

育鵬社版歴史教科書の採択についての弁明を求める請願書

松山市教育委員会 様

2015年10月30日

請願団体

えひめ教科書裁判を支える会

「坂の上の雲記念館」の問題を考える会

第一、教科書採択における松山市教育委員会の責務

1、最高裁大法廷判決が示す教科書採択における教育委員会の責務

憲法前文に、「主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する」とある。

杉原泰雄(憲法学者・一橋大学名誉教授)は、『憲法で認められた権限』として(「授権規範」・「制限規範」としての憲法として)解釈運用が不可欠であり、「統治権の権利主体は主権者であつて、国会・内閣・裁判所等現実の公権力担当者は、憲法で認められている権能だけを『権利』(自己の利益のために行使できる法的な力)としてではなく、主権者の利益のために行使しなければならない『権限』(自己の利益のためには行使できない法的な力)として、憲法の定める方法(手続と条件)に従つてのみ行使することができる、とする立憲主義についての通常理解の仕方をいう。)(『憲法と公教育—「教育権の独立」を求めて—』93頁)と解説している。

下記の北海道旭川学力テスト最高裁大法廷判決(1976年5月21日、以下「最高裁判決」という。)も、憲法26条の規定の解釈のなかで、「子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属するものとしてとらえられているのである。」と判示しているが、それは、前記の立憲主義に基づく解釈からきている。

つまり、教育委員会の「採択権限」という「権能」は、教育の主体者である「子どもの学習権」を保障する教科書を選定し、採択するという「制限」(義務)が課せられている。具体的には、子どもたちの「教育への権利—学習権」を保障するための教科書を選定し、採択するために、教科書を調査研究し、採択の対象となっている多数の教科書のなかから、子どもたちに最も適したものを選択し、採択し、提供することを教育委員会は求められている。

子どもたちの「教育への権利—学習権」を保障する教科書を選定・採択するためには、

当然ながら、教育上の各教科の専門的知識と教育実践経験が必要となる。

北海道旭川学力テスト最高裁大法廷判決(1976年5月21日、以下「最高裁判決」という。)は、「子どもの学習をする権利」と「教育を施す者」との関係を憲法26条に基づいて次のように判示している。

この規定は、福祉国家の理念に基づき、国が積極的に教育に関する諸施設を設けて国民の利用に供する責務を負うことを明らかにするとともに、子どもに対する基礎的教育である普通教育の絶対的必要性にかんがみ、親に対し、その子女に普通教育を受けさせる義務を課し、かつ、その費用を国において負担すべきことを宣言したものであるが、この規定の背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有すること、特に、みずから学習することのできない子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在していると考えられる。換言すれば、子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属するものとしてとらえられているのである。(下線請願者)

このように、憲法26条の「規定の背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有する」としたうえで、「子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属する」と、「子どもの学習をする権利」と「教育を施す者」との関係を示している。

つまり、「教育を施す者」の立場にある国や教育委員会は、教育の主体である子どもの学習権を保障する責務を負う。具体的には、正確な知識と、多面的・多角的な視点からのものの見方、考え方を提供し、それらの基礎的な知識を基に、子どもたち自らが、自主的・主体的に学び、思考力・判断力・表現力などを学習することを可能とする教育の環境を整えることである。つまり、子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではない。

そして、学校教育において重要な位置を占めている教科書においては、子どもの前記した学習権を保障する教科書を選定し、採択し、そして、そのような教科書を提供する責務である(以下これを「教育委員会の採択における責務」という)。

つまり、「教育を施す者」の立場にある松山市教委は、教育の主体である子どもの学習権を保障するために、「発行されている多数の教科書」のなかから、選定し、採択し、無償措置法第5条に基づき学校の校長を通して子どもたちに給与する責務を負っている。

2、子どもの権利条約が示す教科書採択における教育委員会の責務

(1)子どもの権利条約の国内法としての拘束力

憲法98条2項で「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定している。つまり、日本が締結(批准)した条約と確立した国際慣習法は、そのまま国内法的効力を与えられ、日本の国内法の一部を構成する。

つまり、「日本では法律は、効力順位において国際法の下位に位置づけられているから、法律の解釈に当たって、上位に位置する国際法に抵触しないように、あるいは国際法に適合するように解釈することが、憲法の要請である。」(東京高判 1998.1.21 判タ980号302)。これは、日本政府の公式見解でもある(衆議院商工委員会議事録第31号)。

