

記載内容に一部修正があります。
「（修正後）体罰根絶に向けた有識者会議議論
のまとめ（成案）」をご参照ください。

議論のまとめ

令和2年6月

尼崎市教育委員会
体罰根絶に向けた有識者会議

目 次

<u>第 1 はじめに</u>	4
<u>第 2 有識者会議について</u>	6
1 会議体設置の趣旨や経過等	6
2 議事の経過	7
<u>第 3 体罰根絶に向けた各論点単位での議論</u>	9
学校における部活動の位置づけ	9
<u>テーマ 1</u> 体罰が発生する背景・組織風土の課題	12
<u>テーマ 2</u> スクールガバナンスと部活動	18
補論：部活動予算や備品等の実態からみたスクールガバナ ンスの課題	27
<u>テーマ 3</u> 人事の仕組みや服務上の課題について	29
<u>テーマ 4</u> 学校の危機管理体制から見た課題	36
<u>テーマ 5</u> 開かれた部活動の実現	39
補論：市立尼崎高校体育科の教育課程の見直しに向けて	40
<u>テーマ 6</u> 部活動等と保護者との適切な関係について	42
補論：生徒の自主性を尊重した進路指導の実現に向けて	43

テーマ7	教育現場への支援体制の充実	45
第4	その他の議論	52
1	市立尼崎高等学校独自の体罰再発予防策についての議論	52
2	全学校園に実施した体罰アンケートの内容についての議論	54
3	令和2年度向け体罰根絶にかかる具体的施策（案）等についての議論	60
第5	おわりに	64
委員名簿		69
<付録>	議論のまとめ（概要）	

第1 はじめに

子どもは、未来への希望であり、私たちのまちの宝です。

子どもは、生まれたときから、学びながら育つ力を持ち、将来への可能性が開かれています。

大人が子どもにかかわるときは、子ども一人一人が尊厳のあるかけがえのない存在であることを深く認識し、また、子どもの声を聴き、子どもとしっかりと向き合って、信頼関係を築くことが大切です。

そして、大人には、子どもの模範となるべきことを自覚して行動するとともに、子どもが将来大人として様々な責任を果たすことができるように育てる責任があります。

(尼崎市子どもの育ち支援条例 前文(抄))

平成31年4月29日、市立尼崎高校第2体育館において発生した、男子バレーボール部の練習試合中における体罰事案は、当時の同部コーチが3年生部員に対し、他の部員の目の前で平手により十数発殴りつけ、崩れるように倒れた後一時的に意識を失うという凄惨なものであった。

またそのような状況を招いたにも関わらず、加害コーチや監督は必要な救護措置やその後の保護者への状況説明、学校管理職への報告を怠り、監督にあっては隠ぺい行為が認められるなど、許されることのない行動が連続した。

状況によっては尊い命を奪いかねなかったこのような悪質な行為が、子どもの健やかな成長と安全を保障すべき教育の現場で、教員自らの手で行われたことは衝撃的なことであった。また、その舞台がスポーツの強豪校として全国的に名を馳せた市立尼崎高校であったことが世間の大きな注目をあび、それにより失った尼崎の教育への信頼は計り知れないものである。

学校現場による体罰事案は、平成24年の大阪市立桜宮高校バスケットボール部の事件¹において大きく注目され、文部科学省や各教育委員会による全国的な実態調査や再発予防のための取り組みが講じられてきたところである。

¹ 大阪市立桜宮高校体育科2年で男子バスケットボール部のキャプテンだった男子生徒が、バスケットボール部顧問教諭からの体罰を苦にする文書を残して2012年12月に自死した事案。全国大会の常連チームであったこと、体罰が常態化していたこと、学校として厳しい指導を容認する体質があったことなど、今回の事案に類似した部分も多い。加害教諭は懲戒免職、暴行と傷害の罪で懲役1年執行猶予3年が確定した。

しかしながら、体罰事案の発生はその後もなお全国で散見されるところであり、尼崎市における今回の事案もこれまでの取り組みが活かされてこなかった結果として生じたものと言える。

このような状況の中で立ち上がったこの有識者会議は、体罰が繰り返される背景には、教員の資質はもとより、学校や部活動における構造的な課題が影響しているのではないかという点に着目し、特に部活動を中心として、体罰の根絶のためには、ただ体罰を発見し抑制するしくみを議論するだけでなく、幅広い論点から体罰が生じる悪しき構造についてまずは見つめ直すこととした。

そしてそれを改めるために、学校や教育委員会に何が求められるかについて議論し、決して体罰の生じることのない尼崎市の学校づくりのための実践に活かしてもらうことを目的とし、いくつかの具体的な取り組みの提案を行ったものである。

以下、その議論の内容を記していくが、提案の中には現状の学校組織や運営の実態の中では相当困難な見直し内容も含まれている。しかし最も大切なのは、学校や教育委員会関係者が今回の体罰事案を自らの問題として大きな反省と危機感をもって受け止め、その根絶のためにはこのような内容にまで踏みこまなければならないのかについて理解し、そしてこれまで疑問に感じていなかった価値観を抜本から見つめなおすことである。

そのことで、将来にわたり学校や部活動において体罰の生じることのない環境づくりが学校現場によって主体的に育まれ、時代の要請に常に適応した健全な教育環境が構築されることを期待するものである。

第2 有識者会議について

1 会議体設置の趣旨や経過等

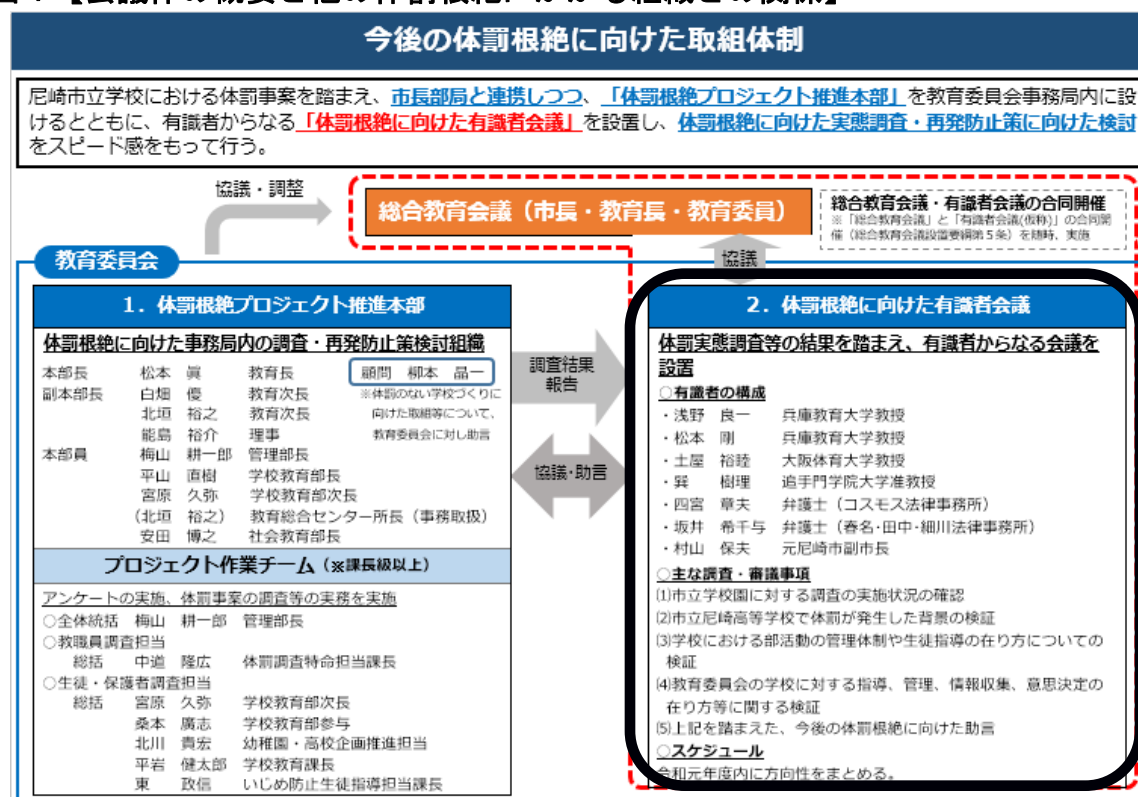
冒頭で述べたとおり、このたびの体罰事案は子どもの命にかかわる凄惨なものであった。

この反省にたち、尼崎市教育委員会及び尼崎市は、二度とそのような過ちを繰り返さないことを強く決意するとともに、体罰の「根絶」に向けた市をあげての取組を推進することとした。

しかし体罰が繰り返される背景には、過去から構築されてきた学校や部活動における構造的な課題が影響している面が多々考えられる。したがって、その根絶のためには、ただ体罰を発見し抑制するしくみを行政内部で議論するだけでなく、体罰が生じる構造的な課題も含めた幅広い論点について、専門的見地から見つめ直す必要がある。

そこで、学校経営や生徒指導、スポーツ指導等に豊富な知見を有する学識経験者等からなる有識者会議を設置し、**図1**のとおり市の推進組織である総合教育会議や体罰根絶プロジェクト推進本部と連携を保つ中、部活動の管理体制や生徒指導の在り方など議論を交わすこととしたものである。

図1 【会議体の概要と他の体罰根絶にかかる組織との関係】



昨年7月に設置したこの「体罰根絶に向けた有識者会議」においては、これまで7回に及ぶ議論を重ね、「1 部活動の構造的な課題から生じる体罰の課題」、「2 授業や生徒指導時における体罰も含め学校全体の共通する課題」、「3 体罰根絶のために学校現場に対する支援のあり方の課題」という大きく3つの視点からそれぞれの課題整理とその対策のための具体的提案を行った。

2 議事の経過

【第1回】

日 時 令和元年7月29日（月） 午後7時から

場 所 尼崎市役所庁舎北館4－1会議室

議 題

- (1) 挨拶（教育長）
- (2) 委員紹介
- (3) 座長の選出
- (4) 現状説明
- (5) 今後の進め方

【第2回】

日 時 令和元年8月28日（水） 午後7時から

場 所 尼崎市立尼崎高等学校 本館1階 会議室

議 題

- (1) 一連の体罰事案にかかる学校関係者への事情確認
- (2) 第1回で示した論点単位での整理検討

【第3回】

日 時 令和元年10月8日（火） 午後6時から（午後5時30分から部活動視察）

場 所 尼崎市立尼崎高等学校 本館1階 会議室

議 題

- (1) 一連の体罰事案にかかる学校関係者への事情確認
- (2) 第2回目の意見を受けた取組の方向性
- (3) 第1回で示した論点単位での整理検討（継続）

【第4回】

日 時 令和元年11月26日（火） 午後7時から

場 所 尼崎市役所 北館4－1会議室

議 題

- (1) 尼崎市立学校園における体罰の実態調査結果（10月28日公表資料）
- (2) 第3回目の意見を受けた取組の方向性
- (3) 第1回で示した論点単位での整理検討（継続）

【第5回】

日 時 令和元年12月18日（水） 午後5時から

場 所 尼崎市教育・障害福祉センター 3階 教育委員会室

議 題

- （1）第1回で示した論点単位での整理検討（継続）
- （2）前回までの意見を受けた取組の方向性

【第6回】

日 時 令和2年1月30日（木） 午後7時から

場 所 尼崎市教育・障害福祉センター 3階 教育委員会室

議 題

- （1）令和2年向け体罰根絶関係施策等について
- （2）第5回目の意見を受けた取組の方向性
- （3）議論（意見）のとりまとめ方について

【総合教育会議】

日 時 令和2年2月25日（火）

場 所 尼崎市役所 8-1会議室

議 題 議論の経過及び議論の取りまとめ（素案）について

【第7回】

日 時 令和2年3月→中止

（延期ののち、4月から5月にかけて持ち回りで各委員の意見を聴取※）

議 題 議論の取りまとめ（案）について

※第7回については、2月の総合教育会議を経て調整した議論の取りまとめ（案）について、委員間で最終的な議論を交わし成案としてまとめる予定であったが、新型コロナウイルス感染症の関係で日程が調整できなかったことから、メールやリモート会議を通じた形で意見を伺い、最終とりまとめ案について、座長以下各委員の了承を経たものである。

第3 体罰根絶に向けた各論点単位での議論

本有識者会議は、市立尼崎高校の運動部活動で発生した体罰事案を契機として立ち上がった有識者会議である。

体罰は、部活動に限らず、学校教育活動の様々な場面で発生し得るものであるが、とりわけ、部活動については、部活動特有の構造的問題もあることから、多くのテーマを部活動に関連付けて検討を行ってきた。

このため、まず、各テーマについて検討する前に、学校における部活動の位置づけについて確認をしておきたい。

学校における部活動の位置づけ

（部活動の参加状況）

部活動は「課外クラブ」と呼ばれることもあり、参加（入部）も基本的には生徒の意思に委ねられている。

しかしながら、平成 29 年度における全国の調査では、部活動の参加率が、中学校で約 90%（運動部 70.6%、文化部 19%など）、高等学校では約 80%（運動部 52.7%、文化部 24.6%など）と、ほとんどの生徒が何かしらの部活動に所属している²。

尼崎市においても多くの部活動が存在し（図 2）、その入部率³については、中学校で 71.9%、高等学校（全日制）で 84.9%と、中学校では全国より劣るものの、高等学校は全国よりやや高く、特に市立尼崎高等学校においては 94%（運動部 60%、文化部 34%）と、その参加率は極めて高くなっている。

図 2 尼崎市公立学校の課外クラブ数の推移

《課外クラブ数の推移》

校 種		27 年度	28 年度	29 年度	30 年度	元年度
中学校 17校	運動部	218	206	210	205	196
	文化部	88	82	78	79	76
	合 計	306	288	288	284	272
全日制高等学校 2 校	運動部	53	51	47	49	48
	文化部	45	44	48	44	41
	合 計	98	95	95	93	89
定時制高等学校 1 校	運動部	25	15	16	14	15
	文化部	25	18	17	18	13
	合 計	50	33	33	32	28

² スポーツ庁「平成 29 年度運動部活動等に関する実態調査」

³ 令和元年度市教委調査

(学習指導要領における部活動の位置づけ)

部活動の位置づけについては、学習指導要領⁴において、次のように記載されている。

特に、生徒の自主的、自発的な参加により行われる部活動については、スポーツや文化、科学等に親しませ、学習意欲の向上や責任感、連帯感の涵養等、学校教育が目指す資質・能力の育成に資するものであり、学校教育の一環として、教育課程との関連が図られるよう留意すること。その際、学校や地域の実態に応じ、地域の人々の協力、社会教育施設や社会教育関係団体等の各種団体との連携などの運営上の工夫を行い、持続可能な運営体制が整えられるようにするものとする。

このように、部活動は、教育課程との関連性を明確にしつつ、その活動については生徒の自主性や自発性を尊重していることがわかる。

また、学習指導要領の解説では、「特に、学校教育の一環として行われる部活動は、異年齢との交流の中で、生徒同士や教師と生徒等の人間関係の構築を図ったり、生徒自身が活動を通して自己肯定感を高めたりするなど、その教育的意義が高いことも指摘されている。」としたうえで、次のように記されている。

各学校が部活動を実施するに当たっては、（中略）生徒が参加しやすいよう実施形態などを工夫するとともに、生徒の生活全体を見渡して休養日や活動時間を適切に設定するなど生徒のバランスのとれた生活や成長に配慮することが必要である。

その際、生徒の心身の健康管理、事故防止及び体罰・ハラスメントの防止に留意すること。

すなわち、部活動の実施に当たっては、生徒が参加しやすいように工夫したり、また、適切な休養日や活動時間を設けたりすることによって、生徒のバランスの取れた生活や成長に配慮することが求められている。

(「勝利至上主義」の弊害)

このような学習指導要領における部活動の位置づけにも関わらず、部活動の中には、勝つことのみを優先し、教員（顧問）が独裁的に指導し、生徒の自主性や自発性、バランスの取れた生活や成長への配慮などがなされないような部活動が存在しているのも

⁴ 中学校学習指導要領（平成 29 年 3 月文部科学省告示）

第 1 章 総則 第 5 学校運営上の留意事項 1 ウ

高等学校学習指導要領（平成 30 年 3 月文部科学省告示）

第 1 章 総則 第 6 款 学校運営上の留意事項 1 イ

事実である。

例えば、今回教育委員会が、全校園を対象に実施した体罰にかかるアンケート調査の中には、「小学校の時楽しかった（競技名）が、すっかり楽しくなくなりました。」というような記載もあった。

部活動においては、運動部であろうと文化部であろうと、より良い成績を残すことを目指し、またより良い成績を出すために、生徒自身が創意工夫をしたり努力したりすること、また、チームで協力して戦略を考えたりすることは、極めて重要な教育的意義を有するものである。

しかし、より良い成績を残す過程において、顧問によって、成長過程の生徒にとってバランスを逸するような過度なトレーニング量を課されたり、体罰等により生徒自身の主体性が奪われるような練習を課されたりすれば、それはもはや、学習指導要領に位置付けられた学校教育の一環としての部活動とは言えない。

教育委員会及び学校においては、全ての部活動が、「勝利至上主義」から脱却し、生徒の自主性が尊重され、生徒自身が部活動を通して自己肯定感を高めることができ、さらには、良好な人間関係の構築を図ったりできるような教育的意義のあるものとなるよう、各方面から取組を進めるべきである。

以下、主に運動部活動にかかる体罰を中心に、7項目のテーマを設定し、それぞれの着眼点や現状と課題（【問題の所在】）を整理した上で、委員間で意見を交わし、それぞれの今後の方向性や改革のための具体的取組みについて提案（【改革の方向性や具体的提案】）を行った。

（具体的な取り組み提案項目については枠囲い で表示している。）

テーマ1 体罰が発生する背景・組織風土の課題

【問題の所在】

今回の、市立尼崎高校の体罰事案については、後に述べるように、ガバナンスの問題など様々な課題が認められたが、そもそもは、教員の「体罰」という行為がきっかけとなったものである。その意味では、まずは、当該教員がなぜ体罰行為に及んだのか、さらに、学校において、なぜ体罰が発生するのかという点について検討したい。

