

児童生徒の問題行動対応に関する政府施策の検討 — 出席停止の活用をめぐる議論に着目して —

坂野 愛実

Consideration of Government Policies Concerning Student's Problematic Behaviors — Focusing on the Discussion Concerning Use of Suspension from School —

はじめに

本稿では、児童生徒の問題行動対応に係る政府施策の一つとして活用が求められる出席停止（学校教育法第35条）¹に着目し、本制度の変遷および活用をめぐる議論を検討しながら、出席停止の運用が促される理論的枠組みとそれが問題行動対応および学校教育の価値に、いかに問題を含むものであるのかを明らかにする。

2000年以降、児童生徒の問題行動対応に係る政府施策では、ゼロトレランスに基づく段階的指導を踏まえた出席停止の活用、学校と警察の連携および生徒指導への刑罰法規的視点の導入²など、厳罰主義的対応が目指され³、問題行動を有する児童生徒の学校教育からの排除性が強まっている。無論、学校の能力や権限が及ばない事案に対しては、当該児童生徒が有する特別な教育的ニーズに応答するためにも学校教育だけではなく、児童福祉・少年司法領域での対応も必要となる。しかし、政府施策の今日的方向性は、真に教育的意義をもつものとして志向されているのか。特に出席停止は、当該児童生徒の保護者に命ぜられる措置であるが、実質的には、当該児童生徒の教育を受ける権利に制約をかけ、当該児童生徒を学校から排除する機能を持つ。さらに、本措置へは、①権限主体、②措置期間、③権利保障、④公正手続、⑤措置要件の主に5つの点から戦後、問題が指摘され⁴、現在でもこれらは法制上の問題および運用上の課題として残っている。そのような出席停止が、どのような理論的枠組みをもって運用が促されるのか、その枠組み自体に問題はないかを検討しなければならない。

なお、旧字体が使用されている文献を引用する際は、旧字体を適宜当用漢字に改めた。

1. 出席停止制度の変遷 — 当該児童生徒の教育を受ける権利を保障する観点に着目して

文部科学省初等中等教育局長通知「出席停止制度の運用の在り方について」（2001年11

月6日)は、出席停止の制度趣旨を「本人に対する懲戒という観点からではなく、学校の秩序を維持し、他の児童生徒の義務教育を受ける権利を保障するという観点から設けられた制度である」と説明する。懲戒性の否定は、戦後、一貫して行政関係者より示され、また、学校の秩序を維持する観点(以下、秩序維持的観点)と「他の児童生徒の義務教育を受ける権利を保障する」観点(以下、他児童生徒の権利保障的観点)も、文言とそれらの関係性に変化はあるものの懲戒性の否定とともに説明されてきた。しかし、本制度は、他方で、当該児童生徒の教育を受ける権利を制約するという内在的矛盾を含むため、現行法は、第35条第4項で当該児童生徒に対する措置期間中の教育的支援を市町村教育委員会に義務づける。ただし、この当該児童生徒の権利保障的観点は、学校教育法制定当初から規定されていたわけではなく、措置運用の条件整備が行われるなかで登場し、本規定により出席停止は包摂機能をも有する措置として政府施策では、活用が促されるようになる。

以上のことから、本章では、当該児童生徒の権利保障的観点に着目し、戦後における出席停止制度の変遷を3つの段階で整理しながら、どのように措置運用の条件整備が進められ、また、出席停止の機能に変化が生じてきたのかを明らかにする。

(1) 出席停止制度の排除機能と他領域に委ねられる指導・教育

学校教育法(1947年3月31日法律第26号)第26条⁵は、当該児童生徒を学校から排除するだけの機能しか持たず、行政関係者の解説において当該児童生徒の指導・教育は、児童福祉・少年司法領域で行いうる場合があることを指摘するにとどまっていた。

内藤誉三郎は、「第二十六条は、他の児童への迷惑を慮つての出席停止について規定したもので国民学校令第十三条と同趣旨である」⁶こと、また、第11条の懲戒規定部分で「学力劣等は別として、性行が過度に不良で改善する見込のないような児童は少年教護院に入院させて義務教育の課程を了えさせるということになろう(少年教護法第二十四条参照。少年教護院は近く制定を予想される児童福祉法では教護院として残存することになっている。)(中略)学校教育法第二十六条で性行不良と認められる児童に出席停止を命ずることができると規定しているのは他の児童の教育に妨げがあると認められる理由によるもので懲戒としての規定ではない。」⁷とする。また、法務庁法務調査意見長官回答「児童懲戒権の限界について」(1948年12月22日)でも出席停止は「当該児童に対する懲戒の意味においてではなく、他の児童生徒に対する健康上または教育上の悪い影響を防ぐ意味において認められているにすぎない」とされる。つまり、出席停止は、学校教育法制定当初から当該児童生徒への懲戒性が否定され、権利保障という文言ではないが、他の児童生徒に対する教育的配慮の観点から講ぜられる措置であったことが確認できる。一方、当該児童生徒へは、措置期間中の学校や「市町村立小学校の管理機関」からの指導・教育の必要性は示されず、出席停止は、当該児童生徒を学校から排除する機能しか持たない。さらに、当該

児童生徒の不良性の程度によっては、学校教育ではなく、児童福祉での対応が想定され、この当該児童生徒の特別な教育的ニーズに学校教育ではなく、他領域で応答する方針は、基本的対応方針として引き続き示される。

