

出席停止が推進される理論的枠組みの検討

—2001年の学校教育法改正と大阪市の事例に着目して—

坂野 愛実

はじめに

本稿では、問題行動対応の一つとして政府施策より活用が求められる出席停止に着目し、本措置が有する問題と運用が推進される理論的枠組みを整理、検討しながら、それが問題行動対応のあり方と学校教育の価値に、いかに問題を含むものであるかを明らかにする。

かつて文部省は、学校を家庭に次いで非行の波を防ぐ第2の防波堤と位置づけ、非行の問題を「根源が家庭にあるのだからどうにもならない」や「警察などにまかせておけばよい」とすることを誤りとし、学校の能力や権限の及ぶ範囲では「校長や教師の教育愛に貫かれた指導」が必要であると¹、学校教育が可能な限り包摂的であるべきとの姿勢を示している。しかし、2000年以降、連続性をもって提示される政府施策では、段階的指導を踏まえた出席停止の活用、学校と警察の連携や刑罰法規的視点の導入²など、厳罰主義的対応が目指され³、問題を起こす児童生徒の学校教育からの排除性が強まっていることが指摘できる。

これら厳罰主義的対応の基盤にはゼロトレランスという概念があり、厳格な指導基準の設定とそれに基づく画一的な対応が学校には強く求められている。国立教育政策研究所生徒指導研究センター『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—（2006年5月）では、ゼロトレランスを「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」ものとし、「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」の「段階的指導（プログレッシブディシプリン）」と深く関わるものであると示している⁴。そして、この調査研究協力者の主査を務めた明石要一は、ゼロトレランスの概念を「端的に表すとすれば『出席停止の有効活用』」であると示し、出席停止には当該児童生徒を「立ち直らせるべく努力する」ことが含まれ、「ゼロトレランス方式も踏まえて報告書の中で提起している新たな生徒指導のあり方の本義は、『排除』ではなく、『とことん面倒をみる』こと」と説明する⁵。ここでは、出席停止が当該児童生徒に対し包摂的機能を有するものであるとの認識が示されている。

しかし、出席停止は、当該児童生徒の保護者に命ぜられる措置であるが、実質的には、当該児童生徒の教育を受ける権利にも制約をかけ、当該児童生徒を学校から排除する機能を持つ。そのような出席停止が、いかに包摂的機能を有するものとされ、措置の運用が政府施策より促されるのか。出席停止が有する問題と政府施策における出席停止の今日的な位置づけを整理しながら、その理論的枠組みを明らかにし、枠組み自体に問題はないかを検討する必要がある。

1. 出席停止制度の趣旨と運用にあたっての問題

本章では、出席停止制度の趣旨を確認するとともに、本措置運用にあたりどのような問題が指摘されてきたのか、その内容を整理する。

(1) 性行不良に係る出席停止制度の趣旨

性行不良に係る出席停止は、学校教育法第 35 条に規定され⁶、文部科学省初等中等教育局長通知「出席停止制度の運用の在り方について」(2001 年 11 月 6 日、以下、2001 年通知)は、その制度趣旨を「本人に対する懲戒という観点からではなく、学校の秩序を維持し、他の児童生徒の義務教育を受ける権利を保障するという観点から設けられた制度である」と説明している。この当該児童生徒に対する懲戒性の否定、学校の秩序を維持する観点、他の児童生徒の権利を保障する観点は、戦後、文言は異なるものの基本的には一貫して説明されてきた制度趣旨であり⁷、1983 年 12 月 5 日の文部省初等中等教育局長通知「公立の小学校及び中学校における出席停止等の措置について」(以下、1983 年通知)においても同じ文言で制度趣旨が示されている。

(2) 出席停止措置を運用するにあたっての 5 つの問題

前節の通り出席停止は、当該児童生徒への懲戒ではなく、学校の秩序維持と他の児童生徒の権利を保障する観点から当該児童生徒の保護者に命ぜられる措置であるが、それは他方で、当該児童生徒の教育を受ける権利を制約するという内在的矛盾を含んでいる。つまり、出席停止は、それ自体に当該児童生徒とその保護者の権利を制約するという問題を抱え、措置運用の際にも、懲戒的運用がなされていないか、さらに、学校教育からの排除性をいかに措置期間中の教育的支援により除去するのか、また、それが可能であるかを考えなければならない運用が極めて困難な措置である。そして、本措置へは、①権限主体、②措置期間、③権利保障、④公正手続、⑤措置要件の主に 5 つの点から戦後、問題が指摘されてきた⁸。

①は、伝染病以上に教育専門的判断を要する性行不良に係る出席停止において「校長が生徒に対して何ら権利も義務も規定されていないのは明らかに非教育的」⁹とするものである。1983 年通知では「出席停止の措置は、国民の就学義務ともかかわる重要な措置であることにかんがみ、市町村教育委員会の権限と責任において行われるものとされている。ただし、校長に対し権限の委任を行うことはできる」ことが示されるも、教育委員会の役割は、具体的な指揮監督ではなく、教育的な指導助言であること、さらに、校長は学校教師集団の代表であり、権限委任は校長の一存的決定を法認するものではなく、職員会議を通じ学校の教育自治に属することを言い換えたものであると確認されている¹⁰。

②は、期間の定めがないことにより、保護者には子どもを監護・教育する権利の過度の制限が、一方、子どもには教育を受ける権利・将来への発達権における不当な侵害のおそれのあることを、指摘したものである¹¹。1983 年通知において「出席停止の期間は、出席停止の制度の意義にかんがみ、学校の秩序の回復を第一に考慮し、併せて当該児童生徒の状況、他の児童生徒の心身の安定、保護者の監護等を考慮して、総合的な判断の下に決定する必要がある。出席停止の期間は、個々の事例により異なるものであるが、著しく長期

にわたることのないよう配慮することが必要である」ことが示されている。しかし、「出席停止処分は、処分事由中に『他の生徒の教育の妨げとなる』ということが含まれているから、本人の反省のみによって出席停止処分が解除されるとは限らない。本人がどのように立ち直ったとみえても、他の生徒に悪影響を及ぼすと処分権者が判断すれば、停止期間を延長することが可能」¹²であることが引き続き問題として挙げられている。

③は、当該児童生徒の権利保障に対し、本措置が隔離的側面以上のことにふれていないことを問題とするものである¹³。1983年通知は、学校の役割として「保護者との連携・協力を図りながら、当該児童生徒に対する指導を継続して行う」必要を示すが、憲法で教育を受ける権利が教育制度上の原則とされている以上、代替教育のような権利保障の措置が明示的でなければならぬ¹⁴。さらに、そもそも学校が秩序維持目的を優先させ、排他的な本措置に頼るようでは、本人に対する教育的信頼関係を取り戻させるような生活指導を行うことは困難である、と措置自体の問題性も指摘されている¹⁵。

