

公立小中学校における 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

大久保 正 廣*

はじめに

中学校を中心とする学校の安全や安心が問われるようになって、既に半世紀となりつつある。現在では、それは当初は顕在化しなかった小学校にまで及び、比肩するかむしろそれ以上にまでなっているのではないかと思われる事例さえ時折見受けられる。

前回の2018年の論叢では大阪市の画期的な実践を取り上げ、これまでありがちだった生徒指導観の問題点やこれからの「チーム学校」を担保するための組織的な体制づくりの具体的な在り方について検討した(大久保, 2018)。今回は、その後3年間の実践の積み重ねによる数値をもとに、その検証報告をかねたものである。

1. 都道府県の近年の学校における暴力の数値

学校における暴力が問題になってから、当時の文部省による統計調査以来、文科省による調査がこれまで毎年なされてきた。

その調査をもとに、この10年間の暴力行為(対教師暴力、生徒間暴力、対

* 福岡大学人文学部教授

人暴力、器物損壊)の数値を1000人当たりの発生件数の数値で示した資料のなかで、とりあえず7.0以上の数値を示している都道府県(国公私立小・中・高等学校)を表にしている(文部科学省初等中等教育局児童生徒課, 2012～2021)。

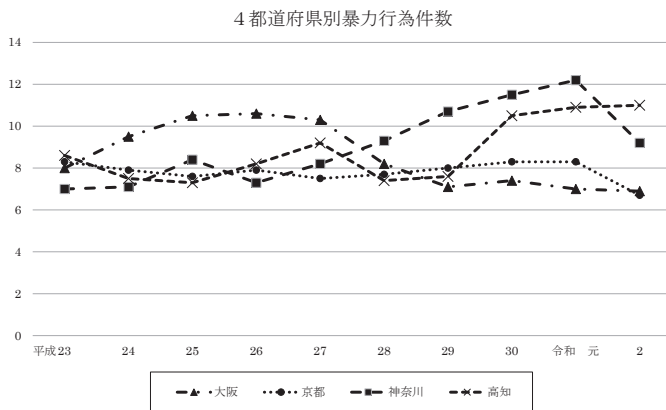
これを見ても明らかなように、この10年間でほぼ毎年のように表に上がっている都道府県は、大阪府、神奈川県、京都府、高知県となっている(ただし、令和2年は、大阪府は6.9、京都府は6.7で7.0をわずかに切っており、この年だけ表にはない)。

平成	岡山	高知	京都	大阪	神奈川														
23	8.6		8.3	8.0	7.0														
24	大阪	京都	高知	神奈川															
	9.5	7.9	7.5	7.1															
25	大阪	神奈川	岐阜	京都	高知														
	10.5	8.4	8.3	7.6	7.3														
26	大阪	高知	京都	神奈川															
	10.6	8.2	7.9	7.3															
27	大阪	高知	神奈川	京都	島根														
	10.3	9.2	8.2	7.5	7.1														
28	島根	神奈川	新潟	大阪	京都	高知	岐阜	沖縄											
	11.0	9.3	8.4	8.2	7.7	7.4	7.2	7.1											
29	島根	神奈川	沖縄	新潟	京都	岐阜	高知	青森	大阪	鳥取									
	15.6	10.7	10.0	9.0	8.0	7.9	7.6	7.4	7.1	7.0									
30	青森	島根	神奈川	岐阜	高知	沖縄	新潟	宮城	京都	静岡	鳥取	大阪	広島	千葉	富山				
	13.6		11.5	10.5	10.0	9.7	8.5	8.3	8.0	7.8	7.4	7.2	7.1						
令和	沖縄	岐阜	神奈川	青森	高知	島根	新潟	宮城	鳥取	富山	静岡	千葉	京都	広島	徳島	大阪	茨城		
元	12.7	12.6	12.2	11.6	10.9	10.6	10.7	9.4	8.8	8.5	8.4	8.3	8.0	7.7	7.0				
2	鳥取	青森	高知	沖縄	神奈川	新潟	岐阜	宮城	島根	広島	富山	茨城							
	12.8	11.2	11.0	10.5	9.2	9.1	8.5	8.3	8.2	7.5	7.1								

