

学校危機の対処主体と有事における実行性の確保についての検討

大西 健介

(文教大学教育研究所客員研究員)

Study on Main Subjects to be Dealt with in School Crises and Ways to Ensure the Implementation of Relevant Systems in Contingencies

ONISHI KENSUKE

(Guest Researcher of Institute of Education, Bunkyo University)

要旨

2022年に生徒指導提要（以降、生徒指導提要（2022）と表記する）が改訂され、学校現場において、「リスクマネジメント」と「クライシスマネジメント」に基づいた対処が求められるようになった。しかし、「リスクマネジメント」と「クライシスマネジメント」という発生によって対処区分を分ける方策は、平時の業務延長として、有事に向けた大きな危機感のないままに、準備を行うことになる。このような準備は、学校組織全体が大きな危機感を持たないままに有事に突入することを意味し、大規模災害などの有事発生に伴う学校危機に対して、即応できず、大規模な被害が生じかねない。

本稿では、生徒指導提要（2022）にて、新たに規定された学校危機に対する対処要領等を参酌しつつ、リスクマネジメントとクライシスマネジメントの課題を明らかにする。そして教育の抗堪性を手掛かりとして、学校危機に際しての対応主体と有事に際しての実行性の担保を明らかにすることを目的とした。結果、学校危機の対応主体は、「教育の抗堪性」の發揮主体である「全教職員、児童生徒」にあることを明らかにした。また、実効性のある行動を可能とするために、早急に学校の危機管理の在り方の制定についても提言した。

1. はじめに

2022年に生徒指導提要（以降、生徒指導提要（2022）と表記する）が改訂され、学校現場において、「リスクマネジメント」と「クライシスマネジメント」に基づいた危機管理体制の構築と運用が求められるようになった。しかし、「リスクマネジメント」と「クライシスマネジメント」という発生によって対処区分を分ける方策は、有事と平時の境界を明確としてしまうため、平時の業務延長として、危機管理体制を構築することになる。このような危機管理体制は、学校組織全体が大きな危機感を持たないままに有事に突入すること

を意味し、大規模災害などの有事発生に伴う学校危機に対して、即応できず、大川小学校における悲劇を繰り返しかねない。

本稿では、生徒指導提要（2022）にて、新たに規定された学校危機に対する危機管理体制等を参酌しつつ、リスクマネジメントとクライシスマネジメントの課題を明らかにする。そして、教育の抗堪性を手掛かりとして、学校危機に際しての対応主体と有事に際しての実行性の担保を明らかにすることを目的とする。なお、本稿における有事は、学校危機^[1]や学校危機には至らないものの、重大な脅威・リスクが顕在化した状況と定義する。

2. 生徒指導提要（2022）における「クライシスマネジメント」と「リスクマネジメント」の概要

生徒指導提要（2022）によれば、「リスクマネジメント」とは、「事件・事故の発生を未然に防止し、災害の影響を回避、緩和するための取組」と定義されている。また、「クライシスマネジメント」とは、「事件・事故、災害発生直後に、被害を最小化し、早期の回復へ向けた取組」と定義されている。

つまり、「リスクマネジメント」は平時での取り組みを重視した対応であり、「クライ

シスマネジメント」は有事の取り組みを重視した取り組みであると言えよう。特に、「クライシスマネジメント」は、有事における被害極限に努めるダメージコントロールとしての側面が強く、災害などの偶発的な脅威などを強く意識したものであると考えられる。生徒指導提要（2022）に示された「リスクマネジメント」と「クライシスマネジメント」の差異は、事件事故・災害が発生の事前・事後に整理される。そして、その関連性は Figure 1 のようにあらわすことができる。

