

# 行動連携に当たっての 基本的な考え方



# 1

## 学校と関係機関等との行動連携に関するこれまでの提言等

本報告書は、学校と関係機関等との連携に関するこれまでの各種提言を基に行われた取組を踏まえて、より具体的・実践的に行動連携を図るための方法等について述べたものである。ここでは、まず、これまでに提言されている内容を確認する。

### 「心と行動のネットワーク」

—心のサインを見逃すな、「情報連携」から「行動連携」へ—

(平成13年4月)



#### ポイント

児童生徒の問題行動への対応にあたっては、「心」のサインを見逃さず、問題行動の前兆を把握すること、そのためには学校と関係機関との間で単なる情報の交換だけではなく相互に連携して一体的な対応を行うこと（行動連携）が重要であるとし、そのためのシステムづくりなどを具体的に提言した。

### 1 問題行動を防ぐために充実すべき施策

#### 1) 過去に重要性が指摘されたもので、より確実に実行する必要がある対応策

- ① 校長のリーダーシップの下、全教職員が協力して指導に当たる体制を整備すること
- ② 児童生徒の問題行動に対する教職員の認識や対応を十分なものとする
- ③ 学校と家庭や地域社会との連携を十分図ること
- ④ 学校と関係機関との連携の在り方について十分な検討や改善を図ること
- ⑤ 学校間の連携を十分図ること
- ⑥ 教育委員会による学校への支援を十分行うこと
- ⑦ 教育委員会において、学校が連携を深めるための施策を充実させること

#### 2) 今後対応を充実させる必要がある対応策

- ① 児童生徒の「心」の問題への対応
- ② 児童生徒の社会性の育成
- ③ 社会全体として問題行動の兆候を早期にとらえた対応
- ④ 専門機関による継続的なケアが必要なケースへの対応

### 2 具体的方策

上記のような施策を充実させるためには、学校と家庭や地域社会、関係機関とをつなぐ「行動連携」のシステムづくりが必要であり、具体的には次の点が重要である。

#### ① 地域における「行動連携」のためのネットワークの形成と「サポートチーム」の組織化

・教育委員会等の行政が中心となった、学校、PTA、教育委員会、地域住民、警察、児童相談所等の関係機関、保護司、民生・児童委員等からなる市町村や中学校区などの地域における「行動連携」のためのネットワークの形成

・問題行動等の前兆の段階から、事例ごとに、ネットワークを構成する関係機関の中から最もふさわしい機関が連携する「サポートチーム」の組織化

## ② ネットワークにおける連携活動

- ・各機関の連携方法等を定めた連携マニュアルや行動計画の作成
- ・問題行動についての合同事例研究の実施や、前兆を把握した場合など具体的事例を想定した連携のためのシミュレーションの日ごろからの実施
- ・「サポートチーム」を適時に組織できるような体制の整備、問題行動の前兆が把握されたときや問題行動が発生したときの的確な連携
- ・最初に相談を受けた機関のみでは十分な対応が困難と判断した場合に、ネットワークを通じた他の適切な機関への引継ぎなどの相談機関の間の連携

## ③ 学校や教育委員会における問題行動への対応に関する自己点検・自己評価の実施

## ④ 文部科学省と関係省庁との共同による国の支援

この報告の中で示されている「サポートチーム」は、問題行動等を起こしている個々の児童生徒について、学校、教育委員会、関係機関等が情報を共有し、共通理解の下、各機関等の権限等に基づいて多様な指導・支援を行うために形成されるものである。

この報告を受けて、文部科学省では、平成14年度から「サポートチーム等地域支援システムづくり推進事業」を開始し、全国約100カ所の指定地域において機能的・効果的なサポートチームの在り方等について実践的な研究を行ってきた。

また、文部科学省の依頼を受けた国立教育政策研究所生徒指導研究センターでは、各地域の具体的な取組、各関係機関等の取組について幅広く情報を収集・分析・検討し、平成14年3月、調査研究報告書「問題行動等への地域における支援システムについて」をまとめた。報告書においては、地域のネットワークを基盤としつつ、深刻な問題行動等に対して、機動的にサポートチームを編成し行動するための地域支援システムの整備について、基本的な考え方や留意点が示された。

