

「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 -

平成 1 8 年 5 月

国立教育政策研究所生徒指導研究センター

は し が き

本調査研究は、平成17年9月に文部科学省より出された「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム(中間まとめ)」を受けて、国立教育政策研究所生徒指導研究センターが、文部科学省初等中等教育局児童生徒課とともに昨年11月よりすすめてきたものです。

本調査研究は、近年の児童生徒による重大な問題行動を受けとめ、学校の生徒指導体制の在り方を見直すことを意図したものです。もとより、問題行動の背景・要因については、家庭の養育上の問題、児童生徒本人にかかわる問題、そして社会環境の有する問題などが指摘されますが、また同時に、学校においては、児童生徒の実態や社会の変化に応じた生徒指導体制の在り方などが問われます。

特に、子ども達を取り巻く社会環境が大きく変化する今日、問題行動への予防や解決と児童生徒の健全育成に当たっては、児童生徒一人ひとりの規範意識を高め、自己を律し社会的自立をすすめていくことが極めて重要な課題になっています。

本調査研究では、児童生徒の規範意識の醸成を目指して、生徒指導体制はどうあるべきかに焦点を当て、各都道府県教育委員会の生徒指導の取組や公立高等学校の生徒指導体制の状況、さらに市町村教育委員会における生徒指導の取組状況についても調査を行い、それらをもとに、これからの生徒指導体制の在り方について幅広く研究してきました。

今回の調査研究を通して、各学校がこれまですすめてきた、「社会で認められないことは、学校でも認められない」「毅然とした粘り強い指導こそ、子ども達の社会的自立をはぐくむ」という理念と実践の重要性を改めて認識するとともに、学校・家庭・地域・関係機関等が連携して、児童生徒の健全育成と社会的自立のために、力を合わせて邁進されることを願っています。

そのため、当センターといたしましても、本報告書が、幅広く関係者の方々に知っていただけるよう、ホームページなどにも全文を掲載いたしますので、様々な場面でご利用いただければ幸甚に存じます。

最後になりましたが、本調査研究に当たりご協力いただいた全国の関係者の皆様、そして、お忙しい中を調査研究の分析、報告書の執筆にご尽力いただいた調査研究協力者の方々に厚くお礼を申し上げます。

平成18年5月

国立教育政策研究所生徒指導研究センター長

惣 脇 宏

生徒指導体制の在り方についての調査研究（報告書）

【目 次】

社会の変化と生徒指導	1
本調査研究の目的	1
1 生徒指導をめぐる状況	2
2 生徒指導体制の再構築	3
これからの生徒指導体制の在り方	7
1 生徒指導体制の見直し	7
2 生徒指導の運営方針の見直し	10
3 教育委員会の役割	17
各学校段階における生徒指導体制の在り方	25
1 小学校の生徒指導体制	25
2 中学校の生徒指導体制	28
3 高等学校の生徒指導体制	31
4 生徒指導体制に対する不断の評価と改善	34
資料	37
資料1 戦後の問題行動等の推移や背景とその対応	39
資料2 組織的な生徒指導の実施のための各教職員の役割分担例	40
資料3 出席停止制度の運用の在り方について（通知）	46
資料4 生徒指導に関する取組についての依頼・調査票	56
資料5 生徒指導に関する取組について（調査結果データ）	72
資料6 生徒指導体制の在り方についての調査研究報告書（概要）	86
資料7 調査研究要項・協力者名簿等	89

社会の変化と生徒指導

< 本調査研究の目的 >

今回の調査研究では、特に、「児童生徒の規範意識の醸成」に焦点をおき、そのために必要となる「自律性」の育成と、集団生活における全体の「規律の維持」を図り、そのことを通じた「児童生徒の社会性の育成」を図ることを目指している。本調査研究では、そのための生徒指導上の組織的な取組と、それに関連した事項について、重点化を図った検討を行ってきた。

本調査研究が焦点をおいている「児童生徒の規範意識の醸成」に関しては、全ての学校において、全ての教職員が、指導がぶれることなく、「『当たり前にするべきこと』を『当たり前のこと』として徹底して実施する」必要があるものである。そのために必要となる、学校全体として意識の共有化、組織的に実施する生徒指導上の取組の在り方を示すことを、本調査研究では目指したものである。

ただし、その際に留意しなければいけない点は、このような規範意識の醸成のための取組に関しては、子ども達を取り巻く諸環境の多様化を受けて、子ども達の姿が多様化していることを十分に踏まえることが必要なことである。

そして、児童生徒の抱える問題状況によっては、教育相談等を通じて、その背景や内面の悩みなどを聴取し、アセスメントを行い、適切に対応することが重要である。また、すべてが学校の努力だけで解決できる問題であるとは限らず、その際には、家庭との連携はもとより、福祉・保健・医療・警察等の関係機関との連携、関係団体等を含めた地域との連携が必要なこともある。

本調査研究では、現実的に生じうる、子ども達の多様性に配慮した課題への対応の重要性を踏まえつつ、学校全体における規範意識の醸成のための取組に関する生徒指導体制の在り方について調査研究したものである。

1 生徒指導をめぐる状況

現在、学校における生徒指導上の問題は、極めて多岐にわたるものとなっている。

各学校段階ごとに生起する問題は様々だが、遅刻や早退、授業中の学習態度、基本的な生活習慣、服装・頭髪や携行品、学級（ホームルーム）内での係や委員としての役割の遂行、人間関係の葛藤などは広く見られるところである。

こうした日常的な生徒指導上の問題はもとより、学級がうまく機能しない状況、不登校や中途退学、いじめや暴力行為なども依然として深刻な状況であり、未成年者の喫煙・飲酒等の問題や、学校外における少年非行の多様化も広く見られるところである。また、軽度発達障害、児童虐待や犯罪被害の増加など、新たな課題も生まれている。

さらに近年、高度情報化や都市化の進展、少子化の進行など社会が急速に変化する中で、児童生徒の成長・発達にかかわる課題も生まれている。例えば、現在の生徒指導は、インターネットやテレビゲーム、携帯電話などに象徴されるような高度情報化の中での青少年の育ちや生き方の課題としてとらえることも必要になっている。性の逸脱行動や出会い系サイトに絡む事件、薬物乱用の問題なども顕在化してきている。

さらに、これまで問題行動や非行歴のない少年が突然重大な犯罪的行為を犯すなど、新たな状況も生まれている。また、非行に走った少年の処遇後の立ち直りに学校が関わることも増えている。まさに、生徒指導上の問題について、様々な内容といろいろなレベルを想定することが今日では必要になっている。

他方、児童生徒の安全や命を脅かされる事件が多発しており、子ども達を取り巻く様々な社会的リスク（危険）に目を向けながら、学校の生徒指導の在り方を考えていくことが今日求められている。

このように生徒指導をめぐる状況は、時代とともに変化している。（資料1参照）

生徒指導は、その内容から見れば、児童生徒の人格の育成を目指す発達の生徒指導、現実の問題等に対して適応したり回避したりするための予防的な生徒指導、さらに問題行動等に対する規制的あるいは治癒的な生徒指導といった多面的な性格をもっている。もちろん、学校段階や児童生徒の発達段階により、その内容や程度の差はあるが、どの学校段階においても、そうした広い視野に立った生徒指導の推進が求められている。

ところで、生徒指導上の問題が多様化していることは、子ども達の成長を取り巻く環境や子ども達自身が抱えている課題が、複雑化・多様化していることと関係している。子ども達は、個々人のもつ生得的な要因と、家庭・地域・学校・社会等の環境的な要因などが相互に複雑に作用しながら、成長していくものである。

昨今の問題行動や少年非行等の背景としては、様々な要因が、個別のケースごとに複雑に絡み合っ発生していることが考えられる。特に、児童生徒が内面にストレスを抱え込みやすく、なおかつそのストレスに適切に対処できないような場合には、周囲の大人達の適切な理解と注意が必要であり、特に注意を払って、当該児童生徒に適切な指導及び支援を与えていかなければならない。

2 生徒指導体制の再構築

(1) 規範意識の醸成と生徒指導体制

生徒指導では、すべての児童生徒を対象として、学校におけるあらゆる教育活動の中で、児童生徒が実生活に即しながら、社会的な資質や能力、態度などを身をもって習得し、発達させるような指導・援助を行わなければならない。

特に、規範意識は、家庭において、挨拶・服装等の躰、規則正しい睡眠や食事等の基本的な生活習慣、又は家庭の手伝い等に関する教育を土台としている。そして、子ども達の中で内面化されて自律的に自らの行動を規制するようにする必要がある。

また、学校教育において、規範意識は、そのような家庭教育での土台のもとに、生徒指導、教科指導、道徳教育及び人権教育などのあらゆる教育活動の中で、学校の中での規則など、例えば、校則、服装、時間の厳守、規律ある集団活動、挨拶などの具体的な指導を通じて育成されるものである。

その際には、学校及び学級において人権が尊重される環境作りが行われている中で、校内の全教職員の共通認識の下、組織的に一貫性をもって行われることが必要である。

さらに、規範意識を醸成するためには、家庭内での保護者間又は学校内の教職員間のほかに、保護者と教職員間での共通理解が持たれることが重要であり、両者の間に「指導のぶれ」が生じないようにすることが大切である。そのように、子ども達が一日の大部分の時間における活動場所となる家庭及び学校において、規範意識を醸成するための環境作りに努めることが重要である。

しかし、一部の家庭等においては、特別な事情を抱え、子ども達の規範意識を育成するための環境作りが困難であるケースも考えられる。そのような場合には、「子どものことを最優先に考える」ことを関係者間の最低限の共通認識として、お互いに課題を抱え込むことなく、家庭であれば、学校や児童福祉施設等、学校であれば、教育委員会や児童福祉施設等に相談することが大切である。

以上のような、学校における児童生徒の規範意識の醸成とそのための保護者との共通理解のためには、入学直後のできるだけ早い時期に、学校内の決まりや指導方針を明示して、児童生徒及び保護者との共通理解を図ることが重要である。

そして、児童生徒が自ら日常的な学校生活の中で自律的に行動するよう、児童生徒の集団の力を利用するとともに、仮に規則に違反することがあった場合には、これを見逃すことなく、一貫性を持って指導していくことが重要である。そのような学校全体としての組織的な取組によって児童生徒の規範意識の醸成を図ることが必要である。

その際、規則に違反する子どもには、教育相談活動を通じて、その背景・原因の把握に努めるとともに、あわせて事後指導を図ることが重要である。

また、その程度がよほどひどい場合には、他の児童生徒の安全や教育を受ける権利を保障する観点から、出席停止制度の適切な運用を図ることが重要である。また、義務教育以外の学校では、教育的な観点から、懲戒処分を行うことも必要となることがある。

以上のように、規範意識の醸成に際しては、学校内の全ての教職員の共通認識のもと、

組織的に一貫性をもって行われるようにするために、校内の生徒指導体制を整備することが重要である。そのためには、校長のリーダーシップのもと、生徒指導主事が中心となって、組織作りを行う必要がある。

組織作りにおいて重要なことは、年間指導計画の作成、校内の生徒指導体制の整備、生徒指導に関する校内研修等、一貫性の取れた実践を推進するとともに、事後の点検・評価を実施し、次年度の活動の工夫に生かしていくことにある。また、組織的な活動が必要となるのは、予防的な生徒指導だけでなく、問題行動等が生じた際に、特にその機能の在り方が問われるものである。

このため、全ての学校では、万が一のときのための緊急時の校内体制や教師相互の共通理解と役割分担の明確化、非常連絡網の整備、危機管理マニュアルの整備及び関係機関との日頃からの関係作りに努め、緊急時には危機管理マニュアルに基づきつつ、かつ臨機応変に対応する必要がある。

(2) 生徒指導体制の確立に当たって配慮すべき事項

本調査研究会では、これからの生徒指導体制の在り方を探るために都道府県・市町村教育委員会、公立高等学校の取組状況について調査研究を行った。それをもとにした生徒指導体制の強化の具体策については、第 4 章及び第 5 章で述べることにし、ここでは各学校段階を通じて生徒指導体制の確立に当たって配慮すべき事項について触れておこう。

近年の法改正等について

生徒指導の在り方を考えるに当たっては、近年の法改正などを踏まえる必要がある。なぜなら、生徒指導においても、その基盤となるのは社会のルール（法）やマナーであり、その理解に基づく指導が求められるからである。

法改正として、まず特筆されることは、平成 13 年 4 月から刑事処分可能年齢を 16 歳から 14 歳に引き下げ、また凶悪重大犯罪を犯した少年に対する処分の在り方などを見直す改正少年法が施行されたことである。

また、同年 7 月には、学校教育法の一部が改正され、問題を起こす児童生徒に対する出席停止制度の改善が図られ、平成 14 年 1 月から施行されている。

なお、この学校教育法の改正では、完全学校週 5 日制の実施とも連動して、児童生徒の社会性や豊かな人間性を育む観点から、ボランティア活動など社会奉仕体験活動、自然体験活動等の体験活動の充実が明記されている。

