

学校教育活動の「法化」現象に関する東アジア比較研究 －いじめ・学校暴力対策法制の展開を中心に－

小島 優生・李 定玟・宋 峻杰・金 龍・平田 由紀江¹

East Asian Comparative Study on the “Legalization” Phenomenon of School Education Activities －Focusing on the development of anti-bullying and school violence legislation－

KOJIMA Yuki, LEE Jung Min, SUNG ChunChieh,
KIM Yong, HIRATA Yukie

2011年に滋賀県大津市で起きたいじめ自殺事件をきっかけとして、2013年にいじめ防止対策基本法（以下、いじめ対策法）が制定された。これは従来いじめ裁判で争点となってきた被害発生後のいじめ調査義務と、いじめ発見義務を含む学校の責務を立法で明示したものである。これまでいじめ対策は、生徒指導や道徳教育の一環として各学校・教師が個別に実施してきたが、今回一定の措置や手続きが法化されたことになる。

いじめ対策法では、第2条においていじめの定義を「児童等に対して、当該児童等が在籍する学校に在籍している等当該児童等と一定の人間関係にある他の児童等が行う心理的又は物理的な影響を与える行為（インターネットを通じて行われるものを含む。）であって、当該行為の対象となった児童等が心身の苦痛を感じているもの」として、従来文部科学省が調査において使用していたいじめの定義（「当該児童生徒が、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。」、平成18年からの「児童生徒問題行動に関する調査」での定義）から大きく拡大させた。

1 執筆者の所属については以下の通りである。小島優生（獨協大学）、李定玟（韓国 檀国大学校）、宋峻杰（台湾 国家教育研究院）、金龍（韓国教員大学）、平田由紀江（日本女子大学）。

またいじめ調査報告義務については、法28条においていじめにより（1）児童等の生命、心身または財産に重大な被害が生じた疑い、（2）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場合の2つを「重大事態」とし、重大事態発生時には学校または学校設置者に「組織を設け、…事実関係を明確にするための調査義務」と保護者への報告義務を課している。本条に基づき、各地で第三者委員会の設置が相次ぎ、その委員選考や予算措置等多数の問題が提起されつつある。

学校及び教職員の責務については、第8条で学校及び学校の教職員に対して、「学校全体でいじめの防止及び早期発見に取り組む」ことや、いじめの疑いがある場合には「適切かつ迅速にこれに対処する」責務が規定されている。具体的には「学校におけるいじめ方針の策定」（13条）、「学校におけるいじめの防止」（15条）、「いじめの早期発見のための措置（定期的な調査義務）」（16条）、「インターネットいじめ対策の推進」（19条）、「いじめ防止等の対策組織」（22条）、「いじめの事実の有無の確認を行うための措置」（23条1項）、「重大事件の学校による対処」（28条）等が規定されている。このように、いじめの対処については、方針を作り、いじめを防止し、定期的な調査を行い、組織を作って対処するという定型的な教育活動を学校に対して義務づけた。

しかしながら、いじめ対策に関わる教師や学校の裁量は現行法上でも許容されている。例えば教育上必要があると認める時は、学校教育法第11条の規定に基づき、適切に、当該児童等に対して懲戒を加えることが求められている。また22条で規定されているいじめ防止対策のための組織についても、その構成は管理職、生徒指導担当教員、養護教員等の複数の教職員と学校外の人材で構成することが基本となっているが、人数等は特に指定がなく、学校外の人材が含まれていない例も多い。このように、日本のいじめ対策法は学校内におけるいじめ対策について、その手続き面においては、法で統一的に義務化したのが、原則的にはその手続きは校内の人材においてなされることが前提とされており、また実際にいじめが発生したときにどのような教育的な指導を行うかについては、従来通り学校教育法の懲戒権を適用し、教師の教育的裁量に委ねる形である。

本研究において主な比較の対象とする韓国の「学校暴力予防および対策に係る法律（以下「学校暴力法」とする、2012年改定当時）」は、学校暴力の定義について「学校内外で児童・生徒²間に発生した傷害、暴行、監禁、脅迫、略取・誘引、名誉棄損・侮辱、強姦、強要、強制的な使い走りや性暴力、いじめ、

インターネットいじめ、情報通信網を利用したわいせつ・暴力情報等により身体・精神または物的被害を伴う行為」と行為を列挙する形での定義を採用している。

またこのような学校暴力が発生した際の被害者保護や、加害者に対する教育的措置についても規定がある。被害生徒については、専門家による心理相談や、一時保護、治療と治療のための療養等、加害者に対する措置としては被害児童・生徒に対する書面謝罪、報復行為の禁止、学校での奉仕、出席停止などが規定されている。

さらに、学校暴力事件が発生した後、児童・生徒に対し措置を決定し、その措置の事項を校長に要請するのが各学校に設置されている「学校暴力対策自治委員会」である。自治委員会は委員長1人を含む5人以上10人以下の委員で構成されるが、全体委員の過半数を父母代表にしなければならない。学校暴力が発覚してから、被害者の保護・加害者への教育的措置が取られるまでのプロセスは以下のようなものである。まず校内で学校暴力が発生したことを教師が発見または児童・生徒が申告するとその教師は校長や教師と相談教師で構成される学校暴力専担機構に申告する。そこで事案の調査をし、校長は自治委員会を招集し、調査や被害者・加害者の意見陳述等を得て実施委員会の場で措置を決定し、校長に通告する。校長はその通告に従って被害生徒の保護や加害生徒への措置を実施する。

双方の生徒と保護者が措置を受け入れれば、実施し、加害者の学校生活記録簿（内申書）に記載の上終了となるが、不服の場合には双方から再審請求等がなされることになる。

つまり、担任教師を含め暴力を発見した教師が専担機構に申告をした後は、一切関与しない・できないシステムである。これは2012年の法改正でなされたものであるが、韓国の学校暴力法は学校や教師の教育的裁量を一切認容しないことが主眼とされている。韓国においては、学校暴力の対策については、日本よりも強い法的な強制力があり、かつ児童生徒に対する措置と言う点からも厳罰主義（ゼロトレランス）の傾向が強い。加えて、教育的措置の決定権者の正統性は、日本の場合は教師の有する教育専門性に、韓国の場合は第三者による公明性によって担保される。

2 韓国語では、학생（学生）と表記されるが、適用対象が義務教育から中等教育までのため、本編では「児童・生徒」または「生徒」と訳出する。

このような両国の違いは学校教育活動の法化は学校教育活動の実際にどのような影響を及ぼすのだろうか。またそれは、東アジア教育圏の中で共通性を有するのか、それとも特異性が見られるものなのだろうか。

このような問いを明らかにするため、平成28年度獨協大学国際共同研究「学校教育活動の「法化」現象に関する東アジア比較研究－いじめ・学校暴力対策法制の展開を中心に－」は、開始された。各論考は本国際共同研究のメンバーである李定玫氏、金龍氏に加え、2020年1月11日に開催した公開研究会において登壇者であった宋峻杰氏の論考を中心に編集したものである。

李論文は2020年に改正された学校暴力法について論じたものである。日本よりも法改正のスピードが非常に早い韓国であるが、学校暴力法についてもその例外ではない。

上述の学校暴力自治委員会は、2020年法において廃止され、それぞれの地方教育庁に委員会が設置されることになった。また、一定程度の条件付きながら軽微な学校暴力事案については校長が独自に教育的措置をすることが可能になった。また、従来の厳罰主義（ゼロトレランス）から、修復的司法への転換の萌芽が見られるなど、理念的な転換が図られていること、しかしながら運営上多くの課題を抱えていることなどが明らかにされる。

宋論文は台湾のいじめ対策法について、その法化プロセスを明らかにしたものである。そこから明らかにされる特徴の第一は、いじめ対策法の発端が、日本は校内での暴力行為を中心とした複合的ないじめ、韓国は集団暴行事件であるが、台湾は、性的いじめであったことである。故に、いじめ法に先行して性的平等に関する教育法でいじめが規定されることになっている。

第二に、いじめが学校運営を侵害するものとして認識されていることと併せて修復的司法が法的に規定されている点である。実践ではさておき、法レベルでは日韓ともに被害者・加害者の個人を対象にしている。そのような両国にとって学習集団の侵害への対処として修復的司法が採用されている点は、実践面でも日韓両国にとって大きな示唆を含む。

金論文は本共同研究の課題である法化と学校との関係について検討したものである。

金はトイブナーの議論を援用しながら、韓国の、教育分野における「法の洪水現象」が何をもたらすかを論じている。詳細は本論に譲るが社会は個人や組織の現状で対応し切れていない現象に対して、法化という手っ取り早い手段の採用を政治家に強いる。その強制力の強さや社会的要求に従って、法を選択す

ることは簡単であり一定の効果は期待できる。しかし他方で、法と政策の無関心や、学校という社会での統合を困難にしているという現実がある。学校現場で生起するいじめという不都合かつ不可避の事象の解決策として、法（化）は最良の策と言えるのか改めて考えさせられる。

現時点での分析として、いじめ（学校暴力）法の違いは、第一にその法体系上の位置づけにある。韓国の学校暴力法は、当初事案が児童生徒間とはいえ、学校外での暴力事案であったこともあり、少年法の特別法たる位置付けとなったために、教師は学校暴力への措置において第一義的な行為主体・責任主体としては想定されなかった。また、この点については内申書等を巡って教師不信も根底にあったと推測できる。他方で、日本のいじめ対策法はその名の通り、学校内での明示的ないじめが発端であったため、従来教育裁判で蓄積されてきた学校の安全配慮義務の内容がいじめ対策として法定される結果となり、それゆえに一定の手続きを義務付けた上で、従来通り教師が主体として想定されたと言える。

そして教育措置の法化がもたらした影響については、少なくとも韓国においては、数多くの不服申し立て等の教育過誤裁判を誘発したことからわかるように、被害者・加害者にとっても禍根を残していることが2012年までの学校暴力対策法からの示唆である。また、日本においては、平常時のいじめ対策は教師の専門性に委ねられているためにその成否を問うことが難しい中で、組織設置と調査や措置が義務化されたことで、教師の多忙化に拍車をかけている。

また、韓国の自治委員会にせよ、日本の第三者委員会にせよ、学校内部の事象に外部者が関与することは法的公平性と審議プロセスの公明性を担保することと引き換えに、多大な負担と混乱をもたらす。このように両国のいじめ（学校暴力）対策は、教育専門性と外部者による公平性・公明性の相剋となりつつある。このような現状において、台湾や韓国の一部学校で導入実験が開始されている修復的司法は第三の道となりうるのかが今後問われることになるだろう。

（文責：小島優生）

韓国の学校暴力予防法の改正をめぐって*

李 定玫 (韓国檀国大学校)

1. はじめに
2. 改正学校暴力予防法 (2020年3月1日に施行) の概要
3. 改正学校暴力予防法の肯定的評価
4. 改正学校暴力予防法の限界と対策
5. 結論

1. はじめに

2020年3月1日から改正「学校暴力予防および対策に係る法律」(以下、学校暴力予防法)が施行された。既存の各学校に設置された学校暴力対策自治委員会(以下自治委員会)が教育支援庁の学校暴力対策審議委員会(以下、審議委員会)に代わり、被害生徒や被害生徒の保護者が希望していない場合でありかつ、2週間以上の身体的・精神的治療を要する診断書を発行されていない場合、財産上の被害がないかすぐに回復した場合、学校暴力が持続的でない場合、学校暴力の申告・陳述・資料提供などに対する報復行為がない場合は、校長が自主的に解決することができるよう、学校暴力予防法が改正された。これは、単純な物理的な接触事案も学校暴力対策自治委員会が招集されることで、審議件数が爆発的に増加し、学校のシステムが麻痺¹していることに起因して改正されたものである。2011年大邱で自殺した生徒の事件がきっかけとなって、2012年「学校暴力根絶総合対策」が発表され、学校暴力においてゼロトレランス (Zero Tolerance) が基本方針²とされ、2012年の学校暴力予防法が大々的に改正された。特にこのとき出てきた代表的な対策が学校内外の隠れている学校暴力を明らかにすることであり、学校暴力根絶という趣旨のもと加害生徒のための処分を義務づけて、これらの処分は、迅速に行われなければならないという主張の

*本稿は、既発表の拙稿である、李定玫『刑事政策』第32巻 第1号、韓国刑事政策學會(2020年)159-188頁を修正、要約したものである。原文は注1のとおりである。また本文内の「生徒」は小・中・高等在籍者の総称として使用する。

1 <http://d.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3512978> (最終ログイン:2020.4.2)

2 ジャンジュンオ「学校暴力の家庭・学校要因と短期対応方案」『学校暴力危機に対する短期的対応方案セミナー資料集』2012.7.11. 韓国刑事政策研究院、11頁。

もと、校長³は14日以内に加害生徒のための措置を実施することとした（旧学校暴力予防法第17条第6項）。一方、学校現場での学校暴力の縮小・隠蔽を防止するために、校長や教員を懲戒することができる法的根拠（学校暴力予防法第11条第10項）を設けて、自治委員会を四半期ごとに義務付けた（学校暴力予防法第13条第2項）。また、学校の暴力再発防止のため、加害者の保護者を特別教育に参加させることにし（学校暴力予防法第17条第9項）、加害事実を学校生活記録簿に記載されることとした。これは「学校生活記録の作成と管理指針」（教育科学技術部訓令）第7条第3項⁴に規定されたもので、当時も大論争⁵があった。しかし、学校暴力の効果的な予防策という期待から、結局各学校で実施された。ところが現在にも学校暴力は依然として存在し、学校生活記録簿と関連して、再審と行政審判、行政訴訟が急増するなど、多くの副作用⁶を生み出した。学校暴力は、他の事案とは違って、被害者・加害者の区別がより困難な場合が多い⁷。したがって、加害者と被害者に二分して、いつも加害者は悪人、被害者は犠牲者と言うことができないのが学校暴力である。小学校では、あだなを呼ぶことが学校暴力とされて自治委員会が開かれ、行政審判まで行った事例もある⁸。この事例は、担任の先生が最初にあだなを呼ぶなど危機を造成したことであり、「加害」生徒が学校暴力の認識があったのだろうかという疑問が残る。メディアで言及される学校暴力はほとんど刑事的制裁を受けるような、過度な事案が多い。このような事案は、犯罪という認識と故意で認容がされている場合がほとんどである。しかし、実際のメディアに報道されている学

3 現学校暴力予防法第6条では教育長（教育支援庁の長）は14日以内に加害生徒のための措置を実施するようにした。

4 「特記事項」欄には、学籍変動の理由を記入する。特記事項のうち、学校暴力と関連事項は、「学校暴力予防法」第17条に規定された加害生徒のための措置を記入する。

5 「学校暴力加害事実の学生部の記載は、学生の教育を受ける権利と一生を左右する烙印効果など、学生の人権制限に関連するので、法律すなわち委任立法で定めるべきだがそれがなく、ガイドラインの限界を超えている」という主張がある。ユンゲヒョン他『学校暴力予防及び対策に関する法律に対する立法評価』韓国法政研究院、2012、132頁。

6 これに対して短期的に学校暴力を防ぐことができているか分からないが、訴訟の頻発、教育目的の消滅、選別的な学生部の記録などの副作用があると予想したものとして、ユンゲヒョン他、前掲書171頁参照。

7 <http://law.ice.go.kr/ice/adjudge/precedent.jsp> 2020. 3. 23. 2020-9号

8 https://www.simpan.go.kr/nsph/sph315p.do?prgn_claim_id=40&claim_ty_code=C0002000&claim_rs_code=009001000&claimCaseAt=1&cmitUseDbDiv=&cmit_id=100020000（最終ログイン：2020.4.2）

