

いじめの重大事態の調査組織設置に 関する考察

——公平性及び中立性並びに専門性を確保した調査組織を目指して——

永 田 憲 史

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 設置する調査組織の種類
- 第5 地方公共団体の長等による並行調査
- 第6 設置する調査組織の構成
- 第7 法改正の方向性

第1 問題意識

1 北杜市教育委員会の対応

いじめ被害により、児童生徒の自殺未遂が発生した後に設置された第三者調査委員会（以下、「第三者委員会」と記述する）の委員について、その所属や役職のみが伝えられるばかりで、その氏名が被害児童生徒やその保護者（以下、「被害児童生徒等」）にすら明らかにされない場合、その第三者委員会は公平性・中立性を有するものと考えられるだろうか。そして、その委員の専門性は、担保されるのだろうか。

山梨県の北杜市立中学校で発生したいじめ被害への対応において、これらのことが問題となった。

被害生徒は、平成23年（2011年）の福島第一原子力発電所の事故を受けて、福島県から避難し、平成25年（2013年）に山梨県の北杜市立小学校へ転入後、

平成26年（2014年）ころからいじめを受け始めた¹⁾。この生徒は、北杜市立中学校の1年生となった平成29年（2017年）11月に自殺を図ったが、幸い命を取り留め、同年12月に同中学校において実施されたアンケートにおいて、自らがいじめられている旨を回答した。その後、被害生徒は、平成30年（2018年）1月に同じ中学校の複数の生徒から暴力を受け、不登校となった。この生徒は、同年2月には、適応障害と診断され、同年3月から6月まで自殺のおそれがあるとして入院した。被害生徒の保護者は、同年5月に、北杜市教育委員会に対して、第三者委員会の設置を求め、北杜市教育委員会は同年7月に第三者委員会である「北杜市いじめ問題専門委員会」の設置を決定した。

北杜市教育委員会は、被害生徒及びその家族（以下、「被害生徒側」と記述する）に対し、第三者委員会の委員の所属や役職を伝えるのみで、被害生徒側の求めにもかかわらず、委員の氏名を伝えることを拒否した²⁾。当初選任された委員は8人で、弁護士や、臨床心理士である山梨大学の教授のほか、山梨県立大学の教授、山梨県教育委員会の地域学力推進幹、山梨県中央児童相談所の児童福祉司、北杜市に置かれた人権擁護委員、同じく北杜市に置かれた民生委員・児童委員であったと言う³⁾。

山梨県立大学の教授、山梨県教育委員会の地域学力推進幹、山梨県中央児童相談所の児童福祉司、人権擁護委員、民生委員・児童委員は、当該いじめが発生した北杜市立中学校、北杜市教育委員会、北杜市、山梨県教育委員会、山梨県と密接なつながりがある「身内」ではないのか。山梨県教育委員会義務教育課の課長補佐が「また次の手が出てくると予想されます。大変だと思いますが、頑張ってください」等と被害生徒を中傷する電子メールを北杜市教育委員会へ

1) 以下、一連の経緯については、毎日新聞平成30年（2018年）11月1日付朝刊を参考にした。

2) 毎日新聞平成30年（2018年）11月4日付朝刊。

3) 毎日新聞平成30年（2018年）11月8日付朝刊。阿部泰尚「いじめ自殺未遂に開き直り。教育委の呆れた逆ギレと逃げた北杜市長」。<<https://www.mag2.com/p/news/376322/3>>（2020年5月1日閲覧。以下同じ）。

送信していたことが発覚したことを踏まえれば⁴⁾、なおさらその疑念は深まる。しかも、北杜市教育委員会は、あろうことか、「(北杜)市外の委員に公平な判断はできない」と主張しており⁵⁾、自らと利害関係のある委員に調査を実施させようとする意思すら窺われる。

文部科学省は、平成30年7月及び9月の2度にわたって、北杜市教育委員会に対して、「柔軟な対応」を求めたが、同教育委員会は、これに従わなかった⁶⁾。また、北杜市教育委員会は、同年11月初めにこの問題が社会的に注目されるようになってからも、「慎重審議のため」として、被害生徒側への委員の氏名の開示を拒否し続けた⁷⁾。

このように、被害生徒側にとって、第三者委員会の委員の選任が公平性・中立性を保った形でなされたか、確認できない状態が続いていた。

しかも、委員の所属や役職の情報のみでは、各委員に法28条1項に基づく調査を行う専門性があるか否かを判断できない。これでは、専門性のない「素人」が調査を担う可能性が払拭できないこととなってしまう。

北杜市教育委員会は、問題となっている委員の解任及び新たな委員の選任については、「委員になっていただいた方や職能団体に対して失礼にあたり、今後に影響する」として、行わないとしていた⁸⁾。しかし、同教育委員会は、平成30

4) 山梨日日新聞平成30年(2018年)11月9日付。

5) 毎日新聞平成30年(2018年)11月8日付朝刊。

6) 毎日新聞平成30年(2018年)11月4日付朝刊。文部科学省は、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)48条又は法33条による指導により、「柔軟な対応」として、北杜市教育委員会が被害生徒側へ委員の氏名を開示することを求めたと思われる。地方教育行政の組織及び運営に関する法律48条及び法33条は、それぞれ、「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」、「地方自治法(昭和22年法律第67号)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、都道府県の教育委員会は市町村に対し、重大事態への対処に関する都道府県又は市町村の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。

7) 朝日新聞平成30年(2018年)11月7日付朝刊、毎日新聞同年11月8日付朝刊。

8) 毎日新聞平成30年(2018年)11月8日付朝刊。

年11月半ばになって、8人のうち、北杜市に置かれた人権擁護委員と民生児童・児童委員の併せて3人の委員を解任し、残る5人の委員で調査を行うこととし⁹⁾、被害生徒の家族に対して、5人の委員の氏名を閲覧方式で開示した¹⁰⁾。

これに対し、被害生徒の家族は、5人の委員について変更するよう北杜市教育委員会に求めたが、同教育委員会はこれを拒否した¹¹⁾。

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）は、法28条1項の調査を担う調査組織の構成について、何ら規定していない。しかし、北杜市教育委員会のこれらの対応は、後に詳細に論じるように、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）にも、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）にも違反するものであった。

この第三者委員会は、平成31年（2019年）1月から会議を開催し¹²⁾、令和元年（2019年）7月に意見書を公表した¹³⁾。その中で、第三者委員会は、委員選任に関して北杜市教育委員会の対応が不適切だったと批判し、被害生徒側の協力が得られないことから、第三者委員会を解散し、新たな調査組織を設置して調査することを求めた。そして、委員構成について被害生徒側から信頼を得ることは、調査自体の信頼への基礎であるとして、新たな委員の選任の際には被害生徒側が推薦する委員を選任することが必要であるとした。

この意見書を受け、令和元年11月、北杜市教育委員会は、5人の委員からな

9) 山梨日日新聞平成30年（2018年）11月13日付、同年11月16日付、朝日新聞同年11月14日付朝刊。

10) 山梨日日新聞平成30年（2018年）12月1日付。

11) 山梨日日新聞平成31年（2019年）1月11日付、朝日新聞同年1月12日付朝刊。

12) 朝日新聞平成31年（2019年）2月1日付朝刊、山梨日日新聞同日付、読売新聞同日付朝刊。

13) 共同通信社令和元年（2019年）7月3日配信、朝日新聞同年7月4日付朝刊、毎日新聞同日付朝刊、山梨日日新聞同日付、読売新聞同日付。

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

る新たな第三者委員会を設置した¹⁴⁾。しかし、5人の委員のうち、被害生徒側の推薦した委員が2名選任されたものの¹⁵⁾、残りの3人の委員は、当初の第三者委員会の委員であった¹⁶⁾。

基本方針やガイドラインに反する北杜市教育委員会による対応により、新たな第三者委員会の調査は、当初の第三者委員会の設置から1年4か月もの時間を空費することとなった。通常、時間の経過とともに、人の記憶は想起し難くなり、忘却に至る上、報道、インターネット上の情報、周囲の噂等によって記憶が変容することも生じうることを考えれば、失われた時間により事実確認に支障が生じかねないだろう。また、この間、被害生徒とその保護者は、いじめ被害に加えて、北杜市教育委員会の不適切な対応¹⁷⁾により、さらなる無用の

14) 山梨日日新聞令和元年(2019年)11月2日付。

15) 山梨日日新聞令和元年(2019年)11月4日付。

16) 朝日新聞令和元年(2019年)11月6日付朝刊、山梨日日新聞同日付、読売新聞同年11月7日付朝刊。

17) 本件いじめ被害における北杜市教育委員会の不適切な対応は、第三者委員会の設置に関わる問題に留まらない。北杜市教育委員会は、第三者委員会の設置を決定してもなお、平成30年(2018年)10月末まで、本件いじめ事案について、法28条1項が定める重大事態には当たらないとしていた。平成30年(2018年)11月1日になって北杜市教育部長が重大事態に当たるとの認識をようやく示すに至っている。毎日新聞平成30年11月1日付夕刊。

法は、重大事態の場合、「疑いがあると認めるとき」(法28条1項1号、2号)に調査を実施するものとしている。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。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)163頁。

ガイドライン第2第5項も、「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。」として、これを求めている。

また、基本方針第2 4(1) i) ①第4段落も、「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

苦痛を味わうこととなったと思われる。北杜市教育委員会の責任は、限りなく大きい。

2 違法及び違反の常態化

もっとも、北杜市教育委員会や別稿¹⁸⁾ で取り上げた川口市教育委員会ほどでなくても、いじめ被害についての各地の学校の設置者等の対応において、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。

このことは、平成30年に総務大臣から文部科学大臣に対してなされた「いじめ防止対策の推進に関する調査結果に基づく勧告」¹⁹⁾ や、それを受けて文部科

ゝが『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ものとして報告・調査等に当たる。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。」として、ほぼ同内容を規定している。

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から、なおさらである。拙稿「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韌化を目指して——」関西大学法学論集70巻2=3号(2020)195頁以下、217頁。

本件いじめ被害について、北杜市教育委員会が重大事態に当たらないとしてきたことは、誤りであり、不適切極まりないものである。

18) 拙稿・前掲注(17)197-198頁。

19) 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)。<https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiefieldfile/2018/10/02/1409383_002.pdf>。

同70頁は、「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

学省初等中等教育局児童生徒課長名で、各都道府県教育委員会担当課長等に宛てて発出された「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）²⁰⁾も認めており、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 いじめによる影響の深刻さと広範さ

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。そして、被害児童生徒のみならず、被害児童生徒の保護者、兄弟姉妹等の家族にまで深刻な影響が及びうる。

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。被

「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。」としている。

20) 本通知は、「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。」としている。<https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1409382.htm>.

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、さらにその保護者にまで影響が及ぶことも少なくない。

一方、加害児童生徒が抱える問題も看過できない。「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。

このように、いじめによる影響は深刻であり、その影響は広範に及ぼされる²¹⁾。

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。

そこで、本稿においても、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²²⁾。

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、調査組織の設置に主たる焦点を当てて、論じることとする。

以下では、別稿の内容と重なるが、まずは、法、基本方針、ガイドラインの位置付けを明らかにするため、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。

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

21) より詳細に説明したものとして、拙稿・前掲注(17)200-204頁。

22) 筆者の研究の視座については、拙稿・前掲注(17)204-206頁。

が飛び降りて自殺した事件をきっかけとして²³⁾、平成25年（2013年）6月21日に可決された後、同年6月28日に公布され、同年9月28日に施行された。

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。

法は、「いじめ」について、「児童等²⁴⁾」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²⁵⁾。

基本方針は、当初から、第24で「重大事態への対処」を定めていた。

23) 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。

24) 「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）。

25) 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。

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）である。ガイドラインは、この類型を「生命心身財産重大事態」と呼んでいる。

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）である。ガイドラインは、この類型を「不登校重大事態」と呼んでいる。

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²⁶⁾）。

26) 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

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）。

「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自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史料される場合には、その原因を探求し得る立場にあり、それが親権者等に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(23)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(23)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して、山岸利次「第三者委員会によるいじめ調査の教育法的検討——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れ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。

4 指針の策定

生命心身財産重大事態（法28条1項1号）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²⁷⁾。

また、不登校重大事態（法28条1項2号）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²⁸⁾。

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（以下、「学校の設置者等」と記述する）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²⁹⁾。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

27) 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>。

28) 「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>。

29) 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1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）113頁。

求められていた³⁰⁾。

こうした中、文部科学省は、法附則2条1項³¹⁾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³²⁾。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³³⁾。その上で、いじめ防止対策協議会は、議論を行い³⁴⁾、重大事態への対応について、学校の設置者等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³⁵⁾。

30) 小西・前掲注(23)209頁。

31) 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。

32) 「『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。

33) 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。

34) 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。

35) 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>.

