

学校における生徒指導と問題行動対策

—昭和20年・30年代の文部省通知と青少年問題協議会答申の分析を通じて—

石田美清*

(平成17年4月28日受付；平成17年6月15日受理)

要 旨

「生徒指導」は多義的であり、大別して、ガイダンスと問題行動対策と同義に用いられることが多い。両者の関係を明らかにするため、昭和20・30年代の文部省通知と青少年問題協議会答申の分析を行った。その結果、当初、「生徒指導」はガイダンスと同義であり、一方、少年非行対策は社会教育を中心に行われていた。しかし、昭和30年前後より、「生活指導」という用語で、特別教育活動や道徳教育を通じて問題行動対策が行われるようになり、改めて「生徒指導」が用いられた昭和40年の『生徒指導の手びき』では、積極的生徒指導、消極的生徒指導という2つの意味が存在するようになった。今日、「開かれた生徒指導」、「生徒指導のネットワーク化」が求められており、両者の統一を図った「生徒指導」の理論化とその実践との融合が求められている。

KEY WORDS

Pupil Guidance 生徒指導 Life Guidance 生活指導 Juvenile Delinquency 少年非行

1. 問題の所在

「生徒指導」は多義的に用いられることが多いが、大別すると、教育の理念や教育課程を中心に展開される教育活動に関わって用いられる「生徒指導」と、児童生徒の問題行動対策に関わって用いられる「生徒指導」とに分けることができる。さらに、前者は昭和20年代のアメリカのガイダンス論の影響を受けて様々な考え方があり、後者も昭和30年代後半からの少年非行、昭和50年代半ばからの校内暴力（校則問題などを含む）、昭和60年代からのいじめ、不登校、高校中退など問題行動の種類によってその捉え方は異なっている。⁽¹⁾

もともと、昭和40年の『生徒指導の手びき』でも、「積極面の生徒指導（結果的には、事前の非行防止に役立つ）」と「消極面の生徒指導（直接的な非行対策）」⁽²⁾という二つの意味で「生徒指導」が用いられており、「積極面の生徒指導」を忠実に追求していけば、「自然に非行化の防止としての効果をあげる」⁽³⁾と両者の関係が示されている。また、改めて「生徒指導」を定義した昭和63年の『生活体験や人間関係を豊かなものとする生徒指導』でも、いじめ、登校拒否（不登校）等の問題行動に対応する必要性はあるが、「生徒指導の意義は、このような児童生徒の問題行動への対応といった、いわば消極的な面にだけあるのではなく」、「積極的な面の生徒指導」を作用させることが「ひいては生徒の非行防止にも効果を上げることにつながる」⁽⁴⁾

* 生徒指導総合講座

と同様な関係を示している。

ところで、『生徒指導の手びき』のいう「生徒指導」について、教育課程として行われる教育活動、特に特別活動と道徳教育との関係性を明らかにして体系的な理論化を試み、その理論と実践について言及したのは、教科調査官としてその作成に関わった飯田芳郎であった。飯田によれば、「生徒指導」は教育課程の展開の基盤を作ったり、その推進を図ったり、さらには教育課程の指向する路線から脱漏する児童生徒を救済したりする活動であり、「教育課程を補正する役割」を持っている。具体的な「生徒指導」としては、学級づくりや進路指導を含む学業や生活上の悩みの解決を援助することなどが挙げられるが、それらは、教育課程の展開の基盤づくりやその推進に役立ったり、教育課程が指向する路線から脱漏する児童生徒を救済する活動の一部であると考ええる。そして、「生徒指導」として行う「問題行動（反社会的行動や非社会的行動）に対する治療を配慮するような仕事」も「救済」として位置づけられている。⁽⁵⁾つまり、飯田の生徒指導理論では、教育課程として行われる正規的教育活動に対して、ガイダンスを中心として条件整備を行うことが学校や教師の「生徒指導」としての仕事であり、問題行動対策は救済として行われる副次的な仕事なのであった。⁽⁶⁾

しかし、その後、昭和50年代半ばに校内暴力（暴力行為）が社会問題となり、学校や教師の行う児童生徒の問題行動対策は、飯田の言う「治療を配慮するような仕事」や「救済」ではなく、重要な仕事となり、積極的に取り組むことが求められるようになった。さらに最近では、学校において「非行防止教室」の必要性が提言されるなど、学校の正規的教育活動としての役割も求められるようになってきている。⁽⁷⁾

このように、「積極面の生徒指導」と「消極面の生徒指導」の一義化を図って、学校の教育実践を支えるための包括的な「生徒指導」理論を構築することが必要になってきているが、もともと、この問題は、歴史的経緯の中でどのように取り扱われてきたのであろうか。

井坂行男は、戦後の「生徒指導」の歴史を、第1期（昭和20年～昭和26年；いわゆる新教育の時期）、第2期（昭和27年～昭和33年；講和条約から道徳の時間特設まで）、第3期（昭和34年～昭和41年；道徳の特設から『生徒指導の手びき』まで）に分け、各年ごとに詳細に生徒指導関係の文献を検討している。⁽⁸⁾ そのうち、昭和25年ごろ「とみに世人の注目をひいたものは社会現象、教育事象としての青少年の不良化問題」であり、「ガイダンスや生徒指導もまたその考察や活動の対象として青少年の不良化・非行・犯罪の防止のかかわりが重点となっていった」と指摘する。そして、その方向は、「不良化や非行問題の原因探求や防止の対策、活動といった不良化・非行・犯罪の問題」と、「より根本的なとりくみ方の姿勢として、道徳教育やしつけ、訓練の再検討」に向けられたとしている。しかし、井坂はその後の、少年非行が第2のピークを迎える昭和30年代後半の問題行動対策について言及しておらず、また「生徒指導」と問題行動対策との関係についても、「生徒指導の必要が、現実的な面から、もっと切実に非行問題にとりくむことはあっても、その本質的性格と機能とが、それによってゆがめられてはならない」と述べているにすぎない。

