

# 警報に伴う臨時休業基準の在り方の検討 — 公立高校に対する調査結果を基礎として —

小川 雄太      當山 清実

## 1 研究の背景と目的

近年、地球規模での異常気象が発生している。我が国でも大雨等の異常気象による災害が発生し、学校の管理下における重大事故も発生している。独立行政法人日本スポーツ振興センターの学校事件事例検索データベース<sup>(1)</sup>によると、次のような事故が発生している。2011年、大雨警報が発表された際に、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た。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た。このような事故に関して、文部科学省(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」<sup>(2)</sup>の充実を求めており、通学時における自然災害からの安全確保策について検討する必要がある。

周知のとおり、学校教育法施行規則により、学校は自然災害に対応し、児童・生徒の安全を守るために臨時休業の措置を取ることができる。これは、各学校長の裁量権の範囲に含まれ、臨時休業基準も学校ごとの設定となっている。そのため、臨時休業基準の設定において学校間で差異が生じている可能性が考えられる。したがって、学校内部で設定している臨時休業基準における生徒の安全を担保する機能に関して、学校外部からの専門的な調査・検証が求められる。

他方、公立高校は統廃合が進むとともに学区再編が行われることで、近年は通学区域が拡大している傾向にある。広域化した学区の通学途上における生徒の安全を確保するためにも、臨時休業基準の調査・検証が必要であると考えられる。

本研究は以上を踏まえ、全国の全日制公立高校を対象として、臨時休業基準の実態調査を行うこととした。

## 2 調査概要

### (1) 対象

本研究においては、全国の全日制公立高校を調査対象とする。地方別の傾向を広く探るため、各都道府県より10校の計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内に重複しないように配慮した。

### (2) 時期及び方法

2017年8月とし、自記式質問紙による郵送調査を行った。

### (3) 項目

- ①臨時休業基準の設定，更新，公表に関する項目
- ②臨時休業基準の対象とする気象警報及び気象特別警報に関する項目
- ③臨時休業基準の対象とする地震・津波・噴火に関する警報及び特別警報に関する項目

(4) 回収状況

表1に示すとおり，全体の53.0%にあたる249校から回答を得た。気象庁の地方季節予報で用いる予報区分を参考に7つに区分して集計を行った。その結果，地方別の回収率は，中国地方77.5%（31校）が最も高く，北陸・東海地方45.0%（36校）が最も低い結果となった。

表1 地方別の回収状況

地方	都道府県	調査校	回答校	回収率
北海道・東北	北海道，青森県，秋田県，岩手県，山形県，宮城県，福島県	70校	36校	51.4%
関東甲信	東京都，栃木県，群馬県，埼玉県，茨城県，千葉県，神奈川県，長野県，山梨県	90校	41校	45.6%
北陸・東海	新潟県，富山県，石川県，福井県，愛知県，岐阜県，三重県，静岡県	80校	36校	45.0%
近畿	京都府，大阪府，兵庫県，奈良県，滋賀県，和歌山県	60校	36校	60.0%
中国	鳥取県，島根県，岡山県，広島県	40校	31校	77.5%
四国	香川県，愛媛県，徳島県，高知県	40校	20校	50.0%
九州・沖縄	山口県，福岡県，大分県，佐賀県，長崎県，熊本県，宮崎県，鹿児島県，沖縄県	90校	49校	54.4%
計		470校	249校	53.0%

### 3 結果

(1) 臨時休業基準の設定，更新，公表

①臨時休業基準の設定主体

表2に示すとおり，臨時休業基準の設定主体について，「自校のみによる設定」59.8%（149校），「近隣校との協議による設定」8.8%（22校），「教育委員会のみによる設定」8.4%（21校），「教育委員会との協議による設定」7.2%（18校）となった。

②臨時休業基準の対象とする時期

臨時休業基準の対象とする時期について，「通年」72.7%（181校），「授業の行われる平日」11.6%（29校），「土日祝」と「長期休業日」はいずれも0.0%（0校）となった。

