

意見書

子どもの自殺が起きたときの調査の在り方について
(文部科学省)

平成25年8月

大津市

意見書

現在、国におかれましては、「いじめ防止対策推進法」の成立を受け、公布の日から三月を経過した日からの施行に向けて、附帯決議も交え、その運用のための制度作りにご尽力されているところとお察し致します。

また、児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議においても「子どもの自殺が起きたときの調査の指針」について改正を検討されておられることと存じます。

大津市におきましては、平成23年10月に自ら命を絶たれた大津市立中学校2年の男子生徒に対するいじめの事実関係を調査し、自殺の原因、学校及び教育委員会の対応について考察するとともに、再発防止に関する提言を行うことを目的とした第三者調査委員会（以下、「本市第三者調査委員会」といいます。）を設置し、本年1月31日に本市第三者調査委員会から調査報告書（添付資料1）の提出を受けました。

このことを受け、本年2月には、文部科学大臣あて「いじめ対策の推進に係る要望」（添付資料2）を、また6月には、いじめ防止対策推進法案の提出議員あて「いじめ防止対策推進法案に対する意見」（添付資料3）を提出したところでありますが、今回の法律の施行に向けた基本方針の策定及び指針の見直しにあたり、子どもの自殺が起きたときの調査の在り方について、大津市の取組を有識者会議でのご議論の参考として頂きたく、本意見を申し上げる次第です。何卒よろしくお願ひ申し上げます。

1 子どもの自殺が起きたときは、学校・教育委員会から独立した中立的な機関において、中立的かつ専門性を有した委員による調査が実施されるべきであること。

(1) 子どもの自殺が起きたときは、地方公共団体の長が調査委員会を設置して調査すべきこと。

平成23年3月に文部科学省がまとめた報告書（平成22年度児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議審議のまとめ。）の添付資料3「子どもの自殺が起きたときの調査の指針」（以下「指針」という。）によれば、子どもの自殺が起き

た場合の調査の実施主体としては、「イ 学校又は教育委員会が実施主体となる調査」「ウ 中立的な立場の専門家を加えた調査委員会」「エ 全て中立的な外部委員による調査委員会」が選択できるものとされている。

しかしながら、学校や教育委員会を主体とした調査は、公正性や中立性に重大な疑義が生じるとともに、調査に必要な専門性の欠如により徹底した事実調査を行うことができない。

実際に当初「全て中立的な外部委員による調査委員会」を設置しなかった大津市においては、学校及び教育委員会において事後対応につき多くの重大な問題点が噴出する中で（本市第三者調査委員会調査報告書151頁ないし162頁「第2章 問題点 1節 学校の事後対応の問題点」ないし「3節 事件当事者としての学校・市教育委員会共通の問題点」）、いじめ調査及び自殺の原因に関する調査が不十分であることが明らかとなり、本市第三者調査委員会の設置に至った。

この点、いじめ防止対策推進法第30条第2項において、同法第28条第1項に規定する重大事態が発生した場合に地方公共団体の長が附属機関を設けるなどして調査を行うことができる旨が規定され、調査委員会が、学校や教育委員会から独立した地方公共団体の長の組織として、調査する制度が構築されましたが、係る重大事態が発生した場合に地方公共団体の長が調査委員会を設置して調査を行うか否かは、地方公共団体の長の裁量に委ねられることとなった。

しかしながら、学校や教育委員会を主体とした調査は、既に述べたとおり、公正性や中立性に重大な疑義が生じかねず、また、調査に必要な専門性の欠如により調査が不十分になりかねないことから、重大事態のうち子どもの自殺という特に重篤なものについては、地方公共団体の長が調査委員会を設置して調査すべきであると考える。

係る点については、いじめ防止対策推進法案に係る附帯決議（衆議院文部科学委員会においては3号、参議院文部科学委員会においては6号）においても「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・中立性を確保されるよう努めること。」とされているが、このことも、外部委員による公平かつ中立な調査を原則とする趣旨の表れであるといえる。

よって、重大事態のうち子どもの自殺という特に重篤なものが発生した場合については、地方公共団体の長が調査委員会を設置して調査すべき旨を指針において定めるべきであると考え。いじめ防止対策推進法上かかる解釈が困難である場合には、少なくとも、遺族からの要請があった場合には、地方公共団体の長が調査委員会を設置することを指針において定めるべきであると考え。

