

# 調査報告書

(令和2年度第2号事案)

令和5年11月27日

大分市いじめ問題再調査委員会

<公表版>



## 第1 大分市いじめ問題第三者調査委員会の設置・調査の実施

### 1 大分市いじめ問題再調査委員会（令和2年度第2号事案）設置の経緯

大分市いじめ問題再調査委員会（以下、「当委員会」という。）は、大分市いじめ問題再調査委員会条例に基づき、大分市の設置する小学校又は中学校におけるいじめ防止対策推進法第28条第1項に規定する重大事態に係る同項の規定による調査の結果についての調査等を行うため、市長の付属機関として設置されている。

令和4年3月18日、本児童の両親より再調査を求める意見書が提出された。

これを受けて、当委員会で再調査の必要性に関して協議を行い、意見書を大分市長に提出した。

意見の趣旨は、「いじめ防止対策推進法28条1項の調査を開始する時期の判断が妥当であったか否かについては、調査に不十分な点があることから、再調査を行うことが相当である。」というものであった。

当委員会の意見書を受けて、大分市長より、当委員会に対して、上記の意見の趣旨に記載された事項について、再調査を行うことを委嘱されたことから、調査を行ったものである。

### 2 当委員会の構成

本件再調査における当委員会の構成は次のとおりである。本事案の関係者と直接の人間関係または特別の利害関係を有する者はいない。

委員長（部会長）	内 田 精 治（弁護士 あさなぎ法律事務所）
委員（副部会長）	原 か お り（精神科医師 博愛病院）
委 員	山 本 遼（大分大学大学院教育学研究科）
委 員	工 藤 修 一（大分大学福祉健康科学部）
委 員	西 村 薫（別府溝部学園短期大学 幼児教育学科長）

### 3 当委員会の任務

当委員会の任務は、いじめ防止対策推進法28条第1項の調査を開始する時期の判断が妥当であったか否かについての再調査である。

なお、当委員会の任務に関係者の法的責任の追及は含まれていない。

また、本報告書において認定された事実等を用いて、教職員及び関係者

に対する責任追及・処分がなされてはならないことを付言する。

#### 4 当委員会の開催状況と調査の経過

委員会	日時	場所	内容等
第1回	令和4年5月26日	大分市役所	協議
第2回	令和4年6月9日	同上	協議
第3回	令和4年7月14日	同上	協議
第4回	令和4年8月4日	同上	協議
第5回	令和4年8月16日	同上	市長協議 (部会長、副部会長)
第6回	令和4年9月26日	同上	協議
第7回	令和4年10月20日	同上	本児童保護者からの意見聴取
第8回	令和4年11月29日	同上	本児童保護者からの意見聴取
第9回	令和5年1月11日	同上	大分市教育委員会職員事情聴取
第10回	令和5年2月9日	同上	協議
第11回	令和5年5月17日	同上	大分市いじめ問題第三者調査委員会委員長事情聴取
第12回	令和5年7月31日	同上	協議
第13回	令和5年9月20日	同上	協議
第14回	令和5年11月13日	同上	協議

## 第2 調査の経緯と概要

当委員会は、大分市いじめ問題第三者調査委員会作成の調査報告書（令和2年度第2号事案）（以下「原調査報告書」という）が判断の基礎とした資料を検討した他、大分市教育委員会（以下「市教委」という）の■■児童生徒支援室長及び大分市いじめ問題第三者調査委員会の■■委員長から聴き取り調査を行った。

聴き取りの要旨は、以下に記載の通りである。

また、「いじめ防止対策推進法」（以下「法」という）「いじめ防止のための基本方針」「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という）「不登校重大事態に係る調査の指針」の解釈に関して、こども家庭庁に照会を行い、その回答はこれらの解釈にあたり、適宜参考にしている。

### 1 市教委の■■児童生徒支援室長からの聴取の要旨

(1) 法28条の重大事態として調査するか否かの判断は、学校から市教委に報告をしてもらい、その報告を基に協議をして判断する。

(2) 判断に当たっては、以下の各項目を総合的に判断して、調査するか否かを判断している。

①事案の概要が解明されているかどうか。解明されていない場合には、解明のため第三者の調査が必要か否か

②被害児童生徒の受けた被害や登校状況、欠席が30日を超えているか等

③再度いじめが発生しないように指導がされているか

④被害児童生徒が安心して生活を行えるような対策がされているか

⑤被害児童生徒の保護者の意向

(3) 総合判断の結果として、ガイドラインに載っているもの全てを重大事態として認定することもないし、ガイドラインに達していないものでも重大事態と認定することがある。

