九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

「学校保健安全法」の成立過程に関する研究

鄭, 修娟
九州大学大学院人間環境学府 : 博士後期課程

https://doi.org/10.15017/1932046

出版情報：教育経営学研究紀要. 20, pp.45-55, 2018-03-29. 九州大学大学院人間環境学府(教育学部門)教育経営学研究室/教育法制論研究室
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

「学校保健安全法」の成立過程に関する研究

鄭　修娟
（九州大学／大学院生）

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　改正法の内容
Ⅲ　成立過程の検討①
Ⅳ　成立過程の検討②
Ⅴ　おわりに

Ⅰ　はじめに

本研究は、「学校保健安全法」の成立過程について、主に 2000 年代以降の教育政策形成・決定過程における変化を視野に入れ、検討するものである。具体的には、小泉政権以来の「政治主導（官邸主導)」という流れのなかで、時期別に「学校安全」に関する政策のイニシアティブを誰がもっていたのかに注目する。

「学校保健安全法(2009 年 4 月から施行)」は、「学校保健法[(1)]等の一部を改正する法律（内閣提出)」という案件で、2008 年 6 月 5 日に衆議院で可決、6 月 10 日に参議院文教科学委員会で審議され、11 日の福田首相への問責決議が採決される直前の国会で可決されたものである。文部科学省は同法律の改正ついて、「学校保健及び学校安全の充実を図るとともに、学校給食を活用した食に関する指導の充実及び学校給食の衛生管理の適切な実施を図るため、（中略）養護教諭、栄養教諭その他の職員の役割について定める等所要の措置を講ずる（傍線,筆者)」と説明している。

このような趣旨のもとで、改正法には「学校安全」の項目が新設され、その法律名が「学校保健法」から「学校保健安全法」に改称されるとともに、養護教諭の役割の明確化、及び「学校安全」のための国・地方公共団体・学校設置者の責務等が明記されるようになった。

しかし、「学校安全」とは、「学校施設・設備の安全管理から、学校事故や災害の防止、防犯や生活指導的な問題」を含む概念であり、「保健政策」とは明らかに異なる独自な領域である（喜多・堀井 2010)ことを考慮すると、なぜ、「学校保健法」のなかに「学校安全」が追加されるようになったのか、その背景に関して検討する必要があると考えられる。

実際に、改正法立案に関する国会の審議過程[(2)]において、「学校安全」だけの「基本法」[(3)]ではなく、従来の「学校保健法」のなかに「安全」項目を追加した理由について、質疑(民主党・友近聡朗委員、民主党・林久美子委員)がなされていたが、渡海文科大臣(当時)は「安全、そして保健は非常にお互いに関係がある部分である」点から、「二つの大きな概念を同時にこの法律の中で改正をしている（参 2008 年 6 月 10 日渡海文科大臣)」と答弁しており、明確な説明はされていなかった。

本研究では、当時の政治的背景を念頭に置きながら、中央政府レベルにおける政策展開の動向に焦点を当て、「学校安全」政策が法律として定まるまでの「成立過程」を明らかにすることをめざす。

そこで、ここにおける「成立過程」を次の３つの時期に区分し、検討を行う。具体的には、(1)2001 年の附属池田小学校事件以降～2003 年「子ども安心プロジェクト」の充実、(2)2004 年の内閣府や関連省庁の参入～2006 年「子ども安心・安全加速化プラン」の実施、(3)2007 年の中教審内における関連部会の設置～2008 年の中教審答申提出までの３区分となる。

このように、法律（政策）がどのような背景の下で成立したのかを検討することは、それによる諸制度設計の内容と現状について分析し、教育条件の整備と目的を論じる[(4)]にあたって、欠かせない作業と言えるだろう。

Ⅱ　改正法の内容

１．学校安全をみる視点

改正法の成立過程を検討する前に、まず、「学校安全」の意味と、その対策をみる視点を確認しておく。学校保健安全法は、「子どもの安全を脅かす事件・事故、加害行為、及び自然災害に対応した総合的な学校安全計画の策定による学校安全の充実」を学校設置者の責務として明記しており、各学校内における対処要領の策定だけではなく、警察等の関係機関、地域のボランティア等との連携による体制の強化を重視している点から、「学校内外を問わず、児童生徒等に生ずる危険の防止」として「学校安全」を定義していると考えられる。

この点、喜多・堀井(2005)は、「学校安全」の目的を「学校における児童等及び教職員の生命、身体、健康の安全確保」と位置づけ、安全・安心の社会的ニーズを無自覚に受け止めることで、本来あるべき学校や教育方向を見誤ってしまう可能性を指摘している。

次に、「学校安全」をめぐる今日的な方向性に関しては、広田（2009）や内田（2008、2015）からも述べられており、近年の日本社会は、実際の事件の局所性や例外性は無視され、むしろ「不安」を永続化する機能を果たしていると批判する。
本研究は、「学校安全」の意味内容、それ自体に対する検討を行うものではないが、学校安全をめぐる議論がどのように展開されてきたのかをみるにあたって、以上のような先行研究における問題意識を念頭に置きながら、検討を行うこととする。

