

第7回教育委員会

平成29年3月7日
午前10時30分
本庁舎屋上会議室

議案

報告第4号 平成28年度の中学校社会科の教科書採択にかかる外部監察チームからの報告書について

報 告 書

平成29年3月3日

大阪市教育委員会教育長 殿

大阪市外部監察チーム

弁護士 山 形 康 郎



弁護士 浜 田 真 樹



弁護士 清 水 周



第1 はじめに

1 調査に至る経緯

本報告は、大阪市特別参与により構成される外部監察チーム（以下、「当監察チーム」という。）が、大阪市教育委員会（以下、「教育委員会」ということがある。）から依頼を受けて行った調査結果をまとめたものである。

大阪市では、平成28年5月市会において、平成27年8月に教育委員会が行った平成28年度使用の中学校社会科の教科書採択（以下、「本件採択」という。）にあたって不正があったので第三者委員会を設置されたいとの陳情がなされたところ（陳情第65号。以下、「本件陳情」という。）、教育子ども委員会における審議を経て本件陳情が採択された。同委員会での審議においては、教育委員会（事務局）は、自ら行った調査結果をもとに、「問題と言えるような事実は認められず、教育委員会の権限と責任において公正かつ適正に行われたものと確認している」との説明を行ったが、これに対しては委員より、非公開の部分等をも対象に含めて、客観性や透明性が担保された徹底的な調査・究明を求めるといった意見が出された。

教育委員会はこれを受けて、客観的な事実の調査を当監察チームに依頼したものである。

2 調査すべき内容

当監察チームが教育委員会から依頼を受けた調査内容は、下記のとおりである。当監察チームは、この依頼に基づいて必要な調査を行った。

なお、教科書の記載内容そのものの適否については調査依頼事項には含まれておらず、したがって調査を実施していないので、本報告においても触れない。

記（依頼を受けた調査内容）

- ① 「大阪市の教科書採択においてはアンケートが決めてとなる」という情報の有無及び教育委員会内部における当該情報の共有状況
- ② 株式会社育鵬社及びフジ住宅株式会社等への教科書採択に係る教育委員会委員、教育委員会事務局職員及び選定委員会委員等からの内部情報の提供の有無
- ③ 教科書展示会におけるアンケートの実施方法等の適否
- ④ アンケート結果が教科書採択へ与えた影響の有無
- ⑤ その他陳情書及び市会の議論において確認が必要とされている事項で外部監察チームが必要と認める調査

第2 調査の実施

1 調査方法

上記の依頼を受けて、当監察チームでは、以下の方法により調査を行った。

ア 資料・文献調査

本件陳情書及びこれに関する陳情者からの追加提出資料、教育委員会会議の議

案書及び議事録，教育委員協議会の議事メモ及び提出資料，市民団体から大阪市に対する要望書ないし質問書等，関連法規に関する注釈書等並びに裁判例等

イ ヒアリング調査

本件陳情の陳情団体構成員，教育委員会委員（本件採択当時にその職にあった元教育委員会委員を含む。），教育委員会事務局職員

ウ 照会調査

株式会社フジ住宅会長

2 注

なお，前項記載の調査を実施するにあたり，資料準備や日程調整等の事務的な作業は教育委員会事務局職員に委託した。この作業は当監察チームの委託に基づき，その指示に従ってなされたものであるため，このような関与があったことが本調査の正当性を揺るがすことはない。

第3 教科書採択の仕組み

平成28年度の教科書採択については，平成27年5月26日（以下の記載において，年の表記がない場合は平成27年を指す。）に開催された第12回教育委員会会議において，「平成28年度使用教科用図書の採択の方式について」と題する議案（議案第117号）が可決された。その審議にあたって配布された事務局提出資料（本報告書別添資料1）では，「3 採択の仕組みについて」で採択等の手順が図式化されており，「学校協議会委員・保護者」及び「市民」が，「教科用図書選定委員会」に対して「意見を述べるものとされている。そして，教科用図書選定委員会（以下，「選定委員会」という。）は，教科書選定について「厳正かつ公正な調査・研究」を経たうえで，教育委員会に答申を行うこととされている。

なお，教科書採択について，大阪市教育委員会では従前，市域内に8つの教科用図書採択地区（義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律12条）を設けていたが，平成25年12月3日開催の教育委員会会議において，爾後これを1地区にすることが決議された。平成27年度時点において，大阪市内の中学校生徒数は約55,000人である。

第4 調査の実施とその結果

1 ヒアリング実施状況

対象人数 16人（陳情団体構成員4人（2件），教育委員会委員関係6人，事務局関係6人）

調査時期 平成28年9月～10月

調査方法 当監察チーム構成員複数による対面での聞き取り

2 その他の調査

資料・文献等の調査は、随時行った。

3 調査結果

以上の調査の結果、次の事実を認めた。

(1) アンケートに関する事実経過

ア 本件採択に関して市民アンケートを実施することは、5月26日の教育委員会会議において決定された(前述「第3」のとおり)。

イ この決定を受け、教育委員会事務局において、アンケート用紙を作成するほか、その具体的な実施方法を定めた。なお、アンケートは従前の教科書採択の際も実施されており、平成27年度についても、特段、例年と異なる実施方法や質問項目があったわけではない。

ウ アンケートは、6月初旬から7月中旬までの間に、市内32か所の教科書センターにおいて開催された教科書展示会¹の場で、順次実施された(開催期間は会場によって多少の相違がある。また、上記に加え、大阪府教育センターでも教科書展示会が実施されたが、大阪市教育委員会は当該会場ではアンケートを実施していない)。具体的には、多くの会場で、アンケート用紙を平積みにしておき、来場者が自由に用紙を入手できる形式がとられていた。そして、用紙の回収は、各会場において、アンケート回収箱に投函する方法により行われた。

エ アンケート用紙そのものは、展示場ごとに多少の相違があるものの、表面の質問項目は、市民・保護者用アンケート用紙については以下のとおりである(本報告書添付資料2)。なお、これとは別に、学校協議会委員用のアンケート用紙も存在した。

① アンケート記入日

② 保護者、一般の別。保護者の場合は学校名、一般の場合は居住地(市内の場合は区名、市外の場合は居住地を記入)

③ 教科書展示会の開催について知った媒体(選択制)

④ 閲覧した教科書の種類(教科、学年。選択制)

⑤ 大阪市内で使用する教科書にとって特に重要な点(選択制。2点回答)

また、裏面の質問内容は、意見・感想について(自由記述)のみである。

オ 回収されたアンケート用紙は、6月末までの回収分を7月2日までに教育委員会事務局に集め、その後回収されたものは展示期間の終了後速やかに事務局に集約することとされた。なお、教科書センターでは、集計作業等は行っていなかった。

