

# いじめ防止対策推進法の成立

文教科学委員会調査室 小林 美津江

第183回国会（常会）の平成25年6月21日、参議院本会議において「いじめ防止対策推進法案」（衆第42号）が可決・成立した。本法律案は、一昨年、滋賀県大津市で中学2年生の男子生徒がいじめを苦に自殺をするなど全国でいじめをめぐる問題が深刻化したことを受け、与野党6党により共同提出されたものである。

本法律は、いじめを禁止し、国及び学校に対し「いじめ防止基本方針」の策定を義務付けるとともに（地方公共団体は努力義務）、いじめが犯罪行為として取り扱われると認められるときの所管警察署との連携、いじめの重大事態に対処するための学校等の下に設置される組織及び調査、インターネットを通じて行われるいじめに対する対策の推進等を求めるものである。

本稿においては、いじめ防止対策推進法案をめぐる国会論議を踏まえ、本法律の概要、今後の課題等について紹介する。

## 1. 提出の経緯

### (1) 大津いじめ事件

平成23年10月、大津市の市立中学校の2年男子生徒が、いじめを理由に自ら命を絶つという痛ましい事件が起こった。事件発生直後に、生徒から教員に対し自主的にいじめの事実の申告があり、これを受けて学校はアンケート調査等を実施したが、早々にいじめと自殺の関係は不明と結論付けた。一方、市教育委員会は、事実調査を学校任せにするなど主体性を発揮せず、県教育委員会への報告も行っていなかった。

翌24年7月に入り、新聞各紙において事件後に行われたアンケート調査の具体的な内容が明らかとなり、学校及び市教育委員会の対応について、不徹底な事実解明、主体性の欠如、隠蔽体質等の批判が高まり、大きな社会問題となった。

これを受け、同年8月25日、大津市は弁護士等の有識者によって構成される第三者調査委員会を設置した。第三者調査委員会においては、いじめの事実関係や自殺の原因等についての詳細

表1 大津市第三者調査委員会による主な提言

教員への提言	<ul style="list-style-type: none"><li>・いじめの認識を高める研修</li><li>・チームワークの向上（教職員の意思疎通、情報共有の大切さ）</li></ul>
学校への提言	<ul style="list-style-type: none"><li>・仕事の「選択と集中」による教員の多忙の改善</li><li>・教育相談の充実</li><li>・生徒、地域の学校参加</li></ul>
教育委員会への提言	<ul style="list-style-type: none"><li>・学校への徹底した指導・支援を可能にするための専門性を備えた教育委員の任命</li><li>・教育委員会事務局を監査する部署の設置</li><li>・学校規模の適正化</li></ul>
スクールカウンセラーへの提言	<ul style="list-style-type: none"><li>・外部性の強化、公正中立独立の維持</li><li>・スクールソーシャルワーカーの配置</li></ul>
危機対応	<ul style="list-style-type: none"><li>・危機管理マニュアルの整備、学校問題支援チーム（危機管理チーム）の設置と組織的対応</li><li>・被害者遺族等への支援の制度化（事実解明・検証過程への参加、情報提供等）</li></ul>
将来に向けての課題	<ul style="list-style-type: none"><li>・教員以外の専門的スタッフ、スクールロイヤーの活用、オンブズマン等第三者機関の設置</li><li>・事実解明のための第三者委員会の在り方</li></ul>

（出所）調査報告書を基に筆者作成

な調査が行われ、翌 25 年 1 月 31 日、いじめ問題への対応策に関する提言を含む調査報告書が取りまとめられた（表 1 参照）。

## （２）文部科学省における対応強化

文部科学省においては、いじめの認知件数の調査、24 時間いじめ相談ダイヤル事業、いじめ問題への取組の徹底を求める通知の発出等様々な取組を行ってきたが、大津いじめ事件を踏まえ、平成 24 年 7 月 13 日、平野文部科学大臣が談話を発表し、いじめを背景事情とする自殺事案の再発防止に向けて、学校、教育委員会、文部科学省等の関係者が一丸となって取り組んでいくことを改めて確認・依頼した<sup>1</sup>。

