

児童生徒の規範意識の醸成に関する 教育法規・政策の推移と概況

石 堂 常 世

本稿では、少年非行等ならびに子どもの問題行動一般に関して、わが国の現行の教育関係法規等さらには学校教育に関する諸体系がどのようにリンクしているかについて整理することをねらいとした。その際、筆者の観点が福祉、司法よりも学校教育におかれていることを踏まえ、学校の教員は子どもの問題行動への対応・指導にいかなる法規的構造において関わりを有しているのかを明らかにしようとした。このような考察は、教育学の専門家にとっては常識的なことであるが、法学系、心理学系、あるいは警察関係や行政関係の人々にとっては意外に疎遠な部分もあるのではないかという認識から、また筆者の理解を整理する意味からも、最近の教育諸法令改正・改訂の過程を踏まえてまとめてみた次第である。しかし、考察を進めるにつれて未詳の部分もあきらかになってきたので、今後さらに調べと考察を重ねなければならない。尚、学校との連携の観点から、警察法施行令の規定に基づき定められた「少年警察活動」についても言及すべきではあるが、その方面の規定と活動内容については、少年サポートセンターへの簡単な言及を除き、後日の課題とすることにした。

1 教育法規類の関係構図と道徳性・規範意識の重点化

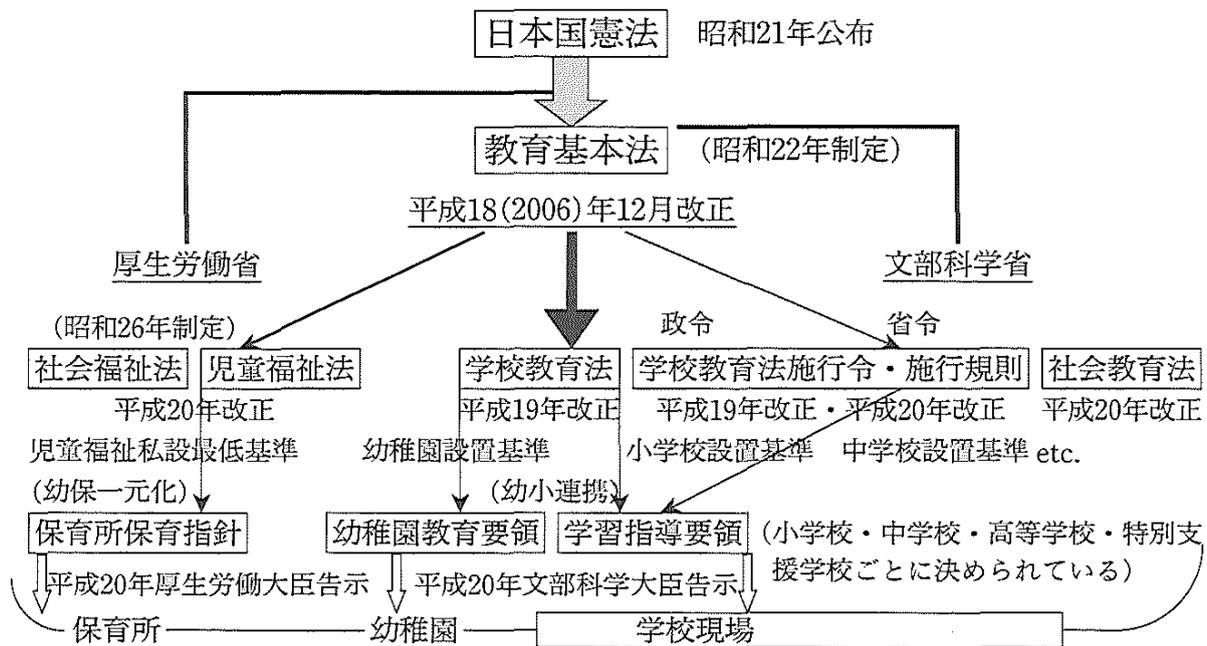
平成18（2006）年は教育法規の観点から見たときに大改革の年度であった。その理由は、昭和22（1947）年の占領下で制定された教育基本法が改正されたからである。戦後59年間にわたりわが国の教育の理念と方針の根本規定で

あった教育基本法は、平成18年の暮れにその命脈を閉じたのである。

この改正には、「普遍的価値⇔(自民党型)愛国心」の論戦を呼び、あるいは「個人的価値⇔国家的価値」の論争を呼んだ¹。しかるに、改正後、反対意見は急速に声を低めていった。その後、教育基本法の改正に続いて、学校教育法以下「教育3法」といわれる地方教育行政の組織及び運営に関する法律、教員職員免許法及び教育公務員特例法も改正され、さらに教育現場に直結する幼稚園教育要領、学習指導要領(共に告示)が改訂された。また、保育所保育指針も児童福祉法等の改正をまって改訂され、厚生労働省大臣通達から同告示になり、その規制力が強まった。このように、次頁に示す図1で判明するように、平成18年12月以来の教育および子育て関係法規の改正・改訂はめざましいものであった。ところで、幼稚園教育要領においてさえも規範意識の素地を育くむことが規定されたように、子どもたちの規範意識や道徳性の醸成が喫緊のことであるという痛切な社会的認識が強まっている。このような状況こそ、今次の教育基本法改正を世論が比較的容易に承認した背景のひとつであると認識する。

このことは、今次の教育法規類の改正に一種のモラリズムが流れていることと連動している²。やや丁寧というならば、そのモラリズムには、今日の社会にみられる「モラルの低下」現象への修復作業的な面があり、その修復作業に対して「普遍的価値」の価値観や「国家による価値の独占」への対時的立場から改正反対論を固守することには従来ほどの強い共感が得られなくなってきたという時代背景がある。できあがった新教育基本法には、旧基本法のような一種高揚した緊張感はなく、そのうえ反修辞学的難点があり、トートロジー的傾向も散見される。こんなものかという思いで受容せざるを得なかったというのが多くの関係者の気持ちではないだろうか。いうならば、条文も11から18へと増え、多くの条項が加えられて徳性への言及が強まった基本的なものであるが、これからの時代を支えていくにふさわしい人間像がみえないのである。

教育基本法の改正についていうならば、確かに新法以来この約60年間の時間的推移における社会変化はあまりにも大きく、人間形成の意味や実態、教育の需要度と質の高い教育要求、育児・保育の充実への国民的要望は終戦直



「教育3法」の改正：

学校教育法以外に、教育公務員特例法（教員の身分・倫理）と教育職員免許法（教員養成）が平成20年に改正，および地方教育行政の組織及び運営に関する法律（教育委員会・教職員規定）平成19年に改正された。

さらに，平成20年には，幼稚園における学校評価ガイドラインも新たに定められた。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の第14条には「教育委員会は，法令または条例に違反しない限度において，その権限に属する事務に関し，教育委員会規則を制定することができる」とある。したがって各都道府県，政令指定都市において定められている教育委員会規則によって，教育委員会の運営，学校その他の教育機関の施設・設備・組織体制，教育課程，教材の取り扱い，その他，学校の管理運営の基本的事項についての必要な規則が定められている⁴。その中に，学校管理運営に関する規則等が含まれる。

「学校の管理運営に関する規則」には「出席停止」の規定が定められており，さらにこれに関する特別規定「出席停止を命じる際の手続きに関する規則」も付帯されているのが一般的である。

図1 平成18年の教育基本法改正と他の教育法規等の関係構図（筆者作成）

後の時代とは内容を異にしていることはあきらかである³。その社会変化，教育の需要変化から，「生涯学習」，「大学」，「私立学校」の条項等が新規条文として加えられた。ところで，本稿で注目したいのは，それらの条項よりも，とりわけ，第2条「教育の目標」に掲出された1号から5号の徳性に関する言表と，第5条「義務教育」，第6条「学校教育」のそれぞれ第2項に書かれた徳育的な記述である。旧来ならば，行政的規定で終わっていた条項

