

国立国会図書館

学校におけるいじめ問題の最近の動向

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 802 (2013. 10. 15.)

はじめに	6 私立学校
I 最近のいじめの状況	おわりに
1 大津市中 2 自殺事件の概要	
2 いじめに関する統計	
II 各機関のいじめへの対応	
1 国会	
2 文部科学省	
3 法務省の人権擁護機関	
4 地方自治体	
5 警察	

- 平成 23 年 10 月に大津市で起こったいじめ自殺事件では、学校、教育委員会の対応が批判され、警察が介入する結果となった。これを機に学校におけるいじめ問題が再び大きな社会問題として注目されるようになった。
- 国レベルのいじめ対策として、いじめ防止法が制定された。文部科学省や法務省の人権擁護機関でもいじめ対策を行っている。また、犯罪となるいじめに対しては早期に警察に相談・通報することが求められるようになった。
- 地方自治体レベルのいじめ対策としていじめ防止条例制定の動きがあり、第三者による調査機関の設置などが盛り込まれている。

国立国会図書館
調査及び立法考査局文教科学技術課

はやし あすか
(林 明日香)

第 8 0 2 号

はじめに

学校におけるいじめは、昭和 50 年代初めから教育雑誌が特集を組み、新聞やテレビも報道し始めたことにより関心を集め、特に昭和 61 年の東京都中野区中 2 男子の自殺事件によって大きな社会問題として認識されるようになった¹。それ以降も、平成 6 年の愛知県西尾市中 2 男子、平成 18 年の北海道滝川市小 6 女子や福岡県筑前町中 2 男子などのいじめ自殺事件²が大きく報道され、平成 23 年に起こった滋賀県大津市中 2 男子の自殺事件で改めていじめが大きな社会問題となった。

いじめが社会問題化して以降、文部科学省では、いじめの認知（発生）件数調査³（昭和 60 年度）、スクールカウンセラー等活用事業（平成 7 年度）、24 時間いじめ相談ダイヤル事業（平成 19 年）、スクールソーシャルワーカー活用事業（平成 20 年度）などを開始した。また平成 18 年 10 月には「いじめの問題への取組の徹底について（通知）」⁴を発出していじめ問題への取組に関する総点検を行うよう指導し、その中で出席停止制度活用の検討を指示するなどの取組を続けてきた。

大津市におけるいじめ自殺事件以降は特に警察の積極的な介入、地方自治体によるいじめ防止条例や国によるいじめ対策法制定の動きが見られている。

I 最近のいじめの状況

1 大津市中 2 自殺事件の概要

平成 23 年 10 月、大津市立中学 2 年の男子生徒（13 歳）が自殺した。遺書はなかったが、直後に遺族からの要望で学校がアンケートを行ったところ、いじめが判明した。平成 23 年 11 月に大津市教育委員会は、死亡の一个月前からいじめがあったが、自殺との因果関係は判断できないと報告し調査を打ち切った⁵。平成 24 年 2 月に遺族は、加害者とされる同級生 3 人とその保護者、大津市を相手取り損害賠償を求める訴訟を起こした⁶。平成 24 年 7 月に大津市教育委員会が公表していなかったアンケートの内容の一部（「自殺の練習をさせられていた」等）が明らかになり⁷注目を集めた。

大津市は平成 24 年 7 月に第三者委員会を設置し、調査を再開した。第三者委員会の報

¹ 森田洋司『いじめとは何か』中央公論新社、2010、pp.8-9.

² 平成 18 年に起こったこれらのいじめ自殺事件とその対応、出席停止制度については次の記事を参照。岡村美保子「学校におけるいじめ問題」『レファレンス』680号、2007.9、pp.77-93.

³ いじめの件数のとらえ方について、平成 17 年度までは学校がいじめ発生と確認した件数を「発生件数」としていたが、平成 18 年度からは本人がいじめと感じ、学校がその状況を把握した件数を「認知件数」とする変更があった。

⁴ 文部科学省「いじめの問題への取組の徹底について（通知）」（平成 18 年 10 月 19 日）<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/06102402/001.htm> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は 2013 年 9 月 15 日である。

⁵ 「大津中 2 転落死「いじめとの関係究明を」『朝日新聞』（滋賀全県版）2011.11.17.

⁶ 「いじめ自殺 大津市など提訴」『読売新聞』（大阪版）2012.2.24、夕刊.

⁷ 「転落死した大津の中 2 「自殺練習させられていた」『朝日新聞』2012.7.4、夕刊.

告書⁸は平成 25 年 1 月に提出され、いじめが自殺の原因であり学校はいじめを認識していたとして、大津市教育委員会の事件後の対応を批判した⁹。当初争う構えを見せていた訴訟についても大津市長が平成 24 年 7 月に和解の意向を表明した¹⁰。また、平成 23 年には被害届を受理しなかった滋賀県警察本部も平成 24 年 7 月に捜査を開始し、大津市教育委員会、学校への捜索を行い¹¹、平成 24 年 12 月に加害者生徒 2 名を書類送検、1 名を児童相談所へ送致した。平成 25 年 5 月に 3 名とも家庭裁判所に送致されている¹²。

この事件に関しては、大津市教育委員会がいじめを隠ぺいしているとの批判やいじめの悲惨な内容について報道が過熱し、それにもなまって加害者とされる人物へのネット上などでのいやがらせ、教育長への暴力事件や学校への脅迫も発生した¹³。

