

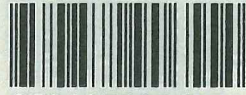
出典：小西洋之著『いじめ防止対策推進法の解説と具体策』WAVE 出版 2014
平成 27 年 5 月 21 日 参議院外交防衛委員会 民主党・新緑風会 小西洋之

ISBN978-4-87290-655-4

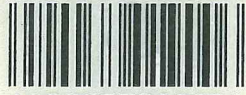
C0037 ¥1900E

WAVE出版

定価(本体1900円+税)



9784872906554



1920037019006

いじめ防止対策推進法の解説と具体策

いじめ防止 対策推進法の 解説と具体策

法律で何が変わり、
教育現場は
何をしなければならないのか

参議院議員

小西洋之 著

2.

教職員・保護者のための 立法者による初の解説書

「本書は、子どもの命を救う法律に
息を吹き込み、血を通わせる、
いじめ対策のバイブルである。」

教育評論家

尾木直樹氏推薦



小西洋之

WAVE出版

「いじめ防止対策推進法と
国の基本方針は、

いじめから子ども達を救う
いのちの仕組みです。

必ず、全ての学校で
必要な具体策を

実現していただきたい。」

大津市いじめ自殺生徒の父

「この法律があれば、

わが子は今も生きていた！

この本でせめて

次の命を救いたい！」

NPO法人ジェントルハート・
プロジェクト理事・いじめ自殺遺族

小森美登里

いじめ防止対策推進法(概要)

【目的】
いじめから、児童生徒の
生命・尊厳を保持

【趣旨】
学校・地域の構造的問題の解決のため、
「いじめの未然防止、早期発見、事案対処」
の全てに、実効性ある仕組みを実現

【基本理念】
いじめの本質への理解、関係者の連携、
生命・心身の保護、被害者に寄り添った対策、
児童生徒の主体的・積極的な参画等

国

- いじめ防止基本方針 ●運用ガイドライン

地方公共団体

● 地方いじめ防止基本方針

- 各学校のいじめの防止プログラムのひな形
- 地域全体における早期発見及び事案対処の指針
- 教職員の研修計画 等

教育委員会

首長

重大事態の
再調査機関
(30条等 臨時)

報告

議会

重大事態組織 (28条 臨時)

- 重大事案の調査・対処
- 再発防止策

● いじめ対策附属機関

- (14条 常設・任意)
弁護士等の参画する
いじめ対策の実効的実施のための
第三者委員会
- いじめ事案の相談・通報窓口
 - 事案調査・対処
(学校への指導又は自らの対処)
 - 事案対処等に際しては、
外部専門家のみで対応可能
 - 地方いじめ防止基本方針の
策定、評価・見直し

いじめ問題対策 連絡協議会

弁護士、法務局、児童相談所、
人権擁護委員、臨床心理士等、
社会福祉士等、民生・児童委員、
警察、医師、保護者、民間事業者
等の関係者の連携

学校

いじめが起きにくい、起こしにくい学級・学校づくりを実現

● 学校いじめ防止基本方針

- いじめの防止プログラム
(教育活動全体の体系的な年間計画)
- 早期発見及び事案対処のマニュアル 等

● いじめ対策委員会

(22条 常設・必置)

- 学級・教科担任を必須として、生徒指導担当・
養護教諭等の複数教職員、スクールカウンセラー・
スクールソーシャルワーカー、人権擁護委員等の
外部専門家、保護者、学校評議員、地域住民等の参画
- 未然防止(継続的取り組み)、
早期発見(安心・信頼の相談窓口)、
事案対処(組織的・専門的対応)を実効的に実施
 - 学校いじめ防止基本方針の策定、実行、
評価・見直し
 - 個々の教職員の認識・対応能力の向上
 - 教職員の担当クラスを超えた同僚性の確保

学校基本方針及び対策委員会の内容や構成等はHPで公表し、
その策定や運営等には児童生徒や保護者が参画する

※ 国立学校は文部科学大臣、私立学校は都道府県知事が再調査を実施

事案対処ルール

- 被害者に寄り添った対策(二次被害の防止等)
- アンケート調査や聞き取り調査の実施
- 外部専門家の参画による中立・公正等の確保
- 被害者に対する情報提供(法的説明責任)

