

《論説》

改正教育基本法以降の生徒指導行政の特質と課題

～平成 19 年 2 月の文部科学省通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」とそれにかかわる地方教育委員会の生徒指導行政施策に焦点をあてて～

福岡工業大学 上 寺 康 司

ABSTRACT

The characteristics and problems of the administration of the student guidance after the revised Basic Act on Education

～Focused on the notice by the director of the Elementary and Secondary Education Bureau of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology (MEXT) entitled “Guidance for School Children who Engage in Undesirable Behavior” issued on February 5, 2007, and the policy of the local board of education in accordance with that notice ～

Koji KAMIDERA
Fukuoka Institute of Technology

The purpose of this paper is to examine the characteristics of the administration of the student guidance after the revised Basic Act on Education established on December 15, 2006.

The first, this paper examined the provision of the student guidance administration in the revised Basic Act on Education and the revised School Education Act.

The second, this paper focused on the policy of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) and the policy of Fukuoka city's board of education. As for the policy of MEXT, this paper focused on the notice by director of the MEXT Elementary and Secondary Education Bureau entitled “Guidance for School Children who Engage in Undesirable Behavior” issued on February 5, 2007, once again covering school suspension systems to be applied by the boards of education and schools with sufficient educational consideration for ensuring resolute guidance with regard to bullying and other undesirable behavior, and conveying the approach of MEXT with regard to punishment and other measures. As for the policy of the Fukuoka city's board of education, this paper focused on the leaflet and the materials about “the education not depended on corporal punishment.” This paper concluded that the characteristics of the administration of the student guidance after the revised Basic Act on Education established on December 15, 2006 were to form an attitude of taking part in proactively forming a society based on a normative consciousness and public-mindedness, and form the environment that the teachers could do the firm and steady guidance for school children showing their human powers.

I. はじめに

今日の学校教育の諸問題は、つきつめれば生徒指導上の諸問題に帰着する。この生徒指導上の諸問題の解決は、具体的には学校現場で児童生徒に向き合う教師の活動に依るところであるが、その活動を効果的にするのが教育行政の役割である。

改正教育基本法第16条に見られるように、教育行政は、国と地方公共団体とが、適切な役割分担と相互の協力関係の下に、公正かつ適正に実施される。国においては、全国的な視点から、「教育に関する施策を総合的に策定し、実施」する役割を担い、地方公共団体においては、地域の実情に応じた教育に関する施策を策定し、実施する役割を担うことが求められている。特に全国的な視点からの教育行政の施策に関しては、文部科学省による全国的水準を鑑みた総合的な施策の策定を受けて、都道府県・市町村の教育委員会が、文部科学省の施策を基準・参考にしなから、それぞれ地方の実情を勘案した施策を策定し、実施することになる。教育行政の一領域をなす生徒指導行政についても同様である。

文部科学省による生徒指導行政の地方への浸透は、まず上述の改正教育基本法第16条にもみられるようにその具体的な形態として、生徒指導にかかわる関係諸法規と、学校現場の諸問題に対してまさに「打てば響く」ように応答性 (responsiveness)¹⁾ を発揮して「施策」²⁾ を策定し、その策定した施策を地方教育委員会が同じく応答性を発揮して受け止め、その施策を反映した地方教育委員会の生徒指導にかかわる「施策」の策定や改善を行い、地方教育委員会が管轄する学校教育現場の生徒指導実践に活用することにある。

文部科学省が生徒指導に関する施策を都道府県・市町村の教育委員会に周知させる具体的手段が、文部科学省が地方に発する文書としての「通知」³⁾ である。この「通知」が各教育委員会を介して生徒指導の最前線である各学校の校長に伝わり、学校現場における教師の生徒指導活動に反映することになる。「通知」を反映した学校現場における教師の生徒指導活動こそは、学校現場に浸透し、具体的な教育・指導活動として結実する生徒指導行政の末端行為といえる。

加えて、文部科学省では、平成18年の教育基本法改正以降も、国立教育政策研究所の協力を得ながら、多岐にわたる生徒指導の諸問題の解決にむけてのマニュアル及び資料集を作成し、文書化・冊子化して有償・無償で広く配布するとともに、ホームページ上に公開し、広く発信をしている⁴⁾。

本稿では、平成18年の改正教育基本法制定以降の生徒指導行政の特質について、文部科学省と地方教育委員会の施策に焦点をあてることにより、考察を加えることを目的とする。まず、平成18(2006)年改正の教育基本法及びそれに連動して改正された学校教育法の生徒指導にかかわる規定内容の分析を行う。次にその法改正に伴い「応答性」を発揮して策定された文部科学省の生徒指導行政施策について、改正教育基本法制定の後の生徒指導行政の基本的方針ともいえる平成19(2007)年2月5日付けの文部科学省通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」(18文科初第1019号)を典型事例として取り上げ、その内容の分析を行い、文部科学省の生徒指導行政における意義を考察する。最後に、同通知の地方への浸透・応答的対応の事例として、政令指定都市である福岡市の教育委員会の取組を取り上げる。福岡市教育委員会の取組としては、同市教育委員会が同文部科学省通知を同市教育委員会の生徒指導施策の参考基準として、平

成 21 年に策定し現在も学校現場で活用させている体罰によらない生徒指導施策である「体罰によらない教育」に焦点をあて、その施策の内容を分析し、平成 18 年改正教育基本法以降の地方生徒指導行政の特質を考察する。