校の暴力以外にも、あだ名で呼んで学級交換処分を受けて行政審判まで来る場合もある。このような事案がすべて申告対象になって、自治委員会が開かれ、再審と行政審判の対象となることから、学校で学校暴力事件担当の教師は事件の調査から自治委員会招集、結果報告に加害者・被害者の親から受けた精神的ストレスなど、教師の業務の中で忌避されるナンバーワンの仕事となった。消しゴム投げ行為、椅子をひく行為などは、小学生にはいたずらと考えられているように、まだ加害の認識がない場合は多い。そのような場合も書面での謝罪(1号)などの措置を受けて学校暴力の烙印を押されている。これを防止するために、保護者は過ちを縮小して正当化する方法を教える。今、学校暴力予防法が改正されて、自治委員会は教育支援庁審議委員会に取って代わり、軽微な暴力事案は校長による解決法に変わった。今後の学校は、学校暴力関連の事務的な書類の重い負担から抜け出し、教育面で加害生徒にどのように責任を持って反省させるか、ということと、被害生徒にトラウマとならないように注力しなくてはならない。

改正学校暴力予防法第12条、第13条では、従来の学校内自治委員会の審議を教育支援庁審議委員会に移管した。これまで学校が学校暴力において審判の役割をしながら直面した多くの問題を解決されることが期待される。これは、学校が審判の立場がない当事者に戻ることを意味し、教育的次元としての復帰を意味する。本稿では2. で2020年3月1日に施行された改正学校暴力予防法の主な内容を意義とともに述べる。3. で改正学校暴力予防の肯定的な面を、4. で改正学校暴力予防法の限界と対策についての回復の観点から述べて、5. 結論でこれをまとめる。

2. 改正学校暴力予防法の概要

1. 改正学校暴力予防法の主な内容

改正学校暴力予防法の主な内容は、第一に、学校暴力の関連事項を審議するために学校においた学校暴力対策自治委員会を廃止し、教育支援庁に学校暴力対策審議委員会を置くようにしたことである。自治委員会の保護者委員の専門性の議論に基づいて、保護者委員を過半数から全体委員の3分の1以上に割合を減らした。第二に、被害生徒とその保護者が学校暴力対策審議委員会の開催を希望しない軽微な学校暴力の場合、学校の長が学校暴力事件を自主的に解決することができるようにするが、その結果を学校暴力対策審議委員会に報告することにして隠蔽は防止しつつ、学校の自律性を確保した。第三に、学校暴力

対策審議委員会で学校内の懲戒処分を受けた場合、学校生活記録簿の記載を条件付きで留保させた。これは保護者が生活記録簿の記載を緋文字のように考えて、必死にこれを防ぐために、再審と行政審判を提起⁹して、法的紛争が長期化したためである。これを改善するために校内善導型措置については、記載を留保するが、措置を忠実に履行しない場合や、2回以上の措置を受けた場合には以前の措置を含む生活記録簿に記載するようにした。第四に、学校暴力対策に異議がある被害生徒は地域委員会に、加害生徒は懲戒委員会に訴え出るという再検討二元化問題、つまり再審と行政審判という不服手続の重複問題を解決するために被害生徒と加害生徒の両方が審議委員会の異議手続きで「行政審判法」に基づく行政審判を請求することができるようにした。以下では、改正学校暴力予防法を学校暴力対策審議委員会、学校長による解決、加害者の学校生活記録簿条件記載留保、行政審判に関する内容を主な条文と一緒に見てみることにする。

2. 学校暴力対策審議委員会の決定

(1) 加害生徒の措置

学校暴力予防法第17条に従って、審議委員会は、被害生徒の保護と加害生徒の善導・教育をするために加害生徒については、次の各号（1. 被害生徒に対して書面謝罪、2. 被害生徒及び申告・告発した生徒に対する接触・脅迫・仕返し行為禁止 3. 学校奉仕 4. 社会奉仕 5. 学校外の専門家による特別教育履修・心理治療 6. 出席停止 7. クラス替え 8. 転校 9. 退学）のいずれかに該当する措置（数個の措置を併科する場合を含む。）を行うことを教育長に要請しなければならない。ただし、退学処分は義務教育課程にある加害生徒に対しては適用しない。

(2) 被害生徒の保護

学校暴力予防法第16条により、被害生徒の保護が加害生徒の措置よりもさらに重要であると言える。審議委員会は、被害生徒の保護をするために必要であると認めるときは、被害生徒に対し、次の各号（1. 学校外の専門家による心理相談・アドバイス 2. 一時保護 3. 治療及び治療のための療養 4. クラス替え 5. 削除 6. その他、被害生徒保護のための措置）のいずれかに

9 <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4344527&ref=D>（最終ログイン：2020.3.8）

該当する措置（数個の措置を併科する場合を含む。）を行うことを教育長（教育長がない場合、第12条第1項に基づいて条例で定めた機関の長にする。以下同じ）に要求することができる。ただし、学校の長が被害生徒の保護をするために、緊急であると認めた場合や、被害生徒が緊急保護の要請をする場合には、第1号、第2号及び第6号の措置をすることができる。この場合、学校の長は審議委員会に直ちに報告しなければならない。このとき、第1号から第3号までの①学内外の専門家による心理相談やアドバイス、教育監が定める専門心理相談機関で心理カウンセリングやアドバイスを受けるためにかかる費用2年分（補償審査委員会審議で1年の範囲で延長可能）②定められた機関で一時保護を受けるためにかかる費用の30日分、③治療や治療の相談などに使用されている費用は、加害生徒の保護者が負担しなければならない。ただし、被害生徒の迅速な治療をするために学校の長や被害生徒の保護者が希望する場合には、学校の安全共済会や市・道教育庁が負担し、求償権を行使することができる（学校暴力予防法第16条第6項）。

これらの被害の補償期間は、「学校の安全事故の予防と補償に関する法律」（以下、学校安全法）施行規則第9条の3（執行基準等）に応じたものである。①法第53条第2項に基づいて、学校暴力の被害生徒の相談や治療期間は2年、一時保護の期間は30日である。ただし、追加の治療などをするために学校暴力の被害生徒と保護者が要求している場合には、法第58条第1項に基づく学校安全控除補償審査委員会の審議を経て、1年の範囲内で相談や治療期間を延長することができる。②第1項に基づく学校暴力の被害生徒と保護者は治療費などの請求書を作成して共済会に提出しなければならない。③共済会は、学校暴力の被害生徒のための治療費などの支給を決定する前に、学校長が作成して提出した資料などを介して、事実関係を確認し、必要な場合には、関連する専門家の助言を受けることができる。

一方、第4号のクラスの移動の場合は、継続的な学校暴力の状況と精神的な傷から抜け出すために被害生徒を同じ学校内の他のクラスに所属を移す措置である。被害生徒側は、新しいクラスに適応する負担があるので、対策決定において被害生徒と保護者の意見を積極的に反映されることが望ましい。第5号の既存の転校勧告措置は削除された。被害者が望まない転校をすることが不合理とされたためだった。第6号は、その他被害生徒の保護をするために必要な措置として、学校暴力の被害の種類や年齢特性などを勘案し、必要に応じ指定病院などの医療機関、法律救助公団のような法律救助機関の連携、学校暴力関連

機関等に必要な協力と支援要請などを行うことができる。被害生徒の場合、学校長が認める場合（診断書、医師所見書など客観的な理由）、その措置に必要な欠席を出席日数に算入することができる（学校暴力予防法第16条第4項）。他にも、法律第12条に基づく審議委員会の開催と同委員会学校暴力の被害生徒の保護措置の要求、以前に学校暴力の被害者が学校暴力で引き起こされる被害で出席できていなかったことを学校の専担機構の調査及び確認を経て学校の長が認めた場合には、出席（「学校生活記録の作成と管理指針」別表8）で処理することができる。

被害生徒に保護措置を受けたという事実自体が成績評価など不利益に作用しないようにしなければならないため（学校暴力予防法第16条第5項）、被害生徒が欠席になってやむを得ず成績評価のための試験が受けられなかった場合でも、学校学業成績管理規定に基づき、不利益がないように措置しなければならない。被害生徒のための保護措置などで被害生徒が欠席になる場合、学校の長は家庭学習のためのサポートなど、教育上必要な措置を設けることが望ましい¹⁰。

3. 軽微な問題の校長解決

学校暴力政策の失敗の主な原因となったのは、軽微な事案であった。軽微な事案の場合の校長解決の要件は、まず被害生徒とその保護者が学校暴力対策審議委員会の開催を希望しない軽微な学校暴力でなければならない。学校暴力予防法第13条の2に基づいて、①2週間以上の身体的・精神的治療を要する診断書の発行を受けていない場合、②財産上の被害がないかすぐに回復した場合、③学校暴力が継続していない場合、④学校暴力の申告、陳述、資料提供などへの報復行為がない場合¹¹、校長が独自に解決することができている。

このとき、学校長は①被害生徒とその保護者の審議委員会の開催要求の意思

10 教育部、『2020年改訂版学校暴力事案処理ガイドブック』、7頁。

11 これに対して、具体的に、①被害生徒側が学校に診断書を提出した後は、診断書を回収するのは不可能で、②財産上の被害の復旧状況は専担機構での審議前に財産上の被害が回復されたり加害関連生徒の保護者が被害に関連生徒の保護者に財産上の損害を回復して与えることを確認してそれを被害関連の生徒、保護者が認めた場合、③持続するかどうかは、被害関連の生徒の記述がなくても専門担当教員が普遍基準を使用して判断して、④学校暴力の申告、陳述、資料提供などの報復行為がない場合は、加害関連の生徒が措置された事案や調査の過程にある事案と関連して報告し、陳述、証言、資料提供などをした生徒に学校暴力を行使した場合は報復行為と判断することができる。教育部、前掲ガイドブック、97頁参照。

を书面確認し（学校暴力予防法第13条の2第2項）、②学校暴力の軽重について専担機構で書面による確認や審議を受けなければならない、校長による解決となると、遅滞なく、これを審議委員会に報告しなければならない（学校暴力予防法第13条の2第2項）。学校長は被害生徒と加害生徒の間で学校暴力が再び発生しないように努力し、必要な場合には、被害生徒・加害生徒とその保護者との間の関係の回復プログラム¹²を運営することができる（施行令第14条の3）。一つの学校暴力事案で加害生徒が複数人の場合、加害生徒全員、要件に該当する場合に限り、学校長によって解決ができるようにした。

4. 軽微な事案の学校生活記録簿記載留保

学校暴力の加害生徒が学校暴力対策審議委員会で書面での謝罪（第1号）、被害学生の申告・告発に対する接触・脅迫・報復禁止（第2号）、校内奉仕（第3号）の措置を受けた場合、記載留保の対象となる¹³。これは、加害生徒が同一学校級において、他の学校暴力事案で加害生徒の措置を受けていない場合、（小学生は措置を受けた日から3年が経過した場合）に限って条件付きで記載しないことを意味する。ただし、当該学生が同一学校級で、他の学校暴力事案に加害生徒として措置を受けた場合には、以前の措置を含めて記載する。審議委員会が定めた履行期間内に措置を履行しないならば、措置事項を記載した後に実施しても、記載内容は維持されるものである¹⁴。

3. 改正学校暴力予防法の肯定的評価

1. 学校の当事者性回復

改正学校暴力予防法は、現実の問題を反映する方向に改正された。特に急増する学校暴力事件で、学校の教育現場が崩壊する状況¹⁵を把握して、学校の外に審議機関を移転したのは、肯定的に評価できる。過去の学校は、学校暴力の

12 校長による解決のために、事件が起きたクラスでの関係回復を目的とした教育活動、教育支援庁の学校暴力葛藤調整諮問団、教育支援庁の現場支援団、教育支援庁のクラス共同体関係回復プログラムを準備し、学校で利用している。教育支援庁の葛藤調整プログラムもある。イグンヨン、『「学暴法」改正以後学校暴力対応現況分析及び現場安着方案模索』、京畿道教育研究院 研究結果報告書、2020・12、64、126頁。

13 条件付き留保管理台帳は、専担機構で管理する。教育部前掲書、79頁参照。

14 教育部前掲書、105頁。

15 これは、大統領府の国民請願<https://www1.president.go.kr/petitions/213171>でも確認できる。

当事者であるにもかかわらず、判断者の役割に重点を置いた。いかなる要因によって学校暴力が発生したか、予防のための方法は何か、という当事者としての反省が必要であるにもかかわらず、生徒を加害者・被害者に分けて、調査して、判断して、懲戒した。改正により、学校は当事者の役割に戻って反省して再び学校暴力が起こらないように予防することに努力しなければならない。

2. 隠蔽・縮小防止対策がある校長による解決

旧法では、学校暴力の隠蔽や過小評価の問題のためにいたずらによる身体接触など軽微な行為（消しゴム投げ、椅子ひきなど）も学校暴力申告があれば、すべての自治委員会の審議対象とされていたのに比べ、改正法では被害生徒と保護者の同意がある場合、学校長による解決に改正された。今回の改正は、このような次元で軽微な学校暴力に対しては校長による解決をさせることに対して学校暴力の縮小・隠蔽を警戒した。学校の長が学校暴力の存在を認知した場合、遅滞なく専担機構や所属教員に対し、加害と被害の事実を確認させ、専担機構にとって、学校長による解決ができるか審議するようにして、学校暴力の縮小、隠蔽疑惑を防止するようにした。また、被害生徒とその保護者が審議委員会の開催を希望しなかったわずかな学校暴力の場合にも、学校の長が学校暴力事件を独自の解決しながら、遅滞なく審議委員会に報告するようした。

4. 改正学校暴力予防法の限界と対策

1. 学校暴力業務の負担

(1) 事案の調査

学校から教育庁へ移管されたが学校暴力事案の調査は、各学校であることに変わりはない。学校暴力担当教師は117や学校暴力申告センター、生徒、保護者等の届出で学校暴力事件の発生を認知すると、業務担当者は、申告受理された事案を学校暴力申告受付台帳に記録し、校長に報告して、担任教師に通知した後、関連の保護者に通知し、教育支援庁に48時間以内に報告しなければならない。そして校長による解決がなく、審議委員会の開催要求をするには、教育支援庁に公文を発送して、学校の暴力専担機構の審議結果報告書、関連生徒と目撃生徒の確認書、(被害生徒、加害生徒) 緊急措置レポート、学校暴力事案調査報告書、保護者確認書、被害・加害生徒保護者個人情報など審議委員会に必要な書類を提出しなければならない¹⁶。学校暴力事案の調査時には、①深刻性②持続性③故意④反省程度⑤和解程度⑥加害生徒の善導の可能性⑦被害生徒が障

害のある学生であることかどうかを確認¹⁷されなくてはならない。

(2) 専門担当機構

学校暴力対策自治委員会はなくなったが、専門担当機構（以下 専担機構）は存在している。学校暴力事案の調査を完了したら、専担機構で校長による解決事案かどうか審議する（学校暴力予防法第14条第4項）。もし、そこで校長による解決事案と判断されれば、被害生徒と保護者の書面による確認を経た後、同意する場合は校長による解決となり審議委員会に報告することになる。専担機構の構成権者は校長であり、メンバーは、教頭、専門カウンセラー、保健教師と責任教師（学校暴力問題を担当する教師）、事件と関係ない保護者（以下親委員）などである。このとき、保護者はメンバーの3分の1以上が必要である（学校暴力予防法第14条第3項）。例えば、専担人員が5-6人であれば、親委員が2人以上、7-9人であれば、親委員が3人以上、10人以上であれば4人以上が必要になる。親委員は、学校運営委員会で推薦された人の中から、校長が委嘱する（施行令第16条）。審議方法、業務分掌、親委員の任期等の専担機構の運営に必要な事項は、校長が定める。申告受付などによる事件認知後14日間以内に審議を完了し、学校長自体を解決するかどうかを決定するようにする。ただし、必要な場合学校長は7日以内に審議を延期することができる¹⁸。