(2) 子どもの教育への権利は、主体的・能動的権利

子ども権利に関する国際社会の基本をなす子どもの権利条約の28条は「教育への権利」、29条は「教育の目的」を定めている。同条約における教育権規定は、「教育を受ける権利」ではなく、主体的で能動的な概念である「教育への権利(right to education)」である。それは、教育への権利がとくに子どもの権利として固有の意味をもち最も具体的な役割を担うという共通理解が深まった結果である。また、子どもの権利条約28条4項の「教育についての権利」は、「それ自体が人権のひとつであり、かつ他の人権を実現する不可欠な手段であるという教育の二重の側面」が指摘される。(『注釈・子どもの権利条約 28条-教育についての権利』ミックベルハイド著/平野裕二訳 90～91頁)

(3) 子どもの教育への権利とは、子どもの最善の利益

子どもの権利条約3条では、「子どもにかかわるすべての活動において、その活動が公的もしくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政機関または立法機関によってなされたかにかかわらず、子どもの最善の利益が第一次的に考慮される」(国際教育法研究会訳)とある。また、同条約43条に基づき、締結国の条約実施を監視するために設置した「子どもの権利委員会」は、この3条の「子どもの最善の利益の確保」を同条約の一般原則の一つに位置づけている。

以上のように、「子どもの最善の利益を第一次的に考慮することが求められる」のである。なお、子ども権利条約28条(教育への権利)の1項は「締約国は、子どもの教育への権利を認め、かつ、漸進的におよび平等な機会に基づいてこの権利を達成するために、とくに次のことをする」と締結国(日本)にそれを求めている。また、先に引用したように、同29条の「教育の目的」において、次のように規定している。

1. 締約国は、子どもの教育が次の目的で行われることに同意する。
 - a. 子どもの人格、才能ならびに精神的および身体的能力を最大限可能なまで発達させること。
 - b. 人権および基本的自由の尊重ならびに国際連合憲章に定める諸原則の

尊重を発展させること。

- c. 子どもの親、子ども自身の文化的アイデンティティ、言語および価値の尊重、子どもが居住している国および子どもの出身国の国民的価値の尊重、ならびに自己の文明と異なる文明の尊重を発展させること。
- d. すべての諸人民間、民族的、国民的および宗教的集団ならびに先住民間の理解、平和、寛容、性の平等および友好の精神の下で、子どもが自由な社会において責任ある生活を送れるようにすること。

以上のことから、子どもの権利条約も、先の最高裁判決と同様に、子どもを教育の主体とし、その子どもたちの学習権(一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有する)を保障する最も適した教科書を選定し、採択する責務を教育委員会は負う。

3、子どもたちの「学習権」を担保する教科書を提供する責務

先に述べたユネスコの教育目的に基づき、次のような「ユネスコ学習権宣言」を採択されている(1985年3月29日)。

ユネスコ学習権宣言(子どもの権利条約をすすめる会訳)

学習権を承知するか否かは、人類にとって、これまでもまして重要な課題となっている。

学習権とは、
読み書きの権利であり、
問い続け、深く考える権利であり、
想像し、創造する権利であり、
自分自身の世界を読みとり、歴史をつづる権利であり、
あらゆる教育の手だてを得る権利であり、
個人的・集団的力量を発揮させる権利である。

中略

“学習”こそはキーワードである。

学習権なくしては、人間的発達はありえない。

学習権なくしては、農業や工業の躍進も地域の健康の増進もなく、そして、さらに学習条件の改善もないであろう。

この権利なしには、都市や農村で働く人たちの生活水準の向上もないであろう。

端的に言えば、このような学習権を理解することは、今日の人類にとって決定的に重要な諸問題を解決するために、わたしたちがなしうる最善の貢献の一つなのである。

しかし、学習権はたんなる経済発展の手段ではない。それは基本的権利の一つとしてとらえられなければならない。学習活動はあらゆる教育活動の中心に位置づけられ、人々を、なりゆきまかせの客体から、自らの歴史をつくる主体にかえていくものである。

以下略

以上のように、教育及び教育を受ける権利としての学習権とは、社会及びそこで暮らす子どもを含むひとり一人の人権や生存権の基礎をなすものである。つまり、教育委員会は、子どもたちに、正確な知識と、多面的・多角的な視点からのものの見方、考え方を提供する責務を負い、子どもたち自らは、自主的・主体的に学び、思考力・判断力・表現力などを養う場として学校が存在するのである。したがって、松山市教委は、このような学習権を保障する教科書を子どもたちに給与する義務を負う。

第二、請願の趣旨及び理由

1、育鵬社版教科書は、子どもの「学習権」を保障しない

松山市教育委員会は、2015年8月11日の教育委員会において育鵬社版歴史教科書(以下「育鵬社版教科書」という。)を採択した。ところが、育鵬社版教科書は、「子どもの学習権」を保障する教科書ではない(詳細は、別紙1)。

