

# 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—

大島隆太郎

### Redefinition of the Textbooks System of Japan as the Measures of the Government Procurement Based on the Framework of the Separation of Policy-Making and Policy-Implementation

Ryutaro OHSHIMA

This argues that the current authorization system of textbooks by the Ministry of Education in Japan can be defined as the procurement-like system by the government rather than the permission and approval, based on the framework of the separation of policy-making and policy-implementation. This point of view leads the following; this system does not exclude the intervention by the government in essence, but it improves the quality of textbooks with the less budget owing to the quasi-market mechanism. In addition, it is difficult to say that the framework of the public governance, especially of New Public Management (NPM), pays sufficient attention to the neutrality against the politics, which often becomes an important issue in educational policies.

Historically, in the studies of the educational administration in Japan, this system has been evaluated negatively, because it allows the government to interfere in the teaching contents. Of course, this paper does not intend to deny the conventional view. However, it is also obvious that the preceding studies have lacked a theoretical understanding associated with the study of public administration although the system is one of the acts of a governmental office. This is aimed at analyzing the system as a public administrative study.

#### 目次

- 1. はじめに
- 2. 政策立案と実施の分離
  - 2-1. NPM の概略と NPM への批判
  - 2-2. 政策立案と実施の分離に関する拡張的理解
- 3. 調達手段としての検定教科書制
  - 3-1. 検定教科書制のとらえ直し
  - 3-2. 教科書市場の機能に関する観察
  - 3-3. 総括
- 4. 考察と結論
  - 4-1. 従来解釈への批判と枠組みの抱える問題点

- 4-2. 制度比較に対する含意
- 4-3. 結論と課題

#### 1. はじめに

本稿では、ニュー・パブリック・マネジメント（以下 NPM）等で論じられる政策立案と実施の分離に関する議論を検討し、これより日本の現行の教育制度において検定教科書制がこの一形態に該当する「調達」に近い制度であり、かつ、従来、行政学等で指摘されてきた調達の類型とは性質が異なるものであることを示す。すなわち、政策立案と実施の分離の観点で検定制を検討するとき、これは、単なる国に

よる許認可行為というよりは、むしろ調達に近い行為であるとみなせる。しかし、一般に公共調達と呼ばれるものは入札の実施が前提であるが、検定教科書制は採択という手続きを採用することで入札とは異なる型の市場的メカニズムが働いている。このように「調達」の視点で捉えるとき、検定制は、本質的に国の積極的な関与を伴う制度であるといえるものの、NPM等の規範に照らして判断するとき、比較的良好な制度設計であると結論付けられる。

以下、本稿は、次の通り構成される。本章では、問題意識を述べ、本稿で扱う課題を設定し、結論と本稿の意義を要約しておく。2. にて、政策立案と実施の分離に関して整理を行う。3. では、調達手段として検定教科書制を定義し直し、教科書市場の機能について観察する。4. で考察を行い、議論を終える。

NPMが議論されるとき、とりわけ教育学では、評価の側面が中心である。また、教育学の立場からのNPM批判は、その背景にある新自由主義的理念と競争主義・成果主義が対象になることが多いが、このようなNPMに対する理解は部分的であるだろう。そこで、NPMの手法の特徴でもある政策の立案と実施の分離という側面に焦点を当て、NPMから議論を拡張し、一般的政策手法の議論として、その理論理解を行っていくことにしたい。

では、なぜ、立案と実施の分離に着目するのか。教育政策に限った話ではないが、政策文書には時折、政府（多くの場合中央政府）の責任で立案し、実施は他に委ねる、あるいは、政府とその他の主体との役割分担等が主張される場合がある。後者は、厳密には文脈依存的で必ずしも両者の分離を意味しているかどうか分からず、時に、具体的に何を指しているのか良く分からないこともあるが、いずれにせよ、立案と実施の分離は今日の政策上重要な概念であることは疑いない。しかし、教育の領域では十分に議論されていないと考えられるからである。

上記問題意識に従い、本稿では、(1) NPM論を中心に、政策の立案と実施の分離に関してどのような議論がなされてきたのか、(2) それを踏まえて、何らかの現行の教育制度の構造をとらえ直したとき、どのような特徴を備えていると言えるのか、を課題とする。ここで「何らかの制度」として検定制を取

り上げ、検討する意義は、以下見ていくように立案と実施が分離されている制度とみなせるだけでなく、検定制は、これまで教育法学で批判されてきた代表的な制度である。これをこの枠組みを用いて論じること、枠組みと制度それぞれの議論の問題点を析出しようとするからである。特に、検定教科書制における教科書発行者は民間企業であり、NPMで想定する分離独立された公的機関以上に、自律性の高い組織である点も重要である。本稿での議論は、次の3点で意義を有すると考える。第1に、教育政策の領域でもNPM論を議論する際に、行政学的な立場から「評価」以外の視点でも議論すべき点が多く含まれることを示す点、第2に、行政学に対し、民間委託でも公共調達でもない、民間からの調達の手法の類型として、検定教科書制があると主張する点、そして、第3に、教育行政学に対し、検定教科書制について新しい視座を提供する点である。

## 2. 政策立案と実施の分離

政策立案と実施の分離について先行研究を検討する。これは、ガバナンス論の中でもNPMとの関係で指摘されるため、NPMを核に検討するが、ここでは本稿の論理構成上、必要最低限の指摘にとどめる。

### 2-1. NPMの概略とNPMへの批判

NPMについては教育学の議論においても各所で説明されてきたが、何がNPMなのかという点を確認するため、その理論的な検討から始める。国内のNPMの理論的主唱者としては何人かが知られているが、ここでは、大住(1999)に依拠して確認する。大住に着目する理由は、大住は2003年の文部科学時報にNPMを説明する記事を寄せており、それが「評価の意義」に関するものになっているからである。

大住によれば、NPMとは、“民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて、行政部門の効率化・活性化を図ること”であり、“具体的には、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）するもので、“とくに重要とされるのは①および②で、③および④はシステム統制の基準であり手段にすぎない”（大住 1999：1 頁）という。また、この時点での NPM は、「英国・ニュージーランド型」と「北欧型」に類型化<sup>1</sup>できるというが、大住は、前者のモデルを狭義の NPM として議論の中心に据えている。これは (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、エージェンシー化、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が特徴である。（同 3 頁；図 1 として引用）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 頁）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 頁）とされるのである。NPM は、新保守主義の影響は当然のことながら、経済学的には新制度派経済学の成果に依拠している（同 37 頁、40-45 頁）。

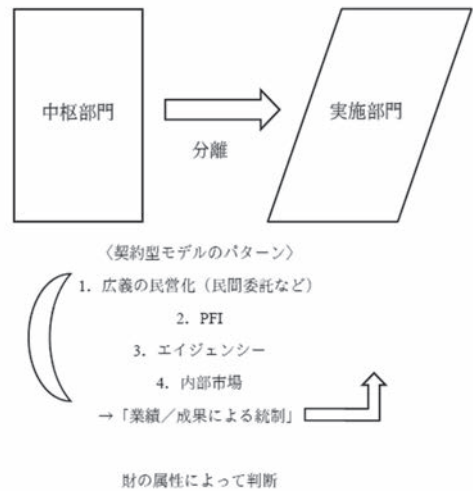


図1 市場メカニズムの活用（大住 1999: 3 頁）

図に示されるように、NPM においては、中枢部門の集権化と実施機関への分権化・権限移譲、立案と実施の分離、市場システムの活用といった手法により、効率化、アカウンタビリティの確保等が達せられるというのであり、評価以外の部分にも着眼すべき点があることは明白である。

