

# いじめ防止対策推進法(概要)

## 【目的】

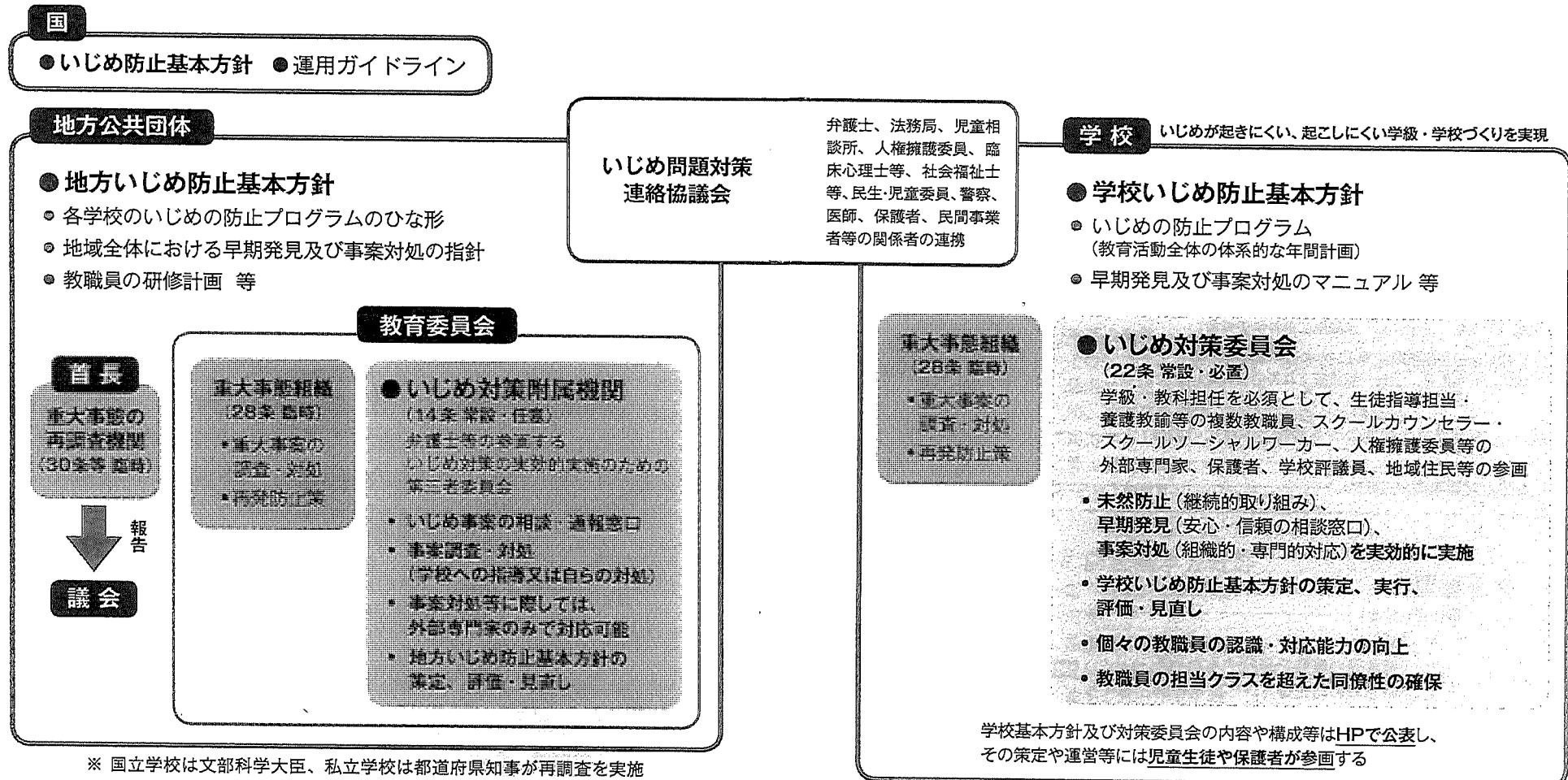
いじめから、児童生徒の  
生命・尊厳を保持

## 【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



## 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  
(ネットバトロール、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
- 隠れいじめ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

● 推薦の言葉

いじめ防止対策推進法は、  
いじめからかけがえのない子ども達を守るために、  
私が座長を務めた与野党実務者協議における  
真摯な議論の成果です。

本書の活用により、学校現場で  
新しいいじめ対策が進展することを期待します。

衆議院議員 馳浩

# 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

## ● 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と  
国的基本方針は、  
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！」

## 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



- 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「国的基本方針」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しするとともに、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的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的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、

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问题(ボトルネック)の解決が不可避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に情操や道徳教育、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、いじめを起こしにくい」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
- ・あるいは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

・学校と保護者との間に、相手からの期待や要請に十分に応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的でない、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」も含みます。）

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）。

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になります。）、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。

## 5. 本逐条解説の意義

筆者としては、本逐条解説の意義として、以下の事項に資することがあると考えているところです。

### ① 国の基本方針を含め、法制度の内容についての正確な理解

## 1. 趣旨

本条は、地方公共団体が文部科学大臣の策定するいじめ防止基本方針を参考し、地域の実情に応じて、当該地方公共団体におけるいじめの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地方いじめ防止基本方針を策定する努力義務を課した規定です。

三党案においては、いじめ対策を国、地域、学校において一気通貫した体系的かつ計画的なものとするため、地域についても策定を義務付けることにしていましたが、与党案は当初から地域については策定を努力義務としており、法律においても与党案のとおり努力義務となりました。これは、近年の地方分権の流れに配意したことによると思われます（必須事項にするか、努力義務に止めるべきかについて与野党協議で議論する時間的等の余裕は無かったところです）。地方分権の流れに配慮することは必要ですが、児童等の生命と尊厳を守るため、いじめ対策が国、地域、学校において一気通貫した体系的かつ計画的なものとなるため、地方いじめ防止基本方針を各地方公共団体で策定することが不可欠と考えます。

特に、地方いじめ防止基本方針は、国のいじめ防止基本方針と学校いじめ防止基本方針の連接点ともいうべきものであると同時に、学校におけるいじめの防止等の対策のための組織（第22条）と並んで本法における対策の要の制度である各学校の「学校いじめ防止基本方針」（第13条）の基盤となるものであり、各学校が学校いじめ防止基本方針を策定する際の基本的な考え方や各学校のいじめ防止等の対策の基盤となる取組を地方いじめ防止基本方針でしっかりと措置する必要があります。これは、当該地域において各学校での対策のレベルの格差が生じることがないようにするためにも不可欠であると考えられます。また、第6条に規定したように、地方公共団体にはいじめの防止等のための対策を策定し、及び実施する責務があること、さらには、第24条の学校の設置者の措置等の前提となることからも、地方いじめ防止基本方針を策定することが必要です。

### 解説

「国の基本方針」（P.35）においては、本法におけるいじめ防止等の対策が国・地域・学校を一気通貫するものであることを前提に、「国は都道府県・政令市における地域基本方針について、都道府県は市町村における地

域基本方針について、地方公共団体は自ら設置する学校における学校基本方針について、それぞれ策定状況を確認し、公表する」とされています。

## 2. 地方いじめ防止基本方針で定める事項

(1) 本条は、地方いじめ防止基本方針で何を定めるべきかについて規定をしていませんが、三党案においては、①いじめ対策の基本となるべき事項、②いじめ対策に関する事項（いじめの未然防止に関する事項。いじめ及びその兆候の早期発見に関する事項。いじめに関する事案への対処に関する事項。教育委員会及び学校と保護者、地域住民、関係機関、関係団体等との連携体制の整備に関する事項。学校の取組の支援に関する事項。学校がいじめ対策を実施する際に留意すべき事項。いじめ対策の実施の状況の評価に関する事項。その他いじめ対策の実施に関する重要事項）を定めることとしていました。これらは、本条の要件である「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」ために不可欠のものであると考えられます。

特に、(a) いじめの予防のための取組については、「いじめが起きにくい、いじめを起こしにくい」教室・学校づくりを、全教育課程を通じて地域との連携のもと構築していくための体系的かつ計画的な「各学校におけるいじめ防止の年間プログラム（案）」をひな形として策定する必要があるとともに（第13条解説参照）、(b) 早期発見及び事案対処については、詳細な「当該地域及び学校における対応マニュアル（案）」を策定する必要があります（第14条3項、第22条解説参照）。

(2) この点、国の基本方針（P.13）にある「地方公共団体は、……条例などの形で、地方いじめ防止基本方針を定めることが望ましい」とされているのは、地方いじめ防止基本方針を「条例により定める」と読めてしまう点で、明確な誤りです。

これについては、文部科学省においても、いじめ防止基本方針策定協議会における委員からの指摘に対し、「条例などの形で」とあり、絶対に条例で策定せよというものではない。具体的な対策についても必ずしも条例の文中に定めなければならないものではないという説明ぶりになると思われる。なお、近々、地方自治体に対して説明会を行

う予定。」(いじめ防止基本方針策定協議会（第7回議事要旨）)と誤りを認め、訂正を行っています。

#### 解説

国的基本方針（P.13）においては、地方いじめ防止基本方針の内容として、①いじめの防止等の対策の基本的な方向、②いじめの防止や早期発見、いじめへの対処が、当該地域において体系的かつ計画的に行われるよう、講じるべき対策の内容（例えば、いじめの防止等に係る日常的な取組の検証・見直しを図る仕組み、当該地域におけるいじめの防止に資する啓発活動や教育的取組）を示しています。

これらのうち、特に②の「体系的かつ計画的」との要件に対応する具体的な内容が、上述のいじめの防止についての「各学校におけるいじめ防止の年間プログラム（案）」並びに早期発見及び事案対処についての「当該地域及び学校における対応マニュアル（案）」となります。

すなわち、地方いじめ防止基本方針は、条例とは大きく性格の異なる当該地域におけるいじめ防止等の対策についての実施方針（実施計画）に該当するものです。（第13条解説で紹介する「学校におけるいじめ防止プログラム（群馬県高崎市教育委員会 飯野眞幸教育長作成）」はまさに本条の地方いじめ防止基本方針に該当するものです。）

#### 参考

国的基本方針（P.13）における「条例などの形で」という文言は、いじめ防止基本方針策定協議会の第6回までは一切議論されず、その後の最終回（第7回）に示された最終案で初めて登場した文言でした。各地域にできるだけ条例を定めて欲しいという文部科学省首脳の意向を踏まえた記述とされていますが、であるならば、「必要に応じ条例と共に」とするなどの表現があり得たものと考えます。

なお、そもそも、本法は、本法を受けての各地域における条例制定の意義を否定するものではないものの、地方公共団体の首長部局に設置される附属機関（第30条）を除いて、条例が必須の法制ではありません（第14条解説「2.（2）」参照）。

ご参考までに、筆者はかつて複数の省庁で国の法制度の企画立案及び執

行業務に従事していましたが、こうした法律に基づいて大臣が定める国的基本方針において、法制的に明らかな誤りがあり、かつ、それを明示に認めながら、最終的に文言修正を行わないといった対応は非常に例外的なことであると承知しています。

### 3. 地方いじめ防止基本方針の策定手続

本法は、地方いじめ防止基本方針の策定手続についての規定を設けてはいませんが、各専門家との連携などによるいじめ防止等の対策を「総合的かつ効果的に推進」するための方針を策定することを担保するためには、第14条3項で教育委員会に附属機関として設けられる組織がその策定過程や実施状況の評価・見直しの過程において見解を出していくこと（あるいは、第14条1項のいじめ問題対策連絡協議会との直接の連携を活用すること）等が非常に有意義であると考えられます。特に、次項の解説「4.」で説明するように、国的基本方針を含めて地方いじめ防止基本方針の運用においてはP D C Aサイクルの実行が必須とされているところ、その担い手として第14条3項附属機関を活用することは合理的と解されます。

#### 解説

三党案においては、第14条3項の教育委員会の附属機関に該当する「地域いじめ対策委員会」が地域計画の策定・変更に当たりそれを審査し、また、その実施状況の評価を担うこととしていました（三党案第27条3項1号、2号）。

国的基本方針（P.15）においては、第14条3項の附属機関の機能の一つとして、「教育委員会の諮問に応じ、地域基本方針（筆者注：地方いじめ防止基本方針を指す）に基づくいじめの防止等のための調査研究等、有効な対策を検討するため専門的知見からの審議を行う」とされていますが、当該附属機関の更なる活用が必要です。