カ 事務局は、いったん集約されたアンケートにつき、直ちに集計作業を開始した。

¹ 法律の規定(教科書の発行に関する臨時措置法5条1項)に基づく教科書展示会は、6月19日から14日間行うものとされていた(平成27年4月7日付文部科学省初等中等教育局教科書課長通知・27初教科第2号、平成27年3月2日付文部科学省告示第33号)が、その前ないし後に、法定外の展示会も行われていた。そのため、展示会の終了時期は、最も早いところで7月2日、最も遅いところで7月17日と幅があった。

もつとも、この時点で集計を開始したのは、アンケート用紙の表面に記載された事項についてのみであった。

キ 表面の集計結果は、7月5日に開催された専門調査会で、事務局から報告された。このときの具体的な報告内容は明らかでない。

ク 次いで、7月13日に開催された第2回選定委員会でも、表面の集計内容が事務局から報告された。なお、この時点においても、自由記述欄についての集約作業は開始されていなかった。

同委員会では、選定委員より「アンケートで関心のある点はどこか」との質問がなされ、これに対して事務局職員は、アンケートをその場でめくってざっと確認しながら（この時点では自由記述欄の集計がなされていなかったためである。）、「自由記述欄で社会科についてのものが多い」と回答した。さらに選定委員から、「教科書センターの自由記述欄が社会科に関するものが多かったとのことだが、具体的にはどのようなものなのか」との質問があり、事務局職員が、再びその場でざっと確認をしながら、「育鵬社と自由社に対する意見が大半で、採択の是非についてである。」と回答した。

これを受け、選定委員より、「そのアンケートの意見も生かさなければならぬのではないか。」「そのためにも、しっかりとアンケート結果に目を通す必要がある。」との意見が出された。

もつとも、選定委員会において、アンケート結果を答申に向けての「決め手」とすべきであるとの意見は出されなかった。

ケ 選定委員会において、このアンケート結果を公表すべきかどうかについて協議されたことを示す資料はない。

コ 事務局においてアンケート自由記述欄の集計作業が完了したのは、7月31日であった。

(2) 選定委員会の答申

選定委員会は、専門調査会及び学校調査会での調査研究結果を踏まえ、7月13日及び15日に会議を開催し、15日付で答申を策定した。

この答申は、7月21日の教育委員会会議にて報告されている（報告第5号）。

(3) 教育委員会委員の協議に関する事実経過

ア 採択候補教科書が教育委員会委員に提供された時期及び内容

平成28年度使用の中学校社会科の候補教科書は、歴史分野については8種、公民分野については7種が存在した。これらの候補教科書は、他の種目²の候補たる教科書とともに、6月上旬頃、教育委員会事務局から各教育委員会委員に対し郵送された。手交ではなく郵送の方法がとられたのは、送付対象書籍の量が多いことによる。実

² 種目とは、教科用図書の教科ごとに分類された単位をいう。義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律13条1項

際のところ、教科書採択は 15 種目について行われ、それぞれについて複数の候補教科書が存在するため、全体での送付数は約 130 冊に上った。

イ 各委員による意見表明の状況 (7 月 14 日)

(ア) 各委員は送付を受けた候補教科書を自ら調査・研究して、自身の意見を形成する。

そして、歴史分野及び公民分野の採択については、いずれも、7 月 14 日に開催された教育委員協議会(以下、「協議会」という。その趣旨等については後述する。)において実質的に審議され、この場において、各委員がそれぞれ意見を開陳している(ただし、教育長も教育委員会委員であるが、この日の協議会において、採択すべき教科書について自身の意見を述べた形跡は見当たらない。)

(イ) 歴史分野について

この時点での委員の意見としては、育鵬社版を最高評価とする委員が 5 名中 4 名であり、残る 1 名も順位は明示しないものの育鵬社版が好印象である旨を述べている。

このような意見表明の結果を踏まえ、歴史分野については育鵬社を採択することが、委員間において確認された。

(ウ) 公民分野について

公民分野については、育鵬社版を最高評価とする委員が 2 名、日本文教出版(以下、「日文」という。)版を最高評価とする委員が 2 名であり、残る 1 名は日文版と育鵬社版を同列 1 位と評価していた。

このように、育鵬社と日文が同列の評価を得ることとなったため、さらに協議がなされた。

このとき、併せて、教科書の複数使用についても協議がなされている。この複数使用案は、遅くとも 6 月の時点で委員の 1 人によって提案されていたもので、歴史分野及び公民分野では、政治的問題をはじめとする意見の対立がある論点について、それぞれの見解と論拠を解説したうえで、生徒に自分の頭で考えさせ、生徒間で議論させることが必要であるとして、その端緒として、複数の教科書を事実上使用するものとするを提案するものである。なお、現行法上、採択教科書は 1 種目につき 1 種に限定されるので(義務教育諸学校の教科用図書は無償措置に関する法律 13 条)、この複数使用案は、手続上は、一方を教科書として、他方を補助教材として、それぞれ採択することを想定したものである。

そして、協議会では、同列 1 位の評価を受けた育鵬社と日文のいずれを採用するか、また、複数教科書を事実上採用とした場合、育鵬社と日文のどちらを採択教科書とするか、という点が議論された。

その結果、複数使用案を採用することとしたうえで、採択教科書として育鵬社、補助教材として日文、をそれぞれ選定することについて、一部の反対意見はあつ

たものの、委員会の共通認識が形成されたと認められる。

ウ その後の状況（協議会の開催）

その後採択までの間に、7月21日及び同月28日にも協議会が開催されている。

7月21日開催の協議会では、8月5日の採択に向けて、当日の議事についての進行要領の作成が検討されている。この進行要領は、歴史分野・公民分野のいずれについても、同月14日の協議会における発言内容を基に、各委員が発言する内容の骨子を示すほか、進行としては、各委員からの意見を聞いたうえで採決を行い、その結果育鵬社が採択されることを予定した内容になっている。

なお、記録上、この日の協議会で市民アンケートについての言及は見当たらない。

7月28日開催の協議会では、教科書展示会におけるアンケートの集計結果が報告されている。アンケートに記載された個別の意見は、独立のファイルにまとめて委員に提供された（もともと、当監察チームによるヒアリングにおいて、そのファイルを見たと言った委員は1人も存しなかった。）。また、併せて、アンケートの回答総数が2566件であり、前年度（1907件）と比べて659件増加していることも報告されたようである。

なお、21日及び28日の協議会において、14日に開陳した意見を変更した委員は見当たらない。

また、この日の協議会においては、21日に引き続き、歴史分野及び公民分野の双方に育鵬社を採択することを前提とした協議がなされたが、その議論がほぼ終了しかけた段階において、市民アンケートの結果を教育委員会会議で発表してはどうかとの提案が事務局職員からなされた。これは、採択手続を平穩に実施するための方策を検討する中でなされた提案であった。この提案を受け、委員と事務局との間で、具体的にどういった項目を発表するか（区ごとの集計数を報告するか、社会科のみとするか否か、自由記述欄の記載を報告するか否か、等）について協議がなされた。

