

## 報告事項 2

「組織風土改革のための有識者会議」最終報告書の提出について

「組織風土改革のための有識者会議」最終報告書の提出について、以下のとおり報告する。

令和元年10月7日提出

令和元年 9 月 30 日

**「神戸市教育委員会 組織風土改革のための有識者会議」  
経緯及び最終報告書において修正・追記した内容の要旨について**

**1. 経緯**

- ・「組織風土改革のための有識者会議」は、垂水区中学生自死事案に係る一連の不適切な対応や後を絶たない教職員による不祥事を受けて、平成30年7月に設置され、9月に「中間とりまとめ～組織体制及び事務執行管理について～」を、平成31年2月に「教職員による不祥事防止に関する報告書（中間とりまとめ その2）」を提出した。
- ・その後、平成31年1月に実施された垂水区の事案に関係した教職員の処分や平成31年4月に提出された再調査委員会の報告書を受けて、「中間とりまとめ」の内容について再検討を行った。この度、修正した「中間とりまとめ」と「教職員による不祥事防止に関する報告書」をあわせて、最終報告書として提出する。

**2. 最終報告書において修正・追記した内容の要旨（修正＝○、追記＝◎）**

**（1）事案の背景や要因の分析について**

- 平成28年10月11日に当該中学校で実施された生徒6名との面談に係る情報提供を求める遺族からの質問書への対応について、「中間とりまとめ」では、弁護士調査報告書に基づき、首席指導主事と校長の2人だけで行ったこととしていたが、処分に係る事情聴取により、本件質問書が指導課内で共有されていたことが判明した。
- 指導課は面談の内容を把握していたのであるから、本件面談をいじめの通報・相談と捉え、記録の有無を確認するなどして、遺族に適切な情報を提供すべきであった。いじめ防止対策推進法の趣旨に鑑みれば、本件面談やその記録を重視する意識が希薄であったと言わざるを得ない。
- ◎第三者委員会の独立性、第三者性を尊重する事務局としての教育委員会の役割等に関するガイドラインがないまま、事務局職員が調査に関わったことも、教育委員会に対する遺族や生徒の不信感を増大させた原因の1つである。
- 一連の不適切な対応については、事務局の組織全体として、いじめ防止対策推進法の趣旨・条文への理解をはじめ、決裁手続きや文書管理手続きに関する理解などが欠けていたと言わざるを得ない。

## **(2) 教育委員会事務局の組織風土改革について**

### **①組織体制**

- 複数部署（例えば指導系部署と管理系部署）の協働により事案にあたるルールを整備すること。また、重大事案では危機管理という側面も重視すること。
- ◎職員1人ひとりが教育長の方針を理解するとともに、管理職が職員の実態を把握してマネジメントを徹底し、部課を越えて一体感を感じられる風通しの良い職場づくりを行うこと。

## **(3) 教育委員会事務局と学校との関係の再構築について**

### **①平時における学校運営の支援**

- ◎学校において、いじめ防止対策推進法の趣旨に沿った運営がなされているか、事務局が確認や指導を行える仕組みを整えること。
- ◎スクールカウンセラー等の専門家との連携についても、学校の実態を十分に把握するとともに、専門家の活用を実質化させる支援を行うこと。

### **②学校に対するサポート体制の強化**

- ◎スクールロイヤーについては、いじめ防止対策推進法の趣旨の理解や子どもの人権に関する理解啓発などでも活用すること。
- ◎学校外にネットワークを構築し、その支援の下で課題解決ができるよう、事務局と学校が連携して効果的な支援の在り方を検討するとともに、人材育成や実践力につながる研修を実施すること。
- ◎いじめ事案の対応を学校任せにせず、事務局が積極的に指導・助言すること。その際は、事案調査が児童生徒や家族に寄り添う心理的ケアの側面を持つことや、事務局との連携の下、学校全体で対応すること等に留意すること。

### **③教員の人事異動**

- ◎学校と事務局を往還する人材を計画的に増やし、学校と行政の双方の事情が分かり、学校の課題に応じた支援を実施できる者を育成すること。

# 組織風土改革のための有識者会議

## 最 終 報 告 書

神戸市教育委員会 組織風土改革のための有識者会議

令和元年 9 月 30 日

## 目 次

はじめに	1
第1章 組織体制及び事務執行管理について	
1. 今回の事案の背景や要因の分析について	2
2. 教育委員会事務局の組織風土改革について	7
3. 教育委員会事務局と学校との関係の再構築について	9
第2章 教職員による不祥事の防止について	
1. 教職員による不祥事の現状	13
2. 教職員による不祥事の要因の分析	18
3. 教職員による不祥事の防止策	20
参考資料	
組織風土改革のための有識者会議 委員一覧	27
組織風土改革のための有識者会議 開催経過	28

## はじめに

組織風土改革のための有識者会議（以下「当会議」という。）は、①垂水区中学生自死事案における一連の不祥事の背景や要因の分析及びあるべき組織体制について、また、②後を絶たない教職員による不祥事の要因の分析及び不祥事の根絶に向けた再発防止策について、専門的見地から意見を述べることを目的として設置された。

当会議は、まず上記①の垂水区中学生自死事案における一連の不祥事の背景や要因の分析及びあるべき組織体制について議論を行い、「中間とりまとめ～組織体制及び事務執行管理について～」(以下「中間とりまとめ」という。)を平成30年9月11日に提出した。

そして、上記②について、教職員による不祥事案全般（垂水区中学生自死事案における一連の不祥事を除く。）を検討対象として、学校現場の意見を聴くため、神戸市小学校長会、神戸市立中学校長会、神戸市教職員組合からそれぞれ2回ずつ意見聴取を行うなど、9回にわたり議論を行い、「教職員による不祥事の防止に関する報告書（中間とりまとめ その2）」を平成31年2月4日に提出した。

中間とりまとめでは、教育委員会が委嘱した弁護士2名の作成による調査報告書（追補を含む。以下「弁護士調査報告書」という。）を前提として議論を進めた。しかしその後、教育委員会において、一連の不適切な対応に関係した教職員に対して懲戒処分にかかる事情聴取が行われ、平成31年1月11日付で事実認定及び処分結果が公表された。さらに、神戸市いじめ問題再調査委員会より、平成31年4月16日付で調査報告書（以下「再調査報告書」という。）が提出された。

当会議は、中間とりまとめにおいて「今回の事案の過程には、動機や経緯が非常に不合理で詳細に解明されることが望ましい点が多く残されている。」旨を指摘していたところであるが、このたびの教育委員会の事実認定及び処分結果の公表並びに再調査報告書の提出を受けて、中間とりまとめの内容を再検討した。なお、その過程において、平成28年度当時、教育委員会事務局（以下「事務局」という。）指導部指導課に所属していた指導課長、指導推進担当課長、中学校の生徒指導対策担当の首席指導主事（以下「首席指導主事」という。）及び処分にかかる事情聴取を実施した教職員課から聴き取りを行った。それらの結果を踏まえ、中間とりまとめの内容について改訂すべき点や新たに補足すべき点を修正し、「教職員による不祥事の防止に関する報告書（中間とりまとめ その2）」とあわせて、最終報告書として提出する。

## 第1章 組織体制及び事務執行管理について

### 1. 今回の事案の背景や要因の分析について

#### (1) 生徒と教諭が面談した際の資料を存在しないとした不適切な対応から見える問題点

垂水区中学生自死事案発生後の平成28年10月11日、当該中学校において生徒6名と教諭3名らが図書室で面談した。その面談時に作成された資料（弁護士調査報告書における添付資料1の「手書きメモ1」及び添付資料2の「手書きメモ2」。以下「メモ」という。）は、同日以降、同校に保管され続けていたにもかかわらず、首席指導主事と当該中学校の当時の校長（以下「校長」という。）の2名のみで判断し、メモが存在しないことを前提として対応していた。その結果、遺族からの問い合わせに虚偽の説明を行ったり、裁判所の証拠保全命令に対してメモを提出しないという不適切な対応を行っていた。なお、この首席指導主事は、事務局において遺族対応の窓口役であった。

本事案については、事務局では指導課を中心として対応に当たっていたが、上記2名のみで判断しメモは存在しないこととされたということである。この点については、当会議が行った聴き取りにおいても、首席指導主事は、「（メモが存在しないことを前提とする対応は）自分と校長の2名のみで決めた。」と述べており、また、この2名以外の事務局関係者がメモが存在することを知っていたことを伺わせる事実は存在しなかった。

