

全教委連第209号

平成31年1月24日

文部科学省初等中等教育局児童生徒課長 様

全国都道府県教育長協議会

会 長 中 井 敬 三

「いじめ防止対策推進法改正案」に対する意見について

現行法が施行されたにもかかわらず、法の理解や法に基づく対応が不十分であったことなどにより、重篤ないじめに至る事例が後を絶ちません。この点について、学校や教育委員会等は、極めて重大かつ緊急の問題として受け止め、教員をはじめとする関係者が、法の趣旨や内容を確実に理解し、取組を徹底することができるよう、対策の強化を図る必要があると捉えております。

一方で、現行法施行以来、大多数の学校において、いじめ防止等に係る組織的な対策が進められたことにより、いじめの認知件数が大幅に増加するとともに、その解消に向けた取組の充実が図られるなど、教員の意識や対応力が確実に向上していることも事実です。法改正に当たっては、学校におけるいじめ防止等のための真摯な取組を評価し支える視点に立ち、より実効性の高い対策の実現に向けて、その方向性を示唆するものとしていただきたいと考えております。

こうした中、第4回いじめ防止対策推進法に関する勉強会において、「現行法の条文改正案」及び「いじめ防止対策推進法の見直しに関する論点整理たたき台」が示され、現在、法改正に向けた検討が進められています。

いじめ防止対策を効果的かつ着実に推進していくためには、児童等、学校、教育委員会等それぞれの現状や課題等を整理したうえで、適切に法改正を行う必要があると考えることから、下記のとおり意見を申し上げます。

なお、当該意見につきましては、「いじめ防止対策推進法に関する勉強会座長」へお取り計らいくださいますようお願い申し上げます。

記

○ いじめ、いじめ対策に向けた認識について（第1条・第3条関係）

- ・いじめは、複雑な事案が多く、教職員・学校・教育委員会等、どこが事案対応

を行うのか整理が困難であることも多いため、その責任の所在及び程度が課題である。

- ・現在検討されている改正案は、学校教育に携わる者のいじめ防止への自覚のなさが重大事態を引き起こしているとの認識の下、学校現場の意識を抜本的に変えるために、責務規定の新設等が検討されているところである。しかし、数多くの自治体や学校では法に基づき、いじめ事案に対して適切な対応に努めているため、まずは地方公共団体等が行っているいじめに関する取組の実態調査等により、現状を把握し、真摯にいじめ防止に取り組む学校現場を後押しする改正案となるよう検討を行うことが重要である。
- ・基本理念において、いじめ防止等の対策を他の業務に優先して行うということをも明記するより、「いじめ防止対策」が「生命尊重」につながることを謳うべきである。
- ・第三条第1項「いずれの学校の子供等にも起こり得るものであり」については、これまで国の基本方針や生徒指導提要等において「どの子供にも、どの学校でも、起こりうる」と表記されており、教育現場では、この表現が定着していると考えられる。
- ・第三条第4項の「いじめ防止等のための対策は、学校における児童等の教育を受ける権利の保障のために欠くことができない学校において最優先に対応すべき事務」について、生命尊重の観点からその理念は理解できるが、いじめ防止等のための対策は、学校現場における生徒指導や学習指導等の教育活動全般の中で適切に実施されるべきものであり、「学校教育において重要な位置を占める」等の記載にするべきと考える。

○ いじめの定義について（第2条関係）

- ・第二条第2項において、「児童等に心身の苦痛を与えるものと認められる行為を含む」とすると、被害児童等が不在の場合で、他の児童等の間における何気ない会話などの「善意、あるいは、日常的・通俗的な言動」についても、被害者の救済を万全のものとするために、定義上はこれらの行為もいじめに該当し得ることになる。それらをどのようにいじめと定義するのかが解釈が大変難しくなることが想定され、児童等の人間関係の形成が萎縮し、希薄になるだけでなく、学校現場を萎縮・混乱させる恐れがあり、慎重な検討が必要である。
- ・現在も、いじめの認知については、各都道府県や学校間において大きな差が生じており、法改正で更に定義が追加されることにより、その差が広がることも予想される。

