

# 要 望 書

(文部科学省)

平成27年3月

大 津 市

## 本市の和解事案等に基づくいじめ防止対策 推進法の検討に係る要望

平素は、大津市政の推進に格別のご高配を賜り、厚くお礼申し上げます。

さて、このたび、大津市立中学校の生徒のご遺族が提起された民事訴訟において、ご遺族と被告大津市との間で、今月17日に裁判上の和解が成立したことを改めてご報告申し上げます。

本市においては、和解条項で記された事項を誠実に履行するとともに、このような痛ましい事件を二度と起こさないよう、全力を挙げていじめの再発防止に取り組んでまいりますので、引き続きご支援を賜りますようお願いいたします。

ところで、いじめ防止対策推進法の附則においては、施行後3年を目途として、法律の施行状況等を勘案し、検討が加えられ、必要があると認められるときは、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとされております。

つきましては、いじめ防止対策推進法の今後のご検討に際して、原告であるご遺族の理解のもと成立した本件和解の内容と、前記のいじめ自死事案に係る第三者調査委員会の調査結果報告書の提言といじめ防止に係る条例を2つの柱として取り組んできた本市のいじめ防止に係る対策の内容等を考慮いただきたく、以下のとおり要望させていただきますので、よろしくお願い申し上げます。

## 目 次

### 【 和解事案に基づく要望事項 】 ～和解調書:和解条項・謝罪事項に関連して～

- 1 「いじめは死につながる」 ことについて (基本方針関係)
- 2 教職員はいじめに気付き, 止める責任があることについて
  - (1) 教職員によるいじめの早期発見について (法16条関係)
  - (2) 教職員によるいじめの早期対処について (法23条関係)
- 3 適切な事後対応を行うことについて (基本方針関係)
- 4 遺族の知る権利に資するべきことについて (法28条関係)
- 5 予断を排した公正・中立の調査が徹底されるべきことについて (周知要望)

### 【 地方公共団体の取組に関する要望事項 】 ～和解調書:再発防止策に関連して～

- 6 地方公共団体の長による調査について
- 7 いじめに関する相談体制の整備について
- 8 第三者組織の設置について

### 【 法を運用する立場からの要望事項 】

- 9 いじめの定義について (法2条関係)
- 10 地方いじめ防止基本方針の策定を義務付けることについて (法12条関係)

## 1 「いじめは死につながる」ことについて（基本方針関係）

いじめ防止対策推進法（以下「法」といいます。）の整備にも影響を及ぼした本市のいじめ自死事案について、このたび和解に至りました。そして、和解における裁判所の判断として、「いじめを受けた児童及び生徒の担当教諭及びその他学校職員は、一般的に、いじめを要因として、いじめを受けた児童及び生徒の自死が生じうることを予見することができる状況にあった」とされています。

つきましては、法11条1項に基づくいじめ防止基本方針（以下「国の基本方針」といいます。）（第1・6）における「生命又は身体に重大な危険を生じさせる。」の次に「特に、いじめを要因として、いじめを受けた児童生徒の自死が生じうる。」といった表現を加えていただきたく、また、暴力を伴ういじめであってもなくても「いじめが死につながる」ことを明確に記してくださるよう、ご検討をお願いします。

いじめを受けた児童生徒の自死が後を絶たない現状を踏まえ、それを防ぐことが学校の教職員に課せられた使命であるといえます。また、予見し得る立場でもあるといえます。このたびの和解事案を教訓として、改めて全国の学校関係者の認識を深めていただけるよう、切に願うものです。

## 2 教職員はいじめに気づき、止める責任があることについて

### （1）教職員によるいじめの早期発見について（法16条関係）

国の基本方針（第1・7（2））には、「ささいな兆候であっても、いじめではないかとの疑いをもって、早い段階からの確に関わりを持ち、いじめを隠したり軽視したりすることなく積極的にいじめを認知することが必要である」とあります。このことに注意を払うべきは、学校の教職員かと存じます。

学校の教職員は、いじめを見過ごしてはならず、いじめに気づき、止める責任があります。また、和解調書には「仮に、担当教諭及び担当教諭以外の職員において本生徒がいじめ行為を受けているとの認識を有していなかったとしても、少なくとも担当教諭らが本生徒を少しでも注意深く観察したり、各教職員間で情報を共有していれば、担当教諭らは、本生徒がいじめを受けていると認識することができた」と記されています。こ

