

(資料)

いじめ防止対策推進法 — 大津いじめ事件遺族の声 —

采女博文・大津いじめ事件遺族

はじめに

- I いじめ防止対策推進法と国の基本方針の概要
- II 大津いじめ事件遺族の闘いの記録
 - 1 いじめ防止対策推進法への働きかけ
 - 2 いじめ防止基本方針への働きかけ
 - 3 教育委員会制度の改革について
 - 4 大津いじめ事件の和解について

はじめに

滋賀県大津市の中学生いじめ事件（平成23年10月）が、平成24年7月以降、いじめの内容と学校・教育委員会の動きについて大きく報道されるようになった。国会においても、いじめの防止に特化した法律の必要性が意識されるようになり、いじめ防止対策推進法（平成25年6月28日法律第71号）が成立し、同年9月28日施行された。¹⁾ 本法には附帯決議（平成25年6月19日衆議院文部科学委員会、平成25年6月20日参議院文教科学委員会²⁾）が付されているほか、本法は、施行後3年を目途として、本法の施行状況等を勘案し、検討を加え、必要な措置を講じることになっている（附則第2条）。

本法に基づいて、国のいじめ防止基本方針を策定するため、いじめ防止基本方針策定協議会が設置された（平成25年8月7日、初等中等教育局長決定）。

-
- 1) 小林美津江「いじめ防止対策推進法の成立」立法と調査No. 334, 24頁以下（2013）、梶山知唯「いじめ防止対策推進法」自由と正義64巻12号73頁以下（2013）、法令解説「いじめから一人でも多くの子供を救うために：いじめ防止対策推進法」時の法令1913号4頁以下（2013）参照。
 - 2) 衆議院文部科学委員会（平成25年6月19日）での質疑討論は第183回国会衆議院文部科学委員会第7号に、参議院文教科学委員会（平成25年6月20日）での質疑討論は第183回国会文教科学委員会第8号に記録されている。

協議会での第1回（平成25年8月13日）～第7回（平成25年10月11日）の検討を経て、いじめの防止等のための基本的な方針（平成25年10月11日、文部科学大臣決定）（以下、「国の基本方針」という）が策定された。国の基本方針には、（別添1）「いじめ防止対策推進法が定める組織」と（別添2）『学校における「いじめの防止」「早期発見」「いじめに対する措置」のポイント』（以下、「ポイント」という）が付されている。³⁾ 今、いじめ対策の蓄積を生かしたいじめ防止等のための取組のアクションプログラムが示され、いじめ問題を全国的課題として取り組むための法体制は整った。

本法には、国民の希望が込められている。「いじめは、児童生徒の尊厳を損なう、あるいは、それを踏みにじる行為、それがどの学校でも、どこにでも起こり得るといような日本の社会の状況を我々は放置できない。」（いじめ防止基本方針策定協議会第1回会議の森田洋司座長冒頭発言）。⁴⁾ 「いじめの問題というものは、その国の教育力と、国民の成熟度を測定する一つの指標。そういう意味で、学校現場あるいは関係者だけで取り組めばよいというものではなく、社会総がかりでこの問題に取り組んでいくことが必要で、このいじめの問題の克服に向けた、社会全体へのメッセージを発信していかなければならない。……是非ともこの基本方針がうまく国民の中に浸透し、日本の社会そのものが成熟し、そして変わっていく、これは学校現場だけのことではなく、国民の意識もこれによって向上していくということを願ってやまない。」（第7回会議での森田座長のまとめ発言）

他方で、この間、いじめ防止対策推進法と文部科学省の施策は、簡単に形骸化することも明らかになった。平成27年7月5日、岩手県矢巾町で、いじめ被害を学級担任に訴え続けていた中学2年男子生徒が自死した。「矢巾町いじめ防止基本方針」、「矢巾北中学校『いじめ防止基本方針』」が策定され、対策組織も存在した。しかし、実際には、町のいじめ防止システム・プログラ

3) 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は、『いじめのない学校づくり～「学校いじめ防止基本方針」策定Q&A～』（2013年11月）、『いじめのない学校づくり2～サイクルで進める生徒指導：点検と見直し～』（2014年6月）を発行している。

4) いじめ防止基本方針策定協議会の議事要旨は、http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/kyougikai/1341335.htmに掲載されている。

ムは初めから機能していなかった。教育組織の一人ひとりが亡くなった生徒の SOS に耳をすませて行動していれば、避けることができた事態である。文部科学省は、全国の教育委員会などに対し、いじめ対策の緊急点検を求める通知（8月4日）、いじめ実態調査（昨年度）の再調査を求める通知（8月25日）を出す事態になっている。⁵⁾

本稿は、大津いじめ事件遺族の闘いの記録に、いじめ防止対策推進法と国の基本方針の概要を付したものである。闘いの記録は、①「いじめ防止対策推進法案に対する意見書」、②「いじめ対策の現状と課題についての小西議員への報告書」、③「いじめ防止等のための基本的な方針（案）並びにガイドラインの策定についての意見」、④「教育委員会制度の改革に関する意見」、⑤大津いじめ事件の和解の際の「記者会見コメント」、「教育委員会と教職員の皆様へ」、「文部科学大臣への要望書」からなる。

本法と国の基本方針が亡くなった生徒の声、遺族の声に耳をすませて解釈・運用されることを願う。⁶⁾

I いじめ防止対策推進法と国の基本方針の概要

本法は、第1章に、(目的)第1条、(定義)第2条、(基本理念)第3条、(いじめの禁止)第4条、(国の責務)第5条、(地方公共団体の責務)第6条、(学校の設置者の責務)第7条、(学校及び学校の教職員の責務)第8条、(保護者の責務等)第9条、(財政上の措置等)第10条を置く。第2章には、国のレベル・地域のレベル・学校のレベルで「いじめ防止基本方針」を定めることを規定している。第3章(第15条～第21条)は、基本施策を規定する。ここには、(学校におけるいじめの防止)第15条、(いじめの早期発見のための措置)第16条、

-
- 5) 大阪市教育委員会が平成27年8月25日に策定した『大阪市いじめ対策基本方針～子どもの尊厳を守るために～』は、「いじめ事案の発生後の教育委員会や学校の対応として、被害児童生徒・保護者に対する自己防衛的な対応、いわんや事実の隠蔽は、決してあってはならない。本市職員による隠蔽行為に対しては、非違行為として厳正に対処するものとする。いじめを未然防止できなかったことは、教育者としての至らなさかもしれないが、発生してしまったいじめの隠蔽は、教育者以前に人間としての罪悪である。」と述べる。
 - 6) いじめ事件の遺族による記録に、前田功・前田千恵子『学校の壁—なぜわが娘が逝ったのかを知りたかっただけなのに』(教育史料出版会、1998)、岩脇克己・岩脇壽恵・いじめの記憶編集委員会『いじめの記憶—もうだれもいじめないで』(桂書房、2008)などがある。耳をすませば、聞こえる。

(関係機関等との連携等) 第17条, (いじめの防止等のための対策に従事する人材の確保及び資質の向上) 第18条, (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) 第19条, (いじめの防止等のための対策の調査研究の推進等) 第20条, (啓発活動) 第21条の規定が置かれている。さらに, 第4章(第22条～第27条)には, 学校の設置者及びその設置する学校が講ずべきいじめの防止等に関する措置を規定する。第5章(第28条～第33条)では, 重大事態への対処等について規定している。

以下では, 本法のいじめの定義など5項目に絞って今日の到達点を簡潔に示す。

1) 本法のいじめの定義について

第2条は, 「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」と定める。

「国の基本方針」(5頁, 6頁)は, 本法の定義するいじめの具体的な態様として次のものを例示している。

- ・冷やかしやからかい, 悪口や脅し文句, 嫌なことを言われる。
- ・仲間はずれ, 集団による無視をされる。
- ・軽くぶつかられたり, 遊ぶふりをして叩かれたり, 蹴られたりする。
- ・ひどくぶつかられたり, 叩かれたり, 蹴られたりする。
- ・金品をたかられる。
- ・金品を隠されたり, 盗まれたり, 壊されたり, 捨てられたりする。
- ・嫌なことや恥ずかしいこと, 危険なことをされたり, させられたりする。
- ・パソコンや携帯電話等で, 誹謗中傷や嫌なことをされる。

「国の基本方針」(5頁, 6頁)は, 第2条の用語につき次のような説明をしている。

- ①「一定の人的関係」とは, 学校の内外を問わず, 同じ学校・学級や部活動の児童生徒や, 塾やスポーツクラブ等当該児童生徒が関わっている仲間や集団(グループ)など, 当該児童生徒と何らかの人的関係を指す。

- ②「物理的な影響」とは、身体的な影響のほか、金品をたかられたり、隠されたり、嫌なことを無理矢理させられたりすることなどを意味する。けんかは除くが、外見的にはけんかのように見えることでも、いじめられた児童生徒の感じる被害性に着目した見極めが必要である。
- ③いじめには、多様な態様があることに鑑み、法の対象となるいじめに該当するか否かを判断するに当たり、「心身の苦痛を感じているもの」との要件が限定して解釈されることのないよう努めることが必要である。例えばいじめられていても、本人がそれを否定する場合が多々あることを踏まえ、当該児童生徒の表情や様子をきめ細かく観察するなどして確認する必要がある。
- ④いじめの認知は、特定の教職員のみによることなく、第22条の「学校におけるいじめの防止等の対策のための組織」を活用して行う。
- ⑤個々の行為が「いじめ」に当たるか否かの判断は、表面的・形式的にすることなく、いじめられた児童生徒の立場に立つことが必要である。ただし、このことは、いじめられた児童生徒の主観を確認する際に、行為の起こったときのいじめられた児童生徒本人や周辺の状況等を客観的に確認することを排除するものではない。
- ⑥これらの「いじめ」の中には、犯罪行為として取り扱われるべきと認められ、早期に警察に相談することが重要なものや、児童生徒の生命、身体又は財産に重大な被害が生じるような、直ちに警察に通報することが必要なものが含まれる。これらについては、教育的な配慮や被害者の意向への配慮のうえで、早期に警察に相談・通報の上、警察と連携した対応を取る。
- なお、いじめ防止基本方針策定協議会の座長森田洋司は、第2条のいじめの定義における「影響を与える行為」を次のように説明する。⁷⁾ 『『いじめ』の現象発生メカニズム』の基本要素は、力関係の非対称性（アンバランス）の悪用・乱用である。ここでいう「力」とは、「影響力」を意味する。この「影響を与える行為」は、人が関係を結び集団や組織を作り、社会生活を営むところ

7) 森田洋司「いじめ対策の法制定の意義と求められる対応」教育委員会月報平成25年12月号（第771号）3頁。森田『いじめとは何か』（中公新書、2010）は、いじめ問題への取組の到達点を示す。

には常に存在する普遍的な要素であり、「影響を与える行為」が悪用・乱用されることがいじめである。

また、『いじめについて、正しく知り、正しく考え、正しく行動する』（国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター，2013年7月）は、「暴力を伴ういじめ」類型で、なぜ、被害者が加害者をかばうかについて、次のように指摘する。「グループを抜けられない、抜けたくないと考えれば、必然的に加害者をかばうという選択肢しか残りません。たとえば、そうしたグループを抜けようとする（裏切る）ともっとひどい目に遭うという場合があります。これは、わかりやすい話ですね。グループを抜けさせた後に、きちんとその子どもを守るような体制をつくってやらなければ、正直には話しません。また、そのグループを抜けてしまうと他には友だちがいない、一人ぼっちになってしまう、という場合もあります。一人になるくらいなら、暴力に耐えてでもグループ内にとどまりたいという場合です。これも、その子どもを受け入れてくれる学級なり学年の人間関係を準備できていなければ、正直には話しません。」

2) いじめの防止等のために学校が実施すべき施策

本法によって、学校の義務が法文上明確になった。学校いじめ防止基本方針（以下では、「学校基本方針」という）の策定（第13条）と学校におけるいじめの防止等の対策のための組織（以下では、「対策組織」という）の設置（第22条）が義務づけられた。

(1) 学校基本方針（いじめ防止基本方針）の策定

「国の基本方針」（21頁，22頁）は、学校基本方針に次のことを必要ないし有効としている。

- ①（内容）学校基本方針には、例えば、いじめの防止のための取組、早期発見・早期対応の在り方、教育相談体制、生徒指導体制、校内研修などを定めることが想定され、いじめの防止、いじめの早期発見、いじめへの対処などいじめの防止等全体に係る内容であることが必要である。

その具体的な内容として、例えばいじめの防止の観点から、学校教育活動全体を通じて、いじめの防止に資する多様な取組が体系的・計画的に行われるよう、包括的な取組の方針を定めたり、その具体的な指導内容のプ

