

「八重山教科書問題」についての考察

成 嶋 隆

はじめに

筆者は、本誌二一四号（二〇一四年四月刊）に「安倍流教育『改革』——〈第二ラウンド〉の争点」と題する論稿を寄せ、そのなかで、第二次安倍政権発足以降、急ピッチで進められている教育「再生」と称する教育「改革」の主な争点につき素描的な検討を行った。そこでとりあげたのは、「教科書検定基準改定問題」、「教育委員会制度改革問題」および「道徳の教科化」の三つのテーマであったが、最初の検定基準改定問題と密接に関わる教科書採択問題については、紙幅の関係上、触れることができなかった。ただ、論稿の末尾に、教科書採択問題で政府から理不尽な介入を受けている

沖縄県竹富町に現地調査を行ったことから、この問題について改めて考察を加えたいと記した。これが編集部の目にとまったようで、今号への執筆の機会が与えられた。人口四〇〇〇人ほどの小さな島。その島の中学三年生四六人が使う教科書をめぐる、前例のない国の政治介入のケースである。「八重山教科書問題」について考えてみたい。

一 問題の経緯

義務教育諸学校の教科書は、義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律（以下、無償法）に基づき、国による無償給付がなされている。その手続を定め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

(以下、無償措置法)では、市郡単位で採択地区が設けられ、同一採択地区内では同一の教科書が採択されるべきことになっている。一方、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地教法)では、教育委員会(以下、教委)の職務権限として「教科書その他の教材の取扱いに関すること」(二三条六号)が挙げられている。

「八重山教科書問題」とは、沖縄県の石垣・竹富・与那国の三市町で構成する八重山採択地区における中
学公民教科書の採択に際し、保守色の強い育鵬社版を採択した石垣市・与那国町に対し、竹富町が東京書籍版を採択したことが、文科省により「違法」と指弾され、無償給付の対象とされなかったばかりか、文科相からきわめて異例の「是正要求」を受けたという問題である。

発端は、二〇一一年六月、八重山採択地区協議会(三市町の各教委が教科書を選ぶ際に答申を行う諮問機関。以下、協議会)の会長である玉津博克・石垣市教育長が、協議会の規約を大幅に改定させたことであった。全国的に教科書採択は、教科書調査員(現場の教員)が検定を合格した複数の教科書に順位をつけ、こ

れを協議会に報告するやりかたがとられている。玉津氏は、まずこの教員による「順位づけ」の制度を廃止した。また同氏は、本来なら役員会で選ぶべき調査員を、役員会を経ずに委嘱した。その調査員も育鵬社版を推薦しないとすると、今度は「推薦がなくとも選定できる」と規約を変え、協議会は非公開、無記名投票とした。

この恣意的な規約改定の結果、二〇一一年八月三日、協議会は玉津氏の思惑通り、調査員が推薦しなかった育鵬社版を採択すべきであるとの答申を行った。答申を受け、石垣市・与那国町は育鵬社版を採択したのに対し、竹富町は、協議会運営が不公正であったことや地教法が各教委に採択権を与えていることなどを理由に、東京書籍版を採択した。同教委が独自に教科書を研究し、「平和に重点を置いている」と評価したうえで採択であった。三市町で異なる結果となったため、協議会規約に基づき再協議が行われたが、一本化には至らなかった。そこで九月八日、県教委の指導のもと、今度は八重山地区の全教育委員の協議が行われた。その結果、逆転して育鵬社版の不採択、東京書籍版の採択が決定された。

県教委はこの協議結果を「有効」と判断して文科省に報告した。ところが下村博文文科相はこの協議結果は「無効」と決めつけ、「協議は整っていない」としつつ、協議会の答申に従わなかった竹富町のみを無償給付の対象から除外した。そこで同町は、二〇一二年度より、篤志家の寄付による東京書籍版教科書の無償配布を行うこととなった。

民主党政権下では、文科省は竹富町による自前の教科書調達を容認していた。ところが、政権が交代するや、文科省は「竹富町は違法」との見解に転じ、同町に対しさまざまな圧力を加えるようになった。文部政務官を県と竹富町に派遣し翻意を迫る、指導文書を送る、本省に県教育長を呼び出す、会見で県教委・竹富町教委を名指しで批判する、などである。その最たるものが、二〇一四年三月一四日の文科相による「是正要求」であった。「是正」とは、すでに次年度の年間指導計画を作成し、東京書籍版の使用を前提とする授業計画が練られていた竹富町の中学校の公民教科書を育鵬社版に変更するということである。

