

日本における「学校の安全・危機」言説の展開 —「教育と管理」の維持と「専門的事項」の捨象という“枠づけ”—

池田隆英*

要旨 概念にはその前提や内実となる考え方が含まれ、人々に共有・流布される言説によって生活や制度が形作られる。「学校の安全・危機」について言説を跡づけると、児童生徒の事故や災害が喫緊の課題とみなされ、金銭補償として日本学校安全会法が法制化された。その後、学校安全は、様々な教育問題の解決を求める社会的要請への対応として、その業務が拡大していった。学校健康教育の領域である学校安全は、学校給食や学校保健と同じ「教育と管理」という区分は変わらず、有資格者の業務となるべき「専門的事項」という規定は問われなかった。教職員は十分な養成・研修を受けていないが、教育や管理を行っていることになり、保護者などの切実な願いを果たせるものとは限らず、教職員や設置者などの法的責任となり得る。社会的要請に対応するには、「教育と管理」の維持と「専門的事項」の捨象という枠づけを再考する必要がある。

キーワード：学校安全、言説、枠づけ、教育と管理、専門的事項

1. 問題設定

概念には前提や内実となる考え方が含まれ、人々によって共有・流布されて言説となる。法令や答申は、制定・成立あるいは改正・改訂される過程で、様々な言説を根拠としながら全体を成していく。ところが、ある程度の時代を経ると、言説の前提や内実は忘れ去られ、特定の部分だけが修正・維持されていく。だからこそ、通時的な分析による概念の検討が、前提や内実を問うだけでなく、新たな可能性を示すことにもなる。私たちの行う科学も、言説の活動の1つであり、決して真理ではない。科学そのものへの問いは古くからあるが、メタ・サイエンスとして科学知識を総体として議論し始めたのは20世紀のことである。科学社会学や科学人類学を中心に、社会における科学の影響や科学に対する社会の影響といった「科学と社会の関係」が論じられてきた。これが、従来の科学信仰を批判的に検討してきた「新しい科学論」である（松本、1998）。

学校安全は、学校給食や学校保健とともに学校健康教育を構成し、安全教育と安全管理から成る。施策の動向でいえば、学校健康教育を全体として押し上げたのは、保健体育審議会答申「生涯にわたる心

身の健康の保持増進のための今後の健康に関する教育及びスポーツの振興の在り方について」(1997)である。その後、学校安全への期待が明確に位置付けられたのは、中央教育審議会答申「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」(2008)である。そして、中央教育審議会答申「学校安全の推進に関する計画の策定について」(平成24年3月21日)において、学校安全そのものが重点化され、平成29年には第2次答申が出された。

現在、「学校の安全・危機」を語る際、文部科学省による学校安全参考資料『「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育』(2001;2010)が、多くの論考で用いられている。この資料が1つの転機となり、「学校の安全」から「学校の危機」へと議論が展開した。『学校への不審者侵入時の危機管理マニュアル』(2002)、『学校の安全管理に関する取組事例集』(2003)、『学校の危機管理マニュアル』(2007)、『学校防災マニュアル(地震・津波災害)作成の手引き』(2012)が作成された。これらの参考資料や関連する通知等を踏まえ、各学校・設置者において、危機管理マニュアルの作成と必要に応じた見直しを求

*岡山県立大学 保健福祉学部

められている。学校安全は、児童生徒の関わる事故や災害を想定して、すでに法令や施策に位置づいており、学校と地域が連携して行うものとされる。

学校安全は、生活安全、交通安全、災害安全という3つの領域から成るが、時代の変化とともにその範囲が拡大されている。いじめや暴力行為などの問題行動、薬物使用やネット犯罪などの深刻な課題、学校内外での殺傷や誘拐などのテロル、地震や災害に端を発する壊滅的な被害、アナフィラキシーやパンデミックなどの危機的な状況、といった生命に関わる事案が含まれる（江澤、2009；2012；2015など）。こうした状況に対して、教育研究においては、児童生徒の調査、教員の調査、養成教育、ソフト開発（池田ほか2020）、マニュアル分析、指導・支援など、徐々にではあるが確実に知見が蓄積されてきた。

学校保健の分野では、通時的な分析による知見が蓄積されつつある。たとえば、数見・高橋（2000）は、日本教育保健学会（2004年設立）の前身である日本学校保健研究会（1994年発足）のプロジェクトの一環として、戦前の学校衛生学や戦後の学校保健学の中に、広義の「教育」を軸に展開されてきた「教育保健学」の系譜を跡づけている。また、瀧澤（2015）は、医学と教育学の交差領域である「教育保健論」が、古代から中世を経て近代に至る広義の「健康」概念の系譜を跡づけ、そこに種々の身体論や習慣論の影響を見出している。

