

いじめ重大事態への対応にみるわが国の歩み

宮 嶋 淳

中部学院大学大学院人間福祉学研究科 教授
岐阜県いじめ重大事態再調査委員会 委員

Japan's progress in responding to serious bullying cases

Miyajima Jun

Graduate School of Human Well-being, Chubu Gakuin University, Professor
Gifu Prefecture Committee for Re-investigation of Serious Bullying Cases, Member

Abstract : This paper reviews the changes in social awareness and trends regarding the “bullying” focusing on research and policies before and after the enactment of the Act on Promotion of Measures to Prevent Bullying.

The results show that before the enactment of the Act, the “bullying” was dealt with “In school,” and was dealt with using pedagogy and psychology as metacognition, and the suffering of schools was clearly printed. After the enactment of the Act, the Act began to function in the direction of preventing violations of children’s human rights and guaranteeing children’s right to education, and it could be interpreted that the response to the “bullying” was socialized.

The results suggest that efforts to overcome the “bullying” are essential for the realization of well-being for children, teachers, schools, and local communities, for the entire nation and all of humanity.

Key Words : children’s well-being, bullying, history, social system

要旨：本稿においては、「いじめ問題」への社会の認識や動向の変遷を、いじめ防止対策推進法の制定前後の研究や政策に焦点をあてレビューした。

その結果、法の制定前においては、「いじめ問題」への対応は「学校内」で行われるものであり、教育学や心理学をメタ認知として対応がなされ、学校現場の苦悩が如実に活字化されてきた。そして、法の制定後は子どもの人権侵害を予防し、子どもの教育を受ける権利を保障する方向で法が機能しはじめ、「いじめ問題」への対応が社会化したと解釈できた。

子ども・教職員・学校・地域社会のウェルビーイングの実現には、「いじめ問題」の克服に向けた努力が国民・全人類に欠かせないと示唆された。

キーワード：子どものウェルビーイング、いじめ、歴史、社会システム

1. 問題意識

筆者の問題意識は、人間福祉学会2023大会（大会長＝筆者）での大会宣言に基づく。

2023（令和5）年4月1日、わが国では、こども基本法が施行され、日本国憲法、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、「こどもまんなか社会」を築いていくこととされた。「こどもまんなか社会」は、こども・若者の尊厳が重んぜられ、自分らしく自らの希望に応じて、その意欲と能力を活かすことができる社会である。また、こどもを産みたい、育てたい、家族を営みたいと考える個人の希望が叶う社会である。こうしたこどもや若者、子育て当事者の夢や希望が叶う社会は、未来の担い手を社会全体で育み、「居場所の確立」や「切れ目のない支援」、さらには「人類の Well-being」の創造とその持続可能性が高められていくことが、つながる社会でなければならない。

私たちは「こどもまんなか社会」の基本理念を尊重し、こどもまんなか社会づくりの実践・研究・アクションを総合的体系的に展開できる仕組みづくりに主体的に参画する必要がある。その仕組みや参画のあり方として、こども・若者・子育て当事者を支える支援者の Well-being を確保することが含まれていることを確認した。

私たちは、こどもを真ん中に据えた人類の Well-being の実現に向け、幅広い実践を見聞し、公的施策と協働するさまざまなアクションを支持し、ともにあること、ともに考えることの素晴らしさを実感した。

いま、このときより Well-being に関する世界の英知を礎とし、より創造的で価値ある、国際社会並びにわが国の様々な政策に「こども・若者・当事者の声」を反映させ、平和で Well-being な持続可能な社会を実現していくため、日々の実践・研究・アクションを強めていく。（参加者一同）

これを換言すれば、子どもとかかわるすべての人や環境がこどもたちの Well-being の実現を支えるということになるだろう。すなわち、いじめの撲滅はこどもたちの Well-being の実現のための一条件として欠かせないという問題認識から本稿を始めたい。

2. 学校のウェルビーイング像

社会の多様化が進み、子どもたちが抱える厳しさや困難が変化するなか、教育においてもウェルビーイングを実現しようとする機運が高まっている。国が認識する実現すべきウェルビーイングの姿が「教育振興基本計画」（第4期）では次のような構成要素が明記されている。

表1 教育ウェルビーイングの要素

自己肯定感、心身の健康、幸福感（現在と将来/自分と周りの他者）、協働性、社会貢献意識、学校や地域でのつながり、自己実現（達成感/キャリア意識等）、安全安心な環境、多様性への理解、利他性、サポートを受けられる環境

出典：文部科学省「第4期 教育振興基本計画（リーフレット）」¹

「教育振興基本計画」には「子供たちのウェルビーイングを高めるためには、教師のウェルビーイングを確保することが必要であり、学校が教師のウェルビーイングを高める場となることが重要である」と明記されている。そのためには、子どもたちの成長を実感できたり、保護者や地域との信頼関係が築かれていたりという、職場自体に心理的安全性が保たれ、労働環境が良い状態であることが求められる。こうした考え方が学びの環境を良い状態に保つことが、子どもたちのウェルビーイングを向上させる基盤となり、結果として家庭や地域のウェルビーイングにもつながる。ウェルビーイングが実現される社会は、子どもから大人まで一人ひとりが社会の担い手となって創り上げていくもので、個々人のウェルビーイングが高まり、その集合としてコミュニティや地域のウェルビーイングの向上につながり、社会全体に広がり、コミュニティ・ウェルビーイングが実現する。その維持が子どもを含めたすべての住民、市民の主体化の課程において重要であり、コミュニティの「所有者」であり「経営者」である市民を持続的に供給していけるシステムを形成する²。

