

名古屋市立特別支援学校における 体罰等に関する調査報告書

(体罰等の再発防止に向けた取り組みについて)

平成31年4月11日

名古屋市教育委員会

目 次

第1	これまでの経緯	1
第2	特別支援学校の現状と課題	
1	特別支援学校の設置状況	2
2	特別支援学校の組織及び運営体制の概要	2
3	特別支援学校における体罰等に関する有識者会議で提示された課題	3
第3	調査概要	
1	アンケート調査について	4
2	教職員アンケート調査の結果	5
3	児童生徒及び保護者アンケート調査の結果	8
第4	再発防止策について	
1	再発防止策の検討方針	9
2	再発防止策の検討にあたっての課題	9
3	特別支援学校における体罰等に関する有識者会議からの提言	11
4	体罰等の再発防止策	14
5	再発防止策のスケジュールと進捗管理	18
第5	まとめ	20

第1 これまでの経緯

平成30年2月23日、天白養護学校及び教育委員会事務局は、報道機関から天白養護学校のA教諭が生徒を後ろから蹴っているように見える映像が匿名で送られてきたが把握しているかとの照会を受け、調査を行ってきた。また、10月には、中立公正な外部の有識者による法的な観点からの助言を得ながら調査を進めていく必要があると判断し、愛知県弁護士会の協力のもと、子どもの人権及び障害者の人権に関する法的専門的知識と経験を有する弁護士によって構成する「特別支援学校における体罰等に関する有識者会議」を設置した。調査の結果、天白養護学校の教諭が体罰や不適切な行為を行っていたことが明らかとなり、「名古屋市立特別支援学校における体罰等に関する調査報告書（天白養護学校における報道関係事案）」として、平成30年12月13日に公表した。

同報告書では、A教諭の生徒に対する体罰や不適切な行為の事実関係の確認を中心に調査を行い、取りまとめたものであるが、全ての特別支援学校において、児童生徒が安心して学校に通うことができるようにするためには、再発防止策のあり方について検討が必要である。そこで、教育委員会は、平成30年12月13日以降、引き続き外部の有識者からの助言を踏まえながら、全ての特別支援学校の児童生徒及び保護者並びに教職員に対してアンケート調査を行うとともに、本市特別支援教育がよりよい方向に改善されるよう再発防止策の検討を進めてきた。今般、その結果を取りまとめたことから、本報告書により報告するものである。

特別支援学校における体罰等に関する有識者会議構成員（50音順、敬称略）

氏 名 （よみがな）	所属等
櫻井 義也 （さくらい よしなり）	弁護士 愛知さくら法律事務所 愛知県弁護士会高齢者・障害者総合支援センター運営委員会障害者部会所属
多田 元 （ただ はじめ）	弁護士 多田法律事務所 愛知県弁護士会子どもの権利委員会所属
長尾 美穂 （ながお みほ）	弁護士 名古屋第一法律事務所 愛知県弁護士会子どもの権利委員会所属

第2 特別支援学校の現状と課題

1 特別支援学校の設置状況（平成30年5月1日時点）

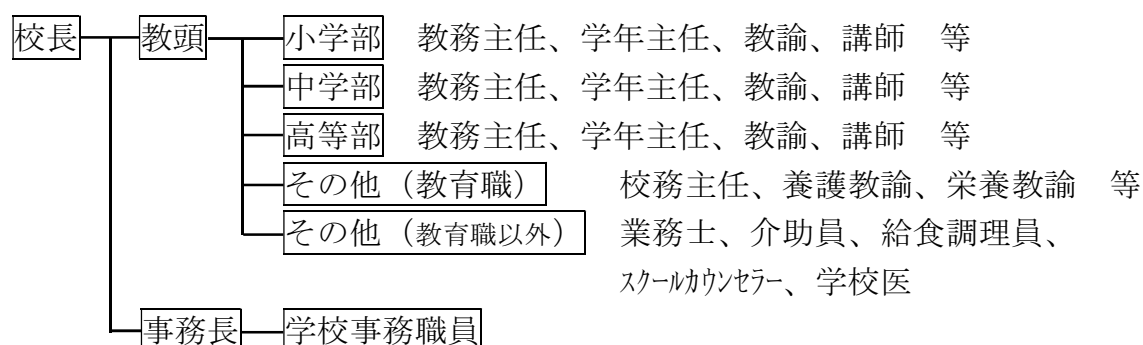
名古屋市は、知的障害がある児童生徒を対象とした特別支援学校を市内に5校（分校を含む）設置している。近年は、特に高等部を中心に児童生徒数が増加しており、今後もしばらくの間、この傾向が続く見込みである。

学校名	所在地	児童・生徒数 (名)	学級数	教員数 * (名)	開設年度
西養護学校	中川区	247	43	107	昭和48年
南養護学校	熱田区	312	43	123	昭和51年
天白養護学校	天白区	171	30	87	昭和55年
守山養護学校	守山区	332	52	139	昭和60年
南養護学校分校	南区	64	16	33	平成27年
合 計 〔()内は10年前からの増加数〕		1,126 (+337)	184 (+42)	489 (+153)	-
参考：平成20年5月1日時点 児童生徒数等		789	142	336	-

※教員数は、常勤の教員の数を指す。

2 特別支援学校の組織及び運営体制の概要

特別支援学校には、児童生徒数に応じて教職員が配置されており、主に小学部・中学部・高等部の区分に分かれて児童生徒への教育活動を行っている。また、教育職以外にも様々な職種の職員が配置されており、校長の管理監督のもと関係職員が連携して学校を運営していく体制がとられている。



