

学校における危機管理に関する組織論的考察

—E.ホルナゲルの Safety-II の安全観を手がかりに—

福本 昌之

A Study of Crisis Management in School from an Organizational Perspective
—School Management under the Concept of Safety-II Proposed by Hollnagel,E. —

FUKUMOTO, Msayuki

大分大学教育学部研究紀要 第40巻第1号

2018年9月 別刷

Reprinted From

RESEARCH BULLETIN OF THE

FACULTY OF EDUCATION

OITA UNIVERSITY

Vol. 40, No. 1, September 2018

OITA, JAPAN

学校における危機管理に関する組織論的考察

—E.ホルナゲルの Safety-II の安全観を手がかりに—

福本昌之*

【要旨】 本稿は E.ホルナゲルの掲げる Safety-II に基づく安全観を手がかりに、学校経営に危機管理を位置づけるための基礎となる組織論的な考察を目的とする。そのため、第 1 に文部科学省の学校安全の構築に関わる手引きを参照しながら、従来の学校安全の捉え方を検討した。次に、危機管理の基本的な枠組みを概観し、危険がないことを安全と捉える Safety-I の安全観に基づく危機管理の限界を確認した。そして最後に、Safety-II に基づく危機管理の学校経営への適応可能性と利点を検討した。その結果、Safety-II は高信頼性組織化との親和性が高く、学校経営における危機管理について、より有益な視点を提供することが示唆された。

【キーワード】 学校経営 危機管理 学校安全 Safety-II 学校組織

1. はじめに

本研究は学校の危機管理体制の在り方に関する組織文化論的アプローチに基づく研究の一環として、学校における危機管理の理論的基盤を検討することを目的としている。

現在のところ、学校において危機管理という言葉で求められるものが、従来の学校安全の領域を超えるもの、例えば、アカウントビリティ、マスコミ対応など、従来の学校が傾注してこなかった事柄に対する対応を求められることで、学校経営を揺さぶっていると考えられる。

学校を含む現在の社会は複雑な社会技術システムの下にあり、とりわけ学校はより複合的で多様な要素を持つシステムである。したがって単独の事象がより複雑な背景の下で生じ、それに対応するためには、単純で簡明な手法を教条的に適用するだけではうまく対応できないことが推測されるにもかかわらず、何らかの事態に対応する事例対処型の危機管理手法が用いられている。

この背景には、前提としての学校における安全の捉え方が影響を与えていると考えられる。そこで本稿では学校が教育活動を営む組織として可能な危機管理のあり方を考察することに焦点を置き、第 1 に学校における危機管理と学校安全との関係性を主として文部科学省（以下、文科省と表記）資料に基づいて明らかにし、第 2 に安全観とそれに伴う安全マネジメントのあり方を検討することによって、学校経営課題としての危機管理の意義を検討することを目的とする。

平成 30 年 5 月 31 日受理

*ふくもと・まさゆき 大分大学大学院教育学研究科（教育経営学）

2. 学校安全と学校における危機管理

(1) 学校安全概念の現状

現在の学校安全の概念の現状を簡潔に確認しておく。学校安全は、文科省(2010)『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』において、「学校保健、学校給食とともに学校健康教育の三領域の一つであり、それぞれが、独自の機能を担いつつ、相互に関連を図りながら、児童生徒等の健康の保持増進を図っている。また、課題によっては、生徒指導、情報モラルの育成などとの連携も必要となる」(文科省, 2010, 22)という基本的な理念が述べられている。また、学校安全を推進するための構造を、安全管理、安全教育、組織活動として指定し、学校安全の対象として、生活安全、交通安全、災害安全(防災と同義)の3領域で捉えたうえで、学校安全は、「安全教育と安全管理、そして両者の活動を円滑に進めるための組織活動という三つの主要な活動から構成される」(文科省, 2010, 22)としている。

安全教育は「児童生徒等が自らの行動や外部環境に存在する様々な危険を制御して、自ら安全に行動したり、他の人や社会の安全のために貢献したりできるようにすることを目指す」(文科省, 2010, 11-12)のものであり、後述するように、第二次大戦後の戦後教育改革のなかで導入された学校教育上の重要方針を踏襲するものである。

安全管理については、同資料第3章「学校における安全管理」において、学校環境の安全管理、学校生活の安全管理、不審者侵入防止に関する安全管理、通学の安全管理に加えて、事件・事故発生時の危機管理が取り上げられている。また、組織活動については、学校安全の活動を効果的に進めていくために、安全教育、安全管理の活動を学校の運営組織の中に具体的に位置付け、学校全体としての取り組みを一層進めていくことと同時に、学校と家庭、地域の関係機関・団体等との連携や情報交換を密にしていくことの必要性が説かれている。

(2) 学校安全概念の成立の概要

以上のような学校安全の概念は戦後教育改革過程の影響の下で成立した。学校安全という用語は1959年に成立した日本学校安全会法ではじめて用いられたとされる(奥田, 1963, 21)。同法の目的は、第1条において「学校安全の普及充実を図るとともに、義務教育諸学校等の管理下における児童、生徒等の負傷、疾病、廃疾又は死亡に関して必要な給付を行い、もつて学校教育の円滑な実施に資すること」と記されている。また同法第18条において、学校安全が「学校における安全教育及び安全管理をいう」と定義され、以降、この2つが学校安全の基軸となったと考えられる(文部省, 1993, 514)。なお、同法の設立時には「学校安全の普及充実を図る」ことよりも災害共済給付を行うことに主眼が置かれていたことがうかがえる¹⁾。補償が不十分であった時代背景が制約となり、事前の安全対策よりも事件・事故の事後的な被害に対する被害の補償・補填を重視することに相対的に重点が置かれていたことが推測できる。

ところで、奥田(1963)は戦後の学校の安全管理に関する行政を検討する中で、戦前期には取り上げられていなかった健康安全に関する教育が、戦後成立した教育基本法および学校教育法において「心身共に健康な国民の育成」という教育の目的の一つとして掲げられ、教育における健康・安全の重要性が確認されたとする(奥田, 1963, 15)。そして、日本学校安全会法において学校安全が概念化されたことで「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とくに大きく取り出された」と指摘している。

