

教員の資質向上のための研修プログラム開発支援事業
別冊報告書

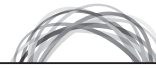
リスクの感度を高める 組織マネジメント 研究開発プロジェクト

2018年3月

平成29年度 独立行政法人 教職員支援機構委嘱研究

九州大学・熊本市教育センター





はじめに

誠に遺憾なことに地震や水害など大きな自然災害が続いている。今年度も平成29年7月の九州北部豪雨により多くの人命が奪われ、福岡県朝倉市内の学校も被災し教職員が避難所運営の対応に追われたことは記憶に新しい。被災された方々に衷心よりお見舞い申し上げたい。風光明媚な日本列島は世界有数の災害大国でもあり、先人が多くの犠牲を払いながら自然の脅威に向き合い、その恵みと共に生きる知恵を模索してきた。

危機を管理するというのは危機をゼロにすることではない。我々はいくら努力しても地震や台風などの自然災害をなくすことはできない。学校の危機管理も同じである。教育活動は常にリスクを伴うものであり、リスクをゼロにしようとする、学校行事も部活も何もできなくなってしまう。「虎穴に入らずんば、虎子を得ず」の故事成語にもみられるように、リスクとリターン（成果）はトレードオフ（取引関係）である。ただ、もとより我々が引き受けられるリスクには限度がある。子どもの生命を守ることは何よりも優先されるべきであるし、リスクを可能な限り減じる手立てを講じなければならない。

また、「いじめゼロ」「無遅刻無欠席」などゼロにすることがスローガン化すると、いじめの予兆に蓋をしてしまったり、子どもたちに無理を強いたりして、逆に大きなリスクを引き起こすこともある。従って、危機は「まさか」でなく常に起こりうることを予測し、リスク値（発生率×深刻度）を少しでも下げる努力をするほかない。リスクの感度を高めておくことがリーダーの条件である。

危機発生時の対応（いわゆるクライシス・マネジメント）においてもスクールミドルの立ち位置は重要である。最前線に近い位置にいるからこそ初期対応に関わる機会も多い。この初動が遅れると事態は確実に悪くなる。経験の浅い担任も増える中で、何かあればすぐにミドルの耳に届くような風通しのよさと、関係者に寄り添い組織的に動けるスピード感、コミュニケーションを図るべき相手を的確に捉える感性が求められている。

平成28年度の本事業では、管理職向けケースメソッド研修を実施している熊本市教育センターとの共同でミドル向けケースメソッド教材の開発をすすめ、広島市、小郡市、宮崎県などの協力も得て、20以上のケースを作成し、トライアル研修を行い、その成果を報告書やHPにまとめた。この28年度は周知のように熊本地震を抜きには語れず、危機管理（クライシス・マネジメント）のケースも増やしてみたが、最前線に近いミドル向け研修では組織構成員全体の「リスクの感度」を高めるリスク・マネジメント研修がより重要となる。そこで熊本地震をはじめ東日本震災など全国の経験に学び、想定外の危機をも想定するためにはどのような構えが必要かを情報収集・検討し、その成果を組織マネジメント研修のプログラムの一つとして提案することが本事業の目的である。

昨年度初めに起こった熊本地震では学校現場の管理職らが大変苦勞しながらクライシス対応を行っていた。そうした知見（失敗学も含め）を生かして日常的な身構え（リスク・マネジメント）の必要性を洗い出していくことが今年度の研究課題の一つである。

教育改革のキーパーソンとして一層、存在感が増しているミドル・若手の研修に対し、リスクの感度をあげる組織マネジメント研修を効果的に行っていくことの意義は小さくない。本研究がそうした一助となることを願ってやまない。また、本事業ホームページとあわせぜひご活用いただきたい。

九州大学大学院 教育学部門

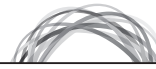
教授 元 兼 正 浩（研究代表者）

なお、別冊報告書の第1章のうち、以下の論文については、九州大学大学院教育法制研究室の紀要にも〈特集1〉として掲載している。

『教育経営学研究紀要』第20号（通巻28号）、2018年3月発刊
〈特集1〉教育行政・経営研究におけるリスク論

【論文タイトル一覧】

- ・ 鄭 修 娟 「学校保健安全法」の成立過程に関する研究
- ・ 木村 栞太・岩永 裕次 公立小中学校における校長のリスク認知傾向
—大分県新任校長への質問紙調査を手掛かりに—
- ・ 溝上 敦子 少年犯罪に対応したリスクマネジメント施策の形成についての一考察
—佐世保市における2件の少年犯罪事案への対応を通して—
- ・ 小林 昇光 市町村教育委員会による学校危機管理支援事例の検討
—教員不祥事における教育長のリーダーシップへの着目—



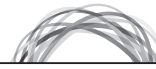
目 次

はじめに	1
第1部 研修プログラム開発過程・リスク論の講究	
序 章 研修プログラムの全体概要	7
第1節 研修プログラム開発の目的・方法・組織	7
第2節 プログラム開発の実際とその成果	9
第3節 研修実施概要	17
第4節 連携による研修についての考察	20
第1章 教育行政・経営研究におけるリスク論	
●「学校保健安全法」の成立過程に関する研究（鄭 修娟）	22
●公立小中学校における校長のリスク認知傾向	32
―大分県新任校長への質問紙調査を手掛かりに―（木村 葉太・岩永 裕次）	
●少年犯罪に対応したリスクマネジメント施策の形成についての考察	38
―佐世保市における2件の少年犯罪事案への対応を通して―（溝上 敦子）	
●市町村教育委員会による学校危機管理支援事例の検討	49
―教員不祥事における教育長のリーダーシップへの着目―（小林 昇光）	
●災害時における学校安全体制の構築に向けた事例検討	56
（小林 昇光・原北 祥悟・柴田 里彩・鄭 修娟・木村 葉太・申 芸花）	
第2部 研修教材	
① 保護者対応	69
② 初任者研修	73
③ 組体操	77
④ いじめ対応	82
⑤ 水害避難所の対応	87
⑥ 若手教員の保護者の対応	91
おわりに	95

第1部

研修プログラム開発過程・ リスク論の講究





序章 研修プログラムの全体概要

●はじめに

平成29年度独立行政法人教職員支援機構からの受託研究である「(教員の資質向上のための研修プログラム開発支援事業) リスクの感度を高める組織マネジメント研修開発プロジェクト」の事業成果について以下に報告する。

本事業は、危機管理—とりわけ危機予防や危機予測といったリスク・マネジメントの観点から組織全体の意識を高める研修プログラムの開発に取組むものであるが、リスク・マネジメントは広義にはクライシス・マネジメント(危機対応)も含み込む概念であるので、ミドル向けロールプレイ(役割演技)スクリプトなど危機場面の対応法についても本研究開発の視野に収めて推進した。

昨年度(平成28年度)初めに起こった熊本地震では学校現場は手探りでクライシス対応を行っており、その知見を生かして日常的な身構えの必要性を洗い出していく(「失敗学」の視点などクライシス・マネジメントの徹底から狭義のリスク・マネジメントへの循環というサイクルの構築)。

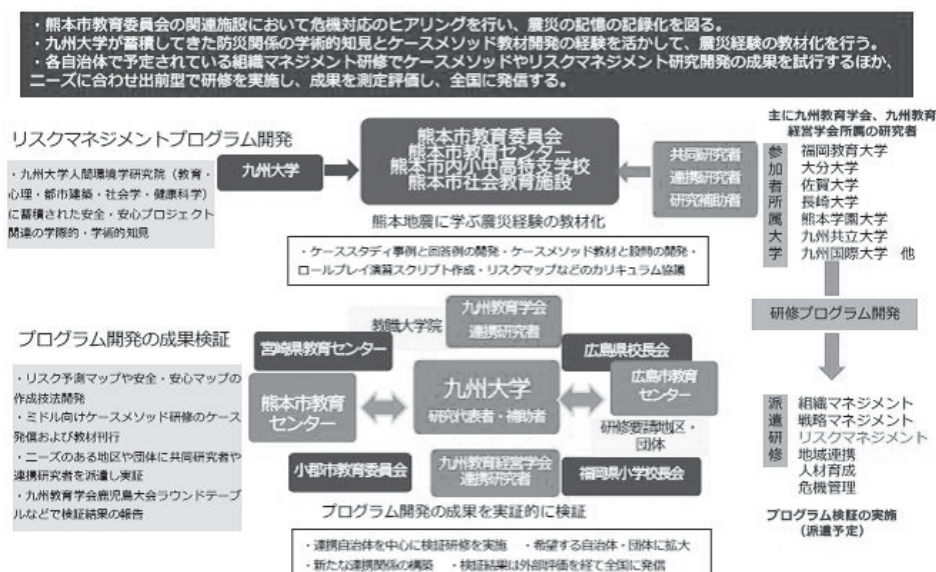
また学校のリスクは地震や水害などの天災ばかりでなく、若手育成、不祥事案件、保護者対応、運動会や修学旅行などの学校行事、地域連携・協働などの様々な場面を想定したケースが考えられる。そこで平成28年度に開発したミドル向けケースメソッド事例とあわせ、研修コンテンツを開発し、多くの自治体で開発教材の試行的なトライアル研修を行ったり、実行組織メンバーの協力を得ながら、ニーズのある自治体へ「出前型」の研修も実施したりする。

なお、本プログラムは主としてミドル層の教員を対象としているが、ミドル概念も柔軟に捉えている。「チームとしての学校」論を踏まえ、新しい職や主任・主事ばかりでなく、学校事務職員らノンティーチングスタッフも視野に入れた汎用性のある研修プログラムの開発を志向している。

第1節 研修プログラム開発の目的・方法・組織

1. 開発目的

本事業は平成28年度からの延長線上に位置づいている。平成28年度の事業では、管理職向けにケースメソッド研修を実施している熊本市教育センターとの共同としてミドル向けケースメソッド教材の開発をすすめ、そこに広島市、小郡市、宮崎県などの協力も得て20以上のケースを作成し、トライアルを行い、その成果をまとめた(関連ホームページなど参照)。熊本市教委との共催事業ということもあるが、平成28年度は熊本地震のインパクトを抜きに語れず、危機管理(クライシス・マネジメント)のケースも増やした。その際、判断や意思決定



が重視される管理職と異なりミドル向け研修ではより事前のリスク予測の視点が重要となる。そこで、平成29年度の本事業開発目的を組織構成員全体の「リスクの感度」を高めるリスク・マネジメント研修のためのプログラム開発とした。そこで熊本地震をはじめ福岡・朝倉市の大水害や宮城県・石巻市などの被災地をできるだけ直接訪問し、リアリティのある中で調査研究開発を進めていくこととした。また、防災ゲームなどの実際にも触れ、プログラム開発に資するアイデアを集める。被災地や先進事例に学び、想定外の危機を想定するためにはどのような構えが必要かを情報収集・検討し、その成果を組織マネジメント研修のプログラムの一つとして提案することが本事業の目的である。

2. 開発の方法

本年度の事業は、①リスク・マネジメントプログラム開発のための調査研究と②作成コンテンツの試行と検証作業に分けられる。

まず①については熊本市の所管学校、教育施設を中心にフィールド調査を実施し、九州大学大学院人間環境学研究院（教育学部門（研究代表者は部門長）、人間科学部門、都市・建築学部門）で培ってきた震災対応や安全・安心プロジェクトや危機管理に対する学際的・学術的な知見を活用し、プログラム開発を行った。特に被災地訪問などは今回のプログラム開発では不可欠な作業となる。そこで起きた危機は多様であるものの、それらに通底する危機に対する構えを導いていくことが本研究の狙いである。また、昨年度来のケースメソッドの蓄積もホームページ等で発信するなどして、下半期の調査研究活動の前提を構築あいた。そこには共同研究者または連携研究者として九州教育学会（研究代表者は事務局長）や九州教育経営学会（同、理事）などから人材を集め、リサーチと共にプログラム開発づくりをおこなう。

②ブレ研修はじめ全国の組織マネジメント研修の際に、開発したプログラムの一部を演習形式で織り込み、ワークシートやロールプレイ用スクリプトの使い勝手を確認する。運営委員の先生方には各自の経験知に加え、改めて調査研究をしていただきスクリプトを作成いただいた。その協議のための開発会議の場を複数回設けて、スクリプトの精度を高める努力を行った。

また広島市、小郡市、宮崎県など関係自治体のほか研修ニーズのある自治体や団体を募り、反転学習や事前にケースを読んで回答を作成していただき、そのうえで上記の共同研究者や連携研究者が当地に赴き、研修を実施することとした。研修補助者として院生も同行し、記録化したり、効果測定のためのアンケートを実施したりして、プログラム開発の成果をさぐる。

最終的に、こうして開発した情報を九州大学スクールリーダーシップ開発総合サイトの中に新規に作成するHP等として発信したり、学会ラウンドテーブルや研究会等で報告したりして、できるだけ知見を全国に広げて、活用してもらうためのコンテンツ作りを目指す。

3. 開発組織

所属・職名	氏 名	担当・役割	備 考
九州大学大学院・教授	元兼 正浩	企画運営統括・研修講座実施	教育行政学
九州大学大学院・助教	兼安 章子	カリキュラム開発部門・事務局長	教師教育論
長崎大学・准教授	畑中 大路	ミドルリーダー研究・理論構築・カリキュラム開発担当	学校経営学
福岡教育大学・教授	大竹 晋吾	研修講座実施・企画運営委員	教育経営学
熊本学園大学・講師	波多江俊介	研修講座実施・カリキュラム開発委員・熊本市との連携窓口	教育組織論
大分大学・講師	清水 良彦	カリキュラム開発委員	教育方法学
熊本市教育センター・研修・研究班担当指導主事	岩野 智典	カリキュラム開発部門・共同申請機関・連携窓口	
広島市教育センター・指導主事	大上 隆之	カリキュラム開発委員・連携窓口	
広島市教育センター・指導主事	福原 宏	カリキュラム開発委員・連携窓口	



小郡市教育委員会・指導主事	小田 哲也	カリキュラム開発委員・連携窓口	
宮崎県教育研修センター・指導主事	藤岡 博	カリキュラム開発委員・連携窓口	
九州大学大学院人間環境学府	小林 昇光	事務局員・研究補助者	教育行政学
	原北 祥悟	事務局員・研究補助者	教育行政学
	申 芸花	事務局員・研究補助者	比較教育学
	木村 栞太	事務局員・研究補助者	教育行政学
	鄭 修娟	事務局員・研究補助者	教育行政学

第2節 プログラム開発の実際とその成果

○研修の背景やねらい

本プログラムは、次の世代を担う管理職候補者としてミドル層の教職員を主たる対象とするが、プログラム開発にあたっては管理職研修なども排除するものではない。また、学校事務職員については「チームとしての学校」時代のスクールミドルを語る上で重要なキーパーソンの一人となる。そこで、受講者の人数規模や校種などは限定せずに、むしろ多様なスケールに応じた方法論をモニタリング記録などによって追究する。実際には下記に掲げているブレ研修講座以外にも自主プログラムを実施する。

この自主プログラムは、教育経営学を専攻する本研究の共同研究者が自治体や学校・研究団体等の要請を受け、研究補助者である院生とともに出向き、プログラムの効果を検証するものである。

1. 企画運営会議報告

(1) 第1回全体企画運営会議（2017年9月30日）

2017年9月30日（土）に第1回企画運営会議を行った。

第1回では、熊本市教育センター指導主事、広島市教育センター指導主事、小郡市教育委員会指導主事、宮崎県教育研修センター指導主事、九州地区で教員研修に携わる開発委員の大学教員が出席し、指導主事が作成したロールプレイスクリプトを検討することで、研修プログラム開発に向けた議論が交わされた。



特に、今回の会議ではスクリプトを用いて試行的にロールプレイをするなどして、院生も加わり、意見交換を行った。スクリプトに登場するミドルリーダーの役割と教諭、保護者のスタンスなどの細部にわたる設定について、所属地域、実務家－研究者の垣根を超えた活発な議論がなされた。

第1回会議では、保護者役の時はケースに書いている内容で、学校に対する不満を言うことはできたが、逆に学校側（先生役）の役を演じた際には、保護者対応が厳しいなどの声も出ており、こうした修正が必要な個所については、第2回企画運営会議までに加筆・修正をしていくことが共有された。

(2) 第2回全体企画運営会議（2018年2月17日）

第2回企画運営会議では、研修開発に向けた全国各地での視察報告、修正版のロールプレイスクリプトの最終検討会を開催した。会議の冒頭では、本プロジェクトの成果報告書作成案について、事務局から内容の共有と成果報告が行われた。

その後、ロールプレイスクリプトの修正状況に関して、宮崎県教育研修センター・藤岡委員、熊本市教育セン



ター・岩野委員、小郡市教育委員会・小田委員の順番で各委員から修正内容の報告を受けた。修正状況について報告を受けた後、各委員からの意見を集約し、ロールプレイスクリプトの「物語」のリアリティを求め、短時間でスクリプトを読み、理解し、（保護者、教諭、主任など）それぞれの役を演じた際、演じやすいスクリプトを作成するためには、どうすべきかという課題意識を持ちながら意見交換を行った。

午後は、広島市教育センター・大上委員、同・福原委員のロールプレイスクリプトについて検討を行うなど、引き

続き議論した。そして、全体討議では、ロールプレイスクリプトのフォーマット設定、出題の背景、目標とする学習効果についての議論を行った。本プロジェクトの成果物に関するアイディアとして、考案中の「シミュレーションツール」の開発に向けた報告が事務局から行われた。シミュレーションツールは、熊本地震、東日本大震災、九州北部豪雨での視察をもとに考えたアイディアである。シミュレーションツールでは、仮想的な被災状況をいくつか作成し、その状況に応じた臨時応変な避難所運営の在り方や行動選択を受講者に選択させるなどして活用できるように、開発を進めていくことが確認された。その際、研修を受ける前、研修を受けることが難しい教員も使用できるようにすることについても議論された。

第2回会議では、委員各位が積極的に参加し、指導主事が作成したロールプレイスクリプトを検討することができ、研修プログラム開発に向けた熱のある議論が交わされ、現場の事情を知ることでもでき、貴重な時間となった。（申 芸花）

（3）教材開発に向けた訪問調査

①老朽化校舎における危機管理問題（長崎県立X中学校）

2017年8月22日（火）、長崎県立X中学校へ訪問調査を実施した。同校はその歴史が古く、学校施設の老朽化が進んでいる点から、まず校内全体を見学した。そののち、校長・教頭先生により、学校安全対策や安全教育など、学校独自の取り組みと教職員体制について説明いただく中で、随時質疑応答を行った。同校は住宅地と観光地に近い立地条件であるため、災害だけではなく、不審者対策などの学校安全面における工夫もされており、「学校のリスクと危機管理」に関して多くの示唆を得ることができた。しかし、実際に避難所として機能するには、防災備品が不十分であり、具体的な連絡・指示体制が整っているとは言えず、学校全体のリスク感を高めるための課題についても考えることができた。



校舎の様子



（原北 祥悟）

②2017年九州北部豪雨被災地調査—災害発生時から学校再開まで—

2017年7月5日に発生した九州北部豪雨における自治体視察と被災地区3小学校（S小学校、T小学校、U小学校）の校長への視察訪問を行った。視察は、S小学校校長室での被害状況や復旧作業の現状に関する聞き取

り調査、被災地視察、U 小学校における3小学校の取り組みに関する聞き取り調査の順番で行った。S 小学校校長室では、災害発生時の引き渡しの時系列での対応や災害の被害概況として、筑後川を本流として河川付近に被害が集中していたことやT 小学校の被害が甚大であったこと、現在、O 小の運動場に仮設校舎を建てて学校を運営中であることなどを聞き取った。

被災地見学においては、被害が甚大であったT 小学校までの道中に被災地の様子確認、T 小学校跡地の様子の確認など下記①～⑥の様子を記録した。



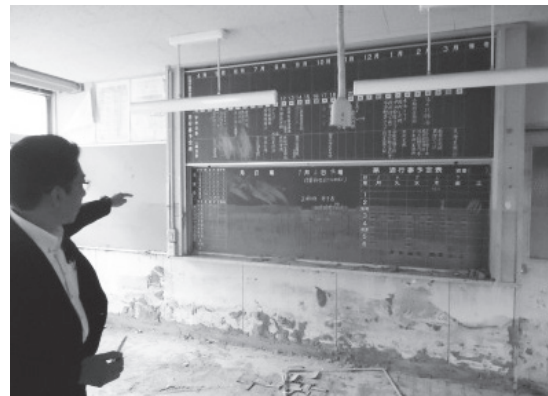
①道中（ボランティアの学生の影も）



②T 小学校前



③校舎入り口の様子



④職員室の様子



⑤体育館の様子（2階に土砂がたまっている）



⑥体育館裏校舎の廊下の様子

U小学校における三小学校の取り組みに関する聞き取り調査では、O小に被災した他の三校が集合している利点を活用し、合同授業などを展開していること、来年度（平成30年度）における四校統合に向けて、準備を進めていたため、教員間は以前から顔見知りであったこともあり、連携はスムーズに進んでいることなどを聞き取ることができた。また、今回の避難所運営において判断に迷った点として、引き渡しを行うことで危険性が増す恐れがあるかどうかの確認や避難所としての安全性確認などにおいて情報の整理や判断の難しさがあった。

今回の視察調査では、今なお爪痕が生々しく残されている某市の現状やT小学校跡地の凄惨な被災状況を体感的に学ぶ機会を与えることができた。T小学校の校長が作業着姿であったことが象徴していたように、被災地ではまだまだ復旧作業中であることがよくわかった。校長をはじめとした先生方の迅速かつ的確な避難指示が功を奏し、児童生徒で死者がでなかったためか、報道ではあまり取り上げられていない当日の緊迫感などをうかがうことができた点も大きな収穫であった。

（木村 栞太）

②福岡県V市中学校ブロック合同防災訓練—保護者・地域住民との連携—

2017年10月24日（火）、「W中学校ブロック合同防災訓練」（メイン会場：X小学校）の視察を行った。今回の視察対象であるW中学校、X小学校は学校運営協議会を有し、学校・家庭・地域が密接に連携を行う、コミュニティ・スクールである。こうした、地域連携を推進する学校で行われた、小中学校合同の子どもの引き渡し訓練を視察した。主に引き渡し訓練の参与観察、主幹教諭の動態を把握するためのインタビュー、避難訓練手引きなどの資料収集を行った。なお、この日は、小学校の児童は、訓練に参加後、学童保育に向かうため、学童保育組が設けられたうえで訓練に参加している。

X小学校では、火災訓練、地震避難訓練、不審者対応訓練といった年三回の防災訓練を行っているが、今回は地震避難訓練にあたる。だが、保護者が子どもを引き取る際に、学校側と引き渡しカードを用いた訓練は今回が初めてとなる。この引き渡しカードは、東日本大震災の発生時に生じた問題から、考案された方法である。震災発生時、電話やメール等が不通となるなどして保護者との連携が難しくなり、引き渡しのルールが保護者ととられていなかった。そのため、担任以外の教員が引き渡しをした際に保護者の顔がわからず、引き渡しに時間がかかり、引き渡しカード（名簿）に記載のない者が子どもの引き取りに来た際、不審者との区別ができなかったことなどが問題視されていた。同校では、こうした東日本大震災の経緯を踏まえて引き渡し訓練を行っている。

引き渡しカード	
年 組 氏名	_____
年 組 氏名	_____
年 組 氏名	_____
保護者氏名：	_____

図 当日使用された引き渡しカード

X小学校区内には4つの地区（自治会）があり、W中学校で生徒が集団下校する時点で、生徒は自宅が所在する地区別に分かれる。訓練の手順としては、W中学校の生徒が先に下校し、X小学校に向かう。X小学校に到着後、4つの地区ごとに予め分かれている小学生と中学生が合流する。グラウンドでは、①学童保育組（学校待機）②引き渡し（保護者の迎えを待ち）集団下校（小学生と中学生と地域の方）③地区A ④地区B ⑤地区C ⑥地区Dの6グループに分けられている。また、集団下校班については、普段から登下校の支援を行う、老人会の「見守り隊」をはじめとした地域住民が各地区に配置されている。



保護者への児童引き渡しの様子

小学生と中学生が合流し始めた頃、児童の引き渡しが始まり、担任が名簿を見ながら、子どもの引き渡しを行っていた。開始から20分ほどで、ほとんどの児童は保護者に引き渡された。引き渡し終了から約10分後、集団下校班も下校を開始した。



児童・生徒の集団下校の様子

観察及び教員からの聞き取りでは、小学校と中学校による連携の難しさが見出された。これまでは、中学校の要望もあり、防災訓練を朝の登校時間に行っていた。だが、実際に地震が発生した際、子どもを登校させる可能性は高くない。そのため、下校時間と重なるかたちで、今回の訓練が実施された。また、今回の訓練の事前打ち合わせは、小学校と中学校の主幹教諭間で行われたが、その中でも小学校、中学校によって立場や考え方の違いが感じられたという。しかしながら、引き渡しに参加する保護者も多く、地域住民の支援も活発に行われていた。また、小中学校が連携をするかたちの避難訓練は事例としてもまだ少なく、地域住民がバックアップにまわることも他の事例ではあまり見受けられない。今回は、小中学校、地域が連携をしながら行う避難訓練のモデルが示され、学校・地域のリスクの感度、対応力を高めるにあたり、多くの示唆が得られた視察となった。

(申 芸花)

④「避難所運営ゲーム HUG」デモンストレーションの体験レポート

2017年11月1日(水)、V 市立 Y 小学校(体育館)にて、「避難所運営ゲーム HUG」のデモンストレーションに参加した。これは、「V 中学校区合同研修会」の一環として行われており、V 中学校、Y 小学校の教員、保護者(各校 PTA 役員等)、V 中学校区内の地域住民(自治会長等)が参加する行事である。

この研修会の特色は、「学校・家庭・地域」の三者が一堂に会し、ゲームを通して、学校危機管理、避難所運営について考える機会となっている点である。当日の参加者は約80人以上を数え、くじ引きで班が分けられ、教員、保護者、地域住民が同じ班で作業するように設定されていた。こうした地域内において立場が異なる三者が、「それぞれの考えを交流」という趣旨のもと、地域で災害が発生した際に協力し合える関係づくりをするこ

との重要性がファシリテーターから説明され、参加者は立場を超えた意見の交流を行っていた。

ゲームの開始に先立ち、阪神淡路大震災（1995年）の避難所において、避難者の座り場所の整理がされておらず、人が通る通路の確保がなされていなかったものの、新潟県中越沖地震（2004年）では、避難所で地区ごとに避難者を座らせ、動線を確保していたことが説明された。このことを意識しながら、ゲームを進めていくことが求められる。

体験内容について簡潔に説明する。

1つの学校（避難所）、校区内には4地区あり、「4つの地区が同時に（避難所に）来るイメージ」で考えるようにというファシリテーターの指示のもと、避難者カード・イベントカードを手際よく引いていく。避難者カードには、性別、年齢、居住地区、場合によっては持病の有無が記載されており、これらのカードを引きながら、避難者の受け入れ・配置、物資搬入やマスコミ対応などをこなしていく。また、班内で役割分担を決めることになっており、ペットの管理係、備品の管理係、避難者受け入れ係などに分かれて、様々な避難者や突発的なイベントに対応していく。



ゲーム中の様子

ゲーム終了後、各班の処理したカードの枚数を報告し、全体で、各班の処理した方法について情報共有を行った。

こうしたゲームや研修会を通して、立場を超えた地域における災害、学校危機管理についての感度を高めていく取り組みが全国各地で行われている。リスクの感度を高めていくにあたり、「学校・家庭・地域」が一体となったリスク・マネジメントが求められるだろう。

（小林 昇光）

⑤東日本大震災被災地調査—X市—

2017年11月13日（月）9時より宮城県X市役所本庁にて、X市教育委員会の学校教育課長へのインタビュー調査を実施した。X市の学校における防災意識や具体的な取組だけでなく、被災当時の「生の声」を改めて伺った。とくに教育長をはじめとした教育行政の具体的な行動を詳しく伺うことができた。また、震災後、副読本の作成や学校安全基本指針の策定をしており、反省を生かした新たな防災対応は重要な情報であった。さらに、下図のように（「個人マニュアル票」が作成されており）、学校—自宅間の距離に応じて避難場所を決める（「個人マニュアル票」が作成されており）、通学路の危険を考える上でも有事が起きた時にも有用なマニュアルである。

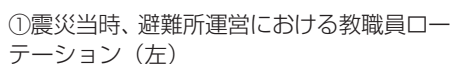
宮城県を中心とした防災マニュアルの作成や県下の教育行政における今日の危機対応の取り組みは、本プロジェクトを遂行する上で重要な示唆を与えるものであった。

（原北 祥悟）

X市作成・個人マニュアル票

12月4日～5日にかけて熊本市内の4つの学校に訪問し、「熊本震災に関するヒアリング調査」を行った。今回の調査では熊本市内でも比較的に被害が大きかった地区に所在する四つの学校を訪問、震災当時、学校における避難所運営に当たったの取り組みについてヒアリングを実施した。

