

「いじめ」対策の政治過程

—教育相談的内容から懲罰的・規範的内容への変容—

岩 本 利 裕

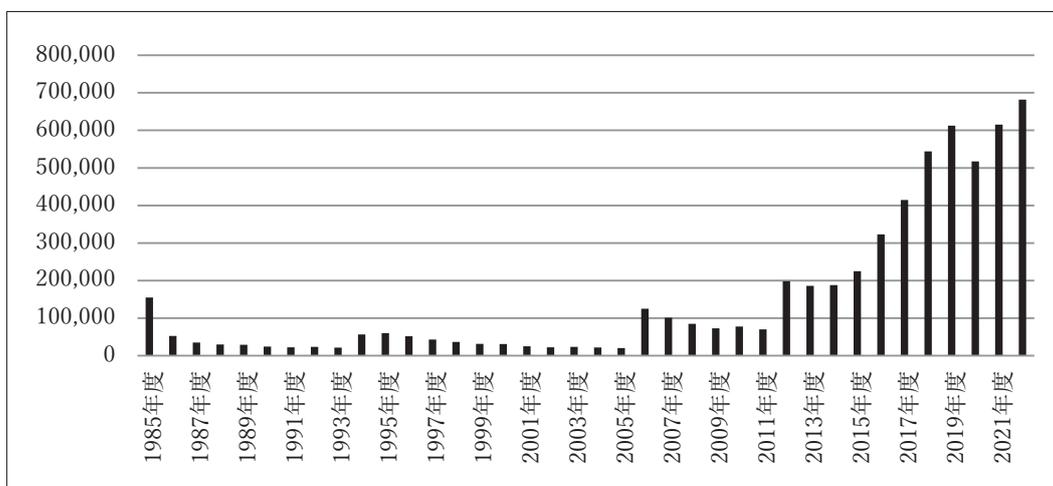
要旨

本論文では、第1次安倍晋三内閣期に「いじめ」対策の内容が変容した要因を分析した。政府の「いじめ」対策は、1990年代までは教育相談的内容が重視された。一方、2006年以降、出席停止の活用や懲戒など、懲罰的・規範的内容が重視された。政策が変容した要因には、文教族と文部科学省による教育政策共同体と首相の影響関係の変容が挙げられる。先行研究では、教育再生会議のとき、教育政策共同体は首相官邸に抵抗できたとされた。しかし、出席停止の活用をめぐる議論では、文教族が安倍首相の意向に沿う賛成派と反対派に分裂した。当初は第1次報告に出席停止活用の明記が見送られる予定であったが、最終的には安倍首相の意向で明記された。さらに、安倍首相の意向により、文部科学省も出席停止の活用を通知した。すなわち、第1次安倍内閣の時点で安倍首相は教育政策共同体に影響力を発揮できたのである。

I. はじめに

戦後日本において最初に「いじめ」が社会問題化したのは1980年代半ばである。その後、約10年ごとに、3回にわたり「いじめ」が社会問題化した。政府はいじめ防止対策推進法（以下、いじめ防止法）の制定、教育相談体制の整備や出席停止の活用などの「いじめ」対策を講じてきたが、「いじめ」による悲劇は後を絶たない。図1は、1985年度から現在に至る「いじめ」の発生（認知）件数の推移を示して

図1 いじめの発生（認知）件数の推移



（出所）文部科学省「令和4年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査について」、22頁をもとに筆者作成。なお、2005年度までは発生件数、2006年度からは認知件数として扱われている。また、縦軸は件数、横軸は年度を表している。

いる。最新のデータである2022年度の小中高の「いじめ」の認知件数は過去最多の68万1,948件となった。最初に社会問題化した1985年頃と比較すると、4倍以上上昇している。もちろん、「いじめ」の定義の改定に伴う「いじめ」の調査方法の変更などにより、各年度の件数を単純に比較することはできない¹⁾。それでも近年の増加は著しく、「いじめ」は軽視できない社会問題のままである。すなわち、「いじめ」対策は教育政策上、重要課題といえる。

本論文では、1980年代以降、約10年ごとに生じた「いじめ」問題の特徴を踏まえ、各時期の「いじめ」対策の内容、アクターの影響力関係を分析する。特に、第1次安倍晋三内閣期に「いじめ」対策の内容が教育相談的内容重視から懲罰的・規範的内容重視へと変容した要因を明らかにする。

Ⅱ. 先行研究と分析方法

1. 先行研究

「いじめ」対策の主要な先行研究として、以下がある。森田 (2010) は、日本で社会問題化した「いじめ」を3つの時期に区分した。「第1の波」は、1980年代半ばの「いじめ」が社会問題として発見された時期である。「第2の波」は1990年代半ばで、教育相談体制の整備を強化した時期である。「第3の波」は、教育再生会議の提言により「いじめ」対策に懲戒や出席停止の活用など、懲罰的内容が重視された時期である。そして各時期の「いじめ」の特徴などを考察し、「いじめ」防止策を論じている。

尾木 (2014) は、2011年に起きた滋賀県大津市中2いじめ自殺事件 (以下、大津市いじめ自殺事件) を取り上げ、同事件が社会問題化した要因とそれに伴う弊害を考察した。社会問題化した要因として、学校と教育委員会の不手際と、ネットによる加害者バッシングがマス・メディアで取り上げられたことを挙げている。そして、「いじめ」問題の克服に必要な課題、特に地域、学校、社会による連携の必要性を主張している。

荒井 (2014) は、第1次安倍内閣期から第2次安倍内閣期を中心に、各時期の政党や文部科学省の動向、政策手段の特徴を分析した。特に、文部科学省は約30年にわたり、「いじめ」対策を通知方式で推進した。しかし、この手法に限界を感じた与野党の議員が、いわば国会主導で「いじめ」対策の立法化を実現させたと論じている。

いじめ防止法に関する主要な先行研究は、小西 (2014) と小林 (2013) が挙げられる。小西は、国会での審議を踏まえ、各条文の解説をしている。小林は、いじめ防止法案をめぐる国会論議について、同法の主要条文に関する審議内容を踏まえ、いじめ防止法の概要や課題を論じている。

松澤 (2018) は、前述した小西や小林による研究の不十分な点を指摘し、「いじめ」対策が立法化された理由について、キングダムの「政策の窓モデル」を用いて分析した。すなわち、2012年の衆院選における各党のマニフェストと地方公共団体のいじめ条例の存在が「政策の窓」を開かせ、結果として、2013年にいじめ防止法が制定されたとしている。

2. 分析方法

（1）時期区分

前述の「いじめ」対策に関する先行研究は、教育学や立法解釈の観点为主であり、政治学的分析としては十分ではない。具体的には、「いじめ」対策をめぐる各政党や族議員、文部省（文部科学省）などの動向や影響力関係が十分に実証されていない。荒井（2014）はアクターの動向や関係を分析しているが、主に2011年の大津いじめ自殺事件以降に焦点を当てている。すなわち、2011年以前のアクターの動向や影響力関係を分析した先行研究はほぼない。学校現場で実行される政策形成に関与するアクターの特徴、影響力関係を分析することは、「いじめ」対策の特徴や効果を把握するうえで重要であろう。

本論文では、1980年代以降の「いじめ」対策の政治過程を分析する。「いじめ」対策の時期区分として、森田（2010）の「3つの波」と2011年以降に起きた「第4の波」の4期に分ける。森田の先行研究は2010年までにおきた「3つの波」を取り扱っており、それ以降に起きた大津いじめ自殺事件は含まれていない。そのため、奥田秀巳（2020）が示すように、大津いじめ自殺事件を契機として社会問題化した時期を「第4の波」²⁾とする。

