

## 教育行政に係る法務相談体制の普及に向けた意見書

2024年（令和6年）3月14日

日本弁護士連合会

### 第1 意見の趣旨

当連合会は、2018年1月18日付け「「スクールロイヤー」の整備を求める意見書」で構築・整備を求めているスクールロイヤー制度をさらに普及し発展させつつ、現在子どもたちが抱える困難の多様化・複雑化と学校に対する期待の拡大及び過重な業務負担の下に置かれた状況にある学校の教職員の負担の軽減等の課題に文部科学省と連携の上で対応するため、子どもの最善の利益の観点を踏まえた教育行政に係る法務相談体制の整備・構築について、以下のとおり意見及び要望をする。

- 1 文部科学省は、「教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き（第2版）」（以下「手引き」という。）2頁において記載の助言・アドバイザー業務又は代理・保護者との面談への同席等の業務を担う専ら教育行政に關与する弁護士（以下、本意見書において「スクールロイヤー」という。）をスクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーと並んで、学校教育法施行規則上に位置付けるべきである。
- 2 文部科学省は、助言・アドバイザー業務及び代理人業務の双方の必要性に鑑み、手引き等において、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士と、学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士が、事案に応じて適切に対応できるような体制の構築方法及び具体的な運用方法を明記すべきである。
- 3 各都道府県・市町村の教育委員会は、文部科学省が進める教育行政に係る法務相談体制の整備に当たり、各地の弁護士及び弁護士会と協力の上、同体制において、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士と、学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士が、事案に応じて適切に対応出来る体制を構築すべきである。
- 4 文部科学省及び総務省は、教育行政に係る法務相談体制の充実を図るため、さらなる財政的措置を講じるべきである。
- 5 当連合会は、教育行政に係る法務相談体制における助言・アドバイザー業務と代理・保護者との面談への同席等の業務について、事案の収集・整理・周知

等を含めた継続的な協議を実現するため、文部科学省に対し、教育関係者、文部科学省担当者、様々な専門性を有する弁護士を構成メンバーとする協議機関を設置することを要望する。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

#### (1) 当連合会と文部科学省の施策

当連合会は、2018年1月18日付け「「スクールロイヤー」の整備を求める意見書」（以下「2018年意見書」という。）において、「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を活用する制度を構築・整備するよう求め」、「その活用を推進するための法整備及び財政的措置を講ずる」ことを求めた。2018年意見書は、多種多様な学校に関する問題について、適切な教育・福祉・法律的知見を子どもの最善の利益の観点から提供してチーム学校の一員としての役割を果たすため、継続的・中立的な立場で助言・アドバイザー業務を担う弁護士を「スクールロイヤー」として提案したものである。そして、これに基づき中立的な立場で学校現場においてそのような役割を果たす弁護士（本意見書において「専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士」という。）の有益性は今でも変わらないし、さらに普及・発展させていく。

この点につき文部科学省では、「教育行政に係る法務相談体制」（以下「法務相談体制」という。）の充実のための施策を進めており、2020年度からは都道府県及び政令指定都市教育委員会における弁護士等の活用のための費用について普通交付税措置が講じられた。また、文部科学省は、2020年12月には手引き（第1版）を公表し、2022年3月には手引き（第2版）を公表する等した。

文部科学省が進める法務相談体制において弁護士に期待される役割の1つには、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、学校に法的助言を行う役割がある。一方、法務相談体制において弁護士に期待される役割の中には「学校や教育委員会への過剰な要求」への対応が挙げられており、これによる「教職員の負担軽減」が期待されている。

ところで、現在各地の教育委員会等にて構築が進められている法務相談体制の整備においては、学校から相談を受け、学校に助言を行う助言・アドバイザー制度（以下「助言・アドバイザー制度」という。）が整備されることが大半で、学校や教育委員会の立場で相談を受けて助言を行い、さらに進んで「代理」や「保護者との面談への同席等」の対応が可能な弁護士は未だ十分に確保されていない状況にある。そのため、法務相談体制を整備するに当たっては、助言・アドバイザー制度に加えて、代理可能な弁護士を確保する必要がある。