3 特別支援学校における体罰等に関する有識者会議で提示された課題

平成 30 年 10 月より開催してきた 3 回の有識者会議では、次のような指摘がなされた。

(1) 特別支援教育に携わる専門職としての意識・役割に関する指摘

- ・教職員の体罰や不適切な行為というのは、子どもの視点に立てば虐待であるということを認識する必要がある
- ・不適切な言動は、その言動を受けた児童生徒のみならず、広く学校の教育環境全体にも影響を及ぼしていることを理解することが必要である
- ・特別支援教育に携わる教職員は、虐待や暴力の被害を受けやすい子どもたちを見守り、気づくことができるような専門性を有することが必要である
- ・特別支援学校は、子どもの可能性を引き出し、輝かせる教育を推進するとともに、社会に発信していく拠点であるべきである
- ・子どもの主体的な意思の尊重や子どもの視点で指導にあたる意識が必要である
- ・特別支援教育に携わる教職員の採用・養成の仕組みを確認すべきである
- ・人権に対する意識が欠如していないか確認する必要がある
- ・虐待防止に関する法令の理解が深まるようにすべきである

(2) 風通しの良い学校づくりに関する指摘

- ・教職員が自由に意見を交換できる風通しの良い職場づくりが必要である
- ・不適切な指導方法が黙認される雰囲気であったということを認識する必要がある
- ・校長の指導力が発揮されるような体制となっていなかったのではないかと、いうことを認識する必要がある

(3) 通報、再発防止体制に関する指摘

- ・相談もできる第三者機関を設置することが再発防止に効果的ではないか
- ・子どもの声なき声も含めて子どもの声を受け止め、相談・是正できるシステムを構築すべきではないか
- ・保護者が子どもの変化に気づいた時、学校に相談できる体制を検討する必要がある
- ・内部の相談・通報制度の周知が必要である
- ・体罰や不適切な行為に対する再発防止にとどまらず、事案が発生してしまった場合の体制を整備することも必要ではないか
- ・不適切な言動を見聞きした他の教職員がどのように認識し、対応したのかを確認する必要がある
- ・障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（以下「障害者虐待防止法」という。）第 29 条に定める就学する障害者に対する虐待の防止等に係る仕組みを確認すべきである

第3 調査概要

1 アンケート調査について

再発防止策を検討するにあたっては、できる限り子どもの視点を踏まえた内容とすることが重要であり、当事者である児童生徒及び教職員の声を聞き、再発防止策に反映していくことが必要不可欠である。そこで、特別支援学校の全ての教職員及び児童生徒並びに保護者を対象としてアンケート調査を行い、実態把握と不適切な事案が発生した原因の分析に努めた。

なお、この調査によって把握した教職員の子どもたちに対する不適切な扱いと考えられる事案については、今後も継続して適切な対応をしていくものとする。

(1) アンケート調査の実施時期

平成 31 年 1 月

(2) アンケート調査名及び対象者

① 体罰や不適切な行為等に関する教職員調査

対象：平成 30 年度に特別支援学校に在籍している全教職員

② 学校生活およびより良い特別支援教育に関する児童生徒・保護者調査

対象：平成 30 年度に特別支援学校に在籍している児童生徒・保護者

(3) 調査方法

① 各特別支援学校から、教職員と児童生徒及び保護者にアンケート用紙と封入用封筒を配布

② 学校でアンケートの封入された封筒を回収し、封筒を開封せずに教育委員会に提出

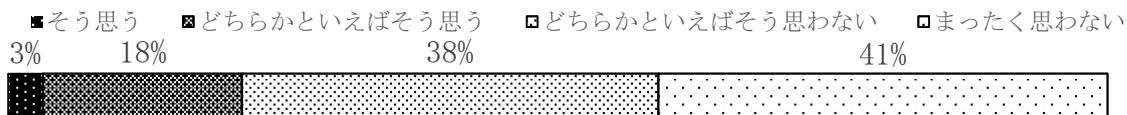
③ 教育委員会で開封し、集計・分析を実施

(4) 回答者数（単位：人）

	教職員調査	児童生徒・ 保護者調査
西養護学校	1 0 2	1 7 8
南養護学校	1 2 5	1 9 3
南養護学校分校	4 1	5 2
守山養護学校	1 3 5	2 5 8
天白養護学校	9 3	9 7
合 計	4 9 6	7 7 8

2 教職員アンケート調査の結果

- I あなたは、授業での指導や生徒指導等について、時と場合によっては、威圧的な言動を行うことは仕方がないと思いますか。（あてはまるもの一つを選択）



- II 体罰や不適切な行為（以下、「体罰等」という）が行われる背景としてどのようなことが考えられますか。あなたの在職している学校を想定して、番号に○をつけてください。（複数選択可）

※下表には各項目の選択者数と、それをアンケートの回答者数で除した割合を掲載

順位	項 目	選択者数	割合
1	教職員に学校教育法に規定する「体罰」、「障害者虐待防止法」等の法令について、その理解や法令を遵守する意識が弱い	158	32%
2	特別支援教育に対する理解や研修が不足している	153	31%
3	教職員全体の指導力が不足している	143	29%
4	注意や指摘をすることにより、相手の教員から暴言や威圧的な言動を受ける恐れを感じる	139	28%
5	多忙のため、生徒に丁寧に接する時間が不足している	136	27%
6	体罰等に関して指摘したり、相談したりしても改善されないという雰囲気が管理職を含め、学校全体にある	119	24%
7	保護者から信頼を得ていれば、体罰等も許容されると過信している	102	21%
8	教職員に学校の秩序や教員の威厳を維持しなければならないという意識がある	80	16%
9	外部専門家等、第三者の視点からのチェックが不足している	68	14%
10	体罰等を見かけた時に、誰に報告すればよいかはつきりしていない	68	14%
11	教職員自身が体罰等を受けた経験から、体罰等を肯定的に評価している	66	13%
12	児童生徒が喜んでいれば、体罰等も許容されとの意識がある	56	11%
13	児童生徒への指導上の悩みを、管理職や同僚に相談できる雰囲気がなく、校長のリーダーシップが不足している	51	10%

