
監 査 委 員

18年監査公表第10号

から請求のあった事項について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、監査を執行したので、その結果を次のとおり公表する。

平成18年10月10日

京都府監査委員	梅	原	勲
	同	佐	藤 宏
	同	道	林 邦彦
	同	村	山 佳也

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求書の提出

請求人から平成18年8月2日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定により、監査請求書の提出があった。

2 請求人

3 請求の要旨

請求の要旨は、監査請求書によれば次のとおりである。

(1) 請求人の主張

ア 京都府教育委員会（以下「府教委」という。）は、2006年度に『心の教科書（ノート）』（仮称）（以下「『心の教科書』」という。）を116,000部作成し、京都市を除く京都府域（以下「府内」という。）の公立学校の小学生及び中学生（以下「小・中学生」という。）に配布する予定で

ある。

このために2005年度に『心の教科書』作成検討委員会（以下「検討委員会」という。）を発足し、約1,000千円が執行された。また、2006年度には、『心の教科書』作成費として42,000千円が予算化されている。

イ この『心の教科書』は、2002年4月に全国の小・中学生に配布された文部科学省（以下「文科省」という。）作成の『心のノート』（以下「『心のノート』」という。）の京都版と言われており、構成も全く同じになっている。

国家・教育行政が一定の価値観や道徳の基準を定め、子供たちに押しつけようとする点において、両者は、全く同一の趣旨・目的を持ったものである。

ウ この『心のノート』は、学校教育法（昭和22年法律第26号。以下「学校法」という。）第21条第2項の教科用図書以外の図書その他の教材（以下「補助教材」という。）だと称して作成されたもののその使用が義務化されようとしており、まさに国定の修身教科書だというほかないが、『心の教科書』作成・配布も同じことである。

エ このように国家・教育行政が一定の価値観や道徳の基準を定め、子供たちに押しつけることは、公権力による個人の内心への介入、精神的自由の侵害であって、憲法第19条の思想・良心の自由に違反する。

オ 教育基本法（昭和22年法律第25号。以下「教基法」という。）第10条第1項は、教育権の独立性を認め、同条第2項では、教育行政の任務及びその限界を定めている。教育行政が行うのは、教育の外的事項の整備に限られており、教育の内的事項に介入することはできない。教育行政による教育の内的事項への介入は、同条第1項が禁ずる不当な支配となる。

カ 「『心の教育』はいらない！市民会議」から出された『心の教科書』作成・配布の法的根拠を問う質問状に対して、府教委の田原教育長（以下「教育長」という。）は、「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。以下「地教行法」という。）第23条及び第48条による」と回答した（平成18年2月14日）が、同法第48条は、都道府県教育委員会は市町村に対し、教育に関する事務の適正な処理を図るため、指導及び助言を行うとしている。教材の作成権限を認めたものではない。

キ 教科書や教材については、学校法第21条第1項に文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文科省が著作の名義を有する教科用図書（以下「検定教科書等」という。）の使用義務が定められ、同条第2項に補助教材で有益適切なものはこれを使用することができると定められてい

る。

また、地教行法第33条に教科書以外の教材の使用についての定めがあるが、これらの条文にも、教育行政による教材の作成権限は含まれていない。

国家・教育行政が教材を作成できるというのなら、それは、主たる教材である教科書の国定化を認めることとなり、戦前の国定教科書による教育内容の押しつけ及び統制の反省から生まれた戦後の教育制度そのものの否定につながる。

ク 『心のノート』が目指しているのは、従順かつ自発的に状況に適応し、国家に従順な子どもづくりである。こうした人間像は、教基法が目指す個人の尊厳、個人の価値の尊重とは全く正反対のものである。

また、『心のノート』は、単に子どもたちだけを対象にしたものではない。子どもを通じて家庭や地域社会までを対象としたものである。

『心の教科書』も保護者、家庭の啓発が強調されており、このような国家・教育行政による家庭への介入は、教基法上、許されるものではない。

ケ 『心のノート』が問題であるのは、心理学の手法がマインドコントロールのために利用されていることであり、『心の教科書』も同じ手法がとられる恐れが強い。

コ 以上のとおり『心の教科書』作成・配布は、憲法、教基法、地教行法等に違反している。教育庁勝間教育次長ら2名が『心のノート』の作成協力者会議座長河合隼雄氏（以下「座長」という。）に今回の事業について相談をするため平成17年8月22日及び同年10月27日に、東京に出張した費用119,600円（以下「東京出張旅費」という。）は、違法・不当な公金の支出である。教育長及び教育庁管理部山内理事総務企画課長事務取扱（以下「理事」という。）は、この東京出張旅費を違法に支出した。

