

平成27年(ワ)第76号
原告
被告 今治市

準備書面(4)

2016年1月12日

松山地方裁判所今治支部 御中

原告

住民自治における教育行政の住民の地位の法的意義とその実態 教育委員会会議の傍聴は、教育行政への住民自治の基礎をなす

目次

第1 地方自治法における住民の地位の法的意義.....	3
1 憲法は、直接民主制による「住民自治」を本旨とする	3
(1) 憲法における地方自治の本旨とは.....	3
(2) 自治体行政と住民との直接的つながりを憲法は予定	4
2 地方自治法は、住民の直接民主制による自治体運営を明示	5
(1) 住民は、「地方自治運営」の主体である	5
(2) 「地方自治運営」の方法として、直接民主制を採用.....	5
(3) 世界における地方自治運営への住民の参加権の趨勢	6
(4) 今治市は「まちづくり条例」で市民と行政の一体を宣言.....	6
3 小結1(住民は、地方自治体の組織・運営に参加する権利を有する)	7
第2 地方教育行政の組織及び運営における住民の地位の法的意義.....	7
1 地方自治法下の教育委員会と住民の多様な直接的関係性.....	7
(1) 行政委員会の運営方法も直接民主制を採用	7
(2) 行政委員会の教育委員会の職務.....	8
(3) 「地方自治の本旨」が規定する教育委員会と住民の直接の関係性.....	9
(4) 教育委員会の運営原理は、直接民主制である	10

2	新教育基本法13条が示す学校・家庭・地域住民の役割と連携	10
3	地方教育行政に住民の参画を促す文科省	10
	(1) 中央教育審議会答申が示す教育委員会と住民の関係性	10
	(2) 中央教育審議会答申及び文科省が示す教育委員会と住民の関係	12
	(3) 地教行法改正に関する(通知)が示す住民と教育委員会との関係	14
4	小結2(地方教育行政の組織運営に住民が参加する権利を有する)	15
第3	委員会会議の傍聴は、教育行政への住民自治の基礎をなす	15
1	委員会会議において教育行政の重要事項が審議される	15
2	教育行政への参画権などを保障するために会議の公開がある	16
3	文科省「通知」が、「会議の透明化」を促す趣旨	17
4	小結3(住民の参画権などを保障する会議の傍聴の自由)	17
第4	教科書採択手続きへの住民の参画権ないしその実態	18
1	採択手続き住民の参画を求める文科省と採択手続きの実態	18
	(1) 文科省は、教育委員会に開かれた採択手続きを促している	18
	(2) 採択手続きは、事実上学校単位で行われていた	18
	(3) 文科省通知で採択手続きへの住民の参画の促し	19
2	採択手続へ多数の住民が参画している実態	20
	(1) 教育が地域社会に与える影響	20
	(2) 教育における学校教育の位置	21
	(3) 学校教育と地域社会との関係	21
	(4) 学校教育における教科書の位置	21
	(5) 教育学者が示す教科書の役割・位置	22
	(6) 子どもと教科書と地域社会との関係	22
3	小結4(住民が採択手続に参加している実態と権限)	23
結語	23

第1 地方自治法における住民の地位の法的意義

地教行法の立案者の木田宏(当時初等中等教育局地方課長、元文部事務次官)は、「地方自治法に対して、地方教育行政の組織及び運営に関する法律は一つの教育行政の観点から地方自治法の一般規定に対する必要な特例を、その組織及び運営について規定したものである。したがって、現実の地方教育行政は、本法に特別に規定されている事項を除いては、地方自治法の一般規定によって運営されることとなる」(『第三次新訂逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』、以下「逐条解説」という、57頁)と述べている。

よって、以下、教育委員会における住民の地位の法的意義を、地方自治法における住民の地位の法的意義から考察する。

1 憲法は、直接民主制による「住民自治」を本旨とする

(1) 憲法における地方自治の本旨とは

俵静夫(元内閣法制審議委員)は、憲法において地方自治と題する第八章を設けた趣意について次のように述べている。

憲法は国民主権の原則のもとに民主的国家体制の確立を期しているが、そのような国家体制の基礎として、地方自治のもつ意義を重視するとともに、旧来のわが地方自治制が議会と政府の決定に一任され、かならずしも地方自治の本旨に基づいて行われていなかったことに鑑み、民主的国家体制の基盤を培うため、その一環として、地方自治の本旨に基づく制度に憲法上の保障をあたえようとしたところに、あたらしく地方自治と題する憲法第八章を設けた趣意があることはあきらかである。

(俵静夫著『地方自治法』法律学全集 有斐閣 1965年版 6頁)

俵静夫は、憲法第92条にある「地方自治の本旨」の解釈に当たり地方自治の概念を次のように述べている。

地方自治という概念は、一般的にいうと、民主主義の要請と地方分権のたてまを基調として、歴史的に成立した制度上の概念であるが、実質的には、一定の地域内の行政が政府機関によってではなく、その地域の住民によって行われるという「住民自治」の要素と、形式的には、国家内の一定の地域を基礎とする地域団体が自主的に地方の公共事業を処理するという「団体自治」の要素から成り立っている。(同、2頁)

そして、その地方自治における「住民自治」について、次のように述べている。

地方自治というとき、地方的利害に関する事務を地方住民の意思に基づいて処理するという住民自治が、そのもっとも基本的な要素をなすものであることは、地方自治という表現からみても、また歴史的に地方自治が民主主義と相互の関連において発達をみた事実からみても、各国において地方自治が民主的な風土を形成する上に重要な役割をはたしていることから考えてもあきらかである。(同、2頁)

さらに、俵静夫は、その「住民自治」の内実について、次のように述べている。

今日においては、地方自治制を実施することは、たんなる立法政策の問題ではなく、かならず地方自治制を実施すべきことが憲法によって要請されているのみならず、その地方自治制は地方自治の本旨に基づいて定められなければならないことが保障されている。したがって、地方の公共事務に関しては、これを処理するため、地方公共団体の存立を認め、その団体の行政は住民の参与によって行われなければならないという原則のもとに、地方自治制を実施しなければならない。(同 11頁)