すなわち、学校安全という概念はその登場当初においては健康・保健という概念の中に包含されており、以降も、「保健教育、保健管理」の視点から児童生徒の災害（受傷、疾病）抑止が最大の焦点とされてきたと理解される。ところが、その対象範囲は自ずと拡大していく。例えば、小林・吉本編（1979）では、安全管理を対人管理と対物管理に区別しつつ、その対象を施設・設備、学校生活（運動時、授業時、休憩時、給食時、校外学習時）、交通安全として取り上げている。すなわち、当初の基本理念は現在も踏襲されており、それに加えて、その目的と対象領域が拡大され続けてきたといえることができる。

（3）学校安全概念の危機管理への拡大

ところで、安全管理の目的をみると、後述の危機管理と極めて類似性が高いことが分かる。例えば、小林・吉本（1979）は、安全管理の目的は「事故の要因となる学校環境や生徒の学校生活等における行動の危険を早期に発見し、それらの危険を速やかに除去するとともに、不幸にして事故や災害が発生した場合には、適切な応急処置や安全処置ができるような体制の確立を図るようにすること」にその要点があるとのべている（小林・吉本，1979，23，下線は筆者）。

そして、この考え方は、文科省（2010）においても、「学校における安全管理は、児童生徒等の安全を確保するための環境を整えること、すなわち、事故の要因となる学校環境や児童生徒等の学校生活における行動等の危険を早期に発見し、それらの危険を速やかに除去するとともに、万が一、事件・事故災害が発生した場合に、適切な応急手当や安全措置ができるような体制を確立して、児童生徒等の安全の確保を図るようにすることである」（文部科学省，2010，61，下線は筆者）とされており、具体的な行動に関する表記上の差異はあるが、構成概念はほとんど変化していない。

また、この捉え方は、1970年代の文部省の安全教育の捉え方、すなわち、「安全な生活に必要な知識や能力の育成を目指して特別活動や各教科、道徳など学校の教育活動全体を通して行う」（文部省，1993，514）との説明とも一貫している。

以上のように、安全管理と安全教育を柱とする学校安全を基盤にして学校における危機管理の実践枠組みが構築されてきたと考えることができる。このことは学校における危機管理に対する認識枠組みが、学校安全と相似形であることによって、両者の概念上の錯綜と実践上の混乱をもたらす可能性を示唆する。次節で見るように、危機管理という概念自体も多様であり、複合的である。そのため、1990年後半以降に定着した危機管理という概念によって肥大化してきた学校に対する要請や期待を見誤り、もしくは十分に応えられないという学校経営上の課題を生じさせた可能性がある。

3. 学校における危機管理の概念

（1）危機・危機管理という用語

次に、危機管理という概念を検討しておく。危機は日常用語としては「大変なことになるかも知れないあやうい時や場合。危険な状態」²⁾の意味で用いられるが、専門用語としての危機管理はその母体となる学問領域によって異なった意味を持つ。

例えば、大泉（2004）は「危機（crisis）とはシステム全体に物理的な影響を与え、かつ基本的な理念や主観を脅かす崩壊のことである。システムの一部だけが物理的な影響を受けている

だけの場合は事件 (Incident) といい、システム全体が物理的な影響を受けているだけの場合は事故 (Accident)」と、危機・事件・事故をシステムとの関係で定義する (大泉, 2004, 1)。

危機管理を管理科学から捉える深見真希 (2012) は、日本の危機管理議論は 4 つに大別できるとする。企業危機管理あるいは警察関係としての Crisis Management, 保険あるいは事前準備に関して用いられる Risk Management, 土木・国土利用に関する議論や防災行政における Disaster Management, そして安全保障に関わる国際事案としての National Security である。このうち管理の課題として捉えられるのは、国家安全保障を除く 3 件であり (国家安全保障は政治上の案件であり、管理の枠組みになじまない)、これらの上位概念に相当するのが Emergency Management であるとする³⁾。また、日本語への訳し方については、Emergency Management を「緊急事態管理」と訳すこともできるが、Emergency Management を「危機管理」、Crisis Management を「企業危機管理 (あるいは法執行危機管理)」と訳すほうが、上位・下位概念を示す上で適切であるとの見解を述べている。

ところで、佐々 (2004) は、「危機管理とは 1977 年ごろに「クライシス=危機」、「マネジメント=管理」と直訳中の直訳で、私がつくった言葉だ。そのルーツは 1962 年のキューバ危機にある」(佐々, 2004, 124) と述べているが、深見 (2012) は、アメリカにおける危機管理のルーツをキューバ危機に求める説は、管理学で議論されるべき危機管理を政治学の土俵にのせるものであるから適切ではないと指摘する⁴⁾。

(2) 学校における危機管理

NDL データベースで検索する限りにおいては、学校を対象に初めて危機管理の用語を使用した著書は 1991 年に 2 冊刊行されている⁵⁾。また、小柳 (2013) は 1990 年代に入り、学校における危機管理に関する特集が雑誌で本格的に組まれ始め、2000 年代には、実践家に向けて、危機的場面の発生を予防するための日常的な取組や危機が発生した場合の対策等について、具体例を挙げながら示した書が相次いで刊行されるようになったことを指摘している。

しかし、その概念は多様である。例えば、大泉 (2004) は、学校の危機管理は、児童・生徒の「教育」と「管理」の二つに大別できると述べる。前者は、児童・生徒が自らの力で学内外における生活の様々な危険に気づき、的確な判断によって安全に行動ができる能力を身に付けさせるための教育であり、後者は、学内外における児童生徒の安全を守り、学校教育の円滑な運営を可能にする「安全管理」であるとする。大泉は「安全管理」の内実として精密な危機管理過程を列挙しているものの、表層的に文字通りに解すれば先述した初期の学校安全の捉え方と同義となり、学校における危機管理と安全管理を同一視するという混乱を招く可能性があることには留意する必要がある。

当然ながら、学校安全とは異なった文脈で危機管理を捉える研究もある。前田 (2009) は 学校における危機管理が要請されるようになった背景—子どもや教職員を取り巻く様々な問題が明らかに増加したこと、学校における人命を脅かすほどの重大な犯罪事件の発生が大きな社会問題となったこと、そして、保護者からのクレームや新型インフルエンザ、教員の病気休職への対応等、従来の学校経営においてはあまり重要視されていなかった問題への対応が求められるようになったことに注目し、従来の学校安全との関係において、「潜在する危険を除去して安全な環境を創り上げていくという『学校安全』概念には、実際に危機が発生した場合の対応という視点が欠けていることから、教育学の分野における研究にも『危機管理』という用語が頻