また、平成 12 年には、児童虐待の防止に関する法律が制定され、学校及び教職員等に対して早期発見等努力義務及び早期通告義務などが課されることとなった。

生徒指導においても、こうした社会状況等の変化を踏まえ、問題行動等の予防や解決と児童生徒の健全育成を一体的に捉えながら、生徒指導の充実改善を図ることが求められている。

子どもの発達段階への配慮

次に、子どもの発達段階の問題である。子どもには発達段階があるため、その発達段階を大きく超えていたり、逆に低すぎるような指導を行っている場合には、効果的な教育成果は望めない。このため、生徒指導の実施に際しても、子どもの発達段階を踏まえて実施する必要がある。

また、同年齢であったとしても、個々の子どもの発達段階には個人差がある。このため、生徒指導上の支援においては、たとえ、ある子どもが他の子どもよりも劣っているように思えることがあったとしても、それは「その子どもに意欲が無い」とか、「能力的に劣っている」ということではなくて、発達の過程である能力の発現が遅れているだけであることも十分考えられるため、性急に他の子どもに合わせるような指導を行うと、逆にその子どもの自信を喪失させ、ストレスをかけることになりかねない。このように生徒指導においては、教育相談を通じて、個々の子どもの成長に合わせて実施することが重要である。

このように、生徒指導においては場面に応じて、全体に対する発達段階を踏まえた生徒指導と、個々の児童生徒に応じた生徒指導の二面性があることに注意する必要がある。

個別の配慮が必要な児童生徒について

上記のような配慮をしても、通常の指導にはなじみにくい児童生徒もいる。児童生徒の中には、個別の事情を抱え、何らかの理由により集団になじめにくい児童生徒、又はなじみたくてもなじめないような特別な背景を抱えた児童生徒がおり、生徒指導上、これらの児童生徒又はその家庭に対しては特別な配慮が必要である。

上記のような子ども達にはいろいろな背景があるが、昨今の状況としては、特に、LD（学習障害）・ADHD（注意欠陥/多動性障害）・高機能自閉症等の障害があると考えられる児童生徒、犯罪被害を受けた児童生徒、又は児童虐待が考えられる児童生徒などが考えられる。これらの児童生徒については、その内面に何らかのストレスを抱え込み、誰にも相談できずに悩んでいるケースが考えられるため、当該児童生徒の状況を勘案せずに、無理に集団に溶け込ませようとすると、逆に当該児童生徒にストレスを付加することとなり、指導がマイナスに作用することがありうるため、十分な注意が必要である。

これらの子ども達に対しては、教育上の指導だけで課題が解決するとは限らず、福祉・医療・警察等の関係機関との連携が必要となる場合がありうるものなので、他の子どもと同様の指導で対処するわけにはいかない。このような子ども達の指導に際しては、学校だけで解決できるようなものではないことが考えられるため、教師は、通常の指導が効果を示さない児童生徒がいた場合には、そうした状況を抱え込まず、早期に校内関係者（担任はもちろん、学年主任、生徒指導主事、養護教諭、教頭、校長、スクールカウンセラー、特別支援教育コーディネーター等）で共通理解、アセスメント及び対策を検討する必要がある。重要な点は、これらの児童生徒をいかに早く発見し、校内を挙げて対応を検討するとともに、必要であれば関係機関等と連携することである。そのために、あらかじめ、これらの児童生徒がいた場合の校内の共通理解、校内体制作り及び関係機関との日頃からの連携に努めておくことが重要である。

また、これらの子ども達とは状況が異なるが、日本語の習得状況が不十分で、我が国の社会的・文化的な知識や経験が少ないような外国人児童生徒の場合においても、その他の

子ども達と無理に集団の輪に溶け込ませようとした場合、文化的・習慣的な理由から、それが困難であることも考えられる。そのため、指導を行う際には、子ども達のもつ多様な背景に理解を深め、一人ひとりの実態に応じて柔軟に取り組むことが必要である。

< 参考 >

文部科学省が実施した実態調査によると、小・中学校の通常の学級に在籍している児童生徒のうちLD・ADHD・高機能自閉症により、学習や生活の面で特別な教育的支援を必要としている児童生徒が約6%程度の割合で存在する可能性が示されている。

個々の児童生徒及び教職員の人権に対する配慮

生徒指導において人権尊重の視点に立った指導は重要であり、学級活動、ホームルーム活動での集団指導やその他の個別指導での人権を尊重した生徒指導は、「自分の大切さと共に他の人の大切さを認める」という人権感覚を育成する人権教育として位置付けることができ、その観点で、生徒指導と人権教育は、実際の指導現場においては多くの点で一致する。

このように生徒指導において、「自分の大切さとともに他の人の大切さを認める」という人権感覚を育成することを通じて、暴力行為やいじめ等の生徒指導上の諸問題の未然防止に努めることが重要であるとともに、児童生徒の暴力行為、いじめ、不登校、中途退学などの生徒指導上の諸問題の解決に当たっては、人権侵害行為の存在や人権相互間の調整を必要とする問題である可能性を念頭におき、人権教育を基盤とした生徒指導を実施することが大切である。

また、あわせて、いじめや暴力をはじめ他の児童生徒や教職員を傷つけるような問題が起きた時には、他の人の人権を尊重する観点から、これらの行為を看過することなく、学校全体として適切かつ毅然とした指導を行うように努めることを忘れてはならない。

これからの生徒指導体制の在り方

1 生徒指導体制の見直し

生徒指導上の問題が起こるとき、まず問われるのは学校の生徒指導体制である。

もちろん、生徒指導体制がしっかりしていても問題が発生する場合はあるが、生徒指導体制のどこかに欠陥があれば、問題状況の発生や拡大の危険は増していく。また、今までは学校ではこうやってきて生徒指導がうまくいったという成功神話も、今日の激変する時代において通用しにくくなっている。家庭が変わり、子どもが現代社会の中で揺れ動く中、問題行動等の発生を予防し、児童生徒の健全な成長・発達をはぐくむ学校全体の指導体制づくりが一層重要になっている。

(1) 生徒指導体制の充実と強化

生徒指導体制というのは、生徒指導部など校務分掌の組織、学級担任や学年の連携、学校全体の協力体制、組織内のリーダーシップやマネージメントの状況、メンバーの役割分担とモラル（意欲や道義心）、保護者やPTAとの関係性、さらには関係機関等との連携など、各学校の生徒指導の全体的な仕組みや機能を表している。そのあり様は、小・中・高校などの学校段階、学校の規模や地域の状況等によって違いはあるが、しっかりとした生徒指導体制の確立は、どの学校においても問われる共通の課題である。

学校の校務分掌では、一般的に、生徒指導部（委員会）などが生徒指導の企画や立案等に当たるなど、生徒指導推進の中心的な役割を担っている。そこでは、生徒指導部内の役割分担と人間関係、モラルなどの確立が必要であるが、そのためには生徒指導主事の力量と責任感、そしてメンバーの意欲と情熱が大切である。また、学級（ホームルーム）担任や学年主任、他の校務分掌等との連携を密にしていくことが必要である。

このように生徒指導では、生徒指導部に属する教職員や学級（ホームルーム）担任の果たす役割は重要だが、それを支える学校全体の教職員の一致協力した取組も不可欠である。そうした学校の取組が確立されているとき、生徒指導が有効に機能することは常に指摘されてきた。

例えば、学級が機能しない状況に陥った小学校のケースでは、学年・学校全体の協力体制で解決した事例が報告されている。学校にいじめや暴力行為などの情報が寄せられたとき、すぐに全校生徒へのアンケート調査と人権尊重の教育の徹底、保護者へのアンケート調査と協力要請、そして学級（ホームルーム）や生徒会での話し合いを進め、問題を解決した中学校・高等学校も多い。

こうした全校的な取組は、「指導」という面だけでなく、「相談」という面でも必要である。休み時間や放課後などに教職員ができるだけ学校内を歩き、児童生徒との日常の触れ合いを深めるとともに、学校として相談週間を設け、児童生徒や保護者がどの教職員にも自由に相談できる機会をもっている学校もある。また、スクールカウンセラーや子どもと親の相談員等の力を合わせ、学校全体の相談力を高め、生徒指導の充実に努めている学

校も多い。こうした開かれた学校運営の推進に当たっては、特に、管理職のリーダーとしての資質・力量と教育的情熱が大切である。

生徒指導体制の充実・強化というのは、児童生徒の健全育成と問題行動の予防と解決に向け、このように学校全体で一致協力して取り組むことが基本である。

なお、組織的な生徒指導の実施に向けた各教職員の役割分担については、巻末に例を示しているので参考にしてほしい。(資料2参照)

(2) 教職員の専門性と協働性の発揮

かつての生徒指導は、ややもすると教職員の個性や経験に依存してきた面もあった。しかしながら、現在の生徒指導では、そうした指導・援助では対応しきれない面が極めて多くなっている。例えば、児童生徒の問題行動等に対しては、多面的な児童生徒理解にもとづくアセスメントの実施、サポートチームによる問題解決のための個別の指導計画の作成などが重要である。また、関係機関に関する知識、少年法や児童福祉法に関する知識、教育相談のスキルなど、生徒指導にかかわる専門的知識とスキルも要求される。機能的かつ機動的な生徒指導体制を構築する上で、教育の専門家としての知識とスキルの習得やそれらの活用が重要である。そうした観点から、今後の生徒指導においては、教職員の専門性と協働性の発揮が一層求められている。

そうしたことはこれまでも語られてきたが、実際には、学校自体の組織的対応のまずさが深刻な事態を引き起こしてしまったケースも時として見受けられる。例えば、問題解決を学級担任(ホームルーム担任)一人に任せていた、生徒指導主事と教育相談担当のコミュニケーションがうまくいっていなかった、養護教諭の得た児童生徒に関する情報が相談活動で共有されていなかった、校長が教職員個々の生徒指導の実態についての確な情報を十分把握していなかったなど、教職員相互の役割分担やコミュニケーション不足、生徒指導の実態把握が不十分であったために、事態が悪化してしまうケースがある。

小学校・中学校・高等学校という学校段階や、児童生徒や地域の実態に応じて、生徒指導体制は異なる面があるが、十分に機能する生徒指導体制を構築していくには、教職員がお互いの役割や業務分担を十分理解し、助け合い、創意工夫していこうとする支持的かつ協働的な人間関係が大切である。

また、児童生徒の多様な問題に対応できる強固な生徒指導体制をつくるには、教職員の生徒指導に関する不断の研修が大切である。生徒指導主事や生徒指導担当は、生徒指導に関する専門的知識・技能・経験を有しているが、児童生徒によるいきなり型の犯罪や不特定多数を傷つける問題行動、振り込め詐欺、出会い系サイトを仲介とする性非行、脱法麻薬の売買、ネット犯罪等、次々と生じる新たな問題に対して、十分に対応できるだけの準備や経験を積んでいるわけでない。それ故、こうした問題に対して、関係機関等との連携、学校間の協力を深めることが必要である。

(3) 家庭・地域への生徒指導体制に関する情報提供の重要性

不登校・暴力行為・性非行への対応をはじめ、薬物乱用防止教育・非行防止教育・犯罪被害防止教育、安全で安心な学校づくりなどを幅広く進めていくためには、家庭・地域の協力が不可欠である。家庭・地域の協力を得るには、学校が積極的に自校や校区における

生徒指導の実態や体制に関する不断の情報提供が重要である。また、いじめや暴力行為を含む問題行動への対応、義務教育段階における出席停止措置、高等学校における懲戒処分等については、家庭・地域に対して学校の対応方針や基準、組織、対応の流れなどを周知するとともに、学校評議員制度や学校評価委員会などの外部評価を通して、定期的に生徒指導体制を見直し、改善していくことが大切である。

後で述べる生徒指導体制の調査研究結果からも明らかなように、義務教育段階における出席停止措置や問題行動に対する対応については、保護者や児童生徒、関係機関等に十分な情報提供がなされているとは言い難い。生徒指導体制に関する情報不足は、学校や教職員に対する不信感、家庭・地域の信頼関係の希薄化を招く大きな要因となる。それを回避するためには、学校として積極的に家庭・地域に生徒指導に関する理解を促すための次のような工夫が必要であろう。

- ア．入学や学年当初の児童生徒・保護者に対する生徒指導に関するガイダンス（オリエンテーション）時に、自校の生徒指導の方針・生徒指導組織の紹介や説明・問題行動が起きた場合の対応や処分・関係機関等の連携について説明を明確に行う。
- イ．学校評議員の会合や地域・関係機関・団体との協議会などの機会を活用して、地域・関係団体に、自校の生徒指導体制を説明し、理解を促す。
- ウ．自校のホームページ等を活用して、学校内外に生徒指導体制（方針・組織・計画・実践・評価等）を公開する。

