

学校におけるいじめと法

池 谷 和 子

「いじめ防止対策推進法」が平成25年6月21日に成立した。ここ30年間、学校におけるいじめ問題が大きく報道されるようにはなったが、法的議論としては、誰がいじめの法的責任を負うのかということが中心であった。平成23年に起きた大津いじめ自殺事件によって、ようやく、いじめを防止する法整備の必要性が叫ばれるようになったが、短時間で成立させたこの法律には様々な問題も見え隠れする。

そこで本稿では、Ⅰ大津いじめ自殺事件とⅡいじめ防止対策法の内容について紹介し、Ⅲその問題点について考察する。

keywords：いじめ対策法、法律、未成年者、学校、教育

目 次

- I. はしがき
- II. 大津いじめ自殺事件とそれ以前の法的諸問題
- III. いじめ防止対策推進法と国・長崎県の基本方針
 - (1) いじめの定義
 - (2) 防止対策
 - (3) 重大事態への対処
- IV. 考察
- V. むすび

I. はしがき

平成25年（2013年）6月28日に「いじめ防止対策推進法」が公布され、その3ヶ月後の9月28日に施行された。昭和61年（1986年）に起こった富士見中いじめ自殺事件以降、学校におけるいじめ問題が大きく報道されるようにはなったが、教育基本法、学校教育法といった一般規定はともかく、個々のいじめ問題への対応はその後現場の学校教員に任せられ、法的な議論としては、いじめやいじめによる自殺が起きた後に、どのような法律構成において、学校の教員、学校設置者、加害者、加害者の親に法的責任を問えるかという点を中心であった。

平成23年に起きた大津いじめ自殺事件は、学校での悲惨ないじめの実態へと世間の注目を再び集

めさせ、いじめをなくす為の法整備の必要性が叫ばれるようになった。その結果として制定されたのが、前述の「いじめ防止対策推進法」である。しかしながら、法整備を急ぐあまり、短時間の議論で成立させた法には、様々な問題も見え隠れする。

そこで本稿は、Ⅰ法整備のきっかけとなった大津事件と、それ以前に議論されていた法的諸問題を概観し、Ⅱ「いじめ防止対策推進法」の立法過程、法内容、法によって義務付けられた国の方針の内容、そして県の方針の一例として長崎県の方針の内容を紹介し、Ⅲ未成年者保護法の視点から、「いじめ防止対策推進法」にはどのような問題が存在するのかを検討するものである。

II. 大津いじめ自殺事件とそれ以前の法的諸問題

平成23年10月11日の朝、大津市立中学2年の男子生徒（当時13）が、自宅がある14階建てマンションから転落死した。警察では生徒が飛び降り自殺をしたと判断し、市教委は自殺6日後の10月17日から3日間、中学校の全校生徒859人にアンケートを実施したことで、複数の同級生から死亡する1ヶ月前の9月以降、いじめを受けていたことが明らかとなった。加害者である同級生らと被害者とは7月から仲が良くなり、夏休みには一緒に大阪へも遊びに行ったほどであった。

アンケートでは、4割近い約330人から有効回

答を得て、「記名で、直接確認」(A)、「記名で、伝聞」(B)、「無記名で、直接確認」(C)、「無記名で、伝聞」(D)の4つに分けて整理された。殴る蹴る、手足を縛る、首を絞める、ハチを食べさせるといった暴力行為は約150件にのぼり、その半数近くをAの回答が占めた。一方で、「自殺の練習をさせられていた」と回答したのはBが4人、Dが12人、金銭を要求したりキャッシュカードの暗唱番号を教えるよう求めたりする「恐喝・金品の要求」はBが4人、Dが9人、「自殺の予告」ではBが2人、Dが6人と、いずれも伝聞によるものだった。「万引きの強要」に関しては、Aが2人、Bが7人、Dが6人と2人は直接目撃していた。

このようにアンケートからは、多くの生徒がいじめについて見聞きしていたことが見受けられるが、同時に担任の男性教諭もまた、いじめを把握するチャンスを複数回見逃したのではないかということが報道されるようになった。9月中に男子生徒と同級生がプロレスのような行為をしているのを目撃し、度が過ぎていて感じて「大丈夫か」などと声を掛け、注意していたし、ほかの生徒から暴力的ないじめを受けているという指摘を受けて、10月1日には、放課後の教室で男子生徒に声をかけると、男子生徒は「大丈夫」という返事だった。その4日後にもけんかのような状況になり、相手の生徒を帰らせた上で話を聞くと、「相手とも仲良くしたい」という返事があった。さらに担任だけでなく、男子生徒の父親も、息子の行動に通常とは違う違和感を感じていた。9月には「息子の金の使い方が荒い」と2回学校に相談していた。7月以降、自分名義の口座から数万円単位の現金を数回引き出していたからである。

