今治市教科書採択規則の制定を求める請願書

今治市教育委員会様

『えひめ教科書裁判を支える会』
請願者代表
〒
今治市
○○○○

電話

２０１０年　４月２２日

請願の趣旨

今治市教育委員会は、2009 年度の中学校教科書採択において、各教育委員の個々人の独自の教科書に対する評価に基づき、多数決による採択を行った。同採択は、別紙 1 から別紙 3 で述べる理由から違法な採択である。よって、子どもの権利条約の趣旨に基づき、子どもの学習権を確保し､子どもが自由かつ独立の人格として成長するために即した教科書が適正かつ公正に採択されるために、下記の概要に沿った今治市教科書採択規則を制定するよう憲法 16 条に基づき請願する。

記

1、　制定を求める今治市教科書採択規則の概要

①　今治市教育委員会(以下「教育委員会」という。)は、子どもの権利条約の趣旨に基づき、子どもの学習権を確保し、子どもが自

由かつ独立の人格として成長するために即した教科書が、適正かつ公正に採択されるため、教科書採択委員会(以下「採択委員会」という。)を小学校及び中学校別に設置すること。

② 採択委員会は、15名の委員をもって組織し、委員は、教科書採択に利害関係がない校長（2名）、教頭（2名）、教員（6名）、保護者（3名）、市民（2名）で構成すること。

③ 採択委員会に、専門的事項を調査・研究させるため、教科書調査部会(以下「調査部会」という。)を各教科ごとに設置し、各教科の調査員は5名とすること。

④ 採択委員会の委員及び調査部会の調査員らは、その権限と責任において、教科書の調査・研究のための「調査要素と具体的な観点」を教科ごとに協議し、定めること。

⑤ 調査部会は、その権限と責任において、教科ごとの教科書を調査研究し，その結果を採択委員会に答申すること。

⑥ 採択委員会は、その権限と責任において、開かれた採択を促進する観点から、本市管内の教員及び保護者（一般市民も含む）に教科書調査研究の参画を求め、その結果を教科書調査報告書にまとめること。

⑦ 採択委員会は、公開の場で、⑤⑥の教科書調査報告書と愛媛県教科用図書選定資料の評価に基づき、最も評価の高い教科書を選定し、評価が分かれている場合にのみ、審議により選定し、教育委員会へ答申すること。

⑧ 教育委員会は、採択委員会の答申どおりの教科書を採択すること。

⑨ 採択委員会及び調査部会の運営要綱を別途定めること。

以上

添付資料

別紙１　違法な採択の経過及びその理由

別紙２　「採択権限」を定めた法令は存在せず、教科書の選定は教員らに委ねられ、教育委員の独自評価に基づく採択は、適正手続に反する

別紙３　教育委員らは、独自評価に基づく採択を行うために必要な資格条件を満たしていない

別紙４　『朝日新聞』、『産経新聞』

別紙１

違法な採択の経過及びその理由

１、　適正手続に反する違法な採択の経過

1、　小田道人司委員長は、「委員が全て教科の教科書に目を通すことは、物理的に無理である」（「第 9 回教育委員会会議録」2009.4.30）と述べている。

2、　その一方で、「私たち 5 人の教育委員が主体的に選定を行うということとして事務局として準備をしていただきたい」（「第 7 回教育委員会会議録」2009.4.8）と述べている。つまり、小田委員長は、「教育委員の主体的な選定」を行うための条件を教育委員らは満たしていないとの認識を持っていながら、「教育委員が主体的に選定＝（教育委員らの独自の評価に基づく採択）」するという採択方法の方針を委員長という地位と権限を利用して決定した。

3、　今治採択地区内の校長会・教頭会・保護者の代表者らで構成される今治地区教科用図書採択協議会（以下「採択協議会」という）は、今治市教育委員会と上島町教育委員会の諮問により、採択協議会に置かれた調査員らによる調査研究結果の報告書と管内の全教員・保護者などによる教科書調査報告書等を参考資料とし、教科書を選定するための協議を行った（2009.7.29）。

4、　そして、次のような採択協議委員らの意見を踏まえて、「現在使用している教科書を来年からも使用することが望ましい」（「第 2 回採択協議会会議録」2009.7.29）とする答申（2009.7.30）を今治市教育委員会と上島町教育委員会に行った。

中学校教頭：（扶桑社・自由社版は）為政者の視点に立った歴史記述に重点が置かれており、民衆の視点に立った歴史的事象の扱いや記述はやや少ないよう

に感じる。

保護者代:　歴史を脚色するというか、過度な表現をすることなく、事実をきちんと伝える教科書がよいと思う。

小学校校長：平成 17 年度の調査結果もここにあるが、4 年間使用してきて、問題点があるという意見は聞いていない。最終的に教育委員会で決定する際にもそういう現場の声を重視していただければありがたい。

5、　今治市教育委員会は、採択協議会の答申と異なる教科書（社会科歴史的分野・公民的分野、国語）を各教育委員らの個人的な独自の評価に基づく多数決によって採択（以下このような採択方法を「教育委員の独自評価に基づく採択」という）した（2009.8.27）。

２、　教育委員の独自評価に基づく採択は、適正手続に反し違法である

教育委員の独自評価に基づく採択は、以下の理由から違法である。

(1)　天皇制軍国主義教育及び教育の中央集権体制があの忌まわしい侵略戦争に国民を動員したとの反省に基づき、国家の教育統制を排除するために教育の地方分権を行い、国定教科書制度から検定教科書制度に改め、その教科書の選択も教員らに委ねた（詳細は別紙 2）。

(2)　教育委員の独自評価に基づく採択を明記した法令は、存在せず、その反対に、「教員らを中心に教科書を選択すること」を求める文科省の解説やＩＬＯ・ユネスコの「教員の地位に関する勧告」（1966 年）などは存在する（詳細は別紙 2）。