弁護士調査報告書の推測するところでは、このような事態を引き起こした動機として、首席指導主事が情報公開請求などに伴う事務処理の増大や煩雑化を敬遠したことなどが挙げられていた。また、校長としては、遺族の反応を心配して、やり過ぎしたいという思いを有していたことなどが動機として挙げられていた。なお、校長自身は、陳述書（報告書の追補に添付。）において、「教育委員会からの指示は絶対である。それに従っただけである。」と述べている。

しかし、遺族からの他の情報公開請求等については、事務局が通常どおりに対応したことなどを勘案すれば、上記動機に合理性はあるのか疑問が残る。また、校長の教育委員会からの指示である旨の動機については、法令上、教育委員会が学校を管理することは当然であるが、教育委員会からの違法・不当な指示・命令に対してまで、学校に服従を求めるものではないことは言うまでもない。

この点について、当会議において首席指導主事に聴き取りをした結果、メモが存在しないことにする対応を決めた動機については、本件面談は、生徒達の心のケアのためのカウンセリングだと認識しており、メモについては、当時メモの現物を見

ないまま、生徒の様子などを教員が走り書きした程度と思い込んで、提出するに値するものではないと判断したためとのことであり、問題発覚後の事務局による聴き取り時に初めてメモの現物を見て、想定していた内容と違うことに驚いた旨を述べた。

当時の状況からすれば丁寧な確認を徹底すべきであるにもかかわらず、当該メモの内容を確認することなく走り書き程度のものだと思い込んで、メモが存在しないとする対応を決めたというのであれば、極めて軽率であったと言わざるを得ない。

本事案への対応は、その一部とはいえども首席指導主事と校長だけの判断で行われていた。そこから生み出された不適切な対応に鑑みて、組織風土の問題を挙げるならば、第一に、上記対応において両者の間では、属人的かつ閉鎖的な関係性を基礎に、一部の関係者のみで問題解決を図ろうとする動きが見られた。そのために、いじめ防止対策推進法の趣旨等に反するような考えや行動が共有、実行されたのではないか。また、当会議が実施した事務局職員アンケートによると、問題事案への対応については、組織で対応するというより、個人の資質や力量に頼る傾向があり、組織としての意思決定ではなく、個人や少数の職員の判断で処理されている実態が指摘されている。こうした関係性を生み出す組織風土を改革する必要がある。

第二に、このような関係性に対して、2名以外の職員からのチェックやサポートが働かなかったという周囲の問題を挙げるができる。本来であれば、第一の問題のような関係があつたとしても、組織としてのチェック機能が働き、上記のような不適切な対応が抑制されるはずである。

本事案では、首席指導主事の独断によって、存在しているメモが無いこととして扱われ、それ以外の事務局の職員には情報が伝わらず、客観的な意見や懸念などが入る余地は乏しかった。このため事務局は、第三者委員会に対して、結果として虚偽の報告をしてしまうとともに、裁判所による証拠保全手続において、事務局から複数の職員が立ち会ったにもかかわらず、誤った対応を是正することができなかった。これらは、学校設置者としての管理責任を有する事務局がそのチェック機能を働かすことができなかつたことを意味するものであり、今後はどのようにして事務局として、組織的対応を万全なものにしていくかが重要である。

## (2) 遺族からの質問書への対応から見える問題点

中間とりまとめでは、弁護士調査報告書の内容に基づき、平成29年2月28日付の遺族からの質問書に対する対応についても首席指導主事と校長の二人だけで行ったことであるとの認識の下、提言を行った。しかしその後、教育委員会による関係職員の処分にかかる事情聴取や当会議の聴き取りにより、以下の事実を改めて確認した。



本件質問書は指導課内において、当該首席指導主事から指導課長をはじめ、本事業の対応に従事していた職員に共有され、指導課内において回答のあり方が検討された。しかし、本件質問書が提出されたことや回答内容について、指導部長を含めて上位の職員や総務部等、指導課以外の職員に報告することや指示を仰ぐことはなく、平成29年3月6日に遺族に対して校長名による回答がなされた。

中間とりまとめでも指摘したが、本件質問書に関して、宛名には神戸市教育長と記されていたにもかかわらず、その回答は校長名でされていたことは、事務執行上、重大な問題である。遺族からの質問書という重要な文書を教育長まで伝達することなく、指導課内のみの判断で回答することは、文書管理手続きや決裁手続きを逸脱した不適切な行為である。

この点については、当時は本件質問書以外にも遺族から複数回に亘って質問書や要望書等が提出されており、宛名も首席指導主事、校長、教育長、第三者委員会と様々で、中には「神戸市立〇〇中学校長（神戸市教育長）様」等と連名のものも存在した。そのため、首席指導主事が毎回、遺族の意向を確認した上で誰から回答するのが適切か検討していたとのことであり、本件質問書は宛名が「神戸市教育長（神戸市立〇〇中学校）様」と記載されていたが、質問内容は学校から答えるべき事柄だと判断したことから、教育長にまで伝達することなく校長名での回答としたようである。これらの背景には、本件のような重大事案発生後の遺族対応につき、事務局内において、情報の整理や伝達方法、手続きの流れ、決裁方法等が明確に定まっておらず、首席指導主事を中心とした一部の者に多くを任せていたという実情がある。

また、本件質問書により遺族から「平成28年10月11日に実施された聴き取り結果等について、遺族への情報提供をお願いします。」という要請があったことに対して、「記録として残していません。」という回答がなされた。この回答がいわゆる「メモ隠蔽」として問題となったのであるが、この質問自体は「メモ、あるいは記録を開示して欲しい。」というものではなく、本件面談における聴き取り結果等について遺族への情報提供を求める内容である。当時の事務局は学校を通じて本件面談の内容を把握し、遺族が求める情報を有していた。従って、たとえ首席指導主事以外の職員がメモが存在していることを知らなかったとしても、遺族に適切な情報提供をすることはできたはずである。ところが指導課の関係職員においては、遺族が求めているのは本件面談に際して教員が作成した相応の水準・体裁の記録であろうと判断し、学校ではそのような記録は作成していないものと考えて、それ以上の確認をすることもなく、また指導部長以上に諮ることもなく、本件回答をするに至った。

こうした一連の不適切な対応の背景について検討するに、教育委員会は、本件面談で6名の生徒が語った内容に「いじめ」という言葉があったことも踏まえて「い

じめの重大事態」として第三者委員会を立ち上げている。また、事務局がまとめた「自死事案概要」により第三者委員会の委員に対して、面談時に生徒が語った内容も含め、本事案の概要説明が行われたり、いじめたとされる生徒や面談した6名の生徒等の名前が記載された本事案の関係図が模造紙に書かれ、第三者委員会の会議で張り出されていた。こうしたことから、当時の首席指導主事や指導課の関係職員において、本件面談で語られたいじめの内容を含む事実を隠蔽しようとする意図があったとは推測し難い。

また、当会議の聴き取り結果からは、本件面談の趣旨についても、首席指導主事を含む関係職員一同「『聴き取り』ではなく興奮した生徒の心を落ち着けるための『カウンセリング』」という認識であったことが伺えた。

しかし、本件面談は、事案発生から間もない時期に、当該生徒の身近にいた生徒たちが「話を聞いて欲しい」と申し出て当該生徒に起こったいじめを含む出来事を語ったものであり、当時の事務局は学校を通じてその内容を把握していた。したがって、本件質問書が提出された際、事務局としては、本件面談は単なるカウンセリングに留まらず、「聴き取り」あるいは「いじめの通報、相談」という性質のものであったと捉え、記録の有無を学校に確認するなどした上で、遺族に適切な情報を提供すべきであった。

にもかかわらず、前述した認識を是正することのないまま本件回答をするに至った。この点、再調査報告書では「遺族や周囲の心ある生徒たちの思いが、非常に軽く扱われていると言わざるを得ない。」と指摘されている。