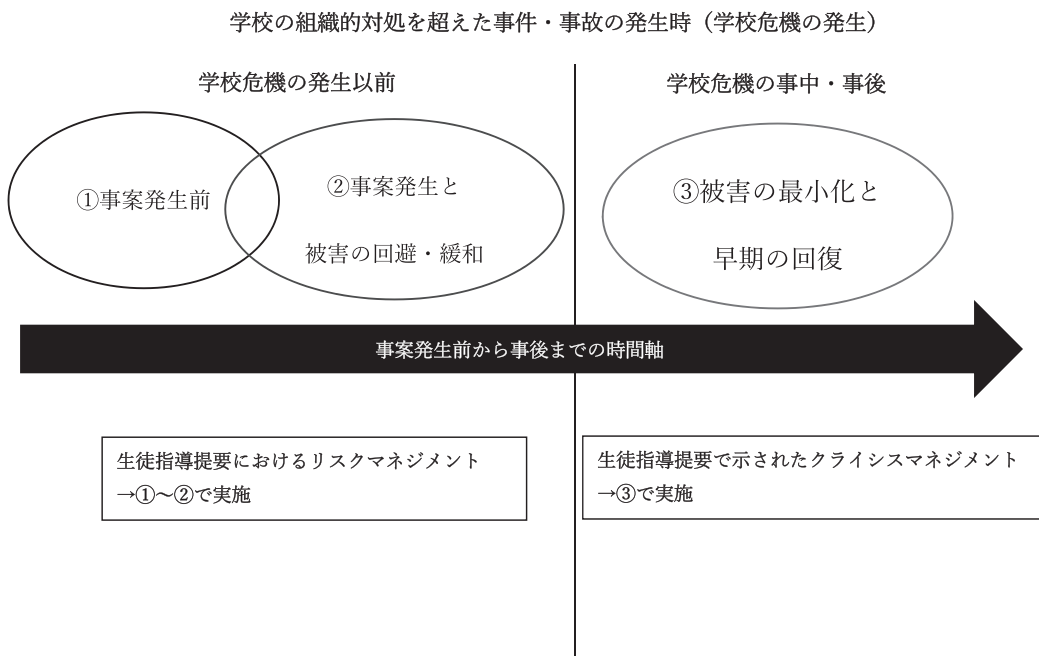


Figure1：生徒指導提要（2022）で示されたリスクマネジメントとクライシスマネジメントの関係性
出典：生徒指導提要（2022）を基に筆者作成

3. 生徒指導提要（2022）に示された「リスクマネジメント」と「クライシスマネジメント」、「学校危機」についての問題と課題

生徒指導提要（2022）に示された「リスクマネジメント」と「クライシスマネジメント」は、平時の対処を「リスクマネジメント」、有事の対応を「クライシスマネジメント」に分離している。一方で、これらのマネジメントには、平時と有事の合間（グレーゾーン事態）のような状況が想定されていないことが大きな課題となる。また、各校で作成されている危機管理マニュアルとクライシスマネジメントの関係性も不明のままとなっている。そして、学校が「学校安全」として計画を策定する必要があるのは、生活安全、交通安全、災害安全の三領域であり、それ以外の領域については、マニュアルの作成に留まっている^[2]。そして、安全教育は、あくまでも教育活動の一環であり、有事に向けた組織的な対応を企図したものとは言えないことが課題になる。

さらに、生徒指導提要（2022）では、「けんか、いじめ、窃盗、暴力行為、授業中や課外活動中のけが、実験や実習中の火災といったものから、学校全体に混乱をもたらす食中毒、感染症、放火や殺傷事件、また地域全体の危機である自然災害など」の多種多様な脅威・リスクを羅列され、これらの脅威・リスクが学校の対処能力を超えた事態を「学校危機」と定義しているが、「学校危機」への対応の目的一特に、組織としての果たすべき使命^[3]の観点一については明示しないまま、その問題は「解決する」という前提条件のもとに、「児童生徒等に危害が生じた場合には、当該児童生徒及び関係者の心身の健康を回復するための必要な支援を行う」としており、想定している脅威・リスクが大規模なものであっても、学校の存立そのものを脅かすものではないものであると解釈可能である点に

問題がある。そして、生徒指導提要（2022）で示された「リスクマネジメント」・「クライシスマネジメント」は、一般的なりスクマネジメントと危機管理（以下では単にリスクマネジメントと表記する。）に包含される概念であり、本来のリスクマネジメントの原義からも逸れたものとなっている^[4]。このような分類は、有事の際に「リスクマネジメント」か「クライシスマネジメント」であるかについて混乱を招く要因となり、状況に即応した判断ではなく、経験側のみ依存した判断やマニュアルに依存した判断がなされてしまうような余地を与えてしまう“隙間”を生じさせていることこそが最大の課題である。

以上のような問題や課題を持った現行の生徒指導提要（2022）の「リスクマネジメント」と「クライシスマネジメント」を、現状の概念のままに、各自治体の独自性のもとに委ねたままに、学校組織に適応させることは潜在的な被害拡大の危険をはらんでいる。例えば、首都直下型地震や南海トラフ沖地震などの大規模災害に伴う学校危機の発生の際に経験やマニュアルに依存した判断が行われ、その判断が誤っていた場合には、顕著な人的被害という結果が生じることが想定される。このような大規模災害に伴う学校危機が生じた際には、一般的なりスクマネジメントにおける危機管理の側面の対応—生徒指導提要（2022）であれば、クライシスマネジメントとしての対応—が必須ではあるが、避難所運営という国家にとっての安全保障（Security）の側面を担うことになる。しかし、このような有事対応を想定していないかのような危機管理体制は、一行政組織たる学校の在り方そのものについて、中央行政や広域自治体教育委員会での議論が不足していると言わざるを得ない。

現在、各教育委員会及び学校組織では、災害等に際しての対応マニュアルや避難所運営についての基本方針及びマニュアル作成がさ

れている。だが、前例のない大規模災害に伴う学校危機では、単に避難所を運営するだけでなく、平素からの訓練による使命に基づいた着実な行動がなければ、住民はもとより学校組織を構成する人員（教職員や児童生徒）にすら、被害が生じ、生命が脅かされる事態となる恐れがあるというのは、東日本大震災などの教訓からも明らかであろう。

そして、このような学校危機への対応を、中央行政は生徒指導提要（2022）の発刊や危機管理マニュアルガイドラインの周知、都道府県教育委員会は基本方針の伝達によって職責を果たしたと考え、学校単位のマニュアル作成のみに任せ、実行性の有無について検証しないままに、学校組織に有事の際の対応を委任することは、有事における対処の実行性の低下を招くのみならず、警察・消防・自衛隊等との連携を、有事に突入してから、初めて実施することになる。このような初動の遅れを招きない実行性を欠いた教育行政の管理体制は、南海トラフ沖地震のような広域かつ大規模災害では、早期に到達する津波によって壊滅的な人的被害をもたらしかねない^[5]。リスクマネジメントには、「想定外」は許されない。ありとあらゆる強度の脅威・リスクを想定し、現有の人的・物的資源でどこまで対処できるのか検討し、かつ、有事の際には、リスクマネジメントを設定した目的（使命）の完遂に向けた行動を行わなければならない。また、その責任は、経営権を握る各校の校長に存することは言を待たないだろう。そして、有事の際には、マニュアルに従いつつも、状況に応じた柔軟な対応が求められていることは言を待たないだろう。

故に、有事に対する各マネジメントを実施する際に、組織全体で共有する“基本方針”が共有され、有事に対して学校組織の即応がなければならない。だが、現在の学校教育や教育学界において、学校組織の有事や学校危機に際しての組織の在り方となる体系的な概念

