

平成25年（行ウ）第8号 教科書採択無効確認等請求事件  
原告 奥村悦夫 外5名  
被告 今治市長

準備書面(24)

2014年 5月 日

松山地方裁判所 御中

被告答弁書への反論(5)  
「(1)本件教科書の購入が違法でないことについて」への反論

目次

第一、「教科書制度」の説明が示す国・教育委員会の分担 .....	3
1, 教科書制度の概要 .....	3
2, 採択された教科書を購入する主体の相違.....	5
第二、無償措置法などが示す教科書の購入・給付手続きの分担 .....	6
1, 採択された教科書を国が購入(公共入札における落札行為) .....	6
2, 「教科書制度」が示す「採択から発行までの過程」.....	6
3, 「無償措置法施行令」が示す「採択から発行までの過程」.....	8
4, 「無償措置法施行規則」が示す「採択から発行までの過程」 .....	9
5, 小結(財務会計手続きに教育委員会は関与している) .....	11
第三、四年間、同一の教科書を採択することが示す採択手続きの本質 .....	11
1, 四年間、同一の教科書を採択することを無償措置法などが規定 .....	11
2, 毎年教科書の需要数を報告する.....	12
3, 小結(無償措置法にもとづく採択の本質は、購入する教科書の特定など) .....	13
結語 .....	13

## 被告答弁書への反論(5)

### 「(1)本件教科書の購入が違法でないことについて」への反論

被告答弁書(平成24年 7 月3日付)の「第3 被告らの主張 3 原告らの主張に対する反論 (1)本件教科書の購入が違法でないことについて」の「イ 今治市に財産的損害を与える行為でないこと、ウ 教育委員会の権限と予算執行権限の関係からも違法でないこと」(17頁～19頁)に対し、以下反論する。

#### 第一 「教科書制度」の説明が示す国・教育委員会の分担

##### 1. 教科書制度の概要

文科省は、同省のホームページの「教科書制度の概要」のなかで「教科書の定義」次のように説明している。

##### 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(発行法第2条)。

さらに、文科省は、「教科書が使用されるまで」を次のように説明している。

##### 2. 教科書が使用されるまで

教科書発行者において編集された教科書が、検定、採択等の手続を経て児童生徒に使用されるまでの経緯は、おおむね、以下のとおりです(図1、表1参照)。

##### 1) 著作・編集

現在の教科書制度は、民間の教科書発行者による教科書の著作・編集が基本となります。各発行者は、学習指導要領、教科用図書検定基準等をもとに、創意工夫を加えた図書を作成し検定申請します。

## 2) 検定

図書は、文部科学大臣の検定を経てはじめて、学校で教科書として使用される資格を与えられます。発行者から検定申請された申請図書は、教科書として適切であるかどうかを文部科学大臣の諮問機関である教科用図書検定調査審議会に諮問されるとともに、文部科学省の教科書調査官による調査が行われます。審議会での専門的・学術的な審議を経て答申が行われると、文部科学大臣は、この答申に基づき検定を行います。教科書として適切か否かの審査は、教科用図書検定基準に基づいて行われます。

## 3) 採択

検定済教科書は、通常、1 種目(教科書の教科ごとに分類された単位をいう。例:小学校国語(1～6年)、中学校社会(地理的分野)、高等学校数学Ⅰ)について数種類存在するため、この中から学校で使用する 1 種類の教科書が決定(採択)される必要があります。採択の権限(原告注、この権限を明記した法令は存在しない。少なくとも教育委員の独自の個人的な評価・好みで採択する権限は有していない。詳細は、準備書面(9))は、公立学校については、所管の教育委員会に、国・私立学校については、校長にあります。採択された教科書の需要数は、文部科学大臣に報告されます。