なお、平成29年3月に公表された文部科学省の「いじめの重大事態の調査に対するガイドライン」によれば、調査の記録は各地方公共団体等の文書管理規則等により適切に保存することが求められており、この記録については、いじめの重大事態として取り扱う以前に学校が取得、作成した記録を含むとされ、「(前略) いじめの通報・相談内容の記録、児童生徒に対する聴き取り調査を行った際の記録等。教職員による手書きのメモの形式をとるものであっても、各地方公共団体等の文書管理規則の公文書(行政文書)に該当する場合があることにも留意する。」と付記されている。当時は未だ同ガイドラインが公表されていなかったとはいえ、いじめ防止対策推進法の趣旨に鑑みれば、本件面談内容やその記録を重視する意識が希薄であったと言わざるを得ない。

その結果、いじめの事実や不都合なことを隠しているのではないかとの疑いを招き、遺族のみならず、本件面談で話をした生徒にも多大な不信感を与えた。また、「破棄された。」とされていたメモが発見されたことにより、教育委員会の信用を著しく失墜させる結果となった。

また、一連の不適切な対応に関連して、再調査報告書には、調査にあたって事務局の指導主事が生徒や保護者のヒアリングに参加していたことが指摘され、また当

該中学校の生徒に宛てた文面には「せっかく面談に何度も協力したのに、みんなで話し合った内容は事実とは認められないといわれ、学校不信・大人不信になってしまった人も多かったと思います。」と記されている。同報告書の指摘する「第三者委員会の独立性、第三者性を尊重する事務局としての教育委員会の役割等に関するガイドライン」がないまま、事務局職員が調査に関わったことも、教育委員会に対する遺族や生徒の不信感を増大させた原因の一つであろう。

以上のことからすると、本件の一連の不適切な対応については、首席指導主事と校長の二人だけの問題にとどまらず、事務局の組織全体として、いじめ防止対策推進法の趣旨・条文への理解（第三者委員会の独立性、第三者性を尊重する教育委員会の役割への理解を含む。）をはじめ、行政機関であれば備えるべき決裁手続きや文書管理手続き、情報公開に関する理解、コンプライアンス意識（法令遵守、広くは公平公正な対応）、アカウントビリティ意識（関係者、特に被害者及び市民に対する説明責任）などが欠けていたと言わざるを得ない。

### （３）メモ存在の報告後に真剣な調査を怠ったことから見える問題点

弁護士調査報告書の記すところによると、平成29年8月にメモの存在が学校から報告され、複数の事務局職員、特に教育長や次長、部長、課長などの幹部が事態を知ったが、これを十分に重要視できていなかった。また、当時の教育長がメモに関する調査を命じ、それを受けた事務局の職員によって調査が行われたにもかかわらず、一度、中間報告が行われただけで、それ以降は報告もされず、また報告が求められることもなかった。そこでは専らメモの内容が第三者委員会に伝達され、調査報告書に盛り込まれているかが重視されており、メモの物理的な存否については重要視されていなかったということである。

このような対応になった原因として、第三者委員会が平成29年8月に調査報告書を完成させ、教育委員会としては区切りがついたとの意識があったことに加えて、本件以外にも事件事故が多発し、それらへの対応を優先したことを弁護士調査報告書は指摘している。当会議が実施した学校長アンケートや事務局職員アンケートでは、事務局は普段から多忙を極めており、目の前の業務に追われているという状況であるという指摘が多い。そうすると、重大事案が発生すると途端にオーバーワークになってしまう状況であることが推察される。当時も本件以外にも事件・事故が多発し、それらの対応に追われていたということであり、事務局としては第三者委員会の調査報告書完成で区切りがついたと一方的に判断し、調査報告書に盛り込まれているのであれば問題ないという認識で、非常に消極的な対応になってしまったのではないかと考えられる。

いずれにしろ、メモの存否に関する重要性の認識が欠如していることは間違いな

く、事務局全体として危機管理意識や遺族に寄り添う姿勢が著しく欠如していたと言わざるを得ない。特に今回のような重大事案の場合、事務局が組織として対応に当たり、事柄の全貌を常に的確に把握した上で、一見、些細に思える出来事や論点であっても、先入観にとらわれて対応するのではなく、法的な適切性や遺族など関係者の期待や信頼への応答など、多角的な検討・対応を心がけるよう、万全に組織的な対応ができる体制の確立を強く求めたい。

また、組織のトップである教育長が指示したにもかかわらず、指示が途中で立ち消えになってしまったことは、組織が正しく機能していなかったと言わざるを得ない。改めて、事務執行ルールの徹底を求めたい。

## 2. 教育委員会事務局の組織風土改革について

事務局は本来、教育の専門家と行政の専門家の両者が強固に連携・協力することによって、保護者のみならず市民全体の信頼を得る“教育行政の専門性”を発揮し、学校の設置や管理、支援といった教育委員会に与えられた責務を果たすべく、実務を担うべき組織である。

今回の事案では、法令を遵守しながら事業を遂行する行政機関としてあるまじき不適切な対応が行われた。この反省の下に、事務局の組織風土改革について、ハードウェア（組織体制・人事制度等）とソフトウェア（心構え・意識等）の両面から提案したい。

### (1) 組織体制

ア) 組織としてコンプライアンスやアカウンタビリティのチェック機能を働かす観点から、個別事案への理解度や学校との関係性のみを重視した「縦割り」での対応を行わず、複数部署（たとえば指導系部署と管理系部署）の協働により事案にあたるルールを整備すること。また、手続きの適正さについて確認することに加え、重大事案に際しては、学校及び事務局にとっての危機管理という側面も重視すること。

イ) 当会議が実施したアンケート等において、学校教育課の組織が大きすぎることや指揮命令系統・決裁ルートが不明確で、個別の対応になっており、上司や同僚のチェックが働いていないことが指摘された。学校教育課の組織体制を見直すとともに、指揮命令系統の明確化を進めること。

ウ) 当会議が実施したアンケート等において、事務局内における縦割り意識の強さや事務の押し付け合いが発生するような状況が指摘された。組織内の権限・責任

を明確化するとともに、特に学校への対応・支援・通知等については総合的な観点から進められるよう、事務局内で情報の共有化が行えるような仕組みを作ること。

エ) 当会議が実施したアンケート等において、教員籍が事務に追われて、本来業務である学校支援ができていないことが指摘された。教員籍と行政職の役割分担を明確化するとともに、両者をバランス良く配置するようにし、教員籍が学校の支援に専念でき、お互いの専門性が発揮できる仕組みを作ること。

オ) 組織の中で問題が生じたことについては、本来、組織の長が責任を負うものである。それには、組織の長の方針がしっかりと組織全体に伝わり、また報告されるべきことが正確かつ迅速に報告される仕組みであることが必要である。現在の教育委員会の組織がそのように運営できているか、確認が必要である。組織の長である教育長が示す経営理念や運営方針を、職員一人ひとりが自分の仕事の中にどう反映させるかを考えて仕事をする事、部課の壁を越えて意見を交わして互いの職務への理解を深め、連携することで仕事のやりやすさが高まると職員が実感できる風通しの良い職場づくりが必要である。また、部課長等管理職が職員の実態をしっかり把握し、上長の考えを伝え、リスクを予見し、確認や対応を迅速にできる組織となっているか、確認が必要である。今回の事案では、気付きが遅れ、対処が後手に回ってしまったことが問題をさらに大きくしている。

部課を越えて一体感を感じられ、同じ方向を目指して職員一人ひとりが仕事の進め方を考え、必要に応じて連携して対処できる職場であれば、組織としての優先順位付けや効率を悪くしている作業への気付きと改善ができる。業務に追われる今の状況を改善するよう、可及的速やかに、最大限の努力を払うべきである。

## (2) 事務局職員のコンプライアンス

ア) 今回の事案では、いじめ防止対策推進法の趣旨についての理解が欠如したまま行動が取られたと指摘せざるを得ない。改めて、いじめ防止対策推進法や「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」等の趣旨の理解の徹底が必要であり、十分な研修が実施されることを求める。

イ) 今回の事案では、文書管理や決裁ルールといった行政の基本ルールの逸脱が見られた。事務局全職員が行政の基本ルールを遵守し、行政機関として適切な処理・対応を行う体制を構築すること。

ウ) 各法の趣旨に則った適正な手続きという観点から、内部通報制度の対象となる要素も散見された。内部通報制度が十分機能するよう工夫を図り、同制度について学校現場への周知徹底を図ること。

### (3) 人事異動

教育行政について長期的な視野や高い専門性を持った職員を育成することや上記(1)で示したような組織体制を実現する観点から、事務局職員及び教員の人事制度について今後見直しを検討すること。

