

# 意見書

いじめ防止対策推進法に関する勉強会

座長試案に対して

平成31年4月

## 座長試案に対する大津市長の意見書

現行法が抱える諸課題を踏まえ、いじめ防止対策推進法の改正案を御検討いただきありがとうございます。

また、この間、関係者ヒアリング等を経て丁寧な議論を重ねてこられ、今期通常国会での実効性ある法改正案の成立に向けてご尽力をいただいていることに対しまして、深く敬意を表しますとともに、重ねて感謝申し上げる次第でございます。

さて、今般、座長試案と題する法改正案をお示しになられたことを受けまして、昨秋の関係者ヒアリングに首長として出席し、意見提示をさせていただいた立場から、別紙のとおり座長試案に対する意見を記しました。

法施行から5年を超えてもなお、全国各地で児童生徒によるいじめ自死は続いています。御承知のとおり、それら悲しい事案の背景には、教職員によるいじめの見逃しや放置など、その多くで学校や教育委員会による不適切な対応があり、本市で7年半前に生じたいじめ自死事件と同じことが起こっていると感じています。本市の反省と取組を生かしていただき、現行法の実効性を高めていただくことで、「子どもの命を守るための法律」とされるよう強く望むものです。別紙に記した事項は、そのために必要な諸規定であることから、どうか今一度御検討賜りますようお願いいたします。

平成31年4月19日

いじめ防止対策推進法に関する勉強会

座長 馳 浩 様

大津市長 越 直 美

## ■いじめの定義（第 2 条）

いじめの正確な認知を促す H30.12.6 案の 2 項・3 項の追加を求めます。

総務省の勧告からは、定義の限定解釈が後を絶たず、それが自殺等の重大事態を招く一因となっていることがうかがえます。いじめの正確な認知は、「いじめ対応の第一歩・法が機能する大前提（総務省）」となりますが、いじめの認知件数 0 件の学校がなお存在（児童生徒 1000 人当たり。最小校 0 件、最多校 667 件）するなど、法の運用を入口から妨げているこの現状を改めるには、法で定義を補完するほかないと考えます。

なお、現行の国の基本方針では「限定解釈のないよう努めることが必要（P4 末行）」とありますが、前記のとおり実効性は伴っていません。総務省から周知徹底等の勧告がなされましたが、従前のように通知やガイドラインによる周知徹底では改善が見込みにくいため、法で定義を補完する方がより効果的であると考えます。

## ■学校の設置者等の責務（第 7 条）

### ■学校、校長及び学校の教職員の責務（第 8 条）

法令への精通と適切な職務遂行の義務付けを定める H30.12.6 案の各 2 項の改正を求めます。

学校・教育委員会が法を適正に運用してさえいれば、救えることのできた命は多くあったと考えられます。総務省が調査した自殺等の重大事態 63 事案のうち、学校内の情報の共有が主な課題とされたのは 40 事案。生徒から担任に相談があったにもかかわらず、いじめの問題として学校内で情報の共有をしなかった事案（現行法第 23 条 1 項違反）はその典型例であり、本市の 7 年半前のいじめ自死事件で指摘されたことが同じように繰り返されているのが実態です。

このように、適法な運用が行われていない例が多くある以上、児童生徒の命を守るためには、責務規定の補強とその履行の義務付けは不可欠であると考えます。

### ■学校、校長及び学校の教職員の責務（第 8 条）

安全配慮義務の徹底を図る上で必要となる H30.12.6 案の新 4 項の追加を求めます。

法制定時の衆議院での附帯決議第 2 項を条文化したのですが、附帯決議の意味するところとその重みが学校の教職員に浸透していないのであれば、法に定めることで実効性を担保するしかないと考えます。なお、「いやしくも」という表現に限っては、削っても差し支えないと考えます。

## ■地方いじめ防止基本計画（第 12 条）

### ■学校いじめ防止基本計画（第 13 条）

計画に定める細目を規定する H30.12.6 案の新 2 項の追加を求めます。

法に基づく計画・方針は、定立する主体が自主性と独自性を発揮して「自分たちの手で定めて運用する」ことに意義がありますが、その前提として、法の要請する範囲で必要十分に項目を満たす必要

があります。この点、計画に定める細目を規定しようとした H30.12.6 案の各 2 項各号は、法の規律密度を高めて運用を確かなものとするを狙いとする立法措置と考えられ、有用であると考えます。

総務省の勧告は、自治体による運用の不均衡を露呈するものとなりましたが、法の運用の底上げと平準化を図るには、計画に定める細目を法で定めて全国一律での履行を確保すべきであると考えます。

