

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、学校の教育活動すべ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

新学習指導要領解説 総則編

文部科学省（平成29年6月）

第4節 児童の発達の支援

- 2 特別な配慮を必要とする児童への指導 (3) 不登校児童への配慮・・・P115

第6節 道徳教育推進上の配慮事項

- 3 豊かな体験活動の充実といじめの防止・・・P126

いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針 ～子どもの命を守るために～

文部科学省（平成24年 9月 5日）

I 基本的考え方

1. 学校・家庭・地域が一丸となって子どもの生命を守る

いじめが起きることを未然に防ぐため、日頃から、学校の教育活動において、社会性や規範意識、思いやりなど、子どもの豊かな人間性を育むことが必要である。学校・教員を主体としつつ、社会全体で子どもを守り、育てていくため、学校と家庭・地域が連携・協働できる体制づくり等をさらに推進する。また、家庭との連携を図るため、保護者等に向けたいじめの問題に関する普及啓発を行う。

2. 国・学校・教育委員会の連携を強化

国においてはこれまで、いじめの問題について、学校現場の主体的な取組に期待し、受け身の対応となっていたのではないかと考えられることから、この反省を踏まえ、子どもの生命・身体を守るため、国としても積極的に役割を果たしていけるよう、文部科学省の体制を強化する。特に、子どもの生命・身体に関わる重大な事案については、的確かつ迅速な対応を確実に図るため、国と地方が適切に連携・協力できるよう、国の関わり方を見直す。

3. いじめの早期発見と適切な対応を促進

いじめは、「どの子どもにも、どの学校でも起こり得る」ものであるが、決して許されないことである。いじめの問題については、もとより、学校や教育委員会等において、しっかりと対応することが必要である。このため、国においてこれまで示してきた、いじめの問題への基本的な考え方を改めて周知徹底するとともに、教員への研修等を通じ、さらなる理解増進を図る。また、幅広い外部専門家を活用した、いじめの問題等の解決に向け調整・支援する取組を推進する。加えて、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーをはじめとした幅広い人材を活用し、子どもが悩みを相談できる体制の充実等を図る。あわせて、いじめの問題を隠さず、的確な対応に努める学校・教員がきちんと評価されるよう、学校や教員の評価におけるいじめの問題への考え方を示す。

4. 学校と関係機関の連携を促進

「いじめ」は犯罪行為に当たる可能性があるとの認識の下、警察との連携を強化するとともに、福祉機関や民間団体等の関係機関と協力した取組を促進する。

いじめの重大事態の調査に関するガイドライン

平成29年3月 文部科学省

第1 学校の設置者及び学校の基本的姿勢

○ 学校の設置者及び学校は、いじめを受けた児童生徒やその保護者（以下「被害児童生徒・保護者」という。）のいじめの事実関係を明らかにしたい、何があったのかを知りたいという切実な思いを理解し、対応に当

たること。

- 学校の設置者及び学校として、自らの対応にたとえ不都合なことがあったとしても、全てを明らかにして自らの対応を真摯に見つめ直し、被害児童生徒・保護者に対して調査の結果について適切に説明を行うこと。
- 重大事態の調査は、民事・刑事上の責任追及やその他の争訟等への対応を直接の目的とするものではなく、いじめの事実の全容解明、当該いじめの事案への対処及び同種の事案の再発防止が目的であることを認識すること。学校の設置者及び学校として、調査により膿を出し切り、いじめの防止等の体制を見直す姿勢をもつことが、今後の再発防止に向けた第一歩となる。
- 学校の設置者及び学校は、詳細な調査を行わなければ、事案の全容は分からないということを第一に認識し、軽々に「いじめはなかった」、「学校に責任はない」という判断をしないこと。状況を把握できていない中で断片的な情報を発信すると、それが一人歩きしてしまうことに注意すること。また、被害者である児童生徒やその家庭に問題があったと発言するなど、被害児童生徒・保護者の心情を害することは厳に慎むこと。
- 特に、自殺事案の場合、学校外のことで児童生徒が悩みを抱えていたと考えられるとしても、自殺に至るまでに学校が気付き、救うことができた可能性がある。したがって、いじめが背景にあるか否かにかかわらず、学校の設置者及び学校として、適切に事実関係を調査し、再発防止策を講ずる責任を有しているということを認識すること。
- 被害児童生徒・保護者が詳細な調査や事案の公表を望まない場合であっても、学校の設置者及び学校が、可能な限り自らの対応を振り返り、検証することは必要となる。それが再発防止につながり、又は新たな事実が明らかになる可能性もある。このため、決して、被害児童生徒・保護者が望まないことを理由として、自らの対応を検証することを怠ってはならない。重大事態の調査は、被害児童生徒・保護者が希望する場合は、調査の実施自体や調査結果を外部に対して明らかにしないまま行うことも可能であり、学校の設置者及び学校は、被害児童生徒・保護者の意向を的確に把握し、調査方法を工夫しながら調査を進めること。決して、安易に、重大事態として取り扱わないことを選択するようなことがあってはならない。
- 以上のことを踏まえた上で、学校の設置者又は学校は、被害児童生徒・保護者に対して自発的・主体的に、詳細な調査の実施を提案すること。

