

いじめの重大事態の判断に関する考察

——いじめ防止対策推進法の強靱化を目指して——

永 田 憲 史

*岡本哲和先生還暦記念号への掲載に当たり、岡本哲和先生のますますの御健勝をお祈り申し上げます。

目 次

- 第1 問題意識
- 第2 法、基本方針及びガイドライン等の制定及び策定の経緯
- 第3 調査における基本方針及びガイドラインの遵守必要性
- 第4 重大事態の判断
- 第5 重大事態の発生報告
- 第6 法改正の方向性

第1 問題意識

1 川口市教育委員会の対応

「教育委員会は、大ウソつき。」

これは、令和元年（2019年）9月に埼玉県川口市内のマンションから飛び降りて自殺した高校1年の生徒がノートに書き遺していた言葉である¹⁾。この生徒は、川口市立中学校でいじめ被害に遭い、教員らにいじめを申告していたものの、対応されず、いじめ被害を苦に自殺未遂を3回図っていた。そして、3回目の自殺未遂により、足に後遺障害を負うに至っていた。

川口市教育委員会は、この生徒の3回目の自殺未遂の後になってようやく、いじめ防止対策推進法（平成25年法律第71号）（以下、「法」と記述する）が定める重大事態（法28条1項）であることを認め、調査組織を設置した。しかし、この調査組織の設置について、この生徒やその保護者に対して説明していなかったと言う。

川口市教育委員会の対応は、後に詳細に紹介するように、法の規定に違反するのみならず、平成25年（2013年）10月11日に文部科学大臣が決定し、平成29年（2017年）3月14日に最終改定された「いじめの防止等のための基本的な方針」（「いじめ防止基本方針」。以下、「基本方針」と記述する）に違反し、文部科学省が同年3月に策定した「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」（「重大事態調査ガイドライン」。以下、「ガイドライン」と記述する）を無視するものであった。

川口市教育委員会は、令和元年（2019年）9月、別の生徒のいじめ被害に関する民事訴訟において、法について、「法律として整合性を欠き、教育現場に与える弊害を看過しがたい欠陥がある」と主張した²⁾。しかし、このような主

1) 東京新聞令和元年（2019年）9月9日付夕刊。詳しくは、渋井哲也「『教育委員会は、大ウソつき』埼玉県川口市で高1生徒がいじめを苦に自殺 3度の自殺未遂。SOSのメッセージは伝わらなかった」文春オンライン2019年9月9日。〈<https://bunshun.jp/articles/-/13975>〉(2020年4月15日閲覧。以下同じ)。

2) 東京新聞令和元年（2019年）9月19日付朝刊。文部科学省は、同年10月、地方

張は地方公共団体の行政委員会が国の立法府の法律制定を論難するものであって、三権分立という国の統治機構の枠組みを著しく害しかねず、「看過」できない行為と言うほかない。

2 総務省「いじめ防止対策の推進に関する調査結果に基づく勧告」

もっとも、川口市教育委員会ほどでなくとも、いじめ被害についての各地の学校や教育委員会等の学校の設置者（学校及び学校の設置者について、以下、「学校の設置者等」と記述する）の対応において、法や基本方針を遵守していない例は枚挙に暇がない。被害児童生徒に重大な結果が生じている重大事態においてすら、法やガイドラインに違反する対応が行われる事態も決して少なくない。

総務省は、関係機関によるいじめの防止等の取組実態を明らかにし、いじめ防止対策を推進する観点から、いじめの早期発見・対処の取組状況、いじめの重大事態の再発防止等の取組状況について、関係行政の改善に資するために調査を実施した³⁾。平成30年（2018年）3月16日、総務大臣は、文部科学大臣に対し、重大事態への対応について、以下のように述べ、勧告している⁴⁾。

法に基づく措置を確実に講ずること、国の基本方針等に基づき適切な対応をとることが重大事態への的確な対応の基本である。しかし、教委及び学校において、重大事態が発生しているにもかかわらず、法に基づく措置が確実に講じら

ㄨ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）48条に基づき、法を遵守するよう川口市教育委員会を指導した。その際、川口市教育長は、「（法に）欠陥があるとは思っていない」、「書面に書いたことは川口市の本心ではない」と説明し、「法律は守る」と話したと言う。東京新聞同年10月16日付朝刊。同法48条は、「地方自治法第245条の4第1項の規定によるほか、文部科学大臣は都道府県又は市町村に対し、都道府県委員会は市町村に対し、都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる」と規定している。

3) 総務省「いじめ防止対策の推進に関する調査結果に基づく勧告」（2018）前書き。
(https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/10/02/1409383_002.pdf).

4) 前掲70頁。

いじめの重大事態の判断に関する考察

れていない実態や国の基本方針等に基づき適切に対応されていない実態がみられ、児童生徒に深刻な被害を与えたり、保護者等に大きな不信を与えたりするなどの事態の更なる悪化につながるおそれがある。

【所見】したがって、文部科学省は、いじめの重大事態への的確な対応を図る観点から、教委及び学校に対し、重大事態の発生報告など法に基づく措置を確実に講ずるとともに、国の基本方針等に基づき適切な対応をとることについて周知徹底する必要がある。

総務省の勧告を受けて、平成30年3月26日、文部科学省初等中等教育局児童生徒課長名が各都道府県教育委員会担当課長等に宛てて、「いじめ防止対策の推進に関する調査結果に基づく勧告を踏まえた対応について（通知）」（29初児生第42号）⁵⁾が発出された。この通知においては、各都道府県教育委員会等が重大事態への対応について、学校に対して周知徹底を図るとともに指導するよう以下のように求めている。

2. 重大事態の発生報告など法等に基づく措置の徹底……

法第28条第1項に基づく重大事態の調査等については、「いじめの防止等のための基本的な方針」の改定及び「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」の策定について（通知）」（平成29年3月16日付け28文科初第1648号文部科学省初等中等教育局長、生涯学習政策局長、高等教育局長通知）において、「重大事態の調査に関するガイドライン」を示し適切な対応を促してきたところである。

しかしながら、今般の総務省調査の結果においては、重大事態が発生しているにもかかわらず、法に基づく措置が確実に講じられていない実態やいじめの防止等のための基本的な方針（以下「基本方針」という。）等に基づき適切に対応されていない実態がみられるとの指摘がされている。

重大事態については、法に基づき、1 学校から教育委員会への発生報告（法第30条第1項）、2 教育委員会から地方公共団体の長への発生報告（法第30条第1項）、3 教育委員会から地方公共団体の長への調査結果の報告（法第30条第2項）、4 教育委員会又は学校からいじめを受けた児童生徒及びその保護者への調査結果の情報提供（法第28条第2項）を行うことが義務付けられて

5) 〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1409382.htm〉。

いることから、これらを確実に講じること。

また、5 教育委員会から教育委員会会議への発生報告、6 調査報告書の作成、7 教育委員会から教育委員会会議への調査結果の報告等については、法において義務付けられているものではないが、基本方針等に基づき適切な対応をとること。……

このように、学校の設置者等による重大事態への対応は、総務省の勧告や文部科学省初等中等教育局児童生徒課長の通知が認めるように、日本全国で違法や違反が常態化する異常な状態にある。

3 いじめによる影響

いじめは、法1条が述べるように、被害児童生徒の教育を受ける権利を著しく侵害し、その心身の健全な成長及び人格の形成に重大な影響を与えるのみならず、その生命又は身体に重大な危険を生じさせるおそれがあるものである。被害児童生徒は、加害児童生徒により、「PR 作戦」等を通じた「孤立化」、反撃が一切無効であると観念させられる「無力化」、いじめ被害が周囲の眼に見えなくなっていく「透明化」の過程を経る中で、加害児童生徒の奴隷のようになっている⁶⁾。こうした過程の中で、被害児童生徒は、自尊心・自己肯定感を著しく低下させられ、それによりネガティブな思考に陥りやすくなって、その後の人生に悪影響を与えるだけでなく、精神疾患の発症リスクも高めると言われている⁷⁾。

冒頭で紹介した「教育委員会は、大ウソつき。」と書き遺して自殺した生徒は、この言葉の後に以下のように続けていた⁸⁾。

6) 中井久夫『いじめのある世界に生きる君たちへ——いじめられっ子だった精神科医の贈る言葉——』（中央公論新社、2016）26-69頁、同『いじめの政治学 中井久夫集6 1996-1998』（みすず書房、2018）244-254頁。