14	生徒指導を特定の教員に頼っているため、体罰等を行うことが容認されてしまう	35	7%
—	その他	57	11%

※「その他」の主な意見

- ・強制的に止めないと他の重大な事故が起こる可能性がある。
- ・抱え込まずに相談できたり、担任だけのせいでない雰囲気やシステムがあったりすると良い。

Ⅲ あなたの在職している学校で、体罰等の根絶に向けて取り組むべきこととして、大切だと思うものを選んで、番号に○をつけてください。（複数選択可）

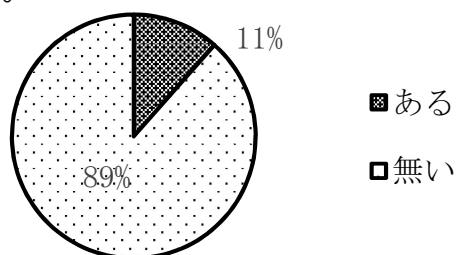
※下表には各項目の選択者数と、それをアンケートの回答者数で除した割合を掲載

順位	項 目	選択者数	割合
1	自らの指導力を向上させる	284	57%
2	教職員同士互いに、注意や指摘をし合う	227	46%
3	日常から児童生徒に信頼を得る行動をとる	205	41%
4	体罰が児童生徒への人権侵害であるという認識のもと、人権教育を充実させる	142	29%
5	体罰等を見かけた時に、誰に報告すればよいか等マニュアルを作成する	113	23%
6	保護者や地域に開かれた学校になるような環境づくりをする	109	22%
7	管理職とよく相談する	101	20%
8	保護者や地域と連携し、体罰の根絶に向けた共通理解を図る	75	15%
—	その他	46	9%

※「その他」の主な意見

- ・体罰なのか必要な接触なのか、事例を基に話し合う機会があると良いと思う。
- ・特別支援教育（特に自閉症の特性理解）に関する研修・学習会等の充実。
- ・全体に相談しやすい雰囲気を作る。風通しの良い職場にしていける。

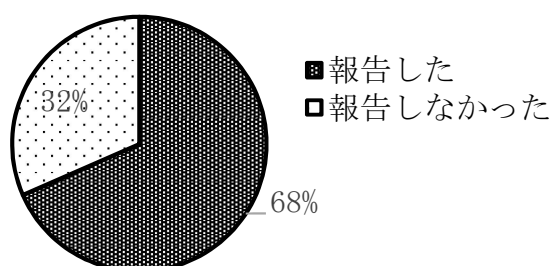
Ⅳ 教職員から児童生徒への体罰・不適切な行為を行ったり、見かけたりしたことはありますか。



	ある	無い
回答数(人)	57	439
割合	11%	89%

Ⅴ 「あり」との回答に対し) その体罰や不適切な行為を管理職に報告しましたか。

Ⅵ なぜ報告しなかったのですか。



	した	しなかった
回答数(人)	39	18
割合	68%	32%

※報告しなかった主な理由

- ・その先生ににらまれるようになるから。
- ・校長や管理職も見えて見ぬふりをした。
- ・相談しても改善されない。
- ・見ていて何もできなかったのだから、自分も体罰を認めていたことと同じで報告しにくい。報告した自分が正しい行動をできているか自信がないし、それに助けられているという部分があるのも事実。

Ⅶ その他（主な意見）

- ・体罰の防止には、各種研修を設けるだけではなく、風通しの良い（日々の指導・支援について、日常的に話し合える）校内環境を整え、維持していく必要がある。
- ・特別支援教育は、暴力でもって児童や生徒を従わせてはいけない。児童、生徒の自発的な行動を引き出してこそ、その真価が問われる。
- ・今回のような調査は定期的に行っていただき、自分及びお互いの日頃の指導を振り返る機会を作っていただきたいと思う。
- ・第三者的な立場の人が必要。体罰も不適切な行為も、それがその行為にあたるのだ、という認識をしっかりとたなくてはならない。
- ・児童が他害や自傷や好ましくない行動・危険な行動をしたときに、その子どもにどう関わりとよいか、どう導いたらよいか、これについて、市教委には明確な方針や方向を示していただきたい。
- ・指導力不足だけでなく、教職員が精神的に追いつめられて手を出してしまうこともあると思う。常に心の余裕がもてる働き方、教職員の心のケアも考慮してほしい。

3 児童生徒及び保護者アンケート調査の結果

<お子さんの学校生活に関する質問>

そう思う

 おおむねそう思う

 あまりそう思わない

 そう思わない

○お子さんは、楽しく学校に通っていますか。



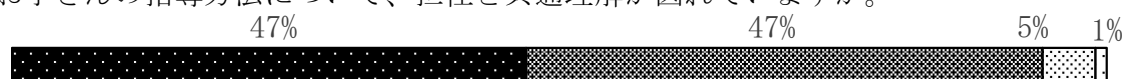
○学校では、お子さんの興味・関心を活かし、お子さんが意欲的に取り組める授業や活動がなされていると思いますか。



○学校では、お子さんに寄り添った指導や支援がなされていると思いますか。



○お子さんの指導方法について、担任と共通理解が図れていますか。



○担任とはコミュニケーションが取りやすいですか。



○学校には相談しやすい雰囲気がありますか。



○より良い特別支援教育とするため、必要と思われることは何ですか。

項 目	選択者数	割合
教職員とのコミュニケーションの充実	423	54%
教育内容の改善	249	32%
相談窓口の充実	214	28%
教員の資質向上	63	8%
その他	104	13%

※「その他」の主な意見

- ・自由に参観できる期間を増やし、閉鎖的な環境を改善する。
- ・就労先について、学校側からの斡旋などもっと情報が欲しい。
- ・保護者の意見を取り入れた授業内容の改革。保護者から定期的に意見書を提出してもらう。

