ISSN　2187-3135

スクール・コンプライアンス研究

第8号

2020

特集　いじめ防止対策推進法と学校

日本スクール・コンプライアンス学会

いじめ防止対策推進法から見るいじめ問題への学校の対応の在り方

鬼澤　秀昌*

抄　録　本稿では，学校においていじめ防止対策推進法に基づく対応をする上で生じる問題を検討した。まず，同法が定めるいじめの定義の特徴について検討し，いじめの定義が法律効果の要件となっているのが23条及び28条であることを明らかにした。そのため，本稿における検討対象を①同法23条に基づく対応，②同法28条に基づく対応に関する問題とした。①23条では通報義務，調査義務，対応義務について，それぞれ裁判例，法令との関係について検討をし，学校に課された義務の具体的内容を検討した。②28条では，重大事態の定義，28条に基づき設置する組織の在り方，さらに，28条に基づき設置されるいわゆる第三者委員会を運営する際における課題について検討するとともに，28条２項の法的性質について検討した。ただし，各論点のより詳細な検討や比較法的検討については今後の課題とした。

キーワード　いじめ防止対策推進法　いじめの定義　いじめの調査　重大事態　第三者委員会

I　本稿において検討する課題

平成25（2013）年９月28日に，いじめ防止対策推進法が施行されてから６年余りが経過した。様々な通達も出され[(1)]，同法に定められた「いじめ」の定義も徐々に浸透しつつあり，いじめの認知件数は大きく増加している[(2)]。他方で，深刻ないじめの被害は後を絶たず，いじめ対策の実効性の確保のために第198回国会でも法の改正が試みられたが，議論がまとまらず，改正は見送られた。

そのような状況の中，本稿では，法に基づく学校の対応の在り方を検討するとともに，そこから見えてきた法が抱える課題について明確にすることを目的とする。なお，いじめ防止対策推進法（以下「法」という。また，同法の条文を引用する際には，法名を表示しない）に関連する法令には，それに基づき作成された文部科学大臣「いじめ防止等のための基本的な方針」（2013〈平成25〉年10月11日，最終改定　2017〈平成29〉年３月14日）（以下「基本方針」という），文部科学省「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」（2017〈平成29〉年３月）（以下「重大事態ガイドライン」という），文部科学省「不登校重大事態に係る調査の指針」（2016〈平成28〉年３月）」（以下「不登校重大事態調査指針」という）のほか，各自治体がガイドラインや条例等を定めていることも多い。しかし，本稿においては，法，基本方針，重大事態ガイドライン，不登校重大事態調査指針に絞って検討をする。また，法は，学習塾等の学校外における適用も問題になるが，本稿では学校において法を運用する際の課題について絞って検討する。

*おにざわ法律事務所

Ⅱ　いじめの定義（２条）

１　いじめの定義の変遷

法は，「いじめ」を，「児童等に対して，当該児童等が在籍する学校に在籍している等当該児童等と一定の人的関係にある他の児童等が行う心理的又は物理的な影響を与える行為（インターネットを通じて行われるものを含む。）であって，当該行為の対象となった児童等が心身の苦痛を感じているもの」と定義している（２条１項）。

日本における「いじめ」の定義は，1986（昭和61）年から表１の通り変遷してきた（なお，法が成立する以前の定義は，文部科学省が毎年行っている「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」における定義を示している）[3]。

昭和61年定義と法の定義を比較すると，法が規定する「いじめ」の定義は，①行為者の優位性，②行為の強度や継続性，③苦痛の程度，④学校の確認の有無という要件がいずれもなくなっており，主に被害児童生徒の主観により「いじめ」の該当性を判断する点に特徴がある。

２　国際的な比較

この点，多くの海外の研究においては，いじめ（bullying）が「反復と力の不均衡を伴って意図的に他の人に危害を与える行動」として比較的明確に定義されているとの指摘もある[4]。実際，PISA（OECD生徒の学習到達度調査）においては，いじめについて「組織的な力の乱用」として「①繰り返し，②相手を傷つける意図，③加害者と被害者の力関係の不平等の三点に特徴がある」[5]と定義している。したがって，海外における「いじめ」の定義は，学校が認知しているか否かという点を除いては昭和61年定義に近いと言えよう。

３　法上の効果

以上の通り，現在の法の定義は，行為前後の文脈，当該行為を行った加害児童生徒の主観的意図，行為の性質等と関係なく，行為を受けた側が心身の苦痛を感じれば「いじめ」に該当す

表１　いじめの定義の変遷

時期	定義
1986（昭和61）年度から	①自分より弱い者に対して一方的に，②身体的・心理的な攻撃を継続的に加え，③相手が深刻な苦痛を感じているものであって，学校としてその事実（関係児童生徒，いじめの内容等）を確認しているもの。なお，起こった場所は学校の内外を問わない（以下「昭和61年定義」という）。
1994（平成６）年度から	①自分より弱い者に対して一方的に，②身体的・心理的な攻撃を継続的に加え，③相手が深刻な苦痛を感じているもの。なお，起こった場所は学校の内外を問わない。 なお，個々の行為がいじめに当たるか否かの判断を表面的・形式的に行うことなく，いじめられた児童生徒の立場に立って行うこと。
2006（平成18）年度からいじめ防止対策推進法が成立するまで	個々の行為が「いじめ」に当たるか否かの判断は，表面的・形式的に行うことなく，いじめられた児童生徒の立場に立って行うものとする。 当該児童生徒が，一定の人間関係のある者から，心理的，物理的な攻撃を受けたことにより，精神的な苦痛を感じているもの。なお，起こった場所は学校の内外を問わない。

