

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—

A Study on Operating and Announcements About Standard Procedures Adopted During Emergency School Closure Due to Inclement Weather Warnings : A Case Study of Senior High Schools in Hyogo

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

本研究の目的は、気象警報発表時における生徒の安全確保に資するための臨時休業基準の設定とその公表の在り方について考究することである。兵庫県の高校における臨時休業基準の対象警報を調査した結果、第一に、その学校の所在地に発表される可能性のある警報の全てを対象としていない場合が多くあることが明らかとなった。第二に、学校の所在する「市町村等をまとめた地域」の間で対象とする警報の種類や対応率の差異が確認できた。第三に、臨時休業基準をホームページで公表していない学校の存在が確認できた。また、掲載されている中においても、明らかに間違いだと思われる例や法規上の用語が正しく使用されていない例も確認できた。以上の調査結果を踏まえて、今後の在り方について専門的視点から考察を加えた。

キーワード：臨時休業基準，気象警報，危機管理，安全確保

1 研究の背景と目的

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（Intergovernmental Panel on Climate Change：気候変動に関する政府間パネル）の第5次報告書（2014）においては、「気候システムの温暖化には疑い余地がなく、また1950年代以降、観測された変化の多くは数十年から数千年間にわたり前例のないものである。大気と海洋は温暖化し、雪氷の量は減少し、海面水位は上昇している」¹⁾ ことを指摘している。

さまざまな気候変動がある中で、近年、日本においても注目を集めている豪雨に関して、同報告書は「極端現象」²⁾ の一つとしている。日本における豪雨による被害としては、2014年8月の広島県広島市での集中豪雨による土砂災害³⁾ や2011年8月の紀伊半島の新宮川での大水害⁴⁾ などが挙げられる。このような気候変動を捉えて、国土交通省（2015）は「近年、雨の降り方が局地化、集中化、激甚化している」⁵⁾ との指摘を行っている。そして、「全国で発生している水害等による被災者からは『今まで経験したことがない』という言葉が頻繁に聞かれるようになった」⁶⁾ と述べており、今後も発生が予想される異常気象に対して警鐘を鳴らしている。さらに、このような状況を「『新たなステージ』と捉え、危機感をもって防災・減災対策に取り組んでいく必要がある」⁷⁾ ことを指摘している。

この「新たなステージ」に対応するため、気象庁は、既に2013年から運用が始まっている「特別警報」に加え、「防災気象情報の改善や観測・予測技術の向上に取り組む」⁸⁾ こととしている。その一つとして、2017年度から

「警報級の可能性」の情報提供が始まる。これは、「警報級の現象は、ひとたび起これば社会的に大きな影響を与えることから、たとえ可能性が高くないと予想される状況であっても、警報級の現象の発生のおそれを「警報級の可能性」として[高][中]といった2段階の確度で提供」⁹⁾ するというものである。

他方、学校においても、豪雨に関係した重大事故が発生している。独立行政法人日本スポーツ振興センターの学校事故事例検索データベースにおいて、次のような事例が確認できる。2011年、大雨警報が発表されたため、一斉に学年下校をしていた小学生が側溝に足を入れて流され死亡している¹⁰⁾。また、2015年、大雨の中、自転車で登校していた高校生が冠水した用水路に流され死亡している¹¹⁾。さらに、兵庫県においては、2009年、台風第9号に伴う豪雨と洪水によって高校生が命を落としている¹²⁾。

学校は、豪雨などの状況に対応し、児童・生徒の安全を守るため、臨時休業の措置を取ることができる。これは、各学校長の権限であり、それを受けた臨時休業基準も学校ごとに作成するものである。したがって、各学校において作成した臨時休業基準が生徒の安全を担保するものとして機能しているか、外部から調査・検証することが求められる。

その重要性を示す例として、坂田（2015）は「宮崎県中学校キャンプ溺死事件」の裁判において、気象状況の把握義務が刑事責任の有無を判断する観点であったことを指摘している¹³⁾。このことから、臨時休業基準の調査・検討を行い、学校における気象状況の的確な把握に

*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 准教授

平成29年6月19日受理

**兵庫教育大学大学院（専門職学位課程）教育実践高度化専攻授業実践開発コース 修了生

について考究する必要があるといえよう。

臨時休業に関する先行研究は、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(2010)¹⁴⁾、教育法規の範疇で臨時休業を扱った菱村(2007)¹⁵⁾、臨時休業に対応した授業時数の確保に関する寺崎(2010)¹⁶⁾などがあげられる。しかしながら、気象警報に特化した臨時休業に関する先行研究は管見の限り見当たらない。

