

請求人

呉市音戸町波多見 5 丁目22番11号

教科書ネット・呉（共同代表 岩崎智寧，花岡美紀）様

呉市警固屋 9 丁目 5 番34号

岡西 清隆 様

呉市音戸町波多見 5 丁目22番11号

是恒 高志 様

呉市阿賀南 1 丁目 7 番37-912号

真弓 トシエ 様

呉市的場 3 丁目 1 番28号

宮岡 照彦 様

呉市監査委員	儀 本 勝
同	迫 正 博
同	中 原 明 夫

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

平成28年 7 月15日付けで收受した住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第 1 項の法定要件を審査した結果、これを具備しているものと認め、同月21日付けで受理したので、同条第 4 項の規定により、監査の結果を次のとおり通知します。

第 1 請求の要旨等

1 請求の要旨

提出された「呉市職員措置請求書（以下「請求書」という。）」及び請求人の陳述内容から、請求の要旨を次のように解した。

- (1) 義務教育で使用する教科用図書（以下「教科書」という。）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（昭和38年法律第182号）に基づく採択手続を経て決定され、それを国が購入して児童・生徒に無償で給与する。一方、教師が使用する教科書及び指導書は地方公共団体が購入する。
- (2) したがって、教科書の採択は、地方公共団体が購入する教師用の教科書及び指導書を決める行為であるから、自治法第232条の 3 に定める支出負担行為であり、財務会計上の行為に該当する。

また、教科書の採択は、多数の教科書会社の中から1社を選ぶことであり、教科書会社からみると利益に直結することから、公正性の確保が要請される。

(3) この公正性を確保するため、教科書の採択に当たっては綿密な調査・研究、客観的な基準に基づく評価、十分な審議など適正な手続が求められているにもかかわらず、平成28年度に使用する中学校社会（歴史的分野）教科書（以下「歴史教科書」という。）及び中学校社会（公民的分野）教科書（以下「公民教科書」という。）の採択において、呉市教育委員会は、不正なデータの操作を行い、恣意的な評価を付した総合所見（教科書の調査・研究の結果をまとめた資料をいう。以下同じ。）によって、育鵬社の歴史教科書及び公民教科書を採択（以下「本件採択」という。）した。

(4) 本件採択が不正である根拠は、次のとおりである。

ア 教科書の採択を行うために、呉市教科用図書採択に関する規程（昭和60年呉市教育委員会訓令第4号。以下「採択規程」という。）に基づき、呉市教科用図書選定委員会（以下「選定委員会」という。）及び呉市教科用図書調査・研究委員会（以下「調査・研究委員会」という。）が設置されているが、採択規程では、調査・研究委員会の委員（以下「調査・研究委員」という。）は選定委員会の委員（以下「選定委員」という。）と重複することはできないと規定されているにもかかわらず、選定委員である教科担当指導主事が調査・研究委員と重複する業務をしていたことは、採択規程に違反する。

イ 選定委員である教科担当指導主事が調査・研究委員会において、指導・助言、指示することによって、育鵬社の教科書を高く評価するための方法をつくり、データの水増しや改ざんが行われ、資料として信用できない調査・研究報告書が作成された。

ウ この調査・研究報告書を基に作成された総合所見には、歴史的分野、公民的分野とも11の視点ごとに評価（◎：特に優れている，○：優れている，◇：普通，△：やや劣っている）がされているが、その意思形成過程に係る情報公開を求めたところ、呉市教育委員会から「不存在」と回答があり、このことから、当該総合所見の評価は、評価基準もないまま、意思決定過程も育鵬社の教科書の採択ありきの恣意的なものであったと断定せざるを得ない。

エ 調査・研究報告書を審議する選定委員会は、誤りや不正を未然に防ぐ役割があるにもかかわらず、膨大な間違いを見つけることなく、当該調査・研究報告書を基に評価を行い、呉市教育委員会は、極めて不十分でずさんな選定委員会の評価を鵜呑みにして本件採択を行った。