被害者の両親は平成24年2月24日に、大津市には国家賠償法1条1項によって安全配慮義務違反を、少年らとその父母らには民法709条の不法行為責任を、同時に、少年らが責任能力を欠いていた場合には父母らに民法714条の不法行為責任があるとして、損害賠償請求訴訟を提起した(平成26年7月現在、訴訟は継続中)。さらに、平成24年9月7日には大津市を被告として別訴(国家賠償法1条1項)も提起した。内容は、前述の

アンケートの直後、両親は同級生や保護者に見せていじめの真相に迫る情報を入手しようとしてアンケート結果を求めたところ、校長から部外秘としての確約書を提出することを求められ、第三者に見せることが不可能となってしまった。そこで情報公開条例を使って11月に行われた第2回アンケート結果も合わせて入手しようとしたところ、教育長の判断で、ほとんど黒塗りの結果しか開示されず、両親は自殺の原因に迫れなくなり、親として何もしてやる事が出来ないという自責の念と無念さに苦しみ、重大な精神的苦痛を被ったというものであった(平成26年1月14日、大津地裁にて30万円の支払いを命じた判決が言い渡された)。

他方で平成24年7月18日に大津県警は両親からの暴行、傷害等の刑事告訴を受理し、夏休みを利用して7月21日より再び全校生徒への事情聴取を開始した。自殺練習等14件は裏付けできなかったが暴行等の13件は立件出来て、滋賀県警は当時14歳だった2人と当時13歳の1人については、体育大会での暴力、及び10月5日にトイレで男子生徒を殴った行為を確認し、14歳の少年に対しては教室で成績カードを破った行為も確認した。残る当時14歳だった1人は体育大会での暴力と、別件における平成24年5月に起こした女性教諭への小指骨折などの傷害事件も合わせ、平成24年12月27日に当時14歳の少年2人を大津地検に書類送検し、刑法上責任を問われない当時13歳の1人は児童相談所に送致した。児童相談所は平成25年3月に家裁に送致、大津地検は5月24日に脅迫などの非行内容で家裁送致し、大津家裁は送致された3名を5月27日に裁判官3名の合議で検討することを発表し、10月31日に審判開始の決定、12月より審判が始まった。計7回の審判を経て、平成26年3月14日に大津家裁は、2人を体育大会での認識や反省の度合いを考慮して保護観察処分とし、残る1人には家庭環境や継続的に暴行していたとまでは認められないことを考慮して保護処分なしの決定を下した。自殺した男子生徒の父親は3人の少年院送致を求めているが、決定を受けて「裁判所の判断として重く受け止める。ただ、告訴した非行事実の

すべてを認定するには至らなかった」と述べ、加害少年達には「真摯に反省し、被害者に謝罪することで初めて更生の道が開けるのではないか。非行事実に向き合って反省し、一日も早く更生することを願う」とコメントをしている。

また、大津市では、平成 24 年の 8 月に第三者委員会を設置して真相究明を行うこととなった一方で、大津市議会では 9 月「いじめ防止条例」素案が策定され、10 月に市民の意見を募り、12 月議会で審議する予定であった。しかし、市民の意見を募った段階において、いじめの早期発見を目的として「いじめを受けたり見たりした子に家族や学校に相談するように通報義務を定めた」素案に対し、121 件の市民の意見には「子供を追い詰める結果になる」「お互いを監視させる条例で、今以上に子供を傷つける」などの反対意見が 6 割寄せられ、残りの 4 割も見直しを求める内容で賛成意見はゼロであった。市長からも「いじめを受けている本人も周囲の子どもも、さらにいじめられることを恐れてなかなか言えないのが本質。子どもに義務を課すのは適切ではない」「いじめ問題に対応する責任を負うべきは市であり、子どもに義務を課すべきかは議論の余地がある」と慎重な姿勢を示し、条例案は見直されることとなった。

大津市第三者委員会の方は、専門家や弁護士等 6 名で構成され、8 月 25 日に初会合、10 月 2 日より関係者への聞き取りが開始された。年内に報告書を出す予定であったが、加害者への聴取の為に 1 ヶ月遅れ、平成 25 年 1 月 31 日にいじめに関する一連の事実認定と、各種の提言がなされた。

第三者委員会の報告書によれば、いじめ行為は 9 月上旬から始まり、10 月 3 日から 7 日にかけてエスカレートしたとして、以下の 19 の行為をいじめと認定した。①ヘッドロック（プロレス技）をかけられ、教室、トイレ内、廊下での頻繁な暴行（9 月初旬から）、②体育大会で口、顔、手足に粘着テープを巻きつけられ、すねに粘着テープを貼られて剥がされる。体を押さえつけられて蜂を無理やり口に入れられそうになる（9 月 29 日）、③教室で顔に落書き（猫のひげのようなもの）、④教室で制汗スプレーをかけられる、⑤教室で消