本稿は以上を踏まえ、兵庫県の高校を対象として、臨時休業基準とその公表に関する実態を調査し、今後の在り方を検討することとする。

2 調査の概要

2.1 調査と分析

兵庫県の県立中等教育学校を含む全日制の県立高校127校と私立高校52校の計179校を調査の対象とした。そのうち、ホームページで臨時休業基準が公表されている県立高校105校と私立高校22校の計127校(調査割合70.9%)を分析の対象とした。

2.2 調査の時期と方法

調査時期は、2016年1月から3月にかけて実施した。調査方法は、各学校のホームページにアクセスすることで、臨時休業基準に関する掲載の有無とその記載内容の確認を行った。

2.3 項目

対象警報として、気象庁の定める大雨警報、洪水警報、暴風警報、暴風雪警報、大雪警報、波浪警報、高潮警報の7種を設定した。また、それぞれの市町で発表される可能性のある警報に対する割合(以下、「対応率」と略称、算出方法は対象警報の数÷発表される可能性のある警報の数×100)を算出した。

3 結果と考察

3.1 気象庁の市町村等をまとめた地域

気象庁は、原則的に市町村(二次細分区域)ごとに警報を発表している。そして、「二次細分区域ごとに発表する気象警報・注意報の発表状況を地域的に概観するために、災害特性や都道府県の防災関係機関等の管轄範囲などを考慮してまとめた区域」¹⁷⁾として市町村等をまとめた地域を設定している。

兵庫県の場合、北から順に、但馬北部、但馬南部、北播丹波、播磨北西部、播磨南西部、播磨南東部、阪神、淡路の8つに区分している。

一方、兵庫県の県立を含む公立高校の学区は、2015年度より第1学区から第5学区までの5つに再編されている¹⁸⁾。ところが、市町村等をまとめた地域と学区は対応していない。

これら市町村等をまとめた地域と学区との対応を整理すると、図1のようになる。「但馬北部」と「但馬南部」は第5学区、「播磨北西部」「播磨南西部」は第4学区に対応している。「播磨南東部」と「北播丹波」の西脇市・

多可町は第3学区、「北播丹波」の篠山市・丹波市と「阪神」の尼崎市・西宮市・伊丹市・宝塚市・川西市・三田市・猪名川町は第2学区、「阪神」の神戸市・芦屋市と「淡路島」は第1学区に対応している。

警報発表時における臨時休業基準を検証するには、学区よりも市町村等をまとめた地域に則ることが適切であると考えられる。そこで、市町村等をまとめた地域を中心に調査結果を整理した。

3.2 ホームページでの臨時休業基準の掲載

ホームページにおいて、臨時休業基準の掲載が確認できる状況にあったのは、179校中127校(70.9%)であった。

年度当初、全ての学校において、臨時休業基準は紙媒体で配布しているのが通常である。また、ホームページでの臨時休業基準の掲載が確認できなかった学校では、その都度の休業の掲載やメール配信により対応していることが考えられる。しかし、高度情報社会の現状を踏まえると、臨時休業基準をホームページ上に掲載して、警報の発表が予想される時点で生徒や保護者が予め確認できるようにしておく必要がある。

3.3 対象警報

表1は、各市町で発表される可能性のある警報をまとめたものである。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、高潮警報の○のついた警報が発表される可能性のあることを示す。表2は、それらの警報を各市町の何校が臨時休業基準の対象としているか整理したものである。

以下、7種の警報について、兵庫県北部の豊岡市、中部の神戸市、南部の南あわじ市における発表基準を示しながら、個別・具体的に検討していく。

(1) 大雨警報

大雨とは、特定の時間内に大量に降る雨のことである¹⁹⁾。大雨警報の発表基準(雨量基準)は、3時間雨量が豊岡市(平坦地)で90mm²⁰⁾、1時間雨量が神戸市で60mm²¹⁾、同じく南あわじ市で60mm²²⁾となっている。

大雨警報は、全127校(分析の対象127校に対する割合100%、以下数値のみ記載)が対象としていた。いずれの学校においても、年間を通して発表可能性の高い大雨警報には対応できている。

(2) 洪水警報

洪水とは、降雨や融雪などによって河川の水位や流量が異常に増大し、平常の河道から河川敷内に水があふれ、場合によっては堤防からの溢水により河川敷の外側に水があふれたりすることである²³⁾。洪水警報の発表基準(雨量基準)は、3時間雨量が豊岡市(平坦地)で90mm²⁴⁾、1時間雨量が神戸市で60mm²⁵⁾、同じく南あわじ市で60mm²⁶⁾となっている。