④は、当該児童生徒とその保護者に対する意見聴取及び反論の機会を確保すること、また異議申立権の不明確さを指摘するものであり¹⁶、⑤は、性行不良に重きが置かれ、安易に他の児童生徒への教育の妨げに結び付けられている可能性を指摘したものである¹⁷。

2. 1983年通知および2001年学校教育法改正と5つの問題への応答状況

本章では、第1章で整理した5つの問題に、1983年通知と2001年の学校教育法改正がどのように応答し、措置運用のための条件整備が進められてきたのかを明らかにする。

(1) 「あいまいな措置」の解消を目指した1983年通知

当時、文部省は「社会に大きな衝撃を与えた出来事を契機とし」¹⁸青少年の問題行動への今後とるべき対応策を話し合う「最近の学校における問題行動に関する懇談会」を設置した。本懇談会は1983年3月8日に提言をまとめ、青少年の問題行動について学校、家庭、社会で「緊急に取り組むべき事項」と「長期的に取り組むべき事項」を提示し、出席停止は、学校に関する「緊急に取り組むべき事項」において「学校が最大限の努力を尽くしてもなお学校の正常な教育環境を維持し得ず、他の子どもの教育に支障が生じるような場合には、事後の教育的指導等に十分配慮しながら、法令に定める出席停止の措置又は学校内謹慎による特別の処置等をとることも考慮すべき」ことが示される。そして、適切な指導を行う必要性から文部省が1982年度の中学校の校内暴力発生状況とともに出席停止措置等の状況に関する調査を行った結果、法令によらない自宅学習・謹慎など「あいまいな措置」¹⁹が数多く行われていることが明らかにされた²⁰。この「あいまいな措置」に対し文部省は、「出席停止の措置は、国民の権利義務と関わりがあり、法令解釈と教育上の配慮の両面にわたる適正な運用が必要である」²¹との考えから「問題行動生徒に対する措置に関する検討会議」を開催し、1983年通知を出すに至った。つまり、本通知は、法的根拠のない措置を出席停止の運用によって解消することを目的として出されたのである。

では、1983年通知は、本措置を運用するために、①権限主体、②措置期間、③権利保障、④公正手続、⑤措置要件の5つの問題にどのように応答しているのか。

①に関しては「出席停止の措置は、国民の就学義務ともかかわる重要な措置であることにかんがみ、市町村教育委員会の権限と責任において行われるものとされている。ただし、

校長に対し権限の委任を行うことはできる」とされた。これは、権限主体の枠を広げることで、出席停止を行い易くしたものであり、④とも関わり、自宅学習や自宅謹慎が出席停止以上に行われていた理由の1つであろう市町村教育委員会の議論を待たなければならない手続きの煩雑さを取り除こうとした結果であると考えられる。

②については「出席停止の期間は、出席停止の制度の意義にかんがみ、学校の秩序の回復を第一に考慮し、併せて当該児童生徒の状況、他の児童生徒の心身の安定、保護者の監護等を考慮して、総合的な判断の下に決定する必要がある。出席停止の期間は、(中略)著しく長期にわたることのないよう配慮することが必要である」と示されている。しかし、これらはいくまでも「配慮」の範囲にとどまり、また「他の児童生徒の心身の安定」が考慮要素とされることから、本人の反省に基づかない処分権者の判断がなされる可能性が存在する。

③に対しては、学校の役割として「出席停止の期間中においては、学校としては、保護者との連携・協力を図りながら、当該児童生徒に対する指導を継続して行うことが必要である」と指摘している。しかし、「出席停止は保護者に対して行うものであり、出席停止の期間中においては、当該児童生徒を家庭にとどめおいて、保護者が責任をもつて指導に当たるべきもの」と措置期間中の監護義務と指導の責任を保護者に課しているため、学校と教育委員会の役割として当該児童生徒の不良性除去や教育的支援に関する積極的な対応のあり方は示されていない。これでは、当該児童生徒の有する特別な教育的ニーズに応答できる体制が整えられず、保護者の手には負えない指導を押し付けるものともなりうるため、大きな問題があると言える。

④に関しては「事実の把握に努めるとともに、当該児童生徒や保護者に出席停止について告げ、弁明を聴く機会をもつことが望ましい。」「出席停止は、保護者に対する文書の交付により行うことが適当である」と示されている。しかし、意見聴取と弁明の機会は「望ましい」という範囲にとどまり、さらに、文書交付は「適当」としながらも「緊急を要する場合において口頭により命ずることは差し支えない」とするため、権利を制約する重大な措置でありながらも適正手続が踏まれないまま措置となる可能性を多分に含むものとなっている。

⑤は、「一つの目安」として「(一)児童生徒が教職員に対して威嚇、暴言、暴行等を行い、授業その他の教育活動の正常な実施が妨げられている状況(二)児童生徒が他の児童生徒に対して威嚇、金品の強奪、暴行等を行い、授業その他の教育活動の正常な実施が妨げられている状況(三)児童生徒が学校の施設・設備の破壊等を行い、授業その他の教育活動の正常な実施が妨げられている状況(四)児童生徒が授業妨害、騒音の発生、教室への勝手な出入り等を行い、授業その他の教育活動の正常な実施が妨げられている状況」が例示され、措置の適用が当該児童生徒の性行不良性に求められるのではなく、それが「授業その他の教育活動の正常な実施が妨げられている状況」につながるということが条件であると確認されている。

1983年通知は、これまで指摘されてきた問題に回答しようとする姿勢は見られるものの、その指摘は努力義務にとどまり、また、措置期間中の対応は保護者の監護・指導が基本とされ、教育機関の責任は何ら示されていないため、出席停止は当該児童生徒を学校からただ排除するだけの措置となっている。つまり、1983年通知は、法令遵守を主張するだけで、

自宅学習・謹慎、また、出席停止運用にあたっての問題にも応答できていない。しかし、本通知により、児童生徒の問題行動への対応に関する問題が、自宅学習・謹慎など教育指導上の問題ではなく、出席停止に係る法制上の問題として位置づけられることとなり、当該児童生徒の権利保障的観点により鮮明になったと言える。

(2) 出席停止措置運用のための条件整備を行った 2001 年学校教育法改正

1983 通知以降、出席停止は、1986 年の臨時教育審議会第 2 次答申よりいじめ問題対応への一方策として示され²²、各自治体でもいじめ対策としてその運用が謳われるようになる²³。