その後も、文部科学省は、子ども安全対策支援室<sup>2</sup>及びいじめ問題アドバイザー<sup>3</sup>の設置、いじめに関する総合的な取組方針の策定<sup>4</sup>、犯罪行為として取り扱われるべきいじめについて警察との連携を求める通知の発出<sup>5</sup>等いじめ問題への対応の強化を図っていった。また、これと並行して、全国の小・中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、教育委員会等に対し、いじめの実態把握や取組状況に係る緊急調査を実施した。当該調査を踏まえて発出された通知においては、いじめ問題への取組の更なる徹底を求めるとともに、学校評価及び教員評価に際し、いじめの有無やその多寡のみを評価するのではなく、問題を隠さず適切な対応を行うことを評価するよう求めている<sup>6</sup>。

なお、平成 25 年度予算においては、スクールカウンセラーの配置拡充等を含む「いじめ対策等総合推進事業」として 47 億 6,400 万円（前年度比 8 億 2,200 万円増）が計上されている。

## （３）教育再生実行会議の提言

いじめ問題に対する機運の高まりの中で、平成 24 年 12 月の第 46 回衆議院議員総選挙においては、多くの政党が政権公約にいじめ対策を掲げた。その内容は、いじめ防止に

表 2 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）（抜粋）

- いじめに対峙していくための基本的な理念を明示し、いじめを予防、発見し、その態様に応じた対策を採る体制を整備するため、次のような内容を含む法律の制定が必要である。
- ・いじめの定義を明らかにし、社会総がかりでいじめに対峙していく姿勢
  - ・いじめを絶対に許さず、いじめられている子を全力で守る大人の責務
  - ・いじめに向き合っていく体制（相談体制、関係機関との連携・協力）の構築
  - ・いじめへの迅速かつ毅然とした対応（いじめの通報、被害者支援、加害者指導等）

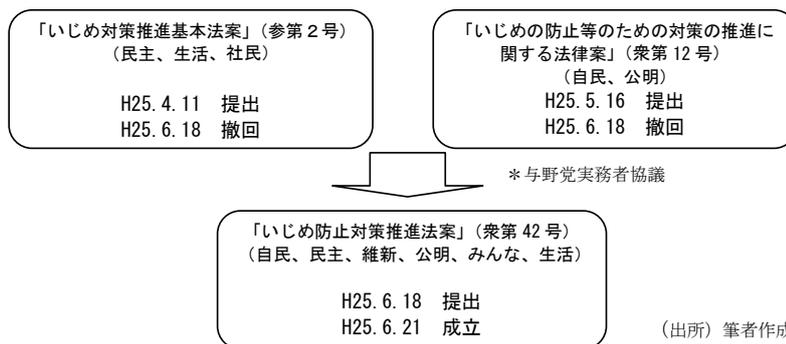
向けた法律の制定、教育委員会制度の見直し、教員の研修制度の充実、相談体制の整備、スクールカウンセラーの増員等政党により様々である。

総選挙を経て発足した第 2 次安倍内閣により 25 年 1 月 15 日に立ち上げられた教育再生実行会議（座長：鎌田薫 早稲田大学総長）においては、いじめ問題を「教育再生に向けて避けて通れない緊急の課題」と捉え、早急にいじめ問題についての審議を行うこととし、同年 2 月 26 日、「いじめの問題等への対応について」（第一次提言）を取りまとめた。提言においては、道徳教育の教科化、学校、家庭、地域等の責任のある体制の構築、いじめている子に対する毅然とした指導等に加え、「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」が求められた（表 2 参照）。

#### (4) 法律案の提出

平成 25 年 4 月 11 日、民主党・新緑風会、生活の党、社会民主党・護憲連合の共同で「いじめ対策推進基本法案」(参第 2 号) (以下「三党案」という。) が、また、5 月 16 日、自由民

図 本法律案と与党案・三党案との関係



主党、公明党の共同で「いじめの防止等のための対策の推進に関する法律案」(衆第 12 号) (以下「与党案」という。) が、それぞれ提出された。

その後、両法律案の一本化に向け、8 回にわたる与野党の実務者協議が開催され、与党案をベースに三党案を盛り込む形で調整が進められた。その結果、6 月 18 日、両法律案は撤回された上、同日、自由民主党、民主党・無所属クラブ、日本維新の会、公明党、みんなの党、生活の党の共同で「いじめ防止対策推進法案」(衆第 42 号) として提出された(図参照)。

