

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—

小川 雄太^a, 當山 清実^b

^a兵庫県立視覚特別支援学校（気象予報士） ogaway123@gmail.com

^b兵庫教育大学 tyks@hyogo-u.ac.jp

要約：気象災害に対する危機管理について、全国の公立高校を調査した結果、臨時休業基準を「設定」していない学校が存在し、その中でも責任の所在としての設定主体を明確に把握していない事例もあった。

また、臨時休業基準の「設定」に関して「自校グループ」、「近隣校グループ」、「教委グループ」という設定主体別に比較したところ、教育委員会が関与している「教委グループ」では、他のグループに比べて臨時休業に関する危機管理が綿密に行われていることが示唆された。

さらに、各学校が臨時休業を「判断」する際に「警報の捉え方」、「近隣校との均衡」、「通学区域」等の問題に直面している実態が明らかとなり、個別学校のみによる臨時休業の「判断」やその根拠である臨時休業基準の「設定」には限界があると考えられる。

以上を踏まえると、各学校の臨時休業基準の「設定」に際して、教育委員会が関与し、気象災害に対する危機管理体制の強化を図る必要がある。

キーワード

リスク・マネジメント
学校安全
気象災害
気象警報
臨時休業基準

1. 研究の背景と目的

本研究の目的は、全国の全日制公立高校を対象とする実態調査から、臨時休業基準の「設定」と臨時休業の「判断」における現状と課題を整理し、気象災害¹⁾に対する学校危機管理の在り方を検討することである。

近年、異常気象に起因する気象災害が増加する傾向にある。気象庁は異常気象を「ある場所（地域）・ある時期（週、月、季節等）において30年間に1回以下の頻度で発生する現象」²⁾と定義しているが、異常気象の発生頻度は明らかに増加しており、特に大雨や短時間強雨の増加を報告している³⁾。

近年の豪雨による災害に限っても、気象庁が名称を定めた「平成26年8月豪雨」「平成27年9月関東・東北豪雨」「平成29年7月九州北部豪雨」等の発生が挙げられ、直近においても「平成30年7月豪雨」によって、西日本各地で未曾有の災害が発生した。このような気象災害に関して、三隅（2017）は被害を受けた地方自治体の危機管理体制に不備のあること、気象災害に対する危機管理意識の希薄なこと等の課題を指摘している⁴⁾。市民の安全・安心な暮らしを支える立場にある地方自治体が気象災害に対する課題を抱えている実態は、学校を含む社会のあらゆる組織が気象災害に対して脆弱であることの証左ともいえよう。また、松尾（2013）は、日本は「正常化の偏見」（normalcy bias）に満ちており、日本が抱えている高い災害リスクに比して、社会の危機管理意識はそれほど高くはないことを指摘している⁵⁾。

学校における気象災害に対する危機管理意識についても決して高いとはいえない。全国都道府県教育長協議会

(2013) が実施した学校安全に関する調査によると、各教育委員会が防災教育に関する指導計画の中で想定している災害は、指導計画を作成している全 24 の教育委員会の中で、地震 24 教委、津波 19 教委、火災 17 教委、台風 15 教委、集中豪雨 15 教委となっている⁶⁾。また、学校防災マニュアルの対象として示している災害は、全 47 の教育委員会の中で、小・中学校では地震 40 教委、津波 31 教委、台風 27 教委、集中豪雨 25 教委、高校・特別支援学校では地震 42 教委、津波 33 教委、台風 29 教委、集中豪雨 27 教委となっている⁷⁾。このように、各教育委員会の想定している災害として、地震と比べ台風や集中豪雨が十分に取扱われていない状況は、気象災害に対する危機管理意識の低さを露呈しているともいえる。したがって、気象災害に対する学校危機管理の在り方を検討する必要性において本研究の意義が見出せよう。

気象災害に対する学校危機管理の場面としては、在校時のみならず、登校時及び下校時にも含まれる。在校時に比べて、登校時及び下校時の通学路の危機管理においては、学校外であるため教職員による対応が容易でないことが想像できる。また、登校時及び下校時には、生徒自らが身の安全を守るための判断を迫られる可能性があることも踏まえた危機管理が求められる。実際に、異常気象に起因する大雨等の気象災害によって、登校時及び下校時の生徒の生命に関わる重大事故が発生している⁸⁾。これらのことから、特に登校時及び下校時の気象災害に対する学校危機管理には万全を期することが求められる。

登校時の事故に関連して、文科省 (2013) は「児童生徒等に対する通学を含めた学校生活その他日常生活における安全に関する指導」⁹⁾ の充実を求めており、大雨等の気象災害を想定した登校時の安全確保に関する方策を確立する必要がある。また、文科省 (2018) は、特に登校時における大雨を想定した危機管理のフローチャートを示し、「危険が予測される場合には、『臨時休業』や『始業時刻を遅らせる』等の措置を検討」¹⁰⁾ する必要性に言及している。

文科省が示している登校時における臨時休業の措置は、個々の学校の「判断」によるものである。その根拠となる学校教育法施行規則第 63 条は、「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に報告しなければならない。」と規定している。そして、第 63 条を準用した第 104 条によって、高校は大雨等の異常気象の状況下で臨時休業の措置を取ることが可能となる。臨時休業の措置は、校長の裁量権の範囲に含まれ、臨時休業の措置に関する規定 (以下、臨時休業基準) も各々の学校によって「設定」される。通学時における学校危機管理という観点からは、各学校で「設定」している臨時休業基準の生徒に対する安全確保の機能に関して、外部の専門的視点を取り入れた調査・検討が求められる。

とりわけ、公立高校は全国的にも統廃合が進むとともに学区再編も相まって、通学区域が広域化する傾向にある。『学校防災マニュアル (地震・津波災害) 作成の手引き』に「国・私立学校や高等学校、特別支援学校等通学範囲が広い場合」¹¹⁾ に関する言及があり、広範な通学区域の隅々にまで気象災害に対する危機管理を行う必要がある。しかしながら、現実には対応できていない可能性があることから臨時休業基準の調査・検討が求められよう。