#### 解説

国的基本方針（P.13）においては、「地域基本方針は、当該地方公共団体におけるいじめの防止等のための対策を総合的かつ効果的に推進するた

出典：小西洋之著『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』

（2014年 WAVE 出版）より小西洋之事務所作成

平成26年4月28日 参議院決算委員会 民主党・新緑風会 小西洋之

くことにより、実効的ないじめの防止等の対策を実現していくことが企図されています。

例えば、いじめの早期発見を学校内部で実現していくためには、児童等の主体的な参画によるいじめ防止プログラムの実施による児童等の意識の育成やいじめを許容しない雰囲気の醸成を進めることが必要であり、また、同時に、こうした児童等に対し傍観者に止まるのではなくいじめの相談・通報の行為を期待するためには児童等と教職員の信頼関係の構築が必要になります。これらを同時に実行に移すための基盤的な環境整備が、本条の学校いじめ防止基本方針及び第22条の（委員会）組織です。（第22条解説「2.」、「5.」等を参照。）

## 2. 学校いじめ防止基本方針で定める事項

- (1) 本条は、学校いじめ防止基本方針で何を定めるべきかについて規定をしていませんが、三党案における「学校いじめ対策計画」においては、①この法律（教育委員会の所管に属する学校にあっては、この法律及び地域いじめ対策計画）により学校において講ずべきものとされる措置の実施方針、②①のほか、当該学校におけるいじめに関する状況を踏まえて講すべき措置の内容及び実施方針、③その他当該学校におけるいじめ対策に関する事項、を定めることとしていました。いわば学校いじめ対策計画はいじめ防止等の対策の実施要領（実施計画）として位置付けるべきものと考えていたところです。
- (2) 特に重要なことは、本法の立法趣旨であるいじめの未然防止、早期発見、事案対処の全てを総合的に取り組んで行く（第1条）に当たり、これまで多くの学校が策定していると思われる「早期発見及び事案対処のマニュアル」を学校の（委員会）組織（第22条）や教育委員会に設置する附属機関（第14条3項）の活用等に合わせて抜本的に見直すとともに、これまでの我が国におけるいじめ対策で大きく欠けるところであったいじめの未然防止の対策たる「いじめの防止プログラム」をこの学校いじめ防止基本方針により抜本的に講じていくことです。

すなわち、いじめの未然防止を実現していくためには、①児童等のいじめは絶対にしてはいけないという意識の育成や教職員の児童等を

いじめから徹底的に守り抜くという意識改革とともに、②教室全体にいじめを許容しない雰囲気を形成することや傍観者の中からいじめを抑止する児童等が現れるができるような「いじめが起きにくい、いじめを起こさせない」学級・学校づくりを行っていく必要があります。

そして、このためには、(a) 学校長が率先していじめ防止の方針を打ち出すとともにそれを「いじめ根絶宣言」などにより学校全体の方針とすること、(b) これまでの道徳の授業や体験学習などで単発的に行われていたいじめの予防教育を科目横断的かつ学校教育活動全体を通じた様々なプログラムを体系的かつ計画的に措置した「年間計画」として取り組んで行くことが必要不可欠です。

- (3) なぜなら、いじめはどこの児童等にもどこの学校にも起り得る学校教育永遠の課題とでもいうべきものであり、このようにいじめの本質を捉え、かつ、こうしたいじめから児童等の尊厳を保持するという本法の目的（第1条）を最大限に実現確保するためには、このような徹底した取組のみが真のいじめの防止のための対策というに値するからです。

逆に言えば、こうした年間を通した計画に基づく徹底したいじめの防止対策ができていなかったことが、年間数十万件規模のいじめが発生し、また、殆どの児童等が何らかのかたちでその学校生活の間にいじめの被害者になり、さらに、その中では決してあってはならない悲惨な自殺事件等が繰り返されてきたという現在の学校現場の状況（第11条解説参照）の最大の要因であると考えられます。

こうした学校経営上の確固たる決意に基づく年間を通した体系的かつ計画的ないじめの防止の取組は、英国等の諸外国のいじめ法制でも採用されているものであるとともに、我が国の先進的な自治体においても取り組まれているものであり、その全国的な展開を実現することが本条の趣旨であり、そのことは、「第十三条に規定する学校いじめ防止基本方針、これは全ての学校でこうしたいじめの予防等に係るプログラムを作る」（参文科委 小西洋之参議院議員）として、法案審議において明らかにされています。

なお、国的基本方針においてはこうした考えが明確に反映されること

となりましたが（後述）、国・地域・学校の一気通貫した計画体系の仕組みにおける三党案の学校いじめ対策計画（第9条）はまさにこうした趣旨に基づいて立案されたものであり、そのより具体的な詳細については、与野党協議に先立つ2013年2月25日の参文科委における、三党案の立法者であり後の与野党協議の責任者でもある小西洋之議員の質疑でも明らかにされているところです。

(4) そして、以上のような考え方に基づき、国の基本方針（P.22）においては、「いじめの防止プログラム」及び「早期発見及び事案対処のマニュアル」のそれぞれについて、学校いじめ防止基本方針において定めるべき事項として以下のように具体的に記述されています。

- ・いじめの防止の観点から、学校教育活動全体を通じて、いじめの防止に資する多様な取組が体系的・計画的に行われるよう、包括的な取組の方針を定めたり、その具体的な指導内容のプログラム化を図ること。
- ・いじめの早期発見・いじめへの対処に関する取組方法等をあらかじめ具体的に定め、これらを徹底するため、「チェックリストを作成・共有して全教職員で実施する」などといったような具体的な取組を盛り込んだり、これらに関する年間を通じた取組計画を定めたりすること

なお、国の中長期計画においては、「学校基本方針には、例えば、いじめの防止のための取組、早期発見・早期対応の在り方、教育相談体制、生徒指導体制、校内研修などを定めることが想定され、いじめの防止、いじめの早期発見、いじめへの対処などいじめの防止等全体に係る内容であることが必要である」とし、「校内研修等、いじめへの対応に係る教職員の資質能力向上を図る取組を定めたりすることなど」も求めているところであります。各学校の創意工夫ある充実した対策が必要です。

また、こうした学校における取組の前提として、各地方公共団体にあっては、その地域内の各学校が適切な学校いじめ防止基本方針を策

定できるよう、その基盤となる地方いじめ防止基本方針を策定する必要があります。

- (5) なお、本法においては、いじめの隠ぺい等を防ぐためにも、いじめの発生自体ではなく、いじめの防止等の対策の適切な取組の在り方について学校評価がなされることを敢えて規定していますが、本条の学校いじめ防止基本方針については、こうした学校評価の前提として、各学校が上述のような年間を通じた計画による最大限に実効的な取組を実施していくことが求められています。したがって、教育委員会の学校評価にあっては、各学校の取組について、このような本条の趣旨を踏まえた評価が適切になされる必要があります。（以上について、第34条解説参照。）
- (6) 最後に、立法意思としては、こうした年間を通じた体系的かつ計画的ないじめの防止等のための対策を講じることは、現在繁忙を極めるとされている学校現場にあっても、児童等の生命とかけがえのない尊厳をいじめから守るためにには必要不可欠な取組であり（第1条 目的）、そして、（児童等を守ることが第一義であることを前提に敢えて）学校現場の負担を実質的に考えても、いじめを予防し、かつ、その深刻化を最大限に防ぐ取組等に注力することは、いじめが日常的に発生するような危険がある学校における生徒指導業務の負担、重大事態のような事案が発生した際の対応業務の負担などの観点からもむしろ合理的なものと考えられます。

また、いじめの防止に係るこうした体系的かつ計画的な対策の推進は、積極的な生徒指導の充実等に結びつくとともに、児童等の学習環境の創出にもつながり、児童等の学力の向上にも資するものであると考えられます。（第22条解説「4. (6)」同旨。）

#### 解説

三党案の「学校いじめ対策計画」の立案段階における貴重な参考とされ、上記の2013年2月25日の参文科委の小西洋之議員の質疑でも紹介された、自治体における先進的な取組例として、群馬県高崎市教育委員会の担当する小中校で実行されている「学校におけるいじめ防止プログラム」（同委員会 飯野眞幸教育長作成）があります。

## 2. 教育委員会に附属機関として置かれる組織（第3項）

### (1) 基本的な考え方

本条3項は本法全体においても中核的な役割を担う機関に関する規定であり、三党案（第27条）の地域いじめ対策委員会に対応する規定として、本来は、三党案の学校いじめ対策委員会に対応する学校におけるいじめの防止等の対策のための組織（第22条）と同様に独立の条項で規定されるべきところを、特に、他の専門家との連携の観点も踏まえてここに規定されたものです。

本項の趣旨は、①教育委員会自体にいじめの未然防止、早期発見、事案対処についての適切な機能（学校への支援機能等も含む）を保持させる必要があること、②それに当たっては、複合問題であるいじめへの適切な対応の確保のためには専門家との連携が不可欠でありその仕組みを講じておく必要があること、③特に、教育委員会においてもいじめの事案について隠ぺい等の不適切な対応の社会的事実がありその問題を解決する必要があること等から、教育委員会の附属機関として、また、第1項及び第2項によるいじめ問題対策連絡協議会との連携の受け皿機能を果たすものとして、外部専門家が参画する委員会組織を設置することを求めるものです。

三党案においては、この地域いじめ対策委員会と学校いじめ対策委員会がいじめの防止等の対策の要の組織として位置付けられていました。例えば、事案対処について考えてみても、学校いじめ対策委員会を始めとする学校を指導する立場にある教育委員会が対応能力に問題がある、あるいは隠ぺい等の体質があるということでは適切ないじめ防止等の対策は期待できません（第24条、第28条3項参照）。したがって、三党案においては、全ての教育委員会について（複数教育委員会における共同設置等の柔軟な対応も含めて）こうした附属機関としての委員会組織の設置を義務付けていましたが、本法においては与野党協議の結果として、「置くことができるものとする」旨が規定されることとなりました。

なお、与野党協議においては、政策的な観点から「必置」とすべきか、あるいは、「置くことができるものとする」べきかについての詳細な議論はなされてはいないところですが（一般論として、与党は

地域や学校の従来の取組の上にその自主性を前提とする設計、三党案は現場の自主性を尊重することは当然としても児童等の生命・尊厳の保持などの立法事実を踏まえ政策的に必須と思われる仕組みは措置するという考え方がありました）、むしろ、こうした教育委員会レベルにおける外部専門家が参画する委員会組織は、米国の立法例や我が国の先進的な自治体で既に取り組まれている方法であるとして、これらの立法趣旨については積極的に評価されていたところです。

#### 質疑者（小西洋議院議員）

今伺いました学校の中の委員会組織に加えまして、もう一つ重要ないじめの予防等の対策に携わる組織がこの一体化案の中で採用されているところでございます。具体的には十四条第三項の、教育委員会の中の……地域におけるいじめの防止等のための対策を実効的に行うための附属機関でございますけれども、これもひな形は三党案にございました地域いじめ対策委員会でございます……

#### 質疑者（小西洋議院議員）

……（筆者注：与野党）協議で出させていただいた文書、そのときの私の御説明についてここで申し上げさせていただきたいと思いますけれども、地域における教育委員会の附属機関でございますけれども、やはり予防と早期発見と解決、その三つの機能を担い得る組織であるというふうに考えております。何らかの事情で学校等に相談ができない場合に教育委員会レベルに相談をしたいと、そういったときに、教育委員会そのものではなくて第三者の専門家などが参画しているそういう委員会があれば、そこが安心、信頼の相談の窓口にもなるというふうに考えられるところでございます。

また、あってはならないことですけれども、深刻、重大ないじめが起きた場合には、学校だけではなくて地域の教育全体の課題として、あるいはその子供の尊厳に本当に重大にかかる問題として教育委員会自らが動くことがございますけれども、教育委員会が自ら動くときに、やはりその隠蔽を防ぎつつ、かつ複合問題であるいじめに適切な解決の対処をしていくためには、教育委員会を補佐する機関として、専門家等が参画した、この附属組織たる委員会組織が非常に有意義であるというふうに理解しているところでございます。

