

2022年6月7日

東京書籍株式会社 御中

調査報告書

特別調査委員会

委員長 和田 希志子

委員 前田 幸夫

委員 森 裕助

目次

第1	特別調査委員会の概要.....	5
1	特別調査委員会設置の経緯.....	5
2	本委員会の構成.....	5
3	本委員会の委嘱事項及び調査目的.....	5
	(1) 委嘱事項.....	5
	(2) 調査目的.....	6
4	本委員会の独立性等及び実効性確保措置.....	7
	(1) 本委員会等の構成.....	7
	(2) 調査方針及び調査方法の策定の独立性.....	7
	(3) ヒアリング.....	7
5	調査の限界.....	7
第2	調査の方法及び調査の実施状況.....	8
1	調査の方法.....	8
	(1) 従前の社内調査結果.....	8
	(2) 追加で提供を受けた社内調査資料.....	8
	(3) ヒアリング.....	8
	(4) デジタルフォレンジック.....	8
	(5) アンケート.....	11
	(6) 臨時通報窓口.....	12
2	調査期間.....	12
3	委員会開催状況.....	12
第3	対象会社の概要.....	13
1	対象会社の概要.....	13
2	対象会社の事業系統図.....	13
3	対象会社の組織一覧.....	13
4	役員の状況.....	13
5	支社長の状況.....	13
6	コーポレート・ガバナンス及び内部統制の概要.....	13
7	主な会議体の状況.....	13
第4	本制度について.....	13
1	本制度の概要.....	13
2	制度創設の背景（外部有識者から意見を聞くことの重要性）.....	14
	(1) 教科書採択とは.....	14
	(2) 申請本問題以前の外部協力者の概要.....	14

(3) 申請本問題による規律の厳格化.....	15
(4) 外部協力者再編の必要性.....	17
3 教育課題アドバイザーの創設経緯.....	17
(1) 本制度の検討.....	17
(2) 本制度の創設.....	18
(3) 本制度の整備・周知の状況.....	19
4 運用状況.....	20
(1) 現職の選任.....	20
(2) 支社における運用状況及び全国的な傾向.....	22
5 評価（法的問題等）.....	23
(1) 本制度についての法的問題の有無.....	24
(2) その他（贈収賄、公務員の兼業禁止規定違反）.....	30
(3) 運用に対する評価.....	31
(4) まとめ.....	32
6 関与者の責任.....	33
(1) J氏.....	33
(2) H氏.....	34
(3) G氏.....	35
7 別件調査について.....	35
(1) 別件調査の概要.....	35
(2) C氏について.....	35
(3) D氏について.....	36
(4) E氏について.....	36
第5 本制度に疑義が呈された原因.....	37
1 全社的に重要課題に取り組む姿勢の欠如.....	37
2 内部統制システムの機能不全.....	38
3 企業組織風土.....	38
(1) 採択に向けた活動に関する企業組織風土.....	38
(2) 部門間の壁－企業文化.....	39
4 教科書協会との連携の不足等.....	39
第6 再発防止策、そしてリーディングカンパニーに向けて.....	40
1 ガバナンス改革.....	40
2 意思決定体制の変革.....	40
3 内部統制システムの再構築.....	41
4 人事異動と人材育成.....	41
5 自社の情報収集活動のあり方の見直し及び教科書業界全体の変革.....	42

6	文科省等との連携、定期的な連絡会.....	42
7	新たな営業活動のあり方の検討.....	42
8	対外的アピール（透明性確保）.....	43
第7	終わりに.....	43

第1 特別調査委員会の概要

1 特別調査委員会設置の経緯

東京書籍株式会社（以下「対象会社」という。）の顧問であったA氏（2021年11月26日に顧問を退任。）より、凸版印刷株式会社（以下「凸版」という。）代表取締役会長B氏あてに、2021年9月28日付で「東京書籍で進行している極めて憂慮される事態について」と題する書面（以下「本告発文書」という。）が提出された（なお、凸版は対象会社の親会社に該当する。）。

本告発文書では、対象会社にて運用している教育課題アドバイザー制度（以下「本制度」という。）の制度設計上及び運用上の問題点について言及されており、凸版から本告発文書の指摘を受けた対象会社は社内調査を行った。

その結果、対象会社は、ステークホルダーへの説明責任を果たすために、より客観性、専門性、独立性、中立性のある調査が必要であるとの結論に至り、2021年12月3日、特別調査委員会（以下「本委員会」という。）が設置され、対象会社からの委嘱を受けて上記調査（以下「本調査」という。）を実施することとなった。なお、本制度は同年11月30日に廃止されている。

2 本委員会の構成

本委員会の構成は、以下のとおりである。

委員長： 和田 希志子（弁護士、ふじ合同法律事務所所属）

委員： 前田 幸夫（対象会社代表取締役会長、凸版相談役）

委員： 森 裕助（凸版コンプライアンス部 部長）

さらに、デジタルフォレンジック調査等の支援のために株式会社 foxcale（以下「本ベンダー」という。）に所属する専門家数名の補助を受けた。

3 本委員会の委嘱事項及び調査目的

(1) 委嘱事項

本委員会が、対象会社から委嘱を受けた事項は以下のとおりである。

ア 本制度に関する調査（以下の事項に関する調査を含むがこれに限られない。）

- ・本制度の創設経緯（対象会社の役員の間与及びその態様（発案者、承認プロセス等）を含む。）
- ・本制度の運用状況（対象会社の役員及び社員の間与並びにその態様）
- ・本制度の運用による採択への影響

イ 以下の3名に関する金銭の授受の有無やその趣旨等に関する調査（以下「別件調査」という。）

- (ア) C氏（元教育課題アドバイザー。以下「C氏」という。）
- (イ) D氏（教育課題アドバイザーであった期間はなく、本制度以前に対象会社が設置していた外部協力者たる校閲顧問や編集協力者¹であった。以下「D氏」という。）
- (ウ) E氏（元教育課題アドバイザー。以下「E氏」という。）

ウ 調査結果及び別件調査結果を踏まえた法的分析（本告發文書における指摘事項の検証を含む。）

エ 本制度の創設、存続に関与した者の法的責任の分析

オ 本制度の創設、存続の原因（ルートコース）の解明。特に以下の観点からの解明を求める。

- ・対象会社のガバナンス
- ・対象会社の内部統制システム
- ・企業組織文化

カ 再発防止策の提言

- ・再発防止策（ガバナンス、内部統制関連）
- ・教科書業界全体のコンプライアンス向上につながる提言

（2）調査目的

本制度の創設の経緯及び運用を精査し、本告發文書に記載された事項の有無のみならず、本制度そのものに内在する問題点等を検証する。検証の結果明らかとなった問題点があれば、その原因（ルートコース）を徹底的に解明し、二度と同様の事態を招かないため、ガバナンス、内部統制システム向上のための再発防止策及び未来志向の提言を行う。同時に、ステークホルダー（教科書使用者、マスコミ、監督官庁、対象会社（親会社を含む。）の役職員等を含むがこれらに限らない。）への適時の情報発信を行い、ひいては、教科書業界のリーディングカンパニーとしての姿勢を示す契機とする。

併せて、凸版の企業集団における内部統制システムが機能した結果であることを内外に示す。

¹ XXXXXXXXXX

4 本委員会の独立性等及び実効性確保措置

(1) 本委員会等の構成

本委員会の客観性、独立性、中立性を確保するため、委員は、これまで本制度の創設及び運用に関与したことがない者のみとした。

一方で、調査に際しては教科書採択制度という教科書業界特有の制度の知見も要し、かつ、迅速な調査実現も要請される。したがって、本制度の創設及び運用に関与したことがない、という事実が担保される限りにおいて、対象会社の役職員が委員を務めることは、充実した調査の要請の観点から許容されると解される。また、グループガバナンスの発揮の観点からは、凸版の従業員が委員を務めることはむしろ望ましいことであると解される。

その上で、本委員会の委員長は完全に客観性、独立性、中立性が認められる者（対象会社とも凸版とも一切の関係が過去、現在を含めない者）とし、併せてダイバーシティ（経歴等も含む。）の観点も考慮し、かかる経歴に叶う者とした。

以上を考慮し、本委員会は前記2記載の構成とした。

(2) 調査方針及び調査方法の策定の独立性

本調査は、その調査方針や調査方法の策定において、本委員会に決定権が委ねられ、特に以下の点において対象会社が異議を唱えたり協力を拒んだりすることはなかった。

ア 本調査にあたり必要となる追加社内資料の提供要請

イ ヒアリング対象者の選定及び実施

ウ デジタルフォレンジックの実施及び調査対象者の選定及び実施

(3) ヒアリング

本調査におけるヒアリングにおいて対象会社へのヒアリングメモやデジタルフォレンジック調査の成果物等の提供は行われず、その意向が介入する余地はなかった。

5 調査の限界

本調査においては、調査目的を達成するため、最大限の調査を実施する努力を行った。しかしながら、本調査は、強制的な調査権限ないし捜査権限に基づく調査ではなく、あくまで関係者の任意の協力が前提である点、各ヒアリングでは対象者の記憶が曖昧であり、客観的な資料に基づいた供述を得ることができなかった場面も多かった点、デジタルフォレンジック調査は本制度の創設及び運用において重要な職責を担うと思料された役職員のPC内に保存されたデータのみに対し実施された点、及び時間的制約がある中での調査であった点もあり、これらに起因する調査の限界があったことを付言する。

本調査の事実認定は、このように限界がある中で行った調査結果に基づくものであって、本調査で収集した以外の資料等が存在し、かかる資料等に基づき新たな事実関係が発覚した場合には、本調査の結果認定された事実が変更される可能性を否定しない。

第2 調査の方法及び調査の実施状況

1 調査の方法

(1) 従前の社内調査結果

本委員会は、事実認定の一助とするため、対象会社常勤監査役 F 氏を中心となって行った調査の結果が記載された、2021年11月8日を仮の作成日付とする「調査報告書（中間報告）」の閲覧及び検討を行った。

(2) 追加で提供を受けた社内調査資料

本委員会は、対象会社より、本制度に関する資料の提供を随時受け、その閲覧及び検討を行った。

(3) ヒアリング

本委員会がヒアリングを実施した役職員及び実施日は、別紙1のとおりである。

(4) デジタルフォレンジック

ア 調査目的

本委員会の委託を受けた本ベンダーは、本調査及び類似案件の調査を実施するため、デジタルフォレンジック調査を行った。

イ 調査対象者及び調査対象期間

デジタルフォレンジック調査対象者及び調査対象期間は以下のとおりである。

氏名	調査開始年月日	調査終了年月日
G	2016/10/1	2021/12/22
H	2016/10/1	2021/12/22
I	2016/10/1	2021/12/22
J	2016/10/1	2021/12/22
K	2016/10/1	2021/12/22