エ 教育委員協議会について

ところで、「教育委員協議会」とは、教育委員会会議（後述のとおり、法令により公開が原則とされている。）とは別に、議案についての事前の調査・研究等を行うことを目的として実施される非公開の会議である。上記のとおり、少なくとも教科書採択に関しては、各教育委員会委員の意見は、実際の教育委員会会議に先立って、教育委員協議会の場において実質的に開陳され、審議されていた。さらに言えば、少なくとも教科書採択に関しては、教育委員会会議の議事進行や発言内容についても、この教育委員協議会の場ではほぼ決せられていた。

このような教育委員協議会のあり方について検討するに、一般に、会議体としては多かれ少なかれ事前準備は必要であることに加え、特に教科書採択に関する教育委員会会議は一般の関心も高く、円滑な議事進行が強く求められることからすれば、このような形で事前準備が行われること自体については、特に不当とは認められな

い。もちろん、協議会の場において自由な発言ができないとか、特定の意見に同調することや見解を変更すること等を強制されるといった不当な調整・強要があれば別論であるが、本件においては、協議会の場においてこういった不当な介入があったとは認められなかった。

(4) 教育委員会委員の認識

アンケートに関して、教育委員会委員に対するヒアリングにおいて、概要、以下のような発言があった（発言内容は当監察チームにおいて要約したものである。）。

A 委員：「アンケート自体に、正直、関心がなかった。アンケートが実施されることは知っていたかもしれないが、まったく意識していなかった。推測するに、他の委員もそうであったと思う。そういった話題も発言も、協議会で出たことがないからである。アンケート結果を参考にして各委員が採択の意見を述べることはあり得ない。各委員はすでに事前の協議会で意見を述べ合っている。」

B 委員：「アンケートの重要度がまったくないと言っては申し訳ないが、実際のところ、ない。協議会の場で、アンケート結果をどの程度の詳しさを公表するかという議論があったことは覚えている。そのとき以外、アンケートについての話題が出たことはない。」

C 委員：「アンケートを実施していること自体知らなかった。聞いていたのかもしれないが、明確には認識していなかった。協議会でアンケートの公表方法について議論があったことは、自分は記憶にない。」

D 委員：「アンケートは誰も参考にしていないのではないか。」

E 委員：「アンケートが行われていることは知っていた。ただ、他の委員も同じだと思うが、アンケートについて重要問題だという認識はなかったと思う。そもそも、アンケートというよりは意見というべきものであって、結論を左右するものではなく、多様な考え方がどういったところにあるのかを知るよすがとするためのものと認識していた。」

F 委員：「アンケートは採択そのものに関するものというよりは、もう少し広い観点からの意見を聞くものであると認識していた。重きを置いていないわけではないが、採択に直結するものではない。」

以上のとおり、教育委員会委員からは、アンケート結果を重視するとか、アンケート結果が教科書採択の決め手となるといった発言は一切なされなかった。

また、複数の教育委員会委員が、教科書選定委員会が作成する「調査の観点」や「答申」について、さほど重視していない、またはほぼ重視していないと述べた。それ以外の委員も、答申については「参考程度」として捉えていたとの発言があった。

このような発言等から、教育委員会委員は、要するに、教育委員会委員自身が、委員自身の見解に基づいて教科書を採択すべきものであるとの認識を強く有してい

たことが何われ、かつ、それが教育委員会委員間での共通認識となっていたものと認められる。なお、このような認識は、平成25年8月6日開催の教育委員会会議において、教科書採択にあたっては各校が複数の候補を優劣をつけずに答申し、教育委員がそれぞれの教科書について調査研究したうえで判断する旨の附帯決議³がなされたことを受けた認識であるものと理解できる。

(5) 事務局職員の認識

全体的な事務局職員の認識として、意思決定はあくまで教育委員会委員（ないし教育委員会）において行われることを前提として、事務局は会議の円滑な実施のための業務遂行に専念していたものと認められる。そういった「作業」としては、当日の進行次第の作成、各議案・論点に関する各委員のその時点における意見趣旨の整理、これらに用いるための進行要領の作成、等を含む。

そして、アンケート結果を、その数量の分布等を含めて会議において公表することを最初に提案したのは、前述のとおり、事務局職員であったものと認められる。その提案趣旨は、教育委員会の総意として育鵬社が採択される可能性が高かったことを念頭に置いて（前述のとおり、このことは、事前の協議会においてすでに確認されていた。）、採択の結論と既ら実施したアンケートの結果が同様であったことを示すことにより、その採択内容についての理解が得られることが可能と考えたものと思われる。その背景事情としては、社会科の教科書については特に一般社会を含めた関心が高いこと、そういった中で育鵬社の教科書を採択することとなれば反対派から特に強い反発が寄せられることが予測されたこと、そのため、採択の正当性をいかに示すかについて、事務局内で高い関心が払われていたこと、を指摘することができる。

4 フジ住宅に対する調査

- (1) 当監察チームは、フジ住宅株式会社の代表取締役会長今井光郎氏に対し、面談を申し入れた。しかし、これに対して同社より、概要、調査については可能な限り協力は行うが、文書で質問事項を送付してもらいたい、それを受けて文書で回答する、との意向が示された。

そこで、同社に対して質問書を送付したところ、平成28年12月、フジ住宅より、これに対する文書回答が得られた。その回答内容は、「大阪市の教科書採択においてはアンケートが決め手となる」という情報は得ていない、上記採択当時の大阪市教育委員会委員、教育委員会事務局職員及び選定委員会委員等との面識はない、というものであった。

- (2) 他方、陳情団体より提供を受けたフジ住宅の内部資料（社内報）について検討した。

³ ただし、この附帯決議は、直接的には、平成27年度に市立高等学校で使用される教科書を採択する方法についてのものであり、中学校の教科書採択についてのものではない。

それによれば、6月4日付の社内報（配布対象として「全役職員各位（含む 出向者の方、契約社員、派遣社員、パートの方、マンション管理員の方全員）」と記載され、作成名義人として「会長」との記載がある。）において、「教科書採択について、非常にお詳しく且つ価値観の高い信頼できる私の友人より、現在「大阪市」については、大阪市内の教科書展示会にて数多く教科書アンケートを記入していただければ、育鵬社に採択される可能性が高くなるという貴重な情報をいただきました。」（原文ママ）と記載されている。

そして、翌5日の社内報に添付された電子メール（プリントアウト）の記載から、上記の「信頼できる私の友人」とは、育鵬社の従業員であることが明らかとなっている。

上記のように教科書アンケートに触れた社内報はその後断続的に発行されており、採択直後である8月10日に発行された社内報の表題は、「〈第30回〉教科書展示会アンケートの件での情報共有（メール文書及び報告書等）の件」とされている。

5 調査結果に基づく考察

以上を前提に、アンケート結果が採択に与えた影響について考察する。

（1）関係する事実の概要

ア 歴史分野及び公民分野については、7月14日の協議会において育鵬社の採択を求める意見が多数であることが判明しており、その採択の可能性が極めて高いことが明らかとなった。