## 2. いじめ防止対策推進法案をめぐる国会論議

### (1) 審議経過

本法律案は、衆議院文部科学委員会及び参議院文教科学委員会における審議を経て、平成 25 年 6 月 21 日、参議院本会議において賛成多数で可決・成立した。

ちなみに、本法律案への反対を表明した日本共産党及び社会民主党は、衆議院文部科学委員会における討論の中で、いじめ防止対策の重要性は認めつつも、本法律案は①子どもにいじめの禁止を義務付けていること〔共〕、②いじめを行った児童等に対する厳罰化(懲戒及び出席停止制度)となっていること〔共〕〔社〕、③道徳教育を推進・強調していること〔共〕〔社〕、④保護者の責務として、規範意識を養うための指導を行うことを努力義務としていること〔共〕〔社〕、⑤被害者側の知る権利が明確にされていないこと〔共〕等を反対の理由として述べている<sup>7</sup>。

なお、本法律案に対し、衆参両委員会において附帯決議が付されている<sup>8</sup>。

### (2) 本法律案の概要

本法律案は、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、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方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ものであり、その概要は次頁のとおりである。

## いじめ防止対策推進法案（衆第 42 号）の概要

本法は、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、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しようとするものであり、その主な内容は次のとおりである。

### 一、総則

- 1 この法律において「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こと。
- 2 いじめの防止等のための対策に関する基本理念、いじめの禁止、関係者の責務等について定めること。

### 二、いじめ防止基本方針等

- 1 国、地方公共団体及び学校の各主体によるいじめ防止基本方針の策定について定めること。
- 2 地方公共団体は、関係機関等の連携を図るため、学校、教育委員会、児童相談所、法務局、警察その他の関係者により構成されるいじめ問題対策連絡協議会を置くことができること。

### 三、基本的施策

- 1 学校の設置者及び学校が講ずべき基本的施策として、道徳教育等の充実、早期発見のための措置、相談体制の整備、インターネットを通じて行われるいじめに対する対策の推進等について定めること。
- 2 国及び地方公共団体が講ずべき基本的施策として、関係機関等との連携、いじめの防止等の対策に従事する人材の確保等、調査研究の推進、啓発活動等について定めること。

### 四、いじめの防止等に関する措置

- 1 学校は、いじめの防止等に関する措置を実効的に行うため、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組織を置くものとする。
- 2 個別のいじめに対して学校が講ずべき措置として、いじめの事実確認、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について定めるとともに、いじめが犯罪行為として取り扱われるべきものであると認めるときの所轄警察署との連携について定めること。
- 3 懲戒、出席停止制度の適切な運用等その他いじめの防止等に関する措置について定めること。

### 五、重大事態への対処

- 1 学校の設置者又は学校は、いじめにより児童等の生命、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等の重大事態に対処し、及び同種の事態の発生の防止に資するため、速やかに、当該学校の設置者又は学校の下に組織を設け、適切な方法により事実関係を明確にするための調査を行うものとする。
- 2 学校の設置者又は学校は、1の調査を行ったときは、当該調査に係るいじめを受けた児童等及びその保護者に対し、必要な情報を適切に提供するものとする。
- 3 地方公共団体の長等に対する重大事態が発生した旨の報告、地方公共団体の長等による1の調査の再調査、再調査の結果を踏まえて必要な措置を講ずること等について定めること。

### 六、雑則

学校評価におけるいじめの防止等のための対策の取扱いに関する留意事項、高等専門学校におけるいじめに相当する行為の防止等の対策に関する措置について定めること。

### 七、施行期日

この法律は、公布の日から起算して三月を経過した日から施行すること。

### (3) 主な論点

本法律案の審議に当たっては、与野党実務者協議における争点を踏まえ、法律の的確かつ円滑な施行の確保に資する観点から、闊達な質疑がなされた。

以下、本法律案の規定の趣旨や解釈等主な論点について、衆議院文部科学委員会及び参議院文教科学委員会の審議における提出者の答弁を中心に紹介することとする（囲み内は条文）。

#### ア いじめの定義

**第2条** この法律において「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。）であつて、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。

