

学校安全の新たな取組みと展望

江 澤 和 雄

- ① 平成 20 年 6 月に学校保健法を大幅改正して成立した学校保健安全法は、各学校の安全計画の指針となる学校安全の推進に関する計画の策定を国に義務づけた。また、同法の学校安全に関わる規定により、学校における暴力行為・いじめが新たに学校安全の問題として位置づけられた。
- ② 平成 23 年 9 月に文部科学大臣から諮問を受けた中央教育審議会は、平成 24 年 3 月に「学校安全の推進に関する計画の策定について」を答申し、これを受けて文部科学省は平成 24 年 4 月に「学校安全の推進に関する計画」を策定した。この中で、学校安全の新たな取組みとして、セーフティプロモーションの考え方による科学的な根拠に基づく施策等を進める必要性を提起し、児童生徒自身が安全を守るための能力を身に付け、安全・安心な地域社会づくりへの参加・貢献も含めた学校安全教育の実施を掲げた。
- ③ セーフティプロモーションに基づくセーフスクールの活動は、地域全体で学校の安全の実現に取り組むもので、取組みの過程でそこに参加する児童生徒の安全の意識や能力の向上を図るだけでなく、彼らを地域社会を支える主体として育成するものと期待されている。また、学校安全教育では、従来の避難訓練等による限定された防災教育にとどまらず、必要な学習時間を確保した継続的な安全教育の実施が求められるとともに、防犯等の取組みに児童生徒自身が参加することを通じて、彼らが生活する地域の安全を地域の人々とともに実現していく考え方が重視されるようになってきている。
- ④ 一方、学校における暴力行為やいじめについては、従来、児童生徒の「問題行動」の視点から、生徒指導としての対応がなされてきたが、ネットいじめやいじめ自殺等の昨今の問題状況をふまえ、「問題行動」のとらえ直しや児童生徒自身による問題解決への取組みも含め、学校ぐるみで取り組む新たな生徒指導の考え方と学校安全の視点からの対応が求められている。
- ⑤ これらの取組みに共通するのは、多様化・複雑化する学校安全の問題を予防や健康増進等の観点からとらえること、児童生徒が危険の発見や問題解決の過程に参加すること、及び、学校全体で家庭や地域社会と一体となって問題解決を図ることなどである。
- ⑥ 今後、各学校においては、学校保健安全法の趣旨を活かし、「学校安全の推進に関する計画」を活用した学校安全計画の策定とその具体化が求められるが、そのための財政面、人員面を含む支援と環境づくりにおいて、国・自治体の果たす役割が重要となろう。

学校安全の新たな取組みと展望

文教科学技術調査室 江澤 和雄

目 次

はじめに

I 学校保健安全法と学校安全の推進に関する計画

- 1 学校保健安全法における学校安全
- 2 学校保健安全法が規定する「加害行為」といじめ問題
- 3 学校安全の推進に関する計画にみる学校安全の考え方

II 学校安全に関わる新たな取組みと安全教育

- 1 セーフスクールの取組み
- 2 安全教育の新たな取組み

III 生徒指導の新たな取組みと学校安全

- 1 生徒指導と「問題行動」
- 2 ネットいじめと新たな取組みの視点
- 3 生徒指導と自殺予防教育

IV 学校安全の今後の課題と展望

- 1 安全教育の課題
- 2 学校安全に関わる生徒指導の課題
- 3 新たな取組みの課題と今後の展望

おわりに

はじめに

子ども⁽¹⁾たちが生活時間の大半を過ごす学校の安全に関し、新たな取組みが始まっている。平成 23 (2011) 年 3 月の東日本大震災は、学校施設の耐震化や津波対策だけでなく、防災教育など、安全教育のあり方を含めた学校安全⁽²⁾を改めて考えさせる契機となった。また、学校生活に関わる事件・事故は、近年、子どもの人格や生活・学習を脅かすネットいじめ等が新たに加わるなど見過ごせない状況にあり、学校に何ができるのか、学校は何をしなければならないかが問われており、学校教育活動の視点からも対策が求められている。

こうした状況のもと、平成 23 年 9 月から文部科学大臣の諮問を受けて審議を行ってきた中央教育審議会（以下、「中教審」）は、平成 24 年 3 月 21 日、「学校安全の推進に関する計画の策定について（答申）」⁽³⁾を公表した。これを受け、文部科学省（以下、「文科省」）は「学校安全の推進に関する計画」⁽⁴⁾（以下、「推進計画」）を策定し、同計画は平成 24 年 4 月 27 日に閣議決定された。この計画では、安全教育を柱に、家庭や地域社会との連携による学校安全の推進をうたうとともに、国が取り組むべき安全に関する教育の充実に関わる具体的方策を盛り込んでいく。

近年、学校安全においても、家庭や地域が積極的に関わる取組みが広がっており、また、児童生徒を守るという視点に加え、児童生徒の参

加を促す学校安全の実現のための取組みも始まっている。本稿では、推進計画で示された国の安全教育に関わる新たな取組みと、推進計画の策定を義務づけた学校保健安全法により学校安全の新たな問題として位置づけられた学校における暴力行為・いじめ問題への取組みに焦点を当て、主な論者の指摘等をふまえながら、学校教育活動における学校安全の実現の視点から現状の問題を整理し、国・自治体の施策に関わる今後の課題と展望を探ることとしたい。

I 学校保健安全法と学校安全の推進に関する計画

平成 20 (2008) 年 6 月 18 日に学校保健法を大幅改正して成立した学校保健安全法（昭和 33 年法律第 56 号）は、平成 21 年 4 月 1 日から施行され、これにより「『学校安全』が法律上、明確に位置づけられることになった」⁽⁵⁾といわれ、これまでの「学校現場依存主義の行政姿勢に初めてメスを入れることになる」⁽⁶⁾と期待された。同法では、各学校の安全計画の指針となる学校安全の推進計画を国が策定することを義務づけている。以下ではまず、本稿で取り上げる学校安全の新たな取組みに関わる問題を、学校保健安全法と推進計画の中から取り出し、確認しておきたい。

1 学校保健安全法における学校安全

学校保健安全法は、学校保健と学校安全を規定する。改正前の学校保健法においても、学校

(1) 本稿では、未成年者一般を指す場合には「子ども」を、主として小・中・高校生を指す場合には「児童生徒」を、園児や大学生も含める場合には「児童生徒等」を使うこととする。

(2) 学校安全の内容や問題領域に関しては、拙稿「学校安全の課題と展望」『レファレンス』706号、2009.11、pp.29-53。参照。
<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999577_po_070602.pdf?contentNo=1>

(3) 中央教育審議会「学校安全の推進に関する計画の策定について（答申）」（平成 24 年 3 月 21 日）<http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afiedfile/2012/03/29/1318912_01.pdf>

(4) 「学校安全の推進に関する計画」（平成 24 年 4 月 27 日）<http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/_icsFiles/afiedfile/2012/05/01/1320286_2.pdf> この計画は、「今後おおむね 5 年間（平成 24 年度～平成 28 年度）にわたる学校安全の推進に関する施策の基本的方向と具体的な方策を明らかにするもの」である。「学校安全の推進に関する計画について」<http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1320286.htm>

安全に関わる規定(同法第1条、第2条、第3条の2)はあったが、改正後の学校保健安全法では、新たに国に対して「学校安全の推進に関する計画の策定その他所要の措置を講ずる」(第3条)ことを義務づけ、各学校においては学校保健計画とは別に学校安全計画の策定・実施を義務づけた(第27条)。また、新たに追加された学校安全に係る条文において、学校安全に関する学校の設置者の責務、学校環境の安全の確保、危険等発生時対処要領の作成、地域の関係機関等との連携等を規定した(第26条～第30条)。学校安全だけを規定した個別の法律としなかったことについては、従来の学校保健法にも安全の概念はあったが、「時代の変化に応じて安全とい

うことをより強く法律の名前にも入れることで改正をした」と説明されている⁽⁷⁾。

法改正で積み残された課題も少なくないが、法規定に盛り込まれなかった事項に関しては、衆議院文部科学委員会及び参議院文教科学委員会における学校保健法等の一部を改正する法律案の採決に際し、附帯決議がなされた⁽⁸⁾。附帯決議の学校安全に関わる事項は、表1のとおりである。文科省は、平成20年7月9日付けでスポーツ・青少年局長通知「学校保健法等の一部を改正する法律の公布について」⁽⁹⁾を発出し、各都道府県教育委員会等に対し、当該附帯決議の各事項に十分に配慮するよう求めている。

学校保健安全法の施行後においても、子ども

表1 附帯決議で指摘された学校安全の課題

事項	内容
【財政措置】	◆各学校や学校の設置者が学校安全対策を円滑に実施することができるような財政的な措置を含めた支援
【人的体制整備】	◆各学校における学校安全対策が的確かつ円滑に行われるよう、専ら学校安全対策に従事する者、スクールガード・リーダー等の配置の充実等人的体制の整備
【施設・設備整備】	◆公立学校施設の耐震化の一層の促進。特に、危険度の高い建物の早急な耐震補強工事等の実施と必要な支援 ◆各学校の設置者の、当該学校の施設設備等における適正を欠き又は支障があると認められる事項がある場合の速やかな明確な対応策
【被害救済制度・措置】	◆放課後子どもプランの実施等学校における多様な教育活動の実践を踏まえ、学校において事故等により児童生徒等が被害に遭った場合の救済のための共済給付制度の充実、学校安全に係る被害救済のために必要な措置
【基準の作成等】	◆「学校環境衛生基準」の作成における、安全で快適な教育環境の確保とその完全実施 ◆「学校給食衛生管理基準」の作成に当たっての、食中毒事例等の十分な検証と再発防止策の徹底、その完全実施。学校給食食材の安全性の確保
【関係機関等との連携等】	◆学校安全対策の実施における学校、関係行政機関、児童生徒等の保護者、地域住民等との連携。地域の特性、学校の規模、教職員の体制等の学校の実情、児童生徒等の年齢及び心身の状況について適切な配慮。障がい等を有する児童生徒等について合理的な配慮 ◆学校安全対策の実施における、学校安全に関する計画の策定等関係省庁の相互連携、施策の総合的な推進。地方公共団体において学校安全に関する計画の策定等関係機関の連携による施策の総合的な推進を図るための必要な情報提供、指導助言 ◆各学校において、通学を含めた学校生活その他の日常生活における安全に関する指導が的確に実施されるよう、関係省庁の連携を充実。各学校における実践的な事例の収集及びその提供等への必要な支援
【研修・調査研究等】	◆学校安全対策の推進にあたっての、各学校における取組の情報収集とその提供。学校安全対策に従事する者及び関係教職員の資質向上のための研修実施とその支援。必要な調査研究とその成果の普及 ◆学校安全対策の重要性について広く国民の理解を深めるよう、必要な措置 ◆本改正案の趣旨の十分な周知。各学校における学校保健及び学校安全に係る取組が校長の適切なリーダーシップの下に行われるよう環境整備 ◆新型インフルエンザ等国家規模での緊急かつ総合的な対策が求められる課題について、学校における児童生徒等の健康と安全確保の観点からの速やかな具体的な措置の検討

(出典) 参議院文教科学委員会(平成20年6月10日)において決議された「学校保健法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」を基に筆者作成。

(5) 堀井雅道「学校保健安全法における学校現場の役割と課題」『季刊教育法』No.160, 2009.3, p.29.
 (6) 喜多明人「学校保健安全法成立の意義と活かし方—学校現場依存主義からの脱却」『季刊教育法』No.160, 2009.3, p.4.
 (7) 第169回国会参議院文教科学委員会会議録第10号 平成20年6月10日 p.11.
 (8) 第169回国会衆議院文部科学委員会会議録第13号 平成20年5月30日 p.31; 同上, p.22; なお、附帯決議の内容は、以下も参照。「学校保健法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」衆議院HP <http://www.shugiin.go.jp/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/monka93819D5A3106B6AA4925746A00231E0B.htm>; 「学校保健法等の一部を改正する法律 附帯決議(平成20年6月10日)」参議院HP <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/169/pdf/k031690521690.pdf>>

の事故を科学的に分析し予防に役立つ研究を行う研究機関の新たな設置や、そこで得られた研究成果を社会に還元し、関係機関や現場の指導を行うための新たな機構の設立等のさらなる法的整備の必要性が指摘されている⁽¹⁰⁾。また、学校における児童生徒の死亡事故・事件で保護者等の遺族が望むのは事故・事件の真相の究明と再発防止であるにもかかわらず、迅速で正確な情報が誠実に提供されてこない現実があることから、「学校災害情報の開示制度、苦情・相談体制の確保が不可欠」であるとする指摘もある⁽¹¹⁾。

一方、学校保健安全法を活かす取組みの視点からは、「国・地方自治体に対して学校安全の取組の効果的な実施に必要な財政措置を義務づけたことが重要」⁽¹²⁾であり、学校設置者の施設設備運営体制の整備義務を規定した点が重視されている。また、学校保健安全法により、「学校安全」の概念が拡大したとするとらえ方からは、学校の役割を新たに規定した点として、学校安全計画の策定・実施、学校環境の安全確保、危険等発生時対処要領の作成等が重要とされる。すなわち、①従来の学校保健法に基づく学校保健安全計画では、安全指導、安全学習、教職員の研修等についての不備があり、今後の見直しが求められる、②校長の学校環境の安全確保義務に関しては、学校現場で対応できる点、できない点の判断が求められる、③従来の「学校安全」の概念には含まれていなかったいじめ・暴力行為も含まれることとなるため、これまで

の防犯を主とした危険管理マニュアルについても見直しが課題となる、などである⁽¹³⁾。

2 学校保健安全法が規定する「加害行為」といじめ問題

学校における児童生徒の暴力行為やいじめなどは「問題行動」として、これまで個々の児童生徒を念頭においた生徒指導の観点から対応がなされてきたが、学校の問題としての学校安全の観点からも注視されるようになってきている。学校保健安全法第26条では、「学校の設置者は、児童生徒等の安全の確保を図るため、その設置する学校において、事故、加害行為、災害等〔略〕により児童生徒等に生ずる危険を防止し、及び事故等により児童生徒等に危険又は危害が現に生じた場合〔略〕において適切に対処することができるよう、当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする」(〔 〕内は筆者による省略)と規定する。平成20年7月9日付けの文科省スポーツ・青少年局長通知⁽¹⁴⁾では、「学校安全に関する留意事項」として、「『加害行為』とは、他者の故意により、児童生徒等に危害を生じさせる行為を指すものであり、学校に侵入した不審者が児童生徒等に対して危害を加えるような場合等を想定していること。また、『加害行為』には、いじめや暴力行為など児童生徒同士による傷害行為も含まれるものと考えられること。この場合、いじめ等の発生防止については、基本的には生徒指導の観点から

(9) 文部科学省スポーツ・青少年局長「学校保健法等の一部を改正する法律の公布について(通知)」(平成20年7月9日) <http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/1285251.htm>

(10) 日本学術会議「報告 日本の子どものヘルスプロモーション」(平成22年7月12日) <<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-21-h99-1.pdf>>

(11) 住友剛「子どもの死亡事故・事件の遺族側から見た学校保健安全法—『事故対応』のあり方をめぐって—」『京都精華大学紀要』38号, 2011, p.217.