出典）文部科学省「いじめの定義の変遷」を基に作成

るとする点で，昭和61年定義を拡大させたものであり，国際的ないじめの定義と比較しても，非常に広汎である。

他方で，前述１及び２の定義はあくまでも調査及び研究において使用された定義であり，「法」において用いられている定義ではない。一般的に、法律は、法的効果を発生させる「要件」とその要件を満たした場合に生じる「法的効果」を定めている。そのため、法上の「いじめ」の定義の妥当性を考える上では，当該行為（要件）により発生する法的効果に注意する必要がある。ここで，法において，「いじめ」が，法的効果が発生する要件又はその一部となっているのは，４条，23条，28条である。しかし，４条は「訓示規定」と解釈されており[6]，それに違反することのペナルティはない（ただし，当然，いじめ行為が刑法上定める犯罪等に該当すれば，当該法律違反により処罰等がされることは考えられる）。他方，23条は，１項では通報義務，２項では学校に対して事実確認及び学校の設置者への報告義務，３項では対応義務を課している。また，28条は，組織の設置及び事実関係を明確にするための調査を行う義務を課している。

４　実務上の運用の観点

実務上の混乱が生じるのは，社会通念における「いじめ」の定義とその対応，また，法における「いじめ」の定義とその対応に差異が生じるからである。

昭和61年定義を念頭に置いた場合，「いじめ」の定義に該当する行為は常に社会通念上も「悪いこと」と評価されるであろう。そして，ある行為が昭和61年定義に該当する「いじめ」であれば，それは児童生徒間では是正が困難な問題であろうから，教員が積極的な介入を行うことも必要である[7]。

しかし，法の定める「いじめ」の定義においては，児童生徒同士で解決が可能な軽微な行為（例えば好意で行った行為等）までも「いじめ」に該当することがあるが，その場合にまで必ずしも常に教員による介入が必要なわけではない。むしろ，児童生徒同士で解決すべき問題にも，常に教師が介入していたら，児童生徒同士の円滑なコミュニケーションが阻害されるとともに，児童生徒がトラブルの解決について学習する機会が失われることにもなりかねない[8]。そこで，学校現場としては，ある行為が「いじめ」に該当した場合の対応に苦慮することになる。

この点，法は，「いじめ」の疑いが生じた場合の義務として，調査（23条２項）及び当該調査結果に基づく指導・助言（同条３項）という抽象的な定めしか置いていない。また，基本方針においては，「軽い言葉で相手を傷つけたが，すぐに加害児童生徒が謝罪し教員の指導によらずして良好な関係を再び築くことができた場合等においては，学校は，『いじめ』という言葉を使わず指導するなど，柔軟な対応による対処も可能である。」と定めており，必ずしも，「いじめ」に対する強制的な介入は想定されていない。具体的な指導内容や教員が介入すべき時機を検討するにあたっては，前述の国際的な「いじめ」（bullying）や文部（科学）省による従前の定義等が参考になるであろう。

以上，「いじめ」の諸定義とその意義を見てきたが，本論考は，現行の法に基づく学校の対応について検討するものであるから，以下では，現行の法の定義を前提として議論を進める。

Ⅲ　いじめに対する措置（23条）

１　通報義務（23条１項）

（１）　通報義務の対象

23条１項は「学校の教職員，地方公共団体の職員その他の児童等からの相談に応じる者及び児童等の保護者」について，「児童等からいじめに係る相談を受けた場合において，いじめの事実があると思われるとき」に「いじめを受けたと思われる児童等が在籍する学校への通報その他の適切な措置をとる」ことを義務付けている。

（２） 23条１項に基づく具体的対応について

特に問題となるのは，教員が児童から相談を受け，いじめを受けている疑いを認知した場合の具体的な「その他の適切な措置」の内容である。なお，「通報」は例示であり，一律に学校への通報義務を課したものではない[9]（例えばスクールカウンセラーはその職業上，守秘義務を負っているので，状況によっては「通報」以外の選択肢が妥当な場合もある）。

23条１項の趣旨は，「学校においていじめに対する措置が適切にとられるための端緒を定めた」ことにある[10]。そして，学校が23条に基づく措置をとるにあたっては，22条に基づき設置された組織がその中心的な役割を担うことが想定されている[11]。そのため，22条に基づき設置された組織がその役割を果たすことができるようにするため，教員は，いじめを受けている疑いを認知した場合，23条１項に基づき，22条に基づき設置された組織に対して通報を行うべきである。実際，このような趣旨で，基本方針では，「学校の特定の教職員が，いじめに係る情報を抱え込み，学校いじめ対策組織に報告を行わないことは，同項の規定に違反し得る。」と注意を喚起している[12]。

