

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

人権に関する条例紹介(5) : いじめ防止条例について : 大津市条例を中心に

メタデータ	言語: jpn 出版者: 関西外国語大学 公開日: 2016-09-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 久礼, 義一, 平峯, 潤 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学短期大学部(元), 関西外国語大学短期大学部
URL	https://kansai.gaidai.repo.nii.ac.jp/records/5726

人権に関する条例紹介（5）

いじめ防止条例について ～大津市条例を中心に～

短期大学部名誉教授 久禮 義一

短期大学部講師 平峯 潤

目次

1. はじめに
2. 主たるいじめ防止条例
 - ① 兵庫県小野市いじめ等防止条例の概要
 - 1) いじめの定義
 - 2) 責務と役割
 - 3) 市の基本的施策
 - ② 岐阜県可児市子どものいじめ防止に関する条例の概要
 - 1) 目的
 - 2) 用語の定義
 - 3) 基本理念
 - 4) 責務
 - 5) 取り組み
 - 6) いじめ防止専門委員会の設置
 - 7) 是正要請
 - 8) 委員会への協力
 - 9) 報告・公表
 - ③ 長野県高森町子どもいじめ防止条例
 - 1) 条例制定の理由
 - 2) 条例の概要
 - ④ 雲仙市子どものいじめの防止に関する条例
 - 1) 制定の経緯
 - 2) 条例の特徴
 - 3) 概要
3. 滋賀県大津市子どものいじめの防止に関する条例

- ① 制定の契機となった事件
 - 1) 概要
 - 2) 経緯
 - ② 制定の過程
 - ③ 条例の概要
 - ④ 条例の体系図
 - ⑤ 条例の特徴
4. 結びにかえて

1. はじめに

2011年に全国の学校が把握したいじめ件数は70,231件に上ることが文部科学省の2012年9月12日の「児童生徒の問題行動調査」で分かった。^{注(1)}

2012年11月の文部科学省発表の「いじめ緊急調査」では2012年4月から9月の半年間に144,054件のいじめが確認され、2011年度1年分の2倍を超えた。

いじめの内容(複数回答)は「冷やかし・悪口」67%「たたかれる・けられる」36%、「仲間はずれ・無視」25%、「金品をたかられる・盗まれる」15%、「パソコンや携帯電話による中傷」4%だが、小学校2%、中学校6%、高校16%と年齢が上がると増える傾向がみられる。^{注(2)} 国立教育対策研究所の調査でも中学校でいじめられなかった子は3割だけという調査結果も発表されている。(2013年8月6日朝日新聞)

いじめが自殺という最悪の事態につながった例も図表①に見られるとおり多発している。

いじめ関連で自殺があった例			出典	
04年	埼玉県蕨市	中2女子	「ゴキブリ」などと呼ばれたことを示す記述	2012.9.12 朝日新聞
05年	山口県下関市	中3女子	いじめられていたことを示す自筆メモ	
	北海道滝川市	小6女子	「キモイ」と言われたことを示す手紙	

いじめ防止条例について～大津市条例を中心に～

06年	愛媛県今治市	中1男子	「生きていくことが嫌になってきた」との遺書	2012.9.12	朝日新聞
	福岡県筑前町	中2男子	「いじめられて、もう生きていけない」との遺書		
	岐阜県瑞浪市	中2女子	「お荷物が減るからね」との「遺書」		
	大阪府富田林市	中1女子	校内で嫌がらせを受ける		
	埼玉県本庄市	中3男子	同級生から金銭を要求されると悩み		
07年	千葉県松戸市	中2男子	ノートにいじめに加わったことへの謝罪の記述		
	神戸市	高3男子	恐喝未遂容疑などで同級生を逮捕		
08年	さいたま市	中3女子	「ネットいじめ」が明らかに		
10年	川崎市	中3男子	友人へのいじめを止められなかったことを示す遺書		
	群馬県桐生市	小6女子	給食を1人で食べていることを家族に訴え		
11年	熊本県八千代市	中3女子	男子生徒数人の名前と「つらかった」とのメモ		
	大津市	中2男子	在校生アンケートで「自殺の練習」の強要などの指摘		
	富山県射水市	中2男子	いじめについて担任に相談		
12年	兵庫県川西市	高2男子	「ムシ」と呼び、イスの上に死んだ蛾を置く	2012.9.18	朝日新聞
	東京都品川区	中2男子	持ち物を破壊、殴打。「ばい菌」扱い	2012.11.16	朝日新聞
13年	神奈川県湯河原町	中2男子	物隠蔽、部屋に閉じ込め。頬・頭を平手で殴打	2013.7.17	朝日新聞
	名古屋市南区	中2男子	同級生・担任から「死ぬ」等の暴言	2013.7.12	朝日新聞

