

カリフォルニア州の学校安全計画と暴力予防

船 木 正 文

School Safety Planning in California and Violence Prevention

Masafumi Funaki

目的

はじめに

第1章 カリフォルニア州の学校安全計画と暴力予防一州教育規程の紹介

第1節 学校安全計画の策定とその概要（教育規程10.3条）

第2節 学校安全・暴力予防法（教育規程10.4条）

第2章 学校安全計画の意義とその背景

第1節 カリフォルニア州の学校安全への取り組み

第2節 学校安全計画の意義

第3節 カリフォルニア州憲法28条と安全で安心して平和的な学校で教育を受ける権利

第3章 学校安全の創造とコミュニティ・生徒参加

第1節 学校暴力観

第2節 コミュニティと学校安全

第3節 学校安全計画への生徒参加の意義

終わりに

はじめに

筆者はこれまで、アメリカの学校で頻発する生徒のけんかや暴力行為、いじめなどいわゆる学校暴力の問題に取り組むアプローチとして、その予防ないしはエスカレートの防止を目的とする衝突解決教育（conflict resolution education）の基本的な考え方を紹介し、さらには他のアプローチとしての、暴力行為を犯したり危険な凶器を持ち込むなどした「規則違反」生徒を情状酌量の余地なく問答無用に学校から排除するゼロ・トレランスといわれる厳罰主義の政策的背景に触れつつ、その理念と運用に関わる問題を批判的に考察してきた。⁽¹⁾

以上の研究を念頭におき、本稿ではアメリカで学校暴力対策として策定されている学校安全計

画の内容及び策定主体や制度ないし手続きについて、その対象をカリフォルニア州の事例に求め論じることにする。アメリカでは頻発する学校暴力は学校が追求すべき教育的使命に対する脅威とみなして⁽²⁾、学校安全の確保ないし創造が教育の優先課題とされ、学校暴力の予防を目的とする学校安全計画の策定とその実施は学校の教育過程において重要かつ必須の部分として位置づけられている。⁽³⁾

そこで、まず第1章では学校に策定を義務づけているカリフォルニア州の学校安全計画と学校安全・暴力予防プログラムを構成する基本事項を州教育規程に即して紹介する。その上で、第2章では学校安全計画の必要性とその意義について言及しながら、学校安全と暴力予防に関わる主要な論点について検討することにする。その際、学校安全計画の必要性とその理由、計画プログラムの策定主体と手続き等について解説する州教育局安全学校・暴力予防センターと司法省犯罪・暴力予防センター作成の『安全な学校—行動のための計画ガイド』(SAFE SCHOOLS: A Planning Guide for Action, 以下、『ガイドブック』と略す)を主に参照することにする。

第1章 カリフォルニア州の学校安全計画と暴力予防——州教育規程の紹介

1982年憲法を改正し、第28条で生徒の安全で安心して平和的な学校に通学する権利を保障したカリフォルニア州では、1997年州の教育目標を達成する上で学校安全が重要課題であることを強調する施策として「学校安全計画」(School Safety Plans)と題する教育規程10.3条を制定した。10.3条は、35294項以下ですべての公立学校に学校安全計画の策定を義務づけ、その参加主体ないし手続きについて定めている。そして1999年、「学校安全と暴力予防」(School Safety and Violence Prevention)と題する10.4条を制定した。10.4条は、35294.10項以下で学校安全計画を構成する必要かつ基本的な戦略プログラムについて定めている。以下、教育規程の主要な規定を訳出し、学校安全計画の策定主体や手順、承認手続き、地域コミュニティとの連携・協力体制、安全教育プログラム等に関する基本的な内容と特徴を紹介する。⁽⁴⁾なお、以下に訳出する規定に付されるカッコ内は、原文を除き規定の趣旨を示す筆者の注釈である。

第1節 学校安全計画の策定とその概要(教育規程10.3条)

(1) 法の趣旨(35294項)

本条制定の意思は、学区によって運営されるカリフォルニア州の幼稚園と第1学年から第12学年までのすべての公立学校は、地方法執行機関、コミュニティリーダー、親、生徒、教師、学校管理者、キャンパスにおける犯罪と暴力予防に関心をもつ者と協力して、体系的な計画策定過程で特定される安全問題に取り組む学校安全総合計画(comprehensive school safety plan)を策定することにある。本項の目的を達成するために、法執行機関には、地方警察署、郡裁判所、学区警察もしくは保安署、保護観察局、学区弁護士事務所が含まれる。本項の目的を達成するために、安全計画は学校キャンパスにおける犯罪と暴力を伴う潜在的事件の予防と教育を目的とする戦略

を立てる計画を意味する。

(2) 学校安全総合計画＝委員会；小規模学区；暴力犯罪発生の報告（35294.1項）

(a) 各学区と郡教育事務所は、幼稚園と第1学年から第12学年までのすべての公立学校の運営のための学校安全総合計画の全般的な策定に責任を負う。

(b) (1) 学校委員会（schoolsite council）は、特定の学校のニーズと資源に関連する学校安全総合計画を作成しなければならない。

(2) 学校委員会は、その責任を以下の委員で構成する学校安全計画委員会（schoolsite safety planning committes）に委任することができる。

(A) 校長もしくは校長が指名した者

(B) 公認された資格を有する教職員団体を代表する教員

(C) 子どもを通学させている親

(D) 資格を有する教職員団体を代表する指定された者

(E) 要求がある場合、その他の者

(3) 学校委員会は、学校安全総合計画の策定と実施に関して法執行機関の代表に意見を聞かなければならない。

(4) 学校委員会が設置されていない場合、本項（2）で指定されている委員は、学校安全計画委員会として職務を行わなければならない。

（以下、略）

(3) 「学校安全総合計画；内容；策定」（35294.2項）

(a) 学校安全総合計画には、以下の事項が含まれなければならない。ただし、以下の事項に限定されるものではない。

(1) 学校キャンパス及び学校に関連する活動中に発生した学校犯罪の現状評価

(2) 高水準の学校安全を提供もしくは維持し、学校安全に関連する現行法に従い以下のすべての事項を含む適切な戦略とプログラムの認定と学校に関連する役割

(A) 子ども虐待に関する報告手続き

(B) 大災害に対処する手順、日常業務、緊急事態

(C) 48915 項（c）に列挙されている行為（銃所持など退学処分事由に該当する行為）と、停学処分、退学処分、命令的退学処分となる学校指定の重大行為を犯した生徒に対する方針