洪水警報は、123校(96.9%)が対象としていた。対象としていない4校の中で私立校1校を除く3校の臨時休業基準には、「気象警報発表の場合」という旨の記載

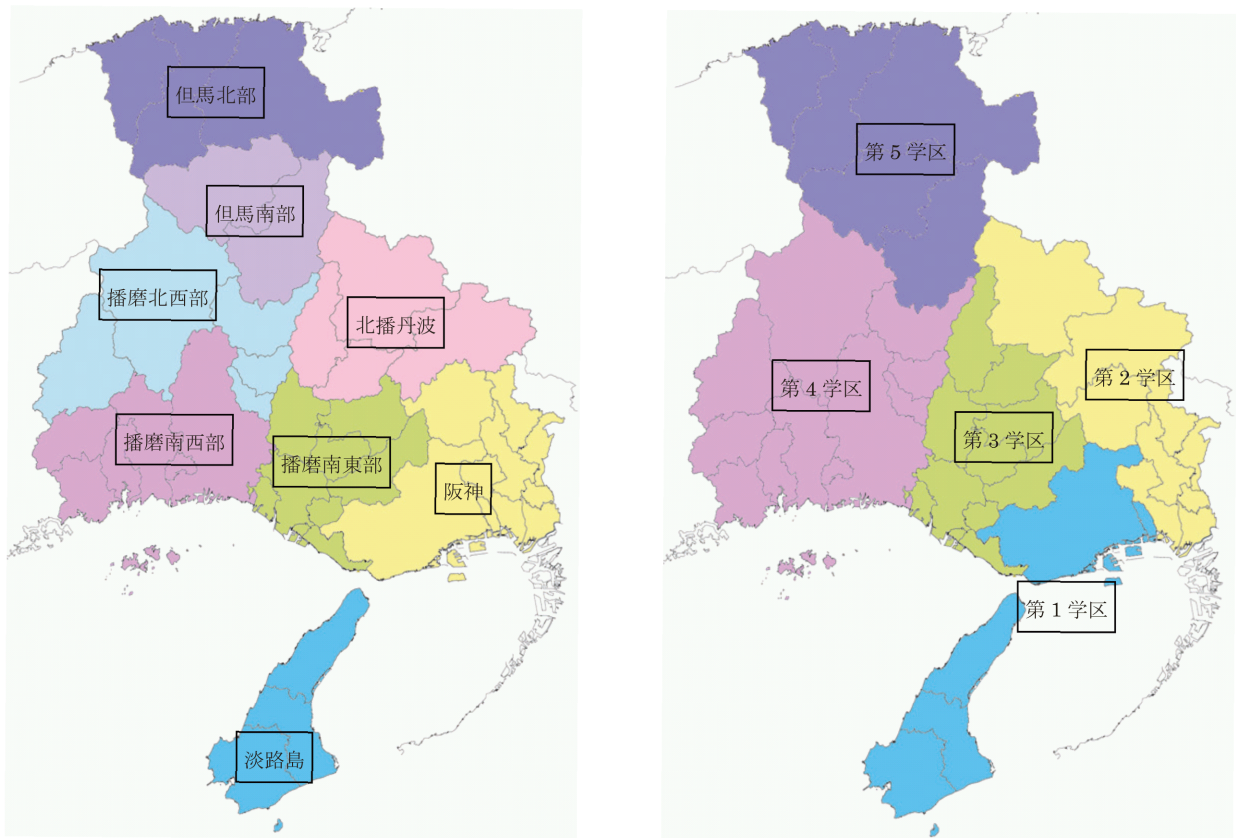


図1 市町村等をまとめた地域（左）と学区（右）

が確認できた。以下に示す通り、厳密に解釈すると、洪水警報は気象警報に該当しない。

気象業務法により、気象庁は一般の利用に適合する警報を発表している。そして、気象業務法施行令（第4条）において、気象警報、地震動警報、火山現象警報、地面現象警報、津波警報、高潮警報、波浪警報、浸水警報、洪水警報の9種類の警報を規定している。その中で、気象警報を「暴風雨、暴風雪、大雨、大雪等に関する警報」と定めている。さらに、気象庁予報警報規程（第11条の2）において、気象警報を「暴風警報、暴風雪警報、大雨警報及び大雪警報の4種」と定めており、洪水警報は含んでいない。

これらのことから、法規上の警報と実際に発表される警報には相違があるものの、無用な混乱を避けるため、「気象警報」と記載する場合には、これに加えて、洪水警報を明記する必要がある。

