



Title	ゼロトレランス型教育の日本における変質
Author(s)	金, 和永
Citation	待兼山論叢. 哲学篇. 2020, 54, p. 61-74
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/91359
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

《研究ノート》

ゼロトレランス型教育の日本における変質

金 和 永

キーワード：ゼロトレランス／学校教育／段階的指導／生徒指導／規範意識

はじめに

本稿では、現在日本の教育現場が採用している「ゼロトレランス型」と呼ばれる生徒指導について、その導入の経緯の一端を記述することで、日本でのゼロトレランス型教育の現在に至るあり方を示す。

第1節 「ゼロトレランス型教育」の日本での研究と教育政策への反映

先行研究によれば、ゼロトレランス型教育が日本の教育施策の中で本格的に研究・言及されたのは、国立教育政策研究所が2006年に発行した『「生徒指導体制のあり方についての調査研究」報告書－規範意識の醸成をめざして－』（以下「2006年国教研報告書」とする）である¹⁾。同報告書の「【コラム】段階的指導（プログレッシブディシプリン）の事例」において、ゼロトレランスは以下のように「段階的指導」との関わりで説明される。

「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。」²⁾

これに先立つ2005年9月、文部科学省が公表したのが「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム（中間まとめ）」である（以下、「2005年新プログラム」³⁾。「2005年新プログラム」の「はじめに」では、2004年から2005年にかけて発生した小・中学生による傷害・殺人事件をふまえ、「学校、家庭及び地域社会において子どもを取り巻く全ての大人たちが真摯に考え取り組みなければならない重要な課題が提起されており、これらの課題に対する対策は急務となっている」として、重大な犯罪に至る問題行動の抑止が喫緊の課題であるという認識が述べられている。⁴⁾

「2005年新プログラム」においては、ゼロトレランスは、「3 当面の対応策」の「1. 学校で安心して学習できる環境作りの一層の推進」という項目の中で、「生徒指導体制の強化」の一つとして、以下のように言及される。「(3) 文部科学省においては、これらの各学校等の取組みを支援するため、以下の対応策を重点的に推進する。…② 生徒指導体制の強化／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、学校内規律の維持を指向する「ゼロ・トレランス（毅然とした対応）方式」のような生徒指導の取組みを調査・研究するなど、生徒指導体制の在り方について見直しを図る。」⁵⁾

ここで、ゼロトレランスは「毅然とした対応」と言い換えられている。「2006年国教研報告書」においても、「ゼロトレランス」という用語はほとんど使われておらず、生徒指導の文脈で「毅然とした生徒指導」や「毅然とした態度」という表現が用いられている。

「2005年新プログラム」と「2006年国教研報告書」に続き、2007年2月5日、文部科学省は「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通

知)」を、文部科学省初等中等教育局長名で、各自治体の教育委員会教育長、知事等に通知した。この通知は、「いじめ、校内暴力をはじめとした児童生徒の問題行動は、依然として極めて深刻な状況」にあるという認識のもと、これらの「問題行動への対応については、まず第一に未然防止と早期発見・早期対応の取組が重要」であるとして、「生徒指導の充実」・「出席停止制度の活用」・「懲戒・体罰」という3つの観点から問題行動への対応の留意点をまとめている。そして、「問題行動を起こす児童生徒に対し、毅然とした指導を行うようお願いします。」としている。⁶⁾

「毅然とした」という文言がある通り、この通知は「2005年新プログラム」および「2006年国教研報告書」を踏まえて発出されたものである。そして問題行動への対応として掲げられた、生徒指導、出席停止制度、懲戒・体罰という3つのものはいずれも、日本の教育システムにおけるゼロトレランスの方法的側面をよく表している。この点については後述するが、次節ではまず、日本におけるゼロトレランスの内容およびその導入過程と比較するために、その元となったアメリカにおけるゼロトレランス型教育の導入と実施の経緯を概観する。

