

新学習指導要領における高等学校教科書

－『政治経済』の特色について－

出川 清一

1 はじめに

高等学校における学習指導要領の実施は学年進行によって実施されているので、2015年4月から、1学年から3学年がそろふことになる。したがって、教科書も2015年から新学習指導要領による教科書が3学年で採択され、使用されることになる。（定時制等で4年生の課程は異なる。）

前回と今回の学習指導要領改定による新しい教科書の執筆に関わったこと、さらに、全社の「政治・経済」の教科書を分析したことから、新課程の教科書の特色をまとめ、主たる教材としての高等学校公民科用『政治・経済』教科書を使つての指導上留意すべき点について述べたい。

前回の学習指導要領の下で発行された教科書は16冊であったが、今回は8冊と大幅に減っている。ひとつには高校生の生徒数の減少があり、一定の発行数が確保できなければ採算が取れずに退却するといった原因がある。事実、教科書会社の倒産から、大手他社に発行を継続した教科書も旧課程の教科書ではあった。また、ページ増とカラー化によって編集・発行のコストが大幅に上がっている一方で、教科書の定価がこれまで通りの比較的低い価格で止められているとの状況から、参入する出版社が減っているという事情がある。教科によってはもっと発行されている教科書の種類の少ない科目も多く、まだ、8種（2種を発行している会社もあるので、

参入の会社は6社）というのは、教科書を選択できるという意味で政治経済を教える教員にとっては幸せな科目といえるかもしれない。

2 学習指導要領の変更点が教科書の編集にどのように現れているか。

構成上はそれほど、大きな変化は見られなかったというのが、今回の改定である。前回においては課題追求型のテーマ設定をおこなつて、研究発表やディベートをさせたり、グループ学習で課題探求をするなどの、指導法の変化も合わせて主体的な学習を指導することに力点が入れられ、教科書もそうした構成になっていた。この扱いについては新学習指導要領においても大きく変わることはないが、明らかにそれらの扱いへのウエートが軽くなり、知識重視への変化が生じていることである。これが最も大きな実質的な変更点といえる。教科書では「現代社会の諸課題」として扱われている部分である。

どの教科書も「第三部」として、扱っている。1『現代日本の諸課題』として「少子高齢社会と社会保障」「地域社会の変貌」「雇用・労働問題」「産業構造の変化と中小企業」「農業と食料問題」、2『国際社会の諸課題』として「地球環境と資源・エネルギー」「経済格差と国際協力」「人種・民族問題」「国際社会における日本の立場」の9テーマ程度であり、テーマごとに2ページ見開きとなっている教科書が多い。こ

れらについては学習指導要領ではすべて扱うのではなく、『現代日本の諸課題』と『国際社会の諸課題』から数テーマを選択して指導することになっている。これまでの学習指導要領では『日本の諸課題』で環境保全・少子高齢化・情報化・消費者問題・農業食料問題・中小企業問題・労働市場の変化・地域社会の変化と8テーマほどと『国際社会の諸問題』では地球環境問題・人種民族問題・核兵器と軍縮・経済摩擦・経済格差は正と日本の役割と5テーマほどである。明らかに、テーマ数の削減とページ数の削減がされている。実際の高校の指導ではいくら「選択」といっても大学入試で出題の可能性があれば触れざるを得ず、かつ、指導法として発表やディベートを取り入れた指導をする時間が確保できず、指導に苦慮していたところである。テーマ、ページ数の削減は現実的な対応といえる。「現代社会の諸課題」について減らされた分は、政治・経済・国際関係に関する部分に当てられている。

さらに、新教科書は全体にページ数が増加しているものが多い。日本史Bや世界史Bの教科書に比べればそれほどでもないが、これまでの教科書を一変させるほどの増ページである。つぎは、旧課程の教科書と連続性のある新しい教科書の総ページの変化を表としたものである。

