

平成 30 年 6 月 19 日現在

機関番号：33501

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2017

課題番号：26780457

研究課題名(和文) 児童・生徒に対する懲戒と手続制度の在り方に関する研究

研究課題名(英文) Study on the Reality of Disciplinary Actions Against Pupil and Students and the Procedural System For Such Actions

研究代表者

山田 知代(YAMADA, Tomoyo)

帝京科学大学・教育人間科学部・講師

研究者番号：80709121

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円

研究成果の概要(和文)：近年、問題行動を起こす児童・生徒に対し、適切に懲戒権を発動すべきという要請が高まっている。本研究は、高等学校の生徒に対する懲戒の在り方について、教育学と法学の学際的視点から検討することを目的とするものである。

裁判例の分析の結果、学校設置者が懲戒に関するガイドラインを定めている場合には、校長はガイドラインを逸脱することがないように、適正な手続により懲戒を行う職務上の法的義務を負うとされていること等が明らかとなった。また、生徒の懲戒に関する実態把握のための調査を行った結果、学校が定める生徒の懲戒基準の詳細さには差があること、そして詳細な基準の公表には慎重な姿勢が見られること等が明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：There has been an increasing demand for the adequate exercise of disciplinary right against pupil and students with problematic behaviors. This study aims to examine how disciplinary actions are used against high school students from the interdisciplinary viewpoints of pedagogy and law.

Analyses of court cases concerning disciplinary actions taken against students revealed that, in the presence of a guideline established by the school organizer, the school principal is under the legal obligation to take adequate disciplinary steps without deviating from the guideline. Also, the result of a survey on the realities concerning disciplinary actions against students identified gaps among schools as to the extent of details on disciplinary criteria, as well as a cautiousness among schools concerning the public disclosure of disciplinary criteria.

研究分野：教育学

キーワード：生徒の懲戒 法的懲戒 事実行為としての懲戒 手続 懲戒基準

1. 研究開始当初の背景

近年、問題行動を起こす児童・生徒に対し、適切に懲戒権を発動すべきという要請が高まりを見せている。こうした中、教育を受ける権利に配慮した、公正で透明な懲戒手続の整備が不可欠となっている。

例えば公立学校では、現行法制上、児童・生徒の懲戒は行政手続法の適用除外とされており、学校教育法等においても「手続」に関する定めはない。そればかりか、懲戒を巡っては、自主退学や自宅謹慎等の不透明な実態が存在し、適正手続の確立が課題となっている。

規制改革会議は、「法に基づかず、いわゆる行政指導にすぎない措置として、「自主退学」、「自宅謹慎」、「学校内謹慎」などと呼ばれる不透明な懲戒ないしその類似行為が広く行われている」点を指摘し、「懲戒等は社会通念上妥当性を欠くような態様で行われるべきではなく、また法的効果を伴う懲戒についても、生徒の個々の状況に十分留意して、あくまでも法令に基づき可能な範囲内で行われるべき」と指摘している（「規制改革推進のための第3次答申-規制の集中改革プログラム-」平成20年12月22日）。

このように、児童・生徒に対する懲戒を巡っては、「教育的配慮」あるいは「教育的裁量」の名の下に、実態として、不透明なスタイルが横行している可能性があり、公正性・透明性を担保し得る適正な懲戒の在り方を検討することが喫緊の課題となっている。

2. 研究の目的

本研究は、「研究開始当初の背景」に示した課題を踏まえ、高等学校の生徒に対する懲戒の在り方について、教育学と法学の学際的視点から検討することを目的とする。

3. 研究の方法

本研究では、主として公立高等学校を対象とし、次の4つの研究課題を設定して分析・検討を行った。

(1) 行政手続法の立法過程の分析

行政手続法における適用除外規定の創設の経緯について、当時の制定関係資料（議事録等）を用いて立法過程の分析を行った。旧文部省や行政手続部会が有していた意向や論点を明らかにした。

