

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	いじめ対応における学校と専門機関等の関係
著者 / 所属	有菌 裕章 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	440号
刊行日	2021-11-1
頁	42-53
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211101.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

いじめ対応における学校と専門機関等の関係

有菌 裕章

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 学校側への不信感と外部の目
 - (1) いじめの社会問題化
 - (2) いじめ防止対策推進法と外部の目
3. 専門家・専門機関との関係
 - (1) 学校側のスタッフ
 - ア スクールカウンセラー (SC)・スクールソーシャルワーカー (SSW)
 - イ スクールロイヤー
 - (2) 外部の専門機関
 - ア 警察
 - イ 児童相談所
 - ウ 法務局・地方法務局
 - (3) 条例による第三者機関等
 - ア 子どもの権利救済に関する第三者機関
 - イ いじめ防止に関する第三者機関
 - ウ いじめ対応担当の首長部局
4. おわりに

1. はじめに

昭和60年、文部省は、児童生徒間のいじめが大きな社会問題になっており「学校における認識と対応の甘さが事件を深刻化させたと考えられる事例が見られるところから、すべての学校が、いじめが学校生活に起因して発生していることを真剣に受けとめ、取組の充実を図る必要がある¹」¹として、教育委員会及び公立小・中・高等学校を対象としたいじめの実態及び指導状況等に関する初の悉皆調査を実施した。調査に関する通知に添付された

¹ 文部省「いじめの問題に関する指導の徹底について(通知)」(昭60.10.25)

「いじめの問題に関する指導の状況に関するチェックポイント」では、学校に対しては、教育センター（教育委員会の機関）、児童相談所、警察等の地域の関係機関との必要に応じた連携協力を、教育委員会に対しては、関係部局・機関との適切な連携協力を求めている。この通知の4か月前にまとめられた文部省の有識者会議の提言²では、教育相談窓口として外部のカウンセラー等専門家を活用することが求められていた。

その後も社会問題化するたびに同種の通知が発出され、学校の責任の自覚が強く求められるとともに、「学校だけで解決できない場合もあるので、地域社会や関係行政機関との連携・協力を求めること」³、「学校のみで解決することに固執してはならないこと」⁴といった記述も見られるようになる。

平成25年6月に議員立法により成立したいじめ防止対策推進法（平成25年法律第71号）では、学校外の様々な組織との連携やいじめ対策に係る組織に心理、福祉等の専門家を加えることが求められている。そこには、いじめへの対応における学校の閉鎖的な体質への問題意識、外部の目を通じた対応を求める姿勢がうかがえる。

本稿では、いじめ対応における学校外の専門家・専門機関の実情について概観する。

2. 学校側への不信感と外部の目

（1）いじめの社会問題化⁵

1980年代に入り校内暴力が沈静化してくるとともに悪質ないたずら、嫌がらせが増え、マスコミ報道も増加し始める。昭和61年には、東京都中野区立中学校における教師も関わった「葬式ごっこ」等によるいじめにより自殺した生徒の遺書が見つかり大きな社会問題となった。この頃が我が国におけるいじめの社会問題化の第一波とされる。

第二波は、平成6年の愛知県西尾市立中学校におけるいじめ自殺事案がきっかけとなった。百万円を超える現金の授受を伴う恐喝とリンチを訴える遺書が見つかった。学校は、報告を受けていたが、本人がいじめではないと否定したため対策をとらず、被害生徒をいじめグループの一員と認識していた。教育委員会に対しては突然死と報告し、一般の生徒にかん口令を敷いたとされる⁶。

第三波は、平成17年から18年にかけて北海道滝川市立小学校、福岡県筑前町立中学校において発生したいじめ自殺事案等がきっかけとなった。北海道では、いじめを受けていたことを示唆する遺書がありながら学校側が1年以上いじめの存在を認めなかったこと、福岡県では、担任教員から「偽善者」と言われていたことや担任教員が保護者からの相談

² 児童生徒の問題行動に関する検討会議「児童生徒の問題行動に関する検討会議緊急提言—いじめの問題の解決のためのアピール」（昭60.6.28）

³ 文部省「いじめの問題について当面緊急に対応すべき点について（通知）」（平6.12.16）

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18.10.19）

⁵ 本節の記述は、森田洋司『いじめとは何か』（中央公論新社、2010年）、加野芳正『なぜ、人は平気で「いじめ」をするのか？』（日本図書センター、2011年）を参考にした。

⁶ 文部科学省国立教育政策研究所編「平成24年度教育研究公開シンポジウム いじめについて、わかっていること、できること」（平25.12.16）〈https://www.nier.go.jp/06_jigyuu/symposium/e_sympo31/pdf/sympo_a11.pdf〉（以下URLの最終アクセス日はいずれも令3.10.18）