学校危機管理の対象は多岐にわたるものの、文科省 (2013) は「自然災害に対する危機管理は学校安全の基礎的・基本的なもの」¹²⁾ であることを指摘している。そして、以下のように多種多様な自然災害に対する学校危機管理をテーマとする研究が蓄積されてきた。

地震・津波に対する学校危機管理を検討した上野 (2018)¹³⁾、滋賀県を例に防災副読本の活用から学校危機管理の課題を検討した藤岡 (2017)¹⁴⁾、各学校の危機管理マニュアルの自校化という観点から学校危機管理の在り方を検討した村山 (2015)¹⁵⁾、防災教育の重要性を指摘し学校危機管理を論じた Shiwaku ら (2007)¹⁶⁾、地震発生時におけるイランの学校での災害リスク管理のための「緊急管理システム」を提案した Mahmood ら (2013)¹⁷⁾、インド教師の災害に対する知識と実践の乖離の実態から学校危機管理上の課題を論じた Joshi (2014)¹⁸⁾ 等が挙げられる。しかしながら、これらの研究は地震、津波、噴火等の自然災害に対する学校危機管理を論じているものの、大雨をはじめとする気象災害を論じたものではない。

臨時休業については、インフルエンザをはじめとする感染症について調査・検討した荒井ら (2007)¹⁹⁾、教育法規の範疇で臨時休業を扱った菱村 (2007)²⁰⁾、臨時休業に対応した授業時数の確保について検討した寺崎 (2010)

21) 等が挙げられるが、気象警報に特化した内容ではない。また、水害を受けた保育所の対応を調査した室崎ら（1994）²²⁾ が気象警報に関して言及しているものの、気象警報の発表と学校園との関係を直接的に扱ったものではない。他方、當山ら（2017）²³⁾ が臨時休業基準の対象となる気象警報に関する調査を行っているものの、兵庫県内の高校における基準の設定と公表に関する集計結果の提示にとどまっている。

その他にも、気象警報の情報利用者の認識を調査した牛山（2014）²⁴⁾、社会一般における気象情報の理解の在り方について検討した二宮（2013）²⁵⁾、災害情報に対する住民の対応行動を調査した本間（2017）²⁶⁾ 等の気象警報に関する研究が挙げられる。しかしながら、学校の臨時休業に関する全国的傾向の分析を伴う先行研究は管見の限り確認できない。

本研究は以上を踏まえ、全国の全日制公立高校を対象とする実態調査から、臨時休業基準の「設定」と臨時休業の「判断」における現状と課題を整理し、気象災害に対する学校危機管理の在り方の検討を行う。

2. 調査

(1) 調査対象

本研究においては、全国の全日制公立高校を対象とする。地方別の傾向を広く探るため、各都道府県より10校、合計470校に対して調査を依頼した。なお、調査校の抽出に際しては、所在地が同一市町村に重複しないことに加えて、都道府県内における地域の偏りが生じないように配慮を行った。

(2) 調査概要

1) 調査時期及び方法

2017年8月に自記式質問紙による郵送調査を行った。

2) 調査項目

① 学校名等に関する項目

学校名、所在する都道府県名等の項目を設定した。

② 臨時休業基準の「設定」・更新・公表に関する項目

臨時休業基準の設定主体、更新頻度、最終更新日の把握程度、ホームページでの掲載の有無、紙媒体での配布の有無等の項目を設定した。

③ 臨時休業基準の対象とする気象警報及び特別警報に関する項目

臨時休業基準の対象とする気象警報及び特別警報の種類、それらの警報が発表される市町村等の項目を設定した。

④ 臨時休業基準の対象とする気象現象以外の自然現象に関する警報及び特別警報に関する項目

臨時休業基準の対象とする気象現象以外の自然現象に関する警報及び特別警報の種類、それらの警報が発表される市町村等の項目を設定した。

⑤ 臨時休業の対応措置に関する項目

昨年度における臨時休業措置等の項目を設定した。

⑥ 臨時休業の「判断」時の課題に関する項目

臨時休業の「判断」時の課題に関する自由記述を設定した。

3) 回収状況

調査を実施した470校の53.0%（249校）から回答を得た。

3. 結果と考察

表1. 臨時休業基準の設定主体

	自校のみ	近隣校と協議	教委の関与	不明	その他	計
北海道	4校	1校	1校	0校	0校	6校
青森県	4校	0校	0校	0校	1校	5校
岩手県	0校	0校	1校	0校	3校	4校
宮城県	3校	0校	1校	0校	2校	6校
秋田県	3校	0校	2校	0校	3校	8校
山形県	1校	0校	0校	0校	2校	3校
福島県	2校	2校	0校	0校	0校	4校
茨城県	0校	1校	0校	0校	0校	1校
栃木県	1校	3校	1校	0校	3校	8校
群馬県	2校	0校	0校	1校	2校	5校
埼玉県	5校	1校	0校	0校	1校	7校
千葉県	1校	0校	0校	0校	0校	1校
東京都	6校	0校	0校	0校	0校	6校
神奈川	2校	0校	1校	0校	0校	3校
山梨県	4校	0校	0校	0校	2校	6校
長野県	3校	1校	0校	0校	0校	4校
新潟県	1校	0校	1校	0校	0校	2校
富山県	2校	1校	1校	0校	3校	7校
石川県	1校	0校	0校	0校	1校	2校
福井県	1校	1校	1校	0校	0校	3校
岐阜県	1校	1校	6校	0校	0校	8校
静岡県	4校	1校	1校	0校	0校	6校
愛知県	2校	0校	1校	0校	0校	3校
三重県	3校	0校	2校	0校	0校	5校
滋賀県	1校	0校	5校	0校	0校	6校
京都府	5校	0校	1校	0校	0校	6校
大阪府	0校	0校	3校	0校	0校	3校
兵庫県	6校	0校	1校	0校	0校	7校
奈良県	5校	0校	2校	0校	0校	7校
和歌山	5校	1校	0校	0校	1校	7校
鳥取県	5校	0校	0校	0校	2校	7校
島根県	8校	0校	0校	0校	0校	8校
岡山県	7校	1校	1校	0校	0校	9校
広島県	7校	0校	0校	0校	0校	7校
徳島県	6校	0校	0校	0校	0校	6校
香川県	4校	0校	1校	0校	0校	5校
愛媛県	4校	0校	0校	0校	0校	4校
高知県	3校	1校	1校	0校	0校	5校
山口県	5校	0校	1校	0校	0校	6校
福岡県	2校	2校	0校	0校	1校	5校
佐賀県	3校	0校	1校	0校	1校	5校
長崎県	3校	1校	0校	0校	2校	6校
熊本県	6校	1校	0校	0校	2校	9校
大分県	3校	1校	0校	1校	1校	6校
宮崎県	1校	0校	0校	0校	1校	2校
鹿児島	4校	1校	0校	0校	3校	8校
沖縄県	0校	0校	2校	0校	0校	2校
割合	59.8%	8.8%	15.7%	0.8%	14.9%	100.0%
計	149校	22校	39校	2校	37校	249校

