

# 開かれた学校と学校の安全管理の関係性についての考察

— 複合的施設としての特徴を生かして学校の安全に積極的に対応しているS小学校の事例に着目して —

堀井 啓幸

## 要 約

近年（特に、池田小学校児童殺傷事件以後）、我が国では、学校の安全管理が大きな問題となっている。しかし、多くの学校では、学校の安全への認識を強く持っているものの、（決定策はなく）試行錯誤的な状況にある。本稿では、複合的な学校施設を持つことで「開かれた学校」を具現しているS小学校に焦点化し、学校の安全管理（と開かれた学校との関連性）に関わって、学校の現状と関係者の意識を明らかにした。今日の学校に求められてきた「開かれた学校」と学校の安全管理の「間」の課題を探ることで、今日的（学校の）安全管理の指針を得ようとするものである。

池田小学校児童殺傷事件以後に出された文書の分析及び、複合的な学校施設をもち、開かれた学校を具現しているS小学校の事例分析からみえてきた（学校の安全管理の）課題は以下の点である。

- 1 「開かれた学校」と学校の安全管理の関係性を考察した研究はほとんど行われていない。
- 2 学校の安全管理に関わる教師（学校）と住民（保護者を含む）の間には意識的なギャップが存在する。
- 3 教職員の安全管理に関わる意識として、「わかった気になっていないか」を確認することが大切である。

キーワード：学校の安全管理、池田小学校事件、複合的施設、危機管理

## はじめに

ここ数年、大阪教育大学附属池田小学校児童殺傷事件（以下、池田小学校事件とする）を始め、児童・生徒の登下校中の連れ去り殺人事件などのそれまであまり見られなかった事件が頻発し、いわゆる学校の安全が新たな問題として問われるようになってきている<sup>1)</sup>。それは、こうした事件が起こる前から問われていた、例えば、阪神淡路大震災や地下鉄サリン事件における国の危機管理の不在<sup>2)</sup>やそれに関わる不信が、安全を第一としてきたはずの学校という場においても同様に問われていることであり、今日の新たな学校不信へとつながっているようにも思える。その点で、学校の安全を考えるというテーマは、学校の基本的なあり方を問う上で、これまで以上に深く、広い裾野を持った課題になっているといえる<sup>3)</sup>。

具体的にいえば、池田小学校事件以後、わが国において、そうした明確で、ある意味で統一された安全管理（軍事用語としての、危機回避のための政治的・軍事的対策の意味合いが強い「クライシス・マネジメント」）の指針はみられるのか。事件、事故、あるいは災害を「点」としてとらえるのではなく、その背景にある「線」あるいは「面」としての継続性あるいは風土性・地域性を踏まえた安全管理という思想を持ちえているのか。そもそも学校の安全とは何を意味するのか。安全を考える主体、責任の所在はどこ（誰）なのか。特に、池田小学校事件以後、とりわけ不審者対応問題における学校の安全に関わって、どういう対策がとられ、それらは学校におけるこれまでの安全管理のあり方とどのように異なっているのか（「クライシス・マネジメント」に加えて、学校に

（所 属）

山梨県立大学 人間福祉学部 人間形成学科

おける平常時の準備、非常時への対応も踏まえた「リスク・マネジメント」の内容や質の検討は行われているのか<sup>4)</sup>。さらにその実効性はいかなるものかなど、今日の学校の安全に関して再検討すべき課題は多い。

本稿では、池田小学校事件以後における学校の安全に求められているもの、安全管理の状況を概観し、とりわけ、今日的学校のあり方を示す「開かれた学校」と学校における安全管理の関係性に着目して、複合的施設をもつことでハード面で「開かれた学校」を具現化している代表的な学校の実践例とそれに関わる利用者の意識調査（本調査では、教職員とその施設を利用する地域住民を対象とした）に焦点化することで、学校の安全管理のあり方と課題を明らかにした。

なお、本稿において、学校（の）安全とは、日本体育・学校健康センター法第20条第1項第4号において「学校における安全教育及び安全管理をいう」と定義されているように、安全管理だけでなく、防止教育も含むものとする。

## I 学校に問われている安全の今日的視点

### 1 池田小学校児童殺傷事件で何が問われたのか

#### —「開かれた学校」と「安全な学校」との間—

池田小学校事件に関わって、ここ数年の間に出された通知・報告書・マニュアルなどで述べられている内容は、教職員の学校安全に対する意識や学校施設・設備に関わる自己点検評価について、そのあり方を根幹から問い直すものになっている。

池田小学校事件からちょうど丸2年たった2003年6月8日に、死亡した児童8人の遺族と文科省、大阪教育大学、附属池田小の4者が、国側の謝罪や総額約4億円の賠償金支払い、再発防止策などを盛り込んだ合意書に調印したが、裁判によらず、国が法的な責任を認めるというこれまでも例をみない謝罪（合意）となった。

合意書の前文には、通知を出して終わりとするこれまでの文科省の行政手法を批判する内容や事件直前に校内に侵入した犯人とすれ違った教員が声掛けをしなかったという学校及び教職員の安全管理の不備を指摘する以下のような内容が含まれ

ている。少し長いが引用しておこう（抄録、傍線＝筆者）。

「学校は、子どもたちが保護者から離れて学習する場であり、本来最も安全な立場でなければならない。『開かれた学校』の視点は重要であるが、それを意識するあまり『安全な学校』という大前提が蔑ろにされることがあってはならない。平成11年12月の京都市立日野小学校で発生した児童刺殺事件後の平成12年1月において、文部科学省は、付属学校を置く国立大学長に対し、安全管理に関する通知を発出したが、その通知後においても、平成12年1月の和歌山県かつらぎ町立妙寺中学校における不審者の校内侵入による生徒殺人未遂事件などが発生していた中で、通知の内容を見直すことなく、また、付属学校を設置管理する文部科学省及び大阪教育大学では、各付属学校の安全措置の状況を把握したり、特段の財政措置を講じたりしていなかった。さらに、大阪教育大学教育学部附属池田小学校においては、先の通知に関して、教職員に対して一度口頭で伝えたにとどまり、それ以外の格別の対応をとっておらず、別紙の事件当日においても、不審者に対して教職員の十分な対応がなされていなかった……」