繁に使用されるようになった」(前田, 2009, 46)と論じる。

生命や財産といった物的な損害を及ぼす危機以上に、組織の信頼やプレステージを損害する危機や訴訟やクレームなど学校が負う危険性のあるコストに注目する議論もまた、危機管理として論じられ、この場合にはリスク・マネジメントという用語が用いられている。例えば、河内(2018)は、法的対処の立場からリスクの源泉を、人々の権利意識が向上するなかで、トラブルが顕在化することに注目する。学校においても、「保護者からの要求のうち、児童・生徒の生命、身体や財産が脅かされる事案に関するものは、それが理不尽なものか正当なものかは別として、学校において早急に対処する必要があるリスクである」と述べる(河内, 2018, 7)

また、水本(2013)はリスク・マネジメントを意思決定の視点から検討している。リスクが高まるという時には、損害がもたらされる出来事が生じる可能性が高まるという側面と、損害の原因が意思決定に帰属されるという側面の二つがあるという。後者の場合には、損害を回避する意思決定があり得るといふ論理を示唆していることになるのであり、リスクとして物事を捉えようとする思惟は必然的に危機管理を要請することになることを指摘している。この指摘は、リスクという視座を持つことによってさらなるリスクが生まれ、危機管理の意識対象を拡大せざるをえないことを意味する。

以上のように、危機それ自体が多様に定義され、それに伴い危機管理という用語自体が多様な意味を持ち合わせるため、学校における危機管理概念それ自体は必ずしも明確なわけではない。しかしながら、学校と学校に関わるすべての人の安全と安心を確保するという実践上の重要課題への対応が最優先されることについては、事実上の共通認識が成立するとも考えられる。2000年代以降は、相次ぐ事件、事故、不祥事に対応する形で危機管理に関わる多くの政策的アプローチがなされてきた。そのことによって各学校においては何らかの個別の事件・事故に対する対処を重視する、すなわち、事件対処型の危機管理観が強化されたと考えられる。

(3) 危機管理の手法

文部科学省では、各学校における危機管理マニュアル作成の参考資料として、2002(平成14)年12月に「学校への不審者侵入時の危機管理マニュアル」を発行して以降、多くの手引きを作成してきた。本稿執筆時点では、学校や児童生徒等を取り巻く様々な安全上の課題や、「学校事故対応に関する指針」(2016(平成28)年3月)、「第2次学校安全の推進に関する計画」(2017(平成29)年3月閣議決定)等を踏まえ、2018年2月に作成された「学校の危機管理マニュアル作成の手引き」(以下、本節において「手引き」と表記する)が直近のものである。ここでいう、学校の危機管理マニュアルとは、学校保健安全法第29条に規定する「危険等発生時対処要領」を意味する。

「手引き」は、事前・発生時・事後の3段階を想定して危機管理マニュアルを作成し、安全管理と安全教育の両面から取組を行うことを要点の一つとしてあげている。事前・発生時・事後という危機管理の3段階は、文部科学省(2003)「学校の安全管理に関する取組事例集—学校への不審者侵入時の危機管理を中心に」において示され、以下のように記されている。

事前の危機管理とは、事件・事故の発生を極力未然に防ぐことを中心とした危機管理である。ここでは、早期に危険を発見し、その危険を確実に除去することに重点が置かれる。事後の危機管理とは、万が一事件・事故が発生した場合に、適切かつ迅速に対処し、被害を最小限に抑えること、さらにはその再発の防止と通常の生活の再開に向けた対策を講じ

ることを中心とした危機管理である⁶⁾。

このように危機の発生から収束に至るまでの時系列的な推移に即して、危機管理プロセスを捉えることは一般的であり、坂根（2009）および渡邊（2008）においてもこの枠組みに基づいた危機管理対策および手法が論じられている。

「手引き」においても、事前の危機管理を「予防する」というコンセプトに基づき体制整備を点検、避難訓練、教職員研修、安全教育を、危機発生を想定した個別の危機管理では「命を守る」というコンセプトに基づき個別の緊急事態（危機事象）を、そして、事後の危機管理は「復旧・復興」のコンセプトに基づき、事後対応、心のケア、調査・検証・報告・再発防止等を盛り込むことを求めている（p.4-5）。

ただし、「手引き」は、管理職の無謬性を信頼したうえで、危機を基点とした組織の作動に重点をおいた組織構造（リーダーシップ、役割分担、責任体制）を重視する。「事前の危機管理」も想定される危機を基点とするので、危機管理のための危機管理体制は構築されるものの、学校組織の日常との関連性・連動性は重視されていないように見受けられる。

比較の一例として、米国の概要と照らしてみる。渡邊（2015）は、米国においては同国教育省が、危機管理の流れを「緩和／防止」「準備」「対応」「回復」の4段階に分けて進めることが示されていることを報告している。これは、FEMA (Federal Emergency Management Agency) の基本計画の下で、構想された NIMS (National Incident Management System : 国家危機管理計画) が基礎となっているようである。NIMS とは、政府組織のみならず NGO、公的機関、民間企業に至るまで、あらゆる機関や組織が協働して、事件・事故 (incident) ⁷⁾ を予防し、防衛し、損害や被害を食い止め、適切に対処し、そして復興するための指針を示すものである。

文科省の「手引き」と比べた場合、事前の危機管理の前提に差が見られる。すなわち、「予防／低減 (Prevention / Mitigation)」の段階では、すべての危機を防止できるわけではないが、その影響を軽減したり、学校単位での災害や危機の可能性を低減させたりすることは可能であるとの前提に立っている。具体的な取組については、安全な学校づくりのために学校内の安全を診断し確保するために設計された、アクセスの管理、安全点検、スタッフの訓練、そして危機管理計画等の諸ツールが示されている (Minnesota Department of Public Safety Division, 2014, 18)。また、準備・計画 (Preparedness / Planning) の段階は、危機管理計画を開発する過程であり、緊急事態時においてどのような行動をとるか、誰がそれに対応するかを決定し、さらには、学区間、学校間、コミュニティ等との連携・調整のあり方が提示されている (Minnesota Department of Public Safety Division, 2014, 40)。