(1) 臨時休業基準の設定主体

臨時休業基準の設定主体について、「自校のみによる設定」、「近隣校との協議による設定」、「教育委員会の関与による設定」、「その他」、「不明」の項目を設定し、該当するものを選択する形式で質問した。

表1に示すとおり、全体では「自校のみ」59.8% (149校)、「近隣校と協議」8.8% (22校)、「教委の関与」15.7% (39校)、「不明」0.8% (2校)、「その他」14.9% (37校)という結果となった。

「自校のみ」の回答は43都道府県、「教委の関与」の回答は24道府県にわたっている。都道府県教育委員会が高校を管轄している一般的な事情を踏まえると、原則として同一の都道府県内の高校は、臨時休業基準の「設定」に関しても一律の対応となり、回答も同一になるはずである。しかしながら、「教委の関与」という回答のある道府県では、「教委の関与」以外にも分散した回答になっているように、臨時休業基準の設定主体について、学校間における認識の相違が生じている。「教委の関与」が無いと回答した学校においては、臨時休業基準の更新等の際に教育委員会の関与が及んでいないことが想定でき、臨時休業基準の「設定」に関する責任の所在が不明確になることが懸念される。このことから、各学校は臨時休業基準の設定主体を明確にしておく必要がある。

以後の分析では、臨時休業基準の「設定」の有無が分からない「不明」0.8% (2校)及び「設定」していないことが質問紙より明らかであった「その他」14.9% (37校)を除外し、回答校の84.3% (210校)を対象とする。具体的には、「自校のみ」(以下、「自校グループ」)、「近隣校と協議」(以下、「近隣校グループ」)、「教委の関与」(以下、「教委グループ」)別に集計した結果を示す。

(2) 臨時休業基準の設定主体別の分析

1) 臨時休業基準の更新頻度

臨時休業基準の更新頻度について、「毎年更新」、「数年に一度更新」、「必要時に更新」、「不明」、「その他」の項目を設定し、該当するものを選択する形式で質問した。

表2に示すとおり、臨時休業基準の設定主体別に集計したところ、全体では「毎年」8.6% (18校)、「数年に一度」5.7% (12校)、「必要時」61.4% (129校)、「不明」12.4% (26校)、「その他/未回答」11.9% (25校)という結果となった。

特に「必要時」は、「自校グループ」63.8% (95校)と「教委グループ」64.1% (25校)で相対的に高いのに対し、「不明」は、「近隣校グループ」36.4% (8校)で相対的に高い結果となった。

全体では、臨時休業基準の更新の頻度は、「必要時」の割合が高いことから、気象庁による気象警報の発表システムの大規模な変更が行われた際等に合わせて、臨時休業基準も更新されていると考えられる。また、「不明」は、臨時休業基準の更新自体が疎かになっている状況を暗示しているともいえ、他のグループよりも割合の高い「近隣校グループ」で課題となっていることが推察される。

表2. 臨時休業基準の更新頻度

	毎年	数年 に一度	必要時	不明	その他 /未回答	計
自校 グループ	10.1% 15校	6.0% 9校	63.8% 95校	8.1% 12校	12.1% 18校	149校
近隣校 グループ	9.1% 2校	9.1% 2校	40.9% 9校	36.4% 8校	4.5% 1校	22校
教委 グループ	2.6% 1校	2.6% 1校	64.1% 25校	15.4% 6校	15.4% 6校	39校
割合	8.6%	5.7%	61.4%	12.4%	11.9%	100.0%
計	18校	12校	129校	26校	25校	210校

2) 臨時休業基準の最終更新日の把握程度

臨時休業基準の最終更新日の把握程度について、「明確に分かる」、「だいたい分かる」、「不明」、「その他」の項目を設定し、該当するものを選択する形式で質問した。

表3に示すとおり、臨時休業基準の設定主体別に集計したところ、全体では「明確に分かる」42.4%（89校）、「だいたい分かる」8.6%（18校）、「不明」39.0%（82校）、「その他／未回答」10.0%（21校）という結果となった。

「明確に分かる」「だいたい分かる」を合わせた「分かる」は、「自校グループ」51.7%（77校）と「教委グループ」53.8%（21校）で相対的に高いのに対し、「近隣校グループ」40.9%（9校）で相対的に低い結果となった。

全体では、臨時休業基準の最終更新日の把握程度は、「明確に分かる」「だいたい分かる」を合わせた「分かる」の割合が5割を超えているものの、「不明」の割合も4割近くにのぼる。これらのことから、既述した臨時休業基準の更新頻度とも関連して、臨時休業基準の更新自体が疎かになっている可能性が指摘できる。特に、「近隣校グループ」で課題となっていることが推察される。

表3. 臨時休業基準の最終更新日の把握程度

	明確に分かる	だいたい分かる	不明	その他／未回答	計
自校グループ	46.3% 69校	5.4% 8校	36.2% 54校	12.1% 18校	149校
近隣校グループ	27.3% 6校	13.6% 3校	50.0% 11校	9.1% 2校	22校
教委グループ	35.9% 14校	17.9% 7校	43.6% 17校	2.6% 1校	39校
割合	42.4%	8.6%	39.0%	10.0%	100.0%
計	89校	18校	82校	21校	210校