ログラム化を図ったりする。

また例えば、校内研修等、いじめへの対応に係る教職員の資質能力向上を図る取組や、いじめの早期発見・いじめへの対処に関する取組方法等をあらかじめ具体的に定め、これらを徹底するため、「チェックリストを作成・共有して全教職員で実施する」などといったような具体的な取組を盛り込んだり、これらに関する年間を通じた取組計画を定めたりする。

- ② (PDCAサイクル) より実効性の高い取組を実施するため、学校基本方針が、当該学校の実情に即してきちんと機能しているかを第22条の組織〔学校におけるいじめの防止等の対策のための組織〕を中心に点検し、必要に応じて見直す、というPDCA (Plan Do Check Act) サイクルを、学校基本方針に盛り込んでおく。
- ③ (保護者等の参画) 学校基本方針を策定するに当たっては、方針を検討する段階から保護者等地域の方にも参画いただき、地域を巻き込んだ学校基本方針になるようにする。このことは、学校基本方針策定後、学校の取組を円滑に進めていく上でも有効である。
- ④ (児童生徒の意見の取り入れ) 児童生徒とともに、学校全体でいじめの防止等に取り組む観点から、学校基本方針の策定に際し、児童生徒の意見を取り入れるなど、いじめの防止等について児童生徒の主体的かつ積極的な参加が確保できるよう留意する。
- ⑤ (公開) 策定した学校基本方針については、学校のホームページなどで公開する。

(2) 学校におけるいじめの防止等の対策のための組織

第22条は、「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」と定める。組織的な対応を行うため中核となる常設の組織を置くことを義務づけると共に、心理や福祉の専門家、弁護士、医師、教員・警察官経験者など外部専門家等が参加しながら対応することにより、より実効のないいじめの問題の解決に資することが期待されている。既存組織（「学校管理部会」や「生徒指導部会」）の単なる名称変更（「いじめ対策委員会」）では、

法の趣旨に合致しない。教職員以外の専門家の参加が必須である。

「国の基本方針」（22頁～24頁）は、学校が組織的にいじめの問題に取り組むに当たって中核となる役割を担うこの対策組織に対して、次のような役割を例示している。

- ・学校基本方針に基づく取組の実施や具体的な年間計画の作成・実行・検証・修正の中核としての役割
- ・いじめの相談・通報の窓口としての役割
- ・いじめの疑いに関する情報や児童生徒の問題行動などに係る情報の収集と記録、共有を行う役割
- ・いじめの疑いに係る情報があった時には緊急会議を開いて、いじめの情報の迅速な共有、関係のある児童生徒への事実関係の聴取、指導や支援の体制・対応方針の決定と保護者との連携といった対応を組織的に実施するための中核としての役割

「国の基本方針」は、さらに対策組織に次のことを求めている。

- ①（組織的対応，組織的判断）当該組織は、いじめの防止等の中核となる組織として、的確にいじめの疑いに関する情報が共有でき、共有された情報を基に、組織的に対応できるような体制とすることが必要である。特に、いじめであるかどうかの判断は組織的に行うことが必要であり、当該組織が、情報の収集と記録、共有を行う役割を担うため、教職員は、ささいな兆候や懸念、児童生徒からの訴えを、抱え込まずに全て当該組織に報告・相談する。加えて、当該組織に集められた情報は、個別の児童生徒ごとなどに記録し、複数の教職員が個別に認知した情報の集約と共有化を図ることが必要である。
- ②（取組の検証）当該組織は、各学校の学校基本方針の策定や見直し、各学校で定めたいじめの取組が計画どおりに進んでいるかどうかのチェックや、いじめの対処がうまくいかなかったケースの検証、必要に応じた計画の見直しなど、各学校のいじめの防止等の取組についてPDCAサイクルで検証を担う。
- ③（組織構成）当該組織を構成する第22条の「当該学校の複数の教職員」については、学校の管理職や主幹教諭、生徒指導担当教員、学年主任、養護

教諭、学級担任や部活動指導に関わる教職員などから、組織的対応の中核として機能するような体制を、学校の実情に応じて決定する。これに加え、個々のいじめの防止・早期発見・対処に当たって関係の深い教職員を追加するようにするなど、柔軟な組織とする。

- ④（実効的機能）各学校においては、日頃からいじめの問題等、生徒指導上の課題に関して組織的に対応するため、「学校管理部会」や「生徒指導部会」等の名称で組織を置いている例があるが、こうした既存の組織を活用して、法律に基づく組織としていじめの防止等の措置を実効的に行うべく機能させることも法の趣旨に合致するものであり、組織の名称としては「いじめ対策委員会」などが考えられるが、各学校の判断による。
- ⑤（機能する組織）当該組織を実際に機能させるに当たっては、適切に外部専門家の助言を得つつも機動的に運用できるよう、「構成員全体の会議」と「日常的な関係者の会議」に役割分担しておくなど、学校の実情に応じて工夫する。

3) いじめに対する措置

本法の基本理念（第3条）を受けて、「国の基本方針」（6頁、24頁）及び「ポイント」は学校の責務を述べる。2つの流れがある。いじめの未然防止と、いじめの早期発見・いじめに対する措置である。おおむね前者は暴力を伴わない・見えにくいいじめ（「暴力を伴わないけれども、児童生徒を死に至らしめる危険な行為」）であり、後者は暴力を伴う・見えやすいいじめに対応している（『いじめについて、正しく知り、正しく考え、正しく行動する』（国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター、2013年7月）参照）。

「いじめに対する措置」で難しいのは、「いじめた児童生徒への指導に当たっては、いじめは人格を傷つけ、生命、身体又は財産を脅かす行為であることを理解させ、自らの行為の責任を自覚させる」ことである。「大人社会のパワーハラスメントやセクシュアルハラスメントなどといった社会問題も、いじめと同じ地平で起こる。いじめの問題への対応力は、我が国の教育力と国民の成熟度の指標であり、子供が接するメディアやインターネットを含め、他人の弱みを笑いものにしたり、暴力を肯定していると受け取られるような行為を許容し

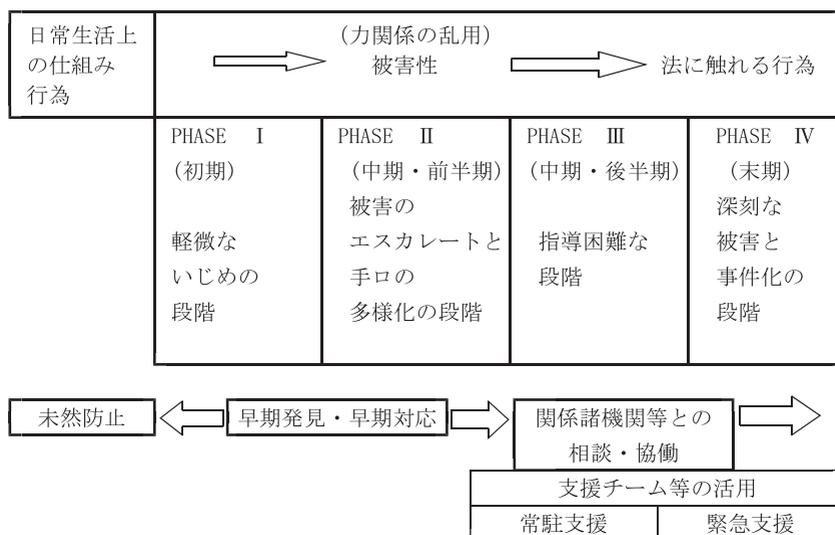
たり、異質な他者を差別したりといった大人の振る舞いが、子供に影響を与える」(「国の基本方針」1頁以下)。

権利は、大人の社会においても不当に侵害されたままに終わることがある。その権利を子供に学ばせるのは難しい。あらかじめ「子どもの権利」を教える教育を施しておかないと、いじめが発見された段階での指導は困難になる。

4) いじめの全体構造と対応のあり方

森田洋司は、いじめの全体構造と対応のあり方をいじめの局面ごとに示し(図表1)、「いじめと犯罪は地続き」であることの認識を深めておくことの大切さをいう(森田・前掲2頁以下)。

(図表1) いじめの全体構造と対応のあり方 (森田・前掲6頁)



また、森田洋司は、茨城県教育研修センターの平成26年度いじめ問題に関する指導者養成研修(平成26年5月21日)での配付資料(「いじめの問題に取り組むリーダーとして～指導者としてのマネジメント～」)のなかで、力関係の乱用の各局面での留意点を(図表2)のように書き留めている(http://www.center.ibk.ed.jp/contents/kenshuushiryoku/kyouikusoudan/morita_youji.pdf)。

(図表 2)

<p>「各局面での留意点」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ PHASE IとPHASE IIの段階では、教職員が認知できるいじめは、ほとんどが「軽微ないじめ」→相談しやすい環境づくりと体制づくり ・ 軽微ないじめについては、教職員がその場で「大丈夫」とか「よくあること」とか「それぐらいのこと…」と即断しない ・ 些細に見える被害でも、「過小評価せず」大袈裟に捉える ・ 些細な段階から記録を取り、組織へ報告。組織で情報を管理し、対応を判断し情報の共有を図る→「組織」は「教育組織」ではなく、「問題対応型」組織 ・ その場で注意を与えるだけでなく、フォローアップが大切。解決したと見られる場合でも、継続して注意を払い、必要な措置を行う→組織で対応 ・ 暴力的な行為や「暴力を伴ういじめ」を目撃した場合には、速やかに止めることを最優先。1人で制止できそうになれば他の教職員の応援を求める。その後は、事態を「組織」の担当者に速やかに報告、組織的な対応を検討し実施する ・ PHASE IIIでは、「荒れへの馴れ」に注意 ・ 関係機関との相談や連携を視野に入れて対応 ・ PHASE IVは教育の末期状態。ここに至るまでに抑止すべき

「暴力を伴ういじめ（少年非行型いじめ）」類型では、毅然として対応すれば救えたはずの命が失われている。⁸⁾

5) 重大事態への対処（第28条～第33条）

本法第5章に、重大事態への対処（第28条～第33条）の規定が定められたことによって、いじめの隠蔽（学校とその設置者が事実に向き合うことの回避）の歴史が終わる。⁹⁾ 調査の方法・内容について、二重のチェックを行う仕組みが導入された。法の運用には、所轄する人の特性によって左右される部分が残る。教育長そして地方公共団体の長がいずれも法の期待に応えられないということはないと信じたい。

重大事態が発生した場合、たとえば公立学校は当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会を通じて同地方公共団体の長へ事態発生について報告する

8) 『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）、『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）、『学校におけるいじめ問題への的確な対応について』（警察庁丙少発第1号平成25年1月24日警察庁生活安全局長）。『学校におけるいじめ問題への的確な対応について（依命通達）平成25年5月7日』（達（少）第187号）

9) 大津いじめ事件でも、アンケート結果の不開示という手法での教育委員会によるいじめの隠蔽には厳しい目が向けられていた（大津地判平成26年1月14日判時2213号75頁）。

(第30条第1項)。情報の流れは、当該学校→教育委員会→地方公共団体の長である。

まず、第1の調査であるが、これは当該学校の設置者によって行われる場合と当該学校によって行われる場合とがある。学校は、重大事態が発生した場合には、直ちに学校の設置者に報告する。学校の設置者は、その事案の調査を行う主体や、どのような調査組織とするかについて判断する。調査の主体は、学校が主体となっていく場合と、学校の設置者が主体となっていく場合が考えられるが、従前の経緯や事案の特性、いじめられた児童生徒又は保護者の訴えなどを踏まえ、学校主体の調査では、重大事態への対処及び同種の事態の発生の防止に必ずしも十分な結果を得られないと学校の設置者が判断する場合や、学校の教育活動に支障が生じるおそれがあるような場合には、学校の設置者において調査を実施する。

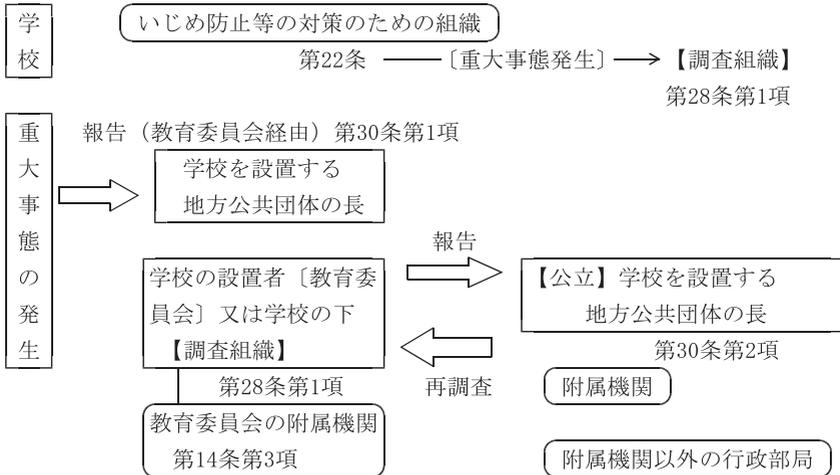
なお、公立学校における「学校の設置者」は、学校を設置する地方公共団体である。しかし、第28条の調査を行う「学校の設置者」とは学校の設置・管理を行う教育委員会である。地方公共団体のいずれの部局がその事務を担当するかについては、地方教育行政法（地方教育行政の組織及び運営に関する法律〔昭和31年法律第162号〕）による。