である。

第5条「義務教育」第2項

2 義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする。

第6条「学校教育」第2項

2 前項の学校（筆者注：国，地方公共団体及び法律に定める法人が設置した学校）においては、教育の目標が達成されるよう、教育を受ける者の心身の発達に応じて、体系的な教育が組織的に行われなければならない。この場合において、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とともに、自ら進んで学習に取り組む意欲を高めることを重視して行われなければならない。

また、合わせて、第10条「家庭教育」、第11条「幼児期の教育」、そして第13条「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」の新条項にも注目したい。第2条「教育の目標」、および家庭教育、幼児教育、地域社会との連携に関する条文は、そろってモラルの修復、規範意識の醸成に関係している。

第2条「教育の目標」に関しては次節で言及するが、簡略に言うておこなうならば、その1号「知・徳・体のバランスのとれた人間形成」という総合的な目標をここに位置させていることには論理的に違和感を覚える。なぜならば、2号から5号までは、望ましいとされる徳目内容の個別的列挙なのである。したがって1号との整合性が疑問となる。それはさておき、第2条「教育の目標」には、学校や子どもたちの生活環境に、規律無視、いじめ、登校拒否、暴力行為、自殺、性非行、ニートなどが横行するようになった実態を前にしての、危惧と改善への要望が列挙されていることに気づく。他方、このような細かい徳性は、従来から道徳の「学習指導要領」に記載してあるので、その指導の徹底化をはかる方向でもよかったのではないかという疑問すらわいてくる⁵。概観するに、新教育基本法は、旧教育基本法のごとく教育の理念、教育行政の根本規定というよりは、平成18年に至った段階で求められた望ましい日本人の形成目標、すなわち徳目的内容提示が顕著なのであ

る。

2 規範意識からみた新教育基本法の改正点

本節では、教育基本法の改正ポイントのすべてを扱うのではなく、徳育、規範意識の醸成に関して、とくに注目すべき箇所を取り上げることにする。

先ず、旧法を踏襲して付した「前文」に関してであるが、「我々日本国民は、たゆまぬ努力によって築いてきた」という冒頭の形容句に注目したい。「民主的で文化的な国家」を修飾するこの形容句には、占領下では決して書き込めなかったわが国の歴史的歩みへの認識と評価を取り戻させようとする意図が感じられる。これからの教育では、普遍的価値はよしとして、それ以上に、国家的価値への顧慮を呼び戻そうとするねらいが認められる。続いて、旧法にはみられない文言は、「公共の精神を尊び」、「伝統を継承し」、「わが国の未来を切り開く」である。ここにも、わが国の伝統の尊重とこれからの日本の歩みへの意識覚醒、ならびに昨今軽視されている「公共の精神」を子どもたちに育みたちという意図が強くにじみ出ている。

次に、第2条の「教育の目標」に移りたい。旧法の第2条は「教育の方針」となっており、第1条の「教育の目的」とほぼ類似した内容が述べられていた。しかるに、新教育基本法の第2条は「教育の目標」と直され（目標とは目的を具体化したもの）、先述したように、1号～5号まで身に付けるべき徳性的内容が列挙されている。そのために、第2条のみが異様に長くなり、修辭学的にみてもアンバランスを呈している。

教育基本法 第2条（教育の目標）

第2条 教育は、その目的を実現するため、学問の自由を尊重しつつ、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。

- 一 幅広い知識と教養を身に付け、真理を求める態度を養い、豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと。
- 二 個人の価値を尊重して、その能力を伸ばし、創造性を培い、自主及び自律の精神を養うとともに、職業及び生活との関連を重視し、勤労を重んずる態度を養うこと。

三 正義と責任，男女の平等，自他の敬愛と協力を重んずるとともに，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。

四 生命を尊び，自然を大切にし，環境の保全に寄与する態度を養うこと。

五 伝統と文化を尊重し，それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに，他国を尊重し，国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。

旧教育基本法では，このような望ましい徳性についていちいち言及することはなかった。すなわち，旧法は教育行政の理念と原理をうたっていたからである。しかるに新法では，平成の子どもたちに必要であると考えられた徳性と人間像が具体的に示された。第2条には，一方で，「前文」で新しく付加された「伝統」などの文言の繰り返しを認めることができる。他方，普通教育の意味に言及した第5条「義務教育」の第2項では，「国家および社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われる」と念を押しているが，その「基本的な資質」とは，究極的には第2条の

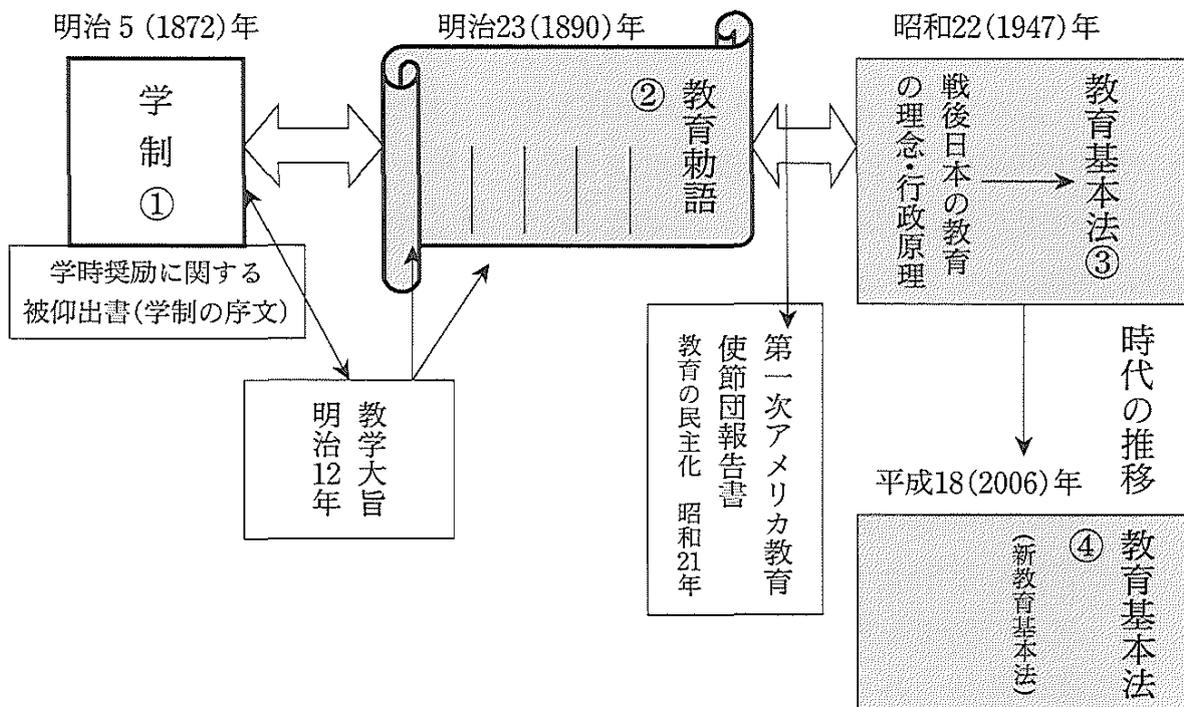


図2 日本の教育の原理の法制的変遷構造（筆者作成）

1号～5号のことであろう。徳育的性質を強く打ち出した基本法といえる。

ところで、明治以降、教育の根本規定となった法律やおきて（勅語）は、図2に示すように4つである。1つは、明治5年の「学制」（法律、但し、太政官布告）、2つは、明治23年の「教育勅語」、第3は昭和22年の「教育基本法」、そして平成18年の教育基本法である。現代の日本人を生ましめてきたといっても過言ではない前3規定のうち、明治5年の「学制」と昭和22年の「教育基本法」に関しては、その背景に日本社会の政治構造の大変動があり、かつ外国の文明と価値観の輸入・参入があった。それゆえに、それらの法規定の制定には必然性があった。さらに、それらの教育理念は、日本の歴史的発展から導かれていた価値観との断絶を特徴としていた。