**ポイント**

深刻な問題行動等(その前兆を含む)を起こしている個々の児童生徒に対し、その解決に向けて、関係機関等がサポートチームを編成し、機動的・実効的に対応していくことが求められているが、そのサポートチームの編成・組織化の仕組みを内にもった構造的なネットワークをいかに構築するかという観点に立って、支援システムの在り方に関する検討を行った。

**1 地域支援システムにおける具体的な行動連携としてのサポートチーム****1) サポートチームの編成と組織化**

- サポートチームの編成や組織化に当たっては、どんな問題行動等についてどのような関係機関等が参加するのか、どこがコーディネーター役を担うか明確にしておくことが必要である
- 各関係機関等がそれぞれの役割分担や具体的な行動計画などを明確にし、その責任を果たし、チームとして多面的・総合的な機能を発揮することが必要である
- サポートチームが必要と判断した場合で、特に問題行動が顕著なとき、教育委員会は自らコーディネーター役を担うことが必要である

**2) 学校や教育委員会におけるサポートチームの取組と留意点****① 取組**

- 学校は、問題行動等の種類・状況等を的確に把握し、関係機関等との行動連携の必要性を判断する
- 教育委員会は、サポートチームの編成を関係機関に要請すべきかの見極めを行う

**② 留意点**

- 学校や教育委員会は、問題行動等の種類や状況等に応じて、どの関係機関等とサポートチームを構成し、どのように役割分担をして、効果的な取組を進めていくか等について日ごろから十分に検討する
- サポートチームの会議等において個人情報保護に適切に配慮する
- サポートチームの取組の評価を地域のネットワーク等へ還元する
- 関係機関等との連携などについて豊かな経験をもつ地域の人材を積極的に登用するため、各教育委員会における事務体制の強化・充実を図る



## 2 サポートチームの基盤としてのネットワークづくり

### 1) ネットワークとサポートチームの関係

- サポートチームが機動的・実効的に機能するためには、日ごろからの関係機関等との緊密な情報交換を行う地域のネットワークの存在が重要である
- サポートチームの取組を進め、地域のネットワークの結びつきを強化する

### 2) 地域の実情を踏まえたネットワークの形成

- ネットワークは多層的・複層的な構造をもっており、各地域の実情に応じて、ネットワークづくりの推進に創意工夫を発揮することが大切である
- 既存の組織を生かして、地域全体のネットワークの活性化を図ることも大切である

## 2 学校と関係機関等との行動連携の実態

上記のように、それぞれの提言においては、全教職員が協力して指導に当たる校内体制の整備、学校と家庭、地域、関係機関との十分な連携等、今後充実すべき取組について指摘がなされている。

しかしながら、「サポートチーム等地域支援システムづくり推進事業」の推進地域や事件発生地への本研究会による現地調査や、重大な事件が相次いで発生したことを受けて文部科学省が平成15年7月に実施し、同年9月に結果を取りまとめた「児童生徒の問題行動等への対応の在り方に関する点検」等からは、以下に示すとおり、これまでの提言内容が学校によっては必ずしも確実に実行されていない実態も浮かび上がってきた。

### ① 学校として組織的に問題行動等への対応に当たる体制の整備が不十分な状況も見られる

- ・ 学級担任等が問題を抱え込んでしまい、十分な情報交換や連携ができていない学校がある。
- ・ 関係機関等と連携を行うことの判断を個々の教職員にゆだねてしまったり、教職員間の連絡が不十分であるために、学校が組織として判断することができていなかったり、管理職への報告、連絡及び相談が徹底されていない学校がある。
- ・ 生徒指導に関する校務分掌組織が形式的であり、各教職員の具体的な役割分担や責任の明確化を図った生徒指導体制の整備が不十分な学校がある。

### ② 家庭や地域社会との連携が不十分な場合がある

- ・ 家庭はもとより主任児童委員、民生・児童委員、少年警察ボランティア等地域の人々に対し、学校の状況を知らせて理解と協力を求めるなど地域への情報発信等が不十分な学校がある。
- ・ 児童生徒の問題行動等に関し、日ごろからの家庭・地域社会との情報交換が不十分な学校がある。

### ③ 関係機関との日ごろからの連携が不十分な場合がある

- ・ 実際に関係する機関等の権限や具体的な役割を熟知していない教職員が多い学校がある。
- ・ 日ごろから関係機関と十分な意思疎通を図らずに、「(相手機関が)やってくれるはず」とか「こちらの対応は分かっているだろう」と一方的に判断して行動した結果、相互不信を招く事態に陥っている学校がある。
- ・ 関係機関等に任せきりにしてしまっている学校がある。