(12) 喜多 前掲注(6)

(13) 堀井 前掲注(5), pp.30-32. 堀井氏は、「『学校保健安全法』を着実に実施していくためにも、学校保健主事同様に、学校安全の推進主体となる学校安全主事や主任を置くこと等が求められる」と述べるとともに、いじめ・暴力行為に関して、「子どもの加害行為の事前予防が、最も重要だと考えられる」と語る。同, p.33.

(14) 文部科学省スポーツ・青少年局長 前掲注(9)

取り組まれるべき事項であるが、いじめ等により児童生徒等が身体的危害を受けるような状態にあり、当該児童生徒等の安全を確保する必要があるような場合には、学校安全の観点から本法の対象となること⁽¹⁵⁾としている。

3 学校安全の推進に関する計画にみる学校安全の考え方

推進計画では、同計画が学校保健安全法に基づき、「各学校における安全に係る取組を総合的かつ効果的に推進するため」に策定されるものであるとし、各学校においては学校安全計画の策定・実施、危険等発生時対処要領（危機管理マニュアル）の作成及び職員への周知、訓練の実施が義務づけられたこと、及び、学校が保護者や警察署等との連携を図るとともに、校長が学校環境の安全確保のために必要な措置を講じることとされたことを確認する。そのうえで、学校において児童生徒が生き生きと学習や運動等の活動を行うためには、彼らの安全の確保が保障されることが不可欠の前提となし、学校において児童生徒の安全確保を守るだけでなく、彼らが「その生涯にわたり、自らの安全を確保することのできる基礎的な素養を育成していくことが求められる」との考え方から、取組みの方策を提示している。

まず、推進計画の期間中に実現を目指すべき点として、学校における負傷を減少傾向にすることと、死亡事例がゼロとなるよう最大限の努力を払うべきことをうたう。そして、推進計画の実施に当たっては、「セーフティプロモーションの考え方に則り、科学的な根拠に基づいた施策を進め、評価もできる仕組みが必要である」として、「学校における事件・事故災害の情報を適切に収集し、その分析に基づき、将来の事件・事故災害の減少につながる実証的な取組

がなされることが重要である」とし、「その際、インターナショナルセーフスクール（ISS）〔後述、Ⅱ -1-(2)〕の取組などにも留意すべきである」（〔 〕内は筆者補記）とする。世界保健機関（WHO）のインターナショナルセーフスクール（ISS: International Safe School 以下、「セーフスクール」）については、「学校における安全に関する組織的取組の推進」の中で、「学校ぐるみの安全確保の取組を促す例」として紹介され、「国は、ISSなどの優れた取組が各設置者の判断において進められるよう、必要な情報を収集するとともに、積極的な情報提供を行う」としている。

次いで、推進計画の柱となる安全教育の充実に関しては、「学校に求められる役割として第一に挙げられるのは、各教科、道徳、特別活動、総合的な学習の時間など学校の教育活動全体において行われる総合的な安全教育によって、児童生徒等自身に安全を守るための能力を身に付けさせることである」とする。そして、「安全教育における主体的に行動する態度や共助・公助の視点」から、「安全で安心な社会づくりに貢献する意識を高める」ための取組みや、ボランティア活動の経験等を活かした防災教育を、広げていくことなどが促されている。特に、「安全教育に係る時間の確保」については、「体育・保健体育における安全教育の時間数は限られており、現在の時間数では主体的に行動する態度の育成には不十分である」とし、「国は、各学校において、体育・保健体育をはじめ関連する教科等での安全教育の指導時間が確保できるよう検討する必要がある」とする。そして、国は、中長期的には、「教育課程特例校制度を活用した取組の成果等を踏まえ、安全教育に関する教育課程の改善を視野に入れた研究を推進する」ことを挙げている。さらに、「体育・保健体育において安全教育に充てる時間を充実させるこ

(15) 住友剛・京都精華大学准教授は、スポーツ・青少年局長通知では、学校安全の効果的な実施に関わる危険等発生時対処要領の作成に関して、「教員の指導上の諸問題により生じた事故・事件のケース、『いじめ』等の子ども間で生じたケースなど」に言及されていないことから、これらも含めるべきだと語る。住友 前掲注(11), pp.221-222.

となど、安全教育のための指導時間を確保するための方策について、国は、その必要性や内容の検討を行う」ことをうたっている。また、「教職を志す学生への学校安全教育」として、国は、「学校安全に関連する講義の開設や教育実習での学校安全に係る業務の実施など積極的な取組がなされるよう促す」こと等が挙げられている。

一方、情報社会への対応としては、児童生徒の情報モラル育成のための教育⁽¹⁶⁾が行われているが、「違法・有害情報サイトを通じた犯罪等に巻き込まれたり、携帯電話等を使ったいじめが発生するなどの問題が生じている」として、「インターネットの適切な利用に関する啓発活動について、学校、保護者のみならず、企業や地域社会と一体となって取り組む」ことを挙げている。また、「事件・事故災害に関するリスク情報（データ）の収集・分析」、安全教育の実施、安全計画の策定等については、外部の専門家の協力を得られるような体制の整備が期待されるとし、「国は、そうした取組を都道府県単位で支援するとともに、学校や学校の設置者に情報提供する」としている。

児童生徒の参加に関しては、「定期の安全点検においては、学校の教職員だけでなく、児童生徒等、保護者、専門家等も参加して点検する機会を設けるなど、適切に点検が行われる工夫が大切である」としている。

II 学校安全に関わる新たな取組みと安全教育

学校安全に関わる新たな取組みとして、推進計画において留意すべきとされたセーフスクールの活動及び学校における安全教育実施のための取組みを取り上げ、現状と課題を整理する。

1 セーフスクールの取組み

(1) セーフコミュニティの考え方と取組み

学校安全に関わる国際的な取組みとして、近年注目されているものにセーフティプロモーション⁽¹⁷⁾に基づくセーフコミュニティ、セーフスクールの考え方がある。

「セーフコミュニティ」は、「事件・事故は決して偶発的な結果ではなく『予防』できる」との理念に基づいている⁽¹⁸⁾。そして、「子どもや高齢者の安全、職場や公共空間の安全、家庭内の安全などの地域課題を、安全に関わるすべての関係者が組織横断的に連携・協働して知恵を出し、皆で住み良い魅力的なコミュニティを創っていこうという『セーフコミュニティ』の取組みは、新しい発想による新しい問題解決アプローチとして注目され、北欧やカナダ、豪州、韓国、台湾等世界に広まっており、既に200余の都市が、国際的な安全都市として

(16) 「教育振興基本計画」（平成20年7月1日）では、「各種メディアへの過度な依存による弊害について啓発するとともに、子どもたちが有害情報等に巻き込まれないよう、地域、学校、家庭における情報モラル教育を推進する」としている。 <http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/080701/002.pdf>；情報モラル教育については、「第5章 学校における情報モラル教育と家庭・地域との連携」文部科学省「教育の情報化に関する手引」（平成22年10月）参照。 <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2010/12/13/1259416_10.pdf>

(17) セーフティプロモーションは、「人々が平穏に暮らせるようにするため、事故や暴力、その結果としての外傷や死亡を、部門や職種の垣根を越えた協働による科学的に評価可能な介入により予防しようという取組である」「セーフティプロモーション&セーフコミュニティ」『交通安全白書』 <http://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/h20kou_haku/genkyo/topics/topic_06.html>；衛藤隆・東京大学名誉教授は、安全教育を念頭に、「安全についても、世界に広まりつつあるセーフティプロモーションの概念を参考とし、その進め方や評価法を取り入れ、より科学的に確か度学校、家庭、地域の連携に基づいた取組を可能とするような展開方法が開発される必要がある」と語る。衛藤隆「新しい安全教育の考え方と進め方」『初等教育資料』No.867, 2010.12, p.5.

(18) 石附弘「世界基準の『子どもの安全』とは？—WHO 協働センターによる『セーフコミュニティ』および『セーフスクール』の潮流—」『児童研究』90巻, 2011, p.41.

認証されている」とされる⁽¹⁹⁾。WHOの地域コミュニティの安全向上のための協働センター（WHO Collaborating Centre on Community Safety Promotion：SC協働センター）が進める「セーフコミュニティ」となるためには、「世界基準の原則に準拠した地域での安全対策の組織や活動内容が求められている他、一定期間以上の継続的な安全対策の積み重ね、あるいは、実施結果の評価や検証、今後の安全計画等が必要不可欠の条件になっている」⁽²⁰⁾とされる。

わが国では、平成20（2008）年に京都府亀岡市が日本で最初のセーフコミュニティとして認証され、平成21年に青森県十和田市、平成22年に神奈川県厚木市が認証され、平成24年には長野県箕輪町と東京都豊島区が加わった。セーフコミュニティ認証に向けて現在活動している自治体としては、長野県小諸市、神奈川県横浜市栄区、大阪府松原市、福岡県久留米市、埼玉県北本市などがある⁽²¹⁾。平成24（2012）年11月には、わが国において、第6回アジア地域セーフコミュニティ国際会議が、東京都豊島区、長野県箕輪町及び小諸市で開催される⁽²²⁾。

セーフコミュニティを推進する自治体では、相互の情報交換や連携協力を強化する取組みも進めており、平成22年11月20日に公表された「全国セーフコミュニティ推進都市首長サ

ミット共同宣言」⁽²³⁾では、「7つの自治体の首長は、セーフコミュニティに準拠した安心・安全なまちづくりを積極的かつ効果的に推進するために、自治体間の情報交換や連携協力をより高めていく必要があるとの意見の一致」をみたとしている。

(2) セーフスクールの考え方と取組み

セーフスクールとは、「(体および心の)ケガ及びその原因となる事故、いじめ、暴力を予防することによって、安全で健やかな学校づくりを進める活動」⁽²⁴⁾であり、認証を受けるためには、教職員・児童生徒・保護者らによる学校安全の推進に取り組む体制の整備など7つの指標に沿った取組みの推進が求められる⁽²⁵⁾。わが国では、平成13（2001）年6月に学校侵入による殺傷事件で8名の児童の犠牲者と13名の児童及び2名の教員の負傷者を出した大阪教育大学附属池田小学校（以下、「附属池田小学校」）が、その後の学校安全への取組みにより、平成22（2010）年3月に日本初のセーフスクール⁽²⁶⁾の認証を受けた。平成13年の事件後、同校では、7項目の再発防止策⁽²⁷⁾を実施し、「自分を取り巻く周囲の人々との『安全・安心の共感と共有』を実感できるような、社会の主體的な形成者となることを促す安全教育の展開を目標に、取り

(19) 同上，pp.41-42；なお、セーフコミュニティの認証は、SC協働センターによって「認証センター（Certifying Center）」として認証されたアジア地域、ヨーロッパ地域等の認証センターが申請をもとに審査を経て行う。「セーフコミュニティ関連機関相関図」日本セーフコミュニティ推進機構 HP <<http://www.jisc-ascsc.jp/chart.html>>

(20) 石附 前掲注(18)，p.43.

(21) 「日本のセーフコミュニティ」日本セーフコミュニティ推進機構 HP <http://www.jisc-ascsc.jp/sc_japan.html>；「WHO『セーフコミュニティ』豊島区が都内初認証」『毎日新聞』（地方版）2012.5.11，p.27.

(22) 「第6回アジア地域セーフコミュニティ国際会議 in 豊島」<<http://www.arcsc2012.com/jp/>>

(23) 石附 前掲注(18)，p.42.