(5) 以上のように不正な本件採択の結果に基づいて行われた教師用の歴史教科書及び公民教科書（以下「教師用教科書」という。）並びに中学校社会（歴史的分野）指導書及び中学校社会（公民的分野）指導書（以下「指導書」という。）の購入費の支出は不当である。

- (6) 次に、選定委員及び調査・研究委員の任期は、採択規程第5条第3項及び第9条第4項の規定により任命又は委嘱の日の属する年度の8月31日までとされているにもかかわらず、平成28年2月26日付けで調査・研究委員を、同年3月1日付けで選定委員をそれぞれ任命又は委嘱し、同年2月26日に調査・研究委員会を、同年3月1日に選定委員会をそれぞれ開催した。
- (7) これら委員の任命又は委嘱は、採択規程に基づくものではなく、平成28年2月26日の調査・研究委員会及び同年3月1日の選定委員会は、採択規程に定める任期が満了し、調査・研究や審議の権能を有しない者を招集して開催されたものであるから、選定委員への報償費の支出は、採択規程に基づかない違法なものである。
- (8) よって、本件採択及びこれに基づく財務会計上の行為に関わった呉市教育委員、前呉市教育長、教育部長、教育総務課長、学校教育課長並びに選定委員である社会科担当の指導主事及び社会科部会の代表校長に対して、教師用教科書及び指導書の購入費818,358円及び報償費20,000円を連帯して返還するよう求める。

2 事実証明書

- (1) 「呉市職員措置請求書（事実証明書）」（請求人作成）
- (2) (1) の添付資料
- ア 平成27年度呉市教科用図書調査・研究委員会 総合所見
 - イ 採択規程
 - ウ 平成28年度使用教科用図書（中学校）採択のための調査・研究要項（以下「調査・研究要項」という。）
 - エ 平成28年度に義務教育諸学校で使用する教科用図書の採択基本方針について
 - オ 教科用図書選定資料について
 - カ 平成28年度使用教科書の採択について（通知）

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求書等の内容を総合的に判断して、次に掲げる事項が自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為に該当するかどうかを監査対象とした。

- (1) 本件採択が違法又は不当であることを前提とした教師用教科書及び指導書の購入費の支出は、違法又は不当な財務会計上の行為に該当するのか。
- (2) 選定委員の委嘱が違法又は不当であることを前提とした選定委員への報償費の支出は、違法又は不当な財務会計上の行為に該当するのか。

2 監査対象部課

呉市教育委員会 教育部教育総務課、学校教育課

3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会の付与

請求人に対し、平成28年8月4日に自治法第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を与え、請求人から次の資料が提出された。

なお、請求人は陳述の中で、請求書に記載した選定委員及び調査・研究委員への旅費の支出が違法であるとする主張について、県費からの支出であることを理由に取り下げた。

(1) 「意見陳述書」(請求人作成)

(2) (1) の添付資料

ア 弁明書の写し

イ 呉市教科用図書調査・研究報告書について(報告) 社会(歴史的分野)の写し

ウ 呉市教科用図書調査・研究報告書について(報告) 社会(公民的分野)の写し

エ 最終報告の「教科書の特徴」と総合所見の「文章記述評価」を比較検証(社会歴史的分野)(請求人作成)

オ 最終報告の「教科書の特徴」と総合所見の「文章記述評価」を比較検証(社会公民的分野)(請求人作成)

カ 報償費に係る執行伺兼支出負担行為書(一般)の写し

キ 第3回選定委員会会議録

第3 監査の結果

本件監査請求については、監査の結果、合議により次のように決定した。

1 事実の確認

監査は、平成28年8月4日に請求人及び同月8日に関係職員(教育部長ほか)からそれぞれ陳述の聴取等を行ったほか、関係書類の調査、関係職員から適宜の事情聴取などの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