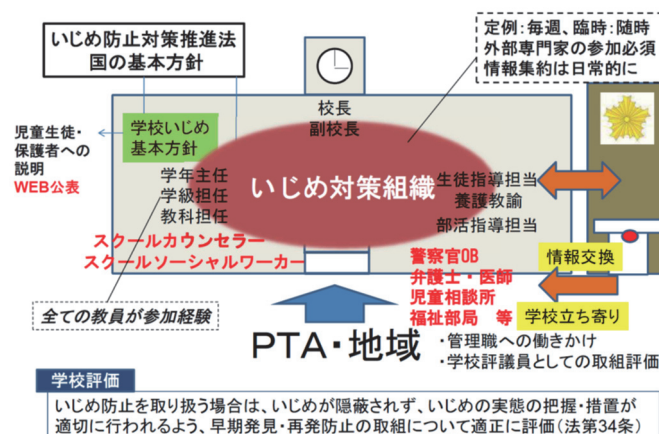
内容を学級の生徒に話し当該生徒のあだ名の原因をつくったことなどが報道された⁷。

第三波から5年、平成23年10月に発生し、いじめ防止対策推進法成立の契機となった滋賀県大津市立中学校でのいじめ自殺事案では、事案発生直後に、一般の生徒から教員に対し自主的にいじめの事実の申告があったが学校側はいじめと自殺の関係は不明と結論付け、市教育委員会は、県教育委員会への報告も行っていなかった⁸。

(2) いじめ防止対策推進法と外部の目

平成25年に成立したいじめ防止対策推進法は、いじめ事案の発見と校内での共有のため、学校に常設の組織（いじめ対策組織）を置くことを義務付け、複数の教職員と「心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者」その他の関係者から構成する（第22条）とともに、いじめがあったときは、当該学校の複数の教職員によって、これら専門家の協力を得つつ対応することとされている（第23条）（図表1）。また、第三者が構成員として参画する組織として、学校、教育委員会、児童相談所、法務局又は地方法務局、都道府県警察その他の関係者から成る「いじめ問題対策連絡協議会」（第14条第1項）や教育委員会の附属機関（いじめに関する通報や相談を受け、第三者機関として当事者間の関係を調整する等の機能を想定⁹）（第14条第3項）を置くことができるとされている。この他、自殺等の重大事態に際し、学校や教育委員会が設ける調査組織（第28条）や首長が設ける附属機関（第30条第2項）等に関し、「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」との附帯決議（参議院文教科学委員会、平25.6.20）がなされ、同法第11条第1項の規定に基づく「いじめの防止等のための基本的な方針」（以下「国の基本方針」という。）にその旨が明記されている。

図表1 組織的に対応する学校（イメージ）



(出所) 文部科学省「いじめ防止対策推進法等に基づくいじめに関する対応について（事務連絡）」（令3.9.21）

⁷ 「北海道滝川市における小6女子児童の自殺事件の経緯」、「福岡県筑前町における中学生の自殺事件について」文部科学省 WEB<https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/06102402.htm>

⁸ 小林美津江「いじめ防止対策推進法の成立」『立法と調査』No. 344（平25.9.3）

⁹ 「いじめの防止等のための基本的な方針」文部科学大臣決定（平29.3.14最終改定）

ここで求められているのは、「複数の目」と「外部の目」であり、他の条文でも、国及び地方公共団体に対し、関係省庁、関係機関、学校、家庭、地域社会及び民間団体の間の連携強化に努めること（第 17 条）など、外部の目をいじめ対策に生かすことが求められている¹⁰。

学校側にはいじめを隠蔽する傾向があり、外部の視点を導入することは透明性の確保を担保しようとする点に意義があるとする見方も存在しており、教職員のみで構成する組織は、極めて例外的な組織として捉えるべきであるとの指摘もある¹¹。国の基本方針では、いじめ防止対策推進法第 22 条に定める学校のいじめ対策組織について、「可能な限り」スクールカウンセラー¹²（以下「SC」という。）、スクールソーシャルワーカー¹³（以下「SSW」という。）、弁護士、医師、警察官経験者等の外部専門家を参画させ、実効性のある人選とする必要があるとしている。

3. 専門家・専門機関との関係

本節では、いじめ事案の対応に関わる教員以外の専門家・専門機関の例として、校内のスタッフとも位置付けられる SC・SSW、今後広がりが見込まれるスクールロイヤー、外部機関である警察・児童相談所・法務局、オンブズパーソン等の常設の第三者機関及びいじめ対応担当の首長部局について述べていく。

(1) 学校側のスタッフ

ア スクールカウンセラー（SC）・スクールソーシャルワーカー（SSW）

SCは平成7年度から、SSWは平成20年度から文部科学省による活用事業が実施されている。令和3年度予算では、SCは全公立小・中学校（27,500校）に週1回概ね4時間程度、SSWは全中学校区（10,000校区）に週1回3時間配置することとされており、この基礎配置に加え、いじめ・不登校対策の重点配置としてそれぞれ1,000校分が確保されている。

