

法律制定の趣旨及び 本逐条解説の意義等について

1. 法律の制定過程

いじめ防止対策推進法（平成二十五年法律第七十一号）は、2013年（平成25年）6月21日の参議院本会議で成立し、同28日に公布、9月28日に施行されました。

本法は、我が国で初めてのいじめ対策の法律であり、いじめを巡る未然防止、早期発見、事案対処（以下「いじめ防止等」という。）のそれぞれについて、学校、学校の設置者、地方公共団体、国等の関係者による抜本的な対策を講じることにより、いじめから児童生徒の生命及び尊厳を守ることが求められるものです。

本法は、民主党・生活の党・社民党の共同提案で同年4月11日に参議院に提出された「いじめ対策推進基本法案」（以下「三党案」という。）と、自民党・公明党の共同提案で5月16日に衆議院に提出された「いじめの防止等のための対策の推進に関する法律案」（以下「与党案」という。）の両案をもとに、5月17日より合計8回にわたり行われた8会派（自民、民主、維新、公明、みんな、生活、社民、共産）からなる与野党実務者協議（以下「与野党協議」という。）の議論を経て、「いじめ防止対策推進法案」として取りまとめられたものです。

その後、「いじめ防止対策推進法案」は、先の両案それぞれが撤回された上で、6会派（自民、民主、維新、公明、みんな、生活）の共同提案で衆議院に提出され（6月18日）、衆議院文部科学委員会の審議（19日）を経て衆議院本会議で賛成多数により可決し（20日）、参議院送付の上、参議院文教科学委員会の審議（20日）を経て参議院本会議で賛成多数により可決成立（21日）しました。

2. 法律制定の背景

我が国においては、これまで、文部科学省の調査においても、年間で多大ないじめの発生件数が報告され、その中には、幾度となく悲惨な自殺事件が繰り返されてきたところです。

特に、2011年10月に生じた滋賀県大津市の中学生の自殺事件と学校及

び教育委員会の不適切な対応について、これが大きな社会問題となったことが、各政党において2012年内よりいじめ対策に関する法案の検討が行われる大きな契機となりました。

なお、政府においても、野田内閣のもとでの平野博文文部科学大臣の談話の発表（2012年7月）、子ども安全対策支援室の設置（8月）、「いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針」の策定（9月）などの取組が行われるとともに、また、同年12月に発足した第二次安倍内閣のもとで、2013年2月にいじめ対策立法の必要性にも言及した教育再生実行会議の提言（「いじめの問題等への対応について（第一次提言）」）などが行われたところです。

3. 本逐条解説の執筆にあたって

(1) 筆者は、2012年秋に設置された民主党政務調査会における「子どもの命を守るプロジェクトチーム」（座長 平野博文衆議院議員）及び「いじめ・体罰防止対策WG」（座長 林久美子参議院議員）において、後の三党案となる「いじめ対策推進基本法案」の立案の実務責任者として、教育政策について深い見識を有する同僚議員とともに当該法案の内容の全てについてその立法作業に携わりました。

また、2013年5月17日より始まった与野党協議（座長 馳浩衆議院議員）においては、笠浩史衆議院議員とともに民主党の責任者の一人として全ての協議に出席し、与党案と三党案の比較分析やそれに基づいた協議の進行方針を提示するとともに、協議で扱われた全論点について条文案の策定などを始めとして、その取りまとめの中心的な役割を担いました。

さらに、法律制定の国会審議においても、提出法案の立案に中心的に携わった立法者として事前の基本答弁案の確認を行うとともに、参議院文教科学委員会において法案の重要な論点について網羅的かつ詳細な確認質疑を担い、さらには、こうした法案の全体像と重要論点についての本質的な理解をもとに、衆議院文部科学委員会及び参議院文教科学委員会それぞれで付された全ての附帯決議案の起草を担いました。（附帯決議：国会の委員会が、法案等の採決に際し、その施行に当たっての細則や解釈の基準などを意見として表明するもの。法的拘束力は有しないが、立法を行う委員会が当該法制度の在り方について示す特

