

いじめと子どもの権利条約

大 島 佳代子

はじめに

わが国において、いじめが最初に社会問題化したのは1980年代のことであり¹⁾、それ以前の70年代末から吹き荒れた校内暴力の嵐が沈静化したことで、いじめが顕在化したといわれている²⁾。その後も、およそ10年のスパンでマスコミが取り上げるようないじめ事件³⁾が起こり、その都度社会問題となった。

2006年、文科省は児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査⁴⁾(以下、「問題行動調査」)で用いている「いじめ」の定義を、それまでの「自分より弱いものに対して一方的に、身体的・心理的な攻撃を継続的に加え、相手が深刻な苦痛を感じているもの」から、「当該児童生徒が、一定の人間関係のある者から、心理的、物理的な攻撃を受けたことにより、精神

-
- 1) 滝充「いじめ問題の歴史・いじめ研究が明らかにしてきたこと」国立教育政策研究所編『いじめについて、わかっていること、できること』(悠光堂・2013年)11頁。
 - 2) 当時の文部省内に置かれた「児童生徒の問題行動に関する検討会議」は、1985年に「いじめ問題の解決のための緊急アピール」を提言し(1985年6月28日)、文部省は直ちに「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(1985)年6月29日 文初中第201号)を関係機関等に発出した。
 - 3) 1986年中野富士見中学事件、1994年愛知県西尾市中学生いじめ事件、2006年福岡県筑前町中学生いじめ事件など。参照、森田洋司『いじめとは何か』(中公新書・2010年)、今津孝次郎『学校と暴力』(平凡社新書・2014年)。
 - 4) 平成28年(2016年)度からは「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」に名称が変更されている。

的な苦痛を感じているもの」へと変更し、いじめの判断基準を「表面的・形式的に行うことなく、いじめられた児童生徒の立場に立つて行う」とした⁵⁾。2013年に施行されたいじめ防止対策推進法は、2006年の「問題行動調査」におけるいじめの定義を踏襲している。

法的な問題としては、いじめは、主として民事不法行為責任の成否に係る問題として、または刑事責任との関係で暴行・傷害等の構成要件該当性の問題として登場しているが、子どもの人権保障に直結する問題でもある。そこで、本稿では、子どもの人権保障を考える上で重要な指針となる、いわゆる子どもの権利条約を参照した場合に、いじめはいかなる人権侵害を子どもについて生み出しているのかについて検討する。

1 いじめとは

(1) いじめの態様の多様性

いじめ防止対策推進法第2条はいじめを「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」と定義しているが、この定義に含まれるいじめの態様はかなり広範にわたる。文科省の「問題行動調査」において、いじめの態様として、①冷やかしかからかい、悪口や脅し文句、嫌なことを言われる、②仲間外れ、集団による無視、③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、④ひどくぶつかられたり、叩かれたり、蹴られたりする、⑤金品をたかられる、⑥金品を隠されたり、盗まれたり、

5) 「『児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査』の見直しについて」

https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1334613/www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/11/07110710/002.htm (最終閲覧日2020年4月26日)。定義の見直しによって、2006（平成18）年におけるいじめの認知件数は、124,898件で前年度の約6倍となった。

壊されたり、捨てられたりする、⑦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、⑧パソコンや携帯電話で、誹謗・中傷や嫌なことをされる、⑨その他、が挙げられている。

平成29（2017）年度の「問題行動調査」結果⁶⁾では、「いじめ」の態様として最も多いのが、「冷やかしからかい、悪口や脅し文句、嫌なことを言われる」、次は「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」、そして「仲間外れ、集団による無視」が続く（前二者の態様で約8割を占める⁷⁾）。2番目に多い「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」ことは、外形的には仲の良い友達同士のじゃれあいや喧嘩のようにも見える一方、それらの行為がエスカレートし「暴力」に転化する可能性を十分に秘めている。指導する立場にとっては、暴力への転化の見極めが難しいところである。