(1) 呉市教育委員会は、教科書の採択に関して必要な事項を定めるため、採択規程を呉市教育委員会訓令として定めている。

採択規程では、第2条で選定委員会及び調査・研究委員会を置くこととし、選定委員及び調査・研究委員については、次のように規定している。

(選定委員会の委員)

第5条 選定委員会は、次項において定める委員をもって組織する。

2 選定委員会の委員(以下この条から第7条までにおいて「委員」という。)は、次に掲げる者のうちから、教育委員会が任命し、又は委嘱する。

(1) 呉市小学校長会長又は呉市立中学校長会長

(2) 若干名の保護者代表又は学識経験者

(3) 呉市立小学校教育研究会又は呉市立中学校教育研究会に属する教科部会を代

表する校長

(4) 教育委員会の指導主事（以下「指導主事」という。）

3 委員の任期は、任命又は委嘱の日の属する年度の8月31日までとする。

4 採択に直接の利害を有する者は、委員となることができない。

（調査・研究委員会の委員）

第9条 調査・研究委員会は、教科用図書の発行種目ごとに8名以内の委員をもって組織する。

2 調査・研究委員会の委員（以下この条において「委員」という。）は、校長、教頭及び教諭の中から、教育委員会が任命する。ただし、選定委員会の委員と重複することはできない。

3 委員は、教育長が別に定める教科用図書の発行種目に応じた部会（以下「部会」という。）に所属し、部会ごとに代表者を定める。この場合において、指導主事は、部会の指導、助言を行うものとする。

