

# 教科書検定基準及び教科用図書検定審査要項の改定並びに教科書採択に対する意見書

2014年（平成26年）12月19日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

当連合会は、本年1月に改定された教科用図書の検定基準及び同年4月に改定された教科用図書検定審査要項は、国による過度の教育介入として憲法26条に違反し、子どもの学習権等を侵害するおそれがあるため、これらの各改定の撤回を求めるとともに、教科用図書の採択においては、子どもの学習権を保障するために、教師及び学校的意思を十分に尊重することを求める。

## 第2 意見の理由

### 1 概観

文部科学省（以下「文科省」という。）は、本年1月に教科用図書の検定基準を改定し、また、本年4月には文科省に設置された教科用図書検定調査審議会（以下「審議会」という。）が審議の在り方等について定める教科用図書検定審査要項を改定した（以下「本件各改定」という。）。本意見書はこれらの教科書に関わる各改定について検討するものであり、まず、以下2において、そもそも憲法がどのような教育の在り方を予定しているかを確認した上で、3で教科書制度の運用の現状と本件各改定等に至るこの間の経緯を概観し、4で本件各改定について検討する。あわせて、教科書制度の運用に大きな影響を与える検定に合格した教科書の採択について、5で検討する。

### 2 子どもの学習権を充足する教育の在り方

憲法は、個人の尊厳の尊重を定めるとともに、国民各自が、一人の個人及び市民として成長・発達し、自ら考え行動する力を育むことを通じて、自主的・自律的な人格を形成し成長・発達していく権利（成長・発達権）を有することを前提としており、こうした成長・発達のために必要な学習をする権利（学習権）を国民とりわけ発達途上にある子どもに保障している。憲法26条が保障する教育を受ける権利は、こうした学習権を具体的に充足するための権利として国民とりわけ子どもに保障されており、子どもの教育は、子どもの学習権に対する責務として、子どもが自ら考え行動する力を育むことを通じて、自主的・

自律的な人格として成長・発達することを充足させるために行われるべきもの  
ということができる。

また、憲法は、思想良心の自由をはじめとする精神的自由権を保障し、自由  
な議論と相互理解を通じて合意を形成する立憲民主主義を理念とする。かかる  
理念を実現するためには、国民が自由かつ独立の人間として、多様な価値観を  
持つことが確保されなければならない。前述したとおり、子どもの教育が、子  
どもが自ら考え行動する力を育むことを通じて、自主的・自律的な人格として  
成長・発達することを充足させるために行われるべきであるとの要請は、この  
ような憲法の立憲民主主義の理念からの要請でもある。

かかる理念の下にある教育において、一人ひとり異なった個性や発達段階の  
下であり、それぞれの環境や条件も様々である子どもの尊厳を尊重し、その学  
習する権利を充足させるためには、子どもとの人間的ふれあいを通じ、子ども  
の抱える様々な背景と日々直接向き合っている教師に、その教育の専門性に基  
づく一定の教育の自由が保障されなければならない。特に、意見の分かれる問  
題に関して教育をする場合には、子どもが、議論の背景となる様々な事実や多  
様な見解を学ぶことができるようにし、その中で、子どもが自ら判断する力を  
発達させることを促す必要がある。

したがって、国や行政が、意見の分かれる問題に関して子どもに一方的な見  
解を教え込むように強制したり、子どもの自由で自律的な人格形成を阻害する  
ような教育をするよう介入するとすれば、かかる介入は憲法26条1項に反し  
て子どもの学習権を侵害し、教育の専門性にに基づく裁量を損ない、教育基本法  
16条で禁じられている教育への不当な支配にも該当するおそれがある。

このことは、1976年5月21日旭川学力テスト事件最高裁判決において  
も示されている。同最高裁判決は、子ども自身の利益の擁護のためや子どもの  
成長に対する社会公共の利益と関心にこたえるためという、国の正当な理由に  
基づく合理的な教育内容決定権能を認めつつ、国による教育内容に対する介入  
行為に一定の歯止めをかけた。すなわち、そもそも、国政上の政策は、様々な  
政治的要因によって左右されるものであるが、本来教育は、子どもの内面的価  
値に関する文化的営みとして、党派的な政治的観念や利害によって支配される  
べきでなく、教育内容に対する時の政府の介入はできるだけ抑制的であること  
が要請され、殊に、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げる  
ような介入、例えば、誤った知識や一方的な観念を子どもに植え付けるような  
内容の教育を施すことを強制することは許されないと判示した。

特に教科書は、一般に、教える側と学ぶ側をつなぐ重要な教材として学校で使われるものであるから、教科書の検定と採択の過程を通じて、意見の分かれる問題に関して子どもに一方的な見解を教え込むような教育の強制がなされたり、子どもの自由で自律的な人格形成を阻害するような介入があってはならない。ところが、以下に述べるとおり、本件各改定及び採択の現状には上記の観点から重大な問題があるといわざるを得ない。