別の意思表示として、行政などに対し重要な政治的意義を有するもの。）

- (2) そして、法施行後に本法第11条の規定により定められた「いじめの防止等のための基本的な方針」（平成25年10月11日 文部科学大臣決定）（以下「国の基本方針」という。）の策定過程においては、文部科学省に設置された「いじめ防止基本方針策定協議会（座長 森田洋司 前大阪樟蔭女子大学学長、大阪市立大学名誉教授）」での議論に当たり、協議会委員や文部科学省に本逐条解説の原案を提供すること等により本法の各論点についての解釈見解をお示しするとともに、文部科学省に対して協議会における本法の重要論点に係るヒアリング対象者の選定の在り方などについて助言等を行い、さらには、当該国の基本方針案に対する筆者の修正私案が討議資料として第6回協議会（2013年10月2日）に提出されその内容と整合する多数の重要事項が最終案に盛り込まれるに至るなど、立法者として法律の趣旨を適切かつ最大限に踏まえた国の基本方針が策定されるよう必要な関与を講じてきたところです。
- (3) このように、筆者は、本法とそれに基づく国の基本方針の策定に当たり、その重要な内容等について立案し関与した当事者であり、法制度の全体像とその制定の経緯を最も良く知りうる立法者として、本逐条解説の執筆を行ったものです。なお、執筆に当たっては、与野党協議を経た共同提出法案としてその内容の中立公平を期すとともに、三党案の立案を補佐した参議院法制局の担当者及び与党案の立案を補佐した衆議院法制局の担当者（共に全ての与野党協議にも陪席）に適宜照会を行い、筆者の責任において取りまとめを行いました。

4. いじめ防止対策推進法制定の趣旨

- (1) 本法は、いじめは全ての児童生徒が被害者にも加害者にもなり得るもの、すなわち、「いじめはどこの学校のどの児童生徒にも起こりうるもの」との認識に立ちつつ、しかし、このいじめは「児童生徒のかけがえのない尊厳を害するものであり、その生命及び尊厳を保持する」ために、適切かつ最大限の「未然防止、早期発見、起きてしまった際の事案対処」（以下「いじめの防止等」という。）を、我が国の全ての学校や地域で実現し確保することを目的とするものです。
- (2) 本法の制定を合理化し、その正統性を支える事実（立法事実）は、

これまでの国や地域及び学校の取組にも関わらず、滋賀県大津市の自殺事件を始めとする、あってはならない悲惨な事件が繰り返されて来たこと、かつ、その背景に児童生徒が悲痛な苦しみを受ける多数のいじめが途切れることなく存在し続けてきたことです。

これに対し、なぜ、これまでの度重なる文部科学省の行政通知に基づく対策ではいじめ問題が解決できなかったのかを真摯に見つめ、学校現場や地域において、上記の「未然防止、早期発見、事案対処」の適切かつ最大限の実行を妨げてきた構造的問題（ボトルネック）の解決が不可避であるとの分析に至り、このボトルネックを解消する方策を立法措置により実現することが、本法の立法趣旨です。

- (3) こうしたいじめを巡る構造的問題としては主に以下のようなものが挙げられると考えています。
- ①いじめの未然防止
- ・他者の尊厳を思いやるための情操や道徳教育、体験学習等が十分に行われていない
 - ・いじめは決してあってはならないものであるという「いじめが起きにくい、いじめを起こしにくい」雰囲気（環境）が学級、学校全体に醸成されていない
- ②いじめの早期発見
- ・いじめの被害を受けている子どもや周囲の子ども達が、安心・信頼して相談・通報できる体制が学校や地域にない
 - ・あるいじめ事案についての情報を集積し、早期に適切な判断をする仕組みがない
 - ・教職員の間において、担当クラスを超えた信頼と責任感に基づく連携ができていない
- ③いじめの事案対処
- ・個々の教職員に対応能力の不足があるとともに、学校の組織的な対応能力にも不足があることから、抱え込みや放置、隠ぺいなど不適切な対処がなされることがある
 - ・「複合問題」であるいじめに対する被害者、加害者双方の子どもに必要な支援について、学校と教育以外の専門家との連携の体制が不十分である