A	2016/10/1	2021/12/22
L	2017/3/1	2021/9/13
M	2021/9/14	2021/12/22
N	2017/3/1	2017/9/24
O	2017/9/25	2021/9/13
P	2021/9/14	2021/12/22
Q	2017/3/1	2020/9/14
R	2019/9/17	2021/12/22
S	2017/3/1	2017/9/24
T	2016/10/1	2019/9/16
U	2020/9/15	2021/12/22
V	2017/3/1	2017/9/24
W	2019/9/17	2021/12/22
X	2017/3/1	2021/12/22
Y	2017/3/1	2021/12/22
Z	2017/3/1	2017/9/24
AA	2017/3/1	2019/9/16
BB	2020/9/15	2021/12/22
CC	2017/3/1	2017/9/24
DD	2017/9/25	2021/12/22
EE	2017/3/1	2018/9/17
FF	2018/9/18	2021/12/22
GG	2016/10/1	2021/12/22
HH	2017/3/1	2018/3/31

ウ 調査手法

(ア) メールデータの保全

対象会社は、2017年9月30日までメールシステムとしてMicrosoft outlook

(以下「outlook」という。)を利用していましたが、2017年10月1日以降は、クラウドサービスである Google Workspace (以下「GWS」という。)に移行しており、outlook に代えて Gmail を利用している²。

対象会社は、outlook の利用時においてメールセキュリティシステムである GUARDIANWALL を利用しており、2017年10月1日以降は、GWS のデータ保持機能である Google Vault を利用しているため、調査対象期間の全期間において、メールデータ (メール及び添付ファイル) を削除メールも含めて保存している。

対象会社は、メールシステムのほか、社内のグループウェアとして IBM Lotus Notes (以下「Notes」という。)を利用しており、そのメール機能を利用している。これは、削除メールについては保存されないものの、社内のコミュニケーションは Notes にて行われる可能性が高いと想定された。

上記を踏まえ、本ベンダーは、前記イに記載されている調査対象者及び調査対象期間に基づいて、対象会社のメールサーバに保存されているメールデータ及び Notes のメールデータを対象会社より受領した。

受領したメールデータの概要は以下のとおりである。

メールデータ	保全対象期間	手続
Gmail	2017年10月1日 ～2021年12月22日	左記の保全対象期間のうち、調査対象者別に設定した調査対象期間に基づいて、対象会社が Google Vault を利用してダウンロードしたデータを本ベンダーが受領
outlook	2016年10月1日 ～2017年10月20日 ³	左記の保全対象期間のうち、調査対象者別に設定した調査対象期間に基づいて、対象会社が GUARDIANWALL を利用してダウンロードしたデータを本ベンダーが受領
Notes	2016年10月1日 ～2022年1月18日	左記の保全対象期間のうち、調査対象者別に設定した調査対象期間に基づいて、対象会社がサーバから特定の拡張子 (.NSF) のファイルをコピーにより取得し、そのデータを本ベンダーが受領

(イ) メールデータの調査

保全したメールデータについては、専用ソフトウェアにてデータベース化処理を施した上で、調査用レビュープラットフォームである「foxcope」へのアップロード作業を行った。「foxcope」にアップロードしたメールデータに対して、キーワード等 (別紙 2 参照) を用いて絞り込みを行い、その結果得られた

² 2017年10月1日時点で outlook の利用が停止されていたわけではなく、利用可能な状況ではあったため、人によっては移行期間において outlook を利用しているケースがある。

³ 脚注 2 のとおり、移行期間においては outlook が利用されていたことを踏まえ、2017年9月30日以降、移行後 20 日間はバッファとして保全対象とした。

データのレビューを行った。レビュー対象データ及びレビュー数については以下のとおりである。

レビュー対象データ	レビュー数
メールデータ	17,600 件

レビュー体制については、本委員会が策定したレビュープロトコル（レビュー向け指示書）に従って、本ベンダーによる一次レビューを実施した。また、一次レビューにおいて重要と判断されたデータを対象として、本委員会による二次レビューを実施した。さらに、二次レビューの結果、詳細検討が必要とされたデータ 735 件については、本委員会によるヒアリング等の追加調査が行われた。

なお、調査対象者のうち、III 氏については、別途キーワード等（別紙 3 参照）を用いて絞り込みを行い、本委員会がレビューを実施した。レビュー対象データ及びレビュー数については以下のとおりである。レビューの結果、特に詳細検討が必要とされるデータは発見されなかった。

レビュー対象データ	レビュー数
メールデータ	60 件

(5) アンケート

本委員会は、以下の者を対象者として、別紙 4 のとおりのアンケートを実施し、その全員から回答を得たほか、II 氏（現中部支社長）からの回答を得た。

L
M
N
O
P
Q
R
S
K
T

U
V
W
X
Y
Z
AA
BB
CC
DD
EE
FF
GG

(6) 臨時通報窓口

本委員会は、ふじ合同法律事務所内に、2022年1月26日から同年2月10日まで
の間、専用の電話番号とメールアドレスを設けて臨時通報窓口を設置し、別紙5の
とおりの案内を対象会社の全社員向けに行った。なお、上記期間内に通報はなかつ
た。

2 調査期間

本調査の調査期間は、2021年12月3日から、2022年6月7日までである。

3 委員会開催状況

本委員会は、以下の期日に合計21回の特別調査委員会を開催した。

2021年

12月8日	12月14日	12月20日		
-------	--------	--------	--	--

2022年

1月12日	1月19日	1月24日	2月2日	2月7日
2月14日	2月22日	3月3日	3月10日	3月16日
3月22日	4月1日	4月5日	4月13日	4月22日
5月9日	5月16日	5月26日		

第3 対象会社の概要

1 対象会社の概要

対象会社は、1909年に創立され、小学校、中学校、高等学校の教科書や教師用指導書の作成等を事業内容とする株式会社である。

2 対象会社の事業系統図

別紙6のとおりである。

3 対象会社の組織一覧

2022年4月時点の組織一覧は別紙7のとおりである。

4 役員の状況

2017年4月から現時点までの役員の状況は別紙8のとおりである。

5 支社長の状況

2017年4月から現時点までの支社長の状況は別紙9のとおりである。

6 コーポレート・ガバナンス及び内部統制の概要

別紙10のとおりである。

7 主な会議体の状況

別紙11のとおりである。

第4 本制度について

1 本制度の概要

本制度は、教育専門家（退職教員等を含む。）を中心とした者を教育課題アドバイザーとして任命し、各地域の教育課題についての情報や見解を聴取し、その内容を商品・サービスの企画や内容改善に活かすことを想定して対象会社において設けられた制度であり、2017年4月から運用が開始され、2021年11月30日に廃止された。

教育課題アドバイザーに対する委嘱事項は、①対象会社発行商品の内容改善、実践に係る提案、助言、校閲等、②教育課題を踏まえた新規商品、教授資料に係る提案、執筆等、③教育課題に係る情報提供とされ、当該委嘱事項に係る対価として一律年間15万円の報酬が支払われる。

誰を教育課題アドバイザーとして任命するかは、各支社において候補者をリストアップし、それを営業局の役員が承認する、という形で決められる。

各年度において選任された教育課題アドバイザーの人数は以下のとおりである。

年度	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
人数	295名	343名	374名	394名	406名

2 制度創設の背景（外部有識者から意見を聞くことの重要性）

（1）教科書採択とは

教科書採択とは、学校で使用する教科書を決定することをいう。

公立の義務教育諸学校（小学校、中学校）の教科書の採択の仕組みは、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「教科書無償措置法」という。）により整備されており、学校ごとではなく市町村などの単位で採択が行われ、採択の権限は当該学校を設置する市町村の教育委員会にある。適切な採択を確保するため、都道府県教育委員会は、教科用図書選定審議会を採択年度ごとに（小学校、中学校でそれぞれ4年に1回）設置する。同審議会は、調査及び研究結果を基に選定資料を作成し、採択権者である市町村教育委員会に送付することにより助言を行う。審議会のメンバーとなる者は教員に限られず、保護者や学識経験者が含まれることがある。また、通常は、教科ごとに数人の教員が調査員として委嘱されて審議会に提出する資料等を作成する。

市町村教育委員会においては、その資料を参考にしつつ、独自に調査・研究を行った上で各教科1種類の教科書を採択する。

なお、私立の学校や高等学校の場合には、上記法律の対象外であり、各学校の実態に即して採択権者が採択を行っている。

（2）申請本問題以前の外部協力者の概要

教科書を作成するに際しては、後記（3）の教科書検定に合格するような内容にすることが大前提であるが、さらに、前記（1）のとおり「採択」という仕組みを経て販売冊数が決まってくるという特異性があるため、広く教員や学識経験者などの外部の有識者から各地域の教育課題についての情報や見解を聴取することが不可欠である。

そのため、名称や役割、契約形態の差異はあるものの、対象会社を含む各教科書発行者は、外部の有識者から様々な形で情報や見解の聴取を行っていた。

後記（3）の申請本問題以前の、対象会社における外部協力者の名称や役割は、次のとおりであった。

ア 編集協力者

教科に関する専門家や地域の教育実践及び教育課題等に見識のある現場・大学の教員が対象となる。現職（現職の意義については後記3（2）イ参照）の者が

就任することが多い。対象会社の各支社を通して、間接的に教科書の編集に関わる。委嘱内容は、教科書、指導書や教材に対する要望や意見のほか、地域独自の教育実践や教育課題についての提言などである。対象会社の営業局にて任命する。

イ 校閲顧問

地域の教育実践や教育課題等に見識のある者が対象となる。編集協力者より人数は少なく、現職よりも退任した教員が多い。各支社をとおして、間接的に編集に関わる。委嘱内容は、もともとの専門教科について、教育課題等をふまえた大所高所からの提言や、教科書原稿の校閲などである。対象会社の営業局にて任命する。

ウ 編集協力委員

編集委員に準じて、教科書の編集内容に関与する準編集委員の位置づけである。委嘱内容は、教科書、及び準拠する指導書や図書教材等についての内容検討、執筆及び校閲である。大学教員や現職教員が任命されることが多い。各支社とも連携しながら、編集部が直接面談をして助言を受けたり、業務を依頼したりする。対象会社の編集局が任命する。

(3) 申請本問題による規律の厳格化

ア 申請本問題

小学校及び中学校においては、文部科学大臣の検定を経た教科用図書（いわゆる教科書）を使用しなければならない。教科書の検定とは、民間で著作・編集された図書について、文部科学大臣が教科書として適切か否かを審査し、これに合格したものを教科書として使用することを認めることであり、かかる検定の申請を文部科学大臣に対してなされた図書を教科書業界においては申請本という。

申請本は、検定結果の公表までは、その内容が当該申請者以外の者に開示されないよう、適切に管理することが求められる。

しかし、2016年、対象会社を含む多くの教科書発行者において、申請本を、現役の教員に見せて意見聴取をし、一部においては対価も支払っていた事実が明らかになり、教科書採択の公正性・透明性に対する疑念を招くものとして問題視された（申請本問題）。また、対象会社を含めた多くの教科書発行者は、公正取引委員会からの警告を受ける事態にまで至った。