第4 再発防止策について

1 再発防止策の検討方針

虐待や体罰等不適切な扱いが起こらないようにするための防止策を考えていくにあたっては、「子どもの権利条約」「障害者権利条約」をはじめとする子どもや障害者の権利に関する各種法令の趣旨を踏まえることが重要である。

「特別支援学校における体罰等に関する有識者会議」では、教職員からのアンケート調査の回答において子どもの視点に立った回答がなかった旨が指摘された。また、障害のある児童生徒に対し、その可能性を十分に引き出す教育活動を意識することが教職員に対する信頼や安心感につながり、虐待や体罰等不適切な扱いを起こしにくい良好な学校環境につながることや、専門性をもった教職員が子どもの代弁者として子どもを虐待等から守っていけるような意識をもつことが、教育現場が前向きになり積極的になる雰囲気を作るとの助言を得た。

これまで、平成31年1月に実施した教職員及び児童生徒並びに保護者への調査等から学校の現状、教職員及び児童生徒並びに保護者の意識やニーズ・課題を把握し、この結果を踏まえたより具体的な内容となるように教育長、教育委員をはじめ、教育委員会としての議論を重ねてきた。その中で、教員による体罰や不適切な行為というのは、教員側の視点であり、子どもの視点に立てば虐待に当たる行為であることを十分認識し、障害者虐待防止法第29条に基づき、虐待や体罰等不適切な扱いを防止するため必要な措置を講ずる重要性が確認された。

その上で、これまでの特別支援学校の体制の在り方や教育委員会のサポート体制等、様々な観点から課題を考えて、再発防止策を検討することとした。

2 再発防止策の検討にあたっての課題

(1) 教職員及び保護者へのアンケート

アンケートの結果の分析や学校の状況等から、教職員及び児童生徒並びに保護者の意識や課題は以下のものであった。

① 体罰や不適切な行為に対する教職員の意識

「威圧的な言動はふさわしくない」という意識のある教職員が80%程度であり、さらに、40%程度は「いかなる場合もふさわしくない」という強い意識をもっていた。

一方、授業での指導や生徒指導等について、時と場合によっては、威圧的な言動を行うことは仕方がないと思っている割合は21%であった。この背景としては、児童生徒の特性や情緒の不安定さによるパニックや他害行為、自傷行為、あるいは飛び出しや危険な行為等の制止や安全確保のためには、致し方ないことと捉えていることが考えられる。

しかしながら、威圧的な言動は時として虐待や体罰等不適切な扱いとなるものであり、それを受けた児童生徒の心身を傷つけるとともに、その行為を目撃した他の児童生徒の心身への影響が大きいことも十分に考える必要があ

る。また、場合によっては、急性ストレス障害やトラウマといったことにつながることもある。

教職員についても同様に、一部の教職員の体罰や不適切な行為を身近に見ることで、精神的なダメージを受けたり、教職員間の信頼関係の構築が難しくなったりすることもある。

したがって、虐待や体罰等不適切な扱いについては、その行為を受ける側の子どもの立場に立ち、「決してしてはならない行為である」という意識の向上に取り組む。

② 教職員自身の知識や専門性に対する意識

教職員が課題として捉えているのは、以下の点であった。

- 「体罰（学校教育法）」「障害者虐待防止法」等の法令の理解や法令を遵守する意識の弱さ
- 特別支援教育に対する理解や研修の不足
- 教職員全体の指導力の不足

調査からは、自分の意思を表現することが難しい児童生徒との意思疎通や他害行為、危険行為への対応の難しさ等、教職員が指導に苦慮している様子も見られた。特にパニックや他害等が起こったときには、身体接触が避けられない状況があり、どのように抑止すれば良いのかという指導上の悩みを抱えていることも分かった。

これまでも、障害の理解や特性に応じた指導法等の研修を受講する機会があったが、児童生徒の実態が様々なことから、必ずしも学んだことが生かされていない場合もある。したがって、研修の回数や内容の問題にとどまらず、学んだことが実際の指導の場面で生かされているかどうか、重要である。

教職員が学ぶべき法令や特別支援教育に関する研修 機会の確保とともに、教職員が学んだことを生かすことができているかを管理職は日々確認することが必要である。また、教育委員会の指導主事が学校訪問する際に、その状況を点検するなど、着実に定着するように努める。

③ 学校の組織体制、教職員間の人間関係

学校の組織体制や、教職員間の人間関係において多くの回答が得られた課題は以下のとおりであった。

- 注意や指摘をすることにより、相手の教職員から暴言や威圧的な言動を受ける恐れを感じる。
- 多忙のため、生徒に丁寧に接する時間が不足している。
- 体罰等に関して指摘したり、相談したりしても改善されないという雰囲気学校全体にある。
- 外部の目が行き届きにくい。

教職員同士が互いに注意や指摘をし合うことをためらう状況や、管理職等に相談してもなかなか改善されない等、学校の雰囲気や組織体制に課題があることが分かった。また、外部の目が行き届きにくいという閉鎖的な状況も読み取れる。

虐待や体罰等不適切な扱いの防止にあたっては、風通しの良い学校となるための学校の組織体制の見直しが必要である。しかし、現在の特別支援学校は教職員が多く、全ての教職員が共通理解を図りながら取り組む困難さが少なからずある。

また、教職員の数が多い場合、管理職が全ての人間関係を把握することが難しい状況もある。加えて、多忙なため生徒と接する時間が不足していると感じる教職員の多忙化解消という課題もある。

こういった現状を改善するには学校のみでの努力だけに留めず、外部人材の活用や教育委員会による支援など、学校の支援のあり方を検討していく。

④ 児童生徒及び保護者の意識

児童生徒及び保護者からは、学校生活や授業・活動内容、児童生徒に寄り添った指導・支援内容や担任とのコミュニケーションに関し、どの項目も9割以上の方から肯定的な回答を得られた。ただし、学校に相談しやすい雰囲気があるかという項目は88%であり、約1割の児童生徒及び保護者は、そうではないと感じている。