(3) 暴風警報

暴風とは、一般には警報級の強い風のことで、非常に発達した温帯低気圧や台風に伴って起こるものである²⁷⁾。暴風警報の発表基準（陸上）は、豊岡市、神戸市、南あわじ市の全てにおいて、平均風速が20m/sとなっている²⁸⁾²⁹⁾³⁰⁾。

暴風警報は、126校（99.2%）が対象としていた。1校のみが対象警報としていないため、掲載ミスではないかと考えられる。ホームページ上で臨時休業基準を公開している以上、ミスのないように情報を発信していくことが必要である。

(4) 暴風雪警報

暴風雪とは、降雪を伴う暴風のことで、冬季の非常に発達した温帯低気圧の周辺で、とくに北日本を中心に生じ、また、低気圧の後面の著しく強い風（暴風）で降雪を伴う場合などに生じるものである³¹⁾。暴風雪警報の発表基準（陸上）は、豊岡市、神戸市、南あわじ市の全てにおいて、平均風速が20m/sで雪を伴う場合となっている³²⁾³³⁾³⁴⁾。

暴風雪警報は、71校（55.9%）が対象としていた。市町村等をまとめた地域ごとにみると、但馬北部と但馬南部の全ての学校は対象警報としている一方で、播磨南東部、阪神、淡路島の学校は半数以下しか対象警報としていない。また、大雪警報を対象警報としている一方で、暴風雪警報を対象警報としていない学校が49校も存在する。

これらのことから、暴風雪警報の発表頻度の高い北部よりも、発表頻度の低い南部の学校において暴風雪に対する備えに課題のある傾向が明らかとなった。

また、大雪に比べ暴風雪への警戒は低く認識されているのではないかと考えられる。しかし、暴風雪により、2013年、北海道で車が立ち往生するなどし、8人が死亡する事故が起きている³⁵⁾。このような痛ましい事故を受けて、札幌管区気象台などが作成したリーフレット「暴風雪への備え」では、「強い風でまっすぐに歩くことが困難になります。また、雪で数メートル先も見えなくなり、方向感覚を失って自分の位置がわからなくなります。さらに、車からは視界不良により歩行者がみえにくくな

表1 各市町に発表される警報

市町村等を まとめた地域	市町	発表される警報						
		大雨	洪水	暴風	暴風雪	大雪	波浪	高潮
但馬北部	豊岡市	○	○	○	○	○	○	○
	香美町	○	○	○	○	○	○	○
	新温泉町	○	○	○	○	○	○	○
但馬南部	養父市	○	○	○	○	○		
	朝来市	○	○	○	○	○		
北播丹波	西脇市	○	○	○	○	○		
	篠山市	○	○	○	○	○		
	丹波市	○	○	○	○	○		
	多可町	○	○	○	○	○		
播磨北西部	宍粟市	○	○	○	○	○		
	市川町	○	○	○	○	○		
	福崎町	○	○	○	○	○		
	神河町	○	○	○	○	○		
	佐用町	○	○	○	○	○		
播磨南西部	姫路市	○	○	○	○	○	○	○
	相生市	○	○	○	○	○	○	○
	赤穂市	○	○	○	○	○	○	○
	たつの市	○	○	○	○	○	○	○
	太子町	○	○	○	○	○		
	上郡町	○	○	○	○	○		
播磨南東部	明石市	○	○	○	○	○	○	○
	加古川市	○	○	○	○	○	○	○
	三木市	○	○	○	○	○		
	高砂市	○	○	○	○	○	○	○
	小野市	○	○	○	○	○		
	加西市	○	○	○	○	○		
	加東市	○	○	○	○	○		
	稲美町	○	○	○	○	○		
	播磨町	○	○	○	○	○	○	○
阪神	神戸市	○	○	○	○	○	○	○
	尼崎市	○	○	○	○	○	○	○
	西宮市	○	○	○	○	○	○	○
	芦屋市	○	○	○	○	○	○	○
	伊丹市	○	○	○	○	○		
	宝塚市	○	○	○	○	○		
	川西市	○	○	○	○	○		
	三田市	○	○	○	○	○		
	猪名川町	○	○	○	○	○		
淡路島	洲本市	○	○	○	○	○	○	○
	南あわじ市	○	○	○	○	○	○	○
	淡路市	○	○	○	○	○	○	○