重要な施策等

- 情操・道徳教育及び体験活動等の充実
- 啓発活動の推進
- 人材確保及び資質向上(教員養成課程含む)
- ネットいじめ対策の推進
(ネットパトロール、法務局による書き込み削除支援等)
- 対策全体のPDCAサイクルの実行
(先進事例の地域共有等)
- 調査研究の推進
- 隠ぺい等防止及び対策推進確保のための
新たな学校・教員評価
- 高等専門学校・専修学校における措置

生じるとともに、また、その反省の上に立った対策も十分になされてこなかったこと等を踏まえ、いじめ被害者の意見や気持ち、立場を尊重した法の運用を求めたものです。

具体的には、①いじめの調査のための組織における被害者に寄り添った人員選択や運営の在り方、②事案への対処に当たっての被害者側の意向の尊重、③調査結果その他の情報の被害者側への適切な提供（説明責任）の在り方、④いじめの防止等のための対策の策定におけるいじめ被害者の意見反映の在り方といった事項等において考慮されることが必要となるということです。

それぞれ、①については、「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・中立性が確保されるよう努めること。」（衆附帯三・参附帯六）、②については、「重大事態への対処に当たっては、いじめを受けた児童等やその保護者からの申立てがあったときは、適切かつ真摯に対応すること。」（衆附帯五）、③については、「いじめを受けた児童等の保護者に対する支援を行うに当たっては、必要に応じていじめ事案に関する適切な情報提供が行われるように努めること。」（衆附帯四）及び「いじめが起きた際の質問票を用いる等による調査の結果等について、いじめを受けた児童等の保護者と適切に共有されるよう、必要に応じて専門的な知識及び経験を有する者の意見を踏まえながら対応すること。」（参附帯七）という附帯決議が付されているところだ。

④については、「国がいじめ防止基本方針を策定するに当たっては、いじめ防止等の対策を実効的に行うようにするため、専門家等の意見を反映するよう留意するとともに、本法の施行状況について評価を行い、その結果及びいじめの情勢の推移等を踏まえ、適時適切の見直しその他必要な措置を講じること。」（参附帯四）並びに下村博文文部科学大臣の「……特に今ご指摘のいじめに遭った関係者の方々等も必要に応じていろいろとご意見をお聞きするというような形についても、……いろんな方々にいろんな意見をお聞きしながら、より有効な手だてになるような対応をしてみたいと思います。」との答弁（参文

科委）があります。

(ii) また、上記の参附帯三の後段の、いじめ防止等についての児童等の主体的かつ積極的な参加の確保への留意という点は、いじめの防止等の対策の主役は児童等であり、全ての対策において、児童等の主体的かつ積極的な参画があって初めて有意義かつ実効性のある取組の策定・実行が可能になるという認識に基づくものです。

(2) 子どもの権利条約に基づくもの

さらに、子どもの基本的人権を保障することを目的とする条約であり、児童等の最善の利益の主たる考慮（条約第3条）、児童等の名誉及び信用が保護される権利（条約第16条）を始めとして、いじめの防止等の対策に当たり踏まえるべき重要な事項が規定されている「子どもの権利条約」（1989年国連総会採択、1994年批准）との関係について、参文科委において、下村文部科学大臣は以下のように答弁しており、本法における全てのいじめの防止等の対策について、子どもの権利条約の趣旨を踏まえて行うべきことが示されています。（なお、そもそも、三党案は、その立案段階で子どもの権利条約の内容を研究の上、その趣旨も踏まえつつ策定されたものでした。）

質疑者（小西参議院議員）

子どもの権利条約というものがございませうけれども、国内法と条約との優劣関係だと、当然国内法施行に当たっては条約の趣旨を踏まえるということであろうかと思うんですけれども、この新法の施行に当たりましては子どもの権利条約の趣旨を踏まえていただくということをお願いできますでしょうか。

文部科学大臣（下村博文）

子どもの権利に関する条約は、基本的人権の尊重を基本理念に掲げる我が国の憲法、あるいは教育基本法とも重なるというふうに考えております。

特にいじめ問題については、児童生徒の心身に重大な影響を及ぼす深刻な問題であり、条約の趣旨を踏まえ、学校は家庭や地域社会との緊密な連携の下に真剣な取組の推進に努めるよう指導しており、本法案成立後も同様の考えに基づきいじめ問題に取り組んでまいりたいと思います。

