

校則見直しに対する文部省・教育委員会の影響(2・完)

——公共サービスにおける利用者の自由

児 山 正 史

目 次

はじめに

第1章 分析枠組

第2章 文部省の施策

第3章 都道府県教育委員会の施策 (以上、第6号)

第4章 市教育委員会の施策

第5章 学校の対応

おわりに (以上、本号)

第4章 市教育委員会の施策

本章では、校則見直しに関する市教育委員会の施策を分析する。前章と同様に、調査の概要、調査結果、学校レベルの調査対象の選定、の順に述べる。

1 調査の概要

市レベルの調査は、全(47)都道府県(以下、「県」という)の県庁所在地の市・区(以下、「市」という)を対象に実施した。調査対象が各県の都市部に偏るという問題はあるが、1つの市における学校数が多いことを優先した。当初は、県の調査で「校則見直しに特に積極的な市町村」として名前が挙げられた所も対象にする予定であったが、そのような市町村名を挙げた県はなかった。1999年6月11日に調査票を送付し、返答がなかった市には9月6日に再度、回答をお願いした。何らかの返答があったのは18市、うち4市は「回答できない」旨の返答であった。従って、有効回答数は14市、有効回答率は29.8%であった。

調査の設問は、(1)県教育委員会からの通知等、(2)市教育委員会の施策、(3)各市内の学校の状況、について尋ねるものである。以下、調査結果をまとめる。

2 調査結果

(1) 県教育委員会からの通知等

県教育委員会からの通知等については、県教育委員会から校則見直しに関する通知等を受けたかどうかを尋ねた。文部省や県教育委員会の施策が市にどのくらい影響を与えたかを検証するためである。

通知等を「受けた」と答えたのは5市、「受けなかった」は8市（うち1市は冒頭に「資料欠如のため、不明」、1市は「本件関係文書の保存は5年となっていますので、平成5年以前の文書については保存してありません」と記入）、「わからない（私が着任以来はありません）」が1市だった。

通知等を「受けた」と答えた5市のうち、2市は通知等の時期や名称について具体的に記述していた。このうち1市は「S.63.4.25」「都道府県教育委員会等中等教育課長会議初等中等教育局長あいさつ」と記述していた。これは、第2章で述べた初等中等教育局長あいさつの「通知文の周知」であろう。もう1市は、時期については「毎年」と記述があり、県教育委員会の冊子『平成11年度 学校教育指導の方針と重点』（全33頁）が添付されていた。その中に「校則について」という項目があり（約3分の1頁）、「校則の内容については、①絶対守るべきもの、②努力目標というべきもの、③児童生徒の自主性に任せてよいもの、にそれぞれ分類・整理し、見直しを図る」など、1988年の初等中等教育局長あいさつと重なる内容が記述されていた。なお、通知等を「受けた」5市のうち残りの3市は、時期・名称とも、「不明」「だいたいのことであり、通知等残っていない」「保存していない」との回答であった。

以上のように、県教育委員会からの通知等を「受けた」と答えた市は少なく、通知等の時期や名称を答えられる市はさらに少なかった（但し、「通知文の周知」を受けた市は、実際にはもっと多かったかもしれない）。校則見直しに関する文部省や県教育委員会の施策は、市に対してあまり影響を与えなかったようである。

(2) 市教育委員会の施策

市教育委員会の施策については、県教育委員会の通知等をうけて（または無関係に）、校則見直しに関する「審議会の設置・答申等」「学校に対する通知等」「その他の施策」を実施したかどうかを尋ねた。

まず、「審議会の設置・答申等」を「実施した」のは1市、「実施しなかった」のは13市だった。「実施した」1市は、1988年4月から1989年3月にかけて「校則検討委員会」を設置し、その答申（「検討のまとめ」）を1990年3月に「校則（生徒心得等）の指導の在り方について」として各小中学校長に通知した。これは、1988年の初等中等教育局長あいさつをうけたものであろう。但し、この答申は、校則の内容ではなく指導方法に関するものであり、また、「校則（生徒心得等）の個々の内容についての意義や必要性を児童生徒に十分理解させ、主体的に受け止めさせることによって、自

ら進んで守ろうとする自律的態度を育成することが大切である」など、既存の校則を守らせるという観点からのものである。

次に、「学校に対する通知等」を「実施した」のは4市、「実施しなかった」のは8市、「不明」が1市、未記入が1市だった。「実施した」4市のうち、3市は年月日や名称についても回答していた。このうち1市は上述の審議会の答申の周知であった。他の2市は、「実施はしたが、通知等は残っていない」「各校の実態にそった見直しを求めた」、「平成元年ごろ」「口頭」と回答した。

「その他の施策」を「実施した」のは4市、「実施しなかった」のは9市、未記入が1市だった。「実施した」4市のうち、3市は会議等での指導を行っていた。指導が行われている会議等とは、校長会、教頭会、生徒指導協議会、指導主事学校訪問などである。残りの1市は、1960年制定の学校管理規則及び同施行細目の「教育指導の計画について」に基づき、各学校長の裁量権の範囲内において校則（学校のきまり）を作成している、とのことであった。なお、校則見直し状況の調査や児童の権利条約に関するパンフレットの作成配布を挙げた市はなかった。但し、次に見るように、学校の状態を把握している市はいくつかあり、見直し状況の調査は行われているようである。

校則見直しに関する以上の施策（審議会、通知、その他）のうち、いずれかを「実施した」と答えた市は8市、すべて「実施しなかった」「不明」と答えた（または未記入の）市は6市だった。審議会、通知、会議での指導のうち、3つを実施した市はなく、2つが1市、1つが7市であった。

全体的に、県と比較すると、市の施策は低調であった。有効回答があった県・市のうち、さまざまな施策を実施したと答えた比率は、審議会の設置（県9%、市7%）、通知（県65%、市29%）、会議での指導（県35%、市21%）、校則見直し状況の調査（県26%、市0%）、児童の権利条約に関するパンフレットの作成配布（県9%、市0%）、上記のいずれかの施策（県91%、市57%）のすべてにおいて、市の方が低かった。また、通知の時期・名称などを具体的に答えられる市はほとんどなかった。

（3）市内の学校の状況

学校の状況については、県に対する調査と同様に、校則見直しに特に積極的な学校名と、各学校の施策（委員会の設置、校則の改定、その他）の有無を尋ねた。

まず、校則見直しに特に積極的な学校名を挙げた市は2市あった。他は、「特になし」が1市、「不明」「把握していない」などが4市、未記入が7市だった。

次に、学校の施策のうち、「委員会等の設置」については、「実施した」が2市、「実施しなかった」が1市、「分からない」が8市、未記入が3市だった。「実施した」と答えた2市のうち1市は学校名を3つ挙げ、もう1市は「18校中8校」と数字を挙げた。

「校則の改定」については、「実施した」が6市、「分からない」が5市、未記入が3市だった。「実施した」6市のうち、学校名を挙げたものが1市、「何校中何校」のように数字を挙げたものが2市、「各中学校で随時見直しを図っている」「ほとんど」「各学校が毎年自主的に見直しをしていると思わ

