

吉備国際大学研究紀要
(人文・社会科学系)
第28号, 45-55, 2018

学校安全に関わる政策の展開と課題

—「組織マネジメント」の観点から—

倉知 典弘

Policy of School Security and its problem
—From point of view of “school as team” —

Norihiro KURACHI

Abstract

In this paper, policy of school safety in Japan was examined with view of Safety Culture and Organization Management. “Safety Culture” in this paper is based on IAEA’s definition and in element of “Safety culture” in based on discussion in industry’s safety. And then School Safety Culture was defied. Organization Management is based on Model Curriculum

In Japan, policy of school safety was prepared when 1950s incident in school activity and as big incidents happened, the policy was improved many times. Now 2nd Plan of promotion of school safety is done. This plan has problem of PDCA but aim to Flexible organization with many type of specialist and people.

Key words : School safety, school as team, crisis management, PDCA

キーワード : 学校安全, チームとしての学校, 危機管理, PDCAサイクル

1. はじめに—学校安全の強化

学校を安全な空間として保つことは、子どもたちの教育を受ける権利を実際化するための措置等の観点からみて至極当然のことである。にも関わらず、学校内や教育活動の時間、通学路の途中などで子どもたちが狙われたり、重篤なけがを負うケース、命を落としたりする事例は後を絶たない。2000年代以

降をみても、通学路で子どもが誘拐された事件、大阪教育大学附属池田小学校の殺傷事件といった犯罪の被害者になってしまった事例や教員の指示等の誤りが原因で発生した東日本大震災における石巻市立大川小学校の悲劇、近年では組体操における大けがの事例も注目されている。特に組体操の事例は明らかな教育的な配慮の不足の結果として繰り返されてきたものであり、学校安全の意識が薄かったことを

指し示すものである。このような事件や事故が起こるたび、学校安全に関する議論が繰り返され、教員の管理責任が問われてきている。このような数多くの「悲劇」を経て、この度の教職課程の再認定に際し学校安全に関する事項がコアカリキュラムに定められ、教員が当たり前に理解しておかなければならないこととなった。以上のように学校安全に関する事項は現在の教育政策の中でも重点を置かれている項目であるといつてよい。

そこで本論では学校安全をめぐる政策の現状を組織マネジメントを通じた安全文化の構築という観点から検討し、学校安全政策の到達点を評価したい。

2. 安全文化の構築と組織マネジメント

(1) 安全文化とは

安全文化という概念が国際的に注目されるようになったのは1986年に発生したチェルノブイリにおける原子力発電所の事故がきっかけである。チェルノブイリ原発事故の調査にあたった国際原子力機関(IAEA)の国際原子力安全諮問グループ(INSAG=International Nuclear Safety Advisory Group)は、事故の根本原因として原子力発電所の機構だけではなく、その運営に従事していた当事者たちの原子力の安全に関する意識などに問題があった可能性を指摘した。そしてこのような意識は個人の資質としてではなく、組織の文化として存在していたのではないかと指摘している¹⁾。ここからIAEAは幾度となく安全文化について検討を繰り返し、2007年の段階で安全文化を以下のように定義している。

「安全文化とは防衛や安全はその重要性によりすべてのものに優先して注意を払われるべきと考える組織や個人に内在する特性と態度の集合である」²⁾

この考えは原子力について述べられたものではあるが、安全を維持しようとする態度や特性の集合体として安全文化をとらえる観点は学校安全を考察す

る上でも手掛かりになる。

また、一度起こると組織全体に影響を与える事故を「組織事故」と定義したジェームズ・リーズンによれば、安全文化を構成する要素は「報告する文化」「正義の文化」「柔軟な文化」「学習する文化」の4要素であると述べ、その「エンジニアリング」手法について検討している³⁾。「報告する文化」とは、「自らのエラーやニアミスを報告しようとする組織の雰囲気」を意味する。「正義の文化」は「安全に関連した本質的に不可欠な安全情報を提供することを奨励し、時には報酬をも与えられるような信頼関係に基づいた雰囲気」を指す。「柔軟な文化」とは、危機が起こったときに「一時的に業務の専門家に支配権が移譲され、緊急事態が過ぎればもとにもどる」というように柔軟に組織のありようを指している。そのために「従来の階層型からフラットな専門職構造への移行」が必要不可欠であり、「作業員及び第一線の監督者の技術、経験、能力を尊重すること」が必要になる。「学習する文化」とは「必要性が示唆されたときに安全情報システムから正しい結論を導き出す意志と能力、そして、大きな改革を実施する意志」を持つ必要がある。このような諸文化の総合として安全文化は存在している。

