

地方公共団体のいじめ問題への取組みに関する調査報告書

西 中 研 二¹⁾

The investigation report on how local governments are tackling bullying problems

はじめに

2011年（H23）10月大津市の市立中学校の2年生男子がいじめのために自殺をした悲しい事件を契機に、2013年（H25）6月「いじめ防止対策推進法」が成立した。しかしそれにもかかわらず、2016年（H28）8月、青森県で同様の事件が2件も起った。本稿は、「いじめ防止対策推進法」、文部科学省の「平成26年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査（以下「問題行動調査」と略する）及び教育委員会への聞き取り調査をベースに、教育行政がどのようないじめ防止対策を行っているかを概観し、今後のいじめ防止対策の一助にしようとするものである。

第一章 いじめ防止対策推進法

1. 「いじめ」の定義の変遷

「いじめ」の定義が初めて教育行政の中で示されたのは、1986年度（S61FY）の「問題行動調査」においてであった。その後1994年（H6）12月16日付初等中等教育局長通知の別添2で改正され、2回目の定義改訂は、2006年度（H18FY）の「問題行動調査」実施時であった。そして現在の定義は、2013年（H25）6月成立の「いじめ防止対策推進法」第2条（定義）に規定されている「児童生徒に対して、当該児童生徒が在籍する学校に在籍している児童生徒等当該児童生徒と一定の人的関係のある他の児童生徒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生徒が心身の苦痛を感じているもの。なお起こった場所は、学校の内外を問わない」というものである。

2. いじめ防止対策推進法

（1）いじめ防止基本方針

法は、11条で国に対し、13条で学校に対して、いじめ防止基本方針の策定を義務付け、地方公共団体には、12条でその策定を努力義務としている。しかし小・中学校の設立者である地方公共団体の長が、「地方いじめ防止基本方針」の策定を急いでいることは、表1から明らかである。

表1. 地方いじめ防止基本方針の策定地方公共団体

年度	都道府県		区、市町村		
	策定済数	%	策定済数	総数	%
平成25年度	35	74.5	413	1746	23.7
平成26年度	46	97.9	1099	1745	63.6

（平成25年度および26年度の「問題行動調査」より作表した。）

（2）いじめ防止対策推進法を構成する四つのキーワード

いじめ防止対策推進法は、次の四つのキーワードから構成されている。

①未然防止

法15条は、当該学校におけるいじめを防止するため、道徳教育の充実を図ることと併せて、児童等の保護者、地域住民その他の関係者との連携を図りつつ、いじめ問題についての啓蒙等の措置を取らなければならないとしている。これは、いじ

1) 日本家庭教育学会 常任理事

めを生まない学級づくりや人間関係づくり、学級担任による問題を抱えた子供への積極的な働き掛けなどの必要性を意図している。

②早期発見

法16条は、当該学校におけるいじめを早期に発見するため、いじめの通報・相談を受ける体制整備など「いじめのみえる化」の諸手段を整備するように規定している。これは、スクール・カウンセラーの設置やアンケート調査、全員面接、電話レスキューなどいろいろな工夫を凝らし、早期発見に尽力することを促している。

③早期対応

法17条は、いじめを受けた児童やその保護者に対する支援、あるいはいじめを行った児童等に対する指導又はその保護者に対する助言などが適切に行われるように、学校・家庭・地域・関係機関との連携強化を促している。また加害の子供に対する組織的・継続的な観察・指導や学校サポートチームを通じた警察・児童相談所等との連携・協力、いじめ対策保護者会の開催その他必要な対応を速やかに取ることも強調している。

④重大事態への対処

法28条1項は、いじめにより当該学校の児童等の身体・生命に重大な被害が生じたり、児童等が相当の期間、学校を欠席するような場合には、速やかに、教育委員会または学校に対策組織を設けて事実関係を明確にしなければならないことを規定している。なお学校欠席の「相当の期間」とは「30日」が通説となっている。

また法30条2項では、地方公共団体の長は、重大事態の調査内容に疑義がある場合には、長直轄の機関を設けて再調査を命ずることができると規定している。

(3) いじめ問題対応組織

①いじめ問題対策連絡協議会

法14条1項は、条例の定めによって、学校・教育委員会・児童相談所・法務局・警察などの連携強化のために、いじめ問題対策連絡協議会を設置

することができる規定している。自治体によっては、条例による設置ではないが、法の趣旨を踏まえた会議体を設置している場合がある。2014(H26)年度の「問題行動調査」では、条例によって設置した市町村が403、代替会議体利用が486であった。