文科相の是正要求は、地方自治法（以下、自治法）二四五条の五に基づき、同条二項は、市町村教委の担

任する事務の処理が「法令の規定に違反している」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、各大臣（本件の場合文相）は、都道府県教委に対し、「違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきこと」を市町村教委に求めるよう「指示」をすることができると定める。さらに同条四項は、市町村の事務処理が、二項所定の場合において、「緊急を要するときその他必要があると認めるとき」は、各大臣が「自ら当該市町村に対し」是正・改善に必要な措置を講ずべきことを求めることができるとしている。

文科相は当初、二四五条の五の第二項に基づき、県教委に対して竹富町教委に対する是正要求を行うよう指示した（二〇一三年一〇月）。これに対して県教委は、竹富町側に違法はないとして文科相の指示に従わなかった。そこで文科相は、今度は同条四項に基づき、直接竹富町に対して是正要求を行った。国が市町村に直接是正要求を行ったのは、自治法施行後初めてであり、きわめて異例のことといえる。

国の直接の是正要求に対し、竹富町は強い反発を示した。二〇一四年三月二四日に開かれた同町教委の定

例会は、是正要求には従わないことを確認した。なお、自治法上、国の是正要求に不服がある場合、市町村は三〇日以内に「国地方係争処理委員会」に審査を申し出ることができる（二五〇条の三）。竹富町は、申出の是非につき検討を行ったが、期限の切れる四月一日に、結局申出を見送ることとした。町側に違法はないのに、申出をすれば教育行政に支障をきたし、教育現場を混乱させると判断したからである。

一方、この間、国会において無償措置法が改正されるという動きがあった（四月九日）。改正法は、共同採択地区内の複数の市町村教委が規約を定めて採択地区協議会を設置するよう明記し、協議の結果に従って同一の教科書を採択することを教委に義務づけた。従来も採択地区協議会の協議・答申を受けた各教委の採択というシステムがとられていたが、最終決定権は各教委に留保されていた。今回の改正は、協議会の側に最終決定権を与えたことになる。協議会の委員は教育委員とは違って、任命にあたって議会の同意が不要であるので、教育長が恣意的に任命できる。しかも教委は原則公開だが、協議会はこれまでほとんど非公開である。これらの結果、改正法のもとでの教科書採択は

密室のなかで首長・教育長の意向に沿って行われることになった。

今回の法改正ではまた、都道府県教委が設定する採択地区の設定単位が「市郡」から「市町村」に改められた。この点の改正により、同じ八重山郡に属する竹富町と与那国町が、次年度から別々の教科書を採択することが制度上可能となった。そこで竹富町教委は、八重山採択地区からの分離を県教委に要望した。県教委もこれを認めることとし、その旨を四月二二日、文科省に伝えた。だが、これに対する文科省の回答は、「自然文化経済的な一体性」などを理由に「八重山は共同エリア」であるとするものであった。

是正要求に竹富町が従わない状況のもとで、文科省が採りうる法的措置がもう一つあった。自治法二五一条の七第一項に基づいて、竹富町の不作為（是正要求に応じないこと）の違法の確認を求める訴えを、高等裁判所に提起するというものである。もともと、上述の法改正の結果、二〇一五年度から竹富町単独で教科書採択ができるため、訴訟の目的は二〇一四年四月から使われ始めた教科書を年度途中で変更させることに限定される。与党自民党内には、あくまで訴訟を行う

べきだとの強硬論もあったが、文科省内では、労多くしてほとんど得るところのない提訴に対する慎重論が強く、最終的に五月二三日、文科省は提訴を断念した。以上が、三年間にわたる八重山教科書問題の大まかな経緯である。

二 主な論点

1 竹富町の東京書籍版採択は「違法」であったか

三月一四日の文科相による是正要求の理由は、竹富町が協議会の答申を無視して東京書籍版を採択したことであった。この文科省の主張のように、はたして竹富町側に「違法」があったのか。この点を判断するには、採択に関する無償措置法の規定をつぶさに検討する必要がある。そこには、一種の「法の欠缺（空白）」の問題があるからである。まず同法一〇条は、都道府県教委が当該都道府県内の教科書採択の適正な実施のために行うべきことを定めるが、そのなかで「市（……）町村の教育委員会……の行う採択に関する事務」について「適切な指導、助言又は援助を行わなければならない」と規定する。ここには、採択事務は教委が行うことが明記されている。次に、教科書の採択について

