

「いじめ防止対策推進法」の立法意義と課題

－いじめに関する法政策の形成過程－

教育学専攻 堀 井 雅 道

はじめに

「いじめ防止対策推進法」(2014 年法律 76 号、以下、いじめ防止法)が 2013 (平成 25) 年 9 月 28 日に施行されて 1 年が経過する。このいじめ防止立法の背景には、2011 (平成 23) 年 10 月に滋賀県大津市の公立中学校の中 2 男子生徒がいじめを受け自殺した事件が社会問題化したことがある。

いじめ問題はこれまで長い間、学校教育において重要な課題となっており、教育行政や学校現場によりいじめの防止に向けた対策が講じられてきた。また、様々な対策が講じられつつもいじめが被害者の自殺という結果を生じさせ、定期的に社会問題化してきたことは周知の事実である。ところが、これまでたびたび社会問題化したとはいえいじめ防止立法までは検討されたことはない。このような意味で、いじめ防止法は特別な意義を有するものであるとともに、教育行政のいじめ政策や学校現場におけるいじめ防止に関する取組に一定の影響を及ぼすものであると考えられる。

本稿ではいじめ防止法の立法意義と課題について、いじめ防止に関する法政策の形成過程の考察を通じて明らかにしたい。具体的にはいじめ防止法の立法過程とその論点を国会会議録などにもとづきながら概観するとともに、いじめ防止法が制定されるまでのいじめに関する教育政策といじめ防止法(具体的規定)との関係を考察する。その上で、いじめ防止法の施行後における国、地方公共団体及び学校における動向を概観し今後の課題を明らかにする。

1 いじめ防止法の立法の経緯と過程

(1) 大津いじめ自殺事件と文部科学省の対応

冒頭に述べた通り、いじめ防止法の立法化の端緒は 2011 (平成 23) 年 10 月の滋賀県大津市の公立中学校における男子生徒の自殺事件である。ただ、この自殺事件が広く世間に知られるようになった契機は 2012 (平成 24) 年 7 月初旬の大手新聞紙の報道であり、自殺事件の発生から半年以上も経過した後のことである。そして、この事件が社会問題化した背景にはこれまでの同様の事件とは異なる様相を見せたことがある。すなわち、同年 7 月 11 日に滋賀県警察が自殺した男子生徒の同級生 3 人に暴行の疑いがあるとして、大津市教育委員会と自殺した男子生徒が在籍していた中学校を家宅搜索したことである。いじめが刑事事件化

する事例（いじめ加害者の起訴）はこれまでもあったが、市教委や学校に対して強制捜査が行われるのは異例である。それがゆえに世間の耳目を集めたのである。他方、自殺した男子生徒の遺族は2012年（平成24）2月に大津市と同級生の保護者に対して民事訴訟（損害賠償請求事件）を提起している¹。

さて、文部科学省（文科省）のこの事件に対する最初の見解は2012（平成24）年7月10日の平野博文文部科学大臣（文科相）の記者会見に見出される。この記者会見で、平野文科相は基本的には教育委員会と学校が対応すべきであるものの、文科省としても看過できない問題だという認識を示した。換言すれば、この時点の文科省の姿勢は学校の設置者管理主義を前提としていたものと考えられる²。ところが、滋賀県警察による強制捜査後の7月13日の記者会見では、平野文科相は大津市長からこの事件を調査する第三者委員会の設置に向けて、文科省に対して人員派遣の要請があったこと、それに対して応じていくこと等を明らかにするとともに³、学校や教育委員会関係者に向けた大臣談話を発表したのである。しかし、これらの記者会見や大臣談話の中ではいじめ防止法の立法化に関する見解はまだ見られない。ただ、記者会見の中で教育法的観点から注目すべき点は文科省から大津市への人員派遣について、文科省と記者との質疑応答の中で、地方教育行政法（地教行法）第50条にもとづくものであるかを問われている点である。すなわち、同法50条には文科相は都道府県・市町村教育委員会の「教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合」に、「児童、生徒等の生命又は身体の保護のため、緊急の必要があるとき」には、当該委員会に対して是正、指示する権限が定められているが、今回の人員派遣はこの規定にもとづくものかを問われたのである。これに対して、平野文科相は大津市の要請について積極的に支援するとし、法的根拠については曖昧な回答をしている。また、その後の記者会見をみると、この事件が教育委員会制度の問題点への追及に発展していったことも確認できる。たとえば、同年7月20日の大臣会見では、記者から「自治体の首長から教育委員会制度について否定的な見解」や「見直しを求める意見が出ている」ことへの見解を問われた際に、平野文科相は教育委員会制度について「制度改革、あるいは抜本的な改革が必要と判断すれば、私は思い切ってやることもいいと思います」と認識を示しているのである。つまり、大津のいじめ自殺事件は「いじめ」の問題にとどまらず、教育制度の問題－中央教育行政（文科省）と地方教育行政（教育委員会）との関係論、地方教育行政（教育委員会）の制度論－を提起することになったのである。

このような状況を受けて、文科省は「子ども安全対策支援室」の設置（文科相決定、2012年8月1日設置）や、いじめ問題に関する緊急調査の実施（2012年8月1日付文科省通知）、そして「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」

(以下、取組方針)の策定(2012年9月5日付公表)と矢継ぎ早に施策を打ち出している。しかし、このような施策が展開される中であってもいじめ防止立法はまだ言及されていない。ただ、後述の通り、「取組方針」に示された具体的な対策は結果的に考えるといじめ防止法における規定と共通する内容が多いことが確認できる。