②学校いじめ対策委員会

法22条は、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学校におけるいじめ防止対策のための組織を置くものとする規定し設置を義務付けている。

③重大事態への対処組織

既述のとおり、法28条1項に規定されている所謂28条1項委員会と法30条2項に規定されている所謂30条2項委員会とがある。

表2. 平成26年度・重大事態発見件数と調査主体

項目	小学校	%	中学校	%
重大事態発生学校	114		230	
重大事態発生件数	117	100	281	100
調査主体				
学校	109	93	263	94
教育委員会	7	6	11	4
その他	1	1	7	2

(文部科学省「平成26年度問題行動調査」)

表2で明らかのように、重大事態が発生した場合に、調査主体が、主として学校になっていることをどのように評価すればよいのであろうか。一義的には、発生現場主義の見地をとれば、調査主体は学校であろう。また客観的調査主義を求めれば、調査主体は教育委員会、または第三者機関であろう。どちらが合目的かは、重大事態の内容と、過去の事例における学校・教育委員会の態度・行動も参考にして検討する必要があると思われる。

以上の基本方針及びいじめ問題対応の組織化状況を整理したものが表3である。表3によれば、都道府県の組織化に比べて、市町村の組織化の遅れが目立つが、当該法が2013(H25)年6月公布、9月施行であることを考慮すれば止むを得ないこ

とであると考える。

表3. 平成26年度の策定及び組織化状況

条 文	内 容	策定・設置済 (都道府県)		策定・設置済 (市町村)	
		数	割合	数	割合
12条	地方いじめ防止基本方針	46	97.9%	1099 / 1745	63.0%
14条1項	いじめ問題対策連絡協議会	46	97.9%	889 / 1745	51.0%
28条1項	教育委員会学校の付属機関	33	70.2%	601 / 1745	34.4%
30条2項	地方公共団体の長直轄機関	39	83.0%	446 / 1745	25.6%

(文部科学省「平成26年度問題行動調査」)

第二章 杉並区と松戸市の具体的取組み

表4は、杉並区と松戸市のいじめ問題への具体的取組みを纏めたものである。両者の相違点は、基本方針の策定方法といじめ関連組織である。ま

ず基本方針の策定方法についてみてみよう。

杉並区は、2013年（H25）「いじめ防止対策推進法」が施行されたのに伴い、法12条に基づき「杉並区いじめ防止対策推進基本方針」を策定し、法13条に基づき「学校いじめ防止基本方針」を各

表4. 杉並区と松戸市のいじめ問題への取組み

	杉並区	松戸市
基本方針	<ul style="list-style-type: none"> 杉並区教育ビジョン2012 杉並区いじめ防止対策推進基本方針 学校いじめ防止基本方針 いじめ対応マニュアル 	<ul style="list-style-type: none"> 教育大綱 年度別学校教育指導方針（いじめ方針含） 学校いじめ防止基本方針 いじめ問題対応マニュアル
組織	<ul style="list-style-type: none"> 学校いじめ対策委員会（22条） 学校いじめ問題調査委員会（28条1項） 青少年問題協議会（14条・30条2項） 	<ul style="list-style-type: none"> 学校いじめ防止対策委員会（22条） いじめ防止対策委員会（14条・28条1項） いじめ調査委員会（30条2項）
未然防止	教育委員会 <ul style="list-style-type: none"> 教育SATによる支援 すぎなみネットでトラブル解決支援システム 青少年問題協議会との連携学校 学校 <ul style="list-style-type: none"> 生徒会サミット 道徳教育の充実 フレンドシップスクール 道徳授業公開講座 セーフティ教室 土曜授業の公開 	教育委員会 <ul style="list-style-type: none"> 「ネット上いじめ」対応図 豊かな人間関係づくりプログラム作成 いじめ防止標語大作戦 学校 <ul style="list-style-type: none"> わかる授業の実施 道徳教育の充実 豊かな人間関係づくりプログラム活用 にじいろ活動（異学年集団活動） 標語作戦
早期発見	教育委員会 <ul style="list-style-type: none"> すぎなみいじめ電話レスキュー 学校 <ul style="list-style-type: none"> 担任の個人面談（チェックリスト活用） 保護者による子どもチェック（同上） SCの全員面談 「ふれあい月間（東京都のいじめ防止強化月間）」を利用したアンケート実施（6月・11月・2月の3回） 	教育委員会 <ul style="list-style-type: none"> いじめ電話相談 学校 <ul style="list-style-type: none"> 担任の個人面談（チェックリスト活用） 保護者による子どもチェック（同上） SCの個別面談 アンケート調査（児童生徒・毎月、保護者・7月12月実施） Q-U調査（Questionnaire Utilities）（5月・11月実施）
対応	対応図参照 (校内委員会)	対応図参照 (学校いじめ防止対策委員会)
重大事態	学校いじめ問題調査委員会 (調査主体は学校)	発生時に教育委員会が調査の主体を決定。 <ul style="list-style-type: none"> 教育委員会～いじめ防止対策委員会 学校～学校いじめ防止対策委員会

