

地方自治関連立法動向研究2
---------------

## 教科書採択制度と無償給与制度

### ～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一部を改正する法律（平成26年4月16日法律第20号）～

権 奇 法

#### 1. はじめに

平成23年、沖縄県八重山教科書採択地区の中学校公民教科書採択において、採択地区を構成する石垣市と与那国町が育鵬社版を、竹富町が東京書籍版をそれぞれ採択したことで、八重山教科書採択問題が勃発した。教科書の採択権限は市町村教育委員会にあると定めている「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年6月30日法律第162号、以下「地教行法」という。）」上の規定と、同一の採択地区においては種目ごとに同一の教科書を採択しなければならないと定めている「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和38年12月21日法律第182号、以下、「教科書無償措置法」という。）」の規定の解釈・適用をめぐって、同採択地区を構成する三市町だけでなく、県と国をも巻き込む大きな問題と展開した。

たび重なる行政指導と、是正要求の指示、直接是正要求など、異常としか言えないほど白熱した展開を見せた八重山教科書採択問題の詳細な経緯については後述するが、いくつかの特記すべき事項があることについて触れておきたい。まずは、教科書無償制度が実施されて以来はじめての、同一採択地区内における異なる教科書の採択が行われたことである。そして、国・地方関係において、国の是正要求の指示に対する県の義務不履行と国による市町村への直接の是正要求も地方自治法上はじめてのことである。

八重山教科書採択問題は、「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律改正案」が成立（平成26年5月30日法律第42号）したことを受けて、竹富町が八重山採択地区から分離し単独の採択地区となることで、一応決着が付いたとすることができる。しかし、

この問題は、教科書採択制度と教科書無償給与制度の在り方、地方教育行政における国・地方関係など、今後の課題において示唆する点が多く含まれていると思われる。

以下、本稿では、教科書採択制度を概観した後、八重山教科書採択問題の経緯と文部科学省の対応の是非、そして、教科書無償措置法改正の経緯と内容を検討することとする。

## 2. 教科書採択と無償給与制度の仕組み

### (1) 教科書無償給与制度

教科書無償給与制度は、憲法第26条に規定する義務教育の無償を広く実現するものとして、全国の国公私立の義務教育諸学校で児童・生徒が使用するすべての教科書を対象に、国が教科書発行者から直接購入し、児童・生徒に無償で給与する制度である<sup>(1)</sup>。無償給与制度に関しては、主に財政上の問題から、教科書有償化又は貸与制度への転換などの見直しも主張されていたが<sup>(2)</sup>、文部科学省としては、あくまでも現在の無償給与制度を堅持すべきという立場をとっている<sup>(3)</sup>。

### (2) 教科書採択制度の概要

教科書の採択権限は、文部科学省の行政解釈<sup>(4)</sup>によれば、国立及び私立学校にお

---

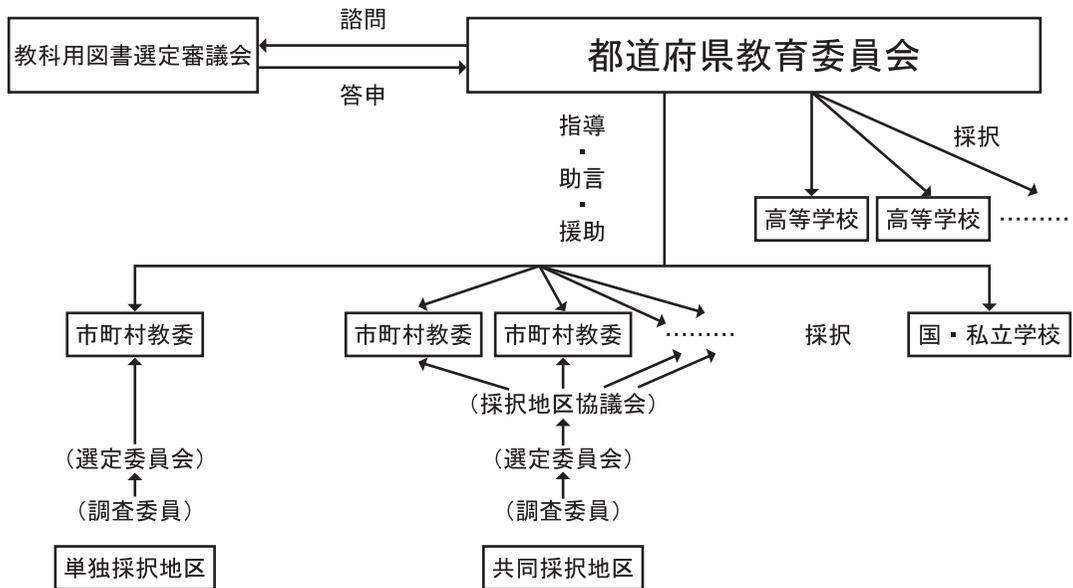
(1) 文部科学省「教科書制度の概要」文部科学省ホームページ。

(2) 「無償給与に係る予算総額を縮減するとともに、引き続き、貸与制の導入も含め、有償化の実現に向けて検討を進めるべき」（財政制度等審議会、平成17年度予算の編成等に関する建議）。義務教育教科書の有償化又は貸与制の憲法論上の問題点に関しては、大須賀明「教科書無償の理論と教育内容」（法学セミナー増刊『教科書と教育』、日本評論社、1981年）138頁以下、大隈義和「教科書無償制度と地方自治」（法政研究66(2)九州大学、1999年）413頁以下を参照。

(3) 「教科書については、一部の教科を貸与とすることについて議論の余地があるが、予習・復習など家庭学習においても使用し、教師の指導上、様々な創意工夫を可能とすることから貸与ではなく自分自身の教科書を所有することが求められ、保護者に新たな負担を課すことなく、家庭の経済力に係わらず無償給与される必要がある。」（平成17年10月26日中央教育審議会答申）

(4) 昭和35年5月11日委初第109号「教科書採択の責任について」（行政実例）、諸沢正道『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、1964年）56頁。このような文部科学省の解釈に対しては、教科書採択権限は教育の自主性・中立性の観点から校長又は教師にあるとする見解が有力に唱えられているが、本稿では深く踏み入ることはせず行政解釈どおりに市町村教育委員会に採択権限があることを前提に八重山教科書問題を検討することとする。

【図表1】教科書採択制度の概要



出所：中央教育審議会初等中等教育分科会「教科書採択の改善について（意見のまとめ）参考資料2」（平成25年12月26日）

\* 八重山採択地区においては、選定委員会は設置されていない。

いては当該学校の校長に（教科書の発行に関する臨時措置法7条1項）、公立学校においては当該学校の設置者である都道府県又は市町村の教育委員会にあるとされている（地教行法23条6号）。その中で、市町村立小中学校の教科書採択は、都道府県教育委員会が市町村の意見をきいて市若しくは郡の区域又はこれらの区域を合わせた地域に採択地区<sup>(5)</sup>を設定した上で<sup>(6)</sup>、採択地区が二以上の市町村の区域をあわせた地域であるときは、当該採択地区内の市町村教育委員会は協議して種目ごとに同一の教科書を採択しなければならないこと（共同採択制度）となっている<sup>(7)</sup>。