以上のように工業などで培われてきた「安全文化」の定義や内容は学校安全にも大きな示唆を与える。「報告する文化」の醸成は学校内組織の意思疎通や問題意識の共有を意味する。この「報告する文化」は教育活動においても学校安全を第一に考えるべきであるとする「正義の文化」に根差すものである。そして、「柔軟な文化」とは「チームとしての学校」が目指す専門家との連携及び一時的な権限移譲の仕組みの重要性を指し示すものであり、「学習する文化」は現在の教員養成施策の中で繰り返し指摘されている「学び続ける教員像」そのものを指し示すものである。

(2) 組織マネジメントについて

以上のような「学校安全文化」の醸成についての指摘を検討すると「学校安全文化」のありようは学校組織のありように依存する。

学校組織のありようについては、2002年に「マネジメント研修カリキュラム等開発会議」の設置、2004年に実施された「自律的な学校経営」と「開かれた学校づくり」の推進を視野に入れた「学校運営の改善に向けた教員等の研修の在り方に関する調査研究」等にみられるように、学校マネジメントのあり方及びマネジメントに関わる研修のあり方が絶えず議論されてきた。「学校組織マネジメント研修～すべての教職員のために～（モデル・カリキュラム）」⁴⁾に定められた研修のあり方及びその内容は文部科学省における組織マネジメントのあり方を示すものとして検討に値する。

この研修資料では学校を含めたすべての組織が「有機的な組織体であり、生き物」であり、「急激な社会変化への対応の中で進化・発達（退化・淘汰）を続けるもの」と示される。この有機的な組織体の一つである学校が機能していない要因は「理解を深め納得するコミュニケーションの希薄さ」や「＜疑い＞を生みにくい組織文化」があり、しかも学校は「『不易』を重んじ、現実にもそこで学んでいる子どもたちの存在を与件としてリスクを回避しようとし、現状肯定に陥る傾向」や「計画の遵守・予測の確実性が重視」される傾向があり、「学校では、完全なる計画とそれに基づく完全なる成果が建て前になっており、少なくとも外向きには『完全』を装うため「クライシスやリスクに対する認識が甘くなり、『改善を図る』というテーマが正面には位置づけられにくい」点にあると指摘する。そのうえで、「知識創造型企業」の議論をもとに「組織的知識創造」を学校内で行うことを指摘している。そこでは共同化→表出化→結合化→内面化という「知識創造のプロセス（SECI（セキ）プロセス）」が学校の目指す

べき組織文化として提起される。このような「知識創造のプロセス」は教員に「コミュニケーション・スキルの充実」を求めることとなる。このコミュニケーションのあり方は職員会議のような組織化（制度化された）ものには限定されない。教員がつくる単信や緩やかな懇談会といったようなものも含むものである。また、各自の課題に応じた研究活動の組織化もその中に含まれる。このような多様なコミュニケーションのあり方が学校組織を変革する重要な役割を果たすことをこのモデル・カリキュラムでは指摘する。

以上のような指摘の後、これからの組織マネジメントは環境と折り合いをつけながら自らが変化し続けることとするそのために情報収集及び解析を行いながら、環境と折り合いをつけ、「人的、物的、財的、情報、ネットワークや能力を統合、開発し」、「人々の活動を調整すること」が必要であるとする。特に、学校経営の中で「① 環境との相互作用、そのなかでも外部の支援的要因と内なる強みの連合② 計画(Plan)－実施(Do)－点検・評価(Check)－更新(Action)のマネジメント・サイクル、とりわけ次の一手(Action)③ その過程を円滑化するスキル（技術）やストラテジー（戦略や方略）④ 進むべき方向を示すミッション（使命・存在意義）とビジョン（目指すところ）」を強調している。

そして、創造性重視の組織は「業務の共有化、権限委譲」「ゆるやかな階層構造」「水平方向のコミュニケーション」「多くのチームやプロジェクト」「参画重視の意思決定」に基づくこと、従来の「ライン・スタッフ型組織」（直線的な命令系統や直系組織）と多様なチームなどが複雑に絡み合う「マトリックス（格子状）組織」を紹介している。ここでの紹介はあくまで「学校における組織を考えるヒント」として掲げられているものであり、それぞれ水平型、格子型を目指すようにと述べているわけではない。しかし、組織マネジメントのあり方として「組