子どもたち一人ひとりが幸福や生きがいを感じられる学びを保護者や地域の人々と共に作っていくことで、学校に関わる人々のウェルビーイングが高まり、その広がりが子どもや地域を支えて、世代を超えて循環していくという在り方が共創できる。

このような国が目指す子どもを取り巻く well-

being 環境の実現を阻害する大きな要素のひとつに「いじめ (bullying)」がある。

3. 先行研究レビュー

鈴木 (1995) は、教育心理学の分野での学校におけるいじめの研究を展望し、いじめに対する認識の変遷や質的変貌、発生の機序、類型などをとりまとめている³。その上で、学校でのいじめの研究のこれからを展望し、次のような視点を例示している。すなわち、学校でのいじめの問題は、実践科学としての教育心理学が避けて通れない道であり、いじめている子どもの発見方法やいじめで悩んでいる子どもの察知の方法の研究、またそれに対する援助技法の開発が必要である。そして、いじめと人間集団の特質に深く関わる研究を教育観・人間観・人生観との関わりから、地道に研究を深めていくことが欠かせないと提言している。その一方で、この時期の鈴木の研究においては、いじめの解決を学校現場の問題として見つめ、地域共生社会への着目や地域の社会資源を活用するという視点での指摘は見当たらなかった。

戸田ら (2013) は、いじめ研究の潮流を①他の精神保健上の諸問題と不可分であるとの認識のもと進められている、②学校でのいじめ問題と、家庭での虐待問題との関連が想定されている、③ネットいじめ問題への取組み、とまとめている。その上で、国際的な動向をレビューし、上記の③が今後、深刻化することを予測した⁴。

宮嶋 (2014) は、いじめの当事者 (加害者・被害者・傍観者) を誰も排除しないニュージーランドの取組みを紹介し、学校風土の改善が重大事件化することの予防になると示唆している⁵。関連では、学校現場からの報告として青山・五十嵐 (2019) は、いじめ防止のための授業プログラムを通して学校風土の改善を行う取組みを報告している⁶。また、西野 (2022) は、学級風土に焦点化し、子どもたちのストレスコーピング (援助される力) に着目した研究を行っている⁷。

宮嶋 (2017) は、いじめ防止対策推進法が成立し、いじめ重大事態が規定され、それへの対処方法が政策課題として取り上げられたことに着目し、子どもの教育を受ける権利の擁護に関わるスクールソー

シャルワークの重要性を指摘している⁸。しかしながら、スクールソーシャルワークに関する理念や理論とはかけ離れた現実があり、国のスクールソーシャルワーカー活用事業が未だ十分に活かされていないとも指摘している。スクールソーシャルワークに関する実践報告や研究は、日本学校ソーシャルワーク学会の研究成果に負うところが大きいことを指摘しておくことが妥当だと考える。その上で、例えば岡村 (2023) は、ソーシャルワークの有効性を明らかにするため、「いじめ問題」研究動向をレビューし、ソーシャルワークが①いかに「いじめ問題」を理解するのか、②どのような対応が求められるのか、を明確化していくことが求められるという課題を見いだしている⁹。

坂本ら (2020) は、1980～2020年の日本におけるいじめ研究の動向と課題をレビューした研究を発表している。抽出された研究は、研究方法により5類型とされ、それぞれの相関性も検討されている。坂本らは今後の研究を通じて、いじめがもつ加害者・傍観者の機能を明かにし、それによって「いじめ以外の代替手段を提案するようなアプローチ」も考案でき、社会現象である「いじめ」の真相に対処できるだろうと述べている¹⁰。

いじめ重大事態に関する第三者調査委員会に関しては、弁護士の立場 (野村: 2020)¹¹や児童精神科医の立場 (吉田: 2020)¹²、研究者の立場 (平田ら: 2021)¹³からの報告がある。

4. 法という処方箋

わが国で子どもの人権侵害の予防装置、あるいは処方箋 (対処方法という意味) として推進されてきた「いじめ」関連法と具体的施策について、その変遷をみていく。

(1) 基本的方針

文部科学省による「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)の策定は、いじめ防止対策推進法 (平成25年法律第71号。以下「法」と略す。)に基づく。基本的な方針の中で、法制定の意義が次のように記されている (下線 = 筆者)。

いじめの問題への対応は学校における最重要課題の一つであり、・・・学校が一丸となって組

織的に対応することが必要である。また、関係機関や地域の力も積極的に取り込むことが必要……。大人社会のパワーハラスメントやセクシュアルハラスメントなどといった社会問題も、いじめと同じ地平で起こる。いじめの問題への対応力は、我が国の教育力と国民の成熟度の指標であり、子供が接するメディアやインターネットを含め、他人の弱みを笑いものにしたり、暴力を肯定していると受け取られるような行為を許容したり、異質な他者を差別したりといった大人の振る舞いが、子供に影響を与えるという指摘もある。

いじめから一人でも多くの子供を救うためには、子供を取り囲む大人一人一人が、「いじめは絶対に許されない」、「いじめは卑怯な行為である」、「いじめはどの子供にも、どの学校でも、起こりうる」との意識を持ち、それぞれの役割と責任を自覚しなければならず、いじめの問題は、心豊かで安全・安心な社会をいかにしてつくるかという、学校を含めた社会全体に関する国民的な課題である。

