

令和 4 年 6 月 23 日現在

機関番号：25407

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2021

課題番号：19K02510

研究課題名（和文）ゼロ・トレランスの方針に基づく生徒指導の子どもの権利保障の問題についての調査研究

研究課題名（英文）Research on the issue of children's rights that are not guaranteed by student guidance based on the zero-tolerance policy

研究代表者

小野 方資（ONO, Masayoshi）

福山市立大学・教育学部・准教授

研究者番号：30569827

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,100,000円

研究成果の概要（和文）：ゼロ・トレランスの方針（Zero Tolerance Policy 以下ZTP）に基づく生徒指導の実態を調査研究した。具体は以下のとおりである。

ZTPを推進する政策的背景について歴史的手法で研究を進め、（1）政府の政策にZTPの方針は、1994年の警察機構の変革の頃に出現したことが明らかになった。そしてこれは、1990年代～2000年代の文部科学省における生徒指導関連政策文書へ波及していた。（2）この動向の波及について研究するため、ZTPに基づく生徒指導を推進していた広島県、福山市に注目し政策文書を調査した。当該文書は「生徒指導ハンドブック」であり、この記載内容の法的問題を明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

生徒指導や校則の内容は子どもの成長や発達の権利の保障に則うことが求められる。にもかかわらず、子どもの権利保障に矛盾する生徒指導や校則の存在が明らかになり、例えば「ブラック校則」といわれ大きな問題として取り上げられている。この研究では、子どもの権利保障と緊張関係にある生徒指導や校則の中にZTPの特質があると「文部科学省に出されたZTPに基づく生徒指導政策の方針の教育行政や教育現場への波及状況は、日本国内でいかようであるか」「この生徒指導の方針の導入経緯や、校則の中身、そして校則・生徒心得の具体的な運用に伴う権利侵害といった点において、地域に現れる問題状況はいかようであるか」を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：A research study was conducted on the formation of a policy and the practice for student guidance based on the Zero Tolerance Policy (ZTP). (1) A historical approach was used in the study to identify the policy context in which the ZTP was promoted. It was found that the ZTP policy within government policy emerged during the period of changes in the organization of the police in 1994. This then influenced policy documents related to student guidance in the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology in the 1990s and 2000s. (2) In order to study that influence, this study examined student guidance policy documents in Fukuyama, Hiroshima Prefecture. This area promoted student guidance based on the ZTP. This document, "Student Guidance Handbook", needed to be legally criticized from the perspective of guaranteeing children's rights.

研究分野：教育学

キーワード：子どもの権利 生活指導（生徒指導） ゼロ・トレランス策 教育人権 新自由主義

## 1. 研究開始当初の背景

広島県福山市の市立小中学校に導入されている「生徒指導規程」(以下、「規程」)は、**ZTP**に依拠している(本稿にて**ZTP**は「学校における安全の維持を目的として、非違行為と罰の事前のルール化、罰の適用されるべき非違行為の軽微なものへの拡大、軽微な非違行為への停・退学のほか学校内隔離(**in-school suspension**)などの重い罰の適用、および、ルールの例外なき適用を求める思想または政策」(世取山洋介(2016)「ゼロ・トレランスに基づく学校懲戒の変容の教育法的検討」日本教育法学会『日本教育法学会年報』第45号、113頁)という定義を採用している)。これは2013年9月12日の福山市議会第4回定例会での教育長の答弁で明らかにされている。2015年6月24日の福山市議会第3回定例会では、**ZTP**が国連子どもの権利委員会による「一般的意見13号 あらゆる形態の暴力からの自由に対する子どもの権利」(以下「一般意見13号」)で、子どもの権利保障と**ZTP**が相反すると結論付けていることに言及しながら、「規程」が子どもの権利と矛盾するのではとの質問があった。これに福山市教育長は「子どもの権利条約、国連子どもの権利委員会からの勧告に照らしても、問題はない」と応えている。

しかしながら、小野方資(2017)「ゼロ・トレランスに基づく福山市『生徒指導規程』の教育法的検討」日本教育法学会『日本教育法学会年報』第46号、有斐閣、159~168頁で実施した「規程」による罰的処遇を受けた子どもやその保護者のインタビューを踏まえ、「規程」による子どもの権利への影響の具体的な検証から見てきたのは、**ZTP**に依拠した「規程」に基づく生徒指導を通じた子どもの権利侵害の実態であった。この実態を明らかにし、並びに「規程」や**ZTP**による子どもの権利侵害に対抗する法理論を、上記研究は研究した。