他方、保護者の学校教育、生徒指導への要望にも耳を傾け、親が抱えている悩みや問題をともに解決するための支援を行う体制を整えることも重要である。

生徒指導を機能させるには、情報連携が十分になされる必要がある。それらの生徒指導情報には、児童生徒の問題行動の予兆となるサインを示す情報や問題解決につながる情報が含まれている場合が多い。また、蓄積された生徒指導情報は、次年度の生徒指導を計画する場合や年度を超えた継続指導を実施する場合に有効な情報を提供してくれるものであり、生徒指導情報の有効な活用を工夫するのが望ましい。その際、生徒指導の全体計画や年間指導計画、学習や行動に関する記録、各種の調査・検査の記録、教育相談記録、児童生徒のアセスメントの記録、個別の指導記録、各種の会議録等は、個人情報を含むため紛失や漏洩のないように保存・管理されなければならない。

なお、これからの生徒指導では、教職員だけではなく保護者・地域・関係機関等、多様な人材・機関と協働した指導体制づくりが重要である。その場合に、児童生徒に対する人権侵害、教職員や関係機関等の職員の法令違反、個人情報の漏洩等の危険についても十分留意しなければならない。

2 生徒指導の運営方針の見直し

高度情報化、都市化、少子化に伴う「価値観の多様化」がますます進行している現代社会においては、当然、人々の考える選択肢も拡大している。このように社会変化が著しい現代において、「社会的自立」を視野に入れた個人の自己実現を支援することを目的とする学校教育においても、一般社会と乖離することなく、常に世間の動向に敏感であり、その中で学校内が治外法権的にならないようにしなければならない。換言すれば「社会で許されない行為は、学校においても断じて許されない」という学校としての指導方針や姿勢を外部に積極的に発信することが必要である。

そのため、学校におけるこれからの生徒指導の運営方針としては、何事も学校内だけで解決しようとすることなく、家庭や地域社会とともに児童・生徒を育てていくという姿勢を基本に、家庭や地域社会に対して、児童生徒の健全育成についての積極的な働きかけをすることが求められている。

(1) 生徒指導の対応に関する基準の明確化と周知

生徒指導の運営方針を外部にまで積極的に発信していくためには、各学校の教育理念に基づいた教職員間の合意形成や生徒指導の対応に関する共通理解と一貫性が必要である。例えば、児童生徒の暴力行為に対する「毅然とした対応」、「共通理解に基づく対応」というスローガンだけでは、實際上適切な対応は困難である。そのためには、まず生徒指導の対応に関する基準を明確にすることが必要である。ただし、ここで問題となるのは、「なぜ、そのような指導方針が設けられているのか」という明確な理念や方針がなければ、公正には運用できないということである。

そこで学校内においては、管理職を中心として、その学校で「どのような児童生徒を育てるのか」という確かな理念とともに、学校の主要課題や児童生徒の実情に応じた指導基準を明確にするために、全教職員の合意形成を行うべきである。このように、基準を統一することで、教職員間の指導に温度差が生じることがなくなり、また、基準に従って足並みをそろえることで、児童生徒や保護者に学校の指導に対する不公平感を除去することができると思われる。

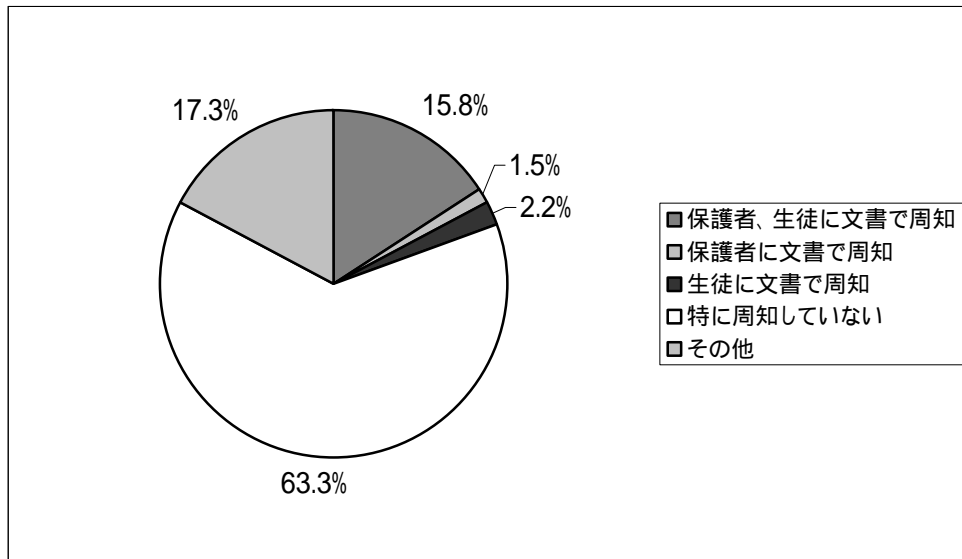
また、明確な指導方針、目的そして基準や校則等を、積極的に外部公開するとともに、入学後の早い段階で、これらを児童生徒又は保護者等に周知をしていくことが必要である。そのことにより、学校が規律確立のためのシステムを持っていることを外部にも明示しているという透明性を確保することができ、児童生徒、保護者に安心感を与えることにもなる。

しかしながら、今回の生徒指導に関する取組についての調査結果では、義務教育段階における「出席停止の措置」については、約8割の市町村教育委員会で保護者、児童生徒等への周知がなされていないという結果が見られる(P22の図8参照)。また次ページの図1の高等学校段階における指導基準や特別な指導に関しては、「特に周知していない」という高等学校が約6割あり、周知が徹底されているとは言いがたい。

このことから、教職員や児童生徒ばかりでなく、保護者や地域社会にとっても指導基準

が不透明なことが伺え、指導に関する合意が得られにくい現状であると考えられる。

図1 高等学校における指導基準や特別な指導に関する周知



(母数：公立高等学校数4687校<全・定・分校を各1校としてカウント>)

そこで、「基準の明確化」と「周知」について、保護者そして地域社会にホームページ等で知らせるなど、積極的に公開していくことも大切である。

各学校においては、生徒指導の方針や取組姿勢が、児童生徒に「何をしても許される」というような甘えの感覚を助長させているところがないかどうかを点検するとともに、保護者や地域の方々にも同様の趣旨の働きかけをし、協力を願うようにすることが必要である。当然、これらの基準は、家庭・地域への情報提供の基礎となるのである。

(2) 指導方針に基づく毅然とした粘り強い指導

指導方針等の明確化と公開により、その透明性を高めることで、学校はいっそう指導方針や統一した基準に基づき、児童生徒への指導を公正に実践していかなければならない。そのためには、教職員が曖昧な態度で指導することなく、足並みをそろえて「いけないことはいけない」、また児童生徒の「安全で規律ある学習環境の確保」という観点から、「他人に迷惑のかかる行為」「授業中の態度」「時間厳守」など、児童生徒としての最低限のルールとマナーを遵守させるためには、毅然とした態度で繰り返し粘り強い指導をすることが必要である。ただし、基準に従って指導をすることは言うまでもないが、なぜ問題行動を起こしたのか、児童生徒の内面の問題に真剣に向き合い、理解しようとする姿勢が失われてはいけない。換言すると、児童生徒に対しては、「見守り」や「受容」の姿勢は持ちつつも、成長過程の子どもには、間違っていることは間違っていると指摘し、そのバランスを重要視しながら粘り強く指導することが大切である。そうすることが児童生徒が自ら規範を守る理由を理解し、規範を内面化していくことにつながると考える。

私たち人間は、自然や文化、民族や国家の中に身をおき、それらから無数の影響を受けて成長し、そして社会化されていくのであり、そこには教育という営みが当然必要である。さらに、児童生徒が現在及び社会に出た後も、さまざまな環境の変化等に耐えうる力を身に付けさせることが学校教育においては今まで以上に必要となっている。

そこで、児童生徒が学校内の集団生活における決められたルールの目的を理解したうえで行動ができるように、十分なガイダンスを行うことが必要である。またあわせて、児童生徒の些細な問題行動についても、教職員が曖昧な態度をとることなく、「当たり前にするべきこと」を「当たり前のこと」として、教職員が一丸となった「ぶれない指導」を実施していくことが必要である。そのためには、学校におけるあらゆる教育活動の中で、指導方針に基づいた具体的な指導を通じて、粘り強く繰り返して指導にあたる必要がある。

例えば、重大な問題行動を未然に防ぐために、日常の小さな問題行動を曖昧にせず、きちんと指導していく段階的指導もそのひとつである。

このような毅然とした粘り強い指導は、確実に「児童生徒の成長」に結びつくと考える。

（３）規範意識の醸成と自律

現代社会では児童生徒による事件が凶悪化してきているといわれている。このような状況において、学校教育では問題行動等の対処だけでなく、問題行動が発生しないよう、その予防に目を向けることが大切である。そのためには、児童生徒の「危機管理能力」、すなわち安全な生活を営むための「正しい判断力」や「自己管理する能力と態度」を育成することが求められている。

このような力を身に付けさせるためには、集団としての秩序を維持するための指導を推進するだけでなく、小中高の連携を視野に入れた社会的自立を促進する生徒指導が求められている。そのためには、児童生徒に基本的な生活習慣を確立させるとともに、遵法意識をはじめとする人間として最低限の規範意識に基づいた行動様式を、発達段階に応じて身に付けさせることが重要である。

規範意識に基づいた行動様式を身に付けさせるためには、自律心の育成が不可欠である。すなわち、自らを抑制できる力を身に付けさせる必要がある。

ところで、平成 15 年の青少年育成推進本部「青少年育成施策大綱」では、少年非行の総合的な取組の一つとして、学校における規範意識を培う指導、教育相談体制の充実、小中学校における出席停止制度の適切な運用、学校と関係機関からなるサポートチーム等の地域における支援システムづくりを推進し、いじめや暴力行為を大幅に減少させることの必要性を指摘している。一方、学校が自主性・自律性を確立して教育の質を保障し、保護者や地域住民が学校教育に積極的に参画して、地域の創意工夫を生かした特色ある学校をつくることが進められている。

したがって、児童生徒の規範意識の醸成についても、学校教育を中心に展開されるだけでなく、地域社会の青少年健全育成の観点から問い直すことが必要である。例えば、規範意識と自律心を養うために、地域内での異年齢交流等の機会を通じて、自らの行為に責任をもつことや他人とのつきあい方、挨拶の仕方、時間を守ること、そして他人への感謝の気持ちなど、人間社会における「当たり前のこと」を児童生徒に発達段階に応じて身に付けさせなければならない。ただし価値観の多様化などにより、「当たり前」の基準が不明確であるため、前述したように、学校における運営方針の意味や方法について教職員や児童生徒が共通理解をして遵守するだけでなく、保護者や地域にも情報を積極的に提供するとともに、児童生徒の発達に応じて段階を踏んだ指導や、学校だけでなく家庭や地域社会で

分担して指導にあたるなどの体制を確立していくことが必要である。

また、教職員自身が一般社会においての行動を率先垂範して、児童生徒の最も身近な手本となることは言うまでもないことである。

(4) 懲戒処分及び回復措置について

生徒指導上の取組を通じて児童生徒の規範意識を醸成するためには、あらかじめ基準の明確化を図り、その周知を図るとともに、日常的な指導の中で、学校の教職員が一丸となって毅然とした粘り強い指導をしていくことが必要である。

しかし、どのような児童生徒も、大なり小なり様々な問題を持ち、自己の力だけで正しい行動を取ることができない場合があり、指導を通じて事態が改善されないことも生じうる。その場合には、あらかじめ定められた罰則に基づき、懲戒を与えることを通じて、学校の秩序の維持を図るとともに、子ども達自身の自己指導力を育成することは、教育上有意義なことである。

公立の義務教育諸学校では、児童生徒の学習権を保障するとともに、保護者の就学義務の関係から、停学や退学等の懲戒処分は認められていない。しかし、学校における懲戒としては、注意、叱責、居残り、起立、宿題、清掃、文書指導、別室指導、訓告などがあるので(ただし、これらの懲戒を行うにあたっては、当該児童生徒の発達段階、健康状態、場所や時間的な環境などの諸条件を勘案の上、肉体的な苦痛の有無を判定し、体罰にならないよう気をつけなければならない。)、それを児童生徒の規範意識の育成につなげることが大切である。国立又は私立の義務教育段階の学校においては、上記に加えて退学処分はとりうるものの、停学処分については、処分の期間中にはどの学校においても教育を受けることができなくなるため、認められていない。

これら前述してきた学校以外の学校(高等学校等)では、退学処分及び停学処分などを行うことが認められている。しかし、退学処分及び停学処分などは、児童生徒の教育を受ける地位や権利に重大な変動をもたらすことになるため、処分権者は校長に限られている。特に、退学処分は、地位の重大な変動をもたらすものであるため、学校教育法上、「性行不良で改善の見込みがないと認められる者」など4つの事由が定められている。