は見られない。このような組織の在り方として示す概念こそが、教育の抗堪性（こうたんせい）である。

4. 教育の抗堪性とリスクマネジメント

4-1. 抗堪性（こうたんせい）とは

教育の抗堪性を論じる前に、教育界ではなじみのない用語である抗堪性について、その定義を確認する。

抗堪性とは、安全保障や危機管理の分野で用いられている概念であり、いわゆる民間企業におけるBCPや脅威・リスクに対する組織のレジリエンス（対応力）とも捉えることのできる概念である。我が国における抗堪性の定義の一つに内閣府・宇宙開発審議会（以降、内閣府（2016）とする）の提示した定義がある。内閣府（2016）によれば、抗堪性とは、「脅威・リスクが顕在化した状況において、代替・補完手段の確保を含め」た「システムの機能の喪失、中断又は低下の防止や早期の機能回復によって、利用者が当該機能を可能な限り継続的かつ安定的に利用できる能力」と定義される。このように、抗堪性は、ある組織が有する機能維持のために、多様な選択肢を保持する概念であるといえよう。このような抗堪性の概念は、危機管理を実施するに際しての基本的な概念ではあるものの、学校組織に直接適応することは、組織風土の観点から困難を伴うことが予想される。一方で、現状の学校組織や教育委員会は、このような有事に対して即応するという意識に欠けている対応や責任回避を目的とした対応が散見されるため、抗堪性に基づいた危機管理体制の構築は喫緊の課題であるといえる^[6]。このような課題意識から考案した平時と有事を通貫した有事における学校組織の在り方を示したものが、教育の抗堪性である。

4-2. 教育の抗堪性（こうたんせい）とは

教育の抗堪性は、平時から学校危機や有事を想定し、有事への即応を旨とした学校組織の在り方に関する概念である。平時から有事を通貫した広義の定義—有事における学校組織における使命の明確化と脅威・リスクの非顕在化を目的した概念—である「教育の抗堪性」と有事での対処を前提とした狭義の定義—平時からの「教育の抗堪性」に関する取り組みに基づき、脅威・リスクが顕在化した場合の対処および学校組織の指揮命令系統・運用に関する概念—である「学校危機への即応能力」に分割することができる。特に、狭義の定義においては、学校危機や有事が生じた場合の“人間の安全保障^[7]”を前提としている。

広義の教育の抗堪性（以降「教育の抗堪性」と呼称）は、校長または指揮権移譲者を中心とした学校組織が児童生徒並びに全教職員の心身の安全確保を行うことを使命とし、平時から学校組織の存立を脅かすあらゆる内的小および外的脅威・リスクの評価と即応を以て、当該脅威・リスク顕在化を阻止すると共に、顕在化した場合には、脅威・リスクの再評価を実施し、使命に基づいた学校危機への即応を以て当該脅威・リスクの排除または対処を可能とする組織的能力と定義する。また、「教育の抗堪性」の発揮主体は、全教職員、児童生徒であり、教育委員会をはじめとする地方行政や専門家、保護者との平時・有事を問わない連携を前提とする。

このように、「教育の抗堪性」は、児童生徒や全教職員の心身の安全を使命とした内的脅威・リスクおよび外的脅威・リスクに関する即応体制の維持と脅威・リスクを評価し、実行性のある事態対処確保を可能とする有事の組織の在り方について示した概念である。特に、学校危機管理マニュアルでは、重視されてこなかったリスクの評価、リスクアセス

メントの要素を含んだ組織の在り方・事態管理や危機管理を指す概念であることが最大の特徴となる。そして、このような有事対応の概念は、「クライシスマネジメント」の概念が発揮される前段階に当たる組織の指針となりえる概念であると共に、「クライシスマネジメント」や後述する「学校危機への即応能力」の基礎なる訓練も内包するものである。

一方で、狭義の教育の抗堪性（以降は、「学校危機への即応能力」と呼称する）は、学校教育における内的脅威・リスクや外的脅威・リスクが顕在化した状況において、校長または指揮権移譲者の命の元に、代替・補完手段の確保を含めた、学校教育のシステムの機能の喪失、中断又は低下の防止や早期の機能回復を使命（校長をトップとした学校組織が児童生徒並びに全教職員の心身の安全確保を行うこと）に基づいて対処することより、学校教育の機能を可能な限り継続的かつ安定的に機能させるための組織的能力と定義する。加えて、「学校危機への即応能力」は、「教育の抗堪性」の発揮主体が健全に機能し、平時から校長を中心としたフォロワー型リーダーシップを発揮していることを前提とする^[8]。

「学校危機への即応能力」は、「教育の抗堪性」に基づいた学校危機が発生する前の“備え”の段階—つまり、機能喪失を前提とした抗堪性の確保—と、学校危機や有事が生じた場合の“実施”の段階があり、どちらかといえば、生徒指導提要（2022）が示すリスクマネジメントとクライシスマネジメントの実施段階を包括した概念といえよう。そして、学校危機が生じ、“実施”の段階となつては、指揮権を校長や指揮権移譲者（校長不在）へ完全に委譲し、指揮権者の命令の元に、学校危機が生じた際に教職員や児童生徒の生命の保護活動を行う組織的能力と換言できる。そして、「学校危機への即応能力」が発揮される場合に、何よりも重要なことは、使命に基づいた対処を行うことである^[9]。

ここで、教育の抗堪性の関係性を簡潔にまとめる。まず、平時から学校危機などの有事における通貫した組織としての対応力や使命を明記した概念が、「教育の抗堪性」ーリスクマネジメントと事態対処、危機管理を内包した概念一である。次に、有事への対処を前提として、使命に基づいた組織的な対処能力一つまりは、教育の抗堪性の中でも危機管理に特化した能力ーこそが、「学校危機への即応能力」である。これら2つの概念の総称が、教育の抗堪性となる。

