第３次学校安全の推進に関する計画の策定について（答申）に対する見解

令和４年２月８日
全日本教職員連盟

１　はじめに

本答申は、現行の「第２次学校安全の推進に関する計画（平成 29 年度～令和３年度）」の期間終了を前に、令和３年３月 12 日、萩生田光一文部科学大臣（当時）が諮問した『「第３次学校安全の推進に関する計画の策定」について』に対するものである。全９回に亘る中央教育審議会初等中等教育分科会学校安全部会をはじめとした諸会議において、これまでの課題を整理し、「生活安全」「交通安全」「災害安全」の各領域において実施される“安全教育”“安全管理”“組織活動”の３つの主要な活動をより実効的なものとするために協議し、答申をまとめていただいたことに、先ず以て心より感謝申し上げる。

これまでの課題については、本答申「１．（２）」に明記されている（以下抜粋）。

- 様々な計画やマニュアルが整備されつつも必ずしも実効的な取組に結びついていない
- 地域、学校設置者、学校、教職員の学校安全の取組内容や意識に差がある
- 東日本大震災の記憶を風化させることなく今後発生が懸念される大規模災害に備えた実践的な防災教育を全国的に進めていく必要がある
- 学校安全の中核となる教職員の位置付け及び研修の充実について学校現場の実態が追い付いていない
- 様々なデータや研究成果が学校現場で実際に活用されていない
- 計画自体のフォローアップが不十分なため十分な進捗が図られていない事項がある

また、これらの課題を改善するために、学校及び学校設置者に加え、教育行政の関係者、警察・消防、PTA・自治会、地域ボランティア等、学校安全の３領域に関わる多様な主体が協働すべき基本的な方向性が示されている（以下抜粋）。

- ○　学校安全計画・危機管理マニュアルを見直すサイクルを構築し、学校安全の実効性を高める
- ○　地域の多様な主体と密接に連携・協働し、子供の視点を加えた安全対策を推進する
- ○　全ての学校における実践的・実効的な安全教育を推進する
- ○　地域の災害リスクを踏まえた実践的な防災教育・訓練を実施する
- ○　事故情報や学校の取組状況などのデータを活用し学校安全を「見える化」する
- ○　学校安全に関する意識の向上を図る（学校安全文化の醸成）

そして、基本的な方向性に基づいて施策を推進し、以下の姿の実現を目指すとしている。

- ○　全ての児童生徒等が、自ら適切に判断し、主体的に行動できるよう、安全に関する資質・能力を身に付けること
- ○　学校管理下における児童生徒等の死亡事故の発生件数について限りなくゼロにすること
- ○　学校管理下における児童生徒等の負傷・疾病の発生率について障害や重度の負傷を伴う事故を中心に減少させること

本答申に示された方向性及び目指す姿について、全日教連は賛同する。他方、基本的な方向性に基づいて推進される方策をより実効性の高いものにするために、人的体制の整備（人材）、時間の確保、そして物的体制の整備（財源）の視点から、意見を述べたい。

２　学校安全を推進するための方策（答申 P.４～）について

Ⅱ１.（１）では、校長のリーダーシップの下、学校安全計画に基づく校内体制を整える必要性が述べられている。具体的には、校長が学校安全を学校経営に明確に位置付けること（校内安全委員会、学校安全部等の設置）である。また、国においては、学校安全を学校経営に位置付けている学校数や、学校安全を学校評価で扱っている学校数を把握する等の指標を用いるとしている。

【全日教連見解】
学校安全計画の策定については､学校保健安全法第 27 条により実施されていると承知している。よって、学校経営において、学校安全を明確に位置付けることに異論はない。しかし、学校には既に各種校内委員会が設置されている現状がある。様々な教育課題を抱える学校において、協議する時間は限られている。時間を有効活用するために､“校内安全委員会等を新設する”という発想ではなく､“学校マネジメントによりこれまでの各種校内委員会を再編して対応する”という発想が必要である。国においては、単に学校数を把握するのではなく､“既存の校内組織をどのように再編して対応したのか”という視点で調査を行い、その際に把握した好事例を周知していただきたい。

Ⅱ１.（２）では、学校において、学校安全計画による取組状況を振り返り、点検し、次の対策につなげていく PDCA サイクルの確立の重要性、それを実現するためのセーフティプロモーションスクールの考え方等について述べられている。そして、国においては、各学校の学校安全計画の見直しに対する学校設置者による定期的な点検・指導の状況や、学校安全について定期的に評価・点検し、次の対策につなげている学校数等の指標を用いるとしている。