(2) 自治体行政と住民との直接的つながりを憲法は予定

また、兼子仁(東京都立大学名誉教授)は、行政と住民との直接的つながりを憲法上予定されていると次のように述べている。

自治体行政の一般的代表者である「地方公共団体の長……は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」(93条2項)と書いて、日本国憲法は、国について避けた大統領制を自治体にあっては必須とし「首長公選制」でなければならないとしているのである。その民主制度的意味あいを十分に理解すべきであろう。

なお、「法律の定めるその他の吏員」も住民公選制であるべきものとし(93条2項)、戦後当初に法定された教育委員公選制のように、いくつかの自治体役職員・行政委員会委員などが住民選挙制であることを求めているのであって、そこに、議会を通さない自治体行政と住民との直接的つながりが憲法上予定されていると解されるのである。(兼子仁著『新 地方自治法』岩波新書 2004年版 48頁)

以上のように、憲法は、民主的国家体制の基盤を培うため、その一環として、地方自治の本旨に基づく制度に憲法上の保障をあたえた。地方自治体の行う行政は、中央政府の干渉や統制の下で行われるのではなく、独立して行われるという「地方分権」の考えと、その自治体に住んでいる住民が主導する、あるいは主体となるという「地方自治の

本旨」に基づき、住民の意思に基づいて地方自治体の運営を決める「住民自治」である。その方法は、国について避けた大統領制、つまり、住民の直接民主制度をその基本原理として採用している。

2 地方自治法は、住民の直接民主制による自治体運営を明示

(1) 住民は、「地方自治運営」の主体である

俵静夫は、「住民は、地方自治運営の主体たる地位をあたえられている」と、住民の地位について次のように述べている。

住民は、地方公共団体の人的構成要素をなすとともに、地方公共団体の活動の源泉として、地方自治運営の主体たる地位をあたえられているところに、重要な意義がある。すなわち、住民の地位の法的意義は、地方公共団体の構成員として、団体の支配をうけるとともに、団体の組織運営に参加する権利を有する点にある。（『地方自治法』、同、93頁）

(2) 「地方自治運営」の方法として、直接民主制を採用

「地方自治」の特色として、兼子は、直接民主制にあると次のように述べている。

国政においては議会制間接民主主義が基本なのに対して、地方自治・自治体行政にあつてはそれと並んで直接民主主義も基本となっているところが、「住民自治」の特色なのである。（兼子仁著『地方自治法』岩波新書、1984年度版 32頁）

地方自治法は、つぎにみるような住民の直接参政権を「直接請求」のしくみとして定めているわけだが、それが憲法92条「地方自治の本旨」にふくまれた直接民主制であることは、ひろく認められている。それに加えて、憲法93条2項が明記している自治体の長の住民直接公選制も、代表民主制であると同時に直接民主主義の原理にそうしくみであることが、指摘されてよいと筆者は思う。（同上、33頁）

また、憲法が示す地方自治の本旨に基づき、地方自治法は、次のように、住民が直接地方自治体に参加する住民自治の原則の徹底をはかっていると、俵は、述べている。

住民は選挙を通して地方行政に参与するだけでなく、直接請求や住民投票に

より、直接地方行政に参加するものとして、住民自治の原則の徹底をはかった。
（『地方自治法』、同、23頁）

先の兼子は、地方自治における住民の直接民主制について具体的な事例として、(1)「直接請求」のしくみと動向、(2)住民投票のしくみづくり、(3)「住民訴訟」が問いかけるもの、(4)民間人住民が入る行政委員会、(5)住民参加の審議会、(6)「公の施設」の管理への住民参加、(7)住民公選の自治体の長、(8)住民に開かれた自治体の議会、の8項目を挙げている（『地方自治法』同、35頁～128頁）。

(3) 世界における地方自治運営への住民の参加権の趨勢

ヨーロッパ地方自治憲章（1985年に欧州評議会、採択）の前文において、次のように「自治体運営への市民の参加権が、民主主義原理のひとつである」と宣言している。

地方自治体があらゆる民主主義的国家形態の本質的基盤のひとつであることに鑑み、公共的事項の運営への市民の参加権が、ヨーロッパ評議会の全加盟国に共通の民主主義原理のひとつであることに鑑みて、この権利が地方のレベルにおいて最も直接的に行使されることを確信し、真の権限をもった地方自治体の存在が、効果的で市民に身近な行政を供給しうることを確信して、多様なヨーロッパ諸国における地方自治の擁護と強化が、民主主義と分権の原理に基づくヨーロッパの建設に対する重要な貢献であることを意識して、これには、民主的に構成された意思決定機関をもち、権限、権限行使の方法と手段、およびその実現に要する財源に関して広範な自律性をもつ地方自治体の存在が必要であることを強調して、下記の通り合意した。（東京都企画審議室『ヨーロッパ地方自治憲章とEC 統合』、東京都企画審議室調査部）

また、同趣旨の内容に「世界地方自治憲章」が採択され（IULA、第27回総会、1985年）、それに対し、全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会は連名で、「我々がめざす地方分権の推進、地方自治の確立と軸を一にするものである」とする『世界地方自治憲章について（意見）』と表明している（2000年12月22日）。このように、住民に最も身近な自治体運営に市民が参加する権利を有するとの認識は、国内外を問わない。

(4) 今治市は「まちづくり条例」で市民と行政の一体を宣言

今治市は、「今治市市民が共におこすまちづくり条例」（条例第177号）で次のように、同条例の趣旨と目的を定め、市民と行政が一体となった「魅力

ある21世紀の人間都市・今治」を築きあげることが宣言している。ここに、自治体と住民の関係が端的に示されている。

市民活動は、本来、自主的、自立的に行われるものですが、一方で、市民活動団体と行政がお互いの長所を認め、適切な協力関係を築き、協働した活動を進めることが求められています。

私たちは、市民と行政が一体となって、「魅力ある生活とそれにより培われた文化が新しい産業を興し、また、豊かな市民生活を創る、21世紀の人間都市・今治」を築きあげるために、この条例を制定します。

