

No. 1039 (2019. 2.14)

## 学校におけるいじめ問題の現状と課題

はじめに

### I いじめの現状

- 1 いじめ認知件数
- 2 いじめ追跡調査
- 3 国際調査

### II いじめに対する施策

- 1 いじめ防止対策推進法
- 2 関連施策

### III 第三者委員会をめぐる議論

- 1 第三者委員会の現状
- 2 第三者委員会に関する課題

### IV いじめ防止対策の課題

- 1 いじめの認知と定義
- 2 いじめへの学校の対処
- 3 重大事態に関連する課題

おわりに

キーワード：学校教育、いじめ防止対策推進法、第三者委員会

- いじめ防止対策推進法の施行後5年が経過したが、子どもの自殺等につながる深刻ないじめは依然として多数起きている。いじめ問題に対しては、法に基づく基本方針の策定や、教育相談の充実、道徳教育の推進等の施策が実施されている。
- 近年では、いじめの重大事態の調査にあたる第三者委員会について、その在り方や調査結果に疑義が示される事例が相次ぎ、公平性・中立性の確保等の課題が指摘されている。
- いじめ対策に関しては、いじめの定義をめぐる問題や学校の組織的対応等に関する課題があり、法改正も視野に入れたさまざまな議論が行われている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

文教科学技術課 つつみ まき 堤 真紀

## はじめに

いじめ防止対策推進法（平成 25 年法律第 71 号。以下「いじめ対策法」）が施行され 5 年が経過した。本稿では、学校におけるいじめについて、統計データや国の施策等を概観し、いじめ「重大事態」の調査にあたる第三者委員会に関する議論や、いじめ防止対策の課題を紹介する。

## I いじめの現状

### 1 いじめ認知件数

文部科学省の調査では、平成 29（2017）年度に小・中・高等学校及び特別支援学校で認知されたいじめの件数は 41 万 4378 件であり、前年度に比べ 9 万件以上増加した。特に小学校低・中学年で大きな増加が見られた。児童生徒 1,000 人あたりでは 30.9 件であった（前年度比 7.1 件増加）。いじめの内容としては、冷やかしたり悪口が全ての学校段階で最も多く、高等学校では、インターネットや SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）等を介したいじめが 2 番目に多い<sup>1</sup>（表 1）。

件数増加の要因としては、いじめ対策法でのいじめの定義<sup>2</sup>に基づき、同省が積極的な認知を推進してきたことや、平成 29（2017）年 3 月に「いじめ防止等のための基本的な方針」<sup>3</sup>（以下「基本方針」）が改定され、従来「けんかは除く」としていたいじめの定義の解釈について、けんかやふざけ合いでも、いじめの有無を確認するよう変更されたこと等が挙げられる<sup>4</sup>。ただし、初期段階のいじめを積極的に認知する学校がある一方で、認知件数が 0 件の学校は 9,151 校（24.5%）に上っており、都道府県による認知件数の差も見られる<sup>5</sup>。また、子どもの生命や財産に影響を及ぼす等の「重大事態」<sup>6</sup>は 474 件（前年度比 78 件増加）発生しており、いじめの早期発見は進んだものの、それが必ずしも問題の解決につながっていないことが指摘されている<sup>7</sup>。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 31（2019）年 2 月 5 日である。

<sup>1</sup> 調査対象は国公立の小・中・高等学校・特別支援学校である。文部科学省初等中等教育局児童生徒課「平成 29 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結果について」2018.10.25, pp.1-3, 23-66. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/30/10/\\_icsFiles/afielddfile/2018/10/25/1410392\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/30/10/_icsFiles/afielddfile/2018/10/25/1410392_1.pdf)>

<sup>2</sup> いじめ対策法第 2 条第 1 項では、いじめを「児童生徒に対して、当該児童生徒が在籍する学校に在籍している等当該児童生徒と一定の人的関係のある他の児童生徒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生徒が心身の苦痛を感じているもの」と定義し、被害を受けている子どもの視点で広く捉えている。上記の調査における「いじめ」は、この定義を使用しており、起こった場所は学校の内外を問わないものとされている。同上, p.23.

<sup>3</sup> いじめ対策法第 11 条に基づき国が定める基本方針。同法の施行を受け平成 25（2013）年に策定され、平成 29（2017）年に改定された。「いじめ防止等のための基本的な方針」（平成 25 年 10 月 11 日文部科学大臣決定・最終改定平成 29 年 3 月 14 日）文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/\\_icsFiles/afielddfile/2018/01/04/1400142\\_001.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/_icsFiles/afielddfile/2018/01/04/1400142_001.pdf)>

<sup>4</sup> 「いじめ認知、過去最多 41 万件—文科省の 17 年度問題行動・不登校調査（上）—」『内外教育』6710 号, 2018.11.20, pp.6-8. いじめの定義の解釈の状況については総務省の調査結果を後述する（第 IV 章 1 節）。

<sup>5</sup> 児童生徒 1,000 人あたりの認知件数は、都道府県により大きな幅があり、最少 8.4 件（佐賀県）と最多 108.2 件（宮崎県）では、12.9 倍の差があった。文部科学省初等中等教育局児童生徒課 前掲注(1), p.46.

<sup>6</sup> 重大事態とは、「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」及び「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」である。いじめ対策法第 28 条第 1 項

<sup>7</sup> 「いじめ最多 41 万件 進む把握、解決直結せず 指導力不足、悪化の例も」『毎日新聞』2018.10.26.

表1 平成29(2017)年度のいじめの認知件数・態様等

	小学校	中学校	高等学校	特別支援学校	計
認知件数 (児童生徒1,000人 あたり件数)	317,121 (49.1)	80,424 (24.0)	14,789 (4.3)	2,044 (14.5)	414,378 (30.9)
いじめの態様 全9区分 <sup>注1</sup> のうち 上位3区分 (複数回答可)	①冷やかし・悪 口(61.4%) ②軽くぶつかる 叩く(23.2%) ③仲間外れ・集 団無視(14.3%)	①冷やかし・悪 口(65.7%) ②軽くぶつかる 叩く(14.5%) ③仲間外れ・集 団無視(13.3%)	①冷やかし・悪 口(62.5%) ②PCや携帯電 話での誹謗中傷 (17.5%) ③仲間外れ・集 団無視(14.0%)	①冷やかし・悪 口(53.7%) ②軽くぶつかる 叩く(23.6%) ③ひどくぶつか る・叩く(8.9%)	①冷やかし・悪 口(62.3%) ②軽くぶつかる 叩く(21.0%) ③仲間外れ・集 団無視(14.1%)
認知件数が0件 の学校数(全学校 数に占める割合)	4,091 (20.3%)	1,901 (18.2%)	2,436 (42.8%)	723 (63.8%)	9,151 (24.5%)
重大事案件数	145	224	102	3	474
自殺者数 <sup>注2</sup> (うちいじめ)	6 (2)	84 (6)	160 (2)	—	250 (10)

