

西日本の各県教育委員会による学校安全行政の 現状と課題

市田 敏之・黒木 貴人・小早川倫美・藤村 祐子
藤本 駿・三山 緑・滝沢 潤・住岡 敏弘

要旨：本稿は、西日本の6つの県教育委員会（三重県、滋賀県、香川県、広島県、島根県、大分県）の学校安全の取り組みについて考察し、その動向と特質を明らかにした。

学校安全を担当する行政上の第一義的責任は法令上、学校の設置者である教育委員会であり、実際、6県全てで学校安全行政の担当は教育委員会となっている。教育委員会内部の組織編制上の位置づけをみると、三重県以外は単独の課・室が学校安全を担当している。学校安全の重要性がクローズアップされるなかで、教育委員会内で「学校安全」の名称を冠した部署の立ち上げや当該部署での学校安全業務の一元化の動向は今後も注目される。

次に、県教育委員会の学校安全行政の役割をみると、各県の教育委員会は、防災や安全管理についての指針やガイドライン等、学校に学校安全の基本的な枠組みを提示し、各学校はそれをもとに創意工夫を生かした学校安全計画の策定が期待されている。その枠組みは基本的には、文部科学省の「学校安全の推進に関する計画」に沿ったものであるが、各県が置かれた地理的、社会文化的な位置付けも反映されたものとなっている。

今年度は第2次学校安全の推進に関する計画が開始され、今後、学校安全についての体系的、総合的な取り組みがより一層求められる。そのなかでも、教育委員会と首長部局との連携・協力については、学校安全業務の広範さを鑑みれば、今後も各県で広がりをもてることが想定される。

キーワード：学校安全 学校の危機管理 学校防災 学校事故 地方教育委員会

1. はじめに

学校保健安全法（2009（平成21）年4月施行）26条は、「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」ものとして、学校安全に関する学校の設置者の責務について規定している。また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第21条は、教育委員会の職務権限として「校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関すること」を挙げている。このように、教育委員会にとっては学校安全の確保は重要な職務であり、特2011（平成23）年の東日本大震災をはじめ各地で頻発する地震、それに伴う津波、豪雨災害などの自然災害、不審者による児童生徒を標的にした諸事件、登下校中の交通事故、教育活動中の学校事故などが頻発している現状において、学校安全の重要性は益々高まっているといえよう。

学校安全に関するこれまでの研究は圧倒的に学校の取り組みや児童生徒に対する指導法などで占められているといえる。少数ではあるが教育委員会に焦点を当てた研究も存在するが、そのほとんどは『教育委員会月報』を中心に、教育委員会関係者による実践報告の紹介に留まっている。

そこで本稿は、三重県、滋賀県、香川県、広島県、島根県、大分県の西日本の教育委員会の学校安全の取り組みについて考察し、その動向と特質を明らかにする。これら西日本の各県は、これまで深刻な自然災害に見舞われるなど、学校安全の必要性を認識していると考えられ、これらの県の教育委員会が児童生徒の安全の確保に向けて、いかなる取り組みを行ってきたかを比較分析することで、今後の地方の学校安全行政のあり方について示唆を得たいと考えている。

（住岡 敏弘）

2. 学校安全をめぐる国の施策の動向

中央教育審議会は、2008（平成20）年1月に「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」を答申した。この答申は、社会状況等の変化に伴い学校保健、食育・学校給食、学校安全に様々な課題が生じているとの認識のもと、学校全体の取組体制を整備すること、そして、地域の専門家や関係機関の知見や能力を最大限に活用し、保護者との連携を強化する取組や体制を整備・充実することの、二つの観点から検討が行われたものであった¹⁾。

続いて、旧学校保健法の改正により制定された学校保健安全法において、「国は、各学校における安全に係る取組を総合的かつ効果的に推進するため、学校安全の推進に関する計画の策定その他所要の措置を講ずるものとする」（第3条第2項）と規定された。この規定を踏まえ、文部科学大臣は、中央教育審議会に「学校安全の推進に関する計画の策定について」を諮問し、2012（平成24）年3月21日に「学校安全の推進に関する計画の策定について」が答申された。この答申を受け、文部科学省は、「学校安全の推進に関する計画」（以下、第1次計画）を策定し、2012（平成24）年4月27日に閣議決定された。

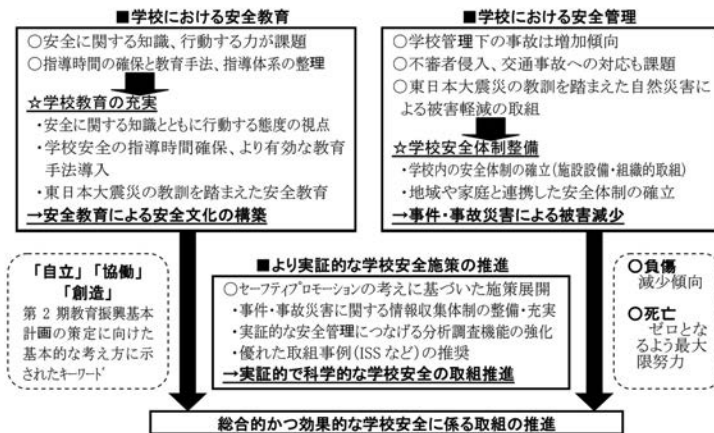


図1 「学校安全の推進に関する計画」の概要

出典：文部科学省「学校安全の推進に関する計画（2012（平成24）年4月27日）【概要】」

第1次計画は、東日本大震災をはじめとする災害の教訓なども踏まえ、各学校における安全に係る取組を総合的かつ効果的に、生活安全、交通安全、防災教育を含めた災害安全を強化する観点から、国が取り組むべき安全に関する教育の充実や、地域社会、家庭との連携を図った学校安全の推進などの具体的方策が盛り込まれた。この計画は、今後おおむね5年間（平成24年度～平成28年度）にわたる学校安全の推進に関する施策の基本的方向と具体的な方策を明らかにするものであり²⁾、本計画の概要を示したのが図1である。ここに示されているように、本計画は、「学校における安全教育」、「学校における安全管理」、そして「より実証的な学校安全施策の推進」を基盤として、「総合的かつ効果的な学校安全に係る取り組みの推進」を図ろうとするものである。特に、教育機関としての学校においては、安全に関わる教育の充実を図ることで、「安全文化」を構築することの重要性が明確に位置付けられていることに着目すべきであろう。

上述の第1次計画は2016（平成28）年度に終了することから、2017（平成29）年3月24日に「第2次学校安全の推進に関する計画」（以下、第2次計画）が閣議決定された。この第2次計画は、中央教育審議会答申「第2次学校安全の推進に関する計画の策定について」（2017（平成29）年2月3日）を踏まえ、新たな5年間の計画として策定されたものである。

第2次計画では、第1次計画期間中の取組に対して次のような認識が示された³⁾。第1次計画期間中には、学校保健安全法に基づく、学校安全計画（同法27条）や危険等発生時対処要領の策定（同法29条）、地域の関係機関（警察、消防、防災担当部局等地域の安全に関わる機関）との連携（同法30条）によって、学校安全の取組を計画的・組織的に実施するための基本的な仕組みが構築され、地域との連携・協働も促進されてきた。また、東日本大震災の教訓を踏まえて、児童生徒等が自らの命を守るために主体的に行動する態度を育成することの重要性が改認識され、学校教育活動全体を通じた実践的な安全教育の推進、通学中の交通事故や犯罪被害の防止のための安全点検や見守り活動等、各種の安全上の課題に応じた対策が推進されてきた。

一方、安全教育に関する意識や取組において地域や学校、教職員による差が

あり、取組が十分とは言えない地域や学校も見られること、学校保健安全法により義務付けられた学校安全計画や危険等発生時対処要領が未策定の学校があること、などが指摘された。

以上のような取組状況とその課題を踏まえ、今後の学校安全の目指すべき姿が次のように示された⁴⁾。

- (1) 全ての児童生徒等が、安全に関する資質・能力を身に付けることを目指す。
- (2) 学校管理下における児童生徒等の事故に関し、死亡事故の発生件数については限りなくゼロとすることを目指すとともに、負傷・疾病の発生率については障害や重度の負傷を伴う事故を中心に減少傾向にすることを目指す。

これは、教育機関としての学校が全ての児童生徒等が自ら安全を確保する主体性の育成を図ること、各学校の管理運営に事故の予防、抑制を明確に位置づけることを示したものと言える。

そして、このような目指すべき姿を実現するために、取組内容ごとに主な施策目標（表1）が示された⁵⁾。

本計画では、このような施策目標を達成するための具体的方策が取組内容ごとに示されている。表1に示した取組内容のうち、特に「(1) 学校安全に関する組織的取組の推進」については⁶⁾、学校における人的体制の整備、学校安全計画及び危機管理マニュアルの策定・検証の徹底、学校安全に関する教職員の研修及び教員養成の充実、「(2) 安全に関する教育の充実方策」については⁷⁾、「カリキュラム・マネジメント」の確立を通じた系統的・体系的な安全教育の推進、優れた取組の普及を通じた指導の改善・充実などが示されている。このように学校安全の確保において現在の教育委員会・学校等が求められているのは、個別的、断片的な取組ではなく、学校安全に関する専門性の向上やカリキュラム・マネジメントの確立、施設設備の整備・充実、PDCAサイクルの確立や家庭・地域等との連携を含めた、体系的、総合的な取り組みであり、こうした認識に基づいて学校安全の確保に努める必要がある。