れる」のように大まかに把握しているものが3市だった。

「その他の施策」については、「実施した」が2市、「実施しなかった」が1市、「分からない」が9市、未記入が2市だった。「実施した」2市のうち、1市は「生徒会活動などを通して、生徒とともに検討する機会を持つといった取り組みを行っているが、学校名を明示できるほどの実践校はない」、もう1市は「見直し」と記述していた。

県と比較すると、校則改定の状況については、市はあまり把握していないといえる。市の方が、不明または未記入とした比率が高く（県39%、市57%）、校則を改定した学校の数や比率を記述した割合が低かった（県35%、市21%）。但し、その他の項目については、不明または未記入とした割合は市の方が低かった。

以上、市教育委員会に対するアンケート調査の結果を整理した。市によって違いはあるが、全体として、文部省や県教育委員会からの影響は小さく、市教育委員会の施策は低調だった。但し、学校の状況については、県と同程度に把握しているともいえる。

3 学校レベルの調査対象の選定

上記の調査結果を踏まえて、学校レベルの調査を行う市を選定した。校則見直しに積極的な市（積極市）と消極的な市（消極市）をそれぞれ3市ずつ選んだ。

(1)積極市

積極市としては、通知と調査を行った県を選定した。具体的には次の通りである。

a 市……校則見直しに関する審議会を設置し、答申を通知として学校長に周知した。

b 市……学校の状況を比較的よく把握しており、校則見直しに特に積極的な学校、委員会を設置した学校、校則を改定した学校の名称を答えた。

c 市……学校に対する通知については「平成元年ごろ」「口頭」と回答した。学校の状況については、委員会を設置した学校数を把握しており、また、ほとんどの学校が校則を改定したと答えた。

(2)消極市

e 市、f 市……市の施策はすべて「実施しなかった」、学校の状況についてはすべて「分からない」「把握していない」と回答した。

g 市……市の施策はすべて「実施しなかった」、学校の見直し状況については「各学校が毎年見直していると思われる」と回答した。

第5章 学校の対応

本章では、学校に対するアンケート調査に基づいて、学校レベルの校則見直しの動きと、それに対する文部省・教育委員会の影響を分析する。

1 調査の概要

学校レベルの調査対象は次の3つのグループに分かれる。第1に、第3、4章で選定した8県、6市の学校の中から、一定割合の学校を無作為に抽出したものである。第2に、教育委員会から「校則見直しに特に積極的な学校」（以下、「積極校」という）として名前が挙げられたすべての学校である。第3に、アルバイトに関する具体的な通知を出した県（第3章を参照）の高校の中から約半数の学校を無作為に抽出したものである。これらのうち、第1のグループに対する調査が中心であり、第2、第3のグループに対する調査はこれを補うものである。ここでは、第1のグループに対する調査の概要を述べ、第2、第3のグループについては、調査結果とともに後述する。

第1のグループの学校は、第3章で選定した8県の県立全日制高校（但し、B県は中学に対する指導・調査を行っていたため市立中学）と、第4章で選定した6市の市立中学の中から、約10分の1（10分の1が5校に満たない場合は5校）を無作為に抽出した。1999年11月24日に調査票を送付し、返答がなかった学校には2000年1月24日に再度、回答をお願いした。各県・市の学校数、抽出数、有効回答数は表5-1の通りである（A～Dが積極県、E～Hが消極県、a～cが積極市、e～g市が消極市である）。141校（高校78校、中学63校）に依頼し、70校（高校44校、中学26校）から有効回答を得た。有効回答のあった高校のうちF県の1校は女子校だった。

表5-1 学校レベルの調査の概要

県・市	A	B	C	D	E	F	G	H	a	b	c	e	f	g	合計
学校数	244	268	43	69	57	144	168	47	109	19	18	10	15	16	1227
抽出数	24	27	5	7	6	14	17	5	11	5	5	5	5	5	141
回答数	13	9	1	1	5	9	11	4	5	1	1	5	4	1	70

調査の設問は、髪形・服装に関する校則について、校則の内容、校則の指導方法、校則見直しの時期・内容、校則見直しに影響を与えた要因、を尋ねるものである。

調査は次の2つの観点から行った。第1に、校則の内容、校則の指導方法の推移が、積極県・積極市（以下、「積極県」という）と消極県・消極市（以下、「消極県」という）との間で異なっているかどうかという観点である。教育委員会の施策が校則見直しに影響を与えたとすれば、積極県の学校の方が校則の緩和の程度が大きいと予想できる。但し、積極県と消極県の区分は、教育委員会に対するアンケート調査に基づくものであり、必ずしも実態を正確に表しているとは限らない（例

えば、アンケート調査に対する担当者の姿勢の違いを反映しているかもしれない)。また、積極県と消極県の比較からは、文部省の直接的な（教育委員会を通さない）影響を検証することができない。そこで、第2に、校則見直しに対する文部省・教育委員会の影響を学校に直接尋ねた。もちろん、学校の回答が実態を正確に表したものであるとは限らないが、第1の観点を補う材料にはなるであろう。

以下の記述は次のような順序で行う。「2 校則の内容」「3 校則の指導方法」では、校則の内容と指導方法の推移が積極県と消極県の間で異なるかどうかを分析する。「4 校則見直しに影響を与えた要因」では、文部省・教育委員会の影響についての回答を分析する。「5 校則見直しに積極的な学校」「6 アルバイトに関する校則の見直し」では、積極校とアルバイトに関する具体的な通知を出した県の高校に対する調査の概要と調査結果を述べる。

2 校則の内容

校則の内容については、1980、85、90、95、99年度における髪形と服装に関する校則の内容を男女別に尋ねた。

(1)髪形

男子の髪形については、①規定なし・自由、②中学生・高校生らしい髪形、③形・長さ等を具体的に規定（短髪を除く）、④短髪（スポーツ刈り、丸刈りなど）、⑤その他、という5つの選択肢を、女子については、①規定なし・自由、②中学生・高校生らしい髪形、③形・長さ等を具体的に規定、④その他、の4つの選択肢を用意した。「その他」として、パーマ・染色など特定の髪形の禁止や「清潔に心がける」などを挙げる回答が多かったため、これを加えて整理すると、表5-2～5の通りである（「不明」は、不明、開校前、未記入である）。

表5-2 髪形に関する校則の内容（高校・男子）

年度	全 体					積 極 県					消 極 県				
	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99
自 由	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2
ら しい	17	20	20	20	22	6	8	8	7	8	11	12	12	13	14
パーマ禁止	5	6	7	8	9	4	4	4	5	5	1	2	3	3	4
形を規定	7	8	7	10	9	1	2	2	2	2	6	6	5	8	7
短 髪	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
不 明	13	8	8	4	1	4	1	1	1	0	9	7	7	3	1
合 計	43	43	43	43	43	15	15	15	15	15	28	28	28	28	28

