

2023年2月

参議院法制局「特定立法事項調査研究」講演

(オンラインにて実施)

いじめ防止対策推進法の課題と解決策について

永田 憲史

(関西大学法学部教授)

参議院法制局は、今後の立法の検討対象として想定される事項について知見を深めることによって立案能力の向上等を図るため、「特定立法事項調査研究」を実施しています。

本資料は、参議院法制局の令和4年度(2022年度)「特定立法事項調査研究」として、同局第五部第二課(内閣委員会等のこども家庭に関する法制及び文教科学委員会に関する法制を担当)の依頼に基づいて行った講演のレジュメです。

いじめ防止対策推進法の課題と解決策について

令和5年2月

関西大学法学部教授 永田憲史

<https://penology.jimdofree.com/>

第1 重大事態について

1 重大事態発生の判断

[課題]

重大事態発生の判断を行うのは、学校の設置者等

もともと、ガイドラインは、重大事態の発生に係る被害児童生徒又はその保護者からの申立てにより、いじめ防止対策推進法28条1項各号の「疑い」が生じるとしている

○ 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。

…基本方針第24(1)i) ①第4段落も同内容

→学校の設置者等には、「重大事態を認知すべきときに重大事態を認知しない裁量があるとは解され」ない（さいたま地判令3年12月15日裁判所ウェブサイト）

→重大事態が発生したと判断すべき場面であっても、学校の設置者等が重大事態が発生していないと判断（強弁）することがしばしばある

→調査が行われない

→重大事態への対処も、同種の事態の発生の防止も図られない

被害児童生徒等の「知りたいという切実な思い」にも応えられない

←本法は、文部科学大臣又は都道府県教育委員会による指導、助言又は援助を規定しているにすぎず、学校の設置者が従わない場合の方策が用意されていない

…たとえ民事訴訟で調査義務違反が認められても、学校の設置者等に調査が義務付けられるわけではない

訴訟では、学校復帰に関する調整等ができず、必ずしも解決に資さない

↓↓↓

重大事態発生の判断が適切になされない場合の方策を用意する必要がある

[解決策]

①被害児童生徒又はその保護者が申立てた場合に、重大事態が発生したものとして取り扱わなければならないことをいじめ防止対策推進法において明文化する

②被害児童生徒又はその保護者が申立てた場合に、学校及び学校の設置者以外の機関が迅速に重大事態発生の判断を行う方途をいじめ防止対策推進法において用意する

・首長部局

←教育委員会と親密であることが多く、実効性に欠ける？

教育行政の管理・執行の権限が教育委員会にあることとの関係で不適切？

・裁判所

(詳細は第3参照)

2 調査組織の公平性・中立性

[課題]

- ①職能団体等から推薦された者であっても、第三者と言えないことがしばしばある
例) 過去に A 県の公立学校で教員として勤務していた大学教員は A 県 B 市立中学校で発生した重大事態の調査において、第三者とは言えない
…A 県の公立学校で勤務する教職員は、A 県教育委員会の所属
→この大学教員も、A 県 B 市立中学校の教職員も、A 県教育委員会の所属
- ②調査後に学校の設置者と契約関係になると、論功行賞のように見えてしまう
- ③常設の第三者委員会の場合、重大事態の発生前＝調査開始前から学校の設置者と契約関係がある
- ④事務局が学校の設置者に置かれることも公平性・中立性を害する
…調査内容が学校の設置者へ漏洩したことも
被害児童生徒等が提出した学校の設置者に不利益な証拠が第三者委員会へ渡されなかったことも

公平性・中立性がなかったり、それらに疑念が生じたりすることは、被害児童生徒等と調査組織の関係が悪化する最大の原因の 1 つ

→調査不尽になりかねない

←被害児童生徒等の推薦を認めれば、それはそれで公平性・中立性を欠く

↓↓↓

公平性・中立性を確保する方策を用意する必要がある

[解決策]

- ①調査組織の委員には公平性・中立性が必要であり、公平性・中立性を疑わせるような事情があってはならないことをいじめ防止対策推進法において明文化する
- ②他の都道府県の職能団体等から当該都道府県とは無関係の者を推薦してもらうことをいじめ防止対策推進法において明文化する