また、教育庁指導部森学校教育課長（以下「学校教育課長」という。）は、検討委員会（平成17年11月7日及び平成18年3月14日開催）の出席委員に支払った報償費及び旅費の費用174,600円並びに指導助言者に支払った報償費60,000円の合計234,600円（以下「検討委員会等経費」という。）を違法に支出した。

上記の主張を証する書面として、平成17年11月5日付け京都新聞記事、平成17年度当初予算案主要事項説明資料の写し、平成18年度当初予算案主要事項説明資料の写し、第2回検討委員会の会議資料の写し、『心の教科書』の作成・配布の中止を求める申入書・質問状、府教委『心の教科書』作成・配布の中止を求める申し入れ、支出命令票（東京出張旅費）の写し、支出振替命令票（検討

委員会報償費及び旅費）の写し及び支出命令票（集合）（指導助言者報償費）の写しの提出があった。

(2) 請求人の措置請求

ア 教育長及び理事に対し、違法に支出した東京出張旅費相当額の損害賠償金を求めるなどの措置を請求する。

イ 学校教育課長に対し、違法に支出した検討委員会等経費相当額の損害賠償金を求めるなどの措置を請求する。

第2 請求の受理

本件請求については、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

東京出張旅費及び検討委員会等経費の支出が、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当な公金の支出に該当するかどうか。

2 監査対象部局

教育庁

第4 請求人の証拠の提出及び陳述

1 請求人に対して、法第242条第6項の規定により、平成18年8月31日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。また、同条第7項の規定により関係執行機関の職員の立会いを認め、教育庁指導部学校教育課（以下「学校教育課」という。）及び管理部総務企画課（以下「総務企画課」という。）の職員5名が立ち会った。

2 当日は、請求人

が出席し、

が請求の要旨を補完する以下の趣旨の陳述を行った。また、関係執行機関の陳述の後、 から陳述の補足がなされた。

なお、新たな証拠として、『心のノート』の写し、回議書の写し及び『心の教科書』作成について（回答）の写しの提出があった。

(1) 府教委は、『心の教科書』を作成し、府内の小・中学生に配布する予定としている。予算資料では、作成経費に加え、今後、毎年16,800千円が使われていくことになっており、非常に膨大な額の予算が執行される大きな事業であると考えている。

(2) 名称が平成18年6月に「京の子ども 明日へのとびら」と決まったと聞かすが、ここでは、『心の教科書』で通す。

(3) 『心の教科書』について住民監査請求を行うことにより、『心のノート』作成の法的根拠を問う請求であると考えている。

(4) 『心の教科書』は、『心のノート』と形式的にも内容的にも全く同じねらいを持ち、国家とか教育行政が一定の価値観や道徳の基準を定めて子どもたちに押しつけようとするものである。

(5) 教育行政が道徳の基準を子どもたちに押しつけることは、憲法第19条違反と考える。

さらに、今回の府教委のやり方は、子どもたち

の思想・良心の自由が書かれている児童の権利に関する条約（平成6年条約第2号）にも抵触するとは言いようがない。

(6) 教育行政のやるべきことは、学校の整備や教職員の労働条件など諸条件の整備確立であり、教育の内容などの内的事項には介入することはできない。教育と教育行政の分離は、戦後の教基法のもとでの教育法制の大原則である。

(7) 地教行法第23条及び第33条に教材の作成は、規定されていない。現在の教育法制の中では、教材の作成ということは、法律の条文にはなく、いわゆる行政解釈とか文科省の通達の中でも、教材の作成について触れられたことは、今までなかったと思っている。国なり教育行政が教材をつくるのは、まさに論外だったわけである。

教科書には、国の検定制があり、教育委員会は、それを採択して使っていくわけであり、教科書の作成権限はない。主たる教材である教科書をつくることのできないのに補助教材をつくることのできるというのは、現行の教育法制の中ではそういった解釈は絶対に出てこない。

(8) 『心のノート』の作成根拠について、文科省は、国会で地教行法第48条であるところじつけて答弁したが、同条は教材の取扱並びに指導及び助言であって、教材の作成権限を認めたものではない。府教委が『心の教科書』の作成根拠としている地教行法第23条及び第48条は、今回のような補助教材の作成根拠には、一切ならないと考える。

(9) 『心のノート』の作成・配布は、教基法の改悪を先行実施しているとは言いようがない。『心の教科書』の内容構成を見ると、例えば、愛国心の問題をうたっているが、愛国心を押しつける解釈が現在の教基法に入ってくる余地は全くなく、現在の教基法に基づいて行政を行わなければならない府教委がこのような愛国心の強制を打ち出すことは、教基法に完全に違反している。