第1条 この条例は、市民活動の推進に関する基本原則を定め、市及び市民活動団体の責務を明らかにするとともに、協働してまちづくりを進めることができる環境を整備し、もって、市民が共におこす魅力ある地域社会の実現に寄与することを目的とする。

3 小結1（住民は、地方自治体の組織・運営に参加する権利を有する）

以上のように、住民に最も身近な行政は、地方自治体である。その地方自治体は、住民が主体として運営される「住民自治」を基本理念としている。ゆえに、住民は、地方自治体の人的構成要素をなすとともに、地方自治体の活動の源泉として、地方自治体運営の主体たる地位をあたえられている。住民の地位の法的意義は、地方自治体の構成員であり、自治体の組織運営に参加する権利を有していることにある。しかも、国の運営とは異なり、地方自治体の運営は、直接民主制を採用している。

第2 地方教育行政の組織及び運営における住民の地位の法的意義

地方教育行政の組織及び運営における住民の地位の法的意義を、前記した地方自治法における住民の地位の法的意義を基に考察する。

1 地方自治法下の教育委員会と住民の多様な直接的関係性

(1) 行政委員会の運営方法も直接民主制を採用

教育委員会は、地方自治体から独立性を有する行政委員会として設置されている教育行政執行機関である。この行政委員会は、もともとアメリカ合衆国に発達した制度で、戦後の日本に導入された。兼子は、行政委員会を次のように説明している。

合議制の執行機関として組織され、みずから行政を管理執行し、準立法的ならびに準司法的権限を持つ場合が多い(138の4)。また、委員会の構成は、委員会が長から独立して、公正・中立な職務の執行にあたることのできるよう、委員に身分保障を与え、構成に特別の配慮が加えられている。このようなどころから、委員会の権限の行使について、長は指揮監督権を有せず、調整権を有することとどまる。(室井力/兼子仁編『基本法コメンタール 地方自治法』別冊法学セミナー NO.36 日本評論社 157頁)

さらに、兼子は、行政委員会の委員は、民間人住民であり、民衆統制(ポピュラー・コントロール)から登場した行政委員会であるとし、住民の参画権、直接民主制が原理となっていると次のように述べている。

民間人住民が行政の決定に直接たずさわるしくみとして、住民自治・直接民主主義にとってきわめてだいじなものだと見なければならない。

(兼子仁編『地方自治法』岩波新書 1984年度版 74頁)

民間に定職を持つ民間人住民がそのまま自治体行政の決定機関にまで入れるのだからである。その意味で行政委員会の決定を直接住民に開いているわけであって、非常勤委員制は住民自治的しくみとして重視しなくてはならない。(同、77頁)

(2) 行政委員会の教育委員会の職務

1999年に制定されたいわゆる地方分権一括法によって、地方自治法の多く部分が改正された。同法が改正されるまでは、同法第2条3項において、地方自治体の主たる職務の例示を1号～22号まで明記していた。同5号では、基礎的地方自治体である市町村の職務としての行政事務などを次のように教育、文化などに関する具体的例示を記載していた。

学校、研究所、試験場、図書館、公民館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、公会堂、劇場、音楽堂その他の教育、学術、文化、勸業に関する施設を設置し若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を規制し、その他教育、学術、文化、勸業に関する事務を行うこと。(『逐条研究 地方自治法(全5巻) I 総規-直接請求』地方自治総合研究所編 日本評論社 1985年版 24頁)

さらに、同法第2条6項では、市町村を包括する広域の地方自治体である都道府県の運営について規定し、1号～4号まで例示を示し、同4号の例示は次のとおりである。

高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校、研究所、試験場、図書館、公民館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、病院及び療養所その他保険医療施設、授産施設、………運動場等の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理、生活困窮者及び身体障害者の保護、罹災者の救護、土地区画整備事業の実施、農林水産業及び中小企業その他の産業の指導及び振興、特産物の保護奨励に関する事務等で一般の市町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模の事務に関すること。(同、27頁～28頁)

以上のように、同法に地方自治体が行う行政事務として教育行政事務を明記していた。その上で、地方自治法第180条の5において、執行機関として地方自治体(都道府県、市町村)に置かなければならない委員会及び委員として、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員などを明記している。そして、同法第180条の8において、教育委員会の職務権限などを定めている。同項が、行政委員会である教育委員会に関する法的根拠規定である。そして、先の木田宏(元文部事務次官)の逐条解説の引用のように、教育行政に関する特別法として、地教行法を定めたのである。

(3)「地方自治の本旨」が規定する教育委員会と住民の直接の関係性

前記の小結1で述べたように、地方自治体は、住民が主体として運営される「住民自治」を基本理念とし、住民は、地方自治体の人的構成要素をなすとともに、地方自治体の活動の源泉として、地方自治体運営の主体たる地位をあたえられている。住民の地位の法的意義は、地方自治体の構成員であり、自治体の組織運営に参加する権利を有していることにある。教育行政の組織及び運営も以下で述べるように、住民自治を基本理念とし、住民は、当然ながら地方教育行政の組織及び運営に参加する権利を有している。

木田宏は、それを「住民の民意を行政に反映させるという住民自治」(逐条解説、36頁)と述べ、地方教育行政の組織及び運営に「住民の意思を反映させることが、地方自治の理念」であると次のように述べている。

学校教育に対する住民の熱意、関心を日常の学校管理に取り入れ、学校の運営に住民の意思を反映させながら、その発展を期するゆえんであり、かつまた、地方自治の本旨にもかかなうものと考えられるのである。(同、37頁)

保護者や住民が学校の運営に関心を持つことは、教職員の人事異動ばかりではなく、また専門的知識を要する教科のことだけではあるまい。むしろ、日常の身近な問題、学校の諸行事、………について、いろいろの希望や意見があるであろう。このような問題が学校管理の中に取り入れられることこそ、民意を反映した学校の管理であり、地方自治の理念のとるべき点と考えられるのである。(同、38頁)

(4) 教育委員会の運営原理は、直接民主制である

教育委員会は、教育長及び委員によって組織される(地教行法第3条)合議体である。その運営形態は、教育委員会の会議である。委員は、教育長以外は、非常勤である。つまり、民間人のまま行政委員として教育行政に参加する。

