

高校の危機管理に対する教育委員会の支援 －気象警報等に関する臨時休業の指針に焦点をあてて－

Support of the Board of Education for Crisis Management in High Schools : Focusing on Guidelines for Temporary Closures on Weather Warnings

小 川 雄 太* 當 山 清 実**
OGAWA Yuta TOYAMA Kiyosane

本研究の目的は、高校の危機管理に対する教育行政からの支援の検討に資するため、臨時休業基準に焦点をあて、都道府県及び政令市の教育委員会が策定する指針の分析及び考察を行うことである。本調査の範囲内において、臨時休業基準の指針を策定しているのは13の自治体にとどまっていた。これらの自治体が策定する指針における「臨時休業措置とする気象警報等」、「臨時休業措置とする気象警報等の発表市町村」について詳細に検討した。その結果、自治体の全域で一律に規定できるものがある一方、学校の実情を踏まえて、各自治体内において地域別に規定すべきものがあることについての指摘を行った。

キーワード：危機管理、臨時休業基準、危機管理マニュアル、気象警報、学校安全

Key words : crisis management, temporary closure criteria, crisis management manual, weather warning, school safety

I はじめに

1 研究の背景と目的

文部科学省(2019, p.10)によると、学校安全は生活安全、交通安全、災害安全の三領域から構成される。生活安全は「学校・家庭など日常生活で起こる事件、事故を取り扱う。誘拐や障害などの犯罪防止も含まれる」、交通安全は「様々な交通場面における危険と安全、事故防止が含まれる」、災害安全(防災)は「地震・津波災害、火山災害、風水(雪)害等の自然災害に加え、火災や原子力災害も含まれる」と説明されている。このように、学校が想定しておくべき学校安全の対象は、人的災害から自然災害に至るまで多岐にわたるが、昨今、激甚化が続いている気象災害に対しては、特段の注意を払う必要があるといえる。

自然災害の中でも気象災害は、地震・津波、火山噴火等と比較して事前に対策を講じることが可能である。文部科学省(2018, p.36)は、気象災害に関する学校安全として「大雨・台風・大雪などによって登下校時に危険が予測される場合は、児童生徒等の安全を確保するために臨時休業や学校待機等の措置をとることを求めている。学校は気象状況を踏まえ、登校の可否及び下校の可否を判断する必要がある、管理職を中心として組織的に対応する必要がある。

登校時及び下校時のいずれにおいても、気象状況を予測し、児童生徒等の安全確保の観点から最善の判断を行う点では共通しているものの、次のような違いがある。それは、下校時には悪化する気象状況を予測して待機等を児童生徒等に学校が直接指示できる一方、登校時には

学校から直接的に指示ができないため、個々の児童生徒等の登校については各家庭の判断に委ねられてしまう点である。ただし、家庭の判断であったとしても、登校時も学校管理下にあるとされているため、学校は児童生徒等の安全確保上、必要な対策を講じる必要がある。この点に関し、登校時における気象状況に関する安全管理の一つとして、各学校は気象警報等の発表時において、臨時休業を判断するための基準(以下、臨時休業基準)¹⁾を規定する必要があると考えられる。先行研究においても、臨時休業基準の重要性が指摘されている(當山ら2017;小川ら2019a;小川ら2019b;小川2020等)。

法令をみると、学校教育法施行規則(第63条)²⁾に校長の権限としての臨時休業に関する規定がある。また、臨時休業基準は、学校保健安全法(第29条)³⁾が規定する「危険等発生時対処要領」(以下、危機管理マニュアル)の一つとして個々の学校が作成するものである。しかしながら、危機管理マニュアルの実態に関して、坂田(2017, p.68)は「『当該学校の実情に応じて』作成されたものになっているかどうかは疑問の余地がある」ことを指摘しており、河内(2018, p.10)も「危機管理マニュアルが実質的に機能するものとなるためには、学校の状況等に応じて毎年見直しを行い、必要な項目や対応を追加・訂正する必要がある」と指摘している。

また、坂田(2017)及び小川ら(2019b)は、危機管理マニュアルに対する教職員の意識に関する課題についても指摘している。これらの先行研究を踏まえると、各学校は危機管理マニュアルの作成やその運用について難題を抱えている状況にあると認識できる。また、学

