

特集 1：教育ガバナンスの形態

いじめ対策の政策過程

——「通知」を通じた指導・助言から「法律」を通じたガバナンスへ

荒井 英治郎

はじめに—本稿の目的と課題⁽¹⁾

いじめは、被害者に身体的・精神的苦痛を与える。また、被害の程度によっては被害者のキャリア発達にも影響を及ぼすため、社会・経済的被害も与えるものとなる。まさにいじめは人間の尊厳を踏み躪る行為である。従って、「いじめた側も悪いが、いじめられた側も悪い」との認識が一定の正当性を有するものとして流布し世間で受け入れられていることには疑問を抱かざるを得ない。この種の認識は、なぜそのような結果になったのかという「理由」と、その責任は誰にあるのかという「責任」を混同させている点に無自覚であるきらいがある。被害者に一定の理由があっても、それを理由にいじめを正当化することはできようはずがないのである⁽²⁾。

1980年代半ばのいじめ自殺事件を契機に、「いじめ」は社会問題化し、世間にもその深刻さが認識されるようになった。以後、短期的・即時的な処方箋を示したガイドブックやマニュアル本が続出したが、いじめを単に再現不可能な一過性の現象として捉えるのは不適切である。これに対して採用されたのは、いじめを構造的現象として再定位するという戦略であった。いじめは、一定の人間関係が構築される場面において老若男女あらゆる社会集団において発生するリスクを有する普遍的・不可避的現象なのであって、学校特有の現象ではないのである⁽³⁾。

さて、いじめの発生要因や実践的対応等の検討を通じて、その基本的理解は深められてきたが、今次日本で最初の法的措置が講じられた⁽⁴⁾。以下では、いじめ対策の政策過程を政策段階（課題設定、政策形成、政策決定、政策実施）ごとに区分し、登場するアクター、活用されたアリーナと政策手段、顕在化・潜在化した論点を析出する（図表）。第1に、課題設定段階では、第一次安倍政権下の政策対応、文科省における政策対応、民主党政権下の政策対応を論じ

る。第2に、政策形成段階では、政党による政策競争、第二次安倍政権下の政策対応、諸外国の政策対応を論じる。第3に、政策決定段階では、法案作成・審議過程の論点を概観する。第4に、政策実施段階では、中央政府レベル及び地方政府レベルでの議論を概括する。最後に、政策過程の特質を析出する。

図表 いじめ対策の政策過程

月日	内容
昭和61年2月	東京都中野区立中学校事件
平成6年11月	愛知県西尾市立中学校事件
平成18年10月	北海道滝川市立小学校事件、福岡県筑前町立中学校事件
平成18年10月19日	(A) 通知「いじめの問題への取組の徹底について」(初等中等教育局長、18文科初第711号)
平成18年11月29日	「いじめ問題への緊急提言－教育関係者、国民に向けて－」(教育再生会議)
平成19年1月24日	第一次答申「社会総がかりで教育再生を～公教育再生への第一歩～」(教育再生会議)
平成19年2月5日	(B) 通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」(初等中等教育局長、18文科初第1019号)
平成19年6月26日	(C) 通知「児童生徒の自殺防止に向けた取組の充実について」(初等中等教育局児童生徒課長、初児生第13号)
平成20年1月31日	最終報告「社会総がかりで教育再生を～教育再生の実効性の担保のために」(教育再生会議)
平成20年7月25日	(D) 通知「児童生徒が利用する携帯電話等をめぐる問題への取組の徹底について」(初等中等教育局長、スポーツ・青少年局長、20文科初第49号)
平成21年1月30日	(E) 通知「学校における携帯電話の取扱い等について」(初等中等教育局長、20文科第1156号)
平成22年11月9日	(F) 通知「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」(文部科学大臣政務官、22文科初第1173号)
平成23年1月20日	(G) 通知「「いじめの問題への取組状況に関する緊急調査」結果について」(初等中等教育局児童生徒課長、22初児生第50号)
平成23年6月1日	(H) 通知「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」(初等中等教育局長、23文科初第329号)
平成23年10月	滋賀県大津市立中学校事件(平成24年7月以降、本格的に社会問題化する)
平成24年7月13日	「すべての学校・教育委員会関係者の皆様へ」(文部科学大臣談話)
平成24年8月1日	大臣官房に「子ども安全対策支援室」を新設
平成24年9月4日	(I) 通知「夏季休業が終了した時期における児童生徒への適切な対応について」(大臣官房子ども安全対策支援室長・初等中等教育局長、24文科初第633号)
平成24年9月5日	「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針～子どもの「命」を守るために～」(文部科学省)
平成24年11月2日	(J) 通知「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」(大臣官房子ども安全対策支援室長・初等中等教育局長、24文科初第813号)
平成24年11月27日	(K) 通知「「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握並びに教育委員会及び学校の取組状況に係る緊急調査」を踏まえた取組の徹底について」(大臣官房子ども安全対策支援室長・初等中等教育局長、24文科初第936号)
平成25年1月24日	(L) 通知「いじめ問題への的確な対応に向けた学校と警察との連携について」(初等中等教育局長、24文科初第1074号)
平成25年2月26日	第一次提言「いじめ問題等への対応について」(教育再生実行会議)
平成25年5月16日	(M) 通知「早期に警察へ相談・通報すべきいじめ事案について」(平成25年5月16日、初等中等教育局長、25文科初第246号)
平成25年6月28日	いじめ防止対策推進法 公布
平成25年8月7日	いじめ防止基本方針策定協議会 設置
平成25年9月28日	いじめ防止対策推進法 施行
平成25年10月11日	「いじめの防止等のための基本的な方針」(文部科学大臣決定)
	(N) 通知「いじめ防止基本方針の策定について」(初等中等教育局長・高等教育局長、25文科初第814号)

1. 課題設定段階

(1) 第一次安倍政権下の政策対応：教育再生会議の提言

第一次安倍政権においていじめ対策の方向性を規定したのは、教育再生会議（座長：野依良治）であった。平成18年10月10日の閣議決定を受けて内閣官房に設置された同会議は、内閣総理大臣、内閣官房長官、文部科学大臣、有識者から構成されていた。同会議の議事進行は内閣総理大臣補佐官（山谷えり子）が務め、官邸出席者として内閣官房長官（塩崎恭久）と内閣官房副長官（下村博文、鈴木政二、的場順三）が、文科省出席者として副大臣（池坊保子）が出席していた。有識者の顔ぶれに関しては、教育学研究者が不在で教育の専門性という「学識経験」の観点が考慮されていないなど批判も多かったが⁽⁵⁾、3つの分科会（学校再生分科会、規範意識・家族・地域教育再生分科会、教育再生分科会）での集中審議の結果、4次にわたる答申を発表、提言内容のいくつかは、①学教法（義務教育の目標の新設、各学校種の目的・目標の見直し、学校の組織体制の確立、学校評価や情報提供の義務化など）、②地教行法（教委の責任体制の明確化や体制の充実、地方分権の推進、私立学校に対する教育行政など）、③教員免許法及び教特法（教員免許更新制の導入、教員の人事管理の厳格化など）など、教育三法の改正とつながり、現行教育法制のありようを一定程度規定する結果となった。

第1回会議の席上、安倍総理は「すべての子どもに高い学力と規範意識を身に付ける機会を保障する」ために、教育再生の最終目標として「公教育の再生や、家庭・地域の教育力の再生が重要である」と述べていたが（第1回議事録2頁）、会議の前半は、北海道滝川市や福岡県筑前町でのいじめ自殺事件を受けた対応方策の議論に終始した。これは、いじめ問題は「短期的な課題」（中嶋委員）、「日本においてもっとも緊急課題」（渡邊委員）、「緊急に対応ができる（政策問題）」（渡邊委員）として有識者から認識されていたためである（第2回議事録3-4頁）。席上、陰山委員は、実証的な分析・論議の必要性を喚起したが（第2回議事録6頁）、総理は審議のスピードを求めているとの義家室長の発言が物語るように（第2回議事録9頁）、実質2回の審議（10月18日、10月25日、11月29日）を経て、平成18年11月29日に「いじめ問題への緊急提言—教育関係者、国民に向けて—」が発表されている。当該提言は、国民に訴えかける緊急アピールを出すべきとの見解が複数の委員（小野委員、池田座長代理、陰山委員、浅利委員など）から要望されていたことを受けてのものであ

った（第2回議事録4-5頁、10頁、第1回第1・第2合同分科会議事録15頁、20頁）。

さて、緊急提言の骨子は、①いじめの徹底指導（いじめは反社会的行為であり、見て見ぬふりをする者も加害者である）、②指導・懲戒基準の明確化と毅然とした対応、③教員による指導の徹底、家庭・地域との連携、いじめを理由とする転校制度の周知、④いじめを放置・助長した教員への懲戒処分の適用、⑤学校におけるチーム対応、クラス・マネジメントの見直し、教委におけるいじめ解決サポートチームの結成、⑥家庭・地域と一体となった学校による未然防止・問題解決、⑦家庭の責任の再確認などである。提言には「いじめやクラス・マネジメントへの取り組みを学校評価、教員評価にも盛り込む」とあり、この種の認識枠組は今次の法制定でも引き継がれている。他方、伊吹文明文相が、提言の多くは文科省でも実施済みで現行法上可能であると発言していたように（第3回議事録3-4頁）、時宜を得た提言であったものの、いじめ対策としての新規性は乏しかった。なお、組織設置に関する提言は、サポートチームの設置（教委レベル）に留まるものであった。