3) 臨時休業基準のホームページでの掲載

臨時休業基準のホームページでの掲載について、「掲載」、「掲載せず」、「不明」、「その他」の項目を設定し、該当するものを選択する形式で質問した。

表4に示すとおり、臨時休業基準の設定主体別に集計したところ、全体では「掲載」48.1%（101校）、「掲載せず」50.5%（106校）、「不明」0.0%（0校）、「その他／未回答」1.4%（3校）という結果となった。

「掲載」は、「教委グループ」61.5%（24校）で相対的に高いのに対し、「掲載せず」は、「近隣校グループ」72.7%（16校）で相対的に高い結果となった。

全体では、臨時休業基準のホームページでの掲載は、「掲載せず」が過半数となり、掲載が進んでいない実態が明らかである。特に「近隣校グループ」及び「自校グループ」において顕著な傾向を示している。

表4. 臨時休業基準のホームページでの掲載

	掲載	掲載せず	不明	その他／未回答	計
自校グループ	47.7% 71校	50.3% 75校	0.0% 0校	2.0% 3校	149校
近隣校グループ	27.3% 6校	72.7% 16校	0.0% 0校	0.0% 0校	22校
教委グループ	61.5% 24校	38.5% 15校	0.0% 0校	0.0% 0校	39校
割合	48.1%	50.5%	0.0%	1.4%	100.0%
計	101校	106校	0校	3校	210校

4) 臨時休業基準の紙媒体での配布

臨時休業基準の紙媒体での配布について、「配布」、「配布せず」、「不明」、「その他」の項目を設定し、該当するものを選択する形式で質問した。

表5に示すとおり、臨時休業基準の設定主体別に集計したところ、全体では「配布」53.8%（113校）、「配布せず」40.5%（85校）、「不明」0.5%（1校）、「その他／未回答」5.2%（11校）という結果となった。

「配布」は、「教委グループ」64.1%（25校）で相対的に高いのに対し、「配布せず」は、「近隣校グループ」54.5%（12校）で相対的に高い結果となった。

全体では、臨時休業基準の紙媒体での配布は、「配布」の割合が5割を超えているものの、「配布せず」の割合も4割を超えている。既述した臨時休業基準のホームページでの掲載とも関連して、臨時休業基準の公表が進んでいない状況にある。特に、「近隣校グループ」では、臨時休業基準のホームページでの「掲載」及び紙媒体での「配布」ともに公表が進んでいない実態にある。

表5. 臨時休業基準の紙媒体での配布

	配布	配布せず	不明	その他 ／未回答	計
自校 グループ	52.3% 78校	40.9% 61校	0.7% 1校	6.0% 9校	149校
近隣校 グループ	45.5% 10校	54.5% 12校	0.0% 0校	0.0% 0校	22校
教委 グループ	64.1% 25校	30.8% 12校	0.0% 0校	5.1% 2校	39校
割合	53.8%	40.5%	0.5%	5.2%	100.0%
計	113校	85校	1校	11校	210校

5) 設定主体別の分析のまとめ

これまで臨時休業基準の更新頻度、臨時休業基準の最終更新日の把握程度、臨時休業基準のホームページでの掲載、臨時休業基準の紙媒体での配布に関して、臨時休業基準の設定主体別に整理を行った。

全体では、臨時休業基準を「必要時」に更新している割合が高い。そして、臨時休業基準の最終更新日が「明確に分かる」「だいたい分かる」を合わせた「分かる」の割合が高いものの、「不明」の割合も4割近く確認できる。また、臨時休業基準をホームページで「掲載せず」の割合は過半数にのぼり、臨時休業基準を紙媒体で「配布せず」の割合も4割を超えている。

「自校グループ」では、全体の傾向同様、臨時休業基準を「必要時」に更新している割合が高く、更新時期が「不明」の割合は低い。そして、臨時休業基準の最終更新日が「明確に分かる」「だいたい分かる」を合わせた「分かる」という割合が高い。また、臨時休業基準をホームページで「掲載せず」の割合は過半数となり、臨時休業基準を紙媒体で「配布せず」の割合も4割を超えている。

「近隣校グループ」では、臨時休業基準の更新頻度が「不明」の割合が高く、最終更新日も「不明」の割合が高い。また、臨時休業基準をホームページで「掲載せず」、臨時休業基準を紙媒体で「配布せず」の割合がともに高い。「近隣校グループ」における近隣校との協議形態について、本調査からは明らかでないものの、対外的な交渉は管理職が担うという学校の実情を考慮すれば、臨時休業基準の「設定」についても管理職による協議の場が設けられている可能性が高い。管理職は短い周期で異動することに加え、多忙化する校務の中で臨時休業基準の取り扱いに注意を払うことができない等の理由から、臨時休業基準の更新頻度及び最終更新日も「不明」の割合が高くなっていることが考えられる。このような事情から、臨時休業基準は例年通りに踏襲されやすく、取り扱いの優先順位が低い状態に陥ってしまうため、学校外部に対する公表にまで至らないことが推察される。

「教委グループ」では、臨時休業基準を「必要時」に更新している割合が高く、最終更新日が「明確に分かる」「だいたい分かる」を合わせた「分かる」という割合も高い。また、臨時休業基準をホームページで「掲載」し、紙媒体で「配布」している割合がともに高い。「教委グループ」では、教育委員会が関与して臨時休業基準を「設定」していることから、気象警報の発表システムに関する法改正等が臨時休業基準に反映されやすいと考えられる。そのため、臨時休業基準を「必要時」に更新する割合が高く、最終更新日が「分かる」割合も相対的に高いといえよう。そして、教育委員会の関与によるお墨付きが与えられた臨時休業基準であるからこそ、ホームページでの「掲載」や紙媒体での「配布」等の臨時休業基準の公表が躊躇なく行われている可能性が指摘できる。

