

れない。暴力など犯罪につながるような事件は、現行の少年法などで扱えばよく、グレーゾーンであるいじめを法律の対象とするのは、問題が多いといったものです。

しかし、いじめは早期に発見し、犯罪などの重大な行為に発展する前に食い止めることが重要です。犯罪になってから、司法に任せればよいというものではありません。しかも、犯罪に至らない場合であっても、被害者の心に生涯にわたって深刻なダメージを与え、被害者が自ら命を落としてしまうようなケースが後を絶たないという現実があります。いじめは、重大な人権侵害であるという認識をもつ必要があります。

したがって、いじめは法制化になじまない、という考えも、説得力を欠いています。しかも、後に述べるように、海外に目を向けると、いじめ対策の法制化を進めている国は多く、しかもアメリカの各州のように先進的に進めている事例もあります。

#### 民主党の「いじめ対策推進基本法案」

次に、この法律の意義や課題を考えるにあたり、法律の成立までのいきさつを簡単に振り返っておきたいと思えます。というのも、法制化に至るまでの政府内での協議の経過が、この法律の意義と課題に反映されているからです。

今回のいじめ対策の法制化の動きは、民主党が中心になってまとめた「いじめ対策推進基本法案」の策定にさかのぼります。二〇一三年四月、民主党・生活の党・社民党の共同提案として国会に提出されました。この民主党案は、小西ひろゆき参議院議員が実務責任者としてまとめました。二〇一二年八月末、大津事件の報道などを受けて、小西議員は、「(大津事件によって)再び社会問題化している学校のいじめは法律をつくることによって最大限の撲滅と深刻化の防止が可能になるはずだ」と考えたといえます(小西議員のブログ)。当時、民主党は政府与党でした。小西議員には、それまで復興特区法案や障害者総合支援法案など、様々な法律の立法に携わってきた豊かな経験があります。

小西議員は党内でチームをつくり、いじめ被害者の団体や、専門家などにヒアリングを重ねました。私自身も、この過程で、院内集会でレクチャーを行うなどしています。その後、法案の中身を詰めながら、各省庁との調整、議会法制局との議論を重ね、先述した「いじめ対策推進基本法案」としてまとめます。

この法案は、いじめはどの学校、どの子どもの間でも起こりうるものととらえ、いじめの「予防」「早期発見」「解決」を実現するための具体的な仕組みを提案しています。教師がいじめ予防や解決のためのスキルを身につけるために、教職課程でいじめ対策を学ばせることや、すべての小中高の学校に「学校いじめ対策委員会」を設け、担任一人が問題を抱え込まず、チームとして対策にあたることなど、具体的な内容が盛り込まれていました。

「対策委員会」には、教師だけでなく、臨床心理士、人権擁護委員などの専門家、地域住民や保護者も参加することができます。さらに、被害者の不服申し立てを受けた自治体首長が「調査委員会」を設け、学校や教育委員会の対応を調査できる仕組みも用意していました。特に、対策にあたって、子ども参加を盛り込んだ点は高く評価できるでしょう。

当初、この法案は二〇一二年二月の臨時国会に提案し成立を目指していましたが、同月に衆議院議員選挙が行われ、民主党は野党に転落し、法案提出も延期されてしまったのです。

#### いじめ対策を重視する自民党

二〇一二年二月、自民党が第一党となり、第二次安倍政権が成立します。第一次安倍政権でも、教育再生会議が二〇〇六年一月に「いじめ問題への緊急提言」を出しており、また、衆議院議員選挙の際の自民党のマニフェストでも「いじめは絶対に許されない」との意識を日本全体で共有し……と述べています。第二次安倍内閣が内閣に設置した教育再生実行会議も、二〇一三年二月に「いじめ問題等への対応について」(第一次提言)を早々に出しています。一貫して、いじめ対策を重視する姿勢がうかがえます。