イ 文部科学省による通知

文部科学省は、毎年教科書発行者向けに、「教科書採択の公正確保について」

と題する通知（以下「公正確保通知」と総称する。）を発出している⁴。公正確保通知においては、過大な宣伝活動等として、「採択関係者若しくは公職関係者又はこれらの職にあった者など採択関係者に影響力を及ぼし得る者（教科書発行者の社員である者を除く。）を教科書採択の勧誘を目的とした宣伝活動等に従事」させることが禁止され、また、不当な利益供与として、採択関係者に対して、教科書採択の勧誘を目的として又はその目的であるとの疑念を生じさせるおそれがある形での金銭その他の利益の供与又はその申出が禁止されている。

ここにいう「採択関係者」の定義は、「教育委員会関係者又は校長若しくは教師を含む全ての学校関係者その他教科書採択に関与し得る全ての者をいう。」とされている。

申請本問題が起こった後、2016年4月27日付の公正確保通知⁵においては、申請本問題について「極めて遺憾」であるとし、一般社団法人教科書協会（以下「教科書協会」という。）に対して自主基準を見直して実効性のある基準を定めることを求めるとともに、新たに、公正確保通知若しくは教科書発行者行動規範（以下「発行者規範」という。）等に違反し、又は逸脱する行為が教科書発行者により行われていることが確認された場合には、当該事案を公表するとしている。さらに、2022年3月31日付の公正確保通知においては、上記に加え、事案の内容に応じて、必要な法令上の措置を講ずることとなること、また、検定、採択、発行に関し不公正な行為をした申請者による当該事案に係する種目の申請図書については、直近の年度の検定において内容審査に入ることなく検定審査不合格の決定を行うとしている。

ウ 教科書協会の行動規範（2016年9月9日制定、2021年12月17日最終改訂）

かかる申請本問題を受け、教科書協会では、それまでの自主基準である「教科書宣伝行動基準」を改め、新たに発行者規範を策定した⁶。そこでは、採択関係者の直接の定義としては「教科書の採択に関与する者」としつつ、脚注欄において、「採択権者である教育委員会の関係者（中略）のほか、教科用図書選定審議会若しくは採択地区協議会の委員又は調査員等として採択に至るまでの一連の手續に関与する者に加えて、実際にこれらの職に就いているか否かにかかわらず校長・教員等の全ての学校関係者を含む」と定義し、会員各社は、検定期間中、一定の者（教科書の編著者として関わった者等）を除き、申請本を採択関係者に提供又は開示してはならないとされている。なお、上記「一定の者」の情報は、文部科学省や都道府県教育委員会等へ提供される。

⁴ 2022年においては、同年3月31日付3文科初第2691号文部科学省初等中等教育局長通知「教科書採択の公正確保について」がこれに該当する。

⁵ 現在は公表されていない。

⁶ [【http://www.textbook.or.jp/about-us/data/code220203.pdf】](http://www.textbook.or.jp/about-us/data/code220203.pdf)

さらに、会員各社は、時期及び名目の如何を問わず、自ら又は第三者を通じて、採択関係者に対する金銭や物品、労務の提供、饗応その他の利益を供与し、又は提供若しくは供与することを申し出てはならないとされている。

加えて、会員各社は、教科書に関する宣伝活動に際しては、文部科学省を始めとする行政官庁からの指導を遵守し、採択関係者への自宅訪問等、過度な宣伝活動は厳に慎まなければならないとされている。

また、申請本や見本本（文部科学省の指導により各教育委員会を始めとする採択権者に送付することができる教科書見本をいう。以下同じ。）の取扱いに関する管理や情報管理の徹底が求められている。

エ 東京書籍行動規範【営業局編】第一版（以下「営業規範」という。）

対象会社内部でも、申請本問題を受けて、営業業務のあり方を見直す必要性に迫られ、業務改善委員会が組織された。業務改善委員会での議論を経て、法令遵守の徹底を図るため、営業活動にグレーゾーンを作らないため、社内ルールを策定し、そのルールを徹底するための行動規範を作成することが決定され、営業局内に行動規範作成委員会が設置された。

同委員会は、2016年9月12日、営業規範を策定した。その内容は、①教科書の取り扱い、②宣伝活動、③商品開発、④編集協力関係者、⑤誹謗中傷、比較資料、⑥不当な利益供与、⑦研究会の7つの大項目に分類され、発行者規範の検討を行い、独自のガイドラインを設けるアウトラインを策定したものとなっている。

(4) 外部協力者再編の必要性

以上のとおり、申請本問題を受けて内外の規律が改変・整備されたことに伴い、それまでの外部協力者との関係を見直す必要が生じた。

具体的には、依頼できる外部協力者の属性、関与する場面、対価の支払が認められるか否か等を整理することが必要となった。

3 教育課題アドバイザーの創設経緯

(1) 本制度の検討

前記2(2)のとおり、対象会社には、申請本問題以前の外部協力者として編集協力者及び校閲顧問等が存在したが、申請本問題が発覚し、申請本を見せてもよい外部協力者を明確にし、外部協力者への委託事項を整理するため、再編が必要となった。

ただし、前述のとおり、各地域の実情に応じた教育課題を把握し、把握内容を反映させてよりよい教科書を作成する必要性があるため、外部有識者との関係を全て断つということは現実的ではなく、当該地域の教育課題に精通した者を採用する制

度の創設が検討された（のちの本制度である。）。

本制度の創設に際しては、当時の取締役営業局次長であった J 氏（以下「J 氏」という。）が中心となって制度設計が行われた。

J 氏が中心となって制度設計が行われた理由は、同氏が教科書に関連するコンプライアンスに教科書業界で最も精通していた人物の一人であったためであった。すなわち、同氏は、教科書協会の制度専門委員会副委員長を長く務め、文部科学省と連携して、教科書採択の公正確保を担保するための制度づくり及び会員発行者への周知徹底の取組みに尽力していた。特に、発行者規範及び教科書発行者行動規範 Q&A（以下「Q&A」という。）の策定と、その後の運用において中心的役割を果たした。

（2）本制度の創設

ア 手続面

J 氏は、本制度の創設につき、対象会社の社長、営業局及び編集局の取締役、並びに営業局及び編集局の総轄部門の部門長が出席する営編役員連絡会での報告を行い、報告を受けた者から異議が出ることはなかった。

対象会社では、稟議規程上、「その他経営上重要な契約に関する事項」にあたる場合は社長が決裁者となるとされ、取締役会規程上、「重要な契約の締結、修正および解消の決定」にあたる場合は取締役会決議事項になるとされており、本制度の創設はいずれの場合にも該当すると解する余地があった。このように解釈に幅のある規定ぶりであり、また、営編役員連絡会の出席者からも取締役会に諮る必要性を述べる意見は出なかったため、J 氏は、本制度の創設につき、対象会社の取締役会の決議に付すことはなかった。

また、凸版への報告については、凸版の関係会社管理規程で運用され、同規程には「官公庁の指導に関する重要事項」が報告対象事項として規定されている。本制度の創設は、官公庁（文部科学省）の指導を契機とするものではなかったため、凸版への報告はなされなかった。

イ 内容面

本制度の創設が案内された当初は、現役の小中学校の教員（定年後再任用された講師等は含まない。以下「現職」という。）は、一般には採択に関与する可能性があるため、教育課題アドバイザーになれる者の範囲から明確に除外されていた。

しかし、その後、実際に教育課題アドバイザーの選任が開始された段階では、教育課題アドバイザーへの就任を打診された者が教育委員会に申請し、当該申請が認められれば（認められるに際し、教育委員会の判断により、当該アドバイザ

一による兼業届の提出が求められることもあれば、不要とされることもある。)、現職であっても、教育課題アドバイザーに就任することが認められた。例えば、 α では、事前に所定の兼業届の提出をすれば、現職でも教育課題アドバイザーに就任することを許容している。この場合は、現職であっても、採択に関わる業務からは外れることになり、かつ、対象会社は他の地方公共団体においてもそのような運用がなされると認識していた。

さらに、定年後引き続き再任用された講師や嘱託等（準公務員）が、兼業届を再任用に係る地方公共団体に提出することにより、教育課題アドバイザーとしても活動することが認められている事例は全国各地に見られた（本委員会が把握しただけでも、 β 、 γ 、 δ 、 ε 、 ζ 、 η 及び θ でかかる事例が見受けられた。）。

このように、現職について兼業届が提出されれば採択に関わる業務から外れる事例があり、対象会社は同様の運用が他の地方公共団体においてもなされると認識していたこと、及び、準公務員が兼業届を提出することで教育課題アドバイザーとしての活動が認められる事例も多くあったことを踏まえ、対象会社では兼業届を提出した現職の教員等は採択に関与することはなく、教育課題アドバイザーとしての報酬を支払うことは認められる、との整理が行われた。

（3）本制度の整備・周知の状況

本制度開始に際し、J氏が作成した教育課題アドバイザーとなる者との契約締結に至るまでの社内手続等を記載した書面（以下「本通知書面」という。）が、J氏が作成した契約書の雛型、委嘱依頼状などとともに各支社に送付され、制度創設の案内がなされた。

本通知書面では、稟議書起稟時の注意点、人選についての留意点等が記載され、契約書の雛型では教育課題アドバイザーへの依頼内容が明記されるなど、本制度の運用に関する一定の指針が示された。また、毎年実施される営業向けの研修会においても本制度に関する一定の言及はなされていた。

しかし、そもそもの本制度の運用開始直前又は開始時において、本通知書面が誰に配布されたのか、本制度の運用開始前に本通知書面を基にした説明会などは開催されたのか、実際に教育課題アドバイザーを選任する際に本通知書面がどのように活用されたのか、といった教育課題アドバイザーの候補選定、就任打診及び就任において本通知書面がどのように活用されていたのかを示す資料は不見当である。また、J氏及び██████████に対して行ったヒアリングにおいても明確な回答は得られなかったため、本制度の実際の運用は運用開始時から各支社における判断に委ねられる場合が多かったものと思料される。

4 運用状況

本調査等の過程で、本告発文書の内容に照らし、特に精査することとした項目は、次の2点である。

- ① 現職の選任
- ② 支社における運用状況

上記①については、ヒアリングにおいて、現職の定義や選任の可否についての認識が不統一であることが確認されたことから、特に詳細に運用を確認することとした。上記②については、デジタルフォレンジック調査の結果、複数の支社において採択への不当な関与が疑われるような用語がいくつか検出されたため、追加ヒアリング等を行って慎重に運用状況を検証した。

(1) 現職の選任

ア 現職が選任された経緯

前記3(2)イのとおり、本制度創設当初、現職の選任は不可とされており、その点は、本通知書面においても明記されていた。

一方で、本制度創設直後、各支社が教育課題アドバイザーの選定を行う中で、一部の地方公共団体は、兼業届を提出するなどして採択に関与することから明確に除外されるのであれば、現職から意見を聴くことも差支えないとの態度であった。そこで、教育課題アドバイザーの選任が開始されてから間もなく、現職の選任は一律不可ではなく、原則として不可とする、という運用に変更された。

