

# 住民監査請求監査結果

第1 請求人  
(省略)

第2 請求の要旨

請求人らが提出した今治市職員措置請求書に記載されている請求の要旨及び事実を証する書面は、次のとおりである。なお、請求の要旨については、原文のまま記載している。

1 請求の要旨

2019年8月29日に開催された今治市教育委員会（以下「市教委」という。）第10回教育委員会会議において、八木良二教育長、村上浩一教育長職務代理者、篠宮博幸教育委員、西原梨乃教育委員、仁志川由香里教育委員（以下「教育委員ら」という。）は、「議案第48号令和2年度使用小学校教科用図書の採択について」を審議し、2020年度において使用する小学校教科用図書（以下「小学教科書」という。）の採択を行った（以下「当該採択」という。）。

教育委員らは、当該採択の小学教科書において、①「令和2年度使用教科書調査報告書」（以下「①教育専門的価値情報」という。事実証明書1）のその「調査報告」の内容や、②「令和元年度今治市教科用図書選定委員会審議結果報告書」（以下「②教育専門的価値情報」という。事実証明書2）の「総合所見」について全く触れることなく、教育委員らのそれぞれの独自の教科書の評価ないし好みを述べ、最後に挙手による多数決によって子どもら及び教員らが使用する教科書を採択（決定）した（第10回教育委員会 2019年8月29日。事実証明書3）。

教育委員らのこのような採択は、違憲・違法があり、また、①教育専門的価値情報及び②教育専門的価値情報という財産の適正な管理運用上（財務会計行為上）の違法がある。また、当該採択は、今治市が購入することになる教員用教科書及び教師用指導書の地方自治法第232条の3の支出負担行為の直接の原因であり、当該採択は、違憲・違法であるので、同教科書の購入も違法となる。

よって、今治市監査委員らは、今治市長及び市教委並びに当該財務会計行為担当者らに対して、下記の措置を講ずるように勧告を求める。

(1) 教育委員らに対して、違法な採択にもとづき、今治市が購入する教員用教科書及び教師用指導書の代金に相当する金額を連帯して今治市に返還するよう

に求めること。

- (2) 教育委員らに対して、「①教育専門的価値情報」及び「②教育専門的価値情報」の「物品」としての価値に相当する金額を今治市に返還するように求めること。

## 2 事実を証する書面

- (1) 令和2年度使用教科書調査報告書（小学校15枚）
- (2) 令和元年度今治市教科用図書選定委員会審議結果報告書（小学校6枚）
- (3) 第10回教育委員会会議録
- (4) 令和元年度第2回今治市教科用図書選定委員会会議録
- (5) 令和2年度教師用教科書・指導書の購入申込みについて

## 第3 請求の受理

本件請求は、令和2年3月25日に提起され、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に規定する所定の要件を具備していると認め、令和2年3月30日付けで受理した。

## 第4 監査の実施

### 1 監査の期間

令和2年3月30日から令和2年5月22日まで

### 2 監査の対象部署

教育委員会事務局総務課、学校教育課

### 3 請求人の陳述及び証拠の提出

法第242条第6項の規定により、令和2年4月28日に請求人らに陳述の機会を与え、証拠の追加提出があった。

### 4 請求の内容

請求書及び請求人らの陳述等に基づき、請求の内容を次のように解した。

- (1) 今治市教育委員会委員（以下「教育委員ら」という。）は、令和元年8月29日、令和2年度使用小学校教科用図書（以下「教科書」という。）の採択について審議し、採択の際に作成された令和2年度使用教科書調査報告書（以下「調査報告書」という。）の調査報告の内容や令和元年度今治市教科用図書選定委員会審議結果報告書（以下「選定委員会審議結果報告書」という。）の「総合所見」について全く触れず、個人的評価を述べた後、多数決により教科書を採択した。

- (2) 教育委員らのこのような採択は、教育委員会に子どもの学習権を保障する最も適した教科書を選定し、採択し子どもたちに提供する責務を課されていることに反して違憲・違法である。
- (3) また、教育委員らのこのような採択は、今治市（以下「市」という。）の財産である調査報告書及び選定委員会審議結果報告書の財産的価値の適正な管理と運用を怠り違法となる。
- (4) 教科書の採択は、市が購入することになる特定の教員用教科書及び教師用指導書を決定するという支出負担行為の直接の原因となるので、違法な教科書採択に基づく教員用教科書及び教師用指導書の購入は、違法な公金の支出となる。
- (5) よって、違法な採択に基づき市が購入する教員用教科書及び教師用指導書の代金を、教育委員らが連帯して市に返還するように、今治市長等に措置を講ずるよう勧告を求める。また、調査報告書及び選定委員会審議結果報告書の物品としての金額を、教育委員ごとに市に返還するように、今治市長等に措置を講ずるよう勧告を求める。