4 委員の任期は、任命の日の属する年度の8月31日までとする。

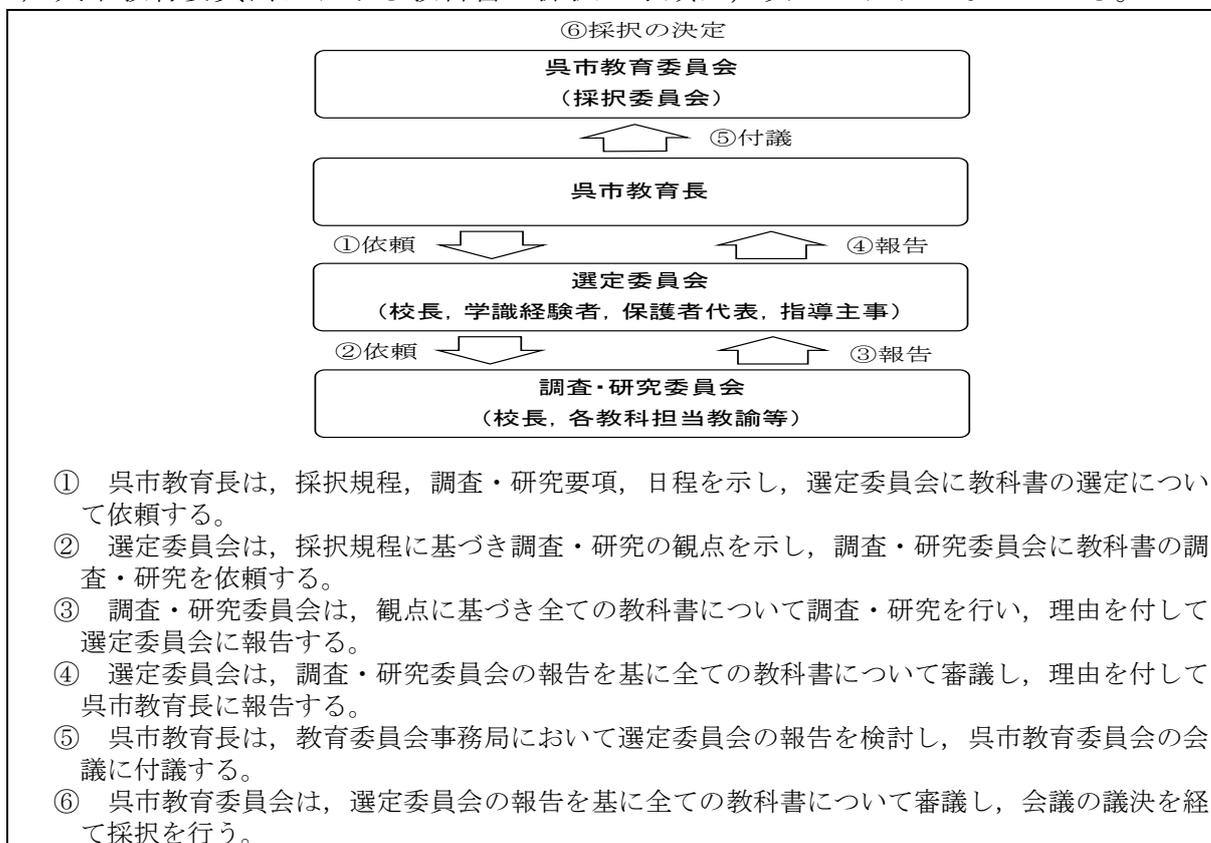
5 採択に直接の利害を有する者は、委員となることができない。

また、採択規程では、呉市教育長への委任について、次のように規定している。

（委任規定）

第14条 この規程に定めるもののほか、採択について必要な事項は、教育長が別に定めるものとする。

(2) 呉市教育委員会における教科書の採択の手順は、次のとおりとなっている。



(3) 請求人の「採択規程では、調査・研究委員は選定委員と重複することはできないと規定されているにもかかわらず、選定委員である教科担当指導主事が調査・研究委員と重複する業務をしていたことは、採択規程に違反する。」との主張に対して、学校教育課長は、採択規程第9条第3項を根拠に「指導主事は、有している教科の専門性から、あくまでも調査・研究委員の相談に応じた指導・助言を行うために、調査・研究委員会に参加しているにすぎず、調査・研究委員の立場で調査・研究に携わっているわけではなく、選定委員と重複しているとの指摘には当たらない。」と説明している。

(4) 平成27年度における選定委員の任命又は委嘱は、次のとおり行われている。

年 月 日	内 容
平成27年5月8日	学校教育課長から教育総務課長へ選定委員の任命及び委嘱に係る辞令の交付を内申（期間：平成27年5月8日から平成27年8月31日まで）し、教育総務課長の決裁により選定委員の辞令発令
平成28年3月1日	学校教育課長から教育総務課長へ選定委員の任命及び委嘱に係る辞令の交付を内申（期間：平成28年3月1日から平成28年3月3日まで）し、教育総務課長の決裁により選定委員の辞令発令

任期が満了した選定委員を平成28年3月1日付けで再度任命又は委嘱したことについて、学校教育課長は「再度採択を行うためのものではなく、誤記等による採択結果への影響を調査・確認したものです。そのため、採択規程の第14条に基づいて、教育長が再調査を依頼したものです。」と説明している。

なお、選定委員に交付された辞令書には、任期の記載はない。

(5) 平成27年度に開催された教科書の採択に係る教育委員会会議、選定委員会及び調査・研究委員会は、次のとおりである。

調査・研究委員会については、会議録が作成されていないため、選定委員会会議録に記載されている調査・研究委員会の報告を参考に会議内容を記載した。

年 月 日	会議名	会 議 内 容
平成27年4月17日	定例教育委員会会議	平成28年度使用教科書の採択手続について報告
平成27年5月8日	第1回選定委員会	委員長、副委員長の選出、各教科の観点の決定
平成27年5月19日	調査・研究委員会	採択の手順、観点等、調査・研究の進め方を説明
平成27年6月3日	調査・研究委員会	調査・研究報告書（中間）作成
平成27年6月19日	第2回選定委員会	調査・研究委員会の中間報告の検討
平成27年6月30日	調査・研究委員会	調査・研究報告書作成
平成27年7月10日	第3回選定委員会	調査・研究委員会の最終報告の審議
平成27年7月17日	定例教育委員会会議	教科書の採択を決定
平成28年2月26日	調査・研究委員会	（改訂版）調査・研究報告書作成
平成28年3月1日	選定委員会	総合所見（改訂版）の審議
平成28年3月3日	臨時教育委員会会議	総合所見の誤記等の調査内容を報告