そして、出席停止制度は 2001 年の学校教育法改正において法文上の文言を大きく変える。本改正の直接的契機は、内閣総理大臣の私的諮問機関である教育改革国民会議の最終報告「教育を変える 17 の提案」（2000 年 12 月 22 日）で「問題を起こす子どもへの教育をあいまいにしない」ため、「教育委員会や学校は、問題を起こす子どもに対して出席停止など適切な措置をとるとともに、それらの子どもの教育について十分な方策を講じる」と示されたことがある。文部科学省は本報告を受け、「21 世紀教育新生プラン」（2001 年 1 月 25 日）を策定し、「1. 人間性豊かな日本人を育成する」ための政策課題として「4 問題を起こす子どもへの教育をあいまいにしない」ことを明示する。そして、「子どもたちが安心して学び育つ環境の整備」の一つとして「出席停止制度について要件の明確化及び出席停止中の児童生徒への支援措置」に係る『学校教育法』の改正「平成 14 年 1 月 11 日施行」を行い、「各教委における取組の促進」もなされることが示されている。

そして、2001 年の学校教育法改正では 1983 年通知で努力義務とされてきた、保護者の意見聴取と理由及び期間を記載した文書の交付（④公正手続）・市町村教育委員会による当該児童生徒への教育的支援（③権利保障）に加え、性行不良の 4 つの行為類型（⑤措置要件）が法文上明記された。これにより措置を講ずる際の手続きが法的に枠づけられ、また、市町村教育委員会に当該児童生徒の教育的責任が課されたことで、排除だけでなく、包摂的機能をも出席停止は内包することとなる。また、2001 年通知は、①権限主体に関し「出席停止を命ずる権限を校長に委任することや、校長の専決によって出席停止を命ずることについては、慎重である必要がある」ことを示し、②措置期間は「可能な限り短い期間となるよう配慮する必要がある」とする。さらに、④に関し「当該児童生徒の意見を聴取する機会を設けることに配慮する」ことを子どもの権利条約を引きながら指摘している。

2001 年の学校教育法改正は出席停止の運用がいじめ等問題行動への対応策の一つとして求められるなか、本措置をスムーズに行うための条件整備を意図して行われたものであったと考えられる。しかし、その運用のあり方が法的に枠づけられたことで、より厳格な運用が必要となり、政策的意図とは逆に運用しにくい措置となったことが指摘できる。また、法文上明記された措置期間中の教育的支援は、当該児童生徒の権利を保障するため、内在的矛盾に対し、最終的な解決形態として打ち出されたものと見なすことができる。

しかし、出席停止には 2001 年の学校教育法改正を経てもなお法制上の問題が残っている。④に関しては、当該児童生徒に対する意見聴取の機会、当該児童生徒とその保護者の異議申し立ての権利が法文上明記されておらず、特に後者は当該児童生徒の権利を制約する重大な措置である出席停止が、行政不服審査法第 7 条の 8 号に該当するとしてその適用が除外されると説明され²⁴、他法律との関係でも問題を有している。さらに、運用上の課題と

しても、措置要件が性行不良に傾く懲戒的な運用がなされていないか (⑤)、措置期間中の教育的支援が当該児童生徒の特別な教育的ニーズに対応したものとなっているか (③)、措置解除の判断が当該児童の反省的姿勢に基づいているか (④)、そして、これらに係る人的支援などの整備が十分になされているか、を考えなくてはならない。

(3) ゼロトレランス理念に基づく出席停止措置のシステム化

2001年の学校教育法改正以降、政府施策よりゼロトレランスに基づく段階的指導が推進されるなか、出席停止もまた指導・対応基準のなかに組み込まれるようになる。

2005年9月に文部科学省が出した「新・児童生徒の問題行動対策プログラム(中間まとめ)」より、生徒指導体制の強化として学校内規律の維持を指向するゼロトレランス方式を調査・研究していくことが示されると、2006年5月に国立教育政策研究所生徒指導研究センターから『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―が出された。本報告書では、段階的指導(ゼロトレランス方式)を例示しながら毅然とした粘り強い指導を行うために指導・対応基準の明確化と周知が求められ、そのなかで出席停止は「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、(中略)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』ということをお教え、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」と説明される。ここでは、出席停止が生徒指導のなかに位置づけられ、教育的観点から極めて高く評価されている。本報告を受けた文部科学省は「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」(2006年6月5日)を通知し、学校はゼロトレランス方式での段階的指導などを参考に体系的で一貫した指導方法の確立に努め、問題行動に対しては指導基準による毅然とした粘り強い指導を行うことを、そして、教育委員会は出席停止や懲戒に係る規定の周知・ガイドラインの策定を行うなど「学校における生徒指導に対する取組みを効果的に指導し、支援すること」を促す。さらに、文部科学省初等中等教育局長通知「いじめの問題への取組の徹底について」(2006年10月19日)より「いじめを許さない学校づくり」のために出席停止等を含む「毅然とした指導が必要であること」が提示されると、出席停止はいじめ問題を中心として運用が求められるようになる²⁵。

その後、文部科学省は『生徒指導提要』(2010年3月)を策定し、生徒指導体制を充実させるために「生徒指導の方針・基準の明確化・具体化」と対応マニュアルや指導基準による対応の必要性を確認する。そして、文部科学省は「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針―子どもの『命』を守るために―」(2012年9月5日)のなかでいじめ対応にあたり「出席停止制度についてその活用を図る」ことを示す。また、教育再生実行会議第一次提言「いじめ問題等への対応について」(2013年2月26日)では、「毅然として適切で効果的な指導を行うよう、教職員等の関係者が採るべき対応をルール化し、迅速に対処すべき」であるとともに「いじめられている子どもを守るため必要なときは、教育委員会は加害児童等の保護者に対し、当該児童等の出席停止措置等を実施する」ことが改めて求められる。そのようななか、2013年6月28日にいじめ防止対策推進法が制定され、「第

四章いじめの防止等に関する措置」として出席停止が第 26 条（出席停止制度の適切な運用等）に規定される。

以上の通り、ゼロトレランスに基づく段階的指導が政府施策として求められるなか、出席停止は生徒指導上有効な手段として位置づけられた。さらに、「毅然とした対応」のために指導・対応がマニュアル化され、そのなか出席停止が組み込まれることで、2001 年の学校教育法改正による運用への条件整備に加え、そのシステム化が図られていると言える。

3. 出席停止措置推進の理論的枠組みとその問題点

本章では、教育改革国民会議第 1 分科会の議論、2001 年学校教育法改正に係る国会審議、政府施策を体現する大阪市「個別指導教室」導入過程の議論に着目し、出席停止が推進される理論的枠組みを整理し、それがどのような問題を含むものであるかを明らかにする。

