

オピニオン

義務教育における戦後生徒指導体制の罠

——「荒れ」を防ぐチーム学校に向けた制度づくり

大久保 正廣*

*元福岡大学人文学部

The Trap of the Postwar Student Guidance System in Compulsory Education: Creating a System for Team Schools to Prevent "Disorder"

Masahiro Okubo*

* Formerly Faculty of Humanities, Fukuoka University

In postwar Japan, school education was based on reflection on the prewar nationalistic education, and democratic education that valued children's independence rather than top-down education was sought. In particular, student council activities became a pillar of academia and the education movement as one of the core elements of creating Japanese democracy. However, starting in the 1970s, schools faced problems such as school violence and bullying, and in the early 1980s, a comparative education study made a shocking announcement in the Diet that school violence in Japan was the third worst in the world. However, there was a big difference between Japan and the rest of the world in terms of disciplinary guidance, which was a response to the violence problem. In Japan, overcoming violence through student council activities became a central issue, mainly as a methodological response of academia and the education movement. There, against the backdrop of political conflict between education policy and the education movement, organizational responses including management were difficult, and team schools were difficult. Military-like images of disciplinary guidance also tended to be avoided. However, in order to overcome school violence in the future, it is desirable to create rules that guarantee a school team that is common sense even by international standards. The "School Safety Rules," which Osaka City has institutionalized in difficult circumstances, are a pioneer in this area, and it is essential to create a responsible, nationwide system for a new era.

Keywords : Bullying suicide case, Suspension of attendance, Discipline guidance, Management-only education, Internal matters

キーワード : いじめ自殺事件, 出席停止, 規律指導, 管理主義教育, 内の事項

* 〒814-0180 福岡市城南区七隈8丁目19-1 福岡大学人文学部

Correspondence concerning this article should be sent to: Masahiro Okubo, Faculty of Humanities, Fukuoka University, 8-19-1 Nanakuma, Jonan-ku, Fukuoka City, 814-0180, JAPAN
Email: kohara333da@gmail.com

1. はじめに

戦後日本的な中学校を中心とする校内暴力やいじめといったいわゆる学校の「荒れ」の問題は、50 年以上前のその顕在化から今日に至るまで深刻であり、戦後日本的な長すぎた病といえる現象である。このことは「荒れ」の継続的な常態化のためか今日では大事件がない限り大きくメディアで取り上げられない傾向にあるが、令和 5 年度の文科省統計をみても小中学校・高校の暴力の数値は戦後最悪のレベルを示している。

しかしそうした中で、これまでは学校暴力の数値が常に全国のトップレベルであり続けたが、近年極めて特異な改善を見せている市——それが大阪市である。このことは一部新聞における西村（2018・2023）による 2 回の発表で明らかにされており、その根底には『生徒指導提要』という 2010 年における画期的な戦後生徒指導の到達点とも重なる、戦後日本的には多難な生徒指導体制づくりがあった。だがその特筆すべき事実を、今日一般人は無論のこと、教育に関わる専門家やメディアがどれほど理解しているだろうか。先日、ある教育関係の学会で 20 年ほど前から提言してきたこのルールづくり（大阪市「学校安心ルール」）について聞いてみたが、約一割しか手があがらなかった。大阪市が中心である関西の会員が多く、関西の碩学を中心に活動を展開してきたこの学会でさえこうである。この不思議な教育言説の現在とは、いったい何なのであろうか。

四半世紀の間、公立の中等学校で拙い経験を繰り返してきた論者も、その時代の大きな渦の中にあって様々な紆余曲折の忸怩たる思いがあった。そうした混迷のなかで、特に校内暴力やいじめ、体罰といった問題に関して、NHKを含む主要メディアからの言説さえ、現象に対しむしろ火に油を注ぐのではないかといった思いに駆られることも少なくなかった。この荒廃問題とはいったい何なのか、どのような経緯のもとで問題が続いてきたのか、大阪市の注目すべきしかも『生徒指導提要』の画期的な到達点とも重なる実践結果が、なぜメディアやアカデミズムを通じて国民に流れてこないのか。30 年ほど前からの問題意識から今日に至るまでの研究成果をもとに、ここではいくつかの視座から述べてみたい。

構成は次の通りである。1, はじめに 2, 規律指導の特殊日本の問題 3, 出席停止の混迷と周辺国のルールづくり 4, 戦後日本的生徒指導実践の落とし穴 5, 『生徒指導提要』とルールづくりへの視線 6, いじめ凍死事件第三者委員会（2022）の再発防止策 7, 義務教育の無責任体制を克服するために 8, おわりに

次節では、世界と大きく異なることになった日本的な規律指導観とその背景を歴史的・政治的に指摘し、3 節では出席停止がこれまで規定はあっても実践できない空文化されてきた実情と周辺国とのルールづくりの具体的な差異を比較した。4 節ではこうした背景から特殊日本的な実践となった「かかえこみ指導」と「毅然とした指導」について紹介し、5 節では『生徒指導提要』（2010）の達成とそのルールづくりへの学界における視線の現状を指摘した。そして最後 6, 7 節では旭川いじめ凍死事件の第三者委員会による再発防止策と大阪市の「学校安心ルール」との一致を確認し、さらに自民党文部科学部会による緊急措置の画期的提言を踏まえた、新時代の責任ある義務教育の制度づくりを展望した。

本稿はこれまでの教育方法学的研究をもとに特に制度的問題に焦点化し、オピニオンとして広範囲で論じたものであり、紙幅の関係上詳細については参考文献をご参照いただければ幸いである。

なお、ここで論じているのはこれまでの戦後日本の義務教育における制度的問題点とその改革であり、基本的には、教師の個としてのあるべき常識を超えた特別な教育実践や姿勢を問うものではない。

2. 規律指導の特殊日本の問題

この生徒指導に関する研究を本格的に始めてから、少なからず驚いたのは生徒（生活）指導に関わる政治問題の大きさ、根深さである。学術的にみても、日本生徒指導学会ができたのは 2000 年になってからであり、それまでは全国生活指導研究協議会や日本生活指導学会という教育運動——ここでは、戦後初期からの日本教職員組合（日教組）を中心とする教育改革運動——を支えた研究者や知識人を中核とする学会が主流であった。この 2000 年の時点で研究者は大きな選択に迫られることを、本格的な研究に入る 2000 年当初までははっきりとは意識できなかった。

こうした日本の生徒指導に関わる特殊日本的と思われる政治や言説の流れを取り上げ、義務教育におけるルールづくりが今日まで遅れてしまった日本の事情を指摘したい。

2. 1. 規律への戦後の視線

（1）沖原豊の国会における国際比較教育研究発表

戦後的な学校の荒廃問題は、実は 80 年代初頭の研究によって既に国会で基本的議論がなされていた。

第 98 回国会文教委員会 第 2 号 における沖原（1983）の研究では、世界 87 か国のアンケート調査結果によって次のような世界の校内暴力の分類が発表された。つまり、①対教師暴力 ②器物破壊 ③生徒間暴力による分類によって、世界の学校暴力を、重症国（3 つとも）、中症国（②と③）、軽症国（③のみ）無症国（ほとんどない）とした。

こうした分類のなかで、日本はどう分類されただろうか。結果は次のように驚くべきものだった。

重症国	アメリカ	イギリス	日本	
中症国	フランス	西ドイツ	イタリア	カナダ
軽症国	韓国	インドネシア	メキシコ	

つまり、80 年代初頭において日本はアメリカやイギリスとともに世界でもワーストクラスの校内暴力国と分類されたのである。そしてこの調査で重要なのは、アメリカとイギリスにおける規律指導への視線だった。

<アメリカ>

八つの対策の トップに規律及び監督の強化 というのが挙げてあります。なお、アメリカでは一九七〇年からギャラップ教育世論調査とされているものが行われておりまして、（中略）規律の欠如、アメリカの学校の規律の欠如ということがもう最大の問題であるということ、アメリカの国民が十年以上にわたって指摘し続け、規律の回復を 求め続けてきたわけでありまして。そういう背景もあって、先ほどの国立教育研究所の八つの対策のトップに規律が取り上げられたというわけでありまして。

<イギリス>

イギリスでは、主として中等学校教員によって構成されております男子教員組合あるいは女子教員組合が、非常に校内暴力が激しいものでありますので、（中略）最小限の規律はぜひ維持されなければいけないということが、イギリスの中等学校の教師によって構成されている教員組合の主張であり、組合員に対する指針であるわけでありまして。

これらを見ても明らかなように、既に 40 年前の重症国アメリカとイギリスにおいては規律指導が最優先とされてきたことに注目したい。今日、90 年代に始まったゼロ・トレランスはともすれば厳罰指導などと解されるのが日本の現状であるが、既に 80 年代初頭においてアメリカでは無論、イギリスでも規律指導への着目がなされていたのである。

(2) 重症国アメリカ、イギリスと日本における生徒指導の歴然とした差異：規律とカウンセリング

戦後日本では戦前の国家主義教育への反省に立ち、子どもの主体性を重視する生徒会活動による方法とカウンセリング的方法が生徒指導の主流であった。規律の語は軍隊を連想させるように、特に教育においては批判的な文脈で使われがちだった。しかし、次にみるように、重症国のアメリカ、イギリスにおける規律とカウンセリングについての考え方は日本と大きく異なり、注目すべきものがある。