（体罰に関する教員の意識の問題）

学校で発生する体罰は、教員が、児童生徒を自分の思い通りに動かすためや、競技技術の向上、「気合い」注入等を目的として行われるものと思われる⁵。

とりわけ、部活動において体罰を行った顧問の中には、「体罰は必要である」と認識するなど、体罰の非道性に対する認識が極めて低い場合もあるのではないかと推測される。

また、今回の市立尼崎高校男子バレーボール部の体罰事案は、発覚後の顧問（監督）の隠ぺい行為や教頭の限りなく隠ぺいに近い行為も大きな課題となった。報道機関からの問い合わせを受け、確認を行おうとした教育委員会に対して正確な情報を伝えようとしなかった顧問や教頭の姿勢は、「体罰を行った事実」に対する認識の低さを象徴して

⁵ 大阪市では、教員が懲戒目的とは別の目的で行う身体的侵害を内容とする行為を、「体罰」とは区別して「暴力行為」と位置付け、教員の意識づけを行っている。（大阪市：「体罰・暴力行為の防止及び発生時の対応に関する指針・児童生徒の問題行動への対応に関する指針」）

「暴力行為とは、児童生徒側に非違行為がなく、したがって、懲戒を目的とするとは言えない行為で、身体的性質を有するものである。暴力行為は、非の無い児童生徒に対して行われる非違行為であり、決して許されない。また、態様・程度等によっては、刑法上の暴行罪又は傷害罪に問われる場合がある。

※例えば、運動部活動の練習中に、児童生徒が指示通りのプレイができないこと、ミスをしたこと等は、児童生徒の非違行為ではないので、こうした時に当該児童生徒に対して叩く等の行為を行うことは、懲戒目的とはみなされないため、体罰ではなく、暴力行為に該当する。」

いる。

このことは、「スクールガバナンス」の問題でもあるが、それ以前に、体罰が発生したとしてもそれを深刻な問題として認識しない又は認識しようとししない教員（顧問）の意識の問題が根底にあるものと思われる。

今回の市立尼崎高校に代表される体罰事案は、大きく二つのフェーズに分けることができる。

一つは、「1 体罰を起こしたことそのものの問題」であり、もう一つは、「2 体罰を起こした後の対応の問題」である。いずれも、体罰の非道性に対する認識が低い結果と考えるが、それぞれのフェーズに分けてさらに掘り下げて検討する。

（体罰を起こしたことそのものの問題）

まず、体罰を起こしたことそのものの問題である。すなわち、なぜ「体罰」が起きたのか、という問題である。

体罰には、大きく分けて、①指導の過程において、児童生徒の態度に立腹する等、突発的な感情の高ぶりで思わず児童生徒に手を出してしまう場合（以下、仮に「激情型」という）と、②暴力を伴う強制や服従による競技能力の向上、強い精神力の鍛練を目的とした場合（以下、仮に「独裁・根性型」という）の二つのパターンがあるものと思われる⁶。

前者については生徒指導をはじめとするあらゆる教育活動の場面において、後者については主に部活動の場で発生しやすいものではないかと推測される。

令和元年5月20日に公表された「尼崎市立尼崎高等学校男子バレーボール部における体罰事案について（報告）」では、男子バレーボール部で体罰を行ったコーチ（当時）の体罰について、「加害コーチは、当該指示のやりとりの中でA君が示した態度に腹を立て、・・・移動しながら10回以上平手打ちをした。」との記載があり、当該コーチ（当時）は、自分の指示に従わなかった部員に対して腹を立て、体罰に及んだことがわかる。

これは、上記でいう「激情型」に近い形の体罰ということができ、ここで問われるべきは、当該コーチ（当時）が教員（指導者）としての感情のコントロールできていなかった、ということである。すなわち、「激情型」の体罰の場合、体罰の非道性についての理解を深めると同時に、感情をコントロールするスキルが必要となる。

一方、同年7月19日に公表された「尼崎市立尼崎高等学校硬式野球部体罰事案及び関係教員の懲戒処分等について」では、体罰を行った野球部長（当時）の体罰について、「覇気が全く無かったり、練習をサボる傾向があった生徒の胸を強く押した」などとされており、上記でいう「独裁・根性型」に近い体罰であったことが伺われる。当該の野球部長（当時）は、感情ではなく、計画的に体罰を行っていたものであり、このような

⁶ 両者はきれいに分けられるものではないが、本章では、便宜上「激情型」と「独裁・根性型」に分けて解説することとしたい。

「独裁・根性型」の体罰の場合は、まずもって、当該野球部長（当時）の体罰に対する認識が問われなければならない。

いずれにせよ、両者において共通して問われるべきは、「体罰は認められない」という人権意識の徹底と、体罰のない指導スキルの獲得である。

また、「激情型」の体罰の場合には、教育という職務が人間を相手にしているという特質上、日々の教育的指導の中で、教員側も感情的に動揺したり、落胆したりすることもあるということを前提として、専門職として、どのように自分自身の感情をコントロールしていくかという点に関するスキルの獲得も求められる。

また、「独裁・根性型」の体罰を行う教員についても、体罰によらずに生徒（部員）を説得できるような指導スキルを身に付けていくことが求められる。

教育委員会及び学校は、上記のような、各教員の人権意識の徹底や各種指導スキルの獲得に向け、各人の自己研鑽にのみ委ねるのではなく、系統的にどのように徹底していくのかということを、真剣に考える必要がある。

（体罰を起こした後の対応の問題）

次に、体罰を起こした後の対応の問題である。すなわち、なぜ、体罰を起こしてしまったにも関わらず、保護者や学校管理職等に対して適切な報告がなされない状況が生じうるのか、ということについて検討する。

学校は、児童生徒が学習しながら、学校生活を通じ、様々な人間関係を学ぶ場であり、学校教育を提供する立場とすれば、まずは、児童生徒の安全を確保することが最優先であることは言うまでもない。

その意味でも、体罰行為は、教員という職業の行動規範に違反しており、仮に、体罰が発生した場合は、当該体罰を認知した教員（顧問）は、適切に学校管理職や保護者に報告をする必要がある。

しかしながら、実際には、体罰が発生したとしても、適切に学校管理職や保護者に報告がなされない場合がある。これは、体罰を行った教員（顧問）による、いわゆる「(できれば)ことが大きくならないでもらいたい」という深層心理が根底にあるものと推察される。

教員（顧問）による「体罰」が発生した場合に、仮に当該体罰が学校管理職や教育委員会が認知すれば、体罰を行った教員（顧問）は処分対象となるなど、今後の教育活動に大きな影響を与えることとなる。特に強豪の部活動の場合は、指導者である顧問が不在になったり、当該部活動が大会に出場できなくなる可能性が生じたりするなど、他の部員にも大きな影響を及ぼすこととなる。また、日頃から当該部活動を応援している保護者会への説明責任なども生じてくる。

このように、体罰による様々な影響を考慮した時に、体罰を受けた生徒やその保護者が、当該体罰行為を許してくれさえすれば、その他の部活動等に影響を与えずに済むという思いを持つことが、体罰を行った教員（顧問）等による保護者や学校管理職等への適切な報告を妨げ、結果として、体罰を受けた生徒や保護者の気持ちに寄り添わない不誠実な対応となってしまう

ものと考えられる。

教育委員会及び学校は、このように、体罰が発生した際には、体罰を起こした教員（顧問）はもとより、当該体罰を認知した教員も、様々な影響を考え、学校管理職等への適切な報告を逡巡することが起こり得るということを認識した上で、その防止策を検討すべきである。

【改善の方向性や具体的提案】

1 「体罰は認められない」という人権意識の徹底

体罰を行わないための根本は、まずは教員（顧問）が、「体罰は認められない」という人権意識を徹底することから始まる。この意識を全ての教員が、心から認識をするためには、以下のような取組が必要である。

- ① 「体罰」防止研修をはじめとする人権研修の徹底
- ② 児童生徒に対する指導スキルの向上やアンガーマネジメントに関する研修の実施
- ③ 体罰を行った場合の懲戒処分の考え方の明文化

上記のうち、①及び②の研修については、できるだけ多くの教員（顧問）が学ぶことができるよう、研修の目的を明確にし、当該目的に沿った対象者が確実に受講できるよう配慮すべきである。

2 体罰が発生した場合に、学校管理職や保護者に適切に報告しようとする意識の徹底

まず、教育委員会及び学校管理職は、教員（顧問）に対し、体罰が発生した場合に、学校管理職や保護者に対し適切に報告する義務があることを明確に示すべきである。

教育委員会においては、服務に関する学校向け通知に明記をしたり、また、テーマ7で述べる「（仮称）部活動指導者ハンドブック」に記載したりするなど、毎年度、各教員（顧問）に周知するようにすべきである。

その上で、仮に、適切な報告を怠った場合は、懲戒処分の対象となることを明らかにすべきである。

3 教育委員会及び各学校版による「部活動の活動方針」の策定等

部活動における体罰を根絶するために、中学校で既に策定されている「部活動の活動方針」において、以下の内容を盛り込むべきである。

なお、高等学校においては、現在「部活動の活動方針」が策定されていないことから、今後、新たな「部活動の活動方針」を学校ごとに作成すべきである。

また、教育委員会及び各学校が作成した「部活動の活動方針」については、学校のホームページに掲載する等、生徒はもとより、保護者も、常に参照できるようにすべきである。

（部活動の活動方針（教育委員会及び各学校版）に盛り込むべきこと）

- ① 部活動を通して何を育むか（学校における部活動の意義）を明確に示すこと。
※部活動は、勝利至上主義に陥るのではなく、スポーツを通じて人格の完成を目指すものであること。
- ② 部活動の主役は顧問ではなく子ども達であり（プレイヤーズセンタード）、指導者は部員を従わすのではなく、能力と意欲を引き出す存在であること。そのため、生徒との対話と自主性を重視すること。
- ③ 体罰等の根絶方針の明示（体罰はこどもの人権や後々の成長発達への悪影響に配慮しないルール違反の指導法であり、本校では将来に渡り体罰の犠牲者を1人も出さないという旨の宣言）。
- ④ 上記①～③を実現するために、各指導者はそのために最新の知識や指導技術の習得に努めること。

※ 今後作成する高校版の「部活動の活動方針」は、高校生の発達段階に即し、更に生徒の自主性を尊重するものとすべきである。

とりわけ市立尼崎高校体育科においては、教育課程の目的・考え方と部活動の方針との関係についても、明確に整理をした上で、記載すること。

4 各部活動単位の「部活動の方針」の策定等

各部活動が、教育委員会及び各学校が策定した「部活動の活動方針」を踏まえたものとなるためには、各部活動単位においても「部活動の方針」を年度はじめに策定し、学校管理職と教員（顧問）間で共通認識を図るとともに、生徒及び保護者に対しても、周知する必要がある。

(各部活動単位での「部活動の方針」に盛り込むべき事項の例)

- ① 生徒の活動意欲と自主性を尊重するために重視する点
- ② 生徒の技術レベルや負担を考慮した目標の設定及び練習方針
- ③ 顧問と部員一人ひとりとのコミュニケーションの保ち方
- ④ その他、安全で健康的な活動環境を維持するための配慮内容

また、それぞれの「部活動の方針」は、年度当初に学校長が承認するとともに、年度末には、「部活動の方針」を踏まえた部活動指導の実践状況や課題等について、校長と各部活動を担当する教員（顧問）との間で協議する場を設けること。

そのために教育委員会は、承認や協議にかかる具体的手法等について、マニュアル等の整備を行うなど、必要な支援を行うこと

テーマ2 スクールガバナンス⁷と部活動

I 学校管理職によるガバナンスの強化について

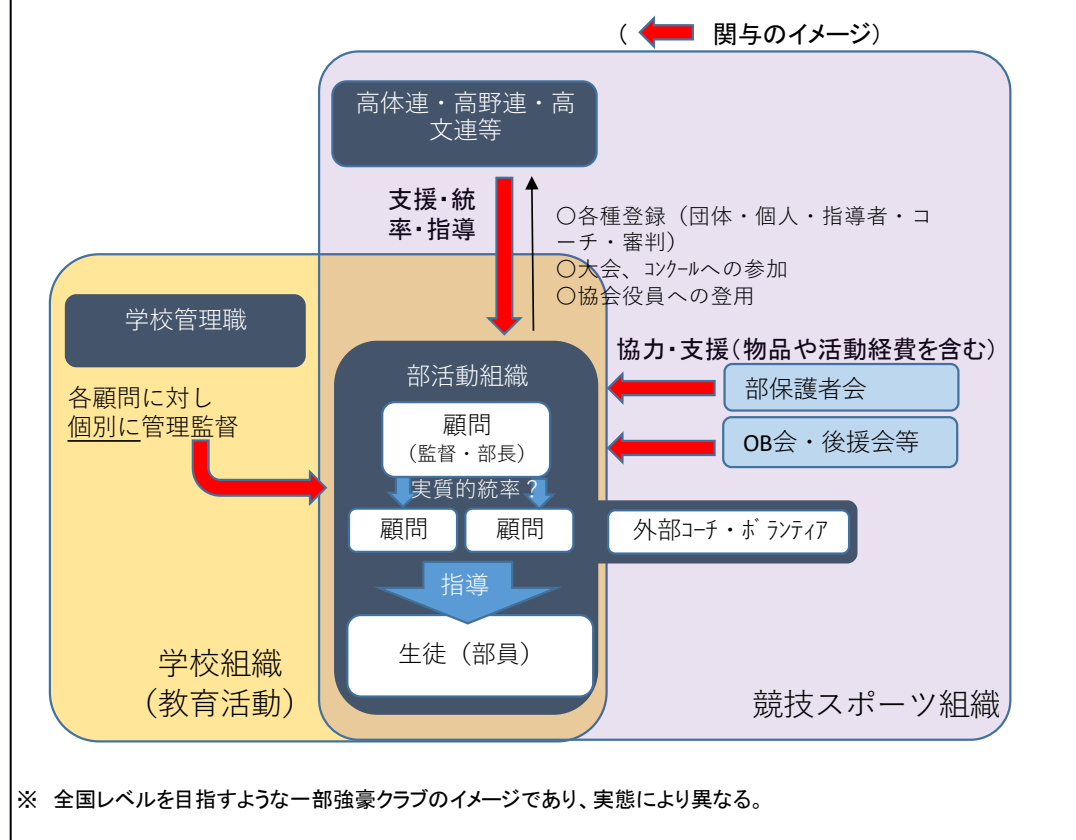
【問題の所在】

（複雑な部活動組織のガバナンス）

冒頭で触れたとおり、部活動は学校教育活動の一部であり、学校長の責任のもとで実施されるものである。しかし、部活動については、学校のみならず、加盟競技団体をはじめとする様々な関係者の関与（統制）の下で運営される。

部活動を担当する教員（顧問）が、競技団体との関係を重視するあまり、学校管理職との関係を意識せず、そのことが、学校における教育活動の一環として、学校による統制が取れない原因の一つとなっている可能性がある。その実態と課題について検討を行った。

図3 様々な主体の関与により活動する高校部活動（イメージ）※



⁷ スクールガバナンスとは、「開かれた学校づくり」に見られるように、保護者や住民が表に出て、その参加や統制のもとに学校経営を行うイメージとしてしばしば用いられるが、本議論におけるガバナンスは、閉鎖的な部活動における学校関係者や教育委員会も含めた幅広い関与（組織統制）のしくみとして定義する。

図3のイメージのように、部活動の運営は、学校の教育活動の一環という側面と、競技団体の下部組織という2面性を持つ（顧問の立場も同様）。例えば、バレーボールでは、「春の高校バレー」という全国的な大会があるが、その主催者は、（公財）日本バレーボール協会であり、（公財）全国高等学校体育連盟バレーボール専門部がその加盟団体として位置付けられている。

すなわち、部活動は、教育活動であると同時に、各種競技スポーツの振興（トップスポーツ選手の養成を含む）までもも担っている実態がある。

これらにOB会や保護者会等も加わる中で、部の方針、運営、予算など、すべてについて様々な影響を受けるため、学校組織のみによる制御が困難な状態にある。

もとよりこれを否定するものではなく、これらが相互に良好かつバランスよく機能することが求められるが、部活動担当の教員（顧問）が、競技スポーツばかりに関心が偏り、競技団体の方針は重視するものの、教育という観点から学校管理職との関係は重視しなくなるなど、本来あるべき学校管理職の関与が及びにくくなっている現状がある。

（不明確な指導者間の役割分担）

次に、大規模な部活動になると、担当する教員（顧問）が複数配置され、それぞれ、「監督」、「コーチ」等の肩書を持ち、役割分担しながら、指導を行っている。

しかしながら、「監督」、「コーチ」等の肩書は、法令等で具体的に規定されているものではなく、これら指導者間の役割分担及び責任の所在は、必ずしも、学校の組織上明確となっているわけではない。

もともと、学校の教員組織は、管理職である校長と教頭以外は、教諭や講師（以下、「教諭等」）の職位であり、教諭等は、それぞれが児童生徒の教育を担うため、これら教諭等の間に上司・部下の関係が存在することが想定されていない（いわゆる「鍋蓋式組織」⁸）。あえて言えば、年長者が年少者を指導・アドバイスをするという関係性は存在するが、これは、いわゆる「係長」と「係員」といった、責任関係を明確に示すものではない。

このことが、結果として、部活動指導の責任体制（特に危機管理体制）を曖昧なものとするとともに、学校管理職の統制も及びにくく困難なものにしている。

部活動が学校教育の一環として位置付けられている限り、各学校の管理下のもとで各学校の方針に沿った活動が行われなければならないものであり、学校管理職の部活動への関与の度合いが脆弱化しているのであれば、その強化をしなければならない。

⁸ 平成19年の学校教育法改正では、この「鍋蓋式組織」の課題を解消し、学校の組織運営体制の確立や意思決定の迅速化の観点から、中間管理職層である「主幹教諭」及び「指導教諭」や、校長を助け、命を受けて校務を司る「副校長」の職が新設された。

(校長による校務分掌決定行為の必要性)

部活動の「顧問」という役割は、いわゆる「校務分掌」によって決定されている。

この「校務分掌」は、教職員に対して指揮監督する権限を持つ上司たる校長から発せられた職務命令⁹という法的性質を有するものであり、部活動顧問は、職務命令によって初めてその役割を担うこととなり、上司である校長の命令の範囲内（地方公務員法第 32 条¹⁰）で、当該職責を遂行することとなる。

