

第3章 いじめ問題と教育行政

本章のねらいは、いじめ問題の解決に向けて、教育行政が果たす役割と課題を明らかにすることである。

そのため、第1節「各種通知文等に見るいじめ問題解決の方策」では、主にいじめ問題の概況とその背景を踏まえて、文部省、東京都教育委員会の通知文等の内容について、分析を行った。

第2節「いじめ訴訟の判例が提起する学校教育の課題」では、判例に見られる「いじめ」のとらえ方、教育委員会や学校に求められる義務や責任から、学校教育の課題を考察した。

第3節「いじめ問題の解決に向けた教育行政の役割と課題」では、教育委員会及び学校の取組み状況を把握することを通して、教育委員会、学校、家庭、地域社会、関係諸機関等の連携・協力体制を活性化するために教育行政の役割を考察しながら、教育行政が取り組むべき課題とその対応策を検討した。

第1節 各種通知文等に見るいじめ問題解決の方策

平成7年11月27日、新潟県上越市で公立中学校1年男子生徒が、続いて12月6日、千葉県香取郡において公立中学校2年女子生徒が、いじめを苦にしたとみられる自殺をした。平成6年11月に起きた愛知県公立中学校2年男子生徒のいじめによる自殺事件以降、いじめが背景とみられる自殺事件は、この1年間で10件発生している（平成6年11月27日～平成7年12月6日）。

昭和61年2月に発生した東京都公立中学校2年男子生徒の自殺事件以来この10年間、いじめ問題解決のため文部省や各教育委員会は、様々な取組みを続けてきた。しかし、平成6年度において、東京都を含め全国的にいじめの発生件数は増加し、いじめが原因とみられる自殺事件も後を絶たず、いじめ問題の解決は緊急の教育課題であるとともに社会の問題でもある。

この節においては、第一に、現在のいじめの発生件数及び、いじめが原因とみられる死亡事件（以下「いじめ事件」という）の特徴と背景を整理し、第二に、文部省、東京都教育委員会の通知文等に見られるいじめ問題にかかわる基本認識をいじめ事件の特徴との関連からとらえ、第三に、東京都公立中学校2年男子生徒の自殺事件以降の二つの時期（昭和60・61年と平成7年3月）の通知文に示された学校や教育委員会の取組みにかかわる内容の変化について分析した。

1 いじめ問題の概況とその背景

(1) いじめの発生件数等の推移

ア 全国のいじめの発生件数

いじめの発生件数は、文部省が調査を開始した昭和60年度の約15万5千件が最も多く、以後平成5年度まで漸次減少していた。

しかし、平成6年度の発生件数は5万6千件を超え、平成5年度の約2.6倍となった。平成6年度の調査方法が従来とは異なり、いじめられている児童・生徒の立場に立った調査方法であることから、いじめの実態をより表していると考えられる。また、死に至るいじめ事件も増加しており、いじめ問題は一層深刻な状況にある。

イ 東京都におけるいじめの発生件数と態様

東京都教育委員会の調査結果によると、平成5・6年度の東京都の公立学校におけるいじめの発生状況は【表1】のとおりである。

【表1 東京都の公立学校におけるいじめの発生状況】(注1)

項目	校種 年度	小学校		中学校		高等学校		盲ろう養護学校		計	
		5年度	6年度	5年度	6年度	5年度	6年度	5年度	6年度	5年度	6年度
発生状況	公立学校総数 (A)	1,411	1,410	665	666	216	215	54	61	2,346	2,352
	発生学校数 (B)	273	761	381	530	69	88	5	3	728	1,382
	発生件数	613	2,879	1,572	2,988	132	189	10	3	2,327	6,059
	発生率 B/A×100	(19.3)	(54.0)	(57.3)	(79.6)	(31.9)	(40.9)	(9.3)	(4.9)	(31.0)	(58.8)

平成6年度はいじめの発生件数は6,059件で、平成5年度の約2.6倍である。小学校、中学校、高等学校の発生学校数、発生件数は、平成5年度と比較すると増加している。しかし、盲ろう・養護学校では、発生学校数、発生件数とも減少した。

上記の調査におけるいじめの態様 【表2 いじめの態様(平成6年度)】

(【表2】)は、全体では「冷やかしからかい」「言葉での脅し」「暴力を振るう」の順に多い。小学校では「冷やかしからかい」「仲間はずれ」「言葉での脅し」の順に多く、中学校では「冷やかしからかい」「暴力を振るう」「言葉での脅し」の順に、また、高等学校では「暴力を振るう」「言葉での脅し」「冷やかしからかい」の順に多い。このように、小学校においては心理的苦痛を伴ういじめが多く、中学校、高等学校に進むにしたがって、身体的苦痛を伴ういじめや金品等の「たかり」の割合が増えている。

【表2 いじめの態様(平成6年度)】 (続前) (注1)

	小学校	中学校	高等学校	盲ろう養護学校	計
言葉での脅し	③17.1%	②19.4%	②22.2%	②20.0%	②18.3%
冷やかしからかい	①23.4%	①27.6%	③16.5%	0.0%	①28.1%
持ち物を隠す	⑤7.4%	⑤6.4%	4.1%	0.0%	⑤6.8%
仲間はずれ	②19.6%	④12.7%	1.9%	0.0%	④15.6%
集団による無視	5.4%	⑤6.4%	1.3%	0.0%	5.7%
暴力を振るう	④14.4%	②19.4%	①33.5%	①60.0%	③17.6%
たかり	1.8%	3.9%	④12.0%	0.0%	3.2%
お節介親切の押しつけ	2.2%	1.0%	0.3%	②20.0%	1.6%
その他	2.7%	3.2%	⑤8.2%	0.0%	3.1%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(※1) 複数回答

(※2) 丸付き数字は、順位を表す。

(2) 各時期ごとに見たいじめ事件の特徴

いじめ事件について東京都立教育研究所の「新聞クリッピング」を基に調べると、いじめ事件の発生件数は、年代的に三つの時期に増えており、昭和53・54年(第1期)が4件、昭和60・

61年（第2期）が22件、平成5・6・7年（第3期）が23件である（平成7年12月現在）。

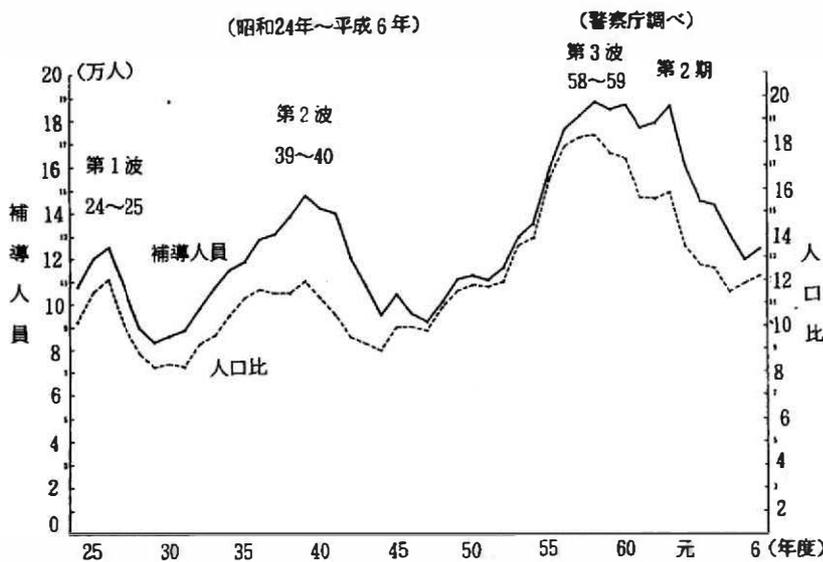
また、自殺した児童・生徒は、特に中学校2年生及び3年生の男子生徒に多く、いじめの態様については、昭和60・61年（第2期）のいじめ事件に比べて平成5・6・7年（第3期）のいじめ事件は「金品の要求」が特に増えている。

昭和53・54年（第1期）の特徴は、他の時期に比べて、当事者関係が明確なことである。例えば、昭和53年の滋賀県でのいじめ事件では、「日頃からいじめられた仕返しに、友人宅でザコ寝中に包丁で同級生3人を殺傷」(註2)のように、いじめの被害側と加害側が特定できている。また、被害側が加害側に対して反撃に出る事件も多い。この時期のいじめ事件について、「いじめる側が見える段階」「主としてグループの中で起こっている」「いじめられた子がいじめた子を殺害したり反撃している。」(註3)という特徴についての指摘がある。昭和60・61年（第2期）のいじめ事件の特徴の一つとして、例えば、昭和61年2月の東京都公立中学校2年男子生徒のいじめ事件では、いじめる側が学級内に小集団を形成し、いじめをはやしたてる者、見て見ぬふりをする者が周囲に存在するといういじめの構造が指摘されている。また、この時期のいじめ事件は少年の問題行動と関連が深いように考えられる。

【図1】によると、主要刑法犯少年の補導人員数の推移には三つの波があり、昭和60・61年（第2期）のいじめ事件は少年の問題行動の第3波の時期とほぼ重なっている。なお、第3波の特徴は【表3】のとおりである。また、いじめ事件と児童・生徒の自殺事件の発生件数の推移は次ページの【図2】のとおりであり、いじめ事件と児童・生徒の自殺事件の波は重なっている。

【図1 刑法犯少年のうち主要刑法犯で補導したものの人員、人口比の推移】(註5)

【表3 少年の問題行動の第3波の特徴】(註4)



- ①万引きや車輛関係の軽微な窃盗の増加
- ②シンナーなどの薬物乱用少年の増加
- ③非行の集団性（集団での粗暴な非行が顕著）
- ④触法年少少年の増加と、年長少年（18から19歳）の減少
- ⑤両親がおり経済的にも恵まれた家庭の少年が増加

平成5・6・7年（第3期）のいじめ事件の特徴は、学級内で仲良しグループや問題行動をとりがちなグループと見られている小集団において、その一員がいじめの対象となっている例が多いことである。この場合、集団の外からはいじめの実態が潜在化して見えにくくなっており、いじめの手段は陰湿化している。例えば愛知県公立中学校2年男子生徒の事件では、周囲

からは「プロレスごっこ
の仲間」として見え、本人も「仲間といると楽しい、抜けたくない。」と繰り返して述べている。

これらのことから、この時期のいじめ事件は小集団を構成する一員がいじめの対象になっており、「グループ内の補完性と

して位置付け」られるととらえられている。(註6)

また、いじめが見えにくくなったことについては、「いじめを受けている者がいじめている者に『同意』しているということが、いじめを見えにくくしている。」(註7)と、「同意の構造」を指摘している。

次に、いじめ事件と校内暴力(対教師暴力、生徒間暴力)の発生状況との関連を調べた。

(7) 校内暴力の発生学校数

【図3】によると、

- ・中学校では昭和57年度から61年度まで減少してきたが、その後、現在まで増加の傾向にある。
- ・中学校、高等学校ともに平成6年度の発生件数が調査開始以来、最高の件数である。

(1) 対教師暴力の発生状況

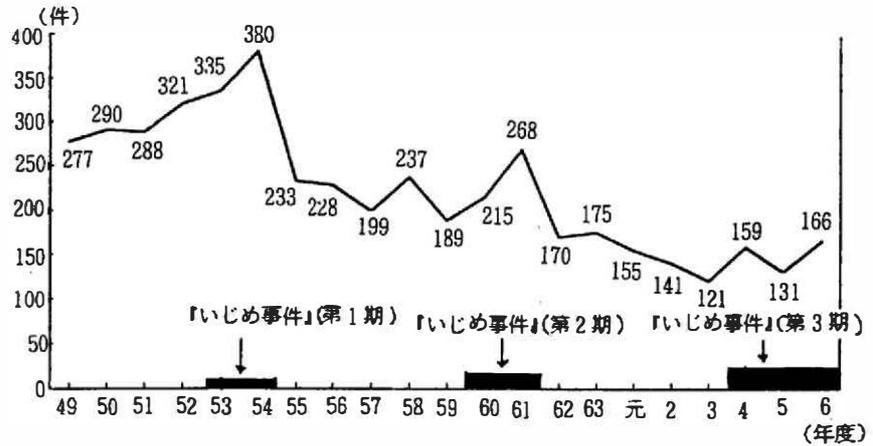
【図4】によると、

- ・昭和61・62年度まではほぼ減少の傾向にあるが、その後増加しており、中学校では平成6年度の発生件数は、依然として高い状況にある。

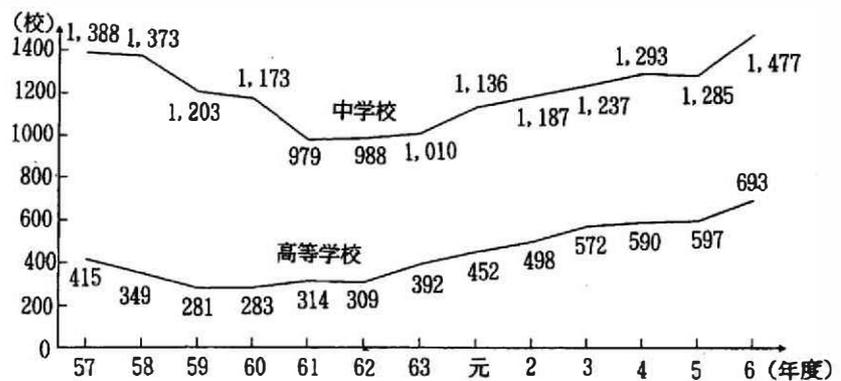
(9) 生徒間暴力の発生状況

- ・生徒間暴力は、【図4】によると、昭和60・61年度までは減少していたが、その後増加し

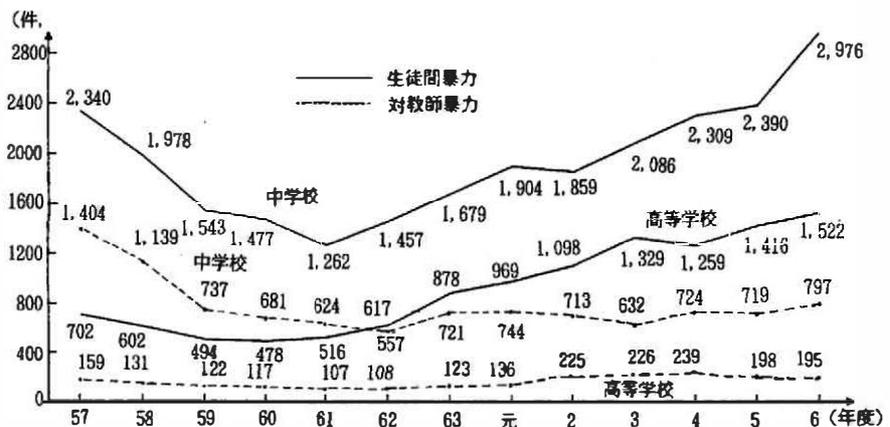
【図2 児童・生徒の自殺の発生件数といじめ事件】(註5)