その後、教育再生会議は第一次答申「社会総がかりで教育再生を～公教育再生への第一歩～」（平成19年1月24日）を発表し、いじめ対策として、①加害者への厳格対処（出席停止制度の活用、社会奉仕等体験活動、個別指導・別室等教育）、②相談体制の拡充（24時間電話相談システムの整備）、③教委による予算・人事・教員定数面での支援等を挙げていた。特に、平成18年度中の緊急対応として、①即時性・利便性・匿名性・優位性を有する電話相談システムの整備、②いじめ関連「通知」の見直しが挙げられており、事実、平成19年2月には、反社会的行動に陥る子どもへの指導（出席停止や懲戒）と関係する昭和20年代の通知の見直しがなされるに至った。

（2）文科省の政策対応：いじめ、ネットいじめ、自殺予防

文科省のいじめ対策は、①「心の教育」の充実（道徳教育の充実、体験活動・長期宿泊活動の推進、出席停止制度の適切な運用、「心のノート」の配布など）、②教員の資質能力の向上（演習形式による指導主事等対象の指導者養成研修の実施など）、③教育相談体制の充実と学校・地域・家庭・関係諸機関との連携推進（SCの配置、教員・警官OBなどの地域人材活用など）、④いじめの未然防止・早期発見・早期対応に向けた取組推進（児童生徒の自立支援事

業) など、4つに大別可能である⁽⁶⁾。

日本ではこれまで3度にわたる「いじめパニック」が生じたと把握されることが多いが(昭和61年の東京都中野区立中学校事件、平成6年の愛知県西尾市立中学校事件、平成18年の福岡県筑前町立中学校事件)⁽⁷⁾、文科省はいかなる対応を行ってきたのか。

第1に、平成18年10月19日に通知(A)を発出し、いじめ問題に関する基本的認識と、いじめの早期発見・早期対応、いじめを許さない学校づくり、教委による支援と関わる留意事項と共に、加害者措置(出席停止制度など)の指針を提示するなど、いじめ対策の総点検と取組の徹底を図っている。当該通知には、「いじめの問題への取組についてのチェックポイント」も付されており、取組充実のための点検項目が例示されていた。続く、平成19年2月5日には通知(B)を発出し、生徒指導の充実と共に、事案によっては出席停止措置を取ることをためらわずに検討すべきであるとの旨が示された⁽⁸⁾。この他、『いじめ問題に関する取組事例集』(平成19年2月、国立教育政策研究所生徒指導研究センターと協同編集)も公表していた。

第2に、平成20年以降は「ネットいじめ」に特化した検討も行っている。例えば、平成20年7月25日には通知(D)を、平成21年1月30日には通知(E)を発出し、「ネットいじめ」を含むいじめ対策の徹底を指導している。また、平成20年11月には『「ネット上のいじめ」に関する対応マニュアル・事例集(学校・教員向け)』を公表し、情報モラル教育の充実、教員の指導力の向上、保護者への啓発と家庭・地域との連携等の必要性を喚起していた。

第3に、「自殺予防」に関しても、平成19年3月発表の「子供の自殺予防のための取組に向けて(第一次報告)」(児童生徒の自殺予防に向けた取組に関する検討会)を受けて、平成19年6月26日に通知(C)を発出したほか、冊子・手引き等(『教師が知っておきたい子供の自殺予防』平成21年3月、『子供の自殺が起きた時の緊急対応の手引き』平成21年7月)を公表している。なお、自殺予防に関しては、児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議による「審議まとめ」(平成23年3月)の公表を受けて、平成23年6月1日に通知(H)を発出、自殺予防教育のあり方の審議が継続して行われている。

この他、平成18年10月24日には文科省内に「子ども守り育てる体制づくり推進本部」が設置され、「子どもを守り育てるための体制づくりのための有識者会議」(平成18年11月7日設置)が運営されていることにも注目されたい。当

該会議は、いじめ問題等に対応するシステムのあり方や施策に関する総合的検討を行うために設置されたものであるが、副大臣（池坊保子）主催で運営されている点が特徴であった。当該会議は、平成18年12月4日発表の「いじめ問題に対する喫緊の提案について」において、4つの提案（学校内外の子どもに対する相談体制の充実、学校内で子どもが教員以外の様々な大人と接する機会の拡充、緊急時に外部の専門家チームが学校支援を行う仕組みの構築、実態把握・分析と良い取組をまとめた事例集の周知）を行った後も、「いじめを早期に発見し、適切に対応できる体制づくり—ぬくもりのある学校・地域社会をめざして（第一次とりまとめ）」（平成19年2月1日）、「いじめ問題に対する徹底した対応に向けて～子どもたちがのびのび学べるぬくもりのある学校にしよう！～」（平成19年6月21日）、「『ネット上のいじめ問題』に対する喫緊の提案について」（平成19年12月7日）、「『ネット上のいじめ』から子どもたちを守るために一見直そう！ ケータイ・ネットの利用のあり方を（第二次とりまとめ）」（平成20年6月12日）と、立て続けに検討結果を発表し、問題行動の実態把握の在り方や効果的な取組に関する見解を表明していった。とはいえ、いずれも啓蒙的な色彩が強く、内容としても従前のものと重複する点が多かった。また、組織設置に関しても、緊急時の外部専門家チーム（精神科医、警察、児童相談所）の学校派遣に留まる内容であった。

こうして、文科省は「通知」を通じた指導・助言という政策手段を駆使し、かつ、「通知」内容を軸に据えたマニュアル・取組事例集・手引きの公表・配布を行ってきた。施策対象が狭義の「いじめ」に留まらず、「ネットいじめ」、「自殺予防」と拡大しても、政策手段のバリエーションは限られていた。

（3）民主党政権下の政策対応：機構改革と緊急調査

政権交代後の民主党政権でも、「通知」を通じた指導・助言が継続して行われていった。例えば、平成22年11月9日には通知（F）が発出され、過去の通知（A）の趣旨を再確認し、総点検を実施することを教育現場に求めている。また、平成23年1月20日発出の通知（G）では、定期点検・アンケート調査の実施等について、一層の取組を学校と教委に要請していた。

これに対して、いじめ対策が改めて重要度の高い政策課題として設定され、政策手段として立法措置が検討されるようになった契機に、平成23年10月の大津市いじめ自殺事件を挙げることができよう。同事件を契機として、「いじめ」

は単一事例である「問題」(イシュー)から、集合化された「政策課題」(アジェンダ)へと設定されるに至ったのである。とりわけ文科省内の機構改革という観点からも、いじめ対策に関する国の姿勢の変化の機運を感じることができたのが、「子ども安全対策支援室」の新設であった。平野博文文相は、平成24年7月13日に大臣談話を発表すると共に、いじめ実態把握のための緊急調査の実施と常設組織の新設を表明、平成24年8月1日に「子ども安全対策支援室」を大臣官房に新設している。大臣官房長を支援室長に据え、警察庁職員2名を併任とする計21人体制の支援室は、子どもの生命・安全が損なわれる重大事態発生時に学校・教委に直接的支援を行うことを目的とする「実働部隊」⁽⁹⁾として位置づけられていた。

そして、機構改革の1か月後に発表されたのが、「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針～子どもの「命」を守る～」(平成24年9月5日)である。①いじめ問題への対応強化、②学校安全の推進、③体育活動中の安全確保の3本柱から構成された取組方針の背景には、従来のいじめ対策(実態把握や対応)が、「学校現場の主体的な取組に期待し、受け身の対応となっていた」(同取組方針3頁)との自己反省が存在していた。

以下、いじめ関連の記述に着目すれば、いじめ対策はあくまで学校や教委等が中心となって行うことを基本としつつも、下記項目に関して国の取組を強化する旨が述べられていた。すなわち、①学校・家庭・地域が一丸となって子どもの生命を守る(未然防止、学校・家庭・地域の連携協力に資する取組推進)、②学校・教委等の連携強化(子ども安全対策支援室の事務体制強化、初等中等教育局児童生徒課の体制拡充、いじめ問題アドバイザー(仮称)の配置、電話相談体制の見直し、自殺事案の背景調査の改善など)、③早期発見と適切な対応の促進(教職員体制の強化、教職員研修等の充実、いじめ問題等支援チーム(仮称)の配置、出席停止制度の検証など)、④学校と関係機関の連携促進(警察への早期相談・通報の周知徹底や「生徒指導推進協力員」(警察官OB等)の配置拡充による警察との連携強化、サポートチームの活用促進)等である。当該取組方針は、従前の対策と重複する部分も多いが、国の関与を見直し機構改革・体制強化を図った点、「いじめ問題アドバイザー」(弁護士、精神科医、元警察官、大学教授等)や「いじめ問題等支援チーム」(外部専門家から構成)の配置、SC・SSWの活用、関係機関(警察、児童相談所、民生・児童委員、民間団体等)との連携など、外部リソースの積極活用を謳った点が特徴であっ

た。

なお、文科省は、平成24年度以降も立て続けに通知を発出している。具体的には、夏期休業前後の児童生徒の人間関係の変化の兆候を見逃すことなく、家庭・関係機関等との連携を図る方針を示した通知 (I) (平成24年9月4日)、警察庁生活安全局との調整を経て、刑罰法規に抵触するいじめ行為に対して警察と共に対応していく方針を示した通知 (J) (平成24年11月2日)⁽¹⁰⁾、重大事態発生時の捜査・補導等の積極的措置を記した通知 (L) (平成25年1月24日)⁽¹¹⁾、犯罪行為に該当するいじめに対して早期に警察に相談・通報することや学校・警察間の連携体制を構築することの重要性を喚起した通知 (M) (平成25年5月16日)⁽¹²⁾ などである。ここからは、警察との連携強化を通じて、加害者対応を行おうとする文科省の姿勢を看取できよう⁽¹³⁾。