ただし、とりわけ高等学校の場合、当該学校への在任期間の長い教員も存在し、担当する部活動について、いわゆる前例踏襲となり、特定の教員が特定の部活動を長年担当しているような実態がある。

特に、市立尼崎高校の体育科を担当する教員は、当該教員の専門競技に関する部活動の顧問となることを前提として採用（任命）されている場合も多く、多くの教員の認識として、自分の専門競技に関する部活動の顧問となることは当たり前であり、かつ、当該顧問という身分が校長の職務命令によって具現化されていることを全く又はほとんど認識する機会がなかったものと推察される。

このことが、部活動顧問が、学校管理職に必要な事項を報告したり、相談したり、さらには、学校管理職に指示を仰ぐという組織文化が醸成されない背景となっているものと考えられる。

(学校の空間的課題)

部活動は、その他の教育活動と同じように、教室や体育館など、空間的に独立した施設を活用して行われている。

また、教員は、学校に滞在するほとんどの時間を、これら空間的に独立した場所で過ごしている。このように、一人ひとりの教員が、他の大人の目に触れにくい空間で過ごしていることが、教員の判断の裁量の幅を広げ、場合によっては、都合の悪い判断について隠ぺいする余地を作っている可能性がある。

個々の教員が、それぞれの空間で、どのような指導を行い、その際の児童生徒の反応はどのようなものであるのか。ということをきめ細やかに把握することは、学校管理職として極めて重要な職務である。

⁹ 学校教育法第 37 条第 4 項 「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する。」

¹⁰ 地方公務員法第 32 条 職員は、その職務を遂行するに当つて、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。

【改善の方向性や具体的提案】

部活動の運営にかかる様々な権限や責任の所在が、学校管理職にあるのか、又は部活動顧問にあるのかが不明確であり、結果として、部活動内で発生した問題の対処についても、ほとんどの場合、顧問の裁量にゆだねられている。

部活動の運営に関し、責任関係を明確にし、組織的に関わることが、市立尼崎高校男子バレーボール部体罰事案で見られた報告義務違反の防止にもつながるものであり、そのためにも、以下の観点からの整理や見直しが必要である。

1 学校管理職に部活動の必要な情報が上がり、積極的に関与できる仕組みづくり

学校における部活動のガバナンスの確立の観点から、部活動内（顧問）で解決すべき課題と学校として解決（報告）すべき課題の基本的な考え方を整理し、学校として解決（報告）すべき課題については、学校管理職へ適時適切に報告される仕組みを構築する必要がある。

（１）学校管理職と部活動顧問それぞれの権限と責任を明確化

ア 学校管理職と部活動顧問の職責（職務範囲）の明確化

（ア）学校管理職と顧問間の命令・受命・復命関係の徹底

教育委員会において、部活動運営に関し、校長が判断すべき事項について整理を行い、学校管理職及び部活動顧問に周知徹底を行うこと。

その際、少なくとも、以下の事項については、必ず、校長が速やかに状況を把握し、適切な判断ができるようにしておく必要がある。

- ①当該部活動における練習日程及び練習時間（休日における遠征先等の情報を含む）
- ②当該部活動内における怪我や事故、いじめ、体罰の発生事実及びこれらに関するその後の対応方針など、生徒の安全の確保に関すること
- ③当該部活動時間中に発生した器物損壊事案等の事実とその後の対応方針（例えば、練習時における近隣住民宅の窓ガラスの破損等）
- ④当該部活動において各家庭が負担する費用に関する情報（例えばユニフォーム代など各家庭で購入するものの費用内訳及び毎月の部活動の運営に共通で必要な経費（いわゆる「部費」）など）

(イ) 部活動顧問の職責の整理

部活動顧問が、部活動の運営や指導において一般的に果たすべき役割や職責の範囲についても、一昨年整理された部活動指導員¹¹の例などを参考に整理し、部活動顧問に周知徹底を行うこと。

またその際においても体罰や行き過ぎた指導等についてはいかなる場合でも禁止される旨を明確に示すこと。

なお、これら部活動顧問の職責については、テーマ7で述べる「(仮称)部活動指導者ハンドブック」等に記載することが望ましい。

【参考】H29.4の部活動指導員の制度化の際に国において整理された部活動指導員の職責

- ・実技指導
- ・安全・障害予防に関する知識・技能の指導
- ・学校外での活動(大会・練習試合等)の引率
- ・用具・施設の点検・管理
- ・部活動の管理運営(会計管理等)
- ・保護者等への連絡
- ・年間・月間指導計画の作成
- ・生徒指導に係る対応
- ・事故が発生した場合の現場対応 等

イ 部活動指導者間(監督とコーチ間)の職責の明確化

教育委員会において、当該部活動の統括責任者(「主顧問」)及び主顧問以外の顧問(「副顧問」)の役割と責任の所在について整理を行い、「尼崎市立中学校部活動の方針」等に明記するとともに、各学校においては、年度初めの校務分掌決定時に、主顧問又は副顧問を明確化(誰が、「主顧問」であるか等)を図るようにする必要がある。

ウ 部活動の最終責任者は学校管理職であることの意識の徹底

各部活動顧問が、校長の職務命令によってはじめて当該部活動の「顧問」という職務を担っていることを再認識できるようにするため、校長が本来有する職務権限

¹¹ 部活動の指導者不足や教員の負担の軽減を目的に、平成29年4月、学校教育法施行規則が改正され、中学校や高等学校等において、校長の監督を受け、部活動の技術指導や大会への引率等を行うことを職務とする「部活動指導員」が国において制度化されたもの。

を、形式的な形で表出させることが効果的である。

例えば、毎年度の校務分掌決定時に、校長から各教員に対し、部活動「顧問」として具体的にどのような職務を命ずるといような職務命令を、口頭ないしは書面により発したり、各部活動顧問に対する定期的な面談を通じた部活動の実施方針や実施状況の確認・評価を行うなどの取組によって、部活動顧問の意識を変えていく取り組みも必要である。

(2) 学校管理職が部活動の状況を把握出来る仕組みづくり

学校管理職が、定期的に部活動の練習を観察したり、部員と直接対話したりするなど、直接部活動の活動実態を把握する具体的仕組みを構築することにより、「部活動に関することは全て任されている」という顧問の潜在意識を払拭させることが必要である。

ア 管理職等による部活動の定期巡回

学校管理職等が、積極的に、部活動が行われている現場に出向き、当該部活動における顧問の指導の様子や生徒の様子を、自分の目で確かめることは効果的である。

既に、市立尼崎高校では、体罰事案を受けた独自の再発予防策として、校長や教頭、学年主任などが定期的に各部活動の練習現場を巡回し、適切な指導のもとに実施されているかを確認している。このことにより、顧問も生徒達も当該巡回を常に意識するようになるとともに、体罰や理不尽な練習のない、適切で開かれた部活動に結び付けようとしている。

本取組の効果や課題等について評価しつつ、順次、他の高校や中学校の部活動にも拡大していくことが必要である。

イ 「（仮称）各学校部活動顧問会議」の設置

それぞれの部活動顧問が、各部活動の方針や運営状況を把握したり、共通した課題についての情報交換をしたりすることは、開かれた部活動の実現にとっても有益である。

このため、学校長を主宰者とし、各部活動の統括責任者（主顧問）で構成される「（仮称）各学校部活動顧問会議」の設置と、当該会議における部活動顧問間の情報共有の場を設けることも効果的である。

なお、学校内における新たな会議体の設置により、教員の業務がより煩雑化することも考えられることから、例えば、職員会議の活用など、各学校の実態に応じ、その運用について工夫することが望まれる。

【参考】「（仮称）各学校部活動顧問会議」で扱うことが想定される事項

- ・ 学校長が定める部活動方針の伝達及び共通認識（年度当初）
- ・ 各部活動における諸課題（運営にかかる課題、事故、不適切な指導等）が生じた場合の課題解決や再発予防のための協議の場合
- ・ 部活動指導者向け校内研修の企画・実施
- ・ その他、部活動にかかる情報共有の場合（教育委員会等からの通知や指導の伝達など）

2 児童生徒達から意見が言える仕組みづくり等

【問題の所在】

市立尼崎高校男子バレーボール部や硬式野球部の体罰事案については、教育委員会が直接生徒に事実確認をしたことにより、多数の体罰情報を確認することが出来た。

その情報のほとんどが、これまで学校に相談されたことのない内容であり、いかに生徒自身が、学校に相談することに躊躇し、又は我慢しているかが想像できる。

学校は、児童生徒が学ぶ場であると同時に、一日の大半を過ごす「生活の場」でもある。この生活の場において、「教師（顧問）」は、生徒に対して一定の指導をする立場として存在していることを踏まえれば、児童生徒が仮に体罰を受けたとしても、学校管理職や教育委員会等に相談しにくいことは想像に難くない。

このことを踏まえると、部活動のみならず、あらゆる学校教育活動において、児童生徒から意見具申をしたり、相談したりできるような体制の構築、さらには、生徒主体による部活動運営を考えるための仕組みを構築するなど、生徒側からのガバナンス強化も重要である。

【改善の方向性や具体的提案】

（１）児童生徒（部員）からの相談体制の充実

第一に、児童生徒（部員）が、学校教育活動において発生した体罰の申告や相談をしやすい環境（以下、「相談体制」）を整えることが重要である。

また、この相談体制は、児童生徒（部員）の学校生活が、教師（顧問）や友人など、様々な人間関係によって成り立っていることを考慮しつつ、複数の窓口とすることが望ましい。

さらに、相談にあたっては、匿名性を確保することにより、相談した児童生徒（部

員）と、顧問や他の部員らとの関係に影響が生じないように配慮する必要がある。

また、相談後も、当該相談した児童生徒が、安心して学習活動や部活動に励むことができるよう、きめ細やかな支援を行う必要がある。

なお、これらの相談体制づくりに当たっては、体罰の被害者や悩みの当事者のみならず、目撃者や悩みを打ち明けられた友人等からの相談にも配慮したものとするなど、傍観が許されることのない学校環境づくりにも意を用いてほしい。

（学校での相談体制）

各学校においては、まずは、児童生徒が困ったことがあれば、学級担任に相談できるような環境づくり（学級経営）をしておくことが肝要であることは言うまでもない。

ただ、学級担任のみが相談窓口の場合、学級担任との人間関係が良好でない場合等に、児童生徒側から相談することは難しくなることから、例えば、養護教諭やスクールカウンセラー、学校管理職など、学級担任以外の相談窓口を設定しておくことが望ましい。

また、これら学級担任以外の相談窓口があることを、学校として校務分掌等に明確に位置付け、各学期のはじめなどに児童生徒や保護者に周知をしておく必要がある。

さらに、これらの相談体制は、体罰のみならず、いじめの相談なども受けられるようにしておくことより効果的である。

（教育委員会における相談体制）

現在、教育委員会には、カウンセラーを複数配置し、「教育相談」を実施している。この「教育相談」では、4歳から18歳までの市内在住・在学の方からの電話相談、面接相談又は心療内科医・精神科医による相談を受け付けているが、今後も引き続き、積極的に各児童生徒及びその保護者に対し周知をし、活用してもらうことが必要である。

なお、「教育相談」の窓口にて体罰の申告があった場合には、速やかに関係部局（服務を担当する職員課、生徒指導を担当するいじめ防止生徒指導担当など）に情報を共有し、迅速かつ適切な対応が取れるような体制としていくことが重要である。

また、令和元年度からは、児童生徒がいじめ等の相談をよりしやすくする観点から、匿名報告アプリ「STOPit」を全中学校に導入しているが、その対象を速やかに高校にも拡大し、体罰が発生した場合にも相談できるようにしていく必要がある。

なお、「STOPit」は、単に導入するだけでなく、児童生徒が困ったときに真に相談しやすい「ツール」となるよう、引き続き、積極的な周知・広報に努めるべきである。

（市長部局における相談体制）

学校や教育委員会への相談では解決できない場合を想定し、市長部局においても相談体制を整えることは、当該児童生徒が相談しやすい環境を確保する観点からも有効である。

現在、市役所のホームページに「体罰通報窓口」を設置しているが、当該体罰通報窓口は、引き続き維持するとともに、来年度から実施予定の、体罰や虐待にかかる事案を定期的に把握できる仕組み（アンケートなど）の構築など、子どもの安全を確保する観点から、市長部局における積極的な関与も期待したい。

なお、上記3つの組織（学校・教育委員会・市長部局）及びそれぞれの取り組みが相互に連携し、子ども達一人ひとりの思いに寄り添うことが出来るよう、総合教育会議や体罰根絶推進本部の活用等、情報共有と協力関係を密にすることが望まれる。

（２） 各部の代表者からなる「（仮称）キャプテン会議」の設置

部活動は、学習指導要領において、「生徒の自主的、自発的な参加により行われる」となっており、教育活動の一環として位置付けられていることを踏まえると、部活動の運営そのものも、生徒の主体性を重視し、顧問はそれを支援するという発想に立って関わるのが大切である。

生徒によって主体的に部活動が運営されるようにするためにも、各部活動の代表者からなる「（仮称）キャプテン会議」を設け、そこで定期的に情報交換を図ったり、それぞれの部活動の課題を発見したりすることなどができる機会を創出していくことも有効である。

また、「（仮称）キャプテン会議」で明らかとなった練習や指導等に係る課題のうち、部員間で解決できないものについては、先に触れた「（仮称）各学校部活動顧問会議」に意見具申が出来る仕組みとし、校長を中心とした学校組織全体で対応を図るようになれば、部活動が顧問との関係で閉じたものとならず、より生徒の主体性を発揮できるようになるものと思われる。

補論：部活動予算や備品等の実態からみたスクールガバナンスの課題

【問題の所在】

いわゆる「強豪部活動」は、部員が多くなる傾向があり、また、高度な競技レベルを維持するための施設設備等の必要な練習環境や、遠方への遠征費等の経費も膨大なものとなる場合が多い。

部活動に係る経費のうち、学校の施設・設備などについては、基本的には、学校として予算を確保することが原則であり、また、ユニフォームや道具類などのうち部員個人に帰属するものや、遠征費など部員個人が消費するものについては、一般的には、各家庭で負担することとされている。

しかしながら、「強豪部活動」となると、学校として整備可能な範囲を超えた施設・設備環境が求められたり、また、度重なる遠方への遠征費など、各家庭で負担した場合には、過度に負担となりすぎてしまったりする場合があります。このような場合には、OBや保護者などの関係者から寄付を募ることもある。また、金銭的な負担だけでなく、試合における飲み物の準備など、部員が各種競技に集中できるよう、保護者が練習や試合のサポートとして入っていることもある。

さらには、長年当該「強豪部活動」を指導している顧問の中には、私財を投じてまで、部活動の練習環境を維持・向上しようとしている者も存在する。

公立学校の場合は、とりわけ、各家庭の負担については、できるだけ負担を少なくすることが求められるのは言うまでもなく、本有識者会議としても、部活動における保護者等の負担状況について明らかにしようと試みたが、残念ながら、当該負担状況を明らかにすることは難しかった。

その原因は、各部活動において、全部員から一律に徴収する部費のほか、遠征に係る実費などその都度必要となる経費、さらには保護者側で管理しているいわゆる「保護者会費」などがあり、その全体像が各部活動において必ずしも整理できているわけではなかったことによる。

このような実態が、結果として、部活動の運営の不透明さを助長し、学校の管理が及びにくくする負の側面を生じさせていることが懸念される。

部活動が学校という公共施設において、教育活動の一環として学校の管理下で行われている限り、基本的環境は設置者である尼崎市において整備しなければならないものであるが、当該部活動の活動状況によっては、保護者等から一定の負担を求める場合があることはやむを得ない側面もある。ただ、その場合においても、部費等の管理は、適切に処理されなければいけないことは当然である。

【改善の方向性や具体的提案】

部活動にかかる予算や備品管理の徹底

各学校においては、まずは、各部活動における部費の実態を把握するとともに、仮に、保護者等からの負担を求める場合は、学校管理職による責任のもと、可能な限り負担を軽減する努力を行いつつ、以下のような取組を通じ、会計を透明化し、保護者等に対し説明責任を果たしていくことが必要である。

（具体的取組）

- ・ 各部活動における部費設定に対する学校管理職による事前承認制（仮に、部費が過度に高額など、不適切な場合は、学校管理職から是正の指示を行う）
- ・ 各部活動の部費に関する予算・決算の学校管理職及び保護者への報告（当該年度にどの程度の収入が予定されており、どのような経費として支出する予定なのかという見込みと決算）
- ・ 保護者会からの寄付等があった場合の学校備品登録や金品寄付受領（歳入予算や課外クラブ振興費への計上など）の適切な処理 など

テーマ3 人事の仕組みや服務上の課題について

部活動において体罰が発生する背景に、同じ部活動の顧問を長期間努めることにより指導のスタイルが固定化し、学校管理職や外部の目も届きにくくなるということが指摘される。

また、体罰を犯してしまった教員に対する懲戒の扱いやその後の授業、部活動指導への携わり方等、服務上の取扱が未整理であったり、予め十分に周知されていなかったりすることが、教員の体罰が非違行為であるという感覚を鈍らせていることも否定できない。

ここでは、特に人事管理面から、体罰を生まない仕組みづくりについて検討する。

I 市立高校における教員人事の流動性の確保について

【問題の所在】

定期的な人事異動は、当該教員が新たな知識や技能を学び、学校組織に新しい風を吹き込む意味でも重要であり、市立高校においても、可能な限り、計画的に人事異動を行っていくことが望ましい。

現在の教育委員会の異動方針は、現任校で3年間が在籍した場合には、当該教員を異動対象とし、9年以上在籍した場合は、可能な限り異動することとしているが、尼崎市の場合、市立高校は3校しかなく、うち市費の教員は全日制の2校に配置されることとなっている¹²。また、尼崎高校には体育科が、尼崎双星高校には商業科などの専門学科が存在し、それぞれ専門性が大きく異なることから、市立高校間での人事異動は、実際には、難しい状況が生じている。

