

いじめ防止対策推進法「3年後見直し」に関する意見書

2018年（平成30年）1月18日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

いじめ防止対策推進法の、①いじめの定義規定、②いじめに対する学校の対処に関する諸規定、③重大事態が起こってしまった場合の調査及び情報共有等に関する諸規定を、別紙対照表のとおり改正することを提言する。

意見の理由

第1 はじめに

1 いじめ防止対策推進法制定の意義と約4年間の運用状況

(1) 2013年（平成25年）9月28日に施行されたいじめ防止対策推進法（以下「推進法」という。）は、いじめ防止等対策について、文部科学省（以下「文科省」という。）がそれまで示してきたいじめの定義をより広く改めた上で、国、地方公共団体、学校に対しそれぞれ各基本方針を策定することを求め、さらに組織の設置と組織的対応について定めた。

とりわけ、いじめを広く定義したことは、苦しんでいる子どもに対して、より早く、より広く、深刻化しないうちに現場での対応を求めることを意味するものであり、その意義は大きい。また、推進法の制定のきっかけとなった大津市中2いじめ自殺事件において、第三者委員会が大きな成果を上げたことを踏まえて、第三者委員会等の組織の設置と活用が求められることとなり、いじめに対する公正な対応の仕組みとしては、大きく前進するものとなった。

当連合会は、推進法の制定に当たっては、いじめ問題が子どもの成長発達権等を侵害するものであるとの観点から、推進法の制定そのものについては賛同しつつ、その条項に見られる諸問題を指摘するとともに（『いじめ防止対策推進法案』に対する意見書（2013年（平成25年）6月20日））、国の基本方針などにおいて、これらの問題点のいくつかが改善されたことについて評価し、その運用の推移を見守ってきたところである。

(2) 推進法施行後の子どもたちをめぐる状況を見ると、依然として子どもたちのいじめに関連する自殺が繰り返し報道されている。重大事態の調査報告からは、担任など学校側にいじめの事実を伝えていたのに適切な対処が

なく自殺に至ってしまったり、長期不登校を余儀なくされてしまった例や、推進法のいじめの定義があまりに広く相当でないとして別途解釈基準を立てて狭める例などが散見される。また、学校や設置者が重大事態の調査を渋ったり、調査委員会の組織の立上げ、運営等が難航する例も伝えられるなど、重大事態調査委員会の在り方に関する課題もうかがえる。

このように推進法施行後約4年の運用状況を見ると、推進法制定の目的が十分に実現しているとはいえないことは明らかであり、課題が山積していることは否めない。

2 推進法そのものを改正する必要性

- (1) 文科省は、推進法施行後3年間の運用状況に照らして見えてきた課題に対処するとして、2017年（平成29年）3月14日、推進法の求める国の「いじめ防止基本方針」である「いじめ防止等のための基本的な方針」（以下「国の基本方針」という。）を改訂した。国の基本方針の改訂の意義を否定するものではないが、推進法の条項の解釈や運用の留意点などを改訂するもので、あくまでも推進法の枠内で改善を図るものであるから、もし、今日提示されている課題のいくつかが推進法そのものに由来するものとしたら、その課題に応えるには限界があるといわざるを得ない。
- (2) 当連合会は、子どもたちの間のいじめ問題への対処の重要性に鑑みると、推進法施行後約4年間の運用状況の中から見えてきた諸課題に対処し、推進法をより実効性のあるものにするためには、推進法そのものの改正が必要であると考え、具体的な提言を行うものである。

第2 現行推進法の問題点

1 いじめの定義に関する問題

- (1) 推進法は、周囲から発見されにくい「いじめ」を網羅的に捉えるため、これを広く定義したものであるが、このような広い定義については、戸惑いや弊害が指摘されている。当連合会がいじめ事例に関わった会員を対象に行った、推進法施行後の運用実態に関するアンケート結果等においても、いじめの解決を求める子ども・保護者と学校との間の交渉事例、重大事態についての調査事例等において、いじめの定義に関連して疑問が呈される事例が少なからず存在している。具体的には、以下のような例である。
 - ① 推進法におけるいじめの定義が広すぎる一方、いじめの認定は否定的な評価を伴うので、学校はなかなかいじめを認定しようとせず、いじめの認定において恣意的な解釈を許してしまい、個々の教員の対処や学校

組織としての情報共有が適切に行われなくなってしまう。

- ② いじめの認定は否定的評価を伴い、当事者・関係者に与える影響も大きいので、重大事態の調査において調査委員会がいじめの有無を認定することは慎重かつ丁寧に行うことになるところ、委員会としていじめと評価することが適切でないと考えられる行為も、推進法第2条第1項の定義によればことごとくいじめに該当することとなるから、調査報告書を作成する段階において苦慮する。
 - ③ 推進法上のいじめに該当するが、基本的には子ども相互の調整によって解決すべきと考えられる事例において、保護者が学校側に対して、推進法上のいじめに該当するという一方で、行為を行った子どもに対する厳しい対処を求める事例がある。このような保護者の主張も、推進法上の根拠に基づく主張なので、教員としては対応に苦慮する。
 - ④ 推進法上のいじめに該当するという理由に、教員が子どもに対して杓子定規に懲戒等の厳しい処分を行う事例がある。
- (2) 確かに、推進法第2条第1項のいじめ定義規定を字義どおりにとらえると、一定の人的関係のある子ども間において心理的又は物理的に何らかの影響を与える行為が客観的に存在し、そのうち一人の子どもが「心身の苦痛を感じている」と主張すれば、子どもの行為のありとあらゆるものが、法の定義するいじめに該当し得ることとなる。例えば、子ども同士の言葉あるいは有形力の行使を伴うけんか、善意に基づく声かけ、自分が嫌いだと思う子を嫌厭し近づかない、他の子どもから交際を求められて断る、等の行為によって、対象となった子どもが「心身の苦痛を感じている」という事実が認められれば、推進法上のいじめに該当することになる。