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³⁶⁾。

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 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。

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。

続いて、こちらも別稿で論じたところではあるが、基本方針及びガイドラインがしばしば無視されたり、遵守されなかったりすることから、その遵守必要性について説明することとしたい。

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、

36) 同上。

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

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章4(1)第1段落³⁷⁾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、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）の対象となりうる应考虑すべきである（ガイドライン第10章1項³⁸⁾参照）。

学校の設置者も、第三者委員会も、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。

37) 「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。」

38) 「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。」

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³⁹⁾、被害児童生徒等だけでなく、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）をはじめとする当該いじめ事案の関係者全ての利益を不当に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 設置する調査組織の種類

1 調査組織の主体の決定

法28条1項柱書は、重大事態が発生した場合、学校の設置者等は、速やかに、当該学校の設置者等の下に組織を設けることとしている。基本方針第2 4(1) i) ④第1段落⁴⁰⁾も、同様の内容を注意的に規定している。

法は、法28条1項の調査のために設置する調査組織の主体等について何ら規定していない。この点については、ガイドライン第4第2項⁴¹⁾前段及び基本

39) ストップいじめ！ナビ スクールロイヤーチーム編・前掲注(17)169頁。

40) 「学校の設置者又は学校は、その事案が重大事態であると判断したときは、当該重大事態に係る調査を行うため、速やかに、その下に組織を設けることとされている。」

41) 「重大事態の調査主体は、学校が主体となるか、学校の設置者（教育委員会等）が主体となるかの判断を学校の設置者として行うこと。また、その際、第三者のみで構成する調査組織とするか、学校や設置者の職員を中心とした組織に第三者を加える体制とするかなど、調査組織の構成についても適切に判断すること。

① 学校の設置者が主体

a 公立学校の場合



方針第2 4 (1) i) ③ 第2段落⁴²⁾が定めている。

すなわち、学校の設置者は、重大事態の調査組織について、(a)学校を主体とするのか、(b)学校の設置者、すなわち教育委員会等を主体とするのかを判断しなければならない。

ここで、学校の設置者とは、地方公共団体が設置する学校（以下、「公立学校」と記述する）においては、学校を設置する地方公共団体である（教育基本法6条1項⁴³⁾参照）⁴⁴⁾。もっとも、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）は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、その所管に属する同法30条⁴⁵⁾に規定する学校その他の教育機関学校その他の教育機関の設置、管理及び廃止に関することを管理及び執行するのは、首長の部局ではなく、教育委員会であるとし（同法21条1号）⁴⁶⁾、教育委員会が地方

ㄨ ・法第14条第3項の教育委員会に設置される附属機関（第三者により構成される組織）において実施する場合

・個々のいじめ事案について調査を行うための附属機関（第三者により構成される組織。いじめに限らず体罰や学校事故等、学校において発生した事案を調査対象とする附属機関も考えられる。）において実施する場合

b 私立学校及び国立大学附属学校の場合

・学校の設置者が第三者調査委員会を立ち上げる場合

②学校が主体

a 既存の学校のいじめの防止等の対策のための組織（法第22条。以下「学校いじめ対策組織」という。）に第三者を加える場合

b 学校が第三者調査委員会を立ち上げる場合」

42) 「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し、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。」

43) 「法律に定める学校は、公の性質を有するものであって、国、地方公共団体及び法律に定める法人のみが、これを設置することができる。」

44) 木田宏著・教育行政研究会編著『第四次新訂 逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』（第一法規、2015）196頁。

45) 「地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関を設置するほか、条例で、教育に関する専門的、技術的事項の研究又は教育関係職員の研修、保健若しくは福利厚生に関する施設その他の必要な教育機関を設置することができる。」

46) ここに、管理とは、物的管理のみならず、人的管理及び運営管理を包摂する。↗

公共団体の執行機関として、これらの事項に関する事務を行うことを定めている⁴⁷⁾。それゆえ、基本方針第2 4 (1) i) ③ 第5段落⁴⁸⁾は、法28条1項が調査を行う主体として規定している「学校の設置者」について、公立学校の場合、学校を設置及び管理する当該地方公共団体の教育委員会であると規定しており、法及びガイドラインにおいても同様に解される。

国立大学法人⁴⁹⁾が設置する国立大学に附属して設置される学校、公立大学法人⁵⁰⁾が設置する公立大学に附属して設置される学校、学校法人⁵¹⁾、学校設置会社⁵²⁾又は学校設置非営利法人⁵³⁾が設置する私立学校の学校の設置者は、それぞれ、学校を設置する国立大学法人、学校を設置する公立大学法人、学校を設置する学校法人、学校設置会社又は学校設置非営利法人である。基本方針第2 4 (1) i) ③ 第6項⁵⁴⁾も、法28条が調査を行う主体として規定している「学校の設置者」について、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及び学校法人が設置する私立学校に関して同様に規定しており、法及びガイドラインにおいても同様に解される。

↘木田・前掲注(44)196頁。

47) 木田・前掲注(44)196頁。

48) 「なお、法第28条で、組織を設けて調査を行う主体としては「学校の設置者又は学校は」と規定されているが、このうち公立学校の場合の「学校の設置者」とは、学校を設置・管理する教育委員会である。」

49) 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)。

50) 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)。

51) 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)。

52) 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)。

53) 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)。

54) 「また、国立学校の設置者は国立大学法人であり、私立学校の設置者は学校法人である。」

2 調査組織における第三者の比率の決定

ガイドライン第4第2項は、学校の設置者に対して、(a)学校を主体として調査組織を設置する場合も、(b)学校の設置者を主体として調査組織を設置する場合も、調査組織の委員に占める第三者の比率について、(A)委員を第三者のみとする第三者委員会の方式を採るのか、(B)学校や教育委員会等の教職員を中心とした委員に第三者を加える方式とするのかを判断することを求めている。

ここで、第三者委員会とは、①学校の設置者等から実質的な独立性を有し、②公平性・中立性が確保され、③適切な能力を有する外部の専門家により構成された組織を言う⁵⁵⁾。第三者委員会は、学校の設置者等の附属機関であるから、形式的には組織として独立性を有するわけではないが⁵⁶⁾、実質的な独立性を有する点に特徴がある⁵⁷⁾。

3 法23条2項の措置により重大事態であると判断した場合

(1) 法23条2項の措置が先行していた場合

法23条1項は、「学校の教職員、地方公共団体の職員その他の児童等からの相談に応じる者及び児童等の保護者は、児童等からいじめに係る相談を受けた場合において、いじめの事実があると思われるときは、いじめを受けたと思われる児童等が在籍する学校への通報その他の適切な措置をとるものとする」と規定している。

これを受けて、法23条2項は、「学校は、前項の規定による通報を受けたときその他当該学校に在籍する児童等がいじめを受けていると思われるときは、速やかに、当該児童等に係るいじめの事実の有無の確認を行うための措置を講

55) 小西・前掲注(23)189-190頁。

56) 坂田仰「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、45-46頁は、重大事態に限らず、企業等の第三者委員会についても、設置主体からの完全な独立性があるわけではないことを指摘する。

57) 小西・前掲注(23)190頁。

ずるとともに、その結果を当該学校の設置者に報告するものとする」と定める。

法23条1項が規定する通報等の措置をきっかけに、学校がいじめの防止等の対策のための組織（法22条）を活用する等して、法23条2項が定めるいじめの事実の有無の確認を行うための措置を学校が講じた結果、当該いじめが重大事態であることが判明する場合もありうる。また、法23条1項の通報等の措置が執られた後、法23条2項の措置を学校が講じる前に、講じる途中で、又は講じた後に、当該児童に新たに「生命、心身又は財産に重大な被害が生じた」り（法28条1項1号）、当該児童が「相当の期間学校を欠席することを余儀なくされ」たりして（法28条1項2号）、当該いじめが新たに重大事態となることもありうる。

(2) 法23条2項の措置が先行していた場合の法28条1項の調査の必要性

ガイドライン第4第3項⁵⁸⁾及び基本方針第2 4(1) i) ⑥第1段落⁵⁹⁾は、法23条2項のいじめの事実の有無の確認を行うための措置が先行している場合に、その措置のみでは重大事態の全貌の事実関係が明確にされたとは限らず、未だその一部が解明されたにすぎない場合もあり得ることから、原則として、法28条1項の「重大事態に係る事実関係を明確にするための調査」として、法23条2項で

58) 「いじめの重大事態であると判断する前の段階で、学校いじめ対策組織が法第23条第2項に基づき、いじめの事実関係について調査を実施している場合がある。この場合、同項に基づく調査に係る調査資料の再分析を第三者（弁護士等）に依頼したり、必要に応じて新たな調査を行うことで重大事態の調査とする場合もある。また、学校いじめ対策組織の法第23条第2項に基づく調査により、事実関係の全貌が十分に明らかにされており、関係者（被害児童生徒、加害児童生徒、それぞれの保護者）が納得しているときは、改めて事実関係の確認のための第三者調査委員会を立ち上げた調査を行わない場合がある。ただし、学校の設置者及び学校の対応の検証や、再発防止策の策定については、新たに第三者調査委員会等を立ち上げるかを適切に判断する必要がある。」

59) 「法第23条第2項においても、いじめの事実の有無の確認を行うための措置を講ずるとされ、学校において、いじめの事実の有無の確認のための措置を講じた結果、重大事態であると判断した場合も想定されるが、そのみでは重大事態の全貌の事実関係が明確にされたとは限らず、未だその一部が解明されたにすぎない場合もあり得ることから、法第28条第1項の『重大事態に係る事実関係を明確にするための調査』として、法第23条第2項で行った調査資料の再分析や、必要に応じて新たな調査を行うこととする。ただし、法第23条第2項による措置にて事実関係の全貌が十分に明確にされたと判断できる場合は、この限りでない。」

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

行った調査資料の再分析や、必要に応じて新たな調査を行うよう求めている。もっとも、ガイドライン同項及び基本方針同段落は、例外的に、法23条2項による措置にて事実関係の全貌が十分に明らかにされており、被害児童生徒等及び加害児童生徒等が納得している場合は、法28条1項の調査を不要としている。

しかし、法23条2項が定めるいじめの事実の有無の確認を行うための措置は、法28条1項の調査と比べると、通常、事実の確認若しくは調査に当たる者若しくは組織、実体又は手続の面で、大きく異なる。具体的には、法23条2項の事実の確認は、学校の関係者が主に担い、専門性のある第三者が加わることがあっても、その程度は相対的に小さいことが多いであろう。また、実体面では、いじめの事実の確認の範囲や深度が相対的に小さく、いじめの背景に専門的見地から迫る例は必ずしも多くないだろう。法が「事実の確認」(法23条2項)と「事実関係を明確にするための調査」(法28条1項柱書)を文言上も区別しているのはその表れである。また、手続面では、ガイドライン第5第6項⁶⁰⁾、

60) 「調査実施前に、被害児童生徒・保護者に対して以下の①～⑥の事項について説明すること。説明を行う主体は、学校の設置者及び学校が行う場合と、第三者調査委員会等の調査組織が行う場合が考えられるが、状況に応じて適切に主体を判断すること。

① 調査の目的・目標

重大事態の調査は、民事・刑事上の責任追及やその他の争訟等への対応を直接の目的とするものではなく、学校の設置者及び学校が事実に向き合うことで、事案の全容解明、当該事態への対処や、同種の事態の発生防止を図るものであることを説明すること。

② 調査主体（組織の構成、人選）

被害児童生徒・保護者に対して、調査組織の構成について説明すること。調査組織の人選については、職能団体からの推薦を受けて選出したものであることなど、公平性・中立性が担保されていることを説明すること。必要に応じて、職能団体からも、専門性と公平・中立性が担保された人物であることの推薦理由を提出してもらうこと。

説明を行う中で、被害児童生徒・保護者から構成員の職種や職能団体について要望があり、構成員の中立性・公平性・専門性の確保の観点から、必要と認められる場合は、学校の設置者及び学校は調整を行う。

③ 調査時期・期間（スケジュール、定期報告）

被害児童生徒・保護者に対して、調査を開始する時期や調査結果が出るまでに

第7項⁶¹⁾の定める説明事項に相当する説明等がなされないのが通例であり、

ㇿどのくらいの期間が必要となるのかについて、用途を示すこと。

調査の進捗状況について、定期的に及び適時のタイミングで経過報告を行うことについて、予め被害児童生徒・保護者に対して説明すること。

④ 調査事項（いじめの事実関係、学校の設置者及び学校の対応等）・調査対象（聴き取り等をする児童生徒・教職員の範囲）

予め、重大事態の調査において、どのような事項（いじめの事実関係、学校の設置者及び学校の対応等）を、どのような対象（聴き取り等をする児童生徒・教職員の範囲）に調査するのかについて、被害児童生徒・保護者に対して説明すること。

その際、被害児童生徒・保護者が調査を求める事項等を詳しく聞き取ること。重大事態の調査において、調査事項等に漏れがあった場合、地方公共団体の長等による再調査を実施しなければならない場合があることに留意する必要がある。