文部科学省のまとめたSSWの実践活動事例集¹⁴では、いじめ等への担任や学校の対応に不信感を持つ保護者の話を傾聴し、保護者に対し、SCの活用や児童、学校との関わり方を助言するとともに、保護者と児童の状況を学校に伝え、いじめ等への適切な対応を助言し、心理担当支援員¹⁵と一緒に面接相談等を継続的に実施した例など、SSWが

¹⁰ 国会審議では、学校現場の常設組織に外部の目を入れることが、小規模校あるいは人口の少ない市町村では重荷になるおそれについて、「学校の規模、市町村の規模によっては、そういったものを入れなくてもうまく機能していくところもある」との答弁があった（第183回国会衆議院文部科学委員会議録第7号3頁（平25.6.19））。

¹¹ 坂田仰編『補訂版 いじめ防止対策推進法 全条文と解説』（学事出版社、平成30年）73頁

¹² スクールカウンセラー：心理に関する専門的知見を有する。児童生徒、教職員等へのカウンセリング、助言等を行う。臨床心理士や公認心理師等。

¹³ スクールソーシャルワーカー：福祉の専門性を有する。児童生徒のニーズの把握・支援、保護者への支援、学校や関係機関への働き掛けを行う。社会福祉士や精神保健福祉士等。

¹⁴ 文部科学省「令和元年度スクールソーシャルワーカー実践活動事例集」各都道府県・指定都市・中核市の取組の概要3 <https://www.mext.go.jp/content/20201030-mxt_jidou02-000010691_3.pdf>

¹⁵ 児童福祉法に基づく子ども家庭総合支援拠点に配置されている。

複数の専門家の目を取り入れつつ学校と保護者の間に立って、不信感の払拭に寄与している事例が報告されている（図表2）。

一方、校長の相談を受けた教育委員会から派遣されたSSWが管理職、学級担任とともに被害児童の保護者との面談に同席する例もあり、これらの専門家と学校側との関係を児童、保護者がどのように受け止めるかは、状況によって大きく異なると思われる。

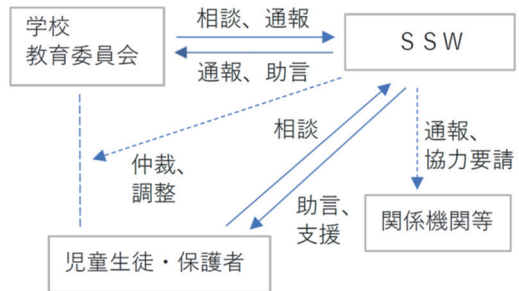
イ スクールロイヤー

天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（条例による市長の附属機関）の報告書（平成25年1月31日）では、将来に向けての課題として、弁護士を活用（スクールロイヤーの制度化）を提言していた。緊急かつ適正にいじめ被害者をサポートするための専門家は、日常的には学校現場と距離を置き、時には加害者との間に介入する必要もあり、紛争解決を業とする弁護士にはその役割を担う能力があるとされた。一方、子どもの心理に対する深い理解が必要となり、研修等を経て一定レベル以上の能力を要すると考えられるとも述べている。

政府によるスクールロイヤーの導入は、平成29年度の文部科学省による調査研究事業（三つの自治体に委嘱）から始まった。当時の概算要求資料では、「法律の専門家である弁護士が、その専門的知識・経験に基づき、いじめの防止等の対策に関わることにより、法的側面からのいじめの抑止、法令に基づく対応の徹底、保護者と学校等とのトラブルの解決など、対策の実効性向上を図る」とされている。令和2年度からは、虐待やいじめのほか保護者等から学校や教育委員会への過剰な要求や学校事故への対応等の諸課題について、法務の専門家への相談を必要とする機会が増加し、市町村教育委員会のうち76%が法的な専門知識を有する者が必要であると回答したとして、都道府県及び指定都市教育委員会の弁護士等への法務相談経費について、普通交付税措置が行われている（図表3）¹⁶。

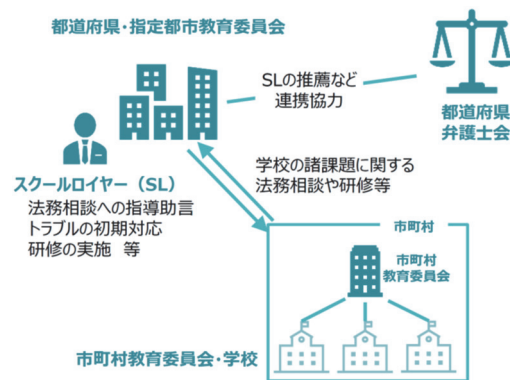
文部科学省作成の手引き¹⁷では、弁護士に依

図表2 いじめ対応におけるSSWの関わりのイメージ



（出所）筆者作成

図表3 体制イメージ（例）



（出所）文部科学省「文部科学省における児童虐待防止に関わる施策について」（令和3年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料）<<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000823732.pdf>>