すなわち、現職の者であっても、兼業届の提出により、採択に関する業務から外れるため、採択に影響を与えないことが担保される。そのため、現職を教育課題アドバイザーとすることも可能であるとの運用に変更された。また、教育課題アドバイザーの選任に当たって、稟議書内で兼業届の提出の可否を示す欄が設けられ、兼業届の提出が必要となる現職や準公務員等に関し、兼業届の提出の有無をチェックする体制がとられた。

この運用変更は営業総轄本部の判断でなされ、社内の会議体で議論や決裁は行われなかった。

また、この点について明確な社内通達等が行われた形跡も見当たらない。前述の本通知書面では、変更後の運用について記載されているが、運用を変更した理由や内外の規律との整合性などについての説明はない。

そのため、支社によって、現職を教育課題アドバイザーとして選任する運用の有無や、現職を教育課題アドバイザーとして選任することの可否についての認識もまちまちで、支社ごとの要望を受け入れてなし崩し的に例外的な取扱いが認められるようになった側面もあると思料される。

イ 現職選任の状況

本制度の創設以降制度が廃止される2021年11月30日までの期間中、小学校及び中学校の現職教員であって、教育課題アドバイザーに就任している者の人数は以下表のとおりである。

【教育課題アドバイザーに就任した現職の数の推移】

年度	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
現職	3名	6名	5名	4名	4名
兼業届を提出した現職	3名	6名	5名	4名	4名
教育課題アドバイザーの総数	295名	343名	374名	394名	406名

対象会社がこれらの現職の教員を教育課題アドバイザーに選任するに当たっては、教育委員会への兼業届の提出がなされていることを確認している。また、上記表における現職の数には複数年度にわたって教育課題アドバイザーを務めている者も含まれており、かかる重複を削除すると本制度の運用期間において教育課題アドバイザーを務めた現職の数は9名となる。

これらの現職については、デジタルフォレンジック調査及びヒアリング調査の結果、対象会社の担当者が定期的に訪問又は電話をして対象会社が発行する情報誌の企画やウェブサイト制作協力、解説動画作成協力等に関して協議する機会を設け、協議の中で当該現職より地域における教育のあり方や教育課題に関する資料等を受領し補足等を受けていたこと、対象会社の担当者が聞き取った内容等をメモ等にまとめ、対象会社内にフィードバックしていた実態が認められた。併せて、現職の教育課題アドバイザーはいずれも採択に関与しておらず（採択に関与する地位に就くことが予想される場合は、教育課題アドバイザー自ら教育課題アドバイザーを辞任している。）、採択に関する情報提供も行われておらず、その業務において教科書に関する意見聴取も行われていなかったことを確認した。

ウ 現職以外の選任の手続

地方公共団体の中には、定年後に再任用された者等は採択に関与させないケースもあり、この場合教育課題アドバイザーに就任予定の者が兼業届の提出の要否を尋ねても不要であるとの回答が当該地方公共団体よりなされ、その旨が対象会社に報告される。この場合、教育課題アドバイザーに就任する者は、兼業届の提出を行わない。なお、上記イに記載したとおり、これらの者についても採択に関与していないことを確認している。

(2) 支社における運用状況及び全国的な傾向

デジタルフォレンジック調査及びヒアリング調査の結果、教育課題アドバイザーについて以下のア及びイのような運用状況が確認された（なお、ア及びイの運用が確認された事例の教育課題アドバイザーは、いずれも現職には該当しない者であった。）。また、対象会社の全社的な傾向として、ウのような傾向が確認された。

ア 教育課題アドバイザーからの情報入手

デジタルフォレンジック調査の結果、教育課題アドバイザーの中には、現職の教員と接した機会に、採択の結果を聞き取り、聞き取った内容を対象会社に伝える者がいたことが確認された。例えば、「JJ 先生より連絡があり、は現採オール確保で国語と英語が開拓」というメールが発見され、文言を見る限りは教育課題アドバイザーに働きかけて採択の途中経過の情報を得ているようにも思料される内容であった。

しかし、ヒアリング調査において実際のやりとりを確認した結果、かかる教育課題アドバイザーからの情報提供は、対象会社からの要望に基づくものではなく、当該教育課題アドバイザーの厚意によってなされた、という経過であったことが判明した。しかも、得ている情報は既に当該地方公共団体における決定事項であり、覆ることのない内容であるため、対象会社はかかる情報を入手しても何ら活用する余地はない。実際に、このような情報を提供された対象会社の従業員は、聞き流すだけに止める、という態度であったことが確認された。

イ 教育課題アドバイザーによる紹介

デジタルフォレンジック調査の結果、教育課題アドバイザーから教員の紹介を受け、当該教員にパンフレット等の資料を提供することを試みる例や、実際に提供している例が発見された。教育課題アドバイザーに宣伝活動を行わせているのではないかと、この観点から慎重にヒアリング調査を行った結果、教育課題アドバイザーは教員を紹介しただけで、紹介された教員に対して教科書の宣伝活動等を行うのは対象会社の従業員であったことが判明した。かかる活動自体は、通常の宣伝活動として許容されるものである。そして、いずれの調査結果によっても、教育課題アドバイザーが直接採択関係者に働きかける等、教科書の宣伝活動等に従事している例は見当たらなかった。

ウ 取得情報を誇張して表現する傾向

一方で、対象会社においては、取得した情報を社内向けに報告する際に大げさな表現を用いたり、採択までのプロセスを戦いになぞらえて表現したりする全社的な傾向があることが確認された。

大げさな表現を用いている例としては、採択結果の見込みが対象会社にとって

厳しい見込みであることを報告する際に、「全滅もありうる深刻な状況です。」という文言が用いられていたことが挙げられる。

また、以下のような報告がなされていることを確認した。

- ・「教育委員会対策＝教育委員 1 名への直接活動が他の教育委員へ好影響を与えた」（2019 年 8 月 26 日付 X 氏作成に係る書面）
- ・「教育課題 AD である KK 氏より κ 校長会情報を確認。」（2020 年 5 月 25 日付 X 氏作成に係る書面）

そこで、本委員会は、追加ヒアリング等を行って慎重に個々の報告書の文言の意味合いを確認したが、結果的に、前者の「直接活動」とは、教育委員への面談を行い、教科書の内容を説明する、という特段問題のない内容を指しており、さらに、「他の教育委員へ好影響を与えた」という表現は、具体的な影響を確認して記載したものではなく、報告者の推測に基づく記載に過ぎないことが確認された。また、後者の「校長会」とは、学校長の親睦会のような役割を果たす会議体であり、教育課題などを話し合うことはあるが、採択に関する話し合いはなされないことから、「校長会情報を確認」との記載は採択に関連性のない情報を大げさに表現しているに過ぎないことが確認された。

さらに、採択に向けた活動を戦いになぞらえて表現し、従業員間でやり取りする例としては、デジタルフォレンジック調査の結果発見された、「外部戦力の整備が急務な状況である。」などのやりとりが挙げられる。ヒアリング調査の結果によれば、「外部戦力」とは教育課題アドバイザー等を指しているとのことであり、対象会社従業員以外の者を指しているに過ぎないとのことであった。

また、「直接工作は困難」（2019 年 8 月 30 日付 L 氏作成に係る書面）、「有力者工作」（2019 年 4 月 4 日付 O 氏作成に係る書面）という表現に見られる、「工作」という表現も同様の例として挙げられる。ヒアリング調査の結果、「工作」とは、宣伝活動等を行うことを示しており、何らか特別な活動を含意するものではないことが確認された。

このように、取得した情報を社内向けに報告する際に大げさな表現を用いたり、採択に向けた活動を戦いになぞらえて表現したりする傾向が全社的に見られた。

5 評価（法的問題等）

本制度の制度設計や運用の実情は上記に認定したとおりであり、これらの法的問題等について、以下検討する。

(1) 本制度についての法的問題の有無

ア 公正確保通知

(ア) 公正確保通知における「採択関係者」

公正確保通知において、採択関係者とは、「教育委員会関係者又は校長若しくは教師を含む全ての学校関係者その他教科書採択に関与し得る全ての者をいう。」とされている。

本制度における「教育課題アドバイザー」は、前記3(2)イのとおり、原則として現職以外の者とされ、例外的に現職の者が就任する際には、兼業届の提出により、採択に関する業務から外れるため、採択に影響を与えないことが担保される。すなわち、対象会社は、兼業届を提出した現職の者は、「教科書採択に関与し得」ないから、公正確保通知における「採択関係者」には該当しないとして、制度設計をした。

公正確保通知の上記文言のうち、「教科書採択に関与し得る全ての者」が定義の根幹であるとすれば、対象会社の解釈も成り立つ。

他方、「教科書採択に関与し得る全ての者」とは、「学校関係者」等以外で採択に関与し得る者を指している、と解した場合、「学校関係者」であれば、例え採択に関与しないことが明らかな者であっても「採択関係者」に該当することになる。

本制度設計当時、対象会社はこの点の解釈を同省に確認をすることなく、また、対象会社内の法務担当部門等に問合せを行うこともなく、文言解釈上問題はないと考えて、J氏を中心として本制度を設計した。このような対象会社の対応は、対象会社における法令順守支援体制や社内牽制機能の機能不全をも引き起こしかねず、現時点から検証すると不用意であった。しかし、上記のとおり対象会社の解釈も文言解釈上は成り立つものであったし、実際に、対象会社はこの解釈は問題ないものとして社内の複数の文書（社内通達や編集局のガイドラインなど）に明記し、社外の者（教育課題アドバイザーや地方公共団体）にも説明しており、同省の解釈と対立するとの認識はなく運用していたといえる。

(イ) 過大な宣伝活動

公正確保通知においては、過大な宣伝活動が禁止されており、具体的には、次のように規定されている。

- ・採択関係者若しくは公職関係者又はこれらの職にあった者など採択関係者に影響力を及ぼし得る者（教科書発行者の社員である者を除く。）を教科書採択の勧誘を目的とした宣伝活動等に從事させないこと

- ・採択関係者の自宅訪問は一切行わないこと

本制度の教育課題アドバイザーが、公正確保通知が定義する「採択関係者」に該当しない、との対象会社の解釈も成り立つことは前記（ア）のとおりであるし、いずれにしても、本調査の結果、教育課題アドバイザーを利用して教科書の宣伝活動等を行わせているような事例は見当たらなかった。実際、ヒアリングにおいても「申請本問題で迷惑をかけた（委員会注：学校関係者に迷惑をかけた、という意味である。）認識が強い。二度はないという意識」があった旨を述べており（LL氏に対するヒアリング結果）、公正確保通知の遵守のために相当の配慮がなされていたことが窺えた。また、「申請本問題のときは先生方もピリピリしていた。それでおりた（委員会注：校閲顧問等を辞任した、という意味である。）人もいる」（R氏に対するヒアリング結果）という発言もあり、学校関係者においても申請本問題を踏まえて公正確保通知を遵守しようとする空気が醸成されていた。このような中で、過大な宣伝活動に該当するような行動を採り、またそれに応じることは、対象会社においても、学校側においても想定しづらく、実際にそのような行動は確認されなかった。