天城勲は「児童の性行が不良であつて他の児童の教育に妨げがあるときは、市町村の教育委員会は、教育の必要から、保護者に対して児童の出席停止を命ずることができるのである。」⁸と懲戒性の否定と他の児童生徒に対する教育的配慮の観点を示すだけでなく、「性行不良の程度がひどく、とうてい正常の学校教育に耐えられない場合には、たんに保護者に出席停止を命ずるばかりでなく、他の方法に訴えなければならないこともある。例えば、非行、性格、環境の三者を総合して犯罪を犯すような危険性をもつていると認められる少年——四歳未満の虞犯少年——である場合は、児童相談所に通告しなければならない（児童福祉法二五、少年法三Ⅱ、六Ⅰ）。——四歳未満の触法少年——刑罰法令に触れる少年——である場合は、児童相談所へ通告しなければならない（児童福祉法二五、少年法三Ⅱ、六Ⅰ）。」⁹また、懲戒規定部分において「性行不良で他の児童生徒の教育に妨げがあると認めるものについては、その保護者に対して、児童生徒の出席停止を命ずることができる（法二六）のが限界である。この処分によつて、たとえば、なお性行不良が改まらない場合には、就学免除の処分を行つて、教護院、少年院等へ送致するほかはない。」¹⁰と児童福祉・少年司法領域における対応の必要性も示す。ただし、今村武俊・別府哲は「公立の小、中学校の場合は、義務就学の関係から、児童、生徒がいかに性行不良であっても、当該児童、生徒に対する懲戒としての退学や停学を命ずる事は許されない（学校法規則一三③）が、他の児童、生徒の教育の妨げになるような状態を放置し、学校教育の円滑な運営を阻害するわけにはいかないので、この意味において出席停止の制度が設けられたのである。」¹¹と、秩序維持的観点を出席停止の目的として明確に位置づけている¹²。それに対し、鈴木勲は「『性行不良であつて他の児童の教育に妨げがあると認める児童』については、本人の懲戒という観点からではなく、学校の秩序維持という観点から、本条により出席停止を行うこととなる。（中略）『性行不良であつて他の児童の教育に妨げがある』児童については、他の学齢児童の義務教育を受ける権利を保障するため、これに義務教育を受けさせないこととするのはやむをえない措置といえよう。」¹³と秩序維持的観点だけでなく、他児童生徒の権利保障的観点もあわせて目的として明示する¹⁴。本時点より出席停止は、他の児童生徒の人権を保障するための措置として位置づけられる。一方、当該児童生徒の指導・教育は、これまでと同様に児童福祉・少年司法領域での必要性を指摘するにとどまっている¹⁵。

そして、上記観点を踏襲しながら1983年12月5日に文部省初等中等教育局長通知「公立の小学校及び中学校における出席停止等の措置について」（以下、1983年通知）が出され、「本人に対する懲戒という観点からではなく、学校の秩序を維持し、他の児童生徒の義務教育を受ける権利を保障するという観点から設けられている」と制度趣旨が説明され

る。これまでと異なる点は、秩序維持を目的ではなく、他の児童生徒の権利を保障するための手段としたところにあり、本通知により出席停止は行政解釈上、他児童生徒の権利保障的観点から講ぜられる措置という位置づけを確立する。しかし、次節で見ていくように当該児童生徒の権利保障的観点は1983年通知でも積極的には示されていないのである。

(2) 包摂機能を内包する出席停止制度

① 当該児童生徒に対する権利保障的観点の芽生え

1983年通知が出された背景には、文部省より「状況によっては、他の生徒への指導上の配慮から、教育委員会で出席停止の措置を取る場合もある」¹⁶ことが示され、また、「最近の学校における問題行動に関する懇談会」の提言（1983年3月8日）より「緊急に取り組むべき事項」として「学校が最大限の努力を尽くしてもなお学校の正常な教育環境を維持し得ず、他の子どもの教育に支障が生じるような場合には、（中略）法令に定める出席停止の措置又は学校内謹慎による特別の処置等をとることも考慮すべき」ことが指摘されるなか、法令に基づかない自宅学習や自宅謹慎が多く行われていることが明らかにされたことがある¹⁷。これに対し文部省は、法的根拠のない措置を出席停止の運用によって解消するため、1983年通知を出すに至る¹⁸。

では、1983年通知は、当該児童生徒の教育を受ける権利が制約される問題に対し、いかに応答しているのか。本通知は「保護者の責務と学校の役割」という項目で「出席停止は保護者に対して行うものであり、出席停止の期間中においては、当該児童生徒を家庭にとどめにおいて、保護者が責任をもつて指導に当たるべきものである。したがって、出席停止の措置に際しては、当該児童生徒の保護者に対し自覚を促し、監護の義務を果たすよう積極的に働き掛けることが極めて重要である。」と当該児童生徒に対する措置期間中の監護義務と指導責任を保護者に課している。一方、学校には「保護者との連携・協力を図りながら、当該児童生徒に対する指導を継続して行うことが必要である。」とし、「学級担任、生徒指導主事等の教員が計画的にかつ臨機に家庭への訪問指導を行い、反省文、日記、読書その他の課題学習をさせる等実態に応じた適切な方法をとること。」と指導例を示す。また、市町村教育委員会には「保護者に対する働き掛けにもかかわらず、その監護が不適切であると認められる場合」に「校長の意見を尊重しつつ、相談や受入れのための機関を具体的に検討し、地域の実態に応じ、これに対処することが必要である。」とする。ここでは、措置期間中の監護・指導が保護者の責務とされているため、教育機関による積極的な対応のあり方は示されず¹⁹、1983年通知は、法令遵守を主張するだけで、自宅学習や自宅謹慎という問題にも何ら応答できていないのである。しかし、本通知により、児童生徒の問題行動対応に関する問題が、教育指導上ではなく、出席停止に係る法制上の問題として位置づけられ、当該児童生徒の権利保障的観点がより鮮明になった。