* 兵庫県立視覚特別支援学校

令和3年6月21日受理

** 兵庫教育大学大学院教育実践高度化専攻学校経営コース 教授

校安全に関して注目を集めた大川小学校津波訴訟判決（仙台高等裁判所 2018 年 4 月 26 日）は、危機管理マニュアルにおける不備等の事前防災の過失を認定し、学校の責任を厳しく指摘している（2019 年 10 月 10 日、最高裁判所が市と県の上告を退け、仙台高等裁判所の判決が確定している）。

以上から、危機管理マニュアルや臨時休業基準の作成の主体が学校であるとしても、その内容の詳細に至るまでの過重な負担が学校に求められている実情から、学校設置者である自治体、より具体的には教育委員会からの適切な支援が必要であると考えられる。そこで、本研究においては、高校の危機管理に対する教育行政からの支援の検討に資するため、臨時休業基準に焦点をあて、都道府県及び政令市における教育委員会が策定する指針の分析及び考察を行うこととする。

2 危機管理マニュアルと臨時休業基準の関係

危機管理マニュアルは、全ての学校において、危険等が発生した際に教職員が円滑かつ的確な対応を図ることを目的として、学校保健安全法第 29 条によって作成が義務づけられている。それによると、危機管理マニュアルは、当該学校の「実情」に応じて、校長の責任の下、各学校で内容を具体的に検討することとされている。一方、学校教育法施行規則第 63 条には、非常変災時の臨時休業の決定と報告が校長の職務として規定されている。現実においては、台風の接近や気象警報の発表等、非常変災時における臨時休業の決定は、校長が校務運営委員会や職員会議等を緊急に招集し、教職員の意見を聞いた上、学校として臨時休業を判断し、校長の責任において決定していると捉えられる⁴⁾。

危機管理マニュアル及び臨時休業基準は、いずれも校長の責任の下、学校が作成する点で共通している⁵⁾。これらの危機管理マニュアルと臨時休業基準の関係を図 1 に示す。危機管理は、事前の危機管理、発生時の危機管理、事後の危機管理の三段階に分類される。事前の危機管理は「事故等の発生を予防する観点から、体制整備や点検、避難訓練について」、発生時の危機管理は「事故等が発生した際に被害を最小限に抑える観点から、様々な事故等への具体的な対応について」、事後の危機管理は「緊急的な対応が一定程度終わり、復旧・復興する観点から、引越しや心のケア、調査、報告について」をそれぞれの内容としている（文部科学省、2018, p.1）。こ

の分類によると、危機管理マニュアルや臨時休業基準の作成自体は事前の危機管理に該当する。

次に、危機管理マニュアル及び臨時休業基準の対象を整理する。危機管理マニュアルは「事前・発生時・事後の三段階の危機管理を想定して」作成するため（文部科学省、2018, p.3）、危機管理全般を内容に含む。一方、臨時休業基準は発生時の危機管理においても登校時の臨時休業の判断に関する内容である。したがって、臨時休業基準は危機管理マニュアルに内包される関係にあるといえる。文部科学省（2018）も臨時休業基準に関する内容に言及しており、危機管理マニュアルに記載すべき事項の一つであると認識できる。

II 先行研究の検討

学校における危機管理の必要性は 1990 年代から唱えられるようになった（河内、2018）。具体的には、1997 年の阪神淡路大震災、2001 年の大阪教育大学附属池田小学校事件等の社会的影響の大きい災害や事件の発生を受けて、学校教育における対応が見直されてきた（藤岡、2017）。また、2009 年には学校保健法（現、学校保健安全法）が改正され、学校安全計画及び危機管理マニュアルの作成が個々の学校に義務づけられ、学校安全に関する基盤が整備されることとなった。

先行研究を概観すると、学校安全に関する多様な研究の蓄積が確認できる。防災管理に関して、渡邊（2013）は学校安全の内容を整理し体系的に示し、教育現場で必要とされる知識やスキルを網羅する中で、「自然災害と学校」という節において、防災管理一般に関する解説を行っている。防災読本出版委員会（2018）は、防災に関する多岐にわたる知識を体系化し、「災害のメカニズム」「地域防災」「国・行政の役割」「防災技術・工学」という防災科学の 4 領域から自然災害について解説を行っている。また、危機管理マニュアルに関して、渡邊（2013, p.100）は、防災管理の基本が危機管理マニュアルの作成とその活用にあることを指摘している。