こうした共同採択制度を採用した理由としては、①転校等の学童側の利便のため、②教科書共同研究のため、③衆知を集めて採択するという行政上の要請から自主的に

(5) 採択地区は、「その地域の教育水準、自然的、経済的、文化的諸条件等を考慮して設定するものとし、当該地域内の市町村立の小・中学校においては同一の教科用図書を使用するのが適当と認められる地域」とされている（昭和39年2月14日、文部事務次官通達）。

(6) 改正前の教科書無償措置法12条1項、2項。

(7) 改正前の教科書無償措置法13条4項。

行われてきたものを、無償措置の実施に当たって、④教科書の需要数の確実な把握、⑤供給の迅速確実、さらには、⑥採択部数の集約化による定価の合理化の要請に応えるものとして、無償措置の円滑な実施を図るためであったとされている<sup>(8)</sup>。

そして、都道府県の教育委員会は、教科書の採択の適正な実施を図るため、あらかじめ教科用図書選定審議会の意見をきいて、市町村の教育委員会の採択事務に対して、指導、助言又は援助を行うこととなっている<sup>(9)</sup>。

### 3. 八重山教科書採択問題

#### (1) 問題発生の経緯

八重山教科書採択問題は、平成23年8月、平成24年度から使用する中学校公民教科書の採択の際、同じ採択地区内で異なる教科書が採択される事態が発生したことで表面化された<sup>(10)</sup>。八重山採択地区（石垣市、八重山郡（竹富町、与那国町））の採択地区協議会が育鵬社版を選定するとしてした答申を出したところ（同年8月23日）、石垣市と与那国町は答申どおりに採択したが、竹富町が答申と異なる東京書籍版の教科書を採択したのである。

このような事態を受けて、八重山採択地区協議会規約に定められた協議会役員会において再協議が行われたが協議が調わず、石垣市・与那国町の両教育長により、竹富町に協議会の結果どおりの採択を行うように要請された（同年8月31日）。

さらに、沖縄県教育委員会の求めに応じる形で、三市町教育委員全員による協議が行われ、この協議の場を教科書採択の場として確認し、東京書籍版を選定することを多数決で可決したが、石垣市・与那国町の両教育長は、上記三市町教育委員全員による協議が無効である旨文部科学省に文書提出した（同年9月8日）。これに対して、文部科学省は、沖縄県教育委員会に対し採択地区協議会の規約に従ってまとめられた結果に基づき、同一の教科書を採択するよう求める文書指導を行った（同年9月15

---

(8) 鈴木薫「教科書無償制度の誕生」時の法令488号（法令普及会、1964年）14～15頁。

(9) 教科書無償措置法10条、11条1項。

(10) 改正法案提出までの八重山教科書採択問題の経緯については、平井佑太「教科書無償措置法の改正 — 問われる共同採択制度 —」（立法と調査351号、2014年4月）において、よくまとめられている。

日)。また、文部科学省からは、「8月23日に出された八重山採択地区協議会の答申及び8月31日の再協議の結果が無償措置法の規定による協議の結果であり、それに基づいて採択を行った教育委員会（石垣市、与那国町）に対しては、教科書が無償給与し、「協議の結果に基づいた採択を行っていない教育委員会（竹富町）については、国の無償給与の対象にはならない」としながらも、「地方公共団体自ら教科書を購入し、生徒に無償で供与することまで、法令上禁止されるものではない」という見解が示された<sup>(11)</sup>（同年10月26日）。

これを受け、竹富町教育委員会は、臨時教育委員会会議を開催し、国に対して引き続き東京書籍版の公民教科書の無償給付を求めると、篤志家から支援を受けて公民教科書を調達し、新年度の授業に間に合うように、竹富町として教科書を配布することを決定した（平成24年2月22日）。そして、同年4月9日には、実際に東京書籍版の教科書が配布された。

沖縄県教育委員会による平成25年度使用の中学校教科書採択状況の報告においても、竹富町が東京書籍版の使用を継続したことを受け、文部科学省から沖縄県に対する二度目の文書指導が行われた（同年9月6日）。

以上が民主党政権時代における文部科学省の対応であるが、その基本的なスタンスは、①竹富町の東京書籍版の公民教科書の採択は教科書無償措置法13条4項に反するものとして、竹富町に対して教科書の無償給与を行うことができない、②この違反状態の是正に関しては、指導等を行うことにとどまり、それ以上の権力的な措置は取らない、③竹富町が自ら東京書籍版の教科書を購入し、生徒に無償で配布することを禁止することはできない、ということであった。

## （2） 第2次安倍内閣発足後の経緯

第2次安倍内閣発足後、文部科学省の対応は大きく舵を切ることとなる。まず、義家弘介政務官が竹富町教育委員会及び沖縄県教育委員会を訪問し、教科書無償措置法に基づく協議の結果に従い、同一の教科書を採択するよう求めるとともに、年度内に検討の結果について報告するよう指導し（平成25年3月1日）、さらに、竹富町教育委員会及び沖縄県教育委員会に対する文書指導が行われた（同年4月3日）。これに

---

(11) 当時の中川正春文部科学大臣の衆議院文部科学委員会における発言（第179回国会衆議院文部科学委員会会議録2号2頁）。

対して、竹富町教育委員会は、同委員会としては地教行法23条6号に基づいて教科書採択権限を正当に行使していると回答した（同年4月11日）。この回答に対して、文部科学省は、従来の見解を示しながら、沖縄県教育委員会及び竹富町教育委員会に対し改めて文書指導を行った（同年5月8日）。

9月の沖縄県からの平成26年度の教科書需要数報告においても竹富町は東京書籍版の教科書を採択していたことから、ついに文部科学大臣は、地方自治法245条の5第2項に基づき、沖縄県教育委員会に対し、竹富町教育委員会に対して是正の要求をするように指示した<sup>(12)</sup>（同年10月18日）。この是正要求の指示を受けて、沖縄県教育委員会は、最終結論を留保しつつも、教科書の採択権限については地教行法と教科書無償措置法の間には齟齬があること、文部科学省の是正要求の指示が国会の付帯議決を反映していないこと（後述）、実際教育現場に混乱が生じているわけではなく、是正要求をすることでむしろ混乱・停滞が生じるおそれがあること等を理由に是正要求を行わないことを確認した（同年11月20日）。

さらに、文部科学大臣は、4月からの新学期を前に、地方自治法245条の5第4項に基づき、竹富町教育委員会に対し直接是正要求を行った（平成26年3月14日）。しかし、竹富町教育委員会は是正要求に応じず、東京書籍版を配布した（同年4月7日）。また、竹富町教育委員会の慶田盛教育長が文部科学省を訪れ是正要求に従わない旨を伝えたところ、文部科学省側からは地方自治法251条の7に基づく違法確認訴訟を検討する方針が示された（同年4月17日）。

その間、教科書無償措置法の改正により、竹富町単独で採択地区を構成することが可能となったことを受け、竹富町は八重山教科書採択地区から分離し単独の採択地区になることを決定し、県教育委員会もこれを了承した（同年5月21日）。竹富町が八重山採択地区から分離されると違法確認訴訟の訴えの利益がなくなることから、文部科学省は、訴訟を断念することとなった（同年5月23日）。

