

文教常任委員会 特定テーマに関する調査研究報告書

1 テーマ

いじめ防止に向けた学校・家庭・地域の連携について

- ・ いじめによる事件の発生等の社会問題化により、平成 25 年に「いじめ防止対策推進法」が制定された。兵庫県においてもこの法の制定を踏まえ、県民総がかりでいじめに対峙するため「兵庫県いじめ防止基本方針」を定め、取組を行ってきたところである。
- ・ しかし、全国的にみると文部科学省が公表した平成 28 年度の「いじめ認知件数」では、昭和 60 年度の調査開始以来、過去最多を記録するなど、今後も未然防止・早期発見・事案対処における適切な対応について、取り組む必要がある。
- ・ また、日本は仲間外れ・無視・陰口といった「暴力を伴わないいじめ」が多く、最近ではインターネットやスマホによる誹謗中傷、仲間外しなど、さらに表に出にくいケースが増えており、学校だけでは認知することが極めて難しい状況となっている。
- ・ このため、いじめが生じにくい学校や地域づくりを進め、仮にいじめが生じても自殺などの深く傷つくような事態にならないよう、学校(教育)・家庭・地域の連携のあり方について、調査研究を進めることとする。

2 調査・研究の内容

(1) 当局の取組

- 開催日 平成 30 年 10 月 29 日
- 場所 中会議室
- 報告者 教育委員会事務局義務教育課 西田課長
- 取組内容 ー 特定テーマに関するもの ー

○主な説明等

【いじめ問題に係る国及び本県の動き】

- ・ 平成 25 年 9 月に策定された「いじめ防止対策推進法」では、身体的・心理的な攻撃の有無に関わらず、児童生徒が苦痛を感じれば、いじめとして認知されることとなった。
- ・ 本県では、平成 18 年度に教職員用いじめ早期発見・対応マニュアルを策定するとともに、平成 24 年度には大幅に改正し、教職員マニュアルと組織対応マニュアルの 2 部構成とし、いじめ問題を正しく理解するための解説書の性格を併せもったものにした。
- ・ また、平成 29 年度には、いじめの解消要件、重大事態への対応や教職員のためのチェックリストを盛り込むなど更なる改正を行った。
- ・ 平成 25 年度には、国が「いじめの防止等のための基本的な方針」を策定したことに合わせ、本県でも基本方針を策定し、平成 28 年度末には、国の基本方針改定を踏まえ、県の基本方針を改定し、いじめの未然防止、早期対応を強化するポイントなどを追記

した。

- ・ 各市町のいじめ防止の基本方針は、本県では 39 市町で策定されており、残りの 2 市町でも策定に向けた取組が進められている。
- ・ 心の教育総合センターでは、「いじめ未然防止プログラム」の研究を実施し、授業で活用する「活動プログラム」と校内研修で活用する「研修プログラム」を開発した。

【本県におけるいじめの現状】

- ・ いじめの認知件数は、平成 27 年度から増加傾向にある。
- ・ 認定されたいじめの大半は、冷やかしやからかい等暴力を伴わないものである。
- ・ パソコンや携帯電話による誹謗中傷の発生率は、小中学校よりも高校で高い傾向がある。
- ・ いじめの発見のきっかけは、アンケート調査や本人からの訴えによるものが多いが、小学校では学級担任による発見や保護者からの報告による割合が高い。

【本県におけるいじめへの対応】

- ・ 4つの重点項目を中心にいじめ問題に対応している。主に、
 - ① 各学校における、実効性のある「学校いじめ防止基本方針」の策定
 - ② スクールカウンセラーの配置等による、組織的な対応への体制強化
 - ③ 「いじめ対応マニュアル」や「いじめ未然防止プログラム」を用いた校内研修の実施など、教職員のいじめ認知能力の向上
 - ④ 啓発チラシの配布、携帯・スマホのルールづくり支援、相談窓口の開設など、SNS等潜在化するいじめへの対応に取り組んでいる。
- ・ ④の相談窓口は、県立教育研修所内の「ひょうごっ子悩み相談センター」のほかに、各教育事務所、県警、法務局、弁護士会などと連携し、幅広い受入体制をとっている。
- ・ SNS相談窓口は、平成 30 年 8 月及び 9 月に試験的に実施したところ、648 件の相談があった。これは、平成 29 年度同時期の電話による相談数 68 件の約 9.5 倍である。