実際に人事異動に関しては、次のような実態が見受けられる。

（市立高校における人事管理面の現状）

- ① 再任用を含む正規教諭の50歳以上の割合が、両校共に半数に達しており、歪な年齢構成となっている。特に、30代以下が15%にも満たず、将来の学校運営体制の維持にとって教員の計画的採用が大きな課題となっている。（図4）
- ② 同一校の経験年数は、両校とも約半数が15年以上であり、小中県費負担教員の異動サイクルと比較して著しく長期在籍となっている。（図5）
- ③ 部活動顧問の経験年数も長期化している。市立尼崎高校の現状を調査した参考資料によると、主顧問の平均在校年数（うち、顧問に従事した期間は不明）の平均

¹² 市町村立（指定都市を除く）の定時制高校については、県費負担教職員制度により、その任命権は県教育委員会に属する。

は17.5年、その他の顧問については14年であり、同一の部活動を30年以上指導している教員も存在する。また、同校出身の指導者の割合は約15%であり(図6)、現在の顧問(監督)の下で指導を受けた同校OBが副顧問として同部活動を指導している場合もある。

- ④ 過去の校長や教頭の登用に当たっては、外部(県費)からの登用はごく限られたものであり、かつ短期間の在任期間である。

図4

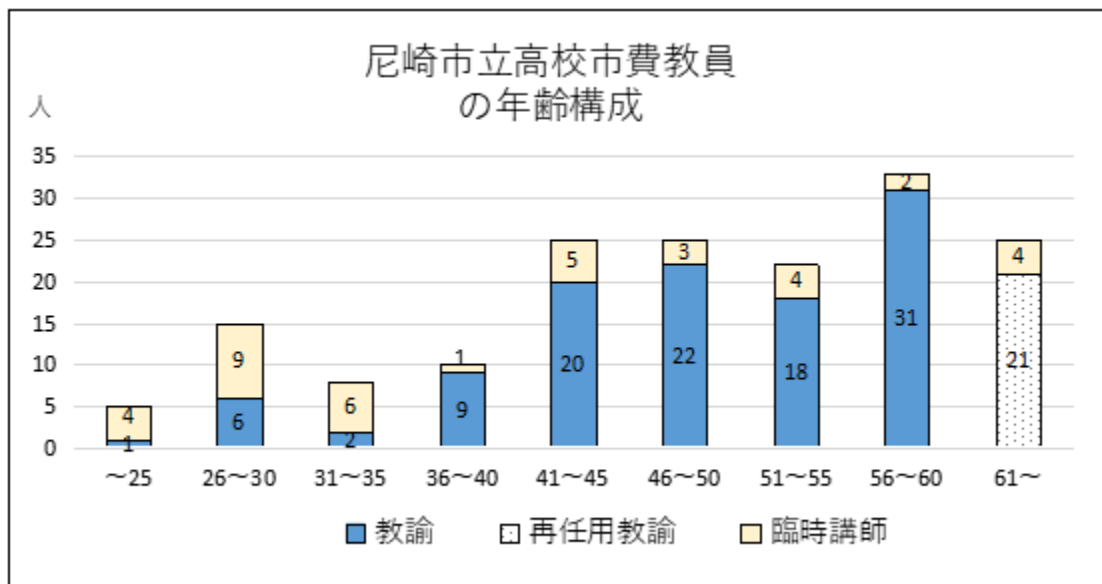


図5

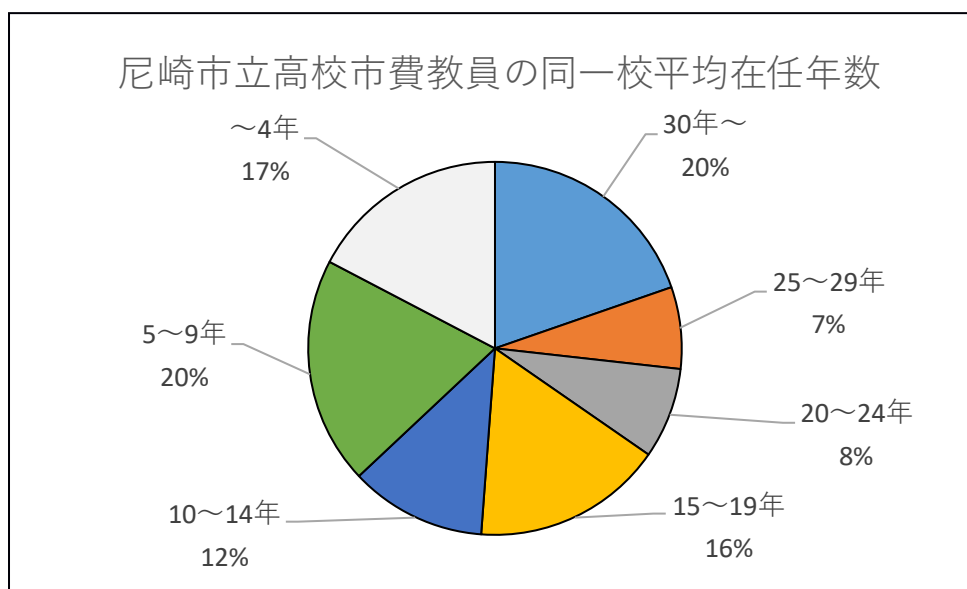


図6 市立尼崎高校各運動部の顧問等の同校在任年数

単位: 年

		主顧問 (監督)	顧問 (コーチ等)	その他 ※
平均在任年数 (臨時を除く)		17.5	14.0	12.3
	全体	15.2		
最高在任年数		38	38	28

※その他・・・日常の関わりがそれほど見られない顧問

【改善の方向性や具体的提案】

人事異動の活性化の観点から、以下の取組を積極的に行う必要がある。

1 市内市立高校間の異動の活性化

教育委員会は、教員の専門性の向上や組織の活性化を期し、学校と協議を行いながら、市立高校間の計画的な人事異動に努めること。

2 県市間交流の活性化

県立高校と市立高校間の人事異動は、制度的には可能であるが、それぞれ任命権者が異なり、異動するにあたっては身分の変更（県職員⇄市職員）が伴うことから、両者の希望のバランスが取れず、交流実績は非常に少ないが、引き続き、教育委員会としても、積極的な県市間交流が行われるよう、県教委との精力的な協議を行うべきである。

なお、県立高校の教員が市立高校での勤務を希望するためには、市立高校で勤務することが自身の成長につながると感じる事が重要である。高等学校としても、さらなる特色化を進めるとともに、教職課程を有する大学等に対し、尼崎市の市立高校で働くことの魅力を発信したり、市独自の採用試験を実施したりするなど、新たな試みについても検討してほしい。

3 他都市の市立高校との交流の促進

兵庫県内の他都市でも市立高校を設置している自治体が存在し、大阪市など近隣の都道府県でも市立高校を有している自治体がある。

これら市立高校を設置している自治体の中には、人事管理面において、尼崎市と

同様の課題を抱えているところもある。

このような都市と協議を行い、他都市の市立高校との交流についても、推進すべきである。

その際は、身分の変更を伴う人事異動だけでなく、例えば3年間の長期派遣という形で、尼崎市立高校の教員を他都市の市立高校等に派遣することも考えられる。

Ⅱ 体罰行為を行った教員への対応

【問題の所在】

（体罰を行った教員を、授業や部活動指導から外すことについて）

今回の一連の体罰事案においては、円滑な学校運営を確保する観点から、体罰を行った教員に対して、以下のように、当面、授業や部活動指導から外す措置をとった¹³。

また、指導への復帰の時期については、その後の事実確認内容や処分の程度を勘案するとともに、再発防止のための研修を個別に受講させ、その評価内容により判断することとした。

【参考】 一連の体罰事案にかかる加害教諭の授業や部活動指導の扱い（何れも発覚したタイミングで判断）

- | | |
|------------------|-------------------|
| ・ 市立尼崎高校バレー部コーチ | → 自宅待機（年次有給休暇を取得） |
| ・ 同監督 | → 部活動指導の禁止 |
| ・ 市立尼崎高校硬式野球部コーチ | → 部活動指導の禁止 |
| ・ 同部長 | → 部活動指導の禁止 |
| ・ 市立中学校体育教諭 | → 教科指導及び部活動指導の禁止 |
- （教科指導時の体罰）

各教員が当該授業を指導（担任）することや、部活動顧問となることは、校長の職務命令である「校務分掌」の一つであることから、当該体罰を行った教員が指導を続けることで、学校の円滑な運営が難しいと判断される場合、校長の職務権限として、「指導から外す」ことは可能である。

一方で、当該体罰を行った教員を指導から外した場合、その他の教員に負担がかかることとなる。また、教員は児童生徒の教育を担うことを前提に任用されていることを踏

¹³ なお、部活動の場合は、各種競技協会等においても、体罰を行った場合の処分についての考え方が示されており、例えば、日本学生野球協会では、日本学生野球憲章第27条等に基づき、「謹慎」や「対外試合禁止」等の処分を行っており、野球部が日本学生野球協会に所属している場合は、当該処分にも従うこととなる。

まえると、授業や部活動から外す際には、「権利濫用」とならないように配慮が必要である。

このため、体罰発生時の混乱を最小限に抑える観点から、どのような体罰の場合、どのようなタイミングで、当該体罰を行った教員を、授業や部活動の指導から外すのか、という考え方を事前に明確に整理していくことが必要である。

(体罰行為を行った教員に対する懲戒や刑事処分に関する取り扱い)

今回の体罰事案では、教育委員会として、教職員が体罰を行った際の懲戒の考え方を整理した「懲戒指針」を有しておらず、兵庫県が県費負担教職員に対して行った懲戒処分の先例や、市役所職員を対象とした懲戒に関する標準処分例を参考に、独自の判断を行うこととなった。

懲戒処分を行うための公平・公正性の確保はもとより、体罰等を行った場合にどのような身分上の処分がなされるのかを明確にし、教職員に示すことは、教職員の体罰に対する認識を深めることにもつながるものである。

【改善の方向性や具体的提案】

1 体罰を行った教員を「指導から外す」際の指針の策定

学校で体罰が発生した場合、当該体罰を行った教員については、児童生徒への影響や、保護者の不安・不信、その他円滑な学校運営上の観点から、処分決定前であっても、一定の事実確認ができれば、一時的に授業や部活動指導から外すことができるようにする仕組みとすべきである。

ただし、教員の身分上の平等取り扱いの原則から、その扱いは一定のルールのもとで公平に運用される必要がある。

このため、今後、教育委員会として、体罰を行った教員を「指導から外す」際の指針を策定し、各学校に対し周知を行うことが必要である。

なお、授業や部活動指導から外す際の判断基準としては、例えば、以下のようなものが考えられる。

(体罰を行った教員を授業や部活動から外す際のメルクマールの例)

- ・当該教員が体罰を行ったことにより、体罰を受けた児童生徒等が心理的に不安定となるなど、児童生徒の安全の確保が困難となることが予見される場合
- ・当該教員の体罰が悪質であり、そのことにより、児童生徒が落ち着かなくなるなど、静謐な学習環境が阻害される恐れがある場合
- ・当該教員が体罰を行ったことにより、保護者の多くが異議を唱えるなどにより、

正常な学級運営ができなくなる恐れがある場合

- ・当該教員が体罰を行ったことにより、社会的関心が高まり、正常な学校運営が困難となる恐れがある場合 など

2 体罰等ガイドラインの策定

体罰が何故許されないのかということ、子どもの人権や成長に与える影響等の観点からわかりやすく示すとともに、体罰や暴言、ハラスメント行為、その他不適切な指導の具体的な例を示すことで、教員が体罰等によらない指導を行うための行動指針とするため、教育委員会において「体罰等ガイドライン」の策定を行うべきである。

特に、「教員による体罰は、子どもの権利が本来守られるべき場（子どもの安全を保障する場）である学校において、教員自らによって侵しているものである。」という意識をかみ砕いてしっかり理解できる内容にする必要がある。

本ガイドラインはできるだけ教育現場の実態を踏まえた具体的なものとし、教員への日常の指導や、研修等の場においても活用しやすいものにするべきである。

3 尼崎市教育委員会懲戒処分標準例（市費教員）の作成

教育委員会において、市職員の身分を有する教職員の懲戒を想定した「尼崎市教育委員会懲戒処分標準例」を策定し、今後の統一した処分等の指針とすること。

また、当該懲戒処分標準例をホームページで公開することにより、体罰や隠ぺい行為が懲戒処分の対象であることを明確に示すことが有効である。

なお、現在、兵庫県教育委員会では、県費負担教職員に対する懲戒処分標準例は公表されていないが、教育委員会として、「懲戒処分標準例」を策定することで、県費負担教職員も含めた尼崎市の公立学校で勤務する教職員に対しても自覚が促される効果が期待される。

4 悪質な体罰を行った教員に対する告発について

刑事訴訟法第 239 条第 2 項では、「官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない。」とされている。

体罰は、学校教育法第 11 条¹⁴違反であるとともに、刑法で定める傷害罪や暴行罪の

¹⁴ 学校教育法第 11 条

「校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。」

構成要件が成立する可能性がある。しかしながら、現在、学校で発生している体罰について、学校が告発をしている事例はほぼ存在していない。これは、体罰に対する社会的認識も背景にあるものと思われるが、このような社会的認識が、体罰が根絶できない一つの要因となっているとも評価できる。

生徒の命を脅かすような体罰の発生を許した尼崎市において、今後、体罰を根絶するためにも、今後、体罰の程度がひどく、明らかに傷害や暴行罪が成立することが疑われる場合は、本人や保護者等からの被害届の提出の有無に関わらず、教育委員会や学校が進んで、当該体罰を行った教員を告発すべきである。

テーマ4 学校の危機管理体制から見た課題

【問題の所在】

今回の市立尼崎高校バレー部体罰事案では、被害生徒が脳震盪を起こした可能性が高いことを把握しながら、救急車を呼んだり、医療機関の受診をさせなかったりしたことについて、教員の安全配慮義務に違反していることが指摘された。

学校には、児童生徒の命の安全を守るための「安全配慮義務」があることは、裁判例でも明らかにされており、自明の理であるが、実際に、児童生徒が怪我を負うなどした場合に、どのような対応策が必要なのかという点については、教育委員会及び学校が、学校安全に関する最新の知見を常に学び、「緊急対応マニュアル」を整備しておくことが必要である。

今回、検討に当たり、市立尼崎高校や尼崎双星高校における、事故発生時の通報体制や救護体制に関する資料の提出を受けたが、学校としての「緊急対応マニュアル」は、一定の整備はできていた。

しかしながら、少なくとも、今回の市立尼崎高校バレーボール部における体罰事案においては、本マニュアルが機能したとは言えない状況であった。

これは、日頃から、教員に対する「緊急対応マニュアル」の周知ができておらず、教員の理解が不徹底だったと指摘せざるを得ない。

また、被害生徒が「脳震盪を起こした可能性が高い」ことを把握しながらも、救急車を呼んだり、医療機関の受診をさせなかったりしたことは、そこに居合わせた教員（顧問）が、脳震盪に関するスポーツ医学の進歩や、国際的な脳震盪への対応に関する知見を持ち合わせていなかったと指摘せざるを得ない¹⁵。

【改善の方向性や具体的提案】

1 「緊急対応マニュアル」の見直し

まず、各校において定められている「緊急対応マニュアル」が、とりわけ熱中症や脳震盪など、運動部活動中に発生し得る重大事故に対応可能なものとなっているか、再点検を行い、最新のスポーツ医学の知見を踏まえたものとなるよう、内容を見直す必要がある。

また、教員自身の故意や過失により生徒に被害を与えた場合、当該教員が、自己保

¹⁵ 例えば、「学校における体育活動中の事故防止について（報告書）」（平成24年7月 体育活動中の事故防止に関する調査研究協力者会議）では、「「脳しんとう」を起こした後に十分に休息をとらなかったまま競技に復帰し、重篤な事故につながった事例が数多く報告されている。」など、脳震盪の重大性について多くの紙幅を割いて解説をしている。

身から「傷病者ではない。たいした怪我ではない。」と判断する恐れもある。このため、当該緊急対応マニュアルには、「傷病者の定義」についても記載をし、全ての教職員が共通して理解できるようにしておくべきである。

また、とりわけ部活動の場合は、生徒が自主的に活動している時間も存在することから、例えば、顧問が不在の場合における事故発生時のことも想定した内容とすることが望ましい。

なお、「緊急対応マニュアル」の見直しに当たっては、教育委員会が中心となって、見直しの方針を策定するなど、各学校でバラバラの対応とならないよう留意すべきである。

2 「緊急対応マニュアル」の周知・徹底

授業中や部活動中など、あらゆる状況下で事故が発生したとしても、「緊急対応マニュアル」に沿って適切に対応することができるようにするため、全教職員に対し、「緊急対応マニュアル」を周知・徹底する機会を設ける必要がある。

また、各学校においては、実際に学校事故が発生した際に、速やかに対応が可能となるよう、AED の使用方法も含め、定期的に、校内での危機管理研修や訓練などを実施することが望まれる。

加えて、特に部活動の場合は、生徒が自主的に活動する時間帯もあることを踏まえ、生徒に対しても、「緊急対応マニュアル」の周知や訓練を実施することが望ましい。

3 「緊急対応マニュアル」の提示

「緊急対応マニュアル」については、各学校の教室やプール、体育館等、児童生徒が活動する場所の見えやすいところに掲示・備え付けをするなど、学校事故発生時に、すぐに活用できるよう工夫をすること。

4 救護義務違反をした教員に対する服務監督上の取り扱いの厳格化

児童生徒の生命等が脅かされている状況の中で、教員（顧問）が適切な救護義務を怠った場合には、安全配慮義務違反（救護義務違反）に問われることとなる。また、場合によっては、刑法上の保護責任者遺棄罪¹⁶に問われる可能性もある。

仮に、教員が、「緊急対応マニュアル」等を周知していたとしても、救護義務違反

¹⁶ 刑法第 218 条（保護責任者遺棄等）

老年者、幼年者、身体障害者又は病者を保護する責任のある者がこれらの者を遺棄し、又はその生存に必要な保護をしなかったときは、3 月以上 5 年以下の懲役に処する。

を行った場合には、体罰を行った教員と同様、授業や部活動指導から一時外した上で再教育を行ったり、懲戒の対象としたりするなど、その身分の取り扱いの厳格化についても検討すべきである。