・学校と保護者との間に、相手からの期待や要請に十分に答えられない連携の不全等がある

- (4) これらの構造的問題の中には、未然防止、早期発見、事案対処といういじめの防止等のそれぞれの場面に横断的に存在するものもありますが、まず、①未然防止に掲げた事項の解決のためには、全ての学校において、単発的あるいは場当たりのでない、体系的かつ計画的ないじめ防止プログラムの実行が必要です。また、②早期発見及び③事案対処に掲げた事項の解決のためには、全ての学校内において、子ども達から確信的な信頼と期待を得るとともにそれに必ず応える対処機能を有する組織的な体制を設ける必要があります。

この前者の取組を担保するための措置が、全ての学校が策定することとなる学校教育活動全体を通じた体系的かつ計画的な「いじめ防止プログラム」たる学校いじめ防止基本方針（第13条）であり、後者の取組を担保するための措置が、全ての学校に設置することとなる複数の教職員と外部専門家等からなる学校におけるいじめ防止等の対策のための組織（第22条）です。（なお、学校いじめ防止基本方針は、いじめの防止プログラムだけでなく、同組織が担う早期発見と事案対処の対応の在り方を体系的に定めた「早期発見及び事案対処マニュアル」も含まれます。）

さらに、こうした学校現場での取組の基盤となるものとして、地域におけるいじめ防止等の対策について定める地方いじめ防止基本方針（第12条）と学校における対策の指導や教育委員会自らの相談・通報の受付や事案対処のための教育委員会に設置する外部専門家等からなる附属機関（第14条3項）を設けることとし、さらに、これらの学校や地域におけるいじめ防止等の対策の関係者の連携の枠組みを構築するためのいじめ問題対策連絡協議会（第14条1項）の仕組みを講じることとしています。

また、あってはならないことですが、重大事態に至るいじめ事案が生じた際には、教育委員会や地方公共団体の長のもとに外部専門家からなる特別の附属機関等を設け、被害者サイドへの説明責任等の責務を全うしつつ、真相解明と再発防止の取組を行うこととしています（第28条、第30条等）。

さらに、以上のようなこれまでの学校や地域におけるいじめを巡る構造的問題を解決する仕組みを講じた上で、「いじめは起こりうるものであるが、その防止等の取組に対する適切な評価がなく、起きたこと自体のみが批判されるため、教職員や学校の消極的対応や保身を招いている」といったもう一つの構造的問題を、「いじめについては、いじめが起きたこと自体ではなくそのいじめの防止等の対策の在り方を評価する」という、新たな学校評価を創設することによって、適切な取組を担保することとしています（第34条）。

そして、こうした本法に定めるいじめ防止等の対策の仕組みが適切に運用され、それが「いじめから児童等の尊厳を保持するため」（第1条）という本法の中核目的の実現のために最大限の効果を得られるよう、全てのいじめの防止等の対策において被害者サイドに寄り添った取組を講じるとともに、児童生徒の積極的かつ主体的な参画並びに保護者との連携の確保など、制度を実効的に意義あらしめる運用の在り方を定めています。

- (5) このように、本法は、これまでの学校や地域における構造的問題を解決するための抜本的ないじめ対策の実施を求めるものですが、それは、教職員や学校、教育委員会その他教育関係者の主体的かつ創意工夫ある取組を応援するものであり、また、それは同時に教育外の専門家との連携や、児童生徒や保護者の積極的かつ主体的な参画を可能とし（なお、各学校や教育委員会のいじめ防止等の対策は全てホームページで公開され、児童生徒や保護者が確認できることとなります。）、まさに、社会を挙げてのいじめ防止等の対策の実現を可能とするものです。