ここで指摘されている課題は、国立大学付属学校だけでなく、全国の公立学校や私立学校においても共通の問題である。

合意書の前文にもあるように、実は、池田小学校児童殺傷事件が起こる前に、京都市内の小学校で児童が刺殺される事件があったり、和歌山県かつらぎ町の中学校で生徒が侵入者に刺されるといふ事件が起きていた。それに対して、旧文部省では、「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理について（依頼）」（2000年1月7日）を通知し、そのなかで39項目にわたる「点検項目（例）」を示している。ここでは、「I 学校において取り組むべき事項」「1 日常の安全確保」の最初に「職員の共通理解と校内体制」を挙げている。こうした視点は従来から問われてきたものである<sup>5)</sup>。

しかし、その他の具体的な項目をみていくと「外部からの人の出入りを確認しているか」など、

保護者や地域住民などの学校への出入りを監視する体制を強化する項目などがあり、「開かれた学校」の具体的実践として行われていた学校参観の自由化・長期化などの流れとはかなり異なった内容が含まれていたのである。合意書の内容からいえば、この時点で、学校の安全に関わって、具体的に実践的な行政的指導がなされなければならなかったし、当事者としての学校及び教職員も学校を開くことによる具体的な危険を重要課題として再検討しなければならなかったことになる。ここでは、学校の安全を確保するための教職員の意識転換が図られること（及びそのための具体的対策）が必要であったのである。

また、池田小学校事件以後においては、合意書で指摘された不審者に対する「それ以外の格別の対応」、「教職員の不十分な対応」とは何が問題だったのかを明確にしておく必要もあった。管見の限りにおいて、多くの学校の教職員からは外部からの不審者に対する対応の難しさを危惧する声をよく聞いたが、実際に、教職員のできることにできないことを明確にする動きはほとんど起こらなかった。これらの点について、下村哲夫は、事件直後に以下のような問題点を厳しく指摘しており、特に、教師の「不十分な対応」については、「不十分」と言い切っているのかという意見を含めてついでに議論すべきではなかったかと思われる<sup>6)</sup>。

<ハード面——「それ以外の格別な対応」に関わる指摘と思われるもの>

- a なぜ、事務室だけが一階で、職員室と校長、副校長室が二階と離れてしまっていたのか（仮に一階に校長室と職員室があれば、もっと早く、多くの先生方が対応できたのではないか）
- b 中庭側にテラスがあり、そのままグラウンドに出られるような構造になっている（外部からの侵入が容易になるという点で、安全面では非常に無用心である）

<ハード面——「教師の不十分な対応」に関わる指摘と思われるもの>

- a 先生は花壇を見に行きたいという児童についていった。それで残った多くの児童たちが襲わ

れた（小学校低学年の場合、先生は常に子どもから目を離さないような訓練を受けているはずである）

- b（最近の）教師はチャイムが鳴ると教室を出て、職員室でほっと一息つき、チャイムが鳴ると教室に出かける。子どもから目を離しても平気になっている（教室に教師がいない。それが今回の事件で被害が拡大した一つの原因である）

文科省では、2002年12月に「学校への不審者侵入時の危機管理マニュアル」をまとめている。これまで、こうしたマニュアルが必ずしも個々の学校で作成されていなかったという事実を踏まえれば重要な意味があるといえる。しかし、下村哲夫が指摘するように、学校における安全管理・危機管理の見直しを行う際に本質的に重要なのは、日常的に習慣化された教職員の行為の見直しであり、厳しい言い方をすれば、それは多忙化、業務分担化の状況下で、これまで以上に「楽に楽に」という日常の業務を行うという様式になっていないか学校・教師自らが自らを律する姿勢であるといえる。学校の安全に関わらせて、今日の教師の姿勢や日常の教育活動を問うことが全国の学校においても必然的なものとして受け止められたのであろうか<sup>7)</sup>。

池田小学校事件は、学校における教育実践が児童・生徒の安全を前提として成り立っているものであるということ、学校の教育実践の前提として学校施設・設備の安全性が常に問われていること、さらえば、こうした、これまで想定されなかった安全管理は誰が行うのか（行えるのか）を再検討させるものでなければならなかったはずである。しかし、合意文書や危機管理マニュアルからはその具体的なあり方や責任の主体が今ひとつわかりにくい内容になっている。

こうした通知は、これまでも何度か出されているが、全国の学校において、池田小学校のような凶悪な殺人事件が身近に起こる危険性をどこまで身近な問題として意識できているのか、また、日常の教育活動との関連でどこまで意識すべきか、どのように行動すべきかがみえてこない。特に、

この合意書において、財政措置が講じられていなかったことの問題は指摘されているものの、被害にあった児童・生徒の保護者達が求めていた校門を閉めることの是非は明確にされなかった。その是非についてももう少し多様な視点から検討される必要がある<sup>8)</sup>。

## 2 学校の安全管理はどこまで進んだか

### －新たなソフトとその実態－

2001年11月に「学校施設の安全管理に関する調査研究協力者会議」が設置され、2002年11月19日に最終報告「学校施設の防犯対策について」が報告された。この報告書では、以下のように、学校施設・設備に関わるハード面の防犯対策のあり方が総合的に提言されている(以下、要約)。

- (1) 学校施設において考慮すべき防犯対策に係る基本的な考え方
  - a 防犯対策を行い安全性を確保した上で地域に開かれた学校施設づくりを推進
  - b 来訪者を確認できる施設計画、見通しの確保や境界への囲障の設置、通報システムの各教室等への導入等が重要
  - c ソフト面の防犯対策との連携や地域との協力体制の確立が不可欠
- (2) 学校設置者が具体的な防犯対策を計画・設計する際の留意点
  - a 施設配置、門、囲障、受付、窓・出入り口等に関する防犯対策
  - b 防犯管理システムや通報システムの導入
  - c 学校施設の開放時や複合施設等の留意点
- (3) 学校施設の防犯対策に関する今後の推進方策
  - a 学校施設整備指針における防犯対策関連規定の改正
  - b 手引書の作成及び研修会の実施
  - c チェックリストやマニュアル等の作成及び活用

一方、同年12月には、不審者侵入者の危機管理マニュアルを作成し、全国の学校の設置者及び各学校に配布した。ここでは、教職員の対応の新たなあり方が示された。

ちなみに、2003年11月1日現在において、学校独自の「危機管理マニュアル」を作成している学校の割合は、全体で80.3%であり、小学校で90.0%、中学校で85.9%、高等学校で73.1%、盲・聾・養護学校で85.0%、幼稚園で61.8%となっている(文科省ホームページ「学校の安全管理の取組状況に関する調査結果」より)。一方、前記、文科省の調査結果によれば、2003年4月1日から11月1日までの間に、防犯に関し、教職員の安全対応能力の向上を図るための取組(防犯に関する訓練や研修等)を実施している学校の割合は、全体で62.6%、同じく、子どもの安全対応能力の向上を図るための取組(防犯に関する訓練や子どもを対象にした「防犯教室」等)を実施している学校の割合は、全体で51.7%と必ずしも高くない。