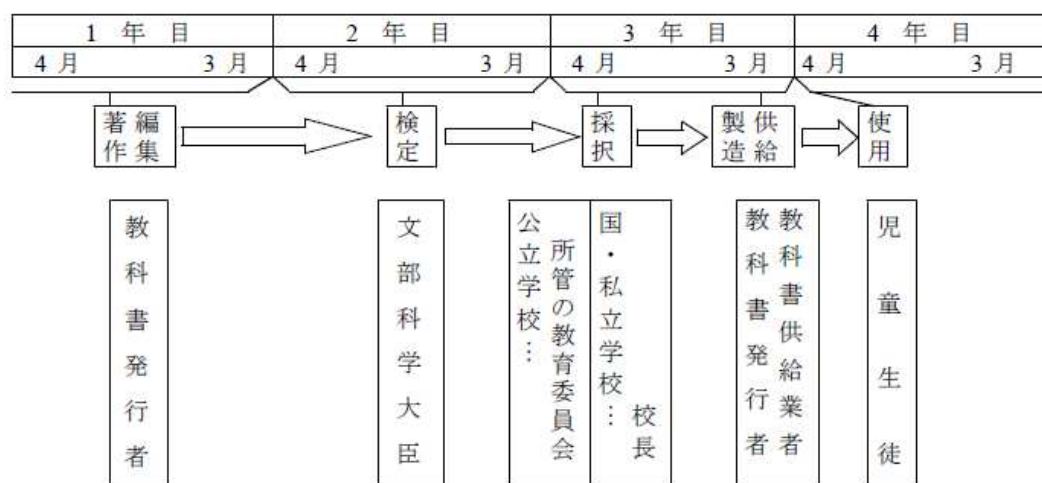
## 4) 発行(製造・供給)及び使用

文部科学大臣は、報告された教科書の需要数の集計結果に基づき、各発行者に発行すべき教科書の種類及び部数を指示します。この指示を承諾した発行者は、教科書を製造し、供給業者に依頼して各学校に供給し、供給された教科書は、児童生徒の手に渡り、使用されます。

## 5) 教科書の無償給与

なお、国・公・私立の義務教育諸学校(小・中学校、中等教育学校の前期課程及び特別支援学校の小・中学部)で使用される教科書については、全児童生徒に対し、国の負担によって無償で給与されています。

図1 教科書が使用されるまでの基本的な流れ



(注) 製造・供給、使用の時期は、前期教科書の例をとった。

## 2. 採択された教科書を購入する主体の相違

以上のように、義務教育用教科書は、上記「図1」のように「①著作・編集(民間)」→「②検定(国)」→「③採択(教育委員会)」→「④発行(製造・供給/民間)」される。義務教育諸学校の教科用図書は無償措置に関する法律(以下「無償措置法」という。)にもとづき、「⑤子ども用教科書は国が購入し、無償で自治体に給付、子どもに無償で給与」され、「⑥教員用教科書は、教育活動上の不可欠な物品として自治体が購入」する。なお、無償措置法が成立するまでは、「5-1各自(保護者)が購入」していた。

高等学校用教科書は、上記の「①著作・編集(民間)」～「④発行(製造・供給/民間)」は、同じである。しかし、無償で給与されないので、「5-1各自(保護者など)が購入」し、「⑥教員用教科書は、教育活動上の不可欠な物品として自治体が購入」する。

以上のように、教科書の購入を誰が行うのか、つまり、「⑤国」か、「5-1各自」か、「⑥自治体」かの相違がある。

このように、民間、国、教育委員会、自治体とが、教科書関連法令にもとづき、教科書の発行、教科書の検定、教科書の採択、教科書の購入などの手続きを行い、それぞれの責務を果たしている。このような「教科書制度」のなかで、義務教育用教科書に関しては、無償措置法にもとづく公共入札手続きが行われ、各教育委員会で採択された教科書を、その必要冊数を学校の設置者の自治体に無償で給付するための事務手続きを国と教育委員会が分担して行っている。

## 第二 無償措置法などが示す教科書の購入・給付手続きの分担

無償措置法にもとづき、採択した教科書を国が購入することから、教科書採択は、公共入札における落札行為であることを準備書面(21)の6～8頁で述べた。

無償措置法、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律施行令以下「無償措置法施行令」という。)、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律施行規則(以下「無償措置法施行規則」という。)の規定を検証し、教育委員会が、この公共入札手続きにどのように関与しているのか、つまり、教科書の購入及び給付手続きに関与しているのかを明らかにする。

### 1. 採択された教科書を国が購入(公共入札における落札行為)

下記の無償措置法第3条及び4条が示すように、国は、採択された教科書を発行者から購入する。つまり、無償措置法は、教育委員会が行う採択が、公共入札における落札行為に該当することを明確に示している。

(教科用図書の無償給付)

#### 第3条

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第13条、第14条及び第16条の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。

(契約の締結)

#### 第4条

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。

以上のように、今治市教育委員会(以下「今治市教委」という。)は、国が購入することになる教科書を採択(落札)している。それは、義務教育諸学校の設置者である今治市に無償で給付される教科書を決定する行為である。