学校単位に策定した。

松戸市は、「いじめ防止基本方針」は策定せず、年度別の学校教育指導方針において、いじめ防止に関する基本方針を毎年提示している。法12条により地方公共団体の地方いじめ防止基本方針の策定は、努力義務であり、地方公共団体の教育基本方針の中で策定しても齟齬は生じない。また各学校においては、「学校いじめ防止基本方針」を策定し開示している。

次にいじめ問題関連の組織である。

杉並区は、法22条に基づき各学校に「学校いじめ対策委員会」を設置している。また重大事態が発生した場合には、法28条1項に基づき当該学校に「学校いじめ問題調査委員会」を設置することとしている。

区長の再調査機関である法30条2項委員会は、1955（S30）年、条例によって設置された青少年問題協議会をもって代替している。

松戸市は、法22条に基づく「学校いじめ対策委員会」を各学校に設置している。また法28条1項委員会は、重大事態発生時、学校に設置する場合と別途に条例を制定し教育委員会の付属機関として、いじめ政策の審議機能と重大事態対処機能を持たした「いじめ防止対策委員会」を設置している。委員は、弁護士・大学教授・校長OB、PTA代表などで構成され、市民に開かれた委員会となっている。

重大事態が発生した場合は、教育委員会の判断で、学校が調査主体になるか、教育委員会がなるかを決定することとしている。

また別途条例を定め、市長直轄組織のいじめ調査委員会を設置し、市長が調査結果に不満の時は、再調査出来る体制を整えている。

第三章 杉並区と松戸市の平成26年度「問題行動調査」比較

「問題行動調査」いじめ編のキーワードは、①認知件数と解消率、②いじめ発見のきっかけ、③いじめの態様、④いじめられた児童生徒の相談状

況である。以下上記の四つのキーワードに従い、杉並区と松戸市の「問題行動調査」を比較検討していきたい。

1. 認知件数と解消率

(1) 認知件数

東京都は、学校における「いじめの認知」の基本的な手続きを次のように定めている。

- ①一人一人の教職員は、気付いた全ての「いじめやいじめにつながりかねない小さなトラブル」を迅速に「対策委員会」に報告する。
- ②「対策委員会」は、「対策委員会」のメンバーでもある校長の指示の下に、教職員から報告のあった全てのトラブルの事案について、事実確認の方策について協議する。
- ③教職員は、「対策委員会」の協議結果に基づき、役割分担等を行い、トラブルの状況を詳細に確認するとともに、その結果を迅速に「対策委員会」に報告する。
- ④「対策委員会」は、報告された状況について、「いじめの定義」を踏まえて、いじめであるかどうかを判断する。

なお、②及び④については、状況等に応じて、校長が直接指示又は判断することがある。（東京都教育委員会いじめ問題対策委員会「いじめ総合対策の改訂の方向性について」平成27年12月10日）

以上を要するに、東京都は、各学校のいじめ対策委員会がいじめの定義を踏まえて、いじめであると判断することを「いじめ認知」と定義している。

(2) 認知解消率

次頁の表5によれば、東京都も千葉県も小学校のいじめ認知校数率が70%前後であり、10校のうち3校が「学校内でいじめが把握されていない」か、あるいは「学校内ではいじめがない」ことを意味している。しかし杉並区・松戸市の認知校数率は、ともにほぼ100%で全ての学校でいじめが認知されている。また認知件数解消率は、杉並区