II. 平成 18 年改正教育基本法と平成 19 年改正の学校教育法にみる生徒指導上の関連規定

近年の生徒指導行政の中核となる法規は、平成 18（2006）年に改正された教育基本法と同法改正に連動し改正された学校教育法であり、関係条文から生徒指導の充実化が推察できる。

特に生徒指導行政にかかわるのが、教育基本法前文・第 2 条・第 6 条と学校教育法第 21 条である。教育基本法前文には「公共の精神を尊び、豊かな人間性と創造性を備えた人間の育成を期する」と規定されている。「公共の精神」を尊ぶこととは、他者との共存・共生を意図しながら社会の中で他者の立場で行動し、公共のルール・マナーを守る等の規範意識を高めることを意味する。そして、その前提としての自律の精神や協同の精神の涵養等が必要となる。それについては、教育基本法第 2 条に「自主及び自律の精神を養う」こと、及び「公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養う」こととして、自主・自律の精神と「公共の精神」に基づく社会性の涵養が規定されている。教育基本法第 2 条を受けて、学校教育法第 21 条には、「自主、自律及び協同の精神、規範意識、公正な判断力並びに公共の精神」を涵養することの重要性が規定されている。特に「規範意識」の用語が法律に規定されたことは注目に値する。また教育基本法第 6 条第 2 項には、「教育を受ける者が、学校生活を営む上で必要な規律を重んずる」こと、「自ら進んで学習に取り組む意欲を高めること」が規定されており、「教育を受ける者」の「学校生活を営む上で必要な規律」が重視されている。いうまでもなく学校生活の中心は「授業」であり、その「授業」の充実化が求められるが、その前提となるのが授業における学習の「規律」を重視することとなる。学校生活における「規律」の重視は、社会における規範意識の醸成に通じるものである。そのためにも、その対極として「教育を受ける者」の「自ら進んで学習に取り組む意欲を高めること」が求められる。授業の「規律」は、学習者が主体的に学ぶ意欲を喚起するための授業準備と授業展開を前提とするのであり⁵⁾、「生徒指導は学習指導（授業）の中に有り」ともいわれるところである。

以上のように教育法規の関連規定から窺える生徒指導上の特徴として、教育の対象としての児童生徒に「公共の精神」を涵養し、自主・自律の精神を育み、「規範意識」を醸成し、「規律」を保持し、社会的資質と社会的行動力を高め、社会生活への適応を促すことが指摘できる。

付言すれば、生徒指導行政は、学校教育現場において、教師の児童生徒に対する指導行為として現象化するのであり、特に今日においては、「公共の精神」や「規範意識」の醸成、授業における「規律」の保持等のために、教師の児童生徒に対する懲戒行為という形での浸透が図られる必要がある。そのためには、懲戒行為の明確化としての学校教育法第 11 条及び学校教育法施行規則第 26 条、懲戒処分ではない教育委員会による出席停止の規定としての学校教育法第 35 条、懲戒行為から転化しやすい体罰行為についての禁止規定としての学校教育法第 11 条の但し書規定も、生徒指導行政関連規定として、再確認しておく必要があるだろう⁶⁾。

Ⅲ. 平成 19 年 2 月の文部科学省通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」の内容とその意義

文部科学省の通知は、国の教育行政の本質的機能である「指導・助言」の具象ともいえる。地方教育委員会や学校に対しての実質的な指示等を行う機能を果たすものでもあり、地方の教育行政の施策の策定に影響を及ぼすものである。通知は、単なる「お知らせ」文書ではない。既存の教育関係法規をもとに時代に対応した制度の再設計とその運用について詳細かつ具体的に示した文書であり、地方教育委員会等の教育行政施策の明確かつ有効な指針を示すとともに、場合によっては実質的に「通達」の意味をもつものを含む。平成 18 年以降生徒指導に関する通知が文部科学省から出されてきたが⁷⁾、特にいじめ関係の通知と暴力行為に対応した通知については、文書による行政作用の有効性を具象化するものとして注目に値するものである。

平成 19 年 2 月の文部科学省通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」は、平成 18 年改正の教育基本法の理念を反映した生徒指導に関係する通知として、重要な通知である。この通知に基づいて、生徒指導の諸問題に対する地方の具体的取組を作成した教育委員会は多い、と考えられる。

この平成 19 年 2 月の通知は、生徒指導の在り方、生徒の問題行動への対処について明示するとともに、教師による生徒に対するやむにやまれぬ有形力の行使の容認の場面を、法的根拠により明示している。加えて学校教育法第 11 条にみる懲戒の容認と体罰の禁止について、特に懲戒の在り方と体罰との区別について具体的な内容が盛り込まれている。通知文書ではあるが、指導助言機能を有効に果たしていると思われる。

この平成 19 年 2 月の通知では、いじめや暴力行為等、問題行動を起こす児童生徒に対する「毅然とした指導」の徹底を図ることが示されている。ここに改正教育基本法の理念の反映が看取できる。加えて学齢児童生徒のための有効な措置として、出席停止措置の運用について示している。以下に具体的に内容を確認し、若干の考察を行う。

この通知は、「生徒指導の充実について」、「出席停止制度の活用について」、「懲戒・体罰について」の 3 つの柱から構成されており、別紙では「学校教育法第 11 条に規定する児童生徒の懲戒・体罰に関する考え方」を掲載している。

