

「いじめ重大事態調査の課題とその実態」

— 弁護士の立場から —

弁護士 村 山 裕 (東京弁護士会所属)
(日弁連子どもの権利委員会幹事)

はじめに

○日弁連子ども委で「いじめ防止対策推進法」をフォロー

- ・重大事態調査第三者委員推薦依頼への対応
 - ・研鑽としての経験交流企画
 - ・公表版「調査報告書」の収集と分析
 - ・制度的課題検討や意見書案検討
- (*ただし、以下は、日弁連の意見ではなく、個人的意見として…)

1. 重大事態調査を担う組織の多様性をどうみるか

(1) 現状 (令和1年度及び令和2年度(斜体表示)「児童生徒の問題行動調査」から)

①重大事態(28条1項)発生件数…723件(R1)⇒514件(R2) 【末尾資料参照】

*同1項1号…301件⇒239件、同2号…517件⇒347件<1号2号重複あり>

②発生した重大事態事案の調査主体

・当該学校が調査主体…602件(R1)⇒416件(R2)

(1号240件(第三者のみ構成16件)、2号436件(第三者のみ構成17件)
⇒1号178件(第三者のみ構成6件)、2号288件(第三者のみ構成6件))

・設置者(教委)が調査主体…108件(R1)⇒86件(R2)

(1号53件(第三者のみ構成37件)、2号74件(第三者のみ構成44件)
⇒1号55件(第三者のみ構成39件)、2号53件(第三者のみ構成34件))

・調査主体を検討中…13件(1号7件、2号7件)⇒12件(1号6件、2号6件)

*第三者のみ構成の重大事態調査委員会：1号で53件(17.61%)、2号で61件(11.80%)⇒第三者のみ構成の重大事態調査委員会：1号で45件(18.83%)、2号で40件(11.53%)

**1号・2号合計を母数とした「第三者のみ構成」重大事態調査委員会の割合は

H30…63/690=9.13%、R1…114/818=13.94%、R2…85/586=14.51% 増加傾向?!

③再調査を行った件数…14件(1号2件、2号14件)⇒11件(1号1件、2号10件)

i) 学校調査主体の割合が多いのはどうしてか?

○1号でも多いのは、重大な身体傷害・財産被害、精神疾患発症などが含まれるから?

○学校調査主体の「第三者のみ構成」は、私学・国立大付属校があるから?

ii) 調査主体が、学校から設置者へ、それも「第三者のみ構成」への割合増加をどう見る?

iii) 「第三者のみ構成」の増加は、それに相応しいケースで増えているのか？

*1号と2号重複ケースの機序はどうか？(同時発生か？ 2号先行はないのか？)

(2) 重大事態調査を担う組織 (基本方針 33~34 頁、重大事態ガイドライン 6 頁)

i) 学校が主体

①学校いじめ対策組織 22 条 (+ 第三者 = ①')

②学校に第三者調査委員会を立ち上げる

ii) 学校設置者が主体

③教育委員会設置の附属機関 14 条 3 項 (常設の第三者委員により構成)

④個々の事案に応じて教育委員会が設置 (臨時の第三者委員による)

※第三者委員会を設けた調査をしない場合もあり得る (重大事態ガイドライン 6 頁)

… 23 条 2 項の調査で全容解明済み + 関係者納得の場合

(学校対応検証・再発防止策検討の必要性に応じてどうするかが残る)

(3) どう使い分けることが期待されているのか

i) 重大事態調査の目的 (28 条 1 項、重大事態ガイドライン 2 頁・7 頁など)

a. いじめの事実の全容解明

⇒ いじめ事案への対処 + 同種事案の再発防止対策

b. 被害者側の何があったのかを知りたいとの思いに応える

c. 中立性・公平性・公正性

d. 民事・刑事上の責任追及などを直接の目的としない

ii) 事案に即した目的達成にとってどの組織がふさわしいかによる

α.全容解明の難易により、専門家の助力が必要かどうか (事案の特性)