イ アンケート結果の集計は6月末頃から開始されたが、7月14日ないしそれ以前の協議会においてこの報告がなされたことを示す資料はない。なお、同日時点において、自由記述欄の集計にはまだ着手されていなかった。

ウ アンケートの結果をある程度詳細に会議で報告することを最初に提案したのは、事務局であったものと認められる。

その趣旨は、報道や陳情等の状況から育鵬社の採択に対する反対の立場の意見表明も各所で強くなされていたことを踏まえれば、「育鵬社を選ぶと報道で大きく取り上げられたり、各団体の意見表明等が多数寄せられたりするなど事務局の観点からは大きな混乱が生じる」と認識していたことを大前提として、教育委員会会議における決定を円滑に行うための体制整備が事務局の業務であるという認識、さらに、文部科学省の通知⁴において、「採択により広い視野からの意見を反映させるために、保護者等の意見を踏まえた調査研究の充実に努めること」との記載があることなどから、アンケート結果においても育鵬社が支持されていると公開の場で示すことで、その採択内容についての理解が得られていることを示すことが可能と考えたものと

⁴ 平成27年4月7日文部科学省初等中等教育局長通知：27文科初第91号。もともと、この通知の本文引用箇所は、教科書の調査研究を行う調査員が作成する資料について言及したものである。

思われる。

エ 教育委員会委員は、事務局からのこの提案を是とし、具体的な方法論について事務局と協議を行った。最終的には、委員会としての包括的な承認（黙示的になされた可能性がある。）を基に、委員会事務局と委員長との間で詳細の調整がなされたと考えられる。

オ 教育委員会委員ないし事務局が、「アンケートが決め手となる」と考えていたことを示す資料は、まったく発見されなかった。却って、アンケート結果は採択に影響しないと積極的に考えていた者も多数存在した（この見解は教育委員会委員において特に顕著であった。）。

カ 他方、フジ住宅においては、「アンケートが決め手となる」との認識を有していたものと認められる。このような認識は、育鵬社からの情報を直接の契機として形成されたものであると認められる。

(2) 当監察チームの判断

以上の検討から、教育委員会委員が採択教科書についての意見を固め、それが共通認識となった時点においては、アンケートの集計結果はそもそもまとめられていなかったことが判明した。そうすると、その余の点を検討するまでもなく、本件採択において「アンケートが決め手となる」前提を欠くことが明らかである。

よって、アンケート結果が教科書採択に与えた影響はなかったものと認める（調査事項④）。

また、(1)において認定したとおり、「大阪市の教科書採択においてはアンケートが決め手となる」との認識が教育委員会にあったとは認められないので、教育委員会にそのような情報は存在しなかったものと認める（調査事項①）。

なお、育鵬社は自社の教科書の採択可能性を高めるために種々の方策を講じていたと考えられることからすれば、「アンケートが決め手となる」との情報は、同社からフジ住宅に対する働き掛けの際に持ち出され、流布したものである可能性が高いものとする。

第5 その他の要調査事項

1 内部情報の提供の有無（調査事項②）

本件採択に関して問題となり得る「内部情報の提供」とは、端的に言えば、「大阪市の教科書採択においてはアンケートが決め手となる」との「内部情報」が存在することを前提としたうえで、当該情報が第三者に対して提供されたか否か、という点である。

しかし、すでに検討したとおり、そのような情報はそもそも存在しなかったものと認めるので、その情報が外部に提供されることはない。

2 アンケート実施方法の適否（調査事項③）

ここでの問題は、本件採択において教育委員会が実施したような、無記名で、市内居住者以外であっても回答ができ、かつ、同一人が複数回に亘って提出することが可能な方法によることが適切であるか否かである。

そこで検討するに、アンケートの実施方法について具体的に定めた法令はないから、アンケートは、それを実施する教育委員会において具体的な実施方法を定めればよいといえる。

そして、アンケートの実施方法を如何にするかということは、要するに当該アンケートの意義を如何なるものとするかということと表裏一体であると考えられる。

すなわち、本件採択にあたって教育委員会が有していた認識のように、アンケートの意義を「参考」であるとか、「採決に直結するものではない」といったものとするのであれば、本件採択時になされたようなアンケート実施方法を、特に異とする理由はない。ただし、その場合には、アンケート用紙に「意見形成の参考にはするが、その限度でしか参照しない」といった注意書きを施すことが、実施の趣旨を明確にして誤解の恐れを減少させるために有益であろうと考えられる。

他方、もしアンケート結果（賛否の数や自由記述の内容等）を重視し、それを採択に反映させるとの立場に立つのであれば、何らかの方法によって同一人の複数回答を防止すべき要請が高まる。また、この場合には、大阪市の教科書採択であることを重視して、市内在住者のみに回答させることとするかという点についても検討が必要となるであろう。

このような検討を踏まえると、本件採択時のアンケートは、その意義や趣旨に不明確な点があったと言わざるを得ない。

第6 関連するその他の問題（調査事項⑤）

1 教科書採択にかかる教育委員会会議の傍聴のありかたについて

本件教科書採択は8月5日の教育委員会会議においてなされたが、同会議は大阪市立中央図書館大会議室で開催されたところ、その会議の傍聴は、別に設けられた会場（大阪市教育センター2階講堂）に設けられたスクリーンに映像及び音声を同時中継する方法で行うこととされた。

そこで、傍聴についてこのような方法をとったことの是非について検討した。

(1) 会議の公開及び傍聴に関する各規定について

ア 会議の公開に関する規定及び趣旨

教育委員会会議は、原則として公開するものとされている⁵。

これらの規定は、教育委員会が住民に対し会議の内容を提供することにより、住

⁵ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、「地行法」という。）14条7項本文、大阪市教育委員会会議規則（以下、「教委会議規則」という。）6条1項本文。

民に対する説明責任を果たすとともに、教育行政に関する適正な運営を確保することにあるものと解される（「教育法令コンメンタール」教育法令研究会編，第一法規）。

イ 会議の傍聴に関する規定及び趣旨

教育委員会会議の傍聴にあたっては、教育委員長の指示に従って静かに傍聴しなければならないとされ、傍聴者が指示に従わず、会議の公正かつ円滑な審議を著しく阻害したときは、教育委員長は、傍聴者への退室命令や会議の非公開等の各種措置を行うことができるとされていた⁶。

ウ 小括

以上から、会議の公開又は傍聴するための具体的な措置については、教育委員長が上記ア及びイの趣旨に則り、その裁量により、会議に諮ったうえで決定する権限を有していたと解される（傍聴規則 6 条参照）。

(2) 傍聴方法決定の経緯

調査の結果、本件採択時の傍聴方法を定めた経緯は次のとおりであると認める。

すなわち、今回の中学校社会科教科書の採択は、市民からの関心が非常に高いものであることは、教育委員会委員及び同事務局職員の共通認識となっていた。そして、採択に先立って行われた教育委員協議会の結果、教育委員会として、歴史分野及び公民分野については育鵬社を採択することが事実上内定していたところ、これに反対する市民等からの強い反発や混乱が生じる可能性が相当程度あるものと考えていた。また、事務局では、他自治体において中学校社会科教科書の採択が行われた際に相当な混乱が生じていた状況も把握していた。