②措置運用に関する条件整備への志向

1983通知以降、出席停止は、1986年の臨時教育審議会第2次答申よりいじめ対応への一方策として示され²⁰、各自治体でもいじめ対応として運用が謳われるようになる²¹。そのような動きを背景に、内閣総理大臣の私的諮問機関である教育改革国民会議の最終報告「教育を変える17の提案」（2000年12月22日）で「問題を起こす子どもへの教育をあいまいにしない」ため「教育委員会や学校は、問題を起こす子どもに対して出席停止など適切な措置をとるとともに、それらの子どもの教育について十分な方策を講じる」ことが提示される。そして、本報告を受けた文部科学省は「21世紀教育新生プラン」（2001年1月25日）を策定し、「子どもたちが安心して学び育つ環境の整備」の一環として「出席停止制度について要件の明確化及び出席停止中の児童生徒への支援措置」に係る「『学校教育法』の改正」を「平成14年1月11日施行」と施行日も設定しながら示す。本プランに基づき学校教育法は改正され、出席停止は、性行不良の4つの行為類型、保護者の意見聴取と理由および期間を記載した文書の交付に加え、市町村教育委員会による当該児童生徒への教育的支援が法文上明記される²²。そして、当該児童生徒への教育的支援が市町村教育委員会に義務づけられたことで、出席停止は包摂機能をも内包することとなる。また、これは当該児童生徒の権利を保障するため、内在的矛盾に対する最終的な解決形態として打ち出されたものと言える。

本改正は、出席停止がいじめ等問題行動への対応策の一つとして求められるなか、措置運用をスムーズに行うための条件整備を意図したものであったと考えられるが、運用のあり方が法的に枠づけられたことで、より厳格な手続きが必要となり、政策意図とは逆に運用の難しい措置となったことが指摘できる。しかし、次節で確認する通り、出席停止は政府施策で活用が促される。

(3) 政府施策において評価される出席停止制度の包摂機能

学校教育法改正以降、政府施策よりゼロトレランスに基づく段階的指導が推進されるなか、出席停止も指導・対応基準に組み込まれ、教育的観点から極めて高く評価されるようになる。

2005年9月に文部科学省が出した「新・児童生徒の問題行動対策プログラム(中間まとめ)」より、生徒指導体制の強化として学校内規律の維持を指向するゼロトレランス方式を調査・研究していくことが示されると、2006年5月に国立教育政策研究所生徒指導研究センターから「『生徒指導体制の在り方についての調査研究』報告書－規範意識の醸成を目指して－」が出された。本報告書では、段階的指導（ゼロトレランス方式）²³を例示しながら毅然とした粘り強い指導を行うために指導・対応基準の明確化と周知が求められ、そのなかで出席停止は「日頃の生徒指導と出席停止制度とは、相反するものではない。むしろ、出席停

止制度は、日頃の生徒指導の延長として、日頃の指導では統制しきれなくなった場合に行われる、生徒指導上の有効な手段の一つであることを、各学校及び教育委員会は、改めて認識する必要がある。このような出席停止制度によって、(中略) 加害児童生徒に対しては『よくないことはしてはいけない』ということをお教え、自らの行動やその責任について見直させる契機を与える²⁴と説明されている。さらに、この調査研究協力者の主査を務めた明石要一は、ゼロトレランスの概念を「端的に表すとすれば『出席停止の有効活用』」であるとし、出席停止には当該児童生徒を「立ち直らせるべく努力する」ことが含まれ、「ゼロトレランス方式も踏まえて報告書の中で提起している新たな生徒指導のあり方の本義は、『排除』ではなく、『とことん面倒をみる』こと」とする²⁵。ここでは、包摂機能によって出席停止が生徒指導のなかに位置づけられ、懲戒ではない本措置が教育的観点から極めて高く評価されている。そして、本報告を受けた文部科学省は「児童生徒の規範意識の醸成に向けた生徒指導の充実について」(2006年6月5日)を通知し、学校はゼロトレランス方式での段階的指導などを参考に体系的で一貫した指導方法の確立に努め、問題行動に対しては指導基準による毅然とした粘り強い指導を行うことを、教育委員会は出席停止や懲戒に係る規定の周知・ガイドライン策定など「学校における生徒指導に対する取組みを効果的に指導し、支援すること」を示す。

これ以降、出席停止は、いじめを中心として活用が促される。文部科学省初等中等教育局長通知「いじめの問題への取組の徹底について」(2006年10月19日)より「いじめを許さない学校づくり」のために出席停止等を含む「毅然とした指導が必要であること」が提示される。さらに、教育再生会議第一次報告「社会総がかりで教育再生を－公教育再生の第一歩－」(2007年1月24日)では「いじめている子供や暴力を振るう子供には厳しく対処、その行為の愚かさを認識させる」手段として「出席停止制度を活用し、立ち直りも支援」することが示され、本提言に基づき出された文部科学省初等中等教育局長通知「問題を起こす児童生徒に対する指導について」(2007年2月5日)では、学校と教育委員会に出席停止を含む毅然とした対応が求められている。その後、教育再生実行会議第一次提言「いじめ問題等への対応について」(2013年2月26日)において「毅然として適切で効果的な指導を行うよう、教職員等の関係者が採るべき対応をルール化し、迅速に対処する」とともに「いじめられている子どもを守るため必要なときは、教育委員会は加害児童等の保護者に対し、当該児童等の出席停止措置等を実施する」ことが求められるなか、本提言を受け、2013年6月28日にいじめ防止対策推進法が制定され²⁶、出席停止が「第四章いじめの防止等に関する措置」の第26条(出席停止制度の適切な運用等)に規定される。

以上の通り、政府施策よりゼロトレランスに基づく段階的指導が促されるなか、出席停止の包摂機能は生徒指導上有効な手段として教育的観点から高く評価されるだけでなく、「毅然とした対応」のために指導・対応がマニュアル化され、そこに出席停止が組み込ま

れることで、措置運用のシステム化が図られている。

2. 政府施策における出席停止活用の理論的枠組みとその問題点

本章では、2001年の学校教育法改正のきっかけとなった教育改革国民会議第1分科会の議論と「出席停止制度を活用し、立ち直りも支援」することを示した教育再生会議第一次報告に係る議論を検討し、政府施策で出席停止が推進される理論的枠組みと本枠組みの問題を明らかにする。