### ④ 学校間の連携が不十分な状況も見られる

- ・ 校区を越えた複数の市町村にまたがる横の連携が図られていないために、交通手段の発達や携帯電話の普及による問題行動等の広域化に対応できていない学校がある。
- ・ 小・中・高等学校間で十分な情報提供・共有化が行われていない場合もある。

### ⑤ 教育委員会による学校への支援が不十分な場合がある

- ・ 各学校における生徒指導の状況や、日ごろからの関係機関との連携に関する取組状況等を十分把握しておらず、具体的な指導・助言が行われていない教育委員会がある。
- ・ 学校が関係機関等との連携を深める場や機会(市町村ネットワーク会議)を設定したり、連携の方法や関係機関の権限等に関する情報提供や計画的な研修を実施できていない教育委員会がある。

## 3 行動連携(サポートチーム)の効果・成果

このように、学校における指導体制や家庭、地域、関係機関との連携については、現在も多くの課題が残っている。

また、卒業生が在校生へ関わることにより、問題行動等を起こす児童生徒の行動範囲が広がる場合や、非行が深化する場合があることが指摘されているほか、最近では、携帯電話の普及等による問題行動等の広域化・多様化が進むなど、学校単独での取組が困難な事例も多く、関係機関等と連携した対応が一層必要な状況となっている。

こうした状況を背景に、国においては、「青少年育成施策大綱」(平成15年12月青少年育成推進本部決定)や「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」(平成15年12月犯罪対策閣僚会議決定)を定め、関係機関等との行動連携、とりわけ、問題行動等に対するサポートチームによる対応を推進しているところである。

実際、平成14年度から開始した「サポートチーム等地域支援システムづくり推進事業」の取組においては、様々な課題はあるものの、サポートチームの形成により、次のような具体的な効果・成果が上がったことが報告されており、行動連携の必要性が裏づけられている。

## ○ 児童生徒の問題行動等に対して複眼的な対応が可能となった。

多角的な視点から多様な指導・支援を行うことができるため、関係機関等が共通理解の下、指導・支援を行うことにより、問題行動等を起こす児童生徒の効果的な立ち直り支援が可能となった。

## ○ 学校に非協力的な家庭に対して、柔軟な対応が可能となった。

問題行動等を起こした児童生徒及びその保護者が、学校に対して何らかの不信感を持っている場合には、学校以外の関係機関等からの多様な働きかけが問題行動等の解決には有効であった。

## ○ 役割分担により、取組が効果的かつ充実したものになった。

関係機関等の方針が明確になることにより、学校も含め、各機関の果たすべき役割も明確になり、学校にとって問題解決の行き詰まりを解消する原動力となった。また、当該児童生徒への支援内容・方法が多様化したことで、結果的に学校も効果的な対応が行えるようになった。

なお、サポートチームの取組の成否は、サポートチームを形成することが効果的な問題解決につながるということ、学校長以下の教職員一人一人が認識しているか否かに大きく影響されることに注意を払う必要がある。また同時に、学校が本来果たすべき役割を果たさず、サポートチームのメンバーによる対応に依存してしまうと、関係機関等との信頼関係も損なわれ、連携による取組の効果が薄れてしまうおそれがあることに留意する必要がある。



### サポートチームの取組により効果・成果が見られた取組例

- ア サポートチームを形成することで、関係機関等が素早く一同に集まることができ、学校が個別に関係機関等に協力を要請するよりも、機敏な対応が図られた。
- イ サポートチームの会議において、関係機関が専門的・客観的な立場から意見を述べ、学校と関係機関が課題を共有し、共通理解のもとで問題行動に対応することにより、学校が自信と安心感をもって生徒指導に当たることができた。特に、保護者への支援が必要な事例や広域かつ多学年にまたがる集団が問題行動を起こしている事例について、多角的な対応が可能となり、サポートチーム形成前の閉塞状況を脱して、解決に向けて前進することができた。
- ウ サポートチームの活動を通じて、関係機関の活動内容や活動状況、関係機関の権限の限界や少年事件の法的な流れ等について理解することができた。また、関係機関による情報収集の方法、方針決定の在り方、保護者への接し方、問題行動の背景のとらえ方などを知ることにより、学校にとっては、教職員の意識改革、生徒指導体制の見直し、指導方法の工夫・改善につながった。
- エ サポートチームの取組を通じて既存の組織、団体等の活動を活性化することができた。各組織等が、サポートチームに関わる中で具体的事例において実際に行動することにより、本来の役割を再確認し、連携して行動する体制をつくることができた。