が小中学校とも90%弱を示し、松戸市が小中学校とも100%に近い解消率を示している。松戸市は、認知したいじめをほとんど解決していることを意味している。学校当局や市教育委員会の苦勞を推し量ることができる。しかし「認知されていないながら、解消されていないいじめ」は、「重大事態に発展するいじめ」を含んでいる可能性もあり、解消率の高さだけを見るのではなく、未解消率の

事案検証を怠ってはならないことである。

表5での疑問を一点提示しておきたい。それは、千葉県及び松戸市と東京都及び杉並区の認知件数の差である。例えば杉並区と松戸市の小学校の数は、ほぼ同数であるにも拘わらず、松戸市の認知件数が、杉並区の13倍にも及ぶことである。この差の意味を詳細に検証する必要がある。

表5. 認知件数と解消率比較

項目	小学校				中学校			
	東京都	杉並区	松戸市	千葉県	東京都	杉並区	松戸市	千葉県
学校数	1,296	42	44	820	629	23	20	382
認知校数 (認知校数率)	888 68.5%	39 92.9%	44 100%	591 72.1%	483 76.8%	23 100%	20 100%	329 86.1%
認知件数	4,993	358	4666	19,410	3,255	155	755	6,180
解消件数 (解消率)	4,400 88.1%	321 89.7%	4195 89.9%	16,528 85.2%	2,868 88.1%	136 87.7%	701 92.8%	5,152 83.4%
継続支援	439 8.8	開示 拒否	454 9.2	2,277 11.7	320 9.8	開示 拒否	34 4.5	751 12.2
未解消 その他	154 3.0	開示 拒否	17 0.9	605 3.1	67 2.0	開示 拒否	20 2.7	277 4.4

文科省平成26年度「問題行動調査」及び東京都、千葉県、松戸市の平成26年度「問題行動調査」から作表した。なお杉並区教育委員会からは、継続支援、未解消の数字についての開示を拒否されたので、その旨を記した。

2. いじめ発見のきっかけ

表6によれば、いじめ発見のきっかけは、杉並区の小学校が、「学級担任」23.2%、「アンケート調査」40.2%、「本人の訴え」26.8%、合せて90.2%であるが、中学校になると「学級担任」が12.2%落ちて11.0%、「アンケート調査」が23%増加し63.2%となり、「本人の訴え」が18.4%落ち8.4%と「学級担任」「本人の訴え」の落ち分を「アンケート調査」が補完している形である。

一方、松戸市の小学校は、「アンケート調査」による発見が83.6%とその大宗を占めているが、中学になると「アンケート調査」が21.2%減少し62.4%となり、「本人の訴え」が20.4%増加し31.7%となっている。

松戸市が小中学校とも「学級担任」による発見が大幅に少ないのは、学級担任は、児童生徒のアンケートを真っ先に見る立場にあり、アンケート調査からヒントを得て、生徒に面談し、いじめを

発見した場合は、どちらを選択するかは、担任の主観であるためではないだろうか。あるいは重大事態発生時の責任回避をしていると考えるのは穿ち過ぎであろうか。どちらにしても両者を合わせた数字で考える必要があるのではないだろうか。

筆者が注目している数字は、「当該児童生徒の保護者からの訴え」が、東京都の小学校14.6%、中学校11.6%と比べて、杉並区の小学校が4.5%、中学校が4.4%と大幅に小さく、また同様に、千葉県の小学校4.3%、中学校6.2%に対して、松戸市の小学校が0.6%、中学校が1.3%と低いことである。父兄が「本人経由」で訴えさせている場合も考えられ、また本人が「アンケート調査」で訴えている場合も考えられる。しかしこの数字は、学校と家庭の有機的結合に関する問題でもあり、具体的検証をしなければならない重要部分である。