しかし、他方において、推進法は、いじめについて、「いじめを受けた児童等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完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」（第1条）という認識のもと、「児童等は、いじめを行ってはならない。」（第4条）としていじめを例外なく禁止している。

いじめの定義を、当該事案の解決を子どもたちの自主性に委ね教員は様子見をするにとどめるべき場合や、教員が何らかの指導はするけれどもその後子どもたち自身の力によって解決に至ることを期待する場合等にまで拡大しているにもかかわらず、いじめは絶対に許されないものとして禁止し、さらに、第23条第3項以下では、加害者に対する指導、懲戒等、

教員による強力な働きかけを前提とした対処方法しか定めていない。このため、一つの法律として整合性を欠き、この法律を読む関係者（教員、保護者、法律家等）をして、正しい理解を困難にさせ、さらには、その立場に応じた都合のよい解釈を許してしまう結果を招来しているのではないかと思われる。

- (3) また、そもそも、子どもは、成長途上にあり、人間関係の取り方が未熟なことに起因して、衝突や諍いにより様々な傷つき・傷つけを起こしたり、不用意な言動により意図しない傷つけを起こすことがあり、学校の集団生活を通じてこれを学習することが子どもたちの成長発達にとって重要な意味をもつ。こうした子どもたちの成長発達の観点からは、このような衝突や諍いや人間関係上の接触を、現行推進法の広い定義によってことごとく「いじめ」として扱い、道義的非難を加えることは、その健全な成長をむしろ阻害することが起こりかねないという理念的問題もある（第4条は、いじめを例外なく禁止しているが、第2条第1項のいじめ定義を字義どおりに解釈すると、他の子どもと関わることによって結果的に心身の苦痛を与えてしまったらいじめと評価されることになるから、そのような否定的評価を避けるために、あまり仲の良くない子ども、付き合い方が難しい子ども等との接触自体を極力避けるべきというメッセージを発してしまうことになることにも留意しなければならない。).

もちろん、学校には、子どもの成長発達権を保障する責任があり、心身の苦痛を感じている子どもに寄り添った上で、その原因・背景などを把握しつつ、その克服に向けて、制止を含む適切な指導や見守りを行うべき役割が求められるのであるが、これは、子どもの傷つき・傷つけがいじめに由来するかどうかに関わらない。子どもが心身の苦痛を感じているときには、それがいじめに由来するものでなくても学校側の対処が必要であるという視点を忘れてはならないのである。

- (4) 文科省は、2013年（平成25年）10月11日「いじめ防止等のための基本的な方針」を公表し、この中で、2017年（平成29年）3月14日、これを改定し、いじめ定義の解釈も行っている。しかしながら、既に述べた法律としての整合性の欠如による読み手の理解困難さ、そのことによる教育現場等に与える弊害は看過し難い。そこで、当連合会は、上記の観点から、推進法そのものについての改正が必要であると考えたものである。

2 いじめ防止等対策の組織及び組織的対応の問題

いじめ防止等対策の組織について、推進法は、第三者性のある組織を重要視し、異なったレベルで複数の組織の設置について規定している。①関係機関・団体間の連携を図ることを目的として、法第14条第1項に基づいて置くことのできる「いじめ問題対策連絡協議会」、②これとの円滑な連携の下、地域のいじめ防止等の対策を実効的に行うため、法第14条第3項に基づいて、教育委員会の附属機関として置くことのできる組織、③学校でのいじめ防止等に関する措置を実効的に行うための法第22条に基づいて学校に置かれなければならない組織、④重大事態に係る調査を行うことを目的として、法第28条1項に基づいて設置される学校又は設置者の下に置かれる組織、⑤重大事態の再調査を行うことを目的として、法第30条第2項又は法第31条第2項に基づいて、学校設置自治体の長又は私立学校を所管する都道府県知事の下に置くことのできる組織に大別できる。

そして、①は関係機関・団体代表委員、③及び④の学校に置かれる組織は、教員を主体として専門性を加味したメンバーで構成され、②、④の学校設置者に置かれる組織、及び⑤は、専門性を念頭に置いた第三者委員で構成されることが想定されている。

国の基本方針では、④の学校設置者に置かれる組織について、②を活用して平時より設置することが好ましいとし、若干組織を整理しているが、以上のように推進法の予定する「組織」は多種類に及び、その役割が必ずしも明確になっていない部分もあり、また、第三者性を確保するための専門家の協力も必要であり、一定の予算措置が必要であることを含め、立ち上げたものの十分にその趣旨を理解して運用されていない例も散見される。

組織の設置と組織的対応については、推進法の柱の一つであり、その意義も十分認められるところであることから、基本方針等で、その運用について、それぞれの組織の役割を明確化した上で、組織の立ち上げ、メンバーの確保、活動の内容について明らかにしていくことが望まれるところであるが、併せて、こうした組織がより円滑に活用かつ運用されるために、法整備が必要であると思われる。

3 重大事態への対処に関する問題

当連合会の会員は、推進法施行後、重大事態の調査を行う調査委員会の委員として参加し、様々な事件の調査に関与してきた。

調査委員会が十分な調査を行うためには、外部の関係機関から必要な情報を入手したり、教育委員会や学校が保有する情報を利用する必要があるところ、明確な法令上の根拠がなく、調査が十分になし得ないとの指摘があるほ

か、そもそも、その前提として、文書の取得、記録の作成、保管等についても規定がなく、調査の時点で必要な基礎資料が得られないという問題性も指摘されている。重大事態への対処として、調査委員会の調査を実効的なものにするためには、このような規定を整備する必要があると考える。

第3 推進法改正の提言内容

1 はじめに

第2で述べたように、現行の推進法については、いじめの定義に関する問題、組織及び組織的対応の問題、重大事態への対処（調査）における問題という大別して3つの問題があり、これらの問題点を法改正によって是正することが必要である。