12月4日は、午前中に「熊本市立 A 中学校」に訪問し、ヒアリング調査を実施した。調査にあたっては、震災の前・震災直後・震災後～現在までの時間軸に沿って、校長先生との話し合いを行い、地域や行政との連携のあり方と、避難所としての学校をどのように運営していたのか、また震災後、学校内外の取り組みのなかでどのような変化が生じたのか、などについてお聞きすることができた。特に、震災当時の避難所運営にあたって校長としての意思決定や、組織運営の工夫について伺い、震災後の学校の避難訓練の質の変化や教職員のリスク感度の高まり等についても意見をもらった。「地震」という想定外の危機が生じた際に、学校管理職としての危機管理の対応について学び、小学校とは違って、地域とのつながりが薄い中学校として、どのような対応を図っていたか、その特質に関しても調べることもできた。



午後からは、「熊本市立 B 小学校」に訪問した。同校の特徴は、現在の校長が、当時「校長」として初めて赴任したため、地域とのつながりが薄く、その結果、震災当時、常に教頭とともに動いていた点である。そこから、

再び震災が起きた際を想定し、現在学校内での避難訓練の質の確保や、地域との連携を図っていることをお聞きし、今後、地域における「学校」のスタンスをどのように発信していくか、という点が課題として出された。



①校舎



②地震の際に元の場所から動いた金庫

3. 熊本市立 C 小学校

12月5日は、「熊本市立 C 小学校」に訪問し、校長へのヒアリング調査を行った。同校は、従来、地震に備えた避難訓練やマニュアルが十分でなかったため、教職員全体がチームを構成し、避難所運営を行っていた点が特徴としてうかがわれた。特に避難所運営にあたって「生活面・食料面・保健面」の3つのチームを構成し、それぞれのチームに適切な教職員を配置することによって、教員一人一人の強みを発揮できるようにしたこと、またその後の授業再開に向けての地域からの協力についても話を聞くことができた。特に、同校は長い伝統を持つ小学校として、地域とのかかわりも強く、以前から地域とのサポートは受けていたが、震災当時は、地域全体の被害が大きかったため、連携がうまくいかず、教職員同士で協力しながら避難所を運営していた。そこから、「地域との連携」ができない非常時に、学校にどのようなことが求められるか、それに向けて日常的にはいかなる準備を整える必要があるかについて考えることができた。

4. 熊本市立 D 中学校

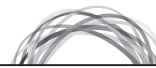
午後からは市内で最も被害が大きかった「熊本市立 D 中学校」に訪問し、校長先生から当時の避難所運営に関する話をお聞きした後、被災した校舎を見学し、まだ「進行形」の被災状況を確認した。防災マニュアルがうまく機能せず、実際に地震が起きた際には、学校の教職員同士でうまく協力しながら避難所を運営していた点、多様な避難者を受け入れる中で生じたトラブルやそれに対する校長の対応等、生々しい当時の話をお聞きした。また、被災した校舎を見回りながら、「学校再開」の意味についても問い直すことができ、想定外の危機が生じた際に、学校管理職としての判断と責任について学び、行政からの指示やマニュアルが学校現場でうまく機能できるようにするために教職員同士で協働し、工夫しながら避難所運営に取り組んでいたこともうかがえ、今後の研究プロジェクトを実施していくうえで、実りある時間となった。



学校の校門（住宅街の中に位置）



震災で被害を受けた校舎の様子



今回の熊本調査を通じて、まさかの危機が生じた際に学校はどこからどこまでのことができるのか、その中で管理職はどのような判断をすべきかについて考えることができ、今後の研究プロジェクトを実施していくうえで、貴重な時間となった。

(鄭 修娟)

⑦荒井英治郎先生による調査技術研修会

2017年9月11日、信州大学教職支援センター・准教授の荒井英治郎先生をお招きして調査技術に関する研修会を行った。教育政策過程の検討や教育立法過程の分析に関する研究の手法として「オーラル・ヒストリー手法」の可能性と課題について受講生同士で議論することができた。特に、中央政府の「教育政策形成・決定過程におけるリスク」の問題は、近年の教育学研究において欠かせないテーマの一つであり、政策形成における意思決定過程の「リスク」、また政策実施による「予期せぬ帰結」としての「リスク」をどのように検証していくかという課題についても考察した。調査の具体的な手続きや内容について教えていただき、オーラル・ヒストリー調査に入るまえに、どのような事前準備をしていたのか、調査対象との連絡調整やエピソードなども聞いた。

このような講義内容は、学校現場へのヒアリング調査などを行う際にも不可欠なものであり、研究プロジェクトをすすめていくうえで、非常に有意義な時間となった。

(鄭 修娟)



当日の講義の様子

第3節 研修実施概要

表1 研修日程

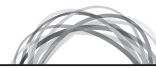
日程等	対 象・人 数	目 的
4月 25日	大分市管理職研修新任転任管理職50名	戦略策定①
5月 19日 22日 26日	広島市新任校長研修新任校長30名 中堅教員研修（中央研修）高校教諭100名 徳島県校長研修新任校長50名	戦略策定② 組織マネジメント① 戦略策定③
6月 5日 12日 19日 23日 26日	小郡市教職員研修会 打ち合わせ 宮崎県新任教頭研修新任教頭60名打ち合わせ 大分県新任校長研修新任校長50名 熊本市新任管理職研修小中新任管理職80名 協議 鳥取県新任教頭研修小中新任教頭30名	ケースメソッド 協議 危機管理① 協議 戦略策定④ 組織マネジメント② 協議 組織マネジメント③
7月 24日	愛媛県校長・事務長研修新任校長・事務長80名 同行 記録 撮影 調査	危機管理②
8月 1日 2日 8日	中堅教員研修（中央研修）小学校教諭200名 九州大学学校マネジメント研修小中ミドル60 名九州大学学校マネジメント研修小中ミドル60名	組織マネジメント④ 戦略策定⑤ 危機管理③（反転学習）
9月 3日 4日 28日	広島東部地区研修会 スクールリーダー120名 同行 記録 撮影 調査 広島市新任校長研修新任校長30名	危機管理④（ケース、反転）危機 管理⑤（ケースメソッド）

10月 15日 16日	日本教育行政学会大会 下関市学校事務職員研修100名	中間成果報告 組織マネジメント⑤
11月 6-7日 13日 20日	長崎県管理職研修新任教頭・事務長 多賀城市教委、石巻市立大川小学校他 中堅教員研修（中央研修）小中教員200名	組織マネジメント⑥・危機管理⑥ 教材開発 戦略策定⑥
12月 1日	広島市新任教頭ケースメソッド研修 小中教頭30名	組織マネ⑥（ケース、反転、新作 ロールプレイ）
1月 19日	高知県新任教頭研修 小中校教頭70名	危機管理⑦（ケース、反転）

○研修実施概要（項目の配置、内容、実施形態、時間数、使用教材、進め方）

表2 講義概要（※一部抜粋）

研修項目	時間数	目的	内容、形態、使用教材、進め方等
2017年7月 愛媛			
危機管理	1コマ	危機管理②	（内容） 危機管理（クライシス・マネジメント）などを通じて、学校組織マネジメントについての理解を深めるとともに、「チーム学校」の視点に基づいたスクールリーダーの在り方について考える。 （実施形態） 講義、演習形式（ペアワーク、グループワーク） （使用教材） 講義スライド、危機管理レジュメ：スクリプト（2人一組用） （進め方の留意事項） 事前に反転学習として、リスクマップの作成を課題として課していた。当日の講義では、リスクマップを用いて、リスク・マネジメントに関する講義を行っている。ペアワークを行うため、受講者の座席（グループ協議）は基本的にペアだが、4人組、6人組にも構成できるよう留意した。 （その他） 講義の名前は「学校組織マネジメントを活用したスクールリーダーの学校運営」で、参加者は48名（校長11名、教頭13名、事務長24名）だった。
2017年9月3日 広島東部地区研修会			
危機管理	2コマ	危機管理④ （ケース、反転）	（内容） 学校の危機管理を考える内容であった。 （実施形態） 講義、演習形式（ペアワーク、グループワーク） （使用教材） 講義スライド、危機管理レジュメ：スクリプト（2人一組用） （進め方の留意事項） 一般の教職員向けに反転授業など事前課題も課したうえでの、危機管理講義をロールプレイなどの演習などをまじえて実施。 （その他） 講義の名前は、「攻めの学校経営研修（次世代スクールリーダーの条件—リスクの感度、そしてコミュニケーションスキルの育成）」であった。



2017年12月1日 広島市教育センター 新任教頭研修			
危機管理	2コマ	組織 マネ⑥ (ケース、反転、新作ロールプレイ)	(内容) 主に講義では、①危機管理論の基礎、②危機予防の基本的考え方、③学校におけるクライシス・マネジメントについて概説した。その際、組織的対応のポイントを踏まえながら、クレーム対応のロールプレイを行い、受講者に理解を促した。 (形態) 講義、演習形式（ペアワーク、グループワーク） (使用教材) 講義スライド、ロールプレイスクリプト (進め方の留意事項) 事前に反転学習として、リスクマップの作成を課題として課していた。当日の講義では、リスクマップを用いて、リスク・マネジメントに関する講義を行っている。また、新作ロールプレイスクリプトを用いたペアワークを行い、その後にグループワークを実践することで、ワークのステップアップを図った。その際、座席配置を2人組み、4人組みがしやすいように留意した。

○その他実施報告

『教員の資質向上のための研修プログラム開発支援事業 リスクの感度を高める組織マネジメント研究開発プロジェクト』別冊報告書 本プロジェクトの成果として執筆したリスク関連論文など掲載している。

研究成果 HP <http://www.education.kyushu-u.ac.jp/~schoolleaders/~risk-sensitivity/home/>

リスクマップ（スマートフォン対応）、ロールプレイスクリプト（要パスワード）など

九州大学スクールリーダーシップ開発 <http://www.education.kyushu-u.ac.jp/~schoolleaders/>

サイトに設置し、これまでの研究成果との連携も構築している。

○実施上の留意事項

日本における危機管理に対する問題関心は、阪神・淡路大震災や地下鉄サリン事件が起きた1995年（危機管理元年）以降、O-157など食中毒事故、大教大附属池田小事件などの不審者侵入、登下校をめぐる事件・事故、施設瑕疵、保護者クレームの増加など多様に危機意識は高まっており、学校の危機管理に関する研修は「管理職向け」には盛んに実施されるようになった。その一方で、一般の教諭がこうした研修を受講する機会は極めて少ない。

学校管理職対象の危機管理研修をみても以前の座学を中心にした講座型から演習を中心にした内容に移行しつつある。だが、「クレーム対応」「マスコミ対応」など、危機が発生した後にいかにスピーディーに、スムーズに、首尾よく危機を乗り越えることができるかといったスキル重視のクライシス・マネジメントが主流である。すなわち、リスク・マネジメント（危機予防）とクライシス・マネジメント（危機対応）のバランスのとり方がこのテーマでは重要であり、教職員向けの研修でも留意しなければならない。

○研修の評価方法、評価結果

研修の成果を評価する方法は難しく、こんにち実際に行われているのは受講者に対するアウトプット調査（出口調査）であり、その多くは「満足度」調査となっている。満足度は研修講師の講話内容よりも話し方、表情などのノンバーバル部分に影響されやすく、また、椅子の座り心地や空調など教室環境の快適さ、休み時間の長さやグループ構成、座席などによっても左右されかねない。したがって、研修の本来の成果を測定するには一定期間をあげ追跡的にアウトカム調査を行っていく必要がある。調査対象として受講者本人はもとより周囲（上司たる管理職、同僚など）の評価（受講後の変化）まで聞きとることが望ましい。ただ、一定スパンがあくと研修との因果関係が曖昧となり、実際にはこのようなアウトカム評価はほとんど実施されていない。本件については「リスクの感度をあげる」という明確な目標があるため、今回リニューアルしたリスクマップを校内研修で持ち寄るなどして、持続的に研修成果を維持できる可能性を有している。

○研修実施上の課題

特に、危機が発生してからが「出番」となる校長ら管理職に対し、日常的に教育最前線で子供たちと向き合っている教職員への危機管理研修にとってリスク・マネジメントの視点は減じられてはならない。しかしながら、リスク・マネジメントについては特に、学校安全など法的知識や思考法についてのトレーニングを要するため、講義形式による知識・情報伝達も必要である。そのため時間の確保が要請され、九州大学で以前製作したリスク・マネジメントに関する動画教材を用いた「反転授業」などが有効となる。

参考) 管理職研修における「反転授業」とアクティブラーニングの可能性をさぐる

<http://www.education.kyushu-u.ac.jp/~schoolleaders/~e-learning/home/> 今回もそうした試みをいくつかの自治体で行い、受講者への聞き取り調査やアンケートによって一定の効果があることを確認したが、こうした研修コンテンツを今後も増やしていくことが必要であろう。

第4節 連携による研修についての考察

(連携を推進・維持するための要点、連携により得られる利点、今後の課題等)

九州大学(総長)と福岡県教育委員会は2002年5月21日に連携・協力に関する協定書を交わしている。今年度12回目を迎えた九州大学学校管理職短期マネジメント研修は連携を下に教育庁義務教育課、両政令市との共催で実施した(下記 URL 参照)。

<http://www.education.kyushu-u.ac.jp/~schoolleaders/~maneken/home/>

学部授業(教育社会計画特講)で教育庁各部署の職員が授業をリレー形式で行う取組も連携協定の締結以来、継続実施している。

上記連携の下で教育学部と福岡県教育センターもまた、連携に関する協定書を2006年3月23日に締結した。学生教育、教員研修、調査研究などに双方の資源を提供し、活性化を図ることで、教育の充実・発展に資する取組を行っている(下記 URL 参照)。

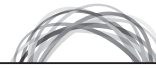
<http://www.education.kyushu-u.ac.jp/~kkc/%e9%80%a3%e6%90%ba%e4%ba%8b%e6%a5%ad%e3%81%ae%e6%9f%b1/>

以上のように、連携協定を締結すれば、互いの資源を共有するにあたり、優先的に進めることが可能となる。現在は福岡市教育センターとの間での協定締結に向けて協議を行っている。これが実現すれば、社会人大学院の開放・単位化など新たな展開も期待できる。

ただ、協定を結ぶに至らなくとも連携ができないことはない。反対に協定だけがあっても連携の内実が伴わなければ意味がない。本研修モデル開発事業ではこれまでも未締結の北九州市教育委員会(2009年)、宮崎県教育センター(2015年)、熊本市教育センター(2016年)との連携関係で共催実施しており、昨年に引き続き今回も共催の熊本市教育センター、宮崎県教育センターの他、広島市教育センターや小郡市教育委員会の協力も受けて実施できた。こうした連携協力センターとは研修プログラム開発にかかわる情報を提供いただき、そのかわりに研修コンテンツの共同利用を約束している。具体的には演習用ロールプレイスクリプトの素案作成をいただき、連絡協議会における2度にわたる審議により、これらをブラッシュアップして、今回、共有財産とすることができた。

したがって、連携関係の構築のメリットは各組織が保有する(不足する)資源の相互補完作用という表面的な効果(資源依存パースペクティブ: 組織は完全なる自己充足的であることはほとんどなく、通常必要な諸資源を保有する他組織と関係を形成しようとするー稲生信男『協働の行政学』2010年)だけでなく、これにより新たな知の創造が可能となることに意味がある。とりわけ九州大学(スクールリーダーシップ開発チーム)が実施している複数組織の横断的な連携によって、これまで相互交流のなかった教育センターや教育委員会が結びつき、指導主事らの知見と交流を拓ける場を提供・展開することも可能となる。

ただ、実質的な連携が重要ではあるが、課題は持続性である。大学の教員と異なり、教育センターや教育委員



会は異動が頻繁にあるため、担当者がかわるたびに連携自体の確認が必要となり、属人的な連携が強いとその維持ができない恐れもある。したがって、将来的には協定を結ぶことにより継続性を安定化させる必要があるだろう。

その他

〔キーワード〕 リスク・マネジメント、危機管理、ロールプレイ、震災、水害、引き渡し

〔人数規模〕 24人～48人（補足事項 偶数名、特に6の倍数が演習をする場合、望ましい）

〔研修日数（回数）〕 1日（補足事項 ただし、事前課題あり）

第1章 教育行政・経営研究におけるリスク論

「学校保健安全法」の成立過程に関する研究

鄭 修 娟（九州大学／大学院生）

- I はじめに
- II 改正法の内容
- III 成立過程の検討①
- IV 成立過程の検討②
- V おわりに

I はじめに

本研究は、「学校保健安全法」の成立過程について、主に2000年代以降の教育政策形成・決定過程における変化を視野に入れ、検討するものである。具体的には、小泉政権以来の「政治主導（官邸主導）」という流れのなかで、時期別に「学校安全」に関する政策のイニシアティブを誰がもっていたのかに注目する。

「学校保健安全法（2009年4月から施行）」は、「学校保健法⁽¹⁾」等の一部を改正する法律（内閣提出）」という案件で、2008年6月5日に衆議院で可決、6月10日に参議院文教科学委員会で審議され、11日の福田首相への問責決議が採決される直前の国会で可決されたものである。文部科学省は同法律の改正について、「学校保健及び学校安全の充実を図るとともに、学校給食を活用した食に関する指導の充実及び学校給食の衛生管理の適切な実施を図るため、（中略）養護教諭、栄養教諭その他の職員の役割について定める等所要の措置を講ずる（傍線、筆者）」と説明している。

このような趣旨のもとで、改正法には「学校安全」の項目が新設され、その法律名が「学校保健法」から「学校保健安全法」に改称されるとともに、養護教諭の役割の明確化、及び「学校安全」のための国・地方公共団体・学校設置者の責務等が明記されるようになった。

しかし、「学校安全」とは、「学校施設・設備の安全管理から、学校事故や災害の防止、防犯や生活指導的な問題」を含む概念であり、「保健政策」とは明らかに異なる独自の領域である（喜多・堀井 2010）ことを考慮すると、なぜ、「学校保健法」のなかに「学校安全」が追加されるようになったのか、その背景に

関して検討する必要があると考えられる。

実際に、改正法立案に関する国会の審議過程⁽²⁾において、「学校安全」だけの「基本法」⁽³⁾ではなく、従来の「学校保健法」のなかに「安全」項目を追加した理由について、質疑（民主党・友近聡朗委員、民主党・林久美子委員）がなされていたが、渡海文科大臣（当時）は「安全、そして保健は非常にお互いに関係がある部分である」点から、「二つの大きな概念を同時にこの法律の中で改正をしている（参2008年6月10日 渡海文科大臣）」と答弁しており、明確な説明はされていなかった。

本研究では、当時の政治的背景を念頭に置きながら、中央政府レベルにおける政策展開の動向に焦点を当て、「学校安全」政策が法律として定まるまでの「成立過程」を明らかにすることをめざす。

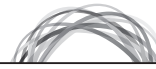
そこで、ここにおける「成立過程」を次の3つの時期に区分し、検討を行う。具体的には、(1) 2001年の附属池田小学校事件以降～2003年「子ども安心プロジェクト」の充実、(2) 2004年の内閣府や関連省庁の参入～2006年「子ども安心・安全加速化プラン」の実施、(3) 2007年の中教審内における関連部会の設置～2008年の中教審答申提出までの3区分となる。

このように、法律（政策）がどのような背景の下で成立したのかを検討することは、それによる諸制度設計の内容と現状について分析し、教育条件の整備と目的を論じる⁽⁴⁾にあたって、欠かせない作業と言えるだろう。

II 改正法の内容

1. 学校安全をみる視点

改正法の成立過程を検討する前に、まず、「学校安全」の意味と、その対策をみる視点を確認しておく。学校保健安全法は、「子どもの安全を脅かす事件・事故、加害行為、及び自然災害に対応した総合的な学校安全計画の策定による学校安全の充実」を学校設置者



の責務として明記しており、各学校内における対処要領の策定だけでなく、警察等の関係機関、地域のボランティア等との連携による体制の強化を重視している点から、「学校内外を問わず、児童生徒等に生ずる危険の防止」として「学校安全」を定義していると考えられる。

この点、喜多・堀井（2005）は、「学校安全」の目的を「学校における児童等及び教職員の生命、身体、健康の安全確保」と位置づけ、安全・安心の社会的ニーズを無自覚に受け止めることで、本来あるべき学校や教育方向を見誤ってしまう可能性を指摘している。

次に、「学校安全」をめぐる今日的な方向性に関し

ては、広田（2009）や内田（2008、2015）からも述べられており、近年の日本社会は、実際の事件の局所性や例外性は無視され、むしろ「不安」を永続化する機能を果たしていると批判する。

本研究は、「学校安全」の意味内容、それ自体に対する検討を行うものではないが、学校安全をめぐる議論がどのように展開されてきたのかをみるにあたって、以上のような先行研究における問題意識を念頭に置きながら、検討を行うこととする。

2. 「新設」及び「変更」された内容

ここでは、改正法において、どのような項目・内容

表1 学校保健安全法の主な改正内容

	改正法	旧法
第一章 総則	第一条 この法律は、学校における<u>児童生徒等及び職員の健康の保持増進を図るため</u>、学校における保健管理に関し必要な事項を定めるとともに、学校における教育活動が安全な環境において実施され、児童生徒等の安全の確保が図られるよう、学校における安全管理に関し必要な事項を定め、もっ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。 (国及び地方公共団体の責務) 第三条（前略）2 国は、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。 3 地方公共団体は、国が講ずる前項の措置に準じた措置を講ずるように努めなければならない。	第一条 この法律は、学校における<u>保健管理及び安全管理に関し必要な事項を定め</u>、<u>幼児、児童、生徒及び学生並びに職員の健康の保持増進を図り</u>、もっ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。 (新設)
第二章 学校保健	第一節（学校保健に関する学校の設置者の責務） 第四条 学校の設置者は、その設置する学校の児童生徒等及び職員の心身の健康の保持増進を図るため、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。 (学校保健計画の策定等) 第五条 学校においては、<u>児童生徒等及び職員の心身の健康の保持増進を図るため、児童生徒等並びに職員の健康診断、環境衛生検査、児童生徒等に対する指導その他保健に関する事項について計画を策定し、これを実施しなければならない。</u> (保健室) 第七条 学校には、健康診断、健康相談、保健指導、救急処置その他の保健に関する措置を行うため、保健室を設けるものとする。 第二節（健康相談） 第八条 学校においては、児童生徒等の心身の健康に関し、健康相談を行うものとする。 (保健指導) 第九条 養護教諭その他の職員は、相互に連携して、（中略）児童生徒等の心身の状況を把握し、健康上の問題があると認めるときは、遅滞なく、当該児童生徒等に対して必要な指導を行うとともに、必要に応じ、その保護者に対して必要な助言を行うものとする。 (保健所との連絡) 第十八条 学校の設置者は、この法律の規定による健康診断を行おうとする場合その他政令で定める場合においては、保健所と連絡するものとする。	(新設) (学校保健安全計画) 第二条 学校においては、<u>幼児、児童、生徒または学生及び職員の健康診断、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について計画を立て、これを実施しなければならない。</u> (新設) (新設) (新設) (新設)

第三章 学校安全 (新設)	(学校安全に関する学校の設置者の責務) 第二十六条 <u>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。</u>
	(学校安全計画の策定等) 第二十七条 <u>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について計画を策定し、これを実施しなければならない。</u>
	(学校環境の安全の確保) 第二十八条 <u>校長は、当該学校の施設または設備について児童生徒等の安全の確保を図るうえで支障となる事項があると認めた場合には、遅滞なく、その改善を図るために必要な措置を講じ、または当該措置を講ずることができないときは、当該学校の設置者に対しその旨を申し出るものとする。</u>
	(危険等発生時処理要領の作成等) 第二十九条 <u>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を作成するものとする。</u> 2 <u>校長は、危険等発生時対処要領の職員に対する周知、訓練の実施その他の危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずるものとする。</u> 3 <u>学校においては、事故等により児童生徒等に危害が生じた場合において、当該児童生徒等及び当該事故等により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、これらの者に対して必要な支援を行うものとする。この場合においては、第十条の規定を準用する。</u>
	(地域の関係機関等との連携) 第三十条 <u>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ものとする。</u>

(出典：文部科学省「学校保健法等の一部を改正する法律新旧対照表」をもとに筆者作成)

が新設され、変更されるようになったのかを整理する。

特に、法律が改正されることによって、法律内の「位置づけ」が、従来のそれより重視されるようになった項目は何か、という点に注意しながら、その内容を検討してみる。

以上の内容から読み取れるのは、改正法において、学校安全における国、地方公共団体、学校設置者、学校現場のそれぞれの責任が明記され、その取り組みの効果的な実施に必要な「財政措置」を義務づけている点である。

また、各学校においては、学校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指導等について総合的な安全計画を作成し、実施しなければならないとされている。学校保健においては、旧法では「雑則」に含まれていた「保健室」や「保健所との連絡」が、改正法には「学校保健」のなかに位置付けられるとともに、「保健指導」が新たに追加され、養護教諭の専門性が一層、重視されるようになった。

さらに、養護教諭と他の教職員の連携から、養護教

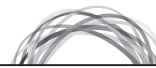
諭だけではなく、管理職を含む、教職員全体による保健指導及び研修制度の充実の問題にウェイトが置かれている点も特徴である。以下、学校保健安全法の成立過程をみるために、当時の政治的状況及び教育政策過程における諸アクターの関係の変化を把握してみる。

Ⅲ 成立過程の検討①

1. 政治的背景

ここでは、具体的な政策の動向をみる前に、当時の政治的状況から、教育政策形成・決定過程においてどのような変化がみられたのかを検討してみる。日本では、1990年代半ば以降、地方分権の推進が大きな改革課題になり、文部省設置の審議会においても地方分権の推進、地域に開かれた学校づくりに向けた改革方針が示された(大桃 2000)。また、内閣機能の強化や選挙制度改革により、2000年代以降からは、首相や大臣の力が強まり、族議員の影響力は低下したといわれる(村上 2017)。

つまり、この時期の大きな特徴は、内閣総理大臣を中心とした「政治主導」の教育政策形成が可能となり、



「教育下位政府」による「官僚主導」の教育政策形成が後退したこと（小川 2010）である。特に、地方の権限と責任を拡大し、地方分権の推進をめざしていた小泉政権時代（2001～2006.9）には、「義務教育費国庫負担」問題をめぐって、「地方の自主性」を主張する内閣・関係省庁（総務省・財務省）と、「教育の機会均等」を重視する文科省・文教族の間で激しい葛藤が生じていた。学校安全政策が展開され（2001年～2006年）、法改正に関する案件が提出されるまでの時期（2007年～2008年）は、以上のような政治状況の中で、教育政策過程におけるアクター間の力関係が大きく変化しつつある「過渡期」であった

と言える。

2. 「学校安全」への注目

文科省が学校安全の施策を重視するに至った最大のきっかけは、2001年に起きた大阪教育大学附属池田小学校の児童殺傷事件である（内田 2015）。この事件は、防犯という意味においては学校安全対策が次々と出される一つの契機となった。

文科省は、事件の後、ただちに大臣談話を発表し、幼児児童生徒の安全確保について、「保護者やPTAをはじめ、地域団体を含む、地域ぐるみで取り組んでいく」ことを確認した。以下の表2は、2001年の附

表2 「学校安全」をめぐる動き（2001～2006）

時期	内 容
平成13年 (2001年)	6月8日 附属池田小学校事件、文部科学大臣談話 6月11日 通知「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理に関し緊急に対応すべき事項について」（初等中等教育局長、スポーツ・青少年局長） 7月10日 通知「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理に関する緊急対策について」（初等中等教育企画課長、学校健康教育課長） 8月通知 「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理についての点検項目（例）の改訂について」（生涯学習政策局長、初等中等教育局長、スポーツ・青少年局長） 11月 文科省、教職員用「生きる力をはぐくむ学校での安全教育」の作成 11月 「学校施設の安全管理に関する調査研究協力者会議」設置
平成14年 (2002年)	「子ども安心プロジェクト」の実施（ハード・ソフトの両面からなる総合的な取り組み） 12月 文科省「学校への不審者侵入時の危機管理マニュアル」作成 12月 文科省「学校施設の安全管理に関する調査研究協力者会議」最終報告
平成15年 (2003年)	① 「防犯教室」の開催の支援に関する事業の実施 ② 学校における防犯思想の普及啓発を図る「学校安全推進フォーラム」の開催 8月 「学校施設整備指針」（防犯対策関係規定の充実） 「非常災害時における子どもの心のケアのために」の改訂（自然災害に加え、人為災害追加）
平成16年 (2004年)	1月 通知「学校安全緊急アピール—子どもの安全を守るために—」（学校健康教育課） 5月30日 日本教育法学会・学校事故問題研究特別委員会「学校安全法」要綱案 6月1日 佐世保小学校事件 9月 文科省「学校施設整備指針」手引き配布
平成17年 (2005年)	「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業」の実施（子ども安心プロジェクトの一環） 1月 「『学校安全管理の取組状況に関する調査』について」公表 2月14日 寝屋川市立中央小学校事件 2月18日 「安全・安心な学校づくりのための文部科学省プロジェクトチーム」設置 2月 通知「学校の安全確保のための施策等について」 3月 「学校安全の方策の再点検等について」（安全・安心な学校づくりのための文部科学省プロジェクトチーム第一次報告） 11月 通知「幼児児童生徒の安全確保及び学校安全管理について」 12月 通知「登下校時における幼児児童生徒の安全確保について」 12月19日 自民党「犯罪から子どもを守る」緊急対策本部による緊急提言 12月20日 「犯罪から子供を守るための対策」（内閣府、犯罪から子供を守るための対策に関する関係省庁連絡会議）
平成18年 (2006年)	① 「子どもたちの安全確保」座談会 ② 「子どもの安全に関する方法の効果的な共有システムに関する調査研究」の実施 2月 通知「登下校時における児童生徒の安全確保のための路線バス等の活用について」（初等中等教育局長、スポーツ・青少年局長） 3月 「第8次交通安全基本計画」（内閣府、中央交通安全対策会議） 6月 「子ども安全・安心加速化プラン～非行や犯罪被害から子どもたちを守るために～」(子どもを非行や犯罪被害から守るための対策に関する関係省庁プロジェクトチーム、内閣府、犯罪対策閣僚会議・青少年育成推進本部)