（滝沢 潤）

表 1 今後の学校安全の推進のための施策目標

取組内容	施策目標
(1)学校安全に関する組織的取組の推進	<p>施策目標 1 全ての学校において、管理職のリーダーシップの下、学校安全の中核となる教職員を中心とした組織的な学校安全体制を構築する。</p> <p>施策目標 2 全ての学校において、学校安全計画及び危機管理マニュアルを策定する。</p> <p>施策目標 3 全ての学校において、自校の学校安全に係る取組を評価・検証し、学校安全計画及び危機管理マニュアルの改善を行う。</p> <p>施策目標 4 全ての教職員が、各種機会を通じて、各キャリアステージにおいて、必要に応じた学校安全に関する研修等を受ける。</p>
(2)安全に関する教育の充実方策	<p>施策目標 5 全ての学校において、学校教育活動全体を通じた安全教育を実施する。</p> <p>施策目標 6 全ての学校において、自校の安全教育の充実の観点から、その取組を評価・検証し、学校安全計画(安全管理、研修等の組織活動を含む)の改善を行う。</p>
(3)学校の施設及び設備の整備充実	<p>施策目標 7 全ての学校において、耐震化の早期完了を目指すとともに、緊急的に取り組むことが必要な老朽化対策等の安全対策を実施する。</p> <p>施策目標 8 全ての学校において、地域の特性に応じ、非常時の安全に関わる設備の整備を含めた安全管理体制を充実する。</p>
(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	<p>施策目標 9 全ての学校において、定期的に学校施設・設備の安全点検を行うとともに、三領域(生活安全・災害安全・交通安全)全ての観点から通学・通園路の安全点検を行い、児童生徒等の学校生活環境の改善を行う。</p> <p>施策目標 10 全ての学校において、学校管理下における事故等が発生した場合には、「学校事故対応に関する指針」に基づく調査を行う。</p>
(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	<p>施策目標 11 全ての学校において、児童生徒等の安全に関する保護者・地域住民との連携体制を構築する。</p> <p>施策目標 12 全ての学校において、児童生徒等の安全に関する外部専門家や関係機関との連携体制を構築する。</p>

出典：文部科学省「第2次学校安全の推進に関する計画」2017年3月24日、6-8頁をもとに筆者作成。

3. 学校安全行政における教育委員会の法的責任

(1) 学校安全行政に関する法的規定

学校保健安全法には、「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至る危険を防止し、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」(学校保健安全法第26条)と規定されている。

学校の設置者とは、国立学校に関しては国、公立学校に関しては都道府県、市町村、私立学校に関しては学校法人であるが、市町村立学校、都道府県立学

校の包括的な管理運営を担うのが、市町村教育委員会、都道府県教育委員会である。地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法とする）には、教育委員会の職務権限として「校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関すること」（地教行法第21条9号）が明記されており、法令等に違反しない限度において、施設、設備、組織編制、教育課程、教材の取扱、その他学校等の教育機関の管理運営に関する基本的事項について、教育委員会規則を定めて実施する（地教行法第33条）。よって、学校保健安全法第26条に規定する事項は、事実上学校の管理運営権限を持つ教育委員会の責任となる。

ただし、具体的な学校安全計画の策定（学校保健安全法第27条）や、学校環境の安全確保に関する措置を講じること（同法第28条）、危険等発生時の対処要領の作成（同法第29条）、地域の関係機関等との連携を図ること（同法第30条）については、包括的な校務掌理権を有する校長の責任において、学校が実施する。すなわち、児童生徒が危機的状況を回避したり、危機発生時に正しい判断や適切な行動によって被害を最小限に食い止めることができるように安全教育を実施したり、児童・生徒が事故や犯罪に巻き込まれることのないように、学校設備の保安全管理、危機管理マニュアルの策定及びシミュレーションなど、学校環境の安全管理について具体的な措置を講じたり、さらには危機発生時・発生後に迅速かつ組織的に対応するのは、直接には学校ということになる。

（２）学校事故・事件における教育委員会の法的責任

学校で教育活動を実施していく上で、体育や理科、技術家庭など、実技・実験をとまなう教科は特に事故が起きやすく、児童・生徒が重い障害を負ったり、最悪の場合死に至ることもある。また、学校内で授業を受けている時だけでなく、休憩時間中、学校給食、部活動の指導、修学旅行や課外指導を受けている場合、登下校中などにおいても、事故や事件に巻き込まれ、それによって児童・生徒が心身共に大きな損害を被ることもある。

学校管理下において学校事故が発生した場合、児童・生徒の教育指導にあたる学校や教員にも法的責任が及ぶ。その内容は刑法に根拠をもつ刑事責任、国

家賠償法や民法に根拠をもつ民事責任，地方公務員法に根拠をもつ行政責任に分けられる。教員には，教育計画に基づき児童・生徒を教育する責任を有するが，ここには児童生徒の安全配慮義務も含まれている。そのため，理科の実験や体育実技，部活動の指導などにおいて事故が発生し，捜査当局が刑法第211条の業務上過失致死傷等に該当すると判断した場合，起訴される（刑事責任）。また，公立学校教員は地方公共団体の公権力行使にあたる地方公務員であり，故意または過失によって児童・生徒に損害を与えた場合は，地方公共団体が損害賠償をしなければならない（国家賠償法第1条）。学校設備の管理等に瑕疵（当該施設が通常備えているべき安全性を欠く状態）があり，それによって児童・生徒に損害を与えた場合も同様である（国家賠償法第2条）（民事責任）。そして，行政責任としては地方公務員法に基づく懲戒処分が該当するが，教員の処分については人事権を有する教育委員会が責任機関となる（地方公務員法第6条）。

これらの刑事責任，民事責任，行政責任は，犯罪等，事件においても同様に問われる可能性がある。2001（平成13）年に起きた大阪教育大学附属池田小学校事件においては，遺族が国家賠償訴訟によらず，国との直接交渉によって合意書を締結する形で決着を見た。そのため，国は安全管理の不備を認め，総額4億円の賠償金を遺族に支払ったものの，刑事責任や行政責任を問われることはなかった。しかし，事件発生時，学校の通用門が開放されていたため犯人が校内に容易に侵入できたこと，犯人が校舎に入る前に教員が目撃したにも拘わらず声かけを怠ったこと，児童の安全確保や救護よりも警察への通報を優先させたこと，危険告知や避難指示が適切にできなかったことなど，安全配慮義務が十分に果たされていなかったことについて，文部科学省，大阪教育大学，そして附属池田小学校によって謝罪がなされている⁸⁾。このことから，学校管理下において，児童・生徒が何らかの犯罪に巻き込まれた際にも，教育委員会や学校の法的責任が厳しく追及されることが十分に考えられる。

なお，事故後の被害児童・生徒や保護者への保障においては，学校事故給付制度が整備されており，学校管理下において事故が発生した場合，医療費，障害見舞金，死亡見舞金が給付される（独立行政法人日本スポーツ振興センター

法施行令第2条、第3条、第5条第1項・第2項、独立行政法人日本スポーツ振興センターに関する省令第24条)。また、学校でいじめに遭遇し、子どもが自殺した場合も、死亡見舞金が給付される(独立行政法人日本スポーツ振興センターに関する省令第25条)。

(3) 自然災害等における教育委員会の法的責任

自然災害等が発生した場合、都道府県知事は救助の万全を期するために、必要な計画の樹立と救助組織の確立、施設設備物資及び資金の整備に努めなければならない(災害救助法第3条)。その救助の一環として、避難所及び応急仮設住宅の供与が含まれている(同法第4条)。また、災害対策基本法に基づき、市町村長はあらかじめ特定の施設を、当該管理者の許可を得て「指定緊急避難場所」や「指定避難所」に指定することが可能であり(災害対策基本法第49条の4、第49条の7)、必要と認める地域の居住者等に対し、これらの場所への立ち退きを勧告することができる。「指定緊急避難場所」とは、自然災害等による危険が切迫した状況において、住民等の生命の安全確保のために緊急に避難する場所であり、「指定避難所」とは、避難した住民等が、災害の危険性がなくなるまでの期間滞在したり、自宅へ戻れなくなった住民等が一時的に滞在したりするための施設である。市町村長は、指定した緊急避難場所について都道府県知事に通知し、公示しなければならず、災害時に市町村長がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合は、都道府県知事がその事務を代行する(災害対策基本法第60条)。

一方、学校は、原則として学校教育の目的以外に使用されることが禁止されている(学校施設の確保に関する政令第1条、第3条第1項)。しかし、学校教育法には「学校教育上支障のない限り、学校には、社会教育に関する施設を附置し、又は学校の施設を社会教育その他公共のために、利用させることができる」(学校教育法第85条)と規定されており、また①法律又は法律に基く命令の規定に基いて使用する場合、②管理者又は学校の長の同意を得て使用する場合については、目的外使用が認められている(学校施設の確保に関する政令第3条第1項但し書き)。すなわち、学校の管理者たる教育委員会には、市町

村長が学校を「指定緊急避難所」等に指定するに際し、同意する権限と責任を有する。2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災、2014（平成26）年8月20日に発生した広島市の豪雨による土砂災害の例にもあるように、学校が「指定緊急避難場所」や「指定避難所」になった場合、自然災害等が発生すれば地域住民が学校に避難し、復旧のめどが立つまでは、一定期間身を寄せて生活することになる。災害時の避難所運営は市町村の防災担当部局が担うが、教職員が最優先すべきは児童・生徒の安全確保と安否確認、教育活動の早期正常化にある。

自然災害の発生は、防ぐことのできないものである。しかし、大川小津波訴訟のように、児童・生徒への避難指示が的確に行えなかった場合や、安全確保が十分に果たされず、不幸にして犠牲になった場合、学校や教員、教育委員会に法的責任が発生する可能性がある。大川小津波訴訟の第1審判決では、校長、教員の注意義務違反として過失を認め、市や県に国家賠償法第1条に基づく損害賠償を命じている（仙台地判平成28.10.26.）⁹⁾。現在、控訴審理中であるが、防災マニュアルの策定をめぐって市教育委員会の監督責任、県教育委員会の指導義務についても争点になっている。