(3)　「採択」とは、「学校で使用する教科書を決定すること」ではあるが、教科書を選択ないし選定する一連の行為をも含み、

「採択」を単に使用する教科書を「決定する行為」だけ限定する合理的、客観的な理由は存在しない。つまり、「採択」とは、学校で使用する教科書を決定する一連の手続き行為を含むと解するほかなく、たとえば、調査研究資料を基に、採択協議会において教科書を選定し、答申する行為は、単に採択手続の一部分を形成しているだけではなく、採択における権限の一部分を形成していると解することが妥当である。逆にいえば、教育委員会において、教育委員らが、最終的に使用する教科書を審議し決定する行為は、採択手続の一部分に過ぎず、採択における権限の一部に過ぎない(詳細は別紙 2)。

(4)　教育委員らは、各教育委員の独自の教科書に対する評価に基づき、教科書を選定し、採択を行うためには必要である資格条件を満たしていない（詳細は別紙 3)。

３、 請願者と採択との関係

いうまでもなく、子どもたちは、重要な地域社会の構成員である。その子どもたちは、学校や家庭などからなる地域社会で学び育ち、やがては、その地域社会の重要な担い手となる。このようなことから、政府は、「次代を担う子どもの育ちを社会全体で応援するという観点から」子ども手当を今年度から支給することとなった。

その子どもたちは、9 年間の義務教育を文字どおり地域社会にある学校で過ごし、さらにその大半の子どもたちが、地域社会にある高等学校で 3 年を過ごし、都合 12 年間も地域社会にある学校に通う。

学校（学校教育）は、教育における極めて重要な位置を占め、その学校教育において、教科書は、教科の主たる教材として、子どもや教員が、その教科書を使用する。そして、その使用する教科書を決める手続に保護者なども参加している。

一方、学校は、子どもたちやその保護者たちだけでなく地域社会の構成員である大人にとっても、極めて重要な拠点としての役割を果たしている。

「えひめ教科書裁判を支える会」（以下「私たち」という）には愛媛県民、今治市民らが多数参加し、私たちの中心的スタッフのなかに今治市民がいる。

以上のように、私たちは、地域社会の構成員である子どもたちが、地域社会の拠点である学校教育における教科の主たる教材として使用される教科書について直接的な関係を有している。

以上

別紙２

「採択権限」を定めた法令は存在せず、教科書の選定は教員らに委ねられ教育委員の独自評価に基づく採択は、適正手続に反する

目次

１、はじめに（国家と教科書の結びつき）.....9
２、「つくる会」の主張と採択における教育委員会の権限の強化 9
2-1　「つくる会」の主張.....9
2-2　採択の権限の強化の変遷.....10
2-3　「採択権限」などの定義.....11
３、「採択」の定義.....11
４、採択制度は、戦前の教育体制の反省に基づく戦後教育原理の下にある.....12
５、戦後教育原理に基く教科書制度改革の経過.....13
６、47 年教育基本法の原理から「採択権限」を考察する.....14
6-1　戦後教育改革によって教科書の選択を教員らに委ねた 16
6-2　採択の実態が示す採択における権限の実体 19
6-3　文科省・政府は学校採択を指向している.....19
6-4　小括.....21
７、教育員会が行う採択の実体とその権限について 21
7-1 学校教育法と学力テスト最高裁判決からの「採択権限」の考察 .21
7-2 教科書検定手続きが指し示す「採択権限」の実体 23
7-3　教育委員会諸規則から「採択権限」の検証 24
7-3-1 教育委員会の職務権限における「教科書その他の教材の取扱」とは.....24
7-3-2　愛媛県教委の諸規則が示す「教科書その他の教材の取扱い」とは.....26
7-3-3　今治市教育委員会事務局処務規定が示す「教科書その他の教材に関すること」とは.....27
結語.....29

１、はじめに（国家と教科書の結びつき）

唐澤富太郎（東京教育大学教育学教授）は、『教科書の歴史　-教科書と日本人の形成-』（創文社、1956 年）の序において、国家と教科書の結びつきを次のように述べている。

『教科書が日本人を作った。教科書こそは、一部の国民にだけ働きかけたというのではなく、広く一般民衆の一人一人に大きな影響を与えて日本人を形成してきた。特に過去の日本の教育が教科書中心の教育であっただけに、その影響は大きかった。義務教育だけで実社会に出た人達に対しては､その人の一生を支配する程の力をもち、また高等教育を受けた人達に対しても、そのパーソナリティ形成の基礎を養って行ったのである。このように考えて、教科書の歴史こそは、小学校の歴史であり、庶民の教育史であり、国民の形成史である。

そもそも明治以後、国家が教育にかけた期待は大きかった。それだけ教科書は、国家政策推進の一翼という重要な使命を担わせられつつ発展してきた。特に国定制実施以後の教科書にこの傾向は顕著に見られ、そのピークが昭和十六発行の超国家主義的教科書となって、国民を歪んだパターンにはめ込んで行ったといわなければならない。五度にわたる国定教科書改訂の、そのいずれもが戦争を契機としていることは、国家と教科書の結びつきのいかに密接であったかを物語るとともに、現在のわれわれの最も考えさせられる問題である。』

２、「つくる会」の主張と採択における教育委員会の権限の強化

2-1　「つくる会」の主張

新しい歴史教科書をつくる会（以下「『つくる会』」という）は、「日本の歴史教科書は『自虐的』であり、自分の国に誇りをもてない」と「日本の国に誇りをもてる教科書を！」との目的で結成され右翼・国家主義団体である。「つくる会」は、同会の目的に沿った教科書づくりのために扶桑社と提携を結び、教科書の共同事業者として主導的立場で教科書を編纂した。また、「つくる会」は、教科書づくりと平行して、同教科書の評価が低く（歴史歪曲など記載内容の偏向していることなどがその理由）、これまでの手続では採択が困難であろうと、その手続の方法を変える目的で次のことを主張し、文科省や右派の国会議員、地方議員らへ働きかけた。