### ■学校におけるいじめの防止（第 15 条）

**尊厳の尊重を人権の尊重の例示とした H30.12.6 案の改正部分（第 15 条第 1 項）の追加を求めます。**

いじめを受けた児童等は、いじめの加害行為によって個人の尊厳を損なわれた状態にあります。学校では、加害児童等の謝罪をもって解決に導けたと安易に考えるべきではなく、真の解決は、いじめを受けた児童等が自己の尊厳を回復することにあります。そのことを肝とすべく、H30.12.6 案の改正部分「尊厳の尊重その他の」を追加するよう求めるものです。

### ■いじめの防止等のための対策に従事する人材の確保及び資質の向上（第 18 条）

**大臣方針の条文化（P28 下から 16 行目等）とされる H30.12.6 案の 3 項の改正を求めます。**

法令等への「精通」を「十分な理解の確保」に改めようとしていますが、資格者に対しては法令上「精通」が一般に用いられており、「十分な理解」は用例がありません。資格者である教職員は法の運用主体であり、「精通」してこそ、いじめ対策に適正に従事できるはずであると考えます。

また、「研修は、～中略～『目的とするものとする』』というような文言を用いた法律は他にありません。義務的な表現を避けようと配慮されたのかもしれませんが、そもそも義務規定ではなく、かえって意味が通りにくくなっています。ここでは、法令で用いられているように、「研修は、～中略～目的とするものでなければならない」との表現が妥当であると考えます。

**教員養成課程における技能習得の必要性を定めた H30.12.6 案の 5 項の追加を求めます。**

教員は、採用初年度から、担任等でいじめ対策の前線に立つこととなります。新任だからといっていじめの見逃しや放置が許されるはずはなく、よって、教員となる前に、いじめへの対処に必要な知識や技能を習得することが不可欠となります。

### ■学校いじめ対策委員会（第 22 条）

**学校での組織的対応の要となる組織の設置を義務付けた H30.12.6 案の第 22 条の追加を求めます。**

本市では、「学校いじめ対策委員会」に該当する「いじめ対策委員会」を全小中学校に設置しており、いじめに関する情報を一元的に集約し、対処する組織として機能しています。いじめの正しい認

知や的確な組織対応を可能とするには、こうした組織が不可欠であると考えます。

## ■いじめ対策主任（第 22 条の 2）

**専任配置（H30.12.6 案の第 22 条の 2）及び財政的措置を求めます。**

「いじめ対策主任」は、本市では、学校におけるいじめ対処の要の職として機能しているもので、全国一律での専任配置が望ましいと考えます。多様な教員加配の枠組みがあるなかで、「いじめ加配」の枠は極めて限られているのが現状です。児童生徒の生命と尊厳の保持を最優先に考えるならば、いじめ対策の中核を担う教員加配については、他のそれを上回る必要性が見出されてしかるべきであると考えます。ついては、いじめ加配の配置充実、従来の加配種別の決定や対象校の決定に関する市町教育委員会や学校への裁量権の付与、さらには不足するいじめ加配の専任配置に要する費用の財政的措置を求めます。他方、職の位置づけについては、学校教育法等の組織法で定めを置くことも検討を要するといえます。

## ■いじめに対する措置（第 23 条）

**いじめの見逃しや放置を防ぐべく、H30.12.6 案のとおりの改正を求めます。**

学校におけるいじめの早期発見と早期対処のあり方を決定付けるのが、第 23 条です。

現行法の第 1 項は、児童等から相談を受けた場合に発動する規定となりますが、一方で、相談を受けない限り、教職員は、学校への通報等の適切な措置を求められることはありません。

この点、第 2 項では、「学校」を主語として「児童等がいじめを受けていると思われるとき」には事実確認等を行うことを定めていますが、課されているのは学校であって、教職員ではありません。

H30.12.6 案では、これらの不確かな規定ぶりを解消するべく、学校における初動体制を明確なものとし、特に教職員の初動については次の 4 つを具体的に定め、その作為を求めたことに大きな意義があると考えます。いじめの見逃しや放置をなくすことに確実につながるものと考えます。

- ① いじめに係る情報を得たとき。
- ② いじめが疑われる事実を発見したとき。
- ③ 児童等及びその保護者からいじめに係る相談を受けたとき。
- ④ 児童等の保護者から通報を受けたとき。

なお、仮に「いじめ対策主任」を法で定めることが困難である場合でも、H30.12.6 案の第 3 項及び第 4 項中「いじめ対策主任」とあるのを、「いじめ対策を担当する者として校長が指名した教職員」に改めることで運用できると考えます。教頭、生徒指導、学年主任等のいずれかから校長が選任し、いじめ対策の担当教職員を要として学校が組織対応を図れるよう措置する必要があると考えます。