(3) 学校暴力業務の難しさと対策

第一に、学校暴力事案の調査の過程で、手順を正しく守らなかったとか、調査を強圧的にしたとか、調査の過程で叱ったとか、誤った持ち物検査をしたなどの場合、学生人権条例違反などの理由で訴訟や、監査処分を受けることもありうる¹⁹。このような状況を防ぐためには、学校暴力予防法と施行令、ガイドラインを熟知した状態で、学校暴力を調査しなければならない。

第二に、学校暴力責任教師は担任、教科の教師、生活指導教師の役割と一緒に苦情受付、行政事務官の役割、カウンセラーの役割、裁判官の役割を同時にせざるを得ない。また、迅速な加害生徒措置政策により、短い時間内で処理し

16 教育部前掲書、60頁。

17 教育部前掲書、97頁。

18 教育部前掲書、30～47頁。

19 ワンゴンファン他、『学校暴力から学校を救え』、エデュニティ、2019、41頁。

なければならない。過去には、一学期に3-5件、多くは10件以上の学校の暴力事案を、2週間以内に、迅速かつ正確に処理する必要があったので、他の仕事は、ほとんど中止して学校暴力処理業務をした²⁰。そのため、学校暴力業務はインセンティブがあっても忌避される業務とされ、1-2年目の若手教師や非正規職の教師が学校暴力関連業務を担当している。これらの慣行は、学校暴力関連の若い教師の燃え尽き（Burn out）症候群を引き起こし、教師や教師集団を瓦解させるおそれがある。これらの事態を防ぐためには、教師間のコミュニケーション窓口が必要であり、学校暴力業務をマニュアル化することが重要である²¹。第三に、『学校暴力から学校を救え』という本にあるように、裁判官は被害者、加害者と一緒に生活するわけではないが、教師は生徒を調査し、行動を裁判しながらも、判決が下された後も、生徒と一緒に生活をする²²。

学校暴力関連の人員が少なくても問題を調査する教師、相談する教師は、教育の目的のため分離されるべきである。ラポール（Rapport）を形成してこそ真実を明らかにすることができ、教育相談も成功することができる。関係の回復は、被害者、加害者の問題だけでなく、教師との関係でも重要である。

2. 学校暴力事案の調査でのあいまいさ

(1) 場面に応じた加害者・被害者区分

学校暴力においては加害者・被害者の区分が難しい時が多い。数ヶ月間いじめを受け続けた被害者が、これに耐えきれず一度だけ相手を殴った場合は誰が学校暴力の加害者であろうか、被害者であろうか。「学校暴力事案受付レポート」には、「関連生徒」で表記することとされているが、「学校暴力申告受付台帳」には、受付事実に基づき、被害生徒と加害生徒に区分する²³。よって、学校暴力事案を調査するとき、加害生徒と被害生徒を区別する必要がある。しかし、これらの区分は、映画を見るとき、全体の流れは見ずに、最も暴力的なシーンを映した数枚の写真を取り出して判断するのと同じようなものだ。背景と文脈がすべて消えた暴力的なシーンだけを前にすると私たちが判断できる領域は狭くなる。視野が狭くなると敵意を持つようになり、加害生徒を理解しよう

20 ワンゴンファン他前掲書、89頁。

21 ソンヒョンホ他『教師119』エデュニティ、197-203頁。

22 ワンゴンファン他前掲書、78頁。

23 教育部前掲書、91-92頁。

とするいかなる試みも容認されない²⁴。特に「罪を憎んで、人は憎まず」という格言にも関わらず、学校暴力事案では加害生徒処罰に焦点が当てられている。<事例1>

甲と乙は、A高校1年生の生徒であり、当初は乙が加害者であった。A高校の学校暴力対策自治委員会は、2016年12月に第6回自治委員会を開き、「第4回委員会の議決後、乙が甲に提供した謝罪の手紙に、本気の謝罪が含まれていないとして、甲が他の者が数名いる席で、笑い、馬鹿にした事案」についての会議を開催して、甲に対し、乙と申告・告発した生徒のための接触・脅迫と報復禁止、甲と保護者に特別な教育履修を実施させることを議決した²⁵。

この事例の場合にも、誰が加害生徒であり、誰が被害生徒なのか曖昧である。第4回委員会で加害生徒だった乙は、第6回自治委員会で被害生徒となった。この事例は、行政訴訟まで続いた。被害生徒だった甲がこの謝罪の手紙を受けて真正性が感じられないとし嘲笑した理由で学校暴力と認定されたものである。乙としては甲がこの自分の謝罪を受け入れず、感情が傷つくことがあったが、認定事実に照らしてみると、甲が積極的に嘲笑とは認定が難しく、謝罪の手紙に心がこもっていないと言ったことは、「人の社会的評価を低下させるほどの抽象的な判断や軽蔑的な感情の表現」として侮辱罪に該当すると見ることも難しい。結局、甲の行為は、学校暴力でないと判断され、甲に対する処分は取り消された²⁶。

(2) 文脈に応じた加害者・被害者区分

事案の調査の過程で、審議委員会の決定まで場面だけ見ず、文脈を考慮した加害・被害の区分を提案する。事案を徹底的に分析していないと、これらの加害・被害の区分は不可能である。しかし、時間と努力を費やして、全体の状況を分析すれば加害生徒と被害生徒を区別し、学校暴力関連の事件の悔しさが解消され、必要のない不服手続きが提起されなくなる。そして双方向性のある学校暴力の場合、加害生徒・被害生徒の区分をなくし、双方という区分を作成することが望ましい。

24 ワンゴンファン他前掲書、58-59頁。

25 パクビョンチョル、『学校暴力の最終解法』法律&出版、2019、125頁。

26 仁川地裁学校暴力対策決定取り消し決定 2017請求316。

3. 審議委員会の能力

(1) 学校暴力対策審議委員会の人員と構成の問題

学校ごとに設置された学校暴力対策自治委員会が学校暴力対策審議委員会とされると、相応の人材や能力が教育支援庁で必要となる。教育部によると、全国の教育支援庁に審議委員会担当奨学官1人ずつが配置されるように、調整を図るとしている²⁷。しかし、一線の学校暴力担当奨学官が指摘するように、奨学官一人では足りない²⁸ ²⁹。すなわち、学校暴力対策にあり、学校ごとにあった学校暴力対策自治委員会が学校暴力対策審議委員会に変わることは、歓迎すべきかもしれないがこれに対する教育部と教育支援庁の準備が不足している。パクギョンミ国会議員室のプレスリリース（2019.10.2）では、審議委員会予想開催回数を支援庁別に予想した。それによれば、ソウル、釜山、光州、大田などは週8件から10件程度の審議となり、そのために一日に2件以上の審議となる。専門家と審議委員は毎日教育支援庁に出勤することになるだろう。また委員の人材プールとして50人確保といっても、週に一度は教育支援庁審議委員会に行くことになり果たしてこのようなことが可能かどうか、シミュレーションの下に人材を補充したのか疑問である。一方、施行令第26条で審議委員会委員の除斥・忌避・回避制度があるがしかし、親委員の学校級別配分、学校別手配ガイドラインなどはない。審議委員会の保護者をどのような手続きを介して選抜するのかも決めておかなければならないだろう。

また、審議会の専門知識は、弁護士のキャリアや医師の資格があるからといって担保されるものではない。日本の第三者委員会が中立性、専門性、公正性のため、学校外に設置されているにもかかわらず成果を出せない理由は、これらの委員の専門性が落ちるからである。専門知識は、経験から出てくるものであり、経験は、相応の価値を認められなければならない。日本の教育法の専門家は、様々な専門家を確保するためには、十分な手当と旅費も支給されるべきだとした³⁰。日本は、第三者委員会の中立性のため事件が起きた自治体以外から委員を委嘱する方法をとったが、むしろ機動性と会議運営側の面での副作用

27 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190911161400004>（最終アクセス：2020.3.8.）

28 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190911161400004>（最終アクセス：2020.3.8.）

29 http://uri-i.kr/v2/bbs/board.php?bo_table=ad&wr_id=168（最終アクセス：2020.3.8.）

30 他の自治体に行くことになれば、交通費等裁判費用も多くかかり、それに比較して審議委員の手当等は多くないため、審議委員の犠牲を強要することになっていると指摘した。市川須美子、「いじめ法制の東アジア比較」獨協大学国際共同研究会レジュメ、5頁。

のみ生み³¹、このような方式が、むしろ専門家の参加を阻害する要素として定着した。現在施行令で手当と旅費を規定しているが、これらの予算が自治体で確保できるかは疑問である。奉仕や犠牲を強要するような制度が定着するはずはない。

2020年はコロナウイルスのため、登校日が少なかったためか、学校暴力の事例も少なく、まだ、教育支援庁の審議に関する問題もない。

(2) 審議委員会と学生の権利

学校別で自治委員会が実施されるときには放課後に招集され、被害生徒と加害生徒などの学習権の侵害が少なかった。保護者と教師は奉仕する心で放課後の時間を費やしたが、今後、各教育支援庁で学校暴力対策審議委員会が開催されれば、被害生徒と加害生徒の学習権の侵害が懸念される。これを回避するために、校長の許可を受けて欠席する場合に出席扱いができることとされているが、出席は認められても授業を受けられないことには変わりはない。教育支援庁の公務員の権利と生徒の利害衝突も生じている。支援庁の職員は公務員であるため、勤務時間内に審議委員会の開催をするが、その時間は、授業時間である。生徒の学習権は保障されなければならない、対策が必要である。一方、審議委員会の開催場所については、被害生徒と加害生徒の不要な接触を防止するために控室を分離運営することを勧告しているが³²、実際にこのような待機場所が分離されているかどうか確認した後、学校暴力対策委員会が実施されるべきである。2020年、小学校の場合は放課後、大抵午後3時頃、中学・高校では午後5時頃、開催されたが、これもコロナ禍により先行きは不透明だ。

また、教育支援庁で実施されている関係で、学校暴力事件の処理が過去よりも多くの遅延が発生するだろう。校長による解決なのかどうか審議した後、学校の要請があれば、21日以内に審議委員会が開催されることが原則であるが、状況に応じて、7日間以内に延長も可能³³にするための手順は、過去よりも多くの審議が延長されることが予想される。

過去には、2週間以内に学校暴力対策自治委員会が開催されて、すぐに措置

31 勝井 映子、加藤 慶子、木下 裕一、小西 智子、三木 憲明、横山 巖、小野田 正利、〔座談会〕「いじめ重大事態の第三者委員会の姿を問う」『季刊教育法 197』2018年6月、8頁。

32 教育部前掲書、59頁。

33 教育部前掲書、59頁。

がとられることに焦点が置かれていたが、今後は校長による解決を含む、関係回復に重点をおかなければならない。

4. 学校生活記録簿に記載留保の問題

学校生活記録簿に加害措置を記載することは、加害生徒の人権を侵害するおそれがある。しかし、これに対する憲法裁判所の意見は合憲だった³⁴。「学校暴力関連措置を学校生活記録簿に記載して保存することは、加害生徒を善導して、教育できる便利な情報であり、特に上級学校進学資料として使用されることで、学生に警戒心を高めさせることで、学校暴力を予防し、再発を防止するためには最も効果的な手段」であるとされた。

改正学校暴力予防法では、加害生徒に反省の機会を与えて、生活記録簿の記載をめぐる法的紛争を緩和しようと、書面の謝罪（第1号）、接触・脅迫・報復禁止（第2号）、校内奉仕（第3号）の措置を受ける場合、条件付きで記載を留保するようにした。その条件は、初・中等教育法施行規則第21条第2項1号に基づいて、1号-3号の内容の措置を履行していない場合、2号では、その生徒が1号-3号に基づく措置を受けた後同じ学校に在学する間、（小学生の場合、その措置を受けた日から3年以内の範囲で同じ学校に在学する）他の学校の暴力事件で同じ措置を受けた場合に記載するようした。

5. 処罰の観点がない回復の観点から限界を克服

(1) 立法で解決されることはない

加害生徒は学校生活記録簿に自分の記録が残ることを予想して、その状況でどのように責任を取るか考えるのではなく、どのように切り抜けるかを工夫することになる。誤りを否定して、縮小して、正当化する。学校暴力で私たちが堅持しなければならない姿勢は、正当な報復ではなく、正当な貢献である。加害生徒に罰ではなく、加害行為に対して責任を認めて³⁵、繰り返さない義務があるということを認知させなければならない³⁶。

34 憲法裁判所2016.4.28. 2012ホンマ 630 決定。

35 ハワードゼア/ジョギュンソクほか訳、『回復的正義を実現するための司法の理念と実践』KAPB、2015、21頁。

36 ハワードゼア/ビョンジョンピル訳、『回復的正義の批判的争点』韓国刑事政策研究院、2014、69-70頁。

以下は、報復的定義と回復的定義を比較した表である³⁷。私たちは、今までどこに焦点を当てており、どの方向に進むべきかの方向性を提示する。

<表1>の定義（Justice）のための理解

報復的正義	回復的正義
非難確定中心	問題解決の中心
過去に焦点	将来に焦点
痛み賦課原則	原状回復・賠償原則
違いを強調	共通性のナビゲーション
犯罪者に焦点・被害者は無視	被害者の要求が中心
手順が疎外を助長	手順の目的は和解

学校暴力対策の最終目標は、壊れた関係を回復させることであり、これは烙印強化によっては、絶対に不可能である。処罰が被害生徒側のニーズ（Needs）とは無関係なものであれば反対しなければならない。被害者のニーズを知るためには、被害者にプログラムに参加するよう説得することではなく、プログラム参加のための真の同意³⁸を得、参加するように共感してもらうことが重要である。被害者が希望するところは心からの謝罪である。そして残りは保険のような安全共済会を通じた治療で回復を助けることになる。

今後施行される改正学校暴力予防法は学校暴力を処罰の観点ではなく、関係回復の観点から運営されるべきである。この点は、学校暴力予防法施行令第14条の3にも記載されている。しかし、関係回復は立法によって解決されるものではない。実践がなければならず、実践は視点の切り替えにかかっている。学校暴力で処罰は手段であるのに対し、回復は目的である。被害と社会的不安を回復することが重要である。処罰は、回復を達成するための最も適切な方法ではない。痛みの総量を倍にさせることでバランスを回復する代わりに、痛みをなくす方法で被害を回復することが重要である。処罰の脅威が被害と補償に関する真剣なコミュニケーションを不可能³⁹にするためである。

37 詳しくはキムヘジョン、『代替罰論』PNCメディア、2017、301頁の表を参照。

38 回復的司法の同意の重要性について詳しく、ジョギュンソク・ギムジェフイ、「少年保護観察に回復的司法プログラム実践のための提言」、『刑事政策第31巻第1号』2019、355頁。

39 ハワードゼア/ピョンジョンピル訳前掲書、62頁。

(2) 被害回復のためのシステムの改善

学校ではなく、教育支援庁審議委員会の加害生徒措置の決定は、客観的であり、無味乾燥に行われるかもしれない。専門性が保証されるとしても、学生の生活が具体的にわからないので、適切な関係回復のための措置が行われているかという疑問が残る。システム的には確かに被害回復をすることができるようにしなければならない。

1) 学校安全法の安全共済会支給対象拡大

学校暴力は、被害生徒の生活だけでなく、被害生徒の家族の生活も破壊する。特に被害生徒が自殺した場合は、その家族、親はもちろん、兄弟・姉妹の生活まで破壊される。これらの点を考慮して、保護者と家族の相談支援もするならば被害を多少なりとも回復できる。直接的な被害で発生する医療費のほかに薬剤費など付帯費用を補償範囲に含める必要がある。現在の治療費の支払い期間が現行の最大3年(2年+1年)であるが、保険算定と同様の方法で治療期間を考慮して延長する案も検討されるべきである。

つまり、学校暴力予防法だけでなく、学校安全法も改正して、全体的な被害回復を図らなければならない。これまでの学校安全法第36条第4項にしたがって、学校暴力予防法第16条審議会の措置の後、1～3号の処分のみ認めた。審議委員会の措置をしない校長による解決の場合にも、治療する必要がある場合は、学校安全法の対象に含めなければならない。2週間以上の精神的・身体的診断書の発行を受けていない場合でも、後で精神的ダメージやストレスが発覚する例もある。この場合にも、治療は必要であり、補償を受けることができよう。学校安全法の安全共済会支給対象を拡大しなければならない。診断書を提出せずに校長による解決で解決したとして、学校暴力の被害を受けたのに、自分の費用で治療すれば公平性が担保されない。

2) ヘマルウムセンター⁴⁰

学校暴力の被害者が行くことができる寄宿型専門機関にヘマルウムセンターがある。教育部が指定して、全国17の市・道教育庁の代替教育委託指定を受けて運営している学校暴力被害生徒と保護者のための全国単位の心理・芸術の癒し機関である。このセンターを利用した被害者の満足度は、研究を介して証明

40 <http://uri-i.kr/v3/> (最終アクセス：2020.3.8.)