(1) 排除の論理に組み込まれる出席停止—教育改革国民会議第1分科会の議論

出席停止の活用は、教育改革国民会議の第1分科会「人間性」で話し合わせ、本議題を終始リードしていたのは、河上亮一委員である²⁷。河上委員は、第1回分科会（2000年5月25日）で「『学校の教育力』はほとんどなくなっている状況だと思いますから、（中略）、もし学校にある程度の力を発揮させることが必要だということがあるのだとすれば、具体的な武器を与えなければまずいだろう。」「たった3名か4名の学校の枠組みに全く入らない生徒がいるために大混乱するんです。（中略）そのときに、とりあえずそういう生徒を今の学校とは違う場所に収容して、別のタイプの教育をすべき」と主張し、この学校に与えるべき「武器」、そして、学校外で教育する手段として示されたのが出席停止である。第2回分科会（2000年6月15日）では、本措置の運用を促すだけでは「実行」されないだろうという考えから「学校が問題生徒を排除する権限と義務を法律に明記すること」を求める。この主張は分科会で受け入れられ、第4回分科会（2000年7月7日）での「別の機関でもうちょっと手厚く教育する」観点と第6回分科会（2000年7月18日）で示された費用対効果の観点²⁸を踏まえ、「学校の枠組みに全く入らない生徒」は、出席停止を用いて学校から「排除」し、「別の機関」で「矯正」²⁹する方針が固められた。

第1分科会における問題行動の実態を深刻に捉え、学校での対応が困難な状況があるとする認識は、教育内容や学校への支援方策を考える上で重要である。しかし、本分科会は、教育・支援体制の整備として人員加配や教職員定数の改善ではなく、費用対効果の観点から出席停止を運用することで学校から当該児童生徒を「排除」し、別の機関で不良性を除去する方法を提示する。ここでは、当該児童生徒の不良性が学校教育での対応が可能な範囲だが、現状では指導・支援体制が整えられないため、出席停止を講じて別の機関で対応するのか、それとも学校教育の範囲では対応できないものであるのか、が問われなければならない。前者であれば、早急に制度改善を含む条件整備を進める必要があり、後者の場合は、児童福祉・少年司法領域での指導・教育も必要となるため、出席停止を用いて学校の権限・能力の範囲で対応すること自体に問題がある。どちらにしても、措置期間中の当該児童生徒に対する教育的支援を目的として措置を講じ、問題行動へ対応しようとする方

針は、学校が抱える問題にも当該児童生徒の特別な教育的ニーズにも適切には応答することができない。

さらに、本分科会では、偏った子ども観³⁰とそれに基づき児童生徒の考えや行動を統制する学校のあり方³¹、また、学校が定める教育方針や能力基準に満たない児童生徒を保護者の責任として学校から「排除」すること³²が話し合われている。このような考え方を踏まえても、本分科会において出席停止は、排除の論理に組み込まれていると言える。しかし、2001年の学校教育法改正に係る第151回国会では、学校での指導の充実をめぐる議論より排除の論理に基づく出席停止は認められないことが確認されている³³。さらに、文部科学省が提示する加配措置では問題行動の実態に対応できないことが指摘され、加配だけでなく、教職員定数の改善も視野に入れた指導・支援体制の充実が今後の対応に係る方向性として示されている³⁴。これは、問題行動の深刻化を防ぐだけでなく、すべての児童生徒の豊かな教育を行う観点からも重要であり、出席停止の活用が求められる現状からも早急な対応が必要である。しかし、次節においてもなお指導・支援体制の不十分さから学校が問題行動に対応できていない状況が示されている。

(2) 学校の指導・教育を代替する出席停止の包摂機能—教育再生会議第2分科会の議論

教育再生会議において出席停止は、第2分科会（規範意識・家族・地域教育再生分科会）の検討課題とされた³⁵。

本分科会では、第3回分科会（2006年12月8日）において児童生徒の問題行動に関し、発達障害などへの理解や児童生徒が置かれている環境・処遇との関連性を踏まえて問題行動を捉えること、また、出席停止に至る前の指導の重要性が指摘されている³⁶。しかし、本指摘は、教員の意識的側面と教員および児童生徒が身につけるべきスキルの必要性に言及がとどまるため、問題行動対応として具体的に話し合われるのは、問題行動を有する児童生徒と一般の児童生徒を分けて「教育」する方法である³⁷。この児童生徒を区分し、教育する発想は、「真面目に授業を受けたいと思う子供を守ってあげることも必要」³⁸であることや問題行動を有する児童生徒に必要な教育が一般児童生徒とは異なるとの考えからくるもので、具体的に「教室の秩序を乱す悪い子どもたちに対する教育というのは、いい子どもたち、平均的な子どもたちとは違った角度が必要であり、それは特別な学級をつくって、例えば剣道なら剣道の先生が1時間か2時間徹底的に稽古を付けて、その後で今度いろんなことを教えてあげるといような仕組みを考えるといいと思います。その際には担任は1人ではなくて、2人とか3人でやるといいのではないかという感じがいたします。」³⁹と教育のあり方が示されている。そして、この教育も教員の数がないため学校内では行い得ない現状があると指摘されたことにより⁴⁰、出席停止を講じ、「オルタナティブスクール」のような指導・支援体制が整備された場を当該児童生徒に提供することが課題と

してあげられる⁴¹。確かに、学校の秩序が維持できず、他の児童生徒の教育を受ける権利が侵害されている場合、現状として学校では児童生徒の問題行動に対応できていないため、当該児童生徒と他の児童生徒双方の指導・教育体制を整える間、出席停止をとることも考えられる。さらに、その際には措置期間中の教育的支援の内実をいかに保障するかが課題となるため、指導・支援体制の充実に係る議論はそれ自体、重要である。しかし、本分科会において出席停止は、「教育的意味」を持つことや「指導方法の一つ」であると位置づけられ⁴²、措置期間中の教育的支援が目的化されている。つまり、出席停止が有する包摂機能が学校の指導・教育に代替するものとして用いられようとしており、これでは学校における児童生徒の問題行動対応として本来考えられるべき加配や教職員定数の改善など人的支援の観点から指導・支援体制の充実が図られず、学校が抱える問題に応答できないのである。