表5-3 髪形に関する校則の内容（高校・女子）

年度	全 体					積 極 県					消 極 県				
	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99
自 由	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2
らしい	16	19	19	21	23	6	8	8	7	8	10	11	11	14	15
パーマ禁止	6	8	9	12	13	4	4	4	5	5	2	4	5	7	8
形を規定	7	8	8	7	6	1	2	2	2	2	6	6	6	5	4
不 明	14	8	7	3	0	4	1	1	1	0	10	7	6	2	0
合 計	44	44	44	44	44	15	15	15	15	15	29	29	29	29	29

表5-4 髪形に関する校則の内容（中学・男子）

年度	全 体					積 極 県					消 極 県				
	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99
自 由	0	1	2	1	1	0	1	2	1	1	0	0	0	0	0
らしい	0	2	9	22	23	0	1	5	14	14	0	1	4	8	9
パーマ禁止	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
形を規定	3	3	3	2	1	1	1	1	0	0	2	2	2	2	1
短 髪	6	7	5	0	0	4	5	4	0	0	2	2	1	0	0
不 明	17	13	7	0	0	11	8	4	0	0	6	5	3	0	0
合 計	26	26	26	26	26	16	16	16	16	16	10	10	10	10	10

表5-5 髪形に関する校則の内容（中学・女子）

年度	全 体					積 極 県					消 極 県				
	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99
自 由	0	1	2	1	2	0	1	2	1	1	0	0	0	0	1
らしい	3	5	12	24	23	1	2	7	15	15	2	3	5	9	8
パーマ禁止	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
形を規定	7	7	5	1	1	5	5	3	0	0	2	2	2	1	1
不 明	16	13	7	0	0	10	8	4	0	0	6	5	3	0	0
合 計	26	26	26	26	26	16	16	16	16	16	10	10	10	10	10

実質的な変化は、中学男子の「短髪」と中学女子の「形を規定」が減少し、「(中学生)らしい」が増加したことである。しかし、これは積極県・消極県に共通しており、教育委員会が影響を与えたとはいえない。また、高校の数値の変化は「不明」や「開校前」の減少によるものであり、文部

省・教育委員会が影響を与えたとはいえない。

(2)服装

男子の服装については、①規定なし・自由、②中学生・高校生らしい服装、③制服（ブレザー）、④制服（詰襟）、⑤その他、の5つの選択肢を用意した。女子についても、④を制服（セーラー）にした以外は同じである。回答結果を整理すると表5-6～9の通りである。

表5-6 服装に関する校則の内容（高校・男子）

年度	全 体					積 極 県					消 極 県				
	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99
自 由	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ら しい	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1
ブレザー	7	10	18	19	19	0	1	2	4	4	7	9	10	14	15
詰 襟	27	27	23	21	21	12	12	12	10	10	15	15	17	13	11
不 明	8	5	1	1	1	2	1	0	0	0	6	4	1	1	1
合 計	43	43	43	43	43	15	15	15	15	15	28	28	28	28	28

表5-7 服装に関する校則の内容（高校・女子）

年度	全 体					積 極 県					消 極 県				
	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99
自 由	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ら しい	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
ブレザー	18	23	25	32	33	3	5	6	9	9	15	18	19	23	24
セーラー	16	15	13	10	9	8	7	6	5	5	8	8	7	5	4
不 明	9	5	4	0	0	3	2	2	0	0	6	3	2	0	0
合 計	44	44	44	44	44	15	15	15	15	15	29	29	29	29	29

表5-8 服装に関する校則の内容（中学・男子）

年度	全 体					積 極 県					消 極 県				
	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99
自 由	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ら しい	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0
ブレザー	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0
詰 襟	20	22	23	24	24	13	14	14	14	14	7	8	9	10	10
不 明	6	3	1	0	0	3	1	0	0	0	3	2	1	0	0
合 計	26	26	26	26	26	16	16	16	16	16	10	10	10	10	10

表5-9 服装に関する校則の内容（中学・女子）

年度	全 体					積 極 県					消 極 県				
	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99
自 由	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ら しい	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0
ブレザー	1	1	2	2	2	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
セーラー	19	21	22	23	23	13	14	14	14	14	6	7	8	9	9
不 明	6	3	1	0	0	3	1	0	0	0	3	2	1	0	0
合 計	26	26	26	26	26	16	16	16	16	16	10	10	10	10	10

実質的な変化は、高校男子の「詰襟」と高校女子の「セーラー」が減少し、逆に「ブレザー」が増加したことである。しかし、これは積極県・消極県に共通しており、教育委員会が影響を与えたとはいえない。また、中学では詰襟やセーラーの減少も見られず、実質的にほとんど変化がない。

以上、校則の内容に関する回答を整理し、積極県と消極県を比較した。校則の内容が変化したのは、中学の髪形と高校の服装である。しかし、積極県と消極県の間で違いはなかった。また、中学の服装や高校の髪形に関する校則はほとんど変化しなかった。文部省・教育委員会が校則見直しに影響を与えた形跡は見られなかった。

3 校則の指導方法

校則の指導方法については、1980、85、90、95、99年度における髪形と服装に関する校則の指導方法を尋ねた。選択肢は、①特に指導していない、②気がついた時に注意、③生徒を集めて点検（月1回未満）、④生徒を集めて点検（月1回以上）、⑤校門で点検（月1回未満）、⑥校門で点検（月1回以上）、⑦その他、である（複数回答可）。回答結果をまとめると表5-10、11の通りである。「不明」や「開校前」以外の有効回答があった学校（「学校数」の欄に示した）のうち、どれくらいの比率の学校が①～⑦の指導を行ってきたかを示した。（表中の①～⑦の単位は％。複数回答可のため合計は必ずしも100％にならない。）

表5-10 髪形に関する校則の指導方法

年度	全 体					積 極 県					消 極 県				
	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99
① なし	11	9	9	5	5	6	9	11	8	5	14	9	8	4	5
② 注 意	34	39	41	46	47	44	45	50	56	62	28	37	35	38	38
③集会多	26	25	26	29	29	22	23	18	21	21	28	26	30	35	35
④集会少	11	9	6	4	4	6	5	4	3	3	14	11	8	6	5
⑤校門多	4	4	6	5	5	6	5	7	5	5	3	3	5	6	5
⑥校門少	6	5	4	4	3	6	5	4	3	0	7	6	5	6	5
⑦ 他	9	9	9	5	5	11	9	7	5	5	7	9	10	6	5
学 校 数	36	42	52	68	70	14	17	22	31	31	22	26	30	37	39

表5-11 服装に関する校則の指導方法

年度	全 体					積 極 県					消 極 県				
	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99	80	85	90	95	99
① なし	2	4	4	3	4	0	4	7	5	5	4	3	2	2	3
② 注 意	41	42	41	45	48	48	48	47	56	59	36	40	38	37	41
③集会多	29	28	29	31	29	29	26	27	24	24	29	29	29	35	31
④集会少	10	9	5	4	4	5	4	3	2	2	14	11	7	6	5
⑤校門多	4	4	5	5	5	5	4	3	2	2	4	3	7	8	7
⑥校門少	6	5	5	5	4	5	4	7	5	2	7	6	5	6	5
⑦ 他	8	9	10	6	6	10	9	7	5	5	7	9	12	8	7
学 校 数	36	41	52	68	70	15	17	22	31	31	21	25	30	37	39