2012.9.12朝日新聞に加筆
図表①

多発する「いじめ」事件に対処するため兵庫県小野市をはじめとし、岐阜県可児市、長野県高森町、長崎県雲仙市、滋賀県大津市等で「いじめ」防止条例が続々と制定された。また、国も、

- ・「いじめ」とは、「一定の人的関係にある他の子が行う心理的・物理的な影響与える行為」であり、「対象の子が心身の苦痛を感じているもの」。
- ・保護者は、子どもへの規範意識の指導や学校などの取り組みへの協力に

努める。

- ・学校とその設置者は、道德教育や体験学習の充実▽早期発見の措置▽相談体制の整備－を図る。
- ・行政は、いじめ防止のための教員研修や人材確保などの措置をとる。
- ・複数の教職員やカウンセラーらによるいじめ防止対策の組織を学校に常設。
- ・いじめがあった場合、学校は速やかな事実確認▽被害側への支援▽加害側への指導・助言▽重大な犯罪行為は警察への通報－などの措置をとる。
- ・いじめた子には懲戒を出席停止措置を適切にする。

とする規定を骨子とするいじめ防止対策推進法を2013年9月28日に施行し、加えていじめ防止基本方針も発表した。^{注(3)}

「いじめ」問題は主として教育学、心理学の研究領域であり、これを論ずるためには小学校・中学校の実務体験が重要であるが、筆者たちは短期大学・大学勤務体験のみであり、小学校・中学校での現場体験はなく、しかも教育学・心理学は門外漢であるが拙稿において法学・政治学の立場からいじめ防止に関する条例を検討することによって「いじめ」問題解決の手掛かりを探索したいと考える。

2. 主たるいじめ防止条例

① 兵庫県小野市いじめ等防止条例の概要

わが国で初めて「いじめ」に限定した防止条例を策定。(2007年12月公布2008年4月施行)

1) いじめの定義(第2条)

学校における「こどものいじめ」だけでなく、児童虐待、高齢者虐待、DV、セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメントを対象とする。

2) 責務と役割(第4条から第9条)

市民や学校、社会福祉施設、企業の責務や役割を明らかにし、行政だけが施策を実施するのではなく、市民、学校、社会福祉施設、企業等もそれぞれ

の立場で責務や役割をもち、いじめ等防止に努力しなければならない。

つまり社会全体でいじめ等の防止に取り込むことを明記している。

3) 市の基本的施策

a) 計画の策定（第10条）

2008年12月に「第一次いじめ等防止行動計画」策定。「いじめ等をなくす人づくり」「いじめ等をなくす気運づくり」「いじめ等解決の仕組みづくり」の三つを基本目標に設定し、家庭、学校と、地域、職場、市という領域内の目標を立て、施策に取り組む。