『現場教員の調査研究に基づいて、採択協議会などが教科書の順位をつけて採択すべき教科書を答申する採択方法などは、教育委員会の権限を侵す違法な手続である』

2-2　採択の権限の強化の変遷

「つくる会」のこの主張と働きかけを受け、2000 年 8 月、中川秀直官房長官は、「教科書採択を教育委員会が責任をもって行うのも重要課題」と述べ、大島理森文相も、「教科書選定は、毅然として教育委員会の判断で行うことが当然」と国会で答弁。「教育委員会の権限と責任で採択を行え」との趣旨の文部省「通知」を全国の都道府県教委に出された。この通知の影響で、2001 年度の採択から学校希望票の廃止や教員らの意見が選定資料から排除されるようになった（『朝日新聞』2001.5.2。別紙 4）。

2005 年度採択に際して、山中伸一文科省審議官は、「日本の前途と歴史教育を考える会（自民党有志で結成）の総会で「採択権限は教育委員にあることを明確化するため、教育委員の決定は選定委員会や調査委員会など下部機関の示した選定資料には拘束されない」との方針を明らかにし（『産経新聞』2005.3.3。別紙 4）、教育委員会における採択の権限がさらに強化された。

2-3　「採択権限」などの定義

以上の経過を経て、教育委員らは、教員らの調査研究に基づく選定資料ないし採択資料、採択委員会などの答申を参考にはしても、それに縛られることなく、個々人の教科書の評価に基づく多数決によって決定するという採択が行われるようになっている。以下、このような教育委員会の採択における権限を「採択権限」と表記し、また、この採択方法を「教育委員の独自評価に基づく採択」と表記する。

３、「採択」の定義

3-1　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、「採択とは、学校で使用する教科書を決定すること」と説明し、そのうえで、「採択の方法」を説明している。

3-2　「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」（以下、「無償措置法」という。）には、「採択」の定義がなされておらず、手続きの規定のなかで「採択」とのことばが使用されている。

3-3　無償措置法の作成に携わった諸沢正道文部省初等中等教育局教科書課長による同法の解説書の『逐条解説　義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律』（第一法規出版株式会社、1964.3.31 発行）には、次のように「採択」の説明をしている。

> 『採択は、発行さている多数の教科用図書のなかから、その地域、学校、児童生徒に最も適したものを選択し、最終的は、その採択権者の所管する学校において共通において使用されるもの一種を決定する行為であり』（44 頁）

3-4　坂本明(財)中央教育研究所常任理事は、『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』（中村紀久二研究代表者(財)教科書研究センター特別研究員、1997.3 発行）の「第 3 節　採択」のなかで、「採択」について、次のように説明している。

『「採択」とは、学年または地区において次年度に使用する教科書を選定し決定する行為である。』（86 頁）

以上のように、「採択」とは、「学校で使用する教科書を決定すること」ではあるが、教科書を選択ないし選定する行為をも含み、「採択」を単に使用する教科書を「決定する行為」だけ限定する合理的、客観的な理由は存在しない。つまり、「採択」とは、学校で使用する教科書を決定する一連の手続き行為を含むと解するほかなく、たとえば、調査研究を基にして採択協議会において教科書を選定し、答申する行為は、単に採択手続の一部分を形成しているだけではなく、採択における権限の一部分を形成していると解することが妥当である。逆にいえば、教育委員会において、教育委員らが、最終的に使用する教科書を審議し決裁する行為は、採択手続の一部分に過ぎず、採択における権限の一部でしかない。つまり、「教育委員の独自評価に基づく採択」は、違法である。

文科省及び貴会（以下「文科省ら」という）は、採択権限の根拠法を、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という）第23条第6号と教科書の発行に関する臨時措置法（以下「発行法」という）第7条第1項としているが、文科省らが主張している「採択権限」を示す法令とはなり得ない。

４、採択制度は、戦前の教育体制の反省に基づく戦後教育原理の下にある

明治にはじまる日本近代国家は、天皇制軍国主義の中央集権国家として富国強兵を国家政策とし、天皇が統治権の総攬者となり、同時に統帥権の保持者とした。また、皇祖皇宗の遺訓にもとづく道徳の権威の体現者でもあった。この天皇制軍国主義中央集権国家は、大日本帝国憲法と

教育勅語および軍人勅諭をその精神的な支柱とし、国家が教育を完全に支配し、その教育の中心課題も、教育勅語を中心として人々に帝国臣民としての自覚を持たせ、忠君愛国の精神を植えつけることであった。こうして、学校教育は、教育勅語に基づく国定教科書を通して、天皇のために命を捧げる子どもたちを育成する場と化していた。このような教育を通して、国民をあの忌まわしい侵略戦争に動員して行ったのである。このような教育を実際に全国津々浦々で担ったのが、一般行政官である知事や市町村長であった。

戦後教育の教育方針を示した教育基本法成立直後に、その立案の任にあたった当事者たちが書き、立法者意思を明かにした『教育基本法の解説』は、同法第 10 条についての記述の中で、戦前教育の精神及び制度について、次のような反省を示している。

『教育行政が教育内容の面にまで立ち入った干渉をなすことを可能にし、遂に時代の政治力に屈して、極端な国家主義的又は国家主義的イデオロギーによる教育・思想・学問の統制さえ容易に行なわれるに至らしめた制度であった。更に、地方教育制度は、一般内務行政の一部として、教育に関して十分な経験と理解のない内務系統の官吏によって指導させられてきたのである。このような教育行政が行なわれるところには、はつらつたる生命をもつ、自由自主的な教育が生まれることはきわめて困難であった。』