第2の調査は、公立学校の場合、当該地方公共団体の長のイニシアティブの下で行われる。長は、「附属機関を設けて」第1の調査結果について調査を行うことができる（第30条第2項）。附属機関は、地方自治法により、条例によって設置される（第138条の4第3項参照）。また、長は、付属機関設置以外による調査（地方公共団体内の常設の行政部局が第三者等の意見を求めながら調査を実施することや、地方公共団体が独自に設置している監査組織等を活用することなど）をすることができる（「国の基本方針」の別添1）。

なお、地方教育行政法の改正（平成26年6月20日法律第76号による第4次改正〔平成27年4月1日施行〕）によって、総合教育会議（第1条の4）が新設された。児童・生徒等の生命身体の保護等緊急の場合に講ずべき措置などは、この会議で協議することになる。

(図表 3) 組織の設置イメージ —公立学校の場合—

(「国の基本方針」別添 1 を参考に作成)



たとえば、熊本県は、熊本県いじめ調査委員会条例を定め（平成25年9月）、知事による再調査を行う機関として「熊本県いじめ調査委員会」を設置し、平成26年1月21日には、重大事態等の調査に必要とされる専門的な知識や経験を有する弁護士、精神科医、臨床心理士、社会福祉士、学識経験者5名が委員に委嘱された。法の施行前の事案につき、県教育長から県知事宛に再調査の要請がなされ、知事から、①学校調査のプロセスや方法等について、②学校調査の見解について、③学校における再発防止等のための取組について調査審議するよう諮問がなされている。『熊本県いじめ調査委員会調査報告書（平成27年1月15日）』参照。

自治体の策定する「地方いじめ防止基本方針」（第12条）や同方針に基づく調査委員会の組織と運営に関しては、遺族の意見を反映することができるよう柔軟な解釈・運用が必要である。重大な結果の発生を避けなかったばかりか、事後的調査までもがその公平性・透明性に最初から疑念を持たれるようなことは避けるべきである。教育長は第三者ではない。重大な結果を招いた責任者であることを心して遺族と対応することが本法の精神であろう（矢巾町総合教育

会議に対する遺族の「矢巾北中学校 中二男子いじめ自殺事件に関する第三者調査委員会設置についての要望」（平成27年7月19日）など参照。

Ⅱ 大津いじめ事件遺族の闘いの記録

1 いじめ防止対策推進法への働きかけ

いじめ防止対策推進法案に対する意見書（自由民主党衆議院議員馳浩¹⁰⁾宛て、平成25年6月13日）

記

1. いじめが起きた時の対応について、学校や教育委員会に独占させず必ず「外部の専門家」が参加することを義務付けるよう以下の条文を修正して欲しい。

(1) 第28条 教育委員会や学校のもとで重大事態の調査を行う「組織」

(2) 第30条 教育委員会等の重大事態の調査の結果の調査を行う自治体の首長の「附属機関」

(3) 第22条 「学校におけるいじめの防止等の対策のための（常設）組織」

以上の条文修正が無理なら、これまで繰り返されてきた教育委員会や学校の「隠ぺい」問題を解決するため、上記(1)～(3)の組織や附属機関に「外部の専門家」が必ず参加することを、附帯決議や国会答弁で必ず担保して欲しい。

※(3)の学校の組織については、民主党案では人権擁護委員や民生委員など地域のあらゆる専門家を工面し、一名は確保できるようになっていると聞いている。

また、重大事態の(1)、(2)のケースについては、その専門家の人選が「公平・中立」なものとなるよう遺族の意見を反映するようにして欲しい。このことについても、これが文科省が作成するガイドラインに記載されるよう附帯決議や国会答弁で必ず担保するようにして欲しい。

2. 「外部の専門家等」が参加する「学校のいじめ防止等の対策のための組織」が、「いじめの事実の有無の確認」を行うことを確保して欲しい。

「学校のいじめ防止等の対策のための組織」がどのようにいじめの「予防、

10) 与野党実務者協議（平成25年5月17日から8回に涉って開催された）の座長であり、法案は馳浩君外13名提出となっている。

早期発見，事案の解決」のために機能するのか明らかでない。

特に，いじめの「事案解決」について，第23条2項の「いじめの事実の有無の確認」を必ずこの第22条の組織が担うことを文科省が作成するガイドラインに記載させて欲しい。そして，このことを必ず国会答弁か附帯決議で担保して欲しい。

仮に，「外部の専門家」が参加する委員会組織がいじめ事案解決の端緒である「有無の確認」の段階で対応せず，教職員など学校関係者だけにそれを任せていけば「隠ぺい」を防ぐことは出来ない。

3. いじめが起きた時に被害者の保護者等の「知る権利」を実効化させるよう条文を修正して欲しい。

具体的には，

- (1) 教育委員会や学校による保護者等への説明責任を第28条の重大事態の場合だけではなく，全てのいじめについて対象になるように第23条3項を「いじめを受けた児童等又はその保護者に対する適切な情報提供その他の支援」と修正して欲しい。
- (2) また，民主党案には盛り込まれていた，いじめが起きた時の学校のアンケートなどの調査結果について被害者サイドと共有するためのルール（ガイドライン）を文科省が作ることを条文中で義務付けて欲しい。

さらに，このルール（ガイドライン）を作成するときは，文科省に設置する「国の協議会」にいじめの被害経験者や専門家が参加し，その意見を踏まえて文科省が作成することにして欲しい。

（なお，本ガイドラインには，アンケート調査の「共通フォーマット」の内容についても定めることになる。）

以上の条文修正が無理な場合は，(1) 及び (2) について，国会答弁や附帯決議で必ず担保して欲しい。

以上

2 いじめ防止基本方針への働きかけ

1) いじめ対策の現状と課題についての小西議員¹¹⁾への報告書

(2014年4月4日大津市いじめ事件遺族)

はじめに

私は滋賀県大津市の市立中学校で2011年に発生した中2男子いじめ自死事件の遺族です。「いじめ防止対策推進法」と「いじめ防止基本方針」は、私の息子のいじめ自死事件や全国で起きた自死事件があり、学校や教育委員会の不適切な対応があったからこそ作られたものであり、いわば子どもたちの命と引き換えに作られたものだとして理解しています。しかしながら、施行から6か月経った今なお、いじめによって子どもの命が奪われる悲惨な事件が全国で起こり、学校や教育委員会においては、法律・基本方針に則った適切な対応がなされていないのが現状です。一日でも早く新しい制度の正しい趣旨が学校教育現場で徹底されることを全国のいじめにあっている子どもたちや保護者は待ち望んでいます。

28条の重大事態の対処のためのガイドラインの制定を

現在、子どもの自殺が起きたり不登校が長期にわたるといった重大事態が起きた場合、重大事態の対処を定めるいじめ防止対策推進法28条等の解釈を恣意的に歪曲した対応が学校や教育委員会においてなされています。法律が成立し、国の基本方針が策定された後も全国各地で遺族や被害者は、学校や教育委員会の不適切な対応に苦しめられ続けています。親の知る権利を実現するための法的な説明責任であるはずの情報の開示もされず、被害者から見て公平・公正・中立・独立性が担保されたといえる第三者委員会の設置もままならない状況です。

山形県天童市で本年1月にいじめを背景とする自死事件が起きましたが、学校や教育委員会はアンケートの開示を拒み、遺族の意見を無視して第三者委員会の設置をすすめようとしていました。また、広島県尾道市で重大ないじめにより長期間不登校となっている事件が起きていますが、第三者委員会の設置について、被害者側に説明が一切ないばかりか被害者側からの再三にわたる意見を

11) 本法の実務責任者の1人である小西洋之参議院議員には、『いじめ防止対策推進法の解説と具体策』（WAVE出版、2014）があり、立法資料として貴重である。

無視して、委員の人選が行われ、設置要綱が作られ、第1回の会合が強行されました。奈良県橿原市で昨年3月に発生したいじめを背景とした自死事件についても、当初、教育委員会や自治体による歪曲した解釈のもと、アンケートの開示に応じず、また、顧問弁護士を委員とするといった教育委員会や自治体の利害による人選が行われました。また、2011年に起きた鹿児島県出水市のいじめ自死事件においては、事件から2年半を経過した今なおアンケートの開示がされず、本日、遺族は訴訟を提起しました。

子ども遺族としては、学校や各自治体における誤った法律の解釈による誤った運用を防ぎ、新法の趣旨に則った実効性のある適切な対応がなされるためにも、国において、速やかに具体的な実効性のあるガイドラインを策定することを望みます。

2) いじめ防止基本方針策定協議会（第3回）での陳述

【1】「いじめ防止等のための基本的な方針（案）」並びにガイドラインの策定についての意見（平成25年9月12日）

1. はじめに

学校現場では今なお「いじめ」による自死に至る事件が後を絶たず、今回成立した新法の効力が学校現場にて発揮されることを全国の保護者や被害に遭っている児童達は待ち望んでいる状況です。

しかし、今なお橿原市や出水市の学校でのいじめを背景とする自死事案など、多くの学校事件事故に関して、遺族と学校・教育委員会との間で紛議が生じています。特に、奈良県橿原市では新法施行を前にして、新法の法的拘束力を否定するような恣意的な解釈を披瀝し、遺族を完全に無視した態度を示しています。新法第5章に定める重大事態への対処、特に同法第28条に関する法解釈が曖昧不明確であるため、深刻な問題に発展しているのです。

私の息子の事件をきっかけに社会が動き、新法が成立しました。その新法に実効性を与えるためにも、そして、関係自治体による恣意的な解釈を許さないためにも、この「いじめ防止基本方針」ならびに「具体的なガイドライン」の制定が重要だということを痛感しています。

これらを前提に、新法並びに文部科学省の新指針に関して、関係自治体によ

る恣意的な解釈によって遺族や被害者家族が苦しめられることが二度と起きないように、先月8月26日、文部科学省に対して、具体的なガイドラインの策定を要望しました。新法の趣旨目的を実現し、いじめで苦しむ子どもを1人でも減らすためには、新法の解釈運用の基本となる具体的なガイドラインが一刻も早く策定されなければなりません。

2. 「重大事態」という悲劇が繰り返されてきた理由

これまで過去何度も繰り返されてきた「いじめ自死」を始めとする「体罰や教師の叱責による指導死」「学校事故」による重大事態の原因は、その原因が解明・改善されることなく進んできた当然の結果と私自身は考えております。

本来ならば、重大事態が起きた際にはその時点の現状・事実の把握と解明を徹底し→なぜそのような重大事態が発生したのか原因・問題点を究明し→その原因・問題点の現状を分析する→そこで初めて実効性の有る有効な対策が打ち出せる。

しかしながら、今日までは曲解されやすい「文部科学省指針」がその現状・事実の把握と解明を阻み、それら重大事態の原因究明が為されて来なかった事が原因であり、その為に同じ過ちが何度も繰り返され、日本にとってはとても必要であったかけがえのない若い多くの命が失われてきたと考えます。

にもかかわらず、現行の基本方針案のP. 23以降においては、(1) 新法の第28条2項、第23条3項において、学校や教育委員会が被害者遺族に対し「親の知る権利」に対応する「法的な説明責任」を負うことになったことが明記されていない、(2) 第28条組織の構成例として学校の職員である「スクールカウンセラー」などが明記されており、「特別の人間関係」だけではなく「社会的利害関係」が無い者でなければ到底「公平性・中立性の確保」とはなりえないなど、極めて不十分な記述となっており、これまでの過ちを繰り返すものであることは明白です。

これまで教育現場は「聖域」とされ、弁護士等による公平・中立な第三者委員会の調査について極端に忌避してきました。このことが、教育現場で頻発している「いじめ」や「体罰」などの問題に関する徹底的な調査研究を遅滞させ、そしてこれら問題を背景とする自死事案が繰り返されるという悲惨な結果を招きました。いじめと自死の関連性については、科学的な調査研究が十分蓄積さ

れたとは到底言えない状況にあります。いじめと自死の連鎖を食い止め、一人でも多くの若い命を救うためには、いじめと自死に関する総合的な調査研究と、その成果の教育現場への反映を早急に押し進める必要があります。新法がこのような調査研究を後押しするよう、ガイドラインでもこの点が明示されることが必要だと考えます。