数値が変化しているが、そのほとんどは「不明」や「開校前」が減少したことによる。実際に指導方法を変更した学校は8校にすぎない。うち5校（A県の2校、G県、a市、e市の各1校）が緩和し、3校（A県、F県、G県の各1校）が強化した。

以上のように、多くの学校で校則の指導方法に変化はなく、変化の方向も緩和と強化に分かれている。また、特に積極県で緩和されたというわけでもない。校則の指導方法に対しても、文部省や教育委員会が影響を与えた形跡はなかった。

4 校則見直しに影響を与えた要因

次に、校則見直しに影響を与えた要因については、次のような設問で調査を行った。

まず、髪形・服装に関する校則を最も大幅に見直した時期と、見直し前後の校則の内容を尋ねた。

その上で、校則見直しの「開始」「進行」「幅」の3つの局面に分けて、校則見直しに対するさまざまな要因の影響を尋ねた（校則を見直さなかった学校にも、見直さなかったことに対する影響を尋ねた）。校則見直しの「開始」とは、職員会議などの議題として取り上げたこと、「進行」とは、職員会議や専門の委員会などで議論を進めたこと、「幅」とは、見直し前の校則から見直し後の校則への変化（緩和）の大きさである。このように局面を区別したのは、文部省の指導が、校則見直しの内容を示さず、校則見直しに着手するよう求めたものであったためである。

校則見直しに影響を与えた要因としては、①文部省・教育委員会からの通知・指導、②文部省・教育委員会による校則見直し状況の調査、③校長の意見、④教師の意見、⑤保護者・PTAの意見、⑥生徒の意見、⑦地域の意見、⑧社会の一般的な状況、⑨他の学校の動向、⑩その他、を挙げた。

これらの10要因について、影響の程度（「非常に」「ある程度」「少し」「ない」と方向（「促進した」「抑制した」「その他」）を答えてもらった。さらに、これらの中で校則見直しを最も促進した要因と抑制した要因を、順位をつけて3つまで答えてもらった。

以下、回答を概観した上で、いくつかの学校に絞ってより詳細に分析する。

(1)概観

10要因の影響についての回答は、影響の程度と方向を数値に換算して集計した。「非常に」を3点、「ある程度」を2点、「少し」を1点、「ない」を0点とし、「促進した」場合はプラス、「抑制した」場合はマイナスとした（「その他」は集計から外した）。例えば、「非常に促進した」という回答はプラス3点、「少し抑制した」はマイナス1点となる。各要因の得点を集計し、10要因の相対的な影響を見るために、全体に占める比率を計算した。

集計結果は表5-12の通りである。「抑制した」という回答もあったが、「促進した」という回答に相殺され、すべてプラスとなった。

表5-12 校則見直しに対する10要因の影響 (単位：%)

	①指導	②調査	③校長	④教師	⑤親	⑥生徒	⑦地域	⑧社会	⑨他校	⑩他
開始	4	3	11	20	10	19	5	13	14	2
進行	3	3	12	19	10	20	6	13	12	1
幅	2	2	10	21	11	20	6	15	12	1

10要因のうち、教師と生徒が2大要因であり、社会、他校、校長、親がそれに続く。文部省・教育委員会の指導や調査は、「その他」を除けば影響が最も小さい要因である。なお、校則見直しの「開始」「進行」「幅」の間に大きな違いは見られなかった。

次に、校則見直しに影響を与えた（促進した、抑制した）上位3要因についての回答を整理する。第1位を3点、第2位を2点、第3位を1点として、各要因の得点を集計し、全得点に占める比率を

計算した。結果は表5-13、14の通りである。

表5-13 校則見直しを促進した上位3要因 (単位：%)

	①指導	②調査	③校長	④教師	⑤親	⑥生徒	⑦地域	⑧社会	⑨他校	⑩他
開始	4	1	10	31	6	30	1	11	6	0
進行	1	0	11	34	4	30	2	11	6	0
幅	1	0	11	35	5	28	1	14	6	0

表5-14 校則見直しを抑制した上位3要因 (単位：%)

	①指導	②調査	③校長	④教師	⑤親	⑥生徒	⑦地域	⑧社会	⑨他校	⑩他
開始	0	0	12	35	15	12	5	17	3	0
進行	0	0	12	45	10	14	7	12	0	0
幅	0	0	8	28	8	19	6	6	17	9

校則見直しを促進した上位3要因としては、教師と生徒が最も多く、次いで、社会、校長、少し離れて、他校、親が続く。文部省・教育委員会の指導や調査は、地域と並んで影響が最も小さい要因の1つである。校則見直しの開始、進行、幅の間に大きな違いは見られなかった。これらは上記の10要因の影響に関する回答ともほぼ一致している。

次に、校則見直しを抑制した上位3要因としては、教師が最も多く、生徒、社会、親、校長が続く。文部省・教育委員会の指導や調査を上位3要因に含めた学校はなかった。開始、進行、幅の間に多少のばらつきがあるが、一貫した傾向を読み取ることはできない。

以上、校則見直しに影響を与えた要因に関する回答を概観した。文部省・教育委員会の指導や調査は、校則見直しに影響を与えた要因としては、非常に小さなものと認知されていた。

(2)校則の変化と文部省・教育委員会の影響

校則見直しに対する文部省・教育委員会の影響をより詳細に分析するために、校則を大きく変化させた学校が文部省・教育委員会の影響をどのように認知しているか、逆に、文部省・教育委員会の影響を強く認知している学校が校則をどのように変化させたか（変化させなかったか）を分析する。

校則を大きく変化させた学校は、主に次の2つのグループに分かれる。第1は、中学男子の丸刈りを廃止した学校である（女子の髪形について「形を規定」から「中学生らしい」に変更した中学とかなり重なる）。第2は、高校の制服を詰襟・セーラーからブレザー型に変更した学校である。これらの学校の回答を全学校の平均値と比較したものが、表5-15である。

表5-15 校則を大きく変化させた学校における10要因の影響

(単位：%)

		数	①指導	②調査	③校長	④教師	⑤親	⑥生徒	⑦地域	⑧社会	⑨他校	⑩他
開 始	丸刈廃止	9	6	6	13	16	9	18	5	9	15	3
	ブレザー	11	5	2	9	19	9	17	7	15	15	2
	全 学 校	70	4	3	11	20	10	19	5	13	14	2
進 行	丸刈廃止	9	7	6	14	15	11	15	8	11	13	0
	ブレザー	11	0	0	19	25	6	23	6	8	10	4
	全 学 校	70	3	3	12	19	10	20	6	13	12	1
幅	丸刈廃止	9	5	5	14	17	6	20	8	14	11	3
	ブレザー	11	0	3	10	33	10	23	3	10	10	0
	全 学 校	70	2	2	10	21	11	20	6	15	12	1