また、2002年3月29日に公布され、総則に係るものについては、同年4月1日より施行されることになった「小学校設置基準」及び「中学校設置基準」においても、例えば、第3条(「情報の積極的な提供」)の留意事項として以下のような記述になっており、学校施設・設備についての情報提供さえも必ずしも積極的に位置付けられているとはいえない。

「小学校等においては、その説明責任を果たす観点から、それぞれの学校や地域の状況等に応じて、教育活動その他の学校運営の状況について、保護者や地域住民等に対し積極的に情報を提供するようにすること、提供すべき情報としては、例えば、学校の概要、教育目標、教育課程、教育活動の状況などが考えられること」

こういう状況の下で、2004年1月20日に、以下に示すような「学校安全緊急アピールー子どもの安全を守るためにー」が文部科学省から出されたが、当該地域、保護者、そして学校に任されている部分が多いこと、一方で、家庭や地域の教育力そのものに期待できない状況があるにもかかわらず、どこまで期待していいのかわかりにくいこと、さらに、こうした取組の主体が明確で

ないこと（例えば、不審者侵入時の対応は誰が行うのか、校舎内への入り口が一つだけであれば、それなりに対応すべき者を決めておくことはできるが、それ以外の場合は、それぞれの仕事を持ち、忙しく働いている教職員を想定することは難しいように思える）など、こうしたアピールがどこまで実効性をもちえるのかみえにくいものになっていることは否定できない。

ようするに、目に見える数値等からみる限りでは、学校の安全管理及びそのための支援策が劇的に変わったとは思えない状況なのである。

#### 学校安全に関する具体的な留意事項等（学校安全緊急アピールより）

[学校による具体的取組についての留意点]

- ・実効ある学校マニュアルの策定
- ・学校安全に関する校内体制の整備
- ・教職員の危機管理意識の向上
- ・校門等の適切な管理
- ・防犯関連設備の実効性ある運用
- ・子どもの防犯教育の充実
- ・日常的な取組体制の明確化

[設置者による具体的取組についての留意点]

- ・設置する学校の安全点検の日常化
- ・教職員に対する研修の実施

[地域社会に協力願いたいこと]

- ・学校安全の取組に御協力いただける方の組織化を
- ・不審者情報等を地域で共有できるネットワークの構築を
- ・「子ども 110 番の家」の取組への一層の御協力を
- ・安全・安心な「子どもの居場所づくり」を

[地域の関係機関・団体に協力願いたいこと]

- ・学校との一層の連携を

## II 先進的な事例からみる学校の安全管理の実態と課題

I章で明らかになったように、全国で多様に行われている学校の安全に関わる研究・実践において、その核になるべき開かれた学校と今日求められている学校の安全管理の関係について、その隙

間をどのような形で埋めていくかは必ずしも明確な指針が得られているわけではない。そこで、改めて、ここ数年の間に出されたマニュアルや通知などが、（開かれた学校を積極的に推進しているという意味で）先進的な事例において、どのような形で浸透し、学校の安全管理をどのように行っているかみておく必要がある。

本稿では、「開かれた学校」を施設的に具現化している複合型学校施設をもち、積極的に児童と地域住民の交流を推し進め、地域住民に「おらが学校」というコミュニティ意識を育むことで安全管理を進めようとしているS小学校に焦点化して、学校の安全及び安全管理の実態と課題を探っていくと思う<sup>9)</sup>。

### 1 事例校の概要

S小学校は、公民館（いろは遊学館）、公共図書館（いろは遊学図書館）と一緒になったいわゆる学社融合の複合施設である。

阪神淡路大震災をきっかけにした公共建築の耐震審査がきっかけになって、老朽化した校舎、小学校に隣接し「耐震性に問題あり」とされた公民館と図書館の大改修が一体となって行われ、複合施設というユニークなプランが生まれたという。1997年5月に、S小学校・社会教育施設等プロジェクトチームが設置され、そこでの議論をもとに1999年1月に、S小学校・公民館・図書館複合施設検討委員会が設置される。そして、同年3月に基本構想が策定されるが、2001年6月に池田小学校事件が起これ、複合型施設になっている学校の安全について、保護者や地域住民から強い懸念が出されるようになった。

そうした意見を払拭するために、児童の昇降口には当初のプランになかった金属製の堅固な門扉を設置し、図書館と公民館の入り口には案内所を設け、さらには市民ボランティアが交代で施設内外を見回る体制もできた。ただし、学校の安全に対する保護者、地域住民の懸念を払拭するためにはこうしたハード面の変更だけでなく、学校と保護者、地域住民の度重なる話し合い、それを支える教育委員会、そして、いろは遊学館を運営する職員の献身的な努力があったようだ。

2003年1月、3学期から複合施設で授業が始されるが、平面図(図1)にあるように、レインボーガーデンを挟んで、基本的には、S小学校と公民館・公共図書館の入った生涯学習棟に分かれている。ただし、生涯学習棟のなかに、職員室と公共図書館があり、児童は(原則として教員同伴で)職員室と図書館を利用できるようになっている。図書館では、地域住民と交流しながら図書を利用できるし、積極的に地域住民から学校教育に関わるボランティアを募り、交流していくことを学校運営の基本原則としている。実際に、同校では、「生活科」と「総合的学習の時間」の約7割で、公民館の活動サークルのメンバーを授業の講師として招く取組みも行われている。

その点、オープンシステムで設計された多くの複合的な学校施設において、児童・生徒の安全性を考慮して、ゾーニングを明確にし、児童・生徒と地域住民との交流の場や機会を制限した事例が多いなかで、むしろ、積極的にそうした交流を進めた数少ない事例とあってよい<sup>10)</sup>。なお、2004年5月現在、児童・学級数は、1年生135人(5学級)、2年生104人(4学級)、3年生131人(5学級)、4年生128人(4学級)、5年103人(3学級)、6年103人(3学級)、特殊学級8人(2学級)であり、いわゆる大規模学校である。

## 2 ハード面及びソフト面(防犯マニュアルの作成・実施)における学校安全への配慮

もちろん、S小学校では、学校の安全にも相当な配慮をしており、図1に部分的に示した、死角になる場所をつくらないための防犯カメラの設置などハード面だけでなく、防犯における最高責任者をいろは遊学館館長とする責任体制も明確にしている。そして、防犯マニュアル(2003年3月作成のもの)を作成し、防犯のための基本的事項として以下のような事柄を明示して、教職員や、保護者を含む地域住民等に共通理解を図っている。なお、学校における防犯教室は年3回行われているという(調査時点)。