(D) 49079 項（停学ないし退学処分事由に該当する行為をした生徒に関する情報を教師に提供する学区の義務に関する規定）に従い、教師にとって危険な状態にある生徒を通告する手続き

(E) （本教育規程に定める）差別禁止の方針と一致する差別・ハラスメントに関する方針

- (F) 35183項（服装規程及び制服に関する規定）に従い、学校が服装規程を制定している場合、ギャング関連の服装を生徒が着用することを禁止する服装規程。禁止される服装に関する定義は、生徒が学校キャンパスで着用したり誇示した場合、健康で安全な学校環境に脅威となると合理的に判断できる服装に限定される。（以下、略）。
- (G) 生徒、親、学校教職員の安全な登下校に関する手続き
- (H) 学校での学習に有益な安全で秩序ある環境
- (I) 35291項（学区理事会の規則制定権に関する規定）及び35291.5項（学校懲戒の規則と手続きに関する規定）に従って制定された学校懲戒に関する規則と手続き
- (J)（本教育規程に定める）憎悪に基づく犯罪に関する報告手続き
- (b) 州立法府の意図は、32260項（1985年制定の学校安全関係機関連携法（Inter-agency School Safety Development Act）を定めた規定）に基づき、学校は学校・法執行パートナーシップが作成し配布するハンドブック『安全な学校—行動のための計画ガイド』の活用を奨励されることである。
- (c) 学校安全総合計画を実施する学校を支援するための助成金は、32262項（学校・法執行パートナーシップの設立に関する規定）に基づいて権限を付与された学校安全パートナーシップを通して利用されなければならない。
- (d) 学校委員会もしくは学校安全計画委員会は、学校安全総合計画を策定・改訂する場合、効果的な場合は他の学校委員会もしくは学校安全計画委員会に助言を求め、協同し、調整しなければならない。
- (e) 学校安全総合計画が適切に実施されることを保証するために、少なくとも1年に1回学校安全計画委員会によって評価され修正されなければならない。
- (f) 学校安全総合計画は学校委員会もしくは学校安全計画委員会によって作成・実施され、35294.8項（a）に従い承認を受けなければならない。

（4）ワークショップ＝専門法執行職員・教育職員トレーナーとの契約（35294.3項）

司法省と教育省は、32262項に従い、専門法執行職員トレーナーと教育職員トレーナーに助言を得なければならない。学区、郡教育事務所、学校職員、とくに校長は、学校安全計画を策定する際に彼らを援助するために、専門法執行職員と専門教育職員と各々契約し、コーディネートし、ワークショップを行い、援助しなければならない。（以下、略）

（5）助成金の申請と支給；基準（35294.5項）

- (a) 学区理事会は、学校安全計画を策定した学区の1校以上の学校を代表して、企画指導部長（Superintendent of Public Instruction）に学校安全計画を実施するための助成金を申請することができる。学校安全パートナーシップは、次の基準を含む計画に対し助成

金を支給することができる。

- (1) 学校キャンパスにおける最近の犯罪発生の評価
 - (2) 高水準の学校安全を保証もしくは維持する上で妥当な戦略と計画の承認
 - (3) 地方法執行機関と協力し、妥当な安全戦略と計画を実施し、その戦略と計画を実施するための財政的影響を評価する行動計画の策定（以下、略）
- (6) 承認手続き；指定された者への通知；計画の承認；不承諾の通告（35294.8項）
- (a) 本条に合致していることを確認するために、各学校はその承認を求めるため学校安全総合計画を学区ないし郡教育事務所に送付しなければならない。
 - (b) (1) 学校委員会もしくは学校安全計画委員会は、学校安全総合計画を採択する前に、市民に対し学校安全計画に関する意見を表明する機会を保障するために学校で公開会議を開催しなければならない。
 - (2) 学校委員会もしくは学校安全委員会は、公開会議の開催について、書面で以下の者に通知しなければならない。
 - (A) 市長
 - (B) PTA と PT クラブ（Parent Teacher Club）を含む学校の各父母組織の代表
 - (C) 学校職員組織の代表
 - (D) 各教員組織の代表
 - (E) 生徒会組織の代表
 - (F) 通知希望を申し出たすべての者
 - (3) 学校委員会もしくは学校安全計画委員会は、書面で以下の者に公開会議について通知することが奨励される。
 - (A) 地域教会代表
 - (B) 市民リーダー
 - (C) 地域企業団体
 - (c) 本条に合致していることを確認するために、各学区もしくは郡教育事務所は、毎年州教育省に通知しなければならない。

第2節 学校安全・暴力予防法（教育規程10.4条）

(1) 法の趣旨（35294.10項）

- (a) 州立法府の意思は、幼稚園から第7学年までのすべての公立学校は、生徒の学校安全を促進し学校において生徒・若者の間で暴力予防を強調するプログラムと戦略を策定するための補助資料にアクセスすることにある。さらに、安全学校モデルプログラムに関連する学校安全関係機関連携法（1985年）に従い実施されるプログラムと行動に基金を支給し、連携を図ることである。⁽⁵⁾

(以下、略)

- (b) また、州立法府の意思は、企画指導部長と司法長官（Attorney General）が安全な学校を確立し維持するのに効果的で効率的な利用を最大限活用するために活動の調整と資料の配布に努めるのに有効にすることにある。

(2) 学校安全と暴力予防戦略 (35294.11項)