以上のような懲戒処分においては、対象となる児童生徒の発達段階や実態、指導の経緯や対象となる事案の背景等があることから、教育の専門的・技術的な判断を要するものであるため、教育の専門家として校長又は教員の裁量に委ねられている。

これら懲戒処分等の内容及び程度について、どの処分をどの程度実施するかについては、一概にはいえず、ケース・バイ・ケースで判断せざるを得ないが、参考になるものとして、次ページのコラム「段階的指導(プログレッシブディシプリン)の事例」を参照されたい。

【コラム】 段階的指導(プログレッシブディシプリン)の事例

段階的指導とは、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である。

この指導方式は、アメリカで広く実践されているゼロトレランス(直訳すれば「寛容ゼロ」ということだが、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)と深く関わっている。

段階的指導の具体例としては、わが国でも以下の事例が見られる。

【中学校での事例】

ある中学校では、あらかじめ周知していた指導方針に基づいた指導の中で、違反切符を交付するという方式を行ったことがある。生徒の1週間の違反点数を合計し、合計点数に応じた指導を翌週の月曜日に行い、指導が終われば違反点数はゼロになるという段階的に指導をする方式を実施した。この指導方式の目的は、次の2つである。

- 1 基本的な生活習慣の定着を目指し「ダメなことはダメ」という規範を教え、善悪の区別できる判断力を養うとともに、自分の行動に対して自分で責任をとるという社会人としての基本を実践で学ばせる。
- 2 教師、あるいは、問題行動の内容によって指導方法が変わるのではなく、誰が行っても同じ対応をして、教師の指導に不信感を抱かせないようにする。

また、違反行為の回数にしたがって、指導内容も異なるが、このような方式と指導基準、そして指導内容までも事前に周知し、公正に運用した結果、授業を受ける態度や遅刻に関しては違反の減少傾向が短期間で顕著に表れ、学校全体で規律ある学習環境が構築できた。

【高等学校での事例1】

ある県立高等学校では、指導を生徒の違反行為に従い数段階に分けて、さらに、段階から段階までは、それぞれの段階を3つに分類した。つまり、無断欠席等の段階から絶対に許されない行為である段階を1から3という9段階に分類し、指導を受けた累積回数によって指導を行うものである。このような指導方法を事前に公表し、公正に運用した結果、教員の対応に差がなくなり、年間の遅刻が3分の1、欠席、早退は2分の1に減少した。また、生徒の暴力行為や喫煙も減少した。さらに生徒の授業態度にも変化が表れたため、授業の内容理解が高まり、達成感を感じられる生徒が増え、中途退学者も減少した。

【高等学校での事例2】

ある私立高等学校では、生徒の違反行為にしたがって、レベル別ガイドラインを作成している。具体的にはレベル1(日常のマナーレベル)からレベル5(薬物使用等の反社会的行動)までに分類し、担任段階での注意レベルから校長指導まで、指導する教職員も段階的に分けている。その結果、喫煙による指導を受けた生徒は年々減少し、現在は身だしなみの乱れもなく、規律ある学習環境が保たれている。

これらの事例は、すべて重大な問題行動に発展させないために、小さな段階から毅然とした態度で対応するというものである。つまり、小さな違反行為を見過ごすと秩序は低下し、重大な問題につながると言えるのではないか。

また、懲戒は、あくまでも教育的な観点に基づいて行われる必要があり、その観点から以下のような点に配慮する必要がある。

「懲戒を実施する上での留意点」：

教育的な観点から安易な判断のもとで懲戒が行われることがないように、その必要性を慎重に検討して行うこと。

適正な手続きを経て処分を決定すること。（適正な手続きとは、例えば、十分な事実関係の調査、本人等からの事情聴取等弁明の機会の設定、保護者を含めた必要な連絡や指導、適切な処分方法等の通知、などが考えられる）。

体罰に該当するような懲戒は認められないこと。（体罰に該当するような懲戒とは、
ア：例えば、殴る、蹴るなどの身体に対する侵害を内容とする懲戒、

イ：例えば、特定の姿勢を長時間にわたって保持させるなど肉体的な苦痛を与えるような懲戒、などが考えられる）。

日常の叱責や注意の在り方に留意すること（主な留意点としては、

ア：その場の環境や対象となる児童生徒の発達段階や実態に応じて、効果が変わるので、的確な判断が必要であること（機械的、形式的な処置であってはならないこと）、

イ：懲戒の理由が児童生徒等に理解されていること、

ウ：公平であること（不公平、不当さがあるような処置であってはならないこと）、

エ：感情的であったり、他の子ども達への見せしめであるような処分ではないこと、

オ：教師間で指導や処分に差やブレが生じないようにすること、

カ：処分中又は事後の教育的な指導を適切に行うこと、などが考えられる）。

さらに、懲戒の対象となった児童生徒に対しては、懲戒の期間中又は事後において、引き続き集団生活を営むことができるように、指導を行うことが必要であり、場合によっては、自立支援教室等での指導も必要である。また、高等学校における自宅謹慎等の際には、家庭の保護能力が乏しい場合には、なんら教育的効果をもたらさないばかりか、より悪化させるきっかけになってしまう恐れがあることから、そのような場合には、登校させて、教室とは異なる別室にて指導するなどの工夫が必要である。

（５）出席停止制度について

懲戒ではないが、懲戒と並んで生徒指導上の重要な措置として学校の秩序を維持する仕組みとして「出席停止制度」がある。前記（４）の通り、公立の小中学校においては、停学や退学等の懲戒処分は認められていないが、場合によっては、他の児童生徒の学習権を保障できなくなる事態が生じることもありうることから、学校の秩序を守り、他の児童生徒の学習権を保障するために、この出席停止制度が設けられている。

出席停止制度は、保護者に対してその子どもの就学の停止を命じるものであり、就学義務の履行に関わる重大な措置であることから、市町村教育委員会の権限と責任において実施されることとなっている。

<参考>「懲戒と出席停止制度との違い」：

出席停止制度が、懲戒と異なる点は、ア：出席停止制度の趣旨が、当該子どもの懲戒にあるのではなく、他の子どもの学習権の保障にあること、イ：出席停止制度の対象が、その子ども本人ではなく、その保護者に対してその子どもの就学を停止するために行われるものであること、ウ：出席停止制度の命令権者が、校長又は教員ではなく、市町村教育委員会であること、エ：出席停止制度の対象となる学校が、公立の小・中学校に限られていることなどがある。

生徒指導においては、日頃からの生徒指導の充実が必要であり、教職員が日頃からの指導を充実させることによって、出席停止措置に至らないように最大限の努力をすることは、決して間違っていない。しかし、その一方、教職員も万能ではなく、最大限努力したにもかかわらず、事態が好転せず、他の児童生徒の教育に妨げがある場合も考えられる。その際、他の子どもの学習権を侵害するような状態を継続させてはならない。

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、被害児童生徒や一般の児童生徒には「学校や先生方は、問題行動等に対して毅然とした態度を取ってくれるし、自分たちの事を守ってくれる」と信頼を寄せるとともに、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ものである。

出席停止制度の運用に当たっては、就学義務に関わる措置であることから、市町村教育委員会において、事実関係の十分な把握、保護者等からの意見の聴取、理由や期間を記載した文書の交付等の手続きを、あらかじめ定め、公平かつ公正に実施される必要があるとともに、出席停止期間中の当該児童生徒への教育上の指導を行わなければならない。

さらに、具体的な運用の在り方については、「出席停止制度の運用の在り方について(通知)」(文部科学省初等中等教育局長通知：平成13年11月6日付け：13文科初725(巻末資料3))を参照されたい。

3 教育委員会の役割

生徒指導をめぐる諸問題については、様々な要因が複雑に関係し、その要因一つ一つについて適切に対応する必要があり、学校、家庭だけでは十分に対応できない状況も多々見られる。これまで以上に学校・家庭・関係機関・地域等がともに連携し、それぞれの教育力を生かした開かれた生徒指導を推進していくことが強く求められている。

また、指導基準を明確にするとともに、保護者はもとより、その発達段階を踏まえて児童生徒への周知も考慮し、「ならぬことはならぬ」と毅然とした粘り強い指導を徹底することは、生徒指導において必要不可欠なことである。青少年の規範意識の低下、問題行動等が指摘されている今日、改めて指導基準の明確化とその周知の重要性が見直され、学校においてもその推進が強く求められている。

そのため、学校・家庭・関係機関・地域等との連絡調整や情報提供、教育環境や教育システムの整備、管理職の学校運営への指導助言などについて、教育委員会の果たす役割がますます重要になっている。

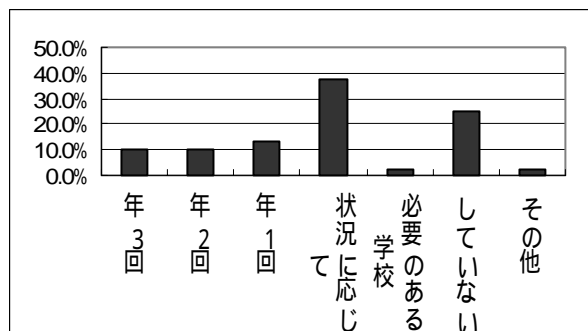
(1) 学校の生徒指導の状況についての的確な把握

教育委員会がその役割を十分に発揮するためには、各学校の生徒指導に関する様々な情報を多面的に情報収集・分析し、的確にその課題を把握することが基本である。その情報収集の方法の一つとして、教育委員会が直接、域内の各学校を計画的に訪問し、状況を把握するとともに、情報の提供や指導・助言、連絡調整等を図るための「生徒指導にかかわる学校訪問」がある。

しかし、今回実施した調査結果(図2)によれば、市町村教育委員会が域内の小・中学校の生徒指導の実情等を把握するために行っている学校訪問については、「定期的ではなく、状況に応じて各学校を訪問している」ところが37.6%と最も高く、「生徒指導だけに絞った訪問はしていない」が24.8%、「定期的に各学校を訪問している(年1回～3回の合計)」が33.4%となっている。

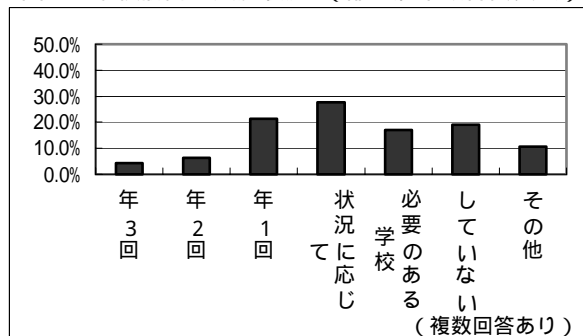
また、都道府県教育委員会が高等学校に実施している生徒指導の実情等を把握するための学校訪問については(図3)「状況に応じて各学校を訪問している」ところが27.7%、「定期的に各学校を訪問している(年1回～3回の合計)」は31.9%で、市町村教育委員会と同様の傾向が見られる。

図2 「学校訪問の実施状況」(市町村教育委員会)



(複数回答あり)

図3 「学校訪問の実施状況」(都道府県教育委員会)



(複数回答あり)

したがって、教育委員会において、定期的な生徒指導に係る学校訪問を位置付けるなど、学校の生徒指導にかかわる状況を的確に把握する様々な手立てを計画していくことも課題の一つである。

(2) 教育委員会におけるコーディネーター機能の充実

学校が落ち着いた雰囲気での児童生徒も安心して通うことができ、生き生きと学習する場になるためには、校内の生徒指導体制の確立はもちろんのこと、校外の地域社会や関係機関を巻き込んだ指導体制を確立しておくことが有効である。

現実には、指導困難な児童生徒がおり、その問題行動の中には、校内の指導と家庭の協力だけで解決できない場合があり、「校区内ネットワーク」と「市町村ネットワーク」を活用したサポートチームなどを結成して問題解決に当たることが必要である。

しかし実際には、生徒の問題行動が発生してからこのネットワークを活用したり、サポートチームを組織したりするような事例が多く、迅速に対処できない場合がある。

したがって、日ごろから校外のネットワークを構築しておくことが重要となり、そのためにはこの連携をコーディネートする役割を果たす担当者が必要となる。

<参考> 「校区内ネットワーク」と「市町村ネットワーク」について

「校区内ネットワーク」は、民生・児童委員、主任児童委員、保護司、少年警察ボランティア等の地域の人材を活用することにより、学校の生徒指導の機能を強化して、日常的に児童生徒の問題行動等に対応していく学校中心のネットワークである。主として中学校区単位で形成することが想定され、中学校区内の小学校の参加や、幼稚園・保育所との連携も重要である。また、交番・駐在所、福祉事務所等、地域に密着した活動を行っている関係機関の職員の参加などが考えられる。