一方、防災読本出版委員会（2018, p.144）は、危機管理マニュアルに関する文部科学省の手引や資料に関して、「災害に対して組織的に対応する体制についての文部科学省の方針は見えてこない」と問題視している。坂田（2017）及び河内（2018）は、多種多様な「実情」に応じて設定されるべき危機管理マニュアルに関する内容面における不備の存在を指摘している。これらの先行

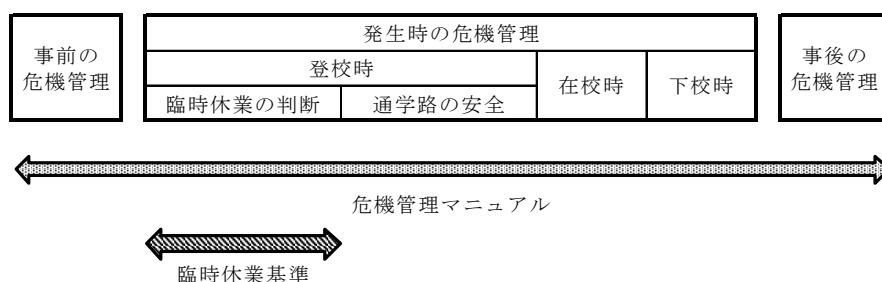


図1 危機管理マニュアルと臨時休業基準の関係

研究を踏まえると、防災管理に関して、危機管理マニュアルの作成の必要性が認識されているものの、その内容に関しては事実上、各学校に一任されており、教育行政上の統一は図られていないといえる。しかしながら、防災に関して、学校や地域によって対応すべき災害の種類は大きく異なっているものの、盛り込むべき最低基準の内容等を提示することは、各学校の負担軽減のために有効な改善策になり得ると考えられる。

一方、教員の意識に関して、坂田（2017）は危機管理マニュアルに目を通した管理職は約15%に過ぎず、相当な割合の管理職が内容を把握していない状況にあることを指摘している。また、小川・當山（2019b）は、新任管理職等が危機管理マニュアルの内容を十分に把握しておらず、内容の検討にまで至っていない実態を明らかにしている。坂田（2017）、小川・當山（2019b）等を踏まえると、管理職ですら危機管理マニュアルの内容を把握できていない実態にあり、一般の教職員も同様あるいはそれ以上に危機管理マニュアルの内容を把握していないことが想像できる。

このような現状において、「実情」に応じて、危機管理マニュアルや臨時休業基準を学校が独自に作成することは非常に困難な状況であるといえる。その点について、當山・小川（2017）は兵庫県の高校を対象として、臨時休業基準を精査し、学校所在地に発表される可能性のある警報全てを捕捉できていないこと、近隣学校間で規定内容に相違があること等を指摘している。また、小川・當山（2019a）は、全国の高校を対象とする調査の結果、臨時休業基準を設定していない学校が存在すること、警報の捉え方等の問題に直面していることを明らかにした上、教育行政による枠組みの提示の必要性に言及している。これらの先行研究を踏まえながら、教育委員会が策定した臨時休業基準の指針に関する実態の解明を試みることにする。

III 調査と分析

1 全国調査

2019年1月、全国の47都道府県及び20政令市の計67の自治体における教育委員会を対象とし、郵送による質問紙調査を実施した。調査項目として、臨時休業基準の指針⁶⁾における臨時休業措置とする気象警報及び気象特別警報、臨時休業措置とする気象警報等の発表市町村、課題等を設定した。回答は35の自治体（回収率52.2%）から寄せられた。

2 WEBサイト「文部科学省×学校安全」の調査

全国調査において、臨時休業基準の指針を策定しているとした回答は8の自治体にとどまった。そのため、2019年12月、文部科学省のWEBサイト「文部科学省×学校安全」から、全国調査で回答のなかった自治体に対する追加の調査を行った。

3 分析の対象

全国調査及びWEBサイト「文部科学省×学校安全」の調査から、臨時休業基準の指針の策定状況を踏まえて分析対象を選出した。臨時休業に関する内容が具体的であり、登校時にどのような気象警報等が発表された場合に臨時休業とするか明確に規定しているものを「策定あり」に分類し、そうではないものを「策定なし」に分類した。なお、6都道府県及び7政令市はWEBサイト「文部科学省×学校安全」においても、臨時休業基準に関する指針の策定有無を確認できなかった。したがって、分析対象は全国調査における35自治体、WEBサイト「文部科学省×学校安全」の調査における19自治体の計54自治体となった。