他方、明治23年の「教育ニ関スル勅語」は、明治憲法発布の翌年に出された明治天皇の教育に関するお言葉であり（草案は、井上毅の原文を元田永孚が大幅加筆修正したもの）、本来は私的なものである。しかしそれは、明治5年の「学制」に始まった西欧型知育原理の導入から来た教育界の混乱を平定する目的でつくられ、江戸時代型の階層的儒教道徳を天皇と皇室への忠良な精神性で包括した臣民育成原理として、憲法以上の効力を発揮するようになった⁵。

いずれにせよ、前3つの教育規定は、時代の政治的状況からして、それまでの人々の価値観を転変させて新たな方向に向かわせようする効力を有した。しかし、個々人が相対的価値観で生きている平成の時代の新教育基本法にはそれだけの価値統一性はなく、理念的基盤もない。今次改正にあたっては、戦後の占領政策下では言及不可能であった自国の歴史的遺産に対する尊崇の念としてのナショナルな願望を別とすれば、政治的イデオロギーの上で特段の新展開や刷新らしき変化はなかった。今次改正はむしろ、60年間の時代変化から帰結した社会変化に見合う教育的条項の加筆、および人々の生き方の変化、子育ての変化、子どもたちの変化、そしてモラルの崩壊への問題状況の改善に焦点を合わせて作成したといえる。教育は、市場原理によって動かされる商品のような対象と化してきたことも考慮に入れなければならない時代である。したがってそこには、時代を変革するような市民像についての教育哲学や理念があるわけではない。もはや全体的な権力構造が機能する

こともない今日の社会では、陳腐にも受け取られるであろうが、上述した第2条「教育の目標」にみる5つの徳性が、人間形成の原理となったのである⁶。思うに、このような平成型の徳性の列挙を必要ならしめたのは、児童生徒にみる犯罪や非行、すなわち諸逸脱行動の無視できない状況と、そこから強く求められた子どもたちの健全育成と問題行動の予防と解決への必要性からきた規範意識の醸成という潮流である。それらの状況をかんがみて起こされたともいえる教育再生会議での議論もこの潮流にある。第1次報告(2007年1月)でも、第3次報告(2007年12月)でも、「すべての子どもに規範を教え、社会人としての基本を徹底する」ことが強調されている。

3 規範意識からみた学校教育法改正の留意点

次に、学校教育法の改正であるが、これに関しては、3つの点から規範意識との連動性を確認しておきたい。

まず、新教育基本法の第2条と第5条第2項を受け、改正学校教育法では、第2章として「義務教育」の規定を新たに定めた。第2章第21条第1項において、新学校教育法は「義務教育の目標」としてまとめた1号～10号を盛り込んだ。「学校教育の目標」に関しては、旧法の場合、第2章「小学校」の規定の第18条、ならびに第3章「中学校」の規定の第36条において示されていた。今次の改正は、従来の小学校の8つの教育目標と、従来の中学校の3つの教育目標(小学校の教育目標を十分に達成して…と1項にある。)を10にまとめて一新したが、その際、単に両者を一括したのみならず、望まれる徳性を鮮明に打ち出したのである。

第2章 義務教育(義務教育の目標)

- 1 学校内外における社会的活動を促進し、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。
- 2 学校内外における自然体験活動を促進し、生命及び自然を尊重する精神並びに環境の保全に寄与する態度を培うこと。
- 3 わが国と郷土の現状と歴史について、正しい理解に導き、伝統と文化

を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する態度を養うとともに、進んで外国の文化の理解を通じて、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。

4 家族と家庭の役割、生活に必要な衣、食、住、情報、産業その他の事項について基礎的な理解と技能を養うこと。

10 職業についての基礎的な知識と技能、勤労を重んずる態度及び個性に応じて将来の進路を選択する能力を養うこと。

以上のうち5号～9号までは、読書、国語力、数量的な関係の処理能力、自然現象の理解、運動を通じての健康な体力づくり、芸術の理解など、どちらかといえば教科面と教養面への言及であるが、1号～4号までは徳性の提唱であり、最後の10号には、旧法で中学校の教育目標のひとつであった職業についての理解や進路選択能力の必要性を盛り込んだ。これは、生徒指導の3大構成内容のひとつとなってきた所謂キャリア教育と連動している。

したがって、新学校教育法は、新教育基本法第2条の「教育の目的」を敷衍し、新教育基本法同様に、あたかも道德の「学習指導要領」にある徳性の内容項目を想起させるかのごとき条文構成となっている。我々は、項目内容のほとんどが新教育基本法の第2条「教育の目標」に掲出された徳性であることに再度気づくとともに、「規範意識」という言葉が取り入れられていることに気づくのである。

尚、高等学校の教育の目的は、第6章高等学校の第51条に3つの条項で定められているが、今次改訂で、第1項に「豊かな人間性、創造性及び健やかな身体を養い」が加筆され、第2項では「技術及び技能」が専門的知識に続いて加筆され、第3項では従来結語であった「個性の確立に努めること」を文頭に移動し、その代わりに「社会の発展に寄与する態度を養うこと」を結語として締めくくった点に注目すべきである。個性はともかくとして、社会のために生きようとする人間が強く求められたということであろう。

合わせて、幼稚園であるが、今次改正で幼稚園が学校種の末尾から転じて学校種の第一に位置づけられた点は、今後の教育政策における幼児教育の重点化の観点から注目すべきである。さらに本稿としての留意点は、第23条「幼稚園教育の目標」の2号で、「自主、自律及び協同の精神並びに規範意識

の芽生えを養うこと」と規定されたことである。今次改正で、園児時代からの自主、自律及び協同の精神や「規範意識」の醸成が特記されたのである。

「規範意識」については、いつ頃から文部科学省の公的文書に頻用されるようになってきたかは後述するとして、今日では、先述したように、教育再生会議でも頻用され、教育界や少年補導関係者の流行語になっている。この用語は、元来、倫理学の用語で、どちらかといえばドイツ哲学で使われた用語である。新カント派のウィンドルバンド（W. Windelband 1848-1915）の提示した“normal Bewusstsein”からの訳語であるという説もあるが、いずれにしてもカントが論じた法規範と道徳規範の両方の意味を擁しており、命令機能をもつ法律規範の他に、人間である以上は守ってほしい、沿ってほしいという「要請」としての道徳規範が包摂されている。そして、後者の道徳規範には、カントが立てた自己立法としての絶対的「定言命令」以外に、リーデル（M. Riedel 1936-）の見解にならうならば、人間が共同生活を営んでいるところではどこでも発生する規範、時代や文化ともに変わる「意思疎通の秩序の連関」という意味合いでの規範も指摘されなければならないとした⁷。今日の日本で、「規範意識の醸成」とか、「規範を守らせる必要性」などと言う場合は、普遍的・絶対的な価値を規範として妥当させ、かつ担うという意識を指すというよりは、法律、諸規則の遵守と「意思疎通の秩序の連関」という意味合いでの「要請」としてのマナーや作法や道徳を重視して遵守する意識ないし気持ちをさすものと考えてよいであろう⁸。

4 懲戒の規定と出席停止措置の規定

学校教育法を規範意識の観点からみるならば、旧学校教育法以来の条項ではあるが、言及しておかなければならない2つの条目がある。ひとつ目は「懲戒の規定と体罰の禁止」条項であり、ふたつ目は「出席停止措置」の規定である。