(10) 『心の教科書』は、学校教育にとどまることなく家庭で保護者を啓発することをこの事業の目的の一つとして明言しているわけであるが、地教行法の中には保護者なり、地域社会を啓発する根拠はない。教基法第7条には、社会教育の定めがあるが、その主体は、国民であり、府教委が地域社会や保護者を啓発し、心の内面について指導する権限は一切ない。

今回の『心の教科書』の作成・配布は、教基法及び地教行法、更には社会教育法（昭和24年法律第207号）等々に違反している。

(11) 府教委が『心の教科書』作成に関して相談をした座長は、「21世紀日本の構想」懇談会座長でもあり、報告書の中で教育が国家にとっての統治行為であるとか義務教育が若き国民の義務であると言うような主張をしており、大きな問題を持っていると考えている。教基法の改悪に果たしてきた

役割と『心のノート』で果たしてきた役割を『心の教科書』でも果たそうとしていることは認めるわけにはいかない。

(12) また、府内には、多くの外国籍の子どもがいるが、両親のどちらかが外国籍という子どもについて、府教委は、一切把握していない。今回の『心の教科書』の作成に当たり、そういった外国籍の子ども、外国人の問題を無視して事業が進められている。教育行政を進める上で基本的な認識として押さえておかなければならないと考えるが、一切そういった視点がない事業は、大きな問題であると思う。

(13) 教材の執筆作業が進み、56名に執筆を依頼していると聞かすが、完成した原稿が文部科学大臣が定める学習指導要領（以下「学習指導要領」という。）の範囲を逸脱したり、違った場合は、どうするのか。その原稿をそのまま掲載するのであれば、学習指導要領に準拠していると言えないはずである。

また、児童生徒の作文が39編掲載されると聞かすが、これに対し、学習指導要領の縛りをかけて修正、加筆することがあるなら、大きな問題だとは言いようがない。

(14) 『心の教科書』に係る住民監査請求は、『心のノート』の作成・配布の法的根拠の是非を問うそれに関連した全国で初めての法的な争いである。

『心の教科書』の作成・配布の中止を求める全国からの申し入れもある中で、こういった事業の実施は踏みとどまるべきである。

(15) 府教委は『心の教科書』をつくるべきではない。『心の教科書』ができて使用が義務づけられたら個人の尊厳が制限されると思うので、『心の教科書』はいらない。作成中止を求める。

(16) 関係執行機関の陳述では、請求人の主張について否定も反論もなかった。請求人の主張を全面的に認めたものと判断する。『心の教科書』の作成根拠が地教行法第48条第2項第9号であるというのは、こじつけである。同号は、教育行政そのものに関する資料の作成のことを言っており、教材の作成のことを言っているのではない。

第5 関係執行機関の陳述

1 学校教育課長に対して陳述の聴取を行うとともに、請求人の立会いを認め、請求人が、陳述に立ち会った。

2 学校教育課及び総務企画課の職員5名が出席し、学校教育課長が請求の要旨に対する以下の趣旨の陳述を行った。

(1) 近年、青少年による重大な事件が多発する中、生命の尊重をはじめ、倫理観、正義感及び他者への思いやりの心などを育てていく教育が極めて重要になっている。

(2) 府教委では、郷土の先人からその生き方を学ぶことができるように、平成10年度に道徳の補助教

材として指導資料集「ふるさとのこころ」を作成し、また、平成12年度には、道徳的な実践活動を促す指導資料集「ふれあうこころ」を作成し、府内の公立の小学校及び中学校（以下「小・中学校」という。）に配付している。

- (3) 京都府（以下「府」という。）では、平成13年1月に策定の京都府総合計画において、「豊かな人間性を育む教育内容の充実」の一環として、京都の英知を結集し、豊かな人間性を育成するための『心の教科書』の作成を掲げている。

府教委では、「ふれあうこころ」に続く第3作目として『心の教科書』の作成に取り組んできたものである。

- (4) 文科省においても、児童生徒が身に付ける道徳の内容をわかりやすく表し、道徳的価値について自ら考えるきっかけづくりとするため、『心のノート』を作成し、平成14年に全国の小・中学生に配布している。

- (5) 府教委では、『心のノート』と相互補完的に活用できる補助教材としての指導資料集として、『心の教科書』（正式名称は、「京の子ども 明日へのとびら」）を作成することとしたものである。

平成17年度には検討委員会開催等に係る経費として1,000千円、平成18年度には『心の教科書』作成に係る経費を中心に42,000千円の予算について、京都府議会（以下「府議会」という。）において議決されたところである。

- (6) 『心の教科書』は、地教行法第23条、また、市町村教育委員会に対する都道府県教育委員会の指導、助言又は援助について規定している同法第48条に基づいたもので、同条第2項第9号によれば、職務権限の例示として、教育及び教育行政に関する資料、手引書等を作成し、利用に供することとなっている。