- ③事務局は学校の設置者に置いてはならず、顧問弁護士以外の法律事務所に委託することをいじめ防止対策推進法において明文化する
 - ←交通の便が悪い場所である場合に推薦してもらえるか
 - 交通費等の問題
 - オンライン会議システムの活用
 - 費用の国庫負担を検討すべき

3 調査組織の専門性

[課題]

調査組織の委員について専門性が必要であるとの規定がない
職能団体等から推薦された者であっても、専門性があるとは言えない者もしばしばいる

例) いじめ防止対策推進法の「いじめ」の定義すら理解していない

「いじめの防止等のための基本的な方針」や「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」を理解していない

被害者心理・加害者心理を理解していない

加害児童生徒の背景に何らかの「生きづらさ」がありうることを理解していない

加害児童生徒の支援の必要性や方法を理解していない …認知行動療法など

専門性がなかったり、それらに疑念が生じたりすることは、被害児童生徒等と調査組織の関係が悪化する大きな原因の1つ

→調査不尽になりかねない

↓↓↓

専門性を確保する方策を用意する必要がある

[解決策]

- ①調査組織の委員には専門性が必要であることをいじめ防止対策推進法において明文化する
- ②試験等を通じていじめ調査のための特別の資格の認定を行い、当該資格を有する者でなければならないことをいじめ防止対策推進法において明文化する

4 調査手続

[課題]

本法には、調査手続の規定がない

施行規則も施行令もない

→調査手続は、「いじめの防止等のための基本的な方針」・「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」等の指針に詳細に規定されている

←存在や内容を理解しておらず、結果として遵守しない例が多発

「法令ではない」として遵守を求められても拒否する例も

重大事態の調査には、訴状や起訴状がないため、被害児童生徒等及び加害児童生徒等の関係者とともに何を調査すべきか探り、一緒に調査を作り上げていく必要

↓↓↓

ガイドラインの調査開始前の説明、被害児童生徒等・加害児童生徒等からの要望・意見の聴き取りが必要不可欠

基本方針・ガイドラインの違反は、被害児童生徒等と調査組織の関係悪化をもたらすだけでなく、調査不尽に直結する

↓↓↓

調査手続を遵守させるための方策を用意する必要がある

[解決策]

調査手続を法律で規定する

→いじめ防止対策推進法に or 別の法律を新たに制定

5 調査に要する期間

[課題]

第三者委員会の場合、調査組織の設置に数か月を要することもしばしば

第三者委員会の場合、調査に年単位の時間を要することもしばしば

…調査委員が専従ではない

調査結果の取りまとめがなされるまで、重大事態への対処も、同種の事態の発生の防止も図られないのが通常

そうこうしているうちに被害児童生徒も加害児童生徒も卒業してしまい、聴き取りも支援・指導もできなくなってしまうことも

←聴き取りや支援・指導ができなくなる時期を待っているのではないかと思われる第三者委員会も？

調査結果の取りまとめに時間がかかれば、調査の意義のほとんどが失われてしまう

↓↓↓

迅速な調査を可能とする制度を用意する必要がある

[解決策]

第三者委員会の場合、委員が本業を有している以上、調査に長い時間を要することは回避し難い

→裁判所(特に家裁)が担うようにすべき(詳細は第3参照)

6 調査権限

[課題]

調査権限は、任意で協力を得る限度に留まる

→関係者に拒否されてしまえば、聴き取り等ができず、証拠も得られない

調査のために必要な情報を得ることができなければ、十全な調査をなし得ない

↓↓↓

必要な情報を得ることができる制度を用意する必要がある

[解決策]

証人尋問、検証、搜索、押収等を実施できる権限を法律で認める

→裁判所が担うべき

7 経過報告

[課題]

ガイドラインは、調査実施中に経過報告を行うことを求めている

(調査実施中の経過報告)