まず、懲戒の規定と体罰の禁止規定は、児童、生徒、学生を対象とした条項であり、第1章「総則」の第11条に、以下のように規定されている。

第11条 校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学

大臣の定めるところにより、児童、生徒及び学生に訓戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。

次いで、問題ある行動を繰り返す子どもに対する出席停止措置及びその措置後の支援等についてであるが、本条項は、いじめや校内暴力の多発に対するその対策として平成12年の改正時に賛否激論（子どもの学ぶ権利⇔他の子どもたちの学ぶ権利の剝奪）の末に、第2章「小学校」の第26条に、および第3章「中学校」の第40条（第26条の準用規定）に盛り込まれたものである。

第26条 市町村の教育委員会は、性行不良であっ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。

次いで平成15年の改正において、下線部の文言が付加され、かつ以下に列挙する1号～4号の規定が新たに加えられた。これら問題行動の内容規定がなされたのは、児童生徒の問題行動に現場で対処する際、平成12年改正で出席停止措置が規定されたとはいえ、校長、教員がその実効に苦慮していたためである。今次改正で、本規定は、第4章「小学校」の第35条第1項に、および第5章「中学校」の第49条（準用規定）に移行した。その理由は、既述したように、第2章「義務教育」の条項と第3章「幼稚園」の条項が挿入されたためである。

第35条 市町村の教育委員会は、次に掲げる行為の1又は2以上を繰り返す行為の1又は2以上を繰り返す行為等性行不良であっ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。

- 1 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
- 2 職員に傷害又は心身の苦痛を与える行為
- 3 施設又は設備を損壊する行為
- 4 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。

尚、文部科学省は、出席停止措置や懲戒処分措置の運用については、その具体的な手立てを講じて行うことが必要であるとして、平成17(2005)年6月に「[生徒指導の在り方について]」の調査研究報告書—規範意識の醸成を目指して—を公表するに当たり、以下のような注意を呼びかけ、①教育委員会ならびに学校としての基準の明確化、②保護者も対象に入れた周知徹底化、③学校内の教職員の共通認識と一致協力体制を強調している。

「義務教育における出席停止制度の適切な運用のためには、「措置までの手順」「措置する場合の支援」「措置後の対応」などに関する教育委員会規則等での提示と、保護者・住民等への周知について、具体的な手だてを講じる必要がある」⁹。

では、この場合の「具体的な手だて」ということについて資料を挙げておきたい。政令都市の事例であるが、横浜市をとりあげよう。横浜市の場合、「教育委員会規則」の1章を「学校教育」の項目に当てており、その中に「学校の管理運営に関する規則」を置いている。この「学校の管理運営に関する規則」第9条に「出席停止」の規定が定められており、さらにこれに関する特別規定「出席停止を命じる際の手續きに関する規則」が定められており、実施には慎重にも慎重を期している。本規則は、以下の通りである¹⁰（文中にある第1号～第3号様式とは手續き書類である。ここでの掲出は省略する）。

横浜市立小中学校の出席停止を命ずる際の手續に関する規則

(趣旨)

第1条 横浜市立小中学校の出席停止を命ずる際の手續については、別に定めるもののほか、この規則の定めるところによる。

(出席停止の要件)

第2条 校長は、学校教育法(昭和22年法律第26号)第35条第1項に掲げる行

為の一又は二以上を繰り返し行う等性行不良であって、他の児童又は生徒の教育に妨げがあると認める児童又は生徒（以下「当該児童又は生徒」という。）の保護者に対して、当該児童又は生徒の出席停止を命ずる必要があると認めるときは、出席停止に関する意見報告書（第1号様式）により速やかにその旨を教育長に報告しなければならない。

（平19教委規則18・一部改正）

（当該児童又は生徒の保護者等からの意見聴取）

第3条 教育長は、前条の報告に基づき出席停止を命じようとする場合は、正当な理由なく意見聴取に応じないときを除き、あらかじめ、当該児童又は生徒の保護者から意見を聴取するとともに、当該児童又は生徒から意見を聴取する機会の確保に配慮するものとする。

（被害者等からの事情聴取）

第4条 教育長は、出席停止を命ずる場合において必要と認めるときは、当該児童又は生徒の行為により被害を受けた児童、生徒又はその保護者から事情を聴取することができる。

（意見聴取又は事情聴取）

第5条 第3条及び前条に関する意見聴取又は事情聴取は、緊急の場合等を除き、教育委員会事務局の職員が行うものとする。

（出席停止の期間）

第6条 出席停止を命ずる期間は、できる限り、短い期間としなければならない。

（出席停止の命令の方式）

第7条 出席停止の命令は、出席停止命令書（第2号様式）を当該児童又は生徒の保護者に交付して行う。

（出席停止期間中の指導）

第8条 教育長は、学校と連携し、当該児童又は生徒に関する個別指導計画を策定し、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。

（出席停止の解除）

第9条 教育長は、出席停止を命じた期間中に、当該児童又は生徒の状況に

より出席停止を命ずる理由がなくなつたと認めるときは、出席停止の命令を解除することができる。

(出席停止の解除の方式)

第10条 出席停止の命令の解除は、出席停止命令解除通知書(第3号様式)を当該児童又は生徒の保護者に交付して行う。

(学校復帰後の指導)

第11条 校長は、出席停止の期間が終了した後においても、当該児童又は生徒の保護者及び関係機関との連携により、適切な指導を継続していかねばならない。

附 則

この規則は、平成15年4月1日から施行する。

附 則(平成19年11月教委規則第18号)

この規則は、学校教育法等の一部を改正する法律(平成19年法律第96号)の施行の日から施行する。

(施行の日=平成19年12月26日)

横浜市の事例にみるように、全国の多くの小・中学校についてもその管理機関としての教育委員会の「管理運営に関する規則」において出席停止の規定が設けられている。その大半においては、「学校教育法」35条(既述)を先ず転載し、その上で必要な事項については「児童生徒の出席停止に関する規則」等をもって定めている。

尚、義務教育外の高等学校に関しては学校教育法に懲戒、出席停止等の規定はなく、退学・停学等の懲戒処分は、各学校の校長が行うことになっている。文部科学省は、その際、校長が教育委員会とも密接な連携をとるが、学校側が適確な執行ができるように教育委員会が支援するよう求めている。

いずれにしても、出席停止制度は、日常の生徒指導の延長として、日頃の対応・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ひとつであること、しかしその適用に際しては、その後のフォローを十分に踏まえて活用する必要がある、そのために学校教育法第35条には、上述したように、第2項、第3項、第4項が付されているのである。

5 少年非行と問題行動

先に「少年非行等ならびに子どもの問題行動一般」と書いたが、それらを総括する言葉としては、逸脱行動、不適切行動、反社会的行動などが使われている。少年非行に関わる用語は、少年法をはじめ、『青少年白書』、『警察白書』（平成20年版）においても明示されているが¹¹、簡明に記せば、以下のようになる。

(1) 非行少年：

ア 犯罪少年（刑法犯行為を犯した14歳以上20歳未満の者。少年法第3条第1項第1号。および特別法犯少年）

イ 触法少年（刑罰法令に触れる行為をした14歳未満の者。少年法第3条第1項第2号。および14歳未満の特別法犯少年）

ウ 虞犯少年（性格、行状等から判断して、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20歳未満の者。少年法第3条第1項第3号。）