- (7) また、その内容については、学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号。以下「施行規則」という。）第25条及び第54条の2に基づく小・中学校の教育課程の基準である学習指導要領に沿って作成するものであり、憲法第19条、教基法第10条に抵触するものではない。

以上のことから、東京出張旅費及び検討委員会等経費の支出については、法令等に基づき適正に執行したものである。

第6 監査の結果

本件請求については、合議により次のとおり決定した。

本件措置請求事項についての請求人の主張には理由がないものと認め、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断理由について述べる。

1 事実関係の確認

監査の実施は、関係書類を調査するとともに、教育庁からの説明の聴取等によって行い、その結果、

次の事項を確認した。

- (1) 『心の教科書』の作成経過について

ア 府では、平成13年1月に策定の京都府総合計画において、豊かな人間性を育む教育内容の充実を図るため、京都の英知を結集し、豊かな人間性を育成するための『心の教科書』の作成を掲げている。

イ 府教委では、道徳の補助教材である指導資料集として平成10年度に「ふるさとのこころ」及び平成12年度に「ふれあうこころ」を作成し、府内の小・中学校に配付しており、文科省においても『心のノート』が作成され、平成14年4月に全国の小・中学生に配布されている。

ウ 『心の教科書』は、『心のノート』と相互補完的に使用する計画であり、平成18年度中に作成が予定されている。

- (2) 『心の教科書』の作成に係る法的根拠について

ア 『心の教科書』の作成は、教育委員会の職務権限を定めた地教行法第23条第1項第6号（教科書その他教材の取扱いに関すること。）並びに教育委員会の指導、助言及び援助を規定した同法第48条第1項（教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる。）及び同項の指導、助言又は援助を例示している同条第2項第2号（教科書その他教材の取扱いその他学校運営に関し、指導及び助言を与えること。）及び第9号（教育及び教育行政に関する資料、手引書等を作成し、利用に供すること。）が根拠とされている。

イ 道徳については、施行規則第24条及び第53条（教育課程の編成）に定める「各教科」ではないため、学校法第21条第1項に規定する検定教科書等は発行されていない。同条第2項によれば補助教材を使用することができることとされており、『心の教科書』は、小・中学生向けの補助教材として活用できるよう作成が検討されてきたものである。

- (3) 平成17年度の『心の教科書』作成費の支出等について

ア 平成17年度の『心の教科書』の作成費の予算額は、1,000千円であり、地教行法第33条第1項の規定に基づき、京都府知事にあらかじめ協議し、当初予算案の主要事項として広報もされ、平成17年2月開催の府議会の議決を経て予算措置されている。

イ 平成17年8月22日及び同年10月27日の東京出張旅費は、京都府旅費条例（昭和25年京都府条例第43号）に基づき旅費額が算定され、平成17年8月19日に60,200円、平成17年12月19日に59,400円が支出されている。教育長及び理事は、当時、この経費について京都府会計規則（昭和52年京都府規則第6号）に基づき支出決定している。

ウ 平成17年11月7日及び平成18年3月14日開催の検討委員会の出席委員に対し、報償費及び旅費として100,740円及び73,860円が開催当日支出され、また、平成18年2月7日から同年3月31日までの間に『心の教科書』について指導助言を受けた指導助言者4名に対し、報償費60,000円が平成18年4月21日に支出されている。学校教育課長は、当時、これら経費について京都府会計規則に基づき支出決定をしている。

2 判断

- (1) 監査委員の職務権限を規定した法第199条の趣旨を踏まえると、請求人が主張するような現行法令そのものの解釈及び運用の違法性の有無並びに『心のノート』作成配布の法的根拠の是非について監査する職務権限はない。
- (2) 事実関係の確認のとおり、地教行法第23条及び第48条の規定に基づき『心の教科書』を作成することについては、教育委員会の職務権限の範囲内と考えることは許されるものと解することができ、請求人が主張するように職務権限外であるとはいえない。
- (3) 職員の財務会計上の行為をとらえて損害賠償責任を問うことができるのは、たといこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、その原因行為を前提としてされた当該職員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あるときに限られるとされている。(最高裁判所平成4年12月15日第三小法廷判決)

したがって、今回の監査対象となるのは、東京出張旅費及び検討委員会等経費の支出が財務会計上の違法若しくは不当な支出に該当するかどうかであり、これらについては、必要な手続を経て府議会において予算化され、京都府旅費条例及び京都府会計規則に基づき、適正に支出されていると認められる。

以上のことから、東京出張旅費及び検討委員会等経費の支出については、違法若しくは不当とするに足りる事由は認められない。