なお、第三者調査委員会が調査事項や調査対象を主体的に決定する場合は、その方向性が明らかとなった段階で、適切に説明を行うこと。

⑤ 調査方法（アンケート調査の様式、聴き取りの方法、手順）

重大事態の調査において使用するアンケート調査の様式、聴き取りの方法、手順を、被害児童生徒・保護者に対して説明すること。説明した際、被害児童生徒・保護者から調査方法について要望があった場合は、可能な限り、調査の方法に反映すること。

⑥ 調査結果の提供（被害者側、加害者側に対する提供等）

・調査結果（調査の過程において把握した情報を含む。以下同じ。）の提供について、被害児童生徒・保護者に対して、どのような内容を提供するのか、予め説明を行うこと。

・被害児童生徒・保護者に対し、予め、個別の情報の提供については、各地方公共団体の個人情報保護条例等に従って行うことを説明しておくこと。

・被害児童生徒・保護者に対して、アンケート調査等の結果、調査票の原本の扱いについて、予め、情報提供の方法を説明すること。アンケートで得られた情報の提供は、個人名や筆跡等の個人が識別できる情報を保護する（例えば、個人名は伏せ、筆跡はタイピングし直すなど）等の配慮の上で行う方法を採用すること、又は一定の条件の下で調査票の原本を情報提供する方法を採用することを、予め説明すること。

・調査票を含む調査に係る文書の保存について、学校の設置者等の文書管理規則に基づき行うことを触れながら、文書の保存期間を説明すること。

・加害者に対する調査結果の説明の方法について、可能な限り、予め、被害児童生徒・保護者の同意を得ておくこと。』

61) 「調査を実施するに当たり、上記〔筆者注：ガイドライン第5第6項〕①～⑥までの事項について、加害児童生徒及びその保護者に対しても説明を行うこと。その際、加害児童生徒及びその保護者からも、調査に関する意見を適切に聞き取ること。』

相対的に劣るものであろう。さらに、そもそも、重大事態の場合、法23条2項に基づくいじめの事実の有無の確認によって事実関係の全貌が十分に明らかにされていることは稀であり、被害児童生徒等及び加害児童生徒等が納得していることも想定し難い。

これらを踏まえると、法23条2項の措置は、法28条1項の調査とは質的に異なるのが通例であり、法23条2項の措置をもって、法28条1項の調査の全部又は一部とすることはできないのがほとんどであろう。それゆえ、専門性のある第三者が適切かつ十分に関与して、法28条1項の調査としても適式と言える手続の下で、事実関係の全貌が十分に明確にされたと判断できる例外的な場合を除いて、法23条2項の措置とは別に、法28条1項の調査が実施されなければならない。そのため調査組織が設置されなければならない。

(3) 法23条2項の措置で収集された情報や資料の取扱い

法23条2項の措置に引き続いて法28条1項の調査が実施される場合、法23条2項の措置によって収集された情報や資料が法28条1項の調査として適式と言える手続の下で収集されたものでなければ、それらの情報や資料を用いることは妥当でない。ほとんどの場合、法23条2項の措置によって収集された情報や資料が法28条1項の調査として適式と言える手続の下で収集されたのではないだろうから、その場合、法28条1項の調査は、法23条2項の措置によって収集された情報や資料を基礎にしたり、依拠したりすることなく、新たに白紙の状態から新規に行うこととなる。

このような調査の進め方は、法23条2項の措置によって得られた情報や資料を用いないことから、迂遠で無駄が多いように感じられるかもしれない。しかし、例えば、法23条2項の措置として、被害児童生徒をはじめとする調査対象者に対する必要な説明や被害児童生徒等の了承がないまま、アンケートや聴き取りがなされていた場合、アンケートの内容が被害児童生徒等に不利益をもたらしたり、得られた情報の提供方法が被害児童生徒等との間で決められていないことからその提供の際にトラブルになったりすることが生じかねない⁶²⁾。法

62) いじめの防止等の対策のための組織（法22条）が法23条2項の措置を先行して

28条1項の調査として適式と言える手続の下で収集されたものでない情報や資料は、法28条1項の調査において用いず、法28条1項の調査として適式な手続の下で新たに情報や資料を収集するほうが、法28条1項が定める調査の目的である重大事態への対処及び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なる。

4 被害児童生徒等が詳細な調査等を望まない場合

法28条1項柱書は、同項1号及び2号に該当する場合に「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する」として、学校の設置者等が調査を行うことを義務としている。ガイドライン第1第6項⁶³⁾は、被害児童生徒等が詳細な調査や事案の公表を望まない場合であっても、学校の設置者等が可能な限り自らの対応を振り返って検証することを求めている。同項は、そのことにより、新たな事実が明らかになる可能性を指摘するとともに、同種の事態の再発防止につながることを説く。被害児童生徒等が詳細な調査や事案の公表を望まない場合であっても、学校の設置者等は調査を行わなければならない。

そもそも、学校の設置者等は、被害児童生徒等が詳細な調査や事案の公表を望まない理由に思いをいたす必要がある。例えば、学校の設置者等のそれまでの対応に強い不信感があり、被害児童生徒等が調査やその意義に対する疑念を

↘実施していた場合にその結果や資料の引継ぎを行う必要があるとする主張がある。ストップいじめ！ナビ スクールロイヤーチーム編・前掲注(17)165頁。しかし、法23条2項の措置と法28条1項の調査では、指摘したように手続保障に差があることからすれば、このような考え方は妥当とは言えない。

63) 「被害児童生徒・保護者が詳細な調査や事案の公表を望まない場合であっても、学校の設置者及び学校が、可能な限り自らの対応を振り返り、検証することは必要となる。それが再発防止につながり、又は新たな事実が明らかになる可能性もある。このため、決して、被害児童生徒・保護者が望まないことを理由として、自らの対応を検証することを怠ってはならない。重大事態の調査は、被害児童生徒・保護者が希望する場合は、調査の実施自体や調査結果を外部に対して明らかにしないまま行うことも可能であり、学校の設置者及び学校は、被害児童生徒・保護者の意向を的確に把握し、調査方法を工夫しながら調査を進めること。決して、安易に、重大事態として取り扱わないことを選択するようなことがあってはならない。」

有している場合もあろう。また、調査が十全になされないまま、学校の設置者等に都合のよい調査結果が公表されることを被害児童生徒等が危惧している場合も想定される。被害児童生徒等が詳細な調査や事案の公表を望まない意向を示していても、学校の設置者等は、被害児童生徒等の調査に消極的な表面上の発言のみに着目するのではなく、まずは被害児童生徒等がそのような意向を示す真の理由を探るべきである。

被害児童生徒等の様々な事情から、調査を望まないことが把握できた場合には、学校の設置者等にとって、調査が法律上の義務であることを説明し、ガイドライン第1第6項が求めるように、被害児童生徒等の負担をできる限り軽減する形で調査方法を工夫しながら調査を実施する必要がある。具体的には、教職員からの聴き取りや作成された記録の確認等を重点的に行うことが考えられる⁶⁴⁾。

5 調査組織の事案適合性

一般に、(b)学校の設置者等を主体として調査組織を設置するよりも、(a)学校を主体とするほうが迅速に調査組織を設置し、調査に着手できることが多いであろう。また、委員に学校関係者が多いことから、調査組織の会議や聴き取りのための日程調整が比較的容易であり、調査を短期間に集中的に行うことが可能となる。その結果として、被害児童生徒の学校復帰や教室復帰が早い段階で実現することや、加害児童生徒の支援やケアを早い段階で着手することが期待される。

一方で、学校を主体とする調査組織は、当該いじめ事案に直接関係する教員が委員とならず、さらに第三者が加わったとしても、学校が主体となる以上、公平性・中立性に関する疑念が常に付き纏うという懸念があろう。それまでの経緯として、当該いじめ事案に対して学校や個々の教員が適切な対応をとってこなかった場合はなおさらである⁶⁵⁾。また、事案の特性として、学校や個々の

64) 石坂浩ほか編著『実践事例からみるスクールロイヤーの実務』（日本法令、2020）253頁。

65) 小西・前掲注(23)188頁は、この場合、学校を主体とする調査組織では、適切

教員の不適切な対応が当該いじめ事案を拡大させたり、いじめ被害を深刻化させたりしている場合も同様である。また、調査に当たる委員の専門性が必ずしも高くなく、適正な手続による適正な事実認定や被害児童生徒等及び加害児童生徒等への対応に問題を生ずることも少なくない。被害児童生徒等が自殺した場合や学校のみで対処できる範囲を超えて地域の教育全体の課題として取り組まなければならないような事案であればなおさらである⁶⁶⁾。

これらの事情から、学校を主体とする調査組織では、法28条1項が調査の目的として定め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に十分な結果が得られないと判断されることも少なくないだろう。

このほか、基本方針第2 4(1) i) ③第3段落⁶⁷⁾は、学校の規模等によっては、学校にとって調査が過大な負担となって学校の教育活動に支障が生じる可能性が高く、学校を主体とする調査が適切でない場合もあるとするが、おそらく、多くの学校において、調査は学校にとって非常に大きな負担となるであろう。そこで、原則として、学校ではなく、学校の設置者を主体として調査組織を組織すべきである⁶⁸⁾。

他方、学校の設置者等を主体とする場合、職能団体等から推薦を得て委員を選任し、調査組織が調査に着手するまでに少なからぬ時間を要することとなる。職能団体等から推薦された委員の公平性・中立性又は専門性に疑義があり、委員を差し替える場合にはなおさらである。また、常設であっても、常設でなく

ゝな対処が期待できないとして、学校の設置者を主体とする調査組織が調査を行う必要があるとする。

66) 小西・前掲注(23)188頁は、この場合、学校の設置者を主体とする調査組織が調査を行う必要があるとする。

67) 「調査の主体は、学校が主体となって行う場合と、学校の設置者が主体となって行う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が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。」

68) 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) 154頁も同旨。

でも、委員が本業たる別の仕事を持っていることから、調査組織の会議や聴き取りのための日程調整が必要となり、調査を短期間に集中的に行うことが難しいことが多いであろう。

このように、調査主体によって、調査開始の時期、手続、調査の質等が異なることとなる。ガイドライン第4第2項は、法28条1項を踏まえて、学校の設置者が調査主体を判断するとしているが、基本方針第2 4 (1) i) ③第3項が規定するように、判断に当たっては、従前の経緯や事案の特性のみならず、被害児童生徒等の意向を踏まえるべきである。

6 調査組織の事務局

調査組織の事務局については、公平性・中立性を確保する観点から、学校の設置者等以外に置くことが望ましい。もっとも、(a)学校を主体として調査組織を設置する場合、調査の迅速な実施のため、学校に調査組織の事務局を置くことも許されよう。学校に調査組織の事務局を置く場合、事務局の担当者を決め、その担当者が調査を行うことのないようにしなければならない。

(b)学校の設置者を主体として調査組織を設置する場合、被害児童生徒等から提出された証拠や文書のうち、学校の設置者等に不利なものを調査組織に渡さなかった事例もあることから、そのような事態を防ぐため、学校の設置者の顧問弁護士以外の法律事務所に事務局の業務の一切を委託すべきである。学校の設置者に事務局が置かれることが多いが、公平性・中立性の観点から、許されない⁶⁹⁾。公立学校の場合に首長部局に事務局を置くことも同様の問題を孕ん

69) 木下裕一「第三者委員会における『いじめ』の事実認定の方法と限界」季刊教育法197号(2018)36頁以下、37頁は、第三者委員会が教育委員会の附属機関とされた場合、被害児童生徒等から、「教育委員会、学校に配慮して、いじめを隠蔽するのではないか」として、第三者委員会の独立性に疑問を持たれることが多いとされる。被害児童生徒等が独立性に疑問を抱く大きな原因の1つは、第三者委員会の事務局が教育委員会に設置されることであろう。また、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、10頁[木下裕一発言]は、被害児童生徒等には、「『教育委員会は調査委員会に対して強大な影響力を持っている』という誤解がある」と主張す

でおり、妥当ではない⁷⁰⁾。

7 学校を主体として調査組織を設置する場合

(1) 設置の方式

(a)学校を主体として調査組織を設置する場合、重大事態の発生の都度、調査組織を設けることが考えられる。もっとも、迅速に調査を実施するとともに、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（学校いじめ対策組織）（法22条）に(B)第三者を加える方式とすることが考えられる。基本方針第2 4 (1) i) ④ 第5段落⁷¹⁾も学校いじめ対策組織を母体とする調査組織の設置を示唆する。

一方、公立学校においては、(a)学校を主体として、(A)第三者委員会の方式を採って調査組織を設置するのは稀である。

(2) 学校の設置者による必要な指導及び支援

法28条3項は、「第1項の規定により学校が調査を行う場合においては、当該学校の設置者は、同項の規定による調査及び前項の規定による情報の提供について必要な指導及び支援を行うものとする」と規定している。