(3) 以上より、上記附帯決議及び子どもの権利条約の趣旨については、本法の運用に当たってその解釈の指針となるべきものであり、国の基

別の意思表示として、行政などに対し重要な政治的意義を有するもの。)

(2) そして、法施行後に本法第11条の規定により定められた「いじめの防止等のための基本的な方針」(平成25年10月11日 文部科学大臣決定)(以下「国の基本方針」という。)の策定過程においては、文部科学省に設置された「いじめ防止基本方針策定協議会(座長 森田洋司 前大阪樟蔭女子大学学長、大阪市立大学名誉教授)」での議論に当たり、協議会委員や文部科学省に本逐条解説の原案を提供すること等により本法の各論点についての解釈見解をお示するとともに、文部科学省に対して協議会における本法の重要論点に係るヒアリング対象者の選定の在り方などについて助言等を行い、さらには、当該国の基本方針案に対する筆者の修正私案が討議資料として第6回協議会(2013年10月2日)に提出されその内容と整合する多数の重要事項が最終案に盛り込まれるに至るなど、立法者として法律の趣旨を適切かつ最大限に踏まえた国の基本方針が策定されるよう必要な関与を講じてきたところです。

(3) このように、筆者は、本法とそれに基づく国の基本方針の策定に当たり、その重要な内容等について立案し関与した当事者であり、法制度の全体像とその制定の経緯を最も良く知りうる立法者として、本逐条解説の執筆を行ったものです。なお、執筆に当たっては、与野党協議を経た共同提出法案としてその内容の中立公平を期すとともに、三党案の立案を補佐した参議院法制局の担当者及び与野党案の立案を補佐した衆議院法制局の担当者(共に全ての与野党協議にも陪席)に適宜照会を行い、筆者の責任において取りまとめを行いました。

4 いじめ防止対策推進法制定の趣旨

(1) 本法は、いじめは全ての児童生徒が被害者にも加害者にもなり得るもの、すなわち、「いじめはどこの学校のどの児童生徒にも起こりうるもの」との認識に立ちつつ、しかし、このいじめは「児童生徒のかけがえのない尊厳を害するものであり、その生命及び尊厳を保持するために、適切かつ最大限の「未然防止、早期発見、起きてしまった際の事案対処」(以下「いじめの防止等」という。))を、我が国の全ての学校や地域で実現し確保することを目的とするものです。

(2) 本法の制定を合理化し、その正統性を支える事実(立法事実)は、

・学校と保護者との間に、相手からの期待や要請に十分に答えられない連携の不全等がある

(4) これらの構造的問題の中には、未然防止、早期発見、事案対処といういじめの防止等のそれぞれの場面に横断的に存在するものもありますが、まず、①未然防止に掲げた事項の解決のためには、全ての学校において、単発的あるいは場当たりのでない、体系的かつ計画的ないじめ防止プログラムの実行が必要です。また、②早期発見及び③事案対処に掲げた事項の解決のためには、全ての学校内において、子ども達から確信的な信頼と期待を得るとともにそれに必ず応える対処機能を有する組織的な体制を設ける必要があります。

この前者の取組を担保するための措置が、全ての学校が策定することとなる学校教育活動全体を通じた体系的かつ計画的な「いじめ防止プログラム」たる学校いじめ防止基本方針(第13条)であり、後者の取組を担保するための措置が、全ての学校に設置することとなる複数の教職員と外部専門家等からなる学校におけるいじめ防止等の対策のための組織(第22条)です。(なお、学校いじめ防止基本方針は、いじめの防止プログラムだけでなく、同組織が担う早期発見と事案対処の対応の在り方を体系的に定めた「早期発見及び事案対処マニュアル」も含まれます。)

さらに、こうした学校現場での取組の基盤となるものとして、地域におけるいじめ防止等の対策について定める地方いじめ防止基本方針(第12条)と学校における対策の指導や教育委員会自らの相談・通報の受付や事案対処のための教育委員会に設置する外部専門家等からなる附属機関(第14条3項)を設けることとし、さらに、これらの学校や地域におけるいじめ防止等の対策の関係者の連携の枠組みを構築するためのいじめ問題対策連絡協議会(第14条1項)の仕組みを講じることとしています。