表2 各警報を臨時休基準の対象としている学校数

市町村等を まとめた地域	市町	学区	対象警報							分析校
			大雨	洪水	暴風	暴風雪	大雪	波浪	高潮	
但馬北部	豊岡市	第5学区	4	3	4	4	4	0	0	4
	香美町		1	1	1	1	1	0	0	1
	新温泉町		0	0	0	0	0	0	0	0
但馬南部	養父市		2	2	2	2	2	—	—	2
	朝来市		2	2	2	2	2	—	—	2
北播丹波	西脇市	第3学区	2	2	2	1	2	—	—	2
	篠山市	第2学区	2	2	2	1	2	—	—	2
	丹波市		3	3	3	3	3	—	—	3
	多可町	第3学区	1	1	1	0	1	—	—	1
播磨北西部	宍粟市		3	3	3	2	3	—	—	3
	市川町		1	1	1	1	1	—	—	1
	福崎町		1	1	1	1	1	—	—	1
	神河町		1	1	1	0	1	—	—	1
	佐用町		1	1	1	1	1	—	—	1
播磨南西部	姫路市	第4学区	14	14	14	6	13	1	2	14
	相生市		1	1	1	1	1	0	0	1
	赤穂市		1	1	1	1	1	0	1	1
	たつの市		0	0	0	0	0	0	0	0
	太子町		1	1	1	1	1	—	—	1
	上郡町		2	2	2	2	2	—	—	2
播磨南東部	明石市	第3学区	4	4	4	3	4	0	0	4
	加古川市		5	4	5	4	4	0	0	5
	三木市		4	4	4	1	4	—	—	4
	高砂市		4	4	4	1	4	0	0	4
	小野市		2	2	2	2	2	—	—	2
	加西市		2	2	2	1	1	—	—	2
	加東市		1	1	1	1	1	—	—	1
	稲美町		1	1	1	0	1	—	—	1
	播磨町		0	0	0	0	0	0	0	0
阪神	神戸市	第1学区	24	24	23	10	23	0	2	24
	尼崎市	第2学区	5	5	5	2	5	0	0	5
	西宮市		7	6	7	3	7	0	0	7
	芦屋市	第1学区	4	4	4	2	4	0	1	4
	伊丹市	第2学区	2	2	2	0	2	—	—	2
	宝塚市		6	5	6	3	5	—	—	6
	川西市		3	3	3	3	3	—	—	3
	三田市		5	5	5	3	5	—	—	5
	猪名川町		1	1	1	1	1	—	—	1
淡路島	洲本市	第1学区	2	2	2	0	0	0	0	2
	南あわじ市		1	1	1	1	1	0	0	1
	淡路市		1	1	1	0	1	0	0	1
計			127	123	126	71	120	1	6	127

るため、歩行するのも危険になります」³⁶⁾ という特徴を示し、注意喚起を行っている。

暴風雪警報が発表される可能性のある以上、暴風雪への警戒を怠ることは、生徒の通学経路で大きな危険が発生する可能性があり、対応できていない臨時休業基準は早急に更新する必要がある。

(5) 大雪警報

大雪とは、特定の時間内に大量に降る雪のことである³⁷⁾。大雪警報の発表基準は、24時間降雪の深さが豊岡市で60cm³⁸⁾、神戸市（平地）で20cm³⁹⁾、南あわじ市（平地）で20cm⁴⁰⁾ となっている。

大雪警報は、120校（94.5%）が対象としていた。市町村等をまとめた地域ごとにみると、但馬北部、但馬南部、北播丹波、播磨北西部に位置する全ての学校は、大雪警報を対象警報にしている一方で、その他の地域においては、対象警報としていない学校の存在が確認できた。

新田（2009）は「交通障害など災害をもたらす雪の量は一定でなく、その地方の雪に対する備えに依存する」⁴¹⁾ と述べている。このことは、大雪警報の発表基準が兵庫県内で一様ではなく、北部と中部・南部で異なっていることから確認できる。また、文部科学省（2013）は『「生きる力」を育む防災教育の展開』において、学校防災推進上の課題として「雪害も無視することができない」⁴²⁾ との指摘を行っている。

したがって、大雪に慣れていない南部の地域においては、生徒の通学経路の交通機関が少量の降雪で麻痺することが考えられる。そのため、どの地域においても大雪警報を対象警報に加え、備えを万全にする必要がある。

(6) 波浪警報

風によって、引き起こされる波を風浪といい、遠方で発生した風浪が伝播してくる波、あるいは風がやんだ後に海面に残っている波をうねりという。波浪とは、これらの風浪とうねりを合わせた総称である⁴³⁾。波浪警報の発表基準は、有義波高が豊岡市で6.0m⁴⁴⁾、神戸市で3.0m⁴⁵⁾、南あわじ市で4.0m⁴⁶⁾ となっている。