なお、十二条及び十三条の、それぞれ地域と学校のいじめの防止・・・基本方針でございますけれども、作る過程において、この地域の附属機関、あるいはその学校の委員会組織がそれぞれ見解を出していい計画を作るというような取組も非常に有意義なものではないかというふうに理解をしているところでございます。

いずれにいたしましても、こうしたいじめの予防、早期発見、解決の、その全てについての核になる肝という機関が置かれているところでございます

## (2) 役割・機能

参文科委における発議者の答弁では、「第3項の規定により教育委員会の附属機関として置かれる組織は、地域におけるいじめの防止、早期発見及びいじめ事案への対処を実効化あらしめる取組をなし得るものであり、この附属機関を置く場合には、各教育委員会の創意工夫に基づき様々な効果や役割を期待することができる」とされています。ポイントは条文上に明示されているとおり、いじめの未然防止、早期発見、事案対処の全てについてこれを「実効化」あらしめるための組織であるということです。

具体的には、①地域いじめ防止基本方針の策定・変更、評価に関与し、あるいは、当該基本方針の運用に関与すること、②学校におけるいじめ事案に係る調査や再発防止の提言を行うこと（第28条の重大事態の組織としても対応は可能）、あるいは、学校の行ういじめ事案の調査に指導、支援等を行うこと、③地域におけるいじめの相談・通報について外部専門家の参画による安心・信頼の窓口として機能することなどが想定されます。これらの機能を「実効的に行うようするため必要があるかどうか」について各地方自治体は真摯に検討を行い、必要があると認めるときは積極的に設置を行うことが必要です。

なお、この組織は地方自治法に基づく教育委員会の附属機関であり、その設置については法律又は条例の定めが必要とされ（同法第138条の4第3項）、その職務については法律若しくはこれに基づく政令又は条例の定めが必要とされています（第202条の3第1項）。この点、本法第14条3項の附属機関については、同項が「法律の定めるところによる」との設置及び職務の根拠規定となっているものであり、原則として、各地域で想定する第14条3項の附属機関が、本逐条解説及び国の基本方針で示している目的・機能に止まる範囲のものである場合は、その設置及び職務の根拠としての条例は不要であり、また、職務等に関する必要な事項は教育委員会規則で措置するこ

とができると考えているところです。

### 解説 「必置」であるべきか「置くことができるもの」であるべきか

- ① 国の基本方針（P.14～16）の策定においては、本項の附属機関の役割が積極的に評価され、求められる機能として以下のものが例示されています。
  - (a) 教育委員会の諮問に応じ、地域基本方針（筆者注：地方いじめ防止基本方針のこと）に基づくいじめの防止等のための調査研究等、有効な対策を検討するため専門的知見からの審議を行う
  - (b) 当該地方公共団体が設置する公立学校におけるいじめに関する、通報や相談を受け第三者機関として当事者間の関係を調整するなどして問題の解決を図る
  - (c) 当該地方公共団体が設置する公立学校におけるいじめの事案について、設置者である地方公共団体の教育委員会が、設置する学校からいじめの報告を受け、第24条に基づき自ら調査を行う必要がある場合に当該組織を活用する
  - (d) 第28条に規定する重大事態に係る調査を学校の設置者として教育委員会が行う場合、この附属機関を、調査を行う組織とする（が望ましい）
- ② このうち(a)については、地方いじめ防止基本方針に基づく地域におけるいじめの防止等のための対策を「実効的に行うようするため」（第14条3項）という立法趣旨に鑑みれば、第12条解説「3.」で述べたように、単なる調査研究などだけではなく、地方いじめ防止基本方針そのものの策定、評価、見直しの全てに当たって、本附属機関が積極的な関与を行っていくべきであると考えます。  
また、(b)及び(c)においては、いじめ事案が発生した学校において早期発見や事案対処が有効に機能しないなどの場合に、教育委員会が自らそうした機能を發揮することを求めるものですが、これらの機能を「実効的に行うようするため」（第14条3項）には、本附属機関による対応が必要であると考えられます。なぜなら、過去に現にあった教育委員会による隠ぺい等の不適切な対応を防ぐとともにそうした信頼を外部に示す必要があること、「複合問題」であるいじめに

ついて教育委員会として専門的な対処能力が必要であることなどからです。

さらに、(d) の重大事態への対処（第28条）との関係で、「重大事態が起きてから急速附属機関を立ち上げることは困難である点から、地域の実情に応じて、平時から「附属機関」を設置しておくことが望ましい。」(P.16)ともされ、「4 重大事態への対処」の箇所 (P.28)にも重ねて同様の記述がなされています。

- ③ また、先に述べたように、与野党協議における「置くことができるもの」との整理は、何らかの政策的根拠を持ってそのように定められたものではなく、いわば、政治的な調整の結果のものであります。
- ④ 以上を総合すると、政策的な観点から見たときに、本項の附属機関は地域におけるいじめの防止等の対策並びに学校におけるそれとの関係で極めて重要かつ不可欠な機能を求められているものであり、各教育委員会においては、特段の事情がない限り、本附属機関を「必置」の常設機関として措置して頂きたいと考えます。

すなわち、法律上の要件として、「実効的に行うようにするため必要があるとき」(第14条3項)とされているところ、その「実効的に行うようするため」に教育委員会との関係で本附属機関が担うべき機能を実質的に検討した時に、基本的に「それを設置しておく必要がある」と解せざるを得ないのです。

なお、小規模の自治体など、設置が困難な地域にあっては、(i) 複数の教育委員会の共同により附属機関を設けることや、(ii) 「都道府県教育委員会においては、これらの地域を支援するため、職能団体や大学、学会等の協力を得られる体制を平素から整えておくこと」(P.16)などの対応が望まれます。

また、外部専門家の参画の在り方については、いわゆる掛け持ちや柔軟な対応を可能とする登録制などの対応も可能です。

#### 解説 本項の附属機関の設置根拠及び職務根拠として条例が必要かについて

- ① 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）においては、教育委員会の附属機関の設置は、法律又は条例に定めるところによることを要するとされ（第138条の4第3項）、更に、その附属機関の職務につい

ては、法律若しくはこれに基づく政令又は条例で定めることを要するとされています（第202条の3第1項）。すなわち、それぞれ議会の民主的な統制に基づく設置根拠と職務根拠たる法令の規定が必要であるとしています。

これらについて、いじめ問題を巡る教育委員会や学校が抱えてきた構造的問題の解決に当たっては各地域・学校共通で取り組む必要があり、そのための必須の仕組みについては条例に拠らずに法律に基づく迅速かつ簡便な対応を可能とするとの立法方針のもと、本法第14条3項の条文の一言一句を起草した立法者としては、以下に説明するように、第14条3項は当該設置根拠及び職務根拠に該当する法令（法律）であり、いずれの場合も、各地域で想定する第14条3項の附属機関が、本逐条解説及び国の大綱方針で示している目的・機能に止まる範囲のものであれば、その設置及び職務の根拠としての条例は不要であり、また、職務等に関する必要な事項は教育委員会規則で措置することができると考えているところです。

- ② まず、設置根拠との関係については、本法第14条3項は、教育委員会による不適切な事案対応等々の立法事実を踏まえ、地域におけるいじめ防止等の対策を実効的に行うために立法政策的に必要と判断された附属機関を、「置くことができる」という各自治体の主体的判断を尊重する法制を取りつつも、各自治体が「実効的に行うために必要がある」と認める場合には、条例に拠らずに迅速かつ簡便な設置を可能とするため、地方自治法第138条の4条第3項が教育委員会の附属機関の設置根拠として定める「法律の定めるところにより」の「法律」に該当する規定として立案されたものです。（こうした立法意思は、与野党協議の際に提出された資料や、参文科委における立法者である小西参議院議員の質疑においても示されています。）
- ③ そして、地方自治法第138条の4条第3項の趣旨は、正規の行政組織たる附属機関の設置について議会による民主的統制を及ぼすことにある、それは、「（条例だけではなく）法律に定めるところによって」も可能とされているところ、同条で求められている民主的統制の実質は、本法第14条第3項の附属機関を（一般論として）教育委員会に置いてよいかという是非の判断であって、その当該設置の是非につい

ての民主的統制は国民代表機関である国会の立法によってし尽くされているところです。

従って、本法に基づいて各地方自治体が個別に行う附属機関の設置という政策判断の段階において重ねて民主的統制（条例の制定）を行うことは不要であると考えます。

- ④ 他方、国の基本方針（P.15）においては、「本法に基づき附属機関を設置する場合においても、別に設置根拠となる条例が必要であり、当該条例で定めるべき附属機関の担当事項等とは、附属機関の目的・機能などである。」とされているところです。これについては、（実は、条文化作業の段階で、同じ条文の第14条1項に明文で「条例の定めるところにより」としていることとの反対解釈の意味も確認しつつ、「第14条3項の附属機関においては、新たな条例は不要」との整理を関係者の間で確認をしていたところであり、困惑するところであるのですが、）少なくとも、各地方公共団体において想定する「附属機関の目的・機能など」が、本逐条解説及び国の基本方針で示している「目的・機能など」と同様の場合は、敢えて設置根拠として条例を制定しなくとも地方自治法及び本法の趣旨を逸脱するものではないと解すべきであると考えます。

すなわち、同じ国の基本方針（P.15）にあるように、「各地方公共団体がそれぞれ定める地域基本方針における対策の内容に応じて、附属機関の機能も地方公共団体ごとに異なる」ものではあるところ、当該教育委員会で想定するものが、第14条3項の立法の段階で与野党協議及び国会審議で明確な立法意思として示されている本逐条解説及び国の基本方針で示しているような目的・機能に止まる範囲であれば、むしろ、条例の制定を待つことなく本項の附属機関を設置し、当該地域並びに学校におけるるべきいじめ防止等の対策を可能な限り早く実行して頂くべきものと考えています。

- ⑤ また、地方自治法第202条の3第1項が求める職務根拠との関係についても同様に、本法第14条3項の附属機関の職務内容については、与野党協議と国会審議を通じて法律の解釈によりその基本的なものは明らかになっており（なお、それは国の基本方針において記載もされています）、よって、当該附属機関の職務については「法律」によっ

て基本的な事項は明らかになっているのであり、地方自治法第202条の3第1項が附属機関の職務について民主的統制が必要であるという観点から要請する「法律の定めるところにより」という要件を満たしていると考えます。（なお、国の基本方針は「設置根拠の条例」についてのみ言及しており、この意味でも不的確です。）

- ⑥ なお、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和三十一年法律第百六十二号）第14条において、教育委員会はその権限に属する事務についての一般的な規則制定権を付与されており、本法第14条3項の附属機関の職務等について規律すべき事項については、（条例の制定に拘らずに）教育委員会規則において措置することができるところです。

#### （参考条文）

##### ■地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

###### 第一百三十八条の四

3 普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。

第二百二条の三 普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基く政令又は条例の定めるところにより、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関とする。

##### ■地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和三十一年法律第百六十二号）

###### （教育委員会規則の制定等）

第十四条 教育委員会は、法令又は条例に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、教育委員会規則を制定することができる。

現在、何十万人という児童等が苦しみ、また、学校教育永遠の課題であるいじめの最大限の予防のために、他法の啓発週間の制度の例に倣い、国として啓発週間を定め、定期的にいじめ問題についての国民の認識を深めるとともに、各地域及び学校におけるいじめ防止等の対策との相乗を図っていくことは、大変有意義かつ必要な取組であると考えます。

國の基本方針には、國としての啓発週間についての記述はありませんが、その見直しの際（同方針P.35）にはいじめ問題の状況等を踏まえて改めて検討を行うべきであると考えます。なお、各地域及び学校においては、こうした國の取組に関わらず、新しく定めるそれぞれの基本方針（第12条、第13条）の中でこのような啓発週間による取組を積極的に推進して頂きたいと考えています。

#### （いじめ対策啓発週間）

- 第四十条 国民の間に広くいじめ対策についての关心と認識を深めるため、いじめ対策啓発週間を設ける。
- 2 いじめ対策啓発週間は、五月二十日から同月二十六日まで及び十月二十日から同月二十六日までとする。
- 3 国及び地方公共団体は、いじめ対策啓発週間の趣旨にふさわしい事業を実施するよう努めるものとする。