ここで示したように立案と実施の分離を行う根拠は、NPM 論の公的部門直営より市場を通じた供給による方が、効率的に質の高い公共サービスを提供できるという新制度派経済理論に依拠した信念に基づく（例えば大住 1999：46-47 頁）。一方、行政学的には、行政組織を身軽にすることや業務実施面で民間組織同様あるいはそれに近い効率的な運営が可能になる（村松 2001：70 頁）というものが指摘されるが、特に、村松は NPM に限らずガバナンス論では、従来、公共財として国家や行政の任務として疑われなかった警察機能等も民間に担われることを期待している点に特徴があるとする。（村松 2001：240 頁）

一方、このような NPM に対して以下のような批判や指摘がある。

まず、ある種批判のための批判として論じられている進藤（2003）では、問題点として、納税者視点と顧客視点の対立する場合を想定していない、受益

者負担が前提、主権者視点の弱さあるいは欠落、調和するとは限らない4つの企業的経営手法<sup>2</sup>の混在、という4点を指摘している（進藤 2003：6-8 頁）。また、自治体の企業的経営については、主権者・納税者・顧客の3つの視点を複合せざるを得ない自治体行政と戦略・実施・評価という企業型「マネジメント・サイクル」の矛盾を解決できていないとしている。（同9頁）さらに、英米での事例を検討し、政治的・イデオロギー的性格の存在、トップダウンの強化と競争・市場原理の導入と「下から」の改革との三面性が明らかに矛盾すること、「企業的な政府」志向の行政改革への変化があると指摘する（同 14 頁）。なお、NPM 導入や普及の背景には、新自由主義的イデオロギーがあると指摘している（同 14-17 頁）。

その他の研究でも、特に、NPM の手法が内在的に矛盾を抱えているという視点でなされるものが比較的多い。とりわけ立案と実施の分離の観点で代表的に取り上げられるのは、エージェンシーやその日本版といわれる独立行政法人（独法）制度、国立大学法人制度についてであり、蓄積もある。国内の研究に限っても、例えば、イギリスのエージェンシーを分析し、「管理の自由」と「市場志向」が対立していることを確認するもの（久保木 2000）、独法がエージェンシーとは異なる制度設計に変容したことを示すもの（古川 2001）、しかし制度設計に差異があったとしても政府部内の統制が強化されることを制度設計のレベルで指摘するもの（西山 2004）、各国のエージェンシー制度で見られる裁量指向の理念と運用実態の乖離が日本の独法制度でも確認できることを示したもの（飯塚 2012）などがあげられる。

また、そもそも NPM の中で、立案と実施の分離が説かれるのは、新制度派経済学の成果に依拠し、企画と実施の分離が可能であり、一定の自律性を与えることによる利益が大きい（古川 2001：168 頁）という前提が置かれていることによる。しかし、行政学の研究者からは、企画・立案と実施を明確に区別することは困難であるという指摘もある。例えば、嶋田によれば、「政策循環モデル」<sup>3</sup>に対して、どこからが政策実施かといった場合、例えば法律の制定を「決定」とすれば、それに従った政省令の制定か

らが「実施」に当たると言えるし、一方で、法令全体を「決定」とすれば、「実施」は現場における執行の部分該当する。また、どこまでかといった場合には、政策評価も継続的な政策の実施過程の中で行われるものであって、明確な政策の終了地点があるものではないという指摘ができるという。嶋田はこの立場から、政策実施過程を「プログラム形成過程」と「執行過程」の二つの「過程」による捉え方を提示している<sup>4</sup>（嶋田 2010：192-195 頁）。

以上が、NPM それ自体とその政策立案と実施の分離を巡る議論であるが、ここまでの議論は、行政内部における執行組織の切り分けに関する議論が中心であると言える。

## 2-2. 政策立案と実施の分離に関する拡張的理解

ここからは、パブリック・マネジメント（公共経営）まで範囲を拡張して、政策立案と実施の分離について理論的検討を進めていく。具体的には、①分離の判断基準②準市場の概念③PPP（官民協働）への拡張と政府による供給手段の類型について順に確認する。

まず、どのような基準で両者の分離を行っていくかという問題がある。これについては、古川が、エージェンシーをえり分ける論理として、以下の3つを示している（古川 2001：170 頁）。

- (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 頁）。

これはエージェンシーに関する文脈で語られているが、本質的に、政策の立案と実施を分離していく際の論理になっているとみなすことができる。そこで、これを本稿では分離の判断基準としておく。

次に、立案と実施を分離し、民間を含む多様な事業者から実施主体を選定するときそこには市場的な



ものが形成される（図 1）。これを「準市場」<sup>5</sup>「疑似市場」「内部市場」などと呼ぶのだが、ここでは、児山による準市場の定義を確認する（児山 2004）。児山は、経済学の「市場」<sup>6</sup>の定義から演繹的に、“政府が費用を負担し、当事者間に交換関係がある方式”を準市場と定義する（児山 2004：134 頁）。そして、準市場は、さまざまな類型化が可能であるとされ、児山は、サービスの利用に関する意思決定の所在に基づいて、「政府購入型」「専門職購入型」「利用者選択型」に類型化している。「政府購入型」は、“政府の機能をサービスの購入と供給に分離し、政府が利用者のために供給者（民間を含むことがある）からサービスを購入するもの”で、“供給者への権限移譲を前提とするが、利用者への権限移譲は行われない”ものである。「利用者選択型」は、“サービスの利用に関する意思決定の権限を利用者（またはその近親者）に移譲するもの”だが、“供給者への権限移譲が行われる場合とそうでない場合がある。”「専門職購入型」は“これらの中間として、サービスの利用に関する意思決定の権限を、利用者の代理人を務める専門職に移譲する型”である（同 136-137 頁）。児山によれば、この時点で日本における準市場への関心は「利用者選択型」についてであり、政府購入型は以下に出てくるような「民間委託」のような形ですでに広く行われているとされる。また、「専門職購入型」は行われていないという（同 137 頁）。

児山が指摘するように日本では、NPM として議論される以前から、民間委託をはじめ、官民にまたがる取り組みはなされてきている。この点、行政学上の研究では NPM 以前から、公共サービス提供における公的セクターと市場セクターの関係、すなわち

官民関係を論じる試みがある。この早い例には、フッドが指摘される。フッドは、6つの次元<sup>7</sup>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 頁）。今日このようなものは、PPP（Public Private Partnership：官民連携（協働）、官民パートナーシップ）の概念で説明される。PPP は、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 頁）に特徴があるとされる。もともとはイギリスの概念であるようだが、2001 年 6 月に当時の小泉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 頁）。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 頁）とされ、次に引用する図 2 の通りに、PPP の範囲（広義）を捉えている。これによれば、伝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 2）。