一方、東日本大震災で甚大な被害をもたらした津波に関し、津波警報の発表基準は、「予想される津波の高さが高いところで1mを超え、3m以下の場合」⁴⁷⁾ である。

波浪と津波では原因も現象も異なり、一概に比較することができない。しかし、津波警報の発表基準にある高さ3mを超える波浪（高波）には相当の注意を払うべきである。

また、波浪警報の発表基準は有義波高を用いているため、発表基準よりも高い波の出現が予想される。気象庁ホームページ「高波による災害」には、波浪害の例として海岸沿いの道路で落橋が発生するなど、大きな被害の発生を報告している⁴⁸⁾。そして、「高波にさらわれる事故が毎年のように発生」⁴⁹⁾ していることを指摘し、波浪の脅威への警戒を呼び掛けている。

波浪警報は、1校（0.8%）のみが対象としていた。これらのことから、生徒の居住地や通学経路が沿岸部に位置する場合、波浪の影響を受け、生徒の身が危険に晒

されることが考えられる。そのため、生徒の居住地や通学経路が波浪警報の発表される可能性のある地域にあたる学校においては、波浪警報も対象警報に加える必要がある。

(7) 高潮警報

高潮とは、その原因は異なるものの津波と同様に、台風や強い低気圧により、海岸で海面が異常に高くなる現象のことである⁵⁰⁾。高潮警報の発表基準は、潮位が豊岡市で0.9m⁵¹⁾、神戸市で1.6m⁵²⁾、南あわじ市で1.8m⁵³⁾ となっている。

そして、高潮の恐怖がより強くなるのは、大潮や満潮の時間と重なったときである。気象庁ホームページ「高潮による災害」は、そのような状況下で発生した、平成16年台風第16号の被害を紹介している⁵⁴⁾。台風接近に伴う吸い上げ効果と吹き寄せ効果によって、多く浸水被害が発生した⁵⁵⁾。

高潮警報は、6校（4.7%）が対象としていた。これらのことから、前述の波浪と同様に、生徒の居住地や通学経路が沿岸部にある場合は、高潮の影響を受ける恐れがある。そのため、波浪警報と同様に、高潮警報に対しても備えを万全にする必要がある。

3.4 対応率

表3は、各市町に位置する学校の対応率の状況を整理したものである。分布差別にみると、完全対応群は31校（24.4%）、高対応群は20校（15.7%）、中対応群は32校（25.2%）、低対応群は43校（33.9%）、非対応群は1校（0.8%）であった。市町村等をまとめた地域ごとにみると、北播丹波、播磨北西部の全ての学校は、完全対応群と高対応群であった。一方、分析校の少ない淡路を除いて、阪神は、低対応群が25校と非対応群が1校あり、その割合は阪神に位置する全学校の45.6%となっている。

阪神には、面積の大きい神戸市などが含まれていることから山間部と沿岸部において気象現象から受ける影響が異なり、対象警報に加えられないものが生じることで、対応率が低くなっていると考えられる。

しかしながら、学校の所在地が山間部や沿岸部にあることのみを考慮するのではなく、生徒の通学上の安全を確保するためには、生徒の居住地や通学経路の警報発表にも対応できるようにしておく必要がある。そのため、対応率を一つの目安として、発表される可能性のある警報との整合を図り、地域全体で対応率を向上させる必要がある。

4 本研究のまとめと課題

4.1 本研究のまとめ

兵庫県の高校を対象とした気象警報発表時の臨時休業基準に関する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、大雨警報は全ての学校が対象警報としていた。一方、洪水警報、暴風警報、大雪警報については、対象警報としていない学校の存在も確認できた。また、暴風

表3 各警報への対応状況

市町村等を まとめた地域	市町村	学区	対応率					分析校
			非対応群 20-39%	低対応群 40-59%	中対応群 60-79%	高対応群 80-99%	完全対応群 100%	
但馬北部	豊岡市	第5学区		1	3			4
	香美町			1			1	
	新温泉町						0	
但馬南部	養父市					2	2	
	朝来市					2	2	
北播丹波	西脇市	第3学区				1	1	2
	篠山市	第2学区				1	1	2
	丹波市						3	3
	多可町	第3学区				1		1
播磨北西部	宍粟市					1	2	3
	市川町						1	1
	福崎町						1	1
	神河町				1			1
	佐用町						1	1
播磨南西部	姫路市	第4学区		7	6	1		14
	相生市				1			1
	赤穂市					1		1
	たつの市							0
	太子町						1	1
	上郡町						2	2
播磨南東部	明石市			1	3			4
	加古川市			3	2			5
	三木市					3	1	4
	高砂市			3	1			4
	小野市	第3学区					2	2
	加西市				1		1	2
	加東市						1	1
	稲美町					1		1
	播磨町							0
阪神	神戸市	第1学区		15	7	2		24
	尼崎市	第2学区		3	2			5
	西宮市			5	2			7
	芦屋市	第1学区		2	1	1		4
	伊丹市					2		2
	宝塚市		1		1	2	2	6
	川西市	第2学区					3	3
	三田市					2	3	5
	猪名川町						1	1
淡路島	洲本市			2				2
	南あわじ市	第1学区			1			1
	淡路市			1				1
計			1	43	32	20	31	127

