

No. 1115 (2020.10.6)

## 教員のわいせつ行為と学校でのセクハラ

—アメリカの新しい連邦規則—

はじめに

### I セクハラに関する学校の責任

- 1 タイトル9と最高裁判決
- 2 連邦教育省 OCR ガイダンス
- 3 オバマ政権下の通知

### II 新規則制定の背景

- 1 通知とその運用への批判
- 2 教員等による生徒へのわいせつ行為の社会問題化

### III 新規則の概要

- 1 制定までの経緯
- 2 内容

### IV 論点と議論

- 1 セクハラの種類等
- 2 手続保障
- 3 初等中等教育の特例

おわりに

キーワード：教員のわいせつ行為、セクシャル・ハラスメント、タイトル9、連邦教育省公民権局（OCR）、トランプ政権

- 教育に関する権限が州にあるアメリカだが、教員等によるわいせつ行為等学校でのセクハラについては、連邦教育省公民権局が学区や大学に直接、公民権法（タイトル9）上の責任を果たすよう求め、様々な措置を実施している。
- タイトル9にはセクハラについて明文はなく、セクハラに関する学校の責任は、判例と行政のガイダンス文書により認められてきた。これについて、2020年5月、法的強制力のある連邦規則が制定され、8月に施行された。
- 大学で問題になっていた懲戒処分の際の手続保障等について詳細に規定された。トランプ政権下の連邦教育省公民権局は、社会問題化している初等中等教育のわいせつ教員等の問題について、タイトル9の執行強化を図っている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
総合調査室 主幹 ローラー ミカ

## はじめに

教育に関する権限が原則として州にあるアメリカであるが、教員等による生徒<sup>1</sup>へのわいせつ行為その他の学校でのセクシャル・ハラスメント（以下「セクハラ」という。）については、性差別を禁止する連邦の公民権法に基づき、連邦教育省公民権局（Office for Civil Rights: OCR）が、学区<sup>2</sup>や大学に対し直接、その責務を果たすよう様々な措置を実施している。OCR が当該機関を調査し、問題解決のために特定の対策をとることの合意（resolution agreement）をこれらの機関と締結するが、合意できない場合、連邦資金の停止などのより強い措置も可能とされる<sup>3</sup>。

この連邦法にはセクハラについての明文はなく、セクハラに関する学区や大学の責任は、従来、判例と法規性のない行政のガイダンス文書により認められてきたものである。後者に代わるものとして、2020年5月、初めて法的強制力のある規則が制定され、8月14日に施行された。本稿では、これについて、これまでの経緯と規則制定の背景、規則の概要と論点を紹介し、わいせつ教員問題対策等について現在我が国で進められている検討の参考に供することとする。

## I セクハラに関する学校の責任

1972年教育修正法第9編（Title IX of the Education Amendments of 1972. 以下「タイトル9」という<sup>4</sup>。）は、「合衆国において何人も、連邦の財政支援を受けているいかなる教育プログラム又は活動において、性別（sex）に基づいて、参加を拒まれたり、その恩恵を否定されたり、差別されてはならない。」<sup>5</sup>と規定し、連邦資金を受給する学校等<sup>6</sup>が、性差別を行うことを禁じている公民権法である。本章では、セクハラに関するタイトル9の下での学校の責任に関する、連邦最高裁判所（以下「最高裁」という。）判決とOCRの従来のガイダンス文書の概要を整理する。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020年9月10日である。

<sup>1</sup> 本稿では、studentの訳語として原則として「生徒」を使用しているが、特に大学生のみを指す場合には「学生」を使用する。

<sup>2</sup> 学区は、州の下に公立の初等中等教育制度を担当するために設置された地方政府であり、多くの学区は、カウンティ（郡）等の一般の地方政府とは別に学校税の課税権限を認められている。

<sup>3</sup> Jared P. Cole and Christine J. Back, “Title IX and Sexual Harassment: Private Rights of Action, Administrative Enforcement, and Proposed Regulations,” *CRS Report for Congress*, R45685, April 12, 2019, pp.19-21. なお、この連邦資金の停止は現実にはほとんど行われていないと言われる。R. Shep Melnick, *The Transformation of Title IX: Regulating Gender Equality in Education*, Brookings Institution Press, 2018, pp.45-48.

<sup>4</sup> 20 U.S.C. §§ 1681 et seq. なお、タイトル9は、セクハラに限らず様々な分野で問題となるが、特に、大学等学校スポーツにおける性差別禁止（女子スポーツの振興）でよく知られている法律である。

<sup>5</sup> 20 U.S.C. § 1681(a).

<sup>6</sup> 公立私立を問わず、小学校就学前のプレスクールから大学まで全ての学校段階が含まれる（20 U.S.C. § 1681(c)）。連邦資金を受給している教育機関に限られるが、基本的に全ての学区は何らかの連邦資金を受給している。また、所属学生が連邦奨学金を受給している場合も含むため、大学の大半も該当する。Cole and Back, *op.cit.*(3), p.2. なお、本稿では、「学区」、「大学」、「学校」の用語を文脈に応じて使用しているが、その際、「学校」については、学区と大学両方を含む連邦資金受給機関（タイトル9の責任の主体）の意味で使用する場合と個々の学校（school）の意味で使用する場合とがある。