## 第四章 いじめの防止等に関する措置

### （学校におけるいじめの防止等の対策のための組織）

第二十二条 学校は、当該学校におけるいじめの防止等に関する措置を実効的に行うために、当該学校の在籍の教職員、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者その他の関係者により構成されるいじめの防止等の対策のための組織を置くものとする。

### 1. 趣旨

本条は、本法が対象とする全ての学校において、学校におけるいじめの防止等に関する措置を実効的に行うために、常設の（委員会）組織の設置とその恒常性ある組織的な取組を求めるものであり、第13条に定める学校におけるいじめの防止等のための対策に関する基本的な方針（学校いじめ防止基本方針）と並んで、児童等がいじめにより苦しみあるいはそれにおびえなければならない学校環境を、全ての児童等が「安心して学習その他の活動に取り組むことができるよう、学校の内外を問わずいじめが行われなくなるようにする（第3条 基本理念）」ものへ転換していくための、本法におけるいじめ防止等の対策の中核的な仕組みとなるものです。

この学校におけるいじめの防止等の対策のための組織については、三党案第30条の「学校いじめ対策委員会」に対応して規定されたものであり、その求められる役割と機能は、これまで全国の学校でいじめが繰り返され、中には自殺等の悲惨な事件が生じることを防ぎ得なかった学校現場の構造的な問題を抜本的に解決すること、すなわち、いじめの防止、早期発見、事案への対処の全てについて総合的かつ適切に対応する実効的な仕組みを全ての学校現場に構築することにあります（参文科委）。

### 質疑者（小西参議院議員）

（筆者注：第22条の）いじめの防止等のための対策を実効的に行うための組織でございますけれども、……この委員会組織につきましては、昨日の土屋提案者の御答弁にもありましたように、今回のこの法律の中におけるいじめの防止等、すなわち予防、早期発見、あと、事案が起きてしまったときの解決、それの肝となる仕組みであるというふうに理解をさせていただいて

出典：小西洋之著『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』

（2014年 WAVE 出版）より小西洋之事務所作成

平成26年4月28日 参議院決算委員会 民主党・新緑風会 小西洋之

いるところでございます。

この学校の中の委員会組織の役割、機能でございますけれども、これは我が国の学校の中で残念ながらいじめが……ずっと衰えることがなかつた……現にいじめというものの子供たちが苦しんでいた。その中には本当にあってはならない悲惨な事件も繰り返されてきた。

そうした、なぜ我が国の学校現場でいじめの問題というものを解決できてこれなかつたのか。今まで文科省でも悲惨な事件が起きるたびに様々な行政通知を学校や教育委員会あてにして対策を求めてきたところでございますけれども、なぜそうした取組だけではそうした学校現場におけるいじめをめぐる言わばボトルネックを解決できなかつたのか。このいじめをめぐるボトルネックを効果的に解決して、子供たちをいじめから救い、守る、それがこの法律を制定する私は一番の趣旨であるというふうに理解しているところでございます。

#### 発議者（小西議院議員）

今、小西委員から御指摘ありましたように、やはりこの委員会組織の機能としては、いじめの防止そして早期発見あるいはいじめの事案に対する対処等々に総合的に対応し、これまでいじめが繰り返され、また悲惨な事件がなかなかこれがなくならないという状況の中で、しっかりと機能していくということが期待されておるわけでございますけれども、本法案第22条は、学校におけるいじめの防止等に関する措置を実効的に行うため、常時組織的な対応を行うための組織を置くことを明示したものでございます。この組織は、例えば本案第23条に規定するいじめに対する措置を組織的に講ずることなど、学校全体でいじめに対応するための中核となる組織として機能することを想定しております。

なお、こうした学校に複数の教員等からなる委員会組織を設置していじめの防止等の対策を講じる措置は米国を始めとする諸外国のいじめ対策法制でも採用されている取組であり、三党案の立案に当たっての参考とされました。

#### 質疑者（小西参議院議員）

今御答弁いただいたことを、協議の中で私が提出させていただいた紙、あるいはそれに基づいて説明をさせていただいた内容を少し御紹介させていただきますけれども、つまり予防と早期発見と解決のその三つに総合的に対応するための委員会組織であるわけでございますけれども。

まず、予防でございますけれども、こうした複数の教員やあるいは外部の専門家等が参加したいじめの委員会組織というものがあって、その委員会組

織が、先ほど御紹介申し上げました第十三条に規定する学校いじめ防止基本方針、これは全ての学校でこうしたいじめの予防等に係るプログラムを作ると。そのプログラムとともに、こういう委員会組織が動いていくことは、すなわち子供たちから見て、あるいは子供たちにおいて、いじめの予防の大きな役割を果たすであろうと。

あるいは、こういうふうに複数の大人たちが真剣に取り組んでいる、いじめに対して真剣に取り組んでいるその姿、また、それがちゃんと実効的に機能している取組を見せるこによって、子供たちから見て安心、信頼の相談の窓口、もちろん安心、信頼の相談の窓口というのは別にこの委員会組織に限ったものではございませんけれども、そうしたものにもそれはなるであろう。

また、どうしても、不幸にしていじめが起きてしまったときの解決に当たりましては、今まであったように、一人の教員、それは残念ながらいじめの対応能力がないような教員の方がそのいじめを抱え込んでしまう、あるいは場合によっては、最悪の場合は隠蔽等をしてしまう、そうしたことがないように、いじめの問題については学校の中でチームとして、学校全体としてチームとして、もちろんこれは校長の下ではありますけれども、対応をしていく。かつ、チームで対応することによって、同時に必然的に隠蔽を防ぐことができ、かつそのチームというのは、いじめというものは福祉や心理等の問題も含めた複合問題でございますので、学校の教職員を中心に、しかし、複合問題たるいじめから子供たちを救うための適切な解決の対応（注：外部専門家の参画による対応）を可能とする。

そうした予防、早期発見、解決のその三つを可能とするような仕組みでございます。

これは、協議の場でも申し上げさせていただきましたけれども、アメリカにあるいじめ対策の法律の中で、標準的な法律の中で採用されているような仕組み、あるいはイギリス等々の中にもうした取組があるというふうに伺っているところでございますけれども、そうした取組を我が国でも設けるということは誠に意義深いというふうに理解しているところでございます。

## 2. いじめの防止等に関する措置を実効的に行うため

本条の（委員会）組織は、いじめの防止等、すなわち、未然防止、早期発見、事案の対処を「実効的に行うため」のものであることが法律上の要件として定められています。「実効的に行う」という文言を特に規定した趣旨は、これまでの文部科学省の行政通知に基づく対応ではいじめの防止等の実効的な対策になり得ていないという認識に基づくものです。

この組織が実効的に行う対象となるいじめの防止等に関する措置は、

出典：小西洋之著『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』  
(2014年 WAVE 出版) より小西洋之事務所作成

平成26年4月28日 参議院決算委員会 民主党・新緑風会 小西洋之

「学校及び学校の教職員は、……関係者との連携を図りつつ、学校全体でいじめの防止及び早期発見に取り組むとともに、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、適切かつ迅速にこれに対処する」との責務（第8条）のもと、上記の発議者答弁で例示されている「いじめに対する措置（事案対処）」（第23条）のみならず、第三章「基本的施策」における「学校におけるいじめの防止」（第15条）、「いじめの早期発見のための措置」（第16条）など、本法が定める全てのいじめ防止等の対策に及びます。

例えば、第16条3項においては、いじめの早期発見のための措置として、「学校は、当該学校に在籍する児童等及びその保護者並びに当該学校的教職員がいじめに係る相談を行うことができる体制（「相談体制」）を整備するものとする」としていますが、いじめの被害児童等が自らの状況を適切に理解してもらい必ずいじめから救われるとの強い期待や確信に至るまでの安心・信頼の相談窓口が存在しなかった、いじめの被害児童等の保護者からの相談に適切に対応することができなかつた、担任以外の複数の教職員がいじめを認識しながら適切な対処がなされることができなかつたなどの過去の悲惨な事件等を巡る学校における早期発見のボトルネックを解消し、その早期発見の取組を「実効的に行う」ことを確保するための措置として、本条の（委員会）組織の活用が求められます。

もちろん、本条の規定は、第16条をはじめとして本法各条のいじめの防止等の対策が本条の（委員会）組織の活用のみで足りるとしているものではありませんが、少なくとも学校においては本条の（委員会）組織を必ず設置した上で、当該組織の活用により如何にすればいじめの防止等に関する措置を「実効的に行う」ことができるかを地域や学校の実情を踏まえつつ真摯に検討した上で、それを最大限に実行していくことが法的な責務として求められています。

### （1）未然防止の取組

どこの学校のどの児童等にも起こり得るものであり、しかし、それが児童等の尊厳や人権を害し時にはその命を絶つまで追い詰めてしまういじめの予防のためには、まずは児童等の豊かな情操や道徳心を培育する等の取組を推進（第15条1項）しつつ児童等の間でいじめを許容

しない雰囲気の醸成等を図りながらも、その一方で、同時に、いじめの起きにくい環境づくり、いじめを許さない（起こさせない）環境づくりを各学校現場で徹底して行うことが必要です。この点、各学校現場においては、教職員による生徒指導、教育相談、特別支援などの取組がそれのかたちで行われてきていたところです。しかし、こうした取組は、学校全体の取組にはなり得ていない、また、単発的で体系性や継続性がないなど、児童等から見て、いじめの起きにくい、あるいは、それを許さない環境づくりとして十分に機能しているかというと、報告されているいじめの発生件数やその深刻さ等からは課題があると言わざるを得ません。

すなわち、従来からの取組を抜本的に見直して、実効的なものとし、かつ、それを恒常的なものとするためには、複数の教職員や外部の専門家等が参画したいじめの防止等の対策ための常設の（委員会）組織を各学校に設置し、それがもう一つの本法の中核的な仕組みである「学校いじめ防止基本方針」（第13条）の策定とその実行等を担う役割を果たすとともに、その（委員会）組織において教職員を中心とする大人集団がいじめの防止に真摯かつ機能的に取り組んでいる姿を常時児童等に触れさせることが極めて重要であると考えています。そうして、児童等のいじめの防止等の対策への参画を促し、大人が、児童等と共に、様々ないじめの防止等の対策（学校いじめ防止基本方針の策定や実行）に取り組むことによって、学校全体をいじめの起きにくい、かつ、それを許さない環境へと変えていくことになり、いじめの最大の未然防止策となっていくものと考えられます。

### 参考

「いじめが起きにくい、いじめを許さない（起こさせない）環境づくり」との考えについては、衆文科委における発議者答弁並びに三党案第10条2項において示されています。

なお、この考えは、下記の早期発見、事案対処の取組に当たっても通底するものであると同時に、第22条の（委員会）組織と両輪の制度である学校いじめ防止基本方針（第13条）においても踏まえるべき重要な概念となります。（以上について、第15条解説「3.」、第13条解説「2.（2）」

出典：小西洋之著『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』

（2014年 WAVE 出版）より小西洋之事務所作成

平成26年4月28日 参議院決算委員会 民主党・新緑風会 小西洋之

## (2) 早期発見の取組

多くのいじめが被害児童等からの相談や周囲からの通報が得られず長期化し、また、深刻化、重大化していくこと、あるいは、何らかの情報提供等があっても、当該いじめ事案を巡る情報が全体として適切に集積等される仕組みがなく、その結果、当該いじめ等について適切な認識及び対応を探ることができず、深刻化等の事態に至っていることが報告されています。また、いじめに至る前のいじめの兆候についても、同様のことが報告されています。

これらのいじめ等について、被害児童等からの相談が得られない背景には、被害児童等から見て、自らを徹底して守り抜いてくれるとともに加害児童等に対する適切な指導等がなされることで、いじめ事案の解決に必ず結びつくという安心・信頼の相談機能が学校に確立されていないことがあるものと考えられます。また、これは、被害児童等の周囲にいる傍観的な立場の児童等にとっても、自らへの報復等を心配することなく、また、そのいじめが確実に適切に解決されるという強い期待あるいは確信を持って相談・通報できる体制が学校に確立されていないことがあります。

さらに、被害児童等の担任である教職員にいじめへの適切な問題意識が乏しく、あるいは、いじめ事案への対応能力が十分になく、いじめがいじめと認識されず、あるいは放置等されることがあることが報告されています。また、こうした状況とともに、担任以外の他の教職員がいじめの存在を疑い、あるいはいじめを認識しながらも、教職員間の信頼感と一体感に基づく「同僚性」を前提とする学校内の連携体制が十分に確立されていないために、結果としていじめの早期発見ができないことがあることも報告されています。