【全日教連見解】
学校安全計画に限らず、学校現場においては PDCA サイクルを意識して様々なものに取り組んできた。この PDCA サイクルの確立には、簡易な方法による検証と、改善策を協議する時間が必要であり、検証する観点として、事例として取り上げられたセーフティプロモーションスクールの考え方は非常に有効である。この考えを生かした PDCA サイクルを確立には、校内でのケガの発生状況をデータベースとして管理し、分析できるソフトの開発・導入が前提となると考える。教育 DX が推進される中、現在においても学校欠席者・感染症情報システムの運用（日本学校保健会）や、学校健康診断情報の PHR への活用に関する調査研究事業等が推進されている。国においては、これら既存のシステム等との連携を視野に入れ、簡易な方法による検証と、協議時間の確保を実現する方策としていただきたい。

Ⅱ１.（３）では、危機管理マニュアルに基づく取組内容の充実として、専門家の協力を得ながら、学校で実施した訓練等の検証結果、国内外で発生した事故・災害事例の教訓、先進的な取組事例等を基に、常に実践的なものとなるように改善を行う必要性が述べられている。そして、国においては、各学校の危機

管理マニュアルの見直しに対する学校設置者による定期的な点検・指導の状況や、危機管理マニュアルの策定・見直しの際の外部有識者の関与の状況等の指標を用いるとしている。

【全日教連見解】
「チーム学校」、「開かれた教育課程」、「学校における働き方改革」等、外部人材の学校運営参画は必須となっている。特に、危機管理のように児童生徒の命の安全に直結することにおいて、専門家の協力を得ることは重要である。他方、義務制学校に限ってみても全国３万校であり、専門家を確保することは容易ではなく、また学校に配当される予算も十分ではないと考える。専門家の確保については、国・学校設置者が協力し、シェア型オンライン支援による専門家派遣を可能とすることで、「時間」「空間」「地域」「地方格差」の壁を超えることができると考える（関連：デジタル田園都市構想）。財源確保については、国が地方公共団体に対して、そのための予算確保を呼び掛け、また地方公共団体においても、主旨を理解した財源確保をお願いしたい。

Ⅱ１.（４）では、学校における人的体制の整備として、学校安全に係る業務の校務分掌への位置付けや、校務分掌を担当する管理職以外の教職員の明確化が必要であると述べられている。そして、国においては、校務分掌に学校安全の中核を担う管理職以外の教職員が位置付けられている学校の割合や、学校の中核を担う教職員に対する研修の実施状況、実施体制を指標として用いるとしている。

【全日教連見解】
ここで述べられている人的体制の整備は、今ある人的体制をどのように再配分するかという視点である。新しく加わる部分（担当教職員の明確化や、研修の実施）と合わせて、削減する部分を示すべきである。併せて、学校の人員を増やす施策が必要である。教職員の負担とならないために、学校でのⅡ１.（１）でも述べた学校マネジメントの視点での取組に加え、国においては、引き続き教職員定数の改善、教員業務支援員等の専門人材の配置増に努力していただきたい。これは、学校における働き方改革にも資すると考える。

Ⅱ１.（５）では、学校安全に関する校長・教職員の研修及び訓練の充実が述べられている。具体的には、教職員支援機構等と連携した研修の充実や、「教職員のための学校安全 e-ラーニング」の適宜更新である。また、国においては、校長、学校安全の中核を担う教職員に対する研修の実施状況、体制整備等の指標を用いるとしている。

【全日教連見解】
最新の知見に基づいた研修を受講することは必要であり、上記方策に賛同する。教職員がこれに高いモチベーションをもって参加するために、例えば、教員免許更新制の発展的解消に向け協議されている「対話」に基づく研修の奨励（中央教育審議会「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会：「研修受講履歴を活用した対話に基づく受講奨励と振り返りの流れ」参照）が必要不可欠である。その上で、管理職及び教職員は、研修が必修となっている主旨を十分に理解し受講すること、そしてそのための時間が確保されることが求められる。

