

学校における自然災害に対する危機管理の在り方と課題

Responding to School Crisis Management against Natural Disasters

青山 和弘*

Kazuhiro Aoyama

概要

近年、全国的に自然災害が特に大きな脅威となっている。北海道においても2016年夏に台風が相次いで接近や上陸したことにより、豪雨災害が発生して地域住民の生活はもとより学校の教育活動等に深刻な影響を与えた。各学校は豪雨災害のような自然災害に直面した学校の対応から課題を見いだしたり、教訓となることを学んだりすることで、自校の危機管理の充実と職員の危機管理能力の向上に努めることが大切である。

1. はじめに

2009(平成21)年4月に施行された学校保健安全法では、学校において、学校安全計画の策定や実施、施設・設備等の学校環境の安全確保、危険等発生時対応要領の作成と職員に対する周知や訓練を実施することとされた。また、保護者や警察等その他関係機関、関係団体等との連携などを図ることが求められている。

これまでも学校では教育活動が安全な環境のもとで実施され、児童生徒等の安全の確保が図られるよう、「危機管理マニュアル」の作成や各種訓練の実施、児童生徒等への啓発と指導、保護者との連携等を通して、危険等の発生の予防や、発生時において適切な対応をとることができるような体制づくりを進めている。

こうした中、最近では大きな自然災害が各地で発生し、時には人命を脅かしたり、生活に大きな支障を生じさせたりしている。

北海道においても、2016(平成28)年8月には合計6個の台風が相次いで接近したり、上陸したりしたことにより、河川が増水・氾濫して甚大な被害に見舞われた。特に、太平洋側から東北地方北部に上陸し、8月30日に北海道に最接近した台風10号は地域の産業や経済、住民生活のみならず、上川管内や十勝管内の学校等の教育活動に深刻な影響を与えたことは記憶に新しい。

本報告では、台風10号によってもたらされた豪雨災害のもとで、生徒の安全確保と学校の教育活動の円滑な再開・実施のために取り組んだ、十勝管内の道立高等学校の事例を取り上げ、その対応について検討することを通して、学校における自然災害に

対する危機管理の在り方と課題について考察する。

2. 自然災害(豪雨災害)への対応

2-1 災害の概要

先述のとおり2016(平成28)年8月に台風が北海道に接近したり、上陸したりしたが、特に下旬には台風11号が21日に上陸、9号が23日に上陸、そして30日に10号が最接近した。

2016(平成28)年8月31日付け十勝毎日新聞は、「8月30日から31日にかけて記録的な豪雨に見舞われ、各地で河川の氾濫や堤防の決壊、道路の冠水や住宅などの浸水が相次いだ。清水町では住宅が川に流され、大樹町などでは増水した川に車が落ちて乗員が行方不明」、鉄道については「パンケシントク川に架かる新得駅西側の下新得川橋梁と、新得町内の第一佐幌川橋梁が損壊して流され、札幌一釧路・帯広間の特急などが全線運休」と報じた。また、国道274号日勝峠や同38号狩勝峠、道東自動車道が通行止めとなり、十勝管内と道央圏を結ぶ鉄道と高速道、国道がすべて不通となった。

特に、鉄道については複数の橋梁と路盤の流出等があった根室線、国道では多数の土砂崩れや橋の損壊があった国道274号の被害が大きかった。

このほか、新得町と清水町、大樹町では断水が、複数の町村では停電や通信障害が発生するなどライフラインが寸断される被害に見舞われた。

停電は短期間で復旧したが、断水はしばらく続いた。鉄道や一部の国道は長期間の不通を余儀なくされるなど、地域住民の生活はもとより、学校の管理運営や教育活動等に大きな影響を与えた。

2-2 A高等学校の対応

A高等学校(以下「A高校」という。)は十勝管

*北海道科学大学全学共通教育部基盤教育グループ

内北西部にある3学級（1学年1学級）の道立高等学校である。町内にある高校はA高校のみで、在籍する生徒の約3割が徒歩と自転車、バスで通学しており、残りの約7割の生徒は町外から鉄道を利用している。