（三山 緑）

4. 各県教育委員会の学校安全行政の現状

（1）三重県の学校安全行政の現状

①学校安全に関わる三重県教育委員会事務局組織

三重県教育委員会事務局には、学校安全に関わる事務を管轄する部署として教育総務課と生徒指導課の二つがある。「三重県教育委員会事務局組織規則」によると、教育総務課の分掌事務の一つに「事務局及び公立学校の防災及び危機管理に関すること」（第五条十五号）が定められ、また、生徒指導課の分掌事務の一つに「学校安全に関すること」が定められている。

これらの事務を担当する組織としては、教育総務課に学校防災・危機管理班がおかれ、防災を含む危機管理全般を担当している。一方、生徒指導課には生徒指導班がおかれ、いじめや交通安全教育、防犯教育等について、政策を立案

し、各学校への支援を行っている。また、同課には、安全・安心対策班もおかれており、スクールカウンセラーに関する事務を担当している。

また、「三重県教育委員会事務局組織規則」では、特定の事務を処理するための職を置くことができるとされており、上記の組織に対応するかたちで、学校防災推進監と子ども安全対策監がおかれている。それぞれの職務権限は、「上司の命を受けて、学校の防災・危機管理に関する事務を処理する」こと、「上司の命を受けて、いじめ問題の解消等子どもの安全対策に関する事務を処理する」こととされており、学校安全に関するポストの設置と人員の配置を通じて円滑な事務の遂行が図られている。

②学校安全に関わる政策の立案

三重県における現在の学校安全に関する政策の基本は、防災については東日本大震災の発生、そして、いじめ等の生徒指導に関することについてはいじめ防止対策推進法の成立が契機となっている。

三重県では、東日本大震災を受けて、2011（平成23）年6月「学校防災緊急対策プロジェクト」が設置され、学校の防災対策・防災教育の在り方について検討がもたれた。その内容は、同年12月に『三重県の学校における今後の防災対策・防災教育の在り方について〈指針〉』として公表された。ここでは、学校の防災対策及び防災教育は、三重県教育委員会、県立学校、市町等教育委員会、公立小中学校等が取り組み主体となって、全県的に実行していくことが示されている。

本指針では、学校の防災対策・防災教育の課題を15に分類し、それぞれの課題の見直しや取り組みの強化を行うための方向性と具体的な対応例が挙げられた。そのうえで、県教育委員会が取り組む重点方策として、(1)学校施設の耐震化及び非構造部材の耐震化、(2)避難場所、避難経路の確保、(3)学校の防災機能の強化、(4)学校が取り組む防災対策・防災教育に対する支援、そして、(5)学校防災に資する教職員の育成の5つが提示された。

一方、いじめ防止対策に関する政策にあたっては、2013（平成25）年に成立したいじめ防止対策推進法にもとづいて、2014（平成26）年3月に三重県いじめ対策審議会条例と三重県いじめ問題対策連絡協議会条例が制定され、これら

条例にもとづいていじめ対策審議会といじめ問題対策連絡協議会が設置されることとなった。

いじめ対策審議会は、教育委員会の諮問に応じて、いじめの防止等のための対策に関して調査研究を行い、教育委員会に建議することが任務とされている。委員は6人以内が定数とされ、法律、医療、心理、福祉又は教育に関する専門的な知識又は経験その他のいじめの防止等に関し必要な学識経験を有する者のうちから、教育委員会が任命し、任期は3年間となっている。他方、いじめ問題対策連絡協議会の任務は、いじめの防止等に関係する機関及び団体の連携を図り、いじめの現状の情報の共有及び分析、およびそれを踏まえたいじめの防止等に関する情報の交換及び研究を行うこととされている。委員は、15人以内が定数とされ、いじめの防止等に関係する機関及び団体の職員並びにいじめの防止等に関し学識経験を有する者のうちから、知事が任命し、任期は1年間である。

③学校安全に関する具体的な取り組み

以下では、三重県教育委員会による学校安全に関するいくつかの取り組みの中から、学校における危機管理に関する手引やマニュアルの作成と「三重県いじめ防止条例（仮称）」の制定に向けた動きの2つを例示する。

まず、学校における危機管理に関する手引やマニュアルについてであるが、三重県では、『学校における危機管理の手引』、『学校管理下における危機管理マニュアル』、そして、『学校における防災の手引』が編集・発行されている。これら3つの関係は、『学校における危機管理の手引』が学校における危機管理の全般を整備・実行するために編まれ、そのもとでの個別の事件・事故対策や対応のために『学校管理下における危機管理マニュアル』が位置づけられる。さらに、地震や風水害等に係る危機に対応するため、『学校における防災の手引』にしたがい、学校防災についての対応が求められる。

『学校における危機管理の手引』では、学校の危機管理について、危機管理の定義、対象とする危機の分類が示されたうえで、学校において危機管理の方針を定めること、危機管理体制を構築すること、そして、具体的な取組が記されている。学校の危機管理体制については、いわゆる平時の体制として、危機管理委員会を設置して、委員会によって組織的に危機の未然防止に関する取り

組みを行うことや危機発生時の対応を行うこととされている。危機管理委員会は、校長を危機管理責任者として、危機管理推進者（教頭・事務長等）、各学年、各科、各校務分掌等の危機管理推進担当者で構成され、保護者や地域住民、関係機関等と連携をとりつつ、同時に、教育委員会事務局との間で指示・報告の関係構築することが求められている。また、きわめて重大な危機が発生した場合には、校内に危機対策本部を設置することが想定されている。ここでは、危機管理責任者である校長を本部長、危機管理推進者を副本部長として、対応の決定及び実施に関すること、情報収集及び関係機関等との情報共有・連絡調整に関すること、広報等に関すること、その他必要なことを行うとされる。

一方、いじめ問題への対応については、いじめ防止対策推進法の制定以後、上述した通り、いじめ問題対策連絡協議会やいじめ対策審議会等の組織の整備、いじめに関する調査、また、いじめ防止基本方針の策定など、多くの取り組みが実施されてきた。そのうえで、2017（平成29）年度、三重県では、「三重県いじめ防止条例」の制定を目指した取り組みが行われている。

具体には、三重県教育委員会のもと、いじめ防止条例の検討委員会が設置され、6月に第1回の検討会議が開催された。同委員会は、大学教員や弁護士、臨床心理士、人権擁護委員、児童養護施設協会、警察等の有識者や関係者、保護者の代表としてのPTA関係者、そして、教育長会、校長会、私学協会、教員等の学校関係者から構成される。検討委員会では、教育長より、近年、インターネットの利用等いじめの形が変わりつつあることを前提に、いじめは学校現場だけでは解決できるものではなく、社会全体の問題と捉えて、子どもたちに関わるすべての大人がいじめは絶対に許さない、子どもたちを徹底して守り通す姿勢を共有することが必要であるとの認識が示された¹⁰⁾。条例化に向けての取り組みで、とりわけ注目されるものが、子ども声を聞く機会を設けていることである。すなわち、県内の小・中学校それぞれ10校ずつを抽出して実施する児童生徒アンケート、高校生意見交流会、そして、小・中学校、高等学校、特別支援学校の児童会・生徒会を通じた子どもの声の募集を企画・実行し、それぞれを通じて、条例化にむけて子どもの実態や意見を反映させることを図っている。

（市田 敏之）

(2) 滋賀県の学校安全行政の現状

①「学校安全」を担当する部署とこれまでの取り組み

滋賀県教育委員会では、学校安全に関する事項は、「保健体育課」が担当する(図2)。「保健体育課」は、学校安全の他に、学校体育・学校保健・学校給食に関する事項を所管している。

同県教育委員会は、学校保健安全法第27条と第29条を踏まえ、各学校に実情に応じた「学校安全計画」と「危機等発生時対処要領」の作成を求めている。学校安全計画作成にあたっては、留意事項や校種ごとの計画例を作成し、各学校の参考資料として提示している。また、「危険等発生時対処要

領」に関しては、「学校防災マニュアル作成のための様式」や「危機管理マニュアル～不審者への対応について～」が提示され、各学校はこれらの様式やマニュアルに基づいて、作成することが求められている。

防災教育については、阪神淡路大震災以後、継続的に学校における防災教育の充実が図られてきた。1995(平成7)年3月に、学校における防災に関する教師用指導資料として「大地震に備えて」が作成され、1996(平成8)年9月には、地震防災学習資料『あっ地震だ!～心構えと行動を～』が校種別に作成された。さらに、1998(平成10)年8月には、「防災教育指導事例集」が作成され、2008(平成20)年3月に「地震に関する学校防災の留意事項」が発行された。また、東日本大震災を受け、これまでの防災教育における様々な課題が明らかになり、防災教育のあり方や危機管理体制等の刷新が図られ、2012(平成24)年3月に「学校防災の手引き」が新しく作成された。

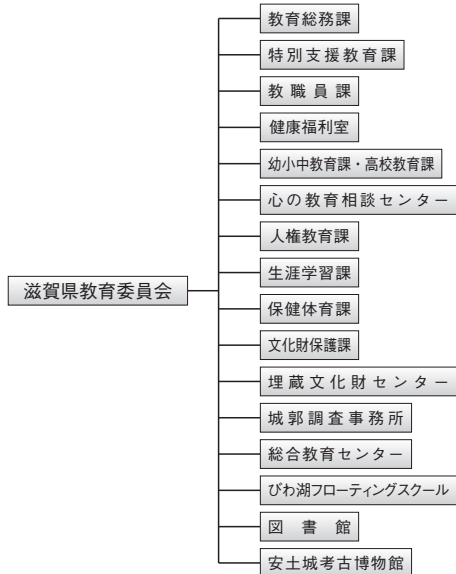


図2 滋賀県教育委員会組織図

また、交通安全教育に関するリーフレットを作成し、各学校での交通安全教育の実施に参考となる情報を提供している。

②各学校に対する支援の内容

1) 学校安全計画の内容

先に述べたように、滋賀県教育委員会は、学校安全計画について、「学校安全計画策定にあたっての留意事項」と校種ごとの「学校安全計画例」を示している。学校安全に関する総合的な計画という視点から、学校安全計画の中に必ず記載する観点として、図3に挙げる4つを提示している。