それでは、昭和20年代前半に文部省の学籍簿改正委員会において pupil guidance の訳語として出発した「生徒指導」が、昭和26年の日米講和条約締結を契機として日本的な「生活指導」となり、文部省も「生活指導」という用語を用いて法律を制定したり、研究協議会を開催したりしたが、昭和33年の道徳の新設に伴う対立の中で、昭和35年より改めて「生徒指導」を用いて⁽⁹⁾、昭和40年に『生徒指導の手びき』が公開されるまでの間、学校におけるガイダンス、生

活指導、生徒指導と問題行動対策とはどのような捉えられてきたのであろうか。本論文では、昭和20年代から『生徒指導の手びき』が公刊されるまでの間、文部省の通知等と総理府に置かれた青少年問題協議会の答申等を中心に、学校の「生徒指導」と問題行動対策の関係について明らかにしていく。

2. 教育行政における生徒指導と青少年行政における問題行動対策

法律上、「生徒指導」という用語が初めて用いられたのは、昭和24年の「文部省設置法」（昭和24年5月31日法律第146号）であった。同法第8条（初等中等教育局の事務）は、「左のような方法によって、学校管理、教育課程、学習指導法、生徒指導その他あらゆる面について、教育職員その他の関係者に対し、専門的、技術的な指導と助言を与えること」と定められた。⁽¹⁰⁾ この「生徒指導」の意味を直接的に説明した文献はないが、同年に文部省が出版した著作物から次のことが推測できる。まず、①『新しい中学校経営の手引』（昭和24年2月発行）では、「生徒指導はその性質から5つに分類される。・・・（中略）・・・一人の生徒の全体的指導は、この5種類の指導の何れも欠くことはできない」として、教育指導、健康指導、職業指導、人格指導、趣味指導（余暇利用指導）を挙げている。⁽¹¹⁾ ②『児童の理解と指導』（昭和24年3月発行）では、「ガイダンス Guidance（指導）といわれるものは、このような人間性の指導をさすもの」としている。⁽¹²⁾ ③『新制中学校・高等学校望ましい運営の指針』（昭和24年4月発行）は、「生徒指導の機能は、(1) 正常な生徒を正常な状態に保ち、生徒を助けてこれをその必要と興味に基づき個人的社会的公民的職業的に、その生徒として可能な最大限にまで発達させ、(2) 生徒が自己を理解し、自分自身の問題を解決するについての援助を与え、(3) 生徒が悪い適応に陥ることを防ぎ、(4) 共通の不適応性に注意し、生徒が適性の悪くなるのを自分で防ぐについての援助を与え、(5) 指導に当たる教師の手に負えない場合はこれを専門家にまわして、発端をなす不適応性を矯正するための治療的措置を利用するにある」としている。⁽¹³⁾ ④『中学校・高等学校の生徒指導』（昭和24年7月発行）は、生徒指導の概念を「生徒の成長と発達、生徒の要求・好み・才能・素質・興味・理想・態度・技能・才幹・知識問題の理解、生徒の人格の尊重、学校における集団生活との協力、学校と家庭並びに地域社会との協力的な計画と実践、生徒の円満な発達への一手段としての教科における成績、生徒の将来の要求を決定するために時々行う進歩の評価、そして究極的には生徒の全人的完成がそれである」としている。⁽¹⁴⁾ そして、⑤『小学校経営の手引』（昭和24年10月発行）では、「ここでいう指導は、ちょうどガイダンス（Guidance）に対応するものであって、それぞれの児童のもっている能力または可能性を発見し、それをその児童としての最大限にまで発達させようとする観点に立ち、そのために、学校なり教育者なりが力をあわせて継続的、組織的に努力する実際の手続きや方法をいう」としている。⁽¹⁵⁾ これらのことから、文部省設置法の「生徒指導」は、「生徒指導（ガイダンス）」⁽¹⁶⁾ もしくは「ガイダンス的生徒指導」⁽¹⁷⁾ と表されているものと同じであると考えられることができる。

しかし、昭和27年には「文部省組織令」（昭和27年7月8日政令第384号）が制定され、第8条（初等教育課）は「ハ 児童又は幼児の生活指導に関し、指導と助言を与えること」、児童の就学及び不良化防止に関し、援助と助言を与えること」、同第9条（中等教育課）は「ハ 生徒の生活指導に関し、指導と助言を与えること」、「生徒の就学及び不良化防止に関し、援助と助言を与えること」⁽¹⁸⁾ と定められた。

一方、こうした学校教育における「生徒指導」や「生活指導」に対して、青少年問題の対策は「社会教育としての青少年教育の担当すべきこと」⁽¹⁹⁾として位置づけられていた。昭和24年の衆議院「青少年犯罪防止に関する決議」と参議院「青少年不良化防止に関する決議」に即応して、同年に青少年問題対策協議会（昭和25年より中央青少年問題協議会、昭和28年より青少年問題協議会、以下、青少年問題協議会）が設置されたが、その審議の結果、同年に「青少年対策について」が都道府県知事宛に通知されている。この内容のうち「執るべき措置の大半は、社会教育にふくまれ」ており、「市町村においては、多くの場合、社会教育の行政担当者が、青少年問題協議会の事務をも担当するようになった。このように、社会教育に対して青少年対策からの要請が強力に行なわれ、末端行政機関における社会教育行政事務と青少年対策事務との混同から、社会教育の中に青少年対策が深く入りこむことになった」⁽²⁰⁾のであった。なお、文部省設置法の社会教育局の事務には、青少年対策については特に規定はないが、文部省組織令の社会教育課の事務として、「青少年の教護に関し、援助と助言を与えること」と定められていた。