(2) 不良行為少年：非行少年には該当しないが、飲酒、喫煙、家出等を行って警察に補導された20歳未満の者

ここで筆者は、学校現場、とくに担任教師や生徒指導主事や主任（学校教育法施行規則第70条）の観点からみた場合、(1)に該当する非行行為、(2)に該当する不良行為の他に、(3)のカテゴリーを付加しておきたいと考える。それは、児童生徒に基本的な生活習慣や規範意識が身につけていないことから派生すると考えられている日常的な問題行動群や逸脱行動群である。

その(3)とは、不良行為に該当する飲酒、喫煙、家出等の行為を行っても学校内での教育的指導で終始して結果的に警察に補導されることなく終結しているか、あるいは反復して為されることで教員を悩ませているかの行為、またそこまで至らなくとも、校則・規則違反行為、迷惑行為、さらには児童生徒としてふさわしくない学校内・学校外での行為一般を包摂する。それらの行為は、放任しておけば、容易に(1)や(2)の犯罪行為・不良行為に発展する危険性があり、また反面では、子どもたちの一過性の逸脱行動、反抗的態度、あるいは思春期特有の行動として片付けられる場合も想定される。

実際、小学校、中学校、高等学校等の教員が日々悩んでいるところの児童生徒の問題行動とは(3)が大半であり、次いで(2)というところであろう。(2)になれば、教育委員会および警察をはじめとする関係機関との連携によってその対処、解決がはかられなければならない段階となる。教育委員会および少年サポートセンターや少年サポートチーム（後述）などの関係諸機関との連携という場合、(1)のケースと(2)のケースにその緊要性をみるのは当然であるが、(3)のケースについてもその予防と対応には恒常的な連携協力が必要なのであり、「規範意識」が喧伝される場合はこの次元の行動までを含むとみる。

ではここで、筆者が平成21（2009）年度に担当した某県の教員免許更新の講習の際、200名の受講生教員（10年経験者）から提出されたレポートを参照してみよう。そこには、今日の教員たちが、日頃の児童・生徒指導を担いながら、規範意識の観点からみてどのような側面を子どもたちの行状・実態に見ているかが語られているが、(3)に該当するものとして、目立ったものを20項目ほど挙げてみよう。そこには、今日の児童生徒の傾向性と、ルールの遵守や規範意識の確立が懇請されている行動様態が見えてくる。尚、養護学校と特別支援学校の教員も受講していたが、そこでの子どもたちの逸脱行為には特別な手当や支援が必要なものがあるので、ここでは対象外とする。

- 1 思いやりをかけ、自分の主張ばかりして相手の気持ちや感情を考えない傾向。自分に関係があると思うや相手を責めたて、自分に関係がないことでは知らんぷりをしている。何かあったら他人のせい、うまくいったら自分のおかげ、と考える子どもが大半である。（小学校～高等学校）
- 2 言葉使いががさつで乱暴で、他人への思いやりがない。（小学校～高等学校）
- 3 お喋りをしても人の迷惑を考えず、人の話をじっと聞く事ができない。他人からあれこれ言われることを面倒、お節介と感じる。（小学校～中学校）
- 4 1対1でなければ話を聞こうとしない児童が多く、集団行動を取らせることが困難である。（小学校）
- 5 親しい仲間のグループの単位が縮小化し、決まった小人数としか遊ば

- ない。自分の仲間でない者に対しては想像以上に無関心で、あえて関わろうとはしない。(高等学校)
- 6 いけないことを注意されたときに素直に謝らない。言い訳をしたり他の者のせいにしたりして、自分の非を認めようとしない。(中学校～高等学校)
- 7 悪さをして知らんふり、周囲の子どもたちから非難されたりして言い逃れができなくなると、キレて暴れる。(小学校～中学校)
- 8 トイレには休み時間に行く、授業中は話さない、といった基本的なマナーやきまりを守れない。(小学校～高等学校)
- 9 虫などを見るとすぐに殺してしまい、生命を大切にしない。(小学校～中学校)
- 10 公共物、備品を大切にしない。傷つけても平気である。(小学校～高等学校)
- 11 自分の持ち物も大切にしないし、すぐに新しいものに買い換える。落とし物があっても拾わない。(小学校)
- 12 整理整頓や、教室をきれいにしようとする態度が希薄である。ゴミが落ちていても平気であり、教員が拾っても手伝おうとしない。(中学校～高等学校)
- 13 責任感に乏しく、係の仕事をせず、教室の掃除を率先して行う生徒がいなくなった。手を汚すことや疲れることが嫌いで、ものぐさとなり、当たり前のことできない。(中学校～高等学校)
- 14 すべての行動に対して受身であり、指示待ちの傾向が強く、積極的に先頭に立って行動しようとする生徒が少ない。(中学校～高等学校)
- 15 貴重品の盗難とくに現金盗難が発生する。他に、自転車盗難、部室荒らしもある。(高等学校)
- 16 服装を正しく着用するという校則を守らせるのが非常に難しい。服装について格好をよくしようとか、流行を追っていきたいとかの気持ちが強く、着方を派手にしたりだらしくする傾向がある。男子はズボン、シャツ出し、女子は眉剃り、スカート丈を異常に短くしようとしたり、多くが付けまつげをつけて来るためにその手入れに意識が走

- る。対策には手をこまねている。(中学校～高等学校)
- 17 喫煙をする生徒が発覚した。指導の際に、家庭内に喫煙者がいたり、友人に有職者がいると安易に喫煙に走ることがあると気づいた。(中学校)
- 18 校内での携帯電話利用を禁止している(電源のOFF)が、授業中に操作をしてしまう生徒がいる。(高等学校)
- 19 インターネットに個人情報を書せられてしまった生徒や、プロフに個人情報を書せってしまう生徒がいることが判明した。学校裏サイトの問題や掲示板の問題は根が深い。学校としてどこまで指導ができるか悩んでいる。(高等学校)
- 20 登校拒否をして長期にわたって学校を休んでいる生徒がいるが、本人が言うようにほんとうに「いじめ」にあつて学校がいやになつてしまつたのか、単なる登校拒否なのではないのか、周辺を調査しても判断が難しい。(中学校～高等学校)

このように、教員が現場で問題だと受けとめている子どもたちの気質や実態は、まさに現代社会の反映でもあり、大人たちの生きざまのミニ版でもあり、また保護者たる親たちの問題点でもある。実際、子どもが新しい物をほしがるに保護者もまた物を大切にすることを薄く、すぐに買い与えてしまうということが指摘されているし、生徒の親に、「お子さんが勝手な行動を取つて困る」と問題行動について連絡したところ、「わが家の基本方針は個性の重視だ。他人と違って当たり前だ」と反論して聞き入れない、というケースも記載されている。

筆者が講習で対応した教師たちの多くは、教員間の協力体制もあり、ここ数年はかつてに較べると(1)や(2)に該当する生徒指導上の深刻な事態は沈静化してきているようだと記しているが、他方、(3)に該当する上述のような日常的問題行動はますます増加する一方で、それについては、「規範意識の低さ」、「道徳性の欠落」、「精神的成長の未熟さ」を疑わざるをえないという意見が強く提起されている。

学校が公立なのか私立なのか、学校の立地条件がどうなのかなどにもよる

が、教員たちは、(1)の非行行為の場合であれば事件の初期発生時には関与する。しかしどちらかといえば、(2)の不良行為の場合に、そしてとくに(3)の問題行動に日々直面しているわけであり、社会的には「教師の教育する力が不十分である」という指摘を受けながらも、生徒や親とコミュニケーションを取ろうと努めながら、失望と希望の間を彷徨しながら、こどもの健全育成に奔走している、というのが現状なのである。

実際のところ、これらの状況については、教師の力量不足という問題だけでなく、それ以上の問題点として、一般的に4つの背景があげられている。総務省が平成18(2006)年3月に実施した小学4年生から中学3年生の保護者を対象に行ったアンケート、「わが国の子育てや教育の現状について考えたとき、どのようなことが問題だと思うか」に対する調査結果(2,734人回答)によるならば、上位5位までに以下が挙げられている¹²⁾。