- 学校の設置者及び学校は、調査中であることを理由に、被害児童生徒・保護者に対して説明を拒むようなことがあってはならず、調査の進捗等の経過報告を行う。

経過報告はいじめ防止対策推進法 28 条 2 項の情報提供義務に基づくもの？

←「調査を行ったとき」との文言からすれば、同法 28 条 2 項を根拠にすることは困難

→経過報告は十全な調査のために必要

→同法 28 条 1 項の調査義務の履行のために必要なものと位置付けるべき

学校の設置者等又は調査組織が、調査中であることを理由に、経過報告を(適切に)実施しないことも少なくない

↓↓↓

適切な経過報告を行うことを法的義務とする必要がある

[解決策]

経過報告について、いじめ防止対策推進法において、明文化する

8 情報提供義務

[課題]

情報提供の範囲について、個人情報保護法との関係が問題に
教育委員会ごとに情報提供の範囲に相当大きな差がある

→①加害児童生徒の氏名すら提供されないこともある

→重大事態への対処ができないことにつながる

「知りたいという切実な思い」に応えるものとならない

②加害児童生徒（及びその保護者）の住所等の連絡先が提供されないことが多
い

→訴状の送達ができないことから、加害児童生徒（及びその保護者）に対
する民事訴訟の提起を断念することにつながりかねない

→やむを得ず被害児童生徒が学校の設置者のみを被告とすると、「なぜ
加害者を訴えないのか」、「金目当てか」という批判を浴びるのが通
例に

③関係者の所属（児童生徒の在籍校、学年、クラス及び所属する部活動等）、

④関係者に関する様々な事情や関係者が抱える問題についても、提供されない
ことが多い

←調査の実施自体が目的化してしまっている

「調査を実施しました」という口実のために利用されている

→調査を行っても、重大事態への対処も、同種の事態の発生の防止にも役立
たない

公立学校等で発生した重大事態においても、規定に（若干の）差があった個人情報
保護条例に代わって、個人情報保護法が規律することとなり、情報提供の範囲につ
いて、いじめ防止対策推進法が具体的に示すことができるようになった

…いじめ防止対策推進法 28 条 2 項が「法令に基づく場合」の「法令」に当たる
ことから、「第三者」に当たる被害児童生徒及びその保護者に対する情報提供が
認められる

↓↓↓

情報提供の範囲について、いじめ防止対策推進法が具体的に示す必要がある

[解決策]

情報提供の範囲について、いじめ防止対策推進法において、例示列举する

特に、 ・加害児童生徒の氏名

・加害児童生徒の住所

については、情報提供しなければならないことを明示する必要がある

9 再調査

[課題]

ガイドラインは、「再調査を行う必要があると考えられる場合」として、以下の4つの場合を例示列挙する

- 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

←再調査を実施しなければならない場合ではなく、「再調査を行う必要があると考えられる場合」が例示列挙されているにすぎない

→他にも再調査を実施しなければならない場合が考えられる

例えば、

- ⑤調査手続に軽微とは言えない瑕疵がある場合
- ⑥重大事態への対処又は当該重大事態と同種の事案の発生の防止のための方策が十分に示されていない場合 など

再調査を実施すべき基準がいじめ防止対策推進法において示されていない

→地方公共団体の長等の裁量が大きすぎる

↓↓↓

再調査を実施すべき場合について、いじめ防止対策推進法が示す必要がある

[解決策]

前記①～⑥について、いじめ防止対策推進法において、例示列挙する

第2 重大事態以外の規定について (それほど議論されていないものの、法改正が必要と思われる点を中心に)

1 対象となる学校等 (2条関係)

[課題]

高等専門学校、幼稚園及び保育園は対象となっていない

これらの学校等においても、深刻ないじめの問題が発生している

→重大事態に相当する事態が発生しても、これらの設置者等にいじめ防止対策推進法に基づく調査義務及び情報提供義務等は課されない

→ガイドラインの遵守を拒否する設置者も

[解決策]

対象となる学校等について拡大する必要がある

少なくとも、35条のような規定を用意し、学校等の実態に則して、いじめに対する措置及び重大事態の調査に相当する調査等を行うよう求める必要がある

2 学校いじめ防止基本方針 (13条関係)

[課題]