（出典：文部科学時報・内閣府の「青少年白書」、文科省の「文科学白書」を参考に、筆者作成）

属池田小学校事件の後、文科省や内閣府、関連省庁の対応を整理したものであるが、主に太字に示している政策について後述する。

各政策に関する検討には、主に文科省白書や内閣府白書等の文書を用いた。

3. 学校安全をめぐる対策の動向

(1) 文部科学省の取組（2001年～2003年）

2001年の附属池田小学校事件のあと、文科省は主に「不審者への対応」を課題に、学校の出入口での確認や校内の巡回等のハード面における対策を実施するとともに、その対策に必要な財政措置に関する通知を、3回（6/11, 7/10, 8/31）にわたって、各都道府県教育委員会等に出している。ここで注目したいのは、その後、文科省内に「学校施設の安全管理に関する調査研究協力者会議」⁽⁵⁾ が設置（2001年11月）されたことである。

同会議は、2001年12月～2002年10月まで10回にわたる議論を行い、同年11月に学校施設の防犯対策に係る全体的な計画、設計上の留意点等を主な内容とした最終報告を出している。

文科省は、同会議の設置について「近年の学校施設における犯罪の増加に鑑み、学校施設の防犯対策等の安全管理の在り方について調査研究を行う（傍線、筆者）」と説明し、当時の「子ども安心プロジェクト」の一環として位置付けている。また、その最終報告をもとに、「学校施設整備指針」における防犯対策関連規定の改正や手引き作成（2003年8月）などを実施する旨を表明した。

「子ども安心プロジェクト」の特徴は、ハード面の学校防犯対策とともに、「心のケアの充実に総合的に取り組む」ことが重視されるようになった点である。文科省（スポーツ・青少年局学校健康教育課）は、その具体的な取り組みとして、①安全管理取組事例集等の作成②地域ぐるみの学校安全推進モデル事業③PTSD等に対する心のケアパンフレット等の作成④健康相談活動支援体制整備事業⑤学校施設の安全対策推進事業の実施などを取り上げた。

これにより、文部科学白書（平成14年度）にも、新たに「楽しく安心できる学習環境の整備」という項目が追加され、「安全な学校施設の整備・管理」とともに、「健康問題への対応」として、児童生徒の心のケアを行う際に活用できる人材のデータベース作成などが記されている。また、その翌年度の2003年からは、防犯や応急手当の訓練により教職員や子どもの安全対応能力の向上を図る「防犯教室」の開催の支援な

ど、様々な施策が推進されるようになる。

この時期の文科省は、省内の協力者会議や調査研究・報告に基づいて、学校安全における諸施策を主導的に展開していたと考えられる。また、「子ども安心プロジェクト」の開始・実施とともに、子どもの「健康・心のケア」問題に言及していたのも特徴である。

(2) 多様なアクターの参入（2004年～2006年）

①子どもの居場所づくり

2004年1月、文科省（生涯学習政策局政策課）は、「学校安全緊急アピール」を発表し、学校、家庭、地域社会との連携・協力をより強調しながら、校区の「安全マップ」づくりや、地域ボランティアによる「安全パトロール」の実施・「子ども110番」の設置など、学校内への不審者侵入だけではなく、学校外における不審者の加害に対しても、本格的な防止策を講じるようになる。この時期には、それまで「学校づくり」として位置づけられていた「安全・安心」対策が、地域や家庭における子どもの「居場所づくり」の一環として推進されるようになったことである。

当時の文教科学白書（2004）にも、「地域と学校における取組」として、「安全・安心な学校づくり」が記されているとともに、「地域子ども教室の実施」や「子どもの居場所づくりコーディネーターの配置」が明記されている。

②内閣府主導の展開

その後、2005年（平成17年度）・2006年（平成18年度）の動向において注目すべきは、内閣府主導のもと、関係省庁との連携会議やプロジェクトチームによる政策案が増えている点である。

たとえば、内閣官房副長官を議長とする、「犯罪から子供を守るための対策に関する関係省庁連絡会議」は、2005年12月20日、「犯罪から子供を守るための対策」を公表し、登下校時の安全確保等のための緊急対策6項目を提示した。その詳しい内容は、「青少年白書（平成17年版）」に記されているが、主に、全通学路の緊急安全点検やすべての学校における防犯教室の開催、学校安全ボランティアの充実などが明記されている。

さらに、翌年度の2006年6月には、子どもを非行や犯罪被害から守るための対策に関する関係省庁プロジェクトチーム、犯罪対策閣僚会議、青少年育成推進本部により、「子ども安全・安心加速化プラン～非行や犯罪被害から子どもたちを守るために～」が推進されるようになる。

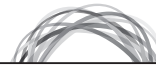


表3 学校健康・安全部会委員名簿

正委員5名

安彦忠彦 早稲田大学教育学部教授
岩崎洋子 栗東市教育委員会教育長
梅田昭博 社団法人日本PTA全国協議会会長
衛藤 隆 東京大学大学院教育学研究科教授、東京大学教育学部附属教育学校校長
角田元良 聖徳大学人文学部教授

臨時委員7名

明石 要一 千葉大学教育学部長
雨宮 忠 独立行政法人日本スポーツ振興センター 理事長
市川 森一 脚本家、コメンテーター
勝野 眞吾 兵庫教育大学理事・副学長
香山 リカ 精神科医、帝塚山学院大学教授
服部 幸應 社団法人全国栄養士養成施設協会副会長
マリ・クリスティーン
アジアの助勢と子どもネットワーク代表

専門委員19名

石井 一夫 全国学校保健主事会副会長、千葉県立千葉大宮高等学校長
内田 健夫 日本医師会常任理事
岡本 淳子 立正大学心理学部教授
加藤 征男 福島県西郷村教育委員会教育長
下元 智世 高知県梶原町立梶原中学校栄養教諭
都築 桂子 千葉市立都賀小学校教頭
十一 元三 京都大学医学部保健学科教授
仲田 吟子 松山市立北条南中学校学校栄養職員、是国学校栄養士協議会理事
中野 靖子 高知県土佐市立新居小学校養護教諭
西岡 伸紀 兵庫教育大学大学院教授
野津 有司 筑波大学人間総合科学研究科准教授
馬場 鍊成 東京理科大学専門職大学院教授
松野 智子 十文字学園女子大学人間生活学部人間発達心理学講師
松本 和昭 長崎市立橘小学校長
丸山進一郎 日本学校歯科医学専務理事
守谷まさ子 京都府学校薬剤師会会長
山口智佳子 奈良教育大学教育学部附属幼稚園養護教諭
米山 和道 文京区立誠之小学校長
渡部 誠一 土浦協同病院小児科部長
茨城県小児科医会会長

特に、内閣総理大臣を本部長とする「青少年育成推進本部⁽⁶⁾」は、「青少年育成施策大綱（平成15年12月）」及び「犯罪に強い社会の実現のための行動計画（平成15年）」などに示されているように、それまでは「自立、責任、人間尊重」を重視した「青少年の健全な育成」について提言していたが、この時期からは、「青少年の非行防止や犯罪被害防止」を「子ども安全」における一つの対策として語りはじめた。このように、「子ども安全・安心加速化プラン」では、内閣主導のもとで文科省、厚労省、経産省、農林省など、関連省

庁との連携がはかられていた。

たとえば、厚労省とは「放課後対策の推進」、農林省や警察庁とは「学校や通学路の安全に配慮したまちづくりの推進」、また経産省や総務省とは「子ども防犯ブザーの実効性の確保」及び「スクールバスの導入」等の取り組みが推進されるようになった。

以上のような、取り組みは「地域の力で子どもを非行や犯罪被害から守る」、「子どもが非行・犯罪被害に巻き込まれない力を地域で育む」、「困難を抱える子どもの立ち直りを地域で支援する」という3つの視点から、その強化の方向性が示されている（「青少年白書（平成18年版）」）。

つまり、関連省庁との連携が以前より強化されるようになり、内閣府の諸方針が優先される内閣主導の「領域間調整」が行われた（荒井 2008）。

③文科省の対応

しかしながら、一方でこの時期には、文科省独自の動きもみられる。内閣府主導の展開が以前より強くなっていく状況のなかで、文科省は「子どもたちの学校安全」に関する座談会⁽⁷⁾を開き、地域ぐるみの安全確保の取組に関する意見を収集するとともに、「子ども安心プロジェクト」をより充実に取り組み旨を示した（文科学白書（平成18年））。

特に、この時期の文科省の白書には、「子どもの安全に関する情報の効果的な共有システムに関する調査研究（平成18年6月）」に基づいた、「登下校時を含む学校の安全確保」のための内容についても明示されているが、このような取組は、政策形成過程における「政治主導」の動きが強くなっていくなかで、「教育下位政府」を通じた合意形成・調整過程としての性質を持つ点から意味があると考えられる。

実際に、「通学路の安全」に関しては、同年3月に内閣府中央交通安全対策会議（会長：内閣総理大臣、委員：関係13閣僚）から、「第8次交通安全基本計画」の決定がなされ、「人優先」の交通安全思想を基本とする子どもの「通学路の安全」が提言されたが、その視点や内容から、文科省の取組とは区別される。換言すると、内閣府主導で多くの政策形成・決定が行われていたこの時期において、学校安全政策の場合は、内閣府主導の政策形成と、文科省主導のそれが同時に進められていたと思われる。

IV 成立過程の検討②（政策決定）

1. 学校健康・安全部会の設置（2007年）

中教審において、学校安全の立法に関する議論が始

まったのは、2007年3月に出された文科大臣諮問をうけてからであり、「学校保健法等の一部を改正する法律」の改正にあたって、その骨子案になったのも、この諮問をうけて提出された2008年の中教審答申である（文部科学白書（平成20年度版、24-35頁））。

2007年3月、伊吹文明文科大臣（当時）は、「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取組を進めるための方策について」の諮問を出し、その諮問理由について、「今日の子どもを取り巻く生活環境の急激な変化」により「学校教育の果たすべき役割に大きなものがある」と説明しながら、「全教職員のそれぞれの役割を明確にし、学校全体の取組体制を整備することの必要性」を提起した。

中教審はこの諮問をうけ、2008年1月17日、答申を提出している。同答申には、現状の法制度上の提言事項として、「学校安全」の項目を取り上げ、「危険発生時に円滑かつ的確に所要の対応ができるよう、教職員がとるべき措置の具体的内容、手順等を記載した危機対処要領を各学校において策定することが重要であり、学校保健法においてその旨を明確に位置づけることについて検討が必要（傍線、筆者）である」と記され、法律の「改正」に対する文科省内の問題意識が表明されている。

ここで注目したいのは、この答申に向けて、2007年3月29日、中教審スポーツ・青少年局内（スポーツ・青少年分科会）に「学校健康・安全部会」が設置され、答申提出まで、10回（2007年5月18日～2008年1月10日）にわたる議論を行っていたことである。

（1）部会設置の意味

同部会は、「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専門的な調査審議を行う」ことを目的に、正委員5名、臨時委員7名、専門委員19名からの構成となった。部会に属すべき委員、臨時委員及び専門委員は、会長（分科会に置かれる部会にあっては、分科会長）が指名する（中央教育審議会令第六条）ことになっており、その委員名簿は＜表3＞の通りである。

中教審内における部会の設置は、従来、通知やプロジェクト実施の段階にとどまっていた「学校安全」政策を、「法律」として定めると同時に、「学校保健法」の領域を「学校安全」まで広げる必要があったことを意味する。そのため、同部会の設置は法案の改正過程において特に大きな転換点であると言えるが、このよ

うな中教審内の姿勢変化における一つの背景として推測できるのは、族議員からの要求である。

実際に、「学校保健法等の一部を改正する法律」により改正された「学校給食法」の場合は、自民党文教族の栄養教諭の制度化に対する強い要請と、米飯給食への見直しを求める農林族からの影響を受けながら成立した。⁽⁸⁾ また、部会の所属委員の名簿をみても、養護教諭や栄養教諭⁽⁹⁾、その関連団体の委員が多く配置されている点から、当時、族議員からの影響力が強かったことは予想できる。

この点、法改正における族議員からの影響に関しては、スポーツ・青少年局長の樋口修資氏（当時）が「週3回の給食の実施基準を見直せ、米飯給食のほうを上げろ、と自民党の政調の法案審査の場では言われた」⁽¹⁰⁾と述べていることから把握でき、当時、小泉内閣の一連の改革により、族議員の力が弱体化していたとはいえ、実際の政策過程において、まだ中心的な役割を果たしていたことがうかがえる。

特に、2006年～2007年の期間において、教育基本法改正案の閣議決定（2006.4）と改正教育基本法の公布・施行（2006.12）、また教育再生会議からの本格的な議論（2007.1～）がはじまったことを考慮すると、学校健康・安全部会の設置及びそこの議論は、いわゆる「政治主導（内閣主導）」で行われた事例とは言えない。

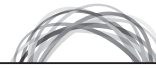
（2）保健政策と教育政策の関係

2007年度に「子どもの安全」に関する政策として主に推進されるようになったのは、「放課後子どもプラン（2007年4月から実施）」である。同事業の特徴は、文科省主導で推進予定であった「放課後子ども教室」と厚労省の「放課後児童クラブ」を一体的に連携して実施する総合的な対策という点である。

特に、厚労省は、同事業について「放課後等の子どもたちの安全で健やかな活動場所の確保を図る」と説明し、その基本的な考え方に関する通知を発出するなど、事業推進に対する積極的な姿勢を示した。

学校健康・安全部会は、文科省と厚労省との連携がより強くなっていく状況のなかで、中教審内に設置され、議論をすすめていた。同部会においては、学校保健、食育・学校給食、学校安全の取組に関する総合的な議論がなされていたが、「学校安全」を中心的に取り上げたのは、第5回、第6回、第7回の会議である。

その他、第1回～第4回（平成19年8月）の会議においては、養護教諭の役割の明確化や複数配置のための法改正の問題に焦点があてられていた。特に、「教



育政策と保健政策」の有機的な連携及び教特法における養護教諭の初任者研修や10年経験者研修の法的な裏付け（第1回・第2回・第4回議事要旨）が要求されるとともに、「養護の概念には教育が含まれることを明確にし、研修会や参考資料等で周知していただきたい（第2回議事要旨）」という意見も出されていた点には、注目されたい。

2. 学校安全の対象

「学校安全をどうみるか」、つまり「学校安全」の対象や範囲についての議論は、委員たちのなかでも、意見が統一されていなかったと思われる。たとえば、「防犯だけではなく、交通安全、災害、学校施設・設備の不備によるものを含む（第5回議事要旨）」、「事件・事故等に加え、薬物、感染症、性、いじめなどの問題も含むべき（第6回議事要旨）」等の意見がだされ、学校の危機管理マニュアルのなかに「いじめや虐待の観点を入れた方がよい」、「災害が起きた場合にどのような指揮命令システムで対応するのかといったことも含めた方がよい（第5回議事要旨）」などの意見が交わされた。

一方で、学校安全における「子ども自身の主体的な意識」が強調されるとともに、「教員の養成・免許制度の中に安全に関する研修を入れる」必要性については、ほぼ一致した姿勢を見せていた。

それとともに、学校安全の具体的な取り組みとして、「教員養成段階からの安全教育」や「学校の危機管理能力（リスクマネジメント）」における管理職のリーダーシップ、またその評価体制の必要性についても意見が出されている。

特に、第5回の会議では、「学校保健法という名称に関して、学校保健という言葉には教育面が半分あり、また今回の改正で安全に関して規定を入れるのであれば、学校保健法という名称の改正も必要ではないか」（第5回議事要旨）と述べられており、法律名の改称に関して直接言及している点も注目すべきである。

第7回会議においては、オブザーバーとして、全国養護教諭連絡協議会・全国学校保健主事会・社団法人全国学校栄養士協議会・全国学校安全教育研究会が参加し、各団体からの発表がなされたあと、委員たちとの意見交流が行われた。部会での議論は、総会の場において、ある程度その方向性が決まったうえでなされており⁽¹¹⁾、同部会の議事録が残っていないため、当時の議論の全体像を把握するには限界がある。しかし、その議事要旨のなかに、教育政策と保健政策の一体化

に関する意見や、学校安全における管理職や他の教職員の研修の必要性などが述べられていた点から、その後の法改正において、部会での議論が一つの軸になっていたことが予想される。

中教審は、以上の部会での議論をとりまとめ、修正し答申として提出した。また、文科省は、この中教審答申における提言を参考にし、学校保健安全法、学校給食法の改正作業を進め、平成20年2月29日に学校保健法等の一部を改正する法律案を閣議決定し、同日国会に提出している。

V おわりに

本研究では、従来の「学校保健法」が「学校保健安全法（以下、改正法）」に改正されるまでの経緯について、2000年代以降の教育政策形成・決定過程における変化を視野に入れ、大きく3つの時期に区分し検討を行った。

その結果、文科省は附属池田小学校事件という「外部要因」により、自ら課題を設定し、政策の優先順位に「学校安全」政策を位置づけ、主導的に政策を形成し進めていたと思われる。当初は、主に学校内の防犯対策や学校施設における耐震化等の課題に焦点を当てながら、調査研究協力者会議等を省内に設置し、政策を展開していた。

それが、小泉内閣による分権改革が定着しつつあった2005年以降（たとえば、2005年3月「規制改革・民間開放推進会議3か年計画（改訂）」の閣議決定、「三位一体改革について」に基づく国庫負担関係法律改正、11月の政府・与党合意による三位一体改革の定着）からは、内閣府主導のもとで、関連省庁との連携がはかれるようになっていた。しかしながら、一方でこの時期の文科省は、「学校安全管理の取組状況に関する調査について」を公表（2005年1月）、「学校の安全確保のための諸施策について」の通知を発出（2005年2月）したり、省内に「子どもを守り育てる体制づくりのための有識者会議」を設置（2006年11月）したりするなど、内閣府の政策とは異なる、独自の取り組みをすすめていた。

本研究は、このような取り組みの推進を可能にした一つの要因として、「族議員」の影響力を取り上げた。つまり、内閣府との対立構図のなかで、それ以前より連携が強まっていた「族議員」からのバックアップがあったと予想される。特に、教育政策としての色彩が強い学校安全政策を「学校保健」や「学校給食」の領域に含め、栄養教諭や養護教諭の位置づけと役割の明

確化を目指していた族議員からの要求は、当時の政治的状況を考慮すると、文科省にとって「受け入れざるをえなかった」と思われる。

以上のような結論は、従来、2000年代以降の教育政策形成・決定過程における「政治主導（内閣主導）」への変化、という仮説とは異なるものであり、少なくとも学校保健安全法を、いわゆる「政治主導（内閣主導）」の政策として捉えるのは難しいと考える。とはいえ、「官僚主導」の政策とも言いがたい理由は、厳密にいうと、官僚が「主導的」に政策を展開していったわけではなく、常に、「政治家」である族議員（文教族、農林族、厚労族など）や利益集団との利害調整を図りながら、政策をすすめていったと考えられるためである。

つまり、教育政策過程において、首相官邸・閣僚・官僚・族議員、及び野党や利益集団等、複数のアクターの関係性とそのやりとりを、「政治主導」⁽¹²⁾ または、「官僚主導」という枠組みのなかでとらえるのは難しいと言える。

今後、本研究から得られた結論を、実証し、理論化していくためには、「制度面」における政策過程だけではなく、よりミクロな視点から「個人の行動面」に焦点を当て、政策を展開していくなかで、どのような働きかけがなされていたのか、また、それが実際の政策過程において、いかなるインパクトを与えていたのかを、当時の政治的状況に鑑みながら、分析していくことが求められる。

そのためには、議事録や議事要旨などの静態的資料による分析も必要であるが、当事者へのインタビューやオーラル・ヒストリー等の手法がより有効に活用できると考える。このような作業は今後の課題としたい。

【注】

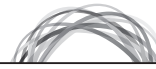
- (1) 学校保健法のなかに初めて学校安全管理点検義務規定が挿入され、学校安全管理の法制化がなされたのは、1978年のことである。
- (2) 2008年5月～6月の第169回国会における衆議院（文部科学委員会）及び参議院（文教科学委員会）の議事録を参考にした。また、審議過程において主な論点となったのは、①学校安全における責任所在の問題、②財政面における地域格差、③学校安全における専門職員の配置の問題、などである。そのなかで、特に学校安全の責任所在に関しては、地域や学校の自主性とナショナルミニマムをめぐる議論が行われた。
- (3) 当時、民主党は日本教育法学会と学校事故問題研究

特別委員会により公表された「学校安全法」要綱案（2004年5月30日）を参考にし、その一部を取り入れた「学校安全対策基本法案」を参議院に上程（2008年5月27日）していた。国会では、参議院に上程された法案の内容を一部取り入れた「学校保健安全法」の一部修正案が可決されるようになった。

- (4) 永井憲一・堀尾輝久編（1984）『教育法を学ぶ国民の教育権とはなにか（第2版）』有斐閣選書、27-28頁。
- (5) 同会議の委員のなかには、教育関係者だけではなく、建築学や工学分野の専門家、また警察庁生活安全局生活安全企画課理事官や防犯対策官等も含まれていた。
- (6) 青少年育成推進本部は、本部長：内閣総理大臣、副本部長：内閣官房長官、文部科学大臣、国家公安委員会委員長、法務大臣、厚生労働大臣、内閣府特命担当大臣、本部員：他のすべての国務大臣から構成されている。
- (7) 座談会では、山口敏（文科省スポーツ青少年局学校健康教育課長）の司会のもと、渡邊正樹（東京学芸大学教授）、赤羽総一郎（社団法人日本PTA全国協議会理事）、安間英潮（東京都教育庁指導部主任指導主事）、木次勝義（島根県出雲市立倉山小学校長）からの意見交流がなされた。
- (8) 自民党農林族は、2004年にも、「学校や家庭、地域で、食べ物や食習慣、健康などについて知る機会を増やし、生活改善につなげる」という趣旨のもとで、「食育基本法案」を国会に提出した。（朝日新聞2004年4月2日）
- (9) 栄養教諭の複数配置化に対する要求は、主に「全国学校栄養士協議会」から圧倒的になされていたが、この協議会の創設には、自民党文教族（特に、森喜朗）のバックアップが存在した（同上、234頁）。
- (10) 荒井英治郎（2013）「教育政策オーラル・ヒストリー樋口修資（元文部科学省スポーツ・青少年局長）」平成24年度文教協会研究助成成果報告書、232頁。
- (11) 同上、150-151頁。
- (12) 「政治主導」の意味を、内閣主導ではなく、与党・政治家主導とする見解も根強く存在する（中島誠（2007）『立法学 序論・立法過程論（新版）』法律文化社）。

【引用・参考文献】

- ・荒井英治郎（2008）「中央政府における教育政策決定構造の変容：『教育の共有主体の多様化』をめぐる政策過程に着目して」『教育学研究』75（1）、34-45頁。
- ・池田峻（2016）「中央政府の教育政策形成形式における二重性の検討—『教育の供給主体の多様化』政策の



- 事例分析一」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』(36)、1-12頁。
- 小川正人(2010)『教育改革のゆくえ：国から地方へ』ちくま新書。
 - 大桃敏行(2000)「地方分権の推進と公教育概念の変容」『教育学研究』67(3)、291-301頁。
 - 内田良(2008)「危険な校外学習—学校安全の死角(2)一」『愛知教育大学研究報告』57、101-10頁。
 - 内田良(2015)「教育実践におけるエビデンスの功と罪」『教育学研究』82(2)、277-286頁。
 - 児美川孝一郎(2000)『新自由主義と教育改革』ふきのとう書房。
 - 喜多明人・橋本恭宏(2005)『提言 学校安全法—子どもと学校を守る安全指針』不磨書房。
 - 喜多明人・堀井雅道(2010)『学校安全ハンドブック』草土文化。
 - 広田照幸(2009)『格差・秩序不安と教育』世織書房、311-327頁。
 - 村上祐介ほか(2017)『現代教育の制度と行政(改訂版)』福村出版。

公立小中学校における校長のリスク認知傾向

—大分県新任校長への質問紙調査を手掛かりに—

木村 栞太・岩永 裕次（九州大学／大学院生）

- I 問題意識
- II 方法
- III 結果と考察
- IV 結論

I 問題意識

1. 学校における危機管理の重要性

学校における危機管理の重要性を否定することは難しい。なぜならば、学校における危機管理は、子どもの安全を守るという使命を有しているだけでなく、学校に関わるあらゆる主体に降りかかる危機（子どもの不登校や教師のバーンアウト等々）に伴う損害の増減に大きく関わるものだからだ。組織的に対応することが求められる様々な学校内外の事故、その他自然災害や公害問題など学校に降りかかる危機を挙げれば枚挙にいとまがない。最近では、北朝鮮から打ち上げられる大陸間弾道ミサイルが領空を侵犯した際の対応までもが学校や教育行政における危機となっている。

以上のような学校をめぐる危機に関して、危機管理の責任者である校長が、どのような危機を危機であると想定しているのか、またその認知傾向にはどのような特徴があるのかがこれまで十分に検討されてこなかったことは、問題であるように思われる。また、そこから派生して、校長の危機に対する感度をどのように醸成するかは重要な実践的課題である。こうした問題意識を裏付けるものとして、牧ら（1991）は、危機管理の発想に立って、学校の組織と運営を考える主体として特に校長や教頭に対して正しい危機意識を醸成し、学校の危機管理を展開していくことの必要性を主張している。こうした主張は、①教師の危機意識が薄いことがしばしば指摘されてきた点、②危機を正しく認知することが必要である点、③管理教育を正当化しないようにしながら危機管理を展開していくことが必要であるという問題意識に立脚している（8-13頁）。

2. 先行研究の検討

学校組織における危機管理やリスクマネジメントに

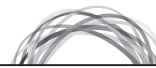
ついて検討を試みた研究は、おおむね「学校組織における危機管理の規範的な在り方について論じたもの」と「学校組織を取り巻く危機構造について論じたもの」に大別される。前者については、学校組織における信頼構築の文脈から、リスクマネジメントモデルの検討を行った露口（2007）や、学校管理職に求められる危機対応について規範的な理論整理を行った牧ら（1991）、高階（2005）、上地（2004）の論考が代表的である。一方、後者については、石戸（2007）がルーマンのリスク概念を手掛かりに「教育システムにおけるリスクと関わる具体的な事象に照らしての考察」（iv頁）を行っている。そこでは、「教師・生徒関係」や「教師不信」「学級崩壊」「リスクある子ども」「（軽度）発達障害」を取り上げるなかで「教育が危機にある」という意味にとらわれない思考様式が紹介されている。

以上のように、学校組織における危機管理の規範的な在り方については、これまでいくつかの蓄積がなされてはいるものの、その蓄積が進められている途中段階にあると言える。学校組織の長として責任を有する校長が、いかなるリスク認知傾向を有しているのかといった視点から、この問題について検討を試みた研究はなされてこなかったように思われる。後述するように「リスク」が意思決定に関わる概念として重要視されている以上、制度上の意思決定の責任を負う立場にある校長の認識について、その構造解析が行うことは重要な研究課題として位置づけられよう。

3. 本稿の目的

以上の問題意識から本稿ではその端緒として、校長の危機に対する認知傾向を質問紙調査の結果から明らかにすることを目的とする。

以上の目的に照らして、本稿では以下のようなリサーチクエッションを設定する。すなわち、第一に、校長は学校における危機としてどのような危機を思い浮かべやすいのか、第二に、校長は、どのような危機を懸念しているのか、である。



これらの問いを明らかにすることは、学校における危機管理論だけでなく学校管理職の力量形成論への寄与という観点からも意義のある作業であると考えられる。

これより、上記2点のリサーチエッションを明らかにするために、第二章では調査方法と分析手法について説明する。また、第三章では結果とそこから読み取ることのできる解釈を考察として論じる。最後に、第四章で本論の成果と課題について論じる。