（ウ） 不当な利益供与

公正確保通知は、採択関係者に対する「不当な利益供与」を禁止しており、具体的には、「教科書採択の勧誘を目的として又はその目的であるとの疑念を生じさせるおそれがある形での金銭その他の利益の供与又はその申出は、絶対に行わないこと。」としている。

本制度の教育課題アドバイザーが「採択関係者」に該当しない、との対象会社の解釈も成り立つことは前記（ア）のとおりである。また、いずれの解釈に拠ったとしても、そもそも本制度の報酬は、採択とは関係のない委嘱事項に対する対価であり、各委嘱事項に対応する成果物が実際に提供されている。成果物は、各支社によって保存方法に若干の差異はあるものの、教育課題アドバイザーごとにファイリングされ、提供を受けた資料、助言内容のメモ、又は議事録等が綴じ込まれており、教育関係の知見を有する者からこうした資料や情報等の提供を定期的にする対価として、年間15万円の報酬は相当なものと判断できる。したがって、本制度は、公正確保通知の「不当な利益供与」には該当しない。

なお、前記4（2）ア及びイにおいて述べたとおり、一部に教育課題アドバイザーからの情報入手や、教育課題アドバイザーによる紹介がなされていた例が見られ、これらは、教育課題アドバイザーを通じた採択関係者への働きかけに発展し得る事例であった。しかし、実際には、そこで得られた情報等は、い

ずれも採択結果の速報等やパンフレット等の資料の提供先としての教員の情報にすぎず、対象会社が取得しても採択結果に影響を与える余地はないし、実際に教育課題アドバイザーから得た情報に基づいて、採択関係者に利益供与を行った事例はなかった。

以上より、「不当な利益供与」に該当する行為も認められなかった。

イ 発行者規範

(ア) 発行者規範における「採択関係者」

発行者規範における「採択関係者」の定義は、前記2(3)ウのとおり、脚注部分において、「採択権者である教育委員会の関係者のほか、教科用図書選定審議会若しくは採択地区協議会の委員又は調査員等として採択に至るまでの一連の手續に關与する者に加えて、実際にこれらの職に就いているか否かにかかわらず校長・教員等の全ての学校関係者を含む」との広範なものとなっている。

一方、発行者規範が制定された年度(2016年度)に作成されたQ&A(以下「2016年度Q&A」という。)⁷では、Q1の採択関係者の範囲についての「従来の(略)『選択関係者』の範囲と違いがありますか?」との問いに関し、次のように回答されている。

「A1 教科書宣伝行動基準における「選択関係者」の範囲と同じです。なお、行動規範における「採択関係者」(中略)とは、“採択期間中において、採択に直接関わる者”という意味に留まらず、“採択に関わる可能性のある全ての者”という意味ですので、教育委員会関係者(役職や配属部署は問わない。)はもちろん(中略)これらの職に就いていない者も含めて全ての校長・教員等が該当します。」

上記で言及されている教科書宣伝行動基準における「選択関係者」とは、「国公立・私立にかかわらず、教科書の推せん、選定、採択など教科書の採択にいたるまでの一連の行為に關与する選定審議会委員、調査員、地区採択協議会委員、校長、教員、保護者、教育委員及び教育委員会職員等をいい、採択期間に限定されない。」と定義されており、この定義は、客観的には、「全ての学校関係者」よりも狭いものとなっている。

また、上記回答内容は、採択関係者の定義に「採択に関わる可能性のある」という限定を付しており、公正確保通知における「教科書採択に關与し得る」との表現と同様、採択に關与しないことが明らかな者は「採択関係者」に該当

しないと解する余地がある。

そもそも採択関係者との関係で種々の規制を課す目的は、教科書採択の公正性と透明性の確保にあるところ、およそ採択に関与する可能性がない者であれば、教科書採択の公正性と透明性が問題なく確保される。したがって、発行者規範という「採択関係者」を、脚注の文言にかかわらず、規制の趣旨に対応して実質的に解釈することは合理的である。

以上のように、発行者規範本文、脚注、Q&A、教科書宣伝行動基準における「選択関係者」の定義などが一義的ではなかった状況においては、採択関係者との関係を規制する趣旨に照らし、現職の教員であっても、兼業届を提出した者、その他の教科書採択に関与する可能性がない者は、発行者規範上の「採択関係者」には該当しない、と解釈するのが相当である。なお、対象会社が、制度設計当時、この解釈を教科書協会に確認しなかった点も、現時点から検証すると不用意であったといえる。しかし、上記のとおり対象会社の解釈は制度趣旨に照らして相当であったし、 α のような事例に鑑み、対象会社が、兼業届が提出されれば当該現職は採択に関与しない運用が地方公共団体においてなされると認識したことも合理的である。また、準公務員につき兼業届を提出して教育課題アドバイザーとして活動することが認められる事例が全国に見られたことも、対象会社の上記認識に沿うもので、対象会社が、兼業届を提出した現職は教科書採択に関与しないと認識し、発行者規範上の問題は生じないと考えた点は、本委員会として理解できる。

(イ) 過大な宣伝活動

発行者規範においては、採択関係者への自宅訪問等の教科書に関する過度な宣伝活動は禁止されている。その具体的内容について、Q&AのQ14に対する回答は、公正確保通知で禁止される採択関係者に影響力を及ぼし得る者の宣伝活動等の従事を挙げている。

本調査においては、教育課題アドバイザーが直接対象会社の教科書の採択を働きかける等、教育課題アドバイザーを利用して教科書の宣伝活動等を行わせているような事例は見当たっていないことから、教育課題アドバイザーを利用した過大な宣伝活動が行われたとは認められない。

(ウ) 不当な利益供与

発行者規範は、会員各社に対し、採択関係者に対する金銭や物品の提供、饗応その他の利益の供与及びその申し出を禁止するとともに、不当な利益供与であるとの疑念を生じさせるあらゆる行為についても同様に禁止されるものとしている。

発行者規範の「採択関係者」の定義について、採択に関与しないことが明らかかな者は「採択関係者」に該当しない、との対象会社の解釈が相当であることは前記（ア）のとおりであり、かかる解釈を前提とすれば教育課題アドバイザーは「採択関係者」には該当しないことになるから、一定額の報酬を支払うという本制度の基本的枠組み自体には問題はない。

なお、仮に、発行者規範の脚注の記載どおり広範な者が「採択関係者」に形式的には該当すると解した場合であっても、本制度は、採択に関与しないことが明らかかな者に対し、採択とは関係のない事項を委嘱し、その対価として年間15万円の報酬を支払うというものであって、かかる報酬が委嘱事項の対価として相当であることは前記ア（ウ）記載のとおりであり、この制度自体は、発行者規範の不当な利益供与の禁止規定の趣旨に実質的には抵触しないと解する。

この点、2016年度 Q&A の Q30 に対する回答において、機関誌や実践事例、教科書非準拠の副教材等への原稿料の支払いに関するものではあるが、採択関係者の役務に対して正当な手続を経た上で正当な対価を支払うことが許容されている。この趣旨に鑑みても、「採択関係者」に形式的に該当する者への報酬の支払が直ちに違反となるのではなく、役務の内容や手続・対価の正当性などを加味して実質的に解釈することが許容されると解する。

加えて、前記4（2）ア及びイのとおり、一部に教育課題アドバイザーからの情報入手や、教育課題アドバイザーによる紹介がなされていた例が見られるものの、前記ア（ウ）のとおり、公正確保通知における「不当な利益供与」には該当しないと解されるし、発行者規範との関係でも問題はないと評価できる。

なお、発行者規範においては、使用中の教科書並びに学習者用デジタル教科書、教師用指導書及び教科書準拠周辺教材（以下「使用中教科書等」という。）についての対価を伴う意見聴取も禁止されているが、デジタルフォレンジック調査及びヒアリング調査の結果によれば、対象会社が、教育課題アドバイザーに対し、使用中教科書等についての意見を求め聴取していた事実は認められなかった。

ウ 教科書無償措置法

（ア）「不公正な行為」該当性

教科書無償措置法施行令第15条第2項、同法施行規則第6条第2号において、「採択した教科用図書の採択に関し発行者その他の教科用図書の採択に直接の利害関係を有する者の不公正な行為があったと認められる場合」において、採択期間中の教科書の採択替えが行われることが規定されている。

教科書無償措置法施行規則第6条第2号に定める「不公正な行為」については、平成28年6月20日文科科学省初等中等教育局長通知「義務教育諸学校の

教科用図書の無償措置に関する法律施行規則の一部を改正する省令等の公布、施行について（通知）」⁸第一 2. において、採択関係者⁹に対して教科書採択の勧誘を目的として又はその目的であるとの疑念を生じさせる形で金銭その他の利益の供与を行う行為のほか、文部科学省の行政指導及び一般社団法人教科書協会加盟社にあっては同協会が定める自主ルールに違反する過大な宣伝行為等が想定されているとされている。また、採択替えに当たって、不公正な行為が教科書の採択結果に影響を及ぼしたことが要件となるものではないが、少なくとも不公正な行為が当該教科書の採択の公正性に疑念を生じさせるものであることが必要とされている。

この点、現職が教育課題アドバイザーに就任している点が「採択関係者に対して教科書採択の勧誘を目的として又はその目的であるとの疑念を生じさせる形で金銭その他の利益の供与を行う行為」に該当しないかが問題となり得るが、前記ア（ア）のとおり、現職であっても、兼業届の提出により、採択に関する業務から外れるため、採択に影響を与えないことが担保されていることからすれば、現職が教育課題アドバイザーに就任していることが、教科書採択の勧誘目的である又はその目的であるとの疑念を生じさせるとは解し難いと考えられる。

また、前記イ（イ）及び（ウ）のとおり、発行者規範に違反する過大な宣伝行為等に該当する行為も見当たらない。

したがって、教育課題アドバイザーに関し、教科書無償措置法施行規則第 6 条第 2 号に定める「不公正な行為」はないと解する。

（イ）「著しく不公正な行為」該当性

教科書無償措置法第 18 条第 1 項第 2 号、同法施行令第 16 条第 4 号において、義務教育諸学校において使用する教科用図書発行者の指定の要件として、「図書の発行に関し著しく不公正な行為をしたことのない者であること」が定められている。「著しく不公正な行為」についての解釈を明らかにした通達等は見当たらないものの、前記（ア）において述べたとおり教科書無償措置法施行規則第 6 条第 2 号に定める「不公正な行為」はないと解されることから、同法施行令第 16 条第 4 号に定める「著しく不公正な行為」にも該当しないと解する。

エ 独占禁止法

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号）（以

⁸ 【https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/743/20160624-07.pdf】

⁹ ここでいう「採択関係者」の外延は明らかではないが、文部科学省発出の「公正確保通知」の定義と同様に、現職は一義的にはこれに含まれると解される。

下「独占禁止法」という。)第19条は、不公正な取引方法として、「正常な商慣習に照らして不当な利益をもって、競争者の顧客を自己と取引するように誘引すること。」を禁じている(独占禁止法第2条第9項6号、不公正な取引方法(昭和57年6月18日公正取引委員会告示第15号)第9項)。