基本方針第2 4 (1) i) ③ 第4段落⁷²⁾もほぼ同じ内容を規定している。

ゝる。実態として、教育委員会が調査組織に対して影響力がなくとも、事務局が教育委員会に置かれていれば、そのような疑念を抱かれるのも避けられないと思われる。

70) 石坂ほか編著・前掲注(64)258-259頁は、可能性として示唆するが、公平性・中立性の観点から、適切ではない。

71) 「また、学校が調査の主体となる場合、調査を行うための組織を重大事態の発生の都度設けることも考えられるが、それでは迅速性に欠けるおそれがあるため、法第22条に基づき学校に必ず置かれることとされている学校いじめ対策組織を母体として、当該重大事態の性質に応じて適切な専門家を加えるなどの方法によることも考えられる。」

72) 「学校が調査主体となる場合であっても、法第28条第3項に基づき、学校の設置者は調査を実施する学校に対して必要な指導、また、人的措置も含めた適切な支援を行わなければならない。」

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

必要な指導の対象は多岐に及ぶ。具体的には、被害児童生徒等・加害児童生徒等への対応、調査組織の構成、被害児童生徒等に対する調査方針の説明等、調査の実施、調査結果の説明・公表、個人情報の保護、調査結果を踏まえた対応等（ガイドライン第1、第4～第9参照）、調査のあらゆる場面に及ぶ。

支援としては、当該いじめ事案への対応に係る人的な措置を含む。調査のために、一部の教員が半ば専従のような体制をとらざるを得なくなることも想定される。このような場合、教育活動に支障が生じないように代替の教員を派遣する必要がある。また、調査組織に第三者として加わる専門職として、弁護士、精神科医、大学教員等の学識経験者、公認心理師や臨床心理士等の心理の専門家、社会福祉士等の福祉の専門家について、職能団体等からの推薦を得る（ガイドライン第4第1項⁷³⁾参照）ための支援も含まれる。

8 学校の設置者を主体として調査組織を設置する場合

(1) 設置の方式

(b)学校の設置者を主体として調査組織を設置する場合、第三者委員会として、個々のいじめ事案について調査を行うための附属機関を設けて調査を実施することとなる。

公立学校においては、教育委員会に設置される常設の附属機関（法14条⁷⁴⁾

73) 「調査組織については、公平性・中立性が確保された組織が客観的な事実認定を行うことができるよう構成すること。このため、弁護士、精神科医、学識経験者、心理・福祉の専門家等の専門的知識及び経験を有するものであって、当該いじめの事案の関係者と直接の人間関係又は特別の利害関係を有しない者（第三者）について、職能団体や大学、学会からの推薦等により参加を図るよう努めるものとする。」

74) 「第14条 地方公共団体は、いじめの防止等に関係する機関及び団体の連携を図るため、条例の定めるところにより、学校、教育委員会、児童相談所、法務局又は地方法務局、都道府県警察その他の関係者により構成されるいじめ問題対策連絡協議会を置くことができる。

2 都道府県は、前項のいじめ問題対策連絡協議会を置いた場合には、当該いじめ問題対策連絡協議会におけるいじめの防止等に関する機関及び団体の連携が当該都道府県の区域内の市町村が設置する学校におけるいじめの防止等に活用されるよう、当該いじめ問題対策連絡協議会と当該市町村の教育委員会と

3項)において調査を実施することも可能であるとされているが、後述のように、第三者性に欠けるため、妥当ではない。

(2) 教育委員会規則等の制定

公立学校において、学校の設置者である教育委員会が主体となる場合、調査組織の設置及び構成等に関する教育委員会規則を定める必要がある。その他の学校においても、調査組織の設置及び構成等に関する規則又は規程等を定める必要がある。いずれにおいても、第三者である委員の報酬等について、決定しておく必要がある。

第三者である委員の報酬は、日当として規定されるのが通例であり、1日当たり1万円程度と専門職に対するものとしては極めて低廉であり、奉仕活動の要素が強い⁷⁵⁾。このような金額では、高度の専門性を有する専門職が委員を引き受け(続け)ることは期待できない⁷⁶⁾。しかも、通常、報告書の作成には、報酬が支払われない⁷⁷⁾。調査の担い手として適切な能力を有する専門職に協力を得るためには、報告書の作成も含めて1時間当たり少なくとも5万円以上のタイムチャージで報酬を支払うべきである。平成30年(2018年)に日本弁護士連合会が公表した「いじめの重大事態の調査に係る第三者委員会委員等の推薦依頼ガイドライン」も、適正な報酬と費用弁償を求めている⁷⁸⁾。

ㄨの連携を図るために必要な措置を講ずるものとする。

3 前2項の規定を踏まえ、教育委員会といじめ問題対策連絡協議会との円滑な連携の下に、地方いじめ防止基本方針に基づく地域におけるいじめの防止等のための対策を実効的に行うようにするため必要があるときは、教育委員会に附属機関として必要な組織を置くことができるものとする。」

75) 瀬戸則夫「いじめと第三者機関」日本教育法学会年報43号(2014)133頁以下、137-138頁。勝井ほか・小野田司会進行・前掲注(69)15頁[小野田正利発言]、石坂ほか編著・前掲注(64)241、259頁も同様の指摘をする。

76) 瀬戸・前掲注(75)138頁、石坂ほか編著・前掲注(64)259頁。

77) 瀬戸・前掲注(75)138頁。

78) 日本弁護士連合会「いじめの重大事態の調査に係る第三者委員会委員等の推薦依頼ガイドライン」9-12頁。<https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion_180920_2.pdf>.

9 調査組織の常設化の問題

基本方針第24(1)イ④第3段落⁷⁹⁾は、重大事態が発生したことを受けて調査組織を急遽立ち上げることは困難であることから、地域の実情に応じて、重大事態が発生する以前から調査組織を設置しておくことが望ましいとする。もっとも、町村等の小規模の地方公共団体等では、専門性のある委員の確保等の観点から、教育委員会に設置される常設の附属機関を設置することが困難な地域も想定される。それどころか、地域によっては、職能団体に推薦を求めても、専門性を有する者の推薦を得られないこともある⁸⁰⁾。また、日本児童青年精神医学会のように、委員の推薦依頼を一時見合わせる学会も現れた⁸¹⁾。基本方針同段落は、都道府県教育委員会に対し、こうした地域を支援するため、職能団体等の協力を得られる体制を平素から整えておくことを求めている。

もっとも、常設の附属機関には、固有の問題がある。この附属機関は、教育委員会といじめ問題対策連絡協議会（法14条1項）との円滑な連携の下に、地方いじめ防止基本方針（法12条⁸²⁾）に基づく地域におけるいじめの防止等のた

79) 「重大事態が起きてから急遽調査を行うための組織を立ち上げることは困難である点から、地域の実情に応じて、平時から調査を行うための組織を設置しておくことが望ましい。公立学校における調査において、学校の設置者が調査主体となる場合、法第14条第3項の教育委員会に設置される附属機関を、調査を行うための組織とすることも考えられる。なお、小規模の自治体など、設置が困難な地域も想定されることを踏まえ、都道府県教育委員会においては、これらの地域を支援するため、職能団体や大学、学会等の協力を得られる体制を平素から整えておくことなどが望まれる。」

80) 鈴木庸裕「いじめをめぐる調査活動の役割と課題」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』（かもがわ出版、2020）51頁以下、63頁も前提となっているとする。「論点ペーパー」・前掲注(34)14頁がこの点を指摘していた。

81) 一般社団法人日本児童青年精神医学会松本英夫代表理事及び同学会教育に関する委員会野邑健二委員長名で平成30年（2018年）6月17日に発出された『『児童・生徒のいじめによる被害や自殺等の重大事態に関する第三者委員会』への委員の推薦について』により、一定の条件の下で、委員の推薦が再開された。<<http://child-adolesc.jp/proposal/20180617/>>.

82) 「地方公共団体は、いじめ防止基本方針を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における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

めの対策を実効的に行うようにするため必要があるときに設置しうるものである。重大事態が発生しない段階においては、当該地方公共団体におけるいじめ発生状況や、深刻化が懸念されるいじめ事案について、専門の見地から分析、助言等を行うことが多い。

それゆえ、常設の附属機関の委員は、当該教育委員会と継続的な関係があるため、後に検討するように、第三者とは言えず⁸³⁾、その公平性・中立性に被害児童生徒等から不信を抱かれやすい⁸⁴⁾。また、重大事態となる前の段階で、重大事態となつたいじめ事案について、教育委員会等から情報提供を受けていれば、当該いじめ事案に対する予断や偏見を抱くことになりかねず、この点でも第三者性は失われよう。

一方、常設の附属機関が第三者性の問題を回避するために、個別のいじめ事案について情報提供を受けないのであれば、専門の見地から分析及び助言を行うことで深刻化を防ぎうる事案について、分析及び助言を行う機会を持たず、当該事案が深刻化するのを事実上座視することとなり、本末転倒である。

常設の附属機関が当該いじめ事案について、情報提供を受けた場合には、異なる専門家を委員として選任し、別途、第三者委員会を設置する必要がある。

第5 地方公共団体の長等による並行調査

1 地方公共団体の長等による並行調査

上述のように、法28条1項柱書は、重大事態の調査を行う主体について、「学校の設置者又はその設置する学校」としている。また、法29条2項、30条2項、30条の2、31条2項、32条2項、5項は、調査結果の調査（再調査）を

ゝるための基本的な方針（以下「地方いじめ防止基本方針」という。）を定めるよう努めるものとする。」

83) 石坂ほか編著・前掲注(64)247頁。

84) 勝井ほか・小野田司会進行・前掲注(69)9頁〔横山巖発言〕、横山巖「第三者委員会のあるべき姿を求めて——被害児童生徒・保護者への寄り添い——」季刊教育法197号(2018)24頁以下、28頁。常設の附属機関の場合、通常、委員が任期制であることから、調査の途中で任期切れのために委員が交代することになる点も、被害児童生徒等の不信感を招くこととなる点も指摘されている。

行う主体について、地方公共団体の長等としている。

これに加えて、基本方針第2 4 (1) i) ③第7段落⁸⁵⁾は、従前の経緯や事案の特性から必要な場合や、被害児童生徒等が望む場合、法28条1項の調査に並行して、地方公共団体の長等による調査（いわゆる並行調査⁸⁶⁾）を実施することも想定しうるとする。すなわち、地方公共団体の長等が「再」調査ではなく、調査を実施することを認めている。法も、これを禁じる規定を置いていない。実際に、並行調査を実施した例もある⁸⁷⁾。

2 教育委員会の管理執行権限との関係

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）は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、その所管に属する同法30条⁸⁸⁾に規定する学校その他の教育機関学校その他の教育機関の設置、管理及び廃止に関することを管理及び執行するのは、教育委員会であるとしている（同法21条1号）。これを踏まえて、法28条1項は、学校の設置者等による調査を求めている。こうしたことからすれば、公立学校の場合、教育行政の独立性の観点から、地方公共団体の長が調査を行うことは、本来的には望ましいことではない。

85) 「なお、従前の経緯や事案の特性から必要な場合や、いじめられた児童生徒又は保護者が望む場合には、法第28条第1項の調査に並行して、地方公共団体の長等による調査を実施することも想定しうる。この場合、調査対象となる児童生徒等への心理的な負担を考慮し、重複した調査とならないよう、法第28条第1項の調査主体と、並行して行われる調査主体とが密接に連携し、適切に役割分担を図ることが求められる（例えば、アンケートの収集などの初期的な調査を学校の設置者又は学校が中心となってい、収集した資料に基づく分析及び追加調査を、並行して行われる調査で実施する等が考えられる。）」

本段落と同じものが、基本方針第2 4 (2) i) 第6段落に再掲されている。

86) 実態として「並行」というよりも、「独自」の調査である場面もあろう。

87) 小西・前掲注(23)210頁。

88) 「地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関を設置するほか、条例で、教育に関する専門的、技術的事項の研究又は教育関係職員の研修、保健若しくは福利厚生に関する施設その他の必要な教育機関を設置することができる。」

そのため、地方公共団体の長が調査を行うのは、教育委員会が本来行うべき職務を正当な理由なく怠り、それによって、法28条1項柱書が定める調査の目的である重大事態への対処も、当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資することも達成できないおそれが高い場合に限定されよう。

このような場合には、地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務（地方自治法148条、149条）として、その住民たる被害児童生徒の生命、身体、財産、名誉等の人權や安全安心を保障するため、また、「児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれる場合等の緊急の場合に講ずべき措置」（地方教育行政の組織及び運営に関する法律1条の4第1項2号）を総合教育会議（同法1条の4）⁸⁹⁾において協議するための準備行為として、重大事態の並行調査を実施することができると考えられる。

私立学校等において発生した重大事態に対する地方公共団体の長以外による並行調査の実施も、同様に限定して考えるべきである。

3 地方公共団体の長等による調査実施の類型

法28条1項の調査と並行して地方公共団体の長等による調査（並行調査）が実施される場合としては、以下の類型が考えられる。

第一に、学校の設置者等が設置した調査組織による調査が、正当な理由なく、事実上実施されていない状態にある場合、すなわち、法28条1項の調査が機能していない場合である。例えば、(a) 調査が実施されることは決定されているものの、学校の設置者等により調査組織が設置されないとき、(b) 学校の設置