加えて、大阪市においても、教科書採択とは異なる議案に関してではあるが、平成 27 年 5 月の教育委員会会議において、傍聴者による傍聴規則違反等の言動により議事進行が止まるという事態が生じたこともあった。

教育委員会が本件採択時のような傍聴方法を選択したのは、このような事情から、会議室内に傍聴席を設けることとすれば議事の円滑な進行が妨げられるおそれがあると考えたことによるものと認められる。

他方で、本件採択については、市民の関心が高いこともあり、別に設ける傍聴会場を収容人員の多いものとする一方で、むしろ、より多くの市民が傍聴することも可能となるとの考えもあったものと認められる。

(3) 検討

わが国で裁判は公開の法廷で行うこととされているのは、手続を一般に公開することで、裁判が公正に行われることを保障する趣旨であるところ、公正確保の要請

⁶ 平成 27 年改正前の教委会議規則 14 条、同じく平成 27 年改正前的大阪市教育委員会会議傍聴規則 3 条以下。なお、大阪市教育委員会会議規則の一部を改正する規則（平成 27 年 3 月 31 日付、大阪市教育委員会規則第 21 号）附則 2 条及び大阪市教育委員会会議傍聴規則の一部を改正する規則（平成 27 年 3 月 31 日付、大阪市教育委員会規則第 22 号）附則 2 条により、いずれの規則についても、本件採択時にはなお従前の規則が効力を有していた。

は、教育委員会においても同様に妥当するものといえる。この点を重視すれば、直接的な傍聴の機会を最初から（会場において秩序を乱すような行為が現に行われたわけではないのに）喪失させた上記対応には問題があるともいえそうである。

もっとも、上記のように、映像及び音声を別会場に同時中継することとしても、市民は、教育委員会会議内で行われる議論やその運営等を注視することは可能であったから、市民に対して会議内容に係る情報を提供することで説明責任を果たし、もって教育行政に関する適正な運営を確保するという目的は達成できる。

他方、教育委員会会議の場には傍聴者の様子や音声が届かないこととなるが、そもそも、傍聴規則（当時）が教育委員長に傍聴者の退室命令や会議の非公開等の各種措置を行う権限を認めていることからすれば、傍聴者が会議の場で委員に対してその行動ないし音声をもちて具体的な影響力を与えることは想定されていないといふべきであるから、このことは特段問題とはいえない。

したがって、本件採決時に採られた傍聴方法は、会議の公開を定めた法令の趣旨を損なうものではなかったと評価できる。

よって、別会場で傍聴を行うこととした決定は、教育委員長の裁量の範囲内であったといえ、違法性は認められない。

2 高尾委員が本件採択の審議・採決に参加したことについて

(1) 前提

本件採択に関しては、事前に教育委員会に対し、高尾委員がその審議・採決に関与すべきでないとの要求書等が提出されていた。その趣旨は、高尾委員と育鵬社がともにフジサンケイグループの関係者であること及び高尾委員が育鵬社の教科書事業の共同事業者である日本教育再生機構の機関誌に複数回投稿等していることから、育鵬社の教科書が候補となっている教科書採択について直接の利害関係⁷を有するので、教科書採択を行う会議から除斥されるべきである、ということにある。

(2) 確認できる事実関係

調査により、以下の事実を認めた。

ア 高尾委員の略歴

高尾委員は、昭和 47 年 3 月に株式会社産業経済新聞社（以下、「産経新聞社」という。）に入社し、取締役等の要職を歴任した後、平成 20 年 6 月にはサンケイ総合印刷株式会社（以下、「サンケイ総合印刷」という。）の専務取締役役に就任した。次いで平成 21 年 7 月には産経新聞社大阪本社の嘱託業務アドバイザーに就任し、同社との契約は平成 27 年 2 月 27 日をもって終了した（以上につき本報告書添付資料 3）。

⁷ 地行法 14 条 6 項は、「教育委員会の教育長及び委員は、自己、配偶者若しくは三親等以内の親族の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、その議事に参与することができない。ただし、教育委員会の同意があるときは、会議に出席し、発言することができる。」と定めている。

なお、サンケイ総合印刷の取締役は、平成 21 年 3 月 27 日に辞任している。

イ 育鵬社、サンケイ総合印刷及び産経新聞社について

育鵬社は、フジサンケイグループに属する株式会社扶桑社の子会社である（同社ホームページ、フジサンケイグループホームページ）。また、上記各教科書の印刷者であるサンケイ総合印刷（各教科書末尾記載）もまたフジサンケイグループに属しており、産経新聞社も同様である（ここにいう「フジサンケイグループ」とは、株式会社フジ・メディア・ホールディングス及びその子会社・関連会社で構成される企業集団を指す。）。なお、育鵬社の教科書には、その表紙及び背表紙の「育鵬社」の記載と並んで、フジサンケイグループのロゴマークが印刷されている。

ウ 事前の法的チェック

教育委員会は、市民からの陳情と高尾委員自身からの要望を受け、過去に産経新聞社の嘱託業務アドバイザーを務めた経歴があり、かつ、日本再生機構の機関誌に複数回投稿した経験を有する高尾委員が中学校教科用図書の採択手続に関与することが法律上の除斥事由に該当するか否かについて、外部の弁護士（複数）に意見を求めた。その結果、いずれの弁護士からも、除斥事由には該当しないとの回答があった。

これらの調査の結果、教育委員会は、高尾委員が本件採択手続に参加することには問題がないと判断した。

(3) 高尾委員の参加の適法性に関する検討

ア 明文の規定及び趣旨から導かれる帰結

委員の除斥について定める地行法 14 条 6 項の趣旨は、ある事案について身分上、職務上特別の関係を有する者を当該事案について職務の執行から排除することにより、議事の公正を期することにある（前掲教育法令コンメンタール）。また、法文は、委員が除斥される対象を「自己の…従事する業務に直接の利害関係を有する事件」と限定的に定めている。これは、「除斥」が、当事者の申立てに基づく「忌避」とは異なり、その原因があるとなれば当該委員が法律上当然に職務の執行から排除されるという強い効力を有することからの帰結であると考えられる。

これらのことからすると、除斥原因については、その趣旨を達成できる範囲において限定的に解釈すべきであるといえるから、「自己の…従事する業務」とは当該委員が現に従事する業務を指し、過去に従事していた業務は含まれないと解するのが相当であり、「直接の利害関係」とは、字義どおり、その利害関係が直接的である場合に限定されるものと解するのが相当である。

イ 本件参与について

これを本件についてみると、高尾委員は、本件採択当時、産経新聞社の嘱託業務アドバイザーの地位にはなかった。また、そもそも、産経新聞社自体が教科書発行者ではなく、印刷者でもない。したがって、高尾委員が過去に産経新聞社の嘱託業