4-2-2. 各脅威・リスクに関する「教育の抗堪性の関係性」と「学校危機への即応能力」

学校組織にとっての最善手は、「教育の抗堪性」を発揮し、脅威・リスクを未然に防止することである。しかし、脅威・リスクが拡大し、「学校危機への即応能力」が必要となるときがある。

では、学校を取り巻く脅威・リスクには、どのようなものが考えられるのだろうか。Table 1 にまとめると以下ようになる。Table 1 に基づき、学校が取り巻く大別すると、教職員や児童生徒が対応する学校組織内部から生じる内的な脅威・リスクと、教職員を中心として、組織外部から生じる外的な脅威・リスクがある。しかし、全ての脅威・リスクが即座に「学校危機への即応能力」に発展するわけではない。例えば、児童生徒のいじめ問題は、早期発見と正しい対処によって、学校危機や有事になる前に、教育公務員としての指導の範囲に収まる。また、保護者からの理不尽なクレームについても、教員や事務

職員は地方公務員であり、教員らが所属する学校という組織は教育庁の出先機関に相当するため、現実的に実施が困難である場合には、その要求を棄却することができる。もちろん、棄却の際には、保護者の心情にも配慮は必要であるものの、不当な要求には屈してはならない。

また、防災教育や安全教育については、児童生徒が自分自身の安全を確保するという「教育の抗堪性」の向上に資するものであるため、児童生徒が有事の脅威・リスクへ対処しやすくなるため、積極的に実施されなくてはならない。

このように、「教育の抗堪性」は、平時から学校組織の指導や業務の中で発揮されなければならない。そして、「学校危機への即応能力」は、「教育の抗堪性」を十分に発揮できる教職員組織かつ児童生徒がなくては成立しない。なぜならば、「教育の抗堪性」が発揮される場面は、いじめや平時の安全指導も該当し、それらの場面には教員の事前指導または事後指導のみでは、脅威・リスクの排除には、不十分であり、児童生徒の自己指導能力に基づいた相互指導が健全に機能することが必要不可欠であるからだ。また、防災などの有事には、常に教職員が児童生徒のそばについているとは考え難く、児童生徒自身で安全を確保する必要性があり、児童生徒自身で学校危機への即応能力を以て対処することが求められる。このように、「教育の抗堪性」と「学校危機への即応能力」は児童生徒を含めた学校組織全体で対処することが求められる。

脅威・リスクの種類	想定事案の例（1, 2…）と発揮すべき教育の抗堪性について（Ⅰ, Ⅱ…）
児童生徒が抱える脅威・リスク （内的な脅威・リスク） →児童生徒が潜在的に抱える脅威・リスク ⇒教員や児童生徒が「教育の抗堪性」の発揮主体	1. いじめ 2. 不登校 3. 窃盗（万引き） 4. 授業中の事故 5. 校内での熱中症 Ⅰ：早期発見や兆候認知の場合→「教育の抗堪性」を発揮し、校内で連携した指導を実施 Ⅱ：学校危機に準ずる状況となった場合 →「学校危機への即応能力」を発揮し、関係機関と連携した対処。
学校組織の抱える脅威・リスク （内的な脅威・リスク） →教職員が潜在的に抱える学校組織を脅かしかねない脅威・リスク ⇒教職員が「教育の抗堪性」の発揮主体	4. 教職員の休職 5. 教職員の児童生徒に対するセクハラ 6. 校内人事への不満 Ⅲ：学校運営に支障がない場合や自校対応が可能な場合→「教育の抗堪性」の発揮とフォロワー型リーダーシップの形成に努める Ⅳ：学校危機に準ずる状況となり、自校での対応が困難な場合→「学校危機への即応能力」を発揮し、関係機関と連携した対処。
有事の脅威・リスク （外的な脅威・リスク） →児童生徒・全教職員に降りかかる生命・財産に関する重大な危機。学校組織の存続そのものがおびやかされる状況であり、使命に基づいた対応が求められる。 ⇒校長や指揮権者を中心に、教員や児童生徒が「教育の抗堪性」の発揮主体となる。	7. 首都直下地震等の大規模災害 8. 台湾有事による存立危機事態 9. 不審者による校内での殺人または傷害事件 Ⅴ：平時の対応→「教育の抗堪性」を意識しつつ、有事に即応する体制の堅持と訓練に努める Ⅵ：学校危機や有事の状況となり、教育委員会との連絡が取れる場合→「学校危機への即応能力」を発揮し、児童生徒や教職員の安全確保を図る Ⅶ：東日本大震災と同様の指揮命令系統が寸断された状況→「学校危機への即応能力」を発揮し、教職員や児童生徒の安全確保に組織の総力を挙げる。
学校組織から生じる脅威・リスク （外的な脅威・リスク）	1～6などの内的な脅威・リスクが学校組織単独での対処が困難となったもの Ⅷ：学校危機と判断し、直ちに「学校危機への即応能力」を発揮し、学校組織の信頼回復に努める。