II 方法

1. 調査方法

本調査は、2017年6月19日（月）に大分県教育センターにおける研修として主に新任校長に対して実施されたものである。研修は「危機管理①リスクを予測する」というテーマのもと、学校管理職養成を目的として開催された（講師：元兼正浩、九州大学）⁽¹⁾。ワークでは、「わが校の危機を想定する」という課題提示がなされ、5分以内での質問紙への回答が求められた。

回答にあたっては、想起させる危機として、「子ども問題」「学校安全」「教職員問題」「災害」「保護者対応」の5つのカテゴリーを予め用意し、各項目における具体的な危機として、多くの教師が想起すると考えられる「いじめ」「不審者の侵入」「体罰」「火災」「クレーム対応」の5つの危機が記載された回答用紙が配付された。なお、上記項目は、上地（2003）において「教師が遭遇する危機」として指摘されている項目であり、演習前のレクチャーの中でも紹介されている内容である。

ワークのなかで回答者は、その場で思い浮かべた危機を上記の項目に応じて一項目につき最大3つまで書き込み、ひとつのリスクに対して「深刻度」と「発生率」の観点から、それぞれ1から5までの数を入力し、それらの積によって求められる「リスク得点」を算出した⁽²⁾。

以上のような流れで、5つの項目においてどのような危機が想起するのか、またリスク得点の平均値が高い危機は何かを調査した。

2. 分析手法

分析にあたっては、上記調査方法によって得られた、「危機」項目とそれぞれの危機に対する「リスク得点」をデータとして取り扱う。具体的には、まずどのような危機が想起されているのかを検討し、限りなく同義

であると考えられる危機を一定の規準に従って統合した。統合の際の具体的な手順は表1に示す内容に従った。

分析にあたっては、「リスク得点」が示す値をどのように処理するかが重要となる。この点について、本論では内田（2010）の分析枠組みを参考にしたい。内田は「リスク」の検討にあたって、主に社会学や人類学、認知心理学などの社会科学領域と自然科学領域それぞれの領域における当該概念の取り扱い方に着目している。すなわち、前者においては、リスクは社会的に、あるいは主観的に構築されるものであると考えるのに対して、後者においては「認知」と「実在」の関係を問い直す「確率」を含んだ概念として取り扱われる。こうした考え方の違いから「リスク」は、発生確率に基づく実態を離れた形而上の概念として社会的に構築されるものとして理解される⁽³⁾。ここから分かるのは、多種多様な「リスク」をその損害の深刻度だけでなく、その発生率を含めて取り扱うことによって、比較検討の道が開かれるということである。

以上の観点から、本調査で配付する質問紙では、「深刻度」と「発生率」の積からなる「リスク得点」を検討の対象として取り扱い、項目間の比較検討を行うこととする。

表1 危機を統合する際の手順

手順	手続き
1	類似項目は、「・」で並置し、また、下位項目は括弧内に記述することで統合する。
2	子どもの学校内事故に関する危機は、すべて「学校安全」のカテゴリーで集約する。
3	母数が4以下の危機を削除する。
4	リスク得点の平均値が5未満の危機を削除する。

III 結果と考察

1. 各危機カテゴリーにおける結果

本調査の回答は50名から得られた（小学校籍37名、中学校籍13名）。一人あたりのリスク得点平均は166点であり図1のように大きく外れる値もなく、おおむね正規分布に準拠した。各カテゴリーにおける母数およびリスク得点の合計、平均、標準偏差は表2、表3、表4、表5、表6の通りである。

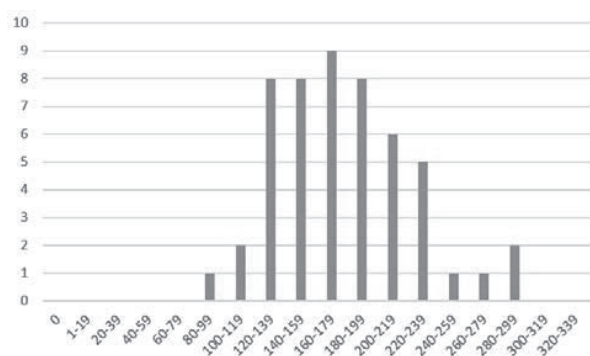


図1 一人あたりのリスク得点の平均値ヒストグラム

表2 「子ども問題」におけるリスク得点

危機	いじめ	不登校	学級崩壊	非行※1	暴力	自殺	親による虐待	けんか
母数	50	42	23	13	9	9	7	5
合計	809	514	226	126	78	43	73	57
平均	16.2	12.2	9.8	9.7	8.7	4.8	10.4	11.4
標準偏差	5.0	4.2	3.9	4.0	5.9	0.7	7.0	5.5

※「問題行動」は「非行」と同じ枠に分類した。

表3 「学校安全」におけるリスク得点

危機	不審者の侵入	登下校における事故	設備・遊具不備による事故	給食事故	学校内事故	授業中事故・教育課程	感染症・インフルエンザ	プールにおける事故・事故死	課外活動(部活動)事故	動物被害
母数	50	33	24	23	22	17	13	11	5	5
合計	339	342	310	188	259	177	116	101	59	35
平均	6.8	10.4	12.9	8.2	11.8	10.4	8.9	9.2	11.8	7.0
標準偏差	3.5	5.3	6.3	4.6	4.5	4.8	3.1	5.1	2.5	4.6

※ただし、「交通事故」、「通学バス」は「登下校における事故」と同じ枠に分類した。「ゴールポストの転倒」「壁面落下」「学校設備の破損」「ガラス破損」「校舎の老朽化」は「設備・遊具不備による事故」と同じ枠に分類した。「休み時間・生徒指導上の事故」「転落事故」は「学校内事故」と同じ枠に分類した。「食中毒」「異物混入」「アレルギー(食物)」は「給食事故」と同じ枠に分類した。「校外学習時の事故」は「課外活動事故」に含めた。「クラブ活動・体育器具の事故」「熱中症」は「授業中事故・教育課程」と同じ枠に分類した。「動物事故」として具体的に「ハチ」「へび」「いのしし」と回答するものもあった。

表4 「教職員問題」におけるリスク得点

危機	体罰	交通事故・交通違反	バーンアウト・メンタルダウン	セクハラ	情報流出	ハラスメント	違反行為(服務規律)	信用失墜行為・不祥事	指導力不足
母数	50	33	31	22	20	11	9	7	6
合計	503	351	315	176	229	88	90	58	74
平均	10.1	10.6	10.2	8.0	11.5	8.0	10.0	8.3	12.3
標準偏差	3.9	4.6	6.3	3.1	5.9	3.3	4.8	3.7	2.6

※「スピード違反」「飲酒運転」は「交通事故・交通違反」と同じ枠に分類した。「メンタルヘルス」「病休休暇」「健康管理」「病気」「多忙化」「過労(働き方・労安)」「超過勤務」は「バーンアウト・メンタルダウン」と同じ枠に分類した。「情報管理」「個人情報」「情報漏洩」は「情報流出」と同じ枠に分類した。「パワハラ」「セクハラ・パワハラ」「職場いじめ」は「ハラスメント」と同じ枠に分類した。

表5 「災害」におけるリスク得点

危機	火災	地震	台風・大雨	津波	水害・洪水・河川の氾濫	土砂崩れ・地すべり	大雪	雷・落雷
母数	50	40	30	19	16	11	6	7
合計	260	252	305	116	85	88	56	49
平均	5.2	6.3	10.2	6.1	5.3	8.0	9.3	7.0
標準偏差	1.5	2.6	3.8	3.0	2.4	3.9	3.7	2.8

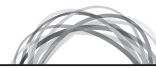


表6 「保護者対応」におけるリスク得点

危 機	クレーム対応	児童虐待	家庭問題	諸費未納	ネグレクト・ 育児放棄	子どもの 問題行動	貧 困	不適切対応	PTA 活動
母 数	50	21	16	16	12	7	7	5	5
合 計	630	162	118	104	97	87	87	66	45
平 均	12.6	7.7	7.4	6.5	8.1	12.4	12.4	13.2	9.0
標準偏差	5.7	3.0	2.9	2.1	2.1	8.5	8.5	7.2	0.7

※「不当要求」「過大要求」「難題要求」「教師批判」「担任批判」は「クレーム対応」と同じ枠に分類した。「虐待」「DV」「暴力」は「児童虐待」と同じ枠に分類した。「給食」は「諸費未納」と同じ枠に分類した。「家庭内トラブル」「家庭騒動」「家庭崩壊」は、「家庭問題」と同じ枠に分類した。「いじめ」「不登校」「登校拒否」は、「子どもの問題行動」と同じ枠に分類した。「欠席・遅刻把握」「連絡漏れ」「メールのやり取り（スマホなど）」「信頼関係」「コミュニケーション不足」は「不適切対応」と同じ枠に分類した。「役員選挙」「部活動・保護者会」は「PTA 活動」と同じ枠に分類した。「特別支援教育」は「就学問題」「合理的配慮」と同じ枠に分類した。

以上の分析結果から全体を通してわかることは、まず校長にとって最も意識されやすい危機（母数の最も大きい危機）は、それぞれの項目において上位3項目までの危機について整理すると、「子ども問題」については、「いじめ」（N=50）、「不登校」（N=42）、「学級崩壊」（N=23）、「学校安全」については、「不審者の侵入」（N=50）、「登下校における事故」（N=33）、「設備・遊具不備による事故」（N=24）、「教職員問題」については、「体罰」（N=50）、「交通事故・交通違反」（N=33）、「バーンアウト・メンタルダウン」（N=31）、「災害」については、「火災」（N=50）、「地震」（N=40）、「台風・大雨」（N=30）、「保護者対応」については、「クレーム対応」（N=50）、「児童虐待」（N=21）、「家庭問題」（N=16）が校長にとって想起されやすい危機であることが明らかとなった。ただし、「いじめ」「不審者の侵入」「体罰」「火災」「クレーム対応」については、あらかじめ解答用紙に記載されている項目であるため、各カテゴリーにおいて最上位に挙げられるのは当然の結果である。

次に、それぞれの危機についてリスク得点の平均値が高い項目は、「子ども問題」については、「いじめ」（16.2点）、「不登校」（12.2点）、「けんか」（11.4点）、「学校安全」については、「設備・遊具不備による事故」（12.9点）、「学校内事故」（11.8点）、「課外活動（部活動）事故」（11.8点）、「教職員問題」については、「指導力不足」（12.3点）、「情報流出」（11.5点）、「交通事故・交通違反」（10.6点）、「災害」については、「台風・大雨」（10.2点）、「大雪」（9.3点）、「土砂崩れ・地滑り」（8.0）、「保護者対応」については、「不適切対応」（13.2点）、「クレーム対応」（12.6点）、「貧困」（12.4点）、「家庭問題」（12.4点）の危機が校長にとって危機として認識されやすい傾向にあるということが明らかとなった。

以上の結果においてわかることは、まず「いじめ」「体罰」「不審者の侵入」「火災」「クレーム対応」と違い、

「危機」としてあらかじめ用意されていたわけではなかったにもかかわらず、50名のうち40名を超える校長が「不登校」「地震」を作業時に思い浮かべており、本調査の結果にもとづく校長の認知傾向の特徴として指摘できるだろう。ただし、本調査の特性に鑑みれば、「地震」については、大分県の校長のみが対象となっており、2016年4月14日以降に相次いで発生した熊本地震の影響が少なからず反映されているものと思われる。

また、とりわけ他の危機が「不適切対応」を除いて12点台以下におさまっているなかで、「いじめ」のリスク得点の平均が16点を超えている点は、結果における特徴と言えそうである。地方教育行政に対する批判が「いじめ」に関連する内容であることが多い近年の社会情勢に鑑みれば、学校の管理責任を問われる立場にある校長が「いじめ」を危機として重要視する傾向にあるという結果は納得のいくものであるように思われる。

IV 結論

1. 本論の成果

本論は、校長がどのような危機を想起しやすいのか、どのような危機を警戒しているのかというリサーチクエッションを設定し検討を行うものであった。その結果として、第一に校長が想起するリスクとしては、「不登校」が想起されやすいということ、第二に校長の危機に対する認知傾向としては「いじめ」が挙げられることを明らかにした。

こうした結果は、ある意味感覚的に理解されてきたような結果と考えることもできるだろうが、そうした理解を実証的に確認した点に成果を見出すことができるだろう。

2. 本論の限界

本論の限界として、まず地域性の問題が挙げられる。

本論では入手可能であったデータの限界として、調査対象が大分県の校長に限定されたものであった。考察においても述べたように、熊本地震の影響が結果に偏りをもたらしている可能性が高いように思われる。この点、例えば、過去に凄惨な学校事故を経験していることなどは、地震に限らず自治体において実施される研修内容や教職員の認識に影響し、ある種の偏りをもたらしていることが予測されるため、そうしたバイアスを取り除くことには少なからず限界はあるだろう。重要なのは、結果の考察においてそうしたバイアスの可能性に言及がなされることができているかどうかであるように思われる。

また、調査対象が新任校長であった点も本論の限界として挙げられよう。校長としての職務経験が長期化していく過程で、想起されやすいリスクは、より管理職としてのそれへと傾倒していくことが予測されるため、今後は、校長としての勤続年数を統制した調査設計が必要となるだろう。

最後に、結果の考察における限界についてである。本論では、校長の認知に焦点化した上で、そこから言及可能な傾向を解釈するにとどまるものであった。リスク概念が認知と実在との関係性の中で理解されるものであることや、意思決定論の観点から、意思決定の範疇に含まれないものをリスクではなく危機として捉えることで、意思決定主体の規範論を構築する立場も考えられることから、今後はそうした議論に還元しうる考察を展開していくことが求められよう。この点については、現段階における筆者の限界として、今後の課題としたい。

【注】

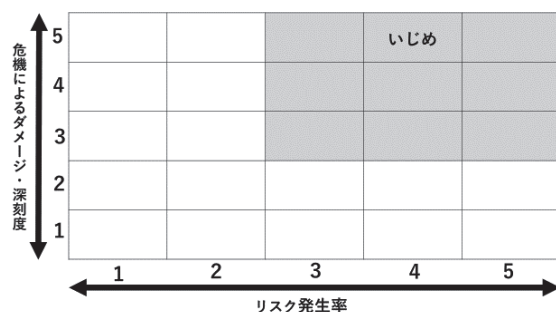
- (1) 学術的な議論を行うことを目的としないことから、当該研修においては、「リスク」という概念の取扱いについては、「危機」とほぼ同義で用いられたが、当該概念は専門用語として多義的である。本稿では、損失をもたらす個別具体的な事象として想起されるものを特に「危機」として表現することにした。
- (2) 例えば、「子ども問題」の項目においては、下図注-1のようにあらかじめ用意されている「いじめ」の他に、「不登校」という危機を想起した場合、そのリスク得点は1（1×1）から25（5×5）の間で算出されることになる。リスクは、一般的に経済学や心理学における意思決定論において、損害が生ずる確率と定義され、また損失の大きさ（本論でいうところの深刻度）と発生確率の積として定義されることもある（小松2012：25-30）。なお回答者は、研修において、

下図注-2に示されるようなリスクマップにそれぞれの危機をマッピングすることで、自身の危機に対する認識を視覚的に把握することができるようになっている。このマップでは、深刻度と発生率が3以上である危機が危機管理上重要な危機となることが強調されている。

- (3) この点、例えば中谷内（2011）が、科学技術の社会的導入や環境問題に関するリスク管理への信頼の問題を取り扱うなかで、リスクの管理主体への信頼が人々が抱くリスク不安に関係する可能性を指摘しているように、リスクに対する認知傾向は、様々なバイアスを有したものである点には留意が必要である。

		発生率	×	深刻度	=	リスク
子ども問題	いじめ	4	×	5	=	20
	不登校		×		=	
			×		=	
			×		=	

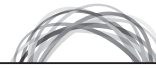
図注-1 リスク予測に関する回答欄の一例



図注-2 リスクマップの一例

【参考文献】

- ・石戸教嗣（2007）『リスクとしての教育—システム論的接近—』世界思想社。
- ・上地安昭（2004）『教師のための学校危機対応実践マニュアル』金子書房。
- ・内田良（2010）「学校事故の「リスク分析」—実在と認知の乖離に注目して—」『教育社会学研究』（86）、201-221頁。
- ・國廣正・五味祐子（2005）『なぜ企業不祥事は、なくならないのか』日本経済新聞社。
- ・小松丈晃（2012）『リスク論のルーマン』勁草書房。
- ・重田園江（2000）「リスクを細分化する社会」『現代思想』第28巻 第1号、142-154頁。
- ・高階玲治（2005）『見てわかる学校の危機管理マニユ



アル』東洋館出版社。

- 露口健司（2007）「学校組織における信頼構築のためのリスクマネジメント」『教育経営学研究紀要』第10号、17-36頁。
- 牧昌見・木暮和夫・家田哲夫（1991）『学校の危機管理』ぎょうせい。
- 南方哲也（2001）『リスクマネジメントの理論と展開』

晃洋書房。

- 中谷内一也（2011）「リスク管理への信頼と不安との関係ーリスク観分散に着目してー」『心理学研究』第82巻 第5号、467-472頁。
- ニクラス・ルーマン（2004）『社会の教育システム』東京大学出版。

少年犯罪に対応したリスクマネジメント施策の形成についての一考察 —佐世保市における2件の少年犯罪事案への対応を通して—

溝 上 敦 子（九州大学／大学院生）

- I はじめに
- II 少年犯罪のリスク性について
- III 少年犯罪事案における教育施策の生成過程
- IV おわりに

I はじめに

佐世保市においては、2004年6月に小6児童同級生殺害事案⁽¹⁾（以下＝大久保小事案）と10年後の2014年7月に佐世保市内女子高校生の逮捕事案⁽²⁾（以下＝女子高生逮捕事案）の2つの重大な少年犯罪事案が発生している。この2つの少年犯罪事案は、それまでの学校のリスクの捉え方と、その後の県の教育施策に大きな影響を与えた。

2件の事案に共通する特徴の一つは、「普通の子」⁽³⁾の突然で衝撃的な犯罪という点である。少年犯罪事案や少年非行問題は、これまでも学校のリスク要因ではあったが、この2件の事案は、それまでの学校のリスク認識を大きく変えるものであった。特に大久保小事案は、校内での犯罪であり、加害者が11歳という児童の犯罪であったこと、また、「普通の子」という一見優秀で、家庭的には何も問題の見えない家庭の子、重大な犯罪を犯すとは決して思えない子どもの凶悪事案として、その衝撃と意外性に特徴がある。また、女子高生事案については、過去の問題行動がこの事案に加わると大久保小事案に共通する背景が見えてくる。それは、加害者が小学6年生の時に起こした給食異物混入事案⁽⁴⁾（2010）である。この事案が、先の2つの事案に重ね合わされることによって、低年齢の凶悪犯罪事案としての共通性が見える。

学校にとって、予見しにくいこの犯罪リスクにどう対応していけばいいのか。「普通の子」の心に潜む心の闇を学校がリスクとしてどう抱えていくのか。一学校の問題としてではなく、大きな教育システムの問題として抱えなければならない必然もそこに生まれてくるのではないだろうか。

そのような意味において、この不透明な存在としての「普通の子」のリスクと向き合うにあたり、教育システムにおけるリスクマネジメントとしての教育施策

の生成の意義は大きいもの考える。

本稿では、ルーマンのリスク論を手掛かりに、「普通の子」の重大な凶悪犯罪を学校が大きなリスクとして認識することによって、教育行政を中軸とした教育システムに、どのようなリスク対応＝リスクマネジメントが求められたのかを、長崎県における教育施策の形成を中心に明らかにしていきたい。

II 少年犯罪のリスク性について

1. 少年犯罪事案とリスクマネジメント

(1) リスクをどうとらえるか

佐世保市における2つの少年犯罪事案は、学校のリスク認識にあらたな側面を提供したといえる。

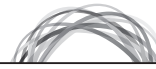
この少年犯罪事案は、リスクとしてどのようにとらえられるのだろうか。まず、リスクとはどういうものなのかを考えてみたい。

一般に、今日のリスク概念は、ベックの『危険社会』（Back 1986＝1998）の影響を受け、「今日的な新しいリスクは、人間の知覚能力では認識することのできない」ものとして捉えられるようになったという（内田 2010）。

また、ルーマンのリスク論では、「人びとが将来の損害をどのように観察しているのかを観察する（セカンド・オーダーの観察）」という立場から論じており、そこでは「リスク／安全」と「リスク／危険」の区分によってリスク概念が捉えられるという（ルーマン 1986、石戸 2007）。

まず、「リスク／安全」によるリスクの一次観察では、観察者がリスクを観察するというように、客観的なリスクの有無や増減という観点から観察され、リスクの有無や増減を犯罪の属性に求め、通常の「犯罪のリスク」はこのリスク概念に基づくものが多いという（山口 2002）。

次に、「リスク／危険」におけるリスクは、二次観察が用いられ、観察者は直接にリスクを観ずるリスクの観察者を観察する。観察者は、発生した或いは発生し得る被害や損害がどのようなもので誰によって、どのように帰責されるかという帰責過程を観るものである



という（山口 2002）。

そして、石戸は、ベックが「リスク」概念を引き起こされる損害の大きさによってリスクを論じているのに対し、ルーマンのリスク論では、リスクの本質をその発生制御不能性や予測不能性といった観察能力の限界性に注目し、被害や損害の大きさよりもリスク主体の観察能力の不備によって判断されるべきものとして述べている（石戸 2007）。そうした意味では、少年犯罪は災害などの被害に比べて被害が過少だが、その不透明性においては、十分、学校のリスク要因となりうるものである。更に、小松は、「リスク」とは「未来の損害の可能性が、自らでおこなった『決定』の帰結とみなされる」場合をいい、「そのような未来の損害の可能性が、自分以外の誰かや何か（社会システムを含む）によって引き起こされたものとみなされ、そのように帰属される場合」を「危険（Gefahr ; danger）」と定義する（小松 2003）。

こうした「リスク概念」からいうと不確定性の高い「普通の子」の凶悪犯罪事案のリスクは、「リスク／危険」の図式で観察されるものであり、また、敢えてリスクとして自己決定した場合、その危険性もおおのずとリスク主体が負うこととなる。そして、責任も自己に帰着することを覚悟しなければならない。また、ここでは、その現象を「リスク」としてとらえるかどうかのコミュニケーションによる自己決定が行われるのである。

また、石戸は、教育システムは常に不確実なものであるとして多くのリスクをかかえており、また、そのリスク主体としては、保護者、教師、教育行政、子ども自身など、多様な自己決定者が存在するという。更に、その意思決定の主体は、混在し曖昧なものであるとも述べている（石戸 2007）。

以上のリスク定義から、赤羽は、リスクの構成要素として危険性、予測不能性、自己責任の三要素に着目し、そして犯罪のリスク化を、犯罪の生じる危険性が増大し、それが予測不能になり、その回避を自己責任で行うべきと見なされる事態の進行と定義している（赤羽 2010）。

そして、ここで扱う少年犯罪事案のリスク主体も、その不確実性さゆえに、学校や教師だけでなく、教育行政、教育システムに求められることとなりうるのである。そして、その意思決定においてリスクの責任もそこに帰着されることになる。

ルーマンのリスク概念からみると、教育行政における少年犯罪のリスクに対応する施策形成は、リスクに

対する一つ的意思決定であり、そうした自己決定において、教育行政はリスク主体としての責任を負うといえるのではないだろうか。

（2）教育施策とリスクマネジメント

リスクマネジメント＝危機管理という用語は、日本においては1970年代ごろから使われ始め、その捉え方も時代と共に変化してきているという（前田 2010）。内田は、学校における「危機管理（リスクマネジメント）」の捉え方も、リスク概念の変化に伴って「危機だから管理する」（危機⇒管理）ではなく、管理するという「決定」そのものが危機（＝〈リスク〉）を考える上での重要な営み（管理＝危機）となり、安全を求めるための「決定」が〈リスク〉を構成するようになったと述べる（内田 2010）。また、広田はこうしたリスク概念の変化によって、「危険」は「リスク」に転換し、その時点から、学校は犯罪被害に関して、「何もしない」でも結果に影響をもたされ〈責任〉を負うことになることと示唆している（広田 2007）。

教育施策の決定は、教育行政におけるリスク認識（自己決定）に対応した「危機管理」＝リスクマネジメントとして捉えられるものであると思う。

つまり、2つの少年犯罪事例を「リスク／危険」の図式でとらえると、議会は2次的なコミュニケーションの場として、施策形成を方向づけ、承認する、政策決定にかかわる議論の場である。議会におけるコミュニケーションの中で、教育システムの自己責任が帰着される象徴的な事例である。

佐世保市で起こった2つの凶悪な少年犯罪事案に対応する教育施策は、施策の大きな決定要因としての議会での議論を経て、「危険」を「リスク」に転じ、決定としてその〈責任〉が教育システムが担うことになるリスクマネジメント形成の過程としてもとらえられよう。

2. 少年犯罪における2つの事案の位置づけ

（1）日本における少年犯罪の状況と犯罪事案

日本の少年犯罪において、この2つの少年犯罪事案はどのように位置づけられるのだろうか。

大久保小事案（2004）は戦後の『第4期』⁽⁵⁾の終末に発生している。当時は、バブル崩壊後の社会構造的・社会意識的な変化期という社会的背景の中にあった。赤羽は、「第四期」の「普通の子」が指している「普通」とは、非行歴や問題行動がない子どもの様子を表しているという。また、「普通の子」の凶悪犯罪は、社会的・外面的には問題が見られないため「心」の問

題として語られやすい特徴をもっているとも述べる（赤羽 2016）。

しかし、当時の少年犯罪が、実際に急増していたのかというとういうわけではない。警視庁データによれば、近年の少年犯罪は減少傾向⁽⁶⁾（小西 2006）にあり、とりわけ殺人といった少年の凶悪犯罪は、従来横ばい状態で大きな変化はみられるものではなかった。従って、統計的な事実と社会的認識には、大きな乖離がみられるのである（岡邊・小林 2005）。

ではなぜ、こうした社会的認識（社会不安＝リスク認識）が広がったのだろうか。

赤羽は、当時の少年犯罪の社会問題化は、少年犯罪が深刻化したとの認識と不安の拡大に起因し、少年犯罪自体の要因よりも、社会的反応の過剰さに着目する。「第4期」における少年犯罪のイメージと実像の乖離には、犯罪報道の過度な増加による社会的意識形成の影響があると述べる。そして、その現象をモラル・パニック⁽⁷⁾現象と定義づける（赤羽 2010）。社会的意識形成に影響を及ぼす少年犯罪報道の増加は、1997年以降（特に神戸の児童連続殺傷事件以降）に顕著化する（牧野 2006）。「第4期」の犯罪報道において、犯罪要因として語られたのは、第一に「普通の子」の抱える「心の闇」、第二に広汎性発達障害による精神疾患、第三にメディア有害論であった。赤羽は、こうしたモラル・パニック現象が引き起こされた原因を、「普通の子」の凶悪犯罪が「ありそうもない」偶然として社会的関心から排除できなくなったという、時代的な社会構造の変化の中に生じた社会的意識変化に求めている。

リスクの構成要素は、「危険性」「予測不能性」「自己責任」の三要素であれば、正に「大久保小事件」の犯罪報道は、そうした3要因の報道傾向が増幅されている。「普通の子」だから「問題がない」と何の対策も行わなければ、犯罪発生後、「問題の見過ごし」として、家庭など子供の周囲の人々にその責任が帰責されると語られ、こうした報道による社会不安の増幅が、「普通の人々」に新たな少年犯罪のリスク認識を促したと考えられる。

同様に、10年後に発生した女子高生逮捕事案についても、大久保小事件で語られた「普通の子」の中に潜む凶悪性の問題や精神疾患の可能性について関連的に報道されることになる。

2つの少年犯罪事案に対する教育行政におけるリスクマネジメント施策の形成においても、マスコミ報道によるモラル・パニックとしての社会的意識形成の影

響が大きく働いている。

本研究では、佐世保市で起こった2つの少年犯罪事案に対する長崎県教育委員会の教育施策の形成の過程を、県議会等での協議と新聞の犯罪報道との関連に着目して見つめ直すことによって、どのような教育施策が形成され、どのようなリスクコミュニケーションの中で、その施策形成が反映されたのかを明らかにすることによって、今日の教育システムが抱えるリスクやリスクマネジメント＝危機管理の在り方を一考していきたい。

3. 研究方法

本研究では、リーマンのリスク論を基底にして、長崎県教育委員会等における事案に対応する教育施策の内容と、リスクコミュニケーションとしての県議会等での議会記録を対応させながら形成過程をその関連性を中心に分析する。また、当時の事件に関する新聞の犯罪報道と教育施策の形成過程との関連を探りたい。取り扱う新聞記事については、大久保小事件では、全国的に世論形成が展開されたため全国紙の『読売新聞』『朝日新聞』の記事を取り扱い、女子高生逮捕事案では、地方紙の『長崎新聞』の記事が県内世論形成に大きな影響があったため『長崎新聞』の記事を対象とした。

2つの少年犯罪事案に対する教育施策の形成過程を教育施策・県議会・新聞報道の三点を関連的な視点で見つめ直すことによって、リスクマネジメントとしての教育施策がどのように形成されたかを明らかにしていきたい。