この表からは、校則を大きく変化させた学校が文部省・教育委員会の影響を特に強く認知するという傾向は見られない（但し、丸刈りを廃止した学校でやや強く認知しているようにも見える）。

次に、文部省・教育委員会の影響を強く認知した学校における校則の変化を見る。校則見直しを促進した上位3要因の中に文部省・教育委員会の指導または調査を含めた学校は6校ある。影響の局面・順位と校則見直しの内容・時期を整理すると表5-16の通りである。B県の3校の丸刈り廃止が目立つが、F県、H県の3校ではほとんど変化がない。

表5-16 文部省・教育委員会の影響を大きく認知した学校における校則見直し

		局面・順位	校則見直しの内容・時期
B 県	開始3位		男子短髪→長髪自由化(88年4月)
	開始1, 2位, 進行2位		男子丸刈り→長髪可(92年)
	進行3位		男子丸刈り→中学生らしい髪型(93年5月)
F 県	開始1位		話題にはするが見直しはとくになし
	開始1位		(記入なし)
H 県	幅2位		くつ下・コートの色指定→華美でないもの(90年4月)

以上のように、全体的な傾向としては、校則の変化と文部省・教育委員会の影響の認知との間にはほとんど関連が見られなかった。

以上、積極県と消極県の学校の中から無作為抽出した学校に対するアンケート調査の結果を分析してきた。校則の内容の大きな変化は、中学男子の丸刈りの廃止と、それに伴う女子の髪形に関する規定の緩和、そして、高校の制服のブレザー型への変更であった。しかし、これらの変化は積極

県と消極県で同じように生じており、文部省・教育委員会の影響も小さなものと認知されていた。文部省の施策が教師や生徒の意識を通じて間接的に影響を与えた可能性や、回答者が文部省・教育委員会の影響を過小評価した可能性も否定はできないが、それらを示す証拠はなかった。丸刈りの廃止については、1980年代中頃から校則に対する関心が高まったために、突出していた部分が平準化されたということかもしれない。また、ブレザー型への変更については、制服の変型防止策^①や生徒募集対策として行われたとも考えられる。

5 校則見直しに積極的な学校

次に、教育委員会によって積極校として名前が挙げられた学校に対する調査の概要と調査結果を述べる。

この調査は、積極校として名前が挙げられた8校（高校4校、中学4校）すべてに調査票を送付し、7校（高校3校、中学4校）から回答を得た。調査の時期や設問は上述の調査と同じである。

回答のあった7校のうち、実際に校則を大幅に緩和していたのは4校であった。ある県の1校（高校）は1998年4月に制服を廃止し、ある市の3校（中学）は制服から「制服でも私服でもよい」に変更した。他の3校は、マフラーの着用を認める、髪の高さに関する規定（男子の「耳にかからない」など）を緩和する、衣替えの時期をなくす、髪形に関する詳細な規定を廃止して「中学生らしい髪形」に簡略化するなどであった。

制服を廃止した（私服を認めた）4校は、校則見直しに影響を与えた要因について表5-17のように認知していた

表5-17 積極校における10要因の影響

		①指導	②調査	③校長	④教師	⑤親	⑥生徒	⑦地域	⑧社会	⑨他校	⑩他
W 高校	開始	0	0	3	3	-1	-1	-1	0	0	
	進行	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
	幅	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
X 中学	開始	0	0	1	1	2	2	0	2	2	
	進行	0	0	1	1	2	2	0	2	2	
	幅	0	0	1	2	2	2	1	2	2	
Y 中学	開始	0	0	±1	3	±2	3	-2	±1	1	
	進行	0	±1	2	3	2	3	-1	±1	1	
	幅	0	±1	±2	2	±2	3	±1	±1	1	
Z 中学		0	0	1	2	2	3	-1	0	1	0

注： 1=非常に、2=ある程度、3=少し、0=ない。符号なし=促進した、-=抑制した、±=その他。空欄は記入なし。

Z 中学は「開始」欄で開始・進行・幅の3局面について答え、「進行」「幅」欄で校則変更後の状況を答えた（自由回答より）ため、「開始」欄の回答のみを記載した。

このように、制服を廃止した学校の中で、文部省・教育委員会の指導や調査が校則見直しを促進したと答えた学校はなかった。なお、校則見直しを促進した上位3要因に文部省・教育委員会の指導や調査を挙げた学校もなかった。これらの学校には、文部省・教育委員会は影響を与えなかったようである。

6 アルバイトに関する校則の見直し

最後に、アルバイトに関する具体的な通知を出した県の高校に対する調査の概要と結果をまとめる。この県では、1999年6月1日、県教育委員会教育長から各県立高校長に「高校生のアルバイトに係る関与及び指導について（通知）」が出され、「例外を認めない一律な禁止制は採らないこととし、別紙『見直しの観点例』を参考に、各学校の実情に応じて関与の在り方を検討するよう」要望がなされた。「見直しの観点例」としては、学校としてアルバイトに関与せざるを得ない事情があるか、一般的な許可制（各生徒について、特別な事情があると学校が認めない限り、禁止する制度）を採ることなく、労働基準法の規定に基づく制限を課すなどの関与によって対処できないか、などが挙げられていた（詳細は第3章を参照）。そこで、この通知が学校レベルにどの程度、影響を与えたのかを検証する。

調査の対象は、この県の高校の約半数に当たる37校を無作為に抽出した。県教委の通知から2年余りが経過した2001年8月27日に調査票を送付し、25校（67.6%）から有効回答を得た。設問は、通知以降の校則の見直し状況や、通知前後の校則の内容を尋ねるものである。

まず、1999年6月1日から現在までの間に、アルバイトに関する校則の改定について「検討したことがある」と答えた学校が16校（64%）、「検討したことも検討の予定もない」が7校（28%）、「その他」が2校（「平成10年4月に検討」「指導方針と合致しているので検討していないが今後は数年度に見直しが必要だと思う」）であった。「検討中である」「検討予定である」という回答はなかった。

「検討したことがある」と答えた16校のうち、「通知を受けたためである」とした学校が9校、「通知とは無関係である」が6校、「その他」（検討中に通知を受け、決定した）が1校だった。検討の結果、アルバイトに関する校則を「改定した」が13校、「改定しなかった」が2校、「その他」（条件の適用を緩和）が1校だった。

「改定した」13校のうち、通知の別紙「見直しの観点例」を「大いに参考にした」学校が4校、「ある程度参考にした」が5校、「少し参考にした」が3校、「全く参考にしなかった」が1校だった。アルバイトに関する校則の改定に伴って、他の事項（例、頭髪、服装）に関する校則も「改定した」が2校（1校は交通規定と生徒週番規定、1校は外出の服装、補助バッグ、単車のヘルメット）、「改定しなかった」が11校だった。