また、より良い特別支援学校とするため、必要と思うことについては、教職員とのコミュニケーションの充実、教育内容の改善、相談窓口の充実が上位の3項目であった。その他の自由記述には、特別支援学校の教育に対する心配や不満もあり、教育環境が良くない、教職員が休んだときの指導体制が十分でない等、そのような声があることを真摯に受け止める必要がある。

これらの結果から、子どもの成長を促すには、教職員と保護者とのコミュニケーションは重要であり、話しやすい雰囲気づくりや相談できる体制づくりの充実に努める。

3 特別支援学校における体罰等に関する有識者会議からの提言

(1) 再発防止策の検討にあたっての基本的な考え

名古屋市教育委員会による特別支援学校における体罰に関する本件調査は、天白養護学校における一人の教員による生徒に対する暴力事件が、報道により学校外に発覚したことを契機としている。当該教諭は懲戒処分を受け、刑事裁判の公開法廷において罰金刑を言い渡された。この事件を契機にして開始された本件調査の過程において受けた感想を率直に言えば、この問題は単なる一教員の問題にとどまるものではなく、また、これら一連の処分により終わるものでもないことは言うまでもないが、どの特別支援学校でも、特別支援学校で学

ぶどの子どもにも起こりうる問題であるということである。この事件における教諭の一人の生徒に対する暴力も、複数の教員たちと多数の生徒たちが運動会の準備のために居合わせ、その目前において公然と行われているが、その場で教員らが被害を受ける生徒を守る動きもなく、日常的なことのように見過ごされていると認められる。本件調査の過程において、名古屋市立の各特別支援学校においても教員の子どもたちに対する様々な不適切な扱いが指摘されている。

本件調査過程で各特別支援学校の教職員に実施された体罰等に関するアンケートの全ての回答について明らかに認められることは「子どもの視点」の欠如である。すなわち、教職員として子どもたちとの接し方、扱い方や体罰等不適切な扱いが子どもに与える影響について、具体的な事例に即して子どもの視点から考えたり、批判的に検討したりした意見がまったくなかったことである。その中には、例えば「言葉で通じない生徒にはある程度の矯正は必要だと思う」との回答が見られた。文科省の中央教育審議会の「特別支援教育を推進するための制度の在り方について(答申)」(平成17年12月8日)では、特別支援教育の理念について、「障害のある幼児児童生徒の自立や社会参加に向けた主体的な取り組みを支援するという視点に立ち、幼児児童生徒一人一人の教育的ニーズを把握し、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するため適切な指導及び必要な支援を行う。」としている。この理念においては、教職員が子どもの視点に立ち、一人一人の子どものニーズを理解し、何より子どもが安心と安全を保障された環境で学び、社会に参加する主体的な意欲をもてるよう支援することが求められる。

残念ながら、一般に我が国の学校教育においては、子どもは指導と管理の対象とされ、主体的な意見表明の権利をはじめとして参加の権利を十分保障されていない実情がある。しかし、特別支援学校においてこそ、子どもたちが安心と安全を守られた環境でそれぞれにいのちを輝かせるとともに、その輝きが地域にも広がっていくような、地域に開かれ理解される学校を目指すべきである。

(2) 提言

以上の基本的な視点から、名古屋市教育委員会による特別支援学校における体罰等に関する本件調査においてその実態を解明し、再発防止を検討された努力に敬意を表するとともに、次のとおりの提言をする。

① 特別支援学校における障害者虐待防止の観点からの運営体制の整備

ア 障害者虐待防止法第29条は、「学校の長は、教職員、児童、生徒、学生その他の関係者に対する障害及び障害者に関する理解を深めるための研修の実施及び普及啓発、就学する障害者に対する虐待に関する相談に係る体制の整備、就学する障害者に対する虐待に対処するための措置その他の当該学校に就学する障害者に対する虐待を防止するため必要な措置を講ずるものとする」と規定している。

イ しかしながら、本件調査にかかる特別支援学校の学校経営案などに同法第 29 条に基づく運営体制や計画は盛り込まれていないと思われるが、各学校において就学する子どもたちに対する虐待防止のための措置に関する体制等を定めるべきである。その際、次のような項目を定めるべきである。

- 特別支援学校に就学する障害のある子どもたちは虐待や暴力の被害を受けても、それを訴えることが困難な場合が多いことから、教職員はその被害に気づくことができる専門性を求められること。
- 子どもに対する虐待や体罰等不適切な扱いは、子どもの視点から定義されるものであり、教育、指導の目的、意図があるかどうかではなく、子どもにとって有害であるかどうかという視点から客観的に評価されることに留意すべきであること。
- 特別支援学校における子どもに対する体罰等は障害者虐待に該当すると解すべきであること。

② 特別支援学校における虐待、体罰等の防止について

ア 教職員の相互の連携、風通しの良い職場環境

就学する子どもに対する虐待や体罰等不適切な扱いは、教職員の誤った教育観・指導観（体罰・虐待に対する意識不足、社会自立教育の誤解）、指導力の不足、教職員間連携不足、多忙・疲弊によるストレス等様々な要因により発生し、多くはこれらが複合的に作用して発生していることが、本件調査において実施されたアンケートからもうかがえる。

教育委員会は、その防止に向けて、各要因がどの程度顕在化しているのかを常に注視し、必要な対策を講じていく必要がある。

イ 再発防止のシステム構築

学校という場が力関係の異なる人と人との関わりを前提とするものである以上、虐待や体罰等不適切な扱いの完全な防止が不可能であることを認めざるを得ない。

したがって、虐待や体罰等不適切な扱いは今後も発生しうることを前提とし、これを可及的に防止するとともに、これが重大化しないようにするためのシステムの構築が必要であり、そのシステムは、具体的かつ実効性のあるものでなければならない。