### <ハード面>

- a ガラス張りにより、外やいろは遊学館からも学校が見えるようになっており、死角を最小限にしている
- b 学校昇降口等死角部分に録画できる管理(監視)カメラを設置し、不審者が入りにくいようにしている。また、館内の要所にあるテレビは、モニターとして、常時つけておく(ちなみに、監視カメラについての要望は建築後も保護者や地域住民から継続して出されており、現在20台以上のカメラが設置されている)
- c 館内用PHSを全職員が携帯し、不足の事態に備える。また、一部ボランティアも携帯する
- d 防犯ブザーを全教室・特別教室に設置している
- e 児童登校後、必要な出入り口以外、外から入れないように、施錠する

### <ソフト面>

- a あいさつを交し合う(職員・教職員・利用者・児童)ことが、自然にできるようにする。まず、職員・教職員は、自らが率先して誰にでも、明るいあいさつをすることに心がける。また、児童に対しては、学校が、教育の一環として、あいさつの実践を指導する
- b ボランティアの協力を求める。特に、館内でできるだけボランティアを募集する。ボランティアは、誰にでも、明るいあいさつ、名札を着用していない人を見かけたときは、声をかけるか、最寄りの職員に場所等を知らせるようお願いする
- c ボランティアは、活動中は、指定のジャンパーを着用し、目立つようにすることで、防犯及び非常時の、利用者を安全に非難させる為に、誘導などを行う
- d 名札の着用
- e 防犯・防災訓練の実施
- f 防犯研修会の実施
- g いろは遊学館利用者の会及びPTA会員への防犯に対する協力を求める
- h 警備員の常駐および、巡回(警備員は、8:30~22:00まで警備している。平日は、国

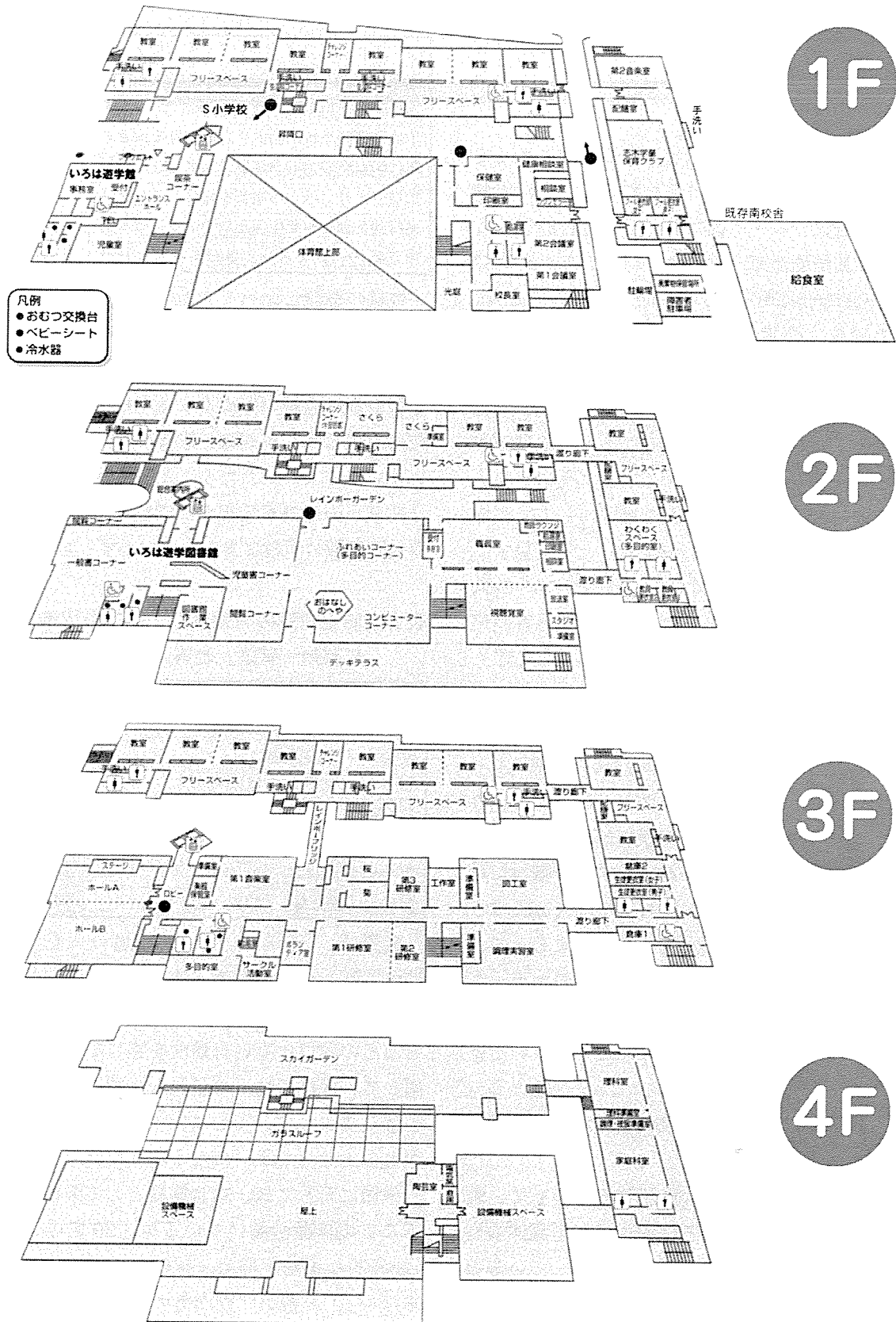


図1 S小学校の校舎平面図（地階に体育館がある）

\* ●印の部分が死角部分に付けられた監視カメラ（実際設置されている全てではない）

の補助の出る緊急雇用対策費から、土日は、市の予算において経費を支払っているとのことである)

S小学校は、保護者や地域住民の要求に応じて防犯カメラが多数取り付けられていることに象徴されるように、ハード面においても今日的学校安全に対する配慮が厚くなされていることがわかる(校舎完成時点において、本体工事費 27 億 6570 万円のうち、防犯カメラにかかった費用は 366 万円であり、工事費の 0.13%を占めている)。