β.中立性・公平性・公正性への信頼の有無・濃淡 (事案を取り巻く状況)

※例えば

[A] 2号重大事態で、いじめ事実が明瞭で不登校の要因と容易に判断でき、
不登校で失われている教育機会保障が主たる課題となる事案の場合

⇒ ①の学校いじめ対策組織による重大事態調査がむしろ有効になる (不登校・
指針 4 頁「学校が調査に当たることを原則とする」が妥当する場面)

[B] しかし、「いじめ事実」や「重大事態の要因」の把握が容易でない事案だと、
専門家の助力なしに「全容解明」ができず、調査組織の中立性・公平性・公正
性への信頼が揺らぎ、被害者側の不信を招きかねない。

⇒ α・βの程度に応じ、①'のように学校いじめ対策組織に第三者を入れたり、

②学校に第三者委員会を立ち上げたり、学校から放して教育委員会の③常設委員会や④臨時の第三者委員会がふさわしくなる。

※選択を誤ると、立ち上げが遅れ、調査も困難を伴うようになってしまう!

⇒ 調査結果への不信に繋がり、再調査を招くことになりかねない

⇒ 事態対処・再発防止策検討が遅れ、2号から1号重大事態も招きかねない…?

(4) 調査主体・組織構成選択に当たって留意が必要な観点

※特に、上記目的「c.中立性・公平性・公正性」(不信を招かない・信頼確保)の観点

◇常設の組織からの移行は注意が必要

・学校いじめ対策組織、自死ケースの基本調査に関わっている場合:

= 心理専門職がスクール・カウンセラー(SC)として、弁護士がスクールロイヤーとして関わっている可能性がある。(場合によっては、調査対象にもなり得る。)

⇒ 事情に応じ回避ないし補充の検討や、予め分けておく配慮が必要。

・③の教委附属機関14条3項(常設委員会)が、24条に基づく23条2項の学校調査支援から継続して重大事態調査を行う場合にも問題となり得る。

⇒ 事案に即した新たな専門家を補充し部会形式をとることが行われたりする。

◇重大事態調査第三者委員会の事務局の設け方

・学校や設置者の対応が絡む事案の場合など、調査内容が筒抜けになると調査そのものに影響をもたらし、不信を招きかねない。

⇒ 公立の場合は教委以外の部局から派遣してもらったり、私学・国公立大付属の場合は複数の弁護士調査員を確保して調査内容に関する事務局機能を担ったりする例がある。

*①の学校いじめ対策組織に第三者委員を加えての構成の場合も、学校の対応が絡む事案だと問題が生じうる。

2. 基本方針、重大事態ガイドライン、不登校・指針は、十分な指針を示しているか?

(1) 被害者等への伝え方(説明・報告)についての指針等の現状

○**基本方針**: 28条2項の「調査を行ったとき」「重大事態の事実関係等その他必要な情報」に関し「適時・適切な方法で、経過報告」が望ましいとしかかない(38頁)。

○**重大事態ガイドライン**: 「調査実施前に」①調査の目的・目標、②調査主体(組織の構成、人選)、③調査時期・期間、④調査事項・調査対象、⑤調査方法、⑥調査結果

の提供につき説明することとする（7～9頁）。

… 調査主体・調査組織が決まった後と解しうる説明になっている。

- 不登校重大事態調査指針：「調査結果（今後の支援方針や再発防止策を含む）を取りまとめた後」「説明する」。「留意事項」として、欠席30日到達前後には、提供できる情報の範囲につき具体的方針を立て「説明できるよう準備」、「いじめそのものは一定の解消が図られた場合でも」、不登校状況継続には「調査結果のみならず学校復帰の支援策を提示し、理解を得るよう求める」（9頁）。

