

## 「スクールロイヤー」の整備を求める意見書

2018年（平成30年）1月18日

日本弁護士連合会

### 意見の趣旨

- 1 各都道府県・市町村の教育委員会，国立・私立学校の設置者において，学校で発生する様々な問題について，子どもの最善の利益を念頭に置きつつ，教育や福祉等の視点を取り入れながら，法的観点から継続的に学校に助言を行う弁護士（以下「スクールロイヤー」という。）を活用する制度を構築・整備するよう求める。
- 2 文部科学省において，前項のスクールロイヤー制度について調査研究を行い，その活用を推進するための法整備及び財政的措置を講じるよう求める。

### 意見の理由

#### 1 はじめに

学校では，いじめ，不登校，体罰，事故等，日々様々な問題が発生している。しかも問題はますます深刻化・多様化しているのが現状である。また，保護者からの強い要求やクレーム等に対する対応の在り方も，学校や現場の教員が今日苦慮している問題の一つである。このほか，学校現場においては様々な問題が日々発生しており，自治体や民間企業等の団体と同様に，法や法的価値観に基づく紛争の解決や予防が求められる状況となっている。

学校現場で生じている問題に有効・適切に対処するためには，トラブルの未然防止のためにも，教員の負担軽減の観点からも，問題が深刻化する前に，弁護士が日頃から学校の相談相手として早期に関わり，子どもの最善の利益を考慮しながら助言する態勢が制度化されることが必要である。

本意見書では，学校現場で発生する様々な問題に対して，裁判になってから関わるのではなく，むしろトラブルが予測されそうな段階から，学校の相談相手としての立場で，子どもの最善の利益の観点から，教育や福祉，子どもの権利等の視点を取り入れながら継続的に助言する弁護士を「スクールロイヤー」と称し，各地域の状況を踏まえつつ，その積極的な活用を検討するよう求めるものである。

なお，ここでいう「学校」とは学校教育法第1条の学校を意味しているが，当面は，小学校，中学校，義務教育学校，高等学校，中等教育学校，特別支援学校，高等専門学校での活用を想定している。

後述のとおり，文部科学省は「チームとしての学校」を提言し，その中で，法

律家の活用も提案しており、実際に、学校の相談に応じて助言する形での弁護士  
の関わりも既に始まっている。

今後スクールロイヤーが全国で制度化されるに当たり、本意見書が役立つこと  
を願うものである。

## 2 学校で発生する諸問題と専門家による支援体制の必要性

### (1) 問題行動の背景の広がり複雑化（問題を捉える視点の提供）

近年、社会の変化と学校を取り巻く状況が変化し、いじめや不登校等の生徒  
指導上の課題とそれを取り巻く子どもたちの環境はますます複雑化・困難化し  
ている。

子どもの問題行動の背景には、多くの場合、心の問題、家庭や友人関係、地  
域等日常生活における環境上の問題がある。親からの虐待のように学校が原因  
ではないケースも少なくないし、貧困問題や地域の問題等、原因は学校の外に  
深く大きく広がり、しかも複雑に絡み合っている。したがって、単に問題行動  
のみに着目して対応しても、解決することは極めて難しい。

こういった問題に対して、これまで学校は教員が個別に又は教員同士がチ  
ームを組んで、公立学校では教育委員会と連携しながら対応を行っていたが、必  
ずしも十分な態勢がとられているとは言えなかった。

### (2) 授業等本来の業務に向けられる時間の確保（教員への支援）

2006年度の文部科学省の教員勤務実態調査によると、教員の残業時間は  
一月当たり約42時間に上る。国際的にも極めて長く、2014年6月公表の  
OECD国際教員指導環境調査によると、日本の教員の1週間当たりの勤務時  
間（53.9時間）は参加国中で最長となっている（平均38.3時間）。特に、  
課外活動（スポーツ・文化活動）の指導時間が長く、事務業務の時間も長いと  
いう結果が出ている。