③臨時休業基準の更新の頻度

臨時休業基準の更新の頻度について，「毎年更新」7.2%（18校），「数年に一度更新」4.8

表2 臨時休業基準の設定、更新、公表の状況

項目	北海道 ・東北	関東 甲信	北陸 ・東海	近畿	中国	四国	九州 ・沖縄	計
設定主体								
自校のみ	47.2%	58.5%	41.7%	61.1%	87.1%	85.0%	55.1%	59.8%
	17校	24校	15校	22校	27校	17校	27校	149校
近隣校 と協議	8.3%	14.6%	11.1%	2.8%	3.2%	5.0%	12.2%	8.8%
	3校	6校	4校	1校	1校	1校	6校	22校
教委のみ	11.1%	2.4%	22.2%	16.7%	0.0%	0.0%	4.1%	8.4%
	4校	1校	8校	6校	0校	0校	2校	21校
教委 と協議	2.8%	2.4%	13.9%	16.7%	3.2%	10.0%	4.1%	7.2%
	1校	1校	5校	6校	1校	2校	2校	18校
対象とする時期								
通年	52.8%	56.1%	75.0%	91.7%	90.3%	90.0%	67.3%	72.7%
	19校	23校	27校	33校	28校	18校	33校	181校
授業日	16.7%	19.5%	8.3%	8.3%	3.2%	10.0%	12.2%	11.6%
	6校	8校	3校	3校	1校	2校	6校	29校
土日祝	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	0校	0校	0校	0校	0校	0校	0校	0校
長期休業	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	0校	0校	0校	0校	0校	0校	0校	0校
更新の頻度								
毎年	5.6%	2.4%	13.9%	5.6%	16.1%	5.0%	4.1%	7.2%
	2校	1校	5校	2校	5校	1校	2校	18校
数年に一度	2.8%	2.4%	0.0%	11.1%	6.5%	10.0%	4.1%	4.8%
	1校	1校	0校	4校	2校	2校	2校	12校
必要時	44.4%	53.7%	47.2%	72.2%	38.7%	80.0%	49.0%	53.4%
	16校	22校	17校	26校	12校	16校	24校	133校
最終更新日の把握								
明確 に分かる	27.8%	22.0%	47.2%	52.8%	45.2%	50.0%	24.5%	36.5%
	10校	9校	17校	19校	14校	10校	12校	91校
だいたい 分かる	0.0%	2.4%	2.8%	25.0%	0.0%	20.0%	6.1%	7.2%
	0校	1校	1校	9校	0校	4校	3校	18校
ホームページでの掲載								
掲載	0.0%	29.3%	33.3%	86.1%	64.5%	75.0%	26.5%	41.4%
	0校	12校	12校	31校	20校	15校	13校	103校
掲載せず	88.9%	65.9%	63.9%	13.9%	29.0%	20.0%	63.3%	52.6%
	32校	27校	23校	5校	9校	4校	31校	131校
紙媒体での配布								
配布	13.9%	29.3%	47.2%	86.1%	61.3%	80.0%	32.7%	46.6%
	5校	12校	17校	31校	19校	16校	16校	116校
配布せず	77.8%	58.5%	44.4%	8.3%	25.8%	10.0%	55.1%	43.4%
	28校	24校	16校	3校	8校	2校	27校	108校

% (12校), 「必要時に更新」53.4% (133校) となった。

#### ④臨時休業基準の最終更新日の把握

臨時休業基準の最終更新日の把握について、「明確に分かる」36.5% (91校), 「だいたい分かる」7.2% (18校) となった。

#### ⑤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」41.4% (103校), 「掲載せず」52.6% (131校) となった。

#### ⑥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」46.6% (116校), 「配布せず」43.4% (108校) となった。

#### ⑦小括

第一に、臨時休業基準の設定主体について、「自校のみ」が59.8% (149校) という高い結果となった。その傾向は、中国地方87.1%と四国地方85.0%において顕著であった。次に、臨時休業基準の対象とする時期について、「通年」が72.7% (181校) という高い結果となった。その傾向は、近畿地方91.7%, 中国地方90.3%, 四国地方90.0%において顕著であった。

第二に、臨時休業基準の更新の頻度について、「毎年」は7.2% (18校) という低い結果となった。その傾向は、関東・甲信地方2.4%, 九州・沖縄地方4.1%において顕著であった。次に、臨時休業基準の最終更新日について、「明確に分かる」と「だいたい分かる」を合わせた最終更新日が分かっている学校は43.8% (109校) にとどまる結果となった。その傾向は、関東甲信地方22.0%と2.4%, 北海道・東北地方27.8%と0.0%において顕著であった。

第三に、臨時休業基準の公表について、ホームページでの「掲載」は41.4% (103校), 紙媒体での「配布」は46.6% (116校) にとどまる結果となった。その傾向は、北海道・東北地方0.0%と13.9%において顕著であった。

### (2) 臨時休業基準の対象とする気象警報及び気象特別警報に関する項目

#### ①臨時休業基準の対象とする気象警報

表3に示すとおり、臨時休業基準の対象とする気象警報について、大雨警報51.8% (129校), 洪水警報41.4% (103校), 暴風警報71.1% (177校), 暴風雪警報47.8% (119校), 大雪警報43.0% (107校), 波浪警報2.8% (7校), 高潮警報3.6% (9校) となった。