日本の場合はえてしてカウンセリングの方に重点を置いて、規律ということについては現在それほど強調されていない。あるいは場合によっては拒否反応が示されるというところが違うのではないかと思うわけがあります。(中略)

重症国、中症国、軽症国、無症国の四つの類型に分けて、どれが一番重視されているかということを見ますと、軽症国ほど、まだ校内暴力がさして問題になっていない国ほど対策のトップにカウンセリングが取り上げられているわけです、カウンセリングが、そして中症国になるとだんだんカウンセリングの度合いが下がり、重症国になるとカウンセリングというのは一番最後で、余り効果はないということになっています。逆に重症国の場合は、学校規律の維持ということが対策のトップに挙がっております。

このように既に 40 年ほど前のこの時点において、「荒れ」克服の基本的な姿勢は示されていたのである。今日的な言葉でいえば、カウンセリングを含むバランスの取れた「チーム学校」による組織的な規律指導である。しかしながら、軍隊的な規律のイメージに加えて、戦後教育的な以下のようなさらに特殊な事情もあって、国会でのこの貴重な研究と提言は正面から取り上げられることはなかった。

2. 2. 規律指導のおかれた戦後の事情

(1) 「管理主義」言説

80 年初頭の国際比較研究において日本は世界でも重症国であり、「非常に校内暴力の激しい場合の対策はやっぱりどうしても規律を重視していかなきゃ

いけない」はずだったが、「規律ということについては現在それほど強調されていない。あるいは場合によっては拒否反応が示される」といった戦後日本の教育の状況とは一体何だったのか。

戦後民主主義教育の出発点においては、教育行政や教師からの上からの教育でなく、生徒自らの自主性、主体性を重んじた生徒会活動こそが学校と地域を変えるものとして実践的な核とみなされてきた。しかし、大久保（1999）にみるように、生徒会活動による「荒れ」の克服は、その「荒れ」の状態が深刻であればあるほど難題であることは、既に戦後初期の「無処罰指導」といった生徒会活動の実践的な失敗から明らかとなっていた。大久保（2010b）の今日的な事例を見てもわかるように、チーム学校を担保する組織的な規律指導なしには「荒れ」克服は不可能なものだった。

しかし、このころ自明視されていた教育言説の状況は極めて特異なものであった。そのひとつの代表的なものは、学校における自由や自治活動を重んじる生徒会活動を管理的に抑え込んだがために校内暴力となり、校内暴力を管理的に抑え込んだがために陰湿ないじめが広がったといったまことしやかなもので、70年以降の学校の「荒れ」の現象を説明する際のひとつの風説となっていた。NHKをはじめ少なからぬメディアで流れたこうした言説を、拙論ではこれまで「管理主義」言説として取り上げている（大久保，2010a）。この「管理」が学校暴力の大きな要因とする言説のこれまでの浸透力・影響力は根強く、とりわけ前世紀には特に検証もされることなく自明視されてきた。この言説は今世紀に入って以降はさすがに使われなくなったが、この風説の起点に生徒会活動があるように、この言説の背景には教育運動における戦後民主主義教育実践への並々ならぬ熱意と期待が込められていたのであり、後述するように今日においても時々その理想的教育方法としての片鱗を見せている。この間の事情について、大久保（2010a）は次のようにまとめている。

教育言説における「管理主義」の語は、戦後は戦前、戦中の国家主義教育への批判から、戦後の教育運動対教育政策、学校内では管理職と一般教員の管理問題の対立をめぐって、やがて政治的に主に教育運動側の教育政策・管理職批判として用いられ、学校内部の生活指導の実践の上では、特に生徒会指導観の問題として現れた。ところが、70年の半ば以降教育運動の政治的な弱体化や従来の政治的闘争の沈静化とともに学校外部への視線は背景に退き、校内暴力やいじめ、不登校などの学校荒廃問題が深刻化するにつれその学校内部への視点に「管理主義」原因説

が付加されてゆく。

大久保（2010a），p.136.

こうして、80年代以降になると更なる学校問題の深刻化によって「管理主義」教育としての体罰問題、校則問題となり、学校問題の大きな要因として定式化・概念化され、左右の立場に関わらず問題化されていった。現在においては対教師暴力やいじめ、不登校などの現象の混在はさすがにこの説の従来からの説得力を弱めており公に語られることはほとんどなくなった。しかし、前世紀を風靡し、後述するように今日においても荒廃問題のみならず体罰問題や校則問題の底流に流れていると思われるこの言説の根底には教育運動と教育政策の政治的、教育理念的対立の戦後的問題があり、教育言説における教育運動の優位があった。

この「管理主義」言説は、前述した規律指導批判の戦後的な流れの中で、管理職による懲戒や出席停止批判となることは自然であった。しかし戦後民主主義の出発点であり子どもの主体性を重んじたデューイでさえ懲戒を否定するものではない。「ある行動の過程はあまりに人を困らせ不快にさせるのでこれを許すわけにはいかない。そこで直接的な非難が直ちになされる。恥をかかせたり、嘲笑したり、冷遇したり、叱責したり、処罰したりがなされるのである」。そして、「規律指導に不可欠な『他人からの直接的な人的働きかけという方法』はとりわけ『危機的な状況においては重要』としているのである」（大久保，2010a，p.458）。

（2）内的事項

私的な話になるが、小学生の頃の不思議だった話がある。その時の校長先生はいつも校内にある庭園の手入れをしたり、学校施設の修理などをしたりして、毎日のように繰り返し外に出て汗を流しておられた。初めのころは用務員さんかと思っていたが、学校行事などの挨拶で校長先生だとわかった。近年まで長い間その意味がわからなかったが、それはそのころの戦後的な校長の立ち位置にあるのだと気づいた。

教育権論争が長く続いた戦後教育においては、国民の教育権論に立つ教育運動の教育法学がアカデミズムの中心にあり、現場の強力な労働運動とあいまって法廷闘争が繰り広げられた。その教育運動の理論では、校長の仕事は学習指導や生徒指導ではなく、施設・設備の管理が中心だったのである。この理論には次のような背景がある。

① 勝田守一・堀尾輝久による国民教育の「中立性」という問題

国民教育の「中立性」に関する堀尾・勝田（1992）の結びの「おわりに — 限界の自覚をばねに」は次のようである。

国民教育は労働者の自己教育との連関をみいだすことによって、己の限界を積極的に意義づけることができるし、さらに、労働者やその他の民衆は、その自己教育と国民教育とのつながりの重要性を意識することによって、一方では組合その他のポリシーの中に、他方では父母のひとりとして、国民教育に積極的にその要求を提出し、教師と父母のつながりを固めつつ、PTA の組みかえに努力することが期待される。そのことによって、じつは、労働者・民衆の自己教育もまた、その将来に見通しをひらき、さらにそれは国民教育における自由の空洞化を防ぐ運動の組織的展開にとっての強力な一翼となりうるだろう。

イデオロギーを含みきわめて抽象度が高いが、論者の視点から分かりやすく言いかえれば次のようになるだろう。つまり、代議制という政府のなかでの公教育は、権力側に有利なこれまでの戦前につながる保守性を帯びているので、労働者やその他の民衆は、権力側には立たない国民教育とのつながりの重要性を意識することによって、教員組合その他の団体とともに、他方では父母とともに教師と父母とが連携してこれまでの PTA を改革することが期待される。そのことによって労働者・民衆の自己教育は、より自由で民主的な「国民教育の『中立性』」というものとして組織的に成し遂げられるだろうと。

当時の有力なイデオロギーを背景としたこの理論は、国家と国民との対立という図式のもとで、次のような文部省を中心とする教育行政と日教組を中心とする教育運動の、学校における役割の対立・分裂につながることになる。

② 「内的事項」という宗像法学

こうした勝田や堀尾の教育権論に立つ戦後教育学は、教育行政と教育運動との多くの裁判闘争の理論的な支柱となった。なかでも、この理論を踏まえた宗像誠也による「内的外的峻別論」は、戦後の生徒指導論、特に義務教育における「出席停止」やチーム学校という制度づくりを考える時、避けては通れない問題性があった。

菱村（2010）によれば、この「内的外的峻別論」とは、「教育を内的事項（教育内容・方法）と外的事項（施設・設備）に分け、教育行政の任務は、外的事項の整備に限られ、内的事項に及ばないという論」であり、「国家権力による教育内容への介入は、教育基本法に定める『不当な支配』に当たると主張」し

たのだった。先に私的経験で述べた、小学校時の施設・設備の改善を主たる仕事とした校長先生こそは、まさに「外的事項」（施設・設備）を生真面目にこなしていたのであり、「内的事項」である学習指導や生徒指導は、当時の教職員がほぼ全員加入していた日教組に任せていたのである。この論争は、初めは50年代の道徳特設問題など学習指導要領の法的拘束性をめぐって教育行政と教育運動の対立となり、76年の学テ最高裁判決で教育行政の立場が認められ指導要領の現行の位置づけとなっている。