立憲主義に基づく採択を行うにあたって決定的に重要なこれらのことがなぜ為されなかったのか、また、教育委員会として、これら(下記1～5)のことをどのように認識し、考えているのかを、主権者に説明・弁明することは、主権者からの委託を受けた形で教育行政行為を行っている委員らにとっての最低限の義務である。そしてこのことは、住民・国民の参政権に基づく請願権(憲法16条)から具体的に要請されているところの委員らの責務である。

以上の理由及び法的根拠に基づき、以下の事項を求める。

【請願事項】

一 松山市教育委員会は次の定例会において、請願者による当請願の趣旨説明を受けた後、上記「1～5」(「請願の趣旨及び理由」のところに記載)に対する説明・弁明、あるいは是正を行うこと。

二 もし、松山市教育委員会が、当「定例会」においては上記「一」の請願事項に応じられない合法的・合理的理由を主張し、主権者たる請願者らがそれを了承した場合には、委員会は、当「定例会」終了後、別途「教科書採択についての説明会(弁明会)」を開催すること。

なお、請願者らは「次の定例会」に、請願権に基づく請願者として出席する予定であるゆえ、松山市教育委員会は、あらかじめそのための席を用意されたい。

以上

<別紙1>

一 無償措置法における採択の定義・捉え方

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)は以下のように、第11条・第13条において、「教科用図書選定審議会」の設置を義務付け、教育委員会はその「意見をきかなければならない」と規定している。

(教科用図書選定審議会)

第十一条 都道府県の教育委員会は、前条の規定により指導、助言又は援助を行なおうとするときは、あらかじめ教科用図書選定審議会(以下「選定審議会」という。)の意見をきかなければならない。

(教科用図書の採択)

第十三条

2 都道府県立の義務教育諸学校において使用する教科用図書の採択は、あらかじめ選定審議会の意見をきいて、種目ごとに一種の教科用図書について行なうものとする。

そして、この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解説書『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)は採択を以下のようなものとしている。

「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使用されるもの一種を決定する行為であり、教育専門的知識経験と判断を必要とする。」(同144頁)

ここで明らかにされていることは、教科書採択とは、最終的に教科書「一種を決定する行為」のみではなく、「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」する作業・行為を含むものであり、これら採択には「教育専門的知識経験と判断を必要とする。」ということである。つまり採択には「教育専門的知識経験と判断(力)」を有する者があたる必要があるという認識・立場をこの「解説書」は示しているのである。

そして、その「教育専門的知識経験と判断(力)を有する者」が採択にあたるために選定審議会が組織されたことを次のように解説している(上記「無償措置法」11条の趣旨・解説)。

「教育専門的な立場から適切な判断を行うことができるような組織を定める必要がある。都道府県の教育委員会の附属機関として、選定審議会を設けることとしたのは、この趣旨である。」(同145頁)

以上から明らかなのは、採択には「教育専門的知識経験と判断を必要とする」ので、その採択を行うために「教育専門的な立場から適切な判断を行うことができるような組織」として選定審議会を設けたということである。

つまり、採択に対するこのような「認識・立場」から、採択は「教育専門的な立場から適切な判断を行うことができるような組織を定める必要がある。」(同145頁)として、教育委員会のもとに選定審議会を設けることを同法は義務付けたのである。

(松山市教育委員会の場合は、採択委員会が上記「選定審議会」に該当する。「松山市教科用図書採択要綱」第1条は「この要綱は〔略〕義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律の規定に基づき〔略〕教科用図書の採択を公正かつ適正に行うため必要な事項を定めるものとする。」としている。)

ここにいう「教育専門的な立場から適切な判断を行うことができる」「教育専門的知識経験と判断(力)」を有する者とは教員のことに他ならない。ここに記されているのは、「教育専門的知識」と「経験」を共に有する者だからである。

したがって、上記『解説書』の規定と趣旨のとおり、「教育専門的知識経験と判断を」有した採択を行おうとすれば、(それが十分でない教育委員に対して)選定審議会(採択委員会)が「教育専門的知識経験と判断」を有する教員らの調査・研究に基づく「答申」を行い、教育委員会はそれに基づく採択を行うしかないことを、無償措置法は予定し、前提としている。

あるいは、少なくとも、それらに基づく採択をしない限り、「教育専門的知識経験と判断を」有した採択とはなり得ないということが、同『解説書』の認識・立場である。

さらに上記の「解説」の前提には、次のような認識が存在しているということになる。

それは、教育委員(会)らには教科書採択にあたっての「教育専門的知識経験と判断」が

十分ではない、「教育専門的な立場からの適切な判断」を行うことができない、あるいは極めて困難であるという認識である。なぜなら、もし、教育委員らは「教育専門的な立場からの適切な判断を行うことができる」との認識が存在していたならば、「教育委員会の附属機関として」「教育専門的な立場から適切な判断を行うことができるような組織」「選定審議会を設けること」はしないだろうからである。