（文部省教育法令研究会『教育基本法の解説』126～127Ｐ）

５、戦後教育原理に基く教科書制度改革の経過

5-1　国家の教育への介入を排除するために、教育の中央集権から地方分権を図り、地方公共団体の長からも独立した執行機関の行政委員会として教育委員会を設置した。

5-2　教育を担当する教員も、天皇に忠君をつくすことが任であった官吏としての教員から、「国民」全体の奉仕者とした。

5-3　学校教育において教科の主たる教材とされる教科書は、国家が

支配統制する国定制度を廃し、検定制度（中央集権化を排除するために検定処分を行う所管を都道府県教育委員会とした。しかし、戦後の紙不足を理由に文部省が所管となる）とした。

5-4　これに伴い民間の会社が作成する教科書（複数）の中から、学校で子どもたちが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。

5-5　その方法は、「教科内容の決定や教科書の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」（『教育委員会法のしおり』文部省作成）とあるように、教育現場の教員らが中心となり、教科書の選定を行うようになった。

5-6　教科書の決定や選択に参加するとある当時の教育長は、教員免許状を課していた。それは、「教育に関して十分な経験と理解のない内務系統の官吏」の官僚的支配を排除し、教育行政による教育内容への不当な介入を排除するためであった。

以上のように、教育において極めて重要な位置にある学校教育における教科の主たる教材である教科書の扱いは、戦前教育体制の反省に基づく戦後教育原理を体現している。そして、後で述べるように、教科書の選択は教員らに委ねられたのである。

６、47 年教育基本法の原理から「採択権限」を考察する

「採択権限」を示す法令が存在せず、なり得ないことを憲法及び教育基本法（1947 年制定、以下「47 年教育基本法」という）等の原理及びその趣旨に基き述べる。

なお、周知の通り、現行教育法制の基本をなすのは、憲法及び 47 年教育基本法並び 2006 年教育基本法である。教育委員会の在り方は、47 年教育基本法第 10 条に示されている。なお、47 年教育基本法は 2006 年に「改正」（以下「2006 年教育基本法」という）されたが、47 年教育基本法 10 条で禁止している「不当な支配」は、2006 年教育基本法 16 条に次

のように引き継がれている。

『2006 年 11 月 22 日
内閣総理大臣（安倍晋三君）
また、「不当な支配に服することなく」と、これは今日の朝からこれは議論になっているわけでありますが、教育の中立性、不偏不党性を確保することを適切に表すものとして引き続き規定する・・・』（国会答弁）

また、憲法学者の奥平康弘の次の記載が示すように、教育基本法との関係だけでなく、憲法との関係からも変更はあり得ないことは明らかである。

『・・・学校教育における政治的中立性の確保という要請にふかくかかわる。ふつう、政治的中立の確保は、教師、とくに義務教育諸学校における教師に対する義務づけとして理解されている(義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時描置法(昭 29 法 157)参照)。けれども、この要講がもっともつよく向けられねばならないのは、通常「国家」という総括名称で呼ばれるところの統治機関(国会、中央およびぴ地方の教育行政機関)に対してである。この原理は、教育基本法 10 条の規定、「①教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。②教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない」に、表現されているとおりである。これは、「国家の教育権」を制約するものとして、たんに教育基本法が定めているにとどまらず、日本国憲法自体が命じているところでもあるのである。』
(『憲法Ⅲ人権（2)』芦部信喜編　第 2 章教育を受ける権利　奥平康弘 422 頁　有斐閣)

6-1　戦後教育改革によって教科書の選択を教員らに委ねた

47 年教育基本法が制定された歴史的経過及びその原理については、別紙 4 のとおりである。47 年教育基本法を具現化するために、教育委員会法が公布（1948 年）された。教育委員会法第 1 条に、その目的を以下のように規定している。

『この法律は、教育が不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきであるという自覚のもとに、公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うために、教育委員会を設け、教育本来の目的を達成することを目的とする。　　』

文部省が作成した『教育委員会法のしおり』（1948 年）に、教育委員会制度の基本的な考え方として、次の 3 点を挙げている。

(1) 憲法や教育基本法の思想である民主主義を生かすこと
(2) 細かいことまで国がきめて監督していた強い中央集権をゆるめて、教育行政の地方分権を行うこと
(3) 教育の自主性を確保すること

以上のような基本方針の基で、戦後の教育行政がおこなわれるようになった。教科書も戦前の反省から、国定教科書から検定教科書に改められ、複数ある教科書から学校で使用する教科書を選ぶという採択が行われるようになった。

教育委員会法には、教育委員会の職務権限に関する規程のなかで教科書の採択について、次のように規定している。

『第 49 条　教育委員会は、第 4 条に定める権限を行使するために、左に掲げる事務を行う。

4　教科用図書の採択に関すること。　　』

現行法の地教行法第 23 条第 6 項と微妙に異なるが、ほぼ同じである。「教育委員会法のしおり』は、「５、教育委員会はどうやって仕事をするか」として教科書採択について以下のように述べている。

(ｱ)「教科内容の決定や教科書の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相談に参加します。会議できめたことは、教育長が、その通りに実行してゆくのです。　　』

ここで言う教育長は、教育委員会法 41 条２項「教育長は、別に教育職員の免許に関して規定する法律の定める教育職員の免許状を有する者のうちから、教育委員会が、これを任命する」とあるように戦前の反省（教育に関して十分な経験と理解のない内務系統の官吏によって指導させられてきた）により、教育の専門性を有する者がその任につくようになった。

教科書の採択について、1947 年当時の文部省事務官の木田宏は、次のように述べている。

(ｲ)『教科書の画一性を打ち破ることは、教師にそれだけ自主性が与えられることになる。すなわち一教科について幾種もの教科書が発行されるわけであるから、使用するものの側においては、当然選択権を持つことになり、教師に自主性が与えられる　　』(『新教育と教科書制度』)

1948 年 7 月 10 日に「教科書の発行に関する臨時措置法」が公布されたが、「教科書採択のための展示」について触れているが、採択権限の所在については一言もふれていない。しかし、同公布に先立つ同年 4 月、下記の『教科書検定に関する新制度の解説』を発表し、文部省