3. 文部省通知に見られる「生徒指導」と問題行動対策

以上のように、学校教育行政を担当する文部省初等中等教育局と社会教育行政を担当する社会教育局、さらに青少年問題協議会が置かれて、「青少年の指導、育成、保護及び矯正に関する基本的かつ総合的な施策の樹立に関すること」や「関係行政機関の施策及び事務の総合調整に関すること」を担当した総理府青少年局は、「生徒指導」と問題行動対策はどのように扱ってきたのであろうか。

昭和20年代と昭和30年代の「生徒指導」と問題行動対策に関係する通知等は以下の通りであった。⁽²¹⁾

a. 「青少年不良化防止について」（発社158号，21.10.7，地方長官宛，文部次官）

青少年不良防止対策は、青少年自身による自主的な相互啓発によって生活環境を改め、社会的訓練の向上に向かっていくようにすべきであるとし、学校に対して、(1) 自発的自治的活動を通じて公民的精神や性格を育成すること、(2) 全校、学級毎の自治会を設置し運営を図ること、(3) 戦没者等の子弟への配慮、(4) 児童生徒の理解に努め、個別指導に努めること、(5) 学校を教養、修練の場とするだけでなく、親和、慰安、娯楽、体育の場とするよう留意すること、(6) 文化的活動を展開し余暇を善用させること、(7) 保護者等により「輔導教護」事業の振興を図ることなどを求めている。

b. 「児童愛護班結成活動に関する件」（発社177号，21.10.19，各地方長官宛，社会教育局長）

青少年不良化防止対策の一助として、師範学校などの生徒により「児童愛護班」を結成し、「校外指導」を行うことを求めている。

c. 「純潔教育の実施について」（発社1号，22.1.6，地方長官宛，社会教育局長）

「子女の教育指導」の留意点を述べている。

d. 「純潔教育基本要項」(発社41号, 24.1.28, 都道府県教育委員会宛, 社会教育局長, 文部省純潔教育委員会)

純潔教育は、いわゆる性教育の部面に留まることなく、一般道徳教育、公民教育、科学教育、芸能文化教育との関連において総合的に推進すること。学校においては、教師の認識を高め、教科の内容を通じて浸透を図り、家庭教育、社会教育と協力する。なお、「学校においてホーム・ルームを利用して教師と生徒の間に理解が高められ、生徒自身により秩序と洗練された気風が養われるように導くこと」が述べられている。

e. 「新制中学校の教科と時間数の改正について」(発学261号, 24.5.28, 都道府県知事, 同教育委員会, 中学校を有する各直轄学校宛, 学校教育局長)

「1. 教育は個人的社会的及び職業上の総ての面について、生徒の一人一人を調和的に成長発達せしめ、個々の生徒の人格の完成を目指すものであるが、特に中学校は身体の急速な成長、自我の形成、性のめざめ等の諸特質をもつ青年前期の青少年男女を対象とするものであるから、生徒個々の成長発達に即した生徒指導を重視されたい。2. 生徒指導の領域は教育指導、職業指導、人格指導、社会性指導、健康指導、余暇教養指導等にわかれるが、これは実際には相互に有機的連関のもとに、いわゆる全人指導、生活指導として実施されるものである。3. 生活指導は、生徒の不応より生ずる精神的不健康や性格のひずみに特に留意して行う必要があるが、究極においては生徒が自ら自己の生活を律することできるようにすることが大切である」

f. 「児童愛護班結成運動について」(発社53号, 24.7.11, 各都道府県教育委員会宛, 社会教育局長)

昭和21年の通知によって、青少年不良化防止対策の一助として、児童愛護班、緑陰子供会などの「校外児童保護」に関する活動が行われているが、一層の普及を図るよう、組織、施設、活動場所、経費などについて述べている。

g. 「中学校、高等学校の生徒指導要録について」(発初108号, 24.8.25, 都道府県教育委員会, 都道府県知事, 国立電波高等学校長, 国立新制大学学芸学部教育学部長, 大阪青年師範学校長宛, 初等中等教育局長)

「生徒指導に必要な各種の知識や資料を要約し記録するための『生徒指導要録』の様式は、
・・・(中略)・・・今般別紙の通り試案を得ましたので、本年度より使用したいと存じます」
「中学校・高等学校の『生徒指導要録』は、先般文部省初等中等教育局編として刊行した手引書『中学校・高等学校の生徒指導』を研究の上、その教育的な利用の方法を充分了得せられることが必要である」と述べている。

h. 「青少年問題対策について」(発国社21号, 24.10.5, 都道府県教育委員会, 社会教育団体宛, 文部次官)

「PTA に呼びかけて児童、生徒に対する補導の徹底をはかること」、「学校の教師による問題児童生徒の家庭訪問を励行すること」、「学校内で本問題に対する生徒会の自発的活動を促すこと」、「学校及び家庭において児童生徒に飲酒喫煙の弊害を周知徹底させ、これが悪習の除去につめること」、「青少年団体、婦人団体に呼びかけて児童、生徒の校外補導の強化を図ること」

