

熊本県監査委員公告第10号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき平成24年4月27日に請求された住民監査請求について監査を行ったので、同条第4項の規定に基づき、その結果を公表する。

平成24年6月11日

熊本県監査委員	松見辰彦
同	内田光也
同	城下広作
同	中村博生

住民監査請求に係る監査結果

第1 請求の受付

1 請求人 (略)

2 請求書の提出日 平成24年4月27日

3 請求の内容

請求人提出の熊本県職員措置請求書による請求の要旨、措置請求及び請求書添付の事実証明書は次のとおりである。

(1) 請求の要旨

ア 請求の対象とする機関又は職員
熊本県教育長
熊本県教育委員会

イ 財務会計上の行為について

熊本県教育長は平成23年9月6日に開催された平成23年度第6回教育委員会において、県立中学校3校で使用する公民教科の副教材として、育鵬社が教科用図書として出版している『新しいみんなの公民』を使うことを提案し、教育委員会の了承を得た。さらに、副教材として使用する育鵬社版『新しいみんなの公民』の購入費用を県立中学校生徒の側の負担とせず、県の費用で負担することを決めた。

この決定後、平成24年2月県議会で予算が可決され、同年4月2日以降、県立中学校2校で副教材購入費として11万4千円が執行された。

ウ 違法・不当とする理由

(ア) 副教材選定について

法律は副教材の取り扱いについて、すべて現場の教師からの要請に基づいて校長が教育委員会に届け、承認を得ることしか想定していない。副教材の選定において、県教育委員会は「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33条と熊本県立学校管理規則（以下「管理規則」という。）第8条に従わなければならない。

しかし、教育長はこの法律や規則を無視して、現場の教師や校長から全く要請も出なかった育鵬社の公民教科書を独断で副教材として使用することを決めた。

この法的根拠を県教育委員会に質問状で照会したところ、地教行法第23条第6項（原文のまま）の「教科書その他の教材の取り扱いに関すること」と回答した。

地教行法第23条は、「学校管理機関」たる教育委員会の職務権限を列挙したにすぎず、職務権限の行使のしかた、あるいはその限度を定めたものではない。その証拠には、同条各号は、すべて、「〇〇に関すること」という表現になっている。それらの事項について、教育委員会がいかなる程度の管理権を有しているかは、教育法令その他の法令の規定に照らし、また、学校管理機関と教育機関との基本的なあり方に照らして慎重に判断されなければならない。同条中に「教科書その他の教材の取扱に関すること。」という規定があるというだけで、教育委員会が教材の取り扱いに関するいっさいの権限を有すると解釈することは出来ない。教育委員会は、決して「教育機関」にはなりえないのであるから、つねに学校管理機関の立場においてという条件がかかる。

以上のことから、地教行法第23条第6項を根拠に、県教育委員会が独断で副教材を決め、県立中学校に使用を義務づけることは違法行為である。

(イ) 副教材の使用について

教科書を副教材として使うことにより教科書が2冊になり、授業を受ける子どもたちや現場の教師に大きな混乱をあたえることが憂慮され、本来教師たちが自由に選択できる副教材を、一方的に県教育委員会から押しつけられることは教育基本法（以下「教基法」という。）第16条が禁ずる不当な支配にあたり違法である。

県立中学校3校は、昨年行われた教科書採択で教育出版社版の公民教科書を採択している。ところが、採択されなかった育鵬社版公民を副教材に推薦するとい

うのであれば、採択において教育出版が選ばれ、なぜ育鵬社が選ばれなかったかその根拠を考慮することが当然求められる。

9月6日の平成23年度第6回教育委員会において教育長は「育鵬社の教科書は、現代の社会がかかえる課題について生徒たちに是非とも学習し、考えてもらいたい題材が多数取り上げられている。」「育鵬社の教科書には、生徒たちが日頃、目に触れる、あるいは身近な題材が取り上げられており、その題材に付き多面的、多角的に議論することにより、自分の思考を深めることができると考える。」と自分の思い入れを抽象的に述べるだけで、採択された教育出版社版の公民教科書との比較検討は一切行っていない。これは、教科書採択の過程での議論、さらに使用時において教科書が2冊になることによる子どもや教師たちの混乱などを一切考慮しておらず、認めることは出来ない。