さて、「学校や教育委員会におけるいじめの兆候の把握や対応が不適切であったものも見られる」との課題意識から文科省が実施した「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握並びに教育委員会及び学校の取組状況に係る緊急調査」の結果が、平成24年11月22日に公表されている(調査時期:8月1日~9月22日)。認知件数は、2012年4月からの半年間で14万4,054件と、前年度1年間(7万231件)の2倍を超え、児童生徒千人当たりの認知件数は10.4件(前年度5.0件)であった。これにより、認知件数は平成22年を除き概ね減少傾向にあるとの従前の理解は一面的であったことが改めて明らかとなったわけである。これを受けて、文科省は、平成24年11月27日に通知 (K) を発出、学校評価や教員評価の際には、いじめの有無や多寡のみを評価するのではなく、評価項目・観点に平時の児童生徒理解、未然防止や早期発見、いじめ発生時の迅速・適切な対応、組織的な取組等を据え、毅然とした対応と粘り強い指導を前提とした学校・教委の取組を充実させていく必要性を喚起した。広く知られているように、①当該数値はあくまで回答者の「主観的」認知数であり、必ずしも実態を反映していないこと、②いじめか否かの判断基準は示されているものの、市町村や都道府県間の回答結果にバラつきがあり、件数把握の方法自体に大きな開きがあること等、結果の評価には注意が必要である。特に合計認知件数には統計的にそれほど大きな意味がなく、いじめ件数を「客観的」に把握する自体不可能に近いことは改めて確認されてよい⁽¹⁴⁾。他方で、当該調査結果は、いじめ対策の「立法化」の支持調達・世論喚起の機能を果たすこととなった。

2. 政策形成段階

(1) 政党による政策競争

各政党は衆議院議員総選挙前からいじめ対策を「立法」という政策手段を通じて行っていく旨を表明しており、自民党、民主党、国民新党などは選挙公約にも盛り込んでいた⁽¹⁵⁾。またいじめ対策のあり方は、教委制度改革に対する各党の見解とシンクロする部分も少なくなかったため⁽¹⁶⁾、いじめ対策法は「政治性の強い法制化」⁽¹⁷⁾のプロセスを踏むと予想されていた。

例えば、民主党は、平成24年の夏以降、「子どもの命を守るプロジェクトチーム」(座長：平野博文)が中心となって「いじめ対策推進法案」の検討を行っていた。法案には、①国レベルで「いじめ対策基本計画」を策定する、②全教委・公立学校に、「いじめ対策計画」の策定と、通報窓口としての機能を果たす「いじめ対策委員会」(教員、保護者、弁護士、医師、警察OB、人権擁護委員などの専門家らで構成)の常設を義務づける、③(重大事態発生時の)いじめ対策特別委員会の設置や(被害者や保護者の要望に基づいて)第三者調査委員会の設置を義務づける、④隠蔽防止のため、教委から法務局への事後報告を原則義務づける等の内容を盛り込んでいた⁽¹⁸⁾。また、国民新党も、①いじめ防止指針の策定(国に対しては義務化、地方自治体に対しては努力義務化)、②法務局内への「いじめ相談支援センター」(相談受付、被害者支援、加害者指導、関係機関との連絡調整等の役割)の設置義務付け等を盛り込む法案を作成しており、民主党との共同提出を模索していた。

他方、共産党は、「いじめ対応の基本原則」として安全配慮義務の確立を軸に据えた提言「『いじめ』のない学校と社会を」(平成24年11月28日)を発表しており⁽¹⁹⁾、いじめ被害者団体との連携を図る「いじめ防止センター」(医師・心理・法律・教育・社会保障関係の専門家らで構成)の新設と、児童相談所等の拡充を提案していた。他方、厳罰主義に基づく法制化には反対の姿勢を表明していた。

これに対して、自民党は、教育再生実行本部(本部長：下村博文)の「いじめ問題対策分科会」(座長：馳浩)が中心となって、法制化の検討を行っていた。そこでは、即自的対応策(教育的指導の可能ないじめと刑法犯に相当する犯罪の峻別、道徳教育の徹底、出席停止処分など)と共に、「いじめ防止対策基本法」の制定を謳っており、法案には①全都道府県・区市町村に対する「いじめ防止条例」の制定義務付け、②「いじめ対策アドバイザー」の委嘱と学校

派遣、④「学校内調査委員会」と「第三者調査委員会」（自治体内）の設置（重大事態発生後3日以内）、⑤いじめ対策に取り組む自治体への国の財政支援、等を盛り込むことを表明していた⁽²⁰⁾。

以後、各政党は超党派による議員立法での法案提出も視野に入れながら政党間調整を行い、総選挙後の国会開会と法制定への機運が高まるのを見計らっていた。

（２）第二次安倍政権下の政策対応：教育再生実行会議の提言

平成24年末の第46回衆議院議員総選挙の結果、野党第一党の自民党は単独で絶対安定多数の議席を確保し、再び政権交代が実現した。第二次安倍政権は、平成25年1月15日の閣議決定により教育再生実行会議（座長：鎌田薫）を新設し⁽²¹⁾、3回の議論（1月24日、2月15日、2月26日）を経て、平成25年2月26日に第一次提言「いじめ問題等への対応について」を発表している。提言の骨子は、次の5点である。すなわち、①道徳教育の充実（道徳の教科化の検討、シチズンシップ教育・法教育の重視、家庭教育の重視等）、②社会総がかりでいじめに対峙していくための基本的な理念や体制を整備する法律の制定、③関係者（学校・家庭・地域、警察など）の責任体制の構築（いじめの発見と通報制度の明確化、コミュニティ・スクールの導入等）、④被害者保護と加害者指導（学校への通報制度の整備と重大事態時における第三者機関の活用、被害者のケア、出席停止措置など加害者への指導体制の整備等）、⑤体罰禁止の徹底と部活動指導のガイドラインの策定（懲戒と体罰の区別の明確化等）である。なお、②では、いじめの定義の明確化、大人の責務の明記、いじめ対応に関する基本理念の共有、相談・連携体制の構築、いじめの通報、被害者支援、加害者支援等の対応方法を規定する旨が記載されていた。

実行会議の審議の場では、児童虐待防止法の通告義務規定（第6条）の援用、通告窓口としての第三者機関の設置、専門職（SC、SSW）の常設（貝ノ瀬委員）、いじめと犯罪行為との相違点の検討、出席停止の活用（河野委員）など、いじめに対する基本的理解の確認や対応方法に関する見解が配布資料等でも披露されたが（第1回会議議事録）、従来のいじめ対策の政策評価がどの程度行われたのかは不明である⁽²²⁾。既存政策からの教訓導出なくして政策革新は生じ得ないはずだが、現在重視されている「政策価値」は、民主党政権時に注目された審議機関における「熟議」（deliberation）の質や「根拠（証拠）」に基づ

く」(evidence-based) 政策形成から、政策決定の「迅速性」(swiftness) へと極端に重心が移行している感がある。

さて、第1回会議の席上で、遠藤利明自民党議員及び富田義之公明党議員からいじめ対策法の法律制定を議員立法により早期に図る旨が示されていたこと(第1回議事録18頁)、第2回会議の席上で、遠藤議員から自民党内の法案作成の状況報告がなされ、超党派での法案提出を前提としている旨が述べられていたこと(第2回議事録17頁)、さらに、有識者による審議でも法制定の是非は論点として提起されなかったばかりか自明視されていたこと(鈴木委員の発言、第2回議事録14-15頁など)から判断するに、実行会議の審議の如何に関わらず、いじめ対策の立法化は「規定路線」であったと言い得る。事実、第2回会議の席上で、安倍総理は、「与党においていじめ防止対策基本法のようなものを策定していくということを既に決めて」いるとの発言を行っている(第2回議事録22頁)。さらに、下村文相も「今国会でいじめ防止のための法制化を必ず成し遂げることによって、国が法律を定める、そのことによってしっかりとした対応をする」と発言している(第2回議事録24頁)。従って、法案の原案は上記提言を受けて準備されたのではなく、党内で同時並行的に(実質的には先行して)検討・準備されていたとみてよい。いじめ対策にはスピーディな対応が要請されることは間違いない。とはいえ、後世において法制定の根拠に据えられることの多い提言の審議回数が実質2回では、同会議が志向する「集中的かつ迅速」(下村文相の発言、第1回議事録3頁)な審議と言えても、その提言内容が「後世の検証に耐え得る」(鎌田座長の発言、第1回議事録4頁)ものと言い得るか疑問なしとしない。

(3) 諸外国の政策対応

いじめ現象はその国の文化に根ざしたものであるが、諸外国はいかなる対策を講じてきた(いる)のか⁽²³⁾。いじめ対策としては、80年代に国を挙げていじめ対策を行い、ダン・オルウェーズが中心となっていじめ防止プログラムを構築したノルウェー、傍観者の行動が後のいじめの展開を規定するとの前提に立ち、いじめが生じた場合の対処方法等を盛り込んだ「キバ・プログラム」を作成したフィンランド、公益法人によって結成された「反いじめ連合」によって継続的な啓蒙活動を展開しているイギリスの事例が有名だが、先行事例の知見や教訓は、政策知識としてパッケージ化・相互参照され、米国、カナダ、ド