教科書名	新課程版	旧課程版
301 第一	240 (217)	216 (193)
302 東書	239 (213)	239 (214)
303 実教	240 (223)	223 (219)
304 実教B	175 (158)	154 (142)
305 清水B	184 (164)	A 216 (193)
306 清水	264 (243)	228 (207)
307 山川	256 (220)	240 (198)
308 数研	240 (223)	224 (201)

〔政治経済では新規参入の会社は無い〕
() ; 写真・目次・資料・索引を除いた本文のみのページ数

教科書名欄にBとあるのはB 5サイズ本
その他はすべてA 5サイズ

一社だけ、変更のない出版社もあるが、ほかには10%ほどの増ページとなっている。この背景には、「ゆとり教育」から「確かな学力」への変化がある。明らかに、知識重視で詳細な記述がされている。これまでより高度な内容に言及することが抑制されてきたが、より高い内容についての抑制的な意見が無くなったことがある。

知識重視についてはいわゆる「学力低下」論議を踏まえての措置ではあり、大学教育への連続性を考えた場合、望ましい傾向であると考えている。(B 5サイズの教科書は受験層とは異なる対象を想定した教科書)しかし、政治経済の標準単位は2単位と変わらず、年間70時間(1授業時間は50分)が実際は三年生の履修であればせいぜい60時間弱しか実質的な時間が確保できない。そうしたなかで、より詳しくより多くの内容を学習させることは容易でなく、相当の学習の工夫が必要になる。市場シェアの大きかった教科書は目次や説明文などそれほど大きな変更は見せていない。

3 今回の教科書検定

教科書検定制度が変わり、検定での意見を公表する制度になっており、各地で閲覧の機会を設けている。(なお、2014年、神奈川県では神奈川県立総合教育センターを会場として開かれたが、一般の閲覧者はきわめて少なかった。関係者以外知られていないのが、実情である。)したがって、具体的に検定意見がどのように出されて、供給本としてどのように記載内容が変わっていったのかをみることができる。一例を紹介する。

検定意見で、「尖閣諸島や竹島は日本の領土であることを明確にするよう」との意見がついた。そのため、「他方、国家間で国境の画定や領有関係をめぐる紛争が各地でおこっている。日本もロシアとの北方領土問題、韓国との竹島の帰属問題といった未解決の問題をかかえてい

る。また、中国や台湾当局が尖閣諸島の領有権を主張しているという問題もある。領海については、国連海洋法条約（1994年発効、日本は1996年に批准）が、沿岸から12海里までを領海とするほか、200海里の排他的経済水域も設け、漁業資源や鉱物資源に関する支配権を認めている。」と改めた。

さらに、このページに「主権が及ぶ範囲」という図を設けているが、この図中に領海12海里の外側に「接続水域（領海の外側12海里）」を検定意見後書き加えた。尖閣諸島への中国船の接近が問題となり、たびたび、接続水域内に中国の「海警」の船舶が航行していることについての報道がされている以上、時事的テーマとしても触れざるを得ないと考えたのだが、現行の2014年4月の供給本では、8冊中、4冊で接続水域を取り上げている。

一方で、外交関係の配慮からか、「日本外交の課題」のところで、「歴史教科書における侵略戦争についての記述や、靖国神社への関係の公式参拝に対する批判も中国・韓国から寄せられている。過去の負の遺産を乗り越えて、これらの近隣の国々との真の友好関係を築くことが大切である。」とした記載については何の意見も付かなかった。「書いてはいけない」というよりも、「書かせる」検定という図式が定着してきているように思われる。

高等学校日本史の教科書で国旗・国歌について「一部の自治体で公務員への強制の動きがある」と記した問題で、検定は通って発行されているものの、採択に関して、教育委員会からの指導によって採択を見直して、論議を起している一部の教科書がある。政治・経済の分野でも当然、「思想・良心の自由」等の教材として国旗・国歌をあつかうこともあると思うが、現在、8冊、全部の教科書で日本史の教科書にみられるような記載はなかったし、採択にあたっての問題も起きてはいない。