### 2. 「教科書制度」が示す「採択から発行までの過程」

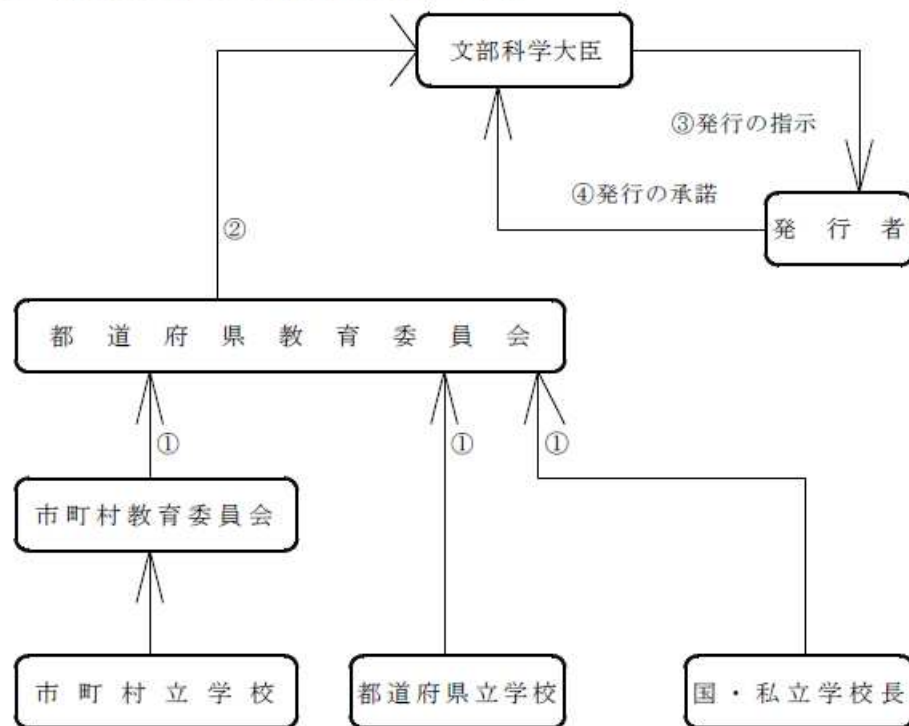
文科省は、同省のホームページの「教科書制度の概要」のなかで「採択から発行までの過程」を次のように説明している。

## 8. 採択から発行までの過程

### 1) 需要数の報告

教科書が採択されると、必要となる教科書の見込み冊数(需要数)が市町村教育委員会や各学校長から都道府県教育委員会に報告されます(図4①)。都道府県教育委員会は、これを取りまとめて教科書需要集計一覧表を作成し、文部科学大臣が教科書発行者に対して行う発行指示の基礎となる数を把握するため、9月16日までに、文部科学大臣に報告する(②)こととなっています。

図4 需要数の報告の経路と発行の指示・承諾



上記の文科省の説明のように、国が購入する教科書の冊数を把握するために、その事務手続きを教育委員会が行っている。この説明からも、教育委員会が、採択した教科書を学校の設置者である自治体に、必要部数給付するために、国と教育委員会は、一体となってその手続きを行っていることが明らかである。つまり、教育委員会が、国と財務会計行為を分担していることが明白である。そのことを、無償措置法、無償措置法施行令、無償措置法施行規則から明らかにする。

### 3. 「無償措置法施行令」が示す「採択から発行までの過程」

無償措置法第一条は、「この法律は、教科用図書の無償給付その他義務教育諸学校の教科用図書を無償とする措置について必要な事項を定めるとともに、当該措置の円滑な実施に資するため、義務教育諸学校の教科用図書の採択及び発行の制度を整備し、もつて義務教育の充実を図ることを目的とする」とあり、教科書の採択と発行の制度を整備する法律であることを示している。そして、この無償措置法にもとづき、無償措置法施行令で、次のように文科省が、採択された教科書を購入するために必要な手続きを教育委員会などに義務づけている。つまり、採択という公共入札における財務会計行為上の手続きの義務を次のように定めている。

(教科用図書の受領及び給付)