## 1 タイトル9と最高裁判決

最高裁により、セクハラに関するタイトル9の下での学校の責任について明確にされたのは、13歳の女子生徒への教員によるわいせつ行為の事案である1998年のゲブサー判決<sup>7</sup>及び、翌1999年の5年生の女子児童が同級生から長期にわたり卑わいな言動を受けていた事案に関するデイビス判決<sup>8</sup>においてである。ゲブサー判決は、教員による生徒へのセクハラについて、タイトル9の下で学区が責任を負うのは、学区のしかるべき者（少なくとも学区のために是正措置を採る権限を有する者）がそれを「現実に認識 (actual knowledge)」していたにもかかわらず「意図的に無関心 (deliberate indifference)」であった場合であるとした。一方、デイビス判決は、生徒間のセクハラについては、ゲブサー判決の「現実の認識」「意図的な無関心」に加え、加害生徒とセクハラが起こった脈絡 (context) が学区の実質的管理下にあり（前者については生徒が学校の懲戒権に服するなど）、セクハラが「非常に深刻で、まん延していて、かつ客観的にみて不快である (so severe, pervasive, and objectively offensive)」ために被害生徒の教育機会への平等なアクセスが否定されていることを判断の基準としている（表1参照）。さらに、デイビス判決では、生徒間のセクハラは、大人の職場のセクハラとは異なること、学区が責任を負うのは状況に照らして明らかに不合理 (clearly unreasonable) な場合のみであり、子ども同士の単なるからかいや悪口は該当しないこと、関係生徒の年齢や人数を含む周囲の状況、期待、人間関係等が総合的に判断に影響すること等にも言及されている。また、セクハラが十分深刻であっても、一回 (a single instance) のハラスメントでは該当しないとした<sup>9</sup>。

タイトル9に関する最高裁の解釈は、学区の使用者責任 (代位責任 (vicarious liability)) を認めないなど、1964年公民権法第7編 (Title VII of the Civil Rights Act of 1964<sup>10</sup>) に基づく職場でのセクハラに関する解釈よりも、被害者にとって厳しい基準となっていると評価されている<sup>11</sup>。

表1 セクハラに関するタイトル9の下での学校の責任についての最高裁判決

教員のセクハラについて学区が責任を負う場合	生徒間のセクハラについて学区が責任を負う場合
・学区のしかるべき者が「現実に認識」していたにもかかわらず「意図的に無関心」であった。	・「現実の認識」「意図的な無関心」に加え、加害生徒とセクハラが起こった脈絡が学区の実質的管理下にあり、ハラスメントが「非常に深刻で、まん延していて、かつ客観的にみて不快である」ために被害生徒の教育機会への平等なアクセスが否定された。

(出典) 筆者作成。

<sup>7</sup> *Gebser v. Lago Vista Independent School District* (524 U.S. 274(1998)).

<sup>8</sup> *Davis v. Monroe County Board of Education* (526 U.S. 629 (1999)).

<sup>9</sup> *Cole and Back, op. cit.*(3), pp.3-9.

<sup>10</sup> 42 U.S.C. §§ 2000e et seq.

<sup>11</sup> タイトル9と1964年公民権法第7編の規定ぶりが異なり、タイトル9の下で私人が金銭賠償などの訴えを裁判所に起こすことは解釈上認められているにすぎないこと、学区の連邦資金受給額より損害賠償額が高額になりかねないことなどを背景に、最高裁は謙抑的に議会の意図を解釈している。Jody Feder, “Sexual Harassment: Developments in Federal Law,” *CRS Report for Congress*, RL33736, January 6, 2012, pp.24-25.

## 2 連邦教育省 OCR ガイダンス

OCRは1997年に学校におけるセクハラに関するガイダンス文書を発表していたが、2001年、改訂版<sup>12</sup>（以下「2001年ガイダンス」という。）を公表した。その内容は1997年文書を基本的に踏襲しつつ、最高裁の示した基準は損害賠償訴訟に適用されるものであり、OCRが学校に求めるタイトル9の下での責任の基準とは同じではないことを確認している。

2001年ガイダンスは、セクハラを性的な性質を有する歓迎されない行為（unwelcome conduct of a sexual nature）であるとし、①教員等が、生徒がセクハラを受け入れることを教育上の決定や恩恵の条件としているもの（対価型セクハラ（quid pro quo harassment））と②それ以外のもの（環境型（敵対的環境型）セクハラ（hostile environment harassment））があるが、後者については、生徒の教育プログラムへの参加等を否定又は制限するに十分なほど深刻であるかが吟味されなければならないとした。生徒間のセクハラは環境型が通常であるが、教員等によるセクハラは、対価型、環境型いずれもあり得る<sup>13</sup>。

学校の責任については、責任のある被用者（responsible employee）がセクハラを「認識していた又はしているべきだった（knew or should have known）」場合に責任を負うが、教員等によるセクハラについては、一定の場合、認識していたか否かにかかわらず責任を負うこととされている（表2参照）。

そして、必要とされる学校の対応——最高裁が、「意図的に無関心」「明らかに不合理」である場合に責任が生ずるとした部分——については、学校は、迅速・公平な苦情処理手続を導入する責任があり、セクハラが起きた場合、それを終結させ、再発を防ぎ、必要であればその影響を修復するため、迅速かつ効果的な是正措置を採らなければならない<sup>14</sup>として、どのように対応すべきかが具体的に記述されている。

表2 2001年ガイダンスにおけるセクハラに関する学校の責任

	教員等による生徒へのセクハラ	生徒間のセクハラ
対価型セクハラ	ハラスメントを認識していたか否かにかかわらず責任を負う。	（通常該当せず）
環境型セクハラ （十分に深刻な場合）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教員等の業務責任に係る状況で起きたものである場合、ハラスメントを認識していたか否かにかかわらず責任を負う。</li> <li>・上記以外の場合、責任のある被用者が「認識していた又はしているべきだった」場合に責任を負う。</li> </ul>	責任のある被用者が「認識していた又はしているべきだった」場合に責任を負う。

（出典）U.S. Department of Education, Office for Civil Rights, *Revised Sexual Harassment Guidance: Harassment of Students by School Employees, Other Students, or Third Parties: Title IX*, January 2001, pp.10-12. <<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/docs/shguide.pdf>>; Jared P. Cole and Christine J. Back, “Title IX and Sexual Harassment: Private Rights of Action, Administrative Enforcement, and Proposed Regulations,” *CRS Report for Congress*, R45685, April 12, 2019, pp.25-26 を基に筆者作成。

<sup>12</sup> U.S. Department of Education, Office for Civil Rights, *Revised Sexual Harassment Guidance: Harassment of Students by School Employees, Other Students, or Third Parties: Title IX*, January 2001. <<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/docs/shguide.pdf>>

<sup>13</sup> *ibid.*, p.5.