A高校の対応について、時間の経過という視点からみると、災害発生から生徒の安否確認が完了するまでを初期対応、教育活動再開に向けての条件整備から再開までを中期対応に分けることができる。また、教育活動再開時には鉄道は復旧しておらず、通常の日課表による教育活動を実施することは不可能であったことから、教育活動再開時から鉄道が平常ダイヤで運行されるまでを長期対応と位置付けておく。

台風10号の接近と被害に関するA高校の初期・中期対応を時系列で整理すると次のようになる。

〔8月30日・火、災害前日〕

台風の接近に伴い荒天が予想されることから、A高校は危機管理マニュアルに基づき、31日（水）午前6時までに、学校Webページ（以下「Webページ」という。）に学校としてどのような対応（臨時休業等）とするかを掲示することと、登校が不可能な場合は学校に連絡を入れることの2点を生徒に周知した。

〔8月31日・水、災害当日〕

午前6時より少し前にWebページに「臨時休業」とする旨を掲載した。

豪雨は予想をはるかに超えるもので、前日の21時ころから朝方まで断続的に降り続き、町内を流れる川から土砂とともに溢れた水が市街地の一部に流れ込み、家屋の浸水や道路の冠水をもたらした。また、水が引いたあとには土砂や泥が残り、通行の妨げとなった。

また、上水道の取水口が損壊したことから断水となり、町内の多くの世帯で水道を使用することができなくなった。電気については夜半に停電となったが、午前5時半過ぎに復旧した。一方、通信施設の損壊により携帯電話等の使用ができなくなった。

職員は全員が平常どおりに出勤することができたが、帯広市から通勤している職員によれば国道38号に架かる橋が流されたため、迂回路を通過して出勤したとのことであった。また、町内に住んでいる職員のうちの一人の住宅では浸水被害

があったということであった。

全職員による朝の打ち合わせでは、全生徒の安否確認を行うこと、学校の施設・設備・校地の確認を行うこと、管理職が関係機関等と連絡をとり情報収集を行うこと、全職員が情報共有することと協力し合うこと、朝の打ち合わせの後に部長・主任会議を開催することを確認した。加えて、管理職からは被害状況等によっては災害事故休暇の取得を認めることや年次有給休暇の取得について周知した。このことは、学校運営を安定させるとともに、教育活動を再開するためには職員の公私の安定が重要であるとの判断からである。

部長・主任会議では、生徒の安否、情報収集と共有状況、9月1日の対応、教育活動再開のための条件整備についての協議を行った。

教育活動再開に当たっての条件としては、①生徒が学校生活を送る上での水の確保（断水対応）、②生徒の登下校の安全確保と安定した交通機関の確保、③保護者の理解の3点とした。

その上で①～③の全てが不十分であることから、9月1日を臨時休業とすることとした。

そのほか、全職員が情報を共有しやすくするため、職員室にホワイトボードを設置し、生徒の情報や町内の情報を適宜記入するとともに、掲示物を貼付することとした。

〔9月1日・木〕

前日に引き続き、午前6時よりも少し前にWebページに「臨時休業」とする旨を掲載した。

道路の通行が一部を除いて可能になったことから、管理職が役場と町教育委員会、JR駅を訪問して情報収集と情報交換を行い、役場からは断水の復旧には4週間程度かかる見通しであることと断水期間中の学校への給水は可能であること、JRからは現在は被害状況を確認している段階であり、運行再開は未定であることという回答を得た。なお、JRへは校長とPTA会長連名による代行バス運行要望書を駅長に手交した。

管理職による情報収集後、部長・主任会議を開催し、現状と見通しをもとに教育活動再開の時期等を協議し、飲料水とトイレ用の水の確保が可能であること、バスの運行が平常どおりであること、主要な通学路を安全に通行することが可能になってきていることから、道路の復旧（土砂や泥の除去と運搬）がひと段落するとともに、洪水警報の解除が想定される9月5日（月）から通学可能