### 3 教科書制度の運用の現状と本件各改定に至るこの間の経緯

#### (1) 教科書に関わる制度の概略

義務教育諸学校及び高等学校は文部科学大臣による検定済教科書を使用しなければならない（学校教育法34条1項，同49条，同62条等），この教科書検定は，文科省内に設置された審議会が行う（学校教育法34条3項，学校教育法施行令41条）。

教科書出版社から検定の申請があると，まず文科省の教科書調査官（文部科学省組織規則22条）による調査が行われる。教科書調査官は，審議会に対し，検定申請された図書について，合格・不合格の意見や修正すべき点についての検定意見の案を資料として提出する。教科書調査官の提出した資料を基に，審議会が申請された図書について，教科書検定基準に基づき，教科書として適切かどうかを判定し，文部科学大臣に答申をする。文部科学大臣はこの答申に基づいて教科書検定結果を申請者に通知する。

なお，検定合格又は不合格の判断は文部科学省令である教科用図書検定規則7条で文部科学大臣の権限とされているが，同規則7条の判断の在り方については，審議会が定める教科用図書検定審査要項の中に「合格又は不合格の判定方法」が定められている。

各公立学校で使用する教科書については，教科書検定を合格した教科書の中から，教育委員会が採択し（地方教育行政法23条6号），国立及び私立学校で使用する教科書については各学校の学校長が採択を行う（教科書の発行に関する臨時措置法7条1項）。義務教育諸学校（小学校・中学校等）の教科書の採択に当たっては，都道府県教育委員会が市町村教育委員会の意見を聞いて市郡（2015年度からは市町村）を単位として採択地区を設定し，この採択地区を単位として教育委員会が採択を行う。採択地区が2以上の市町村の区域を合わせた地区である時は，当該採択地区内の市町村教育委員会は同一の教科書を採択する（義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律12条1項，2項，13条4項）。

## (2) 教科書の検定及び採択をめぐるこの間の経緯

### ① 中学校教科書

教科書をめぐっては、この間特に中学校の歴史・公民教科書の採択の動向が社会的関心を集めてきた。1996年、従来の歴史教科書、特に中学校の歴史教科書の記述が、必要以上に日本を貶め自虐的であるとして、新しい教科書の作成・普及を目指す、新しい歴史教科書をつくる会が結成された。新しい歴史教科書をつくる会は、2001年から中学校の歴史教科書及び公民教科書を作成している。また2007年に新しい歴史教科書をつくる会から脱退したメンバーを中心に結成された、改正教育基本法に基づく教科書改善を進める有識者の会が、2011年から中学校歴史教科書及び公民教科書を作成し、育鵬社から出版している。2011年に行われた中学校の教科書採択では、沖縄県八重山採択地区協議会（石垣市、竹富町、与那国町）で、石垣市と与那国町は育鵬社版公民教科書を採択し、竹富町は東京書籍版公民教科書を採択し、1つの採択地区で異なる教科書を採択した。これに対し、文科省は、竹富町に対する教科書の無償供与を行わず、2013年10月8日、沖縄県教育委員会に対し、竹富町教育委員会に是正要求するよう指示を出し、2014年3月14日には、直接竹富町教育委員会に対し、育鵬社版公民教科書を採択するよう是正要求を行う事態となった。同年4月9日、政府が提出した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可決成立し、各教育委員会は、採択地区協議会の協議の結果に基づき教科書を採択しなければならないとされた。

### ② 高校教科書

高校の教科書採択は、戦後一貫して学校ごとに使用する教科書の選定が行われ、教育委員会の教科書採択は各学校の選定を尊重しこれに基づいて行われてきた。

2012年、検定合格済みである実教出版の「高校日本史A」の教科書について、同教科書の国旗・国歌法の注釈で「政府は、この法律によって国民に国旗掲揚、国歌斉唱などを強制するものではないことを国会審議で明らかにした。しかし、一部の自治体で公務員への強制の動きがある」と記載されている点について、東京都教育委員会が、教育委員会の考え方と相容れないと各学校長に表明し、同教科書を選定しようとした学校に対し、別の教科書を選定するよう指導を行った。同教科書については、2013年には一部地方議会で同教科書を採択しないようにとの働きかけが教育委

員会に対して行われるなどの事態に至っている。

### ③ 教科書検定基準及び教科書検定審査要項の各改定に至る経緯

2013年6月25日、自民党・教育再生実行本部の教科書検定の在り方特別部会が「議論の中間まとめ」（以下「中間まとめ」という。）を発表した。中間まとめは、『教育基本法』が改正され、新しい『学習指導要領』が定められてから、初めての教科書の検定が小・中・高等学校で行われたが、多くの教科書に、いまだに自虐史観に立つなど、問題となる記述が存在する、「領土問題については、地理では全ての教科書で記述はなされているものの、我が国が主張している立場が十分に記述されていない。尖閣諸島については、記述のない教科書が存在する」などと指摘し、教科書検定基準や教科書採択の在り方の見直しを提言した。

