

戦前の反省に基づく戦後教育制度の教科書採択制度と権限

1、戦前の教育制度に対する文部大臣らの反省とは

以下は、文部大臣（当時）や文科省官僚などは、戦前・戦中の教育に対し、どのような反省を行い、どのような戦後の教育を目指したのかを示す資料である。

「わが国が開始すべからず戦争を開始し、継続すべからず戦争を破壊の直前まで継続した大きな罪悪と過誤とが、そのもとをたどれば結局のところ、明治以来の特に既往20年間の国家主義的・軍国主義的教育に胚胎していることは、今日識者の例外なく承認するところであります。」（田中耕太郎文部大臣『教育改革指針』より）

「民主的で平和的な国家再建のもと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、法律的なもと礎が作られたのであります。しかしながら、このもと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。」（高橋誠一郎文相、1947年3月13日、衆議院本会議より）

「第一に、教育制度及び教育行政は著しく中央集権化され、強度の官僚統制の下に立ち、このために教育の自主性が尊重されず、又学問研究の自由が不当に束縛される傾きがあった。更に地方の実情に即する教育が行われにくかったのである。

第二に、教育内容の面では、それが画一的、形式的に流れ、そのために、学生生徒の自発的精神を養うことが少く、それぞれの個性に應ずる教育を行うことが困難であった。」（文部省教育法令研究会『教育基本法の解説』1～2頁）

『教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立』というのは、先に述べた教育行政の特殊性からして、それは教育内容に介入すべきものではなく、教育の外にあって、教育を守り育てるための諸条件を整えることにその目標を置くべきだというのである。『教師の最善の能力は、自由の空気の中においてのみ十分に現される。この空気をつくり出すことが行政官の仕事なのであって、その反対の空気をつくり出すことではない。』（米国教育

使節団報告書) (同上 131頁)

2、戦前の中央集権制度の反省にもとづく戦後の教育の地方分権

以上のような戦前・戦中の教育内容及び教育制度に対する反省から、戦後教育は、スタートし、何にもまして平和教育を目指し、軍国主義・国家主義を排除した。1947年公布の教育基本法第10条において、国家などを念頭においた不当な支配を禁止し、国家の教育への介入を排除するための制度的保障として、教育の地方分権を図り、地方自治体に行政委員会として教育委員会を設置し、その自治体からも独立した執行機関とし、教育行政の民主化と教育の自主制を確保した。その教育行政を担当する教育委員会に関する法律である教育委員会法を定め、その冒頭の第1条(1948年公布)に次のように規定し、その目的を明らかにした。

「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。」

3、戦前の中央集権制度の反省にもとづく戦後の教科書制度としての採択

教育の中核を担うのが学校教育である。その学校教育における重要な位置にある教科書(主たる教材)は、国家が支配統制する国定制度を廃し、検定制度とした。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、・・・(略)・・・。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。」(編集代表浪本勝年『教育委員“準公選運動の展開”』57頁、テイデル研究所)

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。」（『しおり』、同、58頁）

このように、当初は、学級・学校単位で担当の教員などが中心になって使用する教科書を決めている。

4、採択権者は、教育委員会（教育委員）のみではない

教育委員の独自の私的な評価にもとづき、教育委員の多数決のみで、使用する教科書を決める権限としての採択権限は、教育委員会（以下「委員会」という）にも各委員にもない。なぜなら、先に述べたように、戦前・戦中の反省にもとづく戦後教育制度の原理に反するからである。つまり、侵略戦争に「国民」を動員し得たのは、国家が教育を完全に支配し、天皇制軍国主義・国家主義教育を人びとに注入したことにありと反省し、国家が教育を支配することを禁止し、介入を制限する教育体制を採用した。そして、教科書制度では、国が教科書を作成する国定教科書制度を廃止し、民間の教科書会社が作成した教科書を、「全国的な教育水準の維持向上、教育の機会均等の保障、適正な教育内容の維持、教育の中立性の確保」するための検定を行う制度に改革した。

その検定手続は、1948年公布の教育委員会法第50条の2には、「都道府県教育委員会は文部大臣の定める基準に従い、都道府県内のすべての学校の教科用図書の検定を行う」と規定された（後に検定の権限者は、文部科学大臣となる）。このように、一時期であるが、検定権限を都道府県教委が有していた。

