

## いじめ防止対策推進法施行後の学校現場の新たな課題

松 永 邦 裕

### I はじめに

先日、筆者が「いじめ問題の課題と教師のアプローチ－いじめ防止プログラムの実践－」というテーマで、教員を対象に研修を行った際、小学校の女性教諭の受講後のアンケートに次のような記述があった。

(中略) 以前、いじめ対応で苦い経験があり、今でも引きずっています。保護者・生徒より、いじめ被害の申し出があり、学級担任として被害者に寄り添った指導を考えていたところ、管理職や生徒指導担当者より「これはいじめではないので、勝手に一人に対応するな」と言われ、対応を控えると、今度は保護者から「担任は何もしてくれない」と言われ、保護者から管理職にクレームが行き、校長には手のひらを返したように担任の対応が悪いと言われ、八方塞がりになり、うつ状態でドクターストップになり病休を取得をした経験があります。・・・(中略)・・・組織としての対応の仕方をさらに学びたいという前向きな気持ちになりました。いじめ予防プログラムも是非受講してみたいと思いました。

この教師のコメントは、いじめの捉え方、組織的対応など、現在の学校現場のいじめ問題の課題を切実に表しているのではないだろうか。

児童生徒のいじめ問題については、2013年に「いじめ防止対策推進法」(以下、「推進法」と記述)が施行され、学校が講ずべき基本的施策として、道徳教育の充実、相談体制の整備、インターネットを通じて行われるいじめへの対策の推進などが明記された。それに伴い、全国の自治体では教育委員会が中心となり、いじめ未然防止に関するマニュアルやパンフレットの作成、関係機関や専門家を集めた協議会の開催、児童生徒がいじめ問題の改善策を話し合い発信するサミットの開催など積極的にいじめの未然防止策を講じている。この法律は、2011年に起こった「大津いじめ自殺事件」を契機に学校や教育委員会の不適切な対応を問題視した国会議員による議員立法によるもので、軽微な嫌がらせ、軽口、些細なトラブルも積極的にいじめとしてカウントされ、学校や教育委員会の従来のような「抱え込み」や「言い逃れ」、あるいは「隠蔽」ができないように細かい点まで言及されている。また、日頃のいじめ防止を実効的に行うため、心理や福祉の専門家が入った組織を学校に設置すること

や、いじめ自殺のような重大事態が起きてしまった場合の学校や教育委員会の対処についても、不誠実な対応を行うことができないように規定されている(滝2016)。

推進法の施行以降、文部科学省や教育委員会は、いじめ問題に対する指導の指針やマニュアルを示しているが、その内容は、学校や教師の取り組みのポイントを示すもので、残念ながら具体的方法を明らかにするまでには至っていない(和久田2016)。例えば、いじめの未然防止のために、「道徳教育の充実」が明記されているが、学校現場レベルでは、具体的に何を教材に、どういった指導を行えばいいのか等、具体的に何をすべきなのかは明記されていない。結局、教師個人の力量に任されることになってしまう状況である。筆者は、2014年前より自治体が設置した「いじめ問題対策連絡協議会」(推進法第14条第1項に規定)のメンバーとして、協議会に参加しているが、「いじめの根絶」「いじめゼロ」といったスローガンのもと、「いじめをしないようにしましょう」「見て見ぬふりをしないようにしましょう」といった精神論的な児童生徒や地域への啓発活動は盛んになされているが、「具体的なSOSの発信法」や「相談体制とそれをもとにした解決のための手順(フローチャート)の周知」など具体的な行動レベルでのいじめの解決の方略までは示されていない。今津(2013)は、「いじめの根絶」といった感情的に意気込みを強調するような標語ではなく、・・・(中略)・・・いじめの種々の基礎知識を踏まえた冷静な認識、そして着実な実践こそが学校教育関係者には重要である」と指摘している。

学校におけるいじめ指導についての教師の認識や取組に関する研究や調査では、森田ら(1999)は、教師が「いじめに取り組むにあたって困ること」について、「家庭環境の問題」(小35.9%、中46.1%)や「教師の多忙」(小34.0%、中43.0%)などが主な回答としてあげられており、中学校教員の約3割が「効果のないいじめ対策がない」と回答していることを報告している。また、岡本(2005)の調査によると、小学校教師の92%、中学校教師に至っては100%が、いじめの指導に難しさを感じていることを報告している。さらなる問題として、三浦ら(1998)の教師を対象とした調査によると、いじめに関する研修会がその予防に役立った回答する者が1割しかなかったという結果であった。また、岡本(2005)は、研修会だ