(2) 生徒の懲戒に関する教育委員会規則（学校管理規則等）の分析

各都道府県立高等学校における生徒の懲戒に関する教育委員会規則（学校管理規則等）を収集し、懲戒に関する規定を比較した。

(3) 生徒の懲戒に関する裁判例の分析

生徒の懲戒に関する裁判例を収集・分析し、裁判法理の抽出を行った。

(4) 生徒の懲戒に関する実態把握

公立高等学校の校長を対象に、生徒の懲戒を巡る運用の実態を明らかにすることを目的として、インタビュー調査を実施した。都道府県の中から、3つの自治体（A、B、C）を選定し、A、B、Cをそれぞれ設置者とする、公立のA立a高等学校、B立b高等学校、C立c高等学校の校長を対象に行った。

4. 研究成果

(1) 行政手続法の立法過程の分析

当時の制定関係資料（議事録資料等）を用いて行政手続法の立法過程の分析を行った結果、旧文部省は、学校における懲戒処分は在学者という特別の公法上の関係にある者に対してなされるものであり、かつ、単なる秩序違反に対する制裁としての侵害処分ではなく教育作用の一貫としての性格を有しており、学校長が本人の人格や懲戒の教育的効果等を考慮して個々のケースに応じて適切な措置をとるべきであるという立場から、一貫して適用除外を主張していたこと等が明らかとなった。

(2) 生徒の懲戒に関する教育委員会規則（学校管理規則等）の分析

各都道府県の生徒の懲戒に関する教育委員会規則（学校管理規則等）を比較した結果、学校教育法施行規則26条2項に規定された退学、停学、訓告とは別に、自治体独自の懲戒として、謹慎や訓戒等を定めているところが1都6県存在していた。

具体的には、以下の通りである（下線は筆者加筆）。

埼玉県	埼玉県立高等学校通則 27条2項	懲戒のうち、 <u>戒告</u> 、 <u>謹慎</u> 、 <u>停学</u> 及び <u>退学</u> の処分は、校長が行う。  訓告は規定されていない。
東京都	東京都立学校の管理運営に関する規則 23条1項	法第11条に規定する懲戒は、 <u>退学</u> 、 <u>停学</u> 、 <u>訓告</u> 、 <u>訓戒</u> その他とする。
富山県	富山県立学校管理規則 22条1項	懲戒は、 <u>訓戒</u> 、 <u>謹慎</u> 、 <u>停学</u> 及び <u>退学</u> とする。  訓告は規定されていない。
長野県	長野県立高等学校管理規則 35条2項	前項の懲戒は、 <u>訓戒</u> 、 <u>停学</u> 及び <u>退学</u> とする。  訓告は規定されていない。
滋賀県	滋賀県立学校の管理運営等に関する規則 18条1項	懲戒の種類は、学校教育法施行規則〔中略〕第26条第2項に規定するもののほか、 <u>謹慎</u> 、 <u>訓戒</u> およびその他

		の懲戒とする。  訓告は規定されていない。
島根県	島根県立高等学校規程 38条2項	懲戒のうち、訓戒、謹慎、停学及び退学の処分は、校長がこれを行う。〔略〕  訓告は規定されていない。
長崎県	長崎県立学校管理規則 24条3項	懲戒のうち、退学、停学、謹慎及び訓告の処分は、校長がこれを行う。〔略〕

(3) 生徒の懲戒に関する裁判例の分析  
生徒の懲戒に関する裁判例の分析を通じて明らかになった知見は、以下の通りである。

#### 自宅待機を行う場合の留意点

第一に、生徒の懲戒に関する裁判例において、自宅待機措置について、「不利益を受ける生徒の保護者がその内容を理解し、真意に基づいてこれを承諾しておれば、債務不履行の違法性は阻却される」が、その際には、「自宅待機措置の内容、期間(復学時期)、目的、保護者が承諾しなかった場合の学校側の措置等を、控訴高校が十分に説明して、保護者がこれを理解した上で承諾することが必要」となることが示された(広島高等裁判所判決平成27年11月11日)。

本事案は、私立高等学校の生徒がいじめに関与したことを理由に、学校から自宅待機をするよう通知され、通学を拒否されたことにより、精神的苦痛を受けたと主張して、損害賠償を求める訴訟を提起したものである。生徒側は、「校長には裁量により生徒に自宅待機を命ずる権限をおよそ有さないにもかかわらず、法令、学則に基づかずに…これを行った点」が違法であると主張した。これに対し、学校側は、「いじめの被害者の生命・身体の安全を守るため、校長が加害者に対して自宅待機措置を採ることが裁量として許されるから、本件自宅待機措置も違法ではない」と主張した。