2013年11月15日、文科省は、「教科書改革実行プラン」を発表し、「教科書検定基準等の改正」として、「通説的な見解がない場合や特定の事柄や見解を特別に強調している場合などに、よりバランスの取れた記述にするための条項を新設・改正」、「政府の統一見解や確定した判例がある場合の対応に関する条項を新設」及び「教育基本法の目標等に照らして重大な欠陥がある場合を検定不合格要件として明記」とし、教科書出版社の教科書編集段階についても「より教育基本法の目標を意識した教科書編集の促進」を図るとした。さらに、「教科書採択の改善」として、「各採択権者による責任ある採択の促進」等の方向が示された。

そして、同年12月25日に、文科省は、教科書検定の基準を定め、教科用図書検定調査審査会が審査に用いる「義務教育諸学校教科用図書検定基準」及び「高等学校教科用図書検定基準」（以下総称して「教科書検定基準」という。）の改定案を示し、これについてパブリック・コメント（意見公募手続）を実施したが、その提出期限は2014年1月14日必着とされており、年末年始を含めたわずか21日間の期間での意見公募を行っただけで、かつ、その公募締切日からわずか3日後の1月17日には、改定されたことが告示された。

更に同年4月4日、審議会が開催され、審議会が教科書の審査をする際の手続や要件について定める教科用図書検定審査要項も改定された。

## 4 教科書検定基準及び教科用図書検定審査要項の各改定について

### (1) 本件各改定の内容

#### ① 教科書検定基準の改定

2014年1月、教科書検定基準の改定として、社会科（高等学校にあっては地理歴史科及び公民科）の検定基準について、従前は「未確定な時事的事象について断定的に記述していたり、一面的な見解を十分な配慮なく取り上げていたりするところはないこと」との記述であったところ、これに加えて主に以下の3点が付加された。

ア 特定の事柄を強調し過ぎていたりするところはないこと。

イ 近現代の歴史的事象のうち、通説的な見解がない数字などの事項について記述する場合には、通説的な見解がないことが明示されているとともに、児童又は生徒が誤解するおそれのある表現がないこと。

ウ 閣議決定その他の方法により示された政府の統一的な見解又は最高裁判所の判例が存在する場合には、それらに基づいた記述がされていること。

## ② 教科書検定審査要項の改定

従前、審議会が定める教科用図書検定審査要項において、「申請図書の審査（教科用図書検定規則7条関係）」、「3 合格又は不合格の判定方法」の(2)の規定で、以下のいずれかに該当する場合は検定不合格となるとされていた。

ア 検定意見相当箇所の数（検定意見において番号を付している意見をそれぞれ1と数える）が申請図書100頁当たりに換算して80を超えるとき

イ 検定基準の各観点別の検定意見相当箇所の数に申請図書100頁当たりに換算して65を超えるものがあるとき

ウ 教科用図書としての基本的な構成に重大な欠陥が見られるものや、1単元や1章全体にわたる極めて重大な欠陥が見られ、適切な修正を施すことが困難と判断されるもの

2014年4月、審議会は、このうちウの規定を、「教育基本法に示す教育の目標並びに学校教育法及び学習指導要領に示す目標等に照らして、教科用図書としての基本的な構成に重大な欠陥が見られるものや、1単元や1章全体にわたる極めて重大な欠陥が見られ、適切な修正を施すことが困難と判断されるもの」との記述に変更した。

なお、この点に関して、教育基本法の教育の目標は以下のように定められ、学校教育法、学習指導要領においても同様の規定が存在する。

（教育基本法（抜粋））

第2条 教育は、その目的を実現するため、学問の自由を尊重しつつ、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。

- 1 幅広い知識と教養を身に付け、真理を求める態度を養い、豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと。
- 2 個人の価値を尊重して、その能力を伸ばし、創造性を培い、自主及び自律の精神を養うとともに、職業及び生活との関連を重視し、勤労を重んずる態度を養うこと。
- 3 正義と責任、男女の平等、自他の敬愛と協力を重んずるとともに、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。
- 4 生命を尊び、自然を大切にし、環境の保全に寄与する態度を養うこと。
- 5 伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。