織的知識創造」を掲げるスタンスからみて、この両者を目指すものとして取り扱っているとみてよいだろう。

その後、「学校における組織マネジメント」の目的は「児童生徒の成長・発達のため、学校内外の関与者の期待とつながった学校教育目標の達成」であり、その対象は「学校や学級に影響を与える要素・要因は、すべて対象となる。ただし、学校や学級に影響を与えるが、こちらからはまったく操作できない要素・要因はマネジメントの対象ではなく、「与件」として存在する環境」としてとらえ、マネジメントの方法はPDCAサイクル、マネジメントの資源は「人的資源」「物的資源」「資金的資源」「情報的資源」「ネットワーク資源」にあると述べる。

このような学校組織マネジメントの考え方を「学校安全文化」の創造という観点からとらえ直すのであれば、コミュニケーションの深化を通じた「学校安全」に関わる知識創造を目指すことが各学校の「学校安全文化」を構築することにつながることを指摘し、そのための組織構造を整えることが指摘されているといえる。これは、「報告する文化」やコミュニケーションを通じた学習の深化という面で「学習する文化」をとらえたものと解釈できるだろう。また、環境との相互作用として組織マネジメントをとらえ、こちらが直接的に関与できない部分と与件としてとらえた計画を作成することは結果として地域に根差した学校安全計画の多様性への道を開くものである。また、組織面に関連していえば、他者との連携を含むということが「柔軟性の文化」にもつながる可能性を含む。

しかし、実際は職員会議を校長の意志を伝えるための補助機関として位置づけるなど校長の強いリーダーシップを求める教員組織へと制度の変更が行われている。また、外部との連携という観点からみれば、外部の人材をどのようにとらえるかという課題は残ったままである。

(3) 学校安全におけるPDCAサイクル

また、組織マネジメントの手法としてPDCAサイクルを回すことが主張されているが、学校安全についていえば、このPDCAを回すことには原理的にみて難点を含んでいる。つまり、D（実際の行動）は事故が起こってから行われるのであり、C（評価）及びA（改善）は事後対応とならざるを得ない。そのため、冒頭にあげた様々な事例のように多くの人の命が奪われた後などからの改善は進むにしても、すでに取り返しがつかない。そのため、学校安全に関していえば「悪い結果が発生していない状態で、正しい種類のデータを集めることが、知的で望ましい警戒状態を継続していく一番良い方法であり、おそらく唯一の方法であろう」⁵⁾といえる。ここでいう「正しい種類のデータ」とはいわゆるヒヤリハット事例のことである。このヒヤリハット事例を確実に収集し、その対策を進めることが学校安全のPDCAである。ヒヤリハット事例を集めることは「報告する文化」や「正義の文化」が醸成されていることが前提になる。また、事例の収集は各学校で起こっているものだけでは十分ではない。そのため、政策として情報収集がどの程度位置づけられるかは学校安全政策を評価する際の重要な観点となる。

ただし、ヒヤリハット事例の収集は予防措置の改善につながる可能性を持っているが、やはり実際に起こった事件・事故とは異なったものとならざるを得ない。ヒヤリハット事例を通じた学習が実際の事件事故への対応と直接つながる保証はどこにもないのである。

3. 日本における学校安全に関わる政策

(1) 法令における「学校安全」の誕生と定着

学校安全は、学校における児童生徒の教育を受ける権利を具体化するための措置であり、学校における児童生徒の生命身体を守るものとして学校設立当

初から意識されていたものである。しかし、法令上に学校安全という言葉が用いられるようになるのは、「日本安全会法」においてである。「日本学校安全会法は、学校安全の普及充実を図るとともに、義務教育諸学校等の管理下における児童、生徒等の負傷、疾病、廃疾又は死亡に関して必要な給付を行い、もつて学校教育の円滑な実施に資することを目的とする」(第1条)のものであり、安全会の業務として「学校安全(学校における安全教育及び安全管理をいう。)の普及充実に関すること」(第18条第1号)と規定し、災害などの被害児童生徒に給付金を支出する旨を規定した。そのうえで、学校安全会法の附則で学校安全は当時の文部省体育局の所管事務とされた。このような法制度が設けられた背景には、紫雲丸事故⁶⁾に代表される1950年代に続出した学校活動下での重大事故があり、国家レベルでの保障や対策が求められたことがある。