○ **国、地方公共団体、学校の設置者等の責務について（第5～7条）**

- ・都道府県ごとによる認知への取組の温度差を是正するために、国の責任において、都道府県教育委員会及び市町村教育委員会を対象とした研修会等を実施する等、共通認識を徹底することについて基本方針等に規定する必要がある。
- ・第五条について、法の理念を実現するためには、法に対する国民の理解の促進や、教職員定数の改善等、国の支援が不可欠であることから、国の責務を具体的に明らかにすることが必要であると考ええる。
- ・第七条第2項（第八条第2項も同じ）について、「十分な読解を通じてこれらに精通し」に関し、「十分に理解し」という記述で足りると考える。また、関係者が共通理解を一層促進し、事案に対し適切に対処できるよう国がマニュアル等の作成について検討すべきである。

○ **学校、校長及び学校の教職員の責務について（第8条関係）**

- ・第八条第4項において、「いじめを受けた児童等を徹底して守り通す責務を有し」とあるが、既にいじめ対策のため学校だけでなく関係機関等と連携し取り組んでおり、仮に同項が存置された場合、「守る」という言葉が大きな負担を学校現場に発生させることにならないよう留意していただきたい。また、実効性を確保するためにも、教職員定数の改善等の取組が必要不可欠である。

○ **保護者の責務等（第9条関係）**

- ・学校のいじめ防止の取組や対処については、保護者の協力は不可欠であることから「措置に協力するよう努めるものとする」とあるが、「措置に協力するものとする」など、より積極的な表現とするべきである。
- ・いじめの防止は、教育関係者や学校関係者だけで実現できるものではなく、今回の学習指導要領の改訂の趣旨からも地域の理解と協力が不可欠であることから、「地域の役割」についても記載することを検討していただきたい。

○ **児童等のインターネット利用に関係する事業者の責務（第9条の2関係）**

- ・関係団体等によるインターネットを通じて行われるいじめに対する対策の推進の支援についての規定を設けることについては、インターネット事業主ではない者が監視する取組は、セキュリティの関係で困難になりつつある。
- ・インターネットを通じて行われるいじめについて、最も監視を行いやすく、かつ早期対応ができるのは事業者であるため、事業者による相談窓口の設置など、いじめ防止対策を推進する観点からも努力義務ではなく、一層の協力を得られるよう検討していただきたい。特に、いじめが疑われる書き込みへの監視・報告、削除依頼への対応については、インターネット事業者の責務として位置

付けることを検討していただきたい。

○ **いじめ防止啓発週間（第9条の3関係）**

- ・ 第九条の三におけるいじめ防止に関する啓発については、既に各教育委員会で取り組んでいるところであり、その中にはいじめ防止強化月間等を設けている教育委員会もあるため、いじめ防止啓発週間として一律に日程を規定することは、地域の実情に応じた取組を工夫しにくくするものとする。

○ **財政上の措置等（第10条関係）**

- ・ 「国及び地方公共団体は、いじめの防止等のための対策を推進するために必要な財政上の措置その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする。」とあるが、「国は、地方公共団体がいじめの防止等のための対策を推進するために必要な財政上の措置その他の必要な措置を講ずることができるよう支援する。」とし、財政上の国の役割を明確にしていきたい。
- ・ 第十条の二において「いじめを受けた児童等に寄り添った対策が講ぜられるよう留意するとともに、いじめの防止等について児童等の意見が反映され」とあるが、意見の反映に当たり、前段の「いじめを受けた児童等」のみの意見が反映されると読めるので、前段及び後段で条文を分けることが必要である。

○ **いじめ防止基本方針（第11条関係）**

- ・ いじめ防止等への対策においては、学校の組織力強化は不可欠である。国の基本方針において、人的措置などの学校に対する支援を具体的に明示していただきたい。
- ・ 今回の改定案においては、地方いじめ防止基本計画や学校いじめ防止基本計画に規定する内容が法律として詳細に示されているが、国の基本方針において示されていけばよいものとする。