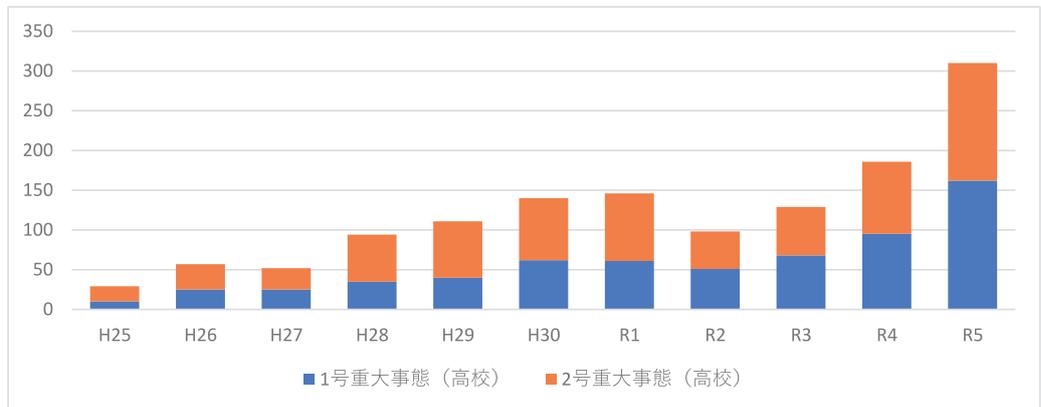
これをみると、いじめや嫌がらせという人間関係

から生じる人権侵害が如何に深刻な影響を、子どもを含むすべての人々に与えるのかが深刻に受け止められ、重大事態を生じさせるという認識を国が持っていることが明確に示され、関係者に勇気を与えていると受け止められる。続いて、重大事態に関する記述について確認していく。

2024（令和6）年10月31日付けで文部科学省初等中等教育局児童生徒課が公表した「令和5年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」によれば、次のようなデータが得られる。

令和5年度におけるいじめ重大事態の児童等1,000人あたりの発生件数を都道府県ごとでみると、全国平均が0.10件（1,000人に1件）であり、最も高い発生率を示す鳥取県で0.32、逆に最も低い発生率を示す群馬県・福井県・愛媛県では0.01となっている。

いじめ重大事態再調査委員の視点から「重大事態」、かつ、「高等学校」に着目すると、いじめ重大事態の発生件数の推移は図表1のとおりであった。法第28条第1項に規定される「重大事態」とは、次の2つが定義されている。



	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5
発生件数 (高校)	24	51	45	88	102	122	123	84	112	155	259
1号重大事態 (高校)	10	25	25	35	40	62	61	51	68	95	162
2号重大事態 (高校)	14	26	20	53	62	60	62	33	44	60	97
発生件数	179	449	314	396	472	598	716	512	705	919	1306
1号重大事態	75	92	130	161	190	266	298	238	350	445	648
2号重大事態	122	385	219	281	330	420	513	345	428	616	864

図表1 いじめ重大事態発生件数の推移

出典：文部科学省「令和5年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」2024.10.31. p57より筆者作成

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「いじめにより党が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」

同日付けで、文部科学省初等中等教育局児童生徒課長は、この結果の通知に加えて、それを踏まえた対応の充実を関係各方面に求めている。同通知をみると、「子供たちを取り巻く環境が変化する中で、不安や悩みが従来とは異なる形で現れたり、一人で抱え込んだりしている可能性等」を考慮し、「子供たちの小さなSOS」を見逃さない、教育と福祉等が連携した支援への配慮を要請している。具体的には通知本文で、いじめ重大事態への円滑かつ適切な調査の実施や当事者への寄り添い対応を求め、国が作成したガイドラインの活用を求めている。また、学校独自の判断ではなく、法に照らして「重大事態ではない」といえる場合以外は、児童生徒や保護者から申し立てがあったとき「重大事態」として国へ報告し、調査等に当たるよう求めている。さらに、重大事態の調査における委員の人選や中立・公平性についてはこども家庭庁の「いじめ調査アドバイザー」を積極的に活用するよう求めている。

法規定や上記のような調査結果を踏まえて、文部科学省は「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」を2015（平成29）年3月に策定し、2024（令和6）年8月に改訂を行っている。

（2）基本方針の改訂

2016（平成28）年11月2日に開催された国のいじめ防止対策協議会における「いじめの防止等のための基本的な方針」（改訂案）における「いじめ解消」の記述をみると、【改正前】は、次のとおりである。

【改正前】

いじめの発見・通報を受けた場合には、特定の教職員で抱え込まず、速やかに組織的に対応し、被害児童生徒を守り通すとともに、加害児童生徒に対しては、当該児童生徒の人格の成長を旨として、教育的配慮の下、毅然とした態度で指導する。これらの対応について、教職員全員の共通理解、保護者の協力、関係機関・専門

機関との連携の下で取り組む。

それに加えて【改正後】は、「いじめは、単に謝罪をもって安易に解消とすることはできない。いじめが『解消している』状態とは、少なくとも次の2つの要件が満たされている必要がある。ただし、これらの要件が満たされている場合であっても、必要に応じ、他の事情も勘案して判断する」ものとされている。この「2つの要件」を以下に引用しておこう。