b) いじめ等の相談窓口を設置（第11条）

いじめ等の相談に応じるため、2007年4月から「ONOひまわりほっとライン」を開設し、月曜から金曜の午前9：00から午後5：00まで専任の相談員が対応。

c) 啓発活動（第12条）

2009年6月1日「いじめ等防止にかかる啓発週間」を制定、年2回集中的な啓発活動を実施。

d) いじめ等防止市民会議の設置（第15条）

2008年から「いじめ等防止市民会議（アドバイザー1名、委員14名で構成）を設置、活発に意見交換を行う。

e) いじめ解消に向けて市内の関係部署や関係機関との連携ネットワーク強化を図る（第13条）^{注(4)}

② 岐阜県可児市子どものいじめ防止に関する条例の概要（2012年10月施行）

1) 目的（第1条）

子供が安心して生活し学ぶことのできる環境をつくる

2) 用語の定義（第2条）

a) いじめとは「子どもが一定の人間関係にある者から、心理的または物理的な攻撃を受けたことにより、精神的な苦痛を感じているもの」をいう。

b) 子どもは小学生及び中学生並びにこれらに準ずる者をいう。

3) 基本理念（第3条）

子どもが安心して生活し、学ぶことができる環境を実現するため、それぞれの責務を自覚し、主体的かつ相互に連携して、いじめの防止に取り組む。

子どもは、人との豊かな人間関係を築き、互いに相手を尊重する。

4) 責務（第4～7条）

市は、いじめの防止に取り組み、必要な施策を講じます。

学校は、いじめの防止やいじめを把握したら早期に対策を講じます。

保護者は、子どもにいじめは許されない行為であることを理解させます。

市民及び事業者は、地域において見守り、声かけ等をして、いじめを発見した時は市や学校に通報、相談します。

5) 取り組み（第8～10条）

市と学校は、いじめ防止の啓発、人権教育の取り組みを行います。

市は、いじめ防止及び解決に向けた取り組みの支援をします。

学校は、子どもがより良い人間関係をつくるための支援をします。

6) いじめ防止専門委員会の設置（第11条）

弁護士や臨床心理士などの専門家が委員となり、通報及び相談のあった事案について調査、助言、支援などを行います。

7) 是正要請（第14条）

市長は、必要と認めるときは是正要請します。

8) 委員会への協力（第15条）

学校、保護者、市民、事業者及び関係機関は、委員会の活動に協力します。

9) 報告・公表（第16条）

委員会は、市長に活動状況等を報告します。市長は、報告の内容を市民に公表します。^{注(5)}

③ 長野県高森町子どもいじめ防止条例（2013年6月公布・施行）

1) 条例制定の理由

平成20年高森中学校では生徒会が中心となって『小原が丘憲法』を制定し、いじめのない学校づくりに取り組んでいます。

しかしながら、いじめの背景には、社会や家庭の問題など学校外の要因も

あり、幅広く取り組んでいく必要があります。

いじめの対応については、今までどおり子供や家庭に一番近い存在の学校が中心となって行っていますが、子ども達を取り巻く環境にある町民皆さんで、いじめの防止及び解決に取り組むため、共通ルールともいえる条例を制定しました。

2) 条例の概要

① 町全体でいじめ防止に取り組むことを宣言

いじめは、家庭や学校、町や地域全体で取り組むべき重要な課題です。『いじめは絶対に許さない』という、姿勢を明確化するとともに、その対策を各々の役割に基づき実施することを宣言しました。

② 町全体でいじめの解決に取り組むことを宣言

一方で、発達途上にある多感な子ども達の人間関係においては、いじめは、いつでも、どこでも、だれにでも起こり得ることです。早期発見・早期解決により、いじめを深刻化させない対策を実施することを宣言しました。

③ 役割の明確化

家庭や学校、町や地域が、いじめ防止や解決に向けて、責任をもってその対策に取り組むことが出来るよう、それぞれの役割を明確化しました。

◇家庭 ○子どもとの対話を大切にし、円満な家庭環境を築くとともに、子どもの様子に配慮しながら、いじめは許されない行為であることを教えます。

○いじめを発見した時は、学校等と協力して解決にあたります。

◇学校 ○いじめ防止のための対策や、早期発見・早期対応、継続的な見守り行います。

○いじめが起きたことを確認したら、保護者や町と協力して解決にあたります。必要に応じて、クラスや学校等に状況を説明し、みんなで協力して解決にあたります。

◇町 ○いじめの防止や解決を図るために必要な施策を講じます。

◇地域等 ○子どもに対する見守り、声掛けを行うほか、それぞれの活動や

行事をつうじて、子どもたちの健全育成に協力します。

○いじめを発見した場合は、学校や町に情報を提供します。

④ 子ども達が相談できる体制の充実化

◇学校 ○保健室に『いじめ相談窓口』を設置するなど、安心して相談できる環境を整えます。

◇町 ○教育相談室に『子どもいじめ相談窓口』を設置するなど、家庭や地域の皆さんも相談できる環境を整えます。

⑤ 深刻ないじめが発生したら…

町は、学校で解決が困難な悪質・陰湿ないじめが発生した場合、客観的な立場で調査・調整を行うため「いじめ防止専門委員会」を設置します。

「いじめ防止専門委員会」は、臨床心理士や発達障がい等の専門家で構成し、必要な助言や支援を提案し、学校や家庭・町と協力して解決にあたるほか、当該児童等の以後の見守り等への助言も行って頂きます。

(高森町発行のパンフレットより引用)

④ 雲仙市子どものいじめの防止に関する条例（2012年12月施行）

1) 制定の経緯

子どもは、それぞれが一人の人間としてかけがえのない存在であり、大切な宝です。

雲仙市では、市民憲章の中で「思いやりとを感謝の心で 笑顔の輪を広げます」とうたっており、人権を尊重するとともに自他の生命の大切さを自覚し、互いに手を携えて、地域の絆を広げ強めることを目指しています。

子どもの心や体に深刻な被害をもたらすいじめは、子どもの権利を侵害するものであり、このようないじめを防止し、次代を担う子どもが健やかに成長することができる環境を実現することは、社会全体で取り組むべき重要課題です。

この考えに立ち、子どものいじめの防止についての基本理念を明らかにし、いじめの防止を市民総ぐるみで推進していくため、平成24年11月議会に条例案を提案し可決されました。

