁰⁸が実現されているため、教員の任命権を都道府県教委（および政令市教委）とする広域人事制をとることが可能になっている⁴⁰⁹。この点、仮に学校単位の教育課程管理を前提とする制度であったならば、学校の意向とは無関係に教員の異動を行うと各学校の教育課程管理に大きく支障をきたすと判断されるので、そのような場合には教員人事の管理も学校ごとになされるべきであると考えられる。反対に、学校単位で教員が人事管理されているのであれば、学校間での教育内容・水準等の差を不問にする限り、学校内で教育課程管理に当たれば問題ないため、教育課程を外部機関で管理する必要は弱まる。その意味では、教員の安定的な長期雇用を担保した現行の教員人事制度は、現行の教育課程・教科書制

⁴⁰⁷ ただし、この外部機関に相当するものは、後述のように教育行政機関のみならず、職能団体の可能性も否定されない。

⁴⁰⁸ 義務教育の場合には教科書の広域採択制でさらにこれを強固なものとしている。

⁴⁰⁹ これは生徒の側から見ても利点があり、年度当初の転校であれば、学修上は特別な配慮を要せずに編入を可能にする制度であることを意味する。つまり、現行制度は、人の空間的な移動に対しては問題を少なく対応できる性質を有すると言える。

度の上に成立しているものと判断できる。

一方、職能開発の点で見ると、先述の通り、日本の教員は、各教員の向き不向きから現実には一定の職務分化が起こると言っても、原則的には、どの学年であれ教員免許を保有する校種・教科については職務を担当できることが求められており、学年担当の異動はもちろん校務分掌を含め各学校内で総合的な職能開発が行われてきた。この点を先に述べた組織内の技能形成の観点から考察すると、これはまさに「文脈的技能形成」を行っているものと指摘可能で、むしろ学校内における担当が機能分化する職能開発の状況より、学校内での意思の疎通は図りやすい状況にあると考えられる（文脈的技能形成と情報共有型組織の補完性）。そのため、逆説的だが、学校間の異動があることを除けば、学校単位での教育課程管理が行いやすい状況にある可能性も高い。反対に、担当が機能分化してしまっている場合には、情報共有は容易ではないため、学校単位での教育課程管理は行いにくいという示唆さえ得られる⁴¹⁰。つまり、今や逆機能の方が指摘される日本型雇用慣行とはいえ、教員の技能形成上にはある程度有利に機能している可能性が指摘されるのである。ただし、それを維持するためには、広域的な人事管理と広域的な教育課程管理が補完的であるので、学校単位での教育課程管理とは長期では本質的に両立不可能な要素であるという見方もできる。これは学校組織が抱えている根本的な困難であるかもしれない。

14.4.3. 日本における教員人事制度の論点

このように教員人事制度を日本型雇用慣行の文脈で捉えることにより、さらに多くの論点を指摘することができると考えられる。

まず、日本型雇用慣行が有する逆機能に目を向ければ、次のような議論ができる。例えば、2 節では議論に入れなかった「年功賃金と退職金」の問題がある。財政難の影響もあって、今や、公務員の俸給も下がることはあっても上がることはないというような時代であるため、もはや昇給が労働のインセンティブになっているとは言えない。その一方で、依然、教員にとっても、退職金が「人質」としての機能を有していることは、2013 年 1 月から 2 月にかけて埼玉県等で条例改正に伴う退職金の引き下げで定年を迎える教員が年度末を待たずに退職する問題⁴¹¹が発生したことからも明らかである。当時、教員として無責任であると

⁴¹⁰ 機能的技能形成と情報分散型組織の補完性が問題となっている。この場合には、学校が効果的に機能するために各教員の情報を集権的に扱い、それらの情報を統合的に判断・決定を行うという意味で、校長などの管理職には、明確なリーダーシップの発揮が求められ、一般の教員とは異なる職能開発を要求する必要があると考えられる。

⁴¹¹ 民間との格差是正のため 2012 年 11 月に成立した改正国家公務員退職手当法を受け、埼玉県が条例で 2 月から退職金の段階的な引き下げを決定したことにより、教員 89 人を含む県職員 120 人が年度末を待たずに減額前の 1 月末で退職を願い出た問題。これについて

いう批判⁴¹²もあったが、これが経済的には極めて合理的な行動であることはいうまでもない。

また、今日では、教員の多忙化・過重労働が問題視される中で、給特法がその見直しを含め注目されている。もちろん、適切な超過勤務に対する報酬の支払いがなされるべきであるが、本稿で指摘した日本型雇用慣行が抱える根源的な職務範囲・権限の曖昧さという問題に配慮を行わなければこの問題を解決することは難しい。そもそも、ブラック労働の問題も、現在叫ばれている働き方改革も、いずれも民間企業も課題とする日本社会の構造的問題であるはずで、教員だけに特別な問題ではない。しかし、教員が民間に比べ厄介なのは、給特法の論理自体にも垣間見えるように、こうした状態を安易に「教職の特殊性」と称して、結果的にこれを助長し、積極的に正当化するような状況がある点である。その意味では、教員の職務範囲を見直すことが不可欠であるだろう。

そして、本章の議論は、前項でも議論に現れているように、特に技能形成の視点で、教員の「専門職」化に関しても一定の示唆を与え、考察を迫るものである。日本の場合、諸外国に比べ、教員の「専門職性」というものが理解されがたい傾向があるとされるが、ここまでの議論を念頭におくと、教員の技能形成のあり方が、企業一般の雇用システムとかなりの部分整合的な特徴を有している点にも問題があることを認識する必要があるだろう。なぜなら、この条件のために、企業一般の職と比較して「専門職」と認識するに足る明確な特徴が少なくなるからである。技能形成のあり方は、どちらも「文脈的技能形成」であることに変わりはなく、いかに教員に特殊な技能形成があることを主張したとしても理解されない恐れがある。しかも、一般職の公務員とも異なって、ランクヒエラルキーがほとんどないため、その意味での昇進をめぐる競争もなく、公務員の身分保障を受ける教員は「もっと競争的な環境に晒されなければならない」と批判されても有効な反論ができないことになってしまう。仮にここで「教職の特殊性」を持ち出せば、教員の負担が一層大きくなる恐れがあることは先に触れた通りである。この意味で適切な議論を行うためには、今日、日本の教員が置かれた状況は、日本型雇用慣行に置かれたことにより生じている可能性があることを認識する必要があるだろう。

しかし、こうした日本型雇用慣行が有している諸特徴が全て教員制度にとって改善すべき問題であるとは言い切れない。何度も論じているように、理論的に見ると、文脈的技能形

て、減額は自治体の裁量であるため、実施時期を問題視する声もあった。1月23日には、愛知県で同様の問題を抱えていることが報道された。（『朝日新聞』2013年1月22日朝刊（埼玉1地方）、29頁、同朝刊、38頁、1月23日朝刊（埼玉1地方）、29頁、同朝刊、31頁）。

⁴¹² 例えば、前注で示した『朝日新聞』1月23日（埼玉1地方）、29頁の記事では、上田清司・埼玉県知事が教員の退職に不快感を示したことが触れられている。

成や長期雇用は、情報共有型の組織と補完的であり、そのような組織は部門間の補完性が高い業種に優位性があるとされる。この点を踏まえると学校内の組織構造は、教育課程管理の点以外でも、同一の生徒に対し複数の教員が関与するという意味で、部門間または仕事の補完性が高い性質を有する以上、情報共有型が望ましく、現行の教員制度の構造の方がそのような組織を形成しやすい可能性が示唆される。反対に、短期雇用的で機能的技能形成が行われている社会⁴¹³では容易には達成し難いことが示唆されているのであって、そのような環境で情報共有的な学校組織構造を実現するためには、まさに「専門的」な技能形成を行わせるための制度設計が求められることとなろう。このような点では、むしろ現在の教員人事制度の枠組みを維持し、集中的な人事管理の下に広域人事制として定期的な人事異動を行うことで、長期雇用を安定的に担保するようにした方が望ましいとさえ考えられるのである。さらに、いくら多忙化が問題だからと言って、安易に職務範囲を限定して、業務の外部化などを行ってしまうと、従来教員が担っていたことによって容易に達成されていた組織内の情報共有機能の低下が起こる可能性もある。こうした観点に立てば、多忙化に対し、正規職員の増員という方法も妥当な選択肢として積極的に検討されてしかるべきではあるが、財政の現状からは実現性はあまりに乏しい。これが、今日、教員人事制度が直面している問題の難点であると言えるだろう。

最後に、現在岐路にある教員制度に対して本章の議論から導かれる政策的示唆について述べておく。それは、抜本的な改革を目指すのではなく、現行の制度枠組みを維持する上でも、技能形成の観点から見て、教員のより一層の「専門職」化を図ることが1つの選択肢となるというものである。今後、流動的な労働環境が出現した場合、その対応として、1つには教員も長期雇用型を改め、流動的な労働市場型に変えるという方法がある。この場合には、教員の専門性を担保するため、上級職の免許制の整備も含め、資格任用制を徹底する必要がある。一方で、教員以外の職種が流動的な労働市場を形成するようになったとしても、教員の場合は、情報共有的な判断を必要とするという職務上の特性に従って、一般の労働市場から教員の労働市場を切り離し、それとは異なる長期雇用を前提とした「制度」を維持するように運用することも考えられる。この場合には、最低でも現行の免許制を堅持し、長期雇用に見合った技能形成を行わせる必要がある。このように、流動的な労働市場の出現を仮定した場合、何れにしても一般の労働市場から教員を切り離しておく重要性が高くなるのである。そして、日本の場合、明らかに後者の方がコストは小さいと考えられる。しかし、

⁴¹³ つまり、教育職においても昇進がなく、校長・指導主事・教育長といった職位ごとに労働市場（＝機能的に分化）があったり、学校単位で雇用（＝集中的な人事管理でない）したりする状況を指す。特に労働市場の分化に対しては免許制の整備が重要な役割を担う。（注 409 を参照）

その場合にも、その過程で業務の取捨選択は必須であり、適切な処遇へ改善する必要がある。そして、これが最も困難であろうが、教員の場合は、労働の性質上あるいは教育上の効果から見て、一般の労働市場から切り離されておかなければならないという社会的な合意を調達する必要もあろう。こうしたことによって、理念的ではなく機能的な意味で、教員の「専門職」化はなされるべきである。

第15章 結論

本章では本研究を総括し、本論が提示し得た知見と含意を提示するとともに、本論に残された課題・論点を示す。本章は次の通りに構成する。まず、第1節において、本研究の分析により示された、日本における学校制度の構造的特質について議論を行う。こちらは教育政策・教育制度に関する知見の提示と考察である。続く第2節では、教育制度を事例として分析することで明らかとなった制度の選択と安定化に関する「制度の連結」の影響について論じる。これは、政策科学ないし行政学としての考察を試みるものである。最後の第3節で、本論の課題と論点を示し、議論を結ぶ。

15.1. 日本型学校制度の構造的特質

まず、日本型学校制度の構造に関する結論である。本研究の分析を通じて、日本における学校制度は、近代学校制度導入時から経路依存的に存在する、その発展過程における人的・財政的資源の不足に対して、相対的に準備・調達が容易であった物的資源を核に成立してきたものであることが明らかとなった。これが本研究における「日本型学校システム」の形成要因として指摘される答えである。

本研究では、学校制度を分析するに際して、人的資源・物的資源・財政的資源・時間的資源といった諸資源の管理・配分に着目し、これらに関する制度として、教員制度、教科書制度、教育課程制度及び必要な範囲においてそれらに関わる財政上の問題について議論を行ったが、これらの相互関係を意識して、次のように整理することができる。

戦前の学校制度は、義務教育の場合、国定教科書制により、教育課程と教科書を一体的に管理する一方、戦前期を通じて教員人材の安定的な確保に困難が生じていた。特に、この義務教育における国定制の選択は、所有制が要請する教科書価格の低廉抑制と採択に当たる教員の不足という2つの問題に対処する上で有効に機能することとなった。ところで、このような教科書制度に安定化するのは1910年頃のことであるが、第14章で論じたように、同じ頃教員不足の問題は、新規学卒者の定着も進まず、待遇改善により転職を防ぐことが考察されるなど、未だ解決には程遠い状況であった。この事実は、物的資源と人的資源とでは、前者の方が先に整備することが可能であったことの証左と言える。そして、このように短期間で教員が転職してしまうこともあって教員集団の専門性の開発と蓄積が進まない中で、教育課程管理のあり方は、物的資源に依拠して行われていくように形成されていった。これ自体は、保護者負担の軽減の目的もあって導入された4年間同一教科書使用のように意識的に行われている場合もあれば、国定制への転換で結果的にそうなっている場合もあるが、何れにせよそのような制度を獲得していったことが重要である。なぜなら、理論的には、人

的資源が確保できることが前提とはなるが、物が十分に確保できないという状況下では、人（教員）に依拠して教育課程管理を行うシステムを形成・構築していくことも想定できるからである。何れにせよ、こうして出来上がった、人ではなく、物により管理を行う方式は、流動的に教員が入れ替わってしまう状況——これは、望ましくはないが、流動的な状態で「安定化」しているとみなせる——に対して、とりわけ義務教育のような全国規模で画一的な保障を要請されるものに、良くも悪くも内容の一貫性を与えて、安定的に教育を提供できるという点では、学校経営上、一定の合理性のあるシステムであると判断できる。そして、この特徴は戦後に形成される現行の学校制度にも通底する。