イツ、オランダなど、世界各国に政策波及していった。

例えば、米国では、ほぼ全ての州で「反いじめ法」が制定され、未制定州でも何らかの政策は打ち出されている⁽²⁴⁾。「いじめ法政策」(Bullying Laws and Policies)や「反いじめ法」(Anti-Bullying Act)は、教育政策の観点のみならず、教育実践上も衆目を集めているが、法制定を後押しした要因の1つにいじめ被害者団体による法制定運動の展開が挙げられる。特に上級生の執拗ないじめを理由として女子高校生が自殺した事件を契機として政治主導により4カ月という短期間で法制定を実現させたマサチューセッツ州では、教職員の報告義務、管理者の調査義務、保護者に対する報告義務、教員研修の実施規定等を設けた包括的ないじめ対策法案が制定され、改革姿勢は教育課程上にも明確に反映・具体化されている。また、ニューヨーク州では「ネットいじめ」に特化した法律を制定している。ネットいじめは、従来型のいじめに対して、①加害者の匿名性、②加害者の属性の多様性、③閲覧者・閲覧場所・閲覧時間の無制限性などの特徴があるが⁽²⁵⁾、どの程度の責任・義務(ネットいじめ発見時の報告義務など)を法で規定すべきか、各州の法制定議論にも少なからず影響を与えている。

この他、韓国でもいじめ関連事件は多発しており、4ヶ月間の間に計9人の中高生が自殺するなど深刻さが伺える⁽²⁶⁾。特に、近年では暴力によるいじめのみならず、SNSのグループチャットを用いたいじめが横行しており、政府は2004年7月に「学校暴力予防及び対策に関する法律」を制定している。同法には、被害者の申告と第三者の告発の奨励、学校暴力対策企画委員会(政府レベル)・学校暴力対策地域委員会(市・道の教育庁レベル)・学校暴力対策自治委員会(学校レベル)の設置、予防教育の実施、被害者措置(心理相談・助言、一時保護、治療のための療養、クラス替え、転校の勧告等)、加害者措置(被害者への書面謝罪、接触・脅迫の禁止、クラス替え、転校、学校・社会でのボランティア、学校内外の専門家による特別教育履修及び心理治療、出席停止、退学処分等)、校長の義務等に関する規定があり、網羅性が高い。とはいえ、法規定の網羅性・包括性は政策効果を保証しない。事実、韓国では、政策効果に疑義が呈され、同法改正(定義の拡大、加害者への厳罰化等)が繰り返されている点に着目されたい。並行して百万人規模の「いじめ防止特別措置法」の制定請願運動も展開され、政府は対応に追われているという。

以上、諸外国の政策動向からは、①教育プログラムの作成、②義務規定(指

針・計画の策定、対応組織の設置、通報・報告)を含む法制化、という2つの対応方策を看取できよう。

3. 政策決定段階

(1) 法案作成過程

法案作成段階で叩き台とされたのは、政権与党による「いじめ防止対策基本法案」の骨子案であった⁽²⁷⁾。骨子案は、当初5つのカテゴリー（総則、いじめ防止基本方針等、いじめの防止に関する措置、重大事案への対処、施行期日）から構成されていた。以下、最終的な法案と関わる部分を取り上げておく。

第1に、「総則」部分では、目的、定義、基本理念、いじめの禁止、国及び地方公共団体の責務、学校及び学校の教職員の責務、学校の設置者の責務、保護者の役割が規定されていた。特に、関係主体の責務に関しては、学校関係者に対しては全ての教育活動を通じた道徳教育及び体験活動の充実が、子の身上監護権を有し、監護義務を負う親権者である保護者に関しては、①「子の教育について第一義的責任を有する」ため規範意識を養うための指導等を実施すること、②いじめを受けた際に適切に保護すること、③国、地方公共団体及び学校によるいじめ防止対策に協力するよう努めることと記載されていた。第2に、「いじめ防止基本方針等」部分では、中央・地方レベルの基本方針策定のほか、「いじめ問題対策連絡協議会」（学校・教委・児童相談所・法務局・警察・いじめ防止団体等から構成）の設置とあり、地方レベルの方針策定は努力義務、条例制定を要する協議会は任意設置とされていた。第3に、「いじめの防止に関する措置」部分では、相談体制整備の一環としての「道徳教育の充実」のほか、②懲戒（学教法11条）と出席停止（学教法35条1項）の適切な運用等が記載されていた。

さて、上記骨子案を前提とした場合、法案審議を前に少なくとも次のような論点が想定された。第1は、法的義務の主体・内容と罰則の有無である。義務主体（学校・教委・警察・保護者・市民など）と義務内容（通報・調査・報告、方針策定、条例制定、第三者機関設置の義務化の是非など）、罰則規定の有無などは「厳罰主義」との関係で論点となり得た。第2は、隣接関連法との関係である。米国ではいじめ対策の検討と並行して刑法規定の見直しも行い、いじめ行為（ネットいじめも含む）を刑法上に位置づける州も少なくない⁽²⁸⁾。この他、少年法や児童虐待防止法との関係、いわゆる「二重処罰問題」等の対応、

法執行機関や刑事司法の役割の在り方が理論的にも実践的にも明確化されることが期待された。

(2) 法案審議過程

下村文相は記者会見等の場で「議員立法」で法制定を進めていく旨を表明していた⁽²⁹⁾。法案を提出権者別にみた場合、内閣提出法案（政府立法）と議員提出立法（議員立法）に大別可能であるが、3つの制度的特徴（議院内閣制、二院制、国民代表制）を有する日本の議会においては、政府立法はメインルート、議員立法はバイルートと捉えられることが多い⁽³⁰⁾。とはいえ、国会で議決され法律となれば、政府立法であれ議員立法であれ解釈上問題とならない⁽³¹⁾。

議員立法が原則とされるものを内容別に分類すれば、①国会の構成・機能・活動に関する法案、②国会議員の資格・選出等に関する法案、③行政府の行動の規律を目的とする法案、④特定分野の基本法、⑤市民立法、⑥政府からの依頼法案、⑦内閣提出法案に対する野党の対案、⑧選挙区へのお土産法案、⑨その他（迅速性、必要性が高いもの）などに、提出形式別では、①国会自律型、②政策実施型（圧力団体型：与党・与野党・超党派、問題即応型：超党派、議員個人型：超党派、与党政治主導型：与党、与野党政策競合型：与党・野党、政策表明先取型：野党、政策表明対案型：野党）、③政府依頼型（政府依頼立法）などに分類可能である⁽³²⁾。いじめ対策法に関して政府依頼があったかは不明だが、結果として迅速性を要する「超党派問題即応型の議員立法」として位置づけることができよう。

さて、法案提出・可決までのプロセスは次の通りであった。まず、民主党の機関決定（平成25年2月12日）を経て、4月11日には三党（民主党・新緑風会、生活の党、社会民主党・護憲連合）による「いじめ対策推進基本法案」（第183回国会参法第2号）が参議院に提出され、続く5月16日には、与党（自民党、公明党）による「いじめ防止等のための対策の推進に関する法律案」（第183回国会衆法第12号）が衆議院に提出されている⁽³³⁾。その後、法案の一本化に向けた与野党実務者協議が5月17日以降に8回行われた結果、6月18日に三党案及び与党案が撤回され、同日に6党（自民党、民主党・無所属クラブ、日本維新の会、公明党、みんなの党、生活の党）共同による法案（提出者：馳浩議員他13名）が衆議院に提出、6月19日・20日に衆議院（文部科学委員会、本会議）、同月20日・21日に参議院（文教科学委員会、本会議）にて審議・可決されるに

至っている。

では、当初「与野党折衷案の協議難航」⁽³⁴⁾と報じられていた法案は、その後どのように一本化され審議されたのか⁽³⁵⁾。6章・35条からなる同法は、①「総則（1条-10条）」（目的、いじめの定義、基本理念、いじめの禁止）、②「いじめ防止基本方針等（11条-14条）」（いじめ防止基本方針、地方いじめ防止基本方針、学校いじめ防止基本方針、いじめ問題対策連絡協議会）、③「基本的施策（15条-21条）」（いじめの防止、早期発見）、④「いじめの防止等に関する措置（22条-27条）」（学校におけるいじめの防止等の対策のための組織、いじめに対する措置、懲戒・出席停止制度の適切な運用）、⑤「重大事態への対処（28条-32条）」（調査の実施、情報提供、再調査）、⑥「雑則（34条・35条）」（学校評価における留意事項）、⑦「附則」という構成になっている。以下では、主要な論点を概観する。

第1に、「いじめの定義」（2条1項）と関わって、与野党協議の議論が明らかにされている。すなわち、①協議では、厳密な客観性を重視する定義を置くべきか否か、心理的・物理的な「影響を与える行為」（与党案）と「攻撃する行為」（三党案）のいずれにすべきかが論点となったこと⁽³⁶⁾、②与党協議段階から被害者目線を重視し広範な定義を置くべきと主張していた公明党の考えを反映した与党案の定義が最終的に法文化されたこと、③加害者の意図は定義上の要件とはならず、被害者の主観的・客観的要素を総合的に判断する形をとったことが報告されている⁽³⁷⁾。