【図3 校内暴力の発生学校数】(註5)



【図4 生徒間暴力と対教師暴力の発生状況】(註5)



続け、中学校、高等学校ともに平成6年度の発生件数が最高件数である。

このように、平成5・6・7年（第3期）のいじめ事件と校内暴力の発生の間には関連性があるように思われる。いじめ問題の解決に当たっては、校内における暴力等の問題行動の有無を視野に入れながら児童・生徒の日常生活を観察することが必要である。

2 いじめに関する基本認識の推移

ここでは、文部省や東京都教育委員会はいじめ問題をどのように認識し、取り組んできたのかについて、下記の指導資料や通知文を基に述べる。

- ・「児童の友人関係をめぐる指導上の諸問題（指導資料）」（昭和59年3月）
- ・「児童生徒のいじめ問題に関する指導の充実について（通知）」（昭和60年6月）
- ・「いじめの問題の解決のために当面取るべき方策について（通知）」（平成7年3月）
- ・「いじめの問題への取組の徹底等について（通知）」（平成7年12月）

(1) 「児童の友人関係をめぐる指導上の諸問題（指導資料）」に見られる基本的な考え方

この指導資料は、文部省としていじめ問題を初めて取り上げたものである。「対人関係の未熟さ」を背景として挙げながら、最近のいじめは「陰湿化」「屈折化」してきており、それまでのいじめとは異なった様相を示してきていると述べている。

そして、「『いじめ』の要因と背景」の中で「いじめる子」と「いじめられる子」のそれぞれの特徴を分析し、「いじめる子」の性格は「よくしゃべり」「よく活動する」「活発」な児童に多く、生活態度は「けじめ」がなく、忘れ物が目立ち、行動が雑で無神経な面がある、と指摘している。また、「いじめられる子」の性格は「わがままで、依存性」が強いこと、気が弱く過敏であること、本人の体力・体格や容貌などからいじめの対象になりやすいと指摘している。

このような考え方は、昭和53・54年（第1期）のいじめ事件に見られる「いじめ－いじめられる」当事者関係が明確であるといういじめの特徴に着目したものと考えられる。

(2) 二つの通知文の基本認識の変化

「児童生徒のいじめ問題に関する指導の充実について（通知）」（昭和60年6月29日）の中の「児童生徒の問題行動に関する検討会議緊急提言」と「いじめの問題の解決のために当面取るべき方策について（通知）」（平成7年3月13日）の二つの通知文に示されたいじめに関する基本認識を比較すると、平成7年3月の文部省通知文は、次の2点で大きく異なっている。

第一は、「弱いものをいじめることは人間として絶対に許されない」との強い認識の下に、いじめが人権にかかわる重大な問題であり、社会で許されない行為は子供でも許されないとしたことである。また、いじめの構造に着目し、傍観したり、はやしたてたりする行為も同様に許されないとしている。

いじめの構造については、昭和59年3月の文部省指導資料や昭和60年6月の通知文では「いじめ－いじめられる」という当事者の関係に注目するものであったが、平成7年3月の通知文では、いじめる者といじめられる者の他に、それを傍観したりはやしたてたりする者にも着目し、いわゆるいじめの四層構造について指摘している。

東京都教育委員会は既に、昭和60年5月31日付の通知「児童・生徒の問題行動の防止と健全

育成の徹底について」の中で、「加害」「被害」「周囲」の児童・生徒といういじめの構造に着目して指導することを提起している。

第二は、いじめられている子供の立場に立った指導を求めたことである。いじめは外から見えにくい形で行われることが多いことから、いじめであるか否かの判断はあくまでもいじめられている子供の認識の問題であることを指摘している。いじめに関する平成6年度の文部省調査が、いじめられた児童・生徒の立場に立って実施されたことは既に述べたとおりである。

なお、東京都教育委員会は、昭和60年5月の通知文で、「客観的事実」の把握に努めるとともにいじめられている子供の「心理的事実に耳を傾ける」ことの重要性を指摘している。

このように現在の文部省のいじめ問題についての基本認識は、昭和60・61年頃と比較すると、いじめの子、いじめられる子の性格がいじめ問題に深くかかわっているという認識から学級におけるいじめの構造に着目している。ますます潜在化してきたいじめの実態を的確に把握するには、学級における小集団内の構造に目を向けていく必要があり、第2章で述べた学級における人間関係を把握するための調査を取り入れることは重要である（p.40参照）。

(3) 「いじめの問題への取組の徹底について（通知）」（平成7年12月15日）の認識

文部省は上越市公立中学校1年男子生徒の自殺事件を重視し、改めて「いじめの問題への取組の徹底について（通知）」（平成7年12月15日）を出した。この内容は、昭和60年6月及び平成7年3月の通知文と比較して、次の2点が異なっている。

第一は、いじめによる自殺をあらゆる手段を講じて防止することを最重点としている。これはいじめによる自殺が増加している現実を踏まえたものである。第二は、問題行動といじめが同時的に行われている場合のあることを指摘している。これは、いじめ事件第3期の背景である校内暴力の増加を踏まえたものと考えられる。

このように、平成7年12月の通知文は、いじめによる自殺を防止することが緊急な課題であるとしたこと、さらに、校内暴力との関連においていじめ問題を発見する方法を示したことは、当面する状況に即した通知としての意義がある。

3 昭和60・61年の通知と平成7年3月の通知に見られる取組みの比較

(1) 学校の取組みとして平成7年の通知に新たに加わった内容

ア 保健主事の役割の重視 -保健室機能の向上-

養護教諭を校務分掌により適切に位置付けるとともに、養護教諭が得た情報が共有され活用されるよう工夫、配慮することが重視されるようになった。また、心の健康教育の重要性について、教員の認識を深め、学校医、保健関係機関等との連携、協力を図ること、さらに保健主事に養護教諭を充てるなど、より適切な人材を確保するなど、臨時教育審議会第2次答申が提起した「保健室機能の向上」を受け止めた内容が加わった。これは、愛知県公立中学校2年男子生徒のいじめ事件において、養護教諭が当該生徒の異常に気付き、学年の教師に相談したり、カウンセリングを勧めたりしたにもかかわらず、当該生徒の指導につながらなかったことを踏まえていると考えられる。

文部省は、平成7年3月28日、従来は教諭をもって充てるとしていた保健主事の資格条件を「教諭又は養護教諭」とする学校教育法施行規則の改正を行った。東京都では、既に「東京都

区市町村立学校の管理運営の基準に関する規則」において、養護教諭を保健主事に充てることのできる措置を講じている。

イ 見えにくくなったいじめを究明する方法の提示 ー事実関係の把握ー

愛知県公立中学校2年男子生徒のいじめ事件の場合、「殴られている時、先生は遊んでいると判断した」「暴行には気付いていたがいじめとは判断しなかった」など、いじめの把握や認識が十分でなかったようである。平成7年3月の通知は、いじめの当事者だけではなく友人関係からの情報収集等を通じて、事実関係を把握する必要性を指摘している。

ウ いじめる側への指導の視点 ー厳しい対応の必要性ー

これまでは、ともするといじめられる側の性格やいじめの原因に言及しがちであったが、平成7年3月の通知では、いじめの非人間性に気付かせ、他人の痛みを理解できるようにするとともに、必要に応じて出席停止の措置や警察等適切な関係機関の協力を得るなどの対応をとることの必要性を指摘している。これは、臨時教育審議会第2次答申が提起している「生徒等に対する出席停止の措置」を踏まえたものと考えられる。

エ 家庭・地域社会の良きパートナーとして ー開かれた学校ー

愛知県公立中学校2年男子生徒のいじめ事件では、地域住民からいじめではないかとする情報が教師に寄せられていたにもかかわらず、学校としての具体的な対応に結び付かなかった。

そこで、学校に寄せられる情報に対しては誠意ある対応を行ったり、家庭や地域社会に対して学校の活動状況等について積極的に理解を求めたりして、学校と家庭・地域社会がパートナーとして連携を目指すことを指摘している。

(2) 教育委員会の取組みとして新たに加わった内容

ア 恒常的な支援と個別事件への支援 ー指導・援助の強化ー

いじめ問題にかかわる学校に対する支援、特に指導主事の学校への派遣については、従来から提起されてきた。平成7年3月の通知は、学校への恒常的な支援とともに、困難ないじめ問題を抱える学校への速やかな担当指導主事等の派遣を指摘している。

これは、昭和60年6月の通知と比較して、教育委員会が一段と機動的な指導・助言・援助を行うよう求めたものである。

イ あらゆる機会をとらえた研修の実施と内容・方法の工夫ー研修プログラムの体系化ー

昭和61年の東京都公立中学校2年男子生徒のいじめ事件に関する東京高裁判決（平成6年5月20日）は、研修会に「校長、教頭、教諭が繰り返し参加するなどしていた」にもかかわらず、学校として「適切な問題意識をもって対処することを怠った」と指摘している。これまで、教育委員会ではいじめ問題にかかわる研修の重要性は指摘してきたが、今後とも、初任者研修や現職研修、管理職研修等それぞれの段階で、できる限り多くの教師が受講できるようにすることが大切である。その際、経験年数や役割に即した研修プログラムを作成すること、研修方法に事例研究やカウンセリング演習を取り入れ、一人一人の教師が実践的解決力をもち、組織的にいじめの指導に当たれるようにするための研修を実施していくことが求められる。

ウ 家庭の教育力の活性化への支援

いじめ問題の解決に当たって、家庭の果たす役割は重要である。そのため、平成7年3月の通知は、教育委員会が保護者の学習機会や必要な情報の提供、相談体制の整備、父親の家庭教

育への参加支援等、家庭の教育機能の充実を図るための啓発活動や支援方を工夫するよう指摘している。

(3) 教育委員会、学校、家庭の取組みの関連

平成7年3月の文部省通知文に示された教育委員会、学校、家庭の取組みの関連を【表4】に示した。

【表4 文部省通知文に示された教育委員会、学校、家庭の取組みの関連】

学 校 の 取 組 み	教育委員会の取組み	家 庭 の 取 組 み
(1) 実効性ある指導体制の確立 (2) 事実関係の究明と、いじめ児童・生徒に対する適切な教育的指導	(1) いじめ問題の解決に向けた各学校の取組みへの支援 (2) 効果的な教員研修の充実	(1) 家庭教育の重要性の再認識 (2) 子供にとっての真の『心の居場所』となる家庭づくり
(3) 日々の触れ合いを通じた教育相談的活動の充実	(3) 相談体制の充実 (4) 関係団体との連携協力による多様な教育活動の充実	(3) 地域活動への親子での積極的な参加
(4) 積極的な生徒指導の展開		
(5) 家庭・地域のより良きパートナーとしての努力	(5) 家庭の教育力の活性化への支援	

※表中の網かけの箇所は連携・協力に関する内容を含む項目を示す。

【表4】から、連携・協力に関して、次のことを指摘できる。

- ア 学校や家庭が行う連携・協力の取組みに対する教育委員会の支援について示されていない。
- イ 教育委員会の連携・協力に関する取組みとして、地域に対する取組みが示されていない。
- ウ 教育委員会、学校、家庭の取組みの相互の関連が明確ではない。
- エ 教育委員会、学校、家庭等の連携・協力の体制づくりに関する内容について示されていない。

いじめ問題の解決のためには、教育委員会、学校、家庭、地域社会、関係諸機関等の機能が十分に発揮されることが必要である。そのため、後節において各区や市の教育委員会の取組みや学校の取組みの実際を探ることにより、教育行政の果たす役割を明らかにしたい。

【引用文献】

- (註1) 東京都教育庁「平成6年度における児童・生徒の問題行動の実態について」平成7年12月
- (註2) 「朝日新聞」昭和53年2月13日付
- (註3) 別役 実、芹沢俊介、山崎 哲『いじめ考』春秋社、1995年5月、p.44～45
- (註4) 「子どもの問題行動事典」北樹出版、1987年10月、p.46
- (註5) 文部省「生徒指導上の諸問題の現状と文部省の施策について」平成7年12月を基に作成
- (註6) 別役 実、芹沢俊介、山崎 哲『いじめ考』春秋社、1995年5月、p.105
- (註7) 「毎日新聞」平成7年12月18日付

第2節 いじめ訴訟の判例が提起する学校教育の課題

この節では、学校生活にかかわって発生したいじめから、民事上の損害賠償請求事件として訴訟になった例を、『判例時報』や『判例タイムズ』に記載の判決文に基づいて分析し、学校教育に求められた課題を抽出し、その課題に対する教育行政としての対応策を考察する。

いじめ訴訟の判決文を分析する理由は、裁判では、いじめ被害者の児童・生徒及びその保護者が、学校（及びその設置者である地方自治体）の義務違反や不法行為を追及しており、その主張と反論の中に教育課題が見えてくるからである。また、裁判では証拠に基づいた事実認定を行うため、関係者の発言や主張は事実の裏付けがあるものが採用されていることも、いじめ問題を考える上で貴重な資料である。

分析の視点としては、日本弁護士連合会が『いじめ問題ハンドブック 学校に子どもの人権を』の中で主張している「『いじめ』に関する学校の義務」(注1)を参考にしつつ、次の点について分析し、【表1】(p.57～p.58参照)のように整理した。

- ① いじめの事件は学校が安全保持の一般的注意義務を怠ったために発生した、との被害者側の主張を裁判所は認容したかどうか。
- ② 判決ではいじめが発生する背景や要因（日本弁護士連合会のいう「いじめの本質」）をどのような内容のものとして認定したか。
- ③ 生徒の行動がいじめに当たるかどうかを含めて、生徒の動静を把握することに関し、裁判所はどのような見解を示したか。
- ④ 学校はいじめの全容解明の努力をするべきだった、との被害者側の主張を裁判所は認容したかどうか。
- ⑤ 学校はもっと効果的ないじめ防止措置を行うべきだった、との被害者側の主張を裁判所は認容したかどうか。
- ⑥ いじめの事件をめぐり、学校は保護者に報告し、保護者との協議を行うべきであった、との被害者側の主張を、裁判所は認容したかどうか。
- ⑦ 裁判所は「いじめ」のとらえ方について、どのような見解を示したか。
- ⑧ いじめと自殺との関係、特に自殺の予見可能性について、予見可能性はあったとする被害者側の主張を、裁判所は認容したかどうか。

この整理を通して、明らかになったことは、第一に、裁判では「いじめ」のとらえ方が変遷していることであり、第二に、「いじめに関する学校の義務」が示されていることである。第三に、判決文では、いじめが発生する背景や要因（日本弁護士連合会のいう「いじめの本質」）について、論述が少ない点が注目される。

1 「いじめ」のとらえ方の変遷

いじめをめぐる損害賠償請求事件の判例を分析すると、「いじめ」のとらえ方は幾度かの変遷を経ている。分析表の、裁判所のいじめについての見解を判決日の時系列でみていくと、次のことが分かる。

