

別紙 請願者は、会議において請願の趣旨説明を行う権利を有している

目次

第1 住民の「知る権利」の制度保障の情報公開法・公文書管理法	2
1 憲法21条から再構成された住民の「知る権利など」	2
2 「知る権利など」を前提とする情報公開法・松山市情報公開条例	3
3 「知る権利など」を保障する公文書等の管理に関する法律	3
小結1(住民の「知る権利など」の制度保障の情報公開法・公文書管理法)	6
第2 住民の「知る権利」の制度保障としての会議の傍聴	6
1 会議の傍聴は、教育行政への住民の参政権等の基礎をなす「権利」	6
2 住民の「知る権利」など保障するために会議の公開原則がある	7
3 文科省「通知」が、「会議の透明化」を促す趣旨	8
小結2(住民の「知る権利など」を保障する会議の傍聴権)	8
第3 住民の教育行政への参画権・参政権	8
1 憲法は、直接民主制による「住民自治」を本旨としている	8
(1)憲法において地方自治を設けた趣意	9
(2)自治体行政と住民との直接的つながりを憲法は予定している	10
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	10
(1)住民は、「地方自治運営」の主体である	10
(2)「地方自治運営」の方法として、直接民主制を採用	10
(3)行政委員会の運営方法も直接民主制を採用	11
(4)世界における地方自治体の運営における住民の参加権の趨勢	12
3 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	13
(1)地方自治における行政委員会としての教育委員会の職務	13
(2)「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	14
(3)教育委員会の運営原理は、直接民主制である	14
4 新教育基本法13条が示す住民の参画権・参政権	16
5 文科省が示す教育委員会への住民の参画権・参政権	16
(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	16
(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	17
(3)地教行法改正に関する(通知)が示す住民と教委との関係	19
小結3(住民は、教育行政への参画権・参政権を有している)	20
第4 教科書採択手続きへの住民の参画権	20
1 教科書採択手続きにおける住民の参画権	20
(1)文科省は、住民に開かれた採択手続きを促している	20
(2)採択手続きは、事実上学校単位で行われていた	21
(3)採択に関する文部省通知が示す住民の参画権など	21
2 採択手続への住民の参画権・参加権	22
(1)教育が地域社会に与える影響	22
(2)教育における学校教育の位置	23
(3)学校教育と地域社会との関係	23
(4)学校教育における教科書の位置	24
(5)教育学者が示す教科書の役割・位置	24
(6)子どもと教科書と地域社会との関係	25
小結4(住民が採択手続に参加している現実とその権限がある)	25
第5 請願者は、会議において、請願の趣旨説明を行う権限がある	25
1 行政の権限と住民の権利について	26
2 松山市議会は、請願者の意見を聴く機会を設けている	26
小結5(請願者は、会議において、請願の趣旨説明を行う権限がある)	27
まとめ(貴会は請願者の意見を聴く機会を設ける義務を負っている)	27
1 貴会は請願者の意見を聴く機会を設ける義務を負っている	27
2 請願者の「請願の趣旨説明」の拒否は、請願者の権利侵害	27

第1 住民の「知る権利」の制度保障の情報公開法・公文書管理法

1 憲法21条から再構成された住民の「知る権利など」

伊藤正己(東京大学教授・最高裁判事)は、『憲法(新版)』(弘文堂)の「言論・出版の自由」のなかで、「知る権利」及び「アクセス権」について、次のように述べている。

言論の自由の内容として知る自由も含まれていることは既に指摘した。人が自己の意思・意見を形成するためには、情報を自由に獲得できるようになっていなければならない、これを公権力が妨げてはならないという消極的側面についてはこれまで説いてきたところで理解できる。ところが、今日では、多量の情報の収集・管理・操作が政府やマス・メディアといった限られたところに集中されており、個人が自由に情報を得たり伝達することができない状態となっている。そこで、情報収集等の権利を積極的に構成すべきであるという考えが登場するようになった。すなわちそれは、情報を確保する主体に対し、情報の開示ないし提供を請求することのできる権利としての性格を与えようとするものである。これが狭義の知る権利と称されるものであり、言論活動にかかわることであるから憲法21条に基礎づけられるのである。また、情報の存する所へ接近しそれを得たり、情報提供の場を利用するという側面からアクセス権と称される権利が知る権利とともにとなえられる。(317頁)