¹⁶ 標準的な規模の都道府県で130万円を積算。指定都市についても都道府県に準じて措置。文部科学省「文部科学省における児童虐待防止に関わる施策について」（令和3年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料）<<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000823732.pdf>>

¹⁷ 文部科学省「教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き 学校・教育委員会と弁護士のパートナーシップ」（令2.12）

頼できることとして、①助言・アドバイザー業務、②代理・保護者との面談への同席等、③研修、④出張授業の4点を示しており、いじめ事案の解決に直接関わる業務となる①及び②について事例集の中では、児童生徒や保護者に対し弁護士が解決に向けて直接働きかけるのではなく、学校側への助言や学校側の窓口として保護者と交渉する役割が列記されている¹⁸。

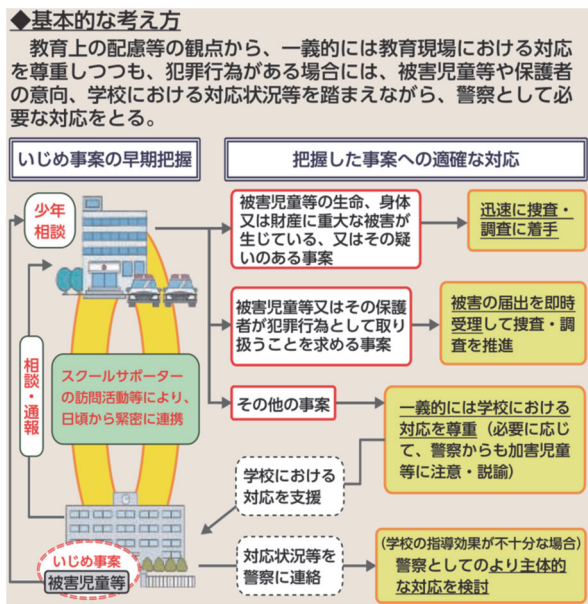
(2) 外部の専門機関

ア 警察

警察のいじめ事案への基本的な考え方では、教育上の配慮の観点から一義的には教育現場の対応を尊重するとされている(図表4)。少年相談活動(県警のヤングテレホン、いじめ110番等)等により把握したいじめ事案については、重大ないじめ事案に当たらない事案であっても、当該児童生徒又はその保護者が犯罪行為として取り扱うことを求めたときは、原則、被害の届出を即時受理することとしている。一方、犯罪行為として取り扱うことを求めない場合には、同意を得た上で、学校や教育委員会に連絡することとしている。その後の警察への協力要請や対応状況の報告は、学校側の判断に委ねられており¹⁹、基本的に学校や児童生徒等からの要請に基づいた対応がとられることになる。

学校と警察の情報共有については、教育委員会等と警察の間で締結した協定等に基づき、非行少年等問題を有する児童生徒に関する情報を学校と警察が相互に通知する学校・警察連絡制度が全ての都道府県で運用されており、情報共有の場として、警察署の管轄区域、市町村の区域等を単位に学校警察連絡協議会が設けられている。文部科学省の通知では、警察への相談等を確実にを行うため、学校警察連絡協議会等の場において認識の共有を図るとともに、相談等を行うべきか否か学校が判断に迷うような場合も積極的に相談することをあらかじめ申し入れておくなど、警察と連携した対応が早期に可能とな

図表4 警察によるいじめ事案への対応



(出所) 警察庁『令和3年警察白書』

¹⁸ スクールロイヤーについては、教職員・学校・教育委員会側に立って対応するか、子どもの利益を追求する観点を持ちつつ中立的な立場から対応するか、その立ち位置については、まだ共通の理解が確立されているわけではないが、伝統的な訴訟・交渉の代理人とは異なり、教育に関する見識を持ち、教育現場の実情に精通し、「子どもの幸福」を軸として総合的な調整機能を担う役割が期待される旨の指摘がある(山口卓男「スクール・コンプライアンスの“いま” (第1回) 学校と弁護士とのかかわり、その現代的様相」『季刊教育法』No. 207 (令2.12) 78~81頁)。

¹⁹ 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31.3.29)