２．「新設」及び「変更」された内容

ここでは、改正法において、どのような項目・内容が新設され、変更されるようになったのかを整理する。

特に、法律が改正されることによって、法律内の「位置づけ」が、従来のそれより重視されるようになった項目は何か、という点に注意しながら、その内容を検討してみる。

＜表１　学校保健安全法の主な改正内容＞

	改正法	旧法
第一章 総則	第一条　この法律は、学校における児童生徒等及び職員の健康の保持増進を図るため、学校における保健管理に関し必要な事項を定めるとともに、学校における教育活動が安全な環境において実施され、児童生徒等の安全の確保が図られるよう、学校における安全管理に関し必要な事項を定め、もって学校教育の円滑な実施とその成果の確保に資することを目的とする。 **（国及び地方公共団体の責務）** 第三条　（前略）２ **国は、**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。 ３ **地方公共団体は、**国が講ずる前項の措置に準じた措置を講ずるように努めなければならない。	第一条　この法律は、学校における保健管理及び安全管理に関し必要な事項を定め、幼児、児童、生徒及び学生並びに職員の健康の保持増進を図り、もって学校教育の円滑な実施とその成果の確保に資することを目的とする。 **（新設）**
第二章 学校保健	第一節 **（学校保健に関する学校の設置者の責務）** 第四条　学校の設置者は、その設置する学校の児童生徒等及び職員の心身の健康の保持増進を図るため、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。	**（新設）**

	（学校保健計画の策定等） 第五条　学校においては、児童生徒等及び職員の心身の健康の保持増進を図るため、児童生徒等並び職員の健康診断、環境衛生検査、児童生徒等に対する指導その他保健に関する事項について計画を策定し、これを実施しなければならない。 **（保健室）**第七条　学校には、健康診断、健康相談、保健指導、救急処置その他の保健に関する措置を行うため、保健室を設けるものとする。 第二節 **（健康相談）** 第八条　学校においては、児童生徒等の心身の健康に関し、健康相談を行うものとする。 **（保健指導）**第九条　養護教諭その他の職員は、相互に連携して、（中略）児童生徒等の心身の状況を把握し、健康上の問題があると認めるときは、遅滞なく、当該児童生徒等に対して必要な指導を行うとともに、必要に応じ、その保護者に対して必要な助言を行うものとする。 **（保健所との連絡）**第十八条　学校の設置者は、この法律の規定による健康診断を行おうとする場合その他政令で定める場合においては、保健所と連絡するものとする。	**（学校保健安全計画）** 第二条　学校においては、幼児、児童、生徒または学生及び職員の健康診断、環境衛生検査、安全点検その他の保健又は安全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。 **（新設）** **（新設）** **（新設）** **（新設）**
第三章 **学校安全** **（新設）**	**（学校安全に関する学校の設置者の責務）** 第二十六条　**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する。 **（学校安全計画の策定等）** 第二十七条　**学校においては、**児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の施設及び設備の安全点検、児童生徒等に対する通学を含めた学校生活、その他の日常生活における安全に関する指導、職員の研修その他学校における安全に関する事項について計画を策定し、これを実施しなければならない。 **（学校環境の安全の確保）** 第二十八条　**校長は、**当該学校の施設または設備について児童生徒等の安全の確保を図るうえで支障となる事項があると認めた場合には、遅滞なく、その改善を図るために必要な措置を講じ、または当該措置を講ずることができないときは、当該学校の設置者に対しその旨を申し出るのとする。 **（危険等発生時処理要領の作成等）** 第二十九条　**学校においては、**児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の実情に応じて、危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領を作成するものとする。 ２　**校長は、**危険等発生時対処要領の職員に対する周知、訓練の実施その他の危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずるものとする。 ３　**学校においては、**事故等により児童生徒等に危害が生じた場合において、当該児童生徒等及び	

	当該事故等により心理的外傷その他の心身の健康に対する影響を受けた児童生徒等その他の関係者の心身の健康を回復させるため、これらの者に対して必要な支援を行うものとする。この場合においては、第十条の規定を準用する。 **（地域の関係機関等との連携）** 第三十条　**学校においては、**児童生徒等の安全の確保を図るため、児童生徒等の保護者との連携を図るとともに、当該学校が所在する地域の実情に応じて、当該地域を管轄する警察署その他の関係機関、地域の安全を確保するための活動を行う団体その他の関係団体、当該地域の住民その他の関係者との連携を図るよう努めるものとする。

（出典：文部科学省「学校保健法等の一部を改正する法律新旧対照表」をもとに筆者作成）

以上の内容から読み取れるのは、改正法において、学校安全における国、地方公共団体、学校設置者、学校現場のそれぞれの責任が明記され、その取り組みの効果的な実施に必要な「財政措置」を義務づけている点である。

また、各学校においては、学校施設及び設備の安全点検、児童生徒等に対する通学を含めた学校生活、その他の日常生活における安全指導等について総合的な安全計画を作成し、実施しなければならないとされている。学校保健においては、旧法では「雑則」に含まれていた「保健室」や「保健所との連絡」が、改正法には「学校保健」のなかに位置付けられるとともに、「保健指導」が新たに追加され、養護教諭の専門性が一層、重視されるようになった。