(1) 昭和56年の新潟地裁判決では、「グループによる継続的な非行」(注2)と規定し、いじめは、「非行」の一形態という見方であった。このころの判例には「いじめ」という用語は使用されておらず、最近のいじめのとらえ方で指摘されている、いじめの問題点（陰湿さ、深刻さ、だれでも加害者や被害者になりうる点等）は裁判の関係者に認識されていなかったと思われる。

(2) 次に、児童・生徒間の事故という偶発性を前提とした事故であるとの見方が示された。例えば、昭和60年2月の長野地裁の判決では、被害者は転校してきた直後から他の児童から殴る蹴るの暴行を受けていた事実を認定しているが、被告側の児童に「積極的な加害意思は認められないので、けんか型又はリンチ型(いじめ型)ではない」「いたずら型に属する」(註3)事故であるとの見方をしている。この見方は、いじめはだれでも加害者や被害者になりうるという点を考慮しているものの、いじめが継続的に繰り返される意図的な加害行為である点を軽視しており、この時点では、いじめ問題の深刻さは、裁判の関係者に十分に認識されていなかったように思われる。

なお、この事件では原告(被害者側)の弁護人は、「いじめ」という用語を使用せず、裁判官が判決文の中で「いじめ」という表現を用いて事件を総括している。

(3) 現在のような「いじめ」の概念が初めて争点になった訴訟は、浦和地裁での三室小学校事件である。この訴訟の判決(昭和60年4月)では、いじめは児童間の偶発的な事故とは区別され、「集中的・継続的な暴行又は悪戯」(註3)であるとされた。

この浦和地裁判決以降、いじめ訴訟の裁判は、原告(子供とその保護者)側は「いじめによる被害」の救済を訴え、一方、被告(学校とその設置者の自治体)側は、いじめではなく事故だと反論するか、あるいは、いじめであったとしても、学校側はいじめだと認識できなかったのだから責任はない、と反論する展開になった。

(4) 前記の浦和地裁の三室小学校事件では、学校の安全保持義務違反が問われたが、いじめにかかわる直接の当事者としては担任教諭と養護教諭の指導内容が問われ、学校全体としてのいじめ問題への取り組みが問題にされたわけではなかった。学校全体の問題とされたのは、平成2年の福島地裁いわき支部の判決が最初である。

(5) 東京都の公立中学校いじめ訴訟の第二審・東京高裁の判決では、被害生徒に対する加害行為を具体的に詳細に事実認定し、これを加害者と被害者の人間関係、当時の校内の状況等との関連において評価し、いじめの全体像の把握に努めている。

2 いじめに関する学校の義務

日本弁護士連合会はいじめ問題に関して、学校には六つの義務(安全保持の一般的注意義務、「いじめ」の本質理解義務、動静把握義務、全容解明の努力義務、「いじめ」防止措置義務、保護者への報告・協議義務)があると主張しているが、このことは【表1】(p.57~p.58参照)のように判決文の中にも同様の趣旨のことが述べられている。

ただし、判決文では「～の義務がある」と示されているのは、①安全保持の一般的注意義務と⑤「いじめ」防止措置義務の2点であり、残りの4点については、「～すべきである。」「～すべきであった。」「～しなければならない。」という表現が用いられており、「～の義務がある」という表現とは異なっている。

いずれにしても、学校にはいじめ防止のために六つの義務を果たすことが求められており、このこと自体が教育委員会及び学校の課題である。

3 判決文から抽出される学校教育の課題

(1) 事例研究

【表1】(p.57~p.58参照)にまとめた八つの民事裁判の事例のうち、新潟地裁の昭和56年の事例について詳しく見ていくことにする。

この事例を取り上げる理由は、被害者が高等学校の生徒である点を除けば、加害者が暴力による身体的苦痛を与えていること、支配・非支配関係の強要と固定化がみられること、金品の要求等の恐喝行為があること、無視、排除、いやがらせが見られること等、東京都の公立中学校のいじめ自殺の事例（この事例では金品の恐喝の被害は報告されていない）や、愛知県の公立中学校のいじめ自殺の事例と同様のいじめ加害行為があることに注目したためである。

なお、この民事裁判の全過程で「いじめ」という用語は使用されておらず、「非行が繰り返され」「度重なるいやがらせ」(注1)が行われた、と表現されている。

事例	公立高校生徒が5人の同級生から暴行や脅迫、金銭強要等を受け、自殺した事例
----	--------------------------------------

(概要) X₁, X₂ の長男で、Y県の設置する定時制農業高校の4年生であったA男（当時19歳）は、同じクラスのB男ら5人からしばしば頭部、顔面、腹部等を手拳で殴打されたり、カンパしてくれ、と重ねて金銭を脅し取られたり、更には級友の所持品の窃盗犯人に仕立てられたりするなどの被害を受け、登校日の放課後に、校内の生物部の部室で遺書を残して首つり自殺をした。

そこでX₁, X₂ は、A男の担任C教諭には、A男がB男らから度重なるいやがらせ等を受けて、自殺をもしかねない追い詰められた心理状態であることは十分に予見し得たはずであるから、被告側はA男の自殺防止のために必要な措置を講ずべきであったのにこれを怠った過失があったとして、A男死亡による遺失利益等の支払いを求めた。

(事例から抽出できる教育の課題)

ア いじめに対抗する問題解決能力の育成

自殺したA男について学校側は本人は高等学校の生徒であるから、「自らの英知で自らを守るすべを知っていた筈であり」(注4)、問題を解決し得るだけの「精神的成熟度に達していた」(注4)のであるから、自殺は本人の問題であって、学校側には責任はないと主張した。

しかし、裁判所はA男は「絶望感に陥った」(注5)ために自殺した、と認定した。すなわち、いじめに対抗できるだけの問題解決能力をもっていたとはいえない、ととらえた判決である。

教職員の課題としては、加害者のB男らに対し、いじめを止めさせる指導をどのように行うべきだったかという点と、被害者側のA男の内面にいじめに対抗する問題解決能力をどのように育成すべきだったかが問われる。

自殺したA男は高等学校の生徒であると同時に社会人としての経験を一定程度つんでいた。そのA男がいじめの苦悩の中で自殺したのであるから、教職員としては、A男ほどには年齢の進んでいない小学生や中学生の内面に、いじめに対抗する力を育成することが急務であることを深刻に受け止める必要がある。

いじめにかかわる問題解決能力の育成についての一つのヒントはA男の残した遺書である。

(7) ジレンマの状態にある自己

A男は遺書の中で、B男らの暴行、脅迫を学校当局に通報したことは正しかったと主張しつつ、一方でその通報のためにB男らが退学処分になるかも知れないことを気に掛けており、B男らに「もし退学になったら一生お前に付きまとしてやる。」(注2)と詰問されたことに対する自分なりの立場を決めかねており、ジレンマの状態に陥っている。

A男は学校において、ジレンマ状態から脱出する技法の指導として何を学び、何を身に付けたであろうか。この技法の指導としては、例えば道徳の時間において価値葛藤場面（友人との

約束は守るべきである、けれどもその約束とは級友の一人を無視しようという約束であった等の、対立する価値を選択しなければならない葛藤の場面)での話合いの指導や、学級活動において対立する意見を調整する指導等がある。

(イ) 自己のマイナス・イメージへの対応

A男は遺書の中で、B男らがA男に盗みのぬれぎぬを着せたことに対して、自分は盗んではないことを強く訴えている。つまり、窃盗犯と疑われた自分が、もともと仲のよかった友人からもマイナス・イメージをもたれ、孤立していったことを強く気に掛けていた。

他者が自分に対してもつイメージが、マイナス・イメージである場合に、どのようにそのイメージを修正していくかについて、A男はどんな内容の学習をしたであろうか。

人権尊重の教育の内容で言えば、このことは、差別的なイメージや偏見をもたれた側(被差別の側)が、偏見をもつ側(差別する側)に対して、誤ったイメージの不当性をどのように訴え、修正させていくかという点と共通する。

(ウ) 生徒の行動のパターンを生徒自身に事前に周知させる必要性

A男は自殺の直前にはもともと仲のよかったグループの生徒たちからもよそよそしい態度をとられ、親しい友人からも疎外され、孤立無援の状態に置かれた。高等学校に入学してから4年近く交友してきた仲間が離れていったのであるから、A男がふさぎこんでしまい、家族に「学校をやめたい」ともらした心理はよく理解できる。

このことから抽出される教育課題は、A男はいじめ問題における加害側の生徒の行動パターン(ストレスを発散させるためのいじめ行動、徒党を組んで勢力を誇示するためのいじめ行動、周囲に同調したためのいじめ行動等があること)や周囲の生徒の行動パターン(傍観者としての行動、はやし立てる観衆としての行動等)を知っていたかどうか、という点である。もしA男がいじめ問題での周囲の生徒の典型的な行動パターンを知っていたのなら、孤立したことに對する衝撃も少なく済み、ある程度見通しをもって対応できる可能性が出てくる。もともと自分の仲間だった生徒に自分の立場を説明し、誤解を解くためのはたらき掛けをすることができたかも知れない。

したがって、いじめ問題にかかわる生徒の行動パターンを普段から生徒に周知しておく必要がある。

イ 生徒の内面への洞察の必要性

いじめにかかわる指導をするに際して、もう一つのヒントは、この事例における加害者や被害者の心理や背景に迫ろうとすればするほど、判決文の内容から推察をしなければならなくなる点である。このことは現実に目の前にいるいじめに関係した生徒の心の真相に迫ろうとする場合でも状況は同じだと思われる。断片的な事実や言葉の端々から、生徒の心の奥を推察し、仮説をたて、生徒自身もうまく表現できない心理のもやもやを洞察する努力を積み重ねる必要がある。A男の学校の教師がA男の内面について理解しようと試みた形跡はない。いじめの指導の第一歩は生徒の心を洞察することである。客観的、実証的ないじめ把握があるとすれば、その前提には個々の生徒の内面への洞察がなければならない。

そこで、教師は普段行っている児童・生徒理解の努力に加えて、いじめ問題に即して児童・生徒の内面を洞察することに努める必要がある、そのことを目指した研修とそのための教材の作成が必要である。

(2) 福島地裁いわき支部の判決が提起する学校及び教育委員会の課題

福島地裁のいわき支部の判決(この事例も、暴力による身体的苦痛、支配・非支配関係の強

要と固定化、金品の要求等の恐喝行為等のいじめ加害行為がある点、東京都の公立中学校の事例及び愛知県公立中学校の事例と似ている。)に即して、教育委員会及び学校の課題を整理する。このいじめ事件はいわき市の公立中学校で起こったことであるが、そこで提起された問題点は、すべての学校や教育委員会にとっても共通する課題であるように考えられる。

ア 教職員研修の在り方

市の教育委員会から学校に宛て、いじめ問題の指導や対策に関する文書通知が発せられ、それを受けて学校側も校内の職員会議や生徒指導委員会等で通知文書が配布され、校長から各担任に対し、各学級での実態把握と指導を指示されていたが、各担任からはいじめの該当事例はないと報告された。このことから、教職員らの間で全校的にいじめ問題を解決しようとする共通認識がなかったと指摘されており、共通認識をもつための教職員研修の在り方が課題として示された。

イ いじめ問題解決への教師の力量形成

いじめの加害者側の生徒の言い訳をもとにして、事実確認をすることを怠っていたこと、いじめの被害者側の生徒が強要されて行った問題行動について、その動機の説明に矛盾があるにもかかわらず聞き流してしまった教師の存在等が指摘されており、個々の教師のいじめ問題解決への力量が問われている。

ウ 問題行動への組織的な対応

いじめについては、校内で抽象的にはふれられても、具体的に協議されたり、解決に向けて全校的な行動として取り組まれたりしたことはなかった。生活指導上の問題が保護者や生徒からもち込まれる、教師らが問題を発見するなどの場合は、一次的には担任において責任をもって指導し解決することになる。しかし、これで解決できないときは、担任が生徒指導主事に報告し、生徒指導委員会で協議し、学校全体で取り組むこととされていた。そのため、問題行動が教師個人の段階で断片的に把握されるにとどまっており、指導も一時的な口頭注意で終わっており、学校側がいじめの全体像を把握しにくい指導体制であった。このことから、問題行動への組織的な対応の仕方を整備することが求められている。

エ 児童・生徒の内面的ないじめ抑止力の育成

児童・生徒の一人一人がいじめの醜さ、残酷さを内面化し、いじめの被害者の苦悩に共感し、いじめをしない、させない、許さない精神的な成熟度を高めていく(すなわち、人権意識を高めていく)必要がある。そのためには、ジレンマ状況から脱出する指導、自己のマイナス・イメージを回復していく指導、自己だけではなく他者のマイナス・イメージを回復するための援助行動の指導、いじめをめぐる児童・生徒の行動パターンを児童・生徒自身が前もって理解し、いじめにかかわる人間関係を調整する能力を育成する指導等が必要である。

【引用文献】

- (註1) 日本弁護士連合『いじめ問題ハンドブック 学校に子どもの人権を』p. 58～63
- (註2) 『判例時報』1031号 p. 163
- (註3) 『判例時報』1159号 p. 77
- (註4) 『判例時報』1031号 p. 162
- (註5) 『判例時報』1031号 p. 164