は次のように説明している。

(ｳ)『教科書の採択は、文部省著作教科書、検定済み教科書をとわず、教師たちの意見を十分とりいれた後、学校責任者（地方教育委員会ができたときには、地方教育委員会を含む）が教育上最も適当と考えられるものを自由に択ぶことが建前である』

（1948 年 4 月『教科書検定に関する新制度の解説』）

またこの『解説』とかかわって同日文部省が発表した『昭和 24 年度使用教科用図書展示会実施要綱』では、

(ｴ)『学校責任者は自由な立場で教科書を採択することができる。・・・教科書の採択は、あくまでも民主的精神に基づいて行われるものであるから、いやしくも他よりの干渉や一方的な傾向の押しつけ等に左右されることがあってはならない』

とその基本的な態度について解説し、さらに、

(ｵ)『採択者は同一学年の各組ごとに異なる教科書を採択することができる』

とも述べていた(『教科書の戦後史』徳武敏夫著　新日本出版社　57 頁)。

（ｱ）～（ｵ）の文書は、採択権限者の所在は必ずしも明確にしてはいない。しかしながら、文科省や各教育委員会が主張する意味の「採択権限」でないことは明白である。採択における権限について、教育

委員会法と地教行法の職務権限における教科書の採択に関する規定には、変動があると解することはできない。また、その変動を示す法令も存在しない。よって、現在における採択における権限も、当時のままであると解することが妥当であろう。それを、勝手に「採択権限」と解釈することは、憲法 39 条の不遡及原則に反する。

6-2　採択の実態が示す採択における権限の実体

愛媛県教育委員会が発行し、教育史編集室が編集した『愛媛県教育史　第三巻』によれば、1956（昭和 31）年当時の愛媛県内の教育委員会数は、10 市、41 町、36 村、2 事務組合で合計 89 である。つまり、町、村教育委員会が圧倒的多数を占め、管内の学校数は、小学校は 1～2 校、中学校は 1 校程度である。ゆえに、先に示した『教育委員会法のしおり』の記載にある採択の説明を重ね合わせると、仮に学校単位の採択でなく、教育委員会単位で採択が行われていたとしても、その採択の実態は、事実上学校単位での採択であったことを示している。

つまり、教員らが中心になって選択ないし選定した教科書を、教育委員会において、「承認する（＝決裁）」という形で教育委員会が採択（＝事務的「決定」）していたということである。これが、採択における権限の実体であり、採択方法の実態である。このことは、現在の広域採択制度においても変動はない。

6-3　文科省・政府は学校採択を指向している

文部省初等中等教育局通知「教科書採択の改善について」（1997 年 9 月 11 日）（以下「97 年通知」という）は、教科書採択において、学校単位の採択やより多くの教員参加の方向での改革を提言しているものである。この「97 年通知」は、政府の行政改革委員会の「規制緩和の推進に関する意見（第二次）」（1996 年 12 月 16 日）に示された見解とそれを確認した閣議決定「規制緩和推進計画の再改定について」

（1997 年 3 月 28 日）に基づいて発せられたものである。この閣議決定の教科書採択に関する内容は、次のようなものである。

『将来的には学校単位の採択の実現に向けて検討していく必要があるとの観点に立ち、当面の措置として、教科書採択の調査研究により多くの教員の意向が反映されるよう現行の採択地区の小規模化や採択方法の工夫改善について都道府県の取組みを促す。』

この閣議決定は、従来にもまして、教科書採択に教員の意向を反映させていこうとするものである。

さらに翌年の閣議決定「規制緩和推進 3 か年計画」（1998 年 3 月 31 日）は、一歩進めて「法的整備を含めて検討」とトーンアップしたものとなっているのである。すなわち、この閣議決定は、次のようにいう。

『将来的には学校単位の採択の実現に向けて法的整備を含めて検討していくという必要があるとの観点に立ち、採択地区の小規模化や採択方法の工夫改善について、フォローアップを図りながら都道府県の取り組みを引き続き促す。』

そして、同趣旨の閣議決定が 1999 年及び 2000 年に繰り返し行なわれ、さらには、2009 年の文科省の通知で、「「規制改革・民間開放推進三ヵ年計画」（平成 21 年 3 月 31 日再改定）も踏まえ、市町村教育委員会の意向等を的確に踏まえ、採択地区がより適切なものとなるように不断の見直しに努めること」と明記し、この「規制改革・民間開放推進三ヵ年計画」には、「学校教育の自主性、多様性を確保することの重要性も踏まえて、将来的には学校単位での教科書選択の可能性も視野に入れて、教科書採択地区の小規模化を検討する」とあり、これを「継続的に検討・逐次実施」することを求めているのである。

つまり、ここで指向されている採択とは、学校単位での採択である。

すると、この採択の在りようは、当然ながら学校毎で教員らの意見を取り入れた採択ということになり、少なくとも文科省らが主張する意味における「採択権限」ではない。

6-4　小括

つまり、文科省らが主張する意味における「採択権限が教育委員会にある」とする法的根拠がないばかりか、この主張に基づく採択である「教育委員らの独自評価に基づく採択」を行うことは、教育行政の限界を越えて教育内容への権力的な介入であり、47 年教育基本法第 10 条及び 2006 年教育基本法 16 条に反する。

7、教育員会が行う採択の実体とその権限について

7-1 学校教育法と学力テスト最高裁判決からの「採択権限」の考察

北海道旭川学力テスト裁判（昭和 43 年（あ）第 1614 号）の最高裁判所大法廷判決（以下「学力テスト最高裁判決」という）は、教員（教諭）の教授の自由について次のように判示している。

> 『確かに、憲法の保障する学問の自由は、単に学問研究の自由ばかりでなく、その結果を教授する自由をも含むと解されるし、更にまた、専ら自由な学問的探求と勉学を旨とする大学教育に比してむしろ知識の伝達と能力の開発を主とする普通教育の場においても、例えば教師が公権力によつて特定の意見のみを教授することを強制されないという意味において、また、子どもの教育が教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ、その個性に応じて行われなければならないという本質的要請に照らし、教授の具体的内容及び方法につきある程度自由な裁量が認められなければならないという意味においては、一定の範囲における教授の自由が保障されるべきこ