この研究の中で「規程」の制定過程も明らかにした。「規程」は、福山市教育委員会から市内公立学校長に宛てられた「生徒指導資料の作成について(通知)」(2009年10月30日福教指第95号の29)を受け、2010年夏頃から各市立学校で作成された。この通知には広島県教育委員会による「生徒指導資料の作成について(通知)」(2009年10月16日)と「生徒指導資料No.32 児童生徒の規範意識を醸成するための生徒指導体制の在り方について」(2009年10月)が添付されている。後者の文書に示された参考文献の中に、文部科学省初等中等教育局児童生徒課より都道府県教委担当課長に宛てた「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)」(2006年6月5日18初児生第12号)が含まれている。これは「アメリカで広く実践されている」**ZTP**を紹介する『「生徒指導の在り方についての調査研究」報告書』(国立教育政策研究所生徒指導研修センター、2006年5月)を引き、この「報告書の成果を生か」し「生徒指導上の対応に係る学校内のきまり及びこれに対する指導の基準をあらかじめ明確化し」「米国で実践されている『ゼロ・トレランス方式』にも取り入れられている『段階的指導』等の方法を参考」に生徒指導に臨むべきと述べていた。

以上の「規程」に関する議会答弁や「規程」の導入過程、すなわち「規程」が**ZTP**に基づくことという事実は、一地域で起きた問題事象とは言い切れない。なぜなら、制定過程の源流をたどることにより、文部科学省の生徒指導に関する政策方針に行きついたためである。この政策方針に福山市や広島県のように倣い、他地域においても、**ZTP**に基づく生徒指導の実践や校則・生徒心得などの制定が行われている可能性は、十分に考えられる。

管見の限り、福山市や広島県の事例以外に、文部科学省の生徒指導に関する政策方針の教育行政や教育現場への波及状況を明らかにした研究はない。本研究の申請者は、文部科学省による政策方針の波及状況は日本国内でいかようであろうかという大きな問いを抱いている。

この解明を目指しながらも、ただし、地域ごとに導入経緯や、校則・生徒心得の中身、そして校則や生徒心得の具体的運用やこれに伴う権利侵害といった問題状況が現れることも十分に考えられる。これらを、地域を絞り、明らかにすることを、本研究では主たる問いとして据える。これらを踏まえることで、**ZTP**に基づく生徒指導という政策方針や実践の総体への批判的検証、そして子どもの権利保障に根差した生徒指導の方向性の考察が可能になる。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、上述の問いを解くことである。すなわち「文部科学省に出された**ZTP**に基づく生徒指導政策の方針の教育行政や教育現場への波及状況は、日本国内でいかようであろうか」を大きな問いとして据えながら、「この生徒指導の方針の導入経緯や、校則・生徒心得の中身、そして校則・生徒心得の具体的運用に伴う権利侵害といった点において、地域ごとに現れる問題状況はいかようであろうか」という問題に臨むことである。

この目的にアプローチするために、子どもの権利保障という規範論に基づく分析で臨む。ここに本研究の学術的独自性がある。理由は次のとおりである。上述した文部科学省における生徒指導政策の方針の策定にまつわる文章を通覧すると、**ZTP**が生徒指導において正当であるとされる理由のひとつが「毅然とした指導」のためであった。この背景として、子どもの非行や犯罪の「増加」、たとえば校内での暴力、特に「対教師暴力」の増加が挙げられていた。確かに、これらの件数は増加の様子を見せていたかもしれないが、件数の増加した深層の理由まで検討された上で「毅然とした指導」が必要であるという結論が導かれると言い切るのは難しい。理由のひとつとして、小野方資「キレやすい子どもは増えているのか？(教育データを読み解く1)」『ク