「生徒指導の充実について」では、学校の日常的な指導の中で、児童生徒一人一人を把握し、入念な理解を深め、児童生徒との信頼関係を構築した上で、全教職員が一体となってカウンセリングマインドをもって「きめ細かな指導」を行うこと、児童生徒の規範意識の醸成とその促進のために、学校において児童生徒がいじめや暴力行為に対してまもるべききまりや対応基準を明確化し、それを保護者及び地域住民に公表周知し、理解と協力を図り、それに基づいて全教職員が一致協力して、一貫した粘り強い指導を行うこと、傷害事件をはじめ犯罪行為の可能性のある事案については、警察に通報し、その協力を得て対応すること、等が示されている。

「出席停止制度の活用について」は、出席停止が「懲戒行為ではなく、学校の秩序を維持し、他の児童生徒の教育を受ける権利を保障するための措置」であることを、各市町村教育委員会及び学校が十分に理解した上で、それを最後の切り札とし、その札をいつでも切れる環境を整えた上で、日頃において、粘り強く、規範意識を育む指導や細かな教育相談等を行うことを示してい

る。また、出席停止措置の運用検討と、運用にあたっての当該児童生徒の学習権保障や、改善的指導等、適切な処遇について、具体的に示している。

粘り強く、規範意識を育む指導と細かな教育相談等を十二分に実施できる環境整備のための「出席停止制度」の実効性の担保と「出席停止制度」の具体的運用について記されており、この内容は、特に中学校等の生徒指導の体制づくりに実効性を与えるものと思われる。

「懲戒と体罰について」では、懲戒のもつ教育的効果すなわち「児童生徒の自己教育力や規範意識の育成」、懲戒にあたっての留意点すなわち「一時の感情に支配されて、安易な判断のもとで懲戒が行われることがないように」することや、家庭との十分な連携と学校の組織内外における信頼関係の構築等をあげている。この「懲戒と体罰について」は懲戒行為にあたっての基本的心得ともいえるものであり、内容の重みを地方教育委員会及び学校現場は十分に受け止め、生徒指導にあたるべきであろう。

「体罰について」は、懲戒の許容範囲と、体罰の禁止について示している。体罰とは、「身体に対する侵害（殴る、蹴る等）、肉体的苦痛を与える懲戒（正座・直立等特定の姿勢を長時間保持させる等）」と簡潔に示している。また、体罰という暴力による解決行為を教師自らが実践することが、児童生徒に「力による解決への志向」を助長させることとなり、いじめや暴力行為を喚起してしまうという負の連鎖についても指摘している。この「体罰について」の内容も地方教育委員会及び学校現場はその文言の重みと深さを認識理解し、学校現場の教育指導に反映させていく必要がある。

さて、この通知の別紙においては、懲戒権の限界及び体罰の禁止について、教育委員会や学校が参考としてきた「児童懲戒権の限界について」（昭和 23 年 12 月 22 日付け 法務庁法務調査意見長官回答）に代わって、教育の行政官庁たる文部科学省が、戦後から今日までの懲戒及び体罰に関する裁判例の動向を踏まえ、「学校教育法第 11 条に規定する児童生徒の懲戒・体罰に関する考え方」を示した。この「考え方」を今後の懲戒・体罰に関する解釈・運用の指針としたことは、この通知の大きな意義の一つであろう。

この「学校教育法第 11 条に規定する児童生徒の懲戒・体罰に関する考え方」では、学校教育法第 11 条のただし書にいう「体罰」については、いかなる場合においても行ってはならないことを改めて明示した上で、教員等の児童生徒に対する懲戒行為が体罰に当たるかどうかについて、いわゆるグレーゾーンに位置する行為の判断については、「当該児童生徒の年齢、健康、心身の発達状況、当該行為が行われた場所的及び時間的環境、懲戒の態様等の諸条件を総合的に考え、個々の事案ごとに判断する」必要性を強調している。明らかに体罰にあたる場合は、すでに通知文の本文に示したように「身体に対する侵害を内容とする懲戒（殴る、蹴る等）、被罰者に肉体的苦痛を与えるような懲戒（正座・直立等特定の姿勢を長時間にわたって保持させる等）」に当たると判断された場合と明記している。

この「考え方」の中で特筆すべきところが 3 つあげられる。その一つは、児童生徒に対する「有形力」（目に見える物理的な力）の行使により行われた懲戒の一切を体罰とみなすものではなく、状況に応じては有形力の行使による懲戒を許容する旨を、過去の判例（昭和 56 年 4 月 1 日東京高裁判決、昭和 60 年 2 月 22 日浦和地裁判決）を引用して、示していることである。その 2 つは、刑法でいうところの「正当防衛」（同法第 36 条）⁸⁾ および「緊急避難」（同法第 37 条）⁹⁾