(2) 教科書検定基準の改定の問題点

- ① 教科書検定制度の趣旨に反し、憲法26条に反し、子どもの学習権等を侵害するおそれがある

2において述べたとおり、子どもは、その個性や発達段階に応じ、自らの自主的・自律的な人格や能力を発達させるために学習をする権利を有しており（学習権。憲法26条）、子どもの教育は、子どもの学習権に対する大人の責務として、子どもが自ら考え行動する力を育むことを通じて、自主的・自律的な人格として成長・発達することを充足させるために行われるべきものである。したがって、国や行政が、子どもが自主的・自律的な人格として成長することを妨げるような介入、例えば、誤った知識や一方的な観念を子どもに植え付けるような内容の教育を施すことを強制することは子どもの学習権を侵害するものであり許されない。

とりわけ、教科書は、子どもが「正しい」ことが記載されているとの観念を生じやすい教材であり、全ての子どもに配布され、学習を行う際に主として参照されるものであるため、子どもの学習に対して大きな影響力を有するものである。したがって、意見の分かれる問題を教科書で取り上げる場合には、一方的見解のみを取り上げるのではなく、子どもが自ら判断する力を育むために、議論の背景や多様な見解を学ぶ機会を保障すべき必

要性が高い。

教科書検定制度については、旧検定制度の憲法適合性等が争われた事案において、最高裁判所は、前述の旭川学力テスト事件最高裁判決を前提としつつ、「普通教育の場においては、児童、生徒の側にはいまだ授業の内容を批判する十分な能力は備わっていないこと、学校、教師を選択する余地も乏しく教育の機会均等等を図る必要があることなどから、教育内容が正確かつ中立・公正で、地域、学校のいかににかかわらず全国的に一定の水準であることが要請される・・・。また、このような児童、生徒に対する教育の内容が、その心身の発達段階に応じたものでなければならないことも明らかである」とした上で、「本件検定が、右の各要請を実現するために行われるものであることは、その内容から明らかであり、その審査基準である旧検定基準も、右目的のための必要かつ合理的な範囲を超えているものとは言えず、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような内容を含むものでもない」とし、「本件検定は、憲法26条、教育基本法10条（旧）の規定に違反するものではない」と判断した（1993年3月16日家永教科書第1次訴訟最高裁判決）。

以上を前提とすれば、教科書検定制度が、憲法26条1項又は教育基本法16条（「不当な支配」の禁止）に違反しないためには、それが教育内容の正確性や中立・公正さを確保し、全国的に一定の水準を保ち、教育内容が子どもの心身の発達段階に照応することを確保すること等の目的のために必要かつ合理的なものであり、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような内容を含まないこと、一方的な観念や見解を教え込むように強制するものではないこと等の条件を満たすものでなければならない。これらの条件を満たしていない教科書検定は、憲法26条に反し、学校教育法上教師には教科書の使用義務が課せられている関係で教師の教育の自由を侵害するおそれがあるとともに、子どもの学習権を侵害するおそれがあるものというべきである。

以下、今回の検定基準の改定につき検討すると、まず、本件各改定前の社会科の教科書検定基準は、「未確定な時事的事象について断定的に記述していたり、一面的な見解を十分な配慮なく取り上げていたりするところはないこと」など、主に正確性・中立性・公正さという観点や発達段階への配慮の観点から逸脱している記述がないかどうかを審査するものであり、記載すべき内容を積極的に指示するのではなく、ひとまず教科書出版社の



記載した記述の内容を尊重し、不適正な箇所があった場合に指摘をするといういわば消極的な観点による審査であったといえる。

ところが、改定された教科書検定基準は従前の検定基準とは異なり、国が、教科書出版社に対して、政府見解や最高裁判例に基づいた記述を行うようにその記載内容を積極的に指示することができることとなる。

今回の改定教科書検定基準が記載を求める政府見解や最高裁判例は、まさに社会的に議論があったり意見が分かれたりする事柄に関する一定の見解であるが、これらが常に正しい唯一の結論であるとはいえない。政府見解や最高裁判例の結論自体に対し、異なる見解や多くの問題点が指摘される場合もあるし、政府見解が時々々の政府の意思によって変更されたり、最高裁判例も判例変更されたりする可能性もある。

ところが、国が、政府見解や最高裁判例の教科書への記載を積極的に求めることができるようになれば、社会的に議論がある事柄について、政府見解や最高裁判例の結論が唯一の「正しい」結論であるとの印象を教科書の記載を通じて子どもたちに与えかねず、子どもが多様な見解や多角的な視点から見た事実を学習し、自らの自律的な判断力を育む機会を奪うことになりかねない。例えば、2014年7月の集団的自衛権の行使容認をした閣議決定については、集団的自衛権の行使が許されるのか否かという点について、教科書に本年7月の閣議決定の内容のみが記載された場合、憲法上の問題点があることや、歴史的にもそれまでの政府見解では許されていなかったこと等が学習できず、集団的自衛権の行使を容認した本年7月の閣議決定のみが唯一の「正しい」結論であるかのように子どもたちに印象付けられる危険がある。