表6. いじめ発見のきっかけ

項目	小学校				中学校				
	東京都	杉並区	松戸市	千葉県	東京都	杉並区	松戸市	千葉県	
学校の教職員等が発見	3,046 61.0%	233 65.1%	4,053 86.9%	14,371 74.0%	1,801 55.3%	123 79.4%	497 65.8%	3,914 63.3%	
内訳	学級担任が発見	1,083 21.7	83 23.2	116 2.5	2,729 14.0	429 13.2	17 11.0	15 2.0	860 13.9
	担任以外の教職員養護教諭SC等が発見	140 2.8	6 1.7	38 0.8	234 1.2	156 4.7	8 5.2	11 1.4	312 5.0
	アンケート調査等	1,823 36.5	144 40.2	3,899 83.6	11,408 58.8	1,216 37.4	98 63.2	471 62.4	2,742 44.4
	学校の教職員以外からの情報により発見	1,947 39.0%	125 34.9%	613 13.1%	5,039 26.0%	1,454 44.7%	32 20.6%	258 34.2%	2,266 36.7%
内訳	本人からの訴え	875 17.5	96 26.8	525 11.3	3,530 18.2	833 25.6	13 8.4	239 31.7	1,579 25.6
	当該児童生徒の保護者からの訴え	729 14.6	16 4.5	33 0.6	840 4.3	377 11.6	7 4.4	10 1.3	386 6.2
	本人以外の児童生徒保護者の情報その他	343 6.9	13 3.6	55 1.2	669 3.5	244 7.5	12 7.8	9 1.2	301 4.9
	計	4,993	358	4,666	19,410	3,255	155	755	6,180

平成26年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」（文科省平成27年10月）及び東京都、杉並区、千葉県、松戸市の平成26年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」から作表した。

3. いじめの態様

表7. いじめの態様

項目	小学校				中学校			
	東京都	杉並区	松戸市	千葉県	東京都	杉並区	松戸市	千葉県
冷やかしかからかい、悪口や脅し文句、嫌なことを言われる。	3,678 58.3%	298 68.5%	2,854 58.5%	11,774 49.7%	2,231 56.8%	128 71.1%	463 49.8%	3,846 48.7%
仲間はずれ、集団による無視をされる。	949 15.0	70 16.1	687 14.1	3,506 14.8	351 8.9	16 8.9	153 16.5	1,060 13.4
軽くぶつかられたり、遊ぶふりして叩かれたり、蹴られたりする。	922 14.6	44 10.1	513 10.5	3,886 16.4	517 13.2	19 10.6	161 17.3	1,025 13.0
パソコンや携帯電話で誹謗中傷や嫌なことをされる。	62 1.0	1 0.1	17 0.3	220 0.9	247 6.3	7 3.9	27 2.9	483 6.1
その他	703 11.1	22 5.2	811 16.6	4,324 18.2	585 14.8	10 5.5	126 13.5	1,480 18.8
計	6,314	435	4,882	23,710	3,931	180	930	7,894

平成26年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」（文科省平成27年10月）及び東京都、杉並区、千葉県、松戸市の平成26年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」から作表した。
なお「その他」には、「ひどく叩かれたり蹴られたりされること」「金品のたかり」「危険なこと、嫌なこと、恥しいことへの強制」などがある。

表7によれば、杉並区は、小学校の三大態様（軽微ないじめ）比率が94.7%（都87.9%）、中学校の比率が90.6%（都78.9%）であり、松戸市は、83.1%（県80.9%）、中学校の比率が83.6%（県75.1%）である。全国平均が小学校77.1%、中学校76.3%であることを考慮に入れると、両者とも悪質ないじめが少ない部類に属しているといえる。

「未然防止」「早期発見」「早期対応」の機能が上手く循環しているためと思われる。

ここで東京都教育庁の「平成25年度東京都におけるインターネット・携帯電話利用に関する実態調査報告書」から児童生徒のインターネット機器の使用実態と保護者の対応について概観しておきたい。

表8. 小中学生のインターネット利用開始時期

	合計	入学前	小1	小2	小3	小4	小5	小6	中1	中2	中3
携帯電話	4,709 100%	243 5.2	599 12.7	562 11.9	825 17.5	850 18.1	659 14.0	434 9.2	393 8.3	90 1.9	54 1.1
自分のスマートフォン	5,357 100%	30 0.6	93 1.7	128 2.4	299 5.6	378 7.1	558 10.4	898 16.8	1377 25.7	772 14.4	824 15.4
親兄弟のスマートフォン	6221 100%	218 3.5	448 7.2	764 12.3	1,229 19.8	1,157 18.6	1,027 16.5	606 9.7	483 7.8	185 3.0	104 1.7
タブレット端末	5,380 100%	93 1.7	255 4.7	461 8.6	803 14.9	890 16.5	883 16.4	683 12.7	726 13.5	341 6.3	245 4.6
パソコン	9,505 100%	842 8.9	988 10.4	1,007 10.6	1,938 20.4	1,833 19.3	1,245 13.1	647 6.8	674 7.1	232 2.1	99 1.0
ゲーム機	11,911 100%	2,224 18.7	3,177 26.7	2,111 17.7	1,852 15.5	1,146 9.6	588 4.9	265 2.2	439 3.7	75 0.6	34 0.3
携帯型音楽プレーヤー	5,278 100%	119 2.3	172 3.3	264 5.0	517 9.8	894 16.9	985 18.7	801 15.2	960 18.2	390 7.4	176 3.3