2) 条例の特徴

市や学校、保護者、市民、事業者などが、いじめの防止及び解決に向け、責任をもってその対策に取り組むことができるよう、それぞれの責務を明確化しました。

また、「子どもの努め」を明記し、子どもも自分自身を大切にし他人を思いやり、いじめを許さない勇気を持ち、互いに仲良く生活できるよう努力することをうたっています。

加えて、専門家による客観的な立場からの調査、調整を行うため、いじめの防止専門委員会を市長部局に設置することといたしました。^{注(6)}

3) 概要

(1) 市民総ぐるみでいじめ防止推進を宣言

雲仙市の市民憲章では「思いやりと感謝の心で笑顔の輪を広げます」とうたっており、人権を尊重し自他の生命の大切さを自覚し、互いに手を携えて地域の絆を広げ強めることを目指しています。

その主旨からも、子どものいじめ問題が全国的に憂慮される事態になっている中、いじめ防止を市民総ぐるみで推進していくことを宣言しました。

(2) 責務の明確化

市や学校、保護者、市民、事業者などが、いじめの防止及び解決に向け、責任を持ってその対策に取り組むことができるよう、それぞれの責務を明確化しました。

市：いじめの防止及び解決に必要な施策を講じる

学校：いじめの防止に取り組む。いじめを把握した場合は、その解決に向け速やかに対策を講じる

保護者：いじめは許されない行為であることを子どもに説明し、理解させる
市民及び事業者：地域の子どもたちへの見守り、声かけを行う。いじめを発見したときは、速やかに学校、市などに情報を提供する

(3) 子どもの努め

子どもも自分自身を大切にし他人を思いやり、いじめを許さない勇気を持

ち、互いに仲良く生活できるよう努力します。

(4) 専門委員会の設置

専門家による客観的な立場からの調査、調整などを行うため、市いじめ防止専門委員会を市長部局に設置します。

(5) 関係者への是正要請

市長は、専門委員会の調査、調整などの結果を受け、必要がある場合は関係者に対して是正要請をします。

是正要請を受けた者は、必要な措置を取るよう努め、対応状況を市長に報告します。

(6) 専門委員会への協力

学校、保護者、市民、事業者、関係機関などは、専門委員会の活動に協力します。

(7) 個人情報の取扱い

市は個人情報の取扱いに万全を期します。いじめに関する通報、相談などに関係した人も、知り得た個人情報を他人に漏らしてはいけません^{注(7)}

3. 滋賀県大津市子どものいじめの防止に関する条例

① 制定の契機となった事件

1) 概要

2011年10月11日、大津市立皇子山中学校の二年生の男子生徒が自宅マンションから飛び降り自殺した。遺族の要望を受けて、17日から学校で全校生徒（約860人）にアンケート調査を実施した。11月2日、市教委がアンケート調査を公表し、いじめがあったことを認めつつも「自殺との因果関係は不明」と説明した。この間、父親が大津警察署を3回訪問したが被害届の受理を拒否された。また、11月1日には追加アンケートを実施（188人が回答、11月4日回収）したが、調査はそこで打ち切られた。

2012年2月、生徒の両親が市や同級生らに損害賠償を求めて提訴した。その後、7月4日に市教委が会見して、調査に「自殺の練習をさせられていた」

との記述があったことを認めつつ、「自殺との因果関係は特定できない」と説明した。こうした対応への社会的な批判が高まり、それに押される形で、6日には大津市長が外部調査委員会を設立して再調査する意向を表明した。また、滋賀県警が7月11日に暴行容疑で中学校と市教委を家宅搜索するにいたった。さらに、同月18日には、父親がいじめをしたとされる同級生3人を告訴した。^{注(8)}

2) 経緯

大津市の生徒自殺をめぐる経緯

2011年9月 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担任が注意。父親が生徒のお金の使い方について学校に相談

30日 「いじめ」の指摘が他の生徒からあり、担任が「大丈夫か」と声をかける

10月5日 「生徒がトイレでいじめられている」との情報が女子生徒から寄せられる。担任らが会議で「けんか」と結論づける

11日 男子生徒が自宅マンションから飛び降り自殺。校長が取材に「いじめはなかった」と発言

13日 遺族が原因究明のためのアンケート実施を要望

17～19日 学校が全校生徒にアンケート。その後、聞き取り調査

18日 父親が大津署に相談

20日 父親が大津署を再訪

28日 市教委が調査結果を遺族に報告

11月1日 2回目のアンケート配布。4日に回収（当初は非公表）

2日 市教委が「いじめはあったが、自殺との因果関係は不明」と発表。調査の打ち切りを表明

12月1日 父親が大津署に3度目の相談

2012年2月24日 男子生徒の両親が市や同級生らに損害賠償を求め提訴

7月4日 「自殺の練習をさせられた」とするアンケート回答が明らかに

6日 越直美市長が調査の不備を認め、第三者による調査委員会設置を表明

10日 市教委が2回目のアンケート集計結果を公表、謝罪。越市長が訴訟で和解したい意向を表明

11日 滋賀県警が暴行容疑で市教委と中学校を捜索^{注(9)}

② 制定の過程

中学生のいじめ自殺事件に対して、大津市議会では、この事件の発生を受けいじめの根絶に向けた総合的な取り組みを進めるためには、市独自の施策展開が必要であると判断し、新たな条例制定が必要との結論に至りました。そして、条例は二元代表制の観点から議会の責任において制定すべきであると考え、大津市子どものいじめの防止に関する条例（以下「条例」という。）を議員提案いたしました。