（1）2001 年の学校教育法改正に係る議論

① 排除の論理に組み込まれる出席停止－教育改革国民会議第 1 分科会の議論

出席停止は、教育改革国民会議の第 1 分科会「人間性」でその活用が話し合われた。出席停止に係る議題を終始リードしていたのは、河上亮一委員である²⁶。河上委員は、第 1 回分科会（2000 年 5 月 25 日）で『学校の教育力』はほとんどなくなっている状況だと思いますから、（中略）もし学校にある程度の力を発揮させることが必要だということがあるのだとすれば、具体的な武器を与えなければまずいだろう。」「たった 3 名か 4 名の学校の枠組みに全く入らない生徒がいるために大混乱するんです。（中略）そのときに、とりあえずそういう生徒を今の学校とは違う場所に収容して、別のタイプの教育をすべき」と主張する。この学校に与えるべき「武器」、そして、学校外で教育する手段として示されたのが出席停止である。ただし、運用を促すだけでは「実行」されないだろうとの考えから、第 2 回分科会（2000 年 6 月 15 日）では「学校が問題生徒を排除する権限と義務を法律に明記すること」を求める。この主張は分科会全体で受け入れられ、第 4 回分科会（2000 年 7 月 7 日）での排除だけでなく、「別の機関でもうちょっと手厚く教育する」観点と第 6 回分科会（2000 年 7 月 18 日）での示された費用対効果の観点²⁷を踏まえ、「学校の枠組みに全く入らない生徒」は、出席停止を用いて学校から「排除」し、「別の機関」で「矯正」²⁸する方針が固められた。

問題行動の実態を深刻に捉え、学校での対応が困難な現状があるとする第 1 分科会の認識はそれ自体、教育内容や学校への支援方策を考える上で重要であり、そこでは教育・支援体制を整えるため、人員加配を含む条件整備のあり方を考える必要がある。しかし、本分科会は、費用対効果の観点から教職員定数の改善に代わる方策として当該児童生徒を学校から「排除」し、別の機関で不良性を除去する方法を提示する。そして、出席停止は対応の前提条件となる「排除」の手段としての運用が想定されているのである²⁹。ここでは、まず、当該児童生徒の有する不良性が、A 学校教育での対応が可能な範囲だが、現状では指導・支援体制が整えられないため、出席停止を講じて別の機関で対応するのか、B そもそも学校教育の範囲では対応できないものであるのか、が問われなければならない。A の場合、早急に制度改善を含む条件整備を進める必要があり、B の場合、児童福祉・少年司法領域での教育的支援も必要となるため、出席停止を用いて学校の権限・能力の範囲で対

応すること自体に問題がある。どちらにしても、出席停止措置期間中の当該児童生徒に対する教育的支援を目的として措置を講じ、問題行動へ対応しようとする方針は、学校が抱える問題にも当該児童生徒の特別な教育的ニーズにも適切には応答することができないのである。

さらに、本分科会では、偏った子ども観³⁰とそれに基づき児童生徒の考えや行動を統制する学校のあり方³¹、また、学校が定める教育方針や能力基準に満たない児童生徒を保護者の責任として学校から「排除」すること³²が話し合われている。このような考え方を踏まえても、本分科会において出席停止は、排除の論理に組み込まれていると言える。

② 指導・支援体制の充実による排除の論理の否定—2001年学校教育法改正に係る国会審議

2001年の学校教育法改正に係る第151回国会では、学校での指導の充実を巡る議論より、排除の論理に基づく出席停止の運用は認められないことが確認されている。この点は、参議院本会議（2001年6月15日）日本共産党阿部幸代議員の質問に対する遠山敦子文部科学大臣（以下、遠山大臣）の答弁に端的に表れている。阿部議員は、教育改革国民会議の「問題を起こす子供を隔離、排除すれば教育が成り立つという考え方」を問題とし、「教育の営み」とは「先に排除ありきではなく、問題行動を起こす背景をとらえ、それに対する適切な改善を実行し、子供や家族に対する援助を行うこと」ではないかと問う。これに対し遠山大臣は、問題行動の原因を当該児童生徒とその保護者にのみ求めるのではなく、「家庭のしつけあるいは学校のあり方、地域社会における連帯感の弱まり、青少年を取り巻く環境の悪化などの要因が複雑に絡み合って発生している」と捉え、「それぞれの事例に即して、学校において全教職員が一致協力して日ごろからの生徒指導に十分取り組むとともに、学校のみならず関係機関の職員から成るサポートチームを組織して、地域ぐるみで児童生徒や保護者に対し指導、援助を行うことが重要」と答える。この考えはその他議員の質問³³でも繰り返し説明され、学校での指導の充実を図るため、指導・支援体制を整える必要性が確認されている。

問題は、指導・支援体制の内実をどのように保障していくのかであり、これは出席停止に大きく関わる。つまり、出席停止は「学校が最大限の努力を行っても解決せず、他の児童生徒の教育が妨げられている場合に、他の児童生徒の教育を受ける権利を保障する観点から」³⁴とられる。この「最大限の努力」が通用しない状況には、学校の能力が及ばないこと、学校が能力を発揮するだけの環境が十分に整えられないこと、が考えられ、前者の場合、学校教育では対応できないため、児童福祉・少年司法領域での対応を考える必要がある。後者の場合、学校での指導・支援体制を整えることが必要となり、その内実保障のあり方が問題となる。そして、国会審議では、文部科学省が想定する内容では、問題行動の実態には対応できないことが指摘され、人的支援の観点からその内容を深めていく。

措置期間中の教育的支援に関する質問のなかで岸田文雄文部科学副大臣（以下、岸田副大臣）は、「やはり人的な部分で十分かという問題が出てくるわけですが、従来から学校において行っております生徒指導担当教員等の加配に加えまして、平成十三年度から各県二名程度の教員定数の上乗せをするということになっております。こうした上乗せをすることによりまして、今申し上げましたような対応において人材の確保がされる」³⁵と説明す

るも、人的支援の整備として不十分であると繰り返し指摘されるなか³⁶、遠山大臣より「この問題についてもそうでありますし、教育の充実のために、さらに教員定数でありますとかいろいろな面の措置をしなければならないと思っております。今、委員の力強い応援のお話を聞いて私ども大変心強く思っております、その方向で検討していきたいと思えます。」³⁷と加配だけでなく、教職員定数の改善も視野に入れた指導・支援体制の充実が確認されている。これは、問題行動の深刻化を防ぐだけでなく、すべての児童生徒の豊かな教育を行うためにも重要であり、出席停止の活用が求められる状況を踏まえると、早急な対応が必要である。

