

教科書の流通実態に関する調査報告書

平成 19 年 8 月

公正取引委員会

目 次

第 1 調査の目的, 方法等	3
1 調査の目的	3
2 調査方法	3
(1) アンケート調査	3
(2) ヒアリング調査	3
3 調査時期	3
第 2 教科書について	4
1 教科書の定義	4
2 教科書の種類	4
3 我が国における教科書制度の沿革	4
4 教科書の定価について	5
(1) 教科書の定価	5
(2) 平成 19 年度における教科書の定価	5
第 3 教科書の供給に関する制度の概要	6
1 教科書の使用	6
2 教科書の採択	6
3 教科書の発行	6
(1) 教科書の製造供給	6
(2) 教科書需要数の報告	6
(3) 発行指示	7
(4) 学校からの納入指示	7
4 教科書の無償給与	7
(1) 教科書の無償給与制度の趣旨	7
(2) 無償給与制度の実施の経緯	8
(3) 無償給与の対象	8
(4) 無償給与の仕組み	8
(5) 諸外国における教科書の無償制度の状況	8
(6) 義務教育教科書の購入予算上の供給手数料	9
第 4 教科書の供給に関する流通の構造	10
1 市場規模	10
2 教科書供給ルート概要	13
(1) 供給業務の委託ルートの概要	13
(2) 教科書の物流概要	13
3 教科書供給ルートを担う各主体	15
(1) 教科書発行者	15
(2) 大取次	16
(3) 特約供給所	16
(4) 取次供給所	20
(5) 物流事業者	22
4 教科書供給手数料	23
(1) 特約供給所に支払われる供給手数料	23
(2) 取次供給所に支払われる供給手数料	25

第5	教科書の供給に関する取引慣行	27
1	教科書発行者等の教科書供給業務の委託取引の実態	27
	(1) 委託先が専ら特約供給所である実態	27
	(2) 教科書発行者等から学校までの直接配送がない実態	29
	(3) 教科書の配送, 保管等	30
2	特約供給所及び取次供給所の各段階における競争の実態	32
	(1) 特約供給所段階における競争の実態	32
	(2) 取次供給所段階における競争の実態	33
3	教科書発行者による供給に必要な情報(需要数, 時期及び場所)の把握	36
	(1) 教科書発行者による把握	36
	(2) 教育委員会による教科書需要数の把握	38
4	過不足調整等の実態について	40
5	取次供給所と学校との関係	43
	(1) 学校における教科書関係業務の体制	43
	(2) 教科書の具体的な納入場所の指示	44
	(3) 教科書供給業務受託契約の範囲外で任意に学校へ提供しているサービス	44
	(4) 有償教科書の代金回収	45
6	教科書需要数入力システム	45
第6	まとめ	48
1	教科書供給の制度及び実態	48
	(1) 教科書供給の制度	48
	(2) 教科書発行者等による供給業務委託の実態	48
	(3) 教科書供給業務の実態	48
2	教科書供給業務における問題点	49
3	競争政策上の観点からの提言	50

第1 調査の目的, 方法等

1 調査の目的

教科書の流通については、教科書特殊指定を平成18年6月に廃止したところであるが、採択後の教科書発行者から学校までの教科書供給分野において、供給網が固定化していて、新規参入がほとんどなく、競争が行われていないのはいかともみられている。また、供給業務について教科書発行者等が委託先に支払う供給手数料の水準が、ほとんどすべての取引において固定化されてしまっているほか、教科書供給にかかわる様々な取引慣行等も長年にわたって基本的に変わらず、学校も含めた教科書供給業務に携わる関係方面から、時代の変化に即したより効率的な方法が講じられるようにするべきではないかといった指摘がなされている状況にある。

そこで、教科書の供給に係る流通実態を調査し、競争政策上の観点から提言を行うことを目的として本調査を行った。

2 調査方法

(1) アンケート調査

	(発送)	(回収)	(回収率)
ア 都道府県教育委員会	47 機関	47 機関	100.0%
イ 教科書発行者 (平成18年度使用分)	57 社	42 社	73.7%
ウ 特約供給所	53 箇所	53 箇所	100.0%
エ 取次供給所	350 箇所	234 箇所	66.9%
オ 学校	200 校	135 校	67.5%

(2) ヒアリング調査

教科書発行者、市教育委員会、大取次等12社・団体等

3 調査時期

平成19年2月から7月まで

第2 教科書について

1 教科書の定義

本調査の対象である教科書は、「小学校、中学校、高等学校、中等教育学校及びこれらに準ずる学校において、教科課程の構成に応じて組織排列された教科の主たる教材として、教授の用に供せられる児童又は生徒用図書」（教科書の発行に関する臨時措置法（昭和23年法律第132号）、以下「発行法」という、第2条）と定められているものである。

2 教科書の種類

教科書の種類は、文部科学大臣の検定を経た教科書（文部科学省検定済教科書）及び文部科学省が著作の名義を有する教科書（文部科学省著作教科書）の2つがある。

なお、高等学校、中等教育学校の後期課程及び特別支援学校等において、適切な教科書がないなど特別な場合には、それ以外の図書の使用が許されることもある（学校教育法（昭和22年法律第26号）第107条に基づく教科書）。

文部科学省検定済教科書は、民間の教科書発行者により著作・編集され、文部科学大臣の検定を経て発行されるものであり、現在発行されている全教科書の80%以上を占めている。

文部科学省著作教科書は、高等学校の家庭、農業、工業、水産、商業、情報、福祉及び看護の教科書の一部や特別支援学校用の教科書など、その需要数が少なく、民間による発行が期待できないものについて、文部科学省により著作・編集されているものである。

なお、義務教育用教科書は通年用、前期用及び後期用とに区別されることがある。通年用は、年間を通して使用される教科書であり、前期用は上巻及び下巻に分冊されている場合の上巻本の教科書であり、後期用は分冊本の下巻本の教科書である。通年用及び前期用は4月1日から4月15日までに給与され、後期用は9月1日から9月15日までに給与される。

3 我が国における教科書制度の沿革

戦後の学制改革以前においては、小学校用教科書については、届出制度や検定制の時期もあったが、明治37年以来、国定制度が採用されてきた。また、中学校用教科書については、おおむね検定制が採用されてきた。戦後においては、昭和22年に制定された学校教育法において、小・中・高等学校を通じて検定制が採用され、現在に至っている。

4 教科書の定価について

(1) 教科書の定価

教科書の定価は、文部科学省が定める「教科書の定価認可基準（昭和 55 年文部省告示第 4 号）」において、教科書の種目別、学年別に最高額が定められ、この範囲内で文部科学大臣が認可している。

なお、教科書定価の認可に係る最高額は、義務教育用教科書では、平成 15 年度に 0.6%、平成 16 年度に 0.1%、平成 17 年度に 0.6%、平成 18 年度に 1.4% と 4 年連続で引き下げられている。

教科書の定価については、公共料金であることから、公共料金として適正な価格とするため、前年の定価をベースに物価指数等の変動要素を適切に反映して、毎年度、最高額の改定が行われている。

実際には、各教科書発行者が発行する教科書の定価は、ほとんどすべてが、文部科学省告示で定められた定価認可基準における種目別、学年別の最高額とほぼ同一になっている。

(2) 平成 19 年度における教科書の定価

平成 19 年度における教科書 1 点当たりの平均定価（それぞれの全種目、全学年の教科書定価の平均）は、次のとおりである（図表 1）。

図表 1 教科書 1 点当たりの平均定価

小学校用	337 円
中学校用	484 円
高等学校用	745 円

第3 教科書の供給に関する制度の概要

1 教科書の使用

教育の機会均等を実質的に保障し、全国的な教育水準の維持向上を図るため、すべての児童・生徒は、教科書を用いて学習する必要があるとされている。学校教育法第21条において、「小学校においては、文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文部科学省が著作の名義を有する教科用図書を使用しなければならない」と定められており、この規定は、中学校（同法第40条）、高等学校（同法第51条）、中等教育学校（同法第51条の9）等にも準用されている。

2 教科書の採択

学校で使用する教科書を決定することを採択といい、採択の権限は、公立学校については所管の教育委員会に、国・私立学校については学校長にある。

3 教科書の発行

(1) 教科書の製造供給

発行法上、「発行者」とは教科書の発行を担当する者をいい、「発行」とは教科書を製造供給することをいう（発行法第2条）。

(2) 教科書需要数の報告

採択された教科書の数量（需要数）は、発行法に基づき、市町村教育委員会、国立学校長及び私立学校長から都道府県教育委員会に報告され、さらに、都道府県教育委員会は、都道府県内の教科書の需要数を、文部科学大臣に報告することになっている（同法第7条）。この報告は、文部科学省令により、毎年9月16日までにされることとなっている。

いったん採択された教科書の需要数の変更については、教科書の製造・供給に混乱を生じやすいので、採択地区の設定・変更、学校及び学科の新設・廃止等によるほかは認められないこととされている（文部科学省初等中等教育局教科書課長通知（平成19年4月13日 19初教科第1号））。

なお、このような特別のやむを得ない事情により需要数を変更する場合には、市町村教育委員会、国立学校長及び私立学校長は都道府県教育委員会に報告するとともに取次供給所に連絡し、さらに、都道府県教育委員会は文部科学大臣に報告するとともに特約供給所に連絡することとされている（同通知）。

また、この需要数変更の報告は、教科書の製造・供給に支障を生じない時期（遅くとも教科書を使用することとなる年度の前年度の12月）までに速やかに行うこととされている（同通知）。

(3) 発行指示

文部科学大臣は、発行法に基づき、報告された需要数を基礎にして教科書発行者に発行すべき教科書の種類及び部数を指示（発行の指示）する（同法第8条）。文部科学大臣からの発行の指示を承諾した教科書発行者は、教科書を発行する義務を負うものであり、教科書を各学校に供給するまで、発行の責任を負うと規定されている（同法第10条）。

また、この学校までの供給の中には、需要が集中し、かつ、転学等による教科書需要数の変動も多い年度末において新学期の開始に間に合うよう、また、転学の際に転学先への児童・生徒の登校までに間に合うよう児童・生徒一人一人へ確実に必要な教科書を給与できるように各学校に教科書を供給すること（「完全供給」という。）が含まれるとされている。この完全供給の義務を履行するために、教科書発行者は、教科書を発送した後で発生した各学校の教科書需要数の変動へ対応するための業務（供給ルート上での教科書在庫の照会、配送等、業界でいわれている需給調整のこと。以下「過不足調整等」という。）が必要となる。文部科学大臣からの発行の指示の中にはこのような変動に対応するための調整分が含まれている。

(4) 学校からの納入指示

文部省初等中等教育局長通知（昭和39年2月14日 文初教第96号）に基づき、学校は、教科書発行者に対して、教科書の納入について、学年・科目ごとの冊数、納入期日を指示する（教科書）納入指示書を出すこととされている。

4 教科書の無償給与

(1) 教科書の無償給与制度の趣旨

義務教育教科書の無償給与制度は、憲法第26条に掲げる義務教育無償の精神をより広く実現するものとして、我が国の将来を担う児童・生徒に対し、国民全体の期待を込めて、その負担によって実施されている。

この制度は、義務教育無償という理念の下、教科書の役割の重要性から、その使用義務が法律で定められており、就学義務と密接なかわりのあるものとして、授業料の不徴収に準じて教科書を無償給与すべきことと考えられている。

また、この制度は、次代を担う児童・生徒の国民的自覚を深め、我が国の繁栄と福祉に貢献して欲しいという国民全体の願いを込めて行われているものであり、同時に教育費の保護者負担を軽減するという効果を持つといわれている。

(2) 無償給与制度の実施の経緯

無償給与制度は、「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律（昭和 37 年法律第 60 号）」及び「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）」（以下「無償措置法」という。）に基づき、昭和 38 年度に小学校第 1 学年について実施され、以後、学年進行方式によって毎年拡大され、昭和 44 年度に、小・中学校の全学年に無償給与が完成し、現在に至っており、今日では、国民の間に深く定着した施策といわれている。

(3) 無償給与の対象

この無償給与の対象は、国・公・私立の義務教育諸学校（小・中学校、中等教育学校の前期課程及び特別支援学校の小・中学部）の全児童・生徒（就学義務の猶予・免除を受けている児童・生徒を含む。）であり、その使用する全教科の教科書である。また、学年の途中で転学した児童・生徒については、2 月末日までの間に転学し、転学後に使用する教科書が転学前と異なる場合に新たに教科書が無償給与される。

なお、義務教育諸学校の教師用教科書及び高等学校用の教科書については、無償給与の対象ではなく、有償とされている。

(4) 無償給与の仕組み

ア 国による教科書の購入

文部科学大臣は、無償措置法の定めるところにより、採択された義務教育用教科書について、教科書発行者との間で「教科用図書購入契約」を締結し、教科書発行者から教科書を購入する。

イ 教科書発行者による教科書の送付（供給）

教科書発行者は、製造した教科書を各採択数に応じて全国各地の学校に供給する。

(5) 諸外国における教科書の無償制度の状況

諸外国における教科書の無償制度の状況については、先進諸国においてはもちろんのこと、その他の国々においても無償制が大勢を占めている。ただし、無償制の国の中には、それぞれの国における教科書の在り方の違いなどから、貸与制を採る国と給与制を採る国があるが、いずれにしても、保護者に教科書費用の負担を課していない。

(6) 義務教育教科書の購入予算上の供給手数料

平成 19 年度は、義務教育用教科書の購入予算として、文部科学省に約 395 億円が計上されている。この義務教育用教科書購入予算のうち、特約供給所及び取次供給所が各学校へ義務教育用教科書を供給するための費用（供給手数料）として、平成 18 年度は予算の 15% に当たる約 59 億円が計上されていたが、平成 19 年度はこの率が 0.6% 引き下げられ、予算の 14.4% に当たる約 57 億円が計上されている。

この予算上の供給手数料については、文部科学省が予算の積算上の数字として、15% としてきたものであり、このうち、4% が特約供給所分、11% が取次供給所分とされている。

この予算積算上の数字である 15% については、昭和 44 年度から平成 18 年度まで、おおむね 15% とされてきており、昭和 53 年度以降及び平成 7 年度以降、へき地・離島への供給により特約供給所の経営が圧迫されていることを理由に「特別供給費」として、それぞれ 0.1% ずつ、特約供給所分の供給手数料が引き上げられたが、交通機関の発達等を理由に、平成 18 年度に「特別供給費」は廃止された（図表 2）。

平成 19 年度については、文部科学省による委託調査である「教科書供給業務におけるコスト分析及び業務効率化に関する調査研究」（平成 18 年 11 月 社団法人日本ロジスティクスシステム協会）の結果を踏まえ、平成 19 年度の暫定措置として、取次供給所分を 0.6% 引き下げ、特約供給所分が 4%、取次供給所分が 10.4%、計 14.4% とされたものである。

なお、平成 20 年度以降については、平成 18 年度に実施した調査研究を踏まえ検討会議を設置して、検討することとされている。

図表 2 無償給与教科書購入予算上の供給手数料率の推移

	昭和 38 年～ 昭和 43 年	昭和 44 年～ 昭和 52 年	昭和 53 年～ 平成 6 年	平成 7 年～ 平成 17 年	平成 18 年	平成 19 年
特約供給所	3 %	4 %	※ ¹ 4.1 %	※ ² 4.2 %	4 %	4 %
取次供給所	9 %	11 %	11 %	11 %	11 %	10.4 %
計	12 %	15 %	15.1 %	15.2 %	15 %	14.4 %

※¹：特別供給費 0.1% を含む。

※²：特別供給費 0.2% を含む。

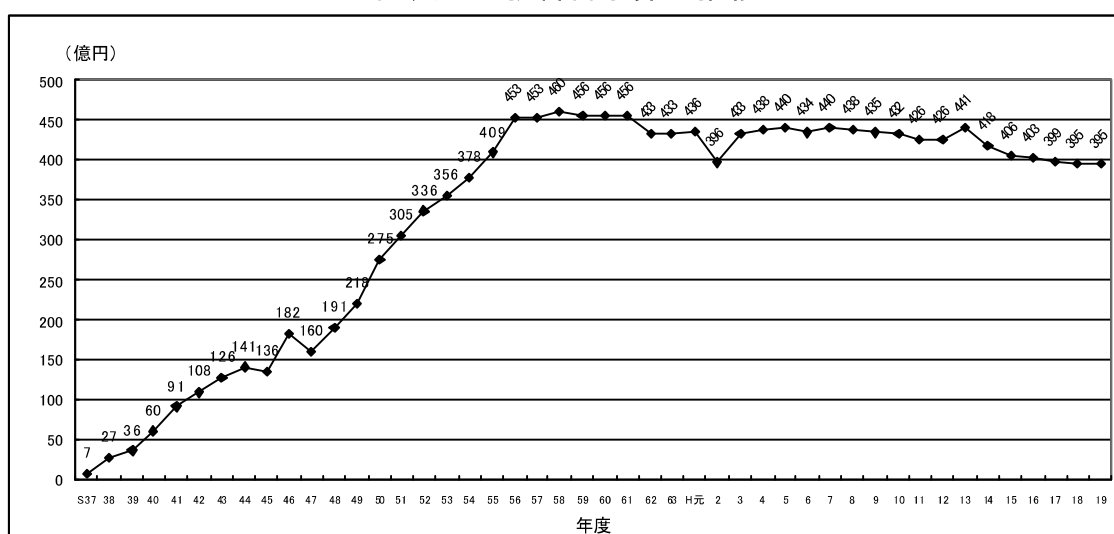
第4 教科書の供給に関する流通の構造

1 市場規模

平成19年度における教科書の市場規模は、無償給与分だけで約395億円である（図表3）。また、平成19年度における教科書の需要数は、小学校用7214万冊、中学校用3584万冊、高等学校用3162万冊、合計13960万冊である。これは、ピーク時（昭和33年 23900万冊）に比較して41.6%の減少であり、減少傾向が続いている。