しかし、児童との交流及び地域づくりが、本施設の重要な目的の一つとなっているというは遊学館の副館長(現館長)が述べているように、こうした防犯を直接意識した対策とは別にして、地域住民が「おらが学校の子どもたち」として見てくれる体制づくりを重視している。具体的にいえば、いろは遊学館職員が中心になって、利用者の声(例えば、図書館での児童のマナーが悪いなど)を学校に伝え(市民提案ポスト結果回答依頼書)、それを教職員の指導に反映させることで、学校の教職員だけでなく、保護者、地域住民も一緒になって児童を育てるという意識をはぐくむことをより大切にしているのである。実際には、利用者からの意見や要望に対して、いろは遊学館の職員だけでなく、学校の教職員にも検討する機会を設け、それを元にした具体的な回答を張り出すことで、児童だけでなく、利用している住民達のマナーもよくなり、読み聞かせボランティアの活動など自然発生的に行われるようになったという(いろは遊学館副館長S氏に対するインタビュー調査から)。

### 3 教職員および地域住民の意識からみる基本的な課題

実際、こうした学校及び防犯体制について、教員、そして地域住民(いろは遊学館利用団体の長に回答を依頼)はどのような意識をもっているのだろうか。それを単純集計したものが表1、2である(2004年9月調査による単純集計結果:教員の有効回答数は20であり、地域住民の有効回答数は44である。表の中の数値は、母数で除した割合%である)。

表1 S小学校のイメージ

S小学校のイメージ(～学校)	教員	住民
地域との連携を深めて子どもの学びを豊かにする	100%	45%
地域住民の生涯学習や地域活動の拠点となる	75%	66%
地域の課題や特色に応じた教育を実施する	50%	16%
関心を共にする住民が構想し公的に認められた	0	20%
地域づくりに役立つ情報を発信し活動する	5%	25%
現行法に縛られず住民が自主的に運営する	0	18%
単に職能の異なる公共施設を複合させた	5%	11%

教員の意識と比べて、地域住民のとらえ方が多様で分かれているが、「地域との連携を深めて子どもの学びを豊かにする学校」、「地域住民の生涯学習や地域活動の拠点となる学校」というS小学校に対するイメージは、学校の教員と共通して高いといってよい。ただし、割合をみると、住民には地域との連携を重視する学校というイメージは有効回答数の半数にもみたく、必ずしも高くない。

表2 防犯対策の有効度についての認識(「かなり有効+有効」と答えた人の割合)

防犯対策	教員	住民
モニターによる不審者チェック	95%	59%
安全カメラの設置	80%	57%
ガードマンによる見回り	90%	68%
遊学館による利用者の声を生かす学校づくり	45%	59%
保護者・住民を巻き込んだ「おらが学校」意識	50%	52%
緊急時連絡体制(マニュアル)	75%	57%
緊急時避難訓練(校内・館内)	95%	36%

教員は、「遊学館による利用者の声を生かす学校づくり」や「保護者・住民を巻き込んだ『おらが学校』意識」が約半数であることを除けば、ほとんどの項目に高い有効性を感じている。それに対して、保護者はどの項目も半数程度しか有効性を感じておらず、安心に対する不信も根強いものがあるといってよいだろう。

教員に対しては、複合施設として学校が存在することの課題も聞いているが、20名中、8名が「渉外的な事務が増え、学校のスリム化につながらない」、7名が「校内外の教育活動における安全確保に不安が伴う」、同じく7名が「地域、住民の間に新旧いろいろな思いがあり調整が難しい」と答えている。

これらの点から学校が地域住民と協力して児童



の安全を保障していくためには、(A)さらなる仕事が増えて大変である、難しいという教師の認識があること、(B)保護者や地域住民に根強い安全に対する不信感があり、それに対して学校だけでなく地域全体がどう応えるべきかということなどの課題があり、学校の内、外のソフト面の充実（教職員の意識改革も含む）に配慮しなければならないといえる。

### Ⅲ 学校における危機管理意識の現状と課題

#### 1 危機管理意識の現状と課題（事例からみる課題の抽出）

限られた事例ではあるが、事例分析の結果から、危機管理の前提として、すべての学校が地域の中にあり、地域とのパートナーシップを前提として学校の安全を考えるならば、単純にゾーニングによって児童・生徒と地域住民を分離することは安全に対する不信感が根強くある住民の意識を変えることにつながらないように思われる。しかし、その一方で、地域住民との交流を前提にした危機管理のあり方を考える時、地域住民の連係しようとする意識を醸成することの難しさ及び教（職）員にはそのことによって増大する教職員の多忙（感）をどう解消していくかという課題がみえてくる。

表3に示すように、学校で発生する事件は年々多くなっている。しかし、そこで起こる事件の多くは、「窃盗犯」や「その他刑法犯」であり、「その他刑法犯」では「器物破損」がそのほとんどを占めている。学校で起こる事件そのものは非日常的なものでありながら、こうした事件に対する学校・教職員の認識は、日常の教育活動（荒れる児童・生徒、学校の現状など）の延長線上に捉えているところがあり、池田小学校における殺人事件を特殊なものとする傾向がないとはいえない。あるいは、日常の多忙感から、これまで以上の安全管理あるいは安全教育をすることの無理を感じているという側面もあるかもしれない。

そもそも学校における危機管理とは、学校にとって重大な問題が発生した場合の対処の仕方すべてを含むものであり、いじめ・校内暴力、食中毒・

インフルエンザ、火災・地震、体罰など学校内外で起こる事件・事故への対応だけでなく、そうした事件に対するマスコミ対策、保護者への説明責任及び連携なども含まれる。

未習熟児童から小学生の子どもを持つ保護者（200名）に対するアンケートを行った日本危機管理学総研の調査によれば、保護者が学校に求める安全対策も多様である（表4）。その点は本事例からも明らかである。調査を行った日本危機管理学総研によれば、「その結果の中で大きく問題と思われたのが学校と保護者の間のコミュニケーション不足」であるという<sup>11)</sup>。「開かれた学校」が求められるなかで、学校には多様で多面的な危機管理が求められ、そして、保護者や地域住民に対しても積極的に連携を求めていくという姿勢が問われている。

臨時教育審議会最終答申（1987年8月7日）において、21世紀のための教育目標実現にむけて重視すべき点として、「生涯学習体系への移行」という観点があげられ、中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（1998年9月21日）では、学校が学校教育施設としての機能を確保するだけでなく、地域コミュニティの拠点として地域住民の多様な学習、交流の場として活用すべきとする「開かれた学校」という視点が改めて明示された。これは、ローカルコミュニティの中心を担ってきたわが国の学校の位置付けを踏まえながら、学校中心主義の限界、保護者、地域住民の参加の問題などを背景に提言されたものであり、現在の時代・社会状況から必然的に生まれてきた理念として捉えてよい。