IV 結果と考察

1 臨時休業基準の指針の策定

表1に示すとおり、臨時休業基準の指針に関して、「策定あり」は9県・4市の計13自治体（24.1%）、「策定なし」は32県・9市の計41自治体（75.9%）となった。以上から、指針の策定を通じた教育行政からの学校現場に対する支援は積極的には行われていないことが示唆された。

臨時休業基準は危機管理マニュアルの一部として、学校の「実情」に応じて各学校が作成すべきものである。各学校の立地条件によって、影響を受ける気象警報等には違いがあり、広域にわたる学校を管轄する教育委員会によって完全にマニュアル化することは困難であるため、「策定なし」が多い結果になったと考えられる。しかしながら、学校事故に関する裁判として注目された大川小学校津波訴訟判決では、危機管理マニュアルにおける不備等の事前防災の過失を認定し、「実情」の把握が法律論からも要求されている。この点を踏まえると、法律論が要求する抜け目のない臨時休業基準の作成は、現状においては過度の負担になっていると考えられる。

以上から、臨時休業基準の指針の内容にはどのような項目が求められるのであろうか。小川・當山（2019a）は、臨時休業基準の指針に含むべき項目として、公表に

表1 臨時休業基準の指針の策定

		策定あり	策定なし	計
全国調査	県	7	19	26
	市	1	8	9
WEBサイト調査	県	2	13	15
	市	3	1	4
		13	41	54

関すること, 更新に関すること, 臨時休業措置とする気象警報等, 気象警報等の発表市町村, 家庭への連絡方法, 交通機関の運休時等を示している。これらの中でも, 臨時休業基準には臨時休業措置とする気象警報等について詳細に検討する必要性が高いといえる。なぜなら, 臨時休業基準はいずれの気象警報等が発表された場合に臨時休業措置とするかを規定したものであり, その議論が第一に求められるためである。次に検討する必要性の高い項目としては, 気象警報等の発表市町村が挙げられる。なぜなら, 現在, 気象警報等は市町村単位で発表されており, 気象警報等の空間的な広がりに関する議論が不可欠であると考えられるためである。

臨時休業措置とする気象警報等に関し, 気象警報等は2010年から二次細分区域に発表されるように改善された(気象庁, 2010)。二次細分区域とは, 原則的に市町村(特別区含む)に一致する区域を指す(気象庁ホームページ)。つまり, 地域の特徴を踏まえた基準によって気象警報等が発表されることを意味しており, 例えば, 同じ20m/sの風であっても, X市においては暴風警報が発表される一方, Y町では発表されない場合が生じる。これは, X市の暴風警報の発表基準は20m/sであり, Y町の発表基準は25m/sであることが背景にある。したがって, 気象警報等の発表は全国一律ではなく, 地域の「実情」を考慮した基準で判断されていることになる。そのため, 指針によって一律に暴風警報を臨時休業措置とする気象警報等に設定すると, 指針に依拠して各学校が作成する臨時休業基準は必然的にその地域の「実情」を踏まえた形となる。先の例でいうと, 暴風の影響を受けやすいという特徴を持つX市, 逆に, 暴風の影響を受けにくいという特徴を持つY町のそれぞれの市町村における「実情」を考慮した臨時休業基準を作成することができるようになる。

次に, 気象警報等の発表市町村に関し, 気象警報等は二次細分区域に発表されるため, 臨時休業措置とする気象警報等は, 発表対象の区域を具体的に示す必要がある。臨時休業措置とする気象警報等が発表される二次細分区域としては, 生徒の通学に関する全ての二次細分区域を考慮することが求められる。その具体は, 学校の位置する二次細分区域(以下, 「学校所在市町村」), 生徒の居住する二次細分区域(以下, 「自宅所在市町村」), 生徒の通学途上の二次細分区域(以下, 「通学途上市町村」)が考えられる。そこで, 指針によって一律に「学校所在市町村」, 「自宅所在市町村」, 「通学途上市町村」を臨時休業措置とする気象警報等の発表される二次細分区域として設定することで, 例えば, X市の学校における「学校所在市町村」はX市を, Y町の学校における「学校所在市町村」はY町を指すというように, そのままの形で各学校は臨時休業基準を設定することができる。一方, 「自宅所在市町村」と「通学途上市町村」に関しては, 学校によっていずれの市町村を意味するかは「実情」に応じて決定しなければならないといえ, この点に関しては, 一律に規定することが難しい内容であるた