本稿では NIMS の詳細な検討は割愛するが、危機対応の基本的な枠組みは「手引き」と類似しているが、その前提とそれに基づく体制づくりのあり方に相違があることに注目しておきたい。それは、簡略化すれば、危機を不可避なもの、日常との連続性において捉えるべきものと想定されていることである。この前提は、以下で検討する危機管理の緒論にも共通するものであり、不測の事態への対応が危機管理の本質であるとの視点が明らかになる。

4. 危機は起こるものだという前提に立つ危機管理観

(1) 危機管理の一般的なあり方

本節では、危機管理において一般的に援用される Mitroff (1988) の議論に基づいて、その

基本的な枠組みを明らかにしておく。組織と危機の関係を論じる際に二つの暗黙の前提 (assumption) を示している。一つは、「自ら直面する危機は組織が生み出すのではない。ただ、危機が組織に対して生じる」というものであり、もう一つは、「組織は次のような意味において危機を生み出す、換言すれば、初期の警戒－予防－被害の局限化－回復－学習（教訓の獲得）のために組織が備えている諸機構 (mechanisms) が生じる危機に影響を及ぼす最も重要な要因の一つである」という意味において、組織が危機を生み出す」というものである (Mitroff, 1988, 20)。そしてどちらの前提に立つかによって、どのような危機に直面するか、どのようにうまく危機を扱えるかに大きな差が生じる、と論じている。

前者の組織の危機管理のあり方を受動的なものとし、危機は運が悪いから生じるという素朴な危機管理意識をもたらす前提である。一方、後者は、組織過程・組織行動等によって当該組織の直面する危機の種類および危機対応のあり方が異なることを示唆している。

また、Mitroff (1988) は、組織にとっての危機は表層的には異なった形態を採るが、組織が採るべきルーティンは本質的には類似性が高いものであり、危機管理 (Crisis Management) のあり方は普遍性が高いと捉え、その過程を5段階で捉える。これによると効果的な危機管理は①前兆の発見 (Signal Detection)、②準備・予防 (Preparation & Prevention)、③損害の防止・局限 (Containment, Damage Limitation)、④回復 (Recovery)、⑤学習 (Learning) である。①前兆の発見および②準備・予防の段階では、事前の対応行動がとられる。危機が発生した場合には、③損害を防止あるいは局限し、事後行動として、④回復し、⑤教訓を得るために学習を積み、次に起きるかもしれない不測の事態に備える (Mitroff, 1988, 18-19)。

危機管理は最も学際的な領域の一つであり、現代の危機は産業全体だけでなく、組織内の考えられるすべての専門分野を切り結ぶ。組織内の部署が異なれば独自の危機が生じる。(例えば、ある部門ではテロの脅威が高く、別な部門では製品への異物混入など。) しかも、どのような危機であれ、その影響は即座に組織全体へと拡大する。このように考えれば、このすべてに対応する部門が必要である。反応性の高い組織 (reactive organization) の場合、過去の事例にこだわった危機対応をする。すなわち、システムの全体は部分の総和以上のものである、という発想である。システムは部分間の総合作用の産物であると考え。危機に対して知的に懸命な対処をするためには、誰かが部門間の複雑な相互作用を注視する必要がある。

危機管理を支配する原理は組織における他の戦略計画策定の原理と類似している (Mitroff, 1988, 20)。潜在的な危機に対する考え方は他の事業に対する考え方と同程度に論理的だというのがその理由である。(例えば、危機の予兆に対する監視のあり方は、同業の競争相手に対する監視とそれほど変わらないし、危機からの回復計画の策定は新技術に対応する変更計画の策定と大きくは変わらない。) この観点に立てば、学校における危機管理は特定の領域として位置づけられていたとしても、他の経営行為と同様の経営戦略的な志向の下に運用されなければならないことになる。

以上のような危機管理観は組織観と密接な関連がある。学校管理上、学校に危機が存在してはならないという規範的信念が重視される。そのことによって、Mitroff (1988) の提起するプロセス全体が矮小化され、とりわけ①前兆の発見や⑤学習に対して消極になる可能性がある。また、現在の学校マネジメントの推進策も、組織の集権化と成層化を図ろうとする統制化 (佐古, 2011) の傾向が強く見られ、次節で述べる Safety-I の危機管理観がより強化される傾向にあると考えられる。

(2) 危機管理対策の前提となる二つの安全観

Mitroffの掲げる危機管理は主として対策のあり方に重点が置かれる。しかし、その根底となる安全観については探究がなされていない。そこで、本節では、ホルナゲル(2015)の提起する、Safety-IとSafety-IIの二つの安全観について概観し、危機管理体制のあり方についての知見を確認する。現代のあらゆる実務分野はコンピュータを中心とした情報通信技術を基盤とした複雑なシステムを用いて、人やモノなどが多様に相互依存関係を持ちながら営まれている。このような社会技術システムにおいては、様々な業務は単純なルーティンに当てはまるのではなく、むしろ、再現性の低い状況において、臨機応変に営まれていると考える方が適切である。言うまでもなく、学校はこの特徴をより強く持ち、先述した水本(2013)の教育リスクの捉え方もこの視点を支持する。

表1 Safety-IとSafety-IIの比較

	Safety-I	Safety-II
安全の定義	失敗の数が可能な限り少ないこと	成功の数が可能な限り多いこと
安全管理の原理	受動的で、何か許容できないことが起こったら対応する	プロアクティブで、連続的な発展を期待する
事故の説明	事故は失敗と機能不全により発生する。 事故調査の目的は原因と寄与している要素を明らかにすること。	物事は結果にかかわらず基本的には同じように発生する。 事故調査の目的は、時々物事がうまくいかないことを説明する基礎として、通常どのようにうまくいっているかを理解することである。
ヒューマンファクターへの態度	人間は基本的にやっかいで危険要因である。	人間はシステムの柔軟性とレジリエンスの必要要素である。
パフォーマンス変動の役割	有害であり、できるだけ防ぐべきである。	必然的で、有用である。 監視され、管理されるべきである。
現象論:観察可能な特徴・兆候、安全表現型	有害な結果、 事故、 重大事態	あらゆる結果(良い、悪い、やっかい…すべての結果) うまくいっていること・無事象(non-event)
原因論:観察可能な現象の起源・起因 安全因子型	原因-結果の単純な因果関係	アウトカムはパフォーマンスの変動から発現する機能共鳴(resonance)
存在:安全の根源・本質的特性 「現実に行っていること」	機能している あるいは 不具合を起こしているかの二者	人のパフォーマンスは個人であれ集団であれ常に変動している 「うまく行った/失敗した」の観点で要素を特徴づけられない