7) 倉持恵「第三者委員会の役割と被害者支援」鈴木庸裕ほか編著『『いじめ防止対策』と子どもの権利——いのちをまもる学校づくりをあきらめない』（かがわ出版、2020）75頁以下、92頁。

8) 洪井・前掲注（1）。

いじめの重大事態の判断に関する考察

「いじめた人を守って嘘ばかりつかせる。いじめられたぼくがなぜこんなにもくるしまなきやいけない。ぼくは、なんのためにいきているのか分からなくなった。ぼくをいじめた人は守ってて、いじめられたぼくは、誰にも守ってくれない。くるしい、くるしい、くるしい、つらい、つらい、くるしい、つらい、ぼくの味方は家ぞくだけ」。

被害児童生徒の保護者もまた、いじめ被害に苦しむ被害児童生徒と家庭内で接したり、付き添ったりすることで精神的に消耗するだけでなく、いじめ被害と向き合おうとしない加害児童生徒及びその保護者（以下、「加害児童生徒等」と記述する）や学校の設置者等とのやり取りで疲弊する等、その負担が重くのしかかることも少なくない。

被害児童生徒に兄弟姉妹がいる場合、兄弟姉妹も被害児童生徒がいじめ被害に遭ったことにショックを受けたり、被害児童生徒の保護者がいじめ被害への対応に追われる中で兄弟姉妹が構ってもらえないなどの状況が生じたりしやすい。また、いじめ被害が周囲に知られる中で、当該兄弟姉妹の同級生や被害児童生徒の同級生らが心配になったり、好奇心に駆られたり、その保護者から聞いてくるように強く求められたりするなどして、当該兄弟姉妹に対して、被害児童生徒が受けたいじめ被害や現在の様子について、ときには執拗に尋ねたり、答えるよう求める事象も発生しやすい。甚だしい場合には、当該兄弟姉妹に対して、被害児童生徒がいじめを受けた事実を揶揄したり、そのことをとらえて新たないじめが発生したりすることもある。兄弟姉妹が加害児童生徒と同じ学校に在籍している場合、当該兄弟姉妹が加害児童生徒に接触されたり、加害児童生徒から加害行為を受けたりする可能性が多分にある。また、兄弟姉妹にとっては、被害児童生徒のいじめ被害に対して不適切な対応をした教職員に接触されることも大きな負担となることがある。

被害児童生徒及びその保護者、さらに被害児童生徒の兄弟姉妹等の家族は、とりわけ重大事態が発生した事案においては、学校の設置者等に対して強い不信感を抱いているのが通例である。被害児童生徒及びその家族は、安全であるはずの学校において、被害児童生徒が守られなかったという体験をし、そのこ

とにより、「誰を信用すればよいか分からない」、「誰も信じられない」という不信感を強く抱くこともしばしばである⁹⁾。

いじめにより影響を受けるのは、被害児童生徒やその家族に限られない。いじめの内容やその被害、被害児童生徒の様子等が伝わることで、被害児童生徒や加害児童生徒と親密な関係があったり、同じ学年やクラス、部活動等で関係があったりした他の児童生徒が深く傷付くとともに、その保護者が心を痛めることがしばしばある。また、他の児童生徒やその保護者からすれば、加害児童生徒によるいじめ行為が新たに向かってくる不安を抱えなければならないこともあろう。

一方、加害児童生徒が抱える問題も看過できない。加害児童生徒等は、いじめ行為について、アンバランス・パワー（力の不均衡）の下で、「遊びにすぎない」と考えたり、「自らにはそのようなことをしてもよい権限がある」、「指導のために必要だ」と正当化したりする共感性のなさに基づくシンキング・エラー（間違った考え）に陥っていることが多い¹⁰⁾。加害児童生徒等は、いじめ行為を受ける被害児童生徒等に問題があるとして責任転嫁をしたり、いじめ被害についてそれほど重大なものとは言えない等と矮小化を図ったりすることが多い。これらの考え方は、加害児童生徒等の認知の歪みによるものと考えられるが、同じようなとらえ方と言ってよいだろう。加害児童生徒等は、認知の歪みに基づいて、いじめ行為により、被害児童生徒等を支配し¹¹⁾、「支配-被支

9) 倉持・前掲注(7) 80、82頁。

10) 和久田学『学校を変えるいじめの科学』（日本評論社、2019）28-36頁。

11) 内藤朝雄『いじめの構造——なぜ人が怪物になるのか——』（講談社、2009）76頁は、「思い通りにならないはずの他者を、思い通りにならないはずだからこそ、思い通りにする」ことを「他者コントロールによる全能」と呼び、同77-78頁は、「いじめの加害者は、いじめの対象にも、喜びや悲しみがあり、彼（彼女）自身の世界を生きているのだ、ということを承知しているからこそ、その他者の存在をまるごと踏みじり抹殺しようとする。いじめ加害者は、自己の手（コントロール）によって思いのままに壊されていく被害者の悲痛のなかから、（思いどおりにならないはずの）他者を思いどおりにする全能の自己を生きようとする。このような欲望のひな型を、加害者は前もって有しており、それが殴られて顔をゆがめるといった被害者の悲痛によって、現実化される」として、これら一連のストーリーを

配」の上下関係を構築する。これは、対等な人間関係とはほど遠い、健全なものとは到底言えない人間関係である。また、いじめにより真の快感ではない自分をごまかして一時的に満足感を得る疑似快感を得ていることも少なくない¹²⁾。こうした状況が放置されると、加害児童生徒は、いじめ行為が正当なものであると誤って学習してしまったまま成長することとなる。加害児童生徒等は、シンキング・エラーや認知の歪みに陥っていることが多いことから、いじめ行為を止めようとしても、教員が新たに報復の対象となったり、そこまでいかなくとも、学級運営や部活動の運営に支障を生じさせられたりすることも少なくない¹³⁾。加害児童生徒のみならず、加害児童生徒の保護者がそのような傾向をより強く有しており、学校の設置者等が対応に苦慮することもしばしばであろう。

加害児童生徒、特に重大事態に至った事案の加害児童生徒は、ハラスメントの加害者と同様、何らかの問題性、言い換えれば、「生きづらさ」を抱えており、その「生きづらさ」がいじめ行為の背景や原因となっているのが通例である。こうした加害児童生徒のいじめ行為の背景や原因となっているものとして、①加害児童生徒がいじめや犯罪被害、保護者等からの虐待やマルトリートメント（不適切な養育）を受けたこと¹⁴⁾、②発達や心理等の面に課題を抱えており、社会不適應を起こしていること¹⁵⁾、③保護者をはじめとする家族の離

↘「いじめの全能筋書」と呼ぶ。加害児童生徒による被害児童生徒の支配という問題が強く意識されていると言えよう。

- 12) 片山紀子『[三訂版] 入門生徒指導——「いじめ防止対策推進法」「チーム学校」「多様な子どもたちへの対応」まで』（学事出版、2018）114頁。
- 13) 和久田・前掲注（10）97-98頁。
- 14) 中井『いじめの政治学』・前掲注（6）241頁は、一部の家庭と学校とは懇切丁寧にいじめを教える学校であるとする。阿部泰尚『保護者のためのいじめ解決の教科書』（集英社、2019）179頁は、子どものいじめは大人社会の模倣だとする。和久田・前掲注（10）38-42、99-108、198-199頁は、シンキング・エラーに基づいた行動をするモデルが加害児童生徒の身近に現在又は過去に存在する可能性を指摘し、その支援の必要性を強調する。
- 15) 柘屋二郎「精神医学的観点から見た『いじめと自殺』」鈴木ほか編著・前掲注（7）115頁以下、136頁は、重大な被害が発生したいじめ事案の加害児童生徒等に↗

婚、失業、経済的な苦境等により、家族関係や家庭環境等において、厳しい状況に置かれていること等が考えられる。加害児童生徒は、これらの背景や原因をときには複数抱えていることもある。

こうした「生きづらさ」を抱える加害児童生徒に対して、適切な支援やケアが提供されなければ、加害児童生徒の問題性は深刻化し、さらなるいじめ行為を行うことをはじめとして、様々な形で社会不適応を悪化させることとなりかねない。

この社会では、被害児童生徒が自死を選ぶという悲しい決断をすることを防ぐだけでなく、このようなつらい思いをする被害児童生徒、そして、その保護者や兄弟姉妹、他の生徒、さらには加害児童生徒を少しでも早く、1人でも減らす努力が強く求められている。