（2）下位政府と政策共同体

本論文では、政治過程分析における重要概念である下位政府と政策共同体を用いる³⁾。ショッパ（2005）によれば、教育下位政府は自民党文教族や文部科学省などから構成され、首相や財界などは下位政府の外部アクターである。一方、政策共同体を用いて分析した先行研究は、村上（2010）、河合（2019）などがある⁴⁾。特に河合は、教育政策共同体の閉鎖性が第1次安倍内閣までは維持されていたとする。その理由として、安倍首相が設置した教育再生会議では、教育委員会制度改革、ゆとり教育の見直しをめぐり、文科省や文教族が反発したことを挙げる。その反発が同会議での第1次報告書などで反映され、首相などの外部の影響力が妨げられたという。

しかし、同時期の「いじめ」対策は、河合の述べたとおりではない。2007年1月24日に安倍首相に提出された教育再生会議の第1次報告書では、盛り込まれない予定であった出席停止の活用が首相の意向によって盛り込まれた⁵⁾。さらに、文教族内部での対立があった。すなわち、伊吹文明をはじめとする「第2世代」⁶⁾の文教族と、官邸側の義家弘介、山谷えり子などの「第3世代」の文教族が対立するなど、文教族の構成にも変化がみられた⁷⁾。そのため、従前の教育政策共同体の閉鎖性はこの時期には弱まり始めていた。そして、2009年の野党転落以降、多くの「第2世代」の文教族が引退した。それに伴い、第2次安倍内閣では、首相の意向に沿う「第3世代」の文教族が影響力を強めたことで、首相自らが望んでいた懲罰的内容を特徴とする「いじめ」対策が展開されやすくなったと推論できる。

Ⅲ. いじめ対策の政治過程

1. 「第1の波」と「いじめ」対策

(1) 「第1の波」

「第1の波」として、「いじめ」が社会問題化した時期は1984年から1986年にかけてである。この時期に「いじめ」問題が取り上げられ始めた要因として、「大衆教育社会」⁸⁾の進展が挙げられる。1970年代には高校進学率が90%を超え、高学歴化社会が到来した。これに伴い、学校の社会的価値が減少した。同時期に、保護者や子どもの「何か別の価値があるもの(知識や地位など)得る『手段』としての学校観(=「未来志向」で「手段的」な学校)から、そこにいることにより得られる『充足』に重きを置く学校観(=「現在志向」で「充足的」な学校)へ⁹⁾と価値観が変容した。この結果、「いじめ」、校内暴力、少年犯罪などがマス・メディアに取り上げられるようになった。この流れを受けて、1983年には国会で教育改革が議論され始めた¹⁰⁾。

そして、1985年9月25日に福島県いわき市で中3いじめ自殺事件が発生して以降、中曽根康弘首相は「いじめ」問題を教育改革の緊急課題と位置づけ、臨教審の審議対象にした¹¹⁾。政府による「いじめ」問題解決への取り組みが始まる中で、1986年2月に中野区いじめ自殺事件が起きた。同事件を受けて、1986年2月21日、海部俊樹文部大臣は「いじめ」に関する緊急提言を発表した¹²⁾。また、中曽根首相も臨教審で「いじめ」を取り上げるように指示した。結果、1980年代に入るまでは政府レベルで扱われてなかった「いじめ」問題は、「国家の文教政策の課題として位置づけられるに至り、『全社会的な問題』へと」¹³⁾変化した。

(2) アクター

① 臨教審

1985年10月3日、中曽根首相は「いじめ」を教育改革の緊急課題とし、文部省を中心に政府を挙げて「いじめ」対策に取り組むように指示した。これに伴い、初等中等教育を担当する臨教審第3部会も重要テーマとして「いじめ」問題に取り組むことを決めた。同月12日、第3部会は、「いじめ」克服のための10項目を緊急提言案としてまとめ、総会がこれをもとに談話を発表することを求めた¹⁴⁾。

しかし、談話の内容をめぐる、自由化を推進する第1部会と自由化に慎重な第3部会の対立が表面化した¹⁵⁾。最終的に岡本会長は、「いじめ」問題が「まことに深刻なものでございまして、やはり教育の問題に携わる者としてはこれを看過し得ないという気持ちがありましたので、十月二十二日に緊急に総会において審議を行いまして、この際全員一致の意見」¹⁶⁾と述べ、談話の発表を決めた。

そして、10月23日に発表された岡本会長の談話の中で、当面の「いじめ」対策として以下の5点が示された。1) 各省庁など関係諸機関相互の連携推進、2) 学校では校長、教員による一致協力、教員自らの暴力行使抑制、3) 家庭は過保護や放任に至らないことの自覚、地域や学校との連携強化、4) 地域での相談体制整備、5) 学校の教育条件など教育環境の人間化、である¹⁷⁾。岡本会長は、これらの対応を対症的応急措置と考え、「いじめ」問題の解決には社会全体での取り組みや協力が必要だと述べた。

その後、臨教審で第2次答申に向けた集中審議が行われた。「いじめ」への緊急対応策を答申で独立扱いとしたうえで¹⁸⁾、1986年4月23日、臨教審第53回総会で「教育改革に関する第2次答申」が中曽根首相に提出された。同答申では、「いじめ」、校内暴力、不登校などの教育荒廃をただすべく、教育改革に取り組む必要性が主張された。特に、第2次答申第3章第5節では『「いじめ」問題への当面の対応』が記されている。そこでは、「いじめ」問題に対する当面の緊急対応措置を講ずる必要性が示された。具体的には、1) 生徒指導、カウンセリング体制の充実・強化、2) 生徒指導上困難な課題を有する学校には、教員配置などを可能な限り重点的、優先的に実施、3) 市町村教育委員会に対して教育相談の機能整備、4) 学校のみで解決困難な場合、児童福祉、警察などの地域関係機関と連携による解決、5) 関係省庁の連携強化、である。ここにおいて特徴的なことは、主に教育相談体制、「いじめ」に対する関係機関の連携強化が強調された。当時、生徒への管理や強制力を伴う学校現場での生徒指導の問題点がマス・メディアで取り上げられていた。その問題に対応すべく、あまり普及していなかったカウンセリングによる教育相談や関係機関の連携の重要性が認識された¹⁹⁾。岡本会長も、父母や子どもが気軽に相談できるように「対症療法として窓口というものをつくってやるということは大事だ²⁰⁾」と発言し、「いじめ」問題を解決するには、地域における多様な相談体制を整備することが必要不可欠とした。このように、「第1の波」における「いじめ」対策では教育相談体制の充実がなされたのである。

② 文部省

文部省は、通知方式で「いじめ」問題の調査や対策を発出した。最初の通知は、1983年3月発出された「最近の学校における問題行動に関する懇談会提言」であった。その後も「いじめ」に関する通知は発出されるが、深刻な「いじめ」や「いじめ」自殺事件は相次いだ²¹⁾。

この状況が続く中で、1985年10月3日、中曽根首相は文部省に「いじめ」問題への徹底指導を指示した²²⁾。これに応える形で、10月8日、松永光文部大臣は、局長通知の徹底を中心に学校での指導体制の総点検を行うなど、緊急対策を講じることを表明した²³⁾。翌年の2月21日に「いじめの問題に関する指導状況等に関する調査結果について」の通知が発出された。同調査では、1985年4月から10月末までの7か月間で発生した「いじめ」は全国で15万5,016件にのぼることが明らかにされた。すべての公立小、中、高校を対象とした初の全国規模調査であったが、調査期間の対象に入る中野区いじめ自殺事件はこの調査の報告には入っていなかった。そのため、文部省も「実態を正確に反映しているとはいえない²⁴⁾」と認めるほど、「いじめ」の実態調査の難しさが浮き彫りになった。