(2) 外部委員の選任手続は、公正性及び独立性を担保すること。

外部委員の選任手続の公正さは、委員会活動の死命を決するものであり、調査委員会の委員は、当該学校、教育委員会とは無関係であることが最低条件である。

本市第三者調査委員会においては、遺族から大学教授及び弁護士である外部委員の半数の推薦を受け選任するとともに、外部委員の選任にあたっては、日本弁護士連合会や日本生徒指導学会から推薦を受けた外部委員を選任している。

このように、外部委員の選任において学識経験者や弁護士や臨床心理士等の専門家を選任するときは、恣意性を排除し公正性を担保するために、設置者が名指しで指名するのではなく、児童の精神や心理に経験知見を有する者、学校教育に経験知見がある者、及び弁護士等の法律家を構成員とする各団体からの推薦により選任することが望ましい。

また、選任手続の公正性を担保するため、外部委員の推薦においては、遺族からも推薦してもらうことができる仕組みを持つべきである。

(3) 外部委員の選任については公表し可視化すべきであること。

本市第三者調査委員会の外部委員については、氏名及び経歴等のみならず、選任手続（遺族側から大学教授や弁護士の推薦がなされるとともに、上記各団体から外部委員の推薦を受けたこと）についても公表したところである。

この様に、調査委員会が中立的な外部委員によって構成され、当該外部委員が学校や市教委から独立した者ということができるかを検証するためには、選任手続の可視化、委員の氏名、経歴等の開示は不可欠であり、その様な運用を制度化すべきである。

2 調査委員会は、中立かつ公正の観点から調査を実施する仕組みとすること。

(1) 調査委員会は、独立した組織として存在すること。

本市第三者調査委員会は、学校及び市教委から独立した、大津市長の直轄の附属機関であった（学校や教育委員会を主体とした調査は、公正性や中立性に重大な疑義が生じるとともに徹底した事実調査を行うことができず、大きな社会的混乱を招きかねないことから、市長の権限に基づき調査が実施された。）。

このように、公正・中立的な調査を実施するにあたっては、調査委員会が独立した組織として存在する仕組みを確立すべきと考える。

(2) 調査委員会は、条例や規則によりその組織や運営等を明確に規定し、中立性及び公正性を明らかにすること。

本市第三者調査委員会においては、大津市議会の議決を経て、大津市附属機関設置条例（以下、「本条例」という。）（添付資料4）によって設置され、大津市立中学校におけるいじめに関する第三者調査委員会規則（以下、「本規則」という。）（添付資料5）により、その組織、運営その他必要な事項が規定されている（本条例4条）。

具体的には、本規則は、第2条で本市第三者調査委員会の所掌事務を定め、①いじめの事実を含め、当該学校において当該生徒に何が起きたのか明らかにすること、②当該生徒の自殺の原因について考察すること、③当該学校及び教育委員会の自殺後の対応が適切であったかを考察すること、並びに④いじめ、自殺、自殺前後の当該学校及び教育委員会の対応について、再発防止に関する提言を行う

ことが、本市第三者調査委員会の所掌事項であることを明らかにしている（いじめの定義については第3条で規定）。

また、本規則は、第6条において会議の運営方法、第7条において本市第三者調査委員会の調査権限、第8条において調査員の設置、第9条において調査報告書の公表等が規定され、本市第三者調査委員会の組織、運営等に関し、具体的に規定されている。

そして、本規則第5条において、「第三者調査委員会は、調査によって明らかになっていく事実のみ誠実に向き合うものとし、中立かつ公正に調査を行う。」と規定されており、中立かつ公正の観点から調査が実施された。

この様に、調査委員会は、条例や規則によりその組織や運営等の中立性及び公正性について、明確に規定する仕組みとすべきと考える。

3 調査委員会は、真相解明に向けた徹底した調査を実施できる仕組みとすること。

(1) 調査委員会に対して明確な調査権限を付与すること。

真相解明に向けた徹底した調査を実現するためには、調査委員会について教育委員会、学校の教職員、生徒及びその保護者等に対する調査権限を付与した明文規定が必要である。

この点、本規則においては、本市第三者調査委員会は、教育委員会の委員、教育委員会事務局及び当該学校の職員並びに当該学校の生徒及びその保護者等（以下、「調査対象者」という。）から事実関係や意見等に関する陳述、説明等を求めることができると規定されている（第7条1項1号）。