(2) いじめ防止立法の動向

①民主党政権下におけるいじめ防止立法の動向

以上の経緯をたどり、いじめ防止の立法化に向けた動向が初めて確認されるのは2012(平成24)年11月中旬以降である。それは同年11月16日に衆議院が解散されたことを受け、各政党が公表した政権公約(マニフェスト)に見出すことができる。特に、当時、最大野党だった自由民主党(自民党)の政権公約『J-ファイル2012 総合政策集』では328項目に及ぶ政策の一つとして「いじめを無くし、一人ひとりを大切に(『いじめ防止対策基本法』の制定)」として明示された。具体的には、「第一に守るべきは、いじめの被害者」として、「いじめを繰り返す児童生徒への出席停止処分」「行為が犯罪に該当する場合は警察に通報する(いじめと犯罪の明確な区別)」「道徳教育の徹底」などの対策を断行し、その上で、国は「いじめ防止対策基本法」を制定し、自治体では「いじめ防止条例」の制定や「いじめ対策アドバイザー」の設置などの対策を実施することなどが示されたのである。

このような野党のいじめ防止の立法化の動きについて、田中眞紀子文科相(野田佳彦改造内閣で2012年10月1日に着任)は記者会見で、具体的かつ全体的な把握はしていないものの方向性は良いという認識を示している。では、政権与党だった民主党の政権公約ではどのように示されたのか。同党の『民主党の政権政策 Manifesto』では「いじめ防止のための措置について法制化をすすめ、子どもの命を守り、いじめや不登校に苦しむ子どもたちを無くす」と示された。自民党と比べ具体策の例示はないものの、政権与党だった民主党もいじめ防止の立法化を意識していたことが伺える。この点につき、報道(朝日新聞夕刊・2012年11月21日付)では「民主党は近く(中略)『いじめ対策推進法案』をまとめ」、「近く最終決定し、公表する」などと報じられ、また、その後に民主党案(いじめ対策推進基本法案)の立案に携わった国会議員が「2012年12月の総選挙がなければ、昨年(2011年)の臨時国会で法律を通すつもりで条文化もほぼ完了していた」と述懐している⁴。ただ、このことを示す具体的な資料は明らかにされていない。

以上のことから、いじめ防止の立法化は2012年11月の時点で政権与党だった民主党内ではいじめ防止立法に向けた具体的な作業が進んでいたこと、そして衆議院解散を大きな契機として与野党のマニフェストに盛り込まれることにより

顕在化したことが伺える。

②政権交代後のいじめ防止立法の動向

このような状況下で、2012（平成 24）年 12 月に衆議院選挙が行われた結果、第 2 次安倍晋三内閣が同年 12 月 26 日に成立し、自民党が公明党と連立して政権を担うことになった。そして、新政権で文科相に着任した下村博文文科相は組閣翌日の記者会見で、いじめ防止立法については各党が政権公約に掲げていることから政党間で協議してもらい、その状況をふまえ議員立法にするか、内閣発議立法（閣法）にするかを判断しつつ、なるべく早めに立法したいとの認識を示している⁵。いじめ防止立法はこの時、はじめて政党レベルの政策（政権公約）という枠をこえて文科省（政府）の方針として打ち出されたのである。

この政府の方針は、閣議決定（2013 年 1 月 15 日）にもとづき組織された教育再生実行会議（座長：鎌田薫早稲田大学総長）においても早速反映された。すなわち、同会議が 2013（平成 25）年 2 月に出した「いじめの問題等への対応について」（第一次提言）では、「社会総がかりでいじめに対峙していくための法律の制定」が掲げられている。

このような動きの中、立法化が具体性を帯びてきたのは与野党の法案の国会への提出である。すなわち、民主党は生活の党、社会民主党（社民党）とともに 2013（平成 25）年 4 月 11 日に「いじめ対策推進基本法案」（以下、野党案）を参議院へ、一方、自民党は公明党とともに同年 5 月 16 日に「いじめの防止等のための対策の推進に関する法律案」（以下、与党案）を衆議院へそれぞれ提出した。つまり、いじめ防止立法について与野党 2 つの法律案が提出されたわけである。

ここで、与野党双方の法律案を概観しておきたい。【表 1】は与野党の法律案について条項の規定内容を比較し照応させたものである。

以上から与野党の法律案の特徴を集約すると共通点が二点あげられる。第一はいじめ防止に関する責務の明確化であり、国や地方公共団体（学校設置者、教育委員会）、学校そして保護者などの責務が明らかにされていることである。なお、これに関連して与野党案ともに、子どもに対するいじめの禁止に関する訓示規定が示されている点は見逃せない（詳しくは後述）。

そして、第二はいじめ防止を担保する体制の整備であり、「いじめ問題対策連絡協議会」（与党案）や「地域いじめ対策委員会」（野党案）などの設置を新たに求めていることである。この点は野党案において特に顕著で、自治体（教育委員会）と学校それぞれにいじめ防止に特化した組織の整備を求めている。また、野党案ではいじめ防止に特化した人員（教育委員会に地域いじめ対策主事、学校にいじめ対策主任）の配置も掲げている点は特徴である。