以上の経緯を経て、ようやく八重山教科書採択問題は収束を迎えることとなった。第2次安倍内閣における対応は、民主党政権時代に比べ、教科書無償措置法への違反状態を是正するために積極的に介入する姿勢を前面に出していることが分かる。

---

(12) 「沖縄県教育委員会の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く事務の執行について（指示）」（平成25年10月18日文科初第768号）。

【図表2】八重山地区教科書採択問題の経緯

平成 23 年	6月27日	八重山採択地区協議会定期総会において、協議会規約の全面改正 ・規約改正案の中で、三教育委員会の採択決定が答申と異なった場合を想定した「再協議した結果を八重山採択地区の最終決定とする」という文言に竹富町教育長が反発し「役員会で再協議できる」と修正 ・調査員の任命に関する「会長が委嘱し、任命する」という文言に対しても竹富町教育長が反発し「役員会で選任し、会長がこれを委嘱又は任命する」に修正
	6月28日	会長を務める石垣市教育長は、規約に定められた役員会を開催せず、石垣市教育委員会だけで調査員の委嘱状交付式を実施
	6月末～ 7月末	・推薦の「順位付け」を廃止し、代わりに「複数推薦方式」を導入 ・協議会の非公開、協議会委員の氏名の非公開、無記名投票の導入が決定
	8月1日	調査員報告書の提出：育鵬社版の教科書は推薦枠に含まれていなかった。
	8月23日	八重山採択地区協議会答申：中学公民教科書は育鵬社版
	8月26日	石垣市教育委員会と与那国町教育委員会が教科書採択（育鵬社版）
	8月27日	竹富町教育委員会が教科書採択（東京書籍版）
	8月31日	八重山採択地区協議会役員会における再協議 ・竹富町教育長の反対を押切る形で、竹富町に協議会の結果どおりの採択を行うよう要請 ・協議は調っていないとの会長発言
	9月8日	3市町の教育委員全員による協議 ・この協議の場を教科書採択の場として確認し、東京書籍版を選定することを多数決で可決 石垣市教育長、与那国町教育長から上記協議が無効である旨文部科学省に文書提出
	9月13日	中川正春文部科学大臣が、記者会見で「協議は調っていない」との見解を表明
	9月15日	石垣、竹富、与那国の教育委員長が、上記石垣市教育長、与那国町教育長による文書が無効であること、全員協議の有効性を求める要請書を連名で文部科学省に送付
	9月15日	文書指導（文部科学省→沖縄県教育委員会）
10月26日	衆議院文部科学委員会において、文部科学大臣より現時点における教科書無償給与についての考え方を示す。	
平成 24 年	2月22日	竹富町教育委員会が臨時教育委員会会議を開催し、以下の事項を決定 ・国に対して引続き東京書籍版の公民教科書の無償給付を求める。 ・篤志家からの支援を受けて、公民教科書を調達し、新年度の授業に間に合うように、竹富町として教科書を配布する。
	4月9日	竹富町が町内の中学校に東京書籍版の教科書を配布
	9月3日	沖縄県教育委員会より、八重山採択地区における平成25年度使用の中学校社会公民分野の教科書採択状況の報告（石垣市・与那国町：育鵬社、竹富町：東京書籍）
	9月6日	文書指導（文部科学省→沖縄県教育委員会）

平成 25 年	3月1日	竹富町教育委員会及び沖縄県教育委員会に義家弘介政務官が訪問し、直接指導 ・教科書無償措置法に基づく協議の結果に従い、同一の教科書を採択するよう求めるとともに、年度内に検討の結果について報告するよう求める。
	4月3日	文書指導（文部科学省→竹富町教育委員会及び沖縄県教育委員会）
	4月11日	竹富町教育委員会から回答 ・竹富町教育委員会としては地教行法23条第6号に基づいて教科書採択権限を正当に行使している。
	5月8日	文書指導（文部科学省→竹富町教育委員会及び沖縄県教育委員会）
	10月18日	文部科学大臣から沖縄県教育委員会に対し、竹富町教育委員会に対して是正の要求を行うよう指示
	11月20日	沖縄県教育委員会が定例会議において、是正要求の指示に従わない意向を確認
	11月28日	沖縄県教育委員会の諸見里教育長を文部科学省に呼び、早急に是正の要求を行うよう上野通子政務官より指導
平成 26 年	1月15日	沖縄県教育委員会より文部科学省に対する質問文書 ・是正要求をした場合、現場での混乱が想定されることから、是正要求は不必要ではないか。 ・昨年発表した「教科書改革実行プラン」の中に、採択地区の設定単位を市町村単位に柔軟化が盛り込まれていることから、この構想を先取りして採択地区の分割を検討したい。
	1月21日	文部科学省より上記質問文書に対する文書回答 ・採択地区の分割で十分に調査研究が可能かについて疑問を呈し、地区分割に否定的見解を示す。
	3月14日	文部科学大臣から竹富町教育委員会に対し、直接是正要求
	4月7日	竹富町教育委員会が是正要求に応じず、東京書籍版を配布
	4月9日	改正教科書無償措置法が成立
	4月11日	竹富町教育委員会が単独での教科書採択を県教育委員会に要望することを決定するとともに、国からの是正要求に対する不服申立てをしないことを発表
	4月17日	竹富町教育長が文部科学省を訪れ、是正要求に従わないことを伝える。 これに対して、文部科学省は地方自治法251条の7に基づいた違法確認訴訟をも検討する方針を示す。
	4月22日	沖縄県教育長が文部科学省を訪ね、竹富町が八重山採択地区協議会から分離し、単独で教科書を採択することを認める方針を伝え、違法確認訴訟を行わないよう要望 文部科学省の前川喜平局長は、八重山地区は共同採択が望ましいと指導
	5月21日	沖縄県教育委員会が竹富町教育委員会を採択地区から分離することを決定
5月23日	文部科学大臣が、違法確認訴訟を断念することを表明し、その旨を沖縄県教育委員会に伝える。	

出所：文部科学省資料、平井佑太「教科書無償措置法の改正 ― 問われる共同採択制度 ―」（立法と調査351号、2014年4月）、新聞記事等を参考に作成。

## 4. 幾つかの検討事項

八重山教科書問題が、以上のような白熱した展開を見せたが、その理由としては教科書の採択をめぐる政治的・政策的立場の違いが大きく影響したことは否定できないであろう。しかし、一方で、八重山教科書問題はすぐれて法律の解釈・適用の問題として顕在化していることもあり、以下では、法律の解釈・適用問題を中心に、「地教行法と教科書無償措置法の関係」、「採択地区協議会における協議の問題」、「国による是正要求の指示、直接是正要求の適法性」について検討することとする。

### (1) 地教行法と教科書無償措置法の関係

八重山教科書問題において、竹富町教育委員会は、「地教行法23条6号に基づいて正当に採択権限を行使している」と主張し、また、文部科学省は、「教科書無償措置法13条4項が採択地区内の市町村教育委員会は同一の教科書を採択しなければならないと定めていることから、他の市町村と異なる教科書を採択した竹富町は違法だ」という主張を互いに繰り返すだけで、話が噛み合っていない。それはおそらく地教行法と教科書無償措置法の関係に関する理解の違いに起因するのであろう。