※いずれも「説明時期」が必ずしも明確でなく、調査主体・調査組織決定前の説明の要否・当否、事前の説明内容については自明とはいえない状態になっている。

⇒ この説明の不足・不適切から不信を惹起・増幅させる可能性を否定できない。

(2) 配慮を要する事項とその基本的方向性を示す必要のある具体的諸課題

- i) 第三者調査委を設けた調査を実施しない場合（上記「1（3）※」重大事態ガイドライン6頁）のうち、「23条2項調査資料の再分析を第三者（弁護士等）に依頼したり、必要に応じて新たな調査を行うことで重大事態調査とする」場合での「関係者」への「説明」・「納得」はどう確保されるか…。（◇なぜこの方法を採用か？（予算の関係？）；◇スクールロイヤーが再分析の依頼を受ける第三者（弁護士）となるのか？；◇必要に応じて新たな調査はどういう形態で行うのか？（改めての重大事態調査？））

- ii) 調査主体・調査組織を決める前に、上記重大事態ガイドライン（7～8頁）の「調査実施前」の「説明事項」①～⑥について事前の段階から説明をする必要はないか？

〈説明の際の留意点は何か？〉

- ①調査主体（組織の構成、人選）関係で、「被害児童生徒・保護者から構成員の職種や職能団体について要望」があった場合に、「構成員の中立性・公平性・専門性の確保の観点から、必要と認められる場合は…調整を行う」（重大事態ガイドライン8頁）とあるが、この硬直的運用での紛糾を避ける方法が考えられないか。
- ②第三者委員会事務局の設け方での中立性・公平性への不信感を払拭する方法（事務局担当者の人選・守秘義務・記録作成保管など）を示すことが考えられないか。
- ③調査事項に関し、28条1項は「重大事態にかかる事実関係」を明確にするため、基本方針は「重大事態の要因となったいじめ行為」「いじめを生んだ背景事情・児童生徒の人間関係の問題点」「学校・教職員の対応」を「可能な限り網羅的に明確に」、

「因果関係の特定を急がず」、「客観的な事実関係を速やかに」調査(35頁)。

他方、1号関係の「自殺が起きたときの背景調査指針」の詳細調査は、「学校に関わる背景」「個人的な背景・特性」「家庭に関わる背景」が対象となり得る(12頁)。

また、ガイドラインでは「調査を求める事項等を詳しく聞き取る」(8頁)とされる
◇調査の目的・目標との関係で、「因果関係の特定」が何を意味するか。「法的因果関係」でないとしても、「事実的因果関係」の特定を要するか、「何らかの関連性」で足りるか、これらの説明が常に可能かなどを示す必要はないか？

◇「重大事態」への、いじめの関連性、学校・教職員の対応の関連性以外の「個人的な背景・特性」・「家庭に関わる背景」の要因関係の説明は、いじめ重大事態の事実認定・評価にとってどう位置づけられるのかを示して不安・不信の払拭を図る必要はないか？(被害者側の背景事情調査の障害を取り除く観点も？)

④調査対象・調査方法に関し、「被害者側の要望があった場合」「可能な限り反映」とされるが(ガイドライン8頁)、アンケートや聴き取り調査が「任意の協力」に依拠するものであることに伴う困難の克服手立てを示すことができるか、少なくとも学校・設置者側の躊躇要因の解消手立てを示すことができないか？

⑤調査経過報告・調査結果の提供に関し、「適時・適切な方法で経過報告」(基本方針38頁)、「どのような内容を提供するのか、予め説明」(ガイドライン8頁)との点、情報提供主体につき28条2項は「学校の設置者または学校」とされるが第三者委員会委員が行う場合もあり、調査段階に応じた情報提供のあり方を、実例などに照らし具体的な説明ができるように例を示すことができないか。