このような観点からすれば、いじめ、とりわけその重大事態への適切な対応は、必要不可欠である。

4 研究の視座

では、いじめ、とりわけ重大事態への法、基本方針及びガイドラインに則った適切な対応とは、具体的には、どのようなものだろうか。そして、どのような問題があるのだろうか。

既に、我が国においては、前述の通り、法をはじめとして、基本方針やガイドラインが策定されている。しかし、平成29年（2018年）のガイドライン策定後、このガイドラインに基づいた調査に関する先行研究は、法律学の研究者又は実務家のみならず、臨床心理やスクールソーシャルワーク、さらには教育学の研究者又は実務家によるものもほとんどない。そこで、本稿を皮切りに、今後、法及び基本方針だけでなく、ガイドラインを素材に、重大事態への対応の際に何が問題となり、どのように対応すべきかについて、論じていくこととしたい。

ところで、筆者は、刑事学・刑事政策の研究者である。いじめの行為態様や

↳心理支援が必要であることが多いとする。

結果によっては、傷害罪、恐喝罪等が成立することから、非行として少年司法が取り扱うこともある。『犯罪白書』は、例年、少年非行の動向の1つとして、いじめを取り上げている。警察において取り扱ったいじめによる事件及びいじめの仕返しによる事件（いじめに起因する事件）について見ると、法が制定された平成25年（2013年）には、平成に入ってから最も多い410件が認知され、724人が検挙又は補導された¹⁶⁾。平成30年（2018年）には、152件が認知され、229人が検挙又は補導された¹⁷⁾。また、学校の教員や教育委員会の職員らの対応によっては、虚偽公文書作成罪（刑法156条）、公用文書等毀棄罪（刑法258条）、国家公務員法や地方公務員法の守秘義務違反（国家公務員法100条1項・109条12号、地方公務員法34条1項・60条2号）等が成立することから、犯罪として刑事司法で取り扱うこともある。

しかし、本稿では、刑事司法や少年司法の視角からではなく、法、基本方針及びガイドラインに基づくいじめ被害への対応を正面から論じることとしたいと考えている。

そうだとすると、なぜ、教育法を専門としてきたわけではない筆者がそのような視角で論じるのか、説明が必要となろう。そこで、法、基本方針及びガイドラインに基づくいじめ被害への対応を正面から論じる理由について、簡潔に述べておくこととしたい。

第一に、いじめの問題には、刑事学・刑事政策と問題意識が共通する場面が多く、刑事学・刑事政策で論じる制度、運用及び知見を活かすことができると考えるからである。

具体的には、被害児童生徒のニーズやそのニーズに基づいた調査の実施、さらにはその支援を考察する際には、犯罪被害者支援に関する制度や運用を参考にし、その知見を活かすことができる。また、加害児童の支援やケアを考察する際には、非行少年の処遇や児童福祉の枠組における指導に関する制度や運用

16) 法務省法務総合研究所編『令和元年版犯罪白書——平成の刑事政策——』（昭和情報プロセス、2019）95頁（2-2-5-2図）。

17) 同上。

を参考とし、その知見を活用することができる。さらに、いじめ被害の事実認定と対応を迅速かつ適正に行うために、少年司法制度において実績のある事実認定や処分決定の手續を土台にして、新たな実効性のある手續を構築する提案をすることができる。最終的には、これらを通じて、法、基本方針及びガイドラインの強靱化を図る改革の提案を行うことができると考えている。とは言え、まずは、現行の法、基本方針及びガイドラインの枠内で、重大事態への対応の際に何が問題となり、どのように対応すべきかについて論じることから始めたいと考えている。

第二に、学校の設置者等が定められた内容を遵守するよう、刑罰を用いて、担保することを論じることができるからである。

第三に、筆者がいじめの被害者であったことが挙げられる。いじめ被害への対応が十全になされることを切望してきたためである。

本稿では、法、基本方針及びガイドラインに則った重大事態への対応のうち、その端緒となる重大事態の判断に主たる焦点を当てて、論じることとしたい。

以下では、まず、法、基本方針及びガイドライン等の制定及び策定の経緯を紹介することから始めることとする。

第2 法、基本方針及びガイドライン等の制定及び策定の経緯

1 法の制定

法は、平成23年（2011）10月に滋賀県大津市内のマンションから中学2年生が飛び降りて自殺した事件をきっかけとして¹⁸⁾、平成25年（2013年）9月28日に制定された。

法案の採決においては、衆議院及び参議院いずれにおいても、日本共産党及び社会民主党の議員が反対したものの、賛成多数で可決された。

18) 小西洋之『いじめ防止対策推進法の解説と具体策——法律で何が変わり、教育現場は何をしなければならないのか——』（WAVE出版、2014）4-5頁、坂田仰編『補訂版 いじめ防止対策推進法——全条文と解説』（学事出版、2018）2頁〔黒川雅子〕、第二東京弁護士会子ども権利に関する委員会編『どう使う どう活かす いじめ防止対策推進法〈第2版〉』（現代人文社、2018）9頁。

法は、「いじめ」について、「児童等¹⁹⁾」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」と規定した（法2条1項）。そして、「児童等は、いじめを行ってはならない」（法4条）として、いじめを違法としている。

2 基本方針の策定

法が施行されると、同年10月11日、文部科学大臣は、基本方針を策定した。これは、関係行政機関の長と連携協力して、いじめの防止等のための対策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針（同法11条1項）であった²⁰⁾。

基本方針は、当初から、第2-4で「重大事態への対処」を定めていた。

3 重大事態への対応の概要

法は、28条1項において、重大事態について規定し、2つの類型を用意している。

第一は、「いじめにより当該学校に在籍する児童等の生命、心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがあると認めるとき」（法28条1項1号）（以下、ガイドラインに倣って、この類型を「生命心身財産重大事態」と呼ぶ）である。

第二は、「いじめにより当該学校に在籍する児童等が相当の期間学校を欠席することを余儀なくされている疑いがあると認めるとき」（法28条1項2号）（以下、ガイドラインに倣って、この類型を「不登校重大事態」と呼ぶ）である。

19) 「児童等」とは、「学校に在籍する児童又は生徒」を言う（法2条3項）。また、「学校」とは、「学校教育法（昭和22年法律第26号）第1条に規定する小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校及び特別支援学校（幼稚部を除く。）」を言う（法2条2項）。

20) 法11条2項は、「いじめ防止基本方針」において、①いじめの防止等のための対策の基本的な方向に関する事項、②いじめの防止等のための対策の内容に関する事項、③その他いじめの防止等のための対策に関する重要事項を定めることとしている。

重大事態が発生した場合、学校の設置者又はその設置する学校は、重大事態に対処し、及び当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資するため、速やかに、当該学校の設置者又はその設置する学校の下に組織を設け、質問票の使用その他の適切な方法により当該重大事態に係る事実関係を明確にするための調査を行うものとされている（法28条1項柱書）。

また、学校の設置者又はその設置する学校は、調査を行ったときは、当該調査に係るいじめを受けた児童等及びその保護者に対し、当該調査に係る重大事態の事実関係等その他の必要な情報を適切に提供するものと規定されている（法28条2項）²¹⁾。

- 21) 法制定以前においても、裁判例において、児童生徒が生命身体精神等に重大な被害が生じ、それが学校生活上の問題に起因する疑いがある場合は、公法上又は私法上の在学契約関係の付随義務として、学校の設置者等が、必要かつ相当な範囲内で、速やかに事実関係の調査を行い、保護者に対しその結果を報告する義務を負うとされてきた。

公立学校の調査報告義務について肯定したものとして、前橋地判平26年3月14日判時2226号49頁（法制定前の平成22年に発生した自殺事案）がある。

「在学中の児童が自死し、それが学校生活上の問題に起因する疑いがある場合、当該児童の保護者がある原因を知りたいと切実に考えるのは自然なことであり、公立小学校の設置者である地方公共団体と在学する児童の保護者との間には、公法上の在学契約関係が存在し、この在学契約関係の中で、教諭ら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いて児童らを指導するのであるから、地方公共団体は、上記法律関係の付随義務として、児童が自死し、それが学校生活上の問題に起因する疑いがある場合は、必要かつ相当な範囲内で、速やかに事実関係の調査（資料保全を含む。）をし、保護者に対しその結果を報告する義務を負うべきである。」

また、学校法人が設置する私立学校の調査報告義務について肯定したものとして、さいたま地判平20年7月18日公刊物未登載（裁判所ウェブサイト登載）がある。

「自殺した生徒の親権者等が、その原因を知りたいと思うのは至極当然の思いである。生徒は、その生活の大部分を学校で過ごすのであるから、生徒の親権者等が、その自殺の原因が学校生活に関わるものではないかと考えるのは常識的な感覚であると思われる。しかし、親権者等が自ら子供の学校生活に関わる問題を調査することには必ずから限界があるといわざるを得ない。