務アドバイザーを務めていたとしても、本件採択が「自己の…従事する業務に直接の利害関係のある事件」とはいえず、地行法 14 条 6 項の除斥事由には該当しない。

また、日本教育再生機構は教科書発行者たる育鵬社とは別法人であり、かつ、高尾委員は同機構の機関誌に投稿した経験を有するだけであるから、「直接の利害関係」があるとはいえず、やはり除斥事由に該当しない。

(4) 高尾委員の参与に関する説明の欠如について

前述のとおり、大阪市の教科書採択が 1 地区で行われることとなった結果、大阪市中で中学校教科書として採択されると、1 種目につき年間約 18,000 部強の発行が可能となり、かつ、それが原則として 4 年間継続することになる。そうすると、教科書発行者においては勿論のこと、その印刷者にとっても、採択されるか否かは業績上、大きな影響を及ぼし得ることとなる。

このような観点からは、高尾委員がサンケイ総合印刷の役員を務めた経験があることについて検討が必要である。

もとより、高尾委員はすでにサンケイ総合印刷の役員を退任しているので、「自己の…従事する業務に直接の利害関係」があるとは言えない。

しかし、育鵬社の教科書の採択如何により、サンケイ総合印刷の業績に大きな影響があり得るという関係性からすると、教育委員会は、高尾委員に対し、自身とサンケイ総合印刷との関係性や、教科書採択における影響の有無などの事情について、具体的な説明を行うよう求めることが期待されていたというべきである。そして、その事情は単に他の教育委員のみならず、一般市民にとっても有益な情報となるので、その説明は、公開の場で開かれる教育委員会会議がふさわしい。

ところが、本件採択にあたってこういった事情説明は行われず、教育委員会が高尾委員に対してこのような要請をしたことを示す事実も見当たらない。このことは、本件採択の適法性には影響しないものの、その議事進行や決定内容の公正性に疑念を抱かせる一因となったものとする。

第 7 結語

各調査事項についての当監察チームの調査結果は、以上のとおりである。

本調査の過程では、教科書採択について、特に社会科を中心に、市民の関心が極めて高いという事実を改めて認識することとなった。

教育委員会も、このような関心の存在についてももちろん認識したうえで、必要な手続をこれまで実践してきたものとする。しかし、市民の関心の高さ・深さに鑑みれば、教育行政の公正性を示し、それによって市民の信頼を確保していくことの重要性は極めて高いので、今後は、特に教科書採択に関する手続については、より一層丁寧かつ詳細な情報提供を行うことが望まれる。そして、そのような情報提供としては、単に法令上要求される範囲や、適法性を左右する情報だけに限ることなく、「第 6」で

検討したような関連事情をも含めて、より幅広い事項について行うことが適切である
ものとする。

添付資料

- 1 議案第 117 号 平成 28 年度使用教科用図書採択の方式について
- 2 市民・保護者用アンケート用紙
- 3 教育委員略歴（高尾委員）

以上

第 12 回教育委員会

平成 27 年 5 月 26 日
午前 9 時 30 分
本庁舎屋上会議室

議 案

議案第117号 平成28年度使用教科用図書の採択の方式について

議案第 117 号

平成 28 年度使用教科用図書の採択の方式について

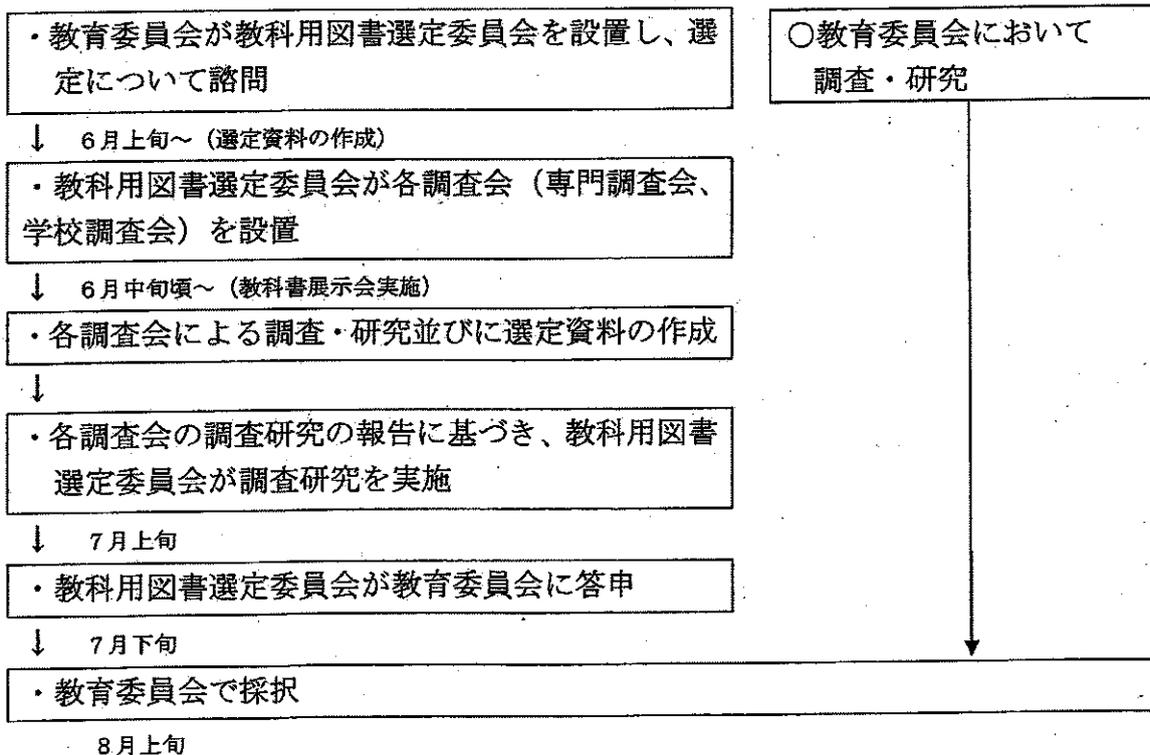
1 採択の方式について

市立中学校及び特別支援学校中学部の教科用図書については、「執行機関の附属機関に関する条例」に基づき設置された大阪市立義務教育諸学校教科用図書選定委員会（以下「教科用図書選定委員会」という。）の厳正かつ公正な調査・研究を経た答申を参照し、教育委員会において採択する。