判決は、「いじめの事実が認められ、被害者の生命・身体に危険が生じていると認められる場合には、校長が、被害者の生命・身体の安全を守るため、保護者の承諾や学則、法令の根拠に基づかずに、校長の裁量により加害者に自宅での待機を指示することが一切許されないとはまではいえない」とする。しかし、本件自宅待機措置は、「単に控訴高校への登校を受け入れないだけでなく、課外活動を含め、控訴高校の生徒への関与及び生徒の控訴高校への関与を一切否定する復帰可能性のない無期限のものであり、対象生徒が被る不利益は極めて重大なものである」とあり、「かかる重大な処分を校長の裁量によってする

ことは許されないというほかなく、違法であると判断された。

この判決からは、近年、規制改革会議をはじめ批判の対象となっている「自宅待機」に対する司法の判断として、原則として、いじめの被害者の生命・身体の安全を守るため、保護者の承諾や学則、法令の根拠に基づかずに、校長の裁量により加害者に自宅待機を指示することが一切許されないとは言えないが、復帰可能性のない無期限の自宅待機は生徒の被る不利益が極めて重大であるため違法であること、ただし、このような自宅待機措置であっても、保護者の承諾があれば債務不履行の違法性は阻却される、という評価を読み取ることができる。

なお、2013(平成25)年に制定された「いじめ防止対策推進法」では、学校は必要があると認めるときは、「いじめを受けた児童等その他の児童等が安心して教育を受けられるようにするために必要な措置を講ずるものとする」(23条4項)と規定されており、現在ではこの規定を根拠にいじめの加害者を自宅待機にすることも可能と考えられる。実際に、この規定に基づき、いじめの加害生徒に対して出席停止を発動した事案も既に存在している(大阪地方裁判所判決平成28年9月15日)。

#### ガイドラインの遵守

第二に、学校設置者が懲戒に関するガイドラインを定めている場合には、特段の事情が存在しない限り、校長はガイドラインを逸脱することがないように、適正な手続により懲戒を行う「職務上の法的義務を負う」とした裁判例が存在している(高松高等裁判所判決平成29年7月18日)。

本件ガイドラインは、文部科学省から各都道府県教育委員会等に発出された通知「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」(平成18年6月5日付け18初児生第12号)において、「懲戒についての規定の周知・ガイドラインの策定を行うなど、学校における生徒指導の運用面の支援を図ること」が教育委員会に要請されたことに基づき、県教育委員会が策定したものであった。

学校側は、問題行動を起こした生徒に対し、「方向転換」を勧める対応を行ったが、生徒側はこれが実質的な「退学勧告」であり、違法な手続により自主退学を強要された等と主張して、学校設置者に対し損害賠償を請求する訴訟を提起した。

ここでいう「方向転換」とは、学校側の主張によれば、「何らかの問題行動に関して、生徒に自ら進路の決定を促すことであり、教員は、生徒又は保護者に対し、退学等方向転換の意向を聴取することができ」、「生徒が自らの進路を決定する対応であり、手続面の配慮を要しないため、弁明の機会の付与が義務付けられていない」とされる。そして、「生徒がこの方向転換に納得できない場合や、転

学、転籍が困難である場合に、本件ガイドラインにのっとって、退学勧告を行うことになる。

一方、「退学勧告」を行う場合には、本件ガイドライン上、弁明の機会を付与するものとされ、通知の書式及び弁明の期限まで1週間以上の期間を空けるものと定められていた。しかし、「方向転換」の対応であったと主張する学校側は、この手続きを履践していなかった。

判決は、学校が生徒に促したとする「方向転換」の対応は、「実質的にみて退学勧告に当たる」とし、弁明の機会の付与等の手続きを欠いた本件対応は、本件ガイドラインの規定に明らかに反しているとして校長の過失を認定し、生徒側の損害賠償請求を一部認容した。

