

## いじめ防止対策推進法の重大事態に関する統計考察及び 重大事態調査制度と医療事故調査制度との比較考察

### A Statistical Consideration on Serious Situations in the Act for the Promotion of Measures to Prevent Bullying and a Comparative Consideration between the Serious Situations Investigation System and the Medical Accident Investigation System

神 内 聡\*  
JINNAI Akira

本稿は、いじめ防止対策推進法28条1項が規定する「重大事態」に関する統計資料の考察と、いじめの重大事態調査と類似点を有する医療事故調査制度と比較考察することで、いじめの重大事態に関する問題点を学術的に示し、今後の対応策について提言した。統計考察では、重大事態の発生件数は増加傾向にあり、特に精神的被害と不登校による重大事態の発生件数が多いことが示された。比較考察では、医療事故調査では医療事故調査・支援センターによる支援体制が法令上整備されているが、重大事態調査ではそのような支援体制が整備されておらず、病院等と比較して学校の調査負担が大きいことが示された。こうした考察結果を踏まえて、本稿では重大事態の今後の対応策について、不登校や精神的被害による重大事態の発生自体の抑制、重大事態に関する法制度の改善、重大事態調査の支援体制の強化、学外の現職教員の調査への関与、の4つの必要性を提言した。

This paper examines the statistical data on “serious situations” stipulated in Article 28, Paragraph 1 of the Act for the Promotion of Measures to Prevent Bullying and compares it with the medical accident investigation system, which has similarities to the investigation of “serious situations” of bullying. From a statistical consideration, it is shown that the number of “serious situations” is on the rise, especially when the cases are related to mental damage and school refusal. In a comparative consideration, the medical accident investigations have support systems like the Medical Accident Investigation and Support Center by the laws, but the “serious situations” investigations do not have such support systems, and it is shown that such investigations are heavier burdens on school than on hospitals. Based on these considerations, this paper proposes four needs to discuss countermeasures for “serious situations”.

キーワード：いじめ、重大事態、不登校、第三者委員会 医療事故調査制度

Key words : bullying, serious situations, school refusal, third-party committee, medical accident investigation system

#### I はじめに

##### 1 いじめの重大事態の調査について

いじめ防止対策推進法（以下「法」という。）28条1項は、「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）及び「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）の場合には、「重大事態」として、同種の自体の発生の防止に資するために、「速やかに」当該学校の設置者又はその設置する学校の下に調査組織を設け、質問票の使用その他の適切な方法により当該重大事態に係る事実関係を明確にするための調査を行うことを義務付けている。

重大事態調査が行われる際には、いじめ防止法23条2項に基づく調査が既に行われている場合と、そうでない場合の2つのパターンがあり得る。すなわち、いじめ防

止法は23条2項で学校に在籍する児童生徒がいじめを受けていると思われるときは、速やかに、当該児童生徒に係る「いじめの事実の有無の確認を行うための措置を講ずる」ことを学校に義務付けており、児童生徒がいじめを受けていると思われる場合は、まず「いじめの事実の有無の確認」するために法23条2項に基づいて調査をすることになる。つまり、このパターンでは、法23条2項の調査の結果として法28条1項1号又は2号に該当する状況が発見できなかった場合に、改めて1号又は2号に該当する状況が発生した場合に重大事態の調査が行われることになる。そのため、いじめの調査としては実質的に二段階構造をとることになる<sup>1</sup>。この点について、坂田（2019）は、23条2項で規定する一般的な調査を行った上で、「重大事態の疑いなし」と判断されたにもかかわらず、調査組織を設置して重大事態調査を実施しなければならず、学校、教職員、児童生徒が長期間にわたって

\* 兵庫教育大学大学院教育実践高度化専攻学校経営コース 准教授

令和3年4月27日受理

調査と向き合い、協力することを余儀なくされる負担を批判している<sup>2</sup>。

一方、法23条2項の調査を経ることなく、法28条1項1号又は2号に該当する状況が発生する場合もあり得る。この場合は、①学校が法23条2項の調査をする必要がないと判断したが、事後に1号又は2号に該当する状況が発生したケース、②学校がいじめに係る相談を受けていなかったなど、法23条1項に該当する状況が存在しなかったが、事後に1号又は2号に該当する状況が発生したケース、の2つのケースがあり得る。

実務上は法23条2項の調査を経ることなく重大事態が発生するケースも十分あり得る。なぜなら、法28条1項2号はいじめにより「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場合、すなわちいじめにより児童生徒が不登校になっている場合を想定しているが、2013年に文部科学省が策定し、2017年に改定したいじめ防止法のガイドラインである「いじめの防止等のための基本的な方針」（以下「ガイドライン」という。）では、「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報告・調査等に当たる。」（32頁）とされているからである。つまり、ガイドライン上は学校にとって児童生徒から原因を伝えられていない不登校が相当期間（ガイドライン上の目安では「年間30日」とされている。）に達した時点で、児童生徒や保護者が「いじめが原因である」と学校に申し立てれば、それだけで重大事態が発生したものと調査しなければならないのである。この点は2017年に策定された「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」（以下「重大事態調査ガイドライン」という。）でも同様である（4頁）。