これに対して、学校は、生徒が学校生活に関連する出来事を原因として自殺した可能性があると思料される場合には、その原因を探求し得る立場にあり、それが親権者等と比べてはるかに容易であることは明らかである。また、学校が事前に

学校は、重大事態が発生した旨を、地方公共団体の長等に報告しなければならない（法29条1項、30条1項、30条の2、31条1項、32条1項、5項）。

かかる報告を受けた地方公共団体の長等は、当該報告に係る重大事態への対処又は当該重大事態と同種の事態の発生の防止のため必要があると認めるときは、附属機関を設けて調査を行う等の方法により、調査の結果について調査（再調査）を行うことができる（法29条2項、30条2項、30条の2、31条2項、32条2項、5項）。

4 指針の策定

重大事態の1号類型のうち、自殺事例については、法制定前の平成23年（2011年）6月に「子供の自殺が起きたときの背景調査の指針」が策定されていた。この指針は、法に重大事態が規定されたことや、平成25年度及び平成26年度（2013年度及び2014年度）の「児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議」における検討を踏まえて見直され、平成26年（2014年）7月に改訂版が策定された²²⁾。

▽生徒の自殺を具体的に予見できなかったとしても、事後的に過去の事実を調査検討し、自殺の原因を探求することは比較的容易な立場にある。してみれば、学校は、在学契約に基づく付随的義務として、信義則上、親権者等に対し、生徒の自殺が学校生活に起因するのかどうかを解明可能な程度に適時に事実関係の調査をし、それを報告する義務を負うというべきである。」

法28条2項は、学校の設置者等が被害児童生徒等に対する法的な説明責任を負うことを定めたものである。小西・前掲注（18）201-202頁。そのため、その意義は大きいと言える。第二東京弁護士会子どもの権利に関する委員会編・前掲注（18）93頁。法28条2項は、被害児童生徒等の知る権利を強調するものとされる。八並光俊「条文解説28条～33条 重大事態への対処、教委への指導・助言・援助」教職研修42巻2号（2013）39頁以下、42頁。被害児童生徒等の知る権利について、構築主義の観点から分析したものと、山岸利次「第三者委員会によるいじめ調査の教育的検討——被害者・遺族の『知る権利』に関わって」日本教育法学会年報48号（2019）164頁以下、168-172頁。ここで、構築主義とは、自然に若しくは客観的に存在すると考えらえてきた何らかの対象や現象や出来事は、実は人為を介して構築（構成）されたものだという指摘や主張を含む種々の理論的立場を言う。同168頁。

22) 文部科学省「子供の自殺が起きたときの背景調査の指針（改訂版）」1頁、「『子供の自殺が起きたときの背景調査の指針』の改訂について（通知）」（各都道府

また、重大事態の2号類型については、平成28年（2016年）3月に「不登校重大事態に係る調査の指針」が策定された²³⁾。

5 ガイドラインの策定

しかし、基本方針やこれらの指針の策定後も、重大事態が発生しているにもかかわらず、学校の設置者又は学校が法、基本方針及びこれらの指針に基づく対応を行わない等の不適切な対応がなされ、被害児童生徒に深刻な被害を与えたり、保護者等に対して大きな不信を与えたりした事案が発生してきた²⁴⁾。そのため、こうした過ちや不備を解決するために、重大事態の調査に関するガイドラインを速やかに策定することが求められていた²⁵⁾。

こうした中、文部科学省は、法附則2条1項²⁶⁾の規定を踏まえて設置した「いじめ防止対策協議会」において平成28年（2016年）10月に議論を行い、重大事態の調査のガイドラインを策定することとした²⁷⁾。いじめ防止対策協議会は、同年11月に作成した「いじめ防止対策推進法の施行状況に関する議論のとりまとめ」において、「重大事態の被害者及びその保護者の意向が全く反映さ

↘県教育委員会教育長等宛て平成26年7月1日付け26文科初第416号文部科学省初等中等教育局長通知。〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1406200.htm〉。

23) 「不登校重大事態に係る調査の指針について（通知）」（各都道府県教育委員会教育長等宛て平成28年3月11日付け27文科初第1576号文部科学省初等中等教育局長通知）。〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1368460.htm〉。

24) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課「『解説』『いじめの防止等のための基本方針』の改定「重大事態の調査に関するガイドライン」の策定」教職研修45巻10号（2017）18頁以下、18頁、文部科学省「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」1頁。契機の一つとなったのが岩手県矢巾町いじめ自殺事件であるとされる。片山・前掲注（12）113頁。

25) 小西・前掲注（18）209頁。

26) 法附則2条1項は、「いじめの防止等のための対策については、この法律の施行後三年を目途として、この法律の施行状況等を勘案し、検討が加えられ、必要があると認められるときは、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする」としていた。

27) 「『重大事態』調査の指針策定へ——いじめ防止対策を検証——文科省有識者会議」内外教育6536号（2016）6頁以下、6頁。

いじめの重大事態の判断に関する考察

れないまま調査が進められたり、調査結果が適切に被害者及びその保護者に提供されないケースがある」等の現状や課題を指摘し、併せて、このような現状や課題に対して、「重大事態の調査の進め方についてガイドラインを作成する」という対応の方向性を提言した²⁸⁾。その上で、いじめ防止対策協議会は、議論を行い²⁹⁾、重大事態への対応について、学校の設置者及び学校における法及び基本方針等に則った適切な調査の実施に資するため、平成29年（2017年）3月、ガイドラインを策定した³⁰⁾。

これと同時に、重大事態への対処に関する箇所を中心に、基本方針も改定された³¹⁾。

このように、基本方針が法全体の内容を解説及び補足するものであるのに対して、ガイドラインは、重大事態の調査に焦点を当てたものとなっている。そのため、基本方針の第2章4「重大事態への対処」の部分とガイドラインを比較すると、基本方針よりもガイドラインのほうがより詳細な内容となっている。もっとも、基本方針の当該部分がガイドラインの単純な簡略版となっているわけではない。ガイドラインが記載していない一方で、基本方針が記載している内容もある。とは言え、全体として見れば、ガイドラインが重大事態の調査の主たる手引きとなることは明らかである。

28) 文部科学省「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」1頁。

29) 平成28年（2016年）9月6日に開催された文部科学省いじめ防止対策協議会の第3回会合で配布された重大事態に関する論点ペーパーは、「特別資料 いじめの未然防止、早期発見、対応、重大事態について（論点ペーパー）」週刊教育資料1403号（2016）12頁以下に掲載されている。また、平成29年（2017年）1月21日に開催された文部科学省いじめ防止対策協議会の第7回会合で配布された素案は、「資料 いじめの重大事態の調査に関するガイドライン（素案）」週刊教育資料1420号（2017）39頁以下に掲載されている。

30) 文部科学省「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」1頁、「いじめの防止等のための基本的な方針」の改定及び「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」の策定について（通知）（各都道府県教育委員会教育長等宛て平成29年3月16日付け28文科初第1648号文部科学省初等中等教育局長、生涯学習政策局長、高等教育局長通知）。〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1400142.htm〉。

31) 同上。

基本方針は、第1～第3に分かれている。基本方針には、条数が付記されておらず、規定のどの部分かを指し示す際に困難を伴う。そこで、以下では、第2 4(1)については片括弧内の丸数字ごとに、第2 4(2)については片括弧ごとに、それぞれの原文の段落ごとに「第□段落」と付記し、該当箇所を特定しやすくすることとした。

ガイドラインは、第1～第10までに分かれている。ガイドラインにも、条数が付記されておらず、規定のどの部分かを指し示す際に困難を伴う。そこで、以下では、第1～第10それぞれの原文に付されている「○」ごとに「第□項」と付記し、こちらも該当箇所を特定しやすくすることとした。

次に、基本方針及びガイドラインの遵守必要性について説明した上で、ガイドラインの規定内容について、順に解説及び検討を行うこととしたい。

第3 調査における基本方針及びガイドラインの遵守必要性

法は、重大事態への対処と当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資することを調査の目的とするのみであって（同法28条1項）、重大事態の調査手続については、規定していない。また、法は、施行規則や施行令を定めておらず、これらに依ることはできない。調査手続について定めているのは、文部科学大臣が策定した基本方針及び文部科学省が策定したガイドラインのみである。