公立学校における生徒の懲戒処分は、行政手続法の適用除外であり、その意味において生徒側は不利な立場に置かれているとも言える。また、行政不服審査法による行政不服申立てが適用されないため、当該処分に不服のある者は抗告訴訟で争わねばならず、例えば自主退学を強制されたことの立証責任は原則として原告である生徒側にあることから、生徒側の負担も大きい。こうした事情に鑑みると、生徒の懲戒について適正な手続きを重視し、ガイドラインに一定の拘束性を認め、職員に「職務上の法的義務」を発生させることに言及した本判決は、注目に値するものと言えるだろう。

#### 期限の定めのない停学の妥当性

第三に、期限の定めのない停学処分(いわゆる無期停学処分)について、裁判例は、終期を告知しないことゆえの違法性を否定する傾向にある。

無期停学処分を受けた公立高等学校の生徒が、処分の違法性を争った事案では、「懲戒処分として退学も認められていること、懲戒もまた教育の手段としてなされるものであり、事の性質上短期停学はある程度の期間をこえることは相当ではなく、長期にわたらざるをえないような場合にはむしろ不定期の処分をし、事情に応じてその解除をはかるのが相当であり、…法が無期停学という処分を禁じていると解すべきものではない」とする見解が示されている(福島地方裁判所判決昭和47年5月12日)。

また、公立高等学校の生徒が停学処分となることを告知された後に自殺し、遺族が損害賠償を請求した事案では、原告らは、「停学処分に短期停学処分がなく、無期停学処分のみとしていることは、懲戒の在り方として、社会通念上著しく妥当性を欠く」と主張したが、判決は、「停学の期間は生徒の反省状況によって変わるものであるとして、最初から期間を定めるべきものではないとの見解もあり得るところであって、本件学校の停学処分に短期停学処分のないことから直ちに、本

件停学処分に至る手続が違法であるということとはできない」として、議論を手続論に矮小化する形ではあるものの無期停学処分の違法性を否定している(札幌地方裁判所判決平成25年2月15日)。

#### (4) 生徒の懲戒に関する実態把握

公立のA立a高等学校、B立b高等学校、C立c高等学校の校長を対象としたインタビュー調査を実施した。結果は以下の通りである。なお、本項における「懲戒」とは、特に断りのない限り、事実行為としての懲戒を含むものとする。

学校教育法及び学校教育法施行規則に基づく処分の他、事実行為としての懲戒を行うことを定めているか。

a高等学校、b高等学校、c高等学校の全てにおいて、事実行為としての懲戒を行うことを定めていた。a高等学校では謹慎、校長厳重注意、b高等学校では謹慎、校長説諭、c高等学校では生徒指導説諭を定めている。

生徒への懲戒に関する基準を定めているか。

a高等学校、b高等学校、c高等学校の全ての校長が、生徒への懲戒の「基準」を定めていると回答した。しかし、実際に基準を見るとその精度は異なる。

すなわち、a高等学校、b高等学校の場合は、問題行動の類型と懲戒の内容が、謹慎等の日数も含めて詳細に記載されているが、c高等学校の場合には日数が示されておらず、a高等学校、b高等学校に比べると大綱的な基準となっている。

例えば喫煙の場合、a高等学校の基準では「謹慎5日」、b高等学校の基準では「謹慎3日(1回目の場合)」と記載されているが、c高等学校の基準では「停学」のみが記載され、日数の定めはない。c高等学校では、日数等の詳細を記載した内規はなく、日数の決定は「慣例」によって行っているとのことであった。

基準の内容は、同一地方公共団体内であっても学校ごとに異なる。a高等学校の校長によれば、他校では喫煙の場合は「謹慎3日」程度が多く、a高等学校の基準は他校に比べて重いと述べていた。また、b高等学校の校長によると、各学校の持っている課題に応じて基準全体が厳しめであったり、緩やかであったり、あるいは暴力だけは絶対に許さないという学校であれば、その部分に特化して基準が厳しくなっていることがあると述べている。

なお、c高等学校では、基準上は「停学」と規定されているものの、ここでいう停学は学校教育法施行規則上の停学ではなく、いわゆる「謹慎」と同義のものである。生徒や保護者に対しては「停学」という名称を使用し、学校内でも教員は「停学」と呼称しているが、