当連合会は、2018年意見書発出以降も、2020年1月から文部科学省に対してスクールロイヤー配置アドバイザー1名を派遣し、文部科学省との連携を図ってきたところであり、2020年12月28日には手引き（第1版）の公表にあわせて「学校・教育委員会に対する弁護士の関わり方の在り方について（情報提供）」を事務総長通知として各弁護士会宛てに発出し、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士の活動も、学校側の代理・保護者との面談への同席も、共に法務相談体制における「学校・教育委員会に対する弁護士の関わり方の在り方」の一類型であることを通知している。また、当連合会は、「自由と正義」2021年5月号におけるスクールロイヤー及び法務相談体制に関する情報発信、会員向けアンケートの実施（当該アンケートの結果は当連合会が2024年2月に発行した「弁護士白書 2023年版」に掲載し公表されている。）、2022年3月及び2023年3月に開催したスクールロイヤー等経験交流集会による意見交換、さらに、スクールロイヤーの活動や、いじめ・学校事故に関するeラーニング教材の作成等により、弁護士と学校・教育委員会の適切な連携の実現のために尽力してきたところである。

これらの施策によって、全国各地の教育委員会等において、弁護士と学校・教育委員会との連携を深める体制の構築・整備が進められている。

以上のような状況の中、文部科学省は、2023年9月8日に「「教師を取り巻く環境整備について緊急的に取り組むべき施策（提言）」（令和5年8月28日中央教育審議会初等中等教育分科会質の高い教師の確保特別部会）を踏まえた取組の徹底等について（通知）」（以下「本件通知」という。）を発出した。

当連合会は2018年意見書を変更するものではないが、「スクールロイヤー」という言葉が多義的に使われている現状を踏まえ、本意見書では、手

引き2頁に記載されている業務のうち「助言・アドバイザー業務」又は「代理・保護者との面談への同席等の業務」を担う「専ら教育行政に關与する弁護士」を「スクールロイヤー」と定義して同用語を使用することとする。

当連合会は、本件通知で取組が求められている子どもたちが抱える困難の多様化・複雑化と学校に対する期待の拡大、さらに過重な業務負担の下に置かれた状況にある学校の教職員の負担の軽減等の課題への対応策の1つとして引き続きスクールロイヤーの配置が有益であることを以下のとおり述べる。

### (2) 専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士の有用性

現在各地の教育委員会において整備されているスクールロイヤーにおいては、助言・アドバイザー業務のみを依頼し、代理人業務を依頼していない制度が多い。このような助言・アドバイザー業務を担う弁護士は、教育現場において強いニーズがある。教育問題について意識の高い弁護士による積極的な取組によって成り立っているものとして重要であり、実際にその専門性と高度な知識や経験によって様々な事案を解決に導いてきている。かかる制度が導入された教育現場においては、法律専門家の有用性について高い評価を得られている状況にある。

そして、このような専ら助言・アドバイザー制度に基づく弁護士の助言によって、学校が法律面での支援を求める事案の多くは解決に向かい、また、相談した教職員等においても、助言によって救われる事案は数多くあって、かかる法務相談体制は現実に機能し、その実績は積み重ねられつつある。

### (3) 学校や教育委員会の負担軽減が必要であること

しかし、前述のような取組にもかかわらず、教師を取り巻く環境整備について緊急的に取り組むべき状況は深刻化している。

2021年及び2022年に文部科学省が実施した「公立学校教職員の人事行政状況調査」によると、精神疾患による教職員の休職者は2年連続して過去最高を更新し、2021年は5897名、2022年は6539名（全教職員の0.71%）に及び、精神疾患による休職者が1年間に約640名（単純計算でも1日当たり約1.75名）増加するという異常事態となっている。全年代でも病気休職者（8793名）のうち精神疾患（6539名）が占める割合は約74%に上っており、また、精神疾患によって休職となった者の約2割は復職せずに退職に至っており、教職員の心身の健康についても早急な対応が必要な状況となっている。

中でも20代の教職員についてみると、2022年の数値では、全体とし

ての病気休職者1429名のうち1288名と、約90%が精神疾患であつて、30代の教職員では、2342名中1867名が精神疾患であり、20代と30代合わせて3000名を超える若い教職員の精神疾患による休職という状況が生じていることについては、極めて深刻な事態と受け止めざるを得ない。

また学校現場における教師不足の状況を見ると、2022年1月に公表された文部科学省が実施した「教師不足」に関する実態調査によれば、小学校の学級担任を担当すべき教師が不足している場合に、学級担任がいないという状況を避けるため、本来担任ではない職務の教師が学級担任を代替しているケースが500件近くあるとのことであり、また同調査によれば、教師不足の要因として、「病休者数が見込みより増加」、「退職者数が見込みより増加」について、「よくあてはまる」及び「どちらかといえばあてはまる」とする回答が多くなされている。

既に危機的状況であり精神疾患による休職者の増加を食い止めなければ、この事態の悪化にさらに拍車がかかることになってしまいかねない。

他方、教員志望者の減少も歯止めがかからない状況である。2022年9月9日に公表された文部科学省が実施した「令和4年度公立学校教員採用選考試験の実施状況のポイント」によれば、過去10年ほどの間受験者数は減少を続けており、競争率も2000年には13.3倍であったところ、2022年には3.7倍となっている。