（2）いじめの特徴

いじめの特徴として、「冷やかす、からかうといった行為自体の問題性が弱い」「大人の目に見えにくい、気づきにくい方法で行われる」「気づかれた場合には言い訳できる」「被害者、加害者が容易に入れ替わる」ことがいわれている⁸⁾。

こうしたいじめの特徴を考えると、いじめはまずは暴力と区別されなければならないであろう。上述したいじめの態様の中にも「ひどくぶつかられたり、叩かれたり、蹴られたりする」ことが、いじめとして認識されており、実際の事件においても「プロレスごっこ」をしていたとか、被害者が「喧嘩をただけ」と言ったり「家族に叩かれた」と嘘をついたりして、暴力が見

6) 「平成29年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」（平成30（2018）年10月25日公表）。https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/10/25/1412082-29.pdf（最終閲覧日2020年4月26日）

7) 同上33頁。

8) 滝・前掲註（1）、16頁、22頁、25-27頁。

逃されている。いじめに対する指導を行う際には、暴力が許されない行為であることを徹底する必要がある。同様に、万引きなどの犯罪行為の強要や、私物を壊す・金品をたかるといった行為もやっではいけないことだと毅然とした態度で指導しなければならない。「体罰」を「愛のムチ」と呼ぶことでその正当化を図ることと同じように、「暴力」や「犯罪行為」を「いじめ」と呼ぶことで、それらの行為の悪質性を弱めるようなことがあってはならない。

他方、上述したいじめの態様で最も多い「冷やかしかからかい、悪口や脅し文句、嫌なことを言われる」については個人差が大きく、同じことを言われても嫌だと思わない人もいれば、嫌だと感じる人もいる。また、同じことを何度も繰り返し言われているうちに、嫌だと感じることもある。もちろん、このようないじめの態様が相対的だからといって、それが許される行為だというわけではなく、多様な態様を含むいじめには、態様に応じた指導が必要だと考える趣旨である⁹⁾。

2 子どもの権利条約 第6条

児童生徒の問題行動の1つである「いじめ」を子どもの権利条約との関係で考えるときに、もっとも重要な規定は第6条の「生命・生存・発達への権利」である。同条第1項は「締約国は、すべての児童が生命に対する固有の権利を有することを認める」とし、生命への固有の権利を定めているが、この権利は国際人権B規約にも規定されており¹⁰⁾、本条はこれを子どもについて再確認したものと見える¹¹⁾。

9) 絶対に許されない「暴力」や「犯罪行為」と「いじめ」を明確に区別しないことで、「いじめ」という共通言語を使いながら、それぞれの話し手が抱えている「いじめ」の具体的なイメージがバラバラで議論がかみ合わなかったり、対応策がまとまらなかったりする問題が生じているようにも思われる。

10) 「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第6条第1項。

11) 永井憲一・寺脇隆夫『解説 子どもの権利条約』(日本評論社・1990年)55頁。

さらに、第2項は「締約国は、児童の生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保する」としている。生存と発達の確保を明記したのは、子どもが発達可能態であり、社会的弱者であることに注目したからだと考えられ、したがって、本条の趣旨は、単に生命を不法に奪ってはならないというだけでなく、さらに進んで、子どもの生命を守り、その生存と発達を確保するための措置を国が積極的にとらなくてはならないということまで含んでいると考えるべきであろう¹²⁾。上述したように、「暴力」を「いじめ」とは区別して絶対に許されない行為として指導の徹底を図るべきだと考えるのは、「暴力」は生命・生存への権利に対する侵害だからである。

3 子どもの権利条約 第28条および第29条

子どもの生存と発達に関する総則的規定である第6条を受け、その精神を教育において具体化したのが第28条「教育についての権利」と第29条「教育の目的」の規定である。とくに第28条第2項「締約国は、学校の規律が児童の人間の尊厳に適合する方法で及びこの条約に従って運用されることを確保するためのすべての適当な措置をとる」との定めとの関係で、わが国では「体罰」が問題となる。学校教育法第11条は体罰を禁止している¹³⁾が、すでに1879（明治12）年には学校での体罰禁止が教育令¹⁴⁾において明文化されている¹⁵⁾。しかしながら、今日まで体罰が根絶できていないことは周知のとおりである。

