

## いじめ重大事態に係る調査報告書の提言を受けた取組みの課題

### － 教育委員会の施策に対する検証報告書の分析を通して －

坂井 辰美（臨床教育コース）

いじめ重大事態の増加傾向が止まらない。原因の一つとして、各地の自治体で報告された調査委員会の提言が、当該自治体だけでなく、全国の自治体で十分に活用されていないからではないかと考えた。本稿では、調査委員会の提言内容や、提言を受けて行っている対策の実施状況を分析し、いじめ重大事態を起こさないための対策を考察した。結果、いじめ対応を考える際SCやSSWなどの専門家が関わるチーム会議で検討することや、自死予防教育の充実などチームで対応することの重要性が分かった。また、自治体で行われるいじめに関する研修会の効果が検証されず、その結果、教員や管理職のいじめ対応力が十分に育成できていない点も危惧される。今後、研修内容の改善が課題である。

#### 序章

2017年在職していた教育委員会で、中学生の自死事案が発生した。この事案は当時担任によるいじめとして多くのマスコミが報道した。その後第三者調査委員会（以下「調査委員会」という）が編成され、2017年8月には報告書が発表された。その後、教育委員会は、再発防止に向けて各種対策に取り組んだ。しかし、2、3年経つとコロナ禍の影響もあり、取組みが形骸化していった。同様に、調査委員会の提言を受けた他の自治体の教育委員会でも対策が十分に実行されず、いじめ対策が形骸化しているのではないかの疑問を持つようになった。

現在、いじめを原因とする中高生の自死あるいは重大事態に至る事案が絶えない。その多くでは、調査委員会が設置され、報告書が提出されている。多くの報告書では、いじめと自死との関係性の強弱はあるもののいじめの事実を認め、自死に至るまでの経緯を分析し、教育委員会や学校の対応の問題点を指摘し、提言という形で改善を求めている。このような経過をたどった調査委員会の報告は、被害者本人やその家族に報告書の内容が受け入れられ、多くの場合終結している。

反面、学校・教育委員会が設置した調査委員会の報告書に被害者側が納得できず、首長に再調査委員会の設置を求めるケースがある。このようなケースの多くは、自死といじめの関連性について、裁判で求められるような明確な因果関係が認められなかったとして、いじめを自死の原因とし

なかった場合である。しかし、横山（2018）は、「第三者調査委員会としては、法的責任については全く考慮することなく、あくまで、再発防止という観点から、自死などの重大事態にいじめ行為が多少とも影響を与えていたならば、関わりがあったならば、その点を指摘し、何故、それを防ぐことができなかつたのかという問題点を指摘し、再発防止について提言をしていくことが必要なのである」と強調している。つまり、調査委員会は、裁判で求められるような明確な因果関係がないとの理由で、いじめと自死との関係の判断を避けるべきではないのである。また、調査委員会は、事実の解明とともに再発防止のための役割も大きいのである。

再発防止に関しては、2013年に施行されたいじめ防止対策推進法（以下「推進法」という）第28条第1項でも、調査委員会設置の目的を、重大事態に対処し、当該事態と同様の事態の発生の防止に資するためとしている。つまり、学校や教育委員会は、調査報告書を精査し、対策を立案し、実行し、二度と同様の重大事態の発生を防止しなければならないのである。しかし、2021年に名古屋市いじめ問題再調査委員会が提出した調査報告書では、今回の事案でも、過去の提言が実行されていなかった点を具体的にいくつかあげ、過去2回の提言に基づいて策定されたいじめ防止基本方針を実践していれば防げた事案であると指摘している。また、この調査報告書では、過去の提言が生かされない現状を見るに、今後いじめ防止基本方

針が、具体的に実践されているかどうかの調査・検証を行う必要があり、新たな調査・検証機関の設置を求めると提言している。つまり、同じ自治体内の学校でも過去の提言が生かされていないために、同様の事態を引き起こしている実態があるのである。

そこで、提言を受けた対策の実施状況を検証・評価している自治体の現状を調べてみた。現在、報告書の提言内容を受けた対策について検証した結果を公表している自治体は限られており、いじめ重大事態が起きた自治体の多くでは提言を受け、対策を講じたもののその後の検証が行われていない現状が推察される。以上の現況から、提言が再発防止に向けて十分には生かしきれていないのではないかとの問題意識を持つようになった。

## 第1章 研究の目的と方法

### 第1節 研究の目的

序章で述べたように、いじめ重大事態の増加傾向が止まらない原因の一つは、各地の自治体で報告された調査委員会の提言が、全国の自治体で十分に生かされていないだけでなく、いじめ重大事態が発生した自治体でも、生かされていないことが考えられる。これは、調査委員会が出す報告書に問題があり、学校や教育委員会での対応が困難な場合や、調査委員会の報告書には大きな問題はないが、提言を受けた自治体の対応が十分でない場合が考えられる。そこで、調査委員会の提言内容と、提言を受けて行っている対策の実施状況を分析することで、いじめ重大事態、特に今後自死事案を起こさないようにしていくためには、どのような対策があるのか考えていきたい。

### 第2節 研究の方法

提言内容の分析方法は、現在ウェブ上で公開されている調査報告書の中から、推進法施行以降に提出されたもので、自死（未遂も含む）事案を11件選定した。分析方法に関しては、調査報告書の全体の頁数、提言の頁数、いじめの概要と提言内容について分析していく。提言内容については、総務省が2018年に行った「いじめ防止対策の推進に関する調査の結果に基づく勧告」内で用いられた分析項目に沿って分析を行う。次に、提言を受

けて実施している対策の検証活動の分析は、検証する調査委員会等の活動を理解するのに十分な資料が、自治体のウェブ上に掲載されている自治体を3つ選定した。ウェブ上に掲載された資料や議事録を、「検証機関設立の経緯」「活動の概要・議論の内容」「その他 重点的な活動」について分析し、各自治体のいじめ対策、特にいじめ重大事態を起こさない取組みと、いじめ対策が形骸化しない取組みを重点に考察していく。

## 第2章 第三者調査委員会の概要

### 第1節 第三者調査委員会設置の根拠

最初に研究対象である調査委員会について確認しておく。調査委員会は、推進法第28条の「学校の設置者又はその設置する学校は、次に掲げる場合には、その事態（以下「重大事態」という）に対処し、及び当該重大事態と同種の事態の発生の防止に資するため、速やかに、当該学校の設置者又はその設置する学校の下に組織を設け、質問票の使用その他の適切な方法により当該重大事態に係る事実関係を明確にするための調査を行うものとする」を根拠に設立される。

上記のように調査委員会が設立されるのは、いじめ重大事態の場合である。いじめ重大事態等は、第28条第1項で、次のように規定している。「一 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。二 いじめにより当該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」である。つまり、1号の事案は、児童生徒が自死を企図したり、身体に重大な障害を負ったりした場合などが考えられる。2号の事案は、いじめを受けて不登校になった場合である。不登校の定義を踏まえると30日間の欠席を目安にすることになる。しかし、文部科学省(2013)が策定した「いじめ防止等のための基本的な方針」では、「児童生徒が一定期間、連続して欠席しているような場合には、上記目安に関わらず、学校の設置者又は学校の判断により、迅速に調査に着手することが必要である」としている。さらに、児童生徒や保護者から、いじめ被害の申立てがあったときは、学校の判断に