芦部信喜著『憲法 第三版』(岩波書店)の「一 表現の自由の意味」で、「知る権利など」を次のように解説している。

2 表現の自由と知る権利

(一) 送り手の自由から受けての自由へ

表現の自由は、思想・情報を発表し伝達する自由であるが、情報化の進んだ現代社会では、その観念を「知る権利」という観点を加味して再構成しなければならない。

表現の自由は、情報をコミュニケーションする自由であるから、本来、「受け手」の存在を前提にしており、知る権利を保障する意味も含まれているが、19世紀の市民社会においては、受け手の自由をとくに問題にする必要はなかった。ところが、20世紀になると、社会的に大きな影響力をもつマス・メディアが発達し、それらのメディアから大量の情報が一方的に流され、情報の「送り手」であるマス・メディアと情報の「受け手」である一般国民との分離が顕著になった。しかも、情報が社会生活においてもつ意義も、飛躍的に増大した。そこで、表現の自由を一般国民の側から再構成し、表現の受け手の自由(聞く自由、読む自由、見る自由)を保障するためそれを「知る権利」と捉えることが必要になってきた。表現の自由は、世界人権宣言19条に述べられているように、「干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由」と「情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む」ものと介されるようになったのである。

(二) 知る権利の法的性格

知る権利は、「国家からの自由」という伝統的な自由権であるが、それにとどまらず、参政権(国家への自由)的な役割を演ずる。個人はさまざまな事実や意見を知ることによって、はじめて政治に有効に参加することができるからである。

さらに、知る権利は、積極的に政府情報等の公開を請求することのできる権利であり、その意味で、国家の施策を求める国務請求権ないし社会権(国家による自由)と

しての性格をも有する点に、最も大きな特徴がある。……以下略。

3 アクセス権

知る権利と関連して、マス・メディアに対するアクセス権が主張されることがある。アクセス権とは近づく(接近する)権利ということで、種々の場合に用いられる。……政府情報へのアクセス権とは政府情報の公開請求権を意味する。……以下略。(163～164頁)

以上のように、「知る権利」及び「アクセス権」(以下「知る権利など」という。)は、憲法21条の「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由」の言論の自由及び表現の自由が再構成され、「権利」として保障されるに至っている。

2 「知る権利など」を前提とする情報公開法・松山市情報公開条例

住民の「知る権利など」を保障する制度的の一つが、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づく情報公開制度である。同法第1条は次のようにそれを規定している。

この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。

また、「松山市情報公開条例」は、同第1条で、次のように「市民の知る権利」を規定している。

この条例は、市政に対する市民の知る権利を尊重し、行政情報の公開を請求する権利を明らかにすることにより、市政の活動について市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民が的確な理解と適切な判断をすることができるよう市の保有する情報の一層の公開を図り、もって住民自治の理念にのっとり市政の実現に寄与することを目的とする。

このように、「市政に対する市民の知る権利」とし、「市政の活動について市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民が的確な理解と適切な判断をすることができるよう市の保有する情報の一層の公開を図り、もって住民自治の理念にのっとり市政の実現に寄与することを目的とする」と「住民自治の理念」に則る「参政権」の基礎をなすものとして松山市情報公開条例を位置付けている。