ウ 再発防止システムにおける「連携」と「明確化」

再発防止のシステム構築にあたって重要なキーワードは、「連携」と「明確化」である。虐待や体罰等不適切な扱いは、主に閉鎖的環境で発生する。

虐待や体罰等不適切な扱いを受けた児童・生徒や保護者、発見者、さらには虐待や体罰等不適切な扱いを行った当事者が問題を抱え込むことがないよう外部機関を含めた学校内外の適切に連携しうるシステムを構築し、かつ、問題を的確に把握できるよう通報等の仕組みは明確に定めておく必要がある。

今後、教育委員会が中心となって虐待や体罰等不適切な扱いの防止に向けた取り組みの具体化を進めていくとのことであるが、これにあたっては、できる限り議論をオープンにし、かつ、特別支援教育に関する専門家や障害当事者団体等からの意見も聞きながら進めていくことが望ましいと考える。

エ 父母の会を加えた各特別支援学校の相互交流的会議

教育委員会が名古屋市の各特別支援学校とそれぞれに就学する子どもの父母の会の代表とが定期的に相互交流する会議を開き、子どもたちにとっての学校生活の改善向上に関する意見を交換する機会をもつこと。

4 体罰等の再発防止策

これまでの調査結果及び有識者の提言等を踏まえると、再発防止策の検討にあたっては、以下の4点が課題としてまとめられる。これらの課題を解決していくための再発防止策を考え、取り組んでいく必要がある。

- 虐待や体罰等不適切な扱いに対する教職員の意識の改善
- 障害等に関する教職員の知識や実践的な指導力の向上
- 風通しの良い職場づくりと学校組織の改善
- 早期発見・早期対応に向けた相談体制の構築

(1) 課題を包括的に解決するための外部専門家及び教育委員会によるサポート

① 特別支援学校アドバイザーの派遣（外部の専門家）による学校訪問と助言

再発防止にあたっては、教育委員会が主体となって特別支援学校をサポートするシステムを整備する。教育委員会に特別支援学校アドバイザーを複数名置き、市立特別支援学校全校（分校を含む）に教育委員会から派遣を行う。

特別支援学校アドバイザーは、人権、学校運営、授業づくり、学習・生活環境、就労、保護者支援等の様々な分野の専門家とし、教育委員会の指導主事とともに、定期的に学校を訪問する。

教育委員会はあらかじめ各学校から課題を聞き取り、特別支援学校アドバイザーに伝え、訪問時には、授業参観等によって子どもや教職員の指導の様子を把握したり、専門的な知見から学校の課題に応じた助言をしたりする。

管理職には学校運営全体に対する内容を、教職員には日々の指導に生かせる内容を中心に助言を行うことで、これまでの特別支援学校の教育の在り方を見直したり、さらにより良いものにしたりする。また、課題がどのように改善されているのかといった進捗状況も把握でき、特別支援学校アドバイザーと教育委員会が連携して特別支援学校をサポートしていく。

このシステムにより、特別支援学校の閉鎖的な状況が解消されることで虐待や体罰等不適切な扱いの抑止力になるとともに、管理職のマネジメント力や教職員の指導力等の向上についても期待できることから、児童生徒や保護者にとって信頼できる学校づくりを目指す。

② 特別支援学校アドバイザーによる検討会議等

教育委員会において、特別支援学校の状況を確認するために、現在実施している指導主事による学校訪問、特別支援学校アドバイザーからの報告等を集約し、学校の状況を定期的に確認していく。また、アドバイザー派遣によって、特別支援学校の課題解決の状況を総括できるような検討会議を設置する。その会議には、特別支援学校アドバイザー、教育委員会関係者、学校長等が参加し、特別支援学校の取り組みの内容や課題解決の進捗状況、今後の対応について話し合っていく。

また、名古屋市特別支援教育連携会議においても、特別支援学校の取り組みを報告するとともに、委員（当事者団体を含む）から意見をもらう。

これらにより、特別支援学校の教育が専門家や当事者団体等に明示することができるとともに、特別支援学校をサポートする体制が整っていく。

（２）障害等に関する教職員の知識や実践的な指導力の向上

① 教職員対象の研修について

特別支援学校アドバイザーの訪問による助言を生かすためには、校内の教職員間による学びや研修の機会を確保することは重要である。これまでも実施されてきた授業検討や校内研修の充実は必須である。特に、調査にもあったように法令、特別支援教育、人権等、虐待や体罰との関わりが大きい内容を積極的に取り上げたり、個別の事例に関わる指導・支援の在り方等について教職員の学びを深めたりする校内研修を計画するよう促す。そして、学校の要請に応じて教育センターの指導主事を派遣し、校内研修をサポートする。

② 特別支援学校教諭免許状保有率向上の方策

特別支援学校の教員は、特別支援学校教諭免許状を有していることが必要であるが、小学校、中学校、高等学校又は幼稚園の教諭免許状を有する者は特別支援学校教諭免許状を有していなくても相当する各部の教諭となることができる」とされている。

本市における、特別支援学校に勤務する教員の特別支援学校教諭免許状保有率は、平成 28 年度は 68%、平成 29 年度は 74%、平成 30 年度は 86%であり、保有率は上昇しているものの、まだ 100%には至っていない。

特別支援学校教員の専門性を高め、資質向上を図るためには、特別支援学校教諭免許状保有率をさらに向上させる必要があると考えられる。このため、特別支援学校に在籍し、特別支援学校教諭免許状を持たない教員に対し、特別支援学校教諭免許状の取得を促すため、認定講習等を活用して計画的に免許状取得に向けて取り組むよう指導している。