このような特徴をもつ与野党案は下村文科相が求めていた通り、同年 5 月 17

【表 1】 いじめ防止に関する与野党法案の比較・照応表

「いじめ対策推進基本法案」(野党案) 2013 年 4 月 11 日参議院提出		「いじめの防止等のための対策の推進に関する 法律案」(与党案) 2013 年 5 月 16 日衆議院提出	
条	見出し	条	見出し
第 1 条	目的	第 1 条	目的
第 2 条	定義	第 2 条	定義
第 3 条	児童生徒等をいじめることの禁止	第 4 条	いじめの禁止
第 4 条	基本理念	第 3 条	基本理念
第 5 条	国の債務等	第 5 条	国及び地方公共団体の責務
第 6 条	財政上の措置	第 9 条	財政上の措置等
第 7 条	基本計画	第 10 条	いじめ防止基本方針
第 8 条	地域いじめ対策計画	第 11 条	地方いじめ基本方針
第 9 条	学校いじめ対策計画	第 12 条	学校いじめ防止基本方針
第 10 条	学校におけるいじめの未然防止	第 7 条	学校及び学校の教職員の責務
第 11 条	いじめ又はその兆候の早期発見のための措置	第 14 条	いじめ防止のための措置
第 12 条	関係機関等との連携等	第 6 条	学校の設置者の責務
第 13 条	いじめ対策に従事する人材の確保及び資質の向上	第 15 条	いじめの実態の把握
第 14 条	インターネットを利用して行われるいじめに対する対策の推進	第 16 条	いじめに係る相談体制の整備
第 15 条	いじめ対策の調査研究の推進等	第 17 条	いじめに対する措置
第 16 条	初動調査及び報告	第 5 条	国及び地方公共団体の責務
第 17 条	いじめに関する通報、相談等	第 22 条	学校の設置者又はその設置する学校による対処
第 18 条	いじめに関する事案への即時関与等	第 7 条	学校及び学校の教職員の責務
第 19 条	いじめに関する事案への対処	第 17 条	いじめに対する措置
第 20 条	いじめに関する事案への対処の基準及び手続	第 8 条	保護者の責務等
第 21 条	個人情報の取扱い	第 19 条	校長および教員による懲戒
第 22 条	学校におけるいじめ対策の実施の状況の把握	第 20 条	出席停止制度の適切な運用等
第 23 条	学校におけるいじめ対策の実施の状況の把握		—
第 24 条	いじめ対策の実施の状況の評価		—
第 25 条	見出しなし(いじめ対策の実施の状況の評価)		—
第 26 条	いじめ対策委員会		—
第 27 条	地域いじめ対策委員会	第 13 条	いじめ問題対策連絡協議会
第 28 条	地域いじめ対策特別委員会	第 18 条	学校の設置者による措置
第 29 条	地域いじめ対策主事		—
第 30 条	学校いじめ対策委員会		—
第 31 条	学校いじめ対策委員会		—
第 32 条	専修学校における学校いじめ対策委員会等の設置		—
第 33 条	いじめ対策主任		—
第 34 条	地域いじめ対策協議会		—
第 35 条	守秘義務		—
第 36 条	国立の学校に係る申立ておよび措置		—
第 37 条	公立の学校に係る申立ておよび措置		—
第 38 条	見出しなし(公立大学法人の設置する学校について)		—
第 39 条	私立の学校に係る申立ておよび措置		—
第 40 条	いじめ対策啓発週間		—
第 41 条	学校評価及び教員評価における留意事項		—
第 42 条	この法律の円滑な施行を図るために必要な措置		—
第 43 条	見出しなし(罰則)		—
	—	第 21 条	学校相互間の連携協力体制の整備
	—	第 23 条	国立大学に附属して設置される学校に係る対処
	—	第 24 条	公立の学校に係る対処
	—	第 25 条	私立の学校に係る対処
	—	第 26 条	見出しなし(学校設置会社について)
	—	第 27 条	文部科学大臣又は都道府県の教育委員会の指導、助言及び援助

日以降、8 会派の国会議員により 8 回にわたる協議が行われた⁶。そして、結果的に同年 6 月 17 日に提出済みの 2 つの法律案は撤回された上で、一本化された「いじめ防止対策推進法案」が議員立法として社民党と共産党を除く 6 会派により衆参両院へ提出された。

(3) いじめ防止法の立法過程（衆参常任委員会）における論点

こうして国会へ提出された法案は同年 6 月 19 日に衆議院文部科学委員会で討議、決議が行われ、翌 20 日の衆議院本会議で賛成多数で可決された。さらに、衆議院を通過した同日には参議院文教科学委員会でも討議、決議が行われ、翌 21 日に参議院本会議で賛成多数で可決され、いじめ防止法は成立した。与野党協議が行われていたため、衆参ともに常任委員会における討議は一日のみで法案の修正もなかったが、それぞれの委員会では附帯決議が付されている。

そこで、いじめ防止法の立法過程における論点を探るために、両院の常任委員会における質疑をまとめると【表 2】の通りとなる。質疑は多岐にわたっているが、主要な論点は前述した与野党の法案の特徴と共通している。すなわち、いじめの防止もしくは禁止に関する責務や、いじめ防止を担保する体制の整備に関することである。

①いじめ防止等の責務－子ども・保護者への責務と「厳罰化」

いじめ防止等の責務が論点となったのは、子どもや保護者に対する責務規定と、いじめに対する「厳罰化」と捉えられるような規定があるからである。すなわち、子どもについては法 4 条で「児童等は、いじめを行ってはならない」とされ、また、法 25 条で校長及び教員の懲戒権の行使や、法 26 条で出席停止制度の適切な運用が規定されているのである。そして、これらがいじめにおける子ども（加害者）への厳罰化ではないかという懸念を生じさせたのである。この点については両院で討議されているが、議案提出者は「厳罰化」ではないと答弁している。他方、保護者に対する責務については、法 9 条に保護者は「保護する児童等がいじめを行うことのないよう、当該児童等に対し、規範意識を養うための指導その他の必要な指導を行うよう努める」ことや、「保護する児童等がいじめを受けた場合には、適切に当該児童等をいじめから保護する」ことなどが掲げられており、それらが教育基本法 10 条 2 項における国や地方公共団体に対する「家庭教育の尊重」義務に抵触するのではないかと指摘された。これに対して、議案提出者は教育基本法 10 条 2 項の解釈を変更するものではなく、保護者の責務を確認するという意味だと見解を示している。結果的にはいずれの該当条項も修正を加えられることなくいじめ防止法に規定された。