さらに、養護教諭と他の教職員の連携から、養護教諭だけではなく、管理職を含む、教職員全体による保健指導及び研修制度の充実の問題にウェイトが置かれている点も特徴である。以下、学校保健安全法の成立過程をみるために、当時の政治的状況及び教育政策過程における諸アクターの関係の変化を把握してみる。

Ⅲ　成立過程の検討①

１．政治的背景

ここでは、具体的な政策の動向をみる前に、当時の政治的状況から、教育政策形成・決定過程においてどのような変化がみられたのかを検討してみる。日本では、1990 年代半ば以降、地方分権の推進が大きな改革課題になり、文部省設置の審議会においても地方分権の推進、地域に開かれた学校づくりに向けた改革方針が示された（大桃 2000)。また、内閣機能の強化や選挙制度改革により、2000 年代以降からは、首相や大臣の力が強まり、族議員の影響力は低下したといわれる(村上 2017)。

つまり、この時期の大きな特徴は、内閣総理大臣を中心とした「政治主導」の教育政策形成が可能となり、「教育下位政府」による「官僚主導」の教育政策形成が後退したこと(小川 2010)である。特に、地方の権限と責任を拡大し、地方分権の推進をめざしていた小泉政権時代(2001～2006.9)には、「義務教育費国庫負担」問題をめぐって、「地方の自主性」を主張する内閣・関係省庁（総務省・財務省）と、「教育の機会均等」を重視する文科省・文教族の間で激しい葛藤が生じていた。学校安全政策が展開され(2001 年～2006 年)、法改正に関する案件が提出されるまでの時期(2007 年～2008 年)は、以上のような政治的状況の中で、教育政策過程におけるアクター間の力関係が大きく変化しつつある「過渡期」であったと言える。

２．「学校安全」への注目

文科省が学校安全の施策を重視するに至った最大のきっかけは、2001 年に起きた大阪教育大学附属池田小学校の児童殺傷事件である(内田 2015)。この事件は、防犯という意味においての学校安全対策が次々と出される一つの契機となった。

文科省は、事件の後、ただちに大臣談話を発表し、幼児児童生徒の安全確保について、「保護者や PTA をはじめ、地域団体を含む、地域ぐるみで取り組んでいく」ことを確認した。以下の表 2 は、2001 年の附属池田小学校事件の後、文科省や内閣府、関連省庁の対応を整理したものであるが、主に太字に示している政策について後述する。

各政策に関する検討には、主に文科省白書や内　　閣府白書等の文書を用いた。

＜表２　「学校安全」をめぐる動き（2001～2006）＞

時期	内容
平成 13 年 （2001 年）	6 月 8 日　附属池田小学校事件、文部科学大臣談話 6 月 11 日 通知「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理に関し緊急に対応すべき事項について」（初等中等教育局長、スポーツ・青少年局長） 7 月 10 日 通知「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理に関する緊急対策について」（初等中等教育企画課長、学校健康教育課長） 8 月　通知「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理についての点検項目（例）の改訂について」（生涯学習政策局長、初等中等教育局長、スポーツ・青少年局長） 11 月　文科省、教職員用「生きる力をはぐくむ学校での安全教育」の作成 11 月　**「学校施設の安全管理に関する調査研究協力者会議」設置**
平成 14 年 （2002 年）	**「子ども安心プロジェクト」の実施（ハード・ソフトの両面からなる総合的な取組み）** 12 月 文科省「学校への不審者侵入時の危機管理マニュアル」作成 12 月 文科省「学校施設の安全管理に関する調査研究協力者会議」最終報告
平成 15 年 （2003 年）	①「防犯教室」の開催の支援に関する事業の実施 ② 学校における防犯思想の普及啓発を図る「学校安全推進フォーラム」の開催 8 月 「学校施設整備指針」（防犯対策関係規定の充実） 「非常災害時における子どもの心のケアのために」の改訂（自然災害に加え、人為災害追加）
平成 16 年 (2004 年)	1 月　**通知「学校安全緊急アピール―子どもの安全を守るために―」（学校健康教育課）** 5 月 30 日　日本教育法学会・学校事故問題研究特別委員会「学校安全法」要綱案 6 月 1 日　佐世保小学校事件 9 月 文科省「学校施設整備指針」手引き配布
平成 17 年 (2005 年)	**「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業」の実施(子ども安心プロジェクトの一環)** 1 月　『「学校安全管理の取組状況に関する調査」について』公表 2 月 14 日　寝屋川市立中央小学校事件 2 月 18 日　**「安全・安心な学校づくりのための文部科学省プロジェクトチーム」設置** 2 月　通知「学校の安全確保のための施策等について」 3 月 「学校安全の方策の再点検等について」（安全・安心な学校づくりのための文部科学省プロジェクトチーム第一次報告） 11 月　通知「幼児児童生徒の安全確保及び学校安全管理について」 12 月　通知「登下校時における幼児児童生徒の安全確保について」 12 月 19 日　**自民党「犯罪から子どもを守る」緊急対策本部による緊急提言** 12 月 20 日　**「犯罪から子供を守るための対策」（内閣府、犯罪から子供を守るための対策に関する関係省庁連絡会議）**
平成 18 年 （2006 年）	**①「子どもたちの安全確保」座談会** **②「子どもの安全に関する方法の効果的な共有システムに関する調査研究」の実施** 2 月　通知「登下校時における児童生徒の安全確保のための路線バス等の活用について」（初等中等教育局長、スポーツ・青少年局長） 3 月　**「第 8 次交通安全基本計画」（内閣府、中央交通安全対策会議）** 6 月　**「子ども安全・安心加速化プラン～非行や犯罪被害から子どもたちを守るために～」（子どもを非行や犯罪被害から守るための対策に関する関係省庁プロジェクトチーム、内閣府、犯罪対策閣僚会議・青少年育成推進本部）**