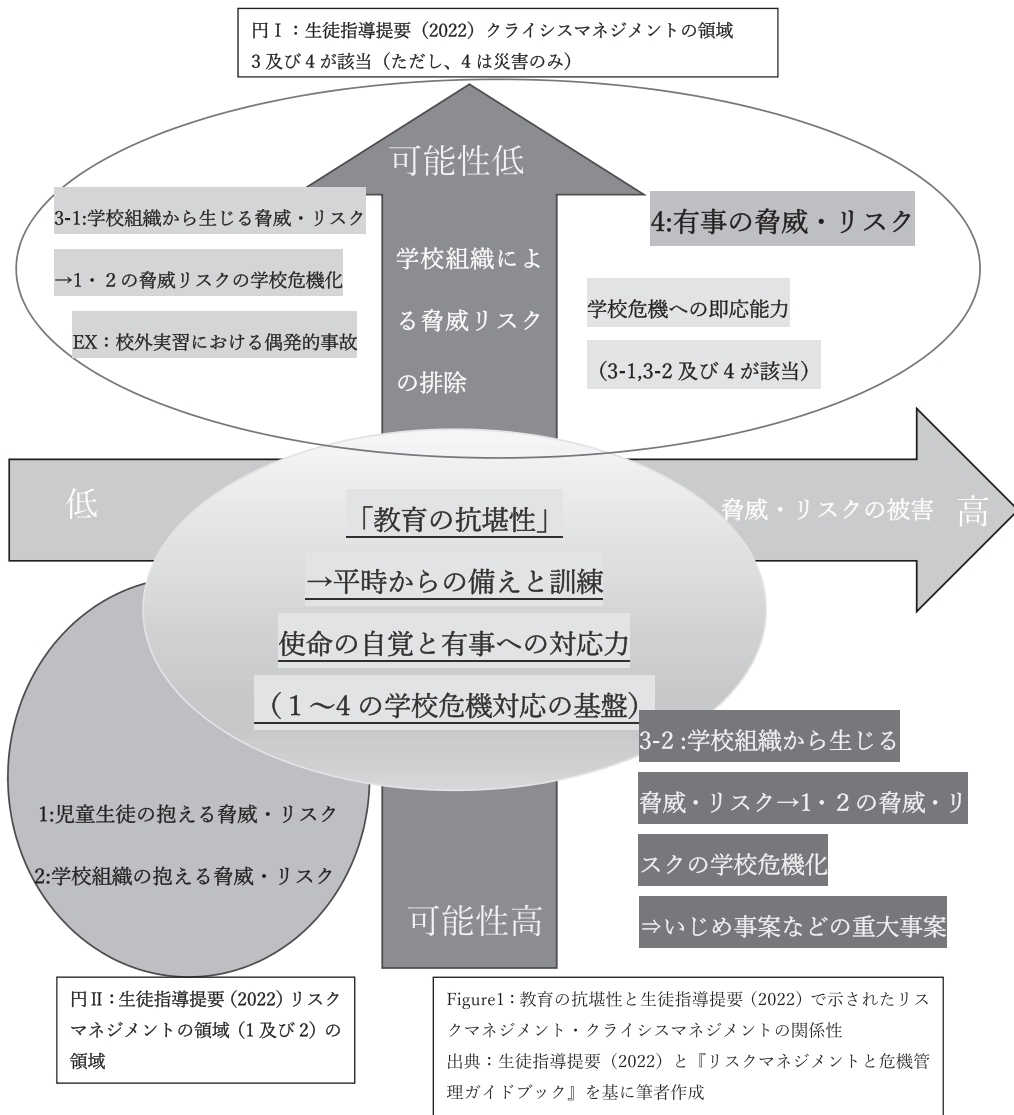
4-3. 「教育の抗堪性」・「学校危機への即応能力」と生徒指導提要における「リスクマネジメント」・「クライシスマネジメント」の関係性

教育の抗堪性は、生徒指導提要（2022）に示された「リスクマネジメント」と「クライシスマネジメント」、平時と有事をつなぐ概念であり、その関係性はFigure 1にあらわされるとおりである。Figure 1は、学校組織の脅威・リスクの排除の可能性と脅威・リスクの被害の度合いで脅威・リスクの類型化を図ったものである。その上で、「教育の抗堪性」や「学校危機への即応能力」、生徒指導提要（2022）の「リスクマネジメント」と「クライシスマネジメント」が該当する領域

を整理したものである。まず、教育の抗堪性（「教育の抗堪性」と「学校危機への即応能力」全て）については、Figure 1の全域で発動され続けるものである。このように、平時と有事を連動的・連続的なものとして捉えることは、非常に重要となる。なぜならば、平時の指導体制が円滑であれば、児童生徒が抱える脅威・リスクや学校組織の抱える脅威・リスクといった内的な脅威・リスクの兆候を早期に捉え、学校組織によって脅威・リスクを排除し、被害が軽減される可能性がある。そして、内的な脅威・リスクは教育の抗堪性を以て対処する領域であるが、この領域の性質を鑑みると生徒指導提要（2022）における「リスクマネジメント」が該当すると考えられる。例えば、教職員の休職などは、管

理職や直属の上司となる学年主任、事務室長などが部下の教職員の心身の状況を的確に把握し、相談や業務の支援などを行うことによって、解決される場合もある。しかしながら、有事の脅威・リスクを除き、学校組織が学校危機や有事の兆候をつかむことは、多忙化などにより困難になっている。結果として、組織内での解決可能性が残されているにもかかわらず、解決の機会を逸することで脅威・リスクが有事に拡大することが多い。このよう

に、「教育の抗堪性」の使命となる「全児童生徒と教職員の心身の安全」について、その自覚を欠いたとき、学校組織や教育委員会は、眼前の危機が生じていることへの責任を取ることから逃避する。その逃避によって、学校組織から生じる脅威・リスクは、有事の脅威・リスクに相当するような教育委員会や多くの関係者を巻き込んだ大規模な有事へと発展することになる。このような脅威・リスクの低減こそが、生徒指導提要の定める「リス



クマネジメント」の本旨といえよう。

一方で、首都直下型地震などの有事の脅威・リスクについては、想定がなされている。しかし、実際の被害が想定を上回る可能性は十分に考えられる他、台湾有事など危機管理マニュアルにない事態が生じえることも念頭におかなければならない。故に、学校組織としては、「教育の抗堪性」の使命を第一に、学校施設の放棄をも含めた安全を確保可能な施設等への避難経路の確保に努めなければならない。一方で、生徒指導提要（2022）が想定している「クライシスマネジメント」は、主に学校の脅威・リスクへの対処と有事の脅威・リスクの中でも大規模災害を想定したものと考えられる。また、同マネジメントは事後の普及にも力を入れていることも特徴である。