(4) 重大事態として認定するということは調査をすることである。

(5) 市教委は、令和2年4月に本件に関与するようになり、長期間の欠席がないこと、学級編成で加害児童と別クラスになるなど被害児童が安心して生活できるような取組がなされていることを確認した。

(6) 保護者からの要望書でも学校の環境改善を求めていることから、学校全

体での対応をすることにし、市教委も担当者を決めて支援することにした。

(7) 主治医の意見を聞いてアクションプランを作成し、加害児童の謝罪についても市教委が関与するなど積極的に関わるようにした。

(8) 令和2年8月27日に保護者からの電話で第三者調査委員会の設置の要望が出されたため、市教委で協議をした。そこでは、4月以降加害児童3名からのいじめが発生していないこと、保護者の要望は加害児童からの謝罪であったことから、この段階で重大事態と認定するのではなく、保護者と面談した際にその保護者の意向を踏まえて、再度協議をすることにした。

(9) 令和2年8月31日に保護者と面談した際に、保護者からの要望は加害児童からの謝罪と学校の対応の改善を求めるというものであり、明確に重大事態として調査をしてほしいという要望はなかった。

(10) 市教委の学校への関与としては、①学校での児童の様子を把握するため、定期的に学校を訪問すること②いじめ防止対策委員会があるときには市教委も入ること③学校と保護者との面談には市教委も入ること④学校に対する指導を行うこととし、この内容を令和2年9月4日に保護者に説明し、了解を得たため、この方針で行うこととした。

(11) 令和2年11月に重大事態として認定したのは、欠席日数が30日を超えたためであり、認定の前に保護者の意向確認はしていない。

## 2 大分市いじめ問題第三者調査委員会■■委員長からの聴取の要旨

(1) ガイドライン第4第3項では、「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。」とあることから、この場合には、すぐに重大事態としての認定をする必要はなく、重大事態に該当するか否かを判断する必要もない。

(2) ガイドラインの同項では、「学校の設置者及び学校の対応の検証や、再発防止策の策定については、新たに第三者調査委員会等を立ち上げるかを適切に判断する必要がある。」としていることから、これらの検証については、第三者調査委員会を立ち上げるか否か、いつの時期に立ち上げるかについては、学校の設置者の裁量で行われることになる。

(3) 法28条第1項1号の生命心身財産重大事態の疑いがあるかどうかは、

関係者の主観ではなく、客観的合理的に判断されるべきである。

本件で提出されている令和2年4月9日付診断書の記載のみから、客観的合理的に「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」を認定することはできない。

### 第3 当委員会の判断

#### 1. 重大事態の認定について

法28条第1項は、「学校の設置者又はその設置する学校は、次に掲げる場合には、その事態（以下「重大事態」という。）に対処し、及び当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資するため、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ものとする。」とし、第1号「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。」第2号「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。」を定めており、いじめによりこれらの事態が生じた疑いがある場合には、速やかに調査を行うこととしている。

また、ガイドライン第2第1項は「重大事態は、事実関係が確定した段階で重大事態としての対応を開始するのではなく、「疑い」が生じた段階で調査を開始しなければならないことを認識すること。」とされており、「疑い」が生じた段階で調査をすることが求められている。

これらのことからすれば、法やガイドラインは、いじめにより法28条第1項各号に記載された事態が生じた疑いが発生した場合には、速やかに調査を行うことを求めている。

調査の前提として、当該事態が重大事態に該当するか否かを認定する必要があるが、法は、いじめにより法28条第1項各号に定めた事由が生じた疑いがある場合を重大事態として定めているのであるから、このような事態が生じた場合には、速やかに重大事態として認定すべきであり、その余の事情を考慮して、いじめにより法28条第1項各号に定めた事由が生じた疑いがあるのにも関わらず、重大事態が発生したとは認めないなどということはない。

重大事態が発生した場合であっても、後述する法23条第2項に基づく調

査が先行している場合、一定の場合には事実関係の調査のために第三者調査委員会を立ち上げた調査を行わない場合もあるが、この場合であっても、重大事態が発生している以上、法30条第1項により、地方公共団体の教育委員会を通じて、当該地方公共団体の長に対して、重大事態が発生した旨を報告しなければならないのであり、調査を行わないからといって、重大事態の発生を報告しなくて良いわけではない。