89) 総合教育会議は、地方公共団体の長及び教育委員会によって構成されるものであって（地方教育行政の組織及び運営に関する法律1条の4第2項）、地方公共団体の長が大綱の策定に関する協議及び①教育を行うための諸条件の整備その他の地域の実情に応じた教育、学術及び文化の振興を図るため重点的に講ずべき施策、②児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれる場合等の緊急の場合に講ずべき措置についての協議並びにこれらに関する構成員の事務の調整を行うために設置されなければならないものである（同法1条の4第1項）。

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

者等により調査組織が設置されたものの、調査が全く実施されていないとき、(c)学校の設置者等により調査組織が設置され、調査が着手されたものの、中断しているとき等が考えられる。

第二に、学校の設置者等により設置された調査組織による調査が実施されているものの、調査の手段や内容に看過できない問題があると考えられる場合、すなわち、調査に看過できない問題がある場合である。例えば、(a)調査組織の委員の公平性・中立性又は専門性に問題があると疑われるとき、(b)調査組織がガイドラインを無視して調査を進める等その手段に問題があると疑われるとき、(c)調査組織の調査において、調査対象者に対するハラスメントが発生したと疑われるとき等である⁹⁰⁾。

これらの場合、当該いじめ事案が発生したのが公立学校であれば、文部科学大臣及びその設置者である市町村が所在する都道府県の教育委員会は、技術的な助言、勧告、必要な資料の提出を求めること（地方自治法245条の4第1項⁹¹⁾）、指導、助言（地方教育行政の組織及び運営に関する法律48条⁹²⁾、法33

90) これに対し、法28条1項による調査組織の報告を待つて再調査のための調査組織を設置すると、重大事態の発生から相当の時間が経過して聴き取り調査において調査対象者に過度の負担がかかり、資料収集が難航することが考えられることから、法28条1項による調査組織の設置と同時期に、将来的に再調査の調査組織となりうる調査組織を設置し、並行調査を行っておくことが望ましいとする見解がある。小野田正利「いじめ『重大事態』の調査委と再調査委」内外教育6589号（2017）4頁以下、5頁。しかし、法28条1項の調査が一応適切に進んでいる場面においては、2つの調査組織が同時に調査活動を実施することでその役割分担等の点で多かれ少なかれ混乱が生じるであろうし、同時進行するもう一方の調査組織の調査活動に引張られる等の影響を受けて、適切な調査活動が困難になることが予想されることから、常に並行調査を行うことは、むしろデメリットの方が大きいように思われる。

91) 「各大臣……又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる」。

92) 「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

条⁹³⁾を通じて、学校の設置者である市町村教育委員会に対して、調査を適正に実施するための対応を執るよう働きかけることとなるが、それでもなお、当該市町村教育委員会が適切な対応を執らないとき等がこれらに当たると言えよう。

学校の設置者等により設置された調査組織による調査が事実上実施されていなかったり、看過できない問題があったりする場合、法28条1項柱書が定める調査の目的である重大事態への対処も、当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資することも達成できないこととなる。学校の設置者等による調査が機能していない場合に、地方公共団体の長等の並行調査を認めることは、そのような場合に、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可能性を開くことから、意義が大きい。

4 ガイドライン及び基本方針の遵守必要性

地方公共団体の長等による並行調査が実施される場合、その手続は、法28条1項の調査と同様に、ガイドライン及び基本方針に沿って行わなければならない。

5 調査組織の事務局

地方公共団体の長等による並行調査に当たっては、公平性・中立性を確保する観点から、法28条1項の調査と同様に、地方公共団体等の顧問弁護士以外の法律事務所に事務局の業務の一切を委託すべきである。

地方公共団体の長等の部局に事務局を置くことは、公平性・中立性の観点から、許されない。

「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」。

93) 「地方自治法（昭和22年法律第67号）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、都道府県の教育委員会は市町村に対し、重大事態への対処に関する都道府県又は市町村の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」。

6 並行調査の実施方法

学校の設置者等による法28条1項の調査と地方公共団体の長等による並行調査が並行して行われると、結果として調査が重複することになる等の混乱が生じかねない。基本方針第2 4 (1) i) ③ 第7段落は、調査対象となる児童生徒等への心理的な負担を考慮し、重複した調査とならないよう、学校の設置者等による調査組織と地方公共団体の長等による調査組織とが密接に連携し、適切に役割分担を図ることを求めている。同段落は、その例として、アンケートの収集などの初期的な調査を学校の設置者等による調査組織が中心となって行い、収集した資料に基づく分析及び追加調査を地方公共団体の長等による調査組織が実施することを示している。

もっとも、地方公共団体の長等による並行調査が実施される第一類型である、学校の設置者等により設置された調査組織による調査が機能していない場合には、当該調査組織が事実上調査を行っていないことから、地方公共団体の長等による調査組織が調査の全てを実質的に担うこととなる。

地方公共団体の長等による並行調査が実施される第二類型である、学校の設置者等により設置された調査組織による調査に看過できない問題がある場合、当該調査組織による調査は、法28条1項柱書が定める調査の目的である重大事態への対処にとっても、当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資することにとっても、有害であるから、当該調査組織は、その調査を直ちに終了し、地方公共団体の長等による調査組織に対して、収集した資料を引渡すべきである。とは言え、アンケートや聴き取りにより収集された資料は、不適切な委員や不適切な手続により獲得されたものであるから、地方公共団体の長等による調査組織は、原則としてこれらの資料を用いず、調査を白紙の状態からやり直すべきである。

7 調査結果の尊重

学校の設置者等は、地方公共団体の長等による並行調査の結果を尊重し、対応しなければならない。

公立学校における重大事態の場合、地方公共団体の長は、「児童、生徒等の

生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれる場合等の緊急の場合に講ずべき措置」(地方教育行政の組織及び運営に関する法律1条の4第1項2号)のために必要なものとして調査の結果を総合教育会議の議題として取り上げる必要がある。

その上で、地方公共団体の長は、教育委員会に対して、当該重大事態への対処のため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に、その調査の結果に従って対応するよう求めるべきである。

8 再調査の可否

学校の設置者等による法28条1項の調査と地方公共団体の長等による並行調査が並行して行われた場合、地方公共団体の長等による調査により、いじめの内容等や学校の設置者等の対応について調査されることから、それらの点について再調査をする必要性は小さくなりそうである。

もっとも、学校の設置者等による調査が機能していなかった場合や調査に看過できない問題があった場合、それらの点について再調査をする必要性は決して小さくない。

法は、学校の設置者等による調査について、再調査の対象としていることから、学校の設置者等による調査と地方公共団体の長等による並行調査が並行して行われた場合であっても、学校の設置者等による調査は再調査の対象となりうる。

地方公共団体の長等による並行調査については、法28条1項が求める調査ではないから、法が定める再調査の対象とはならない。とは言え、地方公共団体の長等がその調査結果の調査(再調査)を行うことは法律上禁じられていないと解すべきであろう。

第6 設置する調査組織の構成

1 調査及び調査組織の公平性・中立性確保の必要性

法28条1項は、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の2つを重大事態の調査の目的としている。もっとも、法は、

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

法28条1項の調査や調査組織に求められる性格について、何ら規定していない。

では、調査や調査を実施する調査組織の性格についてはどのように考えるべきであろうか。

まず、基本方針第24(1)i)④第2段落⁹⁴⁾、自殺事案に関して、同第24(1)i)⑤イ(自殺の背景調査における留意事項)第2段落第5項⁹⁵⁾は、調査の公平性・中立性を確保するよう努めることを求めている。基本方針第24(1)i)④第4段落⁹⁶⁾は、調査の公平性・中立性を確保する観点からの配慮に努めるとしている。

また、ガイドライン第4第1項は、公平性・中立性が確保された組織が客観的な事実認定を行うことができるよう構成することを求めている。平成25年(2013年)6月19日の衆議院文部科学委員会におけるいじめ防止対策推進法案に対する附帯決議三⁹⁷⁾と、同年6月20日の参議院文教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六⁹⁸⁾は、調査組織の公平性・中立性を確保

94) 「この組織の構成については、弁護士や精神科医、学識経験者、心理や福祉の専門家であるスクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカー等の専門的知識及び経験を有する者であって、当該いじめ事案の関係者と直接の人間関係又は特別の利害関係を有しない者(第三者)について、職能団体や大学、学会からの推薦等により参加を図ることにより、当該調査の公平性・中立性を確保するよう努められる。」

95) 「○ 調査を行う組織については、弁護士や精神科医、学識経験者、心理や福祉の専門家であるスクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカー等の専門的知識及び経験を有する者であって、当該いじめ事案の関係者と直接の人間関係又は特別の利害関係を有する者ではない者(第三者)について、職能団体や大学、学会からの推薦等により参加を図ることにより、当該調査の公平性・中立性を確保するよう努める。」

96) 「なお、この場合、調査を行うための組織の構成員に、調査対象となるいじめ事案の関係者と直接の人間関係又は特別の利害関係を有する者がいる場合には、その者を除いた構成員で調査に当たる等、当該調査の公平性・中立性確保の観点からの配慮に努めることが求められる。」

97) 「本法に基づき設けられるいじめの防止等のための対策を担う附属機関その他の組織においては、適切にいじめの問題に対処する観点から、専門的な知識及び経験を有する第三者等の参加を図り、公平性・中立性が確保されるよう努めること。」

98) 「本法に基づき設けられるいじめの防止等のための対策を担う附属機関その他」

するよう努めることを必要としている。

このように、調査及び調査組織には、公平性・中立性が求められている。これは、調査及び調査組織に公平性・中立性が窺われないようでは、被害児童生徒等や加害児童生徒等をはじめとする関係者と信頼関係を構築できず、十全な調査をなしえないばかりか、その調査結果にも説得力がなくなってしまうかねないためである。

2 調査組織の委員候補者の選定方法

法は、前述のように、法28条1項の調査のために設置する調査組織の構成等について何ら規定していない。この点については、ガイドライン第4第1項及び基本方針第2 4(1) i) ④第2段落が定めている。また、自殺事案に関して、同第2 4(1) i) ⑤イ(自殺の背景調査における留意事項)第2段落第5項もほぼ同じ内容を規定している。

ガイドライン第4第1項は、調査組織について、公平性・中立性が確保された組織が客観的な事実認定を行うことができるよう構成することを求めている。そのために、ガイドライン第4第1項及び基本方針第2 4(1) i) ④第2段落、⑤イ(自殺の背景調査における留意事項)第2段落第5項は、弁護士、精神科医、学識経験者、心理・福祉の専門家等の専門的知識及び経験を有する者であって、当該いじめの事案の関係者と直接の人間関係又は特別の利害関係を有しない者(第三者)について、職能団体や大学、学会からの推薦等により参加を図るよう努めることを求めている。平成25年(2013年)6月19日の衆議院文部科学委員会におけるいじめ防止対策推進法案に対する附帯決議三も、同年6月20日の参議院文教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六も、基本方針第2 4(1) i) ④第4段落も、このことを求めている。

特に公立学校のいじめ重大事態において、学校の設置者等が選んだ者を調査組織の委員としていわば「一本釣り」して選任することがしばしば行われてき

↘の組織においては、適切にいじめの問題に対処する観点から、専門的な知識及び経験を有する第三者等の参加を図り、公平性・中立性が確保されるよう努めること。」

た。このようにして選任された者の中には、学校の設置者等や学校を設置する地方公共団体の関係者、さらに学校の設置者等に親和的な見解を有する学識経験者や専門家が少なからず含まれており、調査において、学校の設置者等に対する「お手盛り」が行われるのではないかとの懸念を生じさせてきた。「一本釣り」によって選任された場合、選任された者が学校の設置者等に有利な判断等をするのではないかとの疑念を払拭し難い。そのため、ガイドライン第4第1項は、公平性・中立性を担保するために、職能団体等に推薦を依頼し、推薦された者を調査組織の委員として選任するよう求めている。

一方、被害児童生徒等から推薦された者を調査組織の委員として加えるべきとの見解がなお有力である⁹⁹⁾。確かに、伝統的に、被害児童生徒等が調査組織の人選の段階で劣位に置かれてきたことは否定できない。しかし、被害児童生徒等から推薦された者を調査組織の委員として加えれば、その者については公平性・中立性を欠くと言わざるを得ない¹⁰⁰⁾。それゆえ、被害児童生徒等から推薦された者を調査組織の委員として加えることは許されないと考えるべきである。

調査組織の委員の公平性・中立性に疑念が生じた場合には、当該委員を解任し、職能団体等から新たな候補者を推薦してもらって選任することで対応すべきである。

3 調査組織の委員の第三者性

それでは、調査組織の公平性・中立性を確保するためにどのような方策を執りうるだろうか。

99) 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(23)98頁、石坂ほか編著・前掲注(64)258頁。鈴木・前掲注(80)51頁以下、63頁も前提となっているとする。