都教育庁「平成26年度 東京都インターネット・携帯電話利用に関する実態調査報告書」（平成27年3月）。
複数回答、公立小中学校のみ抜粋。

表8から窺えることは、現代っ子は、小学校入学前からゲーム機で遊び始め、小学校2年で62.8%が経験済みとなる。ゲーム機でインターネット機器に慣れ親しんだあと、次にパソコンを小学校3年までに50.3%が利用し始めている。携帯電話は、小学校4年で65.4%であり、親が子どもの去就を知るために買い与えていると思われる。タブレットは、小学校5年で62.8%、スマートフォンは、まず親兄弟のもので覚え、中学校に入学して自分のスマートフォンを持つパターンである。現代の小中学生は、ゲーム機からインターネットに慣れ親しみ、パソコン・タブレットを経て、自分のスマートフォンへ至るパターンが浮き彫りになっている。

次に、家庭でのインターネット機器の使用ルールは、どのようになっているのかを見てみたい。表9、表10は、家庭での使用ルールについて、児童生徒及びその保護者に聞いてみた結果である。家庭内でのインターネット機器の使用ルールは、小学生では児童も保護者も半数は決めていると一致しているが、中学生になると保護者は、52.3%がルールを決めているとし、生徒は、31%しかルールを決めていると認識していない。また「どちらともいえない」と中途半端な小中学生の保護者が15%前後いることも問題である。

表9. 家庭での使用ルールの有無（児童生徒）

	合計	決めている	決めている いない	無回答
小学生	10,052 100	4,961 49.4	4,639 46.2	452 4.4
中学生	5,214 100	1,617 31.0	3,557 68.2	40 0.8

（平成26年度 東京都インターネット・携帯電話利用に関する実態調査報告書、46頁）

表10. 家庭での使用ルールの有無（保護者）

	合計	決めている	決めている いない	どちらとも 言えない	無回答
小学生	8,421 100	4,216 50.1	1,140 13.5	1,236 14.7	1,829 21.7
中学生	4,117 100	2,154 52.3	511 12.4	683 16.6	769 18.7

（平成26年度 東京都インターネット・携帯電話利用に関する実態調査報告書、46頁）

表11は、携帯電話やスマートフォンからインターネットのサイトや時間帯を制限するフィルタリング機能をつけているか否かを調べた結果である。これをみると、小学生の30%前後、中学生の50%前後しかフィルタリング機能を設置していない。この数字は、小中学生がいろいろなトラブルに巻き込まれている現状を如実に表しているといえるであろう。

表11. 携帯電話・スマートフォンのフィルタリング機能の設置

	小学校	中学校
携帯電話	29.9%	47.4%
スマートフォン	37.1	54.9

(平成26年度 東京都インターネット・携帯電話利用に関する実態調査報告書、22頁)

以上インターネット関連を要するに、つぎのような問題のあることがわかる。

- ①現代の小学生は、ゲーム機からインターネットに慣れ親しみ、パソコン・タブレットを経て、自分のスマートフォンへ至るパターンがはっきりしていること。
- ②家庭内での機器使用ルールを決めている家庭は、小学生50%、中学生30%であること。
- ③保護者の認識として「決めているとも、いないとも言えない」が13%前後あり、保護者の無責任が浮き彫りになっていること。
- ④携帯電話・スマートフォンのフィルタリング機能の設置が小学生で30%、中学生で40%弱と少ないこと。

4. いじめられた児童生徒の相談状況

表12によれば、杉並区は、小学生の相談相手は「学級担任」58.6%（都52.6%）「担任以外」27.6%（都26.0%）「保護者家族」12.2%（都20.1%）の順であり、また中学生の相談相手は、