以上について、特に子どもへのいじめ禁止に関する責務（法規定）が盛り込ま

**【表 2】衆参両院の常任委員会におけるいじめ防止法（案）に係る
質疑一覧**

衆議院文部科学委員会（第 7 号・2013 年 6 月 19 日）における質疑	参議院文教委員会（第 8 号・2013 年 6 月 20 日）における質疑	いじめ防止法（案）の関係条項
いじめの定義について	いじめの定義について	法 2 条
子どもへのいじめ禁止規定について	—	法 4 条
保護者に対する責務、家庭教育との関係（教育基本法 10 条）について	家庭教育との関係（教育基本法 10 条）について	法 9 条
—	国のいじめ防止基本方針の作成へのいじめ被害者の意見反映について	法 11 条
—	地域いじめ対策組織の設置趣旨等について	法 14 条
道徳教育の充実について	「道徳心」や道徳教育とコミュニケーション力について	法 15 条 1 項、
教職員定数の改善やスクールカウンセラーの正規職員化について	養護教諭といじめ防止との関係・複数配置やスクールカウンセラーの常時配置について	法 18 条 1 項
学校におけるいじめ防止の組織の設置について、人材の確保と資質の向上について	学校におけるいじめ防止組織（委員会）の設置趣旨について	法 22 条
いじめの通報責務に関する規定について	—	法 23 条 1 項・4 項
いじめに対する懲戒及び出席停止制度の運用について、子どもへの厳罰化について	子どもへの厳罰化について	法 25 条・26 条
重大事態に対応する首長の付属機関の設置について	重大事態に対する附属機関、第三者的な組織の設置について	法 28 条
いじめと学校評価（教員評価）との関係について	—	法 34 条
学校以外の修学の場の検討について	—	附則 2 条
教育委員会制度の改革について	—	なし

* 衆参両院の常任委員会の国会会議録をもとに作成

れている点はやはり違和感が残る。なぜなら、子ども（法では幼稚園と大学を除く学校の在籍者を指し、「児童等」と規定）に対する訓示規定は日本の法制ではほぼ存在しないことと、法定化の目的性や効果性が曖昧だからである。訓示規定でいえば、未成年者飲酒禁止法（2001 年法律 152 号）や未成年者喫煙禁止法（2001 年法律 152 号）があるが、いずれも未成年者（満 20 歳未満）は飲酒や喫煙をそれぞれ「飲用スルコトヲ得ス」「喫スルコトヲ得ス」とされている。文言からしてもそれら禁止法の「得ス」（できない）と、いじめ防止法の「ならない」とでは差異があり、いじめ防止法の方が文言的にはやや強行規定的な印象を受ける。

また、法規定にすることの目的について、立法に携わった議員は「いじめをしてはならないことを法律においても訓示的に明記し、『いじめの禁止は法律にも書いてある』といったかたちで（中略）学校教育等の現場におけるいじめの禁止

の指導を行いやすくする」ということをあげている⁷。肯定的に捉えれば、生徒指導や法教育的な可能性を期してということである。ただ、この規定の効果を追及してしまうと、懲戒（法 25 条）や出席停止制度の運用（法 26 条）との関連がでてくる。たとえば、学校が子どもに法 4 条を用いて指導したとして、子どもからこの規定に反した場合はどうなるのかというような質問が出た場合には、懲戒や出席停止制度と合わせた説明をせざるをえないのではなかろうか。このように考えると、4 条は完全な訓示規定と説明することに無理があるものと考えられる。

②いじめ防止を担保する体制の整備

いじめ防止法にはいじめの防止とその対策を担保する組織が重層的に規定されている。まず、地方公共団体に「いじめ問題対策連絡協議会」、教育委員会に附属機関の任意設置が定められている（法 14 条）。次に、学校には「いじめの防止等に関する措置を実効的に行うため、当該学校の複数の教職員、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者その他の関係者により構成されるいじめの防止等の対策のための組織を置くものとする」（法 22 条）というように必置義務化されている。

他方、注目されるのは以上に加えて「重大事態」が発生した場合の組織の設置である。「重大事態」とはいじめにより「児童等の生命、心身又は財産に重大な被害が生じた疑い」や「児童等が相当の期間学校を欠席することを余儀なくされている疑い」とされており（法 28 条 1 項 1 号・2 号）、この場合に学校の設置者または学校には重大事態への対処と再発防止のために組織を設けることと、調査を行うことが義務付けられているのである。これは、いじめ防止立法の背景である大津のいじめ自殺事件をはじめ、いじめが発生しても放置され深刻化した結果、子どもの不登校や自殺などに至るというこれまでの経緯をふまえたものだと考えられる。なお、いじめ防止法の基本理念には「児童等に対して行われるいじめを認識しながらこれを放置することがないようにする」ことが掲げられている（法 3 条 2 項）。

また、この「重大事態」については、地方公共団体の長（首長）との関係についてもいじめ防止法で規定されていることは注目すべき点である。すなわち、学校は「重大事態」について教育委員会を通じて首長に報告すること（法 30 条 1 項）、首長は必要と認める時は「附属機関を設けて調査を行う等の方法」により、学校や教育委員会による「調査の結果について調査を行うことができる」（同 2 項）とされているのである。これは首長と教育行政との関係、ひいては政治と教育との関係をあらためて問うものであるといえる。換言すれば、教育委員会制度改革との関係である。当然ながら、この点については国会においても「教育委員会の

改革については全く踏み込んでおらないと思います。これで本当にいじめ防止対策の実効性が高まるのか、私には少し疑問が残ります」(2013年6月19日衆院会議録、原文ママ)などと言及されている。これに対して、議案提出者は「教育委員会制度改革とは別であり、中立の議論」で法案をつくったと説明している(同前、会議録)。そうとはいえ、「学校も教育委員会も、隠蔽もし、適切な対応もできてこれなかった、間違いのない社会的な歴史的な事実」(2013年6月20日参議院会議録、原文ママ)というような認識が質疑者のみならず議案提出者の発言からもたびたび伺え、この法規定は少なくとも教育委員会制度の問題点をふまえたものであると理解できる。実際のところ、衆議院文部科学委員会の附帯決議では「六 いじめ事案への適切な対応を図るため、教育委員会制度の課題について検討を行うこと」と示された。

③衆参両院の附帯決議

前述のような議論があり、結果的に衆参両院の常任委員会ではいじめ防止法案の採決にあたり、それぞれ附帯決議がなされている。両院の附帯決議の共通点を探ると、a. いじめの定義に関すること(いじめの限定的解釈への留意)、b. 教職員の資質向上、c. いじめ防止等の附属機関への第三者の参加と公平性・中立性の確保、d. いじめを受けた児童や保護者等への配慮(申立てへの適切かつ真摯な対応)、e. 児童等に対する懲戒への配慮と体罰禁止の徹底である。また、固有のものとしては、前述の教育委員会制度改革(衆議院文部科学委員会)、専修学校などいじめ防止法の対象とならない学校種への配慮(参議院文教科学委員会)、国のいじめ防止基本方針の策定にあたっての専門家の意見反映といじめ防止法の施行状況の評価(同前)があげられる。