第2節 アメリカにおけるゼロトレランス型教育

「ゼロトレランス」は、1980年代にアメリカにおける麻薬取締政策の中で概念化されていた。その言葉が教育の文脈で用いられることになったのは1989年の後半で、薬物所持とギャング行為に関与した生徒を例外なく退学処分にするというものであった。⁷⁾

1994年に連邦ガンフリー学校法（Gun-Free Schools Act of 1994）が施行された後、武器やその他凶器を校内に持ち込むことについて、アメリカ全体でゼロトレランスを採用する学校は増加し続けた。船木（2003）によれば、6歳のアフリカ系の生徒が爪切りを所持していたために10日間の停学となるなど、軽微なルール違反に見合わない罰則が例外なく適用される事例が多数

報告され、また暴力や薬物とは関係のない、校則違反や不服従などについても広範にルールが適用されるケースもあったという（ゼロ・トレランスによる「過剰包摂 [overinclusion]」）。こうしたアメリカにおけるゼロトレランス方式による学校運営の弊害については、機械的に同様の処罰をあたえることによる停学者の増加や、それにもかかわらず学校の安心についての指標は改善しなかったことなどが指摘されてきた。⁸⁾

日本における状況と大きく異なるのは、警察やそれに準じる刑事司法機関が、ゼロトレランス政策のもとで学校内に大きなポジションを占めていることである。例えばニューヨーク市においては、1998年より「学校—警察パートナーシップ」（‘School – Police Partnership’）が市教育委員会とニューヨーク市警の間に結ばれており、これによって教育委員会は学校の安全管理の権限を警察へと委譲した。校内に警官と「学校安全監視員」（‘school safety agents’）と呼ばれる専門職が、生徒を逮捕できる権限を持って常駐している。2004年に同市で導入された「インパクト・スクールズ・イニシアティブ」（‘Impact Schools initiative’）では、「学校—警察パートナーシップ」に基づき、市内の停学率・犯罪発生率の高い中学・高校を「インパクトスクール」として選定し、警官の配備、校則の厳格な適用や、停学指導センターでの指導などを行っていた。⁹⁾

第3節 日本における「生徒指導」の文脈とゼロトレランスの要請

上述のような状況にあるアメリカのゼロトレランス型教育政策を日本が導入する際の前提条件は、そのまま日本型のゼロトレランスとアメリカのそれとの違いをもたらしていると考えられる。

そこで本節では、2007年2月の文科省通知に示される「生徒指導の充実」、「出席停止制度の活用」、「懲戒・体罰」という3つのアプローチを手掛かりに、それぞれの方法について概観し、それらとゼロトレランス型教育との関係を見ることで、日本における独自のゼロトレランスの理解と運用、すなわ

ち「毅然とした」指導の一端を明らかにする。

生徒指導の充実

2007年2月の文科省通知において、「毅然とした指導」の内容の一つが「生徒指導の充実」とされたのはなぜであろうか。

2006年当時、国立教育政策研究所生徒指導研究センターの総括研究官であった滝は、「2005年新プログラム」で提言されたゼロトレランスについて、「子どもの規範意識の醸成にどう取り組むか」と題されたエッセイで次のように述べている。「…厳罰化を進めることで問題が解消するのか等の疑問も聞かれる。しかし、今回の提案の主旨は、「厳罰化の推進」という単純な話ではない。私なりに言い換えるなら、その主旨はカウンセリングマインドの誤解・曲解が教育現場にもたらしてきた混乱を正し、当たり前の教育を取り戻すことにある。すなわち、厳罰化ではなく「正常化の推進」なのである。」¹⁰⁾

滝によれば、1990年代前半頃から「カウンセリングマインド」という用語が生徒指導の領域で頻繁に用いられるようになり、その曲解によって「受容」の名の下に子どもを「指導しない」教師、子どもの「言いなり」になる教師が「学校現場を席卷」し、「指導の放棄」が日常化してしまった。そして、「不登校増加や重大な少年事件続発の背景にはそうした風潮があるとの強い認識が、今回の対策重点プログラム【執筆者注：「2005年新プログラム」のこと】の前提にはある」という。¹¹⁾つまり、生徒指導の機能不全と生徒の「規範意識」の欠如が、青少年の重大犯罪等の原因の一端である、という認識が、日本におけるゼロトレランスの研究と導入を準備したのである。