2～4 （略）

いじめに該当するか否かを「児童等が心身の苦痛を感じているもの」という被害児童等の主観のみに依拠し判断することとした理由については、仮に、定義において客観性を求める文言を加えると、誰がどのような基準で客観性の有無を判断するのか、また、客観性が認められなかった場合に、いじめに苦しむ児童等が支援の対象からこぼれてしまうのではないかと懸念が生ずることから、被害者目線でできる限りいじめの範囲を幅広くした旨の説明がなされた。さらに、被害児童等が心身の苦痛を感じているか否かを確認する際には、本人の状況や周りの様子等客観性の観点を持ち込むことが排除されるものではないとの解釈が示された<sup>9</sup>。

例えば、本人が気付かない間にインターネットの掲示板に書き込みをされるなど本人がいじめの存在を全く知らない場合には、本法律のいじめと認定できるかどうか難しい問題はあるものの、学校が何の対応をしなくてもいいというわけではなく、児童等のために必要であるか否かの観点から、適切な対応がなされることを期待するとの説明がなされた<sup>10</sup>。

#### イ いじめの禁止

**第4条** 児童等は、いじめを行ってはならない。

いじめはどの学校でもどの子にも起こり得るものであり、どの子も行う可能性があるものを法律で禁止することには意味がないとの指摘に対しては、第4条はいわゆる訓示規定であり、人格未成熟な子どもに対して、これはいけないことだと明示することは何ら問題がないと考えるとの答弁がなされた。

質疑者からは、そもそも、いじめは、法律で禁止だと宣言すれば解決するというような簡単なものではない。いじめはどの子も成長途上で行い得る過ちであり、大事なことは、それを早い段階で止めて、継続させず、命や心身をきちんと守り切ること、そして、

いじめを乗り越えることで、子どもたちがいじめをしない人間関係の在り方を学んでいくことであるとの見解が示された<sup>11</sup>。

## ウ 保護者の責務

**第9条** 保護者は、子の教育について第一義的責任を有するものであって、その保護する児童等がいじめを行うことのないよう、当該児童等に対し、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ものとする。

2～3 (略)

4 第1項の規定は、家庭教育の自主性が尊重されるべきことに変更を加えるものと解してはならず、また、前3項の規定は、いじめの防止等に関する学校の設置者及びその設置する学校の責任を軽減するものと解してはならない。

保護者の責務を規定するか否かについては与野党実務者協議の争点の一つであり、真剣な議論が交わされたことから、国会審議において本規定の解釈の確認がなされた。

提出者の説明によれば、実務者協議においては、国や地方公共団体が家庭教育の自主性を尊重するという教育基本法第10条第2項の趣旨との関係、さらには、第164回国会における、教育基本法第10条は個々の家庭における具体的な教育内容について規定する法律を新たに設けることを意図したものではないという当時の小坂文部科学大臣の答弁との関係といったことが議論になったとのことである。その上で、本規定は、「教育基本法第10条第1項の範囲内において保護者がその保護する児童等に対して規範意識を養うための指導を行うよう努める責務があることを確認した規定でありまして、家庭教育の内容を具体的に規定したものではない」ことを確認したところであり、「家庭教育の自主性については尊重されている」ということが共通の理解となったとの説明がなされた。

さらに、実務者協議を踏まえ与党案に追加された第9条第4項の「第1項の規定は、家庭教育の自主性が尊重されるべきことに変更を加えるものと解してはならず」との文言は、こうした解釈を「入念的に」規定したものであることが強調された<sup>12</sup>。

なお、保護者の責務が過度に強調されると、学校側が十分ないじめ対策を講じないのではないかと、損害賠償請求訴訟の際に学校側から保護者がその責務を果たしていないとの主張がなされ賠償金額が減額される可能性もあるのではないかと懸念に対しては、そのような事態を防ぐため、与党案取りまとめの際に、同条第4項に「前3項の規定は、いじめの防止等に関する学校の設置者及びその設置する学校の責任を軽減するものと解してはならない」という規定を設けた旨の答弁がなされている<sup>13</sup>。

## エ 道徳教育

**第15条** 学校の設置者及びその設置する学校は、児童等の豊かな情操と道徳心を培い、心の通う対人交流の能力の素地を養うことがいじめの防止に資することを踏まえ、全ての教育活動を通じた道徳教育及び体験活動等の充実を図らなければならない。

**2** 学校の設置者及びその設置する学校は、当該学校におけるいじめを防止するため、当該学校に在籍する児童等の保護者、地域住民その他の関係者との連携を図りつつ、いじめの防止に資する活動であって当該学校に在籍する児童等が自主的に行うものに対する支援、当該学校に在籍する児童等及びその保護者並びに当該学校の教職員に対するいじめを防止することの重要性に関する理解を深めるための啓発その他必要な措置を講ずるものとする。