1 家庭のしつけや教育が不十分であること	59.9%
2 地域社会で子供が安全に生活できないこと	58.3%
3 テレビやインターネットなどのメディアから悪影響を受けること	50.0%
4 世の中全般の風俗が乱れていること	44.8%
5 教師の教育する力が不十分であること	44.2%

(6以下は省略)

尚、平成12年に実施された同一調査では、1の家庭のしつけや教育が不十分であることに対して、イエスと回答していたのが70.8%であった。ここからも分かるように、子どもの問題行動の多くは、家庭のしつけや教えの問題に起因しているのである。

6 近年における規範意識の低下と対策に関する高まり

文科省の直轄研究機関である国立教育政策研究所では、所内に生徒指導研究センターを立ち上げ、外部専門家も加えて生徒指導の調査研究と対策の研究を推進している。当センターは平成21(2009)年7月に、平成15年に出した旧版の『生徒指導資料集』の内容を一新して3冊版として公刊したが、そ

の第1集『生徒指導上の諸問題の推移とこれからの生徒指導』をみるならば、児童生徒の問題行動とは、先ず食事などの基本的な生活習慣の乱れ、飲酒、喫煙の問題、インターネットや携帯電話の問題からはじまって、不登校、中途退学、いじめ、暴力行為、薬物乱用、性犯罪を含む犯罪被害、児童買春・児童ポルノに係わる行為等の福祉犯の行為、家出、自殺が挙げられ、これらに加えて（保護者たる者による）児童虐待が統計に加えられている¹³。

これらの統計をみていくと、（小・中・高校全体の）いじめ発生認知件数に関しては、特殊教育諸学校が統計に加わった平成6年の56,601件で一時上昇に転じているが、以来、平成17年度には20,143件となり、減少傾向をとってきた。この成果には、文部科学省や教育委員会の指導もあり、いじめ根絶への生徒指導体制が学校内で整備されてきたことが寄与している。尚、平成18年から急増したのは、調査方法を改めたことの数値変化である。

これに対して、増えているのが児童生徒の不登校現象と学校における暴力行為である。先ず、不登校の児童生徒数をみるならば、30日以上欠席者（小学校・中学校）の総計として、平成3年には66,817人であった数が、平成19年度には129,255人となって倍増している（同書、29p.）。これに関しては、先述した今の子どもたちの気質、親の学校教育に対する考え方の変化を読み取らざるをえない。次に、児童生徒の暴力行為であるが、学校内における対教師暴力、生徒間暴力、それ以外の人に対する暴力、器物損壊行為を合わせた件数として、平成3年に（中学校・高校生で）4,890件であったが、平成19年には（小・中・高校合わせて）47,935件と約10倍に増加している。この間、小学校の暴力件数を調査対象に加えた平成9年度と最新の統計の平成19年度の数値を学校種別で比較するならば、以下の通りである¹⁴。

平成9年度調査		平成19年度調査	
小学校の暴力件数	1,304件	小学校の暴力件数	4,807件
中学校の暴力件数	18,209件	中学校の暴力件数	33,525件
高等学校の暴力件数	4,108件	高等学校の暴力件数	9,603件
計	23,621件	計	47,935件

この数値を見るならば、学校や周辺においての暴力行為、破損行為がいかに増加しているかが判明する。と同時に、現場の教員が指摘しているように、児童生徒にみられるという、「自分の正当性を主張する」、「思いやりに欠ける」、「他者の非を責め立てる」傾向が強くなったこと、さらには「すぐ怒る」、「すぐキレる」、「すぐすねる」、「がさつで雑な言葉や行動を取る」、「耐性がなくなった」といった傾向がそうした行為の下地になっていることが分かる。児童生徒の犯罪行為、不良行為、その他の逸脱行為は、これらの性行と紙一重なのであるということも実感される¹⁵。

いずれにしても、生徒指導上の対象となっている問題行動や逸脱行動は、児童生徒の社会性、人間性を育てていく上で克服すべき大いなる障害である。学校現場での社会的規範や公共心の醸成について、さらに学校内での「きまり」を守ることの指導については、先ず、教員たちが子どもたちの実態把握をしていくこと、次に、解決すべき課題について校内での共通認識をもつことが強く求められている¹⁶。

7 少年の非行等問題対策と諸機関連携

文部科学省のHPに「生徒指導関係略年表について」が掲載されており、終戦まもない昭和24（1949）年から平成16（2004）年まで生徒指導に関してどのような制度改正、通達、施策がとられてきたかが、社会の変化や学校教育の状況と合わせて示されている。（http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/04121504.htm）

その流れをみると、昭和63（1988）年前後には自殺者も出したいじめや登校拒否が中学校を中心に深刻化したが、この時期以降、高校をも含めた校則の見直しやいじめ対策が問題行動対策として推進されたことが分かる。平成10（1998）年には、児童生徒の問題行動に対して、学校の「抱え込み」から「開かれた連携へ」と対策が拡張され、他方、平成11（1999）年の学習指導要領改訂では「生きる力」の育成を訴え、以来、生徒指導は問題行動の対処という事後処理のみならず、児童生徒の基本的な生活基盤の確立という開発的な事前指導をも包摂するようになった。

平成12（2000）年に検挙された刑法犯少年は13万2,336人で前年に比べ9,385人減少したが、殺人、強盗、強姦及び放火の凶悪犯の検挙人員は2,120人で、前年に比べ117人減少したものの、平成9（1997）年以降4年連続して2,000人を超えたと報道された。総務省は、この現実を踏まえ、少年非行の凶悪化・粗暴化が憂慮すべき状況にあると判断し、「青少年育成推進要綱」（平成13年2月28日青少年育成推進会議申合せ）等に基づき、そうした行動の前兆段階で有効な対策をとるように通達している。それによって、非行に結び付く問題行動等の発生段階においてその要因を取り除くことができるよう、各種相談窓口の充実強化、家庭教育への支援、学校における積極的な非行の兆候の把握、警察における街頭補導活動等の充実、関係機関と保護者等との協議の場の確保等の諸施策を講じることが奨励された。しかるに、平成13（2001）年以降は、ひきこもりなどの退行現象が増加する一方、凶悪粗暴な非行や問題行動が多発するようになり、少年法の改正も行われ、刑事処分可能年齢の14歳以上への引き下げも実施されたのであった。

この流れにおいて、平成13（2001）年には、問題を起こす子どもへの対応をあいまいにしないという観点から、小・中学校における出席停止制度の改善をはかった学校教育法の一部改正が行われたわけであるが、この年はまた、諸機関連携の観点から注目すべき年度なのである。

サポートチーム 平成13年、文科省の「少年の問題行動等に関する調査研究協力者会議」の報告で学校と関係機関との「行動連携」の必要性が強く主張され、その具体案として「サポートチーム」の設置が提案された。すでに学校には、平成7（1995）年からスクールカウンセラーが配置されていたが、もはや児童生徒の問題行動は、学校の指導体制や個別的な相談体制だけでは十分な対応ができない問題をはらむようになった。したがって、学校、教育委員会、家庭、関係機関（児童相談所、保護司、児童委員、精神科医、警察など）は、相互のネットワークを形成し、共に子どもを育てていくという意識を共有して、問題の対処と同時に健全化育成という予防面においても協力できる組織を作ることになった。それが「サポートチーム」であり、学校に焦点を合わせた教育委員会・関係機関からなるサポートチームの組織化、地域の実情や状況を勘案しての適切な組織化がめざされたのである。

