

資料

学校安全を確保する組織的な取り組みへの一考察 —「危機管理マニュアル」の類型化をもとに—

田中真秀^{*1}

要 約

本論は、学校安全について「危機管理マニュアル」に焦点を当てて検討を行うことで、学校安全を確保するための組織的な取り組みの検証を行うことを目的としている。子どもの安全を守る危機管理体制には、組織的に対応することが必要な場面も生じており、それがあらかじめ想定されている資料が「危機管理マニュアル」ではないかと捉えている。そこで、学校の安全、つまり、子どもの命を守ることを最優先に考えるために、「危機管理マニュアル」について検証することとする。リサーチクエスション1点目としては、学校安全を確保する組織的な取り組みには、その組織がもつ意図があるのではないかとという点である。この点については、学校ごとに組織的な意図をもつというよりも、危機の事項によって組織的対応にフェーズがあることがわかった。リサーチクエスションの2点目としては、「危機管理マニュアル」を学校ごとに類型化できるのではないかとという点である。この点についても、学校ごとの類型化というよりも、危機の種類と段階によって分類できることがわかった。また、組織的な危機管理がとっさに必要なのは、突発的事項ということも示すことができた。

1. はじめに

本論は、学校安全について「危機管理マニュアル」に焦点を当てて検討を行うことで、学校安全を確保するための組織的な取り組みの検証を行うことを目的としている。

学校において安全が確保されることは、子どもの安全・安心した学校生活を送る上では当然に保障されるべきものである。しかし、学校における教育の機能は、時には子どもを安全ではない状態や不安な状態を誘発することもある。教育活動において例えば、理科の実験や家庭科の調理実習では火を扱うということや、化学薬品や食物によりアレルギーを誘発することもあり、体育の授業では跳び箱やプールといったように安全に十分に留意しなければ、危険を伴う行為を行うこともある。このように、教育活動には、常に危険が伴う可能性があること、学校という場においては危険があるといったことを教師自らが認識する必要がある。

また、多くの児童・生徒が学校に集うことで、感

染症が拡大することもあり、新型コロナウイルス感染症については、子どもたちが「密」になることで感染が拡大している場合もある。他には、大雨洪水・地震などといった震災等の自然災害における危機、不審者や事件・事故といった突発的な危機もある。また、子どもの心身の安全が脅かされることとなるいじめ等の問題もある。

このように学校の安全については、気をつけていたとしても、完全になくなることはない。これらの問題については、多くの学校では、事前に危機を想定して、あらかじめ危機管理体制を構築しておくといったリスクマネジメントをしている場合もあれば、危機が生じた際に、いかに危機を拡大せずに対応するのかといったクライシスマネジメントの側面を大切にしている場合もある。つまり、学校における危機においては、事前の危機管理、危機発生時の対応、子どもたちの心身へのケアも含む事後の危機管理を総合的に行うことで危機に対して的確で迅速な対応が少しでも可能となると考えられる。

*1 大阪教育大学教職大学院

(連絡先) 田中真秀 〒582-8582 大阪府柏原市旭ヶ丘4-698-1 大阪教育大学

E-mail: tanaka-m70@cc.osaka-kyoiku.ac.jp

しかし、学校での危機が起こってしまった際に、適切な判断や組織的な行動をとることができず、学校の安全が確保されない状況が拡大してしまった事例がある。

例えば、松井¹⁾も取り上げている石巻市立大川小学校津波事故と大阪教育大学附属池田小学校事件がある。危機発生時には、対応が十分に取れない状況があったことは否めないが、その後の検証の結果、両事例とも学校の教職員組織としての対応があらかじめ想定され、少しでも対策が講じられていたら、被害は拡大しなかったのではないかとされている事案である。大川小学校では、津波の際に逃げるルートの判断が遅かったことと、逃げるルートに津波が達したことで多くの児童と教員が命を落とした事例である。この事例では、逃げるルートを決定的に、校長の不在と重なり、指示系統が不十分であり、結果として逃げるまでに時間がかかってしまったことが、被害が拡大したことのひとつとしてあげられる。附属池田小学校の事例は、犯人が不審者として認定されるまで、また事件が生じてから教職員が組織的に動くことができず、個々の動きを行ったため、結果として被害が拡大したと認識されている事例である。

これらのことから、子どもの安全を守る危機管理体制には、組織的に対応することが重要だということがわかった。そしてその具体を示す資料が『危機管理マニュアル』だといえよう。そこで、学校の安全、つまり、子どもの命を守ることを最優先に考えるために、「危機管理マニュアル」について検証することとする。