しゴムのカスを頭につけられ、紙を口に入れられて折られ、机や衣服にインクをつけられ、筆箱の中をインクまみれにされる、⑦チョークの粉をカバンに入れられる、⑧何度もズボンで脱がされる、⑨昼食のパンを勝手に食べられる、⑩調理実習の用紙や文化祭プログラムに、加害生徒の印鑑を押される、⑪教科書、成績表を破られる、⑫女子生徒の前で「告白」をさせられる、⑬三階の教室の窓から体を突き出すことを強要（自殺練習）、⑭「万引きした」と言われる、⑮自宅の勉強部屋を荒らされ、財布を隠される（10 月 8 日）、⑯移動教室の時に荷物を持たされる、⑰頻繁にメガネを取られ、回される（9 月中旬ごろから）、⑱定規を割られる、⑲教室で「お前、きもいんじゃない」「死ぬ」「お前の家族全員死ぬ」などの言葉を浴びせかけられる（10 月 7 日）、である。

その後、大津市では第三者委員会から子どもの自殺などが起きた学校への支援の必要性が指摘されたことを受け、2 月の大津市議会ではいじめ対策として、下記の体制の為の新年度予算案を提出した。①いじめを調査する常設の第三者機関「大津の子どもをいじめから守る委員会」（弁護士や臨床心理士らで構成）、②事務局となる「いじめ対策推進室」を新設し、③臨床心理士や警察 OB からなる「学校問題緊急サポートチーム」を設置し、④ 18 クラス以上の大規模中学校 7 校に養護教諭を複数配置することとした。さらに、⑤市内 53 小中学校へのいじめ担当教員を配置し、⑥地域で学校を支援する学校・地域コーディネート本部の設置を決定し、⑦教師の感性を磨くための福祉施設での研修、⑧特別支援教育支援員の勤務時間延長などの体制を整備し、⑨「いじめ防止条例」を可決した。

また、滋賀県では、平成 25 年度から、子供から直接相談を受ける「いじめ問題対応専門員」16 名（校長経験者やスクールカウンセラー）を、4 名を県教委内の本部に配置、残る 12 名は県内を 4 つの地区に分け、3 人ずつ配置することを決めた。さらに、いじめの背景として教師に生徒と向き合う余裕がなかったことを指摘した第三者調査委員会の報告を踏まえ、県内全中学で 35 人学級

を導入することとした。

ところで、学校におけるいじめが初めて社会に認知されるようになってくるのは、1984年から86年にかけての複数のいじめ自殺事件の発生であった。それらの事件が裁判となり、学校でのいじめ自殺に関する裁判例は1990年頃から増加することとなった。そしてそれに伴って、いじめをめぐる法的問題についても議論されるようになったが、加害生徒やその親への法的責任と、特に教師、学校、学校の設置者にどのような法的責任が問えるかという点が中心であった。例えば、複数の加害者がいるいじめ事件では、各人の行為がどの程度に密接に関連していたら、各人の行為を全体として一つの行為と捉えて、共同不法行為（民719条1項前段）が成立するのかという点であったり、また、学校設置者に法的責任を追求する場合の根拠として、債務不履行責任（民415条）か、不法行為責任（民715条1項）か、国家賠償法1条1項かという論理構成の問題についての議論もあった。

以上のような法的な議論も重要ではあるが、しかし、義務教育としてすべての子どもたちが学校で日常生活を送っている以上、本来であれば、いじめによって精神的に追い詰められ、万が一にも命を落とすことがあってはならないし、法律問題も事後に誰が法的責任を負うのかという問題だけではない。いじめを可能な限り防止し、いじめが起ったときには、いかにしていじめに対処していくのかという防止対策の為の法制度について目が向けられることとなった。

III. いじめ防止対策推進法と国・長崎県の基本方針

大津いじめ自殺事件を受けて、与・野党双方においていじめ対策の為の法律案がまとめられ、民主、生活、社民の野党3党が平成25年4月に法案を参議院に提出し、自民、公明の与党は5月に衆議院へ法案を提出した。「いじめを起こさせない体制づくり」という共通目標はあるものの、与党案では、①子に規範意識を養い、いじめから保護するという保護者の責務を明確化し、②学校における加害者へ懲戒や出席停止という具体的な措

置を明示しているのに対し、野党案では文科省や都道府県に「協議会」、教委や学校に「対策委員会」といった組織を多く作ったことが特徴であり、相違点も多かった。さらには、双方とも衆参両院で過半数の勢力を持たず、「大多数が賛同できる案を」ということもあり、5月の下旬より与野党で協議を始めた。その結果、両方の特徴を取り込んで一本化した「いじめ防止対策推進法」案を、自民、公明、民主、維新、みんな、生活の6党が共同で衆議院に提出したのである。

