

いじめ対策及び第三者委員会に関する提言

2020年7月
特別顧問 大森不二雄

1. 「大阪市いじめ対策基本方針」が教育現場で実行されるようにする方策

(1) 「大阪市いじめ対策基本方針」の徹底のための研修

2020年3月26日の第三者委員会調査報告書は、「大阪市いじめ対策基本方針」の示す基本的考え方や具体的内容が当該校及び教員に理解されていない可能性を指摘するとともに、同方針の徹底を提言している。また、大阪市立学校の全教職員を対象として2018年6月から7月にかけて実施されたアンケート調査の結果から、大阪市いじめ対策基本方針の内容についての教員の理解が不十分であることが判明している。これは、繰り返し行われてきたはずの従来の研修、すなわち、管理職向けに研修を行い、あとは校内研修による教職員への普及を期待する間接的手法が、効果を上げていないことを意味する。

については、今度こそ、大阪市いじめ対策基本方針を徹底するため、教育委員会事務局職員及び管理職はもとより、全教職員が同方針を確実に読んで理解できる実効性ある研修を設計し、実施すべきである。このため、市域4ブロックごとに、まず研修講師を何人か養成し、講師が各学校に出向いて全教職員を対象とする研修を実施する、といった方法が適当である。各学校における研修は、大阪市いじめ対策基本方針の徹底に焦点化したものとし、必ず全教職員が同方針を全文読む時間を取り、読んだ後に講師との質疑応答及び教職員同士の意見交換を経て、最後に講師が重要ポイントを再確認する、といったプログラムが考えられる。そして、研修を終えて一定期間経過後、同方針についての教職員の理解度をブロックごと・学校ごとに比較できる評価方法を作成し、実施すべきである。

研修に当たっては、とりわけ同方針の掲げる「いじめ対策の基本理念」や同方針の付属文書「大阪市いじめ対策基本方針の独自性と特色」の理解を徹底することが重要となってくる。同方針の基本的考え方を理解できていれば、いじめ対策の具体的内容（対処ルール）の理解は容易なはずである。この点に関連し、2020年3月26日の第三者委員会調査報告書は、当該校において、同方針の示す「いじめを受けた子どもを救済し、その尊厳を守ることを最優先する」、「回復すべきは『人間関係』よりも『個人の尊厳』」等の基本理念が注がれていなかった旨を指摘している。大阪市いじめ対策基本方針の基本理念の浸透が、上記研修の最優先課題である。

また、大阪市いじめ対策基本方針に関する研修及び教職員の理解度の評価においては、同方針に照らして改めるべき従来の慣習（例えば、被害児童生徒と加害児童生徒の仲直りの儀式をもっていじめの解決とすること）についても省察を求めることが必要である。

(2) 「学校いじめ防止基本方針」と「大阪市いじめ対策基本方針」の関係の明確化

各学校が策定する学校いじめ防止基本方針が大阪市いじめ対策基本方針を踏まえていない状況が見られる。2020年3月26日の第三者委員会調査報告書においても、事案に係る問題点として、当該校学校基本方針の内容が大阪市いじめ対策基本方針の独自性と特色を十分に踏まえているとは言い難い上、そもそも同校基本方針には本市基本方針が添付されていなかった事実を指摘するとともに、「学校いじめ防止基本方針には、大阪市いじめ対策基本方針の考え方を十分に反映させて、各学校の実情に応じた観点や具体的取組を記述することが必要である」と述べている。

今後の学校いじめ防止基本方針は、「大阪市いじめ対策基本方針の独自性と特色」を含む大阪市いじめ対策基本方針とそれを補足する学校独自の文書とで構成するものとすべきである。その際、学校独自の文書は、大阪市いじめ対策基本方針を上書きするものであってはならず、あくまで補足する内容（各学校の実情に応じた具体的取組等）のものとすべきである。

（３）第三者委員会による調査審議等における「大阪市いじめ対策基本方針」に基づく検証

2020年3月26日の第三者委員会調査報告書は、対象事案について、大阪市いじめ対策基本方針を十分踏まえた検証を行っている。

今後とも、いじめの疑いのある事案について、第三者委員会が調査審議等を行う場合は、当該事案の発生前及び発生後の当該学校及び教育委員会の対応について、大阪市いじめ対策基本方針を踏まえた検証を同委員会に依頼することをルール化すべきである。