ここで、公共調達について詳細に見ておこう。金子晃（2004）によれば、政府の役割を“国民に対する

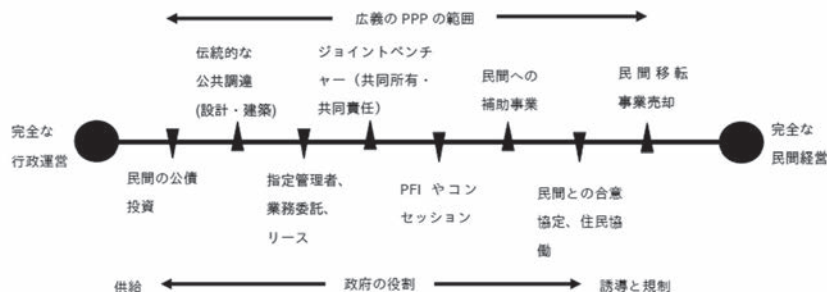


図2 PPPの概念範囲（外山他 2014：93 頁）

公的サービスの提供という視点から理解すると、公共調達には政府が国民に対し、国民のニーズを満たすために、低廉で質の高いサービスを提供するために、それに必要な財・サービスを調達するプロセス”（金子晃 2004：3頁）としている。この中で、金子は、質の高い低廉な公共サービスの提供という視点から、競争性の確保の必要性も主張している（同6頁）。公共調達には、制度上、競争的調達方式と非競争的調達方式に類型化され、前者には一般競争契約（原則）と指名競争契約、後者には、随意契約があるとされる（同8頁）。このうち、一般競争契約は、“不特定多数の者に競争に参加することを求め、この求めに応じて競争に参加した者のうちから、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申し込みをした者と契約を締結する方法”（同8頁）で入札による。また、随意契約では、“①契約の性質または目的が競争を許さない場合、②緊急の必要により競争に付することができない場合、③競争に付することが不利と認められる場合”（同13頁）になされるものである。図2によれば、公共調達は、NPMの手法として取り上げられる指定管理者制や業務委託より行政運営に近いものとして位置づけられている。しかし、今述べたように、理念的には、NPMと共通する部分もある。

さて、ここまで議論を拡張すれば、教育政策の領域で伝統的に行われてきた検定教科書制が、この枠組みに符合する一形態である可能性が見えてこよう。現行の検定教科書制は、国定制から転換されて成立し、紆余曲折を経て義務教育段階でのみ無償措置がとられている。この制度は国の意向が強く働くことが問題とされてきたわけだが、この枠組みで眺めた時、行政による供給手段の一形態としては、とりわけ公共調達に近い手段であると言える。検定制は、NPM的と呼ぶには、顧客主義の発想やサービス（無形財）の提供という点で適切とは言いが、国の意向により民間から財が供給されることは当然妥当する。一方、入札等の結果、一事業者に選定、発注される財政法令に定める定義通りの公共調達とは異なり、明らかに複数の事業者による規制のある市場を形成しているという特徴もある。このように、検定教科書制は、従来その類型に加えられていないものの、調達手段にみなし得る一形態である可能性が

指摘できる。そこで、「調達」を「政府の立案した規格を満たす政策実施に必要な財やサービスを、政府の意図で契約と市場メカニズム（入札・準市場を含む）を通じて民間事業者等により供給する手段」と定義し、第3章では、検定教科書制を調達手段として位置づけられるかどうか、検討していくことにする。

### 3. 調達手段としての検定教科書制

従来、教科書検定は、許認可行為であると理解されてきた。しかし、前章での議論に照らせば、「検定教科書制」は、政府による政策の立案と民間事業者による実施（作成）とに両者が分離され、規制された市場が形成されているという点で、調達の構造になっていると指摘できる。ここでは、検定教科書制を政府による調達手段として捉え直し、教科書市場の構造について議論を行う。これは、法解釈的なアプローチではなく、公共政策学の視点で制度構造から検定教科書制を再定義する試みである。

#### 3-1. 検定教科書制のとらえ直し

教科書検定は検閲などと評される具合に、あまり評判の良いものではなく、国家統制の手段として学習指導要領と並んで批判の対象でしかなかっただろう。今日も、自由発行自由採択が改革目標に掲げられることがある。そして、学校に教科書使用義務を課す学校教育法34条も同時に批判の対象となってきた。しかし、ここでは検定教科書制を調達という視点でとらえ、実際に調達と呼ぶうる制度設計がなされているかどうか、まずは、法制度を中心にとらえ直していく。そして、(1)立案と実施の分離、(2)契約の関係、(3)規制された市場ないし準市場の設計の点でこれを確認していく。

##### 3-1-1. 立案と実施の分離

まず、検定の根拠とされている学校教育法34条の条文を確認すると、「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。」とある。この条文を、文部科学省の立場から、

## 調達手段としての検定教科書制

調達という視点にて捉える。すると、教科書は (a) 非政府部門 (=民間) において供給されるものについては非政府部門から、そうでないものは文部科学省の責任において発行すること、(b) いずれにせよ文部科学省が教科書として使用できるものを確保すると規定しているものとみなせる。この条文の主語は小学校であるから使用義務規定にならざるを得ないが、使用義務を課す以上は、その前提として使用できるものの準備がなされていなければならないことになる。そして、調達の視点をとる以上、検定制は発行者のためにあるのではなく、基本的には国のためにあると言える<sup>8</sup>。

次に、教科書の内容であるが、これは教科書検定基準という形で文部科学省が設定している。教科書検定基準は、総則、各教科共通の条件、各教科固有の条件から構成され、教育基本法、学校教育法、各学校種の学習指導要領等に準拠することも規定されている。このように特定の政策目的で使用するものを行政機関が立案している状況にあることは言うまでもないだろう。

また、教科書を調達・供給する際の手続きは、教科書の発行に関する臨時措置法 (以下、発行法)、同施行規則、教科書検定規則、義務教育諸学校の教科用図書無償措置に関する法律 (無償措置法)、同施行令、同施行規則で細密に定められている。採択等の詳細な手続きの記述は、先行研究に見られる (浪本 1983) のでここでは特に注目すべき点の指摘にとどめるが、これら法令中には教科書の規格を定めた条文もある。(例えば、発行法 3 条、同施行規則 1 条)

まず、発行法 (昭和 23 年法律 132 号) の 1 条であるが、「この法律は、現在の経済事情にかんがみ、教科書の需要供給の調整をはかり、発行を迅速確実にし、適正な価格を維持して、学校教育の目的達成を容易ならしめることを目的とする」と規定している。これは戦後直後の経済難の中で制定された「臨時措置」法であり、このことは教科書制度が、本質的に学校経営資源としての教科書確保と配分を意図して設計されたものであることが明らかだろう。また、価格の言及がなされている点も重要である。続く 2 条 2 項で、「発行」を製造供給、これを行う担当者を「発行者」と定義している。発行者は、毎年発行し

ようとする教科書の書目の届出を行うこと (4 条) 教育委員会への見本品の送付 (6 条 1 項)、教科書を発行する義務と各学校に供給するまでの責任を負うことを定めている (10 条 1 項および 2 項)。

以上は、小中高全ての段階において共通している事柄である。このように、制度上、国と発行者の関係が明確に定義され、教科書規格 (立案) を定める国と製造供給 (実施) を行う発行者に役割が分離されていることが確認できた。なお、義務教育段階では、発行者に関する要件が高校より厳格に定められており (無償措置法 18 条、同施行令 15 条、同規則 7~9 条)、特例を認めるものの編集担当者を 5 人以上置くことも定められている (同規則 10 条)<sup>9</sup>。

### 3-1-2. 契約の関係

次に発行者と国とが契約関係にあるかを確認する。

すでに 3-1-1 で指摘した通り、発行法 10 条で、発行者は国に対して学校への供給義務を負っている。ここでは明確に契約の関係が規定されているわけではないが、同 14 条には、義務違反に対して、発行の指示取り消し等の制裁規定が設けられている。

ところで、調達と呼ぶためには、国から供給者に対して対価の支払いがなされている必要があるのかもしれない。この点については、高校段階で有償措置が取られているため、検定教科書制全体に妥当するとは言えないが、義務教育段階では無償措置であるため、こちらに限定すればこの条件も満たしうだろう。事実、無償措置法 3 条および 4 条は以下のとおり規定されている。

第 3 条 (教科用図書の無償給付) 国は、毎年度、義務教育諸学校の児童及び生徒が各学年の課程において使用する教科用図書で[...]規定により採択されたものを購入し、義務教育諸学校の設置者に無償で給付するものとする。