1978年には日本学校安全会法と学校保健法の一部が改正された。学校保健法の改正では、「学校における保健管理に関し必要な事項を定め、児童、生徒、学生及び幼児並びに職員の健康の保持増進を図り、もつて学校教育の円滑な実施とその成果の確保に資することを目的とする」(第1条)とされていた条文に「安全管理」の言葉が追加され、従来「学校保健計画」とされていたものが前条の変更を受けて「学校保健安全計画」と名称が変更になるとともに計画の中に環境衛生検査、安全点検その他の保健又は安全に関する事項を含めることが定められた。校務の一つとして学校安全を定める法律はこれがほぼ最初であるといえる。その後1982年には「日本学校健康会法」⁷⁾、1985年には「日本体育・学校健康センター法」⁸⁾が制定され、学校安全会法の基本的な用語例が継続して使用されている。

このように1950年代の事故によって引き起こされた学校安全を求める公衆アジェンダが形成され、結果法令上に「学校安全」が明記されることになり、

それは1970年代には学校安全を含めた計画作成が求められるようになるほど定着した。

(2) 2000年代の「学校安全」政策

以上のように学校安全の計画が法令上も定められ、実施されていく。しかし、学校が狙われる事件は2000年代以降にも続出する。1999(平成11)年12月には京都市立日野小学校で男児が侵入してきた男性によって殺害され、2001(平成13)年6月には大阪教育大学附属池田小学校の事件が発生した。特に2001年に発生した事件では学校に武器を持った不審者の侵入を許してしまった学校の安全体制の不備がきつく問われるとともに被害を受けた児童に対する心のケアの必要性が強く訴えられることにもなった。この事件を受けて2002年度から全国の学校を対象に「子ども安心プロジェクト」が実施されることとなった。このプロジェクトでは、学校の安全管理だけではなく、学校の心理的外傷などに対処するための子どもの心のケアのための施策が位置づけられるなど、実際に事件・事故が起こる前に実施すべき事項もさることながら、起こってしまった段階での対処を積極に進めようとするスタンスを見てとることが出来る。

2008年には学校保健と学校安全に関する取組の一層の充実を図るという観点から学校保健法を改正する形で「学校保健安全法」が制定された。学校安全に関する規定はすべて新設された項目である。

「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(以下この条及び第二十九条第三項において「事故等」という。)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(同条第一項及び第二項において「危険等発生時」という。)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」(第26条)ことが義務付けられた。ここでは、学校安全の主な目的が①事故等発生防止②事故等が発生した場合の対処の二つであることが改めて確認される。この二つを計画的に実行するために「学校安全計画」の策定が学校の責務として定められた。その内容として「当該学校の施設及び設備の安全点検、児童生徒等に対する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、職員の研修その他学校における安全に関する事項」(第27条)と定められ、施設管理だけではなく安全に関する教育研修の計画があげられている。これらは学校保健法の段階では「学校保健安全計画」と一括にされていたものを独立させる形で校務の一部として位置づけられるようになった。

また、今回の改正の中では特に「危険等発生時対処要領」の作成が学校に義務付けられたことが注目に値するだろう。「学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の実情に応じて、危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領(次項において「危険等発生時対処要領」という。)を作成するものとする」(第29条)は危機対応を計画的に実施するためのものであるが、学校において事故は起こりうるものであるという認識を強化することを法制を通じて目指したものと考えられるためである。加えて、事故などにあった児童生徒に対する「心理的外傷その他の心身の健康に対する影響を受けた児童生徒等その他の関係者の心身の健康を回復させるため」の措置までも計画の範疇に明確に含めたことは評価されるべきである。その他、「学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、児童生徒等の保護者との連携を図るとともに、当該学校が所在する地域の実情に応じて、当該地域を管轄する警察署その他の関係機関、地域の安全を確保するための活動を行う団体その他の関係団体、当該地域の住民その他の関係者との連携を図るよう努める」(第

30条)と学校と地域社会の連携を打ち出したことも留意が必要である。

そして、2011年3月11日の東日本大震災の発生である。津波などにより15,000人を超える人の命が奪われると同時に福島原発事故の発生により、生活基盤を奪われる人が多数生じるなどまさしく未曾有の被害であった。大川小学校では児童教職員含めて80名を超える死者を出す悲劇に見舞われた。この大川小の被害の検証過程では津波想定(大川小学校には津波は到達しないと石巻市教育委員会は想定し、学校自体を避難箇所として定めていた)、指揮系統の混乱(津波が到達したのが50分後だったのに避難が間に合わなかった)、避難先の選定の不備など学校の初期対応に大きな問題があったことが指摘されている。このことは、釜石市の全小中学校が児童生徒の自主避難によって大半の児童生徒が無事だったこと、門脇小学校では想定していた避難先の公園ではなく臨機応変に対応し全員を高台に避難させたことと対比され、普段からの安全教育のあり方や実際の危機管理への心構えなど多くの学校安全への示唆を与えることとなった⁹⁾。