こうした問題を解決するためには、全てのいじめ事案について、一人の教職員のみで対応するのではなく、複数の教職員と外部専門家等が常時組織的な対応を行う仕組みを講じることが必要です。この常設の（委員会）組織は、児童等がいじめの解決への期待や確信を持つことができる相談・通報の窓口機能と、寄せられた情報を学校として集

約し、学校全体での早期発見・事案対処の取組の受け皿となる機能を果たしていくとともに、そこに全ての教職員が参画を経験することを通じた教職員のいじめ事案への対応能力の向上並びに教職員間の豊かな同僚性を培う機能を果たしていく必要があります。

また、保護者を始めとして学校の外部からも、学校においていじめ事案に適切な対応をすることができるものとして期待等される組織があれば、自らがその疑いを含めて認識するところとなつたいじめ事案について、より容易な相談・通報が可能になるものと考えられます。

このように、本条の（委員会）組織は、被害児童等のみならず全ての学校及び地域の関係者（国・地域・学校の他の相談・通報窓口を含む）の相談・通報の窓口等として早期発見の機能を發揮することが期待されます。なお、この早期発見の機能については、学校いじめ防止基本方針（第13条）及び地方いじめ防止基本方針（第12条）において策定される早期発見及び事案対処のマニュアルの実施等と合わせてよりその機能が実効的なものとなるように取り組んでいく必要があります。

## (3) 事案対処（解決）の取組

いじめの対策は、まずはいじめを起こさないその未然防止を旨としつつ、いじめ及びその兆候の早期発見に取り組むべきものですが、それが発見された際には迅速かつ適切な対処を行っていく必要があります。このいじめ事案の対処（解決）については、いじめ問題について対応能力の乏しい教職員が事案を抱え込んでしまい事態が深刻かつ重大化してしまったケース、学校等が決してあってはならない事案の放置や隠ぺいを行ってしまったケース、被害児童等やその保護者への不適切な対応により二次被害等が生じてしまったケース、被害児童等に対する専門性に基づいた適切な支援や加害児童等に対するいじめに至るその背景への洞察やそれを踏まえた専門性に基づく適切な支援等がなされないケース、いじめ事案の周囲にいる傍観的な立場あるいは観衆的な立場の児童等に対して十分に適切な対応がなされないケース、被害児童等あるいは加害児童等の保護者との関係が困難になるケースなどが報告されています。

こうしたこれまでの課題の解決を図り、いじめ事案についての迅速かつ適切な対処を確保していくために、本法では学校のいじめについて一人の担任が対応するのではなく、複数の教職員や外部の専門家等による（委員会）組織により対応することを求めることとしました。例えば、複数の教職員や外部の専門家等による協働によって自動的に隠ぺいを防ぎつつ、教育上の優れた知見並びに教育外の専門的知見等に基づき、担任職員を支援したり、あるいはそれに協働ないしは代替して直接に事案に対処することなどができます。

こうした起こったいじめ事案への対処については、法23条以下の被害児童等の支援や加害児童等の指導などについての内容を踏まえつつ、地方いじめ防止基本方針や学校いじめ防止基本方針における早期発見及び事案対処マニュアルなどをあらかじめ定めておくことにより、本（委員会）組織が迅速かつ適切な対処ができるようにしておく必要があります。

なお、いじめ事案の対処については、この法律では、第28条の重大事態に関するものとそれ以外のいじめ事案が存在します。重大事態のケースについては、第28条により「（学校の設置者又はその設置する）学校の下に組織を設ける」こととなっていますが、この第28条の「組織」は原則として第22条の「組織」とは別のものであり、本条の（委員会）組織は、第28条組織が設けられないケース（①当該重大事態はいじめにより生じたとの認識がないケース、②生じた結果が重大事態に至らないケース、③重大事態となるおそれ（疑い）に止まるケース等）や第28条組織が設けられるまでの間において、迅速かつ適切な対応を担うものであります。（以上について、第28条解説「2.」及び「3.」参照。）

#### 解説

上記の（1）～（3）で指摘した地域や学校の現場におけるいじめ問題の解決に当たっての構造的問題（ボトルネック）は、その例示した取組だけでなく、いじめの予防、早期発見、事案対処それぞれの取組でボトルネックとして重なり合うものが複数あると考えられます。例えば、「（2）早期発見」で指摘した教職員間の担当クラスを超えた信頼と責任感に基づく連

携の姿が、児童等から常時感じられるものであれば、それは同時に、「（1）予防」のためにも大きな力を発揮するものとなるでしょう。

なお、（1）～（3）で触れなかった大きなボトルネックとして、「いじめは起こり得るものであるが、その防止等の取組に対する適切な評価の仕組みがなく、起きたこと自体のみが批判されるため、教職員や学校・教育委員会の消極的対応、あるいは、保身的な対応を招いている」問題があります。

本法では、これの解決のために、第34条で新しい学校評価の考え方を規定しました。すなわち、「教育委員会や学校にあっては、いじめの発生やその件数についての否定的な評価を恐れる必要はない、むしろ大切なことは、最大限にいじめの未然防止と早期発見に取り組み、不幸にしていじめが生じてしまった際には迅速かつ適切な事案対処を講じることであり、そのことを適切に取り組んできたか、あるいは取り組んでいるかについてのみ評価されることとし、そして、それによって、隠ぺい等の不適切な対応を防ぐとともに、常日頃のいじめの防止等の対策について最大限に取り組むことを確保する」ものです（第34条解説参照）。

#### 解説

国的基本方針（P.23）においては、本条の（委員会）組織に求められる役割について、「当該組織は、学校が組織的にいじめの問題に取り組むに当たって中核となる役割を担う」として、具体的に以下のものなどが想定されるとしています。なお、特に、いじめ事案に関する「情報の収集と記録、共有を行う役割」とそれを踏まえた「組織的な対応を可能とする体制」の構築についても詳細な記載がされています。

- ・学校基本方針に基づく取組の実施や具体的な年間計画の作成・実行・検証・修正の中核としての役割（筆者注：下記の「5.」参照）
- ・いじめの相談・通報の窓口としての役割
- ・いじめの疑いに関する情報や児童生徒の問題行動などに係る情報の収集と記録、共有を行う役割
- ・いじめの疑いに係る情報があった時には緊急会議を開いて、いじめの情報の迅速な共有、関係のある児童生徒への事実関係の聴取、指導や支援

出典：小西洋之著『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』  
(2014年 WAVE 出版) より小西洋之事務所作成

平成26年4月28日 参議院決算委員会 民主党・新緑風会 小西洋之

の体制・対応方針の決定と保護者との連携といった対応を組織的に実施するための中核としての役割

#### 解説

■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「調査報告書」(平成25年1月31日)

2011年10月に滋賀県大津市立中学校で生じた悲惨ないじめ自殺事件は、与野党を通じて本法の重要な立法事実の一つとされています。特に、三党案の立案過程においては、「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「調査報告書」(平成25年1月31日)」の詳細な分析を行い、悲惨ないじめ事件の現実とその課題等の理解のための貴重な参考資料としました。この調査報告書の「第Ⅲ部 提言」においては、「第1章 教員への提言」、「第2章 学校への提言」、「第3章 教育委員会への提言」、「第4章 スクールカウンセラーの運用の在り方」、「第5章 危機対応」、「第6章 将来に向けての課題」として、いじめの未然防止、早期発見、るべき事案対処の在り方について、関係者に向けた具体的な提言がなされているところです。

こうした悲惨な事件により得られた貴重な提言をいかに実際の取組として学校現場や地域で実現していくか、そもそも、なぜ、こうした悲惨な事件が生じる度に行われてきた改善のための提言や新たに発出された文部科学省の行政通知で示されてきたようなるべき取組が、学校現場や地域でこれまで実現されることができなかつたのか。その構造的問題（ボトルネック）を解決し、最大限のいじめの防止等を実現していくのが本法の立法趣旨です。

学校の教職員の皆様を始めとする全ての関係者におかれでは、学校におけるいじめの防止等の対策のための組織（第22条）、教育委員会に附属機関として設置される地域におけるいじめの防止等の対策のための組織（第14条3項）、全ての学校で策定される学校いじめ防止基本方針（第13条）とその基盤となる地方いじめ防止基本方針（第12条）、重大事態の対処のための組織（第28条）などの本法に措置された新たな仕組みをその目的や機能の正しい理解の下に、大いなる創意工夫によって、いじめの防止等を巡る課題の解決とその最大限の対策の推進のために活用して頂きたいと

考えています。

### 3. 複数の教職員、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者その他の関係者

- (1) 本条の（委員会）組織は、複数の教職員や外部専門家等の協働による体制の存在とその活動をもつていじめの起きにくい環境等の創出の役割を担うこと、そうしたいじめに真剣に向き合う恒常的な体制が同時に安心・信頼の相談・通報窓口としての役割を担うこと、複数の教職員や外部専門家等が協働していじめに対処することによって迅速かつ適切な事案の解決を可能にすること等を目的としています。つまり、この（委員会）組織はいじめの防止、早期発見、事案対処（解決）の全てを総合的かつ「実効的に」行う機能を發揮するように組織され、運用される必要があります。
- (2) このため、本条の（委員会）組織には、必ず複数の教職員の参加が求められます。特に、未然防止や早期発見を「実効的に」行う組織となるためには、一部の管理職等の参画に留まっていた従来の学校管理部会や生徒指導部会などとは構成を異にし、できるだけ多様かつ多くの教職員の参加が必要となると考えます。例えば、生徒指導担当教員や学年主任等のみならず、各学年の複数の学級担任も委員となり、学級担任以外の教科担任等の教職員も委員となる必要があります。

このうち、児童等にとって一番身近な存在である学級担任及び教科担任の参画については、本条の（委員会）組織の不可欠の構成要素であるものと考えられます。なぜなら、特に、未然防止、早期発見にあつては、児童等にとって一番身近な存在である学級担任及び教科担任の参画は、学校を挙げた全教職員による（委員会）組織を中心とした真剣かつ堅実な連携に基づく対策の実行を確保し、かつ、それを児童等に対して証する前提となるものであり、これらの実効的な機能を發揮するために不可欠な存在として、その参画が得られていない場合は、第22条に明文で求められている「いじめの防止等に関する措置を実効的に行うため」という要件に反することになると考へられるからです。

換言すると、児童等から身近な存在ではない教職員だけで構成する

出典：小西洋之著『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』  
(2014年 WAVE出版) より小西洋之事務所作成

平成26年4月28日 参議院決算委員会 民主党・新緑風会 小西洋之

考えています。

### 3. 複数の教職員、心理、福祉等に関する

#### 専門的な知識を有する者その他の関係者

- (1) 本条の（委員会）組織は、複数の教職員や外部専門家等の協働による体制の存在とその活動をもっていじめの起きにくい環境等の創出の役割を担うこと、そうしたいじめに真剣に向き合う恒常的な体制が同時に安心・信頼の相談・通報窓口としての役割を担うこと、複数の教職員や外部専門家等が協働していじめに対処することによって迅速かつ適切な事案の解決を可能にすること等を目的としています。つまり、この（委員会）組織はいじめの防止、早期発見、事案対処（解決）の全てを総合的かつ「実効的に」行う機能を発揮するように組織され、運用される必要があります。
- (2) このため、本条の（委員会）組織には、必ず複数の教職員の参加が求められます。特に、未然防止や早期発見を「実効的に」行う組織となるためには、一部の管理職等の参画に留まっていた従来の学校管理部会や生徒指導部会などとは構成を異にし、できるだけ多様かつ多くの教職員の参加が必要となると考えます。例えば、生徒指導担当教員や学年主任等のみならず、各学年の複数の学級担任も委員となり、学級担任以外の教科担任等の教職員も委員となる必要があります。

このうち、児童等にとって一番身近な存在である学級担任及び教科担任の参画については、本条の（委員会）組織の不可欠の構成要素であるものと考えられます。なぜなら、特に、未然防止、早期発見にあっては、児童等にとって一番身近な存在である学級担任及び教科担任の参画は、学校を挙げた全教職員による（委員会）組織を中心とした真剣かつ堅実な連携に基づく対策の実行を確保し、かつ、それを児童等に対して証する前提となるものであり、これらの実効的な機能を発揮するために不可欠な存在として、その参画が得られていない場合は、第22条に明文で求められている「いじめの防止等に関する措置を実効的に行うため」という要件に反することになると考えられるからです。