3 「知る権利など」を保障する公文書等の管理に関する法律

宇賀克也(東京大学法学部教授)は、著書『情報公開法と公文書管理』(有斐閣)の「公文書管理法制の変遷」のなかで、次のように解説している(1～2頁)。

1 「公用物」としての文書管理

…公文書は 公務員の執務の便宜のためのものとする考えが一般的であり、庁舎等と同じく 国や公共団体の使用に供される「公用物」として観念されていた。……基本的には、公文書は公務員の執務の便宜のための「公用物」と観念されていたから、それを提供するか否か、提供するとして誰にいつ提供するかについては、公務員の裁量にゆだねられていた。

2 「公共用物」としての文書管理

このような状況に画期的な変化をもたらしたのが、情報公開法、情報公開条例による客観的情報開示請求制度の創設である。情報公開法 情報公開条例の基礎にある理念は、国は国民に対し、地方公共団体は当該団体の住民に対し説明責務を負っており、その説明責務を履行するために、公文書の開示請求権を国民、住民に付与し、開示を原則として義務付けるというものである。これにより、公文書は、単に公務員の執務の便宜のための「公用物」であるにとどまらず、同時に、道路や公園のように誰もが自由に利用できる「公共用物」としての性格も併有することになった。(下線請願者。以下同じ。)

以上のように「公文書等の管理に関する法律」における「公文書」は、「公用物」から「公共用物」へと位置付け直される改正が行われた。同法1条、同4条、同34条は、次のとおりである。

公文書等の管理に関する法律

第一条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

第四条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

- 一 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 二 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議(これらに準ずるものを含む。)の決定又は了解及びその経緯
- 三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 五 職員の人事に関する事項

第三十四条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の

適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

下記は、同法の改正を伴い作成された「行政文書の管理に関するガイドライン（抜粋）」（2015年3月13日内閣総理大臣決定。同5年4月1日施行）の「留意事項」である。前記の公文書等の管理に関する法律第4条の作成義務がある公文書の政府の解説である。

「留意事項」

「文書主義の原則」

- 行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義については、行政機関の諸活動における正確性の確保、責任の明確化等の観点から重要であり、行政の適正かつ効率的な運営にとって必要である。このため、法第4条に基づき、第3-1において、行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義の原則を明確にしている。これに基づき作成された文書は「行政文書」となる。
- 「意思決定に関する文書作成」については、①法第4条に基づき必要な意思決定に至る経緯・過程に関する文書が作成されるとともに、②最終的には行政機関の意思決定の権限を有する者が文書に押印、署名又はこれらに類する行為を行うことにより、その内容を当該行政機関の意思として決定することが必要である。このように行政機関の意思決定に当たっては文書を作成して行うことが原則であるが、当該意思決定と同時に文書を作成することが困難であるときは、事後に文書を作成することが必要である。
- 例えば、法令の制定や閣議案件については、最終的には行政機関の長が決定するが、その立案経緯・過程に応じ、最終的な決定内容のみならず、主管局長や主管課長における経緯・過程について、文書を作成することが必要である。また、法第4条第3号で「複数の行政機関による申合せ・・・及びその経緯」の作成義務が定められているが、各行政機関に事務を分担管理させている我が国の行政システムにおいて、行政機関間でなされた協議を外部から事後的に検証できるようにすることが必要であることから、当該申合せに関し、実際に協議を行った職員の役職にかかわらず、文書の作成が必要である。
- 「事務及び事業の実績に関する文書作成」については、行政機関の諸活動の成果である事務及び事業の実績を適当と認める段階で文書化することが必要である。例えば、同一日に同一人から断続的に行われた相談への対応について、最後の相談が終了した後に文書を作成することなどが考えられる。
- 行政機関の職員は、当該職員に割り当てられた事務を遂行する立場で、法第4条の作成義務を果たす。本作成義務を果たすに際しては、①法第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるようにすること、②処理に係る事案が軽微なものである場合を除くことについて、適切に判断する必要がある。

以上のように、「国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定め」、行政文書等の適正な管理のみならず、「現在及び将来の国民に説明する責務」として、「意思決定に至る経緯・過程に関する公文書」として、「立案経緯・過程に応じ、最終的な決定内容のみならず、主管局長や主管課長における経緯・過程について、文書を作成することが必要である」と「意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合