- (a) 学校安全・暴力予防戦略計画は、公立学校における生徒・若者の間での学校安全・暴力予防計画を推進する目的で企画指導部長によって運営される。
- (b) 企画指導部長は、司法長官と共に、計画の提案を評価するための基準とガイドラインを策定し、本条で認定された競争的基準に基づき以下の条件を満たす学校と学区に対し助成金を支給しなければならない。
 - (1) 学校は10.3条で義務づけられている学校安全計画を策定すること。
 - (2) 学校は、学校安全・暴力予防総合戦略を実施するために協同で調整された方法を実施する能力を示すこと。
 - (3) 第一段階の適格性が判定された後、本項に従い支給される助成金の無作為選択では最低以下のすべての要件が満たされることが保障される。
 - (A) 学校は州の北部、中央部、南部の各地域から選ばれる。
 - (B) 選択される学校は、生徒数において大規模、中規模、小規模の各学校から選ばれる。
 - (C) 学校は、都市、郊外、田園の各地域から選ばれる。

(3) 「助成金；目的」(35294.13項)

企画指導部長は、以下の1つ以上の目的のために本条に基づき助成金を支給しなければならない。

- (a) 申請者がアンガー・マネジメントと衝突解決教育に関連するクラス等を含む特定された問題、課題、ニーズに取り組む上で、適切な支援事業が必要で望ましいことを証明する場合、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、スクールナース、スクール心理士などを含む職員の学校配置
 - (b) 申請者が10.3条に従い策定された学校安全計画の一部としてその利用が必要であることを証明する場合、効果的で利用可能なコミュニケーション手段の提供
 - (c) 危険な状態にある生徒・若者を認定し、彼らと効果的に連絡を取り、カウンセリングに適切に照会するために、学校教職員を援助する目的ですべての学校スタッフ対象の現職研修プログラムの設立
 - (d) 学校・コミュニティの適切な関係構築のために地方法執行機関との協同的連携の確立
- (以下、略)

(4) 学校安全計画審査；物的環境，情緒的環境，更生スキル（resiliency skills）に関する構成要素（35294.21項）

(a) 学校委員会が10.3条に従い学校安全総合計画を審査し改訂する際に，また本計画を実施する範囲内において，学校暴力を予防するために有効な総合戦略行動計画の以下の3つの構成要素が存在することを承認するよう奨励され，さらに本計画にこれらのそれぞれを組み込むことを考慮するよう奨励される。

(1) すべての生徒に対する安全な物的環境の保障

(2) すべての生徒が安全で尊重され受容される情緒的に良好な環境の保障

(3) すべての生徒に対する更生スキルの教育

(b) 安全な物的環境を保障するために，学校委員会は学校安全計画に以下のすべての事項を含めることを考慮するよう奨励される。

(1) 暴力をいっさい容赦しない方針とその実施

(2) 暴力に対する即時的かつ効果的な計画と実施

(3) 銃をいっさい容赦しない方針

(4) 薬物所持の禁止と抑止

(5) 小規模学校の整備

(c) 生徒が安全で尊重され受容される情緒的に良好な環境を保障するために，学校委員会は以下の目標をすべて達成するための戦略を組み込むことを考慮するよう奨励される。

(1) すべての生徒が受け入れられる学校

(2) 生徒の成長を育む教室環境

(3) 他者を尊重し争いを建設的に解決する教育を含む生徒規律方針

(4) 生徒の間の相互尊敬心と関係の修復を目的とする規律方針と，争いや非行を理由に他の生徒と疎遠になった生徒の関係回復をめざすコミュニティ意識

(5) 生徒に建設的に携わるのに欠くことのできない能力を評価する事前研修と現職研修を通して訓練を受けた学校管理者，教員，職員

(6) 文化的な多様性と手法に配慮する専門教育スタッフ

(7) 歓迎され積極的に関与する親

(8) カウンセラーを含む情緒支援サービス職員

(9) 各生徒に対する大人の指導員の配置

(10) いじめのない学校

(d) 生徒に更生スキルを教育するため，学校委員会は生徒に以下の事項に関する教育を行う戦略を組み込むことを考慮するよう奨励される。

(1) 更生

(2) 信頼できる自尊心

- (3) 道徳教育
 - (4) 人種とジェンダーに対する受容性と感受性
 - (5) アンガー・マネジメント
 - (6) 衝突解決
 - (7) ピア・カウンセリング
 - (8) ピア調停
- (5)「公開会議；承認」(35294.22項)
- (a) 35294. 項 (a) に従い、学校安全計画が承認される前に、学区もしくは郡教育事務所の公開の定例会議に提案されなければならない。ただし、学校安全計画は当該会議で同意を求める議題とされてはならない。学区もしくは郡学校事務所の理事会は以下の2つの事項について議論しなければならない。
- (1) 学校安全計画が当該学校での学校と生徒のニーズに取り組む方法
 - (2) 35294.21項に定める規定事項を学校委員会が考慮すること
- (b) 学区もしくは郡教育事務所の理事会は、本項に従って要請されている公開会議に関し、可能ならば35294.8項 (b) (2) 号及び (3) 号で特定された者に対し書面で周知するよう奨励される。

第2章 学校安全計画の意義とその背景

本章では、以上訳出・紹介したカリフォルニア州の学校安全計画と暴力予防プログラムの概要について、冒頭で紹介した『ガイドブック』で展開されている内容と、さらには論者の見解を加えながら考察していくことにする。なお、『ガイドブック』は、1995年版とその新訂版である2002年版を手がかりにすることにする。

第1節 カリフォルニア州の学校安全への取り組み

前述したように、アメリカでは学校暴力の深刻な状況に対処するために学校安全計画の策定とその実施は学校の教育過程において不可欠な課題として位置づけられている。学校を管理する者にとって、学校安全計画は生徒に安全な教育環境を保障するために最初に着手すべき重要な施策でなければならない。こうした危機認識が浸透し、サウス・キャロライナ州で1992年にアメリカで最初に学校安全計画の策定が義務づけられた。

カリフォルニア州では、1983年学校と法執行機関が安全で秩序ある学校とコミュニティを創造する協同的努力を進めるために、学校・法執行パートナーシップ (School/Law Enforcement Partnership) を設立した (州教育規程32262項)⁽⁶⁾。地域コミュニティがこのパートナーシップを形成していくのを支援するため、教育と法律の専門家からなるボランティア組織が設立された。以来、パートナーシップのメンバーはすべての生徒が安全な学校に通学できるよう多くの時間のトレー