道徳教育の重要性については論をまたないが、いじめ防止対策としては、体験活動を充実したり、児童等の自主的な取組を支援するなど、学校におけるいじめを許さない環境づくりも重要である<sup>14</sup>、あるいは、本法律案は道徳教育を強調し過ぎているのではないかとの指摘がなされたが、こうした懸念に対しては、いじめ防止においては、道徳のみならず情操やコミュニケーション力を養うことも重要であり、これらに優先順位や優劣関係はないことが審議の中で確認された<sup>15</sup>。

特に、児童等による自主的な取組に対する支援については、全国各地で取り組まれている好事例を収集・周知することの重要性が指摘され、文部科学大臣からは更なる支援が約束された<sup>16</sup>。

なお、教育再生実行会議第一次提言は、「子どもが命の尊さを知り、自己肯定感を高め、他者への理解や思いやり、規範意識、自主性や責任感などの人間性・社会性を育むよう、国は、道徳教育を充実する」として、道徳教育の教科化を求めている。これを受け、文部科学省においては、道徳教育の改善方策（特に、指導内容、教材、教員の指導力、評価の在り方、家庭や地域との連携方策等）について検討がなされており、年内を目途に報告が取りまとめられる予定である<sup>17</sup>。

## オ 学校におけるいじめの防止等の対策のための組織

**第 22 条** 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効的に行うため、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。

本規定は、三党案の「学校いじめ対策委員会」の趣旨が盛り込まれたものである。提出者からは、過去に生じたいじめ事件を風化させないためにも常設の組織が必要であり、第 22 条は本法律案の肝となると考えたとの説明がなされた<sup>18</sup>。学校においていじめの防止等の対策を実効的に行うためには、組織的な対応が必要であり、「複数の教職員が対応することにより、隠蔽が起こりにくい、あるいは客観的な対応ができる、児童等や保護者にとっても教職員の対応に説得力が増すなどのメリットがあるとともに、その場しのぎでない組織的な対応が期待できる」との説明がなされた<sup>19</sup>。

一方で、当該組織の設置によって教職員の負担が更に重くなり子どもにかかわる時間が奪われるようなことになっては、いじめ対策にとってマイナス要因になるのではないか、組織が形骸化する可能性があるのではないか等の懸念が示されたが、これらに対し

ては、先行している取組の会議等既存の組織体制を活用・充実させることも第 22 条の趣旨に合致すること、さらに、「心理、福祉等に関する専門的知識を有する者」とは例示規定であること等の答弁がなされており<sup>20</sup>、学校現場の実情に応じて対応していくことが想定されている。

#### カ 懲戒及び出席停止制度

**第 25 条** 校長及び教員は、当該学校に在籍する児童等がいじめを行っている場合であって教育上必要があると認めるときは、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ものとする。

**第 26 条** 市町村の教育委員会は、いじめを行った児童等の保護者に対して学校教育法第 35 条第 1 項（同法第 49 条において準用する場合を含む。）の規定に基づき当該児童等の出席停止を命ずる等、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速やかに講ずるものとする。

懲戒及び出席停止制度については、既に学校教育法第 11 条及び第 35 条に規定されているものとはほぼ同じ内容であるにもかかわらず、新法で規定すること自体が子どもに対する教育的配慮を後退させ、いじめに対する厳罰化となってしまうのではないかとの懸念の下、国会審議においても論点の一つとなった<sup>21</sup>。

提出者からは、これらの規定については、いずれも現行法の下でいじめの問題に対して講じ得る手段でありながら、これまでその必要性があるにもかかわらず適切に講じられてこなかったのではないかとの問題意識に基づき設けたものであり、厳罰化には当たらないとの見解が示された。その理由として、①出席停止制度は本人に対する懲戒という観点からではなく、学校の秩序を維持し、ほかの児童等の義務教育を受ける権利を保障する観点から設けられていること、②本法律案の規定は懲戒、出席停止の命令のいずれについてもその要件に変更を加えるものではないこと、の 2 点が挙げられた。