基本方針第2 4(1)第1段落³²⁾は、重大事態の調査に当たって、基本方針及びガイドラインに従って対応することを求めている。

このことは、「いじめの防止等のための基本的な方針」の改定及び「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」の策定について（通知）（平成29年3月16日付け28文科初第1648号文部科学省初等中等教育局長、生涯学習政策局長、高等教育局長通知）において、「地方公共団体、学校の設置者及び学校におかれましても、……重大事態ガイドラインに沿った重大事態への対処等、必要な措置を講じるよう、速やかに取組を進めていただくことが必要です」と明

32) 「いじめの重大事態については、本基本方針及び『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン（平成29年3月文部科学省）』により適切に対応する。」

確に求められている。

それゆえ、基本方針やガイドラインが定める調査手続が遵守されなかった場合、十分な調査をなしえないから、調査結果の調査（再調査）（法29条2項、30条2項、30条の2、31条2項、32条2項、5項）の対象となりうると考えるべきである（ガイドライン第10第1項³³⁾ 参照）。

学校の設置者も第三者調査委員会（以下、「第三者委員会」と記述する）もガイドラインの存在を知らなかったために、ガイドラインが定める手続に沿わずに調査を実施し、再調査に至った例がある。また、第三者委員会がガイドラインの定める手続に沿わずに調査に着手しようとしたため、被害児童生徒等からガイドラインの存在を指摘されてその遵守を求められたにもかかわらず、第三者委員会がこれを拒否した例がある。いずれも、調査手続の根幹に関わる、あってはならない深刻な事態であり、決して許されない。

基本方針やガイドラインは、これまでの調査において問題となった事例を踏まえ、対応の問題点を抽出し³⁴⁾、被害児童生徒等及び加害児童生徒等をはじめとする当該いじめ事案の関係者全ての利益を害しないように策定されたものである。重大事態への対処と、当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資することという法28条1項が定める調査の目的を達成するためにも、学校の設置者

33) 「例えば、以下に掲げる場合は、学校の設置者又は学校による重大事態の調査が不十分である可能性があるため、地方公共団体の長等は、再調査の実施について検討すること。

- ① 調査等により、調査時には知り得なかった新しい重要な事実が判明した場合又は新しい重要な事実が判明したものの十分な調査が尽くされていない場合
- ② 事前に被害児童生徒・保護者と確認した調査事項について、十分な調査が尽くされていない場合
- ③ 学校の設置者及び学校の対応について十分な調査が尽くされていない場合
- ④ 調査委員の人選の公平性・中立性について疑義がある場合

※ただし、上記①～④の場合に、学校の設置者又は学校による重大事態の調査（当初の調査）の主体において、追加調査や構成員を変更した上での調査を行うことも考えられる。」

34) ストップいじめ！ナビ スクールロイヤーチーム編『スクールロイヤーにできること』（日本評論社、2019）169頁。

等は、調査における最低基準として基本方針及びガイドラインを遵守しなければならない。

以下では、法はもちろん、基本方針及びガイドラインの規定を踏まえながら、検討を進めることとしたい。

第4 重大事態の判断

1 重大事態の2類型

前述のように、法は、28条1項において、重大事態について規定し、2つの類型を用意している。

第一は、「いじめにより当該学校に在籍する児童等の生命、心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがあると認めるとき」（生命心身財産重大事態）（法28条1項1号）である。

第二は、「いじめにより当該学校に在籍する児童等が相当の期間学校を欠席することを余儀なくされている疑いがあると認めるとき」（不登校重大事態）（法28条1項2号）である。

2 重大事態の要件

(1) 「いじめ」

前述のように、法は、「いじめ」について、「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」と規定している（法2条1項）。そして、「児童等は、いじめを行ってはならない」（法4条）として、いじめを違法としている。

いじめについては、誰もが被害者になりうることと、誰もが加害者になりうることを主張し、被害者と加害者の地位が容易に入れ替わることが「現代のいじめ」の特徴であるとする主張もある³⁵⁾。

35) 山脇由貴子『教室の悪魔』（ポプラ社、2006）6頁。

もつとも、いじめの内容は、事案によって多種多様であり、被害者と加害者の地位が容易に入れ替わるものだけに限られず³⁶⁾、被害者と加害者の地位が最初から最後まで固定化しているものも存在する。重大事態においては、なおさらである。

いじめの実態について、特定のモデル論に固執することは、事実関係の明確化を妨げることになりかねない。事案ごとに事実関係を丁寧に確認していくことが求められる。

(2) 「により」

基本方針第2 4(1) i) ①第1段落³⁷⁾は、「いじめにより」について、各号に規定する児童生徒の状況に至る要因が当該児童生徒に対して行われるいじめにあることを意味すると規定する。

それゆえ、「いじめにより」と言えるためには、いじめと生命、心身又は財産に重大な被害が生じたことの間因果関係があるか、いじめと相当の期間学校を欠席することを余儀なくされていることの間因果関係があることが必要とされる。

(3) 「重大な被害」

基本方針第2 4(1) i) ①第2段落³⁸⁾によれば、法28条1項1号の「生命心身又は財産に重大な被害」に当たるか判断する際には、被害児童生徒の状況に着目することとされている³⁹⁾。

36) 森口朗『いじめの構造』(新潮社、2007) 35-41頁。

37) 「『いじめにより』とは、各号に規定する児童生徒の状況に至る要因が当該児童生徒に対して行われるいじめにあることを意味する。」

38) 「また、法第1号の『生命、心身又は財産に重大な被害』については、いじめを受ける児童生徒の状況に着目して判断する。例えば、

- 児童生徒が自殺を企図した場合
- 身体に重大な傷害を負った場合
- 金品等に重大な被害を被った場合
- 精神性の疾患を発症した場合

などのケースが想定される。」

39) 小西・前掲注(18) 186頁は、いじめにより生じた被害の大きさだけでなく、いじめにより生じている事態及び状況の深刻さにも着目すべきとしていた。

その例として、基本方針第2 4(1) i) ①第2段落は、児童生徒が自殺を企図した場合、身体に重大な傷害を負った場合、金品等に重大な被害を被った場合、精神性の疾患を発症した場合を挙げている。ガイドライン第2第3項⁴⁰⁾が紹介するガイドラインの別紙⁴¹⁾は、これまで各教育委員会等において重大事態と扱った事例を紹介している。もっとも、それらは、「例示であり、これらを下回る程度の被害であっても、総合的に判断し重大事態と捉える場合があることに留意する」としている。また、ガイドライン第2第4項⁴²⁾は、重大

40) 「重大事態の定義(事例)※重大事態として扱われた事例【別紙】」

41) 「いじめ(いじめの疑いを含む。)により、以下の状態になったとして、これまで各教育委員会等で重大事態と扱った事例

◎下記は例示であり、これらを下回る程度の被害であっても、総合的に判断し重大事態と捉える場合があることに留意する。

① 児童生徒が自殺を企図した場合

○軽傷で済んだものの、自殺を企図した。

② 心身に重大な被害を負った場合

○リストカットなどの自傷行為を行った。

○暴行を受け、骨折した。

○投げ飛ばされ脳震盪となった。

○殴られて歯が折れた。

○カッターで刺されそうになったが、咄嗟にバッグを盾にしたため刺されなかった。※

○心的外傷後ストレス障害と診断された。

○嘔吐や腹痛などの心因性の身体反応が続く。

○多くの生徒の前でズボンと下着を脱がされ裸にされた。※

○わいせつな画像や顔写真を加工した画像をインターネット上で拡散された。※

③ 金品等に重大な被害を被った場合

○複数の生徒から金銭を強要され、総額1万円を渡した。

○スマートフォンを水に浸けられ壊された。

④ いじめにより転学等を余儀なくされた場合

○欠席が続き(重大事態の目安である30日には達していない)当該校へは復帰ができないと判断し、転学(退学等も含む)した。

※の事例については、通常このようないじめの行為があれば、児童生徒が心身又は財産に重大な被害が生じると考え、いじめの重大事態として捉えた。」

42) 「誤った重大事態の判断を行った事例等

① 明らかにいじめにより心身に重大な被害(骨折、脳震盪という被害)が生じており、生命心身財産重大事態に該当するにもかかわらず、欠席日数が30日に満

事態の判断を誤った事例を紹介している。

ア 自殺又は自殺未遂の場合

ガイドラインの別紙によれば、生命心身財産重大事態として、これまでに重大事態として扱われた事例を見ると、生命に関するものとして、自殺の企図がある。

自殺未遂の場合、軽傷で済んだとしても、生命への危険性の高さから、全て重大事態に当たると考えるべきである。

イ 心身に重大な被害を負った場合

ガイドラインの別紙によれば、心身に重大な被害を負った場合として、リストカット、骨折、脳震盪、歯が折れること、PTSD（心的外傷後ストレス障害）、嘔吐や腹痛等の心因性の身体反応の継続等が挙げられている⁴³⁾。