つまり、採択とは「教育専門的知識経験と判断を必要とする」ものであるから、その「教育専門的な立場から適切な判断を行うことができる組織」としての選定審議会・採択委員会（及びその答申）が存在しなければ採択は為し得ない、「教育専門的知識経験と判断」が不十分な教育委員会の独自の判断一独断では教科書採択は行い得ないというのが同『解説書』の採択に対する認識・捉え方なのである。

したがって、採択に対するこのような『解説書』の定義・認識から言えば、「教育専門的知識経験と判断」を有する教員らの調査・研究に基づく選定審議会（採択委員会）の「答申」・「審議結果報告書」が存在しなければ、無償措置法が予定し、位置づけているところの採択は行い得ない。言い換えれば、「答申」・「審議結果報告書」が存在しない採択の在り方は、無償措置法の規定・趣旨に明らかに反しているものである。

また、「教育専門的知識経験と判断」を有する教員らによる「学校報告書」や「調査部会報告書」に基づかない採択の在り方も同じく無償措置法の規定・趣旨に明らかに反しているものである。

（ 今回の採択において、「採択委員会における協議の内容」について「学校教育課が記録を作成し、教育委員会に提出したもの」（「松山市教科用図書採択に関する運営要領」の「3」の規定より）が上記「答申」に該当しないことは明白である。また、「選定審議会（採択委員会）の意見」には当たらないことも明白である。

そこに記されているものは、「懇話会形式で実施」（別冊資料「平成28年度使用中学校教科書の採択について」の中の表現）した「採択委員会における協議の内容」について「学校教育課が記録を作成し、教育委員会に提出したもの」、個々の委員の意見がアトランダムに並んだものに過ぎず、採択委員会自体（全体）の審議結果や意見を採択委員会自身が「公式に」記した「答申」・「意見」では決してないからである。）

二 < 教員による「調査研究報告書」を含む「選定審議会の答申」に基づいた採択を行わなければならない > とするのが無償措置法の規定・趣旨である

以上からみると、「選定審議会の意見をきいて採択を行う」の意味するところが、ただ「ききおいて」、その「選定審議会の意見」とは別の教委独自の思い・評価によって採択を行ってもいいなどというものではないことは、上の『解説書』から見て明白であろう。

繰り返すが、採択とは「教育専門的知識経験と判断を必要とする」ものであるから、その「教育専門的な立場から適切な判断を行うことができる組織」としての選定審議会（及びその答申）が存在しなければ採択は為し得ない、「教育専門的知識経験と判断」が不十分な教

育委員会の独自の判断—独断では教科書採択は行い得ないというのが同『解説書』の採択に対する認識・捉え方である。

そうであるならば、上の「選定審議会の意見をきいて採択を行う」の意味することが、「選定審議会の意見に基づいて採択を行う」ということとほぼ同義であることは確実である。その理由・根拠は次のとおりである。

同『解説書』によれば、選定審議会は、採択は「教育専門的知識経験と判断を必要とする」という認識から、(少なくともそれが十分とは言えない)教育委員会に代わって、その「教育専門的な立場から適切な判断を行うことができる組織」として設置されたものである。そして、上に言う「選定審議会の意見」とは、同『解説書』が採択に必要不可欠とする「教育専門的知識経験と判断」を有する「選定審議会の意見」であり、この「意見」以外に、「教育専門的知識経験と判断」を有する「意見」は採択過程において存在しないところのものである。したがって、当該教育委員会が、同『解説書』の規定と趣旨のとおり、「教育専門的知識経験と判断を」有した採択を行おうとすれば、「選定審議会の意見に基づいて採択を行う」しかないものであり、それ以外に、同『解説書』における採択の規定・趣旨に則した採択を行う方法は存在しないからである。

以上、「教育専門的知識経験と判断」を有する教員らの「報告書」及び選定審議会(採択委員会)の「答申」に基づかない採択の在り方は、無償措置法の規定・趣旨に明白に反するものである。

今回(2015年度)の松山市教委の採択のように、「採択委員会の答申」そのものが存在しない場合は、それに基づく採択を行いようがないのであるから、その採択が同じく無償措置法の規定・趣旨に明白に反するものであることは言うまでもない。

そして、そもそも全ての行政行為は法令に基づいて適正に行うこと(法令主義)を憲法上あるいは文科省通知によっても義務付けられているのであるから、今回の採択は、明らかな「適正手続違反」でもあるのである。

以上