#### 第一条

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「法」という。)第四条の規定による契約に係る教科用図書の受領及び法第三条の規定による教科用図書の無償給付に関する事務は、公立の義務教育諸学校(法第二条第一項に規定する義務教育諸学校をいう。以下同じ。)の児童及び生徒に係る教科用図書については当該義務教育諸学校を所管する教育委員会、私立の義務教育諸学校の児童及び生徒に係る教科用図書については当該義務教育諸学校を設置する学校法人の理事長、国立大学法人法(平成十五年法律第百十二号)第二十三条の規定により国立大学に附属して設置される義務教育諸学校の児童及び生徒に係る教科用図書については当該国立大学の学長(以下「実施機関」という。)が行うものとする。

2 実施機関は、前項の規定により教科用図書の発行者(以下「発行者」という。)から教科用図書を受領したときは、義務教育諸学校の設置者に対し、直ちにこれを給付するものとする。

(実施機関の報告及び証明)

#### 第二条

実施機関は、前条第一項の規定により発行者から教科用図書を受領したときは、文部科学省令で定めるところにより、その教科用図書の名称及び冊数その他文部科学省令で定める事項を記載した書類(以下「受領報告書」という。)を作成し、これを都道府県の教育委員会に提出するとともに、これらの事項を記載した受領証明書(以下「受領証明書」という。)を作成し、これを当該教科用図書の発行者に交付しなければならない。



(発行者の納入冊数集計表の提出)

### 第三条

発行者は、受領証明書を受け取ったときは、これに基づき、文部科学省令で定めるところにより、都道府県ごとに教科用図書の納入冊数を集計した書類(以下「納入冊数集計表」という。)を作成し、受領証明書を添えて当該都道府県の教育委員会に提出しなければならない。

(都道府県の教育委員会の確認及び報告)

### 第四条

都道府県の教育委員会は、受領報告書を受け取ったときは、これに基づき、文部科学省令で定めるところにより、当該都道府県内の教科用図書の受領冊数を集計した書類(以下「受領冊数集計報告書」という。)を作成しなければならない。

2 都道府県の教育委員会は、受領冊数集計報告書と前条の規定により発行者から提出のあつた納入冊数集計表とを照合し、教科用図書ごとに冊数が同一であることを確認したときは、文部科学省令で定めるところにより、受領冊数集計報告書を文部科学大臣に提出するとともに、納入冊数集計表及び受領証明書を当該発行者に返付しなければならない。

(給与名簿の作成及び給与児童生徒数の報告)

### 第五条

義務教育諸学校の設置者は、法第五条第一項の規定による教科用図書の給与が完了したときは、文部科学省令で定めるところにより、給与を受けた児童及び生徒の名簿を作成するとともに、給与を受けた児童及び生徒の総数を都道府県の教育委員会に報告しなければならない。

2 都道府県の教育委員会は、前項の報告を受けたときは、文部科学省令で定めるところにより、当該都道府県内の給与を受けた児童及び生徒の総数を文部科学大臣に報告しなければならない。

## 4. 「無償措置法施行規則」が示す「採択から発行までの過程」

無償措置法施行規則は、次のように定めている。

(受領報告書及び受領証明書の作成等)

## 第二条

義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律施行令(昭和三十九年政令第十四号。以下「令」という。)第二条の規定により実施機関(令第一条第一項に規定する実施機関をいう。以下同じ。)の作成する受領報告書(以下「受領報告書」という。)及び受領証明書(以下「受領証明書」という。)は、別に定める様式により、それぞれ作成しなければならない。

2 実施機関は、前項の規定により作成した受領報告書及び受領証明書を、前期用の教科用図書(四月一日から四月十五日までに受領した教科用図書(転学した児童又は生徒に対し前条に規定する場合において給与すべきものを除く。)をいう。以下同じ。)に係るものにあつては毎年度四月三十日までに、後期用の教科用図書(九月一日から九月十五日までに受領した教科用図書(転学した児童又は生徒に対し前条に規定する場合において給与すべきものを除く。)をいう。以下同じ。)及び前期転学用の教科用図書(四月一日から八月三十一日までに受領した教科用図書(前期用の教科用図書を除く。)をいう。以下同じ。)に係るものにあつてはそれぞれ毎年度九月三十日までに、後期転学用の教科用図書(九月一日から二月末日までに受領した教科用図書(後期用の教科用図書を除く。)をいう。以下同じ。)に係るものにあつては毎年度三月十日までに、それぞれ提出又は交付しなければならない。

(納入冊数集計表の作成等)