○ **地方いじめ防止基本計画（第12条関係）**

- ・ 第十二条第2項により地方いじめ防止基本計画に定める事項が詳細に記載されており、各自治体での創意工夫の余地が少ないことから、第2項各号の規定や第3項の趣旨は基本方針等に記載することが適当とする。
- ・ 第十二条第5項については、微細な変更の場合もあり、柔軟な対応ができなくなることも想定されることから、「変更しようとするときは、あらかじめ、住民の意見を反映させる」を、「変更しようとするときは、必要に応じて、住民の意見を反映させる」などに変更した方が望ましい。
- ・ 第十二条第6項について、都道府県が作成した地方いじめ防止基本計画を国に

報告させ、また、市区町村教育委員会が作成したものを都道府県に対して報告させることとなると、膨大な量の報告となるため、削除されたい。

○ 学校いじめ防止基本計画（第13条関係）

- ・学校いじめ防止基本計画は、現行法において学校が定める基本方針をより詳細に規定するものであり、国の基本方針に規定されている内容ではあるものの、現状においては、学校で定める基本方針は、学校規模や地域の実情を踏まえ策定されている。法律によって、一律に規定を設けた場合、大幅な業務負担増となる学校もあるものと懸念される。学校に新たな負担増を求めるものについては慎重な検討が必要である。
- ・上記の第十二条第2項と同様、学校規模や地域の実情を踏まえた計画とするため、国の基本方針等に記載することが適当と考える。

○ 学校・地域・家庭の連携によるいじめ防止対策について（第14・16・17条関係）

- ・第十四条第1項において、いじめ問題対策連絡協議会の除外規定となる「小規模」「特別な事情」を記載しているが、その範囲が不明確であり、現行法どおり「できる」規定とするべきである。また、その際、協議会設置を促進するため、市町村に対する国からの予算措置が不可欠である。
- ・いじめ問題は、その要因や背景が複雑に絡み合っているため、教育委員会事務局にいじめ対策に関する専門的事項をつかさどる「地域いじめ対策主事」を配置することとしているが、市町村においては対応が難しい。特に小規模の町村においては、指導主事でさえ十分に配置できていないのが現状である。また、教育委員会事務局の指導主事の兼務を避けるようにするには、人的措置が必要になるため国の責任において財政的措置をする必要がある。さらに、その責任についても整理されておらず、仮に第二十四条の二の規定により「地域いじめ対策主事」がその業務を適正に遂行する中で発生した事案についても懲戒の対象となるならば、責任が重大すぎると思われる。
- ・改正案第十四条の二第1項に定める「地域いじめ対策委員会」について、同条第4項において「地域いじめ対策委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、教育委員会規則で定める」とされている。「地域いじめ対策委員会」は、現行法第十四条第3項に基づく任意設置の附属機関を必置化・機能強化するものと理解するが、当該附属機関の組織や運営等については既に条例で定めている自治体があると考えられるため、条例による規定を妨げるものではない旨を条文又は施行通知等に明記していただきたい。
- ・改正案第十四条の二第3項第2号には、「地域いじめ対策委員会」の所掌事務

の1つとして「教育委員会の所管に属する学校に係る学校いじめ防止基本計画の内容及び実施の状況の評価に関すること」が掲げられているが、学校いじめ防止基本計画の「内容の評価」とは、改正案第十三条第5号及び改正案第二十二條第3項第5号に基づき学校いじめ対策委員会で策定した計画案を評価することを指すのであれば、外部組織が作成した内容を別の外部組織が改めて評価する必要性・妥当性について疑問がある。また、改正案第二十二條第3項第7号には、「学校いじめ対策委員会」の所掌事務の1つとして「学校いじめ防止基本計画に定める措置の実施の状況の評価<中略>に関すること」が掲げられており、「地域いじめ対策委員会」の所掌事務と重複しており、役割分担も不明確である。「地域いじめ対策委員会」において設置校全校の計画の実施状況の評価を担うことは手続によっては、極めて大きな負担になると考えられる。施行にあたっては、「学校いじめ防止基本計画」の評価等に係る両委員会の役割分担や関係性、具体的な評価の手続・基準等について慎重に検討・整理いただき、通知等で明示願いたい。