また、本法律案第 23 条第 4 項は、「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する」としており、実際の運用に当たっては、校長室学習等を行った上で、どうしてもやむを得ない場合に初めて出席停止措置が講じられることとなると説明されている<sup>22</sup>。

なお、本規定は与党案がそのまま残ったものであるが、三党案においては、懲戒及び出席停止等の措置の基準及び手続を定め、保護者等の関係者に周知しなくてはならないとする規定が置かれていた。

このほか、衆参両委員会においては、①いじめ防止基本方針等の策定に当たり、いじめの被害を経験した者の参画を求める必要性<sup>23</sup>、②スクールカウンセラー及び養護教諭の配置拡充等による人材確保の必要性<sup>24</sup>、③国が加害者の心理や行動等の調査研究を推進しその成果を普及する必要性<sup>25</sup>、④学校と警察が連携することにより期待される効果<sup>26</sup>、⑤学校

の隠蔽体質を改善するために、いじめの早期発見や再発防止の取組等を適正に評価する必要性<sup>27</sup>等について質疑が行われた。

### 3. 今後の課題

#### (1) 附属機関等の公平性・中立性の確保

本法律は、いじめにより児童等の生命、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等を「重大事態」とし、学校の設置者又は学校の下に組織を設けて事実関係を調査し、いじめを受けた児童等に対し必要な情報を適切に提供することを義務付けている（第28条）。学校は重大事態が発生した旨を地方公共団体の長等に報告しなければならないが、報告を受けた長等は附属機関を設けて再調査を行うことができる（第30条）。

審議においては、本法律に規定される附属機関や組織について、隠蔽の防止及び専門性の確保という観点から、専門的な第三者が構成員として参加することが要件として必要であるとの指摘がなされ、提出者からも、「この第28条第1項の組織及び第30条第2項の附属機関に参加する第三者の人选に当たっては、重大事態に係る児童等の保護者の意見にも配慮しつつ、公平中立性が確保されるように措置すべき」との答弁がなされたほか<sup>28</sup>、衆参両委員会において、「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」旨の附帯決議が付されている。

しかしながら、本法律成立後、奈良県橿原（かしはら）市において、中学1年生の女子生徒が自殺した問題で、同市が設置する調査委員会について、委員選任への関与や経過の開示等を求める遺族の要望が、委員選定等の規定が本法律にないことを理由に拒否されたことが明らかとなっている<sup>29</sup>。これに対し遺族は、調査委員会は公平中立ではない、設置は認められないとして同市教育委員会に抗議文を提出した<sup>30</sup>。

表3 本法律に基づき設置されるいじめの防止等のための対策を担う附属機関等

<p><b>第14条第3項</b> (教育委員会の附属機関)</p>	<p>前2項の規定を踏まえ、教育委員会といじめ問題対策連絡協議会<sup>(注)</sup>との円滑な連携の下に、地方いじめ防止基本方針に基づく地域におけるいじめの防止等のための対策を実効的に行うようにするため必要があるときは、教育委員会に附属機関として必要な組織を置くことができるものとする。</p>
<p><b>第22条</b> (学校におけるいじめ防止等の対策のための常設組織)</p>	<p>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効的に行うため、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。</p>
<p><b>第28条第1項</b> (重大事態について、学校の設置者及び学校の下に設けられる事実関係の調査を行う組織)</p>	<p>学校の設置者又はその設置する学校は、次に掲げる場合には、その事態（以下「重大事態」という。）に対処し、及び当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資するため、速やかに、当該学校の設置者又はその設置する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当該重大事態に係る事実関係を明確にするための調査を行うものとする。</p> <p>一 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。</p> <p>二 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。</p>
<p><b>第30条第2項</b> (重大事態について再調査を行う首長の附属機関)</p>	<p>前項の規定による報告を受けた地方公共団体の長は、当該報告に係る重大事態への対処又は当該重大事態と同種の事態の発生の防止のため必要があると認めるときは、附属機関を設けて調査を行う等の方法により、第28条第1項の規定による調査の結果について調査を行うことができる。</p>