ア) 行政職・指導主事の人事異動については、在籍の長期化を検討すること。短期的なサイクルによる異動は、自分の任期中のこのみ考える「事なかれ主義」をもたらし、政策立案機能を低下させるほか、チェック機能が働かず、問題隠蔽の温床になるリスクを有している。過去に事務局を経験した者を再度配置するなどして、長期的視点を持って専門性の高い教育行政職員を育成することも検討すること。さらに、教育行政専門職の採用や学校事務職の登用により、教員籍と比肩しうる学校理解を有し、十分なチェック機能が果たせるような人材の養成を検討すること。

イ) 教員の人事異動については、後述のように、事務局が学校のニーズに応じた機動的な人員配置ができるよう、人事における情報収集機能や調整機能の拡充が求められる。具体的には、人事当局たる教職員課の機能拡充が求められる。

### (4) 体制強化及び業務改善

重大事案等の発生で、事務局が極度に多忙化するような体制では、適正な手続きや法令遵守を貫徹するための余裕が奪われかねない。こうしたリスクが解消されるよう、体制の強化や職員配置の見直しを図るとともに、各職場における業務改善の実施を徹底すること。

後述する「学校(区域)担当制」など学校支援機能を強化するためには、事務局の体制強化や上述した行政職と教員籍の役割分担の見直し等が必要である。一人の指導主事が、何校程度を担当校とするかに応じて、必要な職員数の算出が求められる。

## 3. 教育委員会事務局と学校との関係の再構築について

当会議が実施したアンケートを通じて、一部の校長からは自らが「最後の砦」である旨の認識が見られた。これは、一面において校長の高い責任感を示すものであるが、一学校では手に負えないような重大な事案においてもなお、学校設置者たる教育委員会の支援や指導に頼らない風土を生み、あくまで自校での問題解決を図る

うとする側面も持ちかねない。不適切な対応や無理な対応を引き起こすリスクとして機能する面も指摘しなくてはならない。

政令指定都市においては一般的に学校数が多いため、手が回らずに学校任せになりがちな構造的課題はあるが、校長の責任感に甘え、事務局が学校課題への対応を現場に丸投げしてしまっていないか、校長の責任感を一種の言い訳に各学校の課題を把握するのを怠り、必要な支援を後手に回していないか、見つめ直す必要がある。

また、再調査委員会の報告では、重大事案に至る前の段階における学校運営について、生徒指導上・危機管理上のリスク感が低い状態にあったこと、法の趣旨に沿った校内組織が整備されていなかったこと、「チームで対応する姿勢」に欠けていたことなどが指摘された。教育委員会は学校設置者として、そうした状況を察知し、指導・是正ができるようにする必要があり、一方では学校・教員が自ら課題に気付けるよう、適切な研修等を企画・実施することも求められる。

以上のことから、事務局は各学校との間で日常的なコミュニケーションを図り、課題把握を進めるとともに、学校が事務局に事案の報告や相談を心理的障壁なく行えるよう、すなわち事案が悪化する前から相談が行われ、重大化する前から適切な支援が受けられるよう、関係の見直しを進めなければならない。

## (1) 平時における学校運営の支援

ア) 各学校において、いじめ防止対策推進法等の趣旨に沿った形で校内委員会が設置・運営されているかといった点などについて、事務局が学校の組織運営を確認して、法の趣旨を逸脱した学校組織運営については指導・是正を行えるよう、仕組みを整えること。

イ) スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーといった専門家との連携についても、各学校における実態を十分に把握する仕組みを整えること。あわせて、好事例の紹介や校内組織に関する雛形の提示、管理職向けの研修など、専門家の活用を実質化させるような支援策を進めること。

## (2) 問題事案に対する事務局の支援・対応方法

ア) 各学校が落ち着いて案件に向き合えるよう、最終的な責任は学校設置者・学校管理者である教育委員会が負い、問題対応に際しては事務局が最大限に学校を支援するという原点に立ち戻ること。こうした考え方を事務局や学校の各職場でしっかり共有すること。

イ) 問題事案に対しては、必ずチーム（複数）で対応すること。複数の視点で現状把握・対応検討することが重要である。その視点には生徒指導といった学校教育

の視点のみならず、コンプライアンスとアカウンタビリティを含むことが必要であり、こうした観点から行政職と教員籍とが互いの強みを生かしながら問題対応に当たることのできる対応チームを形成すること。

ウ) いじめ事案のみならず、他の重大事案についても確実に学校から事務局、事務局から教育長・教育委員へ情報伝達が速やかに行われるようにすること。

エ) 外部監査組織により、重大事案対応の妥当性・適切性の評価・検証を行うこと。

### (3) 事務局の相談窓口等

当会議が実施したアンケートでは、学校から事務局に相談する際、どこに相談していいかわからないという声が複数見られたため、学校が事務局に相談する窓口を明確化すること。事務局と学校の関係性を緊密にし、相談事項に関する担当部署のたらい回しを抑制する手段を講じるべきである。例えば、学校毎に事務局職員の担当を決めて、学校との日常的な情報共有を図る「学校（区域）担当制」の導入、もしくは部署横断的に事案発生時の初動対応を行う「学校（区域）担当チーム」の設置についても検討すべきである。ただし、これらを導入する際には必要な人員確保を図る必要がある。

### (4) 学校に対するサポート体制の強化

ア) 現在の教育法務監理役の機能を強化して、常勤や区担当のスクールロイヤーの配置など、学校が気軽に法律の専門家に相談できるような体制の構築を検討すべきである。なお、スクールロイヤーについては、いじめ防止対策推進法の趣旨の理解や子どもの人権に関する理解啓発などでの活用も期待したい。また、福祉・医療・警察など、児童・生徒の健全育成に必要な人材の投入や他部局との連携の強化をさらに図る必要がある。

イ) 学校外にネットワークを構築し、その支援の下で学校課題の解決を行えるよう、事務局と学校は連携して効果的なネットワーク支援の在り方を検討し、場合によっては、事務局が学校に対して、適切な連携先を示すよう働きかけるべきである。あわせて、管理職や生徒指導担当などが、コーディネーター機能を果たせるよう、計画的な人材育成や実践力につながる研修の企画・実施が求められる。

ウ) いじめ事案が発生した際の対応については、各学校任せにせず、事務局が積極的に指導・助言すること。その際には、事案調査が児童生徒や家族に寄り添う心理的ケアの側面をもつこと、担当教員を孤立させず事務局との緊密な連携の下、学校全体で対応すること等に留意する必要がある。また、いじめ対応に関する研修の際は、資料の配布・伝達にとどめず、事案の背景要因にまで踏み込んだ議



論・検討を行うことが必要である。

#### **(5) 教員の人事異動**

事務局が学校を支援していくための手段として、教員の配置は重要である。市全体での最適配置を促進し、困っている学校を人員配置の面で事務局が支援できるよう、人事制度の工夫・検討が必要である。

上記の各方策を進めるうえでも、学校と事務局の関係をより近いものにする必要がある。中長期的には、学校と事務局を往還（人事交流）する人材を計画的に増やし、学校と行政の双方の事情がわかり、各学校の課題に応じた支援を計画・実施できる者を育成する。ただし、一朝一夕にそうした人材は育成できないので、当面の間は、学校と事務局が協働する場面を多く作り、協働の実績と課題の共有・共通理解を積み重ねることが求められる。

#### **(6) 事務局と学校の相互理解の促進**

当会議が実施したアンケートにおいて、事務局の行政職が学校現場を理解していない、学校現場は事務局の仕事を理解していないという相互の理解不足が多数指摘された。今後は相互理解を促進する仕組みをつくること。例えば、事務局の行政職について、学校現場の理解を促進するため、学校現場における研修期間を設けることや事務局行政職と学校事務職員との人事交流について検討すること。

#### **(7) 学校運営協議会設置の促進**

学校運営について、その課題も含め地域住民等に共有され、また地域住民等との協働関係が構築されるよう、学校運営協議会の設置を促進すべきである。

## 第2章 教職員による不祥事の防止について

次代を担う児童生徒を指導・育成する立場である教職員には、高い道德観や倫理観が求められる。しかしながら、神戸市では毎年、教職員による不祥事案が多く発生しており、神戸市の教育行政に対する市民の信頼を著しく失墜させている状況である。