この取り組みをさらに進め、特別支援学校教諭免許状の有無にかかわらず、

力量のある教員を特別支援学校に配置し、免許状取得を進める。平成 32 年度には特別支援学校に在籍する教員は全て特別支援学校教諭免許を保有することを目指す。

（３）風通しの良い職場づくりと学校組織の改善

① 風通しの良い職場づくり

平成 28 年度、児童生徒に対する非違行為の発生が続いたことを重く受け止め、「不祥事防止検討委員会」を立ち上げ、不祥事を防止するための対応策をまとめた。平成 29 年度から、教職員向けの「自己分析チェックシート」、管理職向けの「良好な職場環境づくりに関するチェックシート」を活用し、年 2 回、自己振り返りを行っている。

このチェックシートは、陥りやすい危険性を理解し、自己の改善や職場環境の整備に向けて自ら行動できるようにするため作成したものである。チェック項目には、「不適切な指導を疑われるような事態が生じた際には、自ら同僚や管理職に相談できる」というものもあり、活用できる内容が多く含まれている。今回の教職員アンケートにおいて、「体罰等に関して指摘したり、相談したりしても改善されないという雰囲気が学校全体にある」という回答を選択した教職員がいることからすると、このチェックシートが十分に活用されていなかったことも考えられる。

このため、教職員の意識改革をより進めるために、このチェックシートを年度当初の 4 月から提示することで、意識啓発を図るとともに、年度内に何度も活用することで、各教職員が自己振り返りを行い、陥りやすい危険性を理解するよう指導する。

また、管理職に対しては、管理職向けのチェックシートを活用し、具体的な改善を検討して早急に取り組みを行うとともに、職場内コミュニケーションの活性化を図ることにより、風通しの良い職場環境づくりを進めるよう促す。

② 学校の組織体制の強化について

教職員が学級経営や指導方法等に悩んだとき、校内で気軽に相談できる雰囲気や組織体制は重要である。担任間での話し合いだけでなく、学年会や学部会、各種委員会等に管理職や教務主任が積極的に参加し、教職員の思いや考え、悩みや課題を共通理解することが大切である。

特に虐待防止委員会においては、家庭等学校以外での虐待の早期発見が中心に進められてきたが、校内においても子どもにとって不適切な行為が行われているという観点から指導の在り方を考えることも必要である。例えば、体罰・虐待防止委員会と名称を改めるなど、体罰等についても、早期発見対応に努めることも必要である。常に子どもの視点に立ち、教職員は意思の表出が難しい子どもの代弁者として、子どもが困っている状態に気づけるよう

にしたい。子どもの接し方や気持ちの引き出し方等はスクールカウンセラーとも連携していく。

また、(2)①に示した研修で身に付けた知識や指導法を具体的に生かすためにも、授業研究や事例研究を定期的に行う。その場で、お互いが意見を伝え合うことや経験に基づく指導の在り方を学び合うことが大切である。加えて、専門機関等との連携が必要な事案が発生した場合には、子ども応援委員会等のスクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーにも参加を求めて、ケース会議を行うことも有効である。教職員間の意思疎通が深まることで、児童生徒の実態に即した授業改善や児童生徒の理解が進み、授業力の向上や適切な指導方法を見出すことが可能となる。

管理職にはマネジメント力が求められ、より良い学校運営を目指すには、先進的な事例や他校の事例等の研究も必要である。その体制が根付くまでには一定の時間がかかることが予測されるが、訪問する特別支援学校アドバイザーに学校の状況の客観的な視点からの助言をもらい、早急に改善を進めていくことが大切である。また、今回のアンケートでは、管理職に言っても改善されないという声もあった状況を踏まえると、管理職はこれまで以上に指導力の向上に努めるとともに、適正な改善が見られない場合については、速やかに教育委員会に相談するなど、組織として対応する力が必要である。

③ 保護者との連携

保護者からは、担任とは日々の連絡帳や学校便り等で子どもや学校の様子を伝えているという状況はあるが、児童生徒・保護者のより良い特別支援学校とするための意見としては、教職員とのコミュニケーションの充実や相談しやすい学校の雰囲気づくりをという声が多かった。今後、授業参観、学級懇談会、個人懇談会の持ち方等の工夫、保護者が気軽に相談できる体制の充実も併せて進めていく必要がある。

特別支援学校では、これまで個別の教育支援計画の作成にあたっては保護者と十分な共通理解を図っているところである。今後は、個別の教育支援計画に基づきながら、子どもの発達や成長に合わせて相談回数を増やしたり内容を深めたりするなど、より充実させる必要がある。

虐待や体罰等不適切な扱いに対して容認することのないよう、教職員と保護者が一体となって虐待や体罰等不適切な扱いを防止する。そして、ともに子どもを育てていくという意識を高めるために、保護者と教職員が一緒に学ぶような機会をもてるようにする。

(4) 早期発見・早期対応に向けた相談体制の構築

教職員や保護者が抱える指導上の悩みが相談できる場所としては、本来、校内の管理職や、同僚の教職員であることが望ましい。しかしながら、十分な相談体制が機能していないという状況や、身近な関係者にはかえって相談しづ

らいという声も少なからずある。特に、今回虐待や体罰等不適切な扱いを見聞きしても声を上げにくい状況があったと感じている教職員や保護者もあり、外部人材の活用等の対応策が必要である。

現在、本市では、市長の附属機関として子どもの権利侵害に関して擁護を図る第三者機関の設立に向けた準備が進んでおり、子どもや保護者が学校や教育委員会以外の機関に相談報告する体制が整いつつある。今後は、教育委員会としても、この機関との連携を密にしながら、より充実した相談体制が整うよう、検討を進めていく。

まずは、虐待や体罰等不適切な扱いを見聞きした際の対応や報告の仕方等を明確にすることが必要である。再度、校内における虐待や体罰等不適切な扱いに対する早期発見、通報等のシステムを見直す。保護者や教職員にとっては通報ということに抵抗がある場合も考えられるが、子どもの視点に立つならば、発見者が早急に対応することが重要であり、通報は義務であることを周知する。加えて、発見者が不利益を被らないように、匿名や無記名による文書等での報告や学校関係者以外の通報先も検討していく。