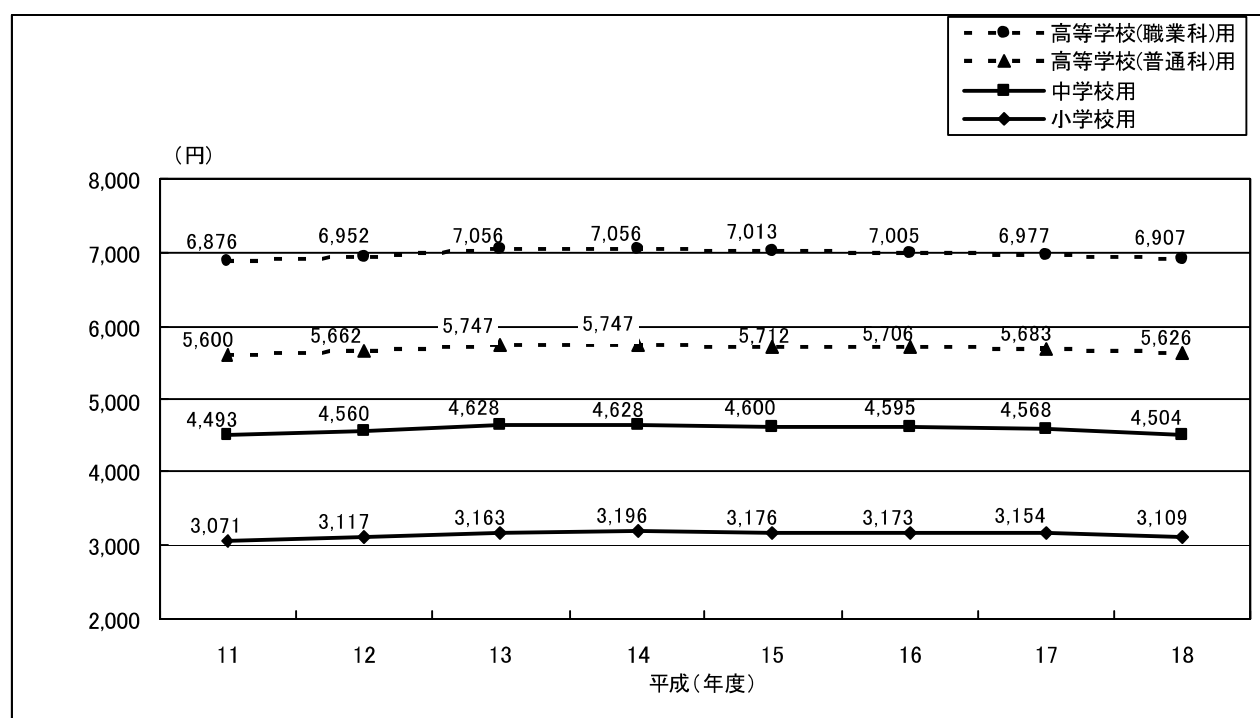
なお、児童・生徒1人当たりの平均教科書費についても、平成14年度をピークに減少傾向にある（図表4）。

図表3 教科書予算の推移



（「教科書制度の概要」（文部科学省）を基に作成）

図表4 児童・生徒1人当たりの平均教科書費の推移

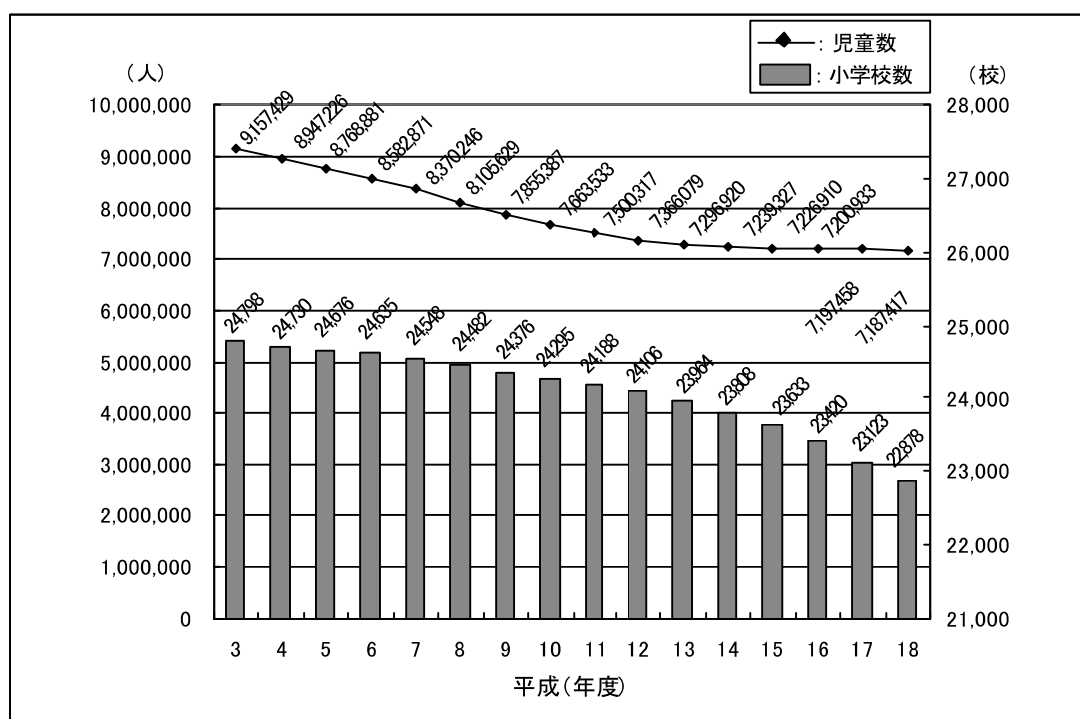


（「教科書制度の概要」（文部科学省）を基に作成）

全国の学校（小学校、中学校及び高等学校）は、平成 18 年度では、小学校が 22,878 校、中学校が 10,992 校、高等学校が 5,385 校、存在している。このほかに、盲学校が 71 校、聾学校が 104 校、養護学校が 831 校となっている。

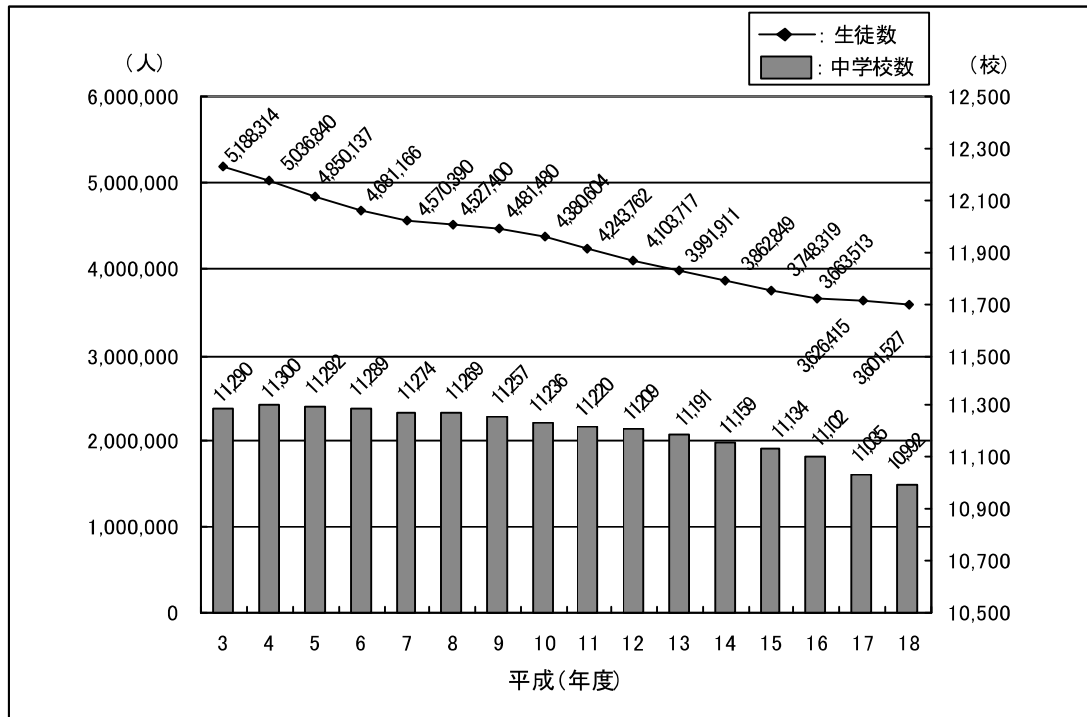
学校の児童・生徒数は、平成 18 年度では、小学校が約 719 万人、中学校が約 360 万人、高等学校が約 349 万人、合計 1428 万人であり、昭和 60 年（2227 万人）をピークに大幅な減少傾向（昭和 60 年比 35.9%減）が続いている。また、盲学校が 3,688 人、聾学校が 6,544 人、養護学校が 94,360 人となっている（図表 5～図表 7）。

図表 5 小学校数及び児童数の推移



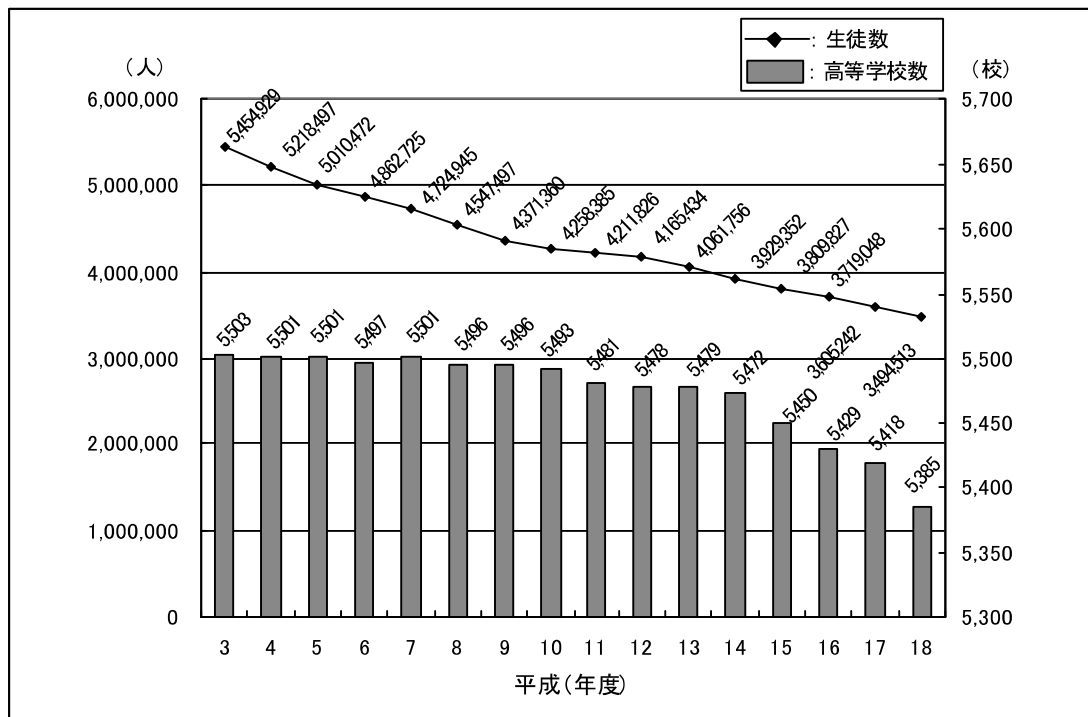
(学校基本調査(文部科学省)を基に作成)

図表 6 中学校数及び生徒数の推移



(学校基本調査(文部科学省)を基に作成)

図表 7 高等学校数及び生徒数の推移



(学校基本調査(文部科学省)を基に作成)

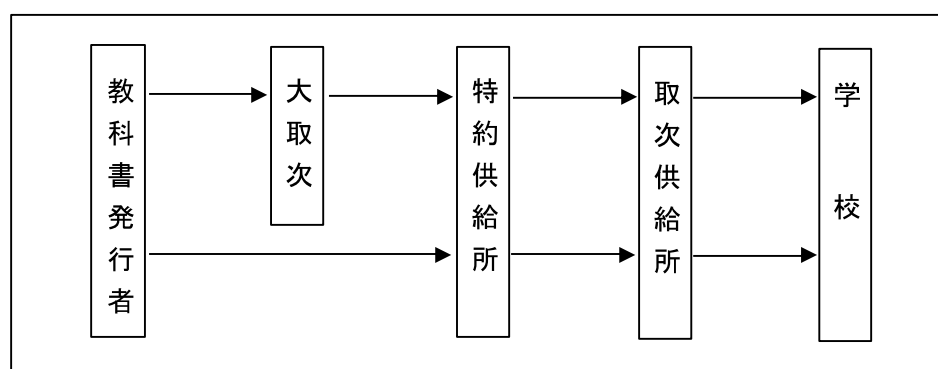
小中学校における児童・生徒への教科書の給与については、納入された教科書は、児童・生徒へ給与されるが、始業式や入学式の際、校長は、教科書の無償給与制度の趣旨を児童・生徒に十分説明して給与することとされている。また、新たに小学校に入学する児童に対しては、入学のお祝いと無償給与制度の意義等が裏面に印刷された「紙袋」に教科書を入れて給与している。

2 教科書供給ルートの概要

(1) 供給業務の委託ルートの概要

教科書の学校までの供給義務を負っている教科書発行者は、自らが直接学校へ教科書を供給することは事実上不可能であるため、実際は、供給業務（一般的に、教科書の保管、特約供給所や取次供給所から学校までの教科書の供給、過不足調整等、有償教科書（小中学校教師用及び高等学校用）の代金回収等を内容とする。）を都道府県単位で存在する特約供給所に委託している。また、自ら荷造発送を行う設備を有していない教科書発行者は、自社の教科書印刷所や倉庫等からの発送も含めた供給業務を大取次（後述 16 頁 3(2)参照）に委託している。この場合、大取次も自らが直接学校へ教科書を供給することはせず、供給業務をやはり特約供給所に委託している。このようにして教科書発行者又は大取次から供給業務について委託を受けた特約供給所は、さらに取次供給所から学校までの供給を含む供給業務を、学校に近接する形で多数存在している取次供給所に委託している（図表 8）。

図表 8 教科書発行者の学校までの委託ルート



(2) 教科書の物流の概要

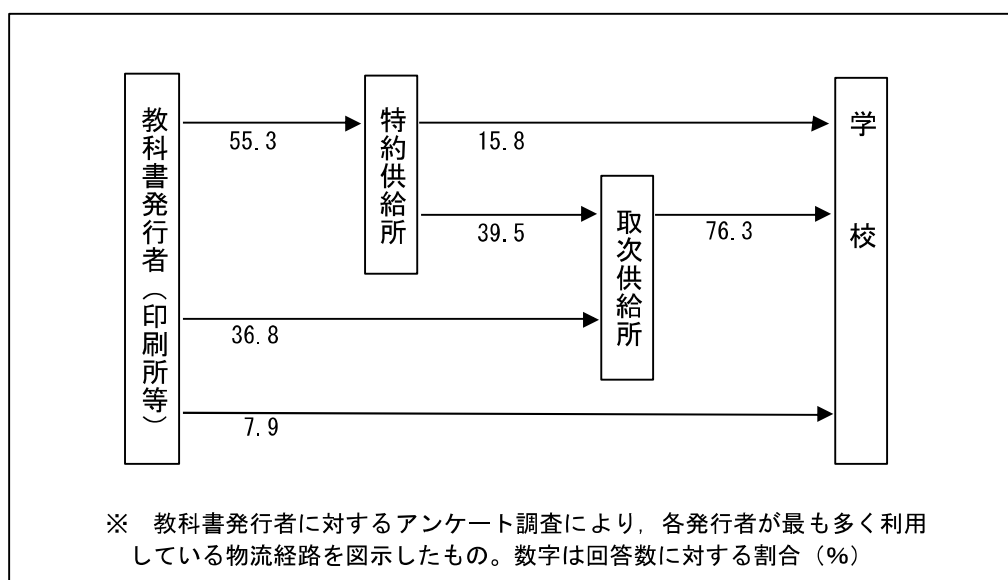
教科書の物流については、教科書発行者（教科書発行者が大取次に委託している場合の大取次を含む。）が特約供給所や取次供給所から学校までの教科書供給、過不足調整等などの供給業務を特約供給所に委託している場合は、教科

書発行者は、教科書発行者の印刷所等から特約供給所や取次供給所の倉庫等までの送本を物流事業者に委託している。

このような場合、教科書は、教科書発行者の印刷所等において、特約供給所又は取次供給所ごとに区分けされてから、物流事業者に委託されて、特約供給所や取次供給所の倉庫等に送本される。このようにして教科書発行者から直接又は特約供給所を経由して取次供給所の倉庫等に配送された教科書については、取次供給所は、学校別に区分し、自ら又は地元の物流事業者に委託して、各学校に配送している。