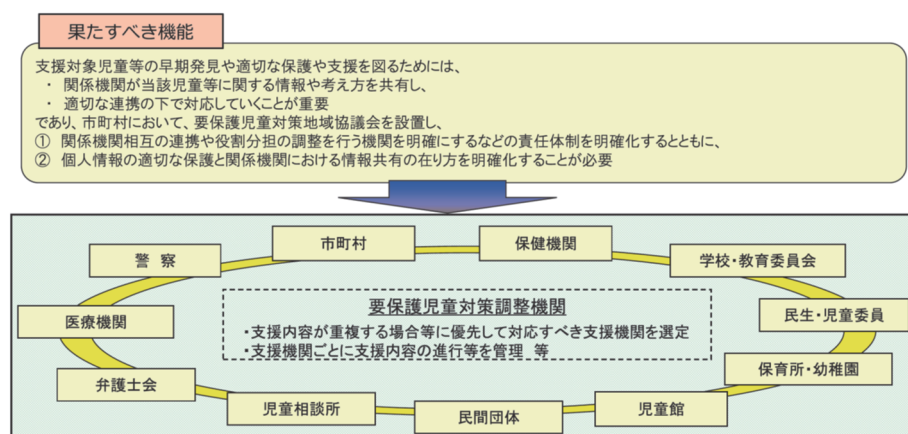
るよう相談等の促進を図ることとされており、警察庁から各都道府県警察への通達にも同様の項目がある²⁰。

また、警察署等に配置されているスクールサポーター（退職した警察官等。学校訪問や校内巡回等を実施）²¹については、警察と学校の架け橋として積極的に活用するよう求められているが、総務省行政評価局のいじめ防止対策についての調査結果（以下「総務省調査」という。）²²では、スクールサポーターを受け入れている学校は26.1%に留まる。受け入れていない学校のうち53.4%はいじめの防止等に当たり必要性が低い、24.7%はその役割がよく分からないと答えていた。同調査では、学校と保護者の間が膠着状態となったいじめ事案において、スクールサポーターがいじめの事実確認や保護者との面接に当たり、学校に助言したことにより解決が図られたといった事例や、「死ねなどの暴言を吐かれ学校に行きたくない」との相談に対し、県警から、小学校及び教育委員会に情報提供し、教育委員会は学校への支援を、学校は加害児童の指導を、県警は被害児童のカウンセリングを役割分担して行ったことで、不登校児童が登校できるようになった事例等、警察側が直接子どもや保護者に関与する事例が報告されている。

イ 児童相談所

総務省調査では、児童相談所と学校の連携について、市町村に設置された要保護児童対策地域協議会（図表5）を利用した事例が紹介された。当該児童相談所は、教育委員会とともに要保護児童対策地域協議会の構成員となっていることから、児童相談の情報について、必要に応じて情報共有を図ることが可能であり、複数の児童福祉司²³を中学校区ごとの地区別担当の相談窓口として位置付け、児童相談が寄せられた場合には、当該学校と必要に応じて情報共有を図っている。

図表5 要保護児童対策地域協議会の概要



（出所）内閣府『令和元年版子供・若者白書』

²⁰ 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（通達）」（平31.3.8）

²¹ 令和3年4月現在、44都道府県で約860人が配置されている（警察庁『令和3年警察白書』）。

²² 総務省行政評価局「いじめ防止対策の推進に関する調査〈結果に基づく勧告〉」（平30.3.16）

調査対象：20県教委及び40市教委の計60教委、249校（99小学校、99中学校及び51高等学校）並びに60関係3機関（県警、児童相談所、法務局）

²³ 児童福祉司：子ども、保護者等からの福祉に関する相談に応じ、必要な調査、支援等を行う。大学で心理学等を修め相談援助業務に従事した者、社会福祉士等から任用される。

児童相談所のいじめ相談対応の留意点として、国の基本方針の策定に伴う厚生労働省の通知²⁴では、学校におけるいじめの問題については、一義的には教育現場における指導により解決されるべきものであるが、いじめの問題の背景に、児童の非行や家庭の抱える困難など様々な要因も考えられることから、児童相談所としても、その機能に基づき、必要な場合には、学校からの相談に適切に協力していくことが求められるとされた。

学校から相談を受けた場合は、いじめの事実関係の把握は学校側が行い、事実関係を踏まえた育成相談・非行相談を児童相談所が担うこと、いじめの対応に当たっている学校が保護者や児童に対し児童相談所への相談を勧める場合は、相談者が児童相談所の機能や行っている援助などについて理解のうえ相談に臨めるよう、児童相談所は学校に対して相談者への説明を依頼する必要があることとされている。

総務省調査では、同級生による性的いじめについての養護教諭から児童相談所への相談を契機に、町教育委員会、学校及び町（保健部局及び福祉部局）で構成された町の個別検討委員会等に対応が検討され、児童相談所を加えた会議で、同校の生徒へのケア、再発防止の取組及び地域の見守り体制を確認した事例が報告されている。

ウ 法務局・地方法務局

法務局及び地方法務局によるいじめへの対応としては、学校での人権教室の開催等による人権啓発活動と人権救済活動がある。人権救済活動としては、人権擁護委員（法務大臣から委嘱）や法務局職員が子どもや保護者からの相談に応じる人権相談や被害者側からの申告等を受けた調査、申告した側と相手方との関係の調整、申告した子ども等への必要な援助等による人権侵害事件の調査救済が行われる。