神戸市の全ての教職員及び教育委員会は、この報告書の意見を真摯に受け止め、不祥事の防止策に取り組み、意識の変革や組織風土の改革を進め、神戸市の教育行政の信頼を一刻も早く回復させて、学校教育の更なる充実、児童生徒の健全な育成につなげていただきたい。

### 1. 教職員による不祥事の現状

神戸市の教職員の懲戒処分者数（表1）はここ数年横ばいで、教職員による不祥事が依然として後を絶たない状況である。神戸市では、平成27年8月からわいせつ行為について、同年10月から体罰について、懲戒処分の運用の厳格化を行ったが、その後もわいせつ行為や体罰の事案は相変わらず発生している。その結果、平成27年度以降の懲戒処分者数は、厳格化前の平成26年度を4年連続上回っている状況である。

表1. 教育委員会における懲戒処分者数の推移

年度	件数	人数	当事者					管理監督者			
			免職	停職	減給	戒告	計	停職	減給	戒告	計
H26	11	14	3	6	2	2	13			1	1
H27	16	18	3	6	3	6	18				
H28	18	19	1	4	3	11	19				
H29	15	19	4	6	2	3	15		4		4
H30	11	15	2	3	3	7	15				
計	71	85	13	25	13	29	80		4	1	5

※平成30年度は4月～1月の数

年度・職種別（表2）では、教員が処分全体の約83%を占めるが、これは教員が教職員全体の約86%を占めているからであり、職員数比では、行政職員の発生率が一番高い。また、教員の校種では、中学校の教員が教員全体の半数以上を占めている。

表2. 教育委員会における懲戒処分者数 年度・職種別内訳 (管理監督責任を除く。)

	教員					学校事務職員	調理士 管理員	行政職員	合計
	小	中	高	特支	計				
H26	2	3	3	1	9	1	2	1	13
H27	6	8		2	16			2	18
H28	5	11		1	17	1		1	19
H29	5	5			10	1	3	1	15
H30	2	10	2		14			1	15
計	20	37	5	4	66	3	5	6	80
教職員数	4,700	2,471	564	727	9,067	345	764	331	10,597

※懲戒処分者数は平成26～30年度の数(30年度は4月～1月) 教職員数は平成30年5月1日現在

年度・事案別(表3)では、体罰事案について懲戒処分の運用が厳格化されたことから、平成27年度以降、懲戒処分における体罰の割合が増えている。その結果、わいせつ行為・セクハラと体罰で処分全体の半数を上回っている。また、( )内の数字のとおり、わいせつ行為・セクハラの半数以上は児童生徒が対象となっている。

表3. 教育委員会における懲戒処分者数 年度・事案別内訳

		わいせつ セクハラ	体罰	交通法規 違反等	個人情報	その他	管理監督 責任	合計
H 26	免職	2(1)				1		3(1)
	停職	1(1)		1		4		6(1)
	減給					2		2
	戒告		1(1)			1	1	3(1)
	合計	3(2)	1(1)	1		8	1	14(3)
H 27	免職	3(2)						3(2)
	停職	1		1	1	3		6
	減給		1(1)		1	1		3(1)
	戒告		3(3)			3		6(3)
	合計	4(2)	4(4)	1	2	7		18(6)
H 28	免職	1						1
	停職	1				3		4
	減給		3(3)					3(3)
	戒告		9(9)			2		11(9)
	合計	2	12(12)			5		19(12)

H 29	免職	3(2)				1		4(2)
	停職	1		2		3		6
	減給		2(2)				4	6(2)
	戒告		2(2)			1(1)		3(3)
	合計	4(2)	4(4)	2		5(1)	4	19(7)
H 30	免職	2(1)						2(1)
	停職		1(1)			2		3(1)
	減給	1(1)	1(1)			1		3(2)
	戒告	1(1)	3(3)			3		7(4)
	合計	4(3)	5(5)			6		15(8)
総計		17(9)	26(26)	4	2	31(1)	5	85(36)

※平成30年度は4月～1月の数 ( )内は児童生徒に対するわいせつ行為・セクハラや体罰等の数

事案・職種別(表4)では、わいせつ行為・セクハラは全て教員によるもので、体罰は部活がある中学校の教員が多い。交通法規違反等は4名中、酒気帯び運転が2名(調理士、管理員)、無免許運転が2名(教員)である。個人情報(書類やUSBメモリの紛失(教員)である。その他では、児童との不適切な接触が1名(教員)、暴行・傷害が2名(教員)、暴言が1名(行政)、威力業務妨害が1名(学校事務)、窃盗が4名(教員3、調理士)、詐欺が1名(管理員)、教科書閲覧問題での金品の授受が3名(教員)、手当の不正受給が3名(教員、管理員、行政)、公金横領や親睦会費等の私的流用が2名(行政)、不適切な対応や指導、事務処理などが11名(教員8、学校事務、行政2)、報告懈怠が1名(教員)、療養専念義務違反が1名(学校事務)である。

表4. 教育委員会における懲戒処分者数 事案・職種別内訳 (管理監督責任を除く。)

	教員					学校事務職員	調理士管理員	行政職員	合計
	小	中	高	特支	計				
わいせつ	8	6	3		17				17
体罰	7	19			26				26
交通違反		2			2		2		4
個人情報	1	1			2				2
その他	4	9	2	4	19	3	3	6	31
計	20	37	5	4	66	3	5	6	80

※懲戒処分者数は平成26～30年度の数(30年度は4月～1月)

処分量定・職種別（表5）では、教員は、わいせつ行為・セクハラや窃盗による免職や停職の処分、体罰による減給や戒告の処分が多い。その他の職種は、親睦会費の私的流用や通勤手当の不正受給などの金銭面や飲酒に起因する不祥事による免職や停職の処分が多い。

表5. 教育委員会における懲戒処分者数 処分量定・職種別内訳（管理監督責任を除く。）

	教員					学校事務職員	調理士 管理員	行政職員	合計
	小	中	高	特支	計				
免職	8	3			11		1	1	13
停職		12	1	2	15	3	4	3	25
減給	2	7	2	1	12			1	13
戒告	10	15	2	1	28			1	29
計	20	37	5	4	66	3	5	6	80

※懲戒処分者数は平成26～30年度の数（30年度は4月～1月）

事案・性別・年代別（表6）では、数では少ない男性が処分者数の約84%を占めている。年代別では、男女問わず50代の多さが目立つ。また、わいせつ行為・セクハラは男性のみで50代が半数以上を占めているが、体罰は男女を問わず、どの年代にも発生している。

表6. 教育委員会における懲戒処分者数 事案・性別・年代別内訳（管理監督責任を除く。）

	男						女					
	20代	30代	40代	50代	60代	計	20代	30代	40代	50代	60代	計
わいせつ	4	3		10		17						
体罰	5	7	2	7	1	22	1	2		1		4
交通違反		1	1		1	3			1			1
個人情報		1				1				1		1
その他		3	4	14	3	24	1			6		7
計	9	15	7	31	5	67	2	2	1	8		13
教職員数	761	1,092	821	1,541	607	4,824	1,234	1,598	1,137	1,226	574	5,773

※懲戒処分者数は平成26～30年度の数（30年度は4月～1月） 教職員数は平成30年5月1日現在

年代・職種別（表7）では、50代の処分者数がどの職種・校種においても一番多い。40代の教員の処分者数は少ないが、これは現40代の採用当時、少子化の進展や阪神・淡路大震災の影響により新規採用が抑制され、他の世代に比べ40代の教員数

が少ないことが影響していると思われる。

表 7. 教育委員会における懲戒処分者数 年代・職種別内訳 (管理監督責任を除く。)

	教員						学校事務職員	調理士管理員	行政職員	合計	教職員数
	小	中	高	特支	計	教員数					
20代	6	5			11	1,888				11	1,995
30代	4	10	1		15	2,461		1	1	17	2,690
40代		5		1	6	1,510		1	1	8	1,958
50代	7	17	4	3	31	2,238	3	2	3	39	2,767
60代	3				3	965		1	1	5	1,181
計	20	37	5	4	66	9,067	3	5	6	80	10,597