この事件以降平成 25 年 7 月までに発生した児童生徒の自殺のうち、報道でいじめとの関連が指摘されたものや調査中の事件は、巻末の別表にまとめる。

2 いじめに関する統計

文部科学省では、「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」の項目の一つとして、昭和 60 年度からいじめの認知（発生）件数の調査を毎年行っている。平成 6 年度と平成 18 年度には調査方法が変更され、件数が増加している。件数の増加の原因は、前年より幅広くいじめをカウントできるような変更¹⁴を行ったことにあるが、それぞれの年にいじめ自殺が大きく報道されたことも関係していると思われる。

文部科学省は大津市中 2 いじめ自殺事件を受けて、平成 24 年 11 月に「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握にかかる緊急調査」（以下「いじめ緊急実態調査」）を行った。平成 23 年度のいじめ認知件数は約 7 万件であった（表 1）が、「いじめ緊急実態調査」では平成 24 年 4 月から 9 月の半年間のいじめ認知件数が約 14 万 4 千件という結果になった¹⁵。

「いじめ緊急実態調査」は、平成 6 年度や平成 18 年度とは違い、調査方法に変更点はなかったが、いじめが増加しているように見える結果である。今回、大幅に件数が増えた理由について、文部科学省は「いじめのわずかな兆候でも見逃さないとの意識が高まったから」¹⁶としている。「いじめ緊急実態調査」のアンケートは全国统一の様式ではなく、都道府県ごとに作成しており、特に認知件数が多かった県ではアンケートを工夫し、設問にいじめの具体的な内容を記述して選択させたり、全員に記述するように指示したりしたと

⁸ 大津市立中学校におけるいじめに関する第三者調査委員会『調査報告書』（平成 25 年 1 月 31 日）<<http://www.city.otsu.shiga.jp/www/contents/1359682792674/>>

⁹ 「いじめ、自殺の要因」認定 大津市第三者委 学校側の対応批判『朝日新聞』2013.2.1.

¹⁰ 「中 2 自殺 大津市、和解の意向表明」『読売新聞』（大阪版）2012.7.17, 夕刊.

¹¹ 「いじめ隠蔽 異例の捜査」『読売新聞』2012.7.13.

¹² 「大津いじめ自殺 捜査終結 2 少年 脅迫など家裁送致」『読売新聞』（大阪版）2013.5.25.

¹³ 「教育長襲撃 市長「暴力許せぬ」」『読売新聞』（大阪版）2012.8.15, 夕刊.

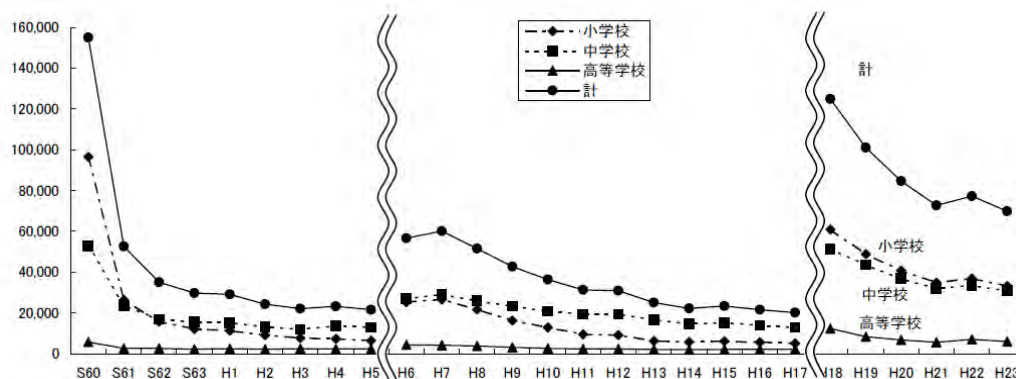
¹⁴ 平成 6 年度からは、特殊教育諸学校、平成 18 年度からは国私立学校、中等教育学校を調査対象に含めるようになった。また平成 18 年度からはいじめ件数を認知件数でカウントする変更があった。前掲注 (3) 参照。

¹⁵ 文部科学省「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握に係る緊急調査について（別添 1）」（平成 24 年 11 月 22 日）<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/11/_icsFiles/afieldfile/2012/12/09/1328532_02_1.pdf>

¹⁶ 「いじめ、半年で 14 万件」『朝日新聞』2012.11.23.

のことである¹⁷。また、文部科学省の調査によるいじめ認知件数の増減が、実際はいじめ件数の増減を意味しているのかについて、文部科学省の設置機関である国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センターは、「いじめは常に起こっているものであり、「流行」とか「ピーク」という感じ方や考え方は誤りである」¹⁸と指摘している。

表1 いじめの認知（発生）件数の推移



小学校	60年度	61年度	62年度	63年度	元年度	2年度	3年度	4年度	5年度	
中学校	52,891	23,690	16,796	15,452	15,215	13,121	11,922	13,632	12,817	
高等学校	5,718	2,614	2,544	2,212	2,523	2,152	2,422	2,326	2,391	
計	155,066	52,610	35,067	29,786	29,088	24,308	22,062	23,258	21,598	
小学校	25,295	26,614	21,733	16,294	12,858	9,462	9,114	6,206	5,659	
中学校	26,828	29,069	25,862	23,234	20,801	19,383	19,371	16,635	14,562	
高等学校	4,253	4,184	3,771	3,103	2,576	2,391	2,327	2,119	1,906	
特殊教育諸学校	225	229	178	159	161	123	106	77	78	
計	56,601	60,096	51,544	42,790	36,396	31,359	30,918	25,037	22,205	
小学校	60,897	48,896	40,807	34,766	36,909	33,124	(注1)平成5年度までは公立小・中・高等学校を調査。平成6年度からは特殊教育諸学校、平成18年度からは国私立学校、中等教育学校を含める。			
中学校	51,310	43,505	36,795	32,111	33,323	30,749	(注2)平成6年度及び平成18年度に調査方法等を改めている。			
高等学校	12,307	8,355	6,737	5,642	7,018	6,020	(注3)平成17年度までは発生件数、平成18年度からは認知件数。			
特別支援学校 (特殊教育諸学校)	384	341	309	259	380	338				
計	124,898	101,097	84,648	72,778	77,630	70,231				

