

神戸市教育委員会 組織風土改革のための有識者会議
「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）」について
（報告）

1. はじめに

- ・「組織風土改革のための有識者会議」より、昨年9月の「中間とりまとめ～組織体制及び事務執行管理について～」に引き続き、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、「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）」が提出された。
- ・なお、神戸市いじめ問題再調査委員会の調査結果を踏まえ、「中間とりまとめ」の内容について再度検討され、今回の報告書の内容とあわせて、最終報告書がまとめられる予定である。

2. 教職員による不祥事の現状

- ・平成 27 年度に懲戒処分への運用の厳格化を行ったが、その後も不祥事案は依然として後を絶たない状況であり、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。
- ・事案別では、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、わいせつ行為・セクハラは半数以上は児童生徒が対象となっている。
- ・職種別では、行政職員の発生率が一番高く、教員の職種では中学校が半数以上を占めている。また、年代別では、どの職種・職種においても50代が一番多い。
- ・全国や政令市の平均との発生率の比較では、平成 27 年度以降、懲戒処分は上回っているが、懲戒処分と事実上の処分との合計ではほぼ下回っており、多いとも少ないとも一概には言えない。

3. 教職員による不祥事の要因の分析

(1) 学校の組織や教職員の職務の特殊性

- ・学校は、学級、学年と業務が分断されがちであり、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。こ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、顕在化しない可能性がある。
- ・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。
- ・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。また、教員が自身の体験から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。
- ・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、風通しの悪い職場となってしまう場合がある。また、他者の目が入りにくいため、不適切な指

導などに対するリスク感度が低くなりやすい。

- ・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、適切な支援を行うことが求められるが、人事異動方式や研修制度などを見ても、そ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

- ・教職員に対する不祥事防止に向けた研修については、総合教育センターにおいて階層別研修が実施されているが、大半の教職員はOJTや校内研修での対応となっている。いじめや体罰などに関して、校長に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われていない。
- ・各学校での研修では、教職員の理解や当事者意識は必ずしも深められておらず、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。
- ・体罰以外の不祥事を起こした教職員に対しては、指導・研修プログラムが用意されていない。

(3) 教員の多忙化

- ・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。
- ・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、40代・50代の負担感が大きくなっている可能性がある。
- ・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、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ことや、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がある。

4. 教職員による不祥事の防止策

- ・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。
- ・厳しい処分も必要であるが、処分の厳格化は、必ずしも不祥事の抑止につながっておらず、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。
- ・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り、

児童生徒の人権を守る観点を強く意識して、対策を考える必要がある。

(1) 当事者意識の醸成

- ・「不祥事を起こさない」という心構えを持つためには、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。
- ・教職員は、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。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

- ・総合教育センターが行う研修の対象拡大や校内研修の資料の提供など、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。
- ・不祥事につながるリスクに対する感覚を養うには、リスクに関する専門家による解説や質疑応答、ワークショップ方式等の参加型・体験型の研修が有効である。
- ・不祥事防止研修の資料は、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・実践過程が参考になる。
- ・教職員は、「いじめ防止対策推進法」をはじめとする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、法令等の制定意義や趣旨を学び続けなければならない。事務局もそれを支援する必要がある。
- ・体罰だけでなく、ハラスメント等を行った者に対しても、再発防止の観点から継続的な観察や指導など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

- ・教職員が一人で抱え込み、孤立しないよう、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ることが重要である。
- ・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ぐことにつながる。
- ・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、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。
- ・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人が多いことから、スクールカウンセラーやスクールロイヤー等の専門スタッフに相談できる体制整備や児童相談所・警察署等の関係機関との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など、学校運営の透明性を高め、保護者や地域の人々と学校運営の現状や課題を共有し、解決を図っていくことが重要である。

④不祥事が発生した場合の対応

- ・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ず、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。
- ・学校の管理職は、教職員をかばったりせず、正確に状況を把握・記録し、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、「組織としての対応」を意識し、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

- ・学校のマネジメント機能の向上が重要であり、学校の管理職は、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組織にしていかななければならない。
- ・教育委員会には、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

- ・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、問題意識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

- ・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て、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る必要がある。

(4) 学校における働き方改革の推進

- ・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は、教員一人一人が様々な経験を通じ、社会性や市民感覚を鍛え、視野を広げ、不祥事の抑止力を高めることにつながる。
- ・国から「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、学校における働き方改革をより一層推進し、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。
- ・校長会の下で活動が行われている教育研究会と総合教育センターとの役割分担を含め、研究・研修活動のあり方について検討し、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

- ・教育委員会が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、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。

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)

神戸市教育委員会 組織風土改革のための有識者会議

平成31年2月4日

目 次

1. はじめに	1
2. 教職員による不祥事の現状	2
3. 教職員による不祥事の要因の分析	6
(1) 学校の組織や教職員の職務の特殊性	6
(2) 不祥事防止に向けた研修の不備	7
(3) 教員の多忙化	8
4. 教職員による不祥事の防止策	8
(1) 当事者意識の醸成	9
(2) 不祥事防止に向けた研修の充実	10
(3) 不祥事を防止する職場環境づくり	11
(4) 学校における働き方改革の推進	13
(5) 事務局と学校の関係のあり方	14

1. はじめに

「神戸市教育委員会 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。

上記①について、平成30年9月11日に報告した「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。）に引き続き、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、9回にわたり議論を行った。また、議論に際して、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った。

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、8ページ以降に述べる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。

なお、平成31年1月に垂水区自死事案に係る不適切な対応に関係した教職員の処分が行われたが、現在も神戸市いじめ問題再調査委員会（以下「再調査委員会」という。）による調査が行われており、平成30年度内に報告書が提出される見込みである。当会議としては、懲戒処分や再調査委員会の調査結果を踏まえ、「中間とりまとめ」の内容について再度検討を行い、今回の報告書の内容とあわせて、最終報告書をまとめる予定である。

2. 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・セクハラは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

※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

※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)

3. 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に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、神戸市では教育委員会事務局（以下「事務局」という。）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。

4. 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方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、これらの制定義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に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度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人が多いことから、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。

「中間とりまとめ」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	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

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について
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