①いじめに係る行為が止んでいること

被害者に対する心理的又は物理的な影響を与える行為（インターネットを通じて行われるものを含む。）が止んでいる状態が相当の期間継続していること。この相当の期間とは、少なくとも3か月を目安とする。ただし、いじめの被害の重大性等からさらに長期の期間が必要であると判断される場合は、この目安にかかわらず、学校の設置者又は学校いじめ対策組織の判断により、より長期の期間を設定するものとする。学校の教職員は、相当の期間が経過するまでは、被害・加害児童生徒の様子を含め状況を注視し、期間が経過した段階で判断を行う。行為が止んでいない場合は、改めて、相当の期間を設定して状況を注視する。

②被害児童生徒が心身の苦痛を感じていないこと

いじめに係る行為が止んでいるかどうかを判断する時点において、被害児童生徒がいじめの行為により心身の苦痛を感じていないと認められること。被害児童生徒本人及びその保護者に対し、心身の苦痛を感じていないかどうかを面談等により確認する。学校は、いじめが解消に至っていない段階では、被害児童生徒を徹底的に守り通し、その安全・安心を確保する責任を有する。学校いじめ対策組織においては、いじめが解消に至るまで被害児童生徒の支援を継続するため、支援内容、情報共有、教職員の役割分担を含む対処プランを策定し、確実に実行する。

上記のいじめが「解消している」状態とは、あくまで、一つの段階に過ぎず、「解消している」状態に至った場合でも、いじめが再発する可能性が十分にあり得ることを踏まえ、学校の教職員は、当該いじめの被害児童生徒及び加害

児童生徒については、日常的に注意深く観察する必要がある。

この方針の改訂（2017（平成29）年3月14日）は、①いじめ防止プログラムにPDCAサイクルが採用されたこと、②いじめ対応に、弁護士などの外部の千もかの参画を促したこと、③いじめの「解消」を定義したこと、そして発達障害と認められる児童・生徒の増加に伴う④自己有用感や自己肯定感認識の大切さについて明記したことなどが特筆すべき事項である。本改訂がなされた当時、学校関係者の多くが「自己肯定感」や「発達障害」に関する認識が薄く、学級崩壊と呼ばれる現象が学校現場で散見されていた。このことを思い返すと、この国の方針改訂は、いじめ被害を特定し、早期対応していく学校現場に、学校という風土の特性に鑑みると、多大な影響を与えたと考えられる。このように「いじめの解消」という状態に関する認識が数年の間に大きく変更していることに注目しておきたい。

（3）いじめ重大事態への対応

2017（平成29）年3月16日付で「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」も通知されており、その趣旨は次とおりである。法の附則第2条第1項は、「いじめの防止等のための対策については、この法律の施行後3年を目途として、この法律の施行状況等を勘案し、検討が加えられ、必要があると認められるときは、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。」とされており、文部科学省は、「いじめ防止対策協議会」等において検討を行ったとされる。

新たに示された「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」では、地方公共団体、学校の設置者及び学校が、国の基本方針を参酌し、地域及び学校の実情に応じた基本的な方針の策定・見直しや、法の規定を踏まえた組織の設置、重大事態ガイドラインに沿った重大事態への対処等、必要な措置を講じるよう、速やかに取組を進め、専修学校及び各種学校におけるいじめの防止等の対策についても、国の基本方針及び重大事態ガイドラインの内容を参考にしながら、適切に対応するよう、依頼している。また、国の基本方針と重大事態ガイドラインは対をなすものとして各方面に通知され、いじめ問題への

取組の強化が求められている。

この時点での重大事態ガイドラインでは、法にいう「いじめの重大事態」とは①生命心身財産重大事態と②不登校重大事態の2区分があるとされ、「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」とされている。また、重大事態として早期対応しなかったことにより生じる影響として「いじめの行為がより一層エスカレート」し、「取り返しのつかない事態」も想定されると示している。しかし、「重大事態の範囲」については「事例」が示されているにとどまっている。

いじめ重大事態の発生件数等は図表1のとおりであり、岐阜県においては平成26～29年度の4年間において岐阜県が所管する高等学校等においてはわずか16件（県立学校10件、私立学校6件）のみであった。うち、1号案件は3件、2号案件が13件となっている。また、再調査案件は0件である。この時期は、筆者も委員を務めている「いじめ重大事態再調査委員会」が岐阜県においても立ち上げられた初期段階は、事務局も委員も手探り状態での委員会運営であった。とりわけ、残されている手元資料を見る限り、各学校から示された資料の書式にばらつきがあり、記録の仕方も未熟であることが顕著に読み取れる。また、教員による「いじめ」あるいは「ハラスメント」と疑わしき生徒への関わりが看過できず、この委員会の権限と機能に関する不明瞭さが際立っていたと考えられる。さらにいじめの「解消」という表現が見受けられるが、何をもって「解消」というのが曖昧であった。

（4）岐阜県いじめ自殺事件

2019（令和元）年7月、岐阜県においても「いじめ自殺」事件が起きた。この事件の前後に筆者は岐阜新聞よりいじめとどのように向き合うべきか、そして、重大事態への調査に関する取材を受けた。筆者は、岐阜県いじめによる重大事態再調査委員会委員であり、スクールソーシャルワーカーを養成する児童福祉の学識経験者という立場から取材に応えた（岐阜新聞朝刊5月31日付並びに12月27日付）。