100) 横山・前掲注(84)27-28頁は、学校の設置者等と被害児童生徒等との間で公平性・中立性に疑義が生じない場合は、職能団体等からの推薦等の手続にこだわることなく、双方の合意により選定することで十分とする。しかし、これでは、加害児童生徒等や他の児童生徒、さらには関係教職員から見て、公平性・中立性が保てない可能性が高く、職能団体等に推薦を依頼して推薦を受けるべきである。

ガイドライン第4第1項、基本方針第24(1)i)④第2段落、⑤イ) (自殺の背景調査における留意事項) 第2段落第5項は、調査組織の公平性・中立性を確保するために、「第三者」が調査組織の委員となることを求めている。

ガイドライン及び基本方針は、「第三者」について、当該いじめの事案の関係者と直接の人間関係又は特別の利害関係を有しない者と定義している。

当該事案において、個々の者が直接の人間関係や特別の利害関係を有するかの判断に当たっては、刑事訴訟法20条、21条1項¹⁰¹⁾ 及び民事訴訟法23条、24条¹⁰²⁾ 等の規定が参考となろう。すなわち、これらの規定は、裁判官が当該事

101) 「第20条 裁判官は、次に掲げる場合には、職務の執行から除斥される。

- 一 裁判官が被害者であるとき。
- 二 裁判官が被告人又は被害者の親族であるとき、又はあつたとき。
- 三 裁判官が被告人又は被害者の法定代理人、後見監督人、保佐人、保佐監督人、補助人又は補助監督人であるとき。
- 四 裁判官が事件について証人又は鑑定人となつたとき。
- 五 裁判官が事件について被告人の代理人、弁護人又は補佐人となつたとき。
- 六 裁判官が事件について検察官又は司法警察員の職務を行つたとき。
- 七 裁判官が事件について第266条第2号の決定、略式命令、前審の裁判、第398条乃至第400条、第412条若しくは第413条の規定により差し戻し、若しくは移送された場合における原判決又はこれらの裁判の基礎となつた取調べに関与したとき。ただし、受託裁判官として関与した場合は、この限りでない。

第21条 裁判官が職務の執行から除斥されるべきとき、又は不公平な裁判をする虞があるときは、検察官又は被告人は、これを忌避することができる。」

102) 第23条 裁判官は、次に掲げる場合には、その職務の執行から除斥される。ただし、第6号に掲げる場合にあっては、他の裁判所の嘱託により受託裁判官としてその職務を行うことを妨げない。

- 一 裁判官又はその配偶者若しくは配偶者であつた者が、事件の当事者であるとき、又は事件について当事者と共同権利者、共同義務者若しくは償還義務者の関係にあるとき。
- 二 裁判官が当事者の四親等内の血族、三親等内の姻族若しくは同居の親族であるとき、又はあつたとき。
- 三 裁判官が当事者の後见人、後見監督人、保佐人、保佐監督人、補助人又は補助監督人であるとき。
- 四 裁判官が事件について証人又は鑑定人となつたとき。 ↗

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

件の当事者やその手続に関与した者である場合に除斥の対象として絶対的に排除するとともに（刑事訴訟法20条、民事訴訟法23条）、裁判官について不公平な裁判をするおそれがあったり、裁判の公正を妨げるべき事情があったりする場合には、忌避の対象として、当事者とその排除を求めうることにしている（刑事訴訟法21条、民事訴訟法24条）。これにより、裁判が公平性・中立性を確保して行われることを実現するとともに、裁判の公平性・中立性に対する疑念を招くことを回避することができると考えられる。

いじめの重大事態における調査組織の委員についても、刑事裁判や民事裁判における裁判官と同様に公平性・中立性を求めることとなろう。これにより、調査が公平性・中立性を確保して行われることを実現するとともに、調査の公平性・中立性に対する疑念を招くことを回避することができる。

それゆえ、直接の人間関係や特別の利害関係の意味や範囲を考えるに当たっては、公平性・中立性を確保することはもちろん、公平性・中立性に対する疑念が生じないようにすることが求められる。公平性・中立性に対する疑念を招かないようにすることは、調査の「廉潔性」の確保と呼ぶこともできよう。

このように考えれば、直接の人間関係については、これまでに知己の間柄である等の関係がある場合はもちろん、そのような個人的に親密な関係がなくとも、過去に又は現在、個人又は所属する組織が法律上若しくは事実上同じであるか一定の関係がある場合を広く含むと解するべきである。また、特別の利害

-
- 五 裁判官が事件について当事者の代理人又は補佐人であるとき、又はあったとき。
 - 六 裁判官が事件について仲裁判断に関与し、又は不服を申し立てられた前審の裁判に関与したとき。
 - 2 前項に規定する除斥の原因があるときは、裁判所は、申立てにより又は職権で、除斥の裁判をする。
- 第24条 裁判官について裁判の公正を妨げるべき事情があるときは、当事者は、その裁判官を忌避することができる。
- 2 当事者は、裁判官の面前において弁論をし、又は弁論準備手続において申述をしたときは、その裁判官を忌避することができない。ただし、忌避の原因があることを知らなかったとき、又は忌避の原因がその後に生じたときは、この限りでない。

関係については、契約等の法律上の関係がある場合はもちろん、事実上の利益を得ることができる関係がある場合を広く含むと考えるべきである。

重大事態の発生数が最も多いことから、以下では、市町村が設置する公立学校の場合を念頭において、詳述する。

第一に、いわゆる政令指定都市¹⁰³⁾を除く市町村立の学校の教員は、通常、いわゆる県費負担教員であり、その給与は市町村ではなく、当該市町村が属する都道府県が負担している(市町村立学校職員給与負担法¹⁰⁴⁾1条、2条)。政令指定都市を除く市町村立の教員の任命権は、当該市町村が属する都道府県が有しており(地方教育行政の組織及び運営に関する法律37条1項。21条3号参照)、その所属は、各都道府県の教育委員会である。そのため、当該重大事態が発生した公立学校のみならず、同一都道府県内の政令指定都市を除く市町村立の学校及び政令指定都市を除く同一都道府県立の学校で過去に教職員であった者又は現在教職員である者は、所属が同一であるから、当該重大事態に関係した教員と直接の人間関係があると言えるため、第三者とは言えない¹⁰⁵⁾。上記の学校で過去に教職員であった者又は現在教職員である者にとっては、当該重大事態が発生した学校は勤務する組織の職場の1つであるから、学校と直接の人間関係があると言えるため、この点でも第三者とは言えない。例えば、A町立の学校において発生した重大事態においては、A町が所在する県内のB町立の学校で勤務経験がある元教員が、たとえ現在は私立学校の教員であったとしても、過去に同一の組織に所属していたことから、第三者とは言えない。

一方、政令指定都市立の学校の教員については、その給与を政令指定都市が負担している。政令指定都市立の教員の任命権は、当該政令指定都市が有して

103) 地方自治法(昭和22年法律第67号)252条の19第1項が指定する都市を言う。
「第252条の19 政令で指定する人口50万以上の市(以下「指定都市」という。)は、次に掲げる事務のうち都道府県が法律又はこれに基づく政令の定めるところにより処理することとされているものの全部又は一部で政令で定めるものを、政令で定めるところにより、処理することができる。」

104) 昭和23年法律第135号。

105) 小西・前掲注(23)191頁も同旨。

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

おり、その所属は、当該政令指定都市である。そのため、当該いじめ事案が発生した公立学校のみならず、同一政令指定都市立の学校で過去に教職員であった者又は現在教職員である者は、所属が同一であるから、当該重大事態に関係した教員と直接の人間関係があると言えるため、第三者とは言えない¹⁰⁶⁾。上記の学校で過去に教職員であった者又は現在教職員である者にとっては、当該いじめ事案が発生した学校は勤務する組織の職場の1つであるから、学校と直接の人間関係があると言えるため、この点でも第三者とは言えない。

第二に、当該重大事態が発生した公立学校の設置者である市区町村の教育委員会は、当該学校を直接指導監督する立場にあるから、当該市区町村の教育委員会で過去に職員であった者又は現在その職員である者（いずれも教育委員を含む）は、当該重大事態に関係した教職員と直接の人間関係があると言えるため、第三者とは言えない¹⁰⁷⁾。上記の教育委員会で過去に職員であった者又は現在職員である者にとっては、当該いじめ事案が発生した学校は当該教育委員会が密接な関係を有する組織であるから、学校と直接の人間関係があると言えるため、この点でも第三者とは言えない。例えば、C市立の小学校を主体とした調査組織において、C市の教育委員会の指導主事が「第三者」として委員となった例があるが、指導主事は、当該学校が所在する校区の担当であろうがなかろうが、第三者とは到底言えない。

第三に、当該いじめ事案が発生した公立学校の設置者である市区町村が所在する都道府県の教育委員会は、重大事態において当該市区町村の教育委員会との間で相談、支援（第3第4項の解説も参照）、技術的な助言、勧告、必要な資料の提出を求めること（地方自治法245条の4第1項¹⁰⁸⁾）、指導、助言、援

106) 小西・前掲注(23)191頁も同旨。

107) 小西・前掲注(23)191頁も同旨。

108) 「各大臣……又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる」。

助（地方教育行政の組織及び運営に関する法律48条、法33条）を行うことがあるから、当該都道府県の教育委員会で過去に職員であった者又は現在その職員である者（いずれも教育委員を含む）は、学校や当該重大事態に関係した教員と直接の人間関係があると言えるため、第三者とは言えない¹⁰⁹⁾。当該都道府県の教育委員会で過去に職員であった者又は現在職員である者にとっては、当該重大事態が発生した学校及びその設置者である市町村の教育委員会は、当該都道府県の教育委員会が密接な関係を有する組織であるから、学校とも市町村の教育委員会とも直接の人間関係があると言えるため、この点でも第三者とは言えない。例えば、D市立の小学校において発生した重大事態においては、D市が所在する県の教育委員会で指導主事を務めた者が、たとえ現在は大学教員であったとしても、第三者とは言えない。

第四に、第三と同様の理由から、文部科学省で過去に職員であった者又は現在その職員である者は、第三者とは言えない¹¹⁰⁾。

第五に、当該重大事態が発生した公立学校の設置者である市町村の長の部局（首長部局）の職員は、公立学校の設置者の職員であり、教育委員会が首長部局から独立性を有しているとは言え、当該重大事態が発生した学校及び当該市町村の教育委員会は市町村に属する1つの組織であるから、当該学校とも当該市町村の教育委員会とも直接の人間関係があると言えるため、第三者とは言えない。また、とりわけ事務職員の場合、市町村の首長部局と教育委員会との間で人事異動が頻繁にあるのが通例であり、職員集団の同一性が容易に見受けられるから、第三者性の判断に当たって、首長部局の職員と教育委員会の職員を別異に取扱う必要はなく、首長部局の職員を第三者と考えない結論が支持されよう。

また、学校を設置する市町村の長は、調査結果の調査（再調査）を行うことができる（法30条2項）。そのため、重大事態の発生報告を受けた段階で、将来的に再調査を実施する可能性が具体的に生じることとなる。再調査を実施し

109) 小西・前掲注(23)191頁も同旨。

110) 小西・前掲注(23)191頁も同旨。

うる主体が再調査の対象となりうる調査に関与することは、再調査の段階での第三者性を損ねることとなるため、なおさらである。

第六に、被害児童生徒等又は加害児童生徒等と職業上関わった者は、当該重大事態について、直接の人間関係があると言える上、予断と偏見を有しうることから、第三者とは言えない。例えば、被害児童生徒等又は加害児童生徒等から相談を受けたり、面談・面接をしたり、診察・治療したりした、医師、保健師、看護師、公認心理師、臨床心理士、精神保健福祉士、社会福祉士、弁護士、警察官、児童相談所等の相談機関の職員等及びその同一の組織に所属する者は、被害児童生徒等又は加害児童生徒等と直接の人間関係があると言えるため、第三者とは言えない。また、前述のように、教育委員会に設置される常設の附属機関（法14条¹¹¹⁾ 3項）の委員として、重大事態となる前後を問わず、当該いじめ事案について、当該教育委員会から情報提供を受けていた者についても、被害児童生徒等若しくは加害児童生徒等又は当該教育委員会と直接の人間関係があると言える上、予断と偏見を有することから、第三者とは言えない。

第七に、当該重大事態が発生した公立学校の設置者等と契約関係があった若しくはある者又は法人の代表者、従業員若しくは構成員等は、利害関係があることから、第三者とは言えない¹¹²⁾。例えば、E市立のF中学校において発生

111) 「第14条 地方公共団体は、いじめの防止等に関係する機関及び団体の連携を図るため、条例の定めるところにより、学校、教育委員会、児童相談所、法務局又は地方法務局、都道府県警察その他の関係者により構成されるいじめ問題対策連絡協議会を置くことができる。