【いじめ対応の流れ】

- ・ 個人ではなく、校長や教頭、生徒指導担当に加え、スクールカウンセラーなどで構成される「いじめ対応チーム」で対応を協議する。
- ・ いじめの解消の有無は、心身の苦痛がなくなったことの確認、いじめ行為が 3 ヶ月以上起こっていないかどうかによって判断している。
- ・ 生命身体に重大な被害を及ぼしたり、不登校になったりする重大事案は、別に対応することとなる。

【学校・家庭・地域の連携に向けた取組】

- ・ 県、市町、学校関係機関が一体となっていじめの対応にあたるため、「いじめ対応ネットワーク」を組織している。
- ・ まず全県のネットワークが組織され、次に教育事務所単位のネットワーク、続いて市町においてネットワークが構成される。
- ・ 芦屋市では、いじめ防止の作文を募集し、優秀な作品を表彰したり、市長や教育長、警察署長らが参加し、いじめ防止の啓発街頭キャンペーンを実施したりするなど、県内各自治体において、独自の取組が行われている。

- ・ 携帯電話やスマホのルールづくりに取り組んだ小学校は約 61.4%、中学校では約 70%となっている。また、SNSの利用ルールなどを独自に策定している市町は 36.6%である。

○主な意見等

- ・ LINEでのいじめ相談により、相談件数が昨年度の10倍近くになっており、小さいいじめの芽を摘むことにも大きな効果がある。SNSは規制すべき面が強調されるが、このようなよい使い方もできる。
- ・ いじめに対する組織的な対応について、スクールカウンセラーではなく、いじめ担当教諭を専任で配置している県もある。いじめ対策は、「待ち」の姿勢ではなく、「攻め」の姿勢が必要なのではないか。
- ・ スマホなどインターネットで、いじめ加害者の個人情報流出することがあり、社会的な制裁の応酬となって、いじめの根本解決にならない場合がある。加害者への対応にも取り組んでほしい。
- ・ いじめが自殺につながるか、そうでないかの認識によって、いじめへの対応が変わってくる。自殺につながるという前提で対応しないと、自殺は防げない。
- ・ 道徳教育について、多様性を認めることは大変良いことだが、ある一定の規範意識も同様に教えていく事が重要である。
- ・ 県外に転校したいじめの被害者が、その後どうなったかについての追跡調査は必要ではないか。
- ・ ネットパトロールについて、教員など人が調べるのは限界がある。AIを導入して自動でチェックさせ、導入コストは自治体共同で負担するなど、検討してもいいのではないか。

(2) 学識経験者等の意見聴取について

○開催日 平成30年12月17日

○場所 特別会議室

○報告者 関西外国語大学（兵庫県いじめ対策審議会会長）新井 肇 教授
ーいじめ防止に向けた学校・家庭・地域の連携についてー

○主な内容

【いじめの社会問題化と法の制定について】

- ・ これまでいじめが社会問題化したのは1980年代から4回あり、それを受けて2013年に「いじめ防止対策推進法」が成立した。
- ・ いじめ問題への視点は、①社会問題としてのいじめの顕在化、②被害への焦点化、③命を大切にする教育、④組織的対応の強化と推移してきた。
- ・ 「いじめ防止対策推進法」の基本的方向性として、①社会総がかりでいじめ防止に取り組むこと、②重大事態への対処における公平性・中立性の確保がうたわれている。
- ・ 「いじめ防止対策推進法」では、学校における①「学校いじめ防止基本方針」の策定・見直し、②組織的な対応を行うため中核となる常設の組織の設置、③いじめの防止等に関する措置（責務）を求めている。
- ・ 生徒からのメッセージを担当が1人で抱えてしまい、校長や他の教諭に伝わって