## 2 先行研究の問題点と本稿の意義

いじめ防止法が規定する重大事態とその運用は以上のとおりだが、重大事態に関する先行研究はおおむね①法令上の解釈論に関するもの、②個別具体的な報告書の検討、③調査に関わった実務家の座談会、の3つに区別される<sup>3</sup>。

しかし、いずれの先行研究も、必ずしも重大事態を学術的に十分考察しているとはいえない。なぜなら、先行研究では統計などの客観的な根拠に基づいて重大事態の問題点が示されているわけではなく、また、他領域と比較していじめの重大事態ではどのような問題点が特徴的に生じているかという点も示されているわけではないからである。そこで、本稿は、統計資料を用いた客観的な視点と他領域との比較の視点の2つの視点から重大事態の問題点を学術的に考察した上で、問題解決の方向性を提示したい。

## II 考察手法

### 1 統計資料を用いた考察手法について

本稿では文部科学省が2013年度の「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」（以下「文科省調査」という。）から実施しているいじめ防止法の重大事態に関する調査統計について、年度別の件数を集計するとともに、時系列的な推移と各調査項目の割合を分析した。

表1は2013年度から2019年度までの重大事態に関する各調査項目の年度別の件数の集計と、各調査項目の調査開始年度を基準とした各年度の件数の比を示したものである。表2は各調査項目の割合を示したものである。また、法28条1項1号の案件については「1号案件」、2号の案件については「2号案件」と以下に称する。

### 2 他領域との比較考察について

#### (1) 医療事故調査について

企業において不祥事などが発生した場合には、利害関係のない第三者を含む調査委員会（「第三者委員会」と呼ばれることが多い。）が設置され、調査を行うことがよくある<sup>4</sup>。しかし、企業の不祥事では第三者委員会による調査が法令上義務付けられているわけではなく、この点で重大事態が発生すればいじめ防止法で調査組織を設置して調査することが義務付けられているいじめの重大事態調査とは異なる。そこで、本稿では一定の状況に該当する場合は調査が義務付けられている点でいじめの重大事態調査と共通する医療事故に関する調査を比較考察した。

医療事故の調査に関しては、いじめ防止法が制定された時期とほぼ同時期である2015年（法令施行時）に医療法が改正されて「医療事故調査制度」が新たに導入されている。同制度では「医療事故（当該病院等に勤務する医療従事者が提供した医療に起因し、又は起因すると疑われる死亡又は死産であつて、当該管理者が当該死亡又は死産を予期しなかつたものとして厚生労働省令で定めるもの）」（医療法6条の10）が発生した場合に病院等の管理者に対して速やかにその原因を明らかにするために必要な調査（医療事故調査）を行うことを義務付けている（医療法6条の11）。医療事故が発生した場合は当該事故が発生した病院で調査（「院内調査」と呼ばれる。）を実施するが、病院等の管理者又は遺族は「医療事故調査・支援センター」（以下「センター」という。）に調査（「センター調査」と呼ばれる。）を依頼することもできる（同法6条の15）。医療事故調査・支援センターは、厚生労働大臣が指定する組織であり、一般社団法人日本医療安全調査機構が同センターに指定されている。

#### (2) 医療事故調査といじめの重大事態調査の類似点

医療事故調査はいくつかの点でいじめの重大事態調査と類似する。第一に、全ての案件について調査が法的に

義務付けられているのではなく、法令上の一定の要件を満たす場合には、調査が法的に義務付けられている点である。前述のように、医療事故調査の対象となる事故は、①当該病院等に勤務する医療従事者が提供した医療に起因し、又は起因すると疑われる死亡又は死産であること、②当該管理者が当該死亡又は死産を予期しなかったものとして厚生労働省令で定めるもの、の2つの要件が必要である。いじめの重大事態も法28条1項1号又は2号の要件に該当する案件が調査対象となる。また、医療事故調査では「当該管理者が当該死亡または死産を予期しなかったものとして」という文言になっている点や、いじめの重大事態では「いじめにより～疑いがあると認めるとき。」という文言になっている点のように、調査対象となる案件はいずれも法令上の文言から一義的に判断できず、解釈が必要となる文言が使用されている点も共通する<sup>5</sup>。

第二に、調査する段階が実質的に二段階構造になっている点である。医療事故ではまず院内調査が行われるが、その結果として病院等の管理者又は遺族からの依頼があれば、センター調査が行われる。センター調査の対象は医療機関からセンターに医療事故として報告されている事例であり、前述のとおり医療事故が発生した場合には病院等の管理者は院内調査が義務付けられていることから、センター調査は必然的に院内調査の開始後に行われる。ただし、センター調査が開始されるのは原則として院内調査が終了後だが、院内調査に時間を要する場合は院内調査が終了する前でもセンター調査を開始することがある<sup>6</sup>。いじめの重大事態調査も、学校に在籍する児童生徒がいじめを受けていると思われる場合はまず学校において法23条2項に基づく調査が行われ、事後に法28条1項1号又は2号に該当する場合は重大事態の調査が行われるというに段階構造になっている。