文科省は平成14(2002)年に「学校と関係機関等との行動連携」に関する研究を開始したが、翌年に児童・生徒指導上の問題に迅速に取り組める体制づくりを各都道府県に委託し、それぞれ2市町村が研究を行った。また、文科省は平成15(2003)年度に全国100の地域(各都道府県と政令指定都市2地域を含む)をサポート事業モデル地域に指定し「学校と関係機関等との行動連携に関する研究会」を設置し、平成16年3月には2カ年の研究成果を報告書として発表した。このような政策・企画の推進の流れのなかで、当研究会が報告書で提唱した「少年サポートチーム」の立ち上げが全国的に広がったのである。そのサポートチームについては、地域のリソースを活用した「校区内」のネットワークと、校区内では解決できない「市町村」のネットワークの2種が提唱されていた。この2段階構想は、初期段階の事案から困難な事案へとつなげる機能的なシステムの確立へとつながったといえる。

サポートセンター 平成13(2001)年に関して注目すべきもうひとつの点は、警察庁生活安全局少年課が推進してきた「少年サポートセンター」である。文科科学省の「サポートチーム」と名称的に紛らわしいが、警察本部長及び道府県本部長が定める「少年サポートセンター」は、平成14(2002)年に「国家公安委員会規則」第20号の「少年警察活動規則」第二条12項において規定されて以来、その活動は今日に至っている。「少年サポートセンター」では、少年問題に関する警察の専門職員である「少年補導(職)員」(少年警察ボランティア)が中心となって、関係機関やボランティア団体などと連携して、街頭補導活動、継続補導、少年相談、広報啓発活動などの幅広い活動を行い、非行に傾きかけた少年やいじめなどの被害を受けた少年及びその保護者に対して、ハートケアスタッフがチームを編成し、支援活動を行っている。「少年サポートセンター」はまた、学校、家庭裁判所、児童相談所その他少年の健全育成に関係する業務を行う機関、または少年の健全育成のための活動を行うボランティア団体などと連携し、ときには国際的動向にも配慮しつつ、少年の非行の防止及び保護に努めている¹⁸。

以上のように、学校と関係機関が連携する文部科学省推進のサポートチームと警察直轄のサポートセンターが交錯しているが、両者が成立している地域では実際のところ、綿密な連携協力体制がとられている。この2部門以外

にも、保健医療、福祉、司法系にもサポートチームの名が冠せられることがあるので、理解がやや複雑になってくるが、国立教育政策研究所作成の「問題行動への地域における支援システムについて」（平成14年3月、p.130参照）に依るならば、児童生徒の問題行動防止と彼らの保護、さらには健全化に係わるサポートシステムの構成は、以下の5部門に大別されている¹⁹。

- A 教育関係サポートチーム（教育委員会と学校）
- B 保健・医療関係サポートチーム（保健所、精神保健福祉センター、医療機関）
- C 福祉関係サポートチーム（児童相談所、福祉事務所、民生・児童委員）
- D 警察関係サポートチーム（警察、少年サポートセンター）
- E 家庭裁判所、少年鑑別所、保護観察所・保護士会、人権擁護委員、少年補導センターの、司法・矯正・保護関係諸機関

しかし、これ以外にも、地域諸団体、自治会長、PTA 役員、地域のNPO 等がサポートシステムに参加し、問題を抱えた子どもたちの実態に密着しながら、上記の専門チームにつないだり、非行の未然防止と健全化の対策に力を発揮するようになってきている。

このように多岐にわたる専門部門に分かれるサポートシステムであるが、それら各チームの組織化・在り方と、相互連携のプロセス・形態は、都道府県、政令指定都市、各自治体の規模や状況によって特色があり、異なりをみせる。たとえば、各チーム間の連携はどのようになって動いているのか、中心的に動くチームは4部門のうちのいずれなのか、4部門のそれぞれとその他の司法系間にはいかなる協力関係がみられるのか、また各4部門のそれぞれの専門スタッフ、配当人員はどのようにして決定されているのかなど、さまざまな相違がみられるのである。そのことはまた、子どもを非行、犯罪から守るための効果ある多機関連携のモデルケースを考究するうえで、地域の歴史性、地理的特性といった環境要因を十分に考慮に入れることの重要な示唆となってくる。

北九州市では、平成14（2002）年10月に保健福祉局の「児童相談所」、教育委員会の「少年相談センター」と「教育センター教育相談室」の3組織を統合し、現行では「北九州市子ども総合センター」という一大組織体が運営さ

れている。これら福祉系，臨床心理系，教育系のチームの他に，このビルには福岡県警の「少年サポートセンター」も入っており，全国でも稀な相互連携・協力による少年サポート機構を作り上げている²⁰。

また，神奈川県平塚市では，「校区内」のネットワークと，「市」レベルのネットワークを有機的に連動させた非行防止をはかっている²¹。

平成13（2001）年以降強化推進されてきたこのような青少年問題行動の予防や健全育成のためのネットワークづくりは，私たち日本人が戦後の高度経済成長と学歴社会への猛進，そして有り余る物質文明の流れのなかで崩壊させてしまった，あるいは忘却してしまった互助機構の新しい形態にもなり得るとみてよいであろう。子どもの居場所づくりなど，地域社会における青少年育成環境の整備や啓発活動が積極的に推進されるようになったのもこの時期からである。平成17（2005）年1月に文部科学省及び警視庁は「非行防止プログラム事例集」を作成し，全国の学校及び警察等に配布してきたが，同年6月には，前年からの文部科学省委嘱事業の成果であった「生徒指導上の諸問題に関する調査研究会報告書」をホームページに掲載し，学校現場における非行防止のさらなる促進をはかるべく，校内体制の在り方や教育課程への位置づけをも示すことによって，具体的指導方法までを提示した。

8 規範意識の醸成に向けて

平成18（2006）年に入るや，この流れは「児童生徒の規範意識の醸成」という課題で以前にもまして文部科学省によって重点化されるに至った。それは，先述した教育再生会議の提案と連動しているのであるが，生徒指導体制の見直しと刷新への強い要請を伴ったのである。児童生徒の規律ある態度の育成や，学校内できまり等を守ることができる指導の方策を，学校において全教職員一丸となって推進していくことを正面から打ち出す教育目標が求められ，その実効性を挙げるのが要請されるようになった。

平成18年5月に至るや，同じく文科省及び警視庁共同で「児童生徒の規範意識をはぐくむための教師用指導資料」（非行防止教室を中心とした取り組み）を共同作成し，翌6月5日には文部科学省初等中等教育局児童生徒課長名で

「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)を出し、全国の教育委員会、全国の私立学校、全ての国立大学付属学校に配布し、「教師用指導資料」に則った生徒指導の充実を求めた。

児童生徒の規範意識の強調と推進につながるこの潮流は、以後、生徒指導学会の興隆や生徒指導関係の出版物の噴出と、規範意識をはぐくむ学校教育のあり方に関する研究や雑誌特集企画等の氾濫現象を生ましめてきている。また、平成18年7月に中央教育審議会の答申が出され、それにより平成20年に発足した教職大学院のカリキュラムにも、その共通科目(必修)5領域構成の中に「生徒指導と教育相談」を第3領域として組み込んだ。合わせて教職大学院のコース別専門選択科目には、「生徒指導分野のエキスパート」となって学校教育の主要な分野で中心的に活躍できる人材を育成するべく、該当科目を設定するよう要請した²²。東京都教育委員会でも、教職大学院の設置科目について院生のキャリアに応じた綿密な必須内容を構成し、その折り込みを設置希望大学の授業シラバスに厳格に求めた。また、東京都教職員研修センターでは、とくに10年経験者研修ならびに主任者対象研修において生徒指導の研修を組み込み、他方、生徒指導関係のテーマを随意に受講できる教育課題研修のプログラムを組み、教員が新しい生徒指導のノウハウを身につけて力量アップをはかれるように配慮している²³。児童生徒の規範意識をめぐる生徒指導研修等については、東京都以外の道府県のすべても意欲的な取組をみせている。