4 新しい教科書の内容の変化

ここでは、各教科書の本文と注で書かれている内容を「用語」として、書き出し、ひとつの用語が何種類の教科書に取り上げられているかの分析をしたものから、一定の傾向を見ようとするものである。

たとえば、「イギリスの最高裁判所」（各国の政治体制の項で、議院内閣制の典型として必ず取り上げられているものであるが、イギリスではこれまで上院が最高法院として司法権をもっていたものが、司法改革により新たに最高裁判所がつくられ、上院の権限は失われている。）は頻度数⑥である。T P P（環太平洋経済連携協定、現在交渉中のF T A）の頻度は⑦である。こうしたデータから、教材として取り上げなければならない事項を整理することができる。（副次的な効用として大学入試の出題予想もできる。）

各社は自社の教科書に取り上げられていない用語で他社の頻度が高いものについては、毎年の訂正申請で追記しているので、現場で必要と思われる用語は取り上げられてくる。しかし、本文の大幅な修正はできず、教科書の特徴によって一定の傾向が生じてくることになる。これについても例を挙げると、マルクスの人名は頻度⑧で、マルクス主義経済学の頻度は①であり、マルクス主義経済学についての記述は大幅に減っている。面白いのはケネディ（米大統領・頻度⑥）で、教科書に登場するのは「消費者の4つの権利」の提唱者としてであり、次がキューバ危機のときの大統領である。ちなみにニクソン（米大統領・頻度⑧）はドル危機のときの大統領で、ウォーターゲートといった関連での記載はない。

経済の分野では旧版の教科書では「公定歩合（頻度⑩）」についての記載があり、日銀から「すでにこうした処置は無くなっているので書き直すように」との文書が高校にまで送られてきたことがあったが、これについては新しい教科書

では完全に整理されている。但し、「無担保コールレート（翌日物）」を政策金利、中央銀行の金融政策として説明している。預金準備率操作（頻度⑧）についてはすでに1991年以降に預金準備率の変更はおこなわれておらず、事実上は無いに等しいのだが、比較的詳細な説明がされている。

2014年から国際収支表が改正され、これまでの「経常収支、資本収支、外貨準備増減、誤差脱漏」の分類が、「経常収支（貿易・サービス収支と第一次所得収支、第二次所得収支）と資本移転等収支（金融収支）」となった。国際的な比較をするためのものであるから、国際基準が変われば変更せざるをえないが、教える現場では大きな変更点となる。2014年4月発行の教科書では旧いままにならざるを得ないが、訂正申請により2015年4月発行の教科書から一斉に変更されるはずである。高校では、変更を待たずに、新しいものを生徒に示す教員の活動を期待したい。

その他、労働問題では、労働市場の変化についての記述は増えたが、労働基本権など労働者の権利を述べたり、労働運動を扱った内容は減っていること。市場の失敗を外部経済や情報の非対称性などに触れながら説明することは増えたが、寡占や独占についての記述は薄くなっていること。資源・エネルギー問題で、環境保全に力を入れて書いている部分は増えているが、エネルギー問題として原子力発電に触れているものは少ない。もっとも、東電福島第一発電所事故が起きたことは書かれている。最も大きな変化は現在の国際情勢についての部分で、冷戦と冷戦後の問題はほぼ同じ論調で書いているが、現在の地域紛争については紛争地域と地図は示されているものの、記述の分量、説明の視点ともバラバラである。説明しかねているという印象を受ける。

5 周辺状況

各教科書ごとに教師用の指導書が同時進行でつくられて、教科書の使用と同時に発行されることになる。この作業には今回の学習指導要領の改定を含めて、4回の執筆をした。

教科書準拠の教員用指導書は、数学が教科書の演習問題の解答を、英語が本文の日本語訳や問題の解答を主として構成されているものに対して、公民科や地歴科の教員用の指導書は、教員が教材内容を理解して、教えることができるようにすることを主たる目的に書かれる。したがって、教授内容を深める解説や、参考文献などを多く含める。大学で法学を専攻した教員にとって経済学は弱いかもしれない。しかし、教えるに必要な最低限の教材の理解をして教壇に立つべきであり、その確認のためにも、事前に読んでおくことは大切であろう。