※懲戒処分者数は平成 26～30 年度の数 (30 年度は 4 月～1 月) 教職員数は平成 30 年 5 月 1 日現在

教員の懲戒処分者等の対教員数割合 (表 8) では、平成 26 年度は、懲戒処分は全国平均や政令市平均と同じ数値だが、不適切な経理処理により 137 名に文書訓戒等の処分を行ったことから、懲戒処分に訓告等の事実上の処分を加えた割合は全国平均や政令市平均を大幅に上回っている。平成 27 年度以降は、懲戒処分の運用の厳格化の影響もあり、懲戒処分は全国平均や政令市平均を上回っているが、懲戒処分と事実上の処分の合計では全国平均や政令市平均をほぼ下回っている。ただし、自治体により処分量定が違うことや一度に多くの職員が処分される事例があることから、神戸市の教員の処分者数の割合が全国や他の政令市と比べて多いとも少ないとも一概には言えない。

表 8. 教員の懲戒処分者等の対教員数割合 全国平均・政令市平均との比較

(管理監督責任を除く。)

	神戸市		全国平均		政令市平均	
	懲戒処分	懲戒処分 + 訓告等	懲戒処分	懲戒処分 + 訓告等	懲戒処分	懲戒処分 + 訓告等
H26	0.10%	1.89%	0.10%	1.05%	0.10%	0.45%
H27	0.20%	0.41%	0.10%	0.69%	0.10%	0.47%
H28	0.20%	0.37%	0.10%	0.87%	0.09%	0.52%
H29	0.12%	0.30%	0.08%	0.55%	0.07%	0.30%

※政令市平均は概算 (文部科学省「公立学校教職員の人事行政状況調査について」より)

## 2. 教職員による不祥事の要因の分析

教職員による不祥事は事案ごとに内容が大きく異なり、その背景や動機なども様々である。それらの要因を一括りに特定することは困難であるが、当会議では不祥事全般の未然防止や発生抑制の観点から考えられる要因について整理を行った。

### (1) 学校の組織や教職員の職務の特殊性

- ア) 一般的に不祥事は、職務内の非違行為と職務外での非違行為に大きく分けることができる。この中で、教員という職務に特有な不祥事としては、児童生徒に対するわいせつ・セクハラや体罰等の事案が挙げられる。
- イ) 学校は、学級、学年と業務が分断されがちであり、専門性・独立性の前提のもと、教員は、担当外の他の学級、学年に深く関わりにくい傾向がある。その結果、教員は、学級の問題を一人で抱え、孤立して精神的に追い込まれる状況に陥ることがある。
- ウ) 教員は、大学を卒業して、教員として採用された後、すぐに児童生徒を指導する立場に置かれ、自身の考えに基づき授業や学級経営など教育活動を行うことになる。その際、上記イ)のような学校の閉鎖的な構造により、児童生徒に対して不適切な指導が行われていても、顕在化せず、是正されないままエスカレートする可能性がある。
- エ) 教員と児童生徒は、指導する者とされる者であり、基本的に教員の児童生徒に対する優位性が存在する。特に部活動は支配的な構造に陥りやすい。また、児童生徒に対するわいせつ・セクハラ事案では、教員の児童生徒との適切な距離感が失われて発生しているものもある。
- オ) 体罰事案は、一時的な怒りの感情により起きる場合が多い。これは、怒りへの対処能力の弱さ、教員の教えるスキルの未熟さや拙さ、教員が精神的に追い込まれる状況などが要因となっている。また、教員が自身の体験から体罰を肯定的に捉え、体罰や暴言に対する問題意識が希薄になる場合も見受けられる。
- カ) 学校事務職員や調理士・管理員は、各校での配置人数が少なく、校内の勤務場所も別であることが多いため、物理的にも心理的にも孤立しがちである。
- キ) 教職員は、職務の性質上、児童生徒の個人情報も多く扱っており、些細なルール違反や不注意でも児童生徒の個人情報の紛失や漏洩につながりやすい。
- ク) 学校は小さい組織であり、教職員同士の人間関係の影響は大きく、教職員が職場の人間関係でストレスや悩みを抱えたり、組織内の調和や互いの関係性を重視しすぎて、遠慮して意見が言いにくい、風通しの悪い職場となってしまう場合がある。
- ケ) 他者の目が入りにくい学校組織では、従来行われてきた学校の慣習や児童生徒の

指導方法などが当たり前のよう受けとめられてしまい、客観的に見ると問題があることでもそのように認識されないなど、不適切な指導などに対するリスク感が低くなりやすい。

コ) 教育委員会は設置管理者として、学校の状況を随時把握し、必要に応じて適切な支援をしていく必要があるが、神戸市では事務局と学校の関係性において、校長間で調整・交渉を行う人事異動方式や下記(2)で触れる研修制度などを見ても、設置管理者としての責任を十分に果たしているか疑問である。

## (2) 不祥事防止に向けた研修の不備

ア) 教職員に対する不祥事防止に向けた研修については、教職員向けの研修を担当する総合教育センターにおいて、管理職と新規採用者、任期付教員、臨時講師を対象に階層別研修として実施されているが、それ以外の大半の教職員はOJTや校内研修での対応となっている。

イ) 事務局は、校長に対して定期的に服務規律に関する通知文を発出するとともに、懲戒処分の際には処分内容について通知を行っている。また、ハラスメントや情報セキュリティ、いじめ、体罰などに関して、事務局の各所管課からそれぞれ校長に対して、資料やリーフレットを配布し、教職員に対して研修を行うよう通知しているが、事務局として不祥事の防止に向けて体系だった研修は行っていない。

ウ) 各学校で研修が行われてはいるが、校長が不祥事の事例を紹介する、一般的な資料を配布する等のレベルにとどまる例もあり、教職員の理解や当事者意識は必ずしも深められていない。こうした研修だけでは、指導観や人権意識、法的論点の変化への対応が遅れるおそれもある。

エ) 不祥事を起こした教職員に対する指導について、体罰を行った教員に対する研修プログラムはあるが、その他の事案については特に用意されていない。

## (3) 教員の多忙化

ア) 教員の不祥事の直接的な要因とは言えないが、多忙化や長時間労働によるストレス等が遠因となっている可能性がある。社会の変化に伴い、保護者や地域等からの期待やニーズに学校が対応してきた結果、教員は多くの業務を抱え、長時間労働を強いられており、教員の多くが業務上のストレスを感じ、悩みを抱え、疲弊している状況である。

イ) 長時間労働のため、豊かな人間性や多様な価値観を培い、教員としての資質や健全な感覚を育む活動に参画する余裕が失われている可能性もある。また、教員の多忙化は、従来の学校の慣習や児童生徒に対する指導方法等について適切かどうかを



検討する余裕を奪うことにもなる。

ウ) 神戸市の教員の年齢構成は、中堅層にあたる 40 代が少なく、経験が少ない 20 代・30 代の教員が増えてきていることで、教員の多忙化に拍車をかけている可能性がある。また、本来、職場の核となるべき中堅層が薄いことで、先輩の教員が後輩に指導・助言する時間を十分に確保できず、若手の教員が先輩から指導・助言を受ける機会が少なくなったり、40 代・50 代の負担感が大きくなっている可能性がある。

エ) 校長は、校長会の活動などによる出張で学校を不在にすることが多く、また、教頭は学校内の様々な業務に追われ、学校において管理職によるマネジメントが十分機能していないとの指摘がある。また、神戸市では校長同士が協議して教職員の人事異動を決める方式が採用されており、人事異動の時期には校長が多くの時間を人事異動に費やしているとの指摘もある。

### 3. 教職員による不祥事の防止策

教職員による不祥事はもちろん根絶されるべきであり、その発生をゼロにすることを目指すべきであるが、人間は誰しも過ちを犯しうるものであり、現実的には難しいことも事実である。不祥事の根絶にこだわりすぎると、不祥事が起こった場合にあってはならないという意識が働き、できるだけ表面化させない方向に走り、被害を大きくする可能性もある。したがって、不祥事対策に特効薬はなく、不祥事は誰もが起こしうることを前提として防止策に粘り強く取り組むことや不祥事が起こった際にその影響を最小化することを目的とすべきである。

また、これまで懲戒処分の運用の厳格化が行われてきたが、必ずしも不祥事の抑止につながっていない。もちろん厳しい処分も必要であるが、教職員が働きやすく、不祥事を起こさない、起こせない職場環境づくりという視点も大切である。