ニングと専門的援助を行ってきた。パートナーシップは、学校安全計画の策定について学校チームに対しトレーニングを始めた。パートナーシップは、1990年以降毎年会議を開き、衝突解決、ピア調停、人格教育、ギャング暴力減少などに取り組むプログラムを実施している。⁽⁷⁾

これらの努力の成果は、『ガイドブック』の内容に反映している（初版は1989年、1995年版は第2版、2002年版は第3版）。『ガイドブック』は、学校全体の環境のあり方を含む学校安全総合計画を策定するために学校に対し法執行機関及びコミュニティがいかにパートナーシップを形成すべきかを指し示している。また、『ガイドブック』では学校安全に関する最新の研究と調査結果を踏まえ、カリフォルニア州の学校安全の効果的な取り組み事例も紹介されている。生徒の安全な学校への通学を保障するために、学校とコミュニティの役割と責任を明らかにし、そこで示しているガイドラインの活用を学校コミュニティに対して促しているのである。

さらに、1995年カリフォルニア州安全学校評価委員会（California Safe Schools Assessment）は、学区と郡教育事務所から学校犯罪データの収集を開始した。そのデータは、議会、生徒、教師、学校管理者、コミュニティのメンバーが地域で直面しているもっとも切実な犯罪及び安全問題に関する全般的状況を提示している。⁽⁸⁾ その後1997年、前掲の学校安全総合計画の策定を義務づける教育規程が制定された。

第2節 学校安全計画の意義

（1）学校安全の保障とその理由

ところで、『ガイドブック 1995年版』では安全な学校が生徒に保障されなければならない理由として、以下の4点あげている。⁽⁹⁾

第1に、まずあげられる理由は、教育的理由である。学校は、教師が効果的に教育でき、生徒が積極的に学習できる最適の学習環境を提供するために存在する。こうした学校環境の提供は、それぞれの学校職員が負うべき基本的責任である。学校の構内と周辺で発生する犯罪と暴力は、生徒に対する最適の環境の提供を著しく妨害することを意味している問題である。

第2の理由は、学校はすべての生徒に平等な教育を提供する法的責任を負っていることである。生徒が通学に恐怖心を感じ、教室にいる間自分の身の安全に気をとられる時、生徒の公教育への権利は否定されることになる。また、質の高い教育に平等にアクセスする権利は、犯罪が多発するコミュニティの学校に通学する生徒には保障されず、彼らは犯罪の比較的少ないコミュニティの学校に通学する生徒に比べて安全面でより多くの不安を被ることになるのである。

第3の理由は、学校が果たす社会的責任である。生徒が将来薬物乱用者やギャングメンバーなどにならないように、学校は在学中生徒の成長にとって肯定的な影響を及ぼすことができる。学校は、すべての生徒に彼らの十分な可能性を追求できる機会を提供するプログラムを策定することができる。

第4の理由は、経費の面で効率的な対策がとられなければならないことである。学校は財政的

負担を納税者に負っており、税金が学校安全と教育の事業に最大の利益をもたらすことが保障されなければならない。したがって、若者の暴力予防は大部分の資源を落書き除去や破壊行為による校舎修繕費用などに充てる代わりに、教室での本来の教育に使われることを保障する。学校が学校安全計画の実施によってもたらされる経費面での余剰金を効率的に使用し、すべての生徒に質の高い教育を提供する責任を果たすことは、社会の信頼を得る上で重要なことである。

他方、『ガイドブック 2002年版』では、銃乱射事件に言及し、事件の惨劇は学校や生徒から疎外され排斥されていると感じる生徒はむごく悲劇的な手段で自分の感情を処理してしまうことを物語っている、と指摘する。その上で、学校が伝統的な3rの教育（読み、書き、算）を行っていればそれで十分であるとは言えず、生徒が社会で成功するために3rの教育にさらに情緒面（emotional）の能力として、尊敬心（respect）、責任感（responsibility）、関係性（relationships）の3rを育てる教育を統合しなければならないと強調する。学校安全は日常の学校運営にとって主要課題であり、生徒のテスト成績の向上をめざす前提として取り組むべきであり、学校は生徒の学習を妨げる非行と規律問題から解放される場所でなければならない。学校が物的、社会的、かつ情緒的に安定した環境であることは、生徒に対し良好な学習環境を保障することを意味している。⁽¹⁰⁾ 換言すれば、そもそも学校が学校として機能するための条件として、学校安全が保障され、生徒が公立学校で安全感を享受しなければならないのである。『ガイドブック 2002年版』は、その法的根拠を後述するカリフォルニア州憲法28条（c）「公立小・中・高校のすべての生徒と教職員は、安全で安心で平和的な学校に通学する固有の権利を有する」に求めている。⁽¹¹⁾

（2）学校安全計画の意義

『ガイドブック 2002年版』によれば、学校周辺地域の警備、金属探知機、警備員を含む物的環境（場所）が実際に整備されることは、時には学校安全を保障するもっとも効果的な手段のようにみえるが、こうした物理的安全の確保は安全な学校にとって第2のもっとも重要な要素であり、第1の要素は安全で効率的な学校の本質である学校風土（school climate）（人員とプログラム）である。⁽¹²⁾ そこで、生徒は高水準の学習と習得を追求する前に、脅迫、いじめ、疎外感、身体への危害から自由であることを感じ、また親は生徒が学習に専念できる安全で平和的な学校環境におかれていると安心できることが保障されなければならず、その具体化として1997年州議会は州のすべての教育目標のなかで学校安全の重要性を強調する方策として、すべての学校現場に学校安全計画の策定を義務づけたのである（前掲・教育規程35294項）⁽¹³⁾