運用上は出席すべき日数から停学期間を引いておらず、事実行為としての懲戒である（なお、家庭内停学は行わずに全て学校内停学としている）。C内では、c高等学校のように、基準上は「停学」と定めていても、実際には学校教育法施行規則上の「停学」ではなく、事実行為としての懲戒として運用している学校が多いとのことであった。

生徒の懲戒に関する基準を生徒や保護者に周知しているか。

a 高等学校では周知していない。今後周知する予定は今のところなく、校長として周知したい気持ちはあるが、例えば同種の問題行動でもA立の高等学校間で懲戒処分の内容に差があるなどの批判に耐えられるかが不安である、とのことであった。また、なぜ謹慎の日数が「7日」なのか等と問われた場合に、合理的な説明ができない、とも述べていた。

b 高等学校では、「求めがあれば基準を見せる」とのことであった。B教育委員会からは生徒・保護者に基準を見せるようにとの指導があり、また校長自身も「本来であれば説明するのが筋である」と考えているが、一方でここまで詳らかに基準を公開すると、保護者に「生徒の問題行動が頻繁にある荒れた学校」という印象を持たれてしまうのではないかという懸念があることから、求めがあれば基準を見せるというスタンスを採っている。ただし、入学前に学校生活に関する「手引き」を配布して懲戒に関する説明をしたり、入学後の新入生オリエンテーションで生徒指導部からのアナウンスの一環として懲戒の説明をしたりすることは行っている。

c 高等学校では、入学時に配布するしおりや生徒手帳によって基準を周知している。しかし、c高等学校では、そもそもa高等学校、b高等学校ほど詳細な基準を作成していないため、同一に語ることはできない。

期限の定めのない停学等を行っているか。

b 高等学校、c 高等学校では、期限の定めのない謹慎を行っており、生徒に対し期限の告知を行っていない。ただし、B内では学校により扱いが異なり、b高等学校では生徒に期限を告知していないが、他校では生徒に伝えているところもあると述べていた。

一方、A内では教育委員会からA立高等学校校長宛に、謹慎、停学を命じる場合には終期を明示するよう通知が行われていることから、a高等学校では期限の定めのない停学や謹慎は行っていない。

懲戒を行うに当たって、どのような手続を経ているか。

A教育委員会は、謹慎・停学にあたって、以下の手続を示している。問題行動の発生事実確認（食事、トイレ等の配慮をする、事実を自筆で書かせる）指導方針原案を検討（生徒指導委員会等で検討、管理職が参加）

指導原案（懲戒処分等）を決定（職員会議で検討し校長が決定）保護者と生徒に事実説明（弁明の機会を与える）（弁明の是非を慎重に判断し必要に応じて処分見直し）懲戒処分の申し渡し（謹慎、停学の場合は期間を示す）懲戒処分の実施（適宜家庭訪問を実施）（社会体験活動の実施等の工夫、生徒と保護者との十分な話し合い）懲戒処分の終了（課題完成等は懲戒処分終了の要件ではない）授業復帰（スムーズにクラス等に戻れるように配慮、対応）、というプロセスである。a高等学校でも、この手順に則り懲戒を実施しているとのことであった。

b 高等学校では、事案の発生 事実確認 指導原案の決定 生徒・保護者への申し渡し、というプロセスを経ているという。b高等学校では、事情聴取の方法や申し渡しの際の留意点等が文書化されていた。この文書には、生徒や保護者からの事前の意見聴取については特段の記載はないが、事情聴取の際と懲戒の言い渡しの際にその機会を設けているとのことであった。また、指導を受けるためには、指導を受けることについての「承諾書」に生徒・保護者の署名が必要であり、このことが文書化されていた。

c 教育委員会では、ガイドラインにおいて以下の手順が示されている。問題行動の発生 事実の確認（複数の教師で行い、聴取内容は文書にまとめる）指導原案作成（指導委員会で学校での指導状況、家庭での状況、問題行動の内容を考慮しながら、最も適切な指導方法を検討）職員会議等（生徒への指導内容の共通理解を図る）懲戒の申し渡し（校長が申し渡す。指導内容については保護者から十分な理解が得られた後に行う）特別指導（停学〔家庭での謹慎又は学校での謹慎〕、訓告）解除（校長が申し渡す）、という流れである。適正な手続を経て措置を決定することとされており、法的効果を伴う懲戒の場合は、「生徒本人及び保護者から事情や意見を聴取する機会を設け、生徒の個々の状況に十分留意すること」とされている。c高等学校でも、この手順に則り懲戒を実施しているとのことであった。