2. 調査方法とリサーチクエスチョン

2.1 調査方法

本論文では、ホームページ等で公表されている各自治体の「危機管理マニュアル」の事例と文部科学省が提示している「危機管理マニュアル」、数校の「危機管理マニュアル」を対象とし、学校安全を確保する組織的な取り組みの観点から比較検討し、今後の子どもの安全を確保することの意義と課題について概観する。そこで、本論では2点のリサーチクエスチョンの検討を行う。

2.2 リサーチクエスチョン

リサーチクエスチョン1点目としては、学校安全を確保する組織的な取り組みには、その組織においての学校安全に関する意図が明確にあるのではないかという点である。特に、その学校や自治体の組織的な取り組みに関する意図は、「危機管理マニュアル」に記されていることで明らかになるのではない

かという仮説をたてている。実際に、危機が生じた際、先述のような大川小学校や附属池田小学校のように、危機的状況が拡大している事例は、後々、検証がなされているが、危機を早々に乗り越えた事例については、好事例として発信しない限り公になりづらく、資料として検証することが難しい。そこで、あらかじめ危機を想定している「危機管理マニュアル」に着目することとする。

リサーチクエスチョンの2点目としては、「危機管理マニュアル」を学校ごとに類型化できるのではないかという点である。つまり、横軸を学校における組織と教員個々の取り組みとし、縦軸に突発的事項と通常的な危機とすることで、類型化できるのではないかと想定した。

3. 結果と考察

3.1 教育現場における危機管理マニュアルの作成

本論で取り扱う「危機管理マニュアル」は、事件や災害など、学校における子どもの安全が脅かされる場面に対して、児童・生徒の安全を確保するために学校及び教職員の行動に対する指針である。学校保健安全法第29条に「学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の実情に応じて、危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領<次項において「危険等発生時対処要領」という。>を作成するものとする。2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。3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」として義務付けがなされている。

平成30(2018)年に文部科学省は、「学校の危機管理マニュアル作成の手引²⁾」を示している。この手引きの中で、危機管理を進める上で3つの視点に分けて検証を行うように促している。1点目が「事前の危機管理」であり、「事故等の発生を予防する観点から、体制整備や点検、避難訓練」に関して示されている。2点目が「個別の危機管理」であり、「事故等が発生した際に被害を最小限に抑える観点から、様々な事故等への具体的な対応」について示されている。3点目が「事後の危機管理」であり、「緊急的な対応が一定程度終わり、復旧・復興する観点から、引渡しや心のケア、調査、報告」について示

されている。事前の危機管理の体制整備では、学校における危機管理に関する組織体制について管理職のリーダーシップのもと、学校安全の中核となる教員の役割が明確化し、教職員全体で学校安全に取り組む組織づくりを進めることが必要であると記載されている。また、連携の際には、保護者や地域と連携することの重要性についても示されている。

また、令和2年（2020年）には、文部科学省によって、学校の「危機管理マニュアル」等の評価・見直しのガイドラインが示されている³⁾。このガイドラインにより、各学校の危機管理マニュアルを評価するためのチェック欄やチェック項目の考え方などが明記され、「危機管理マニュアル」を常に学校で見直すことや、研修・訓練実践事例集を提示することで、安全をより確保することを促している。

また、文部科学省は学校防災マニュアルも作成している。これは、令和2（2020）年度学校安全総合支援事業「学校における防災マニュアルの見直し支援事業」によって得られた防災マニュアル作成時における留意点等を踏まえ、補訂版を作成している。

3.2 自治体における学校の危機管理マニュアルの事例

このように、文部科学省からの学校における危機管理マニュアル作成の手引を受け、各自治体では危機管理マニュアルを作成している。

例えば、大阪府教育委員会は、「学校における防災教育の手引き 改訂2版 補訂版—大阪の子どもたちを災害から守るために」⁴⁾を作成している。大阪府では、平成30（2018）年に生じた大阪府北部を震源とする地震や台風の自然災害の影響もあり、児童生徒の安全を確保するための取り組みがなされている。ここでは、学校防災における危機管理を「事前（備える）」、「発生時（命を守る）」、「事後（立て直す）」と整理し、災害の場面ごとに学校が対応すべきことを記載している。

また、大阪府の枚方市では、「学校危機管理マニュアル」がホームページ上⁵⁾に掲載されている。その内容は、下記でも取り扱っている学校の「危機管理マニュアル」が例として掲載されている。