(24) 「セーフスクールとは」日本セーフコミュニティ推進機構 HP <<http://www.jisc-ascsc.jp/safeschool.html>>

(25) “Indicators for Safe Schools” KAROLINSKA INSTITUTET <http://www.phs.ki.se/csp/who_safe_schools_indicators_en.htm>；「ISS活動推進の7指標」日本セーフコミュニティ推進機構 HP <<http://www.jisc-ascsc.jp/safeschool.html>>

(26) “SAFE SCHOOLS” KAROLINSKA INSTITUTET <http://www.phs.ki.se/csp/who_safe_schools_members_en.htm>；セーフスクールの認証は、アメリカ、韓国、台湾等にあるISS認証センターが、申請を受け、現地審査等を経て行う。日本では、日本セーフコミュニティ推進機構が同センターとなっている。「セーフスクール 取組みとプロセス」<http://www.jisc-ascsc.jp/ss_approach.html>

組んでいる」という⁽²⁸⁾。藤田大輔・大阪教育大学教授は、7項目の再発防止策の中には、「道徳・総合的な学習の時間等における『命の大切さ』を感じ取る教育内容の研究、個々の児童が安全な社会の担い手となる教育」があり、「『命の大切さ』を扱う『いのちの教育』では、危険に気づき・発見する危険回避能力の育成のみならず、『自分は周りの人々から大切にされ、見守られている』というソーシャルサポート認知に基づく信頼感の育成、言い換えれば自分を取り巻く周囲の人々との『安全・安心の共感と共有』を実感できるような、社会の主體的な形成者となることを促す安全教育の展開を目標に、取り組んでいる」という。そして、「ソーシャルサポート認知とは、周囲の人々から、自分が支持され、愛され、受け入れられ、価値ある存在と評価されていると実感される状態を意味」しており、「『安全への共感と共有』を基盤とするような安全教育と安全管理が体系的に実践されていく必要がある」と指摘している⁽²⁹⁾。

そして、安全教育の新たな取組みとして、同校では「平成21年度から文部科学省による教育課程特例編成の認可を受けて、これもわが国で初めてとなる『安全科』を正規科目として創設し、1年生から6年生の各学年で年間35時間の安全学習を展開している」⁽³⁰⁾点が注目される。同校では、安全教育における「安全・安心」

について、「児童自身が自ら『安全・安心』を手に入れることができる能力を育むことが、学校での安全教育に課せられるべき命題である」ととらえており、「安全科」の授業では、例えば、人の命を救うBLS（Basic Life Support）スキルを学ぶことをとおして、児童が命の重みを実感し、自分にできることは何かを実感を持って考えることができることをねらいとした実践などが行われる⁽³¹⁾。

わが国では、平成22年11月に、附属池田小学校に続いて、神奈川県厚木市立清水小学校がセーフスクールに認証されている⁽³²⁾。スウェーデンのセーフスクールに詳しい白石陽子氏は、スウェーデンでは子どもを安全な学校環境づくりの主体者として育てている点を指摘し、子どもが危険を事前に見つけて対応していく「安全力」について、「子どもの安全力の向上は、ISS活動の導入によって得られた大きな効果の一つ」⁽³³⁾であるという点を強調している。

2 安全教育の新たな取組み

(1) 文部科学省の安全教育と新たな視点

東日本大震災による津波で死者・行方不明者が千人を超えた岩手県釜石市では、2,921人の小・中学生が津波から逃れ、99.8%の生存率で「釜石の奇跡」と言われ、これはこの地で行われてきた地域性への配慮と地域の教育力を背景とし

(27) 7項目は、①学校安全部による不審者対策訓練（年間5回）、②外部からの不審者侵入を防ぐ人的物的措置、③PTAと連携した登下校時、放課後の安全確保、④警察、消防、近隣自治体と連携した総合的な児童の安全対策の推進、⑤学校独自の危機管理マニュアルの作成、実施、改訂、⑥「安全の日」（毎月8日）における全教職員による危機管理マニュアルの内容の点検、⑦道徳・総合的な学習の時間等における「命の大切さ」を感じ取る教育内容の研究を推進し、個々の児童が安全な社会の担い手となる教育に努めること、である。藤田大輔「セーフスクールへの道」『日本医師会雑誌』139(3), 2010.6, p.694.

(28) 同上, pp.694-695.

(29) 同上

(30) 藤田大輔「日本初の International Safe School—大阪教育大学附属池田小学校の実践」『日本セーフティプロモーション学会誌』3(1), 2010.3, p.85.

(31) 松井典夫ほか「活動報告 安全科の授業における児童の『安全・安心』の様相の変容に関する研究」『日本セーフティプロモーション学会誌』3(1), 2010.3, pp.62-66.

(32) 前掲注(24)

(33) 白石陽子・藤田大輔「セーフスクール活動を通じた安全な学校環境づくり—スウェーデンのセーフスクールの事例から—」『学校危機とメンタルケア』2, 2010.3, p.26.

た津波防災教育と密接に関係していることが指摘されている⁽³⁴⁾。

防災を含む安全教育に関する国の考え方は、平成20年1月17日の中央教育審議会答申「子どもの心身の健康を守り、安全・安心を確保するために学校全体としての取組を進めるための方策について」⁽³⁵⁾の中で示されており、「子どもは守られるべき対象であることにとどまらず、学校において、その生涯にわたり、自らの心身の健康をはぐくみ、安全を確保することのできる基礎的な素養を育成していくことが求められる」ことから、「安全教育の方向性は、子どもが安全に関する情報を正しく判断し、安全を確保するための行動に結びつけられるようにすること」となる⁽³⁶⁾。文科省が平成22年3月に刊行した学校安全参考資料『「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育』（改訂版）⁽³⁷⁾においても、安全教育の目標として、同様の内容が掲げられている。しかし、文科省が防災教育の内容・方法の充実とこれに携わる人材育成等の支援として平成20年度、21年度に公募した「防災教育支援モデル地域事業」は、2年間での全国の実践数が13例に過ぎず、実践例の飛躍的な増大の必要性が指摘されるという現実もあった⁽³⁸⁾。

こうした中で、防災教育を含む安全教育を効果的に行うためには、そのための学習時間の確保が不可欠であり、具体策の検討が求められている。

(2) 安全教育の位置づけと学習時間の確保

東日本大震災を契機とした防災教育への関心の高まりの中で、教科として「防災科」の新設等を検討することが議論となり⁽³⁹⁾、中教審の「学校安全の推進に関する計画の策定について（答申）」では、教科等として位置づけることによる系統的な指導時間の確保を掲げ、国は安全教育の指導時間確保のための方策の必要性と内容を検討することとされた。この点は推進計画にもそのまま盛り込まれている。

教科の新設に関しては、近年では、小学校低学年における「生活科」の新設の事例がある。情報化、国際化等の社会の変化に対応する観点から教育内容の見直しが求められ、昭和60（1985）年9月に教育課程審議会に「幼稚園、小学校、中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について」の諮問が行われ、昭和62年12月に答申が出された。この中では、「自ら学ぶ意欲と社会の変化に主体的に対応できる能力の育成を重視すること」や、「国民として必要とされる基礎的・基本的な内容を重視し、個性を生かす教育の充実を図ること」などが提起された。この答申を受けて、文部省は、平成元年3月15日に学校教育法施行規則の一部を改正するとともに、小学校学習指導要領を全面的に改訂し、平成4年4月から実施した。主な改正点は、「第1学年及び第2学年に、新教科として生活科を設定」したことであり、これに伴って、第1学年及び第2学年の社会及び理科が廃止さ

(34) 佐藤健「学校の管理下における防災教育」日本スポーツ振興センター『学校の管理下の死亡・障害事例と事故防止の留意点 平成23年版』2012, p.142.

(35) 中央教育審議会「子どもの心身の健康を守り、安全・安心を確保するために学校全体としての取組を進めるための方策について」（答申）（平成20年1月17日）<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/08011804/001.pdf>

(36) 坂口武洋・坂口早苗「学校における保健衛生と安全」『川村学園女子大学研究紀要』22(2), 2011, p.159.

(37) 文部科学省『「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育：学校安全参考資料』2010. <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2010/10/26/1289314_03.pdf>

(38) 佐藤 前掲注(34), p.144.

(39) 中央教育審議会スポーツ・青少年分科会学校安全部会は、平成24年3月13日、教科としての「防災科」の創設を求める意見等をふまえ、防災教育の将来的な教科化を見据えた位置づけを求める方針を決めた。「防災教育独立を教科化見据え中教審が方針」『毎日新聞』2012.3.14, p.26.

れた⁽⁴⁰⁾。教科の新設には、こうした手順が要請される。

教科ではなく、「総合的な学習の時間」や「特別活動」の活用はどうか。例えば、「総合的な学習の時間」の年間標準総授業時数は、現在、小学校（第3学年から第6学年までの各学年）で70時間（小学校の1単位時間は45分）、中学校では第1学年50時間（中学校の1単位時間は50分）、第2学年及び第3学年は各々70時間となっており（学校教育法施行規則別表第1及び第2）、平成20年改訂の学習指導要領により総授業時数が削減されたため、さらなる活用は難しいであろう⁽⁴¹⁾。「特別活動」も、小学校、中学校ともに35時間（小学校第1学年は34時間）と限られているうえに、特別活動の授業時数は学級活動に充てるものとされている。推進計画では、平成20年改訂の学習指導要領では安全に関する指導の充実が図られているが、系統的な指導を行うための時間は限られているとしている。

教科でない場合、例えば、「防災を教科として位置づけられていない状況下においては、防災教育を継続するための工夫が各学校に求められる」とともに、「学校の管理下における防災教育を支援するための学校を取り巻く『地域の教育力』が必要不可欠」となる⁽⁴²⁾。

また、教科化には指導者確保の問題もあり、「保健」、「体育」を担当する教員の養成まで含めた対応が必要となる。現行の教育職員免許法施行規則（昭和29年文部省令第26号）では、免許教科「体育」及び「保健」の中に教科に関する科目として「学校保健（小児保健、精神保健、学校安全及び救急処置を含む）」（第4条の表）、免許教科「保健体育」及び「保健」の中に同様の

科目がある（第5条の表）。教員養成課程における学校安全に関する内容の充実に関しては、同施行規則の改正等の検討の必要性もあろう。この点に関しては、今回の推進計画において、「教職を志す学生への学校安全教育」を盛り込んでいる点が注目される。

このように、安全教育の最大の課題は、学校における学習時間の確保、継続性、指導者の確保、教員研修などである。しかも、安全教育は、迅速な対応が求められている。そこで、文科省の教育課程特例校制度の活用が期待されることとなる。

「教育課程特例校」⁽⁴³⁾の制度は、文部科学大臣が学校教育法施行規則第55条の2に基づいて、学校を指定して、学習指導要領によらない教育課程を編成・実施することを認めるもので、「構造改革特別区域研究開発学校」制度として平成15年度から導入され、平成20年度から「教育課程特例校」制度となったものである。指定の要件として、すべての児童・生徒に履修させる内容が特別の教育課程で適切に取り扱われていること、総授業時数が確保されていること等があり、平成24年4月1日現在で、指定学校数は2,591校に及んでいる⁽⁴⁴⁾。主な取組みとしては、「生活科」や「総合的な学習の時間」等の一部を組み替えて「英語科」や「外国語活動」等を導入して小学校低・中学年からの英語教育を実施するものが最も多いが、そのほかに「総合」「道徳」等の一部を組み替えて「市民科」「ことば科」等を実施する事例も見られる⁽⁴⁵⁾（表2）。

従来の学校における安全教育は、年1～2回程度の避難訓練を中心としたものが多かった。避難訓練についても実際の避難を想定した訓練

(40) 「学習指導要領等の改訂の経過」<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/idea/_icsFiles/afiedfile/2011/03/30/1304372_001.pdf>

(41) 改訂前は、小学校は第3・4学年105時間、第5・第6学年110時間、中学校は第1学年70～100時間、第2学年70～105時間、第3学年70～130時間となっていた。

(42) 佐藤 前掲注(34), p.145.

(43) 「教育課程特例校について」<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokureikou/1284969.htm>

(44) 同上。校数は速報値。

を継続して行うことが必要となるが、今後求められる安全教育は、児童生徒の発達段階に応じて彼ら自身の安全を守るための能力を育成するものであり、各学校の安全計画にも位置づけた

取組みが要請されている。中教審の審議においても指摘されたように⁽⁴⁶⁾、学校安全計画をより実践的な計画にすることが必要であり、学習時間の確保が不可欠となる。

表2 国公立学校の教育課程特例校における主な取組み

設置者	取組内容	
	教科の組替え等	新教科等
●学校や地域の特性を生かした教科を新設すること等により、小中連携を推進する取組（取組みの内容が、小学校における外国語教育の充実のみに係るものを除く）		
青森県三戸町 (平成21年度～)	小中の全学年で「道徳」「特別活動」の全部及び「総合」の一部を組替え	「立志科」等
茨城県つくば市 (平成24年度～)	小中の全学年で「生活」「道徳」「特別活動」の一部及び「総合」「外国語活動」の全部を組替え	「つくばスタイル科」
千葉県松戸市 (平成23年度～)	小学校5、6年で「総合」の一部、「外国語活動」を、中学校1～3年では「総合」「外国語」の一部を組替え	「言語活用科」
埼玉県さいたま市 (平成17年度～)	小学校では「外国語活動」の全部及び「総合」の一部を組替え、中学校では「総合」を活用等	「潤いの時間」
東京都品川区 (平成16年度～)	小中の全学年で「道徳」「総合」及び「特別活動」の全部を組替え	「市民科」
東京都世田谷区 (平成19年度～)	小学校では「生活」及び「総合」の一部を、中学校では「総合」の一部を組替え	「日本語科」 ※小中の全学年
東京都江戸川区 (平成24年度～)	小学校1、2年では授業時数を上乘せし、小学校3年～中学校3年で「総合」の一部を組替え	「読書科」
神奈川県南足柄市 (平成22年度～)	小学校全学年で「道徳」「特別活動」の全部、「総合」の一部（1・2年を除く）を組替え	「きらり」
新潟県新発田市 (平成20年度～)	小学校では「国語」「生活」及び「総合」の一部を、中学校では「総合」及び「道徳」の一部を組替え	「日本語科」 ※小中の全学年
富山県高岡市 (平成18年度～)	小学校5・6年では「図画工作」及び「総合」の一部を、中学校1年では「総合」の一部を組替え	「ものづくりデザイン科」
長野県諏訪市 (平成20年度～)	小学校では「図画工作」「総合」の一部を、中学校では「美術」「技術・家庭」及び「総合」の一部を組替え	「相手意識に立つものづくり科」 ※小中の全学年
長野県上田市 (平成20年度～)	「理科」の指導内容を組替え	小中の教育課程の一部の再編成等
静岡県沼津市 (平成18年度～)	小学校では「生活」及び「総合」の一部を、中学校では「総合」の一部を組替え	「言語科」 ※小中の全学年
広島県広島市 (平成19年度～)	小学校5・6年及び中学校の全学年で「総合」の一部を削減	「言語・数理運用科」
福岡県八女市 (平成21年度～)	小学校では「国語」「生活」及び「総合」の一部を、中学校では「国語」「保健体育」及び「総合」の一部を組替え	「礼節・ことば科」 ※小中の全学年
長崎県五島市 (平成19年度～)	小中の全学年で「総合」の一部及び「特別活動」を組替え	「奈留実践」等
長崎県小値賀町 (平成19年度～)	小学校では「生活」「道徳」「特別活動」及び「総合」の全部を、中学校では「道徳」「特別活動」及び「総合」の全部を組替え	「グローバルアップ科」 ※小中の全学年