教科書発行者から学校までの教科書の物流経路については、概要次のとおりである（図表 9）。

図表 9 教科書発行者から学校までの物流経路の教科書発行者の割合



なお、上図において、学校へ直接、教科書を配送している教科書発行者は、点字形態の教科書を学校へ直接供給しているものであり、供給すべき教科書が多種類・小部数の上、点字がつぶれないように取り扱わなければならないため、直接学校へ配送しているものである。

3 教科書供給ルートを担う各主体

(1) 教科書発行者

平成 19 年度用教科書の発行者は 56 社である（図表 10）。

図表 10 平成 19 年度用教科書発行者一覧

発行者	発行教科書の種別				発行者	発行教科書の種別			
東京書籍株式会社	小	中	高	養	株式会社筑摩書房			高	
大阪書籍株式会社	小	中	高		暁出版株式会社			高	
大日本図書株式会社	小	中	高		株式会社オーム社			高	
教育図書株式会社			高		株式会社旺文社			高	
実教出版株式会社			高		株式会社コロナ社			高	
開隆堂出版株式会社	小	中	高		株式会社増進堂			高	
学校図書株式会社	小	中			社団法人農山漁村文化協会			高	
株式会社三省堂		中	高		学校法人東京電機大学			高	
教育出版株式会社	小	中	高	聾	社会福祉法人 東京点字出版所				盲
株式会社開拓社			高		社会福祉法人日本ライトハウス				盲
社団法人信濃教育会出版部	小				株式会社第一学習社			高	
株式会社教育芸術社	小	中	高		株式会社日栄社			高	
株式会社清水書院		中	高		社会福祉法人東京ヘレン・ケラー協会				盲
光村図書出版株式会社	小	中	高		株式会社学習研究社	小	中		
株式会社帝国書院	小	中	高		海文堂出版株式会社			高	
株式会社大修館書店			高		三友社出版株式会社			高	
株式会社新興出版社啓林館	小	中	高		株式会社文教社	小			
株式会社山川出版社			高		株式会社光文書院	小			
株式会社教育図書研究会			高		知研出版株式会社			高	
株式会社音楽之友社			高		株式会社桐原書店			高	
数研出版株式会社			高		株式会社扶桑社		中		
株式会社文英堂			高		社会福祉法人視覚障害者支援総合センター				盲
有限会社池田書店			高		社会福祉法人 日本点字図書館				盲
一橋出版株式会社			高		株式会社京都書房			高	
日本文教出版株式会社	小	中	高		中央法規出版株式会社			高	
株式会社明治書院			高		株式会社フォーインスクリーンプレイ事業部			高	
株式会社二宮書店			高		株式会社明成社			高	
株式会社右文書院			高		株式会社日本書籍新社		中		

なお、義務教育諸学校用教科書の発行者については、教科書を安定的に発行する必要があることから、昭和 38 年度以降、無償措置法において発行者の指定制度が採用され、欠格事由(破産者や受刑後間もない者などでないこと。)に該当しない者について、次のような基準に該当する場合にのみ、申請に基づき指定を受け、教科書を発行することができるとされている。

- ① 資本の額(出資の総額)又は資産の額が 1000 万円以上であること。
- ② 専ら教科書の編集を担当し、これを適切に行いえると認められる者が 5 人以上置かれていること。
- ③ 図書の出版に関する相当の経験を有する者がいること。
- ④ 図書の発行に関し、著しく不公正な行為をしたことがないこと。

発行者の指定を受けた者は、通常 4 月に、翌年度に発行しようとする教科書の書目を文部科学大臣に届け出て、教科書目録への登載を認められる。この教

科書目録に登載された教科書の中から、学校設置者である教育委員会又は学校長により採択が行われる。

文部科学大臣は、毎年度、指定を受けた発行者に対し、必要な報告又は資料の提出を求め、基準に適合しているかどうかを調査する。

指定を受けた発行者が、指定の基準に適合しなくなった場合、虚偽又は不正の事実に基づいて指定を受けたことが判明した場合には、文部科学大臣は、指定を取り消さなければならない。

平成 19 年度用教科書発行者 56 社のうち 19 社が義務教育諸学校用（特別支援学校用教科書の発行者を除く。）の教科書を発行している。

(2) 大取次

自ら荷造発送を行う設備を有しない教科書発行者が、教科書の配送や代金回収等の業務の全部又は一部を委託する業者が大取次であり、代表的なものが全国に 6 社存在している。大取次に業務を委託する教科書発行者は、主に高等学校用の教科書を発行する中小の出版社が多いといわれている（図表 11）。

図表 11 代表的な大取次一覧

株式会社大阪屋	教科書販売株式会社
株式会社中央本社	株式会社トーハン
株式会社日教販	日本出版販売株式会社

(3) 特約供給所

特約供給所は、国定教科書制度の発足に伴って制定された「小学校教科用図書翻刻発行規則」（明治 38 年）に基づき、教科書発行者が各県に特約供給所を設置したことが始まりとされている。戦前は 1 県に特約供給所が複数存在する場合もあったが、昭和 38 年に教科書の無償給与が導入された際、統廃合が行われ、基本的に 1 県 1 事業者となった。ただし、東京都については学校数が多いことから 6 事業者、愛知県については小学校用と中高校用の 2 事業者がある。現在は、全国で 53 事業者が存在している（図表 12）。

特約供給所は、教科書発行者又は大取次から委託を受けて、学校までの教科書の供給業務を担っている。特約供給所は、このほかに自己の管内の取次供給所の選定等の業務を行っている。アンケート調査によると、特約供給所は、通常、教科書のほかに一般図書や教材等の卸売業を兼業していることが多い。

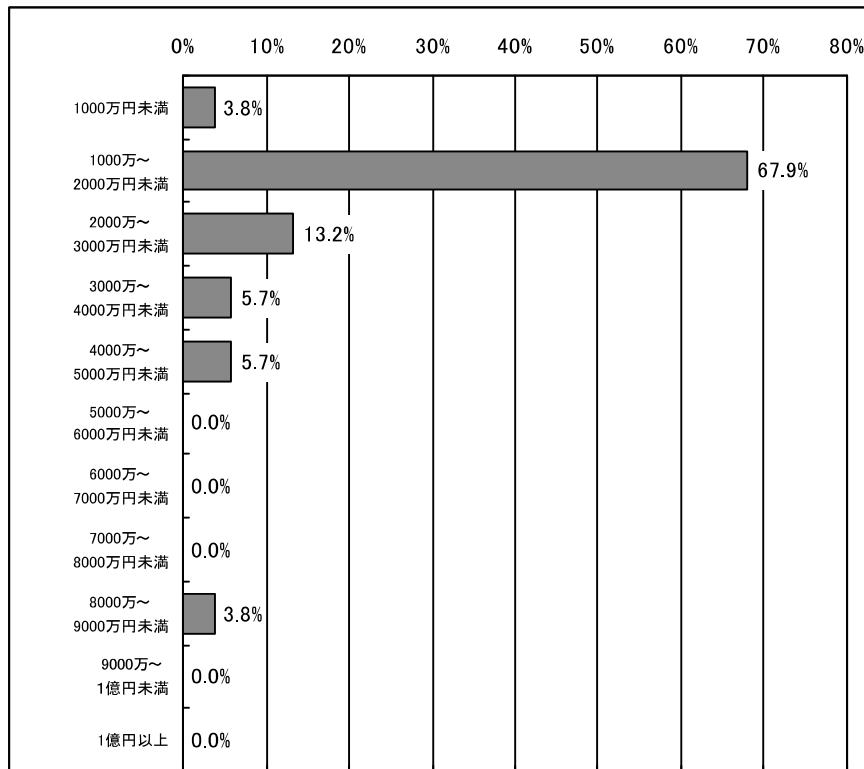
図表 12 特約供給所一覧

都道府県名	特約供給所名	取次供給所数		都道府県名	特約供給所名	取次供給所数	
北海道	株式会社北海道教科書供給所		342	愛知	株式会社愛知県教科書特約供給所		133
青森	青森県図書教育用品株式会社		53	〃	愛知県教科用図書卸商業協同組合		
岩手	岩手教科図書株式会社		55	三重	株式会社三重県教科書特約供給所		46
宮城	株式会社宮城県教科書供給所		56	滋賀	滋賀県教科図書販売株式会社		43
秋田	秋田県教育図書株式会社		56	京都	京都府教科図書販売株式会社		73
山形	株式会社山形県教科書供給所		47	大阪	大阪教科書株式会社		145
福島	(有)福島県教科用図書販売所		75	兵庫	兵庫県教科書株式会社		121
茨城	茨城県教科書販売株式会社		77	奈良	奈良県教科書株式会社		43
栃木	株式会社栃木県教科書供給所		51	和歌山	和歌山県教科書販売株式会社		62
群馬	(有)群馬県教科書特約供給所		42	鳥取	鳥取県教科図書販売株式会社		26
埼玉	株式会社埼玉県教科書供給所		93	島根	島根県教科図書販売株式会社		40
千葉	千葉県教科書特約販売株式会社		94	岡山	岡山県教科図書株式会社		68
東京	東京教科書供給株式会社	122	373	広島	広島県教科用図書販売株式会社		68
〃	東京都第一教科書供給株式会社	48		山口	山口教科書供給株式会社		46
〃	株式会社東京都西北教科書供給所	63		徳島	徳島県教販株式会社		30
〃	東京都東部教科書供給株式会社	70		香川	香川県教科図書株式会社		41
〃	東京都三多摩教科書供給株式会社	46		愛媛	愛媛県教科図書株式会社		57
〃	八南教科書供給株式会社	24		高知	高知県教科書株式会社		39
神奈川	神奈川県教科書販売株式会社		102	福岡	福岡県教科図書株式会社		119
新潟	株式会社新潟県教科書供給所		93	佐賀	佐賀県教科書株式会社		34
富山	富山県教科用図書販売株式会社		37	長崎	長崎県教科書株式会社		51
石川	株式会社石川県教科書販売所		58	熊本	株式会社熊本県教科書供給所		52
福井	株式会社福井県教科書供給所		36	大分	大分図書株式会社		41
山梨	株式会社山梨県教科用図書特約供給所		29	宮崎	宮崎県教科図書販売株式会社		37
長野	株式会社長野県教科書供給所		67	鹿児島	鹿児島書籍株式会社		92
岐阜	岐阜県教販株式会社		73	沖縄	沖縄県教科書供給株式会社		25
静岡	静岡教科書株式会社		72	計		53	3,513

特約供給所の事業規模については、特約供給所へのアンケート調査によると、資本金 1000 万円から 2000 万円未満の事業者が全回答の 67.9%で最も多く、全従業員数については 10 人未満とする事業者が 47.2%、10 人から 20 人未満とするものが 37.7%であり、また、教科書供給業務に係る従業員数については 10 人未満とする事業者が 88.7%であった（図表 13～図表 15）。

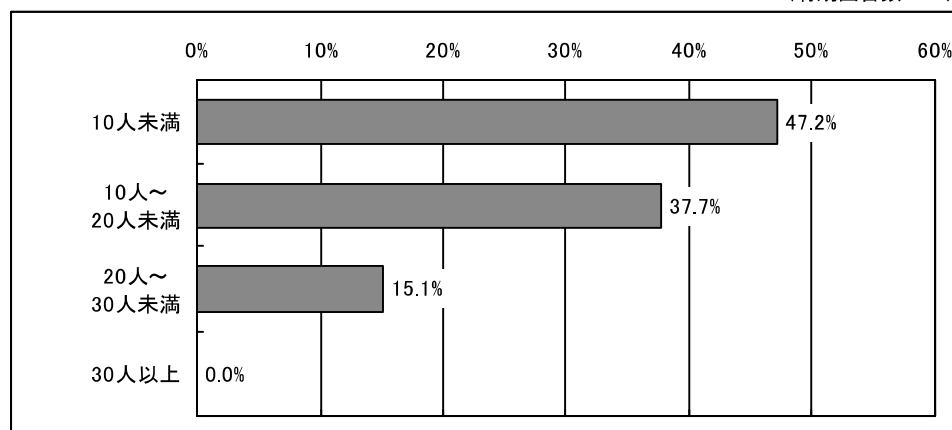
図表 13 資本金区分ごとの特約供給所数

(有効回答数 : 53)



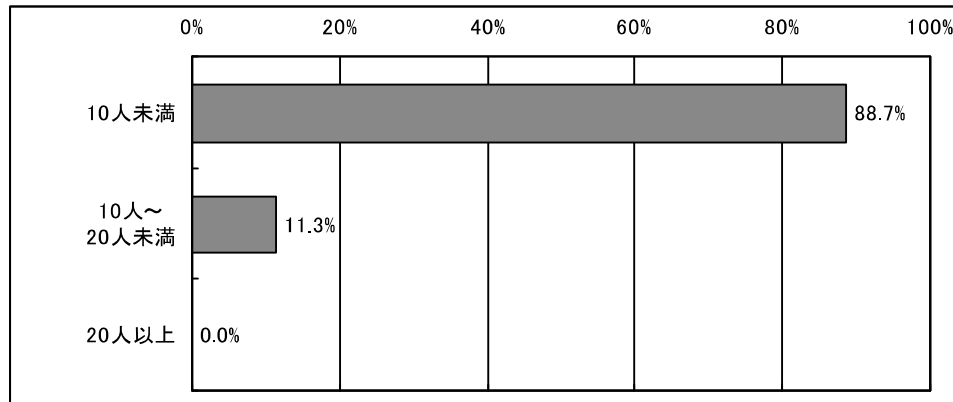
図表 14 従業員数区分ごとの特約供給所数

(有効回答数 : 53)



図表 15 教科書供給業務に係る従業員数区分ごとの特約供給所数

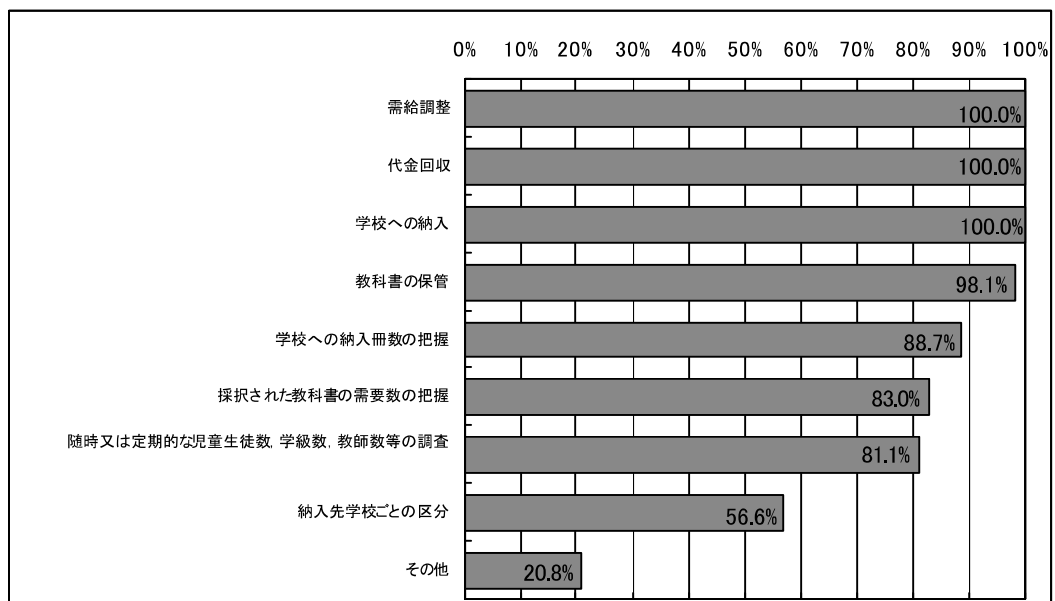
(有効回答数：53)



特約供給所が受託している教科書供給業務については、特約供給所へのアンケート調査によると、図表 16 のとおりであった。

図表 16 特約供給所が受託している教科書供給業務

(複数回答可, 有効回答数：53)



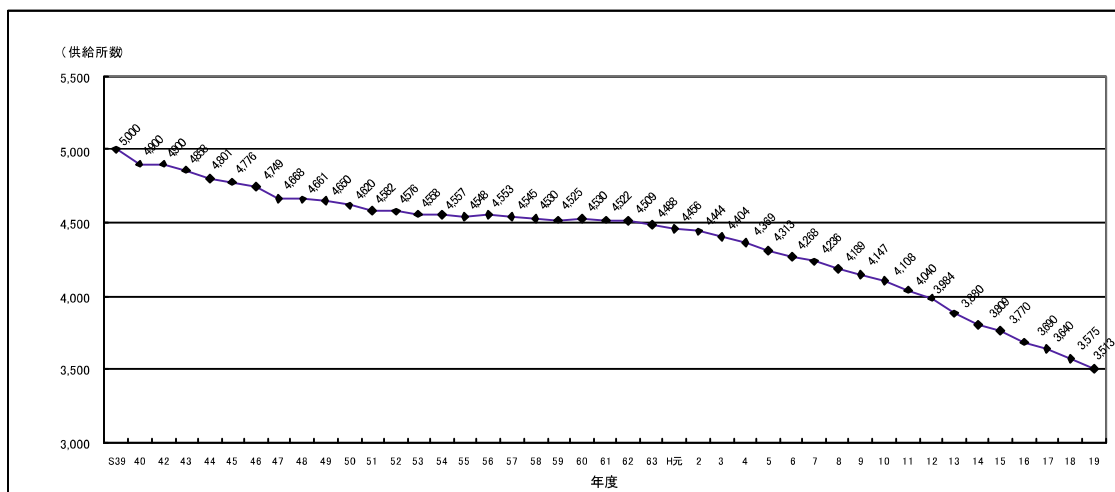
教科書発行者との人的関係・資本関係の有無については、特約供給所に対するアンケート調査によると、「ある」との回答が 26.4%、「ない」との回答が 73.6%となっており、「ない」との回答が大部分となっている。