岡山県教育委員会では、「危機管理マニュアル」⁶⁾については、危機管理のプロセスを危機の予知・予測、未然防止に向けた取組、危機発生時の対応、対応の評価と再発防止に向けた取組に分け、緊急対応においては、冷静な対応に加え、管理職におけるリーダーシップの発揮や、組織的な対応や関連機関との連携について記載がある。

千葉県教育委員会⁷⁾では、「学校安全の手引」、「学校安全計画例」「危機管理マニュアル例」を示して

いる。「学校安全の手引」では、学校における安全教育として、生活安全、交通安全、災害安全を挙げている。「危機管理マニュアル例」では、授業中の事故、登下校中の事故、不審者侵入、アナフィラキシー、熱中症、一次救命処置、AED（Automated External Defibrillator:自動体外式除細動器）設置、集団食中毒、大雨発生、災害時、爆破予告などがある。

3.3 学校における危機管理マニュアルの事例

次に、学校における危機管理マニュアルの事例について取り上げる。ここでは、3.2で取り上げた自治体にある大阪府枚方市の学校と千葉県流山市の学校を例に挙げる。なお、当該自治体において、他の小学校でも「危機管理マニュアル」や「避難所運営マニュアル」は作成されているが、今回は事例として特徴的な点や複数の学校での違いを取り上げて記載している。重複するような学校や今回取り上げていない事例もあることは付記しておく。

枚方市教育委員会が設置する枚方市立招堤小学校の「学校危機管理マニュアル」⁸⁾では、リスクマネジメント（危機管理体制整備、危機の発生を未然に防止）、クライシスマネジメント、事後の危機管理（中・長期的）に分け、対象とする危機を、学校生活で発生する大きな事故、学校への不審者対応や登下校時の危害などの犯罪被害、地震・津波などの異常な自然現象、火災、交通事故に分けて示している。組織的な対応としては、校長の判断・指示に従い、校長が不在時には教頭の判断、緊急時に対応する組織を設けることが明記されている。また、学校での危機発生時では、担任から校長・教頭の管理職に、管理職から教育委員会、担任から養護教諭、養護教諭から病院、学校から保護者への対応をあらかじめ想定している。

枚方市立五常小学校は、「危機管理マニュアル」⁹⁾の方針として、「児童の生命安全第一・沈着冷静な判断と行動・関連諸機関への迅速、正確な通報」を掲げ、想定される危険を地震・火災・大雨などの気象変災・不審者・児童の行方不明・大きなけがやアナフィラキシーや熱中症・虐待・情報漏洩・不登校、いじめや自殺・原子力発電所事故・校外学習、運動会、授業参観における児童の安全についてといった内容を対象としている。本マニュアルには、各項目について体制が示されており、例えば地震においては、指揮を校長が通報連絡を教頭・事務、避難誘導を各担任、安全確認を生徒指導の教員が行うことがあらかじめ明記されている。火災や自然災害といったことについても学校全体の教職員が関わるような体制ができてはいるが、児童の行方不明については、校長・教頭・事務・生徒指導が体制として記載され

ている。

流山市立新川小学校¹⁰⁾では、「危機管理マニュアル」として、大地震の想定を授業中・部活動・登下校中といった様々な場面において想定し、不審者が侵入した際についての対応についても明記している。

流山市立東小学校では、「避難所運営マニュアル」¹¹⁾がある。本資料においては、学校だけでなく市職員の役割なども明記されているが、避難所開設から「初動体制に対応する教職員を決めておき、迅速に対応する」「避難所の運営が軌道に乗るまでは、本務に支障がない限り避難所の運営業務を行う」として、各教員の役割があらかじめ想定されている。

流山市立江戸川台小学校¹²⁾では、「危機管理マニュアル」が「食物アレルギー緊急時対応マニュアル」と分けて設けられている。「食物アレルギー緊急時対応マニュアル」では、発見者が子どもから離れず「観察」を行い、管理者である管理職が現場に到着するまでリーダー代行となり、教員Aはマニュアルなどの準備、教員Bが救急車に連絡、教員Cが薬を与えた時間や症状を記録し、その他の教員が他の子どもへの対応を行うといった連携体制があらかじめ想定されている。「危機管理マニュアル」には、授業中の事故、校外学習時における事故、大地震が生じた際の対応（勤務時間外・勤務時間内）、不審者への対応、食物アレルギーへの対応についての記載がある。また、虐待やDV（Domestic Violence）への対応も明記されている。

3.4 学校における危機管理マニュアルの類型化

当初、仮説としては、学校ごとに危機管理マニュアルにおける位置づけが異なり、組織的な行動を意識している学校の危機管理マニュアルと、個々の教員の危機管理を大切としている学校に分かれるのではないかと予想していた。