改めて記述するまでもなからうが、戦後の学校制度は、学習指導要領による国家的な教育課程基準の管理、それに基づく検定教科書制の採用、都道府県単位で広域的に教員を管理する人事制度の存在を指摘することができる。教育課程・教科書の側面は、戦後改革の結果、戦前に比すれば統制が弱いものとなっているが、依然として、中央政府による広域管理が行われていることには変わらない。教科書も所有制のまま、経路依存的に現行制度は形成されたので、この点では、戦前のシステムと同様の基盤を有していると言える。一方で、教員人事の面は戦前とは大きく異なり、教員人材の蓄積に成功した。この背後には、1950年代後半を通じて形成された広域的な教員人事管理制度と、経済全体の日本型雇用慣行の確立が指摘される。しかし、この人事制度の下では、定期的に教員が学校間を異動することが制度化しているため、学校単位で見た場合、学校組織内の人員は固定的ではなく、ある程度の流動性を持ったものとなっている。この点で、戦後は、学校組織内の流動性は保持したまま、都道府県単位での教員人事の蓄積を達成しているのである。そして、これを安定的に維持するために、教育課程の広域的な管理が、戦後も制度補完的に重要な役割を担ってきたと指摘できるのである。このように、戦前は人事面での制度の不備から確立していなかったものの、戦後は補完的な制度を形成することが可能であったため、より学校制度の安定性が高まったものと考えられる。

これを総括すると、日本型学校制度の特質とは、学校経営面において、相対的に調達が可能であった「物」に依拠し、それを通じて広域的に教育課程管理を行うことで、教育内容の一貫性を一定程度保障し、その下で教員を広域的に管理して、流動的に異動させつつ、長期的に人材確保を行い、その専門性の蓄積を図る制度であるという点に見出される。このような点こそが、日本において、近代以降、投入しうる資源が比較的少ない中でも、急速に近代学校制度を全国的に普及させ、戦後期を通じて安定的で比較的水準の高い公教育を提供することを可能にした一因であると考えられる。しかし、反面、この制度が有する、本質的に、少ない人材で大多数の教育需要に応えるように成立してきたという特徴が、今日の学校経営上の構造的な問題を引き起こしている可能性も示唆される。ここまで論じてきた通り、日

本における学校制度は、標準法が最たる例であるように、児童・生徒数に対して必要とする教員をなるべく抑制しうるような設計になっている。そのため、少子化などの構造的な影響により、定数改善など人為的に介入を行わない限り、教員数は減少する仕組みである。そのようなもとで、特に2000年代以降の提供される公教育の水準への要求の高まりにより、授業時間と教科書の厚さは当然増加し、それ以外のきめ細やかな個別対応までもが求められる一方で、教員については採用抑制や大量退職に伴う大量採用、非正規の人材への置換が進むなど、安定的な教員人材の蓄積という点での対応は不十分と言わざるを得ない状況があった。このように、要求される教育内容の高度化に対して、教員人材の蓄積が十分に進まなかった結果、露呈してしまっているのが、今日問題化している「教員の多忙化」であり、これは、制度が安定的に機能する許容範囲をもはや超えてしまっている状況と考えられるのである。

以上が、本研究から得られた、教育行政学的な視点において重要な知見である。教育行政学の先行研究においては、第1章で論じたように制度の変化や因果関係に関する分析が十分になされてこなかったことが指摘されてきたが、本研究はこのような課題に対し、大いに貢献するものであると考えられる。

15.2. 制度の選択と安定化における「制度の連結」の影響と政策過程

次に、前節での議論について、制度の選択と安定化という観点から理論的に再検討した場合に得られる結論を述べる。はじめに、「制度の連結」に注目した場合の、制度変化の過程について考察する。特に、比較制度分析では、第3章で論じたように、通時的な制度の連結が制度変化に影響を及ぼすことが理論的に示唆されていた。この点について、本研究は大きく示唆を与えるものと考えられる。

まず、改めてここで教科書制度の内的な構造を整理すると、教科書・教育課程に関する一連の制度は、所有形態・負担者・価格・採択・統制・教育課程の扱い・供給者といった諸点に関する諸制度から構成されていることを確認し、これらの制度の選択と全体的制度配置によって、安定／不安定が影響されることを示した。このとき、日本における教科書制度を安定性の観点から眺めたとき、実は、現在の高校段階の制度配置である「個人所有・保護者（生徒）負担・学校単位の採択・検定制」というのは、旧制中学・女学校の頃から、多少の法規制上の変更を受けながらも、根本の部分では安定的に維持されてきたものとわかる。しかも、これは比較的規制が弱く、慣習に依る要素も多い。その意味で、この制度配置は割合自然に安定しやすい「制度の連結」構造を持っていると言える。これを踏まえるとき、より注目されがちで、これと比較される義務教育段階の制度配置とは、「義務教育」であることが要請する制度的要因によって高校段階の制度配置を確立できない状況に対して、安定化

可能な代替的制度配置を「制度化した連結」によって人為的に実現したものと考えることができる⁴¹⁴。

日本の教科書制度は、その歴史の早い段階で「生徒の個人所有」という慣習を形成し、これが今日まで強固に維持されているわけだが、この制度選択が、「教科書価格の安定化」と「毎年度発生する大量の需要」という条件をもたらした。これは日本の教科書制度全体に共通の条件ではあるが、さらに、義務教育の場合は、「全学齢児童に対する共通的な教育の提供」という条件も付加される。このため、義務教育段階には、戦前の中等教育および1970年代初頭までの新制高校とは比較にならないほど、強い教科書価格の抑制と大量の教員人材が要求された。

こうした条件に対して、第1に、戦前も戦後の制度選択時も、義務教育段階では、学校単位で採択を十全に行うには深刻な教員不足が発生していた、という認識が政策決定者にあった。これは、すなわち、他のドメインの制度状況が、もう一方のドメインにおいて補完的な制度を発生するための十分な制度的パラメータを満たしていないために、そのような制度選択ができないという「通時的な制度的補完性」の文脈で議論されていた条件ないし状況にあるものと解釈される。この点は、現行制度の成立においても、前章で見た通り、教員人材の蓄積は1950年代後半から60年代前半に進む一方、11章で論じたように、義務教育での広域採択制の採用が既定路線になるのは1955年末のことであるので、教科書制度の選択が先に起こったことと矛盾しない。つまり、制度選択の時点で、教員人事制度との間に安定的な制度的補完性を構築しえなかったことが、その代替として高校段階とは異なる複雑な「制度化した連結」を要求する一因となったと言えるだろう。

このような状況にあって、戦前においては「採択」の制度と「市場統制」の制度、そして、教育課程制度との安定的な連結構造を構築することに失敗した。第6章・7章・9章において論じた戦前における小学校教科書の国定制への移行とは、こうした連結の構成に失敗して制度が破綻した結果（教科書疑獄事件・検定制の崩壊）に対し、所有制が要請する「教科書供給の必要」から生じることとなった、これら制度の連結による問題解決の現象であると解される。加えて、これによって、もう一方の条件である「教科書価格の低廉抑制」も達せられた。こうして、戦前は「国定制」＝教育課程制度との連結および教科書採択を不在にする「制度化した連結」を実現し、並びに教科書価格の低廉化を促して所有制を制度的に補完するものとして安定化していた⁴¹⁵。しかし、敗戦という外生的ショックにより、この連結を

⁴¹⁴ この意味では、教科書制度を安定化の視点で捉えるときには、高校段階の制度配置から議論を行った方がより一貫性の高い理論的理解が可能であることを示唆している。

⁴¹⁵ ただし、翻刻規定において定価の上限をさだめているので、厳密には「制度化した連結」を構成していたものと言える。

再度解体し、「検定」と「採択」それぞれの制度を安定化させる必要が生じた。しかも、この結果、教科書価格の低廉化という所有制に対する制度安定化の条件まで解体されてしまったため、この安定化も同時に課題となったのである。

ここで、教科書負担者の制度に目を向けると、義務教育の場合には、制度上、全児童が就学するという条件もあって、分析が示唆するところによれば、文部省は、それこそ戦前の教科書国定化の時から、長らく、教科書無償給付の実施という選好を有してきたと言える。しかし、その度に、財政的制約、アクターとしては大蔵省の反対によって、そして時に政治制度の問題によって、その転換を阻止されてきたが、ついに、高度成長期に入ると、「財政状況の好転」からついに制度転換可能な条件が成立した。ここで生じた現象のうち、義務教育教科書の費用負担者が「保護者」から「国」へと変更された点については、「所有制」の枠組みの中で制度の置換が起きた現象と捉えられる。本研究の分析では、教科書所有者の慣習と費用負担者の制度とを区別することなく議論したが、これを別々のドメインに属する制度であると捉えれば、「個人所有」という慣習に対する認識が、「貸与」ではなく「給付」という制度的選択を導いたことにより、安定化可能な形で制度の連結が再構成され、制度の置換が生じたものと捉えられる。これは、「通時的な制度化した連結」の文脈で提示されたメカニズムに相当する現象であると考えられる。一方、財政の点から見れば、これはドメインとしては「教科書」の外部にある「財政」の制度の問題であるので、これは、初期のパラメーターでは選択不可能であった制度が、その歴史を通じた改善により、異なる制度配置の実現を可能としたという「通時的な制度的補完性」の中で示されたメカニズムの一端が生じていると解される。

そして、この無償給付の実現に合わせて、1955年時点で政策決定が行われていた広域採択制の法定化がなされ、また、1958年の「学習指導要領」の改訂という外生的な要因によって生じつつあった「検定」と「採択」の連結化が、同一教科書使用期間の設定により、ここで「制度」として安定化を見ることとなった。こうして、義務教育段階の「検定」と「採択」をめぐる「制度化した連結」の再構成が完了し、ここに所有制の条件も「給付制」として公式の制度として連結化がなされたのである。つまり、戦後に生じた現象は、「制度化した連結」として表現される旧制度の制度配置が、外生的ショックによりその解体・再構成を余儀なくされ、他の制度との補完性に影響されながら、新しい「制度化した連結」の制度配置を構成する現象であると解釈可能である。

一方で、このような形で「国定教科書」から「学習指導要領・検定教科書」へと移行した教育内容の管理制度であったが、こうした制度の構築は、前章で論じた通り、広域人事制を可能とする補完的な制度的パラメータとなっていった。このように、より直接的に教員不足を補う形で発展してきた制度が、今度は教員の長期的な蓄積にも資する「制度的補完性」を

獲得していったという点で、まさに相互依存的に制度が進化を遂げた例であると評価できる。

このような戦前の制度選択・安定期を経て、戦後の改革、現行制度の安定化に至る一連の動態は、比較制度分析の理論が示唆した「通時的な制度化した連結」および「通時的な制度的補完性」による制度進化と安定化のメカニズムによる現象であると理解することが可能である。一連の現象は、最初期に「個人所有」という慣行が選択されたことに伴う経路依存的な現象であるが、こうした経路依存性も「制度の連結」が作用することでもたらされたものと解釈できる。

この通り、比較制度分析の枠組みに従うことで、大まかには以上のような整理が可能である。ただし、この整理では制度不安定期の制度変化が十分に表現されない。そこで、重要な制度選択がなされた政策過程の分析を参照することで、このような安定化可能な制度配置の選択は、試行錯誤的であったり、必ずしも意図された結果ではなかったりしたことが理解できる。ここでその特徴をいくつか指摘しておく。

まず、戦前における最初の制度選択の過程は、教育行政が法律によらない命令主義であったため、教科書供給者や使用者・購入者たる児童・生徒・保護者との状況に応じて、政府（文部省）の判断で比較的容易に制度の戦略を変更していった。既述の通り、義務教育段階は、結果的に国定制に至るまで安定化は叶わなかったが、国定制の採用によって諸問題が解決され、制度は安定化した。

このとき実現できなかった給付の問題については、大戦景気が後退した不況下の昭和初期に議員立法で実現を試みる機会が訪れた。これは、予算については帝国議会の協賛が必要であったという制度的条件のために可能な手段であったとも言える。だが、立法過程には、表立って反対するアクターは存在しないものの、政府提出法案優先・二院制・会期制という政治制度が原因となって、成立できなかった。このため、新たな文部省による教科書価格抑制策が採られることになるものの、この時点ではそれほど大きく制度変更は起こらなかった。なお、この過程では、文部省は採択の不安定化を危惧して、自由化を躊躇する様子が見られ、教科書疑獄事件が経路依存的な影響を及ぼす重大な事件であったと指摘される。

戦中から戦後にかけての制度改革の過程では、戦後、教育行政にも法律主義が適用されたことによって、制度選択において、戦前に比してより多くのアクターの同意が政策過程上必要となった。ここには、政策過程および政治レベルでの「ゲーム」が無視し得ない形で存在し、この結果、法案調整の段階で政策形成が難航する、あるいは法案提出まで至っても法案審議過程で紛糾し、成立しないという状況が生じ、場合によっては容易に制度変更ができないようになった。しかし、ここには次の3つの特徴が窺えた。第1に、教科書価格の低廉抑制化については、戦前の国定制のあり方がしばしば参照されており、それが広域化という選