さらに「採択教科書において工夫されている発展的学習内容に導く箇所では育鵬社の教科書の題材を副教材として活用することを考えている」として「3年生の3学期に」使いなさいと細かく指示している。

ユネスコの教員の地位に関する勧告61（職業上の自由）には、一定の制約はあるものの「教材の選択と採用、教科書の選択、教育方法の適用などについて」の不可欠な役割が教員に与えられるべきと規定している。副読本として育鵬社の教科書使用を一方向的に命じるのは、専門職たる教育職を遂行する教員の存在を否定し、あたかも教員に「伝声管ないしラジオのスピーカーたれ」と命ずるのと同義といえる。

以上県教育委員会の無責任な決定により、教育現場は混乱し、教師は独自の副教材を選ぶ権利を侵害されることとなり、教基法第16条が禁ずる教育への不当な支配が生まれる。

(ウ) 副教材の県費購入について

普通、副教材は保護者が負担して購入するのであるが、この育鵬社版公民教科書は「学校の図書と同様」県費で購入して生徒に使わせるという。なぜこの副教材を県費で購入しなければいけないのか、その合理的理由は一切説明されていない。

(2) 措置請求について

ア 県立中学校における育鵬社版公民教科書の副教材としての使用差し止めを求めめる。

イ 県費で購入した副教材購入費の返還措置を求めめる。

(3) 請求書添付の事実証明書

- ①平成23年度第6回教育委員会（9月定例会）議事録
- ②県立中学における平成24年度使用教科書採択資料（歴史・公民）
- ③県教委の「副教材押しつけ」に疑問を示す9月29日付熊本日新聞記事
- ④県議からの聞き取り
- ⑤平成24年度当初予算県議会説明資料
- ⑥地方教育行政の組織及び運営に関する法律（抜粋）
- ⑦熊本県立学校管理規則（抜粋）
- ⑧教育基本法（抜粋）

4 請求の受理

本件請求については、地方自治法（以下「自治法」という。）（昭和22年法律第67号）第242条の要件を具備しているものと認め受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求の内容、陳述及び請求の要件審査の結果を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 副教材使用決定方法が地教行法第23条、同法第33条、管理規則第8条及び教基法第16条の規定に違反しているか
- (2) 副教材購入費を県費で支出することが違法、不当か

2 監査対象機関

熊本県教育長

熊本県教育委員会

3 請求人による証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を平成24年5月18日に設けたところ、3人の請求人が同日付けで陳述書及び証拠としての書面を提出し、3人が陳述を行った。

この陳述には同法同条第7項の規定に基づき、熊本県教育委員会事務局職員の立会いを認めた。

(1) 請求人の陳述（概要）

この陳述によって、下記のような主張等がなされた。

ア 管理規則第8条他について

管理規則第8条（教材の承認及び届け出等）では「学校が教科書以外の図書で教科書に準じて使用する教科用図書については、校長は委員会の承認を得なければならない」、第2項でも「学校が教育活動の一環として継続的且つ計画的に教科書の補充用として使用する教科用図書についてはあらかじめ委員会に届け出なければならない。」とされており、現場の教師の裁量権が尊重されている。

県教育委員会が、この決定の法的根拠を地教行法第23条6項の「教科書その他の教材の取り扱いに関すること」に求めているが、これは学校現場や市町村教育委員会から上がってきた教科書や副教材の決定結果を「管理」するだけである。

同様に地教行法第33条第2項も「教育委員会は学校における教科書以外の教材の使用について、あらかじめ、教育委員会に届け出させ、または教育委員会の承認を受けさせることとする定を設けるものとする」として、現場から上がってきたものを管理、承認する役割が規定されている。