また、本分科会では、出席停止の他にも児童生徒の問題行動に対し「教室における規律の確立を、毎週一回全校生徒を整列させ校長が訓辞、授業前にクラス全員の点呼を行い一人ずつ返事をして起立させる、クラスを5～10人程度の班編成とし生徒の中から班長を指名して教官の補助をさせる、体操の時間に集団行動訓練を、反抗、私語、徘徊、携帯電話を禁止、躰のための制裁を制度化・体系化」「ゼロトレランスを前提とした生徒指導（国立教育政策研究所の報告）」「体罰に代わる教師権限を与えるなど、教師の指導性を高める仕組み」が検討課題としてあげられている⁴³。ここでは、学校における児童生徒の行動を管理することで、問題行動の抑止を図ろうとする姿勢が見て取れる。

以上のように児童生徒の問題行動に関し、人的支援の観点から学校における指導・支援体制の充実が図られないのは、その背景にコストパフォーマンスを高めることを重視する政府の姿勢があるためと考えられる⁴⁴。教育再生会議の提案に係る財政支援のあり方を示すものとして「経済財政改革の基本方針2007～『美しい国』へのシナリオ～」（2007年6月19日）がある⁴⁵。本方針では「教育予算については、効率化を徹底しながら、メリハリをつけて教育再生に真に必要な教育予算について財源を確保する必要がある。」と教育予算の効率化が明示され、人的支援の充実が提示されているのは、主に「学力向上の取組」においてである。そして、教育再生会議より出された「平成20年度概算要求について」（2007年8月23日）でも本方針は踏襲され、「学力向上の取組」において「教職員の適正配置」が示されている。学力向上を目的とした「教職員の適正配置」はそれ自体、児童生徒の学びの質を高めることにもつながるため、重要である。しかし、ここでの「学力」は、第一次報告において「教育の機会均等を保障し、確実に教育の質を向上させるには、教育成果をはかる『ものさし』が必要です。文部科学省・教育委員会・学校は、学力の現状把握・分析・評価・改善・検証という一連の流れを確固たるものにするため、今回、スタートする新しい『全国学力調査』を継続的に行い、教育内容の改善に生かす必要があります。」

と「全国学力調査」による数値的学力が基準とされ、学校教育の価値が矮小化されていると言える。

おわりに

出席停止は、当該児童生徒の教育を受ける権利を制約することからその運用は、抑制的になされなければならない。しかし、2001年の学校教育法改正により当該児童生徒に対する措置期間中の教育的支援が市町村教育委員会に義務づけられたことで、本措置は包摂機能を有し、政府施策において出席停止は、当該児童生徒に対する教育的効果が期待され、活用が促されるに至っている。そして、本措置の活用は、理念的なものにとどまらず、ゼロトレランスに基づく段階的指導の導入を背景に運用の具体的な場面が想定されている。また、大阪市では、教育委員会が作成した問題行動対応指針で出席停止の適用基準が具体例とともに明示され、さらに、措置期間中の教育的支援が学校での教育よりも当該児童生徒の「ためになる」⁴⁶ものとなるよう「個別指導教室」を設置し、指導・支援体制の整備がなされている事例⁴⁷があることを踏まえても出席停止の活用は現実味を帯びてきていると言える。

しかし、ゼロトレランスに基づく段階的指導を踏まえた出席停止の活用など厳罰主義的対応により問題行動の抑制を試みる政府施策の今日的发展方向性は、真に教育的意義をもつものとして志向されているわけではない。政府施策に係る出席停止活用の議論に着目すると、1) 問題行動を有する児童生徒と一般の児童生徒とは必要とされる教育が異なるため、教育を分けて行う必要がある。2) しかし、別の教室で教育を行うにしても教員の数が足りず、学校内では十分に問題行動を有する児童生徒に対応できていない現状がある。3) そこで、「教育的意味」を持ち、「指導方法の一つ」でもある出席停止を活用し、指導・支援体制を整備した場所に当該児童生徒を集め、特別な教育的ニーズに応答していく、という理論的枠組みから出席停止の活用は謳われる。つまり、本措置の活用は学校において指導・支援体制が十分に整備されていないことを受けた代替策に過ぎないのである。そして、本枠組みの大きな問題は、2) で教員の数が足りないと人的支援の必要性が確認されているにも関わらず、学校における指導・支援体制の充実を図る方向へ対応が考えられていないことである。この背景にはコストパフォーマンスを高めることを重視する政府の姿勢があり、問題行動対応としては児童生徒の行動を管理することで問題行動を抑制することも考えられている。そして、教育再生会議で確認された「全国学力調査」を「ものさし」とした数値的学力を向上させることに学校教育の重点が置かれていることとあわせ、政府施策に係る議論においては、学校教育の価値が矮小化し、また、教師の専門性も狭められているため、学校において児童生徒の学びを豊かに実現していく必要性とその内容が改めて考えられなければならないことが指摘できる。

本稿では、出席停止制度の変遷および本措置の活用をめぐる議論を検討した。しかし、(1)それが実態として学校における児童生徒の問題行動対応にどのような影響を与えているのか、(2)出席停止以外の問題行動対応に関する政府施策がどのような理論的枠組みをもって策定されたのか、を検討することはできなかつたため、これらは今後の課題とする。

注

¹ 第35条「市町村の教育委員会は、次に掲げる行為の一又は二以上を繰り返し行う等性行不良であつて他の児童の教育に妨げがあると認める児童があるときは、その保護者に対して、児童の出席停止を命ずることができる。

- 一 他の児童に傷害、心身の苦痛又は財産上の損失を与える行為
- 二 職員に傷害又は心身の苦痛を与える行為
- 三 施設又は設備を損壊する行為
- 四 授業その他の教育活動の実施を妨げる行為

2 市町村の教育委員会は、前項の規定により出席停止を命ずる場合には、あらかじめ保護者の意見を聴取するとともに、理由及び期間を記載した文書を交付しなければならない。

3 前項に規定するもののほか、出席停止の命令の手續に関し必要な事項は、教育委員会規則で定めるものとする。

4 市町村の教育委員会は、出席停止の命令に係る児童の出席停止の期間における学習に対する支援その他の教育上必要な措置を講ずるものとする。」本条は中学校に準用される（第49条）。