平成 30 年 12 月の法務省人権擁護局から文部科学省への依頼文書²⁵では、いじめ防止対策推進法と国の基本方針に基づき、いじめ問題対策連絡協議会への参画を始め、連携に関する各種の取組を行ってきたが、いじめを始めとする子どもの人権侵害事案は依然として後を絶たず大きな社会問題になっているとして、人権啓発活動と人権救済活動を通じた連携強化を求めている。同時に、いじめ等の人権問題の解決に向けて、法務省の人権擁護機関が公平かつ中立な立場から関与することも考えられるとして、その調査に学校側が協力することを求めている。

総務省調査では、「複数の同級生から無視されていると学校に相談したが、事態が継続している」との相談に対し、法務局等が中学校から事情を聴取し、保護者等との調整を合計 16 回行い、再発防止に一定の合意がなされ、被害生徒が登校を始めた事例が示された。一方、法務省に対し、法務局 20 箇所に対応した「学校等に相談しているがいじめが改善されない」旨の相談事案 117 件のうち 2 件については、相談を受けた機関が主体的な措置をとらず、再度学校等への相談を勧奨するのみとなっているなど、当該事案を解決する上で効果的な措置がとられていないとし、解決する上で効果的な措置の徹底を図

²⁴ 厚生労働省「「いじめ防止対策推進法」の施行及び「いじめ防止基本方針」の策定に伴う児童相談所と学校等の連携等について（通知）」（平 26. 2. 7）

²⁵ 法務省「子どもの人権を擁護するための学校等と法務省の人権擁護機関との更なる連携強化について（依頼）」（平 30. 12. 26）

る必要があるとの勧告がなされている（警察、児童相談所には当該指摘なし）²⁶。

（３）条例による第三者機関等

ア 子どもの権利救済に関する第三者機関

条例により設置された日本初の子どもの人権擁護・救済のための公的第三者機関である兵庫県川西市の子どもの人権オンブズパーソンは、いじめ問題への取組を進めるため、平成7年に市教育委員会が設置した「子どもの人権と教育」検討委員会からの「子どもの人権オンブズパーソン」の創設を求める提言を受けたものであった。試案の段階では教育委員会に置くとしていたが、こうした機関には独立性が必要とする国連の児童の権利に関する委員会による政府への勧告²⁷等を受け、平成10年12月の条例可決時には市長の附属機関に修正されている²⁸。

川西市ではいじめが起こった場合、教育委員会又は学校は、児童生徒と保護者にオンブズパーソンへ人権救済の相談や申立て等ができることを確認することとされており、必要に応じ学校からオンブズパーソンに相談し、助言を受けることも求められている²⁹。

全国30数箇所の自治体に置かれた条例に基づく子どもの権利救済に関する公的第三者機関³⁰は、そのほとんどが首長部局の附属機関であるが、平成25年に設置された東京都世田谷区の「世田谷区子どもの人権擁護機関（せたがやホッと子どもサポート）」は、首長部局と教育委員会の附属機関として共同設置されている。子どもの権利侵害の事案が、区長と教育委員会の所掌事務の全体に及ぶことを考慮して、垣根を設けることなく連携して子どもの救済等に取り組んでいくという姿勢を示すためとされる³¹。

川西市及び世田谷区の両機関とも、学識経験者等から成る3人の委員（オンブズパーソン）と、委員を補佐し相談対応や関係機関との調整等を行う、社会福祉士等の資格を持った4～5人の相談・調査員から構成される。いじめに限らず子どもの権利侵害について相談・申立てを受け、市又は区の機関に対し権利侵害を取り除くための是正等の措置や制度の見直しを求めることができる。これを受けた機関は、対応を報告するものとされている。

²⁶ 改善措置として、法務省は、法務局等の人権擁護事務担当職員及び人権擁護委員を対象とした研修において、勧告の趣旨の周知徹底を行うとともに、いじめ相談を解決する上で効果的な措置がとられた事例の共有を行っている（総務省「「いじめ防止対策の推進に関する調査」の勧告に対する改善措置状況（2回目のフォローアップ）の概要」（令2.3.10））。

²⁷ 児童の権利条約に基づく児童の権利に関する委員会の日本政府報告書に対する総括所見（平成10年6月）は、「児童の権利の実施を監視するための権限を持った独立機関が存在しないことを懸念する」として、「オンブズパーソン又は児童の権利委員を創設することにより、独立の監視メカニズムを確立するため、必要な措置をとることを政府に勧告した。

²⁸ 半田勝久「子ども条例に基づく公的第三者機関の歩みと課題」荒巻重人ほか編『子どもの相談・救済と子ども支援』（日本評論社、平成28年）、川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局「子どもオンブズ・レポート2020」

²⁹ 川西市いじめ防止基本方針（令和3年4月）

³⁰ 「子ども条例に基づく子どもの相談・救済機関（公的第三者機関）一覧（2021年4月現在）」（子どもの権利条約総合研究所）〈<http://npocrc.org/data#2>〉