としての教師の有形力の行使の容認である。ともすれば教師による有形力の行使をすべて体罰ととらえ、全面的に禁止してしまうと、教員等が児童生徒から受ける暴力行為に対して、それを防ぐための有形力の行使をためらい、児童生徒の為すがままの状態になってしまったり、児童生徒同士の殴る蹴る等のいじめの場面に遭遇した時に、いじめの被害にあっている児童生徒をいじめの加害者側の児童生徒から救済する時に講じる有形力の行使をためらったり、そういった場面での打開の困難さを感じてしまうことが考えられる。教員等が暴力行為やいじめに対して毅然とした姿勢態度のもとに粘り強い指導を行うためには、刑法でいう「正当防衛」や「緊急避難」としての有形力の行使も必要となる。この「考え方」には、このような「正当防衛」や「緊急避難」としての教師による当該児童生徒に対する身体への侵害や肉体的苦痛を与えるものとしての有形力の行使を、体罰にあたらぬものとして明記している¹⁰⁾のである。この明記は、児童生徒の問題行動に対する指導に直面する教員等に対して、毅然とした姿勢態度による粘り強い指導を行うための活力と自信を与えることにつながると思われる。また学校現場による正しい認識により、学校内の全教員が連携体制のもとに、勇気をもって生徒指導にあたることが期待される。その3つには、特に学齢児童生徒の場合であるが、授業中に、「学習を怠り、喧噪その他の行為」により、「他の児童生徒の学習上の妨害を排除し教室内の秩序を維持する」ことを目的として、当該児童生徒を「やむを得ず教室外に退去させること」を、懲戒行為ではなく、「教育上必要な措置」として容認したことである。義務教育では、授業中に児童生徒の教室外への退去を懲戒の手段とすることは、当該児童生徒の「教育を受ける権利」の侵害となり、認められないが、「教育上」の措置であれば、それが教育の一環となり容認される。

以上に述べた平成19年2月5日の文部科学省通知は、改正教育基本法以降の生徒指導の指針となり、これを受けて国に対する地方としての各都道府県・各政令指定都市教育委員会等は、教育基本法第16条の規定にみられるように、地域の実情を勘案した生徒指導施策を策定実施している。

この通知を受けた地方の生徒指導の対応事例として、政令指定都市教育委員会である福岡市教育委員会の事例を次に取り上げる。

IV. 福岡市教育委員会の生徒指導施策

福岡市教育委員会は、平成21年3月19日付けの教育長（指導第1部、指導第2部、教職員部）通知「体罰によらない生徒指導について」（教指指第648号）において、「ここ数年、指導の過程において、毎年20件近くの体罰が発生している」現状を指摘し、「体罰という手段による指導は、子どもの人間としての尊厳を損なうものであるとともに、教育活動の基本である子どもと教師の心通い合う人間関係を根底からつきくずすものであって、学校教育の中からなくしていかなければならないもの」との見解を示し、平成21年度に、学識経験者、スクールカウンセラー、学校関係者等による検討委員会を組織し、体罰を根絶するために、信頼に基づいた生徒指導の在り方について検討を行い、教師用指導資料の再改訂を行うことを通知した。同通知で、「学校長（園長）を中心とした組織的な生徒指導の推進」、「信頼関係を築く教育活動の推進（毅然とした対応と粘り強い指導）」、「教師用指導資料の活用」、「事故報告書の提出」が求められた。

「学校長（園長）を中心とした組織的な生徒指導の推進」では、校長（園長）が生徒指導方針を示し、それを受けて全職員の共通理解による生徒指導の取組体制をつくること、加えて体罰によらない生徒指導についての周知徹底を図ることを示した。

「信頼関係を築く教育活動の推進（毅然とした対応と粘り強い指導）」では、「良いことは褒め、悪いことは毅然とした対応で改めさせる」など、「本気で粘り強く幼児児童生徒の生き方を扶ける指導」の実践を示した。

「教師用指導資料の活用」では、教師用指導資料『子どもの明日を信じて（体罰によらない生徒指導のために 改訂版）』（平成 16 年 3 月）を用いての夏季校内研修を義務づける旨が示された。各学校での体罰によらない生徒指導の徹底が図られることになった。

福岡市教育委員会は、平成 21 年 5 月 8 日付けの教育長（指導部）通知「体罰によらない生徒指導及び機密文書の適切な取り扱いについて」（教指指第 648 号）で、重ねて、体罰によらない生徒指導の徹底を図るように各学校長・園長に指示をしている。そこでは体罰、特に「一時の感情にまかせた体罰」が「指導の放棄」であり、「児童生徒の人権及び人間としての尊厳を損なう行為」であること、「児童生徒と教職員との信頼関係を根底からくつがえすものであること」の再認識を求めるとともに、体罰によらない生徒指導の徹底と「組織として取り組む生徒指導体制の確立」を求めた¹¹⁾。

福岡市教育委員会は、「体罰によらない生徒指導検討委員会」¹²⁾を立ち上げ、平成 21 年 7 月から 9 月にかけて 4 回にわたる会議の末、『体罰によらない教育のために』（リーフレット版）と、同名の研修・資料編の冊子を作成した。そして、平成 21 年 11 月 17 日付けの教育長（指導部、教育支援部、学校経営部）通知『体罰によらない教育』の推進についてを出し、『体罰によらない教育』のリーフレット版と研修・資料編の冊子の両方を全教職員に配布するとともに、それらを活用し「全ての学校・園において教師と児童生徒の間に、温かい人間関係と信頼関係が構築され、体罰によらない教育」の一層の推進を指示した。