今後、他機関との連携等で活用できるようなシステム等について研究し、活用できるシステムがあれば積極的に活用し、早期発見・早期対応に向けた体制の構築を進めていく。

5 再発防止策のスケジュールと進捗管理

(1) 特別支援学校アドバイザーの派遣による、学校組織の改善や教職員の指導力の向上に関する確認

平成 31 年 4 月に特別支援学校アドバイザーへの委員の委嘱を行い、5 月から学校訪問を開始できるようにする。教育委員会は、特別支援学校アドバイザーから訪問時の報告を受けながら、それぞれの専門的な知見からの課題を集約・分析し、その結果を次回の訪問へつなげていく。

また、特別支援学校の教育に関する検討会議を設置し、年間 2 回程度開催する。その中で、特別支援学校アドバイザーによる再発防止策の実施状況の報告や、それぞれの専門家の知見に基づいた意見を聞くことで、各学校の体制の改善や教職員の指導力の向上の状況を把握する。

名古屋市特別支援教育連携会議においては、特別支援学校や特別支援学校アドバイザー派遣の状況を報告し、委員（当事者団体を含む）からの意見を聞く機会を設ける。

(2) チェックリストやアンケート等の活用による、風通しの良い職場づくりに関する確認

教職員向けの「自己分析チェックシート」、管理職向けの「良好な職場環境づくりに関するチェックシート」を活用し、年 2 回、自己振り返りを引き続き実施する。

また、教職員や保護者にはアンケート等により、意識や指導力の向上の状況、職場環境の変化等に関して、思いや意見等を確認し、教職員や保護者が風通しの良い職場へ改善されたという実感がもてるようにするとともに、様々な角度から、虐待や体罰等不適切な扱い防止への意識を高めるようにしていく。

（３）早期発見・早期対応に向けた相談体制の構築等、様々な課題に対する対応について

今回の再発防止策の検討にあたっては、教育委員、当事者団体や父母の会等関係する方々から、以下の様に多くの意見をいただいた。

- 名古屋市の特別支援教育のあり方（特別支援教育の基本計画や指導における基本姿勢）を明確化
- 児童の権利擁護を第一義とした通報・相談のシステムの確立
- 相談機関は第三者機関とし、相談者・通報者の同一学校内、教育委員会外に設置
- スクールロイヤー制度導入の検討
- なごや子ども応援委員会を特別支援学校に設置
- 体罰や虐待に関する相談機関の存在の市民への十分な周知
- 教職員の人権意識、特別支援教育のスキルの向上
- 防犯カメラ等の設置による学校教育の可視化
- 教職員間のチームワークの育成
- 不適切な指導を確認した教職員の報告、相談の徹底
- 学校における障害者虐待防止ガイドラインの作成
- 名古屋市障害者虐待相談センターとの連携
- 教育環境（施設、教室不足等）の改善
- 教職員体制、人員の確保の改善
- 学校の緊急事態への支援体制
- 教育委員会内に通報窓口、相談窓口の設置
- 教職員の研修の充実
- 学校、家庭、地域との連携強化
- 保護者への体罰に関するアンケートの実施と情報公開
- 学校ポリスのようなスタッフによる巡回

これらの意見に対しては、今後、どのように取り組んでいくか、あるいは取り組むにあたっての課題は何か等を精査しながら、学校における虐待や体罰等不適切な扱いが起こらないよう、より効果的な方法を研究していく。

第5 まとめ

天白養護学校において、教諭が自らの意思を表現することが不得意で特別な支援を必要とする生徒に対し体罰や不適切な行為を行っていた事案の調査を進めていく中で、本来、子どもたちが守られるべき場であり、障害に対する専門的理解が求められる特別支援学校が、児童生徒らにとって人権を侵害する虐待や体罰等不適切な扱いが起りやすい閉鎖的環境に陥っていることが懸念される状況であることが判明した。

これを受け、教育委員会では愛知県弁護士会の協力のもとで設置した「特別支援学校における体罰等に関する有識者会議」を構成する弁護士の助言を得ながら、平成31年1月に教職員及び児童生徒並びに保護者を対象に実施したアンケート調査等によって特別支援学校の置かれた実態把握と再発防止策の検討に努めてきた。

教職員に対するアンケート調査からは、体罰防止に対する意識の向上や特別支援教育に対する理解や研修の必要性等に関する意見のほか、風通しの良い職場づくりや学校外部からの目が届く環境整備等、特別支援学校における教育環境の改善に前向きに取り組もうとする意見も多く寄せられた。一方で、多くの教職員が障害のある子どもとの意思疎通や指導に苦慮している様子が見られたほか、障害のある子どもの視点に立った意見や子どもの声を代弁するような意見は残念ながらあまり見ることができなかったことから、これらの観点も踏まえながら再発防止策を検討する必要がある。

また、児童生徒・保護者に対するアンケート調査からは、保護者は教職員とのコミュニケーションを特に重要であると考えていることから、児童生徒・保護者が話しやすい雰囲気づくりや相談体制づくりの視点も再発防止策に取り入れることとした。

さらに、有識者から、再発防止策等の検討にあたっては障害当事者が何らかの形で関与する機会が必要との助言を踏まえ、当事者団体からも意見を聴取した。

本報告書にある再発防止策は、上記の内容と「特別支援学校における体罰等に関する有識者会議」を構成する弁護士からの提言を踏まえた内容である。今後は、一つ一つの取り組みを着実に進めていくとともに、引き続き課題とした内容の検討を行い、特別支援学校の教育がより良いものとなるよう努めていく。そして、障害のある子どもたちの人権が守られ、子どもたちが安心・安全に通える学校としてあり続けることで、特別支援学校の教育に対する信頼を回復していきたい。