なお、平成28年3月1日の選定委員会会議録によれば、呉市教育委員4名全員が

当該選定委員会を傍聴している。

(6) 平成27年7月17日の定例教育委員会会議録によれば、社会（歴史的分野）及び社会（公民的分野）に係る平成28年度呉市立中学校で使用する教科書について、選定委員である社会科担当指導主事が総合所見の視点ごとにその内容及び付した評価の説明を行い、最後に「これら一連の調査・研究の結果から、育鵬社を特に優れている。」と説明し、審議の結果、いずれも育鵬社を採択することに決定している。

(7) 平成28年3月3日の臨時教育委員会会議（以下「臨時会」という。）会議録によれば、同年2月26日の調査・研究委員会及び同年3月1日の選定委員会が開催された経緯について、教育部長は次のように説明している。

先日この採択に係る資料の公文書公開請求が市民からなされ、その後歴史的分野の最終資料である総合所見において、誤りがあるのではないかとこの質問が市教委に寄せられました。この質問内容に関して、市教委事務局内で確認したところ、指摘のとおり誤りの箇所が判明しました。

その後更に公民的分野においても指摘を受けたため、歴史的分野と公民的分野の全ての視点について、市教委事務局で調査いたしました。

その調査の結果、社会科歴史的分野及び公民的分野の総合所見の内容において、市教委事務局調査結果との間にたくさんのくい違い等が生じておりました。

このくい違いの要因として、次の3点のことが考えられるのではないかと考えております。

一つ目は、調査・研究段階での見落としなどが考えられます。

二つ目は、調査方法の説明・指示が不十分であったため、調査内容にぶれが生じたことが考えられます。

三つ目は、報告書作成段階での十分なチェックが行われていなかったことが考えられます。

これらの調査結果を2月23日に、教育長から選定委員会委員長に対して報告し、選定委員会委員長が調査・研究委員会に対して再調査を依頼しました。2月26日、社会科歴史的分野と公民的分野の調査・研究委員会を改めて開催し、くい違いなどの箇所を一つ一つ調査に当たった指導主事が説明し、調査・研究委員とともに確認をいたしました。

さらに3月1日には、調査・研究委員会からの社会科歴史的分野と社会科公民的分野の改訂版調査研究報告書の提出を受け、選定委員会を開催し、ここは教育委員さんの傍聴もいただきましたけれども、審議していただき、選定委員会委員長から教育長へ改訂版平成27年度呉市教科用図書選定委員会総合所見が報告されました。

また、臨時会の配付資料及び会議録によれば、総合所見における誤記等の数は、社会科の歴史的分野で843箇所、公民的分野で211箇所、合計で1,054箇所となっており、臨時会では、その調査内容及び総合所見の改訂内容がそれぞれ報告され、協議の結果、採択結果については、変更しないことを決定している。

(8) 呉市では、地方公共団体の長の権限である予算の執行権については、自治法第180

条の2及び呉市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程（昭和47年呉市訓令第14号）第2条に基づき、呉市教育委員会の事務処理に要する経費（市立幼稚園の管理運営に係るものを除く。）に係る予算についての負担行為及びその支出命令に関することを呉市教育委員会の事務職員に補助執行させている。

(9) 呉市事務決裁規程（昭和58年呉市訓令第4号）第8条第1項の規定によれば、500万円未満の報償費（物品購入に係るものを除く。）の支出の決定については、課長が、消耗品費の支出の決定については、500万円以上のものは部長が、500万円未満のものは課長がそれぞれ行うこととされている。