2. 「第2の波」と「いじめ」対策

(1) 「第2の波」

1994年から1996年にかけて、「いじめ」の「第2の波」が生じた。特に、この時期で大きな事件となったのが愛知県西尾市中2いじめ自殺事件（以下、西尾市いじめ自殺事件）である。1994年11月27日、中学2年生が「いじめ」を原因として自殺した。その遺書によれば、「いじめ」をしていた4人から万単位の金額に及ぶ恐喝行為が幾度も行われていた。また、お金を持ってこなければ暴行を受けるなどにより、心理状態が追い込まれていく様子が記されていた²⁵⁾。仲間外し、からかい程度の「いじめ」が社会問題

化した「第1の波」と比べると、恐喝、暴行など犯罪に類する「いじめ」が特徴的なのが「第2の波」である。

(2) アクター

① 自社さ連立政権

西尾市いじめ自殺事件を受けて、1994年12月5日に村山富市首相は、「まことに痛ましい事件で、遺憾に思う。このようなことが二度と起こらないよう、文部省を中心に内閣としても対応していきたい」²⁶⁾と述べた。その具体的な動きが、12月13日に首相官邸で開催された閣僚会合である。閣僚会合で「いじめ」問題が取り上げられることは異例であり、この会合は村山首相の提言で開催された²⁷⁾。ここで、村山首相は「いじめを早期に発見し、その芽をつむためには、現在のシステムでは限界があるのではないか」²⁸⁾と発言し、これまでの「いじめ」対策の見直しに言及した。そして、「いじめ」対策に取り組むためには、「現在の教育相談所は機能しているかどうか疑問だ。弁護士や心理学者などの専門家、親、教師が腹を割って話せる場所が必要なのではないか」²⁹⁾と、教育相談体制の整備の必要性を提案した。具体的には、各教育委員会に設置している教育相談所のあり方の見直しや、法務省をはじめとする各省庁の窓口を有機的に活用すべきという考えを示した³⁰⁾。

その後、連立政権の与党である自民党、社会党、新党さきがけの3党間で「いじめ」対策のあり方が検討、調整された。そして、1996年10月31日に3党政策合意がなされた。その中で「いじめ」問題については、「いじめ」に悩む子どもたちに対応すべく、24時間ホットラインの相談体制の整備が明記された³¹⁾。

② 文部省

1994年12月9日、文部省は西尾市いじめ自殺事件を受けて「いじめ」問題を議論していた協力者会議(主査・坂本昇一聖徳大学教授)を「いじめ対策緊急会議」として招集した³²⁾。そして、同会議は西尾市いじめ自殺事件について議論し、緊急アピールを発出した。このアピールでは、「いじめ」を学校のみならず、学校、家庭、社会全体で取り組むべく、6つの緊急対応策が示された³³⁾。1995年3月13日、同会議は「いじめ」被害者の視点で問題解決を要請する報告書をまとめ、与謝野馨文部大臣に提出した³⁴⁾。

報告書が出された同日に、文部省は「いじめの問題の解決のために当面とるべき方策について」という通知を発出した。この通知では、「弱い者をいじめることは人間として絶対に許されない」³⁵⁾という観点から、「いじめ」の原因は加害者にあるという視点を全面に打ち出した。その加害者への対応策として出席停止の活用や警察との連携が示された。しかし、通知が発出されてから同年3月から12月までの約9か月間で「いじめ」を理由に出席停止が適用された件数は0件であった³⁶⁾。文部省が打ち出したこの方針について、都道府県教育委員会からは、「いじめ」対策としての運用の困難性や出席停止の活用への疑問の声が挙がった³⁷⁾。すなわち、文部省の意向は地方教育行政に反映されず、出席停止制度が十分に機能しなかった。

1996年7月16日、文部省内の調査研究協力者会議は、「現時点でのいじめ対策の集大成」³⁸⁾と位置づけた最終報告書「いじめ問題に関する総合的な取組について」をまとめた。同報告書では、学校組織の硬直化と閉鎖体質の改善が主張され、「いじめ」対策に向けた学校組織の質的転換と柔軟な対応の必要性が

要請された。学校組織の質的転換については、「いじめ」に対する基本的な考え方や年間指導計画をまとめた「いじめシラバス」の徹底、過度な校則の撤廃、学校の「いじめ」への取り組みに対する外部評価制度の導入が提言された。子どもへの対応策として、学年や学期途中での学級替え、転校措置要件の緩和、「いじめ」からの緊急避難策としての欠席が初めて容認された³⁹⁾。1986年の臨教審答申では、転校措置の運用、柔軟な学級運営の必要性が指摘されていた。これらの点をより具体化させ、学校現場での「いじめ」対策の質的転換を提言したのが今回の報告書である。

さらに、文部省は「いじめ」対策としてスクールカウンセラー予算を増額させた。1995年度文部省予算では、「生徒指導の充実強化」の項目において、初めて「いじめ問題対策事業」予算が9,100万円、「スクールカウンセラー活用調査研究委託」予算が3億700万円、合計3億9,800万円組み込まれた⁴⁰⁾。その後、「スクールカウンセラー活用調査研究委託事業」については、1996年度文部省予算では、前年度比の約4倍近い約11億円に増額された⁴¹⁾。そして、1997年度文部省予算では、前年度比2倍の約22億円に予算が増額された⁴²⁾。

3. 「第3の波」と「いじめ」対策

(1) 「第3の波」

2005年9月、北海道滝川市小6児童がいじめを苦に自殺未遂を起こし、翌年1月に死亡するという事件が発生した（以下、滝川市いじめ自殺事件）。その後、相次ぐ「いじめ」自殺報道により、「いじめ」が再び社会問題として取り上げられるようになった。

「第3の波」の特徴は主に2つある。第1に、学校や教育委員会による「いじめ」の隠ぺいである。滝川市いじめ自殺事件は、教育委員会が「いじめ」の実態を隠ぺいしようとしたことで社会問題化した⁴³⁾。この出来事により、世論から隠ぺいに対する批判が起き、滝川市の教育委員長は引責辞任した⁴⁴⁾。

第2に、「ネットいじめ」による自殺が起きたことである。2007年7月3日、神戸市の私立高校3年生が「いじめ」を苦に自殺した。のちの調査によれば、加害者が被害者にメールで金銭の恐喝やネットで嫌がらせの写真を掲載したことが原因であると判明した⁴⁵⁾。この「波」は、ネット社会の問題点を示すものとなったのである。

(2) アクター分析

① 教育再生会議

2006年10月18日、第1次安倍内閣は内閣直属の教育再生会議の初会合を開催した。1週間後の10月25日の会議の中で、安倍首相は「いじめ」を「短期的に解決しなければならない問題」⁴⁶⁾として、この問題を優先的に議論することを表明した。教育再生会議の分科会で、特に「いじめ」対策の焦点になったのが、加害者への出席停止活用の是非、教育委員会制度のあり方であった。以下では、出席停止の議論を軸に、「第3の波」における「いじめ」対策を論じる。

11月29日、教育再生会議は「いじめ」に関する8項目の緊急提言を発表した。ここでは、主に3つの特徴がみられる。第1に、「いじめ」を反社会的な行為と捉え、「いじめ」の傍観者も加害者とみなし、傍観者対策の必要性を示した。第2に、加害者への「指導・懲戒の基準を明確にし、毅然とした対応を