(注1) 1.冷やかし・悪口、2.仲間外れ・集団無視、3.軽くぶつかる・叩く、4.ひどくぶつかる・叩く、5.金品をたかる、6.金品を隠す・壊す、7.嫌なことや危険なことをする・させる、8.PCや携帯電話での誹謗中傷、9.その他の9区分。

(注2) 自殺者数の調査対象は国公私立の小・中・高等学校である。

(出典) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「平成29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結果について」2018.10.25. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/30/10/\\_icsFiles/afieldfile/2018/10/25/1410392\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/30/10/_icsFiles/afieldfile/2018/10/25/1410392_1.pdf)> を基に筆者作成。

## 2 いじめ追跡調査

前述の調査は、学校が認知したいじめの件数等を計上したものだが、子どもが回答する形の調査としては、国立教育政策研究所の「いじめ追跡調査」が挙げられる。この調査は、特定地域でのいじめの状況を継続的に分析したものである<sup>8</sup>。

平成25～27(2013～2015)年度の調査結果によると、平成25(2013)年度に小学4年生だった児童のうち、小学6年生までの3年間を通じて「仲間外れ、無視、陰口」をされたことが「全然なかった」と答えた児童は11.5%であり、88.5%の児童には何らかの被害経験があった。「仲間外れ、無視、陰口」をしたことがない児童も21.4%に留まり、78.6%の児童は何らかの加害経験があった。中学生の調査でも同様の結果が得られていることから、多くの子どもがいじめに巻き込まれており、誰もが被害者や加害者になり得ることが示唆されている。

なお、以前の調査結果と比べ近年は、「仲間はずれ、無視、陰口」をしたことがないと答える児童の割合が増加しており、いじめの社会問題化やいじめ対策法の施行をきっかけとした取組が加害行為につながる言動の抑止につながっている可能性も指摘されている<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 調査地は、大都市近郊にあり住宅地や商業地、農地等も域内に抱える地方都市である。市内にある全小中学校(計19校)の小学4年生～中学3年生(概ね800名前後)を対象とし、半年ごとに子ども自身が記入する形で行われる。生徒指導・進路指導研究センター『いじめ追跡調査2013-2015』国立教育政策研究所, 2016.6. <[http://www.nier.go.jp/shido/centerhp/2806sien/tsuiseki2013-2015\\_3.pdf](http://www.nier.go.jp/shido/centerhp/2806sien/tsuiseki2013-2015_3.pdf)>

<sup>9</sup> 小学4～6年生の3年間を通じて加害経験が「全然なかった」とした小学6年生の児童の割合は、平成24(2012)年度は14.4%、平成25(2013)年度は17.7%、平成26(2014)年度は21.3%、平成27(2015)年度は21.4%であった。同上, p.9.

### 3 国際調査

平成 27 (2015) 年に実施された OECD の「生徒の学習到達度調査」(PISA) では、学力と同時に、生徒の生活満足度やいじめの状況についても調査が行われた。この調査は、15 歳(日本では高校 1 年生)を対象としており、いじめの内容を「仲間外れにされた」、「からかわれた」等の 6 項目に分け、生徒にそれぞれの被害経験を尋ねたものである<sup>10</sup>。6 項目を集計した指標では、日本は OECD 平均に比べいじめの被害経験が少なかったが、「からかわれた」、「たたかれたり、押されたりした」の被害経験は OECD 平均よりも多かった(表 2)。日本でからかいが多い点については、高校生等によく見られる「いじる」行為の影響も指摘されている<sup>11</sup>。

表 2 過去 1 年間のいじめの被害経験に関する OECD 調査

	少なくとも月に数回、被害を経験していると回答した生徒の割合 (%)						いじめ被害経験指標
	仲間外れにされた	からかわれた	おどされた	自分の物を取られたり壊されたりした	たたかれたり、押されたりした	意地の悪いうわさを流された	
日本	4.7	17.0	2.5	2.8	8.9	6.1	-0.21
OECD 加盟国平均	7.2	10.9	3.7	4.2	4.3	8.4	0.00
最高値	18.1 (ロシア)	26.1 (香港)	9.4 (チュニジア)	12.5 (中国)	9.5 (香港)	13.3 (チェコ)	0.65 (ラトビア)
最低値	1.4 (韓国)	4.3 (オランダ)	0.9 (韓国)	1.6 (韓国)	0.8 (台湾)	2.8 (韓国)	-1.44 (韓国)

(注) 生徒の割合は、「月に数回」及び「週に 1 回以上」と回答した割合の合計値である。いじめ被害経験指標は、6 項目の集計結果に基づき OECD 加盟国平均が 0.0、標準偏差が 1.0 となるように数値化したものである。プラスは OECD 平均よりも被害の頻度が高く、マイナスは低いことを意味する。

(出典) 『生徒の well-being—生徒の「健やかさ・幸福度」—OECD 生徒の学習到達度調査—PISA 2015 年調査国際結果報告書—』国立教育政策研究所, 2017.4, pp.36-40 を基に筆者作成。

## II いじめに対する施策

### 1 いじめ防止対策推進法

#### (1) 概要

平成 23 (2011) 年に滋賀県大津市で起きたいじめ自殺事件<sup>12</sup>等を契機として、いじめが大きな社会問題となり、首相の諮問機関である教育再生実行会議は平成 25 (2013) 年 2 月、「いじめの問題等への対応について(第一次提言)」において、いじめ対策の法制化に言及した<sup>13</sup>。このような背景の下、いじめ対策法は、平成 25 (2013) 年 6 月に議員立法として成立し、同年 9

<sup>10</sup> 日本では約 6,600 人の高校 1 年生が回答した。「いじめられた経験 日本の子は少ない傾向」『日本教育新聞』2017.4.24; 『生徒の well-being—生徒の「健やかさ・幸福度」—OECD 生徒の学習到達度調査—PISA 2015 年調査国際結果報告書—』国立教育政策研究所, 2017.4, pp.36-40.

<sup>11</sup> 「高校生の生活満足度 43 位」『読売新聞』2017.4.20.