のことは、教職員によるいじめの早期発見を確かなものにする上で最も重要な要素であり、このたびの和解の大きな教訓でもあるといえます。

しかしながら、法には、そのことを学校の教職員に課す規定がなく、「いじめを受けていると思われるとき（法8条・法23条2項）」・「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（法23条1項）」といったように、ある程度主観に頼らざるを得ない表現や、受け身で対応するような表現に限られています。さらには、いじめの疑いの段階では発動しないことも問題となり得ます。

つきましては、国の基本方針を引用した前頁の下線部分の内容を法16条1項に明記して下さるよう、ご検討をお願いします。

このことにより、学校の教職員によるいじめの能動的かつ積極的な認知を促し、早期対処と重篤化の防止につなげるべきと考えます。

**【明記の例】※下線部分を追加**

(学校におけるいじめの防止)

第16条 学校の設置者並びに及びその設置する学校及び学校の教職員は、当該学校におけるいじめを早期に発見するため、ささいな兆候でも、いじめではないかとの疑いをもって、早い段階から的確に児童等と関わりを持ち、いじめを隠したり軽視したりすることなく積極的にいじめを認知するよう努めるとともに、当該学校に在籍する児童等に対する定期的な調査その他の必要な措置を講ずるものとする。

なお、昨年10月（同年12月一部訂正）に国において公表された平成25年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」結果（以下「問題行動調査結果」といいます。）のうち、公立小中学校におけるいじめの発見のきっかけ（参考8：いじめの発見のきっかけの推移）は、次のとおりとなっています。

学校の教職員が発見：小学校14.7％，中学校18.2％

アンケート調査等の取組で発見：小学校57.9％，中学校39.7％

データが示すとおり、学校の教職員が発見する数の2倍や4倍のいじめが実際に起こっており、アンケート調査等の取組で発見できてはいるものの、その事実を教員自らが認知し得なかった現実があるようです。学校現場が多忙な状況にあることも一因と考え

られますが、教職員の気付きを今以上に高めるためにも、法文に明記して意識付けを図っていただきたく、ご検討をお願いします。

加えて、国立教育政策研究所発行の生徒指導リーフの内容等を周知徹底することなどにより、教職員の資質向上のための取組を継続するとともに、教職員個人ではなく、学校全体でいじめの早期発見に取り組むシステムの構築についても、あわせてご検討いただければと考えます。

## (2) 教職員によるいじめの早期対応について（法23条関係）

次に、いじめを止める責任があることについてですが、和解調書の謝罪条項には、学校が「安全配慮義務を充分尽くさず、また、自死を具体的に予見できたにもかかわらず適切な対応を執らず、自死を予防できなかったこと」が記されたところです。

痛ましく、悲しい事案が繰り返されることのないよう、このことを教訓にした取組が必要であると考えるところです。

いじめを受けたと思われる児童生徒は、周りから見て大したことでもなくとも、傷つき、力を奪われています。また、学校の教職員が関わることで、仲間外れになる恐怖や報復を恐れる児童生徒も多いのが現実です。解決への道筋が描けるかどうかは学校の対応次第といえますが、その初期対応を誤り、又は一定の時間が経過してしまえば、事態の悪化を招くおそれがあります。

何においても優先されるべきは、いじめを受けたと思われる児童生徒への対応であり、その時点から継続した支援を要するものとして対応されるのが望ましいと考えます。

つきましては、法23条3項の運用が後回しとならず、事実確認・支援等の一連の対応が「速やかに」されることになるよう、法23条2項と3項を1つの規定としてまとめていただくことについて、ご検討をお願いします。

### 【改定の例：法23条2項・3項の一本化】

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、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。この場合において、学校は、いじめの事実の有無の確認を行うために講じた措置について、その結果を当該学校の設置者に報告するものとする。

### 3 適切な事後対応を行うことについて（基本方針関係）

和解調書の謝罪事項には、事後対応に関して、学校については①調査委員会設置に関する説明の欠如・②調査の打ち切り、教育委員会については③不適切な対応（不十分な事実把握をもって事態の収束を図ろうとしたこと等）、学校及び教育委員会に共通する事項としては④事実解明の不徹底、⑤遺族を尊重した対応の欠如があげられています。

いずれも、平成23年6月文部科学省初等中等教育局長通知「児童生徒の自殺が起きたときの背景調査の在り方について（子どもの自殺が起きたときの調査の指針）」（以下「背景調査の指針」といいます。）に基づく調査が確実に履行されていれば、このような問題は生じなかったと考えられます。

