

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	教育職員等による児童生徒性暴力等の防止等に関する法律の成立 －教員によるわいせつ行為に対応する新法の制定－
著者 / 所属	竹内 健太 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	437号
刊行日	2021-7-30
頁	79-85
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/20210730.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

教育職員等による児童生徒性暴力等の防止等に関する法律の成立

— 教員によるわいせつ行為に対応する新法の制定 —

竹内 健太

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案提出の経緯
3. 本法律案の概要
4. 主な国会論議及び本法律案成立後の動き
5. おわりに

1. はじめに¹

議員立法による「教育職員等による児童生徒性暴力等の防止等に関する法律案」（以下「本法律案」という。）が、令和3年5月28日、参議院本会議で全会一致をもって可決され、成立した。本法律案は、教員によるわいせつ行為への対応等を主な内容とするものであり、一部の規定を除き、公布の日（同年6月4日）から起算して1年以内に施行することとされている。本稿では、本法律案提出の経緯、概要、主な国会論議等を紹介する²。

2. 本法律案提出の経緯

政府は、児童生徒等に対するわいせつ行為を行った教員への教育職員免許状（以下「免許状」という。）の再取得に係る欠格期間を延長するための教育職員免許法（以下「免許法」という。）の改正等を検討してきた。しかし、令和2年12月25日、萩生田文部科学大臣は、児童生徒等にわいせつ行為を行った教員が二度と教壇に立つことがないように、法改正に向けて検討してきたものの、「いまだ法制上乗り越えられない課題」があるとして、令和3年の常会に内閣提出法律案として法案を提出する状況に至らなかった旨を表明した³。

¹ 本稿は令和3年7月9日までの情報を基に執筆している（URLの最終アクセスの日付も同日）。

² 竹内健太「教員によるわいせつ行為への対応」『立法と調査』No. 434（令3.4.28）では、令和3年4月時点における、教員によるわいせつ行為の現状、対応に係る主な政府・関係者の動き等を概観している。

³ 「萩生田光一文部科学大臣記者会見録」（令2.12.25）。具体的には、①児童生徒等にわいせつ行為を行い懲

政府による法案提出の見送りを受けて、各党は、新法制定や法改正に向けた検討を進めた。自由民主党及び公明党の両党は、令和3年3月1日に「与党わいせつ教員根絶立法検討ワーキングチーム（WT）」の初会合を開き、検討を開始した。その後、4月27日にはWTとして新法の素案を固め、翌28日には野党側にこれを示した⁴。

与野党協議を経て、5月21日、衆議院文部科学委員会において、委員会提出法律案とすることが決定され、同月25日、本法律案は衆議院本会議で全会一致をもって可決された。参議院では、5月27日に文教科学委員会において、翌28日に本会議において、それぞれ全会一致をもって可決された⁵。なお、同月27日の文教科学委員会では、本法律案に対し附帯決議が付された。

3. 本法律案の概要

(1) 教育職員等による児童生徒性暴力等の禁止（第3条関係）

本法律案では、「教育職員等は、児童生徒性暴力等をしてはならない」とされた。

本法律案において、「児童生徒等」は、①学校⁶に在籍する幼児、児童又は生徒、②18歳未満の者（①に該当する者を除く。）と定義され、「教育職員等」は、教育職員（主幹教諭・指導教諭・教諭・助教諭・講師等）、校長、副校長、教頭、実習助手及び寄宿舎指導員などと定義された。

また、「児童生徒性暴力等」に該当する行為の定義について、提出者は、被害を受けた児童生徒等の同意や、当該児童生徒等に対する暴行・脅迫等の有無を問わないとした上で、「現在の運用上、児童生徒等に対する性暴力等として懲戒免職処分の対象となり得る行為を列挙して定めた」旨説明した⁷。

なお、文部科学省は「公立学校教職員の人事行政状況調査」において、教育職員の懲戒処分等を調査しているが、同調査における「わいせつ行為等」の定義は、以下の①及び②となっている。

①「わいせつ行為」：強制性交等、強制わいせつ（13歳以上の者への暴行・脅迫によるわいせつ行為及び13歳未満の者へのわいせつ行為）、公然わいせつ、わいせつ物頒布等、

戒免職となった者に、無期限に免許状を授与しないとするについては、現行法上、殺人罪などの重罪を犯し懲役刑に処せられた場合でも、刑の執行後10年で刑が消滅することなどとの均衡上、法制的に採ることができなかったこと、②「小児性愛」の診断を受けた者に免許状を授与しないことを検討したが、「小児性愛」は現状では疾病として診断基準等が確立されているとは言えず、適用範囲の明確さが求められる法令上の欠格事由として規定することはできないと判断せざるを得なかったことを挙げた。