「市町村ネットワーク」は、学校、教育委員会、警察、児童相談所、福祉事務所、保健所等の関係機関や民生・児童委員、主任児童委員、保護司、少年警察ボランティア、PTA等の地域の人材を構成員としたネットワークであり、主として市町村単位で地域の子どもの問題に対応する観点から設置される。市町村ネットワークは、教育委員会が教育的必要性から設置しているもののほか、市町村福祉部局が事務局となっている児童虐待防止ネットワークや、警察が事務局となっているサポートネットワークなど、地域によって様々なネットワークがある。

それぞれのネットワークは、多層的・重層的な構造をもっており、各地域の実情に応じて、ネットワークづくりの推進に創意工夫を発揮することが大切である。

なお、詳細については、「学校と関係機関等との行動連携を一層推進するために」(平成16年3月 学校と関係機関等との行動連携に関する研究会)を参照してほしい。

教育委員会は、各学校を訪問し、域内の学校の生徒指導体制の実態を把握し、学校が生徒指導上の諸問題を解決する場合の問題点や課題を的確に把握することが必要である。また、各学校の実態や地域の実情に基づいて、生徒指導体制の在り方や生徒指導上の諸問題

への対応方法についてできるだけ具体的に指導助言していくことが重要となる。

その際、校内においては生徒指導体制の確立へ向けて生徒指導主事が、校長の学校経営計画のもと、コーディネーターの役割を果たすことを明確にしておくことが大切である。また、関係機関等校外との連携については、学校の窓口は生徒指導主事が適切と考えられるが、学校と関係機関をつなぐためのコーディネーターとして教育委員会の役割が重要であることは言うまでもない。

具体的には、生徒指導上の諸問題を解決するための市町村ネットワークの構築について教育委員会が積極的に役割を果たすことが必要である。

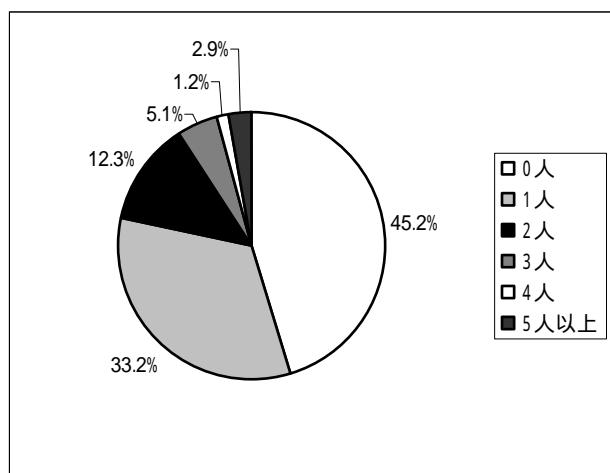
教育委員会では、国において推進している「生徒指導総合連携推進事業」や「問題行動に対する行動連携推進事業」等の取組を参考にしながら、連携におけるコーディネーターの役割を充実し、開かれた生徒指導の実現に向けて取り組む必要がある。

さらに、様々な児童生徒の事故等に適切に対応するためには、通常の生徒指導の観点のみならず、危機管理に関する観点、個人情報保護・情報開示の観点等、幅広い専門的な知識と経験に基づいた対応が必要となる。特に様々な要因が複合的に絡む今日的課題を解決するためには、状況に応じて、損害賠償請求事故への対応、警察、裁判所などの関係機関との連携、保護司会、弁護士、臨床心理士などの関係者との連携、法律的な観点からのアドバイス等も必要となり、今までの教員としての知識、経験のみでは十分に対応しきれない面もあり、豊富な知識と経験を有するスーパーバイザーの存在が必要不可欠となる。

したがって、市町村教育委員会では、緊急時の校内体制、危機管理マニュアルの整備、日頃からの関係機関との連携等を図るよう学校へ指導するとともに、緊急の際には、直ちに指導主事等を派遣し、緊急時の支援チームを形成できるような体制作りを推進することが必要である。

しかし、今回の調査結果によれば(図4) 生徒指導担当の指導主事を「配置していない」市町村教育委員会の割合が 45.2%であり、学校の緊急時に際して、スーパーバイザーとなりうる生徒指導専門の指導主事の育成、配置も必要となってくる。

図4 「生徒指導を担当する指導主事数」



指導主事数	市町村教育委員会数
0人	978(45.2%)
1人	719(33.2%)
2人	267(12.3%)
3人	110(5.1%)
4人	27(1.2%)
5人以上	62(2.9%)

(母数：全市町村教育委員会数 2163)

(3) 教員研修の見直し

社会情勢の急激な変化に伴い、児童虐待の問題、軽度発達障害の問題、犯罪被害者の問題、外国人児童生徒の言語状況の問題等、子ども達を取り巻く今日的な喫緊の課題もあり、生徒指導においても、教員が社会の急激な変化に適切に対応していくための研修が強く求められている。

しかし、今回の調査結果によると、「生徒指導にかかわる研修会の実施状況」について、「実施している」市町村教育委員会の割合が 54.3%、「実施していない」が 45.7%である。実施している市町村教育委員会における研修会の内容をみると(表1)、「不登校に関する内容」を実施している割合は 74.7%、「児童生徒理解に関する内容」が 66.1%、「生徒指導体制に関する内容」が 63.8%、「教育相談に関する内容」が 61.4%となっている。それに対して、「自殺予防に関する内容」を実施している市町村教育委員会の割合は 4.2%、「出席停止に関する内容」が 5.2%、「法知識など社会的ルールに関する内容」が 11.7%と、実施している研修内容に大きな差が見られる。

また、都道府県教育委員会では、対象となる校種等(ここでは高等学校を対象としている)の違いから、市町村教育委員会の調査結果と単純に比較できないが、「生徒指導体制に関する内容」を実施している都道府県教育委員会の割合が 93.6%なのに対して、「自殺予防に関する内容」、「犯罪被害防止教室に関する内容」を実施している割合がともに 29.8%となっているなど、実施している研修内容について大きな差が見られる。

いずれにしても教育委員会では、国が作成する生徒指導に関するモデル・コア・カリキュラム等も参考に、教員が、社会の急激な変化に伴う様々な状況に適切に対応できるよう、生徒指導に関する研修についても見直しを図ることが課題である。

表1 「生徒指導にかかわる研修会の実施状況」

研修内容	市町村教委	都道府県教委	研修内容	市町村教委	都道府県教委
生徒指導体制	63.8%	93.6%	人権	34.6%	70.2%
教育相談	61.4%	95.7%	危機管理	44.2%	87.2%
いじめ問題	44.8%	85.1%	関係機関との連携	52.1%	78.7%
不登校	74.7%	93.6%	家庭地域との連携	48.6%	72.3%
出席停止 / 中途退学	5.2%	76.6%	児童虐待防止	34.0%	51.1%
暴力行為	19.4%	76.6%	自殺予防	4.2%	29.8%
児童生徒理解	66.1%	85.1%	非行防止教室	12.1%	40.4%
学級経営	31.6%	72.3%	薬物乱用防止教室	18.2%	63.8%
人間関係の形成	28.2%	76.6%	犯罪被害防止教室	16.4%	29.8%
自己表現	20.0%	72.3%	情報モラル	31.0%	76.6%
規範意識	23.0%	63.8%	その他	5.3%	27.7%
法知識	11.7%	63.8%			

(母数：研修会を実施している市町村教委 1175、都道府県教委 47)

(4) 出席停止、懲戒処分の適切な運用

義務教育における出席停止制度の適切な運用

反社会的な問題行動を繰り返し起こす児童生徒が在籍する場合、「他の児童生徒の教育を受ける権利を保障する」という観点から、また、児童生徒の規範意識の向上等を目指す「毅然とした粘り強い指導」を徹底するためにも、義務教育においては、出席停止制度を適切に運用することも必要となる。

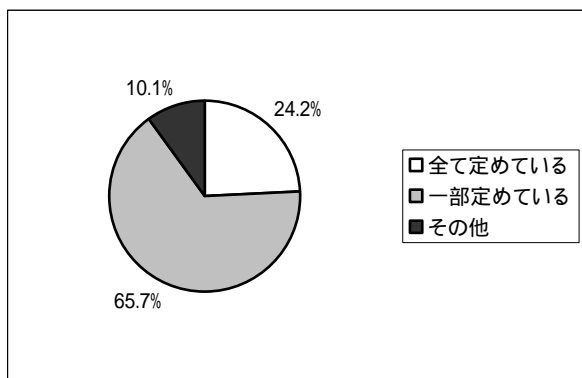
そのため、平成13年7月に学校教育法が改正され、出席停止の要件の明確化、手続き規定の整備、出席停止期間中の学習等の支援措置を講ずることを内容とする出席停止制度が改善され、平成14年1月に施行された。

この改正は、児童生徒が安心して学ぶため校内の秩序の維持や他の児童生徒の義務教育を受ける権利を保障する観点から行われたものであるが、平成14年度以降の学校内における暴力行為の発生件数の推移を見ると、小学校では2年連続増加、中学校では横ばい傾向である。しかし、出席停止の件数は、平成14年度以降、小学校では0件、中学校では、平成14年度の37件から減少傾向となっている。

今回の生徒指導に関する取組についての調査によると、「『出席停止の措置』にかかわる対応状況」(図5)について、「出席停止に至る事前の手続き、出席停止期間中の学習支援のプログラムやサポートチームの組織化、出席停止期間後の対応」のすべてについて教育委員会規則等で定めている市町村教育委員会の割合は24.2%となっている。

また、「『出席停止の措置』にかかわる対応状況」について、「出席停止に至る事前の手続き、出席停止期間中の学習支援のプログラムやサポートチームの組織化、出席停止期間後の対応」の一部について教育委員会規則等で定めている市町村教育委員会の割合は65.7%で、その内訳(図6)としては、「出席停止に至る事前の手続き」を定めている市町村教育委員会の割合が92.7%と最も多く、「出席停止期間中の学習支援のプログラムやサポートチームの組織化」を定めている市町村教育委員会が24.0%、「出席停止期間後の対応」を定めている市町村教育委員会が11.6%となっている。

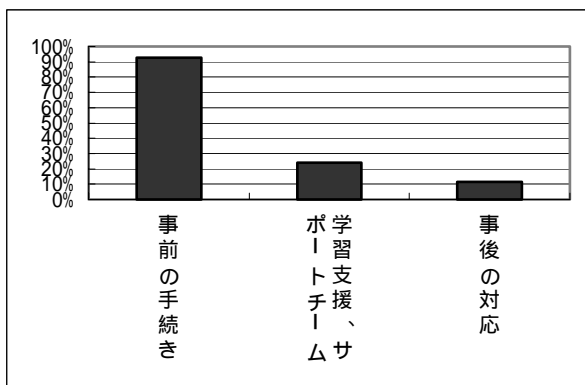
図5 「『出席停止の措置』にかかわる対応状況」



対応状況	市町村教育委員会数
すべて	524(24.2%)
一部	1421(65.7%)
その他	218(10.1%)

(母数：全市町村教育委員会数 2163)

図6 「規則等で定めている出席停止に関する措置」



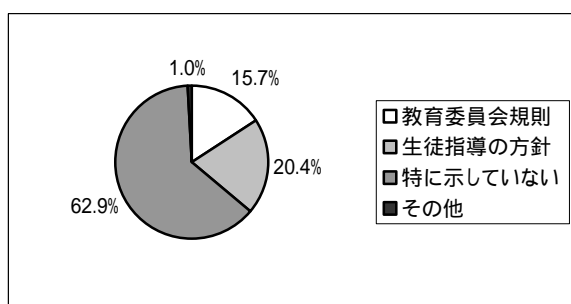
(複数回答あり)

一部の内容	市町村教育委員会数
事前	1317(92.7%)
期間中	341(24.0%)
期間後	165(11.6%)

(母数：一部と回答した市町村教育委員会数 1421)

さらに、「出席停止に至る前の問題行動への特別の指導」(図7)について、「特に示していない」市町村教育委員会の割合が62.9%と最も多く、「教育委員会規則には定めていないが、生徒指導の方針として示している」が20.4%、「教育委員会規則で示している」が15.7%となっている。

図7 「出席停止に至る前の問題行動への特別な指導」

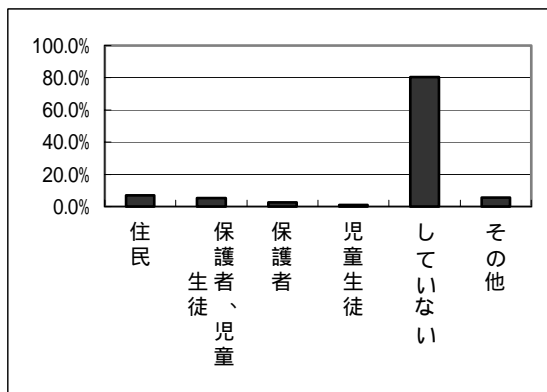


特別の指導の提示	市町村教育委員会数
教育委員会規則	340(15.7%)
生徒指導の方針	442(20.4%)
示していない	1360(62.9%)
その他	21(1.0%)