3. 第三者調査委員会に関するガイドライン

現場においていじめ等を背景とする重大事態が発生した場合、その後すみやかに初期対応が必要となることは新法の規定に照らせば明らかです。その初期対応として最も重要なものが、いじめ等に関する背景調査であると考えられます。重大な事態が発生した場合には、いわゆる「証人汚染」の問題等を防ぐため、事態の発生した日を含む1～3日以内に、所定のアンケート用紙等の質問票を配布し、全校生徒に対する背景調査を実施する必要があると考えます。第28条の「速やかに」とは、「迅速に」という意味に解釈される必要があり、より具体的には3日以内に行う必要があると考えます。

また、迅速に初期対応を進めるためには、事前に定型的な質問票を準備しておき、その後の集約の仕方や方法についてまでも細部にわたりマニュアル化しておくことが望ましいと考えます。アンケート用紙、配布及び回収、記載に関する説明、その他必要な事項を事前に策定し、マニュアル化しておくことが必要です。

調査に用いるアンケート調査用紙についても、わかりやすい記載の工夫、調査目的等の明記、学校の被害者遺族等への説明責任とプライバシー保護の調整に関する記載、自由記述式を原則とすることなど、児童生徒の困惑や誤解などが生じないよう配慮が必要であり、この点もガイドラインで明示する必要があると考えます。

背景調査に伴うアンケート調査の結果を回収した後は、生徒と学校関係者に分けて別途集計、集約し、個人情報に配慮した形で遺族や被害者家族に対して速やかに開示することをガイドラインで明示するべきであると考えます。その際、「確約書でアンケート結果を開示しないよう求める」というような方法でアンケート結果の自由な利用を妨害することが無きよう、特段の注意と配慮が必要です。学校・市教委の独自の文科省指針の解釈によってアンケート結果が

遺族に開示されていない出水市や、開示はされたもののそれに多くの時間を費やした樞原市や川西市の事案のように、まさに遺族にとって耐え難い苦痛を強いるものであり、遺族被害者の知る権利を侵害するのみならず、行政機関としての説明責任を放棄するものであることは論を待たないと思います。このような学校や自治体の対応がなされないようはっきりとした文言にてアンケート開示が遺族に対して行われるようガイドラインにて定めることが必要不可欠です。

初期アンケート回収後、当該学校の関係教諭による聴き取りは、一方当事者が、自らが関与した事案に関して調査を行うことになるので十分な注意が必要です。いじめは陰湿かつ執拗に行われるもので、教諭らの目を盗んで行われることが経験的に知られています。直接的な利害関係を有する関係教諭が児童生徒の聴き取りを行う場合、聴き取りを行う教諭の責任問題に発展しかねない事実が明らかになったとしても、その事実を隠蔽するおそれがあります。したがって、聴き取りはアンケート調査の直後からすみやかに行うべきですが、その調査を行う教諭については、当該学校でのいじめや体罰などの問題について利害関係を有しない者を充てるよう細心の注意が必要であります。この点もガイドラインで言及すべきではないでしょうか。

調査・背景調査は、学校や教育委員会による評価を差し挟むことなく、客観的な事実関係の確認を行うことを目的の中心とすべきと考えます。学校や教育委員会は、「いじめ」や「教師による体罰や叱責」と把握すべき事実関係を確認しても、これをあえて過小評価し、調査の打ち切り等不十分な対応をとる危険性があるためです。これらの学校関係者を含めた事実関係に関する記録・聴き取り調査資料等の証拠の保全の徹底についてはガイドラインで明確に定めるべきだと思います。

4. 「いじめ防止対策推進法」を活かすために必要な具体的ガイドライン

まず、2013年9月5日付、いじめ防止基本方針策定協議会委員の山田由紀子弁護士が提出されております「いじめの防止等のための基本的な方針（案）」に関する意見につきまして、私自身山田弁護士の意見書を読ませて頂き、その中に書かれている内容に対して全面的に支持をさせて頂きたいとここに申し述べさせて頂きます。

ここで山田委員がご指摘されている内容こそ新法に必要なガイドラインであり、地方公共団体において法解釈上の混乱が起きないためには必要不可欠であります。

併せて先月8月26日に私が文科省に対して提出させて頂きました「いじめ防止基本方針に対する要望書」に記載の、特に重大事態発生時に絞った提言、8月28日に滋賀県大津市の越直美市長より文科省に出された「意見書」、8月30日に「全国学校事故・事件を語る会」より文科省に提出された「重大事態への対処」についての要望書など、これらに記載されている内容全て、特に「第三者調査委員会」の在り方について、今回ご協議されている「いじめ防止基本方針」に盛り込んでいただく事を強く提言いたします。

ガイドラインに必要な具体的な表現とは、「曖昧な表現を無くし、具体的な文言を使用する」「期日を定めて設定する」「誰が、誰に対して」「出来るだけではなく必ずする」「あらかじめ質問票を始めとするフォーマットを準備する」「具体的な例示を示す」「調査範囲を確定させる」「公平性・中立性・独立性を遺族側から見て明確にさせる措置をとる」等々、これらを具体的に指し示すことこそが、第1回の策定協議会で事務局より発言の有った「いじめ防止基本方針」の策定の意義である「地方公共団体や学校が基本方針を策定する際の基になる事項」と、「実際法律を運用する際の参考になる事項」という二つの事項を満たし、新法施行後に地方公共団体においての法解釈における混乱をきたさない為の非常に重要なポイントであります。これらの具体性のあるガイドラインであれば、今まで起こっていた法解釈をめぐって使われる遺族と学校関係者との無駄な労力と時間を省くことが出来、速やかに調査活動に移れる状況を作り出せると考えます。更に今月28日に施行される新法がより学校現場に対して「再発防止」「早期発見」「事件が起きた後の解決」に繋がるものと確信いたしております。

なお、上記の調査を適切に実施するために、そして何よりいじめの防止の徹底のために、常日頃から児童等と教職員がいじめとは何かについて具体的な認識を共有する必要がある、「いじめについては何がいじめなのか具体的に列挙して、誰もが目につく黒板横などに掲示し、生徒と教師が共通認識できるようにする」ことを強く提言いたします。

5. 心理学的剖検手法を用いた調査を背景調査に取り入れる

「いじめの防止等のための基本的な方針（案）」4 重大事態への対処（1）⑥（その他留意事項 i）自殺が起こった場合の調査の在り方「児童生徒の自殺という最悪の事態が起こった場合の調査の在り方については、自殺の多くは複数の要因からなる複雑なものであることを踏まえ、その後の自殺防止に資する観点から、自殺の背景調査を実施することが必要」と記載されておりますが、この複数の要因の中に、過去報告されている学校や市教委の事後対応の中で、必ず「家庭の問題」を重大事態発生時より持ち出してマスコミや地域に対して意図的に根拠の無い風説を流布し、自殺の原因を遺族の責任にすり替えてきました。

この明確な根拠の無い文言が過去の重大事態発生時の調査がおざなりにされてきた結果であり、心理学の専門家でもない学校関係者がそれらの発言をあたかも事実としてあったかのように発言する事を許してきた教育行政の問題点であると考えます。

亡くなった子供たちは口を利くことが出来ません。それをいいことに、明確な調査も行われていない状況下でこのような発言を許すきっかけになっているこの文言は、亡くなった子供の尊厳を更に冒瀆するものであり、遺族に二重の苦しみを与えるだけでなく、真の原因を究明する調査を阻むものと考えます。

これらを踏まえ、背景調査の一つとして、心理学的剖検を活用した自殺の原因分析を、厚生労働省などと連携し、国立精神・神経センター精神保健研究所やNPO法人ライフリンク等の機関と協力を得て行っていただく事を要望致します。

いじめを行う加害生徒についての原因については様々な意見があると思いますが、私なりにはストレスからくる逃避行動の一つだと考えております。重大事態が起こった際の加害生徒に対する背景調査を過去からしっかりやっていたら、どのような子供がどのようなストレスを抱えていじめ行為を行っていたかのデータが蓄積され、どれだけ予防に役立っていたかと悔やまれます。いじめを行っていた生徒の背景にあるストレスから、多くは大小の問題行動を起こしていたり、問題を抱えていないと思われる生徒であっても、進学やクラブ活動、学校での教師からの叱責、家庭の事情等で何らかのストレスを抱え、その発散のはけ口に「いじめ行為」に及んでいるものと考えております。これらの心理

的原因の分析を行うこともまたいじめの予防に繋がり、早期発見のための教師の生徒指導時に役立つデータになる事は間違いないと思います。

これら子供の心の問題を、学校現場の教師は知ることなく現場に立っております。そしていざ重大事態が発生すれば、「いじめの存在に気が付かなかった」「家庭の問題も原因に有るのでは」「いじめと自殺の因果関係はわからない」などとした無責任な発言が終始繰り返され、何十年の間その状況は変わってこなかった。これが現状です。

いじめの予防や早期発見について今回の新法でもその必要性が条文に記載されていますが、文部科学省、並びに文部科学省管轄内の教育委員会、学校組織において、PDCAサイクル機能が無い以上、「国立教育政策研究所」作成の支援資料の活用状況の把握を始めとする、新法の運用状況の把握も難しく、Plan（計画）は良いが、特にDo（実施・実行）Check（点検・評価）が全くできていない為に、当然Act（処置・改善）の実施が計画に沿っていない部分を調べて処置をすることが出来ないし、今まで出来てこなかった原因だと考えます。

これらが改善されない限り、具体的なガイドラインを持たない新法が施行されても、現状が変わる事が無い事を断言できると考えます。

6. 「いじめ防止基本方針策定協議会」について

以上のように、新法に対しての実効性、運用面に対して混乱を招かぬようにする為にも、どの立場からそれを読んでもその方針と解釈が明らかであるような「いじめ防止基本方針の策定」と「例示を含めた具体的なガイドラインの策定」が必要不可欠であると考えます。

今回お伝えした検討課題項目は一部でありますので、これ以上の検討課題に対して全5回、残り2回の「いじめ防止基本方針策定協議会」の協議回数では、議論を尽くすことは難しいと考えます。遺族の声をもっと聴いていただき、ガイドラインに反映させていく事がなによりも今後の学校・教育現場においての具体的な運営に対して必要不可欠と考えますので、提案ではございますが、9月末までに決定しなければならない方針と、それ以後も継続審議が必要な事案に分けて協議会運営を進めていただく事を切に要望致します。

今回制定された「いじめ防止対策推進法」が形式的なものにならず、学校教育現場を変え、子供たちが安心して通える学校づくりに寄与できる法律にする

為にも、現在の学校現場で起こっている問題を把握し尽した上で、実際的に有効なガイドラインの策定が出来ることを強く要望致します。 以上

いじめ防止基本方針策定会議委員への提出資料

- ・ 大津市第三者調査委員会報告書
- ・ 第三者調査委員会報告書を受けての検討結果
- ・ 上記検討結果に対する遺族質問
- ・ 遺族質問に対する大津教委、中学校回答書
- ・ 大津市遺族 過去の文部科学省に対する要望書（H24/10/30, H25/3/11, H25/7/19, H25/8/26）
- ・ 樞原市、上越市、出水市、東広島市遺族の文部科学省宛陳情書一式

3 教育委員会制度の改革について

教育委員会制度の改革に関する意見書（文部科学大臣下村博文宛て、平成26年2月26日）

1. はじめに

このほど、政府与党において教育委員会制度改革案が示されました。与党案は、首長に教育行政の指針となる「大綱的な方針」の策定権限を付与すると共に、大綱的な方針策定に向けて教育委員や有識者らで構成する首長主宰の「総合教育施策会議（仮称）」を新たに設置することを骨子としています。また、与党案では、教育長と教育委員長を統合して新たに新教育長を設け、新教育長が教育行政を執行するものとしています。

しかし、教育行政の責任の所在が制度上不明確であるとの従来の批判に対して、与党案が教育行政の責任者を従来どおり教育委員会とする点は、現状の問題点を何ら改善する内容ではなく、極めて不十分な改革案であると言わざるを得ません。

大津市教育委員会の隠蔽体質、無責任な事後対応については社会一般のみならず司法からも厳しく批判され、教育委員会制度に内在する制度的欠陥を改めて浮き彫りにしました。

大津市教育委員会は、深刻ないじめの実態をアンケートなどで把握しておき

ながら、いじめの背景調査を打ち切って真相を闇に葬り去ろうとしたのみならず、自殺の原因を遺族の家庭問題に求めました。もし民事訴訟の提起、滋賀県警の強制捜査そして大津市長による第三者調査委員会の設置といった一連の積極的な対応がなければ、大津いじめ事件は中学2年生の男子生徒が家庭でのしつけを苦にして自殺したという家庭問題として幕引きになっていたことでしょう。大津市教育委員会は教育行政のみならず真実をも歪め、教育委員会制度に対する社会的信頼を完全に破壊しました。