め, 学校の裁量に委ねる必要がある。

以上のとおり, 指針に盛り込むべき内容を検討してきたものの, 臨時休業基準を含む危機管理においては, 全てをマニュアル化することは不可能である。一方, 社会の各方面からの様々な要請を受け, 多忙化を極めている学校の現状を考慮すると, 学校のみで「実情」を把握し, 臨時休業基準を作成することは相当な困難を伴うものであること, また, 法律論からも高いレベルの対策が求められていること等を踏まえると, これまで以上に教育委員会からの適切な支援が求められる。そこで, 臨時休業基準の指針を策定している13自治体の臨時休業措置とする気象警報等, 気象警報等の発表市町村に関する規定についての検討を行う。

2 臨時休業措置とする気象警報等

臨時休業基準措置とする気象警報を表2に示す。大雨警報は1自治体, 洪水警報は1自治体, 暴風警報は13自治体, 暴風雪警報は5自治体, 大雪警報は2自治体, 波浪警報は1自治体, 高潮警報は1自治体となった。以上のとおり, 臨時休業措置とする気象警報として, 暴風警報及び暴風雪警報が他の気象警報と比較して多いことが明らかとなった。次に, 臨時休業基準措置とする気象特別警報を表3に示す。大雨特別警報は8自治体, 暴風特別警報は13自治体, 暴風雪特別警報は7自治体, 大雪特別警報は7自治体, 波浪特別警報は5自治体, 高潮特別警報は5自治体となった。以上のとおり, 臨時休業措置とする気象特別警報として, 暴風特別警報の設定が最も多く, 大雨特別警報, 暴風雪特別警報及び大雪特別警報が続く結果となった。

国立情報学研究所の統計情報によると, 2018年における気象警報の発表(市町村別延べ数)は多い順に, 大雨警報12,251回, 暴風警報8,152回, 洪水警報6,213回, 波浪警報5,145回, 大雪警報2,185回, 暴風雪警報1,828回, 高潮警報677回となっている。気象特別警報の発表は, 大雨特別警報270回, 暴風特別警報45回(2016), 波浪特別警報44回(2016), 高潮特別警報44回(2016)となっているのに対し, 暴風雪特別警報及び大雪特別警報はこれまでに発表の事例がない⁷⁾。

これらの発表回数の統計を踏まえて, 指針における臨時休業措置とする気象警報等についての考察を行うこととする。全ての自治体で暴風警報及び暴風特別警報を規定しており, 暴風に対する警戒度が高いことが確認できる。気象警報の中で暴風警報は2番目に発表回数が多く, 発表回数が警戒度の高さにつながっているといえる。一方, 大雨警報, 暴風雪警報, 大雪警報, 波浪警報, 高潮警報に比べ, 大雨特別警報, 暴風雪特別警報, 大雪特別警報, 波浪特別警報, 高潮特別警報を多く規定しており, これらの事象に対する警戒度は特別警報級を目安にしていると認識できる。大雨警報は暴風警報と比較して発表回数が多く, 発表地域も全国に広がっているものの, 大雨に対しては警報級ではなく特別警報級ではじめて臨時休業措置としている一方で, 暴風は警報級で臨時

表2 臨時休業措置とする気象警報

	大雨警報	洪水警報	暴風警報	暴風雪警報	大雪警報	波浪警報	高潮警報
A県			○				
B県			○				
C県	○	○	○	○	○	○	○
D県			○				
E県			○				
F県			○				
G県			○				
H県			○				
I県			○				
J市			○	○			
K市			○	○			
L市			○	○	○		
M市			○	○			
	1	1	13	5	2	1	1