関わらず、重大事態が発生したもものとして報告・調査等に当たる、としている。これは、学校や教育委員会が、調査をしないままいじめ重大事態を見逃してしまうことがないようにするためのものである。

調査の結果判明した事実関係などの情報については、推進法28条第2項に基づいて、いじめを受けた児童生徒及びその保護者に適切に提供する責任が、学校やその設置者にはある。また、いじめを受けた児童生徒やその保護者は、調査結果を自治体の長に報告する際、所見をまとめた文書を添えて提出することができるようになっている。つまり、いじめを受けた児童生徒やその保護者が調査結果に対して異議を唱えることができるということである。調査結果の報告を受けた自治体の長は、推進法第30条第2項に基づいて、推進法第28条第1項の規定による調査の結果について調査を行うことができる。いわゆる再調査である。

この再調査が行われる要件を、文部科学省（2017）が「いじめ重大事態の調査に関するガイドライン」の中で、次のように示している。①調査時には知り得なかった重要な事実が判明したり、十分な調査が尽くされていなかったりした場合、②事前に被害児童生徒・保護者と確認した調査事項が、十分に調査されていない場合、③学校の設置者や学校の対応について十分な調査がされていない場合、④調査委員の選任に公平性・中立性について疑義がある場合である。このような事由で再調査が行われた場合は、その結果を議会に報告することが義務付けられている。

推進法第30条5項では、自治体や教育委員会には、調査委員会の報告書にある提言をいじめ対策として実行していかなければならないとしている。ただし、後に述べる提言の実行状況を検証・評価する組織をつくらなければならない義務はなく、設置は任意となる。

## 第2節 第三者調査委員会の現状と課題

文部科学省が、毎年発表する「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」（以下、「諸課題調査」という）によると、いじめ重大事態は、表1のように年々増加傾向を示している。また、調査委員会の年間設立件数は、



諸課題調査に2020年度から調査結果が掲載されている。3年間の結果ではあるが、学校主体の調査委員会の設置件数は、2020年度12件、2021年23件、2022年53件と増加している。学校設置者主体の調査委員会の設置件数も、2020年度73件、2021年105件、2022年134件と増加傾向を示している。重大事態の発生件数と比較すると調査委員会の設立件数が極端に少ないことが分かる。重大事態の発生後、学校主体の第三者を入れない調査か、あるいは、十分な調査が行われないうままになっていると推察される。十分な調査が行われなければ、適切な対応が行われないうこととなり、いじめ重大事態の改善が図られないことが危惧される。

上記のように、多くの調査委員会が設置され、報告書が提出されるに伴って、調査委員会に関する課題が出てきている。山岸（2018）は、「調査委員の選任について」「第三者委員会調査の分析視角」「調査の成果をどのように蓄積・共有するか」という問題などを指摘している。つまり、調査委員会には、公平・中立性を担保する委員の選任方法の問題、調査委員会における事実認定の問題、調査委員会の成果をどのように再発防止に生かしていくのかという問題など多岐に渡る課題がある。

以上のように、調査委員会には、多くの課題がある。その中でも、筆者は、先行研究でも指摘があるように、調査委員会が提出した報告書の提言を再発防止にどのように生かしていくかという課題について、本稿では検討していきたい。

## 第3章 調査報告書の提言について

### 第1節 調査報告書の概要

分析の対象となる11件の調査報告書は、推進法

表2 分析対象とした11件の調査報告書の概要 (筆者作成)

	調査報告書	提出日 頁数 提言部分	いじめの概要 (学齢・性・重大事態の種類・概要)
1	・検証報告書 ・名古屋市中学校生徒の転落死に係る検証委員会	2014/03/27 60 13	・中学校2年生・男子・自死事案 ・クラス、部活動での言葉や物を隠すなどのいじめにあう。提出物忘れが続くことの自己否定。 ・2013年7月10日自宅近くのマンションより転落死
2	・名古屋市中学校におけるいじめが要因として疑われる事案について ・名古屋市教育委員会	2016/09/02 38 10	・中学校1年生・男子・自死事案 ・クラスで弁当を食べられったり、部活動で悪口を言われたりなどのいじめにあう。 ・2016年11月1日地下鉄駅で列車と衝突して死亡
3	・調査報告書 ・加古川市いじめ問題対策委員会	2017/12/02 119 29	・中学校2年生・女子・自死事案 ・いじめの概要は黒塗りのため不明 ・2016年9月に自死
4	・報告書 ・青森市いじめ防止対策審議会	2018/08/02 210 30	・中学校2年生・女子・自死事案 ・1年生次からあだ名、悪口、暴言、嫌がらせなどのいじめを受けていた。 ・2016年8月25日2学期始業式の次の日ホームから落ち、電車と衝突して死亡 ※本報告書は、一度作成した報告書案が遺族から再度の調査依頼があったため、委員全員が交代して調査・報告が行われたものである。
5	・平成28年2月仙台市立中学校生徒の自死事案 再調査報告書 ・仙台市いじめ問題再調査委員会	2018/12/21 62 12	・中学校2年生・男子・自死事案 ・クラス、部活などで差別的な言葉で呼ばれたり、無視・嘲笑を受けたりするいじめにあう。 ・2016年2月3日自宅自室内にて自死
6	・調査報告書（概要版） ・神戸市いじめ問題再調査委員会	2019/04/16 48 31	・中学校3年生・女子・自死 ・2017/8/8神戸市いじめ問題審議委員会が報告書提出。廃棄されたとされたメモが発見され調査報告書の信頼を損なうこととなった。 ・2016/10/6自死行為。
7	・調査報告書<概要版> ・宝塚市いじめ問題再調査委員会	2020/06/22 129 59	・中学校2年生・女子・自死事案 ・中学校1年次より部活動を中心に、無視・悪口などのいじめが継続して行われ、その影響がクラスにも及んだ。 ・2016年12月8日に自死する。 市教委設置の第三者委員会が2度に渡り報告書を提出したが、その内容に納得できない遺族が宝塚市長に再調査を申し出た。
8	・調査報告書（公表版） ・名古屋市いじめ問題再調査委員会	2021/07/30 104 20	・中学校1年生・女子・自死事案 ・転校生としてのクラスでの孤立感や部活動での無視によるいじめや過剰な練習時間による疲労感。 ・2018年1月5日マンションから飛び降りて自死
9	・福島市内公立小学校で発生したいじめ重大事案の調査報告書 ・福島市いじめ問題対策委員会専門部会	2022/01/19 62 4	・小学校6年生・男子・自死企図(未遂) ・5年次より同一学級児童より暴言、無視、さける等のいじめにあい、適応障害を発症し、自死行為を行う。(未遂)私立中学校進学後も不登校 ※校内での調査委員会(第三者も入る)で調査。その後保護者の要望により、第三者委員会が設置される。
10	・大阪市立小学校児童のいじめ申立に関する調査報告書 ・児童等がその生命等に著しく重大な被害を受けた事案に関する第三者委員会 令和2年大人事第227号に関する部会	2022/04/27 99 3	・小学校5年生・女子・自死事案 ・周囲から「死ぬ」と言われた経験がある。集団に対する不適応が見られる。 ・2019年9月24日自宅マンションから落ち、自死する。遺書あり。
11	・調査報告書（公表版） ・豊田市 ※豊田市立小学校児童重大事故再調査チームが市長に提出した報告書を基に豊田市が作成した。	2022/06/29 48 9	・小学校6年生・女子2名・自死事案 ・1名は無視・悪口等、他1名は悪口・いじわる・もう一人との会話禁止などのいじめを受ける。他1名が私立中に進学するため、孤立感を深め自死の計画。 ・2名が共鳴し自死を執行する。