理的に跡付け、又は検証することができるようにすること」とし、それらのものを公文書の作成及びその管理を義務づけている。

以上のように、公開される会議でなく、日常業務における行政内部の意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務にまでも、公文書として、作成を義務付けている。そして、先の情報公開法に基づき、公文書を開示する必要がある。このように、情報公開法と公文書管理法とは、車の両輪として位置付けることで、住民の「知る権利」及び「説明責任」を果たすものとして存在している。

小結 1（住民の「知る権利など」の制度保障の情報公開法・公文書管理法）

以上のように、憲法第21条に基づく住民の「知る権利など」（参政権の基礎をなす情報の確保）を制度的に保障するものとして情報公開法・公文書管理法を定め、公文書などにおける住民への説明責任の義務を課している。

第2 住民の「知る権利」の制度保障としての会議の傍聴

1 会議の傍聴は、教育行政への住民の参政権等の基礎をなす「権利」

教育委員会会議（以下「会議」という。）は、以下で示すように、教育行政の組織及び運営に関する重要事項を審議し、議決する場であり、住民が教育行政への参政権等の基礎をなす「情報の要」である。

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」とある。

なお、この会議録の作成を松山市教育委員会会議規則第12条で「会議録は、教育長が事務局職員の中から指名して、これを作成させる」とし、同規則13条で記載しなければならない事項を定めている。そのうえで、「松山市教育委員会事務委任規則」において、次のように「会議において議決」を必要とするものを規定している。

松山市教育委員会事務委任規則

第1条 松山市教育委員会（以下「委員会」という。）は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第26条第1項の規定に基づき、次に掲げる事項を除き、その権限に属する事務を教育長に委任する。

- (1) 教育行政の基本方針を決定すること。
- (2) 委員会規則の制定又は改廃を行うこと。

- (3) 委員会事務局及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事を行うこと。
- (4) 学校その他の教育機関の設置及び廃止を決定すること。
- (5) 学校その他の教育機関の敷地を設定し、又は変更すること。
- (6) 学齢児童生徒の就学すべき学校の区域を設定し、又は変更すること。
- (7) 教育予算その他議会の議決を経るべき事件について意見を申し出ること。
- (8) 教科用図書の採択を行うこと。
- (9) 文化財の指定及び指定の解除を行うこと。
- (10) 社会教育委員、公民館運営審議会委員その他法律又は条例に基づき設置する附属機関の委員の任免を行うこと。
- (11) 教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価を行うこと。

第2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、重要又は異例と認めたときは、委員会の議決を経なければならない。

- 2 委員会において処理すべき事項について急施を必要とするときは、教育長は、委員会に代わって処理をすることができる。この場合において、教育長は、次の会議においてこれを委員会に報告するものとする。

以上のことが示すように、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、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「情報源の場」ないし「情報の窓」である。

2 住民の「知る権利」など保障するために会議の公開原則がある

以上のことから、地方行法第14条7項で、「教育委員会の会議は、公開する」と定めている。

地方行法の立案者の木田宏(当時初等中等教育局地方課長)は、『第三次逐条新訂解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』において、「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を行う責務を松山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。

愛媛県松山市の松山市教委が、「通知」にある「職員数が少ない小規模な地方公共団体」に該当するはずはない。よって、松山市教委は、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。

小結2 (住民の「知る権利など」を保障する会議の傍聴権)

小結1(住民の「知る権利など」の制度保障の情報公開法・公文書管理法)で述べたように、憲法第21条に基づく住民の「知る権利など」(参政権の基礎をなす情報の確保)を制度的に保障するものとして情報公開法・公文書管理法を定め、公文書などにおける住民への説明責任の義務を課している。