択肢と結びついている。第2に、従来、統制の強化と言われる側面を含めて、慣習として成立していたり、すでに既成事実化したりしている状態を追認するような形式で公式化している側面が少なからず見られる。第3に、法案化が失敗した場合でも、「行政裁量の範囲」の名の下に、指導等を通じて適宜政策調整を行っており、特に、教育課程改革の実施過程における政策調整が、制度の連結をもたらす契機となった。こうした特徴を有する探索的な制度選択が戦後においてもなされたと指摘できる。とりわけ、3点目に指摘した文部省の行政裁量に基づく政策調整によって安定的な制度構造を構築していく過程は、戦後日本において教育委員会制度が定着していく過程にも見られる現象である（荻原1996、大島2015）。これを踏まえるとき、深刻な政治対立が存在していた教育政策領域において、煩雑で時に成立が困難となる立法の手続きによらず柔軟な政策変更ができた点は、「法律による行政」の理念に照らして問題なしとは言えないが、政策の安定化において、ある種、時期に適合的な状態であったとみなすことができよう。

以上が本研究の分析の結果である。ここで、この分析を踏まえて、比較制度分析が示唆する枠組みに政策過程分析のもたらす知見を加味する形で整理を行うと、制度の安定化と変化について、次のような仮説を提示することができるだろう。これを本節の最後に提示することにしたい。ただし、本研究で論じてきた制度は「政策手段としての制度」である。この点に注意を払うため、以下、仮説内では、それを指して〔制度〕と表現することにする。

(1) ある〔制度〕が、その構造上、内生的な安定要件を有する場合、〔制度〕の安定化のためには、そのような内生的な安定要件が何らかの形で均衡化する必要がある。

そして、内生的に安定化可能な条件が十分に満たされている場合、または、そのような状態であるというフィードバックを関連諸プレイヤー（アクター）が受けている場合、〔制度〕は、変更を試みられることがなく、安定である。

まず、仮説の1点目は、主に比較制度分析の知見に基づく〔制度〕の安定化条件である。ただし、ここで言及される〔制度〕は、内生的な安定要件を有することを仮定している。これは、本研究が問題とした〔制度〕は、基本的に、制度自体に由来する内生的な安定条件と「制度の連結」・政策過程等において決定される外生的な安定条件が、複雑に絡み合っ

て安定化するような特徴を有した、という前提が暗黙に置かれていたことを明示化したものである⁴¹⁶。この仮定に該当する制度の場合には、内生的条件を満たすことが〔制度〕の

⁴¹⁶ もし、〔制度〕が、政治的ゲームのみで決着する単純なルールに過ぎないようなものであるならば、既存の政治学等の枠組みの適用で十分で、そもそも、このような面倒な分析枠組みの設定を必要としないだろう。

安定化の必要条件であり、そうした条件を満たしていると関連諸プレイヤー（アクター）が認識していることで、〔制度〕は安定化する。

(2) (A) 内生的に安定化可能な条件が何らかの点で満たされていない、または、諸変数の変化により満たされなくなった場合（〔制度〕上の要因）、あるいは (B) そのように関連諸プレイヤーが判断している、または現在の〔制度〕に不満足である場合（プレイヤー／アクターの認知的要因）、〔制度〕は不安定となる。

また、(C) 外生的要因により、従来の内生的または外生的な〔制度〕安定条件が満たされなくなった場合にも、〔制度〕は、不安定化する。

仮説の2点目は、(1) とは反対の〔制度〕が不安定な状態を指すもので、(A) 〔制度〕の内生的条件（変数）に由来する不安定、(B) 関連諸プレイヤー・アクターの認知的要因に由来する不安定、(C) 外生的な要因に由来する不安定の3点を指摘している。

(3) 〔制度〕が不安定であるとき、政策アクターが〔制度〕の安定化を模索して、限定合理的に代替的手段を選択しながら〔制度〕変更を試みる。この変更過程では、外生的・内生的に安定化可能な複数均衡のうちのいずれか1つが結果的に選択されるように〔制度〕形成が行われ、満足なフィードバックを与える状態に至るまで断続的に継続する。この過程で、次のような現象が生じる。

① 〔制度〕の選択は、自発的に発生した場合を含め、初期条件や歴史的経路依存、「制度の連結」を反映して各条件において安定化しやすいものが優先される。ただし、こうした選択が、直ちに〔制度〕の安定化につながることを意味しない。

② 政策形成上の制度・利益・アクター構造等を含む外生的要因や、経路依存、「制度の連結」等の内生的要因が作用して、〔制度〕変更ができない場合、不安定な要素を抱えたまま現在の〔制度〕が存続する。

③②のような変更できない状況の存続や、過去の選択経緯、限定合理的な探索の結果等により、〔制度〕変更の選択肢が制限されていくことで、〔制度〕はロックイン状態となる。ただし、この間も制度内の変数の変化は継続する。

仮説の3点目は、(2) の〔制度〕が不安定な状況で生じる〔制度〕変更の模索に関わるものである。これは、制度変化に関する仮説であり、通時的に適用することで漸進的な制度変化についても説明可能な枠組みとなるように構築したものである。

この仮説は、あくまでも理論的検討と分析の結果を整理したものに過ぎないため、今後、

検証される必要があるだろう。しかし、この最大の特徴は、分析対象となる制度の内的な要因を基礎に変化のモデルを構築しているという点である。以上、この仮説の提示をもって、本研究が示唆する2点目の結論とする。

15.3. 課題と論点

最後に、本研究に残された課題と論点、および今後の展望を述べ、本論を結ぶ。

まず、教育行政学の研究としてみた場合の課題・論点である。本研究は、これまで十分に体系的に議論がされてこなかった教科書制度や教育制度間の相互関係について一定の分析をなしたものと考え、次の点に課題を抱える。

第1に、教科書制度研究としての課題である。本研究は、従来の意味における「国家による教育内容統制」という見方ではなく、教育内容の管理を含む教科書のロジスティクスを規定するものとして制度を位置付けて分析を行った。これにより、所有制において安定的な教科書供給と採択を実現するための制度の整備を進めたことで、このような統制的な制度配置に至ったことを示した。これは、必ずしも教育内容統制を意図せずとも、経済的な視点から教科書市場の安定化のための政策をとることが、結果的に、内容統制的な制度配置に到達することを示唆する点で、先行研究に対する重要な指摘であると考え。しかし、本研究には、次の問題が残る。まず、従来問題とされてきた「検定」の制度を含む教科書市場に対する規制という側面については、ゲーム形の特定という作業も行わなかったため、その点では分析の精度が低下していると言わざるを得ない。ゲーム論による分析の利点には、異なる均衡の可能性を示唆する点があるが、本研究では、現行制度とは異なる形で存在しうる複数均衡の条件を厳密に示し得ていない。そのような意味で、今後、そうした側面に対する一層の分析が要求されると言えるだろう。次に、本研究は、これまで等閑視されてきた「教科書を個人所有とする」側面の制度構造における重要性を指摘し、それが制度配置の安定化に影響を与えていると示唆した点で十分過ぎるほどの意義があると考え。だが、これにより、規範的、政策論的には存在しうる「公費負担」「私費負担」という区別に関する問題を軽視することになった。なお、この点に関わって、本研究は、私費負担・生徒所有（＝購入制）、公費負担・生徒所有（＝給付制）、公費負担・学校所有（＝無償貸与制）の3類型で議論を行っているが、理論上は、本論が無視した第4の形態として、私費負担・学校所有という形態も考えられる。例えば、学校等が出版社と教科書使用のリース契約（買い切りではない状態）を結んでおり、学校において貸与とするが、その使用料を在学生から受益者負担を名目に学校にて一定額徴収することで全額賄うというようなケース（すなわち有償貸与制）がこの類型に含まれるものと想定される。これが現実に存在するかどうかは分からないが、規範的に論じる場合、政策論的に論じる場合には、この無償貸与制と有償貸与制の差異も問題に

する必要がある。しかし、教科書の配備という点では両者は「貸与制」であることに区別はなく、本研究の理論的関心の範囲ではあまり問題ではなかった。今後、より厳密に議論を行うのであれば、第4章のモデルもこの点を反映させたものに変更する必要もある。このように有償・無償をめぐる問題を十分に検討していく必要があるだろう。

第2に、分析の範囲について1960年代までしか扱えていない点である。もちろん、その範囲における歴史的な分析または政策過程分析としても、本研究は、必要かつ十分な議論ができていたとは言えない部分が残る。例えば、第10章から12章にかけての一連の分析では、戦前・戦後の議会関係を扱っているが、戦前は議員立法なのに対し、戦後は閣法による立法がなされたといった戦前・戦後の差異を十分に評価しえていない。このためには、慣習を含む政治制度の差異など、戦前・戦後の政策的条件をもう少し整理する必要があるだろう。あるいはこの間の政策形成の政治過程をゲームにより記述してみることもできるだろう。加えて、特に、ここで指摘しておかなければならないのは、1960年代以降にも、教科書制度を巡っては政策過程上も重要な展開が存在している点である。まず、義務教育無償措置の完了の後、教科書制度は、1980年代、特に臨教審の審議において公式に再検討が行われることになるが、その後の改革は規制のあり方が簡素化された程度で、ほとんど構造的な転換は生じなかった。この点について、なぜ、このとき制度転換はなし得なかったのか、歴史的、政策過程分析的な評価が必要であるだろう。そして、第2章で言及したように、2018年には、いよいよ日本において電子教科書を許容する政策的な転換が生じた。これについては、あまりに直近の出来事であるので、まだ経験的に評価しうる段階にはないが、これが今後日本における教科書の「制度」にどのような影響を与えていくものか、注視していく必要がある。これは、比較制度分析の視点からも重要な問題で、これが政策的な誘導として「制度」転換につながるものになるのか、あるいは、条文は空文化し強固に現行の制度が存続していくことになるのか、検証可能となる事例になるものかもしれない。

第3に、教員人事制度に関する論点である。本研究における教員人事制度の分析の1つの目的は、教科書制度の選択の背景にあった教員不足の問題の傍証であるので、とりあえず、教員人材の蓄積が進展するのは、教科書制度の重要な選択が行われるよりもやや後のことであることが示されれば、十分、その役割を担ったと言える。しかし、教員人事制度の成立過程の分析としては、本研究の大部分を費やした教科書制度の分析に比すれば、圧倒的に分量が少なく、その妥当性が十分に担保されているとは言い難い。とりわけ、公立学校の人事制度を扱っておりながら、公務員制度としての視点をほとんど欠いている点は、大きな問題であるだろう。今後、この点を補完していくことが必要となろう。

一方で、教員人事制度の議論に比較制度分析の視点を導入したことで、次のような分析的な展望もある。比較制度分析には、組織の情報効率性に関する議論がある。これは、管理・

中枢部門と事業部門との情報や人事の権限等に関する議論で、こうした点について、かつては、「人事集権・情報分権」という双対性原理⁴¹⁷が作業仮説として導入されもした。これを応用することで、本研究ではわずかに理論的な検討を行ったに過ぎない教委と学校、あるいは学校管理職（校長）と一般教員、教員間相互の関係に関する何らかの分析が可能となるかもしれない。すなわち、教育経営・学校経営に資する議論に応用できる可能性があると言える。ただし、今日、日本型雇用慣行が逆機能していると指摘される点については、留意して議論をする必要があろうし、そもそも理論の成立から時間が経過しており、今世紀に入ってから著しい ICT 技術の進展を加味すると、もっと機動的な情報構造の構築のあり方が存在するかもしれない。このような経営上の情報共有構造に関する視点を持って、教育経営の分析を行うことが肝要だろう。

以上が、教育行政研究としての論点である。次に、政治学・行政学等の視点から見た場合の課題および論点を示す。

第 1 に、本研究は、政策実施段階にある制度が有する制度選択への影響という点で、政策実施論の視点から評価可能な議論になっている。しかし、本研究は、政策実施論としての含意を直接引き出すものにはなっていないため、政策実施に対する示唆を得るには、再度解釈をする必要がある。

第 2 に、制度変化の議論と捉えた場合、経済学的新制度論の系譜に位置づく研究として、特に歴史的制度論よりも、より構造的な指摘をしながら経路依存を生じる制度間のメカニズムや制度変化のメカニズムを示唆したものと考える。しかし、その結果、かえってアクターの影響力等を過小評価している恐れがある。加えて、本研究の方法に関する論点を指摘すると、本論は、制度内の構造という比較的ミクロな視点から、その論理に従ってマクロの展開を語るという形式になっている。これはオリジナルの比較制度分析が有している態度を踏襲したものであるため、本研究自体が持っている問題というより、依拠した枠組みの問題と言えるが、これにより、覆い隠されてしまった何らかの力学があるかもしれない。また、本研究では、政策過程分析の視点に一定の配慮は行ったものの、比較制度分析の枠組みと統一的に議論が行えているかと言うと、まだ不十分な部分もある。特に、政策過程の分析とす

⁴¹⁷ 「組織が有効であるためには、情報構造の分権性／集権性は、人事管理の集権性／分権性と対になっていることが必要である」（青木 1988=1992：61）というもので、現場の作業や調整の分野における情報処理や決定権に関わる情報構造が分権的である場合は、人事管理（人事配置の権限）は集権的である方が効率的で、他方、情報構造が集権的である場合、人事管理は分権的である方がよいことを意味する。「情報構造も人事管理も集権的であるような組織があれば、不必要に不経済で、権威主義的にすぎることになるであろう。」（同）という記述がある。ただし、このような現場対応型であることを、情報を管理部門に上げないという意味で「情報分権的」とする表現は、後に本稿で言及した「情報同化型」へと変化する。