本調査においては、教育課題アドバイザーが直接対象会社の教科書の採択を働きかける等、教育課題アドバイザーを利用して教科書の宣伝活動等を行わせているような事例は見当たっていないことから、「正常な商慣習に照らして不当な利益をもって、競争者の顧客を自己と取引するように誘引すること。」に該当する行為はないものと評価できる。

オ 教科用図書検定規則

教科用図書検定規則第7条第2項、同実施細則第2・2(3)により、独占禁止法その他の法令の規定に違反する著しく不公正な行為をしたことが認められた場合には、当該行為がなされた教科書と同一の種目について、検定審査不合格の決定がなされるとされている。しかしながら、教育課題アドバイザーに関して独占禁止法その他の法令の違反がないことは前記アからエのとおりである。

(2) その他(贈収賄、公務員の兼業禁止規定違反)

ア 贈収賄

公務員が、その職務に関し、賄賂を收受した場合には、収賄罪(刑法第197条)が成立し、当該賄賂を供与し、又はその申込み若しくは約束をした者には贈賄罪が成立する(同法第198条)。賄賂とは公務員の職務行為に対する対価としての不正な報酬をいい、当該公務員に職務を行う具体的権限はないが一般的権限に属するものや自己の職務に基づく事実上の影響力を利用できる職務密接関連行為であれば賄賂罪が成立するとされている。したがって、教育課題アドバイザーが採択に関して影響を及ぼし得る教育委員会関係者等であり、かつ、教育課題アドバイザーの報酬が教育課題アドバイザーの職務の対価ではなく採択に対する影響力行使に係る対価であるような場合には贈賄罪の成立も考え得るが、本調査においてかかる例は見当たらなかった。

イ 公務員の兼業禁止規定違反

教育公務員特例法第17条第1項において、教育公務員¹⁰は、非常勤の講師を除き(同条第2項)、本務の遂行に支障がないと任命権者(県費負担教員については、

¹⁰ 地方公務員のうち、公立学校の学長、校長、教員(公立学校の教授、准教授、助教、副校長、教頭、主幹教諭(指導教諭、教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭、主幹保育教諭、指導保育教諭、保育教諭、助保育教諭及び講師をいう。))及び部局長並びに教育委員会の専門的教育職員をいう(教育公務員特例法2条1項・2項)。

市町村（特別区を含む。）の教育委員会。）において認める場合に限り教育に関する他の職を兼ね、又は教育に関する他の事業若しくは事務に従事することができる」とされている。また、各自治体において兼業に関する独自のルールが定められている場合もある。

対象会社は、教育課題アドバイザーの選任に際して、候補者に対して、教育委員会に兼業届の提出の要否について確認するよう要請し、兼業届の提出が必要とされる場合には兼業届の提出がなされていることを本人に確認していた。したがって、対象会社が兼業禁止規定違反を幫助していた事実はない。

（3）運用に対する評価

ア 現職の選任について

現職の者であっても、兼業届の提出により、採択に影響を与えないことが担保されるから、教育課題アドバイザーに就任し得る、という本制度の設計自体は、前記（1）イ（ア）のとおり、発行者規範の解釈として合理的なものである。

また、現職が選任された個別事例における運用状況を精査した結果、全ての事例において、教育委員会への兼業届は提出されていた。加えて、現職の者において採択に影響を及ぼした活動がなされた形跡は見られず、上記4（2）に記載したとおり、対象会社が採択の途中経過の情報を得たり、他の教員の紹介を受けたりした事例も、現職の教育課題アドバイザーが関与している事例ではない。さらに、個々の事例において、教科書採択の公正性と透明性の確保という発行者規範の趣旨を没却するような事態は生じていなかったことを確認し、教育課題アドバイザーより教育に関する各種研究会の資料の提供といった形で成果物の提出がなされていた実態も確認した。

なお、本告発文書は、現職以外の発行者規範に定める採択関係者に含まれ得る者、すなわち現職以外の教員や教育委員会関係者が教育課題アドバイザーに選任されているケースにおいて、兼業届の提出がないとされている者がいることを問題視する。しかしながら、地方公共団体の中には、定年後に再任用された者等は採択に関与させないケースもあり、この場合教育課題アドバイザーに就任予定の者が兼業届の提出の要否を尋ねても不要であるとの回答がなされ、その旨が対象会社に報告されることとなる。すなわち、兼業届の提出がないこと自体が直ちに不備となるわけではない。前記4（1）のとおり、対象会社においては、現職以外の教員や教育委員会関係者が教育課題アドバイザーに選任されるに当たっても、兼業届の提出の要否を確認する体制は取られていた。兼業届の提出がないとされているのは、教育課題アドバイザーの候補者に対して、教育委員会等の所属先に兼業届の提出の要否を確認するよう依頼した上で、不要との回答を得ているケースである。このようなプロセスを経て、兼業届の提出の要否を確認し、教育課題

アドバイザーへの就任を依頼しているのであって、必要条件が欠けているとする本告發文書の主張は当たらない。

イ 支社における運用状況及び全国的な傾向の採択への影響の有無

前記4(2)ア及びイのように、支社における運用状況の一部として、教育課題アドバイザーからの情報入手及び教育課題アドバイザーによる紹介を受けている例が見られた。もっとも、得られた情報等は、いずれも採択結果の速報等やパンフレット等の資料の提供先としての教員の情報にすぎず、対象会社が教育課題アドバイザーから受領したこれらの情報を基にして採択結果に影響を及ぼすような活動を行うことは不可能である。また、教育課題アドバイザーが直接対象会社の教科書の採択を働きかける等、教育課題アドバイザーを利用して教科書の宣伝活動等を行わせているような事例は見当たっておらず、教育課題アドバイザーを通じた採択への影響力の行使がなされた事実も見当たらない。

したがって、これらの事例が採択に影響を及ぼし、内外の何らかの規律に違反したと判断するには至らなかった。

なお、対象会社においては、取得した情報を社内向けに報告する際に大げさな表現を用いたり、採択までのプロセスを戦いになぞらえて表現したりする全社的な傾向があることが確認された。

このような表現がなされた背景としては、営業担当者が上司からのプレッシャーを感じながら営業をしており、充実した営業活動を行っていることを上司に対して示したいという意向が強く働く対象会社の企業組織風土があった。例えば、X氏に対するヒアリングの中では、「この程度は出していないと上から怒られてしまう」といったことが述べられており、得られた情報を大げさに表現しないと上司からの納得が得られない実態が読み取れた。

上記のような全社的な傾向のため、本委員会では、デジタルフォレンジック調査で発見された内容に関し、追加のヒアリング調査等を行って検証し、記載者の真意を確認するとともに、対象会社における正確な宣伝活動等の実態を把握する必要があったが、結果的には、前記のとおり違反事例は検出されず、こうした企業組織風土自体は、採択に影響を及ぼすようなものではなく、内外の規律に反するものとも評価されない。

(4) まとめ

以上の検討のとおり、本制度の制度設計に関しては、法的な問題はないことが確認された。また、運用においても、公正確保通知、発行者行動規範その他法令等に抵触する具体的な事実関係は、デジタルフォレンジック及びヒアリング等の調査結果からは見出されなかった。

しかしながら、ガバナンスや内部統制の観点から本制度の創設から運用に至るまでを検証すると、以下の点は適切さを欠くと思料された。

ア 本制度の創設に際し、取締役会決議を経ず、凸版に報告しなかったこと

イ 教育課題アドバイザーが採択関係者に該当するかにつき、文部科学省や教科書協会に対する照会等を実施せず、また、対象会社の法務担当部門に問い合わせることもなかったこと

ウ 教育課題アドバイザーに対してどのような行為を行ってよいか、どのような行為は行えないかといった規範を示す行動規範等は整備されておらず、運用面は支社の裁量に任せていたこと

上記ア及びイは、本制度設計時の手続面の問題で、社内の規程類や凸版の規程に直接抵触するものではないし、採択関係者の意義についても、一つの解釈として成り立ち、合理性のあるものといえる。しかし、本制度の創設は、申請本問題を踏まえた対応策の一つであり、対象会社における重要な施策として慎重な社内手続に付し、かつ、社内の法令順守支援体制や社内牽制機能が存分に活用されるべき問題であったし、また、採択関係者の意義について一定の見解を示している関係者を交えて広く議論すべき問題であったといえ、適切さを欠く面があったことは否めない。

また、上記ウは運用面の問題で、前記（3）イでも記載した企業組織風土や上司からのプレッシャーと相まって、現状からさらに進んで、地方公共団体や教育委員会による決定がなされる前の採択に関する情報の取得を教育課題アドバイザーに依頼する等、ともすれば対象会社が採択結果に影響を及ぼし得る採択に関する情報の入手、ひいては実際に採択結果に影響を及ぼすようなことにもつながっていく可能性を生じさせるものであり、社内規範等で運用の指針を示しておくべきであった。

6 関与者の責任

上記のとおり、本制度の設計及び運用において、法的な問題は見出されなかったが、ガバナンスや内部統制の観点から、手続と運用の面で不適切な事象があったため、当時の関係役員の責任について検討する。

(1) J氏

J氏は、取締役営業局次長として本制度の創設において中心的な役割を果たし、その後も営業局を所管する取締役として営業局による本制度の運用を管理する立場にあった。

取締役は、株式会社に対し、善管注意義務（会社法第 330 条）等の義務を負い、その一内容として内部統制システムの整備義務を負っている（同法第 362 条第 4 項第 6 号）。

本制度の創設は、各地域の実情に応じた教育課題を把握し、把握内容を反映させてよりよい教科書を作成することを目的とするものであり、本制度の内容も発行者規範又は公正確保通知から逸脱するものではなかったと評価できる。当初対象外であった現職を例外的に教育課題アドバイザーになりうると決めた際も、J 氏個人としては、内外の規律の解釈などを検討し、違反のないよう制度設計したことが認められ、J 氏による本制度の創設自体は、取締役の善管注意義務に反するものとは考えられない。

また、本制度創設を取締役会への上程議案とせず、また、対象会社の法務担当部門にも相談せず、かつ、凸版への報告もしなかった点は、社内の規程類や凸版の規程に直接抵触するものではないが、適切さを欠く面はあったことは否めない。しかし、それは幅のある解釈を許す対象会社の規程や、取締役会に諮る必要性を認識する契機がなかったことに起因するものであり、取締役の善管注意義務に反するものとは考えられない。

もっとも、J 氏による本制度の運用面の管理監督は、営業局のメンバーからの問合せに回答する等受動的なものに止まり、営業規範の改訂や全社的に参照すべきマニュアルの作成までには着手しなかった。そのため、実際の運用は各支社における判断に委ねられる場合が多く、結果として、本制度の趣旨や禁止事項などが十分に周知徹底されない状態が放置された。