これら4つの府県の10年間をグラフにしたものが以下のものであるが、中でも注目すべきは大阪府である。

つまり大阪府は、平成24年度から27年度の4年もの間暴力の数値が全国一であったが、平成28年度から29年度にかけてかなりの数値の低減がみられるのである。

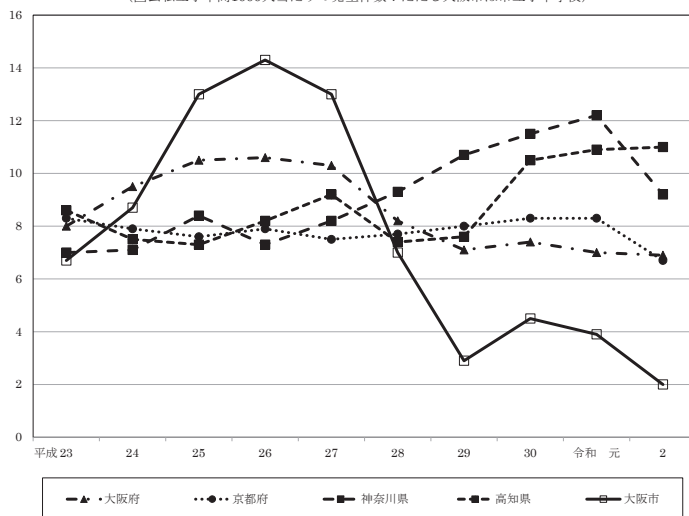
公立小中学校における
安全で安心できる「チーム学校」を担保する
教育委員会のルールづくり（大久保）



	大 阪	京 都	神奈川	高 知
平成 23	8	8.3	7	8.6
24	9.5	7.9	7.1	7.5
25	10.5	7.6	8.4	7.3
26	10.6	7.9	7.3	8.2
27	10.3	7.5	8.2	9.2
28	8.2	7.7	9.3	7.4
29	7.1	8	10.7	7.6
30	7.4	8.3	11.5	10.5
令和 元	7	8.3	12.2	10.9
2	6.9	6.7	9.2	11

これを前回の大阪市の画期的なルールづくりという問題意識を踏まえて、大阪市の実践の数値を加えてグラフ化したものが次のグラフである（大阪市教育委員会事務局 指導部 生活指導グループ，（2021）より算出）。

4府県と大阪市の暴力行為件数
 (国公立小中高1000人当たりの発生件数：ただし大阪府は市立小中学校)



	大阪府	京都府	神奈川県	高知県	大阪市
平成 23	8	8.3	7	8.6	6.7
24	9.5	7.9	7.1	7.5	8.7
25	10.5	7.6	8.4	7.3	13
26	10.6	7.9	7.3	8.2	14.3
27	10.3	7.5	8.2	9.2	13
28	8.2	7.7	9.3	7.4	7
29	7.1	8	10.7	7.6	2.9
30	7.4	8.3	11.5	10.5	4.5
令和 元	7	8.3	12.2	10.9	3.9
2	6.9	6.7	9.2	11	2

これを見ても明らかなように、大阪府の数値が全国一を示した4年間、とりわけ平成25年度から27年度の3年間において大阪府が大きな問題を抱えていたこと、しかし、「学校安心ルール」を試行し、本格実施した平成28年度から29年度ごろからは急激な暴力の低減がみられることがわかる（もっともこの数値は市立小中学校の数値ではあるが、後に示すように市立高校を含めた数値でもグラフはほぼ同様のものである）。

2. 政令指定都市の近年の学校における暴力の数値

別の資料からもこのことは明らかである。

最近の文科省の資料では、平成 29 年度から、都道府県に加えて政令指定都市における市立小中高校の暴力の数値が明示されるようになった(文部科学省, 2018～2021)。これらを前掲の資料と比較しやすいようにとりあえず 7.0 以上の数値を取り上げ、それらを表にしたものが次の資料である。

あれほどの暴力的な数値を示した大阪市が、ここでも登場していないことがわかる。

指定都市別暴力行為件数（公立小・中・高等学校 1000 人当たり）

平成 29	横浜 18.4	新潟 18.0	相模原 13.3	仙台 9.2	堺 8.9	神戸 8.4	岡山 8.3	京都 7.8		
30	横浜 20.5	新潟 15.0	相模原 13.4	仙台 12.8	広島 10.3	堺 10.1	岡山 9.7	神戸 7.7	京都 7.6	名古屋 7.3
令和 元	新潟 20.4	横浜 19.6	仙台 17.5	相模原 15.1	広島 12.1	岡山 10.6	堺 9.7	京都 9.5	神戸 8.6	名古屋 7.4
2	横浜 18.4	仙台 15.5	新潟 14.8	広島 12.7	岡山 9.6	京都・相模原 8.5	堺 8.3	神戸 8.1	名古屋 7.0	