2 2006(平成18)年以降のいじめに関する教育政策といじめ防止法

いじめ防止法は前述の過程を経て成立し、2013(平成25)年9月28日に施行された。いじめ防止法は日本ではいじめを直接的に規定した初めての法律である。では、いじめ防止法はこれまでのいじめに関する教育政策とどのような関係にあるのだろうか。以下ではいじめが大阪の事件以前に直近で社会問題化した2006(平成18)年以降のいじめに関する教育政策をもとに確認していくこととする。なお、2006(平成18)年は北海道滝川市の公立小学校の小6女児の自殺(1月に死亡)、福岡県筑前町の公立中学校の中2男子生徒の自殺(10月)があり、文科省はこの2件について現地調査を実施するなどいじめに関する対応や政策を次々と打ち出した年である。

そこで、2006(平成18)年以降、いじめ防止法の施行に至るまでの文科省の対応や政策等をまとめたものが【表3】である。これをふまえると、2006(平成

【表 3】 2006（平成 18）年以降のいじめに関する教育政策

2006 年	1 月	北海道滝川市の公立小学校の小 6 女子児童が自殺未遂の末に死亡。
	10 月	福岡県筑前町の公立中学校の中 2 男子生徒が自殺。
		文科省、北海道滝川市及び福岡県筑前町教育委員会、学校、遺族等への事情聴取（現地調査）を実施。
		文科省、「いじめの問題への取組の徹底について（通知）」（10 月 19 日付）を发出。別添として「いじめの問題への取組についてのチェックポイント」を提示。
	11 月	伊吹文明文科相、「文部科学大臣からのお願い」で「未来ある君たちへ」と題して、子ども向けのメッセージを発表（17 日）。 政府の教育再生会議が「いじめ問題への緊急提言—教育関係者、国民に向けて」を示す（29 日）。
		文科省、2006 年度間の「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」における「いじめ」の定義を変更。
2007 年	2 月	文科省、「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」（2 月 5 日付）を发出。
2008 年	6 月	国会で「学校保健安全法」が成立（11 日）・公布（18 日）。同法 26 条中の「加害行為」に「いじめ」や「暴力行為」を含むとした（文科省通知・7 月 9 日付）。
2009 年	1 月	文科省、「学校における携帯電話の取扱い等について」を通知（1 月 30 日付）。 「ネット上のいじめ」等への取組の徹底を求める。
	4 月	「学校保健安全法」が施行（1 日）。
2010 年	3 月	文科省、「生徒指導提要」をまとめる。
	11 月	文科省、「いじめの実態把握及びいじめの問題への取組の徹底について（通知）」を发出（11 月 9 日付）。
2011 年		東日本大震災の発生（3 月 11 日）。
	6 月	文科省、「児童生徒の自殺が起きたときの背景調査の在り方について」を通知（6 月 1 日付）。
	10 月	滋賀県大津市で公立中学校の中 2 男子生徒が自殺。
2012 年	4 月	政府、「学校安全の推進に関する計画」を閣議決定（27 日）。2012 年度から 2016 年度までの学校安全の推進に関する施策を提示。
	7 月	平野博文文科相、大臣談話を発表（13 日）。
	8 月	文科相決定で文科省官房に「子ども安全対策支援室」を設置（1 日）。
	9 月	文科省、「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」の策定。
		文科省、被害者、研究者、弁護士等 11 名を「いじめ問題アドバイザー」として内定（28 日）。
	11 月	文科省、「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・通報について（通知）」を发出（11 月 2 日付）。
	12 月	文科省、「いじめの問題への取組状況に関する緊急調査」を実施。
		安倍晋三内閣、成立（12 月 26 日）。
2013 年	1 月	文科省、「いじめ問題への的確な対応に向けた警察との連携について（通知）」を发出（1 月 24 日付）。
	2 月	政府の教育再生実行会議が「いじめの問題等への対応について（第一次提言）」を発表（26 日）。
	3 月	文科省、「道徳教育の充実に関する懇談会」を設置（26 日）。
	5 月	文科省、「早期に警察へ相談・通報すべきいじめ事案について（通知）」（5 月 16 日付）を发出。
	6 月	国会で「いじめ防止対策推進法」が成立（21 日）・公布（28 日）。
	9 月	「いじめ防止対策推進法」が施行（28 日）。

18）年以降、いじめ防止法の成立・施行までのいじめ法政策を大別すると、①文科省通知の发出や、②法・計画の整備（主に学校保健安全法との関連）、③「生徒指導提要」の公表があげられる。

(1) 文科省通知等との関係

文科省から発出される通知は基本的に学校設置者や学校における自主的な対策を求めるものである。そして、これまでの通知の内容をみていくといじめ防止法の規定との関係を明確に見出すことができる。

まず、2006年10月の「いじめの問題への取組の徹底について（通知）」で注目されるのは別添の「いじめの問題への取組についてのチェックポイント」である。これは「いじめの問題に関する学校及び教育委員会の取組の充実のために、具体的に点検すべき項目を参考例として示したもの」と説明され、学校に対して26項目、教育委員会には18項目の点検項目が示されている。これをいじめ防止法との関係でみると、学校に対する「(7) 道徳や学級（ホームルーム）活動の時間にいじめにかかわる問題を取り上げ、指導が行われているか」や「(8) 児童生徒に幅広い生活体験を積ませたり、社会性のかん養や豊かな情操を培う活動の積極的な推進を図っているか」はいじめ防止法15条1項に該当する。また、「(15) いじめの把握に当たっては、スクールカウンセラーや養護教諭など学校内の専門家との連携に努めているか」は法22条、「(23) 学校におけるいじめへの対処方針や指導計画等を公表し、保護者や地域住民の理解を得るよう努めているか」は法15条に該当するなどいくつもいじめ防止法における規定との関係が見出される。他方、教育委員会に対するものでも「(3) 学校や保護者等からいじめの報告があったときは、その実情の把握を迅速に行うとともに、事実を隠蔽することなく、学校への支援や保護者等への対応を適切に行っているか」は法24条・28条に、「(6) 深刻ないじめを行う児童生徒に対しては、出席停止を命ずることでもできるよう、必要な体制の整備が図られているか」は法26条に該当するというように関係が見出される。