Ⅲ 2つの事案における教育施策の形成過程

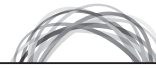
本節では、2つの少年犯罪事案に対する教育行政におけるリスクマネジメント施策について、議会記録や犯罪報道などを対照しながら、その形成過程を探りたい。

1. 大久保小事件にみる教育施策の生成過程

長崎県教育委員会は、大久保小事件の報告書において、いくつかの教育施策を打ち出している。

(1) 子どもの心と向き合う教育システム「長崎モデル」

長崎県教委は、大久保小事件のリスクマネジメント対応施策として『子どもの心と向き合う教育システム「長崎モデル」の構築』という長崎県独自の施策を打ち出した。その具体的な内容は次のとおりである。



子どもの心と向き合う教育システム「長崎モデル」

これまでの子どもの育て方を再点検し、幼稚園や保育所、小学校、中学校間での連携と子どもたちの情報を的確に引き継ぎ共有化を図ることや、心の状態を的確に把握し対応するシステムづくり、学校と家庭、地域が連携・協働した子育て体制の整備などを行う。

(1) 現在取り組んでいる施策

(a) 子どもの心の状態を的確に把握するシステムの確立

- ・「心の面談票」の作成と活用
- ・面談票の活用～支援（システムの確立）

(b) 子どもたちの心に届く道徳教育の推進

(c) インターネットモラル・マナーの向上対策

(2) 中長期的に取り組む施策

(a) 一人一人に目が行き届く学校環境の整備

- ・少人数学級編成や小学校の教科担任制
- ・軽度発達障害の子どもへの指導・支援

(b) 管理職及び指導力の向上

- ・教員研修や管理職研修の充実

(c) 道徳教育・ネットモラル教育の推進

(d) 豊かな体験活動の推進

(e) コミュニケーション能力の育成

- ・豊かなことばの育成・読書活動の推進

(f) 家庭・地域の教育力の向上及び環境の浄化

- ・「ココロなっこ運動」の推進

（佐世保市立大久保小学校児童殺傷事件調査報告書（最終報告）〔長崎県教育委員会 2004（平成16）12.9〕より抜粋）

上記のような教育施策の形成には、6月の事件発生から、県内では様々な場面での議論が繰り返された。長崎県教育委員会の大久保小事案の受け止め方については、その報告書から垣間見える。

本事案に関する県教育委員会の見解として、

事件発生が予見できたかという観点から見た場合、…中略…加害児童の気になる言動や態度は、…中略…事件に直接結びつけて予兆と捉えることは困難であったと言わざるを得ない。

（中略）当該校において、今回の事件を防止することは難しかったのではないかと思われる。それほど、通常予測できる範囲を超えた、前例のない事件であったと言わなければならない。

従って、当該校に、本事件の要因に直接関わる過失や、職務違反に該当すると思われる事実があったとは

認め難い。しかしながら、結果として学校においてこのような重大事件が発生したことについて、当該校に当事者としての、また、佐世保市教育委員会に、学校を管理・監督する立場としての責任が存在し、さらに、長崎県教育委員会には、市町村教育委員会と連携・協力して県全体の教育行政を推進する立場としての責任が存在するものと考える。

（佐世保市立大久保小学校児童殺傷事件調査報告書（最終報告）〔長崎県教育委員会2004（平成16）12.9〕より抜粋）

と述べられている。本事案の予兆を捉えることは困難、通常予測できる範囲を超えた前例のない事件とし、学校や教育委員会にその責任があることを認めている。これは、「危険性」「予測不能性」「自己責任」のリスク要因を満たすものである。

長崎県では、「大久保小事案」の総括と反省のもとに、二度とこうした少年犯罪事案を引き起こさないために、上記のような教育施策が「長崎モデル」として推進された。特に「リスクを抱える危険な子」の発見については特に具体的な手立てが取られ、「子ども理解支援シート」として平成18年度から全県下で活用された。担任等のシートへの書き込み項目は、以下のように示されている。

18年度「子ども理解支援シート」の活用にあたって

- ・項目1 ネガティブな感情をどのように表出できる子どもか？
- ・項目2 どのようなところに苦しみやストレスを抱え、心を痛めている子どもか？
- ・項目3 困っているときに、周囲に助けを求めることができる子どもか？
- ・項目4 先生からのサポートをどのくらい得られていると、子どもは感じているか？

（長崎県教育委員会 2015）

担任等は子どもの状況を主観で判断しシートに書き込むようになっている。リスクある子どもの発見ツールとして平成27年度ごろまで活用されていく。上記の内容をみると、赤羽が示した犯罪報道による3点のリスク要因の指摘とほぼ重なっている。それは、事件後の各種のコミュニケーションにおいて、少年犯罪リスクの学校への帰属が、当時の社会的意識の形成ともになされていったことがうかがえる。

(2) 行政議会におけるリスクコミュニケーション

次に、そうした社会的意識の形成過程をみる上で、行政議会においてリスクコミュニケーションとして何が語られたのかを見ていきたい。

平成16年6月14日の長崎県議会・文教厚生委員会において、立石県教育長は以下のように答弁している。

今回の事件は、安全であるべき学校内で、しかも給食の時間に、小学生が同級生を殺傷するという点において、昨年7月に発生した事件（駿ちゃん事件）とは異なった要素があり、事態はより深刻で、教育関係者の責任も重いものと受け止めている。（中略）

特に、安全であるべき学校内でなぜ事前に事件を防げなかったのか、教師や学校が子どもたちの言動の端々に表れる予兆や心の異変をなぜ見抜けなかったのか、子どもたちの抱える問題を解さばぐすきめ細かな指導が、十分であったのか、などを徹底的に検証し解明していく必要がある。

また、6月7日に緊急市町村教育長・小中学校長等合同会を開催し、その中で個人面談や学校の指導体制の再点検などの緊急的な対応と、豊かな心を育む道徳教育の充実、不安や悩みを抱える児童生徒のサインや問題行動等の兆候を見逃さない連携体制の充実などについて具体的に指示した。

（H16.6.14 長崎県6月議会議事録より抜粋）

事件発生から2週間の時点で、県議会では、「普通の子」の心の闇を事前に発見できなかったことが重要な教育責任としてとらえられている。

平成16年10月5日・9月定例会（文教厚生委員会）

〈議会質問①〉

二次報告では、…中略…人格について一定の特性という形で記してあるわけですが、こういう子が、いわゆる「普通の子」なんだという捉え方、この佐世保事件を受けて、…中略…いろんな専門家の意見を聞いている記事もある。…中略…「普通の子」という普通の子どもの意味が、…広がってきたのかなと…この辺について、教育長、どのようにとらえているのか。

〈教育長答弁〉

家庭裁判所の審判の決定要旨を読み返してみても、どこにも「普通の子」という言葉は、実は使われていない。「いろんな人格特性はあるけれども、これらの特性は軽度であり、何らかの障害と診断される程度には至らない」というふうに書いてある。…中略…

普通の子であれば、どうなのか。逆に普通の子でないというならばどうなのかということも、もっと我々大人はしっかりと考える必要がある…。家裁の決定要旨というものはしっかりと書き込んであると認識している。

〈議会質問②〉

（二次報告では、）「加害児童が生来的に有しておった特性」という形で、その部分は軽度であって、障害と診断はされる程度ではないと書いてある。専門家のいろんな先生のコメントや決定要旨の中で、「加害女児はどこにでもいそうな普通の子という印象だ」ととらえる方もいる。…中略…言葉遣いとしては、普通の子ではないと、障害とは診断されないが一定問題がある子だということなのか。

〈教育長答弁②〉

私は「普通の子」だとも、「普通の子でない」とも言えない。「これらの人格特性というのは軽度であって、何らかの障害と診断される程度には至らない」と、加害児童の心理に関してはこれ以上のことは言えない。いろんな方が、いろんなことを言い、報道関係も普通の子だと書くところもあれば、そうでないところもある。

（H16.10.5 長崎県9月議会議事録より抜粋）

6月の県議会から9月の議会に移り、その間の様々な新聞報道等を受け、「普通の子」についての議論がなされ、学校の指導性や予兆の見逃しなどについて協議される。県教委の事故報告書が出た11月議会では責任も追及されてくる。

平成16年12月9日・11月定例会（文教厚生委員会）

〈議会質問①〉

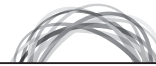
今回のこの事件は、特殊だといいますが、大久保小学校の特殊な児童によって特別な、常識で考えられないような状況の中で起こったというようなことですか。

〈廣田学校教育課長答弁〉

今回の事件は、一見普通の子に見える、本当にまじめで努力家であるというふうに見られていた子どもが起こした事件なんですけれども、教師が子どもたちに向き合う、一人ひとりの子どもに向き合う姿勢に欠けていたということは、やはり歴然としてあると思います。

〈議会質問②〉

校長個人の部分について責任を問わないということと、それから今、総務課長は、そこも含めた全体的なものを論議していただく、その辺の兼ね合いはどうなるのか。



〈教育長答弁〉

今回の事件は、…大変衝撃が大きくて、私たち教育関係者は、今回結果としてこういう事件が起きたということについて、大変重く受け止めているところでございます。

市の教育委員会というのは、先ほどお話がございましたけれども、学校の管理・監督責任ということがございます。それから、担任あるいは校長等の責任…については、市教委の方で判断をするということになるうかと思えます。

私自身を含めまして、県教育委員会の責任については、今回の最終報告を踏まえ、県教育委員会において検討する…。

(H16.12.9 長崎県11月議会議事録より抜粋)

こうした学校や行政がリスク主体となる責任帰着の背景には、校内で事案が発生したことが大きく問われた。以前の少年犯罪の責任は、加害少年の保護者や家庭環境に求められることが多かったが、本事案は、本来安全であるべき学校内で起こった事案として、学校や教育行政の責任も大きくなり、危険リスクを発見できなかったことの責任が大きく問われることとなった。

しかし、本来、子どもは不確実な存在であり、子どもの心を読み解くことは、教師においても極めて難しい作業となる。「危険な子ども」の心の闇を発見することの責任が教育に帰着されたことは、学校にとって、その後の大きなリスクとなる。

(3) 大久保小事件についての新聞報道

では、そうした社会的意識を生み出す要因と考えられる報道はどのような犯罪報道をおこなったのであろうか。次に、新聞報道における記事の見出しのなかにその傾向を探りたい。

赤羽は、「第4の波」の新聞報道においては、圧倒的に「普通の子」による汎愛報道の記事が増えてきており、大久保小事件の前年の「長崎男児誘拐殺害事件」（2003）から「長崎・幼児誘拐殺人“普通の少年”がむき出した悪意」（『サンデー毎日』2003.7.29号：3-5、記事タイトル）といった報道などから「普通の子」の突然の凶行にリスク要因を求める報道が増えていた。

「長崎・幼児誘拐殺害事件（2003）」では、発達障害による児童理解の方向が改めて世間の認識を生み、医療や福祉システムとの連携によって児童理解機能を作動させる議論が高まっている。

「大久保小事件（2004）」に関する新聞報道

新聞社・掲載日	見出し・記事内容
『読売新聞』 2004.6.2 (西部朝刊)	・佐世保の小6女児殺害 男児愉快殺人から1年、県教委衝撃再び
『読売新聞』 2004.6.2 (東京朝刊)	・長崎・小6女児殺人 真相解明に14歳未満の壁 法整備 検討途上
『読売新聞』 2004.6.7 (東京夕刊)	・佐世保の小6女児殺害 長崎・全小中学校では個人面談へ
『読売新聞』 2004.6.12 (西部朝刊)	・佐世保の小6殺害 加害女児の異常性と冷静さの闇分析 専門家「希薄な現実感」
『読売新聞』 2004.7.8 (西部朝刊)	・〔考える・小6女児殺害事件〕 ネット、負の面が作用 藤井誠二さん
『読売新聞』 2004.8.27 (東京朝刊)	・14歳未満も少年院 厳罰化進む少年法改正案（解説）
『読売新聞』 2004.9.16 (西部)	・佐世保・小6殺害、保護処分決定 議事家庭、更生手探り
『朝日新聞』 2004.9.16	・『普通の子とちがうのか』会見で『判断つかぬ』
『朝日新聞』 『読売新聞』 2004.9.16	「佐世保小6事件 最終審判決定（要旨）」
『朝日新聞』 2004.9.16	「内面に迫った精神鑑定（解説）」 ・家庭裁判所の審判において「加害女児は成績が優秀で問題がない」とされたことで、一見『普通に見えても重大な問題を抱えている子どもがいることの可能性を明らかにしたことで、「普通の子」に内在するリスクの可能性を学校や家庭がどう発見し、どう対処していくのかに話題の重点が置かれていく
『朝日新聞』 2004.9.17	子育てに鳴らした警鐘（社説）

（※朝日新聞と読売新聞の検索にはそれぞれ「聞蔵Ⅱ」と「ヨミダス歴史館」を用いた）

以上のような記事が続く、「普通の子」なのか「軽度発達障害」なのかなど、「普通の子」の衝撃性について語られ、不透明で危険リスクの高い子どもの存在をどうとらえるのかについて報道の話題が集まっている。

こうした一連の報道を受けて、長崎県の教育施策も「普通の子」に潜む心の闇の発見に努める施策の形成に次第に重点を置くとともに、前年度の「長崎幼児誘拐殺害事件」から取組んできた「発達障害」への対応施策を推進させていく。

2. 女子高生逮捕事案に対応する教育施策の生成過程

(1) 女子高生逮捕事案の県の教育施策

長崎県教育委員会では、本事案を受けて平成27年7月に「児童生徒の継続的な指導・支援のための引継

ぎガイドライン」を作成し、問題行動等の引き継ぐべき内容を校内支援委員会で検討、引継ぎシートの作成、校内引継ぎ委員会の開催など、組織的に情報を引き継ぐシステムを整備している。

「児童生徒の継続的な指導・支援のための引継ぎガイドライン」

○引継ぎシートの作成対象

- ・ 犯罪・触法少年になる可能性のある場合
- ・ 極端な生活の乱れや特異性のある場合
- ・ いじめや虐待の経験など、問題行動につながりやすい予兆行動がある場合も作成の対象としている。

○発達障害等の子どもの引継ぎ情報内容

- ・ 問題行動等が起きる前に、情報を引き継ぎ、早期に支援を始めること。
- ・ 発達特性だけでなくアセスメント内容
- ・ 効果的な支援の内容 など

「児童生徒の継続的な指導・支援のための引継ぎガイドライン」長崎県教育委員会（2015年7月）

また、事案の追及の中で明らかになった本件の加害女子生徒が4年前に引き起こしていた給食異物混入事案について調査・審議され、佐世保市教委において、その調査報告書が作成され、それを受ける形で県教委の教育施策の決定がなされる。給食異物混入事案は、犯罪事案としては取り扱われていないが、女子高生逮捕事案を検討する上で、その予兆としての関連性を問われたのである。

佐世保市教委においては、佐世保市いじめ防止対策委員会が主管する形で女子高校生逮捕事案の分析と検討をし、「佐世保市内女子高校生の逮捕事案に係る最終報告（平成27年9月2日）」がまとめられた。ここでは、「佐世保市内女子高校生の逮捕事案」の加害生徒が小学校6年時に引き起こしていた「給食異物混入事案」に遡って分析・検討が行われた。当時、後の犯罪の予兆を見逃し、事件に至ったことに対する痛恨の反省から、新たな教育施策への提言がまとめられたのである。

それは以下の5点である。

給食遺物混入事案に係る5点の意見の取りまとめ

- ① 「学校及び佐世保市教育委員会の対応について」
- ② 「学校と佐世保市教育委員会を含めた関係機関等との連携について」
- ・ 相談・通告等の仕組みの再構築

③ 「学校間の児童情報等の引継ぎについて」

④ 「佐世保市のいのちを見つめる教育について」

・ いのちを見つめる強調月間の継続と心の調査

⑤ 「その他の予防と対策について」

・ 道徳教育の充実 等

「佐世保市内女子高校生の逮捕事案に係る最終報告」
佐世保市教育委員会（2015年9月2日）

これを受けて、県教委では「特別な配慮が必要な子どもの教育支援に関する取組～早期からの見守りと継続した支援システムの構築～」(平成28年3月)をまとめ、新たな教育施策を構築した。

「特別な配慮が必要な子どもの教育支援に関する取組」

(1) 早期からの見守りシステム

・ 特別な配慮が必要な子どもを見守り支えるシステム（見守りシートの活用）

(2) 発達障害等能力開発・教育支援推進事業（H28）

（長崎県教育委員会：2016.3）

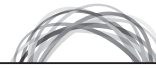
長崎県教育委員会は、「支援システム」として、「長崎男児誘拐殺害事件」（2003）から継続されてきたリスク要因としての「普通の子」「発達障害」に対応した教育施策の継続・発展として、周囲に気付かれにくい「特別な配慮が必要な子ども」へと、その理解を更に深化させ、新たな教育支援に関する取組の教育施策を提示し、改めて「特別な配慮が必要な子ども」として以下のようにその考え方を示している。

特別な配慮が必要な子どもについての考え方

- ・ 視覚障害、聴覚障害、肢体不自由など、身体機能面で明らかな障害のある子ども
- ・ 発達障害など周囲に気づかれにくい障害のある子ども
- ・ 障害等のない定型発達の子どものみであっても、家庭の養育能力の不足や 貧困など、家庭環境等に多様な問題がある子ども

「特別な配慮が必要な子どもの教育支援に関する取組～早期からの見守りと継続した支援システムの構築～」長崎県教育委員会〔平成28年3月〕より抜粋）

女子高生逮捕事案を受けて、「リスクある子」の捉え方もより細くなり、予防的な対策が綿密に提言されている。



また、この提言とは別に、県議会の協議を受けて、他のシステムとの連携も更に広がる。11月議会において、女子高生逮捕事案の所管は、各関係機関の連携を進めるという意図で、知事部局の県福祉部子ども政策局との連携のもとに進められる。従って調査・報告書の作成も県福祉部子ども政策局との連携組織である委員会を中心に作成された。それは、新聞報道等を反映して、犯罪事案への対応は、多様な機関の連携が必要という認識が広がったからであるが、一方、逮捕事案発生の要因が佐世保市児童相談所の対応の不適切性に帰着されていくなかで、リスク主体も変わっていったからでもある。検証報告書では、リスク対策が以下のように述べられている。

今後の対応策（4項目）

- (1) 児相職員の意識や専門性について
 - ・ 職員の意識改革と運営に関する指導
- (2) 児相組織・運営体制について
 - ・ 事務処理容量の整備と職場環境の改善
 - ・ 外部の医師・弁護士との協力体制 等
- (3) 関係機関に対する児相の連携について
 - ・ 県レベルの要対協の後方支援体制整備
 - ・ 学校や教委との連携強化・市町要対協の積極的活用等の制度の周知
 - ・ 警察や家庭裁判所との連携の充実
- (4) 制度やシステムについて
 - ・ 法的整理の国への要望
 - ・ 制度に関する県民等への啓発

「佐世保市内女子高校生の逮捕事案に係る調査・検証報告について」長崎県保健福祉部子ども政策局（平成27年3月）

女子高校生事案は子ども福祉部子ども政策局の所管となった。それは、対象事案に佐世保市児童相談所が関与し、その対応の不適切性が事件発生の重要な問題点とされたことから、より教育と福祉がつながる連携組織に託されたものとする。このことから、本事件の中心軸が「リスクの発見」から「リスク対応の在り方」へと移っていったことが感じとれる。

(2) 行政議会におけるリスクコミュニケーション

教育行政を進めるにあたって、議会の動向は政策の方向性を決定する上で大きな機能をもっている。そこで語られることは、世論の承認をうための一つのリスクコミュニケーションの場ととらえられるのではないだろうか。

平成26年9月の県議会でも、女子高校生逮捕事案は、大きな教育問題として議論されている。そして、そこでは何が語られたのだろうか。

平成26年9月18日〈議員質問①〉

◇佐世保市女子高生同級生殺害事件対応について

○教育庁の対応と考え方について

○重要事案の情報について、

確実にボトムアップの連絡体制がとられていたのか、守秘義務と情報共有のあり方について伺いたい。

〈教育長答弁〉

今回、情報が一時、報告としてあがっていなかった事実は、システムの問題ではなく、関係者の意向や生徒とのつながりを考慮して、ある時点まで情報共有していなかったという経緯があった。一般的に、学校における情報の共有は、システム化されており、生徒の問題行動等への対応も、指導手順があり、それに則って対応している。

平成26年9月18日〈議員質問②〉

○法的な専門家に相談するマニュアルができていれば、今回の事案は防げたかもしれない。相談できる体制の提案について、どう考えるか伺いたい。

〈教育長答弁〉

今回の事案は確かに、専門機関との繋ぎ、あるいは学校現場と教育委員会との繋ぎについても検証の対象としている。法律の専門家の配置について、通常、市教委や県教委に相談し、組織として対応するのが原則。法律の専門家のアドバイスも市教委や県教委を通じて受けるという体制になっており、現状でも得られるシステムになっている。

(H26.9.18 長崎県議会議事録より抜粋)

以上は県議会質疑の一部である。議事の中では、この10年間の取組である「長崎モデル」（リスク発見・予防機能）の検証を求める質問も出されているが、新しい傾向として、校内や専門機関等との連携システムについても質疑内容が広がってきている。事件後2か月程経過した時点だが、これから一気に、児相の対応問題、福祉システムとの連携問題にリスク課題が移行していくことになる。

(3) 女子高生逮捕事案における新聞報道

犯罪報道は、赤羽が言うようにモラル・パニックを引き起こす大きな要因となる。社会は、モラル・パニックを引き起こすことによって、また新たな社会モラルを形成していくことになるという。（赤羽 2010）こ

ここでは、地元紙（長崎新聞）の記事見出しを中心に、そこで何が伝えられたのかを見ていきたい。なぜ地方紙かといえば、地域情報の提供者として一番影響力をもつ情報源だと考えるからである。

事件後約3か月間の新聞報道を見ていくと、社会的に何がコミュニケーションされていたのかが見えて

○事案発生後の新聞記事（長崎新聞）

掲載日	新聞の見出し
H26.7.28	・「15歳「密室」でなにが」
H26.7.28	・「悪夢」再び衝撃走る「命の大切さ」届かず
H26.7.30	・「いのちの教育」成果に疑問 ・知事「県民におわび」取組検証を強調 ・「マナー化」「正しいのか」佐世保市議会文教厚生委抜本見直しも
H26.7.31	・「「予兆」見過ごしたか 苦悩する地域、教育関係者」
H26.7.31	・「人を殺しかねない」事件前、診察医から相談 児相 具体策取れず
H26.8.1	・「問われる「命の教育」10年」関係者苦悩 子どもの兆候、一層の連携必要」 ・「県教委 学校へ聞き取り調査開始 生活面など調査」
H26.8.2	・「生徒の精神鑑定検討 地検など責任能力見極めへ」 ・「警察へ相談を」精神科医 事件前、父親に促す ・「サイン見逃さない」小・中学校臨時校長会 再発防止3点指示
H26.8.3	・「衝動（上）小学校中学校で“変調”6年の冬 給食に洗剤混入」
H26.8.4	・「衝動（中）中学は順調 見えぬ欲求 家庭ではネコ解剖、父殴打」
H26.8.4	・「加害生徒3月から通院 父親殴打後別居「医師が助言」
H26.8.25	・「衝動（下）止められなかった凶行 言葉と凶行 大きなギャップ」
H26.9.27	・「情報共有 指摘相次ぐ 佐世保同級生殺害 県教委が議会報告
H26.9.29	・「佐世保・同級生殺害 精神科医の事件前通報 児相 会議開かず
H26.9.30	・「佐世保 同級生殺害 児相対応に批判集中 精神科医通報「問い合わせ」県議会委員会で
H26.10.6	・「佐世保同級生殺害 加害生徒の父 自殺か 自宅で首つり
H26.10.27	・「佐世保・同級生殺害 関係機関は「無能」相談放置の児相 幹部、暴言繰り返す」
H26.10.28	・「佐世保・同級生殺害 パワハラ日常業務に影響 県が会見 児相幹部の言動で職員から実態調査へ」

くる。事件当初の記事内容は、事件の衝撃性や加害生徒の異常性が伝えられ、大久保小事案との関連的な視点から、これまで「命の教育」の在り方を問う切り口であったものが、次第に対応の不適切性を問うものに視点が変わっていく。時系列的に行政施策形成・議会・マスコミ報道を重ね合わせると一連の相互関係がみえる。マスコミ報道の影響力は大きい。

3. 教育施策の形成過程からみえてくるもの

これまで、2つの少年犯罪事案に対応した教育行政の教育施策の形成について、施策内容に議会の協議内容を重ね合わせつつ、その過程を探ってきた。施策の形成過程には、マスコミの論調の影響も大きく見受けられた。

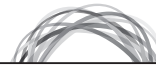
大久保小事案では、前年の「長崎幼児誘拐殺人事件」との関連から、「普通の子」の凶悪犯罪として、その不透明性が増幅され、リスク責任が教育行政にも帰着される中で、「リスク／危険」に対応した施策形成となっていた。

また、10年後の「女子高生逮捕事案」では、当初は大久保小事案の検証を問うものであったが、長崎新聞のスクープ記事によって次第にリスク対応の方向性が大きく転換していく。加害生徒の困難性がリスクとして確認されても、対応システム内外の連携の誤作動によって事件が発生してしまったことに世論の講義が集中し、これが、また新たな福祉や医療システムとの連携体制の整備というリスク対応施策を形成していくことになった。これも、石戸のいう、今日的なリスク対応としてのルーマンの「構造的カップリング」ということなのだろうか。（石戸 2007）。

以上のように2つの少年犯罪に対応した教育施策の形成過程からみえてきたものは、リスク認識は、様々な要因が重なり合って形成されていくということである。その一つは、マスコミ報道等の世論形成であり、また、それは社会的背景を代弁するものとしても働く。少年犯罪に対応したリスクマネジメント施策の形成には、「危険性」「不透明性」「責任の帰着」というリスク要因が大きく影響し、議会での議論に作用しながら、施策形成がなされていくことが明らかになった。

IV おわりに

本稿でとりあげた2つの少年犯罪事案は、奇しくも同じ市で10年という時を隔てて発生している。いずれも「普通の子」の衝撃性という不透明性の課題を抱えており、そのリスクマネジメントは、連続的な視点



からの取組が求められた。つまり、検証と同時に新たな施策の形成を行っていくという作業である。教育施策の形成過程では、議会などの様々な議論の中で意思決定がなされ、リスクマネジメントが進行し、その結果として、教育施策が形成されたとしても、抱えるリスクが全て解消したわけではない。それは、「普通の子」＝「問題を起こしそうにない子」のリスクの発見は一番難しい課題だからである。リスク対応施策が予防措置として働いても、「リスクある子」をどれくらい見つけられるかは、いまだ「不透明」な課題である。

現代は「不透明な時代」であり、この「リスク社会」の中で、教育も多くの「目に見えないリスク」を抱えており、その不透明性が、また新たなリスクを生み出している。

そうした意味で、現代の「見えざるリスク」に対応するためには、教育のリスクマネジメントも常に新たなリスク認識が求められ、危機管理の在り方も再考が求められているといえるのではないだろうか。

【注】

- (1) 大久保小事案とは、平成16年6月1日、長崎県佐世保市立大久保小学校で、女子児童（小6）が同級生の女子児童（小6）をカッターナイフで殺害した事件。報告書では、「学校の指導に不十分な面が認められるものの通常予測できる範囲を超えた、前例のない事件であった」と評価され、当該校の本事件の要因に直接関わる過失や、職務違反を否定している。「佐世保市立大久保小学校児童殺傷事件調査報告書」（武田さち子作成：保育・児童施設及び学校における事件事故の調査・検証委員会（第三者調査委員会）一覧（2015.4.10現在））参照
- (2) 佐世保市内女子高校生の逮捕事案とは、平成26年7月26日に、長崎県佐世保市の自宅マンションで、公立高校に通う少女（高1）が同級生の女子生徒を殺害した事案である。事件の4か月前に加害少女は父親をバットで殴り、精神科医を受診している。精神科医は、ことの重大性を感じ、6月に県佐世保こども・女性・障害者支援センター（児童相談所）に通報するも、児相はそれに対応せず7月に事件発生。10月に加害少女の父親（53）は自殺。
- (3) （武田さち子：保育・児童施設及び学校における事件事故の調査・検証委員会（第三者調査委員会）一覧（2015.4.10現在）より）参考
- (4) 「普通の子」とは、遅くとも1980年代半ばには新聞紙上に登場している。ただし、各種マス・メディアで爆発的に取り上げられるようになったのは、の神戸事件（1997）・黒磯市教師殺害事件（1998）以降で

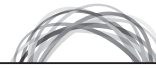
ある。「普通の子」のイメージは大別する2つである。一つは「普段おとなしい子、まじめな子。成績が特に悪いというわけでもなく、生活態度も特に問題がないと思われている子」、もう一つは「少なくとも見かけ上は家庭環境に特に問題のない子、子どもの教育や生活に相応の配慮がなされていると思われる家庭の子」である。つまり「普通の子」は、社会的適応や家庭環境面における目立った負因がないという点に着目した概念である（岡邊、小林 2005）。