#### ②臨時休業基準の対象とする気象特別警報

臨時休業基準の対象とする気象特別警報について、大雨特別警報61.8% (154校), 暴風特別警報61.4% (153校), 暴風雪特別警報57.4% (143校), 大雪特別警報53.0% (132校), 波浪特別警報12.4% (31校), 高潮特別警報13.3% (33校) となった。

#### ③小括

第一に、臨時休業基準の対象とする気象警報について、洪水警報, 暴風雪警報, 大雪警報, 波浪警報, 高潮警報は5割に満たない結果となり, その中でも波浪警報や高潮警報は極端に

表3 臨時休業基準の気象警報等の対象状況

項目	北海道 ・東北	関東 甲信	北陸 ・東海	近畿	中国	四国	九州 ・沖縄	計
気象警報								
大雨警報	44.4% 16校	63.4% 26校	30.6% 11校	58.3% 21校	61.3% 19校	50.0% 10校	53.1% 26校	51.8% 129校
洪水警報	36.1% 13校	36.6% 15校	30.6% 11校	47.2% 17校	58.1% 18校	50.0% 10校	38.8% 19校	41.4% 103校
暴風警報	44.4% 16校	61.0% 25校	69.4% 25校	100.0% 36校	80.6% 25校	100.0% 20校	61.2% 30校	71.1% 177校
暴風雪警報	41.7% 15校	39.0% 16校	38.9% 14校	61.1% 22校	74.2% 23校	60.0% 12校	34.7% 17校	47.8% 119校
大雪警報	44.4% 16校	61.0% 25校	30.6% 11校	38.9% 14校	48.4% 15校	45.0% 9校	34.7% 17校	43.0% 107校
波浪警報	2.8% 1校	0.0% 0校	8.3% 3校	0.0% 0校	3.2% 1校	0.0% 0校	4.1% 2校	2.8% 7校
高潮警報	2.8% 1校	0.0% 0校	8.3% 3校	0.0% 0校	0.0% 0校	10.0% 2校	6.1% 3校	3.6% 9校
気象特別警報								
大雨特別警報	55.6% 20校	51.2% 21校	61.1% 22校	80.6% 29校	77.4% 24校	65.0% 13校	51.0% 25校	61.8% 154校
暴風特別警報	55.6% 20校	46.3% 19校	63.9% 23校	80.6% 29校	80.6% 25校	80.0% 16校	42.9% 21校	61.4% 153校
暴風雪特別警報	58.3% 21校	39.0% 16校	66.7% 24校	72.2% 26校	77.4% 24校	70.0% 14校	36.7% 18校	57.4% 143校
大雪特別警報	55.6% 20校	39.0% 16校	58.3% 21校	61.1% 22校	71.0% 22校	65.0% 13校	36.7% 18校	53.0% 132校
波浪特別警報	13.9% 5校	0.0% 0校	16.7% 6校	16.7% 6校	25.8% 8校	20.0% 4校	4.1% 2校	12.4% 31校
高潮特別警報	13.9% 5校	2.4% 1校	16.7% 6校	16.7% 6校	22.6% 7校	25.0% 5校	6.1% 3校	13.3% 33校

低かった。

第二に、臨時休業基準の対象とする気象特別警報について、暴風雪特別警報、大雪特別警報、波浪特別警報、高潮特別警報は6割に満たない結果となり、その中でも波浪特別警報と高潮特別警報は極端に低かった。また、暴風に関しては警報よりも特別警報が低かった。