そのうえで、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「知る権利など」を保障し、住民が教育行政への参政権等の基礎をなす「情報の要」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。

第3 住民の教育行政への参画権・参政権

1 憲法は、直接民主制による「住民自治」を本旨としている

(1) 憲法において地方自治を設けた趣意

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えを基調として、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している

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合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。

よって、地方自治体の住民は、地方自治体の主権者(住民主権者)として、地方自治体の運営、行政行為などに対して、参与、参画権、参政権を有している。

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。(俵静夫著『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・自治体行政にあっ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、俵氏は、述べている。

住民は選挙を通して地方行政に参加するだけでなく、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。

(俵静夫著『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)。その中から『(1)「直接請求」のしくみと動向について』の一部を以下に引用する。

①条例づくりの請求(条例請求)、ひろい意味のリコールにあたる、②自治体の長・議員その他の役職員に対する「解職請求」と③議会解散の請求、それに、④監査委員に対しての事務監査請求、の四種が「直接請求」としてある。

地方自治法は、まずそれらを、住民の選挙権のつぎに、直接参政権である住民権として書ならべている。(『地方自治法』岩波新書 1984年度版 37頁)

たとえば、北海道の八雲町情報公開条例では、「まちづくりの主役である町民」であるとし、「住民と行政を『パートナー』として協働の関係を築き、住民に身近な行政を推進することである」と明記している。この条例の一例が示しているように、自治体が行う行為に対して、住民に参画・参加権がある。

(3) 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、行政委員会の一つであるが、その行政委員会は、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。このようなところから、委員会の権限の行使について、長は指揮監督権を有せず、調整権を有するにとどまる。

(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思わなければならない。

(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)

(4) 世界における地方自治体の運営における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。

3 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) 地方自治における行政委員会としての教育委員会の職務

先に述べた行政委員会の一つが、教育委員会である。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が、同法が改正されるまでは、同法の冒頭ともいえる第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相当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。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、教育行政に関する特別法として、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。)を定めている。木田宏(元文部事務次官)は、地方自治法と地教行法の関係を次のように説明している。

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。

(木田宏著『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』第一法規株式会社、2003年版 57頁)

以上のように住民自治の本旨の基づき、教育行政への住民の関与・参画権を有している。

(2) 「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

木田宏は、「地方自治の理念」を「住民の民意を行政に反映させるという住民自治」(同、36頁)と述べ、地方教育行政における教育委員会と住民の関係性を「住民の意思を反映させることが、地方自治の理念」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)

(3) 教育委員会の運営原理は、直接民主制である

教育委員会法は、1948年に公布され、まず都道府県等に教育委員会が設置され、1952年に全国市区町村に教育委員会が一せいに設置された。同法について、兼子は、次のように説明している。

(教育委員会法は)その第1条で、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教育基本法10条1項の原理を確認し、①「公正な民意により」、②「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、③「教育本来の目的を達成すること」を法の目的とするとしてい

た。そして、①は教育委員公選制、②は教育行政の地方分権、③は、(イ)教育行政の一般行政からの独立——財政自主権を含めて——と、(ロ)教育及び教育者の教育行政からの独立として具体化していた。

(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.3
6 日本評論社 159頁)

この教育委員会法は、1956年に廃止となり、地教行法が制定され、教育委員公選制から「長が、議会の同意を得て、任命」制等となった。委員を選ぶという直接民主制は後退したが、民間の住民が行政委員会に入ることについての変化はない。この公選制の廃しに対して、兼子は、公選制こそが、教育委員会制度を採用した経過及び趣旨に沿った制度であると次のように述べている。

法理論的につぎの点は指摘されるべきであろう。すなわち、教育刷新委員会が戦後の教育行政改革によって公選制の教育委員会が必須であるむねを建議している事実にてらしても、教育基本法10条1項後段の「教育は……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」というなかに、教育委員の公選制が予定されていたことは明らかである。したがって、教育行政上過度の障害が生じないかぎり委員公選制をしくことが、教育基本法本来の趣旨には適合することになる。