1つめのいじめの定義については、同じ法律の中での条項間の整合性を確保し、分かりやすくするという視点から、後述のとおり、現行の定義よりも限定された内容として定めることを提言するが、そもそも、学校側が心身の苦痛を感じている子どもに対処する必要性は、いじめ行為が存在する場合のみではないことを改めて強調しておきたい。現行法は、いじめの早期発見、対処等を目指す法律であることから、いじめを前提とした対処の枠組みとして設定されているが、本来は、現に苦しんでいる子どもがいる以上、いじめの有無に関わらず、教員・学校側は、その子どもの訴えに寄り添う必要があるはずである。第23条の改正提言において、いじめの有無に関わらず、現に苦しんでいる子どもに対して早期の対応を求め、現行法よりも、対処を要する事態（以下「要処理事態」という。）を広く捉えているのは、このような趣旨に基づくものである。

さて、改正提言の論述の順序については、以上のような前提に立って、最初に2において、いじめの定義の変更に関連して、推進法の目的を定める第1条、定義そのものを定める第2条第1項、基本理念を定める第3条について具体的な提言を行う。第23条については、いじめの定義の変更に伴う改正の必要性のほか、併せて、現行法上の措置の内容として不十分であると思われるものについても改正の提言を行うものであるが、これは組織及び組織的対応の問題にも関連するので、3の中で述べることとした。そして、最後に4として、重大事態への対処に関する改正提言を行うものである。

2 いじめの定義に関連する規定の改正提言

(1) 目的規定

第1条を次のとおり改正すべきである。

この法律は、いじめが、いじめを受けた児童等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ことに鑑み、児童等の尊厳を保持するため、いじめであるか否かに関わらず児童等が他の児童等の行為により心身の苦痛を感じていること自体に丁寧に寄り添う姿勢が大切であることを認識し、いじめの防止等（いじめの防止、いじめの早期発見及びいじめへの対処をいう。以下同じ。）のための対策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体等の責務を明らかにし、並びにいじめの防止等のための対策に関する基本的な方針の策定について定めるとともに、いじめの防止等のための対策の基本となる事項を定めることにより、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ことを目的とする。

〔理由〕

いじめが子どもの成長発達権、教育を受ける権利のみならず、その生命・身体に対する重大な危険を生じさせるおそれがあることから、いじめの防止等のための対策が必要であることはいうまでもないが、いじめが大人の目の届かないところで陰湿に行われる傾向にあり、発見されにくい性質を持っていることを踏まえ、児童等の尊厳、生命の安全等を確保するためには、いじめに対する対策を行う一方で、いじめの有無にとらわれず（いじめの認定ができるかどうかを出発点とせずに）、児童等が他の児童等の行為によって心身の苦痛を感じていること自体に大人が丁寧に寄り添う姿勢が大切であることを明文化すべきである。

(2) いじめの定義

第2条第1項を次のとおり改正すべきである。

この法律において「いじめ」とは、児童等に対して、当該児童等が在籍する学校に在籍している等当該児童等と一定の人的関係にある他の児童等が行う心身の苦痛を与え、又は与えたと認められる行為（インターネットを通じて行われるものを含む。）であって、当該行為を行った状況において、当該行為を行った児童等が当該行為の対象となった児童等に対して心理的又は物理的に優位であるとともに、当該行為の性質及び態様等に照らし、当該行為の対象となった児童等の尊厳を侵害すると認められるものをいう。

〔理由〕

① 第4条のいじめ行為禁止規範からすれば、「心身の苦痛」の要素は、

行為内容を意味付ける要素として位置付けるべきである。「心理的又は物理的な影響を与える」は、行為の内容について何ら限定するものではないから、これを削除した。

- ② 被害者本人が否定している場合や被害者本人が認識していないインターネット上のいじめのような場合も定義に含めるべく、「(心身の苦痛を) 与えると認められる行為」を追加した。
- ③ いじめの本質的要素をどのように捉えて定義に反映させるかが問題となるが、行為の対象となった子どもが心身の苦痛を受けるということに加え、行為を行う子どもと行為の対象となる子どもとの関係性において、当該行為が行われた具体的な状況の下で、前者が後者に対して、優位性が認められることを本質的要素と考えた。この優位性は、人数、体格・腕力といった物理的なものから、対象となる子どもが劣等感を有していたり、何かをきっかけに落ち込んでいる、転校生でクラスになじんでいないといった心理的なものまで、優位性を基礎付ける関係性は多岐に及ぶ。

優位性は、固定的なものではなく、時間の経過によって流動的に変わり得るものであり、行為の時点における具体的な状況を踏まえて判断されなければならない。

例えば、上級生・下級生の関係は、一般的には上級生に優位性が認められるが、下級生の人数・体格・腕力等によっては、下級生に優位性が認められるという場合もある。また、ある時点にはAがBに対して優位性があると判断されたものが、別の時点にはBの方に優位性が認められるということも多々あり得る。

- ④ 問題行動に及んだ(及ぼうとした)子どもに対して複数の子どもが注意して止めさせる、体育大会(球技大会)でミスをした子どもに対して、チームメートの複数の子どもが叱咤する、運動部の部活動において先輩が後輩に厳しい練習をするよう指示して行わせる、他の子どもから「告白」され交際を求められた子どもがこれを断る、善意に基づいて励まそうと強く働きかける、といった行為は、行為の対象となった子どもが心身の苦痛を受け、かつ、当該行為を行った状況のもとで行為者側に「優位性」が認められる場合が多々あると思われるが、これらは、学校等において集団生活を送る以上ある程度予定されている行為であり、これらをただちに「いじめ」として否定的評価を下すのは相当ではない。このような外形を伴った行為が「いじめ」と評価されることもあり得るが、