不登校児童生徒への支援に関する最終報告

一人一人の多様な課題に対応した切れ目のない組織的な支援の推進

不登校に関する調査研究協力者会議（平成28年 7月）

第3章 不登校児童生徒への支援に対する基本的な考え方

1 支援の視点

不登校児童生徒への支援の目標は、児童生徒が将来的に精神的にも経済的にも自立し、豊かな人生を送れるよう、その社会的自立に向けて支援することである。その意味において、不登校児童生徒への支援は、学校に登校するという結果のみを目標にするのではなく、児童生徒が自らの進路を主体的に捉えて、社会的に自立することを目指すことが必要である。児童生徒によっては、不登校の時期が、いじめによるストレスから回復するための休養時間としての意味や、進路選択を考える上で自分を見つめ直す等の積極的な意味を持つこともある。しかし、同時に、現実の問題として、不登校による学業の遅れや進路選択上の不利益や社会的自立へのリスクが存在する。実際、「平成18年度不登校実態調査」では、379人の不登校経験者にインタビュー調査を実施しているが、「行かないことも意味があった」という不登校に対する肯定的な意見が回答者の32.6%、「行けば良かったと後悔している」という否定的な意見が回答者の39.4%、「仕方がない又は考えないようにしている」等の中立的な意見が、28.1%という結果になっている。不登校であったことに対する肯定的な意見では、「登校を経験したおかげで今の自分がある」や、「不登校を経験したことで出会いや友人の大切さを知った」というものがあった。不登校であったことについて否定的な意見では、「当時は授業が嫌いで遊ぶのが好きというだけだった」、「一般知識や対人関係の経験に乏しい点が悔やまれる」や、「不登校となったことで友人

関係もなくしてしまった」というものがあった。中立的な意見は、「当時は不登校をするしかなかったから仕方がなかった」、「過去のことは考えても仕方がない」などであった。同調査におけるインタビュー結果は本来、単純に「肯定・否定・中立」などと分類できるものではないが、不登校経験者が様々な気持ちを抱えながら当時を振り返っていることが分かる。同調査時点において、肯定的に捉えている者がいる一方で、何らかの後悔をしている者もいることから、教育関係者は不登校児童生徒一人一人の課題や立場に寄り添いつつ支援することの重要性を改めて認識する必要がある。

2 学校教育の意義・役割

(1) 学校教育の責務

不登校児童生徒への支援の最終的な目標である児童生徒の将来の社会的自立を目指す上で、対人関係に係る能力や集団における社会性の育成などの「社会への橋渡し」を図るとともに、学びへの意欲や学ぶ習慣を含む生涯を通じた学びの基礎となる力を育てる「学習支援」の視点が重要である。そのような「社会への橋渡し」や「学習支援」の視点から、特に義務教育段階の学校は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的としており、その役割は極めて大きい。したがって、学校・教育関係者は、全ての児童生徒が、学校に自己を発揮できる場があると感じ、自分と異なる多様な特性を受容し合えるような集団づくりを通して、楽しく、安心して通うことができるよう、学校教育の一層の充実のための取組を展開していくことが重要である。同時に、児童生徒が不登校となるきっかけには学校に起因するものもあることから、その改善に向けて取り組むことが必要である。

第2次学校安全の推進に関する計画

閣議決定（平成29年3月24日）

Ⅲ 学校安全を推進するための方策

1. 学校安全に関する組織的取組の推進

(1) 学校における人的体制の整備

<課題・方向性>

○ 第1次計画では、学校において、学校安全計画の立案・実行の中心となる者を校務分掌において位置付けることの有効性や、教科担任制である中学・高等学校において、総合的な安全教育のコーディネートを担当者を明確化することの必要性などが提起されており、平成27年度末時点では、学校安全計画を策定している学校の内、99.1%の学校において学校安全の中核となる教職員が位置付けられている。

○ 学校設置者によっては、各学校に防災主任を配置し、学校での防災教育や防災管理などの実践活動に生かしている例がある一方、優れた安全教育・安全管理の取組の多くは、一部の意欲のある教職員によって担われているという指摘もあり、全国の学校における優れた安全教育・安全管理の取組の普及・定着に向け、学校内の人的体制整備に引き続き取り組むことが求められる。

<具体的な方策>

○ 国は、学校安全の中核となる教職員が担うべき役割や組織体制の在り方を示し、効果的な実践事例の整理・検証などを行うとともに、人的体制整備に意欲的に取り組む学校への支援を行い、先進的な取組を促進する。

○ 学校や学校設置者は、国の取組を踏まえて、学校安全の中核となる教職員の役割の明確化や、その者に対する研修等を充実し、各学校における安全の取組を推進していくことが必要である。また、管理職のリーダーシップの下、教職員全体で学校安全に取り組む組織体制づくりを進めることが必要である。