（出典：文部科学時報・内閣府の「青少年白書」、文科省の「文科学白書」を参考に、筆者作成）

３．学校安全をめぐる対策の動向

(1)文部科学省の取組(2001 年～2003 年)

2001 年の附属池田小学校事件のあと、文科省は主に「不審者への対応」を課題に、学校の出入口での確認や校内の巡回等のハード面における対策を実施するとともに、その対策に必要な財政措置に関する通知を、3 回 (6/11,7/10,8/31) にわたって、各都道府県教育委員会等に出している。ここで注目したいのは、その後、文科省内に「学校施設の安全管理に関する調査研究協力者会議」[(5)] が設置(2001 年 11 月)されたことである。

同会議は、2001 年 12 月～2002 年 10 月まで 10 回にわたる議論を行い、同年 11 月に学校施設の防犯対策に係る全体的な計画、設計上の留意点等を主な内容とした最終報告を出している。

文科省は、同会議の設置について「近年の学校施設における犯罪の増加に鑑み、学校施設の防犯対策等の安全管理の在り方について調査研究を行う(傍線,筆者)」と説明し、当時の「子ども安心プロジェクト」の一環として位置付けている。また、その最終報告をもとに、「学校施設整備指針」における防犯対策関連規定の改正や手引き作成（2003 年 8 月）などを実施する旨を表明した。

「子ども安心プロジェクト」の特徴は、ハード面の学校防犯対策とともに、「心のケアの充実に総合的に取り組む」ことが重視されるようになった点である。文科省（スポーツ・青少年局学校健康教育課）は、その具体的な取り組みとして、①安全管理取組事例集等の作成②地域ぐるみの学校安全推進モデル事業③PTSD 等に対する心のケアパンフレット等の作成④健康相談活動支援体制整備事業⑤学校施設の安全対策推進事業の実施などを取り上げた。

これにより、文部科学白書(平成 14 年度)にも、新たに「楽しく安心できる学習環境の整備」という項目が追加され、「安全な学校施設の整備・管理」とともに、「健康問題への対応」として、児童生徒の心のケアを行う際に活用できる人材のデータベース作成などが記されている。また、その翌年度の 2003 年からは、防犯や応急手当の訓練
により教職員や子どもの安全対応能力の向上を図る「防犯教室」の開催の支援など、様々な施策が推進されるようになる。

この時期の文科省は、省内の協力者会議や調査研究・報告に基づいて、学校安全における諸施策を主導的に展開していたと考えられる。また、「子ども安心プロジェクト」の開始・実施とともに、子どもの「健康・心のケア」問題に言及していたのも特徴である。

(2)多様なアクターの参入(2004 年～2006 年)

①子どもの居場所づくり

2004 年 1 月、文科省（生涯学習政策局政策課）は、「学校安全緊急アピール」を発表し、学校、家庭、地域社会との連携・協力をより強調しながら、校区の「安全マップ」づくりや、地域ボランティアによる「安全パトロール」の実施・「子ども 110 番」の設置など、学校内への不審者侵入だけではなく、学校外における不審者の加害に対しても、本格的な防止策を講じるようになる。この時期には、それまで「学校づくり」として位置づけられていた「安全・安心」対策が、地域や家庭における子どもの「居場所づくり」の一環として推進されるようになったことである。

当時の文教科学白書(2004)にも、「地域と学校における取組」として、「安全・安心な学校づくり」が記されているとともに、「地域子ども教室の実施」や「子どもの居場所づくりコーディネーター」の配置」が明記されている。

②内閣府主導の展開

その後、2005 年(平成 17 年度)・2006 年(平成 18 年度)の動向において注目すべきは、内閣府主導のもと、関係省庁との連携会議やプロジェクトチームによる政策案が増えている点である。

たとえば、内閣官房副長官を議長とする、「犯罪から子供を守るための対策に関する関係省庁連絡会議」は、2005 年 12 月 20 日、「犯罪から子どもを守るための対策」を公表し、登下校時の安全確保等のための緊急対策 6 項目を提示した。その詳しい内容は、「青少年白書（平成 17 年版)」に記されているが、主に、全通学路の緊急安全点検やすべての学校における防犯教室の開催、学校安全ボランティアの充実などが明記されている。