このため、教員の専門性を授業等子どもと向き合う時間にいかに集中させる  
ことができるかが課題となっている。

### (3) 専門家との連携

前記のとおり、子どもを取り巻く問題はますます深刻化・多様化し、教員だ  
けの対応が困難になっていること、教員の負担を軽減して本来の業務である子  
どもと向き合う時間を十分確保する必要があること等を踏まえると、教員だけ  
での対応するのではなく外部の多様な専門スタッフが関わりながら、様々な業  
務を連携してチームとして取り組む体制が求められている。

中央教育審議会においても、前記と同様の観点から「チームとしての学校」

を提案し、今後推進していくよう提言している（2015年12月「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」）。

#### (4) 法的観点からのサポートの必要性

学校を支える外部の専門家としては、スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーの力が欠かせない。

しかし、実際の場面では、法的観点からの専門性が必要とされることも多い。中央教育審議会の前記答申も、学校における法律問題に対処するため、弁護士会と連携して、学校において法律家を活用することを提案している。

なお、学校で発生する問題では、多くの場合に法的な問題だけではなく、教育や福祉、心理、危機管理等、領域をまたがる多くの問題がつながっている。

弁護士は、日頃から法律実務家として、様々な分野にまたがる問題を取り扱い、多くの関係者の利害を調整する仕事を行っていることから、各領域を横断的・総合的に目を配りながら、助言・指導を行うことが可能である。

### 3 先行して実施されている具体例

いくつかの自治体、名称や制度の詳細は異なるものの、スクールロイヤーに相当する制度の設置・運用は、既に一部の自治体で始まっている。

例えば、大阪府では、2013年から、「大阪府いじめ防止基本方針」に基づき、市町村教育委員会の要請に応じて弁護士を担当スクールロイヤーとして定め、必要に応じて派遣し、法的な観点から児童生徒及び保護者への対応に関する助言を行う事業をスタートしている。いじめ対策支援事業の枠組ではあるが、実際にはいじめと直接関係がない場合であっても、いじめに結びつく可能性のあるケースとして取り扱っている。大阪府下を7つのエリアに分け、各エリアを子どもの問題に詳しい弁護士が一人ずつ担当している。学校からの相談に個別に対応したり、定期的な相談会を実施したり、ケース会議に出席する等して、法的な問題だけではなく、教育や福祉等に目を配った助言・指導を行っている。現在、年間およそ100件程度の相談がある。

岐阜県可児市も、学校現場から教師が弁護士に直接相談を行うことができる制度を実施している。そのほか、いくつかの都道府県市町村でも、名称や制度の詳細は異なるものの、弁護士が個別に学校から相談を受けている。

また、私立学校の中には、教員免許を持つ弁護士が実際に教育現場で子どもに対して教育活動を行うとともに、弁護士として学校や教員に対して直接、法的な助言や相談を日常的に行う学校内弁護士制度を導入しているところもある。

#### 4 スクールロイヤーの基本的な立場と役割

本意見書が提案するスクールロイヤーは新しい制度であることから、その基本的な立場と役割をまず明確にする必要があり、これについては以下の観点から体制が整備されるべきと考える。

##### (1) スクールロイヤーの基本的な立場

学校は、子どもの成長と発達を目的として、子どもに対して組織的、計画的、継続的に教育を実施する機関であり、子どもの権利を実現する最も基本的・中心的な役目を担うものである（教育基本法第6条、子どもの権利条約第28条、第29条）。このような学校の設置目的からすると、学校のあらゆる活動は、子どもの最善の利益（子どもの権利条約第3条等）に沿ったものであることが前提となる。

したがって、学校に対して法的観点から助言・指導を行うスクールロイヤーは、教育や福祉等の観点を踏まえつつ、子どもの最善の利益を図ることが求められる。

##### (2) スクールロイヤーの役割

スクールロイヤーは、上記の立場に基づき、あくまでも学校側からの依頼により内部的に助言・指導を行うものであって、学校側の代理人となって対外的な活動を行うものではない。その理由は次のとおりである。