こうした概念検討は政策過程の分析には欠かせないが、学校安全の分野での通時的な概念検討は皆無といってよい。そこで、本稿では、「学校危機」の前史である「学校安全」について、学校安全の法制化・施策化の過程で維持／捨棄された内実を明らかにする。こうした「学校の危機」の前史をたどることで、「学校安全」の課題を明らかにするとともに、「学校の安全・危機」について今後の方向性を考察する。

2. 社会問題への不安と学校制度への期待

（1）日本学校安全会法成立までの経緯

『日本学校保健百年史』によれば、明治以来の学校教育において、安全管理や安全教育に相当するものが皆無ではなかったものの、法令や政策が十分に整備されていなかった。戦後、国家主義から民主主義へ、軍国主義から平和主義へ、転換を迫られた日

本で、文部省が安全管理や安全教育に本腰を入れ始める以前、児童生徒の関係する様々な事故や災害が発生していた。1954（昭和29）年4月、東京都内の小学校で発生した児童殺害の事件、同年5月、兵庫県の高校生が乗車した列車の衝突事故、同年9月、長崎県の児童がトンネル内で巻き込まれた衝突事故、同年10月、相模湖での遊覧船の沈没事故。翌1955（昭和30）年5月には、長野県の中学生の吊橋からの落下事故、さらには、香川県沖の瀬戸内海で起きた貨物船同士の衝突・沈没事故。児童生徒の生命が失われる不条理は、学校安全の端緒となった。

『学校安全の研究』（1957）を見ても、様々な人々が関与していたことがわかる。労働省産業安全研究所の指導により、財団法人・日本学校保健会と産業労働福利協会が編著となり、早稲田大学理工学部・武田晴爾、文部省保健課長・塚田治作、労働省産業安全研究所・高梨湛が「序」に言葉を寄せている。武田は当時の青少年が就職後の職場で怪我をする者が多いことを挙げ、また塚田は学校における児童生徒の災害事故が多いことを挙げ、学校における安全教育の必要性・重要性を訴えている。そして、労働省産業安全研究所長の高梨は、工場などの職場での安全確保が十分でない実情を述べ、学校安全の推進を熱望している。いずれにしても、児童生徒の事故や災害は、すでに多くの人々の関心を寄せる社会問題であったため、事故や災害の予防策として、安全教育が急務であると考えられていたことがわかる。

1956（昭和31）年に学校安全会を発足した福岡県学校保健会『学校安全誌』創刊号が、当時の状況を伝えている。福岡県教育庁保健課長・沖和貴氏によれば「学徒の災害については等何社会的補償措置がないため、学校自体で乏しい財源やPTA会費等の中から、或は学徒の助け合い運動等によって見舞金を贈っているような状態であって、子弟の教育上まことに憂慮されている実情である。これについては「義務教育諸学校児童生徒災害補償法案」の法制化が教育界の重大関心事となって、全国学校保健大会などで毎年決議され当局に要望されている。然し、その法制化を待ちかねて学校独自の立場や市、郡或は県単位で相互扶助の形で発足した「学校児童生徒傷害補償組合」が全国に島根県はじめ60有余結成され、多大の成果を上げて注目されていた所に、紫雲丸や相模湖の大惨事があり、全国各県で同組合結成の動きが急激に高まったのを契機にこのような事

業は児童生徒の災害に対する援護だけでなく、安全教育に関する各種の事業を行うという新しい構想のもとに財団法人学校安全会への切り換え或は新発生した所が島根県はじめ愛知、岐阜、大分、三重、長野、静岡その他昨年9月以降の十数県において結成をみるにいたりそれぞれ多大の効果をあげて学校当局や父兄から喜ばれている。」とある¹⁾。

『学校事故研究資料』(日本教育法学会、1978)から、1959(昭和34)年公布、1960(昭和35)年施行の日本学校安全会法の法制化に向け、様々な人々の尽力があったことがわかる。1957(昭和32)年5月、衆議院と参議院での文教委員会では学校管理下の災害への補償に関する決議がなされた。また、翌1958(昭和33)年には、学校に関係する団体や学校保健に関係する団体から、文部大臣に対して要望書が提出された。全国都道府県教育委員長協議会および都道府県教育長協議会(同年8月)、日本学校保健会および都道府県の学校保健会(同年9月)、全国連合小学校長会と全国連合中学校長会(11月)、全国高等学校長協会(10月・12月)、全国学校保健推進協議会(12月)、全国学校安全会連絡協議会(12月)、そして全国PTA大会決議要望(32年度・33年度)や日本PTA協議会請願(国会での採択)が記載されている。