もっとも、改定された検定基準が示す、政府の統一見解や最高裁判例に「基づいた記述」との点が、政府統一見解や最高裁判例に対して批判的な記述や、これらと異なる見解が存在することを併記する記述も許容する趣旨であれば上記の批判は当たらないと考える余地もある。しかし、「基づいた記述」の意味について、下村文部科学大臣は「ある事柄を教科書に取り上げる場合には、その事柄に関する政府の見解を踏まえた記述がされていることを求めているものであって、政府の見解そのものを記述することまでを求めているものではありません」(2014年5月14日衆議院文部科学委員会)と述べており、この答弁においても、「政府の見解を踏まえた記述」が求められており、政府見解や最高裁判例への批判的記述や異論の併

記が許されるのか否か判然とせず、上記の危険性は払拭されていない。

戦後、民間の教科書出版社が教科書を作成することとなったのは、教科書が国定され、国が教育内容を統制することで国民を戦争に動員した戦前の反省からであるが、本件改定により政府見解を踏まえた記述が義務付けられることになれば、教科書の記載内容を時々の政権の意思によって決定できることとなり、事実上の国定教科書に極めて近くなってしまう。国にかかる教科書記載内容への介入は、子どもの自立的な人格の形成を妨げ、一方的な観念を子どもに植えつけるような内容の教育を施すことの強制となるおそれがあるといわざるを得ない。

また、最高裁判例は、事案の具体的な事実や法律構成等の様々な条件を前提とした上で結論が導き出されている。さらに、最高裁判例は多数意見の結論であるが、多数意見以外にも、多数意見に反対する反対意見、多数意見に補足的意見を付加する補足意見、多数意見と理由付けを異にする意見等の個別意見が付されている場合もある。最高裁判例を教科書で取り上げる場合、かかる前提条件や個別意見を考慮せずに最高裁判例の結論のみを示すことは、不十分又は不正確な記載となる可能性がある。したがって、ある事柄を教科書で取り上げる際に、最高裁判例の前提となっている条件に照らし、最高裁判例を示すことが適切なのか否か、仮に最高裁判例を示す場合、判旨をどの程度まで記載するか、個別意見に触れるか否か等という点は、当該教科書をいかなる観点で執筆・編集するかという点と密接に関わっている。最高裁判例を一律に教科書に記載することを要求することは、結果として子どもに不十分又は不正確な知識を与えるおそれがあるという意味で適切とはいえない。

以上のように、国が、教科書に政府見解や最高裁判例の記載を義務付けることは、子どもが、多様な意見や多角的視点から見た事実を学習し、自らの自律的な判断力を育む機会を奪うことになりかねず、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げたり、一方的な観念や見解を教え込むことになる危険がある。これは、教育内容に対する時の政府の介入は抑制的でなければならないとされた、旭川学力テスト事件最高裁判決及び家永教科書第1次訴訟最高裁判決で許容されるとされた範囲を超えた過度の教育介入であり、憲法26条に違反し、教師の教育の自由、子どもの学習権を侵害するおそれがある許されないものというべきである。

## ② 改定された教科書検定基準のあいまいさによる恣意的運用の危険

また、改定された教科書検定基準の「特定の事柄を強調し過ぎている」とはいかなる場合か一義的に判断できない。さらに、「通説的な見解がない」とはいかなる場合を指すのかも不明確である。この点、ある歴史的事象について通説的な見解があるか否か自体も学問的論議の対象であるが、かかる教科書検定基準により、時の政府によって、通説的な見解があるか否か、ある学説が通説的な見解なのか否かが表明されることになり、学問の自由に対する過度の介入となるおそれがある。

「閣議決定その他の方法により示された政府の統一見解」との基準もその範囲が不明瞭である。「閣議決定その他の方法」とは、国会審議における内閣の答弁も含まれるのか、含まれるとするといかなる基準で「政府の統一見解」と評価されるのか判然としない。

以上のように、改定された検定基準にはあいまいで一義的に判断できない事項が多く、これらあいまいな検定基準を政府が恣意的に運用することで、政府にとって都合の悪い記載が教科書から削除される危険がある。

### ③ 萎縮効果

また、あいまいな検定基準により審査が行われると、教科書出版社がいかなる記述が当該基準に当てはまるのか一義的に判断できないため、教科書出版社が萎縮し、より政府に都合のよい記述を行おうとすることにつながり、萎縮効果が生じるおそれがある。

教科書を作成し、検定に合格し、採択されるまでは数年を要するが、その間の経費は全て教科書出版社の持ち出しであり、仮に検定に不合格となれば、その損失は甚大なものとなる。教科書出版社とすれば、検定不合格となった場合の損失を考えれば、検定に合格しやすいように安全な記述を行っておきたいという考慮が働きやすく、あいまいな検定基準により強い萎縮効果が生じることになりやすい。