さらに、2015(平成27)年には全国の学校現場において重大事件・事故災害が発生しており、そのような事態が発生した際に「学校及び学校の設置者は迅速かつ適切な対応が必要である」にも関わらず、その対応が未だ十分ではないという認識のもと「学校事故対応に関する調査研究」有識者会議が設置され、議論が行われた¹⁰⁾。この有識者会議には大阪教育大学附属池田小学校事件遺族も参加しており当事者の意見が何らかの形で直接反映されたことも特徴的であろう。この議論の結果作成されたのが「学校事故対応に関する指針」である。この指針は「事故発生未然防止及び事故発生に備えた事前の取組」として教職員の資質の向上(研修の実施)、安全教育の充実、安全点検の実施(安全管理の徹底)、各種マニュアルの策定・見直し、事故事例の共有、緊

急時対応に関する体制整備，保護者や地域住民，関係機関等との連携・協働体制の整備，事故発生の未然防止及び事故発生に備えた事前の取組の推進の8点が「事故発生後の取組」として応急手当の実施，被害児童生徒等の保護者への連絡，現場に居合わせた児童生徒等への対応といった発生直後の対応，事故発生直後から事故後一週間程度と対象とする「初期対応時の取組」として危機対応の態勢整備，被害児童生徒等の保護者への対応，学校の設置者等への事故報告，支援要請，保護者への説明，記者会見を含む情報の公表及び関係機関との調整，基本調査の実施があげられている。初期対応終了後の取組としての詳細調査についてはその対象や実施主体も含めて詳細に指針として明示されている。特に，事故に至る過程や原因の調査（分析評価）と再発防止・学校事故予防への提言及び報告書の取りまとめ，再発防止策の策定・実施を求めるなど事後の対応についても詳細に指針として示している。

以上のように学校安全に対する法制度は実際に起こった「悲劇」を検証する中で深められている。しかし，悲劇が起らない間に危機意識が薄れてしまい対処が遅れたり誤ったりして被害が大きくなってしまった事例があることも歴史は示している。2011年の東日本大震災で学んだ教訓が学校安全の政策にしっかりと組み込まれていくことが重要である。

4. 学校安全の推進に関する計画の枠組み

(1) 第1次学校安全の推進に関する計画

上述のとおり，学校保健法が改正され，学校保健安全法が制定された。その法に「国は，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，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ものとする」（第3条第2項）と規定されたこともあり，文部科学省は2012（平成24）年度から2016（平成28）年度までの5年間を対

象とする「学校安全の推進に関する計画」を策定した。

計画では学校での負傷事例は減少傾向にあるが，学校管理課の事故は増加傾向を示しており，かつ死亡例が数は少ないものの報告されており，ゼロになるような最大限の努力が必要であるという現状認識を示す。また，この計画では改めて学校安全のための取組の総体が「概念図」として示された。概念図をより簡略化してあらわすならば以下のようにあらわすことが出来る。

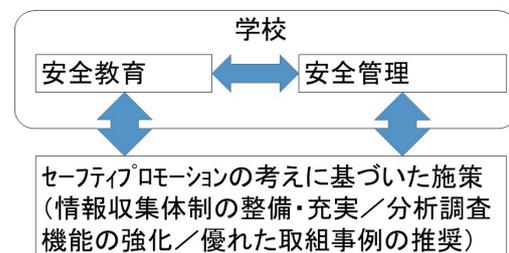


図1 学校安全の取組の概念図（「学校安全の推進に関する計画概要」をもとに筆者作成）

学校安全教育では，「安全に関する知識，行動する力」の習得を目指すために，指導時間の確保と教育手法，指導体系の整理が求められ，東日本大震災の教訓などを活かすことが求められている。このような学校における安全教育の充実を通じた「安全文化の構築」が施策目標として定められる。この場合の「安全文化」は上述した学校組織における安全文化を示すものではなく，組織を社会と置き換えた上で安全を重視する社会意識の集合として定義される。一方の安全管理では学校内の安全体制の確立として施設設備の整備や学校安全への組織的取組，地域や家庭と連携した安全体制の確立が求められている。

具体的な方策としては，安全教育では「主体的に行動する態度や共助・公助の視点」が教育目標の一番重要な項目としてあがり，そのために「教育手法の改善」「安全教育に係る時間の確保」が求められ，