そして、地教行法第4条5項で、「地方公共団体の長は、第二項の規定による委員の任命に当たっては、委員の年齢、性別、職業等に著しい偏りが生じないように配慮するとともに、委員のうちに保護者(親権を行う者及び未成年後見人をいう。第四十七条の五第二項において同じ。)である者が含まれるようにしなければならない」と規定し、同条2項で、「委員は、当該地方公共団体の長の被選挙権を有する者」とし、自治体住民から任命することを求める規定を定めている。

地教行法第8条で、選挙権を有する住民による教育委員の「解職請求」権を規定し、地方自治法の規定により、教育委員会に対する「条例請求」権、「事務監査請求」権、「住民監査請求」権、「情報公開請求」権などが教育委員会にも適用されるなど、住民による直接民主制の規定を設けている。

2 新教育基本法13条が示す学校・家庭・地域住民の役割と連携

2006年12月22日に公布・施行された新教育基本法の13条で、次のように学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力について規定している。

学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力に努めるものとする。

このように、三者の連携において、地域での自由で活発な公論の場、自治の場を保障することによって、それぞれの地域の子どもの実情に応じた自治的教育活動を行うための役割と責任を明示しているのである。

3 地方教育行政に住民の参画を促す文科省

(1) 中央教育審議会答申が示す教育委員会と住民の関係性

河村建夫文部科学大臣(当時)は、中央教育審議会に対して、教育委員会と住民の関係性について次の諮問を行った(2004年3月4日)。

近年、地方分権が進展し、地方公共団体の権限と責任が拡大するとともに、市

町村合併に向けた動きが急速に進む中、教育委員会には、教育行政の責任ある担い手として、地域のニーズに応じた教育行政を主体的に企画し実行していくことが、一層強く期待されるようになっていく。

これを受けて、中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会は、「地方分権時代における教育委員会の在り方について」(部会まとめ)答申(2005年1月13日)において、次のように保護者・地域住民と教育委員会・学校との関係の改善を求め、保護者・地域住民の参画を求めている。

7 保護者・地域住民と教育委員会・学校との関係の改善

(1) 保護者・地域住民の参画

① 保護者・地域住民の意向の反映

・ 保護者・地域住民に対し学校の管理運営や教育行政への参画を積極的に求めていくことが必要であり、学校評議員の全国的な設置や学校運営協議会制度の積極的な活用が望まれる。また、政策立案のため審議会や研究会を設置することも有効。

② 保護者・地域住民等の学校への協力

・ 学校は、保護者や地域住民に対し自らの教育活動について情報提供し、理解と協力を求めていくことが必要。また、企業や大学等と緊密に連携し協力を得ていくことも望まれる。

③ PTA 活動の充実

・ 学校は、PTA を通じ保護者に対して学校の教育方針等を説明し、保護者の十分な理解を得るようにし、一方、PTA は、保護者全体の意見を踏まえながら学校に協力していくことが望まれる。PTA が学校に協力する際には、学校支援ボランティアの組織化など、保護者や地域住民の自発性を重視した取組を進めることが望まれる。

(2) 保護者・地域住民への情報発信と要望への対応

① 積極的な情報発信

・ 条例による「教育の日」の制定や教育週間の設定、学校開放週間の設定や公開研究授業の実施など、教育に関する地域住民への情報発信を行うことが望まれる。また、インターネット、テレビ、ラジオなど各種の広報媒体の活用も必要。

② 保護者・地域住民の要望への対応

・ ホームページの掲示板や電子メール、FAX などにより、住民が直接教育委員会に意見を述べるようにすることが望まれる。

(文科省ホームページより)

(2) 中央教育審議会答申及び文科省が示す教育委員会と住民の関係

先の答申に先立ち、1998年9月21日の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」において、「地域住民に密接に関わる身近な行政を担当する教育委員会が住民のニーズに対応した施策を積極的に推進していくためには、教育委員会が住民の意向を的確に把握、反映するよう努めるとともに、教育行政に積極的に地域住民の参画・協力を求めることが必要である。」と述べ、次のようにより詳細に地域住民の意向を積極的に把握・反映させるために教育行政への住民の参画・協力の促進させるように教育委員会に対して求めている。

5 地域住民の意向の積極的な把握・反映と教育行政への参画・協力

生涯学習、学校教育、社会教育、文化、スポーツ等の幅広い分野において、ますます多様化する地域住民の要望に的確にこたえる行政を展開するためには、教育行政にその意向を把握・反映する方策や地域住民の教育行政への参画・協力を促進する方策について一層の努力が必要である。

このためには、教育委員会が教育行政に関する説明責任の意義や重要性を十分に認識して、地域住民に対して幅広く積極的な情報提供を行うとともに、地域住民の教育行政に対する意見や苦情に積極的に対応することが強く求められる。

また、教育施策の実施に当たって、学校、家庭、地域社会の適切な役割分担の下に、地域住民と連携協力し、地域活力の導入を促進することが必要である。その際、地域社会における教育の充実について関係者の参加意識を高め、保護者や地域住民が行政や他人任せではなく、自分たちの問題としてこれに取り組む契機として、中央教育審議会第一次答申(平成8年7月)においてその設置を提言している地域教育連絡協議会や地域教育活性化センターの積極的な活用に関し、施策の充実に努めることが必要である。

以上のような観点から、これに関連する施策等について以下のように見直し、改善を図ることが必要である。

具体的改善方策

(地域住民の意向の把握・反映)

- ア 教育委員が地域住民などと直接意見交換を行う公聴会などの場の積極的な設定に努めること。また、教育モニター、教育アドバイザー等の積極的な活用や教育委員会独自の苦情処理窓口の設置の推進に努めること。
- イ 小・中学校の通学区域の設定や就学する学校の指定等に当たっては、学校選択の機会を拡大していく観点から、保護者や地域住民の意向に十分配慮し、教育の機会均等に留意しつつ地域の実情に即した弾力的運用

に努めること。

(地域住民の教育行政への参画の促進)