長崎県佐世保市 (平成19年度～)	小学校では「生活」の一部並びに「特別活動」及び「総合」の全部を、中学校では「特別活動」及び「総合」の全部を組替え	「字久・実践」等 ※小中の全学年
熊本県宇土市 (平成22年度～)	小学校3年から6年まで「総合」の一部を組替え、中学校1・2年で「総合」の一部を組替え	「そろばんの時間」
熊本県産山村 (平成19年度～)	小学校では「生活」及び「総合」の一部を組替え、中学校では「総合」を活用	「うぶやま学」等 ※小中の全学年
熊本県熊本市 (平成16年度～)	小中の全学年で「道徳」の全部並びに「特別活動」及び「総合」の一部を組替え	「生き方創造科」等
●「ことば」に関する取組み (「小中連携を推進する取組」と重複するものを除く)		
北海道松前町 (平成22年度～)	小学校全学年で「国語」「生活」の一部（1・2年のみ）、「総合」の一部（3～6年のみ）を組替え	「書道」
埼玉県熊谷市 (平成22年度～)	小学校全学年で「国語」「総合」等の一部を組替え	「ことばの時間」
静岡県伊東市 (平成18年度～)	小学校1・2年で「生活」の一部を組替え	「書道科」
兵庫県伊丹市 (平成20年度～)	小学校3～6年で「国語」及び「総合」の一部を組替え	「ことば科」
広島県 (平成23年度～)	中学校全学年で「社会」「理科」「国語」「総合」及び「外国語」の一部を組替え	「ことば科」
●その他の例		
東京学芸大学 (平成22年度～)	中等教育学校1年から3年までの「総合」の一部は、英語による指導を実施。中等教育学校4年から6年までの「世界史A」「数学B」「地学基礎」等の一部教科は、生徒の選択により、英語による指導を実施。	
大阪教育大学附属小学校 (平成21年度～)	小学校の全学年で「生活」及び「総合」の一部を組替え	「安全科」
三重県松阪市 (平成24年度～)	中学校の全学年で「総合」の一部を組替え	「人間と社会」 ※高等学校の「産業社会と人間」に接続
大阪府池田市 (平成16年度～)	「総合」の一部を削減	「科学・情報の時間」 ※小学校5・6年
兵庫県尼崎市 (平成16年度～)	小学校3・4年で「算数」及び「総合」の一部を組替え	「計算科」
高知県高知市 (平成16年度～)	小学校3・4年で「総合」の一部を組替え「中国語活動」を実施。※2校のみ。他の4校は小学校3年からの「外国語活動」を実施。	

(出典)「主な取組み（平成24年4月1日現在）」「教育課程特例校制度 指定の状況」文部科学省HP <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2012/05/15/1284967_1.pdf>を基に一部割愛等により筆者作成。

(45) 「主な取組み（平成24年4月1日現在）」「教育課程特例校制度 指定の状況」<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2012/05/15/1284967_1.pdf>

(46) 「中央教育審議会総会（第79回）における委員からの主な御意見」<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo5/011/attach/1317728.htm>

(3) 安全教育における児童生徒の参加

セーフスクールの取り組みでは、児童生徒が地域の安全の実現に主体的に参加する意義も重視されているが、そうした学校安全に関わる児童生徒の参加は、安全教育としての防犯教育における地域安全マップづくりや、危険箇所の安全確保に活かすヒヤリマップづくりの取り組みにも見ることができる。

(i) 地域安全マップ

地域安全マップとは、「子どもたちが地域を自らの足で調査し、交通事故などの危険のある場所や犯罪が起りやすい場所を見つけ、それらの情報を模造紙のうえに地図としてまとめたもの」であり、「子どもたちに犯罪が発生しそうな場所を見つけ出す力を育てること」にねらいがあるとされる⁽⁴⁷⁾。文科省の「学校の安全管理の取組状況に関する調査(平成21年度実績)」によれば、平成22年3月現在、全国の小学校及び特別支援学校(小学部)で「通学安全マップを作成している学校」の割合は87.8%(小学校90.6%、特別支援学校(小学部)21.9%)となっている⁽⁴⁸⁾。

犯罪機会論⁽⁴⁹⁾に基づく防犯対策を提唱してきた小宮信夫・立正大学教授は、各地で作成されている地域安全マップには犯罪機会論に基づかない間違ったマップが多いとし、例えば過去

に不審な人物に遭遇した場所を記した「不審者マップ」は、防犯効果が期待できず、差別や排除を生み、人権を侵害する危険性があり、また、実際に犯罪が起きた場所を示した「犯罪発生マップ」も、「覚えた犯罪発生場所に行かないことはできても、知らない場所に行ったら、もうお手上げ」であると、その問題点を指摘している⁽⁵⁰⁾。小宮教授が提唱する「地域安全マップ」は、「犯罪が起りやすい場所を表示した地図」であり、「地域を歩いて、物理的・心理的な『入りやすさ』『見えにくさ』をチェックし、犯罪者が好む『入りやすく見えにくい場所』を洗い出したもの」である。「地域安全マップ」づくりをとおして、子どもの犯罪防止能力の向上、コミュニケーション能力の向上、地域への愛着心の向上、非行防止能力の向上とともに、大人の防犯意識の向上も期待されるとする⁽⁵¹⁾。そして、「子ども自身の力で危険な場所を見極められるようになるためには、覚えるマップではなく、考えるマップ」を作成することが必要であるとし、そのマップもPTAや自治体が作成して子どもに配布するのではなく、子どもが地域を歩いて自らの力で作成することで、「子ども自身が体験を通して考え、気づいたことを伝える」ことで学習内容が記憶へ定着する点を強調している⁽⁵²⁾。

また、田部俊充・日本女子大学教授は、小

(47) 大西宏治「子どもにとっての地域安全マップの意味」『地理』54(1), 2009.1, p.28.

(48) 文部科学省スポーツ・青少年局学校健康教育課「学校の安全管理の取組状況に関する調査(平成21年度実績)」
<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afiedfile/2012/04/04/1289307_03.pdf>

(49) 犯罪機会論は、犯罪の機会を与えないことによって犯罪を未然に防止しようとする考え方で、欧米諸国の犯罪対策において、中心的な役割を演じている予防理論で、心に問題を抱えた人がいても、その人の目の前に犯罪の機会がなければ犯罪は実行されないと考える。犯罪者は犯罪機会のある場所、犯罪が成功しそうな場所、すなわち「(だれもが)入りやすく、(だれからも)見えにくい場所」を選んでくることから、選ばれやすい場所を減らし、選ばれにくい場所を増やせば犯罪は起りにくくなると考える。どこが犯罪者に選ばれやすいかを見極めることによって未来の犯罪を予測しようとするもの。小宮信夫「間違いだらけの地域安全マップ—本当に必要な防犯教育とは」『教育と医学』57(7), 2009.7, pp.608-609.

(50) 同上, pp.608-614. 小宮教授は、「社会性と市民性の向上は、紛れもなく、犯罪から遠ざかる能力を向上させる」ものであり、「地域安全マップづくりは、完成品としての地図を作る『物づくり』ではなく、犯罪被害に遭わない力と犯罪に走らない力を高める『人づくり』なのである」とする。同, p.614.

(51) 小宮信夫「犯罪被害を防ぐ方法—犯罪機会論と地域安全マップ—」『立正大学大学院紀要』25号, 2009, pp.40-41.

(52) 同上, pp.42-44.

学生が中心となる地域安全マップづくりに関し、大学生や中・高校生の協力を得ながら、子どもたちが危険を察知できる力や対処できる力といった危機回避能力を身につけ、そうしたフィールドワークをサポートすることにより、協力する中・高・大学生も危機回避能力をさらに高めることができるという効果にも注目している⁽⁵³⁾。

さらに、大西宏治・富山大学准教授は、少子化の進行により屋外で子どもが一人になる機会が増え、犯罪の被害者となる危険性が高まったことと、危険回避について年長者が年少者に伝承する機会もなくなったことから、子どもたちに危険回避の知識を体得してもらうためには地域安全マップづくりが必要になったととらえる⁽⁵⁴⁾。そして、愛知県における取組みを例に、地域安全マップづくりをとおして子どもたちが地域に暮らす様々な人々との交流を実現し、それが地域の安全の向上にもつながることに言及している⁽⁵⁵⁾。

また、平伸二・福山大学教授は、地域安全マップ作成後の児童への質問紙調査、児童が選んだ場所に対する大学生への質問紙調査を行い、児童の危険回避能力が実際に向上しているとしてその効果を認め、「子どもたちが地域と関わり、地域を愛し、地域の安全のために貢献する意識を芽生えさせる、次世代の安全の担い手として子どもを育む視点を持った取組を、広げていく

必要があろう」⁽⁵⁶⁾と訴えている。

こうした地域安全マップづくりは、「子どもたちが同時にいくつかのグループに分かれてフィールドワークを行うため、多くの補助者が必要」⁽⁵⁷⁾であり、地域住民に広く参加を呼びかけていくことが求められる。また、「多くの学校で取り組まれている地域安全マップは、一度作ったら終わりの単発的な取り組みである」とし、児童生徒の安全意識や危険回避能力等の向上のためには、「特定学年の単元として毎年実施すべき」であるとも指摘されている⁽⁵⁸⁾。

(ii) ヒヤリマップ

地域安全マップと同じように児童生徒がその作成に直接参加するものに、ヒヤリマップがある。もう少しで事故や怪我に遭うところだったとヒヤリとしたり、ハッとしたりした体験をもとにその危険箇所を知らせ、安全確保に活かすためのヒヤリマップは、交通安全地図等のかたちで各学校に見られるが、小磯透・国際武道大学教授によれば、児童生徒と教員と一緒に校内を点検して危険箇所を見つけ、何がどのように危険かを児童生徒と教員で話し合い、危険度等を判断して公表すべき危険箇所をヒヤリマップに記載し校内に掲示するというものがあり、通学路等の安全点検にも適用され得る⁽⁵⁹⁾。このヒヤリマップづくりは、健康の品質管理としてのHQC (Health Quality Control)⁽⁶⁰⁾の基本的な

(53) 田部俊充「学校で地域安全マップはどのようにつくられているか—東京・広島の実践から」『地理』54(1), 2009.1, p.26.

(54) 大西 前掲注(47), pp.28-29.

(55) 同上, p.34.

(56) 平伸二「地域安全マップの作製とその効果測定」『福山大学こころの健康相談室紀要』1号, 2007, p.41.

(57) 福島孝文・澤村秀行「『地域安全マップづくり』の推進—東京都の『子どもの安全確保』に向けた取組—」『警察学論集』59(9), 2006.9, p.212.

(58) 樋野公宏「地域安全マップから防犯まちづくりへ—板橋区及び松山市の3地区6小学校での実践を通じて—」『住まい・まち学習』実践報告・論文集』8, 2007, p.55.

(59) 小磯透「HQC手法を適用した学校安全教育」『子どもと発育発達』8(3), 2010, p.151.

(60) 大澤清二・大妻女子大学教授は、HQCについて、「健康状態自体を直接的に操作する（疾病を投薬などの治療によって改善する）のではなく、それを間接的に支配している影響要因や故障の原因などをLS [ライフスタイル] として見出し、それらを日常的に操作が可能な対象に置き替えて修正することで、間接的に望ましい健康の品質を保証」（〔 〕内は筆者補記）しようとするものであるとする。大澤清二「クオリティコントロールからHQCへ、その歴史と方法」『子どもと発育発達』8(3), 2010, p.142.

考え方を学校安全教育に適用したもので、『『危ないからやめなさい!』ではなくて、危ないところや危険な行動を見つけ、それを改善し、安全な場にし、安全な行動をとっていく』ことを実現するもので、「子どもたちが生活経験の中で出会う具体的な問題をとらえ、その問題を子どもたち自身が解決していく過程で問題解決の様々な能力や態度を身につけていく」機会を与えるものとされる⁽⁶¹⁾。

Ⅲ 生徒指導の新たな取組みと学校安全

1 生徒指導と「問題行動」

(1) 暴力行為・いじめの現状

生徒指導の取組みが対象とする児童生徒の「問題行動」については、これまで、その実態をどのように把握するかが問われてきた。例えばいじめ問題については、文科省の調査では、平成5年度までは、学校としていじめの事実を確認したものを対象としていたが、平成6年度からは、いじめが起こった場所は学校の内外を問わないこととし、さらに平成18年度の調査からは、一定の人間関係にある者から、心理的、物理的な攻撃を受けたことにより、精神的な苦痛を感じているケースをいじめととらえる考え方を取り入れた。そして、それまでのいじめの「発件数」を「認知件数」に改めた⁽⁶²⁾。

学校における暴力行為やいじめの現状につい

て、文科省が平成24年2月6日に公表した「平成22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」は、小・中・高等学校における「暴力行為の発件数は約6万件」で前年度より約1千件減少し、小・中・高・特別支援学校における「いじめの認知件数は約7万8千件」で前年度より約5千件増加と伝えている⁽⁶³⁾(図1、図2)。文科省の調査については、「この数字がいかに実態とかけ離れたものであるかは、学校の実情を少しでも知っているものにとっては明白である」とし、そうした数値が集約される背景には、「『いじめ、校内暴力の五年間で半減』という数値目標と『学校評価』『教員人事考課』が存在している」とも指摘されてきた⁽⁶⁴⁾。また、最近では、「いじめ行為(ブリング)は、欧米並みに暴力行為(バイオレンス)へと変化し、一部で重なりつつある」とも指摘されており、留意すべき点といえよう⁽⁶⁵⁾。なお、法務省の平成23年の「『人権侵犯事件』統計資料」によると、「学校におけるいじめ」は前年比21.8%増の3,306件となっており⁽⁶⁶⁾、警察庁生活安全局少年課の「少年非行等の概要(平成23年1月～12月)」によれば、平成23年の「いじめに起因する事件の検挙・補導人員」は219人(前年比22.1%減)となっている⁽⁶⁷⁾。

いじめの件数に関しては、「いじめを把握する側の積極性次第で、件数は大幅に増減してしまう」⁽⁶⁸⁾という指摘や、文科省調査のいじめ

(61) 同上, pp.149-150.