(1)安全教育に関すること	①安全学習
	②安全指導
(2)安全管理に関すること	①対人管理
	②対物管理
(3)学校安全に関する組織活動に関すること	
(4)職員研修に関すること	

図3 学校安全計画に記載する観点

参考に、小学校の計画例を取り上げてみよう。計画例では、図4に示すように、月ごとに重点目標が設定されている。この月の重点目標は、低学年から高学年まで、全ての学年に共通する目標である。この月ごとの目標に基づき、さらに4つの領域に関わって、具体的な実施項目が示されている。

例えば、「安全教育」の「安全学習」では、「生活」「理科」「図工」「家庭」「体育」「総合的な学習の時間」の科目

月の重点目標	
4	通学路を正しく歩こう
5	安全に休み時間を過ごそう
6	梅雨時の安全な生活をしよう
7/8	自転車の決まりを守ろう
9	けがをしないように運動しよう
10	乗り物の乗り降りに気を付けよう
11	けがをしないように運動しよう
12	安全な冬の生活をしよう
1	災害から身を守ろう
2	道路標識を守ろう
3	安全な生活ができるようにしよう

図4 1年間の月の重点目標

や時間ごとに、指導内容が記載される。「総合的な学習の時間」に注目してみると、3年次では「〇〇大好き～町たんけん」「生活安全（防犯）マップづくり」、4年次では「災害安全マップづくり」、5年次では「地域安全マップづくり」、6年次では「社会の一員として活動しよう」という内容である。マップづくりを中心に、児童に身近な生活の安全から、災害安全、地域安全と、順を追って学習できるカリキュラムが提示されている。

「安全指導」では、「学級活動」「児童会活動等」「主な学校行事等」について、計画が示される。なかでも、「学級活動」は、「低学年」「中学年」「高学年」に分けられ、4月の「低学年」では、「通学路の確認、安全な登下校、安全な給食配膳、子ども110番の家の場所」が示されている。

中学校でも、小学校と同様の形式で、月目標とそれに基づく具体的な実施項目が示されている。中学校において特徴的なのは、「安全教育」の「安全学習」は、「社会」「理科」「美術」「体育分野」「保健分野」を通して実施され、「安全指導」については「技術・家庭」「総合的な学習の時間」で実施するというように、各教科の学習を通して「安全学習」を行う形式になっている点である。

一方、幼稚園については、各月の行事に合わせて、「安全教育」の「生活安全」「交通安全」「災害安全」の3つの領域について具体的計画が示される。

2) 学校防災マニュアル作成の手引きについて

学校防災について、学校防災マニュアルを作成するための手引きが発行されている。防災教育を充実させ、子どもに危機予測・回避能力の育成を図るとともに、防災体制を確立させ、教職員に危機管理意識の高揚と継続を図る等、学校の防災教育の充実を目的に作成されている。各学校に対する「手引き」の位置付けとして、学校での防災教育の充実および防災体制の確立に必要な基礎的・共通的な事項を示すものであることを示している。各学校は、それぞれの実情（地理的条件、施設の状況、児童生徒の家庭の状況、教職員の体制など）を踏まえながら、家庭・地域・関係機関・市町防災担当課などと連携しながら、地域の防災計画などと整合性を図った上で、マニュアルを作成することが求められている。手引きは、「平常時の備え」「災害発生時の基本対応」「資料集」「様式編」の地震への対応を中心に構成される。

（藤村 祐子）

（3）香川県の学校安全行政の現状

①学校安全担当部署と管轄内容

香川県教育委員会は、2016（平成28）年3月に、平成32年度までの5年間の計画期間とする第3期「香川県教育基本計画」を策定しており、香川県教育の

進むべき方向と目指すべき目標、そしてそれらを実現するための総合的な教育施策を明示している。その中で、「元気で安心できる学校づくり」という基本的方向を示し、「学校安全の充実」を施策として掲げている。

この施策の基本的な考え方として次の2点を挙げている。第1に、学校内や登下校時における不審者による被害や不慮の事故などから子どもを守るために、安全で安心な環境づくりを進めるとともに家庭や地域、警察などの関係機関と連携した安全対策に取り組むことである。第2に、交通事故や不審者による被害を防止するための安全意識や、地震や津波等の自然災害などに対する防災意識を高め、子どもが自ら危険を予測し、回避できる資質や能力を発達の段階に応じて育成するとともに、他の人や社会の安全に貢献できる資質や能力を育成することである。

「学校安全」の施策は、香川県教育委員会保健体育課が担当しており、主な施策内容は次の3点である。1点目は、「学校内外における安全対策の推進」である。具体的には、学校内の施設設備の安全点検と整備の徹底を図ること、校内外での不審者による事件や自然災害の発生を想定した学校危機管理マニュアルを作成すること、その検証のための避難訓練や防犯教室の実施すること、通学路の防犯・防災上の危険箇所等を示した「安全マップ」等を活用することである。また、多くの小学校区で実施されている地域のボランティア団体等による見守り活動を円滑に行うために、ボランティアを対象とした講習会の開催や、地域における子どもの見守り体制整備の推進なども行われている。

2点目は「交通安全教育の充実」である。具体的には、交通安全教育担当者の資質向上や交通安全意識を高めるために、担当者を対象とした研修会の開催や、「香川県内の交通事故状況」に基づく講義や、有識者や警察職員による交通安全教育に関する講義を実施している。また、児童生徒の交通事故の減少や交通マナーの向上を図るために、児童生徒の自転車乗用中の交通事故の発生状況等を踏まえ、自転車免許制度をすべての高校で導入するとともに、警察と連携した交通安全教室や街頭指導、交通安全強化週間等の取組みを推進している。

3点目は「防災教育の充実」である。具体的には、「防災の手引」等を活用し、火災や地震・津波、風水害等に関する基本的な知識や災害発生時の適切な行動

などについて、発達の段階に応じて児童生徒等一人ひとりが状況を的確に判断し、適切に行動できる能力や態度を育成するための指導を行っている。また、南海トラフ地震の発生に備えて危機管理部局等と連携した防災教室講習会を開催し、地域や関係機関と連携した実践的な避難訓練の実施を促進している。

②学校安全計画策定のためのガイドラインや支援

香川県教育委員会保健体育課では、県内の公立小中学校、高校が防災教育を中心とした学校安全計画を策定するために、主に以下の手引やマニュアル等のガイドラインを作成し、学校を支援している。

1)「防災の手引」

香川県の防災対策では、近い将来発生するとされている南海地震を想定している。南海地震は、高知県足摺岬沖から和歌山県潮岬沖の南海トラフという海溝周辺を震源域とする海溝型の地震で、大きな揺れや津波が発生するものである。政府の地震調査委員会では、今後30年以内に60%程度の確率で、50年以内では90%程度の確率で南海地震が発生すると予測している。香川県内でも、沿岸部各地で津波による浸水が予測されている。香川県では防災対策基本条例を2006（平成18）年7月に制定して、災害に強い県づくりに取り組んでいる。

学校における防災対策では、「学校防災計画（防災管理、防災に関する組織的活動）」と「防災教育」があり、これらを学校現場で適切に行い、児童生徒の安全確保と防災対応能力の向上を図ることが必要である。「学校防災計画」は、各学校における総合的な防災対策を強化し、児童生徒等の生命を守り、身体の安全を確保し、校舎等施設・設備の保全を図るために作成する計画である。「学校防災計画」の内容は主に次の6点で構成される。すなわち、防災体制に関すること（校内の防災組織、地域と連携した防災組織・防災体制、職員の参集体制）、安全点検に関すること（点検の実施方法、防災設備の点検、避難経路の点検）、防災教育の実践に関すること（防災教育推進、防災教育指導計画）、防災（避難）訓練の実施に関すること（避難経路及び避難場所、安否の確認、防災（避難）訓練指導計画）、緊急時の連絡体制に関すること（職員への連絡、保護者への連絡（引き渡しの方法）、関係機関への連絡）、学校が避難所となった場合の対応に関すること（施設開放の手順、避難所支援体制）である。

この計画は、児童生徒等の安全確保を第一に考え、予想しうるすべての事態に対し、適切な役割分担により適切な措置ができる体制を学校現場に求めるものである。また、日常の学校安全管理、避難訓練の実施、計画的・継続的な防災教育の展開などについては、児童生徒等の地域の実態、学校規模に応じた内容とすることが指摘されている。

防災教育は、災害時に的確な判断のもとに自らの安全を確保するための行動ができるようになるという「自助」の確立と、災害時に進んで他の人々地域の安全のために行動できる「共助」の担い手を育成することである。学校における防災教育では、児童生徒等の発達段階、学校の実態や地域の特性に応じて指導内容を検討し、各教科、道徳、特別活動、総合的な学習の時間などに関連を図りながら、教育活動全体を通じて計画的に進めていくことが重要である。

具体的な指導内容の観点としては、児童生徒等の発達段階その行動上の特性を考慮した内容、学校の立地条件、学校規模、施設・設備及び地域環境等に応じた内容、地震風水（雪）害、火災等の災害の種別に対応した内容、地域社会の一員として、地域防災訓練への参加についての内容、避難所等において、ボランティアとしての活動についての内容が挙げられている。