これらのうち、全国学校安全会連絡協議会の陳述書から、事故や災害の補償が急務であったことがわかる。「児童生徒等が学校で跳箱によって腕を折ったり理科実験で水素が爆発して眼をつぶしたりしたときは、これまでの長い間、その治療費の殆どは父兄の負担によるの外なく、時に或は設置者、PTA、その同級生又は担任教師等の同情によって多少の援助がなされたにせよ、ただそれは気やすめ的な措置にしか過ぎなかったのであります。そのため家庭の貧困により、その治療が十分できなかつたために不具になったり、悲嘆のあまり父兄によって教師が訴えられたり実に教育上なげかわしい事実が多かったのであります。」と述べられている。

保護者や教職員(PTA、校長会、組合)などの団体、日本学校保健学会や日本教育法学会などの学会、学校保健会や学校給食会などの法人が、法制化を後押しした。法令や施策は人々の思いや考えの集積であり、学校安全についても、官僚や政治家(官庁や政党)、保護者や教職員(PTAや校長会)、関連の学会や団体など、様々な人々が尽力した。

3. 「教育と管理」と「専門的事項」

(1) 「教育と管理」という区分の維持

「教育と管理」を運営する権限と責任の主体を理解するには、戦前の学校衛生から戦後の学校保健への展開、特に、中心的な役割が学校医から学校長へと移行したことを踏まえる必要がある(小栗、1960)。明治から大正を経て昭和の戦中まで、公衆衛生の一環として、学校医が中心的な役割を担っていたが、戦後、健康教育の一環として、校長が中心的な役割を担うことになった。神戸大学の教育衛生学講座を立ち上げ、日本学校保健学会会長も務めた佐守(1981)によれば、「従来の学校衛生は、教育の経営に対する外部からの医学的衛生的関与であったが、学校保健は、教育の土俵そのものの上で行う教育活動である。」とし、その名称も内実も変化した。

学校医による衛生から学校長による保健への移行は、戦後の法令によって根拠づけられている。1947(昭和24)年、学校教育法第12条において学校長が校務の責任の主体となり、養護教諭が、同法28条において必置制がうたわれ、教育職員免許法において免許取得の基準が示された。これと同時に、学校保健法第16条において学校医の専門的事項の職責が限定され、学校保健法施行規則第23条において学校医の職務執行の準則が示された。これらの法を根拠として、学校における保健の管理と教育が、「校長を責任者として、養護教諭などの教職員によって運営される」という、現在も続いている体制と業務によって立ち上がることとなった。

学校給食、学校保健、学校安全は、領域として、人的環境と物的環境の「管理」と、教員による指導と児童生徒による学習の「教育」があるとされる。しかし、学校保健法には、制定された1958(昭和33)年の時点で、「安全に関する事項」の規定はなく、「教育」の領域も明記されていない。第1条の「目的」を受けて、第2条には、「児童、生徒、学生又は幼児及び職員の健康診断その他その保健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。」と、「保健に関する事項」に限られる。衛生学を専門とする小栗(1960)による当時のテキスト『学校保健概説』には、「学校保健教育をどのように行うべきかの基準は学習指導要領で、学校保健管理をどのように行うべきかの基準は学校保健法で示されている。」と説明されている。

学校保健において、「教育と管理」の2領域から構成される根拠は、同時に出された文部省体育局長通達「学校保健法および同法施行令等の施行にともなう実施基準について」(文体保第55号)にあるとされる。同省同局の調査官であった国崎・吉田(1980)は、「学校保健計画を立て、および実施するにあたっては、学校保健委員会の意見を聞き、また学校における保健管理と保健教育との調整を図り、いっそう成果のあがるように努めることが必要であること」とする同通達の配慮事項に言及している。後に法制化された学校安全における「教育と管理」の2領域も、学校保健から引き継がれたものである。