レスコ』2010年3月、42～43頁で明らかにしたように、同一の子どもが複数の問題行動を起こしている事実が考慮された様子はない。この事実を踏まえ、問題行動を複数回起こした子どもに、その権利保障を十全にして対応するという方向性が検討されずに、子ども全体に「毅然とした指導」で臨む方向性が選択されたのは、問題行動の件数の増加だけに目を奪われたゆえであると考えざるを得ない。ふたつめに、問題行動の件数が増加しているから、「毅然とした指導」が導いていた「規程」に基づく罰的な処遇による脅迫的な生徒指導手法が正当化されるわけではない。「一般意見13号」は、ZTPは子どもの心身を害し、この権利保障に反すると述べている。

この二つの短い思考でも明らかになるのは、子どもによる問題行動のひとつひとつに「毅然とした指導」で臨むという方途と別な、子どもの権利保障に根差した方途がまず検討されるべきであるにもかかわらず、検証されていないことである。「毅然とした指導」という言葉自体が、文部科学省がアメリカ合衆国で実践されていたZTPの輸入に基づく用語であるとの分析（世取山洋介（2017）「日本におけるゼロトレランス政策」横湯園子ほか編著『ゼロトレランスで学校はどうなる』花伝社、20頁）を踏まえれば、文部科学省の生徒指導政策の方向性が「毅然とした指導」すなわちZTPに基づく生徒指導と方向づいていたこととなる。以上を理由に本研究の申請者は、子どもの権利保障という規範論に基づく分析が必要と考える。

以上の研究目的と、研究上の独自性を踏まえて導きうる、この研究の創造性は、「上述の研究目的を踏まえた上で、ZTPに基づく生徒指導という政策方針や実践を批判的に検証し、子どもの権利保障に根差した生徒指導の方向性を明らかにする」よう取り組むことにある。

### 3. 研究の方法

本研究は「文部科学省に出されたZTPに基づく生徒指導政策の方針の教育行政や教育現場への波及状況は、日本国内でいかようであろうか」「この生徒指導の方針の導入経緯や、校則・生徒心得の中身、そして校則・生徒心得の具体的運用に伴う権利侵害といった点において、地域ごとに現れる問題状況はいかようであろうか」という問題に臨むため、先述のとおり、子どもの権利保障という規範論に基づく分析方法を採る。この規範により保障されなくてはならない権利の内容を明らかにするためには、規範から離れて現実に実現・機能している法（「生ける法」という視点から、法的現実としての「法現象」（兼子仁（1978）『教育法〔新版〕』有斐閣、4～5頁）を明らかにする必要がある。すなわちZTPに基づく生徒指導や校則の運用実態や、これの存在を支える土台をなす政策文書等を明らかにしなくてはならない。

このうち、運用実態を明らかにするために、インタビューによる方法を採用することになる。政策文書は議会や行政の文書を、必要に応じて情報公開請求により収集する。こうして集められたインタビューや文書は、上述の「法現象」として輪郭をなすに当たり時間を要してきたことは想像に難くない。したがってこれら集めたものの分析のためには、歴史学的に基づく方法に依拠していく。

### 4. 研究成果

(1) 関連文献・資料の収集・吟味：ZTPに基づく生徒指導について、政策文書や教育言説資料の収集と吟味を行った。併せて、「生徒指導」の研究文献、「生活指導」の研究文献の収集と講読をした。

(2) 実態の調査研究：

ZTPの考え方の出現と教育への波及過程についての歴史研究をした。このために、1994年の警察機構の変革にまでさかのぼり、1990年代～2000年代の文部科学省における生徒指導関連政策文書の内容の変化について研究した。これは「犯罪機会論」に基づく生徒指導観の形成過程」という論文にまとめられ、日本生活指導学会『生活指導研究』第37号（2020年）59～69頁に掲載された。

広島県における生徒指導関連政策の歴史研究をした。現在も広島県における生徒指導の私信をなす政策文書、すなわち「生徒指導ハンドブック」に注目し、ここに記載される学校教育法第11条の解釈が子どもの権利保障に矛盾すること、並びにこの中に記載がある「特別な指導」の出現する経緯、そしてこの語とZTPとの結びつきの経緯を明らかにした。この研究は「ゼロ・トレランスに基づく懲戒を目的とした「特別な指導」の法学的検討 広島県教育委員会「生徒指導ハンドブック」の批判的検討を手掛かりに」にまとめられ、日本生活指導学会『生活指導研究』第38号（2021年）59～68頁に掲載された。