文部科学省は、地教行法の規定と教科書無償措置法上の規定の関係を一体的に捉え、いわゆる「一般法と特別法の関係」にあるとした上で、特別法である教科書無償措置法が優先するからこれに違反した竹富町の採択が違法であるとする<sup>(13)</sup>。

地教行法上の規定は教科書の採択権限について、教科書無償措置法は教科書の無償給付について必要な手続を定めたものであり、そもそも両法律はその趣旨・目的を異

---

(13) 「両法全体がこのような一般法・特別法の関係にあるものとはいえないが、……採択地区が二以上の市町村の区域をあわせた区域であるときは、無償措置法は、……採択権限の行使について特別の定めをしているところである。」照屋寛徳議員再質問書に対する答弁書（平成23年7月7日、内閣衆質178第53号）金井利之氏（「教育集権抑制への『大人の知恵』」ガバナンス152号84頁、2013年12月）と百地章氏（「教科書採択をめぐる誤謬を正す」、msn産経ニュース「正論」2011年9月27日）も同じ見解である。

にするものである<sup>(14)</sup>。両法律を一般法と特別法の関係にあると理解すると、共同採択地区における地教行法上の教育委員会の教科書採択権限が教科書無償措置法の規定によって消滅してしまうことになる（「特別法は一般法を破る」）。しかし、文部科学省もそこまでは言っていない。むしろ繰り返して採択権限は市町村教育委員会にあることを言明しており、だからこそ「竹富町が自ら独自の教科書を購入し、生徒に無償で供与することを禁止することはできない」と判断したはずである。そもそも一般法と特別法の関係にあるという立論に問題があったから、違法状態ではあるが独自の教科書の購入・配布は禁止されていない、という窮屈な論理展開になってしまったのである。両法律は一般法と特別法の関係にあると理解することはできず、一体的に捉えるべきではない。

以上のように考える場合、竹富町の教科書採択を法的にどのように評価すべきか。まず、竹富町教育委員会は、地教行法上の教科書の採択権限を正当に行使していることになる。一方、地教行法上の採択権限を正当に行使したことが、直ちに教科書無償措置の要件を充足したことにはならない。竹富町教育委員会が共同採択地区においては協議して同一の教科書を採択しなければならないという教科書無償措置法の要件を満たしていないことは否定できないのであって——竹富町だけ違法状態なのか、それとも石垣市と与那国町も違法状態なのかの問題はさて置き——、竹富町教育委員会が教科書の無償措置を主張することは許されない。結局、文部科学省側は竹富町教育委員会が教科書採択に関する権限を正当に行使していることを認め、また竹富町教育委員会側は教科書無償措置法に違反していることを認めなければならない。すると残った問題は、竹富町教育委員会の教科書無償措置法上の違反状態をどのように解決していくべきかの問題である。

## (2) 採択地区協議会における協議の問題

一連の対応を見ると、文部科学省は、違法状態にあるのは竹富町だけであって、石垣市や与那国町は違法状態ではないという認識である。このような認識が成立するた

---

(14) 地教行法の目的は、「教育委員会の設置、学校その他の教育機関の職員の身分取扱その他地方公共団体における教育行政の組織及び運営の基本を定めること（1条）」であり、教科書無償措置法の目的は「教科書の無償給付その他義務教育諸学校の教科書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、もって義務教育の充実を図ること（1条）」である。

めには、以下の三つの要件が充足していなければならない。すなわち、ア) 8月23日の協議会答申が有効に成立していること、イ) 上記協議会答申が竹富町教育委員会の意思決定を拘束する法的効力を備えていること、ウ) 共同採択地区内で同一の教科書を採択しなくても違法とならない場合があること、である。

まず、果たして有効な協議が成立したのか、そして、もし有効な協議が成立したのであればその内容はいかなるものなのかの問題である。文部科学省の考え方は必ずしも一貫しているわけではなかったが、最終的には、「八重山採択地区協議会の規約に従ってまとめられた結果」が協議の結果であって、それは「8月23日に出された八重山採択地区協議会の答申及び8月31日の共同採択地区協議会の再協議の結果」であることに帰結された<sup>(15)</sup>。

教科書無償措置法13条4項は、「協議して種目ごとに同一の教科書を採択しなければならない」としているだけで、協議における統一的意思形成の方法は、各市町村教育委員会の自主的判断に委ねられている<sup>(16)</sup>。また教科書の採択に関する事務は自治事務となっていることからみても、協議のルールを作成と解釈・運用は、同採択地区の構成員たる市町村が決めるべき事柄である<sup>(17)</sup>。協議が難航し、解釈・運用をめぐって問題が発生した場合においては、第一次的には構成市町村が自主的に解決のための努力をし、次に、県が指導・助言、仲裁などを通じて解決を手助けする役割を担うことになる<sup>(18)</sup>。そして、国の介入は、県が役割を果たしていない場合や、県と当該採択地区との間で不信感が存在し県が問題解決に当たることが適当ではない場合などの例外的な場合に限定して許されるというべきである。

その経緯からみて、協議の成立の有無とその内容に関しては、三市町の間、県と国の間にも見解が分かれるところであり、その内容について、国が早い段階から協議会規約の解釈・運用について積極的に判断し介入したことに問題がなかったとは言えない。

次に、仮に協議会答申が有効に成立した場合、それが各教育委員会の意思決定を拘束する法的効力を備えているかの問題である。文部科学省は、「八重山採択地区協議

(15) 第179回国会衆議院文部科学委員会議事録第2号(平成23年10月26日)2頁。

(16) 諸沢正道、前掲書168頁。

(17) 渡名喜庸安「教科書採択行政改革と分権・自治——八重山教科書問題を素材に」三橋・村上・榊原編『自治体行政システムの転換と法』(日本評論社、2014年)182頁。

(18) 八重山採択地区協議会規約9条5項「県教育委員会の指導・助言を受け、役員会で再協議することができる」。

会の規約に従ってまとめられた結果」が協議の結果であり、この協議の結果に従わない竹富町のみが違法であるとする。つまり、協議の結果（＝答申）が竹富町の意思決定を拘束するという理解である。

教科書無償措置法13条4項は、「協議して種目ごとに同一の教科書を採択しなければならない」と規定しただけで、協議の方法や成立した協議会答申の法的効力に関しては何の規定も置いていない。そして、前述のように、教科書無償措置法の趣旨・目的は、国による教科書措置を円滑に行うための手続を定めるものであって、教科書の採択権限そのものについて定めているわけではない。協議会の答申に従わず、独自の教科書を購入・配布することは禁止されていないとする文部科学省の考え方、そして、後述するように管理執行型採択協議会の設置を義務付けることによって協議会答申に法的拘束力を付与することが今回の法改正の主要内容であることから考えても、改正前の法律において協議会答申に法的拘束力を認めることには無理があると言わざるを得ない<sup>(19)</sup>。

採択協議会答申の法的効果は、各市町村は答申どおりに教科書を採択する「道義的義務」を負うだけであって、協議の過程に問題があり協議の成立それ自体又は答申の内容に納得いかない場合には、当該答申に従わないことも法的に不可能ではない。