事件が起こる前の取材時の焦点は、「親以外にも、信頼できる大人が学校・地域に必要である」「子ども

もが発する小さな声を受け止めてくれる大人が一人でもいると信じて SOS が出せるシャイ会にしていくなことが大切だ」と主張した。そういう大人として「スクールソーシャルワーカー」が欠かせないということを強調した。

事件後の取材では、黒塗りの調査報告書を見ながら「真相解明や再発防止策が不十分だ」と指摘し、当事者である被害者の保護者が真実を知りたがっていることへの配慮や再発防止策としての加害者教育の具体性が欠如していること、さらには対応策が担当教員等の労務・教育上の負担増をしいる結果を招きかねないことを指摘した。その他、記事にならなかった指摘事項をまとめると、表2のとおりである。

表2 いじめ自死事件に関するコメント

<p>第三者委員会は、子どもたちの信頼を回復し、子どもたちが夢を持てるために、教師・学校・大人・社会が何をすべきかを総合的に提案するべきだ。</p> <p>(1) 「5月」という時期を踏まえ、前年度の状況の調査</p> <p>(2) 調査面談に際し、第三者を同席させ、安心と信頼の保証</p> <p>(3) 学校全体の体制の見直しと、学校内外との情報共有</p> <p>(4) 保護者と学校との情報共有と協力関係の構築</p> <p>(5) 学校外の専門家として、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの配置</p> <p>(6) 再発防止のために、包括的な施策を用意する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被害生徒＝心のケア、休む権利、転校する自由の保証 ・加害生徒＝取り巻く環境の改善、生き直しのための教育の機会 ・教職員＝ヒアリ・法度の導入と徹底指導 ・関係者＝学校に出入りする業者、PTA等すべてのものの責任の明確化 ・他人ごと視している人々＝我が事として子育てをする環境づくり
--

これに対応した学校独自の取組みも活発化しており、定時制高校の職員研修においても、生徒の「自己肯定感」を如何に高めるのが議論されている。ある定時制高校では SST プログラムを高校全体の教育プログラムに盛り込み、その効果を測定しながら、プログラムの改訂を行っていた¹⁴。見直されたプログラムで修得できるスキルを滞りなく身につけていくと、卒業時には社会人基礎力（前に踏み出す力、考え抜く力、チームで働く力）が向上し、自己

肯定感が高まるとされている¹⁵。

(5) いじめ防止対策の強化

2023（令和5）年9月11日、第1回いじめ防止対策関係省庁連絡会議が開催された。この会議には内閣府・文部科学省・子ども家庭庁・警察庁・総務省・法務省・経済産業省が参画し、オブザーバーとして学校現場も参加している。この会議で示された「いじめ防止対策の強化について」では、早急に対応すべき項目＝14項目（表3）が明記され、有識者の知見を得ながら順次速やかに議論を進めるとされた。

表3 早急に対応すべき検討事項

<p>(年未年始をメドに対応：再徹底関連)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 犯罪行為が疑われる場合の警察との連携の徹底など、関係機関との連携の強化 2. 被害児童生徒・保護者へのケアと加害児童生徒への指導・支援方策 3. 保護者と学校がともにいじめ防止対策を共有するための普及啓発方策 4. いじめの重大事態における総合教育会議の活用等・文科省による厳格な指導 (年明けをメドに検討に着手し、年度内メドに結論を得たものから順次実施：重大事態関連) 5. 重大事態の認知から調査開始までの迅速な処理に向けた検討 6. 専門家による重大事態調査等に関する助言方法 7. 重大事態に関する国への報告（任意）による状況把握の仕組み 8. 重大事態調査における課題抽出に向けた報告書の分析方法の検討 <p><今後対応すべき検討項目> (結論を得たものから順次実施：全体見直し関連)</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. ネットいじめについての対応強化に向けた方策検討 10. リスクマネジメント力のある教育長の確保方策 11. いじめ対応における「第三者性確保」の方策 12. 学校外からのいじめ防止対策アプローチの確立方策 13. 被害児童生徒へのケアの方策（ICTも活用した積極認知の強化等） 14. 学校教育におけるいじめ（や犯罪）についての学習の充実

表3にいう「年明けをメド」に検討に着手し、年度内に結論を得たものから順次実施：重大事態関連4項目「令和5年年始までになすべきこと」を項目ごとに要約すると、次のように示されている。

5. 重大事態の認知から調査開始までの迅速な処理に向けた検討

いじめ重大事態調査ガイドラインの改定

いじめ重大事態への適切な対応等の徹底

いじめ調査アドバイザーの活用としての意見交換会の開催

いじめ重大事態調査委員会の第三者委員の人選とその手続きの整理

6. 専門家による重大事態調査等に関する助言方法

いじめ調査アドバイザーへの相談の仕組み

第三者委員となり得る者への改定ガイドラインの周知の仕組み

7. 重大事態に関する国への報告（任意）による状況把握の仕組み

重大事態の発生時からの進捗の確認、情報の収集・分析、並びに政策立案への活用

8. 重大事態調査における課題抽出に向けた報告書の分析方法の検討

効果的な分析方法や重大事態調査の適切かつ円滑な実施

子ども家庭庁のホームページによれば、いじめ調査アドバイザーについて次のように示されている¹⁶。

<目的>

いじめの重大事態調査については、例えば、自治体によっては調査経験がなく、調査の立ち上げに苦慮したり、委員決定までに時間を要したり、被害児童生徒側の納得が得られなかったりするなどの課題が指摘されています。