これらの数値をさらに比較しやすくするために、暴力的な数値を示した 4 府県のなかでも、政令指定都市のない高知県を除いた府県とその中の政令指定都市を時系列にグラフ化したものが次の資料である（本来ならば、高知市を含めたこれらの指定都市の 10 年間の数値を時系列で実証的に示したかったのであるが、統計法の壁があり公表されていないため、こうした資料となっている）。

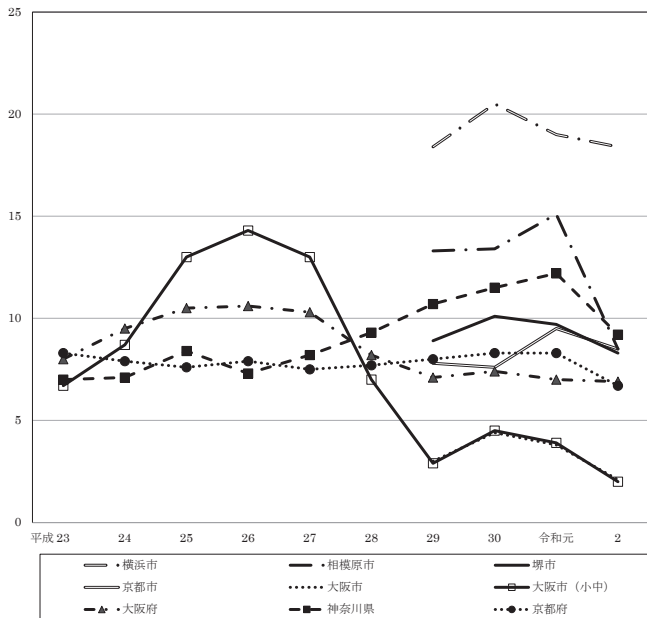
このグラフからは、以下のことを読みとることができる。

- ・大阪市の市立（小中学校）の数値と 29 年度からの市立高校を含めた数値はほぼ重なっている。
- ・大阪市の平成 28～29 年度からの低減が大阪府の低減と重なっている。

- ・横浜市と相模原市はこの4年間を見る限り、神奈川県の数値を引き上げている。
- ・堺市は大阪府の数値を引き上げており、以前はこの4年間を見る限り、大阪

近年の指定都市と3府県の数値

(注：平成29年度からの大阪市（小中）と大阪市（高校含む）はグラフがほぼ重なっている)



	横浜市	相模原市	堺市	京都市	大阪市	大阪市 (小中)	大阪府	神奈川県	京都府
平成 23						6.7	8	7	8.3
24						8.7	9.5	7.1	7.9
25						13	10.5	8.4	7.6
26						14.3	10.6	7.3	7.9
27						13	10.3	8.2	7.5
28						7	8.2	9.3	7.7
29	18.4	13.3	8.9	7.8	3	2.9	7.1	10.7	8
30	20.5	13.4	10.1	7.6	4.4	4.5	7.4	11.5	8.3
令和 元	19	15.1	9.7	9.5	3.8	3.9	7	12.2	8.3
2	18.4	8.5	8.3	8.5	2.1	2	6.9	9.2	6.7

市と比較して軽症だったにも関わらず、この4年では大きな差となっている。

- ・京都市はこの4年間を見る限り、京都府との数値とは大きな変動は見られない。
- ・文科省の分析にもあるように、令和2年度はコロナ禍の影響もありいくらか数値の低減がある（ただし、特に相模原市は大きな変化がみられるためその詳細は調査の必要がある）。

3. 大阪市の小中学校における過去10年間の数値

大阪市では、平成29年度から、1000人当たりの暴力行為の状況（発生件数）を数値化し公開している。これに独自調査より入手した資料を加えて、この10年間の数値を示すとさらにルールづくりの意義が明らかとなる（大阪市教育委員会事務局 指導部 生活指導グループ、2021）。

	H23	24	25	26	27	28	29	30	R元	2
小学校	1.6	1.2	2.8	5.2	5.0	3.2	1.0	2.2	2.1	0.9
中学校	17.6	24.0	33.4	32.9	29.3	15.0	7.0	9.7	8.0	4.6

小学校にも28年以前と比較すると改善がみられるが、特に中学校における数値が大きく改善していることが明らかである。平成24年から27年まで、全国一の暴力の数値を示した大阪府だったが、平成28年の試行から、29年の本格実施された大阪市の責任ある生徒指導のルールづくりによって大きな改善を見せたことがこれによっても明らかである。

4. 指定都市における教育委員会の基本的な方針の検討

ここでは、先の表で取りあげた政令都市のなかで、とりあえず最新の令和2年度に上がっている10政令指定都市の生徒指導の基本的な方針を示す手引き（ハンドブック、ガイドライン等）を資料として、その現状と問題点を指摘したい。