ウ 教育委員会は、学校教育についての方針や、学校の適正配置、学級編制などについて、地域住民に対する積極的な情報提供を図ること。また、所管する各学校における教育目標や教育活動等についても、積極的な情報提供に努めること。さらに、生涯学習、社会教育、文化、スポーツ等の分野についての方針や事業の実施状況等についても、積極的な情報提供に努めること。

エ 教育委員会会議の公開・傍聴を推進するとともに、積極的な広報に努めること。

オ 特に住民の関心が高い事項について、説明会や意見交換会を開催するなどの工夫を講じること。その際、多くの住民が参加しやすいよう、時間帯や場所の設定にも十分配慮すること。

(地域住民の教育行政への協力の促進)

カ 学校、社会教育施設や教育委員会などが行う事業に積極的にボランティアを受け入れる体制を整えるとともに、ボランティアコーディネーターの養成、配置に努めること。

キ 教職員や専門的職員の採用選考や研修等に際して、積極的に地域の有識者や企業等の協力を得よう努めること。

ク 総合型地域スポーツクラブに見られるように、教育委員会の行う地域に密着した事業の実施と関係する施設の運営を一体化し、これに地域住民が参画するような仕組みの設定や、このような地域住民の取組の推進に努めること。(木田宏著 逐条解説 623/624頁)

また、この答申の中で学校評議員制度の創設が提言され、学校教育法施行規則等の一部改正が行われ、学校教育法施行規則第49条によって学校評議員の設置ができたことになった。同改正に際して、文科省事務次官名による『「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令の施行について(通知)」等』において、次のようにその目的を示している。

(学校評議員関係)

学校が地域住民の信頼に応え、家庭や地域と連携協力して一体となって子どもの健やかな成長を図っていくためには、今後、より一層地域に開かれた学校づくりを推進していく必要がある。こうした開かれた学校づくりを一層推進していくため、保護者や地域住民等の意向を把握・反映し、その協力を得るとともに、学校運営の状況等を周知するなど学校としての説明責任を果たしていく観点から、省令において新たに規定を設け、学校や地域の実情等に応じて、その設置者の判断により、学校に学校評議員を置くことができることとするものであること。

(編集代表 堀内孜『地方分権と教育委員会-開かれた教育委員会と学校の自立性-』ぎょうせい 306頁)

以上の答申を文科省は、全国都道府県教育委員会宛の通知とともに送付し、地方自治における地方分権推進の流れを受け、住民の教育行政への参与、参画を教育委員会に促し、また、住民が多様な領域において参与、参画、参加している実態がある。

また、学校教育法施行規則49条の2において「学校評議員は、校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができる」とある。

また、学校運営協議会も2004年の地教行法改正で法制化され、学校運営協議会(地教行法47条5項)は、次のように、学校評議員制度の枠組みをこえ、保護者、住民の学校運営参加をさらに促進することを目的としている。その概要は、「この学校運営協議会の制度は、地域住民、保護者による学校運営参加制度を方向づけ、この仕組みをさらに促進・拡充し、①「合議体」としての参加制度にまで発展させたこと、また、②議題としても教育過程編成および行財政事項さらに学校教育人事にまで意見具申することを想定している」等である。

(3) 地教行法改正に関する(通知)が示す住民と教育委員会との関係

先の「通知」の「第二 教育委員会について」の「2 留意事項」において次のように「保護者や地域住民の意見も聴くこと」と指導している。

(5) 自己点検・評価の活用

教育委員会が、効果的な教育行政の推進を図り、地域住民への説明責任を果たす観点から、平成20年度より、教育委員会は、毎年、自らの活動状況の点検及び評価を行うことが法律上の義務とされていることから(現行法第27条(法第26条))、実施していない地方公共団体においては、速やかに実施する必要があること。

また、すでに実施している地方公共団体においては、点検及び評価の客観性を確保する観点から、法律において、教育に関し学識経験を有する者の知見の活用を図るものとされている趣旨に鑑み、学識経験者として、保護者や地域住民の意見も聴くこととするなど、更なる改善を図ることも考えられること。

(6) その他

教育委員会における審議を活性化し、地域住民の民意を十分に反映するためには、「教育委員会の現状に関する調査」(文部科学省実施)の調査項目となっている学校や教育委員会事務局に寄せられた意見の教育委員会会議における紹介、アンケートの実施、公聴会や意見交換会の開催、所管施設の訪問等の取組が有効であることから、これらの機会を積極的に設ける必要がある

こと。

4 小結2（地方教育行政の組織運営に住民が参加する権利を有する）

以上のように、教育委員会は、地方自治体から独立性を有する行政委員会の教育行政執行機関として設置され、その組織及び運営は、先の小結1で述べたように、住民自治という基本理念に基づき行われる必要がある。よって、地方自治体における住民の法的地位が、地方自治体の構成員であり、自治体の組織運営に参加する権利を有しているように、地方教育行政の組織及び運営に住民が参加する権利を有している。

また、文科省及び教育委員会は、住民に対して、学校教育運営などをはじめとする教育行政の組織及び運営に参画を求め、住民も教育行政の組織及び運営などに参加ないし協力している。

第3 委員会会議の傍聴は、教育行政への住民自治の基礎をなす

1 委員会会議において教育行政の重要事項が審議される

地教行法第21条において、「教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する」とし、「1、教育委員会の所管に属する第30条に規定する学校その他の教育機関(以下「学校その他の教育機関」という。)の設置、管理及び廃止に関すること」から「19、前各号に掲げるもののほか、当該地方公共団体の区域内における教育に関する事務に関すること」と教育委員会の19項目の職務権限を定めている。

そして、同法第25条で、「教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任し、又は教育長をして臨時に代理させることができる」と規定するが、「2、前項の規定にかかわらず、次に掲げる事務は、教育長に委任することができない」(下記参照)とし、重要事項は、「教育長に委任することができない」、つまり、会議で審議し、議決に基づき教育行政の事務を遂行する必要がある。

- 一 教育に関する事務の管理及び執行の基本的な方針に関すること。
- 二 教育委員会規則その他教育委員会の定める規程の制定又は改廃に関すること。
- 三 教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の設置及び廃止に関すること。