遺族から見れば、大津市教育委員会の暴走、専横は目に余るものでした。このような暴走、専横は決して大津だけの問題にとどまりません。奈良県橿原市では同市教育委員会がいじめと自殺の背景調査を頑なに拒み、鹿児島県出水市は今もなお遺族に対するアンケート開示を拒み続けています。全国各地で、いじめ被害者や遺族の立場を無視し、被害者の心情を踏みにじる横暴な教育行政が続いているのです。

これらの問題に共通するのは、教育委員会がその中立性に依拠して外部からの指摘や批判に一切耳を傾けないまま、教育行政に関する権限を濫用している点です。

しかも、いずれの問題においても責任の所在はあいまいのままになっています。遺族、被害者は誰に対して、どのような責任を問えばよいのか戸惑うばかりです。私もまさに、その1人でした。教育委員会が耳を貸さず、真相究明にも、被害救済にも取り組んでくれない、責任を追及しようにも誰に訴えればよいのか分からない。

被害者を軽視し、教育委員会の横暴を許す制度は根本的に変革しなければなりません。

大津いじめ事件の経験からすれば、教育委員会は中立的な組織ではなく、誰の声にも耳を傾けない社会から孤立した組織になっています。中立性とは、誰からも影響を受けず偏らないこと、誰に対しても公平であることを意味するはずです。外部からの影響や圧力によって教育行政が歪められることがないように、法制度上その中立性が担保されているのです。

ところが大津市教育委員会など、いくつかの教育委員会は、組織防衛にとって不都合な声や要求をすべて「圧力」や「不当な介入」だと言って排除してき

ました。

その結果、被害者、遺族、その他の保護者、地域住民らの声を何ら反映しない、独善的な教育行政がまかり通ってきました。そのような独善的な組織運営が教育委員会の暴走を助長してきた、大津いじめ事件の遺族として私はこの点を強調したいと思います。

教育委員会が暴走したとき、誰も彼らの横暴、専横を抑止できないのが現行制度の重大な問題であり制度的欠陥です。しかも、教育委員会は、自ら法的責任を負うこともなければ、訴訟の当事者として当事者に向き合うこともありません。当事者として被害者や遺族と向き合うのは自治体の首長であり、教育長はじめとする教育委員会ではないのです。

教育委員会は独自の法的責任を負わないばかりか、訴訟の当事者ともならず、遺族や被害者に向き合うこともない。彼らに、遺族や被害者の声が届くはずありません。

大津いじめ事件では、市民のみならず全国各地から私たち遺族を支援してくださる温かい励ましの言葉を多数頂戴しました。そうした市民、県民、国民の声を受け止めて、第三者委員会を設置するなど真相究明に取り組んだのは大津市教育委員会ではなく、大津市長でした。民意を受けた首長が、その負託された民意を教育行政に反映させた結果、大津いじめ事件の真相が明らかになり、教育行政や教育委員会制度の重大な欠陥をも明らかにしたのです。

教育委員会制度の制度疲労が極限にまで達していることを、大津いじめ事件は明らかにしたと言えるでしょう。その教訓を踏まえ、既に大津市長からも教育委員会制度の改革に向けた積極的な提言がなされていますが、大津いじめ事件の遺族、被害者としても、市長と同じ思いで改革の行く末を案じています。私はさらに以下のような観点から、教育委員会制度の積極的な改革を提言したいと考えています。ぜひ私どもいじめ事件の被害者、遺族の声にも耳を傾けていただき、より良い教育委員会制度の発展に向けお力添えを賜りますよう、心よりお願い申し上げます。

これまで教育委員会制度の矛盾や問題点と闘ってきましたが、大津いじめ事件の被害者遺族として特に強調したい点は、執行機関が従来通り教育委員会のままであるという問題点が手つかずだと言うことです。権限・責任一致の原則

は守られているのか、首長による民主的コントロールは教育行政に反映されるのか、事実に基づく適切な訴訟追行は担保できるのか、そして教育行政の中立性を口実に改革案が骨抜きにされていないか、そういった観点から遺族としての意見を申し述べたいと思います。

2. 権限と責任一致の原則

執行機関の職務遂行に関して一定の権限が与えられながら、その権限行使に伴う責任が問われない場合、当該執行機関は自らの職務遂行に当たって実質的に無答責となります。それゆえ、無答責の地位を利用し、与えられた権限を逸脱、濫用するといった無責任な結果を招く危険性が高くなります。また、責任を負わない立場にある以上、当該執行機関が権限を適切に行使しないといった職務懈怠を生じさせる危険性も無視できません。

権限と責任の一致という組織論的な問題点は、人命に関わる重大事案においても顕在化しています。具体的には、JR西日本福知山線事故を挙げることができます。

同事故では、鉄道の安全運行に責任を負うべき執行機関である同社取締役らが刑事訴追され、いずれも無罪判決を受けました。しかし鉄道事故調査報告書（平成19年6月28日、航空・鉄道事故調査委員会240頁）によれば「列車運行計画の策定、ATSの整備、運転士の技量の向上のための教育訓練などの安全に係わる重要事項について、同社の関係する本社、支社、現場等の組織が必ずしも万全の体制をとってきたとは言いにくい実態があり、これらを併せ考えると、経営トップ又はそれに近い立場の者が、安全面から同社の各組織を有機的に統括し、徹底した鉄道運営の安全性の追求を行う必要がある」とされました。すなわち、同社代表取締役ら（つまり執行機関）が安全管理上の権限を有しながら、現場での安全管理に対して無責任な体制をとってきたことを厳しく指摘しているのです。安全管理を徹底させる権限を有する執行機関が事故に関して何ら責任を負わないのであれば、安全管理に万全の体制をとることなど期待できません。事故が起きても責任を問われなくなれば、鉄道会社の執行機関は、安全管理に十分な注意を尽くさなくなってしまうことは当然のことでしょう。同社の執行機関は安全管理の徹底について広範な権限を有しながら、現場での安全管理について何ら責任を負わない、そのような無責任な体質が、重大事故の遠

因になったことは想像に難くありません。執行機関による無責任や怠慢を許さないためにも、権限と責任は一致しなければならないのです。

他方、責任と対応関係にある権限が何ら執行機関に帰属しない場合、責任の負担だけを強いられるという不公平感を生じ、ひいては当該機関（担当職員を含む）の職務執行に対する意欲の減退を招き、職務の能率的な遂行を阻害する危険性があります。権限と責任は一致し、両者の均衡が図られなければならないのです。

そして、執行機関に権限と責任が一致して帰属する場合、当該執行機関は責任を負う立場上、当該機関に帰属する権限を慎重かつ合理的に行使することを期待できます。したがって、職務遂行のために与えられている権限と、その権限行使に対して求められる責任は一致することが組織一般論として合理性を有するのです。

ところが今日の我が国の教育行政においては、権限関係が複雑化しており、教育行政に関する責任の所在があいまいになっています。小中学校の教職員の人事については市町村の教育委員会にも都道府県の教育委員会にも権限があります。任命権は都道府県に、服務監督権は市町村にあります。教育委員会の教育行政の執行機関としての「責任者」は教育長ですが、執行機関としての「責任」は教育委員会にあるとされ、最終的な責任がどちらに帰属するのか分かりません。

また教育委員会には財政的権限がなく、一定の支出を要する教育行政の執行には首長の関与が不可欠になりますが、その際の責任も不明確のままです。

さらに、教育委員会と教育長の関係、教育委員会と首長の関係、都道府県教育委員会と市町村教育委員会の関係、各機関の相互関係には法律上、組織上、不明確な点が数多くあり、学校で事件や事故など何らかの重大な事態が発生した場合、誰に責任を問うべきか、当事者には全く分からない状態のままです。

大津いじめ事件の経験から見ても、大津市教育委員会の当時の教育長が責任を負うべきなのか、教育委員会が責任を負うべきなのか、あるいは中学校の校長が責任を負うべきなのか、見当が付きませんでした。校長に掛け合い、教委にも掛け合い、いろいろな関係者に働きかけましたが、だれも責任ある答えを返してくれませんでした。このような無責任がまかり通るのが、現在の教育委

員会制度なのです。責任の所在を明確にして、制度を市民、県民、国民に分かりやすいものにしていく必要があるのではないのでしょうか。

その点で、与党案は相変わらず執行機関を教育委員会としており、権限と責任が一致しているとは言えない面があります。当事者から見て分かりやすい制度でなければ、改革として不十分との誹りを免れないのではないのでしょうか。

3. 首長による民主的コントロールの必要性

戦後、教育行政に政治的な影響力が及ばないようにしながら、他方で民意を反映できる教育行政を創設するため、モデルとしてアメリカの教育委員会制度が導入されました。昭和23年、教育委員会法が成立し、教育委員会の委員は住民による公選制とされ、教育委員会の権限も今より強く、首長と並んで条例案や予算案に関する権限が付与されました。

教育委員会制度それ自体は、アメリカの制度を参照すれば、徹底した住民自治の原則の上に成立したものであることが分かります。我が国も、戦後直後は、このような徹底的に民主化された教育委員会制度を導入したのです。

しかし、戦後直後の政治的な対立やイデオロギー闘争が教育委員会に持ち込まれ、委員会が政治闘争の場になり、また首長と教育委員会が独立かつ同等の権限を持つことから双方の予算案が議会に提出されるなど、さまざまな混乱が生じました。結局、アメリカの制度に倣った教育委員会は8年間で消滅し、昭和31年に現行の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）」が新たに制定されました。そして現行の教育委員会制度では委員の選任は首長による「任命制」になり、民主的な正当性を担保する観点から「議会の同意」が必要とされました。民主的なコントロールは公選制による直接的なものから、間接的なものに変質したと言えるでしょう。

しかし、教育行政は単なる一般行政権の執行という問題にとどまらず、地域住民の負託を受けて保護者に代わって、あるいは保護者と協働して、子どもたちの将来のために教育を行うという極めて重要な使命を担うものです。それだけ、教育行政に対する民意の反映は重要な問題であると言わなければなりません。また、教育は私事としての側面もあることから、教育行政は「公教育」としての公共性を有するのみならず、私事としての性質も有するものだと言えます。義務教育において保護者は我が子を学校教育に委ねるのですから、行政が

教育において果たす役割は極めて大きいものがある一方、家庭が果たす役割も決して小さいものではありません。

学校教育と家庭は車の両輪であり、地域社会がその進むべき道を示す、そういう関係として理解できるのではないのでしょうか。それだけに、教育行政のあり方に、家庭や地域社会の声が民意として十分反映されなければならないはずです。

しかし現行制度では、かつてのような公選制は採用されていません。そのため、教育行政に民意を反映させるとしても、その方法は非常に限定されているのが現状です。教育行政の重要性、私事性、民意を反映することの必要性を考えれば、現状のような民意の反映では余りにも不十分です。

大津市教育委員会は社会から猛烈なバッシングを受け、アンケートの公開、真相究明、再発防止に向けた取り組みに向けて、やっと重い腰を上げたというのが実情です。これまで民意が反映されなかったことが教育委員会を鈍感、鈍重にさせてしまったのではないかと、改めてそのように実感しました。私は何度も学校や教育委員会に足を運び、真相究明と再発防止を訴えましたが全く聞き入れられず、やむなく訴訟に踏み切りました。その結果として一部報道を契機として世論が大きく動き、大津市教育委員会に否応なく民意を突きつける格好となったのです。

今こそ、教育委員会に民意の風を送り込むべきタイミングではないでしょうか。そのための風穴を、教育委員会制度に開けなければなりません。民意に対して柔軟に対応し、その声に真摯に耳を傾ける教育委員会というものを、改めて創造しなければならないと思います。

そのために、民意を受けた首長による民主的なコントロールが、これまで以上に強く教育行政に及ぶよう、徹底した改革がなされるべきです。現状のままでは、教育行政は首長の任命と議会の同意という形式的な関与のもとに置かれるだけで、実質的な意味での民主的なコントロールが及んでいるとは到底言えない状況にあります。

首長の権限が強化され教育行政が歪められる危険性がある、そのような批判もあるかと思いますが。しかし、民意の負託を受けた首長によって、教育行政に民主的なコントロールを及ぼすことが、なぜ危険視されるのでしょうか。権限

が強化され首長による教育行政の歪曲が起きるとするのは一面的な見方であり、教育行政に民意が反映されない今の制度こそが問題であり危険なのです。首長の権限強化の問題と、教育行政に対する民主的なコントロールという問題は別次元の問題です。首長の権限強化によって教育行政が歪曲されるという指摘は、観念的、抽象的なレベルの問題に過ぎません。現在の無責任な教育委員会制度こそ、危険視されるべきでしょう。