この点については、子どもの権利委員会¹⁶⁾からも日本政府の第4回・第

12) 同上

13) 「校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない」。

14) 明治12年太政官布告第40号。

15) 第46条「凡学校ニ於テハ生徒ニ体罰（殴チ或ハ縛スルノ類）ヲ加フヘカラス」。

16) 子どもの権利条約において負う義務の履行の達成に関する締約国による進捗の状況を審査するため、同条約第43条に基づいて設置される委員会である。

5回統合定期報告書¹⁷⁾に対する総括所見¹⁸⁾の中で、「学校における禁止が効果的に実施されていない」として深刻な懸念が寄せられている（なお、体罰と子どもの権利条約との関係については別稿を予定している）。

4 子どもの権利条約 第19条

いじめとの関係では第19条も非常に重要な規定である。同条第1項は「締約国は、児童が父母、法定保護者又は児童を監護する他の者による監護を受けている間において、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取（性的虐待を含む。）からその児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる」と定めている。一読する限りは、主に家庭における親の暴力が想定されているように思われる。しかし、2011年の一般的意見¹⁹⁾ 13号²⁰⁾によれば、第19条第1項にいう「養育者」(caregivers : 「親、法定保護者または子どもの養育をする他の者」)には教育・学校関係者が含まれ、養育現場 (care setting) には学校その他の教育施設が含まれるとさ

17) CRC/C/JPN/4-5、「児童の権利に関する条約 第4回・第5回日本政府報告」(平成29(2017)年6月)。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000272180.pdf> (最終閲覧日2020年4月26日)

18) CRC/C/JPN/CO/4-5、「児童の権利委員会 日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見」(2019年2月1日採択、同年3月5日公表)。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000464155.pdf> (最終閲覧日2020年4月26日)。

総括所見 (Concluding Observation) は、締約国の報告書を審査した後に発行される文書であり、締約国に対する評価と勧告を含む。

19) 一般的意見 (General Comments) は「人権条約の特定の条項の意義や機能、その実施のために必要とされる措置等について条約機関としての正式な解釈を示す」ために作成される文書である (平野裕二「子どもの権利委員会の一般的意見～その活用の意義と方法」季刊教育法183号 (2014年) 76頁)。

20) CRC/C/GC/13、子どもの権利委員会・一般的意見13号 (2011年)「あらゆる形態の暴力からの自由に対する子どもの権利」(第56会期 (2011年) 採択)。

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc_ja_13.pdf (日本語訳 平野裕二、最終閲覧日2020年4月26日)。

れる²¹⁾。つまり、第19条に定める暴力を受けない権利は、学校において児童生徒が暴力を受けない権利を保障するものといえる。

また、一般的意見13号は、第19条の「『あらゆる形態の身体的もしくは精神的な暴力』という文言は、いかなる水準のものであっても、子どもに対する合法的な暴力が成立する余地を残していない。頻度、危害の深刻さおよび危害の意図は、暴力の定義の前提ではない²²⁾」とし、例外なき暴力の否定を謳っている。

さらに、精神的暴力について一般的意見13号は具体的に述べる²³⁾が、学校でのいじめとの関係では、とりわけ「(b) 恐怖心を煽ること、威嚇すること、および脅かすこと。搾取すること、および墮落させること。ないがしろにすること、および拒絶すること。孤立させること、無視すること、およびえこひいきすること」、「(d) 侮辱すること、中傷すること、屈辱を与えること、けなすこと、からかうこと、および子どもの気持ちを傷つけること」、「(g) おとなまたは他の子どもによる心理的ないじめおよび通過儀礼。携帯電話およびインターネット等の情報通信技術 (ICT) を通じて行なうものも含む (いわゆる「ネットいじめ」)」が精神的暴力とみなされよう。