第三に、遺族に対して調査に関する情報提供を法的に義務付けている点である。医療事故調査では院内調査又はセンター調査のいずれにおいても、調査終了後に遺族に対する説明又は報告を義務付けている（院内調査に関しては医療法6条の11で遺族に対して説明を義務付けており、センター調査に関しては医療法6条の17で遺族に対して報告を義務付けている。）。いじめの重大事態においても調査を行った際には被害者及びその保護者に対して、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されている（いじめ防止法28条2項）。

第四に、調査組織の構成員に利害関係のない第三者を含むことが奨励されている点である。医療事故調査においては法令上調査組織の構成員に利害関係のない第三者（外部委員）を含むように義務付けている規定はないが、医療法6条の11で病院等の管理者は医療事故調査等支援

団体に対して「医療事故調査を行うために必要な支援を求めるものとする。」と規定している趣旨を踏まえて、医療事故調査に当たっては外部からの委員を参画させ、公平、中立な調査に努めるように求められている<sup>7</sup>。いじめの重大事態においても法令上は利害関係のない第三者を含むことは義務付けられていないが、重大事態調査ガイドラインでは調査組織の構成について、「調査組織については、公平性・中立性が確保された組織が客観的な事実認定を行うことができるよう構成すること。このため、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（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よう努めるものとする。」（6頁）と規定しており、調査組織の構成員に利害関係のない第三者を含むことが奨励されている。

このような類似点から、医療事故調査といじめの重大事態調査を比較考察することは、いじめの重大事態に特徴的な問題点を示す上で学術的に重要であると考えられる。なお、医療事故調査の統計に関しては、日本医療安全調査機構が発表している『医療事故調査・支援センター2020年年報』（2021年刊行）に掲載されている統計資料を利用した（表3参照）。

### Ⅲ 考察結果

#### 1 重大事態に関する統計の考察

##### (1) 重大事態の発生校数と発生件数

重大事態が発生した学校数と件数は調査が開始された2013年度から増加傾向にあり、いずれも2013年度に比べて2019年度は4倍以上に増加している。

また、2013年度から2019年度にかけて重大事態が発生した学校数が2907校に対して、重大事態の発生件数が3137件であることから、2件以上の重大事態が発生した学校も存在していることがわかる。

##### (2) 1号案件と2号案件の発生件数

いずれの案件も2013年度に比べて2019年度は4倍以上に増加しているが、2013年度から2019年度までの1号案件と2号案件の発生件数を比較すると、どの年度も一貫して2号案件のほうが多く、全体の65.1%を占める。

このことから、重大事態の発生を減少させるためには、不登校対応が重要であることがわかる。

##### (3) いじめ防止法28条1項1号の重大事態の内容

2013年度から2019年度にかけていじめ防止法28条1項1号の児童生徒に「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」内容としては、一貫して「精神」に対する重大な被害が生じた件数が多く、全体の52.0%を占めている。次いで、生命（23.3%）、身体（16.0%）の順に多い。



このことから、重大事態の発生を減少させるためには 防止する必要があると考えられる。  
「精神」に対する被害が重大なレベルに及ばないように

表 1 重大事態の発生件数

※ ( ) 内の数値は調査開始年度の発生件数を 1 とした場合の各年度の発生件数を比 (小数第 2 位まで) で示したもの

年度		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	合計
発生学校数※1		158 (1.00)	394 (2.49)	298 (1.89)	372 (2.35)	444 (2.81)	585 (3.70)	656 (4.15)	2907
発生件数※2		179 (1.00)	449 (2.51)	314 (1.75)	396 (2.21)	474 (2.65)	602 (3.36)	723 (4.04)	3137
1 号案件発生件数		75 (1.00)	92 (1.23)	130 (1.73)	161 (2.15)	191 (2.55)	270 (3.60)	301 (4.01)	1220
	生命			24 (1.00)	54 (2.25)	55 (2.29)	54 (2.25)	58 (2.42)	245
	身体			18 (1.00)	27 (1.50)	28 (1.56)	53 (2.94)	43 (2.39)	169
	精神			79 (1.00)	67 (0.85)	92 (1.16)	143 (1.81)	167 (2.11)	548
	金品等			9 (1.00)	13 (1.44)	16 (1.78)	20 (2.22)	33 (3.67)	91
1 号案件で調査の結果、いじめが確認されたもの				101 (1.00)	113 (1.12)	141 (1.40)	184 (1.82)	195 (1.93)	734
1 号案件で調査の結果、いじめが確認されなかったのもの				6 (1.00)	10 (1.67)	9 (1.50)	27 (4.50)	6 (1.00)	58
2 号案件発生件数		122 (1.00)	385 (3.16)	219 (1.80)	281 (2.30)	332 (2.72)	420 (3.44)	517 (4.24)	2276
2 号案件で調査の結果、いじめが確認されたもの				174 (1.00)	215 (1.24)	253 (1.45)	286 (1.64)	329 (1.89)	1257
2 号案件で調査の結果、いじめが確認されなかったのもの				15 (1.00)	12 (0.80)	15 (1.00)	27 (1.80)	31 (2.07)	100
当該学校が調査主体となった件数		159 (1.00)	415 (2.61)	260 (1.64)	313 (1.97)	394 (2.48)	497 (3.13)	602 (3.79)	2640
うち 1 号案件		64 (1.00)	78 (1.22)	97 (1.52)	119 (1.86)	157 (2.45)	223 (3.48)	240 (3.75)	978
うち調査組織が第三者のみで構成されている件数							3 (1.00)	16 (5.33)	19
うち 2 号案件		110 (1.00)	362 (3.29)	184 (1.67)	229 (2.08)	279 (2.54)	349 (3.17)	436 (3.96)	1949
うち調査組織が第三者のみで構成されている件数							9 (1.00)	17 (1.89)	26
学校設置者が調査主体となった件数		15 (1.00)	25 (1/67)	50 (3.33)	71 (4.73)	70 (4.67)	99 (6.60)	108 (7.20)	438
うち 1 号案件		11 (1.00)	14 (1.27)	31 (2.82)	38 (3.45)	33 (3.00)	47 (4.27)	53 (4.82)	227
うち調査組織が第三者のみで構成されている件数							19 (1.00)	37 (1.95)	56
うち 2 号案件		7 (1.00)	14 (2.00)	32 (4.57)	41 (5.86)	42 (6.00)	65 (9.29)	74 (10.57)	275
うち調査組織が第三者のみで構成されている件数							32 (1.00)	44 (1.38)	76