換言すると、児童等から身近な存在ではない教職員だけで構成する

（委員会）組織なるものが「2. (1)～(3)」で述べたようないじめの防止等のボトルネックの全てを適切に克服し、「いじめの防止等の措置を実効的に行う」ことを実現・確保するのは凡そ困難（不可能）であるためということになります。（それがこれまでに出来ているのであれば、失われた命や尊厳の悲惨はなかったはずであり、また、本法は不要の立法となります。）

以上から、もし、仮に、ある学校の本条の（委員会）組織において、やむを得ない合理的な理由もなく学級担任や教科担任が一人も参画していない場合は（なお、学級担任等を兼ねる学年主任等の参画は本論の趣旨を満たしません）、それは、本条に違反するのみならず、個別のいじめ事案に際しては、場合によっては、法的な安全配慮義務違反を構成しうるものになると考えます。（なお、「4. (2)」参照。）

- (3) なお、これまでのいじめ事案を巡る問題の原因に教職員のいじめ問題への認識及び対応能力に課題があったところ、ある教職員が一定の期間、本条の（委員会）組織の委員を務め、その間にいじめ問題に見識を深めその防止等の対策について対応能力を高めていくことにより、教職員全体の資質の向上を果たしていくことも本（委員会）組織が担う重要な機能です。したがって、全ての教職員がいずれかのタイミングで必ず本条の（委員会）組織への参画を経験するように措置するとともに、その時々の組織構成の在り方については、各地域などにおけるいじめの防止等の対策に係る研修との連携を確保する等の創意工夫ある取組が期待されます。

さらに、こうした学級担任や教科担任を始めとする全教職員がいずれかのタイミングで必ず本条の（委員会）組織に参画することを通じて、教職員間の間に担当クラスを超えた信頼感と一体感に基づく同僚性を培っていくことも、本（委員会）組織の極めて重要かつ本質的な機能であり、各学校の実情を踏まえた、適切な組織構成を確保して頂く必要があります。

- (4) なお、三党案においては、全ての学校でいじめの防止等の対策の総括を担う「いじめ対策主任」を任命する（生徒指導主任などを想定）こととしていましたが、本法が規定する総合的ないじめの防止等の対策については当然に全体の総合調整等を行う業務が必要となると考え

られることから、こうした役割を担う者も含めて複数の教職員からなる組織を設置することが必要です。また、その際には、いじめ及びその兆候についての相談・通報の連絡及び情報共有体制、その後の事案対処の体制やそのプロセス等についての「早期発見及び事案対処マニュアル」を作成し、それに基づいて実効的な組織運営等を確保する必要があります。

#### 解説 学級担任・教科担任の常時参画及び全教職員の適時参画について

以上のように、実は、第22条の（委員会）組織においては、①学級担任及び教科担任は必ずその参画が求められるとともに、②全ての教職員が必ずいずれかのタイミングでそれへの参画を経験することは、その制度趣旨から当然かつ必須の構成及び運用の在り方となります。そもそも、法律で敢えて全国の全ての学校に特別の（委員会）組織の設置を義務付けることとしたのは、その（委員会）組織の在り方として、こうした特別の条件による取組を確保しなければならないという政策的必要性及び合理性の判断を踏まえたものです。

この点、国の基本方針（P.23～24）においては、それぞれについての詳細な記述には至らず、「当該学校の複数の教職員」については、「学校の管理職や主幹教諭、生徒指導担当教員、学年主任、養護教諭、学級担任や部活動指導に関わる教職員などから、組織的対応の中核として機能するような体制を、学校の実情に応じて決定する。」とされています。

しかし、これに対しては、第7回いじめ防止基本方針策定協議会（10/11開催の最終回）において、前者①については、「子どもたちに最も身近な存在であり、いじめの防止や早期発見にとって重要な役割を担う学級担任や教科担任の参加を必須と明記する」ことを、後者②については、「22条組織は、全ての学級担任等が必ずその参加を経験すること」を明らかにする旨の「いじめの防止等の対策に関する各教職員の資質能力向上を図り、その同僚性（信頼感及び一体感）を培っていくためには、学校の実情に応じて、当該組織への各教職員の適切な参加を確保していくことが有効である。」との記述を求める意見書が、いじめ自殺事件のご遺族でもあるNPO法人ジェントルハートプロジェクトの役員の方と滋賀県大津市のいじめ自殺事件のご遺族の連名によって提出されました。

そして、この意見書に対しては、協議会座長を始めとする出席委員の賛同を得るとともに、協議会として「その内容を尊重し、ガイドラインや説明会、Q&Aなどの運用の中で生かしていくべきもの」とされ、これを受けて、この内容について文部科学省が各種の説明会等で説明を行うことされました。（文部科学省HP議事要旨より。）

従って、各学校にあっては、こうしたいじめ防止基本方針策定協議会の結論としての趣旨（すなわち、国の基本方針としての趣旨）も含めて、上記①、②の運用を必ず確保して頂く必要があります。

(5) 「心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者その他の関係者」については、教育以外の様々な課題や原因・背景に対応していく必要がある「複合問題」であるいじめについて、常日頃から各種の専門性を有する人材との協働、連携関係を構築しておくことを求めるものです。これはいじめ事案の対処においては被害児童等及び加害児童等双方への対応を企図したものであり、また、未然防止や早期発見の機能を実効化あらしめるためにも積極的に外部専門家等を加えることが望ましいと考えられます。

心理、福祉は例示であって、臨床心理士や社会福祉士のみならず医師、児童福祉司、弁護士、司法書士、行政書士などの法律家、人権擁護委員、民生委員・児童委員、警察官OB等々の人材について、地域の連携（いじめ問題対策連絡協議会（第14条1項）の取組等）のもとに協働、連携体制を構築していくことが必要であると考えられます。

どのような人材をどのような態様で（委員会）組織のメンバーたる委員として確保するかについては、例えば、弁護士や医師等が、事案対処の際に臨時的に活動できるようあらかじめ委員として登録しておくことや、場合によっては、その必要な人材を事案に応じて新たに委員に任命することもできます。

(6) これらについては、特筆すべき事項として、①全国各地域で「子供の権利委員会」を設置し、人権教育活動、人権相談や事案対処等を行っている弁護士会との連携を図っていくことや、②「学校等と法務省の人権機関との連携強化について（通知）」（25初児生第3号 平成25年4月2日）にあるように、人権啓発と人権救済（人権侵犯事件

どの取組が必要となります。

こうした一連の取組を「被害児童等の尊厳を保持・回復すること並びに事実関係の解明の上に再発防止策（案）を策定する」という目的を遂行すべく適切に実行するためには、一定の専門的知識や経験が必要となるほか、特に、いじめ問題への見識、子どもの権利保護、被害児童等やその保護者の心情や立場などについての見識等を有する者の参画も必要となります。これについては、被害児童等やその保護者は被害児童等がなぜこのような事態になったのかその事実関係と原因等について知りたいと切に願うところ、学校の設置者等が負うところの彼等への法的な説明責任（第23条3項・第28条2項参照）を全うする観点からもこうした見識等は特に必要となります。

こうした専門性を有する者を、臨時に速やかに、中立性・公平公正性を踏まえて確保するのは必ずしも容易ではないことも想定されます。したがって、学校の設置者等にあっては、第22条組織及び第14条3項附属機関の運営と合わせて、こうした人材の確保を常日頃進めておく必要があります。各地域のいじめ問題対策連絡協議会の仕組み（特に、都道府県から市町村への支援の仕組みである第14条2項の措置）を活用することも有益であると考えます。また、各職能団体等にあっても、推薦依頼に基づく人材提供の仕組みを設けるほか、全国の先進的な取組例などを基に求められる専門的知見や経験を検証等しつつ、人材育成に計画的に取り組んでいくことが強く要請されます。

#### 参考 国の基本方針（P.28）抜粋

この組織の構成については、弁護士や精神科医、学識経験者、心理や福祉の専門家等の専門的知識及び経験を有する者であって、当該いじめ事案の関係者と直接の人間関係又は特別の利害関係を有しない者（第三者）について、職能団体や大学、学会からの推薦等により参加を図ることにより、当該調査の公平性・中立性を確保するよう努めることが求められる。

公立学校における調査において、学校の設置者が調査主体となる場合、第14条第3項の教育委員会に設置される附属機関を、調査を行うための組織とすることが望ましい。この際、重大事態が起きてから急遽附属機関を立ち上げることは困難である点から、地域の実情に応じて、平時から

「附属機関」を設置しておくことが望ましい。なお、小規模の自治体など、設置が困難な地域も想定されることを踏まえ、都道府県教育委員会においては、これらの地域を支援するため、職能団体や大学、学会等の協力を得られる体制を平素から整えておくことなどが望まれる。

なお、この場合、附属機関の構成員に、調査対象となるいじめ事案の関係者と直接の人間関係又は特別の利害関係を有する者がいる場合には、その者を除いた構成員で調査に当たる等、当該調査の公平性・中立性確保の観点からの配慮に努めることが求められる。

#### （5）組織の設置及び運営

（i）本条の組織の設置及び運営に当たっては、以下に掲げる事項を十全に踏まえることが要請されます。

まず、組織の人的構成やその運用の中立性・公平公正性の在り方については、以下の参文科委における法案審議でも指摘があるように、特に、被害児童等やその保護者から見て公平性・中立性が疑われないような組織と運営が確保される必要があります。

##### 質疑者（小西参議院議員）

すばらしい附帯決議（筆者注：衆附帯三）を衆院で付されているものと存じます。今伺いましたその公平性と中立性を確保ということでございますけれども、これはどこから見た公平性か、中立性かということが重要だと思いますけれども、これは衆議院での議論の内容等々を踏まえますと、いわゆるいじめの被害者サイド、そこはもう間違いなく含まれている、被害者サイドから見ても公平性や中立性がしっかりと確保されたようなそういう人選が行われるべきである、特に、本法においては28条あるいは29条以下の重大事態への対応のときに設けられる組織や附属機関については特に被害者サイドから見た公平性、中立性というものが需要であろうかというふうに思いますけれども、提案者、ちょっと踏み込んだ質問でございますけど、お願ひいたします。

##### 発議者（笠衆議院議員）

今委員が御指摘のようなことにも十分配慮をしながら、専門の第三者がやはり選ばれるということを期待したいというふうに思っております。

（ii）この理由としては、先に述べたように、法の立法事実として

これまでの教育委員会等の調査において隠ぺい等の問題が生じてきたことに加え、(a) 本法の趣旨は特に被害児童等の尊厳を保持することであること（第1条）、(b) 教育委員会等はいじめ事件において終局的には法的責任を被害者サイドと争う可能性のある関係にあること、(c) そもそも、いじめ事件の適切な解決とそれによる再発防止のためには事案解明等において被害者サイドの円滑な協力や連携が不可欠であること等によります。

また、本法全体の運用解釈の在り方として、いじめの被害者に寄り添った対策が講ぜられるよう留意する必要がある（参附帯三）とともに、特に、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必要がある（衆附帯五）ことからも、被害者サイドから見た人的構成等の中立性及び公平公正性の確保には十全を期す必要があります。

(iii) したがって、被害児童等やその保護者は、本条の組織の設置に当たっては、その人的構成等の中立性及び公平公正性が確保されることを求めることができ、また、その際には、学校の設置者等にあっては、①当該保護者等から見て疑念があるとされた場合には、その理由に対する実質的かつ丁寧な説明を行う必要があるとともに、その説明に対する理解を得ることはもちろんのこと、②当該保護者等の積極的な意向についてはこれを真摯に聴取し、例えば、被害児童等やその保護者が、委員の選任手続について職能団体からの推薦を求める等のことがあった際には、その意向は最大限に尊重されるべきものと考えられます。

なお、こうした被害児童等やその保護者との合意に基づく委員の選任の前提として、事前及び事後を含む適時適切な方法により委員候補者の情報の提供と選定理由の十分な説明がなされることが、当然に必要となります（これは、後述する学校の設置者の説明責任の観点からも当然に必要となります「10. (4)」参照）。