<sup>12</sup> 平成 23 (2011) 年 10 月に市立中学 2 年生の男子生徒が自殺し、直後に実施されたアンケート調査でいじめが判明したが、市教育委員会はいじめと自殺との因果関係は判断できないとした。翌年 7 月、アンケートの一部(「自殺の練習をさせられていた」等)が明らかとなり、市は第三者による調査委員会を設置した。平成 25 (2013) 年 1 月に、いじめと自殺との因果関係を認め、学校や教育委員会の対応を厳しく批判する報告書がまとめられた。林明日香「学校におけるいじめ問題の最近の動向」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.802, 2013.10.15, pp.1-2. <[http://d.lndi.go.jp/view/download/digidepo\\_8317059\\_po\\_0802.pdf?contentNo=1](http://d.lndi.go.jp/view/download/digidepo_8317059_po_0802.pdf?contentNo=1)>

<sup>13</sup> 教育再生実行会議「いじめの問題等への対応について(第一次提言)」2013.2.26, p.3. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaiei/pdf/dai1\\_1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaiei/pdf/dai1_1.pdf)>

月に施行された。

同法は、いじめを一定の人的関係にある児童生徒が行う行為で、対象者が心身の苦痛を感じているものと広く定義し<sup>14</sup>、国・自治体・学校がいじめ防止のための基本方針を策定すること<sup>15</sup>、各学校にいじめ防止対策の組織を常設すること<sup>16</sup>等を定めている。

いじめ対策法は、いじめの防止等に向けて学校や自治体が設置するさまざまな組織を規定しており（表3）、衆参両院の委員会における附帯決議では、これらの組織について、専門的知識や経験を有する第三者の参加を図り、公平性・中立性の確保に努めることとされた<sup>17</sup>。また、法の附則は、施行後3年を目途として施行状況等を勘案し、いじめの防止等のための対策について見直しを検討するとしている<sup>18</sup>。

表3 いじめ防止対策推進法が規定する組織

組織	根拠	概要
①いじめ問題対策連絡協議会	第14条第1項	いじめ防止等に関係する機関の連携を図るため、地方自治体が設置することができる組織。学校、教育委員会、児童相談所、法務局、警察等の関係者で構成される。
②教育委員会の附属機関	第14条第3項	いじめ問題対策連絡協議会（①）と教育委員会との連携により地域のいじめ防止等の対策を行うために設置することができる附属機関。
③学校に常設するいじめ防止対策のための組織	第22条	学校におけるいじめ防止等の措置を行うため、学校に設置する組織（必置）。複数の教職員、心理や福祉等の専門家等から構成される。
④重大事態の調査を行うための組織	第28条第1項	重大事態発生時に、学校又はその設置者の下に速やかに設置され、当該重大事態の事実関係を明確にするための調査を行う組織（必置）。
⑤重大事態の再調査を行うための組織	第30条第2項又は第31条第2項	地方自治体の長（私立学校の場合は都道府県知事）が、重大事態について再調査を行う場合に設置することができる附属機関。

（注）各組織の実際の名称は、自治体により異なる。

（出典）「いじめ防止等のための基本的な方針」（平成25年10月11日文科科学大臣決定・最終改定平成29年3月14日）<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/\\_icsFiles/afieldfile/2018/01/04/1400142\\_001.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/_icsFiles/afieldfile/2018/01/04/1400142_001.pdf)> を基に筆者作成。

## （2）いじめの重大事態

いじめ対策法は、いじめにより子どもの生命、心身、財産に大きな被害が生じた疑いがあるケースや、相当期間<sup>19</sup>の欠席を余儀なくされている疑いがあるケースを「重大事態」とし<sup>20</sup>、重大事態が発生した場合、学校又はその設置者<sup>21</sup>が速やかに組織を設けて調査を行うこと、学校

<sup>14</sup> 前掲注(2)参照。

<sup>15</sup> いじめ対策法第11～13条 国及び学校の策定は義務だが、自治体は努力義務である。

<sup>16</sup> いじめ対策法第22条

<sup>17</sup> 衆議院文科科学委員会「いじめ防止対策推進法案に対する附帯決議」2013.6.19. 文科科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/1337280.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1337280.htm)>; 参議院文教科学委員会「いじめ防止対策推進法案に対する附帯決議」2013.6.20. 同 <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/1337282.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1337282.htm)>

<sup>18</sup> いじめ対策法附則第2条

<sup>19</sup> 相当期間の目安は年間30日とされている。「いじめ防止等のための基本的な方針」前掲注(3), p.32.

<sup>20</sup> 2017年度の重大事態発生件数474件のうち、生命、心身、財産への重大な被害に関する事案は191件、相当期間の欠席に関する事案は332件である。（両方に該当する場合は、それぞれに1件と計上。）文科科学省初等中等教育局児童生徒課 前掲注(1), p.52.

<sup>21</sup> 学校の設置者が調査を行う場合、調査主体となるのは、国立大学附属の学校では国立大学法人、私立学校では学校法人である。公立学校の設置者は地方自治体であるが、実際に学校の管理に関する事務を行うのは教育委員会であることから、教育委員会が調査を担当することとされている。教育委員会は、地域の学校教育、社会教育等を担当する機関であり、教育における政治的中立性、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映を実現するため、首

は設置者を通じて自治体の長へ報告すること等、特別な対処を求めている。この調査組織は、弁護士や精神科医等の専門的知識を持ち、当該いじめ事案と利害関係のない第三者の参加を図ることとされており<sup>22</sup>、第三者委員会等と呼ばれる（表3の④）。自治体の長は、その調査結果について必要に応じ再調査を実施できる（表3の⑤）。なお、文部科学大臣は、重大事態の対処にあたって自治体に対し指導、助言、援助を行うことができる<sup>23</sup>。

### (3) いじめ防止基本方針の改定

平成28（2016）年度には、法施行後3年が経過したことを受けて、文部科学省の有識者会議において施行状況の検証が行われ、「いじめ防止対策推進法の施行状況に関する議論のとりまとめ」が公表された。本まとめでは、いじめの定義や重大事態の範囲の明確化を図ること、いじめを一部の教員が抱え込まず学校が組織的に対応することの意義を再度周知すること等が提言された<sup>24</sup>。

これらの指摘を踏まえ、平成29（2017）年3月に国の定める基本方針が改定され<sup>25</sup>、同時に「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」（以下「重大事態ガイドライン」）が策定された<sup>26</sup>。新たな基本方針では、前述のとおり、従来「けんかは除く」としていたいじめの定義の解釈について、けんかやふざけ合いでもいじめの有無を確認することとされたほか、教職員がいじめの情報を抱え込み学校内で情報共有しないことは、いじめへの措置を定めたいじめ対策法第23条違反となりうる点が明記された。また、東日本大震災による避難中の子ども<sup>27</sup>、発達

長から独立した合議制の執行機関として設置されている。「いじめ防止等のための基本的な方針」前掲注(3), p.33; 第二東京弁護士会子どもの権利に関する委員会編『どう使うどう活かすいじめ防止対策推進法』現代人文社, 2015, p.95.

<sup>22</sup> 「いじめ防止等のための基本的な方針」前掲注(3), p.34.

<sup>23</sup> いじめ対策法第28～33条 日本の教育行政は、地方自治の原則を確認した上で、国・都道府県・市町村が役割分担して行うものとされており、国の役割としては、全国的な基準の設定、財政的支援、必要に応じた指導・助言・援助等がある。文部科学大臣、都道府県教育委員会、市町村教育委員会の間にはいわゆる上下関係は存在しないが、子どもの生命や身体に被害が生じるおそれがあるなど緊急の場合には、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（昭和31年法律第162号）第50条に基づき、文部科学大臣は、教育委員会に対して指導や助言よりも強力な是正指示を行うことができる。坂野慎二ほか編著『学校教育制度概論 第2版』玉川大学出版部, 2017, pp.108-109; 高見茂ほか編『教育法規スタートアップ・ネクスト』昭和堂, 2018, p.319.