ㄨ たないため不登校重大事態ではないと判断し、重大事態の調査を開始しなかった。結果、事態が深刻化し、被害者が長期にわたり不登校となってしまった。この場合、学校の設置者及び学校は、生命心身財産重大事態として速やかに対応しなければならなかった。

② 不登校重大事態の定義は、欠席日数が年間30日であることを目安としている。しかしながら、基本方針においては「ただし、児童生徒が一定期間、連続して欠席しているような場合には、上記目安にもかかわらず、学校の設置者又は学校の判断により、迅速に調査に着手することが必要である。」としている。それにもかかわらず、欠席日数が厳密に30日に至らないとして重大事態として取り扱わず、対応を開始しない例があった。このような学校の消極的な対応の結果、早期に対処すれば当該児童生徒の回復が見込めたものが、被害が深刻化して児童生徒の学校への復帰が困難となってしまった。

③ 不登校重大事態は、いじめにより「相当の期間学校を欠席することを余儀なくされている疑いがあると認めるとき」と規定されている。高等学校や私立の小中学校等におけるいじめの事案で被害児童生徒が学校を退学した場合又はいじめの事案で被害児童生徒が転校した場合は、退学・転校に至るほど精神的に苦痛を受けていたということであるため、生命心身財産重大事態に該当することが十分に考えられ、適切に対応を行う必要がある。この点、児童生徒が欠席していないことから、不登校重大事態の定義には該当しないため詳細な調査を行わないなどといった対応がとられることのないよう、教育委員会をはじめとする学校の設置者及び都道府県私立学校担当部局は指導を行うこと。」

43) 坂田編・前掲注(18)95頁【川義郎】は、精神疾患等による不登校は不登校重大事態に当たるとするが、精神疾患の程度が重ければ、生命心身財産重大事態と評

ガイドラインの別紙に記載されている通り、性的な被害や性的羞恥心を害する被害についても、これに含まれると考えるべきである⁴⁴⁾。とりわけ、インターネット上に画像や動画のデータがアップロードされた場合、被害が拡大しがちで継続的に生じ続けやすいと考えられることから、なおさらである。

ウ 財産に重大な被害を負った場合

ガイドラインの別紙によれば、財産に重大な被害を負った場合として、総額1万円を喝取された事例、スマートフォンを水に浸けられ破壊された事例が挙げられている。

被害が「重大」と言えるかについて、被害金額が10万円以上の場合は喝取の回数にかかわらず「重大」とし、被害金額が10万円未満の場合は回数及び態様等を総合考慮すべきであって、例外的に小学生については数千円程度でも「重大」と判断しようとする見解もある⁴⁵⁾。この見解の金額の根拠は明らかにされていないため、何らの説得力もなく、社会通念からしても、10万円を基準とするのは年齢を問わず高すぎよう。

成人であっても、微罪処分⁴⁶⁾となるのは、窃盗でその被害金額が2万円程度までの場合とされている⁴⁷⁾。それゆえ、被害金額が2万円程度を超えれば、成人であっても、検察官に送致され、起訴・不起訴の判断に係らしめられるこ

ゝ価すべきであり、不登校の期間によっては不登校重大事態にもなりうると考えるべきである。

44) 姦淫行為については、全て「重大な被害」に当たると考えるべきである。坂田編・前掲注(18)95頁[川義郎]。

45) 坂田編・前掲注(18)95頁[川義郎]。

46) 窃盗等の検察官指定事件について、月に1回まとめて事件を送致するものであって、事実上警察限りで終局処理されることを言う(刑事訴訟法246条但書参照)。同法246条は、「司法警察員は、犯罪の捜査をしたときは、この法律に特別の定のある場合を除いては、速やかに書類及び証拠物とともに事件を検察官に送致しなければならない。但し、検察官が指定した事件については、この限りでない。」と規定している。

47) 広島県警察本部は、平成17年(2005年)7月21日付の「送致手続の特例における微罪処分手続について(通達)」(広刑総第912号、広生企第998号、広地域第711号)において、おおむね2万円の範囲内と通達していたとし、実務上も、全国でおおむね2万円を基準としているようであるが、当該文書を入手できなかった。

ととなる。刑事事件として起訴される可能性があるということは、被害児童生徒にとっての被害の重大性を判断する大きな材料となろう。従って、被害児童生徒及び加害児童生徒の年齢を問わず、被害が「重大」と言えるのは、2万円以上と考えるべきである。

なお、窃盗に比べると、恐喝の場合、害悪の告知を伴う点で態様がより悪質であるから、2万円を下回る場合であっても、告知された害悪の内容等によっては、「重大」と評価すべきである。また、強盗の場合、暴行脅迫を伴う点で態様がさらに悪質であり、生命・身体への危険性が高くなることから、全て重大事態に当たると考えるべきである。

また、被害児童生徒の思い出の品のように、金銭的価値が算定し難いものについては、被害児童生徒の主観的な思いを考慮して、被害金額が2万円以上に相当すると評価すべき場面もあろう。

エ 不登校重大事態の「相当の期間」

不登校重大事態については、法28条1項2号が「相当の期間学校を欠席すること」と要件としている。ここで、「相当の期間」とは、基本方針第2 4(1) i) ①第3段落⁴⁸⁾によれば、文部科学省初等中等教育局児童生徒課が毎年度実施している「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」⁴⁹⁾における長期欠席者（不登校）の定義⁵⁰⁾を踏まえ、年間30日間を目安とするとされている。もっとも、児童生徒が一定期間連続して欠席しているような場合には上記目安にかかわらず学校の設置者又は学校の判断により迅速に調査に着手することが必要であるとされている。これは、不登校の定義が前提

48) 「法第2号の『相当の期間』については、不登校の定義を踏まえ、年間30日間を目安とする。ただし、児童生徒が一定期間、連続して欠席しているような場合には、上記目安にかかわらず、学校の設置者又は学校の判断により、迅速に調査に着手することが必要である。」

49) 直近のものとして、文部科学省初等中等教育局児童生徒課「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」(2019)。<<https://www.mext.go.jp/content/1410392.pdf>>.

50) 「年度間に連続又は断続して30日以上欠席」した者を長期欠席者（不登校）として計数している。前掲書68頁。

とする不登校には、様々な理由が含まれていることから、被害児童生徒への心身への悲痛な攻撃を特徴とするいじめの本質とは相当異なる要因も総合して定められたものであり、これをそのまま適用することが適切でないためである⁵¹⁾。

ここで、「相当の期間」とは、週休2日の場合、15日を超える程度と考えるべきである⁵²⁾。これは、週休2日の場合、欠席日数が15日を超えれば、欠席が3週間を超えることとなるためである。

ガイドラインの別紙によれば、不登校重大事態として、これまでに重大事態として扱われた事例を見ると、欠席日数が30日には達していないものの、当該校へ復帰できないと判断し、転学等を行ったものがある。

いじめにより転校、転学、退学等によって、原籍校への登校が不可能となることが確定した場合も、重大事態に当たると考えるべきである。

オ 別室登校の扱い

不登校重大事態に当たるか問題となるものとして、被害児童生徒が登校しているものの、教室に入れず、保健室や図書室等へ登校している「別室登校」の場合がある。この場合、不登校ではないものの、教室でクラスの一員として学校生活を送ることができておらず、その学習権の侵害の程度は決して小さくない。別室登校は欠席の2分の1程度として扱い、重大事態の判断を行うべきである。

(4) 「疑いがあると認めるとき」

もっとも、法は、生命心身財産重大事態の場合（法28条1項1号）も不登校重大事態の場合（法28条1項2号）も、「疑いがあると認めるとき」に調査を実施するものとしている。「生命、心身又は財産に重大な被害」は、客観的事実を元に評価可能であるから、「いじめにより」は、「生じた疑いがある」に係

51) 小西・前掲注(18)185頁。

52) 坂田編・前掲注(18)96頁【川義郎】も、連続して2週間程度の欠席についても、不登校重大事態となりうるとする。一方、堀切忠和『改訂 教職員のための学校の危機管理とクレーム対応——いじめ防止対策推進法の施行を受けて——』（日本加除出版、2014）14頁は、1週間から10日間とする。