最後に、共同採択地区内で同一の教科書を採択しない「違法状態」とは何かの問題である。形式論からすると、「違法状態」とは協議会答申に従わない行為ではなく、同一の教科書を採択しない行為のはずである。八重山共同採択地区において、「同一」の教科書を採択しておらず違法状態にあるのは石垣市と与那国町も同じである。文部科学省は、「石垣、与那国はまさにルールに従って行ったわけであり、これは違法状態ではない」としているが、これは、採択協議会答申に拘束力があることを前提とした話であり、また協議会答申の成立の有無、その内容を国が判断すべき事柄ではないことは上述したとおりである。石垣市と与那国町に対して教科書無償給付を行ったことが違法であるとまでは言えないとしても、国が紛争当事者のどちらかに肩を入れたことは否定できないのではなかろうか。

---

(19) 金井氏は、採択協議会答申の法的効力を「斡旋案・調停案」のようなものであるとしている（前掲85頁）。渡名喜氏（前掲181～182頁）も同じ見解である。

### (3) 国による是正要求の指示、直接是正要求

金井氏は、「違法状態を生み出しているのは、石垣市教育委員会、与那国町教育委員会、竹富町教育委員会、文部科学省の四者である。違法行為をしている文部科学大臣が違法行為をしていない沖縄県教育委員会に対して、是正の指示を出すのは、誠に奇妙な光景である。法治主義の倒錯である」<sup>(20)</sup>と辛辣なコメントをしている。しかし、それで終わりではなかった。文部科学大臣が是正要求の指示、直接是正要求を行うことによって、違法行為がさらに拡散することになった。すなわち、是正要求の指示に従って竹富町教育委員会に対して是正要求をする法的義務を負う沖縄県教育委員会がこれを履行しなかったことも違法行為を構成するものである。これは直接是正要求に従わなかった竹富町教育委員会にも当てはまる。結局、関係者全員が違法行為をしたことになってしまったのである。

是正要求の指示は過去二回例があり、いずれも住民基本台帳ネットワークへの接続への拒否にかかる総務大臣から都及び県に対する是正要求の指示であった<sup>(21)</sup>。いずれも指示に従って是正要求をしたのであり、国の是正要求の指示に従わなかったのは今回の沖縄県が初めての事例となる。国による市町村への直接是正要求は史上初めてのことであった。

是正要求の指示は、市町村の事務の処理が「法令の規定に違反していると認めるとき」、又は「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」にすることができる（地方自治法245条の5第2項）。直接是正要求には、さらに「緊急を要するときその他特に必要があると認めるとき」の要件が加重される。形式的に見ると、結果的に、共同採択地区内において種目ごとに同一の教科書の採択がなされていないことは事実であり、法令違反の状態にあるといえるであろう<sup>(22)</sup>。しかしながら、文部科学大臣による是正要求の指示や直接是正要求が適法・妥当であったと評価できるかについては、疑問を呈せざるを得ない。

その理由としては、まず、同一採択地区において、「同一」の教科書を採択してい

(20) 金井、前掲85頁。

(21) 平成21年2月16日（総務大臣→東京都知事→国立市）、同年8月12日（総務大臣→福島県知事→矢野町）。

(22) 渡名喜氏は、「教科書無償措置法13条4項は……国の財政措置の要件を定めた法律であるにすぎず……複数の市町村が共同して採択すべき教科書を選定しなければならない場合に、市町村教育委員会がその調整の任に当たることを定めたものに過ぎない」としており、このような理解にも首肯することができる。前掲181～183頁。

ないすべての市町村教育委員会ではなく、竹富町教育委員会だけに是正要求の指示や直接是正要求を行ったのは問題である。共同採択地区内において、同一の教科書を採択していないのは、石垣市と与那国町も同じであり、是正要求の指示を出すのであれば三市町教育委員会すべてを対象とすべきではなかったか<sup>(23)</sup>。これは、採択地区協議会における協議の成立の有無やその内容について文部科学省が積極的な判断をし、さらに協議会答申に拘束力が認められることを前提とした上での対応であるが、その前提に問題があることは既に述べたとおりである。

次に、法令違反状態にあるからといって、直ちに是正要求の指示や直接是正要求を発動してよい又は発動しなければならないわけではない。発動要件を満たしたとしても、実際にその指示や要求を行うか否かに関しては裁量が認められると解されており<sup>(24)</sup>、そして、その裁量権の行使は自治尊重の観点からすれば、慎重でなければならない。地方分権一括法案の国会審議において、従来の法定受託事務に係わる関与を自治事務にも認めていることは、地方分権の趣旨に反するものとして国会審議において大きな論点となったものであり、以下の内容の付帯議決が付されている。

すなわち、「自治事務に対する是正の要求の発動に当たっては、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮すること」<sup>(25)</sup>、「自治事務に対する是正の要求については、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮し、当該事務の処理が明らかに公益を侵害しており、かつ、地方公共団体が自らこれを是正せず、その結果、当該地方公共団体の運営が混乱・停滞し、著しい支障が生じている場合など、限定的・抑制的にこれを発動すること。なお、是正改善のための具体的な措置の内容は地方公共団体の裁量に委ねられているものであり、国はこの地方公共団体の判断を尊重すること」<sup>(26)</sup>である。文部科学省の対応が、これら付帯決議の趣旨を十分に考慮したとは、到底思えない<sup>(27)</sup>。

さらに、他の行政領域と区別される教育行政の特質から見た場合、是正要求の指示

---

(23) 金井、前掲84頁。

(24) 地方自治総合研究所監修・佐藤英善編著『逐条研究地方自治法（別巻（下））』（敬文堂、2010年）762頁。村上・白藤・人見編『新基本法コンメンタール地方自治法』（日本評論社、2011年）382頁（白藤博行執筆）。

(25) 145—衆—行政改革に関する特別委員会—14号 平成11年06月10日。

(26) 145—参—行財政改革・税制等に関する特別委員会—11号 平成11年07月08日。

(27) 沖縄県教育委員会「是正の要求の指示に関する対応について（経過報告）」（平成25年11月20日）。

や直接是正要求は根本的な問題を内包している。教育の中立・自主性を担保するために行政委員会制度を採用していることの意義は重いものであり、教育委員会に対する是正要求の指示、直接是正要求はより一層慎重でなければならない。それは、地方自治法の規定とは別に、地教行法に是正要求に関する規定をおいていることから確認できる。地教行法49条は、地方自治法245条の5の是正要求について、「児童、生徒等の教育を受ける機会が妨げられていることその他の教育を受ける権利が侵害されていることが明らかである」ことを要求しており、また是正要求の方式として「当該教育委員会が講ずべき措置の内容を示して」行うことを定めている。地方自治法より厳格な要件と方式を定めたものである。

ところが、文部科学省の沖縄県教育委員会に対する是正要求の指示、竹富町教育委員会に対する直接是正要求は、もっぱら地方自治法に根拠したものであり、児童、生徒の教育を受ける機会や権利が妨げられ侵害されたとの記述はなく、また講ずべき措置の内容も示されていない。実際に、学校現場において混乱が生じているとは言えず、児童生徒の教育の機会や権利が侵害されたということとはできない。さらに是正要求に当たっての講ずべき措置の内容（特定の教科書を採択せよ）を示すことも困難である。もし地教行法49条の要件と方式が厳格であることから、その適用を避けたいと判断したことがその理由であれば、これは大いに問題があると言わざるを得ない。