第2に、「保護者の責務等」（9条）の規定に対して、①学校と保護者の間での責任の押し付け合い、②家庭教育への法律介入に対する危惧が示された。これに対して、①規範意識を養う指導責務を規定した与党案に対して、三党から削除・修正要望があったこと、②教基法10条2項や第164回国会の小坂憲次文相の答弁⁽³⁸⁾との関係が論点となったが、同規定は教基法10条2項の範囲内で保護者責務を規定した「確認規定」であり教基法に抵触しないこと、家庭教育の内容を具体的に規定したものではなく家庭教育の自主性は尊重されていることが確認されていること、③結果として、努力義務として規定し（「必要な指導を行うよう努める」）、かつ、公明党の主張により「家庭教育の自主性が尊重されるべきことに変更を加えるもの」ではないことが4項に挿入されたことが明らかにされている⁽³⁹⁾。なお、本条は、伝統的な家族観を前提としながら家族に対する国家関与の余地を積極的に捉える与党と、家族の多様性に対する

寛容さを前提としながら国家関与を抑制的に捉える野党とで見解の相違が顕著となった論点であり、この種の構図は今後の家庭政策、子供政策、憲法改正に至るまで、課題となり続けることが示唆されていた⁽⁴⁰⁾。

第3に、「学校におけるいじめの防止」(15条)の規定に対して、①道德教育の重要性の過度の強調、②子どもの人間関係に起因するいじめを防止するために道德教育を中心に据えることは逆効果になるとの疑義が呈されたのに対して、①道德教育の有効性は否定しないが、いじめ防止は1つの対策(道德教育など)で足りるのではなく、体験活動や生徒会活動、いじめパトロールなど、様々な対策を行うことが必要となること、②情操教育、道德教育、対人交流能力の育成等に優先順位や優劣関係はないことが述べられた⁽⁴¹⁾。

第4に、「学校におけるいじめの防止等の対策のための組織」(22条)と関わって、各学校に設置義務が課されたいじめ防止対策組織の機能とともに、教員の負担増や多忙化、小規模校や人口規模の小さい自治体での課題が問われた。これに対して、①中核組織の常設によって複数教員による組織的対応が可能となり、隠蔽防止や客観性・永続性・説得性の確保に寄与すること、②組織が「中二階的」になることを防ぐために、「協議会」ではなく「組織」と規定し、実情に応じた組織のあり方(既存の組織体制の活用など)を各学校で検討してもらう設計としたこと、③組織の構成員として外部性・第三者性・専門性を兼ね備えたSCを例示規定したことで、「生徒指導の下請(機関)」化を防ぎ、学校内の連携・情報共有を促すことを企図している旨が述べられた⁽⁴²⁾。なお、同組織は、米国や英国の取り組みを参照した三党案の「学校いじめ対策委員会」を具体化したものであり、与野党協議で「委員会」を「組織」と変更したことが明らかにされている⁽⁴³⁾。

第5に、学教法11条に基づく懲戒(25条)、出席停止制度の適切な運用等(26条)の重複規定に対して厳罰主義への懸念が示された。席上、①懲戒や出席停止の適用躊躇によって深刻化したいじめもあったという状況認識から与党案を残す形で重複規定を置いたが、学教法以上の厳罰の意図はないこと、②与党協議でも厳罰化の指摘はあったが、与党協議で公明党が主張した「学習環境の整備義務」規定(第23条第4項、加害者への継続指導と必要に応じた教室外学習の実施)を法文化しているため、厳罰主義の指摘は当たらないことが与党内で合意されている旨が述べられた。なお、今次の立法はいじめ対策に関するあらゆる政策を盛り込んだ総合的な法律であるため、与野党協議の場で重複規

定は「技術的な立法方針によるもの」であるとの確認がなされたことも報告されている⁽⁴⁴⁾。

この他、担任教員・養護教諭・SC等の連携を通じて、学校全体で組織的に対応することが体制整備として重要であること、与党協議の場で公明党が主張した養護教諭の意義と教員の資質向上（教員養成・研修の充実）の必要性が18条に法文化されていること、「いじめに対する措置」（23条）としての「通報」は適切な措置の例示であり、学校への通報義務を一律に課したものではないこと等の答弁が行われた。

こうして、いじめ防止対策推進法は、第183回国会（常会）に平成25年法律第71号として成立・公布している。谷勝宏は、議員立法の機能として、①対案・代替案提示機能、②審議・争点明示機能、③議題設定機能、④実質的影響力機能、⑤超党派立法機能の5つを析出しているが⁽⁴⁵⁾、審議未了を避けるため与野党協議が予め行われたいじめ対策法の審議は、会期末直前でスピード審議（衆参合計約4時間）が断行されたこともあり、与党協議及び与野党協議の内容報告に終始した感が否めない。

4. 政策実施段階

（1）中央政府レベル：いじめ防止基本方針策定協議会の議論

同法は公布（6月28日）から施行（9月28日）までの期間として3か月が確保されていたが（附則）、その間取り組まれたのが、同法11条に基づいて義務づけられた「いじめ防止基本方針」（以下、国の基本方針）の策定であった。「『法』の解釈・運用についての『解説版』」⁽⁴⁶⁾として機能し得る国の基本方針は、「国と地方公共団体・学校との連携の骨幹とな」り（「いじめ防止等のための基本的な方針」）、地方レベルのいじめ対策の方向性を規定する機能を果たすことになる。そこで、平成25年8月7日に初等中等教育局長決定で児童生徒課に設置されたのが、いじめ防止基本方針策定協議会（以下、協議会）である。協議会（座長：森田洋司）は、14名の協力者から構成され、①地方レベルの基本方針策定時の参考事項、②法律運用時の参考事項に関して、計7回の協議が行われた。当該作業は「同法の死命を制するもの」⁽⁴⁷⁾と評されるほど、地方政府や教育現場にとっての重要度は高かった。以下、論点を概括する。

第1は、いじめ対策の観点に関してである。席上、いじめ対策として「予防」と「対応」のいずれを議論すべきかが論点となり、予防を重視した対策の在り

方を議論すべきであるとの見解と、どのような制度的枠組みで被害者を支援するかを検討すべきであるとの見解があった。最終的には、「予防」と「対応」を厳密に分けることは困難であること、逸脱性の判定は困難であるという前提を置きながら実践や組織のあり方を検討する必要があることが共有された（第1回議事要旨）。

第2は、いじめ対策を担う組織と機能に関する議論である。第1に、必置義務とされた学校の「組織」（22条）に関して、いじめに特化した第三者組織を原則設置することを記載すべきであるとの意見が出たのに対し（第2回議事要旨）、教育現場の多忙感を意識してか既に実績のある組織は認めていくべきであるとの発言もあった（第3回議事要旨）。これについては、既存組織（生徒指導部など）だけで事足りるとの安易な理解を避けるために、いかなる機能を担う組織か明確化する必要がある旨が共有された（第4回、第5回議事要旨）。第2に、任意設置である教委における附属機関（14条3項）も積極的に設置することを記載すべきとする意見が出された（第2回議事要旨）。第3に、重大事態時に設置される調査組織の構成員は、専門性に根付いた公平性・中立性の観点から選定する必要があることが確認された他（第5回、第6回議事要旨）、都道府県知事による再調査（31条2項）の範囲の検討も行われた（第3回議事要旨）。その他、校務分掌上に「いじめ防止推進委員」等のカテゴリーを設けること（第1回議事要旨）、生徒指導担当教員を常駐させるシステムを作ること（第2回議事要旨）、普及啓発協議会を頻繁開催し、教職員の意識を高めること（第3回議事要旨）等の提案がなされた。

第3は、教職員研修に関する論点である。席上、過去のいじめ事件の知見を有効活用する方法やクラスの集団作り・仲間づくりの技法を学ぶ機会を確保することの他（第1回議事要旨）、個々の教員の資質能力の向上と共に、学校内・学校間の教職員の組織力構築の重要性が確認された（第1回、第2回議事要旨）。

第4は、関係主体との連携に関する論点である。席上、地域行事等の活用（第1回議事要旨）、学校基本方針策定への保護者や地域の参画、基本方針の原則公開（HPや学校便り等）等の意見が寄せられた（第3回、第4回議事要旨）。また、専門家の人選に際しては、全国規模の職能団体（日本弁護士連合会、日本医師会など）と連携した支援体制を国が整え対応すべきとの見解が表された（第2回議事要旨）。

第5に、教育実践に関しては、幼児期からの道徳教育、情報モラル教育の充実の他、子ども自身による克服が何より重要であり、特別活動（児童会・生徒会など）の活用を通じて、自分たちの問題としていじめを考える機会を設けるべきとの考えに賛同する見解が相次いだ（第1回議事要旨）。

なお、席上、努力義務である教育振興基本計画の策定を行っている市町村が現在半分に留まっている点に鑑みて、基本方針は全都道府県・市町村・学校に策定され「体制が整備されているということを断固進めていく覚悟が必要」との文科省担当者の心情が吐露されている（第4回議事要旨）。今後、「国のいじめ防止対策協議会（仮称）」と「ガイドライン策定協議会（仮称）」が設置されることになっているため、政策実施の進捗状況把握は大きな論点となり得るであろう。

こうして、協議会は、①教委の附属機関（平時から設置しておくことが望ましい）、②重大事態発生時の調査機関の構成員（職能団体や学校からの推薦を得て、専門知識と経験を有し、関係者と利害関係のない第三者を選定する）、③被害者側への情報提供（事実関係など必要な情報を提供する責任を有することを踏まえ、調査で明らかになった事実関係を説明する）、④取組の検証（国による「いじめ防止対策協議会」の設置、効果的対策の検証）といった各種論点に関する国の見解を明確化する機能を果たすに至った⁽⁴⁸⁾。