条例は、10名の委員で構成する政策検討会議（以下「会議」という。）において議論したものです。この会議は、議会から条例提案や政策提言を行うための仕組みとして制度化した議会の内部組織です。具体的には、検討すべきテーマが提案され、議会運営委員会における協議を踏まえ、そのテーマを検討するにふさわしい委員を全会派から選出して検討を進めるものです。

このたびは、いじめの防止条例を策定するというテーマの下に、委員を選出して平成24年7月から平成25年2月までの間に、延べ17回の会議を実施して条例を策定したものです。策定にあたっては、大学教授による「いじめを考える」をテーマとした講演をはじめ、学校現場の抱える問題点や対応状況などの聞き取り、先進事例の調査研究、さらには市長、教育長、警察本部などへの意見照会や意見交換を通して議論を深めるとともに、パブリックコメントによりいただいたご意見を踏まえて検討を進めたものです。^{注(10)}

③ 条例の概要

条例は、前文と第1条から第21条までの条文で構成しています。

概要は、次のとおりです。

前文

全ての子どもは、かけがえのない存在であり、一人一人の心と体は大切に

されなければなりません。いじめは、子どもの尊厳を脅かし、基本的人権を侵害するものです。次代を担う子どもが健やかに成長し、安心して学ぶことができる環境を整えることを、全ての市民の役目であり責務として捉え、いじめを許さない文化と風土を社会全体で創り、いじめの根絶に取り組まなければなりません。この条例は、いじめの防止についての基本理念を明確にし、いじめの防止のための施策を推進し、対策を具現化するために制定するものです。

第1条 目的

子どもが安心して生活し、学ぶことができる環境をつくることが、条例制定の目的であることを規定したものです。

第2条 基本理念

子どもが安心して生活し、学ぶことができる環境をつくるために、市、学校、保護者などがそれぞれの責務や役割を自覚し、それぞれに連携していじめの防止に取り組むことが必要だとする基本理念について、規定したものです。

第3条 用語の定義

この条例における用語の定義を規定したものです。

第4条 市の責務

子どもをいじめから守るために、下記の事項を市の責務として規定したものです。

- ① 子どもをいじめから守るための施策を総合的に実施し、必要な体制整備を行うこと。
- ② いじめを許さない社会に向けて、いじめに関する必要な啓発を行うこと。

第5条 学校の責務

子どもをいじめから守り、安心して学ぶことができる環境づくりのために、下記の事項を学校の責務として規定したものです。

- ① 教育活動を通して、子どもの豊かな心の育成を行うこと。
- ② いじめに係る予防・早期発見・解決のための体制整備を行うこと。
- ③ 子どもの主体性を生かした環境づくりや良好な人間関係を構築すること。

第6条 保護者の責務

子どもをいじめから守るために、下記の事項を保護者の責務として規定したものです。

- ① 子どもが安心して安定して過ごせるように、愛情をもって育むこと。
- ② いじめが許されない行為であることを正しく理解させること。
- ③ いじめを発見したときには、速やかに市や学校などに相談や通報をすること。

第7条 子どもの役割

いじめのない社会をつくるために、社会を構成する一員として下記の事項を子どもの役割として規定したものです。

- ① 一人一人が思いやりの心を持ち、共に支え合い、いじめのない学校づくりに努めること。
- ② いじめを受けたとき、いじめを発見したとき、友達からいじめの相談を受けたときには、一人で抱え込まずに、まずは家族や学校などに相談すること。

第8条 市民及び事業者の役割

子どもをいじめから守るために、下記の事項を市民及び事業者の役割として規定したものです。

- ① 子どもに対する見守りや声かけなど、子どもが安心して過ごせる環境づくりに努めること。
- ② いじめを発見した場合には、速やかに市や学校などに情報を提供すること。

第9条 関係機関等の役割

子どもをいじめから守るために、下記の事項を関係機関等の役割として規定したものです。

- ① いじめの防止に関する啓発活動などを行い、市との連携、協力に努めること。
- ② いじめに関する情報を入手したときは、速やかに市に報告すること。

第10条 行動計画の策定

いじめのない子どもが安心して生活し、学ぶことができる社会づくりを総合的・計画的に推進するために、市は、下記の事項について掲載する「いじめの防止に関する行動計画」を策定することを規定したものです。