この背景を考える上では、2022年3月～4月に実施された一般社団法人日本若者協議会の実施した教員志望の学生向けアンケート結果が参考になる<sup>1</sup>。これによれば、当事者である教員志望の学生（高校生・大学生・大学院生）は、教員志望の学生が減っている理由として、以下のような理由を挙げている（総回答数は211件）。

長時間労働など過酷な労働環境：199件（約94.3%）
部活顧問など本業以外の業務が多い：163件（約77.3%）
待遇（給与）が良くない：141件（約66.8%）
保護者や地域住民への対応が負担：121件（約57.3%）

<sup>1</sup> 一般社団法人日本若者協議会「教員志望者減少に関する教員志望の学生向けアンケート結果」  
(<https://youthconference.jp/wp/wp-content/uploads/2022/04/fa63de44232d08d37e0aa6e5672639cc.pdf>)

#### (4) 代理・保護者との面談への同席等の業務の重要性

教職員の負担軽減という観点では、いわゆる給特法（公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法）等の法制度上の改善、学校内の業務の軽減、教職員数の増加（これらについての当連合会の意見としては2021年10月20日付け「学校における働き方改革の在り方に関する意見書」、2024年2月1日付け「教員の働き方に関する給特法の見直しについての会長声明」参照）、教育委員会及び学校内の体制の整備等（学校の教職員の相談体制等）も極めて重要である。

また、本件通知では、「教育委員会等の行政による支援体制を構築する」ことで行政内部での役割分担をするなどして、教職員の負担軽減を目指している。

しかし、以上のような教職員の負担軽減のための施策を行ったとしても、例えば、①保護者等から限度を超えた要求が繰り返されたり、学校・教育委員会に対して明確に危害を加えることを告知したりするような場合、②当該保護者等の対応のために学校の正常な運営に支障を来し、子どもへの影響が懸念される場合で保護者等と学校の信頼関係や、弁護士が代理することによる子ども本人や他の子どもへの影響を考慮してもなお、代理人として弁護士に対応を委ねることがやむを得ないと考えられる場合、また、過剰要求・不当要求であるか否かを問わず、③保護者等の代理人として弁護士が就き、法的論争を必要とする場合（以下、前記①ないし③の例を含め「弁護士による代理が必要な場面」という。）への対応の必要性が生ずることがあると考えられる。そのような場合には、弁護士が窓口として対応しない限り、教職員の負担を軽減し、適切な事案解決に至ることは困難と考えられる。そして、これらの状況において弁護士が代理人業務を担うことは、まさに手引きにおいても弁護士の役割として求められているものである。

当連合会では、2010年より教育現場における不当要求・過剰要求等の事例を収集し、代理人としての対応の必要性及びその在り方を検討してきた。そして、文部科学省は、2015年12月21日付け「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）」において、そのような検討状況を踏まえた上で前述のとおり、「弁護士等の専門家から支援を受けたり、専門的な知見を直接聞いたりすることができるような仕組みを教育委員会が構築することを支援する。」という改善方策を提示するに至っている。

当連合会としても、これらの今まで蓄積してきた知見を活用し、前述の課題に対応する必要がある。

他方、弁護士による代理が必要な場面に至らない場合であっても、保護者との面談において法律に関する正確な説明が必要とされる場合に弁護士から直接保護者等に説明すること（手引き28頁「ポイント」参照）や、紛争が激化する前に早期に保護者等の言い分に直接耳を傾けその懸念や要望等を正確に理解することによっても、紛争が解決に向かい、教職員の負担軽減に資する可能性も考えられる。また、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士であっても、当該弁護士がその立場を明確にするとともに、弁護士が同席する趣旨について保護者等の理解を充分に得ることができれば、当該弁護士が保護者等との面談に同席することも有益と考えられる。ただし、どの立場の弁護士が保護者との面談の同席をするのかについては、各自治体における制度趣旨等を踏まえて検討する必要がある。

#### (5) 子どもの最善の利益の重要性

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）ことから、スクールロイヤーは、常に子どもの視点を忘れず、子どもに寄り添わなければならない。

この点、文部科学省は、手引き（1頁～2頁）において、学校の特徴や教育の特性等を踏まえて学校・教育委員会と弁護士とで共通理解を図っておくべき事項として、①教育機関である学校の特徴等を踏まえた対応及び②教育の特性に関する理解の2点を挙げている。