テーマ5 開かれた部活動の実現

【問題の所在】

現状の部活動の運営は、顧問となる教員の裁量の範囲が極めて大きく、また、生徒に与える影響は極めて大きい。

部活動の閉鎖性については「スクールガバナンスと部活動」の章でも述べた通り、「ガバナンス」の問題でもあり、また、閉じられた空間で、長時間、顧問と生徒が過ごすという、空間的問題でもある。さらには、「体罰を生み出す組織風土の課題」でもある。

部活動が閉鎖的空間となった場合、生徒の部活動に対する不満や意見等が十分に吸い上げられず、顧問によるいわば独裁的な運営となってしまう恐れがある。

このことが、顧問と生徒との上下関係を絶対的なものとし、自ずと力による支配を生む環境となっていることは、これまでの体罰に関する様々な研究で指摘されているところである¹⁷。

このような課題に対応するため、これまで述べた、部活動に関するガバナンス改革や教員の人権意識等の涵養に加え、部活動の様子について、外部の目に触れる機会を充実させるなど、開かれた部活動の実現に向けた取組を進める必要がある。

【改善の方向性や具体的提案】

1 「（仮称）部活動見学デー」の実施

それぞれの部活動が、どのような考え方のもと、どのように運営されているのかを、保護者や進学や入部を目指している児童生徒、さらには地域住民にも理解してもらえるよう、各部活動において「（仮称）部活動見学デー」を設ける等の取組を進めるべきである。

また、当該「（仮称）部活動見学デー」においては、各部の「部活動の活動方針」に基づき、例えば、プレイヤーズセンタードの考え方や、練習時間等について、丁寧に説明をする機会を設けることが望ましい。

¹⁷ 市立尼崎高校硬式野球部における部長（当時）の体罰事案については、生徒を硬式野球部の倉庫に連れていくなど、監督等他の顧問が把握できない環境下で行われており、生徒アンケートがあるまで発覚することがなかった。また、体罰事実の事実確認（体罰の認定）においても、当該部長と被害生徒の主張に食い違いがあったことから時間を要することとなった。

2 生徒がスポーツ指導の在り方について考える機会の確保 (市立尼崎高校体育科)

市立尼崎高等学校体育科に所属している生徒は、プロスポーツ選手やスポーツ指導者など、将来、スポーツに関する職業に就くことを目指して進学してきている場合が多い。

体育科で学んだ生徒が、今後、スポーツ指導者となるにあたって、最新の指導理論を学び、「プレイヤーズセンタード」の精神で指導に当たれるようにするためにも、例えば、体育科の専門教科・科目の中で、スポーツ指導の在り方について考え、提言・発表する機会を作ったりするなど、生徒自身が、現状の部活動も含め、批判的に思考できる機会を設けることも有効である。

補論：市立尼崎高校体育科の教育課程の見直しに向けて

【問題の所在】

(体育科と部活動との関係)

市立尼崎高校においては、専門学科として、体育科が置かれている。兵庫県内の公立高校のうち、体育科を設置する学校は、市立尼崎高校を含め2校しか存在していない。

このため、高校生の段階で、体育を専門に学ぶことを希望する兵庫県内の多くの生徒が、市立尼崎高校の体育科を目指し入学してくる。

また、体育科に所属する生徒のほとんどは、何かしらの運動部活動に所属をしている。

それぞれの運動部活動は、体育科の生徒だけでなく、普通科の生徒も入部する資格は認められているものの、全国大会に出場しているようないわゆる強豪部活動になると、体育科に所属する生徒の割合が極めて高くなる傾向がある。

(体育科におけるカリキュラムの考え方)

体育科のカリキュラムは、学習指導要領上、卒業までに必要な単位数74単位のうち、25単位以上を体育の専門科目に関することを学ぶこととされており、市立尼崎高校では、「スポーツ概論」、「スポーツⅠ」（水泳・体操・陸上）、「スポーツⅡ（球技）」、「スポーツⅢ（柔道）」、「スポーツⅣ（ダンス）」、「スポーツⅤ（野外活動）」、

「スポーツⅥ（体づくり運動）」、「スポーツ総合演習」という、専門科目を設けている。

これら専門科目は、体育科の教育目標である「体育に関する知識や高度な運動技能の習得を通じて、知・徳・体の調和のとれた人間形成を目指すとともに、体育・スポーツの振興に寄与する能力と態度を育てる」ことを実現するために、配置されているものであることから、体育科に所属する生徒は、各自の所属する運動部活動に関する競技について学ぶだけでなく、幅広くスポーツに関する内容を学習することが期待されている。

例えば、陸上部に所属する生徒が、球技や表現活動など、他のスポーツの専門的基礎を学ぶことで、スポーツ全般についての理解を深めることなどが求められている。

（運動部活動と専門科目の一部との一体化の課題）

現在、体育科を有する高校では、この専門科目の一部が、運動部活動と連動している実態がある。具体的には、多くの高校で、学校設定科目で「専攻実技」の設定や、「スポーツⅣ」（１単位）及び「スポーツ総合演習」（１単位）の時間に、生徒が所属する運動部の活動を行い、週に２時間（コマ）分は、体育科の生徒は、普通科の生徒より早く部活動に参加をし、練習をしている。

【改善の方向性や具体的提案】

市立尼崎高校体育科の教育課程の見直し

体育科の生徒は、高校段階から、体育に関する専門的な知識や技能を深め、将来的には、スポーツ指導者や体育の教師になったり、スポーツ関連の産業で働いたりすることなど、スポーツ振興を担う人材として育つことが期待される。

そのためには、単に、自分の専門とする競技に関する技能を運動部活動で伸ばすだけでなく、スポーツの振興を担うに足る必要な幅広い知識と技能を学ぶことができるような教育課程を編成することが求められる。

今後、体育科においては、改めて教育目標そのものについて見直しつつ、教育目標を踏まえた教育課程の見直しを行うことが求められる。

具体的には、体育科の専門科目は、基本的に、実技中心となっているが、今後の健全なスポーツの振興を考えるのであれば、体罰によらない科学的な指導法を学ぶための基礎的な科目（例えば、コーチング論やスポーツ安全、運動生理学など）を体系的に配置し、かつ、生徒が自分で調べまとめ発表する機会を確保するなど、教育内容・方法のいずれの観点からも工夫することが望まれる。

市立尼崎高校においては、上記の観点から、教育課程委員会等に置いて、早急に検討を進め、教育課程改革を実施すべきである。

テーマ6 部活動等と保護者との適切な関係について

【問題の所在】

部活動にかかる保護者の金銭的負担の課題については、テーマ2の「補論：部活動予算や備品等の実態からみたスクールガバナンスの課題」において述べたところであるが、いわゆる強豪部活動の中には、保護者会が活発に活動を行っているところも多く、試合における応援、飲み物の準備、写真撮影、荷物の運搬や保護者会費による備品寄贈など、様々な支援を行っている。

児童生徒の教育環境の充実の観点から、保護者が学校や部活動に適切に関わること自体は、むしろ、望ましいものである。

一方で、このような保護者の期待の大きさが、教員（顧問）への過度なプレッシャーになっている現状もある。

また、特にチーム競技の場合は、一部の教員や生徒の問題が、チーム全体に及ぼす可能性がある。例えば、今回の尼崎高校の体罰事案においても、体罰が発生したことにより、指導者が不在となるなど、全ての部員に影響を及ぼすこととなった。このような場合に、保護者が持つ感情は様々なものがあるものと推察される。

例えば、部活動で活躍することが進路等に決定的な影響を受ける生徒を持つ保護者の場合、大きな戸惑いが生じることは容易に想像でき、場合によっては、自分自身の子どもへの影響を可能な限り小さくする観点から、体罰そのものを容認しようとする意識が生まれることも否定できない。

一方で、既に部活動から引退しているなど、部活動による影響がないような生徒の保護者の場合は、当該体罰について客観的な評価が可能となるであろう。

いずれにせよ、このような保護者との関係が、教員（顧問）の判断に影響を与える可能性は否定できない。

【改善の方向性や具体的提案】

仮に、体罰事案のような教員による不祥事が発生した場合、その後の児童生徒の教育活動にできるだけ悪影響を及ぼさないように最大限努力することは必要であるものの、学校としては、当該教員の行為が、教育公務員として、さらには、教育者として適切か否かという観点から、客観的に評価を行い、引き続き部活動の指導に関わるか否か等の対応を判断することが求められる。

教員の不祥事により影響を受ける保護者からは、判断の過程で、様々な意見が出ることが予想されるが、いやしくも「保護者の意向」を隠れ蓑にして、不祥事をなかったこ

とにするような判断は、断じて許されるものではない。

保護者への不祥事対応等についての事前説明の徹底

「人事の仕組みや服務上の課題について」において述べた、「体罰を行った教員を「指導から外す」際の指針」を教育委員会で策定・公表するとともに、各学校においても、当該部活動等を担当する教員（顧問）が不祥事を行った場合は、当該教員の指導実績の有無にかかわらず、同指針に基づき対応することを、年度初めの保護者説明会等で説明することが望ましい。

補論：生徒の自主性を尊重した進路指導の実現に向けて

尼崎高校体育科に進学する生徒は、スポーツに関心の高い生徒であることから、部活動を通じ、自分自身の専門の競技に関する技術を高めた上で、大学への進学や実業団等への就職を目指すことは、体育学科の趣旨・目的とも合致するところである。（尼崎高校の部活動別大学スポーツ推薦率は図7を参照）

大学への推薦入試は、高校内の進路指導部で行われているが、とりわけスポーツ推薦については、部活動顧問の影響力が大きいと一般に言われている。

部活動の時間に、日々生徒の活動状況を見ている教員として、当該生徒の進路に対する確かなアドバイスができるという意味での影響力はもちろんのこと、当該顧問が、大学側の体育会の関係者となつたりを有する場合は、受け入れ先の大学の情報も熟知していることから、よりの確かな進路指導が可能となるためと考えられている。

このように、部活動顧問が、生徒の進路に大きな影響力を有し得ることが、当該部活動に所属する生徒や保護者との関係において、顧問が優位に立つ源泉となり、このことが、体罰を生み出したり、隠ぺいしたりする土壌となっているとの指摘もある。

部活動顧問が進路指導に関与することは、生徒の日々の部活動に対する取組姿勢を熟知していることも踏まえると、一概に否定されるものでもなく、また、とりわけスポ

図7 平成30年度卒
市立尼崎高校体育科における
部活動別大学スポーツ推薦率

	クラブ名	スポーツ 推薦率 (%)
1	硬式野球部	47
2	バレーボール部男子	83
3	バレーボール部女子	0
4	バスケットボール部男子	0
5	バスケットボール部女子	63
6	サッカー部	11
7	水泳部男子	100
8	水泳部女子	33
9	体操部男子	100
10	体操部女子	33
11	庭球部男子	0
12	庭球部女子	0
13	陸上競技部男子	40
14	ラグビー部	0
15	柔道部男子	50

ーツ推薦入試は、大学側の入試政策の影響も大きいことから、部活動顧問の関与が不可欠となる外的環境も存在している。

しかしながら、部活動顧問が進路指導に関与していることによって、部活動における顧問と生徒・保護者との主従関係が固定化されることは、生徒の主体的な進路決定の観点からも望ましくない。

このため、学校においては、生徒の主体性を重視した進路指導の実施や、当該生徒が将来どのように生きていくのか、ということまでをも見通した進路指導を行うことなど、進路指導の方針をしっかりと定め、進路指導の担当教員だけでなく、部活動顧問も含めた全ての教員と共有をし、生徒に対する進路指導を進めていく必要がある。

テーマ7 教育現場への支援体制の充実

【問題の所在】

体罰のない質の高い学校教育の実現は、①教育委員会や学校管理職によるガバナンスと、②直接児童生徒と接する一人ひとりの教員の意識や行動という、両輪が機能して、初めて実現できるものである。

この点、多くの教員（顧問）は、児童生徒の教育に対し、愛情を持って取り組んでおり、そのことにより、「教員の多忙化」が進んでいることは周知のとおりである。

また、若手教員の増加や同僚性の希薄化などにより、一人ひとりの教員（顧問）が、多くの業務を抱えながら、児童生徒の教育に対し、孤軍奮闘している状況も存在する。

学校管理職によるガバナンス強化や、「危機管理対応マニュアル」の策定などは、体罰の根絶に向け、組織的に対応をしていくための体制づくりであり、結果として、孤軍奮闘している教員（顧問）に対する支援策とも位置づけられるが、これら取組に加え、個々の教員のゆとりの確保に向けた取組や、各種研修の充実をはじめとする指導スキル向上に向けた支援も重要となる。

また、教員が児童生徒の指導に悩んだり困ったりした場合に、組織的にサポートできる体制を構築することが、児童生徒の生活環境や学習環境の改善にもつながることとなる。

1 教員が教育活動に打ち込めるためのゆとりづくり

学校が抱える課題が複雑化・困難化する中、全国的に教員の長時間労働の実態が明らかとなり、それにより子ども達とじっくり接する時間が取れず、さまざまな教育への悪影響を与えていると指摘されている。

文部科学省においても、平成28年6月に「学校現場における業務の適正化に向けて」（次世代の学校指導体制にふさわしい教職員の在り方と業務改善のためのタスクフォース）を取りまとめ、教員が誇りや情熱をもって使命と職責を遂行できる環境づくりのため、教員の長時間労働の状況を改善し、教員が子供と向き合う時間を確保するための様々な改善方策が提案されている¹⁸。

この教員の多忙化の問題は、尼崎市においても同様であり、今回の全学校園の教員アンケートにおける「問9 体罰などの防止のために何が必要か」、「問10 その他教育委員会に伝えたいこと」の設問で最も多かった意見が、「教員の増」や「業務量の減」であり、それにより子どもに向き合うゆとりや生徒指導時の複数対応が可能となるとい

¹⁸ 報告書では待ったなしの改革が必要とし、1. 教員の担うべき業務に専念できる環境を確保
2. 部活動の負担を大胆に軽減、3. 長時間労働という働き方を改善、4. 国・教育委員会の支援体制を強化 という4つの視点からそれぞれ具体的な提案がなされている。

うことであった。

【参考】教員アンケートにおける回答（抜粋）

- ・「学校へ求められることが多くなっている上で、業務量がかさむと教員は追い詰められて、いつもは我慢できることも我慢できず手が出るというところがあるかもしれません。」
- ・「体罰を防止する為には、児童と向き合い、話をする必要がある。しかし、1人1人にそこまで深く話をする（できる）時間がない。」
- ・「何よりも教師の身体的・精神的余裕の確保が求められていると思います。行事や会議の精選、雑務の軽減、学年教師（数）の余裕ある確保等の改善を進めることにより、教師が生徒と向き合える機会が増え、様々な問題点も徐々に改善・防止出来ていくのではないのでしょうか。」
- ・「生徒の指導をていねいに行うために、教師の心の余裕、そこから生まれる教師同士、教師と生徒のコミュニケーションや信頼関係の構築が必要だと思う。」

また、部活動の日本の各種競技スポーツの底上げに学校の運動部活動が大きな役割を担っている実態があり、また、学校における競技スポーツの指導者として、教員（顧問）が位置付けられている中で、教員（顧問）に求められる部活動の指導内容や結果と、当該教員（顧問）の身分保障（処遇）との間には大きな乖離がある。

教員（顧問）が、自分のプライベート等を犠牲にしながら、部活動指導に当たっていることが、学校管理職の部活動への関与の遠慮などにつながっていることも否定できない。

この問題の根本的な解決のためには、最終的には、教員（顧問）の職務や部活動の位置づけ関する法制度面も含めた見直しを待つしかないが、国も含めた教育関係者は、部活動が、実質的に、教員のボランティア精神に支えられている現状¹⁹に対して、真剣に向き合う必要がある。

【改善の方向性や具体的提案】

（１）教員の負担軽減に向けた取組のさらなる推進

現在、尼崎市においては、「尼崎市中学校部活動の方針」において、活動時間の制限や一定の休養日の義務付けるとともに、スクールソーシャルワーカーの充実、給食費の公会計化、学校行事の精選の検討など、教員の負担軽減に向けた取組を各種方面から進めている。

¹⁹ 教員（顧問）が、土日等に部活動指導を行った場合、特殊勤務手当が支給されるものの、実際の部活動の指導時間に応じた十分な手当が支給されているわけではない。

これら取組は、教育委員会が主体となって、引き続き、強力に推進すべきである。

(2) 部活動指導員等の外部指導員の充実

平成 29 年 4 月の学校教育法施行規則の改正により、中学校、高等学校等において、校長の監督を受け、部活動の技術指導や大会への引率等を行うことを職務とする「部活動指導員」が制度化された。

教育委員会においても、当該部活動指導員制度等を積極的に活用するなどして、引き続き、教員の部活動指導の軽減や専門性の確保に向けた取組を進めていく必要がある。

(3) 部活動の在り方の再検討

部活動を担当する教員（顧問）の負担軽減の観点から、今後、中長期的な観点から、学校内の運動部活動を地域スポーツ団体に委ねたり、運営を外部委託化したりするなど、運動部活動の学校における位置づけの再構築に向けた検討も進めてもらいたい。

2 教員（顧問）の指導技術の向上

とりわけ、スポーツの指導技術については、スポーツ医学やスポーツ心理学の発展とともに、大きくその考え方が変わってきている。

既に述べ通り、脳震盪など、スポーツ事故に関する対応については、より慎重な対応が求められるようになってきている。また、競技に関する指導技術についても、かつては、体罰が当たり前の時代もあったが、現在は、「ボトムアップ理論」²⁰など、生徒自らが考えて積極的に行動するサポート術や、科学的知見に裏打ちされた指導など、様々な指導技術が研究され、また提唱されている²¹。

運動部活動を担当する教員（顧問）は、教員であると同時に、スポーツ指導者でもあり、授業や生徒指導、進路指導等を行いながら、スポーツに関する技術指導を行うことが求められている。