【表1 いじめ裁判の判決文の分析】

事例	概要(発症時期)	いじめについての見解	① 安全保持の一般的な注意義務	② 「いじめ」の本質理解	③ 加害者	④ 全容解明の努力	⑤ 「いじめ」防止措置義務	⑥ 保護者への報告・協議	いじめと自説との関係
① 新潟地判 昭和56・10・27 判例時報 1031号 158頁	公立高校生徒が、五人の同級生により暴行や脅迫などを受け、これを苦にして自殺した事例。 (昭56・11・26)	被害者は、集団により繰り返し暴行、金品の強奪をされ、自衛直前には命の危険を覚悟され「絶望」していたと認定。「いじめ」の用語はない。	判決文で触れていない。	判決文で触れていない。	加害者と被害者の双方の過剰を学校側がもっとも深く観察してくれたならば自説は防げたと言及するが、両側が過剰なのは無理がない、と指摘。	学校側は学校当局の手で加害者の非行の実態を解明することは困難との結論に達し、止むなく警察に調査を依頼した。	学校側は被害者に対し、電話で学校が責任をもって、問題の解決にあたることを約束したが、加害者の反省を買わないように、被害者との接触を避けた。	判決文で触れていない。	自説は人の内心に深くかかわるものであって、他人がこれを見出すことはきわめて困難であり、自説を防止できなかったことにつき、担任に過失はない。
② 長野地判 昭和60・2・25 判例タイムス 554号	公立小学校の児童が校舎2階廊下で友人2名にいじめられて自傷した事故につき、担任教師の過失を認定。 (54・12・1)	被告2名に積極的加害意思認められず、けんか型又はタンチ型(いじめ型)ではない。原告の側に参加の意思はなく、結果についての落ち度もないでふざけ型でもなく、いたずら型に属する事故である。	担任教師は生徒間の事故の第一次的な監督義務者である。	担任教師は生徒多数に対して往復びんたを加えており、この暴力容認の態度が本件事故発生背景にある。	本件事故は一般的には予見困難であるといえるが、担任教師には予見可能であった。	判決文で触れていない。	被害者が前に他の生徒から暴行を受けていたことを知っていたのだから、担任教師はその原因を究明し、再発防止の適切な措置をとるべきであった。	判決文で触れていない。	
③ 浦和地判 昭和60・4・22 判例時報 1159号 68頁	小学4年生が、放課後廊下で、敵友から足元に滑り込みをかける「ズコケ」を受けて倒れ、両脚2本を折る。(54・11・1)	被害者はかなり以前から同級男子児童から集中的、強制的暴行を受け又は悪戯をされている事実があり、「いじめ」の事態は深刻であった。	小学校の校長・教諭には学校教育の場において児童の生命身体等の安全につき万全を期すべき義務がある。	判決文で触れていない。	他の児童に対して危害を加え又は危害を加えられるおそれのある児童についてはその行動について厳かな注意を払うべきである。	被害者が日頃男子児童から集中的暴行を受け、母親からも苛問にたたり事態の改善を求められていたから、学校は事態の深刻さを認識すべきであった。	抽象的、一般的な注意、指導に止まらず、「いじめ」を根絶するための抜本的、かつ徹底した対策を講じる義務がある。	～被告教師は家庭連絡帳を用いて加害者の児童の父兄に加害の事実を連絡していたが、「いじめ行為」は一向に止まらなかった。 ～家庭と協力して「いじめ」の原因の除去に努めるべきである。	
④ 神戸地判 昭和60・9・26 判例時報 1182号 123頁	休憩時間中における教室内の中学1年生同士の「いじめ」による傷害事例。 (昭56・1・21)	原告は被告から嘲笑弄されたり利用されたりしたが、暴力を振るったり集団でいじめることなどの深刻な事態には発展していなかった。(本件事件の2、3か月後からは原告に対する悪質な集団暴力事件が起こっている——と指摘。)	中学校の校長・教諭には学校における教育活動及びこれと密接な関係を有する生活関係については、生徒を保護監督すべき義務がある。	判決文で触れていない。	学校側が「いじめ」に気づいていても、本件事故の発生は予見できない。	判決文で触れていない。	判決文で触れていない。	判決文で触れていない。	
⑤ 東京地判 平成2・4・17 判例タイムス 753号 105頁	いじめにより小児神経症を発生させた児童からの国家賠償請求が担任教師に過失を認められないとして棄却。 (昭60・4月～6月)	本件では「いじめ」が原因となって、被害者は夜間、心因性頭痛、多動等の小児神経症を発生させた。しかし「いじめ」は集中的、強制的なものであったがそれが発症の唯一の原因とは言えず、家庭内の環境をめぐり争との過剰も原因と考えられる。	学校という集団教育の場では、児童間の接触や衝突について程度を越えるような過剰なもので集中的かつ強制的なものである。柔軟に対応すべきものである。	判決文で触れていない。	担任教師は休憩時間中や学級懇話会の機会等をとらえて学級内の状況の把握に努めていた。	担任教師に課からも訴えや申告がなかったから、同教師がいじめの存在に気づかず、そのためにこれを防ぐ措置を採らなかったのは過失ではない。	本件のいじめの程度は担任の教諭としてこれを認識したとするならば、そのまま放置しても何ら問題ないといえるようなものではなかった。	担任教師はいじめを認識した後は原告の母親とも再三にわたり電話や家庭訪問等で連絡をとり治療状況及び学校での対処方法等につき相談した。	
⑥ 福島・いわき支判 平成2・12・26 判例時報 1372号 27頁	中学3年生の男子生徒が同級生の児童による「いじめ」を苦にして自殺した事例。 (昭60・9・25)	被害者と加害者の関係は、仲良しグループではなく、立場の互換性がなく、1年生時に形成された支配・被支配の関係が強化され、完全に固定化され、暴力や金銭強要を受け続けていたもので、極めて悪質な「いじめ」であった。	校長以下教員らに生徒を指導監督すべき義務及び生徒の安全を保持すべき義務がある。この安全保持義務は、保護者の保護監督義務と同等のものである。	いじめは本来陰謀で隠蔽的なものであるため容易に表面化せず、また表面化したときは背後に深刻な事実が潜んでいるのが常であるから、この点を十分に配慮してかかるべきである。	生徒が集合体として存在する学校においては、集団心理が働くなどして逆方向にも無責任で危険な行動に走ることもある。学校側は警戒心をもって生徒の動向に心を配らなければならない。	迅速に、しかし慎重に、当事者はもとより、周囲の生徒など広範な範囲を対象に事情聴取するなど、周到な調査をして事態の全容を正確に把握することが肝要である。	いじめの存在が確認される時、また、生徒やその家族からの具体的な事案の申告に基づき真相を新訴があったときは、いじめの特質に思いを致して、適切に対処しなければならない。	～家族は被害者がいじめられていることについて学校側から連絡を受けていた。 ～学校側の過失と、家族側の問題点(十分に保護監督の義務をつかさどったこと)は、共同の不法行為の関係をなす。	悪質な重大ないじめは、それ自体で被害生徒の心身に重大な被害をもたらすものだから、自説を予見すべき余地がなかったとしても、いじめを認識していた学校側に過失があり、その過失と自説との間に因果関係が認められる。
⑦ 東京・八王子支判 平成3・9・26 判例時報 1400号 39頁	いじめにより町立中学校3年生が校庭転倒に至ったことについて町の安全配慮義務違反及び国家賠償法による責任が否定された事例。 (昭59・10月～61・3月)	「いじめ」とは、学校及びその周辺において、生徒の間で、一定の者から特定の者に対し、集中的、強制的に繰り返される心理的、物理的、精神的な苦痛を与える行為を総称するものであり、具体的に、心理的なものとして、「仲間はずれ」「無視」「悪口」等が、物理的なものとして、「物を壊す」等が、暴力的なものとして、「殴る」「蹴る」等が考えられる。	校長や教諭、教育委員などの学校教育の場に当たる者は、その職務範囲内において、生徒に安全に相当な教育を受けさせるべき安全配慮義務がある。	いじめの原因は、学校のみならず、家庭や社会のものに存在する要因、被害者の素行等が複雑に絡み合っているから、いじめの問題については学校当局のみで対処できない。	学校側が原告に対するその後のいじめを認識し得なかった点については全く問題がなかったわけではなく、学校側としては加害者のグループの動向を観察しており、業務違反はない。	判決文で触れていない。	いじめ対策としての各種の措置(いじめ退治ビデオの製作、いじめストップ劇の上演、弁論大会、カウンセリング等)をとるかどうかは教育現場での専門的な裁量に委ねられている。	判決文で触れていない。	
⑧ 東京高判 平成6・5・20 判例時報 1495号 42頁	区立中学校の2年生が自殺した事件につき、同級生らによるいじめが自殺の主たる原因であると認定された事例。 (昭61・2・1)	被害者は他の生徒らに一方的に使用されるだけの被支配的地位が固定しており、他のメンバーの役割との間に互換性はなかった。加害者の側が面白半分といったさうらという意識でも、被害者の側は自らその行為を選択した訳ではなく、面白くは受け取れず、困惑と怒等と恐怖感を感じる「いじめ」となった。	公立中学校の教員には学校における教育活動及びこれに密接に関連する生活関係における生徒の安全の確保に配慮すべき義務がある。	当時、いじめ問題は緊急課題とされており、いじめ問題の理解といじめに対する指導のあり方等に関する資料が多数配付され、教師らは研修会にも参加していたが適切な問題意識がなかった。	教師らは適切な問題意識をもって対処することを怠ったため、最後まで本件いじめの実態を正しく把握することができなかった。	教師らは早い時期から本件いじめの実態を認識し得る手段を豊富に得ていたのだから、適切な問題意識を持って事態に対処していれば、早期に本件いじめの実態を認識し得た。	教師らはいじめの事案を知ってもその実情を究明しようせず、加害者の生徒らに対しても過剰な警戒心を持って事態に適切な措置を講ずる義務がなかった。	教師らはいじめの事案を知ってもその実情を究明しようせず、加害者の生徒らに対しても過剰な警戒心を持って事態に適切な措置を講ずる義務がなかった。	本件いじめが被害者の自殺の主たる原因であったことは疑いを入れないといふべきである。

第3節 いじめ問題の解決に向けた教育行政の役割と課題

いじめ問題の解決を目指すためには、教育委員会と学校等が相互に連携・協力していくことが必要である。そのために、教育委員会はいじめ問題の解決に必要な諸条件を整備・充実していかななくてはならないと考え、次の三つの事項について追究することにした。

- ① いじめ問題の解決に向けての教育委員会及び学校の取組みの現状とその特色について把握する。
- ② いじめ問題の解決に向けて、教育委員会と学校、家庭、地域社会がどのように連携・協力しているかを明らかにする。
- ③ いじめ問題の解決に向けた教育行政の課題と対応を検討する。

1 教育委員会及び学校の取組み状況

(1) 東京都教育委員会の取組み状況

東京都教育委員会は、10年前の東京都公立中学校のいじめ事件の判決を受け、平成6年5月31日に「児童・生徒のいじめの問題等に関する指導の徹底について」の通知を出した。その後、愛知県公立中学校のいじめ事件に即応した文部省通知（平成6年12月16日）に基づき、平成6年12月21日に「いじめ問題について当面緊急に対応すべき点について」の通知を出した。同時に、区市町村教育委員会、公立学校でのいじめ総点検の取組み状況の調査を依頼した。平成7年1月10日には、知事を本部長とする「東京都いじめ問題緊急対策本部」が設置され、次の「いじめ問題の緊急対応の考え方」を示した。

ア 「学校、教育委員会の取組み」について

- (7) すべての学校は、自らの学校にもいじめがあるのではないかとの問題意識をもって、直ちに学校を挙げて総点検を行う。
- (イ) 社会で許されない行為は子供でも許されないとの観点から、いじめを絶対に許さない指導を徹底する。
- (ウ) 児童・生徒がいつでも相談できる雰囲気醸成する。
- (エ) 教育委員会は、区市町村教育委員会と連携し、これまでの取組みについて見直し、指導を改善・充実する。
- (オ) 教育委員会は、指定校の変更措置の有効な活用を含め、柔軟な対応を図る。

イ 「相談機能の整備・充実」について

- (7) 教育委員会と関係局等は、国や区市町村、関係機関との緊密な連携・協力の下に、相談機能を緊急に整備するとともに、その所在地等について、周知や広報の徹底を図る。
- (イ) 中長期的に、相談機能の整備・充実に努める。

ウ 「普及・啓発の充実」について

- (7) 子供たちが相互の人格と人権を尊重し、また、子供の人権が社会的にも尊重され、いじめがなくなるよう、家庭における教育、しつけの重要性を踏まえて、シンポジウムの開催や啓発冊子の配布など、普及・啓発の取組みを充実する。

(イ) 学校の教職員をはじめ、都及び区市町村の関係職員、関係団体・民間の指導者等に対して、研修会・講演会等の充実を図る。

上記の「いじめ問題の緊急対応の考え方」に基づいて、東京都教育委員会は、既存の事業を見直し、新規事業も加え、改善・充実を図りながら、【表1】に示した「平成7年度 東京都教育委員会のいじめ問題緊急対策事業」を実施している。

相談事業では、既存の事業においても対応できるようにし、新たにいじめ相談窓口を設けるなど、緊急に相談機能の整備を図っている。

さらに、「いじめの相談窓口の広報リーフレット」などによって、所在地等についての周知の徹底を図っている。都立教育研究所内に設置した「いじめ相談室」では、平日(9:00~20:00)と休日(9:00~17:00)に開設することにより、いつでも相談できる体制を整えている。同時に、必要に応じ東京都教育委員会から区市町村教育委員会を通して、当該の学校の対応が改善されるようはたらき掛けるシステムとなっている。

【表1 平成7年度 東京都教育委員会のいじめ問題緊急対策事業(教育庁関連)】

事業区分	事業名 (※印は新規事業、*印は拡充事業、○印は既存事業)
相談事業	※いじめ相談室(いじめ110番)の設置平成7年1月30日から ○都立教育研究所・都立多摩教育研究所における教育相談
普及・啓発・指導	シンポジウム等の開催 ※子どもシヤカム(平成7年5月) ○健全育成推進協議会(平成7年7月) *「いじめ問題」特別研究中間発表・シヤカム(平成7年8月) ○「心とからだの離れり」シヤカム(平成7年11月) 啓発冊子・指導資料の作成・配布 ※いじめの相談窓口の広報リーフレット(平成7年2月) ※いじめ防止の指導の手引き(平成7年3月) ※子ども向けのリーフレット(平成7年7月) ※児童の権利に関する条約の子ども向けのリーフレット(平成8年毎月) ※「いじめ問題」研究報告(平成8年毎月) *家庭教育啓発資料「いま親として」(平成7年毎月) ○健全育成推進資料(料平成7年10月、平成8年3月) 研修会・講演会等の実施 ○教職員に対する研修 ○社会教育関係者に対する研修 ○家庭教育振興事業 ○PTA幹部研修
関係団体との協力	*いじめ対策 関係機関協力会議 ○いじめ問題にかかわる指導主事連絡協議会 ○各PTA協議会に対する要請
その他	○いじめの実態調査・いじめ問題への取組みの調査 ○いじめ点検月間の実施(平成7年6月、12月) ○いじめ対策推進委員会の運営(平成7年1月~平成8年3月) ○健全育成研究推進校の設置(平成7年度)

(平成7年度 東京都教育委員会のいじめ問題緊急対策事業より作成)

相談を開始した平成7年1月30日から平成8年1月29日まで、1年間の相談件数は1,111件であり、その内、いじめに関するものは764件(69%)であった。さらに、都立教育研究所・都立多摩教育研究所においては、相談内容によって、電話による助言、より適切と思われる他機関への紹介、来所相談に分けて対応している。特に、来所相談はいじめられている子へのカウンセリングなど、継続的な心理療法を中心に行っている。いじめに関する来所相談は62件(平成6年度)あり、前年度よりも2.4倍増加している。

普及・啓発・指導の事業では、人権尊重の精神の育成、家庭教育の振興等を図るとともに、既存の事業を含め、様々な機会を通じて、いじめ問題に関する普及・啓発活動を行っている。上記【表1】中のシンポジウム等は、児童・生徒、保護者、教職員、都民等を対象としており、合計すると約5,320名の参加者数になった。【表1】中の教職員に対する研修として、現職研修I部、スクールカウンセラー研修会等を実施しており、3,400名以上の教師が参加し、いじめに関する教師の指導力の向上を図ってきたが、学校からはスクールカウンセラー研修会に参加できる機会を多くするよう強く求められている。