表3 臨時休業措置とする気象特別警報

	大雨特別警報	暴風特別警報	暴風雪特別警報	大雪特別警報	波浪特別警報	高潮特別警報
A県	○	○	○	○		
B県	○	○				
C県	○	○	○	○	○	○
D県	○	○	○	○	○	○
E県		○				
F県		○				
G県		○				
H県		○				
I県		○				
J市	○	○	○	○	○	○
K市	○	○	○	○	○	○
L市	○	○	○	○	○	○
M市	○	○	○	○		
	8	13	7	7	5	5

休業措置としている。暴風に比べ大雨に対する警戒度の低い点が懸念される。

他方、暴風雪警報、大雪警報、波浪警報、高潮警報は大雨警報及び暴風警報と異なり、その発表に関して、地域的な差違が認められる。当然のことながら、暴風雪警報や大雪警報の発表は冬季に降雪のある地域で多く、波浪警報及び高潮警報の発表は内陸部よりも沿岸部が多い。これらの地域においては、相応の警戒がそれぞれに求められるものの、その他の地域では受ける影響が少ない。そのため、警戒級ではなく特別警戒級ではじめて警戒すべきものとして捉えられており、その点が指針の規定にも反映されていると考えられる。

しかしながら、自治体の全域で設定する必要性が低いとしても、暴風雪警報、大雪警報、波浪警報、高潮警報に関する気象現象が影響を与える地域は必ず存在するため、すでに小川・當山（2019a）が指摘しているように、各自自治体内における地域別に臨時休業措置とする気象

警報等として指針に設定することも一つの方策として考えられる。また、地域に関しては、かつて気象庁が気象警報等を発表する単位として使用していた「都道府県をいくつかに分けたあらかじめ定めた複数の市町村で構成された地域」を参考にして規定することができる。しかしながら、本調査の対象である13自治体の指針においては、気象警報等に関して地域別に明示した事例は確認できなかった。

3 臨時休業措置とする気象警報等の発表市町村

臨時休業基準とする気象警報等の発表市町村を表4に示す。「学校所在市町村」は5自治体、「生徒居住市町村」は3自治体、「通学途上市町村」は2自治体、「記載なし」は8自治体となった。以上のとおり、臨時休業措置とする気象警報等の発表市町村として、「記載なし」が多いことが明らかとなった。

これまで気象警報等は「都道府県をいくつかに分けた

表 4 臨時休業基準とする気象警報等の発表市町村

	学校所在市町村	生徒居住市町村	通学途上市町村	記載なし
A県				○
B県				○
C県				○
D県	○	○		
E県				○
F県				○
G県				○
H県				○
I県	○	○	○	
J市	○	○	○	
K市				○
L市	○			
M市	○			
	5	3	2	8

あらかじめ定めた複数の市町村で構成された地域」に発表されていた。それが2010年から、およそ市町村に一致する二次細分区域に発表されるように改善され、警戒の必要な市町村が明確になる等、効果的な防災対応につながるものとして期待されている。

効果的な防災対応としての臨時休業基準とするため、ここで「2010年より前」の臨時休業基準と「2010年より後」の臨時休業基準について比較検討してみたい。2010年より前は、例えば、「Z県○○地域」に気象警報等が発表されていた。そのため、臨時休業基準には「Z県○○地域」に気象警報等が発表された場合に臨時休業措置となる規定となっていた。この「Z県○○地域」は市町村を合わせた広域を指すため、多くの場合に「学校所在市町村」、「自宅所在市町村」、「通学途上市町村」を含んでいた。それが2010年より後は、X市やY町という市町村（二次細分区域）に気象警報等が発表されるようになった。そのため、臨時休業基準には、いずれの市町村（二次細分区域）に気象警報等が発表された場合に臨時休業措置とするか明記する必要がある。二次細分区域に気象警報等が発表されるようになったのは、警戒の必要な市町村を明確にした上で効果的な防災対応を行うためであり、この趣旨を踏まえると、臨時休業基準においても気象警報等が発表される市町村に関して詳細に規定する必要がある。一般的に臨時休業基準において「気象警報等が発表された場合」というのは、「学校所在市町村」に気象警報等が発表された場合を指すものと考えられる。したがって、「記載なし」は「学校所在市町村」を当然に含んでいると考えられるものの、「自宅所在市町村」、「通学途上市町村」を含むか否かは明らかではない。解釈の相違による運用上の混乱を避けるためにも、「自宅所在市町村」、「通学途上市町村」に関する規定が必要であり、「学校所在市町村」も明記することが望まれる。