雪警報を対象警報としていない学校が40%以上となっており、波浪警報と高潮警報については、ほとんどの学校が対象警報としていないことが確認できた。したがって、気象庁からその市町へ発表される可能性の低い警報に対する備えができていない状況が明らかである。例えば、兵庫県南部の市町に大雪警報が発表された場合は、交通機関の麻痺などの事態が想定される。そのような場合においても臨時休業基準は対応できるようにしておくべきである。

第二に、市町村等をまとめた地域の間において、対象とする警報の種類や対応率の差異が確認できた。したがって、学校所在地だけでなく、生徒の居住地や通学経路にあたる市町において、臨時休業基準の対象となっていない警報が発表された場合には、生徒や保護者に混乱が生じる恐れがあるとともに、臨時休業にならない場合には、生徒の通学における安全を担保できない危険性がある。そのため、学校所在地、生徒の居住地や通学経路にあたる市町で発表される警報は、全て対象警報に加えた上で、対応率の向上を目指すべきである。

第三に、ホームページでの臨時休業基準の掲載が確認できる状況にあったのは、179校中127校(70.9%)であった。また、洪水警報や暴風警報の例に見られるように、掲載内容にミスだと思われる例や法規上の用語を正しく使用していない例が確認できた。したがって、ホームページ上での情報の発信に際しては、生徒や保護者に無用な混乱を生じさせないように、早急に掲載内容の改善を図るべきである。

4.2 臨時休業基準の在り方についての示唆

生徒の通学における安全を担保する臨時休業基準とするためには、あらゆる事態を想定し、全ての生徒の安全を確保できるように、最新の情報に基づいて更新していく必要がある。生徒の安全確保に関し、文部科学省(2013)は「大雨警報等は市区町村に発表されるため、児童生徒等が複数の市区町村から登校する場合はその対応についても決めておく」⁵⁶⁾ 必要性を指摘している。

臨時休業基準の作成については、各学校単位で行われることを尊重しつつ、市町村等をまとめた地域内に所在する複数の学校の臨時休業基準がバランスを欠いたものにならないように注意しなければならない。このことに関して、山本(2015)は、近隣の学校が数十メートルしか離れていない都会にある学校のような「特別な状況下の地域で非常変災(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」⁵⁷⁾ のあることを指摘している。都会の学校でなくとも、近隣にある学校の臨時休業基準が大きく異なることは決して好ましいことではない。したがって、気象庁による市町村等をまとめた地域を一つの単位の目安として、近隣の学校同士で臨時休業基準の擦り合わせを行うことも必要であると考えられる。

4.3 本研究の課題

結びに、本研究の課題について、より詳細に究明していく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、臨時休業基準における対象警報の発表地域の規定に関する調査が必要である。警報は市町村を単位として発表されるため、隣接する市町村であっても、同一の警報が発表されるとは限らない。また、学校所在地と生徒の居住地が異なり、複数の地域にまたがる通学も想定される。したがって、臨時休業基準が規定する警報の対象地域を明確にする必要がある。

第二に、気象等に関する現象以外の警報についての調査が必要である。臨時休業基準が対象とするのは気象現象だけでなく、それ以外の地震などの自然の脅威も含まれる。例えば、巨大地震が発生した際には、学校だけでなく、生徒や保護者もパニックに陥るであろう。臨時休業基準はこのような非常事態にも備えるべきものである。この場合、臨時休業基準には、生徒(保護者)から学校へ安否情報をどのように連絡するかなども定めておくことが必要である。南海トラフ巨大地震の近い将来の発生が予想される中、地震への対応の検証の一つとして、臨時休業基準を調査することも有用であると考えている。

第三に、県内の他校種や県外の高校の臨時休業基準などと比較・分析することも有意義である。本研究における分析は、兵庫県内の学校に限定した調査であった。県内の全校種を含めた市町村等をまとめた地域による相違に加え、都道府県による相違を考察することも検討課題として認識している。