スクールロイヤーは、紛争発生後の対応以前に、まず対立構造になる前の段階から対立を予防する視点で関与することが求められることから、対外的にいずれかの立場を明らかにせざるを得ない代理人となることはふさわしくない。

そして、学校にかかる問題の関係者は、学校、教員、子ども、保護者、住民等極めた多様な利害を持つ者で構成されており、かつ発生する事案ごとにその利害関係も千差万別である。子どもの利益を念頭において活動するスクールロイヤーが、学校側の代理人として対外的に対応することになれば、その立場に誤解を与えてしまう可能性が生じかねないことにとどまらず、学校に対して、真に子どもの最善の利益の立場から適切な指導・助言を行うことが困難になってしまう。さらに、保護者との関係については、学校で起こる問題は、教員が日々子どもとの直接の人格的接触を通じて教育活動を行い、その一環として保護者との接触も行っていることからすると、スクールロイヤーが学校側の代理人として直接対応することは適切ではない。のみならず、学校側の代理人になって保護者と対峙する立場に立つことになれば、学校に通っている子どもとの関係が混乱し、子どもの最善の観点を観点から極めて

難しい問題が生じる。度を過ぎた違法な要求があるために学校側の代理人が保護者等と直接交渉する必要がある場合には、別の弁護士が教育委員会ないし学校法人から委任を受けて行うべきであり、通常は顧問弁護士が担当することが多いものと思われる。

これに対して、学校内部において助言・指導するのみで十分なのかということも問われ得る。しかし、学校現場で生じる様々な問題について、学校側は法的観点を踏まえた対応が必要であるにもかかわらず、適時に相談する手段を有していないために、不十分あるいは不適切な対応にとどまってしまっている。教育委員会の顧問弁護士等は、人数も少なく、学校で日常的に生じる問題については、適時に相談できないのが実情である。したがって、スクールロイヤーの活動が、学校内部の助言・指導にとどまり、対外的な代理人活動を行わないとしても、十分に有用であり、子どもとの直接的な人格的接触を通じて子どもの学習権を充足すべき教員の教育活動への支援として極めて積極的な意義を有するものといえる。

## 5 想定される活動

スクールロイヤーの活動としては、以下のようなケースへの助言・指導が想定される。

### (1) 子どもの問題行動、親子の問題、その他子どもに関わる問題

#### ① 触法、非行、暴力、性加害など等の問題行動

触法、非行、暴力、性加害等子どもの問題行動が発生した場合の指導の方針、特に校則等学校のルールの適用について助言を行う。また、問題行動を起こした子どもや被害を受けた子どもに対して、ソーシャルワークの視点から、学校が設置したケース会議の一員として、学校のアセスメントとプランニングをサポートしながら、子どもの特性に応じた支援を助言・指導する。

特に深刻なケースでは、児童相談所や少年サポートセンター、警察と連携したり、少年事件として手続を進める（警察への通報、被害届の提出等）ことも検討する必要がある。少年事件化した場合は、その後の学校の対策を準備し、さらに家庭裁判所調査官、保護観察所、付添人等との連携も図る必要がある。これらについて助言・指導する。

#### ② いじめ

いじめが発生した場合、事案によって、学校が行う事実調査・認定、指導・支援方針のプランニング、保護者への説明等に対する助言・指導を行う。これらの取組は、保護者対応の安定化にもつながるものである。また、学校の

責任の有無や程度を検証し、予防的な教育や指導の重要性について助言する。

なお、いじめ防止対策推進法第22条は、学校は、専門的な知識を有する者等によっていじめ防止対策の組織を置くものとしている。また、同法第23条は、学校は、いじめの通報があり、いじめが確認された場合は、いじめをやめさせ、また再発を防止するため、専門的な知識を有する者の協力を得ながら対応することを定めている。このように、同法は元々、スクールロイヤーが専門的なスタッフとして関与することを想定していると考えられる。