『体罰によらない教育のために』（リーフレット版）は、生徒指導の第一線で活動する現場の教師が日常的に参照でき、手にしただけで、すぐに体罰禁止と粘り強い毅然とした指導の意義・要諦が理解できるように、文章記述のみならず図表と色彩を活用して構成され、その行間には、深い生徒指導の原理・要諦の体系化されたものが内包されている。すなわち顕在的直観性と潜在的体系性に富んだリーフレットである。A 3 版を 2 つ折りにした厚紙のカラー版のリーフレットであるため、携行性や保管性にもすぐれており、日々短時間に隅から隅まで目を通すことができる。見ただけでポイントがつかめる形態となっている。これは、地方教育行政の生徒指導施策が行政作用の末端である学校現場の教師の手に確実に渡り、それを日々参照しながら、日常の教育実践活動に活用することを意図したものであり、生徒指導行政作用の学校現場への浸透を図るのに有効なツールであると思われる。

さて、この『体罰によらない教育のために』（リーフレット版）が、平成 19 年文部科学省通知にみられる、毅然とした粘り強い対応による生徒指導とどのように関連しているかについては、内容の分析を通して確認をしていきたい。

同リーフレットは、4 つの柱から構成されている。すなわち「1. 体罰は子どもの人間としての尊厳を損なう行為であり、重大な人権侵害である。」、 「2. 本市（福岡市）における体罰の現状分

析」,「3. 指導方法の改善により早急になくすべき体罰～温かい人間関係と信頼関係の構築を～」,「4. 関係機関との連携によりなくすべき体罰～毅然とした対応と粘り強い指導を～」である。それぞれにリーフレットの4分の1のスペースをとって顕在的直観性と潜在的体系性を加味して構成されている。

「1. 体罰は子どもの人間としての尊厳を損なう行為であり, 重大な人権侵害である。」では, (1)体罰の例, (2)体罰禁止の法的根拠, (3)子どもの人権の問題として, (4)体罰によって起こる問題や影響, (5)有形力の行使と懲戒・体罰の整理, 等について記されている。

「2. 本市(福岡市)における体罰の現状分析」では, 福岡市の体罰の状況が記され, 体罰の傾向をふまえて, 体罰に関する考察が記されている。そこでは, 「思い込み・あせり・感情的な体罰」が6割, 「部活動におけるみせしめ的な体罰」が3割, 「困難な生徒指導の場面で起こる体罰」が1割として分析している。

「3. 指導方法の改善により早急になくすべき体罰～温かい人間関係と信頼関係の構築を～」では, この分析結果にみられた福岡市の9割を占める「教師の思い込み, あせりなどからくる感情的な体罰と部活動における見せしめ的な体罰」の要因分析と指導方法の改善を示している。要因分析では, 教師の要因, 児童生徒の要因, 家庭的要因を具体的にあげ, それぞれに対する指導の在り方, 対応の仕方について簡潔かつ具体的に示している。特に児童生徒の要因では, 児童生徒の問題行動としての暴力行為やいじめ, 授業規律を乱す状況をあげ, それに対する指導の在り方を述べている。「生徒の挑発的態度, 暴言, 対教師暴力」に対しては, 「ひるまず, 心の間合いをとって、『平常心』で対応すること」や, 個々の教師による生徒指導ではなく「組織的な生徒指導」の重要性を指摘している。授業の規律違反やいじめ等の「他の生徒への迷惑」行為に対しては, 授業の改善とともに「いじめは絶対許さず, 弱者を最後まで守る姿勢を毅然として」示すことを指摘している。

「4. 関係機関との連携によりなくすべき体罰～毅然とした対応と粘り強い指導を～」では, いじめや暴力行為など「困難な生徒指導」に対して, 学校の全教職員が共通理解のもとに, 「毅然とした粘り強い指導」を行うとともに, 教育基本法第13条の規定にあるように, 常日頃からの保護者や地域との連携を密に図るとともに, 警察を中心とした外部の関係機関との連携を密にし, 信頼関係の構築の推進の重要性を指摘している。

「困難な生徒指導」については, 「問題行動を繰り返す児童生徒に対して, 最大限の努力をしたにもかかわらず, 改善がみられないばかりか, 非行がすすみ, 学校だけでは改善が見込めないと判断される」状況にある指導ととらえている。

「毅然とした対応」については, 全教職員が「徹底して子どもに関わる」という姿勢を根底にもち, 「『おかしいことは, おかしい』, 『だめなことはだめ』という意識」を共有し実践する, 軸のぶれない姿勢態度による対応としてとらえている。

「粘り強い指導」については, 児童生徒が必ず変わるとの信念のもとに, 児童生徒の明日を信じ指導する, 清濁併せのむ「ふところの深い」指導としてとらえている。

さらに, 「困難な生徒指導」に対応するための, 関係機関との信頼関係の構築の仕方について, 「日常の連携の仕方」と「突発的で, 困難な生徒指導の場面での連携の仕方」に分けて明解に記している。

「日常の連携の仕方」では、関係機関を「少年の健全育成」という共通の目的を有する組織であるとの認識のもと、「学校警察相互連絡制度」を活用して、問題行動を繰り返す児童生徒についての、日頃からの警察との情報提供・交換の重要性、地元の交番とのコミュニケーションの円滑化を図り、最低月 1 回の警察署（少年課又は生活安全課）との細やかな情報交換・相談の推進を指摘している。