要件を充足させることが難しいから地教行法ではなく地方自治法の規定のみによることが許されるわけではない。地方自治法と地教行法の関係こそが「一般法と特別法の関係」であり、地方教育行政においては地教行法が地方自治法に優先的に適用される。結局、文部科学省の是正要求の指示、直接是正要求は、地教行法49条に基づいたものでない上に、同条の法意に反するものとして違法なものであったと評価せざるを得ない。

以上のように、文部科学省による是正要求の指示、直接是正要求は、地方自治の尊重とりわけ教育自治の観点から見ても大いに問題があり、地方自治法・地教行法との関係においても違法なものと評価せざるを得ない<sup>(28)</sup>。法律改正を目前にして、しか

(28) 竹内氏は、「法律上地方の教育委員会が権限を持つ教科書の採択について行われた国の強力な関与は、それ自体、教育（行政）の地方自治の原則に抵触する問題を含み、しかも、どの教科書を学校で使用するかは学校における教育活動と密接不可分であることからすれば、教育内容への国の介入として、教育における『不当な支配』（教育基本法16条1項）にもあたるもの」としている。竹内俊子「教育行政領域における『分権改革』の現状と課題」三橋・村上・榊原編『自治体行政システムの転換と法』（日本評論社、2014年）131頁。

も権力的な介入をもっとも警戒すべき教育行政領域において、その効果が期待できないは正要求を発動して先例を残すことに何の意味があったのだろうか。

## 5. 教科書無償措置法の改正

### (1) 経緯

今回の教科書無償措置法の改正の直接のきっかけとなったのは八重山教科書問題であるが、そもそも教科書採択制度の改革をめぐるのは、従来から議論がなされてきたところである。まず、八重山教科書問題発生前の教科書採択制度の改革をめぐる主要な閣議決定・提言等を見ると、「将来的には学校単位の採択に向けて法的整備を含めて検討していくという必要があるとの観点に立ち、採択地区の小規模化や採択方法の工夫改善について、フォローアップを図りながら都道府県の取り組みを引き続き促す」<sup>(29)</sup>、又は、「公立小・中学校の教科書は、市若しくは郡の区域又はこれらの区域を合わせた地域を採択地区として設定することとされているが、適正かつ公正な採択を確保しつつ、学校教育の自主性、多様性を確保することの重要性も踏まえ、将来的には学校単位での教科書採択の可能性も視野に入れて、教科書採択地区の小規模化を検討する。よって、町村のニーズ等を踏まえ、町村単位での採択地区の設定を含め、採択地区の小規模化について検討し、結論を得て、所要の措置を講じる」<sup>(30)</sup>などとしており、学校教育の自主性、多様性を確保することの重要性を踏まえた教科書採択地区の小規模化を目指すべきとしていたことが分かる。

ところが、今回の改正内容に直接的に影響した八重山教科書問題発生後の動きは、「『地方教育行政の組織及び運営に関する法律』及び『義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律』の法的な整合性を図る」<sup>(31)</sup>、「教育委員会の調査研究をはじめとした採択手続について、その実態を検証し、教育委員会制度の見直しの方向性を踏まえ、教科書採択の権限と責任が十分に果たされるよう徹底を図る」、また「地域によっては長年にわたり特定の教科書発行者の教科書が採択され続けている現状に

---

(29) 閣議決定「規制緩和推進3か年計画」（平成12年3月31日再改定）。

(30) 閣議決定「規制改革推進のための3か年計画」（平成21年3月31日再改定）。

(31) 自由民主党教育再生実行本部「中間取りまとめ」（平成24年11月21日）。

対し、検証を加える<sup>(32)</sup>などとして、従来の学校教育の自主性、多様性の確保や学校単位の教科書採択に関する議論とはかけ離れたものとなっている。

このような動きはそのまま、文部科学省の「教科書改革実行プラン」（平成25年11月15日）につながり、中央教育審議会初等中等教育分科会の答申<sup>(33)</sup>の内容もこれを推認するようなものとなっている。「教科書改革実行プラン」の内容は、ア．共同採択について、構成市町村による協議ルールの特明確化、イ．「市郡」単位となっている採択地区の設定単位を「市町村」に柔軟化、ウ．採択の結果・理由など、教科書採択に関する情報の公表をその内容とするものであった。そして、この「教科書改革実行プラン」及び中央教育審議会初等中等教育分科会の答申に基づいて改正法案が作成され、186回国会において閣法として提出されるに至った。

## (2) 改正内容

### ① 共同採択地区における市町村教育委員会の協議の方法に関する規定の整備

八重山教科書問題の発生を受けて実施した文部科学省の調査によれば、**図表3**のとおり、6割の採択地区協議会が、協議が難航する場合の再協議の方法などを定めていないことが判明した。地方自治法上の管理執行型協議会（協議会が行う事務の管理執行が、関係地方公共団体の執行機関が管理・執行したものであるものとしての効力を有する協議会）<sup>(34)</sup>を参考にした採択地区協議会<sup>(35)</sup>の設置を義務付け、また、この協議会における協議の結果に法的拘束力を付与することによって、確実な協議の成立と採択教科書の一本化を図るためのことである。

なお、採択地区協議会の組織及び運営については政令で定めることとし、これを受けて改正された政令<sup>(36)</sup>においては、採択地区協議会の組織及び運営に関し必要な事項について、採択地区協議会に会長を置き、会長が会務を総理するものとしたこと以外については、採択協議会規約の定めるものとしている。そして、採択協議

(32) 自由民主党教育再生実行本部・教科書検定の在り方特別部会「議論の中間まとめ」（平成25年6月25日）。

(33) 中央教育審議会初等中等教育分科会答申「教科書採択の改善について（意見のまとめ）」（平成25年12月26日）。

(34) 地方自治法252条の2、252条の5。

(35) 前掲注(33)中央教育審議会初等中等教育分科会答申。

(36) 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の一部を改正する政令（平成26年政令第293号）平成26年9月3日公布、平成27年4月1日施行。

【図表3】協議が調わない場合の再協議の方法の決め方について

	該当地区数	割合
① 採択地区協議会の規約に明記	32	10.1%
② 規約等に明記はしていないが、採択地区協議会の協議前に決定	95	29.9%
③ どちらも行っていない	191	60.1%

\*平成23年度採択時点、文部科学省調べ

出所：中央教育審議会初等中等教育分科会（第86回）配布資料（平成25年11月28日）

会規約の必須事項として、ア．採択地区協議会の名称、イ．採択地区協議会を設ける市町村の教育委員会、ウ．採択地区協議会の組織、エ．教科用図書を選定の方法、オ．採択地区協議会の経費の支弁の方法を定めるものとしている。今後、各採択地区協議会の規約の内容に注目する必要がある。

### ② 採択地区の設定単位の変更

都道府県教育委員会が設定する採択地区の設定単位を「市郡」から「市町村」に改めた。現在「郡」は、行政単位としての実質がなく、また、市町村合併の進行による一つの郡を構成する町村の数と人口の減少とともに町村が飛び地になっている郡が現れるなど、郡の存在意義が大きく薄れていることから、郡の区域にかかわらない柔軟な採択地区の設定を可能にしたものである<sup>(37)</sup>。