(62) 国立教育政策研究所生徒指導研究センター『生徒指導上の諸問題の推移とこれからの生徒指導—データに見る生徒指導の課題と展望—』(平成21年3月)<<http://www.nier.go.jp/shido/centerhp/1syu-kaitei/1syu-kaitei090330/1syu-kaitei.zembun.pdf>>

(63) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「平成22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24年2月6日)<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/02/_icsFiles/afieldfile/2012/02/06/1315950_01.pdf>

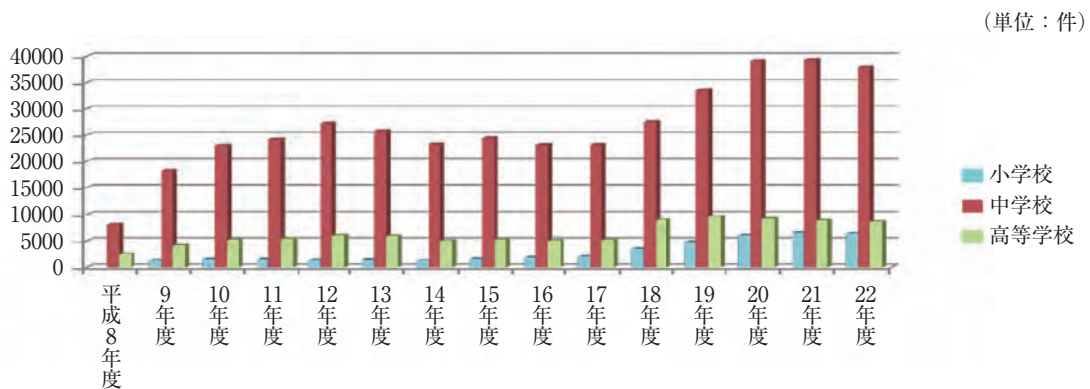
(64) 酒井博世「教育基本法改正以後の『教育改革』—生徒指導のあり方を中心に—」『名城大学教職センター紀要』4巻, 2007, p.14.

(65) 松浦善満「変化する子どもの『問題行動』—暴力行為の多発化・学校内化—」『教育展望』56(2), 2010.3, p.10.

(66) 「『人権侵犯事件』統計資料(平成23年)」<<http://www.moj.go.jp/content/000095541.pdf>>

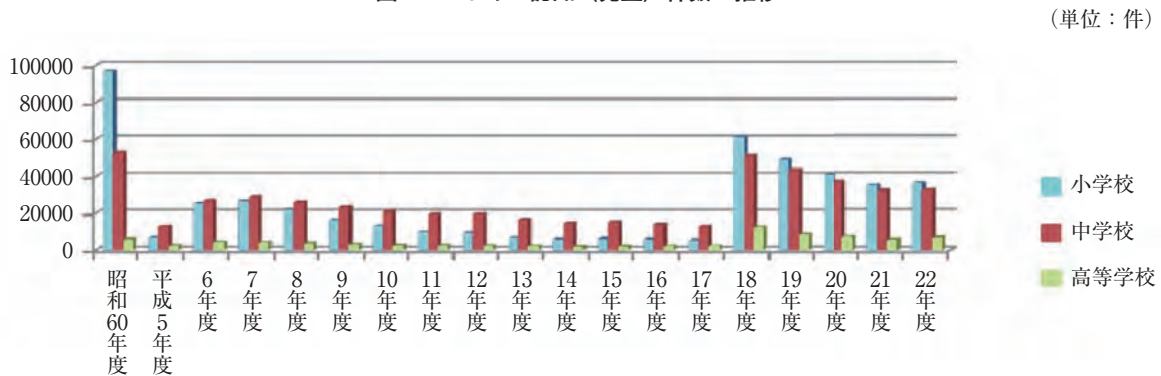
(67) 警察庁生活安全局少年課「少年非行等の概要(平成23年1月～12月)」(平成24年4月)<<http://www.npa.go.jp/safetylife/syonen/syounennhikoutounogaiyou.pdf>>

図1 学校内における暴力行為発生件数の推移



(注) 平成8年度までは公立中・高等学校対象、平成9年度からは公立小学校、平成18年度からは国私立学校も調査。
 (出典) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「平成22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23年8月4日)を基に筆者作成。

図2 いじめの認知(発生)件数の推移



(注) 平成5年度までは公立小・中・高等学校、平成6年度から特殊教育諸学校、平成18年度からは国私立学校、中等教育学校を含める。平成6年度と平成18年度にいじめのとりえ方を見直した。
 平成17年度までは発生件数、平成18年度からは認知件数。
 (出典) 同上。

認知件数は、「各県が各学校に報告させたものを文部科学省に上げただけのもの」であり、「いじめの実数ではなく、各県がどれほどまじめにいじめ問題に取り組んでいるかを示すもの」⁽⁶⁹⁾ であるとする指摘もある。文科省調査のいじめ件数の推移から悪化する傾向が示されているようにも見えるが、「学校側のきめ細かい対応により、いじめへの気づきが迅速になった」と考えることもできるとし、「早期発見・早期対応に努力している学校の姿が数値に反映されている」とする見方もある⁽⁷⁰⁾。

こうした中で、平成10(1998)年から継続して行われている国立教育政策研究所の『いじめ追跡調査』が注目されている。この調査は、いじめの実態把握に最も適した方法とされている自記式質問紙調査法(子ども自らが回答する形式のアンケート調査)により、いじめや関連要因について定点観測的に行われるもので、1回限りの全国調査や対象数の限定された事例的追跡調査では得られない質の高いデータを収集できるものであるとされる⁽⁷¹⁾。平成10(1998)年度から平成15(2003)年度の6年間にわたって実

(68) 内田良「学校安全の死角18 いじめの件数をどう受け止めるのか」『月刊高校教育』44(10), 2011.9, p.72.
 (69) 内藤朝雄「ネットを用いたいじめをめぐる考察」『現代のエスプリ』No.526, 2011.5, p.71.
 (70) 中村豊「『いじめ問題』の基本」『月刊生徒指導』41(14), 2011.12, p.56.

施されたこの調査は、いじめの加害・被害経験の有無、学校生活に関する適応感、ストレス感等を調査内容とするもので、調査結果から「いじめというのは、誰もが加害行為を行いうるし、被害にあう可能性がある行為であることがはっきり示されたと言える」としている。さらに、『いじめ追跡調査 2007-2009』からは、いじめを減らす対策として、未然防止の取組みが不可欠であり、いじめを生みにくい土壌をつくることが大切であって、集団の中でトラブルを回避するためにはどうすべきかに気づいたり、他者から認められる喜びに気づいたり、他者や集団に貢献することが誇りになるような、そうした教育活動がいじめ防止につながる。さらに、いじめの原因ともなるストレスへの対応については、その対処法を教える前に、ストレスの原因を軽減するなど、ストレスが生じないような工夫が必要であるとしている⁽⁷²⁾。

(2) 暴力行為・いじめ問題への対応策

学校に関わる暴力行為やいじめなどの児童生徒の「問題行動」への対応に関しては、加害者本人への対応を中心とした考え方から、被害者を含む関係者へと対応の対象が広げられ、さらに最近では児童生徒全員に関わる問題として対

応策が講じられるようになってきている。同時に、児童生徒の置かれた環境や社会の状況等を考慮した取組みが求められるようになってきた。

文部省による従来の生徒指導の対応については、「昭和 50 年代のいじめ問題への対応以来、当時の文部省が子どもの自主性・主体性を重んじ、規則に頼らない信頼関係の充実による指導を促してきた結果、教師の生徒指導に対する士気を失わせ、学校規律が乱れ、いじめなどが増加した」とする指摘があり⁽⁷³⁾、この観点からは、アメリカで実践されているゼロトレランスや段階的指導（プログレッシブディシプリン）⁽⁷⁴⁾を紹介した平成 18 年 5 月の国立教育政策研究所生徒指導研究センターの報告書『生徒指導体制の在り方についての調査研究—規範意識の醸成を目指して—』における「生徒指導の運営方針の見直し」の考え方が注目されることになる。報告書の内実は、「生徒指導の運営方針の抜本的な見直しを提言したもの」であり、「教職員間の合意のもと生徒指導方針の基準を明確化し、児童生徒だけでなく保護者にも周知徹底し、広く理解を図った上で、指導方針に基づく毅然とした粘り強い指導を学校全体で行うこと」⁽⁷⁵⁾を強調したものであるともいわれる。

(71) 国立教育政策研究所生徒指導研究センター『いじめ追跡調査 2007-2009 いじめ Q & A』（平成 22 年 6 月）<<http://www.nier.go.jp/shido/centerhp/shienshiryou2/3.pdf>> この中では、「データから見る限り、いじめは常に起こりうるものであり、一時的に増加したり減少したりするものではない」とし、「2006 年秋は、いじめが日本において社会問題化した 3 回目であることは確かですが、それをピークと呼ぶことは、いじめの発生に対して誤ったイメージを付与することに他なりません」としている。

(72) 同上

(73) 加藤十八「いじめを考える—ゼロトレランスに関連して」『月刊生徒指導』37(3), 2007.2, p.24.

(74) 「ゼロトレランス」は、学校現場で「『安全で規律ある学習環境』を構築するという明確な目的のもとで、小さな問題行動に対して学校が指導基準にしたがって毅然とした態度で対応するという理念」を指し、段階的指導（プログレッシブディシプリン）は、「大きな問題行動に発展させないために、小さな問題行動から、曖昧にすることなく注意するなど、段階的に指導する方式」を指す。国立教育政策研究所生徒指導研究センター「生徒指導体制の在り方についての調査研究—規範意識の醸成を目指して—（報告書）」（平成 18 年 5 月）<<http://www.nier.go.jp/shido/centerhp/seito/seitohoukoku.pdf>>；教育理念や指導基準について「教職員で共通認識を持ち、生徒・保護者にはっきり明示して、明示したことは曖昧にしないで実践することこそが『ゼロトレランス理念』である」とも指摘される。藤平敦「ゼロトレランス理念の導入における視点」『月刊高校教育』40(11), 2007.8, p.35.

(75) 宮古紀宏「学校教育における生徒指導施策の動向—児童生徒の粗暴的逸脱行動への対応に焦点を当てて—」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』3号, 2010, pp.89-90.

当該報告書を受けて文科省は、平成19年2月5日付けで初等中等教育局長通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」⁽⁷⁶⁾を発出し、「問題行動」のとらえ方と指導の考え方を改めて提示した。この中では、学校の指導にもかかわらず改善が見られず、「いじめや暴力行為など問題行動を繰り返す児童生徒に対し、正常な教育環境を回復するため必要と認める場合には、市町村教育委員会は、出席停止制度の措置を採ることをためらわずに検討すること」をうたっている。そして、「懲戒・体罰について」の中で、校長及び教員は「教育上必要があると認めるときは、児童生徒に懲戒を加えることができ、懲戒を通じて児童生徒の自己教育力や規範意識の育成を期することができる」ことを述べたうえで、「学校教育法第11条に規定する児童生徒の懲戒・体罰に関する考え方を示している。すなわち、「児童生徒に対する有形力（目に見える物理的な力）の行使により行われた懲戒は、その一切が体罰として許されないというのではなく、裁判例においても、『いやしくも有形力の行使と見られる外形をもった行為は学校教育法上の懲戒行為としては一切許容されないとすることは、本来学校教育法の予想するところではない』としたもの（昭和56年4月1日東京高裁判決）、『生徒の心身の発達に応じて慎重な教育上の配慮のもとに行うべきであり、このような配慮のもとに行われる限りにおいては、状況に応じ一定の限度内で懲戒のための有形力の行使が許容される』としたもの（昭和60年2月22日浦和地裁判決）などがある」として、これを認めるケースを想定している。

こうした文科省の「懲戒を通じて児童生徒の自己教育力や規範意識の育成を期待することができる」とする考え方については、「表面的、

一時的効果のみを見ていて、その行為が子どもの内面に与える影響について、全く配慮していない誤った認識である」⁽⁷⁷⁾とする指摘がある。この批判は、文科省の考え方には、「体罰は人権問題であるという認識が全く欠落している」としたうえで、「問題を起こす子どもたちほど、個人としてその尊厳を尊重された経験に乏しい子どもたちであることが多い。『殴らなければわからない』子どもがいるとすれば、『殴らなければわからない』子どもに育てられてしまったわけで、そうした子どもたちこそ『殴らなくてもわかる』子どもに育てなければならない」とする。

(3) 生徒指導の新たな考え方といじめ問題への対応

こうした中で、文科省は平成22年4月、生徒指導の手引きを29年ぶりに改訂し、生徒指導に関する学校・教職員向けの基本書として取りまとめた『生徒指導提要』⁽⁷⁸⁾を公表した。これは、「これまで、小学校段階から高等学校段階までの生徒指導の理論・考え方や実際の指導方法等について、時代の変化に即して網羅的にまとめた基本書等が存在せず、生徒指導の組織的・体系的な取組が必ずしも十分に進んでいない」という認識のもと、平成21年6月に「生徒指導提要の作成に関する協力者会議」を設置し、議論を経て取りまとめたものである。内容は、新たに小学校の「生徒指導」も対象とし、児童生徒全体への指導と個別の課題を抱えた児童生徒の指導についての基本的な考え方を示し、学校全体で進める生徒指導を掲げ、関係機関等との連携や地域ぐるみの取組みも含め、さらには発達障害についての理解と支援のあり方まで盛り込んだものとなっている⁽⁷⁹⁾。

(76) 文部科学省初等中等教育局長「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/07020609.htm>

(77) 酒井 前掲注(64), pp.29-30.