この点は、善管注意義務違反に該当するとまでは評価できないものの、営業局を所管する取締役として、J 氏が十分な役割を果たしていたとは言い難い。

(2) H 氏

H 氏（以下「H 氏」という。）は、本制度の創設時、常務取締役営業局長兼営業総轄本部長であり、J 氏とともに本制度の創設に関与し、その後も営業局を所管する取締役として営業局による本制度の運用を管理する立場にあった。

H 氏についても、J 氏と同様、本制度の創設自体は、取締役の善管注意義務に反するものとは考えられないが、営業局を所管する取締役として十分な役割を果たしていたとは言い難い。また、本制度の創設時において、各種検討を J 氏に一任し、取締役会への上程議案とすることなく、凸版への報告もしなかった点については、直ちに H 氏に善管注意義務違反が認められるとは解されないものの、不適切な判断であったと評価せざるを得ない。

(3) G氏

G氏(以下「G氏」という。)は、本制度の創設時、代表取締役社長であった。本制度の創設には直接関与していないが、本制度の創設時にはH氏及びJ氏からの報告を受けていた。

G氏は、取締役として内部統制システムの整備義務を負っているところ、本制度について報告を受け、営編役員連絡会にも出席して創設経緯を把握した際に、取締役会において本制度について議論を行うことを指示することや凸版への報告を行うことなく、実質的な検討をJ氏に一任した。また、営業規範の改訂や全社的なマニュアルの制定や本制度の運用状況を監視しチェックする体制をとることについても、率先して担当取締役に指示するなどして取り組んだ形跡は見当たらない。

これらの点は、社内の規程類や凸版の規程に直接抵触するものではなく、直ちにG氏に善管注意義務違反が認められるとは解されないものの、内規上の職務分掌にかかわらず、本制度は対象会社にとって極めて重要なもので、社長が率先して取り組むべき課題であったと考えられることから、ガバナンスや内部統制に関する姿勢には問題があったと評価せざるを得ない。

7 別件調査について

(1) 別件調査の概要

別件調査は、本調査継続中に、外部から教育課題アドバイザー制度に関連する不適切事例として情報提供があったことを受け、対象会社から本委員会に追加で調査依頼がなされた事項である。

(2) C氏について

C氏は、定年退職後、λの教育委員会の嘱託(指導員)であった。その間、編集協力者を経て2017年4月から2021年3月まで教育課題アドバイザーを務めていた。C氏は現役の小中学校の教員ではなく現職に該当しないことから、兼業届の提出が当然に求められるわけではなく、準公務員としてそれぞれの組織のルールに従い兼業届の提出が必要か否かを確認することになる。C氏の教育課題アドバイザー就任については兼業届の提出はなされていなかったが、それはλが非常勤職員については兼業届の提出を求めているためである。λが非常勤職員について兼業届の提出は不要としている背景には、かかる立場の者が採択に関与することはないとの判断が根底にあったと思料され、C氏は採択関係者には該当しないといえる。

加えて、C氏に対するヒアリング(当該ヒアリングには、委員も含め、対象会社の役職員は立ち会っていない。)調査の結果、実態としてもC氏は教科書の採択に関与しておらず、実際の業務内容も地域の教育課題やC氏の専門分野に関する一般的な情報提供、λで開催される研修の案内等であり、教科書の内容に関する意見聴取

は行われていなかったことを確認した。さらに、C氏から受領した道徳の教育方法に関する研修会の資料、中学校における社会科学習指導のあり方に関する研究会の資料等を保存し、併せて同氏から聞き取った教育課題等を対象会社の担当者が資料に書き込んだりメモとして残したりしている実態を確認した。

したがって、C氏に対する教育課題アドバイザーとしての報酬の支払は、教科書の内容に関する意見聴取の対価としての支払にも該当しないといえる。また、上記情報提供等は年間を通じて複数回にわたり行われていたのであるから年間15万円の報酬は相当なものであり、採択関係者に対する不当な利益供与にも該当しないといえる。

(3) D氏について

D氏は、校閲顧問及び編集協力者であった時期はあるが、教育課題アドバイザーであった期間はない。したがって、本制度が創設、運用されていた期間において、対象会社がD氏を通じて採択に影響を及ぼした事実は認められない。

(4) E氏について

E氏は、 μ 教育長を務めた後、2017年4月から本制度が廃止されるまで、教育課題アドバイザーを務めていた。その間、 ν 教育委員会の嘱託（顧問）を務めていた時期があり、兼業届の提出はなされていなかったが、それはE氏が μ の教育委員会に兼業届の提出の可否を確認した結果である。 μ が兼業届の提出は不要と判断した背景には、E氏が採択に関与することはないとの判断が根底にあったと思料され、E氏は採択関係者には該当しないといえる。

加えて、E氏に対するヒアリング（当該ヒアリングには、委員も含め、対象会社の役職員は立ち会っていない。）調査の結果、実態としてもE氏は教科書の採択に関与しておらず、委嘱内容も地域の教育課題やE氏の専門分野に関する一般的な情報提供であり、教科書の内容に関する意見聴取は行われていなかったことを確認した。さらに、対象会社において、E氏から受領した μ の教育に関する資料、教育現場のICT環境整備に関する資料、動画配信形式により教育が行われていることを紹介する資料等を保存し、併せて同氏から聞き取った μ の教育課題などをメモし、保存している実態を確認した。

したがって、E氏に対する教育課題アドバイザーとしての報酬の支払は、教科書の内容に関する意見聴取の対価としての支払にも該当しないといえる。また、上記情報提供は年間を通じて複数回にわたり行われていたのであるから年間15万円の報酬は相当なものであり、採択関係者に対する不当な利益供与にも該当しないといえる。

第5 本制度に疑義が呈された原因

本制度の制度設計や運用には、結果的に、法的な問題はなかったが、前述のとおり、

ア 本制度の創設に際し、取締役会決議を経ず、凸版に報告をしなかった

イ 本制度設計当時、教育課題アドバイザーが採択関係者に該当するかにつき、文部科学省や教科書協会に対して公正確保通知や教科書発行者行動規範の解釈について照会等を実施せず、また、対象会社の法務担当部門に問い合わせることもなかった

ウ 教育課題アドバイザーに対してどのような行為を行ってよいか、どのような行為は行えないかといった規範を示す行動規範等は整備されておらず、運用面は支社の裁量に任せていた

という手続と運用の面で不適切であり、そのために、本告発文書において本制度に疑義が呈される事態となった。以下、より詳細に原因を検討する。

1 全社的に重要課題に取り組む姿勢の欠如

本制度は J 氏が中心となって創設され、他の役員や従業員が関与することはほとんどなかった。G 氏による、「ガイドライン（営業規範）の策定の方に関心が向き、本制度の創設は必ずしも関心事ではなかった」、というヒアリング時の発言に代表されるように、G 氏を含むその他の役員は、本制度の創設に関わる積極的な姿勢が不足していたといえる。

その結果として、本制度は、営編役員連絡会においては報告がなされたものの、取締役会での決議や報告がなされることもなく、また、凸版に報告されることもなかった。

その背景として、各取締役において、他の取締役の業務執行に対する関心が薄かったことと、リスク分析が十分ではなかったことが挙げられる。すなわち、本制度自体には問題がなかったとしても、運用次第では法令等違反を招来する可能性があるのではないかと、そのような運用を防止するためにはどうしたらよいか、それを取締役全員で議論する必要があるのではないかと、という想定に基づいた本制度の運用面における脆弱性の検証、リスク分析が十分ではなかったといえる。

しかもその運用においても、J 氏により、本制度の運用に関する一定の指針は示されたものの、マニュアル等が作成されることはなく、代表取締役社長であった G 氏から対象会社の役員及び従業員に対する本制度の創設の周知がなされることもなく、最終的に教育課題アドバイザーに依頼することの可否の判断は各支社の判断にゆだねら

れ、従前の校閲顧問等との違いも正確に示されなかった。このような状態で本制度の運用が始まったため、社内においても本制度の設計が適法になされているとの周知が不徹底となった（本告発文書が出された一因もそこにある。）。

このように、他の取締役の業務執行に対する無関心やリスク分析の不十分さから、全社的に重要課題に取り組む、という姿勢が欠如して今回の事態に至ったといえる。

2 内部統制システムの機能不全

全社的に本制度を創設し、運用する、という姿勢の欠如と相まって、対象会社内では、本制度の運用状況を監視しチェックするという姿勢が欠如し、内部統制システムが十分に機能しなかった。

すなわち、営業部門（いわゆる第1線）では、営業規範は作成されたものの、作成時期は本制度創設・運用開始前であり、その後現在に至るまで改訂がなされていない。そのため、営業現場が法令遵守を検討するにあたり拠り所となる営業規範を読んでも、本制度について問題意識を持つ機会を得ることがなかった。さらに、毎年実施されていたコンプライアンステストでも本制度について触れられることはなく、営業担当者の理解を深める機会は作出されなかった。

さらに、管理部門（第2線）によって適法性の検討や営業部門等の活動について牽制や適正な運営のための支援等がなされた事実もなく、さらには監査部門（第3線）による事後的な検証がなされた事実もなかった。

このように、本制度の運用については管理部門及び監査部門が機能しておらず、また、営業部門においても本制度の運用に際して寄る辺となるところがなかった。その結果、社内の法令順守支援体制や社内牽制機能が十分に機能しなかったばかりか、支社によって本制度の運用がまちまちになってしまうという事態を招いた。

なお、その一方で、親会社である凸版に対して本告発文書の提出がなされ、同社による迅速な指示により本委員会の設置に至った、という点では、凸版によるグループ内部統制システム、すなわちグループガバナンスは一定程度機能していると評価できる。また、2021年11月に発足した新経営陣が、本告発文書を受け、本委員会の検証結果を待つことなく、いち早く本制度の廃止を決定したことは、新経営陣の下、対象会社において自浄作用が発揮されていることの表れであると評価できることを付言しておく。

3 企業組織風土

(1) 採択に向けた活動に関する企業組織風土

前記1及び2は、本制度の手続面や運用面での不適切さに結びついた事項であるが、これらとは性質が異なるものの、本制度に疑義が呈された一因として挙げられるのは、対象会社の採択に向けた活動において見られた企業組織風土である。すな

わち、支社の報告文書などにおいて、教育課題アドバイザーとの関係がげさな表現で記載され、採択に向けた活動が戦いになぞらえて記されて、不当な行為を示すものではないか、との印象を与えたことも、本告発文書が出される一つのきっかけとなった。

営利企業である以上、利益を追求することは当然であり、対象会社においては教科書の販売が利潤の大半を担うことは自明である。しかし、教科書の販売は、各地方公共団体における採択結果に拠らざるを得ないのであり、対象会社はその結果を甘受するほかない立場にある（前記第4の5のとおり、採択結果に影響を及ぼし得るような行為を行うことは法令違反を構成する。）。

このように、他業種のような一般的な「営業活動」が規制されているという特異な業界であるにもかかわらず、対象会社では、採択結果を予測して「達成判断」と呼ばれる営業報告を行わせ、達成判断の正確な把握のために、営業局の社員に対し常にプレッシャーを与える企業組織風土が存在していた。結果として、報告書や各種文書等の記載について、実際の活動と比して誇張した表現を多用するなど、外部から見れば誤解を生みかねない状況となっていた。