- (5) 佐世保市内女子高生の逮捕事案の加害生徒は、小学校6年生時（平成22年12月）、同級生の給食に洗剤を混入するという事案をおこしている。
- (6) 戦後の日本の少年刑法犯の検挙人員・人口比の推移は、大きく四つの山を描いている。1951年検挙者数16万6433人をピークとする『第1期』。1964年の23万8830人をピークとする『第2期』。1984年の31万7438人をピークとする『第3期』。1997年の神戸連続児童殺傷事件を端緒とし1998年の22万1410人をピークとする『第4期』である。内閣府の「少年非行による世論調査」によると、社会の8割の人が少年非行は「増えている」と回答しているのに、実際は、戦後最多だった1982、83（昭和57、58）の犯罪件数と比べると、2014（平成26）年に刑法犯としての検挙者数は、戦後最少を更新している。マス・コミ報道等の影響も考えられる（斎藤 2014）。
- (7) モラル・パニックとは、コーエンによって提唱され理論で、マス・メディアによる犯罪報道によって、ある犯罪が急速に社会問題化する現象。赤羽は、逸脱者を集合的に非難することによって、新たに道徳的境界を明確化する現象とも述べている（赤羽 2016）。

【参考文献】

- Beck, Ulrich, 1986, Risikogesellschaft; Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. (=1998, 東廉・伊藤美登里訳『危険社会 新しい近代への道』法政大学出版局)
- 内田 良（2010）『学校事故の『リスク』—分析実在と認知の乖離に注目して—』『教育社会学研究』第86集、201-221頁。
- 石戸教嗣（2007）『リスクとしての教育システム論的接近』世界思想社。
- Luhmann, Niklas, 1991, Soziologie des Risikos, Berlin: Walter de Gruyter., (=2005, Barrett, R. trans., Risk: A Sociological Theory, New Brunswick: Aldine Transaction.)
- 山口節郎（2002）『現代社会のゆらぎとリスク』新曜社、164-190頁。
- 小松丈晃（2003）『リスク論のルーマン』勁草書房、30-38頁。

- ・赤羽由起夫（2010）『「リスク」としての少年犯罪とモラルパニックー『普通の子』の凶悪犯罪報道に着目してー』『犯罪社会学研究』第35号、100-114頁。
- ・前田晴男（2009）「学校の危機管理に関する理論的考察ーリスクマネジメント概念の分析を通じてー」九州大学『教育経営学研究紀要』第12号、45-52頁。
- ・広田照幸（2006）「14章『安全対策』は私たちを安心させるか」『格差・秩序不安と教育』世織書房、311-327頁。
- ・小西由浩（2006）「新しいリスクとしての犯罪ー犯罪予防と警戒原則」『犯罪社会学研究』第31号、38-51頁。
- ・岡邊健、小林寿一、科学警察研究所（2005）「近年の粗暴の非行の再検討ー『いきなり型』・『普通の子』をどうみるかー」『犯罪社会学研究』第30号、102-118頁。
- ・赤羽由起夫（2016）『子どもの「心」と逸脱の知識社会学ー少年犯罪報道における心理主義化を対象としてー』筑波大学学位（社会学）請求論文
- ・牧野智和（2006）「少年犯罪報道に見る不安ー『朝日新聞』報道を例にして」『教育社会学研究』第78号、129-146頁。
- ・『朝日新聞』（2004.9.17.朝刊.3面）「子育てに鳴らした警鐘（社説）」
- ・長崎県教育委員会（2005）『佐世保市立大久保小学校児童殺傷事件調査報告書（最終報告）』
- ・長崎県教育委員会（2006）『18年度「子ども理解支援シート」の活用にあたって』から抜粋
- ・長崎県議会議事録、2004.6.14
https://www.kaigiroku.net/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?A=frameNittei&USR=nagsakk&PWD=&XM=0000000000000000&L=1&S=15&Y=%95%bd%90%ac16%94%4e&B=-1&T=-1&TO=-1&O=-1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=285&N=1118&W1=&W2=&W3=&W4=&WDT=0&H=1605623&DU=1&RLH=1605624&EDIT_MODE=0（最終アクセス2018/01/21）
- ・長崎県議会議事録、2004.9.18
https://www.kaigiroku.net/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?A=frameNittei&USR=nagsakk&PWD=&XM=0000000000000000&L=1&S=15&Y=%95%bd%90%ac16%94%4e&B=-1&T=-1&TO=-1&O=-1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=291&N=1144&W1=&W2=&W3=&W4=&WDT=0&H=1608142&DU=1&RLH=1608141&EDIT_MODE=0（最終アクセス2018/1/31）
- ・長崎県議会議事録、2004.12.9
https://www.kaigiroku.net/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?A=frameNittei&USR=nagsakk&PWD=&XM=0000000000000000&L=1&S=15&Y=%95%bd%90%ac16%94%4e&B=-1&T=-1&TO=-1&O=-1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=298&N=1175&W1=&W2=&W3=&W4=&WDT=0&H=1611113&DU=1&RLH=1611114&EDIT_MODE=0（最終アクセス2018/1/31）
- ・佐世保市教育委員会（2016.9.2）：「佐世保市内女子高校生の逮捕事案に係る最終報告」の抜粋
- ・長崎県教育委員会（2016.3.8）：「特別な配慮が必要な子どもの教育支援に関する取組ー早期からの見守りと継続した支援システムの構築ー」からの抜粋
<file:///C:/Users/user/Downloads/1458621347.pdf>（最終アクセス2018/1/29）
- ・長崎県保健福祉部子ども政策局（2017.3）：「佐世保市内女子高校生の逮捕事案に係る調査・検証報告について」から抜粋
- ・長崎県議会議事録、（2016.9.18）
https://www.kaigiroku.net/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?A=frameNittei&USR=nagsakk&PWD=&XM=0000000000000000&L=1&S=15&Y=%95%bd%90%ac26%94%4e&B=-1&T=-1&TO=-1&O=-1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=626&N=3009&W1=&W2=&W3=&W4=&WDT=0&H=2616419&DU=1&RLH=2616418&EDIT_MODE=0（最終アクセス2016/01/21）
- ・斎藤剛史、（2014）減少する少年犯罪 刑法犯検挙者は戦後最低にベネッセ教育情報サイト
<http://benesse.jp/kyouiku/201511/20151104-1.html>（最終アクセス2017/12/24）
- ・内閣府大臣官房政府広報室：（2017）平成27年度世論調査「少年非行に関する世論調査」
<https://survey.gov-online.go.jp/h27/h27-shounenhikou/2-1.html>（最終アクセス2017/12/24）



市町村教育委員会による学校危機管理支援事例の検討

—教員不祥事における教育長のリーダーシップへの着目—

小林 昇 光（九州大学／大学院生）

- I 課題設定
- II 事例の検討
- III 総括 一得られた示唆—

I 課題設定

これまで、学校における危機管理及び安全の確保について、教育行政学においてもしばしば議論になることがあった。危機管理という用語には、リスクマネジメントとクライシスマネジメントの両面があるとの言及がされており（牧 1996）、学校の危機管理は、この2つの概念を意識して行うことが重要であるとされている。

これまでの学校の危機管理に関する研究を大別すると、6つに分類される⁽¹⁾。

第1に、「生徒指導上の問題」である。いじめや不登校についての研究蓄積が多く積まれてきた。

第2は、「教育活動」で、学級崩壊などについても危機として捉えられてきた。

第3に、「生徒の安全」である。感染症予防や不審者対応、学校事故など、あらゆる事態を対象として研究されてきた。

第4に、「教師にかかわる問題」である。近年では、指導力不足教員対応、メンタルヘルスなどの案件について活発に議論されている。

第5は「学校運営」である。情報セキュリティや組合対応など、幅広いテーマが挙げられる。

そして、第6に「防災」である。施設の耐震化、防災マニュアル、そして、避難所運営も含まれており、阪神淡路大震災以降は避難所としての学校の位置付けが問われてきた。

以上の分類を見ると、今日の学校において常に危機されている、幅広い危機について議論されていることが読み取れる。

ところが、こうした学校危機管理に関する研究には、市町村立学校を所管する教育委員会との関係性についてあまり触れられておらず、単位学校に焦点化して、議論されている傾向が見受けられる。より論及すれば、教育経営学における危機管理論においては、教育委員

会との連携の重要性について検討をしている論稿が少ないのが現状であり、学校の危機管理は単位学校で行うことが自明視された状態で、研究蓄積がなされてきたとも指摘できる。

一方で、教育行政学においては、高倉（1996）や西（1996）をはじめとして、教育委員会と学校が連携することによる危機管理の重要性が過去に指摘されている。

また、佐々木（2006:198-199）は、学校裁量権の拡大が進められていた2000年代前半に、裁量権を行使する学校が、どのような領域の学校権限拡充を求めており、教育委員会（教育長）に対し、どのような役割を果たすことを求めているのかを確認する作業として、全国の市町村を対象とした調査を実施した。その調査では、質問紙の選択肢の中に「緊急時の危機管理」が盛り込まれており、分析を施している。その結果、「教育委員会による支援が特に必要とされる領域」として、「緊急時の危機管理」の存在を指摘する。特に、「法的な紛争が予想される事態や、重大な責任を伴う事案については教育委員会事務局と緊密な連携をとり、場合によっては指示を得ながら事案を処理しなければならないという認識」であると推察している。このように、佐々木は分析結果から教育委員会による学校の支援が求められている実相を指摘する。

以上のように、先行研究の指摘は学校危機管理の重大な課題を提起するに留め、具体的な事例の検討をもって論及していない。また、佐々木においても、具体的な教育長の危機管理行動の具体例の検討はされておらず、更なる研究知見の蓄積が求められるだろう。

そこで、本報告では、市町村教育委員会の危機対応事例に着目することで、学校危機管理における市町村教育委員会の役割の示唆を得ることを目的とする。特に、本報告では学校が独自の判断で対応することが困難である教員不祥事の対応を事例として、これに対応する教育委員会事務局に焦点をあてる。なお、本報告では、教育委員会事務局の対応方針について決定を行う教育長に主な焦点をあてることとしたい。

これまで、教育委員会事務局による自然災害以外の

学校危機管理対応の実態について、詳細に検討されているとは言い難い状況であり、そのため、本報告はその端緒につく研究として位置づくものである。本報告の検討を通して、今後の学校危機管理における教育委員会―学校間を考察していく手掛かりを得ることを目指す。

本報告で検討対象とする事例は、福岡県春日市である。春日市では、2014年5月に春日市立A小学校の校長（当時）が覚醒剤取締法違反（所持など）で逮捕される事件が発生した。本報告で当該事例を対象とする理由は2点ある。

第1に、校長が逮捕されたことにより、当該校の校長交代が余儀なくされた。その際、新校長の着任に向けて、年度途中でありながら、事件発生から1週間以内に新校長着任を実現させた点は注目に値する。

第2に、事件発生時に、春日市教育委員会が行ったメディア対応、市民対応の詳細について、検討が可能な点である。こうした社会的に大きな波紋を与える事件が発生した際に、学校は業務の遂行に支障が生じることが考えられる。では、教育長を中心とした教育委員会事務局は、どのようにしてこの事件の沈静化に向けて取り組んだのであろうか。この点について、一事例ではあるが探索的に検討したい。

以上、2点の理由から、これまでの学校危機管理論では明らかにされていない事項について、検討することが可能なため、春日市を事例とした。

そして、研究方法は主に2点ある。1点目は面接調査である。本件に関与した山本直俊教育長（以降：教育長）⁽²⁾を対象とした面接調査を行い、当時の状況、教育長による対応、教育委員会事務局への指示内容について聞き取りを行った。2点目は、教育長が作成した本件の詳細、当時の対応記録を整理し、教育委員会事務局にて保管している内部資料を受領した。本報告では、この内部資料を適宜引用し、検討に用いることとする。

なお、教育長に行った面接調査のデータは、文意を損ねない程度に加除修正を施している。なお、データの一部を文中に引用しているが、文中の括弧書きは、筆者による補足である。

Ⅱ 事例の検討

本節では、春日市教育委員会からの内部資料及び教育長に行ったインタビューデータを適宜引用しながら、事件発覚時から、校長逮捕後の結審に至るまでの状況を素描していく。

1. 春日市及び春日市教育委員会の概要

春日市の人口は112,367人（47,872世帯）⁽³⁾が生活しており、市の面積は14.15km²である。同市の公式ウェブサイトには、まちの基本的な性格として、「福岡都市圏の住宅都市」としてまちを紹介しており、福岡市に隣接するベッドタウンとして、年々人口数が増加しているのが特徴である⁽⁴⁾。

春日市立の小中学校数は、12小学校、6中学校であり、全ての学校に学校運営協議会を設置しているのが、春日市の教育施策の大きな特徴である。

春日市教育委員会は2000年代初頭から、教育委員会改革を行ったことで全国的に知られている。かつての春日市教育委員会事務局は、前例踏襲主義、県教委の取次機関化、行政職と教育職である指導主事間での縦割り主義化、学校教育行政部門の多忙化などの課題を抱えていた（春日市教育委員会編著 2012、日高 2013）。この状況に対して、当時の河鍋好一教育長を筆頭として、2002年から、「学校予算執行権」、「学校予算編成権」を学校へ委譲し、その後、学校管理規則改正を行い、2005年からは、山本直俊教育長によって、学校教職員と教育長が直接話し合う、「教育長トーク」の導入、教育委員会懇談会開催などの「教育委員会議活性化」が行われた（春日市教育委員会編：前掲、日高：前掲）。

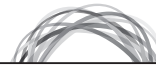
以上のような改革を行うことで、春日市は教育委員会の活性化を図ってきた経緯があることを踏まえたい。

2. 校長逮捕時のメディア（外部）対応方針の決定（2014年5月9日―10日）

2014年5月9日は、春日市役所にて「人権・同和研修会」を行っていた。後に逮捕されるB校長もその研修会に参加していた。同日11時4分に、B校長は高知県警に任意同行を求められ、市役所に隣接する福岡県警春日警察署に移った。その後、16時に春日市教育委員会に、高知県警から覚醒剤取締法違反、覚醒剤所持でB校長が逮捕されたとの連絡が入る。

B校長が任意同行を求められ、春日警察署に移った時点で、山本教育長は即時に、メディア対応についての方針を固める。

「連行されたら新聞に載りますよね？第1番に考えたのは、この事件から逃げないということを考えましたね。マスメディア、マスコミから。全て説明すると言った。一生懸命会見には応じると。全て逃げませんでした。マスコミ関係には。電話も殺到しました。あ



こちらこちらから。」と述べており、方針を固めるのと同様に、具体的なメディア対応の方法についても考えを巡らせる。まず、メディア等からの問い合わせについて、学校に無理に回答をさせず、延いては学校の混乱を防ぐべく、着手したのは窓口の1本化である。

「学校が直接電話を受けるのだけは避けました。混乱するから。窓口は全部教育委員会1本。教務課1本。(中略) 窓口の1本化によって、学校の混乱は避けられた」と述べている。特に、窓口対応に関しては、教育委員会事務局幹部級の職員を専任にしており、「教育委員会が逃げない」ことの重要性を提起すると同時に、対応・説明をする「時期を失する」ことへの懸念があったためである。

なお、このメディア対応については、「報道機関へは一斉の情報提供とする」⁽⁵⁾ といった内部規定を設けて、情報開示に向けた共通認識、整備を行うとともに、メディアとの信頼関係づくりにも動き出す。こうした情報開示、状況説明への姿勢は、メディア以外の対応でも一貫して実施されていく。

3. 保護者への対応に向けて(2014年5月10日)

5月9日の時点で、春日市教育委員会は、保護者説明会への開催に向けて動き出す。同日の18時から、B校長が勤務していた学校の臨時学校運営協議会が行われ、そこにおいて、PTA役員らへの説明・報告を行う。学校運営協議会の最終的な結果として、翌日10日の午前10時に、当該校にて、保護者を対象とした説明・報告会を実施する。この時、保護者以外では「春日市青少年健全育成」にかかわっている者の出席を認めている⁽⁶⁾。なお、この説明会では、報道陣を入場させず、説明会終了後に、校内の特定の位置で、教育長が全報道機関の取材に応えることで対応している⁽⁷⁾。

この説明会の保護者の反応について、教育長は、当初、厳しい意見が殺到することを予想していた。ところが、子ども達や教職員に対する心のケアに関することといった、A小学校を支援する意見や応援の声が大半であり⁽⁸⁾、教育長の予想とは異なるものであった。このことについて教育長は、同校が、保護者、地域住民が日常的に、学校運営に関わる「コミュニティ・スクール」であったことが奏功していると評している⁽⁹⁾。

4. 子ども・学校への対応(2014年5月12日)

先述したような対応をしていく中で教育長は、保護

者説明会を行った時点から「子どもへの対応」に移行することを意識する。

「今度は子どもへの説明。学校にも言いました。教頭に『うちの校長はこんな事をした』と。きちっと指示をしないとダメ」ないという意識のもと、校長不在であるため、教頭が子どもに対して事件の説明をするように指示した。この時、教育長は子どもへの対応を考えていくにあたり、下記のような意識を持って、今後の対応について思案する。

「外部対応は、一刻も早く説明責任を果たしていく。今度は、子どもを守る取り組みをどうすればいいかですね。まず、校長を早く着任させないといけません。校長が不在のままではだめだから、(早期の新校長着任への支援を) 県教育委員会にお願いして、子どもを守るために教育委員会が何をすべきか考えましたね。(保護者への対応に続き) それが2段階目でしょうね。それも早くしないとダメから。子どもに心の溝が…。だから、カウンセラーなどを配置」することを決断した。すなわち、事態の収拾や学校レベルで行うきめ細かな対応をすすめるにあたり、校長不在という学校の不安定さを避け、そして、子どもの安全を考慮し、新校長着任に向けて動くことを教育長は意識したのである。こうして、学校の指揮系統を修復していくとともに、子どもの心のケアを行うスクールカウンセラーの複数配置、学校運営サポートとしての充て指導主事の学校配置といった人的措置を講じることで、子ども、延いては学校への対応をとったのである⁽¹⁰⁾。

だが、新校長の着任に向けて動き出すのは決して容易ではない。そのため、春日市が管轄である福岡教育事務所の人事管理官が、春日市教育委員会に頻繁に向き、事務局に待機するなどして、新校長着任までフォローしていたのである。こうした作業をすすめながら、5月12日の朝の全校集会において、児童に事件の説明がされることとなる。

また、同日中に、B校長と1年間を過ごし、C中学校に進学した生徒(1年生)に対して、期間を限定して、中学校にカウンセラーを集中配置する配慮も行っていた⁽¹¹⁾。

そして、本件において注目すべきは、B校長が作曲・作詞を手掛けた、市内の小中学校校歌の変更についても指示を出したことである。市内の2つの小学校でB校長が作曲した校歌が使用されており、このことについても検討の必要性が生じた。最終的に、市内2校の学校運営協議会で、教育的配慮、音楽の専門家のコメントを考慮して、作詞は残し、メロディを変更するとい

う判断がなされた。

5. 市民への説明（2014年5月12日）

人口11万人程の小さなまちで発生した事件は、当然のように市民の関心も高い。また、春日市では市内の小・中学校全校がコミュニティ・スクールとして指定されており、地域住民が学校運営に深く関与していることから、本件に関して教育委員会事務局は説明をすることが求められる。教育長はとりわけ、メディア対応方針の決定からも見られるように、説明責任を果たすことに徹することを意識している。「色々来たら、正面切ってずっと説明する。それに徹しました」と語るように、様々な機会を通じて、市民に説明を行っている。具体的には、表1に示すように、民生委員・児童委員関連の総会、自治会総会、自治会連合会役員等、コミュニティ・スクール、延いては春日市の教育にかかわる市民が集まる場に、積極的に足を運び、説明を行っていたのである。市民に説明する際は、「その場で質問を受ける。とにかく逃げないで対応する」という姿勢のもと、公判があるごとに記者会見を行い、公判終了まで経過報告、状況説明を行い続けたのである。更には、本件について、議会で取り上げられたことも全て記録を残しており、こうした一連の説明に対して、「それは、結局トップである教育長のリーダーシップ

だろうと思いますね。」と、市町村教育行政のトップである教育長が、市民対応に積極的に関与する意義を述べている。

表1を見てわかるように、事件発生2日後の5月11日を皮切りに、7月の公判直前まで、地域のイベントや市長が市内各地域で市民と対話する「市長出前トーク」で、市長と共に事件報告やお詫び、公判の審議状況を説明することで、市民、地域社会と向き合っている。

表2 第一回公判報告にかかる対応状況⁽¹³⁾

日程	第一回公判（高知地方裁判所）関連の説明	担当者
7月10日（木）	記者会見～第一回公判結果に対するコメント・お詫び	教育長
7月14日（月）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
7月15日（火）	A小学校教職員	教育長
7月15日（火）	A小学校学校運営協議会	市長、教育長
7月15日（火）	薬物乱用防止市民集会	教育長
7月16日（火）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
7月22日（火）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
7月24日（木）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
7月28日（月）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
7月29日（火）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
7月30日（水） 13:00	全報道機関へコメント（FAX）	—
7月30日（水） 15:00	公判・判決コメント・お詫び	教育長 A小学校新校長

7月10日に第一回公判から7月30日に開かれた第二回公判・判決まで、コメントを発表するなどして、公判中も地域で説明を続けており、判決後も「市長出前トーク」の機会を活かして、教育長は市内各地区に足を運んだ。

表1 事件報告・対応の実施状況⁽¹²⁾

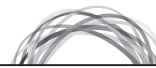
日程	会合名	担当者
5月11日（日）	〇〇中校区自治会グラウンドゴルフ大会	市長、教育長
5月12日（月）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
	A小学校学校運営協議会	教育長
5月13日（火）	市スポーツ少年団総会	教育長
	自治会連合会役員会	教育長
5月14日（水）	福岡県市町村教育長会議	教育長
5月16日（金）	青少年育成市民会議総会	市長、教育長
5月17日（土）	母子寡婦福祉会総会	市長、教育長
5月18日（日）	吟詠剣道大会	市長、教育長
5月19日（月）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
5月20日（火）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
5月21日（水）	自治会連合会会長会	教育長
5月22日（木）	民生委員役員会	教育長
5月23日（金）	〇〇地区老人会	教育長
5月25日（日）	かすが芸術祭式典	市長、議長
5月26日（月）	春日市教職員研修会	教育長
5月27日（火）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
5月28日（水）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
5月29日（木）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
5月31日（土）	〇〇地区自治会総会	教育長
6月2日（月）	記者会見	市長
	記者会見	委員長、教育長
6月3日（火）	社会教育委員辞令交付式	教育長
	A小学校教職員～事件慰労・激励	教育長、委員長
6月4日（火）	〇〇地区老人会	教育長
6月9日（月）	〇〇地区隣組会	教育長
6月11日（水）	春日市同研総会	教育長
6月13日（金）	春日市PTA総会	教育長
6月22日（日）	〇〇中校区自治会懇親会	市長、教育長
6月26日（木）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
6月28日（土）	男女共同参画ネットワーク春日総会	市長、部長
7月1日（火）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
7月2日（水）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
7月3日（木）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
	民生委員総会	市長、教育長
7月6日（金）	市長出前全体トーク	市長、教育長

表3 第二回公判・判決にかかる対応状況⁽¹⁴⁾

日程	第二回公判（高知地方裁判所）関連の説明	担当者
7月30日（水）	市長出前トーク〇〇地区	市長、教育長
8月5日（火）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
8月7日（木）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
8月20日（水）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
8月26日（火）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
8月27日（水）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
8月28日（木）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
9月30日（火）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月1日（水）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月2日（木）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月7日（火）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月14日（火）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月21日（火）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月22日（水）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月23日（木）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月28日（火）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月25日（木）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月26日（木）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月27日（木）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
10月29日（水）	市長出前トーク〇〇地区	教育長
11月9日（日）	市長出前全体トーク	教育長
12月6日（土）	保護者・地域への校歌（作曲）披露「音楽会」（A校長が作曲した2校）	事務局参加

表3を見てわかるように、判決後も絶えず、回数を重ねるようにして、事件について進捗があり次第、市民や保護者、春日市の教育に関わる関係者に説明を行っていたのである。

また、付言しておくべきは、市内の小中学校が夏季休暇中に、教育長が各校を訪問して教職員（学校運営



協議会関係者も出席）と意見交換を行う、「教育長出前トーク」も並行して行っていた点である。教育長出前トークは例年行われているものであり、2014年も変わらず継続されていた。

以上のように、教育長を筆頭としながら、春日市の教育に関わる関係者各人のもとに迅速に赴き、対応を行っていたのである⁽¹⁵⁾。

6. 再発防止に向けて（2014年5月26日）

さて、事件についての経過報告、状況説明を行っている点を確認してきたが、再発防止に向けた対応を、初期対応が落ち着いて間もない時期から始めていることにも着目したい。

表4 薬物乱用防止につなぐ対応の流れ

日程	薬物乱用防止に向けた対応
5月26日（月）	春日市全教職員研修会（覚醒剤について）
6月12日（木）	市内の教員が作成した「薬物乱用防止宣言」啓発ポスター
7月15日（火）	春日市薬物乱用防止市民集会の開催

5月26日の段階で、全教職員が参加する研修会が開催されており、6月12日には市内の中学校に勤務する教員が作成した啓発ポスターが公表された。そのポスターには、当時、市内で勤務する全教職員の顔が描かれており、このポスターは市内各校の職員室と校長室に掲示されている⁽¹⁶⁾。

以上のように、子ども延いては社会に対して迅速な対応と防止策の提示を行うことで、教職員の信頼回復に向けて、教育委員会事務局がリーダーシップを発揮しながら、事件の事後処理を行ってきたのである。

Ⅲ 総括 一得られた示唆一

本報告では、事件発生時から判決後まで、教育委員会及び教育長の危機対応を検討してきた。本事例における教育委員会・教育長の対応の流れ及び要点を大まかに整理したものが次頁の図である。

タイムラインに示すように、教育長及び教育委員会事務局は多くの判断と対応を行ってきた。こうした今回の事件における対応を通して、最終的に、教育長は危機対応の原則として、①「正対した対応」②「素早い対応」③「説明責任」④「継続的対応」の4点を想起するに至った⁽¹⁷⁾。

なお、ここまで、教育長の対応やリーダーシップを多く取り上げてきたが、補足しておきたいのは、教育委員会事務局職員存在である。

教育長は、今回の事件について述懐していく中で、教育委員会事務局職員の「行動力」「対応力」「判断力」、特に行動力の重要性について言及している。それは、今回のような大事件に限らず、「（教育委員会事務局が）何か事件が起こったら、すぐ学校に飛んでいきますもんね。」と述べており、その所以として、「学校と教育委員会が上下の関係じゃないんですよ。パートナーなんですね。パートナーシップ行政をすすめないと、学校と共に汗を流す行政じゃないと、やっぱり実を結ばない。学校を責める行政じゃだめでしょうね。今も保護者対応や、色々苦情が来たら、駆け回っているのですよ職員が。」と、教育委員会事務局が学校のサポートに関与する重要性を語っている。

ここでは、教育委員会と学校のパートナーシップ性を教育長が重要視していることに目を向けたい。単なる県教育委員会の指示・伝達内容を取り次ぎ、各種調査依頼を学校に対してし続けるような旧来型の市町村教育委員会ではなく、学校の危機に対して積極的にサ

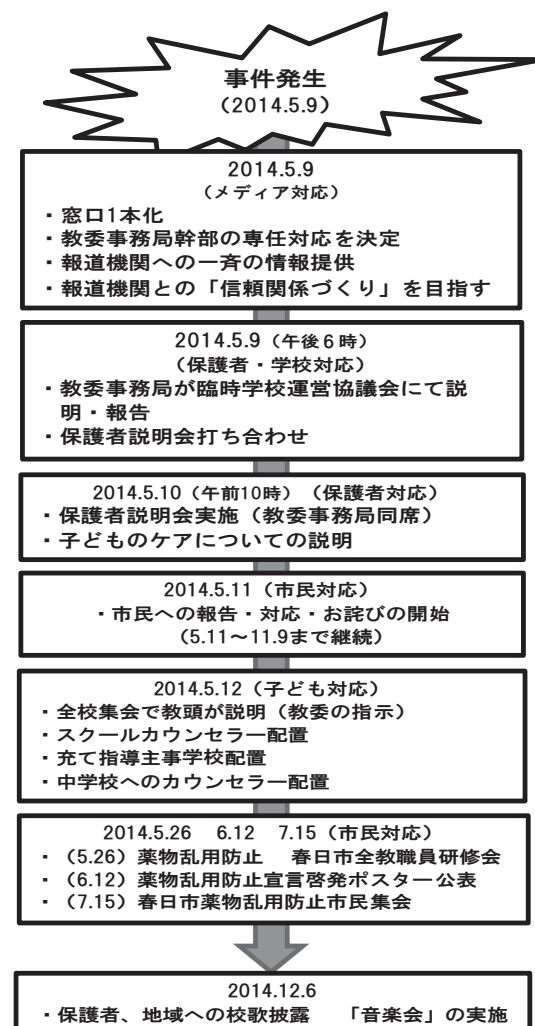


図 教育委員会・教育長のタイムライン

ポートをしていく教育行政のモデルを教育長は志向しているのである。また、引用からも見られるように、学校から生じたトラブルに対して学校に責任や対応をすべてとらせるのではなく、教育委員会事務局職員の素早い行動、対応、判断が行われていることが推察できるであろう。これらを踏まえて、教育長は、「そういう危機管理の能力というのは、とりわけ幹部職員がつけとれないといかんでしょうね。」としており、幹部級の教育委員会事務局職員が、危機対応時に率先して対応をしていくことの必要性について言及している。