より具体的に定める同法一三条をみると、まず一項で「種目（……）ごとに一種」の教科書を採択するものとし、四項では次のように定める。——「第一項の場合において、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立の小学校及び中学校において使用する教科用図書については、当該採択地区内の市町村の教育委員会は、協議して種目ごとに同一の教科用図書を採択しなければならない。」このように、一三条四項は、採択地区内で同一の教科書を採択すべきこと、そのために地区内の市町村教委は「協議」すべきことを定める。ところが、「協議」の具体的な方式や「協議」が整わなかった場合の措置について、同条はなにも定めていない。

八重山地区の経緯をふりかえると、二〇一一年八月二三日の協議会答申（①）を受けた三市町の採択が分裂し、再協議（②）が行われたが不調に終わる。次いで行われた全教育委員による協議（③）は成立したが、石垣・与那国はこれに従っていない。この過程で、①③のどれを「協議」とみるかは議論が分かれるところである。実際、文科省が「無効」と決めつけた③の協議について、「採択協議会で一致しない場合の措置

が定められていない状況では考えられる最も民主的な方法」との評価もある（平良宗潤「教科書採択権は地教委に」琉球新報二〇一四年三月二八日）。この評価をふまえるならば、③の協議結果に従わなかった石垣市と与那国町の（青鵬社版の）採択こそ「違法」ということになる。百歩譲って、いずれの「協議」も整わなかったと解した場合、各教委としては自らの判断で採択する以外にとるべき方法はない。その結果として採択された教科書が異なったものとなることが「違法」とされるならば、八重山採択地区の三市町すべての採択が「違法」ということになる。竹富町だけが「違法」評価を受けるいわれはない。

文科省の主張の誤りは、前述した無償措置法の改正という事実によっても浮き彫りとなる。今回の改正で、採択地区協議会の設置が明記され、協議の結果に従って同一の教科書を採択することが教委に義務づけられたのは、まさしく上述の「法の欠缺」を補うことを意図したものであることは間違いない。言い換えれば、改正前の法状況下では、文科省の主張は正当性を有していなかったことになるのである。

2 文科相の是正要求の評価

上述のように、竹富町教委の採択事務の処理に違法がなかったとすれば、文科相が三月一四日に行った是正要求は、その前提を欠くものとして、逆にそれ自体が違憲・違法のそしりを免れない。加えて、この是正要求には次のような不当性もある。それは、この要求が自治法二四五条の五第四項に基づいてなされたことと関係している。

文科相による地方教委に対する是正要求については、地教行法四九条に関連規定がある。同条は、文科相が、都道府県教委又は市町村教委の教育事務の「管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合」又は当該事務の「管理及び執行を怠るものがある場合」において、「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」として是正要求又はその指示を行うときは、当該教委が「講ずべき措置の内容を示して行うものとする」と定める。自治法二四五条の五より一步踏み込んだ是正要求の規定だが、今回文科相はこの地教行法の規定を用いなかった。その理由は、東京書籍版を自前で調達している竹富町において、子

どもの「教育を受ける機会」や「教育を受ける権利」が侵害されているとは認定できないからである。自治法の援用は、従って、文科相としては苦肉の策だったことを意味する。その不当性は否めないといえよう。

3 「一件落着」なのか？

竹富町に対する違法確認訴訟の提起を文科省が断念したことで、関係者の間では「一件落着」といった雰囲気がある。渦中の人物の一人である竹富町教委の慶田盛（けだもり）安三教育長は、「三年間、長かった」としたうえで、「色々大変だったが、教科書の内容や採択の流れに市民の関心が向けられるいい機会にもなった」と、この間の活動を「総括」している（朝日新聞二〇一四年五月二四日）。しかし、じつは大きな「違法状態」が依然として残っていることが見過ごされてはならない。それは、篤志家の寄付により竹富の子どもたちに配布されている教科書は、ほんらい無償法により国から無償で給付されるべきものであるということである。無償法は教科書無償給付のいわば実体法であるが、同法に基づく教科書の無償給付が、給付についての手続法である無償措置法の恣意的な文科省解釈に

より阻害されているのである。教科書無償給付は憲法二六条二項の定める無償教育の一つの内容であるから、現在の法状況は、竹富の子どもたちの無償教育を受ける権利が侵害されていることを示している。「違法状態」どころか「違憲状態」にあるといわざるをえない。その意味で、八重山教科書問題は「決着」していないのである。

（なるしま たかし 獨協大学法学部教授）