(2)「専門的事項」という規定の捨象

こうした法制化の延長に、1954(昭和29)年には学校給食法、1958(昭和33)年には学校保健法、そして1959(昭和34)年には日本学校安全会法が、それぞれ制定された。奥田(1963)が指摘するように、日本学校安全会法の制定によって、「従来保健教育とか保健管理という用語の中で包括的に扱われていた安全教育とか安全管理ということが特に大きく取り出されたということにもなる」のであって、「学校安全会が行う学校安全の普及充実に関する業務というのは、学校における安全教育や安全管理に関し、学校、教育委員会、文部省に協力する意味のもの」である。この時点で、学校保健と学校安全は、別々の根拠法令に基づいた業務となった。

その後、2008(平成20)年に、日本学校安全会法と学校保健法が統合される形で、学校保健安全法が制定された。渡邊(2008)が指摘するように、「学校保健法や学校給食法等に基づいて、これまで児童・生徒らの健康・安全のために大きな成果を上げてきた。しかしながら、社会の変化に伴う多くの新たな課題の登場により、大きく変革を進める時期を迎えた。〔中略〕学校保健安全法では、従来の学校保健にかかわる取り組みの改善とともに、学校安全に関わる事項が大幅に追加された点が特徴的」である。一度、別々の業務として分化した学校保健と学校安全が、「教育と管理」の区分は維持しながら、法体系の中に位置づけなおされたのである。

学校安全は、学校給食や学校保健とともに、「教育と管理」から成る“全体像の共通性”が強調されることが多い。これは、学校安全が、学校健康教育の一環で行われてきたものであり、学校給食や学校

保健との“法令上の関連”から整備・運用されてきたからである。しかし、学校保健法には「第4章 学校保健検査技師並びに学校医、学校歯科医師及び学校薬剤師」、学校保健安全法施行規則には「第4章 学校医、学校歯科医師及び学校薬剤師の職務執行の準則」として、「専門的事項」に関する規定がある。ところが、日本学校安全会法や学校保健安全法の「学校安全」の項には、このような「専門的事項」に関する規定は見られない。

健康教育を専門とする数見(2015)によれば、学校医による衛生から学校長による保健への移行は、政策の課題を教育の実践によって補完的に実施することが背景にあった。ただし、戦後になっても「栄養失調」や「疾病予防」はあり、そこへ「交通事故」が増加し、教育的な取り組みへの要請があった。ところが、学校保健には医師などの医療に関する専門家が関与し、学校給食には栄養士などの栄養に関する専門家が関与するが、学校安全には「安全士」などの安全に関する専門家は存在しない。

ここまでの議論でも、実は、「学校安全とは何か?」という問いに対して、文部省が公式に見解を示したことはない。かつて文部省体育局長調査官を務めながら、学校安全の管理や教育についての研究を行い、その制度的な変遷を跡づけてきた、日本体育大学の吉田(2001)が、日本安全教育学会の学会誌『安全教育学研究』創刊号に、総説「我が国の安全教育の歴史と展望-」という論考を寄せている。学校安全の内実を文部省が説明した文言は、1975(昭和50)年の「中学校安全指導の手引」である。この手引の第1章第3節を「学校安全の考え方とその内容」として、つぎのように述べている(p.5)。

「学校安全は、一般に、学校における安全教育と安全管理を包括する概念としてとらえられている。我々が安全であるためには、自分自身が外部環境に存在する様々な危険を制御して安全に行動することが必要であり、また、我々を取り巻く外部環境が安全に保たれていることが必要である。このような考え方を学校における安全、すなわち、学校安全に置き換えてみると、前者の概念は安全教育に、後者の概念は安全管理に相当するものといえよう。」

しかし、「学校安全とは何か?」という問いに答えられるような、文部省による公式な見解が1975(昭和50)年になってようやく示されたことは、少なくとも2つの問題を生じさせた。すなわち、①日

本学校安全会法が制定された時点でも、法令や政策には規定そのものがあったとしても、十分な定義づけがないままに、実施され始めたこと、②それにも関わらず、「教育と管理」という区分は維持され、「専門的事項」という事項は捨象され、様々な問題への対応が求められたこと。定義が明確でないまま、法令や政策を根拠に、学校での対応が行われているかのように業務が始まり、時代状況が変化する中で多くの問題を抱えながら走り続けたわけである。

4. 現在の学校安全が抱える課題

ここまで、「学校危機」の前史である「学校安全」について変遷を辿った。社会からの期待を受け、今日の学校安全の原型が作られたが、この過程で、「教育と管理」の区分が維持され、「専門的事項」という規定が捨象されてきた。本項では、こうした知見を踏まえ、現在の学校安全の課題を考察する。