２ 調査義務（23条２項）

（１） 具体的措置

学校は，23条１項に基づき，通報を受けたときその他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，①速やかに，当該児童等に係るいじめの事実の有無の確認を行うための措置を講ずるとともに，②①の結果を当該学校の設置者に報告しなければならない（23条２項）。

（２） 調査義務の内容

① 問題の所在

本条に基づいて学校は適切に調査する義務を負う。もっとも，学校は捜査機関ではなく教育機関であることから，学校の調査能力に限界があることは否定できない[13]。この点，どの程度の調査を行えば，学校が調査義務を果たしたと言えるかは明らかでない。

② 裁判例において学校に課される調査義務

23条２項が定めている調査義務が問題となるのは，自死等の結果が起きる前の場面である。従前の裁判例における学校の責任は，いじめの深刻化を防ぐことができなかった点については安全配慮義務が問題とされ，自死等が発生した後に調査及び報告を行わなかった点については調査報告義務が問題とされることが多かった[14]。そのため，23条２項が定めている調査義務を検討する上では，裁判例における安全配慮義務に関する判断が参考になる。

裁判所が安全配慮義務違反の有無を判断するにあたっては，抽象的な「安全配慮義務」を認定した上で，特定の場面における具体的な行為義務を特定する必要がある。そして，具体的な行為義務の内容は事案ごとに異なるから，極めて個別性が高く，一般論を述べることは困難である。もっとも，法施行前の裁判例においては，学校が安全配慮義務を負うと判断されたのは，深刻な加害行為が継続している場合であり，特に，義務を基礎づける予見可能性の前提として，加害行為の継続性が重視されているように思われる。例えば，浦和地方裁判所昭和60年４月22日判決・判例タイムズ552号126頁（以下「浦和地裁判決」という）は，男子児童からの集中的，かつ，継続的な暴行又は悪戯があった事実を，福島地方裁判所いわき支部平成２年12月26日判決・判例タイムズ746号116頁（以下「福島地裁判決」という）は，継続的な金銭強要や暴行があった事実を，東京高等裁判所平成６年５月20日判決・判例タイムズ847号69頁は，継続的な暴力や使い走りがあった事実を，それぞれ予見可能性を基礎づける事実として指摘している[15]。

裁判例では，事実確認に関する具体的義務の内容として，「いわゆるいじめつ子及び原告との個別面接等の方法によつて、右のような『いじめ』の真因を解明」すること（浦和地裁判

決），被害児童生徒及び加害児童生徒「から過去の同種行為について詳しく事情を聴取し、必要に応じ、他の生徒らから事情を聞くなどしていじめの全体像の把握に努める」（福島地裁判決）ことなどが挙げられている。そして，当該裁判例は，学校がこれらの義務を果たさなかったとして安全配慮義務違反を認めた。他方で，学校側の安全配慮義務違反を否定した裁判例では，教員が都度児童生徒への聴き取りや指導等も行っていたことが認定されている[16]。

以上の分析からすれば，継続的な加害行為を認識した時点で，児童生徒から事情聴取をし，事実関係を把握することが安全配慮義務の中でも重要な要素となっていると考えられる。

③ 23条２項の解釈

現行法の「いじめ」の定義は前述の通り極めて広汎である。そのため23条２項が，加害行為の継続性に関係なく「いじめを受けていると思われるとき」に調査義務を課しているのは，前述の裁判例と比較して重い義務を課したものと言えるかもしれない。もっとも，裁判例のなかには，いじめ防止対策推進法違反は，民法上の不法行為又は国家賠償法上の過失を当然に基礎づけるものではないと判断したものもあり[17]，必ずしも学校が負う法的責任が重くなったわけではないとの解釈も可能である。

前述の通り，裁判例は，継続的な加害行為を教員等が認知した場合に，児童生徒に対する事情聴取等により事情を把握したか否かを，安全配慮義務違反の判断の際の重要な考慮要素としている。他方で，23条２項は，加害行為の継続性等は要件とせずに，「いじめがあると思われる」（被害児童生徒が心身の苦痛を感じたと思われる）時点で，学校に調査義務を課している。したがって，加害行為の継続性を要件としていない23条２項ではなおさら，学校は，少なくとも児童生徒から事情を聴取する等して事実関係を把握すれば，23条２項の義務を果たしたと言えると考えられる。

３　対応義務（23条３項）

（１）　いじめが判明した場合の具体的な対応

23条３項は，いじめが判明した場合，いじめをやめさせ，その再発を防止するため，複数の教職員によって，心理，福祉等の専門知識を有する者の協力を得つつ，①いじめを受けた児童等又はその保護者に対する支援や，②いじめを行った児童等に対する指導又はその保護者に対する助言を継続的に行うことを義務付けている。これについて，基本方針では，「被害児童生徒を徹底して守り通す」こと，「加害児童生徒に対しては，当該児童生徒の人格の成長を旨として，教育的配慮の下，毅然とした態度で指導する」ことが示されている[18]。ただし，具体的な指導・助言の方法については，実際に日常的に児童らと接して教育活動に当たる教諭その他の教職員の教育的見地を踏まえた合理的な裁量に委ねられていると解される[19]。