また、文科省は2006（平成18）年のいじめ問題を契機に、例年実施している「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」における「いじめ」の定義を変更したことにふれておきたい。すなわち、「いじめ」に該当するかの判断にあたり「表面的・形式的に行うことなく、いじめられた児童生徒の立場に立つて行うこと」を前提として、「一定の人間関係のある者から、心理的、物理的な攻撃を受けたことにより、精神的な苦痛を感じているもの」とし、「起こった場所は学校の内外と問わない」とされた。大きな変更点はいじめが「弱者」に対して「一方的」に行われるという概念を改めたことと、攻撃の「継続性」という条件が削除されたことである。なお、この新定義はいじめ防止法においてもほぼ踏襲されているが、「児童等が行う心理的又は物理的な影響を与える行為」に「インターネットを通じて行われるものを含む」ことが明示されるとともに、「苦痛」も「精神的苦痛」から「心身の苦痛」とされている（法2条1項）。

次に、文科省の通知の中でいじめを含む問題行動に対する指針として転換点

となったのは2007（平成19）年2月の「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」である。これは、児童生徒の問題行動に対する“ゼロ・トレランス”（寛容なし）の方向性を示したことで注目された⁸。すなわち、文科省が学校や教育委員会に対して「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」よう求めたのである。具体的には、生徒指導の充実として「問題行動の中でも、特に校内での傷害事件をはじめ、犯罪行為の可能性がある場合には、学校だけで抱え込むことなく、直ちに警察に通報し、その協力を得て対応する」ことや、「いじめや暴力行為など問題行動を繰り返す児童生徒に対し（中略）、市町村教育委員会は、出席停止制度の措置を採ることをためらわずに検討する」こと、また、「懲戒を通じて児童生徒の自己教育力や規範意識の育成を期待することができる」として学校教育法11条における懲戒権の積極的行使（体罰は禁止）を求めたものである。そして、この方向性はその後、2012（平成24）年から2013（平成25）年にかけての文科省通知の標題をみただけでも踏襲、むしろ強調されて今日に至っていることが伺える。つまり、いじめの加害者に対する厳しい対応として、いじめを警察へ通報すること（いじめの刑事事件化）を求める方向性である。これらの点につき、いじめ防止法との関係をみると、校長や教員による懲戒権については法25条に、教育委員会の出席停止は法26条に、そして、警察への通報や連携は法14条・23条6項などに規定されている。

なお、2012（平成24）年9月の「取組方針」においては、道徳教育やコミュニケーション活動を重視した教育活動、体験活動の推進や、「出席停止制度の検証」（同制度の活用に向けた検証）、「学校と警察の連携強化」とともに、「生命・身体に係る重大事案への速やかな報告等のルール化」や「幅広い外部専門家を活用したいじめの問題等の解決に向け調整・支援する取組の推進」などが示されている。このように「取組方針」に示された内容のほとんどはいじめ防止法に反映されており、「取組方針」は同法のフレームワークであると捉えることができる。

（2）「学校保健安全法」との関係

いじめ防止法は「いじめ」について直接的に法定化したものであるが、間接的には「学校安全」の観点から「学校保健安全法」（2008年法律73号）においても既に規定されていた。すなわち、同法には「いじめ」という文言はないものの、同法の26条中の「加害行為」に含まれるとされている。具体的に同法26条では学校設置者に対して「児童生徒等の安全の確保を図るため」、管下の学校における「事故、加害行為、災害等」（下線、筆者）により生じる危険を防止すること、「危険又は危害が現に生じた場合」に適切に対処するために施設・設備や管理運営体制を整備することの努力義務を課している。そして、ここにおける「加害行為」には「いじめや暴力行為など児童生徒同士による傷害行為も含まれるも

の」とされ、「いじめ等の発生防止については、基本的には生徒指導の観点から取り組まれるべき」としながらも、「いじめ等により児童生徒等が身体的危害を受けるような状態にあり、当該児童生徒等の安全を確保する必要があるような場合には、学校安全の観点から本法の対象となる」と見解が示されているのである⁹。また、同法 29 条にはこの「加害行為」（同法では事故や災害等を含め「事故等」）が発生した場合の「対処要領」の作成と校長によるその周知や、被害者（児童生徒等その他の関係者）の心身の健康の回復に向けた支援が義務づけられている。つまり、いじめ防止やいじめ発生後の対応と責務についてはある程度、「学校保健安全法」で法定化されていたのである。

以上をふまえると、いじめ防止法は学校保健安全法の規定を具現化及び強化するものだといえる。それは、学校保健安全法では「いじめ」の文言は明文化されていないがいじめ防止法では明文化されていること、また、学校保健安全法では学校設置者に対するいじめ防止や対応等の責務が努力義務に留まっている一方で、いじめ防止法では個別具体的な責務内容が示されるとともに、それらが強行規定になっているものも多いことから理解できる。なお、いじめ防止法は学校保健安全法の「学校安全」条項（同法 26 条～30 条）と比べ、責務規定の名宛人が「学校においては」という文言はなく、「学校は」「学校の設置者は」「教育委員会は」等と明確になっている点も特徴である。また、学校保健安全法との関係でいえば、同法 3 条 2 項にもとづき 2012（平成 24）年 4 月に「学校安全の推進に関する計画」が閣議決定されている。ただ、この計画で「いじめ」については「安全教育」の充実の部分で、「携帯電話等を使ったりいじめが発生するなどの問題が生じている」という課題が提示されているのみである¹⁰。