さらに、翌年度の 2006 年 6 月には、子どもを非行や犯罪被害から守るための対策に関する関係省庁プロジェクトチーム、犯罪対策閣僚会議、青少年育成推進本部により、「子ども安全・安心加速化

プラン～非行や犯罪被害から子どもたちを守るために～」が推進されるようになる。

特に、内閣総理大臣を本部長とする「青少年育成推進本部[(6)]」は、「青少年育成施策大綱(平成 15 年 12 月)」及び「犯罪に強い社会の実現のための行動計画(平成 15 年)」などに示されているように、それまでは「自立、責任、人間尊重」を重視した「青少年の健全な育成」について提言していたが、この時期からは、「青少年の非行防止や犯罪被害防止」を「子ども安全」における一つの対策として語りはじめた。このように、「子ども安全・安心加速化プラン」では、内閣主導のもとで文科省、厚労省、経産省、農林省など、関連省庁との連携がはかられていた。

たとえば、厚労省とは「放課後対策の推進」、農林省や警察庁とは「学校や通学路の安全に配慮したまちづくりの推進」、また経産省や総務省とは「子ども防犯ブザーの実効性の確保」及び「スクールバースの導入」等の取り組みが推進されるようになった。

以上のような、取り組みは「地域の力で子どもを非行や犯罪被害から守る」、「子どもが非行・犯罪被害に巻き込まれない力を地域で育む」、「困難を抱える子どもの立ち直りを地域で支援する」という 3 つの視点から、その強化の方向性が示されている（「青少年白書(平成 18 年版)」)。

つまり、関連省庁との連携が以前より強化されるようになり、内閣府の諸方針が優先される内閣主導の「領域間調整」が行われた（荒井 2008)。

③文科省の対応

しかしながら、一方でこの時期には、文科省独自の動きもみられる。内閣府主導の展開が以前より強くなっていく状況のなかで、文科省は「子どもたちの学校安全」に関する座談会[(7)]を開き、地域ぐるみの安全確保の取組に関する意見を収集するとともに、「子ども安心プロジェクト」をより充実に取り組む旨を示した(文科学白書(平成 18 年)。

特に、この時期の文科省の白書には、「子どもの安全に関する情報の効果的な共有システムに関する調査研究（平成 18 年 6 月)」に基づいた、「登下校時を含む学校の安全確保」のための内容についても明示されているが、このような取組は、政策形成過程における「政治主導」の動きが強くなっていくなかで、「教育下位政府」を通じた合意形成・調整過程としての性質を持つ点から意味があると考えられる。

実際に、「通学路の安全」に関しては、同年 3 月に内閣府中央交通安全対策会議（会長：内閣総理大臣、委員：関係 13 閣僚）から、「第 8 次交通安全基本計画」の決定がなされ、「人優先」の交通安全思想を基本とする子どもの「通学路の安全」が提言されたが、その視点や内容から、文科省の取組とは区別される。換言すると、内閣府主導で多くの政策形成・決定が行われていたこの時期において、学校安全政策の場合は、内閣府主導の政策形成と、文科省主導のそれが同時に進められていたと思われる。

Ⅳ　成立過程の検討②（政策決定）

１．学校健康・安全部会の設置(2007 年)

中教審において、学校安全の立法に関する議論が始まったのは、2007 年 3 月に出された文科大臣諮問をうけてからであり、「学校保健法等の一部を改正する法律」の改正にあたって、その骨子案になったのも、この諮問をうけて提出された 2008 年の中教審答申である(文部科学白書（平成 20 年度版、24-35 頁)。

2007 年 3 月、伊吹文明文科大臣（当時）は、「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取組を進めるための方策について」の諮問を出し、その諮問理由について、「今日の子どもを取り巻く生活環境の急激な変化」により「学校教育の果たすべき役割に大きなものがある」と説明しながら、「全教職員のそれぞれの役割を明確にし、学校全体の取組体制を整備することの必要性」を提起した。

中教審はこの諮問をうけ、2008 年 1 月 17 日、答申を提出している。同答申には、現状の法制度上の提言事項として、「学校安全」の項目を取り上げ、「危険発生時に円滑かつ的確に所要の対応ができるよう、教職員がとるべき措置の具体的内容、手順等を記載した危機対処要領を各学校において策定することが重要であり、学校保健法においてその旨を明確に位置づけることについて検討が必

要(傍線,筆者)である」と記され、法律の「改正」に対する文科省内の問題意識が表明されている。

ここで注目したいのは、この答申に向けて、2007年3月29日、中教審スポーツ・青少年局内（スポーツ・青少年分科会）に「学校健康・安全部会」が設置され、答申提出まで、10回（2007年5月18日～2008年1月10日）にわたる議論を行っていたことである。

(1)部会設置の意味

同部会は、「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専門的な調査審議を行う」ことを目的に、正委員5名、臨時委員7名、専門委員 19 名からの構成となった。部会に属すべき委員、臨時委員及び専門委員は、会長（分科会に置かれる部会にあっては、分科会長）が指名する（中央教育審議会令第六条）ことになっており、その委員名簿は ＜表3＞の通りである。