第 4 条 (契約の締結) 文部科学大臣は、教科用図書の発行者と、前条の規定により購入すべき教科用図書を購入する旨の契約を締結するものとする。



4条では、発行者と国の間には契約関係が発生することが明確に規定されている。

### 3-1-3. 規制された市場ないし準市場の設計と特性

検定教科書制は、①複数の発行者の検定申請、②現物見本による検定、③教育委員会等による採択、④発行・供給という過程を経る制度設計がなされているが、複数発行者による検定申請と複数見本の中からの採択という過程の中に疑似的な市場が形成されている。これは、複数応募者の中から単一の受託者を決定し契約に至るといった競争入札制度とは異なる形態である。一方、検定規則で、事前に教科書発行者が発行者指定の申請を行うことを定められている点などは公共調達の手法に共通する部分であろう。ここでは、この規制された市場ないし準市場の特徴について検討する。

まず、市場の開放性という側面についてである。先述のとおり、義務教育用には厳格な発行者規定が存在する。その意味で十分に開放的ではない。高校用であれば個人でも参入不可能ではない。ただし、検定申請には法令に定める諸手続きが必要である他、検定申請料の納付（検定規則13条）等も求められており、無条件で参入できるわけではない。しかし、検定の機会は、校種ごと4年程度で一回と比較的頻繁に与えられている。教育上の問題としてみれば合理的な意義があるかどうか議論の余地があるが、調達手段としての制度上の意義という観点で考察すれば、市場参入への機会が頻繁に与えられるという点で、発行者に対して公正を期すための規定になっていると判断することもできる。とりわけ、公費が支出される義務教育段階では、特定企業との間で長期にわたって購入の契約を結び続けることは公平性を欠くと言えるだろう。その意味では参入機会が与えられる点で望ましい設計であると判断される。

次に、質の担保という意味では文部科学省による検定と各教育委員会等による採択という2度の「評価」の機会が設定されている。最低限の基準のチェックを国が行い、品質の吟味は教委等に委ねられ、採択率という形で市場価値が決定するという仕組みになっているのである。最終的な評価者が、調達者・発行者とは別の第3者という点は特徴的であろう。

そして、教科書市場には以下のような特徴も指摘できる。

(a) 教科書価格は国による統制を受けている。

教科書の価格は、文部科学大臣が認可し官報で告示されたものを定価（発行法10条）とすることになっている。必ずしも、同じ種目の教科書が発行者によらず同一価格に設定されているわけではないが、異なる価格の教科書があっても、概して同程度の価格に設定されている<sup>10</sup>。この点で、発行者は自らに自由に価格設定する権限が満足に与えられておらず、教科書価格による競争は行えない。

(b) 採択者に金銭的な負担はない。

どれを使用させるかを選択する教科書採択者（各教育委員会・高校教員等）は、一切の教科書購入費用を負担していない。これは意外と忘れられがちな点かもしれない。念のため確認しておくが、義務教育段階にあっては、無償措置法の定める通り、購入者は国である。高校段階にあっては、生徒の自費負担によるため、購入者は使用者たる生徒自身である。このように、採択者は購入に関わる財政負担を一切考慮することなく、選択することが制度的に実現されている。

以上の2点からは、教科書市場は、金銭的誘因が機能しないという特徴を有することが示される。採択者と費用負担者が分離されているという点も特異であるかもしれない。いずれにせよ、このような点で教科書市場においては、「質」<sup>11</sup>のみがその選択基準になる。つまり、教科書市場における競争は、限られた資源の中でいかに高品質を達成するかという問題になり、直接的に質の向上を促す誘因が働くものになっていると判断される。

以上の確認を整理すると、検定教科書制は、国の立案に応じて、発行者（民間教科書会社）が教科書の作成・検定申請を行い、国と教科書会社の契約に基づく供給体制が構築されていることが確認された。これは、まさに、官民関係において、立案と実施が分離された特徴を示すものであり、価格統制に基づく規制された市場が、特に義務教育の段階においては国が購入者となる政府購入型の準市場が、明確に生み出されている。しかし、これは、一般に調達の際に行われる競争入札制とは本質的に異なる。複数



の業者が実際に使用されることになる見本を申請し、検定を経て、地方教育委員会がどれを使用するかを選択する点、価格は国によって統制されているため「質」のみが採択の判断基準あるいは作成の競争基準となる点が大きな差異である。このような点で、確かに、検定教科書制は、競争入札制とは異なる調達手段の一類型として分類されうると判断できる。さらに、次節では、規制された市場である教科書市場が「市場」として十分に機能しているのかを、データに基づいて観察を行う。ここでの観察は、市場競争またはその結果による市場淘汰が発生しているか、に注目する。民間からの調達に市場的メカニズムを介在させたとしても、その市場が競争的な環境を有していなければ、効率性の追求や質の向上は生じないと考えられるからである。

### 3-2. 教科書市場の機能に関する観察

上述のとおり、ここでは採択競争を観察する。この検証には、『教科書レポート』（日本出版労働組合連合会 2011、54号：75-77頁）に掲載された採択率の推移を示した表を利用する。以下、小学校の教科書種別ごとに、各社の採択率変遷をグラフ化し確認する。なお、データは、国語、書写、社会、地図、算数、理科、生活科、音楽、図画工作、家庭科、保健の全11種について存在するが、ここでは、書写、社会、地図、算数、音楽のみグラフを掲載し、その他特徴的な教科を含め議論を行う。なお、各グラフ間で会社ごとの表示形式は統一していないので、個別の凡例に従い、教科書会社の確認が必要である。

#### 3-2-1. 書写（図3）

1971年以降、光村図書が採択率1位を維持している。なお、光村は国語においても71年以降1位である。そして、教育出版と東京書籍が第2位と第3位で拮抗しているという特徴がある。一方、1971年から1983年まで発行していた中教出版は、採択率の低下により、1983年で撤退している。同様に、日本書籍（日書）も2002年で撤退している。三省堂は、2011年に書写市場に参入しているが、これは、同年に国語に再参入したのに合わせての参入である。三省堂は1965年に国語を発行しているが、ほとんど採択さ

れず、その年限りで撤退したという過去がある。大阪書籍が2005年を最後に撤退しているのは、会社そのものの破綻の影響で、そのシェアを引き継ぐ形で日本文教出版（日文）が2011年に参入している。

#### 3-2-2. 社会（図4）・地図（図5）

社会は1971年を除いて、東京書籍が採択率トップであり、特に1992年以降そのシェアを拡大している。1992年に最も多くの発行点数があるが、この年は、第6次学習指導要領が完全実施される初年度であり、この改訂が、多くの社が参入した要因と指摘できる。そして、これを境に中教・学校図書・日書は撤退した。一方、光村はこれ以降も発行を続け、現在に至っている。日文は、多くの社が撤退した1996年に参入することで、一定の採択率を確保し、それ以降も発行を続けている。1986年のあゆみと1992年の帝国書院は、振るわず、その年限りでの撤退である。

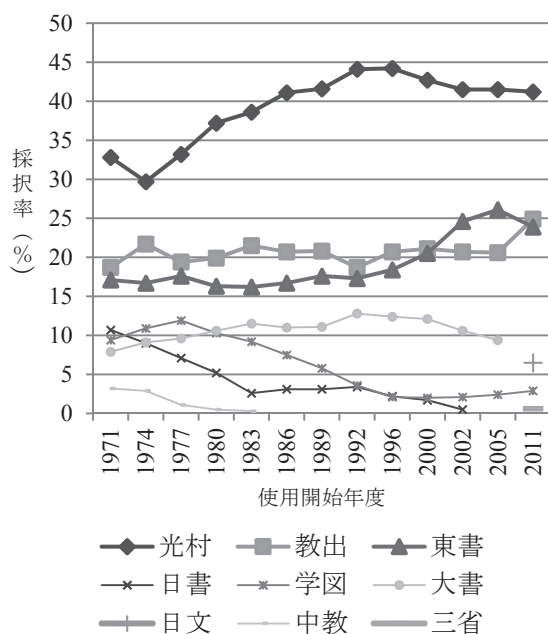


図3 小学校書写の採択率推移  
 (『教科書レポート』2011、54号：75-77頁より  
 筆者作成。以下同じ)