この点について、市教委の総合判断の基準とされるものを検討すると、その判断基準（項目）には、当該事態が重大事態か否かの判断基準（②）と第三者調査委員会を立ち上げて調査をするか否かの判断基準（①③④⑤）とが混在している。

この基準が重大事態に該当するか否かを判断する基準であるとした場合、その該当性を判断するにあたって、法28条第1項各号に該当するか否か以外の他の事情（判断基準）が加わってしまっていることになる。

そのため、上記の判断基準で重大事態の判断（認定）を行うとすれば、いじめにより法28条第1項各号に記載された重大な被害が疑われる事態であっても、事実関係の全貌が把握されている場合や指導や対策がなされている場合、重大事態として認定されないおそれがある。

また、仮に市教委が採用している総合判断について、重大事態に該当するか否かの判断基準ではなく、第三者調査委員会を立ち上げて調査をするか否かの判断基準であったとしても、第三者調査委員会を立ち上げて調査することについて、法やガイドラインに定められていない多くの判断要素を加えるものであり、調査の対象を限定することにもなりかねず、この判断基準では、必要な調査が行われないおそれがある。

仮に、このような総合考慮を認めることになれば、総合考慮する各要素をどのような重みで判断したのかが客観的に明らかでなく、重大事態の認定が恣意的になるだけでなく、速やかな調査が行われないことになりかねないのであり、妥当でないことは明らかである。

## 2 重大事態の判断資料について

法28条第1項1号の定める生命心身財産重大事態の「疑い」については、客観的事実に基づいて合理的に判断されるべきであるから、児童や保護者の主張などの主観的な訴えだけはこの「疑い」には当たらず、外傷等の客観的



な資料がある場合など、客観的合理的に「疑い」があると判断出来るときに限り重大事態に当たるとの解釈に基づき、原調査報告書は、本児童の診断書だけでは、法28条の「重大事態」として必ずしも扱わなければならないものではないとしているようである。

しかし、ガイドライン第2第5項では、「被害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、「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・調査に当たる」「調査をしないまま、いじめの重大事態ではないとは断言できないことに留意する」とされており、被害児童生徒・保護者からの訴えがあった場合には、これに対して、適切かつ真摯に対応することをガイドラインは求めている。

原調査報告書の見解は、保護者の主張などの主観的な訴えだけでは「疑い」に当たらないと判断しているようであるが、このような見解は、ガイドラインの方針とは反するものであり、妥当でない。

たとえ客観的資料がなかったとしても、ガイドラインが「児童生徒や保護者からの申立ては、学校が知り得ない極めて重要な情報である可能性がある」と指摘していることを考慮し、その主張を十分に聴き取り、その内容が重大事態に該当するようなものであった場合には、速やかに調査を行うべきである。

### 3 法23条第2項の調査が先行している場合について

ガイドライン第4第3項は、「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。」と記載されていることから、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）が納得している場合には、事実関係の確認のための第三者調査委員会を立ち上げないことも可能であるとされている。

しかし、この場合であっても、法28条第1項各号に記載する重大事態が発生した場合には、法30条第1項の規定等に従い、重大事態が発生した旨を当該地方公共団体の長等に報告しなければならない。

よって、保護者が納得していることを理由として、重大事態が発生しているにもかかわらず、それを認定せず、報告もしないなどという対応を取ることは妥当でない。

この関係者が納得している場合について、「事実関係が学校が調査した通りであると納得しているとき」ということなのか、「事実関係が学校が調査した通りであるだけでなく、第三者調査委員会による調査を行わないことに納得している」場合なのかについては、明確に一方の解釈が正しいということはないものの、事実関係の確認のための第三者調査委員会の調査を行わない場合には、関係者に対して十分な説明がなされ、その上で関係者が納得していることが必要である。

なお、事実関係の調査のための第三者調査委員会を立ち上げない場合であっても、学校の設置者及び学校の対応の検証や、再発防止策の策定について、第三者調査委員会を立ち上げるかを適切に判断する必要がある。