(出典) 文部科学省『平成23年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」について』(平成24年9月1日) p.23.

II 各機関のいじめへの対応

いじめが社会問題となって以降、文部科学省や各教育委員会をはじめとする機関が様々な対策を行ってきた。ここでは国会、文部科学省、法務省の人権擁護機関、地方自治体、警察における最近の対応についてまとめる。また公立学校とはやや事情が異なる私立学校におけるいじめへの対応についても言及する。

¹⁷ 「いじめ14万件 文科省調査 質問内容で結果に差」『朝日新聞』2012.11.23.

¹⁸ 国立教育政策研究所『いじめ追跡調査2010-2012』国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター、2013.7, p.5. <http://www.nier.go.jp/shido/centerhp/2507sien/ijime_research-2010-2012.pdf>

1 国会

アメリカのほとんどの州では反いじめ法が制定されており¹⁹、韓国では「学校暴力の予防及び対策に関する法律」の中にいじめ対策が盛り込まれている²⁰。日本でも大津市のいじめ自殺問題をきっかけに、いじめ対策法制定の機運が高まった。

政府の教育再生実行会議は平成25年2月26日に提出した『いじめの問題等への対応について（第一次提言）』²¹の中で「社会総がかりでいじめに対峙していくための法律の制定」を提言の一項目としてあげた。また下村博文文部科学大臣は平成24年12月28日のインタビューで「いじめ防止対策基本法の議員立法を各党に呼びかけたい」²²と語った。

いじめの予防や解決をめざすいじめ対策法案は、民主、生活、社民の3党案が平成25年4月に、自民、公明の両与党案が5月にそれぞれ国会に提出された。5月下旬から法案を提出した与野党の間で協議が行われ、一本化された法案が、「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」）として6月21日に参議院本会議で可決・成立し、9月28日に施行された。

いじめ対策法は、いじめを一定の人間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定義している²³。学校にいじめ防止対策の組織を常設すること²⁴、いじめの通報があった場合に学校はいじめの有無を調査し、地方自治体等学校の設置者に報告することやいじめが確認された場合には警察への通報や児童等への懲戒、出席停止を含む適切な対応をとること²⁵、生命、身体、財産に大きな被害をもたらす重大ないじめが発生した場合には学校が調査を行い、いじめを受けた児童等及びその保護者に情報を提供すること²⁶などを定め、ネットいじめに対する対策も盛り込んでいる²⁷。また、国が「いじめ防止基本方針」²⁸を定め、それを参酌し地方自治体、学校も方針を策定するとしている²⁹。

¹⁹ アメリカでは2000年以降反いじめ法の立法が急速に進み、2012年8月時点でモンタナ州以外の全州が反いじめ法を定めている。井樋三枝子「アメリカ サイバーいじめ規制・いじめ行為を犯罪とする州法改正」『外国の立法』no.253-1, 2012.10./「アメリカの州におけるいじめ対策法制定の動向」『外国の立法』no.252, 2012.6, pp.147-165./「アメリカ合衆国におけるいじめ防止対応—連邦によるアプローチと州の反いじめ法制定の動き」『外国の立法』no.233, 2007.9, pp.4-15./「アメリカ合衆国コロラド州におけるいじめ防止の取組み」『外国の立法』no.232, 2007.6, pp.90-100.

²⁰ 韓国ではいじめは物理的な暴力を伴う学校暴力の一類型と位置づけられている。「学校暴力の予防及び対策に関する法律」は2004年に制定され数回改正されている。藤原夏人「韓国におけるいじめ対策法制」『外国の立法』no.256, 2013.6, pp.64-90.

²¹ 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）」（平成25年2月26日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai1_1.pdf>

²² 「いじめ対策、議員立法で」『朝日新聞』2012.12.29.

²³ いじめ対策法第2条

²⁴ 同法第22条

²⁵ 同法第23～26条

²⁶ 同法第28条

²⁷ 同法第19条

²⁸ 報道によれば、文部科学省は国に対して求められている「いじめ防止基本方針」の策定を10月上旬までに行うとしている。文部科学省「いじめ防止対策推進法の公布について（通知）」（平成25年6月28日）<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1337219.htm>; 「いじめ防止 国の方針未定」『毎日新聞』2013.9.28.

²⁹ いじめ対策法第11～13条。地方自治体の基本方針策定は努力義務であるが、後述するいじめ防止条例等の制定の動きに影響を与えている。「柏市議会 いじめ防止条例制定へ 国の施策を補う」『読売新聞』2013.6.22.; 「いじめ防止条例、道民の役割規定」『朝日新聞』（北海道版）2013.7.11.