## 第三条

令第三条の規定により発行者の作成する納入冊数集計表(以下「納入冊数集計表」という。)は、別に定める様式により作成し、前期用の教科用図書に係るものにあつては毎年度五月十五日までに、後期用の教科用図書及び前期転学用の教科用図書に係るものにあつてはそれぞれ毎年度十月十五日までに、後期転学用の教科用図書に係るものにあつては毎年度三月二十日までに、それぞれこれを提出しなければならない。

(受領冊数集計報告書の作成等)

## 第四条

令第四条第一項の規定により都道府県の教育委員会の作成する受領冊数集計報告書(以下「受領冊数集計報告書」という。)は、別に定める様式により作成しなければならない。

2 令第四条第二項の規定により都道府県の教育委員会が受領冊数集計報告書を提出し並びに納入冊数集計表及び受領証明書を返付するにあつては、受領冊数集計報告書及び納入冊数集計表に同条同項の規定による確認

をした旨をそれぞれ記載し、前期用の教科用図書に係るものにあつては毎年度五月三十一日までに、後期用の教科用図書及び前期転学用の教科用図書に係るものにあつてはそれぞれ毎年度十月三十一日までに、後期転学用の教科用図書に係るものにあつては毎年度三月二十五日までに、それぞれ提出又は返付しなければならない。

(給与名簿の作成及び給与児童生徒数の報告)

#### 第五条

令第五条第一項の規定による児童及び生徒の名簿は、別に定める様式により作成しなければならない。

2 令第五条第一項の規定による都道府県の教育委員会に対する児童及び生徒の総数の報告は、別に定める様式により作成した書類により、前期用の教科用図書の給与に係るものにあつては毎年度四月三十日までに、後期用の教科用図書及び前期転学用の教科用図書の給与に係るものにあつてはそれぞれ毎年度九月三十日までに、後期転学用の教科用図書の給与に係るものにあつては毎年度三月十日までに、それぞれこれをしなければならない。

3 令第五条第二項の規定による文部科学大臣に対する児童及び生徒の総数の報告は、別に定める様式により作成した書類により、前期用の教科用図書の給与に係るものにあつては毎年度五月三十一日までに、後期用の教科用図書及び前期転学用の教科用図書の給与に係るものにあつてはそれぞれ毎年度十月三十一日までに、後期転学用の教科用図書の給与に係るものにあつては毎年度三月二十五日までに、それぞれこれをしなければならない。

### 5. 小結(財務会計手続きに教育委員会は関与している)

以上のことで明らかなように、無償措置法の目的にもとづき、国と都道府県教育委員会・市町村教育委員会は、教科書の採択から、自治体への教科書の給付に関する手続きを分担し行っている。つまり、採択という公共入札における財務会計行為上の手続きに教育委員会は関与している。

## 第三 四年間、同一の教科書を採択することが示す採択手続きの本質

### 1. 四年間、同一の教科書を採択することを無償措置法などが規定

下記の無償措置法第14条及び無償措置法施行令第14条の規定により、4年間、同一の教科書を採用する。

#### 無償措置法

(同一教科用図書を採用する期間)

##### 第十四条

義務教育諸学校において使用する教科用図書については、政令で定めるところにより、政令で定める期間、毎年度、種目ごとに同一の教科用図書を採用するものとする。

#### 無償措置法施行令

(同一教科用図書を採用する期間)

##### 第十四条

無償措置法第十四条の規定により種目ごとに同一の教科用図書を採用する期間(以下この条において「採択期間」という。)は、学校教育法(昭和二十二年法律第二十六号)附則第九条に規定する教科用図書を採用する場合を除き、四年とする。

## 2. 毎年教科書の需要数を報告する

前記の規定から、4年に一度、準備書面(9)及び同(21)で詳細に述べた手続きを経て、購入する教科書を決める手続きが行われる。しかし、その翌年から3年間は、前記のような綿密な調査研究にもとづく採択資料をもとに、選定委員会の審議を下手答申にもとづく通常の手続きを経ての採択ではなく、単に前年度と同一の教科書を採用する。

しかし、前記の「3、『無償措置法施行令』が示す『採択から発行までの過程』」、  
「4、『無償措置法施行規則』が示す『採択から発行までの過程』」で示した無償措置法施行令第1条～5条、無償措置法施行規則第2条～5条のように、たとえば、下記の無償措置法施行規則第5条の下線のように、毎年「給与名簿の作成及び給与児童生徒数の報告」を求めている。