### ④ 教科書出版社の表現の自由・学問の自由の侵害のおそれがある

国が教科書に特定の事項を記述するように求めることは、教科書出版社の表現の自由や学問の自由等を侵害するおそれが高まる。例えば、領土問題や首相の靖国神社参拝について、教科書出版社が、他の項目とのバランスや子どもの学習段階に配慮して、多くの字数をこの問題に割くことはせず、周辺諸国と意見の対立があることのみを指摘や憲法上の問題が指摘されている旨だけの記載をした場合でも、本件各改定後の教科書検定基準によって政府見解や最高裁判例を記載することが要求される可能性がある。

かかる教科書検定は、教科書出版社の表現の自由に基づく判断を制約するもので同自由を侵害するおそれがある。

⑤ 子どもの情報を受け取る自由を侵害するおそれがある

成長・発達過程にある子どもには、自己を成長させるために、様々な情報を受け取る自由がある（子どもの権利条約13条1項，同17条）。

ところが、国が政府見解・最高裁判例に基づく記述を教科書に義務付けた場合、子どもがそれ以外の考え方を受領する機会を狭めてしまう。2010年の国連子どもの権利委員会の日本に対する条約44条に基づく政府報告書審査最終所見では、「本委員会は、日本の歴史教科書が、歴史的事実に関して日本政府による解釈のみを反映しているため、アジア・太平洋地域における国々の子どもの相互理解を促進していないとの情報を懸念する。」（74パラグラフ）、「本委員会は、アジア・太平洋地域における歴史的事実についてのバランスの取れた見方が検定教科書に反映されることを、締約国政府に勧告する」（75パラグラフ）と指摘されている。

本件改定により、子どもが政府見解・最高裁判例以外の考え方に接する機会が狭められてしまうことは、かかる子どもの情報を受け取る自由を侵害するおそれがある点でも問題である。

また、本件検定基準改定の背景となった前述の中間まとめでは「自虐史観」が問題視されている。この点、例えばいわゆる「慰安婦」問題について、日本は国連の関係委員会から度々「慰安婦」問題の教育を行うように勧告されている（近年では、2013年5月17日社会権規約委員会勧告，2013年5月31日拷問禁止委員会勧告，2014年7月24日自由権規約委員会勧告）。2014年，国連自由権規約委員会の「日本の第6回定期報告に関する最終見解」において、「慰安婦」問題について「教科書での十分な言及を含めた生徒及び一般公衆への教育」が確保されべきであるとされている（14項（d））。

国が、本件改定した検定基準を用いて、女性に対する重大な人権侵害である「慰安婦」制度について直視しようとする教科書記載や教育に介入を行うことがあれば、子どもの学習権，情報を受け取る自由に対する重大な侵害となる危険性が高い。

⑥ 国連総会における，文化的権利に関する特別報告者の指摘

2013年第68回国連総会において，歴史教科書に特に焦点を定めて出された報告（A／68／296）がなされた。この文化的権利に関する特

別報告者は、その「結論と勧告」部分において、歴史教育は、愛国心を強めたり、民族的な同一性を強化したり、公的なイデオロギーに従う若者を育成することを目的とすべきでないとして明確に述べている。さらに、幅広い教科書が採択されて教師が教科書を選択できることを可能にすること、教科書の選択は、特定のイデオロギーに基づいたり、政治的な必要性に基づくべきではないことも勧告されている。そして何より、歴史教科書の選択は歴史家の手に残されるべきであり、特に政治家などの他の者の意思決定は避けるべきとした（88パラグラフ）。

以上の観点からすれば、改定された検定基準の特に「ウ 閣議決定その他の方法により示された政府の統一的な見解又は最高裁判所の判例が存在する場合には、それらに基づいた記述がされていること」という内容は明らかにこの特別報告者の指摘に反する不当なものである。

### (3) 教科用図書審査要項改定の問題点

- ① 教科書検定制度の趣旨に反し、憲法26条の保障する子どもの学習権等を侵害するおそれがある

(2)①で述べたとおり、憲法26条が保障する子どもの学習権、旭川学力テスト事件最高裁1976年5月21日判決、家永教科書第1次訴訟最高裁1993年3月16日判決からすれば、教科書検定制度が、憲法26条1項ないし教育基本法16条（「不当な支配」の禁止）に違反しないためには、それが教育内容の正確性や中立・公正性の確保、全国的に一定の水準であること、教育の内容が子どもの心身の発達段階に応じたものであること等の目的のために必要かつ合理的なものであり、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような内容を含まないこと、一方的な観念や見解を教え込むように強制するものではないこと等の条件を満たす必要があると解される。

改定前の審査要項の不合格基準は、「検定意見相当箇所の数・・・が申請図書100頁当たりに換算して80を超えるとき」「各観点別の検定意見相当箇所数に申請図書100頁当たりに換算して65を超えるものがあるとき」等、少なくとも基本的に客観的基準によって不合格判定をしようとするものであった。