ネット等により可能な範囲で調べた限りではあるが、これら10都市においてそうした体系的でまとまった冊子等を作成しているのは半数の5都市であり、その他5都市ではいじめ防止基本方針等は明示されており生徒指導の基本的な考え方や方法論を踏まえた地域や時事の問題への対応資料はあるが、特にまとまった体系的な資料は見つけることができなかった。

これらまとまった5都市の手引きについて特に方法論について分析すれば、いずれの手引きにおいてもその柱としてチームとしての責任ある生徒指導体制が取りあげられている。例えばある資料で例示すれば、「校長のリーダーシップのもと、全職員がアイデアを出し合い、自校の生徒指導の方針と具体的な方策を共通理解し、チーム一丸となって取り組むことが重要です。教職員が目標を明確にし、何ができるか考えて自主的に行動し、自分らしさを発揮し、同僚同士で高めあい、日々情報交換しながら「風通しの良い教務室」をつくりましょう」とある。またその手順としては、「1, 各種調査等の客観的なデータを基に、自校の子どもの実態を分析する。2, どんな子どもに育てたいのか、目指す児童生徒像を明確にする。3, 校内組織（校務分掌）、指導の重点、具体的方策、スケジュール評価方法等、生徒指導全体計画を作成し、共通理解する。4, 全教職員が、日々の授業、学級経営の中で実践する。子どもの実際の姿や客観的な情報を基に、取り組みの成果と課題を明らかにする。6, 改善策、新たな手だてを共通理解する。」となっている。こうした、生徒指導の責任ある指導体制についてはいずれの手引きにおいてもその基底にある基本的な考え方であり、特にまとまった手引きのない残りの5都市も入手できた資料を見る限り、この点では共通認識があると思われる。

また、手引きのある5都市のなかの3都市においては特に問題事例についての具体的な対応策が示されている。例えばその中のある資料では、「生徒間暴力」「器物損壊」「いじめ」「授業エスケープ」「不登校」「学級がうまく機能しない状況」「授業妨害」「対教師暴力」「盗難」「恐喝」「他校生とのトラブル」「窃

盗」「補導・逮捕」「その他の事案」への対応として事例ごとの方策が述べられている。

これら10都市の手引き等の現状をまとめてみると以下ようになる。

1. 令和2年度において7.0以上の数値を示した10都市においても、基本的な責任ある生徒指導体制の重要性についてはほぼ共通した認識がある。
2. まとまった手引きは5都市が作成しており、そのなかの3都市は問題行動別の具体的対応について示している。

それでは、これら3都市の問題行動別の手引きと、大阪市のルールづくりを比較するとどのような違いがあるのでしょうか。

5. 大阪市の「学校安心ルール」・・・「チーム学校」を担保する4条件

大阪市の具体的なルールづくりである「学校安心ルール」の特長は以下の4点である。

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

基本的な生徒指導体制の重要性については、大阪市は言うまでもなくいずれの指定都市においてもほぼ共通認識があると思われるが、より具体的で丁寧な対応を事例別に示した3都市における問題行動別の具体的対応と、この「学校

安心ルール」との違いとは何か、その問題点を掲げると次の通りである。

- 1、本来問題行動とは複合的なものであり、理想的には未然防止、少なくとも早期対応が望ましいが、そうした問題行動の萌芽への視点がないため未然防止と早期対応が欠如しがちとなる。
- 2、問題行動別では、確かに問題別の大まかなやり方はわかるが、理想的な未然防止や早期対応という視点からの段階的・具体的に指導すべき指導の主体が曖昧である。
- 3、そのため、必然的に管理職の役割が曖昧となりがちであり、継続的な連携が欠如しともすれば事件が起きた後の事後対応となりがちになる。
- 4、こうした流れの中では、ましてや重度のいじめなどの行為への管理職と教育委員会・関係機関との具体的対応は、極めて困難である。

これらまとまった手引きを作成している5都市の残り2都市の中で、大阪市とほぼ同様の問題意識を共有し、新たな実践に向かおうとしているのは神戸市である。

神戸市は、昨年の令和3年6月に生徒指導の基本として次のような7つの方針を策定し、今後の具体的な実践につなげようとしている(神戸市教育委員会, 2021)。

- 一、児童生徒を一人の人間として理解し、人権を尊重する
- 一、一方的に価値観を押し付けるのではなく、児童生徒を自立に導く
- 一、生徒指導関係教員を中心に、児童生徒の安全を最優先とした生徒指導体制を整備する
- 一、生徒指導において保護者はチームの一員であり、互いの信頼関係を築くことに努める