とを肯定できないではない。　　』

以上のように上記判示部分は、教員が子どもの学習権の主体であることを認め、「一定の範囲」との制限があるとはしているが、そのためには教授の自由があるとしたものである。ここで、「教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ、その個性に応じて行われなければならない」ということが、「子どもの教育の本質的要請」であるとし、親や国（教育行政）と異なり、教員との関係についてのみ、「直接の人格的接触」という表現を使用している。

これは、子どもに対する教育においては学校教育が重要であり、かつ、学校教育においては教員と子どもたちとの間の直接の人格的接触が、「子どもが自由かつ独立の人格として成長する」うえで極めて重要であることを前提とするものである。

学校教育法 37 条によって「教育をつかさどる」とされている者は主幹教諭（同条 9 項）、指導教諭（同条 10 項）、教諭（同条 11 項）である。校長は「校務をつかさどる」、副校長は「校長の命を受けて校務をつかさどる」とされているように、学校教育における教育の主体は、現場教員である。

学力テスト最高裁判決と学校教育法における教員の規程を踏まえて、市川須美子（獨協大学法学部教授）は、次のように「教師の教育内容決定権」について次のように「教師側の意思の優越のもとに決定する権限が認められる」述べている。

『学校教育活動は、授業課目にそって知識教育を主に行われる教科教育（ないし教科指導））と、子ども・生徒の人間的成長・発達への直接的働きかけとして、授業の場のみならず、ホーム・ルームやクラブ活動、学校行事などを通じて多面的に行われる生活指導とに区分される課外教育における。・・・・・教師の教育内容決定権の意味での教育権は、教科教育と生活指導の両領域にわたり行使される。しかしながら、この両領域において、教師の教育行使のあり方には決定的な違いがみられる。教科教育についていえば、教師（集団）には、その教員免許状（中学校以上は教科別）に裏

打ちされた専門性にもとづいて、授業内容編成や成績評価などの教育専門的事項を教師側の意思の優越のもとに決定する権限が認められる。　　』

（『学校教育裁判と教育法』市川須美子著　三省堂　110～111 頁）

つまり、学力テスト最高裁判決、学校教育法、教員免許法上からも、学校において子どもたち・生徒たちが使用する教科書を選定する権限は、教員にある。

なお、国際的な文書では、国際常識といわれ日本政府も賛成して採択されたＩＬＯ・ユネスコの「教員の地位に関する勧告」（1966 年）が、次のように規定している事もそれを裏付けている。

『教育職は専門職としての職務の遂行にあたって学問上の自由を享受すべきである。教員は生徒に最も適した教材および方法を判断するための格別の資格を認められたものであるから、承認された計画の枠内で、教育当局の援助を受けて教材の選択と採用、教科書の選択、教育方法の採用などについて不可欠な役割を与えられるべきである。　』（第 61 項）

7-2 教科書検定手続きが指し示す「採択権限」の実体

教科書検定手続きにおける文部科学大臣（以下「文科大臣」という）の合否の決定権限から、「採択権限」の実体を考察する。

前出の『教科書制度の概要』に、「教科書検定の手続等」として次のように述べている。

『教科書検定の手続等

1．教科書検定の手続

（1）検定の申請があると、文部科学大臣は教科書調査官にその図

書の調査を命じ、教科用図書検定調査審議会に教科書として適切であるかどうか諮問します。審議会においては、先述したように検定基準に基づいて適正かつ公正に審査が行われ、教科書として適切か否かを判定し、これを文部科学大臣に答申します。文部科学大臣は、この答申に基づいて合否の決定を行い、その旨を申請者に通知します。　　』

つまり、文科大臣は、「独自の判断」で検定の「合否の決定」しているのではない。それは、「教育に関して十分な経験と理解のない内務系統の官吏によって指導させられてきた」(『教育基本法の解説』) などとの戦前の教育体制からの反省の上に立っているからである。つまり、それぞれの分野の専門的知識を持つ教科書調査官が申請本を調査し､それを基に教科用図書検定調査審議会において審議委員が審議し、「教科書として適切か否かを判定」し、それを文科大臣に答申し、同答申どおりに文科大臣が合否の決定を行うのである。つまり、文科大臣の名による検定「合否の決定」の実態は、文科大臣が教科書を調査研究し､文科大臣自身の所見で検定｢合否の決定｣を行うのではなく、「合否の決定」権は、事務手続上の決定という実体である。

教育委員会が行う採択上の「決定」権も、この検定における「合否の決定」権と同質のものである。つまり、教科用図書検定調査審議会等の答申に基づく事務的手続の「承認」あるいは事務的「決裁」という意味における採択における権限に過ぎない。

7-3　教育委員会諸規則から「採択権限」の検証

採択における権限の実体を教育委員会諸規則から検証する。

7-3-1 教育委員会の職務権限における｢教科書その他の教材の取扱｣とは

「教育委員会」の職務権限を次のように地方自治法において定めている。

『第 180 条の 8　教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱及び教育職員の身分取扱に関する事務を行い、並びに社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する。』

このように明確に教育委員会の職務権限として、「教科書その他の教材の取扱」に関する事務を管理し執行すると定めている。このように教育委員会の職務権限が、「事務を管理し、これを執行する」ことになっているのも 47 年教育基本法 10 条 2 項との関係で、教育行政の基本的責務は、教育の条件整備にあるからである。ここにある別の法律とは、地教行法であり、同法第 23 条第 6 号が、文科省が「採択権限」としている根拠法である。

『第 23 条　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。
6　教科書その他の教材の取扱に関すること　』