(注) 地方公共団体が任意で条例に基づき設置する、いじめの防止等の関係機関を構成員とする組織（第14条第1項）  
(出所) 筆者作成

文部科学省は、都道府県に常設の調査委員会を設置し、そのメンバーを子どもの自殺事案が起きた市区町村に派遣し、実態調査を担うことができるようにすることの検討を始めたと報道されている<sup>31</sup>。被害者側の信頼の下に調査が実施されるためにも、迅速な組織の立ち上げ及び委員選任等に関するガイドラインの策定が求められる。

## （２）保護者の知る権利の保障

本法律は、重大事態については情報提供を義務付けているが、重大事態以外のいじめについては、これを明示する規定はない。

審議に際しては、第 23 条第 3 項にある「いじめを受けた児童等又はその保護者に対する支援」で説明責任を読み込むことができることの確認が求められ、提出者からは、第 23 条の規定によりいじめに対処する中で、学校がそれぞれの判断の下、いじめを受けた児童等の保護者に対する支援を行うに当たり、調査結果の情報提供を行ったり、それぞれの状況に応じて質問票を使用して調査を行うこともあり得る旨の答弁がなされた<sup>32</sup>。

さらに、かつていじめでかけがえのない子どもを亡くした保護者が、学校等の事後対応により二重の苦しみを受けてきたという事実を踏まえれば、保護者の知る権利の保障という観点から、いじめに関するアンケート調査等の結果について、被害者側と学校が情報共有できるようなルールづくりが必要であり、このような経験を有する保護者の参画の下でガイドラインを策定することが要求された。下村文部科学大臣からは、国がガイドラインを策定するに当たっては、「地域の実情や個別の事情に応じて地域や学校が柔軟かつ効果的にいじめの問題に取り組めるよう、地域や学校が活用しやすい内容とすることが大切である」との認識が示された。あわせて、子どもの自殺が起きた際の調査の指針について検討中であり、個人情報保護法に配慮しつつ、できるだけ保護者に情報開示できるような形でのアンケート調査の実施等を、文部科学省としても進めていきたい旨の決意が述べられた<sup>33</sup>。

## （３）教員の多忙化の解消

衆議院文部科学委員会において、いじめ問題に取り組むNPOが教員に対して行ったアンケート調査が紹介された。それによれば、「いじめ問題を相談されたときに解決できる自信があるかという質問に対して、解決できると答えた先生は、小学校では 11.3%、中学校では 7.4%」にすぎず、「いじめ問題が他の仕事に支障を来すかとの問いに対しては、そう思う、また、どちらかというと思うと答えた先生は、実に、小学校では 84.4、中学校では 87%に達して」いる。この結果から、教員のスキルアップを図る取組とともに、教職員の増員も含めて教員の多忙化を解消することの必要性が訴えられた。この点に関しては、提出者からも、教職員の定数の改善を計画的に進めて子どもと向き合う時間を確保することの重要性が示されるとともに、文部科学省に対しては引き続き、教員の負担を軽減し、子どもと向き合う時間を確保できる環境づくりを求めていきたいとの答弁がなされた<sup>34</sup>。

参議院文教科学委員会においても、下村文部科学大臣から、学校教育に求められるものが多様化、高度化する中で、教員がいじめ防止等に適切に取り組んでいくためには、教員が子どもと向き合う時間を確保することは重要なことであるとの見解が示されており<sup>35</sup>、

少人数学級の推進、必要な財源の確保等が今後の課題となろう。

本法律は本年9月28日に施行される。

本稿で触れた論点以外にも、衆参の附帯決議においては、政府及び関係者に対し、国のいじめ防止基本方針の策定、研修の実施等による教職員の資質向上、いじめの実態把握の調査の在り方、本法律の対象外である専修学校等におけるいじめ防止対策、教育委員会制度の課題の検討等について特段の配慮を求めており、本法律施行に向けた早急な対応が必要である。

\*

いじめ防止対策推進法が成立した日、大津市でいじめを受けて自殺した男子生徒の父親が記者会見を行い「いま生きている子供たちを助けるために、息子が命がけで作った法律だと思っている」と心情を語った<sup>36</sup>。

いじめは人権侵害であり、決して許されないものであることを今一度肝に銘じ、学校のみならず、家庭、地域においても、一人一人がかけがえのない存在として、お互いを尊重し合うことのできる社会を築いていくことが重要である。いじめにより尊い生命が奪われることのないよう願わずにはいられない。