(母数：全市町村教育委員会数 2163)

「『出席停止の措置』にかかわる保護者、児童生徒などへの周知」(図8)については、「特に周知していない」市町村教育委員会の割合が80.5%と最も多く、「住民に広く周知している」が7.0%、「保護者、児童生徒に周知している」が5.2%、「保護者に周知している」が2.7%、「児童生徒に周知している」が1.2%となっている。

図8 「『出席停止の措置』にかかわる周知」



(複数回答あり)

周知対象	市町村教育委員会数
住民	152(7.0%)
保護者、児童生徒	113(5.2%)
保護者	59(2.7%)
児童生徒	25(1.2%)
周知していない	1742(80.5%)
その他	121(5.6%)

(母数：全市町村教育委員会数 2163)

したがって、「出席停止の措置」を効果的に運用していくためには、「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、「出席停止の措置」について住民等への周知等について、市町村教育委員会で具体的な手立てを講じていくことが課題である。

また、「出席停止の措置に至る前の特別の指導」についても、特別の指導の内容も含め検討していくことが課題である。

高等学校における懲戒処分の適切な運用

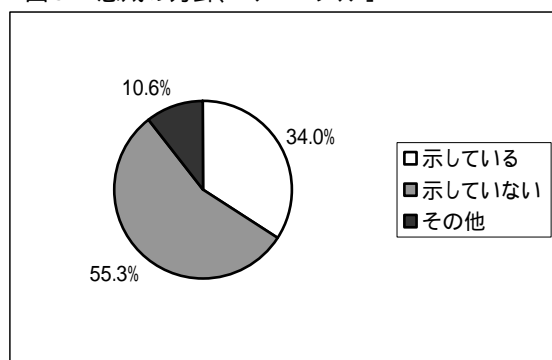
一方、高等学校では、学校教育法第11条、学校教育法施行規則第13条等に基づいて懲戒に関する規定がある。しかし、実際の懲戒処分の運用に当たっての方針や手続き等に関するマニュアルについて、「教育委員会として方針やマニュアルを示している」教育委員会(図9)の割合は34.0%にすぎない。また、特別な指導に当たっての方針やマニュアルについて、「教育委員会として方針やマニュアルを示している」教育委員会(図10)の割合も25.5%である。

高等学校では、生徒が起こした問題行動について、家庭における反省指導等の「特別な指導」や「自主退学勧告」等に対応している場合が多く、懲戒処分に対応することは少ないのが実状である。

これは、学校において、例えば「懲戒退学処分」と「自主退学勧告」、「停学処分」と「家庭における反省指導等」の区別があいまいであり、高等学校を所管する教育委員会も、整理が不十分な面もあったのではないかと考えられる。このため、高等学校を所管する教育委員会は、特別な指導や自主退学勧告等の問題について不適切な対応を未然に防止するため、「懲戒退学処分」と「自主退学勧告」、「停学処分」と「家庭における反省指導等」の区別を明確にし、どのような場合に「特別な指導」を行うのか、どのような場合に「懲戒処分」を行うのかなどの参考事例、手続き、留意点等を示しておくことが大切である。

また、「懲戒処分」は各学校の校長が行うことから、高等学校を所管する教育委員会は、校長に対し「懲戒処分」を行う場合には、教育委員会と密接な連携をとるよう指示し、適確に実施できるよう支援するとともに、「懲戒処分」に至るまでの「指導」が十分行われているか検討し、「懲戒処分」が乱用されないよう配慮することが必要である。

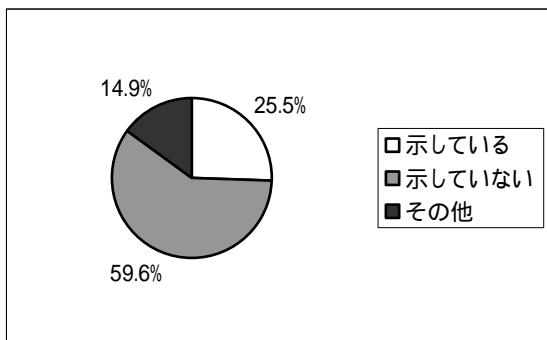
図9 「懲戒の方針、マニュアル」



懲戒処分に当たっての方針やマニュアル	都道府県教育委員会数
示している	16(34.0%)
示していない	26(55.3%)
その他	5(10.6%)

(母数：全都道府県教育委員会数 47)

図 10 「特別な指導の方針、マニュアル」



特別な指導にあたっての方針やマニュアル	都道府県教育委員会数
示している	12(25.5%)
示していない	28(59.6%)
その他	7(14.9%)

(母数：全都道府県教育委員会数 47)

いずれにしても、市町村教育委員会が「義務教育における出席停止の措置」を、高等学校が、「高等学校における懲戒処分」を適切に運用するためには、教育委員会において、運用する手続きや留意点を明確に規則等に示し、学校、児童生徒、保護者等へ広く周知するなど、運用するための条件整備等を教育委員会が積極的に推進していくことが必要である。

またあわせて、教育相談体制の充実、学校、家庭、地域、関係機関等との連携強化、サポートチーム等の活用などを推進し、各学校が、「義務教育における出席停止の措置」、「高等学校における懲戒処分」の安易な運用をしないよう指導していくことも教育委員会の重要な役割である。

各学校段階における生徒指導体制の在り方

第 章、第 章で述べてきたように、児童生徒の変化、そして家庭や社会が変化しつつある現在、生徒指導体制の見直しは、小学校・中学校・高等学校の各学校段階に共通に求められている課題である。一方、その見直しの具体的方策については、各学校段階の特質や児童生徒の発達段階、さらに学校や地域の実態等により異なる面もある。

第 章では、そうした観点から、各学校段階の生徒指導体制について、特に、問題行動や少年非行等に的確に対応し、規範意識を醸成していくための生徒指導体制の在り方について提言していくことにする。

1 小学校の生徒指導体制

小学校の生徒指導体制の見直しについては、平成 16 年 6 月に起きた小学校での同級生殺害事件を受け、小学校での学級運営や生徒指導体制の在り方について調査研究をすすめ、平成 17 年 3 月に報告書をまとめたところである。しかしながら、第 章でも述べたように子ども達をめぐる状況は極めて深刻であり、規範意識に対する揺らぎもさらに広がっていると推測される。

こうした状況も踏まえ、小学校の生徒指導体制については、子ども自身が規範意識を高める取組を進めるとともに、他方、子ども達が安全・安心して学び、生活することのできる環境づくりを推進する観点から、特に、次の事項に取り組むことが重要である。

- (1) 学級運営と生徒指導の相互支持・促進による生徒指導体制の充実
- (2) 児童理解の深化と規範意識の育成

(1) 学級運営と生徒指導の相互支持・促進による生徒指導体制の充実

小学校では、それぞれの学級担任が児童の学校生活のほとんどの場面にかかわるわけであり、生徒指導においても学級担任による学級運営の意義や利点を生かした取組が必要である。同時に、担任の思い込みや抱え込みに陥ることなく、学級運営と生徒指導が相互に補完し合って学校全体としての生徒指導の充実・強化を図ることも必要である。

こうした考え方を図に表したのが右の図である。この図の中の文言は、どれも生徒指導における重要な概念である。例えば、一番上にある「豊かな人間性、社会性の育成」、つまり人格の形成は、生徒指導が目指す最終的

図 1 1 学級運営と生徒指導の関連図



なねらいと言える。

そのためには児童生徒の自己指導力を高めることが不可欠であり、中学校・高等学校段階なら、まさに自己指導・自己責任が問われる。また、小学校段階でも、児童の発達段階に応じて、基本的な生活習慣などを中心に、自分を律する態度や能力が求められる。その力を高めるためには、豊かな人間関係の存在が大切である。児童生徒同士、教師と児童生徒、そして家庭や地域での豊かな人間関係がなければ、様々な学習や体験をしても自己指導力は身に付きにくい。また、好ましい人間関係を作り、自己指導力を高めるためには児童生徒一人ひとりの置かれた状況やその内面をより深く理解することが必要である。

こうした生徒指導の取組を進めていくためには、個々の学級担任の取組だけに任されるのではなく、生徒指導を担当する部署を中心として、児童理解・人間関係・自己指導力の充実が、学年や学校全体、さらに家庭・地域と連携協働して構造的に、幅広く推進されていくことが必要である。その際、低学年段階では、幼稚園や保育所との連携を図り、子ども達の発達段階を踏まえた基本的な生活習慣の定着を図るとともに、高学年においては、中学校との連携を図り、規範意識の醸成に努めることが重要である。

（２）児童理解の深化と規範意識の育成

規範意識を育成するうえで、児童理解の充実は重要な要素である。子ども達の心や行動の実態を十分に把握しなければ、子どもの内面を揺り動かす指導、規範意識の内面化を実現していくことは困難である。

様々な問題行動が起こるたびに、「子ども達の状況に気付かなかった」「そんなことをするような子どもには見えなかった」「おとなしいよい子と思っていた」などのコメントが語られることがよくある。現在、高度情報化や都市化の進展、少子化等の進行の中で、児童生徒の心や行動が見えにくい状況が一層広がりつつある。家庭でも、個室やコンピュータ、携帯電話などの普及の中で、子どもの実際の姿が見えない状況が広がっている。また、親や地域の交流も少なく、親の孤立化が増している状況もある。そうした中では、子どもの実像・実態を把握し、理解するためには、これまで以上にしっかりした生徒指導体制の構築が必要である。

また、子ども達の規範意識を醸成していく取組にあっても、個々の学級で取り組むだけではなく、学年・学校全体として取り組まなければ成果は現れない。規範意識の育成に当たっては、家庭におけるしつけが中核となるが、それを社会に生きる人間の生き方として深めていく役割を学校は担っている。また、社会的なルールやマナーについての地域社会での日常的な取組の持つ意義は大きい。規範意識の醸成に対して、家庭・地域を巻き込み、学校全体として取り組むことが今日求められている。

その際、子ども達が様々な悩みや不安をもって成長しているわけであり、また、保護者が家庭での子育てに悩んでいることも十分に留意する必要がある。規範意識の育成は、教師が一方的・強圧的に児童生徒に対することではなく、児童生徒や保護者がそうした悩みを打ち明けられるような教育環境の中で、社会的ルールやマナーの意味やその大切さを子ども自身が実感していく学校の生徒指導体制を進めていくことである。

【コラム】学校や地域で、規律ある態度や規範意識の醸成に努めている事例

「生徒指導に関する取組についての調査」によれば、小学校・中学校・高等学校とも次のような実践が報告されている。また、問題行動や少年非行等は地域などで起こるケースも多く、小・中学校を合わせた地域ぐるみの実践はもとより、幼稚園や保育所、高等学校等との連携協力を含め幅広い実践に踏み出しているところが見られる。

基本的な生活習慣や学校内の規律の徹底による生徒指導の充実例

- ・ 基本的な生活習慣の調査を実施し、それをもとに生活目標を設定し広報等で周知
- ・ 規律に関する指導計画の作成と「頑張りカード」の活用
- ・ 生徒の決めた約束（新アタリマ工憲章 明るいあいさつ 無言清掃 全校が一つになれる歌 時間を守る 服装を整える 相手の立場になれる人権感覚）を通した学校作り
- ・ 朝読書など読書運動、1分間黙想などの実施
- ・ 中学校区で「ノーテレビ」「ノーゲーム」の日などの取組
- ・ 生徒会が中心となり服装、マナー遵守を全生徒に呼びかける活動を実施
- ・ 校則違反をした生徒に違反チケットを渡して継続的に指導（教職員が規律を徹底する意識が生まれるとともに服装・頭髪等の状況が改善）

地域ぐるみで規範意識や規律ある生活態度の醸成に努めている実践例

- ・ 「あいさつ運動」「マナーを守る運動」「環境美化運動」等の組織的な推進
- ・ 市町村、教育委員会による地域ぐるみの「あいさつ運動・声かけ運動」()推進
- ・ 器物損壊に係る指導プログラムの提示と自己責任についての指導の徹底
- ・ 高校の風紀委員会が企画・立案等に参加し、地域安全運動や万引防止活動を進め、地域の青少年の健全育成を自主的に推進
- ・ 関係機関、地域等との連携による地域巡回運動（防犯活動等）の推進
- ・ 「割れ窓理論」()の実践として市内の落書き消しの実施
- ・ サポートチーム等地域支援システム作りのづくりの推進

あいさつ運動を進めている市町村は多い。挨拶を通した人間関係作りを出発点に、マナーやルール違反に関して叱れる関係作りを目指しているケースが多い。「割れ窓理論」は、アメリカで提唱された犯罪学上の理論で、割れた窓ガラスがあってもそのまま放置しておく、やがて地域環境が乱れ、犯罪が多発していくというもので、軽微な犯罪でもしっかりと取り締まる必要があるというものである。