² 学校と警察の連携は、i 警察との情報共有、ii 警察への相談・通報、iii 刑罰法規的視点への理解、に大きくまとめられる。i は今日的動向ではなく、これまでも重視されてきた（1963年10月10日警察庁通達「少年非行防止における警察と学校との連絡強化について」）。しかし、最近はより実践的な場面での連携が想定され（2002年5月27日文科科学省通知「学校と警察との連携の強化による非行防止対策の推進について」）、ii の特に相談といった個別具体的な関わりが重視される。また、相談は「警察等との連携、まずは『相談』から」と連携の一步として位置づけられ、その一步を踏み出すためにも「日頃から顔の見える関係を築いておく」必要性が示されている（国立教育政策研究所「生徒指導リーフ12 学校と警察等との連携」）。iii は、文科科学省通知「早期に警察へ相談・通報すべきいじめ事案について」（2013年5月16日）で、刑罰法規に対応した具体例が提示されている。

³ この厳罰主義的対応は、すでに文部省通知「児童生徒の非行の防止について」（1980年11月25日）もにおいて「きぜんたる態度をもつて生徒指導に当たること」と、その認識が示されている。当時、文部省から出された問題行動に係る通知には、I 「児童生徒の問題行動の防止について」（1978年3月7日）、II 「児童生徒の非行の防止について」（1980年11月25日）、III 「生徒の校内暴力等の非行の防止について」（1981年4月23日）などがある。どの通知も児童生徒からの一層の信頼を得ることや好ましい関係を築くことを指摘する一方で、生徒指導に関しては、I、II、IIIと進むごとにより細かな点に着目し、ルールを定め、それに基づく画一的な指導の強化が促される。

⁴ ①は、坂本秀夫『生徒懲戒の研究』（学陽書房、1982年）より伝染病以上に教育専門的判断を要する性行不良に係る出席停止において「校長が生徒に対して何ら権利も義務も規定されていないのは明らかに非教育的」（57-58頁）であることが指摘され、また、兼子仁「『出席停止』と校長の権限」（『季

刊教育法』第51号、1984年)では、教育委員会の役割は具体的な指揮監督ではなく、教育的な指導助言であること、さらに、校長は学校教師集団の代表であり、権限委任は校長の一存的决定を法認するものではなく、職員会議を通じ学校の教育自治に属することを言い換えたものであると確認されている。②は、小林高記「出席停止とその周辺の考察」(『国士館大学文学部人文学会紀要』第8号、1976年)において期間の定めがないことにより、保護者には子どもを監護・教育する権利の過度の制限が、子どもには教育を受ける権利・将来への発達権における不当な侵害のおそれがあること、また、牧証名「『出席停止』と教育を受ける権利」(『季刊教育法』第51号、1984年)より「出席停止処分は、処分事由中に『他の生徒の教育の妨げとなる』ということが含まれているから、本人の反省のみによって出席停止処分が解除されるとは限らない。(中略)他の生徒に悪影響を及ぼすと処分権者が判断すれば、停止期間を延長することが可能」(11頁)と指摘されている。③は、学校が秩序維持目的を優先させ、排除的な本措置に頼るようでは、本人に対する教育的信頼関係を取り戻させるような生活指導を行うことは困難であると措置自体の問題性を指摘するものである(兼子、前掲論文)。④は、当該児童生徒とその保護者への意見聴取と反論の機会を確保すること、また異議申立権の不明確さを指摘し(牧、前掲論文)、⑤は、性行不良に重きが置かれ、安易に他の児童生徒への教育の妨げに結び付けられている可能性を指摘するものである(牧、前掲論文や小島喜孝「『出席停止』の教育法的検討」『僻地教育研究』第42号、1988年、133-138頁)。

⁵ 第26条「市町村立小学校の管理機関は、伝染病にかかり、若しくはその虞のある児童又は性行不良のあつて他の児童の教育に妨げがあると認める児童があるときは、その保護者に対して、児童の出席停止を命ずることができる。」

⁶ 内藤誉三郎『学校教育法解説』(ひかり出版社、1947年8月)68頁。ここで示されている国民学校令第13条と学校教育法第26条の関係性は、紙幅の都合上、別稿で明らかにする。

⁷ 内藤、同上書、57-58頁。

⁸ 天城勲『学校教育法逐条解説』(学陽書房、1954年)106-107頁。

⁹ 天城、同上書、107頁。

¹⁰ 天城、同上書、64頁。

¹¹ 今村武俊・別府哲『学校教育法解説(初等中等教育編)』(第一法規、1968年)339頁。

¹² 出席停止措置期間中の当該児童生徒に対する指導・教育には何ら触れていないが、別節で少年院・教護院への入院と就学義務との関係を解説している(今村・別府、同上書、323-325頁)。

¹³ 鈴木勲編著『逐条学校教育法』(学陽書房、1980年)235頁。

¹⁴ 小島喜孝「公立義務教育学校の出席停止命令に関する法改正」(『人間と社会』第12号、2001年)は、鈴木が他児童生徒の権利保障的観点を明示したことを「秩序論から権利論の援用へ」(56頁)と表現する。

¹⁵ 「次に掲げる児童(二〇歳未満の者)については、家庭裁判所の審判に付することとなるので、家庭裁判所又は児童相談所に通告する必要がある(少年法三条・六条、児童福祉法二五条)。(1)罪を犯した少年(2)一四歳に満たないで刑罰法令に触れる行為をした少年(3)次に掲げる事由があつて、その性格又は環境に照して、将来、罪を犯し、又は刑罰法令に触れる行為をするおそれのある少年」(鈴木、前掲書、235-236頁)。

¹⁶ 文部省『生徒の健全育成をめぐる諸問題-校内暴力の問題を中心に-』(大蔵省印刷局、1982年)81頁。

¹⁷ 文部省初等中等教育局中学校教育課「昭和五十六年度及び昭和五十七年度における出席停止等の状況に関する調査について」(『教育委員会月報』第35巻第3号、1983年)37-42頁において出席停