関係団体との協力事業では、いじめ問題に関する連絡・協力のための組織を設けるなどして、

連携を図っている。前ページ【表1】中の「いじめ対策関係機関協力会議」（国及び都の関係機関，区市町村教育委員会，学校，PTA等の関係者，関係局及び教育庁）は，協議を重ね，平成8年1月30日に「『いじめ問題』の解決に向けた学校・家庭・地域社会，関係機関の連携・協力のために」の提言を公表した。地域における学校・家庭・地域社会，関係機関の連携・協力の在り方とその具体化のための方策などを中心に提言し，いじめ問題の解決に向けた具体的な取組みの促進に努めている。

このように，東京都教育委員会は，緊急に各事業の整備・充実，一体化を図り，様々な機会を通じて，いじめ問題に関する取組みを継続的に行うとともに，いじめはどの学校にも現にある，また，どの子供にも起こりうる問題であるとの認識にたつて，中・長期的な対策等の課題を検討しているところである。

（2）区市教育委員会の取組み状況

いじめ問題の解決に向けて，区市教育委員会においても，様々な取組みを実施している。東京都教育委員会の調査結果（「いじめ問題に対する区市教育委員会の取組み状況」対象：23区及び27市教育委員会 平成7年5月に調査）によると，下記の【表2】のとおりである。

ここでは，いくつかの区市教育委員会の取組みについて，事例を基に述べる。

相談事業について，G市教育委員会は，平成6年12月19日に「いじめ110番」を開設した。以来，平成7年11月現在で累計355件もの電話相談を受けた。この相談の中で，いじめによる自殺を考えている生徒が分かり，G市教育委員会は学校と連携をとり，自殺を未然に防ぐことができた。

【表2 いじめ問題に対する区市教育委員会の取組み状況（概要）】

事業区分	これまでの取組み状況（概要）
相談事業	○教育相談室等における教育相談の窓口を設置（23区，27市） ○いじめ110番の設置等電話 線の拡充 ○いじめ110番対応マニュアル作成等
普及・啓発・指導	シンポジウム等の開催 ○講演会・シンポジウムの開催（6区，4市）等 ----- 啓発冊子・指導資料の作成配布 ○広報誌へ相談 窓の掲載（23区，27市） ○児童向けテレホンカード型のカード配布（2区，1市） ○資料集やパンフレット等を配布（18区18市） ○ポスター，標語，作文，提言等の募集（3区） ○相談事業の報告書（1区） ○家庭向けパンフレット配布（1市）等 ----- 研 修・講演会等の実施 ○ 権重教育研修会，生活指導研 修 教育相談研修会等の実施（23区，27市） ○いじめに関する特 別議会の開催4区，2市） ○いじめに 関る研修会を開催（3区）等 ----- 校長会等への伝達 ○通知文による指導（23区，27市） ○校長会，教頭会，教務主任会 生 指導主任会，教育相談主任会等の開催（23区，27市）等
関係団体との協力	○いじめ対策委員会等の設置（13区，13市） ○既存の委員会を活用（4区，6市） ○青少年問題 協議会での協議（12区10市） ○関係諸機関での協議（10区，5市） ○地域懇談会，家庭教育学級，民生委員 の観（7区，4市）等
その他	○実態把握，実態調査（12区，5市） ○CATVでの放送（1区） ○SOSミニレターの配布（1市）等

（東京都教育委員会の調査結果 平成7年5月より作成）

このように，電話相談をきっかけに，いじめにより死に至ることを防ぐことができた例もあり，相談窓口の設置及び関係諸機関との連携・協力の充実は重要である。

普及・啓発・指導事業において，F区教育委員会では，標語，作文等の募集の取組みをしている。この取組みは，児童・生徒がいじめを真剣に見つめ互いに思いやりのある行動がとれる仲間づくりを目指し，いじめ問題に関する意識の高揚を図ることを目的としたものである。

同区のA中学校では，校内の生活が荒れているため，生活指導の一環として，生徒会中心の「いじめ防止」の取組みを始めた。その内容は，①生徒の目から見たいじめの調査の実施 ②「生徒会だより」に調査結果を載せる ③「いじめ防止」の標語の募集 ④標語の優秀作品を

「生徒会だより」に載せるなどである。この学校の取組みに応じて、F区教育委員会では、標語募集を行った。A中学校は、学校ぐるみの取組みから多数の標語を出品した。これをきっかけに、生徒は自らの考えの本音を語るようになり、教師はいじめに対する生徒の受け止め方を知ることができた。

教育委員会は、各学校の取組み状況を把握するとともに、その取組みを支援する事業を実施していくことが重要である。

関係団体との協力事業では、新たに対策委員会等を設置したり、既存の青少年問題協議会、地域懇談会、家庭教育学級等の組織を生かしたりして、緊急に連携を図るよう努めている区市教育委員会がある。しかし、本研究の調査委員（次ページ「(1) 教育委員会と学校との連携・協力に関する課題」参照）からの聞き取りによると、「地域での子供たちの情報が学校に入らない。」「保護者は自分の子供がいじめの被害者にならないと連絡しない。」等の声があり、必ずしも、家庭や地域社会での子供の様子が学校に情報として提供されていない現実がある。

(3) 学校の取組み状況

いじめ問題への各学校の取組みの概要は、東京都教育委員会の調査（「いじめ問題への取組等の調査」結果について 平成7年11月1日）から知ることができる。この調査は、平成7年

6月に都内公立小学校（1,406校）、中学校（666校）、都立高等学校（全日・定時制 321校）、都内公立盲・ろう・養護学校（61校）で実施した「いじめ点検月間」終了時に行ったものである。調査結果から該当項目を取り上げたのが、右記の【表3】である。

いじめの発生件数が増加している現状や【表3】中の「今後、新たに予定している取組みの内容」にあるように、いじめ問題に関して学校全体で取り組むための研修会を行い、一人一人の教師の対応だけにとどまることのないよう、学校の指導体制を確立し、家庭・地域社会との協力を進め、子供と共に考え実践していくことが急務である。

【表3 いじめ問題への各学校の取組み（概要）】

調査項目	調査結果の概要 (複数回答 ※①②③は順位を表す。以下、同じ)
①いじめ点検月間において重点を置いた取組みで多いもの	(ア) 小学校、中学校、高等学校 ①「教師による早期発見」②「児童・生徒からの訴え・相談や報告の受け止めの徹底」③「学級、学年、クラブ活動等での児童・生徒の人間関係の把握」 (イ) 盲・ろう・養護学校 ①「学級、学年、クラブ活動等での児童・生徒の人間関係の把握」 ②「教師による早期発見」③「保護者からの訴え・相談や地域の人からの連絡の受け止めの徹底」
②「今後、新たに予定している取組みの内容」で多いもの	(ア) 小学校 ①「校内で研修会等を実施してのいじめ問題についての共通理解の徹底」②「家庭や地域との連携・協力の場の設定」③「いじめを発見した時の対応の仕方の確認」 (イ) 中学校 ①「校内で研修会等を実施してのいじめ問題についての共通理解の徹底」②「家庭や地域との連携・協力の場の設定」③「道徳の時間や学級活動等におけるいじめ問題の指導・啓発」 (ウ) 高等学校 ①「校内で研修会等を実施してのいじめ問題についての共通理解の徹底」②「朝会等でのいじめ問題に関する講話」③「保護者からの訴え・相談や地域の人からの連絡の受け止めの徹底」「児童・生徒や保護者からの相談に応じる体制の強化」 (エ) 盲・ろう・養護学校 「児童・生徒や保護者からの相談に応じる体制の強化」「教師による早期発見」「児童・生徒からの訴え・相談や報告の受け止めの徹底」「保護者からの訴え・相談や地域の人からの連絡の受け止めの徹底」「いじめを発見した時の対応の仕方の確認」
③これまでに解消したいじめの事例で効果があった方法	(ア) 小学校 ①「いじめた児童・生徒への指導」②「学級全体への指導」③「保護者との連携」④「いじめられた児童・生徒への指導」 (イ) 中学校 ①「いじめた児童・生徒への指導」②「いじめられた児童・生徒への指導」③「保護者との連携」④「学級全体への指導」 (ウ) 高等学校 ①「いじめた児童・生徒への指導」②「保護者との連携」③「いじめられた児童・生徒への指導」④「学級全体への指導」 (エ) 盲・ろう・養護学校 ①「いじめた児童・生徒への指導」②「いじめられた児童・生徒への指導」③「学級全体への指導」④「保護者との連携」

(東京都教育委員会の調査結果 平成7年11月1日より作成)

2 連携・協力体制の活性化と教育行政の果たす役割

今まで述べてきたように、いじめ問題の解決に向けて、教育委員会は相談、普及・啓発・指導、関係団体との協力等、諸事業の一体化を図り、継続的に取り組んでいる。学校においても、「教師はいじめの早期発見」「児童・生徒からの訴え・相談や報告をしっかりと受け止める」ことに努めるなど、重点的に取り組んでいる。しかし、前述の「いじめ点検月間」において、学校が把握したいじめの件数は全体で1,669件であり、そのうち、平成7年6月末現在、学校が把握したいじめで解消されていないものは、全体で660件であった。教育委員会や学校の取組みにもかかわらず、いじめは解消されていない。

前述した学校の取組みの調査と教育委員会の取組みを重ね合わせてみると、学校で、今後、新たに予定している取組みで多いのは、いじめ問題についての共通理解の徹底、家庭や地域との連携・協力の場の設定等（前ページ【表3】）である。このことについて、教育委員会は、既に、通知文、指導資料等において周知徹底しているところであるが、その趣旨徹底の仕方や学校の受け止め方等、教育委員会と学校との連携・協力を課題があると考えられる。

そこで、ここでは、教育委員会がどう学校の取組みを支援し、学校との連携・協力を図っているのかに着目して課題を整理し、いじめ問題の解決に向けた教育行政の果たす役割を検討することにした。

(1) 教育委員会と学校との連携・協力に関する課題

教育委員会と学校との連携・協力に関する課題を、次の4点について調査した。

調査の事項は、文部省の「いじめ問題への取組についての調査」（平成6年12月16日付）の内容に準じて、①実態調査等の実施 ②通知文による周知、指導資料等の作成・配布 ③研修会等の実施 ④関係諸機関との連携 の四つである。この四つの事項を基に、教育委員会の取組みに対する学校の教職員の受け止め方という連携上の課題も視野に入れながら追究した。調査の方法は次の2点である。

第一は、昭和61年に起こった東京都公立中学校と平成6年の愛知県公立中学校のいじめ事件に関する文献（朝日新聞社会部・著「葬式ごっこ」、毎日新聞社会部編「総力取材「いじめ」事件」）を中心に、二つの事件にふれた他の資料も併せて、教育委員会と学校との連携・協力に関する課題への指摘を整理することである。

第二は、調査委員への聞き取り調査である。①聞き取りの視点や項目等を設定するために、都立教育研究所の指導主事、教員研究生等への聞き取り ②区市教育委員会と学校との連携・協力という視点から、同一区市の校長、教頭、教諭、指導主事への聞き取り ③東京都教育委員会の施策実施上の課題について、東京都教育委員会指導主事への聞き取り ④私立学校はいじめ問題への対応について、私立学校関係者への聞き取りを行った。その合計は計31名である。

その結果、教育委員会と学校とが連携・協力していく際の問題点は、次のように整理することができる。

ア 実態調査等の実施について

実態調査については、その的確性に関して「中野富士見中事件では『葬式ごっこ』をはじめ、学校からの報告のない実態が、次々に報道された。」(注1)「いじめ調査でも学校（教師）に聞くと認識が低く、子供に聞くと高い。」(注2)と「実態と官庁統計には、多かれ少なかれギャップ

があることは否定できないが、『いじめ』統計のギャップは余りに大きすぎる。』(註3)等の指摘がある。

学校は、実態調査によって「いじめが発見できた。」「いじめに対する教師の意識が高まった。」と受け止めている一方で、「調査のねらいがあいまいである。」「調査結果を指導に役立てるようにしたい。」という声もある。さらに、いじめのとらえ方にかかわって「教師間のいじめに関する意識のずれが大きい。」「教師の中には、失敗や問題を知られたくないという意識がはたらく。」という声もあった。

イ 通知文による周知、指導資料等の作成・配布について

通知文には、いじめ問題の解決に向けた学校の指導の基本方針や対応策、教育委員会による学校への支援等の内容が述べられている。ところが、聞き取り調査では、通知文についての各学校の受け止め方は様々である。「いじめ問題に対して意識的に取り組めた。」「効果があった。特に、休み中の過ごし方等の指導に生かせる。」という一方で、「この程度の内容については分かっている。」「学校は忙しいので、言われたとおりににはできない。」という受け止め方もある。

通知文の内容に即して具体的な取組みの方法等が盛り込まれているのが、教育委員会作成の指導資料等である。指導資料等については、「三月の文部省の『いじめ対策緊急会議』がまとめた報告書は、これまでと同じように学校万能論に惑わされた実効性のないものだった。」(註4)「行政の文書や資料を読みましたが、たしかにいじめについての基本的なことは指摘されていますが、あれで、先生方がいじめの深刻さに気付くというわけにはいかないと思います。」(註5)という指摘もある。

指導資料等の作成・配布に当たり、多くの区市町村教育委員会は各学校が活用しやすいよう工夫に努めているが、学校の受け止め方は否定的なものが多い。「具体的な取組みが見えない。」「一般的な内容である。」「いじめは多種多様なので役に立たない。」等である。

ウ 研修会等の実施について

研修会については、「区教委の研修が多すぎて生徒の自習が多い、ともいわれた。」(註6)「なるべく教師の近い場所で、できることなら研修の『出前』をするほどの覚悟が必要だろう。」(註7)等、研修会の量や場所についての指摘がある。

研修会についての学校の受け止め方は、「多くの教師に研修の機会を与えてほしい。」「各学校の実態に即した具体的な事例を取り上げてほしい。」という要望がある一方、「いじめ問題への必要性は感じていても、忙しくてなかなか参加できない。」という声もある。

エ 関係諸機関との連携について

学校と家庭（保護者や保護者同士）の連携については、「親同士が信頼していなかった。いじめの構造』が親たちまで、支配していたのだ。」(註8)「保護者会に、十人も出席すれば、いい方。」(註9)等、問題点の指摘がある。

一方、いじめ問題対策協議会等の取組みについて、区市町村教育委員会は、「様々な立場の方からの意見が集約され役に立つ。」「具体的な提言が出されるので、方向性が明確である。」と評価している声が多い。一方、学校は、「学校からの声が協議会において吸い上げられていない。」「協議会の提言等は自分や自校のこととして問題をとらえられない。」という声もあ

る。これは、教育委員会と学校、地域社会（青少年委員、児童委員等）、関係諸機関（地区委員会、警察等）の連携・協力の実効性についての指摘である。

学校の相談活動については、「関係諸機関と連携を図り、専門の相談員を配置してほしい。」
「児童・生徒が気楽に相談できる相談体制をつくりたい。」という声がある。区市町村教育委員会が関係諸機関（児童相談所、教育相談室等）と連携して、学校の相談体制へ支援してほしいという要望である。