以上のとおり、「自校グループ」、「近隣校グループ」、「教委グループ」の臨時休業基準の運用に関わる傾向を整理した。「自校グループ」及び「近隣校グループ」に比べ、「教委グループ」においては、臨時休業基準の更新の把握が正確に行われ、かつ臨時休業基準の公表が行われている割合が高いといえ、臨時休業に関する学校危機管理が綿密に行われているといえよう。したがって、「教委グループ」とその他のグループの間には、臨時休業基準に関わる学校危機管理上の格差ともいえるべき状態が生じている。学校教育法施行規則によると、臨時休業の「判断」は校長に裁量権が認められている。この規則の趣旨について、気象現象に関して言及すれば、局地的に起こりうる気象現象を扱うにあたって、教育委員会による一律の判断が馴染まない性格であるためであろう。

現状では、臨時休業基準の「設定」も臨時休業の「判断」も学校単位で行われており、気象現象の把握義務をはじめ、各学校の危機管理に対する過重な負担が懸念される。そこで、臨時休業の「判断」は校長にあることを尊重しつつ、臨時休業を「判断」するための臨時休業基準の「設定」に際して、教育委員会が関与することにより、気象災害に対する危機管理体制を強化する必要があると考えられる。

臨時休業基準の「設定」を検討するにあたっては、各学校が実際に抱えている臨時休業を「判断」する際の課題を把握する必要がある。次に、質問紙の自由記述から、各学校の臨時休業の「判断」時の課題を具体的に検討する。

(3) 臨時休業の「判断」時の課題に関する自由記述

自由記述は回答数が少ないものの、臨時休業の「判断」に際する各学校の実態を示していると考えられることから、カテゴリー別に整理した。カテゴリーは、気象警報の捉え方に関わるものとして「警報の捉え方」、近隣校の臨時休業措置との整合性に関わるものとして「近隣校との均衡」、生徒の通学区域の広さに関わるものとして「通学区域」、交通機関に関わるものとして「交通機関」、臨時休業の場合の情報伝達に関わるものとして「情報伝達」、これら以外に関わるものとして「その他」を設定・分類した。

表6に示すとおり、「警報の捉え方」22.7%（10件）、「近隣校との均衡」11.4%（5件）、「通学区域」13.6%（6件）、「交通機関」11.4%（5件）、「情報伝達」11.4%（5件）、「その他」29.5%（13件）となった。以下、「その他」を除いて、カテゴリー別に自由記述の回答内容を具体的に検討する。

1) 「警報の捉え方」

表6. 臨時休業の「判断」時の課題に関する自由記述

	警報の 捉え方	近隣校 との均衡	通学区域	交通機関	情報伝達	その他	計
自校 グループ	27.6% 8件	10.3% 3件	10.3% 3件	10.3% 3件	13.8% 4件	27.6% 8件	29件
近隣校 グループ	20.0% 1件	20.0% 1件	20.0% 1件	20.0% 1件	20.0% 1件	0.0% 0件	5件
教委 グループ	10.0% 1件	10.0% 1件	20.0% 2件	10.0% 1件	0.0% 0件	50.0% 5件	10件
割合	22.7%	11.4%	13.6%	11.4%	11.4%	29.5%	100.0%
計	10件	5件	6件	5件	5件	13件	44件

＜自由記述より＞

- ・的確な状況の把握，関係機関との連携による慎重かつ迅速な早期対応が重要である。
- ・なかなか解除されない大雨警報や洪水警報はどの程度危険なのか。臨時休業とすべきかどうか。
- ・警報と実際がズレているケースが起こりうること。
- ・小笠原村に警報が発表された場合，警報の対象は小笠原村全体が対象であるが，父島と母島では 50km 離れており，天候の状況がかなり異なる。
- ・警報と結果のズレが大きかった場合を考えると，臨時休業の判断決定が非常に難しい。
- ・天気が回復しているにもかかわらず，警報が発表されたままになっているときの対応。
- ・生徒の安全を第一に考えるため，判断が空振りに終わってもよしと考えている。
- ・実際の天候等が事前に予想していたものと異なることもあり，臨時休業の判断が難しいこと。
- ・日中に回復見込みの場合でも朝の時点で臨時休業を決定すること。
- ・大雨警報はさほど激しい雨でない場合もよく発表され，授業がとんでしまう。近隣の学校でも最近大雨警報は対象から外すところもある。

「警報の捉え方」は，気象警報そのものに対する解釈の困難さを示している。気象警報とは，重大な災害が発生するおそれのあるときに警戒を呼びかけて行う予報である。そのため，ある地域では，実際に災害が発生する前に気象警報が発表される場合もあれば，別の地域では，今まさに災害が発生しているような状況下で気象警報が発表される場合もある。また，気象警報は市町村別に発表されるため，広域な面積を有する市町村であれば，気象現象の出現に偏りが生じ，気象警報が発表されているにも関わらず，実際には想定していたような気象現象とはならない場合が起こり得る。

以上のとおり，各学校は気象警報と現実の気象状況のミスマッチに関わる臨時休業の「判断」の困難さを抱えているといえよう。加えて，「判断」の煩わしさや授業時数の確保のため，大雨警報を臨時休業基準の対象から外している学校の存在も確認できた。

2) 「近隣校との均衡」

＜自由記述より＞

- ・警報発表時，自分の学校と近くの学校との対応の違いが気にかかる。
- ・近隣の小中学校との対応の違いに戸惑っている。
- ・他校との差が大きい。フェリーとバスで通学する生徒もいるので，独自の基準設定は難しい。
- ・各学校での判断とされているため，近隣の学校との整合性が取れない場面が見られ，兄弟姉妹で別々の学校に通う場合等で困惑し，生徒・保護者が不満を訴える場合がある。
- ・保育所（幼稚園）・小中学校と高校の臨時休業基準を揃えていないので，子供を保育所に預けられず，仕事に来られない教員もいる。各自が自分の身を守ることを優先するよう指示している。

「近隣校との均衡」は，近隣校との臨時休業措置の整合性を保つことの困難さを示している。既述したとおり，学校教育法施行規則によって，臨時休業の「判断」は校長に裁量権が認められていることから，同じ気象状況下にある地域でも他校種を含む近隣校と臨時休業の「判断」が必ずしも同一になるとは限らない。そのため，異なる学校に通う兄弟姉妹で臨時休業の措置に関する差異が生じる可能性もある。