ホルナゲル, 2015, 161の表に基づき, 加筆

現代社会がこのような複雑な社会技術システムの中で営まれていることを前提に、ホルナゲル(2015)は「安全」をどのように定義するかに関して、Safety-IとSafety-IIという2つのとらえ方があると論じる。本稿ではそれぞれを安全観と捉える。

簡単に言えば、Safety-Iにおいては悪いアウトカムの数ができるだけ少ない状態にあることを安全という。Safety-Iは、物事がうまくいかならないことを明らかにすることや、不具合の原因と危害を取り除くこと、あるいはそれらの影響を抑圧することによって達成される。すなわち、「安全とは危険がないこと」あるいは「危険ができる限り少ないこと」を意味する。したがって、Safety-Iは「物事がうまくいかならないことを明らかにすること」や「不具合の原因と危害を取り除くこと、あるいはそれらの影響を抑圧すること」によって達成される

という安全観である。

一方、Safety-IIにおいては、成功のアウトカム数が可能な限り多い状態を安全と捉える。それは、変化する状況の下で成功する能力である。Safety-IIは、物事がうまくいかないことを防ぐことによってではなく、むしろ物事がうまくいくことを確実にすることによって達成される、という安全観である。

以下では、学校における危機管理を検討する上で示唆に富むこの議論の要点を、二つの安全観のもつ現象論、原因論、存在論に基づくホルナゲルの分析に従って確認しておきたい。なお、現象論とは観測可能な安全の特徴あるいは現れ方を、原因論とは安全の因子型あるいは表現型を、存在論とは安全の真の性質ないしは本質的特徴を捉えようとするものである。

Safety-Iの現象論では、不都合なアウトカムないしは望ましくない事象（事故、不具合、ニアミスなど）の数ができるだけ少ない状態にあることを安全と捉える⁸⁾。したがって、ここでの現象論は不都合なアウトカムの発生である。しかも、不都合なアウトカムはその前に生じる不都合な出来事の結果として仮定されるので、そのような状態や状況も現象論に包含される。

Safety-Iでは、作業や行動について2値の状態では捉えようとする志向がある。すなわち、結果を受け入れられるか、受け入れられないかであり、行動は成功するか失敗するかである。行動と結果は各ステップにおいて多段階で発展していく。したがって、Safety-Iでは、結果を受け入れ可能な時には、すべてが定められた通りに（あるいは想定されたとおりに）機能し、人々も定められたルーティンに従って行動しているという捉え方をすることになる。逆に結果を受け入れられない場合には、何かうまく行かないからであり、技術的要素か人的要素に故障や誤作動が生じると考える。

Safety-Iの原因論は、どのように不都合なアウトカムが生じるかに関わるものになる。その原因は、現象を起こす可能性があるあらゆる原因やメカニズムに関するものでなければならない。そこでは直線的な因果関係が想定され、不都合な結果は諸部分に分解することによって説明することができる

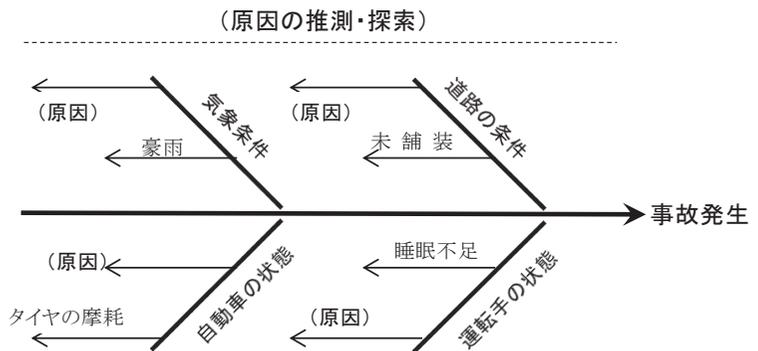


図1 特性要因図（結果として生じるアウトカム）
ホルナゲル, 2015, 144より 一部加筆修正

という仮説を含む（図1）。例えば、ドミノモデルやスイスチーズモデルで説明されるような単純もしくは複合的な直線的進展を説明のメカニズムとして取り入れている。

Safety-Iの存在論は、不都合な出来事の現象とその原因が捉える失敗の性質、逆に言えば安全の真の性質や本質的な特徴に関するものであり、それらの諸特徴に関する3つの過程を含んでいる。すなわち、システムは諸々の構成要素に分解可能であり、各々の構成要素の働き方は正常か異常かの2値で記述でき、出来事が進展する順序を予め正確に決めることが可能であるという仮定である。

(3) Safety-II の安全観

Safety-I を以上のように検討した上で、ホルナゲル (2015) はその前提の妥当性に疑問を投げかけ、代替的な安全観としての Safety-II の構築を検討している。ただし、その検討方法はその本質、原因、現象、すなわち、存在論、原因論、現象論の順番となっており、本稿でもその順で記述する。

Safety-II の存在論は、人のパフォーマンスは個人であれ集団であれ、つねに変動しているということであり、2 モード性の原理—それがうまくいったとか失敗したとか、正しく機能したとかそうでなかったといった観点—からは特徴づけることはできないということを示している。また、パフォーマンスの変動はネガティブに解釈されるべきものではなく、むしろ、パフォーマンスを調整する能力は実務の上では不可欠である。このような視点は複雑化した社会技術システムの中で作業状況の詳細がいつも曖昧で部分的に予測不可能であることと矛盾しない (ホルナゲル, 2015, 141-142)。

Safety-II の原因論は Safety-I で用いられる因果や原因・結果の線形伝播のような単純な原理では示すことができない。そこでは「発現」(emergence) と「共鳴」(resonance) という原理に注目することで、原因論が探究される。少し詳しく説明しておく。

望ましくない事象に関する説明は、実際問題としては、完全性と効率性のトレードオフの観点から表現されている⁹⁾。しかし、現代社会では、このようなトレードオフが受け入れられない場合や既知のプロセスや事象展開によっては事象を説明できない事例が増えており、そのような事例については新たな説明方法が求められる。そのような場合、結果は帰結 (resultant) したというより発現 (emergent) したと捉えるべきであるとホルナゲルは論じる (ホルナゲル, 2015, 142-144)。