加えて、いじめ対策法に対する附帯決議では、「心身の苦痛を感じているもの」との要件が限定して解釈されることのないよう努めること、「本法に基づき設けられるいじめの防止等のための対策を担う附属機関その他の組織においては、適切にいじめの問題に対処する観点から、専門的な知識及び経験を有する第三者等の参加を図り、公平性・中立性が確保されるよう努めること」などが、施行に当たり、特段の配慮をすべきである事項として挙げられている³⁰。

いじめ対策法に対しては、国や社会がいじめに取り組む態度を示す点³¹や、いじめ事案の調査への期待³²などから一定の評価がある一方、いじめは子供の力関係が原因であり自分たちで解決する力をつけなければならぬ³³、新たな組織を作ることによって学校や教育委員会が多忙化する可能性がある³⁴、悪口や無視などには効果がない³⁵などの批判もある。

2 文部科学省

教育行政における国と地方自治体の役割分担は、国が教育行政の枠組みや基準の設定、財政援助等により全国的な教育の機会均等と教育水準の維持向上を図り、地方自治体はその地域における教育の振興を図るとされている³⁶ことから、文部科学省はいじめ問題に関しても問題行動の調査研究や対応方法の通知などによって各教育委員会へ指導や助言を行ってきた。最近では「いじめ緊急実態調査」の結果を受けた平成 24 年 11 月の「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握並びに教育委員会及び学校の取組状況に係る緊急調査」を踏まえた取組の徹底について（通知）³⁷で、いじめ問題への取組の徹底を呼び掛け、留意点としていじめの有無や多寡ではなく、取組や達成状況を評価するようにとの通知を行っている。また、国立教育政策研究所は、いじめに関する調査研究を行い、その成果を取組事例集³⁸や生徒指導の手引書³⁹などにまとめている。

これまで文部科学省は学校現場の主体的な取組を尊重する立場から、個々のいじめ問題に対しては学校や教育委員会に指導・助言を行ってこなかったが、平成 24 年 8 月に「子ども安全対策支援室」を設置し、いじめの問題が背景にある自殺事案への対応に関する支援を始めた⁴⁰。平成 24 年 9 月に策定した「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」

³⁰ 第 183 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 平成 25 年 06 月 19 日 pp.16-17.; 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 平成 25 年 06 月 20 日 pp.16-17.

³¹ 尾木直樹「いじめ対策に何が欠けているのか」『世界』842 号, 2013.4, pp.196-203.; 「いじめ防止法 着実な取り組みで子供を守れ」『読売新聞』2013.6.26.

³² 「重大いじめ 学校に報告義務 防止法成立、警察と連携も」『産経新聞』2013.6.22.

³³ 「いじめ防止法 成立に向け議論を」『読売新聞』（大阪版）2013.1.20.

³⁴ 「管理より人員増 教員支えて」『朝日新聞』2013.5.15.

³⁵ 「秋施行のいじめ防止法 無視、悪口には効かず？」『東京新聞』2013.6.28.

³⁶ 教育基本法（平成 18 年法律第 120 号）第 16 条

³⁷ 文部科学省「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握並びに教育委員会及び学校の取組状況に係る緊急調査」を踏まえた取組の徹底について（通知）（平成 24 年 11 月 27 日）<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1328533.htm>

³⁸ 文部科学省・国立教育政策研究所生徒指導研究センター『いじめ問題に関する取組事例集』（平成 19 年 2 月）<<http://www.nier.go.jp/shido/centerhp/ijime-07/zentai00.pdf>>

³⁹ 国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター「生徒指導支援資料」<<http://www.nier.go.jp/shido/shienschiryu/index.html>>

⁴⁰ 平成 24 年 11 月時点で、400 件のいじめ情報に対応し、1 件の現地出動を行った。「文科省「いじめ対策」室

⁴¹でも、国としていじめに積極的にかかわる考えを示している。

3 法務省の人権擁護機関

法務省の人権擁護機関とは、法務省の人権擁護局、法務局の人権擁護部、地方法務局の人権擁護課及び法務局・地方法務局の支局並びに法務大臣が委嘱する人権擁護委員の総称である⁴²。法務省の人権擁護機関では、常設相談所として「子どもの人権 110 番」や「子どもの人権 SOS ミニレター」の事業を行い、その中でいじめの相談も受け付けている。必要に応じて調査を行い、人権侵害が認められれば勧告、要請、通告などの救済措置を行っている。平成 24 年中の新規の人権侵害事件 22,930 件のうち、学校におけるいじめに関するものは 3,988 件で対前年比 20.6%増とのことである⁴³。またいじめに関する相談が 14,746 件寄せられている⁴⁴。なお、法務省の人権擁護機関におけるいじめに関する人権侵害事件とは、いじめに対する学校側の安全配慮義務を問い、学校長等を相手方とするものであって、いじめを行ったとされる児童・生徒を相手方とするものではない⁴⁵。

4 地方自治体

(1) いじめ防止条例と調査機関

天津市は「天津市子どものいじめの防止に関する条例」を平成 25 年 4 月 1 日に施行した。平成 25 年 8 月現在、いじめ防止条例を施行している地方自治体は表 2 の通りである。

各いじめ防止条例は、いじめの定義、いじめの防止・禁止、地方自治体、学校、保護者、市民等の責務・役割、いじめ対策として行う内容（行動計画策定、相談体制の整備、発生時の調査方法、第三者委員会等の設置等）を含んでいる。可児市、雲仙市、天津市、三木市においては、いじめの通報・報告を受けた場合、市または市長が第三者委員会などによっていじめの調査を行い、関係者⁴⁶に対し是正勧告を行うことができる。これまでいじめ事案に対し主に学校と教育委員会で取り組んでいたのと異なる点である。そのため担当部署を首長部局に常設しており、可児市は人づくり課（人権担当部署）に「いじめ防止専門委員会事務局」、雲仙市は政策企画課（市長直属）に「子どものいじめの防止専門委員会」、天津市は市民部（市長直属）に「いじめ対策推進室」、三木市は人権推進課（人権担当部署）

の 4 か月』『朝日新聞』2012.11.23.