「学級担任」55.6%（都53.6%）「担任以外」15.5%（都27.2%）「保護者家族」14.4%（都15.3%）であり、ほぼ東京都の比率に類似している。若干都と異なる点は、小学生では、「保護者家族」へ相談する比率が都より7.9%低いが、その分「学級担任」への相談が6%多いことを考慮に入れると、学級担任への信頼度が向上したためと考えられる。また中学校では「担任以外」に相談する比率が12.1%低く、その分「だれにも相談しない」が14.4%と10.5%増加している。これはどのように理解すればよいのであろうか。

杉並区の平成24年8月版「いじめ対応マニュアル」によれば、「いじめられた子どもへの指導」は、「あなたを守る」とし、「いじめられた子どもの保護者への対応」は、「その日のうちに面談し、いじめの事実を正確に伝え、お子さんを守ることを最優先課題として全教職員で解決していくこと」を約束するとある。すなわち「いじめられた子ども」を発見すれば、相談あるなしに関わらず、すぐにアクションを取ることを原則としている。

一方、いじめの認知は、当然「加害者と被害者の特定」がなされるはずである。そこで「発見のきっかけ」を見てみると、63.2%が「アンケート調査」の結果である。「アンケート調査」でいじめられていることを記載することは、仕返しを怖がり、秘かに「先生に申告」している、いわば「消極的相談」をしていると考えて然るべきであ

表12. いじめられた児童生徒の相談の状況

項目	小学校				中学校			
	東京都	杉並区	松戸市	千葉県	東京都	杉並区	松戸市	千葉県
学級担任に相談	4,167 52.6%	327 58.6%	4,462 90.4%	15,346 67.6%	2,574 53.6%	104 55.6%	713 79.1%	4,505 52.0%
学級担任以外の教職員養護教諭、SC、学外相談機関、友人等に相談	2,069 26.0	154 27.6	161 3.3	2,851 12.6	1,303 27.2	29 15.5	96 10.6	2,415 27.9
保護者や家族等に相談	1,595 20.1	68 12.2	313 6.3	3,283 14.5	732 15.3	27 14.4	74 8.2	1,319 15.2
誰にも相談しない	85 5.6	9 1.6	1 0.0	1,210 5.3	189 3.9	27 14.4	18 2.0	427 4.9
計	7,916	558	4,937	22,690	4,798	187	901	8,666

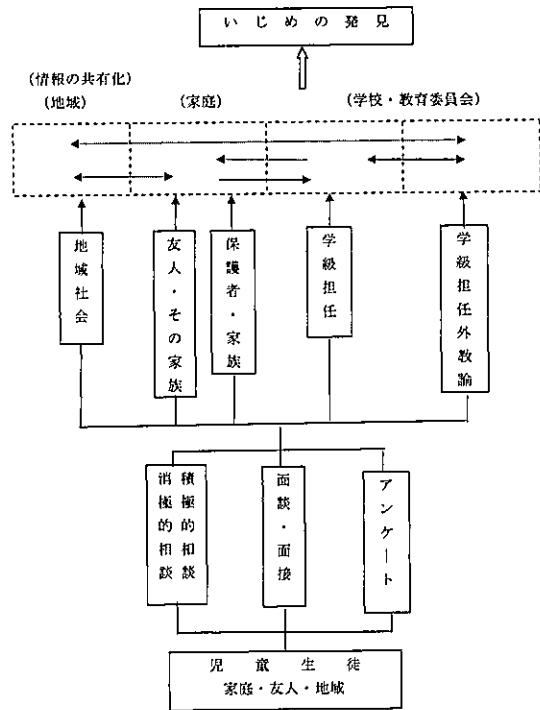
平成26年度「問題行動調査」（文科省平成27年10月）及び東京都、杉並区、千葉県、松戸市の平成26年度「問題行動調査」から作表した。

る。また学級担任を含め学校教職員が発見のきっかけとなった理由は、文字どおり面接時の「積極的相談」と面談・雑談での「消極的相談」の二通りの相談があったと考えられる。従って「学校の教職員等が発見」79.4%は、「相談があった」と考えてよい。また教職員以外の情報による発見のうち、「本人からの訴え」8.4%と「当該児童生徒の保護者からの訴え」4.4%併せて12.8%は、「相談があった」と考えてよい。すなわち、いじめ発見の92.2%は、何らかの相談があって発見されたものである。