（２）　いじめを行った者を特定できなかった場合

23条３項は，同条２項の規定による「事実の確認によりいじめがあったことが確認された場合」の定めであるが，「いじめを行った児童等」に対する指導について規定しており，そこでは，いじめを行った児童が特定されていることが前提となっている。しかし，法の「いじめ」の定義は，行為を受けた児童生徒の主観を基準としているため，行為を受けた児童が心身の苦痛を感じているという点で「いじめ」に該当すると認定できても，加害児童生徒を特定できない場合も想定される。このような場合の対応が問題となる。

この点，法制定以前の事案であるが，横浜地方裁判所平成21年６月５日判決・判例時報2068号124頁は，加害児童生徒が不明である場合も，学校は「加害生徒と目される生徒に対する介入や強制に及ばない限度で必要な監視・監督を怠らないなどの措置」を行うよう判示している[20]。また，23条３項は「いじめを受けた児童等又はその保護者に対する支援」についても定めてい

るが，これは加害児童生徒が特定できなくても可能であるし，いじめが行われた場所や被害状況等を踏まえて再発防止策をとることは可能である。

したがって，いじめ行為や加害児童生徒が特定できない場合であっても，学校には，23条３項に基づき，いじめをやめさせ，その再発を防止するために必要な措置をとる義務があると解すべきである。

Ⅳ　重大事態における対応（28条）

１　「重大事態」の定義

（１）　法令上の定義

28条１項にいう「重大事態」とは，①いじめにより当該学校に在籍する児童等の生命，心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがあると認めるとき（１号）又は②いじめにより当該学校に在籍する児童等が相当の期間学校を欠席することを余儀なくされている疑いがあると認めるとき（２号）を指す。そして，「相当期間」とは30日を目安とする，とされている[21]。なお，１号の具体例については，重大事態ガイドラインに示されている。

（２）　基本方針上の定めと「重大事態」の範囲

重大事態該当性を判断するのは学校又はその設置者であるが，基本方針は，「児童生徒や保護者から，いじめにより重大な被害が生じたという申立てがあったときは，その時点で学校が『いじめの結果ではない』あるいは『重大事態とはいえない』と考えたとしても，重大事態が発生したものとして報告・調査等に当たる。」と定めている[22]。また，重大事態ガイドラインにも同旨の記載が存在する[23]。よって，事実上，重大事態該当性の判断は，被害児童生徒又はその保護者の申立てに拘束されている状況にある。

しかし，28条１項の「重大事態」（以下，１号に定める重大事態を「１号重大事態」，２号に定める重大事態を「不登校重大事態」という）自体は，「被害（結果）の重大さに着目した概念として整理」[24]されるものである。また，重大事態が発生した場合，学校及びその設置者には組織の設置（法28条１項），調査の実施及び首長への報告等の重い義務が課されている（法30条１項等）。さらに，法よりも下位規範である基本方針及び重大事態ガイドラインにより「保護者の申立てのみ」で重大事態該当性を認めることは，法律上定められていない重大事態の要件を加えることに等しく，法を逸脱するものである。

したがって，保護者の申立てのみで「重大事態」該当性を認めるべきでなく，被害児童生徒又はその保護者から申立てがあった場合であっても，重大事態として扱うのは，「重大な被害が生じた」場合，すなわち，「生命，心身又は財産に重大な被害」（１号重大事態）か，「相当期間の欠席」（不登校重大事態）の結果があることは前提であると解すべきである。

（３）　不登校重大事態の広汎性

ここで，「生命，心身又は財産に重大な被害」があった場合（１号重大事態）については，重大な結果が生じたことはある程度明らかである。これに対し，「相当期間の欠席」（不登校重大事態）については，欠席の理由に特に限定がないことから，基本方針等によれば，30日間の欠席（不登校）があり，かつ，それが「いじめにより」生じたものであるとの申立てが児童生徒又はその保護者からあれば，重大事態に該当することとなる。

しかし，現在，統計上は，小・中学校の不登校児童生徒の人数は16万4528人いるとされる[25]。このような状況の中で，児童生徒又は保護者が「いじめにより当該結果が生じた」と申し立てれば必ず重大事態として扱うこととすると，重大事態該当件数が著しく増加し，そのなかには，いじめ防止対策推進法上の「重大事態」として扱うことが必ずしも適切でない事案も多く含まれることが想像に難くない。学校は，重大事態に該当すれば法律に基づく調査組

織を設置しなければならないが，そのための人材や資金等もないなか，現場は難しい判断を迫られている。

今後の課題として，児童生徒又はその保護者の申立てがあれば重大事態に該当すると示した基本方針及び重大事態ガイドラインの定めは，特に不登校重大事態については，要件を限定する方向で改定を検討していくべきである。