○ 「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」（平成27年12月21日中央教育審議会）で提言されているように、教育委員会においては、教職員が安心して教育活動に取り組むことができるよう、学校管理下での事故等が発生した場合や訴訟が提起された場合など、法令に基づく専門的な対応が必要な事項や児童生徒等の安全管理など専門知識等に基づく対応が必要な事項に関し、学校や教職員を支援する体制の整備が必要である。

○ 学校においては、既に、警備員の配置や地域の学校安全ボランティア（スクールガード）等による巡回・警

備が行われているところであるが、家庭・地域等との連携・協働に係る推進方策も踏まえつつ、地域人材や外部専門家等を活用した人的体制を充実する取組を今後とも進めることが必要である。

(2) 学校安全計画及び危機管理マニュアルの策定・検証の徹底

<課題・方向性>

○ 学校保健安全法に基づき、各学校においては、学校安全計画及び危機管理マニュアルの策定が義務付けられており、平成27年度末時点では、それぞれ96.5%、97.2%の学校において策定されている。法律上義務付けられた学校安全計画等の策定は、設置者や学校種の別を問わず、どの学校に通っていても児童生徒等が安心して学校生活を送ることができるようにするために必要最低限のものであるが、同法の施行後5年以上が経過してもなお、学校安全計画等が策定されていない学校が存在していることは、極めて問題である。また、危機管理マニュアルを策定している学校であっても、危機管理マニュアルに盛り込んでいる内容について領域別に見ると、生活安全については92.8%、災害安全については97.3%、交通安全については68.3%となり、必ずしも全ての領域に対応したマニュアルが作成されているわけではない。

○ 第1次計画においては、東日本大震災の教訓を踏まえ、災害時に保護者等の迎えが不可能な場合の対応など、地域の特性を勘案して、起こり得る様々な状況に応じた具体的な対策や防災マニュアルの必要性が指摘されている。これを踏まえ、国は、学校において防災マニュアルを作成する場合の手引きを作成し、各地域の取組を促進してきた。平成27年度末時点で、災害時の児童生徒等の引渡しや待機方法について、保護者との間で手順やルールを決めている学校の割合は、いまだ82.0%となっており、マニュアルの内容についても引き続き改善が求められる。

<具体的な方策>

○ 学校安全計画及び危機管理マニュアルを未策定の学校は、早急に策定することが必要である。また、学校や児童生徒等を取り巻く環境が年々変化し、新たな危機事象や各地域でこれまで想定されていなかった自然災害等が発生していることに鑑みれば、既に学校安全計画や危機管理マニュアルを策定している学校においても、不断の検証・改善が必要である。その際、各学校の地域特性を踏まえて取り組む安全教育の目標や目指すべき児童生徒像、教職員の研修計画など、学校安全に関する基本的な方針を明確にし、教職員のみならず保護者や地域住民と共有することが重要である。さらに、国及び教育委員会等は、各学校における学校安全計画等の策定を徹底させるとともに、検証・改善を促進することが必要である。

○ 学校は、自校を取り巻く安全上の課題やその対策を検証し、学校安全計画等を毎年見直すことが必要であることは当然であるが、全国各地において発生する様々な事故を踏まえ、適宜検証・改善を行っていくことも必要である。その際、独立行政法人日本スポーツ振興センター（以下「JSC」という。）の提供する学校事故に関する情報や外部専門家等の助言、実際の訓練の結果を活用・反映するなどして、より実証的なものにしていくことが重要である。また、教育委員会等は、地域の事故等の事例を収集・分析し、域内の学校における学校安全計画等の改善等を促すことが必要である。

○ JSC は、災害共済給付事業による事故データを学校における事故防止のための対策に活用できるよう整理・分析した上で、学校現場に分かりやすく提供する。

○ 災害時の児童生徒等の引渡しや待機方法など危険が発生した場合の対処方法だけでなく日常的な安全教育の推進に当たっても、保護者や地域住民との連携が不可欠となることから、学校は、学校安全計画や危機管理マニュアルの必要な部分を保護者や地域住民と共有するとともに、その検証・改善に保護者等の視点も反映するなど、地域一体となった学校安全の取組を推進していくことが必要である。

○ 学校安全計画や危機管理マニュアルに盛り込むべき内容については、国において参考とすべき資料や情報提供が行われてきたが、網羅的な情報が整理されて提供されていたとは言い難いことから、国は、各学校における学校安全計画等に盛り込むべき内容や改善・充実に資する情報を整理して提供する。その際、学校安全計画に関しては、後述の安全教育における「カリキュラム・マネジメント」の確立にも資するようなものとする。また、危機管理マニュアルに関しては、学校を取り巻く危機事象を網羅的に捉えるとともに、幼稚園や特別支援学校を含めた各学校種の特性に対応したものとすることが必要である。