衆議院の文部科学委員会においては、日本共産党の宮本議員や社会民主党・市民連合の吉川（元）議員から、①法4条「児童等はいじめを行ってはならない」と、法25条でいじめを行った子供に懲戒を加えること、26条で出席停止を命ずるという規定に対しては、いじめはどの子も成長途中で行い得る過ちであり、早い段階でとめて継続させず、いじめを乗り越えてこそ子供たちがいじめをしない人間関係のあり方を学んでいくものであり、法律で禁止をしたりいじめた子供に厳罰を課しても解決はしないこと、②法15条で学校での道徳教育の充実を、法9条で家庭での規範意識を養う指導を義務づけた点については、法律で押し付けるのではなく、子供の具体的な人間関係に起因するいじめを、学校では子供の傷や悩みを理解し、共感的に受け止め、人間的立ち直りを進めて行くべきであり、家庭においては深い愛情や精神的支え、信頼に基づく厳しさ、親子の会話や触れ合いによって解決をすべき問題であること、③現実問題として、教職員数の増員も含めて教員の多忙化を解消していかなければ、教員が子供と向き合う機会を増やすことができないのではといった意見が提起されたものの深く議論されることもなく、当日中に採決され、翌20日には衆議院本会議を通過し、21日には参議院本会議も通過して成立し、6月28日に公布された。

この法律は全35条から成り、法1条で「この法律は、いじめが、いじめを受けた児童等の教育を受ける権利を著しく侵害し、その心身の健全な成長及び人格の形成に重大な影響を与えるのみならず、その生命又は身体に重大な危険を生じさせるおそれがあるものであることに鑑み、児童等の

尊厳を保持するため、いじめの防止等のための対策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体等の責務を明らかにし、並びにいじめの防止等のための対策に関する基本的な指針の策定について定めるとともに、いじめの防止等のための対策の基本となる事項を定めることにより、いじめの防止等のための対策を総合的かつ効果的に推進することを目的とする。」と述べられているように、法でいじめの定義、対策、国・地方自治体・学校の設置者・学校・教職員・保護者の責務を規定し、これらを基に、法 11 条では文部科学大臣に対して、法 13 条では各学校に対して、いじめ防止基本方針を定めることを必須とし、地方公共団体に対しては法 12 条で努力義務としている。施行後の平成 25 年 10 月 11 日に文部科学大臣によるいじめ防止基本方針が、その 2 ヶ月後の 12 月に長崎県いじめ防止基本方針が策定されたので、(1) いじめの定義、(2) 防止対策、(3) 重大事態への対処と内容ごとに見ていきたいと思う。

(1) いじめの定義

法 2 条では「いじめ」とは、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的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をいう。」として、①一定の人的関係、②心理的・物理的影響を与える行為、③被害児童が苦痛を感じているもの、をいじめと定義した。国の方針では③の要件によりいじめが限定的に解釈されないように「いじめられていても、本人がそれを否定する場合が多々あることを踏まえ、当該児童生徒の表情や様子をきめ細かく観察するなどして確認する必要がある。」「本人が心身の苦痛を感じるに至っていないケースについても、加害行為を行った児童生徒に対する指導等については法の趣旨を踏まえた適切な対応が必要である。」とし、①の要件に対しては「一定の人的関係」とは、学校の内外を問わず、同じ学校・学級や部活動の児童生徒や、塾やスポーツクラブ等当該児童生徒が関わっている仲間や集団（グループ）など、当

該児童生徒と何らかの人的関係を指す。」と補足し、②の要件に対しては「物理的影響」とは、身体的な影響のほか、金品をたかられたり、隠されたり、嫌なことを無理やりさせられたりすることなどを意味する。けんかは除くが、外見的にはけんかのように見えることでも、いじめられた児童生徒の感じる被害性に着目した見極めが必要である。」と説明した上で、具体的ないじめの態様として、a「冷やかしかからかい、悪口や脅し文句、嫌なことを言われる」、b「仲間はずれ、集団による無視をされる」、c「軽くぶつかられたり、遊ぶふりをして叩かれたり、蹴られたりする」、d「ひどくぶつかられたり、叩かれたり、蹴られたりする」、e「金品をたかられる」、f「金品を隠されたり、盗まれたり、壊されたり、捨てられたりする」、g「嫌なことや恥ずかしいこと、危険なことをされたり、させられたりする」、h「パソコンや携帯電話等で、誹謗中傷や嫌なことをされる」等が挙げられている。このような国の方針を受け、長崎県の方針では、c と d は程度の問題、e と f は同じ金品の問題として、6 態様とした上で、さらにそれぞれの態様に付き、以下のように各 3 点ずつの例示をしている。a「身体や動作について不快なことを言われる」「存在を否定される」「嫌なあだ名をつけられ、しつこく呼ばれる」、b「対象の子が来ると、その場からみんないなくなる」「遊びやチームに入れない」「席を離される」、c・d「身体をこづかれたり、触って知らないふりをされたりする」「殴られる、蹴られるが繰り返される」「遊びと称して対象の子が技をかけられる」、e・f「脅され、お金を取られる」「靴に画鋲やガムを入れられる」「写真や鞆、靴等を傷つけられる」、g「万引きやかつあげを強要される」「大勢の前で衣服を脱がされる」「教師や大人に対して暴言を吐かせられる」、h「パソコンや携帯電話の掲示板、ブログに恥ずかしい情報を載せられる」「いたずらや脅迫のメールが送られる」「SNS（ソーシャルネットワークサービス）のグループから故意に外される」である。その上で国も県も、犯罪行為にあたるものは、教育的配慮と被害者の意向を考慮の上、警察に相談・通報し、連携して対応するように求めている。