<sup>24</sup> いじめ防止対策協議会「いじめ防止対策推進法の施行状況に関する議論のとりまとめ」2016.11.2. 文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/124/houkoku/\\_icsFiles/afieldfile/2016/11/02/1379121\\_001\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/124/houkoku/_icsFiles/afieldfile/2016/11/02/1379121_001_1.pdf)>; 「いじめ対応「最優先業務」」『朝日新聞』2016.10.25; 「深刻ないじめ 範囲明示」『日本経済新聞』2016.10.25.

<sup>25</sup> 「いじめ防止等のための基本的な方針」前掲注(3)

<sup>26</sup> いじめ対策法の施行後、自殺や不登校については、「子供の自殺が起きたときの背景調査の指針（改訂版）」2014.7.1. 文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/\\_icsFiles/afieldfile/2018/07/23/1406200\\_002.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/_icsFiles/afieldfile/2018/07/23/1406200_002.pdf)>; 文部科学省初等中等教育局「不登校重大事態に係る調査の指針」2016.3. <[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2018/10/02/1400030\\_013.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/10/02/1400030_013.pdf)> が作られている。重大事態ガイドラインにおいても、具体的な調査ではこれらの指針に沿って行う旨が記載されている。文部科学省「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」2017.3. <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/\\_icsFiles/afieldfile/2018/01/04/1400142\\_003.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/_icsFiles/afieldfile/2018/01/04/1400142_003.pdf)>

<sup>27</sup> 平成28（2016）年度には、原子力発電所事故に伴い福島県から横浜市立小学校へ転入した児童に対するいじめの事件をきっかけとして、避難中の子どもを対象としたいじめが各地で報じられた。これを受けて、平成28（2016）年12月に策定された「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」（平成28年12月20日閣議決定）経済産業省ウェブサイト <[http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/pdf/2016/1220\\_01.pdf](http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/pdf/2016/1220_01.pdf)>; 平成29（2017）年5月に改正された「福島復興再生特別措置法」（平成24年法律第25号）にも避難中の子どもに対するいじめ防止への支援等が盛り込まれた。「根深い「原発避難者いじめ」」『毎日新聞』2017.3.9, 夕刊; 「復興加速指針 評価と憤り」『朝日新聞』（福島版）2016.12.21; 「復興へ大きな一歩」『朝日新聞』（福島版）2017.5.13.

障害を含む障害のある子ども、LGBTや外国人の子ども等への特別の配慮が盛り込まれた。

重大事態ガイドラインは、事態の把握や調査組織の設置、被害者側への調査方針の説明等、重大事態への対応方法をまとめたものである。明確化が求められていた重大事態の範囲については、同ガイドラインにおいて「軽傷ですんだものの自殺を企図した」、「金銭を要求され総額1万円を渡した」等の具体例が示された。また、学校等の対応に重大な過失があれば、教職員の懲戒処分の要否を検討すること等も明記された<sup>28</sup>。重大事態の対処等をめぐっては、学校や教育委員会の初期対応の不備により被害者等の不信感を招く事例が多いとされる。これに対処するため、文部科学省には平成30(2018)年10月より、いじめに関する深刻な事件の際に学校や教育委員会への指導や助言を行う「いじめ・自殺等対策専門官」が置かれている<sup>29</sup>。

## 2 関連施策

### (1) 教育相談体制の整備

いじめへの対応においては、子どもの悩み等を受け止める教育相談体制の整備も重要となる。学校では、心理や福祉の専門家であるスクールカウンセラー<sup>30</sup>(SC)やスクールソーシャルワーカー<sup>31</sup>(SSW)の配置が進められており、SCやSSWを配置する都道府県等に対し国による財政補助が行われている<sup>32</sup>。平成29(2017)年4月には、学校教育法施行規則の一部が改正され、SC及びSSWの名称と職務が法令上に初めて規定された<sup>33</sup>。

また、子どもの間でのSNSの普及等を受け、SNSを活用した相談窓口を設置する動きが広がっている<sup>34</sup>。長野県では、平成29(2017)年9月にSNSを利用した中高生向けのいじめ等相談事業を試行しており、2週間の試行期間に対応した相談件数は、1年間の電話相談件数の2倍以上である547件に上った<sup>35</sup>。千葉県柏市は同年5月から、匿名でいじめの通報・相談ができるアプリを市立中学校へ導入しており、同アプリの活用は神奈川県や茨城県等へも拡大している<sup>36</sup>。

文部科学省は、SNSを活用する利点や課題について有識者会議による検討を行い、自殺をほのめかす等の緊急の相談への対応方法や、SNSに慣れている学生等を相談員に加えるなどの相

<sup>28</sup> 「原発避難やLGBTに配慮」『読売新聞』2017.3.23; 「原発避難やLGBT配慮」『朝日新聞』2017.3.17.

<sup>29</sup> 平成30(2018)年11月から平成33(2021)年10月までの3年間の任期付職員とされている。「いじめ自殺 専門官派遣」『読売新聞』2017.8.28, 夕刊; 「いじめ対策の専門官を募集 文科省、現地で学校支援」『教育新聞』2018.9.17.

<sup>30</sup> 心理の専門家として児童生徒等へのカウンセリングや、教職員、保護者への専門的な助言・援助等を行う専門職。中央教育審議会「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について(答申)」2015.12.21, pp.31-32. 文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2016/02/05/1365657\\_00.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/02/05/1365657_00.pdf)>

<sup>31</sup> 問題を抱える児童生徒が置かれた環境への働き掛けや、学校・関係機関等の関係構築、連携・調整、保護者、教職員等に対する支援、相談等を行う専門職。同上, pp.31-32.

<sup>32</sup> いじめ対策法第18条第1項では、いじめ防止等の対策に向けて国や地方自治体が講ずべき措置の一つとして、心理、福祉等に関する専門知識を有し、いじめ等の教育相談に応じる者の確保が挙げられている。

<sup>33</sup> 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「スクールカウンセラーとスクールソーシャルワーカーによる教育相談体制の充実」『子どもの心と学校臨床』19号, 2018.8, pp.10-15.

<sup>34</sup> 朝日新聞が平成30(2018)年7~8月に実施した調査では、都道府県と政令指定都市の67自治体のうち、SNSを使った相談事業を実施済み又は実施予定とした自治体は34に上った。「君の悩み SNSで聞かせて」『朝日新聞』2018.8.26.

<sup>35</sup> 「県、LINEと連携協定」『日本経済新聞』(長野版)2017.8.22; 「LINE通じ悩み相談 中高生続々」『朝日新聞』2017.10.12.

<sup>36</sup> 「いじめ通報アプリ: 全国拡大」『毎日新聞』(千葉版)2018.5.14.