帰結としてのアウトカムは、現実生じた結果と同じく原因も現実であることを前提とし、原因はさらに一つ前の原因の結果であるという論理によって理解される。例えば、図 1 に示した特性要因図 (fishbone diagram) のような形式で表現される。したがって、不都合なアウトカムの調査においては、その結果に至る展開を観察可能な結果からその原因を逆向きにたどることによってなされる (ホルナゲル, 2015, 144)。

一方、発現とは図 2 に示すように線形な因果関係では説明できないような方法で諸事象が生じることを意味するもので、部分的にせよ全体的にせよ、複雑なシステムを説明する場合にはより適している。

発現においては、アウトカム自体は結果として生じた現実であり不変の痕跡が残るし、また、アウトカムはその後しばらくの間は認識可能である。ところが、アウトカムを引き起こすものに関してはそうとは限らない。発現するアウトカムは、単一の明白な原因によるのではなく、過渡的現象や、特定の諸条件の組み合わせや、特定の場所に一時のみ存在した条件など、不確

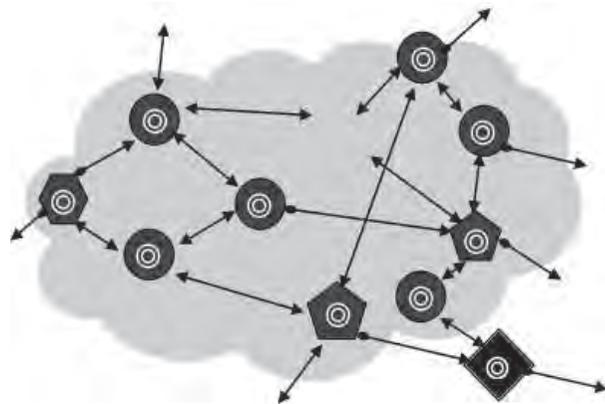


図 2 発現する(emergent)アウトカム
ホルナゲル, 2015, 146 を参考に作成

定な諸要因の組み合わせに起因する。すなわち、発現するアウトカムの原因とはある時点においてのみ存在し永続的痕跡を残さないパターンを意味するものであり、特定の構成要素や機能にさかのぼることはできない。要約すれば、発現するアウトカムは、予期しない・意図しないパフォーマンスの変動から生じると理解することになる（ホルナゲル，2015，145-146）。

そして、因果関係の観点からは説明できない発現するアウトカムを説明する方法ないしは実践的原理を共鳴（機能共鳴）に求めることになる¹⁰⁾。

複雑な社会技術システムが機能するためには変動や調整は必須条件である。人間（個人および集団）および組織においては「おおよその調整」（approximate adjustments）が行われ、パフォーマンスが変動することによって、システムは首尾よく機能する。「おおよその調整」は意図的に行われるものであるため、人々の行動のしかたや予期しない状況への対応の仕方には強い規則性が存在することになる¹¹⁾。

システム内において相互依存性が生じ、それを通じて機能が結合し、機能のパフォーマンス変動も結合する。その意味において、発現は重大事象だけではなく、あらゆる事象に見られる。

Safety-II は物事ができる限りうまくいく状態、可能ならばすべてがうまくいく状態を示す。レジリエンスのアナロジーでは、意図した結果や受け入れ可能な結果ができる限り増えるように想定状況下でも想定外の状況下でも同じようにうまくできる能力と定義することもできる。

Safety-II の現象論においては、不都合な事象が生じないことは、積極的な関与の結果であると考えられる。これは無事象（non-event）としての安全ではない。なぜなら、無事象は観察することも計画することもできないからである。Safety-II は成功があることで特徴づけられ、成功が多いほど、システムはより安全であると捉える。換言すれば、安全とは何かが起こらなかったことではなく、むしろ何か起きたことであり、それは観察、計測、管理することができる。よって、システムの安全を保証するためにはシステムがどのように成功するかを理解する必要がある、というのがホルナゲルの提起する Safety-II の捉え方である。

（４）小括

現在の危機管理のあり方が、基本的に Safety-I に依拠するものであることが確認でき、Safety-II の観点からいえば、安全マネジメントは不都合な事象への対応措置だけではその目的を達成することはできないという議論を確認してきた。ただし、Safety-I は全否定される性質のものではない。ホルナゲルは Safety-I をすべて Safety-II で置き換えるのではなく、2つの考え方の組み合わせを推奨する。問題発生の多くの場合は比較的単純な説明が可能であるか、その



図3： Safety-I と Safety-II の関係
ホルナゲル，2015，162 の図を参考に作成

ように扱っても重大な問題が生じない場合が多く、なじみのある方法で扱うことができる。ただし Safety-I に関する方法の多くは拡大解釈されその限界を超えて適用されており、そこには代替手段が必要であることを指摘する。それは、図3に示すように、Safety-II の考え方を付

加し、レジリエンスエンジニアリング¹²⁾の実践へと移行する必要性を指摘している。

学校組織の特性に照らすと、厳密な因果関係を指定できない場合が少なからずある。例えば、いじめの発生を例に捉えるならば、様々な要素（個人の気分や集団の雰囲気、教師の態度など）が共時的に生起する、すなわち一回性や偶発性として学校現場が把握するのは、共鳴という原理に例えれば理解しやすい。学校は不確定性の高い組織であるがゆえに、すべての不測事態を Safety-I だけに依拠して管理することは不可能である。それを包括する「安全はうまくいくことを確実にすることによって達成される」視点としての Safety-II は学校の危機管理のみならず学校経営自体を構想する上で重要な安全観である。というのは、様々な事象が想定可能であることを前提とするのではなく、想定外の事態あるいは不測の事態に典型的に見られる不確実性のマネジメントを前提にするからである。

そしてこの安全観はワイク・サトクリフ（2017）が「マインドフルな組織化」と彼らが言うところの高信頼性組織化、すなわち、不測の事態においても優れたパフォーマンスを維持し続ける組織への可能性を開くものである。

5. おわりに

それでは、どのような危機管理のあり方が必要になるのか。本稿での検討から明らかのように、簡素な唯一の方策はあり得ない。学校は教育を主務とするために、多様な個性のダイナミックな相互作用のなかで教育活動が営まれるという本質的特性がある。そうであって欲しいという願望に反して安直な合意形成は必ずしも容易ではない組織である（榊原ほか，2015）。