## 5 監査対象事項

- (1) 教育委員らの教科書採択は、教育委員会の責務や手続きに反した違法又は不当な財務会計行為か。
- (2) 教育委員らの教科書採択は、調査報告書及び選定委員会審議結果報告書の財産的価値の適正な管理と運用を怠り違法又は不当な行為か。
- (3) このような教科書採択に基づいた教員用教科書及び教師用指導書の購入は、違法又は不当な行為か。
- (4) 教育委員らに、市が購入する教員用教科書及び教師用指導書の代金に相当する金額を連帯して市に返還するよう今治市長等に措置を求めることは適当か。また、調査報告書及び選定委員会審議結果報告書の物品としての金額を教育委員毎に市に返還するよう今治市長等に措置を求めることは適当か。

## 6 関係職員等事情聴取

法第 199 条第 8 項の規定により、令和 2 年 4 月 30 日に関係職員から事情を聴取した。

## 第 5 監査の結果

### 1 主文

本件請求は棄却とする。

## 2 理由

### (1) 認定事実

本件請求に関し、次に掲げる事実を認定した。

ア 平成31年度今治市教科用図書選定委員会委員（以下「選定委員」という。）の委嘱についての起案文書が、平成31年4月19日付で決裁された。

イ 令和元年度今治市教科用図書選定委員会調査員（以下「調査員」という。）の委嘱についての起案文書が、令和元年5月17日付で決裁された。

ウ 令和元年5月17日、第1回今治市教科用図書選定委員会（以下「選定委員会」という。）を開催し、選定委員の委嘱、今治市教科用図書選定委員会規約、委員会組織及び役員選出、教科書採択手順、調査員の任命及び調査項目について等の議案を審議し決定した。

エ 令和元年5月30日、第1回教科用図書選定委員会調査部会（以下「調査部会」という。）を開催し、調査部会計画、調査要素と具体的な観点等について協議を行った。

オ 令和元年5月31日頃、教育委員らへ教科書見本を配付した。

カ 令和元年6月14日から7月3日の間、保護者、市民が閲覧できるように、市内3会場で教科書展示会を開催した。

キ 令和元年7月11日、第2回調査部会を開催し、調査員が各教科書を調査した結果が報告された。この結果報告の資料をまとめて調査報告書が作成された。

ク 令和元年7月24日、教育委員らと選定委員へ調査報告書、愛媛県教育委員会の令和2年度使用義務教育諸学校教科用図書の選定資料（以下「愛媛県選定資料」という。）を送付した。

ケ 令和元年8月5日、10名中8名の委員出席の下、第2回選定委員会を開催した。愛媛県選定資料と調査報告書を参考にして、教科書選定について審議し、採択候補としての教科書を教科ごとに候補順位をつけずに2社ないし3社ずつ選考した。この審議結果に基づき、選定委員会審議結果報告書が作成され、同月8日、教育委員らへ選定委員会審議結果報告書を送付した。

コ 令和元年8月29日、教育委員全員出席の下、第10回教育委員会を開催し、令和2年度から使用する教科書について審議し採択した（以下「本件採択」という。）。採択は、教科ごとに1件ずつ審議を行い、委員の意見が分かれた場合は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の規定に基づき、出席者

の過半数で決定した。

サ 令和元年10月25日、令和2年度教師用教科書・指導書の購入申込みについての起案文書の決裁を受けた。購入の相手方は、都道府県ごとに選定された特約供給所が各小学校ごとに選定した取次供給所となっており、単独随意契約である。購入予定額は、小学校教科書 1,702,812 円、小学校指導書 41,352,410 円、合計 43,055,222 円となっている。