施行以降に提出されたもので、ネット上に公表されているものを基本とした（表2参照）。いじめ重大事態の内容は、11件とも推進法第28条第1項の「生命心身財産重大事態」にあたる事例の報告書を選択した。内容は、自死10件、自死未遂1件である。第2章第1節で記したように、調査組織は、推進法28条に基づいて設置される。その種類は、学校設置者が主体になる場合には、既成の組織が担う場合と、

個々の事例に対応するために新たに設置されるものがある。学校が主体になる場合は、既成の学校はいじめ対策組織が担う場合と、学校が第三者調査委員会を立ち上げる場合とがある。また、これらの組織の調査に対して遺族が納得できない場合は、いわゆる再調査委員会が設置される場合がある。今回分析した報告書は、5件が学校設置者によって設置された調査委員会。6件が推進法30条に基づく再調査

委員会であった。5件の調査委員会の内、1件(上記表2の9番の事案)は、校内で第三者が入った調査委員会を組織し調査したが、保護者の要望を受けて学校設置者による調査委員会が組織されたものである。被害者の年齢は、小学校5年生1名、6年生3名、中学校1年生2名、2年生5名、3年生1名である。男女比では、男子4名女子8名である。11番の事例では2名の女子が共鳴し自死しているため合計が12名となる。

調査報告書の総頁数を比較すると最大が210頁、最少が38頁である。頁数が多い報告書は、内容が黒塗りされており、公表版として別に作成されたものではないケースが多い。提言部分の総頁数に占める割合を比較すると、最大が64.6%、最少が3%である。但し、3%の報告書では、課題と提言を分けて記述しているため、表面上の頁数が少なくなっている。

いじめと自死との関係については、11件ともに何らかの因果関係があったと判断している。

## 第2節 提言の分析（全体的傾向）

提言の分析は、総務省が2018年に実施した調査「いじめ防止対策の推進に関する調査結果に基づく勧告」で、提言を分析したときの方法を用いた。この調査では、提言を次の項目に分けて整理・分析している。

表3 提言分析の項目 出所：総務省(2018)

<p>○「いじめの早期発見」に関して 学校内の情報の共有、児童生徒に対するアンケートの活用、相談体制の整備、情報の記録・資料管理、SC、SSW等との連携、部活動、クラブ活動等の運営、児童生徒との家庭との連携、その他</p> <p>○「いじめへの対処」に関して 組織的対応、いじめの事実確認・認知、被害児童生徒側への支援や加害児童生徒側への指導、関係機関との連携、SC、SSW等との連携、傍観者への指導、その他</p> <p>○「その他いじめ未然防止等」に関して 教員の研修、学校・学級づくり、重大事態発生後の対応、児童生徒に対するいじめ防止などの教育、児童生徒の家庭との連携、学校基本方針等の見直し、教委と連携した取組、調査報告書の活用・教訓化、学校基本方針等に定めた取組、その他</p>
--

全体的な傾向を見る。「いじめの早期発見」に係る項目の大半が、7割以上の報告書で取り上げられている。「いじめの早期発見」の項目の中で、取り上げられている件数が少ない項目は、「情報の記録、資料管理」と「部活動、クラブ活動等の運営」である。この項目を提言に入れる場合は、いじめに関する情報を紛失・隠蔽した場合など特殊な事例の場合や、部活動内でのいじめが原因で自死した場合

であるため、少なくなるのは当然である。「いじめへの対処」に係る項目では、「被害児童生徒側への支援や加害児童生徒側への指導」「傍観者への指導」の2項目が、提言として取り上げられる割合が低い。これは、提言の多くが、学校や教育委員会など組織の対応を問題とする傾向が強いからである。生徒個人の責任を追及することにならない配慮でもある。「その他 いじめ未然防止等」に係る項目では、全体的に提言として取り扱っている割合は低くなっている。これは、いじめの早期発見やいじめへの対処に比べて抽象的であることや、報告書で取り上げられる問題点の多くは、不適切ないじめ認知やいじめ対応である。そのため、提言も「いじめの早期発見」や「いじめの対処」に重点がおかれるからであろう。報告書の中には、いじめの学校基本方針がしっかり守られていればいじめが防げたとし、学校基本方針の見直しなどに重点を置いて提言をまとめているものもある。これは、学校基本方針には、いじめの早期発見や対処の留意点などが書かれていることから考えると、結局はいじめの早期発見や対処を求めていることになり、他の報告書とはアプローチの違いであって、提言内容に大きな違いがあるとは言えない。

以上のように、11件の報告書の提言は、学校や教育委員会の不適切な対応のどこに重点をおいて提言をするかの違いがあるものの、提言内容に大きな差異はない。どの報告書の提言も、いじめ重大事態の内容に応じて提言内容の重点化が図られており、提言内容は概ね適正だと考えられる。

## 第3節 提言の分析（自死予防について）

今回分析している報告書は、いずれも自死事案である（自死未遂が1件ある）。いじめ被害の中でも自死は、学校や教育委員会としても、一番あってはならないものである。当然提言の中でも大きなウエイトを占める。そこで、自死を防ぐためにどのような対策が必要なのかに係る提言が、どのようにされているのかを分析した。

自死（自殺）予防に関する提言は、11件中7件で行われている。量的には、数行の報告書から4頁を超えるものまである。大半の報告書では、量の多少はあるものの、多くの調査委員会が自死予防を重視していることが分かる。例えば、「自殺」という項

目を設けて、教職員の研修、教職員間の情報の共有、など6項目の提言を行っている報告書もある。このように、報告書の提言として取り上げ、自死事案は絶対にあってはならないことという調査委員会の意思を明確に示すことや、自死予防教育を継続的に実施する体制づくりを求めていくことが重要だと考える。文部科学省(2023)の諸課題調査の結果でも小中学生の自死は、過去最多であった。このような現状から考え、どのような原因であっても自死をさせない教育は重要であり、自死事案の報告書の提言とし必須の項目であると考え。

#### 第4節 いじめ対策の形骸化を防ぐ方策

調査委員会の目的は、いじめの事実の確認と再発防止である。そこで、いじめ対策の形骸化を防ぎ、再発防止を直接指摘する提言があるかを検討した。いじめ重大事態の再発を防止するように求める直接的な指摘をする提言が、以下の3種類あった。

- ①学校のいじめ基本方針の中に自死事案が起きたことを明記させること
- ②いじめ対策に児童生徒も関わらせることで、形骸化を防ぐこと
- ③提言内容の履行を担保する第三者の監視機関の設置を求めること