<sup>14</sup> *ibid.*, p.14.

### 3 オバマ政権下の通知

ブッシュ（George W. Bush）政権の下では、2001年ガイダンス（クリントン（William J. Clinton）政権の最終日2001年1月19日に公表された。）が撤回されることはなかったものの、特に積極的な取組は見られなかったとされる<sup>15</sup>。これに対し、オバマ（Barack Obama）政権は、大学キャンパスでの学生間の性的暴力問題、キャンパスのいわゆる「レイプ文化」問題に集中的に取り組んだ<sup>16</sup>。同政権の下で、OCRは2001年ガイダンスを補完する文書を発出するとともに、タイトル9遵守に関し、精力的に大学の調査を行っている。

2011年、OCRは2001年ガイダンスを補完する通知（以下「2011年通知」という。）<sup>17</sup>を発出し、セクハラに性的暴力が含まれることに明確に言及し、タイトル9の下で、とりわけ大学の「学生間」のセクハラに焦点を当てて、大学が負っている責任を示した。学外、大学の教育プログラムや活動外でのセクハラ事件にも対処する義務のある場合もあるとし、また、敵対的環境を評価する際にはキャンパス外の行為の影響も考慮すべきであるとしている<sup>18</sup>。一方、苦情処理手続について、立証の基準は、証拠の優越の基準（preponderance of the evidence standard）（50%を超える確からしさ）であるとし<sup>19</sup>、また、聴聞（hearing）において反対尋問（cross-examination）を実施することは望ましくないことが強調されていた<sup>20</sup>。同時に、特にわいせつ行為事案についての調停による解決は不適當であるとした<sup>21</sup>。

2011年通知を受けた大学からの明確化の要請に応じて、OCRは、2014年にQ&A<sup>22</sup>を発出した。学生間のセクハラについて、タイトル9の下における大学の責務がより詳細に記述され、キャンパスでのセクハラを抑制するために大学がとることができる対策の例が示された。

## II 新規則制定の背景

### 1 通知とその運用への批判

#### (1) 被疑者による訴訟の増加とデュープロセスの議論

2011年通知と2014年のQ&Aを発出したOCRは、著名大学を含む多くの大学に対し、タイトル9の遵守に関する長期の調査を実施し、詳細な解決合意を締結していった。以前のOCRの調査はその終結までは非公表で行われていたが、2014年、OCRは、わいせつ行為事案に関する調査全てについて当初から公表する方針に転換し、大学へのプレッシャーは高まったとされる。タイトル9を遵守していないとの指摘を避けようと各大学は、新しい施策、手続を導入し、被害者保護のため、より厳しい対策をとるようになった<sup>23</sup>。

<sup>15</sup> Melnick, *op.cit.*(3), pp.193-196.

<sup>16</sup> *ibid.*, pp.197-222.

<sup>17</sup> U.S. Department of Education, Office for Civil Rights, *Dear Colleague Letter*. <<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/letters/colleague-201104.pdf>>

<sup>18</sup> *ibid.*, p.4.

<sup>19</sup> 幾つかの大学で採用していた、より高い立証を要求する「明白かつ確信を抱くに足る基準（clear and convincing standard）」ではないとしている。*ibid.*, pp.10-11.

<sup>20</sup> *ibid.*, p.12.

<sup>21</sup> *ibid.*, p.8.

<sup>22</sup> U.S. Department of Education, Office for Civil Rights, *Questions and Answers on Title IX and Sexual Violence*. <<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/docs/qa-201404-title-ix.pdf>>

<sup>23</sup> Melnick, *op.cit.*(3), pp.211-221.

これに対し、各大学が被害者救済を重視するあまり、被疑学生に公正な手続を与えないまま退学、停学処分を行っている状況があるとして懸念する声が出るようになった。被疑学生が大学を裁判所に訴えるケースが多数発生しており、少なくない事案で大学側が敗訴し、又は和解が成立している<sup>24</sup>。

とりわけ、公立大学はデュープロセス条項（合衆国憲法第 14 修正）が適用される州の行為者（state actors）に当たり、学生を停学、退学させる際には憲法上の基準を遵守しなければならないとされており<sup>25</sup>、懲戒の対象となった公立大学の学生は、タイトル 9 に関して行われた懲戒手続が憲法違反であると訴えている。一般的に、デュープロセスと言える手続は事案ごとの状況により異なるものであるが、学生からは、①大学が告発内容の十分な通知を怠った、②敵対的な証人の信用性について反論する機会が与えられなかった、③偏見のある裁定者が手続を監督した、④不公正な再聴聞、再審理手続が行われたなどの点が主張されている<sup>26</sup>。

## (2) その他の批判

オバマ政権の大学キャンパスにおける学生間の性的暴力の問題への取組<sup>27</sup>は、性的暴力のまん延を許容する文化の変革を呼びかけ、防止のために被害者と加害者だけでなく全ての者を巻き込まなくてはならないなどとして広範に行われた。これについて、政府の権限を越えて、学生の生活や信条を不当に侵害するものとなっているという批判や、表現の自由・学問の自由の観点からの指摘も行われている<sup>28</sup>。

## 2 教員等による生徒へのわいせつ行為の社会問題化

わいせつ教員等の雇用がなくならない要因について、連邦会計検査院（以下「会計検査院」という。）による 2010 年の報告書は、①雇用に当たっての履歴確認が不十分であること、②学校がわいせつ行為をした教員等を懲戒することなく、不祥事を隠して自主的に辞職することを