滝は、生徒を「指導しない」ことを当時の生徒指導の問題として抽出する一方で、「罰することが目的であるかのような指導を改める」とか、「厳罰化を進めれば規範意識が育つというわけではない」¹²⁾、あるいは「自己有用感」の獲得が「生徒指導の鍵」と述べる¹³⁾など、指導の内容については従来と変わらない見解を述べてもいる。滝にとって生徒指導の目的が「規範

意識の醸成」にあるという点は一貫しており、これまでの生徒指導の実践と「ゼロトレランス」は、その目的のもとで同じものである、と考えられている。滝は、「カウンセリングマインド」のあるべき姿とでもいうべきものを、「ゼロトレランス」に見ようとしているのである。

以上のように、日本の教育施策へのゼロトレランスの導入は、少なくともその提案段階においては、次のような条件のもとで語られていた。すなわち、①当時の生徒指導が、「指導の放棄」とみなされる状況にあるという現状理解と、②「指導の放棄」となってしまった生徒指導の機能不全が、当時発生した児童・生徒による凶悪事件を準備したという解釈である。

このような条件のもとで提唱されたいわば「日本型」のゼロトレランスとは、滝の言葉を借りれば、「指導放棄」の状態を是正し、再びいわば適切な指導を取り戻すことによって、「規範意識」を醸成するという、生徒指導のアプローチだということになる。

ゼロトレランスと出席停止、懲戒・体罰

ゼロトレランスは、日本的な生徒指導の文脈で「指導放棄」の状況への対案として、「毅然とした」態度ないし生徒指導を奨励する目的で研究・導入された。したがって、具体的に学校現場にとって問題となることの一つは、指導を行う学校・教員の、生徒への権力の行使のあり方であり、より具体的には懲戒権行使の範囲である。ここに、2007年2月通知が「出席停止制度」と「懲戒・体罰」という方法に言及する必然性がある。

ここでいう出席停止制度は、現行の学校教育法（令和元年改正）第35条および第49条に基づき、小・中学校の児童・生徒の保護者に対し教育委員会が命ずることのできる措置である。出席停止は本人に対する懲戒ではなく、学校の秩序維持および他の児童生徒の義務教育を受ける権利の保障という観点に立つ制度である。平成13年（2001年）の学校教育法改正によって

要件の明確化、手続き規定の整備、出席停止期間中の児童・生徒の学習権の保障が盛り込まれた。

出席停止の基本的な要件は「性行不良」であることと「他の児童生徒の教育の妨げがある」と認められることの2つで、「性行不良」の例としては傷害や心身の苦痛を与える行為、損壊、授業その他の教育活動の妨害が挙げられている。¹⁴⁾

2007年2月通知において「出席停止制度の活用について」と題された項では、あらためて懲戒ではないという原則が確認されながらも、「規範意識を育む指導やきめ細かな教育相談等を粘り強く」継続してもなお改善が見られない場合には、出席停止を「ためらわずに検討する」ことが奨励されており、検討を「ためらわない」ことが「毅然」とした態度である、と読み取れる。しかし「毅然とした指導」の方法の一つとして出席停止を検討するとすれば、それは運用上、出席停止を他の懲戒行為と並列して「プログレッシブディシプリン」の内部に位置づけることと同義である。¹⁵⁾

次に懲戒・体罰について、学校教育法は第11条に教員の懲戒権と体罰の禁止を定めている。2007年2月通知には、教員が「毅然とした」態度で生徒指導にあたるべく、指導に対する教員の不安を緩和しようとする意図が明らかである。

体罰がどのような行為なのか、児童生徒への懲戒がどの程度まで認められるかについては、機械的に判定することが困難である。また、このことが、ややもすると教員等が自らの指導に自信を持ってない状況を生み、実際の児童において過度の萎縮を招いているとの指摘もなされている。¹⁶⁾