これまで述べてきた指摘や問題点は、下記の【表4】に示すように、いじめ問題の取組みに対する①質の問題 ②量の問題 ③効果の問題 ④自らの課題 の4点に集約できる。したがって、教育委員会の取組みをこの4点に基づいて見直しを図り、問題点と課題を明らかにしていくことが必要である。

【表4 教育委員会と学校との連携・協力に関する問題点等と課題】

		質	量	効果	自らの課題
実態調査の実施	問題点等	・いじめ調査でも教師に聞く認識が低く、子供に聞くが高い ・調査結果を指導に役立てるようにしたい	・様々な調査があり、量が多すぎる	・いじめが発見できた ・いじめに対する教師の意識が高まった	・教師の中には、失敗や問題を知られたくないという意識がはたらく
	課題	▷教育委員会や学校は、実態調査等の趣旨・内容等、調査対象者の十分な理解を得て実施する ▷教育委員会は、日常的に学校訪問などして、学校と連携を図り、よりの確に実態を把握する		▷教育委員会は、実態調査等の結果を集計分析し、学校における指導に役立てる	
指導資料等による周知・配布	問題点等	・この程度のことは分かっている ・具体的な取組みが見えない ・いじめは多種多様なので役に立たない	・分量が多すぎるので読まない	・意識的に取り組めた ・活用しやすいように工夫がされている	・学校は忙しいので言われたとおりにはできない
	課題	▷教育委員会は、具体的で実証的な指導資料等の作成に当たり、分量にも配慮して工夫する		▷教育委員会や学校は通知の趣旨徹底、内容理解を図るための伝達の方法と方法を工夫する	
研修会等の実施	問題点等	・各学校の実態に即した具体的な事例を取り上げる	・研修会が多すぎて生徒の自習が多い	・なるべく教師に近い場所での研修会を設置する	・いじめ問題への必要性を感じても、忙しくてなかなか参加できない
	課題	▷教育委員会は、研修会の実施に際して、各学校のニーズに即した具体的な事例を取り上げる ▷講義形式でない形態を工夫する		▷教育委員会や学校は、一人一人が研修会に参加できる体制を支援する	
関係諸機関との連携の整備	問題点等	・具体的な提言が出されるので、方向性が明確である ・第三者に相談しながら解決するという場と機会を整備する		・様々な立場の方からの意見が集約され役に立つ ・学校からの声が協議会において吸い上げられていない ・専門の相談員を各学校に配置してほしい	・協議会の提言等は自分や自校のこととして問題をとらえられない ・一人一人の児童・生徒が気軽に相談できるようにする
	課題	▷教育委員会や学校は、家庭、地域社会、関係諸機関の連携を具体的に促進するために、日常的・実質的なネットワークをつくり、関係者による地域の連絡会議を設置する ▷教育委員会は、学校と教育相談の関係者とが協議する場を設置し、対策検討会議を設置する			

(2) 連携・協力体制の活性化に向けた教育行政の役割

ここでは、教育委員会と学校の取組みにおける連携上の問題点についての指摘を取り上げ、連携・協力体制の活性化に向けた教育行政の役割を明らかにする。

「教育委員会が現場を支援しようとする、管理だという。学校の対応について改善するように助言すると干渉だという。校長にはそういう意識はないとしても職員室には誤解が感じられる。」(注1)「もう一つあげておきたい学校の特徴がある。それは、よくないこと、好ましくないことを教師が自分の枠のなかにとめ置く、隠しておくという習慣が存在している、ということである。」(注1)「適切な対応や克服の道を見いだそうとはせず、教委・学校の体面や校長・学年主任等の保身を優先し、常に問題の顕在化を恐れ、隠そうとしてきた教委・学校の構造的な体質である。」(注2)という指摘がある。

聞き取り調査では、「学校は連絡を密にし、行政とのギャップをなくす努力をする必要がある。」という声がある一方、「校長には自校の失敗を外に知られたくないという意識がはたらく。」「問題が起こると、行政は学校の責任だという。」「学校は『なべぶた』式で、行政は『縦割り』式。システムが違っている。」「教育問題はすべて指導室という意識があり、教育委員会各課の連絡調整が円滑化していない。」との声がある。

これらは、教育委員会及び学校の画一性、硬直性、閉鎖性を指摘したものと推測できる。このような指摘に対して教育委員会は、いじめ問題の解決に向けての取組みを前述した4点(①質の問題 ②量の問題 ③効果の問題 ④自らの課題)から検討を行い、改善・充実を図っていくことが必要であると考えられる。下記の【表5】は、その検討の視点を示したものである。

【表5 いじめ問題の解決に向けた教育委員会の取組みを検討する視点】
(※表中①は質の問題、②は量の問題、③は効果の問題、④は自らの課題からみた視点である)
学校の取組みへの支援(教育委員会⇄学校)

実態調査等の実施	①②調査の趣意、目的、内容等を十分に理解しているか	③④調査の業計結果等を分析し、自らの指導に役立てようとしているか		
通知文の周知	①実態に即した内容の理解に努めているか	②精選に努めているか	③周知徹底の仕方や場を工夫しているか	④自らの課題としてとらえようとしているか
指導資料等の作成・配布	①内容がより具体的、実証的になっているか	②内容の情報量は適切か	③伝達及び活用の仕方等を工夫しているか	④自らの指導に役立てようとしているか
校内研修会等の実施	①研修会の持ち方、形態等を工夫しているか	②③研修会設定の体制づくり、講師派遣等の支援をしているか	④自らの教育実践に生きているか	
教員研修の充実(教育委員会⇄学校)				
研修会等の実施	①ニーズに即した事例を取り上げているか	②③研修会に参加できる体制を支援しているか	④自らの教育実践に生きているか	
相談体制の整備・充実(教育委員会⇄学校⇄家庭・相談機関)				
学校の相談体制への支援	①巡回相談員等の配置に配慮しているか	②③子供に相談しやすい場や機会を確保しているか	④子供から問われるような環境づくりをしているか	
相談体制の整備・充実	①相談の機能的な体制を整えているか	②③身近なところや学校と連携を密にしているか	④教員や保護者等の負担を軽減しているか	
学校、家庭、地域社会、関係諸機関との連携(教育委員会⇄学校⇄家庭・地域社会・関係諸機関)				
学校、家庭、地域社会、関係諸機関との連携	①日常的な交流の機会を創出しているか	②③関係機関との連携を密にしているか	④各機関の役割を明確にしているか	
子供・保護者の環境づくり	①自然な形でいじめ問題の解決に取り組んでいるか	②③関係機関との連携を密にしているか	④各機関の役割を明確にしているか	

同時に、この視点を踏まえて、教育委員会は、各学校への取組みを支援し、相談体制の整備・充実を図るとともに、学校、家庭、地域社会等との連携・協力を促進していくことが、連携・協力体制の活性化に向けた教育行政の役割といえる。

最後に、調査をしていて度々聞かれる「教師の多忙さ」について考えたい。今年の毎日新聞（朝刊 平成7年12月6日付）の連載記事「清輝君事件から1年」にも、校長は「教師たちが子供の心をつかもうとするようになった」ことを一年間の成果として挙げた。しかし、矢継ぎ早に打ち出される「対策」が、教師自身を締めつけている面もある、という指摘がある。

聞き取り調査をした際、この点について、西尾市立東部中学校長は、教師がゆとりをもって生徒に接することができるようにする、一人一人の生徒を多くの目でみて、多面的にとらえるようにすることが課題であると述べ、また、西尾市教育委員会は、「（西尾市いじめ対策）学校・教師としての取組みについて」の中でも、「学級の定員減・教師の多忙さの軽減」を挙げ、教師の増員についての課題を指摘している。

そこで、教職員が児童・生徒と日常的に触れ合う場を多くするために、教育委員会は、次の3点について学校を支援していくことが考えられる。

第一に人的な措置を講ずるための諸条件を整備していくことであり、次の3点が考えられる。①教職員配置の見直しを図り、仮称「生活指導担当の教職員」を加配する。「生徒指導上困難を伴う学校への教職員の配置の充実」（「今後の教職員配置の在り方について」教職員定数の在り方に関する調査研究協力者会議）に即して、公立義務教育諸学校教職員配置改善計画の見直しを図っていく。②健全育成指導を担当する再雇用職員を拡充する。東京都公立学校再雇用職員設置要綱に基づき、従来より一層、健全育成指導担当の再雇用職員を拡充していく。③教育相談担当者の配置である。この実現のためには、法的な基準の見直しを図るとともに、予算の措置等が課題になる。

第二に教育委員会による文書配布や調査依頼等を精選していくことである。学校への文書量調査（対象校：小学校2校、中学校2校、都立学校1校の計5校 平成8年2月実施）結果によると、学校への文書が多い学校で、年間約9,500部になり、少ない学校でも年間約2,200部であった。また、調査依頼への回答に要する時間は、年間教職員1人当たり約20時間となった（※実際には、調査回答事務の多くは教頭が行っている）。教育委員会は、各課との連絡・調整を図り、定例の開催通知は月ごとの一覧表にしたり、各種調査を一括したりするなど、文書や調査量の軽減に努めることが課題である。

第三に学校に対して、会議や行事の見直し等校務運営の効率化についての助言を行い、教師が児童・生徒と触れ合う時間や機会を確保していくため、学校の体制づくりへの支援をしていくことである。

このように、学校の体制や諸条件の整備をし、一人一人の教師がいじめ問題の解決に当たることができるようにすることも、教育行政の役割であると考えられる。

3 いじめ問題の解決に向けた教育行政の課題と対応

本節の1及び2では、教育委員会と学校のいじめ問題の解決に向けた取組みが効果的に機能するためには、教育行政として(1)学校の取組みへの支援、(2)いじめ問題にかかわる教員研修の充実、(3)相談体制の整備・充実、(4)家庭・地域社会等との連携・協力の推進、に取り組むことの重要性と質、量、効果、自らの課題という四つの検討の視点が明らかにされた。

以上の内容を踏まえ、本項では、いじめ問題の解決に向けた教育行政の課題とその対応について、具体的に明らかにする。

(1) 学校の取組みへの支援

ア 学校の取組みへの恒常的な支援

教育委員会は、いじめ問題解決に向けた施策を充実させ、各学校の実態に応じたきめ細かな支援を恒常的に行わなければならない。そのためには、学校から教育委員会へ、そして、教育委員会から学校へという、教育委員会と学校との間の好ましい関係づくりが欠かせない。

(7) 実態調査の実施

いじめ問題を解決するための基本方針を策定するためには、まず、各学校におけるいじめの的確な実態把握がなければならない。実態調査は、いじめに対する基本的な認識やいじめ問題への対応の在り方、対策の改善・充実に資する等の目的で実施されている。また、この実態調査は学校における新しいいじめの発見や教職員のいじめに対する意識を高める効果をもたらしている。的確な実態調査を実施するために、教育委員会や学校は、実態調査の内容・方法を工夫する必要がある。

B区教育委員会は、児童・生徒の本音を知るというねらいから、児童・生徒が家庭で自由に記入し、郵送により回収する方式で実態調査を実施した。この方法に対しては、学校から「学校を信用していないのか」という声があった。そこで、区教育委員会は校長会等でその趣旨を説明し学校の理解を得た上で実施した。この調査により、教育委員会には、児童・生徒のいじめに関する考え方や学級担任への要望等、率直な意見が届けられた。保護者からの反響は大きく、保護者はこの方式を歓迎した。また、この調査の結果を踏まえて作成された指導資料は、学校だけでなく広く保護者にも配布され活用されている。

次に、相談機関が学校と連携・協力して、質問紙調査及び個別の聞き取り調査を行い、その結果に基づいて、学校が相談機関の援助を受けながらいじめ問題の解決に当たった事例を紹介する。調査を実施した相談機関は、二つの調査から得たデータを分析し、学級の雰囲気、人間関係、児童・生徒の心理等の実態を明らかにした。そこには学級担任が知らないことも、既に解決したものと思っていたこともあった。該当学年の担任は調査実施者と連携しながら、学年、学級の実態を理解し、全体指導と個別指導を繰り返し行い、いじめ問題を解決していった。学級のことは担任が一番よく知っているという自負も大切ではあるが、それだけでは、いじめ問題の解決は難しい。個別の聞き取りなどの調査では、担任が行うよりスクールカウンセラーや心理専門家等の第三者が行う方が詳しい情報を得ることができる場合がある。教師や保護者には本音を話せないという児童・生徒もあり、調査における、このような第三者の担う役割は大きい。教育委員会は、学校がこうした相談機関等の援助を受けて実態調査が実施できるように、学校や相談機関等との連携・協力体制を整備しておく必要がある。

教育委員会や学校は、実態調査の効果の問題として調査結果を具体的な指導に生かす手だてをとることが大切である。B区教育委員会の指導資料は、郵送回収方式で行った実態調査の結果を踏まえて作成されている。子供がいじめをどうとらえているか、いじめられたことはあるか、いじめられたときだれに相談するか、先生にどうしてほしいか等の調査項目についての結果を教師は指導に役立てている。

指導主事による学校訪問は、教育委員会がいじめの実態調査の内容をじかに確かめるなど学校の実情を受け止め、学校を恒常的に支援していくために、教育委員会と学校の緊密な関係を築いていく上で極めて重要なことである。D区教育委員会は、定期的な学校訪問を生活指導相談員と協力して年間3回実施している。訪問の中心は生活指導にかかわる情報交換であり、第1回は生活指導の方針、第2回は問題行動調査後の状況把握、第3回は年度末の生活指導をテーマとしているが、最重要課題であるいじめ問題と不登校については、毎回取り上げている。この学校訪問は、学校と教育委員会の連携を図る上で、成果を上げている。

(イ) 指導通知の発出

教育委員会の発する通知は、直面する教育課題について、基本的な考え方や具体的な対応策を各学校に示すものである。各学校は、その指導通知の趣旨を具現化するために、改めて、いじめ問題を自らの学校の課題として受け止めるとともに、これまでの指導内容・方法を見直し、改善していくことが大切である。また、教育委員会は、通知を出せば責任を果たしたのではなく、指導通知の趣旨がどれだけ周知され、実際の指導に活用されているか、学校から報告を受けるなどして確認する必要がある。

いじめ問題へ早期に対応することで成果を上げた例としてG市教育委員会の取組みがある。平成6年11月愛知県公立中学校のいじめ事件が発生した後、市教育委員会は、いじめ自殺の誘発を防止するためには早期対応が必要であると考えて、東京都教育委員会からの通知が出る前に、「指導の徹底について」の通知を出した。各市立学校は、その通知の趣旨にそっていじめ総点検を実施した。市教育委員会は、12月中に、「電話相談の開設」「いじめ問題対策協議会の発足」「実態調査の実施」等々の取組みを行い、その中で、いじめに悩む子供の自殺を防ぐことができた。指導通知の発出の時期がその効果を左右している。