るには、対象期間があまりに長期にわたるゆえに、単一の枠組みでは語れず、複数の枠組みから捉えた方が良い箇所があるように思われる。このような点では、今後、方法的な視点をもって、より精緻化された理論構築を行う必要もあるだろう。

第3に、制度分析の方法論に関わる論点としては、いかなる制度が「制度の連結」を有するのか、という問題もある。本研究の分析は、教科書制度を主たる対象に、「制度の連結」の概念を活かすことで、制度の安定化や制度進化に関する有意義な知見を得ることに成功したと言える。しかし、残念ながら、たまたま対象とした制度およびその配置が「制度の連結」の概念を適用して議論することに適するものであったから、こうした分析が可能であったに過ぎないと言わざるを得ない。今回の場合、そのような制度配置を持つことが、制度の構造を解きほぐすことで直観的に洞察されえたので、問題なく分析に使用できたのだが、あらゆる制度がこのような分析を必要とする連結構造を持っているようには思えず、また、ゲーム理論で描写するといった方法が可能であるとも限らないだろう。そして、比較制度分析が有している概念自体の曖昧さの問題も残る。つまり、これを方法論的な課題として捉えれば、どういう場合に、このような分析が適しているか、あるいは、こうした枠組みで現象を理解することが適しているのか、という点が大きな論点となるだろう。結局、使用可能な場面が分からなければ、これ以上、方法的な発展は見込めないからである。そして、この鍵を握るのが、段落の冒頭で述べた、いかなる制度が「制度の連結」を有するのか、という問いに他ならないのである。

この点について本研究の分析の特徴から考察を行うと何らかの示唆が得られるかもしれない。まず、扱った対象が、比較的、経済学的なメカニズムに従う制度であったという点が指摘できるだろう。しかも、経済学において比較制度分析が生まれたのと同様に、古典派経済学が描写する通常の市場の仮定が成立せず、それゆえ市場的な均衡とは異なる均衡を構成していたという特徴もある。だからこそ、この枠組みが利用できたという可能性を考えることができる。しかし、本研究でも引き合いに出した道路交通の制度など、経済現象として理解可能ではあるが、あまり市場のメカニズムを想定する必要のない制度にも、「制度の連結」の現象は存在するだろう。また、55年体制下で自民党が構築した、派閥・族議員・後援会といった慣習はどれも中選挙区制というルールのもとで各人、そして党全体として、安定的に議席獲得を可能にさせる「補完的な制度」群であったと評価しうるものであるならば、政治的な「利益」のもとにも、「制度の連結」は生じるものと考えられる。このように考えるならば、何らかの制度を採用したときに、それ単体では何らかの不都合が生じるというトレードオフが発生するような場合に、「制度の連結」が問題となるのではないだろうか。この点は、まさに、かつて制度的補完性が「他の制度がもう一方の制度の存在事由となっているという相互依存的な状態」と定義された理由に他ならないだろう。ただし、このように議

論を進めてしまうと、一気に概念が曖昧なものになってしまう。この問題に留意しつつ、こうした検討を行っていくことが、方法論的に重要な課題として残る。

以上が、本研究の有する課題および論点である。概括すれば、本研究は、明治以降の日本における近代学校制度の教育経営上の構造的特徴に基づいてその成立および安定化の要因を論じるに当たって、従来、教育内容統制の象徴的な存在として語られてきた「教科書」をめぐる制度とその周辺の制度に、異なる視点から注目した場合に成立可能な「仮説」を提示したものである。これは、本研究で対抗仮説として位置付けて序章で批判を行った徳久（2008）が、日本型教育システムの成立を「教権のアイディア」から論じた「仮説」となっているのと同様である。この点で、筆者は、本研究において、日本型の学校教育制度ないしシステムの成立や構造の説明として成立可能な、より妥当性の高い仮説の 1 つを提示したに過ぎない。今後、本研究の知見の中では議論できない／されないことを適切に批判し、より整合的で妥当性の高い議論を可能とする仮説が提示され得たならば、そのような批判や仮説を甘受するものである。ここに論じた本研究の壮大な冒険が、教育制度および「制度」の理解に資するものとして何らかの貢献につながるものであることを期待して、これを本研究の到達点とする。

〔各章の初出文献一覧等〕

本論文は、以下に示す筆者の一連の論文の一部または全部を用いて構成されている。ここに、本論文の各章と各原論文の対応箇所について示す。ただし、各章の内容はそれぞれの原論文を大幅に加筆または構成変更等の修正をしたものになっている。(2019年10月現在)

(序章) 書き下ろし

【第Ⅰ部】

(第1章・第2章)

大島隆太郎(2015)「調達手段としての検定教科書制 —政策立案と実施の分離の観点に基づく検定教科書制の再定義」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』35号、1-17頁

※第2章の教科書制度に関する先行研究への言及箇所には、第Ⅱ部以降に用いた各原論文の先行研究の検討部分から移動させた箇所もある。

(第3章)

大島隆太郎(2016)「教育制度体系の構造的理解に向けた理論枠組みの検討 —「比較制度分析」による教育制度の分析可能性と意義—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』36号、13-38頁

大島隆太郎(2018a)「「制度の連結」が及ぼす政策実施の成否に関する一考察：教育政策を事例とした安定的な制度変更のための政策対応に関する分析」『季刊行政管理研究』161号、19-31頁(うち1)

【第Ⅱ部】

(第4章)

大島隆太郎(2018b)「教科書制度の経済的メカニズムに関する理論的考察—ゲーム理論に基づく教科書所有と費用負担をめぐる比較制度分析—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』38号、1-18頁

(第5章)

大島隆太郎(2017a)「ゲーム理論を用いた教科書採択制度の安定条件に関する理論的考察—広域採択制はいかにして安定的に存立可能か—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』57巻、165-173頁

(第6章)

大島隆太郎(2014)「学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討 —「特例」にみる現行教育

課程制度をめぐる問題提起」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』34号、1-20頁

大島隆太郎 (2018a) 「「制度の連結」が及ぼす政策実施の成否に関する一考察：教育政策を事例とした安定的な制度変更のための政策対応に関する分析」『季刊行政管理研究』161号、19-31頁（うちⅡ）

(第7章) 書き下ろし

※ただし、第4章-第6章で用いた各原論文の考察部分を利用している箇所もある。

【第Ⅲ部】

(第8章)

大島隆太郎 (2017b) 「なぜ日本は貸与制でないのか：教科書制度の経路依存性に関する研究」『平成27年度公益財団法人教科書研究センター大学院生の教科書論文助成金 論文集』47-56頁

(第9章) 書き下ろし

(第10章)

大島隆太郎 (2019) 「(研究ノート) 第56 帝国議会 (1929 年) における「国定教科書官給法案 (衆法)」の審議過程—昭和初期における小学校教科書の無償化の論点と議会制度の影響」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』39号、99-113頁

(第11章)

大島隆太郎 (2018d) 「義務教育教科書の広域採択制の法定化をめぐる政策決定過程の分析—昭和30年中央教育審議会への諮問に至る状況と審議過程に着目して—」『日本教育行政学会年報』44号、88-103頁

(第12章) 書き下ろし

【第Ⅳ部】

(第13章) 書き下ろし

(第14章)

大島隆太郎 (2018c) 「日本型雇用慣行としての公立学校教員人事制度の構造と問題点—広域人事制と長期雇用の関係についての理論的検討—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』58巻、101-110頁

(第15章) 書き下ろし

なお、本論文および本論文の執筆に利用した上記論文の一部は、筆者が2016年（平成27（2015）年度）に東京大学大学院教育学研究科に提出した修士学位論文「教科書制度の成立条件と構造に関する比較制度分析—ゲーム理論に基づく教育制度・政策に関する分析可能性と制度転換への示唆—」に基づいており、本論文が、この修士論文の大幅な増補・改訂版のようなものになったことも付言しておく。

さらに、本研究の遂行にあたり、下記の助成を受けた。

- ・平成27年度公益財団法人教科書研究センター大学院生の教科書論文助成金 採択課題「なぜ日本は貸与制ではないのか：教科書制度の経路依存性に関する研究」
- ・平成28–30年度科研費補助金（特別研究員奨励金）「日本型学校制度が安定的に機能する要件とその変容に関する数理的・経験的分析」（課題番号16J03775）

参考文献

(日本語)

- 阿内春生 (2009) 「県費負担教職員制度下における市町村費負担教職員制度の前史的事例に関する検討：旧 A 町の複式解消を目的とする町費負担教員雇用の実践」『日本教育経営学会紀要』52 号、50–64 頁
- (2012a) 「地方教育ガバナンスと影響力関係：市町村教育政策形成過程における影響力構造と黙示的権力」『学術研究 人文科学・社会科学編』早稲田大学教育・総合科学学術院教育会、61 号、155–168 頁
- (2012b) 「教育振興基本計画と学校統廃合計画の策定過程にみる地方教育ガバナンス」『早稲田教育評論』26 巻 1 号、91–106 頁
- (2015a) 「市町村独自の教育政策導入をめぐる政治アクターの動向に関する研究：長野県小海町の少人数学級編制を事例として」『早稲田教育評論』29 巻 1 号、67–83 頁
- (2015b) 「市町村独自の学期制改革をめぐる政治過程：茨城県旧総和町における「通年制」の構想と挫折」『福島大学人間発達文化学類論集』21 号、1–13 頁
- (2015c) 「市町村議会における教育政策の修正とエビデンスの不在—箕面市における生徒指導専任教員配置政策を事例として—」『教育学研究』82 巻 2 号、253–264 頁
- (2016) 「県費負担教職員制度の補完としての市町村費負担教員任用：市町村教育委員会調査に基づいて」『福島大学人間発達文化学類論集』23 号、9–20 頁
- 青木栄一 (2003) 「文部省から地方政府への出向人事：1977 年から 2000 年までの全 825 事例分析」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』22 号、19–36 頁
- (2004) 『教育行政の政府間関係』多賀出版
- (2007a) 「領域間政治の時代の教育行政学のアイデンティティ」『日本教育行政学会年報』33 号、53–71 頁
- (2007b) 「教育行政の変容とガバナンス改革：政策共同体から本人—代理人関係へ」『日本教育行政学会年報』33 号、253–256 頁
- (2013) 『地方分権と教育行政—少人数学級編成の政策過程』勁草書房
- (2015a) 「警察行政・消防行政との比較からみた教育行政の独立性」『日本教育経営学会紀要』57 号、24–39 頁
- (2015b) 「教育行政の専門性と人材育成：信頼低下がもたらす制度改革」『年報行政研究』50 号、24–56 頁
- 青木栄一・伊藤愛莉 (2018) 「文部科学省から地方政府等への出向人事：2001 年から 2016 年

- までの全 798 事例分析」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』 66 集 2 号、53-76 頁
- 青木栄一・神林寿幸 (2013) 「2006 年度文部科学省「教員勤務実態調査」以後における教員の労働時間の変容」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』 62 集 1 号、17-44 頁
- 青木栄一・荻原克男 (2004) 「官房-原局関係からみた文部省の政策立案過程の分析」『日本教育行政学会年報』 30 号、80-92 頁
- 青木昌彦 (永易浩一訳) (1988=1992) 『日本経済の制度分析—情報・インセンティブ・交渉ゲーム—』筑摩書房
- 青木昌彦 (1994=1995) 「システムとしての日本企業：英文文献の展望と研究課題」青木昌彦、ドーア、ロナルド編著 (NTT データ通信システム科学研究所訳) 『国際・学際研究 システムとしての日本企業』 ('The Japanese Firm as a System of Attributes: A Survey and Research Agenda', *The Japanese Firm: Sources of Competitive Strength*, Oxford University Press, 1994) NTT 出版
- (瀧澤弘和・谷口和弘訳) (2001=2001) 『比較制度分析に向けて』 (Toward a Comparative Institutional Analysis, The MIT Press) NTT 出版
- (2008) 『比較制度分析序説 経済システムの進化と多元性』講談社
- (2010) 「制度とは何か」中林真幸・石黒真吾編 (2010) 『比較制度分析・入門』有斐閣 3-14 頁
- (谷口和弘訳) (2010=2011) 『コーポレーションの進化多様性 集合認知・ガバナンス・制度』 (*Corporations in Evolving Diversity: Cognition, Governance, and Institutions*, First Edition, Oxford University Press, 2010) NTT 出版
- (2014) 『青木昌彦の経済学入門：制度論の地平を広げる』ちくま新書
- 青木昌彦・奥野正寛編著 (1996) 『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会
- 赤尾勝己 (1999) 「教育課程政策を分析する視座」『日本教育政策学会年報』 6 号、94-102 頁
- 秋田喜代美・佐藤学編著 (2015) 『新しい時代の教職入門 [改訂版]』有斐閣
- 秋吉貴雄 (2015) 「教育政策における 2 つの知識の特性—教育政策の公共政策的分析」『日本教育政策学会年報』 22 号、60-69 頁
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2015) 『公共政策学基礎 [新版]』有斐閣ブックス
- 阿部康隆 (1997) 『行政の法システム (上・下) [新版]』有斐閣
- 新井郁男 (1994) 「「制度」概念の検討を中心として」『教育制度学研究』創刊号
- 荒井英治郎 (2006) 「私立学校振興助成法の制定をめぐる政治過程：自民党文教族の動きに着目して」『日本教育行政学会年報』 32 号、76-93 頁
- (2007) 「戦後私学の条件整備法制の形成—「私立学校振興会法」の制定をめぐる