学校安全計画の策定の意義について、『ガイドブック 2002年版』は、『ガイドブック 1995年版』と同様、生徒の学習成績の向上などに加えて教師のストレスと職業不満あるいは離職の主な要因となっている生徒の無断欠席と規律問題の減少をあげている。⁽¹⁴⁾ 学校安全計画は、学校が親とコミュニティから信頼を得るのに重要な施策であり、すべての学校は学校安全計画の現状を毎年公表・報告することを義務づけられる。⁽¹⁵⁾ 学校安全と生徒の学習成績との関係を示す指標は、公立学校の存続にとってきわめて重要であり、コミュニティと親は生徒の安全と学習のニーズを

満たす学校を支援することになる。

なお、学校安全総合計画を策定する学校委員会（schoolsite council）は、カリフォルニア州でほとんどの公立学校で設置を義務づけられているが（州教育規程52852項以下）、学校委員会は校長、教員から選ばれる代表、他の学校職員から選ばれる代表、生徒の親の代表、中等学校の場合は生徒の代表も加わって構成され、学校の教育目標の策定や教育目標を実施するための諸活動、あるいはその評価計画の策定などに責任を負っており、強制力を有する意思決定機関とされている。⁽¹⁶⁾

以上のように、カリフォルニア州では危険で不安な学校は生徒の学習の安定と成績向上という教育目標の追求に深刻で否定的な影響を及ぼすことから、学校安全計画が学校暴力あるいは生徒の規律問題の減少に取り組む総合的施策として策定が義務づけられているのである。

第3節 カリフォルニア州憲法28条と安全で安心して平和的な学校で教育を受ける権利

1982年、カリフォルニア州は住民投票で「犠牲者の権利宣言」(Victims Bill of Rights)として知られる提案を支持し、それに伴い憲法改正により第28条が挿入され、同条(c)として「安全な学校への権利」が保障された。当時、カリフォルニア州では他の州と同様に、深刻な学校暴力の問題が存在していた。州教育省の1981年の統計によれば、同年の5カ月間で学校において少なくとも約10万件の暴力事件が発生し、一日平均24人の教師が暴行を受け、215人の生徒が襲われるという危機的状況にあった。⁽¹⁷⁾ この背景のもと、州憲法28条(c)は「公立小・中・高校のすべての生徒と教職員は、安全で(safe)安心して(secure)平和的な(peaceful)学校に通学する固有の(inalienable)権利を有している」と定めた。本条の趣旨は、「安全」は身体や物に対する物理的な危険、害悪、損失から免れている状態をさし、「安心」は不安あるいは危険、リスクの認識から精神的に自由であることをいい、さらに「平和的な」は争いや騒動、あるいは暴動による心配から解放されている状態をさしていると解されている。⁽¹⁸⁾ 本条によって、州の公立学校では生徒と教職員などのスタッフは生徒の暴力や犯罪から守られ、また精神的な不安や危険から解放された生徒の安全で安心して平和的な環境の学校で学ぶ権利が保障されることになった。この権利に対応した学校の安全保障義務について、学区と学校教職員に積極的な義務が課せられていると解する説と消極的な義務にすぎないと限定的に解する説に分かれ、判例も分かれている。⁽¹⁹⁾ 『ガイドブック 1995年版』は、学区と学校教職員は学校安全計画の策定や非行・暴力や犯罪の予防プログラムに取り組むなど、生徒の安全と保護に配慮すべき法的責任と道徳的責任を負うことになったと説明している。⁽²⁰⁾

州憲法28条(c)を受けて、学校安全関係機関連携法について定める2.5章・第1条の32261項(a)(1)は「州の公立学校に通学するすべての生徒は、安全で安心して平和的な学校キャンパスの教室に出席する固有の権利を有していることを確認する」と定め、続く(2)で「生徒が通常保障される基準で学校に通学できなければ、教育プログラムから十分な利益を得ることはできな

い」こと、(3)で「学校犯罪、暴力行為、怠学、長期欠席は州のきわめて多くの学校が抱える重要な問題である」ことを確認する、と定めている。

ところでさらに論者の見解をみると、ステファンはまず第1に学校安全は教育上の権利であることを指摘しつつ、カリフォルニア州憲法28条(c)を評価する。しかし、カリフォルニア州憲法のように安全な学校への権利を明定していない場合でも、生徒の教育を受ける権利にとって学習し成長する機会を最大限保障される安全で秩序ある環境が整備されなければならないことは、常識(common sense)が要請していると述べている。⁽²¹⁾ 他方、モリソンらは学校安全の中心に据えるべき明確な確信として、すべての生徒が安全な学校環境で学ぶ権利が保障され、学校が生徒が傷つけられない場所でなければならないこと、生徒の学習と積極的な発達の機会が最大限保障される学校環境が保障されなければならない、学校安全は教育成果と関連する満たされるべき基本的要求(need)であるとする。⁽²²⁾ そして、安全な学校は暴力事件がいっさい発生しないという意味にとどまらず、精神的な安全(security)も学校安全の不可欠の要素となるのである。⁽²³⁾

また、生徒に安全で安心で平和的な環境が保障される根拠に、カリフォルニア州法が6歳から18歳まで生徒は学校に通学することを義務づけられ(48200項)、親は生徒を通学させることを義務づけられている点をあげる見解もある。⁽²⁴⁾

第3章 学校安全の創造とコミュニティ・生徒参加

第1節 学校暴力観

(1) 学校暴力の定義——モリソンらの見解を中心に

学校暴力と学校安全の問題に対して、論者の認識はどうであろうか。モリソンらの見解をさらに追いながら、検討していくことにする。

モリソンらは、第1にまず学校安全が脅かされることによって生徒が被る危害(harm)を、身体的危害(physical harm)、精神的危害(psychological harm)、発達への危害(developmental harm)の3つのレベルに分けている。⁽²⁵⁾ 前述したように、安全とそれに密接に関連する類似概念である安心は、通常暴力から生じる身体的危害に関連する概念であるが、そうした危害と切迫した危害に対する不安あるいは認識は、精神的危害に関連することを認めることが重要である。すなわち、身体的危害によって引き起こされる安全への恐怖は不安と心配という精神的危害ももたらし、この意味で学校安全の問題には身体的及び心理的な側面が存在する。身体的に恐怖を受けている生徒は、同時に精神的ストレスを被るのである。⁽²⁶⁾