ゆえに、安全管理、安全教育、組織的活動、領域別の安全対策、事象別の対応策、危険等対処要綱の作成など、考えられうるあらゆる手法が提案されてきた。しかし多様な手法が提起される中で、個々の学校を自律的な組織として捉えた上での、学校の実情、ビジョンやミッションに即した危機管理の理念の構築については言及されていない。本稿で検討した Safety-II に基づく安全観とは、ワイク・サトクリフ（2017）が提唱する高信頼性組織化（High Reliability Organizing）の可能性を提示するものであり、そのため、自律的な組織としての学校運営のあり方自体も問い直しの対象とすべきであることが示唆される。そこでは、例えば、田中（2017）が指摘するような危機管理における即興の能力が獲得されるかもしれない。また、水本（2013）が指摘するように、リスク認識の枠組みを更新できる可能性も高い。

本稿では以上のように、学校における危機管理についてその基盤となる安全観という視点から考察した。その結果、以下のことが明らかになった。

第 1 に、1959 年に災害共済給付と学校安全の普及を目的として成立した学校安全会法における学校安全観が、今日の学校における危機管理の礎となっているということ。すなわち、学校安全が学校保健、学校給食と並列的に位置づけられ、安全管理と安全教育という 2 つの基本的な柱が、現在の政策レベルでの源流となっている。

第 2 に、したがって、学校安全は、児童生徒の安全・安心を教育と管理によって保障するという理念によって支えられてきた。そのため、事件・事故の事後的な被害に対する被害の補償・補填によって免責されるという論理に支えられてきたため、不慮の事件・事故に対する組織的な対応策はあまり考慮されてこなかったこと。

第 3 に、危機管理マニュアルの作成が進められたが、Safety-I に基づく素朴な推論モデルに

基づくものであり、事件対処型の危機管理を推進するものにとどまる可能性があること。

第4に、学校という組織の不確定性という特性に着目すれば、危機に強い高信頼性組織を構築することが有望視されること。

本稿においては、以下のような限界があり課題が残った。第1に政策レベルの諸文書にもとづき、危機管理に関する緒論については限られた文献に依拠しているという限界がある。第2に、学校における危機管理のありかたについて理論的に検討することを主目的としたために、具体的な事例を扱っていない。とりわけ高信頼性組織による危機管理体制の構築については、実証的な研究が必要である。

※ 本研究はJSPS 科研費 17K04631 の助成によって進捗させている研究成果の一部である。

注

- 1) 文部省（1972）には、「昭和二十九年相模湖事件、（中略）、三十二年十国峠の修学旅行バス転落事件等多数の死傷者を出す災害が相次いで発生し、学校管理下の災害について校費による援助を要望する声が急速に高まった。そこで三十四年一二月「日本学校安全会法」が制定され」（文部省、1972、985）との記載があり、同法の主目的が災害共済給付の措置にあったと理解される。
- 2) 新村出編、2008、『広辞苑』第6版「危機」の項目、p.662。
- 3) Emergency Management（EM）とは「緊急事態や災害に取り組む様々な専門分野の人々と複雑なシステムをマネジメントすることに関する科学」と定義される（Emergency Management Glossary of Terms, 2009, Institute for Crisis, Disaster and Risk Management. The George Washington University, Washington D.C., January 8, 2009）。そのうえで、Crisis ManagementはEMを商業文脈に応用したものをさし、Risk ManagementはEMの事前準備に相当し、Disaster ManagementはEMの自然災害に特化した文脈を指すとする。アメリカでは国際事案は国家安全保障（National Security）、国内事案は危機管理（Emergency Management）として区別され、前者は政治学の、後者は管理学の課題として扱われる（深見、2012、4）。
- 4) なお、佐々は1977年ごろには、似たような言葉で「リスク・マネジメント」という言葉が流行ったと述べている。佐々の説明に拠れば、「こちらは、経済活動上の危険性をどう回避するかというためのものである。（中略）「リスク・マネジメント」は損得の範疇の問題であるが「クライシス・マネジメント」のほうは人間の生死や名誉に関わる問題、組織の存亡に関わる問題である」と両者の区別を述べている（佐々、2014、124-125）。ただし、この見解は必ずしも妥当でない可能性がある。
- 5) 牧・木暮・家田（編）『学校の危機管理』ぎょうせい、および、永岡順（編）『学校の危機管理 予防計画と事後処理』、東洋館出版。
- 6) 文部科学省（2003）の本文では、事前の危機管理をリスク・マネジメント、事後の危機管理をクライシス・マネジメントと括弧付きで表記しているが、経営学等の他の学問領域では必ずしもこのような語法ではないため、引用文においては割愛した。
- 7) 事件・事故とは、あらゆる種類・あらゆる規模の緊急事態や災害のみならず、計画的な出来事を含む言葉である。（FEMA、2017、1）
- 8) 「できるだけ少ない」とは「できる範囲で少ない」という限定条件が存在することを意味しており、その限定条件はコスト、倫理、世論などの諸条件に基づいて決まる」との論理は「できないことはしない」ことを正当化するものであるとホルナゲルは指摘する（ホルナゲル 2015、55）。
- 9) 例えば、望ましくない事象には重要でないものも多く含まれており、それらは詳細な分析対象にならない「軽微な事件」として扱われる

- 10) 共鳴とはシステムがある周波数(共振周波数)においてより大きな振幅で振動する現象であり、この周波数においては極微細な外力が加えられることでシステムを損傷したり破壊したりする可能性がある。本論においてはシステムがある特定条件において大きな変動を示すことを表現するために用いられているアナロジーと理解される。
- 11) なお、パフォーマンスの変動は受動的なものだけでなく能動的なものもあり、後者の方がより重要である。人は他人の行動に合わせるだけでなく、他人がするであろうと期待していることにも反応する。おおよその調整はそれ自体、個人あるいは集団としてなされた他人の行為への反応と予測の両方に基づいてなされる(ホルナゲル, 2015, 148)。
- 12) システム内に変化や乱れが生じる前、生じている間、そしてそれに引き続いて機能を調節することができ、それによって、想定内、想定外の両状況下で必要となる活動を継続することができれば、システムはレジリエント(resilient)であるといわれる(ホルナゲル, 2015, 200)。レジリエンスエンジニアリングとは、システムがそのように機能することを可能とするのに必要となる原則と実践線に関わる科学的専門分野の総称である。