※1 法 28 条 1 項に規定する「重大事態」が発生した学校数 (単位: 校)

※2 法 28 条 1 項に規定する「重大事態」の発生件数 (単位: 件) "

(文部科学省『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』に基づき、筆者が作成)

表2 2013～2019年度の合計件数に占める各調査項目件数と割合

1号案件の件数と割合	1220 (34.9%)
2号案件の件数と割合	2276 (65.1%)
学校が調査主体の件数と割合	2640 (85.8%)
学校設置者が調査主体の件数と割合	438 (14.2%)
学校が調査主体のうち、1号案件の件数と割合	978 (33.4%)
学校が調査主体のうち、2号案件の件数と割合	1949 (66.6%)
学校設置者が調査主体のうち、1号案件の件数と割合	227 (45.2%)
学校設置者が調査主体のうち、2号案件の件数と割合	275 (54.8%)
学校が調査主体のうち、調査組織が第三者のみで構成されている件数と割合	45 (1.5%)
学校設置者が調査主体のうち、調査組織が第三者のみで構成されている件数と割合	132 (26.3%)
調査の結果、いじめが確認された1号案件の件数と割合	734 (92.7%)
調査の結果、いじめが確認されなかった1号案件の件数と割合	58 (7.3%)
調査の結果、いじめが確認された2号案件の件数と割合	1257 (92.6%)
調査の結果、いじめが確認されなかった2号案件の件数と割合	100 (7.4%)

(文部科学省『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』に基づき、筆者が作成)

表3 いじめの重大事態調査件数と医療事故調査結果報告件数の比較

年度	いじめ重大事態調査件数			医療事故調査結果報告件数		
	学校が調査主体	学校設置者が調査主体	合計	院内調査	センター調査	合計
2016	313	71	384	219	19	238
2017	394	70	464	321	41	362
2018	497	99	596	361	23	384
2019	602	108	710	364	24	388
2020				355	27	382

※2020年度のいじめの重大事態の調査件数は本稿の執筆時点(2021年4月)では公表されていない。

(文部科学省『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』と日本医療安全調査機構『医療事故調査・支援センター2020年年報』に基づき、筆者が作成)

## (4) 重大事態調査委員会の調査主体の比較

重大事態調査委員会の調査主体に関しては、一貫して学校設置者よりも学校が調査主体になった件数が多く、全体の85.8%を占めている。しかし、学校設置者が調査主体の件数は2013年度と比較して2019年度は7倍以上に増加しており、中でも2号案件で学校設置者が調査主体の件数は10倍以上に増加している。

また、調査を行う組織が第三者のみで構成されている件数については、学校が調査主体の案件ではわずかに1.5%であるのに対し、学校設置者が調査主体の案件では26.3%に上る。

いじめ防止法28条1項は、重大事態を調査する組織は学校設置者又は当該学校のいずれかの下に設置すると規定しており、重大事態が発生した学校は調査組織を設置する主体を選択することができる。一般的には当該学校の下に調査組織を設置するよりも学校設置者の下に設置したほうが公平性や中立性の観点からは望ましく、学校設置者が調査主体の調査組織では第三者のみで構成され

ている件数が、当該学校が調査主体である場合と比べて圧倒的に高いことは、学校設置者が調査主体であるほうが公平性や中立性を高めやすいことを示している。このため、学校設置者が調査主体の重大事態調査が増加している傾向からは、いじめの重大事態の調査に関して公平性や中立性を高めようとする意識が強くなっていると推察できる。

一方、学校が調査主体の案件では2号案件が66.6%と3分の2を占めているのに対し、学校設置者が調査主体の案件では2号案件は54.8%とやや低い。

## (5) 重大事態の調査の結果といじめの確認の有無

重大事態の調査の結果、1号案件と2号案件のいずれも90%以上の案件でいじめが確認されている。

前述のように、いじめの重大事態調査では法23条2項に基づく調査が先行することが一般的であることを考えれば、この数値は極めて高いと思われる。このことから、重大事態調査においては、①学校が法23条2項に基づく調査で十分にいじめの事実を調査できておらず、重大事