この間、規範意識の醸成に深く係わる道德教育は、平成14(2002)年の「心のノート」の配布によっても知られるように、感性的・心情的「徳性」の醸成を強調する方向に進んだ²⁴。それゆえに、規範意識の醸成に効果はみられない傾向にある。他方、生徒指導は元来、必ずしも規範意識の醸成を中核とするものではなかったのであるが、現行の学校教育では、実践的な道德指導ともいえる規範意識の醸成、社会性の育成を含めた徳育的指導に生徒指導が力点を置く傾向を強くしている。冒頭で示した教育法令・規約の改正のモラリズム傾向と合わせて考察するとき、今日の社会の変化と実態から帰結した時代的な課題への取り組みと改善が教育、防犯、司法、福祉の関係者、ならびに自治体、親を含めた地域住民のひとりひとりに求められていること

を実感する次第である。

- 1 「朝日新聞」2006年5月11日版（朝刊）、「教育基本法改正案」多様さ許さず打ち向きの未来像⇔規範教え込み社会を変えたい。同「朝日新聞」2006年11月6日版（朝刊）、立花隆「普遍的価値もつ基本法、改正論の裏に国家主義」。
- 2 越智貢他著『教育と倫理』、ナカニシヤ、2008の1～3章はこの点で明快である。
- 3 教育基本法研究会編『逐次開設、改正教育基本法』第一法規、平成19年、374p.
- 4 教育委員会規則のうち、学校各種を対象とする条項が、学校管理運営に関する規則または学校管理（運営）規則と呼ばれるもので、これは行政規則である。本規則に即して各学校には、管理職、校務分掌、各種委員会、校則や懲戒規則、学校運営連絡協議会に関する学校内規定が定められている。
- 5 稲富栄次郎「教育勅語の交付について」、『文部時報』（特集号：日本の教育90年）、1962年10月号所収、pp. 298-319に、勅語成立から公布後の状況までを詳述。
- 6 越智貢他著、前掲書、第1章「モラルの教育」pp. 9-10は私見と同じ見解を披露している。
- 7 M. リーデル、宮内陽子訳『規範と価値判断』、御茶の水書房、1983、p. 63。リーデルはニュルンベルグ大学の教授として、1970年代後半、西ドイツ学界に実践哲学の復興をもたらしたといわれる。
- 8 規範意識の醸成を取り上げた公的資料、書籍、論文、雑誌特集号などは数多いが、その一端として以下を挙げる。いずれも「規範意識」の語彙分析には触れないままその重要性を論述している。
 文部省「道徳教育推進指導資料」指導の手引き、第6集、中学校『社会のルールを大切に育てる』平成9年、167p.
 国立教育政策研究所「生徒指導資料」第3集、『規範意識をはぐくむ生徒指導体制』平成20年、115p.
 フォーラム「規範意識を育てる生徒指導の方略—いじめ・暴力問題への対応を通して—」、月刊『生徒指導』2009年2月号、pp. 15-24、ここには、「他人の存在を意識させることが規範を教える鍵」、「規範意識とはルールを内面化させること」などという見解が出ている。
 月刊『中等教育資料』（規範意識をはぐくむ学校教育の推進）特集、平成19年6月号、100p.
 月刊『児童心理』（ルールとマナーの教育）特集、2009年6月号、139p.
 加藤十八『ゼロトランス：規範意識をどう育てるか』、学事出版、2006、176p.
 明石要一『子どもの規範意識を育てる』明治図書、2009、122p.
- 9 高階玲治編『中教審「義務教育改革」答申』教育開発研究所、平成18年、190p.
- 10 横浜市教育委員会規則、平成15年3月25日教委規則第8号より抽出。
http://www.city.yokohama.jp/me/reiki/itiran/r_taikei_08.html
- 11 内閣府『青少年白書』（青少年の現状と施策）平成21年版、p. 49、ならびに渡辺巧

『犯罪学入門』第2章「少年非行」，成文堂，2009，pp. 25-26.

12 総務省「学齢少年の生活と意識に関する調査」平成19年2月刊。

13 国立教育政策研究所「生徒指導資料」第1集『生徒指導上の諸問題の推移とこれからの生徒指導』平成21年7月，141p.

14 同書，p. 54.

15 この場合の「暴力行為」とは，平成9年度以降の文部科学省の調査で定義されたもので，家族・同居人に対する児童生徒の暴力行為を除き，「自校の児童生徒が」，学校内および学校外の場所において，「故意に有形力を加える行為」を指し，被暴力行為の対象によって，対教師暴力，生徒間暴力，それ以外の人に対する暴力，器物損壊の4形態とされている。

16 八尾坂修編『改正教育基本法と学校経営全課題』教育開発研究所，2009，p. 50.

17 文部科学省は，そのHPにおいて，「サポートチーム」とは何かの質問に対して，以下のように説明している。

サポートチームとは，問題行動を起こす個々の児童生徒について，学校や教育委員会と児童相談所，保護司，児童委員，警察などの関係機関等が情報を共有し，共通理解の下，各機関の権限等に基づいて多様な指導・支援を行うために形成されるものです。<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/kacho/20040910/0910.html> 参照。

「文部科学省では，平成14年度から「サポートチーム等地域支援システムづくり推進事業」を実施し，サポートチームの取組を進めてきました。このサポートチームの形成により，児童生徒の問題行動等に対して複眼的な対応が可能になった，家庭への支援など柔軟な対応が可能となった，関係者の間で役割分担がなされ，対応が効果的になり，また充実したなどの成果があがっています。

平成15年7月には，専門家や関係機関からなる「学校と関係機関との行動連携に関する研究会」において，機能的・効果的なサポートチームの在り方等も含めた，地域における行動連携を推進するための方策等について検討が行われ，平成16年3月に報告書が取りまとめられました。この報告書では，サポートチームの取組も含めた連携の際の基本的な視点や具体的な方策が示されています。

文部科学省では，平成16年度からは「問題行動に対する地域における行動連携推進事業」を実施しており，サポートチームの形成など，地域における支援システムづくりの一層の充実を図ることとしています」。

18 少年警察活動規則については，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H14/H14F30301000020.html?guid=on> を参照。および少年非行問題研究会編『わかりやすい少年警察活動』2訂版，東京法令出版，平成21年，pp. 122-123.

19 国立教育政策研究所「生徒指導資料」第3集，op. cit.，p. 130参照，「問題行動への地域における支援システムについて」（平成14年3月作成）によって筆者作成。

20 北九州市子ども総合センター『平成20年度 事業報告』ならびに同センター発行「子どものしあわせのために」パンフレット，福岡県警発行「少年サポートセンターをご存じですか？」パンフレット等を参照。

- 21 栗木雄剛・小倉滋朗「平塚市（神奈川県）における児童・生徒指導に係る地域連携の取組み－少年サポートチームの取組みにおける少年補導員の活動－」、『警察論集』、第59巻第11号、2006年、pp. 42-60.
- 22 文部科学省中央教育審議会『今後の教員養成・免許制度の在り方について』pp. 107-108, pp. 115-117.
- 23 東京都教職員研修センター『平成21年度 研修案内』、平成21年、88p.
- 24 この問題については、拙稿「徳育の今次改善に関する考察－2008年学習指導要領の改訂を焦点に－」、『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第1号、2007-08、pp. 5-30参照。

(完)

※文中の新「教育基本法」、新「学校教育法」等の条文一部転載については、インターネットからの抽出ならびに2009年度刊行の教育法規書から引用したこと付記します。