された⁴¹。被害者が行くことができるWEEスクールがあるが、加害生徒たちが一緒にいることで、安定感を持っていない場合があるようだ。したがって、ヘマルウムセンターのような学校暴力の被害者専門機関の設立が継続的に拡大しなければならない。これらの寄宿型学校以外にも、被害者のための通学型の学校も設立しなければならないだろう。

(3) 関係の回復のためのシステムの改善

1) 感情的な暴力の増加に伴う学校暴力予防プログラム－オウリム（付き合い方・相性）プログラム－⁴²

オウリムプログラムは、感情的な暴力が増加している際の関係の回復に良い示唆を提供する。さらに、最近増加傾向にある小学校の学校暴力、特に低学年に効果的であることが検証された⁴³。2018年学校暴力予防オウリムプログラム運営の学校対象の事前・事後調査の結果、コミュニケーション、紛争解決、感情調節能力、学校暴力許容度（学校暴力を許容しない態度）が向上するなど、学校暴力予防能力が肯定的に変化したことが明らかになった⁴⁴。自分の感情を伝える方法と共感する能力も向上した。これは、学校暴力の傍観者でなく、積極的防衛者を育成することとも関連して、学校暴力問題を自律的に解決しようとするシステムにもよく合う。ただ、今のところは良いプログラム⁴⁵ではあるが、アクセスが困難である。ログインは学校に所属している者のみ可能で、個人的にアクセスすることは不可能である⁴⁶。したがって、オウリムプログラム

41 ベサンチョル・ジュギョンピル、「学校暴力の被害青少年のトラウマ回復の経験に関する現象学的研究：ヘマルウムセンター青少年を中心に」『青少年福祉研究』第22巻第1号、2020年、53頁。

42 <http://stopbullying.re.kr/>（最終アクセス：2020.3.8.）

43 教育部報道資料 2019.1.30. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=76637&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=48&s=moe&m=020402&opType=N>（最終アクセス：2020.3.8.）

44 教育部報道資料 2019.1.30. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=76637&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=48&s=moe&m=020402&opType=N>（最終アクセス：2020.3.8.）

45 相性深層（16種）、教科連携相性（5種）、サイバー相性基本と深層（28種）プログラム開発、教育部プレスリリース2019.8.27. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=78346&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=26&s=moe&m=020402&opType=N>（最終アクセス：2020.3.8.）

の公開が必要である。

2) 学校暴力予防法の本来の機能回復

学校暴力予防法第1条が明らかに示すように、「被害生徒の保護、加害生徒の善導・教育と被害・加害生徒の間で紛争調停を介して生徒の人権を保護し、生徒を健全な社会のメンバーとして育成することを目的」とする。加害生徒の処罰や懲戒がない善導と教育的解決が優先されるパラダイム転換が必要である。今まで加害生徒の措置を中心に対応したため、真の反省を引き出すことができていなかった。小学生はまだ学校暴力といたずらを区別しない場合がある。低学年の場合、学校暴力が何であるか理解する⁴⁷ための教育的アプローチが必要である。高学年の場合、規範が内面化されるべきである。規範が内面化されるためには、規範の正統化が先行しなければならないし、そのためには生徒が活発なコミュニケーションを介して規範が作られなければならない。事実書面謝罪の程度の事案であれば、学級会議を通して自律的な制御が可能だ⁴⁸。「友人に傷害を負わせた場合、入院費のための解決だけでなく、友人の体と心の傷が治るまで保護し、一緒にする責任がある⁴⁹。」という関係回復と責任を教えなければならない。

5. 結論

これまで学校暴力対策自治委員会の関連制度は被害生徒の人権も、加害生徒の人権も保護しておらず、さらに教師の人権も保護していなかった。学校暴力事案で学校が調査、事案の判断、行動の履行まで過度の役割を担いながら、過負荷状態で学校の本来の機能を発揮できなかった。

本稿は、改正された学校暴力予防法の概要と主な内容を概観し、改正された

46 これに対する指摘としてワンゴンハン「学校コミュニティ能力に基づいた学校暴力予防の強化の議論」『第4回学校暴力予防と対策基本計画策定のための公聴会資料集』、梨花女子大学、学校暴力予防研究所、2019.11.21、93頁。

47 学校暴力という概念自体が不明な設定されており、完全に被害者の視点から把握する形態となっているため、加害生徒側は容易に結果について納得していない部分が多い。イスンヒョン・ジョンジェヨウン・ガンテファン・キムムヨン『学校暴力加害生徒関連政策の効果分析の研究』韓国刑事政策研究院、2014、310頁。

48 ワンゴンファン他前掲書、181頁。

49 ワンゴンファン他前掲書、180頁。

法律の肯定的な面と否定的な面を評価して、その限界を分析すると同時に、代案を検討した。

2020年3月1日から改正学校暴力予防法によって、学校ごとに設置された学校暴力対策自治委員会の機能が教育支援庁学校暴力対策審議委員会に移管され、被害生徒とその保護者が学校暴力対策審議委員会の開催を望まない軽微な事案の場合、学校暴力予防法第13条の2に基づいて①2週間以上の身体的・精神的治療を要する診断書の発行を受けていない場合、②財産上の被害が存在しないかすぐに回復した場合、③学校暴力が継続的でない場合、④学校暴力の申告、陳述、資料提供などへの報復行為がない場合は、校長による解決を行うことができるように改正された。そして、学校暴力対策審議委員会では、被害生徒のために書かれた謝罪（第1号）、被害生徒への接触・脅迫・報復禁止（第2号）、校内奉仕（第3号）の措置を受ける場合、学校生活記録簿に条件付で記載を留保する対象とされた。

審議委員会の決定への不服手続きは、行政審判に一本化された。学校暴力法が学校の当事者性を回復させ手順の公正性を回復させただけで、依然として学校暴力の解決は難しい。自治委員会が担当していた多数の事件の審議を教育支援庁審議委員会が処理する余裕があるか疑問である。

学校暴力予防政策では、処罰は手段であり、回復（Restorative justice）が目的である。罰則は回復を達成するために最も適切な方法だと断定することができない。処罰の脅威が被害と補償に関する真剣なコミュニケーションを不可能にするからである。邪悪な行為を処罰することに向かう私たちの怒りを克服してこそ回復が可能である。壊れた生活と関係を回復するためには、加害者に処罰より他人に与えた被害への反省と責任の行動を引き出すべきである。「友人に傷害を負わせた場合、入院費のために解決だけでなく、友人が体と心の傷が治るまで保護し、一緒にする責任がある。」という責任意識を持つことができるように教育することが学校の役割である。そしてこれらの回復に係るシステムは、学校暴力予防だけでなく、学校安全法の学校安全共済会などを介して十分に補償されなくてはならない。そして葛藤の調整は、学校教育を介して学んでいかなければならない。

台湾におけるいじめ問題解決のための 法制の整備とその課題

宋 峻杰

国家教育研究院（台湾）

教育制度及び政策研究センター助理研究員

1. いじめ法制の整備が求められる背景

今から約十年前になるが、2010年12月頃、台湾の桃園県（2014年12月から直轄市に昇格し、現在は桃園市）に所在し、道徳教育重視を標榜する県立八徳中学校において、当時一年生の女子生徒が校内トイレにおいて同級生達に裸での写真撮影を強要された事件が大きく報道された。同校では上級生によりいくつかのコーストが組織され、学校の生徒や教師に対する暴力行為や不敬の行為が慣行的に行われていたことが明らかになった¹。同校の実態が次から次へとメディアで明らかにされ、同校の設置者に当たる当時の桃園県の教育局長は辞職を申し出、同県は校長に対し、事実調査受け入れと停職を命じた²。

中央政府による動きも大きかった。まず当時教育部（日本中央政府の文部科学省に相当する台湾の政府機関）の部長だった呉清基は、自ら同校へ出向いて事実を聴取した他、同校の教職員や学生達の混乱を収束させるため、いじめ行為を撲滅する大切さを訴えた。その後、当時総統職にあった馬英九も、記者会見において学校側だけではなく、地方や中央政府の主務機関も主導的に調査を行い、迅速な対応を取るべきであり、事件性のある場合、検察部門も積極的に介入して政府としての説明義務と再発防止対策を取らなければならないとの考えを示した³。

-
- 1 「蘋果新聞網HP」（師生「忍無可忍」縱容霸凌 校長下台）〈<https://tw.appledaily.com/headline/20101222/CYBE6CQPENFDJKS5X7KG434YA/>〉を参照（2020年12月11日）。「民視新聞網HP」（霸凌風暴 八德國中校長停職）〈<https://www.youtube.com/watch?v=rYKntgwEKkQ>〉を参照（2020年12月11日）。「中時新聞網HP」（嗆要槍殺師霸凌集團化 64老師連署換校長）〈<https://www.chinatimes.com/newspapers/20101221000337-260102?chdtv>〉を参照（2020年12月11日）。
 - 2 「公視新聞網HP」（涉隱匿校園霸凌 八德國中校長停職）〈<https://news.pts.org.tw/article/166881>〉を参照（2020年12月11日）。
 - 3 「大紀元新聞網HP」（談霸凌 馬英九：主動發掘處置）〈<https://www.epochtimes.com/b5/10/12/28/n3125901.htm>〉を参照（2020年12月11日）。

2011年4月、公務員を弾劾する権限を持つ台湾の中央政府機関である監察院は、前述の八徳中学校いじめ事件について、学校側の法的安全通報義務の不履行、校内の一次的防止措置対策の不備、校長の指導力不足、桃園県政府（当時）による監督責務の欠落等を理由にして、同校及び県政府に対する弾劾提案を成立させた⁴。翌2012年に、教育部も『学校いじめ防止規則（校園霸凌防制準則）』を制定し、校内いじめ問題予防や処理の手続きを行政規則を以て規制することになった⁵。また、2014年11月に制定・施行される『学生指導法（學生輔導法）』⁶は、法律を以て、学校における生徒・学生指導の形をより明確に規定した。同法第3条によると、小中学校の場合、生徒・学生指導の業務を主に担当するのは、指導教師及び専門指導員（カウンセラーやソーシャルワーカー等の専門的資格を持ち、主務機関や学校は法律に基づいて任用する者）である。そして、同法第6条には、生徒・学生指導を行う形態として、生徒・学生の心身発達の段階やニーズを見据えながら、発展的指導、介入的指導並びに処遇的指導を区別することが規定されたことから、いじめを引き起こしてしまう動機や背景に適切な指導形態が選択され、それに基づく指導教師や専門指導員の指導を迅速に判断することが期待されている。

2. いじめ問題に対応する法制の全体的概観

この節では、台湾におけるいじめ問題に対応する法制の変遷、当該法制の体系、いじめの定義、2014年11月に施行された『国連子ども権利条約施行法』、及び前述した『学校いじめ防止規則』のポイント等の項目に沿い、整理していく。

(1) いじめ問題に対応する法制の変遷

いじめ問題の深刻さを提起し、この問題が世間から注目されるきっかけとなったのは、恐らく民間団体の子ども福祉連盟文教事業基金（兒童福利聯盟文教基金會）による調査報告書⁷の公布であろう。同報告書の焦点は小学校の校内

4 「中華民國監察院HP」（桃園八德國中霸凌事件類傳 監察院糾正桃園縣政府、八德國中）〈https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=213&s=5546〉を参照（2020年12月11日）。

5 姚逸葦「いじめの対策と『学校の境界』」『21世紀東アジア社会学 2018巻9号』（日中社会学会・2018年）191頁。

6 「全國法規資料庫HP」（『學生輔導法』）〈<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0070058>〉を参照（2020年12月14日）

7 「兒童福利聯盟文教基金會HP」（2004年國小兒童校園霸凌（bully）現象調查報告）〈<https://www.children.org.tw/research/detail/69/232>〉を参照（2020年12月10日）

に起こるいじめ問題の調査にあるが、いじめの定義や、その行為を区別する基準等の研究成果も含み、いじめに対する認識をより正確に広める効果があると考えられる⁸。次いで、政府による対応としては、2006年4月に教育部が制定した「学校内の安全促進、学校外の不正暴力侵入防止プロジェクト」は嚆矢となる。

当時の教育部の認識としては、いじめ問題は校内暴力や薬物乱用、校外からの暴力団の侵入等、校内の安全を脅かすものの1つに過ぎず、いじめの定義もなかった。その後政府の公的見解としてのいじめの定義は2010年8月に行われた「校内安全を守る教職員研修大会」の記者会見が初であった。

それによれば「いじめと一般的且つ偶発的な校内の暴力行為とを区別する。いじめの判断要件として生徒間の力関係の非対等性、当該行為の継続性、意図的な傷害行為であること、被害者側の身体的または心理的被害の発生等四つを満たさなければならない」とした。これは前述した民間団体による定義より具体的ではあるが、いじめ行為は人間同士であれば如何なる条件においても起こりうるということに対して政府がどれほど把握していたのか疑問が残る。

その後、前節に紹介した桃園県立八徳中学校で起こったいじめ事件が次々と摘発されて逐次的に報道された。教育部もより問題の深刻さを認識し、2010年12月に全国教育局首長会議、高等学校校長会議及び中学校校長会議を開催した。

その場で、いじめ行為の判断に当たり、相手を謀略・侮辱する行為、傷害を負わせる意図の有無、被害者の身体的・心理的被害の発生、生徒間の非対等的な力関係、校内いじめ防止委員会に認定されたいじめに相当する事実の有無等の五つの新たな要件を提示した。なお、この時点においては、立法院（日本の国会に相当する台湾の政権機関）の中でも、政府として法律を以ていじめ問題の解決を図る意図はなかった⁹。

8 吳清山、林天祐「校園霸凌」『教育研究月刊 130号』（高等教育・2005年）143頁。

9 当時教育部の部長職に務める吳清基は立法院で質疑応答の際に、「我が国の『児童及び少年福祉法』（当時）には、既に学校の教職員に対し、一旦生徒や学生に虐待又は不正行為に侵害される事情を発見した場合の通報義務が課されているため、別途いじめ問題に対応する法律を制定する必要性がないです。（『教育基本法』修正案には主務機関にいじめ問題に対応や解決する施策を定める権限を与える規定を設ければ十分だと考える」と、の意思表明をしたのである。「立法院議事暨公報管理系統HP」（立法院第100卷第10期（3862）公報）（https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/100/10/LCIDC01_100101.pdf）を参照（2020年12月10日）

立法院で議論の対象となったのは、教育法制の基本となる『教育基本法』の修正である。2011年11月に、同法の修正案が公布され、第8条に体罰の禁止規定と並んで、「いじめ（霸凌）」も加えられた。生徒・学生の心身状況は、如何なる体罰やいじめの行為によっても侵害されないとされた。そして、同法第8条第5項により、主務機関にはいじめ行為を防止するための施策を定める権限が与えられた。