本法には、各学校や地域の優れた取組を共有する措置も盛り込まれており（第20条等）、各学校や地域にあっては、対策の開始に当たっても臆することなく、しかし、真摯に堅実な取組を積み重ねることにより、実効性のある対策を実現し確保して頂くことが期待されています。

5. 本逐条解説の意義

筆者としては、本逐条解説の意義として、以下の事項に資するところであると考えるところです。

- ① 国の基本方針を含め、法制度の内容についての正確な理解

本法は、与党案と三党案を基に与野党協議により成案としてまとめられたものですが、協議の進め方として与党案をベースにそれを修正する方針が採られました。

しかし、他方で、本法に措置されたいじめの防止等の対策の要になる、(a)学校における委員会組織(第22条)及び教育委員会に設置する附属機関(第14条3項)は三党案の仕組みが盛り込まれ、また、(b)学校いじめ防止基本方針(第13条)、地方いじめ防止基本方針(第12条)については三党案の考え方が反映され、さらに、(c)重大事態の対処(第28条)については、三党案の仕組みから起草された附帯決議がその運用の在り方に重要な規律を与えるとともに、(d)これらを含む全てのいじめ防止等の対策の在り方の重要な基本理念(上記の被害者サイドに寄り添った対策、児童生徒の積極的かつ主体的参画の確保等)について、三党案の基本理念の条文などを基に起草された附帯決議が規律を及ぼしているところです。

そして、国の基本方針においては、これらの内容を踏まえそれを体现するいじめ防止等の対策の在り方に係る具体的記述がなされるようになっており、すなわち、本法と国の基本方針の理解のためには、その重要な骨格の基として与野党協議や国会審議で確認されている三党案の考え方についての理解並びにそれから起草された附帯決議の理解が不可欠であり、本逐条解説はそうした法制度の全体像とそこから求められている取組の具体的詳細をご説明するとともに、それに基づいた適切ないじめ防止等の対策を講じて頂くことを願うものです。

なお、このような意味から、本逐条解説は、「なぜこのような記載がなされ、それがどのような法制的な意味等を持つのか」についての「**国の基本方針の解説書**」としての意義も有するものと考えています。

② 教職員、学校、学校の設置者等の教育関係者における責務の理解

本法は、いじめの防止等の対策の中心となる教育関係者が具体的にどのような法的な責務を有し、どのような取組を求められているのか、また、それがどのような法的な効果(安全配慮義務や裁判規範など)を有するのか等について詳細に説明をしています。本法は、教育現場のいじめを巡る構造的問題を解決する仕組みを提供し、教育関係者を

支援し応援する立法ですが、それ故に、どのような対策が法的に求められているかについて、その名宛て人たる方々の適切な理解が不可欠なのです。

特に、学校におけるいじめ防止等の対策は、教職員一人一人が学校全体の対策をその一員として担って頂くものであります。本書は、教育委員会関係者や生徒指導担当等の教職員の方々はもちろんのことですが、それ以外の一般の教職員の方々にごそお読み頂くことが念頭にあるのです。日々のいじめ対策の上においても常に制度の根本的な趣旨や内容を踏まえて頂けるよう、できれば、いつでも手にとって参照できるように、傍らに置いて頂きたいと考えています。

③ 児童生徒と保護者、国民の理解

本法の目的は、いじめから児童生徒のかけがえない生命・尊厳を保持することです。また、同時に児童生徒は本法のいじめ防止等の対策の主役とも位置付けられています。そして、その児童生徒の生命・尊厳を誰よりも大切に願う者であり、児童生徒の教育に第一義的責任を担うべき者とされている保護者は、児童生徒とともにいじめ防止等の対策の重要な担い手として位置付けられています。

これらの意味において、本書は(児童生徒とともに)保護者の方々にも手に取って頂くことを期待しています。そのため、逐条解説書としては異例の「ですます調」を採用し、また、可能な限り平易な表現による丁寧な説明を心掛けています。