中教審内における部会の設置は、従来、通知やプロジェクト実施の段階にとどまっていた「学校安全」政策を、「法律」として定めると同時に、「学校保健法」の領域を「学校安全」まで広げる必要があったことを意味する。そのため、同部会の設置は法案の改正過程において特に大きな転換点であると言えるが、このような中教審内の姿勢変化における一つの背景として推測できるのは、族議員からの要求である。

実際に、「学校保健法等の一部を改正する法律」により改正された「学校給食法」の場合は、自民党文教族の栄養教諭の制度化に対する強い要請と、米飯給食への見直しを求める農林族からの影響を受けながら成立した。[(8)]また、部会の所属委員の名簿をみても、養護教諭や栄養教諭[(9)]、その関連団体の委員が多く配置されている点から、当時、族議員からの影響力が強かったことは予想できる。

この点、法改正における族議員からの影響に関しては、スポーツ・青少年局長の樋口修資氏（当時）が「週3回の給食の実施基準を見直せ、米飯給食のほうを上げろ、と自民党の政調の法案審査の場では言われた」[(10)]と述べていることからも把握でき、当時、小泉内閣の一連の改革により、族議員の力が弱体化していたとはいえ、実際の政策過程において、まだ中心的な役割を果たしていたことがうかがえる。

特に、2006年～2007年の期間において、教育基本法改正案の閣議決定（2006.4）と改正教育基本法の公布・施行（2006.12）、また教育再生会議からの本格的な議論（2007.1～）がはじまったことを考慮すると、学校健康・安全部会の設置及びそこでの議論は、いわゆる「政治主導（内閣主導）」で行われた事例とは言えない。

＜表3　学校健康・安全部会委員名簿＞

正委員5名

安彦忠彦	早稲田大学教育学部教授
岩崎洋子	栗東市教育委員会教育長
梅田昭博	社団法人日本PTA全国協議会会長
衛藤隆	東京大学大学院教育学研究科教授、東京大学教育学部附属教育学校校長
角田元良	聖徳大学人文学部教授

臨時委員7名

明石要一	千葉大学教育学部長
雨宮忠	独立行政法人日本スポーツ振興センター理事長
市川森一	脚本家、コメンテーター
勝野眞吾	兵庫教育大学理事・副学長
香山リカ	精神科医、帝塚山学院大学教授
服部幸應	社団法人全国栄養士養成施設協会副会長
マリ・クリスティーヌ	アジアの助勢と子どもネットワーク代表

専門委員19名

石井一夫	全国学校保健主事会副会長、千葉県立千葉大宮高等学校長
内田健夫	日本医師会常任理事
岡本淳子	立正大学心理学部教授
加藤征男	福島県西郷村教育委員会教育長
下元智世	高知県椙原町立椙原中学校栄養教諭
都築桂子	千葉市立都賀小学校教頭
十一元三	京都大学医学部保健学科教授
仲田吟子	松山市立北条南中学校学校栄養職員、是国学校栄養士協議会理事
中野靖子	高知県土佐市立新居小学校養護教諭
西岡伸紀	兵庫教育大学大学院教授
野津有司	筑波大学人間総合科学研究科准教授

馬場錬成	東京理科大学専門職大学院教授
松野智子	十文字学園女子大学人間生活学部人間発達心理学科講師
松本和昭	長崎市立橘小学校長
丸山進一郎	日本学校歯科医学専務理事
守谷まさ子	京都府学校薬剤師会会長
山口智佳子	奈良教育大学教育学部附属幼稚園養護教諭
米山和道	文京区立誠之小学校長
渡部誠一	土浦協同病院小児科部長 茨城県小児科医会会長

(2)保健政策と教育政策の関係

2007 年度に「子どもの安全」に関する政策として主に推進されるようになったのは、「放課後子どもプラン(2007 年 4 月から実施)」である。同事業の特徴は、文科省主導で推進予定であった「放課後子ども教室」と厚労省の「放課後児童クラブ」を一体的に連携して実施する総合的な対策という点である。

特に、厚労省は、同事業について「放課後等の子どもたちの安全で健やかな活動場所の確保を図る」と説明し、その基本的な考え方に関する通知を発出するなど、事業推進に対する積極的な姿勢を示した。

学校健康・安全部会は、文科省と厚労省との連携がより強くなっていく状況のなかで、中教審内に設置され、議論をすすめていた。同部会においては、学校保健、食育・学校給食、学校安全の取組に関する総合的な議論がなされていたが、「学校安全」を中心的に取り上げたのは、第 5 回、第 6 回、第 7 回の会議である。

その他、第 1 回～第 4 回(平成 19 年 8 月)の会議においては、養護教諭の役割の明確化や複数配置のための法改正の問題に焦点があてられていた。特に、「教育政策と保健政策」の有機的な連携及び教特法における養護教諭の初任者研修や 10 年経験者研修の法的な裏付け（第 1 回・第 2 回・第 4 回議事要旨）が要求されるとともに、「養護の概念には教育が含まれることを明確にし、研修会や参考資料等で周知していただきたい（第 2 回議事要旨)」という意見も出されていた点には、注目されたい。