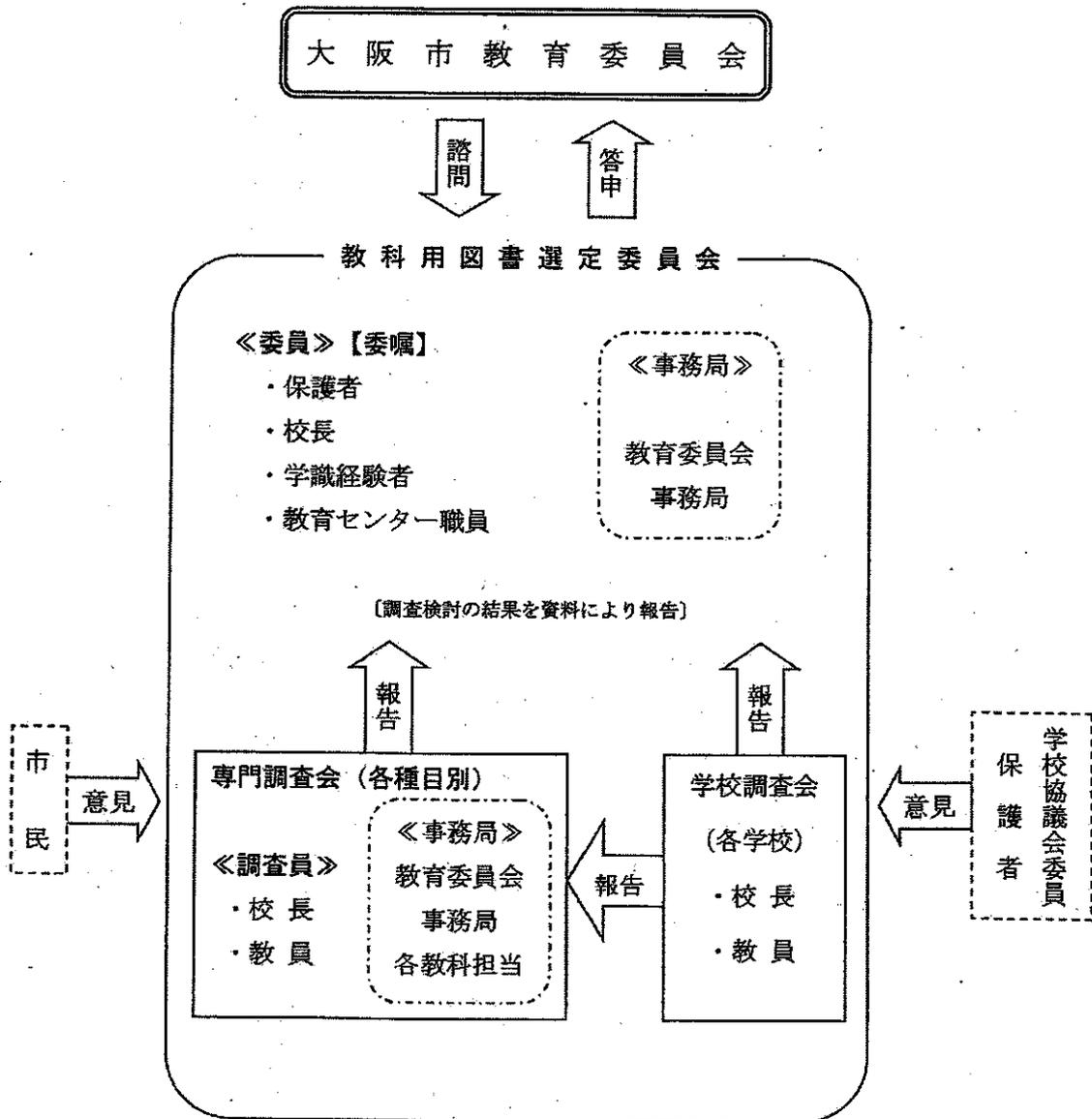
また、教育委員会は教科用図書選定委員会と並行して調査・研究をすすめるとともに、採択権者の権限と責任において公正かつ適正な採択を行う。

なお、小学校および特別支援学校小学部については、「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」第 14 条及び同法律施行令第 14 条第 1 項の規定により、平成 26 年度と同一の教科書を採択する。

2 採択の手順について



3 採択の仕組みについて



4 委員会・調査会などの業務について

教育委員会	<ul style="list-style-type: none"> ・義務教育諸学校において使用する教科書として、種目ごとに一種の教科書を選定する。
教育委員会事務局	<ul style="list-style-type: none"> ・教科用図書選定委員会等に対して、連絡調整を行い、教科書採択に関する事務を執り行う。 ・各教科の担当を定め、調査研究にあたるとともに、各調査および府教育委員会教科用図書選定資料などをもとに調査の進捗の把握や調整を執り行う。
教科用図書選定委員会	<ul style="list-style-type: none"> ・教育委員会の諮問を受け、別に定める各調査会等の調査研究の報告や意見等をふまえ、教科書の調査及び研究を行い、各種目について教育委員会に答申する。 ・委員長及び副委員長は、委員の互選により選出する。
専門調査会 (各教科)	<ul style="list-style-type: none"> ・各教科の専門調査会において、より専門的な立場からの義務教育諸学校における教科書についての調査研究並びに選定資料(案)を作成する。
学校調査会 (各学校)	<ul style="list-style-type: none"> ・教員は教科書の調査研究を行い、それらをもとに学校長は所定の様式により、選定委員会に報告する。
学校協議会委員	<ul style="list-style-type: none"> ・教科書展示期間に各教科書センターで教科書の見本を閲覧し、所定の様式により、選定委員会に提出する。
保護者	<ul style="list-style-type: none"> ・教科書展示期間に各教科書センターで教科書の見本を閲覧し、所定の様式により、選定委員会に提出する。
市民	<ul style="list-style-type: none"> ・教科書展示期間に各教科書センターで教科書の見本を閲覧し、意見があれば所定の様式により、選定委員会に提出する。

平成28年度使用教科用図書の採択の方式について

市立高等学校及び市立特別支援学校における平成28年度使用教科用図書の採択については、各学校に教科用図書選定調査会（以下「選定調査会」という。）を置き、教育委員会からの諮問により、当該学校の選定調査会が教科用図書の調査及び研究を行い、教育委員会に意見を答申したうえで、教育委員会が採択するものとする。