それは、行為者に特別な意図があったり、行為態様が通常想定されるものと異なるなど、行為の対象となった子どもの尊厳を侵害する（人格的価値を否定する）と認められるような場合に限られると考えられる。そこで、当該行為の対象となった児童等の尊厳に対する侵害性という要件を加えた。この尊厳侵害性の判断に当たって考慮すべき事情は、「行為の性質及び態様等」とした。当該行為の性質の見極めに当たっては、行為の外形的側面から明確になる場合もあるが、行為者が行為に及んだ意図等を考慮することが必要な場合もある。ただし、行為者の意図等を考慮するにしても、尊厳侵害性の判断は、行為の対象となった子どもの状況を踏まえて、客観的に行われなければならない。

- ⑤ 「いじめ」の認定に当たり、行為を行う子どもの主観として、対象となる子どもに心身の苦痛を与えていること、尊厳を侵害していることの認識は必要ではない。

(3) 基本理念

第3条第4項として次の規定を新設すべきである。

いじめの防止等のための対策を実効的に進めるためには、いじめの有無にとらわれず、児童等が他の児童等の行為によって心身の苦痛を感じていること自体を対処すべき事態であるにとらえ、心身の苦痛を感じている児童等に寄り添う姿勢が大切であることに留意すべきである。

[理由]

第3条は「いじめの防止等のための対策」がどのような理念に基づいて行われるべきかを定めている条項であるところ、いずれもいじめの存在が前提となっている。このような諸規定の必要性を否定するものではないが、第1条に関する提案のところ述べたとおり、いじめは大人の目の届かないところで陰湿に行われる傾向にあり、発見されにくい性質を持っているため、いじめが認定されることを要件としてこれへの対処を行うのでは対応が手遅れになってしまう可能性が高い。

そこで、いじめの有無にとらわれず、子どもが心身の苦痛を感じていること自体を要対処事態であるにとらえ、子どもの苦痛に寄り添うべき姿勢が重要であることを示すべきである。

3 いじめ防止等の組織及び組織的対応に関する規定の改正提言

(1) いじめ防止等の対策のための組織

第22条の2第1項及び第2項として次の規定を新設すべきである。

第22条の2第1項

学校の教職員は、児童等が一定の人的関係にある他の児童等の行為によって心身の苦痛を感じていると思われる事実を発見し又はかかる事実について相談を受けたときは、前条の組織と緊密に連携を図るとともに、速やかに、当該児童等の心情に寄り添い適切な措置を講じるとともに、当該行為のほか、背景となっている事実関係の全容を解明するための措置を講ずるものとする。

第22条の2第2項

第16条第3項に定める相談体制の下で児童等から相談を受ける立場にある養護教諭、スクールカウンセラーその他の教職員は、児童等の相談にかかる問題の背景にある事実及び人間関係に留意するとともに、児童等の求めのある場合その他必要な場合に、前条に定める組織と緊密に連携しなければならない。

[理由]

推進法第22条は、いじめ防止等の対策のための組織として、学校に組織を置く根拠規定となっているが、必ずしも具体的にその役割が明示されておらず、学校におけるいじめ防止対策の中核を担う新たな仕組みであるとの認識が十分に得られていない。

とりわけ、子どもからのいじめの相談については、第23条に規定があるが、相談を受けた者が、「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」という形で渾然となつて、「学校への通報その他の適切な措置」を取るとするのみで、通報後の措置も含めて、第22条の組織との関連が規定されていない。

確かに、国の基本方針や「学校におけるいじめ防止等のポイント」に置いて相談についての言及があるが、推進法第22条の組織との関連性は同様に明示されていない。

推進法第22条に定める組織が、学校におけるいじめ防止等対策の中核的組織であり、学校において、いじめに関して相談を受け、こうした関係に苦しんでいる子どもの立場に立って、対処する仕組みであることを明示する必要がある。

(2) いじめ早期発見のための通報等の措置

第23条第1項を次のとおり改正し、第22条の3として独立の条文にすべきである。

何人も、児童等が一定の人的関係にある他の児童等の行為によって心身

の苦痛を感じていると思われる事実を発見し又はかかる事実について相談を受けたときは、当該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。

[理由]

子どもは、仕返しを恐れたり、恥ずかしいなどの心情から、自ら相談を行わない場合も頻繁に見られることから、通報その他の適切な措置をとらなければならない場合を広くした。そして、いじめを第2条第1項のとおり定義し直すとする、通報その他適切な措置を求める場合を「いじめの事実があると思われるとき」とするのでは不十分である。子どもが他の子どもの行為によって心身の苦痛を感じていると思われるときを広く措置を要する状態として位置付けるべきである。

また、いじめの発見について、推進法では、いじめに対する措置の端緒として、児童虐待防止法制に類似した「通報」の仕組みをとっている。通報等の義務者は、子どもが在籍する学校の教員も含んだあらゆる者である。学校の外にあって、いじめの相談を受けた者が、子どもが在籍する学校に通報を行う意義は認めつつ、他方で、子どもの保護者、学校の中でいじめを発見した子ども及び教職員が、同学校に通報するという仕組みは、現実的ではない。外部の教職員を含めた外部者からの通報のルートは残しつつ、学校関係者の場合は、むしろ、基本的には、第22条によって設置された組織への相談として整えられるべきである。

(3) いじめ等に対する措置

現行法第23条は、いじめに対する措置として定められている。

第2条第1項でいじめを前記のとおり定義し直すことに伴い、学校側が対処すべき事態はそれによりも広い範囲となり、必然的に第23条の改正も必要となるほか、いじめを含む要対処事態に対する措置としてもより充実させる必要があると考えられるので、以下のとおり改正を提言するものである。

- ① 第23条第2項を次のとおり改正し、第23条第1項に繰り上げるべきである。

学校は、当該学校に在籍する児童等について、児童等、児童等の保護者その他の者から児童等が一定の人的関係にある他の児童等の行為によって心身の苦痛を感じていると思われる事実について相談を受けた場合、又は前条の規定による通報を受けた場合、その他当該学校に在籍する児童等