(3) 臨時休業基準の対象とする地震・津波・噴火に関する警報及び特別警報に関する項目

①臨時休業基準の対象とする地震・津波・噴火に関する警報

表4に示すとおり、臨時休業基準の対象とする地震・津波・噴火に関する警報について、

表 4 臨時休業基準の地震・津波・噴火に関する警報等の対象状況

項目	北海道 ・東北	関東 甲信	北陸 ・東海	近畿	中国	四国	九州 ・沖縄	計
地震・津波・噴火に関する警報								
緊急地震速報 (5弱)	36.1% 13校	26.8% 11校	25.0% 9校	8.3% 3校	6.5% 2校	10.0% 2校	18.4% 9校	19.7% 49校
津波警報	16.7% 6校	4.9% 2校	19.4% 7校	13.9% 5校	6.5% 2校	25.0% 5校	18.4% 9校	14.5% 36校
噴火警報 (火口周辺)	2.8% 1校	2.4% 1校	0.0% 0校	0.0% 0校	0.0% 0校	0.0% 0校	2.0% 1校	1.2% 3校
地震・津波・噴火に関する特別警報								
緊急地震速報 (6弱)	22.2% 8校	17.1% 7校	16.7% 6校	2.8% 1校	3.2% 1校	10.0% 2校	18.4% 9校	13.7% 34校
大津波警報	19.4% 7校	2.4% 1校	16.7% 6校	5.6% 2校	3.2% 1校	25.0% 5校	12.2% 6校	11.2% 28校
噴火警報 (居住地域)	2.8% 1校	7.3% 3校	0.0% 0校	0.0% 0校	0.0% 0校	0.0% 0校	10.2% 5校	3.6% 9校

緊急地震速報（震度 5 弱以上）19.7%（49 校），津波警報 14.5%（36 校），噴火警報（火口周辺）1.2%（3 校）となった。

#### ②臨時休業基準の対象とする地震・津波・噴火に関する特別警報

臨時休業基準の対象とする地震・津波・噴火に関する特別警報について、緊急地震速報（震度 6 弱以上）13.7%（34 校），大津波警報 11.2%（28 校），噴火警報（居住地域）3.6%（9 校）となった。

#### ③小括

第一に、臨時休業基準の対象とする地震・津波・噴火に関する警報について、緊急地震速報（震度 5 弱以上），津波警報及び噴火警報（火口周辺）はすべて 2 割に満たなかった。特に、噴火警報（火口周辺）は 1 割に満たず極端に低かった。

第二に、臨時休業基準の対象とする地震・津波・噴火に関する特別警報について、警報の場合と同様に緊急地震速報（震度 6 弱以上），大津波警報及び噴火警報（居住地域）はすべて 2 割に満たなかった。特に、噴火警報（居住地域）は 1 割に満たず極端に低かった。

## 4 本研究のまとめ

全国の全日制公立高校を対象とした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、臨時休業基準は「通年」を対象として「自校のみ」で設定され、「毎年」更新されておらず、その最終更新日も把握されていない傾向が明らかとなった。また、ホームページや紙媒体による公表はそれぞれ半数以上の学校で行われていなかった。

第二に、すべての気象警報と気象特別警報を臨時休業基準の対象としていない傾向が明ら

かとなった。特に波浪警報や高潮警報、波浪特別警報や高潮特別警報は臨時休業基準の対象とする割合が低かった。

第三に、地震・津波・噴火に関する警報や特別警報は、気象警報や気象特別警報に比べ、臨時休業基準の対象としていない傾向が明らかとなった。その中でも噴火警報（火口周辺）と噴火警報（居住地域）は臨時休業基準の対象とする割合が極端に低かった。

以上のことから、臨時休業基準における生徒の安全確保上の不備の存在を指摘することができる。本研究で明らかとなった結果を踏まえ、臨時休業基準の設定に関わる課題を検討したい。臨時休業基準は、学校教育法施行規則を受けて、各学校単位での設定が原則とされているものの、近隣の学校の臨時休業基準と大きくバランスを欠くことのないようにする配慮も求められる。このことに関して、山本（2015）は、近隣の学校の「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ごとに異なることは、保護者の不信を招く恐れ」<sup>(3)</sup>がある点を指摘している。

以上を踏まえ、教育委員会等の教育行政側が臨時休業基準の対象とする時期や更新のタイミング、公表の在り方、対象とする警報の種類等に関する枠組みを提示し、各学校が教育委員会の主導に基づいて、自校の臨時休業基準を設定していく形態を一つの方策として提案したい。各学校が教育委員会の提示する枠組みに基づくことで、学校内部だけでなく学校外部からの視点を加えることが可能になる。そして、臨時休業基準の生徒の安全確保上の機能の担保に繋がると考えられる。

また、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し、学校間における臨時休業措置の相違を防止することで、兄弟姉妹で異なる学校に通う場合における臨時休業に伴う混乱を抑制できると考えられる。

## 5 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、学校ごと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。先進的な臨時休業基準を設定している学校を調査することは、より適切な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ている。

第二に、公共交通機関の途絶に関わる臨時休業基準を調査する必要性が考えられる。地域によっては、生徒の通学手段として、特定の公共交通機関に依存している場合があり、その運休によって多くの生徒が通学できないという事態が生じ得る。そのため、気象状況と連動している公共交通機関の運休時における臨時休業基準を調査することも有意義であると考えている。

---

## 文献

- (1) 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 1 月 1 日)
- (2) 文部科学省「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
- (3) 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