結論を急げば「いじめられた児童生徒の相談状況」の「誰にも相談しない」中学生14.4%の意味は、「消極的相談」を「相談なし」と誤解させる「問題行動調査」の「相談の定義の不明確さ」が原因と思われる。松戸市は、①小学校で「学級担任」へ相談する割合が90%、中学校で80%弱と高率になっていること。②小学校では「相談なし」が0%であり、中学校でも2%と東京都や千葉県との比率と比較して非常に低率であること。③保護者や家族等に相談する比率が杉並区や都・県より低率であることなどから、担任以外の教職員等や保護者と相談するよりは、まず「学級担任」に相談していることが窺われる。それだけ「学級担任への児童生徒の信頼度が高い」ことを表していると考えて間違いないであろう。

それぞれにフィードバックされているとは言えない状況である。いじめという事の性格から情報から全てを開示することはできないとしても、更なる学校と家庭と地域の意思の疎通の必要性を感じる。

表13. まとめ図



2. いじめ認知の定義

東京都は、いじめ認知の定義を「学校いじめ対策委員会がいじめと認知したもの」と明確にしている。しかし「平成27年8月版杉並区いじめ防止対策推進基本方針」には、いじめの認知の定義が記載されておらず、何をもち「いじめであると判断する」のか不明確である。また千葉県の「平成27年2月版教職員向けいじめ防止指導資料集」、松戸市の「平成26年度3月版児童生徒の豊かな人間関係づくりをめざして（いじめ問題対応マニュアル）」においても同様である。

青森県において28年8月19日、25日と続けて2件のいじめが原因の中学生自殺が報道された。

まとめ

以上「いじめ防止対策推進法」「平成26年度問題行動調査」を中心に杉並区・松戸市のいじめ対策を概観してきたところである。最後に、これらを踏まえて以下の問題提起をすることによってまとめとしたい。

1. 情報の共有化

表13は、本稿で論じた内容を情報の共有化という観点でまとめたものである。いじめ情報は、いろいろな手段で学校・教育委員会へ吸い上げられるが、学校・教育委員会からの情報は、必ずしも

青森県の「平成26年3月版いじめ問題対応の手引き」においては、「いじめを認知し、確認した教職員が学校いじめ対策委員会に報告する」とあり、いじめの認知は、一線の教職員の判断に委ねられている。

いじめも多様化しており、「いじめの定義」と同様に「いじめ認知の定義」を明確にしておく必要があると考える。

3. 28条1項委員会の松戸方式と杉並区方式の是非

松戸方式は、28条1項委員会を条例によって、教育委員会の付属機関として位置づけ、いじめ問題政策審議機関機能と28条1項委員会機能を併せ持つ機関とし、委員は、弁護士・大学教授・校長OB・PTA役員等有識者で構成している。これとは別に各学校にも28条1項委員会を持ち、どちらで調査するかは、重大事態発生時に教育委員会が決定することを明確にしている。

杉並方式は、重大事態発生時に、各学校に28条1項委員会を設置し調査にあたることとしている。

いじめに関する政策を市民と共有する松戸方式は、いじめ問題を学校当局や教諭に押し付けるのではなく、市民・地域と共に解決していこうとする市当局の考えが強く感じられる。

4. 道徳教育の充実

調査の段階で次のような話を耳にした。「授業中に児童が雑談をしていたので、隣の子が机をドンと叩いて“うるさい”と怒った。雑談をしていた二人は、家に帰り、いじめられたと親に報告し、アンケート調査の時もそのような趣旨でアンケートに答えた」という。表面上は「いじめ問題」であるが、「授業を熱心に聞く」ということは、「家庭の躰の問題」でないかという意見であった。またあるママ友仲間で「あの子の母親は、態度が悪いから今度から連絡をしないようにしましょうよ」となり、親が仲間はずれとなった。それまで

公園でのママ友の集まりに一緒に行っていた子どもも当然呼ばれなくなり、結果として仲間はずれとなったという。これは親の問題であり、いじめ問題ではないのではないかという話であった。

いじめ問題は、今や学校や教育委員会だけで解決できる問題ではなく、「学校教育」と「家庭教育」の有機的結合が問われている問題でもある。道徳教育が特別の教科となり、2018年から検定教科書も導入されるこの時期に、1906年明治39年に東京高等師範付属小学校の訓導であった加藤末吉がその著『学校と家庭の連絡』で述べている「学校教育と家庭教育との一致」をもう一度模索するよい機会であると考えられる。

最後に日本家庭教育学会として教育行政に対する組織だった調査を実行することを提言して結びとしたい。