なかった事案があり、組織的な対応の必要性が叫ばれるようになった。

【法によるいじめの定義について】

- ・ 以前は ①「一方的に」、②「継続的に」、③「深刻な」苦痛を相手を感じているものとされていたが、現在は、「心身の苦痛（精神的な苦痛）」を感じていけばいじめとされるようになった。
- ・ いじめの「認知力」には格差があり、認知件数は自治体によって差がある。件数が多いことはマイナスではなく、教師の感性と学校の組織的教育力が向上したことの現われと捉えるべきである。

【学校いじめ防止基本方針の策定と見直しについて】

- ・ 学校がいじめに対する行動計画として「学校いじめ防止基本方針」がある。
- ・ 「学校いじめ防止基本方針」の策定・見直しを、全教職員でいじめ問題に取り組む契機とすることが重要である。

【いじめに気づく力と関わる力について】

- ・ 早い段階での組織的な「気づき」が基本であり、早期発見には教職員の協働体制と、家庭や地域との信頼関係に基づく連携が不可欠である。
- ・ 話を聞き、子供に寄り添う「共感的理解」に加え、言葉にならないものへの理解も必要である。

【いじめの構造について】

- ・ 日本におけるいじめは欧米に比べて、①教室内で、②同じクラスの同級生に、③暴力的でなく心理的なものが多い傾向にある。
- ・ いじめはどの子供にも起こりうるという認識のもと、未然防止に取り組むことが重要である。
- ・ 「いじめの四層構造」では、いじめられる人、いじめる人と観衆のほかに、「傍観者」が存在する。傍観者が仲裁者、相談者になることが重要である。

【学校・家庭・地域の連携に向けた取組】

- ・ 担任が個人で対応するのではなく、「チームとしての学校」として対応し、教師と保護者と地域・関係機関が子供をめぐって協力し合う「パートナー」としての関係を築くことが重要である。
- ・ 学校や保護者、地域などのネットワークを機能させるためには、日頃から顔の見える関係を作っておくことが必要である。
- ・ 児童相談所や福祉事務所、教育相談センターなど、地元の関係機関を具体的に知ることが重要である。
- ・ 学校だけの対応は無理がある。地域や家庭もそれぞれが丸抱えしたり、丸投げしたりせず対応していくことが重要である。

○主な意見等

- ・ いじめを黙認する「傍観者」に対する対策について
人権意識を醸成することが基本であるが、いじめに対する刑法上の罰則の制定や自身を守るための法教育も必要である。
- ・ 現代は多様性を重視する時代であるが、「男らしさ、女らしさ」などある程度の規

規範意識の必要性について

現代は「父親なき社会」と言われるように、「ダメなものはダメ」と言われることが少なくなっている。押しつけられた規範意識は定着しない。生徒自身が事例を検証する必要がある、そのためにも法教育が必要である。

- ・ 学校ぐるみでいじめに対応する姿勢を生徒に見せることの必要性について
専属の人員を配置するのが望ましいが、学校ぐるみでいじめ対策をするという点で、管理職の役割は大きい。
- ・ いじめ対策における、学校現場と福祉分野や家庭との連携について
学校と地域や家庭などが WIN・WIN の関係になることが必要である。連携による一定の成果を共有することで活動が広がっていく。出来るところから始めることが重要である。
- ・ いじめが原因であるなど不登校の生徒に対して、学校に来てもらうための方策について
不登校の生徒の安全が、学校で確保されることが必須である。授業がわからない、居場所がない生徒は、学校にいること自体が苦痛であり、そのストレスの元を断たないと解決しない。
- ・ 一度壊れてしまった人間関係を再構築するためのカギについて
クラスが固定化せず、流動性の高い大学は、いじめは重症化しない。また、高校よりも小中など、学級の凝集性が高い義務教育でいじめ事案の件数が多い傾向がある。
- ・ 相手を変えることは非常に困難であり、相手と同時に自分自身を変えていくことの必要性について
いじめ対策をすることは、人を育てることである。ピーター・ドラッカーも人は誠実性を持つことが一番重要であると言っている。私も教師としてそれを生徒に絶えず伝えてきたつもりである。
- ・ いじめ対策における先生の影響力について
いじめや不登校に対する特効薬はない。誰かとつながったり、支えたり、心配したりすることで、少しずつ前に進むものである。