とる」⁴⁷⁾ ことである。具体的には、加害者に対する懲戒、社会奉仕や個別指導、そして出席停止の活用という、懲罰的・規範的内容が重視されたことであった。しかし第3に、自民党が積極的に盛り込むことを検討していた出席停止の明記は見送られた。見送られた要因には、委員同士の対立と1948年法務庁長官見解の2点があった。出席停止の活用を盛り込むことに賛成だったのは「第3世代」の文教族である。その1人である義家弘介担当室長は「いじめをするのは発言力が強い子たちで、別教室で向き合いながら指導していく。そうでないと被害者は救われない」⁴⁸⁾ と発言した。一方、同会議の委員である渡辺美樹ワタミ社長や陰山英男立命館小学校副校長は出席停止の活用に反発した。また、「第2世代」の文教族である伊吹文部科学大臣も「『いじめ即、出席停止』という受け止め方で、現場で運用されることにはやや慎重でありたい」⁴⁹⁾ と、出席停止の明記に消極的であった。結果、1948年当時の法務庁長官の「懲戒の手段として授業を受けさせない措置は許されない」⁵⁰⁾ という見解を踏まえ、出席停止の活用の明記が見送られた。

しかし、12月17日、翌年1月の第1次報告に向けた素案には出席停止が明記された。これは、「第3世代」の文教族による「いじめ」対策への取り組みアピールであった。義家担当室長は、「いじめや教師に暴力を振るう子どもには強い措置が必要」⁵¹⁾ と語るなど、出席停止の明記に強い意欲を示していた。しかし、この時も他の委員たちが学校の責任放棄という理由などで反発し、結局、12月21日に作成された第1次報告の素案には出席停止の明記が見送られた⁵²⁾。

ところが、事態は急転する。2007年1月11日の教育再生会議では、出席停止を第1次報告に明記する方針で一致したのである。見送られてきた出席停止が認められた要因には、内閣支持率を浮揚させたい安倍首相の強い意向があった⁵³⁾。当時の安倍内閣の支持率は続落していた。その支持率を回復させるため、最重要課題である教育改革で成果を挙げるべく、首相主導で様々な提言を盛り込んだ⁵⁴⁾。その中に、1948年法務庁長官見解を修正して出席停止を活用することと、ゆとり教育の見直しが含まれていた。この2つは、教育再生会議の議論で「第2世代」の文教族や委員からの反発により、第1次報告に明記が見送られようとしていた。しかし、官邸主導で第1次報告に出席停止の活用を明記する方向で決まった⁵⁵⁾。

その後、1月24日に教育再生会議第1次報告「社会総がかりで教育再生を」が安倍首相に提出された。同報告では、「いじめ」問題を解決すべく、教育相談体制の整備のみならず、社会奉仕の体験活動、加害者への懲戒や出席停止の活用などが明記された⁵⁶⁾。すなわち、この第1次報告を契機に、「いじめ」加害者に対する懲戒や出席停止処分など、従来の「いじめ」対策に比べて懲罰的・規範的内容が重視されたといえる。

② 文部科学省

滝川市いじめ自殺事件発生後、文部科学省は様々な対応に追われた。文部科学省がこれまで調査した「いじめ」は、近10年は減少傾向にあり、自殺者も7年連続「0」が並んでいた。しかし、報告基準を学校任せにしていたことで、すでに解決した「いじめ」を報告しない学校が目立った。それが今回の滝川市いじめ自殺事件につながり、政府の「いじめ」対策への社会的信頼を揺がせた⁵⁷⁾。この状況により、文部科学省は2006年度から「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に対する調査」の定義を変更し、「いじめ」の調査方法を発生件数から認知件数へと変更した。また、2007年度予算を待たずに補正予算を

組んで、実態を正確に把握するための再調査を実施することを決めた⁵⁸⁾。

あわせて、文部科学省は従来どおりの通知方式で「いじめ」対策を講じた。その中には、2007年2月7日に発出された出席停止制度の活用に関する通知がある⁵⁹⁾。同通知は、安倍首相の意向が反映されたものである。2007年1月22日、安倍首相は、これまで十分に活用されていなかった「いじめ」への出席停止制度を積極的に活用させるべく、伊吹文部科学大臣を通して文部科学省に全国教育委員会へ通知するように指示した⁶⁰⁾。そして、その指示から約2週間後に前述の通知が発出されたのである。

4. 「第4の波」と「いじめ」対策

(1) 「第4の波」

2011年10月、大津市いじめ自殺事件が起きた。大津市いじめ自殺事件では、学校や大津市教育委員会が「いじめ」の事実を解明せず、むしろ隠ぺいしようとしていた。この問題は、事件発生から時間を経るごとに沈静化した。しかし翌年7月、「自殺練習させられた」⁶¹⁾という見出しとともに再びマス・メディアが取り上げ、社会問題へと発展した。この報道以降、学校や大津市教育委員会に対して、事実の隠ぺいと抗議が殺到した。結果として2012年8月、大津市は第3者調査委員会を設置し、事件解明に向けて動いた。

この大津市いじめ自殺事件を契機に、政府や野党は「いじめ」に関する法律の制定に本格的に取り組み始めた。いじめ防止法の議論は難航した部分もあったが、最終的には、2013年6月21日にいじめ防止法が成立、6月28日に公布された。

(2) アクター

① 民主党連立政権期（2009年～2012年）— 民主党 —

大津市いじめ自殺事件を受けて、政権を担っていた民主党は、国の「いじめ」対策の見直しを始めた。具体的には、国による学校や教育委員会への取り組みを強化させたのである。平野博文文部科学大臣は、2012年7月23日に同事件を受けて「いじめ」問題に対応すべく、大臣直属の常設組織設置の意向を示した⁶²⁾。その後、8月1日に「子ども安全対策支援室」を大臣官房に常設組織として設置した。この支援室は「実動部隊」⁶³⁾として、子どもの生命や安全が損なわれる重大事件が発生した時に、学校や教育委員会が迅速に対応できるように支援する役割を担った⁶⁴⁾。

8月末、民主党は「いじめ」に特化した法律案作成の検討を始めた。同法案の検討は小西洋之参議院議員が中心となって、党内の「子どもの命を守るプロジェクトチーム」で行われた。小西は大津市いじめ自殺事件の衝撃を受け、「いじめは法律を作ることによって、多くの子ども達を救うことができる」⁶⁵⁾と考えた。すなわち、小西は、文部科学省が通知を発出しても学校現場で「いじめ」問題が生じていることから、通知という手段には限界があると考えたのである。そのため、法律の制定を通して「いじめ」を効果的に解決し、子どもたちを「いじめ」から守るべく、他党に先駆けて同法案の作成に積極的に取り組んだ⁶⁶⁾。小西はプロジェクトチーム内で、教育評論家の尾木直樹や、「いじめ」被害者団体（NPO法人ジェントルハートプロジェクト）にヒアリングし、各省庁の調整も行った。そして、11月15日には民主党独自のいじめ対策推進法案（以下、民主党案）をほぼ完成させ、12月の臨時国会で成立させるこ