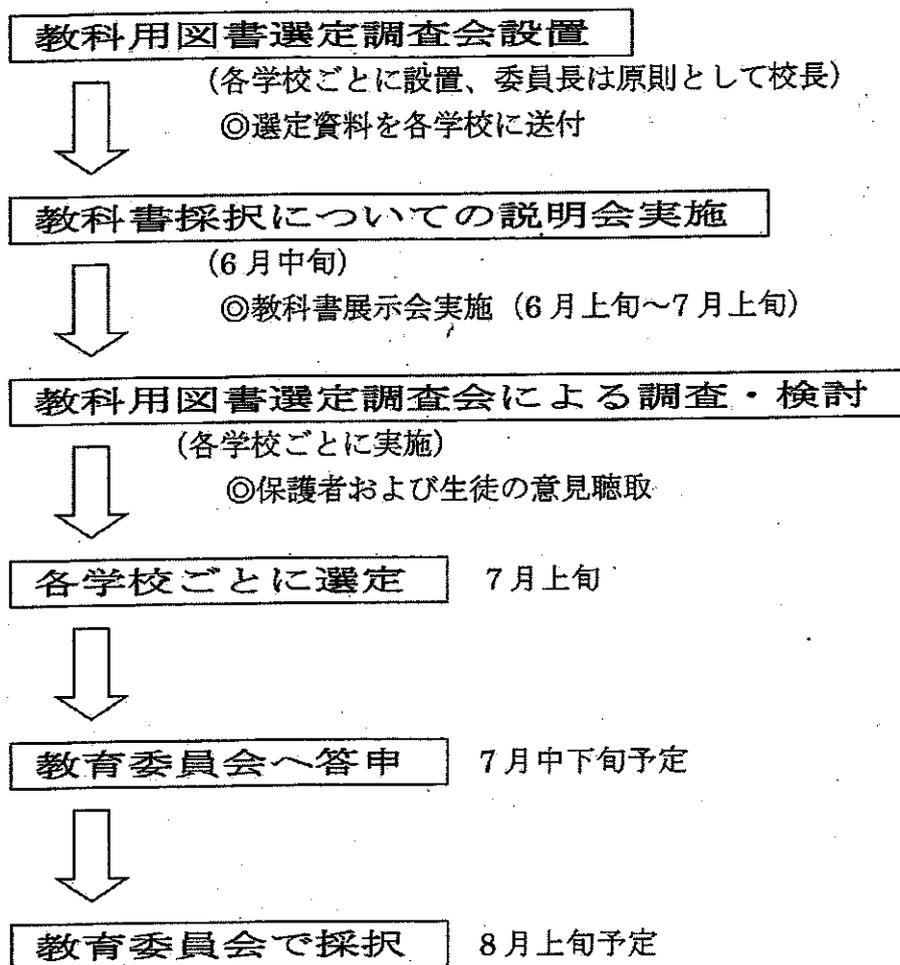
各学校に設置される選定調査会は、当該学校の教育課程や生徒の状況を踏まえ、内容に着目して最も適した教科用図書が採択できるよう、他の教科書との比較の観点を答申に加えるものとする。

また、調査及び研究の公正性・透明性を確保するため、選定調査会が、高等学校及び特別支援学校においては当該学校の生徒・保護者の意見を聴き、それを踏まえて、意見を答申するものとし、教育委員会において採択後、その内容を公表することとする。

平成28年度使用教科用図書の採択について

(高等学校、特別支援学校及び学校教育法附則第9条の規定による教科用図書を採択する特別支援学級を設置する小・中学校)

採択の流れ



[参考]

1. 高等学校及び特別支援学校の教科用図書は、学校教育法第62条及び第82条の規定により、同法第34条の規定を準用し、選定される。
2. 高等学校、特別支援学校及び学校教育法附則第9条の規定による教科用図書を採択する特別支援学級を設置する小・中学校は、文部科学大臣の定めるところにより、文部科学省の検定及び著作以外の教科用図書を使用することができる。

大阪市立高等学校及び特別支援学校教科用図書選定調査会要綱

(設 置)

第1条 大阪市立高等学校及び特別支援学校（以下「学校」という。）において使用する教科用図書の採択の適正な実施を図るため、各学校に教科用図書選定調査会（以下「選定調査会」という。）を置く。

(設置期間)

第2条 選定調査会を置く期間は、毎年度6月1日から7月31日までとする。

(職 務)

第3条 選定調査会は、教育委員会の諮問により、当該学校の教科用図書の調査及び研究を行い、その選定に関し、教育委員会に意見を答申する。

(組 織)

第4条 選定調査会は、当該学校の校長、准校長及び教員で組織する。なお、学校教育法第71条の規定により中学校における教育と一貫した教育を施す高等学校については、当該中学校の教員を加える。

2 教科用図書の採択に直接の利害関係を有する者は、選定調査会の構成員となることはできない。

(委員長)

第5条 選定調査会に委員長1名を置く。

2 委員長は、当該学校の校長とする。ただし、校長に事故があるとき、または第4条第2項に該当するときは、准校長を置かない学校にあつては、教頭とし、准校長を置く学校にあつては、准校長とする。准校長を置く学校にあつて、校長及び准校長に事故があるとき、または第4条第2項に該当するときは、教頭とする。校長、准校長及び教頭がともに事故があるとき、または第4条第2項に該当するときは、教育委員会が指定する者とする。

3 委員長は、会務を総理し、選定調査会を代表する。

4 委員長は、選定調査会の会議を招集する。

(細 目)

第6条 この要綱の施行について必要な事項は、教育長が定める。

附 則

この要綱は、昭和45年6月2日から施行する。

附 則

この要綱は、平成19年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成20年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成25年5月13日から施行する。

教科書の閲覧に関するアンケート



☆このアンケートは平成28年度より中学校で使用する教科書の閲覧に関するアンケートです☆

★ 該当する () には「○」を、 には「文字や数字」を記入してください。

○ アンケート記入日 平成27年 月 日

{ () 保護者 【 学校】

{ () 一般 【市内 区在住 ・ 市外 在住】

1 教科書展示会の開催について、どこで知られましたか？

あてはまるすべてのものに○をつけてください。

- () 学校から配付されたプリント () 通りかかった際に知った
- () 区役所の広報紙 () その他 (ご記入ください)
- () ホームページ

2 閲覧された教科書 (中学校) の種類すべてに○をつけてください。

- () 国語 () 公民 () 音楽 () 家庭
- () 書写 () 地図 () 美術 () 英語
- () 地理 () 数学 () 保健体育
- () 歴史 () 理科 () 技術

■ 閲覧された学年 (中学校) すべてに○をつけてください。

- () 1年 () 2年 () 3年

3 大阪市で使用する教科書にとって、特に重要な点「2つ」に○をつけてください。

- () 大阪市の教育施策 (子どもの自立に必要な力の育成) と関連している。
- () 教科の特色に応じた工夫がされている。
- () 生徒の興味・関心・意欲を喚起する話題や題材である。
- () 大阪市の学力・体力の成果と課題に基づいている。
- () 文字の大きさや行間が適切であり、さし絵や写真などが鮮明である。
- () 学習の流れが理解しやすい構成となっている。
- () 資料が正確・豊富で、わかりやすい。

教育委員会委員候補者略歴

たかお もとひさ
高尾 元久
生

本籍地
現住所

学 歴

昭和47年 3月 京都大学文学部 卒業

職 歴

昭和47年 3月 産経新聞社入社
平成 5年 7月 大阪新聞社報道部長 (出向)
同 9年 7月 産経新聞社大阪本社社会部長
同 10年 7月 同 東京本社編集局次長兼社会部長
同 12年 5月 同 大阪本社総務局長
同 16年 6月 同 取締役 夕刊フジ代表
同 19年 6月 同 取締役 コンプライアンス等担当
同 20年 6月 サンケイ総合印刷 専務取締役
同 21年 7月 産経新聞社大阪本社嘱託業務アドバイザー

公 職

平成23年 2月から } 大阪市教育局委員
現在まで }