(3) 事例調査について — 特定テーマに関するもの —

① 管内調査（7月10日～11日：西播地区）

○播磨西教育事務所

- ・ いじめなどに起因する不登校の児童生徒への対応策について
- ・ 不登校対策におけるフリースクールとの連携について

② 管内調査（8月2日～3日：東播・淡路地区）

○播磨東教育事務所

- ・ いじめ対策、不登校対策の推進について
- ・ いじめや不登校の児童生徒に対する初期対応について

○多可町立八千代中学校

- ・ SNSの利用といじめの発生との因果関係について
- ・ スマホの依存症や、対抗策としてのフィルタリング等について
- ・ 生徒のスマホなどの所持率、所持していない生徒へのいじめなどについて
- ・ 学校でのSNSルール作りと地元のケーブルテレビの連携について

○淡路教育事務所

- ・ いじめの定義の変遷による教師側の対応について
- ・ いじめなどに起因する不登校の対策におけるフリースクール等との連携について

③ 管内調査（9月11日～13日：但丹地区）

○丹波教育事務所

- ・ いじめなどに起因する不登校が増加傾向にあることに対する分析と対応について
- ・ 不登校対策と教師の負担軽減の両立について
- ・ 不登校の主な要因について
- ・ 管内におけるネット利用やスマホのルール作りの状況について
- ・ スマホのルール作りにおける県下の事例の共有について

○養父市立大屋中学校

- ・ SNS等でのネットトラブルといじめの関係について
- ・ 生徒のスマホ利用率の状況について
- ・ ネットトラブル相談の状況について
- ・ スマホを持たないことによる生徒のデメリットについて
- ・ ネットトラブル防止に対する保護者の受け止めについて

○但馬教育事務所

- ・ いじめなどに起因する不登校対策の地域における状況について
- ・ 不登校対策におけるフリースクールや夜間中学との連携について
- ・ 不登校や学力向上に実績がある日本海側の自治体との連携について

○県立但馬やまびこの郷

- ・ いじめなどに起因する不登校の未然防止と早期発見のための方策について
- ・ フリースクールとの連携について

④ 管外調査（10月31日～11月2日：北海道）

○北海道議会（教育委員会）

- ・ いじめ対策におけるネットパトロールの人員確保について
- ・ いじめ対策の充実と教師の負担軽減の両立について
- ・ いじめ対策における教師へのフォロー体制について
- ・ SNSでのLINE相談の実施と相談数の状況について
- ・ 学校名が出ていないSNS上での誹謗中傷への対応について

- ・ いじめた側に対する支援や対策について

○フリースクール札幌自由が丘学園

- ・ フリースクールと行政間のガイドラインについて
- ・ フリースクールと公教育のネットワーク協議会について
- ・ フリースクールでの出席を学校の出席に充当することについて
- ・ フリースクールの教員のなり手について
- ・ いじめなど不登校の主な理由について
- ・ 入校した生徒の保護者への対応について

○函館遠友塾

- ・ 行政への支援の要望について
- ・ 不登校の児童生徒を公教育に引き継ぐ取組について

⑤ 管内調査（11月15日～16日：阪神地区）

○阪神教育事務所

- ・ いじめなどに起因する不登校対策としてのフリースクールとの連携について
- ・ 不登校の原因の分析について
- ・ 3ヶ月以上学校に来ていない長期の不登校の児童生徒への対応について