⁴¹ 文部科学省「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」（平成 24 年 9 月 5 日）<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afildfile/2012/09/05/1325364_1_1.pdf>

⁴² 法務省「法務省の人権擁護機関」（平成 25 年 4 月 3）<<http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken120.html>>

⁴³ 法務省「平成 24 年中の「人権侵害事件」の状況について（概要）」（平成 25 年 3 月 1 日）<http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken03_00157.html>

⁴⁴ 法務省「いじめ問題に関する法務省の人権擁護機関の取組状況について」（平成 25 年 3 月 1 日）<<http://www.moj.go.jp/content/000108333.pdf>>

⁴⁵ 同上

⁴⁶ 関係者とは、条例で責務が定められている学校や保護者が想定されており、いじめを行ったとされる児童生徒は想定されていない。例えば天津市の条例では是正勧告の対象となる関係者から「いじめを行ったと認められる子供を除く」としている。また、三木市はいじめ条例の是正勧告に関する質問に対し、学校や保護者などが対象と回答している。三木市「質疑応答」（2013 年 2 月 19 日）<[http://www2.city.miki.lg.jp/miki.nsf/image/A4C7407C6CFDC4FE49257B1200169AEF/\\$FILE/situgioutou.pdf](http://www2.city.miki.lg.jp/miki.nsf/image/A4C7407C6CFDC4FE49257B1200169AEF/$FILE/situgioutou.pdf)>

に「子どもいじめ防止センター」を設置している。

表2 いじめ防止条例を持つ地方自治体

地方自治体	名称	施行日	特徴・対応機関
兵庫県 小野市	小野市いじめ等防止条例	H20.4.1	大人に対するいじめ（DV、セクハラ、虐待等）も含む。
岐阜県 可児市	可児市子どものいじめの防止に関する条例	H24.10.3	「いじめ防止専門委員会」を設置
長崎県 雲仙市	雲仙市子どものいじめの防止に関する条例	H24.12.25	「子どものいじめの防止専門委員会」を設置
滋賀県 大津市	大津市子どものいじめの防止に関する条例	H25.4.1	「大津の子供をいじめから守る委員会」を設置
兵庫県 三木市	三木市子どものいじめ防止に関する条例	H25.4.1	いじめに関して市長が調査権 「子どものいじめ対策専門委員会」を設置
徳島県 石井町	石井町いじめ・体罰等防止条例	H25.4.1	大人に対するいじめ・体罰も含む 「いじめ・体罰等対策会議」を設置
長野県 高森町	高森町子どもいじめ防止条例	H25.6.20	「いじめ防止専門委員会」を設置
千葉県 柏市	柏市児童虐待・いじめ防止条例	H25.6.27	児童虐待も含む。いじめ対応は市教委が行い、必要に応じて会議を設置
佐賀県 みやき町	みやき町子どものいじめ・体罰等の防止条例	H25.7.1	体罰も含む。「子どもをいじめ・体罰等から守る委員会」を設置

（出典）各地方自治体ホームページ等を基に筆者作成。

一方、いじめの調査や対策などを行う第三者委員会や対策チームを教育委員会内に常設する例としては、柏市が教育委員会による会議の設置を定めているほか、愛媛県（「いじめ対策アドバイザー」）、和歌山県（「学校サポートチーム」）、佐賀県嬉野（うれしの）市（「いじめ問題等発生防止支援委員会」）、佐賀県多久（たく）市（「いじめ等問題行動対策委員会」）、北九州市（「いじめ問題等に関する第三者検討会議」）、浜松市（「いじめ対策等専門家チーム」）などがある。

また常設ではなく、事件が起きた際に第三者委員会を設置して調査にあたる例も増えており、遺族が設置を要望することもある⁴⁷。第三者委員会による調査については、文部科学省も平成23年6月の「児童生徒の自殺が起きたときの背景調査の在り方について（通知）」

⁴⁷ NPO 法人「ジェントルハート」の調査によれば、学校事故や自殺によって子どもが死亡した遺族の76%が第三者委の設置が「必要」「条件が整えば必要」と回答している。「自殺解明、その目に託す」『朝日新聞』2012.8.25。

48で、「事実の分析評価等に高度な専門性を要する場合や、遺族が学校又は教育委員会が主体となる調査を望まない場合等においては、具体的に調査を計画・実施する主体として、中立的な立場の医師や弁護士等の専門家を加えた調査委員会を早期に設置することが重要である」としている。また、いじめ対策法の付帯決議でも、いじめの調査を行うために学校に設ける組織に第三者を入れ、公平性、中立性の確保に努めることが盛り込まれている。ただし、調査委員会のメンバーの選定、いじめ被害者家族とのかかわりや調査結果の公開方法など課題となる点も多い⁴⁹。