このように、いわゆる「二足の草鞋」を履いている状況では、当該部活動の指導技術の向上に向けた研修や勉強をする時間も、なかなか確保できない。

各教員（顧問）が、当該部活動に関する指導技術を、科学的知見に基づいて刷新する機会を確保することは、今後の体罰の根絶にも役立つことが期待されることから、今後、

²⁰ 元広島県立広島観音高校サッカー部の指導者である畑喜美夫氏が提唱している指導理論

²¹ 近年は、現役のプロ野球選手が高校野球における「勝利至上主義」の見直しを提言するなど、トップアスリートがスポーツ指導について意見表明をすることも増えている。（筒香嘉智「空に向かってかっ飛ばせ！ 未来のアスリートたちへ」、文藝春秋 2018. 11）

教育委員会において、各教員（顧問）の指導技術向上に向けた取組に対し、最大限の支援を行うべきである。

【改善の方向性や具体的提案】

（１）（仮称）部活動指導者ハンドブックの作成・配布等

教育委員会は、教員（顧問）が、困ったときの助けとなるよう、部活動の趣旨・目的や、あるべき指導者像、具体的なコーチング技術、良好なチームワーク作り方、熱中症や脳震盪等の緊急時の対応の基礎基本等についてわかりやすくまとめたハンドブックを作成し、市立学校のすべての部活動顧問に配布する。

（２）部活動指導に関する定期的な研修の実施

教育委員会が、運動部活動を担当する教員（顧問）に対して、例えば、元トップアスリートや実績のあるスポーツ指導者、スポーツ指導理論を専門に学んでいる研究者等を講師として招き、最新の指導理論等について学ぶことができる機会を設けることも重要である。

（３）スポーツ指導者に関する資格等の取得促進

例えば、（公財）日本スポーツ協会では、目的別、レベル別、競技別等に細分化された「日本スポーツ協会公認スポーツ指導者」の資格制度を有している。

部活動を担当する教員（顧問）が、進んで指導スキルの向上を図ることを促進する意味でも、教育委員会としても、このようなスポーツ指導者に関する資格取得等の促進を図ることが必要である。

なお、これら資格取得の促進については、単に、教員（顧問）の自己研鑽を応援するだけでなく、例えば、今後、スポーツ指導の分野で、市全体や学校の中核的役割を期待している教員（顧問）に対して、積極的に資格取得を進めるなど、計画的な取組も求められる。

（４）大学院等への長期派遣研修の実施

県費負担教職員の場合、兵庫県教育委員会においては、大学院等への派遣制度が整備されており、能力とやる気のある現職の教員が、教員の身分を有したまま教職大学院等で学ぶ機会がある。

今後、市や学校の中核的教員として活躍することが期待される教員が、大学院等で学び、専門性を高めることは、本市の教育水準の向上にもつながることから、教育委員会においても、市立幼稚園や高等学校等、市職員である教職員に対しても、大学院等で学ぶ機会を確保できるよう、大学院派遣制度の創設も含めた取組を検討すべきである。

(5) 優秀な部活動指導者に対する表彰制度（「グッドコーチ賞」）の創設

部活動を担当する教員（顧問）のやる気と意欲を引き出し、また、部活動指導者全体のモデルとなることを期す観点から、優れた部活動指導者に対し、教育委員会が表彰する仕組みを創設することも有効である。

その際、単に優秀な成績を収めたことを表彰するのではなく、例えば、子どもの自主性を尊重した指導法や、叱らない指導法により、強いチームや優れた選手に成長させた指導者、又は部活動を通じて児童生徒の学校生活全体の充実に結びつけた指導者とすることが望ましい。

3 サポート・相談体制の充実

尼崎市における体罰事案の背景を見てみると、体罰を行ったほとんどの教員は「体罰は認められない」という認識を持ちながらも、指導中における児童生徒の態度などに対し、突発的に生じた怒りの感情をコントロールできず、つい手が出てしまった、という事例が多い。

また、教員が、児童生徒の指導に苦しむ背景には、児童生徒の発達課題が存在したり、愛着障害等の家庭における福祉課題が存在したりすることもある。

例えば、発達障害については、脳科学の知見やそれを踏まえた政策動向が日々進展している中で、必ずしも、全ての教員が的確な知識を有しているとは限らず、そのような中で、熱心と言われる教員ほど、一生懸命教えようとする結果、指導上の様々な課題を生じさせてしまうこともある。

このように、教員自身も、悩み、戸惑いながら児童生徒への日々の指導を行っているのである。実際、教員アンケートからは、以下のような回答が寄せられている。

【参考】教員アンケートにおける回答（抜粋）

- ・「教師が（子どもたちと）のびのびと関われなくなる環境はとても辛いです。」
- ・「本当に仕事が多すぎます。みんな必死です心身ともに。そんな中で冷静にとか、落ち着いて対処しろとか、そんな事ばかり言われるのはつらいです。」
- ・「体罰が良いとは思いませんが、思春期・反抗期にさしかかった中学生を言葉だけで指導しきれるのか。現場を経験したものなら、それがいかに絵空事なのかが分かるでしょう。」

このことを踏まえると、教育委員会としては、働き方改革による教員のゆとり確保や指導技術向上だけでなく、様々な悩み事を相談したりするなど、教員の精神保健衛生上のサポート等も、最大限、行っていく必要がある。

【改善の方向性や具体的提案】

（１） 教員の外部相談窓口の充実（いくしあ教育相談の活用など）

現在、尼崎市では、6名のカウンセラーを配置し、「教育相談」事業を実施している。希望に応じ、電話や面接による相談などを行っているが、当該教育相談は、いじめや不登校に悩む児童生徒やその保護者だけでなく、教員による相談も可能である。

この「教育相談」事業を、再度、全ての教員に周知をし、悩み事があれば、いつでも相談を受け付けられる体制を整備しておく必要がある。

（２）「いくしあ」と連携した取組の充実及びスクールソーシャルワーカーの積極的活用

令和元年10月1日には、子どもや子育てに関して課題や困難を抱える子どもたちと子育て家庭に寄り添い、様々な関係機関が連携しながら、切れ目なく継続的に支援を行う総合施設として、「いくしあ」（尼崎市子どもの育ち支援センター）がオープンした。

引き続き、「いくしあ」内の発達相談支援や、福祉関係部局とも連携しながら、児童生徒の理解に悩む教員への理解増進への支援等も強化していくことも重要である。

また、今年度からスクールソーシャルワーカーの所管部局を教育委員会に移管するとともに、令和2年度からは、その体制も充実する予定とのことだが、各学校がスクールソーシャルワーカーを積極的に活用し、福祉的支援が必要な児童生徒に対し、複数の目で、丁寧に対応できる環境を構築することにより、一人ひとりの教員の物理的・精神的負担を軽減していくことも重要である。

4 体罰防止研修の充実

教育委員会が実施している研修としては、

- ① 「必修研修」：(1)職階に応じ行われる基本研修、(2)各職務に応じた職務別研修、(3)経験年数に応じた経験年数別研修
- ② 「希望制研修」：種々の教育課題等への研修
- ③ 「その他」：実践研究や自主研修、派遣研修

などが存在しているが、現在の研修は、非常に広範なカリキュラムを限られた時間の

中で実施するため、①や②の研修については、主として講義形式の集合研修という形で行われることが多い。

そして、これまでの研修実績の中で「体罰」に特化した研修は存在せず、生徒指導や人権問題、特別活動（部活動）研修などの中で触れられている程度であった。

また、「こどもの人権」関係についても、その扱われ方は十分とは言えない状況である。

【改善の方向性や具体的提案】

（１）幅広い分野にわたる研修の充実

教育委員会は、体罰や子どもの人権、ハラスメント、アンガーマネジメントなどに関する研修を組み入れ、その内容を充実させるべきである。

なお、人権やハラスメントに関する研修などは、市長部局でも熱心に取り組んでいる。これらの課題は、市役所職員でも学校の教員でも同じように理解すべき事項であることから、現在、市長部局で実施している研修を教員が受けられるようにするなど、共同実施等の工夫も望まれる。

（２）研修成果の教育現場への還元に向けた取組の充実

各学校では、個々の教員が研修で学んだ成果を学校内で広めていくためにも、その後の校内研修や校内実践の中でフォローしたり、ブラッシュアップしたりする機会を設けることが重要である。

また、学校管理職は、各教員が研修を受けやすい雰囲気づくりに努め、研修を受けることが人材育成のサイクルとして定着するよう努めることが求められる。

第4 その他の議論

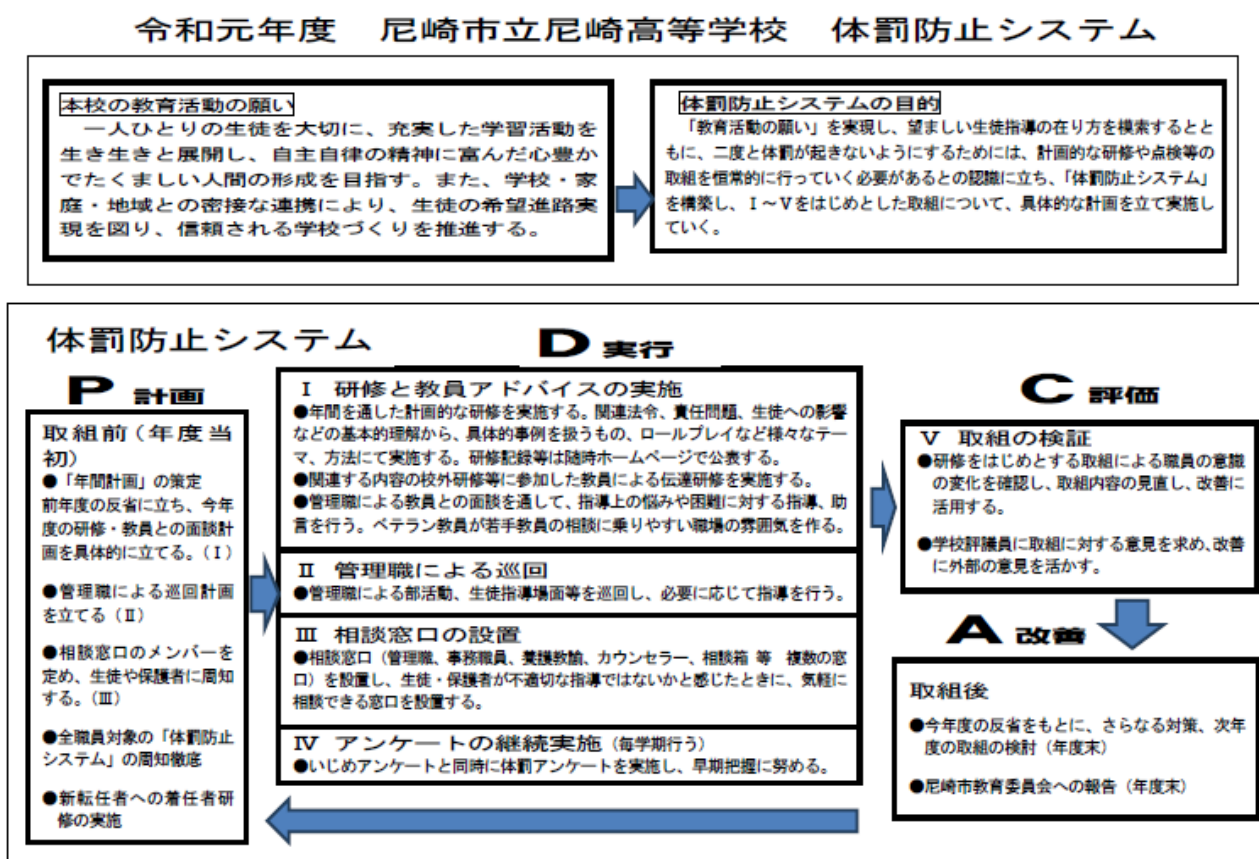
1 市立尼崎高等学校独自の体罰再発予防策についての議論

市立尼崎高等学校においては、今回の男子バレーボール部や硬式野球部における一連の体罰事案の反省にたつて、教職員が何度の議論を重ねる中、学校独自の体罰防止システムを構築し、生徒や保護者にも示す中、現在それに基づき学校の信頼回復に努めているところである。（図8）

本システムの構築に当たっては、2回にわたり本有識者会議と意見を交わし、より実効性の高いものに仕上げたものである。以下、委員からの主な意見を記すが、十分に反映されたものもあれば、意見をふまえ今後さらに充実させていくべき課題もある。以下、その主な意見を示す。

図8

令和元年度 尼崎市立尼崎高等学校 体罰防止システム



【委員からの主な意見】

- ・ 体罰・いじめ・ハラスメント相談窓口ならば、訴えや相談を受けた時にどう対応するかなどルールや体制を決めておかないと、機能しない。
- ・ 体罰防止システムはサブシステムである。部活の運営システムの中に、体罰防止システムがある。その上位には学校経営システムが存在する。問題を矮小化せず、もっと上位のものから見直すべきではないか。
- ・ 学校関係者評価など外の風を入れるべきである。それを PDCA の仕組みに入れるべきである。大阪の府立高校は外部に対する窓口もある。全てというわけではないが、無理のない範囲で、システム自体が外に開かれているべきである。
- ・ 今回大きかったのは「隠ぺい」である。学校として生徒や保護者とどう約束するのか。今まで通りでは、ダメなのではないか。関係性をどう築くかを示していかななくてはならないのではないかと。どういう学校にするから、どういう研修をするというものが必要である。「チーム学校」として、様々なところとの連携をしていることが伝わるようなものを作成してほしい。
- ・ マイナスから 0 だけではなく、プラスとするような発信をしてほしい。是正から改革へ向かってほしい。
- ・ 体罰の原因として気になるのは、学校の個々の先生方は今回のことをどう考えているのかということである。傷害事件がなぜ起こったのか、一人ひとりに尋ねて然るべきである。先生方も体罰を知っていたのではという疑念は払拭できない。
- ・ まだまだ、危機感が不足しているのではないかと。存亡に関わる大ごとだと認識すべきである。大変なことがあったので、大変なことをしなくてはならない。
- ・ 子どもの権利条約や教育基本法を教員が認識してなければならない。
- ・ 基本的姿勢が問われている PDCA のつくり込みをしてほしい。この学校をどうするのかが見えていない。上位の思いを入れてほしい。PDCA の見直しをしてもらいたい。
- ・ 「体罰防止に向けて、考え方として何が変わったのか。」と問われた時にどう返していけるかが大切だ。

2 全学校園に実施した体罰アンケートの内容についての議論

今回の体罰事案の重大性を受け、尼崎市では市内の全学校園（児童ホーム及びこどもクラブを含む）の体罰や暴言などの事態を速やかに調査するため、令和元年5月から7月にかけて、上記学校施設等の児童生徒、その保護者、教員（指導者）全員を対象とした体罰実態調査（アンケート）を行った。

その集計結果が10月にまとまったことを受け、本有識者会議にもその結果が報告され、回答の傾向等に関する見解を示すとともに、根絶のための各種提案のための資料として活用した。

議論に際し事務局からは、**図9**の集計表を始めとするアンケート結果本体のほか²²、**図10～12**のような分析シートの提供を受けた。

図9 アンケート結果のうち集計表

教職員									
		回収状況			()は記載のあった施設数 記載件数				
調査対象施設	施設数	依頼対象者数	提出者数	回収率 %	体罰		暴言その他不適切な指導		
					行ったことがある	見聞きしたことがある	行ったことがある	見聞きしたことがある	
幼稚園	9	80	80	100%	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (1)	
小学校	42	1208	1185	98%	63 (26)	24 (14)	71 (31)	35 (24)	
中学校	19	637	616	97%	43 (16)	23 (12)	46 (14)	26 (15)	
高等学校	4	223	223	100%	8 (3)	1 (1)	5 (2)	5 (1)	
保育所	20	437	419	96%	3 (3)	15 (10)	4 (4)	18 (12)	
児童ホーム こどもクラブ	41	313	313	100%	14 (12)	17 (11)	13 (10)	31 (14)	
計	135	2898	2836	98%	131 (60)	80 (48)	139 (61)	116 (67)	

児童及び生徒									
		回収状況			()は記載のあった施設数 記載件数				
調査対象施設	施設数	依頼対象者数	提出者数	回収率 %	体罰		暴言その他不適切な指導		
					受けたことがある	見聞きしたことがある	受けたことがある 又は見聞きしたことがある		
小学校	42	10790	9818	91%	214 (39)	432 (41)	503 (41)		
中学校	19	9420	7815	83%	89 (16)	156 (17)	252 (17)		
高等学校	4	2349	1642	70%	37 (2)	79 (2)	115 (3)		
児童ホーム こどもクラブ	41				8 (6)	10 (9)	4 (4)		
計	106	22559	19275	85%	348 (63)	677 (69)	874 (65)		

²² アンケート本体については以下参照

<http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/manabu/school/1017027/1017205/1017421.html>

保護者					()は記載のあった施設数				
調査対象施設	施設数	回収状況			記載件数				
		依頼対象者数	提出者数	回収率%	体罰		暴言その他不適切な指導		
					受けたことがある	見聞きしたことがある	受けたことがある 又は見聞きしたことがある		
幼稚園	9	583	522	90%	2 (1)	3 (3)	12 (7)		
小学校	42	21259	19488	92%	204 (39)	437 (41)	899 (41)		
中学校	19	9420	7782	83%	87 (17)	247 (16)	355 (17)		
高等学校	4	2349	1583	67%	30 (2)	187 (2)	131 (3)		
保育所	20	1635	1050	64%	4 (4)	5 (4)	51 (18)		
児童ホーム こどもクラブ	41				8 (6)	7 (5)	10 (9)		
計	135	35246	30425	86%	335 (69)	886 (71)	1458 (95)		

- ※ 小・中・高には、特別支援学校の小・中・高等部を含む。
 ※ 幼稚園・保育園・小学校低学年児童は保護者が聞き取り、その内容を保護者アンケートに反映
 ※ 児童ホーム・こどもクラブの児童(高学年のみ)及び保護者アンケートは各小学校アンケートと併用