が一定の人的関係にある他の児童等の行為によって心身の苦痛を感じていると思われる場合は、速やかに、当該児童等の心情に寄り添い適切な措置を講じるとともに、当該行為のほか、背景となっている事実関係の全容を解明するための措置を講ずるものとする。

[理由]

上記のとおり、いじめ対策組織及びいじめの早期発見のための通報その他の措置については、条文を第22条、第22条の2、及び第22条の3として独立させ、第23条は、専らいじめ等に対する措置の規定として整理すべきである。

また、いじめを前記のとおり定義し直すとすると、学校側が事実を確認すべき場合を、「いじめを受けていると思われるとき」とするのでは不十分である。子どもが他の子どもの行為によって心身の苦痛を感じていると思われるときを広く事実確認を行うための措置を講ずべき状態として位置付けるべきである。

子どもが心身の苦痛を感じているときは、事実の確認も必要であるが、何より、そのような子どもの心情に寄り添い適切な措置を講じることが必要であるから、併せて、このことを明示した。

事実の確認は、問題となっている当該行為の有無のみを確認するだけでは不十分である。いじめを早期に発見し、深刻化することを防止するためにも、当該行為のみならず、背景となっている事実関係の全容を解明する義務として定めることが相当である。

なお、設置者への報告義務については、取るべき対応として質的に異なるので、これを本項から削除し、別に第10項を新設して定めることを提言する（後述）。

② 第23条第3項を次のとおり改正し、第2項に繰り上げるべきである。

学校は、前項の規定による事実の確認によりいじめがあったことが確認された場合には、いじめをやめさせ、及びその再発を防止するため、第22条に定める組織を用いて、当該学校の複数の教職員によって、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者の協力を得つつ、いじめを受けた児童等又はその保護者に対する支援及びいじめを行った児童等に対する指導又はその保護者に対する助言を継続的に行うものとする。

[理由]

上記のとおり、推進法では、学校においていじめ防止等の対策のための組織の設置を規定したが、いじめに対する措置の中で、この組織がどのよ

うな位置付けを持つのが明示されておらず、学校において組織の設置がなされても有効に機能していない例が散見される。いじめに対する措置を定める本項において、第22条に定める組織との関係を明示すべきである。

③ 第23条第3項として次の規定を新設すべきである。

学校は、前項の場合においては、いじめを受けた児童等の保護者に対し、いじめの事案に係る情報を適切に提供するものとする。

[理由]

いじめが確認された場合、被害者である子どものみならず、子どもの保護者に対しても「支援」を行うこととされているが、「児童等又は保護者に対する支援」とされており、支援対象は選択的に定められている。しかしながら、少なくとも、いじめの事案に係る情報提供は、子どもの第一義的養育責任を負い、子どもをいじめから保護する責任を負っている保護者（第9条第2項）との関係において、義務として定めるべきである（保護者に対する情報提供を、安全配慮義務の一環として認めた裁判例〈東京高裁平成14年1月31日判決〉もある。）。

④ 第23条第4項として次の規定を新設すべきである。

学校は、第2項の場合において、いじめを行った児童等に対する指導を継続的に行うだけではいじめをやめさせ、又はその再発を防止することが困難な事情があると認めるときは、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者の協力を得つつ、いじめを行った児童等及びその保護者に対する支援措置を講じるものとする。

[理由]

現行法第23条第3項は、いじめを受けた子どもやその保護者に対しては「支援」を行うものとし、他方、いじめを行った子どもに対する「指導」、その保護者に対する「助言」を行うものとして、加害者、被害者それぞれに対する対応を明確に区別している。しかし、いじめを行う子どもには発達の偏りがあったり、貧困や家庭環境によるストレス等がいじめの背景要因になっている場合もある。このような事情のある場合に、「指導」「助言」だけでは、いじめの根本的解決を図ることができないことも想定される。したがって、いじめを行った子どもや保護者に対しても「支援」措置を講じる必要があることを明記した。

⑤ 第23条第4項の内容は変えず、第23条第5項とすべきである。

学校は、第2項の場合において必要があると認めるときは、いじめを行

った児童等についていじめを受けた児童等が使用する教室以外の場所において学習を行わせる等いじめを受けた児童等その他の児童等が安心して教育を受けられるようにするために必要な措置を講ずるものとする。

⑥ 第23条第5項を次のとおり改正し、第23条第6項とすべきである。

学校は、当該学校の教職員が第2項の規定による支援又は指導若しくは助言を行うに当たっては、いじめを受けた児童等の保護者といじめを行った児童等の保護者との間で無用な争いが起きることのないように留意し、児童等の間でいじめが解消するよう、いじめの事案についてこれらの保護者に説明する等、必要な措置を講ずるものとする。

[理由]

保護者間での情報共有は重要であるが、その目的は、現行第23条第5項に定める「いじめを受けた児童等の保護者といじめを行った児童等の保護者との間で争いが起きること」を防止することにあるわけではない。紛争の防止は、あくまで留意事項であって、子ども同士の間でいじめが解決することを目的として明示すべきである。

⑦ 第23条第6項の内容は変えず、第23条第7項とすべきである。

学校は、いじめが犯罪行為として取り扱われるべきものであると認めるときは所轄警察署と連携してこれに対処するものとし、当該学校に在籍する児童等の生命、身体又は財産に重大な被害が生じるおそれがあるときは直ちに所轄警察署に通報し、適切に、援助を求めなければならない。

⑧ 第23条第8項として次の規定を新設すべきである。

学校は、第1項の規定による事実の確認によりいじめがあることを確認できない場合であっても、心身の苦痛を感じている児童等がいる場合には、その苦痛を除去又は軽減するため、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者の協力を得つつ、当該児童等又はその保護者に対する支援を継続的に行うものとする。

[理由]

いじめの認定ができなくても、現に心身の苦痛を感じている子どもがいる場合には、その苦痛に対処しなければならないことを明確にした規定である。

いじめの認定自体が難しいこともあり、また、事実関係の全容解明に時間を要し、いじめの認定に時間がかかることもある。このような場合でも、苦しんでいる子どもがいる場合にはその子どもに寄り添うことが必要で