- 一、日頃から関係機関と連携を図り、事案が発生したときはためらわずに相談する
- 一、客観的事実に基づく記録を作成し保存する
- 一、学校生活のルールや決まり（校則など）は、児童生徒・保護者に事前に周知し、適切に運用する

特に最後の大阪市の「学校安心ルール」の問題意識に重なる方針についての、より具体的な説明は次のようになっている。

- 学校生活のルールや決まり（校則など）は、児童生徒、保護者、地域関係者や教職と十分に協議のうえ、合理的な説明ができる内容とし、互いに納得できるものとなるよう心掛ける。
- 学校生活のルールや決まり（校則など）は、児童生徒及び保護者に事前に周知する。
- 義務教育段階や高等学校で、懲戒を行う場合は法に則って実施する。
- 義務教育段階では、教育委員会が保護者に対して行う児童生徒の出席停止措置がある。
- 高等学校で行う特別指導は、合理性のある運用をしなければならない。

6. 小学校における「荒れ」の深刻化

今日の学校における暴力行為の顕著な特徴は、小学校における暴力行為の深刻化である。以下の資料（文部科学省初等中等教育局児童生徒課，2021）を見ても分かるように、平成の半ばころまではそれほどの数値ではなかったが、平成 18, 19 年頃から次第に増加傾向となり、平成 25, 26 年からは急激な増加となっており、現在ではまさに中学校と比肩するレベルとなっていることが注目される。

＜参考1＞ 暴力行為発生件数・発生率の推移

	小学校		中学校		高等学校		合計	
	発生件数 (件)	1,000人当たりの 発生件数 (件)	発生件数 (件)	1,000人当たりの 発生件数 (件)	発生件数 (件)	1,000人当たりの 発生件数 (件)	発生件数 (件)	1,000人当たりの 発生件数 (件)
1997年度	1,432	0.2	21,585	5.1	5,509	1.8	28,526	1.9
1998年度	1,706	0.2	26,783	6.5	6,743	2.3	35,232	2.4
1999年度	1,668	0.2	28,077	7.1	6,833	2.3	36,578	2.6
2000年度	1,483	0.2	31,285	8.2	7,606	2.6	40,374	2.9
2001年度	1,630	0.2	29,388	7.9	7,213	2.5	38,231	2.8
2002年度	1,393	0.2	26,295	7.3	6,077	2.2	33,765	2.5
2003年度	1,777	0.2	27,414	7.9	6,201	2.3	35,392	2.7
2004年度	2,100	0.3	25,884	7.7	5,938	2.3	34,022	2.6
2005年度	2,176	0.3	25,796	7.7	6,046	2.4	34,018	2.6
2006年度	3,803	0.5	30,564	8.5	10,254	2.9	44,621	3.1
2007年度	5,214	0.7	36,803	10.2	10,739	3.2	52,756	3.7
2008年度	6,484	0.9	42,754	11.9	10,380	3.1	59,618	4.2
2009年度	7,115	1.0	43,715	12.1	10,085	3.0	60,915	4.3
2010年度	7,092	1.0	42,987	12.0	10,226	3.0	60,305	4.3
2011年度	7,175	1.0	39,251	10.9	9,431	2.8	55,857	4.0
2012年度	8,296	1.2	38,218	10.7	9,322	2.8	55,836	4.1
2013年度	10,896	1.6	40,246	11.3	8,203	2.3	59,345	4.3
2014年度	11,472	1.7	35,683	10.1	7,091	2.0	54,246	4.0
2015年度	17,078	2.6	33,073	9.5	6,655	1.9	56,806	4.2
2016年度	22,841	3.5	30,148	8.8	6,455	1.8	59,444	4.4
2017年度	28,315	4.4	28,702	8.5	6,308	1.8	63,325	4.8
2018年度	36,536	5.7	29,320	8.9	7,084	2.1	72,940	5.5
2019年度	43,614	6.8	28,518	8.8	6,655	2.0	78,787	6.1
2020年度	41,056	6.5	21,293	6.6	3,852	1.2	66,201	5.1

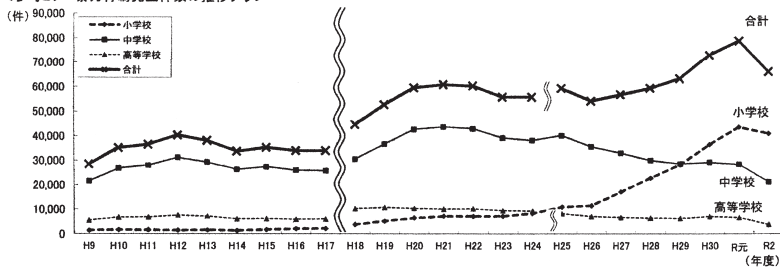
(注1) 平成9年度からは公立小・中・高等学校を対象として、学校外の暴力行為についても調査。