(兼子仁著『教育法』法律学全集 有斐閣 1966年版 112～123頁)

また、地教行法第8条には、選挙権を有する住民による教育委員の④「解職請求」権はあり、地方自治法の規定により、教育委員会に対する⑤「条例請求」権、⑥「事務監査請求」権、⑦「住民監査請求」権、⑧「情報公開請求」権などは、教育委員会にも適用され、それらは、住民による直接民主制であることを明確に示している。

さらに、兼子は同著書の中で、戦後日本がアメリカの教育委員会制度を模範し、取り入れたが、そのアメリカについて、次のように紹介し、日本の教育委員会制度は、素人支配による民衆統制という原理を採用していると述べている。

公立学校の成立が早かったアメリカでは、私教育制度時代にすでに「教育は市民全体の関心事である」という観念が生じ、地方教育行政組織において「民衆統制」ないし「素人支配」の原則を樹立した。(同、25頁)

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が、これは、教育委員会は、原理として直接民主制であることを示している。

そして、地教行法第4条5項で、住民である保護者を教育委員として任命することを求める規定を定めている。

4 新教育基本法13条が示す住民の参画権・参政権

2006年12月22日に公布・施行された新教育基本法の13条は、学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力を次のように明文化している。

第十三条

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。

このように三者の協力・連携が、子どもの発達やよりよい地域社会に形成する上で重要な意味をもつとの積極的な位置づけが与えられているのは、次のような、戦前の軍国主義に至った教育の中央集権による画一化・形式化に対する反省に基づくものである。

これまでの教育では、その内容を中央できめると、それをどんなところでも、どんな児童でも一様にあてはめて行こうとした。だからどうしてもいわゆる画一的になって、教育の実際の場合での創意や工夫がなされる余地がなかった。このようなことは、教育の実際にいろいろな不都合をもたらし、教育の生気をそぐようなことになった。

(文部省『学習指導要領一般編(試案)』1947年1頁)

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たのである。学校教育にとって極めて重要な位置にある教科書について、どの教科書を使用することを決める行為についても、当然ながら地域住民にその役割と責任があり、地域住民等には、地方教育行政の運営及び教育行政行為などの参画権・参加権があることは明確である。

5 文科省が示す教育委員会への住民の参画権・参政権

(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る。

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ができ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参画・協力を、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るよう努めること。

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『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』第一法規株式会社、2003年版 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ることになった。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)が示す住民と教委との関係

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。

小結3 (住民は、教育行政への参画権・参政権を有している)

「小結1(住民の「知る権利など」の制度保障の情報公開法・公文書管理法)」及び「小結2(住民の「知る権利など」を保障する会議の傍聴権)」があり、そのうえで、住民は、地域の学校教育運営などをはじめとする教育行政に参画権ないし参政権を有している。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、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必要がある。住民の貴会に対する要請書及び請願書などの形による意見書に対して、会議において十分に審議するために住民らから直接の意見を聞く(公聴する)必要がある。

第4 教科書採択手続きへの住民の参画権

1 教科書採択手続きにおける住民の参画権

(1) 文科省は、住民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）

(3) 採択に関する文部省通知が示す住民の参画権など

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を努めること。

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きに地域住民が、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 採択手続きへの住民の参画権・参加権

(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ろうが、そのことは、文部大臣に就任した田中耕太郎(その後最高裁長官)が、『教育改革指針』のなかで、次のように述べていることがそれを示している。

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。

また、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と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に、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。

小結4(住民が採択手続に参加している現実とその権限がある)

「小結1(住民の「知る権利など」の制度保障の情報公開法・公文書管理法)」及び「小結2(住民の「知る権利など」を保障する会議の傍聴権)」並びに「小結3(住民は、教育行政への参画権・参政権を有している)」がある。