つまり、検定を行なう権限を持っていた県教委が採択を行うことは、戦前の反省にもとづき国定制度を廃止し、検定制度にしたという原理及び趣旨に反し、違憲・違法である。また、憲法第39条の不遡及の原理からも、教育委員会法を廃止し、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に代わったとしても、この原理には変化はない。ゆえに、委員会に採択権限があるとして、委員会を構成している教育委員らが、教育委員の独自の私的評価のみで、使用する教科書を決定する権限はないことは明白である。

5、教科書の選定は、教員らを中心にして行う必要がある

以下、使用する教科書を決定する行為は、教員らが中心になって行うことを示す文科省・学者・判決などの資料である。これらの資料は、委員会の教育委

員らが、教育委員の独自の私的評価にもとづき、使用する教科書を決定する権限が、委員会及び教育委員らだけにあるのではないことを明確に示す証拠である。

「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。」(『しおり』(1948年 文部省作成)「教育委員会はどうやって仕事をするか」より)

「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。」(『しおり』より)

「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……」(木田宏文部省事務官(1947年当時)『新教育と教科書制度』より)

「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)が教育上最も適切と考えられるものを自由に採択することが建前である……」(『教科書検定に関する新制度の解説』(1948年4月文部省作成)より)

「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もと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……」(『昭和24年度使用教科用図書展示会実施要綱』より)

「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」(『昭和24年度使用教科用図書展示会実施要綱』)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)

「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律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。」(浪本勝年立正大学教授『日本の教科書制度の検証』より)

「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。」（ILO・ユネスコの「教員の地位に関する勧告」（1966年）第61項）

「……もとより、政党政治の下で多数決原理によってされる国政上の意思決定は、さまざまな政治的要因によって左右されるものであるから、本来人間の内的価値に関する文化的な営みとして、党派的な政治的観念や利害によって支配されるべきでない教育にそのような政治的影響が深く入り込む危険があることを考えるときは、教育内容に対する右のごとき国家的介入についてはできるだけ抑制的であることが要請されるし、殊に個人のもと基本的自由を認め、その人格の独立を国政上尊重すべきものとして憲法の下においては、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入、例えば、誤った知識や一方的な観念を子どもに植えつけるような内容の教育を施すことを強制するようなことは、憲法二六条、一三条の規定上からも許されないと解することができる……。」（北海道旭川学力テスト最高裁大法廷判決、1976年5月21日）

「……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っ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。」（北海道旭川学力テスト裁判最高裁判所大法廷判決）

「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措置法（昭29法157）参照）。けれども、この要請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。」(奥平康弘 第2章教育を受ける権利(『憲法Ⅲ人権(2)』芦部信喜編)有斐閣 422頁)

6、採択権限の「根拠法令」は存在しない

文科省が、採択権限が、委員会にあるとし、その法的根拠法とする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6号などには、教育委員だけの独自の私的な評価にもとづく判断により、使用する教科書を教育委員らの多数決で決めるという意味における採択権限を明示する法令などは次に述べるように存在しない。

6-1 地教行法第23条6号は、採択権限の根拠法にはなりえない

地教行法第23条6号は、「教科書その他の教材の取り扱いに関すること」とあり、地教行法第23条は、「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」とある。つまり、「教科書その他の教材の取り扱いに関することを」「管理し、執行する」としているだけであり、「教科書の取り扱い」の「管理、執行」主体だとしていただけで教科書選定—採択の執行主体であるとは全く言っていない。ましてや採択する権限の所在についてなど全く記されていない。

6-2 その他の採択権限の「根拠法令」も存在しない

教育委員会設置の根拠法である地方自治法においても、やはり、「教育委員会は・・・教科書その他の教材の取り扱い・・・に関する事務を行い」(第18条の8)とされているだけである。

文科省は、採択の根拠法令として、発行法第7条第1項(市町村の教育委員会、学校教育法(昭和二十二年法律第二十六号)第二条第二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)を上げている。しかしながらこの条文から、文科省が採択権限の根拠法令としている文科省の解釈について、その勝手解釈の問題点を具体的に論証するまでもなく、これを根拠法令とするにはあまりにも無理があり、根拠法令とはなり得ない。