（４）校内及び学校・教育委員会間の報告・情報共有の徹底

2020年3月26日の第三者委員会調査報告書は、当該校において、いじめアンケートの記載内容や保健室での出来事が管理職へ報告されていなかったこと、当該校のいじめ対策委員会が開催されず、事後対応が組織として機能しておらず場当たり的であったこと等を指摘している。

いじめは、どの学校でも、どのような教職員の指導の下でも、発生する可能性があることを認識し、学級担任等教職員個人が対処すべき問題とすることなく、学校として責任を持った組織的対応を行うことが当たり前である、との基本的考え方を各学校で確立することが必要である。

具体的な対応としては、特に次の２点をあらためて徹底すべきである。

- ① いじめの可能性に気付いた教職員は、直ちに管理職（校長・教頭等）に報告すること。学級担任が抱え込んだり、学年主任どまりになったりすることは、あってはならない。
- ② 管理職は、校長の権限と責任の下に組織的対応を確保するため、いじめの可能性に気付いたときは、直ちに「学校におけるいじめ対策のための組織」の会合を開催し、以後も事案への組織的対応の場として継続的に開催すること。このため、必要に応じメンバー構成を見直し、同組織が実質的に機能し、形骸化しないようにすること。

２．第三者機関による初動調査を可能にする方策（第三者委員会の常設化又は常設部会設置）

本市の「執行機関の附属機関に関する条例」に基づく「児童等がその生命等に著しく重大な被害を受けた事案に関する第三者委員会」（以下、「第三者委員会」という。）の現行制度運用は、事案発生後に当該事案限りの部会の委員の人選・委嘱を行うので、調査開始までに時間を要し、重大事案において最重要の発生直後の初動調査・早期調査を第三者機関が行う仕組みになっていない。最近の事案でも、第三者委員会は長時間かかるという理由から、保護者が第三者委員会を希望しないケースが出ている。被害者側にとって、初動調査・早期調査を第三者機関に行ってもらふ選択肢がないに等しい現状には、大きな課題がある。

全国的に見ても、大津市の事案（2011年10月）以降、いじめ防止対策推進法の施行（2013年9月）後も、各地でいじめが原因と疑われる自殺が相次ぎ、しかも大津市の教訓が生かされているとは言い難い学校・教委の対応により、第三者機関が初動調査を行うことの重要性が浮き彫りになっている。

2016年11月10日付（2017年2月21日公表）の第三者委員会調査報告書は、「首長もしくは教育委員会の附属機関として第三者機関を設置」すること、「常設の第三者機関の設置」を提言している。これを受けて、2017年3月1日の市会定例会において、教育長は、「迅速な対応が可能となるよう、教育委員会の附属機関として常設の第三者機関を設置するための協議を進めてまいりたい」と答弁している。

以上にかんがみ、大阪市として、第三者委員会が重大事案の発生直後に必要な調査を直ちに開始できる体制を速やかに整えるべきである。このため、条例に基づく第三者委員会を常設機関とするか又は同委員会に常設部会を置き、重大事案の発生直後から直ちに調査審議に当たらせるべきである。

その後、当該事案固有の事情を踏まえて必要な専門性と第三者性を備えた委員から成る部会を設置し、調査を引き継ぐか、又は、当初の調査主体（常設の第三者委員会又は常設部会）がそのまま調査を継続するかは、被害児童生徒の保護者の意向を尊重することが適当である。新たな部会が調査を引き継ぐ場合の同部会の委員の選任は、被害児童生徒の保護者の了解（当該保護者による委員候補の推薦を尊重。当該保護者が拒否する者は委員に委嘱しない。）の下に行うべきである。

【参考1】「いじめ対策チーム」との違いについて

教育委員会が設置した「いじめ対策チーム」は、その設置要綱（平成30年4月1日付）によると、「いじめ問題に関わる各部署がその所管事務事業等を通じて情報を有することで、学校では解決が困難となるおそれのある事案に、早期に対応することをめざす」ことを目的としており、メンバーは教委事務局指導部中心にこども相談センター等関係機関・関係者を加えたものである。換言すれば、教育委員会によるいじめ事案への対応（重大事態に至らない問題の早期解決）と情報共有のための行政横断的連携組織であり、第三者調査機関と性格が異なることは明らかである。また、条例に基づく執行機関の附属機関ではない。

重大事案に関する調査は、初動調査の段階から第三者委員会又はその常設部会に委ねることにより、両者の役割の重複は全くない。

【参考2】スクールロイヤーとの役割の違いについて

スクールロイヤーは、学校の相談相手として法的アドバイスを与える等、学校を支援するのが基本的役割であり、第三者委員会のような第三者性を備えているとは言えない。