ると解釈される。すなわち、生命、心身若しくは財産に重大な被害又は相当の期間学校を欠席することを余儀なくされていることがいじめにより生じていることが明らかでなくとも、いじめにより生じている疑いがあれば重大事態に当たるとしている。学校の設置者等は、事実関係が確定した段階で重大事態としての対応を開始するのではなく、「疑い」が生じた段階で調査を開始しなければならない。ガイドライン第2第1項も、この点を注意的に規定する⁵³⁾。

実務上、被害児童生徒等がいじめ被害を申告して、学校の設置者等がいじめを認め、被害児童生徒等が重大事態に当たると考えられる旨を伝えたとしても、学校の設置者等が重大事態に当たらないと判断する例がしばしば見受けられる。しかし、被害児童生徒等からのいじめの申告及び重大事態に当たるとの指摘は、通常、「疑いがあると認め」られる大きな要素であり、原則として重大事態に当たるとして調査を行うべきである⁵⁴⁾。ガイドライン第2第5項も、これを求めている⁵⁵⁾。また、基本方針第2 4(1) i) ①第4段落⁵⁶⁾もほぼ同内容を規

53) 「法第28条第1項においては、いじめの重大事態の定義は『いじめにより当該学校に在籍する児童等の生命、心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがあると認めるとき』(同項第1号。以下『生命心身財産重大事態』という。)、『いじめにより当該学校に在籍する児童等が相当の期間学校を欠席することを余儀なくされている疑いがあると認めるとき』(同項第2号。以下『不登校重大事態』という。)とされている。改めて、重大事態は、事実関係が確定した段階で重大事態としての対応を開始するのではなく、『疑い』が生じた段階で調査を開始しなければならないことを認識すること。」

54) ストップいじめ! ナビ スクールロイヤーチーム編・前掲注(34) 163頁。

55) 「被害児童生徒や保護者から、『いじめにより重大な被害が生じた』という申立てがあったとき(人間関係が原因で心身の異常や変化を訴える申立て等の『いじめ』という言葉を使わない場合を含む。)は、その時点で学校が『いじめの結果ではない』あるいは『重大事態とはいえない』と考えたとしても、重大事態が発生したものとして報告・調査等に当たること。児童生徒や保護者からの申立ては、学校が知り得ない極めて重要な情報である可能性があることから、調査をしないまま、いじめの重大事態ではないとは断言できないことに留意する。」

56) 「また、児童生徒や保護者から、いじめにより重大な被害が生じたという申立てがあったときは、その時点で学校が『いじめの結果ではない』あるいは『重大事態とはいえない』と考えたとしても、重大事態が発生したものとして報告・調査等に当たること。児童生徒又は保護者からの申立ては、学校が把握していない極めて重要」

定している。平成25年（2013年）6月19日の衆議院文部科学委員会のいじめ防止対策推進法案に対する附帯決議⁵⁷⁾も、被害児童生徒等からの申立てがあったときは適切かつ真摯に対応することを求めている。

学校の設置者等が重大事態として速やかに適切に対応しない場合、いじめ被害がさらに深刻になる可能性が高い。ガイドライン第2第2項も、この点を指摘している⁵⁸⁾。

学校の設置者等が重大事態として速やかに適切に対応しないことによって、いじめ被害が拡大した場合、学校の設置者等が損害賠償責任を負うこととなる。

このような考え方に対しては、いじめが確認できない事案であっても、重大事態として調査を行わなければならないとの問題が指摘されている⁵⁹⁾。確かに、学校の設置者等は、時間、労力、そして費用をかけて調査をしなければならないし、調査対象者は、様々な形で調査への協力を求められる。

調査の在り方としては、2つの方向性がありうる。1つ目は、いじめ及び重大事態の発生ができる限り確実な場合に限って、調査を行うという方向性であ

ゝな情報である可能性があることから、調査をしないまま、いじめの重大事態ではないと断言できないことに留意する。」

57) 「重大事態への対処に当たっては、いじめを受けた児童等やその保護者からの申立てがあったときは、適切かつ真摯に対応すること。」

58) 「重大事態については、いじめが早期に解決しなかったことにより、被害が深刻化した結果であるケースが多い。したがって、『疑い』が生じてもおお、学校が速やかに対応しなければ、いじめの行為がより一層エスカレートし、被害が更に深刻化する可能性がある。最悪の場合、取り返しのつかない事態に発展することも想定されるため、学校の設置者及び学校は、重大事態への対応の重要性を改めて認識すること。」

59) 坂田仰『裁判例で学ぶ 学校のリスクマネジメントハンドブック』（時事通信社出版局、2018）151頁、同「いじめ重大事態の『第三者調査委員会』の課題——「制度」と「現実」の狭間——」季刊教育法197号（2018）42頁以下、43頁、同「いじめ防止対策推進法の施行から6年——見えてきた学校現場への『負荷』」日本女子大学教職教育開発センター年報5号（2019）41頁以下、44頁。同『ハンドブック』158頁は、「『被害者側の主張』が絶対化され、法律が認めている学校、学校の設置者の判断は事実上封印される」と批判する。同「いじめ重大事態」43頁、同「いじめ防止対策推進法」44頁も同旨。

る。2つ目は、いじめや重大事態の発生の可能性が少しでもあれば、調査を行うという方向性である。どちらの方向性も、効果や負担の点で一長一短がある。こうした中で、法は2つ目の方向性を採用し、被害者救済の色彩を強めることを明確にしている⁶⁰⁾。これは、これまで、学校の設置者等がいじめや重大な事態の発生に対して適切に向き合わず、そのために被害児童生徒がふさわしい扱いを受けられないことが極めて多かったという歴史的経緯を踏まえたものである。それゆえ、いじめや重大事態の発生が存在しない場合であっても、被害児童生徒等の申告や主張を尊重するという枠組みが形作られたのである。そのため、法の定める制度は、ときには、学校の設置者等や調査対象者に負担がかかることも想定するものとなっている。学校の設置者等、都道府県教育委員会、文部科学省は、学校の設置者等や調査対象者の負担を軽減すべく、支援を行わなければならない。

最後に、重大事態が発生した場合の報告について、見ておくこととしたい。

第5 重大事態の発生報告

1 発生報告義務

学校は、重大事態が発生した場合重大事態が発生した旨を報告する義務が法29条1項、30条1項、30条の2、31条1項、32条1項、5項により定められている。基本方針第2 4(1) i) ②⁶¹⁾も、同じ内容を注意的に規定している。

ガイドライン第3第1項⁶²⁾は、ほぼ同じ内容を注意的に規定しながら、そ

60) 勝井映子ほか・小野田正利司会進行「座談会 いじめ重大事態の第三者委員会の姿を問う」季刊教育法197号(2018)6頁以下、19頁[横山巖発言]。

61) 「学校は、重大事態が発生した場合、国立学校は国立大学法人の学長を通じて文部科学大臣へ、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、私立学校は当該学校を所轄する都道府県知事へ、学校設置会社が設置する学校は当該学校設置会社の代表取締役又は代表執行役を通じて認定地方公共団体の長へ、事態発生について報告する。」

62) 「学校は、重大事態が発生した場合(いじめにより重大な被害が生じた疑いがあると認めるとき。以下同じ。)、速やかに学校の設置者を通じて、地方公共団体の長等まで重大事態が発生した旨を報告する義務が法律上定められている(法第29条)

の報告を速やかに行うことまで求めている。

ところで、重大事態の発生報告を無用の負担と揶揄する見解もある⁶³⁾。しかし、ガイドライン第3第1項及び第2項⁶⁴⁾が説くように、重大事態の発生報告は、地方公共団体等による学校の設置者等に対する指導、助言及び支援の契機となる必要不可欠なものであるから、このように理解することは妥当でない。

地方公共団体等による支援には、ガイドライン第3第2項が示すように、指導主事、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーをはじめとする職員の派遣等が含まれる⁶⁵⁾。

このように、重大事態の発生の第一報を可及的速やかに伝える必要があることから、ガイドライン第3第1項が定める「速やかに」とは、通常、重大事態の発生から一両日中と考えるべきである。

重大事態の発生報告は、法の義務であるため、報告を行わなかったり、報告を速やかに行わなかったりすることは違法となる。また、例えば、学校の教職員が地方公務員の場合、信用失墜行為の禁止（地方公務員法33条）等に違反することとなるから、懲戒処分の対象となる（同法29条）。ガイドライン第9第5項⁶⁶⁾