このように、「教育の抗堪性」と「学校危機への即応能力」は有事の際の児童生徒・教職員の心身の安全確保に重点が置かれ、生徒指導提要（2022）に示された各マネジメントは、事前・事後の抑止や復旧に重点を置いており、両者は相互補完的關係にあるといえよう。

5. 学校危機に際しての対応主体

以上のような教育の抗堪性をもとに行われる学校危機に際しての対処の主体は、誰になるのだろうか。その主体は、「教育の抗堪性」の発揮主体にある。つまりは、「全教職員、児童生徒」である。そして、責任を持つのは、校長である。一方で、平時と有事をつなぎ、実効性を担保する役割は教員にある。しかし、教員に全ての対処を担わせるのは、余りにも困難である。故に、事務職員もスタッフ（参謀）として登用するなど、平時から多様な視点で危機に備え、有事を乗り越えるために教育の抗堪性の確保に努めなければならない。

2019年、我が国をはじめとした人類はCOVID-19という見えざる侵略者に翻弄され

た。実に100年ぶりのパンデミックは、我が国を未曾有の混乱に陥れた。しかし、危機がただ去るのを神仏に祈念するのみでは、危機は去らない。そこには、人の行動が伴って初めて、危機は去る。東日本大震災、COVID-19と大規模な学校危機、国難ともいえる有事の脅威・リスクを学校組織が経験したが、南海トラフ沖地震や台湾有事をはじめとする存立危機事態など新たな有事の脅威・リスクは、複雑化・多様化し、いつ生じてもおかしくはない。特に台湾有事の際には、現在の我が国の防衛能力を凌駕する弾道ミサイルが学校などの避難所に弾着する可能性は排除できない^[10]。危機管理の基本は、平時には組織の団結とリーダーが最悪を想定した上で、有事に至っては最悪を思い描きつつ、楽観的に指揮をとるリーダーがフォロワーを導くことだ。各学校や教育委員会、文部科学省はここまでに述べた脅威・リスクに対して、確実に児童生徒や教職員を守る手立てについて、警察庁・消防庁・防衛省等の関連省庁や専門家に助言を求めつつ、各学校の危機管理計画・防衛計画についても整備を直ちに開始しなければならない。そして、実効性のある行動を可能とするために、早急に学校の危機管理の在り方を、学校現場と行政が共同して、早期に定めなくてはならない。

6. まとめと今後の課題

本稿では、教育の抗堪性や生徒指導提要（2022）で示されたリスクマネジメント・クライシスマネジメント、広義のリスクマネジメントを比較・検討を行った。

今後の課題は3つある。第1に、各脅威・リスクに対する教育の抗堪性の対処シナリオや向上方法についての検討が不十分となったことだ。この課題については、過去の事例をもとに事例研究を実施する必要がある。第2に、我が国と他国での学校安全の研究や施策の比較が不十分であることだ。この比較研究

の対象としては、学校での銃乱射などが起き、我が国よりも厳格な学校安全が求められる米国や、アジアの他民族共生国家であるマレーシアやシンガポールを検討している。第3に、現行の教育行政や学校現場における作成されたマニュアルの実効性の担保についての実証研究を行っていないことだ。この点については、若手教員を対象にしたインタビュー調査または質問紙調査を通じて、現在の学校安全の現状を把握する必要がある。

注釈

【1】生徒指導提要（2022）では、学校危機は、事件・事故や災害などによって、通常の課題解決方法では解決することが困難で、学校の運営機能に支障をきたす事と定義している。一方で、本稿では、学校危機を「内的・外的な脅威・リスクが校内組織で対処が困難となり、学校組織の存立を脅かしかねない危機的状況」と定義する。また、本稿の定義は、松井（2022）における「学校管理下において発生した事件・事故・災害を契機とするものであり、学校・教師による選択的対応によって継続・変化する可能性を持つもの」という多様な危機を想定した「学校危機」の定義とも合致する。一方で、本稿の定義の先進性は、事件事故災害に留まらない多様な学校危機を包含した点にある。

【2】各学校での学校危機での法的義務は、学校保健安全法29条にある学校事故の事態発生時の対応マニュアルのみとなっている。

【3】使命とは、伊藤（2018）によれば、使者として命じられた命令や任務と定義されている。また、伊藤（2018）は、与えられた使命は目的、目標、手段からなる目標系列に基づいた使命の分析を行うことが求められるとしている。そして、本稿における使命とは、各学校が、上位組織の戦略並びにビジョンに

基づいて、危機において使者として果たすべき命令や任務と定義する。そして、学校危機の際の使命は、児童生徒・全教職員の心身の安全の確保である。

ただし、都道府県教育委員会の公表しているマニュアル等では有事の使命を「危機管理の基本方針」として設定しており、例えば、東京都教育委員会の公表する「危機管理マニュアル」の中には、「児童・生徒や教職員の命を守ること。」「事故・事件が発生したときは、適切かつ迅速に対応し、被害を最小限に抑えること。」とある。しかし、これらの文言は、先に示した使命を基本方針とすることで、組織的な対処を可能にすると考えられる。

【4】民間企業が行う一般的なリスクマネジメントは、リスクについて組織で指揮統制するという目的に基づいて実施される。また、企業内で、リスクマネジメントという用語を使用する際には、平時と有事の対応双方を含んだ定義となる。一方で、危機管理については、PDCAの想定内の事態の拡大や想定外の事態の際に実施される。事態の中でも軽微なものは、事態管理で処理し、大規模な事態に対して経営がトップダウンで指揮する事態で危機管理を行う。そして、生徒指導提要が示しているリスクマネジメントと類似するものの、国際標準規格であるJISTRQ0001：危機管理システムにおけるリスクマネジメントは、危機管理—生徒指導提要（2022）における「クライシスマネジメント」—はリスクマネジメントの一領域を指すものであるとしており、平時から有事を通貫した対応であるといえよう。詳細は、東京海上ディーアール株式会社（2022）p35,p187-188を参照していただきたい。