「小結3(住民は、教育行政への参画権・参政権を有している)」で、住民は、地域の学校教育運営などをはじめとする教育行政に参画権ないし参政権を有していること、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、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必要があること、住民の貴会に対する要請書及び請願書などの形による意見書に対して、会議において十分に審議するために住民らから直接の意見を聞く(公聴する)必要があることを述べた。

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には、住民が多数参加しているという実体があることを勘案すると、教科書採択に関する住民の請求権(要請書及び請願書)があることは明白である。

第5 請願者は、会議において、請願の趣旨説明を行う権限がある

1 行政の権限と住民の権利について

憲法前文に、「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。」と主権者の福利(利益・権利)と行政の「権力の行使」(権限)との関係の原理を謳っている。

このことを、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。

北海道旭川学力テスト最高裁大法廷判決(1976年5月21日 判例時報814号33頁)は、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。」と判示しているのも、この憲法原理の「授権規範」に基づく行政の「権限」と主権者の「権利」を踏まえたものである。

つまり、松山市教委の「権限の行使」は、主権者である住民から信託されたものであり、その「権限」は、主権者たる住民の利益を保障するために、憲法などの趣旨に基づき行使しなければならない。

2 松山市議会は、請願者の意見を聴く機会を設けている

松山市議会基本条例は、下記のように、前記の憲法前文の「主権者の福利(利益・権利)と行政の「権力の行使」(権限)との関係の原理に基づき、「市民生活及び福祉の向上に寄与することを目的とする」とし、「議会は、請願及び陳情を市民による政策提案と位置付けるとともに、その審査又は調査においては、必要に応じて提出者の意見を聴く機会を設けるよう努めるものとする」と規定している。

第1条 この条例は、議会の基本理念並びに議員の活動原則、市民と議会及び議会と市長等の関係その他の議会に関する基本的事項を明文化することにより、「市民に信頼される議会」の実現を目指し、もって市政の発展及び市民生活及び福祉の向上に寄与することを目的とする。

第8条 議会は、市民の多様な意見を把握し、議会活動に反映させるとともに、市民が議会活動に参画しやすい環境の整備及び機会の確保に努めるものとする。

2 議会は、参考人制度及び公聴会制度を活用し、市民の専門的、政策的な識見を議会の審議に反映させるよう努めるものとする。

3 議会は、請願及び陳情を市民による政策提案と位置付けるとともに、その審査又は調査においては、必要に応じて提出者の意見を聴く機会を設けるよう努めるものとする。

小結5(請願者は、会議において、請願の趣旨説明を行う権限がある)

「小結1(住民の「知る権利など」の制度保障の情報公開法・公文書管理法)」及び「小結2(住民の「知る権利など」を保障する会議の傍聴権)」並びに「小結3(住民は、教育行政への参画権・参政権を有している)」、そして、「小結4(住民が採択手続に参加している現実とその権限がある)」。

前記の憲法前文の「主権者の福利(利益・権利)と行政の「権力の行使」(権限)との関係の原理に基づき、松山市議会は、「市民生活及び福祉の向上に寄与することを目的とする」とし、「議会は、請願及び陳情を市民による政策提案と位置付けるとともに、その審査又は調査においては、必要に応じて提出者の意見を聴く機会を設けるよう努めるものとする」と規定しているのである。

つまり、請願者は、会議において、請願の趣旨説明を行う権限がある。

まとめ(貴会は請願者の意見を聴く機会を設ける義務を負っている)

1 貴会は請願者の意見を聴く機会を設ける義務を負っている

松山市教育委員会会議規則第7条は、次のとおりである。

委員会が必要と認めたときは、会議に関係者の出席を求めその説明をきくことができる。

この規則を前記の「小結1(住民の「知る権利など」の制度保障の情報公開法・公文書管理法)」、「小結2(住民の「知る権利など」を保障する会議の傍聴権)」、「小結3(住民は、教育行政への参画権・参政権を有している)」、「小結4(住民が採択手続に参加している現実とその権限がある)」、「小結5(請願者は、会議において、請願の趣旨説明を行う権限がある)」を踏まえて解釈するならば、市議会と同じく請願者の「意見を聴く機会を設けるよう努める必要がある」と解釈する以外にないであろう。