こうした『教育基本法』の修正条項を受けて、教育部は2012年7月に、前述した『学校いじめ防止規則（校園霸凌防制準則）』を公布・実施した。その枠組みは「校内安全の維持及び侵害から守るシステムの構築」、「校内いじめ行為を処理するプロセス」及び「関係者の権利を救済する手続き」による。（なお、2020年7月に修正した同規則はこの枠組みを概ね維持するが、変更した部分について後述する）。これにより、いじめ行為を校内に起こる暴力行為と区別し、より丁寧な対応が必要であるという認識は社会に共有されたと言えよう。但し、同規則に定められる学校いじめ行為を処理するプロセスの中では、単純ないじめ事件と学校安全を侵害する重大事件とに二分され、それぞれの異なる対応とされている点については、いじめが過小評価される点で憂慮される。いじめの深刻化により自殺まで追い込まれる被害者が決して少なくない日本の事情から勘案すると、台湾の対応はやや緩慢にも写る。

（2）いじめ法制の体系

いじめ行為は学生・生徒の教育を受ける機会を侵害し、学習する環境を破壊することでその機会を奪うものであるという認識によれば、いじめ行為は憲法で保障されるの教育を受ける権利の侵害である。具体的には『中華民国憲法』第21条に保障される「人民の（国民）教育を受ける権利」に対する侵害である。ただし同憲法第21条は（国民）教育を受ける義務も規定されているため、単純に当該条文の解釈を、「教育を受ける権利」に限定することはできない。しかしながら、1987年以降、台湾における政治的及び社会的環境において戒厳令の排除に伴い、人権意識が急速に高まり1995年に台湾の大法官会議が出した第373号解釈でも「教育を受ける権利（受教育権）」という言葉を用いて事案の解決を図ったように、教育をうけることは人民の権利だという認識が広がっている。このような経緯から憲法学界ではともかく、少なくとも教育法学界においては、憲法上の権利保障を規定する第22条とセットで第21条の権利的側面を強調する主張が優勢である¹⁰。

そして、前述したように『中 華 民 国 憲 法』第21条の具体的な法的委任がなされているか否かは不明確ではあるものの、人民の学習及び教育を受ける権利を保障する目的で、1999年6月に台湾の『教育基本法』が公布・施行された。当時の第8条第2項によると、生徒・学生の心身状況は、如何なる体罰の行為によっても侵害されないとした。その後、いじめ問題の深刻さがより顕在化したことに伴い、2011年の修正案ではいじめ行為も禁止対象となった。次いで8条5項ではいじめ行為の防止体制、処遇するプロセス及びその他関連事項については中央主務機関の権限により法令で定めると規定し、それを受けて2012年7月に教育部は『学校いじめ防止規則』を制定・公布した。

他方、2011年の『教育基本法』修正によるいじめ対策に先行して、1994年に制定・公布された『性別平等教育法』に基づいて、校内に起こるセクシャル・ハラスメント（以下、「セクハラ」と略す）や性的暴行を禁止している。（2018年12月に新修正案が公布・施行）。同法第6条により、各学校の内部組織において性別平等教育委員会を設け、セクハラや性的暴行が起こる事実調査や処遇の措置を決定し、日常的に当該行為の悪質さを周知させ、性別平等教育を促進する責務を負うこととされた。そして、同法第21条には学校や教師に当該行為を上級機関に通報する義務を課した（通報する義務の不履行に対しても罰則が設けられている（同法第36条））。また、加害者が学校の校長や教師だと確定した場合、『教師法』や『教育人員任用条例（2014年1月に如何なるいじめ行為もしてはならないとの修正案を公布・施行した）』に基づいて行政責任が追及される。

なお、学校外のおいじめから学生・生徒を守る法的体制としては、『子ども及び少年福祉と権益保障法』がある。（例えば、同法第49条第1項第12号には、なん人も子ども及び少年をその生命や体に明白な損害をもたらすような環境に陥れることをしてはならないと規定し、第15号にも子ども及び少年に対し不当な行為をしてはならないと定めている）。

以上のように、法律のレベルにおいて学生・生徒をいじめから守る法制を概観してきた。いじめ防止法制を命令レベルまで拡大すると、後述する『学校いじめ防止規則』（後述）や、2005年3月に教育部が制定・公布した『学校に起こる性的害悪行為、セクハラ並びに性的いじめ行為防止規則（2019年12月に修正案を成立・施行）』がある。同規則は『性別平等教育法』第20条第1項に基づい

10 宋峻杰「台湾における教育権の憲法学的考察」『北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル No.13』（北大法学研究科・2006年）141～152頁。

て制定されたものである（第1条）ため、学校から性的害悪行為、セクハラ及び性的いじめ行為を排除するより詳細な規定が設けられている。例えば、同規則第23条には、学校や主務機関が事実調査を行う場合、被害者である学生・生徒又はその代理人の要請により、在籍校への通知をしなくてもいいこと、或いは被害者と加害者の力関係が不平等である場合、対面による質問応答を避けなければならないこと等が定められている。

（3）いじめの定義

いじめ法制的整備に伴い、いじめの定義も変遷してきた。

まず、定義ではないが、いじめという言葉を法律用語として定着させたのは2011年に成立した『教育基本法』の修正案である。その第8条第2項には、「学生の学習権、教育を受ける権利、身体的自決権並びに人格的発達権は、これを保障する。学生に対し、如何なる体罰又はいじめ行為により、肉体的もしくは精神的損害を生じさせることは、これをしてはならない」とある。

次に、セクハラや性的暴行をいち早く学校から排除することを図る『性的平等教育法』の第2条では、「この法律で、性的いじめとは、言葉、肉体的もしくはその他の暴力的行為を通じ、他人に性的特徴、性的特質、性的傾向若しくは性的指向に対し、侮辱、攻撃もしくは脅迫を行い、セクハラに該当しないと判断できるものとする」、と定めている。

最後に、教育部が『教育基本法』の修正案の第8条第5項に基づき、2012年7月に制定し、2020年7月に修正を行った『学校いじめ防止規則』の第3条では、「この規則において、次の各号に掲げる用語の定義は、当該各号に定めるところによる。一、いじめ：個人もしくは組織が、持続的に言葉、文字、図画、シンボル、肉体的行為もしくはその他の方法で直接又は間接的に他人に対し、侮辱、仲間外れ、苛める、迷惑をかけるもしくはふざける等の行為をし、他人への敵意に満ちた友好ではない校内の学習環境に陥れ、もしくは拒否をしにくくさせることで精神的、心理的又は経済的損害を生じさせ、通常の学習活動の進行に影響を与えることとする。二、校内いじめ：同じもしくは異なる学校に学籍を置く生徒間において、校内又は校外で発生するいじめ行為をいう」、と規定している。

こうした定義に従い、学校や教師による対応はより丁寧かつより学生・生徒の心情や立場に寄り添う姿勢が求められると考えられよう。

(4) 『国連子ども権利条約施行法』といじめが発覚する際の通報義務

2014年6月に、『国連子ども権利条約施行法』が公布・施行された。国連の会員国でない台湾政府においては、国際社会に向けて、子どもの人権・権利を重視することを宣言したいという意図があるのだろう¹¹。同施行法の立法過程を見ると、『国連子ども権利条約』に対して、政府内部も、社会全体も、同条約を完全に理解し、その精神や理念もきちんと受け止めていたとは言えないものの、政府の運営や社会の雰囲気にも多少の影響を与えていると思われる。その中の一つの具体的事実としては、同権利条約の条文に合致しない国内法制を精査していることが挙げられる¹²。

当該精査により、教育部の『学校いじめ防止規則』の修正が勧告された。当時の同規則の第11条及び第12条の規定によれば、学生、教師或いは学校の事務に携わる者は一旦いじめ行為やその疑いが発覚すれば、校長や学校の事務を主管する所へ通報する義務が課されることに加えて、通報する際、自分の名前、住所や勤務先等の個人資料を残されなければならない。この規定について、政府（衛生福利部；日本中央政府の厚生省に相当する台湾の政府機関）による精査は『子どもの権利条約第19条の「1. 締約国は、児童が父母、法定保護者又は児童を監護する他の者による監護を受けている間において、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取（性的虐待を含む。）からその児童を保護するためすべての適切な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる。2. 1の保護措置には、適当な場合には、児童及び児童を監護する者のために必要な援助を与える社会的計画の作成その他の形態による防止のための効果的な手続並びに1に定める児童の不当な取扱いの事件の発見、報告、付託、調査、処置及び事後措置並びに適当な場合には司法の関与に関する効果的な手続を含むものとする。」、との規定に違反する疑いが強い、との結果を示したのである。すなわち、同権利条約第19条第2項の後半に訴える「効果的な手続き」の実現に妨げる恐れが危惧

11 林沛君「人権公約匯入國內法律體系所面臨之課題」『中正大學法律集刊 52期』（國立中正大學法律學系・2016年）164頁。陳攻樺・劉美慧「從聯合國『兒童權利公約』反思我國學生參與課綱審查之重要課題」『當代教育研究季刊 第26卷第4期』（國立台灣師範大學教育研究與評鑑中心・2018年）5～6頁。

12 「CRC資訊網HP」(法規檢視/優先檢視法規清單)〈https://crc.sfaa.gov.tw/crc_front/index.php?action=content_news&uuid=bf79aee3-a337-40d4-a3b2-b14e9ea89c45〉を参照（2020年12月10日）。

が表明されたのである。

(5) 2012年7月に施行された『校内いじめ防止規則』のポイント

2012年7月に、公布施行された『校内いじめ防止規則』には、いくつかの欠陥はあるものの、学校の中に起こるいじめ行為への注意喚起という点では効果的であった。同規則の法的枠組みは、次のように整理することができよう。

1、中央及び地方主務機関並びに学校はいじめ行為の発生を予防することを原則とし、関連する制度又は措置を設け、履行することにより、積極的に校内いじめ防止の役割に徹するよう心がける。

2、校内いじめの疑いのある事実を確認し、事件性が確定したものについては直ちにいじめの対応措置を取らねばならず、加害児童生徒に対し必要な教育上の指導も行う。校内いじめを引き起こす校内環境の改善や関連する教職員に対する支援も提供しなければならない。

3、学校は「いじめの防止等の対策のための組織（防制校園霸凌因應小組）」を設置しなければならない。校長を座長とし、担任教諭、学務担当者、教育相談担当者、父母会代表、第三者専門家をメンバーとして校内いじめ防止、事実確認、教育相談及びその他の関連措置の執行する権限を有する。高等学校以上の場合、組織メンバーの中では学生代表も含めねばならない。

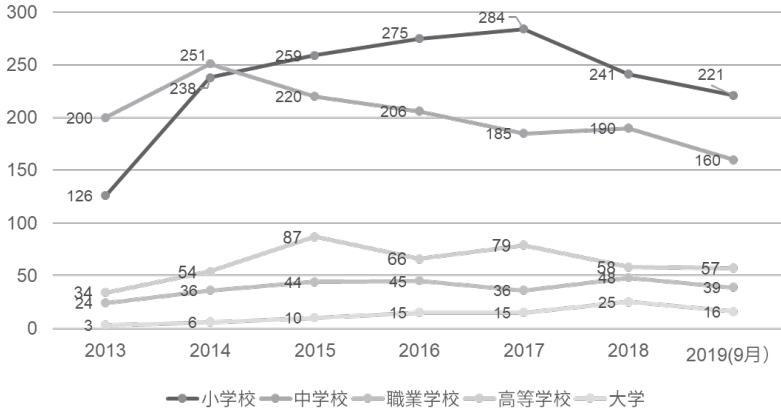
4、学校は、担任教諭、教科教諭もしくはその他の教職員による通報、いじめられる側もしくはその保護者による申請、児童生徒又は地域の人による摘発、そしてマスメディア、警察、医療又は診療機関による報道又は通知によるものがある際、対応措置を取らねばならない。

3. 学校に起こるいじめ事件への調査結果

前述した『学校いじめ防止規則』が施行された翌年（2013年）から、教育部は毎年学校に起こるいじめ事件の通報、または確認手続きを経て、いじめだと判断した件数を調査している。その結果は未公開とされているが、同規則と関連する研究プロジェクトを教育部から国立台北教育大学の研究チームに依頼するため、同調査結果を入手することができ、次のように図表を作成・整理した。

まずは、いじめだと疑われる事実が発見した場合、同規則が定めるプロセスによって通報された件数の統計（【図1】）である。前文でも触れたように、修正前の同規則に規定された通報のプロセスは、検挙人の個人情報情報を明かさなければならないことや、通報しなくても罰されることがないという原則であるた

め、通報の義務が課されても、躊躇することが考えられる。民間の調査では、学校のいじめは小中学校に普遍的に存在するとの指摘¹³されていることから考えると、2013年に教育部による調査の結果は小学校126件、中学校200件という数字は、正確ないじめの現状とは言い難い。(教育部の合計によると、2013年度の国公立小学校の校数は2613校、中学校は721校であった¹⁴)。



【図1】 学校いじめの通報件数

そして、通報された後、いじめに当たる事件だと判断され、その処遇の手続きに入る件数について、同じく2013年度を見ると、小学校の場合は通報があった126件の中では55件であったことに対し、中学校は200件の内、123件であった。更に、2013年から2019年までの推移を観察すれば、小学校も中学校もいじめだと判断された件数は、下方修正されていく。単純に図表の内容から理解すると、小中学校の校内におこるいじめが確実に減少していくことは喜ばしいが、2016年11月に行われた立法委員による記者会見では、はっきりと教育部の調査結果がおかしいとの指摘があった¹⁵。また、国会の場においても、日本による調査

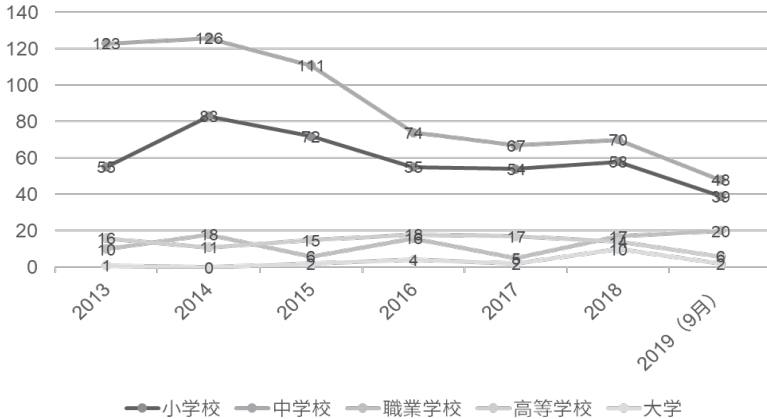
13 前註7。

14 「教育部統計處 / 教育統計查詢網HP」(102學年公立國民小學 / 102學年公立國民中學校數統計結果)〈<https://stats.moe.gov.tw/qframe.aspx?qno=MQAxAA2>〉を参照 (2020年12月11日)。

15 「自由時報電子報HP」(校園霸凌每年3位數? 吳思瑤:嚴重失真!)〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1878892>〉を参照 (2020年12月11日)。

結果が持ち出され、教育部に再検討が求められた¹⁶。

なお、【図1】と【図2】の内容からも読み取れるのは、いじめ問題は小学校と中学校に起こる割合は高等教育を行う職業学校、高等学校及び大学より高いという事情である。これは日本で実施されてきたいじめ問題に関する実態調査の結果と合致する所があるかもしれない¹⁷。