談体制の在り方に関する留意点をまとめた「SNS等を活用した相談体制の構築に関する当面の考え方」を平成30(2018)年3月に公表した<sup>37</sup>。平成30(2018)年からは、自治体におけるSNSを活用した相談体制の整備に対して国による財政補助が行われている<sup>38</sup>。

## (2) 道徳の教科化

小中学校における道徳教育は、従来、教科外活動である「道徳の時間」を中心に実施されてきたが<sup>39</sup>、大津市のいじめ自殺事件等を契機として、教育再生実行会議の第一次提言において道徳の教科化が掲げられた<sup>40</sup>。これを踏まえ、中央教育審議会による答申<sup>41</sup>等を経て、平成27(2015)年3月に学校教育法施行規則及び学習指導要領の一部改正がなされ、「道徳の時間」は「特別の教科 道徳」として位置付けられた<sup>42</sup>。改正後の学習指導要領は、道徳教育について、いじめの防止に資するよう留意することとしており<sup>43</sup>、教科化によって平成30(2018)年度以降に使用される道徳教科書では、いじめに関連する内容が多く取り上げられている<sup>44</sup>。一方、道徳の教科化といじめ防止との関係については、効果に関する論拠がないとの指摘や、道徳の授業を通じて特定の価値観を押し付けることはいじめを助長しかねないとの声もある<sup>45</sup>。

## (3) スクールロイヤーの導入

先駆的な取組として、いじめや保護者とのトラブルへの対応など学校が抱える問題に法的なアドバイスをする「学校弁護士(スクールロイヤー)」の活用が各地で始まっている。大阪府では、平成25(2013)年度から大阪弁護士会と連携し、弁護士9名が学校からの相談に応じており、年間約100件の相談が寄せられている。文部科学省も、平成29(2017)年度からスクールロイヤー活用に関する調査研究事業を開始した。スクールロイヤーの活動内容としては、法的側面からのいじめ予防教育の実施、いじめ対策法等に基づく対応の徹底状況の確認、学校に

<sup>37</sup> いじめ防止対策協議会「SNS等を活用した相談体制の構築に関する当面の考え方(最終報告)」2018.3.28。文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/131/houkoku/1404563.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/131/houkoku/1404563.htm)>

<sup>38</sup> 「SNS等を活用した相談体制の構築事業実施要領」2018.2.20。文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/1401930.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1401930.htm)>

<sup>39</sup> 戦後の道徳教育は学校教育全体を通じて行うという方針の下で進められてきた。1958年に「道徳の時間」が設置されて以降は、この時間を中心として実施されるようになった。道徳教育に係る評価等の在り方に関する専門家会議「「特別の教科 道徳」の指導方法・評価等について(報告)」2016.7.22, p.1。文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2016/08/15/1375482\\_2.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/08/15/1375482_2.pdf)>

<sup>40</sup> 教育再生実行会議 前掲注(13), pp.1-3。

<sup>41</sup> 中央教育審議会「道徳に係る教育課程の改善等について(答申)」2014.10.21。 <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2014/10/21/1352890\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2014/10/21/1352890_1.pdf)>

<sup>42</sup> 「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の制定, 小学校学習指導要領の一部を改正する告示, 中学校学習指導要領の一部を改正する告示及び特別支援学校小学部・中学部学習指導要領の一部を改正する告示の公示並びに移行措置等について(通知)」(26文科初第1339号)2015.3.27。 <[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afieldfile/2015/03/27/1356310\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2015/03/27/1356310_1.pdf)>

<sup>43</sup> 文部科学省「小学校学習指導要領」(平成20年3月告示, 平成27年3月一部改正) p.6。 <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/youryou/\\_icsFiles/afieldfile/2015/03/26/1356250\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/_icsFiles/afieldfile/2015/03/26/1356250_1.pdf)>; 同「中学校学習指導要領」(平成20年3月告示, 平成27年3月一部改正) p.6。 <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/youryou/\\_icsFiles/afieldfile/2015/03/26/1356251\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/_icsFiles/afieldfile/2015/03/26/1356251_1.pdf)>

<sup>44</sup> 「道徳 全教科書に「いじめ」」『読売新聞』2017.3.25; 「中学道徳 いじめに重点」『日本経済新聞』2018.3.28。「特別の教科 道徳」は、小学校では平成30(2018)年度から開始されており、中学校では平成31(2019)年度から開始される。

<sup>45</sup> 荻上チキ『いじめを生む教室—子どもを守るために知っておきたいデータと知識—』PHP研究所, 2018, pp.78-79; 「「特別の教科 道徳」といじめ」『教育新聞』2018.7.30。

おける法的相談への対応が想定されている<sup>46</sup>。

### Ⅲ 第三者委員会をめぐる議論

いじめによる重大事態が発生した場合、第Ⅱ章1節(2)のとおり、学校又はその設置者(公立学校の場合は教育委員会)の下に組織(第三者委員会)が置かれ、調査が実施される<sup>47</sup>。国の基本方針では、組織の立ち上げには時間を要することから、平時から調査組織を設置しておくことが望ましいとされ、常設の組織(表3の②又は③)を利用することも可能とされている<sup>48</sup>。

#### 1 第三者委員会の現状

第三者委員会による重大事態の調査については、その調査結果や第三者委員会の在り方に対して疑義が示され、委員会の解散や自治体の長による再調査<sup>49</sup>が行われる事例が各地で相次いでいる<sup>50</sup>(表4)。毎日新聞の首長アンケート調査<sup>51</sup>によると、重大事態を調査した自治体の2割近くで再調査となっているとされ、制度上の限界が見え始めているとの指摘もある<sup>52</sup>。

表4 第三者委員会の解散等や自治体の長による再調査となった事例

地域	概要
福島県	平成27年9月に県立高校2年生の女子生徒が自殺した問題について、県教育委員会による第三者委員会は、平成28年2月、部活動でのいじめを認めつつ、自殺との間に直接の因果関係を認定するには至らないとする報告書をまとめた。遺族による再調査の要望を受けて、県が設置した再調査委員会は、平成29年3月に報告書をまとめ、いじめと学校の不適切対応と自殺の間には因果関係があると結論付けた。
茨城県 取手市	平成27年11月に市立中学3年生の女子生徒が自殺した問題について、いじめをうかがわせる記述が日記に残されていたが、市教育委員会は「いじめによる重大事態に該当しない」と議決した上で、第三者委員会を設置した。遺族からの指摘等を受け、平成29年5月末に議決が撤回され、6月には第三者委員会が解散となった。新たな第三者委員会は、県が市から業務委託を受ける形で設置され、同年12月から調査を開始している。
山口県	平成28年7月に県立高校2年生の男子生徒が自殺した問題について、県教育委員会の第三者委員会は、平成29年11月に、いじめのみを自殺の要因と考えることはできないとする報告書をまとめた。遺族による再調査の要望を受け、平成30年2月から県による再調査委員会が検証を開始している。
青森県 青森市	平成28年8月に市立中学2年生の女子生徒が、いじめを訴える遺書をスマートフォンに残して自殺した問題について、市教育委員会による第三者委員会が作成した報告書原案は、「思春期うつ」を自殺の背景の一つとした。遺族は原案の一部変更等を求め、平成29年12月から新委員らによる調査のやり直しが行われた。平成30年8月にいじめを自殺の主要な原因と結論付ける報告書がまとめられた。

(出典) 新聞記事等を基に筆者作成。

<sup>46</sup> 「スクールロイヤー始動 いじめ防止 弁護士が出前授業」『中日新聞』2018.4.8; 「学校トラブル: 法的対応、自治体と弁護士連携 スクールロイヤー広まる」『毎日新聞』(大阪版)2018.8.9; 文部科学省初等中等教育局「2019年度 予算(案) 主要事項」p.16. <[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2019/01/15/1412640\\_10\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2019/01/15/1412640_10_1.pdf)>

<sup>47</sup> 平成29(2017)年度に発生した重大事態474件のうち、調査主体を学校としたものは394件、設置者としたものは70件、検討中が10件である。文部科学省初等中等教育局児童生徒課 前掲注(1), p.53.