特に、本法によって各地域及び学校のいじめ防止等の対策に参画することとなる保護者の方々や、全ての教育委員会や学校のホームページで公表されることとなるそれぞれのいじめ防止等の対策の在り方について確認、検証等を行う保護者の方々にとって(例えば、ある学校でどのようないじめ防止プログラムが年間を通して行われているか、また、どのような複数の教職員や外部専門家等が参画する委員会組織が設置されそれがどのような活動を行っているかなどがホームページで確認できることとなります)、あるべき対策のための有益な理解に資することを期待しています。

④ いじめ防止等の対策を担う関係者の理解

本法は、いじめが教育以外の専門的知見に基づく取組がなければそ

の本質的な解決はできない「複合問題」であるとの認識に立ち、各地域や学校において、教育関係者や保護者とこれらの専門家の連携を確保することを基本的な仕組みとして講じています。

いじめ問題対策連絡協議会（第14条1項）の仕組みの活用により、教育委員会の附属機関（第14条3項）及び学校の委員会組織（第22条）等への外部専門家の積極的な参画が求められるとともに、地方及び学校いじめ防止基本方針（第12条、13条）の策定・評価等についても役割を期待されています。

本書が、これらいじめ問題に関する専門家や職能団体の皆様の制度や対策の理解に資することを期待しています。

⑤ 地方公共団体における条例の制定の参考

本法は、その運用に当たっても地方公共団体の首長部局に設置される附属機関（第30条）以外に、原則として条例の制定を必要とするものではありませんが、地方公共団体においてより充実した創意工夫あるいじめ防止等の対策を講ずるべく、必要な条例の制定を検討される際には、本書は本法による対策の内容や留意事項などを網羅的に記述したものと大きな参考になるものと考えています。（特に、それぞれの条文解説の「解説」、**参考**欄には多くの参考になる事項があり、また、必要に応じて解説を加えている三党案の条文の多くは条例案の素材にもなるものと考えます。）

6. 本書の構成等

本書は、それぞれの条文について、①法律の趣旨と内容の説明解説の本論、②それぞれの条文に関係した国の基本方針等のより深い理解のための「解説」、③その他本法の制度をより良く理解し運用して頂くための「参考」で構成されています。

また、上述のように、国の基本方針を含めて本法の制度の適切な理解のためには、実質的にその基盤となっている三党案の考え方が必要な箇所があり、必要に応じて、三党案の関係条文などについても言及を行っています。

学校の設置者や学校関係者など、対策作りの中心となる方々は、まず、本法がどのような考え方のもとにどのようなことを取り組んで頂くことを求めているかについてご理解を頂くために、以下の「本法の基本的な理念

や考え方」（第1条～第3条）、「いじめの構造的問題の解決を図る措置」（第11条～第14条、第22条、第34条）に掲げる条文の解説を最初にお読み頂きたいと考えます。（ただし、第2条の定義規定は、技術的な説明が多いものとなっています。）

これは、例えば、「いじめの防止等の対策に係る基本的な施策」（第15条～第21条）に定める事項は、全て、上記の「いじめの構造的問題の解決を図る措置」に定める各学校や地域における組織・附属機関や基本方針の活用の在り方に関する事項であり、その基盤となるこれらの仕組みについての理解を前提とするものであることにもよります。

■ 本法の内容的な面から見た構成

- ・ 本法の基本的な理念や考え方（目的、定義、基本理念）
第1条、第2条（関連：第35条）及び第3条
- ・ いじめの禁止
第4条
- ・ 関係者の責務
第5条から第10条まで
- ・ いじめの構造的問題の解決を図る措置（組織・附属機関、基本方針）
第11条から第14条まで、第22条及び第34条
- ・ いじめの防止等の対策に係る基本的な施策
第15条から第21条まで
- ・ 事案対処の通則
第23条から第27条まで
- ・ 重大事態対処の特則
第28条から第33条まで
- ・ 施行期日、施行後の法律の検討（見直し）
附則第1条及び第2条