(78) 「生徒指導提要について」（平成22年4月2日）<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/22/04/1294538.htm>

(79) 同上

新しい『生徒指導提要』が持つ意味について、森田洋司・大阪市立大学名誉教授は、いじめや不登校等の生徒指導に関わる問題が複雑化・多様化・重複化しており、さらに新たな問題としてインターネットや携帯電話に関わる問題や児童虐待等の問題が加わる現状にあり、これまでのような学校現場を中心とした対応には限界があるため、より根本的な対応の必要性があると指摘する。そして、そのためには「子どもたちの将来への展望を切り開き、新たな社会の地平を見据える作業が必要」であるとして、そのための第一歩を新たに作成された『生徒指導提要』から踏み出していくことが目指されたと述べている⁽⁸⁰⁾。森田名誉教授は、これまで、「子どもの問題行動が現われた局面だけに目を奪われることなく、問題性が重複していることをも視野に入れながら、子どもを生活総体の中で捉え、その問題性と対応策を引き出していくことが必要」になってきており、「対象児童生徒の地域、家族、仲間集団、学校などでの子どもの生活を全般にわたって分析し、診断し、そこから浮かび上がってくる問題状況への対応策を導き出していくことが重要」であると指摘してきた⁽⁸¹⁾。

『生徒指導提要』では、「児童生徒の問題行動の背景には、児童生徒の心の問題⁽⁸²⁾とともに、家庭、友人関係、地域、学校など児童生徒の置

かれている環境の問題」があるとし、「その環境の問題は、複雑に絡み合い、特に学校だけでは問題の解決が困難なケースも多く、積極的に関係機関と連携した対応」が求められるとして、スクールソーシャルワーカーを活用した取り組み⁽⁸³⁾の必要性にも言及している。『生徒指導提要』は、「課題を抱える児童生徒」という表現で児童生徒をとらえることにより、「指導される存在から支援を要する存在へと、臨床的にみた子ども（児童生徒）理解の根幹が示されているが、小学校から高等学校までの生徒指導の基本書としての性格を有するものとして活用が期待されるにもかかわらず、実際には未だ教師に浸透していない現状も指摘されている⁽⁸⁴⁾。

また、国立教育政策研究所が平成21年3月に公表した『生徒指導上の諸問題の推移とこれからの生徒指導—データに見る生徒指導の課題と展望—』の中では、これからの生徒指導の考え方と取り組みとして、「社会の絶えざる変化を前提に、現在及び将来にわたり自己をよりよく導く力」としての社会的自己指導力を高めていく生徒指導のあり方が求められているとする。そして、その社会的自己指導力の育成に関連するデータとして、小・中学生の多くが「人の役に立つ人間になりたい」と思っている点を挙げている⁽⁸⁵⁾。

(80) 森田洋司「基調講演 生徒指導提要の改訂とこれからの生徒指導」『月刊生徒指導』41(4), 2011.3, pp.6-7.

(81) 森田洋司「特別講演 私事化社会の子どもたち—諸問題への社会学的視点からの理解と対応の在り方再考—」『児童青年精神医学とその近接領域』47(3), 2006, p.220.

(82) 永田繁雄・東京学芸大学教授は、「自尊感情」や「規範意識」等の「心の活力」を「広がりとしなやかさのあるもの」としてとらえることが重要である」とし、規範意識の育成を広くとらえることに関して、「自分が恥ずかしいことなどはできないという内面的な良心の目覚めに支えられたモラルを子どもの中に確立する方向に働きかけてこそ、心の荒れを生まない確かな抑止力が生まれる」と述べる。永田繁雄「心の問題の抑止力となる道徳教育の一体的展開」『教育展望』56(2), 2010.3, pp.20-21.

(83) 平成20年度から開始された文科省のスクールソーシャルワーカー活用事業は、「教育分野に関する知識に加えて、社会福祉等の専門的な知識・技術を用いて、児童生徒の置かれた様々な環境に働き掛けて、支援を行うスクールソーシャルワーカーを配置し、教育相談体制の整備を支援する」もので、平成24年度は108箇所、1,113人の配置が予定されている。文部科学省生涯学習政策局「平成24年度予算（案）の説明」<http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2012/01/10/1314894_6.pdf>;「参考 平成23年度スクールソーシャルワーカー活用事業実施要領等」<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/_icsFiles/afiedfile/2011/11/07/1312658_04.pdf>

(84) 中村豊「生徒指導の基礎理論」(10)『生徒指導提要』再考』『月刊生徒指導』42(1), 2012.1, pp.54-57.

体育教師による生徒指導の観点からは、酒井久実代・日本女子体育大学准教授が、部活動等のスポーツの指導を、ルールや決まりを守らせるものとしての「消極的生徒指導」と、体ほぐしの運動、からだ気づき、フォーカシング⁽⁸⁶⁾などの児童生徒の個性の尊重や発達支援としての「積極的生徒指導」からとらえ、「これらの体での実感に気づくことを目指した取り組みは、積極的生徒指導における『個性・良さ・持ち味の開発援助』『発達課題への支援』『心の傷の癒し』を実現するための、有効な方法ではないか」⁽⁸⁷⁾と提起している。

一方、「いじめ問題の方策の基本は、子どもたちの自浄作用とその倫理性を子どもたちの生活世界の中に形成していくこと」⁽⁸⁸⁾にあるとする視点からは、児童生徒自らがいじめの問題に取り組んで解決を図る動きが注目される⁽⁸⁹⁾。平成19年2月に刊行された文科省と国立教育政策研究所生徒指導研究センターによる『いじめ問題に関する取組事例集』では、「児童生徒の自主的な活動による問題解決」として、全校生徒の65%が隊員となる「生徒会の有志集団『君を守り隊』」（中学校）、生徒の自主性を生かしたいじめ根絶集会を実施して「いじめ根絶宣言」を策定した「いじめ追放ソングといじめ根絶宣言」（中学校）、市内の全市立学校277校の生徒

会議が参加した「いじめに立ち向かう全市立学校生徒会議を受けた学校全体の取組」（高等学校）などが紹介されている⁽⁹⁰⁾。

いじめ問題の解決への有効な方法としては、生徒指導の観点から「リストラティブ・ジャスティス」（Restorative Justice）に着目する考え方がある。「リストラティブ・ジャスティス」は、「犯罪、非行など種々のトラブルが生じた場合、その事件によって傷ついた加害者と被害者の関係を修復し、彼らとコミュニティとの再統合を目的とする、被害者側と加害者側の主体的な対話と和解を根幹とする紛争解決システム」⁽⁹¹⁾とされるが、例えばいじめ問題では、被害者と加害者の間の関係修復を目指し、両者の自発的意思に基づく対話による解決という手法を用いて取り組むもので、和解の結果はその後の学校側が行う当該生徒の懲戒処分の決定等にも影響を与え得るものとなるといった実践にその活用事例を見ることができるといえる⁽⁹²⁾。

また、児童生徒自身が対人関係を始めとした日常的な対立や紛争等に取り組む、問題解決の力を身に付けることを目的としたものとして、アメリカの学校で行われているコンフリクトリゾリューション教育（Conflict Resolution Education：「CR教育」）⁽⁹³⁾があり、いじめ問題解決にも参考になるものと期待されている⁽⁹⁴⁾。

(85) 国立教育政策研究所生徒指導研究センター 前掲注(62)

(86) フォーカシング（Focusing）は、「『体での実感』を重視し、そこからの『気づき』により精神的な健康を向上させる技法」とされる。酒井久実代「体育教師による生徒指導の可能性—『体ほぐしの運動』から『フォーカシング』へ—」『日本女子体育大学紀要』40巻, 2010.3, p.2.

(87) 同上

(88) 森田 前掲注(81), p.214.

(89) 森田名誉教授は、「これまでの生徒指導は、個別の対応に追われるあまりに、すべての児童・生徒を対象とした本来の教育活動ができていなかった」と指摘するとともに、新たな犯罪対策として国民自らが安全確保のための活動の主体となり、国や自治体が行うことが求められているように、「学校のいじめや暴力でも、同じ考え方に立った試みが現われてきている。児童会や生徒会活動の中で子どもたちが学校生活をよりよいものとする活動の主体となり、学校づくりの一環としていじめに取り組む試みが、近年、新たな方策として展開されはじめている」と述べている。森田洋司「いじめを止められる社会に向けて」『教職研修』39(6), 2011.2, pp.8-9.

(90) 文部科学省・国立教育政策研究所生徒指導研究センター『いじめ問題に関する取組事例集』（平成19年2月）
<<http://www.nier.go.jp/shido/centerhp/ijime-07/zentai00.pdf>>

(91) 吉田卓司『生徒指導法の実践研究—健全育成と教職教育の新戦略—』三学出版, 2008, p.33.

(92) 同上, p.53.

家庭や地域とも連携した学校全体での取り組みの必要性については、「生徒・教職員間の肯定的な人間関係」を前提に、「学校を積極的な人間関係、道徳的な価値、権利と責任ある風土に変えてゆくこと」を目指した学校全体でのいじめ防止の取り組みとして WSA (whole-school approach) ⁽⁹⁵⁾ の考え方もある。

2 ネットいじめと新たな取り組みの視点

(1) ネットいじめの現状

内閣府が平成 23 年 10 月に発表した「青少年のインターネット利用環境実態調査」⁽⁹⁶⁾によると、自分専用の携帯電話を所有している割合は、小学生 16.6%、中学生 42.8%、高校生 95.1%であり、自分専用又は家族と一緒に使っている携帯電話を持っている青少年の 94.2%がメールを使っているという。また、「自分専用のパソコンを使っている」のは、小学生 2.9%、中学生 4.8%、高校生 12.3%であるが、家族と一緒に使うなど、何らかのかたちで「パソコンを使っている」のは、小学生 81.9%、中学生 85.0%、高校生 87.7%となっており、このうち、「メールを使っている」のは 13.3%で、小学生は 3.4%

であるが、中学生は 17.8%、高校生は 18.2%となっている。

こうした中で、インターネット上の学校非公式サイトや掲示板等を利用して特定の児童生徒に対する誹謗・中傷を行う「ネット上のいじめ」、いわゆるネットいじめが、新しいいじめの形態として問題となっている。文科省は、平成 20 年 6 月に「子どもを守り育てる体制づくりのための有識者会議」が取りまとめた「子どもを守り育てる体制づくりのための有識者会議まとめ【第 2 次】」の提言に基づき、平成 20 年 11 月、『「ネット上のいじめ」に関する対応マニュアル・事例集 (学校・教員向け)』⁽⁹⁷⁾を作成し、その活用等を通じた各教育委員会・学校のネットいじめ問題への取り組みを促した。

ネットいじめの特徴は、「加害者が匿名であり続けることができる」こと、「インターネットや携帯メール、チャットルームなどを『監視』することは事実上不可能」であること、「インターネットや携帯電話によるいじめは、時と場所に限定されない」こと、などにあるといわれる⁽⁹⁸⁾。そして、一度ネット上に掲載された情報は消し去ることが難しいことから、「永久に

(93) 「対立から学ぶ教育」(Conflict Resolution Education : CR 教育) は、「日々のもめごと、問題を子どもたち自身が解決する力をつけることを目的とした」ものであり、「子どもたちが『対立』は悪いものではなく、常に社会に存在するものであることを理解し、『対立』の背景にある力関係や文化の影響に気づき、多様な視点からその対応を考える機会を与える教育」であるという。中村絵乃「アメリカの『対立から学ぶ教育』—子どもが自ら取り組む問題解決『開発教育』54号, 2007.10, p.240.

(94) 「いじめ問題の解決に当たっては、とかく教師の指導性や学校の管理が問題にされてきた。CR 教育の経験は、生徒自身が問題解決に参加すること、学校文化そのものを変えていくこと、そして親や地域をも巻き込むことが、いじめ問題解決に最も有効であることを教えてくれる」田中治彦「第 7 章 アメリカの『対立から学ぶ教育 (CR)』に学ぶ」チャイルド・リサーチ・ネット HP <<http://www.crn.or.jp/LIBRARY/NY/0007.HTM>>

(95) 「WSA とは様々なレベルで介入し、さらに生徒だけでなく、保護者や地域を含めた学校コミュニティのすべてのメンバーを積極的に巻き込むアプローチである」とされる。例えば、感情のコントロール等の情緒的スキルを育成する情緒的リテラシーのプログラムの実践、校庭の設計等に児童生徒が関わる学校環境づくり、生徒や親等が参加して行う校則見直しの話し合い、教室外学習への地域の関係機関の協力など、様々な取り組みが含まれる。ヘレン・カウイ (エリクソン ユキコ・青木多寿子訳)「学校全体で取り組むいじめ予防介入について」『学習開発学研究』3号, 2010, pp.69-74.

(96) 内閣府「青少年のインターネット利用環境実態調査」(平成 23 年 10 月) <<http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/chousa/h23/net-jittai/pdf-index.html>>

(97) 文部科学省『「ネット上のいじめ」に関する対応マニュアル・事例集 (学校・教員向け)』(平成 20 年 11 月) <http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/11/08111701/001.pdf>

(98) 望田研吾「英米におけるネットいじめ」『教育と医学』55(5), 2007.5, p.486.