２　第三者委員会の運用における課題

（１）「第三者委員会」の意義

28条１項に基づき設置される組織のうち，「弁護士，精神科医，学識経験者，心理・福祉の専門家等の専門的知識及び経験を有するものであって，当該いじめの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」[26]のみによって構成される調査のための組織のことを一般的に「第三者委員会」という（以下，特に説明のない限り，本稿での「第三者委員会」とは，この趣旨の第三者委員会について指すものとする[27]）。

第三者委員会が抱える課題は多く指摘されるが[28]，以下では，調査報告書への影響が大きい委員の人選及び調査報告書の内容の２点に絞り，検討したい。

（２）　委員の人選について

第三者委員会の委員の人選に関しては，被害児童生徒又は保護者側が推薦する委員（被害児童生徒又は保護者側が推薦した団体から推薦された委員も含む）を入れることの可否及びその人数をめぐって紛糾することが少なくない。

そもそも，企業不祥事の際に各ステークホルダーへの信頼回復のために設置される「第三者委員会」と異なり，いじめ問題において第三者委員会が設置されるのは，学校の設置者又はその設置する学校と被害児童生徒とその保護者との間の対立が深刻なケースが多い。さらに，被害児童生徒がすでに在籍していない事案で，自死等重大な結果が生じた場合は，やはり客観的な事実の検証の必要性が高い。第三者委員会を設置するのは一方当事者である学校の設置者又はその設置する学校であるから，第三者委員会としての「中立性」を保つために，遺族推薦の委員を認めることも十分合理的と考えられる[29]。実際，平成23（2011）年に大津市で起きた中学生自死事件においては，委員の半数は遺族推薦であり，他にも複数の事案で遺族推薦の委員が採用されている[30]。

したがって，少なくとも自死事案においては，遺族の希望に応じて遺族推薦の委員を委員にすべきである。

（３）　調査報告書の内容

① 調査報告書における「いじめ」の定義

調査報告書において，２条の「いじめ」の定義を用いて「いじめ」の事実を認定するべきかがまず重要な問題である。

この点，法は，いじめの早期発見を目的として「いじめ」を広くとらえ，被害児童生徒の主観を基準として「いじめ」該当性を判断させるものである。その結果，社会通念上，あるいは道徳的に非難されない行為（好意で行った行為や，過失で行った行為等）も「いじめ」に該当することがある。そのような場合にも第三者委員会が「いじめ」と認定すれば，メディア等を通じて「いじめがあった」という点が強調され，行為を行った児童生徒は「加害者」として強い非難にさらされる可能性がある。これを避けるため，いじめの定義を限定した上で「いじめ」に該当しないと認定する手法もありうる。

しかし，法と異なる定義を使用すること自体混乱が生じうるし，第三者委員会ごとにいじめの定義が変わるとすれば，混乱が生じることは不可避と思われる[31]。他方，２条の「いじめ」の定義を採用し，これを用いていじめの事実を認定したとしても，非難可能性がない行為であった点を強調することで，行為を行った生徒が悪質性の高い「加害者」として誤解されることのないよう対処することも可能であると考えられる。

以上のような検討を踏まえれば，調査報告書

において，「いじめ」の定義は２条の定義を用いることとし，「いじめ」に該当しても非難可能性がない行為については，その旨の説明をすることで対応すべきである。

② 因果関係について

次に，自死事案の場合については，自死といじめとの間の因果関係を判断する基準が問題となる。法律的な意味での相当因果関係の有無を厳密に判断するには，家庭の事情等，学校以外における事情についても十分に調査する必要があり，第三者委員会の報告書では，因果関係が不明であるとの判断がされることも少なくない。また，因果関係について明言しない調査報告書もある[32]。

この点，第三者委員会による調査は，関係者からの任意の協力を得て行うもので，その調査能力に限界があるため，法的な意味での相当因果関係の有無まで判断することは困難である。他方，調査が学校における再発防止を目的とすることを考えれば，学校やその設置者の不適切と考えられる行為が明確になれば良く，必ずしも被害児童生徒の家庭の事情等に踏み込む必要はない。また，「同種の事態の発生の防止」（28条１項柱書）を考える上では，条件関係（いわゆる「いじめがなければ，自死がなかったと言えるか」）が認定されないのでは，自死の結果を回避するためにどのような対応をする必要があったのかを判断することが困難であるから，再発防止の検討が困難となる。

したがって，調査報告書において，いじめと自死の因果関係を考える際には，条件関係の有無を判断するのが妥当であると考えられる[33]。

３　情報提供義務（28条２項）について

（１）個人情報保護法との関係

28条２項は「いじめを受けた児童等及びその保護者に対し，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を適切に提供するものとする。」と定めている。ただし，特に，開示を受ける保護者の児童生徒以外の児童生徒等の個人情報を提供する場合は，第三者の個人情報を提供することになることから，原則として，当該個人情報に係る本人の同意を得る必要がある（個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という）23条１項柱書，東京都個人情報の保護に関する条例10条２項１号等）。