最後に、本報告では、市町村教育委員会の危機対応事例に着目することで、学校危機管理における市町村教育委員会の役割の示唆を得ることを目的として、検討を進めてきた。特に、教育委員会事務局の対応方針決定を行う教育長に主な焦点をあててきた。

これまで検討してきた知見を振り返ると、2点が指摘できる。

第1に、学校の危機的状況に対して、教育委員会事務局が積極的に関与することの重要性である。今回の事件では、本来であれば所属職員を監督するはずの校長が逮捕された。そのため、学校の指揮命令系統の修復を行い、校長不在の状況をいち早く解決する必要がある。この状況に対して、市町村教育委員会事務局が県教育委員会に、新校長着任に向けて支援を要請し、教育事務所と密な連携をとることで対応した。何より、こうした対応を行うには、学校の混乱を避けることが念頭にあり、そのため、本件に関する窓口対応を、教育委員会事務局が全て担うことで、学校の負担を軽減した。特に、教育長を筆頭とした幹部職員が、意思決定なども含めて積極的に対応にあたることで、対応の迅速性は高まることが考えられる。そして、子どものことを考慮し、スクールカウンセラーの複数配置、充て指導主事配置などを行うことで、「子どもを守る」取り組みにいち早く着手したことも、今後の学校危機管理体制を充実していくにあたり、教育委員会事務局に求められる意識であろう。

第2に、上記に関連して、事態の沈静化、市民への対応をしていくにあたり、教育委員会事務局延いては教育長が説明責任を果たしていくことである。特に、今回の春日市教育委員会は、市が重点的に取り組んでいる施策であるコミュニティ・スクールに、地域住民が深く関与しているため、より一層、説明責任を全うしていく必要があった。この点に関して、山本直俊教育長が取り組んだように、教育行政のトップである教育長及び幹部職員自らが、状況説明、報告を春日市の

教育に関わる市民に対して行い、市民と真摯に向き合うことで、協力関係の維持を目指した。これと同様に、メディア対応について、求められる説明・報告について時期を失して、事態の悪化を防ぐためにも「教育委員会が逃げない」という意識のもと、信頼関係づくりに取り組んだことは示唆的である。

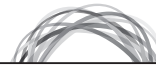
以上のように、教育委員会事務局による自然災害以外の学校危機管理支援の実態について、春日市教育委員会を対象とした調査から、2点を指摘した。しかし、本報告で得られた知見は、一自治体から導き出したものである。今後は、異なる自治体規模、様々な事案に目を向けていくことで、知見を蓄積していき、吟味していく必要がある。

【注】

- (1) 武井（2013）は、学校の「危機管理」を、「生徒指導上の問題」、「教育活動にかかわる問題」、「教師にかかわる問題」、「学校運営にかかわる問題」、「学校防災にかかわる問題」に分類している。だが、いずれの項目においても、教職員の不祥事対応に関しては、挙示されていない。
- (2) 山本直俊教育長は、福岡県内の公立小学校教諭、教頭、校長、福岡教育事務所長、福岡県教育委員会事務局を経て、平成17年に春日市教育長に就任した。
- (3) 記載している人口数・世帯数は、平成29年12月末日時点で集計されたものである。<http://www.city.kasuga.fukuoka.jp/siseijoho/shiryou/jinkou/jinkoutoukei/h29/h29y12.html>（確認日：2018年1月26日）。
- (4) <http://www.city.kasuga.fukuoka.jp/siseijoho/shiryou/zeimutoukei/zeimutoukei01.html#MENU1>（確認日：2018年1月26日）。
- (5) 春日市教育委員会『内部資料（仮名）』1-2頁。
- (6) 同上。
- (7) 同上。
- (8) 春日市教育委員会『内部資料（仮名）』p.2。
- (9) 前掲書、2-3頁。
- (10) 前掲書、4-6頁。
- (11) 前掲書、4-6頁。
- (12) 前掲書、10-11頁。

なお、表中に記載されている会合の地区名、学校名については本稿では伏しており、一部改変している。「市長出前トーク」は、井上澄和市長が就任してから開始されたものであり、市内の35地区の公民館で、市民との意見交換、市（行政）の状況説明が行われている。

<http://www.city.kasuga.fukuoka.jp/siseijoho/cityplan/demaetalk/nittei.html>（確認日：2018



年1月31日)。

- (13) 春日市教育委員会『内部資料』13-14頁。
- (14) なお、児童への新しい校歌の披露は10月9日、15日に順次行われている。
第二回公判に伴う判決報告・お詫びの予定は、内部資料が発行された2014年7月31日の段階で考えられていたものである。
- (15) 日高(2016)によれば、平成23年より、自治会長自らが学校運営協議会委員として参画する自治会が増えているとの指摘がある。教育長は、各自治会をまわりながら、各校の学校運営協議会に関わる自治会役員に事件の説明を行っていたことが想起されよう。
日高和美(2016)「福岡県春日市における改革事例―教育委員会―首長部局関係に焦点をあてて―」日本教育行政学会編『学会創立50周年記念 教育行政学研究と教育行政改革の軌跡と展望』119-124頁。
- (16) 春日市教育委員会『内部資料』9-10頁。
- (17) 前掲書、18-19頁。

【参考文献】

- ・春日市教育委員会編著(2012)『教育委員会活性化への挑戦・10年の軌跡～中教審地方教育行政部会「教育委員会への指摘事項」を踏まえて～』。
- ・春日市教育委員会(2014)『内部資料』。
- ・佐々木幸寿(2006)「第5章 学校のニーズと教育長の役割」『市町村教育長の専門性に関する研究』風間書房、190-217頁。
- ・高倉翔(1996)「教育行政の援助のあり方―教育行政学の可能性をめぐって―」『日本教育行政学会年報』第22号、148-151頁。
- ・武井敦史(2013)「第9章 学校の危機管理」小島弘道編『教師教育テキストシリーズ 学校経営』学文社、140-154頁。
- ・西穰司(1996)「学校の危機管理と教育行政の役割」『日本教育行政学会年報』第22号、152-159頁。
- ・日高和美(2013)「特集2問われる教育委員会② 教育委員会活性化の可能性―福岡・春日市教育委員会の事例から―」『教育』2013年4月号、かもがわ出版、95-103頁。
- ・日高和美(2016)「福岡県春日市における改革事例―教育委員会―首長部局関係に焦点をあてて―」日本教育行政学会編『学会創立50周年記念 教育行政学研究と教育行政改革の軌跡と展望』、119-124頁。
- ・牧昌見(1996)「学校の危機管理の概念と意義」『日本教育行政学会年報』第22号、139-142頁。

【謝辞】

公務ご多忙の中、調査にご協力いただいた山本直俊教育長、春日市教育委員会の皆様に心より御礼申し上げます。

【付記】

- (1) 本報告は、「平成29年度(独立行政法人教職員支援機構委嘱事業)教員の資質向上のための研修プログラム開発支援事業 リスクの感度を高める組織マネジメント研修開発プロジェクト」の研究成果の一部である。
- (2) 筆者が所属する九州大学大学院人間環境学研究院「元兼研究室」は、春日市教育委員会学校教育部と『教育行政に係る連携に関する覚書』を締結している。

災害時における学校安全体制の構築に向けた事例検討

小林昇光・原北祥悟・柴田里彩・鄭 修娟・木村栞太・ 申 芸花
(九州大学／大学院生)

- I はじめに
- II 被災事例
- III 防災訓練事例
- IV おわりに

I はじめに

近年における学校危機管理は、児童・生徒が学校滞在中に発生した東日本大震災以降、より活発に議論されている。2017年3月に「第2次学校安全の推進に関する計画について」が通知された⁽¹⁾。この通知では、学校安全に関する今後の方向性について、5つの推進方策が提示されている。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方策、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・協働による学校安全の推進の5点が挙げられている。これら推進方策では、学校安全の体制構築、安全計画策定などの重要性が指摘されている。

このように、学校安全の体制構築の策定をすすめていくことが求められる中、今後の議論の活発化を促す知見を導出していくことは必要不可欠であろう。

そこで、本稿では、被災地における災害発生時の対応からその後の防災体制構築までの過程、防災訓練事例の報告を目的とする。特に、災害時の対応から、被災事例は何を踏まえてその後の安全体制の構築、安全計画策定を行ったのかに焦点をあてる。

本稿では、調査許可を得ることができた、東日本大震災被災自治体(X市)、2016年熊本地震被災校、2017年九州北部豪雨被災校、そして、3つの災害を教訓として行われた福岡県某市における防災訓練事例の報告を行う。

以上の事例報告を通して、被災地・防災訓練の調査から、学校安全体制構築に資するエッセンスを導出する。これまで、学校安全計画及び危機管理マニュアルの策定をしていくにあたり、「地域社会、家庭との連携を図った学校安全の推進」が提起されている⁽²⁾。ところが、具体的な事例についての詳細な紹介はされておらず、加えて、学校安全体制構築を視野に入れた知

見は希少である。そのため、本稿が試みる取り組みの意義は、少なくないものと捉えている。

(小林昇光)

II 被災事例

1. 東日本大震災を経験した県の学校安全

平成23年3月11日(金)午後2時46分、三陸沖を震源とする巨大地震(東北地方太平洋沖地震)が発生した。それに伴って、東北地方の太平洋沿岸では大津波が押し寄せた。「東日本大震災」と呼称されるこの震災は、各地に多大な被害を生み、学校をはじめとする教育現場にも甚大な影響を及ぼした⁽³⁾。

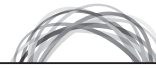
本節では、東日本大震災の被災県である宮城県教育委員会が作成した『みやぎ学校安全基本指針』を主に参照しながら、震災後の学校安全にかかる特徴的な変化について整理していく。その際、必要に応じてM氏への聞き取り調査のデータを用いる⁽⁴⁾。M氏は、宮城県A市教育委員会学校教育課長(当時)である。調査は2017年11月13日(月)、A市教育委員会事務局内にて実施した。なお、紙幅に限りがあるため発言のいくつかをそのまま引用せず、内容を損なわない範囲で本文中に挿入している。

(1) 防災主任・防災担当主幹教諭の配置

震災後の学校安全において、最大の特徴は防災主任と防災担当主幹教諭の配置である。

防災主任は、学校内では防災教育の推進や防災機能の整備などの中心的な役割を、学校外では地域防災推進のコーディネーターとしての役割を担い、各学校に一人配置されることとなった⁽⁵⁾。学校内の業務としては、学校備蓄資材(災害対応)の点検・管理や防災訓練・避難訓練等の企画・実施といった平常時の業務から、災害応急対応や避難所運営への支援、災害復旧への支援など、災害発生時の業務までを担当する。さらに、自治体防災担当部局や地域自治会との連絡調整、地域内の学校との防災教育の情報交換など、学校外での連携も求められている点が特徴的である。

また、防災担当主幹教諭は、市町村ごとに一人置かれ⁽⁶⁾、地域内の学校や市町村教育委員会及び自治体防



災担当部局と連携し、学校・家庭・地域社会が一体となった防災教育の推進を行うなど、防災主任の中心的役割を担う。防災担当主幹教諭が配置された学校は、地域の拠点校として、防災教育の先進的実践をまとめて該当地域内の学校に広めるなどといった取り組みも期待されている。

このような配置が行われた背景には、地域・学校・市町村部局、教育委員会間での連携が不足していたという反省がある。実際に、避難所運営にあたって生じた課題について、M氏は以下の様に述べている。

震災前、震災の時もなんですけど、学校の職員が動かないといけない。その後に、避難所運営は実際だれがやるのかって。市の部局、防災部局、市が運営してあげないと、ということで、マニュアルのなかにもこう、入れてはいるんですが、話し合いをしてください、と。学校と、どういう風にやりますよっていう、話し合いをしないと、だめだと。

このことを踏まえ、「学校のマニュアルも地域の人に入ってもらって直して、防災主任・主幹で、地域連携の防災の会議をやる」(M氏発言)というように、地域と連携した防災体制の整備を行うこととなり、防災主任、防災担当主幹教諭がその中心的役割を担うものとして記された。

以上述べてきた通り、宮城県では、震災時に課題として生じた学校、地域、市町村部局間の連携不足に対する解決策として、防災主任・防災担当主幹教諭を各校・各市町村へ必ず一名配置することとなった。防災主任を核とした学校一地域間連携、防災担当主幹教諭を核とした学校一市町村部局、地域、他学校間連携の推進は、それらの役割を全国で初めて制度化したことからも明らかのように、宮城県において非常に重要な方策として講じられたと言えるだろう。

(2) 防災マニュアルの大幅見直し及び「個人マニュアル」の作成

宮城県では「学校防災マニュアル」⁽⁷⁾を作成しており、危機管理の段階を「日常の危機」、「発生時の危機管理」、「発生後の危機管理」の3つに分けて整理のうえ、それぞれの段階において対応すべき事項を網羅的に規定している(みやぎ学校安全基本指針：p.125)。「学校防災マニュアル」では、東日本大震災の教訓等から以下10点の重要な作成ポイントを提示している。

まず全般については、「できるだけ具体的に定める」、

「分かりやすく簡潔な表現にする」、「複数の方法・手法について規定する」、「適切な想定・調査のもとに作成する」こと、また日常の危機について「引き渡し、学校待機、集団下校等の判断基準を明記する」、「実践的な防災訓練の実施方法を規定する」、「緊急連絡カード、避難確認カード等の作成について規定する」こと、さらに発生時の危機管理について「複数の手段による情報収集の方法及び情報収集を行う担当者を明確に規定する」こと、最後に発生後の危機管理について「市町村が定める避難所運営マニュアルとの整合を図る」、「学校の早期再開に向けた取組を規定する」ことが重要だと指摘している。

A市教育委員会においても防災に関するマニュアルが大幅に見直されている。以下、防災主任・防災担当主幹教諭の配置と並んで特徴的な変化だと思われる「個人マニュアル」について取り上げる。A市教育委員会が作成した「個人マニュアル」とは、各児童・生徒一人ひとりの避難計画であり、その最大の特徴は、被災した場所に応じた避難場所を事前に決め、学校・家庭・個人で共有しておくことにある。具体的には、在宅時の避難場所だけでなく、通学中の避難場所として自宅から1/4の地点、2/4の地点、3/4の地点、4/4の地点(在籍する学校)と通学途中の距離に応じて避難場所を決めるものである。

このようなマニュアルを策定した背景には、東日本大震災における引き渡しをめぐる課題が見え隠れする。すなわち、石巻市内の学校において引き渡しをしたために児童・生徒の多くを亡くしてしまった事案への反省である。M氏は引き渡しについて、「とにかく学校じゃないところで亡くなって」おり、「特に休みとか登下校中が多い」と認識している。そのうえで、M氏は、

これを受けて、個人マニュアルというのを、それぞれ個別に、作成させています。自宅にいるとき、登校途中、下校途中、自宅からどの地点にいるときは、ここに避難しますよっていうのを、保護者と一緒に書いてもらっています。これは保護者と一緒に、通学路をみて、こういう時はここに避難するねって。それを、提出してもらったのを、コピー取って、担任控え、家庭控え、学校控え、というように。

と発言している。以上から「個人マニュアル」策定の背景を窺い知ることができるだろう。

さて、震災前の多くの学校では、学校で被災するこ

とを前提とした避難訓練が実施される傾向にあった。しかしながら、本事例ではそのような傾向からの変化を確認することができた。すなわち、被災した経験や反省から地域の特質、諸個人の事情、あるいはそれぞれのシチュエーションに応じた柔軟かつ、網羅的なマニュアルへと大幅な見直しを実施していた。

(原北祥悟・柴田里彩)

2. 平成28年熊本地震

「熊本地震」は、2016年4月14日以降に熊本県熊本地方を震央として発生した地震である。4月14日午後9時26分に震度7の揺れ、16日午前1時30分にも再び震度7の揺れが起こり、気象庁はこれを本震、14日を前震とした。その後も、長期間にわたって余震が続き、その累計は4,200回以上に上る（平成29年度4月時点）。

熊本県は、もともと水害が多い地域であり、水害に関する意識は高かったが、地震に対する危機意識は非常に薄かった。また、地震発生の時期が年度初めの4月であった点、前震と本震いずれも夜に起きた点等から、まさに「想定外」のリスクを常に意識しておく必要性を提起させたといえる。

本節では、熊本市内の2つの小中学校を事例として取り上げ、管理職（校長・教頭）へのヒアリング調査に基づき、当時、避難所として各学校がどのように対応していたのか、また管理職はどのような判断に迷っていたのかを概観しながら、震災後における防災意識や学校安全のための体制（主に子どもに対する防災教育や避難訓練）の変化について検討する。

(1) A 中学校の事例

①震災前・震災当時の状況

A 中学校は、同じ校区内の小学校と比べ、婦人会や自治会など、地域との連携が薄かったにもかかわらず、震災当時、ほぼ1000-1500名の避難者が訪れた学校である。その背景には、市町村合併（平成22年）によって教育施設に資金を投資する機運が高まり、新式の校内施設をもっていた点、また川に挟まれた場所に立地しており、かつ高台であったことから、津波を懸念した避難者が多く押しかけた点等が考えられる。

震災前は、地震マニュアルはあったものの、実情に合わない点が多く、地域と連携した防災訓練も実施していなかった。また、子どもの安否確認に必要な安全・安心メールは市が導入していたが、震災発生の時期が年度初めだったため、うまく機能できておらず、さら

に家庭訪問の前の時期であり、子どもたちの家の場所がわからなかったことも震災当時の課題として述べている。

②地震発生直後

以下の内容は、校長が記録していた地震発生からその直後までの状況である。

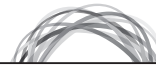
- 4.14 21:26 前震発生（震度7）
00:06 校長到着・避難所開設の指示
(被服室・1年生教室の開放)
体育館ライト落下、避難所×余震発生（震度6強）
- 4.15 18日休校ということのお知らせ
(担任より連絡)
- 4.16 01:25 本震発生（震度6強）
10:00 校長到着
22:00 避難者1400名
- 4.17 朝はパン・ペットボトルなど配布
(行政より2名到着)
16:30～ カレー・おにぎり・ポテトサラダの配布
(400食程度)
18:00 毛布配布
- 4.18 6:30～ 給水車到着
7:30～8:00 朝食配布
- 4.19 校長泊まり

このように、同校では前震が起きた際に、体育館のライトが落下したため、普段、避難所として機能する体育館が利用できず、校長の指示により教室を解放し、避難所運営をスタートさせた。

その後の避難所運営にあたっては、校長がトップとして指揮監督を行い、校長不在時にも素早く判断が取れるように、教頭、教務主任、学年主任の順に意思決定の裁量を与えていた。つまり、最終決定機関に校長・教頭を位置付け、ミドルリーダーが補助決定機関の役割を果たしていたのである。さらに、「学年単位」で運営体制を整え、組織化することによって常に意思決定の円滑化を図っていた点にも注目したい。

先述したように、同校は「小学校」と比べて地域との連携が薄い「中学校」であるにもかかわらず、約1500名以上の避難者を受け入れ、スムーズな避難所運営を行っていた。それを可能にした要因として、①市民のためになる判断を行うこと、②子どものためになる活動を優先すること、③施設整備を心がけること、④自分の体調も大切に管理すること等を常に全教職員に周知し、「学校組織」への「信頼」を重視する校長の意識が存在していた。

「ピンチはチャンスになると感じていて、当たり前のありがたみを確認することなど得るものもあった」という校長の言葉から、地域住民のための避難所と、子どもたちの学習を保障する場所という、二重の機能を果たす必要があった学校内で、「公務員」として感じた責任感やジレンマ、判断における迷いが隙間見え



てきた。同校では、震災以前から組織内における充実した意思決定システムがつけられており、このような想定外の危機的状況において強みとなっていた。

それ以外にも教職員も被災者という認識のもとで、24時間体制の避難所運営の中でも、必ず「休む」時間を確保するように努めていた。家庭の被災状況が厳しい教職員に対して、互助の精神のもとで対応を行ったのである。また、他の避難所との情報交流や、新しい情報収集のために、校長自身が近隣の避難所となっている小学校への訪問も行った。また、その際に事務職員も多大な活躍を果たしており、その加配校であったことに助かった点も特徴である。

一方で、避難所運営のために派遣された区役所の職員は、地域住民ではないため、顔なじみでなかったことや、1日おきに担当が交代したために、引継ぎなどに苦労していた点など、行政の対応における課題もうかがえた。

③その後の変化

震災の後、避難訓練や子どもたちに対する防災教育として力を入れている点については次のようなことが挙げられた。まず、地震が起きた直後に最優先に行わなければならない子どもたちの安否確認に関しては、当時年度初めの時点でまだ安全・安心メールが機能していなかったことの反省から、3月の時点で、小学校から「新入生の情報」を提供してもらうことになった。

次に、子どもの心のケア面においては、教育相談・全校（学年）集会を頻繁に実施するなかで、テーマを設定し、楽しく話をする機会を積極的につくりながら、子どもたちが感情を自然に出せるように工夫していた。また、子どもだけではなく「地域」全体に対して午前中のみ体育大会を実施して地域に学校や生徒が元気である様子を発信することによって、地域の拠点としての役割を果たしていた。しかし、教育相談を実施していくなかで、金銭面での悩みや家族の問題、通学における問題などが主な話題として挙げられ、震災の影響をより長期的な視点から捉える必要があることがうかがえた。

さらに、子どもたちに対する防災教育や避難訓練の変化に関しては、今回の地震がいずれも夜に起きていた点から、学校にいない時にどのような行動がとれるのかという点を中心に指導を行っており、下校中は学校と家との距離が短い方に避難するように注意していた。また、避難訓練の質を上げる取組として、事前予告なしでの避難訓練の実施（10月に実施）や地域・保護者を交えての防災イベントの企画・実施などにつ

いても工夫がなされていた。

最後に、行政側の変化に関しては、避難所運営に携わる区役所の職員が地域住民とのつながりがなく苦労していた点から、避難所ごとに担当者を設定することで引継ぎの問題解消を図っていることや、顔の分かる行政職員が対応にあたることができるような配置を行っていることがうかがえた。

(2) B 小学校の事例

①震災前・震災当時の状況

B 小学校は、震災当時、約1500人以上の避難者が避難しており、震災が起きた当該年度に赴任してきた「新任校長」と、赴任2年目（当時）を迎えていた教頭が、常にタッグを組んで危機対応にあたっていた事例である。

震災以前の状況に関して、防災マニュアルはあったが、それをじっくり読む時間がとれなかったこと、また防災倉庫の活用については、教頭が校内点検の際に一回開けたことがあるものの、その中に何が入っているのか、また何が不足しているのかについては、わかっていない状態であった。実際に地震が起きた直後、校長の判断で、防災倉庫から毛布や発電機を出したが、その数は極めて少なく、現在においてもまだ防災倉庫の物品は足りない状況であり、主な課題としてうかがえた。

次に、校長は地域と顔を合わせる機会が入学式だけであった点から、地震直後、地域からの協力が得られなかった点、さらに、被災した地域住民が多かったため、なかなか「学校のために」という意識を持たせることができなかったことも、同校における大きな課題であった。

②避難所設置・運営

前震が起きた際に、校長は教頭からの電話を受け、学校に向かっていた。その際に、余震が続いているなかで、体育館を避難所として開放して良いかどうか、という判断に迫られていた。以下のような校長の発言から、避難所設置（開放）の段階で、校長がいかに判断に迷っていたのかがうかがえる。

私は帰ったんですけど、教頭先生から電話を受け、自宅にいたので、それから、出っ行って、ちょっとラジオをつけながら、（中略）結局体育館に避難するという情報とかいろいろ（受けていた）、ただ、本当に地震の時に体育館の方に避難させていいのか（迷っていた）。

体育館が避難所として本当に安全なのか、という迷いのなかで、校長が体育館を避難所として開放すると判断したのは、「明かりがあるだけで安心できるのではないか」という教頭との話し合いと、避難者への配慮が背景に存在していた。

このように、避難所の開設と運営に関しては、初期段階から常に校長と教頭が2人で相談しながら、決断を下すようにしており、特に避難者に対しても、こまめに震災の情報を出すように指示することによって、安心感を与えていた。

A 中学校と比較すると、B 小学校ではボランティアリーダーを経験した地域住民を中心に避難所運営が行われ、教員は当番制で「後方支援」のような形で関わっていたことに注目したい。教員の勤務体制は、主に夜に男性の教員を配置し、二交代制を取っていた。職員からは三交代制を要求する声もあったが、「特別勤務」である点から、給与支給との関係で、二交代制をとり、その後、ある程度状況が落ち着いてからは職員との話し合いを通じて三交代制にシフトしていた。この点、想定外の危機的状況が起きた際に、教員の「勤務」をどのように考えるべきか、またその「勤務体制」に関しては、いかなる法的根拠を持ちながら判断していくべきか改めて検討する必要がある。

また、「避難者の方の気持ちを大切に」との内容が教育委員会から指示が続々きていたが、行政からの連絡は、「連絡網方式」であったため、実際の避難所運営との間に時間差が生まれたことも課題としてうかがえた。

避難所運営において、B 小学校は子どもたちの支援や教育に関する仕事を担うことを中心的に行っており、避難所運営には直接かわらず、一步引いた立場をとっていた点が特徴である。たとえば、避難者管理において名簿を作成した方がよいという意見があったが、管理職は「学校が作るのは少し違う」のではないかと判断し、直接踏み込んでいなかった。このように、「学校のスタンス」を明確に出していた点は注目されたい。

一方で、市役所の職員が毎日入れ替わったため、名簿作成をはじめ、全体的な避難所運営に携わることができずにいたのも指摘された。このように行政からの職員が1日おきに入れ替わったことによって、避難所運営における引継ぎ等がうまくできなかった点は、A 中学校においてもうかがえた課題である。

③その後の変化

震災後において大きく変化した点については、まず想定外の危機的状況が起きた際に、「地域」への対応

をどのようにすべきか、その日常的な「関係作り」にはいかなる工夫が必要なのかについて、常に意識するようになったことが挙げられた。

また、マニュアルの見直しに関しては、教育委員会からのものだけに頼らず、学校の状況と、子どもたちが学校にいる際に地震が起きたことを想定しながらそれに合わせてアレンジし、緊急時には誰もがすぐにその内容を理解できるように工夫していた。

次に、子どもたちへの避難訓練に関しては、月一回の訓練を実施するようになり、その際には地域との連携（たとえば、「登下校を守る会」など）を強めていた。特に、避難訓練にあたって同校が重視しているのは、「子どもたちが自ら考えられる時間」を確保している点である。つまり、避難訓練の際に、従来通り運動場に出ていくパターンではなく、自分自身がどこにいても、自ら「その場で身を守れるように」想定している点が特徴としてあげられる。

最後に、子どもの心のケア面においては、まだ子どもたちの心が落ち着かない状況のなかで、各自の「心のファイル」を作成し、個別に対応できるように工夫していた。行政側からのサポートが比較的に少なかったことに対し、校長は直接足を動かしながら、民間との連携も図りつつ、情報を収集し、カウンセリングの機会を確保していた。

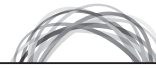
同校の特徴は、現在の校長が赴任した直後に震災が発生したため、地域とのつながりが薄く、その結果、常に教頭とともに動いていた点である。校長が判断に迷っている際に最も大きく影響したのは、教頭からのサポートとアドバイスであった。

(3) 小括

本節では、熊本市内の2つの小中学校を事例として取り上げ、災害時に各学校が避難所をどのように運営していたのか、またその後の学校安全体制構築においては、どのような取り組みに力を入れているのかについて検討してきた。

A 中学校は、震災当時の避難所運営にあたり、校長が組織のトップとして陣頭指揮を執りながら、教頭との連携のもとで最終決定を行い、「学校」が主体となって避難所運営に携わっていた。また震災後の学校の避難訓練の質の変化や教職員のリスク感度の高まり等についていくつかの変化がみられた。

一方で、B 小学校は避難所運営にあたっては、一步引いたスタンスをとりながら、「学校」の役割を明確にしつつ、行政との連携を図っていた。また、震災後



には「地域との関係づくり」に最も力点を置いていたが、地域に対して「学校」の情報を発信していくためのツールを作り、今後、地域における「学校」のスタンスをどのように発信していくべきか、という点も課題として認識していた。さらに、再び震災が起きたときを想定しながら、行政に頼らず、学校独自に防災マニュアルをアレンジしたり、独自の避難訓練を実施したりする点も注目すべきである。