先ほど述べたように、教育委員会に民意を反映させるため、戦後直後の改革では委員の公選制が導入されましたものの、政治的な混乱が続いた時代背景の中、わずか8年で公選制は廃止されてしまいました。しかし、教育委員会に民意を反映させるという理念、教育行政に民主的なコントロールを及ぼすという理念は時代を超えた普遍的なものです。その理念を現行制度の枠内で、よりよく実現するには、民意を受けた首長による民主的なコントロールを教育行政に及ぼすことに何ら問題はないはずです。

また、首長による民主的なコントロールを及ぼすことには別のメリットもあります。教育の基本的理念とされるレイマン (Layman) コントロールとの関係です。

教育委員会は、原則として教育の専門家以外の市民で構成される場合が多く見られます。市民の常識をもとに協議し、さまざまな知恵を出し合い、地域での教育の基本的な方針を決定する。その上で、学校の管理運営や教育行政の執行を専門家の手に委ねる。その専門家、つまり教育行政のプロとして、教育長がその執行を担う (プロフェッショナルリーダーシップ) という分担です。ここでは、プロとレイマンとの緊張関係が予定されています。任命する側と任命される側、チェックする側とされる側、両者が分離され、相互に抑制均衡を図ることがレイマンコントロールの趣旨にかなうのではないかという問題です。

首長は必ずしも教育の専門家ではありません。だからこそ、レイマンコントロールの強みを生かすことができるのではないか。任命する側が、任命される側をしっかりチェックし、プロとしての職責を果たしているか、首長がチェックすることにはレイマンコントロールの趣旨に照らしても合理性があると思います。

4. 正確な事実に基づく適切な訴訟追行

学校で発生する重大事態に関して法的責任を一義的に負うのは首長です。しかし、法的責任を負う首長が教育行政に何ら権限を及ぼすことができないとすれば、訴訟に際して教育委員会から適切な資料や情報が提供されない危険性が残ります。首長が訴訟の当事者として被害者や遺族と向き合う以上、教育委員会から正確な情報が首長に提供される制度的な担保が必要だと言うことです。もし、教育委員会から必要な情報が首長に提供されなければ、首長は訴訟で事実に基づかない不適切な訴訟追行を余儀なくされてしまいます。

事実、大津いじめ事件では、市教委から市長に対して資料や情報の提供がなされていませんでした。市教委は市長に対しても事実と証拠を隠蔽していたのです。報道や捜査によって市教委が隠蔽していた事実が明らかになったことで、市長は、訴訟で和解の方針を示してくださいました。訴訟で争うという姿勢を示したのは、市教委からの資料や情報の提供が不十分であったこと、もっと言えば市長に対して市教委が事実と証拠を隠蔽していたことを雄弁に物語っています。さらに、市長が和解の方針を示した後も、教育長は市長の方針を無視する発言を繰り返すという異常な事態まで起きました。遺族としては、大津市教育委員会を訴えたい、その責任を追及したいと何度思ったことか。しかし、法制度上それは無理だと知り、制度の大きな矛盾を痛感しました。

大津いじめ事件で市長が正しい判断をすることができたのは、マスコミの情報のほか、滋賀県警の強制捜査で市教委や学校から押収された大量の資料によるところが大きいようです。つまり、マスコミ報道や県警の捜査によって得られた情報や資料がなかったならば、市長は正しい判断をすることができなかった可能性が大きい、ということです。大津市教育委員会は市長に対してすら事件を隠蔽するという大きな過ちを犯しました。二度とこのようなことがあってはなりません。訴訟で責任を問われる首長が、教育行政に関する執行機関であれば、このような矛盾や問題点を解消することは、より一層容易になるはずで

す。首長が訴訟当事者として責任を追及される立場にある以上、首長を教育行政の執行機関とするのがむしろ当然なのではないか。執行機関であればこそ、学校現場や教育委員会に対して必要な情報の提供や資料の提出を求めることが可

能になり、事実に基づく適切な訴訟追行が可能になるはずで

す。正確な事実に基づく適切な訴訟追行を可能にするという観点からも、首長を教育行政に関する執行機関とすることに合理性があると考えられます。

5. 政治的中立性について（相対化が進んでいる現状について）

教育の政治的中立性（根拠法）については、教育基本法第14条第2項（法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない）、義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法第3条（何人も、教育を利用し、特定の政党その他の政治的団体（以下「特定の政党等」という。）の政治的勢力の伸長又は減退に資する目的をもって、学校教育法に規定する学校の職員を主たる構成員とする団体（その団体を主たる構成員とする団体を含む。）の組織又は活動を利用し、義務教育諸学校に勤務する教育職員に対し、これらの者が、義務教育諸学校の児童又は生徒に対して、特定の政党等を支持させ、又はこれに反対させる教育を行うことを教唆し、又はせん動してはならない）を挙げることができます。

他方で、首長の教育行政への関与の実際を見れば、次のような点に注目しなければなりません。

(1) 予算編成（教育政策立案）における関与

予算を伴う教育施策は、予算編成権を持つ首長の同意がなければ実現することができません。たとえば、地方公共団体が教育振興基本計画を策定したとしても、首長の同意に基づく予算の裏付けがなければ実効性を持ち得ません。

いじめ対策についても同様であり、多数の人員の確保が必要となるいじめ対策には相応の予算的裏付けが必要です。重大事態に際して設置する調査機関の設置、管理、運営に関しても予算措置が伴う限り同様でしょう。

今日の教育施策の中で、予算措置を伴わないものがどれほどあるのか。教員の多忙化とこれによる学校現場における指導、監督の不徹底といった一般的に指摘される問題点をクリアするにしても、相応の予算的な裏付けがある人員の確保が必要不可欠でしょう。

教育行政の中立性の確保、すなわち首長による関与を一切排除して教育行政を政治部門から切り離すということは、現行法制度上、不可能です。むしろ予

算措置を通じて首長と教育委員会が協働することは当然予定されており、教育委員会の絶対的な中立性は関係法令が要請するところではない、と言わねばなりません。

教育行政の政治的中立性といっても、上記のような実際を見れば相対化していることは厳然たる事実であり、それでもなお、教育委員会の絶対的な中立性に拘泥する議論があるとすれば、それは首長と教育委員会との実際的な関係を見ない議論だと言わざるを得ません。

(2) 条例制定における関与

また、教育に係る条例は、議会への条例提案権を持つ首長との調整を経て議会に提案されるのが通常です。たとえば、教育・文化関係施設の設置条例など、教育に関する条例は首長が議会に提案し、提案理由の説明を行うこととなります。

教育行政も行政活動の一環として執行されます。行政活動には必ず法令の根拠が必要とされるという、法律による行政、法治主義の観点からしても、積極的な教育施策の展開、推進には条例の根拠が必要となります。そして条例を提案する際、教育委員会は首長との調整、協議が必要不可欠であり、その点でも首長と教育委員会が形式的、絶対的に分離されなければならないという議論は全く説得力がありません。

すでに、教育行政に関する条例の提案に向けた調整、協議などの段階で、首長の関与は不可避的に生じており、その限りでは一定の民主的なコントロールが教育行政に及んでいると言うこともできます。条例の内容には、首長の基本施策も反映されることが十分考えられるところであり、その点でも、教育行政の中立性は相対化していることは紛れもない事実です。

(3) 訴訟追行における関与

既に述べたとおり、教育委員会の所管事項であっても、民事訴訟が提起された場合には首長が地方公共団体の代表として訴訟を進行します。やはりこの点でも、形式的、絶対的な中立性が貫かれているわけではありません。むしろ、訴訟当事者として首長と教育委員会は一体的な関係と見ることもでき、首長を当事者とする訴訟の結果次第では、教育行政のあり方にも影響を及ぼすことは十分あり得ることです。

そうすると、訴訟当事者たる地位を通じて、首長は教育行政に一定の影響力を及ぼすことは法が予定するところであり、その点でも、教育行政の中立性は相対化されていると言えます。

(4) 部局間の総合調整における関与

教育行政も、他の一般行政と同様に複雑化が進んでおり、福祉、環境、防災等、首長部局との連携、協力や、首長の所管事項との関係で総合的な政策調整が必要となっています。

たとえば通学路の安全点検、交通事故防止、安全対策の実施に関しては、道路管理者や警察との連携が不可欠となります。その際、教育委員会としての施策が警察その他の関係機関から影響を受けることは当然であり、首長の所管事項との関係で教育委員会の施策に首長の意向が反映されることも十分に起こりうることです。

総合政策的な性質を持つ教育行政の展開という側面から見ても、教育行政の中立性という問題はかなり相対化していることが理解できます。

(5) 小括

現行法制度の下でも、首長の関与なしに教育委員会が教育行政を円滑に進めることはできません。教育長と首長とが連携して教育政策を立案、実施しているのが全国自治体の実態であると言うことができ、その限りでは、教育行政の中立性という問題は相対化されていると言うことができます。

今回の改革案では、教育行政の中立性を首長が侵害するとの指摘もあります。しかし、上記の通り、現在の教育施策は首長の関与なしに実施することは事実上不可能であり、中立性の持つ意味は大きく変容していることに留意しなければなりません。教育行政の中立性は、首長などによる不当な介入や、部分利益に奉仕するような不公正な介入のみ排除する趣旨であって、一般的におよそ首長が教育行政に関与することを排除するものではないと考えられます。

よって、一部で指摘されるように、首長を教育行政の執行機関とし、あるいは教育委員会に対して相当な権限を行使できるようにすることが、教育行政の中立性を侵害するものでないことはご理解いただけるのではないかと思います。

6. まとめ

以上のように、教育行政の中立性、教育委員会の中立性はかつてのような厳格な意味合いで理解されるべきものではなく、すでに上記のように相対化されているのが実情であって、教育委員会の完全な、絶対的な中立性という形式論に拘泥する必要はないと考えます。むしろ、権限と責任一致の原則、民主的コントロールの徹底、適切な訴訟追行の担保、といった点から、首長による関与を強める方向での改革が必要だと考えられます。

具体的には、責任の所在を明確化し、権限と責任を一致させるという観点から、首長を教育行政の執行機関とすることが適切だと思います。また、教育行政に対する民主的コントロールの徹底という観点から、首長による教育委員会に対する指揮監督権限の付与、強化が必要だと考えます。

全国各地で問題となっている教育委員会の隠蔽体質を改めさせるには、首長に十分な指揮監督権限を与え、そして「不都合な真実」を教育委員会がひた隠しにすることができないようにすることが必要なのです。

7. 附言（さいごに）

全国各地の自治体で起きているいじめを背景とする自死事案などに関して、これまでご遺族や被害者から相談を受け、実際に現地まで足を運んで教育委員会と向き合ってきました。

しかし、どこの自治体でも、予算がない、権限がない、法律がない、人がいない、という紋切り型の返答ばかりで、いじめの真相究明、被害者の救済、遺族への適切な対応をいずれも欠くものばかりでした。このような無責任な対応ができるのは、教育委員会が自ら責任を負わない立場にあるからだと思わずにはいられません。市民に対して権力は振るう、しかし、責任はとらない。これでは責任を持って教育行政にあたることなどできません。

教育行政の担い手である教育委員会が、自らの責任において権限を行使するという体制にしなければ、教育委員会の職員一人一人に、責任感など生まれるはずがありません。責任ある教育行政を実現する上でも、首長を執行機関として、教育委員会を首長の指揮監督下に置くことには意味があると思います。

他方、学校教育に政治家の主義主張、世界観、歴史観、価値観を押しつけてはならない、そのような懸念があることは十分理解しています。

大津いじめ事件では、越直美大津市長が設置した第三者調査委員会が真相究明を徹底的に行い、大津市教育委員会の隠蔽体質にメスを入れました。このように、被害者のため、そして市民のために尽力してくださるのが、首長のあるべき姿だと強く思います。教育委員会が暴走し、あるいは不正に手を染めたとき、首長が最後のよりどころになる、そう確信しました。

しかし、一方で奈良県橿原市や鹿児島県出水市のように、首長が教育委員会の隠蔽体質にメスを入れるどころか、両者が一体化してしまう事例も目の当たりにしました。また、教育委員会の教科書採択に際して首長の政治的な意向が強く反映されるケースもありました。教育委員会の政治的な中立性を確保すべきとの声にも傾聴すべき部分があるのかも知れません。

そこで、教育委員会に強い独立性、中立性を与え、そこに教育行政に関する権限と責任を持たせるべきだという考え方も全く捨てていくことはできないように思います。教育委員会の中立性を維持しながら、教育行政上の権限と責任を一致させ、責任ある教育行政の担い手としていくのであれば、一個の自治体として完全に独立させることも、試案としてあり得るところだと思います。