しかし、教育再生会議の時点から、子どもたちに規範意識を植えつけるために道徳教育を強化することや、加害生徒に出席停止や懲罰を科すことなど、厳罰主義の傾向が目立ちます。

民主党を中心とした野党案が国会に提出されたのを受けて、与党・自民党も「いじめ防止対策推進法案」を用意します。ところが、この法案では、いま述べたような自民党の一連のいじめ対策の考えが、そのまま引き継がれていました。道徳教育の強化、加害者の厳罰化が、やはり大きな柱になっていたのです。

#### 実効性と計画性

最終的には、野党案と自民党案の間で調整が行われ、先述したように、二〇一三年六月、自民・民主など六党の共同提案でいじめ防止対策推進法が可決されるに至ります。

与野党共同の法案づくりの過程で、小西議員ら野党側がこだわったことが大きく二つあります。第一に、法律が実際にいじめ問題の解決に結びつくような実効性をもたせること、そして、第二に、小手先の対応ではなく、いじめをなくすという大きなビジョンをもち、その実現のための計画性をもたせることです。これらは、法律の中でも活かされています。

実効性という点では、例えば、地方公共団体は、いじめ防止のために、学校、教育委員会、児童相談所、法務局、都道府県警察などによって「いじめ問題対策連絡協議会」を置くことができるとしています(第一四条)。また、学校においても、いじめ防止対策を実効的に行うために、教職員、心理や福祉などに関する専門的な知識をもつ者などによって「いじめの防止等の

対策のための組織」を設置することが求められています(第二二条)。このように、実際に防止するための組織を新たに設けて、学校だけで抱え込まずに、地域と連携していける道筋をつくった点は重要です。

さらに、計画性という点でも、教師がいじめ対策の能力を高められるように、研修の実施などの必要な措置を計画的に行うことを学校に求めています(第一八条)。いじめ対策が、その時々での対処で終わってしまい、長期的な視野で取り組まれていなかったことを考えれば、この点も評価できるでしょう。

#### 残された問題と課題

その一方で、この法律には問題や課題もいくつか残されています。

第一に、当初の自民党案にあった精神主義・道徳主義的な部分が色濃く残っていることです。例えば、校長や教師は、いじめを行っている児童・生徒に対して懲戒を加えるという規定が盛り込まれています(第二五条)。また、出席停止を命じることにも規定されています(第二六条)。しかし、こうした対応が、いじめ対策として、あまり有効でないことは、すでに本書でも繰り返して述べてきました。

そのことに関連して、大津事件の第三者委員会で副委員長を務めた渡部吉泰弁護士は、「懲戒の行使は、一つ間違えば、いじめた子どもたちの排斥的機能を果たし、彼らが本当に自分を見つめ直すなどして自分のあり方について考える更生への重要なきっかけを奪う」「被害者にとって、加害者の心からの謝罪は不可欠」「加害者がいることを知りながらも、被害者が安心して同じ地域での生活を可能にすることが、被害者ケアの最終的な目標でなければならぬ。(中略)「児童等の尊厳」の回復とはそうしたことを意味する」と厳罰化の危険性を指摘しています(「いじめ抑止・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』一七八号、二〇一三年九月)。私の臨床感覚でも、まさにその通りであると思います。

第二に、教育委員会の役割についての規定がないのも大きな問題です。これまでのいじめ事件をみても、教育委員会が学校とともに事実を隠蔽したり、学校に適切な指示をしなかったりするのために、問題が深刻化してきた例が少なくありません。したがって、教育委員会の役割や責任とともに、何をすべきかをきちんと規定するべきでしょう。

教育委員会についての規定がないのは、自民党が教育改革の一環として、教育委員会の改革を視野に入れていることとも関係しているのかもしれませんが。教育再生実行会議は、教育委員会の役割を縮小し、自治体の首長の権限を強める改革を構想しています。第3章でみたように、教育委員会は政治的に支配されないように、独立した機関として設置されましたが、現在はそのような本来の性質が形骸化してしまっています。教育再生実行会議の考えでは、教育委員会を