こうした流れを踏まえてルールづくりについてまとめると次のようになる。戦後長い間教育現場に広がった国民の教育権論に立つ教育法学では、出席停止を含む生徒(生活)指導は「内的事項」に当たるが、生徒指導に不可欠な管理職や教育行政とのチームとしての連携は前提とされてはこなかった。つまり教育運動の国民の教育権論に立つならば、学校の恥部である暴力問題を、担当すべきでもない校長が担当すべきでもない教育委員会と連携して「出席停止」ができるはずはなかったのである。こうした長い間の現場的な混乱のなかで、出席停止の制度は続いてきたのだった。

この問題は、停学・退学といった懲戒のある高校でさえも無関係ではなかった。特に高校でバイクが走りまわるといった時代では、管理職は無論、学校内に暴力に対して見て見ぬふりの空気さえあった（NHK, 2002）。無論今日においても注意すべきは、管理職の対応によっては、「チーム学校」の欠如した高校でも起こりうる事態である。

2. 3. 今日の学校教育における規律指導の意義と課題

ここでは、現代思想におけるひとつの規律指導への視線として校則問題を取り上げる。校則問題はつい最近でもNHKをはじめ大きく取り上げられて話題となったが、その全国的な改善の流れをみても、「大山鳴動して鼠一匹」といった観がある。新たな生徒指導提要における校則をめぐる言説でもこの流れを受けているが、坂田（2022）からも指摘されるように、これまでの校則問題の混乱を踏まえた今後さらなる議論が必要である。前世紀に蔓延した「管理主義」言説においては、校則問題も、厳しい校則がその不満と反発による暴力を生むといった学校暴力の要因の中に含まれていたが、それに並ぶ芹沢（1989）の校則問題は、現代思想を援用したさらに特異な様相を示していた。

「校則は学校側が勝手に引いた禁上の線」であり「権力線」であり、その特徴は主に「身体をめぐっている点」であり、「頭髪や服装の規制は、子どもたちの力を奪うという呪術的な発想が透けて見え」、「私たちはこのフーコーの名

づけた『限界としての権力』にいつも試されている」のだとする。ここではフーコーの援用によって、国家権力の問題として戦争と天皇制の問題を取り上げ、学校問題を解釈しようとしていることがみてとれればよいだろう。こうした観点からは、学校問題は学校における暴力や病理の問題ではなく、それは問題行動を示す生徒とともに「権力」に対峙しその「暴力」に「屹立」すべきものである（芹沢，1989，pp.130-131）。

つまり「「限界としての権力を解体してゆく努力は、教師集団の制度化されたイノセンス（大久保注：ここでは権力側の正当性と解しておく）の独占を解体することであり、そのことは取りも直さず、私たちの社会から暴力と戦争を消滅させてゆく行動そのものとなるはず」であると説かれている。これらの言説の詳細については拙著に譲るが、「教師集団の制度化されたイノセンスの独占を解体すること」「それは問題行動を示す生徒とともに『権力』に対峙しその『暴力』に『屹立』すべきもの」とする。芹沢においては、「問題行動を示す生徒」はヒーローであるかのようである。

次の暴力被害者である若い女性教諭は、『権力』に対峙しその『暴力』に『屹立』する加害生徒に対して、「内申書をちらつかせる」「イノセンス」を独占していることを気づかない愚かさを持ち、論者が「思わず笑ってしまう」存在とされている。

仙台市の中学校で女性教諭（25歳）が3年生（15歳）の生徒4人に殴る蹴るの暴行を受けた。この女性教諭は2年の担任で、2時間目が終わった休み時間中、校舎3階の廊下で喫煙していた生徒一人を見つけやめるよう注意すると、生徒の仲間5、6人が同教諭にツバを吐きかけ、一人が蹴った。同教諭が「そんなことをすると高校入試に落ちるわよ」とたしなめると、生徒たちは同教諭をとり囲んだため、職員室に逃げ帰った。喫煙していた生徒ら4人が追いかけて職員室に入り、同教諭の髪を引っ張るなどして、腰や腹部に打撃を与えた。（『毎日新聞』1983，2，23）

暴力のきっかけが喫煙であること。これが高校では考えられない、あまりに頻繁に中学校で繰り広げられてきた懲戒のない空間での出来事であることが、制度的・実践的にはきわめて重要なのであるが、この論者にはうかがい知れぬ空間なのであろう。

これらの視座の根底にはフーコーや吉本隆明の援用による国家権力批判があり、その点では教育の「中立性」をめぐる教育運動の国家批判と通じる点も

ある。このような 80 年代末の現代思想をめぐる規律指導の意義と課題については極めて抽象度が高く困難ではあるが、大久保（2010a）は次のようにまとめている。

これらの言説は、「管理主義」言説と親和的でありながらも教育運動の視線とも決定的な乖離を示しており、結果的に実践の深淵と協同性に迫る回路を高踏的に切断していた。「管理主義」言説に加えてこうした現代思想における規律批判の言説においても、規律指導のおかれた状況は困難を極めたのである。（中略）

学校における規律とは、それなしでは教育活動が成立できない学校教育の基盤となるものであり、規律指導の一環としての懲戒とは、特に「危機的な状況」において、その対象者のみに反教育的に焦点化されたものではなく、被害者は勿論その周囲を含んだ集団における許容されざる行動の基準を示し規律を守るため個人的あるいは組織的・協同的になされるものである。

大久保（2010a），p.459.

3. 「出席停止」の混迷と周辺国のルールづくり

3. 1. 「出席停止」の空文化

こうした戦後日本的な背景においては、世界の義務教育の生徒指導体制づくりや実践との大きな違いとなった。

（1）大津いじめ自殺事件における尾木直樹と義家弘介との論争

全国的な問題となった大津いじめ自殺事件は、NHK を初め多くの報道が繰り広げられたことは、いじめに関心のある方なら記憶にとどめている方も少なくないだろう。その中でも制度整備の問題としての出席停止に関する意見の対立は、これまでにほとんどメディアの表舞台ではなされなかった論争であった。これまでに長い間教育評論家として、NHK のゴールデンタイムでもそれまで解説してきた尾木の出席停止への否定的見解に対して、元ヤンキー先生で当時国会議員であった義家（2014）は明確に肯定したのである。「出席停止がいじめた児童生徒の教育を受ける権利を侵害するというのだが、いじめられた児童生徒の受ける権利をなぜ考えないのか」といった、後述するいじめ研究者である森田（2010）の反省とも関わるまっとうな意見である。しかし、実は出席停止の問題点とは、尾木のような出席停止そのものへの批判や否定 — つまり例えば出席停止というラベルを張ることによって加害者の更生ができなくな

るといった議論（これは実質的には停学の否定といった欧米や近隣国では考えられない非常識な議論）というよりは、加害者の人権に軸足をおいたゆえのその長すぎた空文化にあった。つまり、くどくなるが、どうして管理職が自分の責任範囲である学校暴力の恥部をわざわざ上司ともいえる教育委員会に報告し、手続きも面倒な出席停止を断行できるのか。ましてや、教育委員会も管理職も生徒指導に関わるべきではないといった「内的事項」という有力な学説が、長い間現場では自然なことだったのである。

こうした特殊日本的な問題は、これまでほとんど問題視されてはこなかったが、このことは現行の地方自治体における公立小中学校の管理運営に関する規則に端的に表れていると思われる。これまでではとりあえず「訓告」という懲戒があるはずの小中学校だが、懲戒の規定が明示されているのは停学と退学のある高校であり、各自治体の小中学校での懲戒は、ルールづくりのない管理職の役割のあいまいさの中で、明文化されていないことが今日まで少なくはなかった。

つまり、欧米や近隣国など、世界的にみれば信じがたいことだろうが、これまでのような公立小中学校では、校内のルールづくりがない中ではなおさら、危機的な暴力的状況でさえ実質的な停学である「出席停止」は実践できなかったのである。

（２）いじめ対策における空文としての出席停止

文部科学省初等中等教育局児童生徒課の資料を元に作成した、出席停止のこれまでの実施状況は次のようである。

表１ 出席停止の実施状況（1981－2020）：大久保（2022）

西 暦	元 号	対 教 師 暴 力	生 徒 間 暴 力	器 物 損 壊	授 業 妨 害	い じ め	そ の 他	計	対 教 師 暴 力	生 徒 間 暴 力	器 物 損 壊	授 業 妨 害	い じ め	そ の 他	計
1981	S56	—	—	—	—	—	—	—	11	22	1	0	—	110	144
1982	57	—	—	—	—	—	—	—	22	150	20	28	—	67	287