子どもの権利委員会の「一般的意見」は厳密な意味で法的拘束力がないとはいえ、締結国の政府や裁判所が尊重すべきものである²⁴⁾と同時に、子どもに関わるすべての人が尊重すべきものであろう。

5 子どもの権利条約 第12条

一般的意見13号に従えば、いじめは身体的暴力²⁵⁾もしくは精神的暴力²⁶⁾

21) パラグラフ33、34。なお、一般的意見13号の日本語訳 (平野裕二) は care を養育と訳出している。

22) パラグラフ17。

23) パラグラフ21。

24) 平野・前掲註 (19)、77-78頁。

25) パラグラフ22。

26) パラグラフ21。

にあたり、被害児童生徒にとっては第19条によって保障される暴力を受けない権利が侵害されていることになる。このことを強く認識した上で措置を講ずる必要があるが、何らかの措置を講ずるといっても、そもそもいじめはどのようにやって認知されているのであろうか。

平成29年度の「問題行動調査」結果によれば、「いじめ発見のきっかけ」は学校の教職員等が発見する割合が66.8%、学校の教職員以外は33.2%となっている。さらに詳しくみると、「いじめの発見のきっかけ」として一番多いのがアンケート調査など学校の取り組みにより発見される場合(52.8%)で、本人からの訴え(18%)、学級担任が発見した場合(11.1%)、本人の保護者(10.2%)の順に続く²⁷⁾。

第12条第1項は「締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする」とし、子どもの意見の尊重について規定している。子どもの権利委員会は2009年に一般的意見12号²⁸⁾を採択しているが、そこにおいては、いじめとの関連での言及は特にみられない。

けれども、上述したように、いじめの発見のきっかけの過半数をアンケート調査が占めていることに鑑みると、アンケート調査は子どもの意見表明の機会として有効な手段だといえるものと思われる。この点、いじめ防止対策推進法第16条第1項が、いじめの早期発見のための措置として「定期的な調査その他必要な措置を講ずるものとする」と規定していることは子どもの意見表明の機会を保障するものとして評価できる。不幸な事件が起こった後にアンケート調査をしていじめを発見することだけでなく、子どもたちにとっては1日のうちの長い時間を過ごす学校環境を快適なものとするためにも、

27) 前掲註(6)、31頁。

28) CRC/C/GC/12、子どもの権利委員会・一般的意見12号(2009年)「意見を聴かれる子どもの権利」(第51会期(2009年)採択)。

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc-ja_12.pdf (日本語訳 平野裕二、最終閲覧日2020年4月26日)。

定期的にアンケート調査を行うことは、意見を聴かれる子どもの権利を実質化するものであり、本条の趣旨に適うものだといえよう。

問題は、表明された意見をどのように扱うかである。いじめとの関係では、表明された意見が事実か、真意かどうかの判断が重要になる。というのも、いじめの被害児童生徒はしばしば事実でないこと、真意ではないことを言うことがある²⁹⁾。また、信頼関係や人間関係により真意を伝える相手を選んでいることがあり、このことが外から見ると、相手によって言うことが変わり、言うことに一貫性がないとされ、言っていることが「嘘だ」と評価されてしまうことになり得る。表明された意見の事実性・真意性の見極めは慎重に行うことが求められる。さらに、表明された意見そのものの取扱いにも慎重さが求められる。アンケート調査の結果の取扱いはもちろん、いじめの被害者から相談を受けた教師が個別に解決しようとして事態をいっそう悪くするケースもみられる³⁰⁾。教師としては指導したつもりが、状況を悪化させてしまうこともある。また、他の児童生徒からの相談や聞き取り調査の取扱いを誤ると、「チクった」とされ、新たないじめの標的にされることにもなり得る³¹⁾。このように慎重さを求められる「表明された意見の取扱い」については、対応した個々の教師等に任せるのではなく、組織的かつ専門家も加えたしくみの構築が必要となろう。