以上のとおり，各学校は自校と近隣校の臨時休業措置の整合性に関わる臨時休業の「判断」の困難さを抱えているといえよう。また，他校種の臨時休業措置との違いによって，気象警報の発表時に教職員が出勤しにくいという問題が生じていることも示唆された。

3) 「通学区域」

＜自由記述より＞

- ・通学区域が広範囲のため，対応に苦慮する。
- ・生徒の通学範囲が非常に広域のため，判断に苦慮している。

- ・警報発表時以外でも、登校に危険があると家庭が判断した場合、自宅待機の扱いとしているが、通学区域が広いと、家庭の判断の妥当性は検証していない。
- ・通学区域が広いと、地域差がある。
- ・朝7時の時点で暴風警報等風関係の警報が出ていると自宅待機としているが、遠くから通学している生徒の中には、朝7時には家を出ていることもあり配慮している。全員にすっきりとした形での基準を示せないことが悩みの種である。
- ・全県学区であり交通事情も含めて、個別かつ総合的に判断する必要がある。

「通学区域」は、都道府県内全域から生徒が通学してくる場合をはじめとして、通学区域が広い場合の困難さを示している。既述したとおり、気象警報は市町村別に発表されるため、学校所在地と生徒の自宅所在地が市町村をまたいでいる場合には、同一の気象警報が同時に発表されるとは限らない。そのため、気象警報の発表される市町村のどこで線引きをするかという判断を迫られる。

以上のとおり、各学校は通学区域内のいずれの市町村に気象警報が発表された場合に臨時休業の措置とするかという「判断」の困難さを抱えているといえよう。

4) 「交通機関」

<自由記述より>

- ・朝、臨時休業にしないと判断しても、天候が急変し、交通機関が不通となった場合、対応が難しい。
- ・生徒がJRに依存しているためJRが運休になるかどうかで対応が異なる。
- ・交通機関が動かなくなりそうな場合に臨時休業にすることがある。
- ・警報対象外であっても、交通機関等の運休・遅延により多数の生徒が登校できないことがある。
- ・雪の多い地域柄、大雪警報が出ていても交通機関等に影響がほとんどない場合が多い。したがって、警報が発表されていても状況に応じて対応している。

「交通機関」は、気象警報の発表と交通機関の運休に関わる困難さを示している。交通機関によっては、積算降水量等を基にした独自の運休の基準を設けている場合もあり、交通機関の運休が気象警報の発表等と必ずしも連動していない。そのため、気象警報が発表されていなくても、通学のための唯一の交通機関が運休している状況が生じる。特に、ほとんどの生徒が唯一の交通機関に依存しているような地方の学校において顕在化する問題でもあろう。

以上のとおり、各学校は気象警報の発表と交通機関の運休との兼ね合いを踏まえた臨時休業の「判断」の困難さを抱えているといえよう。

5) 「情報伝達」

<自由記述より>

- ・メール登録を絶えず呼びかけているが、まだ100%登録完了を達成していないため、他の手段に頼らざるを得ない。
- ・一斉送信メールの利用によるデメリットを考慮して利用していないが、最近が必要な場合が多くなり利用を考えている。
- ・臨時休業を判断した場合の家庭への周知方法に課題を感じる。
- ・メール登録率100%ではない。
- ・平日はまだ生徒への伝達もスムーズに行われるが、週をまたぐ際に情報収集の上、判断して伝達というシステムが構築されていない。
- ・家庭及び生徒へ臨時休業の情報が早く確実に伝わる手段について判断を行う時間も含めて課題が残る。

「情報伝達」は、臨時休業とした場合の情報伝達に関わる困難さを示している。メールが普及しているとはいえ、学校の再三の案内にもかかわらず、メール登録が円滑に進まず、登録率が100%にならないことも起こりうる。また、過去の災害事例では、停電や通信障害等により情報伝達が難しい事態も生じている。

以上のとおり、各学校は臨時休業を「判断」した際の情報の伝達方法に関わる困難さも抱えているといえよう。

6) 自由記述のまとめ

カテゴリ別に整理した各学校の臨時休業の「判断」時の課題を踏まえ、必要な改善策を検討したい。「警報の捉え方」については、気象警報という情報をどのように学校危機管理に活かすかという内容に関するもので、気象分野及び防災分野に関する専門的知見に基づく検討が必要である。「近隣校との均衡」については、近隣の小学校や中学校等の他校種との臨時休業の「判断」の差異に関するもので、地域内の全ての校種が参加する協議の場を設ける必要がある。「通学区域」や「交通機関」については、各学校が臨時休業を「判断」する際の裏付けとなる臨時休業基準に明確な根拠規定が必要である。「情報伝達」については、生徒全員のメール登録の達成だけを目指すのではなく、生徒や家庭の防災意識の喚起をこれまで以上に図る必要がある。

以上のとおり、「警報の捉え方」、「近隣校との均衡」、「通学区域」、「交通機関」、「情報伝達」等に関する数多くの課題を抱える中で、各学校は臨時休業の「判断」を行っている。特に、臨時休業の「判断」に際しては「警報の捉え方」が最も重要であるものの、「大雨警報は対象から外すところもある」という学校も存在する等、危機管理体制の強化とは逆行する動きも確認できる。したがって、危機管理体制の強化を図るためには、各学校が抱えている諸課題を踏まえた臨時休業基準の「設定」が必要である。

既述したとおり、「教委グループ」は「自校グループ」及び「近隣校グループ」と比べ、臨時休業に関する学校危機管理が綿密に行われていることが示唆された。また、各学校の抱える臨時休業に関わるこれらの課題は、専門的知見に基づく検討や校種を超えた学校間の連携の必要性が求められる点において、教育委員会の関与が改善策として適すと考えられる。したがって、臨時休業基準の「設定」に教育委員会が関与し、各学校の臨時休業の「判断」への支援を行うことによって、各学校の抱える臨時休業に関する課題の改善を図り、危機管理体制の強化につなげていくことが求められよう。