※ 上記の取組例は、事業指定地域からの報告等に基づくものである。

## 4. 学校と関係機関等による連携の推進

上述のように、サポートチームの活動を通じて関係機関等との行動連携の実効性が高まった結果、児童生徒の効果的な立ち直りに結びついた例も少なくない。しかし、これまでサポートチームが形成された事例の中には、非行の度合いが進んでいたり、問題が複雑化して指導が困難であり、サポートチームを形成して、各機関がそれぞれの専門性を生かしながら一体となった活動を行っても、既にその時には対応が難しい場合も少なくなかった。

また、サポートチームの形成までは必要ないと思われるものの、学校や家庭における通常の指導では改善される見込みが薄い場合や、保護者の養育力が低い場合、保護者が非協力的な場合のように、教職員による対応だけでは手詰まり感を感じる事例が多くなってきている状況もある。

こうした手詰まり感を防ぎ、児童生徒の問題行動等が深刻化する前に効果的に対応するためには、問題行動等の初期の段階から状況を把握し、関係機関のみならず地域の身近な人材を活用して情報交換や検討を行うことが有効であると考えられる。そのためには、学校が積極的に地域の人材に協力を依頼し、また、日ごろから関わりの必要な関係機関にも参加を依頼して、「校区内ネットワーク」を設ける必要がある。「校区内ネットワーク」は、主として中学校区単位で形成され、学校の生徒指導の機能を強化し、日常的に児童生徒の問題行動等に対応していくためのものとして位置付けられる。

また、地域における連携を一層推進するためには、地域の教育力を生かした子どもの健全育成に関する連携を広く日常的に行っていくことが重要であり、そのためには「市町村ネットワーク」を活用していく必要がある。「市町村ネットワーク」は、当該市町村内において、学校、教育委員会、警察署、少年サポートセンター、児童相談所、福祉事務所、保健所等の関係機関、民生・児童委員、主任児童委員、保護司、少年警察ボランティア（少年補導員、少年指導委員、少年警察協助力員、被害少年サポーター等）、PTA等地域の人材を構成員としたネットワークであり、サポートチームの基盤となるものとして位置付けられる。既存のものとしては、青少年育成推進協議会、児童虐待防止ネットワーク等がある。

以下では、サポートチームの取組のみならず、「校区内ネットワーク」やサポートチームの基盤となる「市町村ネットワーク」の活用により、意識的に日ごろの連携を進めていくことの重要性について述べる。

### 1) 日常的な連携の推進

学校は、まず、児童生徒の問題行動等に対して組織的かつ効果的に対応できる指導体制を整備しなければならない。具体的には、既に各地で取組がなされているように、校長、教頭、生徒指導主事、学年主任、学級担任、養護教諭、スクールカウンセラー等を構成員とする委員会等を組織し、児童生徒の状況について定期的に把握するとともに、指導方針を明確にした上で、組織的に対応することが求められる。



しかしながら、学校における児童生徒の行動は、家庭、地域における行動と相互に関連していることから、学校における児童生徒の行動のみに焦点を当てた対応を行っても、問題解決について大きな効果は望めない。

そこで、児童生徒の学校内における姿と家庭、地域における姿の両方を把握するために、学校は、保護者をはじめとする地域の住民に対して学校で起きている状況を積極的に伝え、必要に応じて協力を求めるとともに、積極的に地域からの情報収集に努めることが重要となる。学校、家庭、地域が、それぞれにおける児童生徒の行動について情報交換を行い、その全体像を把握することにより、適切な対応が可能となる。学校も地域の一つの機関であり、児童生徒の問題行動等については地域全体で対応するという観点から、地域の人材を学校における生徒指導の機能を強化するために活用していくのである。