図 10 教員アンケート自由記載欄の主な内容（体罰等防止に必要なこと）

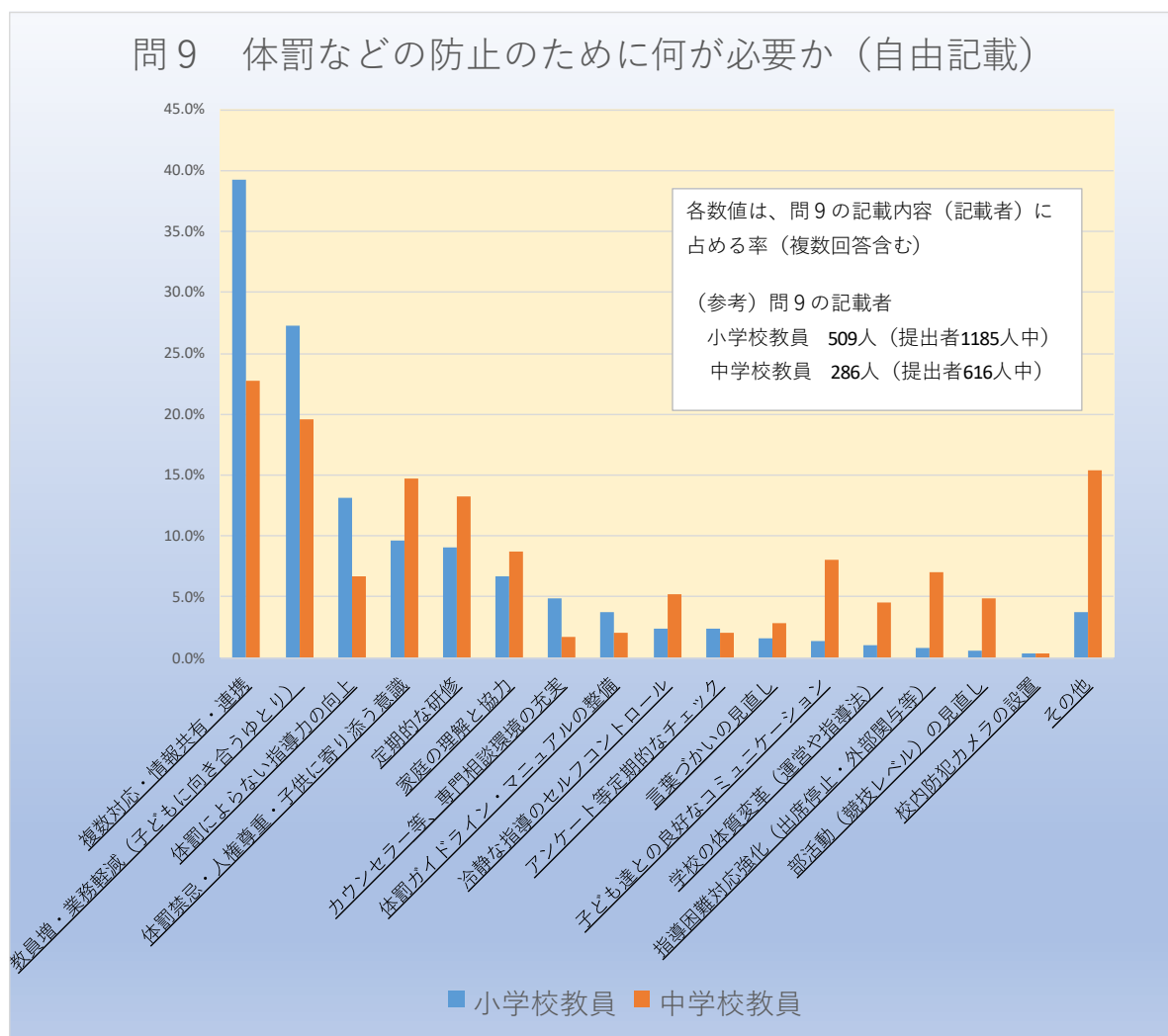


図 11 教員アンケート自由記載欄の主な内容（その他意見）

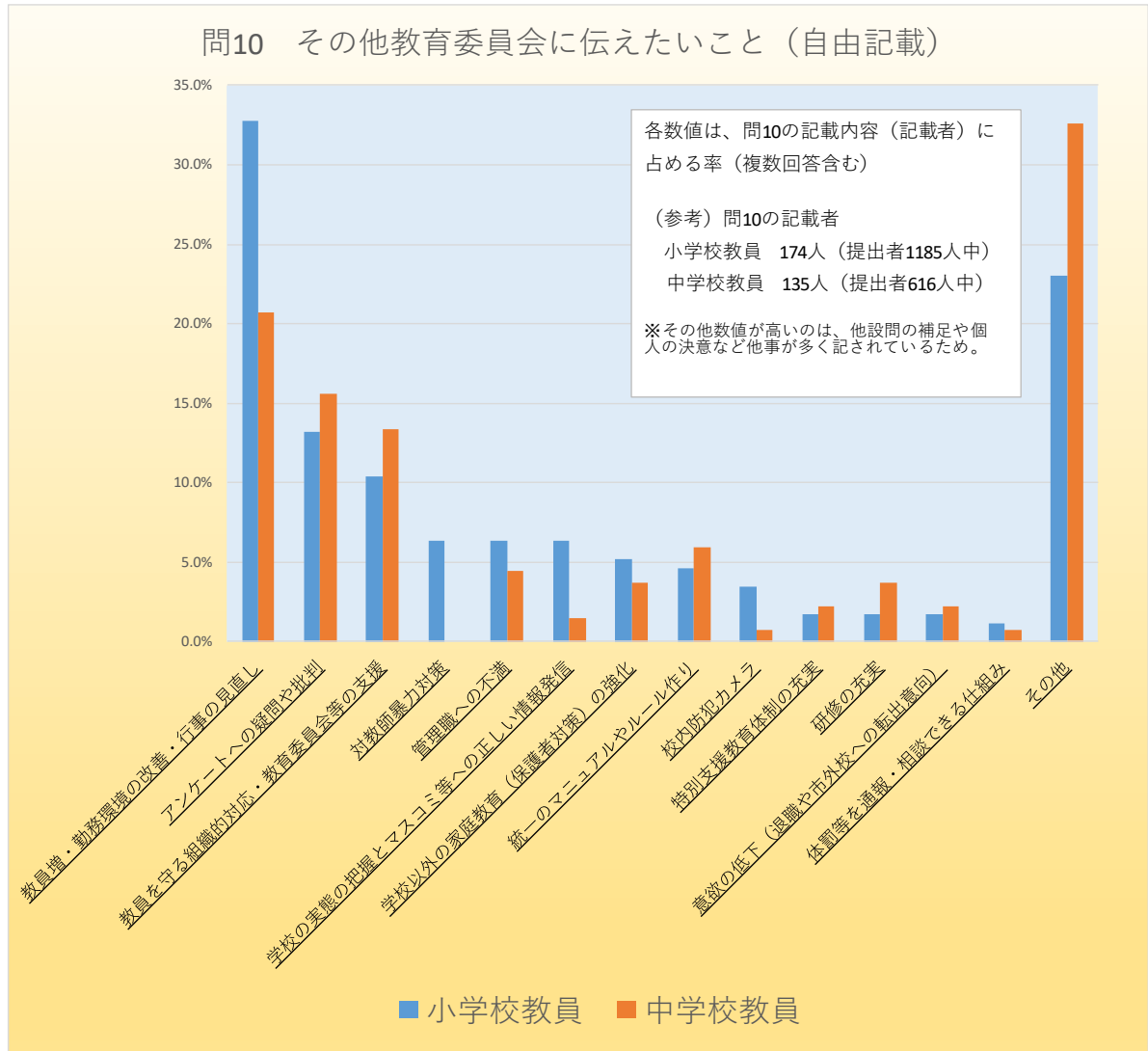
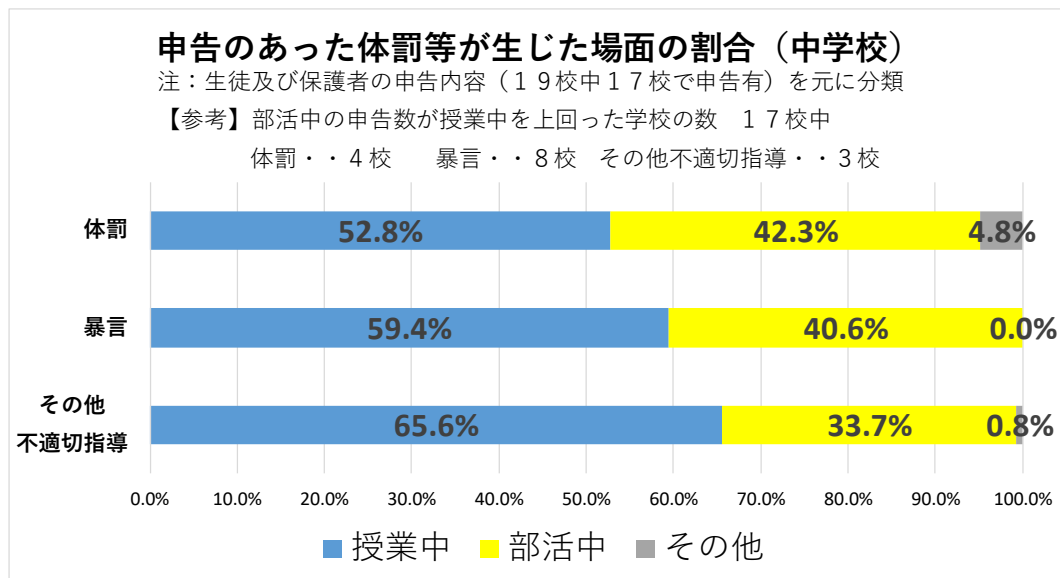


図 12 体罰等申告の発生場面の割合（授業中、部活中、その他）



【委員からの主な意見】

- アンケート調査結果をみると、学校の先生方が小・中学生を抱え、教育の現場で苦勞されていることが非常によくわかる。昔は思春期という言葉を使っていたが、青年前期である小学生の高学年、中学生、高校生の初めくらいは特殊な時期で、身体的な成長に伴う性差の自覚、親への依存の低下、自我の芽生えなどからくる不安という心理から、他への攻撃、学校への反発、あるいは自己否定というような問題行動を起こす世代、年頃と言われている。

いじめや反抗あるいはそれに関連した先生の体罰は、世界中でみられた現象で、日本特有のものではない。しかし、今日のヨーロッパの教育界では、青年前期の独り立ちの過程を支援して強い自我の形成を助けることによって克服させようという形で教育が行われている。

教員アンケートの自由記載欄を拝見したが、そういう観点からの改善案というものがあまり見られない。それは尼崎の教育委員会の責任というわけではなく、文科省の問題だと思うが、やはり広く子供の問題を解決するためには、学校が青年前期の子供たちをどう導くかということをしっかり考えていかなくてはいけない時代が来ているのではないか。

- 非常に回収率の高いアンケートで、教育委員会が本気になって全部を調べようという意気込みと学校現場もそれに応えてくださったと認識した。
- 授業中と部活動で分けて分析しているが、高校の体罰の内容を見ると、部活とそれ以外のものはかなり異質である感じがする。もちろん体罰根絶には小中高全てで取り組まなければならないが、特に中学校や高校の部活中の体罰というのは他と異質な感じがするので、ここへの手当てというものは特別な方法でしないといけないと感じる。
- 2012年に体罰問題が起こった時に、全国規模で4000人の大学新生に「部活動中に体罰を受けたことがあるか」と聞くと、20%くらいが「ある」と答えた。特に体育系だと学校や種目によって色々であるが、30%から40%であった。この数値と比較すると20%にはならないので、その当時から比べると、現場の体罰は減少傾向にあるのかという感じは受けたが、引き続き根絶のための手立てが必要だ。
- アンケート結果を見ると、教員が求めているのは意識の変化というか、「どのように子供たちへ対応したらいいか」というヒントが欲しいということ。教員自身も迷いながら、「今までの指導の在り方を見直さないといけない」という意識を持っているし、「具体的にどうしてやっていったらいいのだろう」というヒントを何らかの形で受けたい気持ちがある。専門家からのアドバイスなどを含めて求めているのだと思う。
- 高等学校は停学、退学があるけれども、小・中学校はそういうものがなくて、対応に苦慮されているという現状があるだろうと思う。教員の方の困り感をどういう風に支援していくか、認めていくかということも今後考えていかないと状況は改善していかないのではないか。

- ・ 図 10 で、一番パーセンテージが多かったのが、複数対応の記載であるが、できたら 2 人以上の体制で、1 人の教員に体罰など何かあった時に、逃げ場所というか相談できるような体制づくりが重要だと思う。2 番目に教員の増と書いているので、この辺りは理にかなっていると思う。副顧問を置くのであれば、教員数は必ず必要である。（副顧問は）必ずしもその種目ができなくてもよいと思う。

ちょっと相談しやすい教員が身近にいるなど、複数の目で子供たちを見ていく、話しやすい環境を作っていくというのは非常に大事だと思う。特に中学生の男子は思春期に入り、親に対しても口数が減ってくるのが普通の成長だと思うが、聞いても「普通」「いつもどおり」という言葉が返ってくるので、そういった意味でも学校の先生の方がコミュニケーションを取りやすいのかなというところもあるので、複数対応を重視した方がいいと思う。

- ・ 図 9 のグラフを見て、先生方の認識が、複数対応、教員増、業務の軽減、勤務環境の改善、行事の見直し、アンケートへの疑問や批判などが圧倒的にパーセンテージを占めているので、教員の負担感のようなものがここに表れているという印象を受ける。精神的なゆとりがなく、業務が切迫しているような状態だと、なかなか冷静に児童生徒と向き合えないといった状況も生まれるので、要因としてはそこにひとつあると思う。ただ、圧倒的なパーセンテージを占めているので、もう少し色々な角度で分析ができるのではないかという印象を受けている。
- ・ 図 9 の資料について、アンケート結果の数字を見ると、多いと感じる。以前に比べると少なくなっているが、施設数で見るとかなりの施設数である。半分くらいの学校で起こっているということは、やはり多いという感じがする。
- ・ 教員アンケートにおいて、対策について、自由記述にせざるを得なかったところが問題であった。体罰の防止に対して、教育委員会から手立てを提示できないというのは、厳しい言い方をすると、寄り添う生徒指導などのノウハウがなく、先生方に指導しきれていなかったということの反映かと思う。有識者会議として指導方法や手立てを提案できたらいいと思う。
- ・ 国際的な組織である子どもの権利委員会において、知育偏重、知識偏重ということが日本の教育の一番の問題であると、常に指摘されている。ところが、新聞や文部科学省、大阪府、大阪市の考え方をみていると、共通テストにより、知識偏重にさらに拍車をかけている。日本に中学 3 年生は 110 万人ほどいるが、1 割が優秀だとすれば約 10 万人であり、あとのほぼ 100 万人がいわゆる商工業などに従事して、国民総生産の支えになっている。今は 10 万人の優秀な人をもっと増やそうとする教育になっていることが、先生方の負担になっていると思う。

そういう意味で、尼崎市の教育委員会としては、先生の負担を軽減するため、知育偏重でなく、残りの 100 万人を大切に作るもう少し余裕のある教育の体制をつくるということも考えていった方が良いのではないかな。

- ・ 体罰というのは、言い方を変えれば教育の根本的なことを問いかけてられているところで、そこを掘り下げないとなかなか体罰というものはなくならないのではない

かと考える。アンケート調査結果をみると、今「体罰はあってはならない」と取り組んではいるけれども、体罰はそう簡単に無くならないのではないかと思う。そういう前提に立たなければならぬように感じる。

先生方一人ひとりあるいは学校自身がしっかり決意してもらわないといけないのは、体罰による犠牲者を1人も出してはいけないということであると考えます。調査結果をみると、今後も起こりそうである。体罰によって子供の犠牲者を絶対出さないということを確認しあわないと、不安で仕方がない。これから色々な手を打っていく中で、根絶の名にふさわしい取組をしなくてはならないと思う。

3 令和2年度向け体罰根絶にかかる具体的施策（案）等についての議論

本有識者会議は、令和元年度末まで開催され、本議論のとりまとめに記載された体罰根絶のための取組の諸提案については、その後教育委員会や学校などにおいてその具体的な実施に向け検討していくこととなるが、早期の取組が必要なものについては、令和2年度からの実施に向け、既にこの会議と並行して検討を進めているものもある。

それらについては、令和2年1月開催の第6回の有識者会議の場において事務局から説明を受け、それぞれの取組について意見が求められた。具体的には次の3項目の取組であるが、何れもこれまでの会議の場において議論を重ねてきた趣旨に沿った具体的な取組であり、提示案のとおり実施することについて異論がないことを確認した。

令和2年度尼崎市主要事業のうち体罰根絶にかかるもの

- (1) 体罰防止研修の充実
(教職員研修事業)
- (2) 匿名報告アプリ STOPit の体罰通報への活用
(心の教育相談事業)
- (3) 体罰アンケートの継続実施
(子どもの人権侵害に関するアンケート調査事業)

(1) 体罰防止研修の充実 (教職員研修事業)

教職員研修事業

(体罰防止研修)

R2事業費 5,854千円(主要事業分 990千円)