○ 学校におけるいじめの防止（第15条関係）

- ・第十五条第1項において学校の設置者及びその設置する学校は、「法令の遵守に関する教育（いじめが刑事事件若しくは少年の保護事件又は民事事件の対象となり得ること等に関する教育を含む。）」について「体系的かつ計画的に実施しなければならない」とされているが、その実現には国が具体的な方策等を示す必要がある。

○ いじめの防止等の為の対策に従事する人材の確保及び資質の向上（第18条関係）

- ・いじめ防止の対策に係る共通認識の徹底等を図るためには、大掛かりな研修となることが想定されることから、第十八条第1項、第2項で示されている「必要な措置を講ずる」について、財政的措置等の具体的な記述も含めるべきであるとする。
- ・第十八条第2項、3項については教育公務員特例法により任命権者の責任において実施されるべきものであることから、新たに規定する必要性はない。

○ 学校いじめ対策委員会（第22条関係）

- ・第二十二條第2項については、組織としていじめ対策を行うことは重要ではあるが、学校規模や地域の実情に応じた組織編制が必要であるため、法律で規定するのではなく、基本方針等に記載する事項であるとする。その際、同条第3項第二号において学校いじめ対策委員会の事務として、いじめ等の疑いに関

する情報等の収集等が示されているが、これらの情報の中には個々の児童等及び保護者のプライバシーに関わる内容が含まれることが想定される。このため、多大な事務量と重い責任を負うこととなり、人材の確保に苦慮することが予想される。加えて、委員自身がいじめの事案の当事者になる可能性もあることから、組織の公平性・中立性を保つ観点も含め、委員の組織にあたっては、児童等の保護者及び地域の住民の参画について特に慎重を期すべきである。

なお、児童等の保護者及び地域住民の参画について規定する場合には、守秘義務について法で明記する必要があると考える。

- ・また、学校いじめ対策委員会の運営に関する業務を担う人材だけでなく、同条同項第3号においては専門的な知識を有する者等を委員として任命することになっており、委員への報酬等も必要になることから、新たな負担を学校設置者に求めるにあたり、国の責任における人的及び財政的措置を明確にしていたきたい。
- ・第二十二条第3項以下の条文案では、法律でいじめ防止対策委員会の事務を規定するものとしているが、学校の実情に応じた、より柔軟な工夫を行うことができるよう、具体的な事項は基本方針等に記載することが適当と考える。
- ・第二十二条第6項の事案対処の実績や氏名、連絡先については、個人情報が含まれる。また、事案対処の実績の提供は、いじめの被害者やその保護者が望まない場合があることや、加害児童等を含めた児童等への影響もあるため、「その役割及び事案対処の実績並びにその活動に関する情報、委員の氏名、連絡先等」の提供を法で規定すべきではない。
- ・第二十二条第7項の演習、研究等を定期的を実施することについては、委員の業務が増え、召集する機会も多くなる等の理由から、外部の委員の選任が難しくなることが危惧されるため、法で規定するものではなく、地域の実情に合わせた実施ができるよう検討されたい。
- ・第二十二条の二では、いじめ対策主任が必置とされているが、国及び都道府県において、新たに主任手当として多くの財源が新たに必要になるため、慎重な検討が必要である。また、主幹教諭、指導教諭等をもって充てることとされているが、新たに業務として追加される業務内容を明らかにするとともに、負担軽減にも配慮するため、教職員定数の改善等により、国の責任において全学校に配置すべきである。
- ・第二十二条の三は、学校規模や地域の実情を踏まえた対応が必要であり、基本方針等で整理すべき内容であると考えられる。