（2）地方政府レベル：地方政府の制度選択・設計

以上の議論を経て策定されたのが、「いじめの防止等のための基本的な方針」（平成25年10月11日、文部科学大臣決定）である。文科省は、通知（N）を発出し、地方・学校における基本方針の策定や法の規定を踏まえた組織の設置、重大事態への対処等に関する措置を講じる旨の指導を行ったが、地方政府レベルのいじめ対策論議は現在も進行中である。以下、政策実施上の論点を挙げておく。

第1に、地方いじめ防止基本方針の策定（12条）について。地方いじめ防止基本方針は、国の基本方針を参酌して策定する必要があるが、策定方法は「条例などの形で」定めることが望ましいとされている。ここでは、①策定主体（首長単独策定型、首長・教委連携策定型、教委単独策定型）、②策定方法（条例制定するか否か）、③策定協議者（有識者や保護者など外部者を含むか否か）、④内容（いじめ対策の基本的方向性・内容、日常的対策の検証・見直しの方法、

啓発活動や教育的取組の推進・公開・普及方法)等が論点となろう。都道府県が先行して方針策定を行う事例が多いため、市町村は都道府県レベルの方針を参照・追従することも予想される。なお、いじめ対策法により基本方針の策定は努力義務化されたが、これによりいじめに関する条例制定の機運が高まることになるのか、それとも法制定により却ってその機運が減じられることになるのか、現時点では不明である。周知のとおり、岐阜県可児市では「子どものいじめの防止に関する条例」が制定され先進地として紹介されたが、その他にも、北海道、北海道渡島管内知内町、北海道滝川市、兵庫県小野市、兵庫県三木市、長野県高森町、滋賀県大津市、千葉県柏市、長崎県雲仙市、徳島県石井町、佐賀県みやき町など、いじめ関連条例の検討・制定の動きは隆盛しつつある⁽⁴⁹⁾。他の自治体の規定内容、啓発・広報活動の展開、諸活動を下支えする予算措置の有無など、注目されたい。

第2に、いじめ問題対策連絡協議会(14条1項)の設置について。三党案の「地域いじめ対策委員会」をひな形として構想・法文化された同協議会は任意設置であり、構成員も地域の実情に応じて決定するものとされている。ここでは、①第三者性を有する構成員の人選(学校、教委、私学主管部局、児童相談所、法務局・地方法務局、都道府県警、弁護士、医師、心理や福祉の専門家等に関する職能団体、民間団体など)、②設置方法(条例設置か要綱設置か)などが論点となろう。

第3に、教委の附属機関(14条3項)の設置について。当該機関も任意設置である。当該機関は地方自治法上の附属機関(地自法202条の3)を指しているため条例制定が必要となるが、設置根拠を定めた上で他の組織を代替させることも容認され得る。また当該機関が担う役割は、地方いじめ防止基本方針の内容に左右されることになる。調査研究機能、通報・相談窓口機能、問題解決機能など、自治体ごとに多様となろう。なお、当該機関の実行力を規定する条件の1つに構成員の属性が挙げられるが、同法に人選規定は存在していない。後述するように、教委が重大事態発生時の調査(28条)を行う場合、附属機関がその役割を果たすことが推奨されている点に鑑みても、専門的知識及び経験を有する第三者として、いかなる属性(弁護士、医師、学識経験者、臨床心理士、人権擁護委員、校長OB、警察OB、SC、SSW)の人材を登用することが適切か、公平性・中立性・客観性・透明性・迅速性を確保する第三者の人選の在り方が問われている。

第4に、重大事態発生時の調査組織（28条）について。重大事態の要件は、①いじめにより当該学校に在籍する児童等の生命、心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがあると認めるとき、②いじめにより当該学校に在籍する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があると認めるとき、とされている。そして、重大事態の事実関係を明確にする役割を担う当該組織は、学校設置者又は学校に設置されるが、教委が諸条件（過去の経緯や事案の特性、被害者の訴えなど）を考慮した上で設置場所を判断することとなっている。例えば、学校の教育活動に支障が生じる恐れがある場合や学校主体の調査では十分な結果が得られないと判断した場合は教委が調査主体となり、上述の附属機関がその任を担うことが想定される。他方、学校が調査主体となる場合でも、学校の「組織」（22条）の構成（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、その他関係者）だけで不十分な場合は、事態の性質に応じて専門家を加える等の工夫が求められる。条件整備行政としての教委による積極的支援（人的措置も含む）が要請されているのである。

第5に、出席停止制度の運用規定の見直しについて。周知の通り、性行不良を繰り返す児童生徒の保護者に対して学教法上容認されている出席停止制度は、本人に対する懲戒の観点からではなく、学校の秩序を維持し、他の児童生徒の義務教育を受ける権利を保障する観点から設けられた制度である。出席停止の積極的適用を表明した自治体（品川区教委など）も出てきているが、米国では被害者の人権尊重の反面、加害者措置も人権侵害行為に当たるとする訴訟も提起されている。ナイーブな懲戒の行使は、加害者の排斥的機能を果たし、更生機会を奪う可能性もあるのである⁽⁵⁰⁾。このことは「表現の自由」や「成長発達権」との関係で、人権と人権との葛藤・緊張関係をいかに捉えるかといった教育と福祉をめぐる理論的課題を再考していく必要性を喚起していると言えよう。児童生徒の安全や教育を受ける権利の保障は前提となるが、恣意的な制度運用を防ぐためにも加害者の指導体制・計画に関する共通理解の共有など、適切な制度運用の在り方を再検討すると同時に、手引書やガイドライン等の作成も並行して検討されてよい。

以上、地方のいじめ対策は、制度選択・設計の余地が一定程度確保されていることから、地方政府において最適解（ローカル・オプティマム）を志向する過程で、多様かつ独自の制度が構築されていく可能性もある。地方いじめ防止基本方針や学校いじめ防止基本方針の内容、各種組織（連絡協議会、附属機関、

調査機関など)の果たす機能など、注視されたい。

おわりに—政策過程の特質とガバナンス

本稿では、いじめ対策の政策過程を政策段階ごとに論じた。90年代以降のいじめ対策は、学校現場の主体性に期待し「通知」を通じた指導・助言が行われてきたのに対して、相次ぐいじめ自殺事件やいじめ実態把握のための緊急調査結果を受けて、行政アクターは、機構改革、他省庁（主に警察庁）との連携、外部リソースの活用など、中央地方関係と省庁間関係の見直しを行った。他方で、「通知」主義の限界⁽⁵¹⁾を感じていた政治アクターは、総選挙前から立法化の検討を行い、「法律」を通じた政策誘導により「組織」的にいじめ対策を行うことを義務づける措置を講じたのである。

いじめ対策の政策過程は、今後、「通知」という政策手段が講じられなくなることを意味しているのではなく、教育現場に対する中央政府レベルのガバナンスの形態・方法、そして学校レベルのガバナンスの形態・方法がそれぞれ再構築された（つつある）ことを示唆している。すなわち、中央政府レベルの行政・政治アクターは、地方政府レベルの行政アクターを通じて教育現場への指導助言を行い、「政策受容」（政策の解釈や取組の度合い）の程度を学校の自主性・自律性に委ねるのではなく、各学校レベルに常設のいじめ対策組織の設置と学校いじめ防止基本方針の策定を義務づけることで、結果として説明責任に留まらず結果責任をも担わせるガバナンス構造が構築された（つつある）のである。制度は、アクターの行動選択の方向性や選択肢の幅を規定することになるため、いじめ対策法を通じて構築されたガバナンスの形態（組織設置の義務化）と方法（方針策定の義務化）は、教育現場の取組の「規格化」に寄与し、中央政府が間接的に教育現場を統治するシステムとして今後機能していくことになり得るであろう。それでは、今次の改革は、一定の政策裁量を容認する「アーム・レングス」の原則を前提とする条件整備行政の一環として機能していくことになるのか、あるいは、立法趣旨や初発の政策アイデアとは相反する形で、プリンシパル・エージェント理論に基礎づけられたNPM型改革の一環として教育現場の裁量権を統制する機能を果していくことになるのか。教育ガバナンスの形態は、教育実践のありようをそのまま規定することにはならないため、その評価は他の教育政策（教科書検定制度の運用、学制改革の実施方式など）との比較検討を要する。さしあたり、いじめ対策に関しては、見直し

条項（附則2条1項）が記す「いじめ防止基本方針」の見直し時期（3年後）の政策論議が一つの転換点となろう。

さて、「推進」法の政策効果をめぐっては、形式的指標（組織設置や方針策定の進捗状況など）に限定すれば議論することは可能である。他方で、立法行為がいじめの「防止」に直接影響を与えるかは判断困難であり、即自的効果を期待すること自体無意味である。他方、①子どもを加害者・被害者・観衆・傍観者のいずれにもさせず、毅然とした態度でいじめに向き合う姿勢を国が積極的に発信した点、②アクター間（国、地方公共団体、学校の設置者、学校・教職員、保護者）の責務を規定した点、③いじめ対応（防止、早期発見、対処）としての手続的フロー（通告・申告・調査→事実確認→指導・支援→報告）を明確化した点、④ナイーブな「責任論」から「組織論・権限論」へと議論をシフトさせ、地方政府に留まらず学校レベルにおける組織的対応を法的に義務付けた点は、いじめ対策の抜本的見直しの必要性を再認識させる契機となるであろう⁽⁵²⁾。むしろ、改革姿勢や崇高な理念・目標（いじめの「根絶・撲滅」）ばかりが先行し、方針策定や条例制定が自己目的化すると、非現実的で実行力の乏しい空文化した基本方針・条例が乱発される可能性もある⁽⁵³⁾。また「組織論」に傾倒するあまり組織の乱立が生じ、結果として責任の所在が不明確となって、議論のレベルが「責任論」へと回帰する懸念もある。従って今後は、地方政府における政策実施・政策評価段階の議論にも注視する必要がある。