（２）子ども条例と子どもオンブズパーソン

子ども条例と総称される条例のうち、国連の「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」を子ども支援やまちづくりに活かすことを主要な目的としているタイプの子どもの権利条約の中には、子どもの権利の保護、権利侵害への相談・救済の規定を持つものがあり、いじめも権利侵害の一つとして扱っている⁵⁰。権利侵害の救済を行う機関として、地方自治体の首長のもとに「子どもの権利擁護委員会」、「子どもオンブズパーソン」等の名称を持つ機関が設置されることが多い。条例による地方自治体への設置としては、1999年に「川西市子どもの人権オンブズパーソン」がおかれて以来、平成24年12月時点で約20の地方自治体が設置しているとの報道がある⁵¹。これらは地方自治体によって設置されているが、その委員は弁護士・学識経験者等外部の有識者などに委嘱されており、第三者機関であるといえる。設置されている地方自治体によって多少の活動の違いはあるが、子どもの権利が侵害されている状況に対する相談の受付や助言、相手機関との調整、救済申し立てがあった場合の調査・勧告、子どもの権利に関する広報・啓蒙活動などを行う。

平成24年9月に川西市の高校2年生（17）の男子生徒が自殺した際には、遺族が「川西市子どもの人権オンブズパーソン」に相談を申し入れ、当該機関より調査報告書が提出された。報告書では、いじめと自殺との因果関係を認め、学校側にいじめ防止対策に関する要望を出している⁵²。

5 警察

大津市中2自殺事件では、滋賀県警が複数回被害届を受理しなかったことや、のちに被

48 文部科学省「児童生徒の自殺が起きたときの背景調査の在り方について（通知）」（平成23年6月1日）<http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/010/1318820.htm>

49 「いじめや体罰、第三者委に多くの課題」『毎日新聞』2013.7.1.

50 子ども条例の分類の仕方はいくつかあるが、1.権利保護型、2.少子化対策型、3.青少年健全育成型の三つに分ける考え方がある。福土明「子どもの権利条例の考え方」『フロンティア180』no.61, 2007春季, pp.59-62.

51 「子どもの声すくう第三者 自治体で設置広がる」『朝日新聞』2012.12.26.

52 「川西の高2自殺「いじめ含む人間関係原因か」人権オンブズが調査報告書」『読売新聞』（大阪版）2013.3.29.; なお、川西市子どもの人権オンブズパーソンの子どもの人権案件の処理としては以下の方法がある。①勧告または是正等申入書の提出（個別救済などで市の機関に対して）、②意見表明または改善等申入書の提出（制度改善などで市の機関に対して）、③是正等の要望（市の機関を除く機関、施設、団体、企業、個人に対して）、④結果通知（市の機関及びその他の機関、施設、団体、企業、個人に対して）、⑤措置報告の請求（必要な場合には上記①②を実施した市の機関に対して）、⑥子どもの人権案件の公表（必要な場合上記①②⑤の内容等を公表できる）。川西市子どもの人権オンブズパーソン『子どもオンブズ・レポート2012』2013.3, p.15. <http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/001/549/report2012.pdf>

害届を受理し、学校、教育委員会へ捜索を行ったことが報道された。以前は教育現場に警察が介入することに否定的な傾向があるとされてきたが⁵³、いじめ問題に警察が積極的にかかわるべきとの見方が増えてきている⁵⁴。

文部科学省は、すでに平成 18 年 11 月の「いじめの問題への取組の徹底について (通知)」⁵⁵の別添や平成 19 年 2 月の「問題を起こす児童生徒に対する指導について (通知)」⁵⁶で、いじめが犯罪行為の可能性があれば警察に通報するよう通知しているが、平成 24 年 11 月の「犯罪行為として取り扱われるべきと認められるいじめ事案に関する警察への相談・通報について (通知)」⁵⁷及び平成 25 年 1 月の「いじめ問題への的確な対応に向けた警察との連携について (通知)」⁵⁸により、さらに積極的に警察との連携を進めるための具体的な対応方法について通知している。これに対応して警察庁も各都道府県警察に対し平成 25 年 1 月に「学校におけるいじめ問題への的確な対応について」⁵⁹を送り、いじめ問題への対応に関する考え方を示している。この通知の中でいじめへの対応策としてスクールサポーターの活用についても述べられている。スクールサポーターとは、退職した警察官等を警察署等に配置し、学校からの要請に応じて派遣する制度で、校内のパトロール、学校への助言、問題行動をする生徒との話し合いなどを行うものである。平成 25 年 4 月時点で、43 都道府県に約 700 人が配置されている⁶⁰。

文部科学省は平成 25 年 5 月 16 日にも「早期に警察へ相談・通報すべきいじめ事案について (通知)」⁶¹を出し、警察に通報すべきいじめの具体例をまとめた。また、平成 24 年度の「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」から、今までのいじめの定義に加えて、いじめの中には犯罪行為が含まれているので、そのような場合には早期に警察に相談・通報することが必要という追記を行い⁶²、事案によっては犯罪行為として対応することをより明確にしている。

6 私立学校

私立学校法 (昭和 24 年法律第 270 号。以下「私学法」) 第 1 条に「自主性を重んじ」と

⁵³ 例えば、2006 年の福岡県筑前町で起こったいじめ自殺事件で、県警が加害者を書類送検したことに對して「立ち直りに支障が出る」「学校の指導で立ち直らせるべき」という批判があった。「福岡の中 2 自殺 いじめ加害者、書類送検に賛否」『読売新聞』2007.2.20.