1983	58	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1984	59	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1985	60	—	—	—	—	—	—	—	13	34	2	50	—	38	137
1986	61	—	—	—	—	—	—	—	15	11	0	8	—	31	65
1987	62	—	—	—	—	—	—	—	14	10	8	5	—	4	41
1988	63	—	—	—	—	—	—	—	26	14	5	4	—	12	61
1989	H 元	—	—	—	—	—	—	—	19	14	0	4	—	29	66
1990	2	—	—	—	—	—	—	—	12	24	3	1	—	3	43
1991	3	—	—	—	—	—	—	—	30	20	6	0	—	6	62
1992	4	—	—	—	—	—	—	—	6	13	2	0	—	7	28
1993	5	—	—	—	—	—	—	—	21	16	10	0	—	3	50
1994	6	—	—	—	—	—	—	—	12	24	0	4	0	3	43
1995	7	—	—	—	—	—	—	—	14	16	9	1	0	11	51
1996	8	—	—	—	—	—	—	—	9	14	3	9	0	4	39
1997	9	0	0	0	0	0	1	1	24	17	2	3	0	4	50
1998	10	0	0	0	0	0	1	1	22	27	2	3	0	2	56
1999	11	0	0	0	0	0	0	0	35	16	3	12	6	12	84
2000	12	0	0	0	0	0	0	0	19	22	1	7	6	0	55
2001	13	0	0	0	0	0	0	0	16	17	9	9	0	0	51
2002	14	0	0	0	0	0	0	0	15	11	0	3	5	3	37
2003	15	0	0	0	0	0	0	0	9	10	3	0	0	3	25
2004	16	0	0	0	0	0	0	0	9	8	4	4	0	0	25
2005	17	0	0	1	0	0	0	1	16	11	4	1	7	3	42
2006	18	0	2	0	0	0	0	2	11	36	3	4	0	4	58

義務教育における戦後生徒指導体制の異

2007	19	0	0	0	0	0	0	0	19	10	2	9	2	9	51
2008	20	1	0	1	1	0	0	3	12	15	11	22	1	4	65
2009	21	0	0	0	0	0	0	0	20	27	8	20	2	2	79
2010	22	0	0	0	0	0	0	0	21	19	3	18	6	7	74
2011	23	0	0	0	0	0	0	0	10	6	4	8	0	3	31
2012	24	0	0	0	0	0	0	0	20	5	8	8	2	7	50
2013	25	0	0	0	0	0	0	0	18	24	4	5	5	5	61
2014	26	0	0	0	0	0	0	0	11	4	6	14	2	4	41
2015	27	1	0	0	0	0	0	1	4	5	1	3	3	5	21
2016	28	2	2	1	0	2	0	7	10	3	3	3	2	0	21
2017	29	1	1	0	1	1	0	4	5	1	1	1	0	1	9
2018	30	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	1	0	11
2019	R 元	1	0	1	1	0	1	4	2	0	0	0	0	0	2
2020	2	*	*	*	0	0	0	0	*	*	*	1	1	0	6

- ・ 平成 19 年度より複数回答可。
- ・ 平成 9 年度から令和元年度までの対人暴力は数値も少なく、簡略化のためその他に入れている。
- ・ 令和 2 年度より、対教師暴力・生徒間暴力・対人暴力・器物損壊は合計で暴力行為となっているため*で示し中学校は 4 となっているため合計は 6 である（小学校は 0）。
- ・ ただし、昭和 56 年と 57 年については、「校内暴力等に関する調査について」（昭和 58.5.30 文初中 166）によるもの。シンナー乱用はその他に入れた。昭和 58 年と 59 年については不明。

表を見てもわかるように、昭和 60 年前後を境に、急に数値が減っており、最近では平成 28 年以降もかなりの減少となっている。前者では、昭和 58 年の改正によって出席停止対象の児童生徒の義務教育を受ける権利がさらに詳細に考慮されたためだと考えられる。つまり、いじめや暴力の加害者の学ぶ権利を守るために被害者の学ぶ権利がないがしろにされてきたという傾向があっ

たということである。これまで幾度となくこうした出席停止の問題点を指摘してきたが、内田（2022）のように NHK 等の表舞台にこれまで登場してきた論者においても、そのことはようやく今日俎上に上っているようにになっている。

しかし、皮肉な話であるが、「学校安心ルール」のような組織的なルールづくりは、実は本来的には表舞台であるはずの文部科学省（2006）の通知において既に出ており、文部科学省（2010）においても提言されてきた事柄であった。昭和 58 年以降も平成 8 年と 13 年に出席停止については改正がなされているが、改正がなされるたびに問題になっているのは加害者の学ぶ権利であり、むしろ守るべき被害者の学ぶ権利を含めた内在的な制度整備の在り方がどれほど視野に入っていたのか疑わざるをえない。平成 28 年度以降の減少幅も大きくなっており、早急な検討と改革の必要がある。

3. 2. 義務教育における懲戒の国際比較研究

既に 80 年代初めの沖原の比較教育研究でも示したが、当時から今日まで、義務教育の生徒指導体制は外国のそれと比較して周回遅れの様相を示している。これまで大久保（2010a）においても、諸外国との懲戒の比較研究を行ってきたが、欧米でも義務教育は停学が一般的で、フランスやドイツ、アメリカのように退学（転校）さえある国も珍しくない。そしてその懲戒の主たる責任者は義務教育でも校長である。

それでは、周辺国ではどうだろうか。次に韓国と台湾について取り上げたい。

（1）韓国・台湾のルールづくり

いずれの国も基本的には学校内部での校長を中心とした生徒指導体制。

A. 韓国

1997「教育基本法」を踏まえて「初・中等教育法」・「初・中等教育法施行令」で懲戒が定められた。日本と同様に高校において退学は認められていない。

釜山市立「慶南中学校」の「学生善導規定」という懲戒規定を示すと、

第 4 章 懲戒

第 10 条 (種類)懲戒の種類は次のようである。

- 1 学校内の奉仕 3 日 から 5 日以内の期間
- 2 社会奉仕 3 日 から 5 日以内の期間
- 3 特別教育履修 7 日以内の期間
- 4 善導処分

第 11 条 (方法)懲戒は次の方法で施行する。

義務教育における戦後生徒指導体制の罫

1 学校内の奉仕

1)登校 させて学校環境美化作業，教員の業務補助，教材校具の整備など学校内でのボランティアを通じて指導する．

2)担任教師及び相談教師の責任指導を受ける．

3)必要な場合，生活指導部及び環境人性部の特別指導を受ける．

2 社会奉仕

1)地域行政機関，公共機関，社会福祉機関などに委託してボランティアを実施するように指導する．

2)懲戒期間の中で反省文，ボランティアに対する感想文及び特別課題の検査を受けるように指導する．

3 特別教育履修

1)学校生活不適応及び非行類型別で次の各項の1にあたる特別教育課程を履修するように指導する．

①学校自体の特別教育課程履修

②教育庁の特別教育課程履修（代替学校入校）

③社会関連機関団体の特別教育課程履修

④地域相談室（区役所，児童青少年会館，養成青少年会館など）

⑤禁煙学校など

⑥役場及び社会福祉館などの社会福祉士による1対1の相談治療

⑦相談治療教育機関，心理治療教育機関または医療機関の治療教育

⑧一定期間学校教育に代わる家庭学習を命ずることができる（この期間は事故欠席で処理する）

4 善導処分

1)学校長は学生を善導処分する前に他の学生の教育上必要な場合一定期間家庭学習を命ずることができる．（この期間は事故欠席で処理する）

2)善導処分の懲戒時には必ずその学生及び保護者などと進路相談をして社会関連機関・団体と協力して他の学校または職業訓練機関などを斡旋するのに積極的に努力しなければならない．

3)家庭学習及び勧告転校

①家庭学習：特別教育履修以上の校則を違反して勧告転校を拒否するとか，改悛の情がないとか，しばらく学校生活が困難と判断される学生を対象にして学校長が一定期間の間家庭学習を命ずることができる．（この期間は事故欠席で処理する）

②勧告転校：特別教育履修以上の懲戒にあたる学生の中で教育的環境の変

化が必要だと判断される者を対象に他への転校を勧告することがある。(保護者の同意がない時には家庭学習を命ずることができる)

これらを見てもわかるように、より問題が改善できない場合は、家庭学習といった実質的な停学やさらに厳しい転校といった対応がなされている。

懲戒の中で一番厳しい善導処分の基準は以下のようになっている。

4 善導処分

- 1)不正行為を目的に試験問題を前もって知ったり切り取ったりした者
- 2)考査に応じないことを先導したり同調したりした者
- 3)校内器物及び公共施設を故意に破損した者
- 4)常習的な麻薬類服用者
- 5)男女間で破廉恥な行為をした者
- 6)印章及び諸証明を偽造した者
- 7)学生を先導して学校秩序を紊乱させるとか、集団行為を主導または同調した者
- 8)品行が不良で改善の見こみがないと認められる者
- 9)刑法上有罪と認められた者
- 10)禁止された課外授業を受けるとか指導をして懲戒を受けた後再び同様の行為を行った者
- 11)特別教育履修の懲戒を受けた後同一学年で再び特別教育履修の懲戒に相当する行為をした者
- 12)特別教育履修期間中改悛の情がない者
- 13)在学期間の中で特別教育履修懲戒を3回以上受けた者
- 14)以上の各項に相当する行為をした者

なお、深刻化する学校暴力・いじめ対策として2004年「学校暴力予防及び対策に関する法律」が制定され、校長を含む学校内部に設置される「学校暴力対策自治委員会」により、被害生徒の保護、加害生徒への措置等、懲戒を含む責任ある生徒指導体制づくりがなされている。そこでは、加害生徒に対する懲戒措置は、比較的軽度の学校奉仕や社会奉仕から、より重いクラス入れ替え、特別教育履修、出席停止、転校といったような段階的な指導となっており、次のような内容に対してそれぞれに詳細な基準が定められている。1)言葉の暴力2)集団無視3)暴行傷害4)金品恐喝5)性暴行6)サイバー暴力7)暴力サークル及び集団暴行。