ところが、今回の審査要項の改定においては、「教育基本法に示す教育の目標並びに学校教育法及び学習指導要領に示す目標等に照らして、教科用図書としての基本的な構成に重大な欠陥が見られ、適切な修正を施すこと

が困難と判断される場合には検定不合格とする」とされているが、この教育基本法に示す教育の目標には、「真理を求める態度」、「豊かな情操と道徳心」、「自主及び自律の精神」、「伝統と文化を尊重し、我が国と郷土を愛する」態度等が挙げられている。これらの「教育の目標」とされた事項は、いずれも人生観・家族観・愛国心の在り方等といった基本的に各人が自ら考えて選び取るべき事柄に深く関わるものといわざるを得ない。このような基本的に各人が自ら考えて選び取るべき事柄は、教育内容の正確さ、公正・中立さとは異質のものであるし、全国一律の水準を確保すべき事柄とはいえない。むしろ、国が、各人が自ら選び取るべき事柄について、特定の記述を「善い」と判断したり、「重大な欠陥がある」と評価することにより、かえって教育内容の公正・中立さ、正確さを害するおそれも生じる。国が特定の記載内容について「重大な欠陥が見られ」るか否かを評価・審査することは、前述した教育内容の正確性、公正・中立さ、全国一定水準の確保等という教科書検定制度の目的から正当化することはできないものというべきである。さらに、国が、子どもが自ら選び取るべき事柄について、特定の見解を「善い」ものとして子どもに教えることを強制することがあれば、子どもに一方的な観念や見解を教え込むように強制するものとなる危険もある。

以上から、かかる審査要項に基づく教科書検定は、憲法26条に違反し子どもの学習権等を侵害するおそれがある。

## ② 思想良心の自由・信教の自由の侵害の危険

また、教育基本法の「教育の目標」で掲げられた「真理を求める態度」、「豊かな情操と道徳心」、「自主及び自律の精神」「伝統と文化を尊重し、我が国と郷土を愛する」態度等に照らして国が教科書の記述を審査することは、子どもの思想良心の自由の観点からも問題である。

すなわち、日本国憲法は、個人に思想良心の自由を初めとする精神的自由権を保障し、個々人の考え方や生き方の多様性を相互に承認・尊重することを基調とし、個人の尊厳を中核とする自由で公正な立憲民主主義社会の実現を理念としている。前述の教育基本法の目標に挙げられた項目は、多義的なものであり、その内容の理解の仕方は、人によって当然異なるものである。国が、学校教育の名において、個人の尊厳を中核として、自由、平等、公正及び寛容などの憲法的価値を扱うことは当然に是認されるとしても、これを超えて、例えば、個人の嗜好・信仰・人生観・家族観等とい

った基本的に各人が自ら考えて選び取るべき事柄についてまで、特定の考え方や生き方のみを「善い」ものとして公定し押しつけることがあれば、扱う価値の内容やその扱い方、指導方法、評価方法等によっては、個人の思想良心の自由（憲法19条）や信教の自由（同20条）などを侵害し、許されないといわざるを得ない。

教師には、教科書使用義務がある。このため、個人の価値判断で選び取るべき事柄に関し、国が特定の考え方や生き方を「善い」ものとして教科書検定で公定してしまえば、教科書の記載を通して、国が個々の教師に公定された考え方や生き方を教えさせ、子どもにそれを学ぶことを強制することになる可能性がある。

確かに、前記の各「教育の目標」は教育基本法で定められているものではあるが、教育基本法等の教育法規も、憲法に違反しない限りにおいて許容されていることは当然のことである。当連合会は、本来多義的であるかかる教育の目標が国等により一義的に決定されることは、憲法の保障する精神的自由（憲法19条、20条、21条、23条）を侵害する危険があることを指摘してきた（2006年9月15日付け「教育基本法改正法案についての意見」、2007年6月14日付け「教育関係3法「改正」法案に関する意見書」）ところである。教育基本法等に定める教育の目標に基づく教育が憲法の下で許容されるのは、憲法の保障する精神的自由を侵害しない範囲及び態様においてのみであり、少なくとも、多義的であるべき前述の各教育目標を具体的な教科書の記述を評価し、当該教科書の検定合格不合格を判断する基準として用いることが許されないことは明らかである。

### ③ 基準の不明確さ及び恣意的運用による萎縮効果のおそれ

前述のとおり、本件改定以前の審査要項では、少なくとも基本的に客観的基準により不合格判定をしようとするものであった。本件の教科書検定審査要項の改定により、全教科の教科書について、教育基本法等の目標に照らして重大な欠陥があれば不合格との規定が設けられた。しかし、何が「重大な欠陥」であるのかも不明確であり、政府の恣意的運用のおそれがある。また、不明確な基準であるがゆえに、教科書出版社に重大な萎縮効果をもたらす危険も大きい。