また、本規則においては、本市第三者調査委員会は、調査対象者に対し、文書等関係資料の提出、提示、閲覧、複写等を求め、また、学校その他の関係する現場において資料の確認若しくは説明を求めることも規定されている（第7条1項2号）。

さらには、本規則により、本市第三者調査委員会には、関係団体に照会や報

告・協力を求める権限（第7条1項3号）及び調査対象者や公私の専門機関に協力を求める権限が認められている（第7条1項4号）。

したがって、本規則には真相解明に向けた広範な調査権限があることが規定されており、本市第三者調査委員会は、これにより最大限の徹底した調査を行うことができた。

このように、調査委員会を設置する場合には、同様の規則を制定する等して、調査委員会に明確な調査権限を付与する仕組みとすべきである。

（2）教育委員会及び学校に対して調査に協力する義務を課すこと。

上記（1）の通り、調査委員会に広範な調査権限が付与されているとしても、学校の教職員や教育委員会の協力が得られない場合については、真相解明に向けた徹底した調査を行うことは、困難である。

そのため、本規則においては、教育委員会の委員、教育委員会事務局及び当該学校の職員その他の本市の職員は、調査に協力すると規定されている（第7条4項）。

また、本市第三者調査委員会を設置するにあたり、大津市長は、大津市教育委員会に対し、本市第三者調査委員会の活動全般に対して全面的な協力を行うよう求めたところ、大津市教育委員会は、全面的な調査協力を行う旨の議決を行い、その旨の回答を行った。

したがって、係る協力義務により、前記（1）の調査権限が実効化され、本市第三者調査委員会は、これにより最大限の徹底調査を実施することができた。そこで、地方公共団体の長が調査委員会を設置するにあたっては、教育委員会及び学校に対して調査への協力を義務付ける仕組みとすべきである。

（3）調査委員会においては委員とは別に調査員を委嘱すること。

調査委員会の中で最も重要な活動は、調査活動である。その中心は、大量の資料の熟読・整理、関係者からの聴き取りを行った結果の整理・分析、資料と聴

き取り結果の整合性の検討である。

したがって、こうした作業に時間を惜しまず献身的な委員の存在が不可欠であるが、限られた時間において、調査委員会が真相解明のために徹底した事実調査を行うためには、これらの業務をこなす調査員の存在が別途必要である。

本市第三者調査委員会においても、大津市長から選任された調査員（3人の弁護士及び1人の准教授）が困難な分野の資料整理・分析作業を行うとともに、外部委員と連携して精力的に活動することで充実した調査活動を実現している。

したがって、調査委員会においては委員とは別に調査員を委嘱することが必要であると考ええる。

（４）外部委員の適切な構成及び人数が必要であること。

本市第三者調査委員会の外部委員は、法律の専門家、教育の専門家、心理の専門家等、本件の事実解明に必要な専門的知識を有する専門家によって構成されており、また、人数についても、大学教授が4人、弁護士が2人の合計6人が起用された。

そして、このような外部委員の構成により、多様かつ多面的な観点から事実を解明できるとともに、明らかになった事実に対し多角的かつ専門的な考察・検証が加えられ、その結果、本市第三者調査委員会においては、真相解明に向けた徹底した調査を実施することができたところである。

指針の中の「児童生徒の自殺事案に関する調査委員会設置要綱で定めるべき主な事項」の中で、委員の構成は、「例えば、自殺対策に係る学識経験者・専門家（大学教授・臨床心理士等）、医師（専門分野）、その他有識者（弁護士を含む。）、（以下略）」としているが、その人数（定数）については触れられていない。

しかしながら、徹底した調査を可能とするためには、必要最低限の委員数についても、具体的事例を示す等して、参考となる基準を設けるべきと考える。

(5) 生徒たちが話しやすい雰囲気の中で事情聴取がなされること。

本市第三者調査委員会は、前記(1)の通り、当該学校の生徒に対しても事情を聞き取る権限が与えられていたが、聴き取りに際して生徒たちが委縮してしまい、十分な証言が得られなくなれば、真相解明に迫る調査を実施することができなくなるおそれ大きい。