「突発的で、困難な生徒指導の場面での連携の仕方」では、通常の学校組織体制を危機的な状態に対応できるように管理職を中心とした生徒指導体制の組織化を図るが、予想をも超えるような突発的な場面の対応、すなわち、対教師、生徒間の暴力行為や暴力行為をともなういじめの行為等の突発的な問題発生に直面した場合の対応については、近くにいる教師が他の教師への応援要請により複数の教師で暴れている生徒を制圧することが明記されている。その際の制圧に伴う教師の生徒に対するやむを得ず行う有形力の行使（正当防衛・緊急避難）については、過剰なものとならないような配慮のもとであれば、体罰に当たらない旨が明記されている。また問題発生対応の状況について、「瞬時の判断と臨機な対応」によって管理職及び警察をはじめ関係機関への緊急時の連絡を行う「つなぎ役」を、学校内の教職員だれでもが担当できるように訓練する必要性も、述べている。加えて 110 番への緊急連絡通報はためらうことなく行うことと、その場合に必ず所轄交番につながることを、その時こそ日頃の警察とのコミュニケーションが試されることが明記されている。

福岡市教育委員会がリーフレットとあわせて作成した『体罰によらない教育のために～研修・資料編』では、まず研修編については、「各学校での児童生徒の問題行動に対し、共通した指導方法の確立につながるよう、さまざまな事例を通して、体罰が起こる要因やその問題点、有るべき適切な指導方法とはどのようなものか等」を全教職員で考えてもらうように作成している。具体的には過去の体罰例をモチーフとした事例を紹介し、そのとき行われた体罰と事後措置について検討させる内容や、実際に体罰が起こり得る場面を再現し、まさにその時、当事者教師としてどうすべきかについて、ロールプレイング方式による体験的考察検討がなされるように配慮した内容等が盛り込まれている。次に資料編においては、「最近の懲戒・体罰に関する解釈・運用についての考え方を示している平成 19 年 2 月 5 日の文部科学省通知『問題行動を起こす児童生徒に対する指導について』」や福岡市教育委員会、教育長の最新の通知（『『体罰によらない教育』の推進について』）等が掲載されている。

以上のように、福岡市教育委員会による生徒指導施策の一事例としての「体罰によらない教育」について、同施策のリーフレットと研修資料をもとに、内容を概観した。「体罰によらない教育」は、体罰によらない生徒指導の在り方であり、それは体罰を使わざるをえないような状況における、生徒指導上困難な場面において、教師が「毅然とした粘り強い対応」による指導を行うことを内容の柱としていることに留意する必要があるであろう。実際、この「体罰によらない教育」のリーフレット及び研修資料策定のための検討委員会の委員の中には、子どもの人権を擁護する団体の役員、荒れた中学校の建て直しに奮闘している校長や荒れた中学校の P T A 会長、荒れた中学校に赴任した教頭からの協力要請により、地元交番勤務の警察官として同学校の立て直しに尽力した元警察官も含まれていたもので、暴れる生徒を多数かかえる荒れた学校で、体罰を使わず指導するためには、どうすべきかについての白熱した審議が行われ、その審議を経て、「教師が

生徒に真剣に向き合い、教育的愛情と使命感を以て、毅然とした姿勢で粘り強い対応による指導が必要である」とのコンセンサスを得ていた。また同じく「体罰によらない教育・指導の方法を創意工夫することこそ、教師の人間力を含めた教育力の向上につながる」とのコンセンサスも得ていた。それらのコンセンサスを集約したものが「体罰によらない教育」のリーフレット及び研修資料として結実したのである。

この「体罰によらない教育」のリーフレット及び研修資料は、平成21年11月17日の教育長通知のもとに「子どもの問題行動に対する指導が、心に響く指導となる」ことを意図して、福岡市所管の学校・園の全教職員に配布され、これらを用いての校内研修を実施することが、管轄下の全校長・園長に通知され、平成21年の11月以降、今日まで校内研修資料として活用されている¹³⁾。

IV. おわりに

以上のように本小論では、平成18年の教育基本法改正以後の生徒指導行政の特質について、その基盤ともいえる教育基本法、学校教育法における関連条文を吟味するとともに、国の教育行政の施策が具象される「通知」に着目し、教育基本法の改正や学校教育法の改正の理念を体現した平成19年2月の「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」を取り上げ、内容を分析考察した。続いて、この通知を受けた形での地方生徒指導行政施策の事例として、地方の政令指定都市として、我が国の地方教育行政の動きの象徴ともいえる福岡市教育委員会の生徒指導教育行政施策を取り上げ、具体的には同市教育委員会で平成21年に策定・実施し、現在も行われている、体罰によらない生徒指導をめざした「体罰によらない教育」に関する施策に焦点をあて、同名のリーフレット及び研修資料を、その策定過程にも言及しながら分析考察した。

平成19年の文部科学省の通知は、公共の精神の涵養と規範意識の醸成、規律の保持のために教師が毅然とした粘り強い対応・指導を行うことを明解に指摘しており、改正教育基本法の理念を十分に汲んだ生徒指導施策を体現していた。またその通知を受けた地方の生徒指導行政施策の事例として取り上げた福岡市教育委員会の生徒指導施策「体罰によらない教育」も、そのリーフレットや研修資料の中に、教師が体罰によらず、毅然とした粘り強い指導を行うことの重要性、またそのためにも教師自らの人間力を根底とした指導力の向上を図ることが盛り込まれていた。加えて体罰によらない教育を日常の教育活動で実践するための有効性については、施策の具体化としての「体罰によらない教育」のリーフレットが顕在的直観性と潜在的体系性にすぐれなおかつ保存・携帯性にすぐれたものであることより、生徒指導行政の末端である学校現場の教師の教育活動に十分に浸透しうる、体罰によらない生徒指導の着実な実施が予見できる、生徒指導上の有意義なツールとなりうるものであった。