ること。

- 四 教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること。
- 五 次条の規定による点検及び評価に関すること。
- 六 第二十九条に規定する意見の申出に関すること。

なお、「今治市教育委員会教育長に対する事務委任規則」(教育委員会規則第4号)第2条及び3条においても、次のように重要事項は、委員会会議で協議することを定めている。

第2条 教育委員会は、法第26条第2項及び次に掲げる事務を除き、その権限に属する事務を教育長に委任する。

- (1) 小学校及び中学校の通学区域の設定又は変更に関すること。
- (2) 教科用図書採択に関すること。
- (3) 重要な行事の企画に関すること。

第3条 教育長は、前条の規定にかかわらず、委任された事務について、重要かつ異例の事態が生じたときは、これを教育委員会に協議するものとする。

以上のように、委員会会議は、教育行政の組織及び運営における重要事項を審議し、議決する場である。つまり、委員会会議は、教育行政の組織及び運営に関する重要事項の情報を、住民が、他の者を介さずに直接知ること、接する(アセスする)唯一かつ重要な「情報源」である。

2 教育行政への参画権などを保障するために会議の公開がある

地教行法第14条7項(改正後)で、「教育委員会の会議は、公開する」と定めているが、そのことを、木田宏は、逐条解説で、「教育委員会が地域住民に対して積極的に情報提供を行い、教育委員会としての説明責任を果たすとともに、地域住民の教育行政に関する理解と協力を得る観点から、新たに第六項と第七項を規定し、教育委員会の会議は原則として公開とすることとしたものである。」と解説している(134頁)。

なお、教育委員会が、公選制であったものが、変遷し現在のような制度になり、改正された当時の国会審議の中で、傍聴制度が市民参加の権利軽視を補うものとして定められた経緯がある。

ゆえに、「会議を公開するに当たっては、ただ単に公開するだけでなく、会議の開催日時や会場等について広報を行ったり、開催方法を工夫するなど、会議の公開が実

効あるものとなるよう努めることが望ましい。」(同上137頁)と述べている。

このように会議は、単に公開するだけでは不十分であり、住民が、誰でも開催日時・場所を容易に知ることができる広報の工夫が不可欠であり、会議の場が、「地域住民に対して積極的に情報提供を行い、教育委員会としての説明責任を果たすとともに、地域住民の教育行政に関する理解と協力を得る」場でなければならず、そのような会議の運営及び多くの住民が傍聴できるなどの環境整備を行う責務を今治市教委は負っている。

3 文科省「通知」が、「会議の透明化」を促す趣旨

文部科学省の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について(通知)」(26文科初第490号 2014(平成26)年7月17日、以下「通知」という。)において、「会議の透明化」を次のように指導している。

(2) 会議の透明化

改正法において教育委員会会議の議事録の作成及び公表を努力義務にとどめた趣旨は、職員数が少ない小規模な地方公共団体における事務負担等を考慮したものであるが、原則として、会議の議事録を作成し、ホームページ等を活用して公表することが強く求められること。

また、教育委員会会議の開催時間や場所等の運営上の工夫を行うことにより、教育委員会会議をより多くの住民が傍聴できるようにすることが望ましいこと。

よって、今治市教委は、文科省の「通知」からも、「教育委員会会議の開催時間や場所等の運営上の工夫を行うことにより、教育委員会会議をより多くの住民が傍聴できるようにする」必要がある。

つまり、住民が、他の者を介さずに直接知ること、接する(アセスする)唯一かつ重要な「情報源の場」ないし「情報の窓」である会議を傍聴できるようにすること、その会議録を読むことが出来るようにすることが不可欠である。

なお、「原則として、会議の議事録を作成し、ホームページ等を活用して公表することが強く求められること」とは、会議録の公開請求がなくとも情報公開を義務づけるという「義務的情報公開」制度を意味し、会議が、極めて重要な情報源であることから、この会議録を「義務的情報」として公開を義務付けている。

4 小結3(住民の参画権などを保障する会議の傍聴の自由)

以上のように、会議は、教育行政の組織及び運営に関する重要事項を審議し、議決

する重要性から、住民の参画権などを保障し、住民が教育行政への参政権等の基礎をなす「情報源」に直接アクセスする権利を保障するために、会議の公開を原則とし、住民が傍聴することを保障している。

また、原告準備書面(2)で述べたように、会議の公開原則には、傍聴の自由が含まれ、本件今治市教委の会議の傍聴について、住民は、傍聴をする具体的な権利を有する。少なくとも、合理的理由なく、傍聴を制限したり、拒否することは許されず、これに反すると地教行法第13条6項(改正後は、第14条7項)の会議の公開原則規定に反し、かつ、憲法21条に基づく「表現の自由」、「知る権利」に反する。

第4 教科書採択手続きへの住民の参画権ないしその実態

1 採択手続き住民の参画を求める文科省と採択手続きの実態

(1) 文科省は、教育委員会に開かれた採択手続きを促している

文科省が作成した、「教科書制度の概要 -6. 教科書採択の方法」には、次のように説明している。

5. 開かれた採択

教科書採択に関しては、保護者や国民により開かれたものにしていくことが重要です。具体的には、教科用図書選定審議会や採択地区協議会等の委員に保護者代表等を加えていくなど、保護者等の意見がよりよく反映されるような工夫をするとともに、採択結果等の周知・公表などの方策を一層推進していくことが求められています。(14～17頁)

以上のように、文科省も採択手続に住民である保護者等を参加させるように求めている。

(2) 採択手続きは、事実上学校単位で行われていた

教育の中心として学校教育があり、その学校教育における重要な位置にある教科書は、国家が支配統制する国定制度を廃し、検定制度となった。それに伴い複数ある教科書の中から使用する教科書を選ぶという採択手続きが行われるようになった。そのことを文部省が当時作成した『教育委員会法のしおり』(以下、『しおり』という。)に次のように説明している。

今までは、……。学校でどんなことを教え、どんな教科書を使うのかは、文部大臣がきめていましたが、これからは、これらのことは、国の法律で基準をきめて、あとはこの委員会で、その基準に従って、その地方の実情や特徴を考えてきめるのです。ただ、教科書の検定は、都道府県の委員会でまとめて行い、地方委員会が、その圏内で必要な教科書を選択します。

