

IV 危機管理	第10分科会 危機対応 研究課題 様々な危機への対応と未然防止の体制づくりにおける校長の在り方
----------------	--

分科会の趣旨

子どもたちを取り巻く環境は急激に変化し、学校が対応しなければならない危機は、風水害などの自然災害のみならず、多岐にわたっている。特に、いじめ、不登校、暴力行為等、生徒指導上の問題は依然深刻な課題となっており、児童虐待の増加や携帯電話、スマートフォンなどによるネットいじめなど、これまでとは違った新たな課題が生じてきている。

学校は、子どもたちが自己実現に向けて学ぶ場であればならない。そして、教職員は子どもたちの安全を守り、安心して学習や諸活動に取り組むことができる環境を整備する必要がある。そのために、学校は事件・事故等の未然防止や適切な対応など学校危機管理体制の確立とともに、教職員及び子どもたち一人一人の危機対応力を高めることが求められる。

校長は、教職員が様々な危機に対応できるように、危機管理意識を高めるとともに、学校の危機管理体制の充実・改善を行う必要がある。また、保護者や地域、関係機関との連携・協働により、共に子どもの安全・安心を確保していく体制をつくることが重要である。

本分科会では、様々な危機から子どもの生命と安全を守る対応の在り方と危機の未然防止のための具体的な方策と成果を明らかにする。

研究の視点

(1) いじめ・不登校等への適切な対応と体制づくり

いじめや不登校への対応は学校における重要課題の一つである。また、社会的にも大きな問題として取り上げられることが多く、保護者や地域の関心も高い。

学校は、いじめや不登校等に対する予防的取組を

図ることを含め、教職員間で情報を共有しながら、組織的に対応することが必要である。また、いじめや不登校等の問題への取組については、保護者や地域等への説明責任を果たすことが重要である。

学校は、予防的な取組として、児童に道徳性や規範意識等を養うとともに、問題発生の兆しに対して学校全体で早期に対応するなど、各学校の「いじめ防止基本方針」に基づく取組の推進を図っていく必要がある。

このような視点に立ち、いじめや不登校等への適切な対応のための取組を推進する上での、校長の果たすべき役割と指導性を究明する。

(2) 高い危機管理能力の育成と未然防止に向けた組織体制づくり

高い危機管理能力がある学校組織とは、管理職に高い危機管理意識があり、教職員の共通理解の下、あらゆる危機的場面に対して機動的に動ける組織である。そのような組織体制をつくっていくためには、子どもを取り巻く社会情勢の変化や教育課題を的確に把握して、教職員の危機管理意識の高揚を研修等で図らなければならない。また、研修に基づいた日頃の実践と保護者・地域との信頼関係の構築、関係機関との連携に努める必要がある。

校長は、このような認識の下に、児童の安心・安全を脅かす事件や事故等、危機に遭遇した場合の解決の道筋を示し、教職員が組織的に対応できるように、危機管理マニュアルや学校安全計画等の更新・見直し、組織体制づくり等の強化に努めなければならない。

このような視点に立ち、高い危機管理能力の育成と未然防止の組織体制づくりや関係機関との連携づくりを推進する上での校長の果たすべき役割と指導性を究明する。

第10分科会 「危機対応」

研究課題 「様々な危機への対応と未然防止の体制づくりにおける校長の在り方」

1. 「研究課題」のもつ今日的課題性や先見性、意識改革の必要性についての解説

子どもたちを取り巻く社会的な環境は日々激しく変化し、子どもたちの心身に大きな影響を与えている。家庭においても、少子化や核家族化を背景に、兄弟姉妹が切磋琢磨し、祖父母から継承的な文化を学ぶといった生活体験が減少してきている。親子間においては、無責任な放任や過保護・過干渉といった傾向がかねてより指摘されている。また、地域社会においては、地縁的な連帯が弱まり、地域における人間関係の希薄化が進むとともに、子どもたちの心の糧となる生活体験や自然体験・社会体験など地域における体験活動が失われてきているといわれている。

このような環境で育ってきている今日の子どもたちは、社会性や自己責任の観念が十分に育まれず、反社会的な行為は子どもであっても許されないという認識が身に付いていない傾向が見られる。また、他者を思いやる温かい気持ちをもつことや、望ましい人間関係を築くことが難しくなっているともいわれ、子どもたちの生活に情報機器が普及・浸透することなどにより、子どもたちが多種多様な情報に接したり発信したりすることが容易になってきている。そのことが子どもたちの望ましい人間関係の構築を阻害し、いじめや不登校という現象の表出にもつながっていると考えられる。