これらを見てもわかるように、韓国においても実質的な停学や転校もあり、主たる責任と権限を現場の校長にしている。

B, 台湾

台湾における生徒指導体制づくりも、韓国とほぼ変わらない。1997「教師輔導與管教学生辦法」における規定は次のようである。

第 17 条

前条の措置によっても管教の効果がなく、或いは規律違反が大きい者は、教師は以下の措置を学校に委ねる。

- ①警告
- ②小過
- ③大過
- ④休日輔導 (大久保注：*休みの日も指導する)
- ⑤心理輔導 (*カウンセリング)
- ⑥留校察看 (*操行の悪い生徒に対して一定期間学校内で観察期間において指導する)
- ⑦学級転換或いは学習環境改変 (*転校)
- ⑧保護者或いは監護人による带回管教 (*家庭での保護者による指導)
- ⑨司法機関或いは関係機関への移送
- ⑩その他適当な措置

警告、小過、大過は、奨懲記録に指導記録として残され改善されると抹消される。また奨励される行為についても記録される。懲戒の重いものは「特別懲罰」として「学生懲戒委員会」という校内の組織で検討し校長が承認したのち措置が決定するのも韓国と同じである。

このように、実質上の停学（家庭での保護者による指導）や、クラス替え、転校といった措置も韓国と同様であり、台湾においても日本の場合と違って、現場の校長に主たる責任と権限がある。

(2) 世界基準としての大阪市「学校安心ルール」

これら周辺国との比較においてももはや歴然としているように、「はじめに」で述べた、大阪市における危機的な暴力を防止する「学校安心ルール」は、世界と比較しても一般的なルールづくりであり、管理主義でも、厳罰主義でもないことは明らかである。それは、世界と同様に

- 1.指導基準の明確化
- 2.段階的指導
- 3.それに応じた管理職を含めた組織的対応
- 4.重度のいじめなどの違法行為への、管理職と教育委員会・関係機関との具

体的対応

といった暴力対応への組織づくりをすることによって、これまで無責任体制になりがちだった義務教育、特に公立小中学校における「チーム学校」を最低限担保するものとなっている。繰り返すが、欧米の標準的な指導体制や韓国と台湾にみられる責任あるチーム学校としてのルールづくりからみても、大阪市のそれは、厳罰主義でも管理主義でもない。

(3) 日本と台湾の暴力数値の比較

日本の中学においては高校と比べてはるかに暴力の占める位置が大きい、それでは、高校進学率もほぼ変わらず、六・三・三制と制度の似通った台湾や韓国でも統計的にもそうであるのかは極めて興味深いことである。ここでは、その荒廃の深刻さを示す対教師暴力と生徒間暴力そして体罰に焦点を絞ってその数値(件数)を取り上げる。日本の場合は文部科学省初等中等教育局児童生徒課「生徒指導上の諸問題の現状と文部省の施策について」(2005)、台湾の場合は台湾の教育部による「教育統計」(2005)とその分析報告を資料としている(ただし台湾の生徒間暴力の数値は、校内暴力件数から賭博、放火、薬物乱用、家出、不純異性交遊を除いた数値である)。

表2 日本と台湾における校内暴力と体罰(2004年度比較):大久保(2010a)

	日本			台湾		
	小	中	高	小	中	高
対教師暴力	2 5 3	4 1 9 3	6 9 6	3	2 2	4 3
生徒間暴力	8 5 4	1 1 3 8 9	2 9 0 6	9 7	3 5 1	8 0 0
体罰	2 4 9	4 6 4	2 1 3	1 1	1	6

日本と台湾においてそれぞれの政府の下にある文科省と教育部への報告をもとにした数値である。2005年当時入手できた限りの大まかな資料ではあるが、大変興味深い数値のためそれ以後の詳細な研究に期待してきたものの、今に至るまで管見では新たな研究は目にしていない。韓国も調べたのだが、日本や台湾のような詳細な数値は当時から発見できなかった。これらの数値については様々な見方が考えられようが、日本と台湾との2004年度の中学校の生徒数がそれぞれ、3626.4千人、956.9千人であり、約3.8:1であることを考えると、既に沖原が1983年に指摘したような日本の中学校の異常な暴力性が明らかである。20年前でさえ既に小学校の暴力性も顕著だが、近年の日本の小学

校の異常な数値はどう考えたらいいのだろうか。また、特に対教師暴力の数値にみるように、台湾と同様に停学と退学の制度を共有する高校においては善戦しているとみるのは穿ちすぎであろうか。今後のより客観的かつ詳細な研究を期待したい。

4. 戦後日本的生徒指導実践の落とし穴

これまで述べてきたような背景を持つ中学校を中心とする「荒れ」との苦闘の中で、様々な実践が繰り広げられてきた。ここでは「かかえこみ指導」と「毅然とした指導」という、いかにも戦後日本的指導をめぐる二つの実践的混乱を紹介したい。

4. 1. 「かかえこみ指導」

横浜市で37年もの間公立小中学校に勤務した吉田（1999）は、ある退職教師の事例をあげている。

なかなか「荒れ」の克服がうまくいかず、問題行動に「思い余った私はむしろ彼らとじっくりと対話してみようという気になり、放課後に何度か校外に連れだしてファミリーレストラン等でよく話をするようになった。そんなときの彼らは校内での様子とまったく違って素直でかわいげがあった」。隣のクラスで「授業の先生につかみかかるという騒動」にも、学年の生徒指導部であった私は「その生徒たちを制止し相談室に全員連れて行った」ため、職員にも生徒にも「指導力」が認められた。（中略）

「生徒指導でよくいわれる「生徒理解」「生徒との信頼関係」というのは、このようなことだと思うようにもなった。実際、他の先生たちは私からすると、問題のある生徒との対話も少ないし、問題を起こしている場面を收拾することはほとんどできなかった」。

ここまではまさにドラマ金八先生を連想させる。ドラマではここでハッピーエンドとなるところであるが、しかし荒廃した学校の内部はそうはいかない。いささか長くなるが、学校の外側からでは可視化できない重要な事例であるのでそのまま引用したい。

三年になり、ますます学校の様子は荒廃していった。廊下でタバコを吸い、注意する先生に向かっていくなどというのは日常茶飯事になってしまった。学年の生徒指導の責任者であった私は、一種の責任感や焦りがあった。彼らが大きな問題を起こすと相談室や体育準備室などで話したりし

たが、何度も続くと彼ら自身も嫌がり、そんなときには校外に連れだして飲食をしながら話すことも多くなった。二学期には職員室などにも自由に入り込み、注意する先生とトラブルが起きるようになった。あるとき、授業中の職員室に入ってきて、勝手に机の引き出しを開けたりしていた番長格の生徒が、注意をした先生に、「注意の仕方がムカツク」と暴力をふるい暴れだした。連絡を受けて私も職員室に走り、その生徒を制止したが、彼は捨てぜりふを残し帰って行った。

それからであった。これまでは私が制止すれば、何とか事無きを得ていた場面でも、指導が入らなくなることがだんだんと増えてきた。やがて、私が指導しても他の教師が指導しても事態は何も変化がなくなった。

その後のことは想像に難くない。ただ一つの「歯止め」がなくなったのであるから、問題行動は急速に拡大していった。その後も全く同じ指導を彼は繰り返し続けた。彼自身がこの指導形態の重大さに気づいたのはさらに数年の後のことであり、生徒たちを指導することの難しさに絶望し、10年務めた教職を辞めた。

吉田にとってさえもこの実践は「生徒指導上の実践のなかで生じている一つの盲点」であり、「きわめて実践上の問題であり、一見瑣末なことのように見えるが、教師（特に生徒指導担当者）が最も陥りやすい指導形態であって、荒れを加速化させることが多い」。さらに「この指導形態がかなりの学校に蔓延していると私は推測している。実際、私自身もこの10数年、何度もこの指導形態には悩まされてきた」のである。

それでは、外部からは可視化できない、誤った「生徒理解」や「生徒との信頼関係」が「蔓延」する学校での「この指導形態の重大さ」とは何か。

- ① 何より個の指導に頼るため、学校全体でチームによる指導ができにくくなる。
- ② 他の教師の一般的な指導が困難になりやすい。
- ③ 暴力問題など加害者への対応と一般生徒や被害者への対応が個別的で組織的でないため、被害者や一般生徒の教師不信につながりやすく、「荒れ」が一般生徒にも広がりやすい。
- ④ こうした中では被害者の叫びは、「チクったな」という報復の対象となりやすい。

このような思いがけない問題点こそは深刻であり、チーム学校が壊れ「荒れを加速化」させやすいのである。複雑で錯綜した学校内部の力学がそこにはあ

る。

4. 2. タブーを超えた「毅然とした指導」の実践

次に、山本（2010）における実践である「毅然とした指導」について紹介したい。

荒廃した中学校に新しく着任した当時は、暴力等の問題行動が何年も続く状態であり、教職員は「粘り強く説諭」するという指導姿勢だったものの効果が上がらない状況が続いていた。「校長室等で当該生徒を粘り強く説諭して反省を促した」にも関わらず、「説諭を受けた翌日にはさらに問題行動をエスカレートさせる彼らの態度には悪びれるところがまったくなく、むしろ校内の生徒たちや教職員に対するこれ見よがしのヒーロー意識が存在するようにも感じられた」。大久保（1999）のいじめ事件や校内暴力事件の事例研究にみるように、これまでこうした荒廃した学校では校長は唯一の懲戒である訓告さえなさず、校長室に引きこもりがちになることは少なくはない。しかし、校長による訓告でさえも効果が見られないなか、山本は違っていた。指導方針の抜本的な転換である。