### 解説

国の基本方針においては、「この組織の構成については、……職能団体や大学、学会からの推薦等により参加を図る」（P.28、30）とし、また、第14条第3項の附属機関を重大事態の調査に活用する際には、「この場合、附属機関の構成員に、調査対象となるいじめ事案の関係者と直接の人間関係又は特別の利害関係を有する者がいる場合には、その者を除いた構成員で調査に当たる」（P.28）とし、さらに、こうした判断を教育委員会が行う前提として、自殺事件の調査の在り方を例として、「調査の目的・目標、調査を行う組織の構成等、調査の概ねの期間や方法、入手した資料の取り扱い、遺族に対する説明の在り方や調査結果の公表に関する方針などについて、できる限り、遺族と合意しておくことが必要」（P.30）としていますが、これらの運用は、上述の（5）の考え方を十全に踏まえる必要があります。

なお、この意味で、上記抜粋の「できる限り、遺族と合意しておく」については、「真にやむを得ない特別の事情がない限り、遺族と合意しておく」のように被害者サイドに立って解される必要があります。

(iv) 本条の組織は「速やかに」（本条第1項）設置される必要があります。設置を口実に調査を遅らせるることは許されません。この意味でも、第14条3項の附属機関の平時からの設置が求められます。

### 参考

「重大事態が起きてから急遽（28条の）附属機関を立ち上げることは困難である点から、地域の実情に応じて、平時から（第14条3項の）「附属機関」を設置しておくことが望ましい。」（国の基本方針 P.28）

### (6) その他

本条の目的を達成する調査を遂行するためには、資料の徹底した取

む)、与野党協議で確認されています。

- (7) 調査票を使用した調査の結果についての学校の設置者等と被害児童等及びその保護者との情報共有の在り方については、下記「10.」の解説を参照して下さい。

## 9. 学校の設置者等の調査に対する誠実対応義務

本条の調査の目的を達成するためには、学校や学校の設置者が保有する当該事案に関する全ての情報が本条の組織に適切に提供される必要があります。本法には、こうした対応を学校の設置者等に求める規定はありませんが（三党案第19条7項参照）、①学校の設置者等の下に調査組織を設ける本条の趣旨からして当然のことであること、②本条第2項に規定する学校の設置者等の被害児童等やその保護者への説明責任の全うのための当然の前提であること、③基本理念第3条3項の関係機関の連携の趣旨などにより、学校の設置者等は本条の組織が事案の事実関係を明確にするための調査を行おうとする際には、本条組織への情報提供について誠実に対応する必要があります。

なお、この学校設置者等における誠実対応義務の趣旨は、本法に規定する第22条組織、第14条3項附属機関、第30条附属機関等による全ての調査において適用されるものです。

### 解説

国的基本方針（P.29）においては、「第28条の調査を実りあるものにするためには、学校の設置者・学校自身が、たとえ不都合なことがあったとしても、事実にしっかりと向き合おうとする姿勢が重要である。学校の設置者又は学校は、附属機関等に対して積極的に資料を提供するとともに、調査結果を重んじ、主体的に再発防止に取り組まなければならない。」と記載されています。

## 10. 被害児童等及びその保護者への必要な情報の適切な提供 (第2項)

- (1) 本条第2項は、学校の設置者等が重大事態に係る調査を行った際に、被害児童等及びその保護者に対して、当該調査により明らかにな

った重大事態の事実関係等その他の必要な情報を適切に提供することを義務付けるものです。

この「必要な情報を適切に提供する」という文言及び第23条3項の「(いじめを受けた)児童等又はその保護者に対する支援(を)行う」については、自殺事件等に際して指摘されてきた被害児童等の「知る権利」及びその保護者のいわゆる「親の知る権利」を念頭に、学校の設置者又は学校が被害児童等やその保護者に対して当該いじめ事案に係る事実関係などの情報についての法的な説明責任を負うことを定めたものであることが与野党協議及び国会質疑で確認されています。

### 質疑者（小西洋参議院議員）

いじめの被害に遭われた方々からの声として、かけがえのない我が子がいじめに遭ってしまって傷つき、あるいは時には、あってはならないことすれども、命さえ失われてしまったと、そのときに、我が子が学校の中で一体どういういじめに遭っていたのか、その真実を知りたい、いわゆる親の知る権利というものをちゃんと確保できるように、保障できるようにしてほしいという声がございます。

これ、裏返した言い方をすれば、そうした被害者サイドの保護者等の求めに応じた学校の、いじめの事実関係についての説明責任というふうに理解できるのではないかというふうに思っておりますけれども、学校のこの説明責任につきましては、この新法におきましては28条の重大事態のところにそういういじめの事実関係についての必要な情報を適切に提供するという学校の説明責任を規定した条文がございます。……この28条における学校の説明責任を、ほかの全てのいじめについて、具体的には23条に書いてある一般規定のところですけれども、そこでしっかりと読み込む。具体的には23条の被害者の保護者に対する支援というところでこの説明責任というものが読めるというふうに協議の中でもなったというふうに理解しておりますけれども、それについての提案者の見解はいかがでございましょうか。

あと、28条は、重大事態のときには質問票を使うことがありますけれども、質問票も重大事態に限ったものではないと、そういう解釈であるということを含めお願いを申し上げます。

### 発議者（笠衆参議院議員）

提案者としては、本法案第23条の規定によりいじめに対処する中で、学校がそれぞれの判断の下、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り、調査結果の情報提供を行ったり、あるいはそれぞれの状況に応じて質問票を使用して調査を行ったりすることもあり得るものであるという

ふうに考えておりますし、学校における一定の説明責任というものはそのことを定めたものと解しております。

ただ、そうしたことから、これも昨日の衆議院の文部科学委員会において、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努めることということについて、政府及び関係者に対し特段の配慮をすべきことを求める附帯決議が付されたところでございます。

#### 参考

「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努めること。」（衆附帯四）

(2) 学校の設置者及び学校に、いじめの被害児童等及びその保護者に対して、当該事案に係る事実関係等の法的な説明責任を課したのは、①いじめの被害児童等は当事者としてその尊厳の保持・回復のためには当該事案に係る事実関係等を知る必要があること、また、その保護者は当該被害児童等の尊厳の保持・回復を誰よりも切に願う者であつて、かつ、当該事案に係る事実関係等を切に知りたいと願う者であり、自ら事案の調査を行うための前提としての必要性も含めて、これらの情報を十全に知る必要のある立場にあること、②本法に定めるあるべきいじめ事案への対処及び再発防止の実現（第23条、第28条並びに第30条等）は、被害者サイドへの十全の情報提供に基づく被害児童等及びその保護者の協力が無ければ不可能であること等によるものです。

特に、過去のいじめによる自殺事件等の際に、遺族において、我が子に起きたいじめの事実を知りたい、学校の対応等を含めた真相を把握し、全ての真実を知りたい、あるいは、こうした事実関係を自ら調査をしたいとの切実な願いが十分に尊重されることがなかったのみならず、いわゆる二次被害に苦しむことがあったことを踏まえて、学校の設置者等の説明責任を定めることによりいわゆる「親の知る権利」を実質的に保障することとしたのが本法の趣旨です。

なお、こうした被害者サイドに説明責任を果たしていく仕組みは交通運輸の事故対応（公共交通における事故による被害者等への支援の在り方検討会まとめ（平成23年6月3日 国土交通省総合政策局））など他の政策分野では運用的にも確立等しているものであり、本法においても、いじめの被害者に寄り添った対策が講ぜられるよう留意する（参附帯三）との考え方のもと、本条及び第23条において、被害児童等及びその保護者に対する学校の設置者等の法的な責務として規定されました。

以上、三党案第17条5項の「適時に、かつ、適切な方法により、情報の提供を行わなければならない」との規定はまさにこうした趣旨に基づいて学校の法的な説明責任を定めるために措置されたものでしたが、与野党協議において、与党案として同様の規定ぶりであった本条2項も同様の解釈に立つことが確認されるとともに、更に、いじめ事案対処の通則である第23条3項の「支援」という文言についても同様の解釈することが確認され、併せて同趣旨の附帯決議「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努めること。」（衆附帯四）等が付されているところです。

(3) 学校の設置者等は「必要な情報を適切に提供するものとする」との法的責任を有することから、被害児童等又はその保護者が情報の提供を受けるに当たっては、情報公開法制や個人情報保護法制に基づく開示請求の手続は不要となります。（なお、本法の情報提供義務があることによって、情報公開法制や個人情報保護法制に基づく開示請求が何ら妨げられることはなく、あってはならないことですが、必要な情報が提供されない場合など、被害児童等又はその保護者は、何時でもそれらに基づく開示請求をすることができます。）

「当該調査に係る重大事態の事実関係等その他の必要な情報」とは、(2)①・②で説明した目的を達成するために必要な全ての情報となり、およそ調査に関する全ての情報が原則として対象となるものと解されます。例えば、調査対象のみならず調査の在り方に関する情報（第三者委員会の委員の人選に関する情報等）なども対象となります。さらに、「必要な情報を適切に提供する」ことを確保するために、学

校の設置者等は、調査対象者に対して、あらかじめ被害者サイドに調査結果を提供することについて（事案調査のアンケート用紙にその旨の記載をすることなども含め）説明を行うなどの措置を講じる必要があります（以下の【解説】参照）。

また、条文上は「調査を行ったときは」とのみあり、さらに、(2) ①・②の趣旨からも調査後でなければ情報提供を行わないということではなく、調査前及び調査の途中であっても必要な情報は提供されなければなりません。なお、本説明責任を全うするため、学校の設置者等は、質問票の使用による調査や聞き取り調査による資料等の保全を徹底するとともに、被害児童等の保護者から個別具体的な要求がなくても適時に提供を行うことが必要です。（なお、以上については、通則である第23条3項における「支援を継続して行うものとする」という文言とも整合するものと考えます。）

- (4) 「当該調査に係る重大事態の事実関係等その他の必要な情報」は「適切に提供」されなければなりません。「適切に提供する」とは、当該説明責任が最大限に全うされなければならないことを意味します。

まず、実質的に説明責任が果たされたと評価されるためには、適時適切な方法により情報が提供されるとともに、その理解のために十分な説明が行われる必要があります（組織の委員の人選につき「7. (5) (ii)」参照）。

そして、こうした最大限の説明責任の全うを確保するためには、必要に応じて、情報の提供の判断に当たり、(2) ①・②と制度的に同じ目的を有する第22条組織、第14条3項附属機関、第28条組織、第30条附属機関等に参画する外部専門家の見解を求めたり、他の外部専門家の支援を得る等しつつ、取り組む必要があります。これについては、「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）との附帯決議が付されています。

- (5) また、この提供の判断の際には、情報開示制度における不開示情報の考え方（個人が識別されない、個人の権利利益の保護、調査事務の公正かつ能率的遂行等）を踏まえ、これとの調整が念頭に置かれる必

要がありますが、個人情報への配慮や調査事務上の都合等を理由としていたずらにその説明責任の遂行を怠るようなことは決して許されません。

この点、本条においては(2) ①・②の趣旨から当該情報は公益上の特別の理由をもって「提供されなければならない」と規定していることから、(a) 調査情報等については、公益上の理由による裁量的開示（国立学校の場合における独立行政法人等情報公開法第7条並びに公立学校における各地域の情報公開条例の同趣旨の規定）の判断の適用や準用等を最大限に検討するとともに、(b) 不開示とする情報はその必要性等に係る個別具体的な検討により最大限に限定されたものとすること、さらには、(c) 提供情報の使用の在り方について一定の（合理的かつ必要最低限度の）条件を約することにより不開示の根拠となる法益を担保するなどの適切な代替手段の有無を可能な限り検討すること、(d) 上記の第28条組織等の活用等による最大限の開示を実現するための関係者間の調整や、やむを得ず不開示とされた情報の被害者サイドに対する（将来に不開示事由が消滅した時を想定するなどしての）その後の丁寧なフォローについて措置するなど、学校の設置者及び学校にあっては、最大限の説明責任の全うのために必要な措置を講じるべく積極的かつ主体的に取り組む必要があります。