最後に、下村文相は、同法の国会審議の場で、いじめの有無や多寡を評価するのではなく、問題を隠さず適切な実態把握や迅速な対応が促される学校・教員評価を行う必要があること、いじめによる長期病欠や不登校の子どもに対する学校への修学以外の学習支援の在り方について、フリースクールに対する効果的支援ないし「学校」化の検討を行っていくことを答弁している⁽⁵⁴⁾。当該答弁は、いじめ対策というアジェンダは、他の教育課題（学校・教員評価、不登校児童対策、フリースクール、オルタナティブスクール、設置主体の多様化など）と通底するクロス・バウンダリー（領域横断的）な性質を帯びていることを裏付けている。翻って言えば、小泉政権時代における規制改革論議と同種の政策過程（アリーナ・アクター・ロジック）が再来し得ることを、当該政策過程は示唆しているのである。

〔本研究は、科学研究費助成による研究・若手研究（A）「政権交代に伴う

教育政策過程・内容の変容に関する実証的研究」の成果の一部である。]

注

- (1) 本稿執筆に際して、多くの先行研究等（研究書、ルポ、体験記、評論、自伝等）を参照したが、紙幅の関係で引用は最低限に留めた。また、拙稿「『いじめ防止対策基本法案』の背景と論点を探る」『教職研修』2013年5月号と重複する記述があることを予め断わっておく。
- (2) 拙稿「書評：内藤朝雄・萩上チキ『いじめの直し方』」『月刊高校教育』2010年7月号、学事出版。
- (3) 拙稿「書評：内藤朝雄『いじめの構造—なぜ人は怪物になるのか』」『月刊高校教育』2009年7月号、学事出版。「いじめ追跡調査2007-2009」（国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター）では、「週に1回以上」という高頻度の被害経験があると回答した生徒が毎回7-14%程度存在し、それが半年後まで継続するのは半分以下となっている点から、被害者・加害者は容易に入れ替わり、どの子どもにもリスクがあると指摘している。その後の「いじめ追跡調査2010-2012」でも、暴力を伴わないいじめについて、小学校4年生から中学校3年生までの6年間で、被害経験が全くない児童生徒、加害経験が全くない児童生徒は各1割程度との結果が示され、児童生徒の多くが被害や加害を入れ替わり経験していることが指摘されている。
- (4) いじめ防止対策推進法の逐条解説書として、坂田仰編『いじめ防止対策推進法—全条文と解説』学事出版、2013年がある。
- (5) 市川須美子「教育再生会議」『ジュリスト』第1337号、2007年、48頁。
- (6) なお、『生徒指導提要』（平成22年3月）の他、直近5年間の中教審答申の中でもいじめ対策に関連する記述が多いことも知られてよい。一例として、『次代を担う自立した青少年の育成に向けて』（平成19年1月30日、68-69頁）、『子どもの心身の健康を守り、安全・安心を確保するために学校全体としての取組を進めるための方策について』（平成20年1月17日、10頁、14頁）、『教育振興基本計画について—「教育立国」の実現に向けて—』（平成20年4月18日、23頁）、『学校安全の推進に関する計画の策定について』（平成24年3月21日、15頁）、『教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について』（平成24年8月28日、3頁、16頁）。
- (7) 加野芳正『なぜ、人は平気で「いじめ」をするのか？—透明な暴力と向き合うために』日本図書センター、2011年、29-51頁。
- (8) 出席停止に関しては、平成13年11月6日発出の通知「出席停止制度の運用の在り方について」（初等中等教育局長、13文科初第725号）を、懲戒・体罰に関しては、「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」（http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/07020609.htm#a01）を参照すべきとする旨が記されていた。
- (9) 『朝日新聞』2012年11月23日、3面。

- (10) 通知には、強制わいせつ（刑法第176条）、傷害（刑法第204条）、暴行（刑法第208条）、強要（刑法第223条）、窃盗（刑法第235条）、恐喝（刑法第249条）、器物損壊等（刑法第261条）などが挙げられていた。なお、後の通知（M）では、上記以外に、名誉毀損、侮辱（刑法第230条、231条）、児童ポルノ提供等（児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律第7条）も挙げられていた。
- (11) 当該通知は、平成25年1月24日に警察庁が都道府県警察に発出した通達「学校におけるいじめ問題への的確な対応について」（警察庁生活安全局長、警察庁丙少発第1号）を受けて、文科省が学校・教委等へ通知したものである。
- (12) 「別紙」には、いじめの態様別にいかなる行為が犯罪行為に該当するかが示されている。
- (13) 教育行政と警察行政の連携の在り方が模索されること自体は評価し得るが、刑事司法の役割を単純に拡大させる動向に対しては、刑法の謙抑性、罪刑法定主義、法規万能主義の観点から国内外で賛否両論あることは知られてよい。①いじめの予防と初期対応における学校内外の手続の明確化、②教育的配慮を加味した治癒と処罰のバランスなど、理論的・実践的課題は少なくない。なお、刑法上、少年司法上の課題に関しては、「課題研究『いじめ』問題と少年司法の限界」『犯罪社会学研究』第20号、1995年、「シンポジウム「学校教育と『いじめ』」『日本法政学会法政論叢』第34号、1998年、山口直也「いじめ問題に対する少年司法の課題」『＜教育と社会＞研究』第23号、2013年を参照のこと。
- (14) 滝充「いじめ統計データの検討—文部省調査の数字をどう読むか」『国立教育研究所研究集録』第33集、1996年、滝充「いじめの調査結果について—『問題行動等調査』の意義を考えた取組を」『教育委員会月報』2012年12月号。
- (15) 各党の政策案の概要は、『厚生福祉』第5952号、2012年12月7日号、時事通信社、『読売新聞』2013年2月20日、11面等を参照。
- (16) 『朝日新聞』2012年12月11日、38面。
- (17) 喜多明人「いじめ防止対策推進法の問題点と学校現場の課題」『季刊教育法』第178号、2013年、89頁。
- (18) 平成25年2月25日の参議院文教科学委員会で小西洋一民主党議員が法案内容を詳細に説明している（『第183回国会参議院文教科学委員会会議録』第1号、6-10頁）。
- (19) 全文は、『議会と自治体』第177号、2013年、77-81頁。いじめ対応の基本原則については、藤森毅「『いじめ』のない学校と社会を」『女性のひろば』2013年2月号を参照のこと。
- (20) 自由民主党教育再生実行本部『中間とりまとめ』平成24年11月21日。
- (21) 教育再生実行会議は、第一次安倍政権と同様、首相直属機関として内閣官房に設置された。構成員は内閣総理大臣、内閣官房長官（菅義偉）、文部科

学大臣兼教育再生担当大臣（下村博文）、有識者であり、庶務は内閣官房教育再生実行会議担当室が務めている。その他、政府・与党からのオブザーバーとして自民党議員（遠藤利明）、公明党議員（富田義之）のほか、内閣官房副長官3人（加藤勝信、世耕弘成、杉田和博）、文部科学副大臣2人（福井照、谷川弥一）、文部科学大臣政務官2人（丹羽秀樹、義家弘介）が陪席していた（当時）。なお、第一次安倍政権時に、遠藤議員は文部科学副大臣、富田議員は財務副大臣を務めている。

- (22) 教育再生会議の第一次報告（平成19年1月24日）の中には「改革の具体的実践の重視」として、「当該会議がとりまとめた『いじめ問題への緊急提言』の実践状況を含め、改革の内容について、具体的な行動計画を策定し迅速に実行し、フォローアップを行う仕組みについても検討」と記載されていたが、その後いかなる手法でフォローアップがなされたかは不明である。また、教育再生実行会議の場における安倍首相の「前回の教育再生会議でも大変すばらしい方針をまとめていただいたのですが、残念ながら現場がそうっていないということは、我々政治の側に大きな責任があるわけでありまして、それをしっかりと浸透させていくためにも、ちゃんと政治を安定させていく必要がある」との発言（第1回会議議事録19頁）からも看取できるように、議論の前提として、政策の実行力の成否・責任が教育現場に過度に転嫁されているきらいがある。ここには政策審議機関等による政策評価ないし省察（リフレクション）の観点は見受けられない。
- (23) 諸外国のいじめ対策やプログラムに関しては、さしあたり、ソニア・シャープ編『あなたの学校のいじめ解消にむけて—教師のための実践ハンドブック』東洋館出版、1994年、ダン・オルウェーズ『いじめ こうすれば防げる—ノルウェーにおける成功例』川島書店、1995年、デルウィン・タツム『いじめの発見と対策—イギリスの実践に学ぶ』日本評論社、1996年、ピーター・スミス『いじめととりくんだ学校—英国における4年間にわたる実証的研究の成果と展望』ミネルヴァ書房、1996年、矢部武『アメリカ発いじめ解決プログラム』実業之日本社、1997年、ヘレン・コウイー『学校でのピア・カウンセリング—いじめ問題の解決にむけて』川島書店、1997年、ピーター・K・スミス他『世界のいじめ—各国の現状と取り組み』金子書房、1998年、ミッシェル・エリオット『いじめと闘う99の方法』講談社、1999年、清水賢二編『世界のイジメ』信山社出版、2000年、高橋たかこ『福祉先進国スウェーデンのいじめ対策』コスモヒルズ、2000年、サラ・ローソン『子どもをいじめから守る本』PHP研究所、2001年、ウィリアム・ヴァー『いじめっ子にしない、いじめられっ子にならない簡単な方法』PHP研究所、2001年、森田洋司監修『イジメの国際比較研究—日本・イギリス・オランダ・ノルウェーの調査分析』金子書房、2001年、土屋基規他編『いじめととりくんだ国々—日本と世界の学校におけるいじめへの対応と施策』ミネルヴァ書房、2005年、キャロル・グレイ『発達障害といじめ』クリエイツかもがわ、2008年、望月研吾「諸外国のいじめ問題と、