しかし、次節で見ていくように、大阪市では、上記国会審議で確認された指導・支援体制が今日においてもなお制度上未整備であることから、当該児童生徒の特別な教育的ニーズに回答するためには、出席停止を講ぜざるを得ないとする説明がなされているのである。

（２）大阪市「個別指導教室」導入過程の議論

①「生活指導サポートセンター（個別指導教室）」の事業概要とその意義

出席停止措置期間中の教育的支援のあり方は、明確な定めがあるわけではないため、多様な形態をとりうるものとなっている³⁸。その一形態として2015年5月、大阪市西成区に「生活指導サポートセンター（個別指導教室）」が開設された。

本センターは、学校の生活指導に関し、学校からの要請を受け、訪問調査等による実態把握と状況分析を行いながら、必要に応じて関係機関との連携を含めた対応のあり方を調整、また、学校訪問も視野に入れた指導助言を行うことを目的とした施設である³⁹。つまり、児童生徒の問題行動等学校が抱える困難に対し、学校だけでは解決が難しく、特に関係機関との連携を必要とする事案では、学校が個別に各機関との調整を図ることは大きな負担となることが考えられるため、学校の主体性を尊重しながら進められる調整や指導助言が行われる場合、本センターの役割は学校における負担を軽減するだけでなく、当該児童生徒の有する特別な教育的ニーズに回答する支援にもつながり、それ自体重要なものである。

そして、個別指導教室は「出席停止を措置する児童生徒、また、それに相当する児童生徒と判断され、個別の施設での個別指導が適切であると判断された場合、学校からの具申に基づき、保護者の同意を得て、学習への支援等の教育上必要な措置を講じ、当該児童生徒の立ち直りを支援する」⁴⁰場である。本教室では「教科学習とともに体育的・文化的な教育内容やカウンセリングの時間を取り入れた個別指導プログラム」⁴¹が実施される。当該児童生徒へは出席停止措置期間中の教育的支援が市町村教育委員会に義務づけられているため、個別指導教室として教育的支援の場が確保され、その内容も学校だけでなく、関係機関における専門家の意見を踏まえた「個別指導プログラム」より当該児童生徒の特別な教育的ニーズに回答しうる体制が整えられていることは教育的支援の内実保障にもつながると言える。

② 学力向上施策と生徒指導の効率化

前項で確認したように「生活指導サポートセンター（個別指導教室）」自体は、指導・支援体制として意義がある。しかし、大阪市では、個別指導教室は問題行動対応として真に

必要な指導・支援体制として考えられたわけではなく、財政上、十分な人的支援を各学校へ行うことができないため、その代替策として出されたことが橋下徹市長より説明されている。2014年6月10日の大阪市長会見で、橋下市長は、あるレベルの問題行動・いじめを行う児童生徒へは出席停止を講じ、個別指導教室で指導する方針を示した⁴²。本方針に関して「実際に子どもたちの、そういう問題ある行動の子どもたちによってね、授業が成り立たない。先生が疲弊してしまってる。(中略)学校全体に、10人も20人も特別に教員をね、プラスで増員するっていう、そんなことができるんだったらやりたいけども、それは財政的に無理な訳ですよ。そうなれば、やっぱりそういう子どもたちをね、特別に受け入れるようなそういう体制をつくって、そこに人とお金を集中させてね、しっかり手厚く指導していく。このやり方以外に、もし他のやり方があるって言うんだったら、やっぱり代替案を示して批判してもらいたい」と、学校で「授業が成り立たない」深刻な状況があるが、財政的問題からそれに対応する十分な教員を各学校に配置できないため、別の体制で「手厚く指導」する方法を取らざるを得ないことが説明されている。さらに、「出席停止をやったあとにその子どもを、じゃあ、どうやって指導するのかっていうのはやっぱり法律で抜けてるんです。で、それは文科省の通知では、親のその監護のもとで指導するってなってるんですよ。(中略)こんなね、いい加減な制度ないですよ。だから、僕が今回、今回やろうとしてるのは、出席停止という制度がある以上、出席停止をした、じゃあ、その子どもたちの受け皿を、受け入れ体制をしっかりとつくるということなんですよ。」「学校現場があり、こっち側に自立支援施設や少年院や鑑別所がある。そしたらこの真ん中の部分がね、必要だろうということで、この真ん中の部分をつくらうとしてるだけなんですよ。」「ああ、やっぱりこの生徒はね、この個別指導教室に入れた方が子どもたちのためになるなと思わせるぐらいの、その人的な体制整えますよ」と、保護者による監護義務と指導を基本とする出席停止制度は問題であり、個別指導教室がその問題を解決するものであること、また、本教室は、学校教育から児童福祉・少年司法領域へ至るまでの「真ん中」に位置づくもので、そこでの教育は、学校での教育以上に当該児童生徒の「ためになる」と説明される。

しかし、大阪市では、学校教育の価値を数値的学力に置き、その学力向上に教員が専念できるよう生徒指導を効率的に行うための一方策として出席停止を活用し、個別指導教室で当該児童生徒を教育しようとする意図も見えるのである。出席停止の活用と個別指導教室は「市長と教育委員との協議」(以下、「市教協議」)を中心に話し合われている。

第1回「市教協議」(2014年4月22日)では、問題行動を起こす児童生徒により「まじめに授業を受けたい子どもが不利益を被っている」(林園美委員長職務代理者の発言)⁴³ことからその解決手段として西村和雄委員よりゼロトレランスに基づく段階的指導が示され、[表3]の通り対応方針と効果が確認される。本方針の目的は、ルールの適用によって生徒指導の効率化を図り、教員が授業に専念できる環境を作ることにある。教員が授業に専念できることはそれ自体、児童生徒の学びの質を高めることにつながり、重要である。

表3 問題行動への対応方針と教員への効果

	対応方針	教員への効果
第一段階	ルールを設定し段階的に指導を行うことで、問題行動が発展しないようにする	ルールに従い行動することで生徒指導に割く時間が減り、授業に時間を使える
第二段階	ルールの適用が難しい児童生徒へは、出席停止措置を講じ、在籍校とは異なる場所に対応する	全てを教員に負わせるのは無理であるため、必要な部隊をつくり、教員が授業に専念できる

(第1回「市教協議」の議論から筆者が作成。)