改めて「避難訓練の在り方」が問われた。安全に対する組織的取組としては、「学校安全計画の策定と内容の充実」「学校における人的体制の整備」「危険等発生時対処要領の作成と事件・事故災害が生じた場合の対応」といった組織面・学校での計画の整備、「学校における安全点検」といった日々の取組の見直し、「学校安全に関する教職員の研修等の推進」という教職員の学びの場の整備が取り上げられている。また、「学校の施設及び設備の整備充実」として老朽化への対応や耐震化等「学校施設の安全性の確保のための整備」や「学校における非常時の安全に関わる設備の整備充実」が改めて掲げられる。そして、「地域社会、家庭との連携を図った学校安全の推進」を進めるために「地域社会との連携推進」や「家庭との連携強化」という学社連携の考え方が改めて取り上げられた。

(2) 第2次学校安全の推進に関する計画について

第1次計画期間には、「実践的な安全教育が推進さ」「学校施設の防災対策や防災マニュアルの整備」「安全点検や見守り活動等」の推進、専門家や専門機関の知見を活かした取組改善が推進された。しかし、「いまだ児童生徒等の安全が十分に確保されているとは言い難い」として、第2次計画が作成された。

第2次計画の基本的方向性として1「すべての児童生徒等が、安全に関する資質・能力を身に付けること」、2「学校管理下における児童生徒等の事故に関し、死亡事故の発生件数については限りなくゼロとすることを旨とする」とともに、負傷・疾病の発生率については障害や重度の負傷を伴う事故を中心に減少傾向にすること」をあげ、推進方策として①学校安全に関する組織的取組の推進、②安全に関する教育の充実、③学校の施設及び設備の整備充実、④学校安全に関するPDCAサイクルの確立を通じた事故等の防止、⑤家庭、地域、関係機関等との連携・

①	<ul style="list-style-type: none"> ・学校安全の中核となる教職員を中心とした組織的な学校安全体制を構築 ・すべての学校で学校安全計画及び危機管理マニュアルを策定 ・すべての学校で学校安全に係る取組を評価・検証し、学校安全計画及び危機管理マニュアルの改善の実施 ・すべての教員が各キャリアステージにおいて、必要に応じた学校安全に関する研修等を受ける
②	<ul style="list-style-type: none"> ・学校安全計画に安全教育の目標を位置付ける ・カリキュラム・マネジメントの確立 ・アクティブ・ラーニングの視点からの授業改善 ・学校教育活動全体を通じた安全教育を実施 ・安全教育の取組を評価・検証し、学校安全計画の改善を行う。
③	<ul style="list-style-type: none"> ・耐震化の早期完了を目指し、老朽化対策等の安全対策を実施 ・地域の特性に応じ、非常時の安全に関わる設備の整備を含めた安全管理体制を充実
④	<ul style="list-style-type: none"> ・定期的な学校施設・設備の安全点検の実施 ・通学・通園路の安全点検の実施 ・学校管理下における事故等発生時に、「学校事故対応に関する指針」に基づく調査を実施
⑤	<ul style="list-style-type: none"> ・児童生徒等の安全に関する保護者・地域住民との連携体制を構築 ・児童生徒等の安全に関する外部専門家や関係機関との連携体制を構築

表1 第2次学校安全の推進に関する計画に定められた政策目標の一覧(表中の①～⑤は、本文中の①～⑤に対応)

協働による学校安全の推進が掲げられた。このような基本的方針を具体化するために表1のような施策目標が掲げられた。

(3) 学校安全の推進のための計画の評価

学校安全文化の構築という観点から学校安全推進のための計画を評価したい。学校安全文化の構築のためには、老朽化した施設への対処や耐震化といっ

た施設面は活動環境の維持という点から最低条件であるといえる。一方で、「安全文化」の中心である意識や態度の形成という面では研修の充実などで学習の組織化を図るなど一定の成果を見せている。また、多様な計画やマニュアルの作成を計画に盛り込んでいる点で、学校安全の「形式知」に当たるものを構築し、学校安全に取組体制を積極的に整備しようとする点も「学校安全文化」の構築という観点からは評価することが出来るだろう。

このような学校安全の政策と組コミュニケーション重視の組織マネジメントが重ねあわされるとき、「形式知」としての計画・マニュアルの作成過程に於ける暗黙知の共有あるいはコミュニケーションを通じた学校での「実践知」の構築が行われると考えられる。特に、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなど多様な専門家が「チームとしての学校」という枠組みで学校に関与する仕組みが検討・実施されている現段階においてコミュニケーションを通じた組織マネジメントは学校安全文化の形成にとって重要な役割を果たすことは間違いないだろう。