(4) 取次供給所

取次供給所は、教科書を学校へ納入する役割を担うものであり、一般に、学校の近辺に所在する書店が兼業していることが多い。書店のほかには文具店、薬局、酒屋、雑貨屋、農協等が委託を受けており、全国に3,513の取次供給所が存在している（平成19年4月現在、図表17）。また、個人経営のものも多い。

取次供給所の事業規模について、取次供給所へのアンケート調査によると、個人商店及び資本金1000万円未満の事業者が全回答の75.1%を占めている（図表18）。また、取次供給所の従業員数及び教科書供給業務に係る従業員数については次のとおりである（図表19、図表20）。

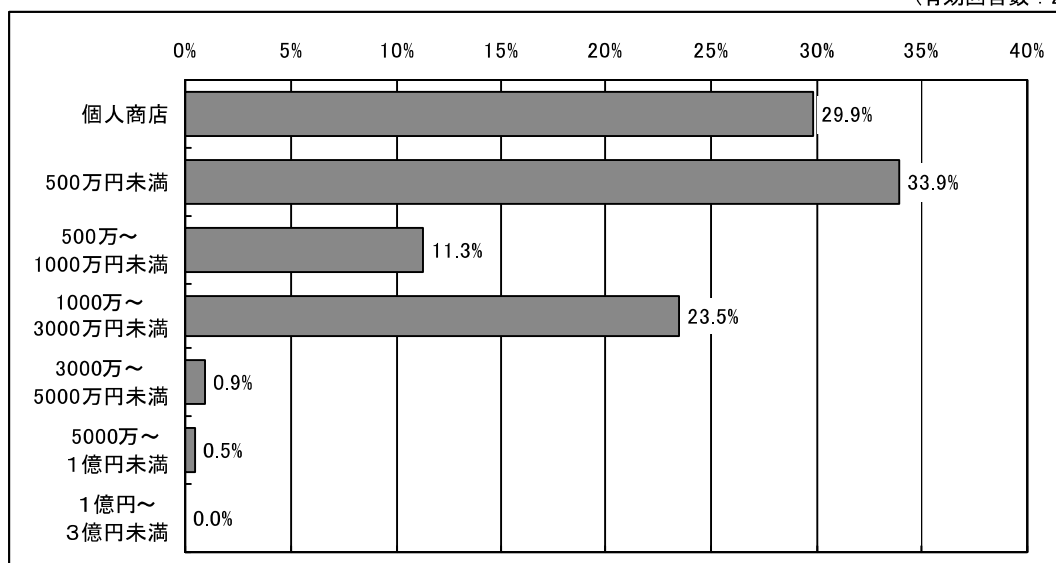
図表17 取次供給所数の推移



（「教科書供給業務におけるコスト分析及び業務効率化に関する調査研究 最終報告書」
平成18年11月（社団法人日本ロジスティクスシステム協会）を基に作成）

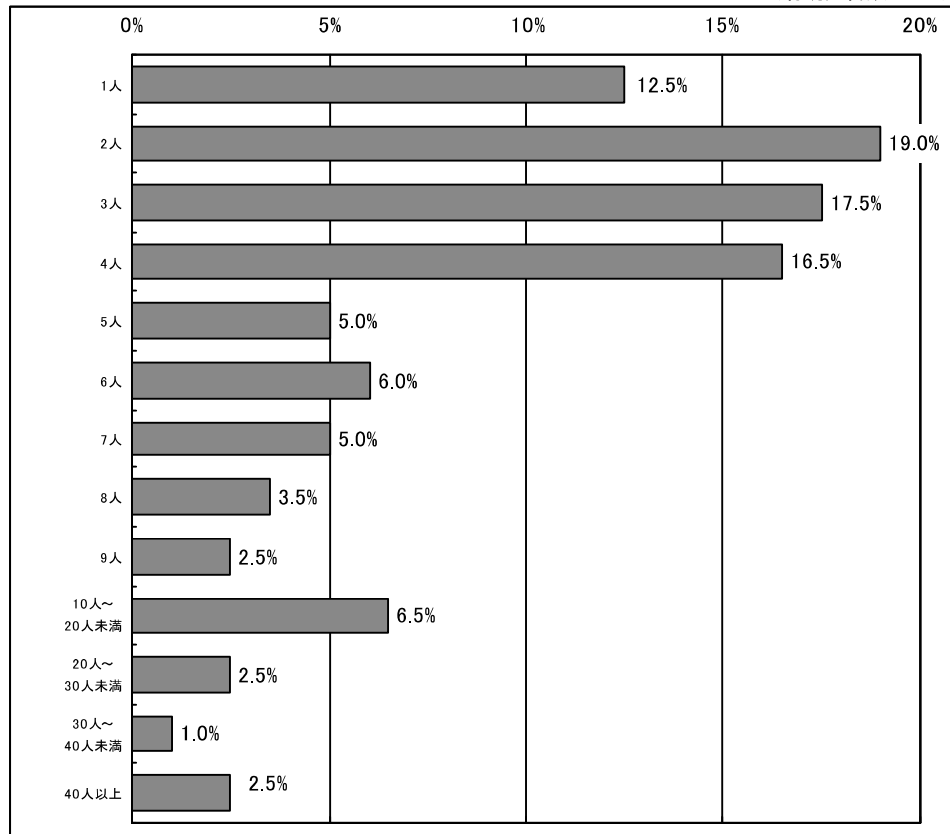
図表18 資本金区分ごとの取次供給所数

（有効回答数：221）



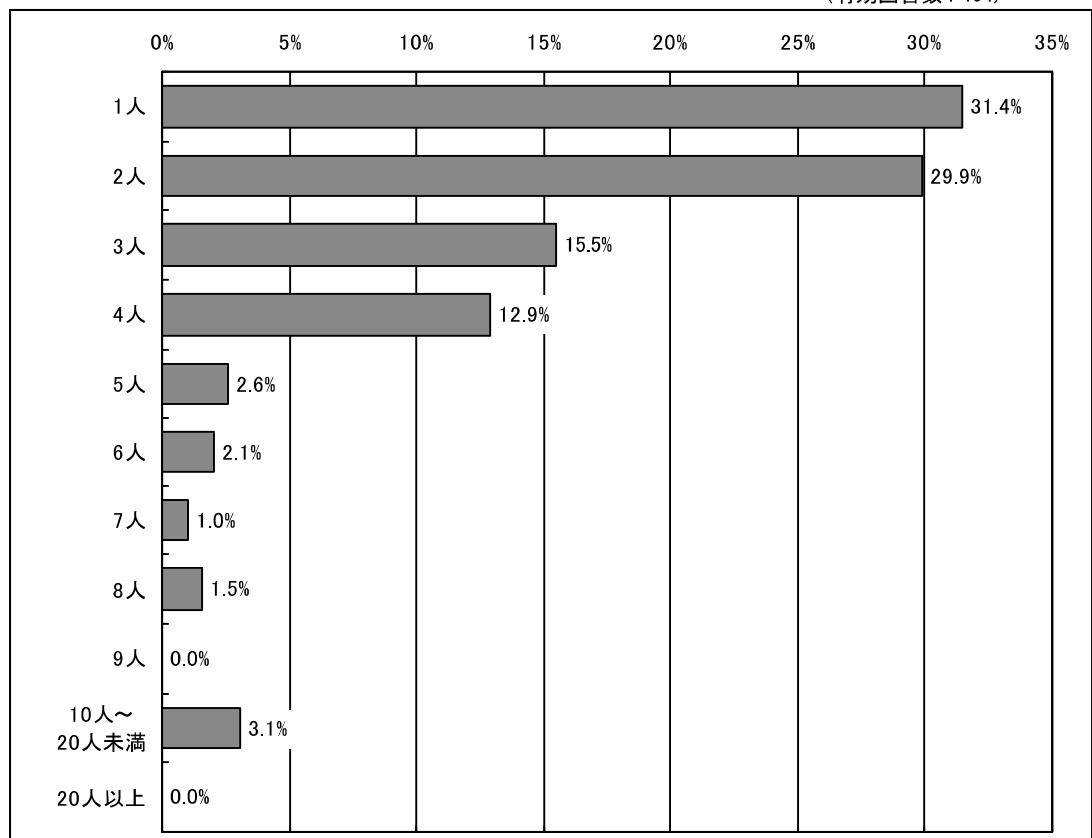
図表 19 従業員数区分ごとの取次供給所数

(有効回答数：200)



図表 20 教科書供給業務に係る従業員数区分ごとの取次供給所数

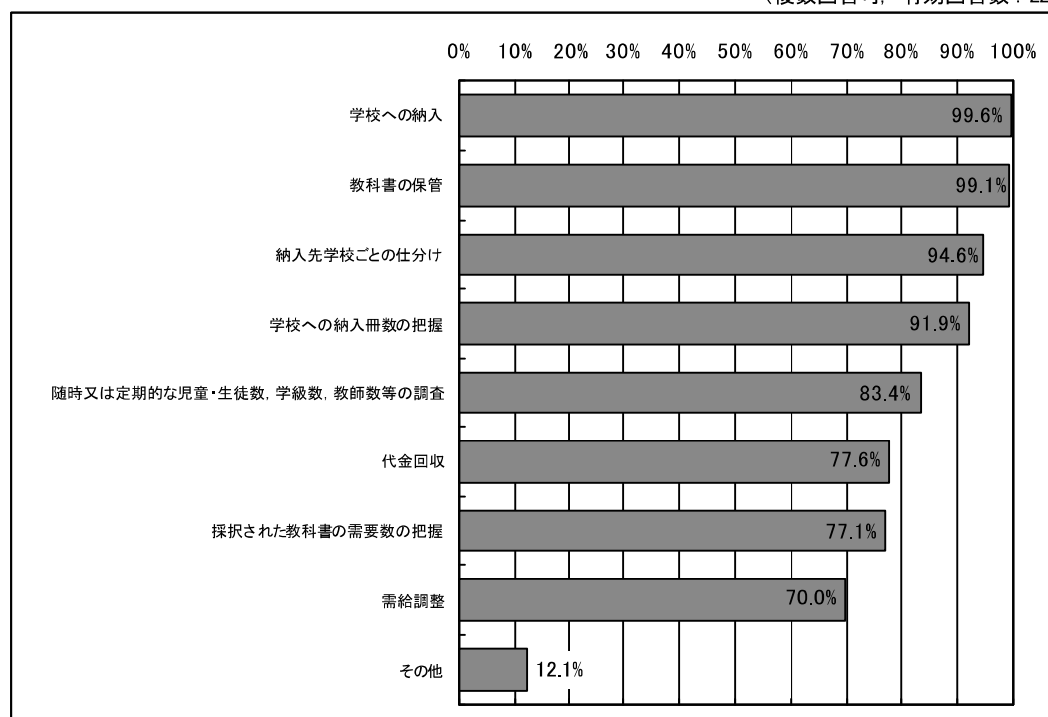
(有効回答数：194)



取次供給所が特約供給所から受託している教科書供給業務については、取次供給所へのアンケート調査によると、次のとおりである（図表 21）。

図表 21 取次供給所が受託している教科書供給業務

（複数回答可，有効回答数：223）



取次供給所は、特約供給所から委託を受けて学校までの教科書の配送を行うほか、例えば、学校内の詳細な納入場所を含む学校からの指示への対応、需要数チェック、学年別、クラス別、場合によっては児童・生徒別のセット、有償教科書の代金回収、段ボールや包装紙の回収、各種書類の作成協力、転学生分の学校への供給等の様々なサービスを行っている。学校までの教科書の配送については、自家用車やバイクで運ぶケースもあれば、地元の運送業者に委託するところもある。個人経営の取次店では、繁忙期には家族総出で手伝うところもある。

取次供給所のうち、45 年以上教科書の供給業務を行った者を対象に、毎年 50 名、文部科学大臣から功労賞が贈られている。現在、対象者は約 300 名であり、供給業者の団体である社団法人全国教科書供給協会がこの中から文部科学省に推薦している。

(5) 物流事業者

トラック運送業者等の物流事業者は、教科書の物流を担っている事業者であり、教科書発行者から委託を受けて教科書発行者の印刷所等から特約供給所や

取次供給所までの配送を行う比較的大手の物流事業者や、特約供給所から委託を受けて特約供給所から取次供給所や学校までの配送を行ったりする物流事業者、さらに、取次供給所から委託を受けて取次供給所から学校までの配送を行う地域の運送業者などがある。

4 教科書供給手数料

供給手数料は、教科書発行者から特約供給所への供給業務委託に際して支払われている。また、特約供給所が取次供給所に供給業務を委託する場合の対価として、特約供給所は取次供給所に供給手数料を支払っている。

文部科学省は、供給手数料の15%について、これはあくまで予算の積算上の数字であり、実際に供給手数料をいくらにするかは、教科書発行者と特約供給所との間で契約によって決められるべきものであるとしている。また、15%の内訳について、特約供給所分を4%、取次供給所分を11%とするかどうかについても特約供給所と取次供給所との間で契約によって決められることであり、文部科学省として、供給手数料をいくらにするようにと指導しているものではないとしている。しかし、アンケート及びヒアリング調査の結果、教科書発行者と特約供給所の間、特約供給所と取次供給所の間において、これらの供給手数料の水準（取扱い教科書の総価に対する比率）は、上記の予算上の積算内容と同率に固定化しており、また、これらの取引のほとんどすべてにおいて、委託される供給業務内容の違いにかかわらず、供給手数料は同一とされ、かつ、この水準について、供給業務委託取引当事者間において交渉も行われていない実態にある。

(1) 特約供給所に支払われる供給手数料

特約供給所に支払われる供給手数料について、教科書発行者に対するアンケート調査によると、全回答が「すべての特約供給所とも15%である」であった。同じく、特約供給所に対するアンケート調査においても、当該供給手数料について、全回答が「すべての教科書発行者とも15%である」であった。

また、教科書発行者に対するアンケート調査によると、特約供給所との供給手数料率の改定の交渉の有無については、全回答が「ない」であった。

同様に特約供給所に対するアンケート調査においても、教科書発行者との供給手数料率の改定の交渉の有無について、全回答が「ない」となっている。

義務教育教科書の購入予算上の供給手数料15%には、教科書発行者から取次供給所までの送本費用は含まれていないとされているところ、実際の供給手数料について、教科書発行者は、供給手数料15%のほかに特約供給所から取次供給所又は学校までの配送料相当として、教科書の定価の約1%（発行者の規模

や冊数により 0.7～1.2%程度) を特約供給所に支払うことがある。

教科書発行者に対するアンケート調査によると、特約供給所を経由して学校へ教科書を供給している場合の特約供給所から取次供給所までの間の配送費用の負担については、「当社から一定の割合で支払っている」との回答が 13.3%、「供給手数料に含んでいる」との回答が 70.0%であり、「供給手数料に含んでいる」との回答が最も多くみられた。

教科書発行者は、教科書発行者に対するアンケート及びヒアリング調査において、特約供給所に支払う供給手数料について、次のように述べている。

● 教科書発行者

- ・ 供給手数料については、教科書協会を経由して、文部科学省から説明を受ける。平成 19 年度は、小中学校の教科書の供給費の 0.6%縮減について、国の予算原案の決定に伴うものであるという説明を受けた。
- ・ 教科書発行者から特約供給所へ支払われる供給手数料は、文部科学省により、教科書の定価の 15%と一律に決められている。この 15%の数値の根拠については、当社では分からない。
- ・ 無償給与を完遂するために、今の制度はよく考えられていると思う。しかし、最近では、取次書店の倒産、取次業務の辞退が数多く出始め、従来のようなきめ細やかな対応がやりにくくなっている。子供たちのためにも、手数料を見直し、完全・敏速な供給体制を維持しなければならない。

また、特約供給所は、アンケート及びヒアリング調査において、教科書発行者から支払われる供給手数料について、次のように述べている。

● 特約供給所

- ・ 供給手数料が現行の 15%になったのは、昭和 44 年からであり、当時どのように決められたかは定かでない。このうち特約供給所が 4%、取次供給所が 11%という比率も、なぜこうなったかは不明である。発行者から示される手数料をそのまま受け入れているのが現状である。供給業務を受託する立場からいえば、発行者のリスクを肩代わりしているため、手数料のアップを要望したいところである。
- ・ へき地、山間への供給業務に対して、何らかの金銭的補助をして欲しい。
- ・ 紛失・転学者に対する供給手数料の改善を希望する。
- ・ 取引条件等、対等に交渉したい。