(10) 平成28年3月1日の選定委員会に出席した選定委員への報償費の支出に係る執行伺兼支出負担行為書及び支出命令書を確認したところ、学識経験者及び保護者代表の選定委員それぞれ1人に対し、決裁権者である学校教育課長の決裁により、次のとおり支出されている。

区 分	時間単価	時間	支給額	支出負担行為	支出日
学識経験者	7,000円	2時間	14,000円	平成28年2月29日	平成28年3月10日
保護者代表	3,000円	2時間	6,000円	平成28年2月29日	平成28年3月10日

(11) 教師用教科書及び指導書の購入に係る執行伺兼支出負担行為書及び支出命令書を確認したところ、他の教科の教師用の教科書等と合わせて平成28年4月1日から同年6月6日までの間に、教育部長又は学校教育課長に支出負担行為の決裁を受け、同年5月20日から同年6月30日までの間にそれぞれ支出されている。

教師用教科書及び指導書の購入実績は、次のとおりである。

種 類	単 価	冊 数	金 額
教師用歴史教科書	762円	43冊	32,766円
教師用公民教科書	762円	36冊	27,432円
中学校社会（歴史的分野）指導書	15,120円	26冊	393,120円
中学校社会（公民的分野）指導書	14,040円	26冊	365,040円
計		131冊	818,358円

2 監査委員の判断

(1) 住民監査請求の要件に係る判断について

住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実により、当該地方公共団体に財産的損害を生じ、又は生じるおそれのある場合において、当該財務会計上の行為又は怠る事実についての監査及び執行の未然防止又は是正等を監査委員に請求する権能を住民に対して与え、もって住民全体の利益を確保し、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものである。

自治法第242条第1項の規定によれば、この財務会計上の行為とは、①公金の支

出、②財産の取得、管理又は処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担、また、怠る事実とは、⑤公金の賦課又は徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実とされている。

請求人は、不正な手続により行われた本件採択の結果に基づく教師用教科書及び指導書の購入費の支出は不当であり、また、採択規程に基づくことなく委嘱された選定委員への報償費の支出は違法であると主張している。

この請求人の主張は、教師用教科書及び指導書の購入費の支出並びに選定委員への報償費の支出に関するものであるから、上記の「①公金の支出」に当たり、住民監査請求の対象である財務会計上の行為に該当する。

したがって、以下では、違法又は不当な「公金の支出」があったのかについて検討する。

(2) 違法又は不当な公金の支出の存否についての検討

ア 教育委員会と地方公共団体の長の関係について

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21条は、地方公共団体が処理する教育に関する事務のうち、学校その他の教育機関の設置、管理及び廃止、教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事、教科書その他の教材の取扱いに関する事など、その主要なものを教育委員会の職務権限としている。

これに対し、地方公共団体の長の職務権限を定めた同法第22条は、教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱に関する事務並びに大学、幼保連携型認定こども園及び私立学校に関する事務を除いては、教育財産の取得及び処分、教育委員会の所掌に係る事項に関する契約の締結並びに教育委員会の所掌に係る事項に関する予算の執行という財務会計上の事務にこれを限定しているといえる。

これらのことから、地方公共団体の区域内における教育行政については、原則として、これを地方公共団体の長から独立した機関である教育委員会の固有の権限とすることにより、教育の政治的中立と教育行政の安定の確保を図るとともに、教育行政の運営のために必要な財産の取得、処分、契約の締結その他の財務会計上の事務については、これを地方公共団体の長の権限とすることにより、教育行政の財政的側面を地方公共団体の一般財政の一環として位置付けて、地方公共団体の財政全般の総合的運営の中で、教育行政の財政的基盤の確立を期することとしたものと解されている。

本件監査請求に当てはめれば、教科書の採択及び選定委員の委嘱の権限は呉市教育委員会に、教師用教科書及び指導書の購入費の支出並びに選定委員への報償費の支出の権限は呉市長にあることになる。