生徒指導に対する教育行政施策は、文科省による施策を受けて各都道府県教育委員会及び市町村教育委員会では、「打てば響く」対応、すなわち非常にリスポンシブルな対応がなされている。各都道府県・市町村教育委員会では、担当の主任指導主事クラスが管内の校長をあつめ、施策の実施についての説明会並びに講習会等を行い、周知徹底していることが福岡市の事例からも容易に思量できる。しかしながら問題は施策の趣旨説明並びに講習を受けた校長が、各学校現場での

校内研修を通して教職員への周知徹底を図り、教職員が教育活動にそれを具体的に反映するかどうかである。教育行政の末端行為は、本小論の冒頭でも述べたように、学校現場の教員の教育活動である。「教育は人なり」と同様に「教育行政も人なり（現場の教員なり）」である。教員がしっかりと生徒指導行政施策を受け止めてそれを教育活動に反映すべく、自らの力量形成に励むことが肝要となるであろう。そのためにも学校長が生徒指導行政施策をしっかりと受信し、校内において教員に対して十分に発信すること、すなわち校長の教育行政施策受信力と校内発信力双方の向上が問われることになるだろう。そして校長をトップとする学校の組織体制の充実化、組織マネジメントが臨まれるところである。また、学校組織内の生徒指導体制の要を担うミドルリーダーとしての生徒指導主事のリーダーシップとマネジメント能力の涵養も求められるだろう。

註及び参考文献

- 1) Walter I. Garms, James W. Guthrie, Lawrence C. Pierce, School Finance - The Economics and Politics of Public Education, Prentice - Hall, Inc., 1978, p.30.
- 2) 文部科学省の「施策」の意義については、文部科学省からの情報提供を目的として、文部科学省初等中等教育局児童生徒課が平成 16 年 10 月 22 日の第 1 号から、平成 18 年 5 月 31 日の第 20 号まで、約 1 年半にわたって発信した『生徒指導メールマガジン』の第 1 号の巻頭言（児童生徒課長）にみられる。少々長くなるが引用する。「このメールマガジンにおいては、各都道府県・指定都市教育委員会等との意思疎通の緊密化を図ることで、施策の趣旨等の一層の浸透を図り、最終的には施策の効果が円滑に児童生徒まで届くようにすることを目指しております。子ども達に対して直接教育できるのは、学校（教員）、家庭及び地域であって、我々、行政としては、『施策』という手段によって、そのような教育現場の実践を支援していくしかありません。その際、どんな素晴らしい施策を実施したとしても、施策の効果が、教育の現場まで浸透し、その恩恵が子ども達まで伝わるようにしなければ、せっかくの施策も台無しなのです。」このように、文部科学省の生徒指導行政の担当責任者の言からもわかるように、国の教育行政の役割としては、「施策」という手段によって、学校（教員）、家庭、地域といった教育現場の実践を支援することであり、加えてその施策の効果が児童生徒に届くようにするためにも、「各都道府県・指定都市教育委員会等との意思疎通の緊密化を図り、施策の趣旨等の一層の浸透を図る」ことが求められるのである。
- 3) 「通知」は、指示命令としての「通達」以外の文書であり、その本質的な意味合いは「指導・助言」である。文部科学省は、教育委員会の上級官庁ではないために、現在では「通達」という用語は使用せず、すべて「通知」として発している。（菱村幸彦編著『教育法規の要点がよくわかる本～これだけは知っておきたい教員に必要な法令知識～』教育開発研究所、平成 24 年、39 頁。）
- 4) 文部省の著作としては、従来の『生徒指導の手引き』（昭和 41 年作成、昭和 56 年改訂）に替わり、平成 22 年 3 月に作成された『生徒指導提要』（平成 22 年 3 月）がある。同書の当時の文部科学省初等中等教育局長の金森越哉氏による前書きには、「小学校段階から高等学校段階

までの生徒指導の理論・考え方や実際の方法等について、時代の変化に即して網羅的にまとめ、生徒指導の実際の際し教員間や学校間で教職員の共通理解を図り、組織的・体系的な生徒指導の取組を進めることができるよう」に意図した、「生徒指導に関する学校・教職員向けの基本書」であり、「生徒指導を進める上での基本書として、児童生徒にかかわるすべての教職員や、教育委員会を始めその他教育にかかわる多くの関係者などに読まれ、具体的な指導や研修に大いに活用されることで、生徒指導の一層の充実が進められることを期待」するものであることが記されている。マニュアルとしては『教師が知っておきたい子どもの自殺予防』（平成 21 年 3 月）などがあげられる。また形態は「通知」であるが、実質的には報告書の体を為すものとしては、『児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査』（平成 20 年から平成 24 年に平成 19 年度版から平成 23 年度版がそれぞれ出される。）があげられる。文部科学省の附属機関である国立教育政策研究所生徒指導研究センター作成の冊子の中で主要なものをあげるならば、『生徒指導資料集第 3 集 規範意識をはぐくむ生徒指導体制－小学校・中学校・高等学校の実践事例 22 から学ぶ－』（平成 20 年 4 月）、『生徒指導資料第 1 集（改訂版）生徒指導上の諸問題の推移とこれからの生徒指導－データに見る生徒指導の課題と展望－』（平成 21 年 3 月）、『問題事象の未然防止に向けた生徒指導の取り組み方』（平成 22 年 6 月）、『生徒指導リーフ』（Leaf. 1～9）（平成 24 年 2 月～9 月）などがある。文部科学省の外郭団体としての独立行政法人教員研修センター作成のものとしては、『スクールコンプライアンスを考える』（平成 24 年 3 月）、『生徒指導の充実のために』（平成 24 年 3 月）などがあげられる。これらのマニュアル・資料の作成と発信も、生徒指導行政の重要な機能であるが、本稿では通知の機能に焦点をあてて生徒指導行政の特質を明らかにすることを目的としているので、本稿では取り扱わないこととする。