6月、授業中にエスケープした生徒たちが廊下の掲示板に放火し、校内に黒煙が充満するという事件が発生した。発見と消火が遅れば大惨事につながる場所だった。そのとき、ついに私は指導方針の根本的な転換を決意した。すなわち当該生徒の言い分をじっくりと聞きながら説諭する従来の指導法から、ダメなものは問答無用でダメとする妥協のない指導法への転換である。教員の指導力が及ばないと判断された場合には躊躇することなく警察の支援を求めることにした。

臨時の職員会議でその決意を伝え、生徒の反発を恐れた一部の教員たちは「そんなことをしたらこの学校はますます大変なことになる」と強硬に反対した。しかし私の決意は変わらなかった。「一時的には学校中のガラスが割られるかもしれない。教職員の車がすべて破壊されるかもしれない。さらにそのような状況がマスコミで報道されることにもなるだろう。しかしそのような状況を経て本校の長年の膿を出し切った上でこそ徹底的な学校改革が可能なのであり、その先にこそ学校の正常化が実現できるのだ」と説得した。

このような「毅然とした指導」によって学校は一変する。「奇跡的な学校の

変容」には、次のように書かれている。

指導方針の転換を決意して以降、新しい対策を次々に実行した。するとそれらの指導の成果が徐々に現れ、学校は確実に落ち着きを取り戻し始めた。そしてついに 1 年後、問題行動を多発させていた 2 年生が 3 年生に進級した年に、本校は、全クラスが授業や行事にのびのびと取り組む学校へと見違えるような変容を遂げたのである。

長年の本校の実態を知る者にとってはまさに奇跡とも思える変容だった。この劇的な変容は、保護者や地域や教育関係者やマスコミから大きな評価を受けた。

ここにはこれまでの戦後的な「外的事項」が中心ともなりがちだった、管理職の役割を超えた「チーム学校」の実現がある。「かかえこみ指導」と異なり、そこには個の判断だけでなく集団としての指導と支援そして懲戒といった、バランスの取れた実践が可能なのである。またここにはこれまでありがちだった「管理主義」といった出席停止への批判的視線や、葬式ごっこや校内暴力事件で示された警察との連携の欠如はない（大久保，1999）。「管理主義」言説に立ちがちな一部の教員たちは「そんなことをしたらこの学校はますます大変なことになる」と強硬に反対するが、それを乗り越えることが「チーム学校」を担保する校長の責務としたのである。そこにはチームリーダーとしての管理職を軽視した無責任体制を克服する、強い問題意識と意志がみられる。

5. 『生徒指導提要』とルールづくりへの視線

5. 1. 生徒指導提要(2010)の達成

特に本稿の関心に焦点づければ、これまでの日本的な組織的指導の欠如や暴力に対する無責任な指導の反省に立つ「チーム学校」を担保するルールづくりへの方向性、前述したような暴力性の蔓延に対する「毅然とした指導」、また、これまでの反省を踏まえた「早期発見」や「未然防止」といった基本的な生徒指導を踏まえた生徒指導提要（2010）の達成は、新たな「チーム学校」の生徒指導体制を基礎づける画期的なものだった。『生徒指導提要』（2010）では、「生徒指導の方針・基準の明確化・具体化」については次のように記されている。

生徒指導体制を充実させるためには、生徒指導の方針・基準に一貫性を持たせることが必要です。共通実践には、目標が定まっていなくては

なりません。その基盤である指導方法は様々ありますが、目標に至る基準に足並みをそろえることは大切です。「社会で許されない行為は、学校においても断じて許されない」「当たり前にするべきことは、当たり前にする」などを始め、「社会生活上のきまりを守る」、「あいさつをする」「してはいけないことはしない」「他人に迷惑をかけない」「時間は厳守する」「常に感謝の気持ちを忘れない」「授業時間中の態度をきちんとする(私語をしない、話をよく聞くなど)」など、基本的な生活習慣を含めて、生徒指導に当たっての方針・基準を明確にし、具体的にしておく必要があります。

こうした明確化・具体化によって、ある教員は、児童生徒との信頼関係の下に、厳しい指導をすることがあり、また、ある教員は、児童生徒とじっくりと話すことで、粘り強く指導することができます。生徒指導体制を強固にするためには、こうした教員の様々な個性、年齢、体力、経験を互いに理解し、信頼関係を構築していくことが重要です。

そのためには、校長・副校長、教頭などの指導の下に、生徒指導主事をコーディネーターとするマネジメントが必要です。それによって、学級担任・ホームルーム担任、学年主任、養護教諭、事務職員、スクールカウンセラー、特別支援教育コーディネーター、保健主事、学校医、歯科医、薬剤師、給食関係職員など、様々な関係者が、それぞれの役割・分野において、児童生徒一人一人への指導ができるのです。

次に 2022 年の『生徒指導提要』をみてみたい。ここでは、「生徒指導体制づくりにおいて大切な三つの基本的な考え方」として、(2)すべての教職員による共通理解・共通実践、(3)PDCA サイクルに基づく運営とあり、2010 年と同じ「生徒指導の方針・基準の明確化・具体化」がある。

第一に、児童生徒が身につけるべき基本的な生活習慣を含めて、生徒指導の方針・基準に一貫性を持たせ、明確にし、具体化することが求められます。学校の教育目標を達成するための各々の取組について足並みを揃えるために、各学校においては「生徒指導基本指針」あるいは「生徒指導マニュアル」等を作成し、教職員によって目標が異なるバラバラの実践が行われることを防止します。

方針・基準の作成に当たっては、学校や児童生徒の実態把握に基づいて目標設定を行うとともに、児童生徒や保護者、地域の人々の声にでき

る限り耳を傾けて合意形成を図ることが重要です。実態を無視して、方針・基準だけが硬直化して運用される場合（例えば、児童生徒の実態にそぐわない厳しすぎる校則等）には、児童生徒の成長・発達にマイナスに働くことがあることに留意する必要があります。さらに、方針・基準を作成後、児童生徒と保護者、地域の人々に周知し、理解を得る努力をすること（例えば、学校のホームページに掲載する等）が大切です。

前回の提要から 10 年以上たっているが、なぜかこの重要な部分には大きな変化がないことに注目したい。校則問題が持ち上がる中、わずかに「厳しすぎる校則等」が入ったことが目につくくらいであろうか。2017 年から整備された「学校安心ルール」をその枠組みの中で捉えているのではないと信じたいが、どうなのであろうか。このような足踏み状態に見える視座からは、ルールづくりへのこれまでの視線が問われねばならない。

5. 2. 「管理主義」言説と生徒指導論における制度づくりへの視線

（１）「管理主義」言説におけるルールづくり批判

それでは、このような『生徒指導提要』の到達したルールづくりについての学界の視線を見てゆきたい。もともと「管理主義」言説に立っていた論者たちは、教育政策への教育運動側の批判から言説を展開し 70 年代からの校内暴力の深刻化からその問題を学校内部の「管理主義」的な生徒指導の問題として言説化してきたことをこれまで論じてきた。さすがに新世紀以降はこの「管理主義」批判は表立ってなされることは無くなったが、やはり潜在的にあることは次のような言説に見てとれる。

尾木（2009）

子どもたちに関しては、なぜ厳罰化・管理主義が横行するのかです。かつては、問題行動を起こした際など、彼らの辛さにしっかり寄り添いエンパワーするのが、日本のカウンセリングマインドによる児童・生徒指導観でした。ところが近年、そのことを忘れたかのように、何でも機械的厳罰化を推し進める「ゼロ・トレランス」が導入されました。問題行動の背景に潜む子供たちの心など、理解しようとしなくなったのです。

堀尾（2019）

個室指導，寛容ゼロという考え方そのものがそもそも教育になじまな

い。教育には、逆に寛容こそが必要・不可欠であることは自明のことではなかったのか。ゼロ・トレの中で、自己肯定感が育つわけでもなかなうに。

しかしこれまでも見てきたように、「学校安心ルール」は「ゼロ・トレランス」のようなアメリカのみの実践ではなく世界では一般的なルールづくりであり、欧米は無論、周辺国からみてもあるべき校長の権限が弱く、むしろゆるやかなルールづくりである。

(2) 生徒指導論におけるルールづくり

次に政治的立ち位置が教育運動側とはいくらか異なる、新たに 2000 年設立の日本生徒指導学会におけるルールづくりへの視線について検討したい。いじめ論で著名な森田洋司は、今世紀に入って長い間日本生徒指導学会会長の役職にあったのであれば、その視線は参考となろう。