(注2) 平成18年度からは国私立学校も調査。

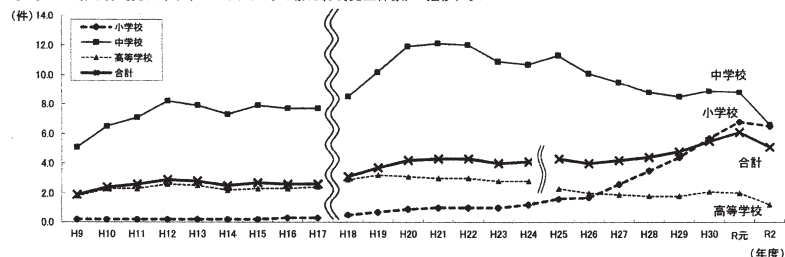
(注3) 平成25年度からは高等学校に通信制課程を含める。

(注4) 小学校には義務教育学校前期課程、中学校には義務教育学校後期課程及び中等教育学校前期課程、高等学校には中等教育学校後期課程を含める。

＜参考2＞ 暴力行為発生件数の推移グラフ



＜参考3＞ 暴力行為発生率(1,000人当たりの暴力行為発生件数)の推移グラフ



その背景については今後の課題ではあるが、小学校のこれまでの常態だったほぼ全科学級担任制が揺らいでいるということは、近年耳にする特に高学年における教科担任制の導入からもうかがうことができる。チーム学校のルールづくりは、今日では長い間深刻だった中学校は無論のこと、小学校にもこれまで以上に強く求められているということができよう。

7. いじめ対策における空文としての出席停止

いじめ問題では加害者に対する出席停止制度の活用がこれまで深刻な事件が起こるたびに繰り返されてきた。しかし、それにも関わらず令和2年度の調査では、以下のようにになっている（文部科学省，2021，p.63）。

		小学校							中学校						
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
1980	S.56	-	-	-	-	-	-	-	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
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

(注)

- ・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。
- ・また、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*で示し中学校は合計が 4 となっている（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。

以上の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 (大久保, 2014, p.243)、NHK 等の表舞台にこれまで登場してきた論者においてもようやくそのことは今日俎上に上っている¹。

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の通知において既に平成 18 年度に出ており (文部科学省, 2006)、『生徒指導提要』 (文部科学省, 2010, pp.194-196) 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。

8. ルールづくりへの隘路

学校における暴力への視線では、これまで支配的だった政治主義的な「管理主義」言説 (大久保, 2010, PP.123-139) の枠組みのもとでは、世界では一般的な責任あるルールづくりは戦後日本では「厳罰化・管理主義」としてとらえられがちであり、出席停止はおろか責任あるルールづくりでさえもその枠組みの中で捉えられがちであった。例えば「ゼロ・トレランス」に関するこれまでの視点では、以下のような言説が主流となりがちだった。

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どもたちの心など、理解しようとしなくなったのです。(尾木, 2009, pp.2-3)

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るうに。(堀尾, 2019, p.32)

しかし、危機的な暴力を防止する「学校安心ルール」は教育一般論の次元ではなく、またアメリカのみの実践ではない世界では一般的なルールづくりであり、前述したように、

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、特にこれまで無責任体制になりがちだった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。

ほぼ今日にいたるまで、深刻な事件が起こるたびに引き上げられてきた出席停止をめぐる混迷の核にあったのは、出席停止そのものが倒錯的な暴力の増加や加害生徒の人権侵害になるというこれまでNHK等の表舞台で説明されがちだった議論ではなく、それがルールづくりさえもない戦後日本的な状況の中で有効に機能できなかったこと、つまり空文だったということである²。学校における最低限のルールづくりがない中で、どうして深刻ないじめを校長が組織的に指導し、そのうえで教育委員会にあえて報告できるだろうか³。

そうした日本的な無責任体制を乗り越え、児童生徒の安全や学習権を最低限に担保するものが「学校安心ルール」である。

おわりに

前述したように、「学校安心ルール」は実は文部科学省においては以前から提言されていたものである。しかし、これまで長い間教育の言語空間を占めてきた「管理主義」言説の強い影響下もあってか、都道府県教育委員会の現場でさえも目に見えるような取り組みはほとんど見られなかった。しかし、少なからぬメディアや識者の「厳罰化・管理主義」批判を乗り越えた、現場的・論理的な議論によって、大阪市において「学校安心ルール」という風穴はあけられた。