しかし、結果としては、学校における危機管理マニュアルにおいては、学校の置かれている状況により異なりがあるものの、文部科学省の示す「危機管理マニュアルの作成の手引き」を踏まえ、各自治体が「危機管理マニュアル」における事例を示し、それをもとに管轄される学校がその自治体の示す「危機管理マニュアル」に合わせた各学校の「危機管理マニュアル」を作成していた。

つまり、学校ごとに類型化ができるというよりも、各学校の「危機管理マニュアル」の中でも事象に合わせて、教職員の組織的な動きに異なる実態があるとまとめることができよう。

このことを図示したものが、以下の図1となる。図1では、X軸に「危機的発生時から学校組織全体で対応」することが想定されているものと「危機発生時には教員個々が即座に対応」するものとした。なお、ここでは「危機が発生した段階」に焦点を当てており、「事前の危機管理」については分類の対象とはしていない。事前の危機管理については、学校としての動き方も異なることから、総合的に捉える意味では重要であるが、図1においては、「危機の

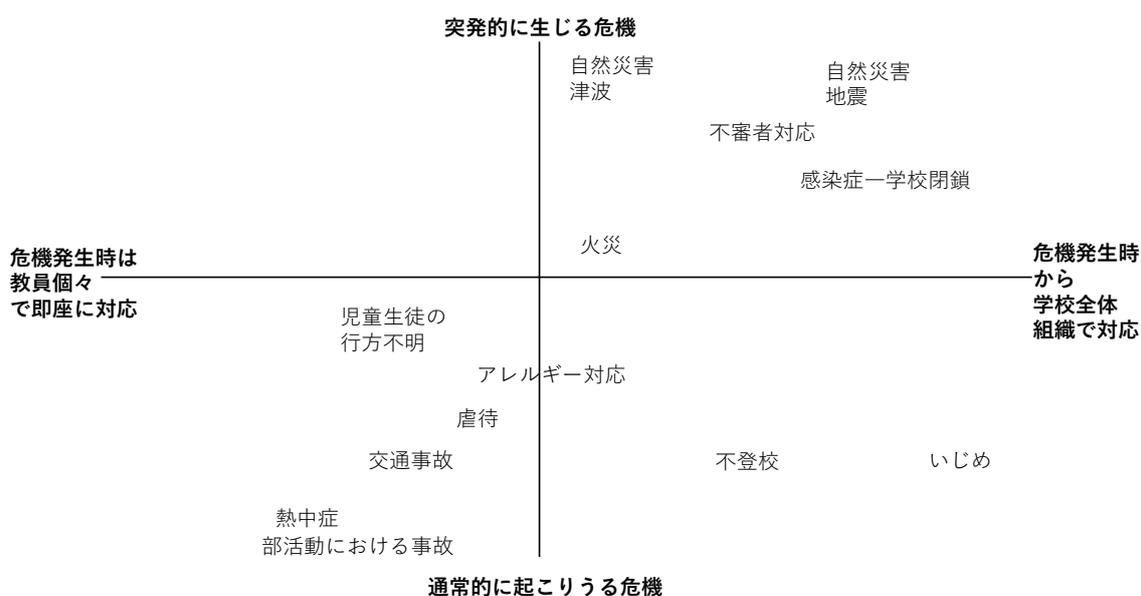


図1 学校における「危機」を「危機管理マニュアル」の視点により類型化

発生」について着目している。最終的には、どの事案についても校長をリーダーとした管理職を中心に動くことが大切であり、ある時点においては学校の教職員全体で動くことが大切となる。また、事前に学校の組織としてどのような動きが必要かを「危機管理マニュアル」に明記しておく必要がある。

一方、Y軸は、「突発的に生じる危機」と「通常の起こりうる危機」に分類した。どの危機も突発的に起こりうるが、通常教育活動内でも起こりえるものについての事象を「通常的に起こりうる危機」として分類した。

結果としては、突発的に生じる危機については、学校組織全体で対応する必要がある。通常的に起こりうる危機についてはまずは生じた際に個々の教員が子どもをケアする側面が強いことがわかった。

なお、各危機の事象についての図1の位置づけであるが、通常的に起こりうる危機については、学校において、または子どもにおいて日常的に起こりうる危機、または日常においても起こりうることを想定しておかなければならない危機について示している。一方で、突発的に生じる危機は、いつ起こりうるかわからない危機、特に自然災害等を示している。学校組織で対応するのか、または教員個々に即座に