な生徒に対して授業等を実施することで教育活動を再開することとした。上記の条件に当てはめると、この時点で①と、②の一部を満たした。

夜には、臨時PTA三役会を開催して出席したPTA役員に対して学校の対応状況を説明するとともに、教育活動再開のための条件への理解を求め、通学が可能な生徒に対して9月5日（月）から授業を実施することについての了解を得た。これにより、上記③についても一定の理解を得ることができたといえる。

なお、この会議では徒歩やバスで通学可能な生徒の保護者や進路決定への影響を危惧する3年生の保護者からは早期の再開を望む意見が出される一方、鉄道を利用している生徒の保護者からは当面は自宅学習もやむをえないが、JRによる代行バス運行が見通せない場合には学校独自のバス運行を検討すべきとの意見も出された。

〔9月2日・金〕

午前6時よりも少し前にWebページに「臨時休業」とする旨を掲載した。洪水警報は発報されたままである。

部長・主任会議、臨時職員会議を開き、前日夜の臨時PTA三役会での協議内容等を報告するとともに、9月5日（月）から登校可能な生徒に対して授業等を実施し、教育活動を再開することと、鉄道を利用して通学している生徒や自宅を離れて避難している生徒については自宅学習とすることを決定した。

加えて、自宅学習となる生徒に対しては教員が手分けをして家庭訪問を実施し、校長名での保護者宛て文書と各教科の学習課題を手渡すとともに、生徒の生活状況の把握と、家庭での生活や学習に関する指導を行うこととした。

臨時職員会議後、教員は家庭訪問を実施し、管理職は役場と町教育委員会を訪問して学校の対応と教育活動再開についての情報提供及び情報交換を行った。

〔9月5日・月〕

登校可能な生徒が登校し、授業を再開した。

鉄道を利用している生徒の中で保護者等の自動車で登校した生徒もいたことから、約4割の出席率であった。

管理職がJR駅を訪問し、代行バス運行について協議を行った。

〔9月6日・火〕

JRから回答があり、9月7日（水）からの代行バス（登校用1便、下校用2便、土日祝運休）運行の連絡があったことから、職員打ち合わせを行い、臨時日課表（5時間授業）と時間割、代行バス添乗指導計画を作成するとともに、Webページに教育活動再開について掲載し、周知を図った。

また、管理職は役場と町教育委員会、PTA三役に情報提供を行った。

〔9月7日・水〕

代行バスの運行が始まり、親戚宅に避難している生徒（2名）を除いて全校生徒が登校し、臨時日課表に基づいて本格的に教育活動を再開した。

災害発生当日から教育活動再開までの経過は以上のとおりである。

長期対応の概要は次のとおりであるが、その特徴は、災害の影響への対応から、災害の影響から派生する問題への対応へと移ってきていることである。

第一に教育課程に関することであるが、臨時休業と臨時日課表（5時間授業）に伴う授業時数の補充である。不足する授業時数については、年度末までを見通し、冬季休業期間の縮減と学校行事の見直しを行って補充することとした。加えて、定期考査や学校行事の日程変更を行うことで日常の学習における丁寧な指導と評価の機会を確保した。

第二に生徒指導に関することとして、代行バスの運行による通学環境の変化が生徒の人間関係にも影響を与え、生徒間でのトラブルが発生したり、精神的に不安定になる生徒がみられたりするようになった。

学校全体の取組としては、面談週間を設定して各学年においてホームルーム担任が個人面談を実施するとともに、教員が交代で代行バス添乗指導を行って、生徒の通学状況の把握とトラブルの未然防止に努めた。また、一部の生徒に対してはスクールカウンセラーによる面談や養護教諭による教育相談を行うなどして生徒の心のケアに努めた。

第三に部活動に関することとしては、平日の代行バス最終便のJR駅出発が18時であったことから活動時間を短縮せざるをえなかったことと、代行バスが土曜日及び日曜日、祝日には運休のために部活動を休止せざるをえなかった。

こうした状況の中で、A高校はJRが全面復旧する12月22日まで、最大限実施可能な教育活動等を行ったのである。

3. A高校の対応についての考察

地震や豪雨、暴風などは予知や被害の程度を予測することが非常に難しい。また、被害の状況によっては初期・中期対応のみならず、A高校のように長期間にわたっての対応を求められることもある。