とを目指した⁶⁷⁾。

しかし、11月に衆議院が解散され、12月の衆院選で民主党は惨敗を喫し、野党に転落した。その結果、法案提出は延期された⁶⁸⁾。

② 民主党連立政権期 (2009年～2012年) — 野党期の自民党 —

2009年の政権交代で野党に転落した自民党は、民主党政権に対抗すべく、右派色を鮮明にした。すなわち、2012年9月26日の自民党総裁選挙で勝利した安倍総裁は、憲法改正や教育などで民主党との違いを強調し、次期衆院選に向けた方向性を示した⁶⁹⁾。翌月10月23日、安倍総裁直属の教育再生実行本部（本部長・下村博文）の初会合が開催された。安倍総裁は、前回自身が担った政権で実現できなかったことを教育再生実行本部でテーマとして取り上げ、5つの分科会を設置した⁷⁰⁾。そして、ここで議論した内容をもとに、11月中に教育改革ビジョンを策定し、次期衆院選の公約に盛り込む方針を定めた。

この政策形成過程では、「第3世代」の文教族が台頭した。「第3世代」の文教族は各分科会の座長を務め、積極的な議論を行った。その後、11月21日、自民党教育再生実行本部は「中間とりまとめ」を報告した。同報告における「いじめ」対策として、「いじめ」問題で不信感をもたれた教育委員会の改革案が策定された。具体的には、自治体首長が任命する教育長を教育委員会の責任者とし、これまでは曖昧であった責任の所在を明確にした。また、民主党案として、自民党はいじめ防止対策基本法（以下、自民党案）の制定を2012年衆院選で公約に掲げた。

自民党案には、第1次安倍内閣の時と同様、懲罰的・規範的内容が重視された。具体的には、「いじめ」の被害者を守るべく、「いじめ」と犯罪の明確な峻別、くりかえし「いじめ」を行う児童生徒への出席停止処分、道徳教育の徹底などである⁷¹⁾。

③ 自民党・公明党連立政権期 — 第2次安倍内閣と自民党 —

ここでは、自民党と公明党が政権復帰してから2013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、連立与党案）が国会に提出されるまでの動きを述べる。

2012年12月26日に第2次安倍内閣が発足した。その2日後、下村文部科学大臣が「いじめ」問題に国を挙げて対応する姿勢を示した。そのうえで、自民党が2012年衆院選で掲げた自民党案を議員立法として超党派の合意によって成立させようとした⁷²⁾。

2013年1月29日、自民党は同党文部科学部会で自民党案の原案を提出した。そこでは、第1次安倍内閣でも主張された子どもへの懲戒や出席停止の活用など、懲罰的内容が盛り込まれた。この内容は、2月26日の第3回教育再生実行会議で安倍首相に提出された第1次提言「いじめの問題等への対応について」にも盛り込まれた。同提言では、「社会総がかりでいじめに対峙していく姿勢」⁷³⁾を求めた。その提言の具体的な内容として、道徳教育の充実や教科化の検討、「いじめ」加害者への懲戒や出席停止の活用などが挙げられた。第1次安倍内閣で提言に盛り込んだ出席停止の適用は、2008年度から2011年度の期間でわずか9件にとどまった。これは、学校現場では出席停止制度の運用に消極的だったことを示している。しかし、第2次安倍内閣と自民党は、問題行動のある子どもに強い指導をするべく、出席停止の活用や懲戒の方針を強調した⁷⁴⁾。

このような議論を重ね、3月7日に自民党は自民党案の原案をまとめた⁷⁵⁾。その後、自民党は公明党

と法案内容を協議し、4月19日に連立与党案をまとめ、5月16日に国会に提出した。

④ 国会審議

5月17日に法案の一本化に向けた与野党実務者会議が設けられ、6月18日に共同法案が提出されるまでの間に8回開催された。しかし、「与野党 折衷案の協議難航」⁷⁶⁾と報じられるほど法案の一本化は難航した。主な争点は、「いじめ」の定義、「いじめ」対策委員会の組織、「いじめ」の重大事態の対応、加害者への指導、保護者の責務の5点である。

この5点で難航していた議論は、与野党が互いに歩み寄ることで6月11日にまとまった⁷⁷⁾。6月18日に連立与党案と野党3党案（民主党、社民党、生活の党）が撤回され、6党（自民党、民主党、日本維新の会、公明党、みんなの党、生活の党）共同によるいじめ防止法案が国会に提出された。6月20日にいじめ防止法案が衆議院で可決、6月21日に参議院で可決され、成立した。共産党と社民党両党は、衆議院文部科学委員会などでいじめ防止法の重要性を認識しながらも、加害者への厳罰対応、道徳教育の推進・強調などを批判し、同法案に反対した⁷⁸⁾。いじめ防止法案の国会審議で特徴的だったのは、審議時間の短さである。いじめ防止法案に関する衆参両院の合計審議時間は約4時間程度であった。6月26日が会期末だったこともあり、国会での審議は、確かに「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」⁷⁹⁾。

しかし、総じて与野党が会期末までの成立にこだわったのは、「いじめ」から児童生徒を早急を守るねらいがあったからである。6月3日の与野党協議に出席したある議員は、「今国会で成立できれば、早くて2学期から新たな対策が始められる。素早く手を打たないと、国民の信頼を失う」⁸⁰⁾と語った。すなわち、いじめ防止法案を今国会で成立させることにより、新学期が始まる9月から同法に基づく「いじめ」対策を実施させたい思惑があった。「いじめ」問題への社会的関心の高まりに直面した与野党にとっては、参院選の直前ということも作用し、「いじめ」対策の立法化が大きくは合意争点となり、早急に実績を示す必要があったといえよう。

⑤ 文部科学省

文部科学省は、大津市いじめ自殺事件を受けて「いじめ」の緊急調査を2012年4月から半年かけて実施した。2012年4月から9月までの「いじめ」の認知件数は14万4,054件と、2011年度の7万231件を上半期で倍以上増加した。生命・身体に関する重大事案も調査し、278件にのぼった⁸¹⁾。この事態を受けて、文部科学省は通知を積極的に発出した。具体的な内容としては、学校と警察の連携、犯罪行為への対処など、「第3の波」の時期に発出された通知内容が踏襲された⁸²⁾。このように、文部科学省は学校現場の主体性を期待し、「いじめ」問題に対応すべく、通知方式で「第1の波」から継続して指導、助言した。しかし、通知以上の手段を文部科学省は有していなかったため、それに限界を感じた政党は「いじめ」の立法化を検討し始めたのである⁸³⁾。

2012年9月5日、文部科学省は「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～」を発表した。文部科学省は、これまでの「いじめ」対策が「国においても、いじめについての実態把握や対応について、学校や教育委員会の主体的な取組に期待し、受け身の対応となって」⁸⁴⁾おり、不十分であったとの認識を示した。この反省を踏まえて、学校現場との連携を強化し、国主導で「いじ

め」対策に取り組む姿勢を打ち出した。特に、生命や身体にかかわる重大案件は国に報告させ、国が教育委員会を指導・助言することをルール化した⁸⁵⁾。

そして、文部科学省は2013年10月11日にいじめ防止法の具体的な運用を定める「いじめ防止基本方針」を策定し、11月14日、同方針を通知で都道府県教育委員会に発出した⁸⁶⁾。同方針では、国、地方自治体、学校現場による「いじめ」問題への取り組みを具体的にまとめた。国には、国によるいじめ防止対策協議会の設置や道徳教育の推進を求めた。地方自治体には、生命にかかわる重大事態に迅速に対応すべく、教育委員会の下に常設の「いじめ」に関する附属機関の設置を求めた。設置の際、構成員は弁護士や医師など、必ずしも教育分野に関係しない専門家も含め、第三者である必要性を示した。学校現場には、各学校に「いじめ」防止に関する基本方針や組織の整備、懲戒や出席停止の活用などを求めた⁸⁷⁾。