⁴ 『読売新聞』（令3.3.2、令3.4.29）、『朝日新聞』（令3.4.28）、『教育新聞』（令3.5.13）等

⁵ なお、本法律案とは別に、令和3年5月17日、国民民主党により「児童対象性犯罪等の防止を図るための児童福祉法等の一部を改正する等の法律案」が参議院に提出された。同法律案は、①保育士、教員等について、刑に処せられた者に係る欠格事由の厳格化を図ること、②児童福祉施設、教育施設等において児童に日常的に接する業務に従事しようとする者について児童対象性犯罪等の経歴を有しないことを公の機関が証明する制度（無犯罪証明制度）の整備について定めること等を主な内容としている（関連する項目として4.（1）及び（2）参照）。同法律案は、参議院において委員会に付託されることなく、第204回国会（令和3年常会）の閉会をもって、審査未了、廃案となった。

⁶ 幼保連携型認定こども園、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校

⁷ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第15号（令3.5.27）

買春、痴漢、のぞき、陰部等の露出、青少年保護条例等違反、不適切な裸体・下着姿等の撮影（隠し撮り等を含む。）、わいせつ目的をもって体に触ること等

②「セクシュアルハラスメント」：他の教職員、児童生徒等を不快にさせる性的な言動等

（２）基本指針の策定（第 12 条関係）

本法律案では、文部科学大臣は、教育職員等による児童生徒性暴力等の防止等に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本指針を定めるものとされた。

（３）教育職員等による児童生徒性暴力等の防止に関する措置

ア 教育職員等及び児童生徒等に対する啓発（第 13 条及び第 14 条関係）

本法律案では、教育職員等及び児童生徒等に対し、児童生徒性暴力等の防止のため、啓発等を行うものとされた。このうち、児童生徒等に対する啓発に関して、国、地方公共団体、学校の設置者及びその設置する学校は、児童生徒等に対して、教育職員等による児童生徒性暴力等により自己の身体を侵害されることはあってはならないこと及び被害を受けた児童生徒等に対して保護及び支援が行われること等について周知徹底を図らなければならないとされた。

イ データベースの整備（第 15 条関係）

本法律案では、国は、児童生徒性暴力等を行い免許法の規定により免許状が失効した者又は取上げの処分を受けた者（以下「特定免許状失効者等」という。）について、その氏名、失効等の事由、原因となった事実等に関する情報に係るデータベースを整備することとされた。

（４）教育職員等による児童生徒性暴力等の早期発見・対処に関する措置（第 17 条から第 21 条関係）

本法律案では、国、地方公共団体、学校の設置者、学校、教育職員等、児童生徒等からの相談に応じる者及び保護者は、教育職員等による児童生徒性暴力等について、それぞれの立場に応じて、通報、調査、保護、支援等の適切な措置をとらなければならないとされた。また、これらの措置は、教育職員等以外の学校において児童生徒等と接する業務に従事する者⁸について準用するとされた。

（５）免許状の再授与に係る特例等（第 22 条及び第 23 条関係）

免許法の規定では、禁錮以上の刑に処せられた場合、懲戒免職処分等を受けた場合又は懲戒免職処分等に相当する事由により解雇された場合等には、免許状は失効するものとされている。一方で、禁錮以上の刑に処せられた場合でも、その執行を終えた者がその後罰金以上の刑に処せられずに 10 年が経過すれば、また、懲戒免職処分等を受けて 3 年が経過すれば、それぞれ免許状の再取得が可能となっている。これは、わいせつ行為等が原因で

⁸ 例えば、部活動指導員やスクール・サポート・スタッフなどが該当すると考えられる。

失効した場合も同様である。

本法律案では、特定免許状失効者等については、「改善更生の状況その他その後の事情により再び免許状を授与するのが適当であると認められる場合に限り、再び免許状を授与することができる」とされた。また、都道府県の教育委員会は、この場合において再び免許状を授与するに当たっては、あらかじめ、都道府県教育職員免許状再授与審査会（以下「審査会」という。）の意見を聴かなければならないとされた。

（６）照会制度の在り方等に関する検討等（附則第 7 条関係）

本法律案では、①教育職員等以外の学校において児童生徒等と接する業務に従事する者による児童生徒性暴力等の防止に関する措置の在り方、②児童生徒等と接する業務に従事する者の資格、児童生徒等に性的な被害を与えた者に係る照会制度の在り方等について、政府による検討等を求める条項が設けられた。