本稿は、平成27年度未来教育研究所の助成を受けて実施した研究成果の一部である。

註

- 1) 環境省「気候変動2014統合報告書 政策決定者向け要約」
http://www.env.go.jp/earth/ipcc/5th/pdf/ar5_syr_spmj.pdf, p.1
(最終アクセス2017.4.1)
- 2) 前掲1), pp.7-8
- 3) 気象庁「災害時気象速報 平成26年8月豪雨」
http://www.jma.go.jp/jma/kishou/books/saigaiji/saigaiji_201404.pdf
(最終アクセス2017.4.1)
- 4) 気象庁「災害時気象速報 平成23年台風第12号による8月30日から9月5日にかけての大雨と暴風」
http://www.jma.go.jp/jma/kishou/books/saigaiji/saigaiji_201103/saigaiji_201103.pdf
(最終アクセス2017.4.1)
- 5) 国土交通省「新たなステージに対応した防災・減災のあり方」
<http://www.mlit.go.jp/common/001066501.pdf>, p.1
(最終アクセス2017.4.1)

- 6) 前掲5), p.1
- 7) 前掲5), p.2
- 8) 気象庁「気象業務はいま2016」
<http://www.jma.go.jp/jma/kishou/books/hakusho/2016/HN2016.pdf>, p.8
(最終アクセス2017.4.1)
- 9) 前掲8), p.11
- 10) 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2017.4.1)
- 11) 前掲10)
- 12) 気象庁「災害時気象速報 平成21年台風第9号による8月8日から11日にかけての大雨」
http://www.jma.go.jp/jma/kishou/books/saigaiji/saigaiji_200902.pdf
(最終アクセス2017.4.1)
- 13) 坂田仰『学校現場における教育法規実践学』教育開発研究所, pp.40-42, 2015
- 14) 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』第98号, pp.83-90, 2007
- 15) 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』第36巻第4号, 教育開発研究所, pp.130-132, 2007
- 16) 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』第38巻第6号, pp.26-29, 2010
- 17) 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/>
(最終アクセス2017.4.1)
- 18) 兵庫県ホームページ「兵庫県公立高校の通学区域」
<http://www.hyogo-c.ed.jp/~gakuji-bo/kuiki.html>
(最終アクセス2017.4.1)
- 19) 新田尚『最新天気予報用語集』東京堂出版, p.27, 2009
- 20) 気象庁「警報・注意報発表基準一覧表(豊岡市)」
http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/kijun/hyogo/kijun_2820900.pdf
(最終アクセス2017.4.1)
- 21) 気象庁「警報・注意報発表基準一覧表(神戸市)」
http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/kijun/hyogo/kijun_2810000.pdf
(最終アクセス2017.4.1)
- 22) 気象庁「警報・注意報発表基準一覧表(南あわじ市)」
http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/kijun/hyogo/kijun_2822400.pdf
(最終アクセス2017.4.1)
- 23) 前掲19), p.91
- 24) 前掲20)
- 25) 前掲21)
- 26) 前掲22)
- 27) 前掲19), p.253
- 28) 前掲20)
- 29) 前掲21)
- 30) 前掲22)
- 31) 前掲19), p.253
- 32) 前掲20)
- 33) 前掲21)
- 34) 前掲22)
- 35) 日本経済新聞ホームページ「北海道, 暴風雪で8人死亡 一酸化炭素中毒や凍死」
http://www.nikkei.com/article/DGXNASDG03012_T00C13A3CR8000/
(最終アクセス2017.4.1)
- 36) 札幌管区気象台「暴風雪への備え」
<http://www.jma-net.go.jp/sapporo/bousaikyouiku/schoolbousai/boufusetu/ippan.pdf>
(最終アクセス2017.4.1)
- 37) 前掲19), p.28
- 38) 前掲20)
- 39) 前掲21)
- 40) 前掲22)
- 41) 前掲19), p.28
- 42) 文部科学省「『生きる力』を育む防災教育の展開」, p.4, 2013
- 43) 前掲19), p.228
- 44) 前掲20)
- 45) 前掲21)
- 46) 前掲22)
- 47) 気象庁「津波警報・注意報, 津波情報, 津波予報について」
<http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/joho/tsunamiinfo.html>
(最終アクセス2017.4.1)
- 48) 気象庁ホームページ「高波による災害」
http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/ame_chuui/ame_chuui_p7.html
(最終アクセス2017.4.1)
- 49) 前掲48)
- 50) 前掲19), p.173
- 51) 前掲20)
- 52) 前掲21)
- 53) 前掲22)
- 54) 気象庁ホームページ「高潮による災害」
http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/ame_chuui/ame_chuui_p6.html
(最終アクセス2017.4.1)
- 55) 前掲54)
- 56) 前掲42), p.30
- 57) 山本豊「教育法規相談事例研究」『東京福祉大学・大学院紀要』第6巻第1号, pp.80-81, 2015