しかし、大阪市では、「大阪市教育振興基本計画」(2013年3月)の「めざすべき目標像」として「全ての子どもたちが学力を身に付けながら健やかに成長し、自立した個人として自己を確立し、他者ととともに次代の社会を担うようになること」が明示され、学力向上施策では「全国学力・学習状況調査」の正答率など目標が設定されている⁴⁴。さらに、「中学生チャレンジテスト」⁴⁵と「大阪市統一テスト」⁴⁶によって府・市教育委員会による内申書と通知表の評定管理も行われている。大阪市の評定管理に関し、2015年第5回教育委員会会議(2月24日)では、学校間で評定基準に差が出ているのは絶対評価による問題とし、大森不二雄委員長より「絶対評価というのは、学校を超えて、教師を超えて、共通の評価尺度を備えた評価のことを本来の意味の絶対評価、真の絶対評価で、それは学問的な定義でございますので、大阪市においては真の絶対評価を導入していこうということでございます。」また、西村委員より「絶対評価の名の下で、数学、理科、国語、英語などもふくめて、テストの点数だけでなく、関心・意欲・態度を点数化して各教科の評価とするという方法が全国に広まりました。本来の絶対評価とは、例えば80点以上は全部員5とかいうものです。ところが、いわゆる絶対評価の名のもとに導入されたのは、本来の絶対評価とは似ても似つかない、関心・意欲・態度も点数化することで、教員が主観的に生徒の各教科の点数を決める方式なのです」と関心・意欲・態度を評定の対象から外し、客観的な判断が可能とされる数値的基準のみを対象とした市内共通の評定基準を定めるために「大阪市統一テスト」は導入された⁴⁷。つまり、大阪市では、数値的学力が絶対的基準とされ、学校教育の価値が矮小化されている。

一方、問題行動を有する児童生徒に対しては、第1回「市教協議」で橋下市長より「出席停止などを行い、他の特別な学校、あるいは学級で手厚く授業支援する仕組みの設置」を今後の検討課題とすることが提案され、本提案は、第2回「市教協議」(2014年6月10日)で「前回の協議会で市長からゼロトレランスとオルタナティブスクールについて検討してほしいという投げかけがあった」(大森委員長の発言)⁴⁸と引き続き話し合われる。そのなかで出席停止と個別指導教室は、大森委員長より「排除の理論ではなく、立ち直らせる指導をし、学習面、教科指導のサポートをしていくという提案」であると説明される。また、出席停止に関し西村委員は、「ルールを明示することは問題行動を起こす子供を少なくすることであって、目的は出席停止に至る子どもが出ないようにすること。子どもたち

が自分で控えるようにすることがその目的である。」「ルールせずに、罰するのではなく、ルールをはっきりさせ、それを破ったから罰する、その結果問題行動がなくなる、ということにすべき」ことが提案される。本提案は「安心ルール表」⁴⁹として保護者に配布されることが想定され、実際に大阪市立のある小・中学校では、出席停止を明記した「学校生活のきまり（保護者用）」（2015年度）・「安心ルール」（2016年度）が保護者に配られている。本協議では、出席停止を「安心ルール表」に明記することで、子どもたちへの直接的効果（問題行動を控えるという抑止的效果）をもつことが期待されている。ただし、出席停止を「安心ルール表」に記載することは、子どもたちへの効果と併せ、ルールを破ったから罰するというプロセスのなかに出席停止が組み込まれるため、当該児童生徒への懲戒性を有しうるものとなり、制度趣旨に反することが指摘できる。さらに、「学校生活のきまり（保護者用）」は「お子様と一緒に読みいただき、家庭指導の参考としていただきたく思います」と児童に向けた資料として直接的効果を想定するだけでなく、学校の指導基準が家庭での教育までも縛りうるものとなっていることが問題として指摘できる⁵⁰。そして、この「学校生活のきまり（保護者用）」で示される「指導基準及び指導形態」表は「児童の厳罰化を目的としたものではなく、あくまでも学校として適切な学習環境を整え、児童の学力と学習意欲を向上させることを目的」とするものであることも説明されている。つまり、「児童の学力と学習意欲を向上させることを目的」とする「安心ルール表」によって、家庭での教育をも想定しながら、学校における児童生徒の行動を抑制・管理しようとする姿勢が見て取れるのである。

おわりに

出席停止は、当該児童生徒の権利を制約するため、その運用は抑制的になされなければならない。さらに、本措置には法制上の問題や運用における課題が2001年学校教育法改正を経てもなお存在している。しかし、出席停止の今日的な位置づけは、措置期間中、市町村教育委員会に当該児童生徒への教育的支援が義務づけられたことで、政府施策では、本措置が教育的観点から極めて高く評価され、活用が促される。これは理念的なものにとどまらず、ゼロトレランスに基づく段階的指導の導入を背景に、大阪市は適用基準を明示し、措置期間中の教育的支援体制を整備していることから、より現実味を帯びたものとなってきている。

しかし、ゼロトレランスに基づく段階的指導や出席停止の活用など厳罰化により問題行動の抑制を試みる政府施策の今日的な方向性は、真に教育的意義をもつものとして志向されているわけではない。出席停止の活用に係る議論に着目すると、1) 児童生徒の問題行動に対し、本来は教職員定数の改善など人的支援の観点から指導・支援体制の充実が図られるべきである。2) しかし、費用対効果や財政上の問題が壁となり、体制の充実は制度上、実現できない。3) そこで、出席停止を活用し、「手厚い指導」を行える環境を整備した場所に当該児童生徒を集め、特別な教育的ニーズにตอบสนองしていく、という理論的枠組みから出席停止の推進は謳われる。つまり、本措置の活用は指導・支援体制の整備ができないことによる妥協の産物であり、1) の真に求められる体制を実現するためには、2) をいかに解決するかが課題なのである。しかし、大阪市の事例からは、数値的学力に絶対的価値が置かれることにより、生徒指導の効率化が目指され、出席停止も効率化の一方策として

位置づけられる面があることも確認できた。ここでは、学校教育の価値が矮小化し、また、教師の専門性も狭められているため、学校において児童生徒の学びを豊かに実現していく必要性和その内容が改めて考えられなければならない。そして、これは、児童生徒の問題行動対応に係る政府施策の今日的发展方向性を鑑みても日本の学校教育のあり方として検討する必要がある。

本稿では、出席停止の活用に関し、法改正に係る議論と自治体の一事例を検討したに過ぎないため、(1)他自治体の事例における理論的枠組みを検討していくこと、また、大阪市の事例で学校教育の価値が矮小化されていることを明らかにしたが、政府施策では検討できなかったため、(2)政府施策として学校教育の価値がどのように考えられているのか、また、それが学びの豊かさの観点から問題はないのかを明らかにすることを今後の課題とする。