Ⅱ２.（１）では、家庭、地域との連携・協働の推進として、地域学校安全委員会や学校警察連絡協議会の設置・活用や、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）、地域学校協働活動の活用等が述べられている。加えて、学校での安全点検や児童生徒等の見守り活動等において PTA 等の参画を推進するとある。そして、国においては、学校安全に関する PTA の参画状況等を指標に用いるとしている。

【全日教連見解】

学校警察連絡協議会については、学校・警察連絡制度（平成 17 年８月）の運用開始以来、平成 27 年の文部科学省調査で 96.4%の学校（国公私立）が連携している。他方、コミュニティ・スクールについては、令和３年度の文部科学省調査で導入率は 33.3%となっており、コミュニティ・スクールの導入については改善の余地がある。現在国において設置されているコミュニティ・スクールの在り方等に関する検討会議において、本答申を踏まえた議論が進むことを期待する。なお、検討会議で示された資料には、コミュニティ・スクールを導入していない理由に、「管理職や教職員の負担が大きくなる（19.0%）」や「運営費や謝金等の予算がない（10.4%）」というものがある。また導入のために必要なこととして、「地域学校協働活動推進員等の人材が配置されること（61.6%）」や「運営予算の確保（19.7%）」がある。加えて、PTA 活動についてもボランティアでの運営が難しくなってきている現状がある。これらのことから、国に対しては、人的体制の整備と財源の確保について、今後の方策に盛り込むことを求める。

Ⅱ２.（２）では、交通安全、生活安全、災害安全の３つの観点から、関係機関との連携による安全対策の推進について述べられている。交通安全では、道路管理者や管轄警察署の連携や、地方自治体の通学路交通安全プログラム策定に加え、国による効果的な安全教育の手法の普及を図るとされている。生活安全では、「青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画（第５次）」等に基づき、施策推進を図るとされている。災害安全では、学校施設の避難所としての利用法を決めておく等の記述がある。

【全日教連見解】

本項においては、通学路を含む道路管轄者（国で言えば国土交通省）、管轄警察署（国で言えば警察庁）、避難所としての学校施設（国で言えば文部科学省）と、さまざまな機関が連携することが求められる。国及び地方自治体においては、自治体 DX やデジタル田園都市構想において、通学路の危険箇所や、わいせつ事案、避難所等の情報が円滑に共有できる仕組の構築を求める。

なお、学校施設の避難所としての利用については、「大規模災害時の学校における避難所運営の協力に関する留意事項について（平成 29 年１月 20 日）」や「避難所となる学校施設の防災機能に関する事例集（令和２年３月）」、「学校施設の水害・土砂災害対策事例集（令和３年６月）」等が作成、発出されていると承知している。特に、平成 29 年通知では、具体的な協力業務として６点挙げ、学校現場の判断として実施することが可能な範囲を明確化するように調整・検討を促している。非常用発電機や断水時のトイレの設置等の物的体制の整備に加え、災害時に避難所で従事する教職員に対する事後も含めた人的体制の整備を進めるための予算を確保することが必要である。

Ⅱ３.（１）では、安全教育に係る時間の確保について述べられ、保健体育をはじめとする関連する教科等において指導時間が確保できるように検討すること、学校安全計画に安全教育を取り扱う時数を位置付けること等を推進するとある。

【全日教連見解】
答申にある、児童生徒等がいかなる状況下でも自らの命を守り抜き、安全で安心な生活や社会を実現するために主体的に行動する態度を育成すること等には、指導する時間が必要である。阪神・淡路大震災から四半世紀、東日本大震災から 10 年、熊本地震から５年を経ている現状から、令和３年５月に内閣府の防災教育・周知啓発ワーキンググループ防災教育チームが提言をまとめ公表したが、その中にも「学校で対応すべき〇〇教育がいくつもあり、また、年間の授業時間数が限られる中で、学校における防災教育の時間を確保していくには工夫が必要である。防災教育を教科等横断的に実施することが大切である」との記述があるとおり、関連する教科等において指導時間を確保することは必要であるが、これだけではこれまでの指導と大きな差はない。時間を確保するという観点から、次期学習指導要領改訂においては、各教科の指導時数について特色ある学校づくりや地域の実情に応じて弾力的に取り扱うことができる（例:国語や算数・数学等の標準授業時数の 20%を、弾力的に他教科や安全教育、防災教育等に振り分けることが可能）ようにすることや、各教科の標準授業時数そのものを見直すこと等を強く望む。