<sup>24</sup> ある調査では、連邦裁判所について、2011 年 4 月以降 2012 年までの 21 か月で 7 件であった本件の訴訟は年々増加し、2018 年 1 年間では 78 件となった（2011 年 4 月以降 2019 年 8 月までの累計は 345 件）。一方、既に何らかの判断の出ている 298 件（連邦及び州裁判所）について、大学側の敗訴と言えるものが 151 件であった。また、連邦裁判所の事案について、判決前に和解に達したものが 70 件以上あったとされる。Paul Basken, “Legal defeats trigger fresh look at US sexual misconduct rules,” *Times Higher Education*, January 11, 2020; Samantha Harris and KC Johnson, “Campus Courts in Court: The Rise in Judicial Involvement in Campus Sexual Misconduct Adjudications,” *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, Vol.22 No.1, 2019, p.66. <<https://nyujlpp.org/wp-content/uploads/2019/12/Harris-Johnson-Campus-Courts-in-Court-22-nyujlpp-49.pdf>>

<sup>25</sup> 合衆国憲法第 14 修正のデュープロセス条項は、州に対し、個人の生命、自由又は財産をなく奪する際の手続遵守を求めている。最高裁は、公立大学の学生が在籍の継続に憲法上保護される財産権を有するとしており、また多くの連邦控訴裁判所により、公立大学の学生は教育に自由又は財産上の利益を有し、退学や一定の停学はその利益のなく奪に当たるとされている。Cole and Back, *op.cit.*(3), pp.32-33.

<sup>26</sup> 2011 年通知で明記された「証拠の優越の基準」の採用についても幾つかの事案で問題とされている。 *ibid.*, pp.34-41.

<sup>27</sup> White House, *Not Alone: The First Report of the White House Task Force to Protect Students from Sexual Assault*, April 2014. <[https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/report\\_0.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/report_0.pdf)>

<sup>28</sup> OCR からのプレッシャーの下、大学がタイトル 9 履行のための部署と権限を過度に拡大していることが指摘されている。Jacob Gersen and Jeannie Suk, “The Sex Bureaucracy,” *California Law Review*, Vol.104 No. 4, August 2016, pp.881-948. <<http://www.californialawreview.org/wp-content/uploads/2016/09/Gersen-and-Suk-37-FINAL.pdf>>; “The History, Uses, and Abuses of Title IX,” *Bulletin of American Association of University Professors*, June 2016, pp.69-99. <<https://www.aaup.org/file/TitleIXreport.pdf>>

許し、しばしば次の学校に推薦状を提供していること等を指摘している<sup>29</sup>。近年、主要紙が特集記事を組む等、この問題が広く社会問題化する中で、トランプ（Donald J. Trump）政権下のOCRは、ハイスクールまでの初等中等教育におけるタイトル9執行の強化を図っている。

### (1) 犯罪歴、懲戒処分歴確認の状況

別の会計検査院報告書（2014年）によれば、ほとんどの州（46州）で教員等を雇用する際、履歴確認（名前、生年月日、社会保障番号、指紋等を州又は連邦の犯罪データベースや児童虐待登録と照合する等）が実施されているが、その厳密さは様々である。学校のカフェテリア、バス、清掃、修繕などの業務を行う契約職員の履歴確認を要件とするのは36州、ボランティアの履歴確認を要件とするのは17州にとどまる<sup>30</sup>。

一方、懲戒処分については、教員に関しては、州教員養成免許担当局長全米協会（National Association of State Directors of Teacher Education and Certification: NASDTEC）が、不祥事により免許取消しとなった者の記録を維持しており、25州が利用している<sup>31</sup>。しかし、2016年、USAトゥデー紙が、NASDTECのデータベースは網羅的とは言えないこと、免許を永久に取り消された教員の少なくとも1,400件のデータが掲載されていないことを指摘し、わいせつ教員が別の州に移動し、再び問題行為を繰り返している実態を大きく報じた<sup>32</sup>。

### (2) わいせつ教員等のたらい回し

2014年の会計検査院報告書によると、46の州が、教員等に、生徒への性的虐待の疑いについて、警察や児童福祉部署、州教育局等に通報することを義務付ける法律を有しており、43州では通報しないことに罰則を課している。しかしながら、学校には通報をためらう傾向があるとされ、通報が必ずしも行われていないことが指摘されている<sup>33</sup>。

2010年の会計検査院報告書でも指摘されていた、わいせつ教員等を懲戒せず、不祥事を隠したまま他の学区へ異動させてしまう慣行はpassing the trash（くずのたらい回し）と呼ばれている<sup>34</sup>。これに関して、2015年に成立した連邦の初等中等教育法改正法（Every Student Succeeds Act）<sup>35</sup>では、生徒にわいせつ行為をした教員等が新しい職を得ることに学区等が加担するのを禁じる規定が置かれた<sup>36</sup>。しかしながら、具体的な内容については、各州がそ

<sup>29</sup> U.S. Government Accountability Office, “K-12 Education: Selected Cases of Public and Private Schools That Hired or Retained Individuals with Histories of Sexual Misconduct,” *Report to the Chairman, Committee on Education and Labor, House of Representatives*, GAO-11-200, December 2010, pp.3-7. <<https://www.gao.gov/assets/320/313251.pdf>>

<sup>30</sup> なお、42州が教員等の行動規範を策定しており、うち22州ではこの中に教員等と生徒との境界線に関する記述を含んでいた。教員等による生徒へのわいせつ行為等の防止のための研修を学区に課している州は18州あった。U.S. Government Accountability Office, “Child Welfare: Federal Agencies Can Better Support State Efforts to Prevent and Respond to Sexual Abuse by School Personnel,” *Report to the Ranking Member, Committee on Education and the Workforce, House of Representatives*, GAO-14-42, January 2014, pp.16-25. <<https://www.gao.gov/assets/670/660375.pdf>>

<sup>31</sup> *ibid.*, p.17.

<sup>32</sup> Steve Reilly, “Broken discipline tracking systems let teachers flee troubled pasts,” *USA Today*, February 14, 2016, updated October 23, 2017. <<https://www.usatoday.com/story/news/2016/02/14/broken-discipline-tracking-system-lets-teachers-with-misconduct-records-back-in-classroom/79999634/>>

<sup>33</sup> U.S. Government Accountability Office, *op.cit.*(30), pp.26-29.