基本方針は、学校いじめ防止基本方針を公開することを求めている

→多くの学校が学校のウェブサイトで公開している

学校のウェブサイトで公開していない学校もある

[解決策]

学校いじめ防止基本方針について、学校又は学校の設置者のウェブサイトで公開しなければならないことをいじめ防止対策推進法において明文化する

3 学校におけるいじめの防止・早期発見 (15条、16条関係)

[課題]

いじめ防止プログラムは少なからぬ学校で実施されているものの、科学的な根拠及び実証効果が検証されている例はほぼない

早期発見のためのアンケート調査は、ほぼ全ての学校で実施されているものの、アンケートの確認がなされなかったり、アンケートの回答内容を踏まえた対応がなされなかったりすることも少なくない

→いじめ防止プログラム・アンケート調査の実施が自己目的化・口実化

いじめの防止及び早期発見の取り組みがなされるばかりで、いじめに対する措置が適切に講じられていない例もしばしば見受けられる

←いじめに対して適切な措置をとることといじめの防止又はいじめの早期発見との関係が明確にされていない

[解決策]

- ・いじめ防止プログラムは科学的な根拠に基づく必要があること
 - ・早期発見のためのアンケート調査はいじめに対して適切な措置をとることに結び付ける必要があること
 - ・いじめに対して適切な措置をとることがいじめの防止につながる
 - ・いじめに対して適切な措置をとることが円滑な学級運営や児童生徒・保護者との信頼関係の確立に役立つこと
- をいじめ防止対策推進法において明文化する

4 学校いじめ防止対策組織（22条関係）

[課題]

いじめ防止対策推進法は、学校いじめ防止対策組織を必置・常設と規定
→深刻ないじめの事案では、学校いじめ防止対策組織が機能していないのが通例

↓↓↓

学校いじめ防止対策組織を機能させるための方策を用意する必要がある

[解決策]

外部からのチェックを行う制度を創設する

5 いじめの認知（23条関係）（類似の問題として第1の1参照）

[課題]

いじめの認知を行うのは、学校

→いじめが発生したと判断すべき場面であっても、学校がいじめが発生していないと判断（強弁）することがしばしばある

→いじめに対する措置（23条）が講じられない

↓↓↓

いじめの認知が適切になされない場合の方策を用意する必要がある

[解決策]

①被害児童生徒又はその保護者が申立てた場合に、いじめが発生したものとして取り扱わなければならないことをいじめ防止対策推進法において明文化する

②被害児童生徒又はその保護者が申立てた場合に、学校以外の機関が迅速にいじめの認知を行う方途をいじめ防止対策推進法において用意する

・ 首長部局

←教育委員会と親密であることが多く、実効性に欠ける？

教育行政の管理・執行の権限が教育委員会にあることとの関係で不適切？

・ 都道府県教育委員会及び文部科学省

←指導等の実効性に欠ける？

・ 裁判所

(詳細は第3参照)

6 情報共有措置(23条5項関係)

(第1の8参照)

第3 裁判所、特に家庭裁判所の活用の提案

1 いじめ防止対策推進法が求める学校の多重の役割

- ・ いじめの判断者（認知、事実確認等）
- ・ 被害児童生徒及びその保護者に対する支援の実施者
- ・ 加害児童生徒に対する指導の実施者
- ・ 加害児童生徒の保護者に対する助言の実施者

↓↓↓

学校は、判断者と支援・指導・助言の実施者という多重の役割を担っている

判断者の役割の負担が重い

学校は判断者としての経験や能力を十分に有しているわけではない

判断が適切でないとき支援・指導・助言が適切に実施できない

↓↓↓

学校が判断者の役割をうまく担えない場合、判断者の役割を別の機関が担えば、学校は、支援・指導・助言の実施に専念できる

2 いじめへの対応を担う機関の条件

- ・ 法令遵守が確保されること
- ・ 公平中立であること
- ・ 専門性を有するスタッフを有すること
- ・ 被害者及び加害者への対応の経験を有すること
- ・ 事実認定や執るべき措置の判断を迅速に行う能力があること
- ・ 一定の措置を強制できる権限を有すること
- ・ 判断に対する不服申立ての方途が用意されていること