(1) 疫学的な因果モデルの限界

リスクやクライシスには、何らかの原因があり、それらをマネジメントすれば、危機・被害にならない、という想定があるが、学校教員がこのマネジメントを担うことは困難を極める。しかも、学校教員の対応によっては、事後の有責が問われるため、「裁判にならないようにする」という管理の方向性があり、しかも、「裁判を行う過程や結果」でのリスクも生じ得る。さらに、この因果関係を想定した疫学モデルは、マネジメントに対して、促進する方向性だけが想定されており、抑止する方向性が想定されていないため、複雑な現実を説明できない。

行政は法令や政策の更新によって対応したことになるが、学校現場は具体的な状況への最終的な対応と責任が求められる。「連携」によって関係者の範囲は拡大しており、事象そのものが複雑なものであるため、様々な専門性の必要な事案となる。行政は実施の計画や要領の作成を学校に求めるが、少な

くとも甚大な災害時の管理の内実は明示されていない。学校がマニュアルやハンドブックを作成しても、実際の事象は複雑で変化に富むため、教職員による対応は困難である。学校教員は、教育指導や教育相談の「成立要件」を知っているが、安全や危機における「発生機序」を熟知しているとは言えない。

(2) 学校安全の制度化と「過誤」

江澤(2009)は、学校保健安全法改正に伴って、「今後の取り組みを展望する上で留意すべき事項」を4つ挙げている。すなわち、①今後の学校安全においては、学校安全体制と学校安全計画に基づく、予防を重視した日常的な取組みが求められる。②学校安全対策に専念する職員等の配置について、教職員と専門職の役割を明確化し、機能しうる体制を検討すること。③学校防犯に関して、学校だけでは守り切れないため、必要に応じて、学校外部からの支援を積極的に要請していくこと。④児童生徒だけでなく教職員を含めたメンタルヘルスケア等、学校への危機介入後も継続した実施体制を確立すること。しかし、こうした論は、現行の法令や政策を当為とみなし、その「意図せざる結果」を捨象する。

現在、安全の管理・教育は「危機管理」へとシフトしつつある。しかし、「危機管理」は、企業の経営管理(価値損失の抑止)や国家の安全保障(社会不安の軽減)など、相応の知識と技術の「専門家集団」の対応である(亀井・上田、2017)。一方、現実の学校は、様々な社会問題への対応という社会的要請に応え、「教育と管理」という区分を維持しながら、「専門的事項」という規定を欠いたまま、当初の想定を超えた業務を抱えこんできた。事故や災害への対応は喫緊の課題であっても、習得された知識・技能(免許)を超えて、職務上の権限が与えられているため、事故や災害の事前・過程・事後の有責性が問われる。しかし、問われるべきは、欠陥を放置しながら拡大されてきたシステムである。

(3) 因果モデルに基づく「管理責任」

日本学校安全会法が改正された1978(昭和53)年、教育法学を専門とする永井(1978)が指摘している課題は、大別して2つある²⁾。すなわち、①日本学校安全会の制度設計そのものに付随する「限界」(直接的問題)、②損害賠償請求や過失責任主義(間接的問題)である。簡潔に言えば、公教育とし

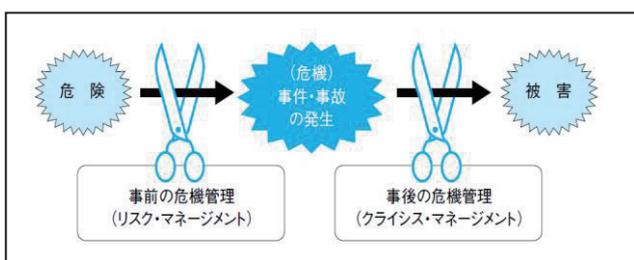


図1 学校安全のモデル(文部科学省, 2003)

で行われている学校安全であるが、国民の権利保障として不十分であり、救済されるには大きなハードルがある。この課題は、現在も解消されたわけではない。

大迫（1979）によれば、「管理」とはつぎのような意味となる。すなわち、「公の支配権を持つ者が、その支配権によって、対象となる対人的・対物的なものを維持・規制したり、学校教育本来の目的をできるだけ完全に達成できるような行為を行うことをいう」として、学校における管理を外的管理と内的管理に区分している。外的管理の根拠は、学校教育法第5条「設置者による管理」、地教行法第23条「教育委員会による管理」、内的管理の根拠は、国家公務員法第108条や地方公務員法第52条「管理的地位・監督的地位」、学校教育法第37条「校長による職員の監督」にある。判例にもあるように、過失責任の範囲はこれらの「管理」に及ぶ。