さらに、文科大臣及び教育委員会相互間の関係等を定めた同法第 48 条にも以下のように「教科書の取扱」との文言がある。

『第 48 条　地方自治法第 245 条の 4 第 1 項の規定によるほか、文部科学大臣は都道府県又は市町村に対し、都道府県委員会は市町村に対し、都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる。
２　前項の指導、助言又は援助を例示すると、おおむね次のとおりである。

2.　学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導、職業指導、教科書その他の教材の取扱いその他学校運営に関し、指導及び助言を与えること。　　』

「教科書その他の教材の取扱い」と同法 23 条と 48 条には、同じ文言となっている。

7-3-2　愛媛県教委の諸規則が示す「教科書その他の教材の取扱い」とは

愛媛県教委の諸規則から「教科書その他の教材の取扱い」が何を意味しているのかを検証する。

『愛媛県教育委員会事務局組織規則
第１条　この規則は、地教行法（昭和 31 年法律第 162 号）第１８条第２項の規定に基づき、愛媛県教育委員会事務局（以下「事務局」という。）の組織に関し必要な事項を定めるものとする。
第３条　各課及び室の所掌事務は、次のとおりとする。
義務教育課
(10)　小、中学校の教科書その他教材に関すること。
高校教育課
(15)　県立学校の教科書その他の教材の取扱いに関すること。　　』

『愛媛県教育委員会事務局教育事務所処務規程
第１条　教育事務所に総務課、教職員課、教育指導課及び社会教育課を置く。
２　各課の分掌事務を次のとおりとする。
教育指導課
(１)　教科書採択に関すること。　　』

上記の「愛媛県教育委員会事務委任規則」に、愛媛県教育委員会事務局の義務教育課の所管事務が、「小、中学校の教科書その他教材に関すること」とあるから、義務教育課課長に使用する教科書を決める専決権があるとは解さないだろう。また、高校教育課が、「県立学校の教科書その他の教材の取扱いに関すること」とあるので、高校教育課課長に使用する教科書を決める専決権があるとは解さないだろう。

「教科書その他の教材の取扱い」の示す意味は、それは単なる事務的な所管を示す文言であり、その文言が示す規程によって、それを所管する教育委員会が、教科書採択を円滑に行なうための条件整備としての事務的取扱を行うのであると解するしかない。そのことは、採択に直接関与していない担当部署の教育事務所の教育指導課が、「教科書採択に関すること」との規定によって、管内の市町教育委員会あるいは採択協議会における採択環境整備を行なうための事務を担当してきた事実がその文言の意味を明確に示している。

7-3-3　今治市教育委員会事務局処務規定が示す「教科書その他の教材に関すること」とは

今治市教育委員会事務局処務規則には、次のようにある。

『第３条　教育委員会の事務局(以下「事務局」という。)に、次の表の左欄に掲げる課(室)を置き、これらの課(室)にそれぞれ同表の右欄に掲げる係又は担当を置く。

２　各課の分掌事務は、おおむね次のとおりとする。

学校教育課

(10)　教科書その他の教材に関すること。』

今治市教育委員会事務局処務規則においても、「教科書その他の教材に関すること」と地教行法23条6号とほぼ同じ文言となっている。「今治市教育委員会事務局」の「処務規則」となっていることからもより一層、事務手続きの規定であることを示している。以上のことから、地教行法23条6号を「採択権限」と解するには余りにも無理があり、合理的・客観的理由が存在しない。

また、教科書発行法第7条第1項は次のとおりである。

『第7条　市町村の教育委員会、学校教育法（昭和22年法律第26号）第2条第2項に規定する国立学校及び私立学校の長は、採択した教科書の需要数を、都道府県の教育委員会に報告しなければならない。　』

これは教科書需要数の報告義務を定めたものに過ぎず、「採択権限」の根拠とはなり得ない。

以上のことから、教育学者や教育法学者の多くも、「採択権は教育委員会にある」とする明確な法的根拠がないと主張している。その一人の浪本勝年立正大学教授は、次のように述べている。

『このように、現行法のもとでは、教科書採択権の所在に関する明確な成文の法的根拠は存在していない。公立小・中学校の場合、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法が一定の採択地区を設定し、採択地区ごとに一種の教科書を採択するように規定している（同法12条）。そのため、採択事務を取扱う当該教育委員会が、教科書採択権を有しているかのごとき「幻覚」が発生しているに過ぎないのである。　』

（『日本の教科書制度の検証』）

結語

以上のように「採択権限」を示す法令は存在せず、教科書の選定ないし選択は教員らに委ねられ、教育委員の独自評価に基づく採択は、明らかに適正手続に反する違法な採択である。

以上

別紙３

教育委員らは、独自評価に基づく採択を行うために必要な条件を満たしていない

はじめに

愛媛県教育委員会（以下「県教委」という）と今治市教育委員会（以下「今治市教委」という）は、2009 年度の採択において、いずれも扶桑社版歴史教科書を採択した。同教科書を採択した理由を、県教委の井関委員長は、「国民の自覚を育てる目標に合致している」（定例委員会）と述べ、また、今治市教委の小田委員長は、「日本人の誇りを持った人間を育てる上で最良」と採択後にコメントしている(『愛媛新聞』2009.8.28)。いずれの採択も、口では選定資料を参考にしたと述べているようであるが、最終的には、「採択権者の権限と責任」に基づき、各教育委員の私的な評価による多数決決裁という方法（以下「教育委員の独自評価に基づく採択」という）で使用する教科書を決定している。

別紙 2 において、教育委員の独自評価に基づく採択を明記した法令は存在せず、そのような採択方法は、適正な採択手続違反であると述べてきた。仮に違法でないとした場合においても、「教育委員の独自評価に基づく採択が可能であるのか」「そのために必要である条件を教育委員らは満たしているのであろうか」という問題が残る。それを以下に検証する。