また、2010年より前の「都道府県をいくつかに分けたあらかじめ定めた複数の市町村で構成された地域」は

広域的であり、「学校所在市町村」、「自宅所在市町村」、「通学途上市町村」以外の市町村（以下、「その他の市町村」）も含んでいたため、「その他の市町村」に気象警報等が発表された場合においても臨時休業措置がとられていた可能性が高い。現在は二次細分区域に気象警報等が発表されているものの、気象現象の境界が明確に市町村の境界に一致するわけではない。2010年より前の「都道府県をいくつかに分けたあらかじめ定めた複数の市町村で構成された地域」では、「その他の市町村」に気象警報等が発表された場合にも臨時休業となっていたため、「学校所在市町村」、「生徒居住市町村」、「通学途上市町村」に気象警報の定義である「重大な災害の起こるおそれ」（気象業務法第2条7）が生じるよりも前の段階において生徒の安全確保のための対策がとられていたといえる。

したがって、臨時休業措置とする気象警報等の発表市町村として「学校所在市町村」、「自宅所在市町村」、「通学途上市町村」だけを規定するにとどまっている場合は、2010年よりも前に行われていた危機管理レベルを下回るとも捉えられる。そのため、2010年より前と同等の危機管理レベルを維持するためには、学校の「実情」に応じて「その他の市町村」も規定する必要がある。また、近年の少子化の進展によって高校の統廃合も進んでおり、これまで以上に通学範囲が拡大することが想定される。これらの点から「その他の市町村」を規定する必要があるといえる。ただし、「その他の市町村」がどの程度の広がりを含むかは、「都道府県をいくつかに分けたあらかじめ定めた複数の市町村で構成された地域」に含まれていた市町村、場合によっては、それよりも広域の市町村の中から、学校の「実情」に応じて検討する必要がある。

以上を踏まえると、指針には、臨時休業措置とする気象警報等の発表される市町村として「学校所在市町村」、「自宅所在市町村」、「通学途上市町村」に加えて「その他の市町村」を規定する必要性が高いと考えられる。し

かしながら、「その他の市町村」は学校の「実情」によって広狭があるため、指針においてもこの点を考慮しなければならない。

V おわりに

1 まとめ

本研究においては、高校の危機管理に対する教育行政の支援に関し、臨時休業基準の指針に焦点をあてて基礎的な考察を行った。都道府県及び政令市の教育委員会が策定する臨時休業基準の指針における臨時休業措置とする気象警報等、臨時休業措置とする気象警報等の発表市町村について詳細に検討した。いずれの項目においても、自治体の全域で一律に規定できるものがある一方、学校の「実情」を踏まえて、各自治体内における地域別に規定すべきものがあることを指摘した。あらためて、以下にそれぞれの項目について整理し、まとめた。

臨時休業措置とする気象警報等について、いずれの自治体の全域においても、暴風警報及び暴風特別警報だけでなく、大雨警報及び大雨特別警報を規定する必要がある。一方、暴風雪警報及び暴風雪特別警報、大雪警報及び大雪特別警報、波浪警報及び波浪特別警報、高潮警報及び高潮特別警報は、これらが影響を与える地域的差違を踏まえて、地域別に規定する必要がある。また、臨時休業措置とする気象警報等の発表市町村について、いずれの自治体の全域においても、「学校所在市町村」、「自宅所在市町村」、「通学途上市町村」を規定する必要がある。「その他の市町村」は学校による広狭を踏まえ、例えば「都道府県をいくつかに分けたあらかじめ定めた複数の市町村で構成された地域」単位で規定して具体的に明示する必要がある。

2 課題

今後の研究上の課題として、臨時休業基準の運用に関する実態をより詳細に把握する必要があると認識している。その上で、校種間の相違点を明らかにするとともに、臨時休業基準に関する指針の策定をはじめ、教育委員会が支援すべき具体的な内容に関する検討が可能になると考えられる。加えて、主として小学校及び中学校を管轄している市町村教育委員会の策定する臨時休業基準の指針を調査し、都道府県及び政令市の教育委員会との比較を行うことも有意義であると考えている。