いじめ問題においては、被害者の保護と加害者への指導という対立する二者間の複雑な利害関係を十分に理解した上で、被害者も加害者も共に子どもであることを踏まえ、単純な二項対立的思考ではない視点から、子どもの最善の利益に配慮した解決を志向しなければならない。そのため、子どもの問題に詳しい弁護士がスクールロイヤーとしていじめ問題に早期に関与することは重要な意義を持つ。

### ③ 児童虐待

子どもの問題行動の背景に児童虐待が原因していることがある。リスクの高い児童虐待のケースに対しては、早急に虐待の防止を図り、子どもや保護者を支援するための方策を助言する。学校に対して、要保護児童対策地域協議会や児童相談所等との連携も助言・指導する必要がある。

### ④ 不登校

子どもの不登校については、速やかにアセスメントを実施し、いじめ、暴力、体罰、発達、学力問題等の各誘因に応じて適切なプランニングを行う必要があり、これらを助言・指導する。

### ⑤ 少年鑑別所，児童自立支援施設，少年院等から学校に戻る場合

子どもが少年鑑別所，児童自立支援施設，少年院等から学校に戻ってくる場合は、復帰に向けての環境を整備し、施設と子どもや保護者，学校をどうつなぐかについて助言する。その際は、学校に指導・助言して、保護観察所と連絡を取ったり、スクールソーシャルワーカーと積極的に連携する場合がある。

### ⑥ 出席停止及び懲戒処分

子どもの問題行動に関して出席停止ないし懲戒処分（高校における停学・退学処分等）を検討する場合は、その法的な意味と学校の裁量の範囲，具体的手続，実際の運用，処分後の対応等について助言する。また，必要に応じて進級認定の際に発生する法的問題についても助言を行う。

### ⑦ 障害のある児童生徒への対応

障害があったり、医療的ケアを要する児童生徒に対して不当な差別的取扱いが行われていないか、入学時の受入れについての判断が妥当かなど、入学や学校生活において、一人一人の教育ニーズに合った対応が行われるよう助言・指導する。

⑧ 重大な少年事件やいじめ、自殺事件等が発生した場合

マスコミが取り上げるような重大な少年事件やいじめ、自殺事件等が発生した場合は、当事者だけでなく他の子どもについても早期のアセスメントとプランニングについて助言・指導を行い、保護者会や地域への対応、マスコミへの対応等についても助言を行う。

⑨ 貧困問題

子ども（及び子どもの属する世帯）が経済的問題を抱えている場合は、就学援助などの利用できる支援制度について助言し、また行政との連携を助言・指導する。

(2) 保護者対応

① 保護者の行き過ぎたクレームと教員のストレス

自分の子どもの問題に直面して不安になった保護者が行き違いから学校に不信感を覚え、強い被害者意識を増幅させることがある。その過程で学校に厳しい要求を行ったり、攻撃的な態度を見せたりする場合も見受けられる。

前述の教員実務実態調査によれば、小・中学校教員の約70パーセントが保護者への対応が増えたと回答し、保護者への対応をストレスと感じる教員が50パーセントを超えている。

保護者から過度な要求がなされるケースには、当初の段階で丁寧な説明や対応がなされなかったために行き違いが生じることも少なくないのであり、早い段階でスクールロイヤーの助言を得て適切に対応することにより、そこまで至らないこともあり得る。

その上で、限度を超えた要求や攻撃に対しては、学校としての組織の維持や他の子どもや保護者の学校生活の安定、公正・公平の観点から、毅然とした態度で対応する必要がある。保護者の行為が、脅迫や暴行等犯罪に至る例外的なケースでは法的な対応が求められることもあり得る。スクールロイヤーの法的見地からの助言は、このためにも欠かせないものとなる。

② 子どもの最善の利益の視点からの指導・助言

とはいえ、保護者の要求に対して単に応じられないとして断るだけでは、問題は解決しない。保護者を単純にクレイマーとして扱うことも、教育現場では必ずしも適切ではない。そもそも、学校教育は子どもを抜きに考えるこ