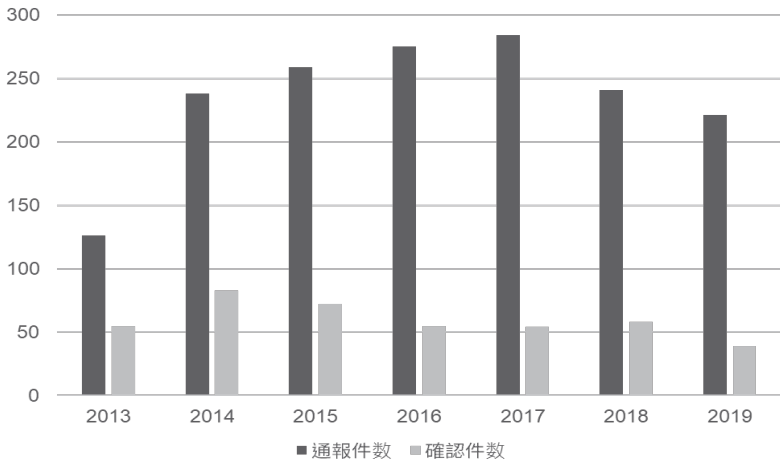
【図2】 学校いじめの確認件数

そして、小中学校で起こるいじめ問題が最も多いため、2013年から2019年の統計までそれぞれの通報及び確認・成立件数を【図3】と【図4】のように整理する。2012年『学校いじめ防止規則』第11条によると、学校側は、いじめられる生徒・学生自身やその後見人（「申請人」と呼ばれる）、当該生徒・学生の担任、教科担当の先生又はその他の教職員、並びに所属校や他校の生徒・学生、一般の民衆、マスメディア、警察当局、医療或いは福祉機関（「検挙人」と呼ばれる）からの通報を受けた後、三日間以内に事実を調査するチーム（校園霸凌因應小組）を立ち上げなければならない。その後、二か月間の時間を使い、事実の調査を行い、最終の結果を申請人、担任や教職員、又は検挙人に知らせ

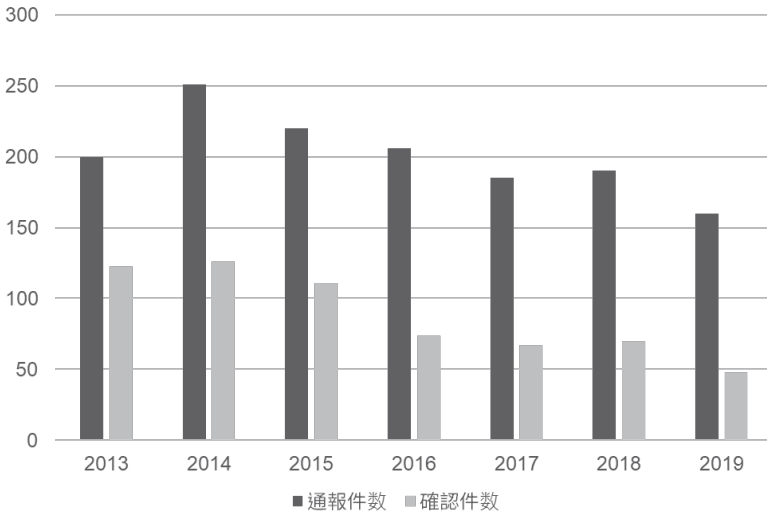
16 「立法院議事暨公報管理系統HP」（立法院第105卷第88期（4385）公報）（https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/105/88/LCIDC01_1058801.pdf）を参照（立法委員吳思瑤による発言）（2020年12月11日）。

17 前島康男『増補・いじめ—その本質と克服の道すじ』（創風社・2003年）63頁。

る流れとなる。一旦、いじめの事実があったと判断された場合、同規則第19条及び第20条の規定により、いじめと関わる事件や校内安全に害をもたらす重大な事件として、それぞれの処遇の手続きに入る。前者については教育的な措置を取るのが優先的とされ、後者に対しは警察や検察部門に協力を求め、『少年事件処理法』や『子ども及び少年福利と権益保障法』に基づいて、事件の解決を図る。法的プロセスの複雑さや費やす時間の長さによるかもしれないが、【図3】と【図4】から示されたように、小学校であっても、中学校であっても、いづれも通報した後、いじめの事実があったと判定された件数は限定的である。



【図3】 小学校に起こるいじめの通報及び確認件数の推移



【図4】 中学校に起こるいじめの通報及び確認件数の推移

4. 学校いじめ問題に対応する法制を見直す動き

前文においても述べたように、国連の子ども権利条約の条文に従い、国内法の法制の全般を精査する際、学校に起こるいじめ問題を取り扱う準拠となる『学校いじめ防止規則』の法的欠陥が指摘されていた。また、教育部による毎年の学校いじめの通報又は確認・成立件数の少なさと民間団体による調査の結果が指摘された学校いじめ問題の普遍性とかけ離れる認識から、反って人々の政府への不信を買ってしまい、国会の場においても主務機関の教育部に対し、その原因の究明や更なる対策を求めることに至った。

その教育部はより広汎に民間の英知を汲み上げるために、国立台北教育大学に『学校いじめ防止規則』の修正、並びに学校いじめ問題に対応する法律を制定する必要性の有無を検討する目的とする研究プロジェクトを依頼したのである。同プロジェクトの実施に当たって、同大学の研究チームは「『学校いじめ防止規則』への見直し」、及び「いじめ法制への全体的見直し」を分けて、検討する作業を進めていた。

前者については、次のようなポイントに沿い、考察を行った。

(一) 学校いじめ防止の広報の徹底：PTA（父母会）の人的資源を運用し、学校と保護者の間により円滑なネットワークを構築し、学校と連携しながら、

校内いじめ防止又はその対応措置の実行に努める。そして、教職員全員の校内いじめ防止に対する共通認識や理解の促進や、積極的な対応措置が如何に取られるかに対する検討を行う。

(二) 当事者への教育相談の充実：教育相談は『学生指導法（学生輔導法）』に定められる原則によって実施される。いじめ事件の事実確認を担当する者は、教育相談を担当させないという回避原則を明記する等、当事者からの教育相談者に対する信頼感を如何に向上させるかという課題への考察である。

(三) 事実確認のプロセスにおける申請人や検挙人の心情への配慮：この部分においては、研究チームの考え方として、三つの側面から改正を図ろうとした。すなわち、1、副校長を座長にすることを可能にする。また、校外の保護者団体も代表者として対策組織のメンバーとすること；2、特別の場合を除き、申請又は検挙文書に記載されるべきいじめられる側の情報をより簡略化にし、申請人又は検挙人の負担を軽減すること；3、いじめの行為をする側（加害者）と検挙人、証人又はその他の関係者との対面的尋問を避けることの必要性を検討すること。

(四) 救済の手続きを調整する必要性：要するに、当事者は事実確認の結果に疑問がある際、その不服申し立ての手続きについては、学校の内部に別途他のチームを立ち上げ、審査を行うべきなのか、或いは他の主務機関（例えば法務部（日本中央政府の法務省に相当する台湾の政府機関））により、関連する法的过程を規範する行政規則を定めるべきなのかを検討すること。

そして、後者の「いじめ法制への全体的見直し」については、研究チームが次のような問題意識に従いながら、検討を進めた。

(一) 教師によるいじめの問題意識の合理性や必要性：すなわち、1、「教師によるいじめ」という概念や用語の定立の必要性、2、研究チームが同プロジェクトの実施の段階に当たり、既に教師の権利や義務等の事項を規定する『教師法』の改正により、教師によるいじめの禁止条項が設けられたため、その事実の確認の手続きを如何に具体化されるのか、または、生徒・学生の中に生じるいじめ事件の事実確認手続きと同一化にすべきか。

(二) ネットに起こるいじめ問題への対策について：『学校いじめ防止規則』に書かれた定義によれば、ネットいじめという類型は確かに入るが、その対策は現にiWIN¹⁸という民間組織に頼るところが多いため、法による強制又は法的効力を持たない。それ故、特別の条項を設けて法的拘束力を持たせるべきか。

(三) いじめ行為の違法性を確立させるか：いくつかの凶悪事件による影響

をうけ、政府はいじめ行為の違法性を強調しすぎる現状がある。それ故、学校側による事実の確認は一旦事件性を認めれば、違法性が成立することだけではなく処罰意識も先行され、保護者や関係者による反発が大きくなりやすい。反って、積極的にいじめ防止の措置又はその後の対策を取りにくくなる恐れがある。

(四) 行政部門の間の連携をより緊密化する問題について：現在の法制度や関連する施策は明らかに部会間の連携が欠如している。その改善策は何か。

5. 結びに代えて

国立台北教育大学の研究チームから出された報告書を受けて、教育部は2020年7月に『学校いじめ防止規則』の修正案を公布・施行することになった。そして、同報告書の中では『学校いじめ防止条例』と名付ける法律の草案も提出したが、現在に至っても国会へ送付されていないため、将来の帰趨を引き続き見守るしかない。

枠組みとしては、同報告書の提案した「関係者の権利を救済する手続き」を章立てで、規定するのではなくいじめ行為を発覚する際の通報、及び事実の確認のプロセスと合わせて、第三章の「通報、調査及び救済手続き」の一部として規定された。そして、第二章は新たに「校内安全の計画及び学校いじめ防止システムの構築」と名を変え、第四章も「学生指導及び協力の提供」に変更して、それぞれの事項を定めたのである。

修正前の『学校いじめ防止規則』と比較すれば、様々な論点があり今後の課題としたいが、ここでは修正前後の第一章の「総則」にのみ、指摘しておきたい。第一に、同規則の適用する対象を拡大したことである。例えば、2012年規則では、同規則が適用される「学生」は「各段階の学校に在籍し、補習教育を受ける者、又は海外からの交換留学生を指す」とされたが、今年（2020年）に施行された現行規則には、更に「学制の転換期における学籍を持たない者」、「教師の資格をとるため教育実習に参加する者」又は「研修生」も加えたことにより、学校いじめによる侵害から守る対象をより拡大した。加えて現行規則には「教師」や「教職員」の定義も明確に定められたため、通報の義務が課される対象も拡大したことを意味する。

18 「網路内容防護機構HP」(關於我們 / iWIN目標) <<https://i.win.org.tw/about.php#stop6>>を参照 (2020年12月11日)。

第二に、現行規則の第4条第1項には新たに第6目が設けられたことである。その内容は、「学校は学校いじめ防止を広報し、処遇する最中又は学生指導を行うすべてのプロセスにおいて、修復的正義に適する方法を活用し、関係者全員の更なる衝突を減少させ、和解の可能性を高め、お互いの関係を修復させることに努力することができる」とのことである。強制的な要請ではないものの、修復的正義の精神や理念はこれから確実に学校の教育現場にも影響を与えられる法的根拠だと思われ、重大な意味を持つと考える。

韓国における学校暴力法施行と操縦のトリレンマ

金 龍（韓国教員大学）

1. はじめに

韓国社会において政策手段としての法に対する期待はかなり高い。ある社会問題が発生する際に、政府がその問題について根本的かつ長期的に対応するために法律を制定または改正する場合が少なくない。市民たちも立法に対する期待が低くない。多くの市民団体は、どれほど多くの法律を制定または改正したかを重要な基準として、毎年優秀な国会議員を選んで授賞している。1980年代末、韓国で民主化が始まって以来、このような傾向は続いており、結果的に韓国社会は「法律の洪水」を経験している。

教育部門においてもこのような現象が現れている。よりの確に表現すると、教育こそこのような現象が顕著に表れている分野だと言える。青少年の残酷な犯罪事件が相次いで発生すると、青少年に道德教育を強化すべきだという世論が沸き立ち、この問題に対応するため、「人間性教育振興法」が成立した（2015年）。また、私教育費の負担が過重であるため、これを減らそうとする社会的努力は、学校での先行学習を禁止する法律を作り出した（2014年）。さらに、韓国社会が文化国家に進むためには、学校教育から文化芸術教育を経験しなければならないという社会的議論の結果、「文化芸術教育支援法」が作られた（2005年）。このように社会問題の解決手段として教育部門での立法が増加の一途をたどっている。

ところが、法の政策手段としての機能が常に効果的なわけではない。すべての政策が成功するわけではないように、すべての法律が立法目的を達成するわけではない。例えば、大学の非常勤講師の劣悪な処遇を改善するために、大学に対して非常勤講師の雇用安定性を高める法律を最近制定したが（2019年）、大学は財政負担を懸念して非常勤講師の雇用を最小化し、結果的に非常勤講師の解雇が急増したことで、多くの非常勤講師の暮らしはさらに厳しくなった。また、一つ一つの法律はそれぞれ善良な立法目的で作られるが、複数の法律が一緒に執行され始めると意外な結果が生じることもある。例えば、日本で「〇〇教育」と呼ばれる教育に相当する汎教科教育を強制する法律が相次いで制定され、汎教科教育が正規教育課程の運営以上の負担を教師に負わせ、教師の多忙化と学校教育の効果性の低下という結果をもたらしている¹。

この論文は「法律の洪水」が続いており、今後しばらく継続すると予想される時点で、無分別な立法が教育現場にどのような変化をもたらしているのかを分析し、省察することを提起する。韓国の校内暴力は1990年代末から非常に重要な社会問題となっており、校内暴力を根絶するための対策として「校内暴力予防および対策に関する法律」が2004年に成立した。この法律施行から15年が経ち、この法律が校内暴力を減少させる効果が認められる一方、教師たちが早く改正する必要がある法律として選ぶほど、学校現場に深刻な否定的な影響を及ぼしているのも事実である²。この論文は、ドイツの法社会学者であるトイブナー（G. Teubner）の操縦のトリレンマ（Regulatorisches Trilemma）の概念を活用して校内暴力法施行後の学校現場の変化を分析し、教育における法化現象を議論したい。

2. ハーバーマスとトイブナーの法化理論

A. 生活世界の植民地化

近代社会の成立後に現れた法律は、自由主義を理念に個人の権利保護に重点を置く自由主義的法であった。自由主義的法は、個人の道徳的行為をもとに社会が形成され、国家は個々人の自由な行動半径を越える行動を統制する程度の消極的任務だけを与えられた。法は、正しい人生に関して中立的立場を取り、個々人の行動を操らず、個々人が自由な生活を享受できるようにする実質的な条件（財貨）を創出、供給することもなかった。ところが、近代法は社会生活の規範的枠を設定するだけで、その社会で発生する結果に関しては無関心であった。結果として、近代法が作り出した空間の中で社会的強者と弱者が分化し、貧富の差が一層強化された³。

19世紀中頃以降、法律はより積極的な任務を与えられるようになった。福祉国家理念に沿って国家の役割が再設定されるようになり、国家は社会の中心部または操縦センターとしての役割を果たし始め、法が個人間の関係や社会秩序を積極的に形成し、変化させていく役割を担うようになった。いわゆる社会国

-
- 1 金龍 (2020). 韓国と日本の汎教科学習関連法令及び支援体制の比較 (한국과 일본의 법교과 학습 관련 진흥 법령 및 지원 체제 비교). 教育法学研究 32 (1). 55-81.
 - 2 キムソンテ (2015). 「校内暴力予防および対策に関する法律」に対する考察 (학교폭력 예방법에 대한 고찰 - 법 적용 실제에 있어서의 문제를 중심으로 -). 弘益法学 16 (3). 611-636.
 - 3 イサンドン (2000). 法社会学 (법사회학). ソウル: 博營社.

家的な法モデルが働き始めた。ところが、社会国家的法モデルもまた問題点を露呈することになるが、このモデルの根本的問題点を指摘する概念が操縦のトリレンマである。

社会国家的法モデルの出現と問題点を総合的に考察した研究者として、ドイツの社会学者ハーバーマス (J. Habermas) と法学者トイブナーが挙げられる。トイブナーはハーバーマスの世界認識を共有しつつも、社会国家的法モデルの問題点に関しては一部異なる見解を示す。まず、ハーバーマスの論旨を簡略にまとめる⁴。

ハーバーマスは悠久の人類の歴史を生活世界と体系という概念を活用して分析している。ハーバーマスによると、人類は本来、生活世界においてコミュニケーションを媒介として生活を営んできたが、生活世界が次第に複雑化し、独自の領域の生活世界が体系となり、生活世界から切り離されるようになったのである。代表的に物質的生産に関する生活は経済体系を、人間関係の調整は政治体系を構成し、生活世界から分離した。そして、分離したシステムは独自の調節媒体を発展させて運営された。つまり、生活世界では言語を通じてコミュニケーションをとり、個々人の行為を調整したが、経済体系では貨幣が、政治体系では権力がその役割を代替した。

ところが、資本主義の近代化が進むにつれ、経済体系と政治体系が生活世界に比べて優位に立つようになる。資本主義が成長するにつれ、市場及び国家という下部体系はさらに複雑になり、経済と官僚の合理化が過剰成長する。結果的に、資本と権力媒体を通じて経済体系と官僚的行政体系の命令が生活世界の領域まで支配する現象が現れ、これがまさに生活世界の植民地化 (Kolonialisierung der Lebenswelt) である。言い換えれば、政治と経済領域が拡張し、資本と政治権力が拡張し、政治と経済論理が文化的再生産、社会的統合、社会化を遂行する制度と過程の中に浸透して、生活世界の意思疎通に障害を起し、病理現象を生むことになる。

社会国家的法制化と生活世界の植民地化がどのように関連するのか考えてみよう。近代自由主義国家における形式法が自由の枠だけを設定するだけで、実質的要素を法に介入させなかった反面、実質法は社会的連帯性の観点から法に実質的基準が投入され、結果的に私的自治に任せられていた多くのことが国家

4 ハーバーマス (ジャンチュンイク 訳) (2006). 意思疎通行為理論 (의사소통행위이론). ソウル: ナナム出版.