けでなく、これまで出版されている指導書の中で、いじめの見えにくさを取り上げているものは多数あるものの、教師のいじめ指導の難しさに焦点を当てているものが見当たらなかったことを指摘している。端的に言えば、「見えにくい」いじめの理解の啓発（相馬2001）だけでなく、「見えていても対応が難しい」いじめの指導を行う教師をどのように支援するのが問われているのではないだろう。

推進法施行に伴い、教育委員会や学校は、積極的な取り組みを行っているにもかかわらず、その後もいじめによる自殺等の報道は後を絶たず、依然として、いじめ問題は、未だに解決の見通しのたたない学校教育の重大な課題である。本論では、いじめ防止対策推進法の施行後に見えてきた新たな課題について、学校現場レベルの視点から整理し考察していく。

## II いじめ防止対策推進法施行に伴う学校現場の課題

### 1 いじめの定義の曖昧さと認知件数の信頼性

推進法で規定された新たないじめの定義に対する疑問や戸惑いについては、既に法律が成立した当初から指摘されていた。推進法に示されたいじめとは「児童等に対して、当該児童等が在籍する学校に在籍している等当該児童等と一定の人的関係にある他の児童等が行う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。）であって、当該行為の対象となった児童等が心身の苦痛を感じているもの」（推進法第2条）と定義されている。いじめの定義は、かつては「自分より弱い者に対して一方的に」「継続的に」「深刻な苦痛」などの文言が含まれていた。しかし、いじめの増加と深刻化に伴い、定義そのものが、よりいじめ被害者に寄り添う形に変わったという経緯があるが、新たな定義にある「心理的又は物理的な影響を与える行為」や「心身の苦痛」とは、一体どのように捉えればいいのか。例えば、クラスで子どもたち同士が話し合いをしている際に、ある子どもの意見が反対され、その子どもが自分の意見が受け入れられなかったことに納得せず、不満を募らせ、それを「心身の苦痛」を受けたと訴えてきた場合、教師はどう判断したらよいのだろうか。一般的に、いじめと断定する際には、常識の範囲でおのずからいじめか否かの範囲や程度が存在すると多くの大人は思っているが、推進法のどこにも、範囲や程度、常識で判断してよいなどの文言は一切ない。実際、推進法はいじめの定義は「広過ぎて、何でもいじめになってしまう」という批判も教育学者の一部にはある（斎藤2018）。また、滝（2017）は、「学校現場のみならず、いじめ問題に関心が高い弁護士等、法律の専門家の間でも様々な意見がある。例えば『社会通念上のいじめとの開

きが大きい』『あまりにも理念的な定義』『あくまでも学校の対応上の定義にとどめるべき』といった声が聞かれ、実際に裁判等でいじめの有無を争う際にこの文言を根拠にするのは無理があるという意見は少なくない」と指摘している。日本弁護士連合会（2018）も、この定義が「子ども同士の言葉あるいは有形力の行使を伴うけんか、善意に基づく声かけ、自分が嫌いだと思う子を嫌厭して近づかない、他の子どもから交際を求められて断るなどの行為もいじめに該当するとし、いじめの捉え方が広範過ぎである」と批判している。さらに、総務省（2018）が公立高校248校を対象に行った調査では、約24%の学校が、推進法に定められた定義に「継続性」「集団性」「一方的」などの独自要件を設け、いじめそのものを限定的に解釈していることが明らかになった。以上のようなことから、推進法はいじめの定義が学校現場の実態にフィットしたものではなく、本来あるべき定義としての機能を果たしていないことは明らかである。

上述したような推進法でのいじめの定義の曖昧さが、学校はいじめの認知に関して大きな混乱を与え、いじめの認知件数に関する様々な調査結果にも、大きな齟齬が生じている。文部科学省の2019年度の調査では、いじめの認知件数は3.09%であり、前年度に比べ9万件以上増加したものの、他方、国立教育政策研究所（2016）の2013～2015年度の3年間の「いじめ追跡調査」では、「仲間外れ、無視、陰口」について「全然なかった」と答えた児童は11.5%であり、88.5%の児童は何らかの被害経験があった。また、加害経験については「仲間外れ、無視、陰口」をしたことがない児童は21.4%に留まり、78.6%の児童は何らかの加害経験があった。このように、文部科学省が毎年行っているいじめの認知件数の調査は、他の調査結果とも大きく乖離しており、学校現場で起こるいじめの事実を正確に測定しているとは言い難い。

