

中学校における気象災害に関する学校安全の考察

—臨時休業基準に焦点をあてて—

小川雄太

當山清実

1 研究目的

昨今、地球規模での気候変動が目に見える形で発現してきている。IPCCの第5次報告書(2014)は地球温暖化を原因とする降水量の増加等、極端現象の発生を指摘している。また、Rompsら(2014)は、地球温暖化により気象災害が大規模に頻発する可能性に言及している。日本においても、2018年の西日本豪雨や2019年の台風19号によって引き起こされた各地の被害は甚大であった。

これらの気象災害の拡大を踏まえて、学校がどのように対応すべきかという点に関して、小川・當山(2019)は、気象警報発表時における授業実施の可否を判断するための「臨時休業基準」の重要性を指摘している。臨時休業基準は、学校における危機管理マニュアルの一つとして捉えられる。危機管理マニュアルの策定は、学校保健安全法によって各学校の責務とされているものの、その内容については学校の裁量に任されており、学校間の差異が大きいといえる。したがって、危機管

理マニュアルの内容の一つである臨時休業基準の策定も各学校の裁量に任されているといえ、また、必ずしも危機管理マニュアルの内容として臨時休業基準が策定されている訳ではない。そこで、臨時休業基準の策定の有無、危機管理マニュアルとの関係等についての実態を捉える研究の必要性が指摘できる。

先行研究においては、當山・小川(2017)が兵庫県内の高校を対象とした調査を行い、学校の所在地に発表される可能性のある全ての気象警報を対象とはしていない事例が散見される等、臨時休業基準の内容には不備のあることを指摘している。また、小川・當山(2019)は、全国の都道府県から10校ずつ抽出した高校を対象とした調査の結果、臨時休業基準の設定や臨時休業の判断に際する学校現場の苦悩を明らかにしている。これらの先行研究から、高校における臨時休業基準に関する危機管理上の課題を指摘することができるものの、他校種との異同は明らかになっているとは言い難い状況にある。

表1 地方別の発送数及び回収数

地方	都道府県	発送数	回収数	回収率
北海道地方	北海道	173	56	32.4%
東北地方	青森県 秋田県 岩手県 宮城県 山形県 福島県	213	87	40.8%
関東甲信地方	茨城県 栃木県 群馬県 埼玉県 東京都 千葉県 神奈川県 長野県 山梨県	436	132	30.3%
東海地方	静岡県 愛知県 岐阜県 三重県	159	46	28.9%
北陸地方	新潟県 富山県 石川県 福井県	78	17	21.8%
近畿地方	滋賀県 京都府 大阪府 兵庫県 奈良県 和歌山県	169	44	26.0%
中国地方	岡山県 広島県 島根県 鳥取県	83	27	32.5%
四国地方	徳島県 香川県 愛媛県 高知県	94	33	35.1%
九州北部地方	山口県 福岡県 大分県 長崎県 佐賀県 熊本県	179	58	32.4%
九州南部・奄美地方	宮崎県 鹿児島県	66	19	28.8%
沖縄地方	沖縄県	39	10	25.6%
		1689	529	31.3%

以上から、気象災害による被害が拡大する傾向にある中、臨時休業基準の運用の在り方を検討することは、喫緊の課題であると捉えられる。これらを踏まえて、本研究においては、先行研究で得られた知見を基にして、中学校を対象とする質問紙調査を実施し、臨時休業基準の現状と課題を検討することとする。

なお、本稿においては、紙幅の都合もあり、第一報として、臨時休業基準の策定状況や臨時休業基準と危機管理マニュアルの関係について述べるにとどめる。

2 調査

2019年7月～8月において、全国の市区町村より中学校1校（総数1,689校）を抽出し、郵送による質問紙調査を実施した。質問項目は、臨時休業基準の策定についての項目、臨時休業基準と危機管理マニュアルの関係についての項目、臨時休業基準の公表についての項目、臨時休業とする気象警報に関する項目等を設定した。有効回答は529校（31.3%）から得られた。

なお、本稿においては、気象庁の地方予報区（気象庁予報警報策定別表第一第二条関係参照）にしたがい、

結果を整理することとする。地方予報区に含まれる都道府県、地方予報区別の発送数、回収数、回収率を表1に示す。

3 結果

(1) 臨時休業基準の策定

臨時休業基準の策定に関して、策定の有無及び策定している場合の策定方法として、学校単独で策定している「自校単独」、近隣の公立校と協議して策定している「公立校と協議」、近隣の私立校と協議して策定している「私立校と協議」、教育委員会と協議して策定している「教委と協議」を設定して質問した。結果を表2に示す。

策定している学校では、自校単独で策定している学校は、北海道地方3校（5.4%）、東北地方9校（10.3%）、関東甲信地方8校（6.1%）、東海地方6校（13.0%）、北陸地方4校（23.5%）、近畿地方4校（9.1%）、中国地方2校（7.4%）、四国地方7校（21.2%）、九州北部地方8校（13.8%）、九州南部・奄美地方3校（15.8%）、沖縄地方2校（20.0%）となった。公立校と協議して策定している学校は、北海道地方11校（19.6%）、東北地方11校