3 今後の方向性について

いじめの社会問題化をきっかけに、平成 25 年 9 月に「いじめ防止対策推進法」が施行され、多くの学校が「学校いじめ防止基本方針」を策定するなど取組を進めている。しかしながら、文部科学省が行った調査では、平成 29 年度における小中学校、高校、特別支援学校におけるいじめ認知件数は、昭和 60 年度の調査開始以来、過去最多となり増加傾向であること、また、近年では暴力を伴わないスマホやパソコン等を使ったいじめが増えるなど、いじめが多様化してきている状況にある。

このため、いじめはどの子どもにも、どの学校にも起こり得るものであり、いじめの内容も変化していくことから、学校だけではなく家庭や地域社会、行政等の関係機関が一体となって、未然防止や早期発見・早期対応等に取り組んでいくことが重要である。そこで、県内・県外における取組や意見交換等による調査や専門家の意見聴取などにより、いじめ防止における現状と課題について調査し、これらの結果を踏まえて今後取り組むべき方向性について取りまとめた。

(1) いじめ防止対策における現状と課題

兵庫県では、平成 25 年に制定された「いじめ防止対策推進法」を踏まえ、平成 26 年 3 月に兵庫県いじめ防止基本方針を策定し、いじめの防止等の基本的な方針を示すとともに、スクールカウンセラーの配置等による体制強化、いじめ対応マニュアルの改訂やいじめ対応ネットワーク会議の設置による関係機関、団体との連携、いじめ相談の窓口の設置等、いじめの未然防止、早期発見、早期対応に向けた取組を進めている。

これら県施策における取組の状況を踏まえ、専門家からの意見聴取や事例調査における委員間の討議等により、次のようないじめ防止対策に関する課題や検討すべき点が挙げられた。

① 未然防止対策

- (ア) いじめを黙認する「傍観者」が仲裁者や相談者になるような取組が必要である。
- (イ) 多様性を認める教育も重要であるが、同様に一定の規範意識についても教えていくことが重要である。
- (ウ) 道徳教育や人権教育の充実に加えて、いじめに対する法教育を行うことにより、児童生徒自身によるいじめの検証や、自分を守るようにする取組も必要である。
- (エ) インターネット等におけるいじめ対策について、ネットパトロールを人が対応するには限界があるため、AI の活用などを検討していく必要がある。
- (オ) 学校ぐるみでいじめに対して取り組む姿勢を児童生徒に見せることが重要である。
- (カ) いじめ対策には、学校だけでなく家庭における教育や、いじめの早期発見には学校、家庭、地域等におけるいじめに対する認識の共有化が必要であることから、学校における取組について積極的な情報発信が求められる。

② いじめへの対応

- (ア) SNS は規制すべき面が強調されるが、実態として利用者が多いことから、逆にいじめ相談等による積極的な活用も重要である。
- (イ) 被害者だけでなく、いじめ加害者への対応についても重要である。
- (ウ) 今後のいじめ対策につなげるため、被害者のその後の状況についての追跡調査が必要で

ある。

- (エ) いじめ等が原因である不登校の児童生徒に対して、学校以外の学びについて選択肢を示すことも重要である。
- (オ) インターネットやSNSによるいじめは、学校だけで把握できないことから、早期対応に向けて保護者や地域からすぐに情報を入手できるような環境づくりが必要である。