「教育機関である学校の特徴等を踏まえた対応」の具体的な内容としては、学校が子どもの教育を受ける権利を保障するための機関であることから「学校や教育委員会と子供・保護者との関係は継続的なものであること」を踏まえた上で、「短期的な視点で子供・保護者とのコミュニケーションを絶ってしまうこと」等が適切ではないこと、また、問題の解決に当たっては、当該行為に至った経緯や当該子ども・保護者と学校・教育委員会との関係性等の背景事情を確認した上で対応を検討することの必要性を述べている。

また、「教育の特性に関する理解」の具体的な内容としては、「学校教育においては、成長過程にある子供に対し、時機を捉え、かつ、将来的な視点を踏まえた対応をする必要」があるとして、子ども本人の発達特性や家庭の

経済的・社会的環境等に配慮した対応を行う、問題の解決に当たって子どもの意見をよく聴く機会を持つ等、教育的・福祉的観点を踏まえた検討が必要になることを指摘している。

これらの内容は、若干文言は抽象的ではあるが、「子どもの最善の利益」を実現するために、スクールロイヤーが助言・アドバイザー業務又は代理・保護者との面談への同席等の業務を遂行する上での留意事項として具体性があるし、常に教育的視点や福祉的視点、子どもの意見表明権の尊重の観点を忘れることなく、保護者・子ども等の言い分を丁寧に聞いて対応するように配慮することが望まれること等の注意喚起をする点で有益と考えられる。

今後本件通知を実施していくに当たって、法務相談体制が「子供にとって最適な教育環境を守り続けることで、子供の最善の利益を実現する」ことを目的とした制度であるという視点を周知するとともに、その趣旨を現場における具体的な実践に落とし込むため「学校の特徴や教育の特性等を踏まえて学校・教育委員会と弁護士とで共通理解を図っておくべき事項」の重要性についても改めて周知を徹底することは重要である。

#### (6) 本意見書を発出する理由

当連合会は、「教師を取り巻く環境整備」のため、2018年意見書を発出し、その後も文部科学省との連携に努めてきた。しかし、前述のとおり、「教師を取り巻く環境整備」のさらなる施策の実施の必要性は依然として非常に高く、今後も、当連合会が文部科学省と連携の上、弁護士や弁護士会と、学校・教育委員会の連携を促す必要がある。

特に法務相談体制を充実させ、真に「教師を取り巻く環境整備」を実現するためには、「子どもの最善の利益」の観点を踏まえた法務相談体制の設計及び運用をする必要がある点に留意すべきである。そこで、当連合会は、「子どもの最善の利益」の観点を踏まえた法務相談体制の充実を図るため、スクールロイヤーの法整備をすべきこと、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士と学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士とが事案に応じて適切に対応できる法務相談体制の在り方及び具体的運用方法を手引き等に明記すること、各都道府県及び市町村等の教育委員会が教育行政に係る法務相談体制の設置及び充実をすすめるべきこと、さらに、法務相談体制の拡充のためさらなる財政的措置を講じるべきことについて意見を述べるとともに、文部科学省における法務相談体制に関する検討の在り方に関する要望を述べる。



## 2 意見の趣旨第1項について

文部科学省が作成した手引きには、助言・アドバイザー業務又は代理・保護者との面談への同席等の業務を担うスクールロイヤーの役割等が記載されているものの、現状、これらのスクールロイヤーの役割は、法律上に位置付けられているわけではない。

これに対して、2017年4月1日より施行された学校教育法施行規則においては、スクールカウンセラーが「児童の心理に関する支援」に従事することや、スクールソーシャルワーカーが「児童の福祉に関する支援」に従事することが規定されている（学校教育法施行規則第65条の3、第65条の4）。

スクールロイヤーは、スクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーと同様に「チームとしての学校」の一員として活動することが想定されることに鑑み「チームとしての学校」におけるスクールロイヤーの役割を明確化する必要がある。また、手引き1頁～2頁記載の「学校の特徴や教育の特性等を踏まえて学校・教育委員会と弁護士とで共通理解を図っておくべき事項」を前提として、スクールロイヤーが助言・アドバイザー業務、又は、代理・保護者との面談への同席等の業務を担うことは、教職員を取り巻く環境の整備の重要な一助となる。そして、これらの役割を担うスクールロイヤーを、学校教育法施行規則等の法令上において、その位置付けを明確にすることは、予算確保も含めて地方自治体における法務相談体制の充実を大きく後押しすることになり、こども基本法やそれに基づき制定された「こども大綱」において示されている全てのこどもの意見表明権の保障・最善の利益の実現に資することとなる（当連合会が2023年7月13日に発表した「子どもの権利条約に基づくこども大綱の策定を求める意見書」参照）。ただし、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーは「第四節 職員」に位置付けられているものの、必ずしも、スクールロイヤーは「職員」としての立場とは異なることも多い点に留意する必要がある。