次に、通知の直前と現在における校則の内容を比較すると、「一律な禁止制（特別な事情による例外を認めず、全面的に禁止する制度）」は通知の前後を通じて0校、「一般的な許可制（各生徒について、特別な事情があると学校が認めない限り、禁止する制度）」は通知直前の19校から現在は12校

に減少、「一律な禁止制・一般的な許可制以外の形で、学校としてアルバイトについて関与」（以下、「関与」）は通知直前の5校から現在は10校に増加、「保護者の判断のみにゆだね、学校としてアルバイトについて関与していない」は通知の前後を通じて0校、「その他」は通知直前が1校（平日は許可制、土・日・長期休業中は届出制）、現在は3校（同上、登校日以外は届出制、届出制）だった。

有効回答のあった25校は次の3つのグループに分かれる。第1は、県教委の通知に最も敏感に反応した学校（7校、28%）である。これらの学校は、県教委の通知を受けてアルバイトに関する校則の改定について検討し、校則を改定した。改定の内容を決める際には「見直しの観点例」を「大いに」（3校）「ある程度」（3校）「少し」（1校）参考にし、改定の内容は「一般的な許可制」から「関与」に変更したもの（4校）が多かった。第2は、県教委の通知に全く反応しなかった学校であり、これも7校、28%を占める。これらの学校は、通知以降、アルバイトに関する校則の改定について「検討したことも検討の予定もな」く、しかも現在の校則の内容は「一般的な許可制」が大半（5校）である。第3のグループは、これらの中間（11校、44%）である。まず、県教委の通知とは無関係に校則の改定について検討し、改定した学校が5校（20%）ある。これらの学校は、改定の内容を決める際に、「見直しの観点例」を「ある程度」（2校）「少し」（2校）参考にしたが、「大いに参考にした」学校はなく、「全く参考にしなかった」学校も1校あった。通知前後の校則の内容は、「一般的な許可制」から「関与」に変更したものが1校、「一般的な許可制」から「届出制」への変更が1校、「一般的な許可制」の枠内での変更が2校（1校は長期休業中の期間制限の廃止、もう1校は不明）であり、通知とは逆に「関与」から「一般的な許可制」に変更した学校も1校あった。他は、通知を受けたため検討したが改定しなかった学校が2校、もともと通知に沿ったものであったため検討しなかった学校が2校、通知と無関係に検討したが改定しなかった学校が1校、検討中に通知を受け決定した学校が1校であった。

以上のように、県教委の通知が強い影響を与えたといえる学校は3分の1に満たず、同数の学校には全く影響を与えていなかった。この県は、「見直しの観点例」を通知に添付するなど、校則の内容に関して具体的な目標を設定したといえる。しかし、事後の情報収集は行っておらず（県教委の回答による）、介入の方法も強制や誘導ではなく、「各学校の実情に応じて関与の在り方を検討するようお願い」するものであった。

注

(1) 自由記述の中に、「変形制服着用が横行していたので、制服を一新し、教員の指導をしやすくし、又、時代に応じた形の制服にしようという考えで変更した。以前より指導しやすくなった。」との回答があった。

おわりに

本稿では、主にアンケート調査に基づいて、校則見直しに対する文部省・教育委員会の影響を分析してきた。最後に、分析結果のまとめと考察を行い、今後の課題を述べる。

1 まとめ

1980年代末以降、文部省と教育委員会は校則見直しに向けた施策を行ってきた。文部省は、都道府県教育委員会の担当者の会議などで校則見直しを呼びかけ、出版物で校則見直しの事例を紹介し、中学・高校の校長会に委託して見直し状況の調査を行った。また、都道府県・市町村の教育委員会は、文部省の通知を周知し、校則の見直し状況を調査するなどした。

しかし、全体として、これらの施策が学校レベルの校則見直しに影響を与えた形跡はほとんどなかった。中学の髪形や高校の服装に関する校則は変化したが、これは教育委員会の施策の違いに関わらず生じていた。高校の髪形や中学の服装に関する校則はほとんど変化しなかった。校則見直しに対する文部省・教育委員会の影響は、学校によって非常に小さなものと認知されていた。アルバイトに関する具体的な通知を出した県でも、学校への影響は限られたものであった。

文部省・教育委員会の影響が小さかったとすれば、その原因は施策の弱さに求めることができる。文部省の通知は、見直しの内容を明示せず、見直しに着手するよう要望するものであった。事例の紹介は、雑誌などに数例を掲載しただけであり、見直しの内容も不明または軽微なものであった。見直し状況の調査は、校長会を通じて、学校名を特定せずに行われた。文部省の施策は、目標の設定、情報の収集、介入のいずれの局面においても弱いものであった。教育委員会の中には、アルバイトに関して明確な目標を定めたり、各学校の見直し状況を直接、調査した所もあったが、介入の手段は説得に依存していた。目標の設定、情報の収集、介入のすべての局面において強い施策を行った教育委員会はなく、校則見直しに向けた施策をほとんど行わなかった所もあった。文部省・教育委員会の施策がこのように弱いものになったのは、校則を緩和すると教育活動に支障が出るのではないかという危惧に配慮したためであろう。

2 考察

次に、校則見直しのために文部省・教育委員会がどのような施策を行いうるのか、より一般的には、利用者の自由を擁護するために政府がどのような役割を果たしうるのかを考察する。その際、筆者が現在、関心を持っている、アメリカの校則、日本の体罰、介護施設における身体拘束^①などの事例にも言及する。但し、これらの事例の詳細な分析は今後の課題である。また、ここでの考察は、政府にどのような選択肢があるのかを示すものであり、それらの技術的有効性や政治的可能性は、別途、検証する必要がある。以下、政府の供給者に対する管理の3局面（目標の設定、情報の収集、介入）に分けて述べる。

(1) 目標の設定

一般に、政府が明確で高水準の目標を設定する方が、供給者に大きな影響を与えることができる。しかし、利用者の自由に関してそのような目標を設定すると、サービスの提供に支障が出るおそれがある。例えば、校則を緩和すると学校が荒れるのではないかという危惧である。そのため、政府

は利用者の自由に関する目標を不明確または低水準なものにするかもしれない。そうすれば、当然、政府の影響は小さくなり、利用者の自由を十分に擁護できないかもしれない。

利用者の自由とサービス提供とのジレンマに対応する方法として、サービス提供の現場の状況に応じて異なった目標を設定することが考えられる。サービス提供のために必要最小限の範囲内でのみ、利用者の自由の制約を認めるということである。例えば、アルバイトに関する具体的な通知を出した教育委員会は、「保護者の判断のみにゆだねた場合、生徒指導・学習指導上の問題が広く生じる恐れがあるなど、学校としてアルバイトに関与せざるを得ない事情があるか」をまず問いかけた。また、介護施設における身体拘束を禁じた厚生省令は、「当該入所者又は他の入所者等の生命又は身体を保護するため緊急やむを得ない場合を除き、身体的拘束その他入所者の行動を制限する行為を行ってはならない」⁽²⁾としている。