- ・ 供給手数料を供給業務に見合うように増額して欲しい。
- ・ 教科書の定価・供給手数料は2月に決定される。しかし、前年10月には教科書が特約・取次店に納入されており、供給業務は既に開始されている。業務遂行前にその対価を決定すべきである。
- ・ 現在の単価と正味では、経営が成り立たなくなるのは歴然としているので、必ず改善して欲しい。
- ・ 教科書定価の値上げを希望する。
- ・ 教科書の定価、供給手数料を文部科学省、教科書発行者が決めるのは、行政改革に反するのではないか。もっと自由にすべきではないか。
- ・ (社)日本ロジスティクスシステム協会作成の報告書では、取次供給所の「人件費が顕在化されにくい」、要するに現実にはもっとコストが掛かっているはずと報告しているのに、計算の途中の都合のよい部分だけを採って予算削減の根拠としている。
- ・ 児童・生徒数の減少、定価の連続値下げによる諸経費の削減等も限界に達しており、収益内容が悪化傾向にあるので、供給手数料の増加、定価のアップ等の改善を望む。
- ・ 教科書の供給手数料は、文部科学省の指針によって大枠が決定されるため、教科書発行者との交渉の余地があまり残っていないのが現状である。
- ・ 教科書供給の繁忙期は3月から5月の前期・通年本の時期と9月の後期本の時期だけである。しかし、年間を通して、いつどんな時でも対応するために待機していることも完全供給の仕事である。その点を考えて、供給手数料を決めていただきたい。
- ・ 昨今の教科書供給は、児童・生徒数の減少、教科書定価の5年連続値下げ、さらに政府の骨太政策による供給手数料の減少等、我々供給業者は三重苦に喘いでいるのが現状である。特約供給所、取次供給所とも教科書供給による収支は赤字である。書籍等を販売する本業があるから供給が成り立っていることを理解していただきたい。

(2) 取次供給所に支払われる供給手数料

特約供給所に対するアンケート調査によると、取次供給所に支払う供給手数料は、「すべての取次供給所とも11%である」とする回答がほとんどすべてとなっている。

取次供給所に対するアンケート調査によると、特約供給所から支払われる供給手数料は、「11%である」とする回答が95.4%であり、やはり「11%である」

とする回答がほとんどとなっている。

特約供給所に対するアンケート調査において、特約供給所は、取次供給所に支払う供給手数料について、次のように述べている。

● 特約供給所

- ・ 従来、供給手数料は、特約供給所 4 %、取次供給所 11%であったが、その比率は文部科学省の指導によるものと解釈していた。しかし、平成 19 年度に教科書発行者により取次供給所の供給手数料を 0.6%引き下げられた際には、文部科学省からは、民間の契約なので、教科書発行者と交渉するようにと言われた。このことからすると、供給手数料は教科書発行者が決定しているのではない。
- ・ 教科書発行者は、平成 19 年度の取次供給所の供給手数料を 0.6%削減するとの理由で、平成 18 年 10 月までに交わした契約を一方的に破棄し、既に、我々の取分を 0.6%削減してきている。

また、取次供給所に対するアンケート調査において、取次供給所の中に次のとおり述べる者があった。

● 取次供給所

単価が 143 円、189 円程度の教科書 1 冊であっても学校まで届ける必要があり、その手数料が 11%弱では、あまりにも低すぎる。せめて転学生分は 15~20%とされたい。

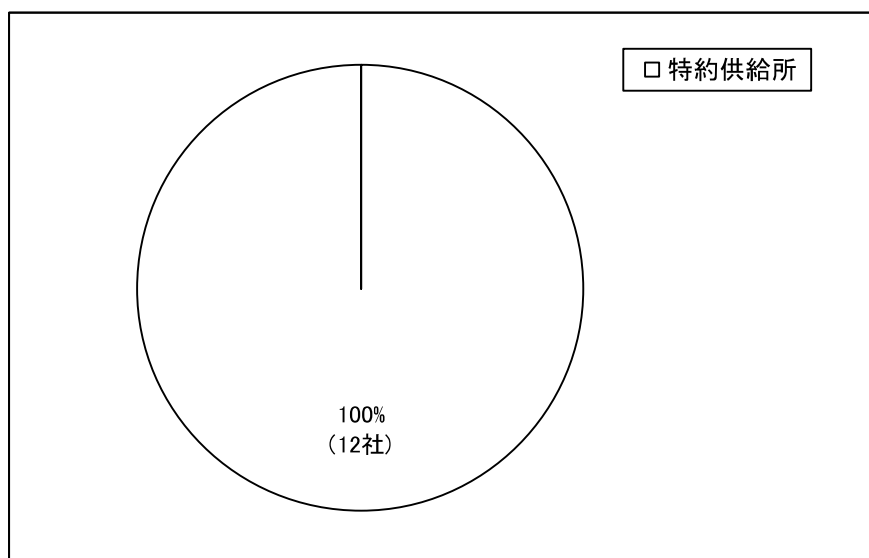
第5 教科書の供給に関する取引慣行

1 教科書発行者等の教科書供給業務の委託取引の実態

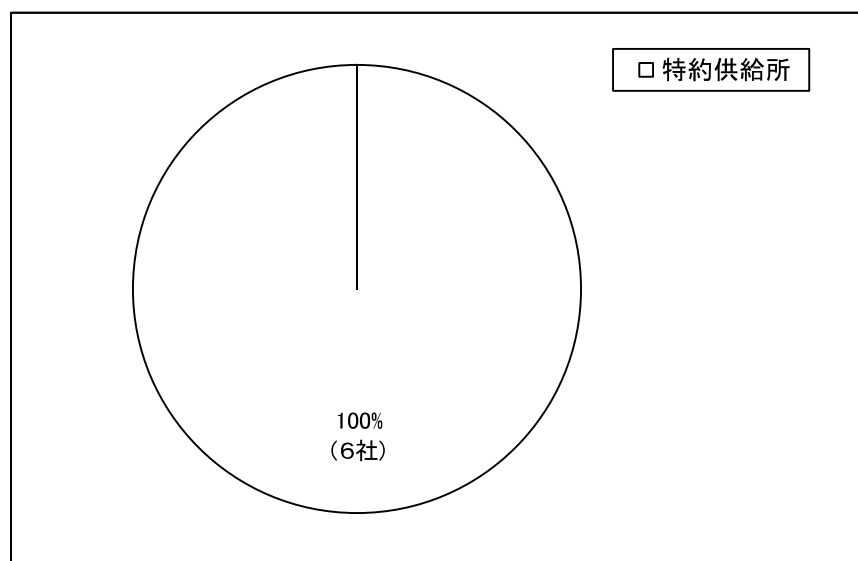
(1) 委託先が専ら特約供給所である実態

教科書発行者（自ら荷造発送を行う設備を有していない教科書発行者等から教科書供給業務の委託を受けている大取次を含む。）が，学校までの供給を含む教科書供給業務を都道府県（東京都は6つのエリア）に，各1箇所存在する特約供給所のみに委託しており，それ以外の物流事業者には委託していない実態にある（図表22～図表24）。

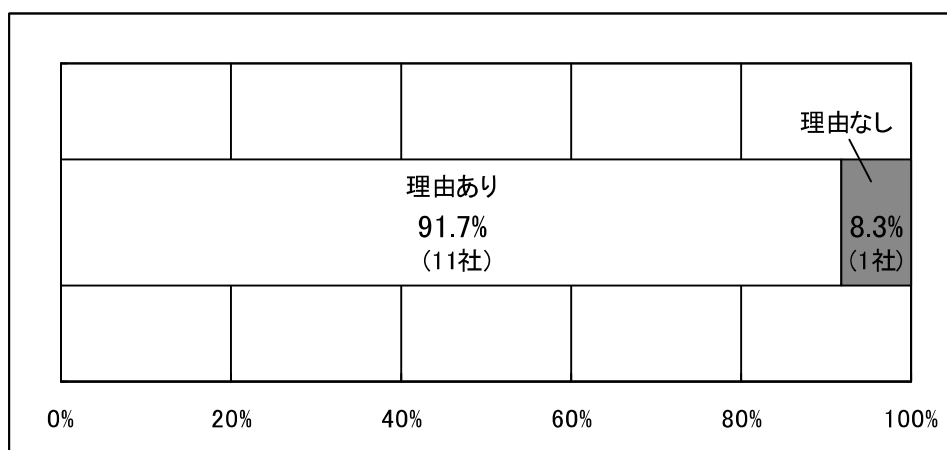
図表22 教科書発行者の供給業務の委託先事業者（大取次への委託を除く。）



図表23 代表的な大取次の供給業務の委託先事業者



図表 24 教科書発行者の供給業務の委託先が特約供給所でなければならない理由の有無



教科書発行者は、教科書発行者に対するアンケート及びヒアリング調査において、教科書供給業務の委託先が特約供給所でなければならない理由を次のとおり述べており、過不足調整等や有償教科書の代金回収業務等各学校と緊密な連携を図って行う業務を遂行する機能を備え、完全供給の責任を負える者は、特約供給所以外にはないことを挙げている。

● 教科書発行者

- ・ 特約供給所は、発行者の供給代行者として、教科書の保管・供給・過不足調整等・代金回収・災害時対応・返品・調査等の業務を行う機能を備え、完全供給の責任を負える、唯一の組織である。
- ・ 特約供給所が積み重ねたノウハウは、他の物流事業者では代替不可能であり、代替させた場合のコスト高、当社にかかる負担を考慮すると委託先は限定される。
- ・ 学校及び教育委員会への供給システムの指導について責任を担えるのは特約供給所しかない。
- ・ 無償教科書代金の請求のための繁雑な事務処理に精通している者は特約供給所以外にはない。
- ・ 特約供給所以外の者では、学校や教育委員会に応じた、きめ細かな対応ができてにくい。
- ・ 教科書は、完全供給を行わなければならないなど一般書籍とは性格が異なり、また需要数の把握や文部科学省への報告書類の作成等の事務処理も大変であり、単に物を運べばよいというものではないことから、大手物流事業者と教科書の供給に係る取引を行うことは考えられない。

また、委託先が特約供給所に限られていることについて、教育委員会は次のように述べている。

● 教育委員会

教科書は、新年度に間に合うように過不足なく無償給与する必要があることから、今後、入札等で、毎年書店が変わるようなことがあれば、年度をまたぐ処理もあり、市町村教育委員会及び学校の混乱は大きいと考えられる。

このようにして教科書発行者等から供給業務の委託を受けた特約供給所は、さらに取次供給所から学校までの供給を含む供給業務を取次供給所に委託しているところ、教科書発行者等は取次供給所に直接供給業務を委託することも行っていない。この理由について、教科書発行者は、ヒアリング調査において、次のように述べている。

● 教科書発行者

昔からの慣習であるが、取次供給所と供給契約を結ぶ場合は、取次供給所の数が非常に多く、事務処理が大変になり、事実上業務に支障を来すことになる。

(2) 教科書発行者等から学校までの直接配送がない実態

学校までの供給を含む供給業務のうち、配送について、発行者等から学校までの直接配送は行われていない。

このように、学校に教科書を直接配送していない理由については、教科書発行者は、ヒアリング調査において、次のように述べている。

● 教科書発行者

学校の数が非常に多いこと、教科書の冊数の調整が難しいことから、教科書発行者が送本するのは取次供給所までである。

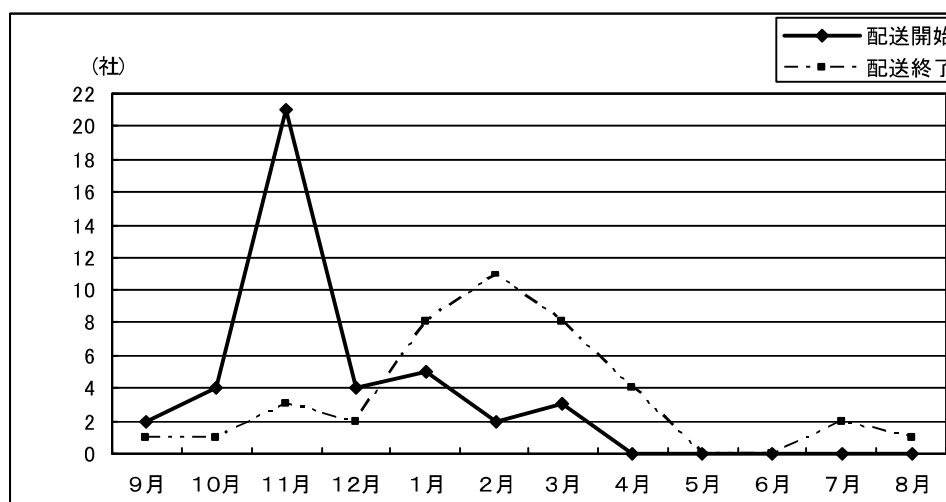
現在、物流事業者の中には、教科書発行者から委託されて、取次供給所の倉庫等に教科書を配送している者もある。しかし、物流事業者は、教科書発行者との間において、教科書供給業務(取次供給所から学校までの供給、過不足調整等)の委託を受けていないほか、学校までの直接配送も行っていない。

(3) 教科書の配送、保管等

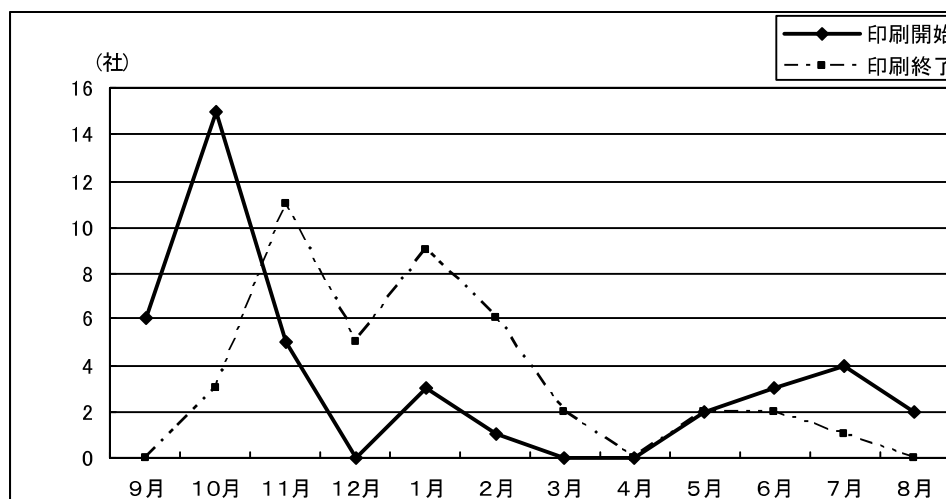
教科書発行者等から特約供給所又は取次供給所までの教科書の配送については以下のとおりである。すなわち、教科書発行者の印刷所等で印刷された教科書は順次特約供給所又は取次供給所に配送され、取次供給所等の倉庫に保管された後、特約供給所や取次供給所による仕分け作業や過不足調整等の作業を経て、学校に納入される。

教科書発行者に対するアンケート調査によると、教科書発行者の特約供給所等への配送は11月を配送開始時期とするものが最も多く、おおむね翌年の1月から3月まで続く。なお、同アンケート調査によると、教科書発行者の教科書印刷時期については、10月を印刷開始時期とする発行者が最も多く、これが1か月から数か月程度続く（図表25、図表26）。

図表25 教科書発行者の特約供給所等への配送開始時期及び終了時期

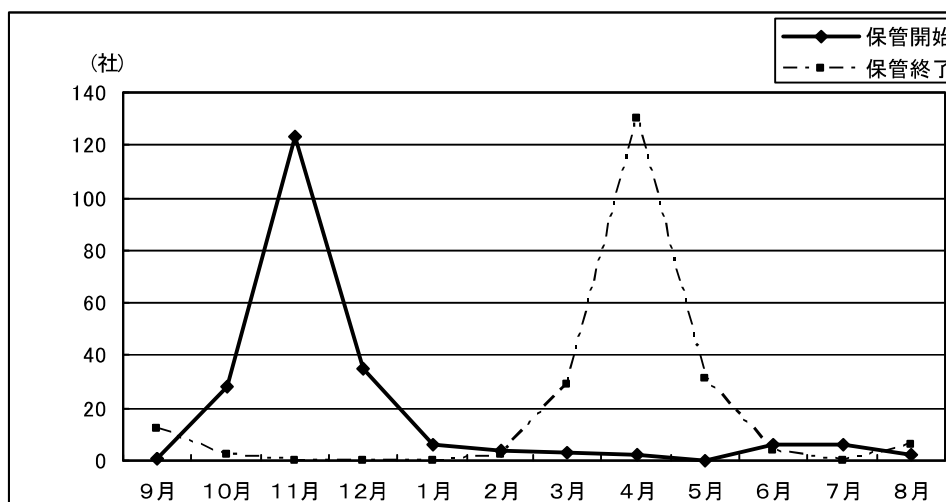


図表26 教科書発行者の印刷開始時期及び終了時期

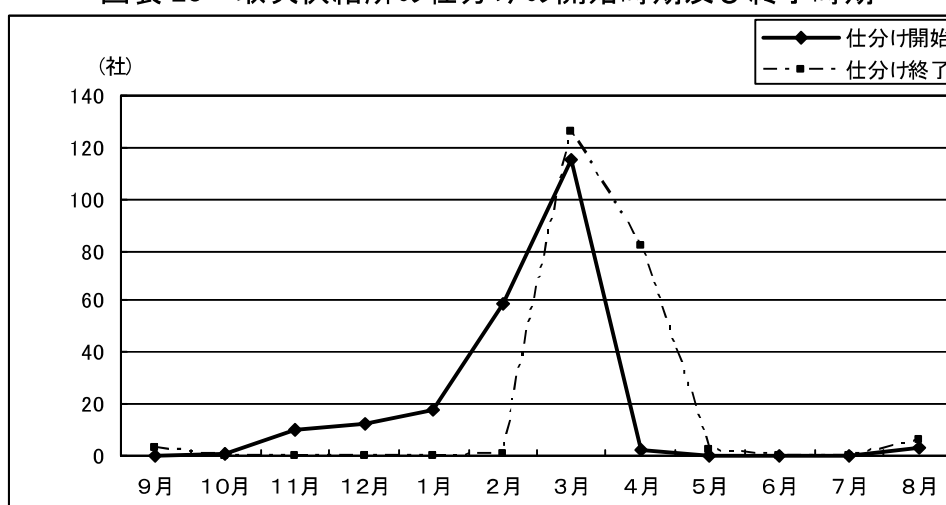


このようにして教科書発行者等から特約供給所又は取次供給所に配送された教科書は、取次供給所等の倉庫に保管され（通年用及び前期用教科書については、おおむね11月から4月まで保管）、特約供給所や取次供給所による仕分け作業や過不足調整等の作業を経て、学校に納入される（図表27、図表28）。