（2）部門間の壁－企業文化

さらに、対象会社の営業部門と編集部門、そして管理部門その他の組織上の壁が、どうしても「強く」感じられた点を、本委員会としては指摘しなければならない。もとより、本委員会は、本件が発生した原因として、部門間の壁や組織上の壁－特に営業部門と編集部門の壁－が直接的な原因とまでは判断するものではない。しかしながら、営業部門・編集部門に配属された社員が一貫してそれぞれの部門に属し続けることで、組織上の壁が強固となり、それぞれの部門特有の考え方に染まりがちとなることは、どこの企業や組織でもまま見られることである。そのような組織においては、第2線を担う管理部門が、適切な形で、第1線の現場等に牽制機能や支援機能を発揮することが困難になる。また、各部門も、仮に他部門の手法に問題を感じたとしても、問題点を指摘することが躊躇われることになりかねない。

そもそも取締役会における役員相互においては、会社法第362条第2項第2号を指摘するまでもなく、役員間の牽制機能が適切に発揮されることが、法的な要請となっている。しかし、本制度の創設に際して、前記第4の3（2）アのとおり、営編役員連絡会での報告は行われたものの、その場で実質的な議論が行われた形跡はない。その要因の一つとして、前記のような営業部門・編集部門間の壁が指摘できると考える。

4 教科書協会との連携の不足等

本件の遠因として、採択関係者の意義に関し、公正確保通知に示されている文部科

学省の見解と発行者規範の記載の関係について、対象会社における整理・確認が十分なされていないことも挙げられる。本委員会は、採択関係者との関係を規制する趣旨、公正確保通知との整合性、Q&A の記載内容に鑑み、現職の教員であっても、兼業届を提出した者、その他の教科書採択に関与する可能性がない者は、発行者規範上の「採択関係者」には該当しない、との対象会社の解釈は相当と判断した。しかし、教科書発行者行動規範の「脚注」の文言からすると、より広範な者が採択関係者に該当することになる。このような状態を教科書業界のリーディングカンパニーたる対象会社が放置したため、対象会社においても支社ごとの運用がブラックボックス化するという事態を招いてしまった。

第6 再発防止策、そしてリーディングカンパニーに向けて

1 ガバナンス改革

代表取締役社長及び営業担当取締役において、他の取締役の業務執行についてより関心を持つべきである。各取締役は、会社法上、相互に職務の執行の監督をすることが要請されているが（会社法第362条第2項第2号）、対象会社においては、J氏が本制度を創設していることについて他の取締役が監督機能を働かせた事実は見受けられなかった。特に、管理担当取締役においては、第2線の責任者として、新規に創設される制度について関心を持ち、必要があればその適法性について問題提起し、自身が調査するなどしてその役割を全うすべきである。このように互いの業務執行についてより関心を持ち合い、監視監督機能の充実を図るべきである。

また、監査役においても、仮に制度の創設時点では監督機能が発揮できなかったとしても、運用時においてその適法性等を検証するなどして、より徹底した監督機能を発揮するように期待したい。

2 意思決定体制の変革

本制度は、申請本問題を受けて新たに創設された制度であり、対象会社の再生を象徴する制度の一つであった。一人当たり年間15万円の報酬の支払も発生することからしても、取締役会決議を経ずに創設され、運用が開始されることが妥当ではないことは明らかである。

この点については、前記第4の3(2)アで述べたとおり、対象会社の稟議規程違反を構成するとの判断には至らなかった。しかし、今後は、解釈する者により判断が分かれる事態や、重要課題が取締役会に上程されない事態を防止すべく、意思決定体制のあり方の見直しがなされるべきである。

3 内部統制システムの再構築

対象会社では内部統制システムは構築されていたものの、本制度との関係では、第1線、第2線、第3線のいずれもが機能していなかった。

そこで、第1線の機能をより充実させるため、営業規範の改訂、コンプライアンス教育の一層の充実が求められる。営業規範の作成は営業局内に設置された行動規範作成委員会により行われたが、同委員会は営業規範の作成により解散し、その後改訂の必要性を感じる者がいても具体的な動きには結びつかなかったことが改訂の放置につながったと認められる。かかる事態を避けるため、常設の機関として営業局内に営業規範の見直し、コンプライアンス教育を担う機関を設けることも考えられる。

また、第2線としての管理部門は、第1線と連携して法令違反等のリスク管理支援を行う一方で、第1線のモニタリング及び問題がある場合の異議申出が期待されていることを認識し、第1線との協働及び牽制を積極的に果たすことが求められる。

さらに、第3線としての監査部門による事後チェック機能のより一層の充実も求められる。

その上で、上記の3ラインモデルの思想を斟酌参酌した適切な内部統制システムを早急に構築することに加えて、内部統制システムを真に機能させるために、次にも指摘するとおり、人事異動と人材育成について、対象会社は真剣に検討すべきである。

4 人事異動と人材育成

部門の壁・蝸壺化が進行することで、それぞれの部門特有の考え方を「正」とすることに固執することに行きつき、絶え間なく変遷する価値観を適切に捉えきれず、社会一般の常識からの乖離が生じる得ることは、様々な同種の調査委員会において、繰り返し指摘されるところである。

第5の3(2)において述べたとおり、本委員会は、本件が発生した原因として、部門間の壁や組織上の壁—特に営業部門と編集部門の壁—が直接的な原因とまでは判断するものではないが、取締役相互の闊達な意見交換を通じた、牽制機能の適切な発揮を妨げ、ガバナンス改革や意思決定体制の変革、内部統制システムの再構築といった、本調査報告書で提唱する再発防止策の実行の妨げになることは十分にあり得ると判断する。

対象会社においては、今後、積極的に営業部門と編集部門、さらには管理部門を含めた部門間の人事異動や、適切な人材育成を検討し、法令順守を含めた相互支援と相互牽制を可能にする体制を構築する必要がある。それぞれの部門の専門性を盾とし、「人事異動の意義は見出し難い」等として強い抵抗が示されたままとなった場合、今後も、本件のような問題が繰り返し発生することは避けられない。対象会社は、真剣に、部門間の人事異動や人材育成について検討する時期である。

5 自社の情報収集活動のあり方の見直し及び教科書業界全体の変革

本制度は申請本問題を契機として創設された制度であり、採択に影響を及ぼすような実態は発見されなかったが、今日においては金銭の授受を伴う営業活動自体が公正さに疑義を生じさせるし、採択結果に影響を及ぼす情報の入手や活動につながる可能性を生じさせる。本調査におけるデジタルフォレンジック調査で採択に影響を及ぼしているのではないかとの疑念を生じさせる文言が発見され、しかも支社ごとの運用がまちまちでその実態が把握しづらく、本委員会が慎重に事実を認定せざるを得なかったことはその証左である。また、対象会社における新経営陣が、本調査結果が出ることを待たずに本制度をいち早く廃止したこともその危機感の表れであろう。

本委員会は教科書作りに不可欠な執筆活動、編集活動及びこれに関連する必要な情報収集活動等に正当な対価が支払われること、編集協力者として文部科学省に届け出た者に対して教科書作りに必要な意見聴取を行うことまでを否定するつもりはない。今後も教科書発行会社が教育界と適切にコミュニケーションを取り、よりよい教科書作りを目指していくことが必要であることは言うまでもない。

しかし、本来の教科書の品質向上に資すること以外の情報収集活動に金銭を支払うことの当否が、今問われているのではないか。対象会社は、教科書発行会社のリーディングカンパニーとして、コンプライアンスの徹底の趣旨から演繹される活動とは何か、教科書の作成における公正さとは何か、サステイナブルな営業とは何かを深く検討し、率先垂範して自身の営業活動において示していくことが求められている。そのために、疑義を生じる余地のない、より明快なルールの策定がなされることを望みたい。

さらに付言すれば、対象会社が、取締役会で議論を重ねた結果構築した再発防止策を教科書協会を通じて他の教科書発行会社にも紹介し広く議論する場を構築する等、教科書業界全体が一丸となった変革の契機を作ることを期待したい。

6 文科省等との連携、定期的な連絡会

教科書発行会社の監督官庁である文科省とも連携し、定期的な連絡等を行うことで情報交換を密にする。

7 新たな営業活動のあり方の検討

前記5にも関連するが、これまでの足で稼ぐ営業の時代は終わったことを自覚する。インターネットや SNS の活用等で地方公共団体ごとの教育課題を把握し、自社の教科書を売り込むことを検討するなど、旧来の営業活動のあり方を見直し（達成判断の廃止も含む。）、今の時代に即した、新たな営業活動のあり方を模索する。

また、本制度に代わる新制度を創設する場合には、本調査で明らかになった問題点を踏まえ、採択結果に影響を及ぼし得る採択に関する情報の入手及びその他採択結果

に影響を及ぼすような事態に及ぶことの防止を徹底する。

8 対外的アピール（透明性確保）

前記1から7で打ち立てた再発防止策を公表するなどして対外的にも新生東京書籍をアピールする。また、毎年の活動状況、採択状況等を公表し、再発防止策に沿った活動を展開していることを伝えて透明性を確保する。

第7 終わりに

本調査は、本制度の問題点等を指摘する本告發文書に端を発して実施されたものであったが、検証の結果、上記のとおり、本制度の設計や運用自体には法的な問題がないことが確認された。ヒアリングの結果からも、部門や職位にかかわらず、全ての者が、申請本問題を重く受け止めており、採択に影響を与えるような不正行為は厳に慎むべきであるとの強い思いが全社的に浸透していることが見てとれた。

翻って、なぜ本告發文書が出されるに至ったかを考えると、多くの者が申請本の取り扱いに注意が向き、新しい制度に対しては、「申請本問題の反省を受けて再編された制度であるから、問題がないに違いない」と無批判に信頼する傾向があったことが根幹にある。そのような傾向と、第5で詳述した対象会社特有の企業組織文化・内部統制システムの機能不全等の要因が複合的に結びついた結果、「どういった場合に違反となるか」という基本的な事項についての認識が全社的に不統一・曖昧となったため、今回の事態に至ったと解される。

結果的に、本告發文書の記載内容については、法的には問題がなかったことが確認されたが、同文書は対象会社のあり方そのものに警鐘を鳴らし、同時に対象会社の正しい未来を期するものでもあった。第6の再発防止策に記載した事象は、いずれも内部統制の観点から当然のことであるが、こうした当たり前のことが実施されてこなかったが故に、会社の重要な制度について内外から疑義が呈される事態に至った、という現実を直視すべきである。

この点、今般、本告發文書を受けて、検証に先立って直ちに制度を廃止する決断をしたことは、適正なものと評価できる。今後も、このように機動的かつ適正な意思決定を行い、対象会社が教科書発行会社としての責任を全うし、健全な経営の持続に邁進することを期待したい。その上で、社員が誇りを持って業務に当たり、対象会社が教育制度の発展に貢献することを強く希望する。

以 上