このような課題を踏まえ、いじめ調査アドバイザーは、いじめの重大事態について自治体や学校の設置者からの要請に応じて、「第三者性（中立性、公平性）の確保」の観点から、委員の人選に関する助言や、中立・公平性のある調査方法等について助言を行います。

※いじめ調査アドバイザーの業務は、自治体や学校の設置者に対し、いじめの重大事態調査委員会及び再調査委員会の人選や調査方法に係る

助言を行うものであり、いじめ調査アドバイザーがそれらの調査委員会に代わって直接事案の調査や調停等を行うものではありません。

(6) ガイドラインの改訂

文部科学省は法に基づき、いじめの防止等のための基本的な方針等に則った適切な調査の実施に資するため、いじめの重大事態の調査に関するガイドラインを策定し関係各方面に通知した。しかしながら、重大事態の発生件数は増加傾向となり、依然として法や基本方針、重大事態ガイドライン等に沿った対応ができていなかったと認識している（令和6年8月30日付6文科初第1137号、文部科学省初等中等教育局長、同総合教育政策局長、同高等教育局長）。また、法の施行から10年が経過し、調査の実施に係る様々な課題も明らかになっていることから、学校関係者や各種職能団体等の関係団体からの有識者で構成した「いじめ防止対策協議会」において、表4に整理したような重大事態ガイドラインの改訂を行っている。

表4 ガイドライン改訂のポイント

(1) 重大事態の発生を防ぐための未然防止・平時からの備え
(2) 学校等のいじめにおける基本的姿勢
(3) 児童生徒・保護者からの申立てがあった際の学校の対応
(4) 第三者が調査すべきケースを具体化し、第三者と言える者を例示
(5) 加害児童生徒を含む、児童生徒等への事前説明の手順、説明事項を詳細に説明
(6) 重大事態調査で調査すべき調査項目の明確化

この改正により、いじめ重大事態への対応に関する懸案事項の多くが解消される目処が立ったと解釈でき、一定の評価をくだすこともできる。

(7) 更なる強化

2024（令和6）年11月8日、いじめ防止対策に関する関係省庁連絡会議が開催され、三原大臣（内閣府特命担当大臣）は、「令和5年度のいじめの重大事態の発生件数が過去最多となるなど、極めて憂慮す

べき状況が継続」しており、「いじめは、こどもの心身に深刻な影響を及ぼす許されない行為であり、絶対になくしていかなければ」ならず、「学校だけに任せず福祉や警察などの力も結集し、地域全体でいじめ防止対策を進めていく必要があると考えています。」と会議冒頭の挨拶で述べている¹⁷。ここでは各省庁の取組みが報告されると共に、「いじめ防止対策の更なる強化について」が次のように示された。

いじめ防止対策推進法、いじめの防止等のための基本的な方針等に基づいて行う国の取組について、当面特に重点を置いて検討・実施していく事項を以下の通り整理する。

(*は、特にいじめの重大化・深刻化防止に向けた取組)

(いじめの防止)

①いじめ未然防止教育のモデル構築

- ・「いじめ防止対策協議会」と連携しつつ、いじめ未然防止教育の指導案、指導教材等のモデルを構築。
- ・いじめ未然防止教育について指導過程を解説した教職員用動画教材等を作成。

*②重大事態調査報告書を活用したいじめの質的分析のための専門家会議の新設

- ・国に提供された重大事態調査報告書から、誰が・いつ・どのような対応を行えばいじめが重大化しなかったのか等のいじめの端緒・予兆や重大化要因等を分析し、学校での未然防止等に活用。

(早期発見)

③こどもの視点に立った相談体制の充実

- ・1人1台端末等の活用による「心の健康観察」の導入の推進、SCやSSWの配置充実、SNS等を活用した教育相談体制の整備推進、人権相談の充実等による相談体制を充実するとともに、こどもの声を聴き、こどもの視点に立って、こどもの悩みを受け止められるような取組を推進。

(いじめへの対処)

*④教育・福祉・警察等連携による加害児童生徒への対応の強化

- ・教育委員会の下での警察OB等の多職種の専門家によるチーム支援のモデル構築。

- ・学校外からのいじめ防止対策の取組の中で、首長部局と警察との連携体制の構築を推進。

- ・加害児童生徒に対する学校・教育委員会による毅然とした指導・対応や、教育委員会・こども家庭センター等が連携した教育・福祉等一体となった支援の推進。

*⑤重大事態対応等における第三者性（中立性・公平性）の確保

- ・首長部局でいじめ解消に取り組む仕組みを導入するためのガイドラインの作成。
- ・重大事態調査の調査委員（第三者委員）の質的・量的拡大に向けた専門家への研修会の実施。

⑥ネットいじめ、ネット上での誹謗中傷対策の強化

- ・小学校の低学年段階からのインターネットの適切な利用に関する教育・啓発等、教職員研修や保護者への啓発を実施。

(地方公共団体・学校の実施する取組の充実)