とはできない。子ども自身は日々学校に通っているのに、子どもの問題と保護者の問題は必然的に一体の問題として取り扱わざるを得ない。また、学校で起こる問題は1回限りではなく、変化しながらも常に継続している。

したがって、学校は、保護者との関係では、適度な距離を保ちつつも、信頼関係を絶やさないよう配慮し、学校、子ども、保護者の三者の継続的な信頼関係の土台を構築した上で、法律のみならず、教育や福祉等の視点を取り入れながら、関係調整を図っていく作業が求められる。その際には、学校教育の本質上、子どもにとって最善なことは何かを常に考えておく必要がある(子どもの権利条約第3条等)。

スクールロイヤーは、このような視点からの指導・助言が可能である。

### ③ 教員の負担軽減と健康管理

保護者との対応を法的観点から助言することは、学校や教員の負担軽減にも大きく役立つ。

前記OECD国際教員指導環境調査によると、日本の教員の勤務時間は平均を大きく上回っている。特に日本では、部活動や事務作業のほか、保護者対応の時間が多くを占めており、早朝から深夜まで、土日も対応に追われるケースがある。北海道教育大学ほか3大学が、2015年に公立の小中高の教員9720人を対象に実施した調査によると、「保護者や地域住民への対応が負担」と感じる教員は、小学校56パーセント、中学校55パーセント、高等学校40パーセントに上っている。

多忙やストレスが原因となって精神疾患を患うケースも少なくない。2012年の文部科学省の調査結果によると、病気休職者のうち精神疾患が占める割合は半数以上に上る。その数も年々増加し、10年前の約3倍に達している。教員の心身の健康についても早急な対策が求められている。

スクールロイヤーが、保護者への対応を支援することができれば、教員の多忙や精神的負担も軽減され、授業や教育研究等の本来の仕事に集中することができることになる。

### (3) 体罰、セクハラ、指導上の問題等への対応

教育課程や部活動中に教員が子どもに体罰や、セクシュアルハラスメント、不適切な指導等を行って、子どもの人権を侵害するケースがある。このような場合は、学校として、当該教員に対する指導や被害を受けた子どもや周りの子どもへのサポート、関係機関への報告等を行う必要がある。

これについても、スクールロイヤーが助言・指導を行い、併せて今後の予防策を検討する。

#### (4) 学校事故への対応

##### ① 事故の予防と法的責任の確認と対応

学校では、授業、部活動、給食、修学旅行等の様々な時間で、また、校舎や設備の欠陥、不審者の侵入、自然災害等の様々な場面で多くの事故が発生している。独立行政法人日本スポーツ振興センターによると、2015年に給付対象となった死亡件数は63を数えた。後遺障害は431件、負傷・疾病は約108万件にも達している。

スクールロイヤーは、危険管理の視点から事故をどのように予防すべきか、また、発生した事故にどのように対応すべきか、事故の法的責任の検証と保護者やマスコミ等の対応を含め、速やかに助言することが可能である。

##### ② 事故の調査

文部科学省が2016年3月に公表した「学校事故対応に関する指針」は、学校事故があった場合、当該学校は、事案発生後に速やかに基本調査に着手し、学校がその時点で持っている情報と基本調査の期間中に得られた情報を迅速に整理することを求めている（基本調査）。

スクールロイヤーは、事故後速やかに基本調査の方法を計画したり指示したりする等して、法的観点から調査活動を主導することが期待される。

#### (5) 学校におけるコンプライアンスの実現と紛争の予防

学校も組織として活動する以上、自治体、民間企業、団体等と同様、様々な問題に直面しており、その都度、法や法的価値観に基づき、適正かつ公正に対応する必要がある。コンプライアンスの観点から、紛争を適正に解決し、紛争を未然に防ぐためにも、スクールロイヤーの助言は極めて有用であり、むしろ不可欠と考えられる。