図表27 取次供給所の保管の開始時期及び終了時期



図表28 取次供給所の仕分けの開始時期及び終了時期



こうした教科書発行者からの教科書の配送について、特約供給所は次のように述べている。

● 特約供給所

2月1日から一齐に出荷してもらえると倉庫料を削減できるし、アルバイトを確保しやすい。教師用指導書の出荷が遅いので、学校からの苦情が取次供給所に殺到している。

また、教科書発行者からの教科書の配送・保管等について、取次供給所は次のように述べている。

● 取次供給所

- ・ 保管倉庫が長期間必要なため、ある程度の倉庫料を出してもらいたい。
- ・ 大量の教科書を長期間、倉庫に保管しておかなければいけない、転学の場合では、一冊でも早く学校に届けないといけないので、どうしてもコスト的に不利だと感じてしまう。
- ・ 倉庫が半年しか活用できないので、効率が悪い。

さらに、教科書発行者からの教科書の配送・保管等について、過不足調整等を行わないことを前提として、物流事業者は次のように述べている。

● 物流事業者

教科書流通の請負事業者が入札で決められる場合、次の条件が整えられているのであれば、入札に参加することは十分に考えられる(過不足調整等の業務を除いて、3月末の大量配送業務について入札する場合を前提)。

- ・ 既存の教科書流通システムを全く考慮しないこと。
- ・ 教科書発行会社からの集荷、一時保管、学校への配送を効率よく行うための指示を出す指揮役が明確であること。
- ・ 集荷先と配送先のリストが完全であること。
- ・ 荷姿(大きさ、重量)と数量が明確であること。
- ・ 教科書発行会社(又は印刷所)から一時保管場所への配送時期に余裕を持たせること(可能であれば10月、11月、1月、2月の4か月、少なくとも1月～2月とすること)。
- ・ 学校への配送時期をピンポイントで指定せずに一定期間(2～3週間程度)確保すること(例えば、学校の体育館を納品場所とし、終業式から3月末までの間に配送するといった方法を採用する)。

2 特約供給所及び取次供給所の各段階における競争の実態

(1) 特約供給所段階における競争の実態

特約供給所は、原則として、各都道府県に1箇所(東京都は6箇所)のみ存在しており、各特約供給所の営業地域は、教科書発行者との契約により、各道府県(東京都については、都内の6つのエリアそれぞれ)に限定されており、

特約供給所の間における取次供給所への供給業務委託競争は存在しない。

このように特約供給所の営業地域が制限されていることに関して、特約供給所に対するアンケート調査において、他の都道府県において教科書の供給業務の全部又は一部を行う希望の有無について質問したところ、「ない」との回答がすべてであった。そうした希望がない理由について、特約供給所は、次のように述べており、現状の人員・設備を前提とする限りでは十分な対応が難しいといった理由に加えて、都道府県教育委員会ごとの方針が違うことを挙げている。

● 特約供給所

- ・ 学校・教育委員会との地理的距離と完全供給のために把握すべき情報の密度を考慮すると、現況の人員・設備を前提にする限り十分な対応が難しいと判断されるため。また、学校への教科書の供給が一時に集中することも供給調整役としての守備範囲におのずと限度があるものとする。
- ・ 教科書供給業務については、都道府県教育委員会ごとに方針や学校への指導方法等に大きな違いがあり、これに沿った形での特約業務の遂行や体制作りは簡単にできるものではないと考えている。したがって、他県で行うコストや体制作り等を考えるとデメリットの方が大きいと考えている。

他方、教育委員会との関係については、同アンケート調査において、他の特約供給所と合併した等により供給地域が拡大した場合、拡大した地域の都道府県教育委員会との連絡・調整を行う上での支障を尋ねたところ、特約供給所の回答の中には、特段問題ないとの回答もみられた。

● 特約供給所

- ・ 都道府県及び市町村の教育委員会においては、多少の作業方法は異なるが、支障とまではならない。
- ・ 都道府県及び市町村の教育委員会とは電話・ファクシミリ・インターネットメールなどで連絡可能なので、特に問題ない。

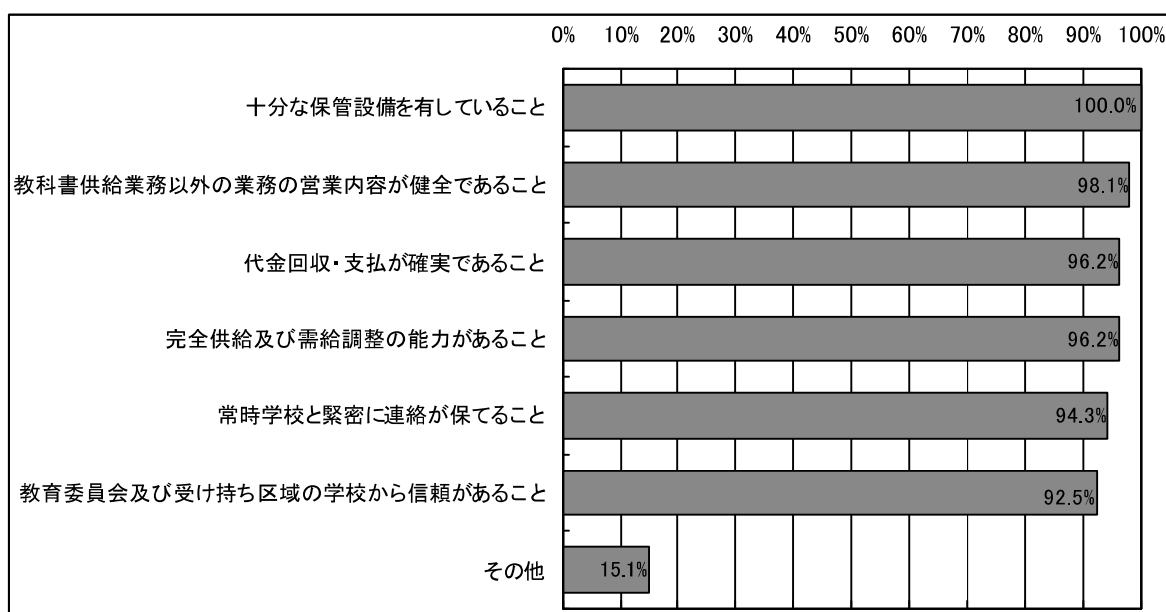
(2) 取次供給所段階における競争の実態

特約供給所に対するアンケート調査によると、特約供給所は供給業務の委託先取次供給所の選定基準について、「教育委員会及び学校から信頼のあること」や「常時学校と緊密に連絡が保てること」を挙げたところが回答者全体の

90.0%を超えており，このうち「常時学校と緊密に連絡が保てること」の具体的内容については，学校を訪問できる頻度を挙げるものが多かった(図表 29)。
また，同アンケート調査によると，学校からの取次供給所についての苦情について，「苦情があった場合はその都度指導や研修を行い，改善が見込めれば契約している」とする特約供給所が回答全体の 61.5%であり，「苦情が多い場合，委託先を他の事業者に変更する」とするものもあった(図表 30～図表 32)。

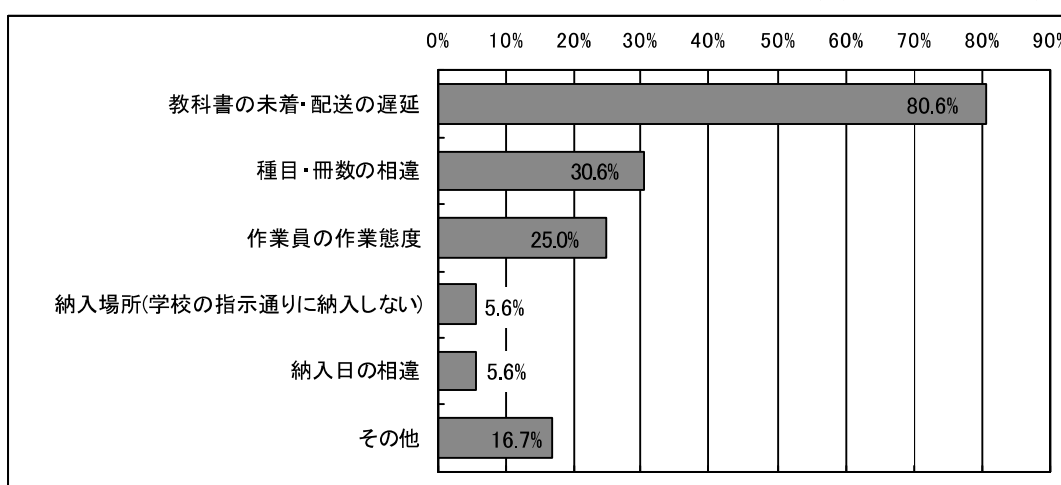
図表 29 新規取次供給所の選定基準

(複数回答可，有効回答数：53)

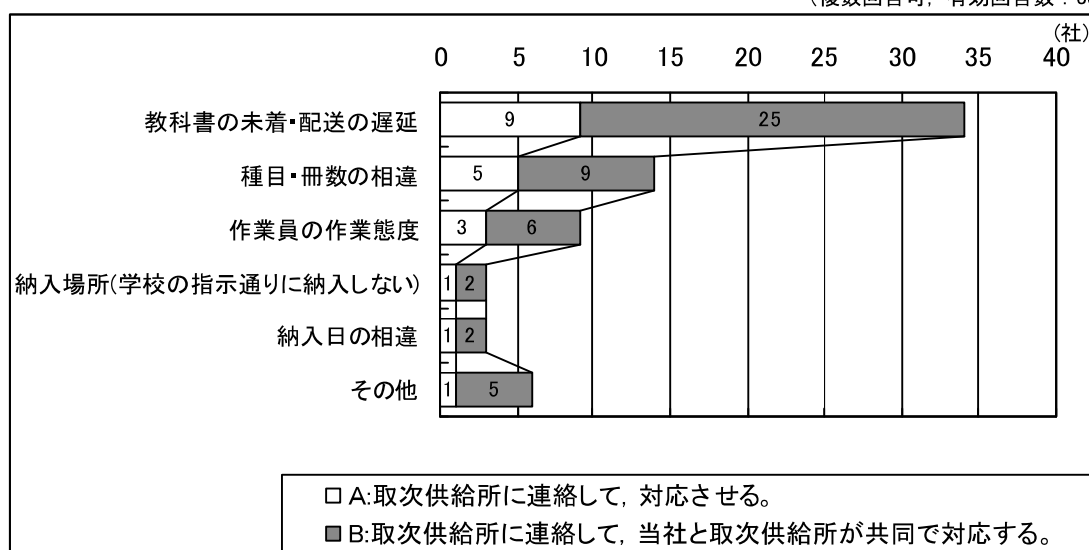


図表 30 学校から特約供給所へ寄せられる苦情の内容

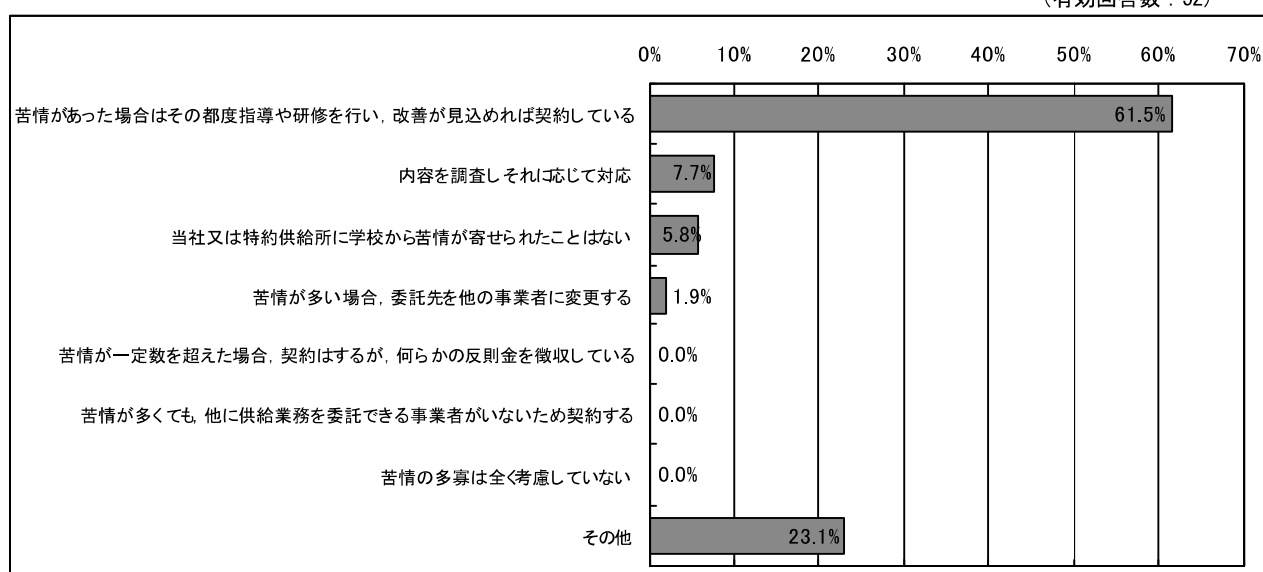
(複数回答可，有効回答数：36)



図表 31 図表 30 のうち学校から特約供給所へ寄せられる苦情の対処方法
(複数回答可，有効回答数：36)



図表 32 取次供給所を選定する又は契約を継続するに当たって，
学校からの苦情の多寡をどのように考慮しているか
(有効回答数：52)



取次供給所は，特約供給所との契約により，教科書の配送先の学校が指定されており，他の取次供給所が配送している学校へ教科書を配送することはできない。

取次供給所に対するアンケート調査によると，他の取次供給所の供給地域において教科書の供給業務の全部又は一部を行う希望の有無については，「ある」との回答が15.3%，「ない」との回答が84.7%であった。

同アンケート調査において，取次供給所は，他の取次供給所の供給地域における教科書の供給業務の全部又は一部を行う希望がある場合の理由につ

いて、次のように述べている。

● 取次供給所

- ・ 業務量の拡大により、業績の向上を図りたい。
- ・ 当社の近くにある小中学校へ教科書の納入を行いたい。同一市内の小中学校を当社ともう一つの取次供給所が供給している。同一市内なので、当社だけで供給したい。
- ・ 合併統合で持ち校が減り、人も含め、倉庫等余裕があるため。
- ・ 当社は、後発のため、特別支援学校、小規模校(全体で 30 人)、定時制、通信制等を受け持ち、大規模校に比べて、効率が悪く、費用がかかるため。
- ・ 供給手数料が少ないため。
- ・ 同一地区で特定の取次供給所に取扱い学校が集中していることから、取扱学校の再編を期待する。

他方、同アンケート調査において、取次供給所は、現状では他の取次供給所の供給地域において教科書の供給業務を行う希望がない場合の理由について、次のように述べている。

● 取次供給所

- ・ 希望としてはあるが、現状の当社の人員体制等を整える必要がある。
- ・ 地理的な問題がある。

また、同アンケート調査において、取次供給所は、特約供給所との契約により受持ち校が制約されていることについて、次のように述べている。

● 取次供給所

- ・ 特約供給所から、従前から他の取次供給所が供給しているので、今回も同様にした旨の連絡があった。しかし、納得のいく回答ではなかった。
- ・ 一度、取次供給所が決定されると、不祥事があっても、まず、変更されることはなく、また決定される過程にも疑問を感じることもある。