4. 本研究の総括と課題

(1) 本研究の総括

全国の全日制公立高校を対象とした気象警報に関する臨時休業基準の実態調査から得られた知見を整理すると、次の点を指摘することができる。

第一に、臨時休業基準を「設定」していない学校の存在が明らかとなった。学校教育法施行規則により、臨時休業の「判断」は校長に裁量権が認められている一方、臨時休業基準の「設定」が必須というわけではない。しかしながら、臨時休業基準が「設定」されていない場合には、管理職によってその都度、臨時休業の「判断」が行われることとなり、意図せずとも適切ではない「判断」となる可能性も考えられる。そのため、学校危機管理上、客観的かつ明確な臨時休業の「判断」を行うための臨時休業基準の「設定」が求められ、それは全教職員による情報の共有にも寄与することができる。

第二に、教育委員会の関与によって臨時休業基準を「設定」している学校間で、臨時休業基準の設定主体に関する認識の相違が生じていた。「教委の関与」が無いと認識している学校においては、臨時休業基準の更新等の際に教育委員会の関与が及ばない可能性が考えられ、臨時休業基準の「設定」に関する責任の所在が不明確になることが懸念される。そのため、各学校は臨時休業基準の設定主体を明確にしておく必要がある。

第三に、「自校グループ」、「近隣校グループ」、「教委グループ」という臨時休業基準の設定主体別に比較したところ、「教委グループ」では、臨時休業基準に関する学校危機管理が綿密に行われていることが示唆された。

「教委グループ」は、臨時休業基準の「設定」に教育委員会が関与するグループであり、臨時休業基準を「必要時」に更新している割合が高く、最終更新日が「分かる」割合も高く、臨時休業基準のホームページ及び紙媒体での公表を行っている割合も他のグループよりも高かった。したがって、各学校が臨時休業を「判断」する根拠としての臨時休業基準の「設定」に際する教育委員会のより一層の関与が望まれる。

第四に、各学校が臨時休業を「判断」するにあたって、「警報の捉え方」、「近隣校との均衡」、「通学区域」、「交

通機関、「情報伝達」等に関する数多くの課題を抱えていることが明らかとなった。その中でも「警報の捉え方」に関する課題は、臨時休業の「判断」に直結する最も重要なものである。そこで、教育委員会が臨時休業基準の「設定」に関与するにあたっては、「警報の捉え方」をはじめとする各学校の抱える諸課題を踏まえ、学校危機管理に対する支援を行う必要がある。個別学校のみによる臨時休業の「判断」やこれらの点を考慮した臨時休業基準の「設定」には限界があると考えられることから、教育委員会が関与していく必要性が高いといえよう。

以上、本研究で得られた知見を踏まえた総括を行う。文科省（2013）は、ある程度予測可能な風水害に対しては、気象情報等を確認し、事前に対応することで被害の軽減が可能であるとの指摘を行っている²⁷⁾。つまり、気象災害に対する適切な学校危機管理が求められているのである。しかしながら、気象災害が激甚化する一方、気象災害に対する学校における危機管理意識は不十分な状態にあり、臨時休業の「判断」時の課題に関する自由記述が示すとおり、各学校の気象災害に対する危機管理は旧態依然としている。

また、山本（2015）が「非常変災（とりわけ自然災害）による臨時休業の対応が学校毎に異なることは、保護者の不信を招く恐れ」²⁸⁾について指摘していることを踏まえると、各学校が臨時休業を「判断」する根拠となる臨時休業基準の「設定」にあたっては、少なくとも近隣の学校との統一感を保つことが求められているといえよう。そのためには、本研究での知見を踏まえ、臨時休業基準の「設定」に教育委員会が関与し、個々の学校の危機管理を支援することが望まれる。これは近隣の学校で行われる臨時休業の「判断」の統一感を保つ最適な方法であると考えられる。さらに、これまで各学校で「設定」してきた臨時休業基準の生徒に対する安全確保の機能が保障されるとともに、生徒や保護者に対して、非常事態の対応指針としての臨時休業基準を明確に提示することにもつながるであろう。

しかしながら、教育委員会が臨時休業基準の「設定」に関する支援を学校別に行うことは現実的には難しい。広域にわたる都道府県では、気象現象の出現にも違いが生じるであろう。そのため、都道府県内を区分した地域別に、臨時休業基準の「設定」に関するガイドラインを作成する必要性が高いと考えられる。また、臨時休業基準の担当者会を毎年開催し、気象災害に対する危機管理意識を喚起する必要性も考えられ、その場において近隣校同士の協議の場を設定し、臨時休業基準のバランスを保つような工夫が必要である。

最後に、本研究で論及してきた臨時休業基準の「設定」に関するガイドラインの骨子案を提示する。骨子案では第一に、「都道府県内全域の共通事項」として、臨時休業基準の公表、更新、対象とする気象警報、臨時休業とした場合の連絡方法について記載した。第二に、「地域別の留意事項」として、気象警報の発表される市町村、交通機関の障害、判断時間について記載した。

○△県 気象災害に対する臨時休業基準の設定に関するガイドライン

本ガイドラインは、各学校の気象災害に対する臨時休業基準の設定について必要な事項を定めるものであり、各学校は、本ガイドラインを参考に、自校の臨時休業基準を設定することとする。・・・・・・・・

○△県内全域共通事項

- ・臨時休業基準を設定した場合は、すみやかに紙媒体での配布及びホームページでの掲載によって公表を行うこととする。
- ・臨時休業基準を設定した後、学校を取り巻く環境の変化等の実態に応じて、臨時休業基準の更新を行うこととする。更新を行った年月日は、臨時休業基準に必ず明記するとともに、ホームページに掲載している臨時休業基準の内容の更新も併せて行うこととする。
- ・対象とする気象警報は、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、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、高潮特別警報とする。
- ・教育委員会の定める同一地域内に位置する学校は、教育委員会が設定する場において、臨時休業基準に関する協議を行うこととする。
- ・臨時休業とした場合、緊急連絡網（電話、メール）を活用するとともに、学校のホームページにおいて、臨

時休業となった旨の掲載を行うこととする。

地域別の留意事項

・以下、地域別の留意事項を示す。

[○△県●▲地域]

・気象警報の発表市町村

○○市，▲▲市，△△町，○●町のいずれかに気象警報が発表されている場合。

・交通機関の障害（交通機関を利用する児童生徒等がいる学校のみ）

気象現象を原因として，○○交通△▲線が不通の場合。

・判断時間

午前7時の時点で，気象警報の発表又は交通機関の障害が確認された場合，自宅待機とする。

午前9時の時点で，気象警報の発表又は交通機関の障害が継続している場合，臨時休業とする。

気象警報の解除又は交通機関の障害が解消している場合，午後の授業を実施する。

[○△県▲●地域]

・気象警報の発表市町村

.....