一方、教職員が不祥事を起こすということは、目の前の児童生徒だけではなく、過去に関わった児童生徒や卒業生、保護者など、これまで自分を信頼してきた人たちを裏切る行為である。特に、信頼すべき大人として日常接する教職員からわいせつ行為や体罰といった被害を受けた児童生徒には、心に消すことのできない傷を負わせることになる。これは、学校という閉鎖的な空間における優越的・権力的な地位を濫用した児童生徒の権利を侵害する行為であり、児童生徒の人権を守る観点を強く意識して、不祥事対策を考える必要がある。

これらのことから、教職員による不祥事の防止策について、(1) 当事者意識の醸成、(2) 不祥事防止に向けた研修の充実、(3) 不祥事を防止する職場環境づくり、(4) 学校における働き方改革の推進、(5) 事務局と学校の関係のあり方を 5 つの

柱として提案する。

### (1) 当事者意識の醸成

- ア) 教職員の大多数が、児童生徒のために日々の努力を惜しまず、職務に懸命に取り組んでおり、教職員自身も使命感をもって頑張っているという意識が非常に強いものと思われる。しかし、そのような意識から、他の教職員が起こした不祥事は自分には関係ないことと捉えがちであり、当事者意識を持つことが難しい面もある。教職員一人一人が「不祥事を起こさない」という心構えをしっかりと持つためには、教職員である前に一人の人間として、「自分も不祥事を起こしうる」という認識を持つことから始める必要がある。
- イ) 教職員は、学校の閉鎖性や教職員の児童生徒に対する優位性といった学校の特性により、不祥事が起こりやすいことを十分認識し、指導や対応が適切かどうかを問い直し、確認する必要がある。ただし、これらのことを個人の力だけに頼るのは限界があり、風通しの良い職場環境のもと、組織全体でその意識を醸成しなければならない。

### (2) 不祥事防止に向けた研修の充実

- ア) 学校における働き方改革が推進される中で、不祥事防止研修に多くの時間を割くことは難しいが、総合教育センターが行う研修対象の拡大や校内研修の研修資料の提供など、学校現場に任せきりでなく、事務局が積極的に関与し、事務局と学校が連携して教職員に対する不祥事対策を講じるべきである。特に 50 代が不祥事を多く起こしていることから、節目の年数で総合的な研修を行うなど研修体系を強化することが求められる。
- イ) 教職員に限らず、社会人は経験を積むに従い、自己流の考え方や業務の仕方が身につくものであり、不祥事につながるリスクへの意識が低くなりやすい。校長の訓示や不祥事が載った記事の紹介だけでは、リスクに対する鋭い感覚はなかなか身につかない。そのような感覚を養うには、リスクについての専門家による解説や質疑応答、グループディスカッションやワークショップ方式による参加型・体験型の研修が必要であり、そうした場で参加者自身が自分の過去の失敗やヒヤリ・ハット体験を話したり、自分の学校で起こりうる不祥事の可能性や未然防止策などを共有したりすることが有効である。
- ウ) 不祥事防止研修の資料については、岡山県教育委員会が作成した「教職員のための不祥事防止に向けた新たな研修プログラム」と、その制作及び実践過程が参考になる。この研修プログラムでは、不祥事を行為別だけではなく、原因別に分類する

ことにより、「自己中心型」、「衝動型」など、誰にでも多少は覚えがある個人の性格傾向や特性を提示することによって、当事者意識の醸成を促している。また、その制作にあたっては担当課だけでなく、教育委員会内外から幅広く人材を集め、「この資料を読んだときに現場の教員はどのように感じるか。」を粘り強く議論して改定を繰り返し、借りものではない血の通った資料にして、現場に発出するように心がけている。その結果、現場からは、「不祥事防止研修はかつては押しつけられ感のある退屈な時間だったが、新たな研修プログラムとそのグループワークを経験することにより、児童生徒との関係を見直したり、自分の職業生活や人生を豊かにしたりできる時間と考えるようになった。」との声があがるようになったとのことである。

- エ) 「いじめ防止対策推進法」や「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」、「体罰の禁止並びに児童生徒理解に基づく指導の徹底について（通知）」等に表示されているように、教育に関する考え方は近年大きく変わってきている。教職員は、法令等と学校内の意識とのずれや教職員の都合による対応が社会的に許されないことを認識し、これらの制定意義や趣旨を学び続けなければならない。また、事務局としても「学び続ける教職員」を支援するために研修を充実させていく必要がある。
- オ) 学校では、教職員間での話し合いや共同作業などが多くあるが、上司や同僚との関係が上手く行かず精神的に負担感を感じ、悩みを抱える教職員がいることを踏まえ、日頃の言動などでハラスメントとならないために留意すべきことを学ぶ機会が必要である。
- カ) 体罰やハラスメント等の不祥事を起こした教職員については、再発防止の観点から継続的な観察や指導が必要である。体罰を行った者だけでなく、ハラスメント等を行った者に対しても十分な対策を講じる必要がある。

### (3) 不祥事を防止する職場環境づくり

#### ①風通しの良い職場環境づくり

- ア) 教職員の多くが職場の人間関係、保護者等への対応、部活動の指導など、業務上のストレスや悩みを抱えている。教職員が一人で抱え込み、孤立しないよう、教職員が相互に信頼して相談し助け合える、風通しの良い職場づくりに努め、組織全体で各教職員を支援していくことが重要である。
- イ) 教職員一人一人が自分を含め誰もが不祥事を起こしうるので助け合おうという意識を持ち、不祥事に至るヒヤリ・ハットへの感度を高め、周りの教職員の言動で気づいた軽微なことを見逃さず、注意しあうことが不祥事を未然に防ぎ、お互いを守ることにつながる。特に、児童生徒への体罰やわいせつ行為等については、同僚の気づきや声かけが非常に有効である。

- ウ) 学校事務職員や調理士・管理員等は、基本的に少数職場で孤立しがちである。学校現場においては、学校事務職員や調理士・管理員等も含めた「チーム学校」としての取り組みを進めることが求められる。また、事務局としても職種ごとに研修や相互チェックを行うなど、スキルアップを図るとともに交流を深める機会をつくる必要がある。
- エ) 個人情報の漏洩や紛失については、教職員一人一人が情報セキュリティに関するルールを遵守し、個人情報を取り扱う作業を行う際には十分確認や注意を行うとともに、組織として相互のチェックやシステム面での対策をとることで、個人情報の漏洩や紛失が起こりにくい環境をつくることが求められる。
- オ) 他者の目が入りにくい学校組織では、不適切な指導などに対するリスク感が低くなりやすいことから、積極的な人事交流や外部人材の活用等を通じて各学校の組織の多様性を高めていくことも必要である。

## ②外部の専門家のさらなる活用

教員が指導困難な児童生徒への対応や保護者への対応に心理的な負担を感じることが多いことから、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの拡充、スクールロイヤーの配置などといった専門スタッフに相談できるよう体制を整備するとともに、児童相談所や区役所、警察署、少年サポートセンター、法務少年支援センター等の地域の関係機関・相談機関の活用やさらなる連携を図ることが求められる。

## ③地域とともにある学校づくり

学校運営協議会の設置促進を図り、保護者や地域の人々と学校運営の現状や課題を共有し、学校の教職員だけで抱え込まず、保護者や地域とともに解決を図っていくことが重要である。学校運営の透明性を高めることによって、教職員が適切な緊張感を持つとともに、児童生徒の安心・安全や健やかな成長を最優先に、保護者や地域との協働関係を高めていくことが期待できる。

## ④不祥事が発生した場合の対応

- ア) 不祥事が発生した場合には、その影響を極力最小化することや記憶・記録等の保全のためにも、初期対応の重要性を教職員全員が共有することが欠かせない。不祥事が発生した場合や不祥事につながるような事案・事象が生じた場合には、当該不祥事等を起こした教職員やそれを認知した教職員は、たとえ小さな事象でも管理職に速やかに報告することが求められる。報告をためらう場面もあるかもしれないが、迅速な報告が事態の重大化を防ぎ、被害を受けている児童生徒だけでなく、不祥事等を起こしている本人も守ることにつながることを認識すべきである。

イ) 不祥事発生後の対応について、学校の管理職は、部下である教職員をかばったり、事実を隠したりせずに、厳正に対処することが何よりも重要である。初期対応を誤ると被害を拡大させたり、問題を深刻化させかねない。そして、学校の管理職は、正確に状況を把握し、記録するとともに、事務局に迅速に報告を行わなければならない。さらに、学校と事務局は十分な連携のもとに、適切性や適法性を常に意識しながら、客観的な分析や対応を行うことが求められる。その際には、責任の所在や情報伝達の流れが明確な「組織としての対応」を意識し、くれぐれも誰かに伝えたので自分の役割は終わりなどといった無責任な姿勢にならないように心しなければならない。