Ⅱ３.（２）では、地域の災害リスクを踏まえた実践的な防災教育の充実について述べられ、防災・減災に専門性をもつ大学・NPO 等が防災教育に参画することや、停電を想定した避難訓練（校内放送が使えない）、悪天候時や揺れの渦中等を想定した避難訓練（校庭への集合が合理的ではない）を行う必要があるとされている。これらを実現するために、国は、学校設置者や専門家との連携、緊急地震速報受信システムやトランシーバー設置等の環境整備に努めるとしてる。

【全日教連見解】
令和３年５月、災害対策基本法等の一部を改正する法律が施行され、災害時の避難勧告と指示が一本化された。また、同年６月には、文部科学省から「学校安全推進のための教職員向け研修・訓練実践事例集」が発行されてと承知している。これまでの各種避難訓練は、学校（教職員）が管理しやすいという面から、校庭が避難場所となっていたり、授業中教師の管理下において災害が発生するという設定がされていたりしたと推察するが、法の主旨等を鑑み、事例集を基に訓練を見直すことは必要である。本答申にある通り、停電時、悪天候時、教育活動外等を想定したものにしていくには、引き続き国による先進的な取組や好事例の周知が必要であると考える。また、トランシーバー等の物的環境整備を早期に実現するための財源確保を求める。

Ⅱ３.（３）では、学校における教育手法の改善として、国がモデル事業等を通じて教育手法を開発・普及を行うことや、効果的なカリキュラムや評価手法の開発・教師用参考資料を作成すること等が述べられている。

【全日教連見解】

教育手法の開発にあたっては、先に述べたシェア型オンライン支援による専門家派遣と同様にデジタルで全国の教職員が活用できるとともに、経験が浅い新規採用教職員や若手教職員であってもベテラン教職員と同様に安全教育、防災教育が実践できるものを期待する。このような教育手法により、限られた時間を有効に活用した指導が実現できると考える。

Ⅱ３.（４）では、幼児期、特別支援学校における安全教育について述べられ、安全教育の取組の好事例の収集と情報発信の必要性があるとされている。

【全日教連見解】
幼児期の総合的な指導を行う場所には、幼稚園・認定こども園・保育所がある。これらはそれぞれ、「幼稚園教育要領」「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」「保育所保育指針」により、環境を通して教育及び保育が進められていると承知している。これらを鑑み、安全教育推進についても、こども家庭庁・文部科学省・厚生労働省・内閣府が連携し、取組を推進することを期待する。特別支援学校については、答申にある「特別支援学級等での安全教育の推進にもつながる」ことに強く賛同する。

Ⅱ３.（５）では、現代的課題への対応として、学校安全の３領域に加え、SNS に起因する犯罪や、性犯罪・性暴力への対策を、安全教育の中で柔軟に扱うことが重要であるとされている。

【全日教連見解】
児童生徒の情報端末の利活用（被害防止含）について、内閣府や文部科学省、総務省等が連携して施策推進していると承知している。先に挙がった基本計画の他にも、「青少年インターネット環境整備法（平成 30 年２月施行）」や「インターネット上の誹謗中傷への対応の在り方に関する緊急提言（令和２年８月）」がある。また、内閣府総合科学技術・イノベーション会議教育・人材育成ワーキンググループが公表した「Society 5.0 の実現に向けた教育・人材育成に関する政策パッケージ＜中間まとめ＞（令和３年 12 月 24 日）」では、児童生徒に「デジタル・シティズンシップ」を育成することの重要性が盛り込まれた。「安全教育の中で柔軟に扱う」には、内容が多岐にわたると考えられ、現場においては、指導のための時間を確保することが非常に難しいと思われる。これまで述べてきた通り、時間を確保するための方策の推進が大前提である。

Ⅱ４.（１）では、学校における安全点検について述べられ、定期点検に加え、子供の視点を加えることで事故の要因に対する気付きや学校内での問題意識の共有を推進できるとある（国立教育政策研究所調査より）。学校設置者が、事故を未然に防ぐために技術職員が在籍する首長部局との連携や民間委託等により点検体制の強化に努めるとされている。

【全日教連見解】
学校現場では、これまでも児童生徒からの報告により、危険箇所を早期に発見することはできていた。それよりも、早急な対応とならず長期にわたり立ち入り禁止になったり、「危険」という表示が張り続けられたりすることが問題である。また、設置されている遊具の基盤やコンクリート内部