【5】例えば、南海トラフ沖地震では、震源付近では5分と待たずに津波が襲来する。ま

た、学校に悪意を持った人物の侵入を許した際には、犯人は組織の行動決定まで犯行の実施を思いとどまることはない。

このように、学校危機となりえる事態が生じた際には、判断の遅れによって人命が失われるような事態となる可能性が極めて高い。故に、学校組織には、有事を念頭に置いた即応と即時の決断が求められる。その際に要となるのが、教育の抗堪性を高める取り組みである。具体的には、平時の訓練による実効性の担保とあらゆる脅威を想定した学校危機マニュアルの作成、図上訓練の実施と改善会の実施、使命に基づいた科学的に正しい判断である。

【6】2023年3月1日に市立美笹中学校で男性教員が傷害を負った事件では、無施錠の正門から犯人の侵入を許した。当該事件では、期末考査中であったため、教室に犯人を発見した教諭（以降、教諭A）は退出を促したものの、犯人は刃物を教諭Aに突き刺した。負傷した教諭Aは、ほかの教員を呼ぶように言い、生徒を逃がした上で、犯人を羽交い締めにした。そして、教室から逃走した犯人を追う過程で教諭Aが、刃物を携帯した犯人がいると知らせたために、近隣の教室は内側から施錠した。結果として、複数の教員が取り囲んだことで犯人を確保した。その後、教諭Aは回復し、教壇に戻ったという。しかし、傷害を負った教諭Aに対して、県教育委員会の対応は、「労災の対象は症状が固定するまでの治療費などで、それ以外は民事。自分で加害者と示談の交渉をしてもらうしかない」（埼玉新聞：2023/7/16より引用ママ）と傷害を負った教諭Aのみに説明を行ったものであり、取り囲んだ教諭らもPTSDを負ったが県教委からの支援はなかった。

本件は、「先生が子供たちを守った」事件として、美談になり各教員養成校などで語られることになるだろう。特に、本件に「学校

危機への即応能力」を発揮し、被害の抑制に努めた教諭Aをはじめとした教職員の対処には、心からの敬意を表す。しかし、この事件における教諭Aの対応のみを取り上げ、事件を美談としてはならない。なぜならば、学校の「教育の抗堪性」の観点や教育委員会の指導・監督—特に、クライシスマネジメント時の連携—の観点から問題が存在するからだ。問題は3つある。第1の問題は、なぜ、常に校門を解放したままとしていたのかということだ。第2の問題は、なぜ、事務室などの窓口を通さずになぜ犯人を侵入させたのかということだ。（事務職員を含め、なぜ校内への侵入を許したのかという点も含む）これら2つの問題に際して、先述の事件に際して、各教育委員会は「マニュアルの徹底」を指示したとあるが、市立美笹中学校では“どの点に”マニュアル運用の課題があったのかについての検証がないまま、安易な“徹底”の呼びかけがなされていることが最大の問題である。そして、第3の問題は、なぜ教育委員会は、犯人確保に貢献した教諭Aらを慰労し、地方公務員としての責を全うしたことについて正当な評価を評さないのかだ。有事に際し、使命に基づき、学校組織のために身の危険を顧みずに行動することについて、一切の慰労や事後の支援がなければ、「教育の抗堪性」を学校組織が発揮し、有事に行政機関や警察・消防・自衛隊との連携した即応能力の発揮は困難である。

これらの問題は、学校組織ならびに教育委員会が持つと考えられる組織風土が要因の1つとなったであろうと考える。具体的には、使命をあいまいにした学校運営の在り方と「マニュアル」作成に留まって実効的な対策（今回の事案であれば、校門の閉鎖や事務職員による入校確認）を図上訓練または実際の訓練を実施することを求めなかった学校組織での使命徹底不十分と前例踏襲の教育委員会のあいまいさが招いた事件であったといえよ

う。

【7】人間の安全保障とは、一人一人の人間の安全確保を目的とした国家の安全保障の在り方のひとつであり、『人間開発報告書』によれば、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」という2つの構成要素からなるとした。前者は暴力を伴う紛争や抑圧のない状況を指し、「欠乏からの自由」は経済や社会面での困窮のない状況を指す。学校危機への即応については、有事の渦中における「恐怖からの自由」を重視した対処であり、生徒指導提要(2022)のクライシスマネジメントでは、渦中や事後の「欠乏からの自由」を重視している。

【8】フォロワー型リーダーシップとは、平時は部下の育成を重視し、有事の際には、使命に基づいたリーダーの責任と行動で組織を動かすリーダーシップの一形態である。平時の部下の育成には、結論とその根拠を部下に報告させることを意識させ、主体的なフォロワーとしての部下の育成に努めることを重視する。一方、有事となれば、リーダーが意思決定と行動力を以て、組織の危機に一丸となって、立ち向かう。リーダーも誤った決断を下す可能性があるが、平時からフォロワー型リーダーシップを発揮し、よきフォロワーたる部下を備えていれば、有事の際の部下からの具申によって、誤った判断による被害の発生抑制も可能となる。このように、「教育の抗堪性」の発揮には、校長を中心として、平時からのフォロワー型リーダーシップの発揮が涵養となっている。

【9】連続した状況報告により、使命が揺らぎ、リーダーシップが不明確となったために生じた事故として、戦後の学校で最大の被害となったものとして、大川小学校事故が挙げられる。当該事件では、校長が不在時であったため、教頭が指揮権限を継承した。しかし、