森田 (2010) では、いじめ問題を 3 波に分ける

第 1 の波 80 年代半ばから 90 年代半ば・・・社会問題化。研究・対応ともに海外と独立して展開。

第 2 の波 90 年代半ばから 2000 年代半ば・・・心の相談体制の確立。心理主義化。

第 3 の波 2000 代半ば以降・・・発生の状況や対応時の問題が 20 年前と変わっていないという批判。

「社会的責任能力」の育成。「心づくり」から「社会づくり」へ・・・児童会・生徒会の活用。「シチズンシップ」教育。学校と関係機関との「行動連携」。

これらによれば、有名な「いじめの四層構造」を中心に、かなりの期間で日本的な問題状況としてのいじめ問題をとらえていたようである。森田・清水 (1986, 1995) においては初版、新訂版のいずれの著書の最後において、「注意しておかねばならないこと」は『『いじめ』といじめの周辺をあまりに厳しく管理することだ』とあるように、「管理」に対して批判的な視線であり、その点では当時の「管理主義」言説と重なるものがあつた。また「校内暴力を中心とした荒れる学校の状況が鎮静化しはじめると、いじめの問題が大きく浮かび出て来た」とあるように、暴力・いじめ問題を時系列的にみる「管理主義」言説の一形態とも重なっている。

森田の有名な「いじめの四層構造」は、いわゆる荒れた学級の構造でありその点では的を射ている。しかしさらに重要なのはこの荒れた構造を克服するよ

り具体的実践的なルールづくりであり、その点では不十分であったことは特に指摘したい。第2波まで続く日本的な特殊な誤った原因分析を、「島国根性」「違いを排除する国民性」「人々の横並び志向」「加熱する受験戦争」「管理主義と体罰」として、2010年の新書では「管理主義と体罰」原因説の「管理主義」言説のひとつを否定している点は評価できる。しかしながら、「いじめの四層構造」を克服するルールづくりへの視線は、教育運動の視線と大きく違ってはいなかった。

森田(2010)においてさらに補足すれば、森田自身が比較研究的に大変驚いたこととして次のような点をあげている。いじめ事件での日本と欧米の対応の違いであり、加害者への対応の次のような大きな差である。

日本・・・被害者の「席替え、クラス替え、転校措置」は私たちには「自然な発想」。

欧米の研究者は「一様に疑問を呈した」・・・「転校すべきはいじめた側ではないか」。

こうした加害者への対応の差はこれまでの沖原の研究で論じた重症国の対応問題とも重なるはずであり、出席停止の空文化問題や、学級崩壊状況にありがちな「いじめの四層構造」をいかに克服するかの問題とも重なると思われるが、心理に焦点があるためだろうか、晩年の「心づくり」から「社会づくり」への改革は、これまでの教育運動の主たる実践である「児童会・生徒会の活用」や「シチズンシップ」教育の授業改善にとどまり、「学校安心ルール」のルールづくりとは目に見える形でつながってはいない。

以上、教育運動側に立つ「管理主義」言説の論者からのルールづくりへの視線と、日本生徒指導学会の会長でありいじめ研究の代表的論者のルールづくりへの視線を見てきたが、政治的立場の違いはあれ、具体的ルールづくりへの視線は大きく変わることはなかったのである。2010年以降の生徒指導提要の到達点は、2017年に大阪市を先駆けとする画期的な「学校安心ルール」の実現を見たが、今後はさらに教育行政や学界における責任ある制度改革推進が期待される。

6. いじめ凍死事件第三者委員会(2022)の再発防止策

第三者委員会をめぐる責任問題の所在をめぐることは、被害者側への説明不足や加害者や学校への不満などこれまで多くの混乱が繰り返されてきた。大津いじめ事件をめぐることもそのことは同様であり、いじめ加害者が学校内部にあり、そしてその加害者・被害者への対応責任問題を抱えた守備的な学校側と、被害

者側の、怒りを込めた加害者や学校・教育行政への責任追及との対立・あつれきは今日では一般的なものとなっている。この問題の錯綜した、それゆえにいつまでもすっきりした解決には至らないといった「未完」性を追求したものに、北澤毅・間山広朗（2021）があり、第三者委員会の中立性をめぐる複雑な力学が示されている。この研究で明らかになっているのは、学校・教育行政と被害者側の対立・断絶の重層性であり、またどちらかの側に安易に立つことの危険性や、どのようにして中立性を確保するのかという難題である。

しかし、ここで取り上げたいのは責任問題のありかではない。こうした悲惨な事件では、いかに被害者側が納得できる結論であろうともはや過ぎ去った時間を取り戻しようはなく、その死を無駄にしないための再発防止策こそがまたひとつの重要な課題であるはずである。ここでは、これまでは責任問題中心であまり焦点化されてはこなかった大津いじめ事件と旭川いじめ凍死事件における第三者委員会の再発防止策について取り上げたい。

6. 1. 大津いじめ自殺事件における再発防止策

大津いじめ第三者委員会の学校への提言においては、次のようなものがある。
＜学校への提言＞

1, 学校とは何か・・・「子どもと共に考えて行くという姿勢」 2, 教員の多忙の改善 3, 教育相談 4, 生徒の学校参加「京都市中学生生徒会サミット：中学校生徒会議宣言」・・・「生徒間の自主的活動があれば『もしかしたら防げたかもしれない。』としている点は傾聴すべきである」。5, 地域の学校参加 6, いじめをおこさないヒドゥンカリキュラム（人権・愛・ロマンの教育理念）

これらにおいては、前述したような戦後的な大きな流れに立つ生徒会の自主的活動への大きな期待がある。教員の多忙化の改善といった政策的なものもみられるが、教育相談・地域の学校参加といったこれまで繰り返されてきたものであり、人権・愛・ロマンの教育理念をいかにして実現するのだろうか不明である。ここでは何よりも、チーム学校を担保する学校の基本的具体的なルールづくりへの言及が見られないことが確認できる。

6. 2. 旭川いじめ凍死事件における第三者委員会(2022..9.9)の具体的再発防止策

特に被害者やメディアにおいては、その結論がいじめと凍死の関係を不明とした2022年の第三者委員会は不評であった。しかし、その再発防止策につい

てはこれまでのものにはない注目すべき具体策を示したものであったことはほとんど注目されてはいない。それは、明らかに生徒指導提要（2010）の達成を踏まえた、生徒指導における基準の明確化・具体化について示している。ハイリスクケースの基準（案）における具体策への言及を例示すれば、次のようである。

1. いじめ

- (1) 言葉によるからかい．無視・攻撃的言動（複数回繰り返す場合）
- (2) 仲間外れ．悪口・陰口・軽度の暴言（複数回繰り返す場合）
- (3) 暴言・誹謗中傷（「死ね、うざい」の書き込み、集団による誹謗中傷等、悪質なもの）
- (4) 脅迫・強要（おごりの要求等、様態・被害・影響が比較的軽いもの）
- (5) 暴力（蹴る・叩く・足をかける等、様態・被害・影響が比較的軽いもの）
- (6) 重い暴力・傷害行為
- (7) 重い脅迫・強要・恐喝（屈辱的な行為をさせる、金品を求める等）
- (8) 性的事故（男女問わず）（中略）

これらは、明らかに前述の生徒指導提要（2010）で示された「生徒指導の方針・基準の明確化・具体化」であり、特に大阪府教育委員会の「5つのレベルに応じた問題行動への対応チャート」が取り上げられているのに注目したい。これはより具体的には大阪市「学校安心ルール」の制度づくりの提言であり、これまで論じてきた諸外国におけるチーム学校を担保する義務教育のルールづくりともほぼ同じである。

7. 義務教育の無責任体制を克服するために

2013年のいじめ防止対策推進法においては、管理職を責任者とする学校と教育委員会の連携による出席停止を含むチーム学校の実践を前提としているが、そのための具体的なルールづくりが問題だった。前述したように、規律指導への日本的タブーや、「内的事項」といった特殊日本の状況やそれを前提とした生徒会活動を中心とした教育運動の実践が現場で長い間試行されてきたなかでは、管理職の役割は「外的事項」といったあいまいな空間が許されてきたし、義務教育で唯一の懲戒である校長による訓告さえも明確に実践されない傾向があった。既に学校荒廃の初めから、停学や退学のある高校では一定のルールづくりの整備はなされていたのだが、ルールづくりもなく校長による懲戒があいまいな義務教育で、どうして校長自らがわざわざ自らの恥部である学校の「荒れ」を教育委員会に報告し、出席停止措置をすることができるであろう

か（大久保，2010 a）。

しかし，特に前世紀では長い間「管理主義」言説を流してきた主要メディアにおいても，先の出席停止の空文化問題でも述べたように，近年ではこれまでの表舞台の潮目がいくらか変わってきている（内田，2022）。繰り返すが，今後は，「学校安心ルール」にみるように，生徒指導の方針・基準を明確化・具体化し，「チーム学校」を担保する必要がある。

こうした流れのなか，現場での校長の緊急な対応を可能とする画期的な提言がなされた。自民党文部科学部会（2022）である。

自民党の文部科学部会は 16 日，学校現場でのいじめ撲滅に向けて，いじめを行った児童に対し，学校の敷地に入らないことを命じるなどの緊急分離措置を創設するという内容の提言をとりまとめた。

提言では，いじめの加害者への処分は 3 段階で，第 1 段階として，口頭指導や保護者への報告を行い，改善がみられない場合，第 2 段階で懲戒処分，第 3 段階で出席停止にすることが盛り込まれています。