2) 「学校の地震防災対策マニュアル」

「学校の地震防災対策マニュアル」は、学校において、地震津波等の発生時に教職員が担うべき役割とその対応方法を具体的に定める「学校危機管理マニュアル（危険等発生時対処要領）」の作成・充実の参考にするものである。このマニュアルは2008（平成20）年3月に各学校に配付されているが、2011（平成23）年3月の東日本大震災を受け、「防災の手引」の内容の見直しとともに、津波避難所支援等の内容を新たに追加した改訂版を2011（平成23）年7月に作成している。各学校に対しては、危機管理マニュアルの充実など防災体制の一層の強化を図ることを求めている。

3) 学校防災アドバイザー派遣事業

保健体育課では、2012（平成24）年度から各学校等の防災体制整備や防災教育のさらなる充実の支援を目的とした「学校防災アドバイザー派遣事業」を実施している。この事業は、防災に関する有識者、各学校種別代表者、保護者代

表者等で構成する推進委員会を設置し、希望する学校等に防災の専門家を派遣するものである。

各学校においては、災害発生時に、発達段階に応じて児童生徒等一人ひとりが状況を的確に判断し、学校や社会の一員として適切に行動できる能力や態度を育成するために防災教育の充実がますます重要となっている。この事業は、所在地が津波浸水予想区域に含まれる学校、災害環境や課題が共通する学校、防災をテーマとした研修会、研究団体等の本事業の活用を希望する学校等に防災の専門家を派遣し、危機管理マニュアルや防災教育、より実効性のある避難訓練に対する助言等を行う。

具体的な助言内容は、学校防災計画や危機管理マニュアル等への助言、危機管理マニュアル、様々な想定や地域の防災関係機関（保護者、地元消防署、危機管理部局、自主防災組織等）と連携した実効性のある避難訓練等への助言、緊急地震速報受信システムの活用、防災マップ作り、災害発生時のボランティア活動等、防災教育への助言、その他、本事業の趣旨に沿って学校等と相談である。

（藤本 駿）

（４）広島県の学校安全行政の現状

①学校安全行政を担う部署及びその取り組み

広島県教育委員会では、「豊かな心育成課」が学校安全行政の中心を担っている。学校安全に関する国の計画や学校保健安全法の規定に基づく各種取り組みについて、同課が県内の各学校へ徹底を図っている様子が看取される。2017（平成29）年3月には同課より「学校安全に関する更なる取組の推進について」を各県立学校長及び各市町教育委員会教育長宛てに通知し、2016（平成28）年度内に実施された「学校安全の推進に関する計画に係る取り組み状況調査」の結果提供に加え、それらを踏まえた「学校安全計画の策定」「危険物発生時対処要領（危機管理マニュアル）の作成」「安全に関する教育の充実」「家庭や地域、関係機関等との連携・協働による学校安全の推進」を関係各位へ促している。

また、「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理に係る事例」¹¹⁾を各学校

から収集し、その中でも特色あるものについて同教委ホームページにて公開している。

②「自然災害に関する手引き」

各学校や教職員向けに県教育委員会が作成している資料としては、学校における防災教育を推進するための手引き『広島県 自然災害に関する防災教育の手引き～主体的に行動する態度を育成するために～』がある。

この手引きは2013（平成25）年3月に策定されたが、前文冒頭、東日本大震災への言及から始まっていることから見て取れるように、同震災を受け県内の防災教育を改めて見直し、策定されたものと言えよう。同手引きでは、まず広島県における防災教育の目標として、以下の3点を示している。

- 自然災害の発生メカニズムをはじめ、地域の自然環境、災害や防災についての基礎的・基本的事項を理解できるようにする。
- 災害時における危険を認識し、日常的な備えを行うとともに、状況に応じて的確な判断の下に、自らの安全を確保する行動ができるようにする。
- 災害発生時及び事後に、進んで他の人々や集団、地域の安全に役立つことができるようにする。

これらを踏まえ、学校教育における防災教育の内容を「地震・津波を知る」「対処行動を知る」「地域の自然災害の被害や特徴を考える（先人の経験に学ぶ）」「地域の安全な社会づくりに貢献する態度を身に付ける」の4点に体系的に整理している。

続いて、発達段階別の基本とする目標と学習指導要領等を踏まえた防災教育に関連する指導内容を、小・中・高それぞれの教科・活動ごとに提示している。例えば、小学校低学年における目標は「教職員や保護者など近くの大人の指示に従うなど適切な行動ができるようにする」となっており、それに基づく生活科の内容として「地域の人々と適切に接し安全に生活する」「公共物や公共施設を大切にし、安全に気を付けて利用する」などが示されている。中学年になると「災害の時に起こる様々な危険について知り、自ら安全な行動ができるようになる」との目標のもと、社会科では「地域社会における災害や事故から人々の安全を守る工夫や努力について考える」との内容が示されている。このよう

な防災教育を推進するにあたっては、授業内における話し合いの場の設定、知識の数徳と実践を組み合わせた指導内容、地域での活動などを組み込むことなどに留意する必要があることとしている。

そして、それらを踏まえて構成された小学校・中学校・高等学校・特別支援学校それぞれの具体的な学習指導案がいくつか例示されている。また、津波防災啓発 DVD 取り扱いの手引きや東日本大震災に関する報告書等が関係資料として掲載されている。

③生活安全に関わる取り組み

生活安全に関わる取り組みについては、県教育委員会とともに県環境県民局が大きくイニシアチブをとっている様子が見られ、とりわけその活動の中心は「地域安全マップづくり」である。2013（平成25）年3月には広島県環境県民局県民活動課が『小学校で行う「地域安全マップづくり」マニュアル』を作成した。地域安全マップは、「犯罪を起こしやすい条件（機会）に着目し、そこから犯罪防止策を考える理論」である犯罪機会論を教育に応用したものとして、立正大学教授小宮信夫氏が考案したもの¹²⁾であり、広島県においても同氏の理論に基づきこのマニュアルを作成しているとのことである。

また、2015（平成27）年には広島県・広島県警察との共同のもと「子供の被害防止ガイド『犯罪の被害にあわないために』」を作成している。これはA4用紙4枚分のリーフレット形式になっており、犯罪にあいやすい「入りやすい」「見えにくい」場所が具体的にどのようなものかを中心にまとめている。上述の「地域安全マップづくり」を推進するための一助としても位置付けられているようである。

④「土砂災害啓発・伝承プロジェクト」

広島県としての独自性を持った学校安全の取り組みとして、「土砂災害啓発・伝承プロジェクト」が挙げられる。広島県は従来より土砂災害が多い地域であり、2011（平成23）年発行の防災啓発冊子『みんな de なかよくまなぼうさい!!』においても過去の豪雨土砂災害が取り上げられるなどしていた¹³⁾。そんな中、同プロジェクトが開始されるきっかけとなったのは、2014（平成26）年8月に広島市安佐南・安佐北区で発生した豪雨土砂災害である。この土砂災害におい

では100人以上の死傷者が出るなど、甚大な被害をもたらした。こののち、災害対策全般に対する抜本的な見直しを図るとともに、同プロジェクトは「県民へ防災意識を広く『啓発』」「次世代を担う子供たちへの『防災教育』」「記録として被災の事実を『伝承』」するという3本の矢から広島県における地域防災力の向上を推進することを目的して開始された。

「防災教育」の内容を見てみると、同プロジェクトのホームページ内に取り上げられているのは「砂防出前講座で土砂災害を学ぼう」「オリジナルハザードマップを作ろう」「防災教育の教材を使って教えよう」の3つである。「砂防出前講座」は県教育委員会と県砂防課の連携のもと、県内小中学校の児童生徒が自分の命を自分で守り抜く力をつけ、将来の防災リーダーとして成長していくことを目的として実施しているとのことである。講師は専門知識を有する県職員や災害経験豊富なボランティアが担当している。講座の内容としては、パワーポイントによる講義、学校・自宅周囲の危険箇所確認と自宅から避難場所までの安全な道のりを考えるマイ・ハザードマップづくり、土石流やがけ崩れの模型を用いた学習、砂防設備を見学する体験学習などがある。

この出前講座は、2014（平成26）年8月に土砂災害が発生する以前から実施されていたようであるが、図5を見てもわかるように、やはり土砂災害発生後にその実施件数が激増している（平成26年度に実施した13件のうち、10件が

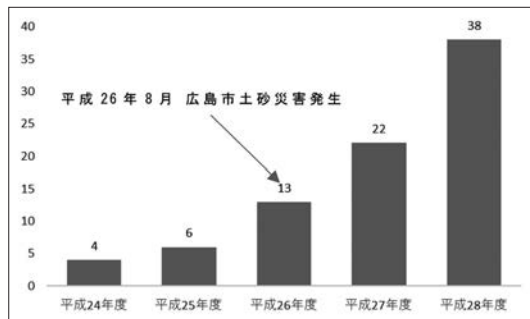


図5 広島県小中学校における砂防出前講座実施件数

（砂防出前講座実施一覧（平成24年度～平成28年度）<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/241418.pdf>を参照し、筆者作成）

土砂災害発生以後に実施)、県のホームページ内には実施した学校の児童生徒の感想なども紹介されているが、自分の住んでいる地域の危険を知り、家に帰ってからも家族と避難方法を話し合ったりしたなど、貴重な機会となっているようである。

以上、広島県における学校安全行政全般を俯瞰したが、県教育委員会が担っている役割として次の2点を指摘できよう。第1に、国の学校安全に関わる施策の徹底である。すなわち、国の法律・制度に基づく各学校の取り組みを県教育委員会が促し、それらの取り組みの様子を把握・監督、優れた実践については幅広く情報発信し、その普及に努めている様子が窺える。第2に、他の部局との連携に基づいた学校安全の推進である。県環境県民局や広島県警察、県砂防課など、地域住民の生活により密接に関わるような部局との連携のもとに、地域安全マップづくりの推進など、児童生徒が自ら地域の安全を担う力を身に付けていけるような施策を実施している。