- ① いじめに関する市、学校、保護者などの役割などに関すること。
- ② いじめのない学校づくりへの子どもの主体的な参画に関すること。
- ③ いじめの防止に向けた教育、人づくり、普及啓発活動に関すること。
- ④ いじめ防止啓発月間に関すること。
- ⑤ いじめを早期発見する施策、いじめを防止・解決する施策、いじめの相談体制などに関すること。
- ⑥ いじめを受けた子ども、いじめを行った子ども、その家庭に対する支援に関すること。
- ⑦ いじめのない社会を実現するために必要なこと。

第11条 いじめ防止啓発月間

いじめに関する教訓を風化させないよう、毎年6月を「いじめ防止啓発月間」として、下記の事項を実施することを規定したものです。

- ① 市は、啓発月間に広報啓発活動を行うこと。
- ② 学校は、啓発月間に道徳教育などを行うとともに子どもが主体的に行ういじめの防止活動を支援すること。

第12条 相談又は通報

だれもが、いじめを発見したり、いじめではないかと思うときには、相談や通報ができることを規定したものです。

第13条 相談体制等

子どもをいじめから守り、安心して学ぶことができる環境をつくるために、相談体制などについて下記の事項を規定したものです

- ① 市は、いじめに関する相談体制を整備するとともに、組織体制を強化すること。
- ② 学校は、学校における相談体制の充実のため、スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーなどの配置に努めること。

第14条 財政的措置等

市は、この条例の目的を達成するために、財政的措置を行うとともに、学校における相談体制の充実のため、国や滋賀県への要請について規定したものです。

第15条 大津の子どもをいじめから守る委員会

相談や通報などを受けたいじめについて、必要な調査などを行うために、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（以下「委員会」と言います。）」を設置することと委員会が行う調査などについて規定したものです。

第16条 委員会の組織等

委員会における委員の人数や構成要件、任期などについて規定したものです。

第17条 是正指導

委員会の調査結果などを踏まえて、実施する事項について、下記のとおり規定したものです。

- ① 市長は、関係者に是正指導ができることと是正指導をしたときには、その結果を委員会に報告すること。
- ② 是正指導を受けた者は、この指導を尊重しなければならないこととその対応状況を市長に報告すること。

第18条 委員会への協力

学校、保護者、市民などは、委員会の調査などに協力することを規定したものです。

第19条 活動状況等の報告及び公表

委員会は、毎年の活動状況などを市長に報告すること、市長は、その報告を市議会や市民に公表することなどを規定したものです。

第20条 個人情報に対する取扱い

この条例の施行に当たって知り得た個人情報の保護や取扱いなど個人情報の管理について規定するとともに、委員会の委員や相談などに関係した者の守秘義務などを規定したものです。

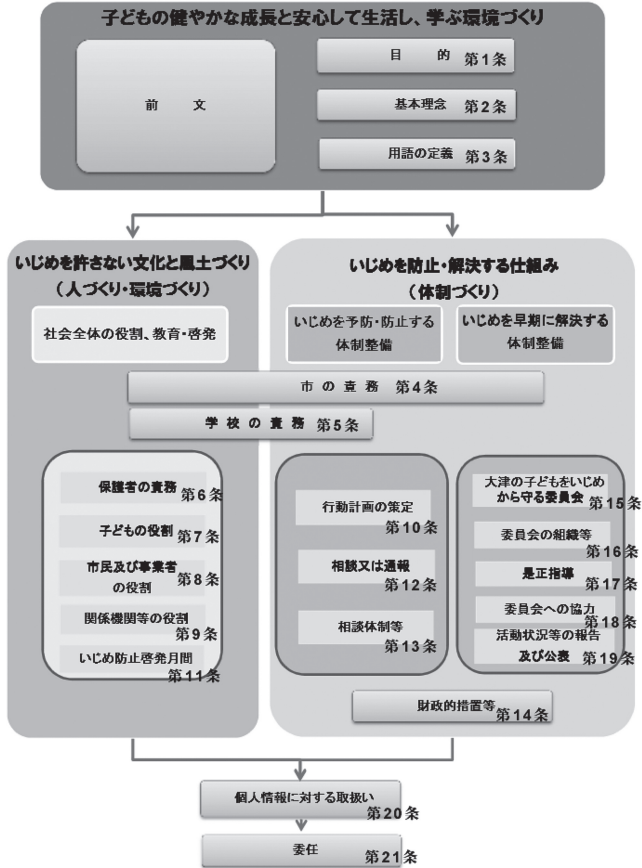
第21条 委任

この条例の施行について必要な事項は、市長が定めことを規定したものです。

附 則

この条例を、平成25年4月1日から施行します。注(11)

④ 条例の体系図



(大津市ホームページに関連条文を加筆)