このような再発防止のための提言は、8件の報告書にあった。①のような提言は、全教職員が自死事案を忘れない、との意思表示という面では効果があると考える。しかし、スローガンの対応だけでは、形骸化は避けられない。②のような児童生徒を巻き込んだいじめ対策は、現在でも多くの学校で行われている。いじめ防止を自分ごととして考え、表現し、お互いに話し合う活動は、いじめ対策として評価できるものである。しかし、現在多くの学校で行われている児童生徒を巻き込んだ実践は、行事化してしまい、この活動自体が形骸化している。児童生徒を巻き込んだ活動の充実は大きな課題である。③については、履行を担保する組織の形態に違いはあるが、7つの報告書で提言されている。なかには、過去の提言は学校や教育委員会では生かされていないことを具体的に指摘し、提言等を実施しているのか「監視する新たな調査及び検証機関の設置を求めている。さらには、「単に文書での確認」ではなく、現地での調査の実施を求めている報告書もある。このよう

に、学校や教育委員会が、提言を受け実施を約束した対策や、各学校が策定しているいじめ防止基本方針が、実施されていないことへの不信感が大きければ大きいほど、具体的な検証機関を提言している。

では、この検証委員会が、いじめ対策の形骸化防止や自死防止にどのような役割を果たしているのかを、3つの自治体の活動を見ていくことで考えていきたい。

### 第4章 評価検証委員会

#### 第1節 いじめ対策の評価検証について

調査委員会が提出した報告書内の提言を受けて各自治体の実施しているいじめ対策の取組状況の評価検証している自治体は少数である。さらに、評価検証内容を自治体のウェブ上に掲載し公表している自治体はさらに少ない。そのような中で、各自治体のウェブ上にある程度の資料が掲載されている3つの自治体（兵庫県加古川市、神戸市、仙台市）の事例を取り上げ、いじめ対策の実施状況を見ていく。

#### 第2節 加古川市の事例

##### (1) いじめ対策のチェック機関設立の経緯

加古川市では、2017年12月2日に加古川市いじめ問題対策委員会（以下「対策委員会」という）から調査報告書として、教育委員会に答申、調査報告された。本事案のいじめの概要は、調査報告書では削除されているため詳細は不明であるが、中学校2年の女子生徒が、2016年9月に自死したものである。このいじめ重大事態を受けて、2016年11月18日に対策委員会が組織された。対策委員会は、調査報告書内で、119頁中29頁を割いて提言を行っている。

この提言の第8章では、①教育委員会に対して全学的な「いじめ防止・早期発見・早期対応のための改善基本5カ年計画」を策定すること、②市内小中学校は、上記5カ年計画に従って「いじめ防止・早期発見・早期対応のための改善プログラム」を策定し、5年間実践すること、③教育委員会は、本件事案に関係する教員や管理職に、本件事案を振り返らせ、再発防止に向けた意識付けをすること、④いじめた側、観衆・傍観者などの関係生徒に指導をすること、遺族には事前事後に説明・報告をすること、⑤加古川市は、①～④が履行されているかチェックする第三者機関を設置し、指導・勧告の権限を付与

すること、⑥教育委員会は、取組状況を遺族に1年に1回報告すること、を要望している。

この要望を受けて、教育委員会では、2018年2月に「加古川市いじめ防止対策改善基本5か年計画」

（以下「5か年計画」という）を策定した。2018年6月には、加古川市いじめ防止対策評価検証委員会規則に基づいて、「加古川市いじめ防止対策評価検証委員会」（以下「評価検証委員会」という）を設立した。

### （2）評価検証委員会の活動の概要

第1回評価検証委員会は、2018年7月21日に開催された。以後年3回ペースで会議が開催され、不定期に視察も実施してきた。2023年5月までに16回開催されている。この評価検証委員会では、教育委員会が策定した5か年計画の内容の評価検証や5か年計画に基づいて各学校が策定・実施した「いじめ防止対策改善プログラム」（以下「改善プログラム」という）の評価検証を行ってきた。

### （3）評価検証委員会での議論より

加古川市のウェブページに公表されている、各回の議事録概要や2023年度第1回評価検証委員会で事務局から提出された資料「加古川市いじめ防止対策評価検証委員会からの助言・意見等に基づく改善基本5か年計画の展開」から活動を追っていく。

①初年度である2018年に開催された会議では、教育委員会が策定した5か年計画を検討し、5年間でよりよい計画となるようPDCAサイクルを回すこと、各種取り組みの見える化を図ること、各種活動を評価検証委員会の委員が参観できるようにするなどの助言があった。このような議論を経て、スクールソーシャルワーカー(SSW)の全中学校区への配置などの改善が行われた。

②2019年度に開催された会議では、教育委員会による各学校に対するヒアリングを続けてほしい、研修の効果を測定したり、いじめ対応の具体事例を組み込んだりした研修を実施すること、教員の負担軽減策を検討してほしい、委員が学校現場を見て検証評価する場を設けてほしいなどの助言があった。次年度、教員の負担軽減策として、アンケートのマークシート導入や学校支援カウンセラー(臨床心理士)の対応日数の拡充などが行われた。

③2020年度に開催された会議では、ヒアリハット

事例や失敗事例を集め次に活かしてほしい、3年目を迎え、次を考える時期になっている、量的な検証は成果を上げてきたので今後は質的な検証を進めてほしいなどの助言があった。

④2021年度に開催された会議では、事業の精選を行ってほしい、いじめ事例を教訓化してほしい、いじめの積極的な認知をすすめてほしい、個別事例の検討をこの委員会で実施してほしいなどの助言があった。このような議論を経て、相談行動促進(自殺予防教育)の充実を図る取組みなどの改善が図られた。個別事例の検討は、2021年度の第11回の評価検証委員会から実施された。

⑤2022年度に開催された会議では、学校の具体的対応事例を非公開で評価検証した。また、2022年度で終結する5か年計画後の対応が話し合われた。

⑥2023年度は5月に評価検証委員会が開催された。この会では、過去5年間の5か年計画の総括が行われ、今後もこれまでの実績と、2023年5月に策定された「加古川市いじめ防止対策計画」に基づいていじめ防止対策を実施することが確認された。評価検証委員会は、予定の5年間で終了したため、今後は年1回実施していくこととなった。

### （4）5か年計画と改善プログラムについて

教育委員会は、2018年2月に5か年計画を策定し、その後毎年度、評価検証委員会での議論をもとに改訂を行ってきた。5か年計画の基本構想は、基本理念、基本目標、行動目標、基本構想図で成り立っている。各学校では、5か年計画に基づいて、改善プログラム(全体計画・年間計画)を策定している。改善プログラムは、学期ごとに「いじめ防止対策改善プログラムに基づくいじめ防止対策取組状況自己点検シート」(以下「自己点検シート」という)に基づいて自己点検を実施し、教育委員会に提出し、評価検証委員会でも議論される。自己点検シートの点検項目は、5か年計画の行動目標と実践目標に対応している。

この5か年計画では、相談行動促進(自殺予防教育)が、市独自の対応として重視されている。相談行動促進とは、児童生徒のSOSの出し方等に関する授業を行うことで、児童生徒自ら周囲に相談できるようにしていくことが、自死予防にとって重要だとの考えに基づくものである。2022年度の5か年計画