## 5 教科書採択において教育現場の意見が尊重されるべきこと

3 (1)で述べたとおり、検定で合格とされた教科書は、採択権者により採択されることで、具体的に学校で使用される教科書となるが、この採択の現状に

関しても3(2)で述べた問題点があるため、以下これについて検討する。

そもそも教科書は、学校教育における主たる教材であり、どのような教科書が採択されるかは教師が行う授業実践に大きな影響を与える。ところが、現行制度上、公立学校においては教科書の採択の最終決定は、実際の教育現場に携わる教師や学校が行うのではなく、教育委員会が行うものとされている（地方教育行政法23条）。もっとも、従来、多くの採択地区で、学校現場の教師を調査員として任命し、検定済教科書を調査させ、更に採択区内の学校長が参加する選定委員会を設置して検定済教科書について審査をする等、学校現場の意見を教育委員会が聴取する機会を設けてきた。

ところが、近年、教科書採択において現場の教師を十分に教科書調査に関わらせなかったり、現場の教師による教科書評価の順位付けを廃止したりする等、学校現場の意見を聴取する機会を狭める教育委員会や採択協議会が出てきている。また、高校教科書採択における実教出版の教科書の問題に見られるように、教育委員会が現場の学校の選定した教科書を認めなかったり、政治家たる地方議員が教科書採択に介入したりするという事態も起き、現在も問題となっている。更に八重山採択地区協議会の問題では、文科省が特定の町の教科書採択に対し直接の是正要求を行い、町の教育委員会が行った教科書採択のやり直しを求めるという国による介入行為も行われた。

そもそも教育は、教師と子どもとの間の人格的接触に基づいて行われるという本質的要請があり（前述旭川学力テスト事件最高裁判決）、日々子どもと接している教師や教師集団である学校こそ、子どもの状況やニーズを的確に把握できる。したがって、前述したように、子どもが有する自己の人格や能力を発達させるために学習する権利を保障するためには、子どもに直接接する教師や学校現場に、教育についての専門性に基づく一定の教育の自由が保障される必要がある。この点、国が教育の大綱的な基準として学習指導要領を策定しているが、学習指導要領についても、理念や方向性のみが示されていると見られる部分、抽象的ないし多義的で様々な異なる解釈や多様な実践がいずれも成り立ち得るような部分等は、法規たり得ず、具体的にどのような内容又は方法の教育をするかについて、その大枠を逸脱しない限り、教師の広い裁量に委ねられている（2011年9月16日東京高裁判決）とされているのも、子どもの学習権充足のためには現場の教師の裁量を尊重することが適切だからである。1966年に採択されたILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」によれば、「教員は、職責の遂行に当たって学問の自由を享受するものとする。教員は、



生徒に最も適した教具及び教授法を判断する資格を特に有しているので、教材の選択及び使用、教科書の選択並びに教育方法の適用に当たって、承認された計画のわく内で、かつ、教育当局の援助を得て、主要な役割が与えられるものとする」(61項)とされている。子どものニーズを的確に把握し、子どもの学習権をより充足させるためには、教科書採択の場面においても学校現場の意見を尊重すべきである。

2014年6月13日、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地方教育行政法)が改正され、地方自治体の首長に教育委員会の代表者である教育長の任命権限が与えられ、また首長は総合教育会議を主催し、教育に関する大綱を策定できるようになった。教科書採択は、これまでどおり合議体としての教育委員会の権限に属する事項とされており、首長が一方的に介入を行うことはできないが、首長が、教育委員会が行う教科書採択へ事実上介入するなどということが起こらないよう注意が必要である。

教科書検定に合格した教科書であれば、全て文科省により学習指導要領に適合していると判断されたものである。したがって、文科省の判断から見れば、検定教科書中のどの教科書を選定しようとも、教育の機会均等を侵す等の問題は生じないはずである。検定済教科書のうち、どの教科書を採択するかについては、学校現場をよく知る教師や教師集団である学校の意見を十分尊重することは何ら問題がないはずであり、子どもの学習権をより充足するためには、かかる学校現場の意見を十分に尊重する必要性は大きい。したがって、教科書の採択においては、子どもの学習権保障の観点から、学校現場の意見を十分に尊重して、教科書採択の判断がなされなければならない。

## 6 結論

以上述べてきたとおり、本年1月に改定された教科書検定基準及び同年4月に改定された教科用図書検定審査要項は、国による過度の教育介入として憲法26条に違反し子どもの学習権等を侵害するおそれがあるといわざるを得ず、これらの撤回を求めるとともに、教科書採択においては、子どもの学習権の保障のために、教師及び学校的意思を十分に尊重することを求める。

以上