と法の任務に組み込まれる。ところが、法が媒介の役割をする過程で体系の論理を過度に生活世界に適用するようになり、すべての生活領域に法的規律の浸透を許容するようになれば、社会が自律的に作動する空間に対する制限をもたらす。ハーバーマスによると、生活世界の規範的合意が、言語を通じた意思疎通によって成り立たなければならず、対話（Diskurs）の形を帯びなければならない。しかし、社会国家的法制化は官僚主義と官庁、組織と体系が生活世界の意思疎通に取って代わり、官僚的行政と資本主義が社会国家的法執行の手段として使われるようになり、生活世界の中核領域が官僚化と資本化の絶対命令によって浸透することになる。法化の結果、暮らしの官僚と暮らしの金銭化という現象が現われる⁵。

B. 操縦のトリレンマ

トイブナーは、社会国家において国家は操縦能力の危機に直面するが、これは社会の機能的分化と関連があると考えている。社会の様々な下位体系は、自らの機能を円満に遂行しなければならないだけでなく、他の体系とも構造的に有機的関係を形成しなければならない。法もまた一つの体系として固有の機能を果たす。ところが、社会国家においては、社会問題解決の任務を国と法に転嫁する傾向がある。分化した社会では、各下位体系で自律的に秩序を形成して対応しなければならない問題が多くなるが、法がすべての問題を操ろうとすると、各下位体系にも問題を引き起こすだけでなく、法体系そのものも損なわれることになる。彼は操縦のトリレンマという概念で社会国家的法化の問題点を説明する⁶。

(ア) 法と政策の相互無関心

政界では、社会秩序維持のために政策を法に介入させようとした時、法と政策の相互無関心という問題点が現われる。政治家が法的基準に合致し、規制的プログラムを無理に法制化し、政策が変化することによって、改正案をまとめ

5 ハーバーマス（ジャンチュンイク 訳）（2006）. 意思疎通行為理論（의사소통행위이론）. ソウル：ナナム出版.

6 Teuner, G. (1984). Verrechtlichung-Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege. Kübler, F. (Hrsg.). Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Baden-Baden. pp.289-344. 樫沢秀木（訳）（1990）. ‘法化－概念、特徴、限界、回避策－’ 九大法学. 59号. 235-292頁.

る過程で、法の規範性に深刻な問題が引き起こされる（政策の法に対する無関心）。一方、政策的要求を受け入れて法を作ったが、法的操縦が社会規制に失敗した場合、規律対象領域である社会は無関心で反応する。こうなると、法は政策的実行から影響を受けない構造を自ら変化させ、社会と無関係な象徴的な法にとどまるようになる（法の政策に対する無関心）。結果として法と社会の不調和が見られる。

（イ）法による社会的統合の瓦解

規制的法が生活世界に過度に介入することで、社会の自律的調節規範と手続きが破壊されることもある。これはハーバーマスが生活世界の植民地化と呼んだもので、法が生活世界の自己再生産的領域の条件下にある社会化、社会統合、文化的再生産の領域を脅かすものである。

（ウ）社会による法的統合の瓦解

ハーバーマスと違ってトイブナーは、法によって生活世界だけが瓦解するのではなく、社会の自律調節規範が解体されることで、法体系さえも危機に直面すると考えている。つまり、社会調節力が弱まると、それに比例して、より多くの政治的、社会的規制需要が生まれ、法の遂行能力は限界に達する。法に対する政策的要求が増大するほど、法の規範的構造や基準に対する考慮は徐々に弱まり、社会問題の解決という盲目的目的のみ残ることになる。法が、一方では社会国家的政策により、もう一方では規制を受ける生活領域の間で、法固有の自己再生産的組織を脅かされることになる。結果として、形式法の実質化の傾向により、法秩序を他の種類の規範と区分する法の一般性や自律性が崩壊し、この過程で法の支配に代表される近代法理念が形骸化し、法の正当性の危機がもたらされる。

3. 韓国における校内暴力と学校暴力法

A. 校内暴力の展開と実態

韓国で校内暴力が社会問題になり始めたのは、1990年代半ばごろからである。1995年に学校周辺の暴力団に長期間過酷な暴行に苦しんだ高校生が自殺した事件が発生した時、被害生徒の父親が「学校暴力を根絶するための市民の会」を結成し、被害生徒の事例を収集して知らせ、学校暴力を根絶するために社会的な努力が必要だという立場を国会やマスコミなどに訴えたことが重要なきっかけ

けとなった。当時は、軽微な事件は校内で教師らが解決を図り、やや深刻な事件が発生すると学校で関連委員会を開催し、加害生徒を懲戒するなどの措置をとった。かなり深刻な事件の場合は刑法や少年法によって処罰する場合もあったが、その事例は多くなかった。その後も学校暴力事件が時折マスコミに報道され、学校暴力問題の解決を学校と教師だけに任せておくことはできないという世論が高まった結果、国会は04年に「学校暴力予防および対策に関する法律」を制定するに至った⁷。

ところが、学校暴力法施行後も学校暴力は完全になくなっていなかった。2011年には自宅で同年代の友人に拷問と同程度の過酷な暴力行為を受けてきた中学生が自殺する事件がマスコミによって大きく報道された。この事件以降、加害生徒に対する処罰を一層強化すべきだという世論が形成され、学校暴力法は厳罰主義の方向に改正された。校内暴力事件が発生すれば、その類型や内容を問わず学校内で関連委員会を必ず開催するようにし、加害生徒の校内暴力についての履歴を内申書に記載して上級学校進学時に活用するようにした。

このような法改正の結果、校内暴力の件数は減少した。しかし、教師の中には、校内暴力に対する無寛容な政策は非教育的であり、効果も大きくないと考えている人がいる。彼らは、法的処罰で生徒を脅し、学校暴力問題に対処するよりも、学校内の人間関係を改善して校内暴力を予防することを優先にし、暴力事件が発生した場合にも当事者関係の回復を優先させるアプローチが必要だと主張している。多くの学校で回復的生活教育という名前で代案的対応が行われていることはその理由である⁸。

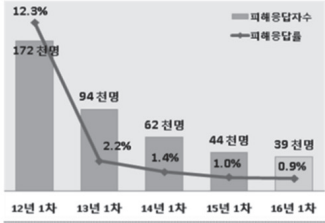
一方、2004年の学校暴力法では毎年、学校暴力の実態に関する調査を実施するよう規定している。最近施行された調査結果を根拠に、校内暴力の実状を確認してみよう。

まず、校内暴力の被害に遭ったと回答した生徒の割合は2012年以降、持続的に下がっている。2012年には被害回答の割合が12%を上回ったが、2016年には1%を下回る水準にとどまっている（<図1>）。小学生の被害回答が最も高く、中学校と高校が後に続いている（<図2>）。被害の類型別では、言語暴力を経験したと回答した生徒が最も多く、いじめ、身体暴行がその後を次いでいる。この他にも、ストーキング、サイバーいじめ、金品恐喝、強制わいせつ、強制

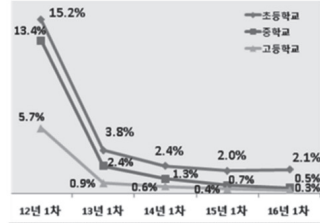
7 イドンガブ (2019). 校内暴力を越えて (학교폭력을 넘어). ソウル: 螢雪出版.

8 イドンガブ (2019). 校内暴力を越えて (학교폭력을 넘어). ソウル: 螢雪出版.

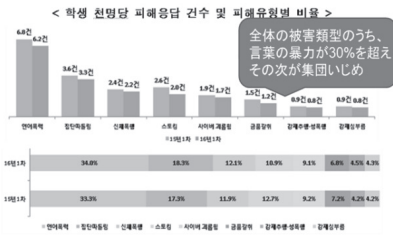
使用の暴行類型も存在する（＜図3＞）。学校外に比べて校内で暴行が多く、校内では教室内で暴行が最も多く起こる（＜図4＞）。



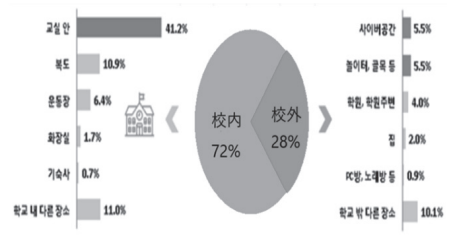
＜図1＞ 全体被害応答率



＜図2＞ 学校級別応答率

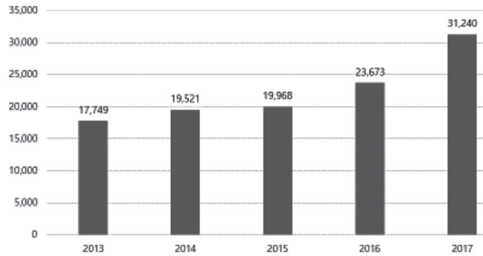


＜図3＞ 生徒千人当被害応答件数
および被害類型別比率

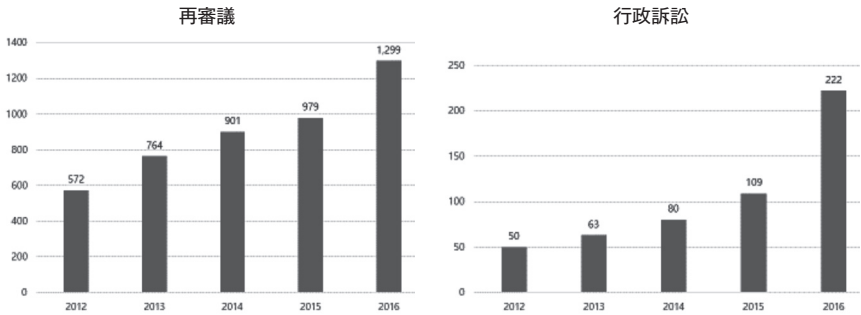


＜図4＞ 校内暴力の場所

一方、現行法によると、事案が発生すれば、必ず校内暴力関連委員会を開催しなければならない。そして、委員会の決定に不服がある場合には再審議を請求することができ、再審の結果に不服がある場合には行政訴訟を提起することができる。前述したように、校内暴力の件数は減り続けているが、逆に校内暴力関連の委員会開催及び再審及び行政訴訟は増加を続けている（＜図5＞、＜図6＞）。



<図5> 校内暴力対策委員会審議件数



<図6> 再審議および行政訴訟の件数

B. 学校暴力法の制定と改正

2004年に制定された「校内暴力の予防及び対策に関する法律」は、被害生徒の保護、加害生徒の善導教育、並びに被害生徒と加害生徒との間の紛争調停を通じて生徒の人権を保護し、生徒を健全な社会構成員として育成することを目的とした（第1条）。この法律は、学校内外で生徒との間に発生した暴行、脅迫、いじめ等による身体、精神又は財産上の被害を伴う行為を学校暴力と定義し（第2条）、具体的に傷害、暴行、監禁、脅迫、略取・誘拐、わいせつ、名誉毀損、侮辱、恐喝、財物損壊などの類型を特定した（施行令第2条）。校内暴力に全社会に対応するため、教育部長官に校内暴力の予防及び対策に関する基本計画を策定する義務を付与し（第6条）、教育部長官所属の下に校内暴力対策企画委員会を（第7条）、そして各学校には校内暴力対策自治委員会を設置することとした（第10条）。被害生徒に対しては、心理相談及び助言、一時保護、

治療のための療養、学級交替、転校勧告等の措置をとることを可能とし（第14条）、加害生徒に対しては、被害生徒に対する書面による謝罪、被害生徒に対する接触及び脅迫の禁止、学級交替、転校、学校における奉仕、社会奉仕、学内専門家による特別教育履修又は心理治療、出席停止、退学処分等を課することができるものとした（第15条）。

2011年中学生自殺事件以降、校内暴力法に重要な変化が起きた。まず、校内暴力の定義が変化した。従来法は、「学校内外で生徒間に発生した…行為」を校内暴力と定義したが、2012年の法改正時に「学校内外で生徒を対象に発生した…行為」に変化した。改正法によると、教師が生徒に体罰を加えた場合、校内暴力法違反の処罰を受けることになる。これとともに、校内暴力事件の解決で学校と教師の裁量をさらに縮小する方向で法律が改正された。2011年と2012年の2度にわたり、校内暴力が発生した事実の通報を受けたり、報告を受けた場合（第13条の2第4号）、または加害生徒が脅迫または報復した事実の通報を受けたり、報告を受けた場合には（第13条の2第5号）、各学校に設置された学校暴力対策自治委員会を自動的に招集するようにしたのである。

ところが、改正法により非常に軽微な事案さえも会議で議論され、会議で議論された以上は、ある種の処罰を科す結果をもたらし、学校現場の不満が高かった。これを反映して、2019年には、前記の第13条の2第4号及び第5号にもかかわらず、被害生徒及びその保護者が審議委員会の開催を望まず、一定の要件を備えた軽微な事件の場合は、委員会を開催せず、自主的に事案を処理できるように改めて法律を改正した（第13条の2）。

4. 学校暴力法と操縦のトリレンマ

A. 法と政策の相互無関心

ア. 政策の法に対する無関心

校内暴力は非常に多様な様相を呈し、複雑に展開されている。刑法で規律すべき暴行のような形の学校暴力、つまり明らかに可視的な暴力行為も存在するが、実は暴力なのかどうか区別できない程度の仲間はずれにする行為の方が多い。また、生徒が喧嘩してもすぐに仲直りし親しく過ごす場合も多いが、ある時点では暴力があったように見えるが、他の時点では暴力があるとは考えにくい。したがって、どのような時点でどのような行為を暴力とみなすかは非常に複雑な問題であると言える。

法律の要件の一つは明確性である。特に、犯罪と刑罰の関係を規定した国家

法規範である刑法では、明確性の原則が重要である。法律で犯罪と刑罰をできるだけ明確に確定してこそ裁判官の恣意を防止することができ、国民としてどのような行為が刑法で禁止され、その行為に対してどのような刑罰が科されるのかを予測することができる。学校暴力法は制定当時、「暴行、脅迫、いじめなどによる身体、精神、または財産上の被害」という包括的要件を規定したが、学校暴力をさらに「明確に」定義しなければならないという要求が相次いだ。このような要求を受け、学校暴力の類型を法律に一つ一つ順に明示し始め、その類型が増えるほど法律は頻繁に改正された。そして、法律が頻繁に改正されるほど、法の権威と規範性は損なわれた。

イ. 法の政策に対する無関心

学校暴力法は学校暴力の概念を拡大し、加害生徒に対する処罰を強化する方向で改正を重ねてきた。特に、2011年に厳罰主義に向けて法を全面改正した後は、校内暴力法が生徒と父兄に恐怖の対象になっている。ところが、法改正前と後に学校現場では、様々な理由で校内暴力法の適用を回避しようとする動きが起きている。