しかし、こうした「開かれた学校」の理念が、学校における施設開放やクラブハウスの整備、学校施設の複合化、余裕教室の転用などの施策に具現化される一方で、池田小学校事件のようなこれまで考えられない事件が起こり、学校の危機管理・安全管理に関わって見直しが求められている側面もある。

前述の文科省の示した対策には、学校施設・設備に関わるハード面の改善と個別学校の管理マニュアルの作成、学校と地域住民、行政などとの連携

表3 学校で発生した刑法犯認知件数

		平成8年	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	
凶悪犯	殺人	3	4	8	5	9	3	
	強盗	4	7	11	11	8	16	
	放火	32	46	37	46	31	36	
	強姦	9	20	25	30	27	30	
	小計	48	77	81	92	75	85	
凶悪犯以外	粗暴犯	1,124	1,393	1,374	1,530	1,952	1,930	
	窃盗犯	侵入盗	7,270	7,608	7,081	7,329	7,491	7,438
		乗物盗	10,804	10,761	10,269	10,058	10,758	12,065
		非侵入盗	6,680	6,272	7,436	8,399	9,942	10,704
	知能犯	104	182	191	75	264	70	
	風俗犯	62	132	170	81	141	142	
	その他刑法犯	2,836	3,184	3,499	4,121	5,965	9,172	
	小計	28,880	29,532	30,020	31,593	36,513	41,521	
合計	28,928	29,609	30,101	31,685	36,588	41,606		

学校には、学校教育法第1条に掲げる学校（小学校・中学校・高等学校・大学・高等専門学校・聾学校・養護学校・幼稚園）、同法第82条の各種学校の他、その実態が幼稚園と同視されるような保育所を含む。

(出典：警察庁)

表4 日本危機管理学総研による「学校危機管理アンケート」結果

<p><b>【参考資料】学校危機管理アンケート</b>                  日本危機管理学総研は、学びの場.comと共同で2003年2月から3月にかけて、学校への不法侵入事件に対する学校関係者（校長、教員、教育委員会、保護者など）と保護者の方々の意識と現場の現状を把握するため、学校関係者と保護者の方を対象としたアンケートを行った。                  調査形式はホームページに書き込んでいただくもので「立場」「学校種別」などの属性から、「学校における不法侵入事件への不安感」「不法侵入対応の主体」「現在行っている不法侵入者対策」などについてお聞きした。その結果211件のご回答をお寄せいただいた。</p> <p><b>■アンケートの結果（要旨）</b>                  このアンケートの結果から大きくは以下のような点が伺えた。                  * 多くの人が、不法侵入事件が起きると考えている。                  * 同様に多くの人が、実際に起きたら対応できないと考えている。                  * 実際に起きているところが少なからずある。                  * 実際に事件があった場合に備えて準備はしているが、多くの人が不安をもっている。                  * 教員と保護者との間で危険の認識についての差はないものの、安全対策の責任の所在と実施状況、今後の展望に関しては一部相違点が見られた。                  * これから危機管理を充実させる上で、安全対策設備と教員の意識を高める必要があると感じている。</p> <p><b>■問題点</b>                  日本危機管理学総研は上記のようなアンケートの結果から以下のような</p>	<p>問題点があるのではないか、と考えている。                  * 保護者と学校関係者との間に情報の格差、相互理解について溝があり、協力した安全対策の実施がなされていないのではないか。                  * 安全対策にハード面での拡充を求めているが、それを運用するソフト面についての関心度が薄く、実際にハード面での拡充がなされても効果的な運用が望めないではないか。                  * 学校関係者のなかで安全対策をしていないと答えている人が1割以上おり、池田小学校事件以降も危機感が薄い。                  * 「開かれた学校」と学校の安全対策・危機管理について同次元の問題として扱っている意見が多い。</p> <p><b>■提言</b>                  今回のアンケートの結果を受けて、学校の危機管理を充実させるために、日本危機管理学総研は以下のポイントを提言する。（細部は、“詳細”をご覧ください。）                  * 学校と保護者との間で安全対策に関しての協力関係の強化                  * ハード面での安全対策より、まずは危機管理理念、セキュリティポリシーなどソフト面での安全対策の確立                  * 教員の意識を高めるプログラムの導入                  * 「開かれた学校」以前に安全対策を整備すべき（開かれた学校と安全対策は同次元の問題ではない）                  * 地域社会と学校の安全対策に関する枠組みの創設                  * 行政による学校の危機管理を支援する体制の設立                  * 危機管理の専門家の育成</p>
--	--

などソフト面の改善が交じり合っている。ハード面の改善があれば、ソフト面においても安全管理・危機管理はしやすくなるという側面がある。しかし、ハード面の改善は新たなソフト面の充実も求めるということを忘れてはならない。

これまでの学校開放施策によって、学校の施設設備は充実してきた。しかし、それと同時に、現実の管理責任を明確にし、マニュアルを作成するなどソフト面の危機管理が強く求められきたにも関わらず、学校側の過剰負担という実態もあって、

独自のマニュアルを作成し、それを積極的に情報提供しようとする学校は必ずしも多くはなかった。前述の日本危機管理総研のアンケートでも、学校側の行っている危機管理の現状をPTAに伝えていなかったり、また、PTAが行っている危機管理について学校側が知らないという事例が多かったことが報告されている。「開かれた学校」を標榜する改革のもとで学校が行う危機管理においても、保護者、地域住民との連携という新たなソフト面の充実が求められ、さらにはソフトを一貫性のある充実したものにするためには個別学校の対応だけでは限界があることに留意すべきである。付け加えていえば、「連携」という新たなソフトは、多忙な教職員にその能力の限界を超えて新たな管理を押し付けるという現実をもたらしている点に関する検証とそれを補填するための施策はこれまでほとんど行われていない。学校の安全を図るためには、改めて連携と責任のあり方、安全ネットワーク構築の主体を明確にする必要がある。

## 2 教育経営に求められる高度な危機管理意識の視点

これまで、学校は児童・生徒の「安全」を第一に考えてきたといわれるが、その質について、今、問われている。そして、教師のその学校への思い、すなわち、地域人として、「おらが学校」としての思いが問われている。この「思い」は、ワイクやサトクリフが、学校のような高信頼性組織における危機管理のポイントとして重要視する「マインド」<sup>12)</sup>に密接に関わっている。具体的にいえば、安全の主体として子どもをどうとらえるか、そのための学校・教職員の仕事をどうとらえるか、保護者・地域住民はどのように受けとめているかなど、教育活動全体を基本的なところから「わかった気になっていないか」とらえ返すラディカルな姿勢と関わっているように思われる。その具体的な関連性についての分析は今後の課題としてさらに深めていく必要がある。