アメリカの教育委員会は完全な独立性を持つ自治体であり、議決機関にして、執行機関でもあります。住民自治の原則に基づいて教育委員の選挙が行われ、教育委員会は独自の課税権を持ち、教育税として資産税を徴収することもあります。アメリカでは住民が地域の学校を設立する際、住民の代表が集まり、住民から資金を募り、その資金で教員を雇用し学校を設立したという経緯があります。そのような住民自治的な仕組みを制度化したのが教育委員会の出発点だとされるのです。

他方、我が国では明治5年の学制に先立ち、京都では明治2年に町衆の協力により「番組小学校」が開設されました。町衆と呼ばれる市民が私財を寄付しあって校舎を建て、市民主導で学校が設立されたのです。また、江戸時代には寺子屋と呼ばれる私塾が町民の教育機関として重要な役割を果たしました。これも市民主導による教育制度といえます。さらに、幕藩体制のもとでは各藩が藩校を設立し、庶民に開放されるところもあったそうです。我が国でも、地域住民や地域社会が主導的に学校を設立し、教育を行ってきたという伝統がある、そのことをもう一度思い出すべきではないでしょうか。

我が国で市民主導により教育制度が発展してきたという歴史に照らせば、むしろ、同じように市民主導で発展してきたアメリカ型の教育委員会制度を見直し、その原点に立ち返ることも検討されて良いのではないかと思います。

我が国にも市民主導で学校をつくり、子どもたちを育ててきたという伝統があり、アメリカ型の教育委員会制度が沿革的になじむ社会的な素地があります。

首長による政治的な介入が教育の中立性を歪めることを問題視するのであれば、徹底的に教育行政の中立性を守る。その上で、「教育を市民の手に取り戻す」という原点に立ち返り、教育委員会をアメリカのように完全に独立した自治体として再構築するという選択肢も視野に入れるべきではないでしょうか。そして、教育行政に関する権限、予算、人事権、課税権を与え、権限に見合った責任を負わせるという方向性もあってしかるべきだろうと思います。

教育委員会の暴走と横暴に苦しめられてきた遺族として、教育委員会という制度それ自体に対する不信感をぬぐい去ることはできません。いじめを背景とする自死事案などの被害者、遺族の多くが同じ思いを抱いているはずです。そうであれば、今ある教育委員会制度を徹底的に破壊し、もう一度原点に立ち返って再生を果たしてもらいたい、そのような気持ちがあることも偽らざるところです。

教育委員会制度を抜本的に改革し、教育を市民の手に取り戻す、そして二度と無責任な教育行政によって苦しめられる被害者を出さないようにするには、このような思い切った改革も検討されて良いのではないのでしょうか。創造的破壊です。教育委員会制度を徹底的に壊し、原点から再構築する。我が国では市民主導型の教育制度が早くから存在したという点からみても、同じように教育制度が発展してきたアメリカのシステムを受け入れやすい環境があると思うのです。

思い切った改革に向けて、試論として以上のような提言を最後に附言させていただきます。

以上

4 大津いじめ事件の和解について¹²⁾

1) 記者会見コメント (270317記者会見コメント)

本日大津いじめ自殺事件の民事裁判にて、被告大津市と被告少年の裁判が分離され、被告大津市との和解を受け入れました。訴訟を起こしてから3年余りに及ぶ裁判に、一つの区切りがつくこととなりました。

「言葉で人を死に追いやる事が出来る」

「暴力を伴わなくても無視することで人を死に追いやる事が出来る」いじめとはそういうものである。

「息子は教師と学校に見殺しにされた」

「息子の命は助ける事が出来た」

今回の裁判が明らかにしたことです。

今回の司法判断がなされた経緯には、息子を初めとする、これまで教師の救いの手が差し伸べられず自ら命を落とした多くの子供たちと、何とか生き延びられたけれども未だに心に大きな傷を負った子供たちの声なき声に対して下された判断であり、息子の自死事件のみで下された裁判所の判断とは思っておりません。

今回の司法判断は、これまでの「いじめ訴訟」を大きく前進させる画期的な司法判断だと思っております。

いじめ被害が自殺に発展することは、報道やインターネット等の情報を通じて今や誰もが知っている周知の事実のはずです。しかも教職員であれば、文部科学省や研究機関の情報に接する機会も多く、一般人（特に保護者など）よりは子供の心理に精通した専門家であり、いじめ被害が自殺に発展するリスクを

12) 大津市立中学校男子生徒自死事件の損害賠償請求訴訟（平成24年2月24日提訴）については、平成27年2月18日大津地方裁判所が和解勧告をし、3月17日に、大津市と原告との間では和解が成立した。大津いじめ事件の和解勧告は、大津市のホームページ（<http://www.city.otsu.lg.jp/kosodate/school/1426468531896.html>）に掲載されている。なお、大津市立中学校におけるいじめに関する第三者調査委員会の「調査報告書（平成25年1月31日）」（<http://www.city.otsu.lg.jp/shisei/koho/kouho/message/1388936256432.html>）も同ホームページに掲載されている。大津いじめ事件の概要については、吉原稔法律事務所のホームページ（<http://www.yoshihara-lo.jp/otsu-ijime/>）参照。

より理解しているはずで

しかしながらこれまでの司法の判断ではその「常識」が通用せず、被害者に厳しい判断ばかりが下されていました。

これまでなされてきた過去の司法判断に対して、今回の大津地裁が判断を下した判断は、今後の被害者救済において大きな意義があります。この事はしっかりと把握し、マスコミの方々には日本全国に伝えていただきたいと思います。

1 点目は裁判所が学校側の予見可能性を認めた事（和解調書 当裁判所の判断第1-3-(1)）

いじめを受けた児童及び生徒を担当する教諭及びその他学校職員は、「一般的」に、いじめを要因として、いじめを受けた児童生徒の自死が生じうることを予見できる状況にあったというべきであるとした点。

文科省や、国立教育政策研究所（文科省直属の研究機関）より日本全国の全ての学校や教育委員会に対していじめを防止するために発出し続けられてきた事実を認定し、作成され、それらの警鐘を促す文章や教師への研修資料などを認識していれば、当然にいじめが自死に発展することを「一般的に」予見できると判断した点は、今後重大事態が発生した際に学校や教師が「いじめとっていなかった」、「いじめは発見していなかった」、「いじめが自死に繋がるとしていなかった」、とするような言い訳をすることは出来ず、学校がいじめ事案に対する責任が明確になったと思います。

2 点目に、学校がいじめ被害に十分注意しなかったことと自殺との間に因果関係を認めた事（和解調書 当裁判所の判断第1-3-(2) 相当因果関係）

学校がいじめ被害に十分注意しなかったことが自殺につながったということ

を全面的に認め、いじめに対して注意しなかったことと自殺との間に因果関係を認めたという点。

これまで多くの裁判では、教員が注意しても自殺を防ぐことは出来なかったとして、学校側の不注意と自殺との因果関係を否定するものがほとんどでした。子供の自殺は突然起きることが多く、注意しても自殺は防ぎきれないという裁判所の判断が被害者を苦しめてきました。

いじめ被害に対して教員が十分な注意を払うことなく被害を放置すれば、被害者はいずれ自殺に追い込まれてしまう。そんな当然の事すら司法はなかなか

認めようとしませんでした。

これまでの司法判断の在り方に疑問を呈したのが、今回の和解で示された大津地裁の判断なのです。

いじめ被害に対する教師の不注意、不作為は自殺に発展させるものである。

学校の安全配慮義務違反と息子の自死との間に相当因果関係を認めた点については、これまでの司法判断より踏み込んだ内容となっており、教員が十分な注意を尽くしていれば自死を防ぐことが出来たと明確に判断されました。

司法の判断が、私たちの常識に大きく近づき、従来の司法判断を一步進めたと実感させるものと言えます。

私はこの裁判に求めたものは「息子の死の真相の究明」と、今後同じ事件が起こらない為にもその「責任の所在の明確化」と「究明された事実に対しての今後の課題の明確化」でした。今回判決ではなく和解に応じることにしたのも、再発防止策を具体的に取り込むことができ、教育委員会や学校が順守すべきルール、方針、方向性を示すことができるからでした。

私の今後の使命は、全国各地でいじめ被害に苦しみ、悲しみ、悩んでいる被害者の皆さんに、一人でも多く、今回の画期的な和解内容をお伝えすることです。そして、学校のいじめ対策がさらに充実したものとなるよう、この和解を幅広く活用していくことです。

学校や教員の不注意によって自死に追い込まれた被害者のご遺族、いじめの被害に苦み、命の危険に直面している子どもたち、そして、過去のいじめ被害に今なお苦しむ全ての被害者のため、今回の和解内容を幅広く役立ててほしいと願っています。

そして、学校という場所を、子どもたちにとって最も安全で安心できる場所にすること、子どもたちが将来への希望と、社会の担い手として成長していくための場所にするのも、私の重要な使命です。

もう一つ、今回の和解で裁判所が示した内容として重要なのは、謝罪条項です。

学校、教育委員会は、自死の原因が家庭問題であるかのように公言し、虚構に基づく対応に終始し、いじめ被害の調査を打ち切りました。このような対応は全国各地で繰り返され、今もなおご遺族を苦しめています。

このような不適切な対応が繰り返されている中、今回、裁判所が示した謝罪条項は、十分な調査、確認もなく家庭問題という虚構によりかかった対応を繰り返した学校、教育委員会の責任を、大変厳しく指摘するものになっています。家庭問題を持ち出して調査を打ち切り、遺族を傷つけている全国各地の学校、教育委員会の姿勢を、改めて問い直す裁判所のメッセージであると思っています。

また、裁判所の示した和解条項ではその他にも、学校、教育委員会の不適切な対応が詳細に示されています。隠蔽体質や責任転嫁と厳しく批判された事後対応の問題点を明らかにし、二度と同じ過ちが繰り返されることがないように、裁判所が全国の学校や教育委員会に警鐘を鳴らしたものであるといえます。

さらに裁判所は謝罪条項の中で、どうすれば自死を防ぐことができたのか、という疑問に対する具体的な答えを示しています。自死の直前、元気がなかった、孤独な様子だった、無抵抗な状態で精神的に追い詰められていた、周囲に死にたいと漏らしていたことなど、自死のシグナルに教員が気づき、素早く対応していれば自死を予防することができた。これは、見過ごされがちな子どもたちのSOSに教員は気づいてほしいという裁判所のメッセージだと思っています。全国各地の教育関係者は、この裁判所が示したポイントを理解して、二度と同じ悲劇を繰り返さないための手がかりにしてほしいと願っています。

裁判を始めてからの3年余り、私と同じような問題で苦しんでいるご遺族や被害に遭われている方々のところへ出向いて支援をさせていただいておりましたが、全ての事案に共通して感じることは「どことも同じ」だということです。どこの地域の学校・教育委員会においても重大事態が起きれば「学校には問題は無い」「学校ははじめを認識していなかった」とまるで大津と同じです。時にはその自治体の首長ですら学校の隠蔽と虚構作りに協力をする始末です。とても子供の命が守られているとは思えません。

いじめ防止対策推進法が出来てもなお子供の命が無くなり続けている原因は根深く、大人の都合が子供の命より勝り、大人の職位の犠牲に子供たちがなっている現状が最大の問題点だと考えています。

最後になりますが、大津市の越市長は係争中であり、被告の立場でありながら、本件に関する真相究明に対して真摯に向き合ってくられました。越市長は、

息子が亡くなって、学校と教育委員会が調査を打ち切った後に市長になった方ですが、遺族推薦の半数の委員を含めた第三者調査委員会を立ち上げ、徹底した事実解明をしていただきました。

そして「いじめ根絶」に向けた新たな再発予防策や国に対する提言を行われている行動に対し、私自身高く評価し、心から感謝いたしております。このような市長でなければ息子の問題は究明されなかったと思います。越市長が大津市の市長であって本当によかったです。日本全国の中では首長と教育委員会が結託して隠蔽工作を行っている自治体もある中、今後いじめ問題を初めとする学校における問題解決には非常に重要な方だと感じております。

私が和解に応じた要因の一つは、このような越市長の誠実で真摯な姿勢を信頼し、そして、第三者調査委員会の立ち上げやいじめ対策といったこれまでの越市長の取組みを高く評価したからです。

今後も越市長には「いじめ」を初めとする学校内における事件・事故等の諸問題が恒久的に無くなるよう、引き続き予防・再発防止に資する改革を断行していただき、その先駆者として日本全国にその成果を届ける役割を担っていただきたいと思っております。