<sup>48</sup> 「いじめ防止等のための基本的な方針」前掲注(3), p.34.

<sup>49</sup> 自治体の長は、学校又はその設置者による第三者委員会の調査結果について、必要に応じて再調査を行うことができる(第Ⅱ章1節(2)参照)。

<sup>50</sup> 「いじめ調査「信用できぬ」」『読売新聞』2017.8.28, 夕刊.

<sup>51</sup> 対象は、65都道府県・政令指定都市及びいじめ自殺の疑いがあった事案の11市町の首長である。「遺族 寄りなき闘い」『毎日新聞』2017.8.8.

<sup>52</sup> 「いじめ調査第三者委員会の課題」『内外教育』6640号, 2018.1.26, p.18.

## 2 第三者委員会に関する課題

第三者委員会をめぐっては、その公平性・中立性の確保や、調査方法、調査結果の公開等について課題が指摘されている。

### (1) 公平性・中立性の確保

#### (i) 設置主体の問題

前述のとおり、第三者委員会は学校又は教育委員会等の下に設置されるため、設置段階から中立性に疑義を持たれることが少なくない。そこで、自治体の長又はそれに準ずる機関の下に第三者委員会を設置すべきとの意見や、被害者側が設置主体を選択できる制度が良いとの意見、学校又は教育委員会が設置する委員会と首長が設置する委員会とを同時発足させることが望ましいとの意見等がある。また、専門性に優れた全国的な第三者機関の設置を望む意見もある一方、保護者、学校、教育委員会の連携を踏まえた現行の制度を支持する意見も見られる<sup>53</sup>。

#### (ii) 委員の選定・確保の問題

第三者委員会に対する批判の多くは、委員の人選過程が不透明であったり、被害者側の意向が考慮されていなかったりする場合に起きているとされる<sup>54</sup>。平成 29 (2017) 年に策定された重大事態ガイドラインは、第三者委員会の構成について、被害者側に対して事前に説明をすること、被害者側から委員の職種等について要望がある場合は必要に応じて調整を行うこととしている<sup>55</sup>。また、委員の人選にあたって被害者側の参画を認める自治体も見られるが、こうした参画の程度は自治体によってまちまちであることが指摘されている<sup>56</sup>。常設の委員会を利用する場合、委員の任期が、調査の途中で切れることがある点も課題とされる<sup>57</sup>。

第三者委員会は、弁護士、精神科医、学識経験者、心理や福祉の専門家等で構成されているが<sup>58</sup>、第三者委員会の業務と各委員の日常業務との調整が困難であることや報酬面の課題等から、委員の確保は容易ではない。特に地方在住の専門家の数は限られており、遠方からの招へいには費用がかかる。また、調査報告書が報道された際の社会的反響は大きく、委員個人への批判が起きる場合もあることから、第三者委員会の決定について委員個人の責任が問われることのない体制の構築や、いじめの当事者ととも第三者委員会関係者の人権への配慮の必要性を指摘する意見もある<sup>59</sup>。

<sup>53</sup> 「「児童・生徒のいじめによる被害や自殺等の重大事態に関する第三者委員会」への委員の推薦について」2018.6.17. 日本児童青年精神医学会ウェブサイト <<http://child-adolesc.jp/proposal/20180617/>>; 『読売新聞』前掲注(50); 『毎日新聞』前掲注(51); 「いじめ防止対策推進法は役立っているのか? 見えてきた課題 (1)」『教育新聞』2018.11.5; 小野田正利「調査のための第三者委員会 (3)」『月刊高校教育』50(10), 2017.9, pp.70-73.

<sup>54</sup> 横山巖「第三者調査委員会のあるべき姿を求めて—被害児童生徒・保護者への寄り添い—」『季刊教育法』197号, 2018.6, pp.24-35.

<sup>55</sup> 文部科学省 前掲注(26), pp.7-8.

<sup>56</sup> 「避けられる死: いじめ調査 遺族の参加、自治体で差」『毎日新聞』(青森版)2017.6.7; 「いじめ再調査 保護者が人選」『読売新聞』(大阪版)2018.2.14, 夕刊. 被害者側選出の委員・自治体側選出の委員といった議論に関しては、第三者委員会は専門的な知識を持つ委員によって構成されるものであり、人選は利害を代表すべきではないとの指摘もある。「いじめ防止対策協議会(平成28年度)(第7回)議事録」2017.1.23. 文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/124/gijiroku/1383661.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/124/gijiroku/1383661.htm)>

<sup>57</sup> 横山 前掲注(54)

<sup>58</sup> 「いじめ防止等のための基本的な方針」前掲注(3), p.34.

<sup>59</sup> 「難しい専門家確保」『朝日新聞』(新潟版)2017.11.23; 小野田正利「いじめ法から5年(3) —高まる第三者委の水準—」『内外教育』6700号, 2018.10.12; 勝井映子ほか「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号, 2018.6, pp.6-23. 日本児童青年精神医学会は2018年6月に、現行制度の問題点をまとめ、

## (2) 調査の目的・手法・権限

第三者委員会による重大事態の調査は、当該事態への対処や同種の事態の再発防止に資することが目的である<sup>60</sup>。重大事態ガイドラインでは、学校や設置者の基本的姿勢として、上記の目的を認識すること、さらに、いじめの事実関係を明らかにしたい、何があったのかを知りたいという被害者側の切実な思いを理解して対応に当たることが求められている<sup>61</sup>。しかし、現状では、第三者委員会の具体的な在り方について関係者間で共通認識がなく、調査手法も未確立であると指摘されており、これまでに全国各地で作成された第三者委員会の調査報告書の分析・検討や、蓄積されたノウハウを共有する仕組の整備等について国の取組が期待されている<sup>62</sup>。

また、第三者委員会には証拠収集の権限がなく、調査は関係者の任意の協力が前提となっている。この点について、警察等の関係機関が保有する情報を得ることができず十分な調査ができない場合や、そもそも学校や教育委員会に必要な記録が残されていない場合もあると指摘されている。これについて、いじめ対策法において、情報の照会やそれに対する協力、記録の作成・保管等に関する規定を整備する必要性を指摘する意見もある<sup>63</sup>。