イ 教基法第16条について

2006年に改正された教基法第16条でも、教育が「不当な支配に服することなく」行われなければいけないという規定は継承されており、旭川学力テスト最高裁判決などの判例を踏まえると、今回の県立中3校に対する県教委による育鵬社公民教科書の副教材化は、教基法16条が禁ずる教育への不当な支配にあたる。

(2) 請求人陳述の際に請求人から証拠として提出された書面

県立中学校の副教材に関する申し入れと質問について（回答）

4 監査対象機関の監査

熊本県教育長及び熊本県教育委員会に対して、自治法第242条第4項及び熊本県住民監査請求取扱要領（以下「取扱要領」という。）第7条第1項に基づき、監査対象事項の2項目について、平成24年5月24日に監査委員事務局監査、同年5月28日に監査委員監査を実施した。

5 関係人調査

熊本県立八代中学校及び同宇土中学校に対して、自治法第199条第8項及び取扱要領第7条第2項に基づき、平成24年5月30日に関係人調査を実施した。

第3 監査の結果

本件請求についての監査結果を、合議により、次のように決定した。

本件請求は、これを棄却する。

以下、棄却理由について述べる。

1 副教材使用決定方法が地教行法第23条、同法第33条、管理規則第8条及び教基法第16条の規定に違反しているか

地教行法第23条第6号には、教育委員会の職務権限に属する事務として、教科書その他の教材の取扱いに關することが規定されている。

このことについては、平成23年6月30日京都地裁判決によると、「教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に關する事務で、教科書その他教材の取扱いに關することを管理し、執行する旨規定するところ、同条号は、教科書その他の教材が、その教育的価値などから、その取扱いに慎重を要し、教育委員会が、地域の実情、要求や生徒、児童の関心、要求、能力等を把握して、最も有益適切なものが使用されるようにする責任を負い、教科書や教材の種類とそれが教育に及ぼす意味の重要性、保護者に与える負担等を考慮して、教科書や教材の取捨選択についての指揮監督権を有することを定めたものと解される。また、同法第33条2項は、教育委員会は、学校における教科書以外の教材について、あらかじめ、教育委員会に届け出させ、又は教育委員会の承認を受けさせることとする定めを設けるものとする旨規定するところ、同条項も、同趣旨の規定であると解される。」と判示している。

また、地教行法逐条解説（平成5年6月第2次新訂版）においては、「教科書や教材の取捨選択について、教育委員会がどの範囲まで指揮監督権を行使するかは、結局教科書や教材の種類とそれの教育に及ぼす意味の重要性、父母に与える負担等を勘案して教育委員会が決定すべきものである。」とされており、教科書や教材の取捨選択権は、教育委員会が有すると解される。

さらに、地教行法第26条第1項で「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できる」とされ、本県における教科用図書の採択に係る事務（副教材としての選定を含む）については、「熊本県教育委員会の権限に属する事務の委任等に関する規則」（以下「委任規則」という。）第2条の規定に基づき熊本県教育長に委任されている。

同法同条第2項においても、教育長に委任できない事務が限定列挙されているが、当該条項に教科用図書の採択に係る事務（副教材としての選定を含む）が規定されていないことから、副教材の選定を熊本県教育長に委任できることは明らかである。

以上により、①教育委員会が教科書や教材の取捨選択についての指揮監督権を有すること、及び②教育委員会が副教材の選定事務を教育長に委任できることから、「熊本県教育長がこの権限をもって副教材について決定した」ことを確認した。

したがって、請求人が『・・・法律は「副教材」の取扱いについて、すべて現場の教師からの要請に基づいて校長が教育委員会に届け、承認を得ることしか想定していない・・・。教育長は、こうした法律や規則を無視して、現場の教師や校長から全く要請も出なかった育鵬社の公民教科書を、独断で副教材として使用することを決めた・・・。』とし違法であるという主張は認められない。

請求人は、『・・・本来教師たちが自由に選択できる副教材を、一方的に県教育委員会から押しつけられることは教基法16条が禁ずる不当な支配にあたり違法である。』とし、『・・・2006年に改正された教基法第16条でも、教育が「不当な支配に服することなく」行われなければいけないという規定は継承されており、旭川学力テスト最高裁判決などの判例を踏まえると、今回の県立中3校に対する県教委による育鵬社公民教科書の副教材化は、まさに教基法16条が禁ずる教育への不当な支配にあたる。・・・』と主張する。