さらに精神的危害の問題に加えて、いじめや危害の恐怖を感じる状況は生徒の発達への危害を生じさせることになる。すなわち、危害の恐怖への不安は、生徒の教育過程を中断させる恐れを含み、モリソンらはこうした発達への危害あるいは発達障害は、生徒の身体的、社会的な成長と学習の可能性への追求を妨げないしは中断させる状態であり、それから生じる危害として定義づける。学校の教育過程を妨害する危害は、教師にとって無視できない問題である。発達への危害

の可能性は、学校安全にとってさらに問題が付加されることを意味している。安全な学校は、身体的、社会的な成長と学習面の発達の機会を保障する学校でなければならないのである。なお、モリソンらはバッシュらの指摘⁽²⁷⁾に注目し、いじめによる精神的危害について、いじめによる心理的威嚇は被害者に対してのみならず傍観者に対しても心理的害を与えるとする。⁽²⁸⁾

第2に、学校暴力を少年犯罪あるいは少年司法の問題としてではなく、教育問題として認識すべきであることが指摘されている。モリソンらは、教職員が学校暴力を犯罪司法あるいは犯罪問題としてとらえ、教育問題であることに注意を向けることを避けたり、最悪の場合は学校暴力を他の学校の問題であり自分の学校の問題ではないと理解したり、さらには学校に対する評価が低下することを恐れて自分の学校で発生している事実を認めようとしない傾向がみられることを批判する。その上で、モリソンらは学校暴力の問題を少年司法機関が取り組む課題としてではなく、教職員のスキルと能力に関わる課題として位置づけ、さらにゼロ・トレランスの厳罰主義や、学校周辺のフェンスや高い壁あるいは金属探知機の設置など学校の物的施設の変更によって、学校暴力に対してとられる短期的・対処療法的対策ではなく、安全で安心で平和的な学校環境を創造する根本的対策へと再構成されなければならないことを強調する。同時に、学校暴力への予防と介入という概念が重視され、暴力予防のスキル教育が要請される。こうして、学校安全の概念を子どもの攻撃性と暴力を減少させるという目的を越えて、積極的なオータナティブを授ける教育へと転換を図り、学校コミュニティ全体を巻き込む広範なアプローチが必要とされるのである。⁽²⁹⁾

スチュアート・ヘンリーの場合は、暴力を伝統的に身体的力の行使ととらえる定義は狭く、これにさらに情緒的・心理的苦痛、人種差別、性差別、ジェンダー差別、生徒のラベリング、能力別編成、権力的懲戒、学校安全のための軍隊的手法や措置などによる精神的苦痛も含めるべきであるとし、force より power の概念を用いるべきであるとしている。⁽³⁰⁾ 暴力を広くとらえるこうした認識は、カリフォルニア州の暴力予防プログラムにも反映している。

(2) 学校暴力と社会・文化的背景

学校暴力は、たとえばアメリカ社会に存在するさまざまな暴力がもたらす当然の産物であり、すなわちそれは社会の暴力を映す鏡であり、さらには学校は学校周辺の文化を反映し、学校暴力は地域社会の暴力が持ち込まれたものであるとする指摘がある。⁽³¹⁾ そこで、アメリカ社会における暴力の一部である学校暴力を根絶するには、社会における不正義、貧困問題、武器の入手可能性、薬物・アルコール乱用、他者への誤解と偏見、メディアによる暴力礼賛など、学校暴力の背景的要因となるすべての問題に取り組むことによって可能となるのである。⁽³²⁾

フィンクによれば、生徒の暴力的振る舞いを防止する対策を考える上で、子どもや若者を暴力的な仕方で振る舞う方向に導く、家庭、路上、学校環境の問題に注意を払わなければならない。たとえば、子育て、親の振る舞い、テレビその他のメディアにおいて、多くのアメリカ人が暴力を用いたり、あるいは暴力に依存する傾向があることに注意を向ける必要があり、また学校暴力

の根底にある他の原因として家庭内暴力の問題が憂慮されている。⁽³³⁾ フィンクは、生徒は家庭で目撃する暴力を校庭に持ち込み、家庭での子ども虐待や夫婦間暴力などから暴力的振る舞いを学び、それらの暴力の犠牲者あるいは目撃者として体得する感情を他者に移入していると指摘する。⁽³⁴⁾

さらに、学校自体がもつ文化・環境などのいわゆる学校風土が、学校暴力の重要な背景的要素であるとされている。すなわち、学校組織、教師、校長、職員、他生徒らの価値観と振る舞いが生徒の振る舞いに重要な影響を与え、これらの非公式的な社会的メッセージを通して学校暴力は生徒によって学習されていくのである。ウェルシェも、学校暴力は学校規模の違いによって状況は異なるが、とりわけ大規模校で問題が多く発生していること、また学校による生徒の処遇の仕方や生徒懲戒の適正性など、学校環境や生徒懲戒の問題に注目している。⁽³⁵⁾

第2節 コミュニティと学校安全

以上の学校暴力観を前提にすれば、学校暴力は学校だけの努力で解決できる問題ではない。⁽³⁶⁾ ステファンは、安全なコミュニティこそ安全な学校的前提条件であり、安全な学校の創造はコミュニティの責任でもあり、したがって学校安全計画は学校と地域コミュニティの協同によるべきであり、最良の学校安全計画はコミュニティ全体を巻き込む計画でなければならないと指摘する。⁽³⁷⁾ 『ガイドブック 1995年版』は、学校安全の責任主体として学校の教師が学校安全計画の策定に主要な役割を有しているが、教師だけでは責任を負えないし、負うべきではないと述べている。⁽³⁸⁾ すでにみたように、カリフォルニア州規程では教職員、生徒、法執行機関職員、産業界、コミュニティ・リーダー、などから連携協力の体制を義務づけている。さらに、学校コミュニティ警察制度をつくり（州教育規程32296.3項）、法執行機関と学校コミュニティが積極的な関係構築のために設置される。構成メンバーは、学校、法執行機関、コミュニティ機関である。そこでは、高度なトレーニングを受けた法執行機関職員は生徒と共に取り組むなかで生徒に積極的な行動様式を教育する。その一環として、警察職員が配置される学校もある。この点について、ステファンは人々の最初の印象は警察職員の学校への配置には反対であったが、その後警察職員が生徒を逮捕するためではなく、生徒の教育のために学校に配置されていることが理解され、この制度に参加する学校が増加していると指摘している。⁽³⁹⁾