(4) 地域と連携した学校安全のあり方

最後に第1次第2次の計画において強調され、かつ現在の教育政策での主眼でもある「地域との連携」について検討する。

現在学校において地域の人材を学校安全のために「活用」することは当たり前に行われていることである。例えば、学校の通学路での交通事故防止や子どもの危険防止のための「見守り活動」や学校の環境整備のためにボランティアを募集し活動することも歴史的に蓄積がある。さらに地域に応じた安全教育や安全管理の実施のためには地域の資源の適切な把握や人材・機関とのパートナーシップの形成は「地域とともにある学校」という現在の学校教育政策にとって重要な課題となっている。東日本大震災で子

どもを助けることになった「てんでんこ」の伝承は地域の人たちとの協力によって学校に培われた「安全文化」の一形態である。また、京都府南山城村においてフィールドワークを行っている京都大学の調査によれば、地域には「記録」に残っていないような「記憶」が地域にあるという¹¹⁾。京都大学の調査では南山城村での土砂災害が取り上げられているが、地域の中には記録には残っていない（あるいは、忘れられている）が、学校安全計画を作成する上で参考となる事象が地域の人材の「記憶」の中に存在するケースもある。このような地域の人たちの中にあるものを学校安全のための共有知として活かすことも学校安全の観点から求められよう。

学校の危機管理や学校の安全の国際的な調査を行ったOECD調査研究では学校への総合的アプローチが取り上げられている。学校安全の総合的なアプローチの重要な要素は①教職員、児童・生徒、保護者、地方機関、コミュニティ組織そして私的機関を含む、学校のコミュニティにおけるキーパートナーの確認と動員、②地方の学校が関連している問題の慎重な分析を行う、③地域的なアクションプランの開発、④実践と短期・長期の成果評価、⑤変化する需要に応じたプロジェクトの改訂と開発の5点をあげ、「学校は、本当のパートナーシップを得て運営し、コミュニティ生活の中に深く巻き込まれるべきである」と結論付ける¹²⁾。この地域の人材とパートナーシップを築き、学校安全への取組を行うことは「協働的アプローチ」と呼ぶことが出来る。このアプローチの事例としてカナダでの「ともに道を照らそう」という教育実践が紹介されている。これは青少年の反社会的行動を予防するためのものである。地域の人たちとのパートナーシップを通じて他者への尊敬の念を高めるなどの目的を達成しようとするものである。この取組により学校内でのいじめの発生件数は減少し、学業成績が向上したことが示されている。学校に他者の目が注がれ、かつ尊厳の尊重

などの基本的な倫理規範が学校以外の場所でも尊重される空間が生まれることが学校に肯定的な影響を与えることの一例であろう。また、マレーシアの事例として学校、家庭、コミュニティの3者が共同して実施した学校安全プログラムが触れられている。マレーシアの「学校安全プログラム」は①非常事態、事故、災害のような安全に関する出来事への理解の促進、②学校活動において、安全に関する問題を計画し、具体化する戦略の開発、③学習に直接関わる安全で健康的な学校環境の育成、④学校における個人の権利保護、⑤教授と学習の質の向上、⑥各行動へのガイドラインの準備、⑦学校コミュニティにおいて、研究と活動に焦点を当てることの促進、⑧学校に対する積極的な貢献をするために参加したすべての人への奨励の8つをあげている。このような目的のもと学校、家族、コミュニティにそれぞれの役割が与えられ、実施されている¹³⁾。

このように地域と連携して学校安全を達成し、コミュニティでの「安全文化」を構築する取組は国際的な潮流であり、日本の学校安全に関する政策もこのような潮流に沿ったものであると評価できる。

5. 終わりに

以上、学校安全政策の展開を安全文化及び組織マネジメントの観点から検討してきた。日本の学校安全政策は重大な事故などを受けて生成し、改善されてきた。その中で「安全文化」に対する理解も深まり、学校内で「形式知」に当たる学校安全計画、マニュアルなどを作成することが義務化されるなど充実されてきている。そして、組織マネジメントの観点が学校に導入され、コミュニケーションを通じた「組織的知識創造」が注目されるという潮流を考慮に入れると、学校安全文化を支える制度的な枠組みはそろいつつあるといえる。さらに、地域との連携という国際的な潮流に合致したアプローチの採用は学校安全の深化にも寄与することであろう。

