

分科会の趣旨

高度情報化，少子高齢化，経済状況の停滞等，社会の急激な変化により様々なひずみが顕在化してきている。そうした中，いじめ，不登校，暴力等生徒指導上の問題は依然として深刻であり，携帯電話やスマートフォン，パソコンによるインターネットに関わるトラブル，児童虐待等新たな問題も発生しており，人間性豊かな日本人の育成の推進に大きな課題となっている。

そのため，学校では，教育活動の全領域において一人一人の子どもの健全な育成を期し，子ども自らが現在及び将来にわたって自己実現を図っていけるようにするために，時と場に応じた適切な行動を，自ら判断し決定できるよう指導の一層の充実を図っていく必要がある。さらに，全教職員の共通理解を図り，一致協力した指導体制を築くとともに，家庭・地域・関係機関等とも密接に連携・協力を図り，子どもの健全育成により多くの大人が関わる体制を確立することも課題である。

校長は，子どもの健全育成を期して，学校の組織体制の見直し，子どもと向き合う時間の確保，学習指導の改善に取り組ませること等，健全育成の充実のための学校運営の在り方を示していく必要がある。また，校務分掌組織を整備し，教職員が連携・協力して取り組める体制を確立するとともに，家庭や地域住民・関係機関とも密接に連携・協力できる体制を構築していかなければならない。加えて，いじめや不登校，児童虐待といった種々の課題についても，校長のリーダーシップのもと，組織的な対応を行い，的確に判断し迅速に対処していけるようにしていくことが重要である。

本分科会では，校長のリーダーシップのもと，様々な健全育成上の課題に対して組織的な対応を進めるための具体的方策を明らかにする。

リーダーシップの視点

(1) いじめや不登校等を生まない学校づくりの推進

いじめや不登校を生まない社会を実現していくためには，全ての子どもの人権が尊重され，自己実現の喜びを味わえ，安全で安心できる居場所となる学校を目指した教育活動を展開していく必要がある。

そのためには，校長は，教員が子ども理解に努め，情報を共有し，問題の解決に協働して取り組む学校づくりを推進するとともに，問題に対する適切な対応力の向上を図る取組を推進することが求められている。具体的には，問題の兆しを学校・家庭・地域全体で共有しつつ，早期対応に心掛け，子ども一人一人の居場所づくりを目指していくことが求められている。

このような視点から，早期に発見・対応し，校内のみならず家庭や地域と連携した，いじめや不登校等を生まない学校づくりを進めていくために校長の果たすべき役割と指導性を究明する。

(2) 危機管理に強い組織育成のための意図的・計画的な取組の推進

危機管理に強い学校組織を構築するためには，学校は，未然防止と再発防止の二つの視点から，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必要がある。

そのためには，校長は，日常からの児童理解の重要性を指導し，問題の早期発見に努めるよう指導するとともに，保護者等とも連携し開発的・予防的な取組を進め，組織の在り方を見直し，改善に向けた取組を進める必要がある。また，学校は，教職員間で経験や教訓を共有・蓄積できる体制を整え，再発防止は言うまでもなく，未然防止のための適切な対応の在り方を組織として確立する必要がある。さらに，保護者や地域とも連携し，有効に機能する組織づくりを進めることが求められている。

このような視点から，危機管理に強い組織育成のための意図的・計画的な取組を推進する上で，校長の果たすべき役割と指導性を究明する。

第9分科会 「健全育成」

研究課題 「児童の健全育成と危機管理の推進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言われ、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。

子どもたちの心の問題は、大人たちの心の問題でもある。大人社会にしばしば見られる「自己中心的で利己的な行動」「暴力・性的情報の氾濫」などが、子どもたちの心に色濃く影を落としている。また、大人社会において規範意識が揺らいでいく中、多くの親をはじめとする大人たちは、確固たる信念をもって子どもたちの心の育成に当たる姿勢を失っている。

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。

健全育成とは、「全ての子どもの生活の保全と情緒の安定を図って、一人一人の個性と発達段階に応じて、全人格的に健やかに育てる」ことである。具体的には以下の内容を指す。

- (1) 身体健康増進を図る (2) 心の健康増進を図る (3) 知的な適応能力を高める
- (4) 社会的適応能力を高める (5) 情操を豊かにする

これら、五つの要素をバランスよく、子どもたち一人一人の個性と発達に応じて積極的に増進していくことが、普遍的健全育成観といえる。

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) いじめや不登校等を生まない学校づくりの推進

- ・ 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) 危機管理に強い組織育成のための意図的・計画的な取組の推進

- ・ 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・関係諸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

学校安全参考資料 「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育 (平成 22 年 3 月文部科学省)

第 1 節 学校安全の意義

安全な社会を実現することは、すべての人々が生きる上で最も基本的かつ不可欠なことである。安全とは、心身や物品に危害をもたらす様々な危険や災害が防止され、万が一、事件・事故災害が発生した場合には、被害を最小限にするために適切に対処された状態である。人々が自他の安全を確保するためには、個人だけではなく社会全体として安全意識を高め、すべての人々が安全な社会を築いていくために必要な取組を進めていかなければならない。(中略)