3 教科書発行者による供給に必要な情報（需要数、時期及び場所）の把握

(1) 教科書発行者による把握

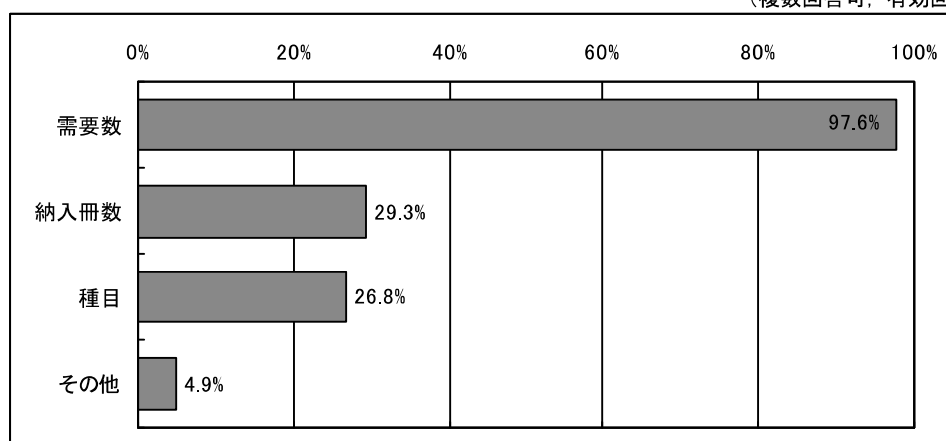
教科書発行者は、教科書の学校への納入時期、学校内の具体的な納入場所の

把握はしていない。これらについては、学校が取次供給所に対して、納入時期は納入指示書に記載して通知する方法により、学校内の具体的な納入場所は電話等で連絡する方法により、指示しており、取次供給所が学校からの指示に従って納入を行っている実態にある。

教科書発行者に対するアンケート調査によると、供給先である各学校の情報のうち把握している内容については、「需要数」との回答が 97.6%（複数回答可）、「納入冊数」との回答が 29.3%、「種目」との回答が 26.8%という結果であり、「需要数」については、大部分の教科書発行者が情報を把握している（図表 33）。

図表 33 教科書発行者が把握している学校情報の内容

（複数回答可，有効回答数：41）



これについて、前述のとおり、採択された教科書の数量（需要数）は、毎年 9 月 16 日までに市町村教育委員会や各学校長から都道府県教育委員会を通じて文部科学大臣に報告されることになっており、この報告された需要数を基礎にして文部科学大臣は、教科書発行者に発行すべき教科書の種類及び部数を指示（発行の指示）し、指示を承諾した教科書発行者には、教科書を各学校に供給するまで、発行の責任を負う義務が発生する。しかし、実際には、教科書発行者は、文部科学大臣からの発行の指示によって初めて需要数を把握するのではなく、以下のとおり、あらかじめ、特約供給所からの情報提供により、この需要数を把握している実態にある。

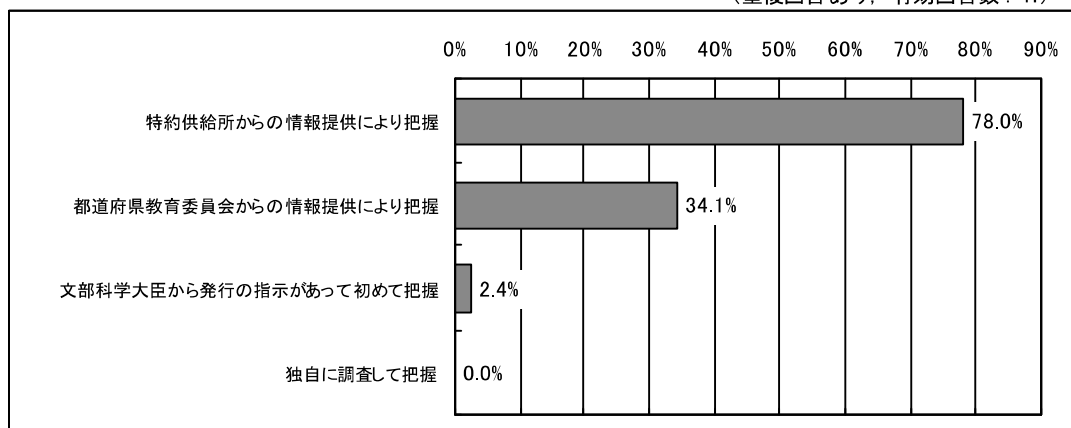
ア 情報提供元

採択された教科書の需要数を最初に誰から把握しているかについては、教科書発行者に対するアンケート調査によると、「文部科学大臣から発行の指示があって初めて把握している」との回答が 2.4%、「都道府県教育委員会からの情報提供により把握している」との回答が 34.1%、「特約供給所からの

情報提供により把握している」との回答が 78.0%（重複回答あり）であり，自社で独自に調査し把握しているとする回答はなく，「特約供給所からの情報提供により把握している」との回答が最も多くみられた（図表 34）。

図表 34 教科書の需要数情報の提供元

（重複回答あり，有効回答数：41）



イ 情報把握のタイミング

採択された教科書の需要数を最初に把握するタイミングについては，教科書発行者に対するアンケート調査によると，「8月」との回答が 25.0%，「9月」との回答が 75.0%という結果であり，「9月」に採択された教科書の需要数を把握しているという教科書発行者が大部分であった。

ウ 情報の把握の契約上の位置付け

教科書発行者に対するアンケート調査によると，採択された教科書の需要数把握の契約上の位置付けについて，「情報提供元との契約に基づき提供される」との回答が 10.3%であり，「当社からの依頼に基づき情報提供元から任意で提供される」との回答が 35.9%，「情報提供元から一方的に提供される」との回答が 41.0%で最も多くみられ，契約ではなく情報提供元から一方的に提供される状況がうかがえる。

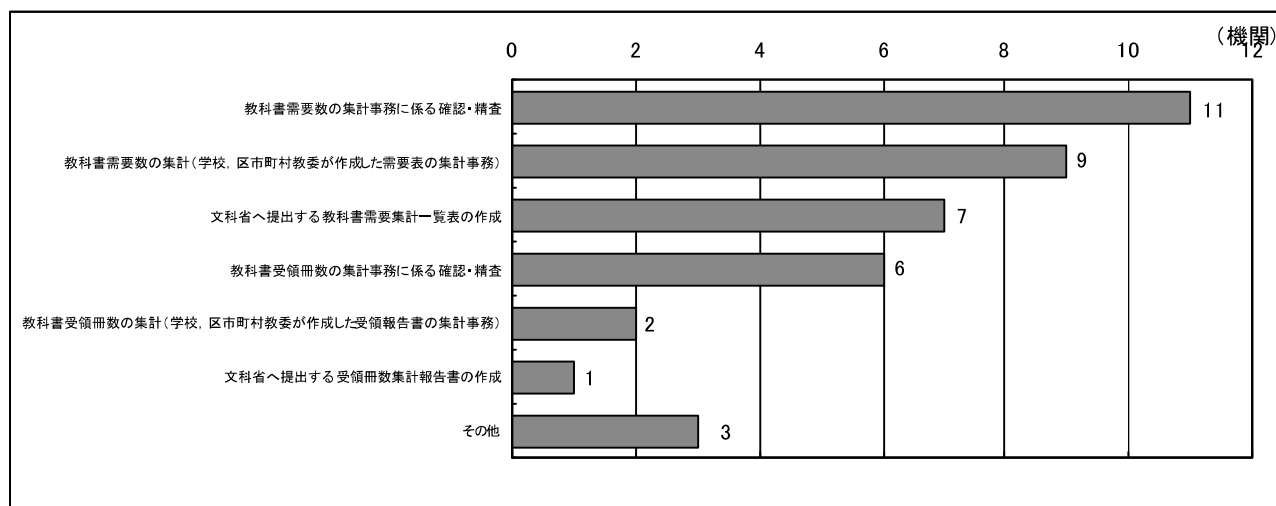
(2) 教育委員会による教科書需要数の把握

都道府県教育委員会による教科書需要数の把握については，教科書需要数の集計に関する作業を特約供給所に委託している都道府県教育委員会が多くみられる。都道府県教育委員会に対するアンケート調査によると，都道府県教育委員会が特約供給所に委託している教科書供給業務は次の図表のとおりであり，教科書需要数の集計やその確認・精査の作業を委託している都道府県教育

委員会が多かった。また、特約供給所に委託している業務の範囲外で特約供給所から無償で受けているサービスについて、無償教科書給与事務報告に関する業務を挙げる例があった（図表 35）。

図表 35 特約供給所に委託している教科書供給業務

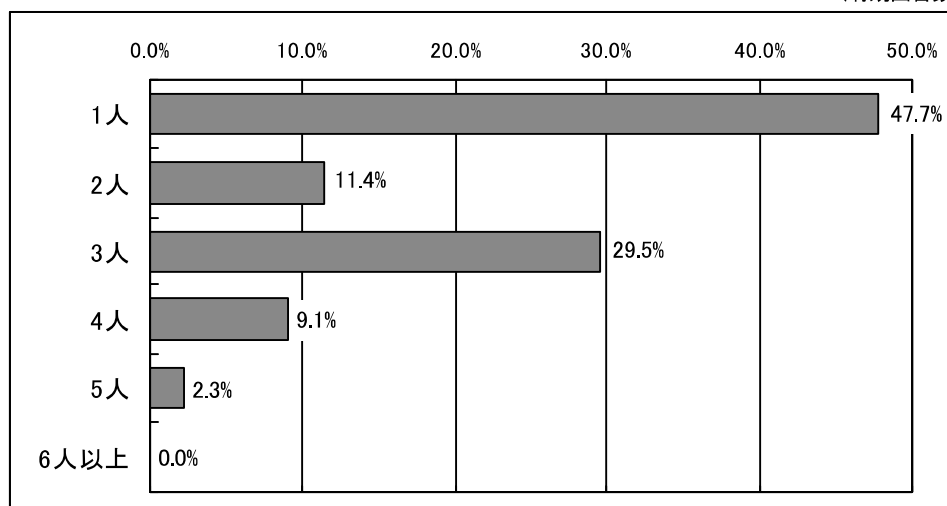
（複数回答可，有効回答数：17）



なお、都道府県教育委員会の教科書関係業務の体制について、都道府県教育委員会に対するアンケート調査によると、都道府県教育委員会での教科書関係事務の担当職員については、教科書供給の業務に従事する職員数は、次の図表のとおりであり、1人とする都道府県教育委員会が有効回答の47.7%で最も多かった（図表 36）。また、こうした教科書供給の業務に従事する職員は教育委員会の他の業務と兼務している場合が多く、中には教科書の採択の業務に携わる職員が兼務している例もあった。

図表 36 都道府県教育委員会での教科書供給の業務に従事する職員数

（有効回答数：44）



4 過不足調整等の実態について

教科書発行者は、教科書の完全供給を行う必要があることから、文部科学大臣に対し、需要数及び予備冊数、つまり、転学生用や過不足調整用を含めた数字を報告している。文部科学大臣は、前述の都道府県教育委員会からの報告だけではなく、実際にはこの教科書発行者から報告される需要数及び予備冊数を踏まえて、発行の指示を行っている。教科書発行者は、文部科学大臣の発行の指示を受けて、教科書を製造する。

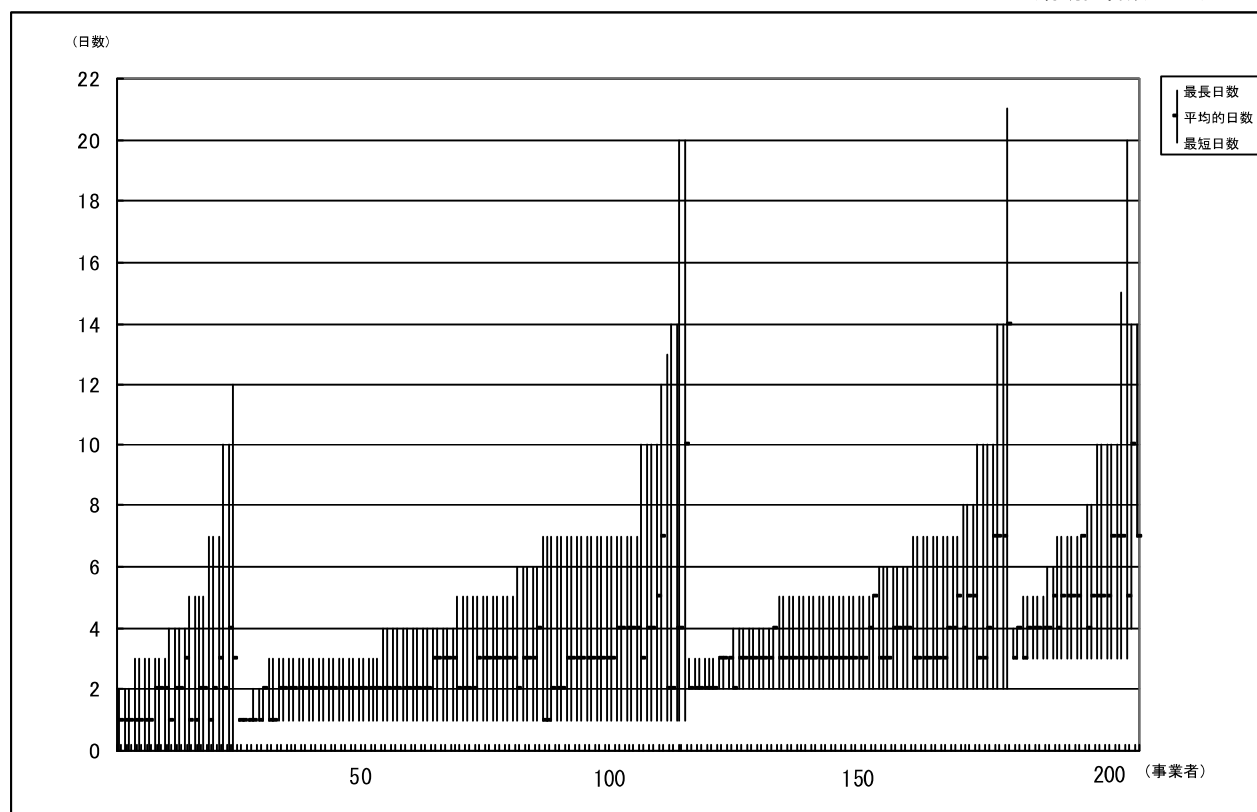
小中学校においては、新学期に採択の変更はないが、転学生による変動があり、高等学校においては、新学期に採択の変更があり得るし、転学生というよりも選択科目の履修者数の変動がある。

しかしながら、教科書発行者による予備冊数の製造部数は限定されており、転学に伴う学校からの注文から学校への納入まで2週間以上かかる例があったり、教科書の製造部数が限定されていて学校からの注文を受けた特約供給所などが教科書発行者に注文しても入荷しないことがあるなど、過不足調整等が必ずしも万全に行われているとはいえない。

こうした過不足調整等に関連して、教科書の注文から納品まで実際にはどれくらいの期間がかかっているかについて、取次供給所及び学校に対するアンケート調査によると、次の図表のとおりであり、中には2週間以上とする回答もあった(図表 37, 図表 38)。

図表 37 転学生用教科書の注文から納品までの期間（取次供給所）

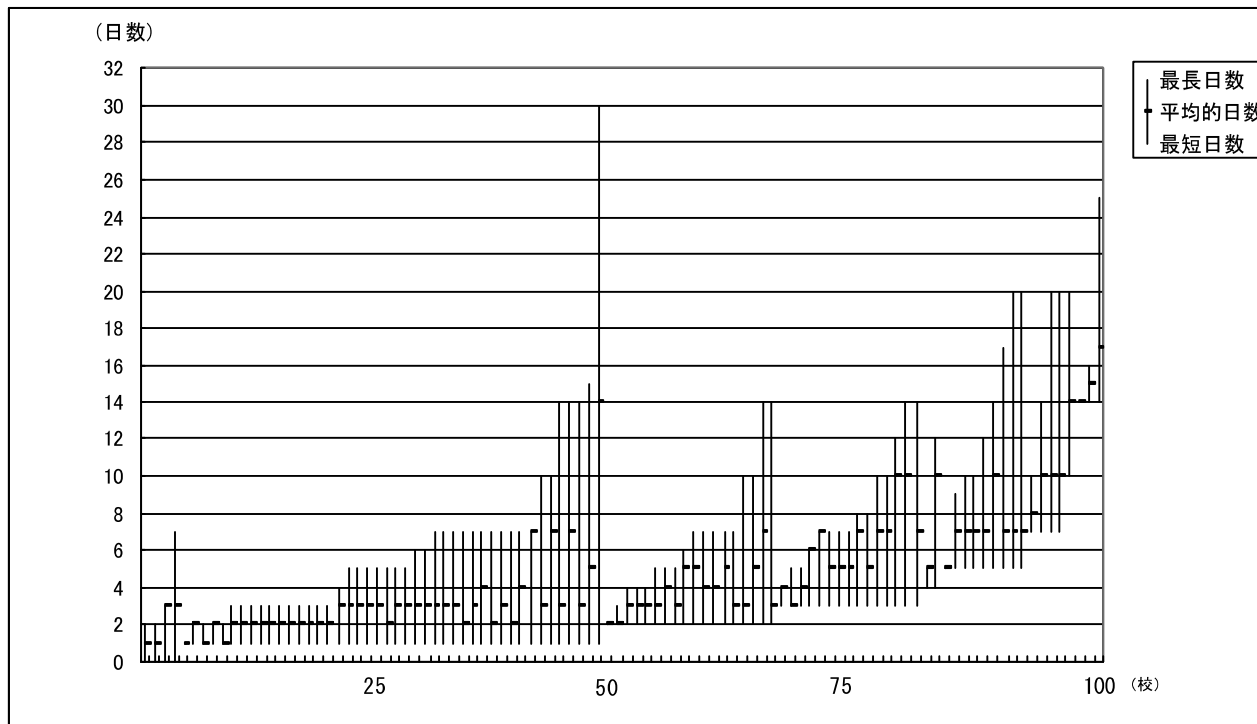
（有効回答数：206）



（最短日数ごと，最長日数ごとに回答を並び替えて作成した。）

図表 38 転学生用教科書の注文から納品までの期間（学校）

（有効回答数：100）



（最短日数ごと，最長日数ごとに回答を並び替えて作成した。）

こうした過不足調整等について、教科書発行者、特約供給所、取次供給所、教育委員会及び学校は、それぞれ、アンケート調査において、次のように述べている。

● 教科書発行者

教科書は、需要数に基づく受注生産のため、若干の予備部数を含んで製造するが、新学期が近づいてから、あるいは、新学期に入ってから追加注文に対して、在庫で賄えなくなることが度々である。新学期の時期に各地区ごとに、在庫の調整をうまくできないものか。