態調査によっていじめが確認される、②法23条2項に基づく調査が実施されなかった場合に法28条1項各号に該当する状況が発生し、調査した結果いじめが確認される、のいずれかのケースが90%以上を占めていると考えられる。

## 2 医療事故調査との比較考察

### (1) 総説

医療事故調査の統計によれば、2016年度から2020年度にかけて院内調査結果報告数とセンター調査結果報告数の合計報告数は増加傾向にあり、2020年度は2016年度の1.6倍に増加している。

しかし、いじめの重大事態調査件数と比較すると、総数も増加率も医療事故調査の院内調査結果報告数は少ない。2019年度のいじめの重大事態調査件数は2013年度の4.0倍であり、総数も723件である。

また、医療事故調査といじめ重大事態調査の制度上の相違点としては、次のような点が挙げられる。

### (2) 医療従事者や教員の個人責任に対する調査のスタンス

医療事故調査は通知により「本制度の目的は医療安全の確保であり、個人の責任を追及するためのものではないこと。」と示されており<sup>8</sup>、いじめの重大事態調査も重大事態調査ガイドラインで「重大事態の調査は、民事・刑事上の責任追及やその他の争訟等への対応を直接の目的とするものではなく、いじめの事実の全容解明、当該いじめの事案への対処及び同種の事案の再発防止が目的であることを認識すること。」(2頁)と示されていることから、いずれの調査制度も医師などの医療従事者や教員の個人的な法的責任を追及することを目的とはしていないことを明記する。

しかし、医療事故調査ではセンター調査の報告事項において、「再発防止策は、個人の責任追及とならないように注意し、当該医療機関の状況及び管理者の意見を踏まえた上で記載すること。」と示されていることに対し<sup>9</sup>、いじめの重大事態調査では重大事態調査ガイドラインにおいて、「再発防止、教職員の処分等」という項目を設けた上で、「学校の設置者及び学校におけるいじめ事案への対応において、法律や基本方針等に照らして、重大な過失等が指摘されている場合、教職員に対する聴き取りを行った上で客観的に事実関係を把握し、教職員の懲戒処分等の要否を検討すること。」として教員個人の法的処分が検討事項として明記されている。このように、医療事故調査では法令上で医師などの医療従事者の個人責任の追及が極力回避されているのに対して、いじめの重大事態調査ではガイドラインで教員の懲戒処分等の要否まで検討事項として含まれている点で全く異なっている。

### (3) 調査報告書における報告事項の扱い

医療事故調査では、調査報告書において記載する事項が法令上で明記されている。例えば、院内調査終了後にセンターに報告する事項としては、「日時／場所／診療科、医療機関名／所在地／連絡先、医療機関の管理者の氏名、患者情報(性別／年齢等)、医療事故調査の項目、手法及び結果、・調査の概要(調査項目、調査の手法)、臨床経過(客観的事実の経過)、原因を明らかにするための調査の結果」「調査において再発防止策の検討を行った場合、管理者が講ずる再発防止策については記載する。」「当該医療従事者や遺族が報告書の内容について意見がある場合等は、その旨を記載すること。」とされており、必要となる調査報告事項が法令で画一的に明記されている。また、院内調査に関する調査手法に関しても、詳細なガイドブックが策定されている<sup>10</sup>。

これに対し、いじめの重大事態調査ではガイドラインで必要となる調査報告事項は何も明記されておらず、どのような事項についてどこまで報告すればよいかは調査組織の裁量に委ねられている。このため、調査報告書の内容は案件によって多様である反面、必要な事項の記載を欠いていたり、逆に必要とは言えないような事項まで記載していることもあり得る。また、調査手法に関しても判断の際に参考となる定型的な参考資料が策定されているわけではない。このため、調査組織は調査手法や報告事項に関して判断が難しいケースに迫られる可能性が高い。

### (4) 調査のための支援体制や調査人材の確保・派遣に関する相違点

医療事故調査ではセンターに院内調査を支援する法的義務があり(医療法6条の11)、これを受けて院内調査を行う病院等はセンターに対して、「医療事故の判断に関する相談」「調査手法に関する相談、助言」「院内事故調査の進め方に関する支援」「解剖、死亡時画像診断に関する支援(施設・設備等の提供含む)」「院内調査に必要な専門家の派遣」「報告書作成に関する相談、助言(医療事故に関する情報の収集・整理、報告書の記載方法など)」について支援を求めることができ<sup>11</sup>、センターは要請に応じなければならない。特に、「院内調査に必要な専門家の派遣」に関しては、小規模な病院などでは自力で利害関係のない第三者を探して外部委員として調査に関与させることは非常に困難であることから、センターに支援を求めて院内調査に必要な専門家を派遣してもらうメリットは非常に大きい。

これに対し、いじめの重大事態調査では、重大事態調査ガイドラインにおいて、「必要に応じて、公立学校の場合、市町村教育委員会から都道府県教育委員会に対して、重大事態の対処について相談を行い、支援を依頼すること。」「私立学校が支援体制を十分に整備できない場合等においては、都道府県私立学校所管課は、適切な支援を