これまで、越市長は、教育改革の同志であると思ってきました。越市長は、その著書¹³⁾にもあるとおり、これまで、息子のために、いじめ問題と戦ってこられました。だからこそ、私も、越市長の著書に寄稿しました。また、教育委員会制度改正の際の衆議院文部科学委員会でも、越市長に私の意見を代弁して教育委員会制度の廃止を述べてもらいました。これからは、原告と被告という立場ではなくなりますので、今まで以上に、同志である越市長とともに全国のいじめをなくすための活動をしていければと思います。

改めて申し上げますが、今回の和解には大きな意義があり、いずれも今後の裁判に大きな影響を与えるものばかりだと思っております。これまで多くの皆様のご支援とご理解、そしてご協力を得ながらここまで裁判を進めてまいりましたが、このような画期的な和解をすることができたのも、ここまでお支え下

13) 越直美『教室のいじめとたたかう—大津いじめ事件・女性市長の改革』（ワニブックスPLUS新書、2014）

さった皆様のおかげだと感謝申し上げますと共に、今後も継続する裁判にも引き続きご注目いただきますよう息子に代わって心よりお願い申し上げます。

- ・勇気を出して、真実をアンケートに記載していただいた同級生の皆様、本当にありがとうございます。
- ・日本で初めて学校と教育委員会に強制捜査に入っていただいた滋賀県警の皆様、本当にありがとうございます。
- ・第三者調査委員会を立ち上げ、真摯に問題に向き合い対応していただき、そして、現在にいたるまで大津市のいじめ対策を進めていただいた越市長、本当にありがとうございます。
- ・学校、教育委員会から押収された段ボール箱10箱に及ぶ資料を丁寧に分析し、述べ56人、95時間に及ぶ同級生や学校、教育委員会からの聞き取りを行っていただき、真相究明をしていただきました第三者調査委員会の先生方、本当にありがとうございました。
- ・亡くなった息子のことを、自分の息子や孫のように思っただき、温かい支援を送り続けていただいた方々、本当にありがとうございます。

そして今は声を出すことが出来なくなった天国にいる子供たち、苦しみしか記憶に残っていない学生生活を過ごした被害者の方々、必ず学校、教育委員会の現状を変え、思春期の一番大切な時期を、何の不安もなく、安心して通える安全な学校になるまで頑張ることを誓います。

この問題を一過性のものにせず、越市長と共に恒久的な対策を日本全国に示せていただければ幸いです。

2) 教育委員会と教職員の皆様へ

私は、平成23年10月に起こった、大津市立皇子山中学校に通っていた大津いじめ自殺事件の遺族です。

今回大津市（学校・教育委員会）との民事裁判において和解することといたしました。

本件和解調書と共にこのお手紙を読んでいただいた後に改めて目の前にいる子供たちの命に対する責任について考えていただき、二度と同じ過ちを起こしてはならないとの意識を持っていただきたいとの願いから書かせていただきました

した。

息子の事件が大きく報道されたのち、文部科学省からはいじめ等についての対応強化が皆様にに向けて発せられ、国では「いじめ防止対策推進法」の制定、文部科学省においては「いじめ防止基本方針」が策定された今日においてもいじめや事件事故に巻き込まれて命を落とす子供、被害に遭う子供たちが後を絶ちません。

新たな子供の死を前にすると、息子の死が何等意味を為さないものに思えてならず、ご遺族から話を聞くと、私と息子の責任だと思い苦しむ毎日です。

教師の目から見て「いじめ」は発見しにくいものかもしれません。しかし、この裁判で明らかとなった通り、「いじめ」行為は人の命を死に追いやるとても危険な行為であり、殺傷能力の高い「凶器」であるということです。

今回の裁判で明らかになった点としては、

①裁判所は、これまで文部科学省や国立教育政策研究所等から日本全国の全ての学校や教育委員会に対して発出されてきた教師へのいじめ防止の為の研修資料等を認識していれば、「いじめ」が自死に発展することを「一般的に」予見できると判断いたしました。

「いじめとっていなかつた」、「いじめを発見していなかつた」、「いじめが自死に繋がると思っていなかつた」とする言い訳は出来ず、学校の「いじめ」に対する予見可能性が明確に認められた事をご認識ください。

②裁判所は、学校や教師がいじめ被害に十分注意しなかつたことが息子の自殺に繋がったということを全面的に認め、いじめに対して注意しなかつたことと自殺との間に相当因果関係を明確に認めました。この2点を特に強くご認識下さい。

今回の裁判にご提出いただきました国立教育政策研究所からの意見書にもあるように、「いじめ」行為に対する教師の認識の違いが、いじめ問題の根絶を妨げていることも浮き彫りとなりました。国としては本来目に見えない、暴力を伴わないものを「いじめ」として認識しており、仲間外れや誹謗中傷、言葉によるいじめを「いじめ」として日本全国の学校・教育委員会に対して警鐘を鳴らしてきました。暴力を伴う行為はもはや「いじめ行為」ではなく、単なる暴力事件であるとの認識である。

皆様方のお手元には必ず国立教育政策研究所からの研修資料が何年も前から届いているはずです。これらが適切に活用され、全ての教職員に周知徹底がなされているのか今一度ご確認くださいませようお願いいたします。

いじめは思春期特有のストレスからの逃避行動の一つだと思います。だからいじめが発生する状況自体は無くならないのかもしれませんが。しかしいじめを予防、防止することは出来るはずです。「いじめ」の問題は決して被害者と加害者だけの問題ではなく、一過性のもではありません。その影響は学習環境や生活環境の破壊に繋がり、時として息子のように自死事件が発生した学校の在校生の心は大きく傷つき、その傷は大人になっても癒えず、いじめられた体験のある子供は、社会に出てからの自死率が高いことも研究報告がなされております。

どうか社会に出ていくまでの大切な子供たちの修学時期を、「いじめ」の無い楽しいだけの時期にさせていただけないでしょうか。勉強だけでなく、いじめをさせない教育、命の尊厳、人としての尊厳を慮る教育を子供たちに提供していただけないでしょうか。

子供の命を最優先に考え、自らの保身や職位を守ることはその後にしていただけないでしょうか。

いくら法律が出来ても、何人もの尊い命が失われても、裁判でどのような判決が出て、教職員一人一人の意識が変わらなければ子供の命は救えません。

今回下された大津地方裁判所の判断を真摯に受け止めていただき、これからの日本を背負っていく子供たちを安心した教育環境の中で光り輝かせ、世に送り出す教職員であってください。

息子に代わってお願いいたします。

3) 文部科学大臣への要望書

平成27年 3月30日

文部科学大臣

下村 博文様

要 望 書
記

3月17日の「大津いじめ自殺事件」の民事裁判にて、被告大津市と被告少年の裁判が分離され、被告大津市との和解を受け入れました。訴訟を起こしてから3年余りに及ぶ裁判に、一つの区切りがつくこととなりました。

今回大津市長と共に文部科学省に対して要望をさせていただく経緯といたしましては和解後原告と被告という立場ではなくなり、「いじめ問題を無くす」という共通の志をもった同志として参りました。

本要望書は、大津市からの要望書に含まれない、遺族としての要望をさせていただきます。

遺族としての今回の要望の最大の目的といたしましては、本件和解において裁判所より下された司法判断を日本全国の学校現場の教職員の方々に知っていただきたいこと、本件和解調書に示された学校及び教職員に課されている責任について、本件和解調書を全国すべての学校に対して配布していただき、全国の教職員の方々に対して徹底した周知をお願いすることです。

これまでなされてきた過去の法判断に対して今回の大津地裁が下した判断は、今後の学校における「いじめ」や「体罰」、「教師による指導等」による不登校事案も含めた重大事態において、被害者救済に大きな意義があると考えます。

1点目の意義は裁判所が学校側の予見可能性を認めたこと（和解調書 当裁判所の判断第1-3-(1)）

いじめを受けた児童及び生徒を担当する教諭及びその他学校職員は、「一般的」に、いじめを要因として、いじめを受けた児童生徒の自死が生じうることを予見できる状況にあったというべきであるとした点であります。

文部科学省や、国立教育政策研究所より日本全国の全ての学校や教育委員会に対していじめを防止するために発出し続けられてきた事実を認定した。

(※これについては国立教育政策研究所から本件事案に対する「意見書」と共に、発出されてきた資料が裁判所に提出されました。)

文部科学省よりこれまで作成され、発出されてきた教師への警鐘を促す文章や研修資料などを認識していれば、当然にいじめが自死に発展することを「一般的に」予見できると判断した点は本件訴訟において重要なポイントであり、今後重大事態が発生した際に学校や教職員が「いじめとっていなかった」、
「いじめは発見していなかった」、
「いじめが自死に繋がるとしていなかった」、

とするような言い訳をすることは出来ず、学校のいじめ事案に対する責任が明確になった事です。

2 点目は学校がいじめ被害に十分注意しなかったことと自殺との間に因果関係を認めた事(和解調書 当裁判所の判断第 1-3-(1)(2)相当因果関係)

学校がいじめ被害に十分注意しなかったことが自殺につながったということを全面的に認め、いじめに対して注意しなかったことと自殺との間に因果関係を認めたという点です。

これまで多くの裁判では、教員が注意しても自殺を防ぐことは出来なかったとして、学校側の不注意と自殺との因果関係を否定するものがほとんどでした。子供の自殺は突然起きることが多く、注意しても自殺は防ぎきれないという裁判所の判断が被害者を苦しめてきました。これまでの司法判断の在り方に疑問を呈したのが、今回の和解で示された大津地裁の判断でした。

学校の安全配慮義務違反と息子の自死との間に相当因果関係を認めた点については、これまでの司法判断より踏み込んだ内容となっており、教員が十分な注意を尽くしていれば自死を防ぐことが出来たと明確に判断されました。

司法の判断が、私たちの常識に大きく近づき、従来の司法判断を一步進めたと実感しております。

一昨年、「いじめ防止対策推進法」が施行され、いじめで自ら死を選ぶ子供達や不登校を余儀なくされている子供達の報道を耳にすることが無くなればと思っていました。

しかしながら、法施行後も起こる、いじめを背景とする子どもの自死事案など数々の重大事態に耐え切れなくなり、私と同じような問題で苦しんでいるご遺族や被害者のところへ出向いて支援をさせていただいております。奈良県橿原市、山形県天童市、広島県尾道市、長崎県五島列島など、全国各地のご遺族、被害者のみなさんの支援を続けています。

その中で、全ての事案に共通して感じることは「どの事案についても大津と同じ」ということです。特に重大事態が起きた地域の学校や教育委員会においては「学校に問題は無い」「学校はいじめを認識していなかった」と、まるでかつての大津市教育委員会と同じような対応をされています。時にはその自治体の首長ですら学校の隠蔽と虚構作りに協力をする始末です。とても子供の命

が守られているとは思えません。

「いじめには気づいていなかった」として真相究明よりも訴訟対応に奔走する教育委員会。何度懇願してもいまだにアンケートが開示されずに苦しめられているご遺族。事件発生後、いつまでたっても設置してくれない第三者調査委員会。やっと第三者調査委員会を設置してくれたと思えばそこには第三者ではなく利害関係人が委員として選任されているような始末です。

いじめ防止対策推進法やいじめ防止基本方針の趣旨を参酌し、徹底した真相究明の下、再発防止に向けた予防・防止に活かしていこうというような姿勢が全く見受けられない学校・教育委員会の対応が現に繰り返されているのです。

「いじめ防止対策推進法」は附則において3年を目途とした見直しが出来るとされています。

私は今一度、新法施行後もなお全国各地で続く重大事態に対して更なる検証と検討を行っていただき、現場が法の趣旨を無視するような、誤った運用をせぬよう、徹底した法の見直しを国に図っていただきたいと考えます。

その為にも文部科学大臣、その他行政機関が事実に基づく実態の把握を徹底して行き、その情報を行政機関に正しく伝えることが重要だと考えます。毎年、文科省から報告される白書においても、自治体任せのまちまちな「いじめの定義」に基づいて集計された数値が報告がされており、そのために報告される数値に大きな差があることも事実です。とても実態に即しているとは思えません。

「解決済み」とされている数値報告に対しても全くその根拠が不明瞭です。

これら学校現場における調査方法の画一的、統一的な運用をはじめ、不登校事案を含む重大事態が発生した際の対応方法、第三者調査委員会の設置やその調査経過の集約や分析、出された「調査報告書」についての分析と活用方法、被害者や遺族に寄り添った対応がなされていたか否かも含めて、適切な法の見直しに耐えうる現場の情報の集約、分析結果の提供を、立法府へ行っていただきたいと要望いたします。事実には即していない情報提供では、実態に即していない法の見直ししかできないと考えます。

私の希望は、この「いじめ防止対策推進法」が子供たちの命を守り、いじめの予防・防止に資する法律であってほしい。ただただそれを願うだけなのです。

何卒ご検討賜りますようお願い申し上げます。

以上