から第32条まで)。この対応が行われない場合、法に違反するばかりでなく、地方公共団体等における学校の設置者及び学校に対する指導・助言、支援等の対応に遅れを生じさせることとなる。」

63) 堀切・前掲注(52)14頁。この論者は、マスコミ対応が必要な場合には報告の必要性があるとす。同15頁。同18頁参照。しかし、重大事態の発生報告は、地方公共団体等による学校の設置者等に対する指導、助言及び支援の契機となることに第一義的な意味がある。

64) 「学校が、学校の設置者や地方公共団体の長等に対して重大事態発生の報告を速やかに行うことにより、学校の設置者等により、指導主事、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーをはじめとする職員の派遣等の支援が可能となる。重大事態の発生報告が行われないことは、そうした学校の設置者等による支援が迅速に行われず、事態の更なる悪化につながる可能性があることを、学校の設置者及び学校は認識しなければならない。」

65) ガイドライン第3第3項は、「重大事態の発生報告を受けた学校の設置者は、職員を学校に派遣するなどして、適切な報道対応等が行われるよう、校長と十分協議を行いながら学校を支援すること。」としている。

66) 「学校の設置者及び学校におけるいじめ事案への対応において、法律や基本方針等に照らして、重大な過失等が指摘されている場合、教職員に対する聴き取りを

も、調査結果を踏まえた対応として、調査結果において重大な過失等が指摘されている場合、教職員の懲戒処分等の要否を検討することを求めている。

2 発生報告に関与する機関及び報告先

設置主体ごとの発生報告に関与する機関及び報告先は、以下の通りである。

国立大学法人⁶⁷⁾が設置する国立大学に附属して設置される学校は、当該国立大学法人の学長を通じて、文部科学大臣に報告しなければならない（法29条1項）。

地方公共団体が設置する学校（以下、「公立学校」とする）は、当該地方公共団体の教育委員会を通じて、当該地方公共団体の長に報告しなければならない（法30条1項）。すなわち、公立の小中学校及び高校は、設置主体である首長に報告しなければならない。

公立大学法人⁶⁸⁾が設置する公立大学に附属して設置される学校は、当該公立大学法人の学長を通じて、当該公立大学法人を設立する地方公共団体の長に報告しなければならない（法30条の2）。

学校法人⁶⁹⁾が設置する学校は、当該学校を所轄する都道府県知事に報告しなければならない（法31条1項）。

学校設置会社⁷⁰⁾及び学校設置非営利法人⁷¹⁾が設置する学校は、当該学校設

ゝ行った上で客観的に事実関係を把握し、教職員の懲戒処分等の要否を検討すること。また、学校法人においても、法人としての責任を果たすべく、これらを含めた適切な対応を検討すること。」

67) 国立大学法人法（平成15年法律第112号）2条1項に規定する国立大学法人を言う（法29条1項）。

68) 地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）68条第1項に規定する公立大学法人を言う（法30条の2）。

69) 私立学校法（昭和24年法律第270号）3条に規定する学校法人を言う（法31条1項）。

70) 構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）12条2項に規定する学校設置会社を言う（法32条1項）。

71) 構造改革特別区域法13条2項に規定する学校設置非営利法人を言う（法32条5項）。

置会社の代表取締役又は代表執行役を通じて、認定（構造改革特別区域法12条1項）を受けた地方公共団体の長に報告しなければならない（法32条1項、5項）。

3 支援体制の整備のための相談、支援及び連携

学校や市区町村の教育委員会は重大事態への対応を理解していないばかりか、重大事態の発生に対して、法、基本方針及びガイドラインに沿った対応をとる必要性すら理解していないことも少なくない。このような場合、被害児童生徒等がいじめ被害に加えてさらなる無用の苦痛を受けるばかりでなく、加害児童生徒等への支援やケアが適切になされないことにつながりやすい。

ガイドライン第3第4項⁷²⁾、第5項⁷³⁾は、法、基本方針及びガイドラインに沿った適切な対応のために、重大事態が発生した学校の支援体制整備のための相談、支援及び連携について規定している。公立学校の場合、市町村教育委員会から都道府県教育委員会に対して、相談及び支援依頼を行うことが想定されている。私立学校の場合、都道府県の私立学校を所管する課が支援を行うとともに、都道府県教育委員会に対して助言又は支援を求め、都道府県教育委員

72) 「必要に応じて、公立学校の場合、市町村教育委員会から都道府県教育委員会に対して、重大事態の対処について相談を行い、支援を依頼すること。また、私立学校が支援体制を十分に整備できない場合等においては、都道府県私立学校所管課は、適切な支援を行うこと。その際、都道府県私立学校所管課は、都道府県教育委員会に対して助言又は支援を適切に求め、都道府県教育委員会と連携しながら対応すること。国立大学附属学校が支援体制を十分に整備できない場合等においては、国立大学は、適切な支援を行うこと。その際、国立大学は、文部科学省及び都道府県教育委員会に対して助言又は支援を適切に求め、文部科学省及び都道府県教育委員会と連携しながら対応すること。」

73) 「高等専門学校の設置者及び高等専門学校は、法第35条により、その実情に応じ、当該高等専門学校に在籍する学生に係るいじめの防止等のための対策について、必要な措置を講ずることとされている。高等専門学校においていじめの重大事態が発生した場合であって、学校の設置者及び学校が支援体制を十分に整備できないなどの事情があるときは、設置者は、文部科学省及び都道府県教育委員会に対して助言又は支援を適切に求め、文部科学省及び都道府県教育委員会と連携しながら対応すること。」

会と連携しながら対応することが想定されている。国立大学法人が設置する国立大学に附属して設置される学校の場合、国立大学が支援を行うとともに、文部科学省及び都道府県教育委員会に対して助言又は支援を求め、文部科学省及び都道府県教育委員会と連携しながら対応することが想定されている。

高等専門学校⁷⁴⁾の場合、法2条2項の「学校」に含まれないことから、法の適用はないものの、法35条において、「高等専門学校（学校教育法第1条に規定する高等専門学校をいう。以下この条において同じ。）の設置者及びその設置する高等専門学校は、当該高等専門学校の実情に応じ、当該高等専門学校に在籍する学生に係るいじめに相当する行為の防止、当該行為の早期発見及び当該行為への対処のための対策に関し必要な措置を講ずるよう努めるものとする」とされていることもあって、設置者から文部科学省及び都道府県教育委員会に対して助言又は支援を求め、文部科学省及び都道府県教育委員会と連携しながら対応することが想定されている。

ガイドライン第3第4項、第5項は、いずれも、「必要に応じて」としているが、学校や市町村の教育委員会のいじめ被害、特に重大事態への対応能力を考えると、通常、上記の相談、支援及び連携が必要になるとと思われる。それゆえ、基本的には、当該機関は上記の相談、支援及び連携を適切に行うべきである。

第6 法改正の方向性

既に紹介したように、法は、生命心身財産重大事態の場合（法28条1項1号）も不登校重大事態の場合（法28条1項2号）も、「疑いがあると認めるとき」に調査を実施するものとしている。

しかし、被害児童生徒等が重大事態に当たると考えられる旨を伝えたにもかかわらず、学校が重大事態の発生を認めず、その結果として、法28条1項が求める調査が実施されないという事案がしばしば生じている。

今後の法改正に当たっては、重大事態の発生を認めず、調査を一定の期間以

74) 学校教育法1条に規定する高等専門学校を言う（法35条）。

上実施しなかった教職員に対する罰則を設けるほか、学校が重大事態の発生を認めない場合に、別の機関が重大事態の発生を認め、法28条1項の調査につなげていく方策を用意する必要がある。筆者は、その機関として、家庭裁判所がふさわしいと考えているが、その検討については、別稿に譲ることとしたい。

* 本稿校正中に最判令2年7月6日裁判所ウェブサイト登載に接した。(<https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/559/089559_hanrei.pdf>).

同判決は、「いじめを受けている生徒の心配や不安、苦痛を取り除くことを最優先として適切かつ迅速に対処するとともに、問題の解決に向けて学校全体で組織的に対応することを求めるいじめ防止対策推進法や兵庫県いじめ防止基本方針等に反する重大な非違行為であるといわざるを得ない。」として、いじめ防止対策推進法だけでなく、地方いじめ防止基本方針（同法12条）にも裁判規範性を認めた。

* 本研究は、2020年度関西大学研修員研修費によって行いました。