このような憂慮すべき問題を直視し、幅広い観点から心の問題を見直し、社会全体が一体となって必要かつ適切な取組を進めていくことが今日喫緊の課題となっている。

また、学校における危機管理とは、

- (1) 児童生徒及び教職員の安全を確保すること
- (2) 学校と児童生徒・保護者・地域社会との信頼関係と保つこと
- (3) 組織的で迅速かつ的確な対応により、学校を安定した状態にすること

を目的として、危機を予知・回避するための方策を講じるとともに、危機発生時には被害や問題を最小限にとどめるために適切な対応をとることである。

校長は、教育目標を達成するために欠くことのできない重要な機能の一つとして健全育成をとらえ、教育課程における特定の領域や内容に偏ることなく、学校の教育活動全てにわたって十分に作用させるようにすることが必要である。また、日常的に起こりうる危機を想定した家庭・地域・各関係機関との連携・協働体制を確立しておくとともに、あらゆる教育活動の場面で、全教職員の協働的な取組を展開するようにリーダーシップを発揮することが求められている。

2. 「研究課題」を究明する視点

- (1) いじめ・不登校への適切な対応と体制づくり
 - ・ 児童の悩みや相談を学校全体で取り上げる組織的な取組
 - ・ 児童に関わる幅広い情報収集と多面的な理解を図る取組
 - ・ 生徒指導の機能を生かし、関わり合う力を育む教育活動の推進
- (2) 高い危機管理能力の育成と未然防止に向けた組織体制づくり
 - ・ 関係諸機関との情報共有や連携を重視した組織的な指導の推進
 - ・ 地域・家庭・関係機関との連携を図り、児童の自主性と連帯性を育む取組

3. 分科会の方向性と「研究視点」に関する参考資料

児童虐待防止に向けた学校等における適切な対応の徹底について（通知）

文部科学省初等中等教育局児童生徒課長（平成 22 年 1 月）

2 児童虐待防止に向けた学校等における適切な対応

(1) 学校の教職員は、職務上、児童虐待を発見しやすい立場にあることを再確認し、学校生活のみならず、幼児児童生徒の日常生活面について十分な観察、注意を払いながら教育活動をする中で、児童虐待の早期発見・対応に努める必要があること。そのために、学級担任、生徒指導担当教員、養護教諭、スクールカウンセラーなど教職員等が協力して、日頃から幼児児童生徒の状況の把握に努めるとともに、幼児児童生徒がいつでも相談できる雰囲気醸成すること。

(2) 虐待を受けた幼児児童生徒を発見した場合には、速やかに児童相談所又は市町村、都道府県の設置する福祉事務所へ通告すること。児童虐待の疑いがある場合には、確証がないときであっても、早期発見の観点から、児童相談所等の関係機関へ連絡、相談をするなど、日頃からの連携を十分に行うこと。関係機関への通告又は相談を行った後においても、継続的に当該機関と緊密に連絡を取り合うなどして児童虐待の防止上必要な対応を図ること。

生徒指導資料第 4 集 学校と関係機関等との連携～学校を支える日々の連携～

国立教育政策研究所生徒指導研究センター（平成 23 年 3 月）

1 連携を考える二つの視点

(1) 日々の連携 (2) 緊急時の連携

2 学校段階別に見た今日の課題

今日、問題行動の複雑化・多様化、非行の低年齢化が進むとともに児童虐待や安全で安心な学校の環境づくり等への対応が求められる中で、学校と専門性をもつ関係機関等との連携の必要性は一層高まってきている。したがって、問題行動等があまり見られない学校においても、危機管理の面から緊急時の連携を視野に入れ、関係機関等との連携の在り方を日ごろから検討しておくことが大切である。

(1) 小学校

小学校では、安全教育や防犯教育、食育、環境教育など、日ごろの教育活動の中で関係機関等と連携する場面は比較的多く見られる。一方、関係機関等との連携を必要とする問題行動等は、中学校や高等学校と比べると少ないため、緊急時の対応は、あまり必要とされてこなかった面がある。

しかし、近年、小学校における暴力行為の発生件数が増加傾向にあるほか、児童虐待の防止に向けた取組の重要性が高まっている。こうした中、大切なことは、日ごろから危機管理の視点をもつことである。危機管理意識が高まれば、おのずと必要な連携も見えてくるものである。

今後、小学校においても、専門性をもつ関係機関等との連携の意義や必要性について共通理解を図るとともに、専門性をもつ関係機関等としてどのような機関等がどこにあるのか、また、どのようにして連携を図っていけばよいのかなど、関係機関等に対する理解を深め、学校の実態に応じ、必要な連携体制を確立していくことが大切である。

平成 25 年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」について

(平成 26 年 10 月)

【調査結果の要旨】

1. 暴力行為の状況

小・中・高等学校における、暴力行為の発生件数は59,345件であり、児童生徒1千人当たりの発生件数は4.3件である。

① 暴力行為の発生件数は、小学校10,896件（前年度8,296件）、中学校40,246件（前年度38,218件）、高等学校8,203件（前年度9,322件）の合計59,345件（前年度55,836件）。