「社会教育委員の街頭進出によつて、教護思想の普及をはかること」などを求めている。「青少年対策について」（発総審第201号，24.9.21，各都道府県知事宛，内閣官房長官）が添付されている。

i. 「第二回青少年保護育成運動週間について」（国発第20号，25.4.17，都道府県知事，都道府県教育委員会，5大都市教育委員会宛，文部事務次官）

「未就学児，長期欠席児童の保護と救済及び校内外の学校生徒指導」の効果的運営と指導を求めている。なお，添付の「第二回青少年保護育成運動週間の実施について」（総審第318号，25.3.20，都道府県知事宛，内閣官房長官，中央青少年問題協議会委員長）では，「学校におけるガイダンス特に校外指導の徹底」を求めている。

j. 「学生生徒及び青少年の覚せい剤使用の防止について」（昭和29年12月10日，文部事務次官発，各都道府県教育委員会，各都道府県知事，国公立大学及び短期大学長，国立電波，商船高等学校長宛，文初保第626号）

「学校教育および社会教育においても覚せい剤に関する被害を未然に防止するように努力しなければならない」として，学生生徒に対して，「健全な生活態度の育成について指導の徹底」を図ることなどが述べられている。

k. 「覚せい剤撲滅運動実施要項等について」（昭和30年5月6日，文部省初等中等教育局長発，都道府県教育委員会宛，国発第43号）

「覚せい剤撲滅運動実施要項」（覚せい剤問題対策推進中央本部）が添付され，その中で，「学校における学習指導並びに生活指導の計画に覚せい剤撲滅のための内容を折り込むこと」を求められている。

l. 「夏期休暇中における児童生徒の生活指導について」（昭和30年7月9日，文部省初等中等教育局長，文部省大学学術局長発，各都道府県知事，各都道府県教育委員会委員長，附属学校を有する国立大学長宛，文初初第294号）

夏期休暇は，児童生徒の自主自律の生活態度を育成するよい機会であるが，「規律的で節度ある生活態度や習慣の育成」につとめ，とくに「校外生活の指導に留意し」，「校外生活指導の組織を充実してその指導を強化すること」などが述べられている。

m. 「青少年に有害な出版物映像等の対策について」（昭和30年8月4日，文部事務次官事務代理発，都道府県教育委員会，都道府県知事，附属学校をもつ国立大学長，国立高等学校長宛，文初中第324号）

有害出版物，映画等の対策のために，学校教育と社会教育の両面から対策を講じるため，「児童・生徒の生活指導を徹底のこと」として，「特別教育活動（教科以外の活動）の時間として行う学級会，ホーム・ルーム，児童会，生徒会等の時間に，・・・（中略）・・・問題を取り上げ，児童，生徒相互の討議と教師の指導助言によつて，有害な出版物，映画等から遠ざかるように指導するとともに，優良な出版物，映画等を選択するために必要な能力，態度，習慣等を修得させるよう生活指導を強化すること」，「学校は，校外生活指導を拡充強化し，・・・（中略）・・・

有害な出版物、映画等から遠ざけるように指導すること」などが述べられている。また、社会教育でも、「学校と家庭と緊密な連絡のもとに青少年の生活指導を促進するよう」を求めている。「青少年に有害な出版物映画等対策の推進について」（中央問題青少年協議会）が添付されている。

n. 「交通事故防止について」（昭和30年8月11日、文部事務次官発、都道府県教育委員会委員長、都道府県知事、国立高等学校長、附属学校を有する国立大学長宛、文初初第331号）

「交通安全のための生活指導」として、「(不安定な精神状態は交通事故を起こしやすいので生活指導において、特に児童生徒の精神的安定の指導に注意を払う必要がある)」としている。

o. 「青少年に悪影響のある映画について」（昭和30年9月13日、文部事務次官発、都道府県教育委員会、都道府県知事、附属学校を持つ国立大学長、国立高等学校長宛、文社視第212号）

映画「暴力教室」の閲覧について適切な処置を講じるよう求めている。

p. 「義務教育諸学校における不就学および長期欠席児童生徒対策について」（昭和30年9月30日、文部事務次官、厚生事務次官、労働事務次官発、都道府県知事、都道府県教育委員会、都道府県労働基準局長、婦人青少年室長宛、文初中第371号、厚生省文児第188号、収婦第44号）

学校における措置として、「生活指導および健康管理の徹底」が挙げられ、「日ごろの生活指導を徹底すること」などが求められている。

q. 「春季における少年の家出防止対策について」（昭和32年3月2日、文部省初等中等教育局長、社会教育局長発、各都道府県教育委員会、各都道府県知事宛、国初第16号）

警察庁の依頼「春季における少年の家出防止対策について」（警察庁乙刑発第2号）により、家出防止の指導、周知徹底を求めている。

r. 「学校における暴力事件の根絶について」（昭和32年7月16日、文部省初等中等教育局長発、各都道府県教育委員会、各都道府県知事、附属学校をもつ各国立大学長、各国立高等学校長宛、文初中第393号）

教職員による体罰事件、生徒の暴行事件が発生しているので、暴力行為の根絶を求めている。

s. 「青少年の不良化防止について」（昭和33年5月20日、文部省社会教育局長、都道府県教育委員会教育長宛、文社社第152号）

青少年非行が増加し、年少者の凶悪、粗暴および性的犯罪等が増加しており、青少年非行要因の検討、「学校教育における道徳教育とともに、・・・(中略)・・・(家庭、地域社会、職場などの)各種の学習活動を通じて道徳の基本的教養を青少年が正しく身につけるようじゅうぶん配慮する」など青少年の道徳の確立、青少年の指導育成組織の確立、青少年団体活動の促進、優良文化財の普及、環境の整備改善などを求めている。

t. 「純潔教育資料の利用について」(昭和34年4月28日, 文部省社会教育局長発, 都道府県教育委員会教育長(指定都市も含む)宛, 文社社第97号)