（4）顕在化した学校教員の「有責性」

土屋（2018；2019）は、社会的紛争から法的紛争への転換の過程を跡付けている。対象は、東日本大震災に伴う津波被災をめぐる、大川小学校の児童の遺族による提訴前の「保護者説明会」で発言した内容と、石巻市・宮城県を被告とする国家賠償等請求事件である。提訴前の「保護者説明会」での遺族らの発言にも、判決後の原告団団長による発言にも、訴訟が「事実解明」への思いに裏打ちされていたことが確認できる。一方、訴訟の過程や判決の内容は、こうした思いが十分に果たされず、①予見義務違反、②結果回避義務違反、③事後的不法行為、という争点のうち②についての「判断ミス」のみを有責とした。これは、これまで積み残されてきた「管理責任」という有責性が顕在化したことを意味する。

酒井（2014）は、「指導の範囲が大きく拡大し、さまざまな活動に指導という言葉が付され、教育活動の一環として教師が担うべきものとして期待されるようになった」と指摘し、学校安全をその典型とした。酒井は、さまざまな活動に既存の名称が付されたことで、「教師の負担」や「ケアの対象」となったと指摘したが、問題はこれに限らない。学校保健安全法改正の附帯決議には「専ら学校安全対策に従事する者」が盛り込まれたが、警察、法曹、心理などの「既存の専門家」を使いまわすべきではない。本稿で明らかにする課題や現在も進行する有責

性の問題を踏まえると、学校安全の基本的な要素と関連の全体構造を検討すべきである。

（5）指導概念と職務内容の乖離

学校安全は、健康診断などの学校保健や栄養管理などの学校給食と異なり、交通事故などが想定されていた。ところが、「学校管理下の災害共済給付」という前提が崩れ、現在のような災害そのものの危機管理が想定されるようになった。それにもかかわらず、旧来の「教育と管理」という区分は維持され、「専門的事項」という事項は捨象されたまま、疫学的な理論モデルが想定されている。しかし、交通事故などの事象と原発事故などの事象を同じロジックで説明・前提することには無理がある。

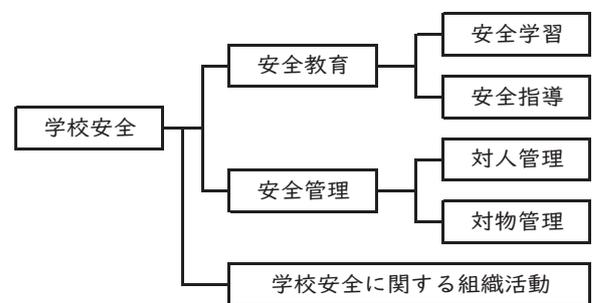


図2 学校安全の構造（宮田ら，1974）

「教育と管理」という区分は、戦後の官僚や研究者の多くが、「慣例としての論理（通念）」を踏襲しているにすぎない。この「慣例としての論理（通念）」を再考する試みは、管見の限りでは、小倉（1974）だけが行っている。「従来のように学校保健を保健教育と保健管理に二分する考え方は、やはり現状に即していないように思われる」と、「慣例としての論理（通念）」を批判的に検討している。小倉によれば、「保健指導は保健管理の一環としての諸活動においても日常的に行われていることは事実である」として、「保健指導は、健康を保持増進し、教育効果を高めるために、保健管理上の必要性に基づいて行われる事業である。」と指摘している。

（6）「教育と管理」の再構成の提案

小倉は、こうした課題を踏まえて提案をしている。曰く「両者は画然と区別されるほど本質的な違いがあるわけではないが、相対的にみれば比重の違い、力点のおき方の違いはあるもの」として、旧来の「保健教育における保健指導」とともに「保健管

学 校 保 健		
保健教授＝学習	に保 お健 け教 る育 保 健 指 導	に保 伴健 う管 理 保 健 指 導
教 諭		養護教諭
教授＝学習過程	生活形成過程 (生活指導)	管理＝経営過程

図3 学校保健の再構成 (小倉, 1974)

理としての保健指導」を加えるのである。保健管理とは、一般教諭と養護教諭とが、相対的には独立した分担が可能である一方で、特定の保健活動が両者の教諭に共通している場合も実際にはあり得る。こうした実態に即して理解するならば、保健活動は、保健教育と保健管理という区分ではなく、保健教授＝学習と保健管理＝経営という区分をしたうえで、保健指導をこれらの中間に位置づけることになる。