↓↓↓

家庭裁判所が望ましい

3 手続の提案

①いじめ被害発生の上申

学校がいじめに対する措置を適切に講じない場合、被害児童生徒又はその保護者が家庭裁判所に対して申立てをなす

↓↓↓

②調査

主に家裁調査官が調査を行う

文書や情報の提供を求めるほか、必要に応じて、証人尋問、検証、搜索、押収等を実施する

↓↓↓

③事実認定

②の調査を踏まえて、家庭裁判所が事実認定を行う

↓↓↓

④命令の内容の調整

家庭裁判所が被害児童生徒及びその保護者、加害児童生徒及びその保護者、学校、学校の設置者並びに関係する福祉機関及び専門機関と協議の上、命令の内容の調整を行い、その実効性を確保する

…心神喪失者医療観察法の審判における事前協議（カンファレンス）が参考になる

↓↓↓

⑤いじめに対する命令

④の調整を踏まえて、家庭裁判所が命令をなす

↓↓↓

⑥不服申立て

被害児童生徒若しくはその保護者、加害児童生徒若しくはその保護者、学校又は学校の設置者は⑤の命令に不服がある場合は、不服申立てをなす

→高等裁判所が審理

関連する研究業績

[著書]

- 1 『逐条解説「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」』(関西大学出版部、2023 刊行予定)

[論説]

- 1 「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——」関西大学法学論集 70 巻 2=3 号 (2020) 195-228 頁
- 2 「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——」関西大学法学論集 70 巻 4 号 (2020) 167-225 頁
- 3 「いじめの重大事態の調査に係る被害児童生徒及び保護者に対する情報提供と個人情報保護条例についての考察——いじめ防止対策推進法 28 条 2 項の遵守を目指して——」ノモス 47 号 (2020) 65-90 頁
- 4 「いじめの重大事態の調査のための説明事項の説明に関する考察——『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の遵守を目指して——」関西大学法学論集 70 巻 5 号 (2021) 181-244 頁
- 5 "Japan's Act on the Promotion of Measures to Prevent Bullying: Handling Serious Cases of Bullying", *42 Kansai University Review of Law and Politics* 1-26 (2021)
- 6-1 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(1)」関西大学法学論集 70 巻 6 号 (2021) 146-202 頁
- 6-2 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(2)」関西大学法学論集 71 巻 2 号 (2021) 52-84 頁
- 6-3 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(3)」関西大学法学論集 71 巻 3 号 (2021) 94-141 頁
- 6-4 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(4)」関西大学法学論集 71 巻 4 号 (2021) 91-123 頁
- 6-5 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(5)」関西大学法学論集 71 巻 5 号 (2022) 32-67 頁
- 6-6 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(6)」関西大学法学論集 71 巻 6 号 (2022) 42-74 頁
- 6-7 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(7)」関西大学法学論集 72 巻 1 号 (2022) 63-98 頁
- 6-8 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(8)」関西大学法学論集 72 巻 2 号 (2022) 105-158 頁
- 6-9 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(9)」関西大学法学論集 72 巻 3 号 (2022) 1-31 頁
- 6-10 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(10)」関西大学法学論集 72 巻 4 号 (2022) 73-127 頁
- 6-11 「文部科学省策定『いじめの重大事態の調査に関するガイドライン』の逐条解説(11・完)」関西大学法学論集 72 巻 5 号 (2023) 110-159 頁

[判例評釈]

- 1 「公立学校の教員の非違行為の重大性の判断に当たって、いじめ防止対策推進法及び地方いじめ防止基本方針等を判断資料とした事例(最判令2年7月6日裁判所ウェブサイト掲載)」関西大学法学論集 70 巻 5 号 (2021) 338-361 頁

[学会報告]

- 1 「スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカー・スクールロイヤーに関する諸問題——いじめへの対処の観点から——」日本司法福祉学会 2020 年度オンライン研究集会 (2021 年 2 月) [自由研究報告] (e-ポスター)
→プレゼンテーション資料は、<http://doi.org/10.32286/00025936> にて公開