いずれにしても、アメリカの教師は従来暴力を起こした問題生徒に対処する唯一の方法は、生徒への懲戒、転校措置、停学処分、退学処分を科すことであると信じ、これらの措置や処分はなお行われている。学区もしばしば懲罰的処分だけですませている。しかし、こうした対応は学校から生徒をただ排除することで終わり、生徒の問題行動の理由や背景を解明したり、学校が生徒に対して治療的にかつ救済的に対処するために関係機関と協同して取り組む努力を不要にさせる。⁽⁴⁰⁾ しかし、学校安全計画では、学校、家庭、地域コミュニティを巻き込んだ総合的で事前予防的なアプローチの必要が強調されているのである。

第3節 学校安全計画への生徒参加の意義

学校安全計画の策定過程において、学校暴力の当事者たる生徒の参加が重視されている。『ガイドブック 2002年版』によれば、生徒は問題を起こす存在としてだけでなく、問題を解決する主体であるべきであり、問題を抱えているか否かを問わず生徒は「もっとも重要な集団」であり「有力な資源」になりうる存在である。⁽⁴¹⁾そして、生徒が学校安全計画への参加を経験することを通して学校への帰属意識と誇りが培われ、それによって学校風土が建設的に創造される効果がもたらされる。⁽⁴²⁾換言すれば、生徒はコミュニティにおける諸々の制度と環境の利用者(recipient)であり、生徒たちの洞察は安全計画策定の過程で認識すべき問題を明確にする上できわめて重要である。⁽⁴³⁾また、生徒が教職員と協同で学校安全の現状を評価し、集団的に討議することを通して学校コミュニティの重要な一員であることを自覚できるものでなければならない。

さらに『ガイドブック 2002年版』は、学校安全計画の策定と実施に生徒が参加する意義について、学校安全に取り組む世代間の連携が図られること、生徒自身が学校暴力問題に精通していること、参加による自己肯定感と責任意識の向上が期待されることをあげている。⁽⁴⁴⁾こうして、世代間での強固で積極的な関係を発展させ、若いリーダーを育て、学校安全計画への参加を通して参加意識が育まれ、学校の物的環境のあり方について生徒の視点からの認識が反映されることになる。そして、学校運営のすべての領域で生徒参加が保障されなければ、生徒は学習過程の参加主体ではなく、学習戦略の単なる対象目標となるにすぎない、と述べる。生徒は、学校における利害当事者として生徒自身の学習過程に責任を負わなければならない。『ガイドブック 2002年版』では、実際に生徒参加を重視し取り入れている学校の経験が次のように紹介されている。すなわち、安全学校計画とその議論の過程で生徒が発言し、それによって教職員はキャンパスで起こっている問題を認識できるだけでなく、さらに重要なことは生徒が学校安全を担うパートナーになっていることである(フーバー中学校校長の談)。⁽⁴⁵⁾

またステファンは、生徒と共に期待するグループとして親の存在を重視する。⁽⁴⁶⁾安全計画では、親の関与を重視し、親は学校を安全な場所にするためにパートナーとして多くの役割を果たすことができるのである。たとえば、計画策定のすべての段階での援助者として、廊下でのモニターとして、運動場の監督者として、学校行事の組織者として、対等なパートナーとしての役割が期待される。⁽⁴⁷⁾カリフォルニア州は、親の学校教育参加を一般的に保障する制度として、雇用主は雇用者を子ども一人につき年40時間まで勤務場所から離れる権利を保障することを義務づける法を制定している。⁽⁴⁸⁾

終わりに

本稿では、カリフォルニア州の学校安全総合計画と暴力予防プログラムを州規程に即して、論者の議論や見解を参照しつつ考察した。ここにみられる特徴は、暴力の原因となる環境を改善し生徒の受容的な学校風土と条件を整備し、そして生徒に対する暴力予防やいじめ、セクシャル・

ハラスメント防止教育と教職員の研修ないしトレーニングが重視され、人的かつ物的な総合的な計画とプログラムで体系的にアプローチする施策であることである。州教育規程では一方で、学校暴力の要因となる問題行為を禁止しそれに違反する生徒をゼロ・トレランスという厳罰主義で排除する方針も存在するが、厳罰主義に依拠した学校安全・暴力予防対策は効果的な成果を生まないこと、さらには金属探知機の設置など物的整備による学校安全対策も根本的解決策にはならないことを学校安全計画と暴力予防プログラムは教えている。以下、本稿でのこれまでの紹介と考案を簡単に要約し、なお残された課題にも少しく言及して小論を終えることにする。

第1に、安全で安心して平和的であるべき教育環境を脅かす学校暴力が、とりわけ効果的な学習及び学力向上を妨げ、さらには公立学校離れという、生徒の心身と成長発達にとって重大な問題を提起する否定的な環境要因となっていることを憂慮し、学校安全計画の策定が学校の義務として法定されていることである。

第2に、学校暴力は地域コミュニティや家庭、あるいは社会のさまざまな暴力が学校に持ち込まれる問題であるという認識にたち、学校安全計画では地方の法執行機関、警察署との連携協力の総合的体制づくりをめざしている。学校安全計画は、地域コミュニティへの情報公開とその参加が保障され策定・点検される手続きとなっていることである。換言すれば、学校暴力の実態評価と安全計画内容に関する公開と説明責任が学校と学区教育委員会に求められているのである。

第3に、学校安全計画の策定において地域コミュニティの参加と同時に、生徒参加が不可欠とされ、加害者さらには被害者として生徒が重要な情報源となり、あるいは暴力予防の主体としてその責任と役割が期待されていることである。この過程では、生徒の暴力を排除する安全管理能力の育成と市民としての平和的スキルと社会的能力の育成が課題とされている。