・交通機関の障害（交通機関を利用する児童生徒等がいる学校のみ）

.....

・判断時間

.....

(2) 本研究の課題

結びに、気象災害に対する学校危機管理について、より詳細に究明する必要があるという認識に基づき、今後の課題と展望を示しておきたい。

第一に、教育委員会による臨時休業基準の「設定」への関与について調査する必要性が挙げられる。教育委員会の臨時休業基準の「設定」への関与の事例を明らかにすることで、教育委員会の学校への望ましい関与の在り方の検討につながると期待される。

第二に、臨時休業基準の運用に関して、質的調査を実施する必要性が考えられる。臨時休業基準は、学校別に「設定」されていることから、多種多様な臨時休業基準が存在している。先進的な取り組みを行っている学校を調査することは、望ましい臨時休業基準の在り方の検討に際して、有用な情報が得られる可能性があると考えられる。

第三に、異なる校種を含めた一定の範囲内における学校の臨時休業の「判断」に関わる異同について調査する必要性が挙げられる。気象災害の脅威が増大する中、気象災害に対する学校危機管理を考えるにあたって必要な視点であると考えられる。

註

1) 気象災害とは「大雨，強風，雷などの気象現象によって生じる災害」をいう。

気象庁ホームページ「気象災害に関する用語」

https://www.jma.go.jp/jma/kishou/knownow/yougo_hp/saigai.html

（最終アクセス 2018 年 11 月 1 日）

2) 気象庁『気象業務はいま 2018』研精堂印刷株式会社，p.88，2018

- 3) 前掲 2), pp.149-152
- 4) 三隅良平「近年の気象災害の様相と問題点」『安全工学』56(6), 安全工学会, pp.409-415, 2017
- 5) 松尾知純「命を守る子どもたちと社会をつくるために」立田慶裕編著『教師のための防災教育ハンドブック』学文社, pp.22-23, 2013
- 6) 全国都道府県教育長協議会『防災教育の推進について』, p.12, 2013
- 7) 前掲 6), p.26
- 8) 独立行政法人日本スポーツ振興センターホームページ「学校事故事例検索データベース」
<http://www.jpnsport.go.jp/anzen/Default.aspx?TabId=822>
(最終アクセス 2018 年 11 月 1 日)
- 9) 文科省『学校防災のための参考資料「生きる力」を育む防災教育の展開』, p.1, 2013
- 10) 文科省『学校の危機管理マニュアル作成の手引』, p.37, 2018
- 11) 文科省『学校防災マニュアル(地震・津波災害)作成の手引き』, p.5, 2012
- 12) 前掲 9), p.1
- 13) 上野和久「災害発生時における学校の対応に関する研究」『和歌山大学教育学部紀要・教育科学』68(1), pp.203-209, 2018
- 14) 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」『滋賀大学教育学部附属教育実践総合センター紀要』25, pp.65-70, 2017
- 15) 村山良之「学校の防災教育と防災管理の自校化」『日本地理学会発表要旨集』2015s(0), p.100244, 2015
- 16) Koichi Shiwaku, Rajib Shaw, Ram Chandra Kandel, Surya Narayan Shrestha, Amod Mani Dixit. Future perspective of school disaster education in Nepal. *Disaster Prevention and Management*, 16(4), pp.576-587, 2007
- 17) Mahmood Hosseini, Yasamin O. Izadkhan. Earthquake disaster risk management planning in schools. *Disaster Prevention and Management*, 15(4), pp.649-661, 2013
- 18) Joshi Sonopant Ganpatrao. Knowledge and practices of school teacher regarding disaster management. *International Journal of Health System & Disaster Management*, 2(2), pp.98-102, 2014
- 19) 荒井暁絵・藤原まどか・小向千尋・森菜穂子・阿部考四・小林央美・太田誠耕「集団かぜ発生時における学校の臨時休業に関する研究」『弘前大学教育学部紀要』98, pp.83-90, 2007
- 20) 菱村幸彦「教育法規の基礎講座 33 インフルエンザと臨時休業」『教職研修』36(4), 教育開発研究所, pp.130-132, 2007
- 21) 寺崎千秋「臨時休業などに対応して授業時数をどう確保するか(特集 弾力的な時間運用の工夫--新教育課程に向けどう取り組むか)」『教職研修』38(6), 教育開発研究所, pp.26-29, 2010
- 22) 室崎益輝・大西一嘉・原田哲也「水害時における保育所の対応に関する研究—1993 年鹿児島水害調査を通して—」『地域安全学会論文報告集』4, pp.209-213, 1994
- 23) 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
- 24) 牛山素行「レベル化された気象警報に対する情報利用者の認識」『土木学会論文集(水工学)』70(4), pp.1513-1518, 2014
- 25) 二宮洸三「気象災害と気象情報」『天気』60(11), 日本気象学会, pp.957-962, 2013
- 26) 本間基寛「気象・災害情報に対する住民の受容特性について」『安全工学』56(6), 安全工学会, pp.424-429, 2017
- 27) 前掲 9), p.4
- 28) 山本豊「教育法規相談事例研究」『東京福祉大学・大学院紀要』6(1), pp.80-81, 2015

謝辞

本研究にご協力いただきました関係者の皆様、有益なコメントを賜りました査読者の皆様に対し、衷心より感謝申し上げます。

主要参考文献

- 文科省(2013). 『学校防災のための参考資料「生きる力」を育む防災教育の展開』
気象庁(2018). 『気象業務はいま 2018』 研精堂印刷株式会社