では、新規の重点取組になり、5か年計画の柱となっている。

#### （6）考察

加古川市の評価検証委員会は、2018年7月から始まり、年3回のペースで5年間続けられた。その間、提言の実施状況を、アンケートの実施、ヒアリングや個別のいじめ事例を評価検証委員会で検討することで、報告書の提言の実施状況を綿密に見守ってきた。ここでは、次の2点に絞って考察する。一つ目は、提言を受けて実施するいじめ対策が確実に実施され、形骸化していないか。二つ目は、いじめ重大事態、特に、自死事案を防ぐ対策が行われているかである。

##### ① いじめ対策の形骸化を防ぐために

いじめ対策の柱となる5か年計画は、報告書提出後3か月で教育委員会が作成・公表している。今回のいじめ重大事態を受けて、各学校は自校のいじめ対策を見直そうと考える。その時、見直しの指針となる5か年計画が早めに示されたことは、提言を確実に実施するうえでも重要なことである。公開後の5か年計画は、評価検証委員会で検討され、問題点が明らかにされる。問題点の指摘を受けて、教育委員会は次年度に向けて改善策を考え、実行していくこととなる。このようにPDCAサイクルを回していくことで、5か年計画自体が形骸化することを防ぐこととなる。この改善の取組の結果として、SSWの全中学校区へ配置、アンケートのマークシート導入、SCとは別に配置されている学校支援カウンセラー（臨床心理士）の対応日数の拡充などが実施された。学校にとって、このように目に見える改善は、自校のいじめ対策を向上させようとする意欲につながるものである。

また、SSWの全中学校区配置などは、予算措置が必要な施策であり、教育委員会以外の他の部局の協力が必要となる。教育委員会や学校だけの取組みとするのではなく、市を挙げて、2度と同様なことを繰り返さないとのメッセージとなる取組みである。評価検証委員会で議論した内容に予算措置がされ、改善していくことで、学校や教職員がいじめ対策の充実を実感できることは、形骸化を防ぐ上でも重要なことだと考える。

教育委員会が行う学校対象のヒアリングや評価検

証委員会が各種の活動を参観することも、学校に適切なフィードバックが行われているのであれば、有効な対応だと考える。単に学校を訪問するとか、活動を参観するだけであれば、学校等にとっては負担でしかない。しかし、学校にとって有効なフィードバックがなされれば、いじめ対策の改善につながる事となる。残念ながら、ヒアリングや評価検証委員会の参観に関する詳細な資料はないが、学校に外部の目が入ることは、学校が継続的にいじめ対策を改善していくうえで重要な取組みとなる。

評価検証委員会の2年目の議論から「教員の負担軽減策」が議論に上がっている。また、「量的な検証から質的な検証へ」との議論もされている。重大事態が起きた直後は、教育委員会や学校は、多様なアンケート調査を実施するなど熱心な取組みをしがちである。そのため、どこかで息切れが起し、いじめ対策の取組みが形だけのものとなる。委員が、このことを十分に理解し議論していることは、非常に評価できる。

##### ② いじめ重大事態を防ぐために

加古川市の取組みの中で、いじめ重大事態を防ぐものとして評価できるものは、評価検証委員会での個別事例の検討会である。いじめ重大事態の発展する可能性があるものや、いじめ重大事態になっている事例を、学校での検討とは別に、専門的視点から検討することで、学校の対応を助けることとなる。また、5か年計画の中では、「相談行動促進（自殺予防教育）の研修及び学習の充実」を重点取組みとして取り上げている。この取組みでは、自死予防のリーフレットを活用し、児童生徒がSOSの出し方等を学ぶ授業を実施している。文部科学省(2021)の「児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議 審議のまとめ」でも、SOSの出し方に関する教育の充実を強調している。このように加古川市で行われている教育は、自死予防に重要な役割を果たすと考える。

### 第3節 神戸市の事例

#### （1）検証委員会設置までの経緯

2019年4月16日に神戸市いじめ問題再調査委員会（以下、「再調査委員会」という。）が、市長に調査報告書を提出した。再調査委員会が設置されたのは、2017年8月8日に神戸市いじめ問題審議委員会

（以下、「いじめ審」という）が提出した報告書に対して、遺族が「報告書作成までの調査が不十分であり、いじめを生んだ生徒間の人間関係や学校の対応の問題点が明確になっておらず納得できない。本来なら調査を継続すべきだ」と、再調査を希望したことを受け、市長は推進法第30条第2項の規定による調査を実施する必要があると判断し、再調査委員会を発足させた。

本事案のいじめの概要は以下のとおりである。中学校1年生時に小学校から仲がよかった友人からいじめを受けた。2年生時には、小学校からの友人等から陰口、悪口、仲間外し等のいじめを受け、学校内で完全に孤立し、誰に相談しても意味がないとの考えるようになり、心理的に追い詰められた状態になった。中学校3年生時には、担任教諭の学級運営も影響し、居場所がない状態となった。5月には希死念慮が見られるようになった。9月には足をかけられるいじめや体育大会の練習中や当日にも理不尽に何度も非難されるなどのいじめを受け、2016年10月6日に自死した。

本事案については、自死した生徒と親しかった生徒から、中学校の教職員が面談した際聞き取った手書きメモを、中学校や教育委員会が隠蔽するという不適切な行為があり、遺族の信頼を損なうこととなった。

このいじめ重大事態を受けて、いじめ審の詳細調査の後、再調査委員会が再調査を行い、市長に報告書を提出した。調査報告書（概要版）は、45頁の本文と5頁の本委員会からのメッセージが添付されている。提言部分は、32頁15章で構成されている。提言では、「いじめ防止対策推進法」といじめ認定・初期対応、スクールカーストの理解と対応、自死予防という視点からなどの提言がなされている。その中でも、第15章の提言と改善策に対する検証委員会の設置では、「いじめ防止対策推進法に基づき重大事態を調査する調査委員会は、今や、全国に数多くあるが、それら委員会が報告書で明らかにしている提言は、果たして、学校・教育委員会のその後の活動に活かされているのであろうか。提言は、いわば、言いつばなしになっていないだろうか。もし仮にそうであるとするならば、いじめによる重大事態はなくなる懸念があるし、調査委員会の活動

は、画餅になってしまう」と問題提起している。そして、教育委員会や学校が対策を講じ、実行しているか等を評価・検証し、改善策を助言する機関（検証委員会）を設置することを提言している。その後、2019年5月に開催された、2019年度第1回神戸市総合教育会議において、「(ア) 再調査委員会の提言の履行状況を担保するため、総合教育会議において、有識者数名に検証・評価を委嘱し、その結果を同会議が意見聴取すること、(イ) その上で、総合教育会議の事務局を教育委員会から市長部局に移管すること」との方向性が示された。その後、同年10月1日付けで3名の検証委員が委嘱された。委嘱期間は2021年9月末までであった。

## （2）検証委員会の活動の概要

検証委員の検証・評価の目的は、2020年9月に開催された神戸市総合教育会議資料によると、「報告書において示された提言に対する教育委員会の履行状況を担保するため」と、「教育委員会におけるいじめ防止対策及び組織風土改革に関する取組と改善状況について検証・評価し、総合教育会議で報告すること」である。検証委員は、2019・2020年度の2年間は教育委員会事務局に対するヒアリングを3回実施した。2021年度は、神戸市内3地区の生徒指導地区会、小中学校2校ずつ、教育委員会事務局との意見交換をすることで、検証・評価を行った。2020年1月、3月、7月の合計3回の総合教育会議では、最初に教育委員会事務局より、提言の履行状況の説明がされた。その後、検証・評価ヒアリングの結果報告がされた。