2 中学校の生徒指導体制

「暴力行為」や「規則違反」は、学習環境を悪化させる行為であり、中学校においては深刻な課題である。文部科学省の「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム（中間まとめ）」では、生徒指導体制を強化し、児童生徒の規範意識の向上及び子ども達の安全な学習環境の確保の観点から、学校内規律の維持の重要性が指摘されている。

従来からも、中学校では、組織的な対応を核として、これらの課題に取り組んできた。しかし、中学校における問題行動の多様化や規範意識の低下、生徒の問題行動の複雑化・深刻化が進む中、今後、特に、次の点について取り組むことが重要であると考える。

- (1) コーディネーター機能を生かした生徒指導体制の充実
- (2) 生徒個々に対するきめ細かな指導と社会的ルールや責任感の習得

(1) コーディネーター機能を生かした生徒指導体制の充実

校内規律の維持や問題行動等への対応については、校内における協働的生徒指導体制づくりが重要であることは周知のとおりである。情報を共有し、教職員が共通理解の上、課題解決に向けて取り組まなければならない。しかし、仕組みはつくられているものの、共通理解や効果的な対応が困難で、生徒指導体制が機能しないという事例もある。

このような状況を改善する方策として、コーディネーター機能を生かした生徒指導体制の整備があげられる。問題行動等への対応については、情報の共有だけではなく、その情報から明らかになった課題を共有し、連携した取組を行うことが重要である。

しかし、校内における会議等で情報の交換は行われるが、情報交換のみで具体的な行動連携につながらないことが多い。重要なのは、情報から見えてくる課題を全体で共有し、課題解決に向けた協働的な取り組みを行うことである。これらをより効率的、効果的に行うためには、従来からも指摘されているとおり、生徒指導主事が協働体制の中核となり、コーディネーターとしての役割を果たすことが重要である。

問題行動等が発生した場合は、問題事象への指導だけではなく、問題行動に至る背景や原因を明らかにし内面に迫る指導が必要である。そのためには、友人関係や学校生活、家庭の状況等、多面的な状況把握が必要となる。生徒指導主事は、これらの情報を集約し、課題の明確化や指導方針・方法の決定、教職員の役割分担等を行う。また、指導過程において、進捗状況を把握すると同時に、教職員全体に周知する。生徒指導主事が指導全体をコーディネートすることにより、教職員が課題や指導方法等の共通理解をした上で、具体的な対応を役割分担するので、問題行動等への対応に重要とされる協働的生徒指導体制づくりができ、効果的・効率的な指導が可能となる。

(2) 生徒個々に対するきめ細かな指導と社会的ルールや責任感の習得

中学校における生徒指導上の諸課題への対応、とりわけ、少年非行等の増加や規範意識の低下といった課題に対応するためには、上記の(1)を踏まえて、生徒個々に対するき

め細やかな指導と、社会的ルールや責任感を身に付けさせ、集団全体の規範意識の向上を図ることが必要である。

生徒個々に対するきめ細かな指導体制

生徒の問題行動の背景や要因の一つとして、社会性の不足や人間関係の希薄化が考えられる。対人関係をうまく結ぶことができなかつたり、自己指導能力の低さなどあって、心に悩みや不安、ストレスを抱えている生徒も少なくない。また、思春期は第二性徴の出現もあり、身体的・心理的に不安定になり、将来に対する不安や葛藤など、心の揺れ動く時期でもある。したがって、生徒一人ひとりが自己をみつめ、自分自身と向き合うことが大切であると考え。そして、社会的に自立するために自己理解と同時に他者理解を深めることが必要である。そのためには、生徒が気軽に相談でき、複数の視点できめ細かく見守ることができるような校内体制を整備しなければならない。

特に、問題行動等の未然防止の観点から、日常の生活の中で、生徒の変化や「心」のサインに気づき、早期発見、早期対応を行うことが必要である。各学校においては、従来からこのような生徒指導体制の充実に取り組んできた。しかし、複数の視点から明らかになった生徒の心の悩み等に対して、組織的な対応をいかに行うかが課題である。生徒の情報を教師個々が抱え込み、個人の判断で対応するのではなく、小学校との連携や中学校間の連携などにも留意して多面的な視点から情報を収集し、生徒指導主事が整理・集約し、生徒指導部会や学年会議、ケース会議等で方針を決定し、協働的に指導・援助することが大切である。また、専門機関との連携も視野に入れて生徒指導主事がコーディネートする必要がある。

社会的ルールや責任感の習得

乳幼児期からの家庭におけるしつけや基本的なマナーの育成、基本的生活習慣の確立等は、社会性を身に付けるための基礎となる。義務教育段階では、それらを基に日常の集団生活を通してルールを守ることの必要性や規範意識の醸成を行う。特に中学校段階では、自己を確立し、互いの個性や価値観を認め合いながら感情や意見を交流し、他者との信頼関係に基づいた対等な立場でお互いの人間関係の基盤づくりを行う時期である。社会生活は、他者との係わりを基本とする集団生活であるため、社会的ルールを身に付け、それぞれの役割と責任を果たすことで成り立つものである。したがって、生徒指導体制づくりを行う上では、学校生活は、規律や社会的ルールを学ぶ場であるという認識に立ち、学習環境の整備や学校内規律の維持に取り組まなければならない。そのためには、生徒個々の規律や社会性の育成と集団の規範意識の向上が必要である。

指導においては、教職員個人の価値判断ではなく、教職員全体の共通認識が重要である。生徒指導主事のコーディネーター機能を生かして共通理解の下、指導に当たるとともに、生徒個々が規則を守ることの必要性を考える機会をつくる。そして、規則違反や問題行動に対しては、どの教職員も指導できる体制をつくり、継続的な指導を続けることが必要であると考え。また、家庭に対しても情報を発信し、家庭と学校が生徒の社会的ルールや責任を身に付けることを共通の目的として取り組む。家庭教育力の低下が課題として指摘されているが、学校教育と家庭教育が相互補完的に協力体制をつくることが大切である。

【コラム】 自己責任と少年法の改正のポイント

平成13年4月1日から改正少年法が施行された。特に、重要な改正点の一つとして、それまでは刑事処分が科されるのは16歳以上の少年に限られていたものが、14歳以上16歳未満の少年も対象とされるようになったという点である（少年法20条1項は、14、15歳でも家庭裁判所が刑事処分相当と認めるときは検察官送致を可能とした）。また、16歳以上の少年が、殺人、傷害致死、強盗致死等の故意の犯罪により被害者を死亡させた罪の事件については、検察官に送致（逆送）されることが原則とされた。

こうした法改正を受けて、子ども達の健全な成長を図るための児童生徒や保護者等への主な指導助言としては、次のような事項が挙げられよう。

年齢区分の見直し

刑事処分の対象年齢の下限が14歳まで引き下げられ、少年の社会生活における責任の自覚が一層求められる

凶悪重大犯罪を犯した少年（16歳以上）に対する処分の見直し

故意に人を死亡させる行為は、反社会性・反倫理性の高い、重大な罪を犯したのものとして、少年であっても刑事処分の対象となるという原則を明示

家庭裁判所等の保護者への適切な措置の明文化

少年の再非行防止の観点から、家庭裁判所が保護者に対して訓戒、指導その他の適切な措置をとることができることを明文で規定

我が国の法律では、現在、刑事責任年齢を14歳以上と定めている。しかし、これは刑法上の罪であるので、それ以下の年齢でも民事上の責任能力が認められることもある（民法712条）し、また、保護者には保護者本人の不法行為責任や、監督責任（民法714条）が認められることもある。

また、道徳的な自律や責任は、小学校でも求められるものであり、自制・自律、義務や責任といった基本的な態度や能力は、義務教育段階から、その発達段階に応じてしっかりと学んでいくことが大切である。

3 高等学校の生徒指導体制

価値観の多様化・相対化が、若者文化を中心に急速に進展する現代では、高校生にとって学校生活への適応や人間関係の形成、進路の選択などで多くの課題が表面化・深刻化してきている。例えば、文部科学省の調査（平成17年度）でも、全国の高等学校における不登校が約6万8千人、高等学校中退者が約7万8千人となっており、フリーター、ニート、ひきこもりなどとの関連が指摘されるなど、社会的不適応問題の一端もうかがえる。

こうした中で、高校生が社会的自立を進めていくためには、生徒指導そのものを広く社会的視野に立ち、生きる力としてとらえ直すことが必要である。それは、社会的なルールやマナーの尊重の上に、自己選択と自己責任を行使する生き方を求めることであり、社会の絶えざる変化を前提に、現在及び将来にわたり自己をよりよく導く社会的な自己指導力を継続的・発展的に高めていく生徒指導の在り方が求められているのである。

こうした視点を踏まえて、高等学校においては規範意識を高めるために、特に、次の点について取り組むことが重要であろう。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 教職員の共通理解・共通実践の深化と生徒指導体制の充実(2) 規範意識の向上と懲戒処分の効果的運用 |
|---|

(1) 教職員の共通理解・共通実践の深化と生徒指導体制の充実

生徒指導の充実改善を図るためには、生徒指導の機能を学校の教育活動のあらゆる場と機会を通して作用させる必要がある。すなわち、全教職員がそれぞれの役割を分担しながら、全生徒を対象に社会的自己実現に向けた生徒指導を展開しなければならないのである。しかしながら、高等学校では、学校規模の大きさや教育内容の専門分化などに関連して、学校全体としての生徒指導の方策づくりや教職員の共通実践等において、意見がかみ合わなかったり、指導効果が上がらなかったりする状況が見られることがある。

文部科学省の「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム（中間まとめ）」（平成17年9月）では、中学校・高等学校における一連の生徒等による重大事件の発生状況から、当面の対応策の一つとして「学校内で複数の教職員等の視点で子どもの状況を見守り、子どもの変化を見逃さず、広く子どもの現状を理解することができるよう、学校全体で一体となって生徒指導に当たるとともに、きめ細かな教育相談を実施すること」とし、組織的対応の重要性を訴えている。

これらの充実には、管理職のリーダーシップや生徒指導主事のコーディネーター機能が十分に発揮されることはもちろん、教科指導の場面以外に、ホームルーム活動などの特別活動を通じて、生徒と接触する機会等が多いホームルーム担任の役割も重要である。また、ホームルーム担任は、生徒の個性、学校内における人間関係、家庭の事情などを把握する機会にも恵まれており、具体的・継続的に生徒を理解し、指導を行うことができる立場にあると同時に、生徒や保護者との信頼関係づくりに多大な影響を及ぼすことから、その役

割と資質・力量の向上の重要性が再認識される必要がある。また、生徒理解を一層深めるためにも、中学校との連携を図ることが重要である。

生徒指導の目標を具体化する際には、各学校の教育目標と生徒指導との関連性を共通理解した上で、共通実践するための全体構想を明らかにすることが重要である。構想内容としては、学校の規模、教師の構成、生徒・地域の実態など、それぞれの学校の実情によって異なるが、基本的には「教師の基本的な態度」、「目標及び重点項目」、「組織及び運営上の配慮事項」、「家庭や関係機関等との連携方針」などが考えられる。

また、全体構想の明確化の大前提として、生徒個々人のレベル（学習面、心理・社会面、進路面、健康面など）や生徒集団のレベル（学年段階、集団性・結束力・活動力等、学習・生活面など）について、客観的資料やデータを基にした教職員の共通理解を図ることが重要である。このことによって、目標の設定、評価・点検の方法、目的や場面に応じた指導方法や役割分担などの検討においても、共通理解が一層図られやすくなる。

（２）規範意識の向上と懲戒処分の効果的運用

問題行動を起こした高校生の中には、行為の重大性の認識やその後の結末に対する推測が欠けている者や、一般的な高校生でも個人の尊重や自由をはき違え、ルールやモラルに対しての自覚が欠けている行為が目立つ者がいる。そのため、個人の自由と責任や権利と義務の意義についての自覚を一層深める指導とともに、規範意識の向上が緊要な課題となっている。しかし、青年期にある高校生にとっては、どのように親切かつ適切な教職員や保護者の教示や助言であっても、干渉、支配、圧力などと受け取られやすく、生徒自身の真の反省や自覚に至らないこともある。

学校においては、日ごろから「社会で許されない行為は、子どもでも許されない。」といった毅然とした指導方針を示すとともに、例えば、喫煙は「未成年者喫煙防止法」に抵触し、万引きは刑法では「窃盗罪」に当たることなど、生徒の問題行動と関係法規との関係を明確にし、教職員自らが重大性を認識した上で、生徒や保護者に対して「社会の一員」としての責任と義務を啓発していくことが重要である。また、生徒に最も身近である生徒心得（校則）や生徒手帳（身分証明書）などを活用しながら、生徒会活動などの特別活動をはじめとするあらゆる教育活動場面で、生徒たち自らに考えさせたり、討議させたりするなど自律性を高める工夫も不可欠である。