### 2 いじめに対する組織的対応の限界

最初に、日本での教師の勤務実態について触れておきたい。ベネッセ教育総合研究所（2017）が行った第6回学習指導基本調査によると、教員の勤務時間は、ここ20年間で大幅に増加しており、小・中・高校教員のいずれも11時間30分以上となっている。また、OECD国際教員指導環境調査（TALIS）の2018年の報告書（国立教育政策研究所2019）によると、日本の教員の仕事時間はOECD加盟国48か国中最長であり、中でも、放課後のスポーツ活動や文化活動（いわゆる部活動）などの課外活動と事務業務に費やされる時間が他の参加国より、圧倒的に多い。このことから、日本の教師は、日々、多忙な状況下で、子どもの指導にあたっていることがわかる。

その一方で、推進法の成立により、学校の負荷が増大し、教師が疲弊していることが指摘されている（坂田

2019)。確かに、2017年度のいじめの認知件数は414,378件であり、推進法施行以前の2011年の70,231件から、6倍以上増加しており、学校が主体的にいじめに取り組むという意識や姿勢をでてきたということは評価することができる。しかし、既に述べたように、いじめの定義の曖昧さに起因する混乱が、学校の負荷を高めているように感じられる。例えば、定義にある「心身の苦痛」であるが、これには、いじめを受けている被害者の気持ちが絶対視され、加害者とされる側の意図は全く考慮されない。しかも、「心身の苦痛」を客観的に判断することができないので、被害者の申し立てがあれば、ほぼ全ていじめとカウントされることになってしまう。

また、推進法第22条には、学校におけるいじめの防止等の対策のための中核となる組織として「いじめの防止等に関する措置を実効的に行うため、当該学校の複数の教職員、心理、福祉等に関する専門的な知識を有する者その他の関係者により構成されるいじめの防止等の対策のための組織を置く」と明記しており、2017年3月に文部科学省が改定した「いじめの防止等のための基本的な方針」では、その内容について「学校がいじめ対策組織は、いじめの防止等の中核となる組織として、的確にいじめの疑いに関する情報を共有し、共有された情報を基に、組織的に対応できるような体制とすることが必要である。特に、事実関係の把握、いじめであるか否かの判断は組織的に行うことが必要であり、当該組織が、情報の収集と記録、共有を行う役割を担うため、教職員は、ささいな兆候や懸念、児童生徒からの訴えを、抱え込まずに、又は対応不要であると個人で判断せず、直ちに全て当該組織に報告・相談する。加えて、当該組織に集められた情報は、個別の児童生徒ごとなどに記録し、複数の教職員が個別に認知した情報の集約と共有化を図る」としている。この学校の組織的対応と既に述べたいじめの定義の曖昧さが組み合わされると学校現場はどうなるだろうか。いじめ問題の対処には、正確な事実確認が不可欠である。さらに、その児童生徒の生命、身体等の安全を確保するための調査を迅速かつ正確に行う必要がある。一方、特に小学校低学年などでは、児童同士の摩擦やトラブルは日常茶飯事であり、社会性の未熟な子ども達たちそのような集団生活を通して成長発達をしていく場が学校である（坂田2019、滝2017）が、些細ないじめが疑われる出来事やトラブルのすべてを、複数の教職員、週に1日の勤務である心理、福祉の専門家の間で些細なものまで報告・相談し、共有化を行った場合、果たして学校は回っていくのだろうか。

大小を問わずすべてのいじめを「絶対悪」と措定し、その駆逐に向けて学校現場は全力を尽くすべきだという、推進法の理想については誰もが支持することであるが、しかしながら、学校現場に求められるのは、いじめ問題の対応に尽きるわけではない。学力の向上、生徒指