IV. おわりに

本論文では、1980年代以降の「いじめ」対策の決定に関与したアクターの動向、政策の特徴について分析した。この分析から、3つのことが明らかになった。

第1点目は、「第3の波」の時期に、これは偶然ではあるが安倍首相が登場したことである。学校の「いじめ」問題の不手際がマス・メディアに取り上げられた前の2つの「波」と比較して、「第3の波」は教育委員会による「いじめ」自殺の隠ぺいがマス・メディアに取り上げられた。隠ぺいに対する世論からの批判も相次いだ。この出来事の最中、2006年9月26日に安倍首相が就任し、10月10日に教育再生会議の設置が閣議決定された。喫緊の「いじめ」問題、教育委員会改革に取り組む姿勢を示した同会議は、世論から高い期待を集めた⁸⁸⁾。また同会議の各分科会には、安倍首相の考えに即する「第3世代」の文教族が配置され、安倍首相が目指す教育のあり方に沿う提言作りが目指された。その後、安倍首相や「第3世代」の文教族が望んでいた出席停止の活用や奉仕活動などが第1次報告に明記された。すなわち、教育相談よりも道徳的秩序回復を意識した懲罰的・規範的内容を重視する「いじめ」対策が示されたのである。

第2点目は、偶然というものではなく、日本政治の構造的変化というべきものである。教育政策共同体の変化が「第3の波」の時期、すなわち第1次安倍内閣の時点で始まっていたことである。前述したように、第1次安倍内閣の「いじめ」対策では首相が教育政策共同体に影響力を発揮した。また、「第3世代」の文教族は出席停止の活用など、安倍首相の考えに沿った考えを有しており、その考えを教育再生会議で「第2世代」の文教族や委員の反発を受けながらも主張した。結果、安倍首相の意向により、第1次報告で出席停止の活用が明記されるなど、安倍首相と「第3世代」の文教族が「いじめ」対策の決定に強い影響力を発揮した。文部科学省は安倍首相の意向により、出席停止の活用に関する通知を作成し、発出した。こうした点から、第1次安倍内閣の時点で、すでに教育政策共同体の構造は河合(2019)が述べるようなものではなかった。すなわち、首相が文教族や文部科学省に抵抗されるのではなく、首相の影響力が教育政策共同体に発揮されていた。教育政策共同体の構造変化は第1次安倍内閣の段階で起きており、従来の閉鎖性は崩れていたのである。

そして、2度の政権交代で「第2世代」の文教族が引退したことで、「官邸の代理人」の役割を果たす「第3世代」の文教族が台頭した。「第3世代」の文教族は、教育再生実行会議で積極的に国家主義的要

素の強い発言をし、提言に自らの意向を反映させた。また、安倍首相が目指していた道徳教育の教科化を教育再生実行会議の第1次提言に反映させ、いじめ防止法の実現に寄与した。こうしたことから、第2次安倍内閣以降、首相の影響力は、「第3世代」の文教族に連動する形で教育政策共同体に一層反映された⁸⁹⁾。

以上の「いじめ」対策の変容、教育政策共同体の構造変化をもたらした要因は1990年代以降の政治改革、行政改革である。小選挙区制導入は党執行部の影響力を強化した。また、省庁再編、内閣機能強化により、長年にわたるパートナー関係であった文部科学省の影響力が低下した。それに伴い、「第2世代」の文教族の影響力も低下した。一方、「第3世代」の文教族が第1次安倍内閣以降台頭し、第2次安倍内閣で本格的に影響力を発揮した。

その具体例として、出席停止の活用に関して、「第3の波」の時期に文部科学省、安倍首相（及び「第3世代」の文教族）の立場が一致したことである。「第2の波」で出席停止の活用を独自に提言でまとめた文部省であったが、当時の村山内閣の「いじめ」対策は教育相談的要素が強かったうえ、出席停止活用に対する地方教育行政からの不満もあり、懲罰的内容の効果は薄かった。しかし、2004年の長崎県佐世保市小6児童同級生殺人事件を契機に、文部科学省は学校現場に毅然とした生徒指導を求めるゼロ・トレランス方式を提示するなど、「第2の波」以降も懲罰的内容の活用を周知した⁹⁰⁾。そして「第3の波」になると、文部科学省が「第2の波」で提言していた加害者への出席停止活用に関する内容を安倍首相（及び「第3世代」の文教族）が強調し、第1次報告にその内容を盛り込ませた。こうした文部科学省、安倍首相（及び「第3世代」の文教族）の一致した動きが、「第3の波」以降の懲罰的・規範的内容を重視する「いじめ」対策を方向づけたのである。

このように、「いじめ」対策が教育相談的内容重視から懲罰的・規範的内容重視に変容したのは、政治改革、行政改革による首相の教育政策共同体に対する影響力の強化、とりわけ「第3の波」における安倍首相の存在が意味をもったといえよう。

第3点目は、本論文では詳細に言及できなかったが、「いじめ」対策における日教組の政治過程への影響力低下とマス・メディアの存在である。「第2の波」のとき、日教組の横山英一委員長がスクールカウンセラーの増員を申し入れ、与謝野文部大臣は日教組案に賛意を示した⁹¹⁾。また、自民党と月1回のペースで「いじめ」対策を協議し、その内容を1996年度予算に反映させることで合意した⁹²⁾。一方、「第4の波」の時期では、2013年6月21日、日教組はいじめ防止法の制定に反対する書記長談話を出した⁹³⁾。日教組の支持政党である民主党は、同法案の審議過程で懲戒や出席停止の活用など、懲罰的内容面では日教組と同様に厳罰化には反対した。しかし、共産党と社民党を除く与野党合意でいじめ防止法案は成立した。以上の点から、日教組は組織率の低下などの影響により、「第2の波」で発揮していた政治過程での影響力は弱くなったといえる。

また、マス・メディアは「第1の波」以降、世論や政治家に「いじめ」問題の関心をもたらした。特に、2012年11月22日に文部科学省が公表した「いじめ」に関する緊急調査では、2012年4月からの半年間で起きた「いじめ」の認知件数が前年度の2倍を超える14万4,054件あったことが報道された⁹⁴⁾。「いじめ」の実態を把握することは難しく、認知件数自体に意味は持たないかもしれない。しかし、この調査結果がマス・メディアに報道された時期は衆議院が解散された直後であった。各政党は「いじめ」対策の一環として立法化を公約に盛り込み、選挙活動を展開した。この点から、文部科学省による「いじ

め」の調査結果の報道は、政党に「いじめ対策の『立法化』の支持調達・世論喚起の機能を果た」⁹⁵⁾したといえよう。

しかし、2013年にいじめ防止法が制定されて以降も「いじめ」自殺事件が相次いでいる。そこには、法律では対応できない面や、学校現場での「いじめ」対策が不十分な面がある。本論文では「第3の波」以降、懲罰的・規範的内容が重視されたことを述べたが、必ずしも教育相談的な対応の意義が薄れたわけではない。従来から取り組まれてきたスクールカウンセラー制度に加え、学校で「いじめ」などが起きたときに法的に解決するスクールロイヤー制度の導入、それに伴う予算も確保されている⁹⁶⁾。そのため、教育相談的内容や懲罰的・規範的内容による「いじめ」対策の検証を行い、学校現場が「いじめ」に対応できる環境を構築するための政策形成が重要である。今後、少しでも「いじめ」による悲劇を防ぐべく、アクターがいかなる「いじめ」対策を講ずるのか、その動向に注目したい。

(2024年1月19日脱稿。本論文は、筆者が関西大学大学院ガバナンス研究科博士課程前期課程において作成した修士論文の一部について、その後の動向なども含み、加筆、修正したものである。)