つまり、住民は、地域の学校教育運営などをはじめとする教育行政に参画権ないし参政権を有し、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、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が必要あり、住民の貴会に対する要請書及び請願書などの形による意見書に対して、会議において十分に審議するために住民らから直接の意見を聞く(公聴する)必要がある。

よって、請願者らの教科書採択に関する請願書の「請願の趣旨説明」を保障する責務を貴会は負っていることは明白である。

2 請願者の「請願の趣旨説明」の拒否は、請願者の権利侵害

山本教育長は、10月16日の会議において、請願者の「中学校教科書採択についての弁明を求める請願書」の「請願の趣旨説明」を拒んだ。

このような山本教育長らの貴会の会議の運営は、前記した住民らの教育行政への参画権・参政権を制限することである。

それは、住民の関心が高い教科書採択について、説明会や意見交換会を開催するなどの工夫を講じ、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必要があり、住民の貴会に対する要請書及び請願書などの形による意見書に対して、会議において十分に審議するために住民らから直接の意見を聞く(公聴する)必要があることを怠ることであり、請願者の権利を侵害することである。

また、「中学校教科書採択についての弁明を求める請願書」の詳細に説明している請願法第5条にある「この法律に適合する請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない」に反する。

このような山本教育長らの貴会の会議の運営は、憲法前文の憲法原理及び憲法 99 条の憲法尊重擁護義務に反し、係る事実が大方の住民らの良識、ならびに社会通念事実における許容を越えたものであることは言うまでもなく、犯罪の構成要件を十分に満たす。

つまり、その措置は、最高裁判所大法廷・1953(昭和28)年6月17日刑集7巻6号1289頁(昭和24年(れ)第1622号「監禁被告事件」)が判示した「正当公務の用件の社会通念」上の「一般に許容されると認められる程度を超えない限度においてのみ違法ではないこと」を著しく逸脱し、最高裁判所第二小法廷・1982(昭和57)年1月28日刑集36巻1号1頁が判示した、「一般国民への義務なきことの強要と自由権の侵害」に該当し、「刑法 第25章 汚職の罪」の以下の「公務員職権濫用罪(第193条)」に該当する。

公務員がその職権を濫用して、人に義務のないことを行わせ、又は、権利の行使を妨害したときは、二年以下の懲役又は禁錮に処する。

前記で述べたように、教育長及び委員ら公職の地位は、主権者の有する<福利>を実現するために、信託されたものである。

教育長及び委員らは、このような誓いに基づく公務を行う用に委任・信任されたのであり、これを裏切らぬよう、その誠実な職務を遂行しなければならない。

しかしながら、前記のように、山本教育長らは、この前文の誓いを踏みにじり、請願者らの請願権・知る権利に基づく参政権を踏みにじり、貴会が2015年8月11日の教育委員会において中学校教科書の採択を行った憲法・法律・の趣旨・内容に反して行った行為の追及を回避するための措置という「自己の利益を図る」ために、山本教育長及び委員という職務を放棄し、その「任務に背く行為」(刑法第247条)である。

以上、山本教育長及び委員らの行為は、係る事実が大方の愛媛県民及び松山市の住民らに対する著しい「背任」行為である。それは、社会通念事実における許容を越えたものであることは言うまでもなく、犯罪の構成要件を十分に満たしており、「刑法 第37章 詐欺及び恐喝の罪」の中の、以下の、「背任罪(第247条)」に該当する。

他人のためにその事務を処理する者が、自己若しくは第三者の利益を図り又は本人に損害を加える目的で、その任務に背く行為をし、本人に財産上の損害を加えたときは、五年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。

以上