しかし、都道府県教育委員会が採択地区の設定・変更の際には市町村教育委員会の意見をきかなければならないとされているものの（教科書無償措置法12条2項）、共同採択地区の設定権限は都道府県教育委員会にあり（同法12条1項、3項）、必ずしも市町村の意見が反映される仕組みにはなっていない。八重山地区の場合は、県教育委員会が地区の分割を容認する立場であったことから、新たな問題が発生することはなかったが、たとえば市町村の意向に反して採択地区の分割を認めない場合も十分に考えられる。

### ③ 採択結果及び理由等の公表

近時、教科書に関する国民の関心が高まっており、また、教科書が学校教育において果たす重要な役割を踏まえ、教育委員会にあっては主に地域住民に対して、私立学校にあっては主に保護者に対して、その関心に応じて採択に関する情報を適切

(37) 平成25年12月4日の公職選挙法の改正においても、都道府県議会の議員選挙において、町村に係る選挙区については、郡の区域にかかわらず、条例で任意に定めることができるようにしたのも、同様の趣旨である。

に提供していくことが必要であるとされていた<sup>(38)</sup>。しかしながら、採択結果と採択理由の公表に関しては、**図表4**で分かるように、採択結果の公表が約6割、採択理由の公表が約3割にとどまっている状況であった<sup>(39)</sup>。

改正法では、教科書を採択したとき、教科書の採択権者は、採択教科書の種類及び採択理由その他文部科学省令で定める事項を公表するよう努めることとした。これを受けて改正された文部科学省令<sup>(40)</sup>においては、改正前の教育委員会の会議の議事録の公表に代わって、「採択地区協議会を設ける市町村の教育委員会にあっては、採択地区協議会の会議の議事録を作成したときは、その議事録」を公表すべき事項とした<sup>(41)</sup>。教科書の研究のために資料を作成したときは、その資料も公表の対象となることは変わっていない。なお、議事録の公表にあたって、個々の委員の賛否を明らかにするかどうかについては、「静ひつな採択環境を確保する観点も踏まえ、地域の実情に応じ、適切に判断すべき」<sup>(42)</sup>として、各協議会の判断に委ねられている。

【図表4】各採択地区における教科書採択の結果・理由等の公表状況（義務教育）

	公表	請求に応じて 公表	非公開	当該組織・資料 なし
採択地区協議会委員氏名	34 (10.7%)	242 (76.1%)	42 (13.2%)	264
選定委員会氏名	79 (22.4%)	217 (61.6%)	56 (15.9%)	223
調査員氏名	74 (13.1%)	274 (48.3%)	219 (38.6%)	15
採択理由	171 (31.5%)	347 (64.0%)	24 (4.4%)	40
採択結果	339 (59.2%)	230 (40.1%)	4 (0.7%)	9
調査研究資料	101 (18.1%)	424 (76.0%)	33 (5.9%)	24

\*平成23年度採択時点、文部科学省調べ

出所：中央教育審議会初等中等教育分科会（第86回）配布資料（平成25年11月28日）

(38) 前掲注(33)、中央教育審議会初等中等教育分科会答申。

(39) 第86回中央教育審議会初等中等教育分科会配布資料（平成25年11月28日）。

(40) 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の一部を改正する省令（平成26年文部科学省令第27号）平成26年9月3日公布、平成27年4月1日施行。

(41) 省令改正による教育委員会の会議の議事録に係る規定の削除は、地教法改正法の施行に伴う条文の整理であり、採択地区協議会を設置しない市町村に対しては、改正後の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14条第9項に基づき、教育委員会の会議の議事録の作成・公表の努力義務が課せられることによって、採択結果及び採択理由の公表に努めることとなっている。

(42) 文部科学省初等中等教育局長通知26文科初第597号（平成26年9月3日）。

### (3) 国会における審議

#### ① 法案の提案理由<sup>(43)</sup>

義務教育諸学校の採択の制度の改善を図るため、近年、共同採択に当たって協議が難航する事例が生じていることを踏まえ、共同採択地区における市町村教育委員会の協議の方法に関する規定の整備を行うほか、柔軟に採択地区を設定できるようにするための採択地区の設定単位の変更、教科書の採択に関する信頼を確保するための採択結果及び理由等の公表について定めること

#### ② 経 過

項 目	内 容
議案種類	閣法
議案提出回次	186
議案番号	41
議案提出者	内閣
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成26年3月18日／文部科学
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成26年3月26日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成26年3月27日／可決
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成26年4月2日／文教科学
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成26年4月8日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成26年4月9日／可決
公布年月日／法律番号	平成26年4月16日／20

#### ③ 審議内容

衆議院文部科学委員会と参議院文教科学委員会における審議は、主に八重山教科書問題に対する文部科学省の対応の是非と、教科書採択制度のあり方に関する内容に分けることができる。主な審議内容は以下のとおりである<sup>(44)</sup>。

八重山教科書問題に関して、協議会規約の解釈は、これは決めた当事者である三教委にあるのではないかという質問〈石橋通宏（参議院議員、以下、参）〉があり、

(43) 186—衆—文部科学委員会—6号 平成26年03月19日。

(44) 以下の審議内容については、国会議事録186—衆—文部科学委員会—7号 平成26年03月26日、186—参—文教科学委員会—9号 平成26年04月08日を参照。

「国は基本的に教科書無償措置法に基づいて教科書の無償給付を行う責任を有していることから、国が判断をすることができるというのも当然である。今までの協議会の経緯の中で、これは適切な判断を法律にのっとってしている」（下村博文大臣）としている。また、教科書を統一できていないのは石垣市、与那国町も同じなのに竹富町教育委員会だけは是正要求をしたことは問題ではないかという指摘（菊田真紀子（衆議院議員、以下、衆）、柴田巧（参））に対しては、「石垣市及び与那国町の各教育委員会は、協議の結果に基づいて採択しているわけで、教科書無償措置法第十三条第四項の規定による採択を行っていることから、教科書無償措置法により、国がその採択に係る教科用図書は無償で供給することができる、つまり、石垣、与那国はまさにルールに従って行ったわけで、違法状態ではない」（下村大臣）としている。そして、竹富町教育委員会に対する是正要求は、地方分権推進法定制の際の附帯決議の意義を考慮していないものとして違法または不当ではないかという問題指摘（青木愛（衆）、宮本岳志（衆）、吉川元（衆）、石橋通宏（参）、那谷屋正義（参））に対しては、「文科省としては、関係教育委員会の自主性や自立性に極力配慮した丁寧な対応を行ってきたものと考えており、それでも違法状態が是正されず、法令上の要件を満たすためには、国として、適正な教科書採択事務の執行を確保するため、是正の要求を初めとする措置をとることも必要であると考えている」（下村大臣）と答弁している。