## (3) 情報公開

第三者委員会の調査報告書には、いじめの再発防止につながる情報が含まれているため、重大事態ガイドラインは、特段の支障がなければ報告書を公表することが望ましいとしている<sup>64</sup>。しかし、報道機関の調査では、平成 27～29 (2015～2017) 年度に重大事態の発生を認めた 47 の自治体のうち、26 自治体は調査結果を非公表としており、その理由は、「個人や事案が特定される」、「被害者感情や児童生徒の将来を考慮」等となっている<sup>65</sup>。公表の度合は、自治体の個人情報保護条例に基づき各教育委員会が判断しており、自治体によっては、大部分を非開示としているケースもある<sup>66</sup>。

調査報告書の公開の在り方については、再発防止という観点から公表を進めるべきであると

---

同学会が委員の推薦を行うには、設置主体が首長もしくはそれに準ずる機関であることや、第三者委員会の決定について委員個人の責任が問われない体制がとられていること、当事者や第三者委員会関係者の人権について最大限の配慮がなされること等を要件とする意見書を公表した。「「児童・生徒のいじめによる被害や自殺等の重大事態に関する第三者委員会」への委員の推薦について」前掲注(53)

<sup>60</sup> いじめ対策法第 28 条第 1 項；「いじめ防止等のための基本的な方針」前掲注(3), p.33.

<sup>61</sup> 文部科学省 前掲注(26), p.2.

<sup>62</sup> 「いじめ調査 公正性が肝要」『読売新聞』2018.8.24；「いじめ防止対策推進法は役立っているのか？見えてきた課(4)」『教育新聞』2018.11.12；「いじめ調査 遺族不信感」『読売新聞』2018.9.25；「いじめ調査 不信招かぬためには」『読売新聞』2018.11.13. これまで調査報告書の網羅的な収集は行われていなかったが、効率的な収集や分析手法について文部科学省が検討を本格化させることが報じられている。「重大いじめ 集約、分析」『読売新聞』2019.1.28. 第三者委員会の役割については、再発防止のための事実関係の解明、学校現場の対応に関する調査、被害者に寄り添うという複数の要素があり、制度として純化していないという指摘もある。勝井ほか 前掲注(59), pp.18-20.

<sup>63</sup> 日本弁護士連合会「いじめ防止対策推進法「3年後見直し」に関する意見書」2018.1.18, pp.16-18. <[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion\\_180118\\_05.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion_180118_05.pdf)>; 真下麻里子ほか「いじめ調査に関する第三者委員に学ぶ」『Niben frontier』144号, 2015.6, pp.12-19. <[http://niben.jp/niben/books/frontier/frontier201506/2015\\_N006\\_12.pdf](http://niben.jp/niben/books/frontier/frontier201506/2015_N006_12.pdf)>

<sup>64</sup> 文部科学省 前掲注(26), pp.12-14.

<sup>65</sup> 調査対象は政令市、県庁所在市、中核市、東京 23 区の全 105 自治体である。平成 27～29 (2015～2017) 年度に重大事態の発生を認めた自治体は 47、発生がなかったとした自治体は 45 であり、13 自治体は発生の有無を回答しなかった。「重大いじめ 調査公表 3 割」『読売新聞』2019.1.27.

<sup>66</sup> 「黒塗り報告書に憤り」『朝日新聞』（新潟版）2017.11.22.

の見解がある一方で、個人情報が高く関わっているため非公表とする場合があるのも当然であるとの意見もある。また、公表の範囲や時期について、国が詳細な基準を示すべきとの指摘もある<sup>67</sup>。

## IV いじめ防止対策の課題

学校におけるいじめ対策をめぐっては、第三者委員会の在り方に加え、いじめの認知、いじめへの学校の対処における課題、また、重大事態に関連する問題が指摘されている。

### 1 いじめの認知と定義

総務省が平成 28 (2016) 年度に実施した調査では、いじめか否かの判断にあたり、調査対象となった公立学校の 24%が、いじめ対策法の定義<sup>68</sup>とは別の「継続性」や「悪質性」等の要素を独自に加えて、いじめを限定的に解釈していたことが判明した。この結果を受け、同省は平成 30 (2018) 年 3 月、法のいじめの定義を限定解釈しないこと等を学校へ周知徹底するよう文部科学省に勧告した<sup>69</sup>。

法の定義に対しては、その範囲が広すぎるために学校現場等に混乱をもたらしている<sup>70</sup>として、見直しの必要性を指摘する意見もある。具体的には、いじめを発見するための定義といじめに対する措置や対処を行うための定義を別に規定する<sup>71</sup>、解決に時間を要する可能性があるケースに限定する<sup>72</sup>、加害者側の優位性及び被害者側の尊厳の侵害が認められることを要件とする<sup>73</sup>等である。

### 2 いじめへの学校の対処

平成 27 (2015) 年の岩手県矢巾 (やはば) 町のいじめによる自殺事件<sup>74</sup>では、いじめに関する情報が教職員の間で共有されておらず、いじめ対策法に基づく学校レベルでのいじめ防止基本方針やいじめ対策組織等が形骸化していたことが指摘された。前述の総務省の調査において

<sup>67</sup> 勝井ほか 前掲注(59), pp.16-17; 総務省行政評価局「いじめ防止対策の推進に関する調査結果報告書」2018.3, p.152. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000538669.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000538669.pdf)>

<sup>68</sup> 前掲注(2)参照。

<sup>69</sup> 「「いじめ」判断基準 24%が限定的解釈」『朝日新聞』2018.3.16, 夕刊; 総務省「いじめ防止対策の推進に関する調査結果に基づく勧告」2018.3. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000538674.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000538674.pdf)>

<sup>70</sup> 定義が広すぎるため、恣意的な解釈を許してしまい情報共有が適切になされなくなる、定義に基づき杓子定規にいじめと判断し、加害者とされる子どもへの懲戒が行われる、又は保護者から懲戒が求められる等の弊害が指摘されている。日本弁護士連合会 前掲注(63), pp.2-3.

<sup>71</sup> 山口卓男「学校現場におけるいじめ防止対策推進法の運用上の課題」『法律のひろば』70(6), 2017.6, pp.21-29; 小野田正利「いじめ法の「改正」は？」『月刊高校教育』51(3), 2018.3, pp.68-71.

<sup>72</sup> 「いじめ防止対策推進法制定・施行 5 年」『教育新聞』2018.9.27.

<sup>73</sup> 日本弁護士連合会 前掲注(63), pp.2-4, 6-9. 本意見書では、いじめの定義を限定すると同時に、いじめ対策法の第 1 条 (目的規定) や第 3 条 (基本理念) において、いじめであるか否かに関わらず、子どもが心身の苦痛を感じていること自体に寄り添う姿勢の重要性を明文化すべきとしている。

<sup>74</sup> 平成 27 (2015) 年 7 月、いじめの被害を訴えていた中学 2 年生の男子生徒が自殺した。生徒が担任教員と交わす生活記録ノートに、同級生からの暴力や悪口、自殺を示唆する記述があったが、担任等の個別の対応に留まり、学校内で情報が共有されていなかった。第三者委員会が平成 28 (2016) 年 12 月にまとめた報告書では、部活動とクラスのいじめが自殺の一因と結論付けられ、学校の対応が厳しく批判された。「いじめ 自殺の一因」『読売新聞』2015.7.27; 「いじめ 踏み込んで認定」『読売新聞』2016.12.24.