また、文部省、東京都教育委員会からの通知を受けた後の対応についても、区市町村教育委員会は、各区市町村の実態に即した内容に再構成し、発出することが大切である。各学校における指導通知の伝達の仕方については、教職員への周知徹底を図る効果的な方法を例示し、助言する必要がある。聞き取り調査によると、校長が職員会議等で通知の趣旨・内容について説明をする場合と朝の打合せ等で連絡する場合とでは教職員の受け止め方が違っている。朝の慌ただしい中での連絡だけでは、「この程度は分かっている」「学校は忙しいので言われたとおりにはできない」「自分の学級にはいじめはない」等々の反応を示し、児童・生徒への指導に結び付かないままに終わってしまうこともある。指導通知の趣旨の周知徹底を図るためには、全教職員で読み合わせをするなど、その趣旨について共通理解を図る場の設定が必要である。

聞き取り調査によると、学校に送付される文書の量は、1日平均1校当たり20～30部、年間およそ4,000部であり、「職員会議の議題は年間計画にそって行われており、通知を読み上げ、協議する時間の余裕などない」という。しかし、このすべての文書について同様の扱いをする

ことはできないとしても、校長が緊急かつ重要と判断したものについては、職員会議等で取り上げ、読み合わせなどを行い、通知の周知徹底を図ることが必要である。

(ウ) 指導資料の作成・配布

指導資料は、指導通知の趣旨・内容に沿って作成されるものであり、具体的な指導の手引き等が内容として盛り込まれたものである。

聞き取り調査によれば、学校は、活用しやすい指導資料として、次のような具体的で実証的なものを求めていることが分かる。

- ・事例を簡潔に示す。
- ・成功事例、失敗事例から、学ぶべき教訓を示す。
- ・実態調査の結果が分かる。
- ・全体の分量がコンパクトにまとめられている。
- ・複写、抜き刷り、加工により、各研修会、各主任会、学級での指導等、用途に応じて生かせるよう編集についても工夫している。

B区教育委員会の発行した指導資料（平成7年6月発行）は、区のいじめの実態調査のデータをもとに指導事項等が構成され、より具体的、実証的なものになっている。内容は、学級担任として必要ないじめ発見の方法や指導のポイント等が取り上げられている。また、いじめに苦しむ児童・生徒の心の叫びを綴った作文なども掲載され、読み手の心に訴えている。斬新なレイアウト、色刷り等、編集にも工夫が凝らされている。このように、各教育委員会作成の指導資料は、読みやすく、活用しやすいように、更に工夫・改善が図られる必要がある。

各学校における活用については、十分とはいえない状況が散見される。「朝の打合せで紹介された」「さっと目を通した」「自分に関係あるものは読むが、真剣にとらえてなかった」等が教師の声である。校内研修で、指導資料を取り上げ、全教職員で読み合わせを行ったという例はごく少ない。そこで、学校における活用を図るために、次の二つの事例を紹介する。まず、教育委員会が学校における活用状況の追跡調査を実施することである。その調査結果をもとに、校長会等で活用の仕方を繰り返し指導・助言することで成果を上げている例がある。もう一つは、校内における教頭の役割について啓発することである。教育委員会等から送付される文書や指導資料等の整理は、教頭の役割となっていることが多い。教頭が、文書等を単に保管棚にしまい込むか、打合せ等で紹介してから保管棚にしまうか、指導の要点等をコピーして紹介するか、あるいは、職員会議で取り上げる等の具体的な予告をするかなどにより、教師の活用度が違うという。

また、教育委員会は、配布の際に、だれを対象にどのような説明会をもつか、教師一人一人に届く配布部数であるか、そうでなければどのように普及を図っていくか、年度末にまとめて送付していないかという配布時期等についても、活用を図るために充分配慮する必要がある。

(エ) 校内研修への配慮

いじめ問題の解決には、各学校の実態に即して行う校内研修の充実が重要である。D区教育委員会は、校内研修の充実を図るために、講師派遣事業を実施している。これは、学校の要請により教育相談の専門家や学識経験者等の講師を派遣するもので、研修会の内容及び形態は、講演、事例研究、カウンセリング演習、個別相談等様々である。場合によっては悩みを抱えて

いる学年にも、あるいは担任の個別相談にも応じている。本事業の担当は区の教育相談室であるが、指導主事と教育相談員が連携して実施している。教育委員会は、この事業の説明を行うため校長会の開催に合わせて研修を実施した。校長が研修の内容と登録された講師を予め知ることは、本事業の推進に大いに役立っている。学校の反応は「子供を多面的に見るようになった」「子供の言動についてその背景を考えるようになった」「時間的に助かる」等がある。教師が受容的に児童・生徒を理解する方法を再認識する上で効果を上げている。しかし、この講師派遣事業を活用した学校の多くは小学校であり、中学校が少ない点が課題として残った。

(オ) 「いじめ問題」研究協力校の設置

いじめ問題については、学校教育をどう改善するかという視点に立って、学校全体で実践的に取り組んでいるところは必ずしも多くない。A中学校は、いじめ問題の解決に向けて「生徒会活動の活発化」「本音で語れる学級づくり」「討議の場面を取り入れた授業の改善」等、様々な面から取り組んでいる。生徒たちは、自分の考えを率直に表現できるようになり、そのことによって、いじめの早期発見が可能となった。表現する勇気がはぐくまれ、いじめ問題を生徒たち自身の力で解決しようとする姿勢もできてきた。また、学期末の地域懇談会では、学校が、いじめ問題への取組みと生徒の変容について報告を行ったところ、保護者からも活発な意見が出され、熱のこもった協議がなされた。こうした、学校を挙げた、全教育活動を通しての実践は、他の多くの学校にとって参考になるものである。教育委員会は、学校における指導体制の在り方や指導内容・方法の開発及び家庭・地域との連携・協力の推進等について実践的に研究し、その成果の活用を図るために研究協力校を設置する必要がある。都立教育研究所では、平成8年度より研究協力校を設置して、いじめ問題の本研究を更に実践的、実証的なものとする予定である。

イ 個別事件への支援 — 教育委員会の調整機能

深刻ないじめ問題を抱える学校に対しては、教育委員会は担当指導主事を派遣して学校の指導方針を支援するとともに、場合によっては、教育委員会としての調整機能を発揮して学校への支援体制を整え、継続的に問題の解決に当たることが必要である。

そこで、教育委員会が調整機能を発揮した実践例として、いじめ問題のプロジェクト協議会を設置した事例を手掛かりに、個別事件への支援の在り方を考える。

(7) プロジェクト協議会の実践例

いじめ問題にかかわってプロジェクト協議会を設置して解決に当たった実践例は、東京都H市（当時H町）のいじめ事件の民事裁判判決（平成3年9月）の中で示されている。H町のプロジェクト協議会は、東京都教育委員会の主任指導主事、教育事務所のH町担当の指導主事、町教育委員会の学務課長及び教育相談室副室長、当該校の校長、教頭、学年主任、生活指導主任、PTAの役員等が構成メンバーとなって、いじめ被害生徒の保護者の救済要求（金銭的な要求や、登校拒否をしているが、高校進学を保障して欲しい等の要求）に対応することや、学校でのいじめ対策を策定することが主要なテーマとなっていた。その第2回会合では、次の内容について話し合いが行われた。

- 校長より、経過と対応についての報告
- いじめ被害生徒の担任教諭より学年と学級の対応について報告

- いじめ被害生徒（登校拒否をしている）への指導について
- いじめを一掃するための学校の対策
- PTAとしていじめをなくすための取組み

このプロジェクト協議会の成果は、いじめ加害者側の保護者の主張と被害者側の主張とを調整できたこと、各関係機関のいじめ問題への見解を調整できたこと、PTAと連携しつつ学校の方針が策定できたこと、いじめ被害者の高校進学も努力の末に実現したこと等にみることができる。

(イ) プロジェクト協議会の構成

構成メンバーは、学校からは校長、教頭、PTAの役員、生活指導主任、学年主任、担任教諭、当該自治体の教育委員会からは、指導主事、教育相談室の担当者、地域からは、児童委員等が考えられる。場合によっては、いじめ関係生徒の保護者の参加を求め、意見を述べてもらうことも考えられる。

(ウ) プロジェクト協議会での協議内容

協議内容は、前述の(ア)の実践例が参考となる。また、学校が加害生徒への指導を尽くしても、依然として何の効果もみられず、加害生徒が暴力、金銭の強要等の問題行動を繰り返す場合は、被害生徒の心身に重大な障害が生じること（神経症の発症、自傷行為、自殺の恐れ等）が予測され、一方加害生徒本人の非行性が進行し、本人の将来にとって好ましからざる結果となることが予測される。

この場合、プロジェクト協議会では次の点について協議することが考えられる。

- 学校内特別指導または出席停止
- 警察への援助要請
- 児童相談所または家庭裁判所への通知

その具体的な協議内容としては、次のような実践例がある。以下に述べる実践例はH市の判決文に記載されたものではなく、東京都の校長・教頭・指導主事から聞き取りをしたものである。

① 学校内特別指導

いじめ加害生徒への特別の指導計画として、いじめ被害者の心理的苦痛を描いた映画の鑑賞や、いじめられて自殺した生徒の遺書の朗読、本人の趣味を豊かにする時間等を含めた個人指導計画をつくり、一定の期間を個別に指導する方法が考えられる。場合によっては校長が校長室で指導を行う。校長の指導は「校内暴力」の問題生徒に対する指導として実施される例があった。いじめ加害生徒への指導でも、校長が直接に指導することの意味を生徒は大切なものとして受け止める例も多く、「校長先生に書道を教えてもらって、気持ちが落ち着いた。」という感想を述べた生徒があるなどの成果を上げている。

② いじめ加害生徒への出席停止措置の検討

いじめ加害生徒への学校内での指導が効果を上げず、教育委員会として加害側の生徒の出席停止措置の是非を検討する場合は、次のことを確認する必要がある。

1) 出席停止措置の法的根拠

出席停止措置は、他の児童・生徒への教育・管理上の影響を考慮して命ずるものであり、性行不良による出席停止（学校教育法で規定）と、伝染病を防ぐ目的で行う出席停止（学校保健

法で規定)の二つがある。いじめ加害生徒に対する措置は前者に該当する。

学校教育法第26条では、「市町村の教育委員会は、性行不良であって他の児童の教育に妨げがあると認める児童があるときは、その保護者に対して、児童の出席停止を命ずることができる」と規定している。この規定は、中学校に準用される(同法第40条)。

2) 学校教育法第26条の趣旨

文部省の初等中等教育局長の通知では、学校教育法第26条の趣旨について、次のように述べている。「出席停止の制度は、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、他の児童生徒の義務教育を受ける権利を保障するという観点から設けられている」。

すなわち、いじめ加害生徒が他の児童・生徒の権利を侵害している状況を改善する意味から、加害生徒への出席停止は、この措置の本来の趣旨に合致するものといえる。

3) 出席停止措置の効果の見通し

生徒への出席停止措置の期間は校内暴力の事案では1～2週間の例が多いことを考えれば、出席停止措置の効果についての見通しをもつ必要がある。いじめの被害側の子供が救済される見通しがあることと、出席停止になる加害生徒の指導上の効果についての見通しが必要である。

4) 加害生徒の保護者の教育力

加害生徒の出席停止措置の指導上の効果については、対象生徒の保護者が教育的な責任感を欠いていたり、親子の関係が悪化していて教育的な関係が成立しない場合は、出席停止による指導の効果は期待できなくなる。むしろ加害生徒は学校側や被害生徒の側への反発を強めるなどして、出席停止期間終了後の指導が一層困難になる場合もある。その場合、加害生徒の保護者への支援を行い家庭における教育力の向上を図るか、あるいは、加害生徒に対する学校内での特別指導を考えることが必要である。

③ いじめ被害児童・生徒の指定校変更措置

いじめ被害生徒を救済する方法として、当該生徒及びその保護者の要望に応じて転校(指定校変更措置)を認めることを選択肢の一つとして考える必要が生じることがある。現実には、いじめ加害生徒との関係だけではなく、学校(教職員)に対しても不信感を募らせていた被害生徒及びその保護者が、転校を希望した事例があった。

いじめ問題は加害者がいるから発生するのであって、規制あるいは不利益を被るべきはまず加害者の側であり、被害者が転校を余儀なくされるような不利益を被るべきではないというのが社会通念である。しかし、いじめ被害者の側から転校したいという要望があれば、できるだけ速やかにその要望が実現できるかどうかを検討すべきである。

その際、いじめ被害生徒の救済という観点から、転出先の学校と元の在籍校とが、受入れについて情報交換を十分に行うことや、被害生徒が転校した後も、元の在籍校のいじめ加害者が付きまとうことがないように注意することが必要である。

(2) 教員研修の充実

ここでは、教育庁指導部、都立教育研究所、都立多摩教育研究所が行っている研修会をもとに、いじめ問題にかかわる研修の改善策について述べる。

態を把握するための具体的方法の獲得を研修会に位置付ける必要がある。具体的には、質問紙による意識調査や個別面接での聞き取り調査の方法や調査結果等をもとに、選択・排斥・いじめ－いじめられの関係が分かる学年・学級の人間関係図の作成に関する実技研修を取り入れるようにする。

第三に、研修会参加者の課題意識を高め、実践的な解決力が身に付くようにする必要がある。

そのため、研修会の方式が講義形式に偏ることなく、ロールプレイングやインシデント・プロセス方式等を取り入れるようにする。

第四に、いじめにかかわる研修会への参加意欲は高まっているが、学校の小規模化等により研修会に参加しにくい現状がある。そこで、研修会の実施場所や回数、時期等の工夫をする必要がある。例えば、学校等へ出向いて研修会を行うなどである。

(3) 相談体制の整備・充実

ア 学校の相談体制の整備・充実への支援

子供一人一人の悩みを的確に把握し、その解消を図ることのできる教師の資質向上や校内の教育相談体制の充実を推進する必要がある。

(7) 教師の資質向上のための支援

都立教育研究所や都立多摩教育研究所では、スクールカウンセラー研修講座を実施したり、各区市町村教育委員会でも独自に教育相談研修会を実施したりして、教師の日常の教育活動の中で、児童・生徒の健全育成を図ることができるよう支援している。しかし、都立教育研究所や都立多摩教育研究所主催の研修会においては、受講希望者が多く、希望に添えられない現状もあり、研修会の本数や定員枠を増加したり、いじめにかかわる講座を新設したりするなどの工夫・改善を更に進める。

(4) 教師の指導に対する相談・支援

教師は、臨床心理の専門家と共に考えることでよりの確に指導へのポイントを見付けることができる。いじめをめぐる子供の心情やその背景にかかわる問題について、都立教育研究所や都立多摩教育研究所は、教師が指導を行う際の視点の当て方や指導上の課題と解決の具体的な方法について、各区市町村教育委員会と連携を図りながら学校を支援する取組みを進める必要がある。