以上のように委員会に採択権限があるとする根拠法は存在しない。その理由は、教育委員らは、採択に必要な絶対条件さえも満たしていない（別紙7参照）ことに加え、戦前・戦中の反省にもとづく戦後教育原理に反するからである。

6-3 「採択」とは

「採択」とは、「学校で使用する教科書を決定すること」で、「学校で使用する教科書を決定する一連の手続き」を含むと解することが下記の理由から妥当である。つまり、「採択行為」を一連の採択手続を無視し、単に「学校で使用する教科書を決定する行為」、つまり、「採択」を、委員会において委員らが審議し使用する教科書を決定する行為だけであると限定し、その行為を教育委員らの独自の私的な評価にもとづく判断のみで行う権限であるとする採択権限が、教育委員会にのみあると強弁する合理的、客観的な理由は全く存在しない。

6-3-1 「採択」とは、「教科書を決定する一連の手続き」の総称

「採択」とは、「学校で子どもたちが使用する教科書を決定する一連の手続き」を含むと解することが妥当で、そのことは、次のことから明らかである。

- 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、「採択の方法」についてその手続きを説明している。
- ② 教科書採択に関する重要な根拠法である無償措置法には、「採択」のことばの定義がなされていません。同法には、使用する教科書を決定するための手続きのなかで「採択」とのことばが使用されている。
- ③ 無償措置法は、多くの人たちの反対を押し切って強行採決された（1963年、12月21日）が、同法案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は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、発行され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、最終的には、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」（44頁）

- 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、「採択行為」を学校で子どもたちが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ことが、合理的かつ客観的である。また、それは、採択の実態を示し、近代立憲主義において、権力の濫用を防ぐために、権力を制限する制度として、立法、行政、司法と権力を分離、分立させているように、採択手続におけるそれぞれの権限の分化を示していると解することが妥当である。

6-3-2 「採択」における委員会の採択審議の位置

「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を含むのであるから、これらの一連の手続に参加・関与した者は、採択関係者である。学校で使用する教科書を決定する一連の手続に参加・関与し、採択の一部分を担い、総体としての採択を完結させているということになる。

つまり、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、採択の一部分に過ぎず、また、その権限も分化された採択権限の一部でしかない。

6-3-3 文科省「通知」が示す採択権者

文部科学省初等中等教育局長名による各都道府県教育委員会教育長宛の「教科書の採択について（通知）」（以下「通知」という。）には

『教科書の採択は、教科書が教科の主たる教材として学校教育において重要な役割を果たしていることに鑑み、教育委員会その他の採択権者の判断と責任により、綿密な調査研究に基づき、適切に行われる必要があります。』（下線請求人）

と記載されている。

つまり、少なくとも教科書採択協議会ないし教科書選定委員会等は、通

知にある「その他の採択権者」に該当することは明白である。

教育委員らに与えられている権限とは、戦前・戦中の反省にもとづく戦後の教育の教科書制度の下の採択制度によって、現場教員らが、それぞれの担当する教科の教科書を調査研究し、その資料をもとに適切な教科書を教科書採択協議会などにおいて選定し、それを教育委員会に答申し、教育委員会の採択審議において、適正かつ公正な手続が行われたかについて点検し、そのことが確認されれば、答申（報告）のままの教科書を決裁ないし、承認するという権限に過ぎない。

そのことは、義務教育所学校の教科用図書の無償措置に関する法律案について審議を行った1963（昭和38）年6月27日の第43回国会 文教委員会第28号で、荒木萬壽夫文部大臣は、次の発言からも読み取れる。

『採択能力は教師が一番適任であろう、これは小林さんと私も同感であります。採択行為という行政行為それ自体、それはだれがやるかということは教育委員会がやるんだ。その採択行為を最終的に決定づけるまでは、どれがいいかの比較検討の能力のある教師の意見が十分に反映さるべきものである。その反映された裏づけのもとに教育委員会が採択という行為を最終的にする、そういう関係を申し上げたわけであります。』（国会会議録より）

なお、別紙1（教科書採択行為は公共入札行為の一種である）を合わせて、考察すると、なお一層、上記で述べた、採択制度における採択手続き及び採択権限の所在は明確となり、今治市教委が、2009年度において行った採択は、明らかに違法であり、2011年度において、今治市教委が行おうとしている採択は、違法であることは明白である。

以上