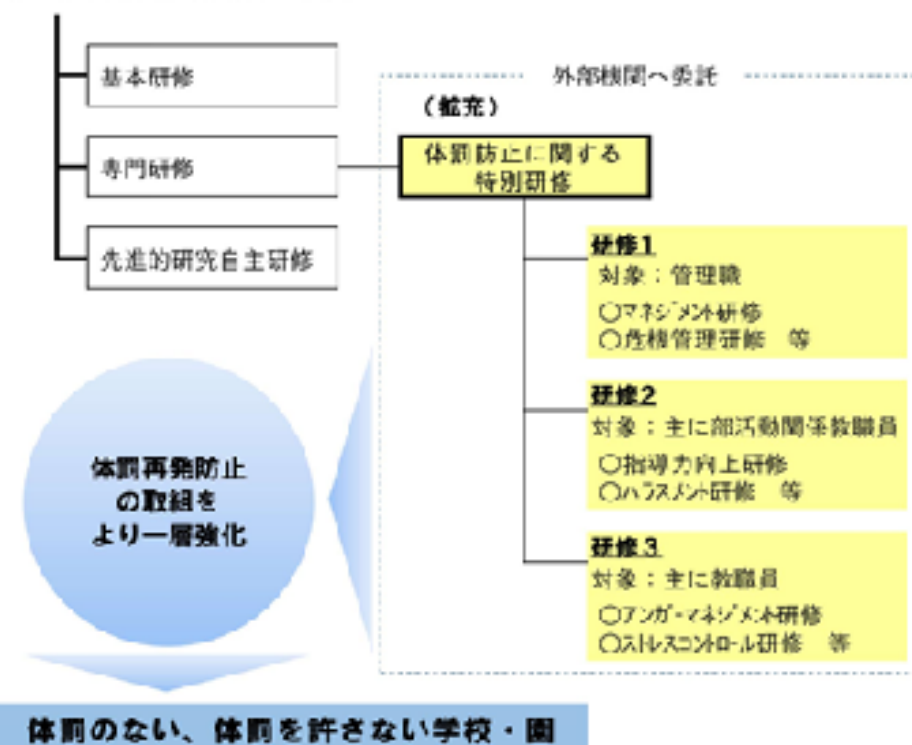
所属：教育委員会事務局
学び支援課

事業概要

尼崎市立尼崎高等学校等で発生した体罰事案や全学校・園で実施した体罰アンケートの結果を受け止め、市として体罰再発防止の取組を一層強化する必要性から、外部の専門機関に委託し、3年間で集中期間として、体罰防止に向けた教職員の特別研修を実施する。

事業イメージ

尼崎市教職員研修体系図



評価指標・効果額

指標：体罰アンケートにおける「体罰を受けた」の回答数 (単位：件) R4目標値： C

学校現場における教職員の意識の改革、意識の醸成、意識向上を図り、体罰を根絶する。

(2) 匿名報告アプリ STOPit の体罰通報への活用 (心の教育相談事業)

心の教育相談事業

(匿名報告アプリ「STOPit」の市立高等学校への導入)

R2事業費 7,832千円(主要事業分 783千円)

所属:教育委員会事務局
幼稚園・高校企画推進担当

事業概要

生徒にとって身近なSNSを活用して、いじめに関する問題や悩み事、SNS上でのトラブル等について、教育委員会に匿名で報告できる環境を構築することで、教育委員会、学校、関係機関等で情報共有して早期に適切な対応につなぐため、新たに匿名報告アプリ「STOPit」を市立高等学校へ導入する。

事業イメージ

匿名報告アプリ「STOPit」活用事業の拡充

令和元年10月、市立中学校の生徒を対象として開始した本事業の対象を、市立高校の生徒に広げ、市立高校生からの体罰等問題の通報、相談を受け付け、速やかな問題解決に取り組む。

1 実施時間等(既存事業と同じ)

- (1)月曜日から金曜日の9時～19時30分(8月11日～17日と年末年始を除く)
- (2)上記時間帯以外は自動返信機能により翌日以降での対応になることを伝えるとともに24時間対応可能な県等の相談窓口を案内する。

2 相談内容

体罰の通報だけにとどまらず、いじめやSNSにおけるトラブルに関することなど高校生の抱える不安や悩み全般の相談を受け付ける。



評価指標・効果額

指標: — (単位: —) R4目標値: —

通報件数をカウントすることにより、寄せられた報告等にどれだけ適切に対応できるかが重要であり、評価指標は設定しない。

(3) 体罰アンケートの継続実施 (子どもの人権侵害に関するアンケート調査事業)

子どもの人権侵害に関するアンケート調査事業

R2事業費 813千円(主要事業分 813千円)
[正規職員1人増員、非常勤事務補助員配置]

所属:こども青少年局
こども政策課

事業概要

体罰をはじめとする子どもの人権侵害に関するアンケート調査を行い、体罰等の根絶に向け体罰等が生じた背景や課題についての分析手法等の検討を進めていく。
(対象:市立小・中・高校など)

事業イメージ

＜アンケート調査から体罰等への対応＞

こども青少年局

- ・アンケートの実施
- ・アンケート結果の集計
- ・アンケート結果を関係部局へ連絡

関係部局

- ・アンケート結果の連絡を受け、事実確認、調査等を行う。(緊急性の高いものは即時対応)
- ・こども青少年局に調査結果を報告
- ・必要に応じて再発防止策の検討、課題解決のための新規事業立案など

こども青少年局

- ・関係部局から、アンケート結果に対する事実確認、調査結果の報告を受ける。
- ・関係部局の対応状況について、取りまとめて関係部局で情報共有し、公表する。
- ・体罰等が生じた背景や課題を分析し、総合教育会議等でその対応について議論を行う。

＜事業スケジュール＞

- 5月 アンケート内容の検討
- 7月 アンケート配布
- 8月 アンケート集計開始
- 緊急性の高い案件は即時対応
- 10月 集計結果まとめ。関係部局へ連絡
- 関係部局の対応開始
- 2月 関係部局の対応状況の報告

評価指標・効果額

指標:「体罰を受けた」の
回答数

(単位:件) R4目標値: 0

アンケート調査の結果を踏まえ、体罰の根絶に資する取組等を推進する。

第5 おわりに

以上、本有識者会議では、尼崎市の学校園における体罰の根絶について、様々な議論を交わしてきたところであるが、これらを通じ、体罰を生む構造は根が深く、教員個人の人資質や心掛けのみの問題ではなく、学校組織や部活動の構造的な課題や多忙な教育現場の現状、教育委員会等との連携や支援のあり方など、幅広い角度からの改革が必要であることが明らかとなった。それだけに、半年以上に及ぶ本有識者会議全6回の開催を通じてもお十分な議論が尽くされたものとはいいい難いものの、体罰の根絶のために取り組むべき多角的な道筋について、一定示すことができたものと考えている。

今後、教育委員会や学校に、改革のための諸提案についてそれぞれの具現化を託すこととなるが、冒頭に引用した尼崎市子どもの育ち支援条例の前文に謳う、子どもを中心とした目線を基本に据え、教育委員会と学校現場の連携のもとで、学校教育の様々な場面や課題に活用し、応用できるような仕組みの整理に努めていただきたい。

また、このような中、本有識者会議での議論がまとまりつつある本年2月から3月にかけて、本有識者会議の設置の契機となった体罰事案が生じた市立尼崎高校において、水泳部での2件の生徒間のいじめ事案についての報道がなされたところである。

これらについて尼崎市教育委員会は、既にいじめ防止対策推進法に基づくいじめ重大事態として認定し、3月30日に尼崎市いじめ問題対策審議会に諮問、今後、事案の全容解明とその対処、同様の事案の再発防止のためのとりまとめが同審議会において行われる予定である。

本有識者会議はこのいじめ事案について議論する立場にはないが、現状明らかになっている限りにおいて、この2例は何れも「市立尼崎高校の部活動の場において生じた生徒に対する権利侵害の疑いのある事案であること。」「当初は顧問が部活動の組織内で解決を試みるに留めて学校としての組織的な対応をせず、管理職や教育委員会への報告も遅れたこと。」など、本有識者会議が指摘した部活動の閉鎖性やスクールガバナンスをはじめとする種々の構造的な課題に共通する問題が指摘されるものであるといえる。従って本課題においても、本有識者会議の議論の成果を十分に活用し、早急かつ着実な課題解決と信頼回復に取り組んでいただきたい。

そして付け加えるならば、2件のいじめ重大事態のうち1件は、今回の一連の体罰事案を受け、本有識者会議各委員の意見も取り入れる中で構築した市立尼崎高校独自の体罰防止システム(本稿52P参照)に基づく学校上げての取組の最中に生じたものであり、今般このような組織的な対応の遅れの事案が再び生じたことは、先の男子バレーボール部の事案の教訓や、この独自の体罰再発予防策の取組が未だ学校関係者に浸透していないと評価せざるを得ないものである。

再発防止の着実な取組や上記体罰防止システムの改めての見直しに加えて、市立尼崎高校の関係者はもちろんのこと、すべての教職員や教育委員会関係者が、当事者として

の意識や危機感を強く持ち続けることの出来る“決意と意識改革”を本有識者会議としては強く求めたい。

最後に、本稿の結びに変えて、各委員の体罰根絶にかかる思いや、一連の有識者会議での議論を通じて感じたこと。今後の学校・教育委員会等に期待することなどについて、議論の場で主張しきれなかったことも含め、それぞれの意見を添えることとした。

浅野委員

新しい動きを外部委員に定期的に見てもらい、検証してもらう。本当にできているかどうかチェックすることを取り入れるべきだと考える。

もう一つは、人事評価である。今回は「やったらいけない」が多い。部活動のグッドプラクティスなどが出ているが、人を表彰するだけでなく、組織の一員であるから人事評価の特記事項に記載するなど公に認められるようなところを入れてほしい。

坂井委員

今回、学校や部活動における体罰の根絶をめざし、多岐にわたる議論を重ねてきた。教育と体罰の問題は、昔から日本の教育現場において取り組むべきテーマとして取り上げられ続け、そして実際に様々な取組がなされてきた。それでもなお、今回、問題点を検証するだけでも多くの論点が指摘されている。この現状を裏返せば、それだけ問題が根深く複雑だということであり、体罰の根絶が、いかに困難な問題なのかを痛感することとなった。

今回の議論の中で、形式的側面に関する議論が多くなされてきた。部活動の位置付け、ガバナンス、組織論や服務上の問題等、学校現場における枠組みに関する議論である。そこでは、学校教育の一環としての部活動に対する、校長をトップとした管理職の統制の視点が重視されたように思う。

たしかに、このような形式的な整理は、学校が組織として体罰に取り組むうえで、重要だと思われる。しかし、それとともに、学校現場で実際に生徒に接する教員の現実の声を吸い上げて、教育委員会と学校現場との共通理解を図る努力が重要であると思われる。

また、今回の議論の中でも触れられているが、生徒を中心として自律的な部活動が行われるように、キャプテン会議等、様々な場面で、生徒の意見が表明されそれが実現できる場を育んでももらいたいと感じている。生徒は、指示され服従する存在ではなく、自律的で多様な価値観を持つ主体的な存在であることを、大人たちが認識するだけでなく、生徒自身も認識できる環境が与えられることを願っている。

四宮委員

体罰という問題に対して、尼崎市教育委員会が非常に真摯な態度で取り組んでいることに敬意を表したい。我々にできることは、問題の整理をお手伝いすることくらい

で、教育現場との関係構築等、体罰を実際に無くするための諸施策は、尼崎市教育委員会にお任せすることになるが、この意見書を出発点として、常に教育の目的は何かと言う原点に立ち返りつつ、体罰根絶だけではなく、尼崎市の教育全体の向上のために、引き続き御努力頂ければ幸である。

異 委員

私達有識者会議各委員は、「体罰根絶」に向けて、尼崎市が市立全学校園に対し実施した体罰実態調査結果の分析なども行う中、体罰が発生する背景や問題点・課題の抽出、組織体制の見直し、改善策など広範かつ丁寧な議論を重ねてきた。

その間、学校現場視察や関係者との意見交換などを通じ感じたことは、教育委員会を中心に学校現場も一丸となり、「体罰・暴力は許さない」という決意のもと、管理体制の見直し、教員・指導者に向けた自覚と認識の徹底、研修体制などスピード感のある対応が進みつつあるということである。

さらに今後は、学校や教育委員会が主体となるだけではなく、保護者や地域の方々とも連携を取りながら、「体罰・暴力のない」指導方針や体制の整備など説明し、理解を求めながら普及していくことが重要ではないか。例えば外部からの情報が入りやすい体制の確立や、開かれた部活動（保護者や地域の方の見学や交流）も有効な手立てだろう。

また、市立尼崎高校体育科においては、全国大会出場を目指す有望な生徒も多く、また教員を目指す生徒も一定数存在すると聞く。生徒自身も、現在の部活動経験が将来に活かされることも多く、より良い部活動にするための提案や改善が生徒からも発信できる仕組み作りが構築出来れば、スポーツを通じた人間形成という体育科の目的にもかなうものであり、大いに活用して欲しいと願う。

引き続き「地域に愛される学校」「応援してもらえる学校」を目指し、改革を成し遂げ、部活動やその他教育活動における数々の華々しい朗報を期待する。

土屋委員

学校、とりわけ運動部活動における指導者の体罰問題は、まだまだ根絶には程遠い、という声を聞くことがある。しかし実態は、2012年の桜宮高校における体罰（正しくは暴力行為）の事案以降、社会の目も、そして私たち教師の意識も大きく変わってきていると思う。その中であって、その変化に取り残された一部の教師やコーチが競技力向上のために、あるいは自身の感情のマネジメントができなかったために、生徒に暴力を加える事案が散見される。今回の事案もそのような性質があったのかもしれない。「いまどき、こんな暴力行為が学校の部活動で起こりえるのか？」これが私の正直な感想であった。

加害行為は厳しく非難されるべきだが、加害者の多くは熱意ある生徒思いの教師やコーチだったりすることがある。そもそも、生まれつきのグッドコーチはおらず、教師やコーチも挑戦と失敗を重ねながら成長するしかない。そのため教師には、生徒の人権

尊重の意識と、周囲からの声に謙虚に耳を傾けられることが求められる。教員免許を取得する時に、教職科目として日本国憲法が必修単位になっているのは、私達教師がいかに生徒の人権を犯しやすい立場にいるかを思い知るためである。また常に周囲からのフィードバックに対して謙虚に耳を傾けていないと、自身の課題や失敗に気づかないまま、成長の機会を失ってしまう。特に、部活動等で一定の競技成績を収めたりすると、自らの失敗にさえ気づけず、裸の王様になってしまう危険がある。輝かしい競技での成績が、多くの生徒の犠牲のもとに成り立っているとすれば、それはむしろ恥ずべきことなのだ。

今回、私達はこの事案から何を学ぶのか。この報告書を目にした多くの教職員は、おそらく体罰やハラスメントとは無縁の方々であろう。しかし、この事案を他山の石とするために、それぞれの職場で何が求められているのかを検討することが、私達自身の課題になっていると感じている。体罰根絶に向けた社会の変化に取り残されていたり、周囲からのフィードバックを活かすことができず、成長の機会を失っていたりする仲間はいないか、今一度、私も周りを見渡してみようと思っている。今回の出来事をきっかけに組織内外で改革が進み、市民から一層愛される「市立尼崎高校」として飛躍されることを切に願う。

松本委員

今回の課題は一つの見えている部分であって、それ以外にたくさんの課題が学校や教育の中にはあると思う。それらのことを考えるにあたり、今回の議論を広げたり、繋げたりしてもらいたい。

学校は今までのように教育機関として、学校の中だけでまともっていくという時代はどうやら終わったようで、いじめのことで法律で決められて義務として対応していかななくてはならないという方向になっている現状がある。学校教育のこれまでの教育方法は、どんどん形骸化しているところがある。

そのような風潮の中であっても、今後社会の中で学校としての役割・教育のあり方が必要な部分がまだあるはずであり、社会の流れとは違う、流されないような教育を考えていくことも学校教育には期待したい。大変であるが、踏ん張って、学校の中で人を育てることを今後も続けてもらいたい。

村山委員【座長】

体罰根絶に向けて色々議論してきたが、これをもって根絶が図られるようなものが出来上がったわけではないと思う。今回は、専ら教育委員会と有識者の議論の場であったので、教員が体罰に対してどのような思いを持っているのか、掴みかねている。

かろうじて分かるのは、市立尼崎高校とは意見交換したことにより、経緯を詳しく聞かせていただけたことと、アンケートで教員の気持ちが少し感じとれたことである。

ただ、実情から言うと、教員は頭で体罰を否定しているが、日常の教育活動で「やむを得ないこともあるのではないか。」というところがあるのではないか。熱心な教員が

子供たちを指導していく結果として行き過ぎてしまったということであるとか、事情を聞くと「やむを得ないかな。」と校長が「この教員をつぶしてはいけない。」ということからカバーリングをして、学校の中で収めてしまうことがあるのではないかな。

そう考えると、学校でもう一度体罰はどのようなものなのかということを議論してもらわなくてはならないのではないかな。例えば、体罰に至る要因とか、条件整備が必要ではないかなど色々な意見が出てくると思う。真剣に議論してもらって、やはり体罰は否定しなければならないという結論を学校で導き出してほしい。

そういうベースがないと、そう簡単に事は運ばない。この議論の中で考えたことは、子供の人権と体罰の関係である。ある人は子供の人権について、生きる力の源であると表現している。

生きる力の源とは何かというと、一つは「安心や安全」である。安心であれば子供は頑張ることができる。安心や安全というものは、子供がすることができない。周りがつくってあげなくてはならない。体罰を行うということは、安心をつくるどころか、逆の行為である。子供を不安に陥れることになる。そういう意味で生きる力の源を少し攻撃していることになる。

もう一つは「自信」である。子供たちに世の中へ出て頑張ってもらうためには、自信をつけなければならない。自信というのは、自己肯定感である。自己肯定感がないと、自信はもてない。ところが、体罰をするということは、「駄目な人間だ。」ということに繋がりがねないことになる。体罰というのは、自信を揺るがしてしまうことになる。

そしてあともう一つは、「自由」である。子供たちは自分でものを考えて判断して、いくつかの選択肢の中から行動を起こしていくというのが自由として無ければ、子供は伸びない。ところが、体罰は「こうせよ。」と押し付けてしまう。

そう考えると、やはり生きる力の源を体罰という行為により、教員が攻撃で服従させていることになる。生きる力を育むというものをよく見るが、体罰は全く逆の行為だろうと思う。

これは一つの考えであって、押し付けることはできないが、そこまで学校の中で議論をしてほしい。そのことによって、「体罰はいけない。」ということになってほしい。

今回、この議論を通じて、色々勉強させてもらった。尼崎で体罰根絶といっている限りは、もう一人も体罰による犠牲者を出してはならない。

●体罰根絶に向けた有識者会議委員

50 音順

氏 名	役 職
浅野 良一	兵庫教育大学教授
坂井 希千与	弁護士（春名・田中・細川法律事務所）
四宮 章夫	弁護士（コスモス法律事務所）
巽 樹理	追手門学院大学准教授
土屋 裕睦	大阪体育大学教授
松本 剛	兵庫教育大学教授
村山 保夫 【座長】	元尼崎市副市長

※ 役職は就任時のもの