純潔教育資料, 「男女交際と礼儀」, 「性と純潔」の送付と利用について述べられている。

u. 「高等学校生徒に対する指導体制の確立について」(昭和35年6月21日, 文部事務次官発, 各都道府県教育委員会宛, 各都道府県知事, 附属学校を置く各国立大学長宛, 文初中第321号)

政治デモに関して, 「教職員一体となって生徒の指導体制を確立」するよう求めている。高等学校の生徒会活動は, 「特別教育活動として学校の教育課程として行われる教育活動であり……(中略)……, 学校外の問題を対象とするものではない」としている。

v. 「暴力犯罪防止対策要綱について」(昭和36年3月3日, 文部事務次官, 各国公立大学長, 各都道府県知事, 各都道府県教育委員会宛, 国総第31号)

「暴力犯罪防止対策要綱について」(昭和36年2月21日, 内閣閣甲第13号)を添付して防止対策を求めている。

w. 「青少年非行対策について」(昭和37年9月3日, 文部省初等中等教育局長, 文部省社会教育局長発, 各都道府県知事, 各都道府県教育委員会宛, 文初中第340号)

青少年の非行, とくに在学中の児童生徒の犯罪件数の著しい増加のため, 学校教育と社会教育に対して次のことを求めている。まず, 「青少年に対する指導の効果は, 学校における教員の人格的な影響が特に大きいことにかんがみ, 青少年に対する教員の指導力の強化について, じゅうぶん配慮すること。学校においては, 非行生徒または非行を犯しやすい生徒, 学業不振の生徒やその他の問題生徒(たとえば, 欲求不満, 思想的な悩みなどをもつ生徒など)に対する指導を強化するなど指導体制の確立をはかること。この場合, 問題生徒に対し, 徹底的に個別指導を行なうようにし, 特に非行グループを早期に発見し, 適切な指導を行なうようにすること」を求めている。次いで, 「社会生活における青少年の不良化の原因を究明し, これに対する適切な対策を講じ, 特にその余暇指導の徹底をはかるために社会教育指導主事の助言指導を強化するとともに, ……(中略)……校外生活指導の促進を図ること」を求めている。

x. 「学校における道徳教育充実の方策について」(昭和38年7月24日, 文部省初等中等教育局長発, 各都道府県教育委員会, 各都道府県知事宛文初第363号)

教育課程審議会「学校における道徳教育の充実方策について」を周知するためのものであり, 道徳教育の現状と問題点として, 「いわゆる生活指導のみをもつて足れりとするなど道徳教育の本質を理解していない意見もあり」, また「一部には, 学校経営が弛緩し, 秩序がじゅうぶんに保持されていないような状況がみられる」と指摘している。そして, 付記として, 高等学校の道徳教育について, 昭和38年の教育課程では, 倫理・社会とともに「特別教育活動その他における生徒指導を一層充実するよう配慮されているが, その徹底を図るとともに必要に応じてさらにその充実方策について検討すべき」としている。

y. 「青少年非行防止に関する学校と警察との連携の強化について」(昭和38年10月10日, 文部省初等中等教育局長発, 各都道府県教育委員会, 各都道府県知事宛, 文初中第385号)

「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」(警察庁丙防第34号)を添付し, 少年非行の増加, 低年齢化, 集団化に対して警察と学校が早期連絡, 早期補導体制のために「学校警察連絡協議会」などの設置を求めている。なお, 「非行を犯した児童生徒については, あくまでも教育者としての配慮のもとに, 学校教育の立場から指導を行うよう配慮すること」を求めている。

z. 「『少年補導センター運営要綱』実施の協力方依頼について」(昭和39年7月22日, 文部省社会教育局長発, 各都道府県教育委員会教育長宛, 国社第37号)

少年補導センターの業務への協力依頼が述べられている。

なお, このほかに, 昭和38年から生徒指導講座の開催, 生徒指導推進校の指定, 生徒指導主事に関して, 「昭和38年度中学校高等学校生徒指導講座の実施について」(昭和38年11月20日, 文部省初等中等教育局長発, 各都道府県教育委員会委員長宛, 文初中420号), 「昭和39年度生徒指導研究推進校の指定について」(昭和39年4月28日, 文部省初等中等教育局長発, 各都道府県教育委員会委員長宛, 文初中149号), 「生徒指導研究推進校連絡協議会の開催について」(昭和39年4月28日, 文部省初等中等教育局長発, 各都道府県教育委員会委員長宛, 文初中241号), 「昭和39年度生徒指導主事講座の実施について」(昭和39年5月18日, 文部省初等中等教育局長発, 各都道府県教育委員会委員長宛, 文初中280号)が発出されている。

4. 青少年問題協議会の答申に見られる「生徒指導」と問題行動対策

青少年問題協議会の答申等の中で, 「生徒指導」と問題行動対策に関して次のように述べられている。⁽²²⁾

A. 「青少年対策について」(昭和24年9月21日, 内閣官房長官, 総審第201号)

青少年不良化防止のために執るべき処置として, 教育宣伝措置, 指導保護処置, 年少労働者に対する措置が挙げられている。また, 青少年問題対策協議会決定事項中本年度内に実施すべき緊急対策要綱として, 学校及び社会における教育保護, 補導として, 「問題児童, 生徒の指導を強化すること, 学校外における青少年の指導並びに不良化防止のため必要な措置を講ずること, 年少労働者の保護及び福祉増進の措置を講ずること」などを求めている。

B. 「定時制高等学校に学ぶ青少年の教育保護福祉対策要綱」(昭和31年1月12日, 中央青少年問題協議会決定)

生活指導の徹底として, 「学校は事業場等と協力して校内外における生活指導の徹底をはかること。なお, 生徒の補導のために専任の生活指導担当者を置くことが望ましい」と述べている。