○ いじめに対する措置（第23条関係）

- ・第二十三条第3及び第4項は、学校規模や地域の実情を踏まえた対応が必要で

あり、基本方針等で整理すべき内容であると考え。

- ・第二十三条第5項において、「学校は、…速やかに学校いじめ対策委員会によって、当該児童生徒等に係るいじめの事実の有無の確認を行うための調査を行う」とあるが、第三者を含む学校いじめ対策委員会の調査を待っているのは、初動が遅くなることも想定されるため、第6項の趣旨を実現する上でも慎重に検討していただきたい。
- ・また、同条同項において、学校は学校いじめ対策委員会によっていじめの事実の有無の確認を行うための調査を行うとともに、その結果を当該児童等及びその保護者並びに当該学校の設置者に報告するものとされているが、案件によっては当該児童等が認識していないところで発生している事案等、当該児童等及び保護者に伝えることが真に適切な対応と言えない場合もあることから、個別の事案に応じた対応ができるような規定とする必要がある。

○ 懲戒その他の措置の基準及び手続（第24条の2関係）

- ・第二十四条の二において、地方公共団体に対し教職員がこの法律の規定に違反している場合の懲戒等の基準及び手続を定めることを規定しようとしているが、そもそも具体的にどの規定への違反を指し示すのか、その範囲が不明であるため、削除すべきである。
- ・第二十四条の二において「（教職員がいじめに相当する行為を行っている場合も含む）」とあるが、当該行為が行われた場合には各任命権者において当然懲戒処分の対象となるため、この文言は必要ないものと思われる。
- ・第二十四条の二の二の教員に対する懲戒は、地方公務員法や教育公務員特例法等、又はこれに基づく条例・規則等により任命権者が実施すべきものであり、新たに規定する必要はない。
- ・第二十四条の三は、基本方針等で整理すべき内容であると考え。

○ 調査要求等（第27条の2関係）

- ・第二十七条の二では、いじめを受けた児童等又は保護者は、法務局又は地方法務局に対し、当該児童等の権利の侵害の状況に関する調査を行うよう求めることができる」とあるが、現行制度においても法務局は人権侵犯事件に係る関係者の協力による任意での調査並びに被害の救済及び予防に関することが可能であることから、新たに規定する必要はないものと考え。

○ 記録の作成及び保存（第27条の4関係）

- ・第二十七条の四で規定する記録の作成及び保存は、地方公共団体の公文書管理に関する内容であり、法律で規定するのではなく地方公共団体の条例・規則等

に委ねるべきことと考える。

○ 重大事態の対応について（第28条関係）

- ・第二十八条第1項の申し出があった場合の記載については、「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」の「重大事態の発生に係る被害児童生徒・保護者からの申立てにより疑いが生じること」において詳細が記載されているため不要である。
- ・第二十八条第6項文末の「その同意を得なければならない」とあるが、同意を得られないことにより調査の遅延等が想定されるため、削除すべきである。

○ 公立の学校に係る対処（第30条関係）

- ・第三十条第2項の「不服があるとき」について、その範囲が不明確である。現行の「重大事態ガイドライン」に4つの再調査要件（重大事態ガイドライン p 15）が示されており、その要件を基準に考えるべきである。
- ・第三十条第3項については、「認められない場合」について具体的に明記すべきである。明記できないのであれば、現行の第三十条第2項の内容を変更する必要はないと考える。
- ・第三十条第3項で規定する再調査について、第三十二条の三第3項の「いじめ事案調査委員会」が実施するのか、同条第5項による読み替え後の「いじめ事案再調査委員会」が実施するのか、整理する必要がある

○ 中立かつ公正な調査（第32条の2関係）

- ・第三者委員会のメンバーの選定について、専門的見地に基づいた中立、公平かつ公正な調査が行われるよう、利害関係のない人を委員にしなければならないとされているが、調査の信頼性が担保できるのか懸念される。各事案の実情に応じて客観的かつ公正な対応の担保と人員の確保に苦慮することが想定されることから、その人選が円滑に進むような制度設計を国の責任において示す必要がある。