第4に、学校安全計画では、寛容で受容的な学校風土の環境が重視され、生徒間の平和的な関係づくりを目的とする衝突解決やピア・カウンセリングなどのプログラム、学校教職員の民主的で平和的な姿勢の修得が重要なテーマとして位置づけられていることである。学校規模の縮小も、暴力予防の環境整備の課題とされている。

最後に、本稿で考察できなかったが、学区や学校による生徒の安全保障にかかわる管理権限と生徒の自由・権利との緊張ないし調整の問題⁽⁴⁹⁾、それが争われた裁判事例、学校安全にとってとりわけ警察職員の果たす役割とそれをめぐる議論、さらには警察職員の事前の教育専門的トレーニングの内容、暴力予防に必要な教員のスキルと学校の組織体制の実例など、これらの検討を通した学校安全計画の効果ないし成果の検証は、今後の課題にしたい。

注

(1) 拙稿「アメリカの衝突解決教育——暴力予防へのアプローチ」『大東文化大学〈社会科学〉』第40号、2002年、201頁以下、同「学校暴力と厳罰主義——アメリカのゼロ・トレランスの批判的考察」『大東文化大学〈社会科学〉』第41号、2003年、155頁以下。

(2) Gale M. Morrison, Michael J. Furlong, Richard L. Morrison, The Safe School : Moving beyond Crime

- Prevention to School Empowerment, in edited by Arnold P. Golestein and Jane Close Conoley, School Violence Intervention, 236 (Guilford, 1997).
- (3) Ronald D. Stephens, Safe School Planning, in edited by Delbert S. Elliott, Beatrix A. Hamburg, Kirk R. Williams, Violence in American Schools, 253 (Cambridge, 1998).
 - (4) California Education Code 2003 Desktop Edition (Thomson West, 2003).
 - (5) 第8学年—第12学年については、同趣旨で教育規程3228項で規定されている。
 - (6) California Department of Education School Safety and Violence Prevention Office = Office of the Attorney General Crime and Violence Prevention Center, Safe Schools : A Planning Guide for Action 2002 Edition, forword (Sacramento, 2002), 以下, Safe Schools 2002, と略す。
 - (7) Deborah L. Kopka, School Violence : A Reference Handbook 65 (ABC-CLIO, 1997).
 - (8) Id., at 66.
 - (9) California Department of Education School Safety and Violence Office = Office of the Attorney General Crime and Violence Center, Safe Schools : A Planning Guide for Action 1995 Edition, 3-4 (Sacramento, 1995), 以下, Safe Schools 1995, と略す。
 - (10) Safe Schools 2002, supra note 6, at 2.
 - (11) Id., at 2-3.
 - (12) Id., at 11.
 - (13) Id., at 3.
 - (14) Id., at 3-4.
 - (15) Id., at 7.
 - (16) Judy Goddess, Ph. D, California School Rules 67 (School Wise Press, 1998).
 - (17) Kimberly A. Sawyer, The Right to Safe Schools : A Newly Recognized Inalienable Right, Pacific L. J. Vol. 14, 1311 (1993).
 - (18) Id. at 1316-1317. 拙稿「暴力予防と子どもの権利・責任——アメリカの衝突解決教育から学ぶ」『季刊教育法』No.125, 2000年秋季号, 24頁以下。
 - (19) Stuart Biegel, The “Safe schools” Provision : Can a Nebulous Constitutional Right Be a Vehicle for Change ? Hastings Constitutional L. R. Vol. 14, 789 (Summer 1987).
 - (20) Safe Schools 1995, supra note 9, at 65.
 - (21) Morrison, supra note 2, at 240 ; Ronald D. Stephens, Planning for Safer, and Better Schools Violence Prevention and Intervention Strategies, School Psychology Rev. Vol. 23. No. 2, 204 (1994).
 - (22) Stephens. Supra note 3, at 240.
 - (23) Morrison, supra note 2, at 240, 250.
 - (24) Id., at 240.
 - (25) Id., at 240 ; Gale M. Morrison, Michael J. Furlong, Richard L. Morrison, School Violence to School Safety : Reframing the Issue for School Psychologists, School Psychology Rev. Vol. 23 No. 2, 240 (1994).
 - (26) Morrison, supra note 2, at 240.
 - (27) George M. Batshe, Howard M. Knoff, Bullies and Their Victims : Understanding A Psychology A Pervasive Problem in the Schools, School Psychology Rev. Vol. 23. No. 2, 165 (1994).
 - (28) Morrison, supra note 2, at 240.
 - (29) Id., at 237.
 - (30) Stuart Henry, What is School Violence ? An Integrated Definition, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 567, 19 (Jan. 2000).
 - (31) J. Scott Staples, Violence in Schools : Rage Against a Broken World, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 567, 31 (Jan. 2000).
 - (32) Safe Schools 1995, supra note 9, at 3-4.
 - (33) Paul J. Fink, M. D, Problems With and Solutions for School Violence, in edited by Mohammad Shafii, M. D. and Sharon Lee Shafii, R. N., B. S. N., School Violence : Assessment, Management, Prevention, 231, 237 (American Psychiatric Publishing, 2001).

- (34) Id., at 232.
- (35) Wayne N. Welsh, The Effects of School Climate on School Disorder, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 567, 88 (Jan. 2000).
- (36) Stephens, Supra note 3, at 285.
- (37) Id., at 254.
- (38) Safe Schools 1995, supra note 9, at 3.
- (39) Stephens, Supra note 3, at 284.
- (40) Fink, supra note 33, at 231.
- (41) Safe Schools 2002, supra note 6, at 3.
- (42) Id., at 279.
- (43) Stephens, supra note 21, at 206.
- (44) Safe Schools 2002, supra note 6, at 20.
- (45) Safe Schools 2002, supra note 6, at 60.
- (46) Stephens, supra note 3, at 276.
- (47) Safe Schools 2002, supra note 6, at 46-47.
- (48) Stephens, supra note 3, at 276.
- (49) Safe Schools 1995, supra note 9, at 6.

(2003年 9 月25日脱稿)