(2) 防止対策

法4条において「児童等は、いじめを行ってはならない。」と禁止し、学校及び学校の教職員に対しては法8条において「当該学校に在籍する児童等の保護者、地域住民、児童相談所その他の関係者との連携を図りつつ、学校全体でいじめの防止及び早期発見に取り組むとともに、当該学校に在籍する児童等がいじめを受けていると思われるときは、適切かつ迅速にこれに対処する責務を有する」として早期発見、いじめへの対処の責務を負わせると同時に、法22条において「学校は、当該学校におけるいじめの防止等に関する措置を実行的に行うため、当該学校の複数の教職員、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者その他の関係者により構成されるいじめの防止等の対策のための組織を置くものとする。」として、教職員が個人で対応するのではなく、組織として共同でいじめに対処していくものとした。早期発見に対しては法16条で、学校の設置者や学校に対して、定期的な調査や相談体制の整備を求め、いじめへの対処に対しては法23条では学校が速やかにいじめの事実の有無の確認を行うための措置を講じ（結果は学校の設置者へ連絡し）、いじめをやめさせ、及び再発防止の為に、専門知識を有する者の協力を得つつ、いじめを受けた児童等又はその保護者に対する支援及びいじめを行った児童等に対する指導又はその保護者に対する助言を継続的に行うものとし、必要があれば、いじめを行った児童等についていじめを受けた児童等が使用する教室以外の場所において学習を行わせる等いじめを受けた児童等その他の児童等が安心して教育を受けられるようにするために必要な措置を講ずるものとした。同時に、校長や教員、そして市町村の教育委員会に対しては、法25条、26条において、学校教育法における懲戒や出席停止を必要であれば速やかに講ずるものとしている。

国が実施を求められている施策としては、①前述した「いじめ防止基本方針」の策定と、これに基づく対策を総合的かつ効果的に推進(法11条)、②いじめ対策推進に必要な財政上の措置(法10条)、③いじめの通報及び相談を受ける体制の整備(法16条)、④関係省庁間、関係機関、学校、

家庭、地域社会、民間団体間の連携強化、民間団体支援その他必要な体制の整備(法17条)、⑤教員の養成及び研修を通じた資質の向上、生徒指導体制の充実のための教員や養護教諭等の配置、心理、福祉等の専門的知識を有する者でいじめの防止を含む教育相談等に応じるものの確保、多様な外部人材の確保(法18条)、⑥インターネット関連のいじめに児童生徒が巻き込まれていないかをパトロールする機関や団体の取り組み支援や、体制整備(法19条)、⑦いじめ防止に必要な事項と対策の実施状況に関する調査研究及び検証とその成果の普及(法20条)、⑧いじめが児童生徒の心身に及ぼす影響、いじめ防止の重要性、相談制度や救済制度等についての普及活動(法21条)が法律上定められているが、基本方針において、組織や連携については、いじめ問題への取り組み状況を調査、検証する「いじめ防止対策協議会」の設置、法務省、厚生労働省、警察との連携、及び地域における学校や学校の設置者、警察や法務局、児童相談所など関係機関、専門家の職能団体や大学、学会等の連携を促進するとしており、早期発見やいじめへの対処については、「24時間いじめ相談ダイヤル」など電話体制の整備、ネットパトロールなど、インターネットを通じて行われるいじめに対処する体制を整備するとしている。

地方公共団体が実施を求められている施策としては、①前述の「地方いじめ防止基本方針」を策定するよう努めること(法12条)、②「いじめ問題対策連絡協議会」を設置することができること(法14条)、③教育委員会に「付属機関」を設置することができること(法14条Ⅲ)が法律上定められているが、長崎県いじめ防止基本方針においては、学校、教育委員会、学事振興室、こども政策局、児童相談所、長崎地方法務局、県警察、県弁護士会、県医師会、長崎大学、県臨床心理士会を構成員として「長崎県いじめ問題等対策関係機関会議」を連携の為に設置し、教育委員会の附属機関としては、弁護士、医師、臨床心理士、学識経験者等、専門的な知識及び経験を有する第三者の参加を図り、公平性・中立性が確保されるようにした「長崎県いじめ等学校問題対策チーム」を設置することとした。「長崎県いじめ等学校問