第 2 段階の懲戒処分として，新たに，いじめを行った児童に対し，学校の敷地に入らないことを校長が命じる緊急分離措置を創設すべきとしています。措置の解除の際には，教育委員会が関与することも記載されています。

緊急事態における現場校長の責任ある対応という山本の示した実践を踏まえると，いかにこの提言が重要であるかが理解できる。

この提言は，どれだけ教育関係者に伝わったろうか。諸外国にみる停学的対応では校長の現場での責任と権限は極めて常識的であるのはこれまで繰り返し示してきたが，この重要な提言もほとんど国民には伝わっていないようである。これは緊急措置を必要とする校長の権限と責任を諸外国並みに制度化するもので，「学校安心ルール」とともに，義務教育における新時代のチーム学校を担保するものである。残念ながら，政治的な諸事情によるものか今一步のところで制度的実現までには至っていないが今後の動きが注目される。

8. おわりに

日本の学校暴力の数値において常に深刻な状況を示してきた大阪で達成された西村（2018）の「劇的改善に学ぶ」ためには，これまでの「管理主義」言説をさらに意識的に超えて，まずは厳罰主義・管理主義といったこれまでの日

本的言説と、チーム学校を担保するルールづくりをはっきりと分けて考えることが新時代の課題となる。また、「かかえこみ指導」と「毅然とした指導」の実践的な苦闘への理解や、体罰や懲戒・校則の現実を踏まえたより深い実践的な視座もこれまで以上に必要である。つまり、これまではあまり強く意識されてはこなかったが、体罰をなくするためにも懲戒やルールづくりが不可欠なのである（大久保，2013）。

特に今世紀に入ってから、憲法や歴史をはじめとする様々な学問的分野や政治問題におけるこれまでの戦後日本への問いかけは大きな節目を迎えているように思われる。このことは教育における問いかけにも重なるのではないだろうか。特に小中学校のいじめ問題に即して述べれば、具体的なルールづくりさえなく、空文化されてきた出席停止の流れの中では、「いじめ防止対策推進法」は実質的に機能しようもなかったのだった。

10 年ほど前、私の問題意識とほぼ重なる視座とルールづくりを提言してきた方とのやり取りの中で、戦後日本的な学校の荒廃問題について、それは“人災”ではなかったか、という特に忘れがたい言葉が心に残った。その後、この言葉は心底に積み重なり、ますます動かしがたいものとなりつつある。

戦後新たな民主主義教育を求め続けた中で、特に義務教育において思わぬ罣につまずき続けたこと。このことを今こそ省察し次の時代へと責任ある制度整備を構築・継承する必要がある。典型的な事例としては、葬式ごっこいじめ自殺事件、愛知西尾市いじめ自殺事件など少なからぬ事件があるが、最近では旭川いじめ凍死事件など中学校を中心とするこれまでの凄惨な事件は、ここで取り上げた再発防止策にもあるように、責任あるチーム学校のルールづくりによる指導体制のなかでは早期発見、未然防止できたはずの悲劇だったのではないだろうか。さらに近年の小学校の異常な暴力の数値は、本稿の視座とも少なからず重なると思われる見過ごしにできない問題であり、今日あらゆる角度から検討すべき切実な課題である。戦後教育において近年まで長い間深刻な荒廃現象が続いた大阪市の義務教育における画期的な取り組み ― 以下に示された「学校安心ルール」こそが、新たな時代の生徒指導体制づくりと実践の大きな先駆けとなるものである。

直近の令和 3 年度の小学校のデータでは、大阪市の児童千人当たりの暴力件数は全国平均の 8 分の 1 以下である。

（中略）

他の自治体でもできることである。「本市の子どもたちは落ち着いているから、ルールづくりまでする必要がない」と思っているなら、正しくない。ルールに従った指導は、将来にわたっての規範意識を身につけるのに有効な教育方法だからである。それは早ければ早いほどよく、大阪府が小学校低学年からの「学校安心ルール」を実施して成果を上げていることには、とりわけ重要な意味がある。

西村（2023）

この「学校安心ルール」は『してはいけない行為』を事前に明示するものであり、服装、態度、髪形などについてのルールは含んでいない。また叱り方でいうと「叱るけど怒らない、『次は頑張ろうね』と励ます対応に近い」もので、今日的な生徒指導の実践的モデルとなるものである。この提言は大久保（2018, 2022）とも重なるものである。山本（2010）の「毅然とした指導」の実践で見た「劇的な変容」と、西村（2018）の「劇的改善」は、「チーム学校」の欠如というこれまでの戦後日本的な生徒指導の罫を、「劇的」に越えたのである。

最後に、これまで様々論じてきたが、この問題にはきわめて単純な面がある。「してはいけない行為」はしてはいけない。本稿の事例だけから振り返っても、校則問題の事例で若い女性教諭が暴行にあったきっかけは中学校での「喫煙」を注意したことであり、「かかえこみ指導」の事例でも教師の目の前の「喫煙」が問題となっている。また、山本（2010）の事例では、「毅然とした指導」のきっかけは「授業中エスケープした生徒たち」による「放火」である。こうした教師のほぼ面前での問題行動は、停学のある高校ではありえない事であることに改めて注目したい。問題化から実に半世紀以上も続いてきた、戦後の中学校を中心とする「荒れ」は、なぜ今日まで抜本的な改革ができなかったのか。当たり前のことだが、「してはいけない行為」はどのような社会でも許されない。

旭川における廣瀬爽彩さんの死と、その反省に立つ再発防止策への論議や提言を無駄にしないためにも、これまでの周回遅れの戦後生徒指導体制を超えた、責任ある指導体制の構築が望まれる。

参考文献

- 内田良 (2022). 『いじめ加害者にどう対応するか：処罰と被害者優先のケア』岩波ブックレット No.1065.
- NHK (2002). 「ツッパリ生徒と泣き虫先生」『プロジェクトX第2期第3巻』NHKソフトウェア.
- 大久保正廣 (1999). 『良心の教育神話：戦後教師文化と学校崩壊』文芸社.
- 大久保正廣 (2010a). 『混沌の学校教育：日本的規律瓦解と規律指導の再構築』牧歌舎.
- 大久保正廣 (編著) (2010b). 『「荒れ克服」実践レポート』教育開発研究所.
- 大久保正廣 (2013). 「体罰はダメ だから教師には『イエローカード』が必要だ」『2014年の論点 100』文藝春秋.
- 大久保正廣 (2018). 「『荒れ』を防止・克服する『チーム学校』への隘路：日本の義務教育におけるルールづくりはなぜ50年近くも遅れてしまったのか」『福岡大学人文論叢』第50巻第3号.
- 大久保正廣 (2022). 「公立中学校における安全で安心できる『チーム学校』を担保する教育委員会のルールづくり」『福岡大学人文論叢』第53巻第4号.
- 沖原豊 (1983). 第98回国会文教委員会 第2号 参考人発表.
- 尾木直樹 (2009). 『変わるか？日本の教育』新日本出版社.
- 北澤毅・間山広朗 (2021). 『囚われのいじめ問題：未完の大津市中学生自殺事件』岩波書店.
- 坂田仰 (2022). 「『生徒指導提要』と法化現象：教育裁判増加の中で」『生徒指導学研究』第21号.
- 自民党文部科学部会 (2022). 「いじめ撲滅に向けて緊急分離措置の創設提言 自民党の文部科学部会」(座長 三谷英弘衆議院議員) 日テレニュース 2022/5/16(月) 20:13 配信.
(<https://news.ntv.co.jp/category/politics/c907148834c046a098e4663d92bd111a> 2024.11.23)
- 芹沢俊介 (1989). 『現代子ども暴力論』大和書房.
- 西村和雄 (2018). 「子供の暴力、劇的改善に学ぶ」産経新聞, 11.14.
- 西村和雄 (2023). 「大阪市『学校安心ルール』の秘密」産経新聞, 7.21.
- 菱村幸彦 (2010). 『戦後教育はなぜ紛糾したのか』教育開発研究所.
- 堀尾輝久・勝田守一 (1992). 「国民教育における『中立性』の問題」堀尾輝久『現代教育の思想と構造』岩波書店.
- 堀尾輝久 (2019). 「日本国憲法・教育基本法の理念と子どもの権利・学習権の理論」東京大学大学院『研究室紀要』.
- 森田洋司・清水賢二 (1986. 新訂版 1995). 『いじめ 教室の病』金子書房.
- 森田洋司 (2010). 『いじめとは何か：教室の問題, 社会の問題』中公新書.
- 文部科学省 (2006). 「生徒指導体制のあり方についての調査研究」.
- 文部科学省 (2010, 2022). 『生徒指導提要』.
- 文部科学省初等中等教育局児童生徒課 (2011—2021). 「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果」.

義務教育における戦後生徒指導体制の罫

山本修司 (2010). 『厳しく、より温かい指導』で荒れた学校を建て直す」大久保正廣編著『「荒れ克服」実践レポート』教育開発研究所.

義家弘介 (2014). 「いじめから子供を守ろうネットワーク 徳島シンポジウム 基調講演」.
(<http://mamoro.blog86.fc2.com/blog-entry-1714.html> 2024.10.17)

吉田順 (1999). 『荒れない学級・学校づくりの処方せん』学事出版.