対応するのかについては、「危機管理マニュアル」を元に、即座の判断を誰が行っているのか、誰が動いているのかによって位置づけを示した。

また、組織的な対応にはフェーズがあり、それは個々の「危機」の課題によって異なる実態が明らかとなった。

4. まとめ

以上のことから、下記のように結論づける。

リサーチクエスチョン1点目としては、学校安全を確保する組織的な取り組みには、その組織において意図があるのではないかという点である。この点については、学校ごとに組織的な意図をもつというよりも、危機の事項によって組織的対応にフェーズがあることがわかった。

リサーチクエスチョンの2点目としては、「危機管理マニュアル」を学校ごとに類型化できるのではないかという点である。この点についても、学校ごとの類型化というよりも、危機の種類と段階によって分類できることがわかった。

また、組織的な危機管理がとっさに必要なのは、突発的事項ということも示すことができた。

文 献

- 1) 松井典夫：学校危機の定義、継続、変化に関する考察—石巻市立大川小学校津波事故と大阪教育大学附属池田小学校事件を事例に一。奈良学園大学人間教育, 5(1), 1-11, 2022.
- 2) 文部科学省：学校の危機管理マニュアル作成の手引。
https://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/___icsFiles/afieldfile/2019/05/07/1401870_01.pdf, 2018. (2022.9.7確認)
- 3) 文部科学省：学校の「危機管理マニュアル」等の評価・見直しガイドラインについて。
https://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1401870_00002.htmf, 2020. (2022.9.7確認)
- 4) 大阪府教育委員会：学校における防災教育の手引き（改訂2版）。2021
<https://www.pref.osaka.lg.jp/hokentaiku/hoken/bousaitebiki2han.html>, 2020. (2022.9.7確認)
- 5) 枚方市 HP：学校危機管理マニュアル。
<https://www.city.hirakata.osaka.jp/0000019909.html>, 2020. (2022.9.7確認)
- 6) 岡山県教育委員会：「危機管理マニュアル」を改訂しました。
<https://www.pref.okayama.jp/site/16/369740.html>, 2014. (2022.9.7確認)
- 7) 千葉県教育委員会：学校安全。
<https://www.pref.chiba.lg.jp/kyouiku/anzen/kodomo-anzen/kodomo-anzen.html>, 2021. (2022.9.7確認)
- 8) 枚方市立招堤小学校：学校危機管理マニュアル。
<https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000019/19909/h30>, 2018. (2022.9.7確認)
- 9) 枚方市立五常小学校：令和2年 学校危機管理マニュアル。
<https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000037/37037/kikikanri.pdf>, 2020. (2022.9.7確認)
- 10) 流山市市立新川小学校：危機管理マニュアル。
https://schit.net/nagareyama/sinsyou/crisis_management, 2020. (2022.9.7確認)
- 11) 流山市立東小学校：避難所運営マニュアル。

https://www.city.nagareyama.chiba.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/605/azumasaishin.pdf, 2018. (2022.9.7確認)

12) 流山市立江戸川台小学校：危機管理マニュアル.

<https://schit.net/nagareyama/edosyou/kikikanrir2>, 2020. (2022.9.7確認)

(2022年11月25日受理)

A Study on Organizational Efforts to Ensure School Safety: Based on the Categorization of the “Crisis Management Manual”

Maho TANAKA

(Accepted Nov. 25, 2022)

Key words : efforts to ensure school safety, Crisis Management Manual

Abstract

This paper aims to verify organizational efforts to ensure school safety by examining school safety with a focus on the “Risk Management Manual”. In the crisis management system that protects the safety of children, there are situations where it is necessary to respond systematically. Therefore, in order to give top priority to school safety, that is, to protect children’s lives, we will examine the “Risk Management Manual”. The first research question is whether there is an organizational intention behind the systematic efforts to ensure school safety. In this regard, rather than each school having an organizational intention, we found that there are phases in the organizational response depending on the crisis. The second research question is whether it is possible to categorize the “Crisis Management Manual” for each school. Regarding this point as well, it was found that the crises could be classified according to the type and stage of the crisis, rather than being categorized by school. In addition, I was able to show that it is for an unforeseen event that organized crisis management is urgently needed.

Correspondence to : Maho TANAKA

Osaka KYOIKU UNIVERSITY

4-698 Asahigaoka, Kashiwara, Osaka, 582-8582, Japan

E-mail : tanaka-m70@cc.osaka-kyoiku.ac.jp

(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.32, No.2, 2023 477 – 482)