③推進体制

- (ア) 学校におけるいじめに対する組織的な対応について、現状のスクールカウンセラーではなく、他県で実施しているいじめ担当教諭の専任での配置など、「攻め」の姿勢での対応が必要である。
- (イ) 学校現場と福祉分野等の関係機関や家庭、地域との連携について、成果の共有が活動の広がりにつながることから、出来るところから取組を進めることが重要である。
- (ウ) 学校において、いじめ対策には専属の人員を配置することが望ましいが、実際には難しいことから、組織的な対応を行うためには管理職のリーダーシップのもと、特定の教職員で問題を抱え込まないよう対応することが重要である。
- (エ) 教師、保護者、地域、関係機関が各々パートナーとしての関係を築き、子どもの問題をめぐって、目標を一致させるように努める必要がある。
- (オ) 学校だけで全ての対応はできないことから、地域の医療、福祉、司法といった関係機関と連携していじめ防止に取り組むことが重要である。

(2) 課題解決に向けた施策の方向性

①未然防止対策

仲間外れ、無視、陰口などの「暴力を伴わないいじめ」が典型的ないじめとなっており、一部の特定の児童生徒の問題ではなく、大半の児童生徒が被害者としても加害者としても巻き込まれている実態がある。そのため、加害者を減らすためには未然防止の取組が重要であり、学校においては規範意識や法教育の充実や、いじめを深刻化・集団化させないためには、いじめの構造（例：いじめの4層構造 [いじめる人、いじめられる人、観衆、傍観者]）を理解し、児童生徒が主体的に参画して実行できるような、未然防止のための取組を進めることが重要である。

また、最近ではインターネット、SNS等による表に出ないケースが増加していることから、AI等を活用したチェックを検討するとともに、学校だけでなく、家庭や地域における教育も不可欠であることから、保護者や地域等へ学校における取組を積極的に発信して、いじめに対する認識の共有化をより一層図ることが重要である。

②いじめへの対応

重大事態へつながらないよう、これまでの学校を中心とした組織的な早期対応は重要であるが、いじめが発生した場合、どうしても被害者が中心の対応が求められることから、加害者への対応についても配慮する必要がある。

いじめは様々なケースがあり、それぞれの事例で内容が異なることから、いじめ解消までの対応状況だけでなく、可能な限りその後の追跡調査を行うなど、今後の改善につなげる取組についても検討が必要である。

また、いじめを受けた場合、不登校となる児童生徒もいる。そのため、夜間中学やフリースクール等の多様な学びの場の確保についても積極的に取り組む必要がある。

③推進体制

いじめについては、これまでいじめが社会問題化することで対応の強化を図るといった「待ち」の対応となっているが、これではさらなる改善は難しい。他府県の先進事例などを研究して、例えば、いじめ担当教諭の専任配置等について、積極的に検討を進めるべきである。

いじめは実態として学校が中心となり対応することとなるが、教職員は業務量が増え、働き方改革が求められる中、限られた人員で対応していくことは非常に難しい状況にある。そのため、管理職が中心となり組織的な対応ができるよう、体制整備を行う必要がある。また、学校だけで解決が難しい事例もあることから、学校と保護者、地域・関係機関が協力できるよう、パートナーとしての関係を築くことが重要である。

(3) 学校・家庭・地域等の連携の必要性

いじめ防止には、発生を抑えるための未然防止に加え、早期発見・早期対応が重要であるが、日本では仲間外れ、無視、陰口などの暴力を伴わない心理的ないじめが多く、最近ではSNS等による誹謗、中傷、仲間外しなど、さらに学校だけでは把握しにくい状況となってきている。いじめが見えなくなれば、それだけ深刻化しやすくなることから、学校だけで抱え込まずに、保護者や地域の力を借り、連携していじめ防止に取り組むことが重要である。そのためには、「子どもの危機は社会の問題」という認識を共有し、関係者が日頃からコミュニケーションを密接に取り合えるような取組を充実していくことが求められる。

また、様々なケースに対応していくためには、専門性を有する関係機関との連携も重要である。スムーズな連携を図るためには、お互いに垣根を作ることなく、日頃から顔の見える関係を作るとともに、つなぎ役となる人材の確保や関係者の連携能力を磨くことも重要である。