A高校の初期・中期対応と長期対応を振り返り、検討することにより、学校における自然災害に対する危機管理の在り方と課題について考察する。

3-1 初期・中期対応

災害が発生した場合、生徒の安否確認が最優先事項であるが、この災害では通信障害が発生したため、A高校が全生徒の安否について把握できたのは災害発生の日であり、緊急時の情報収集の方法に課題を残した。

また、災害当日は午前5時半ころまで停電しており、停電が続いた場合はWebページによる情報発信が不可能であったことを考えると、生徒への前日の指導では、情報がない場合は自宅待機していることという指示が必要であった。停電の場合には固定電話が使用できないこと、貯水槽に水を溜めて使用する給水設備の場合は送水することができなくなることも認識しておく必要がある。A高校の場合は午前6時前に電気を使用することができるようになったことは幸運だったといえる。

教育活動再開に当たって大きな障害となったのは、鉄道の運休により多数の生徒が登校できないということである。A高校では登校可能な生徒と登校不可能な生徒の両方への配慮を適切に実施している。置かれた状況の中で、できることとできないことを明確に切り分け、その時点において可能な最大限の対応をすることが重要である。

一方、職員間で情報を共有したことや、管理職が教育活動再開のための条件等を明示したことにより、職員が分掌や学年という組織でそれぞれの役割を自覚し、協働体制を構築することができた。

また、災害発生の日には地域の関係機関との連携とPTA三役との協議を迅速に行うことで地域の実情や保護者の意向を把握するとともに、学校の対応への理解を得ることができているところが重要である。

3-2 長期対応

学校経営の重要な要素の一つは教育課程の適切な実施である。A高校では教育課程の量的管理として授業時数の確保を図るとともに、学習指導の充実を図ることで適切に質的管理を行っている。

生徒の学校生活については、学習・生活・通学環境が災害前の状況に戻るまでに約4か月を要したことから、生徒のメンタルヘルスをどう維持するかが課題となっている。全校的な教育相談の実施や不調を訴えている生徒へのきめ細かな支援が重要であり、A高校が実施したスクールカウンセラーの活用は有効である。加えて、特別支援教育スーパーバイザーから助言を受けることも考えられる。

更には学校経営が円滑に行われる基盤として、職員が公私において安定していることが大切である。対応が長期化している場合には、管理職はとりわけ職員の心身の健康管理に努めなければならない。

4. まとめ

学校の危機管理の対象は多岐にわたるが、自然災害への対応での職員の役割は、児童生徒の安全確保・安否確認、教育活動の早期正常化である⁽¹⁾。A高校の対応を振り返ることにより、こうしたことを再確認することができる。

各学校が作成している「危機管理マニュアル」の工夫・改善と職員の危機管理能力の向上のためには、事例から学ぶことが必要である。そのためには、当該の学校では事後の分析・検討が大切である。また、校長会議や教頭・副校長会議等では事例研究の機会を積極的に設け、管理職が自校にその内容や教訓を持ち帰るなどして職員に情報提供するとともに、自校でもそれらを生かすことができるという視点から危機管理の在り方を見直すことが重要である。

北海道高等学校長協会調査研究部学校安全小委員会が同協会に加盟する公立・私立高校を対象にしたアンケート調査によれば「学校安全で最も重視して取り組んでいる領域」（複数回答可）は、全日制課程では交通安全が45.2%、生活安全が41.7%、自然災害を含む災害安全は16.2%という結果であり、定時制課程ではわずか2.5%である⁽²⁾。

発生する頻度や遭遇する可能性は交通安全や生活安全に関連する事件や事故に比べて低いのが災害安全に係る被害ではあるが、学校は全国的な被害発生状況を深刻に受け止め、さまざまな具体の事例から学ぶなどして危機管理の一層の充実を図ることが必要である。

参考文献

- (1) 北海道教育委員会：学校における危機管理の手引（改訂2版），p. 35，2013.
- (2) 北海道高等学校長協会：平成28年度調査研究部研究報告書，p. 65，2017.