また、あってはならないことですが、重大事態に至るいじめ事案が生じた際には、教育委員会や地方公共団体の長のもとに外部専門家からなる特別の附属機関等を設け、被害者サイドへの説明責任等の責務を全うしつつ、真相解明と再発防止の取組を行うこととしています(第28条、第30条等)。

これまでの国や地域及び学校の取組にも関わらず、滋賀県大津市の自殺事件を始めとする、あってはならない悲惨な事件が繰り返されて来たこと、かつ、その背景に児童生徒が悲痛な苦しみを受ける多数のいじめが途切れることなく存在し続けてきたことです。

これに対し、なぜ、これまでの度重なる文部科学省の行政通知に基づく対策ではいじめ問題が解決できなかったのかを真摯に見つめ、学校現場や地域において、上記の「未然防止、早期発見、事案対処」の適切かつ最大限の実行を妨げてきた構造的問題(ボトルネック)の解決が不可欠であるとの分析に至り、このボトルネックを解消する方策を立法措置により実現することが、本法の立法趣旨です。

(3) こうしたいじめを巡る構造的問題としては主に以下のようなものが挙げられると考えています。

①いじめの未然防止

- ・他者の尊厳を思いやるための情操や道徳教育、体験学習等が十分に行われていない
- ・いじめは決してあってはならないものであるという「いじめが起きにくい、いじめを起しにくい」雰囲気(環境)が学級、学校全体に醸成されていない

②いじめの早期発見

- ・いじめの被害を受けている子どもや周囲の子ども達が、安心・信頼して相談・通報できる体制が学校や地域にない
- ・あるいじめ事案についての情報を集積し、早期に適切な判断をする仕組みがない
- ・教職員の間において、担当クラスを超えた信頼と責任感に基づく連携ができていない

③いじめの事案対処

- ・個々の教職員に対応能力の不足があるとともに、学校の組織的な対応能力にも不足があることから、抱え込みや放置、隠ぺいなど不適切な対処がなされることがある
- ・「複合問題」であるいじめに対する被害者、加害者双方の子どもに必要な支援について、学校と教育以外の専門家との連携の体制が不十分である

さらに、以上のようなこれまでの学校や地域におけるいじめを巡る構造的問題を解決する仕組みを講じた上で、「いじめは起こりうるものであるが、その防止等の取組に対する適切な評価がなく、起きたこと自体のみが批判されるため、教職員や学校の消極的対応や保身を招いている」といったもう一つの構造的問題を、「いじめについては、いじめが起きたこと自体ではなくそのいじめの防止等の対策の在り方を評価する」という、新たな学校評価を創設することによって、適切な取組を担保することとしています(第34条)。

そして、こうした本法に定めるいじめ防止等の対策の仕組みが適切に運用され、それが「いじめから児童等の尊厳を保持するため」(第1条)という本法の中核目的の実現のために最大限の効果を得られるよう、全てのいじめの防止等の対策において被害者サイドに寄り添った取組を講じるとともに、児童生徒の積極的かつ主体的な参画並びに保護者との連携の確保など、制度を実効的に意義あらしめる運用の在り方を定めています。

(5) このように、本法は、これまでの学校や地域における構造的問題を解決するための抜本的ないじめ対策の実施を求めるものですが、それは、教職員や学校、教育委員会その他教育関係者の主体的かつ創意工夫ある取組を応援するものであり、また、それは同時に教育外の専門家との連携や、児童生徒や保護者の積極的かつ主体的な参画を可能とし(なお、各学校や教育委員会のいじめ防止等の対策は全てホームページで公開され、児童生徒や保護者が確認できることとなります。)、まさに、社会を挙げてのいじめ防止等の対策の実現を可能とするものです。本法には、各学校や地域の優れた取組を共有する措置も盛り込まれており(第20条等)、各学校や地域にあっては、対策の開始に当たっても臆することなく、しかし、真摯に堅実な取組を積み重ねることにより、実効性のある対策を実現し確保して頂くことが期待されています。