## (2) 監査委員の判断

### 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、教科書の採択の権限は今治市教育委員会に、教師用教科書及び指導書の購入費の支出の権限は今治市長にあることになる。

### イ 教科書の採択と支出負担行為との関係について

支出負担行為は、予算に基づいてなされる市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、教育委員

会による教科書採択は、種目ごとにどの出版社の図書にするかを決定するのみであって、教員用教科書及び教師用指導書を購入する必要は事実上生ずるにすぎず、本件採択によって購入冊数や購入先を決定するものでもない。したがって、本件採択を教員用教科書及び教師用指導書の購入に係る支出負担行為と同視することはできず、本件採択自体が一種の公共入札における落札行為に該当するとか、教科書採択が教員用教科書と教師用指導書を購入することとなる支出負担行為の直接の原因となるとする請求人らの主張は認められない。

本件採択は、支出負担行為に先立ちなされているところ、請求人らは、本件採択が違憲・違法であるがゆえに教員用教科書及び教師用指導書の購入も違法であるかのような主張もしている。しかし、上記（２）アのとおり、地方教育行政における市と教育委員会の関係は、教育委員会は、教育行政について広範な権限を有する一方、地方公共団体の長は、教育行政に必要な財務会計上の事務に限り権限を有する（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 22 条、第 23 条等）。このような権限の配分関係に鑑みれば、長は、教育委員会による本件採択が著しく合理性を欠き、その判断に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合でない限り、先行行為の判断を拒むことは許されないというべきである（最高裁昭和 61 年（行ツ）第 133 号平成 4 年 12 月 15 日第三小法廷判決・民集 46 卷 9 号 2753 頁参照）。

#### ウ 看過し得ない瑕疵の有無について

教育委員らは、令和元年 8 月 29 日の教育委員会の会議の前の 5 月 31 日頃に各教科の教科書を、8 月 8 日に選定委員会審議結果報告書を配付されている。自らの目で各教科の教科書の記載内容を確認し、選定委員会審議結果報告書を踏まえたうえで、教育委員会の会議において自らの言葉で意見を述べ、教科書採択に至ったわけである。この過程に違法・不当な点は一切なく、本件採択が著しく合理性を欠いたものとの評価を受けることはない。

よって、本件採択においては、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。

#### エ 調査報告書及び選定委員会審議結果報告書の管理について

請求人らのいう「財産の管理」は、調査報告書及び選定委員会審議結果報告書の管理のことを意味するものと解される。そうすると、これらの資料の管理とは、教育委員らが本件採択をするに当たって、自己の意見を形成したり意見を表明して他の委員と議論したりする際の参考に資するために用い

ることにあるものとする。このような資料の管理は、教育行政を適正かつ円滑に行う目的でなされたものであって、調査報告書及び選定委員会審議結果報告書の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする「財産の管理」に該当するとは認められない。

また、上記（２）ウのとおり、教育委員らは事前に配付された選定委員会審議結果報告書を踏まえたうえで、教育委員会の会議において自らの言葉で意見を述べ、教科書採択に至ったわけである。十分にこの選定委員会審議結果報告書を活用している。したがって、請求人らが「教育委員らの独自採択評価」と批判するような主張も認められない。

#### オ 費用の返還措置を求める者について

住民監査請求を前置とした住民訴訟の４号請求（法第 242 条の 2 第 1 項第 4 号による請求）では「当該職員」に対し損害賠償を請求できることとなっているが、同号で請求を求めることができる「当該職員」は財務会計上の行為をした職員又は怠る事実としてすべき行為をしなかった職員に限られている。したがって、住民監査請求における監査委員が執行機関等に対し求める措置として、この「当該職員」の範囲を超える者に対し損害賠償責任を問うような措置を採ることはできない。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 22 条第 6 号は「前号に掲げるもののほか、教育委員会の所掌に係る事項に関する予算を執行すること。」を長の権限としており、教育委員会に予算の執行権限は付与されていない。市においては市長の権限の一部を教育委員会に委任しているが、この委任事項に予算の執行権は含まれていない（今治市教育委員会への事務委任に関する規則）。教育委員会ひいては教育委員らは予算執行の権限を有していないため、法第 242 条の 2 第 1 項第 4 号に規定する「当該職員」に該当しない。したがって、教育委員らに対し費用の返還を求める措置をとるような勧告はできない。

カ 以上のことから、本件請求には理由がないと認め、法第 242 条第 4 項の規定により主文のとおり決定する。

令和 2 年 5 月 22 日

今治市監査委員 渡 辺 英 徳  
同 山 岡 健 一