（3）「生徒指導提要」との関係

2010（平成 22）年 3 月には「生徒指導提要」がまとめられた。これは「生徒指導に関する学校・教職員向けの基本書」として位置づけられるものである¹¹。この中でいじめ防止法と直接的に関連するのは「いじめ問題への対応」（提要 186 頁）の部分である。そして、提要が学校・教職員向けの基本書とされている通り、内容としてはいじめ防止法における学校に対する責務規定との関連が見出される。たとえば、「必ず保護者との連携を図り、対応策について十分に説明し、了承を得ることも忘れてはなりません」（法 28 条 2 項関連）、「教育委員会や警察との連携協力を行うことも必要になります」（法 23 条 6 項関連）等と示されている。また、「懲戒や体罰」についても「生徒指導に関する法制度等」として示され、内容としては基本的に 2007 年 2 月の文科省通知を反映したものとなっている。

小括

以上の通り、2006年（平成18）年以降のいじめに関する教育政策の変遷を見ていくと、いじめ防止法の方向性は2007（平成19）年2月の文科省通知に既に見出すことができるとともに、大津のいじめ自殺事件以降の「取組方針」や通知等では、いじめ防止法の規定内容と重なるような具体的な取組を見出すことができるのである。つまり、いじめ防止法の内容は、これまでのいじめに関する教育政策を法制化したものと捉えることができ、内容の目新しさは乏しい。これに関連していえば、2007（平成19）年から2013（平成25）年にかけては自公政権から民主党政権へ、さらに自公政権へと政権交代が行われているが、いじめに関する教育政策の方向性は一貫しているのである。

3 いじめ防止法の成立後の動向

(1) 国の「いじめ防止基本方針」の策定と地方公共団体などの動向

国はいじめ防止法の施行を受けて、2013（平成25）年10月11日に法11条にもとづく「いじめ防止基本方針」を策定した（文科大臣決定）。この基本方針にはいじめ防止等の対策の基本的な方向性や内容等が示されている。そして、それはこれまでの文科省通知が基本となっていることが伺える。たとえば、「いじめの定義」の部分で示されている「具体的ないじめの態様」は「早期に警察へ相談・通報すべきいじめ事案について（通知）」（2013年5月16日付）において「刑罰法規及び事例」と照応するかたちで示されたものとはほぼ一致している¹²。これについては注目される点である。なぜなら、前述の通り、立法過程においていじめ防止法は子どもに対する「厳罰化ではない」と確認されたにも関わらず、同法にもとづくこの方針において、いじめを犯罪行為と関連づける通知内容が反映されているからである。これと関連して、警察庁の統計ではいじめ防止法施行に伴い、「いじめに起因する事件」の事件数は前年の2012（平成24）年間は260件だったのに対して2013（平成25）年は410件と増加し、1986（昭和61）年以降、最多となっていることや、検挙・補導人員も511人から724人と大幅に増えていることが伺える¹³。

また、いじめ防止等の対策の内容については国が実施する施策と、地方公共団体と学校とが実施すべき施策がそれぞれ示されている。国が実施する施策は「いじめの防止」「早期発見」などについておおまかに示され、基本的には学校や教育委員会の取組を「促進」「推進」とされている。また、この中にはいじめ防止法の衆参両院の常任委員会における附帯決議が反映されたものも含まれている。たとえば、参議院文教委員会の附帯決議（2013年6月20日）を受けて「児童会・生徒会において、校内でいじめ撲滅や命の大切さを呼びかける活動や、相談箱を置くなどして子供同士で悩みを聞き合う活動等、子供自身の主体的な活動を推進」することや、衆議院文部科学委員会の附帯決議（2013年6月19日）を

受けて、教職員の資質向上として「大学の教員養成課程における、いじめを始めとする生徒指導上の課題等に適切に対応できる能力を高めるような実践的な内容の充実を促す」こと、「教職員研修等により体罰禁止の徹底を図る」ことが示されている。

一方で、地方公共団体や学校の動向について全国的な状況は現在進行形であり、十分に把握しきれていないが、地域や学校において様々な動きが出てきている。特に、地方公共団体レベルでは法 12 条を受けた「地方いじめ防止基本方針」の策定が進んでいる。たとえば、東京都では 2014（平成 26）年 7 月に「東京都いじめ防止対策推進条例」（2014 年都条例 103 号）を制定するとともに、同月に「いじめ防止対策推進基本方針」を策定している。なお、この都条例には「東京都いじめ問題対策連絡協議会」や「東京都教育委員会いじめ問題対策委員会」などが定められ、なかでも後者の組織は教育委員会の附属機関として、いじめの防止等のための対策の推進について「調査審議し、答申」することや、必要に応じて教育委員会に意見を述べること、「重大事態」の調査とその結果報告を行うことが定められており、いじめ防止法の規定を具現化するための条例であることが伺える。また、学校レベルでも法 13 条を受けた「学校いじめ防止基本方針」が策定され、学校によっては公式ホームページを通じて公開されている状況が見受けられる。

(2) 地方教育行政法の改正－教育委員会制度の改革

前述の通り、いじめ防止法の立法過程においては教育委員会制度の改革についても言及され、特に衆議院文部科学委員会の附帯決議では「いじめ事案への適切な対応を図るため、教育委員会制度の課題について検討を行うこと」が示された。

結果的に、教育委員会制度は 2014（平成 26）年 6 月に「地方教育行政法」が改正され（2014 年法律 76 号・2015 年 4 月施行）、その改革が実施された。新しい教育委員会制度と「いじめ」との関連は地方公共団体の長（以下、首長）と教育行政との関係規定において見出される。改正地教行法では、首長は「児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれる場合等の緊急の場合に講ずべき措置」（地教行法 1 条の 4・1 項 2 号）などを協議するために、「総合教育会議」を設け、招集すると規定されている。つまり、首長がいじめへの対応等について、「総合教育会議」において直接的に意思表示できるようになったわけである。