・「対教師暴力」は9,743件（前年度8,431件） ・「生徒間暴力」は34,557件（前年度33,468件）

・「対人暴力」は1,581件（前年度1,530件） ・「器物損壊」は13,464件（前年度12,407件）

2. いじめの状況

いじめの小学校における認知件数は117,383件。（前年度33,124件）

平成 25 年度 文部科学白書 特集「安全・安心な教育環境の構築」 平成 26 年

1 生徒指導上の諸問題

(1) 生徒指導の在り方

生徒指導は、全ての児童生徒を対象として、学校のあらゆる教育活動の中で、それぞれの人格の健全な発達・成長を目指すとともに、現在及び将来における自己実現を図っていくために、児童生徒が自らを導いていく能力を育成すること、そして、学校生活が有意義で興味深く、充実したものになることを目指して行われるものです。生徒指導の積極的な意義を考慮し、児童生徒に社会的な資質や能力、態度などを修得・発達させるような指導・援助が行われています。一方、いじめの社会問題化や少年による重大事件など、児童生徒の問題行動などは教育上の大きな課題となっています。文部科学省では、毎年度、各都道府県教育委員会などを通じて調査を行い、暴力行為、いじめ、不登校などの児童生徒の問題行動等の実態把握に努めています。平成24年度の調査結果では、小・中・高等学校における暴力行為の発生件数は約5万6,000件、小・中・高・特別支援学校におけるいじめの認知件数は約19万8,000件、小・中・高等学校における不登校児童生徒数は17万人と、依然として相当数に上っています。学校においては、日常的な指導の中で、教師と児童生徒との信頼関係を築き、全ての教育活動を通じて規範意識や社会性を育むきめ細かな指導を行うとともに、問題行動の未然防止と早期発見・早期対応に取り組むことが重要です。また、問題行動が起こったときには、粘り強い指導を行い、指導を繰り返してもなお改善が見られない場合には、出席停止や懲戒などの措置も含めた毅然とした対応をとるとともに、問題を隠すことなく、教職員が一体となって対応する必要があります。さらに、教育委員会は学校を適切にサポートする体制を整備すること、そして、家庭や地域社会、関係機関などの理解と協力を得て地域ぐるみで取り組める体制づくりを進めていくことが重要です。文部科学省では小学校段階から高等学校段階までの組織的・体系的な取組を進めるため、平成22年3月、生徒指導の概念・取組の方向性等を整理した学校・教員向けの基本書として「生徒指導提要」を作成し、各教育委員会及び学校などに配布しました。

(2) いじめ

平成24年度には、いじめの問題を背景として生徒が自らその命を絶つという痛ましい事案をきっかけに、いじめの問題が大きな社会問題となりました。これを受けて、文部科学省では、平成24年8月、緊急にいじめの問題に関する児童生徒の状況を把握し、学校・教育委員会のいじめの問題への取組状況を今一度見直すため、「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握並びに教育委員会及び学校の取組状況に係る緊急調査」を実施しました。本調査では、平成24年4月から5・6 か月間の、全国の国公私立の小・中・高等学校及び特別支援学校におけるいじめの認知件数は、約14万4,000件に上りました。また、平成24年度1年間のいじめの認知件数は、約19万8,000件に上り、前年度1年間の認知件数(約7万件)と比べ、顕著に増加しました。これは、学校におけるいじめの実態把握の取組の充実が図られたものと考えられます。なお、平成24年度中にいじめを認知した学校数は約2万2,000校で、学校総数に占める割合は約57.3%(前年度は38.0%)となっています。

いじめは、どの子供にも、どの学校にも起こり得るものであり、いじめの認知件数が多いか少ないかの問題以上に、いじめの早期発見に努め、いじめを認知した際には早期に対応することが大切です。いじめの問題については、まず、「いじめは絶対に許されない」との意識を日本全体で共有し、子供を「加害者にも、被害者にも、傍観者にもしない」教育を実現することが必要です。また、いじめの問題に適切に対処するためには、子供たちの悩みや不安を受け止めて相談に当たることも大切です。

① 文部科学省におけるいじめの問題に対する取組

文部科学省では、これまでも、「いじめの問題への取組の徹底について」(平成18年10月19日、初等中等教育局長通知)等により、教育委員会等や学校に対し、いじめの早期発見・早期対応、いじめを許さない学校づくり、いじめが生じた際には問題を隠さず、学校・教育委員会と家庭・地域が連携して対処していくべきこと、全ての学校でのアンケート調査の実施等を求めてきました。平成25年6月には、第183回国会においていじめ防止対策推進法が成立し、9月28日に施行されました。文部科学省では、同年10月、法に基づき、いじめの防止等のための対策を総合的かつ効果的に推進するため、「いじめの防止等のための基本的な方針」を策定しました平成26年度には、「いじめ防止対策推進法」等を踏まえ、いじめの未然防止、早期発見・早期対応や教育相談体制の整備及びインターネットを通じて行われるいじめへの対応を充実するため、「いじめ対策等総合推進事業」を拡充し、地方公共団体におけるいじめの問題等への対応を支援しています。