- 5) 教師は、特に授業の導入において、ペスタロッチの教育思想にみられるように直観の原理の発動等により、児童生徒の学びに対する心理的抵抗感を払拭し、興味・関心を高め、学習意欲の増進を図り、主体的な学習活動を導くことが肝要となる。学習とは自己活動の原理の発動であり、学習者自らの活動によって行われる営みに他ならないからである。「学習意欲を喚起する学習指導」として平成 20 年改訂の新しい学習指導要領では「習熟度別指導の充実」、「段階的指導」があげられている。
- 6) 特に学校教育法第 11 条は、生徒指導上の諸問題に対する実質的な指導形態である、児童・生徒・学生に対する教育上必要と認める「懲戒」の容認と、ともすれば懲戒から発展しがちである体罰の禁止について、明記されている。また学校教育法施行規則第 26 条には、校長及び教員に容認されている事実上の懲戒について、「児童等の心身の発達に必ずる等教育上必要な配慮」を行うことと、校長のみに認められている法的効果を伴う懲戒として、訓告、停学、退学をあげ、退学については該当事項を設けている。
- 7) 平成 18 年 12 月の教育基本法改正に先立っても、平成 18 年 10 月 19 日付けの通知「いじめ問題への取組の徹底について」（18 文科初第 711 号 文部科学省初等中等教育局長通知）は重要である。本通知には「いじめは、決してゆるされないことであり、また、どの子どもにも、どの学校にも起こり得るもの」であることを強調し、いじめの重大性を認識し、「いじめの兆候をいち早く把握して、迅速に対応する必要」や、いじめ問題が発生したときには、いじめ問題

- を隠すことなく、「学校・教育委員会と家庭・地域が連携して、対処」していくべきことを示している。具体的には「いじめの早期発見・早期対応」、「いじめを許さない学校づくりについて」、「教育委員会による支援について」の3つの柱で示すとともに、別添資料として「いじめ問題への取組についてのチェックポイント」を掲げている。
- 8) 刑法第36条第1項には「急迫不正の侵害に対して、自己又は他人の権利を防衛するため、やむを得ずした行為は、罰しない」と規定されている。
- 9) 刑法第37条には「自己又は他人の生命、身体、自由又は財産に対する現在の危難を避けるため、やむを得ずにした行為は、これによって生じた害が避けようとした害の程度を超えなかった場合に限り、罰しない。」と規定されている。
- 10) この一節は、「正当防衛」及び「緊急避難」の際におけるやむを得ぬ適切妥当な有形力行使の容認であり、この一節が教師の安易な体罰の容認にはつながらないことは当然のことである。
- 11) これまで、福岡市では、平成16年3月に平成9年作成の「体罰によらない生徒指導のために」の改訂版『子どもの明日を信じて（体罰によらない生徒指導のために 改訂版）』を作成し、福岡市教育委員会管轄下の全教職員に配布し、体罰事案が起こった学校については、必ず「体罰によらない生徒指導のための研修会」を実施させ、研修実施報告書を出させるとともに、校長連絡会・教頭連絡会・生徒指導連絡会などの折にふれて、体罰によらない生徒指導について繰り返し指導・要請してきたが、形骸化の傾向にあった。すなわち学校現場では、このような指導・要請が表面的な受け取られ方に終わっており、現場の教職員に体得されていない傾向にあった（平成21年7月15日付け「体罰によらない生徒指導委員会の方針」学校指導課）。上掲の冊子は、本文が33頁にわたるものであり、教師による体罰について詳細なる説明、分析のもとに体罰によらない生徒指導が具体的に記述されているものであり、充実した内容のものであったが、詳細ゆえに簡潔性、直観性に欠けるところがあった。十分に活用されてこなかったのである。
- 12) 同委員会は、生徒指導関係の学識経験者（大学教授）、弁護士、スクールカウンセラー、保護者代表、NPO関係者、運動部活動関係者、警察関係者（OB）、学校関係者（小学校長、臨床心理士）、学校関係者（中学校長、福岡市学校警察連絡協議会会長）、学校関係者（特別支援学校長）の10名より構成されていた。
- 13) この『体罰によらない教育』のリーフレットと研修資料配付及び、それらを活用した校内研修等により、平成22年度福岡市の体罰報告件数が11件となり、前年度より13件減少したことが報告されている。