逃れることができない」ため、「被害者を自殺に追い込む危険が十分にある」⁽⁹⁹⁾ともいわれる。ネットいじめを防ぐのは、「青少年の基本的な意識のあり方でしかない」とする立場からは、「小さい頃からの子どもに対する『ネチケツト』（ネットワーク・エチケツト）についての親のしつけや、学校でのインターネットや携帯電話の利用に関する教育がますます重要になってくる」⁽¹⁰⁰⁾と指摘される。

近年のいじめは、遊びやふざけに偽装されたいじめが多く、いじめの巧妙化や隠蔽化がさらに進んでいるともいわれ、だからこそ、「ネットいじめを『仮想空間で生起している』出来事ではなく、直接的に行われる『現実世界でのいじめの延長』と認識し、その解決に取り組まなければならない」⁽¹⁰¹⁾ことになる。いじめが、「道徳心や規範意識の欠如の問題ではなく、ストレス発散である」ととらえる考え方からは、「『ネットいじめ』の被害を最小限に抑え、未然防止するためには、いじめ加害者の貧しく歪んだ心理を放置してはならない」とし、「実生活を豊かにするためにあらゆる領域から総合的にアプローチし、子どもたちの生活と心を地道に耕すこと」が必要であると指摘される⁽¹⁰²⁾。

(2) ネットいじめへの対応策

インターネット上で他人の権利を侵害する情報があることを知りながら放置した場合には、

サイト管理者に民法上の不法行為責任が問われるが⁽¹⁰³⁾、侵害情報を流したネットいじめの加害者については、14歳以上20歳未満で非行・犯罪とされる場合には、家庭裁判所により、また14歳未満の場合には児童相談所により、それぞれ対応がなされることになる。また、加害者である児童生徒の性行不良や他の児童生徒の教育の妨げとなることが認められる場合には、学校教育法（昭和22年法律第26号）第35条、第49条により、市町村教育委員会がその保護者に当該児童生徒の出席停止を命ずることができる。しかし、被害を受けた児童生徒を守ることが最優先であるが、加害者の児童生徒への対応が十分でないと問題の本質的な解決にはつながらないとも言われる。⁽¹⁰⁴⁾

「ネットいじめの研究の歴史はまだ浅く、予防・介入プログラムも実施が始まったばかりである」との観点からは、今後の予防・介入プログラムの改善には学校・家庭・研究者のコラボレーションが不可欠であるとして、わが国においても年齢が若いほど効果が高い予防教育を小学校から積極的に導入していく必要性も強調されている⁽¹⁰⁵⁾。また、ネットいじめが、従来のいじめとは異なる「学校の外」での問題であるとの観点から、これに対して「教育的に必要で適切な対応を取る」ことの難しさを指摘する声もある⁽¹⁰⁶⁾。ネットいじめに関わる様々な取組みを見ても、加害生徒への効果的な指導を行う

(99) 加納寛子「ネットいじめを解決する鍵のありか―序にかえて」『現代のエスプリ』No.526, 2011.5, p.13.

(100) 望田 前掲注(98), p.492.

(101) 原清治「ネットいじめの実態とその要因(Ⅰ)―学力移動に注目して―」『佛教大学教育学部論集』22号, 2011.3, p.151.

(102) 尾木直樹「『ネットいじめ』の深層―思春期の危機を考える」『現代のエスプリ』No.526, 2011.5, pp.38-41.

(103) なお、権利を侵害された被害者からメール・情報の削除の要請を受け、サイト管理者がこれを削除しても、メール・情報の作成・発信者から損害賠償責任を問われることは制限される。特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（平成13年法律第137号）（いわゆる、プロバイダ責任制限法）第3条参照。

(104) 河合良房・加納寛子「我が国の法律はどこまで携帯電話やネットを利用した『いじめ』を裁けるのか」『現代のエスプリ』No.526, 2011.5, p.94.

(105) 青山郁子「いじめ研究・対策の先進国 オーストラリアとヨーロッパ諸国でのネットいじめへの取り組み」『現代のエスプリ』No.526, 2011.5, p.174.

(106) 長谷川元洋ほか「ネットいじめに対する教師の対応の教育的・法的問題の解明と課題の検討―ある公立中学校での事例を手がかりに―」『情報ネットワーク・ローレビュー』Vol.7, 2008.5, p.106.

ことは困難であり、「学校と生徒、保護者が互いにコミュニケーションを保ちながら、問題に対応していく⁽¹⁰⁷⁾」ことによってしか、問題を根本解決に導き、再発を防止することはできない」としたうえで、「学校が単独で問題を抱え込んでしまわないためにも、学校の指導方針を策定し、それを保護者や外部に示し、学校の責任範囲を明確にする必要がある」と指摘される⁽¹⁰⁸⁾。また、「無責任な外部の人間が、ネットを通じて、学校や児童・生徒間の関係に介入してくる可能性があることを、学校は認識し、指導方針を立てるとともに具体的な対策をとる必要」があり、その場合には、「ネット上の問題について学校の指導が及ぶ程度に応じて、学校の関与すべき程度が異なることを考慮し、学校が児童・生徒に対する過剰な監視や行動制限をすることなく、適切に対応・指導ができる方策を検討することが重要」であるとも指摘される⁽¹⁰⁹⁾。

児童生徒が安全に安心して利用できるインターネット環境の整備⁽¹¹⁰⁾も必要であるが、学校現場では、情報リスクやモラルに関する教育⁽¹¹¹⁾、メディアリテラシー教育等の必要性が説かれる。

児童生徒自身によるネットいじめ問題解決への取り組みとその支援に関しては、海外における取り組みも参考にされよう。国際連合児童基金（UNICEF）のイノチェンティ研究所（Innocenti Research Centre）が2011（平成23）年12月に発表した“Child Safety Online: Global challenges and strategies”（『インターネット上の子どもの安全—グローバルな挑戦と戦略』⁽¹¹²⁾）では、各国での調査をもとに、子どもたちは自分たちに助けが必要な問題が生じたときには、相互に頼りにし合う傾向があるという調査結果をふまえ、子どもたちが先頭に立って自分自身や仲間の手助けができるように支援することが、インターネット利用に伴う危険性と有害性を減じさせる手がかりになる可能性があると指摘している⁽¹¹³⁾。

3 生徒指導と自殺予防教育

平成18（2006）年6月に自殺対策基本法（平成18年法律第85号）が成立し、自殺予防は社会全体で取り組むべき課題として宣言された。同年8月には文科省に「児童生徒の自殺予防に向けた取組に関する検討会」が設置され、翌年3

(107) 藤川大祐・千葉大学教授は、「メディアリテラシー教育を行うだけでなく、異質な他者を尊重し共生する態度やスキルを習得させる等、いじめを防止する方向での指導が日常的になされる必要がある」と語る。藤川大祐「ネットいじめの実態と対応上の留意点」『教職研修』36(6), 2008.2, p.119.

(108) 長谷川ほか 前掲注(106), pp.112-113. また、「実際の事例や、通報に関するモラルジレンマ教材等を用い、生徒間で問題を共有した上で、同じ問題を発生させないために自分たちはどうすべきかを生徒に主体的に考えさせる学習活動を、十分な時間をかけて行う必要がある」とも述べている。

(109) 長谷川元洋ほか「ネットいじめの問題に対する学校の法的権限についての検討—ネット上から部外者が生徒間の問題に介入したと推定できる事例を通じて—」『情報ネットワーク・ローレビュー』Vol.8, 2009.5, p.96.

(110) 堀部政男・一橋大学名誉教授が座長を務める「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」が、平成23年2月7日に公表した「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備に関する中間報告」では、リテラシー向上と閲覧機会の最小化のバランス、受信者側へのアプローチ、保護者及び関係者の役割、民間主導と行政の支援、有害性の判断への行政の不干渉などの基本的な考え方を提示している。 <http://www.soumu.go.jp/main_content/000101359.pdf>

(111) 小針誠「ネットいじめの完全撲滅は可能か？—学校裏サイト・ネットいじめの対策・対応とその課題」『現代のエスプリ』No.526, 2011.5, p.134.

(112) UNICEF Innocenti Research Centre, *Child Safety Online: Global challenges and strategies*, Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2011. <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ict_eng.pdf> 日本ユニセフ協会が仮翻訳して2012年2月に発行した日本語版がある。 <http://www.unicef.or.jp/osirase/back2012/pdf/Child_Safety_online-Jap_final.pdf>

(113) *ibid.*, pp.7-8.

月には『子どもの自殺予防のための取組に向けて（第1次報告）』⁽¹¹⁴⁾が発表されて、今後の自殺予防の方向性が示された。そこでは、学校現場で子どもたちと対面している教師に予防に対する正しい知識を持ってもらうことと、自殺が起きてしまったときの適切なケアの必要性が強調されている。平成21年3月には、文科省は第1次報告に沿ったリーフレット『教師が知っておきたい子どもの自殺予防』⁽¹¹⁵⁾を、平成22年3月には、冊子『子どもの自殺が起きたときの緊急対応の手引き』⁽¹¹⁶⁾をそれぞれ作成して、これらを利用した教員対象の研修会を各地で実施した。そして、平成23年3月に公表された、「児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議」の「平成22年度児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議審議のまとめ」においては、「効果的な自殺予防には正確な実態を把握することが必要」であり、欧米で行われているような生徒を対象とする自殺予防教育をわが国でも将来的に実施できるかどうかを検討することが必要であるとしている。この中では、アメリカの例なども参考にして、わが国で生徒を対象とした自殺予防教育を実施する際の課題として、関係者の合意形成に関する課題（自殺予防の必要性についての学校全体の合意形成、児童生徒に対する説明、保護者への説明と同意）、条件整備に関する課題（自殺予防教育担当者に対する研

修、生徒を対象とする教育のためのプログラム・教材開発及び実施方法の検討、地域の精神保健専門家とのネットワーク構築・維持・強化）、実施に向けての検討点（カリキュラム上の位置づけ、実施担当者、スクリーニング）を挙げている。そのうえで、欧米では、子どもが自殺の危機に陥った場合に相談する相手は同世代の仲間が圧倒的に多い現実をふまえて、生徒を直接対象とした自殺予防教育が必要であるという意見が優勢になっているとし、わが国において、現状では中学・高校段階の限られた範囲でしか自殺予防教育が実施されていないが、実施の方向を具体的に探っていくことが課題であるとしている⁽¹¹⁷⁾。

高橋祥友・防衛医科大学校教授は、「米国のように、子どもを直接対象とした自殺予防教育について、真剣に検討する 때가来ている」⁽¹¹⁸⁾と訴える。これまでは、「日本では自殺は個人的な問題として捉えられてきた傾向」があり、「自殺を予防し遺族を支援する活動は、これまで民間のボランティア団体を中心となって行っており、行政の施策はほとんど行われていなかった」ともいわれる⁽¹¹⁹⁾。自殺者の家族による活動の広がりや社会の自殺への関心の高まり、WHOによる自殺予防の提唱⁽¹²⁰⁾、学校における相次ぐいじめ自殺⁽¹²¹⁾等を背景に自殺対策基本法が制定されたが、「学校教育現場では、『自殺』という言葉を使うこと自体危険である

(114) 児童生徒の自殺予防に向けた取組に関する検討会「子どもの自殺予防のための取組に向けて（第1次報告）」（平成19年3月）<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/kentoukai/houkoku/07050801/001.pdf>

(115) 文部科学省「教師が知っておきたい子どもの自殺予防」（平成21年3月）<http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afiedfile/2009/04/13/1259190_12.pdf>

(116) 文部科学省「子どもの自殺が起きたときの緊急対応の手引き」（平成22年3月）<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/22/04/_icsFiles/afiedfile/2010/11/16/1292763_02.pdf>

(117) 児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議「平成22年度児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議審議のまとめ」（平成23年3月）pp.22-23. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/063_1/gaiyou/_icsFiles/afiedfile/2011/08/04/1306734_01.pdf>

(118) 高橋祥友「教育の危機管理（実務編）子どもの自殺予防策と予防教育（上）」『週刊教育資料』No.1146, 2011.1.3/10, p.21.

(119) 山田真知子「第5章 フィンランドの自殺予防対策」得丸定子編著『学校での「自殺予防教育」を探る』現代図書, 2009, p.95. 山田氏は、国レベルで自殺予防戦略を立ち上げた世界最初の国としてのフィンランドのプロジェクトについて、自殺のケースの詳細な調査から自殺は予防できるものであり、自殺予防は社会全体で取り組むべきであるという認識のもとに進められたことを紹介している。同, p.102.