あり、いじめの認定ができないことを理由にして対応を遅らせることは許されないことを明記した。

⑨ 第23条第9項として次の規定を新設すべきである。

学校は、第1項の規定による事実の確認によりいじめがあることを確認できない場合であっても、時間の経過に伴い、行為を行った児童等と行為の対象となった児童等との相互関係における心理的又は物理的な状況の優位性等に変化が生じ、後にいじめに発展し、又はさらにいじめが積み重ねられる可能性があることを考慮し、必要に応じて経過観察等の措置を講ずるものとする。

[理由]

最初子ども同士の小さなトラブルであっても後にいじめへと発展し、エスカレートしていくことはよくある。ある時点における事実確認によっていじめの存在が否定されたからといって安心してよいわけではなく、いじめが陰湿化し、エスカレートしてゆく可能性を常に意識し、経過観察の義務があることを明確にすべきである。

⑩ 第23条第10項として次の規定を新設すべきである。

学校は、第1項の規定による事実の確認によりいじめがあったことが確認された場合及びいじめの事実の有無について学校と児童等又は児童等の保護者との間で認識が異なる場合その他必要があると認めるときは、事実の確認の結果を当該学校の設置者に報告するものとする。

[理由]

現行法第23条第1項後段の設置者への報告義務を要する場合は広く、子どもが他の子どもの行為によって心身の苦痛を感じていればありとあらゆるものを報告すべきということになっている。子ども同士の日常生活のトラブルの中には、子どもの心身の苦痛があったからといって報告が不要なものも多々あり、これら全てに報告義務を課しては、教員に過大な負担を課し、本来なすべきことをできなくなってしまうおそれがある。これではかえって子どもの権利を守ることができないという不都合が生じるため、設置者への報告が求められる範囲を限定すべきである。

(4) 学校の設置者による措置

第24条は、学校の設置者が学校からいじめ等の報告を受けたときの措置について定めている。組織の役割を明確にすべく、以下のとおり改正すべきである。

学校の設置者は、前条第10項の規定による報告を受けたときは、必要に応じ、その設置する学校に対し必要な支援を行い、若しくは必要な措置を講ずることを指示し、又は当該報告に係る事案について、第14条第3項に基づく組織を用いる等して、自ら必要な調査を行うものとする。

[理由]

推進法は、組織を用いて、組織的にいじめ防止等の対策を実施するところに特徴があり、複数のレベルで組織の設置を企図している。しかし、これらの組織がどのような位置付けの組織としてどのような役割を果たすのかについて、十分明示されておらず、その結果組織を設置するだけにとどまっている例も散見されるところである。

推進法第14条第3項に基づいて、教育委員会に設置される組織は、同項で、いじめ問題対策連絡協議会と連携して、教育委員会が、「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」ために設置されるとするにとどまっており、具体的な役割についての言及がない。他方、国・基本方針では、教育委員会が、学校の設置者としていじめの調査等を行う際に、この組織を活用することが明示されており、より積極的な役割が期待されるところである。

こうした趣旨を踏まえ、教育委員会が第24条の措置を執る場合、当該組織を用いることを明示すべきである。

4 重大事態への対処に関する規定の改正提言

(1) 第32条の2として次の規定を新設すべきである。

学校の設置者又はその設置する学校が、第28条から第32条までの規定に基づく調査を、組織を設けて行うに当たっては、当該組織は、必要に応じて、学校の教職員、地方公共団体の長、教育委員会、児童等を聴取した児童相談所、警察、家庭裁判所その他関係機関に事実関係等について照会することができる。この場合、関係機関は、聴取に応じ、又は、その保有する情報を提供する等、照会にかかる調査に協力しなければならない。

[理由]

重大事態の場合、とりわけ、死亡又は自殺事例の場合、いじめられた子どもから聴取することはできない。そして、こうした事例の場合、学校の設置者又はその設置する学校が、調査を開始する以前に、警察等の捜査・調査がなされ、加害児童等が家庭裁判所に送致され、審判がなされていることが多い。また、子どもの年齢や双方の子どもが抱える課題によっては、児童相談所が関与している例もある。

推進法第28条以下は、重大事態をとりわけ重視し、当該事案の事実解明及び再発防止のために、組織を設けて、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規定しているが、このような警察等の捜査又は調査がなされていることが必ずしも想定されておらず、第28条に基づく組織において、こうした捜査又は調査情報の入手が困難であるために、法律に基づく調査が十分遂行できない事態が生じている。

重大事態の教訓を再発防止に繋げていくことは、喫緊のかつ重要な課題であることを踏まえ、第28条調査における情報入手の根拠として、情報の照会とこれに対する情報の提供等の当該照会に対する機関の協力義務を規定すべきである。

なお、捜査情報について、刑事訴訟法第47条がしばしば引き合いに出されるが、第28条調査による書類又は情報の利用は、同条が定める「公にする」ことには当たらず、また、公益上の相当事例と解釈されるべきである。いずれにせよ、推進法での明示が必要である。

(2) 第32条の3として次の規定を新設すべきである。

- ① 校長及び教職員は、第4章に定めるいじめ防止等に関する学校の各措置に関して、経緯を含めた措置の過程を跡付け、又は検証することができるよう、必要な文書（図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含む。）を取得するとともに、当該措置に関する記録を作成しなければならない。
- ② 学校は、第5章の重大事態の調査等の趣旨を踏まえ、第4章に定めるいじめ防止等の措置のために校長及び教職員が取得した文書、作成した記録その他の当該措置に関する文書を適正に保管しなければならない。
- ③ 前二項の規定は、学校の設置者及びその職員について、学校の設置者による措置に関して準用する。

[理由]