の鉄筋の腐食等は、教職員の目視では発見できない。国及び地方公共団体に、早急な対応や、首長部局との連携や民間委託等により点検体制を強化するための財源確保を求める。

Ⅱ４.（２）では、施設・設備の安全性の確保のための整備として、老朽化対策の推進や、防災機能整備の推進について述べられている。

【全日教連見解】

施設改修については、学校施設環境改善交付金による「防災機能強化事業（国の負担割合：1/3)」により実施されていると承知している。この他、平成以降、以下のような補助が実施されてきた。

- 空調整備 … 特別教室への整備補助（H6～、H14～普通教室等に対象拡大)、臨時交付金により普通教室への設置を集中的に補助（H30 年度１次補正）
- バリアフリー化 … 特別支援学校のエレベーター等設置を補助（H6～、H8～小中学校に対象拡大、R3～補助率を 1/2 に嵩上げ）
- 耐震化・長寿命化 … 地震による倒壊の危険性が高い施設の補強工事の補助率 1/2 に（H20～）長寿命化改良事業を創設（H25～） 等

これらの補助があることは、大変有り難いことである。国において、上記の補助を継続することを強く望む。

Ⅱ４.（３）では、重大事故の予防のためのヒヤリハット事例の活用が述べられている。

【全日教連見解】

「学校の『危機管理マニュアル』等の評価・見直しガイドライン（令和３年６月)」が示されたと承知しており、既に現場においてヒヤリハット事例が、研修や訓練に生かされていると推察する。これらを確認する役割を担うことになるのが学校設置者であるが、自治体 DX において確認したことを学校設置者が直接地方自治体、国に報告するシステムを構築することで、学校の負担感軽減、学校における働き方改革の推進に資すると考える。

Ⅱ４.（４）では、学校管理下において発生した事故等の検証と再発防止等として、「学校事故対応に関する指針（平成 28 年３月)」に則り対応するべきところ、事故等の発生後の被害者及びその家族への配慮した支援が十分にとられていないと考えられる事案や、児童生徒の死亡事故に関する国への報告がなされていない事案も見られたとある。

【全日教連見解】

上記事案は、管理職や、学校設置者の資質等が要因と考えるが、あってはならない事案である。特に管理職については、中央教育審議会特別部会の中で、「学校管理職（特に校長）に求められる資質能力」について再整理されているものと承知している。これまでの見解でも示してきた学校マネジメントの重要性と併せ、学校管理下において発生した事故等の検証と再発防止にもリーダーシップが発揮できる人材が登用されるように、学校管理職に求められる資質能力を明文化することを求める。

Ⅱ５には、その他横断的な事項等として、学校安全に係る情報の見える化、共有、活用の推進や、科学的なアプローチによる事故予防に関する取組の推進、学校におけるデジタル化の進展とサイバーセキュリティの確保等が挙げられている。具体的には、取組状況等を分かり易い形で公表することや、AI やデジタル技術を活用した科学的アプローチによる事故予防に関する取組、教職員に対するサイバーセキュリティに関する研修の充実等である。

【全日教連見解】

文部科学省では、昨今、都道府県別や学校設置者別に各種調査結果を公表している。これらエビデンスにより、各都道府県や学校設置者に対して要望することが可能となっている。国においては、このような公表を継続するとともに、取組状況が芳しくない地域へのフォローアップを積極的に実施することを求める。また、AI やデジタル技術を活用した科学的アプローチとしては、国土交通省が ETC2.0 により集約されたビッグデータを活用した交通安全対策を実施していると承知している。デジタル田園都市構想の中において、今後もデジタル技術を活用した通学路等の事故予防が推進されることを望む。教職員の研修については、これまで述べてきた通り、時間の確保が大前提である。

３　おわりに

文部科学省等においては、学校安全について、様々な施策を推進していただいていることに感謝する。

本見解では、答申に示された方策が、実効性をもって現場に受け入れられ、目指す姿に示された力を育成するために、人的体制の整備（人材）、時間の確保、そして物的体制の整備（財源）の視点から意見を述べさせていただいた。今後、本答申に沿って更に踏み込んだ施策立案、予算確保が行われるものと推察する。そして、本答申に沿った施策推進により、第６期科学技術・イノベーション計画に示された「国民の安全と安心を確保する持続可能で強靱な社会」が実現できると確信する。全日教連も、引き続き現場の意見を収集し、関係省庁に要望していく。