として、『自殺予防教育』は多くの学校ではまだタブーである⁽¹²²⁾という状況が続いてきた。長年「いのちの教育」に携わってきた得丸定子・上越教育大学教授は、わが国の自殺予防教育に関し、「過去の取り組みが現在まで継続的に行われているものではなく、また、学校現場で実際に行われている事例は稀であり、それらのことが課題である⁽¹²³⁾と指摘している。

必要性が指摘される自殺予防教育は、教師向けプログラムと生徒向けプログラムから成り、学校における自殺予防の取り組みとして、予防活動、危機介入、事後対応などが含まれる⁽¹²⁴⁾。予防活動の内容としては、自殺予防教育、子ども心の安定の位置づけ、具体的な取組例として生と死の教育、心理教育、相談週間、アンケートなどがある⁽¹²⁵⁾。

IV 学校安全の今後の課題と展望

1 安全教育の課題

学校安全教育を効果的に実施するためには、学習時間の確保が不可欠であり、カリキュラム上の位置づけについても、防災科や安全科という教科化を含めたさらなる議論が求められよう。また、推進計画においては、適切な指導方法の確立とそのための研究の推進も必要であるとしており、安全教育を担当する教員の問題とあわせて検討が必要となろう。そして、教員の

問題は、これまでの教員研修を主とした取組みから一歩進めて、安全教育を担う教員を養成段階から考慮するとともに、各学校における学校安全体制の確立と専ら学校安全対策に従事する者の配置まで見据えた取組みが課題となろう。

また、推進計画は、学校安全に関する施策が実証的に取り組まれるためにも、学校安全に関わる取組みの実態把握の充実や、研究機関、学会等と連携して国内外の取組みも含めた調査・分析を強化するとしている。同計画は、国が「学校安全を推進するための関連情報を広く収集・提供するよう努める」こともうたっており、事故情報の検証とその共有化につなげることと併せて、今後の課題となろう。

2 学校安全に関わる生徒指導の課題

いじめによる傷害等の被害を学校安全の問題としてとらえることは、いじめ問題に対し、これまでの児童生徒の問題から学校の問題という視点に立って取り組むことを意味する。生徒指導においても、学校全体の取組みを支援し、これを可能にするための環境づくりが求められ、地域住民や関係機関等による支援、そして学校間の協力体制の確立が今後の課題となろう。

生徒指導は、「一人一人の児童生徒の人格を尊重し、個性の伸長を図りながら、社会的資質や行動力を高めるように指導、援助するもの⁽¹²⁶⁾とされる。『生徒指導提要』で新たに示したよ

(120) “Suicide prevention (SUPRE)” World Health Organization <http://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/suicideprevent/en/index.html> ; 「WHO 自殺予防戦略 (SUPRE)」参照。 <<http://ikiru.ncnp.go.jp/ikiru-hp/measures/suprej.html>> ; 岡本洋子『『自殺対策基本法』の施行と社会全体で取り組む自殺対策について』『社会関係研究』13(1), 2007.11, p.13. 参照

(121) 岡村美保子「学校におけるいじめ問題」『レファレンス』680号, 2007.9, pp.78-80. 参照。 <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999721_po_068004.pdf?contentNo=1>

(122) 得丸編著 前掲注⁽¹¹⁹⁾, p.13.

(123) 同上, p.11. 得丸教授は、「自分や子どもの自殺に対する誤解や偏見を知り、取り除くことが『自殺予防教育』の基礎中の基礎であり、『専門家でない教員ができる自殺予防教育』だと考えている」と述べる。同, p.15.

(124) 相馬誠一ほか「フォーラム 子どもの自傷・自殺—現状と予防教育」『月刊生徒指導』41(4), 2011.3, p.20.

(125) 児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議「『教師が知っておきたい子どもの自殺予防』のマニュアル及びリーフレットの作成について」(平成21年3月27日) <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/046/gaiyou/1259186.htm>

うに、生徒指導が児童生徒個々人の人格形成への指導・援助とともに、社会の形成者としての資質を育成するものであるならば、森田名誉教授が指摘するように、「社会の中で自ら状況判断しながら適切に行使することで目的を達成していく総合的、包括的な能力、即ち『社会的なリテラシー』の育成が求められ」⁽¹²⁷⁾ ことになる。そして、児童生徒の「問題行動」への対応においても、この視点からの取組みが必要となろう。

また、児童生徒の「問題行動」を考える際に留意すべき点として、近年増加しているとされる発達障害⁽¹²⁸⁾を抱えた児童生徒への理解と対応の問題がある。発達障害を持つ児童生徒は、学校において教員や他の児童生徒の発達障害への理解が不十分な場合には、例えばいじめ問題の加害者にも被害者にもなりやすいといわれる。小西行郎・同志社大学教授は、「発達障害のある子どもが幅広い価値観のなかで育ち、本人に合った支援を受けられるようにするためには、在籍する教育機関に限定されない理解と情報交換が必要」であると指摘しており⁽¹²⁹⁾、その点は留意される必要がある。

さらに、小学生を対象とした抑うつ状態と問題行動との関連についての調査から、「小学生に抑うつ状態を示す子どもたちが少なからず存在し、子どもたちは抑うつ状態によって、問題行動を起こしている可能性が示唆された」として、「問題行動の支援における支援技法の構築が求められている」との指摘もある⁽¹³⁰⁾。生徒指導の取組みにおいても、児童生徒を取り巻く近年の社会状況の急激な変化やストレス要因等

も含めて問題を把握したうえで、学校全体による取組みを家庭・地域社会と一体となって進めていくことが益々必要になってきている。

『生徒指導提要』では、いじめを理解する際の重要な視点として、いじめが意識的かつ集合的に行われることを挙げたうえで、「日本のいじめの多くが同じ学級の児童生徒同士で発生することを考えると、教室全体にいじめを許容しない雰囲気形成され、傍観者のなかからいじめを抑止する『仲介者』が現われるような学級経営を行うこと」が望まれるとしている。いじめ問題の早期発見、早期対応を可能にさせ、問題対応後の児童生徒の心のケアまでをカバーし得る生徒指導体制の確立が今後の課題となる。

3 新たな取組みの課題と今後の展望

学校安全に関わる主な事故・災害の対応策とその課題は、図3のようにとらえることができるであろう。安全教育と生徒指導の充実により問題解決が期待できる学校事故・災害は少なくない。国の推進計画で示された考え方と取組みを、今後、如何に各学校の安全計画に活かし、安全対策として具体化できるかが問われることになる。

セーフスクールの取組みは、学校・家庭・地域が一体となって学校安全に関わる問題に取り組む契機を与えるものであり、学校と家庭・地域との連携のあり方を具体的に示す事例でもある。この取組みは、参加する児童生徒、教職員、保護者・家族、地域住民のすべてが安全への意識を向上させ、行動を具体化させる主体となっ

(126) 「まえがき」文部科学省 前掲注(78)

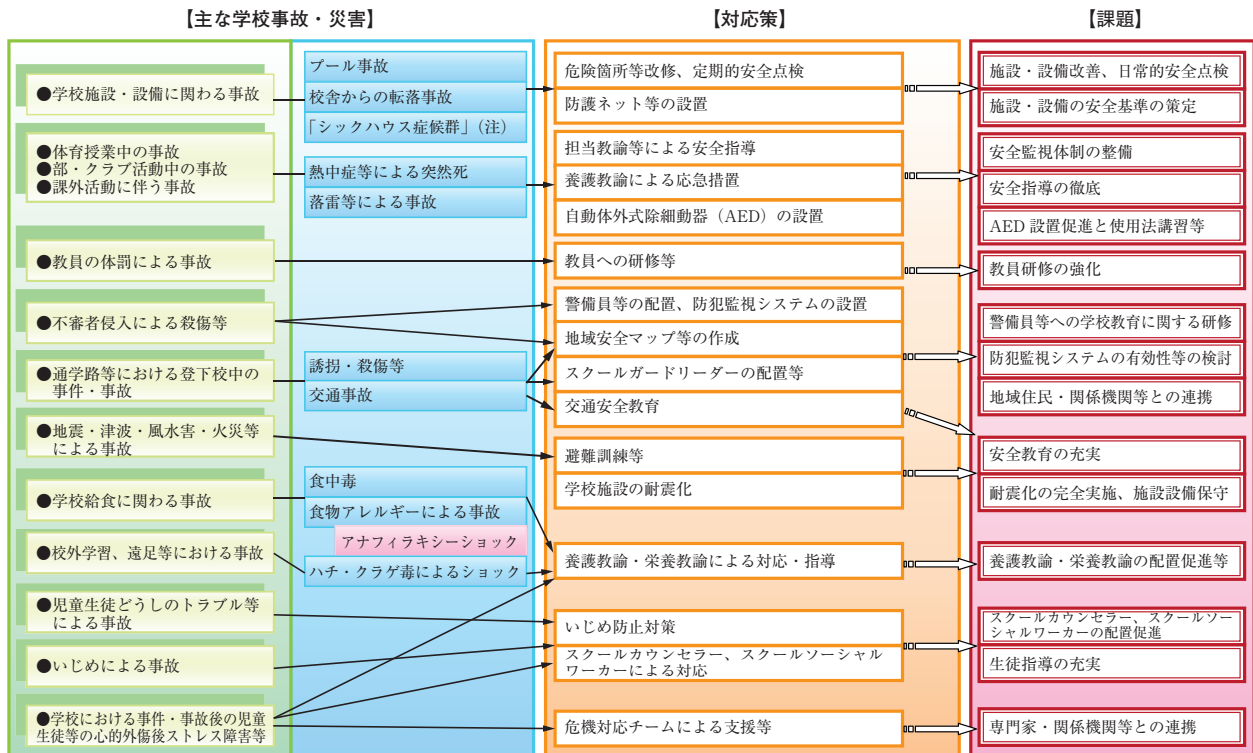
(127) 森田 前掲注(80), p.9.

(128) 小西行郎・同志社大学教授は、「発達障害をもつ子どもが急激に増えたように感じられるのは、実は、発達障害をもつ子どもが増えたことが主原因なのではなく、子どもを取り巻く社会環境が変わったから」と述べる。小西行郎『発達障害の子どもを理解する』集英社, 2011, p.36.

(129) 同上, p.170.

(130) 周防美智子「子どもの問題行動とうつの関連—支援技法に関する一考察—」『帝塚山大学心理福祉学部紀要』7号, 2011, p.93.

図3 学校安全に関わる主な事故・災害の対応策と課題



(注) 「シックハウス症候群」は、「学校の教室等における室内空気質による健康障害の総称」として使われている。文部科学省「健康的な学習環境を維持管理するために一学校における化学物質による健康障害に関する参考資料―」（平成24年1月）<http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/hoken/_icsFiles/afiedfile/2012/02/20/1315519_01.pdf> (出典) 筆者作成。

ではじめて実現する。世界的な動向としてのセーフティプロモーションの考え方を基盤に、学校安全に関わる現状の問題を、学校と地域の問題としてどれだけ共有化できるかが、今後の課題となろう。

また、安全教育の新たな取組みについては、健康教育やヘルスプロモーションとも密接に関連し、予防を重視した安全の実現の考え方が重要となろう。事件・事故の予防、事件・事故発生時の迅速・的確な対応、事後処理と再発防止策を含めたトータルな安全教育が求められている。予防の重視は、また、健康増進という観点から、安全・安心な環境づくりに積極的に取り組むことにもつながる。学習時間を確保した安全教育の継続した実施を通じて、指導内容・方法、指導者の育成、教員研修等の課題も明らかにされることになろう。

一方、生徒指導においては、「問題行動」を見守る児童生徒と彼らを取り巻く環境の全体からとら

える視点に立って、児童生徒の発達段階等に応じた対応もふまえながら、児童生徒自身による問題解決への取組みとそのための環境づくりを含めた、学校全体による取組みを家庭・地域を巻き込んで実現していくことが求められよう。それは、従来の生徒指導に新しいかたちを加えることにもつながるであろう。

児童生徒の参加や学校全体による家庭・地域を巻き込んだ取組みは、児童生徒を取り巻く環境も視野に入れて、今後の学校安全に関わる問題に共通する視点を与えるものと考えられる。そして、そうした取組みの前提となる、学校事故・災害の実態の把握と調査・分析による情報の共有化は、財政的・人的支援とともに、国や自治体の施策と役割に要請されるところが大きい。

おわりに

学校安全の問題は時代とともに変化し、社会の変化に伴って発生する新たな課題に対し新たな取組みが展開されてきた。本稿では取り上げられなかったが、次のような課題もある。例えば、大学における飲酒強要（アルコールハラスメント：アルハラ）による急性アルコール中毒を原因とした死亡事故は深刻な問題となっており⁽¹³¹⁾、学校保健安全法が対象とする学生の大学構内での事故・災害とともに、今後、現状把握と対策が求められるよう。また、平成24年度から中学校における武道必修化が始まり、選択する生徒が多いと想定される柔道における指導者育成や事故防止対策等が議論されており、今後の国・自治体の対応が注目される。さらに、東京電力福島第一原子力発電所事故をきっかけに、改めて原子力災害に関わる安全教育も課題となる。

一方、フェイスブックやツイッターの急激な普及により、ネットいじめがより深刻化する心配もあり、児童生徒の携帯電話依存傾向が強まっている⁽¹³²⁾と伝えられる中で、媒体の普及の速度等をふまえた対応が求められるよう。また、文科省は今後、いじめや学級崩壊などの子どもの心の問題について、有識者会議により乳幼児

期の教育から対策を検討することも伝えられており⁽¹³³⁾、発達段階に応じた対応策の検討も急がれる。

こうした中で、学校安全の取組みにおいても、従来の学校中心の取組みから、学校・家庭・地域のそれぞれの役割と責任を確認しながら、より幅広い連携を図り問題解決を目指す取組みが注目されている。また、児童生徒が安全の実現のために積極的に参加し、その過程を通じて危険回避能力等を向上させ、学校や地域社会の安全を実現するための意識を高め、具体的な行動に結び付けることが期待されている。学校ぐるみの取組みを実現するためには、その拠り所として国の推進計画に基づく各学校の安全計画が重要な意味を持ち、計画の具体化と実際の活動においては、セーフスクールの活動等が参考となろう。学校安全教育の充実により、児童生徒の事故・災害は着実に減少させることができる。実態から目を逸らさず、事実を広く共有し、学校が総がかりで解決策を見出していく努力が、着実な問題解決の手がかりを与えてくれることを各地の取組事例が教えてくれる。そして、そうした取組みは、国や自治体による支援方策に関わる課題を提起しながら、学校安全の取組みに新たな展望を拓くことになるであろう。

（えざわ かずお・専門調査員）

(131) 「ダメ、アルハラ 飲酒の強要・断れぬ雰囲気 卒入学の春、大学生注意」『朝日新聞』2012.3.28, 夕刊, p.15:「急性アルコール中毒などによる死者数」アルコール薬物問題全国市民協会 HP <http://www.ask.or.jp/ikkialhara_victims.html> 参照。

(132) 日本PTA全国協議会「平成23年度 子どもとメディアに関する意識調査 調査結果報告書」（平成24年3月）<http://www.nippon-pta.or.jp/material/pdf/21_mediahoukoku.pdf>

(133) 「キレル子対策 乳幼児期から 文科省 会議設置 保育現場で活用目指し」『毎日新聞』2012.4.23, p.2.