これまで公立小中学校におけるルールづくりの必要性を、微力ながら機会あるごとに繰り返し述べてきたが（大久保, 2005）、特に公立小中学校の「チーム学校」を阻んできた背景には戦後教育的混乱を背景とした生徒指導観の混乱があったと考えている（大久保, 2010）。懲戒や校則、管理といった言葉にまつわる言説には、そうした混乱がまだ染みついているように思われる⁴。近年「ブラック校則」という言葉もあるが、今日では校則問題にありがちだったこれまでの混乱を乗り越えたものでありたい。

実は、懲戒規定が比較的はっきりしている高校教育では、必然的に「チーム学校」を担保する4条件は基本的には組織的実践的になされてきた。つまり、「学校安心ルール」は、日本においても全く新しい実践というわけではないのである。

現場での日々の生徒指導実践の改善は無論ではあるが、特に公立小中学校においては何よりも教育委員会における責任あるルールづくりの意義を根本から見直す必要がある。様々な困難な課題を抱えた今日の現場では、もはや個々の教師の優れた実践や⁵、意識の高い管理職のみに期待し責任を押しつけるわけにはいかない⁶。それは極めて教育行政的な責任ある課題である。

*

前回の2018年の論叢では大阪市の本実践に関わって論考をまとめたが、この論題をめぐってはやっと最終的なものになると考えていた。特に「子供の暴力、劇的改善に学ぶ」（西村，2018）が新聞に掲載されたことから、ルールづくりの意義は広く一般的に明らかになるものと思い込んでいた。しかし、メディアの問題も絡んでいるのだろうか、その後の展開を見る限り、思いがけないほどの静けさが今日まで続いている。こうしたことから、本稿は戦後教育におけるひとつの画期的な到達点としてのこの実践を、その後の経過を数値として検証し報告するためまとめたものである。

実はこの検証に当たっては、時系列で暴力の数値をよりはっきりと調査するために、既に委託研究者の存在する大阪市以外の3政令指定都市の教育委員会に委託研究を相談した（本来正式には向こうから委託するのであるが、この場合は他に方法がなかった）。これまでの文科省の原統計資料を見るためには統計法の壁があって、委託研究がその条件になっていたからである。しかし、そのうちの2都市においては問題解決の必要がある数値であるにもかかわらず、いずれの都市からもいい返事はもらえなかった。特に指定都市の数値に関しては、この10年間の数値が欲しかったのだが、わずか4年の数値で途切れたものとなり誠に残念である。しかし、可能な限りの数値を示した本稿の資料からだけでも、この画期的な実践の意義は明らかであろう。

こうした経過もあって、現在の政令指定都市の教育委員会のルールづくりへの反応もよく理解できた。いずれの都市も「学校安心ルール」の制度整備はないが、「学校安心ルール」に一応の理解を示しつつも独自の現状改善を示唆した都市。「学校安心ルール」に興味を示しつつもとりあえず距離を置いた都市。「学校安心ルール」へのほんやりとした違和感を示しつつ何の反論や質問もしない都市。こうした反応から、前述した文科省の通知や生徒指導提要の提言の意義そのものが十分に理解されていない現状が改めて浮き彫りとなった。しか

し、こうした軽視できない問題点は何も教育委員会だけの問題ではないことは、繰り返しこれまでも述べてきたことである。

文科省の調査にはいくらか問題や限界もあろうが、今後はさらに、文科省の統計資料等を駆使した戦後学校教育の問題点を振り返るより実証的な研究が望まれる。特に本稿で触れたような小学校における近年の暴力の異常な数値は看過できない。出席停止の軽視できない問題が戦後長い間続いてきた以上、今後の制度づくりもさらに比較教育的な視野も入れた検討が必要である。

日本がアメリカやイギリスと同様の学校における暴力の重症国であることを指摘した沖原（1983）の研究では、それでもアメリカやイギリスでは日本と異なり、当時から危機感をもってバランスの取れた責任ある規律指導を志向する方針が明示されていた。それからほぼ40年、荒れの顕在化からは既に半世紀。前述したように大阪市の実践を理解し継承する政令指定都市もやっと今日出てきている。長すぎた混迷の中から、日本の公立小中学校にもようやく責任あるルールづくりが整備されようとしている。さらなる研究と改革を新たな世代に期待したい。