こうした経過も考慮されてか、法では、28条に重大事態への対処についての定めが置かれ、学校・教育委員会による事実関係を明確にするための調査の実施が義務付けられることになりました。

しかしながら、それ以降も、いじめを受けた児童生徒の自死事案に対する学校・教育委員会の事後対応の問題が指摘される事例が続いています。

本市の学校・教育委員会がそうであったように、背景調査の指針を運用する側の解釈や姿勢次第で、調査が不確かなものになることがあるようです。

自死事案も含めた重大事態に際しては、法に基づく調査が学校・教育委員会に義務付けられてはいますが、自死事案にあっては背景調査の指針が今後も抛りどころとなることから、どの学校・教育委員会が運用する場合でも、公平・公正で、遺族に対する説明責任を果たしうる調査であらねばならないと考えます。

つきましては、背景調査の指針の内容について、調査内容・範囲・実施期限等を具体化するとともに、国の基本方針に具体的に盛り込んでいただきますよう、ご検討をお願いします。（現行では、引用した上で「参考とする」との表記にとどまります。）

このことにより、地方公共団体における地方いじめ防止基本方針への反映が促され、全国画一的に背景調査の質の担保を図ることができると思います。

なお、自死事案の調査に関する運用のガイドラインである背景調査の指針がそのようなように、法や国の基本方針の細目として位置づけるべき事項が他にある場合には、事項ごとにガイドラインを定めていただきますよう、ご検討をお願いします。

#### 4 遺族の知る権利に資するべきことについて（法28条関係）

和解調書の謝罪事項には、事後対応に関して、学校による調査委員会設置に関する説明の欠如、学校及び教育委員会による遺族を尊重した対応の欠如があげられています。

背景調査の指針に基づく確たる調査の実施を促すべきことについては3の項で述べたところですが、ここでは、調査を実施した場合における遺族を含めたいじめの被害者側に対する適時適切な情報提供のあり方について、要望いたします。

法28条2項では、学校・教育委員会に対し、調査を行った場合において、いじめを受けた児童等及び保護者に対して必要な情報を適切に提供することを義務付けています。

しかしながら、提供を可能とする情報の範囲について具体性を欠く定めであることから、現状では、自治体において様々な対応となっており、遺族等に対し十分な説明がなされていないように思われる場合もあるため、この条項が、地方公共団体が定めている個人情報保護条例の利用・提供の制限に係る規定の適用除外（すなわち、法に基づく提供に当たるので、本人同意がなくても保有個人情報の提供が可能となる等）に当たるかどうか、判断し難いといえます。国の基本方針（第2・4（1））では「いたずらに個人情報保護を楯に説明を怠るようなことがあってはならない」とされていますが、法28条2項と個人情報保護条例の当該規定との間に適用関係を持たせて解釈するのが困難であることから、本市同様、他の地方公共団体においても運用し難い規定になっているものと思料します。

つきましては、法28条2項の規定の趣旨を没却するような消極運用が定着しないよう、提供する情報の範囲を省令に委任するなどして、法令においてその具体化を図っていただきたく、ご検討をお願いします。

なお、本市では、前記の適用除外に当てはめられないとの解釈に立ち、法28条2項を直接の根拠としないで、個人情報の利用目的の範囲内で提供する情報として扱い、法28条2項の「必要な情報を適切に提供する」ことに努めているところです。

また、そうしたことを踏まえ、本市では、このほど「いじめに関するアンケート調査結果等の公表基準」を策定しつつある状況です。

## 5 予断を排した公正・中立の調査が徹底されるべきことについて（周知要望）

本市のいじめ自死事案では、学校及び教育委員会は、事案の解決に向けた十分な調査を行いませんでした。

そのため、本市においては市長の附属機関として、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（以下「第三者調査委員会」といいます。）を設置し、調査により明らかとなった事実のみ向き合うこととして、公正かつ中立の立場で調査が行われました。この調査では、警察の捜査資料が提供されたことにより、学校及び教育委員会の全ての資料を確認することができ、事実の全容が明らかになりました。

いじめに係る事実関係を明確にするための調査が必要となったときは、当事者と利害関係を有しない専門家等により構成される第三者組織を調査組織とすることなどにより、公正・中立な調査を速やかに行うことが必要です。

法案に対する附帯決議（衆議院文部科学委員会においては3号、参議院文教科学委員会においては6号）では、「本法に基づき設けられるいじめの防止等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・中立性が確保されるよう努めること」としてはいますが、その組織の構成や委員の人選については触れていません。