小倉は、戦前の学校看護師、戦中の養護訓導、戦後の養護教諭の職務や養成の歴史的研究を行ってきた、医学博士の学位を持つ研究者である。戦後、校医から校長へと権限が委譲された学校保健のあり方の中で、法令や施策で語られてきた「教育と管理」の区分が実情に合わないことを指摘している。上記の提案は、従来の法令や施策の中で、「専門的事項」が捨象されてきたものの、実際には養護教諭がこれを担ってきた重責の実情を示している。

5. 「学校の安全と危機」の言説研究の課題

概念を駆使してやり取りされる情報は、唯一無二の事実ではあり得ない、言説である。しかし、言説は、社会の中で流布・共有されて形作られると同時に、言説を通して社会が形作られていく。概念の使用は、単なるフィクションではなく、社会を形作り、私たちを形作る、社会的な達成の過程である。この問題意識は、哲学では世界制作論（グッドマン、1978）、心理学では社会構成論（ガーゲン、1997）、社会学では社会構築論（バーガーら、1966）として1つの流れを成している。こうした研究では、言説の「検討・評価」ではなく「描写・記述」を行い、全体の布置や過程を理解することになる（佐藤ら、2006）。筆者の考える今後の研究の課題は、以下の6つである³⁾。

1. 学制から戦後の行政機構

学校衛生は、医学的学校衛生、社会的学校衛生、教育的学校衛生を経て、学校保健へと移行した。

2. 医学と行政の緊密な関係

戦前から戦後にかけて、学校健康教育の一環として、学校安全の行政機構に医学・医師が影響した。

3. 根拠法令と社会的要請

学校安全の根拠法令が制度化していく過程で、関係の団体や学会などからの社会的要請があった。

4. 源流となった先行研究

学校安全を後押しした研究の源流に、武田（1956）や宮田ら（1963）などの実践的研究や須藤（1969；1972）などの実験的研究があった。

5. 校医・養護教員・校長の権限

校医・養護教員・校長の権限は、戦前から戦後の法改正によって専門的事項のあり方に影響した。

6. 関連法令・関連答申の論理

法令と政策に基づくため、法令である要領と特別法、政策である答申が、学校安全の方向を決定した。

私たちの理解は、真理でも完璧でもなく、過誤や誤謬に陥りやすい。私たちの経験は、時間や空間に制約され、その前提を問いにくいからである。一方、私たちは、手持ちの情報に基づいて、社会的行為を行い、この社会を形作っている。そのため、「したいこと」「すべきこと」「できること」を優先せず、理解の検討もまた大切である。「教育と管理」の維持と「専門的事項」の捨象は、システムの問題であり当事者間の問題ではない。もし、学校教育において人命に関わる事態が生じたら、このシステムの産出の過程に関与してきた人々の「過失」である。

文献

- Berger, P. L. & Luckman, T. (1966) = 山口節郎訳 (1977), 日常世界の構成, 新曜社.
- Gergen, K. (1997) = 永田素彦・深尾誠訳 (2004), 社会構成主義の理論と実践, ナカニシヤ出版.
- Goodman, N. (1978) = 菅野盾樹訳 (1987), 世界制作の方法, みすず書房.
- 江澤和雄 (2009), 学校安全の課題と展望, フェレンス, 59(11): 29-53.
- 江澤和雄 (2012), 学校安全の新たな取組みと展望, レフェレンス, 62(7): 5-31.
- 江澤和雄 (2015), 学校安全の現状と展望, レフェレ