(黒木 貴人)

(5) 島根県の学校安全行政の現状

①島根県の学校安全行政を担う部署とその取り組み

島根県における学校安全行政は、県教育委員会教育指導課子ども安全支援室を中心に具体的な取り組みが行われている。

島根県では学校における危機管理として、①学校保健・学校給食、②学校安全、③学校生活、④教職員が挙げられている。学校安全は、危機管理の一環として位置づけられており、学校安全以外の上記3項目を含めて各学校で取り組むことが目指されている。

学校安全に含まれる事項として、①風水害時の対応、②地震発生時の対応、③火災発生時の対応、④学校防犯、⑤授業中の事故、⑥部活動中の事故、⑦登下校中の交通事故、⑧放課後支援活動中の事故、⑨クマ出没時やスズメバチ刺傷事故発生時の対応が挙げられている。①・②・③は各種の災害発生時の対応を主としており、④は外部からの侵入者への対応、⑤は実験や観察を主とした授業中の対応、⑥は平素の部活動中の怪我や事故への対応、⑦は登下校中の交

通安全への対応、⑧は「放課後子ども教室」等の活動中の対応、⑨はクマやハチに対する対応、である。さらに、島根県は松江市鹿島町に原子力発電所が設置されていることから、学校安全にかかわる9項目に関連する学校の危機管理として、原子力災害発生時の学校対応の在り方も示されている。

島根県の学校安全に関する事項は、災害等発生時の対応を中心としながら児童・生徒の日常的な学校内外に潜む事故に至るまで射程に入れていることがわかる。

②「学校危機管理の手引～危機管理マニュアル作成のために～（改訂版）」

学校安全への各学校の具体的な取り組みにあたっては、県教育委員会が作成した学校における危機管理ガイドラインをもとに、各学校が危機管理マニュアルを作成することとなっている。同ガイドラインは、先述した学校の危機管理3項目を中心に構成されており、危機管理への対応は次の3段階をベースとしている。具体的には、①危機を未然に防止すること（事前の対応）、②危機発生時に適切に対応できるよう危機管理マニュアルの作成や学校内の施設点検等に日常的に取り組むこと（発生時の対応）、③再発の防止に向けて対応の評価を行うこと（事後の対応）である。これら3段階をベースとし、児童・生徒の心身のケアを含めた危機管理体制を構築するものとされている。各学校の危機管理への体制づくりは日常的な校内体制のみならず、さまざまな場面での危機に対する組織的な体制づくりをすることが目的とされている。児童・生徒の心身へのケアについては、日常的な健康観察を実施しつつ、事後の対応にあたることが目指されている。

学校安全マニュアルの作成に際しては、危機管理への対応3段階に即して、①未然防止のポイント、②発生時以降のポイント、③情報収集等の3ポイントが示されている。それぞれのポイントにおいて、事前の対応として学校が備えておくべき具体的な事項や日常的な教育活動の中での取り組み、発生時の具体的な対応や留意点が挙げられている。

例えば、風水害発生時では事前の対応として、日常的に学校の施設設備等の管理や防災計画の策定、災害発生時の情報収集のあり方を整理しておくことに加え、児童・生徒への安全指導・防災訓練の徹底ならびに緊急時の連絡網の確

対応の流れ	管理職	教職員	児童生徒				
＜発生時の危機管理＞ ○大雨洪水警報発令	・学校災害対策本部設置 ・気象情報、市防災対策本部等からの情報収集	・指示があるまでは通常の活動を継続	・教職員の指示によって行動する				
○市役所から通行止めの連絡	・児童生徒の下校を検討 ・各地区の消防団員と連絡をとり通学路の安全状況等の確認 ・市内の各校との情報交換	・通学路の状況について、保護者や関係者等に確認					
○児童生徒への対応決定	・対応を検討・決定 ・教育委員会に逐次報告し指示を受ける ・教育委員会に「大雨等による学校への影響」を報告（教育庁教育指導課から通知している様式）	・今後の予定等や注意事項を児童生徒に周知徹底	・今後の予定等や注意事項を聞く				
○保護者への連絡	<div>【家庭への連絡】 保護者に連絡をとり、下校の方法を確認する</div> <table><tr><td>《学校で待機する場合》</td><td>《下校させる場合》</td></tr><tr><td>・安全な待機場所を指定する ・児童は各学年部、各学級ごとに集め、安心させるように対応する ・災害情報や保護者からの連絡を伝える ・下校可能になった児童生徒から保護者に引き渡す（記録を忘れないこと）</td><td>・安全な方法で下校させる ・通学路の変更 ・教職員の引率 ・集団下校 ・保護者の出迎えなど ・児童生徒の帰宅を確認する</td></tr></table>		《学校で待機する場合》	《下校させる場合》	・安全な待機場所を指定する ・児童は各学年部、各学級ごとに集め、安心させるように対応する ・災害情報や保護者からの連絡を伝える ・下校可能になった児童生徒から保護者に引き渡す（記録を忘れないこと）	・安全な方法で下校させる ・通学路の変更 ・教職員の引率 ・集団下校 ・保護者の出迎えなど ・児童生徒の帰宅を確認する	・帰宅後、学校に連絡
《学校で待機する場合》	《下校させる場合》						
・安全な待機場所を指定する ・児童は各学年部、各学級ごとに集め、安心させるように対応する ・災害情報や保護者からの連絡を伝える ・下校可能になった児童生徒から保護者に引き渡す（記録を忘れないこと）	・安全な方法で下校させる ・通学路の変更 ・教職員の引率 ・集団下校 ・保護者の出迎えなど ・児童生徒の帰宅を確認する						
○避難所への避難							
○避難所へ避難した児童生徒の保護者への引き渡し	<div>【避難所へ避難する場合】（下校不可能な児童）</div> <ul style="list-style-type: none">・保護者へ連絡・教職員が引率避難・安心させるように対応・帰宅可能になった児童から保護者に引き渡す（記録）						
	・教育委員会に最終報告						
＜事後の危機管理＞ ○今後の対応	・今後の対応を決定する ・保護者に連絡をする ・教育委員会の指示により被害発生地域又は市からの避難所開設の要請に備える						

図 6 風水害発生時の対応

【出典】鳥根県教育委員会（2014a）より抜粋。

認等が示されている。発生時には、災害状況の把握を行うこと、児童・生徒への事後の対応措置に重点が置かれている。災害発生時には正確・適切な状況把握の下での対応がその後を大きく左右するということはいうまでもなく、風水害に限らず災害時には各学校による情報収集が鍵になるといえよう。そのための情報収集先として、防災情報や警戒区域が把握するための情報提供元や防災

メールサービスへの登録が示されているといえる。

島根県では学校安全に関する項目に共通して、対応の流れが図6のように提示されている。対応の流れに沿いながら、管理職・教職員・児童生徒の動きが示されており、それぞれがどの場面で何を行うかといった役割が具体的に示されており、組織的な対応をすることが求められているといえよう。

さらに、各学校と県教育委員会との連絡体制についても連絡事項の場合や被害状況の報告、死傷者等の報告等のそれぞれの状況に応じて、どこにどのような手順で連絡をすることが必要であるか把握できるよう示されている。

③原子力災害発生時の対応

原子力災害発生時には、上記の学校安全領域とは異なる対応が示されている。原子力災害の場合、「災害の脅威が放射線の放出にあり、放射線そのものや被ばくの程度を五感で感じとることができない」（島根県教育委員会2014b：5頁）ことから、各学校は災害対策本部から学校への情報伝達により対応することとされている。そのため、各学校では情報伝達の経路を把握するとともに、伝達後の学校内の円滑な対応に向けた整備が求められている。具体的に各学校の対応としては、放射能の影響範囲に応じて緊急事態の区分ごとに①平常時の対応のポイント、②発生時の対応のポイントに沿い、場面別の対応手順をもとに対応することとなる。

④学校安全マニュアルの作成と各種研修

学校安全マニュアルの作成に関連して、各学校が作成する学校安全計画は、図7のように県教育委員会による校種別の作成例や先進事例が示されており、ホームページより参照することが可能となっている。

また、各学校がガイドラインを参照しながら実施していくことに留まらず、各学校の安全担当教員を対象とした「健康教育（学校安全）研修」や「防災教育実践講座」を県教育委員会が主催しており、学校安全に対する現状や課題に対する理解に向けた研修制度が整えられている。島根県では、平成24年度より文部科学省委託事業として「実践的防災教育総合支援事業」に一部自治体を取り組んでおり、防災教育や防災にかかわる実践的な指導開発が進められている。

[illegible][illegible]

図7 「学校安全年間計画画例」(小学校)

以上ように島根県では、ガイドラインをもとに各学校での学校安全マニュアルを作成して実践していくことに加え、県教育委員会主催の学校安全を取り扱う各種研修により、より具体的かつ実践的な学校安全に努めるよう整備されているといえよう。

(小早川 倫美)

(6) 大分県の学校安全行政の現状

①学校安全を担当する部署

大分県教育委員会は、2017（平成29）年4月の組織改正に伴い、「子どもたちが安全に安心して過ごす」ことを目指して「学校安全・安心支援課」を発足させた。同課には、安全・安心企画班（子どもの貧困対策等を管轄する子どもたちの環境改善）、いじめ・不登校対策班（不登校の児童生徒の支援）、学校安全・防災班（学校防災の推進）の3つの下部組織が設置された（「平成29年教育庁等組織図」参照）。学校安全・安心支援課の新設を通じて学校の安全・安心に関わる業務を一元化し、福祉・警察等関係機関との連携強化を図ることにより、学校をプラットフォームとした子どもの貧困対策、いじめ・不登校対策、学校防災等の危機管理体制を充実・強化することを目的としている。

学校安全・安心支援課の特色は、いじめや不登校といった生徒指導上の課題、学校事故や学校防災への対応、さらに、子どもの貧困対策といった福祉的な課題も一体的に管轄しようとしている点にある。