(『しおり』、編集代表浪本勝年『教育委員“準公選運動の展開”』テイデル研究所、57頁)

そして、さらに次のように述べている。

教科内容の決定や教科書を選択などについては、現職の学校の先生が、教育長を中心にしてその相談に参加します。(『しおり』、同、58頁)

(3) 文科省通知で採択手続きへの住民の参画の促し

2002(平成14)年8月30日付けの文科省の各都道府県教育委員会教育長あての「文部科学省初等中等教育局長通知」(教科書制度の改善について)のなかで、下記のように「保護者の参画をより一層促進する」ように促している。

一 調査研究の充実に向けた条件整備について

教科用図書選定審議会や採択地区に設けられる選定委員会等への保護者の参画をより一層促進すること。また、高等学校用教科書の採択に当たっては、学校評議員の意見を聞くことなどにより、保護者等の意見を踏まえた調査研究の充実に努めること。

これを受けて、愛媛県内の各教育委員会でも保護者や地域住民が採択手続きに参加・参画するようになってきている。

以下に示す数は、文科省が調査した教育の地方分権と住民自治などの原理に基づき行われている採択手続に地域住民が、文科省検定を経て採択の対象となっている教科書の選定ないし、選択行為に参加、参画、参加している具体的数である。

全国規模では、教育委員数/7538人、選定審議会委員数/883人、採択地区協議会委員数/5327人、選定委員会委員数/6271人、教科書調査員数/27138人、合計47157人、教科書展示会場数/2078箇所(2005(平成17)年度教科書採択関係状況調査(集計結果)と2007年の文科省の統計より)とある。また、教科書展示場には、先の文科省通知、中央教育審議会答申、教科書展示の開催方法の改善で、上記の調査員以外の教員や保護者、住民が閲覧や調査のために多数出かけているこれらの人々を加えると数十万の住民が採択手続きに直接参加、参画、参加していると思われる。

下記は、文科省の今年の採択に向けて送付された「平成28年度使用教科書の採択

について(通知)」の別添1「平成26年度教科書採択状況調査(義務教育諸学校用)調査結果」の「3-4 採択関係組織の構成について」(6頁)の表である。先の「保護者の参画をより一層促進する」の促す通知を受けて、全国において採択手続きに住民である保護者が参加していることを示している。

「3-4 採択関係組織の構成について」↓

		①～③の組織を設置している地区数	①～③の組織を設置している地区のうち下記の者を構成員としている地区数						
			保護者	校長	教諭等 (校長を除く)	教育委員 (教育長を除く)	教育長	教育委員会事務局職員 (教育長を除く)	その他
①採択地区の採択地区協議会	(地区)	317	209	106	57	200	302	92	52
	(%)		65.9%	33.4%	18.0%	63.1%	95.3%	29.0%	16.4%
②採択地区の選定委員会	(地区)	334	290	297	160	82	107	173	131
	(%)		86.8%	88.9%	47.9%	24.6%	32.0%	51.8%	39.2%
③採択地区の調査員	(地区)	567	42	371	559	6	8	70	23
	(%)		7.4%	65.4%	98.6%	1.1%	1.4%	12.3%	4.1%

2 採択手続へ多数の住民が参画している実態

(1)教育が地域社会に与える影響

旧教育基本法の前文は、「理想の実現は、根本において教育の力にまつべきものである。」とし、新教育基本法の前文は、「我々は、日本国憲法の精神にのっとり、我が国の未来を切り拓く教育の基本を確立し、その振興を図るため」といずれも、目指す社会を実現させる上で教育の果たす役割の大きさを示している。このように、教育は、国の未来に大きくかかわり、地域住民の暮らしに直結するものである。つまり、教育が社会の在りようを大きく左右するということである。

高橋誠一郎文相は、1947年3月13日の衆議院本会議において、教育基本法案の提案理由並びに内容の概要からもそれを示している。

民主的で平和的な国家再建の基礎を確立致しますために、さきに憲法の画期的な改正が行われました。これによりましてひとまず民主主義、平和主義の政治的、法律的な基礎が作られたのであります。しかしながら、この基礎の上に立つ真に民主的、文化的な国家の建設を完成致しますとともに、世界平和に寄与すること、即ち立派な内容を充実させますことは、国民の不断の努力にまたなければならぬことはもちろんでございます。そうしてこのことは、一にかかって教育の力にあると申してもあえて過言ではないと存するのであります。(『教育基本法の解説』26頁)

このように、高橋文相は、「憲法が出来たが、憲法社会の実現は国民の不断の努力に懸かり、それは、教育の力によってなされる」と述べ、教育が如何に社会のありように

大きな影響を与えるのかを示している。この認識は、新教育基本法においても同様であろう。

(2) 教育における学校教育の位置

地域社会の教育において、学校教育は、極めて大きな位置を占めている。このことは、地方教育行政を担当する松山市教委は、認識しているであろうから改めてここで述べる必要はないであろう。

(3) 学校教育と地域社会との関係

学校教育法21条1項に、「学校内外における社会的活動を促進し、自主、自律及び協同の精神、規範意識、公正な判断力並びに公共の精神に基づき主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと」とある。

また、中学校学習指導要領解説総則編(平成 20 年7月)の第1章 第1教育課程編成の一般方針には次のように書かれている。

1 各学校においては、教育基本法及び学校教育法その他の法令並びにこの章以下に示すところに従い、生徒の人間として調和のとれた育成を目指し、地域や学校の実態及び生徒の心身の発達の段階や特性等を十分考慮して、適切な教育課程を編成するものとし、これらに掲げる目標を達成するよう教育を行うものとする。

先の「(2)中央教育審議会答申及び文科省が示す教育委員会と住民の関係」(18～19頁)から明らかなように、学校現場における子どもたちの教育は、地域社会と密接に関係付けられている。この点についてもこれ以上述べる必要はないであろう。

(4) 学校教育における教科書の位置

文科省は、教科書について、次のような説明を行なっている。

1. 教科書の定義

教科書とは、「小学校、中学校、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、教科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」であると定められています(教科書の発行に関する臨時措置法第2条)。