C. 「刃物等をもたない運動の実施について」(昭和35年12月9日, 中央青少年問題協議会決定)

教育委員会, 学校, PTA等の協力を得て次の施策を講ずることが望ましいとして, 児童生

徒に不要な刃物等を携帯させないこと、「ホーム・ルーム等の時間において、児童・生徒に刃物等を持たない運動を促進させること」、「校外補導強化に努めること」が挙げられている。

D. 「青少年の非行防止および勤労青少年対策の強化等に関する意見具申について」(昭和35年12月12日, 中央青少年問題協議会意見具申)

青少年非行が増加し、悪質凶悪化低年齢化しているので、青少年の非行防止と勤労青少年の健全育成を求めている。児童生徒の非行を防止するため、「学校内外における児童、生徒の生活指導を強化し、道徳教育の徹底をはかるべきである」、「青少年の健全育成のための組織活動を助成するとともに、問題青少年密集地域に青少年特に児童のための健全育成施設(児童館、児童遊園等)を設置すべきである」ことなどが述べられている。

E. 「青少年対策の当面の重点事項」(昭和36年11月24日, 中央青少年問題協議会決定)

青少年倫理確立、青少年団体の育成、勤労青少年の保護育成と教育機会の充実、青少年健全育成施設の整備充実、非行防止のための地域活動の強化、非行青少年対策の充実強化などを求めている。

F. 「青少年対策の強化について」(昭和37年11月27日, 中央青少年問題協議会意見具申)

少年非行が激増の一途にあり、重要政策として人格形成の基盤である家庭教育の振興と学校・社会を通じて行われる道徳教育の充実をはかることが緊要であるとする。青少年の非行対策として、社会環境浄化、地域活動の促進、非行防止のための指導・保護体制の強化、非行少年の処理、処遇体制の充実を求めているが、このうち、指導・保護体制の強化として、「生徒非行の激増にかんがみ、中学校、高等学校に生徒指導専任の教員を設置する等に必要な財政的措置を講ずること」を求めている。

G. 「少年の非行集団対策について」(昭和38年7月4日, 中央青少年問題協議会決定)

青少年非行が著しく増加し、低年齢化、集団化などの傾向を示しているが、「最近とくに中学生層を中心とする少年の非行の増加がめだち、しかもこれらの非行が集団非行という形で、あるいは非行集団の影響のもとに行われるものが多いということは見のがすことのできない事実である」としている。

少年非行集団の形成防止の一つとして、「生徒の生活指導の徹底と生徒の非行防止、非行集団の形成防止のため、学校における指導体制の充実強化につとめること。とくに中学校においては生徒指導専任の教員(カウンセラー)の設置につとめること」を求めている。

H. 「当面の青少年対策について」(昭和38年7月11日, 政務次官会議申し合わせ)

学校における非行防止対策の強化として、「学校教育、ことに義務教育諸学校において、児童生徒の非行防止対策を充実する必要があるので、生徒指導担当教員を養成配置するとともに、教職員すべてがその責務の重要性を自覚し、学校が警察・検察等関係諸機関と積極的に連絡し、児童生徒の非行兆候の発見、早期保護に努めるよう適切な措置を講ずること」を求めている。

1. 「当面の青少年対策に関する意見」（昭和39年9月10日、中央青少年問題協議会意見具申）

青少年対策に関する当面の全般的課題について検討し、家庭教育の振興と家庭の福祉の充実、生徒指導の充実強化、義務教育終了後の青少年の教育訓練の充実、年少労働者の生活態度の健全化、青少年のグループ活動の促進と青少年指導者等の育成、青少年に対するスポーツ・レクリエーションの奨励、青少年健全育成関係施設の充実、社会環境の浄化などを求めている。このうち、生徒指導の充実強化では、「中学校および高等学校における生徒の健全育成とともに、非行防止の対策の一環として道徳教育の充実振興とあいまって、生徒指導の充実強化を画期的に図るべきであり、とくに学業にじゅうぶん適応できない生徒のもっている悩みを握して、各生徒に適切な指導が行われるよう配慮すべきである。なお、従来よく手の届かなかった生徒の校外における各種生活の指導についても遺憾のないよう、じゅうぶんな配慮を加えるべきである。・・・(中略)・・・以上のような問題の解決に資するため、カウンセラー（生徒指導主事）等の配置の充実とその活動の活発化が図られることが緊要である」としている。

5. 昭和20年代・30年代の学校の「生徒指導」と問題行動対策

戦後の青少年問題対策の中で、昭和20年代は「戦後の緊急保護対策と基本的法制度の制定」の時期であった。戦後直後の社会的混乱や経済的窮乏を背景とした浮浪児、有害な映画・出版物等の氾濫、人身売買、ヒロポンなどの覚せい剤などが青少年問題として挙げられている。⁽²³⁾

昭和20年代に発出された通知等で「生徒指導」について述べているのは、昭和24年の「新制中学校の教科と時間数の改正について」と「中学校、高等学校の生徒指導要録について」である。通知の内容から、同年の文部省著作物や文部省設置法と同様に、「生徒指導（ガイダンス）」と捉えることができる。なお、「新制中学校の教科と時間数の改正について」では、「生徒指導の領域は教育指導、職業指導、人格指導、社会性指導、健康指導、余暇教養指導等にわかれるが、これは実際には相互に有機的連関のもとに、いわゆる全人指導、生活指導として実施されるものである」として、「生活指導」を「生徒指導（ガイダンス）」よりも広義に用いている。問題行動対策の通知は、「不良化防止」、「児童愛護班結成」、「純潔教育」、「青少年対策全般」、「青少年保護育成運動」、「覚せい剤防止」についてであったが、大半は社会教育局長による発出もしくは社会教育団体に宛てたものとなっている。つまり、問題行動対策は「社会教育としての青少年教育の担当すべきこと」であり、学校では、自治会・生徒会、ホームルーム、教科以外の活動の「自発的活動」を通じて行われるか、校外指導（補導）として取り込まれるものであった。なお、前述のように昭和27年より文部省組織令で「生活指導」が用いられているが、昭和20年代後半は、関連する通知等はほとんど発出されていない。