表2 臨時休業基準の策定

地方	策定あり								策定なし	
	自校単独	公立校と協議	私立校と協議	教委と協議	自校単独	公立校と協議	私立校と協議	教委と協議	自校単独	公立校と協議
北海道地方	3	5.4%	11	19.6%	0	0.0%	27	48.2%	25	44.6%
東北地方	9	10.3%	11	12.6%	0	0.0%	22	25.3%	50	57.5%
関東甲信地方	8	6.1%	23	17.4%	0	0.0%	56	42.4%	66	50.0%
東海地方	6	13.0%	12	26.1%	0	0.0%	34	73.9%	0	0.0%
北陸地方	4	23.5%	0	0.0%	0	0.0%	2	11.8%	11	64.7%
近畿地方	4	9.1%	7	15.9%	1	2.3%	32	72.7%	2	4.5%
中国地方	2	7.4%	6	22.2%	0	0.0%	15	55.6%	9	33.3%
四国地方	7	21.2%	12	36.4%	0	0.0%	20	60.6%	3	9.1%
九州北部地方	8	13.8%	11	19.0%	0	0.0%	27	46.6%	25	43.1%
九州南部・奄美地方	3	15.8%	5	26.3%	0	0.0%	5	26.3%	13	68.4%
沖縄地方	2	20.0%	3	30.0%	0	0.0%	6	60.0%	1	10.0%
n=529 (複数回答可)	56	10.6%	101	19.1%	1	0.2%	246	46.5%	205	38.8%

(12.6%)、関東甲信地方23校(17.4%)、東海地方12校(26.1%)、北陸地方0校(0.0%)、近畿地方7校(15.9%)、中国地方6校(22.2%)、四国地方12校(36.4%)、九州北部地方11校(19.0%)、九州南部・奄美地方5校(26.3%)、沖縄地方3校(30.0%)となった。私立校と協議して策定している学校は、北海道地方0校(0.0%)、東北地方0校(0.0%)、関東甲信地方0校(0.0%)、東海地方0校(0.0%)、北陸地方0校(0.0%)、近畿地方1校(2.3%)、中国地方0校(0.0%)、四国地方0校(0.0%)、九州北部地方0校(0.0%)、九州南部・奄美地方0校(0.0%)、沖縄地方0校(0.0%)となった。教育委員会と協議して策定している学校は、北海道地方27校(48.2%)、東北地方22校(25.3%)、関東甲信地方56校(42.4%)、東海地方34校(73.9%)、北陸地方2校(11.8%)、近畿地方32校(72.7%)、中国地方15校(55.6%)、四国地方20校(60.6%)、九州北部地方27校(46.6%)、九州南部・奄美地方5校(26.3%)、沖縄地方6校(60.0%)となった。

(2) 臨時休業基準と危機管理マニュアルの関係

臨時休業基準を策定していると回答した324校を対象とし、臨時休業基準と危機管理マニュアルの関係に関して、「危機管理マニュアルの中で策定」、「危機管理マニュアルとは別で策定」、「その他」を設定して質問した。結果を表3に示す。

危機管理マニュアルの中で策定している学校は、北海道地方19校(61.3%：当該地方における臨時休業基準の策定校に占める割合、以下同じ)、東北地方20校(54.1%)、関東甲信地方25校(37.9%)、東海地方27校(58.7%)、北陸地方3校(50.0%)、近畿地方12校(28.6%)、中国地方8校(44.4%)、四国地方12校(40.0%)、九州北部地方11校(33.3%)、九州南部・奄美地方1校(16.7%)、沖縄地方1校(11.1%)となった。危機管理マニュアルとは別で策定している学校は、北海道地方11校(35.5%)、東北地方16校(43.2%)、関東甲信地方40校(60.6%)、東海地方19校(41.3%)、北陸地方3校(50.0%)、近畿地方30校(71.4%)、中国地方10校(55.6%)、四国地方17校(56.7%)、九州北部地方21校(63.6%)、九州南部・奄美地方5校(83.3%)、沖縄地方8校(88.9%)となった。分からない等のその他は、北海道地方1校(3.2%)、東北地方1

校(2.7%)、関東甲信地方1校(1.5%)、東海地方0校(0.0%)、北陸地方0校(0.0%)、近畿地方0校(0.0%)、中国地方0校(0.0%)、四国地方1校(3.3%)、九州北部地方1校(3.0%)、九州南部・奄美地方0校(0.0%)、沖縄地方0校(0.0%)となった。