２．学校安全の対象

「学校安全をどうみるか」、つまり「学校安全」の対象や範囲についての議論は、委員たちのなかでも、意見が統一されていなかったと思われる。たとえば、「防犯だけではなく、交通安全、災害、学校施設・設備の不備によるものを含む（第 5 回議事要旨)」、「事件・事故等に加え、薬物、感染症、性、いじめなどの問題も含むべき（第 6 回議事要旨)」等の意見がだされ、学校の危機管理マニュアルのなかに「いじめや虐待の観点を入れた方がよい」、「災害が起きた場合にどのような指揮命令系統で対応するのかといったことも含めた方が良い（第 5 回議事要旨)」などの意見が交わされた。

一方で、学校安全における「子ども自身の主体的な意識」が強調されるとともに、「教員の養成・免許制度の中に安全に関する研修を入れる」必要性については、ほぼ一致した姿勢を見せていた。

それとともに、学校安全の具体的な取り組みとして、「教員養成段階からの安全教育」や「学校の危機管理能力(リスクマネジメント)」における管理職のリーダーシップ、またその評価体制の必要性についても意見が出されている。

特に、第 5 回の会議では、「学校保健法という名称に関して、学校保健という言葉には教育面が半分あり、また今回の改正で安全に関して規定を入れるのであれば、学校保健法という名称の改正も必要ではないか」(第 5 回議事要旨）と述べられており、法律名の改称に関して直接言及している点も注目すべきである。

第 7 回会議においては、オブザーバーとして、全国養護教諭連絡協議会・全国学校保健主事会・社団法人全国学校栄養士協議会・全国学校安全教育研究会が参加し、各団体からの発表がなされたあと、委員たちとの意見交流が行われた。部会での議論は、総会の場において、ある程度その方向性が決まったうえでなされており[(11)]、同部会の議事録が残っていないため、当時の議論の全体像を把握するには限界がある。しかし、その議事要旨のなかに、教育政策と保健政策の一体化に関する意見や、学校安全における管理職や他の教職員の研修の必要性などが述べられていた点から、その後の法改正において、部会での議論が一つの軸に

なっていたことが予想される。

中教審は、以上の部会での議論をとりまとめ、修正し答申として提出した。また、文科省は、この中教審答申における提言を参考にし、学校保健安全法、学校給食法の改正作業を進め、平成 20 年 2 月 29 日に学校保健法等の一部を改正する法律案を閣議決定し、同日国会に提出している。

Ⅴ　おわりに

本研究では、従来の「学校保健法」が「学校保健安全法(以下、改正法)」に改正されるまでの経緯について、2000 年代以降の教育政策形成・決定過程における変化を視野に入れ、大きく 3 つの時期に区分し検討を行った。

その結果、文科省は附属池田小学校事件という「外部要因」により、自ら課題を設定し、政策の優先順位に「学校安全」政策を位置づけ、主導的に政策を形成し進めていたと思われる。当初は、主に学校内の防犯対策や学校施設における耐震化等の課題に焦点を当てながら、調査研究協力者会議等を省内に設置し、政策を展開していた。

それが、小泉内閣による分権改革が定着しつつあった 2005 年以降（たとえば、2005 年 3 月「規制改革・民間開放推進会議 3 か年計画（改訂)」の閣議決定、「三位一体改革について」に基づく国庫負担関係法律改正、11 月の政府・与党合意による三位一体改革の定着）からは、内閣府主導のもとで、関連省庁との連携がはかられるようになっていた。しかしながら、一方でこの時期の文科省は、「学校安全管理の取組状況に関する調査について」を公表(2005 年 1 月)、「学校の安全確保のための諸施策について」の通知を発出（2005 年 2 月）したり、省内に「子どもを守り育てる体制づくりのための有識者会議」を設置（2006 年 11 月）したりするなど、内閣府の政策とは異なる、独自の取り組みをすすめていた。

本研究は、このような取り組みの推進を可能にした一つの要因として、「族議員」の影響力を取り上げた。つまり、内閣府との対立構図のなかで、それ以前より連携が強まっていた「族議員」からのバックアップがあったと予想される。特に、教育政策としての色彩が強い学校安全政策を「学校保健」や「学校給食」の領域に含め、栄養教諭や養護教諭の位置づけと役割の明確化を目指していた族議員からの要求は、当時の政治的状況を考慮すると、文科省にとって「受け入れざるをえなかった」と思われる。

以上のような結論は、従来、2000 年代以降の教育政策形成・決定過程における「政治主導（内閣主導)」への変化、という仮説とは異なるものであり、少なくとも学校保健安全法を、いわゆる「政治主導（内閣主導)」の政策として捉えるのは難しいと考える。とはいえ、「官僚主導」の政策とも言いがたい理由は、厳密にいうと、官僚が「主導的」に政策を展開していったわけではなく、常に、「政治家」である族議員（文教族、農林族、厚労族など）や利益集団との利害調整を図りながら、政策をすすめていったと考えられるためである。