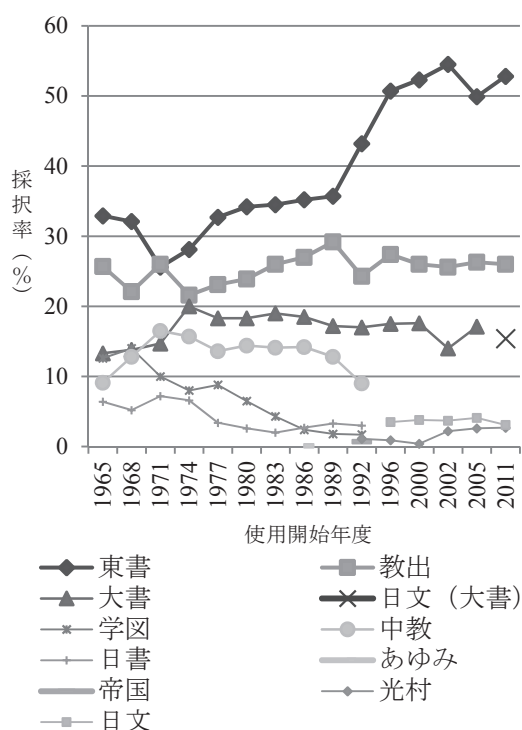


図4 小学校社会の採択率推移 (図3に同じ)

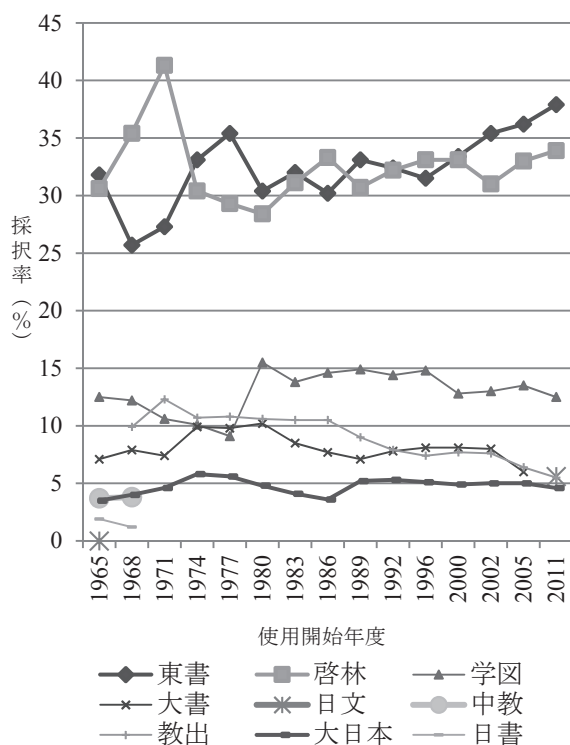


図6 小学校算数の採択率推移 (図3に同じ)

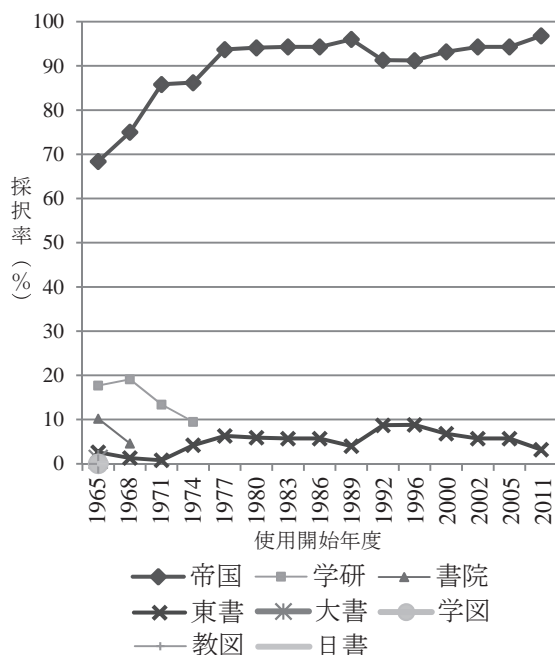


図5 小学校地図の採択率推移 (図3に同じ)

一方、地図の場合には、1977年以降、帝国書院が9割以上のシェアを、残りの数%を東京書籍が担うという2社による発行状態が続いている。しかし、1965年時点では、8社が参入していたものの、この時点で、帝国書院が7割弱、2割弱を学研が、残りの1割も日本書院が取るという状況があり、次の1968年時点で、上記3社と東京書籍の4社になった。さらに、71年には日本書院も撤退し、採択率が68年以降一貫して減少していた学研も74年を最後に撤退した結果、現在の状態に至ったのであり、これは、まさに市場の機能に他ならないだろう。

結果的に最後まで残った発行者が現在のシェアを獲得していくという現象は、1971年以降開隆堂と東京書籍の2社体制となっている家庭科などにも見られる。

### 3-2-3. 算数 (図6)

東京書籍と啓林館が、採択率1位を競い合うような形で推移している。第3位以下は、概ね固定的な

形である。早い時期に参入していて、採択率の低い会社が早々に市場から撤退しているというのは、他種目でも見られた傾向と合致する。

なお、算数の場合には、採択率1位でも2位に採択率を奪われかねない状況が、常に発生している。この状態では、1社が圧倒的な採択率を誇る地図とは異なって、質の向上を促す誘因が働き続けると考えられ、市場の競争機能も失われていないと判断できる。

### 3-2-4. 音楽 (図7)

最後に音楽を見るが、教育芸術社と教育出版の2社体制といえる。これは採択率の減少に伴って、1社ずつ撤退することで形成されてきた。そして、このグラフには表れていないが、2015年度使用開始教科書において、採択率の急減を反映してか、ついに東京書籍も撤退してしまった<sup>12</sup>。

このように、大手であっても採択率が低下した場合には、退出が起こる仕組みになっていると言える。

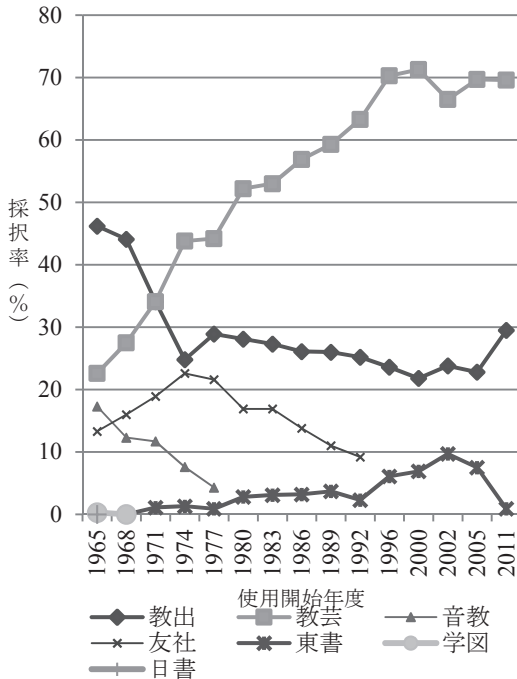


図7 小学校音楽採択率の推移 (図3に同じ)