- ンス, 65(1): 9-37.
- 藤田和也 (1977), 戦後保健教育論の系譜, 一橋論叢, 77(1): 100-107.
- 亀井克之・上田和勇 (2017), リスクマネジメントの本質, 同文館出版.
- 数見隆生 (2015) 「教育保健」とは何かに関する探究の歩みと本学会の課題」(http://www.educational-health.jp/column/column_20150113.pdf)
- 数見隆生・高橋裕子 (2000), 「教育保健(学)」概念検討プロジェクト(中間報告), 日本教育保健研究会年報, 7: 25-33.
- 国崎 弘・吉田瑩一郎 (1980), 第2章 学校保健の指導と管理, (吉本二郎・小林一也編, 保健・体育・給食, pp. 39-148, ぎょうせい)
- 松本三和夫, 1998, 科学技術社会学の理論, 木鐸社.
- 宮田丈夫・奥田真丈・宇留田敬一・杉山正一編 (1963), 安全教育の管理と指導, 東洋館出版社.
- 文部科学省 (2001; 2010), 「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育.
- 文部科学省 (2002), 学校への不審者侵入時の危機管理マニュアル.
- 文部科学省 (2003), 学校の安全管理に関する取組事例集.
- 文部科学省 (2007), 学校の危機管理マニュアル.
- 文部科学省 (2012), 学校防災マニュアル(地震・津波災害)作成の手引き.
- 文部省監修・日本学校保健会編集 (1973), 学校保健百年史, 第一法規.
- 永井憲一 (1978), 日本学校安全会法改正と問題点, (総合労働研究所編, 季刊教育法, 28, pp. 74-87, 総合労働研究所)
- 日本学校保健会・産業労働福利協会編 (1957), 学校安全の研究, 産業労働福利協会.
- 日本教育法学会・学校事故問題研究特別委員会編 (1978), 学校事故研究資料, 日本教育法学会学校事故問題研究特別委員会.
- 野村和雄 (1978), 学校保健の理論的整理のための基礎, 愛知教育大学研究報告, 27: 151-164.
- 小倉 学 (1974), 学校保健活動, 東山書房.
- 小栗一好 (1960), 学校保健概説, 光生館.
- 大迫典男 (1979), 第5節 安全管理の評価, (吉本二郎, 小林一也編, 学校安全, pp. 39-70, ぎょうせい)
- 奥田真丈 (1963), 第2章 安全管理 1. 学校の安全管理に関する行政, (宮田丈夫・奥田真丈・宇留田敬一・杉山正一編, 安全教育の管理と指導, pp. 15-22, 東洋館出版社)
- 佐藤俊樹・友枝敏雄編 (2006), 言説分析の可能性, 東信堂.
- 酒井 朗 (2014), 教育臨床社会学の可能性, 勁草書房.
- 佐守信男 (1981), 第1章 学校保健のしくみとその移りかわり, (吉田瑩一郎, 武田真太郎編, 保健教育と保健管理, pp. 1-54, ぎょうせい)
- 須藤春一 (1972), 21世紀の安全教育, 帝国地方行政学会.
- 須藤春一監修, 大場義夫・詫間新兵編著 (1969), 安全教育の科学, 帝国地方行政学会.
- 瀧澤利行 (2015), 教育学における教育保健論の系譜, 日本教育保健学会年報, 23: 3-14.
- 武田一郎編 (1956), 安全教育, 東洋館出版社.
- 土屋明広 (2018), 津波被災訴訟における「真実解明」のゆくえ, 法社会学, 84: 241-268.
- 土屋明広 (2019), 学校安全における学校と教育行政の役割と責任, 子ども安全研究, 4: 30-33.
- 吉田瑩一郎 (2001), 我が国の安全教育の歴史と展望, 安全教育学研究, 1(1): 3-17.
- 渡邊正樹 (2008), 学校保健安全法の概要, (渡邊正樹編, 教職研修総合特集 新編 学校の危機管理読本, pp. 5-7, 教育開発研究所)

注)

- 1 福岡県教育委員会教育長の岡崎林平氏は「災害による治療費は、殆んどその保護者が負担し、学校ではその見舞金の捻出に困惑し、ややもすると治療費の不如意から完全な医療ができないために、児童生徒が不具、廢疾となることも間々見かけられることは、教育上ゆるがせにできない問題で、まことに憂慮にたえません。」と述べている。1956(昭和31)年には、学校保健会によって「学校管理下における児童生徒の事故・災害の調査」の結果が公表され、想像以上の件数に及ぶことがわかり、関係者が衝撃をうけたと記されている。
- 2 「直接的問題」とは、つぎの8つであり、すべて深刻な課題である。①給付財源が保護者負担を中心とした共済掛金である、②加入契約が学校と安全会で行われ個人請求ではない、③安全会への加入が任意のため全員が救済・補償されない、④医療費の

支出が完全支出でなく年限で打ち切りとなる，⑤廃疾や死亡への給付金はいわゆる見舞金であり少額である，⑥安全会による給付は「学校管理下の災害」に限られる，⑦学校による申請であるため事務作業が養護教諭に集中する，⑧特殊法人のため救済制度上の行政組織たりえない。

3 すでに，関連する論考や資料を入手し，学会での発表を終えており，論文として執筆中である。