1回目の総合教育会議では、教育委員会からは、市内全小中学校等にSCを月2～4回配置したことや、自殺予防教育「いのちとこころの学習」のモデル授業を実施したなどの報告があった。検証・評価ヒアリングの結果報告では、「取組には優先順位をつけ、短期・中期・長期で何をするのか整理すること。いじめアンケートは、担任と管理職との1本の線だけでなく、チームとして機能させることが重要。自死予防については、ハイリスク生徒のピックアップは非常に大事」との報告があった。

2回目の総合教育会議では、教育委員会から、短期・中期・長期に分類したロードマップについて説明があった。検証委員からは、「実行プログラム等

の策定時には精選化・重点化を図ることが重要である。多職種連携を図るためには、専門職同士の交流が必要である」などの意見があった。

3回目の総合教育会議での報告では、教育委員会からは、教育委員会が取り組む実施プログラムについて、優先順位、短期（令和2年度～）、中期（令和4年度～）、長期（令和6年度～）別の具体的な取り組みについて説明があった。検証委員からは、「実施プログラムには、各学校の良い対応事例を取り込んでほしい。個別事案の初期対応がしっかりできるプログラムにしてほしい」などの意見があった。

2021年の検証委員会の活動報告は、2021年10月の第2回総合教育会議でなされた。委員発言を拾っていくと、「教員のいじめに対する認知は進んでいる。全校で対応を考えようという姿勢がベースにできつつある。初期対応を検討する組織に管理職も入って検討するという文化ができつつある。アンケートの改善が進んだ。アンケートの結果を学年・学校体制の中で共有するようになった。聞き取り用マニュアルを作成している学校がある。マンパワーが絶対的に不足している」などの指摘があった。また、学校訪問をして先進的な取り組みをピックアップすることで、その取り組みが教育委員会を通して全市的な取り組みとして広がることを期待しているとの発言が委員からあった。

### （3）神戸市いじめ対応のための実施プログラム

2020年9月に「神戸市いじめ対応のための実施プログラム」（以下「実施プログラム」という。）を神戸市教育委員会が策定した。この実施プログラムは、神戸市教育委員会の附属機関であるいじめ審が提案した今後の取り組みに向けたロードマップをもとに作成されている。神戸市教育委員会が、実施プログラムの中で4つテーマを軸に、教育委員会としての施策を示している。「いじめ対応」「子供理解」「学校組織」「地域・他職種連携」である。この4つのテーマには、短期、中期、長期の重点目標が掲げられている。テーマ毎に重点プログラム、実施プログラムが2つずつ設けられ、短期、中期、長期の目標が設定されている。また、4つのテーマには継続プログラムとして、1～5つの目標が設定してある。

### （4）実施プログラムの進捗状況

2021年度の第2回神戸市総合教育会議に示された資料2『「神戸市いじめ対応のための実施プログラム」について』には、教育委員会の重点プログラムと実施プログラムの2年間の進捗状況の評価がされている。その中から、重大事態を防ぐ方策に直接関係すると思われるプログラムについて見てみる。いじめ対応として、学校で起きたいじめ重大事案をいじめ審で検証し、結果を学校に周知するようになった。子どもが「いのちの大切さ」を学ぶ教育とメンタルヘルスの授業を実施することができたなどの進捗がみられたとの報告がされている。

### （5）考察

神戸市の場合、検証過程を示す資料は、総合教育会議で示された資料しか公表されていない。公表された資料のみからの考察となる。

神戸市の事例で確認しておかなければならないのは、検証委員の活動期間の大半が、コロナ禍の活動になっていることである。学校の教育活動や児童生徒の学校内外の生活は、通常ではない環境下で行われた。そのため、学校のいじめ対策も含めてかなりの部分で停滞したと思われる。例えば、集合研修などは、ほぼ実施できない状態が長く続いた。また、検証委員の活動にも多くの制約があったものと想像できる。そこで、いじめ対策全般を考察するのではなく、筆者が重要だと考える、いじめ対策の形骸化を防ぐ対策と、いじめ重大事態を防ぐ対策に絞って考察をしていく。

#### ① いじめ対策の形骸化を防ぐために

実施プログラムは、上記したように、4つのテーマに対して、短期、中期、長期に分けて、重点目標を設定している。このように、いじめ対策の緊急性に応じて目標を設定していくことは形骸化を防ぐ意味で重要なことである。いじめ重大事態が起きたり、提出された報告書の提言に基づいていじめ対策が示されたりすると、学校や教育委員会は集中して対策にあたらそうとする。そのため、どこかの段階で息切れを起こし、形骸化が始まる。神戸市のように、目標を3段階に分け、さらに取組内容にも段階を設けることで、緊急性の高い対策から実施するという対応は、学校の息切れを防ぐうえでも重要な方策だと考える。また、時期ごとにいじめ対策の見直しができる点でも適切な方法である。ただ、2020年度の結

果を見ると研修関係の実施が遅れ気味である。これは、コロナ禍で実施が困難なことも原因ではあるが、いじめ対策の実際にあたる教員の研修は、いじめ対策の肝となる部分である。研修体制を全市的に広めなければならない課題があった。

2021年度は、管理職、学年主任、生徒指導担当や教育委員会事務局職員から直接聞き取り調査をしている。これらの取組みは、検証委員も述べているように、学校や教育委員会の取組みを、単純に評価するだけでなく、学校で行われている先進的な事例を取り上げ、教育委員会を通して広めていく一つの方法である。つまり、検証評価活動のフィードバックを重視した活動である。学校が単に教育委員会から言われたことを取組むだけでは、真の改善はできない。自らが目の前にいる児童生徒の実態に応じた改善をしていくことが効果的ないじめ対策になる。その際、他校から学ぶべきことは多い。

## ② いじめ重大事態を防ぐために

実施プログラムの中で、いじめ重大事態を防ぐ対策として考えられるのは、「いじめ対応」の実施プログラム①の「学校におけるいじめ重大事態の検証から、リスクマネジメントを再構築」である。これは、学校で起きたいじめ重大事態を学校外の専門家集団であるいじめ審でも検討し、その結果を学校に周知するという取組みである。この取組みは、教職員とは別の専門家が、学校が行ったいじめ対応を多様な視点から検討することができ、学校は気付かなかった視点からの指摘を受け、学校のいじめ対応を改善するきっかけとなるものと評価できる。また、実施プログラムの「子供理解」の実施プログラム②の「子供の「いのちの大切さ」を学ぶ教育とメンタルヘルスの授業を実施」や自死予防「いのちとこころの学習」といった施策からも、自死予防教育に積極的に取組もうという姿勢が感じられ、評価できるものである。自死予防教育は、保護者をはじめ関係する人たちの同意を得ながら進める必要があり、自死事案が起きた時は、関係者の意識も高いことから、計画的に進めるチャンスでもある。その機会を逃さず進められたことは大きな成果である。

## 第4節 仙台市の事例

### (1) 仙台市いじめ防止対策検証会議について

仙台市では、2014年9月、2016年2月、2017年4

月に自死事案が発生している。各事案に対して、担当した調査委員会は報告書を提出し、その中で提言を行っている。2020年第1回仙台市いじめ防止等対策検証会議（以下、「検証会議」という）での配布資料によると、2014年事案では12件、2016年事案では11件、2017年事案では6件の提言をしている。