したがって、その立場の違いに留意しつつ、スクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーと同様に、スクールロイヤーを学校教育法施行規則等の法令において、その位置付けを明確にすべきである。

## 3 意見の趣旨第2項について

### (1) 法務相談体制の広がりや留意点

専ら教育行政に関与する弁護士に対してどのような業務を依頼している

か調査をしている令和4年度調査の結果によれば、ほとんどの自治体が専ら教育行政に関与する弁護士に対して助言・アドバイザー業務を依頼しているのに対し、代理人業務を依頼している自治体はいまだ少ない状況である。

業務内容	依頼している自治体の割合 (カッコ内は自治体数)
助言・アドバイザー業務	97.2% (242自治体)
代理人業務	6.8% (17自治体)
保護者との面談への同席等	15.7% (39自治体)
研修業務	50.6% (126自治体)
出前授業	16.1% (40自治体)

他方、当連合会としては、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士に依頼している場合であっても、弁護士による代理が必要な場面には、当該弁護士とは別の弁護士が学校や教育委員会の立場に立つ代理人として直接保護者等とやり取りをすることが適切な事案もあり、また、事案の内容によっては、代理人となり得る弁護士が当初から助言・アドバイザー業務及び代理・保護者との面談への同席等の業務を担うのが適切な場合もあると考えている。

しかし、文部科学省が作成した手引きにおいては、「弁護士に依頼できること（業務内容）」として、①助言・アドバイザー業務、②代理・保護者との面談への同席等、③研修、④出張授業を挙げているものの、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士が、弁護士による代理が必要な場面において他の代理人となり得る弁護士にどのように情報提供等をしうるか、また、どのような事案において代理人となり得る弁護士が当初から助言・アドバイザー業務及び代理・保護者との面談への同席等の業務を担うのが適切か、さらに、それらの業務の弁護士への依頼方法については記載がない。

## (2) 代理人業務受任における留意点

専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士による対応では事案の収束が困難である等、代理人となり得る弁護士が必要となる事案においては、次のような代理人となり得る弁護士の関与形態が考えられる。

ア 当初は、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士が助言・アドバイザー業務を担い、その後、別の代理人となり得る弁護士が代理人として

対応する場合

イ 当初から、代理人となり得る弁護士が助言・アドバイザー業務を担い、その後、当該弁護士が代理人として対応する場合

ウ 当初から、代理人となり得る弁護士が代理人として対応する場合

① アの経過が想定される場合

専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士が助言をした場合であっても、紛争の初期の段階から対応していた事案について、紛争が深刻化するなどして他の弁護士を代理人とする必要が生じたとき、代理人となり得る弁護士と専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士が一定期間並行して関与することにより、代理人となり得る弁護士は、事案の性質及び経過を十分に把握した上で、教育現場の実情と子どもの最善の利益への理解を深め、適切なタイミングで代理人業務に関与することが可能になると考えられる。しかし、この場合、代理人となり得る弁護士にどこまでの情報提供等ができるのか検討する必要がある。

② イ・ウの経過が想定される場合

他方、問題事案より以前から保護者等により過剰な要求が長期間繰り返されているような場合や、既に直近で弁護士が代理人として対応をしていて引き続き同じ弁護士が対応することが適切である場合等、弁護士による代理が必要な場面となる可能性が高い場合には、代理人となり得る弁護士や、代理人業務を担っていた弁護士が当初から助言・アドバイザー業務を担うのが適切と考えられる。

③ ア～ウ全ての場合に共通する留意点

前記ア～ウのいずれの経過をたどる場合であっても、代理人となる弁護士においては、次の2点について留意すべきである。

(ア) 「子どもの最善の利益」への配慮

まず、弁護士が代理人としての保護者等と直接やり取りをする活動についても、子どもの最善の利益につながるのかどうかを念頭に置きながら、当該保護者の子ども（本人）及び本人以外の子どもへの影響や学校全体への影響等も総合的に勘案して対応するなど、手引きや2018年意見書の趣旨を踏まえた運用をすることが必要だと考える。特に、代理人業務を担うに当たっては、現に当該保護者の子どもが在籍しているにもかかわらずその子どもへの支援を念頭に置かない対応をしたり、子ども（本人）を不当に傷つけるような主張をしたりしな