「毅然とした」態度で臨む生徒指導において、教員が指導をためらうことは望ましくない。どこまでが懲戒でありどこからが体罰なのか、が明確になっていなければならないというのである。この目的から、本通知には別紙「学

学校教育法第 11 条に規定する児童生徒の懲戒・体罰に関する考え方」が付され、「懲戒・体罰に関する解釈・運用については、今後、この「考え方」によることとする」とされた。

「別紙」においては、体罰をいかなる場合も行ってはならないという原則を確認しつつも、有形力（目に見える物理的な力）の行使により行われた懲戒でも、必ずしも体罰とはならないことを、判例を示して強調しているほか、児童生徒から教員等に対する暴力行為に対する防衛としてやむを得ない有形力の行使は、そもそも懲戒行為ではないため体罰にも該当しない、と明示されている。

これら出席停止の活用と懲戒・体罰の限界についての通知からわかるのは、「指導放棄」をあらため「毅然とした」生徒指導を可能にするための前提条件として、生徒指導の方法としての懲戒をためらわずに実行できる環境が要請された、ということである。

本節で見てきたように、日本における「ゼロトレランス」の導入は、「生徒指導」の文脈において、懲戒や出席停止の措置といった強い指導の可能性を保障することによってなされた。これが教員・学校の、指導をためらわない「毅然とした態度」や指導を担保する。しかし、ここにおいてすでに「ゼロトレランス」は、「毅然とした」という言葉を媒介することで、研究段階と比較してその意味がスライドしていることがわかる。

ゼロトレランスとはそもそも、規則違反に対して、事前に決定された罰則を、個別の事情に関わらず例外なく執行するというポリシーである。2006 年国教研報告書が自らまとめるとおり、ゼロトレランスとは「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」であり、「毅然とした」態度が要請されるのは、もっぱら「例外をつくらない」という意味においてであった。しかし 2007 年 2 月の文科省通知の段階では、生徒指導への批判的応答という問題意識を経た結果、「毅然とした態度」は、懲戒や出席停止等の強い措置を含む全ての指導、すなわち指導

そのものを「ためらわないこと」へと拡大されている。

また、アメリカと異なり学校と警察との連携が連絡や情報交換を主とするにとどまっていることから、学校警察のようなものはない代わりに、教員自身が軽微な問題行動などに対しても生徒指導として「毅然とした」指導を求められることになる。教員は生徒指導として、児童・生徒の学校生活の全てに介入するのだから、船木（2003）がアメリカの状況について報告していた「過剰包摂」は、日本においては導入の当初からすでに準備されていることになるのである。

終わりに ― 日本におけるゼロトレランス導入の2つの流れ

前節では、「毅然とした態度」という用語を介して、「ゼロトレランス」が生徒指導の文脈において、「例外をつくらない」から「ためらわない」へとスライドしたことを論じた。とはいえ、この「例外をつくらない」というゼロトレランスの側面が日本において導入されなかったわけではない。文科省が初等中等教育児童生徒課長名で発出した、2007年6月5日付の通知「児童生徒の規範意識の情勢に向けた生徒指導の充実について（通知）」では、2006年国教研報告書の趣旨と内容を概観するとともに、同報告書に基づく生徒指導の充実を図るよう通知されたが、ここにおいて強調されているのは、「指導基準」の明確化である。

この通知ではゼロ・トレランスと段階的指導を参考に、指導の基準をあらかじめ明確化し、体系的で一貫した指導方法の確立に努めることが要請されるとともに、指導基準を児童生徒、保護者に明示的に周知徹底することも盛り込まれている。

この通知に基づき、現在では多くの各地方教育委員会や公立小・中学校が、「〇〇学校スタンダード」や「学校安心ルール」などの名称で、児童・生徒の問題行動とそれに対応する指導の内容を対応させた表を作成するなど、段階的指導は少なくとも形式上取り入れている公立小・中学校は多いと