4. 主な国会論議及び本法律案成立後の動き

（１）教員への対策のみを先行して進める理由

教員以外にも、保育士、ベビーシッター、塾講師、スポーツ指導者、学校でのボランティアなど、児童生徒等と接する業務に従事する者は多岐にわたる。そこで、国会論議では、こうした者への対策も必要な中で、教員の対策だけを先行して進める理由が問われた。これに対し、提出者は、子供と接触する全ての職業の者についても対応が必要であるとの認識を示しつつ、時間的な制約があることから、「今こうしている間にもわいせつ教員が教壇に立っていることを考えると、一刻も早く、まず着手できるところから着手しようという共通の認識の下で、今回この法案をまとめた」旨述べた⁹。

（２）教員以外の児童生徒等と接する業務に従事する者への対策に係る検討

国会論議では、保育士についても教員と同様の仕組みを設ける、性犯罪歴の照会制度（いわゆる「日本版 DBS」）を創設するなど、教員以外の児童生徒等と接する業務に従事する者への対策も早期に検討するべきとの指摘が相次いだ¹⁰。この点に関し、提出者は、児童生徒等と接する業務に従事する者の資格や照会制度の在り方等についての検討義務を政府に対して課している（3.（6）参照）とした上で、「今回、党派を超えて問題意識を共有していることが確認されたので、法律の施行後ということに縛られずに、発効したらすぐに、超党派でこれらの事柄を検討する」旨述べ¹¹、検討を急ぐ考えを示した。

本法律案成立後の主な動きとして、子供に対する性暴力根絶のため、超党派の議員がプロジェクトチーム設置に向けた準備会合を6月14日に開催し、わいせつ行為で懲戒免職となった保育士の資格再取得に規制をかける法整備や、子供と関わる職業に就く者の性犯

⁹ 第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 15 号（令 3.5.27）

¹⁰ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 15 号 2～4 頁（令 3.5.21）、第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 15 号（令 3.5.27）

¹¹ 第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 15 号（令 3.5.27）

罪歴照会制度について検討すること等を確認した旨が報じられた¹²。

また、6月18日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021」でも、「保育士における同様の対応のほか、教育・保育施設等や子供が活動する場で、有償、無償を問わず職に就こうとする者から子供を守ることができる仕組みの構築等について検討し、子供をわいせつ行為から守る環境整備を進めるなど、海外の先進事例を踏まえ、子供の安心確保のための様々な課題について検討する」とされた。

（3）免許状の再授与の在り方

国会論議では、特定免許状失効者等に対する免許状の再授与に関して、提出者から、都道府県の教育委員会による再授与に係る審査は、「審査会の意見を聴いて、加害行為の重大性、本人の更生度合い、被害者及びその関係者の心情等に照らして総合的に判断されることとなり、その判断に必要な資料は申請者側が提出する必要がある。このような仕組みを通じて、適格性を有しない教員が再び教壇に立つことを防ぐものとなっている」旨説明があった¹³。

審査会の在り方については、専門的な知識に基づく判断が求められることから都道府県への支援等が必要である旨の指摘があった。これに対し、萩生田文部科学大臣は、「都道府県で〔引用者注：再授与に係る〕判断が変わることがあってはならないと思うので、できるだけ統一的な見解ができるよう、国としてサポート体制を強化をしていく」、「省令において、委員の適任性の例や具体的な審査のプロセス、観点等を含めて、関係者とも相談しながら検討した上で示していきたい」旨述べた¹⁴。

（4）相談体制の整備、調査の在り方

国会論議では、子供たちが安心して被害を相談できる体制を早急に整備するべきとの指摘があった。これに対し、萩生田文部科学大臣は、累次の聞き取りによる二次被害や記憶の変容等を避けるため、被害児童生徒に対して聞き取りを行う際、司法面接の手法を活用することも有効であると考えている等とした上で、「被害児童に相談しやすく、二次被害を受けないような相談体制を、きちんと文科省としてフォームをつくり、全国に展開していきたい」、「基本指針への反映をきっちり行っていきたい」旨述べた¹⁵。

また、学校の設置者が専門家の協力を得て行う調査は、事実関係を客観的に確認し、公正かつ中立な調査が行われるよう、第三者機関による調査や通報者の保護、事実誤認があった場合の教育職員等への救済措置など、全国的な基準を定める必要があるとの指摘があった。これに対し、萩生田文部科学大臣は、「専門家に期待される役割や、専門家による調査協力の在り方、公平性、中立性の確保等の留意点、通報した者がそのことをもって不利益な取扱いをされないこと等について、今後、文部科学大臣が定めることとなる基本指針等