現実問題として、安全教育、危機管理が事件、事故の起きた時だけ行われることのないように、さらなる質の向上を図るためには、学校評価という学校教育活動全体の営みのなかに毎日の「安全

教育及び安全管理」、すなわち「危機管理」という視点を組み込んでおくことが大切である。

例えば、池田小事件や和歌山県で起きた砒素混入事件をきっかけにした薬物混入事件、あるいは大腸菌O-157騒動などがつぎつぎと起こるなかで、今、教職員や学校を支える行政に求められているのは、これまでの安全に対する「予測」をさらに疑ってかかる「高度な安全管理義務」意識の醸成である。

薬物混入事件以後行われた学校における薬品の保管状況の調査では、そのずさんさが指摘されたが、これからは、学校に置かれている薬品類すべての確認、分類、整理、保管を前提に、授業中であるなしに関わらず、また、理科室だけに限らず、学校すべての教職員の統一された注意義務が問われよう。それは、「点」ではなく、「線」で、あるいは「面」で学校の安全を考えていくという学校経営の視点である。さらに、学校の位置付けや役割の問題と関わって、例えば、大腸菌O-157騒動から、これまでの「水はただで安全なもの」という日本人の認識は変化してきており、特に、学校が集団生活の場であり、病気の感染しやすい場であることから、こうした社会の不安を学校に持ち込まないように徹底した水質管理が求められていることも社会的認識の変化の延長線上の問題として再認識しなければならないのである。そのためには、教師の事前指導（安全教育）が学校内にとどまることなく、保護者への情報提供と連携がいっそう重要になっていく。

すなわち、学校における危機管理は個々の学校、教師の問題として捉えられる性質のものでなく、学校を中心とした地域コミュニティ全体の課題なのであるということが再度認識されなければならない。

## おわりに

本稿は、平成15年度・16年度科学研究費補助金（基盤研究(C)(2)）「生涯学習をサポートする複合的な学校施設と学校の安全管理の調和的システム構築の研究」（課題番号：15530497）の研究報告書をもとに、S小学校の実態調査（意識調

査も含む)に焦点化して加筆修正したものである。

なお、平成17年度の国の予算において、地域における児童・生徒の安全を指導するスクールガードリーダーへの補助が付き、スクールガードリーダーを中心に地域全体で児童・生徒を守る体制がつくられようとしている。こうした地域コミュニティ全体での安全管理のあり方については、稿を改にして検討するつもりである。

## 引用及び参考文献

- 1) 「学校の安全」という場合の、安全責任を問われる「学校」という領域について、ここでは、日本体育・学校健康センターの災害共済給付対象の範囲になっている登下校中を含むものととらえている。同センター『学校の管理下の死亡・障害事例と事故防止の留意点(平成14年度版)』(2003年3月)によれば、2002(平成13)年度中、学校事故として災害共済給付されたのは、117万件余りあり、そのうち、事故による死亡は、138件、さらに、交通事故を除く通学(園)中の死亡事故は7件となっている。そのなかには、「下校中、通常の経路を自宅から400m離れた路上で友達と別れ、一人で歩いていた。その後、行方不明となり、2日後自宅から10km離れた山中で発見された」という事例も含まれている。
- 2) 長谷川慶太郎は、地下鉄サリン事件において、被害者の死亡率が低かったのは、当時明文化されていなかった「行政官庁間協力」のおかげであり、政府からの指示は全くなかったと批判している。特に、政治体制、行政組織全体が、常に厳しい危機的な事態、万が一の事態から目を背けようとし、いよいよどうにもならない時点まで、解決を先送りしようとする習性こそが問題であると指摘している。長谷川慶太郎『危機管理の鉄則』徳間書店、1998年、22~37ページ
- 3) 長谷川は、危機とは、「一時の衝撃的な大事件によって発生するだけのものではない・・・長期間にわたって、緩慢に、しかしながら、きわめて厳しい形で、日本とその周辺に、大きな『情勢の変化』をもたらす過程で発生する、誰もが予想していない事態」と定義しているが、ここで「日本」を「学校」に置き換えると今日の学校における危機についての広義の定義となると思われる。同上書、6ページ
- 4) イギリスでは、学校施設管理における安全についてガイドブックがあり、そのなかで、学校の安全に関して、責任の主体は、地方教育当局(LEA 補助学校において)、学校理事会、及び校長であると明記している。また、学校の安全に関して、低(Low)リスク、中(Medium)リスク、高(High)リスクと大まかな基準を示し、学校全体に関する評価だけでなく、学校内においてもリスクの低い場所、リスクの高い場所とわかりやすく安全管理の目安を示している(DfEE "Managing School Facilities Guide4 Improving Security" HMSO 1996)。ちなみに、教育技術省学校施設部長パテル氏、及び、開校式の時、ブレア首相が「これがこれからのイギリスの学校だ」と述べたというハイランズ・スクールのモニカ校長に対するインタビュー調査によれば、共通して、学校(校長)と地方教育当局に責任主体があること、これからの学校の安全管理の鍵になるのは、監視カメラとIDカードであると述べていた(2004年12月イギリス調査)。
- 5) 先行研究を概観すればわかるように、学校の危機管理に関する本や報告書などは、阪神淡路大震災以後出版されたものが非常に多い(拙稿『生涯学習をサポートする複合的な学校施設と学校の安全管理の調和システム構築の研究』平成15年度・16年度科研報告書、18~19ページ参照のこと)。それまでの文献によれば、例えば、池田小学校児童殺傷事件直前に書かれた、大石勝男編『求められる危機管理能力』(教育開発研究所、2001年5月)においては、「いま子どもたちの心が乾き、問題行動が多発しています・・・このような実態を私たちは『子どもの危機』と呼びます。そして『学校の責任ではない』と横を向く教師が多い職員室を『学校の危機』と呼びます」(1ページ)ととらえており、内容的にも外部からの人の侵入を意識した項目はない。また、池田小学校児童殺傷事件以後とそれ以前を比較している佐藤晴雄も、大田寿の調査研究(『学校の危機管理についての一研究』兵庫教育大学学校経営研究会『現代学校経営研究第11号』1998年)をもとにしながら、「不審者による加害事故が想定されていないためか、関連マニュアルを作成している学校は皆無のようで、その種の事故に対する危機意識はきわめて弱かったと言ってよい」(『統計・資料にみる学校の安全管理対策と危機意識』『学校経営』2001年9月号、第一法規、34ページ)ととらえている。
- 6) 下村哲夫「生かされなかった教訓—学校の安全を考える—」『なにが幼い命を奪ったのか 池田小児童殺傷事件』角川書店、2001年、137~148ページ。しかし、池田小学校の教師の対応について、「それ以上の対応」は果たして可能なか疑問視する声は多い。例えば、吉田武男は、「あのような予知不可能な前代未聞の凶行が突然学校に起きたとき、動転することもなく、最善な対応が普通一般の教師にとってなされ得るものではないであろう。その意味で、当日の教師の対応は、最善でなくても第三者によって責められるべきものではないはずである。」(吉田武男・中井孝章『カウンセラーは学校を救えるか』昭和堂、2003年、