止等の措置状況についての調査結果が次の通り示されている。出席停止は1981年度 [9県144件] / 1982年度 [20県287件] であり、自宅学習・自宅謹慎等は1981年度 [17都道府県114件] / 1982年度 [30都道府県547件] である。

¹⁸ 1983年通知の「別添」で「なお、公立の小学校及び中学校においては、学齢児童生徒に対する懲戒として退学及び停学の措置をとることはできない(学校教育法施行規則第一三条)。したがって、実質的に停学に当たる措置は、自宅謹慎、自宅学習等いかなる名称であれ、法令上禁止されている。このような措置は、出席停止の在り方について十分な理解がなされ、適切な運用が行われることによつて解消が図られるべきものである。」と示されている。

¹⁹ 1983年通知でも「問題行動を起こす児童生徒に対する措置としては、学校における個別の指導や懲戒、市町村教育委員会による出席停止、児童福祉法や少年法に基づく措置等様々なものがあること。学校においては、これらの措置の内容や適用の在り方についてあらかじめ十分に共通理解を図つておき、必要な場合において遅滞なく適切な措置を行うことができるようにすること。」と他領域における指導・教育の必要性が示されている。

²⁰ 中央教育審議会答申「新しい時代を拓く心を育てるために一次世代を育てる心を失う危機-」(1998年6月30日)でも「ナイフあるいは覚せい剤などの薬物を校内に持ち込んでいることが分かったとき、あるいは、目に余る暴力行為が見られるとき、学校は、『社会で許されない行為は子どもであっても許されない』という考え方に立ち、全校一丸となって毅然とした態度をとるべきである。その際、必要な場合には、校長の判断により、出席停止等の措置をとることもためらうべきではない」と指摘されている。

²¹ 朝日新聞より「出席停止の前に対策を 教育改革推進会議がいじめ問題で協議」(1995年3月21日[山梨])、「県教委、いじめと体罰の防止・指導へ報告書まとめる」(3月29日[群馬])、「いじめる子の出席停止も 県教委に対策協 警察連携含む報告書」(1月17日[福岡])。

²² 学校教育法(法律第105号・2001年7月11日公布・2002年1月11日施行)第26条は注1の学校教育法第35条と同文。

²³ 本報告書では、ゼロトレランスを「各学校現場では、『安全で規律ある学習環境』を構築するという明確な目的のもとで、小さな問題行動に対して学校が指導基準にしたがって毅然とした態度で対応するという理念をさす」ものとし、「大きな問題行動に発展させないために、小さな問題行動から、曖昧にすることなく注意をするなど、段階的に指導をする方式」の「段階的指導(プログレッシブディシプリン)」と深く関わるものであるとする。

²⁴ 同報告書、16頁。

²⁵ 朝日新聞「『寛容度ゼロ』生徒指導」(2006年6月17日)。

²⁶ 教育再生実行会議「これまでの提言の実施状況について(報告)」(2018年5月31日)で、第一次提言に対し「提言を受けた法律改正」として「いじめ防止対策推進法」が示されている。

²⁷ 埼玉教育塾(プロ教師の会)代表を務めた人物。

²⁸ 河上委員の「1兆円で30人学級にするよりも、何千億か使えば、今の普通の学校でやっている教育よりも非常に手厚い教育が行えると思うんです。」という発言。これは第2回資料「教育改革国民会議第1分科会レポート」の「すべての子どもに同じ教育を行うという極端な平等主義を改める必要がある。30人学級に1兆円を使うより、学校を複線化するために予算を使う方が現実の混乱をおさえる力になるだろう。不登校の生徒と暴力的な生徒に特別な場を用意する必要は、学級そのものを教育の場にすることと同じ位重要」という考えに基づくものである。

²⁹ 「矯正」は、第6回分科会における中曽根補佐官の発言。

³⁰ 教育改革国民会議「第1分科会の審議の報告」（2000年7月26日）では「子どもはひ弱で欲望を抑えきれ」ない存在とする。

³¹ 第2回資料「教育改革国民会議第1分科会レポート」の「子どもは生徒として学ぶ存在であるとして、自分を限定して生活することを要求する、つまり、教師の言うことを基本的にきく、ということである。」また、第6回分科会の山折哲雄委員の発言「“飼い馴らし”“訓練し”“叩き直す”という、強制的な機能は学校の本質的な機能だったと思います。（中略）学校の基本的な機能にそういう機能があるんだということをアピールするということは、今の時点で必要だと私は思います。」などに表れている。

³² 第2回資料「教育改革国民会議第1分科会レポート」では、「小学校入学以前に、集団生活になじめるような力を家庭でつけることを要求する。もし、そのような力のついていない子どもについては、一年入学を遅らせるとか他の機関で教育を受けることを決める権限を学校に与える。同時に、そのように動く義務を与える。」と示されている。

³³ 参議院本会議（2001年6月15日）日本共産党阿部幸代議員の質問に対する遠山敦子文部科学大臣の答弁に端的に表れている。阿部議員は、教育改革国民会議の「問題を起こす子供を隔離、排除すれば教育が成り立つという考え方」を問題とし、「教育の営み」とは「先に排除ありきではなく、問題行動を起こす背景をとらえ、それに対する適切な改善を実行し、子供や家族に対する援助を行うこと」ではないかと問う。これに対し遠山大臣は、問題行動の原因を「家庭のしつけあるいは学校のあり方、地域社会における連帯感の弱まり、青少年を取り巻く環境の悪化などの要因が複雑に絡み合って発生している」と捉え、「それぞれの事例に即して、学校において全教職員が一致協力して日ごろからの生徒指導に十分取り組むとともに、学校のみならず関係機関の職員から成るサポートチームを組織して、地域ぐるみで児童生徒や保護者に対し指導、援助を行うことが重要」と答える。この考えはその他議員の質問でも繰り返し説明され、学校での指導の充実を図るため、指導・支援体制を整える必要性が確認されている。