### 解説

国的基本方針（P.32）においては、「学校の設置者又は学校は、いじめを受けた児童生徒やその保護者に対して、事実関係等その他の必要な情報を提供する責任を有する」とありますが、これは「法的な説明責任」であり、適切に説明責任を全うしないことは法的な義務違反となります。さらに、「この情報の提供に当たっては、適時・適切な方法で、経過報告があることが望ましい」とありますが、「望ましい」のではなく、その必要がある限り（被害者サイドから求めがある場合は当然）「適時・適切な方法で、積極的かつ主体的に経過報告をする法的な義務」があります。

なお、「いたずらに個人情報保護を楯に説明を怠るようではならない」並びに「質問紙調査の実施により得られたアンケートについては、いじめられた児童生徒又はその保護者に提供する場合があることを

あらかじめ念頭におき、調査に先立ち、その旨を調査対象となる在校生やその保護者に説明する等の措置が必要であることに留意する」については、重要な指摘です。これらについては、いじめ防止基本方針策定協議会（9/12 第3回）におけるいじめ事件の被害関係者の方々からの意見陳述も反映したものです（「8.」（4）、（5）、【解説】参照）。

学校の設置者又は学校は、説明責任を全うしなければなりませんが、それに際しては、国の中間方針（P.30）にあるように、「調査の目的・目標、調査を行う組織の構成等、調査の概ねの期間や方法、入手した資料の取り扱い、遺族に対する説明の在り方や調査結果の公表に関する方針など」について、（注：「できる限り」ではなく）「真にやむを得ない特別の事情がない限り、遺族と合意しておくことが必要」です。

#### 参考

大津市のいじめ自殺事件のアンケート結果について、教育委員会が遺族に対して、完全な部外秘とすることの確約書の提出を求めたこと、個人情報保護条例に基づく開示請求に対し一部不開示の処分を行ったこと、さらには、一部の資料について存在を明らかにしなかったことの違法性が争われた訴訟においては、（1）遺族が子の自殺の原因を調査することは子が自殺した親の心情として理解し得るところであるとして、遺族への情報開示に当たっては遺族の子の自殺の原因を調査したいとする希望について一定の配慮を行う必要がある（安易に不開示とするのではなく、調査と関係のない第三者への情報提供を行わないとする条件を付した上で情報の開示と利用を承諾することも可能）、（2）個人情報保護条例の運用に当たっては不開示とすべき事項を限定すべき注意義務がある、（3）調査に関する情報の有無を適切に把握し、それを隠さず明らかにする義務がある旨を判示し、行政当局がこれらに違反したとして原告勝訴の判決（大津地判平成26年1月14日判例集未登載（平成24年（ワ）538号））を出しています。

この判決の考え方は、上述した本法の趣旨に照らしても正当なものである（むしろ、当然のものである）と考えます。

#### 解説 「情報コントロール権の行使」の観点からの開示請求の意義等

本条解説「10.（2）」の「学校の設置者及び学校に、いじめの被害児童

等及びその保護者に対して、当該事案に係る事実関係等の法的な説明責任を課したのは……、②本法に定めるるべきいじめ事案への対処及び再発防止の実現（第23条、第28条並びに第30条等）は、被害者サイドへの十全の情報提供に基づく被害児童等及びその保護者の協力が無ければ不可能であること等による」との考え方の一つの側面として、学校の設置者等が行ういじめ事案の調査の適正化を担保するため、いじめ被害者又はその遺族が「情報コントロール権の行使」の一環として、アンケート調査等により収集された情報について、学校の設置者等に対し開示を請求し（学校の設置者等の法的説明責任の観点から、この場合も個人情報保護法制に基づく開示請求は不要です）、必要があれば情報の訂正を求めるなどを含むものと考えられます。

国の中間方針（P.33）においては、首長が行う調査（第30条）に際しそれに先立つ学校の設置者等による第28条調査の報告書について、「いじめを受けた児童生徒又はその保護者が希望する場合には、いじめを受けた児童生徒又はその保護者の所見をまとめた文書の提供を受け、調査結果の報告に添えて地方公共団体の長等に送付する」とされているところですが、これはあくまで、第28条調査の適正を確保するために、被害者サイドとの健全な協力関係のもとに正しい事実関係の把握とそれに基づく再発防止策を講じることが担保されての上の措置と理解される必要があります。

（6）こうした、学校の設置者等の説明責任が最大限に全うされるようなその運用の指針や手続等については、国の中間方針（P.9及びP.30の注釈23号）で定められているように文部科学省がガイドラインで示す必要があります（なお、下記、下村大臣答弁参照）。その際に、踏まえるべき観点は、下記の三党案第21条の考え方を参考されるべきものと考えます。

#### （個人情報の取扱い）

第二十一条 文部科学大臣は、いじめに関する事案に係る事実の解明、いじめ被害者等（いじめを受けた者若しくはその保護者又は児童生徒等がいじめを受けた疑いがあると思料する保護者をいう。以下同じ。）への

適切な情報提供及び個人情報の保護のそれぞれの観点から、いじめ被害者等といじめ対策に従事する者との間及びいじめ対策に従事する者相互の間におけるいじめの当事者に関する情報の取扱いに関する指針を定めるものとする。

#### 質疑者（小西参議院議員）

この度の新法の中では、学校の中の委員会組織あるいは地域の附属機関等々を定めて、学校と被害者の対立関係ではなくて、いじめは残念ながらこの学校のどこの子供たちにも起こるものであると、だからこそ、それを最大限に予防し、起きてしまったときに適切に解決をするというような新しいパラダイムをつくったわけでございますけれども、そうした新法の下でこうした被害者サイドとの情報共有のガイドラインをつくっていただくということを是非お願いできないでしょうか。

#### 文部科学大臣（下村博文）

今御指摘のガイドラインでございますけれども、ガイドラインを国が策定するに当たっては、地域の実情や個別の事情に応じて地域や学校が柔軟かつ効果的にいじめの問題を取り組めるよう、地域や学校が活用しやすい内容とすることが大切であるわけでございますが、今御指摘のように、やはり、いじめによって自殺をしてしまったというお子さん、なぜそうなったのかということについては親御さんが一番その真相を知りたいと思っているというふうに思うんですね。この事実が明らかにされないような中でのアンケート調査であれば、それはただの形式的なものだということになってくるというふうに思います。

そういう意味で、子どもの自殺が起きたときの調査の指針ということで、改めてこの調査の計画等、文部科学省としてもより具体的な形でのアンケート調査についても今検討しているところでございますが、関係者の方々、あるいはいじめに遭った親御さんに対しても的確な情報、個人情報保護法の問題がありますが、しかし親御さんもできるだけ情報開示できるような形でのアンケート調査等、これは関係機関の努力も必要でありますけれども、適切に対応できるようなそういうことを文部科学省としても進めてまいりたいと思います。

## 11. 学校の設置者による学校への指導及び支援（第3項）

本条第3項においては、学校が重大事態の調査を行う場合は、当該学校の設置者は、当該調査及びそれに係る重大事態の事実関係等その他の必要な情報の被害児童等及びその保護者への提供について、必要な指導及び支援を行うものとされています。

本条1項の学校に設置される組織は、「7.」で説明したように中立性、公平・公正性、専門性等が具備されたものでなければなりません。すると、こうした組織や学校を指導及び支援するためには学校の設置者においても、適切な体制を整備しておく必要があります。この観点からも、第14条3項の附属機関の設置や専門家等との連携を常日頃から十全に措置しておく必要があります。

## 12. 重大事態に関するガイドラインの策定等

- (1) これまで説明してきた、重大事態に関する組織構成やその運用、調査の在り方、被害者サイドへの説明責任を踏まえた個人情報の取扱い等については、国の基本方針（P.9及びP.30の注釈23号）にあるように、文部科学省においてその詳細についてのガイドラインを策定しておく必要があります。その策定に当たって特に留意すべきと考えられる点は以下のとおりです。
- (2) ガイドラインの策定に当たって特に留意すべき点は、本法の立法趣旨が、これまでの教育委員会や学校の重大事態に際しての対応の過ちや不備を解決するためにあるという点です。したがって、これまでの自殺事件における教育委員会等の対応や、「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（通知）」（23文科初第329号 平成23年6月1日）等のガイドラインの運用上生じてきた問題点について被害当事者の参画のもと専門的な検討を行い、それを解決するものを策定する必要があります。
- (3) これについては、本法の施行までは3ヶ月しか猶予がないために、国が定めるいじめ防止基本方針（第11条）で本法の全体趣旨を踏まえたるべきガイドラインの方針等を規定し（現行ガイドラインの新たな運用指針となるもの）、それに基づいて、(2)の手続により適切なガイドラインを策定することが適当と考えられます。

#### 解説

これまでの解説にあるように、国の基本方針においては、「自殺の背景調査における留意事項」（P.30）を始めとして、現行のガイドラインの運用方針や幾つかの新たな具体的な取組事項について定めていますが、その

# 第六章 雜則

与党案には設けられていなかった章ですが、与野党協議における野党側の主張を取り入れ、学校評価に関する第34条及び高等専門学校に関する第35条のふたつの条が盛り込まれることとなりました。

## (学校評価における留意事項)

第三十四条 学校の評価を行う場合においていじめの防止等のための取組を取り扱うに当たっては、いじめの事実が隠蔽されず、並びにいじめの実態の把握及びいじめに対する措置が適切に行われるよう、いじめの早期発見、いじめの再発を防止するための取組等について適正な評価が行われるようになければならない。

## 1. 趣旨

- (1) 本条は、本法の立法趣旨の全体においても、非常に重要な意義を担う条です。

本法の立法趣旨は、いじめはどこの学校のどの児童等にも起こり得るものとの認識のもと、しかし、こうした学校教育永遠の課題に対し、これまで学校現場や地域においていじめの未然防止、早期発見、事案対処のそれぞれが適切に対処なされず、かけがえのない児童等の生命や尊厳が失われてしまった反省に立ち、この適切な対処を妨げてきた構造的な問題（ボトルネック）を効果的に解決するための措置（第13条、第22条等々）を講じ、最大限にいじめの防止等を確保していくことになります。

したがって、本法のもとにおいては、いじめが起きてしまったこと自体、あるいは、ある学校におけるいじめの発生件数等はそれをもって直ちに否定的な評価をされるべきものではありません。（そもそも、上記のいじめの本質への理解においては、発生件数の大小だけを追いかける評価は誤りと考えます。）

- (2) 本条が規定された趣旨は、教育委員会や学校にあっては、いじめの発生やその件数についての否定的な評価を恐れる必要はない、むしろ

大切なことは、最大限にいじめの未然防止と早期発見に取り組み、不幸にしていじめが生じてしまった際には迅速かつ適切な事案対処を講じることであり、そのことを適切に取り組んできたか、あるいは取り組んでいるかについてのみ評価されることとし、それによって、隠ぺい等の不適切な対応を防ぐとともに、常日頃のいじめの防止等の対策について最大限に取り組むことを確保することにあります。

つまり、いじめの発生等について否定的な評価を行わない代わりに、教育委員会や学校にあっては、本法に定めるいじめの防止等の対策を適切に最大限実施する法的な責務を有するものであり、仮にそれがなされていない場合は、いじめの発生等に関わらず否定的な評価を受けなければならないこととなります。このように、教育委員会や学校におけるいじめの発生等についての評価の在り方と同時にそれらにおけるいじめの防止等の対策の在り方の認識に関するパラダイム転換が本条により求められています。

## 2. 従前の取組との関係

- (1) 平成24年9月5日に滋賀県大津市の自殺事件を受けての取組の一環として文部科学省が策定した「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」では、「いじめは決して許されないことであり、その兆候をいち早く把握し、迅速に対応することが必要である。しかしながらいじめは、現実的には、どの学校でもどの子どもにも、起こり得るものがある。」と述べています。ここでは、いじめの発生が不可避であるとの認識が示されているわけですが、従来いじめの認知件数を見てそれが多いこと自体が問題であるかのような風潮が一部にあり、これがいじめを隠ぺいする温床になったと指摘されることもありました。

このような状況を踏まえ、文部科学省は、「いじめの問題に関する児童生徒の実態把握並びに教育委員会及び学校の取組状況に係る緊急調査」を踏まえた取組の徹底について（通知）（24文科初第936号 平成24年11月27日）の「3. 学校評価及び教員評価における留意点」において、次のとおり述べています。

出典：小西洋之著『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』

（2014年 WAVE 出版）より小西洋之事務所作成

平成26年4月28日 参議院決算委員会 民主党・新緑風会 小西洋之