- 政策過程に着目して」『〈教育と社会〉研究』17号、10-18頁
- (2008a) 「教育行財政研究の方法と視角」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』27号、27-40頁
- (2008b) 「中央政府における教育政策決定構造の変容：「教育の供給主体の多元化」をめぐる政策過程に着目して」『教育学研究』75巻1号、34-45頁
- (2008c) 「私学助成の制度化をめぐる政策過程—人件費補助の制度化と日本私学振興財団法の制定に着目して」『国立教育政策研究所紀要』137集、199-215頁
- (2010) 「教育制度研究の制度観と分析視角」『教育制度学研究』17号、53-58頁
- (2011a) 「教育制度研究における教育制度概念と対象・視覚—「教育制度」の概念規定をめぐる議論に着目して—」『信州大学人文社会科学研究』5巻、201-222頁
- (2011b) 「教育法制研究の課題と方法：静態的法制研究から動態的法制研究へ」『教職研究』4号、25-81頁
- (2012) 「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望：制度の形成・維持・変化をめぐる」『信州大学人文社会科学研究』6号、129-147頁
- 石井拓児・福島賢二 (2018) 「課題研究Ⅱ 《総括》教育科学としての教育行政学を鍛えなおす」『日本教育行政学会年報』44号、213-216頁
- 石田雅春 (2002a) 「教科書無償化実現の政治過程に関する一考察」『史学研究』広島史学研究会、238号、38-54頁
- (2002b) 「占領期における教科書問題—国定制から検定制への転換過程」『日本歴史』吉川弘文館、653号、74-91頁
- (2005) 「1955年前後の文教政策と教科書問題—「逆コース」の理解に対する一考察」『九州史学』九州史学研究会、140号、25-43頁
- (2008) 「中央教育審議会と教科書問題—「教科書制度の改善に関する答申」の形成過程を中心に」『広島大学文書館紀要』第10号、41-60頁
- 市川昭午・林健久 (1972) 『教育財政 戦後日本の教育改革第4巻』東京大学出版会
- 伊藤修一郎 (2002) 「社会学的新制度論」河野勝・岩崎正洋編著『アクセス比較政治学』日本経済評論社、147-162頁
- 伊藤秀史 (2007) 「契約理論—ミクロ経済学第3の理論への道程—」『経済学史研究』49巻2号、52-62頁
- 伊藤正次 (2006) 「「新しい制度史」と日本の政治行政研究：その視座と可能性」『法学会雑誌』首都大学東京、47巻1号、1-20頁
- 稲岡勝 (1985) 「明治前期教科書出版の実態とその位置」『出版研究』16巻、72-125頁
- 猪口孝・岩井泰信 (1987) 『「族議員」の研究』日本経済新聞社

- 井深雄二 (2004) 『近代日本教育費政策史』 勁草書房
- 今橋盛勝 (1968) 「教科書無償法及び同措置法の論理」 『茨城大学政経学会雑誌』 23 卷、83-145 頁
- 岩崎正洋編著 (2012) 『政策過程の理論分析』 三和書籍
- 上崎哉 (2007) 「歴史的新制度論」 縣公一郎・藤井浩司 『コレク政策研究』 成文堂、39-60 頁
- 植竹丘 (2006) 「義務教育標準法の成立と地方への影響」 『東京大学大学院教育学研究科紀要』 46 卷、411-420 頁
- (2007a) 「義務教育標準法制定直後の教職員定数管理問題：先進県における同法の受容という視角から」 『日本教育行政学会年報』 33 号、118-134 頁
- (2007b) 「一九五二年義務教育費国庫負担法の成立と地方団体の新たな戦略--教育財政研究における地方交付税分析の新たな視角の採用に向け」 『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』 26 号、19-28 頁
- (2009) 「「定員実額制」の導入と戦後義務教育財政システムの確立」 『東京大学大学院教育学研究科紀要』 49 卷、357-367 頁
- 宇賀克也 (2017) 『行政法概説 I 行政法総論』 第 6 版、有斐閣
- 榎一江 (2011) 「「完全雇用」政策と労働市場の変容」 武田晴人編 『高度経済成長期の日本経済 高成長実現の条件は何か 東京大学ものづくり経営研究シリーズ』 205-230 頁
- 江畑裕 (1985) 「新たな「教育制度」概念のための試論-1- 従来の「教育制度」定義の分析を中心として」 『香川大学教育学部研究報告第 1 部』 64 号、203-228 頁
- 大浦宏邦 (2008) 『社会科学者のための進化ゲーム理論：基礎から応用まで』 勁草書房
- 大住莊四郎 (1999) 『ニュー・パブリックマネジメント 理念・ビジョン・戦略』 日本評論社
- 大嶽秀夫 (1994) 『自由主義的改革の時代 一九八〇年代前期の日本政治』 中央公論社
- (1996) 『現代日本の政治権力経済権力』 増補新版、三一書房
- 大津尚志 (1994) 「アメリカの教科書制度」 『東京大学教育学部紀要』 第 34 号、381-389 頁
- 大橋基博 (1984) 「VII 教育内容と教育行政」 鈴木栄一編著 『現代教育行政入門』 勁草書房、135-156 頁
- (1991) 「教育課程法制の成立と展開」 『日本教育法学会年報』 20 号、115-124 頁
- (2013) 「新教育基本法と学習指導要領」 『日本教育法学会年報』 42 号、70-79 頁
- 大橋洋一編 (2010) 『政策実施 BASIC 公共政策学 6』 ミネルヴァ書房
- 大島菜穂子 (2015) 『戦後日本の教育委員会：指揮監督権はどこにあったのか』 勁草書房
- 大山英久 (2005) 「帝国議会の運営と会議録をめぐって」 『レファレンス』 2005 年 5 月号、

32-50 頁

- 岡崎哲二 (1999) 『江戸の市場経済 歴史制度分析からみた株仲間』 講談社
- 岡崎哲二・奥野正寛編 (1993) 『現代日本経済システムの源流 シリーズ・現代経済研究 6』
日本経済新聞社
- 岡田章 (2011) 『ゲーム理論 新版』 有斐閣
- 岡田敏樹 (1998) 「教科書検定制度の「成立」: 「地方検定」条項の削除と「地方版教科書」の排除」 赤澤史朗ほか編 『年報・日本現代史 アジアの激変と戦後日本』 第4号、115-140 頁
- (1999) 「教科書検定制度の発足: 「地方検定」条項の成立」 『上越社会研究』 14号、63-75 頁
- 岡田佐織・小川正人 (2002) 「教育委員会制度の機能と改革課題: 全国市長・市教育長アンケート調査をもとに」 『東京大学大学院教育学研究科紀要』 42号、369-398 頁
- 小川正人 (1991) 『戦後日本教育財政制度の研究』 九州大学出版会
- (1994) 「教育財政講座-2-負担金制度研究から中央地方関係論の検討へ——「新しい制度論」から考える」 『季刊教育法』 99号、68-75 頁
- (1997) 『教員給与の政策と制度改革に関する比較研究-日本、アメリカ、イギリス- (研究課題番号 08610240)』 平成 8・9 年度文部省科学研究費補助金 (基盤研究 C) 研究成果報告書 (研究代表者: 小川正人)
- (1998) 教員給与の政策と制度改革に関する比較研究-日本、アメリカ、イギリス- (研究課題番号 08610240)』 平成 8・9 年度文部省科学研究費補助金 (基盤研究 C) 研究成果報告書 第2号 (研究代表者: 小川正人)
- (2002a) 「教育行政研究における教育政策過程研究レビューと課題設定」 『東京大学大学院教育学研究室紀要』 21号、117-125 頁
- (2002b) 「教育行政における「地方自治」論の総括: 国・自治体関係と教育政策の研究方法をめぐって」 『日本教育経営学会紀要』 44号、150-157 頁
- (2002c) 『地方分権改革下における地方の教育行政改革の取組みとその規定要因に関する研究 (課題番号: 10610233)』 平成 10~平成 13 年度科学研究費補助金 (基盤研究 C (2)) 研究成果報告書 (研究代表者: 小川正人)
- (2005a) 「三位一体改革と義務教育財政制度の改革構想」 『日本教育行政学会年報』 31号、20-34 頁
- (2005b) 『戦後日本教育行財政制度の構造・特質と教育政策過程に関する実証的研究 (課題番号 14510266)』 平成 14 年度~平成 16 年度科学研究費補助金 (基盤研究 (C) (2)) 研究成果報告書 (研究代表者: 小川正人)

- (2006) 「義務教育費国庫負担金改革の争点と分権型教育行財政システムの構想」『日本教育政策学会年報』13号、8-25頁
- (2008) 「最終講義：教育行政研究のささやかな歩みと雑感」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』27号、1-12頁
- (2009) 「教育行政研究の今日的課題から学校経営研究を考える」『日本教育経営学会紀要』51号、45-55頁
- (2010a) 「政権交代と教育費政策」『日本教育行政学会年報』36号、2-20頁
- (2010b) 『教育改革のゆくえ 国から地方へ』筑摩書房
- (2010c) 『現代の教育改革と教育行政』放送大学教育振興会
- (2013) 「「素人」教育委員会と教育長の役割・権限関係の見直し：その論議と改革のオルタナティブ」『教育学研究』80巻2号、160-171頁
- 小川正人他 (2006・2007) 「分権改革下の教員給与法制改編に伴う自治体教員給与・人事政策の課題と国際比較研究」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』25号、27-196頁 (2006年) 『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』26号、103-290頁 (2007年)
- 小川正人・山下絢 (2007) 「義務教育費国庫負担金総額裁量制の運用実態」『東京大学大学院教育学研究科紀要』
- 荻原克男 (1995) 「中央-地方関係からみた戦後文部行政の特質」『日本教育行政学会年報』21号、209-222頁
- (1996) 『戦後日本の教育行政構造-その形成過程-』勁草書房
- (1999) 「教育行政における地方分権改革と政府間関係」『日本教育行政学会年報』25号、3-19頁
- 荻原克男・青木栄一 (2004) 「文部省の官房機能-機構面と人事面からの分析」『教育制度学研究』11号、144-158頁
- 小黒浩司編著 (2013) 『JLA 図書館情報学テキストシリーズ III 11 図書・図書館史』シリーズ第3期初版、日本図書館協会
- 長田三男 (1972) 「義務教育教科書無償制度確立の経緯」『流通経済論集』流通経済大学、7巻3号、81-96頁
- 押田貴久 (2006) 「市町村教育委員会の指導主事配置パターンに関する研究：類型化と改善方策」『東京大学大学院教育学研究科紀要』46巻、421-430頁
- (2008a) 「市町村費負担教職員制度の導入と全国展開に関する一考察」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』27号、69-80頁
- (2008b) 「指導主事の職務に関する研究—指導主事の職務観と小規模教育委員会に

- おける職務実態の分析をもとに」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』27号、53-67頁
- (2008c) 「市区町村における教育改革と指導主事の役割--埼玉県行田市の事例研究をもとに」『東京大学大学院教育学研究科紀要』48巻、415-424頁
- (2009) 「市費負担教員制度による少人数学級の導入と課題」『教育制度学研究』16号、116-129頁
- (2010) 「自治体における教育特区の導入と指導主事の役割」『神奈川大学心理・教育研究論集』29号、21-29頁
- (2012) 「地方分権改革における都道府県と市町村の関係の見直し：教育事務所の統廃合と指導主事の配置」『神奈川大学心理・教育研究論集』31号、63-71頁
- 小野耕二 (2001) 『比較政治 社会科学の理論とモデル 11』東京大学出版会
- 笠井尚 (2010) 「第6章 教育課程と教育法」小島弘道編著『講座 現代学校教育の高度化 4 現代の教育法制』学文社、98-11頁
- 加治佐哲也 (2004) 「学習指導要領の基準性と学校の自主性・自律性」『日本教育行政学会年報』30号、240-246頁
- 梶山雅史 (1981) 「第二章 教科書国定化をめぐる」本山幸彦編『帝国議会と教育政策』思文閣出版、115-164頁
- (1988) 『近代日本教科書史研究』ミネルヴァ書房
- (1994a) 「国定教科書使用実態の研究 (一)：岐阜県における教科書国定制への移行経過 (一)」『岐阜大学教育学部研究報告 人文科学』42巻2号、252-263頁
- (1994b) 「国定教科書使用実態の研究 (二)：岐阜県における教科書国定制への移行経過 (二)」『岐阜大学教育学部研究報告 人文科学』43巻1号、171-178頁
- (1995) 「国定教科書使用実態の研究 (三)：岐阜県における教科書国定制への移行経過 (三)：明治三十七年後半，三十八年初頭岐阜県下地方教育界の対応」『岐阜大学教育学部研究報告. 人文科学』43巻2号、333-342頁
- (2006) 「戦後教科書検定制度の原点：文部事務官木田宏著『新教育と教科書制度』(昭和24年1月20日発行実業教科書株式会社)」『教育情報研究』21巻4号、11-16頁
- 片岡徳雄編著 (1987) 『教科書の社会学的研究』福村出版
- 勝野尚行 (1982) 『教育基本法制と教科書問題』法律文化社
- 金子照基他 (1985) 『学習指導要領の定着過程についての総合的研究』昭和57・58・59年度文部省科学研究費補助金総合研究 (A) 研究成果報告書 (課題番号 57310039) (研究代表者 金子照基)