⁵⁴ 「いじめ「警察関与を」96%」『日本経済新聞』2012.11.30, 夕刊.

⁵⁵ 文部科学省「いじめの問題への取組の徹底について (通知)」(平成 18 年 10 月 19 日) <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/06102402/001.htm>

⁵⁶ 文部科学省「問題を起こす児童生徒に対する指導について (通知)」(平成 19 年 2 月 5 日) <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/07020609.htm>

⁵⁷ 文部科学省「犯罪行為として取り扱われるべきと認められるいじめ事案に関する警察への相談・通報について (通知)」(平成 24 年 11 月 2 日) <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1327861.htm>

⁵⁸ 文部科学省「いじめ問題への的確な対応に向けた警察との連携について (通知)」(平成 25 年 1 月 24 日) <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1331896.htm>

⁵⁹ 警察庁「学校におけるいじめ問題への的確な対応について」(平成 25 年 1 月 24 日) <<http://www.npa.go.jp/pdc/notification/seian/shounen/syounen20130124.pdf>>

⁶⁰ 「学校その他関係機関との連携確保」『警察白書』警察庁, 2013, pp.34-35.

⁶¹ 文部科学省「早期に警察へ相談・通報すべきいじめ事案について (通知)」(平成 25 年 5 月 16 日) <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1335366.htm>

⁶² 文部科学省「いじめの定義」(平成 25 年 5 月 16 日) <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/_icsFiles/afieldfile/2013/05/24/1335366_1.pdf>

あるように、私立学校は私的自治が尊重され、国・地方自治体の関与をできるだけ差し控えるものとされている⁶³。私立学校（大学・高等専門学校を除く）の所轄は、都道府県知事であり⁶⁴、知事の諮問機関として私立学校審議会がある⁶⁵。知事は、学校閉鎖命令⁶⁶や学校法人解散命令⁶⁷などの行政処分を行うことができ、私立学校を設置している学校法人が助成を受けている場合は報告徴収などのより強力な監督を行うことができる⁶⁸。ただし報告徴収以外の命令、勧告を行うためには私立学校審議会での審議が必要である。また知事は私立学校に対し教育の調査、統計その他に関し必要な報告書の提出を要求することができる⁶⁹。学教法第14条で定められている私立学校に対する設備、授業等の変更命令は、私学法第5条によって適用されないこととなっている。

平成24年中の私立学校におけるいじめとして報道された事件（自殺事案を除く）には、暴行を受けた中学2年生の男子生徒と高校1年生の男子生徒のケース（都内の私立中高一貫校）⁷⁰、タバコの火を押しつけられるなどの暴行を受けた高校2年生の男子生徒のケース（仙台市の私立高校）⁷¹、川に落とされるなどの暴行を受けた高校2年の男子生徒のケース（宮崎県西都市の私立高校）⁷²などがあり、いずれも警察が捜査した。

私立学校にも、在学している生徒の学校生活の安全に配慮し、無事に学校生活を送ることができるよう指導する義務があり、それぞれの学校では、宗教教育をはじめとする道徳教育や、常勤のスクールカウンセラー配置⁷³などによりいじめ防止に取り組んでいるが、私学法第5条により知事はいじめ防止の取組内容や個々のいじめ事案の扱い方について私立学校へ命令する権限がない⁷⁴。一方でいじめ対策法により、私立学校も「学校いじめ防止基本方針」の策定や、学校に対して定められているいじめ防止に関する措置を講ずることを求められるようになった。

おわりに

学校におけるいじめが社会問題となってから30年以上が経過し、様々な議論がなされてきたが、今のところいじめの防止に確実な方法はない。発生したいじめへの対応のみならず、いじめを生まない環境づくりのために模索し努力していく必要がある。

⁶³ 俵正市『解説私立学校法 新訂版』法友社、2010、p.18.

⁶⁴ 私学法第4条

⁶⁵ 私学法第9条

⁶⁶ 学校教育法（昭和22年法律第26号。以下「学教法」）第13条

⁶⁷ 私学法第62条

⁶⁸ 私立学校振興助成法（昭和50年法律第61号）第12条

⁶⁹ 私学法第6条

⁷⁰ 「「いじめ」高1が被害届 都内の一貫校」『読売新聞』2012.8.15、夕刊.

⁷¹ 「「いじめで根性焼き 22回」仙台 傷害容疑で高2被害届」『読売新聞』2012.8.7.

⁷² 「2少年を家裁送致 宮崎集団暴行 1人は書類送致」『読売新聞』（西部版）2012.8.10.

⁷³ 磯貝京子「私学のスクールカウンセリング」『スクールカウンセリング』金剛出版、2011.9、pp.32-35.

⁷⁴ 「私立高 都の指導・調査 限界」『読売新聞』（東京版）2013.3.14.