*⑦学校・教育委員会等の重大事態対応に関する平時からの備えの徹底

- ・学校いじめ対策組織を中心とした対応や関係部局・職能団体等との連携体制構築のため、国で作成したチェックシートを用いた点検を実施。

*⑧重大事態対応等に関する教育委員会・首長部局等への助言

- ・改訂「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」を周知徹底するため、研修会等を実施。
- ・重大事態調査に関する地方公共団体等への助言を行ういじめ調査アドバイザーの積極的活用促進。
- ・国のサポートチーム派遣による教育委員会・首長部局担当者等への取組改善に関する助言や、教育委員会・首長部局等からの求めに応じて重大事態対応に係る相談を実施。

三原がいう「地域全体でいじめ防止対策を進めていく」も政策化されており、図1として子ども家庭庁が提示し、関係省庁連絡会議で説明している。こ

れをみると、子ども家庭庁におけるいじめ防止対策は、文部科学省の「学校主体」による問題の解決を図るという枠を超え、「地域全体」あるいは図中にあるように「社会総がかり」での対策の推進を目指している。そのため、事業は国の委託事業とし、地方公共団体と民間団体等がチームとなり、委託事業の中核に「開発・実証」と「専門家活用」が位置づけられている。

岐阜県におけるいじめ重大事態対応の第一人者である橋本（2024）は、「特集1 いじめ重大事態で求められる対応、その理想と現実と限界」の中で、第三者委員会への期待と課題をまとめている。橋本の指摘は、第三者委員を「いつ・誰が、どう選定／設置」し、「求められる役割は何か」を明確にしておくことが求められるというものである。橋本は、いじめ重大事態が発生した学校は、ともすれば第三者委員や委員会と物理的・心理的距離をとろうとする。しかし、一定の協力と信頼なくして円滑で適切な調査はなしえないと考えている。その上で、橋本が調

査員として実施してきた効果的だと考えていることを3点提示している。すなわち、

- ① 教職員の聴き取りを関係する学校で実施した後、その学校の内いじめ会議に出席し、いじめられた児童・生徒の現状を聴いて、可能な対応を第三者として助言する。
- ② いじめに関係する児童・生徒への聴き取りを実施した後、その学校の内いじめ会議に出席し、関係する児童・生徒への対応について現状を聴いて、可能な対応を助言する。
- ③ 調査・報告書ができあがった後、その学校に関係する専門家の協力を得て、その児童・生徒が立ち直っていくまで相談を続けるよう助言する。

また、橋本は第三者委員会の限界についても、①調査範囲の広範さ ②委員会の権限不足 ③委員の作業的・金銭的負担 ④人材確保の困難さ、があると指摘している¹⁹。

令和7年度概算要求額 4.3億円（0.1億円）
※令和5年度補正予算額 4.1億円

事業の目的

いじめを政府全体の問題として捉え直し、子ども家庭庁、文部科学省など関係省庁の連携の下、子ども家庭庁が学校外からのアプローチによるいじめ防止対策に取り組むことで、学校におけるアプローチ等と相まって、いじめの長期化・重大化防止、重大事態の対処の適切化を推進する。

事業の概要

【(1)学校外からのアプローチによるいじめ解消の仕組みづくりに向けた手法の開発・実証】（令和7年度概算要求額：4.2億円）

①実証地域（自治体の首長部局）での開発・実証

自治体の首長部局において、専門家を活用するなど、学校における対応のほか、いじめの相談から解消まで関与する手法等の開発・実証を②と連携して行う。

（開発・実証イメージ）

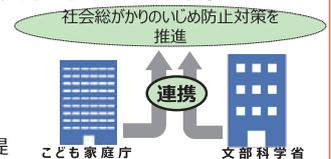
- ・令和6年度に未実施の地域（ブロック）や、都道府県レベルでの実証地域の拡充
- ・相談対応のみならず、首長部局がいじめ解消まで関与すること、関係部局等との連携体制を構築することを前提
- ・いじめの長期化・重大化を防止する観点から、以下のテーマ等にも重点的に取り組む
 - > 学校以外の集団におけるいじめに対応するための体制構築（認知時の情報共有、指導者等への研修など）
 - > 被害児童生徒・保護者支援のための体制構築 > 加害児童生徒・保護者支援のための体制構築
 - > 首長部局と警察、学校が連携し、相談内容に応じて情報共有や解消に向けた連携した対応を行うための体制構築
- ・実証地域での成果・課題を踏まえた、首長部局でのいじめ解消の仕組み導入のための手引きの作成

②実証地域への専門的助言や効果検証及び重大事態報告書の分析等

①の実証地域における取組への専門的助言や効果検証の伴走支援等（民間団体等に委託）

【(2)いじめ調査アドバイザーの活用】（令和7年度概算要求額：0.1億円）

いじめ重大事態調査については、委員の第三者確保の課題等により調査の着手が遅れるなど問題が指摘されており、調査の第三者確保の観点から、法律、医療、教育、心理、福祉等の専門家をいじめ調査アドバイザーとして委嘱し、自治体等から寄せられた人選・調査方法に係る相談に対して、助言を行う。
また、「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」の見直しにあわせ、いじめ調査アドバイザーや外部有識者を活用し、新たにいじめ重大事態調査の第三者委員となりうる専門家等に対して、研修会を実施する。