表3 危機管理マニュアルと臨時休業基準の関係

地方	危機管理マニュアルの中で策定		危機管理マニュアルとは別で策定		その他	
北海道地方	19	61.3%	11	35.5%	1	3.2%
東北地方	20	54.1%	16	43.2%	1	2.7%
関東甲信地方	25	37.9%	40	60.6%	1	1.5%
東海地方	27	58.7%	19	41.3%	0	0.0%
北陸地方	3	50.0%	3	50.0%	0	0.0%
近畿地方	12	28.6%	30	71.4%	0	0.0%
中国地方	8	44.4%	10	55.6%	0	0.0%
四国地方	12	40.0%	17	56.7%	1	3.3%
九州北部地方	11	33.3%	21	63.6%	1	3.0%
九州南部・奄美地方	1	16.7%	5	83.3%	0	0.0%
沖縄地方	1	11.1%	8	88.9%	0	0.0%
n=324	139	42.9%	180	55.6%	5	1.5%

4 考察

臨時休業基準を策定している学校が多いものの、臨時休業基準を策定していない学校も一定数確認できた。臨時休業基準を策定していない学校の割合は、北陸地方、九州南部・奄美地方で高いといえる。臨時休業基準と危機管理マニュアルの関係をみると、必ずしも危機管理マニュアルの中で策定している訳ではないことが確認できた。臨時休業基準を危機管理マニュアルの中で策定している学校の割合は、北海道地方、東海地方で高い一方、九州南部・奄美地方、沖縄地方で低いといえる。危機管理マニュアルの策定は法定されているものの、学校の「実情」に応じた内容が求められており、当然、学校ごとに異なるものである。

しかしながら、臨時休業基準は、気象警報発表時等における授業の実施可否を判断するための基準であり、危機管理マニュアルの内容の一つであると捉えら

れる。そのため、気象警報の発表という非常変災時の対応指針である臨時休業基準を危機管理マニュアルの内容として策定すべきではないだろうか。

そもそも、日本の国土の大部分は、温帯に属し、諸外国と比べて降水に恵まれ、台風や前線によって、時に大量の雨がもたらされる。その発生頻度は地方によって異なるものの、昨今の気象災害の頻発化・激甚化を踏まえると、いずれの学校においても、危機管理マニュアルの内容の一つとして臨時休業基準を策定しておく必要性が高いといえる。

また、危機管理マニュアルは学校の危機管理の基本方針を示したものであり、全ての教職員が携行し、その内容を把握しておくべきものである。臨時休業基準を危機管理マニュアルの内容の一つとして、危機管理マニュアルの中に策定しておくことで、教職員も一連の危機対応を的確に把握することができる。また、教職員に対して、危機管理マニュアルは他の書類とは異なる厳格な管理が求められており、散逸する可能性が低い。そのため、危機管理マニュアルの内容として臨時休業基準を策定しておくことは、それだけでメリットがある。

一方、臨時休業基準を策定している学校の中では、教育委員会と協議して策定している学校が多くあり、中学校の設置者である教育委員会が臨時休業基準の策定に関与していることが分かる。そうであるならば、このような教育委員会の関与を拡大していくことで、臨時休業基準を策定する学校の増加につなげていくことが可能となろう。また、このことは、危機管理マニュアルの内容を学校に一任している状態の中、教育委員会による支援を充実させていくという観点からも検討に値するであろう。そして、警報発表時に近隣の学校間で対応が異なることは保護者の不信を招くという指摘もあり（山本、2015）、教育委員会の支援によって、一定の地域的広がりの中で、警報発表時における学校の対応をある程度統一していくことも可能となる。ただし、あくまでも非常変災時における臨時休業の決定は各校長の権限にあるということを前提に行わなければ、学校の「実情」とかけ離れた規定になりかねない。この点に留意して、各校長の決定を教育委員会が支援することが求められる。また、公立校や私立校と協議して設定している学校は少ない状況にあったため、教育委員会の関与によって、公立校、私立校問わず、近隣

の学校で整合性のある危機対応をとっていくことが期待される。

5 まとめ

本稿においては、先行研究で得られた知見を基にして、中学校を対象とする質問紙調査を実施し、中学校における臨時休業基準の設定概況、危機管理マニュアルとの関係を明らかにした。今後は、地方間の差異の背景についての考察を深めるとともに、各学校の臨時休業基準の質的な検討を行うためにインタビュー調査を行う必要があると考えている。

謝辞

ご多忙の中、本研究の調査にご協力いただきました中学校の先生方に対し、衷心より感謝申し上げます。

参考文献

- 小川雄太・當山清実(2019)「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』1, pp. 16-30
- 當山清実・小川雄太(2017)「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
- 山本豊(2015)「教育法規相談事例：学校から寄せられた質問に対する教育法規に基づいた回答」『東京福祉大学・大学院紀要』6(1), pp. 73-86
- IPCC(2014)「気候変動に関する政府間パネル第5次報告書第2作業部会報告書」環境省訳
- David M Romps, Jacob T Seeley, David Vollaro, John Molinari(2014). Projected increase in lightning strikes in the United States due to global warming, *Science*, 346(6211), pp. 851-854