しかし、サービス提供の現場の状況に関する判断や、それを踏まえた目標の設定を、完全に供給者に委ねてしまうと、利用者の自由に対する不必要な制約を放置することになりかねない。1980年代中頃、文部省の官僚は、男子の丸刈りも含めて、現存する校則には教育的意義や合理的理由があるものと考えられる、と述べていた。しかし、丸刈りの校則を廃止した学校では、校則の改定後、特に問題は生じなかったと言われる⁽³⁾。従って、現場の状況に応じて異なった目標を設定することを認める場合には、利用者の自由を制約する必要性についての説明責任を供給者に課すことなどが考えられる。アルバイトに関する通知を出した教育委員会は、その後の見直し状況について調査を行っておらず、「学校としてアルバイトに関与せざるを得ない事情」があるかどうかを確認していなかった。他方、厚生省（当時）は、上記の厚生省令の施行にあたって、「緊急やむを得ず身体拘束等を行う場合には、その態様及び時間、その際の入所者の心身の状況、緊急やむを得なかった理由を記録しなければならないものとする」⁽⁴⁾と通知した。

ところで、利用者の自由とサービス提供とのジレンマに直面した時、サービス提供の促進を任務とする行政機関（例、文部省、教育委員会）が、利用者の自由に関する明確で高水準の目標を設定することは、困難かもしれない。逆に、必ずしもサービス提供の促進を任務としない政府機関（司法機関、立法機関、利用者の保護などを任務とする行政機関）がそのような目標を設定することは、比較的容易であるかもしれない。例えば、アメリカでは、裁判所が校則に対する違憲判決を出し、それを受けて州教育当局や学区教育委員会が服装の自由に対する権利などを含んだ生徒規則を制定したことがある（上原〔1984〕10-1）。また、日本では体罰が法律で禁止されており（学校教育法第11条）、法務庁（当時）が体罰を厳格に禁止する解釈を示した⁽⁵⁾。

但し、サービス提供の促進を任務とするか否かということと、利用者の自由に対する消極性・積極性とは必ずしも一致しない。日本の校則に関しては、裁判所が違憲判決を出したことはなく、特定の校則（例えば、丸刈りの強制）を禁じる法律もない。アメリカの校則に関しては、合憲判決も出されている。日本の体罰に関しては、裁判所が、一定の範囲内での「有形力の行使」を容認する判決を出し⁽⁶⁾、逆に、文部省が従来厳格な解釈を支持したこともあった（遠山〔1983〕）。また、介

護施設における身体拘束の禁止は、裁判所の判決や国会の法律ではなく、厚生省令の中で示されている。

(2)情報の収集

政府が供給者に的確に介入するためには正確な情報が必要である。しかし、利用者の自由の制約に関する情報の収集には、供給者が抵抗するかもしれない。また、利用者からの告発も、知識や体力の不足、供給者との力関係などから限界がある。政府が自ら調査することも、費用の制約などがある。これらのさまざまな理由から、正確な情報の収集は必ずしも行われない。例えば、日本では体罰が法律で禁止されているが、実際には広く行われており、文部省や教育委員会が把握しているのはごく一部にすぎない⁷⁾。

但し、校則に関する情報の収集は比較的容易である。校則は通常、生徒手帳などに記載された明文の規則であり、学校が虚偽の報告をしても発覚する可能性が高い（但し、校則よりも厳しい規制を実際には行うこともありうる）。また、公立学校の管理者である教育委員会に対して、反対や非協力の形で正面から抵抗することは困難であろう。費用に関しても、調査票を送付して回収する方式であれば、さほど多くはかからない。実際、多くの教育委員会が校則の見直し状況を調査していた。他の教育委員会も調査を行うことはできるであろうし、文部省が全国の教育委員会に調査を依頼して、間接的ではあるがかなり正確な情報を収集することもできるであろう。

(3)介入

政府が供給者に介入する主な手段としては、説得、誘導、強制がある。このうち、校則見直しのために文部省・教育委員会が行ったのは説得であった。

①説得

説得が成功するためには、政府の価値判断や事実認識が供給者によって受け入れられる必要がある。

まず、価値判断については、政府が優位に立つことは比較的容易である。社会の大きな変化を捉え、それを踏まえてサービスの望ましいあり方を示すことは、政府の方が得意とするところであろう。また、利用者の自由を尊重するような理念を掲げることは、サービス提供の現場からある程度、距離を置いている政府の方が容易であろう。例えば、文部省は、社会の変化や子どもの実態に対応するため、1980年代中頃から学校教育の多様化を掲げ、「個性の尊重」の観点から校則を見直す学校もあった。また、近年の社会保障構造改革は「個人の自立を支援する利用者本位の仕組み」を1つの方向としており（厚生省〔1999〕155）、身体拘束の禁止もその中に位置づけることができる。

しかし、理念というものは当然のことながら抽象的であり、さまざまな解釈の余地を残す。従って、政府が理念によって供給者に影響を与えるためには、単に理念を掲げるだけでなく、その解釈

を体系的、具体的に示す必要がある（このことは明確な目標の設定に近づく）。特に、利用者の自由を尊重するような理念は、サービス提供への配慮から、解釈の段階で骨抜きにされたり、正反対の意味を与えられたりするおそれもある。例えば、「個性の尊重」の観点からの校則見直しとは、黒・紺に加えてグレーのベスト着用を解禁することであった。また、文部省初等中等教育局長があいさつの中で、「文部省等による校則の基準づくりは、校則の画一化を招くことになり適当ではない」と述べたように、学校教育の多様化という理念が、校則による生徒の画一化を放置する理由として用いられることもあった。

次に、事実認識については、特に、利用者の自由とサービス提供との両立可能性が重要である。しかし、この点に関しては、現場でサービス提供を担い、現場に関する情報を豊富に持つ供給者の方が優位である。政府が供給者に対抗するための1つの方法は、利用者の自由とサービス提供を両立させた事例の紹介である。文部省も校則見直しの事例を紹介したが、数が少なく、内容も不明または軽微なものであった。雑誌などで数例を紹介するだけでなく事例集として1つの冊子にまとめることや、制服の廃止などの大幅な見直しの事例を掲載することもできるであろう。なお、身体拘束については、冊子『身体拘束ゼロへの手引き』が発行されている。もう1つの方法は、審議会を設置し、利用者の自由とサービス提供との両立という課題に現場で取り組んできた実践経験のある委員を加えることである。例えば、「身体拘束ゼロ作戦推進会議」には、身体拘束をしないという方針掲げる特別養護老人ホームで勤務してきた委員が加わっている。

②誘導

誘導とは、利益の供与やその約束によって供給者に影響を与えることである。文部省や教育委員会は、校則見直しのためにはこの手段を用いなかった。しかし、学校教育の多様化の一環として、「新しいタイプの高校」に対する重点的な資源配分を行ってきた。例えば、幅広い選択科目を備えるなどの特徴を持つ総合選択制高校や総合学科に対して、人員・設備の充実など、特別な配慮を行ってきた（児山〔1999〕274-80、〔2000〕14、〔2001〕8）。