2020年11月21日に福山市教育長による校長に対する「パワーハラメント」があったと報道されたのを受け、この事案の調査のために作られた委員会の報告書を情報公開請求し、分析した。この分析に基づき、上掲事案を教育長による校長へのZTPと位置づけることができ、教育基本法第16条（不当な支配の禁止）に反しているのが明らかになった。つまり、教育行政内にて当然にZTPが横行する現象が存在していたのである。これは「校長はなぜ教育長に追従するのか」で著わし、教育科学研究会『教育』914号（2022年2月）60～67頁に掲載した。

「生徒指導規程」に基づく生徒指導による子どもの権利侵害が国会（2018年3月29日参議院文教科学委員会）で取り上げられ、その存在と内容へ批判が強まる中で、福山市教育長は「生徒指導規程」の「作り直し」の発言をした。この実態が子どもの参加によるものとは言い難い内容であったことを、「主体的な追従」を強いる・強いられる学校教育」で明らか

- にした（教育科学研究会『教育』889号（2020年2月）37～44頁に掲載）。
- (3) 聞き取り調査：福山市などのZTPに基づく生徒指導を実施している（実施していた）地域で働く教員などに、生徒指導の実態についてインタビューをした。
- (4) 学会発表・論文の状況：日本教育法学会や日本生活指導学会で研究成果の報告を行った。学会発表をふまえて執筆した論文は次のとおりである。

〔2019年度〕

- 1, 小野方資(2020)「主体的な追従」を強いる・強いられる学校教育」教育科学研究会『教育』889号、37～44頁。
- 2, 小野方資・宮野宏子(2020)「外国につながる子ども」の学習する権利を保障するための課題」『福山市立大学教育学部研究紀要』第8号、11～22頁。

〔2020年度〕

- 3, 小野方資(2020)「犯罪機会論」に基づく生徒指導観の形成過程」日本生活指導学会『生活指導研究』第37号、59～69頁。
- 4, 小野方資・宮野宏子(2021)「外国につながる子ども」の学習する権利を保障するための課題(その2) 「夏休み・にほんご教室」のアクション・リサーチを通じて」『福山市立大学教育学部研究紀要』第9号、1～18頁。

〔2021年度〕

- 5, 小野方資「ゼロ・トレランスに基づく懲戒を目的とした「特別な指導」の法学的検討：広島県教育委員会「生徒指導ハンドブック」の批判的検討を手掛かりに」日本生活指導学会『生活指導研究』第38号、59～68頁。
- 6, 小野方資「校長はなぜ教育長に追従するのか」教育科学研究会『教育』914号、60～67頁。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 4件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 小野方資	4. 巻 38
2. 論文標題 ゼロ・トレランスに基づく懲戒を目的とした「特別な指導」の法学的検討：広島県教育委員会「生徒指導ハンドブック」の批判的検討を手掛かりに	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 生活指導研究	6. 最初と最後の頁 59-68
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小野方資	4. 巻 914
2. 論文標題 校長はなぜ教育長に追従するのか	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 教育	6. 最初と最後の頁 60-67
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小野方資	4. 巻 37
2. 論文標題 「犯罪機会論」に基づく生徒指導観の形成過程	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 生活指導研究	6. 最初と最後の頁 59～69
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小野方資・宮野宏子	4. 巻 9
2. 論文標題 「外国につながる子ども」の学習する権利を保障するための課題（その2） 「夏休み・にほんご教室」のアクション・リサーチを通じて	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 福山市立大学教育学部研究紀要	6. 最初と最後の頁 1～18
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小野方資	4. 巻 889
2. 論文標題 「主体的な追従」を強いる・強いられる学校教育	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 教育	6. 最初と最後の頁 37-44
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小野方資・宮野宏子	4. 巻 8
2. 論文標題 「外国につながる子ども」の学習する権利を保障するための課題	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 福山市立大学教育学部研究紀要	6. 最初と最後の頁 11-22
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 小野方資
2. 発表標題 ゼロ・トレランスに基づく懲戒における学校教育法第 11 条の解釈
3. 学会等名 日本教育法学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 小野方資
2. 発表標題 「犯罪機会論」に基づく生徒指導観の形成過程
3. 学会等名 日本生活指導学会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------