また、いじめをめぐる保護者の気持ちと教師の意図との間に生じた齟齬は、学校におけるいじめへの取組みや解決を遅らせることになる。そのため、都や区市町村の教育相談所等の教育相談担当所員は、教師と保護者との気持ちや意図が伝え合えるよう、学校へ指導・援助を行う。

(9) 教育相談担当者の配置

東京都教育委員会は、単位制普通高校や健全育成研究推進校へ教育相談担当者として教師や嘱託員を配置したり、区市町村教育委員会が独自に教育相談担当の嘱託員を常駐させたりしている例がある。この場合、教育相談担当者は、いじめに関する情報や解決に向けた方策を提供し、学校全体で取り組めるような体制をつくったり、相談室を中心に多様な考え方のある生徒を認め合えるような校内の雰囲気づくりに努めたりしている。また、教育相談担当者を配置している高等学校では、いじめられた経験のある生徒の心の傷を癒すような役割も果たしており、いじめの早期発見や防止と事後の援助に有効な働きをしている。このような成果を踏まえ、今

後、更に研究指定校等の拡充や新設を図り、教育相談担当者を配置していくことを検討する必要がある。

イ 相談機関の相談体制の整備・充実

都及び区市町村の教育相談所（電話相談を含む）には相談窓口が設置され、様々な相談を受け付けているが、そこに従事する相談員は臨床心理の専門家や教職経験のある嘱託員等である。教育委員会は、その相談員の資質の向上を図るとともに、関係する諸機関と連携した相談体制を整備する必要がある。

（7）相談窓口に関する普及活動

都立教育研究所内に設置したいじめ相談室が平成7年1月30日から平成8年1月31日までの期間に受けた相談件数は1,125件である。その内でいじめに関する相談は775件であり、他は学校や教師の指導に対する苦情やいじめ問題に対する相談である。いじめ解決に向けた電話相談に期待が大きい。現在、東京都教育委員会では、教育庁が所管している相談窓口を一本化した総合教育相談窓口を都立教育研究所に設置し、いじめ・体罰等の相談、進級・卒業・進路等の相談、及び臨床教育相談等の教育にかかわる多様な相談を受け付けることができるよう、平成8年8月の開室を目指して準備を進めている。

各区市町村においても、教育相談所や教育相談センター等に相談窓口を設置し、いじめの相談を受け付けている。ある区では、いじめに関する相談を65件受け付けたが、そのうち来所相談が4件であり、あとの61件が電話相談である。この傾向は、他区や市でも同様である。

各区市町村教育委員会では、特に「いじめ電話相談」を設置して相談を受け付けている所もあるが、多くは教育相談として受け付けている。登校拒否の相談中にその原因がいじめであったりすることで、いじめ解決に向けて対応している。

今後、このような相談窓口を子供、教職員、保護者に周知するための広報掲載やパンフレットの各家庭配布等を更に継続し、広く普及活動を進める必要がある。

（1）相談員の資質向上のための支援

相談内容によっては臨床心理の知識が必要な場合があり、教職経験のある嘱託員のみならず臨床心理を専門とする相談員が研修機会を得て更に専門性を高めることは、相談の効果を上げるために大切なことである。現在、各区市町村の教育相談所では所内研修として、相談員対象に大学教授等を講師に招き、「短期療法」「遊戯療法」「面接の実際」「箱庭療法」「施設見学」等の研修を独自に実施したり、また、公立教育相談所連盟が独自に研修会を実施したりして資質の向上に努めている。その中でも、教職経験者の嘱託員は、「教育相談の理論や方法を学ぶことで相談者との対応が変わっていく。」と述べ、このような研修に期待を寄せている。

（9）関係機関との連携を図る相談体制

いじめの相談は、学校、教育委員会、教育相談所、児童相談所、警察等へもち込まれる。教育委員会は、これら関係機関相互の連携・協力体制について整備・充実を図る必要がある。M市教育委員会では、年度当初から、学校や教育相談所の関係者による教育相談者連絡協議会等を設置し、対策を検討し合うことのできるような体制を整えている。他の区市町村教育委員会が、連携のための体制づくりを進めていく場合に参考となろう。

また、教育委員会の指導主事と教育相談所の相談員が定期的な協議を重ねて、いじめ発生の

予防と解決を図ることは重要である。教育相談の専門分野からの視点や考え方で、いじめにかかわる人間関係の実態を解明することは有効である。一方で、教育相談所の相談員は、教育行政の方針や施策、学校や地域のいじめの実態や課題などについて、より深い認識をもつ必要がある。そのためにも、指導主事と相談員との定期的協議の場を設けるようにしたい。

いじめの発見と早期解決は、学校や教育相談所、児童相談所等の地域の諸機関と相互に連携して当たるほうが有効なことも多い。そのために、総合的な教育相談センターを設置することは有効であろう。

(4) 家庭・地域社会等との連携・協力の推進

東京都公立中学校のいじめ自殺事件後、学校再建のための経営方針の中に取り上げられたのが「保護者・地域との提携」であった（第4章第1節参照）。また、事例Ⅱでは、地域住民より、いじめではないかと思われる情報が寄せられたにもかかわらず、学校としての具体的な対応に結び付かなかった。いじめ問題について、学校のみで解決することに固執することなく、家庭・地域等と連携・協力して解決に当たるために、教育委員会は、学校・家庭・地域等の連携・協力を推進するための組織を整備する必要がある。

ア 学校（園）間の連携・協力

事例Ⅳは、学校が中学校1年の2学期に把握した女子生徒間のいじめであり、発見後、当該学年の教師全体で迅速に対応し、解決したものである。このいじめは小学校から続いていたが、担任は学級内の問題行動の解決に対応していたために、いじめの指導ができなかった。しかも、いじめ等のため配慮を要する生徒に関して、小学校から中学校への情報提供はなかった。「情報があれば、配慮の仕方も違っていただはずである」と中学校の教師は語っている。教育委員会は、同じ地域に住む一人一人の児童・生徒を、幼・小・中学校が連携し、一貫性をもって指導に当たることができるように、例えば、指導主事、教務主任等による、定期的な連絡会等を開催するなどの具体的な手だてを工夫する必要がある。

F区では、異校種間の連携・協力の具体的な方法として、研究・実践の発表、基礎学力・基礎体力検定の合同実施、交流授業・授業参観、生活指導上の連絡・協議、スポーツ交流等、様々な教師間の交流を実施して成果を上げている。例えば、新年度の1学期にもたれた小学校旧6年担任と中学校1年の学年との連絡会では、授業参観と協議の時間が設けられた。中学校からの質問に答える形で、小学校側が生徒理解のための多様な情報を提供している。このような情報交換は、その後の生活指導に役立てることができる。また、中学校を訪れた旧担任との再会で、生徒はいつまでも見守られていることを自覚することができ、心の安定をもたらすことにもなった。このような連携の場を設けることによって、小・中学校の教師間の人間関係が密になるとともに、有用な情報の共有化が図られ、いじめ問題などへの早期対応が可能になると思われる。

イ 地域社会・関係諸機関との連携・協力

学校・地域社会・関係諸機関との連携・協力を深めることによって、いじめに関する情報交換やいじめ防止の雰囲気づくりなどを促進することができる。連携・協力は、相互に何を求め何をしているかを知るところから始まる。各学校は、学校要覧、学校だよりの家庭・地域への配布、地域社会と連携した学校行事の工夫、地域懇談会の開催、地域の人材活用、施設開放等

の取組みを通して地域社会との連携・協力を深めている。こうした地道な取組みの積み重ねが、地域の子供は地域で育てるという基盤づくりになっている。

東京都教育委員会では、「いじめ対策関係機関協力会議」の提言（平成8年1月30日）を踏まえ、平成8年度、地域における学校・家庭・地域社会・関係78機関による連携・協力を推進するモデル地域の指定を予定している。

(7) いじめ問題対策協議会の設置

教育委員会の多くは、愛知県公立中学校の事件（平成6年11月）の後、直ちに、いじめ問題の解決を目指し、その対策や学校教育等の在り方を協議する「いじめ問題対策協議会」を設置し、様々な取組みを実施した。その中から総合的で広範な取組みの事例を取り上げる。

この協議会は、青少年育成委員とPTA、社会教育、学校、指導室の代表等からなる委員で構成されている。12月に発足した会は、早速、次のような具体的な提言をしている。

- ・いじめ 110番の設置（電話相談）
- ・いじめの実態調査の実施（12月中に）
- ・いじめをなくすシンポジウムの実施（第1回子供会議、第2回保護者シンポジウム、第3回市民シンポジウム）等々

この協議会の取組みについては、「様々な立場からの意見が集約されており、いじめ問題の解決に役立った」「関係者相互の連携を図ることができた」「いじめ問題に対する子供、教職員、保護者、市民の意識を高めることができた」等々の積極的な評価がなされている。いじめをなくす子供会議は、各学校の代表委員会によるいじめ学習会の実施、学級や生徒会におけるいじめ根絶宣言作成等の生徒会活動にも影響を与え、様々ないじめ問題の解決策を得るためにも、広範な運動を展開するためにも大きな役割を果たした。

(4) 地域懇談会の実施

地域懇談会は、教職員が地域に出て、健全育成についての情報交換や研修を行い、相互理解を図ることを目的として年間2～3回定期的実施されている。この会には、町会、PTA、児童委員、警察、児童館等の関係者が出席している。地域の方々と学校の教職員が、協力して子供を育てようという共通理解ができ、学区域で出会ったときにも会話を交わせるようになったこと、地域での子供の様子を話題にするようになったことなどは成果である。

従来の関係者による大人だけの会議に、いじめの当事者である子供の参加を得て、共にいじめ問題を考えていくことは、いじめ問題の解決に向けて大事な視点である。そのため、子供をどのように会議に参加させ、どのように発言を促していくのか、また、いじめ発見の後の行動について参加者がどのような役割を担っていくかなどが検討課題になっている。

(7) 教育モニター制度の導入

C区教育委員会は、地域における子供たちの生活状況を把握し、学校の生活指導等に役立てることを目的とする教育モニター制度を設けている。昭和54年、多発する問題行動への対応策として導入し、現在まで継続して実施している。この教育モニター制度は、いじめ問題への対応においても成果を上げている。概要はおおよ次のとおりである。

- ・委嘱数 — 1中学校区30名程度
- ・任務 — 情報提供、協議会（年2回）及び研修会（年1回）への出席
- ・任期 — 1年、再任を妨げない

・報酬の有無 — 無償, モニター証, 記念品

最初の会の主な内容は、モニターの委嘱式と講演会で、区全体のモニターが参加して行われ、モニターとしての自覚を高めている。情報提供の内容は、子供の善行や、非行や遊び、その他生活指導上の諸問題についての意見等、地域における子供の生活状況全般にわたっている。情報提供の方法は、電話や手紙、及びアンケートへの回答などである。情報提供に対して、学校は事実関係がどうであったか、指導の結果どうなったか等について情報提供者に報告している。モニターからの情報は「モニターだより」などで伝えられる。これらが学校とモニターを密接に結び付けている。マンネリ化、該当児童・生徒の保護者とモニターとのトラブル、協議会への教師の参加等の課題はあるが、学校は、「問題が大きくなならない」「地域での子供の様子が分かる」等、肯定的に受け止めている。今後、教育モニター制度の活性化のためには、区市町村教育委員会が、モニターの人選及び研修、他機関との連携や予算措置等々の条件整備を図っていく必要がある。

(E) 地域社会における幼児の子育てへの支援

家庭教育に関連して、第2章では、幼児期の子育てについて、地域社会や近隣との人間関係が希薄な中で、「育児不安に陥っている保護者の姿」があることを述べている(p.18参照)。

また、第4章の第1節では、家庭の教育力が低下し、親子関係の結び付きが弱くなってきたと考える者の割合が増えていることを指摘している。

幼児期は、いじめ問題を自らの力で解決していく上で大切な自己を表現し、自己をコントロールしていく力を身に付けていくために重要な時期である。そのため、「友達を求め始める3歳児ごろから同年齢の幼児と遊ばせる機会を積極的につくっていく必要がある。」(p.17参照)との指摘がある。

都立教育研究所社会教育研究室の「家庭教育についての親の学習に関する研究」(東京都立教育研究所紀要第36号1992・11)では、社会教育施設数、家庭教育学級・講座の延回数等、社会教育関連の条件整備が進む地域に在住する親ほど家庭教育の学習者の割合も高くなるという結果が報告されている。教育委員会は、どのようにすれば「育児不安に陥っている保護者」を支援し、幼児が早い時期に集団生活の機会をもてるようにすることができるのかを考える必要がある。

東京都教育委員会は、文部省の委託を受けて、「幼稚園教育の在り方についての実践的調査研究」に取り組み、その成果を「地域の幼児教育に関するニーズに応える幼稚園づくり — 地域に開かれた幼稚園を目指して — 」(平成7年12月)という報告書にまとめている。その中で、「地域の人々に幼稚園を開放していく活動」や「地域に出ていく活動」を通して在園児と未就園児が交流する場面をもつことにより、①子供の生活フィールドが広がる、②地域の教育力を引出しやすくなる、③地域の人々も子供とかかわる楽しさを味わうことにより地域の子供として接するようになるなどの成果が報告され、幼児期の子育て支援のための具体的な方策となっている。

【引用文献】

- (註1) 朝日新聞社会部・著『葬式ごっこ』東京出版, 1994年11月, p. 154
- (註2) 毎日新聞社会部編『総力取材「いじめ」事件』毎日新聞社, 1995年 2月, p. 96
- (註3) 今橋盛勝「なぜいじめは放置されているか」『世界』岩波書店, No. 607 1995年 4月, p. 137
- (註4) 梁瀬誠一「学校は万能であるという神話」『別冊PHP 7月緊急増刊』PHP, p. 33
- (註5) 豊田充「『鹿川君いじめ自殺事件』が学校に問うていること」『月間学校教育相談』学事出版, 1994年 8月, p. 12
- (註6) 朝日新聞社会部・著『葬式ごっこ』東京出版, 1994年11月, p. 168
- (註7) 下村哲夫「教師にゆとりを－研修強化は二の次」『現代教育科学』明治図書, No. 466
1995年 9月, p. 56
- (註8) 朝日新聞社会部・著『葬式ごっこ』東京出版, 1994年11月, p. 134
- (註9) 朝日新聞社会部・著『葬式ごっこ』東京出版, 1994年11月, p. 136
- (註10) 大石勝男「教育委員会は学校の防波堤であれ」『現代教育科学』明治図書, No. 466
1995年 9月, p. 51
- (註11) 野原明「防げなかった『いじめ』自殺の再発」『教職研修』教育開発研究所, No. 270
1995年 2月, p. 17
- (註12) 今橋盛勝「なぜいじめは放置されているか」『世界』岩波書店, No. 607
1995年 4月, p. 140