仙台市では、3度の自死事案を受けて、2019年4月には「仙台市いじめ防止等に関する条例」が施行された。条例の施行に伴い、市長及び教育委員会が講ずるいじめ防止対策を検証し、検討を加える組織として、2019年8月に検証会議が設置された。検証会議は、毎年度検証する対象を議論・選定し、対象事業を客観的に検証し、改善に向けた方向性について検討し、毎年度「仙台市のおいじめ防止等対策に係る検証及び検討結果報告書」（以下「結果報告書」という）にまとめ、市長に報告している。教育委員会をはじめ関係する部署は、経過報告書を受けて対応をすることとなる。次年度には、結果報告書に示された提案の対応状況も検証される。本稿では、提言を受けた対策も含めた議論をする検証会議を分析の対象とする。分析の資料としたのは、毎年度検証会議が市長に報告する結果報告書を対象としていくこととする。

## (2) 検証会議の活動について

### ① 2019年度結果報告書より

第1回の検証会議では、仙台市がいじめ防止対策として行っている35の事業が示された。検証会議では、この35の事業を網羅的に議論するのではなく、年度ごとに検証する事業を選定・検証をすることとした。2019年度は、学校における早期にいじめを発見し、確実に対応していくための人員体制や仕組みに着目することとし、「いじめ対策専任教諭」「児童支援教諭」「学校におけるアンケート調査」などを検証の対象とすることとした。検証・検討の方法は、教育委員会が提供した資料を基に、検証会議の委員間の意見交換や市長部局や教育委員会事務局の担当職員の質疑応答で進められた。その結果、「いじめ対策専任教諭」「児童支援教諭」の事業に対しては9点、「学校におけるアンケート調査」の事業に対しては4点、「いじめ相談の多様なあり方について」の事業に対しては3点の改善に向けた方向性が示された。対象以外には、いじめ防止等対策事業

について、到達目標や成果指標を明確にすること、実施状況等を広く市民に向けて発信していくように求められた。

## ② 2020年度結果報告書より

第1回の検証会議では、昨年度報告した内容の対応状況の報告を受けた。昨年度の結果報告書で指摘した内容に対して、「仙台市いじめ等相談支援室 S-KET」が新たに開設されたとの報告があった。この事務局からの報告を受けて、検証会議は、追加で「いじめ対応事例の共有」「教職員の人員拡充及び労働時間の削減の必要性」などの課題を指摘した。2020年度の検証会議では、昨年度の検証会議で、過去の第三者委員会答申で指摘された再発防止策の提言が、施策として反映しているのかを検証することとなった。特に施策の中でも、「研修」に焦点を当てて検証していくことが確認された。これは、市及び教育委員会が提言を受けて再発防止策として最も多く掲げているからである。その結果改善に向けて、「研修体系図を教職員に周知することで、教職員のいじめに関する意識や理解をより一層高めること。校長ヒアリングの機会に伝達研修の実施状況を確認すること。いじめ対策担当教諭の研修に焦点を当て、研修効果を実態調査するための調査方法の研究をすること。異なる専門職が合同で受講する研修会等を実施すること」などの提言があった。

## ③ 2021年度結果報告書より

報告書では、まず、2020年度の結果報告書内容についての対応状況に関して再度検討している。その結果、「教職員ニーズを把握し研修内容の改善をすすめること、いじめ対応に負担を抱える教職員への支援体制を構築すること」などの提言がされた。また、2019年度の結果報告書に関する対応状況についても検討している。

次に、2017年度に発生した中学生自死事案に関する提言を受けた施策について検証している。この段階での検証は、提言の内容が施策として十分反映しているかの検証が中心になっている。

最後に、2020年度実施のいじめ防止等対策事業の中で、委員として早急に改善が必要と考える事業を選定し、検証を行っている。例えば、教職員相談支援室は、いじめ対応で悩んでいる教員の相談窓口であることを周知することやいじめストップリーダー

研修事業の問題点を指摘し、事業の中止を求めるなどの提案をしている。

## ④ 2022年度結果報告書より

2022年度は、2021年度に実施されたいじめ防止等対策を検証するため、小学校2校、中学校3校、高等学校1校を訪問し、校長からヒアリングを実施した。その結果、いじめ防止のための事業として学校の受け止め方が希薄な事業や、学校から改善を求められる事業があった。また、いじめ対策として効果が十分に上がっていない事業があるとの指摘を受けた。例えば、仙台市いじめ実態調査は、いじめ発見のツールとして機能する一方、事後処理に非常に無駄な時間がかかるとの指摘があった。また、いじめ対策担当教諭が、いじめ対策業務に注力できるように、適切に配置されているかを確認する必要があるとの指摘があった。

## (3) 考察

仙台市の検証委員会の活動は、加古川市や神戸市の自治体の事例とは異なった、特徴的な検証活動を行っている。検証委員会の中心的な活動は、教育委員会が過去3度の自死事案を受けて策定したいじめ対策が、提言に対応したものなのかを検証すること、提言の趣旨がいじめ対策に活かされるように、改善案などを提案することである。つまり、調査報告書の提言に対する施策の「実施状況」を検証することを中心的な活動とはしていない。例えば、2022年度結果報告書にある校長ヒアリングは、2つの自治体の検証活動のように、仙台市が策定したいじめ対策の各学校の実施状況を聞き取るものでなく、いじめ対策が有効なのかを聞き取り、改善案を提案していくというものであった。また、2021年度結果報告書にある、いじめストップリーダー育成事業は、いじめ防止の責任をリーダー生徒個人に背負わせる危険性があるとして、事業の中止を提案したりしている。このように、実施状況を直接検証していない委員会の検討結果報告書ではあるが、いじめ対策の形骸化やいじめ重大事態を防止するうえで有効な対策を、次のように見出すことができる。

### ① いじめ対策の形骸化を防ぐために

いじめ対策の形骸化を防ぐための取組みになるものとして、実施状況等を市民に向けて広報していくことに力を入れていることである。保護者を含めて

多くの市民が知ることは、学校にとってもいじめに対して適切な指導をすることが求められる。このような広報活動を続けることで、学校は多くの人たちから支えられることとなり、適切ないじめ対策を実施する意欲を維持し、続けることになる。また、2022年度に実施した校長ヒアリングは、いじめ対策を学校の視点から検証し、改善点を明らかにしている。このような取組みは、学校の負担を減らしたり、学校の困り感を改善したりしていくこととなり、いじめ対策の形骸化を防ぐうえでも有効であると考えられる。

## ② いじめ重大事態を防ぐために

仙台市で特筆すべきいじめ対策は、小学校に児童支援教諭、中学校にいじめ対策専任教諭を配置していることである。いじめ対策専任教諭らは、加配措置であり、担任を持たず、授業時数も配慮されている教員である。このような教員が、自校のいじめ対応に専念できることは、担任の目とは別の視点から児童生徒の観察が可能となり、いじめの重大事態化を防ぐことにもなる。小中学校に1名の加配措置をすることは、財政負担も大きい。このことは、仙台市は、市民や学校に対して、いじめ対策を重視しているとの十分なアピールとなり、学校内のいじめ対策に対する意識を高めるきっかけになると考える。教職員支援室も特筆すべき施策の一つである。この支援室は、いじめ対応に悩んでいる教員が相談できる窓口で、教育センター内に開設されている。研修会で学んだいじめ対応と違った対応が、自校で行われているとき、板挟みになる教員がこの支援室に相談することで、適切ないじめ対策が実施できるようになると考えられ設立された、孤立感を持つ教諭を支援する組織である。