29) 1994年愛知県西尾市中学生いじめ事件では、学校が報告を受けていたにもかかわらず本人がいじめではないと否定したことで調査をしていない（滝・前掲註（1）17頁、共同通信大阪社会部『大津中2いじめ自殺』（PHP新書・2013年）146頁）。また、大津いじめ事件（損害賠償請求事件）の第一審判決（大津地判平31・2・19 LEX/DB25570190）および控訴審判決（大阪高判令2・2・27 LEX/DB25570843）の認定事実を参照。

30) 今津・前掲註（3）、76頁。

31) 中野信子『ヒトは「いじめ」をやめられない』（小学館新書・2017年）121頁。また、中野は厚労省の調査（平成21（2009）年度全国家庭児童調査）を引用し、小学校5～6年生から学年が中学、高校と上がるに連れ、「クラスの誰かが他の子をいじめているのを見たときの対応」として「別に何もしない」という傍観者の割合が増えていくことを指摘している（120-121頁）。

むすびにかえて

いじめの克服には、事後処理的「対策」ではなく事前予防的「政策」が必要とされる³²⁾。いじめ防止対策推進法は、第3条でいじめ対策の基本理念を掲げ、第12条で地方公共団体に、第13条で学校に対して、各々、いじめの防止等のための基本的な方針を定めるよう規定している。

また、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、第23条3項はいじめの再発防止のため、「当該学校の複数の教職員によって、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者の協力を得つつ、いじめを受けた児童等又はその保護者に対する支援及びいじめを行った児童等に対する指導又はその保護者に対する助言を継続的に行うものとする」と規定している。これら両規定を受けて、法的側面からいじめ予防等に関わる試みの1つにスクールロイヤー制度³³⁾がある。スクールロイヤー制度とは、学校で発生する様々な問題について、子どもの最善の利益を念頭に置きつつ、教育や福祉等の視点を取り入れながら、法的観点から継続的に学校に助言を行う弁護士（スクールロイヤー）を活用する制度である³⁴⁾。たとえば、大阪府では、2013年から「大阪府いじめ防止基本方針」に基づき、市町村教育委員会の要請に応じて、弁護士を派遣し、法的な観点から児童生徒及び保護者への対応に関する助言を行っている。実際にはいじめと直接関係がない場合であっても、いじめに結びつく可能性の

32) 今津・前掲註(3)、97頁。

33) 日弁連は2018(平成30)年1月18日付で文部科学大臣に対して「『スクールロイヤー』の整備を求める意見書」を提出した。https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion_180118_06.pdf (最終閲覧日2020年4月26日)。

34) 同上、1頁。

あるケースとして取扱い、年間100件程度の相談があるとのことである³⁵⁾。

2019年9月24日、萩生田文科相は定例記者会見において、「いじめや虐待などの問題について、学校における教員の皆さんの法的相談に対応したり、あるいは法的側面からのいじめなどの予防教育を行ったりするなど、法律の専門家である弁護士がその専門的知識、経験に基づいて学校や教育委員会を支援する体制の整備が必要であるというふうにかねがね考えてまいりました」と述べ、スクールロイヤーを全国に300人程度配置する方針を示した³⁶⁾。スクールロイヤーの果たす役割は今後ますます重要なものとなるであろう。

【後記】

本稿は、大阪弁護士会主催の市民、弁護士のための国際人権法連続講座「学校現場と国際人権法」第1回「スクールロイヤーは見た！」(2019年8月3日開催)における講演をもとに加筆修正したものである。なお、最新の問題行動調査の結果は、本講演の後の2019年10月17日に公表されている(「平成30年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」<https://www.mext.go.jp/content/1410392.pdf> (最終閲覧日2020年4月26日))。

35) 同上、3頁。参照、渡邊徹「大阪府におけるスクールロイヤー制度の内容と実践状況」<http://www.moj.go.jp/content/001311497.pdf> (最終閲覧日2020年4月26日)。

36) https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1421558.htm (最終閲覧日2020年4月26日)