ここで，個人情報保護法や多くの自治体の個人情報保護条例においては，法令に基づき個人情報を提供する場合には，本人の同意は不要である旨定められている（個人情報保護法23条１項１号，東京都個人情報の保護に関する条例10条２項２号等）。仮に，28条２項がここでいう「法令」にあたるのであれば，学校は，本人の同意を得られなくても第三者の個人情報を提供しなければならないとも考えられるから，同条項が，本人の同意なく第三者提供ができる場合の「法令」に該当するかが問題となる[34]。

（２）解釈と実務上の対応

重大事態ガイドラインは，「法28条第２項に基づく被害児童生徒・保護者に対する調査に係る情報提供を適切に行うために、各地方公共団体の個人情報保護・情報公開担当部局や専門家の意見を踏まえて検討を行うなど、可能な限りの対応を行うこと。」と定めているが，28条２項が本人の同意なく第三者提供ができる場合の「法令」に該当するのか否かについては明らかにしていない。地方自治体の審査会でも法28条２項が「法令」に該当するか否かについて正面から述べることなく，情報公開条例ないし個人情報保護条例にのみ依拠して判断することが多いようである[35]。

この点，28条２項は，23条５項と異なり，被害児童生徒・保護者に対する情報提供をするにあたり，目的による限定もないこと，そもそも重大事態に該当する場合には，被害児童生徒・保護者の情報提供を受ける必要性が高いことからすれば，本人の同意なく第三者提供ができる場合の「法令」に該当すると考えるべきである[36]。実務上は，28条２項の解釈が本人の同意なく第

三者提供ができる場合の「法令」に該当するかは議論の余地がある問題であるから，後々「法令」に該当しないと判断される可能性も踏まえて，アンケート等の公表基準を作成するなど，違法とならないよう対応している例がある[37]。

なお，28条２項が「法令」に該当したとしても，28条２項に基づき提供する必要がある情報は「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」に限られる。そのため，重大事態の事実関係等に関連しない個人情報は原則通り本人の同意が必要である。また，病気に関する情報等のセンシティブな情報については，個人情報保護法においても要配慮個人情報（個人情報保護法２条３項，同法施行令２条３号）として特に慎重な取り扱いが求められる情報であるから，28条２項が「法令」に該当したとしても，本人の同意なく当該個人情報を提供することは認められないと考えられる。

V 今後の課題

1 実務上の課題

本稿では，学校現場がいじめ防止対策推進法を運用する際の主要な問題点を取りまとめて提示することを目指したため，それぞれの論点については，ごく簡単に触れることしかできなかった。第198回国会での法改正でも議論された，法違反に対する懲戒処分の是非を含む各論点については今後も動向を注視し，議論を深めていく必要がある。文部科学省がスクールロイヤーを各地で導入する方向で検討していることが報道されたところであるが[38]，学校現場に弁護士が入ることで，法律の改善すべき点を弁護士の立場から提案されることが増えていくことにも期待したい。

2 海外との比較

前述の通り，海外でもいじめ問題の調査研究は盛んであり[39]，法におけるいじめの定義の在り方等，世界各国の法制度に学ぶものは多いと思われる。しかし，本稿執筆時には比較法的な視点での国内の先行研究は見当たらず，今後の調査研究が待たれる分野である。

註

（１）例えば，文部科学省「いじめの正確な認知に向けた教職員間での共通理解の形成及び新年度に向けた取組について」平成28年３月18日付27初児生第42号等がある。

（２）文部科学省初等中等教育局児童生徒課「平成30年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」（令和元年10月17日）25頁。
https://www.mext.go.jp/content/1410392.pdf（2020年１月13日最終アクセス）。

（３）文部科学省「いじめの定義の変遷」
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2019/06/26/1400030_003.pdf（2019年11月19日最終アクセス）。

（４）ピーター・K・スミス『学校におけるいじめ国際的に見たその特徴と取組への戦略』，学事出版，2016年，53頁。

（５）国立教育政策研究所「PISA2015年調査国際結果報告書　生徒のwell-being（生徒の「健やかさ・幸福度」）」（平成29年４月）36頁。
https://www.nier.go.jp/kokusai/pisa/pdf/pisa2015_20170419_report.pdf（2019年11月26日 最終アクセス）。

（６）小西洋之『いじめ防止対策推進法の解説と具体策』WAVE出版，2014年，53頁。

（７）和久田は，このような観点から，深刻化しやすいいじめの要件として，①アンバランスパワーと②シンキングエラーの２つを「いじめを深刻化させるキーワード」として提案している（和久田学『学校を変えるいじめの科学』日本評論社，2019年，32頁）。

（８）いじめの定義の広さにより生じる問題については，日本弁護士連合会「いじめ防止対策推進法「３年後見直し」に関する意見書」（平成30〈2018〉年１月18日）2-4頁，https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion_180118_05.pdf（2019年11月27日最終アクセス）においても詳しく指摘されているところである。