旭川学力テスト最高裁判決は、「教育行政機関が他の教育関係法律を運用する場合においても、教基法第10条1項（改正教基法第16条）にいう不当な支配とならないように配慮しなければならない。」と判示している一方、「法律の命ずるところをそのまま執行する教育行政機関の行為は不当な支配とはなり得ないこと、国は、必要かつ相当と認められる範囲内において、教育内容についてもこれを決定する権能を有すること」も明らかにしている。

教基法第16条第1項後段は、「教育行政は、・・・公正かつ適正に行われなければならない」と規定しているが、これは、教育行政の在り方について、中立性を確保しつつ、関係法律の定めるところにより適切に施策を実施する責務を有することを踏まえ「公正かつ適正に」と明記されたものである。

本件の副教材の決定は、前述のとおり地教行法第23条、委任規則第2条、同法

第33条及び管理規則第8条に基づいて適正に行われたものであることは明らかである。

以上により、今回の副教材の決定が法律に基づいて適正に行われ、そのことが教基法第16条にいう「不当な支配」とならないことについて確認した。

したがって、請求人が主張する『・・・教師たちが自由に選択できる副教材を、一方的に県教育委員会から押しつけられることは教基法第16条が禁ずる不当な支配にあたり違法である。』という主張は認められない。

次に請求人は、『・・・教科書を「副教材」として使うことにより教科書が2冊になり、授業を受ける子どもたちや現場の教師に大きな混乱をあたえることが憂慮される。・・・』と主張する。

しかし、関係人調査においても、公民の年間学習指導計画は、各県立中学校の現場の教師の意見を反映して既に策定されており、現場の教師に混乱は全く生じていないこと、また、教師は当計画に基づき生徒に対して、適切に指導を行うため、今後、生徒には混乱が生じないであろうことを確認した。

したがって、請求人の主張は一方的な意見を述べているにすぎず、その主張は認められない。

2 副教材購入費を県費で支出することが違法、不当か

違法な公金の支出とは、法規に違背した支出の意であり（行政実例 昭和23年12月25日）、不当な公金の支出とは、支出そのものが不適當な場合、すなわち、額のいかんにかかわらず支出そのものが不適當な場合と、支出そのものは必ずしも不適當ではないが、額が不適當な場合の両者が含まれる。

今回の副教材購入費を県費で支出することは、上記1のとおり、その先行行為である副教材使用決定が法律に基づき適正に行われており、支出そのものが不適當とは言えない。

また、本件副教材購入費は、平成24年2月定例県議会において、審議を受け当初予算として可決され、その後、購入伺い、支出負担行為、支出命令の一連の財務会計上の行為も適正に行われている。

また、購入部数も164冊と生徒個人が教科書と併用して使用することを考慮すれば社会科学習に必要な最低限の部数で、その支出額も120,704円（1冊あたり736円）と額そのものも不適當とは言えない。

次に本件の副教材に関して、熊本県教育委員会では、教育出版の教科書において工夫されている学習内容と、育鵬社の教科書で多数取り上げられている身近な題材

とを一体的に活用することで、県立中学校における発展的かつ多面的な学習効果に資すると考え、県費で購入し、学校備え付けの図書として4年間使用し、適切に管理するとしている。

同様に「熊本の心」（道徳教材）や「I CAN DO IT!」（英語教材）などについても、県費により作成しており、育鵬社の教科書だけを県費で購入しているものではないと主張している。

監査委員としては、副教材を県費で購入することは、熊本県教育委員会が行う予算執行の裁量権の範囲内の行為で社会通念上、妥当と判断する。

以上により、副教材購入費を県費で支出することに違法・不当性はないことを確認した。

したがって、請求人が副教材購入費を県費で支出することは違法、不当であり、合理性がないという主張は認められない。