23 ページ) ととらえている。ただし、吉田は、事件後、子どもをよく知る学級担任教師、あるいはそれに代わる教師が保護者と電話連絡を行い、必要とあれば家庭訪問にまず一人で行くべきであり、「心の専門家」に任せてしまったことを批判している。

- 7) 池田小学校事件当時、大阪教育大学副学長であった秋葉英則が、当事者としての当該校への言及を避けながらも、教育の現状に対して「生命を守るこだわりを失った」ものとして言及していることは、その後の文科省等の対応策と次元を異にして、教師の児童・生徒に対する基本的な姿勢を問うたものであるように思われる。秋葉英則「生命を守るこだわりを失った社会心理」『季刊教育法 131 号』エイデル研究所、2001 年、4～9 ページ
- 8) 2001 (平成 13) 年 11 月に設置された「学校施設の安全管理に関する調査研究協力者会議」の主査を務めた長沢悟は、今日の学校建築のあり方に影響を与えるキイパーソンであるが、文科省から委嘱されて、主としてアメリカの学校施設を調査している。建物がバリアのようになっている多くの学校を視察した結論として、「安全について施設設備は任せるもの依存するものではなく、人が関わって安全を守ろうとする時、それをサポートするものなのだという考え方もうかがわれた・・・つまり、人が介在することにより、子どもにとって、地域との関係において学校環境としての望ましいあり方と、安全の両方を手に入れようとしているように感じられる。安全を考えるにあたって、学校の望ましいあり方についての理念を教職員、地域住民が共有し、そのための努力をお互いがすることの大切さを読み取ることができる。」とまとめている(『諸外国における学校施設の防犯対策等に関する調査研究報告書』社団法人文教施設協会、2002 年 7 月、106 ページ)。決して学校建築上の防犯対策の重要性を否定している内容ではないが、教職員、地域住民が共に学校(の児童・生徒)を守っていこうというソフト面の対策に重点を置いた基本的な姿勢がうかがえる結論といえよう。なお、『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 1 次報告』(2005 年 3 月)では、「出入口は限定」し、「登下校以外は原則として門は施錠しておく必要がある」としている。
- 9) 本稿では紙数の関係上、取り上げることができなかったが、この他に、池田小学校事件以後、2 億円余りのお金を費やして、市内全域の学校にオートロックのドアを取り付け、顔が識別できるインターホンを設置した札幌市において、「地域ぐるみの学校安全推進モデル事業」を推進している札幌市立山の手小学校の事例が興味深い。校長によれば、危機管理の前提として、一人一人の教職員の言動が当該校を代表するものであり、すべて地域住民の学校に対する認識につながっていることの重要性を指摘している(2004 年 8 月インタビュー調査、資料については、前述、科研報告書を参考のこと)。
- 10) S 小学校におけるインタビュー調査は、2003 年 4 月 23 日の、筆者が委員となっている日本建築学会教育施設小委員会による調査をきっかけに、同年 6 月の教育委員会次長の K 氏へのインタビュー、それ以後の S 市教育政策研究会への参加、2004 年 9 月のアンケート調査まで、S 小学校の教育実践に大きな役割を果たしたと思われる K 氏、O 学校長、いろは遊学館副館長の S 氏に対して継続的に行っている。なお、S 市は、教育改革に熱心な自治体として知られ、多くの研究者がその実践に関わって、論文等をまとめているが、本稿では、基本的に、各氏に対するインタビュー調査及び上記アンケート調査をもとに考察を行っている。
- 11) 浅利眞「学校の危機管理に求められるポイント」『スクールアメニティ』NO207、ボイックス、2003 年 8 月、36～39 ページ。なお、学校の安全管理・危機管理の現状と課題の詳細については、拙稿「開かれた学校と学校経営ー学校の安全管理・危機管理ー」『CS 研レポート』Vol49、教科教育研究所、2003 年 9 月、18～23 ページ。そして、新しい学校の危機管理の在り方を考える前提となる開かれた学校施設に関しては、拙稿「新しいコミュニティ・スクールをサポートする学校施設設備」『教職研修』教育開発研究所、2003 年 5 月、88～92 ページを参照のこと。
- 12) ワイクとサトクリフは、マインドを「現状の予想に対する反復チェック、最新の経験に基づく予想の絶え間ない精緻化と差異化、前例のない出来事を意味づけるような新たな予想を生み出す意志と能力、状況の示す意味合いとそれへの対処法に対する繊細な評価、洞察力や従来の機能の改善につながるような新たな意味合いの発見といった要素が組み合わさったもの」ととらえ、「わかっているような気になっている」「問題への対応がルーチン化されている」マインドレスの状況の問題を指摘している。カール E・ワイク、キャスリーン M・サトクリフ著、西村行功訳『不確実性のマネジメントー危機を事前に防ぐマインドとシステムを構築するー』ダイヤモンド社、2002 年、58～59 ページ

# A Study of the Relation between Open System School and Safety Control of School

— Focused on S Elementary School with Multiple Facilities —

HORII Hiroyuki

## Abstract

In recent years, the safety control of school become to be a big problem in Japan. But, most schools giving careful consideration to safety control are in the conditions of trial and error. The purpose of this study is to analyze the school condition and persons' consciousness about the safety control of school, focusing on S elementary school with multiple facilities. It means to explore the problems between open system school and safety control of school. It found out the following from the analysis of literatures and cases after Ikeda elementary school accident, specially regarding to multiple facilities.

- 1) There are few researchs to bridge between open system school and safety control,
- 2) There are gap in the consciousness about safety control of school between teachers and residents to use school,
- 3) Teachers must check the consciousness about the safety control of school, "Don't we feel like finding out?"

Key words : safety control of school, Ikeda elementary school accident, multiple school facilities, risk management