（９）前掲注（６）156頁。

(10) 前掲注（６）155頁。
(11) 前掲注（６）155頁。
(12) 文部科学大臣「いじめ防止等のための基本的な方針」（平成25〈2013〉年10月11日，最終改定平成29〈2017〉年３月14日）30頁。
(13) 裁判例でも，「公立中学校は捜査機関ではなく教育機関であることから，教師ら及び教育委員会の調査及び報告には自ずから限界があるのであって，教師らが生徒のプライバシーや健全な成長，警察等の捜査に対する影響等に慎重に配慮した結果，必ずしも当該生徒又は親権者の望む調査又は報告がなされなかったとしても，教師らや教育委員会に直ちに調査報告義務違反が成立するものではないことに留意しなければならない。」（福岡地方裁判所平成13年12月18日判決・判例タイムズ1136号126頁），「学校が教育機関として他の生徒の健全な成長やプライバシーについて配慮すべき立場にあり，その調査能力に一定の限界がある」（高知地方裁判所平成24年６月５日判決・判例タイムズ1384号246頁）等と指摘されている。
(14) 調査義務違反が肯定されたものとして，さいたま地方裁判所平成20年７月18日判決・平成18年（ワ）第2513号，高知地方裁判所平成24年６月５日判決・判例タイムズ1384号246頁，前橋地方裁判所平成26年３月14日判決・判例時報2226号49頁，調査義務違反が否定されたものとして福岡地方裁判所平成13年12月18日判決・判例タイムズ1136号126頁，高松高等裁判所平成24年12月20日判決・LLI/DB判例秘書〔L06720751〕（前述高知地方裁判所平成24年６月５日判決・判例タイムズ1384号246頁の控訴審判決）がある。
(15) なお，本文で挙げた以外にも，学校側の安全配慮義務違反が肯定された，大阪地方裁判所平成７年３月24日判決・判例時報1546号60頁，千葉地方裁判所平成13年１月24日判決・判例地方自治216号62頁，旭川地方裁判所平成13年１月30日判決・判例時報1749号121号，福岡地方裁判所平成13年12月18日判決・判例タイムズ1136号126頁，鹿児島地方裁判所平成14年１月28日判決・判例時報1800号88頁，東京高等裁判所平成14年１月31日判決・判例タイムズ1084号103頁，横浜地方裁判所平成18年３月28日判決・判例時報1938号107頁，東京高等裁判所平成19年３月28日判決・判例タイムズ1237号195頁，広島地方裁判所平成19年５月24日判決・判例タイムズ1248号271頁，横浜地方裁判所平成21年６月５日判決・判例時報2068号124頁，名古屋地方裁判所平成23年５月20日判決・判例時報2132号62頁，金沢地方裁判所小松支部平成24年11月９日判決・LLI/DB判例秘書〔L06750550〕，前橋地方裁判所平成26年３月14日判決・判例時報2226号49頁でも，継続的な加害行為が予見可能性の前提となっている。
(16) 岡山地方裁判所平成６年11月29日判決・判例時報1529号125頁，富山地方裁判所平成13年９月５日判決・判例時報1776号82頁等。
(17) 東京高等裁判所平成29年５月11日判決・ウェストロージャパン〔2017WLJPCA05116003〕（横浜地方裁判所横須賀支部平成28年11月７日判決・ウェストロージャパン〔2016WLJPCA11076001〕の控訴審判決）。また，岐阜地方裁判所平成31年３月29日判決・ウェストロージャパン〔2019WLJPCA03296010〕では，原告側がいじめ防止対策推進法23条等の違反を主張しているにもかかわらず，裁判所は安全配慮義務違反の判断の中でいじめ防止対策推進法について触れていない。
(18) 具体例として，文部科学省「いじめ対策に係る事例集」（2018年９月）96頁以下等を参照。
(19) 金沢地方裁判所平成30年２月26日判決・平成26（ワ）298号・平成26（ワ）328号。
(20) 他にも，名古屋地方裁判所平成23年５月20日判決・判例時報2132号62頁も，「犯人が特定できないからといってこれを放置するのではなく，B〔被害生徒〕の言い分をさらに具体的に聞き，本件クラスの生徒らに事情を聴取するなど，具体的な措置を講ずる義務があった」と判示している。
(21) 前掲註（12）32頁。
(22) 前掲註（21）と同じ。
(23) 文部科学省「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」（平成29〈2017〉年３月）４頁。
(24) 前掲注（６）185頁。
(25) 文部科学省初等中等局児童生徒課「平成30年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」（令和元年10月17日）３頁。
https://www.mext.go.jp/content/1410392.pdf（2019年12月29日最終アクセス）。
(26) 前掲註（12）34頁，前掲註（23）６頁。
(27) 日本弁護士連合会「いじめの重大事態の調査に係る第三者委員等の推薦依頼ガイドライン」（2018 年９月20日）における「第三者委員会」と

いう言葉は学校や設置者の職員を中心とした組織に第三者を加える組織を含む趣旨で使用されている。

(28)『季刊教育法』2018年，197号において，「いじめ重大事態の『第三者調査委員会』―その現状と今後のあり方―」と題する特集が組まれており，多くの論点が詳しく議論されている。

(29) 中川は，2001年から独立の第三者機関としての裁判外紛争手続（ADR）によるイジメ問題の紛争解決を提案していた（中川明『教育における子どもの人権救済の諸相』エイデル研究所，2016年，194頁以下）。