また、学校安全の領域としては、「生活安全」「交通安全」「災害安全(防災と同義。以下同じ。)」の三つの領域が挙げられる。「生活安全」では、日常生活で起こる事件・事故災害を取り扱い、児童生徒等が不審者により危害を加えられる事件も少なくないことから、誘拐や傷害などの犯罪被害防止も重要な内容の一つとしている。「交通安全」には、様々な交通場面における危険と安全が含まれる。「災害安全」には、地震、津波、火山活動、風水(雪)害のような自然災害はもちろん、火災や原子力災害も含まれる。なお、学校給食における食中毒、薬物乱用、違法・有害サイトを通じた犯罪、児童生徒間暴力の防止や解決及び学校環境の衛生等については、学校給食、学校保健、生徒指導等の関連領域で取り扱うことが適切であると考えられることから、本資料では取り扱わない。ただし、事件・事故災害を防ぐとともに、発生時の被害を最小限にするためには、必要に応じて関連領域と連携することが求められる。

以上のように、学校安全の活動は、内容や展開される場が多様である。したがって、特定の個人や機関のみで取り組むものではない。校内での協力体制を確立するとともに、家庭や地域の関係機関・団体等と密接に連携し、計画的に進める必要がある。

生徒指導提要 文部科学省 (平成 23 年 3 月)

第 1 章 生徒指導の意義と原理

第 1 節 生徒指導の意義と課題

2 生徒指導の課題

(1) 生徒指導の基盤となる児童生徒理解(抜粋)

…そのためには、児童期・青年期の心理の特徴を熟知しておくように努めなければならないでしょう。児童生徒理解の深化とともに、教員と児童生徒との信頼関係を築くことも生徒指導を進める基盤であると言えます。教員と児童生徒の信頼関係は、日ごろの人間的な触れ合いと児童生徒と共に歩む教員の姿勢、授業等における児童生徒の充実感・達成感を生み出す指導、児童生徒の特性や状況に応じた的確な指導と不正や反社会的行動に対する毅然とした指導などを通じて形成されていくものです。その信頼関係をもとに、児童生徒の自己開示も進み、教員の児童生徒理解も一層深まっていきます。

(3) 学校全体で進める生徒指導

…このように、生徒指導を進めるに当たっては、全教職員の共通理解を図り、学校としての協力体制・指導体制を築くことは欠くことのできない大切なことです。しかし、学校全体で進める生徒指導とは、学校の中だけで完結するものではありません。家庭や地域社会及び関係機関等との連携・協力を密にし、児童生徒の健全育成を広い視野から考える開かれた生徒指導の推進を図ることが重要です。そのためには、保護者との間で学校だよりや学級・学年通信等、あるいはPTAの会報、保護者会などにより相互の交流を深めることが大切であり、また、地域懇談会や関係機関等との懇談会などを通して交流と連携を深めるなどの取組が必要です。学校が中心となって生徒指導を進めていくことは当然のことですが、家庭や地域の力を活用できれば、より豊かな生徒指導を進めていくことができます。

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)

第 2 節 これからの連携の在り方～連携の目的を明確に～

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26年度 文部科学白書 第2部 第4章

第8節 「いじめ等の生徒指導上の諸課題への対応」

第2期教育振興基本計画における関連成果指標

成果目標6（意欲ある全ての者への学習機会の確保）

【成果指標】

＜主として初等中等教育関係＞

○いじめ、不登校、高校中退者の状況改善（いじめの認知件数に占める、いじめの解消しているものの割合の増加、全児童生徒数に占める不登校児童生徒数の割合の減少、高校中退者数の割合の減少など）

計画策定後の主な取組と課題（ポイント）

○平成25年度 いじめの認知件数に占める、いじめの解消しているものの割合 88.1%（24年度 89.4%）
（注：25年度は高等学校に通信制課程を含む。）

○平成25年度 全児童生徒数に占める不登校児童生徒数の割合 1.29%（24年度 1.24%）

○平成25年度 高校中退者数の割合 1.7%（24年度 1.5%）（注：25年度は高等学校に通信制課程を含む。）

○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、いじめ防止対策推進法及び基本方針に基づき、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、いじめの未然防止、早期発見・早期対応のための対策を総合的かつ効果的に推進することが必要。

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25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5万9,000件、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18万6,000件、小・中・高等学校における不登校児童生徒数は17万5,000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採るとともに、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。

また、平成 27 年 2 月に神奈川県川崎市で発生した中学 1 年生殺人事件を受け、文部科学省では、文部科学副大臣を主査とし、関係府省庁とも連携したタスクフォースを設置するとともに、同様の危機にさらされている児童生徒がいらないか把握する調査や、学校と警察の連携に係る調査を実施するなどの取組を行いました。調査の結果を受け、被害のおそれが生じている児童生徒については、原則として対面で本人と会い、状況を確認するなどして、安全の確保に向けた取組を採るよう要請しました。