題対策チーム」は主に、①県立学校におけるいじめに関する通報や相談を受け、当事者間の関係を調整するなどして問題の解決を図る、②県立学校におけるいじめの事案について、学校からいじめの報告を受け、自ら調査を行う必要がある場合に当該調査にあたることを担うこととしている。

県としては、関連機関の連携を図らせるとともに、学校に対して、教育委員会からは、人的・財政的支援、スクールカウンセラー等の配置・派遣、いじめの定期的な調査・措置、各種相談窓口の紹介等を、こども政策局からは、ネットパトロール、メディア安全指導員の派遣を、警察からは、相互の連絡やスクールサポーターの派遣を、学事振興室からは、「長崎っ子の心を見つめる教育週間」等を活用した学校・家庭・地域との連携を行うなど、学校への支援を行うことで、いじめ対策を行うこととなった。

学校に対しては、①国や地方のいじめ防止基本方針を参酌し、学校の実情に応じて、学校におけるいじめ防止基本方針を定めること（法 13 条）、②いじめ防止の措置を実行的に行うため、学校の複数の教職員、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者その他の関係者により構成されるいじめ防止対策のための組織を置く（法 22 条）ことを法律で求められているが、長崎県の基本方針では、より具体的に次の 11 点を各学校に求めている。学校いじめ防止基本方針に関しては、①国や県の基本方針を基に、学校いじめ防止基本方針を策定すること、②基本方針を策定する上で、保護者や地域が参画していること、③基本方針には、目指す子ども像やいじめの防止、早期発見、対処等の取組を具体的に示していること、④生徒会活動など、生徒の主体的かつ積極的な参加ができる内容となっていること、⑤PTA や関係機関と連携したいじめ防止等の内容となっていること、⑥基本方針は年度始めに保護者へ説明したり、学校のホームページ上で公開したりして、理解を得るように努めること、いじめ対策委員会に関しては、⑦「いじめ対策委員会」を設置していること、⑧構成員として、複数の教職員の他、必要に応じて外部専門家や地域関係者を活用していること、⑨定例会議を毎月 1 回開催する等、計画的かつ実効

的な運用に努めていること、⑩いじめに関する情報の収集や共有、対応等、役割分担を具体的に示していること、さらに総括として、⑪年度末には、基本方針及び対策委員会の取組を評価し、必要に応じて修正していること、である。

（３）重大事態への対処

法 28 条において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」と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」には重大事態として、学校の設置者又は学校の下に組織を設け、質問票の使用その他の適切な方法により事実関係を明確にし、いじめを受けた児童及びその保護者に必要な情報を適切に提供するとともに、地方公共団体の長等（公立学校は地方公共団体の長、国立学校は文部科学大臣、私立学校は所轄庁である都道府県知事）に報告することを規定している。さらに、報告を受けた地方自治体の長等はその調査を再調査し、再調査を踏まえて措置を講ずることとしている。

国の方針では重大事態の①の要件については、いじめを受ける児童生徒の状況に着目すべきとして「児童生徒が自殺を企図した場合」「身体に重大な傷害を負った場合」「金品等に重大な被害を被った場合」「精神性の疾患を発症した場合」とし、②の要件である「相当の期間」については不登校の定義を踏まえ、年間 30 日とするが、一定期間連続して欠席している場合には、学校の設置者又は学校の判断で迅速に調査に着手するように促している。さらに、児童生徒や保護者からいじめられて重大事態に至ったという申立てがあったときは、その時点で学校が「いじめの結果ではない」「重大事態とはいえない」と考えたとしても重大事態として報告・調査等に当たるとしている。

長崎県の方針では、調査を行うのは学校が組織した「いじめ対策委員会」、教育委員会が設置した「長崎県いじめ等学校問題対策チーム」、学校法人が設置した調査組織（私立の場合）等としており、調査においては重大事態に至る要因となつたいじめ行為が「いつ頃から」「誰から行われ」「ど

のような態様であったか」「いじめを生んだ背景事情」「児童生徒の人間関係にどのような問題があったか」「学校、教職員がどのように対応したか」などの事実関係を可能な限り網羅的に明確にするようにし、因果関係の特定ではなく客観的な事実関係を速やかに調査することとした。同時に、いじめられた児童生徒から十分な聞き取りを行うこと（いじめられた児童生徒からの聞き取りが不可能な場合には、いじめられた児童生徒の保護者の要望・希望を十分に聴取し、調査について協議する）、いじめた児童生徒には事実関係の確認をするとともに指導を行い、いじめ行為を止めること（いじめられた生徒が自殺した場合には、死に至った経過を検証し、再発防止策を講ずる）、いじめられた児童生徒に対しては、事情や心情を聴取し、継続的なケアを行い、落ちついた学校生活復帰の支援や学習支援等を行うとしている。

IV. 考察

いじめ対策推進法は、議員立法でもあり、いじめ対策の法律を何とか会期内に制定したいという思惑もあったことから、専門家による意見も聴取されなかったし、衆議院・参議院ともわずか4時間の審議であった。