(鄭 修娟)

3. 2017年九州北部豪雨被災地

日本における大雨の発生件数は、長期的に増加傾向にあること、またその背景には地球温暖化やそれに伴う水蒸気量の増加等の気候変動が影響している可能性があるといわれている。今後も集中豪雨や台風が多発する夏期における防災は学校安全の視点からも重要な課題となってくると考えられる(牧 2017: 1)。

そこで本節では、九州北部豪雨の被害について、その特質を整理するとともに、一部の被災地区における公立小学校校長への聞き取り調査の結果から災害発生時の学校の対応とその後の防災体制構築までについて、学校安全の視点から検討していく。なお調査は、2017年9月26日に実施し、被災地区に所在する公立小学校3校の校長に対して、被災直後の状況やその後の対応などについての聞き取りを行った。

(1) 九州北部豪雨について

2017年7月5日から6日にかけて、朝鮮半島南部から中国地方にのびた梅雨前線がゆっくり南下し、九州北部付近に停滞した。この梅雨前線の大気下層に大量の温暖多湿の空気が流れこみ、またそれと同時に、平年よりも低温の寒気が上空に流入したことで、非常に不安定な大気状態が維持され、九州北部で積乱雲が発生、上空の寒気によってさらに発達した積乱雲が同じ場所に継続して強い雨を降り注いだ。これにより、福岡県朝倉市から大分県日田市にかけて土砂災害や洪水災害が多発し、福岡県、大分県の両県では9月の時点で死者39名、行方不明者4名の人的被害の他、多くの家屋の全半壊や床上浸水など甚大な被害が生じている⁽⁸⁾。

この災害の特徴として、福岡県朝倉市や東峰村山間部における豪雨が地中に浸透する間もなく山肌を流れ、表土層と樹木が崩れ落ちる「表層崩壊」が発生したことが挙げられる。これによって、山肌を流れた降雨が大量の流木を伴った大規模な土石流となって谷間から

下流の中小河川に流れ込み、土砂と流木が橋梁をせき止めたことに加え、本来の川が土砂によって埋められたことで川の流れが変わり、新たに水が流れた場所で家屋を押し流していくという一連の被害が数時間内に起きたことが指摘されている(牧 2017: 2)。

(2) 被災地区に関する聞き取りの結果から

まず被害状況については、道路やその他インフラの破損などを中心とする被害が当該区域に流れる河川付近に集中していたことや敷地および関係施設内に土砂が流れ込んだことから他校に間借りせざるを得なくなった学校の存在を確認した。豪雨による水害では、土砂災害や、河川の浸食など立地によって学校の安全性が損なわれる場合があることが確認された。ここからは学校の地理的特性が学校安全を脅かす要素となることに留意した上で、防災体制の構築に取り組む必要性が示唆される。

また、今回の災害に関する聞き取りにおいて最も強調して語られたのは、子どもの保護者への引き渡しのタイミングに関するものであった。学校の責任問題につながるという点では学校の危機管理の視点からも、その重要性が高い事項となる。例えば、東日本大震災では、子どもが保護者に引き渡された後に犠牲になった事例も多く、宮城県では震災によって死亡または行方不明となった小中学生261名のうち、80名が引き渡しの後であったことが確認されており、引き渡しにおける注意義務を怠ったとして学校側の意思決定が訴訟問題にも発展している⁽⁹⁾。

災害発生時当該区域では、道路が冠水しており保護者が児童を送迎するのは危険であると判断されたこと、東日本大震災での反省から引き渡しに関しては慎重に行う必要があることが想起されたことから、児童を校舎にて宿泊させることで、引き渡しのタイミングを遅らせるという措置をとっていた。また引き渡しの手続きとして、保護者への一斉連絡として学校が活用している「安心・安全メール」を特に活用することで、保護者との足並みを揃えながら確実な引き渡しを行う学校も存在した。

被災後の変化については、今回の被災経験を通して、地域の連携強化が学校安全につながるということが認識され、保護者を巻き込んだ学校行事を実施した事例が確認された。また、間借りをしている一部の学校では、学校間での合同授業なども展開されている。この点に関わって、平素より学校組織を飛び超えて、教員間での面識があったことは、連携を円滑なものにする

上で役立ったとしている。学校安全の視点からは、連携の相手として地域だけでなく学校間での連携も効果を発揮していることがうかがえた。なお、間借りしなければならなくなった学校の児童は、当該自治体の予算でスクールバスが運行されており、バスでの通学を行っているとのことである。

(3) 小括

当該地域では、被災直後の状況の深刻さが報道などによって明るみになっていない側面があるが、仮にもし判断が誤ったものであれば、重篤な人的被害が発生しかねないものであった。この点、東日本大震災や熊本地震など、過去の被災経験から析出された知見が引き渡しについて判断をする上で役立ったことが確認されたことから、今回の聞き取りは過去の経験や反省が生かされた事例として位置づけられるかもしれない。ただし、そうした評価は、本調査において聞き取りを行った対象の範囲内に限られるという点は言うまでもない。

また、学校安全を意識した地域・学校間連携の模索という点は、本調査の結果として着目すべき点の一つであるように思われる。有事においては、単位学校という一つの組織での意思決定では対応不可能な場面に遭遇することが少なくない。日頃から近隣の学校や地域との関係性を深めておくことが学校安全に関する防災体制の構築に寄与する取組であることが示唆された。

(木村栞太)

Ⅲ 防災訓練事例

本章では、福岡県の某市において行われた2つの小学校の防災訓練事例を取り上げることで、学校間での防災を行うことの意義と課題、学校・保護者・地域が連携を行う学校安全体制の構築に焦点をあてる。

1. 小・中学校の連携による合同防災訓練

(1) 本事例の概要・調査方法

2017年10月24日(火)、Y小学校は地震など自然災害発生状況を考え、緊急時において、児童を確実に保護者に引き渡すことができるように、X中学校と合同の防災引き渡し訓練を行った。今回の視察対象であるY小学校は学校運営協議会を有し、学校・家庭・地域が密接に連携を行う、コミュニティ・スクールである。こうした地域連携を推進する学校における、小・中学校合同の子どもの引き渡し訓練の参与観察を行った。避難訓練終了後、Y小学校の主幹教諭と学校支援

地域本部のコーディネーターにインタビューを行い、訓練後の感想や課題について聞き取り、加えて、避難訓練手引きなどの資料収集を行った。

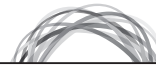
(2) 訓練の詳細

Y小学校の児童は、訓練に参加後、学童保育に向かうため、学童保育組が設けられた上で訓練に参加している。Y小学校では、火災訓練、地震避難訓練、不審者対応訓練といった年3回の防災訓練を行っており、本稿で取り上げるのは地震避難訓練になる。今回の合同防災訓練の目的は、地域住民、保護者が参加し、多人数での避難や安否確認の困難さを体験することで、実際に災害が発生した時の対応を確認することである。そして、日中に災害が発生した場合、地域に大人がいない状況も考えられるため、児童・生徒(特に中学生)が初期対応、避難所運営等に貢献するための知識・技能を身に着けることも含まれる。災害発生状況の設定としては、児童・生徒が学校にいる時に地震が発生する。各学校で児童・生徒の安全を確保し、保護者への引き渡し、若しくは集団下校をする。地域住民は避難経路での見守り及び誘導を行っている。当日の避難訓練の流れは、観察記録をもとに作成した表1に示すとおりである。

表1 避難訓練の流れ

時程	観察場所	状況
14:00	2階廊下	【訓練開始・児童移動】 ・2階廊下にて、教室から出てくる児童の様子を観察。 ・アナウンスで「緊急地震速報、避難指示」が流される。 ・教室の様子：教諭から「おはしも」※1がしきりに言われる。 (※1 非常時の避難で意識する約束事だと考えられる。) ・教室から廊下をわたり、階段に降りる児童に、引率する教諭は「右側によりなさい」と指示を出す。
14:10	グラウンド	【児童の移動完了】 ・児童が、二手に分かれている玄関から出てきた。 ・主幹教諭アナウンス：「はじめに、集団下校班から下校します。」「6年から移動します。」 ・グラウンドの中で4か所に分かれて、下校準備
14:20		【引き渡し開始】 ・担任が名簿を見ながら、親と子どもの引き渡しを行っている。
14:27		【中学生到着】 ・しばらくして、主幹教諭がアナウンスで、「地区Aの人なんで帰るんですか。14:50に帰るんですけど」と、支持も受けずに帰り始めた地区A方面の下校グループに指摘を加える。 ・他方で、地区Bを担当する中学教員が、中学生に支持を出して、小学生の後ろに並ばせる。
14:38		この時間には、ほとんどの児童が下校、引き渡されている。
14:44		車進入用の門が閉められる。
14:45		主幹教諭アナウンス：「50分になったらそれぞれで帰ってください」
14:50		【訓練終了】

避難訓練の流れは主に3つに分けられる。①緊急地震速報が出されたら、児童は教員の指示を聞いて運動場に避難する。②保護者が引き取りに来る児童は、運



動場・体育館または安全な場所で待機する。③保護者が引き取りに来ない児童・生徒は、中学生がリーダーとなって集団下校を行う（X中学生がY小学校に迎えに行き、地域ごとに下校する）。そして、今回使われている「引き渡しカード」は、東日本大震災の発生時に生じた課題から考案されたものである。震災発生時、電話やメール等が不通になるなどして保護者との連携が難しくなり、引き渡しのルールを保護者が十分に理解していなかった。そのため、担任以外の教員が引き渡しをしたときに保護者の顔がわからず、引き渡しに時間がかかり、引き渡しカード（名簿）に記載のない者が子どもの引き取りに来た際、不審者との区別ができなかったことなどが問題視されていた。東日本大震災の経緯を踏まえて、Y小学校では緊急時に保護者（引き取り者）に対して、確実に児童を引き渡すことができるように、「災害時緊急引き渡しカード」を作成し、引き渡し訓練を行っている。

Y小学校区内には4つの地区（自治会）があり、X中学校で生徒が集団下校する時点で、生徒は自宅が所在する地区別に分かれる。訓練の手順としては、X中学校の生徒が先に下校し、Y小学校に向かう。Y小学校に到着後、4つの地区ごとに予め分かれているY小学校児童とX中学校生徒が合流する。グラウンドでは、①学童保育組（学校待機）②引き渡し（保護者の迎え待ち）、集団下校（Y小学生、X中学生、地域住民）では、③地区A ④地区B ⑤地区C ⑥地区Dの6グループに分けられている。また、集団下校班については、普段から登下校の支援を行う、老人会の「見守り隊」をはじめとした地域住民が各地区に配置されている。

Y小学生とX中学生が合流し始めた頃、児童の引き渡しが開始され、担任が名簿を見ながら、子どもの引き渡しを行っていた。開始から20分ほどで、ほとんどの児童は保護者に引き渡された。引き渡し終了から約10分後、集団下校班も下校を開始した。

当日の合同防災引き渡し訓練がスムーズに進行できるように、学校側で事前準備・事前指導が行われていた。事前準備として、引き渡しカード（各家庭に2枚ずつ画用紙に印刷）と「緊急時児童生徒引き渡しマニュアル」を10月中旬に配付した。合同防災引き渡し訓練の可否確認については10月中旬に配付・回収されている。事前指導としては、10月中旬までに担任が事前に下校の方法を確認している。引き渡しは集団下校かの分類は、クラス名簿に書き込まれている。集団下校をする児童は、登校班も書き、その後、担当で集

団下校児童を登校班名簿で確認される。

（3）本事例から得られた示唆

観察及び教員からの聞き取りでは、Y小学校とX中学校による連携の難しさが見出された。これまでは、X中学校の要望もあり、防災訓練を朝の登校時間に行っていた。だが、実際に地震が発生した際、子どもをそのまま登校させる可能性は高くない。そのため、下校時間と重なるかたちで、今回の訓練が実施された。また、主幹教諭にインタビューをすると今回の訓練の事前打ち合わせはY小学校とX中学校の主幹教諭間で行われたが、その中でもY小学校、X中学校によって立場や考え方の違いが感じられたということが分かった。しかしながら、本事例は初めての合同防災引き渡し訓練で、課題も生じたものの、実際に学校・保護者・地域住民で行うことに意味がある。そして、Y小学校の事例から、以下の特徴が見出される。①引き渡しに参加する保護者が多く、地域住民の支援も活発に行われていた。自治会によって20人のボランティアが参加したところもあり、老人会の「見守り隊」が積極的に支援していることから、地域住民がバックアップにまわることも他の事例ではあまり見受けられない。②小中学校が連携をする形の避難訓練は事例としてもまだ少ないことが特徴として見出された。

学校安全を考えると、地震などの自然災害が発生して、引き渡しを行う際、短時間でスムーズに進めるには学校・保護者・地域住民の連携が大きな役割を果たすことになるだろう。したがって、日頃の引き渡し訓練を通じて、学校・保護者・地域住民との連携を強化することが重要であると考えられる。

今回は、小・中学校、地域が連携をしながら行う避難訓練のモデルが示されており、兄弟同士で下校することができるのも1つの特徴であった。そして、学校・地域のリスクの感度を高めるにあたり、多くの示唆が得られた。（申 芸花）

2. 学校・家庭・地域による避難所運営訓練

（1）調査事例の概要

2017年11月に、福岡県の某市に所在するZ小学校にて、学校関係者、PTA関係者、地域住民が参加する「X中学校区合同研修会」（以降：研修会）が行われた。本項では、筆者が研修会にて記録したフィールドノート（FLN）、関係者へのインタビュー記録をもとにして、学校、家庭、地域が意見交換をしながらすすめていく防災訓練事例について報告する。

X 中学校区は X 中学校とその他2つの小学校から構成されており、各校が持ち回りで研修会を開催している。この研修会は、X 中学校区各校の学校教職員、PTA 関係者、自治会長をはじめとした地域住民が参集し、例年行われている。言い換えれば、この研修会は学校・家庭・地域という異なる立場が一堂に会して、学校及び地域について検討する場と位置付けているのである。研修会では、抽選で参加者の座席の配置が決められるため、特定の学校の関係者が一か所にかたまるとはなく、運営者側が意図的に分散させている。こうして、立場の違う三者が、「それぞれの考えを交流させる」(FLN より)という開催趣旨の下、地域の防災に関する課題について考えるきっかけとして、研修会が実施されるのである。

研修会で行われたのは、「避難所運営ゲーム HUG」(以降：HUG)を通したワークショップである⁽¹⁰⁾。「避難所運営ゲーム HUG」は、静岡県が2007年に開発したものである。HUG の意味は、H (hinanzyo 避難所)、U (unei 運営)、G (game ゲーム)を意味しており、「避難者の年齢や性別、国籍やそれぞれが抱える事情が書かれたカードを、避難所の体育館や教室に見立てた平面図にどれだけ適切に配置できるか、また避難所で起こる様々な出来事にどう対応していくかを模擬体験するゲーム」とされている⁽¹¹⁾。

ワークショップを始めるに際し、アイスブレイクとして、「防災すごろく」を行い、各班の参加者で、日頃行っている防災対策について語り、または、自己紹介をするなどの交流を行った。その後、HUG を行うにあたり、ファシリテーターから、過去の災害を踏まえて作られたゲームであることが説明された。例えば、1995年に発生した阪神淡路大震災の避難所では、体育館内の避難者の座り場所の整理が行き届いておらず、通路確保がままならなかったため、10年後に発生した新潟県中越沖地震(2004年)では、避難所内の区画整理をするにあたり、避難者を居住地区別に整理し、通路が確保されていることが説明されている。

(2) 訓練の詳細

以下では、調査者が実際に体験した内容について説明していく。

基本的な設定として、1つの架空の学校(避難所)を舞台として行われ、その学校の校区は4地区含まれており、「4つの地区が同時に(避難所に)来るイメージ」で考えるようにファシリテーターから指示が出される。「HUG は、カードを読み上げてゲームを進め

るため、「グループに1人読み上げ係が必要」となる⁽¹²⁾。カードには、性別、年齢、居住地区、被害レベル、家族構成、持病・ペットの有無が記載されており、これに加えて、学校を模った「体育館」、「敷地図」、「間取図」、「教室」などの用紙を用意する⁽¹³⁾。これらの用紙に、カードに記載されている避難者(家族)を、班員と議論しながら、学校再開を視野に入れた配置をするなどして、避難者の誘導を行う。また、イベントカードに記載されている物資搬入やマスメディア対応、トラブル対応などのイベントについて話し合い、解決策を班員で議論しながら避難所の運営をすすめていく。

また、先述したように、避難所の運営をすすめていくにあたり、班内で役割を決める際、ペットの管理係、備品管理係、避難者受け入れ係、病人対応係などに分担をしていく。

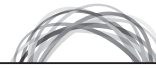
なお、1時間弱に及ぶゲーム終了後、80名以上に上る参加者が班ごとに処理したカードの枚数を報告し、各班の議論内容、どのような避難所運営のスタイルをとったのかについて情報共有が行われる。各班、平均して100枚以上処理しており、処理枚数が少ない班は100枚以下で、多い班は160枚近くまで到達していた。

さて、今回の調査で看取できたのは、学校教職員、保護者、地域住民がそれぞれの立場を超えて、ゲームという共同作業を通して、意見交換がなされていた点である。実際観察を行った際に各班の様子を見ると、校長がディスカッションリードをしている班、教育委員会関係者がリードしている班、保護者や地域住民などがリードしている班もあり、地域住民や保護者が有利に議論をすすめているわけではない(FNL)。学校教職員が地域や保護者の意見を集約しながらゲームを進めている班もあり、筆者が配置された班においても同様の状況が見られた。また、今回の研修会の重要な点として、避難所運営ゲームを通して、学校・家庭・地域が学校の安全体制、地域の防災体制の課題を認識し共有する点である。今回の X 中学校区における調査では、学校の安全を確保していくことは、学校が単体で行うものではなく、保護者や地域と連携しながら学校の安全体制を構築し、延いては地域における防災・減災の拠点となることが示唆される。そうした意味においても、学校が家庭や地域とともに防災訓練を行う意義は高いものといえるだろう。

(小林昇光)

IV おわりに

本稿では、被災地における災害発生時の対応からそ



の後の防災体制構築までの過程、大規模災害の教訓を受けて行われた、防災訓練事例について検討をすすめてきた。ここで、これまでの事例報告の知見を振り返りながら、学校安全体制構築に向けた示唆を得たい。

まず、被災事例の検討からは、自治体教育行政、学校において、被災経験をもとにした安全体制の変化が確認できた。学校周辺地域の特徴に応じた安全計画の策定・変更がすすめられている点が見受けられ、特に熊本の事例からは、災害を経験した後に、学校が防災体制の方針を地域に向けて示すことを試みていることから、学校が周辺地域との関係を取り結ぶことの重要性が示唆された。この点については、被災を経験した結果、避難所運営をはじめとして、学校が単体で安全体制の確保を行うことの課題が表出したことに起因しているものと推察される。また、東日本大震災の事例からは、被災経験を踏まえて、県レベルで学校安全の方針が示されていた。教育行政、一般行政、学校、地域住民を巻き込むかたちで、地域の特性や状況に応じた防災マニュアルの作成をするよう、ガイドラインとして示されていることが指摘されていた。

他方で、学校と地域住民、そして学校間が連携しながら実施された防災訓練事例からは、学校安全体制構築に向けて、防災訓練の段階から、学校・家庭・地域住民が、地域の実情に応じて、学校延いては地域の防災について議論している様子が看取された。今後、地域内の防災拠点、避難所にもなりうる学校の安全体制及び安全計画策定について議論するにあたり、地理的条件や地域住民の人口構成などを踏まえるなど、学校・家庭・地域社会が議論、意見交流をする場の設定が求められる。このため、学校・家庭・地域社会が学校安全について議論していくにあたり、本稿が示す知見は一つの可能性を示すものとなろう。

最後に、課題として言及しなければならないのは、本稿は大規模災害を経験した自治体や学校を主たる対象としており、被災後の学校安全体制の見直しが迅速に検討されたことが予測される。では、大規模災害を経験した事例と比較して、被害もしくは被災経験が少ない事例では、学校安全体制及び学校安全計画の内容にどのような変化が生じるのであろうか。また、全国各地ではどのような防災訓練が実施されており、実施に際してどのような課題が生じているのだろうか。

本稿における事例報告は、調査許可を得ることができた少数の事例に限られており、得られた知見は性急に一般化することには慎重になる必要がある。今後は、本稿で取り上げた事例への追加調査を重ねつつ、さら

に調査事例を増やしたうえで比較事例分析を試みるなど、より各事例の特質について詳細に分析していくことが求められるだろう。

(小林昇光)

【注】

- (1) 『第2次学校安全の推進に関する計画』
http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/_icsFiles/afieldfile/2017/06/13/1383652_03.pdf (確認日: 2018年3月8日)。
- (2) 「学校安全の推進に関する計画と文部科学省における取組例」。
http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/_icsFiles/afieldfile/2012/04/27/1320286_3.pdf (確認日: 2018年3月9日)。
- (3) 詳しい被害状況はTVや新聞等によって報道・報告されているため、本稿では割愛する。
- (4) 調査内容は当時の状況に加えて、学校再開に至るまでのプロセスを中心に聞き取りをしている。
- (5) 防災主任には、主任手当が支給されている。
- (6) 防災担当主幹教諭は、加配として配置されている。また、防災担当主幹教諭は、2016年より安全担当主幹教諭となった。本稿では、東日本大震災直後の防災担当主幹教諭の配置の経緯や当時求められた役割について記述するため、敢えて防災担当主幹教諭と表記する。
- (7) 宮城県における「学校防災マニュアル」とは、学校保健安全法第29条で規定されている「危険等発生時対処要領」のことを指す。
- (8) 内閣府(防災担当)(2017)「ぼうさい」秋号、No.88、p. 4。ただし「死者」については、毎日新聞「九州北部豪雨:犠牲者39人に 筑後川河川敷で発見」(2017年12月21日)を参照した。
- (9) 毎日新聞「東日本大震災:津波死亡・学校の過失認定 引き渡し指針、課題 仙台地裁判決」(2016年3月25日:東京朝刊)
- (10) 静岡県地震防災センターホームページ「HUGってなに?」
<http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/manabu/hinanjyo-hug/about.html> (確認日: 2018年3月9日)。
- (11) 同上。
- (12) 静岡県地震防災センターホームページ「ゲームのしかた」。
<http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/manabu/hinanjyo-hug/game.html> (確認日: 2018年3月9日)。

(13) 同上。

【参考文献】

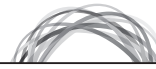
- 山本晴彦（2018）「2017年7月5日に発生した九州北部豪雨と災害の特徴」『日本の科学者』Vol.53、No. 3通巻602号、pp.42-45。
- 消防庁災害対策本部（2017）「平成29年6月30日からの梅雨前線に伴う大雨及び台風第3号の被害状況及び消防機関などの対応状況等について」第8報。
- 内閣府（防災担当）（2017）「ぼうさい」秋号、No.88（<http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h29/88/pdf/bs17autumn.pdf>：最終確認：2018年3月18日）。
- 牧由希子「九州北部豪雨災害2017 教訓と課題」ウェブページCWSJAPAN「九州北部豪雨災害2017レポート：教訓と課題」（<https://www.cwsjapan.org/wp-content/uploads/2017/11/5f529d59e320401ce470f58f113e8d14.pdf>：最終確認：2018年3月18日）

【謝辞】

公務で多忙の中、調査にご協力いただいた皆様に心より御礼申し上げます。

【付記】

- (1) 本稿は、「平成29年度（独立行政法人教職員支援機構委嘱事業）教員の資質向上のための研修プログラム開発支援事業 リスクの感度を高める組織マネジメント研修開発プロジェクト」の研究成果の一部である。
- (2) 本稿は、『（独立行政法人教職員支援機構委嘱事業）教員の資質向上のための研修プログラム開発支援事業別冊報告書 リスクの感度を高める組織マネジメント研修開発プロジェクト』の序章に記載した内容に、調査データを大幅に追加し、発展させたものである。
- (3) 本稿は、小林、原北、柴田、木村、鄭、申が執筆した。執筆の分担は、小林がⅠ、Ⅲ -2、Ⅳを、原北と柴田がⅡ -1、鄭がⅡ -2、木村がⅡ -3、申がⅢ -1 を執筆し、「Ⅳおわりに」を含めた全体調整については、執筆者全員で協議のもと行った。なお、本稿の執筆者名は、執筆順に記載している。



おわりに

平成29年度の本プログラム開発事業は昨年度4月の熊本地震を契機に「リスク」という問題に直接向き合うことにしました。ただ予想した通り、「リスク」というアポリア（難題）に見舞われ、リスクの「感度を上げる」ことが果たしてリスクを回避することに繋がるのだろうか、もしかするとリスクの感度によってリスクを生み出してしまう側面もあるのではないかとといった矛盾に陥る場面がルーマンなどを読み解き、多く重ねた議論の中でもありました。たとえば教師の受け止め方によっては、それが保護者の「相談」や「お願い」であっても保護者による「クレーム」、「要望」、「非難」と受け止めてしまうケースは実際ままあります。モンスターペアレンツという命名自体がリスクを生み出している、当事者の観察視点が危機を拡大するというパラドクスを前にして、我々の研究の進むべき方向に大きな迷いも生じました。

また、リスクを「とる」又は「とりにいく」といった述語に代表されるように、リスクは危険と異なり単純に回避すれば済むという話ではありません。我々自身、このような難しいテーマに挑戦すること自体がリスクともいえますが、社会科学の研究者として理論を振りかざすだけでなく、現実社会の課題に向き合い、研究者としてできる仕事は何かを考える必要があります。もちろん研究者の仕事は課題解決ばかりでなく、むしろその手前の課題に対する丁寧な等身大の把握や記述、そしてアーカイブといった基礎作業も極めて重要です。今回の熊本地震に対し、福岡という「隣県」にいる私たちだからこそできる研究は何かを考えました。

また、今回も熊本市はもとより、福岡県・小郡市、宮崎県、広島市といった近隣の教育委員会、教育センターの指導主事の先生方のお力添えを受けて有用な実践的な研究を構築できました。今回新たに開発したロールプレイスクリプトは、上記のように教師の受け止め方によって危機を作りだしてしまうパラドクスを解消するための研修ツールとなります。また、口蹄疫や風水害や学校事故など多くの危機を経験された各地の知恵を集結することもできました。東北大震災の被災地などを訪問し、関係者より直接お話を伺えたことも貴重な経験となりました。記して御礼申し上げます。教育学の領域は大震災のような非常時に直接役に立てることは必ずしも多くないかもしれませんが、学校を避難所とした場合の管理職をはじめ教職員の動き方など知見を集め、引き続き整理しているところです。そうした成果は本開発プロジェクトのホームページで更新し、最新の知見を発信しつつきたいと考えております。

末筆になりましたが、このような調査・開発研究を暖かくご支援くださいました独立行政法人・教職員支援機構の関係者各位に深く感謝申し上げます。この研修モデルカリキュラム開発事業のご支援によってまた全国に発信し多くの方がひろくアクセスし活用できるホームページやこうした研究成果報告書を作成することができました。旧帝大系大学院の一研究室ですので、教職大学院のような実践的な内容を連携関係で進めることには長けておりませんが、学び続ける教職員やそれを支える各都道府県（政令指定都市・中核市）の教育委員会教育センターを理論的に支援できるよう組織的、継続的にこうした活動に力を入れたいと思います。ご支援に心より厚く御礼申し上げます。

平成30年3月20日

九州大学大学院教育学部門

教授 元 兼 正 浩（研究代表者）

《 執 筆 者 一 覧 》

元 兼 正 浩（九州大学大学院教授）
岩 野 智 典（熊本市教育センター指導主事）
大 上 隆 之（広島市教育センター指導主事）
福 原 宏（広島市教育センター指導主事）
藤 岡 博（宮崎県教育研修センター指導主事）
小 田 哲 也（小郡市教育委員会指導主事）
原 北 祥 悟（九州大学大学院博士後期課程・日本学術振興会特別研究員）
小 林 昇 光（九州大学大学院博士後期課程・日本学術振興会特別研究員）
申 芸 花（九州大学大学院博士後期課程）
木 村 栞 太（九州大学大学院博士後期課程）
鄭 修 娟（九州大学大学院博士後期課程）
岩 永 裕 次（九州大学大学院修士課程）
溝 上 敦 子（九州大学大学院修士課程）

（独立行政法人教職員支援機構委嘱事業）

教員の資質向上のための研修プログラム開発支援事業 別冊報告書

リスクの感度を高める組織マネジメント研修開発プロジェクト

2018年3月26日 印刷

2018年3月30日 発行

発行者：九州大学 熊本市教育センター

九 州 大 学：〒812-8581 福岡市東区箱崎6-19-1

TEL & FAX 092-642-3121

熊本市教育センター：〒860-0001 熊本市中央区千葉城町2番35号

TEL 096-359-3200 FAX 096-359-7917

印刷所：城島印刷株式会社

〒810-0012 福岡市中央区白金2-9-6

TEL 092-531-7102 FAX 092-524-4411