#### 【参考文献】

共同通信大阪社会部『大津中2いじめ自殺』（PHP新書 2013年）

（こばやし みつえ）

---

<sup>1</sup> 「すべての学校・教育委員会関係者の皆様へ〔文部科学大臣談話〕」（平成24年7月13日）

<sup>2</sup> 「いじめの問題が背景にある児童・生徒の自殺、部活動等教育指導中の事故、凶悪事件、自然災害など、学校において子どもの生命・安全が損なわれる重大事件・事故又はそのような事件・事故に至る危険性が高い重大な事態が発生した場合、学校や教育委員会が、その原因・背景等について把握し、迅速に効果的な対応が行えるよう支援するため、大臣官房に子ども安全対策支援室を設置する。」（「子ども安全対策支援室の設置について」（平成24年7月30日））

<sup>3</sup> 「「いじめ問題アドバイザー」の内定について」（平成24年9月28日）。いじめ問題に詳しい大学教授のほか、いじめ問題に取り組むNPO法人ジェントルハートプロジェクト理事の小森美登里氏、平成6年11月にいじめを理由に自殺した生徒の遺族である大河内祥晴氏も名を連ねている。

<sup>4</sup> 「「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」の策定」（平成24年9月5日）

<sup>5</sup> 「「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）」（24文科初第813号 平成24年11月2日）、「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）」（24文科初第1074号 平成25年1月24日）、「早期に警察へ相談・通報すべきいじめ事案について（通知）」（25文科初第246号 平成25年5月16日）

<sup>6</sup> 「「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）」（24文科初第936号 平成24年11月27日）。緊急調査の結果については、[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/24/11/\\_icsFiles/afiedfile/2012/12/09/1328532\\_01\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/11/_icsFiles/afiedfile/2012/12/09/1328532_01_1.pdf) 参照のこと。

<sup>7</sup> 第183回国会衆議院文部科学委員会議録第7号15～16頁（平25.6.19）

<sup>8</sup> 第183回国会衆議院文部科学委員会議録第7号16～17頁（平25.6.19）、第183回国会参議院文教科学委員会議録第8号16～17頁（平25.6.20）

- <sup>9</sup> 第 183 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 4 頁 (平 25. 6. 19)
- <sup>10</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 3 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>11</sup> 第 183 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 10 頁 (平 25. 6. 19)
- <sup>12</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 4 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>13</sup> 第 183 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 4～5 頁 (平 25. 6. 19)
- <sup>14</sup> 第 183 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 5 頁 (平 25. 6. 19)
- <sup>15</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 9 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>16</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 10～11 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>17</sup> 道德教育の充実に関する懇談会 <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/096/index.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/096/index.htm)>
- <sup>18</sup> 第 183 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 2～3 頁 (平 25. 6. 19)
- <sup>19</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 5 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>20</sup> 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)
- <sup>21</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 4 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>22</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 5 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>23</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 10 頁等 (平 25. 6. 20)
- <sup>24</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 11～12 頁 (平 25. 6. 20)、第 183 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 5 頁 (平 25. 6. 19)
- <sup>25</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 13 頁 (平 25. 6. 20)、第 183 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 9 頁 (平 25. 6. 19)
- <sup>26</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 14～15 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>27</sup> 第 183 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 7～8 頁 (平 25. 6. 19)
- <sup>28</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 7 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>29</sup> 本法律には、人選を含め調査委員会の詳細に関する規定はない。情報提供については、第 28 条第 2 項において「重大事態の事実関係等その他の必要な情報を適切に提供するものとする」と規定されているが、その具体的内容については、現時点で明らかではない。
- <sup>30</sup> 『東京新聞』(平 25. 7. 6)、『毎日新聞』(平 25. 7. 6)
- <sup>31</sup> 直接の利害関係がない都道府県が調査メンバーをあらかじめ決めておけば、人選に紛糾することなく事態に対応でき、調査の中立性も保てるとの趣旨である。『朝日新聞』(平 25. 6. 17)
- <sup>32</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 8 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>33</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 8～9 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>34</sup> 第 183 回国会衆議院文部科学委員会議録第 7 号 13～14 頁 (平 25. 6. 19)
- <sup>35</sup> 第 183 回国会参議院文教科学委員会議録第 8 号 15 頁 (平 25. 6. 20)
- <sup>36</sup> 『産経新聞』(平 25. 6. 22) 等