³¹ 一場順子「子どもの相談・救済の総合的展開」荒巻重人ほか編『子どもの相談・救済と子ども支援』（日本評論社、平成28年）、世田谷区子どもの人権擁護機関「せたがやホッと子どもサポート 活動報告書（令和2年度）」

イ いじめ防止に関する第三者機関

全国で最初に成立した子どものいじめ防止に特化した条例は、岐阜県可児市の「可児市子どものいじめ防止に関する条例」（平成 24 年 10 月施行）とされる³²。「いじめの背景には、社会や家庭の問題など学校以外の要因があり、学校現場だけでなく、幅広く取り組んでいく必要があるという考えから、市長部局に第三者機関（いじめ防止専門委員会）を設置³³し、通報又は相談のあったいじめについて調査、関係者との調整等を行う。市長は必要と認めるときには関係者に対し是正要請し、その結果を委員会に報告するものとされている。

平成 25 年 4 月に施行された「大津市子どものいじめの防止に関する条例」にも類似の第三者機関の設置が規定されている。市長の附属機関として「大津の子どもをいじめから守る委員会」を置き、調査、関係者との調整等、市長による関係者への是正要請と要請結果の委員会への報告が定められている。加えて、委員会は必要に応じて市長に対し、再発防止及びいじめ問題の解決を図るための方策の提言等を行うことができるとされている。

上記二市の条例では、第三者機関から市長（市の機関）に対し、直接、是正要求を行う仕組みにはなっておらず、大津市の第三者機関には市長への提言等を行う機能があるが、それに対し市長が応答する義務は明記されていない。

いじめ対策に関わる第三者機関に対しどのような機能と権限を持たせるか、判断が分かれるところとなっている。

ウ いじめ対応担当の首長部局

大阪府寝屋川市の「寝屋川市子どもたちをいじめから守るための条例」（令和 2 年 1 月施行）では、これまで見てきた第三者機関ではなく、市長が直接、いじめ相談窓口を設け、児童生徒、保護者及び学校への調査を行うこととされている。市長直轄の監察課（弁護士資格を有する職員やケースワーカーなど 10 人から構成）が相談、調査を担う。相談があった時点で担当部局が被害者や保護者、学校等に聞き取り調査を行い、学校側に勧告する。

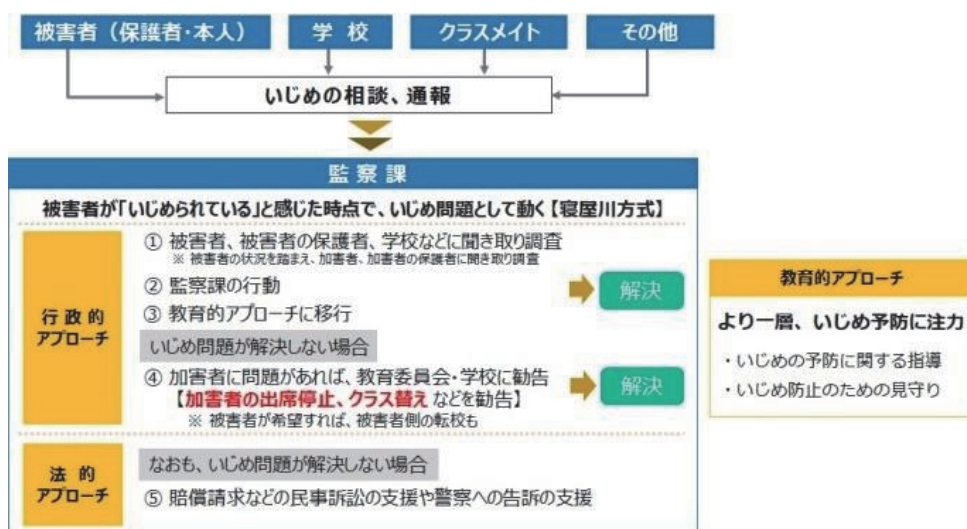
いじめ問題に対しては、学校、教育委員会を中心に教育的観点（教育的アプローチ）から対応がなされ、被害者・加害者の両者から事情を聞いた上で指導するため即効性がなく問題が長期化する傾向にあり、危機対応上十分ではないとして、こうした「行政的アプローチ」が導入された。「いじめ予防や日々の見守りは、教員しかできない。役割分担として加害児童生徒の保護者への家庭訪問など、学校だけで対応できない問題は市長部局で引き受け、教員は授業などに集中してもらおう」とされる³⁴。

³² 「いじめ防止に関する条例」一般財団法人地方自治研究機構 WEB<http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/035_Bullying_prevention.htm>

³³ 可児市 WEB<<https://www.city.kani.lg.jp/3284.htm>>いじめ防止専門委員会は、学校心理士、弁護士等 4 人の専門家より構成。