思われる。

このように「ゼロトレランス」は2005年以降、日本の公教育の生徒指導領域において本格的に言及されるようになり、中央省庁から各地方自治体の教育委員会へと通達された。研究段階におけるモチベーションは、学校内外での青少年による重大犯罪が相次いだという社会的インパクトの大きな現象への応答にあった。「生徒指導の機能不全」がそれらの重大犯罪を未然に防ぐことのできなかった原因として特定され、ゼロトレランス型の指導方法がアメリカでの成功事例として言及された。このような経緯から、日本におけるゼロトレランスは、以前から学校において教員が実施する生徒指導が担ってきた「規範意識の醸成」という役割を、より十全なものとするために提案された。

その後の各種通知等により、日本におけるゼロトレランスは2つの流れを汲んで各学校現場へと同時に導入されていった。ひとつは「毅然とした態度」の要請であり、これは重大な問題行動に対して、ためらわずに出席停止制度の活用を含む強い懲戒を実施することを可能にする。いまひとつは段階的指導の導入であり、あらかじめ問題行動に対する対応を特定し、それを教員と生徒と保護者が共有することで、生徒指導を一貫して説明可能なものとする。

先述のとおり、日本国内におけるゼロトレランスの研究・推進は、児童・生徒による凶悪犯罪の相次ぐ発生とその社会的な衝撃を背景としているが、この点はアメリカにおいても類似しており、相次ぐ校内での殺人事件や銃乱射事件などがゼロトレランス的教育政策とその各自治体における導入の推進要因となった。しかしながら、警察などが学校内の安全の監視を行うという手法は日本では採用されていない。警察があからさまに学校内での取り締まりを行うということはない代わりに、ゼロトレランスの眼目である校則の厳格な適用や例外なき懲戒処分の執行が、もっぱら現場の教員に委ねられてい

ることになる。

本稿では、日本におけるゼロトレランス型の指導や、学校スタンダードなどの段階的指導の運用がもたらしている影響にまで踏み込むことはできなかった。先行研究では、教員へのインタビューを通して、段階的指導の運用の際の懸念や留意点を明らかにしたもの¹⁷⁾や、ゼロトレランスを推進する立場の主張の言説分析を行ったもの¹⁸⁾などがある。

教育を受ける子ども自身にとって「規範意識の醸成」がいかなる意味を持つのか、「毅然とした態度」や段階的指導は学校の安心や子どもの「規範意識」を育てるのか、「規範意識」とは何か、などの基礎的な問いを立てることが、ゼロトレランス型教育を評価し、オルタナティブを考察する際には必要である。

それと同時に、実際にオルタナティブを実践する哲学者がどのような役割を果たすことができるか、を問う必要もあるだろう。

〔注〕

- 1) 伊藤秀樹「ゼロトレランス対抗言説が見逃してきた論点」(『日本教育学会第76回大会研究発表要項』、2017年) p. 202
- 2) 『「生徒指導体制のあり方についての調査研究」報告書－規範意識の情勢をめざして－』(国立教育政策研究所、2006年) p. 14
- 3) 2004年6月、長崎県佐世保市で発生した小学校6年生による同級生殺害事件をきっかけとして、文部科学省内に「児童生徒の問題行動に関するプロジェクトチーム」が設置された。「新プログラム」は、このプロジェクトチームが2004年10月に取りまとめた「児童生徒の問題行動対策重点プログラム」に続くものである。
- 4) 「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム(中間まとめ)」(文部科学省、2005年9月) http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286184/www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/09/05092202.htm (最終参照: 2020年12月15日)
- 5) 前掲書
- 6) 「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について(通知)」(18文科初第1019号、2007年2月5日付、文部科学省) https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshi

- dou/07020609.htm (最終参照：2020年12月15日)
- 7) 船木正文「学校暴力と厳罰主義ーアメリカのゼロ・トレランスの批判的考察」(『大東文化大学紀要41号』、2003年)
 - 8) 伊藤秀樹「ゼロトレランス対抗言説が見逃してきた論点」(『日本教育学会第76回大会研究発表要項』、2017年)
 - 9) 多くの批判を受けたこのパートナーシップは、2019年6月に改定され、警官・学校安全監視員の校内での活動や権限が大幅に縮小されることとなった。以下の記事を参照。“‘It’s about time’: New York City students respond to new rules for school safety officers and curbs on harsh discipline” (Chalkbeat、2019年6月20日) <https://www.chalkbeat.org/posts/ny/2019/06/20/its-about-time-new-york-city-students-respond-to-new-rules-for-school-safety-officers-and-curbs-on-harsh-discipline/> (最終参照：2020年12月15日)
 - 10) 滝元「子どもの規範意識の醸成にどう取り組むか」(別冊教育研修 2006年11月号 p. 23)
 - 11) 前掲書
 - 12) 前掲書
 - 13) 前掲書 p. 26
 - 14) 「出席停止制度の適切な運用の在り方について(通知)」(13文科初725号) https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/04121502/013.htm (最終参照：2020年12月15日)
 - 15) 大阪市教育委員会が作成する「学校安心ルール」では、出席停止措置となった児童・生徒が指導を受ける「個別指導教室」を活用した指導が明記されている。
 - 16) 「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について(通知)」
 - 17) 菱田準子「児童生徒の問題行動に対する「段階的指導」の導入ーPAC分析を用いた教員意識の考察ー」(『立命館教職教育研究』特別号、pp. 109～119、2016年2月)
 - 18) 伊藤秀樹「ゼロトレランス対抗言説が見逃してきた論点」(『日本教育学会第76回大会研究発表要項』、2017年)

[参考文献]

- 伊藤秀樹「ゼロトレランス対抗言説が見逃してきた論点」(『日本教育学会第76回大会研究発表要項』p. 202-203、2017年)
- 菱田準子「児童生徒の問題行動に対する「段階的指導」の導入ーPAC分析を用いた教員意識の考察ー」(『立命館教職教育研究』特別号、pp. 109～119、2016年2月)
- 船木正文「学校暴力と厳罰主義ーアメリカのゼロ・トレランスの批判的考察」(『大東文化大学紀要41号』、2003年)

国立教育政策研究所『「生徒指導体制のあり方についての調査研究」報告書－規範意識の情勢をめざして－』（国立教育政策研究所、2006年）

滝充「子どもの規範意識の醸成にどう取り組むか」（別冊教育研修 2006年11月号）

「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム（中間まとめ）」（文部科学省、2005年9月）http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286184/www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/09/05092202.htm

「出席停止制度の適切な運用の在り方について（通知）」（13 文科初 725 号）https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/04121502/013.htm（最終参照：2020 年 12 月 15 日）

「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」（18 文科初第 1019 号、2007 年 2 月 5 日付、文部科学省）https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/07020609.htm（最終参照：2020 年 12 月 15 日）

“‘It’s about time’: New York City students respond to new rules for school safety officers and curbs on harsh discipline”（Chalkbeat、2019年6月20日）<https://www.chalkbeat.org/posts/ny/2019/06/20/its-about-time-new-york-city-students-respond-to-new-rules-for-school-safety-officers-and-curbs-on-harsh-discipline/>（最終参照：2020 年 12 月 15 日）

（大学院博士後期課程学生）

SUMMARY

The Conversion of “Zero Tolerance” in Educational Administration in Japan

Kim Hwa Young

This research note clarifies the premise of zero-tolerance education in Japan today by looking at how zero-tolerance education has been researched and introduced by Japanese educational administration, mainly focusing on the notifications of Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology's (MEXT) and the National Institute for Educational Policy Research's (NERP) research on zero-tolerance education in Japan.

The meaning of “zero-tolerance” in Japan's education policies has been transformed from its original American form in the context of Japan's unique “Seito Shido (student guidance)” education.

Through the mediation of the need for “resolute attitudes toward students” and the goal of student guidance to “foster normative consciousness,” the meaning and purpose of zero-tolerance education has been transformed into one in which teachers do not hesitate to discipline or punish students, whereas the original meaning was to apply penalties without exception.