⑤ 条例の特徴

この条例は、単に施策の基本方針を上げただけの理念条例ではなく、いじめ防止という政策課題に対して、行政だけではなく当事者である子供を含め

たすべての関係者の責務や役割を行動規範として規定するとともに、具体的な施策と財政的措置を明記したところに特徴があると考えています。

その中でも、最大の特徴としては、子どもに心理的な負担を強いることがないように配慮する中で、子どもの役割を規定したことです。いじめの防止は、子ども自らがいじめのない明るい学校にしていこうとする主体性が大切であり、いじめにあった場合や友達のいじめを発見した時には、勇気をもって相談してほしいと考えています。その勇気が自らを救い、大切な友達を救うことになると考え、当該規定を明記したものです。

そのほかの特徴としては、いじめのない社会を総合的かつ計画的に推進するために、市に「いじめの防止に関する行動計画」の策定を義務付けたこと、社会全体でいじめの防止への取り組みを推進するために「いじめ防止啓発月間」を設定したこと、外部の委員で構成する「大津の子どもいじめから守る委員会」を設置したことなどです。^{注(12)}

4. 結びにかえて

四自治体の条例はいずれも子どもが安心して生活し、学ぶために自治体な真剣に取り組むことを基本理念とし、自治体、家庭、学校等のいじめに対する責務と役割を規定し、子どもをいじめから守る委員会や窓口が設置され、特にいじめに対して行政機関が連携して取り組むことが規定されていることは高く評価される。

2013年9月施行の「いじめ防止対策推進法」及び具体的に運用をまとめた基本方針と併用されることで行政のいじめ問題への政策が効果を上げることが期待される。

「いじめ」に対する法律・条例は学校、行政その他関係機関への「いじめ」に対する積極的な取り組みを規定しており評価される。また、いじめ防止の条例化で自治体や学校、市民の責務を明記すれば社会で取り組むべき問題だと広く認識され、一歩踏み込んだ取り組みが可能となる。行政は法条や制度がなければ動かないが、条例が制定されていれば首長や職員が変わってもそ

れを根拠に活動できる。ただ、子どもや保護者の役割を定義するのは行政の責任逃れにつながりかねない。条例に基づき、自治体や学校がどう動いたか検証するのが重要である。と京都精華大学准教授（教育学）住友剛氏は主張されている。またいじめ防止条例を2012年10月に制定した岐阜県可児市長富田成輝氏は、いじめ問題に力を入れるのは、学校、家庭、地域が協力していじめをなくすことができれば学校が抱える他の問題も解決に向かう。いじめを現場で抱え込まず、条例という大きな力で、みんなでいじめを解決する。市長や大人が「本気を見せれば、子供たちに必ず伝わる」と力説されている。

注 (13)

大津市条例でも素案ではいじめを見聞した子どもは家族と学校に「相談するものとする」と通報義務を課したが、通報できるようないじめや自殺の被害は現在のように極めて深刻化するに至っていないであろう、親にも教師にもその他の大人や同級生にも言えないからいじめや自殺が起こるのであるという意見が強く「相談できる」に改められた。

大津市条例第7条②は、いじめを発見した時、友達からいじめの相談を受けた時は一人で抱え込まずにまず家庭や学校などに相談する、と規定されているが、「相談しない」からいじめが顕在化せず、自殺の原因になるのでどうしたら生徒が学校等に相談できるようになるののかの対策が重要である。

被害生徒たちは、深甚な暴力被害を受けながら、そのことをなかなか告発できなかった。それは、どうしてであろうか。それには、チクったことによる報復、いじめのエスカレートを恐れるということがあげられる。この事例（大津市いじめ事件）の場合、集団による一方的な暴力に晒され、極度の恐怖心から口を噤まざるを得なかったことは想像に難くない。しかし、それだけでなく、思春期の心理的特性との関連も考えられる。いじめ＝「弱い者いじめ」というとらえ方の中で自己のプライドを守ろうとするあまり、頑なにいじめの事実を認めようとしなかったり、「自分は弱い人間なのだ」という心理に囲い込まれて自己評価が低くなり、加害者を告発する意欲を奪われ、無気力に陥ってしまったたりする場合も多い。^{注 (14)}

これらのことがいじめを告発できない心理であろう。

加害生徒自身も苛立ちや抑圧感、不安感のため込み、しかも自分が何でイライラするのか、なぜ不安なのかがつかめずにいることが少なくない。そのような視点からいじめる側の心理を読みとることは、対応の方向性への示唆が得られるだけでなく、いじめの未然防止にもつながっていく。^{注(15)}

