

組織風土改革のための有識者会議

中間とりまとめ

～組織体制及び事務執行管理について～

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 30 年 9 月 11 日

## 目 次

はじめに	1
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する 不適切な対応 (H29.3) から見える問題点	2
(2) メモ存在の報告後 (H29.8～) 真剣な調査を怠った ことから見える問題点	3
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	5
(2) 事務局職員のコンプライアンス	5
(3) 人事異動	5
(4) 体制強化及び業務改善	6
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) 問題事案に対する事務局の支援・対応方法	7
(2) 事務局の相談窓口等	7
(3) 学校に対するサポート体制の強化	7
(4) 教員の人事異動	7
(5) 事務局と学校の相互理解の促進	8
(6) 学校運営協議会設置の促進	8
参考資料	
組織風土改革のための有識者会議 委員一覧	9
組織風土改革のための有識者会議 開催経過	10

## 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。
- ・当会議は、これまで会議を三回開催し、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った。この度、これまでの議論を集約し、中間とりまとめとして報告するものである。
- ・今回の事案については、羽田弁護士及び村上弁護士が作成した調査報告書（追補を含む。以下「報告書」という。）を前提として、議論を進めることとした。ただし、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。当会議でもこれらの解明を優先すべきであるという意見が出て、議論が交わされたところである。
- ・とはいえ、上記の動機や経緯の如何にかかわらず、もたらされた帰結が不適切であることは論を待たない。遺族からの問い合わせや裁判所の証拠保全命令に対して虚偽の説明を行うという遵法意識の欠如、説明責任回避の姿勢などは、教育行政組織として許されるものではない。
- ・いわゆる「ハインリッヒの法則」を想起すれば、今回の重大な不祥事の陰には多くの軽微なものや兆候が隠れている可能性が指摘できる。即ち、関係者個人による不合理・不可解な動機や経緯の結果、特殊な案件として今回の事案がもたらされたと考えるのでは不十分であり、不適切な帰結を防ぎ得なかった構造的要因や背景に着目することが必要である。当会議では、神戸市教育委員会の組織的な問題点について検討を行うものとし、個々の関係者に何らかの問題があったとしても、今回のような不適切な対応が二度と起こらないよう改善策を追求するという方向性で合意した。
- ・また、当会議では、議論の前提として、“児童・生徒の最善の利益を実現する”ことを最優先して議論を進めてきたところであり、教育委員会事務局（以下「事務局」という。）をはじめとする関係各位にもこのことを最優先にして万事に取り組むよう要請するものである。
- ・なお、当会議として、学校長に対するアンケート及び事務局職員に対するアンケートを行い、多くの貴重なご意見をいただいた。

## 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する不適切な対応（H29.3）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。その後に発覚したところによれば、面談時に作成された資料（以下「メモ」という。）は、同日以降、同校に保管され続けていたという。にもかかわらず、事務局の首席指導主事（当時の指導課に所属。）と当該中学校の校長の2名は、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、「はじめに」で述べたように、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も証拠を提出しないという不適切な事態を招いている。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。
- ・ 本事案に関する対応全般については、事案の発生以降、指導課を中心として対応に当たっていたとのことである。しかし、メモをめぐる対応に限っては、上記の2名のみで行われている。そうした状況の下、両名による不適切な判断が重なって、一連の不祥事を生み出してしまった。これは誠に遺憾なことである。
- ・ 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、首席指導主事としては、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る。また、校長としては、遺族の反応を心配して、やり過ぎ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る。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」とも述べている。
- ・ だが、遺族からの他の情報公開請求については、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、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。これもまた当然である。
- ・ その他の経緯についても不明な部分が多々残り、さらなる解明が必要である。とはいえ、当会議には事柄の性質から速やかな提言が求められている。したがって、こうした情報の制約、さらには時間の制約のなかで以下のような検討・提言を行うことを改めて確認しておきたい。
- ・ 今回の重大事案にかかわる対応は、その一部とはいえども首席指導主事と校長だけで行われた。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、個人的なやりとりだけで問題解決をはかる、いわば属人的かつ閉鎖的な関係性が成立していたように見える。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、2名の間で共有、実行されていたのではないかと。また、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ったとしても、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。
- ・今回の事案では、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りにくく、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全く働かせなかっ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、組織的対応を万全のものにしていくかが重要である。
- ・以上二つの問題の結果として、いじめ防止対策推進法の趣旨や条文への理解をはじめ、行政機関であれば備えるべ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）等を著しく欠いたままの対応が進んでしまったものと思われる。
- ・また、遺族からの平成29年2月28日付の質問書に関して、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も事務執行上、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、首席指導主事と校長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。さらに、この遺族からの質問書や情報公開請求があったこと、裁判所から証拠保全命令があったこと等が、教育委員に対して適切に報告されていなかった。今後は事務局職員に対して改めて教育行政組織にふさわしい事務執行の徹底が求められる。

## **（２）メモ存在の報告後（H29.8～）真剣な調査を怠ったことから見える問題点**

- ・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報告書は指摘している。
- 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。猛省を求めたい。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、万全な組織的な対応の体制確立を強く求めたい。
- また、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

- 事務局では本来、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、首席指導主事と校長の2名により、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

- ・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、教員籍と行政職が協働して事案にあたる仕組みを整えること。個別事案への理解度や学校との関係性のみを重視するのではなく、手続きの適正さについても確認できるよう、必ず行政職も関わることとし、組織として適切な事案処理ができる仕組みを作ること。
- ・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。
- ・また、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。
- ・さらに、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。

### (2) 事務局職員のコンプライアンス

- ・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。
- ・今回の事案では、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」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」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。
- ・今回の事案では、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ること。また、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。

- ①行政職・指導主事・・・人事異動について、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、自分の任期中のことのみ考える「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。行政職については過去に事務局を経験した者を再度配置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。
- ②教員・・・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

- ・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ことをよしとし、あくまで自校での問題解決を図ろ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。
- ・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（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) 問題事案に対する事務局の支援・対応方法

- ・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。
- ・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ト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。
- ・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。
- ・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。

### (2) 事務局の相談窓口等

- ・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。
- ・事務局と学校の間を緊密にし、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は必要な人員確保を図る必要がある。

### (3) 学校に対するサポート体制の強化

- ・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。
- ・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こと。

### (4) 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。
- ・ただし、この論点は教員の不祥事の問題とも関係があると考えられることから、当会議では後半の検討課題として引き続き議論していくこととする。

#### **(5) 事務局と学校の相互理解の促進**

- ・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。

#### **(6) 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。

## 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 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 開催経過

	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) 新たな配布資料についての説明及び意見交換 (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