第4章のいじめ防止等の措置は、いじめ等への対応として重要であると同時に、いじめその他子ども間の問題が、第5章で定める重大事態に至ることがある。第4章に定めるいじめ防止等の措置に関して、これを記録することは、措置の一貫性、継続性の確保の観点から重要であるとともに、一見軽微に見えるいじめ等が重大事態に至ることを踏まえると、重大事態の調査に際して、いじめ等の事実を解明し、再発の防止を図る上での基本

的な資料となる。また、これまでのいじめ等の事案において、必要な文書が取得されず、また必要な記録がされていない現状が見られた。また、かかる調査を妨げる形で文書が廃棄される等、取得文書及び作成記録その他の文書の保管に問題のある事例も散見される場所である。以上のことを踏まえ、文書の取得、記録の作成、及び記録その他の文書保管についてこれを義務付ける規定が不可欠である。

なお、文書は、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録）を含む概念である。また、作成文書について、記録としたのは、教職員等のメモ類も含むことを含意し、記録も文書に当たる。

(3) 第32条の4として次の規定を新設すべきである。

第28条に定める学校の設置者又は学校の下に設置される組織は、調査に際して、学校の設置者又は学校が保有する当該重大事態その他関係児童等に関する記録その他の文書を、調査をするために必要な限りで利用することができる。

[理由]

行政機関個人情報保護法、各自治体における個人情報保護条例は、個人情報に関して、個人情報の本人外収集、目的外利用について明確なルールを定めている。重大事態の調査の重要性に鑑み、これら個人情報保護法及び条例の規定を踏まえて、法令に基づいて、学校の設置者又は学校の下に設置される組織が、必要な個人情報を取り扱うための法整備をする必要がある。なお、本人外収集については、第32条の2に規定した。

以 上

別紙 いじめ防止対策推進法 改正案・現行法対照表

いじめ防止対策推進法「3年後見直し」に関する意見書

いじめ防止対策推進法 改正案・現行法対照表

【改正案】

(目的)

第1条 この法律は、いじめが、いじめを受けた児童等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ことに鑑み、いじめであるか否かにかかわらず児童等が他の児童等の行為により心身の苦痛を感じていること自体に丁寧に寄り添う姿勢が大切であることを認識し、いじめの防止等（いじめの防止、いじめの早期発見及びいじめへの対処をいう。以下同じ。）のための対策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体等の責務を明らかにし、並びにいじめの防止等のための対策に関する基本的な方針の策定について定めるとともに、いじめの防止等のための対策の基本となる事項を定めることにより、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ことを目的とする。

(定義)

第2条 この法律において「いじめ」とは、児童等に対して、当該児童等

【現行法】

(目的)

第1条 この法律は、いじめが、いじめを受けた児童等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ことに鑑み、いじめの防止等（いじめの防止、いじめの早期発見及びいじめへの対処をいう。以下同じ。）のための対策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体等の責務を明らかにし、並びにいじめの防止等のための対策に関する基本的な方針の策定について定めるとともに、いじめの防止等のための対策の基本となる事項を定めることにより、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ことを目的とする。

(定義)

第2条 この法律において「いじめ」とは、児童等に対して、当該児童等

が在籍する学校に在籍している等
当該児童等と一定の人的関係にある他の児童等が行う心身の苦痛を
与え、又は与えると認められる行為
(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
を行った状況において、当該行為
を行った児童等が当該行為の対象
となった児童等に対して心理的又
は物理的に優位であるとともに、当
該行為の性質及び態様等に照らし、
当該行為の対象となった児童等の
尊厳を侵害すると認められるもの
をいう。

(基本理念)

第3条

4 いじめの防止等のための対策を
実効的に進めるためには、いじめの
有無にとらわれず、児童等が他の児
童等の行為によって心身の苦痛を
感じていること自体を対処すべき
事態であるにとらえ、心身の苦痛を
感じている児童等に寄り添う姿勢
が大切であることに留意すべきで
ある。

(学校におけるいじめの防止等の対
策のための組織)

第22条の2 学校の教職員は、児童
等が一定の人的関係にある他の児
童等の行為によって心身の苦痛を
感じていると思われる事実を発見
し又はかかる事実について相談を

が在籍する学校に在籍している等
当該児童等と一定の人的関係にある他の児童等が行う心理的又は物
理的な影響を与える行為(インター
ネットを通じて行われるものを含
む。)であって、当該行為の対象と
なった児童等が心身の苦痛を感じ
ているものをいう。

(新設)

(新設)

受けたときは、前条の組織と緊密に連携を図るとともに、速やかに、当該児童等の心情に寄り添い適切な措置を講じるとともに、当該行為のほか、背景となっている事実関係の全容を解明するための措置を講ずるものとする。

- 2 第16条第3項に定める相談体制の下で児童等から相談を受ける立場にある養護教諭，スクールカウンセラーその他の教職員は，児童等の相談にかかる問題の背景にある事実及び人間関係に留意するとともに，児童等の求めのある場合その他必要な場合に，前条に定める組織と緊密に連携しなければならない。

(いじめの早期発見のための措置)

第22条の3 何人も，児童等が一定の人的関係にある他の児童等の行為によって心身の苦痛を感じていると思われる事実を発見し又はかかる事実について相談を受けたときは，当該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。

(いじめ等に対する措置)

第23条 学校は，当該学校に在籍する児童等について，児童等，児童等の保護者その他の者から児童等が

(新設)

(いじめに対する措置)

第23条 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。

- 2 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

一定の人的関係にある他の児童等の行為によって心身の苦痛を感じていると思われる事実について相談を受けたとき、又は前条の規定による通報を受けた場合、その他当該学校に在籍する児童等が一定の人的関係にある他の児童等の行為によって心身の苦痛を感じていると思われるときは、速やかに、当該児童等の心情に寄り添い適切な措置を講じるとともに、当該行為のほか、背景となっている事実関係の全容を解明するための措置を講ずるものとする。