いように注意する必要がある。

(イ) 弁護士が窓口となる範囲

また、弁護士が「代理人業務」を担い保護者等との交渉の窓口となる場合であっても、現に当該保護者の子どもが在籍している場合には、授業や進路相談その他学校における学校と保護者との日常的なコミュニケーションも必然的に発生する。それら行政権の行使としての教育活動についてまで弁護士が窓口となることは理論的にも実務的にも適切ではないし、代理人業務の範囲は、当該紛争に関連する事項に限定する必要がある。したがって、手引きでも指摘しているとおり「保護者との間で争いとなっている点については弁護士が窓口となり、その他の日常的な対応については、引き続き保護者と学校で直接やりとりをするように対応を切り分けること」（手引き27頁）が重要と考えられる。

(3) 代理人となり得る弁護士への依頼方法

自治体が代理人業務又は代理人業務が必要となる可能性が高い事案の助言・アドバイザー業務について自治体顧問弁護士等に依頼しようとしても、選任が困難となる事情がある場合には、手引き5頁～7頁に記載された①—1～3の制度を参考に、弁護士会が、代理人業務を担うことができ、当該事案に応じた専門的な知見を有する弁護士をあっせん・派遣することも対応策として考えられる。ただし、各弁護士会の実情は様々であるから、あっせん・派遣の可否については、教育委員会並びに個々の弁護士及び弁護士会が十分協議・検討する必要がある。

(4) 小括

以上を踏まえ、文部科学省は、手引きにおいて、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士と学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士が、事案に応じて適切に対応できるように体制の構築方法及びその具体的な運用方法を明記すべきである。

#### 4 意見の趣旨第3項について

(1) 既述のとおり、文部科学省は、2020年度に普通交付税措置が採られたのに併せて手引きを発出し、さらにその後に第2版の改訂も進めて、法務相談体制の充実に向けて、詳細に各都道府県及び市町村の教育委員会に対して案内しているところである。

(2) そして手引きでは、具体的に「総論」で「弁護士との連携を目指して」と題して、（意見の理由1(5)でも指摘した）「学校の特徴や教育の特性等を踏まえて学校・教育委員会と弁護士とで共通理解を図っておくべき事項」に言及するだけでなく、「法務相談体制構築に向けたステップ」として、「弁護士会（単位会）との連携」を掲げて直接相談型、間接相談型に加えて、事案ごとに弁護士会に相談して、案件ごとに弁護士を紹介する制度を挙げて、例示的に具体的な弁護士及び弁護士会との連携方法及び制度上のメリット・デメリットまで解説し、報酬体系や利益相反等の留意事項まで詳述するなどして、さらに23例に及ぶ事例集を掲載するなど、相当にきめ細やかな検討材料を提供しているものである。

本意見書では、意見の趣旨第2項にて、手引きにおいて、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士と学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士が事案に応じて適切に対応できるように体制の構築方法及びその具体的運用方法を明記するよう改訂の提言をしているが、これらが実現されれば、更に充実した手引きになると思料される。

(3) 当連合会は、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士の設置を各都道府県及び市町村の教育委員会に対して要望しているが、いまだ普及率は全自治体において249自治体（13.9%）に止まっており、手引きの充実による更なる拡大が求められるところである。

他方、今般問題とされている教職員の負担軽減のために一定の有用性がある（自治体顧問弁護士以外の）学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士については、いまだ十分に確保されていない状況にある。各都道府県・市町村の教育委員会は、法務相談体制の整備に当たり、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士だけではなく、学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士も確保することで、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士と、学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士が、事案に応じて適切に対応出来る体制を構築する必要がある。

(4) 地方財政措置との関係

また、地方財政措置は、「地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するためのもの」<sup>2</sup>であるから、その対象となるのは「合理的かつ妥当な水準において地方行政を行う場合・・・に要する経費」（地方交付税法第2条第6号）

<sup>2</sup> 総務省「地方交付税制度の概要」

である。すなわち、地方財政措置の対象となり、増額されるためには「合理的かつ妥当な水準において地方行政を行う場合・・・に要する経費」と評価し得るほど一般的に普及している必要がある。

前述3の手引きの改訂により、助言・アドバイザー業務、代理・保護者との面談への同席等の業務についてもさらに活用が拡大すれば、地方財政措置の増額及び法務相談体制の拡充にも資すると考えられる。

#### (5) 小括

そこで、各都道府県・市町村の教育委員会は、各地の弁護士及び弁護士会と協力の上、法務相談体制において、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士と、学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士が、子どもの最善の利益の実現のため、事案に応じて適切に対応出来る体制を構築すべきである。当連合会としても、法務相談体制の充実のため、各地の弁護士及び弁護士会に対して協力を要請するとともに、具体的な目標とスケジュールを定めた上、スクールロイヤーの普及・拡大のため尽力する所存である。