これまでは確かに、ある時間軸の一点においては、その場限りの「けんか」や「悪ふざけ」と、継続的な「いじめ」とは教員であっても判別は難しく、暴力的でない「無視」は表沙汰にはなりにくかった。このいじめ対策推進法によって、これまで現場の教員が事実上個別に努力して解決しなければならなかったことが、①いじめには組織的に対処すること、②防止対策を制度として構築させること、③学校だけに任せるのではなく国も地方自治体も学校への支援策を講ずることを求めたことは意味のあることである。しかしながらこの法律は、未成年者保護法という全体的な枠組みから考えれば、そもそもの制度設計自体に大きな問題を抱えている。

その1つめは、国会がいじめは許されないものであることを示そうとして「児童らはいじめを行ってはならない」と法律によって禁止したことである。本来、このように法で禁止するためには、

当然その名宛人である児童が自分の確固たる意思で簡単にいじめをやめることが出来ることが前提である。出来ないことを法が強制しても意味がないからである。その上、学校教育法における出席停止や懲戒をより多く適用させることを目論見、いじめられた生徒には事情や心情を聴取し、継続的なケアを行い、落ちついた学校生活復帰の支援や学習支援等を行うこととしているが、残念ながらいじめた生徒にはいじめをしたことに対して指導をすることを想定していても、そのような支援を行う制度にはなっていない。

その背景には、いじめをした悪い加害者といじめられた可哀想な被害者という単純な二分論に陥り、いじめを見聞きしていながら傍観していた子ども達らの存在や、時には悪ふざけやけんかの延長としてのいじめといったような「いじめの実態」への理解、子どもたちはまだ成長途中であり、学校での集団生活を通じて人間関係のあり方を学んでいくものという「子どもの成長過程」という現実への考慮があまりなされなかったことが大きいように思われる。

確かに「いじめをした」という行為は非常に悪い行為ではあるが、例えば、虐待を受けて育った子ども達は、親からの理不尽かつ予測のつかない虐待により、不安感・憎悪や怒りといった否定的な感情を内面に溜め込み、教室での破壊行動、他人への暴力及び言葉による攻撃、けんかなど、様々な問題行動を起こすことが知られている。とすれば、虐待を受けた子ども達はいじめの加害者にも被害者にもなりやすいことは想像に難くない。逆に甘やかされて育った子供達も、自分の思い通りにならなければ我慢が出来ず、いじめの加害者にも被害者にもなりやすいだろう。そして、そこまでの環境ではなくとも、他人に共感し思いやることや人間関係の距離感や振る舞い方に対してまだ未熟な子ども達は、深く考えずに他人を傷つけてしまうことは多々ありうるのである。むしろこのような時にこそ、どうしていじめは起きてしまったのか、いじめられたらどのような思いをするのか、いじめをした子、いじめられた子、傍観していた子は、いったいどうすればよかったのか、ということ話を話し合わせ、人間関係のあり方を身に

付けさせて行くことが本当の意味での教育ではないのだろうか。

杉並区で起きたいじめ事件に対して東京地裁が「一般に、学校教育という集団教育の場においては、児童が他の児童との接触や衝突を通じて社会生活の仕方を身につけ、成長して行くという面があるのであり、したがって、学校としては児童間の衝突がいっさい起こらないように、常時監視を行って児童の行動を抑制し、管理しようとすることは適当では」と判断した平成2年4月17日の判決は、非常に的を射ているように思われるのである。

また、2つめとして、学校に対してのすべきリストは沢山上がったが、実際に教員の数が増えずにやることばかり増やされれば、教員は益々やらなければならないことに時間を取られ、生徒ひとりひとりのことを理解し、指導する時間が減るだけではないのかという点である。「現場はオーバーワークで、気持ちの余裕がないなかで授業や生徒指導をせざるを得ない。」「28～30人くらい（のクラス）が全員に目が行き届くベストの大きさ。」「国からはこれまでも意義ある提言が多くあったが多すぎて全部中途半端。いじめ対策を重視したい学校もあれば、不登校の方が大事だということもある。それぞれの学校が選択できるやり方を現場は求めている。」等、いじめ防止対策推進法制定後、現場からは色々な声が挙げられている。現場の学校を支援しようというならば、やらなければならないリストを上から押し付けるよりも、滋賀県や大津市のように、少人数のクラスを設置し、何よりも教員の人数を増やして、教員が生徒と向き合う時間をつくらせる事の方が先決のはずである。

3つめとしては、保護者に対しても、法9条において「規範意識を養うための指導その他の必要な指導を行うよう努める」としていることである。かつては三世同居家族も多かったし、地域共同体が見守っている部分もあり、法律上保護者が子どもの第一義的責任を負うとはいっても、多くの事実上の支えがあったことで、子どもたちに良く目が行き届いていた。しかし昨今、核家族が増え、親の共働きが増え、さらには離婚等によりひとり