つまり、教育政策過程において、首相官邸・閣僚・官僚・族議員、及び野党や利益集団等、複数のアクターの関係性とそのやりとりを、「政治主導」[(13)]または、「官僚主導」という枠組みのなかでとらえるのは難しいと言える。

今後、本研究から得られた結論を、実証し、理論化していくためには、「制度面」における政策過程だけではなく、よりミクロな視点から「個人の行動面」に焦点を当て、政策を展開していくなかで、どのような働きかけがなされていたのか、また、それが実際の政策過程において、いかなるインパクトを与えていたのかを、当時の政治的状況に鑑みながら、分析していくことが求められる。

そのためには、議事録や議事要旨などの静態的資料による分析も必要であるが、当事者へのインタビューやオーラル・ヒストリー等の手法がより有効に活用できると考える。このような作業は今後の課題としたい。

【注】

(1) 学校保健法のなかに初めて学校安全管理点検義務規定が挿入され、学校安全管理の法制化がなされたのは、1978 年のことである。

(2) 2008 年 5 月～6 月の第 169 回国会における衆議院(文部科学委員会)及び参議院(文教科学委員会)の議事録を参考にした。また、審議過

程において主な論点となったのは、①学校安全における責任所在の問題、②財政面における地域格差、③学校安全における専門職員の配置の問題、などである。そのなかで、特に学校安全の責任所在に関しては、地域や学校の自主性とナショナルミニマムをめぐる議論が行われた。

(3) 当時、民主党は日本教育法学会と学校事故問題研究特別委員会により公表された「学校安全法」要綱案（2004 年 5 月 30 日）を参考にし、その一部を取り入れた「学校安全対策基本法案」を参議院に上程(2008 年 5 月 27 日)していた。国会では、参議院に上程された法案の内容を一部取り入れた「学校保健安全法」の一部修正案が可決されるようになった。

(4) 永井憲一・堀尾輝久編（1984)『教育法を学ぶ国民の教育権とはなにか(第 2 版)』有斐閣選書、27-28 頁。

(5) 同会議の委員のなかには、教育関係者だけではなく、建築学や工学分野の専門家、また警察庁生活安全局生活安全企画課理事官や防犯対策官等も含まれていた。

(6) 青少年育成推進本部は、本部長：内閣総理大臣、副本部長:内閣官房長官、文部科学大臣、国家公安委員会委員長、法務大臣、厚生労働大臣、内閣府特命担当大臣、本部員：他のすべての国務大臣から構成されている。

(7) 座談会では、山口敏（文科省スポーツ青少年局学校健康教育課長）の司会のもと、渡邉正樹（東京学芸大学教授)、赤羽総一郎（社団法人日本 PTA 全国協議会理事)、安間英潮（東京都教育庁指導部主任指導主事)、木次勝義（島根県出雲市立檜山小学校長）からの意見交流がなされた。

(8) 自民党農林族は、2004 年にも、「学校や家庭、地域で、食べ物や食習慣、健康などについて知る機会を増やし、生活改善につなげる」という趣旨のもとで、「食育基本法案」を国会に提出した。(朝日新聞 2004 年 4 月 2 日)

(9) 栄養教諭の複数配置化に対する要求は、主に「全国学校栄養士協議会」から圧倒的になされていたが、この協議会の創設には、自民党文教族（特に、森喜朗）のバックアップが存在した（同上、234 頁)。

(10) 荒井英治郎(2013)「教育政策オーラル・ヒストリー樋口修資(元文部科学省スポーツ・青少年局長)」平成 24 年度文教協会研究助成成果報告書、232 頁。

(11) 同上、150-151 頁。

(12) 「政治主導」の意味を、内閣主導ではなく、与党・政治家主導とする見解も根強く存在する(中島誠(2007)『立法学 序論・立法過程論〔新版〕』法律文化社)。

【引用・参考文献】

- 荒井英治郎(2008)「中央政府における教育政策決定構造の変容：『教育の共有主体の多様化』をめぐる政策過程に着目して」『教育学研究』75(1)、34-45 頁。
- 池田峻(2016)「中央政府の教育政策形成形式においける二重性の検討―『教育の供給主体の多様化』政策の事例分析―」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』(36)、1-12 頁。
- 小川正人(2010)『教育改革のゆくえ：国から地方へ』ちくま新書。
- 大桃敏行(2000)「地方分権の推進と公教育概念の変容」『教育学研究』67(3)、291-301 頁。
- 内田良(2008)「危険な校外学習―学校安全の死角(2)―」『愛知教育大学研究報告』57、101-10 頁。
- 内田良(2015)「教育実践におけるエビデンスの功と罪」『教育学研究』82(2)、277-286 頁。
- 児美川孝一郎(2000)『新自由主義と教育改革』ふきのとう書房。
- 喜多明人・橋本恭宏（2005)『提言　学校安全法―子どもと学校を守る安全指針』不磨書房。
- 喜多明人・堀井雅道（2010)『学校安全ハンドブック』草土文化。
- 広田照幸(2009)『格差・秩序不安と教育』世織書房、311-327 頁。
- 村上祐介ほか(2017)『現代教育の制度と行政（改訂版)』福村出版。