まとめ

インタビュー調査の結果、生徒の懲戒を巡る運用の実態として明らかになった主な点は、以下の通りである。

第一に、全ての学校が「基準」を定めていると回答したが、その基準の詳細さには差がある。謹慎等の日数を含めて規定しているところもあれば、日数は「慣例」により運用され文書化されていないところもある。また、c高等学校の場合、基準上、「停学」と定めていても、実際に行っているのは学校教育法施行規則上の「停学」ではなく、事実行為としての懲戒であり、基準と実際の運用が異なっていた。

第二に、懲戒の内容は、各学校の慣習・前

例によるところが大きい。そして、校長がその慣習・前例を変えることは容易ではないとされる。a 高等学校の校長は、校長が慣習を変えようとしても、前例による縛りが強く、謹慎日数を変えることはほとんどできないと述べていた。また、b 高等学校の校長は、以前の勤務校で、当時の校長が無期謹慎をやめて期限を告知するよう慣習の変更を試みたところ、職員会議が紛糾して校長が取り囲まれ苦労したというエピソードを語っていた。過去の事例を考慮することは懲戒の均衡を考える上で重要であるが、社会の変化にあわせた見直しを適切に行うことのできる機会の設定が必要と考えられる。

第三に、生徒や保護者に対する謹慎の日数等を含めた懲戒の基準の公表については、本来は公表すべきであると思うとしながらも、慎重な姿勢が見られた。その理由は、他校と懲戒処分の内容に差があることへの批判が想定されること、謹慎日数の根拠を問われた時に合理的な説明ができないこと、詳らかに基準を示すと保護者に問題行動の多い学校なのではないかという印象を持たれることへの懸念等であった。

校長は、これまでの勤務校での経験から、懲戒処分の内容や軽重には学校により差があることを認識している。しかし、それはあくまで自らの経験した範囲内のことであって、横断的に全体像を把握しているわけではない。b 高等学校の校長からは、基準の横並びが望ましいというわけではないが、他校の基準と比較してかけ離れているものがあれば是正すべきではないかという意見も聞かれた。今後、各学校が自校の基準の見直しを行う上で、指標となる懲戒基準の収集・提示をすることが有効であると考えられる。

第四に、期限の定めのない停学や謹慎に対する考え方は、自治体や学校により異なる。無期であることが当然である（期限を示した場合、その期間をいい加減に過ごされても困る）という認識をもつ校長もいれば、謹慎、停学を命じる場合には終期を明示するよう校長宛に通知を發出している教育委員会も存在していた。これまでの裁判例を見ると、停学に期限の定めがないことについての違法性は否定される傾向にあるが、適切な停学期間の予測が困難であるからといって「不定期」の処分を行うというのは、解除の時期の予測可能性を低下させると共に、生徒の心理的負担も大きいと考えられる。最初から不定期とせず、その時点で予測可能な最も適切な終期を示しておき、期限が到来した時点で、再度本人の反省の度合い等を勘案して判断するほうが妥当であると言えるだろう。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計2件)

・山田知代「生徒指導における事情聴取と停学処分」学校事務第66巻第1号(2015年)、52-57頁、査読無

・山田知代「生徒指導と自宅待機措置」学校事務第68巻8号(2017年)、60-65頁、査読無

〔学会発表〕(計1件)

山田知代「いじめへの関与を理由とする自宅待機措置」日本スクール・コンプライアンス学会(2017年3月25日)、日本女子大学(東京都)

〔図書〕(計1件)

坂田仰・山田知代『学校を取り巻く法規・制度の最新動向』教育開発研究所、2016年

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

山田 知代(YAMADA, Tomoyo)

帝京科学大学・教育人間科学部・講師

研究者番号：80709121

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし

(4)研究協力者

なし