2 学校は、前項の規定による事実の確認によりいじめがあったことが確認された場合には、いじめをやめさせ、及びその再発を防止するため、第22条に定める組織を用いて、当該学校の複数の教職員によって、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者の協力を得つつ、いじめを受けた児童等又はその保護者に対する支援及びいじめを行った児童等に対する指導又はその保護者に対する助言を継続的に行うものとする。

3 学校は、前項の場合においては、いじめを受けた児童等の保護者に対し、いじめの事案に係る情報を適切に提供するものとする。

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。

3 学校は、前項の規定による事実の確認によりいじめがあったことが確認された場合には、いじめをやめさせ、及びその再発を防止するため、当該学校の複数の教職員によって、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者の協力を得つつ、いじめを受けた児童等又はその保護者に対する支援及びいじめを行った児童等に対する指導又はその保護者に対する助言を継続的に行うものとする。

(新設)

4 学校は、第2項の場合において、いじめを行った児童等に対する指導を継続的に行うだけではいじめをやめさせ、又はその再発を防止することが困難な事情があると認めるときは、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者の協力を得つつ、いじめを行った児童等及びその保護者に対する支援措置を講じるものとする。

5 学校は、第2項の場合において必要があると認めるときは、いじめを行った児童等についていじめを受けた児童等が使用する教室以外の場所において学習を行わせる等いじめを受けた児童等その他の児童等が安心して教育を受けられるようにするために必要な措置を講ずるものとする。

6 学校は、当該学校の教職員が第2項の規定による支援又は指導若しくは助言を行うに当たっては、いじめを受けた児童等の保護者といじめを行った児童等の保護者との間で無用な争いが起きることのないように留意し、児童等の間でいじめが解消するよう、いじめの事案についてこれらの保護者に説明する等、必要な措置を講ずるものとする。

7 学校は、いじめが犯罪行為として取り扱われるべきものであると認

(新設)

4 学校は、前項の場合において必要があると認めるときは、いじめを行った児童等についていじめを受けた児童等が使用する教室以外の場所において学習を行わせる等いじめを受けた児童等その他の児童等が安心して教育を受けられるようにするために必要な措置を講ずるものとする。

5 学校は、当該学校の教職員が第3項の規定による支援又は指導若しくは助言を行うに当たっては、いじめを受けた児童等の保護者といじめを行った児童等の保護者との間で争いが起きることのないよう、いじめの事案に係る情報をこれらの保護者と共有するための措置その他の必要な措置を講ずるものとする。

6 学校は、いじめが犯罪行為として取り扱われるべきものであると認

めるときは所轄警察署と連携してこれに対処するものとし、当該学校に在籍する児童等の生命、身体又は財産に重大な被害が生じるおそれがあるときは直ちに所轄警察署に通報し、適切に、援助を求めなければならない。

8 学校は、第1項の規定による事実の確認によりいじめがあることを確認できない場合であっても、心身の苦痛を感じている児童等がいる場合には、その苦痛を除去又は軽減するため、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者の協力を得つつ、当該児童等又はその保護者に対する支援を継続的に行うものとする。

9 学校は、第1項の規定による事実の確認によりいじめがあることを確認できない場合であっても、時間の経過に伴い、行為を行った児童等と行為の対象となった児童等との相互関係における心理的又は物理的な状況の優位性に変化が生じ、後にいじめに発展し、又はさらにいじめが積み重ねられる可能性があることを考慮し、必要に応じて経過観察等の措置を講ずるものとする。

10 学校は、第1項の規定による事実の確認によりいじめがあったことが確認された場合及びいじめの

めるときは所轄警察署と連携してこれに対処するものとし、当該学校に在籍する児童等の生命、身体又は財産に重大な被害が生じるおそれがあるときは直ちに所轄警察署に通報し、適切に、援助を求めなければならない。

(新設)

(新設)

(新設)

事実の有無について学校と児童等又は児童等の保護者との間で認識が異なる場合その他必要があると認めるときは、事実の確認の結果を当該学校の設置者に報告するものとする。

(学校の設置者による措置)

第24条 学校の設置者は、前条第10項の規定による報告を受けたときは、必要に応じ、その設置する学校に対し必要な支援を行い、若しくは必要な措置を講ずることを指示し、又は当該報告に係る事案について、第14条第3項に基づく組織を用いる等して、自ら必要な調査を行うものとする。

(調査委員会による照会)

第32条の2 学校の設置者又はその設置する学校が、第28条から第32条までの規定に基づく調査を、組織を設けて行うに当たっては、当該組織は、必要に応じて、学校の教職員、地方公共団体の長、教育委員会、児童等を聴取した児童相談所、警察、家庭裁判所その他関係機関に事実関係等について照会することができる。この場合、関係機関は、聴取に応じ、又は、その保有する情報を提供する等、照会にかかる調査に協力しなければならない。

(記録の作成及び保管)

(学校の設置者による措置)

第24条 学校の設置者は、前条第2項の規定による報告を受けたときは、必要に応じ、その設置する学校に対し必要な支援を行い、若しくは必要な措置を講ずることを指示し、又は当該報告に係る事案について自ら必要な調査を行うものとする。

(新設)

第32条の3 校長及び教職員は、第4章に定めるいじめ防止等に関する学校の各措置に関して、経緯を含めた措置の過程を跡付け、又は検証することができるよう、必要な文書（図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含む。）を取得するとともに、当該措置に関する記録を作成しなければならない。

（新設）

2 学校は、第5章の重大事態の調査等の趣旨を踏まえ、第4章に定めるいじめ防止等の措置のために校長及び教職員が取得した文書、作成した記録その他の当該措置に関する文書を適正に保管しなければならない。

（新設）

3 前二項の規定は、学校の設置者及びその職員について、学校の設置者による措置に関して準用する。

（新設）

（学校等保有記録の利用）

第32条の4 第28条に定める学校の設置者又は学校の下に設置される組織は、調査に際して、学校の設置者又は学校が保有する当該重大事態その他関係児童等に関する記録その他の文書を、調査をするために必要な限りで利用することができる。

（新設）