(3) その他の動向

前述以外の動向としては「道徳」の特別教科化があげられる。これは教育再生実行会議の「いじめの問題等への対応について」（第一次提言）を受けたもので

ある。この提言は前述の通り、いじめ防止立法の必要性を提示する一方で、「道徳の特性を踏まえた新たな枠組みにより教科化し、指導内容を充実し、効果的な指導方法を明確化する」などと「道徳」の教科化も提示している。このような提言を受けて、文科省は道徳教育の充実に関する懇談会（座長：鳥居泰彦慶應義塾学事顧問）を設置し（2013年3月26日初中局長決定）、そこで「心のノート」の内容や道徳の教科化に向けての論点整理を行い、『『特別の教科 道徳』（仮称）として新たに教育課程に位置付けることが適当』という提案に至ったわけである¹⁴。なお、いじめ防止法15条1項では、学校設置者や学校は子どもの「豊かな情操と道徳心」を培うことと、「全ての教育活動を通じた道徳教育及び体験活動等の充実」を図ることが規定されている。

ただし、このような道徳の教科化という方向性は既定路線だったともいえる。なぜなら、第一次安倍晋三内閣における教育再生会議（座長：野依良治理化学研究所理事長）により既に提言されていたからである¹⁵。ともあれ、いじめ防止法と道徳の特別教科化はいじめ問題を契機として、同じ政策形成主体により同時に提案されたことは事実である。

おわりに

以上の通り、いじめ防止法は2006（平成18）年以降のいじめに関する教育政策の集大成であり、その立法意義はこれまでのいじめ問題に対する方向性や対策などについて、学校や学校設置者等への法的義務化（法における強行規定）を通じて具現化を図るものだと考えられる。そして、現時点で国や地方公共団体、学校では特に「いじめ基本方針」の策定やいじめ防止などの対策を担保する組織の設置などを中心に、いじめ防止法の規定が具現化されつつある。他方で、いじめ防止立法は教育委員会制度の改革にも影響を与え、結果的に同制度といじめ問題との関連づけがされるというような影響を及ぼしたことも理解できる。

さいごに、いじめ防止法の今後の研究的課題を二点あげたい。第一はいじめ防止法にもとづく対策の運用実態の把握と効果について、教育政策・制度研究的観点から検証することである。たとえば、いじめ防止法では様々な主体による目的に応じた組織の設置が規定化されているが、このような組織の機能や、これらのいじめの防止上の効果－たとえばいじめの発生件数やいじめ自殺事件などの減少－を検証することである。特に、深刻ないじめ事件（法における「重大事態」）への対応については、2015（平成27）年4月からの新たな教育委員会制度における「総合教育会議」の動向もふまえて分析する必要がある。また、前述の通りいじめの刑事事件化が進みつつある傾向をふまえると生徒指導における影響－特に警察への通報、出席停止制度の運用等－の分析も必要である。そして、第二はいじめ防止法について比較法制研究的観点から評価することである。すなわち、

いじめ防止立法（anti-bullying law）は1990年代末からアメリカ合衆国においては取り組まれつつあり¹⁶、このような先進国の法制との比較を通じて、日本のいじめ防止法の特徴や質的水準等を明らかにするとともに立法的課題を検討することである。

注

- 1 大津地方裁判所平成24年（ワ）第121号損害賠償請求事件、2014（平成26）年9月1日現在、係属中。
- 2 大津のいじめ自殺事件について文科省が関与するまでの経緯は共同通信大阪社会部『大津中2 いじめ自殺 学校はなぜ目を背けたのか』（PHP 研究所、2013年4月、164頁～166頁）を参照のこと。
- 3 平野博文文部科学大臣記者会見録（2012年7月13日）より。
- 4 「いじめ対策推進基本法案は、いじめ問題の構造を変えられるか 小西ひろゆき参議院議員インタビュー」、WEBRONZA（朝日新聞社）、2013年6月5日。（URL：<http://webronza.asahi.com/synodos/2013060500002.html>、2014年9月1日最終閲覧）
- 5 下村博文文部科学大臣記者会見録（2012年12月27日）より。
- 6 小西洋之『いじめ防止対策推進法の解説と具体策』、WAVE 出版、2014年3月、14頁。
なお、与野党協議に加わった8会派は自民、民主、維新、公明、みんな、生活、社民、共産。
- 7 小西、前掲書、53頁。
- 8 喜多明人「厳罰主義の動向と支援主義の政策・実践」子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利研究』13号、31頁～33頁、2008年。
- 9 文科省「学校保健法等の一部を改正する法律の公布について（通知）」（2008年7月9日付・20文科ス第522号）。
- 10 政府「学校安全推進計画」（2012年4月27日）、14頁。
- 11 文科省「生徒指導提要」（2010年3月）、「まえがき」より。
- 12 この文科省通知では「（別紙1）学校において生じる可能性がある犯罪行為等について」が示されており、ここで「いじめの態様」と「刑罰法規及び事例」とが示されている。
- 13 警察庁生活安全局少年課「平成25年中における警察庁生活安全局少年課少年の補導及び保護の概況」、45頁。
- 14 文科省・道徳教育の充実に関する懇談会「今後の道徳教育の改善・充実方策について（報告）～新しい時代を、人としてより良く生きる力を育てるために～」（2013年12月26日）、15頁。

- 15 教育再生会議の第二次報告（2007 年 6 月 1 日）や最終報告（2008 年 1 月 31 日）では「徳育」を教科化し、現在の「道徳」の時間よりも指導内容や教材を充実させることが示されている。なお、この当時の動向や問題点については藤田昌士「道徳教育の批判と創造－学校における道徳教育再編の動向をめぐって」『季刊教育法』153 号、エイデル研究所、2007 年 6 月に詳しい。
- 16 井樋 三枝子「アメリカ合衆国におけるいじめ防止対応－連邦によるアプローチと州の反いじめ法制定の動き－」国立国会図書館『外国の立法』233 号、2007 年 9 月、5 頁～15 頁。