<sup>34</sup> Billie-Jo Grant et al., “Passing the Trash: Absence of State Laws Allows for Continued Sexual Abuse of K-12 Students by School Employees,” *Journal of Child Sexual Abuse*, vol.28 no.1, 2019, p.90.

<sup>35</sup> P.L.114-95, December 10, 2015.

<sup>36</sup> 20 U.S.C. § 7926.

それぞれの法律、規則又は政策の中で行なえばよく、多くの州ではこの規定を受けての特段の対応は行われていないという指摘がある<sup>37</sup>。

### (3) ハイスクールまでの初等中等教育におけるタイトル 9 執行の強化

2014 年の会計検査院報告書には、タイトル 9 についての初等中等教育段階の学校の認識が不足しており、教員等による生徒へのわいせつ行為の事案が対象となることや、タイトル 9 の下で学校がどのような責任を果たさなくてはならないのかなどを理解していない場合が少なくないことが指摘されている<sup>38</sup>。

こうした中、トランプ政権下の OCR は、タイトル 9 の初等中等教育段階における執行の強化を図っている。2018 年、シカゴ・トリビューン紙がシカゴの公立学校での教員等によるわいせつ行為等の実態に関する連載記事<sup>39</sup>を組んだことをきっかけに、OCR は、この全米でも有数の規模を有する学区全体の包括的な調査を実施、2019 年 9 月、学区と解決合意を締結し、これを発表した。学区は、タイトル 9 コーディネーター<sup>40</sup>が完全な権限を持つよう再編を行い、包括的な苦情処理過程を構築し、公平な調査を行う手続を定めなくてはならない。OCR は、今後 3 年間、学区をモニタリングすることとなり、不遵守があれば連邦資金受給に影響が出る可能性にも言及したとされる<sup>41</sup>。

2020 年 2 月 26 日、デボス (Betsy DeVos) 連邦教育省長官は、初等中等教育における教員等によるわいせつ行為等を撲滅するための新しいタイトル 9 のイニシアティブを発表した。このイニシアティブの下で、OCR のタイトル 9 の執行は初等中等の公立学校において強化され、①学校、学区レベルでの全国的なタイトル 9 の遵守状況調査、②この問題に関する啓発活動、③統計データ整備が行われることになっている<sup>42</sup>。

## III 新規則の概要

### 1 制定までの経緯

2017 年 9 月、連邦教育省は、2011 年通知と 2014 年の Q&A を廃止し、セクハラに関してタイトル 9 の規則制定手続に入ることを表明した<sup>43</sup>。2018 年 11 月 29 日、規則案が官報

<sup>37</sup> Grant et al., *op.cit.*(34), pp.93-97.

<sup>38</sup> U.S. Government Accountability Office, *op.cit.*(30), pp.44-46.

<sup>39</sup> David Jackson et. al., “Betrayed: Chicago schools fail to protect students from sexual abuse and assault, leaving lasting damage,” *Chicago Tribune*, July 27, 2018. <<http://graphics.chicagotribune.com/chicago-public-schools-sexual-abuse/>>

<sup>40</sup> 各学校はタイトル 9 の責任を果たす取組の調整のため、少なくとも一人、タイトル 9 コーディネーターを任命することとされている (34 CFR §106.8(a))。

<sup>41</sup> なお、OCR は、2015 年、2016 年に教員及び生徒によるセクハラ、わいせつ行為に関するシカゴ学区の対応の不備について苦情申立てを受け取っていた。U.S. Department of Education, “U.S. Department of Education’s Office for Civil Rights Requires Significant Corrective Action from Chicago Public Schools Following Systemic Failure to Address Sexual Violence,” September 12, 2019. <<https://www.ed.gov/news/press-releases/us-department-educations-office-civil-rights-requires-significant-corrective-action-chicago-public-schools-following-systemic-failure-address-sexual-violence>>; Hannah Leone and David Jackson, “‘Extraordinary and appalling’ handling of sexual violence cases in Chicago Public Schools leads to federal oversight,” *Chicago Tribune*, September 12, 2019.

<sup>42</sup> U.S. Department of Education, “Secretary DeVos Announces New Civil Rights Initiative to Combat Sexual Assault in K-12 Public Schools,” February 26, 2020. <<https://www.ed.gov/news/press-releases/secretary-devos-announces-new-civil-rights-initiative-combat-sexual-assault-k-12-public-schools>>

<sup>43</sup> Cole and Back, *op.cit.*(3), p.41.

に公表され<sup>44</sup>、意見募集（パブリックコメント）が行われた。その中では、とりわけ初等中等教育について考慮すべきことへのコメントが求められていた。12万4千件を超える意見が寄せられて修正が行われ、2020年5月6日、成文が公表された（官報公示は19日）<sup>45</sup>。8月14日に施行されている。表3にこれまでの主な経緯を取りまとめた。

表3 セクハラに関するタイトル9規則制定までの主な経緯

年	事項	概要	政権
1972	タイトル9制定	連邦資金を受給する学校が性差別を行うことを禁止する公民権法。セクハラについて明文はない。	ニクソン
1997	OCR ガイダンス発出	タイトル9はセクハラを禁じているとし、セクハラに関し学校が負っている責任を記述	クリントン
1998	ゲブサー判決	教員による生徒へのセクハラについて、タイトル9の下で学校が責任を負う基準を示した最高裁判決	
1999	デイビス判決	生徒間のセクハラについて、タイトル9の下で学校が責任を負う基準を示した最高裁判決	
2001	OCR ガイダンス改訂	行政機関であるOCRが学校に求めるタイトル9の責任の基準は、最高裁とは異なることを確認	
2011	OCR 通知発出	OCR ガイダンスを補完する通知。大学の学生間のセクハラ・性的暴力に焦点	オバマ
2014	OCR Q&A 発出	2011年通知を補完、明確化	トランプ
2017	規則制定手続開始	セクハラに関する学校の責任について、初めて法的拘束力のあるタイトル9規則の制定	
2018	規則案公表、意見募集開始		
2020	規則制定		