### 5 意見の趣旨第4項について

#### (1) 文部科学省の財政的措置について

法務相談体制については、2020年度から普通交付税措置が講じられている。2020年1月24日付け事務連絡「教育行政に係る法務相談体制の充実について」においても、まずは、都道府県・政令指定都市において、法務相談体制を構築していくことを目指しており、さらに、文部科学大臣も2023年11月20日の記者会見において、令和4年度調査において未配置と回答した8県については、個別に状況を把握した上で、配置に向けた助言をすることとすると述べる等、都道府県における法務相談体制の構築に力を入れている状況である。

ただ後述のとおり、金額的にも寡少な上に、市町村等に対する財政支援を内容としておらず、特に市町村等における体制づくりには十分なものとは言えず、未だ問題点は大きい。

#### (2) 現状の課題（財政的措置）

- ① 法務相談体制の普通交付税措置は、標準的な自治体（人口170万人）で130万円が積算されている<sup>3</sup>。しかし、標準自治体は、「教育出張所」

---

<sup>3</sup> 2020年1月24日付け事務連絡「教育行政に係る法務相談体制の充実について」参考資料

は5所を想定しており<sup>4</sup>、そうすると、年間各教育出張所で使える予算は、26万円に過ぎない。この金額では継続的なスクールロイヤーによるサポートを受けるには予算が不足するのは明らかであるし、特に都道府県の場合、1つの教育出張所が管轄する範囲は広いことを考えれば、現場における法務相談のニーズに完全に対応するには十分とは言えない。

また、スクールロイヤーに対して代理人業務を依頼する場合、一般に、代理人業務と助言・アドバイザー業務は弁護士報酬の体系が異なるので、案件ごとに着手金・成功報酬制やタイムチャージ制による報酬基準を定める必要があるところ（手引き9頁参照）、現在の普通交付税の130万円の予算の中から当該費用を支出するとすれば、助言・アドバイザー業務に係る経費に充てる予算が不足する結果となり、学校・教育委員会がスクールロイヤーへの相談を十分に実施できない事態になりかねない。

したがって、法務相談体制の普通交付税措置について、現場における法務相談のニーズを充足するとともに、都道府県や市町村がスクールロイヤーに十分な報酬を支払うことが可能となるよう、更なる拡充が必要である。

② また、前述の普通交付税措置の対象は、一部の都道府県及び政令指定都市に限定されて、市町村等は対象とされていない。

まず、地方交付税の金額は「基本財政需要額」（地方交付税法第2条第3号）が「基準財政収入額」（同法同条第4号）を超える地方団体に対して交付されるため（同法第10条第1項）、「基本財政需要額」が「基準財政収入額」を超えない都道府県及び政令指定都市においては、地方交付税すら措置されない。

また、地方交付税の交付の対象となっている都道府県教育委員会において法務相談体制の構築を促進した上で、その域内の市町村のニーズを充足していくことに一定の有用性はあると思われるが、都道府県教育委員会のスクールロイヤーに相談する場合、特に現場の管理職等としては、設置者である市町村教育委員会を経た上で、都道府県教育委員会を経由し、スクールロイヤーに相談することになる分、結局相談まで非常にハードルは高くならざるを得ない。

③ 実際、令和4年度調査においては、スクールロイヤーに相談できる体制構築を検討している市町村等が96自治体であるのに対して、検討してい

---

<sup>4</sup> 総務省「令和5年度 各行政項目単位費用算定基礎」2頁

ない市町村等は1428自治体に上る。

市町村等が自治体顧問弁護士とは別にスクールロイヤーに相談できる体制を新たに構築することを検討していない理由と割合としては、以下のとおりである。

理由（複数回答）	回答数
<b>【現状に肯定的なもの】</b>	
顧問弁護士で十分対応ができているため	70.1% (1001自治体)
都道府県の法律相談体制で十分対応できているため	13.9% (198自治体)
弁護士に相談する案件が特にないため	20.5% (293自治体)
<b>【新制度導入における障害の指摘】</b>	
予算の確保が難しいため	42% (600自治体)
相談できる弁護士を確保することが難しいため	14.4% (206自治体)

上記のとおり、「予算の確保が難しいため」と回答している自治体は、600自治体もあることになる。都道府県教育委員会の法務相談体制では十分に相談ニーズを充足することができないとの判断から、独自に法務相談体制を導入した自治体も存在することも併せて考えれば、顧問弁護士で十分との回答をしていない約30%の自治体や「予算の確保が難しいため」と回答している600自治体について、財政的支援があることで、独自に法務相談体制の導入に至る可能性があると考えられる。