第三者調査委員会の委員は、法律の専門家、教育の専門家、心理の専門家等の6人、津の子どもをいじめから守る委員会の委員は、子どもの発達及び心理等についての専

門的知識を有する者、学識経験を有する者、弁護士の5人以内としており、このような構成により、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・検証を行い、委員同士が議論することで結論を導くことができるようにしています。

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ことが必要と考えます。

第三者調査委員会の調査報告書では、「委員選任手続の公正さは委員会活動の死命を決すると言わなければならない。第三者委員会の委員は、当該学校、教育委員会とは無関係であることが最低限の条件である」と述べています。

本市では、遺族からの推薦により半数の委員を選任しました。また、市推薦の委員であっても、恣意性を排除するため、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としました。さらに、公平性・中立性を確保するため、推薦を依頼する団体は、当該地方公共団体内に存在する団体ではなく、他の都道府県内に存在する団体に依頼することが望ましいと考えます。加えて、委員が当該学校や教育委員会から独立した者ということができるかを検証するため、選任手続の可視化、委員の氏名・経歴等の開示は不可欠です。

本市の学校・教育委員会がしたような過ちが繰り返されることのないよう、他の教育委員会・学校等の今後の取組の参考になればと考えるところです。

つきましては、同種の事案が生じた場合には公正・中立な調査が実施されるよう、具体的な委員の選任方法等についても、全国の教育委員会を始め、国公私立の各学校に周知していただきますよう、ご検討をお願いします。

## 6 地方公共団体の長による調査について

法28条に規定する重大事態においては、学校の設置者又はその設置する学校の下に組織を設け、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行うとしており、地方公共団体の長は、法30条2項において、附属機関を設置する等の方法により、再

調査を行うことができるとしています。

しかしながら、第三者調査委員会の調査報告書でも指摘されているとおり、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こともあり、重大事態に際しては、地方公共団体の長による調査を実施するべきと考え、本市では、法30条2項に規定する場合のほか、市長の附属機関であり、常設の第三者組織である「大津の子どもをいじめから守る委員会」が、法28条1項の規定による調査と並行して調査を行うなどして、その公正性及び中立性を確保するようにしています。

並行調査に当たっては、国の基本方針（第2・4（1））において、「調査対象となる児童生徒等への心理的な負担を考慮し、重複した調査とならないよう、法28条1項の調査主体と、並行して行われる調査主体とが密接に連携し、適切に役割分担を図ることが求められる」とされていますが、調査が煩雑となることもあると考えます。

つきましては、法30条2項の再調査に限らず、法28条1項の調査についても、地方公共団体の長が実施主体となることができるよう、法に規定を設けることについて、ご検討をお願いします。

## 7 いじめに関する相談体制の整備について

学校に助けを求められないまま、いじめを受けて悩んでいる子どもは確実にいます。その子どもたちが安心して相談できる第三者の存在が必要です。和解調書（別紙3 第1・2の項（1））に記されたとおり、専門職を配置したいじめに関する相談窓口を学校・教育委員会（少なくとも事務局）以外に設けることは、公正・中立で、いじめの被害者に寄り添った対策を講じる（参議院文教科学委員会の附帯決議・第3号）ために、必要なものと考えます。

法16条3項にあるとおり、学校・教育委員会において相談体制を整備する必要がありますが、それに加えて、二重三重の救済システムの構築を図るため、学校・教育委員会と離れた立場でいじめの被害者を支援する体制の整備が求められるといえます。

法16条2項では、「いじめに関する通報及び相談を受け付けるための体制の整備」とありますが、この表現の受け取り方次第では、電話相談の窓口を設けることで十分と

されかねません。必要なのは、学校に相談できない子どもを救うこと、そのためにも、学校と離れた立場で子どものSOSを聴いて支援する枠組みを設けることであると考えます。

本市では、教育委員会とは別に、市長部局に設置したいじめ対策推進室に、弁護士や臨床心理士等の相談調査専門員を配置し、いじめに係る直接相談に応じるとともに、学校、教育委員会で把握したいじめに係る情報についても一元化し、学校、教育委員会とは別の視点で判断することにより、重篤な事態に至ることを未然に防止する体制を整備しています。