2 都道府県は、前項のいじめ問題対策連絡協議会を置いた場合には、当該いじめ問題対策連絡協議会におけるいじめの防止等に関係する機関及び団体の連携が当該都道府県の区域内の市町村が設置する学校におけるいじめの防止等に活用されるよう、当該いじめ問題対策連絡協議会と当該市町村の教育委員会との連携を図るために必要な措置を講ずるものとする。

3 前2項の規定を踏まえ、教育委員会といじめ問題対策連絡協議会との円滑な連携の下に、地方いじめ防止基本方針に基づく地域におけるいじめの防止等のための対策を実効的に行うようにするため必要があるときは、教育委員会に附属機関として必要な組織を置くことができるものとする。」

112) 小西・前掲注(23)191頁も同旨。学校の設置者等が法に基づき設けられる附属機関その他の組織以外の部署に専ら配属することを目的として雇用する人材が所属

した重大事態において、E市の顧問弁護士は、学校の設置者であるE市と契約関係という利害関係があることから、第三者とは言えない¹¹³⁾。E市立F中学校のスクールロイヤーも、同様の理由で第三者とは言えない¹¹⁴⁾。教育委員会といじめ問題対策連絡協議会（法14条1項）との円滑な連携の下に、地方いじめ防止基本方針（法12条¹¹⁵⁾）に基づく地域におけるいじめの防止等のための対策を実効的に行うようにするため必要があるときに設置されたE市の常設の附属機関の委員は、重大事態となる前後を問わず、当該いじめ事案について、教育委員会等から情報提供を受けていなくとも、E市教育委員会と契約関係という利害関係があるから、第三者とは言えない¹¹⁶⁾。また、E市の審議会の委員を務める者も、E市と契約関係という利害関係があることから、この重大事態において、第三者とは言えない¹¹⁷⁾。さらに、E市立のG中学校のグラウンドを毎月使用貸借している地域のサッカーサークルの代表者も、使用貸借契約によりグラウンド使用の利益を得ているという利害関係があり、第三者とは言えない。

第八に、当該重大事態が発生した公立学校へ過去に通学していた児童生徒で

ゝする職能団体の役員等も第三者に当たるとする。

- 113) 市の顧問弁護士が第三者として委員に選任されたものの、解任された事例がある。山田由紀子「いじめ防止対策推進法が求める第三者委員の公平性・中立性」児童青年精神医学とその近接領域57巻1号（2016）147頁以下、148頁。
- 114) ストップいじめ！ナビ スクールロイヤーチーム編・前掲注(17)165頁は、スクールロイヤーが「場」の法律家であって中立的な立場が求められるものの、完全な第三者ではなく、利益相反の視点から、スクールロイヤーを第三者委員会の委員とすることを否定する。「スクールロイヤー」と称しながらも、実質的に学校の設置者等の法律顧問や代理人として活動している場合には、なおさらである。石坂ほか編著・前掲注(64)248頁も第三者性に否定的である。
- 115) 「地方公共団体は、いじめ防止基本方針を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における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（以下「地方いじめ防止基本方針」という。）を定めるものとする。」
- 116) 「論点ペーパー」・前掲注(34)14頁も、この点の問題意識を示していた。
- 117) 山田・前掲注(113)148頁は、第三者性が失われないとするが、学校の設置者との契約関係がある者は、第三者とは言えないはずである。

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

あった者及びその保護者又は現在通学している児童生徒の保護者は、様々な噂等を聞いて予断や偏見を抱きやすい上、当該学校との継続的な関係から、学校と直接の人間関係があると言えるため、第三者とは言えない。これらの保護者が学校を通じて又は校区内の地域において、被害児童生徒又は加害児童生徒と何らかの関係を有する場合には、被害児童生徒等又は加害児童生徒等と直接の人間関係があると言えるから、この点でも第三者とは言えない。

また、当該重大事態が発生した公立学校の設置者が設置する他の公立学校に通学していたり、子どもを過去に又は現在通学させていたりする場合であっても、教職員との関係や地域での関係があったりするために、当該学校や教職員に対して公正中立で自由な判断ができない可能性が高く、当該重大事態が発生した学校と直接の人間関係があると言えるから、この場合も第三者とは言えない。例えば、H市立のI小学校において発生した重大事態において、H市立のJ小学校に自らの子を通わせている臨床心理士は、第三者とは言えず、H市立のK小学校のPTA会長であった者も、第三者とは言えない。

第九に、以上で挙げた者の親族は、公平性・中立性に対する疑念を招くことから、第三者とは言えない。

第十に、以上で挙げた者及びその者が所属する組織と個人的に又は自らが所属する組織において一定の人間関係がある又はあった者は、公平性・中立性に対する疑念を招くことから、第三者とは言えない。例えば、L県のM市立のN小学校において発生した重大事態において、被害児童の担任であった教員の出身大学であるO大学教育学部の教員は、所属する組織として在学契約に基づく一定の人間関係があったことから、第三者とは言えない¹¹⁸⁾。

人権擁護委員¹¹⁹⁾は、法務大臣が委嘱するところ（人権擁護委員法6条1

118) 鈴木・前掲注(80)62-63頁は、学識経験者として委員に推薦されやすい教育学部の教員は、地域の教員養成を担っていることから、卒業生が学校現場に多くいることを指摘する。これを避けるために、当該いじめ事案が発生したのとは別の離れた都道府県の大学に所属する教育学専門の教員を委員にすることで対応すべきである。

119) 人権擁護委員法(昭和24年法律第139号)は、人権擁護委員について、「国民の基本的人権が侵犯されることのないように監視し、若し、これが侵犯された場合に」

項)、その委嘱は、市区町村長が推薦した者の中から、当該市町村を包括する都道府県の区域内の弁護士会及び都道府県人権擁護委員連合会の意見を聴いて、行わなければならないとされており(同法6条1項～5項¹²⁰⁾、その委嘱に当たって、市町村長が推薦の形で関与している。また、人権擁護委員は、日常の職務の中で、その置かれた市町村と継続的な関係を有するのが通常である。L県のM市立のN小学校において発生した重大事態において、M市に置かれた人権擁護委員は、M市長の推薦により委嘱されている上、日常の職務の中で学校の設置者でもあるM市との間で継続的な関係を有するため、第三者とは言えない。

民生委員¹²¹⁾は、厚生労働大臣が委嘱するところ(民生委員法5条1項)、

「は、その救済のため、すみやかに適切な処置を採るとともに、常に自由人権思想の普及高揚に努めることをもつてその使命とする」(同法2条)とし、市区町村の区域に置くものと定めている(同法3条)。

120) 「人権擁護委員は、法務大臣が委嘱する。

2 前項の法務大臣の委嘱は、市町村長(特別区の区長を含む。以下同じ。)が推薦した者の中から、当該市町村を包括する都道府県の区域(北海道にあつては、第十六条第二項ただし書の規定により法務大臣が定める区域とする。以下第五項において同じ。)内の弁護士会及び都道府県人権擁護委員連合会の意見を聴いて、行わなければならない。

3 市町村長は、法務大臣に対し、当該市町村の議会の議員の選挙権を有する住民で、人格識見高く、広く社会の実情に通じ、人権擁護について理解のある社会事業家、教育者、報道新聞の業務に携わる者等及び弁護士会その他婦人、労働者、青年等の団体であつて直接間接に人権の擁護を目的とし、又はこれを支持する団体の構成員の中から、その市町村の議会の意見を聞いて、人権擁護委員の候補者を推薦しなければならない。

4 法務大臣は、市町村長が推薦した候補者が、人権擁護委員として適当でないとき認めるときは、市町村長に対し、相当の期間を定めて、さらに他の候補者を推薦すべきことを求めることができる。

5 前項の場合において、市町村長が、同項の期間内に他の候補者を推薦しないときは、法務大臣は、第2項の規定にかかわらず、第三項に規定する者の中から、当該市町村を包括する都道府県の区域内の弁護士会及び都道府県人権擁護委員連合会の意見を聴いて、人権擁護委員を委嘱することができる。」

121) 民生委員法(昭和23年法律第198号)は、民生委員について、「社会奉仕の精神をもつて、常に住民の立場に立つて相談に応じ、及び必要な援助を行い、もつて社会福祉の増進に努めるものとする」とし(同法1条)、①住民の生活状態を必要に

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

その委嘱は、市町村に設置された民生委員推薦会が推薦した者について、都道府県知事の推薦によって行くとされており（同法5条～7条¹²²⁾）、その委嘱に当たって、都道府県知事が推薦の形で関与している。民生委員は、その職務に関して、都道府県知事の指揮監督を受ける（同法17条1項）。また、市町村長は、民生委員に対し、援助を必要とする者に関する必要な資料の作成を依頼し、

㋍ 応じ適切に把握しておくこと、② 援助を必要とする者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように生活に関する相談に応じ、助言その他の援助を行うこと、③ 援助を必要とする者が福祉サービスを適切に利用するために必要な情報の提供その他の援助を行うこと、④ 社会福祉を目的とする事業を営業者又は社会福祉に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること、⑤ 社会福祉法に定める福祉に関する事務所（福祉事務所）その他の関係行政機関の業務に協力すること、⑥ 必要に応じて、住民の福祉の増進を図るための活動を行うことをその職務としており、市町村の区域に置くものと定めている（同法3条）。

122) 「第5条 民生委員は、都道府県知事の推薦によつて、厚生労働大臣がこれを委嘱する。

2 都道府県知事は、前項の推薦を行うに当たつては、市町村に設置された民生委員推薦会が推薦した者について行うものとする。この場合において、都道府県に設置された社会福祉法（昭和26年法律第45号）第7条第1項に規定する地方社会福祉審議会（以下「地方社会福祉審議会」という。）の意見を聴くよう努めるものとする。

第6条 民生委員推薦会が、民生委員を推薦するに当つては、当該市町村の議会（特別区の議会を含む。以下同じ。）の議員の選挙権を有する者のうち、人格識見高く、広く社会の実情に通じ、且つ、社会福祉の増進に熱意のある者であつて児童福祉法（昭和22年法律第164号）の児童委員としても、適当である者について、これを行わなければならない。

2 都道府県知事及び民生委員推薦会は、民生委員の推薦を行うに当たつては、当該推薦に係る者のうちから児童福祉法の主任児童委員として指名されるべき者を明示しなければならない。

第7条 都道府県知事は、民生委員推薦会の推薦した者が、民生委員として適当でないと認めるときは、地方社会福祉審議会の意見を聴いて、その民生委員推薦会に対し、民生委員の再推薦を命ずることができる。

2 前項の規定により都道府県知事が再推薦を命じた場合において、その日から20日以内に民生委員推薦会が再推薦をしないときは、都道府県知事は、当該市町村長及び地方社会福祉審議会の意見を聴いて、民生委員として適当と認める者を定め、これを厚生労働大臣に推薦することができる。」

その他民生委員の職務に関して必要な指導をすることができる（同法17条2項）。

児童委員¹²³⁾は、民生委員が充てられたものとされており（児童福祉法16条2項）、民生委員が児童委員を併任する。児童委員は、その職務に関し、都道府県知事の指揮監督を受ける（同法17条4項）。また、市町村長は、児童委員の職務として規定されている事項に関し、児童委員に対して、必要な状況の通報及び資料の提供を求め、並びに必要な指示をすることができる（同法18条1項）。さらに、児童委員は、その担当区域内における児童又は妊産婦に関し、必要な事項につき、その担当区域を管轄する児童相談所長又は市町村長にその状況を通知し、併せて意見を述べなければならない（法18条2項）。

このように、民生委員・児童委員は、民生委員として、市町村長から必要な資料の作成を依頼され、必要な指導を受ける立場にあり、児童委員として、市町村長から通報及び資料の提供を求められ、並びに必要な指示をなされる可能性がある立場にある上、市町村長に状況を通知し、併せて意見を述べることが求められている等、民生委員・児童委員の日常の職務の中で、その置かれた市町村と密接な継続的な関係を有するのが通常である。L県のM市立のN小学校において発生した重大事態において、M市に置かれた民生委員・児童委員は、M市長から通報及び資料の提供を求められ、並びに必要な指示をなされる可能性がある立場にある上、日常の職務の中で学校の設置者でもあるM市との間で密接な継続的な関係を有するため、第三者とは言えない。

123) 児童福祉法（昭和22年法律第164号）は、児童委員について、①児童及び妊産婦につき、その生活及び取り巻く環境の状況を適切に把握しておくこと、②児童及び妊産婦につき、その保護、保健その他福祉に関し、サービスを適切に利用するために必要な情報の提供その他の援助及び指導を行うこと、③児童及び妊産婦に係る社会福祉を目的とする事業を経営する者又は児童の健やかな育成に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること、④児童福祉司又は福祉事務所の社会福祉主事の行う職務に協力すること、⑤児童の健やかな育成に関する気運の醸成に努めること、⑥①～⑤に掲げるもののほか、必要に応じて、児童及び妊産婦の福祉の増進を図るための活動を行うことをその職務としており（同法17条1項）、市町村の区域に置くものと定めている（同法16条1項）。