１、教科書を選定し、採択するために必要な条件

市町村の教育委員会が所管する教科書は、小学校用及び中学校用教科書である。都道府県の教育委員会が所管する教科書は、小学校用及び中学校用並びに高等学校用と特別支援学校用教科書である。このように、市町村の教育委員会と都道府県の教育委員会では、採択の対象となる教科書が異なるが、「採択権者の権限と責任」というその内容に違いはない。

よって、県教委を事例として、「採択権者の権限と責任」による採択の実態について具体的に検証する。

教育委員らが、独自の評価に基づき採択を行うというのであれば、少なくとも以下の条件を各教育委員らが、満たしている必要があるだろう。

(1)　各教科の専門的知識と教育実践経験を有していること。
(2)　各教科における教科書に関する専門的知識を有していること。
(3)　採択の対象となっている全ての教科書を読むこと。
(4)　各教科の観点（調査項目＝「調査要素と具体的な観点」）に照らして各教科書を
　　読み比べ、選定するための基礎的な調査・研究を行っていること。
(5)　教科書を実際に使用する児童・生徒や教員が、どのような教科書を希望しているのかを調査・研究していることなど。

２、県教委が所管している県立高校の多様なニーズ

当然ながら、県教委が一方的に勝手に使用する教科書を決定してはならず、各学校の教育方針、希望等に即した教科書を選定し、採択を行う必要がある。つまり、県教委が所管する県立高校等の下記の条件に即した教科書を選定し、採択する必要がある。

2-1　51 校 6 分校の県立高校（2008 年度　県立高等学校学科別合格者数（全日制）、11 校の県立高校（定時制）（2008 年度　県立高等学校学科別合格者数（定時制）、7 校 1 分校の特別支援学校（2008 年度愛媛県県立特別支援学校入学定員、3 校の中等教育学校と合計 72 校 7 分校がある。しかも、水産高校、工業高校、農業高校、商業高校、特別支援学校（高等部）、中等教育学校（後期）などなど多種多様の学校である。

2-2 これらの県立学校には、県立高等学校学科別合格者数（全日制）だけでも 48 学科（普通、商業、情報デザイン、機械、電子機械、電気、情報電子、環境化学、情報ビジネス、理数、生産科学、農業土木、グリーン環境、生活科学、ライフデザイン、電気システム、建設工学、園芸科学、園芸クリエイト、事務、情報処理、情報技術、繊維工業、デザイン、総合、工業化学、建築、土木、繊維、流通経済、商・国、森林環境、生物工学、園芸流通、食品化学、生活科学、環境開発、特用林産、生産科学、畜産、水産食品、水産増殖、海洋技術、農業機械、生産食品、農業、漁業、機関）と実に多種多様である。

2-3 学校の所在地における地域社会のニーズ（生徒、保護者、地域社会）と歴史的経過を加味し、そのうえで、各学校の教育方針・教育目標が示す各学校の独自の多様な教育方針・目標等を定め、これに沿って、教科内容が編成されている。

2-4 このような実に多種多様な各学校のニーズや歴史性に対応した教科書を選定し、採択しなければならない。

2-5 以上のような多種多様なニーズに答えるために、多種多様な教科書が作成され、それらが、高等学校用教科書目録（2008 年度使用）には採択対象教科書として登載されている。高等学校用教科書の第１部だけでも、950 種、983 点の教科書と 65 の教科（種目）がある。

３、教育委員らは、独自評価に基づく採択に必要な資格条件を満たしていない

県教委は、小学校用及び中学校用並びに高等学校用と特別支援学校用教科書の採択を「採択権者の権限と責任」に基づき、行っていると述べている。しかも、その採択方法も教育委員の独自評価採択で行っている。2009 年 8 月 27 日の定例会において採択を行ったのは、同会議録よれば、

「議案第 44 号平成 22 年度使用愛媛県立今治東中等教育学校、愛媛県立松山西中等教育学校及び愛媛県立宇和島南中等教育学校前期課程教科書の採択について」、「議案第 45 号平成 22 年度使用県立高等学校及び県立中等教育学校後期課程教科書の採択について」、「議案第 46 号平成 22 年度使用県立特別支援学校中学部及び高等部教科書の採択について」である。

「議案第 45 号」の採択だけでも「2-1」～「2-5」を考慮する必要があり、それは、高等学校の第 1 部だけでも 950 種、983 点の教科書がその対象になる。

仮に教育委員らが、各教育委員の独自の評価に基づき使用する教科書を決めるのであれば、先に示した（1）～（5）の条件を各教育委員は満たしている必要がある。そのうえで、「2-1」～「2-5」で示した学校の教育方針及び目標に基づく多種多様な各学校の教科毎のニーズに適した教科書を選定し、採択する必要がある。しかしそのようなことが、人間の知的能力上可能であろうか。また、そのための準備をすることが肉体的能力、また時間の確保が可能であろうか。詳細な検証を行うまでもなく、その答えは、「不可能」であることは明々白々である。

そのことは、「議案第 45 号平成 22 年度使用県立高等学校及び県立中等教育学校後期課程教科書の採択について」、「議案第 46 号平成 22 年度使用県立特別支援学校中学部及び高等部教科書の採択について」の審議を記録した定例会会議録を読めば一目瞭然である。不可能であるので、事務局案を承認するという採択を行っている。

扶桑社版歴史教科書を採択させた中心人物である今治市教委の小田委員長は、2009 年度の中学校用教科書（9 教科 73 種の合計 135 冊）の採択に際して、「委員が全て教科の教科書に目を通すことは、物理的に無理であると思います」（第 9 回教育委員会会議録）と述べている。これは、小田委員長が特別にそのように思うのではなく、不可能であることを認識しているがゆえの発言である。

４、教育委員らは、独自の評価に基づく採択を行ってはならない

以上のように、教育委員らは、独自評価に基づく採択を行うために必要不可欠である条件を満たしていない。よって、少なくとも、教育委員の独自の評価に基づく採択を行ってはならず、選定資料ないし採択資料に基づく採択、採択協議会などの答申どおりの教科書を採択を行う必要がある。

以上