○ 地方公共団体の長による調査（第32条の3関係）

- ・第三者委員会について、教育委員会と首長部局のどちらに設置するかを被害者が選べるような仕組みについては、首長部局が児童等の発達の段階等に応じた細やかな対応が必要な学校現場の専門性を十分に把握していない中において、過度の負担を強いることになるだけでなく、迅速な調査及び調査の深まりといった観点からも適切な対応とならない場合が想定される。また、自治体によっては教育委員会又は学校が主体の調査の後、首長部局の再調査を行うといった

ような段階的に調査を行う体制があるため、慎重な検討が必要である。

- ・第三十二条の三第3項では、地方公共団体の長は、これまでの第二十八条第1項による調査に対する再調査の必要性に係る審議及び再調査の実施のほか、新たに、第三十二条の三第2項による調査、同条第5項による読み替え後による再調査を行うこととなり、複数の調査組織の設置のほか、教育委員会や私立学校等においても、調査組織を設置することとなる。現状において、都道府県単位でも第三者の専門家が不足しており、市町村も含めた全ての首長部局や教育委員会等において、条文案どおりの対応が現実的に可能なのか、十分な調査期間の確保や人材確保という物理的な面において大きな懸念がある。

○ 学校におけるいじめ対策の実施の状況の把握（第33条の2関係）

- ・第三十三条の二第1項の「児童等に対する質問票の使用等によって」については、学校の実情や児童等の発達の段階に応じた柔軟な工夫ができるよう、具体的な事項は、基本方針等に記載することが適当と考える。
- ・第三十三条の二第2項の「学校が学校いじめ防止基本計画に定める措置の実施状況や成果の状況を毎年評価し、公表すること」については、学校の負担が増えるとともに、その公表方法によっては、児童等や保護者への影響もあることが懸念されることから、慎重に検討した上で実施するべきである。また、第三十三条の三も同様であり、慎重に検討した上で実施すべきである。
- ・第三十三条の三第3項の「市町村に置かれる教育委員会にあっては、当該市町村の属する都道府県に置かれる教育委員会に報告するものとする。」は法ではなく基本方針で示すべきであると考えられる。

○ 学校評価等における留意事項（第34条関係）

- ・第三十四条における人事評価については、地方公務員法第二十三条の2の規定に基づき、人事評価の基準及び方法に関する事項その他人事評価に関し必要な事項は、任命権者が定めるとしているため、この法律に記載することは適当ではないと考える。

○ その他

- ・学校におけるいじめ防止等の対策にあたり、学校や教育委員会等は、いじめを極めて重大かつ緊急の問題として受け止め、教員をはじめとする関係者が現行法の趣旨や内容を確実に理解し、取組を徹底することができるよう、対策の強化を図ることが重要である。
- ・これまで国においては、基本方針や重大事態の調査に関するガイドライン等の策定を通じ、具体的にいじめ防止等の対策に係る手続や内容等を示してきたと

ころである。今回検討されている改正法案は、その方針やガイドライン等に記載されてきた内容を条文化することに加え、教育委員会への「地域いじめ対策主事」の配置や学校への「いじめ対策主任」の配置、教育委員会における「地域いじめ対策委員会」の必置といった施策を新たに取り入れており、その実現には人材の確保や育成を含め、多くの予算が必要になることから財政的にも大きな課題があると考ええる。

- 改正法の全般を通じ、学校現場に新たに多くの業務が負荷されることになり、学校における働き方改革の観点から、新たに業務を学校現場に負担させる場合は、従来の業務のスクラップアンドビルドだけでなく、教職員定数の改善や外部人材の活用などの資源を投入するなど、学校現場の負担軽減を併せて検討する必要があると考ええる。これらの保証のないままに学校現場に業務負担だけをさせることがないようにしていただきたい。