行うこと。」「国立大学附属学校が支援体制を十分に整備できない場合等においては、国立大学は、適切な支援を行うこと。」と記載されているが（５頁）、具体的な支援事項については何も明記されておらず、実際に都道府県教育委員会が市町村教育委員会に積極的に支援した内容が示されているケースも見当たらない。また、先行研究では多くの重大事態調査組織が利害関係のない第三者の人選に苦慮しており、特に小規模な地方公共団体や私立学校では適切な調査人材を探すのに多大な負担を強いられていることが示唆されているが<sup>12</sup>、いじめの重大事態調査では医療事故調査におけるセンターのように専門家の派遣を支援する体制は制度上何も存在していない。

以上のように、いじめの重大事態調査は医療事故調査と比較して、個人責任追及、調査報告事項、調査支援体制・調査人材派遣の点で異なっており、学校にとっていじめの重大事態調査は医療事故調査を行う病院等と比較して格段に調査の負担が大きいことがわかる。

#### Ⅳ まとめ—今後のいじめの重大事態調査の在り方について

##### 1 今後の重大事態調査に必要な４つのこと

本稿ではいじめの重大事態に関する統計考察と医療事故調査との比較考察の２つの考察からいじめの重大事態調査の特徴や問題点を示した。本稿のまとめとして、本稿の知見を踏まえた今後のいじめの重大事態調査の在り方について、以下に私見を示したい。

##### (1) 不登校や精神的被害による重大事態の発生自体を抑制する必要性

第一に、重大事態の発生件数自体がいじめ防止法施行時と比較して４倍以上に急増していることから、重大事態の発生自体を抑制する対応が必要になる。いじめの発生を予防することは極めて難しいことは他の文献でも指摘されているが<sup>13</sup>、発生を減少させる努力は必要である。この点、本稿の統計考察では法28条１項１号と比較して２号の不登校に係る件数が調査件数全体の65%以上を占めることや、１号に関する調査案件では「精神」に対する重大な被害が生じた件数が多いことから、学校における児童生徒の心理的・福祉的な視点からの支援体制を今以上に強化する必要があると考えられる。現状では多くの学校でスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーが配置されているが、そのほとんどは非常勤職員であり、学校に勤務して児童生徒と接する時間は限られている。これらの職種の労働環境は極めて劣悪であり、会計年度任用職員や有期雇用職員などの不安定な労働条件にもかかわらず、いじめや不登校などの児童生徒の深刻な状況に関して重大な責任を担わされているのが実情である。いじめの重大事態の発生を抑制するためには、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー

カーなどの支援要員が日常的に安定した雇用の下で勤務し、児童生徒と接する時間を増やすことが必要であろう。

また、不登校や精神的被害による重大事態の発生件数が多い背景事情には、生命・身体・金品等の被害と比較すると不登校や精神的被害は原因を特定することが容易ではなく、状況や症状を一義的に判断することも難しいことから、法23条２項に基づく調査だけではいじめの事実を確認することが難しいという事情が存在することも考えられる。このため、不登校や精神的被害による重大事態に関しては、調査に際して文部科学省や学術団体などが判断基準の目安をある程度策定することや、法23条２項に基づく調査も含めて調査手法を確立していかなければ学校や調査組織に多大な負担を強いることになる。

##### (2) 重大事態に関する法制度の改善の必要性

第二に、重大事態に関する法制度の改善が必要である。先行研究では法令で定義されている重大事態に該当する状況が広すぎるものが指摘されているが、本稿で考察した統計でも2019年度は700件以上の重大事態が発生していることから、重大事態に関する法令上の定義や運用を改善する必要があると考えられる。例えば、神内（2018）は、ガイドラインで保護者から申立てがあっただけでも重大事態が発生したものとして報告・調査等に当たると解釈している点は、法28条１項各号が「いじめにより～疑いがあると認めるとき」として、一定の因果関係が必要であることを規定している点と矛盾した拡大解釈である点を指摘するが<sup>14</sup>、こうしたガイドラインの解釈運用が重大事態の発生件数の増加という現象の要因になっている点是否めない。

もっとも、本稿の統計考察では、重大事態調査の結果、いじめが確認されなかった案件は１号案件・２号案件のいずれも約７％に過ぎなかったことから、保護者からの申立ての時点で学校が「いじめの結果ではない」あるいは「重大事態ではない」と考えていたとしても、結果的にいじめが存在しているケースが圧倒的に多いとも考えられ、保護者からの申立てだけでも重大事態が発生したものとして扱う運用には統計上の根拠があるとも考えられる。しかし、重大事態調査におけるいじめの有無の確認については、いじめ防止法自体が２条で「いじめ」の定義について、被害者が「心身の苦痛を感じている」行為は全ていじめに該当するとして、客観的な違法性ではなく被害者の主観的事情を判断基準としており、一般社会の常識的な感覚を超えて「いじめ」に該当する行為を広く捉えていることから、重大事態調査をすれば何らかのいじめ防止法上の「いじめ」に該当する行為が確認される可能性は非常に大きい。そのため、現状のいじめ防止法の下では、学校は日常的・継続的にいじめ防止法の「いじめ」に該当する行為がないかどうかを探知・発見する努力をしなければ、重大事態の発生を抑制することは