注

¹ 文部省『生徒指導の手びき』（大蔵省印刷局、1965年）188-189頁。

² 学校と警察の連携は「教職員が毅然と適切な対応を」とることを目的とし（2012年11月2日文部科学省通知「犯罪行為として取り扱われるべきと認められるいじめ事案に関する警察への相談・通知について」）、内容は、Ⅰ情報共有、Ⅱ警察への相談・通報、Ⅲ刑罰法規的視点への理解、に大別できる。Ⅰは今日の動向ではなく、警察庁通達「少年非行防止における警察と学校との連絡強化について」（1963年10月10日）でも指摘されている。しかし、最近はより実践的な場面での連携が想定されるようになり（2002年5月27日文部科学省通知「学校と警察との連携の強化による非行防止対策の推進について」）、Ⅱの相談といった個別具体的な関わりが重視されている。Ⅲは文部科学省通知「早期に警察へ相談・通報すべきいじめ事案について」（2013年5月16日）など、犯罪行為にあたる事案が例示されている。

³ この厳罰主義的対応の推進は、すでに文部省通知「児童生徒の非行の防止について」（1980年11月25日、以下、1980年通知）で「きぜんたる態度をもって生徒指導にあたること」と、その認識が示されている。当時文部省から出された問題行動に係る通知には、①文部省通知「児童生徒の問題行動の防止について」（1978年3月7日）、②1980年通知、③文部省「生徒の校内暴力等の非行の防止について」（1981年4月23日）などがある。これら通知では、生徒指導に関し、①②③と進むごとにより細かな点に着目し、ルールを定め、それに基づく画一的な指導の強化が行われるようになっている。

⁴ 本調査研究は、文部科学省「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム（中間まとめ）」（2005年9月）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2004年11月より進めてきたものである。

⁵ 朝日新聞『「寛容度ゼロ」生徒指導』（2006年6月17日）における明石要一氏の発言。

⁶ 学校教育法第35条は、同法第49条により中学校に準用される。

⁷ 当時、文部省学校教育局庶務課長であった内藤誉三郎の著書『学校教育法解説』（ひかり出版社、1947年8月）でも出席停止は「他の児童への迷惑を慮つての出席停止について規定したもの」（68頁）であり、「性行不良と認められる児童に出席停止を命ずることができると規定しているのは他の児童の教育に妨げがあると認められる理由によるもので懲戒としての規定ではない」（58頁）とされる。なお、引用部分の旧字体は当用漢字に改めた。

⁸ 性行不良に係る出席停止の問題は、1983年通知前後におおよそ洗い出されている。

⁹ 坂本秀夫『生徒懲戒の研究』（学陽書房、1982年）57-58頁。

¹⁰ 兼子仁『「出席停止」と校長の権限』（『季刊教育法』第51号、1984年）37頁。

-
- ¹¹ 小林高記「出席停止とその周辺の考察」(『国士館大学文学部人文学会紀要』第8号、1976年) 3頁。
- ¹² 牧柁名「『出席停止』と教育をうける権利」(『季刊教育法』第51号、1984年) 11頁。
- ¹³ 小林、前掲論文、3頁。この当該児童生徒への教育は、これまでの行政解釈でも一貫して保護者の監護義務の範囲であること、また、性行不良が改められない場合には、児童福祉・少年司法領域での対応を考えるべきであることが示されている。
- ¹⁴ 牧、前掲論文、10頁。
- ¹⁵ 兼子、前掲論文、34-37頁。
- ¹⁶ 牧、前掲論文14-15頁。
- ¹⁷ 牧、前掲論文、12-13頁。小島喜孝「『出席停止』の教育法的検討」(『僻地教育研究』第42号、1988年) 137頁。
- ¹⁸ 横浜市の中学生等による浮浪者殺傷事件や町田市の中学校における事件などを指す。
- ¹⁹ 遠山敦子「児童一生徒の問題行動と出席停止の措置」(『季刊教育法』第51号、1984年) 19頁。
- ²⁰ 文部省初等中等教育局中学校教育課「昭和五十六年度及び昭和五十七年度における出席停止等の状況に関する調査について」(『教育委員会月報』第35巻第3号、1983年) 37-42頁。出席停止は、1981年度[9県144件]1982年度[20県287件]、自宅学習・自宅謹慎等は、1981年度[17都道府県114件]1982年度[30都道府県547件]とられている。
- ²¹ 遠山、前掲論文、19頁。
- ²² 中央教育審議会答申「新しい時代を拓く心を育てるために一次世代を育てる心を失う危機」(1998年6月30日)でも「ナイフあるいは覚せい剤などの薬物を校内に持ち込んでいることが分かったとき、あるいは、目に余る暴力行為が見られるとき、学校は、『社会で許されない行為は子どもであっても許されない』という考え方に立ち、全校一丸となって毅然とした態度をとるべきである。その際、必要な場合には、校長の判断により、出席停止等の措置をとることもためらうべきではない」ことが指摘されている。
- ²³ 朝日新聞より「出席停止の前に対策を 教育改革推進会議がいじめ問題で協議」(1995年3月21日[山梨])、「県教委、いじめと体罰の防止・指導へ報告書まとめる」(3月29日[群馬])、「いじめの子の出席停止も 県教委に対策協 警察連携含む報告書」(1月17日[福岡])。
- ²⁴ 遠山、前掲論文、27頁。第151国会参議院本会議(2001年6月15日)遠山敦子文部科学大臣答弁でも「学校における処分につきましては、教育の性質上、一般的な不服審査にはなじまないものでありますことから行政不服審査法の対象外」と説明されている。
- ²⁵ 教育再生会議第一次報告「社会総がかりで教育再生を一公教育再生の第一歩」(2007年1月24日)では、「いじている子供や暴力を振るう子供には厳しく対処、その行為の愚かさを認識させる」手段として「出席停止制度を活用し、立ち直りも支援」することが促され、文部科学省初等中等教育局長通知「問題を起こす児童生徒に対する指導について」(2007年2月5日)では、学校と教育委員会に出席停止を含む毅然とした対応が求められている。
- ²⁶ 河上亮一委員は、埼玉教育塾(プロ教師の会)代表を務めた人物である。
- ²⁷ 第6回分科会における河上委員の発言「1兆円で30人学級にするよりも。何千億か使えば、今の普通の学校でやっている教育よりも非常に手厚い教育が行える」。これは「教育改革国民会議第1分科会レポート」(第2回分科会資料、以下、「河上レポート」)の「すべての子どもに同じ教育を行うという極端な平等主義を改める必要がある。30人学級に1兆円を使うより、学校を複線化するために予算を使う方が現実の混乱をおさえる力になるだろう。不登校の生徒と暴力的な生徒に特別な場を用意する必要は、学級そのものを教育の場にすることと同じ位重要なことだ」という考えに基づくものであると考えられる。
- ²⁸ 「矯正」は、第6回分科会での中曽根補佐官の発言によるものである。
- ²⁹ 学校の秩序が維持できず、他の児童生徒の義務教育を受ける権利が侵害されている場合、