教科書採択制度のあり方に関しては、まず、共同採択制度そのものが問題であり、教育委員会又は学校単位の採択を目指すべきではないかという指摘（中川正春（衆）、井出庸生（衆）、青木愛（衆）、柴田巧（参）、那谷屋正義（参））に対しては、「教科書内容についての綿密な調査研究が可能となるなど教科書採択の適正を確保する上で意義を有していること、また、教育委員会や採択地区協議会の採択方針に基づき教科書の調査研究が行われることにより初めて全体として責任ある教科書採択が実現するものであって、教科書の調査研究と採択とが一体となって行われることが重要であること、また、全国町村教育長会は共同採択制度を存続してほしいという意向を示していることの観点から共同採択制度を行うもので、その見直しについては考えていない」（下村大臣）としている。次に、採択の結果及び理由の公表について努力義務ではなくて義務規定にすべきではないかとの指摘（稲津久（衆）、菊田真紀子（衆）、田沼隆志（衆））に対しては、「特別支援学校、私立学校など、学校種や学校の設置主体の特性等によって採択に関する情報の公表の

あり方は異なってくることから、一律に義務とせず、一般的な努力義務規定と課した上で、個々の状況に応じ取り組みを促していくこととすることが適切である」(下村大臣)と答弁している。

#### ④ 附帯決議

本法案については、衆議院文部科学委員会と参議院文教科学委員会においてそれぞれ附帯決議が付されている。その内容は以下のとおりである。

##### 【衆議院文部科学委員会附帯決議】

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一 政府は、採択地区協議会の協議結果に疑義が生ずることを防ぐため、関係市町村教育委員会が協議して定める採択地区協議会に係る規約が明確なものとなるよう、採択地区協議会の組織及び運営に係る政令の整備に万全を期すること。
- 二 政府は、採択地区協議会における充分かつ慎重な協議を確保し、採択手続の透明性が高められるよう、市町村教育委員会が教科用図書を採用した理由等の公表を促進するための方策を講ずること。

##### 【参議院文教科学委員会附帯決議】

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一、都道府県の教育委員会は、採択地区の設定・変更に当たっては、関係市町村の教育委員会の意見を十分に尊重すること。
- 二、採択地区協議会の組織及び運営に関して定める政令については、採択地区協議会の透明性が確保される内容となるよう万全を期すこと。また、採択地区協議会が公正に運営されるよう努めること。
- 三、採択した教科書の種類等の公表に係る文部科学省令で定める事項については、採択手続の透明性を確保する観点から、採択結果や採択理由のみならず、協議の経過が明らかとなるよう、教育委員会の議事録や調査研究資料を含めるとともに、採択地区協議会の議事録についても同様の措置を講じ、広

く周知に努めること。また、教育委員会等に対し、これらの事項の公表を積極的に促すよう十分な施策を講ずること。

四、教科書採択における調査研究の重要性を踏まえ、調査研究の体制充実に努めること。また、共同採択地区において共同して行われる調査研究の成果が、採択地区協議会による協議において十分に活用されるよう配慮すること。

五、政府は、障害者の権利に関する条約に掲げるインクルーシブ教育システムの構築に向けて、障害のある児童生徒が十分な教育を受けられるよう教科書・教材の充実等必要な諸条件の整備に努めるとともに、教育委員会等に対し、教科書のバリアフリー化への配慮を促すこと。また、デジタル教科書・教材の活用などICT教育の充実が図られるよう、実践的な調査研究を推進すること。

以上の経過を経て、衆・参いずれにおいても賛成多数で原案どおり可決された。施行日に関しては、「共同採択地区における市町村教育委員会の協議の方法に関する規定」については、採択地区協議会の規約の整備等について時間を要することから平成27年4月1日施行とし、「採択地区の設定単位の変更」と「採択結果及び理由等の公表」については公布日をもって施行日とした。

## 6. 結びにかえて

本稿では、八重山教科書採択問題を地方教育行政に対する国の関与を中心に検討し、また、教科書無償措置法改正について立法過程を中心に検討した。八重山教科書採択問題において、文部科学省は、他の行政領域でも類を見ないほど積極的関与を試みていたが、それは、政治的・政策的裁量権行使の範囲を超えた違法なものとして評価せざるを得ないことは前述のとおりである。結局、法改正によって八重山教科書採択問題は決着が付いたといえることができるが、今回の改正は、教科書採択制度のあり方に関する本質的な議論を踏まえたものではなく、共同採択地区において協議が難航する事例に対処するための、現行の制

度を前提とする小幅な改正であり<sup>(45)</sup>、また、これまでの議論の流れに逆行する内容も含まれている。その分、今後の実際の運用と新しい制度設計に向けた課題を提示しているということもできる。以下、今後の課題について述べることで、結びにかきたい。

まず、八重山教科書採択問題では、地方の教育行政に関する国の関与のあり方が大きく問題となっていたが、平成26年6月13日、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（1956年6月30日法律第162号）の一部を改正する法律案」が成立したことによる首長の教育委員会に対する影響力の強化は、教育行政に対する政治介入の危険性を内包するものであり、これは教科書採択においても同じく考えられることである<sup>(46)</sup>。実際に、地教行法改正の審議過程においても、地方公共団体の首長による政治的関与の可能性が問題となっていた。これに対しては、教科書の採択に関する最終的な決定権限は教育委員会にあり、総合教育会議において協議の議題として取り上げたり教育行政の大綱に記載すべき事項ではないとしながらも、「教科書の取扱いに関することなど、首長の権限に関わらない事項について記載することも可能」<sup>(47)</sup>、また「（教科書採択）に関する方針について協議することまで妨げられるものではない」<sup>(48)</sup>と答弁しており、教科書採択に関する政治的関与の可能性を示唆している。教育の中立・自主性、教育自治の保障の観点に立脚した運用が切実に要求されるところである。

次に、法改正によって同様な問題の発生を完全に防ぐことができるとは考えられない。協議会の協議の結果に従わず別の教科書を採択した場合、同じく「教科書無償措置法に違反しているが、地教行法上の採択権限を正当に行使している」という状態が発生し得る。また、共同採択地区からの離脱をしようとしても県教育委員会が許可をしないこともあり得るし、逆に県教育委員会が勝手に共同採択地区から分離させ独立の採択地区にすることも法律上不可能ではない。採択地区の設定・変更にあたっては、あらかじめ市町村教育委員会の意見をきかなければならないとされているが、市町村教育委員会の意見を最大限尊重する形で運用していく必要がある。

最後に、今後、教科書採択制度や無償給与制度のあり方、教育行政における国・地方関

---

(45) 平井、前掲20頁。

(46) 村上氏も教科書採択で首長や教育長の影響力が強まる可能性を指摘している。村上祐介「教育委員会改革からみた地方自治制度の課題」自治総研2014年8月号（公益財団法人地方自治総合研究所）84～85頁。

(47) 衆議院本会議における安倍総理大臣の答弁（186—衆—本会議—18号 平成26年04月15日）

(48) 衆議院本会議における下村大臣の答弁（186—衆—文部科学委員会—12号 平成26年04月16日）

係のあり方に関する再検討を進めていく必要がある。その際には、他の行政領域と区別される教育行政の特質を十分に考慮し、教育の中立性・自主性、教育自治の保障の観点に立ち返って、議論を進めることが肝要であると思われる。

(こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授)

キーワード：八重山教科書問題／教科書採択／採択協議会／  
教科書無償給与／地方教育行政