2. 教科書の使用義務

すべての児童・生徒は、教科書を用いて学習する必要があります。学校教育法第21条には、小学校においては、文部大臣の検定を経た教科書又は文部省が著作の名義を有する教科書を使用しなければならないと定められており、この規定は、中学校、高等学校、中等教育学校等にも準用されています。

3. 教科書の種類

教科書には、文部省の検定を経た教科書(文部省検定済教科書)と、文部省が著作の名義を有する教科書(文部省著作教科書)とがあります。なお、高等学校、中等教育学校の後期課程及び特殊教育諸学校等において、適切な教科書がないなど特別な場合には、この他の図書の使用が許されることもあります。

(文科省のホームページ)

このように教科書は、学校教育において、中心的役割を担っている。この点についてこれ以上詳しく述べる必要がないであろう。

(5) 教育学者が示す教科書の役割・位置

山住正己(元東京都立大学総長、教育学者)は、著書『教科書』の中で、教科書がどのような存在であるのかについて、次のように述べている。

教科書を手にして小学校へかよいはじめるということは、子どもが系統だった教育をうけられるまでに成長した、なりよりの証拠である。……ここまで成長した子どもが、さまざまな知識を身につけてさらに成長するようにと期待をこめて、親は子どもを学校へおくりだす。……教科書を手にしたことは、これまでとちがった世界へはいるための通行許可書をあたえられたようなものである。

(『教科書』山住正己著 岩波書店 1～2頁)

ここでは、1例を引用しただけであるが、学校教育における教科書が、子どもにとって、また、社会にとって、いかに大きな存在としてあり、社会に大きな影響を与えてきたか、与えているかということには、異論はないであろう。

(6) 子どもと教科書と地域社会との関係

学校現場における子どもたちへの教育は、地域社会と密接に関係付けられ、子どもたちは、学校を含む地域社会の中で学び成長する存在である。教科書は、学校教育において、中心的役割を担っている。子どもたちにとっても教科書は、聖典のような存在であり、この教科書から多くの知識を得、学び、成長している。このように、子どもたちは、

教科書から大きな影響を受けるのである。

また、子ども及びその保護者並びに教員らは地域社会の構成員である。子どもたちは学校教育において、地域の人々やその環境及び地域の歴史などと密接に関係付けられている。つまり、地域社会と教科書の間、地域社会一部である学校、地域社会の構成員である子どもたちという関係があり、教科書が、最終的に地域社会全体に影響を与えるものとして存在する。

3 小結4(住民が採択手続に参加している実態と権限)

以上のように、教科書は、地域社会の現在及び未来に大きな影響を及ぼす存在である。また、先の小結2で述べたように、教育委員会は、地方自治体から独立性を有する行政委員会の教育行政執行機関として設置され、その組織及び運営は、住民自治という基本理念に基づき行われる必要があることから、地方自治体における住民の法的地位が、地方自治体の構成員であり、自治体の組織運営に参加する権利を有しているように、地方教育行政の組織及び運営に住民が参加する権利を有している。

よって、文科省及び教育委員会は、住民に対して、学校教育運営などをはじめとする教育行政の組織及び運営に参画を求め、住民も教育行政の組織及び運営などに参加ないし協力し、教科書採択手続きにおいても、住民が多数参加しているという実態がある。先の小結3で述べたように、会議は、教育行政の組織及び運営に関する重要事項を審議し、議決する重要性から、住民の参画権などを保障し、住民が教育行政への参政権等の基礎をなす「情報源」に直接アクセスする権利を保障するために、会議の公開を原則とし、住民が傍聴することを保障している。このようなことから、子どもたちが使用する教科書を決める本件会議は、より広く住民に開かれ傍聴環境が求められる。

結語

以上のように、住民に最も身近な行政は、地方自治体である。その地方自治体は、住民が主体として運営される「住民自治」を基本理念としているゆえに、住民は、地方自治体の人的構成要素をなすとともに、地方自治体の活動の源泉として、地方自治体運営の主体たる地位をあたえられている。住民の地位の法的意義は、地方自治体の構成員であり、自治体の組織運営に参加する権利を有していることにある。しかも、その地方自治体の運営は、直接民主制を採用している。

教育委員会は、地方自治体から独立性を有する行政委員会の教育行政執行機関として設置され、その組織及び運営は、住民自治という基本理念に基づき行われる必要がある。よって、地方自治体における住民の法的地位が、地方自治体の構成員であり、自治体の組織運営に参加する権利を有しているように、地方教育行政の組織運営に住民が

参加する権利を有している。

また、文科省及び教育委員会は、住民に対して、学校教育運営などをはじめとする教育行政の組織及び運営に参画を求め、住民も教育行政の組織及び運営などに参加ないし協力している。

地方教育行政の組織及び運営に関する重要事項は、教育委員会会議で審議され、議決されている。よって、その会議は、教育行政の組織及び運営に関する重要事項の情報を、住民が、他の者を介さずに直接知ること、接する(アセスする)唯一かつ重要な「情報源」である。よって、地方教育行政の組織運営に参加する権利を有している住民は、その会議を傍聴する権利を有している。

教育委員会が地域住民に対して積極的に情報提供を行い、教育委員会としての説明責任を果たすとともに、地域住民の教育行政に関する理解と協力を得る観点から、教育委員会の会議を公開している。

そのうえで、教科書は、地域社会の現在及び未来に大きな影響を及ぼす存在であること、ゆえに、その教科書採択手続きには、住民が多数参加しているという実態がある。そして、今治市の構成員である子どもたちが使用する教科書を定める本件会議は、広く開かれた傍聴環境が求められる。

また、原告準備書面(2)で述べたように、会議の公開原則には、傍聴の自由が含まれ、本件今治市教委の会議の傍聴について、住民は、傍聴をする具体的な権利を有する。少なくとも、合理的理由なく、傍聴を制限したり、拒否することは許されず、これに反すると地教行法第13条6項(改正後は、第14条7項)の会議の公開原則規定に反し、かつ、憲法21条に基づく「表現の自由」、「知る権利」に反する。

以上