上記3-2-1. から3-2-4. より、次のことが言える。

- 1 教科書市場は寡占的であるものの、金銭的な判断が働かない制度設計がなされているため、品質向上に対する誘因は働きうる構造である。
- 2 競争が機能し、採択率の低下に伴う撤退という市場による淘汰も起こる。これは大手も免れ得ない。
- 3 寡占化は進みつつあるが、必ずしも、新規参入を阻むような制度設計であるとは言いきれない。事実、再参入のある種目もあり、参入の問題は制度設計のみに阻害要因を帰せられない可能性がある。

これは小学校段階における検討でしかないが、このように、教科書市場は、規制された市場として十分な機能が発揮されていることが確認された。

### 3-3. 総括

本章のまとめを行う。本章では、検定教科書制が以下の特徴を備えた制度であることを示した。

(政策の立案と実施の分離・契約関係の側面)

- ・国が教科書の用意に責任を負うことが、前提となっている。(学校教育法34条)
- ・国が規格の立案を行い、それに応じて民間事業者が現物を作成する。この教科書作成の面において、政策の立案と実施の分離がなされている。
- ・検定合格した発行者は、国に対して、教科書発行と各学校までの供給の義務を負う。(発行法10条)
- ・義務教育段階にあっては、国が購入者として発行者と契約関係にある。(無償措置法4条)

(市場メカニズムの側面)

- ・採択者が調達を行う機関と分離して存在する。
- ・教科書発行者は教科書価格を自由に設定できない。また、採択者は購入費用を負担せず、使用させる教科書の選択のみを行う。これにより、「質」のみが市場での判断基準になる。
- ・検定の機会は数年に1度ある。これにより、採択期間があまり長くなりすぎないので、事業者は、市場への参入機会を頻繁に与えられることになり、参入にかかわる公平性を担保する側面もある。
- ・市場による競争と淘汰が一定程度機能している。

以上から検定教科書制を、調達手段の一類型であると定義できる。しかも、この制度は、検定と採択という2度のチェックがなされるという大きな特徴もある。これは現物による調達を行っていること、それが可能であるという条件があるからこそこの制度であるといえるが、競争入札制に基づく一般の公共調達より、談合問題が発生しないなどの点で、公正性の高い競争が維持できるという側面もあろう。この意味で、検定教科書制の制度設計は、調達手段という観点ではよくできているという判断もできる。

そして、検定教科書制がこのように定義できるということは、2.での議論で確認したNPMの「前提」に基づけば、これは国定制に比べれば効率的な制度であるという可能性が示唆される。果たしてこれが実際に効率的な制度であるのかどうかは別途検証の必要がある。また、ここに民主性の問題が等閑視されていることを忘れてはなるまい。あくまで、政府と事業者との間に調達という関係が成り立っているものであって、ふつう教育学が注目する学校、教師、親、子どもといったアクターはこの議論において無視されている。あるいは登場することなく成立しているのが、この制度の本質なのかもしれない。

#### 4. 考察と結論

本章では、まず、従来の検定制の解釈を批判し、政策立案と実施の分離の枠組みが抱える問題点を示す(4-1)。次に、市場の観点から国定制、検定制、自由発行制を比較し、各制度の特徴を考察する(4-2)。最後に、結論と本稿の有する課題、展望を述べる。

##### 4-1. 従来解釈への批判と枠組みの抱える問題点

まず、教育(行政)学の従来の検定制に対する解釈への批判を行う。上記のとおり、調達と定義することにより、今日の検定制が単なる「検閲」以上の意味を有すると理解される。これは、従来の解釈および認識に対する重要な指摘となるとともに、制度変更を模索するうえで看過できない重要な点である。仮に、検定制が、教科書の内容が公教育に「ふさわしい」ものであるかどうか確認するためだけのものでしかないならば、それはまさしく検閲と呼ぶに値

し、それへの代案は、政府が学校で教えている内容を把握しておけばよいというものになる。そうであるならば、時折指摘されるような「届出制」への転換も妥当な政策案になるだろう。しかし、検定制を調達と位置付ければその意味合いは変わる。調達は、あくまで国が必要とするものを民間に作らせるということであって、主体は国である。だからこそ、検定が要請されるのであって、そこには単に内容をチェックする以上の意味がある。届出型教科書制は自由発行が前提となる制度<sup>13</sup>であるから、国が内容に直接関与することは行われぬ。「教授の自由」の観点からはそうあるべきなのだろうが、現状からの改革として提案するには、かなりの政治的コストがかかることをまず認識すべきであろう。もっと厳しい見方をすれば、国の意思によって調達されている以上、制度上本質的に、単なる許認可以上に積極的な国家的統制が及ぶのは必然で、残念ながら、その程度は時の政府のさじ加減ということになる。佐藤・勝野(2013)が批判するように、今日、かつてないほど政府の介入が強まっているのは制度の脆弱性が露呈しているだけである。この意味で、検定制は検閲などというレベルの話ではなく、問題はより深刻になりうる。

実際、文科省の検定制に対する認識は、教科書を「確保する」ための制度<sup>14</sup>というものであるうえ、その権限で検定によらず教科書に類する教材の調達を行った例もある。例えば、現行(平成20年)学習指導要領への移行措置が実施された際の補充教材の問題を考えよう。これに関連して、笠井は、はじめ『心のノート』について“著作者も明確にせず、教科書検定も経ていない方法で、税金を使って出版され全国の学校に配布されたという点で、新たな国家統制の手段となっているという問題の指摘がある”と触れ、“今次の学習指導要領の改訂に際しては、算数・数学及び理科については、新課程に円滑に移行できるよう、移行措置期間中から、新課程の内容の一部を前倒しして実施することになっている。その際、新課程の前倒しに従い、現在の教科書には記載がない事項を指導する際に必要となる教材について、国の責任において作成・配布が予定されている。これらの教材をどのように考えるべきであろうか”(笠



井 2010: 111 頁) というように問題を指摘している。実際のところ、これは教科書会社に教材を作成させることでなされたのだが、このときに配布された東京書籍が作成した教材(中学校数学科 1 年生用)を例にとると、「新編 新しい数学 1 22 プラス 平成 22 年度用補助教材」と銘打ってある。この奥付には、新編新しい数学編集委員会・東京書籍株式会社編集部という責任表示があり、“本書は、文部科学省の委託を受けて東京書籍株式会社が編集・発行したものです。”と書かれている。これは、学校教育法 34 条 2 項にいう教科書以外の補助教材という扱いで解決されるのだろうが、委託による教科書に準ずる印刷物の発行・頒布である。これを検定制の従来の見解で理解する場合には検定制との整合性が問題となるが、委託という検定とは別の手段で調達を行ったとみなせば、調達という行為である点で整合性が取れる。逆に、公共調達の制度の分類(金子 2004。本稿 2-2。を見よ。)に照らせば、平時の検定制、緊急時の委託という関係も妥当であることになる。

このように本稿の検討は、検定制は、政府にとって政策実施上の教材の一調達手段であるという点で、本質的に政府の関与を否定しないという側面を明示した。そして、本稿の議論を、従来指摘されてきた検定制の問題に照らすと、ここで用いてきた政策立案と実施の分離の枠組みでは議論しえない側面やそれを使用する際の注意点が明らかになる。以下ではこの点について記述する。