注

- 1) その他、文部科学省は、2016年度以降から「いじめ」の認知件数が0であると報告した学校に把握方法の見直しを強く通達した。
- 2) 奥田 (2020)、91頁。
- 3) 下位政府と政策共同体の相違について、西岡 (2004) は、政策過程のセクターごとの断片化を重視し、下位政府以上に閉鎖的性質を強めたものとして政策共同体モデルを定式化している (西岡 (2004)、209-210頁参照)。
- 4) 他にも、青木 (2013)、韓 (2003)、川北 (2011) による先行研究がある。
- 5) 毎日新聞、2007年1月12日朝刊参照。
- 6) 荒井 (2013) によると、樋口修資元文部科学省スポーツ・青年局長は、文教族について1960年代後半に活躍した坂田道太らを「第1世代」、1970年代以降に活躍した森喜朗や西岡武夫などを「第2世代」と表現した。これを踏まえ、河合 (2019) は、2009年に野党へ転じる頃から頭角を現し始めた文教族を「第3世代」とした。本論文でも、文教族の世代の特徴について荒井と河合の先行研究を踏まえて論じる。
- 7) 例えば、ゆとり教育の見直しについて、官邸の意向に沿う「第3世代」の文教族である山谷えり子衆議院議員などは見直しに賛成だった。一方、河村建夫など「第2世代」の文教族は見直しに反対した (田崎史郎 (2014)、53頁参照、読売新聞、2007年1月25日朝刊参照)。
- 8) 荻谷 (1995)、iii頁。
- 9) 伊藤 (2015)、72頁。
- 10) Cf. Hood (2001), pp.149-167. ここにおいてHoodは、1970年代後半から社会問題化した少年犯罪、「いじめ」、受験地獄を取り上げ、各問題に対する国会や文部省の対応について論じている。
- 11) 読売新聞、1985年10月4日朝刊参照。
- 12) 朝日新聞、1986年2月22日朝刊参照。
- 13) 森田 (2010)、9頁。
- 14) 読売新聞、1985年10月12日朝刊参照。
- 15) 読売新聞、1985年10月27日朝刊参照。
- 16) 国会議事録、第103回国会衆議院文教委員会第1号、5頁。
- 17) 長谷川 (1986a)、79頁参照。
- 18) 朝日新聞、1986年4月10日朝刊参照。
- 19) 斎藤 (2021)、3-8頁参照。
- 20) 国会議事録、第104回参議院文教委員会第3号、6頁。

- 21) 長谷川（1986b）、80-83頁参照。
- 22) 朝日新聞、1985年10月4日朝刊参照。
- 23) 朝日新聞、1985年10月8日夕刊参照。
- 24) 毎日新聞、1986年2月22日朝刊。
- 25) 豊田（1995）、61-65頁参照。
- 26) 朝日新聞、1994年12月6日朝刊。
- 27) 毎日新聞、1994年12月13日夕刊参照。
- 28) 朝日新聞、1994年12月13日夕刊。
- 29) 読売新聞、1994年12月13日夕刊。
- 30) 朝日新聞、1994年12月13日夕刊参照。
- 31) 読売新聞、1996年10月31日夕刊参照。
- 32) 朝日新聞、1994年12月9日夕刊参照。
- 33) 朝日新聞、1994年12月10日朝刊参照。
- 34) 朝日新聞、1995年3月14日朝刊参照。
- 35) 小泉（2000）、132頁。
- 36) 毎日新聞、1995年12月14日朝刊参照。
- 37) 例えば、山梨県の県教育委員会や山梨県教組などからなる「21世紀教育改革推進会議」（会長・斎藤勝正）の第3回協議会では、「出席停止にする前に対策を講じることが教育」（朝日新聞、1995年3月21日（山梨）朝刊）という意見が大多数集まった。
- 38) 朝日新聞、1996年7月17日朝刊。
- 39) 緊急避難策としての欠席は、これまでの国会答弁では認められていた。しかし、文部省が学校や教育委員会に文書の形で発出したのは初めてだった。
- 40) 文部省編（1995）、55頁（平成7年度予算の解説）参照。
- 41) 文部省編（1996）、56頁（平成8年度予算の解説）参照。
- 42) 文部省編（1997）、16-17頁（平成9年度予算初等中等教育分野の解説）参照。
- 43) 松澤（2018）、63頁参照。
- 44) 朝日新聞、2006年10月15日（北海道）朝刊参照。
- 45) 朝日新聞、2007年9月25日（大阪）夕刊参照。
- 46) 毎日新聞、2006年10月28日朝刊。
- 47) 朝日新聞、2006年11月29日夕刊。
- 48) 朝日新聞、2006年11月30日朝刊。
- 49) 朝日新聞、2006年11月30日朝刊。
- 50) 朝日新聞、2006年11月29日夕刊。
- 51) 毎日新聞、2006年12月10日朝刊。
- 52) 毎日新聞、2007年1月12日朝刊参照。
- 53) 毎日新聞、2007年1月12日朝刊参照。
- 54) 読売新聞、2007年1月23日朝刊、1月25日朝刊参照。
- 55) 読売新聞、2007年1月25日朝刊参照。
- 56) 教育再生会議「社会総がかりで教育再生を（第1次報告）」、9-10頁参照。
- 57) 朝日新聞、2006年10月19日朝刊参照。
- 58) 朝日新聞、2006年11月26日朝刊参照。
- 59) なお、出席停止にする場合、加害者生徒を十分支援することを求めた（朝日新聞、2007年2月6日朝刊参照）。
- 60) 朝日新聞、2007年1月23日朝刊参照。
- 61) 毎日新聞、2012年7月4日朝刊。
- 62) 朝日新聞、2012年7月23日夕刊参照。
- 63) 朝日新聞、2012年11月23日朝刊。
- 64) 荒井（2014）、72頁参照。