#### ⑤学校のマネジメント機能の向上

上記①～④を実際に機能させるためにも、学校のマネジメント機能の向上が重要である。学校教育を取り巻く環境が大きく変化する中で、校長をはじめとした学校の管理職は、児童生徒や地域の実態を踏まえた学校の教育目標を示し、教職員全員で共有して目標の達成に向けて主体的に努力していくという学校組織にしていかなければならない。

そのためには、学校の管理職には、学校運営に関する法令等を理解し、危機管理能力を身につけるとともに、自らのリーダーシップやマネジメントを省み、その能力の向上を図りながら、教育委員会とともに複雑・多様化する教育課題に向き合っていくことが求められる。併せて、教育委員会には、学校の管理職によるマネジメントをより一層強く支援することを目指し、校長会の活動や校長が幅広く関与する人事異動方式も含め、校長・教頭の業務のあり方の見直しや負担軽減策を推進することが求められる。

#### ⑥いじめや暴力、ハラスメントに対する児童生徒の問題意識・把握力の向上

教職員に対して不祥事防止を徹底するだけでなく、児童生徒がいじめや暴力、ハラスメントについて、絶対に許されない行為であることを認識し、これらに対する問題意識や把握力を向上させる指導や取り組みを行っていくことも大切である。

#### ⑦相談・通報窓口の充実

教職員が様々な事情により、管理職や同僚に相談、報告しにくいといった場合もあるかと思われる。しかし、内部通報窓口は存在するものの、教職員には認知されていないため、通報件数は非常に少なく、他の手段を使って訴えを行う場合も見受けられる。内部通報制度は、教職員が安心して相談・通報できる窓口であることを十分周知し、活用を図るべきである。また、児童生徒や保護者がいじめや体罰等を相談・通報できる窓口についても、さらなる周知や充実を図り、不祥事の未然防止

や早期発見につなげていく必要がある。

#### (4) 学校における働き方改革の推進

教員の多忙化は全国的な問題として認識され、様々な対策が行われ、一定の効果は出ているが、現在も長時間労働はなくなっていない。教員の疲弊は仕事量の多さだけでなく、事務作業や校務分掌、部活動など授業以外の多様な業務への対応や保護者、地域への対応などが求められていることによる多忙感からも生じており、教員の多忙化の解消に向けた取組は極めて重要である。

また、教員の働き方を見直し、ワークライフバランスを推進することで、教員一人一人が様々な経験を通じて、社会性や市民感覚を鍛えたり、視野を広げるような機会をもてるようになり、不祥事の抑止力を高めることにもつながる。加えて、私生活が充実していれば、不祥事を起こす動機が小さくなり、不祥事を起こした場合に失うものも大きくなるため、不祥事に対する一定のブレーキになることも期待できる。

これらのことから、あらゆる観点から学校における働き方改革をより一層推進するとともに、学校現場の職場環境の改善に努めていく必要がある。また、国から働き方改革の一環として、「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」が示されており、教育委員会は具体的な結果を導き出せるよう、勤務実態や意識を正確に把握し、学校現場に対して勤務時間の長時間化を防ぐための業務の役割分担や適正化、必要な環境整備等、今まで以上に踏み込んだ施策を計画的に実施することが求められる。

また、学校現場においては、校長をはじめとした管理職が教職員全体に勤務時間を意識した働き方を浸透させて、教職員一人一人が業務改善の意識をもって働き方改革を進めることができるよう、適切にマネジメントすることが求められる。

なお、神戸市の教育の特色として、各校長会の下に教育研究会があり、研究・研修活動が活発に行われている。その活動自体は教職員の資質向上につながるものであるが、その運営や活動について、一部の教職員に負担が集中するなど、改善の必要性も指摘されている。総合教育センターが実施する研修との役割分担を含め、教育委員会として研究・研修活動のあり方について検討を行い、一定の整理を行う必要がある。

#### (5) 事務局と学校の関係のあり方

神戸市教育委員会では、事務局が学校現場と一緒に課題解決をせずに、学校任せ、校長任せの対応を行っているところが見受けられ、組織として必要な統制が取れて

おらず、設置管理者としての責任が十分に果たされていないように思われる。

第1章の3で指摘したとおり、教育委員会には設置管理者としての責任を十分に果たせるよう、事務局が学校管理職との風通しの良い関係のもとで、学校の状況を十分に把握し、教職員の配置を含めた適切な支援や助言を積極的に行い、学校と事務局が一体となって課題の解決にあたるような組織体制や組織風土に改めていくことが求められる。

参考資料

組織風土改革のための有識者会議 委員一覧

(50音順・敬称略)

	氏名	現職
委員	上田 真弓	文部科学省初等中等教育局健康教育・食育課課長補佐（前・兵庫教育大学大学院学校教育研究科准教授）
座長職務 代理者	川上 泰彦	兵庫教育大学大学院学校教育研究科准教授
委員	黒澤 良輔	甲南女子大学人間科学部心理学科教授
委員	塚本 千秋	岡山大学大学院社会文化科学研究科教授
委員	林 晃史	弁護士（神戸京橋法律事務所所長）
委員	福田 和美	弁護士（野口法律事務所）
座長	山下 晃一	神戸大学大学院人間発達環境学研究科准教授
委員	善積 康子	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社主席研究員

※ 塚本千秋委員（岡山大学大学院社会文化科学研究科教授）におかれましては、一身上の都合により、平成31年4月以降の委員の継続を辞退されております。



参考資料

「組織風土改革のための有識者会議」の開催状況

	開催年月日	協議事項
第1回	平成30年7月20日	(1) 事案の概要説明等 (2) 組織体制及び事務執行管理についての意見交換 (3) 学校長アンケートについて
第2回	平成30年8月7日	(1) 配布資料の説明及び質疑 (2) 学校長アンケート結果についての意見交換 (3) 組織体制及び事務執行管理についての意見交換 (4) 事務局職員アンケートについて
第3回	平成30年8月27日	(1) 事務局職員アンケート結果についての意見交換 (2) 組織体制及び事務執行管理についての意見交換
第4回	平成30年9月14日	(1) 配布資料の説明及び質疑 (2) 不祥事の再発防止についての意見交換 (3) 校長会・教職員組合からの意見聴取
第5回	平成30年9月28日	(1) 中学校長会からの意見聴取 (2) 配布資料の説明及び質疑 (3) 不祥事の再発防止についての意見交換
第6回	平成30年10月15日	(1) 小学校長会からの意見聴取 (2) 神戸市教職員組合からの意見聴取 (3) 不祥事の再発防止についての意見交換
第7回	平成30年10月26日	(1) 配布資料の説明及び質疑 (2) 不祥事の再発防止についての意見交換
第8回	平成30年11月6日	(1) 配布資料の説明及び質疑 (2) 不祥事の再発防止についての意見交換
第9回	平成30年11月20日	(1) 配布資料の説明及び質疑 (2) 神戸市教職員組合からの意見聴取 (3) 不祥事の再発防止についての意見交換
第10回	平成30年12月18日	(1) 配布資料の説明及び質疑 (2) 小学校長会からの意見聴取 (3) 中学校長会からの意見聴取 (4) 不祥事の再発防止についての意見交換

第11回	平成31年1月15日	(1) 配布資料の説明及び質疑 (2) 不祥事の再発防止についての意見交換
第12回	平成31年1月31日	(1) 不祥事の再発防止についての意見交換
第13回	令和元年5月9日	(1) 再調査委員会の調査報告書についての説明及び質疑
第14回	令和元年6月13日	(1) 組織体制及び事務執行管理についての意見交換
第15回	令和元年7月18日	(1) 「中間とりまとめ」の修正すべき箇所、再調査委員会の報告書の提言に対する意見、その他組織風土改革のための提案・意見についての意見交換
第16回	令和元年8月21日	(1) 最終報告書の取りまとめに向けた「中間とりまとめ」の具体的な文言の修正について意見交換
第17回	令和元年9月5日	(1) 最終報告書の取りまとめに向けた「中間とりまとめ」の具体的な文言の修正について意見交換