特定の教員の発言が重視されていることや訓練不足などで、津波避難の基本である高所への避難がなされなかった。

このような学校危機における学校組織の対応で問題となるものが2つある。まず、平時からリーダーシップを発揮することが困難であるが故に、有事の際の権限集中を極端に嫌う組織風土にあることが考えられる。この風土が形成されていると考えられる根拠として、下村(2006)の「公務分掌は教職員の互選」などの校内人事の問題が学校の危機管理の事例として挙げられていることがある。そして、有事の際の指揮権者(校長または指揮権限継承者)の決断に対する恐れや、その決断が使命に合致しているかを短時間で判断せず、決定権を不明瞭にしていることに起因するだろう。西條(2021)の大川小学校事故の分析の際の教務主任から教頭へ小学校近辺にある丘陵への避難という正しい進言したものの、実際には、勤務経験の長い教諭の進言である河口付近への避難を実施し、多くの死傷者を出した。この事件が生じた背景の一つとして、西條(2021)は、マニュアル作成遅れと避難訓練実施の先送りを指摘しているが、筆者は、学校組織の自律性のなさ一制度的にも、組織風土としても硬直化した官僚制組織—が使命に基づいたマニュアル作成を遅らせ、学校危機という“実戦”の要ともなる“実効性のある”避難訓練の先送りにつながったものと考ええる。

なお、大川小学校事故での指揮権限者の錯綜やその原因についての詳細は、西條(2021)、組織全体の自律性については『失敗の本質』p.379 - 381を参照。

【10】令和4年度 防衛白書(2022)によれば、中華人民共和国 人民解放軍は278基の中距離弾道ミサイル発射機を保有している。(ミサイル数については公開されていない)仮に、同発射機で各発射機が4発ずつ攻撃したと仮

定する。弾道ミサイルの迎撃には、海上自衛隊が保有するイージス護衛艦と航空自衛隊の保有するPAC 3がある。海上自衛隊保有のイージス護衛艦は全8隻であり、整備の関係で最大実働6隻となっている。イージス艦には、弾道ミサイル迎撃ミサイルを90発程度搭載できる。そのため、最大で480発の弾数がある。そして、PAC 3は6個高射群、最大720発の弾薬を有するものの、迎撃には2発のミサイルを使用するため360回の迎撃となる。では、これらの迎撃ミサイルが発生した際に必中するという極めて楽観的状况を想定した場合であっても、272発が迎撃から漏れ、弾着することになる。この想定からも、流れ弾であっても弾着が学校となる可能性は十分に考えられる。

主要参考文献一覧

- E-GOV 法令検索 学校保健安全法 第29条
(2023/07/21 最終閲覧)
<https://elaws.egov.go.jp/document?lawid=333AC0000000056>
朝日新聞 南海トラフ地震の被害想定
<https://www.asahi.com/special/nankaitrough/>
(2023/07/18 最終閲覧)
- 伊藤俊幸 2018『リーダーシップは誰でも身に付けられる』株式会社アルファポリス.
- 西条剛央 2021『クライシスマネジメントの本質—本質行動学による3.11大川小学校事故の研究』株式会社山川出版社.
- 埼玉新聞 2023「あの日、教室で…生徒守り負傷の男性教諭、教壇復帰も残るまひ同僚も心に傷/戸田・中学校刺傷(上)」
<https://nordot.app/1053130428490564531?c=62479058578587648>
(2023/07/26最終閲覧)
- 下村哲夫 2006『事例解説 事典 学校の危機管理 第2版』教育出版株式会社.
- 戸部良一・寺本義也・鎌田伸一・杉之尾孝生・村井友秀・野中侑次郎 1998『失敗の本質—日本軍の組織論的研究』.
- 東京都教育委員会 2013「学校危機管理マニュアル」.
https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/school/document/safety/crisis_management_manual.html
(2023/07/18 最終閲覧)
- 東京海上ディーアール株式会社 2022『リスクマネジメントと危機管理ガイドブック』1-35,187-290.
- 内閣府 2016「宇宙政策委員会 宇宙安全保障部会 第18回会合 配布資料 資料2 宇宙システム全体の抗たん性強化に関する基本的考え方(素案)」.
<https://www8.cao.go.jp/space/committee/dai55/siryoku2.pdf>
(2023/07/18 最終閲覧)
- 内閣府 2019「【参考】南海トラフ巨大地震の被害想定(施設等の被害・経済的な被害)(再計算)(令和元年6月)」
https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/nankaitrough_info.html
(2023/07/26 最終閲覧)
- 松井典夫 2022「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—」,人間教育 5(1), 1-11.
- 文部科学省 2017 学校安全資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育,10-11.
https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/05/15/1416681_03.pdf
(2023/08/23最終閲覧)
- 文部科学省 2018「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
(2023/07/18 最終閲覧)

研究論文

文部科学省 2021 「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/content/20210604-mxt_kyousei02-000015766_06.pdf
(2023/07/18 最終閲覧)

文部科学省 2021 「学校安全推進のための教職員向け研修・訓練実践事例集」

<https://anzenkyouiku.mext.go.jp/mextshiryou/data/kikikanri/05jirei.pdf>
(2023/07/26最終閲覧)

文部科学省 2022 「生徒指導提要」,96-100.

https://www.mext.go.jp/content/20230220-mxt_jidou01-000024699-201-1.pdf
(2023/07/18 最終閲覧)

文部科学省 「文部科学省 × 学校安全都道府県・政令市教育委員会作成資料一覧」

<https://anzenkyouiku.mext.go.jp/todoufuken/index.html>
(2023/7/26最終閲覧)

防衛大学校安全保障学研究会 2018 『新訂第5版 安全保障入門』 株式会社安芸書房,19-20.

防衛省 2022 『令和4年度 日本の防衛—防衛白書—』 日経印刷株式会社.