(30) 2013年８月に設置された足立区の中学３年生の生徒の自死事件の第三者委員会では２名（「講演録　研修会報告　いじめ調査に関する第三者委員に学ぶ」〈2014年11月25日〉http://niben.jp/niben/books/frontier/frontier201506/2015_NO06_12.pdf〈2019年11月24日最終アクセス〉），2017年12月に設置された取手市中学生自死事件の第三者委員会では半数（３名）（取手市立中学校の生徒の自殺事案に係る調査委員会「調査報告書」〈2019年３月20日〉４頁），2018年12月に設置された宮城県立高校１年生の生徒の自死事案の第三者委員会では半数（３名）が遺族の推薦に基づいて選任されている（河北新報「〈仙台・高１自殺〉第三者委設置を決定22日初会合、遺族側が半数推薦」〈2018年12月20日〉https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201812/20181220_13033.html〈2019年11月24日最終アクセス〉）。

(31) 葛飾区いじめ調査委員会「葛飾区立中学校生徒の自死事件に関する調査報告書」（2018年３月28日）70頁は「社会通念上のいじめ」に該当するか否かを基準としている。他方で，取手市立中学校の生徒の自殺事案に係る調査委員会「調査報告書」（2019年３月20日）50-51頁では「いじめ」の定義は維持しつつ，「援助者たる教員の介入が明らかに必要だと認められる『いじめ』」を取り上げるとして，事実上「いじめ」の定義を狭めている。

(32) 鹿児島県いじめ再調査委員会「鹿児島県いじめ再調査委員会　調査報告書」（平成31年３月27日）27頁では，「いじめを中心とする学校における事情がX君の死に大きな影響を与えた」とし，山口県いじめ調査検証委員会「いじめに係る重大事態に関する調査の結果についての報告　概要版」（平成31年２月５日）22頁以降では，自死に追い込まれていった心理社会的プロセスを検証している。

(33) 実際にこのような判断をした青森市いじめ防止対策審議会「報告書」（2018年８月２日）103頁，平成27年11月奄美市立中学校生徒の死亡事案に関する第三者調査委員会「調査報告書【公表版】」（2018年12月９日）67頁，取手市立中学校の生徒の自殺事案に係る調査委員会「調査報告書」（2019年３月20日）69頁が挙げられる。

(34) 前掲註（12）38頁では，「これらの情報の提供に当たっては，学校の設置者又は学校は，他の児童生徒のプライバシー保護に配慮するなど，関係者の個人情報に十分配慮し，適切に提供する。」と定める一方で「ただし，いたずらに個人情報保護を盾に説明を怠るようなことがあってはならない。」とも定めており，本条項に基づき個人情報の開示まで認めるものか否かまで明らかではない。

(35) 岐阜県個人情報保護審査会「答申第40号　いじめ防止対策委員会への提出資料等に係る個人情報部分開示決定に対する異議申立て」（平成29年３月31日　）https://www.pref.gifu.lg.jp/kensei/johokokai/kojinjoho-hogo/11124/index_17648.data/kojintoshin40.pdf（2019年11月24日最終アクセス），東京都個人情報保護審査会「答申第475号」（平成31年３月28日）http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2019/03/28/documents/35_475.pdf（2019年11月24日最終アクセス），「北杜市情報公開・個人情報保護審査会答申（答申第１号）」（平成31年４月９日）https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/fs/1/3/2/3/8/8/_/_____31_____１__.pdf（2019年11月24日最終アクセス），新潟県個人情報保護審査会「新潟県個人情報保護条例第37条第１項の規定に基づく諮問について（答申）」（令和元年６月24日）https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/189454.pdf（2019年11月24日最終アクセス）等。

(36) 第二東京弁護士会子どもの権利に関する委員会編『どう使う　どう活かす　いじめ防止対策推進法〈第２版〉』現代人文社，2018年，105頁。

(37) 大津市教育委員会「重大事案に関するアンケート調査結果等の公表基準」（平成27年11月26日）https://www.city.otsu.lg.jp/material/files/group/225/20161019_yobo03.pdf（2019年11月24日最終アクセス）。

(38) 共同通信「スクール弁護士を配置へ、文科省300人、いじめや虐待に対応」（2019年９月23日）

https://this.kiji.is/548845137986880609?c=39546741839462401（2019年11月19日最終アクセス）。

（39）なお、国際いじめ防止協会（International Bullying Prevention Association）のホームページでは、いじめ防止に関する海外のプログラム等も掲載している。https://ibpaworld.org/resources/education/（2019年11月26日最終アクセス）。

また，海外の事例としては，全国都道府県教育長協議会「平成25－26年度　諸外国との比較研究等事業研究報告書　諸外国におけるいじめ問題への対応―市民性の育成を中心に―」（平成27年１月）http://www.kyoi-ren.gr.jp/_userdata/pdf/report/270126_sougoubukai_houkoku.pdf（2019年11月19日最終アクセス）がノルウェー，イギリス，オーストラリアの取組みを紹介している。