（出典）筆者作成。

## 2 内容

今回の規則は、従来のガイダンス等とは異なり法的義務を課すものであり、学校がタイトル9を遵守することを確実にすべく、セクハラに対応する学校の責務と詳細な苦情処理手続の要件を定めている。正式申立ての有無にかかわらず学校が実施しなくてはならない被害者への支援措置を規定するとともに、被疑者の権利保障が強調され、また、初等中等教育については特別な扱いも定められた。正式申立て後は、厳密な苦情処理手続が要請される一方、生徒間のセクハラの場合にはこれによらない非公式解決も選択肢とされている（教員等によるセクハラの場合には不可）。最高裁判決が用いている「現実の認識」「意図的に無関心」等の概念を使用（修正して採用）したことも特徴である。概要を表4に取りまとめた。主な論点について次章で説明する。

<sup>44</sup> 83 FR 61462 (November 29, 2018).

<sup>45</sup> 85 FR 30026 (May 19, 2020); U.S. Department of Education, “Secretary DeVos Takes Historic Action to Strengthen Title IX Protections for All Students,” May 6, 2020. <<https://www.ed.gov/news/press-releases/secretary-devos-takes-historic-action-strengthen-title-ix-protections-all-students>>

表4 セクハラに関するタイトル9新規則の概要

学校の対応義務	
セクハラの定義	性別 (sex) に基づく行為であり、①教員等が、学校による支援、恩恵、便益の提供について、性的行為への参加 (participation) を条件としている場合 (対価型)、②非常に深刻で、まん延しており、かつ客観的に不快であるため、学校のプログラムや活動への公平なアクセスが否定されていると理性的な者であれば判断する行為 (環境型)、③強制わいせつ (sexual assault)、デート・バイオレンス (dating violence)、ドメスティック・バイオレンス又はストーキング
現実の認識	<ul style="list-style-type: none"> <li>・セクハラについて「現実の認識 (actual knowledge)」のある学校は対応義務を負う。現実の認識とは、大学については、各大学のタイトル9 コーディネーター又は矯正措置を採る権限のある者の認知 (notice) に限られる。通報 (report) は誰でも行うことができ、学校は、タイトル9 コーディネーターの連絡先を生徒、被用者、出願者、求職者、初等中等学校生徒の親・後見人、職員組合に告知し、ウェブサイト等に掲載しなくてはならない。</li> <li>・初等中等教育学校については、教員その他いかなる被用者の認知も現実の認識となる。</li> </ul>
学校の教育プログラム・活動	学校は、その教育プログラム又は活動において発生したセクハラに対応義務を負う。これには、被疑者及びセクハラが起こった脈絡を学校が実質的に支配しているような場所、イベント又は状況が含まれる。また、学生組織が所有又は管理している建物で大学が公式に認知しているものも含まれる。
意図的に無関心でないこと	<p>現実の認識をした学校は、迅速に、「意図的に無関心でない」態様で対応する義務を負う。これには以下が含まれなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・被害者へ支援措置 (supportive measures) の提供 (カウンセリング、締切り延長等履修関係の調整、授業スケジュールの変更、学内エスコート・サービス、被疑者との接触制限、キャンパス内特定区域のセキュリティと監視の強化など)。これは、正式申立ての有無にかかわらず実施されなければならない。</li> <li>・被害者へ正式申立て (formal complaint) 手続の説明</li> </ul>
苦情処理手続	
全般	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被害者又はタイトル9 コーディネーターが正式申立てを行ったとき、学校は苦情処理手続を実施しなければならない。</li> <li>・聴取 (interview) の前に、当事者に、書面によって、嫌疑内容の詳細が通知されなくてはならない。被疑者は無実であると推定され、証明責任は学校にある。立証の基準は、証拠の優越の基準又は明白かつ確信を抱くに足る基準。両当事者に公平に証人、証拠を提出する機会を与えなくてはならず、議論や証拠の収集等を妨げてはならない。両当事者には、助言者 (adviser) 等同席の機会が公平に与えられる。</li> <li>・裁定者は、タイトル9 コーディネーターや調査官であってはならない。</li> <li>・学校は、タイトル9 コーディネーター、調査官、裁定者等に研修を受講させなければならない。</li> </ul>

聴聞、反対尋問	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大学では、苦情処理手続の中で、反対尋問を含む聴聞を実施しなくてはならない。当事者本人が反対尋問を行うことは許容されず、助言者が直接、口頭で、リアルタイムに、相手方及び証人に質問を行う（テクノロジーを用いて、別々の部屋で行うことも可）。裁定者が、質問の関連性を決定し、関連のない質問を排除する。助言者がいない場合、学校が無償で提供しなくてはならない。</li> <li>・初等中等教育学校では聴聞は必須ではない（実施することは可）。裁定者は、両当事者に書面による関連質問を提出する機会を与え、これの回答を提供し、追加質問を許容しなくてはならない。</li> </ul>
上訴	<p>手続違反、新証拠、タイトル9 コーディネーター・調査官・裁定者の利益相反等の場合、上訴が認められなくてはならない。他の理由によっても両当事者に公平に上訴を認めることができる。上訴における裁定者は、当初手続の裁定者、調査官、タイトル9 コーディネーターであってはならない。</p>
非公式解決	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生徒間のセクハラについては、学校は、上述の苦情処理手続を踏まない調停等の非公式な解決を促すことができる。学校は、当事者の自発的な書面による同意を得なければならず、当事者は、解決以前のどの段階においても、これを離脱し、正規の苦情処理手続に復帰することができる。</li> <li>・教員等被用者が生徒に行ったセクハラについては適用されない。</li> </ul>

（出典）34 CFR Part106 (§106.8, §106.30, §106.44, §106.45); *Summary of Major Provisions of the Department of Education's Title IX Final Rule and Comparison to the NPRM*. U.S. Department of Education Website <<https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/docs/titleix-comparison.pdf>> 等を基に筆者作成。