いじめ問題でいつも問題になるのは「なぜ周りの人たちはいじめに気がつかなかったのか」もしくは「気付いていながらなぜ対策を取らなかったのか」ということである。

このことについては教育学や教育行政の立場から様々な研究がおこなわれており、その原因については様々な指摘が行われている。

教育評論家の高橋英樹氏は次のように主張される。

文部科学省がスクールカウンセラーを全国の公立中学校に配置する方針を示した。しかし、この方針がいじめ減らしにほんとうに効果があるのか。私は大いに疑問だ。

大きく二つの理由がある。

第一に、スクールカウンセラーは中学校に常駐するわけではない。ローテーションに従って週に1、2回、数時間、学校に滞在するだけだ。生徒が相談を決意した時に、スクールカウンセラーがいない状態のほうが多いのである。常駐していないので、ふだん生徒と言葉を交わすチャンスは少なく、顔なじみでもない。そんなスクールカウンセラーに生徒は気軽に相談できるのだろうか。

第二に、スクールカウンセラーは基本的に守秘義務を持っている。仮にいじめについて生徒から聞いたとしても、それを先生に告げていいか、生徒を説得して許可を得ないと、学校側にその事実を伝えられない。いじめは萌芽のうち^{ほうが}に摘み取るのが大切だ。スクールカウンセラーに多大な期待を寄せると、肝心のスピード感が損なわれ、事態の拡大を招く結果に終わりがかねない。

私には、「全校配置」はいじめ問題への対応が鈍いという批判をかわすための文科省の弥縫策^{びほうさく}にしかみえない。なるほど、スクールカウンセラーになるべき臨床心理士は現在、数が多く、資格はとったが、安定した職を得られていない人が少なくない。文科省の方針は、臨床心理士の職場を増やすこと

にはつながるだろう。でも、いじめの根本的な解決にはつながらないと考える。

いじめに有効に対応できるのは、結局、教員しかいないのである。問題は教員が忙しすぎる点にある。授業のほか、クラブ・課外活動、研修会、PTAなど多様な仕事を抱え、生徒と十分接する時間がない。数も少なすぎる。欧州諸国では担任1人当たりの生徒数が25人台なのに、日本ではいまだに35人。いじめ問題に対処するには、なによりも教員の数を増やすことが先決ではないか。^{注(16)}

また学校外に子どもの相談や救済のための常設的な機関をつくることも必要である。1999年兵庫県川西市に設置された「子ども人権オンブズパーソン」制度をはじめとして現在次のような自治体で同様の機関が設置されている。

「子どもオンブズ」のある自治体と設置年

- 1999年 兵庫県川西市
- 2002年 川崎市、埼玉県
- 2004年 岐阜県多治見市
- 2006年 秋田県
- 2007年 福岡県志免町、三重県名張市
- 2008年 東京都目黒区、愛知県豊田市
- 2009年 札幌市、福岡県筑前町、愛知県岩倉市
- 2010年 東京都豊島区、愛知県日進市
- 2011年 福岡県筑紫野市、愛知県幸田町
- 2013年 福岡県宗像市、北海道北広島市、東京都世田谷区

川西市子ども人権オンブズパーソン条例における相談内容も「いじめ」が圧倒的に多い。(詳しくは本誌第14号 拙稿「川西市子ども人権オンブズパーソン条例について」を参照されたし)

子どもたちは明日の日本、世界を背負って立つ国の宝である。いじめをなくし、子どもたち各々が個性に合った教育を受け社会に巣立ために「いじめ」

問題に日本社会の大人たちが真剣に取り組まなければ、日本の明日はない。「いじめ」問題は21世紀の日本が直面している最大の課題の一つであり、解決のため政界、官界、教育界、地域社会が一体となって取り組まなければならない問題である。

脱稿2013年11月25日

注

- (1) 2012年9月12日 朝日新聞
- (2) 2012年11月23日 朝日新聞
- (3) 時の法令 平成25年9月30日号5頁
- (4) 小野市発行のパンフレットを要約
- (5) 可児市発行のパンフレットを要約
- (6) 判例地方自治367号17頁
- (7) 雲仙市発行のパンフレット等を要約
- (8) 教育 2012年9月号6-7頁
- (9) 2012年7月16日 朝日新聞
この事件については
①季刊教育法No.177号64-68頁 横湯園子氏の論文
②中央公論2012年9月号90-93頁 滝沢清明氏の論文
③文藝春秋2012年9月号136-145頁 森功氏の論文
④教育801号特集「大津いじめ自殺事件」の諸論文
において詳しく論ぜられている。
- (10) 判例地方自治368号124頁
- (11) 大津市発行のパンフレット
- (12) 前掲10) 123頁
- (13) 2012年11月8日 朝日新聞
- (14) 教育展望2013年3月号12頁
- (15) 前掲14) 13頁
- (16) 2012年10月19日 朝日新聞

附記 引用した各自治体の資料は自治体発行の表現のまま記述しました