- 65) 2013年4月28日の小西洋之のブログを参照【<https://ameblo.jp/konishi-hiroyuki-524/entry-12554845258.html>】(2023年9月2日アクセス)。
- 66) 国会議事録、第183回参議院文教科学委員会会議録第8号、5頁参照。
- 67) 国会議事録、第183回参議院文教科学委員会会議録第1号、6-9頁参照。
- 68) なお、小西参議院議員は野党転落後も民主党政策調査会「いじめ・体罰防止対策WG」(座長・林久美子参議院議員)において、民主党案の立案実務責任者を務めた。また、いじめ防止法案の審議を行った与野党実務者会議(座長・馳浩自民党衆議院議員)では、民主党の責任者として発言するなど、「第4の波」における「いじめ」対策形成において重要なアクターであった(小西(2013)、240頁参照)。
- 69) 安倍にとって民主党との差別化は、自民党の再生、すなわち保守層を基軸に国民的支持を強化するうえで重要な政治戦略であり続けた。(中北(2014)、186-244頁参照)。1998年の参院選で敗北した自民党では、躍進する民主党への対抗策が検討されたが、若手議員も独自に「民主党政策研究プロジェクトチーム」を結成した。このチームで共同座長を務めたのが安倍(衆院当選2回)である。「社会党から自民党の出身者までが寄り集まった政策的な雑多性」と「国家や伝統を軽視する左派的傾向」を有する「民主党に対抗して、自民党は右派を中心に政策的凝集性を高めるべきだ」というのが、安倍の基本的な主張であった(中北(2014)、197頁)。安倍が幹事長(2003-2004年)として指揮した立党50年に向けた基本理念の見直しでも党の右派色は明確になり、新綱領には教育基本法改正が明記された。第1次安倍内閣は2007年、参院選での民主党の勝利、ねじれ国会の到来などもあって、あえない幕切れとなったが、2012年、その民主党連立政権混乱のさなか、まさに民主党の失敗を突く形で安倍が総裁に再登板したのである。
- 70) 分科会には、基本政策分科会(座長・遠藤利明)、いじめ問題対策分科会(座長・馳浩)、教科書検定・採択改革分科会(座長・松野博一)、大学教育の強化分科会(座長・山谷えり子)、教育委員会制度改革分科会(座長・義家弘介)が設置された。
- 71) 自民党『J-ファイル2012 総合政策集』【https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/j_file2012.pdf】(2023年9月2日アクセス)参照。
- 72) 朝日新聞、2012年12月29日朝刊参照。
- 73) 教育再生実行会議「いじめ問題への対応について(第一次提言)」【http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaiei/pdf/dai1_1.pdf】(2023年9月1日アクセス)、3頁。
- 74) 朝日新聞、2013年1月29日朝刊参照。
- 75) 朝日新聞、2013年3月7日夕刊参照。
- 76) 朝日新聞、2013年6月6日朝刊。
- 77) 具体的な議論内容は荒井(2014)、小西(2014)を参照。
- 78) 小林(2013)、26頁参照。
- 79) 荒井(2014)、82頁。
- 80) 朝日新聞、2013年6月6日朝刊。
- 81) 朝日新聞、2012年11月23日朝刊参照。
- 82) 堀井(2015)、11-12頁参照。
- 83) 荒井(2014)、87頁参照。
- 84) 文部科学省「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～」【https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2012/09/05/1325364_1_1.pdf】(2023年9月1日アクセス)、1頁。
- 85) 朝日新聞、2012年9月6日朝刊参照。
- 86) 朝日新聞、2013年11月14日朝刊参照。
- 87) 文部科学省「いじめの防止等のための基本的な方針」【https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/03/19/1304156_02_2_1.pdf】(2023年9月1日アクセス)参照。
- 88) 例えば当時の読売新聞社世論調査によると、教育再生会議に「期待している」、「どちらかといえば期待している」と答えた人の割合の合計が58%であった(読売新聞、2006年11月29日朝刊参照)。
- 89) なお、教育政策共同体の構造変化については、「いじめ」対策に限られたことではない。ゆとり教育の見直しについて、文教族や文部科学省は確かに反発していた。しかし、教育再生会議の第1次原案には大きな目玉がなかった。そのため、首相関係者などが「思い切った提言をすべきだ」と述べたほか、安倍首相も「ゆとり教育が本来めざしていた方

向と違う結果になってきているので、見直す」（朝日新聞、2007年1月17日朝刊）と発言した。これらの影響により、ゆとり教育の見直しが第1次報告に明記されることになった。すなわち、第1次安倍内閣の時点で、首相が教育政策共同体に抵抗でき、影響力を発揮していることが読み取れる。

- 90) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課『生徒指導メールマガジン』第16号【https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/04121503/1370136.htm】（2023年9月2日アクセス）。
- 91) 朝日新聞、1994年12月17日朝刊参照。
- 92) 時事通信社編（1995）、12頁参照。
- 93) 日教組ホームページ【https://www.jtu-net.or.jp/statement/discourse/post_415】（2023年9月2日アクセス）。
- 94) 読売新聞、2012年11月23日朝刊参照。
- 95) 荒井（2014）、73頁。
- 96) 朝日新聞、2017年8月24日朝刊参照。

引用・参考文献

- 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政』勁草書房。
- 荒井英治郎編（2013）『教育政策オーラル・ヒストリー 樋口修資元文部科学省スポーツ・青年局長』（2012年度文教協会研究助成報告書）。
- 荒井英治郎（2014）「いじめ対策の政策過程」、日本教育政策学会編『教育ガバナンスの形態』日本教育政策学会年報第21号、八月書館、65-94頁。
- 伊藤茂樹（2015）『「子ども自殺」の社会学』青土社。
- 伊藤光利（2006）「官邸主導型政策決定と自民党」、『レヴァイアサン』第38号、木鐸社、7-40頁。
- 尾木直樹（2013）『いじめ問題をどう克服するか』岩波書店。
- 荻上チキ（2008）『ネットいじめ』PHP研究所。
- 奥田秀巳（2020）「『いじめ』問題から学ぶ教訓と課題」、竹田敏彦編『いじめはなぜなくなるのか』ナカニシヤ出版。
- 荻谷剛彦（1995）『大衆教育社会のゆくえ』中央公論新社。
- 河合晃一（2019）「文部科学省と官邸権力」、青木栄一編『文部科学省の解剖』東信堂。
- 川北泰伸（2011）「国立大学法人化の考察」、同志社大学政策学会『同志社政策科学研究』第12巻2号、131-143頁。
- 韓相俊（2003）「教育政策過程研究における『政策ネットワーク』論の可能性」、東京大学大学院教育学研究科『教育学研究紀要』第23号、37-49頁。
- キングダム、ジョン（2017）『アジェンダ・選択肢・公共政策』笠京子訳、勁草書房。
- 小泉広子（2000）「資料編 第三章 文部省いじめ通達とその分析」、エイデル研究所編『季刊教育法』第126号、125-137頁。
- 小国喜弘（2023）『戦後教育史』中央公論新社。
- 小西洋之（2014）『いじめ防止対策推進法の解説と具体策』WAVE出版。
- 小林美津江（2013）「いじめ防止対策推進法の成立」、参議院事務局企画調整室編『立法と調査』第344号、参議院常任委員会調査室、24-35頁。
- 時事通信社編（1995）『内外教育』3月31日号、時事通信社、10-14頁。
- 自由民主党編（1986）『月刊・自由民主』6月号、自由民主党、245-348頁。
- ショッパ、レオナード・J（2005）『日本の教育政策過程』小川正人監訳、三省堂。
- 田崎史郎（2014）『安倍官邸の正体』講談社。
- 豊田充（1995）『清輝君が見た闇』大海社。
- 中北浩爾（2014）『自民党政治の変容』NHK出版。
- 西岡晋（2004）「福祉国家再編のメゾ・レベル分析に向けて」、早稲田大学大学院政治学研究科『早稲田政治公法研究』第75号、199-235頁。
- 長谷川幸介（1986a）「第三部・いじめ問題資料 4 関係機関・団体の動向 ①国会・臨教審 資料4 岡本道雄臨教審会長談話」、エイデル研究所編『季刊教育法』エイデル研究所、76-123頁。
- 長谷川幸介（1986b）「第三部・いじめ問題資料 4 関係機関・団体の動向 ②文部省 資料1 最近の学校における問題行動に対する懇談会提言」、エイデル研究所編『季刊教育法』エイデル研究所、76-123頁。

堀井雅道 (2015) 「『いじめ防止対策推進法』の立法意義と課題」、国士舘大学文学部人文学会編『国士舘人文学』第47号 1-18頁。

松澤一真 (2018) 「いじめ防止対策推進法の立法過程に関する研究」、共栄大学教育学部『研究紀要』第3号、59-74頁。

村上祐介 (2010) 「教育改革の政治過程」、岡田浩・松田憲忠編『現代日本の政治』ミネルヴァ書房。

森田洋司 (2010) 『いじめとは何か』中央公論新社。

文部省編『文部時報』1995年4月号、1996年4月号、1997年4月号、日本図書センター。

Hood, Christopher P. (2001) *Japanese Educational Reform*, Routledge.

Shoppa, Leonard J. (1991) *Education Reform in Japan*, Routledge.