高等学校の生徒指導が義務教育と大きく異なる点は、「退学」「停学」「訓告」といった法的効果を伴う懲戒処分が校長に認められていることである。もちろん、これらの処分は、生徒の社会的自己指導力を育成するための手段の一つとして、教育的な立場から行われることになっている。しかし、懲戒処分に求められている教育的配慮の内容が具体的に示されていなかったり、懲戒処分が法令審査の対象となっていたり、適正な手続き方法が分からなかったり、何より、教職員がこのような学校教育法や学校教育施行法の規定内容や解釈及び懲戒に関する基本的知識に欠けていることなどから、高等学校ではあまり執行されていないのが実状である。

もちろん、法令上懲戒の制度があるからといって安易な判断で行われるべきではない。懲戒処分は、校内の規定に基づき懲戒によって生徒を問題行動から立ち直らすことができ

るという見通しと当該生徒への日常からの指導の積み重ねなどから、校長が総合的に判断するものである。また、各学校においては、これまでの生徒指導の措置状況を、その方法・内容面や効果面等から評価・点検し、見直す中で懲戒処分の効果的運用も併せて検討されるべきである。

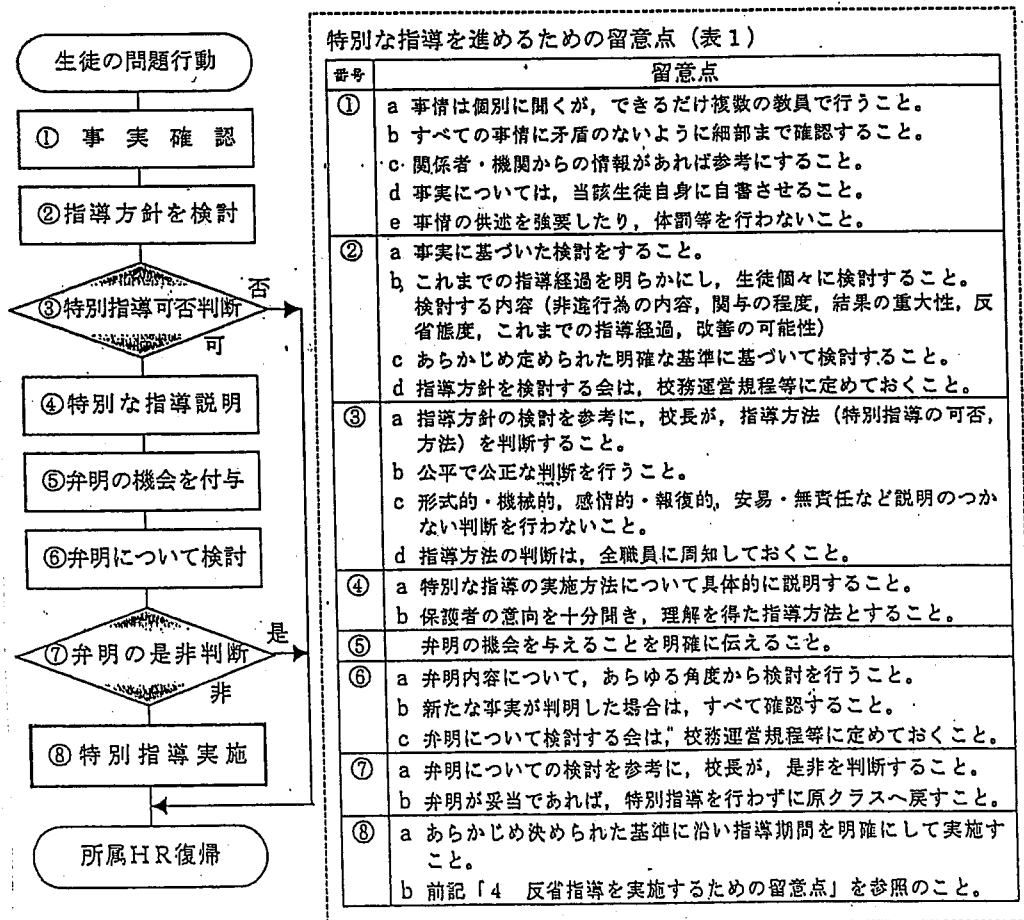
特に、停学については、校内の規定を整えるとともに、生徒や保護者等にも事前に周知を図るなどして積極的に取り入れ、生徒に真摯な反省と自覚を促す場面とするべきである。ただし、退学については、生徒の意に反して在学関係を終了させ、その身分を奪うものであり、最後の手段であることを十分に理解し、より慎重に対応することが必要である。

【コラム】問題行動に対する指導方針の明確化の具体例

問題行動に対しては、その事実関係を把握し、学校としての明確な指導方針の下、生徒及び保護者等に対して学校全体で組織的に対応していくことが必要である。

以下の流れ図は、その際の手順及び対応等を模式的に示した一つの例（広島県教育委員会の生徒指導資料N o 25より）である。

問題行動に対する学校の対応を考えるに当たって、是非、参考にしてほしい。



※HR：ホームルーム

4 生徒指導体制に対する不断の評価と改善

(1) 学校評価と生徒指導

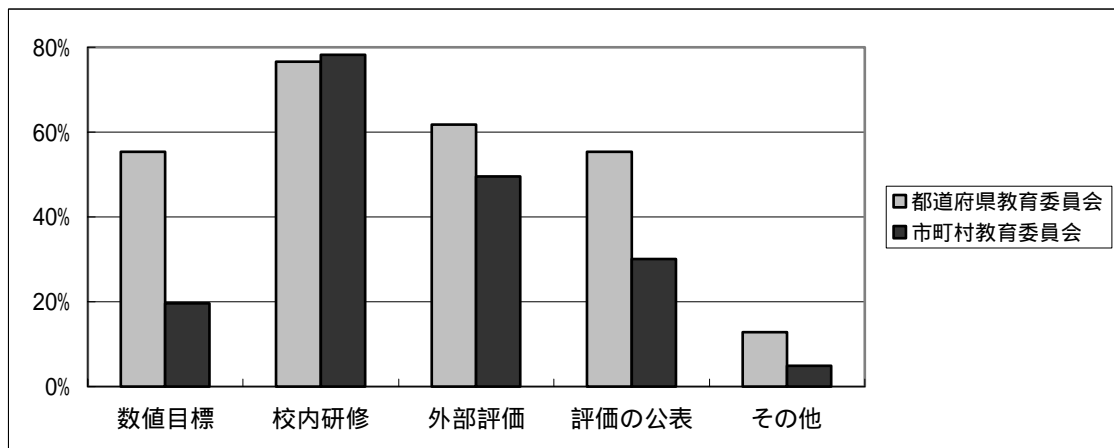
学校が保護者や地域住民の信頼に応えて説明責任を果たし、相互補完的に連携協力して、一体となって教育活動を推進していくために、学校の教育活動など学校運営の状況について学校評価（自己評価・外部評価）を実施し結果を公表するとともに、保護者や地域住民に対して積極的に情報を提供することが求められている。

文部科学省の調査によれば、平成16年度間では、96.5%の公立小学校、中学校、高等学校が自己評価を実施しており、保護者や地域住民等による外部評価も78.4%の公立学校が実施していた。そのうち生徒指導に関する評価項目を設けているのは自己評価を実施した公立学校の82.8%、外部評価を実施した公立学校の71.2%となっている。しかし、学校評価を実施した成果として、次年度の取組への参考（93.1%）、全教職員の共通理解の推進（86.2%）、改善点の明確化（86.0%）など学校内部に対して成果があがったとする公立学校が多いものの、保護者の協力の推進（49.1%）、保護者の意識の変化（38.6%）、地域の協力の推進（28.5%）、地域の意識の変化（15.8%）など保護者や地域住民に対して成果があがったとする公立学校の割合は少なくなっている。

また、保護者等への情報提供をみると、学校便りや学校評議員等への報告、ホームページへの掲載を通じて、学校の教育目標（86.3%）や年間の行事計画（86.1%）の情報提供をあげる学校の割合は高いが、「いじめ、暴力行為、不登校、中退など生徒指導上の課題の現状」について情報を提供しているのは、公立学校の25.6%と少なくなっている。

本調査研究では、生徒指導に関わる学校評価の実施にあたり、都道府県教育委員会（高等学校に対して）と市町村教育委員会（小学校、中学校など域内の学校に対して）が行った指導・助言の内容を尋ねている。その結果では、図12にあるように、学校評価を充実し校内研修に活用するよう指導・助言している教育委員会の割合が高く、半数近くの教育委員会では外部評価を推進するよう指導・助言している。しかし、学校評価の公表を行うよう指導・助言している教育委員会は、都道府県では55.3%であったが、市町村では30.1%と低くなっている。

図12 「生徒指導に関する学校評価の実施状況」



生徒指導は、学習指導要領に基づいて展開される教育活動だけでなく、家庭や地域社会、関係機関との連携協力のもとに相互補完的に行われている。つまり、学校の教育課程を通じて行われる自己指導能力の育成や基本的な生活習慣の確立、学校の教育活動全体を通じて推進される生徒指導、校則指導など学校の秩序を維持するための生徒指導、暴力行為、いじめ、不登校など教育課題として取り組まれている生徒指導はもとより、万引きなどの初発型非行や刑法犯少年に対する生徒指導も、警察や児童福祉施設など関係機関との緊密な連携協力のもとに行われている。

こうした生徒指導の取り組みは、小学校、中学校、高等学校などの学校種別によって、また各地域や学校の実態によって異なっている。生徒指導に関する学校評価を行う場合には、こうした実態を踏まえ、生徒指導の目的や方針、生徒指導の年間指導計画をつくる段階で、教職員だけでなく保護者や地域住民、関係機関等の専門家と情報を共有し、それぞれの期待や要望等を踏まえた上で、学校評価の方法や項目について検討することが大切である。その上で、生徒指導の在り方について幅広い視点から学校評価を推進し、改善に生かすことが必要である。なお、生徒指導は年間や各学期を通じて計画的に行われるだけでなく、日々の教育活動の状況に応じて行われることが多い。学校評価についても、当初作成した年間や学期ごとの評価の観点だけでなく、形成的な観点から評価を工夫する必要がある。また、児童生徒の視点からも学校評価の改善を図っていくことが大切である。

(2) 生徒指導の組織マネジメント

学校の教職員一人ひとりが教育の専門家として、児童生徒理解、学習指導・授業づくりの力、教材研究の力だけでなく、集団指導力や学級づくりの力、さらには児童生徒の生徒指導について確かな力量を持つことが望まれている。しかし、生徒指導をめぐる状況の変化とともに、学級（ホームルーム）担任としての力だけでは対応できず、学年単位や学校全体の組織として、さらには外部の専門機関との連携を前提とした生徒指導も求められるようになってきている。つまり、児童生徒一人ひとりや学級（ホームルーム）だけでなく、学年や学校全体の児童生徒、さらには地域全体の青少年を視野に入れて生徒指導体制を考えることが重要になっているのである。

一方、学校運営の見直しも図られている。例えば、組織マネジメントの発想を導入し、校長がリーダーシップを発揮するとともに、教職員の意欲を引き出し、関係機関等との連携を適切に行い、組織的、機動的に学校運営をすすめる取組も増えている。これまで、校務分掌など校内組織は、教職員は「一人一役」の考え方のもとに担当が細かく分けられ、かえって分かりにくいこともあった。そのため、児童生徒や地域の実態、学校の規模などに応じて、校務分掌を整理・合理化したり、会議をスリム化して校内組織の見直しを図ったり、また、校長、教頭のもとでそれぞれのグループをまとめたり連絡調整を行う生徒指導主事や、学年主任等の役割を見直すことも必要になっている。

さらに、スクールカウンセラーなど外部の専門家の積極的な活用や、保護者や地域住民、関係機関等との連携の一層の推進や情報公開、情報発信を行う渉外・広報を明確に位置付けることなども必要になっている。つまり、生徒指導の組織の運営に当たっては、児童生徒や学校、保護者や地域社会、関係機関等の実態に合わせて、より組織的で効率

的かつ機動的な生徒指導が行えるよう、組織マネジメントの観点から見直しを図っていくことが大切である。

また、教育委員会においても、各学校の生徒指導を支援援助したり、生徒指導体制を見直すことができるよう、域内全体の生徒指導体制を充実させ、指導・助言を行う必要がある。例えば、教育支援センター（適応指導教室）、自立支援教室、サポートチーム等の活用を通じて、各学校の生徒指導体制がより組織的で効率的に運用できるよう広域的な生徒指導体制を確立したり、各学校間の生徒指導の方針や指導方法の調整を行うなど、域内の各学校が高い透明性をもった公平で公正な指導方針のもとに、一致した生徒指導を推進することが大切である。