これは、第三者調査委員会の調査報告書において、「教員のみにいじめの発見と対応を託すことには限界があると言わなければならない、学校以外にもいじめに苦しむ子どもの（ために）実効的で迅速に動くスタッフや救済機関が必要である。」「いじめの周辺の子どもたちが、安心していじめからの救済を訴える窓口が必要である。」「いじめを発見し、且つ、いじめの解決に向けて介入するには、高度の専門的知識と経験を要するものである。」として、二重三重の救済システムの整備の必要性が述べられていることに対応するものです。

つきましては、いじめの被害者が、学校等に相談できないケースについても受け入れ、支援することができるように、いじめに関する相談窓口を地方公共団体の長の下等、学校とは別の機関に設けるなど、本市の取組を参考例とした相談体制の整備について、ご検討をお願いします。

## 8 第三者組織の設置について

第三者調査委員会の調査報告書では、「いじめ被害者の救済システムは学校外にも設けられる必要がある。」「いじめを受けた子どもは、常に教員や親に救済を求めるわけではない。激しいいじめを受けた子どもは復讐を恐れるなどして誰にも話さない場合が多いと考えられる。また、周辺でいじめを目撃した子ども（も）同様である。さらに、一旦教員らに告げても有効な対策を取られないまま引き続きいじめに晒されるということも希ではない。」「学校外に子ども自らが救済を求めることができる第三者機関が是

が非でも必要である。」と述べられています。

本市では、臨床心理士等、学識経験者、弁護士により構成される市長の附属機関「大津の子どもをいじめから守る委員会」を設置し、常設の第三者組織として、本市が相談等を受けたいじめ事案について審査等を行い、いじめを受けた子どもを支援し、いじめを解決へと導くために積極的かつ具体的に関わっています。また、大津の子どもをいじめから守る委員会から市長に対し、必要に応じて、再発防止及びいじめ問題の解決を図るための方策の提言等を行うことを可能としており、より実効的ないじめ対策の実現につなげています。

このように、地方公共団体の長の下に一元化したいじめに係る情報について、必要な調査、支援等を行う組織は、相談窓口と同様、教育委員会から独立した執行機関である地方公共団体の長の附属機関として設置し、常設の第三者組織とすることが望ましいと考えます。

つきましては、このような本市の取組を、法ないし基本方針の検討にあたり、参考にいただければと考えます。

## 9 いじめの定義について（法2条関係）

衆参両委員会の附帯決議において、いじめの該当性を判断するに当たり、「心身の苦痛を感じているもの」との要件が限定して解釈されないよう努める旨が記されたところ  
です。

法の定義が主観を軸に捉えた表現とされていることから、附帯決議で記されたように、いじめを受けた児童等がいじめの存在を認めない場合、主観に依拠した捉え方がされてしまうと、いじめと判断されないおそれがあるといえます。

つきましては、要件の限定解釈を防ぐべく、法2条1項の定義中「感じているもの」の次に「（当該児童等が心身の苦痛を感じていなくても、他の児童等であれば心身の苦痛を感じる蓋然性が高いものを含む。）」を加える等の改定を施していただきますよう、ご検討をお願いします。

## 10 地方いじめ防止基本方針の策定を義務付けることについて（法12条関係）

問題行動調査結果によれば、平成25年度における地方公共団体によるいじめ防止基本方針の策定状況は、次のとおりとなっています。

都道府県の74.5%、市町村の23.7%が策定済。残る市町村の対応は、策定に向けて検討中（59.6%）、策定するかどうか検討中（16.8%）と分かれています。

基本方針は、国（義務）、地方公共団体（努力）、学校（義務）のそれぞれが定めることとされています。国の基本方針は、地方公共団体に適用されますので、独自に定めない地方公共団体は国の基本方針に基づきいじめの防止等の対策を講じることとなりますが、その場合、国の基本方針のうち次の項目については、実効性が担保されないおそれがあるといえます。

「いじめの防止等のために地方公共団体が実施すべき施策（第2・2）」

→ 地方公共団体が実施すべき項目を掲げ、それぞれ「実施が望ましい」とするなど、国が実施を促す構成となっている。その表現のまま地方公共団体の「いじめ防止等のための対策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」として位置づけるのは困難であり、国の基本方針を参酌して、地方公共団体自らが基本的な方針を定めない限り、実効性は担保されない。

更には、地方公共団体ごとに国の基本方針を参酌・検討の上、方針を策定する作業が生じることで、いじめの防止等の対策への理解と主体性が増すものと考えます。

つきましては、地方公共団体によるいじめ防止基本方針の策定が義務付けられますよう、ご検討をお願いします。

平成27年3月30日

文部科学大臣 下村博文 様

大津市長 越直美