そこで、本市第三者調査委員会においては、生徒において単に目撃した内容を話してもらうだけではなく日々悩んでいることなどについても話してもらえよう努力し、少しでも話しやすい雰囲気を醸成している。例えば、生徒から事情を聴取するにあたっては、生徒にお茶やお菓子を出すとともに観葉植物を配置するなどして生徒をリラックスさせ、また、生徒と外部委員が対面で座ることと威圧感を与えないよう机をL字型に配置するなどして、生徒への聴き取り調査においては、数々の工夫が施された。

また、本市第三者調査委員会の外部委員は、元教員で教育評論活動を行う大学教授、教員として生徒指導に従事した経験がある大学教授、学校長の職を経た後に臨床心理士としてスクールカウンセラーの職務にある大学教授、学校現場を研究の対象とする大学教授、元裁判官で少年事件に取り組んでいる弁護士、学校事故・事件の遺族のサポートに取り組んでいる弁護士で構成されている。

よって、全ての外部委員は、いずれも学識経験者及び弁護士というだけでなく生徒の心理や学校問題に精通した者であることから、生徒たちの心理を的確に把握しながら話しやすい状況の中で生徒たちの記憶に沿った供述を得たところである。

さらに、生徒たちに対する聴き取りは非公開でなされているため、生徒たちは、いじめ行為をしたとされる生徒や遺族らの目の前で供述しておらず、いずれかに遠慮することなく事実ありのまま供述できる雰囲気の中で供述している。

この様に、真実を聴き取るためにも、生徒たちに対する配慮という観点から、生徒たちが話しやすい雰囲気の中で事情聴取がなされる必要があると考える。

(6) 十分な資料の取得及び分析並びに事情聴取が必要となること。

大津市においては、本市第三者調査委員会が実施される前に警察により学校や教育委員会に捜索・押収手続が実施されたが、押収資料の写しの提供を受けることができたため、真相解明に資する資料が十二分に確保できたといえることができる。

そして、本市第三者調査委員会は、警察が捜索・押収した膨大な上記資料を読み込み、分析するとともに、膨大な時間の事情聴取を実施した。

具体的には、外部委員6人は、徹底した真相解明のため、多大な時間と労力を注ぎ以下の活動を実施した（ただし、時間数は、概ねの数値であり、1人の外部委員が活動すれば、計上することとする。）。

① 委員会活動 全12回（のべ64日間、約34時間）

② 聴き取り 全62回 56人（重複者を含む。）

聴き取り時間約95時間

③ その他（資料の仕分け、警察協議、現地視察、専門家からのレクチャー、聞き取りの打ち合わせ、最終調整、市長への報告） 約100時間

その結果、得られた本市第三者調査委員会調査報告書は、自殺後の学校や大津市教育委員会の事後の対応の問題点（第Ⅱ部）や今後の在り方に対する提言（第Ⅲ部）も含め、231頁もの分量に及ぶものとなった。

しかしながら、警察が資料を押収し、その提供を受けること自体、通常ではあり得ないことであり、通常は、調査委員会が設置された場合、まず、調査に必要な資料や情報を確実に調査委員会が取得できるかどうかという課題がある。

また、資料の収集については、調査業務についての効率化を図る観点からも、有効な資料を迅速かつ確実に集める必要もある。

調査委員会は、まず最初に調査する内容に関係する資料の全てを、教育委員会事務局や学校等の担当部署に対してその開示を求め、各担当部署は関係する資料全てを、調査委員会に対して開示しなければならない。

4 遺族の知る権利を制度的に保障し、遺族に対する情報開示を義務付けること。

本市第三者調査委員会調査報告書では、「事実解明及び検証過程への遺族の参加、遺族への情報提供等被害者保護支援の制度化は緊急の課題と言わなければならない」「『事故調査』に準じた被害者と向き合うための制度的保障が一刻も早く望まれる」とされている。

家族の一員を失った遺族にとって、自死に至った具体的な事実を知ることが譲ることのできない権利であることから、指針等において、遺族の知る権利の重要性を明記し、アンケートの開示を含む遺族に対する積極的な情報開示、並びに事実解明及び検証過程への遺族への参加について定めるべきと考える。

以 上