#### IV 論点と議論

公表された新規則には、日頃トランプ政権に批判的なことも多い主要メディアの中に好意的な論評も見られる一方、バイデン（Joe Biden）前副大統領を始めとする民主党関係者や自治体、被害者支援団体からは批判の声が上がった<sup>46</sup>。2020年8月、施行日を前にして、ニューヨーク州とニューヨーク市教育委員会による規則の差止め請求を却下した連邦地方裁判所は、規則案に大量の意見が寄せられたことに言及し、「規則の規定のほぼ全ての点についていずれの施策を行うのが最も適切かについて激しい争いがある」、しかしながら、「規則は、プロセスが被害者と被疑者にとって公平となることを目指し、被害者は支援措置を受け、被疑者には懲戒処分が科される前に公正な苦情処理手続がとられることとされている」、「規則は、苦情処理手続について手続指針を提供することにより、被害者と被疑者双方に利益をもたらす潜在性を持っている」としている<sup>47</sup>。

連邦教育省（以下「教育省」という。）は、規則公表に際して、寄せられた意見への詳細な回答を付しており、以下では、主な論点を紹介する<sup>48</sup>。

<sup>46</sup> バイデン前副大統領は、オバマ政権の大学キャンパスにおける性的暴力に関する政策の中心的な推進者の一人であった。“Joe Biden Should Love Betsy DeVos: Her new rule restores due process in campus sexual assault cases,” *Wall Street Journal*, May 7, 2020; Robert Shibley, “A Victory for Campus Justice: The Education Department’s new Title IX rule will make university kangaroo courts a thing of the past,” *idem*, May 6, 2020; Erica L. Green, “DeVos’s Rules Bolster Rights of Students Accused of Sexual Misconduct,” *New York Times* (Late Edition (East Coast)), May 7, 2020.

<sup>47</sup> Evie Blad, “Judge Won’t Stop DeVos Title IX Rule From Taking Effect,” August 10, 2020, *Education Week’s blogs>Politics K-12*

<sup>48</sup> 規則を公表した文書は2,000ページ以上（官報掲載書式で500ページ以上）の大部なものであり、その多く

## 1 セクハラの特徴等

### (1) セクハラの特徴

最も議論のあるのがセクハラの特徴であり、特に「非常に深刻で、まん延しており、かつ客観的に不快」という最高裁の表現を用いた点について、以前のガイダンスや職場におけるセクハラ<sup>49</sup>より、セクハラの特徴を狭く捉えているとの批判がある。

これについて教育省は、この限定がかかるのは環境型セクハラのみであり、今回、強制わいせつ (sexual assault)<sup>50</sup>等の第3の類型を新たに定義し、この新たな類型と対価型セクハラはこの限定を受けず、たとえ1回の出来事でも直ちに該当することを指摘する<sup>51</sup>。さらに、職場におけるセクハラとの違いについては、教育の場においては、言論の自由や学問の自由に関連して、職場とは異なる取扱いが求められることを説明している<sup>52</sup>。

### (2) 現実の認識

最高裁判決の表現を使用して、セクハラについて「現実の認識」のある教育機関が対応する義務を負うとし、それは大学の場合、各大学のタイトル9コーディネーター又は矯正措置を採る権限のある者の認知に限られるとした点について、従来のガイダンスより大学の責任を狭く捉えるものであるという批判がある。

これについて教育省は、タイトル9コーディネーターへの通報を誰もができる容易なものにする等の義務が大学に課されていることを指摘するとともに、従来のガイダンスの「知っているべきだった(擬制認識)」には弊害もあるとして、大学が過剰に反応し、学生のプライバシーを侵害する可能性にも言及している<sup>53</sup>。

### (3) 意図的に無関心でないこと

最高裁判決の表現を用い、現実の認識をした学校は、意図的に無関心でない態様で迅速に対応しなければならないとしている点について、学校に甘く、その責任を狭く捉えているという批判がある。

こうした批判に対し、教育省は、意図的に無関心でないために学校が実施しなくてはならない措置(被害者への支援措置(supportive measures)などを含む。)を明確に規定したことを説明している<sup>54</sup>。この点について評価する識者からは、規則は批判者が言うようなものではなく、様々な措置の履行を学校に求めており、「意図的に無関心」という文言が誤解を招いているのではないかという指摘がある<sup>55</sup>。

---

の部分は寄せられた意見への対応説明である。

<sup>49</sup> 前掲注(10)参照。

<sup>50</sup> 20 U.S.C. 1092(f)(6)(A)(v); Federal Bureau of Investigation, U.S. Department of Justice, *NIBRS Offense Definition*, Fall 2019, pp.6-7. <[https://ucr.fbi.gov/nibrs/2018/resource-pages/nibrs\\_offense\\_definitions-2018.pdf](https://ucr.fbi.gov/nibrs/2018/resource-pages/nibrs_offense_definitions-2018.pdf)>

<sup>51</sup> 85 FR at 30036, 30147-30148.

<sup>52</sup> 85 FR at 30037, 30151-30152; R. Shep Melnick, *Report: Analyzing the Department of Education's final Title IX rules on sexual misconduct*, June 11, 2020. Brookings Institution Website <<https://www.brookings.edu/research/analyzing-the-department-of-educations-final-title-ix-rules-on-sexual-misconduct/>>

<sup>53</sup> 85 FR at 30041-30043.

<sup>54</sup> 85 FR at 30044.