参考文献

- 1) FEMA (2017). *National Incident Management System (3rd Ed)*. U.S. Department of Homeland Security.
https://www.fema.gov/media-library-data/1508151197225-ced8c60378c3936adb92c1a3ee6f6564/FINAL_NIMS_2017.pdf (2018/5/30 最終確認)
- 2) 深見真希 (2012). 「管理科学としての危機管理」組織科学 45(4), 4-14.
- 3) Minnesota Department of Public Safety Division of Homeland Security and Emergency Management (2014). *Comprehensive School Safety Guide: Keeping Minnesota Ready*.
<https://dps.mn.gov/divisions/hsem/mn-school-safety-center/Documents/Comprehensive%20School%20Safety%20Guide.pdf> (2018/5/30 最終確認)
- 4) ホルナゲル, E. (2015). (北村・松原・狩川訳)『Safety-I & safety-II: 安全マネジメントの過去と未来』海文堂出版.
- 5) 亀井 利明 (2004). 『リスクマネジメント総論』, 同文館出版.
- 6) 河内祥子 (2018). 「学校の危機管理マニュアルからみる「危機」とリスク・マネジメントの課題」スクール・コンプライアンス研究, 6, 6-15.
- 7) 小柳雅子 (2013). 「学校危機管理に関する研究動向と学校経営」, 学校経営研究, 38, 21-28.
- 8) 小林一也・吉本二郎 (1979). 『学校安全』(現代学校教育全集第8巻), ぎょうせい
- 9) 前田晴男 (2009) 「学校の危機管理に関する理論的考察ーリスクマネジメント概念の分析を通じて」教育経営学研究紀要, 12, 45-52
- 10) Mitroff, I., I. (1988). Crisis management: Cutting through the confusion. *MIT Sloan Management Review*, 29(2), 15-20.
- 11) 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
- 12) 水本徳明 (2013). 「教育経営のリスク論的転回ー学校における危機管理を中心に」, 学校経営研究, 38, 29-37.

- 13) 文部省 (1972). 『学制百年史』 帝国地方行政学会.
- 14) 文部省 (1993). 『学制百二十年史』 ぎょうせい.
- 15) 文部科学省 (2003). 『学校の安全管理に関する取組事例集—学校への不審者侵入時の危機管理を中心に』
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2010/01/20/010.pdf (2018/5/30 最終確認)
- 16) 文部科学省・警察庁・厚生労働省・国土交通省 (2003). 『地域に開かれた安全・安心な学校づくりガイドブック』
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/syuppan/03103101.htm
(2018/5/30 最終確認)
- 17) 文部科学省 (2007). 『学校の危機管理マニュアル—子どもを犯罪から守るために—』.
<https://anzenkyouiku.mext.go.jp/mextshiryoudata/seikatsu01.pdf> (2018/5/30 最終確認)
- 18) 文部科学省 (2010). 『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』.
<https://anzenkyouiku.mext.go.jp/mextshiryoudata/seikatsu03.pdf> (2018/5/30 最終確認)
- 19) 文部科学省 (2018). 『学校の危機管理マニュアル作成の手引』 独立行政法人日本スポーツ振興センター安全部. <https://anzenkyouiku.mext.go.jp/mextshiryoudata/aratanakikijisyoudata/all.pdf> (2018/5/30 最終確認).
- 20) 大泉光一 (2004). 『危機管理学研究』 [第2版], 文眞堂.
- 21) 奥田真丈 (1963). 「学校の安全管理に関する行政」, 宮田丈夫ほか編『安全教育の管理と指導』 東洋館出版社, 15-22.
- 22) 榊原禎宏, 西村府子, 森脇正博 (2015). 「共通理解・合意形成というフィクション—「わかり合えない」からこその学校の危機管理」 京都教育大学教育実践研究紀要 13, 201-210.
- 23) 阪根健二 (編) (2009). 『学校の危機管理最前線』, 教育開発研究所.
- 24) 佐古秀一 (2011). 「学校の組織特性とその問題」. 佐古秀一ほか編『学校づくりの組織論』 学文社, 118-130.
- 25) 佐々淳行 (2004). 『重大事件に学ぶ「危機管理」』 文藝春秋.
- 26) 田中直哉 (2017). 「K. E. ワイクの不確実性のマネジメント論にもとづく学校の危機管理に関する考察 (現代の教育とリスク)」 教育学研究紀要 (CD-ROM 版), 58, 440-445.
- 27) 中央教育審議会 (2008). 「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.
- 28) ワイク, K. E. サトクリフ, K. M. (2017). (中西・杉原・高信頼性組織研究会訳) 『想定外のマネジメント: 高信頼性組織とは何か』 文眞堂.
- 29) Weick, K. E., and Sutcliffe, K. M. (2015). *Managing the Unexpected (3rd Ed.): Sustained Performance in a Complex World*, Wiley, Hoboken: NJ.
- 30) Weick, K. E. (1996). Organizational Culture as a Source of High Reliability. *California Management Review*. 29 (2). 112-127.
- 31) 吉田清 (1963). 『安全教育』 不昧堂書店.
- 32) 渡邊正樹 (2008). 『新編学校の危機管理読本』 教育開発研究所.
- 33) 渡邊正樹 (2015). 「リスクを最小に抑え, 最大の教育効果を上げるマネジメント」 『教職研修』 43(9), 2015年5月, 教育開発研究所, 18-21.

A Study of Crisis Management in School from an Organizational Perspective

—School Management under the Concept of Safety-II Proposed by Hollnagel, E. —

FUKUMOTO, Masayuki

Abstract

This paper aims to contribute to the consideration of school safety policy on the basis of Safety-II theory presented by Hollnagel, E. (2015). First, school safety policies presented by the Ministry of Education, Culture, Sports and Science are analyzed in order to clarify the logic of school crisis management. Second, general theories of crisis management are examined and found to have their limitations as they are based on Safety-I paradigms, in which safety is defined as the state of being free from crises. In the final section, the possibilities and advantages of school management based on the Safety-II perspectives are discussed. As a result, this paper proposes that school management be given more valid perspectives by the concept of Safety-II together with an organizing theory of high reliability.

【Key words】 School Management, Crisis management, School Safety, Safety- I , Safety-II, School Organization