謝辞

ご多忙の中、本研究の調査にご協力いただきました関係の皆様に対して心より感謝申し上げます。

注

- 1) 学校設置者の権限として、インフルエンザ等の感染症予防上の必要があるとき(学校保健安全法第20条)、校長の権限として、非常変災その他急迫の事情があるとき(学校教育法施行規則第63条)に学校は臨時休

業にすることができる。このうち、非常変災時の臨時休業に関しては校長に権限があるため、例えば大雨警報が発表されているという同じ条件下で学校によって対応が異なる場合がある。本研究においては、この点に着目することとし、どのような気象警報が発表された場合に臨時休業になるか規定した基準を「臨時休業基準」と称する。

2) 学校教育法施行規則(第63条)

非常変災その他急迫の事情があるときは、校長は、臨時に授業を行わないことができる。この場合において、公立小学校についてはこの旨を当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会(公立大学法人の設置する小学校にあつては、当該公立大学法人の理事長)に報告しなければならない。

3) 学校保健安全法(第29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。

4) 下村は学校教育の管理に関する校長の職務規定として、授業終始の時刻の決定、非常変災時の臨時休業の決定と報告、教科書の児童生徒への支給、統計調査に関する事務を列示している(下村哲夫『校長室の法律学』ぎょうせい、1998、p.31)。これらは、校長一人で全てを決定しているというよりも教職員の意見も求めて、学校組織として考えるべきもので、校長の責任の下に決定がなされ、校長が最終的な責任を負うものと解せられる。

5) 防災読本出版委員会(2018、p.149)は、学校保健安全法の中に「学校においては」という表現で義務づけている規定もあり、責任の所在が分かりにくい構造になっていることを指摘している。本研究においては、学校が主体として取り組むものとして取り扱い、この点に関する議論は行わないこととする。

6) 本研究においては、危機管理マニュアルに関する指針の中で、臨時休業基準に関する部分を「臨時休業基準に関する指針」と称する。

7) 暴風特別警報、波浪特別警報、高潮特別警報に関しては2018年にこれらの警報の発表がなかったため、2016年のデータを示している。

引用文献

- 小川雄太「生徒の視点を踏まえた『臨時休業基準』の探索的検討」『教職教育研究』、関西学院大学教職教育研究センター、25、pp.83-90、2020
- 小川雄太・當山清実「公立高校の気象災害に対する危機管理—臨時休業基準の『設定』と臨時休業の『判断』をめぐって—」『学校改善研究紀要』日本学校改善学会、1、pp.16-30、2019a
- 小川雄太・當山清実「気象現象に対する学校の防災管理に関する検討—A県の新任管理職等への意識調査から—」『スクール・コンプライアンス研究』日本スクール・

- コンプライアンス学会, 7, pp.97-107, 2019b
- 河内祥子「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』日本スクール・コンプライアンス学会, 6, pp.6-15, 2018
- 気象庁報道発表資料「大雨や洪水などの気象警報・注意報の改善について」2010
- 気象庁ホームページ「気象警報・注意報や天気予報の発表区域」<http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/saibun/index.html> (最終アクセス 2021 年 4 月 1 日)
- 国立情報学研究所データベース「CPS-IIP リスクウォッチャー」<http://agora.ex.nii.ac.jp/cps/#application> (最終アクセス 2021 年 4 月 1 日)
- 坂田仰「大規模災害と学校の危機管理—クライシス・マネジメントを中心に—」『スクール・コンプライアンス研究』日本スクール・コンプライアンス学会, 5, pp.63-72, 2017
- 當山清実・小川雄太「気象警報による臨時休業に関する基準の設定と公表の在り方の検討—兵庫県の高校を事例として—」『兵庫教育大学学校教育学研究』, 30, pp.29-37, 2017
- 藤岡達也「滋賀県における防災教育及び防災管理の展開と課題—これからの学校安全, 学校危機管理をどのように捉え, 取り扱うか—」『実践センター紀要』滋賀大学教育学部附属教育実践総合センター, 25, pp.65-70, 2017
- 防災読本出版委員会『教育現場の防災読本』京都大学学術出版会, 2018
- 文部科学省『学校の危機管理マニュアル作成の手引』, 2018
- 文部科学省『学校安全資料「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育』, 2019
- 渡邊正樹編著『学校安全と危機管理改訂版』大修館書店, 2013

【付記】

本研究は JSPS 科研費 18H00049 の助成を受けたものである。