導、特別支援教育、新しい指導要領に実現に向けた準備、情報管理、通知表や指導要領などの各種文書の作成まで、それこそ枚挙にいとまがない。

滝（2017）は、推進法の意義を認めつつも、「形式的かつ細かな手続きが強制される中で『やらされている』という意識や受け身の姿勢を教職員に植え付けてしまう」「管理を細かくすることは悪いことではないのだが、あまりに細かくすることで形だけが先行し、教師自身が主体的に取り組む意欲や自覚を高めず、いい加減な調査や報告につながるのではないかと指摘している。

### 3 重大事態への対応

さらに学校現場にとって大きな負荷になるのは、「いじめの重大事態」に対する対応である。推進法（第28条第1項）では「いじめにより生命、心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがある」や「いじめにより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」場合を重大事態として、より詳細な調査を義務づけている。この場合、児童生徒や保護者から「いじめにより重大な被害があった」という申し立てがあれば、学校側が仮に明らかにそれに該当しないと考えたとしても、重大事態が発生したものと調査にあたるのが求められる。確かに、いじめ事案は見えにくく、教師や保護者が把握できないまま進行するものであり、それ故に、被害者の声に耳を傾けることは重要である。実際に、推進法の施行以降、被害者側の申し立てで多くの事案が重大事態として調査が行われ、学校、教職員、児童生徒は調査に向き合い、協力することを余儀なくされている。総務省（2018）の「いじめ防止対策の推進に関する調査」によれば、推進法施行後の約3年間で、重大事態は全国の約7割の教育委員会で発生しており、その調査に要した期間をみると、最長のものが820日であり、121～150日までのものが最も多かった。坂田（2019）は、「その過程で、教育実践、子どもの学びは滞り、多くの教育活動に障害や支障が生じ、この負荷が学校現場に大きな閉塞感を生み出すことを見落としてはならない」と指摘している。

いじめによる重大事態が発生した場合、学校又はその設置者（教育委員会）の下に第三者委員会が置かれ、調査が実施される。しかし、この第三者委員会による調査をめぐっては、全国的に混乱が起こっている（時事通信社2018）。例えば、いじめ自殺の場合、調査結果に遺族が納得しないために委員を入れ替えて再調査を行ったりする事例が相次いでいる。これら第三者委員会の課題として、堤（2019）は、①公平性・中立性の確保（設置主体の問題や委員の選定など）、②調査の手法・権限（調査の手法が未確立で、証拠収集の権限がない）、③情報公開（2017年に文部科学省の「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」では、特段の支障がない限り報

告書を公開することが望ましいとあるが、重大事態となった事案の半分以上が「個人や事案が特定される」など理由で非公開となっている)の3点を指摘している。

#### 4 いじめ予防としての道徳の教科化

2017年3月に学校教育法施行規則及び学習指導要領の一部改正がなされ「道徳時間」は「特別の教科：道徳」として教科となった。その大きな契機は、2011年に起きた大津市いじめ自殺事件であり、教育再生実行会議の第一次提言において道徳の教科化があげられ、その後中央教育審議会による答申を経て、教科として位置づけられることになった。この一連の流れの根底にある考え方について、荻上(2018)は「道徳を教科化することで、痛ましい事件が繰り返されないようになるというものである」と指摘している。改正された学習指導要領には、道徳教育について、「いじめの防止に資するよう留意すること」としており、教科として使用される道徳の教科書では、いじめに関連する内容が多く取り上げられている。一方、道徳と教科化といじめ防止との関係については、荻上(2018)が「そもそも道徳の教科化の推進論者は、その政策がいじめ対策に効くという論拠を示せていない」と指摘し、道徳の授業を通じて特定の価値観を押し付けることはいじめを助長しかねないという声もある。現に、先に述べた大津市はいじめ自殺事件の起こった中学校も、事件当時「道徳教育実践推進校」の指定を受け、道徳教育の目標の一つとして「いじめのない学校づくり」を掲げていた。

### Ⅲ まとめ

本論では、推進法施行後に起こった学校現場の戸惑いや負荷などの課題について、いじめの定義の曖昧性、組織的対応の限界、重大事態への対応、いじめ予防のための道徳教育という4つの視点から整理した。