2016（平成28）年3月に公表された大分県教育振興基本計画「教育県大分」創造プランでは、8つある基本目標のひとつに「基本目標3 安全・安心な教育環境の確保」を掲げ、具体的項目として「いじめ対策の充実・強化」「不登校対策等の充実・強化」「安全・安心な学校づくりの推進」が示されている。特に、不登校対策の充実・強化の取り組みとして、福祉、医療等の関係機関・団体とも連携し、不登校等の子どもの学校復帰・社会的自立等に向けた支援の充実を図るという観点から、相談体制の強化や学校復帰支援などの不登校対策に加え、ソーシャルワーカーの配置促進や義務教育未修了者の就学機会の確保などの子どもの貧困対策が挙げられている。学校安全・安心支援課の新設は、

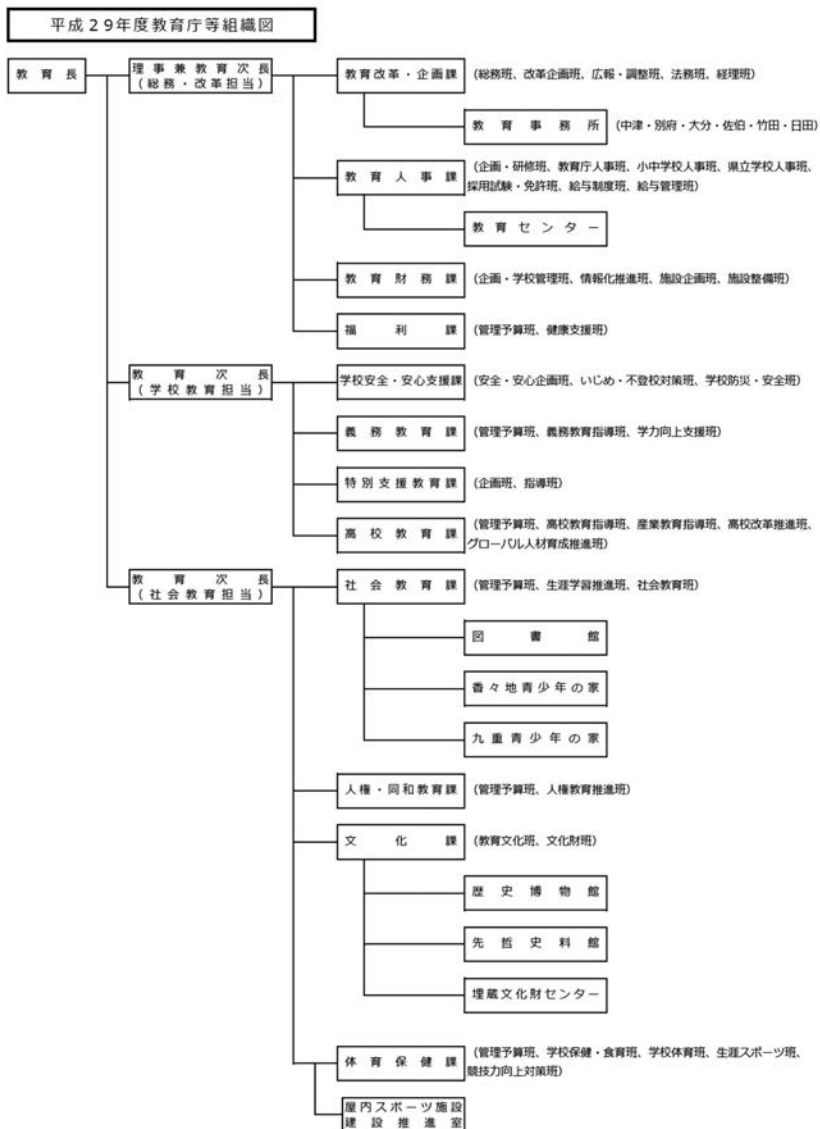


図8 大分県教育庁組織図

(出典) 大分県教育委員会ホームページ (<http://kyouiku.oita-ed.jp/29soshikizu.pdf>,
最終アクセス：2017年10月15日)

「安全・安心な教育環境の確保」を行政として重点的一体的に対応しようとする取り組みとみることができる。なかでも、安全・安心企画班の設置は、関係機関と連携しつつ、スクール・ソーシャルワーカーの人材を確保し、配置を推し進め、子どもの貧困などを強力に推し進めようとしている点で、全国的にも珍しい取り組みとして注目されている¹⁴⁾。

②学校安全計画を策定するためのガイドライン

大分県教育委員会（教育庁）は、学校安全・安心支援課を新設する以前から、各学校が学校安全計画を策定できるように支援し、教師が適切な指導が行えるように教師用教材を作成してきた。

2011（平成23）年には、3月11日に発生した東日本大震災を受けて、緊急に教育庁内に防災・避難対策マニュアル作成プロジェクトチームが編制され、各学校において作成する防災・非難対策マニュアルの手順や留意点が示された。防災については、大分県教育委員会は、2012（平成24）年度から文部科学省の「実践的防災教育総合支援事業」による委託を受けて、体育保健課が担当課となり「防災教育モデル実践事業」を実施した。モデル校では防災教育アドバイザーの指導のもと、緊急地震速報等を活用した避難訓練や避難所体験など、学校の立地環境等地域の実情に応じた防災教育についての研究や実践を行った。そして2013（平成25）年3月には、平成24・25年度に指定を受けた小学校と中学校の取組をまとめた実践事例集を作成し、学校における防災教育の具体的な進め方や指導計画、教師のための防災教育資料など、学校や地域の実情に応じた実効性のある内容が紹介されている。2015（平成27）年3月には、前年度に指定を受けた高等学校と特別支援学校のモデル校の取り組みをまとめた実践事例集（第2集）が出され、高等学校では、生徒が支援者となる視点から、安全で安心な社会づくりに貢献する意識を向上させるための取り組みや、県立学校と自治体との連携の在り方を探る研究が進められた。2015（平成27）年度も、大分県教育委員会は、防災教育モデル実践事業として8校をモデル校に指定し、それぞれの学校で地域の実情に応じた防災教育を推進し、平成28年3月には、「防災教育実践事例集〈第3集〉」として、【保護者・地域等との連携編】と【別冊：指導案事例集】を公表した。2016（平成28）年3月に大分県教育委員会が

策定した「『教育県大分』創造プラン2016」では、安全・安心な学校づくりを推進するため、実践的な防災教育の推進と地域の実情に応じた防災教育に係る先進的な取組の普及を図ることを計画の柱とした。その直後に発生した熊本地震では、大分県も別府市や由布市、竹田市などが大きな被害を受けた。これらを受け、2017（平成29）年4月に先述した学校安全・安心支援課が新設されると、5月には、「危機管理マニュアルの項目点検票」と「学校における防災教育の手引き」が作成された。「学校における防災教育の手引き」では、学校における防災教育のより一層の充実を図るため、2011（平成23）年に出された「防災・避難マニュアル」のうち、防災教育に関する部分について、児童生徒の発達段階に応じて体系的に整理するとともに、県内の防災教育の先進的な取り組みの事例も多数掲載し、防災教育の実践事例を普及するための手引きとして、学校における積極的な活用を求めている。このなかで、防災に関わる行政機関や研究者等外部人材を活用した防災教育の推進や、家庭や地域社会の関係機関・団体と連携した防災教育の取り組みを進めることを求めている。

一方、防災以外の学校安全に関連する分野としては、2013（平成25）年に大分県高等学校交通安全教育推進連絡会議が、県立の高等学校及び特別支援学校が行った交通安全教育の事例取りまとめ、「平成25年度交通安全教育事例集」として公表し、今後の交通安全教育に各学校で役立てるよう求めている。

③各学校における学校安全計画の作成の支援

大分県教育委員会によると「各学校の学校安全計画は、安全教育の各種計画に盛り込まれる内容と安全管理の内容とを統合し、全体的な立場から、年間を見通した安全に関する諸活動の総合的な基本計画として、教職員の共通理解の下で立案することが望ましい」としている。教育委員会のホームページには、幼稚園、小学校、中学校、高等学校そして特別支援学校の学校安全計画の作成例が示されている。小学校の計画例について以下に示す。

（住岡 敏弘）

(出典) 大分県教育委員会ホームページ (http://kyouiku.oita-ed.jp/sidou/2010/09/post-56.html, 最終アクセス: 2017年10月15日)

— 33 —

5. ま と め

以上、西日本の教育委員会の学校安全の取り組みについて考察し、その動向と特質を明らかにしてきた。

学校安全を担当する行政上の第一義的責任は、学校保健安全法や地教行法の規定にもある通り、学校の設置者である教育委員会であり、実際に調査対象すべての県で学校安全行政の担当は教育委員会となっている。教育委員会内部の組織編制上の位置づけをみていくと、三重県が、総務課と生徒指導課の2つの課に跨って学校安全が担当されている。これに対して、滋賀県と香川県は保健体育課が担当、広島県は豊かな心育成課、島根県は子ども安全支援室、大分県は学校安全・安心支援課が担当し、これらの県は単独の課・室が学校安全を担当している。学校安全の重要性がクローズアップされるなかで、教育委員会内で「学校安全」の名称を冠した部署の立ち上げや当該部署での学校安全業務の一元化の動向は今後も注目されるところである。また、広島県では、地域安全マップづくりマニュアル（環境県民局県民活動課）、子供の被害防止ガイド『犯罪の被害にあわないために』（県と県警察）、みんな de なかよくまなぼうさい（危機管理課）、土砂災害啓発・伝承プロジェクト（砂防課）など、県の多様な部署がその専門性を生かしつつ、教育委員会との連携のもと、学校安全行政の一端を担っている。教育委員会と首長部局との連携・協力についても、学校安全業務の広範囲さを鑑みれば、今後も各県で広がりをもてることが想定される。