³⁴ 「いじめを徹底的に抑え込む 広瀬慶輔大阪府寝屋川市長に聞く」『内外教育』（令 2. 3. 6）、寝屋川市危機管理部監察課「寝屋川市子どもたちをいじめから守るための条例」『季刊自治体法務研究』（2020・秋）、寝屋川市危機管理部監察課 WEB<https://www.city.neyagawa.osaka.jp/organization_list/kikikanri/kansatsuka/index.html>令和元年度は 55 件、令和 2 年度は 69 件の通報・相談が直接、監察課にあった。

図表6 寝屋川市監察課によるいじめ事案対応フロー



(出所)「いじめゼロ」への新アプローチ 寝屋川市 WEB
 <<https://www.city.neyagawa.osaka.jp/kosodate/kyouiku/ijimeboshi/14384.html>>

また、同条例では、市長から学校へ勧告できる事項として、児童の見守り、いじめ防止のための環境整備とともに別室指導等の懲戒、出席停止、学級替え等が明記されており、「教育的アプローチでは抜けない、伝家の宝刀を抜く覚悟を監察課が見せることは、抑止効果になる」とされる³⁵。それでも解決しない場合には、「法的アプローチ」として、被害者側が警察への告訴や賠償請求など民事訴訟を行う場合の弁護士費用の一部が補助（上限30万円）される（図表6）。

なお、市長が出席停止等を求める「勧告権」を設けることについては、他の自治体においても検討され、市長の権限が強まることを懸念する意見公募の結果等を受け削除された例がある³⁶。

4. おわりに

令和3年に入っても、いじめの被害にあっていた子どもが自殺する痛ましい事案が複数報道され、その中には学校における不適切な対応や民間の相談機関との連携体制の不備を指摘したものが見られる³⁷。

いじめ事案の解決には、基本的には学校がその責任を果たすことが求められるが、被害者側にある程度納得してもらうためには学校との間に信頼関係があることが前提となる。様々な外部の目と学校の間にはそれぞれ温度差があると思われるが、いじめ事案対応の初期段階から外部の協力を仰ぎ、信頼が揺らぎそうなときこそ複数の専門家・機関を受け

³⁵ 「いじめを徹底的に抑え込む 広瀬慶輔大阪府寝屋川市長に聞く」『内外教育』（令2.3.6）

³⁶ 令和2年9月の岐阜市いじめ防止対策推進条例改正時（『岐阜新聞』（令2.8.29）、『共同通信ニュース』（令2.8.29）、『中部読売新聞』（令2.9.2））

³⁷ 『読売新聞』（令3.9.18）、『HBCニュース北海道放送』（令3.10.1）<<https://www.youtube.com/watch?v=5hsYAPCnyec>>

入れ、関係を立て直す機会を確保する必要がある。最終的に被害者の視点から見た責任ある対応を学校から引き出す仕組みが自治体に整備され、そのことを子どもと保護者が事前に理解していることが、学校による前広かつ有効な対応につながるのではないか。

いじめ防止対策推進法第 23 条第 3 項では、学校は専門家の協力を得つつ被害児童生徒と保護者への支援を行うこととされている。ある自治体におけるいじめの重大事態に係る再調査報告書（平成 30 年の案件）では、SC や SSW 等の専門家の関与がなかったことが指摘された。当該学校では、SC が行うのは学内での相談業務であり、生徒や保護者に相談する意向がないと SC につなぐことができないといった考え方や、SC や SSW は教員とは異なるので家庭訪問をすることができないといった考えを有していたという³⁸。

国立教育政策研究所のいじめ追跡調査³⁹によれば、小学校 4 年生から 6 年生までの 3 年間における「仲間はずれ・無視・陰口」の経験率は、平成 30 年度では被害経験率が 80%、加害経験率は 69% となっており、全ての子どもにとって、いじめは身近な問題と言えよう。全国の子どもたちが安心できるよう、事案対応と通常業務の両立を迫られる学校現場への人的支援を強化するとともに、より多くの外部の目が効果的に入る仕組みづくりが望まれる。

（ありぞの ひろあき）

³⁸ 八王子市いじめ問題調査委員会「八王子市立中学校におけるいじめの重大事態に係る再調査報告書（公表用）」（令 3.5.11）〈<https://www.city.hachioji.tokyo.jp/shisei/001/001/018/001/p026083.html>〉

³⁹ 文部科学省国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター「いじめ追跡調査 2016-2018 いじめ Q & A」〈<https://www.nier.go.jp/shido/centerhp/2806sien/tsuiseki2016-2018.pdf>〉。大都市近郊で、住宅地、商業地、農地等を域内に抱える地方都市の 1998 年からの定点観測。小学校 4 年生～中学校 3 年生対象。小学校での被害経験率が平成 28 年頃から、加害経験率は平成 25 年頃から減少。