利用者の自由を尊重する供給者に対して人員・設備・予算などの形で特別な補助を与えることは、誘導の効果を持つとともに、個々の利用者にきめ細かな対応をするための資源を与えるという効果もある。供給者が利用者の自由を尊重しようとするとき、人手などの資源の制約に直面することがある。例えば、ある教師は、校則を管理の手段として用いることの利点として、すべての子どもに同じ指導をすれば済み、非常に楽であることを挙げた（石川他〔1988〕11）。また、身体拘束の禁止に対しては、精神主義だけでは進まないでマンパワーの面も含め財政的な支援も検討してもらいたい、との発言がなされた⁽⁸⁾。

但し、誘導は、その対象となった供給者に影響を与えるだけであり、より多くの供給者に影響を与えるためには、より多くの資源を投入する必要がある。逆に言えば、資源の限界が影響の限界となる。

③強制

強制は、誘導とは逆に、利益の剥奪（制裁）やその脅しによって影響を与えることである。強制は最も確実な手段であるが、その反面、さまざまな制約がある。まず、制裁の前提として、違反行為の明確な定義、すなわち目標の明確化が必要であるが、校則に関しては目標が明確ではなかった。次に、違反者および違反事実に関する正確な情報の収集が必要である。但し、校則に関しては情報収集は比較的容易であった。また、利用者の自由という目標を強制によって達成しようとする、他の目標の達成、特にサービス提供に支障をきたすおそれがあり、しかも、その全責任は政府が負わなければならない。教育サービスの提供の促進を任務とする文部省・教育委員会が、校則見直しを強制することは困難であるかもしれない。但し、介護施設における身体拘束の禁止は、介護保険制度から費用が支払われる施設の基準として示されており、それに従わない場合には費用が支給されなくなるおそれがあるという意味で、強制という手段が用いられている。

以上、日本の校則見直しを素材として、公共サービスにおける利用者の自由と、それを擁護するための政府の役割について検討してきた。政府と個人の二分法ではなく、政府—供給者—個人という三層の枠組を通して見ると、個人の自由にとって脅威となるのは、強い政府だけではない。政府の弱さもまた、個人の自由にとって脅威となりうる。利用者の自由を擁護するために政府が積極的な役割を果たそうとする時、それに歯止めをかけるのは、サービス提供に支障をきたしてはならないという配慮である。しかし、サービス提供は絶対ではない。それは、利用者の自由など、他の目標と折り合いをつけるべき1つの目標である。また、サービスの質を構成する一要素として利用者の自由を位置づけることも可能である。あるいは、利用者の自由とサービス提供を両立させる方法や、サービス提供への影響を最小限に抑える方法も考えられる。実際に利用者の自由を拡大してみれば、サービス提供に与える影響は予想していたほど大きなものではないかもしれない。サービス提供への配慮から利用者の自由の保護に対して消極的な態度をとることは、唯一の、あるいは最善の選択肢であるとは限らない。利用者の自由を擁護するために、政府にはさまざまな選択肢がある。

3 今後の課題

公共サービスにおける利用者の自由（選択以外の自由）に関しては、アメリカの校則、日本の体罰、介護における身体拘束などを素材として、政府のさまざまな施策の有効性と可能性を実証的に分析することが、今後の課題である。利用者の自由とサービス提供とのジレンマや、資源の制約下での情報収集などの点に注目しながら、実証分析を蓄積し、理論化を試みたい。

ところで、公共サービスに利用者の自由（選択以外の自由）の要素をいかにして取り入れるかという問題は、より広く言えば、事業活動を制約する可能性のある施策をいかにして行うかという問題につながる。このような問題が生じる領域としては、例えば、消費者保護、労働者保護、環境保護などがある。これらの領域を事業制約型行政と呼び、事業者の保護・育成を図る事業促進型行政

と対比することもできるかもしれない。事業制約型行政では、事業活動との両立や、事業者に対して不利な情報の収集などの困難な問題が生じる。このような共通性に注目して、消費者保護などの領域で蓄積されてきた知見を参考にしながら、利用者の自由を擁護するための政府の役割について検討することも、興味深い課題である。

注

- (1) 身体拘束は、「抑制」とも呼ばれ、転落や徘徊を防ぐために、ひもで体をベッドに縛りつけることなどを指す。
- (2) 「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」（平成11年3月31日、厚生省令第39号）第14条4、など。
- (3) 例えば、ある学校では、校則の改定後、教師が次のように話したという。「自由化しても、別に何も問題は起きていません。むしろ、生徒がのびのびしてきて、本当によかったと思っています。あの頃、なぜわれわれがあんなに丸刈り校則の廃止を恐れていたのか不思議なくらいで……す」（春名〔1993〕20）。
- (4) 「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準について」（平成12年3月17日、老企第43号）など。
- (5) 「児童懲戒権の限界について」（1948年12月22日、法務庁法務調査意見長官から国家地方警察本部長官へ）（『季刊教育法』64号、1986年、162-4頁）。
- (6) 水戸五中事件（刑事）第2審（東京高裁）判決（1981年4月1日）（『季刊教育法』64号、1986年、210-2頁）
- (7) 例えば、1985年に公立中学の教師を対象として行われたアンケート調査では、過去1年間に体罰を加えたことが「ある」と答えた比率は62%、これまでに体罰で生徒にケガをさせたことが「ある」と答えた比率は12%であった。生徒にケガをさせた時に教育委員会から注意されたと答えた比率は26%、処分された比率は7%であった。（NHK取材班・今橋盛勝〔1986〕付）
- (8) 第1回身体拘束ゼロ作戦推進会議議事要旨より。

参考文献

- 石川恵美子、小島勇、塩野宏、辻村哲夫、松尾浩也〔1988〕「〈座談会〉校則問題を考える」、『ジュリスト』、912号、4-17頁。
- 上原崇〔1984〕『アメリカの生徒の権利と義務—生徒指導への法的アプローチ』（有信堂）。
- NHK取材班、今橋盛勝〔1986〕『NHKおはようジャーナル 体罰』（日本放送出版協会）。
- 厚生省〔1999〕『厚生白書（平成11年版）』（ぎょうせい）。
- 児山正史〔1999〕「教育の自由化論争と文部省の政策（二完）—公共サービスにおける利用者の選択」、『法政論集』（名古屋大学法学部）、179号、271-308頁。
- 〔2000〕「日本の高校の選択（一）—公共サービスにおける利用者の選択」、『人文社会論叢（社会科学篇）』（弘前大学人文学部）、4号、1-20頁。
- 〔2001〕「日本の高校の選択（二・完）—公共サービスにおける利用者の選択」、『人文社会論叢（社会科学篇）』、5号、1-19頁。
- 遠山敦子〔1983〕（文部省初等中等教育局中学校教育課長）「学校における懲戒と体罰禁止の法制」、『季刊教育法』、47号、16-25頁。

春名久枝〔1993〕「丸刈り校則に、どれほどの価値が？—しんどい目をしてやっとなげさせた親の体験から—」、『月刊生徒指導』、3月号、16-21頁。