#### 無償措置法施行規則

(給与名簿の作成及び給与児童生徒数の報告)

##### 第五条

令第五条第一項の規定による児童及び生徒の名簿は、別に定める様式によ

り作成しなければならない。

2 令第五条第一項の規定による都道府県の教育委員会に対する児童及び生徒の総数の報告は、別に定める様式により作成した書類により、前期用の教科用図書<sup>1</sup>の給与に係るものにあつては毎年度四月三十日までに、後期用の教科用図書及び前期転学用の教科用図書<sup>2</sup>の給与に係るものにあつてはそれぞれ毎年度九月三十日までに、後期転学用の教科用図書<sup>3</sup>の給与に係るものにあつては毎年度三月十日までに、それぞれこれをしなければならない。

3 令第五条第二項の規定による文部科学大臣に対する児童及び生徒の総数の報告は、別に定める様式により作成した書類により、前期用の教科用図書<sup>4</sup>の給与に係るものにあつては毎年度五月三十一日までに、後期用の教科用図書<sup>5</sup>及び前期転学用の教科用図書<sup>6</sup>の給与に係るものにあつてはそれぞれ毎年度十月三十一日までに、後期転学用の教科用図書<sup>7</sup>の給与に係るものにあつては毎年度三月二十五日までに、それぞれこれをしなければならない。

### 3. 小結(無償措置法にもとづく採択の本質は、購入する教科書の特定など)

以上のように、四年に一度、綿密な調査研究にもとづく採択資料にもとづき審議して採択が行われるが、残りの3年間は、単に前年度と同一の教科書を採択するという採択が、毎年行われる。そして、毎年、国が購入する教科書の特定とその冊数を把握するための報告を教育委員会に義務づけている。このことは、無償措置法にもとづく教科書採択の本質は、国が購入する教科書を特定し、購入する冊数を把握する手続きであることを明確に示している。

この際に、子どもの学習権を保障し、最も適した教科書を採択することが不可欠であるとの教育上の観点<sup>8</sup>が、重要であることは、改めて述べるまでもないことである。

## 結語

以上のように、無償措置法にもとづく教科書採択の本質は、国が購入する教科書を特定し、購入する冊数を把握することである。その際に、入札の物品(教科書)のなから物品(教科書)の性格及び用途に最も適合するものを公正に決定することが求められる。ところが、本件採択は、準備書面(9)及び同(21)前記で明らかなように、その手続においても、落札者の決定においても著しく公正性と適正さを欠き、著しく社会通念上、公序良俗上、教育条理上、妥当性を欠く違法がある。

無書措置法にもとづく教科書採択の本質は、国が購入する教科書を特定し、購入する冊数を把握することであるが、今治市教委は、先行行為の本件採択（落札）を行ったのみならず、以上のように、国が教科書を購入するための手続きに深く関与している。

準備書面(21)の3～4頁で述べたように、愛媛県教育委員会事務局管理部 教育総務課教職員厚生室が作成した「地方教育費の調査(平成23年会計年度)」によると、義務教育費の市町村の財源は、26.2%(平成22年会計年度)であり、国庫補助金は、13.2%で、教科書の場合は、無償措置法で、現物給付ということであり、義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律では、校舎などの建設費などの二分の一を国庫負担金が支給され、二分の一を学校を所管する市町村が負担し、その費用の分担がなされ、また、事務手続きもそれに伴い必要に応じて分担される。

つまり、校舎の建設を自治体が公共入札で落札者としての企業を決定し、その建設費の二分の一を国が支払う同様に、教育委員会が、落札者(物品)を決定し、その費用を国が全額支払うという違いがあるが、その本質においては同様である。

つまり、今治市教委が行った本件採択行為は、財務会計上の行為であり、その採択は、これまでも述べてきたように、違法がある。同行為にもとづく本件教科書の購入という財務会計行為も、準備書面(13)～同(15)で詳細に述べてきたように、著しく社会通念上、公序良俗上、教育条理上、妥当性を欠き違法であり、今治市に財産的損害を与える。

以上のことから、被告答弁書の「第3 被告らの主張 3 原告らの主張に対する反論 (1)本件教科書の購入が違法でないことについて」の「イ 今治市に財産的損害を与える行為でないこと、ウ 教育委員会の権限と予算執行権限の関係からも違法でないこと」との主張は、失当である。

以上