## ■記録の作成及び保存（第 27 条の 4）

**検証や記録作成の範囲を狭めることのないよう、H30.12.6 案のとおりの改正を求め**

ます。

「いじめの防止等に関する措置」の「いじめに対する措置」への変更は、意味する範囲を狭めるもので、学校がいじめと認めた事案に限って適用されることとなります。言い換えると、いじめの防止に取り組んだ経過やいじめが疑われる事案への対処の経過が、検証や記録作成の範囲から外れることとなります。また、記録の作成については、ガイドライン等でその対象文書を明記する必要があると考えます。

#### ■学校の設置者又はその設置する学校による対処（第 28 条）

事前説明を義務付ける必要があることから、座長試案を下線のとおり訂正するよう求めます。

いじめを受けた児童等及びその保護者に対する調査組織・方針等の説明と同意を得ることについて、H30.12.6 案ではそれらを義務付けていたのを、座長試案では、義務付けを外し、同意については「得るよう努めること」とされました。この改正内容だと「説明」までもが努力規定となるため、今後も、いじめを受けた児童等及びその保護者が知らないまま調査を行うケースが生じうると考えます。この点、少なくとも「説明」については義務付けを図る必要があることから、座長試案の「説明を行い、その同意を得るよう努めるものとする」とあるのを「必ず説明を行うとともに、同意を得るよう努めるものとする」とするよう求めるものです。

#### ■公立の学校に係る対処（第 30 条）

申立てによる再調査が制度として機能するものとなるよう、H30.12.6 案のとおり改正を求めます。

いじめを受けた児童等及びその保護者が、地方公共団体の長による再調査を求めて申立てを行った場合における再調査の要件は、次のとおりとなります。

##### 【H30.12.6 案】

当該報告に係る重大事態への対処又は当該重大事態と同種の事態の発生の防止のため必要があると認められない場合を除く。

##### 【座長試案】

第 29 条第 3 項各号に該当すると認めるとき。

- (1) 調査等により、調査時には知り得なかった新しい重要な事実が判明した場合又は新しい重要な事実が判明したものの十分な調査が尽くされていない場合
- (2) 事前に被害児童生徒・保護者と確認した調査事項について、十分な調査が尽くされていない場合
- (3) 学校の設置者及び学校の対応について十分な調査が尽くされていない場合
- (4) 調査委員の人选の公平性・中立性について疑義がある場合

座長試案の 4 要件は、限定的であり、該当しない場合もあります。さらに、その要件を判断する主体（例：市長部局の 1 所属）は当該重大事態とは無関係であるはずで、何が新しい重要な事実であるかを判断し、「十分な調査が尽くされていない」ことを認め、人選に疑義を挟むに足りる情報を有しているとは到底考えにくいと思われます。再調査を行い、第 28 条調査を詳細に把握した上でないと、これらの判断を導くことは困難であるはずで、申立てによる再調査を有用な制度とするには、調査権を行使しない場合を例外的なものとする H30.12.6 案が妥当であると考えます。

#### ■中立かつ公正な調査（第 32 条の 2）

利害関係者を排し、真に中立かつ公正な調査とするべく、H30.12.6 案のとおりとするよう求めます。加えて、調査員についても利害関係のない者から選任するよう規定するとともに、委員にあつてはその半数ないし過半数を被害側が推薦した者で構成するよう規定することを求めます。

本市の常設の第三者調査委員会（教育委員会の附属機関）では、その委員と調査を担当する調査員（弁護士等）のいずれもが利害関係を有しない者で構成されています。第三者性の確保は、公正な調査を行う上で不可欠であり、利害関係者である委員が複数ないし過半数を成すような合議体は、もはや第三者調査委員会とはいえません。

よつて、委員はもとより、調査員についても中立・公平・公正な調査となるよう利害関係のない者とするるとともに、本市の 7 年半前の自死事件についても設けた第三者調査委員会がそうであったように、委員にあつてはその半数ないし過半数を被害側が推薦した者で構成するよう規定することを求めます。

#### ■地方公共団体の長による調査（第 32 条の 3）

被害者への救済措置として必要な制度であることから、H30.12.6 案のとおりとするよう求めます。

7 年半前のいじめ自死事件について調査を担当した本市の第三者調査委員会は、地方公共団体の長が設けたものです。当時、いじめへの対処及び自死後の対応を巡つて、学校・教育委員会は社会的信用を失っている状況にあり、調査を行える環境にはありませんでした。地方公共団体の長が附属機関を設けて調査を行ったことで、事実解明の徹底が図れました。

この条に基づく救済措置を設けることで、事実の解明や被害者救済につながる事例が多くあると考えられることから、H30.12.6 案のとおりとするよう求めるものです。

以 上