<注>

1. 「いじめ加害者に対する出席停止をめぐって最優先で議論され尊重すべきは、いじめ被害者の学ぶ権利である。ところが、いじめ加害者の学ぶ権利が幅を利かせるという倒錯した状況が、これまでたびたび生じてきた」内田（2021）。
2. 大久保（2018）においては、生徒指導におけるNHKの問題として指摘した。道徳教育研究者の貝塚（2018）においても同様の指摘がある。

近年においては、国政の場においてもNHK問題が取りざたされるようになってきた。占領下のプレスコードの中で再出発となったNHKだが、教育分野のみならず、今日ではこれまでの流れの実証的な検討と改革が求められている。資料の自由な開示など、より国民に開かれた、責任ある公共放送に向けた議論が今後さらに不可欠である。

3. 一般的に特に公立小中学校における責任ある組織的指導が困難だったことは、大久保編著（2010）では事例研究のなかで「井の中の無責任体制」と述べている。
4. 長い間「管理主義」言説が支配してきた中では体罰への視線も混乱があったが、ルールのない空間における暴力というコインの裏表という視点も提示した（大久保, 2014）。
5. いわゆる荒れた学校では無論のこと、一般的な学校においても、理想ではあれ次のようなレベルの実践が可能な教師はどれほどいるだろうか。

本来、生徒指導とは実に多様で奥深いものです。子どもに対して力による威圧などしなくても、教員と心が通じ合いさえすれば、教員の悲しむ表情やアイ・コンタクトだけでも子どもたちに心を伝え、叱ることはできます。それが通じる子どもたちの感受性や教員と子どもたちとの関係の育成を目指し、日々努力するのが「教員生活」であり、「教師力」なのです（尾木, 2009, p.189）。

6. 山本編著（2007）や大久保編著（2010）の実践においては、危機意識の高い校長が「学校安心ルール」のような独自のルールを自ら作成し、責任ある組織的指導を担保していた。しかし、そうした校長が転任となるとルールは自然消滅することになる。

<文献>

- 内田良（2021）. 「いじめ加害者の出席停止ゼロ件 教師の半数『出席停止にすべき』」 yahoo! Japan ニュース 2021.10.4.
(<https://news.yahoo.co.jp/byline/ryouchida/20211004-00261421> 2021.11.1)
- 大久保正廣（2005）. 「現代中学校教育における『規律』問題の研究」（2005年度 福岡大学大学院人文科学研究科教育・臨床心理学科博士論文）.
- 大久保正廣（2010）. 『混迷の学校教育—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・山本修司・中野隆夫・迫田豊・藤並正己・山本高照・田村茂・久木田良一・相良誠司・入沢潤司・梅澤文彦・星野喜代美・白鳥秀幸（2010）. 『『荒れ克服』実践レポート』教育開発研究所.
- 大久保正廣（2014）. 「体罰はダメ だから教師には『イエローカード』が必要だ」吉地真編『文藝春秋オピニオン 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 pp.687-715.
- 大阪市教育委員会事務局 指導部 生活指導グループ（2021）. 「本市独自調査結果より作成」の資料.
- 沖原豊（1983）. 『校内暴力—日本教育への提言』小学館.
- 尾木直樹（2009）. 『変わるか？日本の教育：現場の視点から「教育改革」を斬る』新日本出版社.
- 貝塚茂樹（2018）. 「『価値の押しつけ』はできるのか？」『週刊教育資料』6月11日号.
- 神戸市教育委員会（2021）. 「生徒指導に関する基本的な方針」.
- 西村和雄（2018）. 「正論 子供の暴力、劇的改善に学ぶ」産経新聞. 2018.11.14.
- 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—戦後75年の歴史のなかで—」東京大学大学院教育学研究科 基礎教育学研究室『研究室紀要』第45号.
- 文部科学省初等中等教育局長（2006）. 「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（通知）」.
- 文部科学省（2010）. 『生徒指導提要』教育図書.
- 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」.
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1302902.htm 2021.11.1)
- 文部科学省初等中等教育局児童生徒課（2018～2021）. 「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」.
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1302902.htm 2021.11.1)
- 文部科学省初等中等教育局児童生徒課（2021）. 「令和2年度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」.
(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1302902.htm 2021.11.1)
- 山本修司編著（2007）. 『実践に基づく毅然とした指導—荒れた学校を再生するマニュアル—』教育開発研究所.

<謝辞>

大阪市の調査に関しましては、大阪市委員会事務局指導部、特に生活指導グループの先生方にはお忙しいところ多大なご理解とご協力をいただきましたこと、誠にありがたく存じます。本稿をまとめるにあたりここで改めて感謝申し上げます。