法制定初期には、校内暴力を刑事法的に処罰しようとする考え方に拒否感を持つ教師らが少なくなかった。教師の中には生徒が一時的に誤った行動をすることはあるが、法律によってその生徒に烙印を押すよりも、時間がかかっても訓戒して行動を正したほうが望ましいと考える場合があった。このような教師たちは、校内暴力の事案が発生しても自治委員会を招集せず、従来のように生徒を生活指導した。他方、学校長の中には、生徒間の問題を自治委員会を招集して公式に処理する場合、学校の威信を傷つけると考えるケースもあった。彼らは、校内暴力が発生しても、できれば非公式に生徒間の和解を誘導したり、学校内で軽い処罰を下したりすることで、事案を終結させようとしたケースもあった。このような校長の行為は、ともすれば校内暴力を隠ぺいすることになりかねないため、問題になる余地がなくはなかったが、いずれにせよ、法制定の初期に学校現場は学校暴力法に無関心だったと言える。

一方、厳罰主義の方針が明らかになった後は、学校内暴力の届出が受け付けられれば、必ず自治委員会を招集するようになった。また、加害生徒に対する処罰が強化された。このため、校内暴力の件数は減少したように見えるが、教師の中には校内暴力について法律を活用して強硬対応するのが非教育的だと考える人が少なくない。むしろ法律で学校暴力の範囲を拡大し、加害生徒に対す

る処罰を強化するほど、学校暴力法の非教育性を批判する教師は増えている。法律による問題解決に反対し、より教育的な代案を模索し実践している教師もいる。「回復的生活教育」と呼ばれる実践とは、生徒たちがお互いの葛藤を解決する教育活動に参加し、自ら関係回復のために努力するように助ける教育である。生徒と共同体の成長とより良い変化を目指し、回復的正義のパラダイムを学校現場で実践しようとしているのである⁹。回復的生活教育を通じて、学校暴力を教育的に解決しようとする教師らは、厳罰主義の学校暴力法には無関心である。

B. 法による社会的統合の瓦解

生活世界に法が浸透すれば、生活世界における固有な秩序が崩壊し、植民地化する。教師が適切な方法で対応してきた校内暴力の問題を法を通じて解決しようとする中、学校現場には様々な深刻な変化が現れている。

学校暴力法は教師の仕事と考え方に大きな影響を及ぼしている。学校暴力法は、学校暴力に関する通報が受け付けられたら、直ちに「学校暴力対策自治委員会」を招集するよう規定している。自治委員会が召集されれば、委員でない教師は学校暴力関連のすべての手続きから排除される。暴力事案の解決を委員会に任せなければならないだけで、教師自らが問題を解決しようとする努力は歓迎されていない。さらに、校内暴力法が次第に複雑化し、法律で規定されにくい内容はマニュアルに規定され、教師には法とマニュアルを遵守することが繰り返し要求され、教師らは自主的に問題を解決しようとするよりは法とマニュアルに依存しようとする傾向が強まる。

ある小学校では、校内暴力事件が発生した時、問題解決に積極的な教師が集まり、被害生徒と加害生徒の人間関係を回復させるため、約2ヵ月間にわたって生徒や保護者らと意見を交わし、暴力事案を円満に解決したが、これを主導した教師は、法手続きを遵守しなかったという理由で懲戒を受けた。さらに、現行法は公正な事案の処理に不当に影響を及ぼしうる一切の行為を禁じているため、教師同士が校内暴力事案に関して意見を交わすことさえ秘密厳守義務違反の可能性がある。結果的に学校暴力問題の解決はこれ以上教師の仕事ではなく、教師は意図的に事案解決に沈黙しなければならない。

一方、校内暴力法では事案処理の手続きが複雑に規定され、この業務を担当

9 イドンガブ (2019). 校内暴力を越えて (학교폭력을 넘어). ソウル: 螢雪出版.

する教師の行政業務への負担が非常に大きい。一般的に校内暴力の問題が発生すれば、担当教師は会議を招集し、被害生徒と加害生徒を面談してその記録を残し、自治委員会を運営し、会議で議論された結果を記録しなければならない。事案によって違いはあるが、一事案について担当教師は100ページ程度の書類を作成しなければならない。したがって、学校暴力業務を担当する教師は教育活動に専念しにくく、教師らが同業務を忌避するため、現在は学校長に昇進するのに必要な加算点を与えて、学校暴力業務を担当する教師を誘引しているのが実情である。

学校の中の間人間関係が急変しているのも、学校暴力法の施行後に学校現場で現れる重要な変化と言える。学校暴力法は、当事者のどちらか一方でも学校暴力だと思ふ行為を学校暴力と見なし、生徒たちにはいかなる行動も学校暴力になる可能性があり、学校暴力だと考えた場合は直ちに学校に通報するよう、教育が行われる。このような雰囲気の中、生徒らはクラスメートを友達と思う前に、校内暴力を加える可能性のある人と認識するようになり、生徒同士の距離が次第に遠ざかっている。また、校内暴力の事案が発生すると、保護者が生徒に代わって問題解決の過程に参加するようになり、最近になって保護者が弁護士を雇って自治委員会に参加するケースも現れている。場合によっては、教師の助言より弁護士の助言をより信頼し、父兄と教師関係もまた遠ざかっているという事実である。過去には校内暴力問題が発生した時に、教師が長い時間をかけて加害生徒や被害生徒たちと話をしながら問題を解決していき、この過程で教師と生徒の間で緊密な関係が形成されたこともある。しかし、学校暴力法が施行された後、教師が学校暴力問題の解決過程で排除され、教師と生徒の間を距離がだんだん遠ざかっている。「弟子が消滅した」と嘆く教師は見当たらない¹⁰。

学校暴力法が施行され、学校はもはや教育空間ではなく司法空間に変化している。司法空間に住んでいる人々は、もはや友人と友人、師匠と弟子、子供と保護者ではなく、加害者や被害者へと変化を経験している¹¹。

10 金龍 (2017). 法化社会の進展と学校生活社会の変容 (법화사회의 진전과 학교 생활세계의 변용). 教育行政学研究 35 (1), 87-112.

11 金龍 (2017). 法化社会の進展と学校生活社会の変容 (법화사회의 진전과 학교 생활세계의 변용). 教育行政学研究 35 (1), 87-112.

C. 社会による法的統合の瓦解

ある社会体系が、内的葛藤又は新たな課題に直面して自らその問題を解決できず、法に依存して葛藤又は課題の解決を図る場合、法は過度な負担を負うことになり、法体系の安全性が損なわれることもある。学校で学校暴力の問題を自ら解決することが困難であり、法の処罰力を活用して問題解決を図ろうとする時も、法体系の瓦解現象が現われる。

校内暴力は、非常に多様な形態で行われる。校内暴力法の制定当時は、校内暴力を「暴行、脅迫、いじめ等により身体、精神、又は財産上の被害を伴う行為」と定義し（第2条）、傷害、暴行、監禁、脅迫、掠取・わいせつ、名誉毀損、侮辱、恐喝、財物損壊及びいじめを校内暴力の類型と位置づけた。ところが、このような定義さえ、あらゆる類型の校内暴力を包括するわけにはいかず、新しい類型の暴力を法律に含める方向で改正を重ねた。現行の法律は、強制的なおつかい、性暴力、サイバーいじめ、情報通信網を利用したわいせつ、暴力情報等により、身体精神又は財産上の被害を伴う行為を学校暴力の類型に新たに盛り込んだ。このように、さまざまな暴力の類型をすべて法律に盛り込もうとしつつ、法律は改正を繰り返さざるを得なかった。2004年に制定された法律は15年後の2019年に至るまで、なんと24回も改正された。もちろん他法改正に伴う法改正が何度かあったが、過度に余りによく改正が行われていると言わざるを得ない。法は社会規範として安全性を重要な美德とする。ところが、あまりにも頻繁に変わったため、規範としての法の安定性は深刻に損なわれた。

法が頻繁に改正されるということは、法内の論理体系が傷つく可能性が高まることを意味する。ある問題解決のための機能を法に依託する場合、当該法は特定の問題状況とその問題状況に関する解決方法を論理的に緊密に関連付けることになる。ところが、問題の状況が変化したり拡大したりする状況で、解決が有機的に変化しない場合、法律内部に矛盾が生じるであろう。

学校暴力法は制定当時、校内暴力を「学校内における生徒間の暴行、脅迫、いじめなどによって身体、精神、財産上の被害を伴う行為」と定義し、法律は被害生徒保護対策と加害生徒に対する措置を主な内容として含めていた。ところが、法律が改正される過程で学校暴力の定義が変わり、現行法は「学校内外で生徒を対象に発生した傷害…等により身体、精神又は財産上の被害を伴う行為」を校内暴力と規定している。現行法によると、教師が生徒を体罰する場合、学校暴力法による学校暴力と見なさなければならない。ところが、現行法では加害生徒に対する措置事項を規定しているだけで、生徒でない加害者に対

する措置を規定していない。教師の体罰は学校暴力法上、学校暴力行為だが、加害者である教師は同法による処罰を受けない。法内部の矛盾が発生しているわけである。

法が規定している紛争または問題解決の手続きが円満に作動しないことも、社会による法体系の瓦解事例と言える。制定した学校暴力法には、学校ごとに「学校暴力対策自治委員会」を構成し、同自治委員会で被害生徒と加害生徒間の紛争を調整するようにした。ところが、自治委員会の紛争調停に加害生徒と保護者はもちろん被害生徒と保護者も不満を持つことが少なくなかった。その後、法律の改正過程で紛争解決の手続きはさらに複雑化した。自治委員会の決定に異議のある被害生徒と保護者は「地域委員会」に再審を請求できるようにし、加害生徒と保護者は「市道生徒懲戒再審委員会」に再審を請求できるようにした。さらに、被害生徒と保護者が再審の結果に不服がある場合には、行政審判を請求できるようにした。しかし、こうした紛争調停制度は次第に複雑化する一方、各制度運営上の負担は急増している。<図5、6>で示すように、校内暴力対策自治委員会は、2013年に17,749回開催されたが、2016年には23,673回と大幅に増加している。再審件数についても、2013年の764件から2017年1,868件となり、行政訴訟は2013年の63件から2016年222件へと4倍近く増加した。これは自治委員会と再審機関の負担が急増しており、紛争解決機構の決定に対する信頼度は低くなっていることを示している。法的紛争解決機構の権威が失墜しているともいえる。要するに、校内暴力問題の解決を法に頼れば、依託するほど法の安全性と整合性が損なわれ、結果的に法が権威を失うことになる。

5. まとめ

韓国社会において校内暴力は非常に重要な社会問題となっている。校内暴力に苦しむ生徒が増え、校内暴力の様相が深刻になるにつれ、校内暴力に対する厳罰主義的な対策が施行されている。法律を制定し、加害生徒に対して厳しく措置することが対応の中核となる。法律が施行されてから校内暴力は減少した。生徒を対象に校内暴力を予防するための教育が随時行われ、教師も校内暴力に対する警戒心を緩めていないからである。このような観点で、校内暴力に関する法は効果的だと評価することもできる。

ところが、校内暴力法の制定以降、学校社会に注目すべき変化が起きている。法施行以来、病んでいた歯が抜けたように校内暴力を一気に解決できるようになったと言う教師もいるが、校内暴力の「専門家」である警察官らに問題解決

を任せ、後ずさりする教師も少なくない。生徒らの間や保護者らの間で、裁判所に訴訟を起こすと、お互いに脅すケースも少なくない。学校での決定を不服として再審を請求するケースが増え、教育庁は過重な行政負担に苦しんでいる。校内暴力事件を担当する弁護士が増え、裁判所に提起される訴訟も増え続けている。

近年、政策手段としての法の効用は大きく増大している。法は強制力を背景に短時間で相当な効果を生み出すことができる。しかし、法が社会領域に介入するようになると、法と社会の両方に変容が起こる。教育政策に関する法をめぐる現象がこれをよく示している。

おわりに

前書きでも触れたように、本共同研究（平成28年度獨協大学国際共同研究「学校教育活動の「法化」現象に関する東アジア比較研究－いじめ・学校暴力対策法制の展開を中心に－」）の目的は、いじめ・学校暴力対策法制について、日韓を中心に比較することを通じて、学校現場への影響を考察することにあった。

共通の課題意識をもとに、日本では研究代表の川村肇（獨協大学）、市川須美子（同）、小島優生（同）、平田由紀江（日本女子大学）の4名はそれぞれ調査に取り組んできた。

調査は主にインタビューの形式を取った。韓国では教師3名、保護者（学校暴力自治委員）、教育庁関係者、研究者（刑事法等）を対象とした。台湾では同じく教師、研究者を対象とした。また、韓国側研究者である金龍（韓国教員大学）、李定玟（檀国大学校）は訪日し、学校調査や教育委員会調査などを実施した。

教育学、法学、歴史学、社会学等を専門とする韓国、台湾、日本のメンバーが、それぞれの視点からひとつの事象をとらえ、共同で調査を行い討論する過程では、当初予想していた以上に様々な発見や気づきがあった。

韓国の状況に関する調査では、特に、学校を取り巻く社会背景を探るための調査も行った。

2012年、ソウル市は、京畿道、光州市に続いて「ソウル特別市学生人権条例」を公布・施行した。ソウル市教育庁発行の冊子『学生が市民になる時－ソウル学生人権条例が変えた私たちの学校』（日本語版、2019年）には、「韓国社会は軍事政権の抑圧的な統治と経済成長至上主義の産業化の過程の中で、人権の価値を軽んじてきた。特に学生はまだ未熟だから訓育と統制が必要だというのが、学校を支配する認識であり、社会に蔓延する雰囲気であった。1980年代末から韓国社会の民主化が進むに連れて、全般的な人権意識は多少高まってきたが、依然として学校は人権の死角地帯であった。」とあり、こうした歴史をふまえ、学生人権条例では、「学生は体罰、虐め、仲間はずれ、性暴力等の全ての物理的暴力および言葉の暴力から自由になる権利を有する。」（第6条1項）等の「暴力から自由になる権利」や、「学生は服装、頭髪等の容貌において、自分の個性を実現する権利を有する」（第12条1項）等の「個性を実現する権利」などが定められている。学生の人権意識への関心の高まりは、学校生活や学校の在り方

自体を変化させることへとつながっていく。

他方で、同年、性暴力や性的嫌がらせなどの被害体験をSNS等で訴える「#MeToo」運動は、学校へも波及し、主に教師による性暴力や、ジェンダー差別的発言が告発されている。

社会における学校や教師のあり方やとらえられ方自体が大きな変化の過程にあり、今後も、現場の状況等への注視が必要だろう。

本研究はまた、平成23年度獨協大学国際共同研究「社会変動と女性間不平等に関する日韓比較研究」（研究代表：小島優生）の続編として位置付けられる。その研究成果のひとつである『韓国家族－グローバル化と「伝統文化」のせめぎあいの中で』（亜紀書房、2014年）は、急激な変化を遂げている韓国の家族および教育の現場を、異なった専門分野の研究者が現地調査と討論を通じて研究を深めたものである。学校に焦点を絞りつつ、それを取り巻く家族、社会、政治のかたちについても同時に調査を行うことが、今後の課題である。

今回の研究において、東アジア（韓国、台湾、日本）を研究対象に絞ったのは、生活指導を教育の一環としてとらえる視点の共通性に着目したためである。しかしながら、共同研究を進めるにつれ、前回の国際共同研究と同様もしくはそれ以上に、共通性よりもそれぞれの国の社会的および歴史的背景などからくる異なった部分が鮮明になっていった。これは、いじめや学校暴力は教育問題なのか、それとも社会問題なのかという問いにもつながっているように思える。もちろんその問いに対する明確な回答などないのだろうが、それゆえに今後、双方が大きな政策的示唆となることが期待できる。

今回は研究の最終段階で、コロナ禍により2020年以降の調査が不可能となったため、今後も引き続き動向を注視していきたい。

（文責：平田由紀江）