いじめの防止等の基本的な方針 文部大臣決定
平成25年10月11日(最終改定 平成29年3月14日)

第1 いじめの防止等のための対策の基本的な方向に関する事項

1 いじめ防止対策推進法制定の意義

いじめの問題への対応は学校における最重要課題の一つであり、一人の教職員が抱え込むのではなく、学校が一丸となって組織的に対応することが必要である。また、関係機関や地域の力も積極的に取り込むことが必要であり、これまでも、国や各地域、学校において、様々な取組が行われてきた。しかしながら、未だ、いじめを背景として、児童生徒の生命や心身に重大な危険が生じる事案が発生している。

大人社会のパワーハラスメントやセクシュアルハラスメントなどといった社会問題も、いじめと同じ地平で起こる。いじめの問題への対応力は、我が国の教育力と国民の成熟度の指標であり、子供が接するメ

ディアやインターネットを含め、他人の弱みを笑いものにしたり、暴力を肯定していると受け取られるような行為を許容したり、異質な他者を差別したりといった大人の振る舞いが、子供に影響を与えるという指摘もある。

いじめから一人でも多くの子供を救うためには、子供を取り囲む大人一人一人が、「いじめは絶対に許されない」、「いじめは卑怯な行為である」、「いじめはどの子供にも、どの学校でも、起こりうる」との意識を持ち、それぞれの役割と責任を自覚しなければならず、いじめの問題は、心豊かで安全・安心な社会をいかにしてつくるかという、学校を含めた社会全体に関する国民的な課題である。このように、社会総がかりでいじめの問題に対峙するため、基本的な理念や体制を整備することが必要であり、平成25年6月、「いじめ防止対策推進法」が成立した。

2 いじめの防止等の対策に関する基本理念²

いじめは、全ての児童生徒に関係する問題である。いじめの防止等の対策は、全ての児童生徒が安心して学校生活を送り、様々な活動に取り組むことができるよう、学校の内外を問わず、いじめが行われなくなるようにすることを旨として行われなければならない。

また、全ての児童生徒がいじめを行わず、いじめを認識しながら放置することがないように、いじめの防止等の対策は、いじめが、いじめられた児童生徒の心身に深刻な影響を及ぼす許されない行為であることについて、児童生徒が十分に理解できるようにすることを旨としなければならない。

加えて、いじめの防止等の対策は、いじめを受けた児童生徒の生命・心身を保護することが特に重要であることを認識しつつ、国、地方公共団体、学校、地域住民、家庭その他の関係者の連携の下、いじめの問題を克服することを目指して行われなければならない。

3 法が規定するいじめの防止等への組織的対策

(1) 基本方針の策定

国、地方公共団体、学校は、それぞれ「国の基本方針」「地方いじめ防止基本方針」「学校いじめ防止基本方針」を策定する（法第11条～13条）³

※国、学校は策定の義務、地方公共団体は策定の努力義務

(2) いじめの防止等のための組織等

(別添1【いじめ防止対策推進法に定める組織】参照)

- ①地方公共団体は、学校・教育委員会・児童相談所・法務局又は地方法務局・都道府県警察その他の関係者により構成される「いじめ問題対策連絡協議会」を置くことができる（法第14条第1項）
- ②教育委員会は、「いじめ問題対策連絡協議会」との連携の下に「地方いじめ防止基本方針」に基づく対策を実効的に行うため、「附属機関」を置くことができる（法第14条第3項）
- ③学校は、当該学校におけるいじめの防止等に関する措置を実効的に行うため、複数の教職員・心理や福祉等の専門的知識を有する者その他の関係者により構成される「いじめの防止等の対策のための組織」（以下「学校いじめ対策組織」という。）を置くものとする（法第22条）
- ④学校の設置者又はその設置する学校は、重大事態に対処し、及び当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資するため、速やかに、当該学校の設置者又はその設置する学校の下に組織を設け、質問票の使用その他の適切な方法により当該重大事態に係る事実関係を明確にするための調査を行う（法第28条）
- ⑤地方公共団体の長等は、重大事態への対処又は当該重大事態と同種の事態の発生の防止のため必要があると認めるときは、「附属機関」を設けて調査を行う等の方法により、学校の設置者又は学校の調査の結果について調査を行うことができる（法第29条～第32条第2項）