も、各地の重大事態の調査報告書 67 件を分析した結果、学校内の情報共有や組織的対応を課題とする事例が 6 割以上に上ったとしている<sup>75</sup>。これについては、いじめ対策法において、学校のいじめ対策組織の役割を明示する<sup>76</sup>、学校で最優先に対応すべき業務としていじめを位置付ける、現在は努力義務である自治体のいじめ防止基本方針の策定を義務化する<sup>77</sup>等の見直しを求める意見もある<sup>78</sup>。

また、いじめ対策法がいじめを被害・加害の対立構図で捉えていると指摘し、学校におけるいじめ問題の集団的特性を十分に反映していないとする見解もある。学校でのいじめへの対処は、誰もがいじめの被害者・加害者になりうること、いじめには、加害者と被害者だけでなく面白がる観衆や見て見ぬふりをする傍観者が存在することを意識した対応が必要であり、被害者を守ることに加え、加害者に向き合うことが重要であることも指摘されている<sup>79</sup>。

### 3 重大事態に関連する課題

重大事態等に関して、学校や教育委員会による初動調査が遅れた事例や、遺族との情報共有が不十分であった事例が多数報じられている。また、いじめに関する情報を教育委員会が隠蔽した事例も見られる<sup>80</sup>。これについては、いじめの事実確認や重大事態の認定等に至る一連の対応について具体的な日数等の期限をいじめ対策法に規定すべきとの意見、初動調査の怠慢や情報の隠蔽については学校管理職の懲戒処分を同法に規定すべきとの意見もある<sup>81</sup>。

また、法の定める重大事態には、自殺や自殺未遂等とともに不登校の事案も含まれており（第Ⅱ章 1 節（2））、自殺等の事案と同様に第三者委員会による調査が実施されている。これについて、調査報告書の作成・公表が不登校の問題の解決に資するのかが疑問視する声もあり、不登校事案のいじめ対策法上の位置付けや対応策について検討の必要性が指摘されている<sup>82</sup>。

## おわりに

いじめ対策の課題としては、上記のほかにも、学校・地域・家庭の連携によるいじめ防止対

<sup>75</sup> 総務省行政評価局 前掲注(67), pp.213-218. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000538671.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000538671.pdf)>

<sup>76</sup> いじめ対策法は、学校にいじめ防止等のための組織を常設することを規定しているが（第 22 条, 表 3 の③）、いじめに対する措置等において、この組織がどのような役割を果たすかは明示していない。日本弁護士連合会 前掲注(63), pp.5, 9-16.

<sup>77</sup> 2018 年 3 月末時点での地方いじめ基本方針の策定率は、都道府県では 100%、市町村では 90.2%である。文部科学省初等中等教育局児童生徒課 前掲注(1), pp.54-56.

<sup>78</sup> 「いじめ防止法改正に意見書」『教育新聞』2018.11.29; 『教育新聞』前掲注(53) いじめ防止のための専任教員の配置や、いじめに関する教職員の懲戒処分の明記を求める意見もある。

<sup>79</sup> いじめに対する措置を定めた第 23 条等において「いじめを受けた児童等又はその保護者に対する支援」「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」を求めている点について、被害者と加害者を対立的に捉えているとの批判がある。坂田仰編『いじめ防止対策推進法—全条文と解説—補訂版』学事出版, 2018, p.79; 大阪弁護士会子どもの権利委員会いじめ問題研究会編著『事例と対話で学ぶ「いじめ」の法的対応』エイデル研究所, 2017.3, pp.132-133; 「制定から 5 年 いじめ防止対策推進法を再考する」『教育新聞』2018.8.2; 廣井亮一「いじめ防止対策推進法」を考える『児童心理』72(6), 2018.5, pp.97-101.

<sup>80</sup> 平成 28 (2016) 年 10 月に神戸市立中学 3 年生の女子生徒が自殺した問題では、直後に行われた同級生への聞き取り調査メモを市教育委員会が隠蔽した事実が平成 30 (2018) 年 6 月に発覚した。「いじめ調査メモ 隠蔽指示」『朝日新聞』2018.6.4.

<sup>81</sup> 『教育新聞』前掲注(72); 「いじめ対策法 懲戒の規定を」『日本教育新聞』2017.5.22.

<sup>82</sup> 勝井ほか 前掲注(59), p.20; 大阪弁護士会子どもの権利委員会いじめ問題研究会 前掲注(79), pp.136-137.

策の推進<sup>83</sup>、いじめに関する教員研修の充実、教員の多忙化解消による子どもと向き合う時間の確保、第Ⅱ章で紹介したスクールカウンセラー等の拡充やスクールロイヤーを法的に位置付けること等がある。また、平成 29 (2017) 年に見直された自殺総合対策大綱に基づく SOS の出し方教育（困難やストレスについて周囲の大人に相談するなどの対処法を身につけるための教育）や人権教育等のいじめを予防する教育の推進も開始されている<sup>84</sup>。

いじめ対策法の改正に向けて、超党派の議員連盟が平成 30 (2018) 年 11 月に改正素案をまとめたと報じられている<sup>85</sup>。いじめによる悲惨な事件を繰り返さないために、実効性のある内容となるよう、幅広い議論が望まれる。

---

<sup>83</sup> 国の基本方針では、PTA や地域の関係団体と学校がいじめの問題について協議する機会を設ける等、学校、地域、家庭の連携が必要であるとしている。「いじめ防止等のための基本的な方針」前掲注(3), p.7.

<sup>84</sup> 『教育新聞』前掲注(53); 大阪弁護士会子どもの権利委員会いじめ問題研究会 前掲注(79), pp.136-137; 「カウンセラー拡充を」『読売新聞』2017.10.12; 「夏休み 自殺させない」『読売新聞』（西部版）2018.7.23; 「児童生徒の自殺予防に向けた困難な事態、強い心理的負担を受けた場合などにおける対処の仕方を身につける等のための教育の推進について（通知）」（29 初児生第 38 号）（社援総発 0123 第 1 号）2018.1.23. 文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/1408025.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1408025.htm)>

<sup>85</sup> 「「いじめ放置の教員処分」超党派議連が法改正素案」『産経新聞』（大阪版）2018.11.20. 教職員がいじめを放置・助長した場合に懲戒処分の対象となる旨を明示すること、重大事態発生時に被害者側が自治体の長に調査の申し立てをできる制度を導入すること、重大事態の調査結果に基づくいじめ防止策の見直し等について学校がインターネット公表することを義務付けること等が、改正素案の内容として報じられている。「いじめ放置 教員「懲戒」」『読売新聞』2019.1.26, 夕刊.