総務省(2018)は、いじめ防止対策の推進に関する調査結果から、いじめの認知の件数に、都道府県や学校間に大きなばらつきがある事に対して「いじめを正確に把握することは、いじめへの対策の第一歩でありいじめ防止対策推進法が機能するための大前提である」と述べ、いじめの定義の厳密な適用を勧告している。しかし、法律を作り、きちんと施行さえすれば問題が解決するというほど、いじめ問題は単純なものではない。よくテレビ報道でコメンテーターが「いじめは犯罪である」という言葉を耳にするが、確かに暴行や恐喝は犯罪として成立するが、日本のいじめの大半を占める「仲間外し」や「無視する」などのコミュニケーションに関わるいじめは、警察に通報しても何も解決しない。現行の推進法では、いじめを刑法の暴行罪や傷害罪、恐喝罪などの暴力を伴ういじめと暴力を伴わないいじめを区別しないまま「心

身の苦痛」と一括りで定義しており、このことが、学校現場での混乱を招いている一つとなっているのではないだろうか。滝(2017)は、暴力を伴わないいじめを「ハラスメント」の概念を導入して、いじめを分類して定義することを提案している。

改めて指摘するまでもなく、推進法は、いじめ問題への対応に焦点化された法律である。いじめで苦しむ児童生徒を放置したままで、学力の向上に注力するなど許されないという批判はもちろん成立する。しかし、他の問題をすべて放置しいじめ問題のみに注力することを保護者や地域住民が許さなであろうこともまた疑いない(坂田2019)。現代のいじめは、教師の熱意と信念だけでは、もう事態を打開できない局面にきているが、佐藤(1992)が小中高校の教師3987名を対象とした調査によれば、教師は自身の「最も優れている面」として「情熱」と「信念」を圧倒的に多く上げている。法律を細かく整備し、管理を細かくすることは悪いことではないが、形だけが先行し、日々子ども達に関わる教師が主体的に取り組む意欲や自覚を低減させては本末転倒である。本論で指摘した学校現場の混乱や戸惑いに耳を傾け、国は推進法の見直しにつなげてほしい。

### 文献

- ベネッセ教育総合研究所(2017):第6回学習指導基本調査 DATA BOOK.
- 今津孝次郎(2013):いじめ問題の基礎知識. 教育と医学、61(2)、2-3.
- 時事通信社(2018):いじめ調査の限界. 内外教育、6666、20.
- 国立教育政策研究所(2016):いじめ追跡調査2013-2016 いじめQ&A.
- 国立教育政策研究所(2019):TALIS2018報告書学び続ける教師と校長. ぎょうせい.
- 三浦香苗他(1998):「いじめ」についての学校心理学的研究. 平成9年度文部省科学研究費補助金(基盤研究(B)(2))、研究成果報告書
- 森田洋司・滝充・秦政春・星周弘(1999):日本のいじめ - 予防・対応に生かすデータ集. 金子書房
- 日本弁護士連合会(2018):いじめ防止対策推進法「3年後見直し」に関する意見書.
- 荻上チキ(2018):いじめを生む教室 子どもを守るために知っておきたいデータと知識. PHP 新書
- 岡本淳子(2005):いじめ問題に関わる教師の認識についての一考察 - 臨床心理士による教員研修への視点から-. 立正大学心理学研究所紀要、第3号、1-21.
- 齊藤剛史(2018):学校の約2割がいじめの解釈に課題. 内外教育、6656、6-7.

- 坂田仰（2019）：いじめ防止対策推進法の施行から6年  
見えてきた学校現場への負荷. 日本女子大学教職  
教育開発センター年報. 5. 41-49.
- 佐藤学（1992）：反省的实践家としての教師. (佐伯胖・  
汐見稔幸・佐藤学編：学校の再生を目指して—教室  
の改革2—) 東京学術出版. 109-134. 相馬誠一  
(2001)：いまの「いじめ」の見えにくさ（特集ま  
すます見えにくくなった「いじめ」への対応）. 月  
刊生徒指導、第31巻7号、12-18.
- 総務省（2018）：いじめ防止対策の推進に関する調査  
結果報告書.
- 滝充（2016）：矢巾中学校事件からの教訓 教職員間の  
「認識の共有」と「行動の一元化」. 月刊生徒指導、  
46(2)、18-21.
- 滝充（2017）：教育現場を見据えたいじめの対策法改正  
が必要. 公明、143、48-53.
- 堤真紀（2019）：学校におけるいじめ問題の現状と課題.  
調査と情報、1039、1-13.
- 和久田学（2016）：現場を変えるいじめの科学（10）教  
師が傍観者から脱するために—いじめ対策の前提  
—. こころの科学（190）、101-106.