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

児童福祉法は、児童相談所について、児童の福祉に関し、主として同法11条1項¹²⁴⁾1号に掲げる業務（市町村職員の研修を除く）並びに1項2号（イを

124) 児童福祉法11条1項は、以下の通りである。

- 「一 第10条1項各号に掲げる市町村の業務の実施に関し、市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供、市町村職員の研修その他必要な援助を行うこと及びこれらに付随する業務を行うこと。
- 二 児童及び妊産婦の福祉に関し、主として次に掲げる業務を行うこと。
 - イ 各市町村の区域を超えた広域的な見地から、実情の把握に努めること。
 - ロ 児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応ずること。
 - ハ 児童及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を行うこと。
 - ニ 児童及びその保護者につき、ハの調査又は判定に基づいて心理又は児童の健康及び心身の発達に関する専門的な知識及び技術を必要とする指導その他必要な指導を行うこと。
 - ホ 児童の一時保護を行うこと。
 - ヘ 里親に関する次に掲げる業務を行うこと。
 - (1) 里親に関する普及啓発を行うこと。
 - (2) 里親につき、その相談に応じ、必要な情報の提供、助言、研修その他の援助を行うこと。
 - (3) 里親と第27条第1項第3号の規定により入所の措置が採られて乳児院、児童養護施設、児童心理治療施設又は児童自立支援施設に入所している児童及び里親相互の交流の場を提供すること。
 - (4) 第27条第1項第3号の規定による里親への委託に資するよう、里親の選定及び里親と児童との間の調整を行うこと。
 - (5) 第27条第1項第3号の規定により里親に委託しようとする児童及びその保護者並びに里親の意見を聴いて、当該児童の養育の内容その他の厚生労働省令で定める事項について当該児童の養育に関する計画を作成すること。
 - ト 養子縁組により養子となる児童、その父母及び当該養子となる児童の養親となる者、養子縁組により養子となつた児童、その養親となつた者及び当該養子となつた児童の父母（民法（明治29年法律第89号）第817条の2第1項に規定する特別養子縁組により親族関係が終了した当該養子となつた児童の実方の父母を含む。）その他の児童を養子とする養子縁組に関する者につき、その相談に応じ、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うこと。
- 三 前2号に掲げるもののほか、児童及び妊産婦の福祉に関し、広域的な対応が必要な業務並びに家庭その他につき専門的な知識及び技術を必要とする

除く)及び1項3号に掲げる業務等を行うものとしている(児童福祉法12条2項)。例えば、児童相談所は、児童の福祉に関し、市町村相互間の連絡調整や市町村に対する情報の提供を行うこととされている。それゆえ、児童相談所は、日常の職務の中で、市町村と密接な継続的な関係を有するのが通常である。L県のM市立のN小学校において発生した重大事態において、L県の児童相談所の職員は、日常の職務の中で学校の設置者でもあるM市との間で密接な継続的な関係を有するため、第三者とは言えない。

なお、L県が設置主体である公立大学法人¹²⁵⁾の教員は、第三者でないとは言いえない。もっとも、形式上はL県とは公立大学法人という別の組織に所属しているとは言え、L県の知事が当該公立大学法人の事務を管理及び執行する権限を有していることもあって(地方教育行政の組織及び運営に関する法律22条1号)、L県が設置主体である公立大学法人は同じ「行政側」と見られることはやはり避けられない。L県が設置する公立大学法人の教員は、公平性・中立性に対する疑念を招かないようにする観点から、委員として選任しないようにすることが望ましい。

第三者の委員の選任にあたっては、各種の職能団体、大学、学会へ推薦を依頼し、それに沿って、選任を決定すべきである。

ガイドライン策定前には、委員の公平性・中立性に関する責任は、職能団体等の推薦母体にあるとして、学校の設置者等が推薦された者をそのまま委員に

「支援を行うこと。」

児童福祉法10条1項は、以下の通りである。

「市町村は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。

- 一 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること。
- 二 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと。
- 三 児童及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他からの相談に応ずること並びに必要な調査及び指導を行うこと並びにこれらに付随する業務を行うこと。
- 四 前三号に掲げるもののほか、児童及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他につき、必要な支援を行うこと。」

125) 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)。

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

選任すれば、学校の設置者等は公平性・中立性に関する責任を果たしたことになるとする主張¹²⁶⁾もあった。また、ガイドライン第5第6項②¹²⁷⁾は、「必要に応じて、職能団体からも、専門性と公平・中立性が担保された人物であることの推薦理由を提出してもらうこと」としている。しかし、職能団体等は、当該いじめ事案を完全に把握しているわけではないから、推薦する者の第三者性を完全に確認できないこともあろう。また、職能団体等にそこまでの責任を負わせることは過重との謗りを免れ得ないであろう。そもそも、調査組織を設置するのは、学校の設置者等であり、その責任は学校の設置者等が負わなければならない。

近時、当該いじめ事案が発生した都道府県内の者を委員に選任することを避け、他の都道府県の者を選任することが主流となってきたとされる¹²⁸⁾。都道府県によっては、他の都道府県の者を委員に選任すれば、調査の機動性や会議運営の円滑さを損ねる可能性も小さくない¹²⁹⁾。また、他の都道府県の者を委員に選任すると、直ちに第三者性が確保されるわけではない¹³⁰⁾。

しかし、学校の設置者等によるいじめへの対応に端を発して、公平性・中立性を欠く委員の選任が行われるのではないかと被害児童生徒等の不信や懸念は、これまでの事例を踏まえれば、決して不合理な妄想や思い込みとは言えない。先に論じたように、調査及び調査組織においては、公平性・中立性を確保することはもちろん、公平性・中立性に対する疑念が生じないようにすること

126) 山田・前掲注(113)148頁。

127) 「被害児童生徒・保護者に対して、調査組織の構成について説明すること。調査組織の人選については、職能団体からの推薦を受けて選出したものであることなど、公平性・中立性が担保されていることを説明すること。必要に応じて、職能団体からも、専門性と公平・中立性が担保された人物であることの推薦理由を提出してもらうこと。

説明を行う中で、被害児童生徒・保護者から構成員の職種や職能団体について要望があり、構成員の中立性・公平性・専門性の確保の観点から、必要と認められる場合は、学校の設置者及び学校は調整を行う。」

128) 勝井ほか・小野田司会進行・前掲注(69)8頁 [横山巖発言]。

129) 勝井ほか・小野田司会進行・前掲注(69)8頁 [小野田正利発言]。

130) 勝井ほか・小野田司会進行・前掲注(69)頁 [勝井映子発言] も同旨。

〔廉潔性〕が求められる。それゆえ、「廉潔性」の観点から、原則として、他の都道府県の者を委員に選任すべきである。

ガイドライン第5第6項柱書¹³¹⁾は、学校の設置者等又は調査組織が調査実施前に同項所定の説明事項について被害児童生徒等に対して説明することを求めている。同項②は、被害児童生徒等に対して、調査組織の構成、調査組織の人選について職能団体からの推薦を受けて選出したものであること等、公平性・中立性が担保されていることを説明するよう求めている。この主体については、特に規定されていないものの、通常、この説明は調査組織の設置前になされることから、学校の設置者等が行うこととなろう。また、かかる説明を行う中で、被害児童生徒等から調査組織の委員の職種や職能団体について要望があり、委員の中立性・公平性又は専門性の確保の観点から、必要と認められる場合は、学校の設置者等が調整を行うものとされている。

調査組織の設置に当たっては、学校の設置者等と被害児童生徒等との間で調査組織の委員候補者又は委員の業績等の情報を共有し、調査組織の公平性・中立性が確保されているか、さらにその公平性・中立性に疑念が生じていないか検討しなければならない¹³²⁾。この作業は、被害児童生徒等の不信感を払拭する意味からも必要であろう¹³³⁾。

職能団体等からの推薦された委員候補者が第三者と言えない等、公平性・中立性を確保することができない場合はもちろん、公平性・中立性に対する疑念が生じている場合には、再度、職能団体等へ別の者を推薦するよう依頼しなければならない。

131) 「調査実施前に、被害児童生徒・保護者に対して以下の①～⑥の事項について説明すること。説明を行う主体は、学校の設置者及び学校が行う場合と、第三者調査委員会等の調査組織が行う場合が考えられるが、状況に応じて適切に主体を判断すること。」

132) 横山・前掲注(84)27頁。

133) 横山・前掲。

4 調査組織の委員の専門性

もっとも、調査組織の委員は、第三者であればよいというわけではなく、専門性も求められる。

そのこともあって、実務上、弁護士、精神科医、大学教員等の学識経験者、公認心理師や臨床心理士等の心理の専門家、社会福祉士等の福祉の専門家が第三者の委員として選任されることが多い。

もっとも、これらの資格を有していればよいというわけではなく、いじめ事案の事実認定、分析、提言を専門的見地から適正に行う専門的能力を有することが求められる。

そのためには、いじめに関する法制度や、児童生徒の発達や人間関係に精通した者でなければならず¹³⁴⁾、子どもの権利擁護、被害児童生徒等の心情や立場等についての見識を有する者が委員となる必要がある¹³⁵⁾。委員の専門性に関して要求される水準は、法制定後、上がってきたと言えよう¹³⁶⁾。ガイドライン第5第6項②は、「必要に応じて、職能団体からも、専門性と公平・中立性が担保された人物であることの推薦理由を提出してもらうこと」としている。

もっとも、中には、例えば、被害児童生徒等から、ガイドラインの定める手続を遵守するよう求められたところ、第三者委員会の委員長として、「応じられない」と書面で回答した弁護士もいる。また、弁護士会の子どもの権利委員会に所属し、重大事態の調査組織の委員を経験していたにもかかわらず、ガイドラインを全くと言ってよいほど理解していないと考えざるを得ない弁護士もいる。さらに、臨床心理士でありながら、「いじめられる児童生徒が悪い」との認知の歪みに囚われていて、被害児童生徒等を非難し、加害児童生徒等に肩

134) このような流れができ上がりつつあることを指摘するものとして、小野田正利「特集 いじめ重大事態の『第三者調査委員会』——その現状と今後のあり方——の趣旨と内容構成について」季刊教育法197号（2018）4頁以下、5頁。

135) 小西・前掲注(23)192頁。渡部吉泰「天津市立中学校いじめ自死事件に関する第三者委員会の活動内容と今後の第三者委員会の課題とあり方」犯罪と非行176号（2013）101頁以下、117-118頁は、子どもの権利について誠実に考察してきた専門職のみが適格性を有すると指摘する。

136) 勝井ほか・小野田司会進行・前掲注(69)15頁〔小野田正利発言〕。

入れする者もいる。そして、スクールソーシャルワーカーでありながら、被害児童生徒等とも加害児童生徒等とも面談しようとせず、対人援助の基本すらできていない者もいる。

それゆえ、学校の設置者等は、被害児童生徒等の意見を踏まえて、職能団体等から推薦された委員候補者に適正な能力が欠けると考えられる場合、再度、職能団体等へ別の者を推薦するよう依頼しなければならない。

また、委員は、各専門分野から複数選任すべきである。これは、専門を同じくする委員が複数いることにより、専門的な判断を1名の委員に依存せずに済み、複数人によりチェックを可能にするためである¹³⁷⁾。

第7 法改正の方向性

既に紹介したように、法28条1項柱書は、重大事態が発生した場合、学校の設置者等は、速やかに、当該学校の設置者等の下に組織を設けることとしている。

しかし、重大事態が発生したにもかかわらず、学校の設置者等が調査組織を設置しない、又は速やかに設置しない事案がしばしば生じている。

また、学校の設置者等が調査組織を設置しても、その委員に公平性・中立性又は専門性が欠けることも少なくない。

今後の法改正に当たっては、重大事態が発生したにもかかわらず、調査組織を一定の期間内に設置しない学校の設置者等の代表者等に対する罰則を設けるほか、学校の設置者等が一定の期間内に調査組織を設置しない場合に、別の機関が調査組織を設置するか、調査を行うことを認め、法28条1項の調査を実施する方策を用意する必要がある。

また、調査組織の委員の公平性・中立性を確保するため、委員に選任できな

137) 山岸利次「第三者委員会によるいじめ調査のあり方について——矢巾町いじめ調査の経験を踏まえて」季刊教育法197号(2018)48頁以下、49頁。また、同じ専門性を持つ者同士のやり取りが調査組織全体での議論を活発にし、専門を異にする者同士の有機的な検討をも促進させるとされる。

いじめの重大事態の調査組織設置に関する考察

い職種等を法に列挙するほか、調査組織の委員の公平性・中立性又は専門性に問題があるにもかかわらず、学校の設置者等が当該委員を解任しない場合に、別の機関が当該委員を解任する方策も用意する必要がある。

筆者は、これらの機関として、学校が重大事態の発生を認めない場合に重大事態の発生を認めて法28条1項の調査につなげていく場面と同様に¹³⁸⁾、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。

138) 拙稿・前掲注(17)227-228頁。