まず、この枠組みのもとでは、検定制は、制度としてその目的に適った望ましい設計のされ方であるといえ、是認の対象にこそなり得ても否定の対象にはならない。これを真摯に受け止めるとき、この枠組みは、改めて指摘するまでのことでもなかろうが、教育行政の原則に掲げられるものの一つである「政治的中立の確保」や「民主性」を担保するという思想は根本的に欠落しているという問題点が指摘できる。これは行政統制論などが扱う問題として別途補完的に検討されるべきことであって、これを等閑視しているからこそ、検定制は良い制度であるという評価になるのである。そして、両者の分離を伴う NPM 的手法による改革が、組織の自律性を高めることにつながる保障などないことも先行研究と同様確

認される。調達における民間企業でさえ採用のためには政府の意に添わざるを得ないのだから、まして NPM で問題となる公的組織は言うまでもない。この枠組みにおける自律性の拡大とは、政府が許容する範囲における実施者の自律性の拡大であって、政府の介入を極力排しようという意味ではない。その意味で、この枠組みに分類されうる制度を利用し続ける限りにおいて、政府による過度な介入や恣意的な運用がされないよう強く監視を行っていくことは必要かつ健全なことといえるし、それを抑制しよう的制度設計を模索することも重要である。

さらに、この枠組み自体は 20 世紀末から提唱されてきた新しいものであるが、分析対象はそれ以前のはるか昔から使われてきたものという問題もある。これが意味することは、すでに先行研究でも指摘されている通り、とりわけ NPM など、一見すると諸外国でなされてきた、従来の行政の在り方の問題点を克服するための新しい視覚のように見えるものも、制度によっては、本質的には、国内で伝統的に用いられてきた手法と大差ない場合もあるということである。このようなものに対して NPM 等を主張することは、改革ではなく、単に現状を正当化する根拠を与えることにしかなりえない。その意味で前提となる制度環境がどのようなものであるか厳密に把握しておく必要がある。

#### 4-2. 制度比較に対する含意

本稿では、市場を重視した分析を行った。これにより、国定制、(現行の) 検定制、自由発行制の 3 つについて市場の視点で比較が可能となる。ここでの注目は、選択可能性、価格、品質の 3 点と競争である。そして、3 つの制度それぞれに、国定=市場なし、検定=政府介入の強い市場、自由発行=自由な市場<sup>15</sup>が対応していると仮定する。

選択可能性の点では、国定では存在しない(=0)が、検定ならば自由発行ほどでないにせよ選択の余地がある(=小)。自由発行の場合は、無制限に市場への参入が想定できるので、理論的には、検定よりも多い参入者数に応じた選択可能性が想定できる(=大)。ただし、国定や検定では、最低でも 1 種類の教科書が存在することは確実であるが、原理的に

自由発行の場合には参入者なしという場合も発生する。価格は、国定や検定では統制価格となるが、自由発行では発行者の任意になる。その結果、自由発行では、価格競争も重要な要素になる。そして品質面では、国定の場合、制度自体に品質を向上させるような内在的メカニズムは乏しい。一方、検定は、検定により最低限度の質が保障され、一定水準以上の品質を持ったもの同士による競争が行われる。自由発行では、すべてが市場に委ねられることになる。

これら3つの条件を踏まえて、競争の問題を考えると、国定よりは市場メカニズムを有する制度の方が品質の面で望ましいと言えるが、検定と自由発行のどちらが望ましいかは一概には言えない。それは市場で決定される「質」の問題で、ここでいう「質」とは選択者にとっての主観的な良し悪しでしかない。市場に委ねる限り、それは選択者の選好に基づいて評価されるのだから、市場で決定される「良質」が教育の観点で「良質」かどうかは別の問題である。検定では、国による統制の水準ではあるものの最低限の水準は維持した状態での競争となるし、価格が競争の要素にならないので、それは教育的に見た品質を一定程度担保したうえでの「質」に特化したものとなる。その意味では、次に述べる自由発行に比べ、発行者にとって非常に厳しい競争を強いられる可能性もある。自由発行の場合、「質」も価格も市場競争の結果決まる。ここには検定のような品質を担保する仕組みがないので、品質のばらつきは大きくなる。自由発行市場の勝者の発行する教科書は、単に価格の面で安かったことが勝因で、教育上の品質が伴っていない可能性もある。市場が機能せず、既存企業による参入阻止が可能な独占・寡占市場を形成してしまった場合には、高価格低品質な教科書が供給されることになってしまう。その点、日本の現行の検定制は、数年に1度訪れる検定の実施により、強制的に改訂がなされるという制度化が行われている点も重要であろう。

こうして本稿が市場の視点で一貫的に制度を比較し、民主性等を基準とする場合と異なる制度観を提供できた点は、調達と定義したことによるものだろう。なお、ここでは、あえて検定制が優れた制度であるかのように記述していることを付記しておく。

#### 4-3. 結論と課題

以上、政策の立案と実施の分離の観点から、教科書作成の側面で、検定教科書制は調達に近い政策実施手段の一類型であると結論付ける。もちろん、高校段階が私費負担であることを考慮すれば、完全な調達と呼ぶには問題があるが、構造的にはかなり調達に近い。民主性などの観点から制度の是非を論じることもちろん重要であるが、政策実施の手段として制度を分析する際には、それだけではある種の限界があり、不十分と言える。

本稿は、NPM や PPP といったガバナンス論に内包される枠組みにより教育制度を分析するというある種の実験的試みであったことに留意していただきたい。こうした試みは、制度の実態に迫るだけでなく、方法論上の展望をも示すものである。例えば、ガバナンス論がゲーム理論を用いて分析しうることにはすでに指摘(曾我 2004)されている。こうして、より教育実践に近い部分の制度も、政治学、経済学等の手法による分析の可能性が広がる。特に、国と発行者との作成と購入をめぐる関係のみに限定すると、教科書制を、規範的な問題に立ち入らず、国と事業者の関係のみで論じること可能になる。この場合には、この両者間による政策ゲームないし経済ゲームとして教科書制をモデル化できるようになる。

最後に、課題を述べる。まず、ガバナンス論やNPMの視点で見ると理論枠組みについてのレビューが不十分な部分がある。しかし、本稿は政策立案と実施の分離に関心があったので、その論理を構成する必要最低限の内容については取り上げたものとする。そして、先述の通り、本稿ではNPMの視点を借用して立論したので、その論理に従えば、検定制は国定制に比べて財政効率的な制度であるという仮説が導かれるが、これを検証していない点は大きな課題である。さらに、本稿では大雑把に検定制を調達と定義づけるため、本来区別が必要な義務と高校段階の制度差を厳密に分析しなかった問題もある。また、今回は、国と事業者の関係における立案と実施の分離を扱ったにすぎず、教育行政の領域で今日重要となる政府間関係の役割分担や政府と学校の問題に踏み込んでいない。したがって、これについて議論を深めていくことが不可欠であろう。さらに、

検定制を論じたといっても、教科書の作成の部分についての制度しか十分に論じておらず、さらなる分析を要すると言える。

## 註

<sup>1</sup> 2000年代初頭にはNPMの限界が指摘されはじめ、住民参加を重視するモデル等の代替モデルの提案もなされるなど、今日ではより細かな類型化がなされている。(山本 2012；外山他 2014 など)ただし、本稿では、市民(受益者)より供給者を主眼にした議論を展開するため、これらの議論は取りあげない。

<sup>2</sup> 競争原理の導入、業績・成果の評価、国民への公開や住民参加、分権化・現場への権限移譲。(進藤 2003：7頁)

<sup>3</sup> 「政策課題の設定→政策立案→政策決定→政策実施→政策評価」の各段階を経て、評価結果がフィードバックされ、次の政策循環につながっていくというモデル。(嶋田 2010：191-192頁)

<sup>4</sup> 前者は、政策目的(法律や条例をも政策実施の手段と捉えた、さらにその上位に制定される抽象度の高いもの。(同：193頁))の実現活動に関する行動ルール・準則を形成する段階で、後者は、一定の手順により内部調整を図りつつ、環境条件または対象集団の行動に対し働きかけることで、アウトプットを生み出す段階と定義する。(同：195頁)