- 金子照基編著（1995）『学習指導要領の定着過程』風間書房
- 亀井浩明（1991）「学習指導要領の役割 —学習指導要領が教師の自由な教育活動を妨げているか—」『日本教育行政学会年報』17号、30-43頁
- 唐澤富太郎（1956）『教科書の歴史』創文社
- 荻谷剛彦（2007）「教育の社会科学研究の〈失敗〉」『日本教育行政学会年報』33号、100-110頁
- （2009）『教育と平等』中公新書
- 川上泰彦（2013）『公立学校の教員人事システム』学術出版会
- 川上泰彦・小川正人・植竹丘・櫻井直輝（2017）「市町村合併による県費負担教職員人事行政の変容」『国立教育政策研究所紀要』146集、125-138頁
- 神林寿幸（2017）『公立小・中学校の業務負担』大学教育出版
- 神林寿幸・青木栄一（2014）「学校事務の共同実施導入県における公立小・中学校事務職員の勤務実態：三重県調査結果の集計報告」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』63巻1号、263-278頁
- 木谷晋市（2018）「NPM 再考：評価手法に注目して」『関西大学総合情報学部紀要』48号、1-20頁
- 久保義三（1983）「占領軍の教科書検閲と検定制度」『季刊教育法』48号、63-77頁
- 久保田哲（2016）「伊藤博文における「勅令」：憲法調査、公文式、明治憲法を通じて」『武蔵野法学』武蔵野大学、5-6号、309-343頁
- グライフ、アブナー（岡崎哲二、神取道宏監訳）（2006=2009）『比較歴史制度分析』NTT出版
- 黒崎勲（1999）『教育行政学』岩波書店
- （2005）「教育行政制度原理の転換と教育行政学の課題」『日本教育行政学会年報』31号、5-19頁
- （2009）『教育学としての教育行政=制度研究』同時代社
- 桑原敏明（1987）「教科書検定は「不当な支配」か」『季刊教育法』67号、32-36頁
- 小出達夫（1975）「「教育制度」概念の構成に当っての試論—「制度」概念の吟味を中心に」『北海道大学教育学部紀要』24号、1-41頁
- 河野勝（2002a）「新しい比較政治学への序奏」河野勝・岩崎正洋編著『アクセス比較政治学』日本経済評論社、111-127頁
- （2002b）『制度 社会科学の理論とモデル12』東京大学出版会
- 古賀一博（1983）「米国地方教育委員会の教材決定権」『日本教育行政学会年報』9号、233-250頁

- (1988)「米国カリフォルニア州教科書行政の歴史的変容」『日本教育行政学会年報』14号、226-241頁
- 古賀豪・桐原康栄・奥村牧人 (2010)「帝国議会および国会の立法統計統計—法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法」『レファレンス』2010年11月号、117-155頁
- 国立教育研究所編 (1974)『日本近代教育百年史 第二巻 教育政策2』教育研究振興会
- 国立大学法人東京大学 (2007)『平成18年度文部科学省委託調査研究報告書 教員勤務実態 (小・中学校) 調査報告書』(研究代表者 小川正人)
- 小入羽秀敬 (2019)「私立学校政策の展開と地方財政：私学助成をめぐる政府間関係」吉田書店
- 権奇法 (2015)「教科書採択の制度的構造とその問題点」『都市問題』106巻12号、70-79頁
- 相良惟一 (1978)「教育内容行政論」『日本教育行政学会年報』4号、9-26頁
- 佐藤全 (1991)「教育課程行政と教師の専門的裁量」『日本教育行政学会年報』17号、44-51頁
- 佐藤学 (1999)『教育改革をデザインする〈シリーズ教育の挑戦〉』岩波書店、126-128頁
- 佐藤怜以子・笹田茂樹 (2015)「富山県における教科書採択に関する一考察」『富山大学人間発達科学部紀要』9巻2号、19-38頁
- 塩野宏 (2015)『行政法I 行政法総論』第6版、有斐閣
- 篠原清昭 (1981)「教育課程編成権の法理に関する一考察 —学校管理規則の分析を中心として—」『日本教育経営学会紀要』23巻、78-87頁
- 下村哲夫 (1988)「教育課程における規制と裁量 —教育改革と学校—」『教育学研究』55巻3号、220-230頁
- シャバンス, ベルナール (宇仁宏幸・中原隆幸・斉藤日出治訳) (2007=2007)『入門制度経済学』ナカニシヤ出版
- 新川敏光 (2005)『日本型福祉レジームの発展と変容 シリーズ・現代の福祉国家①』ミネルヴァ書房
- 新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子 (2004)『比較政治経済学』有斐閣アルマ
- 進藤兵 (2003)「第1章 ニュー・パブリック・マネジメント論議の批判的検討」自治労連都職労・都区行財政対策委員会編『NPM 批判的入門 ニュー・パブリック・マネジメントは21世紀の行政モデルになるのか』東京自治問題研究所、4-27頁
- 新藤宗幸 (2005)「タテの行政系列をどのように認識するのか」『日本教育行政学会年報』31号、80-89頁
- 清水俊彦編著 (1989)『教育審議会の総合的研究』多賀出版
- 鈴木多加史 (2001)『日本経済分析：高度成長期から21世紀へ』東洋経済新報社

- 曾我謙吾 (2004) 「ゲーム理論から見た制度とガバナンス」『年報行政研究』39号、87-109
頁
—— (2013) 『行政学』有斐閣
- 高橋和之 (2006) 「補論「戦後憲法学」雑感」『現代立憲主義の制度構想』有斐閣、15-20頁
- 高橋克紀 (2015) 「政策実施論と教科書モデル：政治的意義を生かすための小さな接点づくり」『姫路法学』57号、145-171頁
- 高橋真 (2016) 「新制度主義の経済学」『尚絅学院大学紀要』72号、11-19頁
- 高見茂 (1985) 「教育財政支出の合理性に関する一考察：大学校舎建設に伴う「経済波及効果」の計測を中心に」『日本教育行政学会年報』11号、230-251頁
—— (1989) 「地方教育財政計量モデルによる教育国庫支出金分析」『日本教育行政学会年報』15号、189-215頁
—— (1995) 「文教予算編成過程のゲーム論的検討」『教育行政学会年報』21号、184-196頁
—— (2000a) 「「部分均衡モデル」を用いた地方教育費支出水準決定要因の検討」『京都大学大学院教育学研究科紀要』46号、60-73頁
—— (2000b) 「教育の市場化・民営化と教育行財政：教育資源配分・調達システムの市場化・民営化と教育財務会計」『日本教育行政学会年報』26号、15-27頁
—— (2003) 「教育文化施設整備へのPFIの導入可能性」『図書館界』55巻2号、74-76頁
—— (2010) 「NPM (New Public Management) の導入と行財政改革の新展開——政府の役割の再考、業績マネジメントの導入、そして予算・財政マネジメント改革へ——」『日本教育行政学会年報』36号、72-88頁
- 竹内俊隆 (2011) 『政策研究のためのゲーム理論 (BASIC 公共政策学 第15巻)』ミネルヴァ書房
- 多島良・大迫政浩・田崎智宏 (2014) 「東日本大震災における災害廃棄物に対する制度の影響」『廃棄物資源循環学会論文誌』25巻、1-15頁
- 橘与志美 (1989) 「明治期における検定教科書制度から国定教科書制度への過渡期に関する研究」『大東文化大学紀要〈社会科学〉』27巻、1-21頁
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史 (2008) 『比較政治制度論』有斐閣
- 田中嘉彦 (2006) 「請願制度の今日的意義と改革動向」『レファレンス』2006年6月号、66-83頁
—— (2010) 「帝国議会の貴族院—大日本帝国憲法下の二院制の構造と機能」『レファレンス』2010年11月号、47-73頁

- 田邊俊治 (2004) 「地方分権下における教育課程行政」『日本教育行政学会年報』30号、265-273頁
- 谷原義一 (1935) 『教科書行政法』有斐閣
- 田村和之 (1979) 「改訂学習指導要領と子どもの学習権」『日本教育法学会年報』8号、64-73頁
- 土屋基規 (2011) 「第5章 教育課程と教科書の法制」土屋基規編著『現代教育制度論』ミネルヴァ書房、123-146頁
- 露口健司 (2008) 「第6章 教育課程経営」河野和清編著『現代教育の制度と行政』福村出版、80-93頁
- 徳久恭子 (2008) 『日本型教育システムの誕生』木鐸社
- 外山公美・平石正美・中村祐司・西村弥・五味太始・小坂正人・石見豊 (2014) 『日本の公共経営 新しい行政』北樹出版
- 仲新 (1949) 『近代教科書の成立』講談社
- (1955) 「教育制度」『教育学事典』第2巻、平凡社、71-72頁
- 中沢丈晃 (2007) 「政策段階論の意義」縣公一郎・藤井浩司『コレク政策研究』成文堂、1-15頁
- 中留武昭編著 (2005) 『カリキュラムマネジメントの定着過程 教育課程行政の裁量とかわって』教育開発研究所
- 中谷彪 (1979) 「教育課程行政の諸問題」『日本教育法学会年報』8号、80-90頁
- 中林真幸編 (2013) 『日本経済の長い近代化——統治と市場、そして組織 1600-1970』名古屋大学出版会
- 中村紀久二 (研究代表者) (1997) 『教科書の編纂・発行等教科書制度の変遷に関する調査研究 (課題番号 07300008)』平成7年度～平成8年度科学研究費補助金 (基盤研究 B (1)) 研究成果報告書
- 浪本勝年 (1976) 「日本における教育課程法制の検討 (1)」『立正大学文学部論叢』56号、95-117頁
- (1977) 「日本における教育課程法制の検討 (2)」『立正大学文学部論叢』58号、77-92頁
- (1978a) 「第二次教科書裁判控訴審の過程的分析：“畔上判決”誕生の過程」『立正大学人文科学研究所年報』15号、37-48頁
- (1978b) 「日本における教育課程法制の検討 (3)」『立正大学文学部論叢』62号、3-33頁
- (1980a) 「日本における教育課程法制の検討 (4・終)」『立正大学文学部論叢』67

- 号、77-92 頁
- (1980b) 「教科書採択権の所在—戦後初期を中心に—」『立正大学人文科学研究年報』17号、36-41 頁
- (1982) 「第 2 次教科書裁判上告審の研究 (ノート)」『立正大学人文科学研究年報』19号、77-84 頁
- (1983a) 「現行教科書制度と改革の方向」『日本教育法学会年報』第 12 号、154-171 頁
- (1983b) 「戦前日本の教科書統制」『立正大学文学部論叢』75号、3-34 頁
- (1983c) 「教科用図書検定規則の研究: 検定における“消極性”と“積極性”を巡って」『立正大学人文科学研究年報』21号、66-76 頁
- (1984a) 「戦後教科書制度改革の意義」『立正大学文学部論叢』80号、35-68 頁
- (1984b) 「第 1 次教科書訴訟控訴審の審理過程」『立正大学人文科学研究年報』22号、49-68 頁
- (1985) 「三つの教科書訴訟の経過と現段階」『季刊教育法』59号、142-152 頁
- (1986a) 「一九五〇年代の教科書問題」『立正大学文学部論叢』83号、61-80 頁
- (1986b) 「教科書検定制度と学習指導要領の改訂: 第二次教科書訴訟差し戻し控訴審における証言」『立正大学人文科学研究年報』24号、27-62 頁
- (1987) 「教科書検定制度と学習指導要領の改訂 (二・完): 第二次教科書訴訟差し戻し控訴審における証言」『立正大学人文科学研究年報』25号、21-45 頁
- (1991) 「教育課程をめぐる問題と課題」『日本教育法学会年報』20号、100-114 頁
- (2001) 「日本の教科書制度の検証 検定と採択をめぐる問題状況」『季刊教育法』130号、4-13 頁
- (2012a) 「日本における教科書採択制度の歴史の変遷」『立正大学心理学研究年報』3号、33-48 頁
- (2012b) 「いま教科書制度を考える 現行教科書制度の生い立ち —その来歴をふりかえる—」『教科書レポート』55号、54-57 頁
- (2013) 「教科書採択の歴史の変遷と地方自治: 沖縄・八重山採択地区の問題について考える」『日本教育法学会年報』42号、111-123 頁
- 浪本勝年・山口拓史 (1987) 「教科用図書検定基準の歴史的研究」『季刊教育法』67号、152-159
- 西尾勝 (2000) 『行政の活動』有斐閣
- (2001) 『行政学 [新版]』有斐閣
- 西尾勝・村松岐夫編 (1994) 『講座行政学 第 5 巻 業務の執行』有斐閣