学校では当該児童生徒の問題行動に十分対応できていない状況があるため、当該児童生徒と他の児童生徒双方の教育・指導体制を整える必要性から本措置をとることも考えられる。

³⁰ 教育改革国民会議「第1分科会の審議の報告」（2000年7月26日）では「子どもはひ弱で欲望を抑えきれ」ない存在とする。

³¹ 「河上レポート」（注27）、「学校は教育の場であることを再確認し、子どもは生徒として学ぶ存在であるとして、自分を限定して生活することを要求する、つまり、教師の言うことを基本的にくく、ということである。」また、第6回分科会の山折哲雄委員の発言「“飼い馴らし” “訓練し” “叩き直す” という、強制的な機能は学校の本質的な機能だったと思います。（中略）学校の基本的な機能にそういう機能があるんだということをアピールすることは、今の時点で必要だと私は思います」などに表れている。

³² 「河上レポート」（注27）、「小学校入学以前に、集団生活になじめるような力を家庭でつけることを要求する。もし、そのような力のついていない子どもについては、一年入学を遅らせるとか他の機関で教育を受けることを決める権限を学校に与える。同時に、そのように動く義務を与える。」

³³ 衆議院本会議（2001年5月29日）公明党西博義議員、衆議院文部科学委員会（2001年6月13日）民主党山元勉議員、参議院本会議（2001年6月15日）公明党山下栄一議員、参議院文部科学委員会（2001年6月21日）公明党荒木清寛議員による質問など。

³⁴ 参議院本会議（2001年6月15日）公明党山下議員の質問への遠山大臣の答弁。

³⁵ 衆議院文部科学委員会（2001年6月5日）自由民主党谷本龍哉議員の質問への答弁。

³⁶ 衆議院文部科学委員会（2001年6月5日）民主党山元勉議員や同委員会（2001年6月6日）山口壯議員、参議院文部科学委員会（2001年6月13日）民主党久保亘議員など。

³⁷ 衆議院文部科学委員会（2001年6月6日）山口壯議員の質問への答弁。しかし、山口議員は「この間、三十人以下学級法案を私も提案させてもらったけれども、足りない、足りないけれども今の財政状況だからしょうがない、こういう結論で二万二千五百人の加配でとどめたわけです」と教職員定数の改善が財政的理由で阻まれる現状があることも指摘する。ただし、「だけれども、文部科学省としては、これからも引き続き学校の先生の数をこういう事態にも対応できるように整えていきたい、こういうのがあるべき答弁じゃないですか、政治家として」と質問を続け、遠山大臣の答弁に至る。

³⁸ 多様な形態の例として2001年通知では、「家庭の監護に問題がある場合、出席停止期間中、家庭以外の場において当該児童生徒に対する指導を行うことも考えられ」、「教育センターや少年自然の家等の社会教育施設など」、「地域の関係機関や施設」、「校内での指導を取り入れることが当該児童生徒の立ち直りを図る上で有効であると認める場合には、他の児童生徒の教育の妨げとならない限りにおいて、これを行うこともあり得る」としている。

³⁹ 大阪市教育委員会事務局指導部生活指導サポートセンター（個別指導教室）「生活指導サポートセンター 生活指導サポートセンターの概要」（2019年4月）。

⁴⁰ 同上資料。

⁴¹ 同上資料。

⁴² 大阪市教育委員会「『暴力行為を許さない開かれた学校づくりのために』児童生徒の問題行動への対応に関する指針」（2013年9月）の18-22頁に問題行動・いじめレベルが例示されており、出席停止はレベルⅢを繰返すか、レベルⅣに該当する行為が対象とされる。

⁴³ 「教育子ども委員会」（2014年6月24日）でも笹田文雄主席指導主事が大阪市の児童生徒の問題行動が2012年に全国平均の2.12倍を記録していると深刻さが説明されている。

⁴⁴ 「大阪市教育振興基本計画－改革の第2ステージ」（2017年3月）でも学力向上施策の内容として示されている。

⁴⁵ 大阪府で2014年度から中学生を対象に実施され、大阪府教育委員会が「調査結果を活用し、大阪府公立高等学校入学者選抜における評定の公平性の担保に資する資料を作成し、市町村教育委員会及び学校に提供する。」（「平成31年度中学生チャレンジテスト実施要領」）

大阪府教育委員会「令和2年度大阪府公立高等学校入学者選抜における調査書評定の府内統一ルールのお知らせ」では、「公平な入試を実施するため、各中学校がつける調査書の評定について、大阪府全体の状況に照らし適正であるかどうかを確認するために、チャレンジテストを活用した府内統一ルールを定めて」おり、中学校の「調査書の評定」に関し「各中学校が、自校の『評定の分布』や『評定平均』がチャレンジテストの結果を使って定めた『評定の範囲』『評定平均の範囲』に収まらない場合は、評価方法を見直し、その過程で「通知表等の評定に比べて、高い（低い）評定がつく」こともあると説明されている。

⁴⁶ 2015年度から中学3年生を対象に実施されている。大阪府教育委員会「2020年度大阪府公立高等学校入学者選抜における調査書に記載する評定等に関する方針」（2019年4月3日、以下、「大阪市方針」）では、「大阪市統一テストの結果は、個々の生徒の評定に活用する」こと、そして、活用のあり方として、大阪府教育委員会「令和元年度『大阪市中学校3年生統一テスト』実施のお知らせ（2次）」（令和元年9月）では、全市の得点分布において「上位10%に入る生徒には、評点『5』・上位24%に入る生徒には、評点『4』以上・上位43%に入る生徒には、評点『3』以上」を必ず与えることが示されている。

⁴⁷ 「大阪市方針」（注46）では、「評定は、『知識・理解』『技能』及び『思考・判断・表現』等の学力を客観的に評価するものとし、『関心・意欲・態度』の評価は、別途特筆すべき点を文章化して記載する」と説明されている。

⁴⁸ 大森委員長は続けて「ゼロトレランスと言う言葉は誤解を生む言葉であり、子どもたちの安全安心な学校生活を送り、教育を受ける権利、これが守られていない現状があるので、これを確立するためのルールであるということを強調したい」と主張する。これに対し橋下市長は「ゼロトレランスやオルタナティブという言葉が現場の感覚からずれがあるということであればそういう言葉は使わずにこういうことでやればいい」と答え、「市教協議」ではゼロトレランスを「ルール」という言葉で表現している。

⁴⁹ 「教育こども委員会」（2014年6月24日）で大森委員長が「児童生徒の問題行動への対応に関する指針」を「安心ルール表」として保護者・児童生徒用に整理すると説明している。

⁵⁰ 「指導基準」表には、「身につけるべき生活習慣」が「問題行動レベル」と併記されている。