そして、これらの調査や検証等を踏まえ、同様の事案が二度と起こらないようにするための再発防止策について、3 月に取りまとめを行いました。具体的には、

- ①全国の学校・設置者において、例えば新学期に向けて子供の安全について確認や引継ぎがなされているかなど、緊急点検を行うこと
- ②平成 27 年度には、
 - (ア) 学校や教育委員会における組織的な対応
 - (イ) 警察をはじめとする関係機関との連携
 - (ウ) 課題を抱える家庭への支援の充実
 - (エ) 子供の SOS を受け止める取組の充実といった課題について取り組んでいくこと、
- ③被害のおそれがある児童生徒に対する早期対応の指針の策定などについて取りまとめを行い、全国の教育委員会等に通知を発出しました。

(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、このことが大きな社会問題となりました。25 年 6 月に「いじめ防止対策推進法」が成立したことを受け、文部科学省では、同年 10 月に「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 25 年度、全国の国公立の小・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 18 万 6,000 件、いじめを認知した学校数は約 2 万校で学校総数に占める割合は約 51.8%と、依然として相当数に上っています。

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、その早期発見に努め、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」との意識を社会全体で共有し、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いじめの防止等のための普及啓発や研修等の実施

同法や基本方針の策定を受け、文部科学省では、教育委員会関係者や教職員に法や基本方針の周知を図り、いじめの防止等への取組を徹底するため、「いじめの防止等のための普及啓発協議会」や「いじめの問題に関する指導者養成研修」を開催しています。

②関係諸機関との連携

いじめの問題の未然防止、早期発見、早期対応のためには、学校と関係機関との連携を強化することが必要であり、特に、いじめは犯罪行為に当たる可能性があることから、警察との連携を強化することが重要です。

このため、文部科学省では通知の発出等によって、

- ・犯罪行為として取り扱われるべきと認められるいじめ事案については、早期に警察へ相談・通報することが必要であること（平成 24 年 11 月 2 日付け大臣官房長・初等中等教育局長通知）や学校・教育委員会が、警察におけるいじめ問題への対応の考え方を理解しつつ、より一層主体的に警察と連携・協力していく上での留意点（平成 25 年 1 月 24 日付け初等中等教育局長通知）
- ・学校において生じる可能性がある犯罪行為等について、いじめの態様別にまとめたもの（平成 25 年 5 月 16 日付け初等中等教育局長通知）

などを示しています。

加えて、法務省の人権機関との連携の強化についても通知を発出し、授業や講演会、教員研修等に法務局職員や人権擁護委員を招くなど、人権機関との更なる連携を推進することを求めています。

③いじめ対策等総合推進事業

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。

④「ネットいじめ」への対応

近年、インターネットや携帯電話を利用したいじめ（「ネットいじめ」）が深刻な問題になっています。文部科学省では平成 26 年度から、ネットパトロール監視員や民間の専門機関の活用等による学校ネットパトロールなど都道府県・指定都市における取組への支援を新たに行っています。

また、「ネットいじめ」のうち、ソーシャルネットワークサービス（SNS）でのいじめについては、第三者が閲覧できないため従来の取組で対応できない場合もあります。こうしたいじめの未然防止のためには、子供たちが自らの手でいじめの問題に取り組み、解決につなげていく意識を高め、実行していくことや情報モラルを身に付けさせることが重要です（※24）。平成 27 年 1 月に SNS でのいじめを主なテーマに、全国の小中学生が集まる「全国いじめ問題子供サミット」を開催しました。

⑤いじめ防止対策協議会の開催

基本方針に基づき、文部科学省では、学校関係者や各種職能団体等の関係団体から有識者の参画を得て、いじめ防止対策推進法に基づく取組状況の把握と検証を的確に行うとともに、いじめの問題に取り組む関係者間の連携強化を図り、いじめの問題を含めた生徒指導上の諸問題に関してより実効的な対策を講じるため、平成 26 年 6 月に「いじめ防止対策協議会」を立ち上げました。27 年 3 月までに 3 回の会議を開催しています。

(3) 暴力行為

平成 25 年度、全国の国公立の小・中・高等学校の児童生徒が起こした暴力行為（対教師暴力・生徒間暴力・対人暴力・器物損壊）の発生状況は、学校内で発生したものが、全学校の約 26.3%に当たる 9,700 校において約 5 万 4,000 件、学校外で発生したものが、全学校の約 8.4%に当たる 3,114 校において約 5,000 件となっており、依然として相当数に上っています。

文部科学省では、平成 25 年度から「いじめ対策等生徒指導推進事業」において、暴力行為などの未然防止や早期発見・早期対応につながる取組、サポートチームなど関係機関とのネットワークを活用した取組などを実践する調査研究を実施しています。

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）