難しいだろう。とりわけ、不登校の状態にある児童生徒に関しては、原因にいじめが存在していないかを詳細に確認しておかなければ、後日2号案件として重大事態調査に発展する可能性が高い。また、件数で見れば、2号案件でいじめが確認されなかった件数は1号案件の約1.7倍あることから、いじめ以外の原因による不登校のケースも相当数が重大事態として調査対象になっていることも窺える。

### (3) 重大事態調査の支援体制を強化する必要性

第三に、いじめの重大事態調査に関する支援体制を強化すべきである。本稿では医療事故調査との比較考察において、重大事態調査の支援体制が医療事故調査と比較して極めて脆弱であることを示した。重大事態の発生件数は医療事故の調査結果報告件数の約1.9倍であり、発生件数の多さからすれば医療事故調査以上に支援体制が必要であるにもかかわらず、医療事故調査におけるセンターに類似する組織も設置されておらず、調査を行う学校に対する支援体制も明確でない。この点で、神内(2018)が提言するように、文部科学省の下に常設のいじめ調査委員会を設置し、重大事態調査を一元的に担当する制度の導入が参考になろう<sup>15</sup>。

また、いじめの重大事態調査でも公平性や中立性の観点から調査組織に利害関係のない第三者を含める必要性は高く、実際に第三者を含む調査案件は増加傾向にある。しかし、本稿の統計考察によれば、学校設置者が調査主体の場合と比較して、重大事態が発生した当該学校が調査主体の場合において、第三者のみで構成される組織が設置されている案件はほとんどない。これは、当該学校が有するリソースだけでは調査人材として適切な第三者を到底確保できない現実が存在すると推察される。そのため、本稿で比較考察した医療事故調査のように病院等が院内調査を行う場合に専門家の派遣についてセンターに支援を求めることができる体制に類似した支援体制をいじめの重大事態調査でも導入すべきである。

### (4) 学外の現職教員が調査に関与する必要性

第四に、いじめの重大事態調査に当該学校と利害関係のない学外の現職教員を第三者として関与させるべきである。医療事故調査では調査組織に事故が発生した領域と同じ領域を専門とする医療従事者(院外の関連領域専門家)が含まれることが望ましいと示されている<sup>16</sup>。これは、公平性や中立性を確保しつつ、医学的な観点から専門的な判断が必要とされる医療事故の原因を調査するためには、院外の医療従事者の関与が必要不可欠だからである。これに対し、いじめの重大事態調査は、教育的な観点から極めて難しい判断が必要となるいじめの原因を調査しなければならないにもかかわらず、教育の専門家としての教職経験者の関与は全く重視されていない。重大事態調査ガイドラインにおいても、調査組織に含む

人材として列挙されているのは「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」(6頁)であり、むしろ学校現場での教職経験が全くない人材だけで調査することが望まれているようにすら窺える。しかし、実情はともかくとして、いじめの要因は学校の教育活動に存在する様々な要素が関わっていることが一般的であり、そうであるならば調査の結果示された事実について、当該学校と利害関係のない現職教員が第三者として中立的な立場から学校現場での教員経験を踏まえた事実の評価を加えることが適切な調査の在り方であろう<sup>17</sup>。

また、本稿で比較考察したように、医療事故調査では医師の個人責任追及を行わないことが法令上で明記されていることに比べて、いじめの重大事態調査では教員の懲戒処分等が検討事項として明記されているように、調査結果が教員の法的責任追及に関わることが明らかである。そうであるならば、利害関係のない現職教員が同じ教員としての立場から教員の法的処分の必要性の有無を判断する際に関与することが、適正手続きの観点からも望ましいはずである。

## 2 今後の研究上の課題

本稿ではいじめの重大事態調査に焦点を絞って統計考察と比較考察を行ったが、いじめの統計に関しては重大事態以外の調査項目についても十分に学術的な考察がなされているとは言い難い。そのため、統計資料などの客観的な根拠に基づいていじめの対応策を示す学術的な研究もまだ少数である。適切ないじめ対応を講じていくためにも、統計資料などの客観的な根拠に基づいて学術的にいじめを考察する必要があると考えられる。

## 引用文献

- 勝井映子・加藤慶子・木下裕一・小西智子・三木恵明・横山巖・小野田正利(2018)「座談会 いじめ重大事態の第三者委員会の姿を問う(特集 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)」『季刊教育法』197号6-23頁
- 伊藤恵美・小林順一・土屋貴男(2020)「全死亡患者把握対応の現状と今後の展望(医療事故調査制度5年の成果と軌跡)」『病院羅針盤』11巻117号14-19頁
- 神内聡(2018)『スクールロイヤー 学校現場の事例で学ぶ教育紛争実務Q&A170』日本加除出版
- 神内聡(2020)『学校弁護士 スクールロイヤーが見た教育現場』角川新書
- 松村由美・渡辺千原(2019)「院内医療事故調査の在り方:ある医療事故事例における事故調査と紛争解決過程からの考察」『立命館法學2019』1号474-502頁
- 本村健編(2020)『第三者委員会 設置と運用【改訂版】』きんざい