- フィンランドと英国の防止への取組み」『教育と医学』2013年2月号、井樋三枝子「カナダサイバーいじめ対応及び防止のための州法改正」『外国の立法（月刊版）』第257-1, 2013年、井樋三枝子「スウェーデンの新学校法におけるいじめ関係規定」『外国の立法』257号, 2013年、井樋三枝子「スウェーデン新学校法におけるいじめ対策規定」『外国の立法（月刊版）』第254-2, 2013年、『北海道新聞』2013年10月29日, 14面を参照した。
- (24) 米国の状況に関しては、青山郁子「米国でのネットいじめの実態と対策」『現代のエスプリ』2011年5月号、井樋三枝子「アメリカ合衆国コロラド州におけるいじめ防止の取組み」『外国の立法』第232号, 2007年、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」『外国の立法』第233号, 2007年、井樋三枝子「アメリカの州におけるいじめ対策法制定の動向」『外国の立法』第252号, 2012年、井樋三枝子「サイバーいじめ規制・いじめ行為を犯罪とする州法改正」『外国の立法（月刊版）』第253-1号, 2012年、宮本浩紀「アメリカにおける『ネットいじめ』(cyber-bullying)の現状と対策—各州による「いじめ法施策」策定の特質と課題に焦点を当てて」『アメリカ教育学会紀要』第23号, 2012年、「米49州が実行する『反いじめ法』の中身」『THEMIS』2012年12月号、「法律を変えていじめを減らせ」『Newsweek』第27巻第29号, 2012年, 42-43頁を参照した。
- (25) 田川隆博「ネットいじめ言説の特徴—新聞記事の内容分析から」『名古屋文理大学紀要』第12号, 2012年、宮本浩紀, 前掲論文。
- (26) 澤田浩之「韓国における『学校暴力』防止の取組と課題」『海保大研究報告』第53巻1号, 2008年、黄玉京「韓国におけるいじめ防止政策とその課題」喜多明人他編『子どもの権利』日本評論社, 2009年、澤田浩之「韓国における学校暴力予防法改正と今後の課題」『広島修大論集』第50巻第2号, 2010年、藤原夏人「韓国におけるいじめ対策法制」『外国の立法』第256号, 2013年、『毎日新聞』2013年2月14日, 6面。この他、韓国の状況については、関西大学大学院法学研究科の高希麗氏から情報提供をいただいた。記して感謝申し上げます。
- (27) 「『いじめ防止対策基本法案』(仮称)骨子案(未定稿)」
- (28) 井樋三枝子「アメリカの州におけるいじめ対策法制定の動向」『外国の立法』第252号, 2012年。
- (29) 一例として、『朝日新聞』2012年12月29日, 5面。
- (30) 谷勝宏「議員立法の機能化への接近」『名城法学』第46巻第4号, 1997年, 33-34頁。
- (31) 河野久「議員立法と内閣立法の相違に関する一考察」『青山法務研究論集』創刊号, 2010年, 35頁。
- (32) 田口迪「議員提出法律案の立法過程」『ジュリスト』第805号, 1984年, 35-37頁、浅野一郎編『立法の過程』ぎょうせい, 1988年, 158-163頁、川崎政司「立法の意義とそのあり方(9)」『国会月報』1997年6月号, 58-59

- 頁、立法学研究会「『議員立法』を分析する(2)」『時の法令』第1658号、2002年、59頁、大森政輔・鎌田薫編『立法学講義』商事法務、2006年、48-52頁などを参照のこと。
- (33) 各法案の全文は、www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/.../t071830021830.pdf
www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18301012.htm
- (34) 『朝日新聞』2013年6月6日、3面。
- (35) 以下、「与党案」とは、自民党と公明党による協議を経た案、「三党案」とは、民主党、社民党、生活の党による協議を経た案を指す。法案審議過程で明らかにされるように、与党協議の場で公明党が果たした役割、与野党実務者協議の場で三党案が果たした役割は少なくない。とはいえ、協議段階における具体的な審議内容等は公開されていないため、分析困難である。なお、本法案内容に対しては、各政党が有する多様なアイデアが1つの法案として結実したことにより、「妥協の産物」になっているのではないかとの危惧が審議の場でも示されている（『第183回国会衆議院文部科学委員会議録』第7号、9頁）。
- (36) 自民党文部科学部会では、体罰もいじめの対象とすべきかが論点となったが、いじめと体罰は分け、法的対象は子ども間のいじめに限定すべきとの考えが大勢を占め、「一定の人間関係にある者」が「一定の人間関係にある児童等」と修正された経緯がある（『朝日新聞』2013年1月29日、『朝日新聞』2013年1月30日）。
- (37) 『第183回国会衆議院文部科学委員会議録』第7号、4頁、『第183回国会参議院文教科学委員会議録』第8号、3-4頁。
- (38) 第164回国会（平成18年6月2日）において、小坂文相は、個々の家庭における具体的な教育内容等について規定する法律を新たに設けることを意図したものではないとの答弁を行っていた（『第164回国会衆議院教育基本法に関する特別委員会議録』第8号、16頁）。
- (39) 『第183回国会衆議院文部科学委員会議録』第7号、4頁、12-13頁、16頁。
- (40) 『第183回国会衆議院文部科学委員会議録』第7号、7頁。
- (41) 『第183回国会衆議院文部科学委員会議録』第7号、5頁、10-13頁。
- (42) 『第183回国会衆議院文部科学委員会議録』第7号、2頁、14頁、『第183回国会参議院文教科学委員会議録』第8号、6頁。
- (43) 『第183回国会参議院文教科学委員会議録』第8号、5頁。
- (44) 『第183回国会衆議院文部科学委員会議録』第7号、5頁、10頁、14頁、『第183回国会参議院文教科学委員会議録』第8号、4-5頁。なお、インデックス規定である25条及び26条は、「虚偽威嚇的規定」の一つであるとの指摘もある（菱村幸彦編『いじめ・体罰防止の新規準と学校の対応—いじめ防止対策推進法・体罰防止の新規準に基づく学校づくり』教育開発研究所、2013年、38頁、40頁）。
- (45) 谷勝宏「議員立法の機能化に関する実態分析」『名城法学』第47巻第3号、

- 1997年, 177頁。喜多明人は、「国民的論議不在のもとでの法律制定」と指摘している（喜多明人「いじめ防止対策推進法の問題点と学校現場の課題」『季刊教育法』第178号, 2013年, 88頁）。
- (46) 嶋崎雅男「いじめ防止基本方針と学校」『月刊生徒指導』2013年12月号, 29頁。
- (47) 渡部吉泰「いじめ防止・早期発見・対応上の課題といじめ防止対策推進法」『季刊教育法』第178号, 2013年, 71頁。
- (48) 『産経新聞』2013年10月12日, 11面。
- (49) 政策波及の状況については、林明日香「学校におけるいじめ問題の最近の動向」『調査と情報』第802号, 2013年, 7頁、『千葉日報』2013年12月18日, 1面、『信濃毎日新聞』2013年2月21日, 30面、『北海道新聞』2014年1月13日, 13面などを参照のこと。
- (50) 渡部吉泰, 前掲論文, 71頁。
- (51) 『第183回国会参議院文教科学委員会会議録』第8号, 5頁。なお、文相自身も、いじめの問題に関する学校評価等の留意点を示した通知を発出するとともに、教育委員会や教職員を対象とした会議や研修会等においてその趣旨を徹底してきたが、「必ずしもそれが十二分に活かされていない現場、現状がある」との認識を答弁で明らかにしていた（『第183回国会衆議院文部科学委員会会議録』第7号, 8頁）。
- (52) 嶋崎政男は、同法には、危機管理の3段階（リスク・マネジメント、クライシス・マネジメント、ナレッジ・マネジメント）・5機能（開発、予防、早期発見、問題解決、再発防止）が盛り込まれていると指摘している（嶋崎政男「教育課題を整理する②」『週刊教育資料』第1263号, 2013年, 14頁）。
- (53) 佐々木幸寿は、「手続きさえ踏めば事が起きても非難を免れることができるという姿勢では、『学校の行政機関化』が進むだけであろう」と指摘している（佐々木幸寿「いじめ防止対策推進法で学校はどう変わるか」『教職課程』2013年10月号, 2013年, 31頁）。
- (54) 『第183回国会衆議院文部科学委員会会議録』第7号, 8頁、15頁。

(信州大学)