- 西岡晋 (2007) 「福祉国家再編の政治学—経路依存性モデルを超えて」『早稲田政治公法研究』
84号、207-241頁
- (2009) 「政治過程分析のアプローチ」岡田浩・松田憲忠編著『現代日本の政治 政治過程の理論と実際』ミネルヴァ書房、1-22頁
- 西野泰子 (1963) 「近代文学研究資料第二六八篇 樋口竜峽評伝」『学苑』昭和女子大学光
葉会、285号 (1963年9月号)、56-65頁
- 布村育子 (2013) 『迷走・暴走・逆走ばかりのニッポンの教育：なぜ、改革はいつまでも続
くのか?』日本図書センター
- 根本彰 (1989) 「日米比較を通してみる出版流通と図書館との関係」『図書館情報大学研究報
告』第8巻2号、1-17頁
- ノース, ダグラス (竹下公視訳) (1990=1994) 『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房
- 橋野晶寛 (2005) 「学校選択制における不確実性の考察」『教育学研究』72巻1号、41-52頁
- (2016) 『現代の教育費をめぐる政治と政策』大学教育出版
- 橋本寿朗 (2000) 『現代日本経済史』岩波書店
- 橋本寿朗・長谷川信・宮島英昭・齊藤直 (2011) 『現代日本経済 第3版』有斐閣
- 橋本信行 (2017) 「「行政管理」から「NPM」へ — 市場・組織と政府組織の管理 — 」『法
と政治』関西学院大学、68巻1号、9-45
- 葉養正明 (1975) 「教育制度概念の考察—教育制度研究の一視点」『教育制度研究』8号、41
-52頁
- ピアソン, ポール (粕谷祐子監訳) (2004=2010) 『ポリティクス・イン・タイム 歴史・制
度・社会分析』勁草書房
- ピーターズ, ガイ (土屋光吉訳) (2005=2007) 『新制度論』芦書房
- 土方苑子 (1982) 「大正期の国定教科書反対論・資料と解説」『国民教育』52号、146-166頁
- 菱村幸彦 (1978) 「教育課程行政の現状と問題点」『日本教育行政学会年報』4号、27-40頁
- 平原春好 (1970) 『日本の教育課程 その法と行政』国土社
- (1976) 「戦前日本の教育行政における命令主義について：教育規定および教育行
政組織規定の命令主義」『東京大学教育学部紀要』第9巻、91-118頁
- 平原春好 (1980) 「教育を受ける権利とその制度保障」『日本教育法学会年報』9号、23-47
頁
- 平原春好・神田修・三輪定宣・浪本勝年 (1972) 「戦後日本の教育行政と法—教育行政の「条
件整備」機能の検討—」『教育学研究』第39巻1号、42-52頁
- 深尾京司・中村尚史・中林真幸編 (2017) 『岩波講座 日本経済の歴史4 近代2』岩波書店
- 藤井聡・宮川愛由 (2016) 「公共調達制度の歴史変遷に関する研究」『土木学会論文集 F4 (建

- 設マネジメント)』72巻4号、97-109頁
- 藤岡信勝(2001)「教育委員会の教科書採択は「幻覚」か?——浪本勝年氏への反論」『季刊教育法』131号、68-74頁
- 藤田宙靖(2005)『行政組織法』有斐閣
- 藤村和男(研究代表者)(2000)『学校教育における教科書の体様とその教育効果に関する調査研究(課題番号09400001)』平成9年度~平成11年度科学研究費補助金(基盤研究(B)(1))研究成果報告書
- 古川俊一(2001)「独立行政法人の制度設計と政治過程」『公共政策研究』新装創刊号、166-178頁
- フッド, クリストファー(森田朗訳)(1986=2000)『行政活動の理論』岩波書店
- 古川俊一(2001)「独立行政法人の制度設計と政治過程」『公共政策研究』新装創刊号、166-178頁
- ホール, ピーター・A、ソスキス, デヴィッド編(遠山弘徳ほか訳)(2001=2007)『資本主義の多様性:比較優位の制度的基礎』(*Varieties of Capitalism: Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001)ナカニシヤ出版
- 細野二郎(研究代表者)(1995)『「学習材」としての教科書の機能に関する基礎的研究(課題番号04306007)』平成6年度科学研究費補助金(総合研究(A))研究成果報告書
- 本田哲也(2016)「新教育委員会制度下での首長による教育委員会の統制:2015年度総合教育会議・大綱の運用実態から」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』36号、181-191頁
- 本多正人(2004)「教育改革特区と教育課程」『日本教育行政学会年報』30号、254-259頁
——(2009)「公共経営改革と教育改革」『教育学研究』76巻4号、424-437頁
- 本多正人編著(2003)『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版
- 待鳥聡史(2002)「経済学的新制度論」河野勝・岩崎正洋編著『アクセス比較政治学』日本経済評論社、128-146頁
- 真淵勝(2009)『行政学』有斐閣
——(2013)「沖縄730:ロックインからの脱却と政策実施の成功」『季刊行政管理研究』144号、pp.3-18頁
- 真山達志編著(2016)『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房
- 水内宏(1999)「教育課程政策,その20世紀と21世紀展望」『日本教育政策学会年報』6号、111-118頁
——(2007)「教育課程改革の課題と方向」『日本教育政策学会年報』14号、88-95頁
- 水原克敏(1992)『現代日本の教育課程改革』風間書房

- 水原克敏 (2010) 『学習指導要領は国民形成の設計書 その能力観と人間像の歴史的変遷』東北大学出版会
- 宮川公男・山本清編著 (2009) 『行政サービス供給の多様化』多賀出版
- 村上祐介 (2010) 「社会科学における制度論の発展と教育制度研究」『教育制度学研究』17号、59-64頁
- (2011a) 『教育行政の政治学』木鐸社
- (2011b) 「新制度論と教育制度研究」『人間研究』日本女子大学 47号、11-19頁
- (2017) 「行政における専門職の責任と統制：教育行政を事例として」『年報行政研究』52号、69-88頁
- 村瀬信一 (2015) 『帝国議会〈戦前民主主義〉の五十七年』講談社
- 村松岐夫 (1994) 『日本の行政 活動型官僚制の変貌』中公新書
- (2001) 『行政学教科書 [第2版]』有斐閣
- (2011) 「政府システムの変革期と行政学」『年報行政研究』46号、2-17頁
- 室井修 (1996) 「第三部第二章 教育課程・学習指導要領・教科書と教育の自由」室井修『教育法と教育行政の展開』法律文化社、154-199頁
- 本山幸彦編 (1981) 『帝国議会と教育政策』思文閣出版
- 森口千晶 (2018) 「日米比較にみる日本型人事管理制度の史的発展」深尾京司・中村尚史・中林真幸編『岩波講座 日本経済の歴史 5 現代 1』岩波書店、76-87頁
- 森脇俊雅 (2010) 『政策過程 BASIC 公共政策学 第5巻』ミネルヴァ書房
- モロー, ジェイムズ (石黒馨監訳) (1994=2016) 『政治学のためのゲーム理論』勁草書房
- 文部記者会・戸塚一郎・木屋敏和 (1956) 『文部省』朋文社、159頁
- 矢作勝美 (1976) 『明朝活字』平凡社
- 山口拓史 (1988) 「1956年教科書法案の批判的分析」『教育学論集』大阪教育大学教育学教室、17号、119-128頁
- (1989) 「教科書検定制度の成立事情に関する研究の基礎作業」『教育論叢』名古屋大学大学院教育学研究科教育学専攻、32号、71-79頁
- (1990) 「戦後教科書検定制度についての一考察——占領下の出版・用紙事情とのかかわりを中心に」『名古屋大学教育学部紀要教育学科』37巻、203-215頁
- (1991) 「戦後教科書検定制度の制度理念に関する一研究——占領下における教科書行政の地方分権化促進の試み」『名古屋大学教育学部紀要教育学科』38巻、271-292頁
- (1992a) 「戦時期における米国の対日教科書制度改革構想」『教育論叢』名古屋大学大学院教育学研究科教育学専攻、35号、15-26頁

- (1992b) 「1956年教科書法案についての研究—1955年前後の教科書制度改革動向との関連を中心に—」 渡部宗助 (研究代表者) 『講和独立後のわが国教育改革に関する調査研究』 平成3年度文部省科学研究費・総合研究 (A) 研究成果報告書 (課題番号 01102033)、103-144 頁
- (1993) 「教科書の発行に関する臨時措置法の成立経緯：法案審議過程の分析を中心に」 『名古屋大学教育学部紀要教育学科』 39 卷 2 号、105-114 頁
- (1995) 「戦後教科書行政の成立と展開」 鈴木英一編 『教育改革と教育行政』 勁草書房、177-193 頁
- (1999) 「教科書制度と教科書裁判」 『日本教育法学会年報』 28 号、118-127 頁
- (2001) 「教科書問題の (教育) 史的検証」 『季刊教育法』 130 号、31-43 頁
- 山下絢 (2008) 「米国における学級規模縮小の効果に関する研究動向」 『教育学研究』 75 卷 1 号、13-23 頁
- (2009) 「学校選択制下における学校の特性：統計的手法による品川区の事例分析」 『日本教育行政学会年報』 35 号、148-164 頁
- (2016) 「義務教育段階における保護者の学校選択行動」 『教育学研究』 83 卷 4 号、474-483 頁
- 山根俊喜 (2012) 「小学校・中学校教育における「留年」の問題」 『教育』 798 号 (2012 年 7 月号)、かもがわ出版、62-71 頁
- 山本清 (2002) 「政策評価とガバナンス」 『公共政策研究』 2 号、pp.26-39
- (2012) 「行政改革の理論と実務」 『季刊 行政管理研究』 No.137、pp.1-3
- 世取山洋介 (2007) 「新制度派経済学に基づく教育制度論の批判と代替的理論の展望——外からの改革と内からの改革」 『日本教育政策学会年報』 14 卷、37-54 頁
- 世取山洋介・福祉国家構想研究会編 (2012) 『公教育の無償性を実現する 教育財政法の再構築』 大月書店
- リンドブロム, チャールズ.E.・ウッドハウス, エドワード.J. (藪野祐三・案浦明子訳) (2004) 『政策形成の過程 民主主義と公共性』 東京大学出版
- 和田敦彦編 (2011) 『国定教科書はいかに売られたか 近代出版流通の形成』 ひつじ書房

(英語)

- Aoki, Masahiko. (1994) 'The contingent governance of teams: Analysis of institutional complementarity', *International Economic Reviews*, 35, pp.657-676
- Dunleavy, Patrick. and Hood, Christopher. (1994) 'From old public administration to new public management', *Public Money & Management*, 14(3), pp.9-16

- Hood, Christopher. (1991) 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69(1), pp.3-19
- Jackson, Gregory. (2005) 'Contested Boundaries: Ambiguity and Creativity in the Evolution of German Codetermination', Streeck, Wolfgang. and Thelen, Kathleen. et al., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, pp.229-254
- Mahoney, James. and Thlen, Kathleen. et al. (2010) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press
- Namimoto, Katsutoshi.(1997) 'TEXTBOOK AUTHORISATION IN JAPAN: Its problems and implications', *The academic journal of the Faculty of Letters, Rissho University* (『立正大学文学部研究紀要』), 13, pp.49-70
- Streeck, Wolfgang. and Thelen, Kathleen. et al. (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press
- Thelen, Kathleen. (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge University Press

資料等一覧

ここでは、本文中で言及を行った、史資料を一覧化している（国語辞典を除く）。ここでは、前記「参考文献」の中に記載したものは省略したが、「参考文献」で具体的に掲載論文等を言及していない雑誌等は含めた。なお、各資料等で複数の章において使用しているものは、初出の章に記載した。

[序章]

中央教育審議会（2005）「新しい時代の義務教育を創造する」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf（2018年5月8日閲覧）

[第1章]

「教育は誰が統治しているんだろう？——教育を構造的に眺める教育行政学者・村上祐介氏インタビュー」2014年8月4日 <https://synodos.jp/intro/10112>（最終閲覧日：2018年11月8日）

日本教育行政学会編（2005–2007）『日本教育行政学会年報』第31–33号

[第2章]

『朝日新聞』東京版、2013年3月16日朝刊、34頁

教科用図書検定調査審議会教科用図書分科会建議（1979.12）「義務教育教科書の貸与制について」『教育委員会月報』31号9巻、67–79頁

「高等学校用教科書目録（平成31年度使用）（平成30年4月文部科学省）」

（http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/_icsFiles/afieldfile/2018/04/26/1404281_003.pdf 閲覧日：2018年8月24日）

国立国会図書館日本法令索引（<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/>）

公益財団法人教科書研究センター附属教科書図書館「教科書目録情報データベース」

（http://textbook-rc-lib.net/Opac/search.htm?s=-cKZ-xZqMVYzA_3dOR9fO1zB6wh 閲覧日：2019年1月7日）

財団法人教科書研究センター（2000）「教科書の耐久度についての調査 調査結果報告書」

『中央教育審議会総会速記録（第47～49回）・第12冊・（昭30.10）』国立公文書館デジタルアーカイブ <https://www.digital.archives.go.jp/>（最終閲覧日：2018年6月6日）

「特別支援学校用（小・中学部）（平成31年度使用）（平成30年4月文部科学省）」

(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/_icsFiles/afieldfile/2018/04/26/1404281_004.pdf 閲覧日：2018年8月24日)

『毎日新聞』東京版、1999年6月19日朝刊、29頁

文部科学省初等中等教育局「教科書制度の概要」(平成30年6月)(閲覧日：2019年1月10日 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901.htm)

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/kentei/shinsei.htm (閲覧日：2019年1月7日)

[第4章]

合衆国商務省センサス局編「表 公立・私立学校在籍者数」『現代アメリカデータ総覧 <Statistical Abstract of the United States>』

国立国会図書館カレントアウェアネスポータル <http://current.ndl.go.jp/node/16309> (最終閲覧日：2018年6月6日)

『出版年鑑』(1990年度版-2012年度版)

「すさむ米の公教育」『朝日新聞』東京版、2018年5月31日朝刊、10頁

文部科学省『学校基本調査』(「e-stat 政府統計の総合窓口」<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400001&tstat=000001011528> (閲覧日：2018年12月7日))