● 特約供給所

- ・ 教科書の品切れの防止をして欲しい。教科書の製造部数が限定されていることから、注文しても入荷されないことがあり、学校から催促されて、取次供給所が困ってしまう場合がある。
- ・ 先生方も異動され、新学期教科書が不足して困った経験があるため、残本をなかなか返品していただけない。「昨年うちの学校は転学が何名かあったから、今年も転学してくるはず。これくらいは予備として置いておかないと授業に支障が出る。」と言われます。もっともな回答だと思いますが、入学式始業式前後数日は、予想や前年実績ではなく、実際の数字で追加返品指示いただきたい。そうでなければ、転学した児童への教科書の供給に支障が出る。県内数百校の学校で各一人分の予備を持たれたら、現状では調整できない。

● 取次供給所

- ・ 一度決定された採用教科書が期限内ぎりぎりの最終日に変更され、不必要な教科書（初めに採択された教科書・指導書など）などがタイムラグがあるために当店に入荷されてしまう。そのために生ずる無駄な労力、賃金などがわずらわしく思う。伝票整理上の確認作業など特に面倒である。
- ・ 転学生の供給について、特に低単価の教科書1冊でも供給の責任があり、転学生に供給すると大赤字である。学校から指示があり、特約供給所へのFAX注文をし、着荷してできるだけその日のうちに学校へ届けている。過疎地で小規模校だけの受持ちなので、現在の手数料だけでは赤字である。

● 学校

- ・ 教科書が無償で給与されることから生じる事務処理とその期日の厳正さが要

求されるものなのであろう。多大な経費と時間と人手を要する制度そのものを考え直す時期に来ていると考える。

- ・ 転学生等があつて急に需要数が変わると、在庫冊数があればすぐに対応できるが、厳密に事前に予約した数だけしか取次供給所に届かなければ、すぐに対応はできないと思う。そうなれば、学校であらかじめ余分の冊数を予約し後で返却した方が、転学した児童に不安を与えず、すぐに授業を受けることができる。

5 取次供給所と学校との関係

(1) 学校における教科書関係業務の体制

取次供給所は、教科書供給業務に関して、学校に密接にかかわって様々なサービスを提供している。こうしたサービスの受け手である学校における教科書関係業務の体制について、学校に対するアンケート調査によると、学校での教科書関係事務の担当職員のうち、教科書配付の業務に従事する職員数は、1人とする学校が有効回答の52.5%、2人が同29.5%であり、また、こうした教科書配付の業務に従事する職員は、教務など他の業務と兼務している場合が多かった。

こうした取次供給所と学校との関係について、特約供給所は、アンケート調査において、次のように述べている。

● 特約供給所

- ・ 学校現場で教科書担当の先生の変更が早く、また、経験の浅い若い先生が担当することが多いため、事務処理がスムーズに行われない。教育委員会からの学校への指導の徹底をお願いしたい。
- ・ 納入期間が4月上旬の約1週間と限定されているので、これをもう少し長くして欲しい。
- ・ 教科書の搬入後、教職員が教科書を移動する場合は、担当者又は取次供給所に断ってからにして欲しい。この常識的なことができないことが、数量不足のトラブルとなるケースが多い。
- ・ 学校における供給事務の取扱いを学校の事務方が行うようにすること。

こうしたことについて、取次供給所に対するアンケート調査において、取次供給所の中に次のように述べるものがあった。

● 取次供給所

毎年教科書担当の先生が変わられる学校もあり、毎年一から説明をする必要がある。書類業務などが複雑で必要以上に時間と手間がかかるので、できれば新人の先生に押し付けしないでベテランの先生か事務員さんにして欲しい。有償の教科書（紛失など）では小額の金額でも請求書や領収書が必要で、また、代金の回収がきちっとできない場合も多々ある。

(2) 教科書の具体的な納入場所の指示

前述のとおり、学校は、教科書供給業務について、取次供給所に対して、教科書の教科用図書納入指示書を発行し、納入期日を通知している。ただし、実際の納入場所については、教科用図書納入指示書の発行日から納入期日の前日までの間に、取次供給所に対して、電話等で指示している。

学校に対するアンケート調査によると、取次供給所に対して、教科書を実際に納入する場所を具体的に指示しているかどうかについては、「指示している」との回答が 87.9%、「指示していない」との回答が 12.1%であり、「指示している」との回答が大部分となっている。

指示の時期については、「教科用図書納入指示書の発行日」との回答が 7.9%、「教科用図書納入指示書の発行日から納入期日の前日までの間」との回答が 60.5%、「納入当日」との回答が 25.4%であり、「教科用図書納入指示書の発行日から納入期日の前日までの間」との回答が大部分となっている。

指示方法については、「口頭」との回答が 44.2%、「電話」との回答が 46.9%、「FAX」との回答が 8.0%、「電子メール」との回答が 0.9%であり、「FAX」及び「電子メール」との回答は極めて少なく、「口頭」及び「電話」との回答がほとんどであった。

教科書の具体的な納入場所の指示について、特約供給所は、アンケート調査において、次のように述べている。

● 特約供給所

納入場所が 2 階以上の場合、人力で行うのは極めて困難なので、エレベーター等を使用できない場合は 1 階にして欲しい。

(3) 教科書供給業務受託契約の範囲外で任意に学校へ提供しているサービス

教科書供給業務受託契約の範囲外で任意に学校へ提供しているサービスについて、取次供給所の中には、アンケート調査において、次のように回答して

いる者があり，クラス別の仕分けを挙げるものが多いほか，児童・生徒一人一人の仕分けを挙げるものもあった。

また，クラス別の仕分け業務について，取次供給所は，今後改善して欲しい取引慣行として，アンケート調査において，次のように述べているものがあった。

● 取次供給所

- ・ クラスの人数ごとの仕分け
- ・ 児童・生徒一人一人の仕分け
- ・ 学校でのクラス別に教科書を振り分ける作業等の契約外サービスの見直しをして欲しい。

(4) 有償教科書の代金回収

有償教科書の代金回収について，取次供給所に対するアンケート調査において，次のように述べている取次供給所があった。

● 取次供給所

- ・ 高等学校の教科書の販売については，当店から近い学校の生徒には店頭販売し，当店から遠い学校の生徒には，学校まで出向き販売している。学校で販売する場合，1年生用については3月中旬の入学説明会に合わせて，2年生及び3年生用については3月下旬に，それぞれ体育館において，代金引換で販売している。あらかじめ，生徒に定価表を配布し，購入する教科書代金の合計が分かるようにしている。
- ・ 高等学校の教科書や紛失等の有償教科書の代金回収の仕組みは，特に決まっていない。高等学校分については，校内販売や店頭販売を行うので，代金回収ができないということはない。しかし，紛失分や転学分については，教師が代金回収を失念したり，保護者がすぐに支払わないなどにより，代金回収ができないことがある。
- ・ 有償教科書(高等学校用)について，代金回収が行われないうちに特約供給所への支払いを行わなければならない(先付小切手，約束手形)。

6 教科書需要数入力システム

教科書の需要数等について，より正確で迅速な集計を実施するため，平成15年度(平成16年度使用分の教科書)から文部科学省の「教科書事務執行管理システム(需要数集計システム・受領冊数集計システム)」が導入されている。

このシステムは、学校が情報を入力するための「入力システム」、学校から報告されたデータを基礎として、市町村教育委員会が入力する「市町村集計システム」、市町村教育委員会及び国立学校長・私立学校長から報告されたデータを基礎として、都道府県教育委員会が入力する「都道府県集計システム」の3種類がある。

このシステムは、教育委員会—学校側と教科書発行者—特約供給所—取次供給所側とで教科書の数量（需要数）情報をやり取りするものであり、学校現場で教科書需要数を入力したものをフロッピーディスクでやり取りするものである。

この教科書需要数の把握について、教科書発行者は、アンケート調査等において、次のように述べている。

● 教科書発行者

- ・ 確定注文の集計が迅速に行われ、教科書ネットへのアップが早くなるようにして欲しい。そのことにより、製造、物流面で時間的余裕ができる。
- ・ 「需要数報告」において、より正確で迅速な集計を実施するため、各都道府県・市町村教育委員会の学校現場に対する「需要数集計システム」の指導を徹底していただきたい。
- ・ 私立を含め、新小学1年、新中学1年の児童・生徒の情報を学校現場で早く、正確につかみ、活用できる方法を更に充実して欲しい。
- ・ 完全供給を滞りなく実施する観点からも、教科書製造の基本数値である需要数の精度を上げてもらいたい。

今後、改善して欲しい取引慣行の内容としては、「システムの簡略化」というものがあつた。

また、学校に対するアンケートによると、今後、改善して欲しい教科書給与事務の課題については、「事務処理システムの構築・オンライン化」との回答が25.0%、「各種報告の提出期限の延長」との回答が16.4%、「慣行」との回答が0.8%みられた。

今後、改善して欲しい「慣行」としては、「前期用、後期用の給与児童名簿の廃止」というものであつた。

教科書流通における課題・問題点や改善すべき点等について、教育委員会及び学校はアンケート調査において、次のように述べている。

● 教育委員会

- ・ 平成 15 年度以降，順次運用が開始された文部科学省の「教科書事務執行管理システム（需要数集計システム・受領冊数集計システム）」は，教科書無償給与事務や需要数報告についての専門的知識を有さない事業者が落札したため，非常に不備の多いシステムであり，各報告書作成に当たり，学校や市町村教委の担当者が多大な労力を要し，全国的に非常に混乱した。
- ・ システムの不具合による混乱を避けるようにして欲しい。
- ・ 教科書の公正，適正，確実な取扱いが損なわれない範囲での事務手続の簡素化をして欲しい。

● 学校

- ・ システムの不具合が多く，不備訂正や操作変更の連絡が頻繁に入る。
- ・ 煩雑な手続きを簡素化して欲しい。
- ・ 教科書無償給与事務処理の簡略化を進めていただきたい。
- ・ 年度の始まりの多忙な時期と書類提出の時期とが重なるため，大変さがある。もう少し提出時期が遅くなると少しはゆとりができ，仕事も処理しやすくなると思う。

第6 まとめ

教科書の流通について、教科書採択後の教科書発行者から学校までの教科書供給分野における制度及び実態の概要並びにそれを踏まえた競争政策上の観点からの提言は以下のとおりである。

1 教科書供給の制度及び実態

(1) 教科書供給の制度

文部科学大臣は、都道府県教育委員会から報告された教科書の需要数を基礎として教科書発行者に発行すべき教科書の種類及び部数を指示（発行の指示）し、その指示を承諾した教科書発行者は、教科書を発行する義務を負い、教科書を各学校に供給するまで、発行の責任を負うとされている。この学校までの供給の中には、年度末において新学期の開始に間に合うよう、また、転学の際に転学先への児童・生徒の登校までに間に合うよう児童・生徒一人一人へ確実に必要な教科書を給与できるように各学校に教科書を供給すること（「完全供給」という。）が含まれるとされている。

この完全供給の義務を履行するために、過不足調整等（教科書発行者が教科書を発送した後に発生した各学校の教科書需要数の変動へ対応するための業務）が必要となるところ、文部科学大臣からの発行の指示の中には、このような変動に対応するための調整分が含まれているとされている。

(2) 教科書発行者等による供給業務委託の実態

教科書発行者（自ら荷造発送を行う設備を有していない教科書発行者から教科書印刷所や倉庫等からの発送も含めた教科書供給業務を受託した大取次を含む。）は、自らが直接学校へ教科書を供給することは事実上不可能であるため、実際は、学校までの教科書の供給を含む教科書供給業務を都道府県単位に存在する特約供給所に委託している。

また、教科書発行者又は大取次から供給業務について委託を受けた特約供給所は、さらに、取次供給所から学校までの供給を含む供給業務を、学校に近接する形で多数存在している取次供給所に委託している。

教科書発行者及び大取次は、学校までの供給を含む教科書供給業務を、都道府県（東京都は6つのエリア）を単位として、各1箇所が存在する特約供給所のみに委託しており、それ以外の物流事業者には委託を行っていない。

(3) 教科書供給業務の実態

教科書発行者又は大取次からの教科書供給業務委託ルートが特約供給所－取次供給所に限定されていることに関して、以下に述べるような点が主張され

ている。

第一に、各学校における教科書の需要数の把握作業が、専ら特約供給所及び取次供給所によって行われているとの主張である。制度上、教科書の需要数の集計・伝達は学校―教育委員会―文部科学省のルートで行われることになっているが、実際には、各学校において教師が教務の傍ら正確な教科書需要数の把握作業を行うことは事実上困難であるとして、学校に近接する形で存在する取次供給所が、各学校の教師と密接に連絡を取って随時各学校の教科書需要数をまず把握し、それが特約供給所を通じて教科書発行者に伝達されているという状況にある。

第二に、過不足調整等の業務を担うものとして適しているものが、現状では特約供給所及び取次供給所であるとの主張である。具体的には、教科書発行者は、返品コストをできるだけ抑える観点から、過不足調整等のための予備教科書の冊数をできるだけ抑えているところ、ある学校での教科書の不足に対して、供給ルート上にある限られた教科書在庫を調達する任務を果たす者としては、供給ルートでネットワークを構成している特約供給所及び取次供給所が適しているというものである。

第三に、各学校に納入された教科書のクラスごとの仕分け作業が、実際にはほとんど取次供給所によって行われているとの主張である。納入された教科書のクラスごとの仕分けは学校までの供給業務の範囲外の業務ではあるが、教科書需要数の正確な把握と同様、各学校における教師によるクラスごとの仕分けが事実上困難であることから、実際には、各学校に近接する形で存在する取次供給所によってその学校に納入された教科書の仕分けが行われているという状況にある。

2 教科書供給業務における問題点

前記1のとおり、教科書発行者から特約供給所と取次供給所を経て学校に至る教科書供給システムは、教科書発行者が発行法第10条に定める完全供給義務を果たしていく上で一定の役割を果たしてきたと考えられる。

しかしながら、この教科書供給システムについては、無償給与制度が実施された昭和38年以降、長年にわたって基本的には変わらない方法が採られていて、学校も含めた教科書供給業務に携わる各主体から、様々な問題点や不満が指摘されている。

例えば、転学等に伴う教科書の納入において、学校からの注文から学校への納入まで2週間以上かかることがあったり、教科書の製造部数が限定されていて学校からの注文を受けた特約供給所等が教科書発行者に注文しても入荷できない

などの指摘がなされており，これらは，過不足調整等が必ずしも万全に行われているとはいえない実態を示しているものと考えられる。

また，教科書発行者又は大取次からの教科書供給業務委託ルートが，特約供給所一取次供給所に限定されていて，供給業務について教科書発行者又は大取次が特約供給所に対して，また，特約供給所が取次供給所に対して，それぞれ支払う供給手数料の水準（取扱い教科書の総価に対する比率）が，ほとんどすべての取引において，国の無償教科書購入予算上の積算数字と同率（それぞれ，特約供給所に支払われる供給手数料は教科書定価の 15%，取次供給所に支払われる供給手数料は教科書定価の 11%）であり，かつ，長期にわたって，固定化されてしまっている。

3 競争政策上の観点からの提言

競争政策上の観点からは，学校を含めた教科書供給にかかわる関係方面において，供給ルートの複線化という選択肢も含め，情報化，物流の合理化等，時代の変化に即したより効率的な教科書供給システムの構築に向けて更に検討を深めるべきである。

例えば，4月の年度始めにおいて，学校が児童・生徒に教科書を大量かつ一斉に給与する場合と転学生に教科書を給与する場合とでは，供給に要する費用や最適な供給方法は異なるものと考えられることから，転学生に教科書を給与する場合には学校がインターネット等を活用して教科書発行者に教科書を直接発注することを検討することや，学校が納入元を取次供給所を自主的に選択できるようにすることなどの検討を進めるべきである。

また，このような検討を通じて，例えば，特約供給所一取次供給所とそれ以外の物流事業者との競争が行われることになれば，おのずと供給手数料の水準がコストに見合った水準に変更されていくことが期待できると考えられる。