中西茂 (2020)「いじめ調査第三者委員会報告書から見えるもの (特集 いじめ防止対策推進法と学校)」『スクール・コンプライアンス研究』 8号48-59頁

鬼澤秀昌 (2020)「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 (特集 いじめ防止対策推進法と学校)」『スクール・コンプライアンス研究』 8号18-29頁

鬼澤秀昌・小野田正利・嶋崎政男 (2020)「鼎談 どうなる！ いじめ防止対策推進法」『季刊教育法』 205号80-99頁

小野田正利 (2019)「インタビュー 小野田正利氏に聞くいじめ防止対策推進法の孕む課題 (特集 教育法の主要課題とこれから)」『季刊教育法』 200号18-29頁

酒井徹 (2020)「いじめ重大事態報告書 (中学校、高等学校) から明らかとなったいじめ方策—重大事態を回避するために—」『玉川大学教師教育リサーチセンター年報』 10号69-83頁

坂田仰 (2018)「いじめ重大事態の「第三者調査委員会」の課題: “制度”と“現実”の狭間 (特集 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)」『季刊教育法』 (197) 42-47頁

坂田仰 (2019)「いじめ防止対策推進法の施行から6年: 見えてきた学校現場への「負荷」」『日本女子大学教職教育開発センター年報』 5号41-49頁

<sup>1</sup> もっとも、重大事態調査ガイドラインでは、法23条2項に基づく調査が先行している場合には、重大事態が発生したとしても第三者を含む調査委員会を設けた調査を実施しない場合があり得ることも示している。すなわち、「いじめの重大事態であると判断する前の段階で、学校いじめ対策組織が法第23条第2項に基づき、いじめの事実関係について調査を実施している場合がある。この場合、同項に基づく調査に係る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の調査とする場合もある。また、学校いじめ対策組織の法第23条第2項に基づく調査により、事実関係の全貌が十分に明らかにされており、関係者 (被害児童生徒、加害児童生徒、それぞれの保護者) が納得しているときは、改めて事実関係の確認のための第三者調査委員会を立ち上げた調査を行わない場合がある。」(6頁)としている。

<sup>2</sup> 坂田 (2019)、44頁。

<sup>3</sup> ①については、例えば、坂田 (2018)、鬼澤 (2020) などがある。②については、例えば、中西 (2020)、酒井 (2020) などがある。③については、勝井・加藤・木下・小西・三木・横山・小野田 (2018) がある。

<sup>4</sup> 第三者委員会に関しては、例えば、本村編 (2020) を参照。また、日本弁護士連合会は2010年に「企業等不祥事

における第三者委員会ガイドライン」を策定している。  
[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/100715\\_2.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/100715_2.pdf) (2021年4月23日最終アクセス)。

<sup>5</sup> 医療事故調査においても「医療事故」の要件の解釈など法的争点が含まれていることから、医学的視点と法的視点の双方からの考察が行われている。医学的視点からの考察としては、例えば、伊藤・小林・土屋 (2020) を参照。法学的視点からの考察としては、例えば、松村・渡辺 (2019) を参照。

<sup>6</sup> 一般社団法人日本医療安全調査機構 (医療事故調査・支援センター) の HP を参照。[https://www.medsafe.or.jp/modules/public/index.php?content\\_id=9](https://www.medsafe.or.jp/modules/public/index.php?content_id=9) (2021年4月23日最終アクセス)。

<sup>7</sup> 厚生労働省 HP「医療事故調査に関する Q&A (Q17)」を参照。<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000061218.html> (2021年4月23日最終アクセス)。

<sup>8</sup> 厚生労働省通知「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律の一部の施行 (医療事故調査) について」(平成27年5月8日医政発0508第1号) を参照。

<sup>9</sup> 前掲8を参照。

<sup>10</sup> 日本医師会『研修ワークブック 院内調査のすすめ方2020年度研修資料』。[https://www.med.or.jp/dl-med/doctor/anzen\\_siin/2020workbook.pdf](https://www.med.or.jp/dl-med/doctor/anzen_siin/2020workbook.pdf) (2021年4月23日最終アクセス)。

<sup>11</sup> 一般社団法人日本医療安全調査機構 (医療事故調査・支援センター) の HP を参照。[https://www.medsafe.or.jp/modules/about/index.php?content\\_id=15](https://www.medsafe.or.jp/modules/about/index.php?content_id=15) (2021年4月23日最終アクセス)。

<sup>12</sup> 例えば、小野田 (2019)、坂田 (2018) などを参照。

<sup>13</sup> 例えば、神内 (2020) は、スクールロイヤーが配置されたとしても、いじめの発生を予防することは困難であると指摘する (73-74頁)。

<sup>14</sup> 神内 (2018)、253-255頁。また、鬼澤・小野田・嶋崎 (2020) でもガイドラインにおける28条1項各号の拡大解釈の問題点が指摘されている。

<sup>15</sup> 神内 (2018)、259頁。

<sup>16</sup> 前掲8、25頁を参照。

<sup>17</sup> 神内 (2018) も、調査に教育の専門性や教育現場の感覚を含めるためにも、教員経験者や現職教員を調査組織に含めるべきであると指摘する (256-257頁)。