文部科学省『文部科学白書』(2001(平成13)年度版-2010(平成22)年度版)

文部省『国と地方の文教予算』(1986(昭和61)年度版-1988(昭和63)年度版)

文部省『文教予算のあらまし』(1989(平成元)年度版-1997(平成9)年度版)

文部省『我が国の文教予算』(1998(平成10)年度版-2000(平成12)年度版)

臨時義務教育教科用図書無償措置制度調査会答申「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置について」(1962年11月14日)『文部時報』1024号(1962年12月)、74-80頁

Clearwater High School in Florida will ditch textbooks for ALL students and go to Kindles - TeleRead 2010/6/2 付けの記事 <http://teleread.com/clearwater-high-school-in-florida-will-ditch-textbooks-for-all-students-and-go-to-kindles/> (最終閲覧日：2016年12月19日、ただし2018年6月6日現在閲覧できず)

<http://www.tampabay.com/news/education/k12/textbooks-ditched-at-clearwater-high-as-students-log-on-to-kindles/1099264> (最終閲覧日：2016年11月7日、ただし2018年6月6日現在閲覧できず)

[第5章]

教科用図書検定調査審議会「教科書の改善について(報告)」平成29年5月23日

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/tosho/toushin/_icsFiles/afieldfile/2017/06/13/1386149_001.pdf（最終閲覧日：2017年9月22日）

日外アソシエーツ編（本間立志監修）（1999）『日本経済統計集 1868-1945』日外アソシエーツ、135頁

文部省（1972）「四 教育統計」『学制百年史 資料編』484-493頁

[第6章]

「改訂学習指導要領のねらいと主要点」『教育委員会月報』10巻6号（1958年9月号）、8-32頁

学習指導要領データベース（<https://www.nier.go.jp/guideline> 最終閲覧日：2018年6月26日）
教育資料調査会（1964・1965）『明治以降教育制度発達史』（教育史編纂会編（1938・1939）の再版）

小谷重（1901）「小学校教科書の更定に就いて」『教育界』第1巻1号、明治34年11月、20-21頁

高等学校教育課（1979）「学習指導要領をめぐる今年の動き 高等学校の移行措置について」文部省『教育委員会月報』31巻9号（1979年12月号）、46-49頁

文部科学省「学校教育法施行規則の一部改正及び単位制高等学校教育規程の制定について（文初高第143号 昭和63年3月31日）」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/seido/1258032.htm（最終閲覧日：2019年3月13日）

文部科学省「単位制高校について」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/seido/04033102.htm（最終閲覧日：2019年3月13日）

『文部省年報』第22年報（明治27年）-第31年報（明治36年）

『文部省年報』第79年報-第93年報

[第8章]

王子ホールディングス「沿革」<https://www.ojiholdings.co.jp/group/about/history.html>（最終閲覧日：2019年3月14日）

国定教科書共同販売所編（1928）『国定教科書二十五年史』

財務省「平成30年度一般会計歳入歳出概算」

https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2018/seifuan30/03.pdf（最終閲覧日：2018年7月4日）

- 昭和ニュース事典編纂委員会（1994）『昭和ニュース事典 第7巻（昭和14-16年）』毎日
コミュニケーションズ、124頁
- 『東京朝日新聞』1929年11月13日夕刊、2頁
- 『東京朝日新聞』1930年5月16日朝刊、11頁
- 『東京朝日新聞』1930年5月17日朝刊、2頁
- 日本銀行調査統計局（1987）『明治以降卸売物価指数統計 100周年記念資料』
- 『日本歴史地理ハンドブック 増訂版』1972年、203-211頁および218-219頁
- 明治ニュース事典編纂委員会、毎日コミュニケーションズ出版部編集制作（1985）『明治ニ
ュース事典』第3巻
- 文部科学省「平成30年度文部科学省所管一般会計歳出予算各目明細書」
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2018/02/08/1400476_01.pdf（最終閲覧日：2018年7月4日）
- 文部省（1874）「文部省蔵版書籍府県翻刻之数」『文部省雑誌』第22号（明治7（1874）年
11月9日発行）、8-20頁
- 文部省（1874）『文部省雑誌』第26号、明治7年12月22日発行
- 文部省（1972）『学制百年史』
- 『読売新聞』1929年12月25日朝刊、2頁
- 『読売新聞』1930年5月17日朝刊、2頁
- 『GHQ日本占領史 第20巻教育』（土持法一解説・訳）日本図書センター、1996年、96-
98頁

[第9章]

- 国立国会図書館「日本法令索引〔明治前期編〕」（<http://dajokan.ndl.go.jp/SearchSys/index.pl> 閲
覧日2019年2月27日）
- 『日本近代教育史事典』平凡社、1971年
- 文部省（1876）「文部省報告課編纂書籍取扱心得」『文部省雑誌』明治9年第6号
- 文部省『文部省第五年報』（明治10年版）
- 文部省『文部省第十年報』（明治15年版）

[第10章]

- 『講談社日本人名大辞典』2001年、講談社、1515頁
- 『国史大辞典』吉川弘文館
- 国立国会図書館「帝国議会会議録検索システム」<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp>（最終閲覧日：

2018年7月6日)

衆議院・参議院編(1990)『議会制度百年史 衆議院議員名鑑』大蔵省印刷局、530頁

「第56回帝国議会貴族院議事速記録第32号」昭和4年3月23日

「第50回帝国議会衆議院議事速記録第10号」『官報』号外、大正14年2月6日

「第56回帝国議会衆議院議事速記録第23号」『官報』号外、昭和4年3月1日

「第56回帝国議会衆議院議事速記録第24号」『官報』号外、昭和4年3月3日

「第56回帝国議会衆議院議事速記録第24号」『官報』号外、昭和4年3月16日

「第56回帝国議会衆議院議事速記録第35号」『官報』号外、昭和4年3月19日

「第56回帝国議会衆議院議事速記録第41号」『官報』号外、昭和4年3月26日

『第56回帝国議会衆議院国定教科書官給法案委員会議録(速記)第1回』昭和4年3月20日発行

『第56回帝国議会衆議院国定教科書官給法案委員会議録(速記)第2回』昭和4年3月25日発行

『東京朝日新聞』1929年6月7日夕刊、2頁

文化庁「国語施策沿革資料I(昭和55年3月31日)仮名遣い資料集(諸案集成)」

http://www.bunka.go.jp/kokugo_nihongo/sisaku/joho/joho/sisaku/enkaku/pdf/01_068.pdf

(最終閲覧日:2018年6月28日)

[第11章]

『朝日新聞』東京版、1955年8月16日朝刊、1頁

『朝日新聞』東京版、1956年3月25日朝刊、1頁

大蔵省財政史室編(1998)『国際金融・対外関係事項 昭和財政史:昭和27-48年度 第11巻』東洋経済新報社、510頁

「義務教育諸学校の児童及び生徒に対する教科書の給与に関する法律案(議員提出)に対する国会法第57条の3の規定に基づく内閣の意見要旨」

<https://www.digital.archives.go.jp/das/meta/M0000000000001176285> (国立公文書館デジタルアーカイブ、最終閲覧日:2018年2月27日)

「教科書の完全供給について」文調刊199号(昭和26.6.12調査普及局長)

衆議院「国会会期一覧」

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/kaiki.htm (最終閲覧日:2018年2月27日)

衆議院・参議院編(1990)『議会制度百年史 院内会派編衆議院の部』

『資料戦後二十年史 6年表』日本評論社1966年、365頁

総務省「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」

<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>（最終閲覧日：2018年2月14日）

「第19回国会参議院補助金等の臨時特例等に関する法律案特別委員会会議録第2号」、昭和29年3月15日発行

「第24回国会参議院文教委員会会議録第18号」、昭和31年4月28日発行

「第24回国会参議院文教委員会会議録第44号」、昭和31年5月26日発行

「第24回国会参議院会議録第59号」『官報』号外、昭和31年6月2日

「第2回国会衆議院文教委員会会議録第18号」、昭和23年9月28日発行、2頁

「第10回国会衆議院文部委員会議事録第11号」、昭和26年3月15日、15-16頁

「第22回国会衆議院行政監察特別委員会議事録」、4-17号

「第24回国会衆議院会議録第54号」『官報』号外、昭和31年5月24日

中央教育審議会「教科書制度の改善に関する答申（第10回答申（昭和30年12月5日）」）

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_chukyo_index/toushin/1309459.htm（2018年2月27日最終閲覧）

『中央教育審議会総会速記録（第47～49回）・第12冊』国立公文書館デジタルアーカイブ <https://www.digital.archives.go.jp/>（最終閲覧日：2018年6月6日）

『中央教育審議会総会速記録（第50～53回）・第13冊』国立公文書館デジタルアーカイブ <https://www.digital.archives.go.jp/>（最終閲覧日：2018年6月6日）

東京都教育委員会『東京都の教育』昭和30年版、103頁

日本教職員組合編（1956）『日本の教育』第5集、国土社

日本民主党（1955）『うれうべき教科書の問題』第1-3集

望月哲太郎（1951）「教科書行政上の諸問題」文部省内教育行政研究会編『教育行財政研究』

第4号（昭和26年9, 10, 11, 12月合併号）、52-60頁

『文部省年報』第77年報-第86年報

『読売新聞』東京版、1955年8月12日夕刊、1頁

『読売新聞』東京版、1955年12月2日朝刊、8頁

[第12章]

『朝日新聞』東京版、1960年9月29日朝刊、7頁

『朝日新聞』東京版、1963年10月24日朝刊、2頁

『朝日新聞』東京版、1963年11月3日朝刊、2頁

『朝日新聞』東京版、1963年11月23日朝刊、1頁

『朝日新聞』東京版、1963年12月20日朝刊、1頁

「教科書研究施設の設置および運営について」昭和31年4月13日付通達（文初教190号）
教科書検定訴訟を支援する全国連絡会教科書制度検討委員会編著（1982）『みんなで考えよう 日本の教科書制度』教科書検定訴訟を支援する全国連絡会

「教科書採択の公正の確保について」昭和32年7月4日付通達（文初教第378号）
総務省統計局監修（2006）「〔第5章 財政〕主要指標」『新版 日本長期統計総覧』第1巻、
（財）日本統計協会発行、438頁

「第13回国会参議院文部委員会会議録第15号」昭和27年3月11日、3頁

「第24回国会参議院文教委員会会議録第11号」昭和31年3月20日、9-14頁

「第24回国会参議院文教委員会会議録第18号」昭和31年4月24日、16-24頁

「第24回国会衆議院文教委員会会議録第44号」昭和31年5月22日

「第40回国会衆議院会議録第27号」『官報』号外、昭和37年3月23日、11頁

「第43回国会衆議院文教委員会会議録第10号」昭和38年3月13日、1-4頁

「第45回国会衆議院文教委員会会議録第2号」、昭和38年12月13日

『日教組教育新聞』414号（1957年7月5日）、2頁

日本教職員組合（1965）『教科書統制の実態』45頁

文部省『国と地方の文教予算』昭和37-60年版

『文部省第84年報』昭和31年度版

『文部省第92年報』昭和39年度版

『読売新聞』東京版、1962年4月17日朝刊、2頁

『読売新聞』東京版、1962年8月8日夕刊、1頁

『読売新聞』東京版、1962年8月22日朝刊、1頁

『読売新聞』東京版、1962年8月24日夕刊、1頁

『読売新聞』東京版、1962年9月7日夕刊、2頁

[第13章]

中央教育審議会答申（2015年12月）「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について」（中教審第184号）

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1365665.htm（最終閲覧

日：2018年4月13日）

『読売新聞』東京版、2018年7月12日朝刊、2頁

[第14章]

『朝日新聞』1941年2月11日朝刊、7頁

『朝日新聞』 1941 年 2 月 19 日朝刊、5 頁

『朝日新聞』 1941 年 2 月 21 日朝刊、7 頁

『朝日新聞』 1941 年 3 月 22 日朝刊、3 頁

『朝日新聞』 2013 年 1 月 22 日朝刊 (埼玉 1 地方)、29 頁

『朝日新聞』 2013 年 1 月 22 日朝刊、38 頁

『朝日新聞』 2013 年 1 月 23 日朝刊 (埼玉 1 地方)、29 頁

『朝日新聞』 2013 年 1 月 23 日朝刊、31 頁

『東京朝日新聞』 1910 年 6 月 7 日朝刊、2 頁

『東京朝日新聞』 1939 年 5 月 10 日朝刊、3 頁

『東京朝日新聞』 1939 年 5 月 12 日朝刊、11 頁

『東京朝日新聞』 1939 年 7 月 22 日夕刊、2 頁

『東京朝日新聞』 1940 年 1 月 9 日朝刊、9 頁

『東京朝日新聞』 1940 年 2 月 21 日夕刊、2 頁

『東京朝日新聞』 1940 年 3 月 20 日朝刊、3 頁

文部省「市町村立小学校教員加俸」『文部省年報』第 28 年報 (明治 33 年度版) - 第 68 年報
(昭和 15 年度版)

文部省『学校教育需給調査』昭和 28・31・34・37・43 年度調査

文部 (科学) 省『学校教員統計調査』昭和 46 年度調査から平成 25 年度調査まで

『読売新聞』 1913 年 12 月 4 日

『読売新聞』 1919 年 6 月 9 日朝刊、5 頁

『読売新聞』 1939 年 10 月 3 日夕刊、2 頁

『読売新聞』 1940 年 2 月 11 日夕刊、2 頁