学校におけるアプローチの強化と相まって、いじめの長期化・重大化防止に資する首長部局における取組をモデル化

いじめ防止対策推進法に基づく適切な対応と相まって、重大事態に至った事案の適切な対処を推進

実施主体等

- | | |
|------------------------|---|
| (1) ①実証地域（首長部局）での開発・実証 | 【委託先】 都道府県、市区町村
【補助割合等】 委託費（国10/10） |
| ②実証地域への専門的助言や効果検証等 | 【委託先】 民間団体等（1団体）
【補助割合等】 委託費（国10/10） |
| (2) いじめ調査アドバイザーの活用 | 【実施主体等】 国が専門家に委嘱 |

(1)①実証地域	令和6年度（R6.7月時点）	令和7年度概算要求
地域数	12ヵ所	16ヵ所
補助率等	委託費（国10/10）	委託費（国10/10）

*委託事業としては、令和7年度を目途に終了させる想定

図1 地域におけるいじめ防止対策

出典：子ども家庭庁「子ども家庭庁のいじめ防止対策」（2024.11.8.）¹⁸

5. 総合考察

本稿においては、「いじめ問題」への社会の認識や動向の変遷を、法の制定前後の研究や政策に焦点をあてレビューしてきた。

法の制定前においては、「いじめ問題」への対応は「学校内」で行われるものであり、教育学や心理学をメタ認知として対応がなされ、学校現場の苦悩が如実に活字化されてきたと解釈できよう。

法の制定後は確かに子どもの人権侵害を予防し、子どもの教育を受ける権利を保障する方向で機能しはじめ、「いじめ問題」への対応が「学校内外」にまたがり、社会化した解釈できた。そして、「いじめ」の捉え方が、当事者間の問題（人間関係問題）から学校システムの問題へ、さらには社会システムや子どもが育つ地域やそこでの風土・文化の問題へと変遷してきたと捉えることができる。さらに、社会システムが検討され、子ども家庭庁が他の省庁と共に緊急性の高い政策課題としていく中で、いかに有効に社会的人的資源を醸成、あるいは熟成させ、全国に展開し、根付かせていくかが今後の課題であるだろうことがうかがえた。

子ども・教職員・学校・地域社会のウェルビーイングの実現という基軸をぶれさせないことを第一に掲げ、「いじめ問題」の克服に向けた努力がなされることが、全国民・全人類に託されていると感じられた。

文献

- 1 文部科学省「第4期 教育振興基本計画（リーフレット）」
- 2 赤坂真二編著『ウェルビーイングの教室』明治図書、2024
- 3 鈴木康平「展望 学校におけるいじめ」『教育心理学年報』34、p132-142、1995
- 4 戸田有一・青山郁子・金網知征「ネットいじめ研究と対策の国際的動向と展望」『教育と社会研究』23、p29-39、2013
- 5 宮嶋淳『「いじめ」当事者のソーシャル・インクルージョンに関する考察—ニュージーランドの学校・地域・スクールソーシャルワークからの示唆—』『中部社会福祉学研究』5、p11-21、2014
- 6 青山郁子・五十嵐哲也「脱・傍観者の視点を取り入れたいじめ防止授業プログラムの効果—学級風土と規範意識の関連—」『日本教育心理学会第61回総会発表論文集』p339、2019
- 7 西野泰代「児童生徒の援助要請コーピングと学級風土がいじめ場面での仲裁行動の生起に及ぼす影響」『日本教育心理学会第61回総会発表論文集』p335、2019
- 8 宮嶋淳「子どもの教育を受ける権利の擁護としてのいじめ防止施策の実際—スクールソーシャルワークに焦点を当てて—」『教育実践研究』2、p139-148、2017
- 9 岡村ゆかり『「いじめ問題」に関する研究の動向』『社会福祉研究所報』51、61-81、2023
- 10 坂本一真・小岩広平「1980年から2020年の日本におけるいじめ研究の動向と課題」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』68（2）、197-214、2020
- 11 野村武司「いじめ等の重大事態に関する第三者調査委員会をめぐる現状と課題—弁護士立場から」『児童青年精神医学とその近接領域』61（5）、p530-532、2020
- 12 吉田弘和「いじめ等の重大事態に関する第三者委員会を巡る現状と課題—児童精神科医の立場から—」『児童青年精神医学とその近接領域』61（5）、532-533、2020
- 13 平田祐太郎・吉村隆之・下田芳幸「重大事態につながるいじめと関連要因に関する検討」『日本教育心理学会第63回総会発表論文集』369、2021
- 14 江崎好孝「県立高校改革リーディングプロジェクト推進事業について」(<https://www.pref.gifu.lg.jp/site/edu/>)
- 15 宮嶋淳「自己肯定感を高める、負担なき SST プログラムのチョイス法！」(2019年度職員校内研修会（進路指導研修）岐阜県立華陽フロンティア高校) 資料
- 16 こども家庭庁「いじめ調査アドバイザーについて」(<https://www.cfa.go.jp/policies/ijime-boushi/ijime-chousa/>)
- 17 こども家庭庁「いじめ防止対策に関する関係省庁連絡会議 議事概要」(<https://www.cfa.go.jp/councils/ijime-kaigi/34f031ee>)
- 18 こども家庭庁「こども家庭庁のいじめ防止対策」(<https://www.cfa.go.jp/councils/ijime-kaigi/34f031ee>)
- 19 橋本治『「第三者委員会」への期待と課題』『教職研修』53（6）、30-33、2025

受付日：2025年3月20日