〈例えば〉

◇調査の途中では、調査に支障が予想され、具体的な説明が困難な事項もある。

◇報告書案に関しては、事実認定完了後、報告書完成前、などの段階での情報提供の可否・当否、その効果などを示していくことができないか。

◇「個人情報保護条例に照らしての不開示」があるが「個人情報保護を盾に情報提供を怠ってはならない」との点、実例などに照らして具体的に示すことができないか。

◇聴取記録については、聴取対象者に「取得情報の守秘義務や厳格な記録管理」を約束して情報取得している場合が多いが、この約束による制約への理解を得る必要。

(この点は、記録保管・記録への学校設置者のアクセス制限などの問題も伴う。)

iii) 重大事態調査に伴う「予算規模・確保の方法」などを示すことはできないか？

※「予算確保」の関係で、委員会立ち上げが遅れることが起きていないか…？

【資料】

28条1項「重大事態」件数(国・公・私立)の年度動向歴

※各年度の文科省「児童生徒の問題行動調査結果」から作成

	年度		2020(R2)		2019(R1)		2018(H30)		2017(H29)		2016(H28)	
	件数	対(*)割合										
①「重大事態」発生件数	514		723		602		474		396			
②1号「重大事態」数	239		301		270		191		161			
③2号「重大事態」数	347		517		420		332		281			
※①には1件で②③両方該当あり。 《調査主体分類》			※②≠⑤⑩⑮合計(300)					※③≠⑦⑫⑯合計(331)				
④学校調査主体件数/対①割合	416	80.93%	602	83.26%	497	82.56%	394	83.12%	313	79.04%		
⑤1号「重大事態」/対②割合	178	74.48%	240	79.73%	223	82.59%	157	82.20%	119	73.91%		
⑥1号うち第三者のみ	6	2.51%	16	5.32%	3	1.11%						
⑦2号「重大事態」/対③割合	288	83.00%	436	84.33%	349	83.10%	279	84.04%	229	81.49%		
⑧2号うち第三者のみ	6	1.73%	17	3.29%	9	2.14%						
⑨設置者調査主体件数/対①割合	86	16.73%	108	14.94%	99	16.45%	70	14.77%	71	17.93%		
⑩1号「重大事態」/対②割合	55	23.01%	53	17.61%	47	17.41%	33	17.28%	38	23.60%		
⑪1号うち第三者のみ	39	16.32%	37	12.29%	19	7.04%						
⑫2号「重大事態」/対③割合	53	15.27%	74	14.31%	65	15.48%	42	12.65%	41	14.59%		
⑬2号うち第三者のみ	34	9.80%	44	8.51%	32	7.62%						
⑭調査主体検討中件数/対①割合	12	2.33%	13	1.80%	6	1.00%	10	2.11%	12	3.03%		
⑮うち1号/対②割合	6	2.51%	7	2.33%	0	0.00%	1	0.52%	4	2.48%		
⑯うち2号/対③割合	6	1.73%	7	1.35%	6	1.43%	10	3.01%	11	3.91%		
⑰1号内第三者のみ(⑥+⑪)割合	45	18.83%	53	17.61%	22	8.15%						
⑱2号内第三者のみ(⑧+⑬)割合	40	11.53%	61	11.80%	41	9.76%						
《再調査》												
「重大事態」再調査件数	11		14		10		3		2			
うち1号	1		2		8		3		2			
うち2号	10		14		7		0		0			

⑰1号内学校主体非「第三者のみ」	172	71.97%	224	74.42%	220	81.48%
* (⑤-⑥) / ②						
⑳1号内設置者・非「第三者のみ」	16	6.69%	16	5.32%	28	10.37%
* (⑩-⑪) / ②						
㉑2号内学校主体非「第三者のみ」	282	81.27%	419	81.04%	340	80.95%
* (⑦-⑧) / ③						
㉒2号内設置者・非「第三者のみ」	19	5.48%	30	5.80%	33	7.86%
* (⑫-⑬) / ③						

※②1号+③2号の合計数	586		818		690	
⑰1号・第三者のみ/②+③割合	7.68%		6.48%		3.19%	
⑱2号・第三者のみ/②+③割合	6.83%		7.46%		5.94%	
★(⑰+⑱)/(②+③) 第三者のみ割合	14.51%		13.94%		9.13%	