次に、県教育委員会の学校安全行政についての役割についてみていくと、調査対象の6つの教育委員会が、学校保健安全法第27条に規定され学校安全計画の策定義務を履行できるよう、各学校に対する「支援」に重点を置いていることが明らかとなった。すなわち、各県の教育委員会は、防災や安全管理についての指針やガイドライン・手引き、学校の安全計画作成のための手引き・リーフレットの発行、学校安全計画例の提示、学校の教職員のためのマニュアル・研修、学校安全に係る取り組み事例紹介などを通じて、学校に学校安全の基本的な枠組みを提示し、各学校はそれをもとに、学校の実態に即して創意工夫を生かした学校安全計画を策定することが期待されているのである。その枠組み

は基本的には、文科省の「学校安全の推進に関する計画」に沿ったものであるが、近年の地震や豪雨といった自然災害の頻発に伴い、各県とも指針やガイドライン・手引き等は自然災害を対象とした防災教育にかなりの重点を置いたものとなっている。一方で、広島県は子どもの犯罪被害の防止対策に重点を据え、島根県は原子力災害に対する対応を含めるなど、各県が置かれた地理的、社会文化的な位置付けも反映されたものとなっている。

今年度より、第2次学校安全の推進に関する計画が開始されている。そのなかで、各種安全上の課題に対する対策が推進されるなど、第1次計画での一定の成果が示されたが、今後は、教育委員会や学校には個別的、断片的な取組ではなく、学校安全に関する専門性の向上やカリキュラム・マネジメントの確立、施設設備の整備・充実、PDCAサイクルの確立や家庭・地域等との連携を含めた、体系的、総合的な取り組みがより一層求められるのであり、こうした認識に基づいて学校安全の確保に努める必要があるといえよう。

(住岡 敏弘)

＜参考文献等＞

1. 中央教育審議会「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（答申）」2008年1月17日。
2. 中央教育審議会「学校安全の推進に関する計画の策定について（答申）」2012年3月21日。
3. 中央教育審議会「第2次学校安全の推進に関する計画の策定について（答申）」2017年2月3日。
4. 文部科学省「学校安全の推進に関する計画」2012年4月27日。
5. 文部科学省「学校安全の推進に関する計画（平成24年4月27日）【概要】」
6. 文部科学省「第2次学校安全の推進に関する計画」2017年3月24日。
7. 篠原清昭編『教育のための法学 ― 子ども・親の権利を守る教育法 ―』ミネルヴァ書房、2013年。
8. 『新訂版 図解・表解 教育法規 ― “確かにわかる” 法規・制度の総合テ

キストー』教育開発研究所, 2012年.

9. 解説教育六法編集委員会編『解説教育六法2017 平成29年版』三省堂, 2017年.

＜三重県に関する資料等＞

1. 三重県教育委員会『三重県の学校における今後の防災対策・防災教育の在り方について〈指針〉』2011年12月.
2. 三重県教育委員会『学校における危機管理の手引』2014年4月改訂.
3. 三重県教育委員会『学校管理下における危機管理マニュアル』2017年6月改訂.
4. 三重県教育委員会『学校における防災の手引』2016年1月.

＜滋賀県に関する資料等＞

1. 滋賀県教育委員会「学校安全計画策定にあたっての留意事項【改訂版】」(PDF)
2. 滋賀県教育委員「学校安全計画 例 (幼稚園)」
3. 滋賀県教育委員「学校安全計画 例 (小学校)」
4. 滋賀県教育委員「学校安全計画 例 (中学校)」
5. 滋賀県教育委員「学校防災マニュアル作成のための様式」
6. 滋賀県教育委員会「滋賀県学校防災の手引き」, 2012年3月.

＜香川県に関する資料等＞

1. 香川県教育委員会「平成28年度学校防災アドバイザー派遣事業報告書」2017年2月.
2. 香川県教育委員会「防災の手引」2013年3月一部改訂.
3. 香川県教育委員会「学校の地震防災対策マニュアル」2011年7月改訂.

＜広島県に関する資料等＞

1. 広島県教育委員会ホームページホットライン広島「健康と安全」(<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/kyouiku/anzen.html>, 最終アクセス: 2017年9月13日)
2. 広島県教育委員会「広島県 自然災害に関する防災教育の手引き～主体的に行動する態度を育成するために～」2013年.
3. 広島県環境県民局県民活動課『小学校で行う「地域安全マップづくり」マ

ニユアル』2013年.

4. 広島県『みんなdeなかよくまなぼうさい!!～楽しく学べる子ども向け防災啓発冊子～』2011年.

<島根県に関する資料等>

1. 島根県教育委員会 (2014a)『学校危機管理の手引～危機管理マニュアル作成のために～ (改訂版)』.
2. 島根県教育委員会 (2014b)『学校危機管理の手引 ((原子力災害発生時の対応編))』.
3. 島根県教育委員会「学校安全年間計画」(<http://www.pref.shimane.lg.jp/education/kyoiku/anzen/anzen/anzenkeikaku.data/shougakunenkei.xls>, 最終アクセス: 2017年9月20日)
4. 島根県教育委員会「島根県の学校防災教育の取組について」(http://www.pref.shimane.lg.jp/education/kyoiku/anzen/anzen/shimane_gakkou_bousai_kyoiiku.html, 最終アクセス: 2017年9月20日)

<大分県に関する資料等>

1. 大分県教育委員会「防災・避難対策マニュアル～地震・津波の災害発生に備えて～」2011年9月.
2. 大分県高等学校交通安全教育推進連絡会議・大分県教育委員会「平成25年度交通安全教育事例集」2014年3月.
3. 大分県教育委員会「防災教育実践事例集」2014年3月.
4. 大分県教育委員会「防災教育実践事例集<第2集>」2015年3月.
5. 大分県教育委員会「防災教育実践事例集<第3集>【保護者・地域等との連携編】」2016年3月.
6. 大分県教育委員会「防災教育実践事例集<第3集>【別冊:指導案事例集】」2016年3月.
7. 大分県教育委員会『『教育県大分』創造プラン2016』2016年3月.
8. 大分県教育委員会「学校における防災教育の手引き」2017年5月.
9. 「子どもたちが安全に安心して過ごすために」大分県教育委員会『教育だより』No.90 2017 Summer.

注

- 1) 中央教育審議会「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（答申）」2008（平成20）年1月17日，1頁。
- 2) 文部科学省「学校安全の推進に関する計画」2012年4月27日，1頁。
- 3) 文部科学省「第2次学校安全の推進に関する計画」2017年3月24日，2-4頁。
- 4) 前掲書，6頁。
- 5) 前掲書，6-8頁。
- 6) 前掲書，9-14頁。
- 7) 前掲書，14-21頁。
- 8) 「大阪教育大学教育学部附属池田小学校事件に係る御遺族と文部科学省，大阪教育大学及び附属池田小学校との合意書」より，（大阪教育大学ホームページ，URL：https://osaka-kyoiku.ac.jp/_file/fuzoku/goui/agreement20030608.pdf，最終アクセス：2017年9月29日）
- 9) 裁判所ホームページの裁判例情報。（URL：http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/832/085832_hanrei.pdf，最終アクセス：2017年9月29日）
- 10) 「第1回三重県いじめ防止条例(仮称)検討委員会議事録」(<http://www.pref.mie.lg.jp/common/content/000744348.pdf>，最終アクセス：2017年9月30日)
- 11) 広島県教育委員会ホームページ（<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/kyouiku/16anzen-17anzen-topu-toupu.html>，最終アクセス：2017年10月13日）
- 12) 地域安全マップ協会ホームページより（<http://casamap.web.fc2.com/about/index.html>，最終アクセス：2017年9月13日）
- 13) 広島県「みんな de なかよくまなぼうさい!!～楽しく学べる子ども向け防災啓発冊子～」2011年。
- 14) 「大分」子どもの貧困に対応の班新設 県教委が新年度」2017年3月16日付，朝日新聞；「子どもの貧困対策で担当課新設 = 大分県」平成29（2017）年4月7日付 時事通信，官庁速報。

Trends and Issues in School Safety Policy: Comparing Six Prefectural Boards of Education in the West Japan

Toshiyuki ICHIDA・Takahito KUROKI・Tomomi KOBAYAKAWA

Yuko FUJIMURA・Shun FUJIMOTO

Midori MIYAMA・Jun TAKIZAWA・Toshihiro SUMIOKA

Summary : The aim of this paper is to clarify trends and issues of school safety policy by comparing six prefectural boards of education in the West Japan (Mie, Shiga, Kagawa, Hiroshima, Shimane and Oita).

The primary administrative responsibility in charge of school safety is the Board of Education that is the establishment of school on the basis of laws and indeed in all six prefectures the school safety is in charge of the Board of Education. Looking at the organizations within the Board of Education, independent sections or offices are responsible for school safety except for Mie prefecture. With the importance of school safety growing, trends in the establishment of offices or sections named “School Safety” within the Board of Education and the unification of school safety work in the sections will be spread in the future.

Next, regarding the role of the prefectural board of education, prefectural board of education is expected to present a basic framework of school safety such as guidelines, role-models on disaster prevention and safety management, and each school develops originally school safety plan based on it. Basically, the framework is in accordance with “Plan on Promotion of School Safety” of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), but it also reflects the geographical and socio-cultural features in which each prefecture is located.

In this fiscal year, the Secondary Plan on Promotion of School Safety of MEXT has started, and in the future a systematic and comprehensive approach to school safety is required more. In particular, considering the characteristics of the broadness of school safety work, cooperation between the board of education and the chief of the head office is supposed to spread in each prefecture.

Keyword : school safety, crisis management system for school,
disaster damage prevention for school,
prefectural board of education