³⁴ 衆議院文部科学委員会（2001年6月5日）自由民主党谷本龍哉議員の措置期間中の教育的支援に関する質問に対し、岸田文雄文部科学副大臣は「やはり人的な部分で十分かという問題が出てくるわけですが、従来から学校において行っております生徒指導担当教員等の加配に加えまして、平成十三年度から各県二名程度の教員定数の上乘せをするということになっております。」と答弁する。しかし、その他議員からも不十分と指摘されるなか、衆議院文部科学委員会（2001年6月6日）山口壯議員の質問に対し、遠山大臣が「この問題についてもそうでありますし、教育の充実のために、さらに教員定数でありますとかいろいろな面の措置をしなければならないと思っております。今、委員の力強い応援のお話を聞いて私ども大変心強く思っております、その方向で検討していきたいと思っております。」と答弁し、加配だけでなく、教職員定数の改善も含む指導・支援体制の充実が確認されている。しかし、山口議員は「この間、三十人以下学級法案を私も提案させてもらったけれども、足りない、足りないけれども今の財政状況だからしょうがない、こういう結論で二万二千五百人の加配でとどめたわけです」と教職員定数の改善が財政的理由で阻まれる現状があることも指摘する。

³⁵ 第2回分科会（2006年11月29日）配布資料の「資料2 第二分科会での検討課題（これまでの意見等の整理）」において「出校停止処分、規律違反者への制裁、特別学級への臨時編入、停学、転校等のルール確立」を検討することが示されている。

³⁶ 品川裕香委員と白石真澄委員を中心に指摘されている。「例えばよく私が申し上げますLDやADHD、アスペルガー症候群などのある子どもたちのように、認知に偏りがあり、あるいは誤学習していて、本人はうっかりやっていたり、気がついていなかったりするだけなのに、それが第三者

には問題行動と映り、子どもたちが責められるケースは少なくないんですね。」(品川委員)、「問題行動というのは、相当、その子が持っている環境とか処遇との関連性で出てくるものだと思うので、一時的に出てきた問題行動をとらえて問題行動と認定していいのか(白石委員)、「大事なことは、いじめなど反社会的な行動を取らないような学級づくりとかマネジメントをして、子どもたちの対人関係スキルやコミュニケーションスキルをあげていくことではないでしょうか。あるいは問題を早期発見し早期対策できるような教育環境をクラスだけでなく学校全体で作ることであり、教師もまた効果的な指導プログラムを持つということをあわせて考えなければならないと思います。」(品川委員)。

³⁷ 第2回分科会(2006年11月29日)葛西敬之委員の発言。「一人の先生が、いい子も悪い子もまとめて全員の面倒を見るとするのはなかなか難しいでしょうから、そういう教室の秩序を乱すような子どもについては、特別に手をかけ、熱意・エネルギー・忍耐をもって指導することができるよう、別の教室を設けて複数の担任チームを編成し、きちんと分けて教育するべきだと思います。」

³⁸ 第3回分科会(2006年12月8日)小野元之委員による発言。

³⁹ 第2回分科会(2006年11月29日)葛西委員による発言。

⁴⁰ 第3回分科会(2006年12月8日)義家弘介委員の発言。「全然、学校の別の教室にいさせることはできるんですけども、現行の状態では先生は余っていないんです。別の教室にいさせても、学校の中で放牧しているようなものです。」

⁴¹ 第3回分科会(2006年12月8日)での品川委員の発言。「出席停止にしても、例えばアメリカのようにオルタナティブスクールがあって、出席停止になっている間、そちらの学校に行くことができそこで指導を受けることが可能であればまだいいと思いますが、ない以上、その子どもたちの教育権をどう保障するのかという問題もあります。」「可能であれば、今の学校と少年院の間にあるようなオルタナティブな学校があればベストなのかもしれません。」など。

⁴² 第3回分科会(2006年12月8日)での「教育的意味での出校停止だとか、出席停止なわけです。」(義家委員)、「教育の一環としての取組であり、排除の論理では決してなく、例えば警察とも連携して子供の立ち直りを徹底して指導することが大事です。」(門川委員)、「あくまで指導方法の一つ」(陰山英男委員)など。

⁴³ 第2回分科会(2006年11月29日)配布資料の「資料2 第二分科会での検討課題(これまでの意見等の整理)」。

⁴⁴ コストパフォーマンスを高める必要性は、合同分科会(2007年5月11日)でも指摘されている。門川大作委員より「再生会議でいろいろな注文が地方に対してあるけれども、財政支援は非常に弱いと思います。」と財政支援の脆弱性が指摘されるなか、葛西委員より「改革というのはコストパフォーマンスを上げるということでございますから、スクラップ・アンド・ビルドを前提にしないで改革とは言えないと思うんです。(中略)非効率的なシステムをそのままにしておいて、ただ財政資金だけを今のような状況の中で投入するということになると、それは非効率を容認したことになると思うんですね。」と発言がなされている。

⁴⁵ 第一次報告(2007年1月24日)で「5月に第二次報告を取りまとめ、必要な項目について『骨太の方針2007』に反映させます。」と示されている。

⁴⁶ 大阪市長(2014年6月10日)会見での「この個別指導教室に入れた方が子どもたちのためになるなどと思わせるぐらいの、その人的な体制整えますよ。」という橋下徹市長の発言。「個別指導教室」は、「出席停止を措置する児童生徒、また、それに相当する児童生徒と判断され、個別の施設での個別指導が適切であると判断された場合、学校からの具申に基づき、保護者の同意を得て、学習への支援

等の教育上必要な措置を講じ、当該児童生徒の立ち直りを支援する」場であると大阪市教育委員会事務局指導部生活指導サポートセンター(個別指導教室)「生活指導サポートセンター」(2019年4月)で示されている。

⁴⁷ 大阪市の事例は、坂野愛実「出席停止が推進される理論的枠組みの検討 — 2001年の学校教育法改正と大阪市の事例に着目して」(『社会教育研究年報』第34号、2020年)において検討している。