<sup>55</sup> Jeannie Suk Gersen, "How Concerning Are the Trump Administration's New Title IX Regulations?" *New Yorker*, May 16, 2020. <<https://www.newyorker.com/news/our-columnists/how-concerning-are-the-trump-administrations-new-title-ix-regulations>>

#### (4) 従来 of 文書との射程の違い

教育省は、新しい規則について、タイトル 9 の条文と最高裁判例の下で提示された基準の中で差別的行為から個人を守るものであり、タイトル 9 を遵守するために学校がとらなくてはならない最小限を示したものであることを繰り返し指摘している。対照的に、従来の OCR の文書の内容は広範であり、ベストプラクティス（優良事例）についての助言、推奨も含まれていた。教育省は、これらは今回の規則の射程外であり、各校の裁量、取組に任せることとしている<sup>56</sup>。

## 2 手続保障

### (1) 聴聞・反対尋問

今回もう一つの大きな論点となったのは、手続保障、とりわけ聴聞の際の反対尋問の実施についてである。被害者にとってトラウマの再現である等、被害者保護の観点から否定的な意見が出されている。

しかし、近年、セクハラ疑いで大学から懲戒処分を受けた学生による訴訟が増加し、複数の裁判所が大学の手続での反対尋問の意義を評価しているとして、教育省は、真実究明に資する反対尋問の実施を必須とした（初等中等教育学校を除く。後述）。一方で、懸念にも対応し、当事者本人ではなく、助言者が反対尋問を行うこと等を定めている<sup>57</sup>。

### (2) その他

2011 年通知で「証拠の優越の基準」とされた苦情処理手続における立証の基準も論点となったが、成立した規則では、「証拠の優越の基準」又はより高い立証を求める「明白かつ確信を抱くに足る基準」を使用できると規定された<sup>58</sup>。また、多くの大学で採用してきたとされる、いわゆる「単一の調査官モデル（single investigator model）」について、公正性の観点から問題であるとして、裁定者が、タイトル 9 コーディネーターや調査官であってはならないことが定められた<sup>59</sup>。

このように今回の規則では従来にない厳格な苦情処理手続が課される一方、生徒間のハラスメントについては、正式申立ての後、学校は、苦情処理手続を踏まない非公式の解決手続を促すこともできることが規定されている<sup>60</sup>。

## 3 初等中等教育の特例

### (1) 現実の認識について

大学とは異なり、初等中等教育学校については、いかなる被用者の認知も現実の認識となり、学区はセクハラに対応する責任を負うことになった（規則案では、被用者全てでは

<sup>56</sup> 85 FR at 30029-30030, 30154-30155.

<sup>57</sup> 85 FR at 30313-30314. 訓練された裁判官や弁護士のない（助言者は弁護士である必要はない。）法廷外で建設的な反対尋問を行うことは難しいとして、妥協案として、書面で両者が質問を提出し、聴聞で裁定者が口頭で質問する方が無難であるとの指摘もある。Gersen, *op.cit.*(55)

<sup>58</sup> 85 FR at 30373.

<sup>59</sup> 85 FR at 30367.

<sup>60</sup> 85 FR at 30400-30401.

なく、教員の認知とされていた)。

規則案に対して寄せられた意見、例えば、相談すべきかどうか、どの被用者の認知が必要なのかを判断することを生徒に期待するのは合理的でない。そもそも、初等中等教育は、一般的に、*in loco parentis* (親代わりの地位) の原理の下で運営されている。また、多くの州において教員だけでなく、他の被用者にも児童虐待の通報義務を負わせているなどの指摘に納得したとして、教育省は、初等中等教育学校についてはこうした別途の規定を置いた<sup>61</sup>。

## (2) 聴聞について

初等中等教育学校では聴聞は必須でないとされた。ただし、裁定者は、両当事者に書面による関連質問を提出する機会を与え、各質問に対する回答を提供し、追加質問を許容しなくてはならない。こうした手続であっても被害生徒を敵対的な環境にさらすものである、また、学校の裁量を不必要に制限している等の指摘がある。

これに対して、教育省は、苦情処理手続においてデュープロセスは不可欠であり、真実究明に資するものであることを説明するとともに、学校には十分な裁量が残されており、学校が有している自校の生徒への理解と専門知識を活用して対応することを勧めている<sup>62</sup>。

## おわりに

セクハラに関する学校の責任について、今回初めて法的強制力のある連邦規則が制定された<sup>63</sup>。特に大学で問題になっていた懲戒処分の際の手続保障について改善が図られる一方、社会問題化している初等中等教育におけるわいせつ教員等の問題について、OCR がタイトル9の執行を強化していくことが期待されている<sup>64</sup>。

<sup>61</sup> 85 FR at 30039-30040.

<sup>62</sup> 85 FR at 30363-30365, 30485-30486.

<sup>63</sup> 2020年8月からの規則施行については、新型コロナウイルス対応に迫られる大学等からは当初非難する声も上がった。しかし、各大学は苦情処理手続等に実質的な変更を求められることになる一方、以前の通知等を受けて策定した様々な取組全てを廃止する必要はなく、独自の措置として残すことも可能である。既に各大学は新しい規則に対応した規範や手続を公表しているが、実際にそうした対応がとられたようである。Nate Herpich, "A new take on Title IX: University's interim policies go beyond letter of just-changed law," *Harvard Gazette*, August 14, 2020. <<https://news.harvard.edu/gazette/story/2020/08/harvards-title-ix-officer-discusses-new-rules/>>

<sup>64</sup> R. Shep Melnick, "The Title IX Spotlight Shifts from the Campus to the Schoolhouse," *Education Next*, May 27, 2020. <<https://www.educationnext.org/title-ix-spotlight-shifts-from-campus-to-schoolhouse/>> 2020年11月には大統領選挙等が予定されており、民主党のバイデン前副大統領は、もし当選すれば、この規則を覆すとしている。ただし、厳密な規則制定手続を経た規則の変更には、合理的説明と制定時と同様の時間のかかる手続が必要であるとされる。一方、もし連邦議会が規則に不服であるならば、タイトル9自体を改正して学校におけるセクハラの新定義や学校の責任を法律で明らかにすることもできる。なお、連邦議会は、Congressional Review Act (5 USC §§ 801 et seq.) に基づき、一定期間内であれば規則不承認の共同決議を行うこともできる。Jared P. Cole, "New Title IX Sexual Harassment Regulations Overhaul Responsibilities for Schools," *CRS Legal Sidebar*, LSB10479, May 27, 2020, pp.5-6.