教育活動と関係するものとして、例えば、子どもの所持品検査はどこまで許されるのか、取り上げた私物の管理と返還をどのように行うか、子どもの写真を学校のホームページに掲載することに問題はないか、テレビ番組の録画を授業で使っても問題はないか、性同一性障害の子どもに対してどのように対応したらよいか、親権者ないし保護者として誰をどのように扱うべきか、どのような場合に保護者の同意が必要かなど様々なケースが考えられる。

そのほか、子どもと関係するものとして、地域住民から子どもや学校行事に関するクレームが寄せられた場合にどう対応するか、保護者や第三者、マスコミ等からの問合せや要求にどう対応するか、校内に侵入した不審者にどう対応するか、子どもの学校活動、成績、家族関係等の個人情報などをどう扱うのか、万一漏洩した場合はどう対応するか、学校で発生する様々な問題に関連する文書

をどう作成するか，作成又は取得した文書をどう管理するかなど様々なケースが考えられる。

また，紛争ではないが，いじめ防止授業や研修等にスクールロイヤーが当たることも考えられる。

## 6 スクールロイヤー制度の在り方と当面の配置方法等

### (1) スクールロイヤー制度の在り方と弁護士会の体制

以上のように，導入により多くのメリットが考えられるスクールロイヤー制度であるが，先行する実例等からみて，制度のポイントは，学校に対し，法的観点からの助言を行うに際して，弁護士が助言を行うことを通じ，顕在化している問題への適切な対応が可能となるにとどまらず，その背景となっている諸々の問題の発見や対応にも資することができる，という点であると考えられる。

以上のほか，学校には様々な問題が発生している。例えば，教職員の校務の懈怠や学校外の非行や犯罪などの違法行為，教職員同士のパワーハラスメントやセクシュアルハラスメント，教職員の過重労働への対応などにおいても，学校の管理者から法的な助言・指導が求められる。弁護士会においては，子どもの権利，民事介入暴力，労働，セクシュアルハラスメント，情報問題等，各弁護士の専門性を生かした連携を構築して，現場のニーズに応じた対応をとる必要がある。

### (2) 当面の配置方法及び弁護士会の体制作り

将来的には，全ての学校が必要に応じて利用できるよう制度を拡充していくことが望まれるが，当面は，地域の実情（都市の規模や人口，学校数等），学校の種類，弁護士の数や状況，制度の定着具合の状況等を踏まえながら，実態に即した形態で，段階的に進めていくのが現実的である。

当連合会は，各弁護士会と連携しながら，スクールロイヤーを派遣する制度を早急に整備し，研修制度や意見・情報交換等を通じた人材確保及び人材養成に努め，組織的な対応を早急に行っていく所存である。とりわけ，スクールロイヤーが適切に機能するためには，教育現場の実情に精通した弁護士を養成することが不可欠であるため，教育現場の教員との連携や交流を強化する研修を早急に整備する予定である。また，当連合会は，各弁護士会が行うこれら対応体制構築活動を支援する取組を行う。

スクールロイヤーの設置形態や権限・活動内容等については，前述の大阪府のように地域ごとのブロックに担当弁護士を置いたり，スクールソーシャルワ

一カーのように指定校に配置したり，中学校を拠点巡回するなど様々な方法が考えられる。各地の実情を踏まえ，柔軟に制度設計をして実現を図り，実施後の活動状況について検証しながら，より良い制度に練り上げていくということが考えられよう。

## 7 おわりに

以上から，意見の趣旨で述べたとおり，各都道府県や市町村の教育委員会，国立・私立学校の設置者において，スクールロイヤーを活用する制度を整えるよう，文部科学省においても，同制度について調査研究を行い，その活用を推進するための法整備及び財政的措置を講じるよう求めるものである。

文部科学省は，平成29年度に「いじめ防止等対策のためのスクールロイヤー活用に関する調査研究」を開始し，平成30年度も引き続き行うことを明らかにしている。同調査研究を進める際には，本意見書の趣旨を踏まえた制度になるよう調査研究を進めることを求めるものである。

以上