#### 4 本件の市教委の対応について

(1) 本件の経緯は原調査報告書記載の通りであり、市教委の検討経過は、本調査報告書第2第1項の聴き取りの要旨記載の通りであるが、市教委が令和2年4月の段階で重大事態と認定せず、調査を行わなかったのは、重大事態とするか否かを判断するための5つの判断基準を総合的に判断したためである。

具体的には、被害児童に長期間の欠席がないこと、既に学校によって学級編成で加害児童と別クラスになるなど被害児童が安心して生活できるような取組がなされていたこと、保護者からの要望書でも学校の環境改善を求めており、法28条の重大事態の認定や調査を求めていた訳ではないことなどを総合して判断した結果、重大事態には該当しないと判断し、調査を行わなかったということである。

しかし、上述のように法やガイドラインは、法28条第1項各号に記載された事態がいじめにより生じた疑いが発生した場合には速やかに重大事態の発生を当該地方公共団体の長へ報告することとしている。

このような疑いの有無だけで判断するのではなく、その他の事情を総合判断するなどとして、重大事態としての認定や調査の開始を判断するという判断枠組みは明らかに不当であり、市教委の判断枠組み自体が妥当でないと言

わざるを得ない。

(2) 本件では、令和2年4月の段階で、本児童に関する診断書が提出されており、その診断書には、侵入症状、過覚醒症状、回避症状などが認められたとして、「PTSD（外傷後ストレス障害）に準じた対応が必要」と記載されている。

また、同時期に本児童の保護者が提出した経過報告書によれば、いじめにより登校に怖さを感じていることが記載され、精神的に不安定なときがあること、幻聴が聞こえたこと、自傷行為を行っていることなどが記載されている。

このような診断書や経過報告書は、本児童に重大な被害が生じているようにも読めることから、これらが提出された段階で、重大事態として認定する必要があったか否かを検討する。

法28条第1項第1号は、「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。」には、速やかに調査を行うとしており、ガイドライン第2第5項では、「被害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、「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・調査に当たる」「調査をしないまま、いじめの重大事態ではないとは断言できないことに留意する」とされている。

診断書が本児童の主訴に基づくものであり、経過報告書が保護者によって記載されたものであったとしても、そのみで客観的合理的な「疑い」はないなどと判断することができないことは既に述べた通りである。

診断書及び経過報告書によれば、本児童には、診断書に記載されたような臨床症状や、経過報告書に記載されたような精神不安定、幻聴、自傷行為が発生していることが窺われ、それがいじめによって生じている疑いがあった。

その程度も、診断書に記載された症状や、経過報告書に記載された精神的不安定、幻聴、自傷行為などは、いずれも本児童が大きな精神的苦痛を負っていることを示すものであり、重大な被害と評価されるべきものである。

これらのことからすれば、本児童について、この時点でいじめにより心身に重大な被害が生じている疑いがあったと判断されるべきであった。

市教委は、この時点で法28条第1項1号の重大事態として認定し、法30条第1項による報告を行うべきであったのにも関わらず、そのような対応を行っておらず、市教委の対応に問題があったと評価せざるを得ない。

この点について、法28条第1項1号の重大事態として認定しなかった理由として、保護者が学校の対応の改善を求めており、重大事態としての調査を明確に要求をしていなかったことも市教委は挙げている。

しかし、ガイドライン第1第6項では、「被害児童生徒・保護者が詳細な調査や事案の公表を望まない場合であっても、学校の設置者及び学校が、可能な限り自らの対応を振り返り、検証することは必要となる。」とし、「決して、被害児童生徒・保護者が望まないことを理由として、自らの対応を検証することを怠ってはならない。」としている。

また、「重大事態の調査は、被害児童生徒・保護者が希望する場合は、調査の実施自体や調査結果を外部に対して明らかにしないまま行うことも可能であり、学校の設置者及び学校は、被害児童生徒・保護者の意向を的確に把握し、調査方法を工夫しながら調査を進めること。決して、安易に重大事態として取り扱わないことを選択するようなことがあってはならない。」としており、被害児童生徒・保護者が望まなかったからといって、それを理由として自らの対応の検証を怠ることがないようにすることを求めている。

このように保護者が望まない場合であっても工夫をすることで調査をすることを求めているところ、本件では保護者は明確に拒絶している訳ではないのであるから、保護者が明確に要求していないことは重大事態として調査を行わないことの理由とはなりえない。