¹² 『時事ドットコムニュース』（令3.6.14）〈<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021061400818&g=pol>〉

¹³ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第15号（令3.5.27）

¹⁴ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第15号（令3.5.27）

¹⁵ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第15号（令3.5.27）

を通じてしっかり示してまいりたい」旨述べた¹⁶。

(5) 性教育の必要性

国会論議では、児童生徒等に対する性教育が必要であるとの指摘が相次いだ¹⁷。これに対し、提出者は、「教育を通じて、特に学習指導要領に基づいて、児童の発達に応じた段階的な性教育が必要なものと考えている」旨述べた。また、被害者・当事者からの「されたときは何をされているか分からなかった、時間がたつに従ってその大変さをよく理解した、当時は声を上げられなかった」との話を紹介した上で、こうしたことがないよう、内閣府・文部科学省が作成した「生命（いのち）の安全教育」の教材を活用して、どの児童生徒も、被害者、加害者、傍観者にならないための教育を充実する必要があるとの認識を示した¹⁸。

萩生田文部科学大臣も、「性に関する指導の在り方については、子供たちが接する情報環境の変化など、時代の変化を踏まえて、専門家の意見も聞きながら検討していく必要がある」旨述べた¹⁹。

(6) 私立学校における対応

国会論議では、私立学校における性被害に関して、設置者である学校法人等が保身のために適正かつ厳正な処分を行わない実態があるとの指摘があった。これに対し、提出者は、「私学と免許管理者〔引用者注：都道府県教育委員会のこと。〕双方に厳格な対応を求めたい」旨述べた²⁰。また、本法律案成立後の国会論議において、萩生田文部科学大臣は、自校の評判が落ちることを恐れて早めに自主退職させ、なかったことにするかのような取組をしてきた学校があることは否めないとしつつ、「仮に一時しのぎで逃げたとしても、後で分かれば、その学校はもっと評判が悪くなる仕組みにしていかなきゃいけない」、「こういったことも含め、より実効性の上がる施策にブラッシュアップしていきたい」旨述べた²¹。

5. おわりに

本法律案に対する参議院文教科学委員会の附帯決議では、「文部科学省を始めとする関係機関は、児童生徒等を性被害から守るために連携を図り、プライバシーの保護を含む児童生徒等の権利利益の擁護に資する必要な取組を実施するとともに、被害を受けた児童生徒等のレジリエンスを信じ、支えることに万全を期すこと」とされた²²。教育職員等による児童生徒性暴力等については、その発生を未然に防止するための取組を一層推進すると

¹⁶ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第15号3～4頁（令3.5.21）

¹⁷ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第15号3～4頁（令3.5.21）、第204回国会参議院文教科学委員会議録第15号（令3.5.27）。なお、このうち複数の委員から、「包括的性教育」（ジェンダー平等や性の多様性を含む人権尊重を基盤とした性教育のこと。「きょうのキーワード 包括的性教育（Comprehensive Sexuality Education）」『We learn』No.782（令和元年2月号）12頁による）の必要性が指摘された。

¹⁸ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第15号3頁（令3.5.21）

¹⁹ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第15号4頁（令3.5.21）

²⁰ 第204回国会参議院文教科学委員会議録第15号（令3.5.27）

²¹ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第18号（令3.6.9）

²² なお、附帯決議の文中における「レジリエンス」（resilience）は、「病気・災害・惨事などの困難な状況から立ち直る能力。回復力。復元力。」を指す（山田忠雄ほか編『新明解国語辞典 第8版』（三省堂、令和2年））。

もに、万が一、児童生徒性暴力等が生じた場合においても、被害を受けた児童生徒等のその先の人生に寄り添った対応を行うことで、その権利利益を最大限擁護することが求められる。

また、附帯決議では、教育職員等以外の職種について、「わいせつ行為を行った者が二度と児童生徒等と接する職種に就くことができないよう、児童生徒等に性的な被害を与えた者に係る照会制度が必要である」とした上で、いわゆる「日本版DBS」の仕組みの検討を行うこととされた。教員以外の児童生徒等と接する業務に従事する者による児童生徒性暴力等については、4.(2)で見てきたように、本格的な検討が始まったばかりである。児童生徒性暴力等を広範に防ぐための検討の行方を注視したい。

(たけうち けんた)