<sup>5</sup> 準市場については、ルグランの研究が重要であるが、これは直観的ではあるが一般的なNPM論との対比を明確にして検討すべきと考えるので、ここでは註での指摘にとどめる。しかし、ルグランの主張は真摯に検討されるべきである。特に、ルグラン

(2007=2010)では、その第3章で適切な機能条件下で、学校教育に対する「選択と競争」モデルの導入が、他(信頼/目標・成果管理[命令と統制]/発言)よりもパフォーマンスの向上をもたらすと論じる。なお、命令と統制モデルは、信頼モデルの対極のもので、短期的にしか有効でないことを主張し、否定的な態度を明確にしている点も重要であろう。

<sup>6</sup> 児山によれば、「市場」の最も簡単な定義は、「財の交換がなされる場」であり、その機能として価格決定や需給調整が、形態・構造の問題として競争が、生産主体の動機の問題として利潤の最大化が扱われるとされる。(児山 2004：134頁)

<sup>7</sup> 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、フッドは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同意しない。

<sup>8</sup> 学校教育法 89 条は高校の特例として、文科省の検定済みまたは著作による教科書がない場合を規定している。このとき、「当該高等学校の設置者の定めるところにより」、他の教科書を用いることができるとされ、自治体立の場合、国に替わり、自治体が調達の責任を負っているものと判断する。

<sup>9</sup> 高校段階では、専門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(朝日新聞(2013.3.16 朝刊：34))も存在する。高校の場合には、発行に耐えうる能力があれば、個人でさえも教科書市場への参入は不可能ではないと言える。

<sup>10</sup> 例えば、平成 26 年文部科学省告示 21 号『官報』平成 26 年 3 月 7 日(号外第 48 号)

<sup>11</sup> 4-2 参照。

<sup>12</sup> 平成 27 年文部科学省告示 37 号『官報』平成 27 年 3 月 6 日(号外第 48 号) および東京書籍ホームページにて確認(<http://www.tokyo-shoseki.co.jp/> 最終アクセス日：2014.12.5)

<sup>13</sup> 行政法上における許可と届出の違いは、前者は、“法令によってある行為が一般的に禁止されているときに、特定の場合にこれを解除し、適法にその行為をすることができるようにする行政行為”(金子宏他編 2008：245 頁)であり、後者が“行政庁に対し、一定の事項を通知する行為であって、行政上の諾否の応答を予定しないもの”(同 963 頁)という点にある。特に、届出制と呼ぶ場合には、“一定の法効果を発生させるための要件として求められているもの”で、“許可要件に基づく実体審査を行う許可制と対比”される。(同 963 頁)「検定」を許認可行為とする見解に従っても、届出型教科書制に改めるには、「法令による禁止」が解除される必要がある。

<sup>14</sup> 例えば、文部科学白書平成 25 年版 162 頁など。

<sup>15</sup> 「検定＝政府介入の強い市場、自由発行＝自由な市場」と定義し、「検定＝準市場、自由発行＝(完全な)市場」でないのは、自由発行であっても、貸与制で学校が購入している場合などは、児山の定義上、準市場(専門職購入型)であるし、検定制でも日本の高校段階では、政府による資金が投入されていないため、厳密には準市場ではないからである。



## 参考文献

- 秋吉貴雄 (1998) 「公的部門の変容 —NPM の概念とパラダイムの変換」『Eco-forum』17 巻 2 号、pp.39-43
- 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉 (2010) 「第 11 章 公共政策の実施」「第 13 章 公共政策管理のシステム」『公共政策学の基礎』有斐閣、pp.203-222; 244-263
- 飯塚俊太郎 (2012) 「NPM における裁量志向の理念と現実 —独立行政法人制度を事例として」『季刊行政管理研究』No.139、pp.38-54
- 大住莊四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社
- (2002) 『ニュー・パブリック・マネジメント理論の適用に関する研究』平成 11 年度～12 年度文部省科学研究費補助金、平成 13 年度文部科学省科学研究費補助金 基盤研究 (C) (2) 研究成果報告書 課題番号 11630093 (うち第 1 章と第 2 章)、pp.1-33
- (2002) 「NPM の革新と正統性」『公共政策研究』2 号、pp.96-111
- (2003) 「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) とは」『文部科学時報』1533 号、pp.28-31
- 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、pp.98-117.
- 金子晃 (2004) 「公共調達理念と制度 —現状と問題点」『公共調達と独禁法・入札契約制度等 日本経済法学会年報』第 25 号 (通巻 47 号)、pp.1-23
- 金子宏、新堂幸司、平井宜雄編 (2008) 『法律学小辞典』第 4 版補訂版、有斐閣
- 久保木匡介 (2000) 「イギリスにおける NPM 改革の連続と断絶 —「管理の自由」と「市場志向」の相克—」『早稲田政治公法研究』第 64 号、pp.167-193
- 児山正史 (2004) 「準市場の概念」『年報行政研究』39 号、pp.129-146
- 佐藤学、勝野正章 (2013) 『安倍政権で教育はどう変わるか』岩波ブックレット No.874
- 嶋田暁文 (2010) 「第 9 章 政策実施とプログラム」
- 「第 10 章 執行過程の諸相」大橋洋一編著『政策実施 (BASIC 公共政策学 第 6 巻)』ミネルヴァ書房、pp.191-240
- 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、pp.4-27
- 新編新しい数学編集委員会『新編 新しい数学 1 22 プラス』東京書籍 (平成 22 年度用補助教材)
- 曾我謙悟 (2004) 「ゲーム理論から見た制度とガバナンス」『年報行政研究』No.39、pp.87-109
- 外山公美、平石正美、中村祐司、西村弥、五味太始、古坂正人、石見豊 (2014) 『日本の公共経営 新しい行政』北樹出版
- 浪本勝年 (1983) 「現行教科書制度と改革の方向」『日本教育法学会年報』No.12、pp.154-171
- 西山慶司 (2003) 「政府部内における「エージェンシー化」と統制の制度設計 —日英比較による NPM の理論と実際」『公共政策研究』3 号、pp.106-117
- フッド クリストファー＝森田朗訳 (2000) 『行政活動の理論』岩波書店 (= “*Administrative Analysis : An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*” 1986, Harvester Wheatsheaf)
- 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、pp.166-178
- 宮川公男 (2009) 「序章 ガバナンス改革と NPM」宮川公男・山本清編著『行政サービス供給の多様化』多賀出版、pp.3-26
- 村松岐夫 (2001) 『行政学教科書』第 2 版、有斐閣
- 文部科学省 (2011) 「学習指導要領の改訂に伴う移行措置の概要」  
[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afildfile/2011/03/30/1234867\\_001.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afildfile/2011/03/30/1234867_001.pdf) (最終アクセス日: 2013.12.09)
- 「義務教育諸学校教科用図書検定基準 (改正後全文)」(2013)  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kyoukasho/ken-tei/1343945.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/ken-tei/1343945.htm) (最終アクセス日: 2015.1.26)
- 「高等学校教科用図書検定基準 (改正後全



文)」(2013)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kyoukasho/ken  
tei/1343961.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/ken<br/>tei/1343961.htm) (最終アクセス日: 2015.1.26)

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

ルグラン ジュリアン=後房雄訳 (2010) 『準市場 も  
う一つの見えざる手 選択と競争による公共サ  
ービス』法律文化社 (“*The Other Invisible Hand :  
Delivering Public Services through Choice and  
Competition*” 2007, Princeton University Press)