### (3) 小括

以上より、総務省は、現在法務相談体制について講じられている都道府県及び政令指定都市への普通交付税措置を拡大するとともに、文部科学省は、普通交付税が交付されていない都道府県、政令指定都市及び市町村等の自治体に対しても、独自に積極的に財政的支援をしていくことで、法務相談体制の充実を図るべきである。

## 6 意見の趣旨第5項について

- (1) 意見の理由第1項においても言及したが、2023年9月8日、文部科学省は、「子供たちが抱える困難が多様化・複雑化するとともに、保護者や地



域の学校や教師に対する期待が高まっていることなどから、結果として業務が積み上がり、教師を取り巻く環境は我が国の未来を左右しかねない危機的状況である」<sup>5</sup>との提言を踏まえて、取組の徹底を通知した。

- (2) 2018年意見書の発出後も、教育職員等による児童生徒性暴力等の防止等に関する法律、こども基本法等の制定、個人情報保護法、少年法、著作権法の改正、生徒指導提要の大幅な改訂等、学校現場に関わる様々な法令やガイドラインが改正又は改訂されるとともに、一人一台端末の実現の結果もたらされたインターネットにおけるトラブルの増大や、宗教等二世の問題への対応等（当連合会の2023年12月14日付け「宗教等二世の被害の防止と支援の在り方に関する意見書」参照）、いじめの認知件数・虐待相談対応件数の増大等、学校現場において対応すべき問題はさらに増大し、深刻化している状況である。

また手引きの列挙する①いじめ対応、②保護者への対応、③学校事故への対応、④児童虐待、⑤触法・非行・暴力・性加害等の問題行動、⑥不登校、⑦障害のある児童生徒への対応、⑧重大な少年事件やいじめ、自死事件等が発生した場合の対応、⑨貧困・福祉問題、⑩教員による児童生徒へのわいせつ行為、⑪体罰、生徒指導上の問題等への対応、⑫著作権などの問題は、内容的にも子どもや学校を取り巻く問題の多様化・複雑化を示すものでもあり、相談が高度化・専門化しているだけでなく、弁護士が代理対応する場合に、誰が誰をどのような範囲で代理するのかという観点からも難しい問題をはらむところである。

- (3) これら弁護士の関与、法務相談体制における助言・アドバイザー業務及び代理・保護者との面談への同席等の業務の在り方については、現場の声を反映できる教育関係者らも含めた継続的な協議・検討がされることが望ましいといえる。そして、そのような協議においては、具体的な事案に基づき検討することが不可欠であるし、その整理・周知をすることで、各都道府県及び市町村等の教育委員会の制度設計の検討及び法務相談体制の活用促進にも資すると考えられる。

- (4) そこで、当連合会は、子どもたちが抱える困難の多様化・複雑化と学校への期待の拡大及び過重な業務負担の下に置かれる状況にある学校の教職員の

---

<sup>5</sup> 「教師を取り巻く環境整備について緊急的に取り組むべき施策（提言）」（2023年8月28日中央教育審議会初等中等教育分科会質の高い教師の確保特別部会）1頁

負担の軽減の必要性の双方に対応することを目指し、法務相談体制における助言・アドバイザー業務と代理・保護者との面談への同席等の業務について、事案の収集・整理・周知等を含めた継続的な協議を実現するため、文部科学省に対し、学校現場の声を反映できる教育関係者、文部科学省担当者、様々な専門性を有する弁護士を構成メンバーとする協議機関を設置することを要望するところである。

## 7 まとめ

以上の次第であるから、当連合会は、文部科学省に対し、スクールロイヤーを学校教育法施行規則上に位置付けること、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士と学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士が事案に応じて適切に対応出来るよう体制の構築方法及び運用方法について手引きに明記すること、そして、各都道府県及び市町村の教育委員会が、各地の弁護士及び弁護士会と協力の上、専ら助言・アドバイザー業務を担う弁護士と、学校や教育委員会の代理人となり得る弁護士が、子どもの最善の利益の実現のため、事案に応じて適切に対応出来る体制の構築を求める。さらに、当連合会は、文部科学省及び総務省に対し、法務相談体制の充実を図るための財政的措置を講じるべき旨を意見するところである。

また、当連合会は、子どもたちが抱える困難の多様化・複雑化と、過重な業務負担の下に置かれる状況にある学校の教職員の負担の軽減の必要性の双方に対応することを目指し、法務相談体制における助言・アドバイザー業務と代理・保護者等との面談への同席等の業務について、事案の収集・整理・周知等も含めた継続的な協議を実現するため、文部科学省に対し、学校現場の声を反映できる教育関係者、文部科学省担当者、様々な専門性を有する弁護士を構成メンバーとする協議機関を設置することを要望するところである。

以上