法28条は、重大事態が発生した場合に、その事態に対処すると共に、同種の事態の発生の防止に資するために調査を行うとされているところ、同種の事態の防止のためには、どうしてこのような事態が発生してしまったのかについて十分に調査をすることが必要であり、調査をすることに消極的になることは厳に慎むべきである。

(3) 次に本件では、法23条第2項の調査が先行していることから、関係者（被害児童生徒、加害児童生徒、それぞれの保護者）が納得している場合には、事実関係の確認のためには、第三者調査委員会を立ち上げなくても良いことになる。

この点について、令和2年4月の段階では、いじめに関してのおおよその事実関係自体は明らかになっていたようである。

しかし、謝罪の会もうまくいっていなかったことからすれば、加害児童・保護者が事実関係について納得していたとも考えづらく、関係者が納得していると評価することは困難である。

その点を置いたとしても、ガイドライン第4第3項は関係者が納得した場合であっても、「学校の設置者及び学校の対応の検証や、再発防止策の策定については、新たに第三者調査委員会等を立ち上げるかを適切に判断する必要がある。」としているのであり、これらの検証のための第三者調査委員会の設置については適切に判断されるべきであった。

市教委は、そもそも重大事態としての認定を行っていないことから、この判断も行っていない。

しかし、本件は、いじめが起きてからある程度の期間が経っているにもかかわらず、本児童はそのことに悩まされており、保護者も学校の対応に不満を持っていたのであるから、学校の設置者及び学校の対応が適切であったのかを検証し、再発防止策を策定するためにも、この時点で第三者調査委員会を立ち上げることが適切であった。

市教委は、重大事態と認定しなかったこともあり、適切な時期に第三者調査委員会を立ち上げることができておらず、このような市教委の対応には問題があったと言わざるを得ない。

#### 第4 当委員会の提言

##### 1 重大事態の認定及び調査について

市教委は、ガイドラインを独自に解釈し、重大事態の認定・調査は総合判断によるなどして、独自の判断基準で重大事態の判断を行っている。

このような独自の判断基準では、判断者によって総合判断の各要素にどのような重みを持って評価するかが区々になりかねず、恣意的な判断となるおそれがある。

法及びガイドラインは、いじめにより法28条第1項各号に記載したような事態が生じた疑いがある場合には、原則として速やかに調査を行うことを求めているのであるから、このような疑いが生じた場合には、速やかに重大事態として、調査を行うべきである。

法23条第2項に基づく調査が先行している場合であっても、重大事態が発生した場合には、法30条1項に基づいて報告をしなければならず、このことは、関係者が納得しているため事実関係の調査のために第三者調査委員会を立ち上げない場合であっても異なることはない。

市教委は、調査を行わない場合には重大事態として認定しなくても良いと考えている節があるが、そのような判断過程は誤っており、重大事態が発生した場合には適切に報告し、実際にどのような調査を行うべきかは、その都度、適切に判断されるべきである。

よって、市教委には、現在のような総合判断による重大事態の認定方法を改め、法やガイドラインに従った認定方法にするよう提言する。

## 2 不登校重大事態について

本件では、本児童の4年次の欠席日数は、令和元年12月は5日間、令和2年1月は6日間、同年2月は5日間と不登校重大事態の目安となる30日間には達していないものの、令和元年12月ころより早退が多くなり、令和2年1月22日ころより別教室での個別授業が行われるようになり、同年2月21日ころより校長室へ登校するようになっている。

このように本児童は、いじめによる被害により、1日を通しての登校が困難であったり、通常の教室への登校が困難となって別室登校を余儀なくされている期間が続いている。

これらは欠席ではないと判断されたからであろうが、不登校重大事態に該当するか否か検討もされていないようである。

別室登校や1日の一部のみの登校ができている場合は、全く登校できていないという不登校ではないものの、通常のクラスで1日を通しての登校ができていないという点においては、被害児童の学習権が侵害されているものであり、これを単純に欠席していないからと形式的な理由で、不登校重大事態にはおよそ該当しないと判断することは妥当ではない。

よって、今後は、いじめによって、別室登校や一日の一部の登校しかできない状態となっている疑いがある場合には、一律に不登校重大事態に該当しないと判断するのではなく、連続欠席の報告シートで別室登校や一日の一部の登校が続いている児童の報告を求める等の方法を利用し、個別の事案に応

じて、不登校重大事態に該当するか否か、学校の設置者において適切に判断  
するよう提言する。

以 上