別表 児童生徒の自殺のうち、いじめとの関連が指摘された主な報道（平成23年11月から平成25年7月まで）

事件発生日			学校所在地	学年 (年齢)	性 別	学校 種別	警察 捜査*1	訴訟*2	第三者 委員会*3
H23	11	24	富山県射水（いみず）市	中2(14)	男	公立			第三者委
生徒はいじめについて学校に相談していた。学校はいじめを認めた。第三者委はいじめも自殺の一因、学校は対応していたが被害者のケアに問題があったとの報告を提出した。遺族は「いじめが原因ではない」という手記を公表した。									
H23	11		宮崎県新富町	中2(14)	男	公立		訴訟	
H22年11月にいじめを訴えて不登校になった。遺族が、学校の調査が不十分として提訴した。									
H24	6	12	静岡県浜松市	中2(13)	男	公立	警察	訴訟	第三者委
学校は、同じ塾の生徒から暴力などのいじめがあったことは認めたが、事後の聞き取りで判明した校内の悪口についてはいじめと認めなかった。市教委が設置した第三者調査委が、いじめが背景の自殺と報告した。遺族は警察に被害届を提出し、市と同級生を相手に訴訟を起こしている。									
H24	7	10	熊本県和水（なごみ）町	中3(14)	男	公立			第三者委
事後のアンケートでいやがらせなどのいじめを受けていたことが判明した。町教委はいじめ的なことがあったとしている。第三者委が設置され調査している。									
H24	8	16	茨城県常陸太田市	中2(14)	男	公立			
複数の生徒の名前が書かれたメモが残されていた。メールでの悪口や無視などのいじめがあったことを学校が認める。									
H24	9	2	兵庫県川西市	高2(17)	男	公立	警察		第三者委
事後のアンケートで暴言や嫌がらせなどのいじめについて判明し、いじめと自殺の関係を学校が認める。学校が第三者調査委を設置し、遺族は「川西市子どもの人権オンブズパーソン」に調査を依頼した。学校の第三者委はいじめがあったことは認め因果関係は認めなかった。「川西市子どもの人権オンブズパーソン」は自殺の原因はいじめを含む人間関係の可能性があると指摘した。遺族は悪口を言った同級生を侮辱容疑で告訴し、同級生は家裁送致された。									
H24	9	5	北海道札幌市	中1(12)	男	公立			第三者委
「いじめられ死にたい」というメモがあった。事後にアンケートを行ったがいじめは確認できなかった。市教委の設置した調査委員会もいじめは特定できないと報告した。									
H24	9	26	東京都品川区	中1(12)	男	公立	警察		第三者委
物を壊されるなどのいじめを学校は把握しており、いじめがあったことを認める。第三者委員会に遺族が参加し、暴言などのいじめ、いじめと自殺の関係を認める報告書を提出した。遺族は被害届を提出し、警察で捜査したが、いじめの認定は難しく、加害生徒の児童相談所への通告のみで捜査は終了した。									
H24	12	8	東京都世田谷区	中1(13)	女	私立			
生徒は町田市在住。座間駅で飛び込み自殺した。複数の生徒の名前を挙げいじめをほのめかすノートがあった。以前から同級生からの暴言等のいじめを学校に相談していた。学校はいじめが自殺のきっかけと認める。									

事件発生年月日	学校所在地	学年 (年齢)	性 別	学校 種別	警察 捜査	訴訟	第三者 委員会
H25 3 28	奈良県橿原市	中 1(13)	女	公立			第三者委
市教委は事後に行ったアンケートから、いじめがあった可能性を把握しているが、自殺との因果関係は低いとしている。遺族の要望により市教委が第三者委員会を設置したが、委員の選出について遺族が要望を出し、人選、委員会の位置づけなどについて協議中である。							
H25 4 10	神奈川県湯河原町	中 2(13)	男	公立	警察		第三者委
事後のアンケートでいじめをうかがわせる記述があった。学校はいじめを認め、加害者 3 名へ「訓告」処分を行った。県警は加害者 3 名を児童相談所に送致した。第三者委員会が調査をしている。							
H25 4 11	熊本県山都(やまと)町	高 3(17)	女	公立			第三者委
携帯電話に学校生活が辛いとのメモが残されていた。学校はいじめを把握していなかった。県教委が調査し、いじめはあったが、自殺の要因は複合的、と発表した。							
H25 5 6	広島県廿日市市	中 3(14)	女	公立			第三者委
学校は以前から複数の生徒とトラブルになっていることを相談されており、解決に向けて対応していた。学校は事後の聞き取りなどからいじめを認めて謝罪した。市教委が設置した調査委員会が調査している。							
H25 7 7	長崎県長崎市	小 6(11)	女	公立			
7 月 7 日に自殺を図りその後死亡した。市教委はいじめを認め、自殺の要因の一つとしている。							
H25 7 9	山口県宇部市	中 3(14)	男	公立			
中 1 のいじめで不登校になり、中 3 から別の市立校に転校していた。転校後にトラブルはなかった。過去のトラウマによる自殺の可能性があるため、市教委が調査する方針である。							
H25 7 10	愛知県名古屋	中 2(13)	男	公立	警察		第三者委
「複数の人に死ねと言われた」と書かれたノートが残されていた。事後のアンケートで「死ね」と言われていたとの回答があった。市教委は第三者委員会を設置し、調査を行っている。県警は聞き取りの結果、暴行や恐喝などの容疑に該当する行為は確認できなかったとしている。							

*1) 「警察捜査」はいじめについて警察が捜査したもの（自殺についての捜査は除く）

*2) 「訴訟」は遺族が加害者、学校などに対して損害賠償などの訴訟を起こしたもの

*3) 「第三者委」は学校、教育委員会以外のメンバー（専門家、遺族等）を有する調査委員会を地方自治体、教育委員会が設置したもの

（出典）児童生徒の自殺事案のうち、いじめとの関連が指摘されたもの及びいじめの有無を調査中のものを新聞報道より抽出し著者作成。なお、警察捜査、訴訟、第三者委員会の有無については、報道から確認できたものを記入している。平成 25 年 9 月 15 日現在。