ところが、現場の要望はより教材研究を簡略にすることであり、板書の事例や、年間指導計画のサンプルや単元ごとの観点別評価の例、果ては定期テストの出題例を求められているようである。指導書を教員が教室に持ち込むことなどかつては考えられなかったが、今は、そのまま、教室に持ち込んで使えるものになっている。

6 まとめ

教科書は主たる教材に過ぎない。だが、教科指導の中心であり、教員が何を教材として採り上げるのか、何を教えるのかのスタンダードになる。政治経済の教科内容は時代の変化を激しく受ける。その変化を教科書用語をもとに述べたが、教員がその内容を理解し、特に新しい内容を知り、適切な指導法を考え、適切に指導していくことを期待したい。そのために、教科書の文面を丁寧に読み、行間にも込められた筆者の意図を理解しながら、授業内容を高められることを期待したい。

7 「市場の失敗」の学習を例とした指導事例

(1) 単元名 市場の機能と限界

(2) 本時案 1 時限目 「市場の機能」

2 時限目 「市場の失敗」 * 本時

(3) 本時の目標

・市場メカニズムによる価格を基礎としながらも、現実社会では競争の結果として寡占による不完全市場の形成がされていたり、それ以外の要素として、情報の非対称性や外部性があることを理解する。

(4) 指導案

	学 習 内 容 (指導内容)	指導上の留意点
導 入	○前時の復習 ・市場で需要と供給に応じて価格が変化して、需要量・供給量が決まること。(価格の自動調節機能) ・どんな市場が考えられるか→青果物、株式など	○価格メカニズムについて復習する ○需要曲線・供給曲線、均衡価格などの意味を確認
展 開	(1) 不完全競争市場 規模の経済→大企業に有利 独占(狭い意味では一社)、寡占(少数の企業が市場に) 管理価格、プライスリーダー、非価格競争 カルテル行為に対する独占禁止政策、独占禁止法 公正取引委員会 (2) 情報の非対称性 商品に関する情報は売り手は豊富(情報量多) 買い手は不足(情報を持たない) →公平な取引は成立していないのが現実 中立機関・公的機関による「品質保証」などの必要 (3) 外部性と外部不経済 生産者と消費者の経済が第三者に何らかの影響を与える ・良い(プラスの)影響 → 外部性 はちみつ生産者と果樹園経営者の関係 ・悪い(マイナスの)影響 → 外部不(負)経済 公害の発生と公害防止対策費用の「内部化」 内部化によって市場メカニズムで処理が可能 (4) 非排他性…公共財の提供 社会資本の必要、公共サービスの提供 → 公共料金 非競争性と非排他性	○完全競争市場は現実には、ほとんど存在していないことに気づかせる。 ○市場を通じた資源配分は効率的とならない→「市場の失敗」 ○アカロフ(米)の指摘した中古車販売の例などを説明 ○外部性の例を答えさせる。 ○公害除去のためには費用がかかり、それを商品価格に転嫁する必要が生ずることを理解する。 ○公共財の例を答えさせる。 ○例として「授業料」はどうやって決まっているのか。
ま と め	◎現代社会における商品の価格やサービス料金は必ずしも市場原理によって決定されているだけのものではないこと。	◎市場に依らないならばどのようなようにして価格は決まっていくのか。

(5) 観点別の評価案 略

8 これまでの学習内容と異なる点

①市場が機能なくなる原因として、不完全競争市場、すなわち寡占や独占に力点を置き、カルテルや価格の下方硬直性などを中心として学習させてきた。これに加えて、「市場の失敗」という観点から、「外部性」や「情報の非対称性」という内容を入れて、現実の経済活動を説明している点。

②市場価格、独占価格、公定価格等の価格の種類といった教材は姿を消している。

③独占の形態(カルテル、トラスト、コンツェルン)については本文ではなくて、図で示される程度にウェイトが下げられている。