昭和30年代は「戦後処理的対策から健全育成の推進」の時期であった。前半は、有害映画、深夜喫茶など、後半は少年非行が戦後第2のピークを迎え、低年齢化、集団化が青少年問題として挙げられている。⁽²⁴⁾

昭和30年代は、昭和30年を中心に「生活指導」や「校外生活指導」という用語を用いて通知等が発出されている。そして、「生徒指導」が用いられるようになったのは昭和38年の「学校における道徳教育充実の方策について」からであった。問題行動対策の通知は、「覚せい剤」、「有害映画等」、「交通事故」、「長欠児童」、「家出」、「暴力事件」、「不良化防止」、「純潔教育」、「高校政治デモ」、「暴力犯罪対策」、「青少年非行全般」、「学校と警察の連携」、「少年補導セン

ター」であり、文部事務次官もしくは初等中等教育局長の発出が多くなっている。昭和37年の「青少年非行対策について」では、「学校においては、非行生徒または非行を犯しやすい生徒、学業不振の生徒やその他の問題生徒（たとえば、欲求不満、思想的な悩みなどをもつ生徒など）に対する指導を強化するなど指導体制の確立をはかること」と、初めて学校に対して直接的に少年非行対策を求めている。しかし、通知の中では、「個別指導」や「校外生活指導」は用いられているが、「生活指導」や「生徒指導」は用いられていない。

青少年問題協議会答申等は、昭和30年代に多く出されており、内容は「定時制高校」、「刃物」、「非行防止」、「青少年対策の強化」、「少年非行集団対策」などであった。昭和30年半ばより、非行防止のために、「生活指導を強化し、道徳教育の徹底を図る」（昭和35年意見具申）、「生活指導の徹底と生徒の非行防止」（昭和38年決定）を学校に求めていたが、昭和38年の意見具申より「非行防止の対策の一環として道徳教育の充実振興とあいまって、生徒指導の充実強化」を求めるようになった。また、「生徒指導専任教員」の配置も求められている。

以上のように、昭和20年代の前半、学校の「生徒指導」はガイダンスと同義であり、問題行動対策は、社会教育を中心に行われていた。しかし、昭和20年代後半から「生活指導」という用語が用いられ、文部省も『問題青少年の理解と指導』と『問題児指導の実際』を出版しているように⁽²⁵⁾、「就学及び不良防止」に取り組むようになった。昭和30年代に入ると、問題行動対策として、「特別教育活動（教科以外の活動）を通じた生活指導の強化」や「校外生活指導」の充実強化が求められるようになる。昭和31年に開催された文部省主催の「生活指導研究協議会」でも、校外指導、純潔教育、問題家庭児などについても協議されている。⁽²⁶⁾そして、昭和30年代後半には、中学生による集団少年非行の増加とともに、学校に道徳教育と「生徒指導」による非行防止対策が求められるようになった。そして、昭和38年より、一連の「生徒指導」の充実強化の施策が行われ、「生徒指導」に問題行動対策の役割が課せられるようになっていった。

6. おわりに

井坂は、昭和20年代から『生徒指導の手びき』までの20年間は「生徒指導から生徒指導へ」であったと述べている。⁽²⁷⁾すなわち、「生徒指導（ガイダンス）」から出発して、「生活指導」を経由して、『生徒指導の手びき』の言う「生徒指導（積極的・消極的）」へであった。この間、問題行動対策は、当初、社会教育を中心に展開が図られ校外指導（校外補導）が中心であったが、中学生による集団的非行の増加とともに、学校にも、児童生徒の自治的自発的な活動や道徳教育を通じてだけでなく、「生徒指導」の充実強化による少年非行防止が求められるようになった。しかし、その後、教育課程、具体的には学習指導要領の内容や配慮事項として、問題行動対策に関わる内容は取り上げられておらず、飯田の言う教育課程を中心に展開される教育活動に対して条件整備を行うのが「《積極的》生徒指導（ガイダンス）」であり、そうした正常な教育活動を行うことが出来るように「救済」として緊急避難的に行うのが「《消極的》生徒指導（問題行動対策）」であった。

今日、「生徒指導（問題行動対策）」については、学校における非行防止教室だけでなく、「開かれた生徒指導」、「生徒指導のネットワーク化」⁽²⁸⁾が広がりつつあり、それら踏まえて、「生徒指導（ガイダンス）」の再構築や、その一義化に取り組んでいくことが必要となっている。