ただし、これらがより実効性がある者となるためにはコミュニケーションを中心とした組織マネジメントが機能することが前提である。その意味で、校長のリーダーシップの強化や人事考課制度の改定の方方向性などが、「学校安全文化」とは関わりがないように思われるが、重要である。今後の政策動向に注目していきたい。

註

- 1) 2015年に出された福島原発事故の際にもIAEAは調査報告書を出しているが、そこでも日本の原子力は安全であるという意識があったのではないかと指摘されている。
- 2) IAEA Safety Glossary 2007 Edition
- 3) ジェームズ・リーズン、塩見弘監訳、高野研一、佐相邦英訳『組織事故一起こるべくして起こる事故からの脱出』日科技連、1999、ジェームズ前掲著 277-318頁
- 4) 『学校組織マネジメント研修 ～すべての教職員のために～ (モデル・カリキュラム)』2005
- 5) ジェームズ 前掲書277頁
- 6) 紫雲丸事故とは旧国鉄が運航していた宇高連絡船紫雲丸が起こした事故の総称である。1947年から1955年の間に紫雲丸は合計5回の事故を起こしており、第5回目の事故は高知市立南海中の生徒等修学旅行生100名の命が奪われるという惨事となった。原因は船長が死亡したため推定の域を出ないが、紫雲丸の船長が目視での確認を怠った等の人為的ミスであったとされている。
- 7) 学校健康会法は「日本学校健康会法第1条 日本学校健康会は、児童、生徒等の健康の保持増進を図るため、

学校安全及び学校給食の普及充実、義務教育諸学校等の管理下における児童、生徒等の災害に関する必要な給付、学校給食用物資の適正円滑な供給等を行い、もつて心身ともに健康な児童、生徒等の育成に資することを目的とする」(第1条)と学校安全を筆頭の事務として位置づけている。なお、学校健康会の業務を述べた第18条でも「学校安全(学校における安全教育及び安全管理をいう。)及び学校給食(学校給食法(昭和二十九年法律第百六十号)第三条に規定する学校給食、夜間課程を置く高等学校における学校給食に関する法律(昭和三十二年法律第百五十七号)第二条に規定する夜間学校給食及び盲学校、聾学校及び養護学校の幼稚部及び高等部における学校給食に関する法律(昭和三十二年法律第百十八号)第二条に規定する学校給食をいう。以下同じ。)の普及充実に関すること」と学校安全が最初にあげられている。

- 8) そこでも「日本体育・学校健康センターは、体育の振興と児童、生徒等の健康の保持増進を図るため、その設置する体育施設の適切かつ効率的な運営、スポーツの振興のために必要な援助、義務教育諸学校等の管理下における児童、生徒等の災害に関する必要な給付、学校給食用物資の適正円滑な供給その他体育、学校安全及び学校給食の普及充実等を行い、もつて国民の心身の健全な発達に寄与することを目的とする」(第1条)と学校安全会法の基本的な用語例が用いられている。
- 9) このような普段の「安全教育」が被害を左右する事例は大川小学校の事例にとどまるものではない。実際の避難先とは違うところへの避難訓練を漫然と続けた結果津波に巻き込まれてなくなってしまう事例もあったことは心にとめておきたい。
- 10) 同会議に最初に配布された資料には、学校事故対応に関する調査研究が求められる背景として、体育活動中の事故(京都市プール事故(H24)等)、食物アレルギーによる給食事故(東京都調布市給食事故(H24)等)、自然災害(大川小学校事故(H23)等)が情報公開や原因の検証に対する学校及び設置者の対応について国民の関心を高めているとしている。なお、本節で述べた以外にも「教育・保育施設等における重大事故の再発防止策に関する検討会」による「教育・保育施設等における事故の発生防止(予防)及び事故発生時の対応のためのガイドライン」「子供の自殺が起きたときの背景調査の指針(改訂版)」などの作成が行われている。
- 11) 前平泰志, 生駒佳也, 岡田光恵, 辻喜代司, 猿山隆子, 鏝純香, 飯田優美「自己教育における時空間の統合の研究—フィールド研究とライフヒストリーを結ぶもの(2)」日本社会教育学会 第64回研究大会自由研究発表配布資料, 2017
- 12) OECD編 立田慶裕監訳 安藤友紀訳『学校安全と危機管理—世界の事例と教訓に学ぶ』明石書店, 2005, 117-118頁
- 13) 本書にはカナダやマレーシア以外の事例も触れられている。同上書 105-166頁参照