親家庭も増え、地域共同体すら希薄になっている現実からすれば、今の保護者達は自分の子供たちの性格、考え方、行動をどれほど把握し理解しているのだろうか。「規範意識の指導」以前に、国や社会が家族のあり方と子供達の健全な成長の為にやらなければならないことが山ほどあるように思えてならないのである。

V. むすび

学校でのいじめ問題が表面化して以降、いじめが主として学校で起こっているがゆえに、教員や学校に厳しく法的責任を問う傾向が続いてきたように思える。教員や学校のあり方はいじめ防止対策においても大変重要ではあるが、担当の教員や学校だけでいじめをなくすことは不可能である。

何より学校でのいじめは、子供達が大人への成長過程において人間関係についての困難に直面した一場面である。それは、被害者だけでなく、加害者も傍観者も同様である。その時自分はどうすれば良かったのか、より具体的な状況下で、教員と児童生徒の信頼関係のもと、解決されるべき問題である。それゆえ、ただ法で抽象的にいじめを禁止するだけでは何の解決もしないのである。

そして、時として、そのいじめには家庭環境や生育履歴まで根が深いものもある。人間は社会的動物ではあるが、すべてを身につけて生まれてくる訳ではなく、家庭環境、生育履歴によって性格も考え方も行動も変わっていく。その意味で、いじめ問題は、児童虐待、少年非行等の他の未成年者問題の多くと、同じ座標軸にあるのである。いじめにおいても、いじめ現象という単独の対策ではなく、子供の健全な育成、成長という未成年者保護の為の大きな枠組みで今後は捉えていくべきなのではないだろうか。

参考文献

- ・大津いじめ自殺事件に関する資料として、朝日新聞（2011.11.3、2012.7.7 大阪本社版及び東京本社版、2012.7.14 大阪本社版、2012.7.16 大阪本社版、2012.7.19 東京本社版、2012.7.21 大阪本社版、2012.7.25 大阪本社版、2012.8.26 大阪本社版、2012.8.27 大阪本社版、2012.9.7 東京本社版、2012.9.14 大阪本社版、2012.9.20 大阪本社版、2012.10.12 大阪本社及び東京本社版、

- 2012.10.26 滋賀全県版, 2012.11.13 大阪本社版,
2012.11.15 滋賀全県版, 2012.12.8 大阪本社版,
2012.12.17 滋賀全県版, 2012.12.22 大阪本社
版, 2012.12.27 大阪本社版, 2012.12.28 滋賀全県版及び
東京本社版, 2012.12.29 滋賀全県版, 2013.1.21 大阪本
社版, 2013.1.22 大阪本社版, 2013.2.1 大阪本社版及び
東京本社版, 2013.2.2 滋賀全県版及び東京本社版,
2013.2.7 大阪本社版, 2013.2.13 大阪本社版, 2013.2.20
滋賀全県版, 2013.3.29 大阪本社版, 2013.5.28 滋賀全県
版, 2014.1.31 滋賀全県版, 2014.3.19 大阪本社版)
- ・吉原稔法律事務所ホームページ～大津中2いじめ自殺裁
判支援（被害者の両親の民事裁判を担当している吉原
稔弁護士が、裁判の経過や内容等について公開したも
の）＜ <http://www.yoshihara-lo.jp/otsu-ijime/> ＞（2014
年7月22日8時22分閲覧）
 - ・大津市第三者委員会報告書（大津市ホームページ上に公
開）＜ [http://www.city.otsu.lg.jp/shisei/koho/kouho/
message/1388936256432.html](http://www.city.otsu.lg.jp/shisei/koho/kouho/
message/1388936256432.html) ＞（2014年7月22日10
時55分閲覧）
 - ・采女博文「いじめをめぐる法的諸課題—学校の教育責任
と被害生徒の親責任—」鹿児島大学法学論集37巻,
37-82.
 - ・福田健太郎「学校事故と学校設置者の責任—いじめ事案
から見た法理論の現状と課題—」人文社会論叢・社会
科学篇20号, 81-101.
 - ・いじめ防止対策推進法制定に関する資料として、朝日新
聞（2013.5.15 東京本社版, 2013.6.6 東京本社版,
2013.7.9 岡山全県版）
 - ・第183回国会（衆議院）文部科学委員会会議録第7号
 - ・いじめ防止対策推進法（平成25年法律第71号）
 - ・いじめ防止等のための基本的な方針（文部科学大臣策定・
平成25年10月11日）
 - ・長崎県いじめ防止基本方針（長崎県・長崎県教育委員会
策定・平成25年12月）
 - ・杉並区いじめ小児神経症事件・東京地裁判決平成2年4
月17日、判例タイムズ753号
 - ・池谷和子『アメリカ児童虐待防止法制度の研究』樹芸書
房, 2009.