註

- (1) 石田美清「『生徒指導』概念の再検討－共通理解と新たな構築に向けて」、中国四国教育学会『教育学研究紀要』第48巻，平成14年を参照のこと。
- (2) 文部省『生徒指導の手びき』大蔵省印刷局，昭和40年，p.180。
- (3) 同上書，p.1。
- (4) 文部省『生活体験や人間関係を豊かなものとする生徒指導』大蔵省印刷局，昭和63年，p.15。
- (5) 飯田芳郎「歴史的経緯と課題－生活指導・生徒指導と道德教育の関連」，瀬戸真，成田國英編『小学校の生徒指導と道德教育』明治図書，昭和58年，p.31。
- (6) 飯田は，「教育課程を補正する役割」は，「student-personnel work (ママ)」であるとしている。(飯田芳郎『児童生徒の指導の理論』明治図書，昭和51年，p.88。)これは，バリーらの言うガイダンスの「サービシクの見解」に近いと考えられる。(Barry, R. & B. Wolf, "Modern Issues in Guidance-Personnel Work", N.Y., Columbia University, 1957, pp.41-43.)
- (7) 文部科学省・警察庁「非行防止教室等プログラム事例集」平成17年。
- (8) 井坂行男「生徒指導の歴史」，鈴木清，沢田慶輔，宇留田敬一編『生徒指導の原理と課題』昭和41年，明治図書，pp.157-180。なお，井坂行男は，『生徒指導の手びき』の作成に中心的に関わった協力者の一人であり，『生徒指導の手びき』までの歴史的経緯について論述している唯一の人物である。ほかに『生徒指導の手びき』を含めた歴史的経緯について述べているのは坂本昇一であるが，坂本は問題行動対策については触れていない。
- (9) 中学校の「生徒指導」については，『中学校特別教育活動指導書』光風出版，昭和35年，p.65，高等学校の「生徒指導」については，教育課程審議会答申「高校教育課程の改善について」昭和35年。
- (10) その後，平成11年に文部科学省設置法が制定されるまで存続した。
- (11) 文部省『新しい中学校経営の手引』，明治図書，昭和24年，pp.126-130。
- (12) 文部省『児童の理解と指導』師範学校教科書，昭和24年，p.2。
- (13) 文部省『新制中学校・高等学校望ましい運営の指針』教育問題研究所，昭和24年，p.99。
- (14) 文部省『中学校・高等学校の生徒指導』日本教育振興会，昭和24年，p.3。
- (15) 文部省『小学校経営の手引』，学芸図書，昭和24年，p.71。
- (16) 文部省『学制80年史』大蔵省印刷局，昭和29年，p.547。
- (17) 坂本昇一「わが国における生徒指導の歴史」，飯田芳郎，沢田慶輔，鈴木清，樋口幸吉，堀久編『新生徒指導事典』第一法規，昭和55年，p.19。
- (18) その後，文部省組織令は，昭和32年の改正で第13条（特殊教育主任官）に「生徒，児童又は幼児の生活指導に関し，指導と助言を与えること。」が新たに加わり，昭和37年の改正では，第25条（青少年教育課）にも「青少年の生活指導に関し，援助と助言を与えること」が加わった。しかし，昭和42年の改正で，第9条は中学校課，第9条の2は高等学校課となり，「生活指導」は「生徒指導」と改められ，「不良化防止」も削除された。昭和59年まで，幼稚園課の事務として「幼児の生活指導に関し，指導と助言をあたること」，小学校課の事務として「児童の生活指導に関し，指導と助言を与えること」，「児童の就学及び不良防止化に関し，援助と助言を与えること」，中学校課と高等学校課の事務として「生徒指導に関し，指導と助言を与えること」，特殊教育課の事務として「生徒指導及び児童又は幼児の生活指導に関し，指導と助言を与えること」，青少年教育課の事務として「青少年の生活指導に関し，援助と助言を与えること」と規定されていた。

- (19) 藤岡貞彦「社会教育理念の転換」, 碓井正久編『社会教育《戦後日本の教育改革第10巻》』東京大学出版会, 昭和46年, p.149。
- (20) 同上書, p.148。
- (21) 近代日本教育制度史料編集委員会編『近代日本教育制度史料』講談社, 及び現代日本教育制度史料編集委員会編『現代日本教育制度史料』東京法令出版の各年度版より選択した。なお, 通知等の標記は原文のままである。
- (22) 総務庁青少年対策本部『青少年行政事務提要(附録)』未公刊, 平成元年。
- (23) 総務庁青少年対策本部『平成11年度版青少年白書』大蔵省印刷局, 平成12年, pp.33-35。
- (24) 同上書, pp.37-38。
- (25) 文部省『問題青少年の理解と指導』明治図書, 昭和27年と文部省『問題児指導の実際』明治図書, 昭和28年。
- (26) 文部省『生活指導研究資料I』光風出版, 昭和32年。
- (27) 井坂行男, 前掲書, p.159。
- (28) 国立教育政策研究所生徒指導センター『生徒指導上の諸問題の推移とこれからの生徒指導』ぎょうせい, 平成15年, pp.5-6。

“Pupil Guidance” and Countermeasures for Juvenile Delinquency in School; Analysis of the Notices Given by The Ministry of Education and the Reports Published by the Youth Problem Council from 1945 to 1965

ISHIDA Yoshikiyo

ABSTRACT

“Pupil Guidance” has had two meanings, “the guidance and counseling in school” and “the countermeasures for juvenile delinquency considered by teachers”. In order to clarify these two meanings of “Pupil Guidance”, it is analyzed the Notices given by the Ministry of Education and the Reports published by the Youth Problem Council from 1945 to 1965.

In 1940's, “Pupil Guidance” was the guidance and counseling in school. And the countermeasures of juvenile delinquency were considered by the Social Education Bureau. After 1955, the countermeasures of juvenile delinquency had been considered by the teachers educating through the extra-class activities and moral education in school. In “The Handbook of Pupil Guidance” published by The Ministry of Education in 1965, it was written that the positive aspect of “Pupil Guidance” was the guidance and counseling, and negative aspect of that was the countermeasures of juvenile delinquency.

Recently, the numbers of guidance and counseling institutions have been increasing, it is needed to consider the pupil guidance system as a networking system. So it is required the new concept of “Pupil Guidance” which will unify with the theory and the practice.