イ 教科書の採択及び選定委員の委嘱と財務会計上の行為との関係について

請求人は、「教科書の採択は、地方公共団体が購入する教師用教科書を決める行為であるから、自治法第232条の3に定める支出負担行為であり、財務会計上

の行為に該当する。」と主張している。

支出負担行為は、予算に基づいてなされる支出の原因となる契約その他の行為であるとされており、財務会計上の行為に該当する。

一方、教科書の採択とは、学校で使用する教科書を決定する行為ではあるが、それにより教師用の教科書の購入時期、購入先、数量及び金額が決まり、その支払いの義務が生じるものではない。

すなわち、教科書の採択は支出負担行為ではなく、財務会計上の行為には当たらない。

また、選定委員の委嘱についても、外部の者を選定委員に就ける任命行為であり、財務会計上の行為に当たらないことは明らかである。

したがって、教科書の採択及び選定委員の委嘱は、住民監査請求の対象とならないが、前述のとおり、教師用教科書及び指導書の購入費の支出並びに選定委員への報償費の支出は、財務会計上の行為に該当する。

請求人は、不正な手続により行われた本件採択の結果に基づく教師用教科書及び指導書の購入費の支出は不当であり、また、採択規程に基づくことなく委嘱された選定委員への報償費の支出は違法であると主張している。

財務会計上の行為に先行する非財務会計上の行為の違法又は不当を主張する本件監査請求のような場合、たとえ先行する原因行為に違法事由があったとしても、これを前提になされた財務会計上の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものでない限り、これを行った職員に対して損害賠償責任を問うことはできないとされている。したがって、(2)アで述べた教育委員会と地方公共団体の長との関係からみると、教育委員会が自らの職務権限に基づいて行った行為について、地方公共団体の長は、当該行為が著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、当該行為を尊重し、その内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことはできない（最高裁判所平成4年12月15日第三小法廷判決の主旨）。

ウ 看過し得ない瑕疵の有無について

本件採択については、呉市教育委員会の構成員である教育長及び教育委員が主要な判断材料とする総合所見に多くの誤記等があることを知らずに行われたものであるが、平成28年3月3日の臨時会でその調査内容が報告され、このことを了知した上でなお、採択結果については変更しないことを呉市教育委員会として決定している。

また、選定委員の委嘱についても、平成28年3月1日の選定委員会は、再度教科書の採択を行うためではなく、多くの誤記等が判明した総合所見について、これを作成した原因者自らが見直し、教育委員会会議に報告する必要があるために開催されたものであり、採択規程に定める任期を超えて委嘱することになったことはやむを得ない。しかも、このことは前呉市教育長が独断で行ったものではなく、現に呉市教育委員全員が当該選定委員会を傍聴していることから、暗黙の了解を得ていたことがうかがわれる。

よって、本件採択及び選定委員の委嘱においては、著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するとは認められない。

したがって、呉市長は、呉市教育委員会の自律性を尊重し、本件採択及び選定委員の委嘱に伴う財務会計上の措置を行うべき義務があり、これを拒むことはできないのであるから、教育部長又は学校教育課長が補助執行として行った呉市長の権限に属する事務、すなわち、教師用教科書及び指導書の購入費の支出並びに選定委員への報償費の支出については、違法又は不当な公金の支出に該当しない。

(3) 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断する。

(監査委員の意見)

教科書の採択は、教科書が教科の主たる教材として学校教育において重要な役割を果たしていることに鑑みれば、教育委員会の判断と責任により、綿密な調査・研究に基づき、適切に行われる必要がある。

そうした中、今回、調査・研究を経て選定委員会が作成した総合所見に多くの誤記等があったことにより疑念を抱かれたことは、誠に遺憾である。

呉市教育委員会においては、今後、教科書の採択に当たっては、万全を期して行われるよう要望する。