## 第5章 考察と課題

### 第1節 考察

本稿では、調査報告書の提言に対応したいじめ対策を分析してきた。3つの自治体の取組は、自治体の規模、いじめ対策の検証に対する考え方、コロナ禍の影響などによって、検証・評価活動には違いがある。しかし、違いはあるものの、二度と同様な事案を起こさないと決意のもと実施された評価・検証活動には、共通点も多い。この差異や共通点の中

から、重大事態が起きないようにしていくための手立てを考えていく。

### (1) いじめ重大事態を防ぐために

2023年10月に公表された文部科学省の諸課題調査によると、いじめ重大事態となった事例の61.3%は、重大な被害を把握する以前から、学校はいじめを認知していたものであった。つまり、いじめを認知していたにも関わらず、重大事態を防げなかったわけである。学校がいじめの対応を誤った結果である。今回分析した調査報告書にも、教職員が被害生徒側にも問題がある等の理由で、適切ないじめ対応をしなかったため、いじめが重大化しているケースがいくつかみられた。今回、評価・検証活動を分析した自治体のいじめ対策の中には、学校以外の専門家集団が、学校で起きた個別事例を検討し、学校にフィードバックしていくという対策がある。このような取組みは、学校の不適切な対応の結果、重大事態を招くことを防ぐための有効な手立てとなる。しかし、全ての事案を学校外の専門家集団が検証することは、不可能である。そのため、各学校で実施されるケース会議の充実が重要であるが、多くの学校のケース会議は、教員のみで実施されている。教員だけの検討では、偏った結論になる可能性がある。偏った見立てや対応をしないためにも、専門家が関わるシステムをつくることが重要だと考える。

児童生徒の自死予防教育の充実も、いじめ重大事態を防ぐためには、重要な視点である。多くの調査報告書を読むと、児童生徒がSOSを周囲の人にもっと強く発信できていればと考えてしまう。学校で、定期的に自死予防教育ができていれば、自死を止められた可能性がある。自死事案があった自治体の調査報告書の多くでは、自死予防教育の実施が求められていることから、自死という重大事態を防ぐために重要な手立てになると考える。

ケース会議での対応や自死予防の対応は、チームでの対応となる。チームで対応するためには、校長がリーダーシップを発揮できるかが重要である。司令塔である校長が、いじめの認知に係る基本事項、重大事態の基本的な対応、自死に係る予兆があった時の対応等を理解していることが、適切なリスクマネジメントにつながると考える。

### (2) いじめ対策の形骸化を防ぐために

多くの調査報告書では、教育委員会や学校が策定した「いじめ防止基本方針」が形骸だけのものとなり、いじめ対策が形骸化したことが、いじめ重大事態を招いたと批判している。そこで、どのようにすれば、いじめ対策の形骸化を防ぐことができるのか、2点考えを述べる。

一つ目は、加古川市での5か年計画や神戸市の実施プログラムのように、目標を設定するだけでなく、毎年見直しをしたり、短期・中期・長期に分けて重点的に取り組みを設定したりすることが、重要である。毎年同じことの繰り返しをしていけば、形骸化していくのは当たり前のことである。前年度の反省に基づいて、計画の見直しを続けることが、いじめ対策の形骸化を防ぐうえで重要である。

二つ目は、学校がいじめ対策を検証する外部の目が学校に入るシステムを造ることである。外部の目が学校がいじめ対策を検証し、改善点を学校にフィードバックすることで、いじめの重大事態化を防ぐだけでなく、いじめ対策の形骸化を防ぐことになる。また、自校がいじめ対策の結果を公表し、保護者や地域住民に検証・評価してもらうことも効果がある取り組みだと考える。学校の教職員は、同質性が高いため、同調性も高い傾向にある。そのため、一方的な見方になりがちである。学校に外部の目を入れたり、学校の内部を公表したりすることが、いじめ対策の形骸化を防ぐうえで効果があると考える。

## 第2節 課題

前節では、いじめ重大事態を防いだり、いじめ対策の形骸化を防いだりするための方策を考察してきた。これらの方策はシステムである。しかし、システムを動かすのは教員である。さらに、教員をチームとして動かすのは管理職である。管理職をはじめ教職員集団が、有効かつ適切にシステム中で役割を果たすには、研修が重要だと考える。3つの自治体でも、いじめ対策として、共通に重視しているのは研修である。つまり、いじめ対策を進めるためには、教職員の資質向上を図る研修や学校組織を動かす研修が必要となる。ただこのような研修はどの自治体でも実施している。にもかかわらず、いじめの認知を誤ったり、担任任せの対応になったりするのは、現行の研修のあり方に問題があるのではないか。この原因は、研修が理論中心の内容だけで終わ

っていたり、研修の評価が適切に行われなかったりしていることが原因だと考える。このことは、今回取り上げた自治体の検証委員も指摘している。学校で行われる教育活動が、成果を上げるためには、結局は教員の資質向上が必要である。研修会の内容が向上し、学校内で研修内容が広く共有できれば、いじめが重大事態化しない重要な対策となる。今後各自治体で行われている研修内容を公表し、研修内容の改善・向上に役立てていくことが、いじめ対策を実効性のあるものとしていくうえで重要となる。

## 引用文献

加古川市いじめ防止対策評価検証委員会に関する資料

[https://www.city.kakogawa.lg.jp/soshikikarasagasu/kyouiku/kakuka/kyoikushidobu/syonenai\\_gosenta/ijime/hyokakensyou/index.html](https://www.city.kakogawa.lg.jp/soshikikarasagasu/kyouiku/kakuka/kyoikushidobu/syonenai_gosenta/ijime/hyokakensyou/index.html)

神戸市総合教育会議に関する資料

<https://www.city.kobe.lg.jp/a05822/sougoukyouikukakaigiindex.html>

仙台市いじめ防止等対策検証会議に関する資料

[https://www.city.sendai.jp/kodomo-taisaku/ijimetaisakusuishin\\_kenshoukaigi.html](https://www.city.sendai.jp/kodomo-taisaku/ijimetaisakusuishin_kenshoukaigi.html)

総務省(2018)「いじめ防止対策の推進に関する調査の結果に基づく勧告」

文部科学省(2013)「いじめ防止等のための基本的な方針」

文部科学省(2017)「いじめ重大事態の調査に関するガイドライン」

山岸利次(2018)「第三者委員会によるいじめ調査のあり方について一矢巾町いじめ調査の経験を踏まえて」『季刊教育法』第197号, 48-55頁.

横山 巖(2018)「第三者調査委員会のあるべき姿を求めて-被害児童生徒・保護者への寄り添い-」『季刊教育法』第197号, 24-35頁.

## 参考文献

文部科学省(2021)「児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議 審議のまとめ」

文部科学省(2022)「生徒指導提要」

文部科学省(2023)「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」