具体的には、問題行動等に発展する可能性があるという段階で、生徒指導主事等の学校における連絡責任者が、地域において子どもの支援に携わっている主任児童委員や少年警察ボランティア等と情報交換を行ったり、相談を持ちかけて対応方法を協議できる場として、「校区内ネットワーク」を校内の生徒指導体制の一環として位置付けることが考えられる。これにより、教職員にとって把握することが容易ではない地域における児童生徒の行動を、地域住民の協力を得て把握することが可能となり、児童生徒に関する情報の質・量が充実され、児童生徒の問題行動等に対してより適切な対応が可能となる。

このように、問題行動等の初期段階において地域の人材を活用して対応することは、児童生徒の非行防止や立ち直りに相当程度の効果を有すると思われる。

しかしながら、非行行為が進行してしまった場合や、立ち直り支援としてより多様な対応が必要な場合、また、保護者によっては身近な人の訪問を敬遠するため、対応に苦慮する場合もある。こうしたときは、学校は、「校区内ネットワーク」において地域の身近な関係機関と連携するほか、教育委員会等を通じて、より専門性の高い機関に協力を求めることが適切である。

学校は関係機関等に協力を求める際には、各地域において、関係機関等からなる「市町村ネットワーク」の枠組を利用するのが効率的である。地域の子どもの健全育成に関する取組等を推進する「市町村ネットワーク」が機能していれば、日ごろからのネットワークを通じた相互の人間関係に基づき、電話連絡等によって協力を求めることができる。同時に、協力を求められた関係機関等においても、共通理解の下、速やかな対応がなされることが期待される。

なお、地域の人材、関係機関を含むネットワークは多層的・複層的に存在しており、その範囲等は、都道府県単位、市町村単位、児童生徒の生活に密着した学校区単位等、地域の実情に応じて様々である。ネットワークづくりの推進に当たっては、こうした地域の実情に照らして創意工夫をしていくことが必要であり、地域によっては、「校区内ネットワーク」と「市町村ネットワーク」の各構成メンバーが重複することも考えられる。

## 2) サポートチームによる連携

学校や地域の人材のみによる対応が困難な場合や複数の関係機関等の協力を得ることが必要な場合には、関係の深い機関等が個別の児童生徒の問題行動等に対応し支援を行う「サポートチーム」を形成して、共通の目的の下で、それぞれの権限等に基づいて対応することが効果的である。とりわけ、問題行動等が広域化、集団化している場合にあっては、関係機関が中心となった「サポートチーム」による対応が児童生徒の立ち直りには有効である。

問題行動等を起こしている児童生徒を個別・具体的に支援する「サポートチーム」は、日ごろからの連携の延長線上に位置付けられるものであり、児童生徒の支援を目的とする関係機関等との行動連携が最も緊密な形で具現化したものといえる。

この際、学校は、児童生徒やその保護者への対応を「サポートチーム」の他のメンバーに任せきりにすることなく、引き続き、「校区内ネットワーク」等を通じて支援活動を継続することが重要である。そのためにも、教職員は、「サポートチーム」の対象児童生徒については意識的に注意を払うなどにより、「サポートチーム」の活動と関連づけつつ、学校組織としての対応を心がけることが重要である。

なお、「サポートチーム」を形成した場合は、個別の取組事例から得た経験や教訓を「市町村ネットワーク」において報告するなどして、日常的な連携にフィードバックをすることは、その後、同種の事例に対する早期対応を確実にを行うために有効であると考えられる。

## 3) 教職員の意識の向上

これまで、学校が児童生徒の問題行動等に対して組織的、継続的に対応していくために必要となる「校区内ネットワーク」、「市町村ネットワーク」及び「サポートチーム」というシステムの重要性について述べてきた。しかしながら、形式的にシステムだけを整備したとしても、それが実質的に機能しなければ十分な効果は得られない。サポートチームの形成等は、一人一人の児童生徒を支援していくための「手段」であって、決してそれ自体が目的ではない。形式的にサポートチームを形成したとしても、実質的な連携の下で実際に活動が行われなければ、児童生徒の支援には結びつかないのである。

そこで、関係機関等との連携を実のあるものにするためには、こうした連携のためのシステムの整備に加えて、管理職や生徒指導主事等の連携の「要」となる教職員を中心に、教職員一人一人が何のために関係機関等と連携するのかを明確に認識した上で、取組が形式に流れることがないように努めることが重要である。全ての教職員が行動連携の必要性を十分に認識し、定期的な事例検討会等において具体的な連携方法について検討を行うなど、日ごろから連携意識を保ち、取組を形骸化させないようにする工夫が必要である。