

2020年9月10日

## 政策研究レポート

# いじめ防止対策推進法を契機に都道府県のいじめ防止対策は変わったか

問題行動調査から見えるいじめ防止対策の進展と、調査の意義と限界。  
 コロナ禍でのいじめの変容の兆し

公共経営・地域政策部 副主任研究員 鈴庄 美苗  
 共生・社会政策部 研究員 野田 鈴子

## 【要 旨】

2013年、社会総がかりでいじめに対峙していくため、いじめ防止対策推進法が制定された。しかしいじめ防止対策推進法ができて7年経つ今もなお、いじめ防止対策が不十分であるとの評価も存在する。

本稿では、「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「問題行動調査」という。）に着目し、いじめ防止対策推進法制定直後である平成25年度のデータと、調査時点で最新の平成30年度のデータ等から、各都道府県のいじめ防止対策の基盤（ストラクチャー）、取組（プロセス）、成果（アウトカム）の変化と、その関係性について調査した。

その結果、（1）都道府県のいじめ対応のストラクチャーは整い始めているが、プロセスの状況には都道府県差がある、（2）早期ストラクチャー構築は現在のプロセスに正の影響をもたらす可能性がある、（3）プロセスとアウトカムの関係は強くない、（4）ストラクチャー・プロセスとアウトカムの関係は教員・本人以外からの訴えによる発見と1000人当たりの認知件数について関係性があるとうかがえる可能性があり、他方でいじめ認知件数に占める解消割合については関係性が低い可能性があることが分かった。

本調査の分析結果で、強い関係性を示すことができたものは限定的で、調査データの正確性について懸念が残るものとなった。

今後、（問題行動調査の実施意義の一つである）都道府県や学校現場への啓発的な側面を意識した公表範囲の見直しや、アウトカム指標の複数設定や予防的観点の指標の必要性、予防教育を促進するための継続的研修、現場の実践を実現する環境整備の必要性をまとめた。

最後に、新型コロナウイルス感染症の影響によって、いじめが変容しつつあることにも言及し、いじめ問題の実情が変わりつつある今、実態把握の調査手法を点検することが必要だと考える。

## 1. 調査の背景

### （1）いじめの波は10年スパンで繰り返す—いじめは人間存在につきまとう業なのか

日本において、いじめが社会問題として初めて認識されたのは、1980年代の半ばである。いじめが社会問題になり約35年経つが、この間いじめの波は約10年スパンで繰り返すと言われている。既往文献によれば、第一の波は、いじめが社会問題化した1980年代半ばだ。特に「85年には、全国各地でいじめ自殺が相次い

で発生したこと<sup>1</sup>、「その翌年、この時期の代表的ないじめ事例としてしばしば引用される、「葬式ごっこ」による鹿川裕史君の自殺事件が発生<sup>2</sup>し、いじめが社会問題化した。

その後、「沈静化したともいわれるほどにいじめは激減<sup>3</sup>」したが、第一の波から10年ほど経った1994年、「愛知県の大河内清輝君の自殺事件をきっかけ<sup>4</sup>」とした第二の波は起きた。第二の波を受け、文部科学省は「こころの相談体制」を確立し、様々な取組を試みた。しかし、それから10年ほど経った2005年頃にいじめ自殺事件が相次いで発生し、いじめ問題は再び社会の大きな課題となり、第三の波が起きた。

「10年おきにいじめで追いつめられた子どもの自殺が目ざされ<sup>5</sup>」、そして四度目の大きな波として、2011年に大津市の中学2年生のいじめ自殺が起き、自殺の練習をさせられていたという事実が衝撃を走らせた。

「いじめの波は繰り返す」という見方からも、いじめという社会問題の解決は一筋縄ではいかない大きな挑戦であり、今なおその途上にあると言えるだろう。しかし「いじめ問題を人間存在につきまとう業と決めつけ<sup>6</sup>」るのではなく、いじめの「発現の仕方と止まり方は、人間の営みと社会と時代の関数<sup>7</sup>」であるはずだ。

本稿では、繰り返すいじめの波、そして第四の波を受け、いじめ防止対策が都道府県レベルでどのような変化を遂げてきたのか、いじめ防止対策に関する都道府県の取組に改善の兆しがあったのかについて、文部科学省統計データを基に、明らかにすることを目的とする。

また、本稿では都道府県の取組の変化を確認すると共に、取組改善の成果を測るアウトカム指標の妥当性についても論じる。本稿の構成は、第一章でいじめ防止対策の近年の状況と問題行動調査の概要や課題に触れたうえで、第二章で調査の設計、第三章で調査の結果、第四章で調査の考察、第五章で今後の問題行動調査の意義とより良い調査に向けての提案をまとめている。

## (2) 大津のいじめ事件を受けて行われた法制定と、更なるいじめ防止対策を求める声の高まり

大津市で中学2年生のいじめ自殺事件が起きたことで、第四のいじめの波を迎えることとなったことは前述のとおりである。この第四のいじめの波を受け、内閣官房教育再生実行会議第一次提言が提出され、社会総がかりでいじめに対峙していくための基本的な理念や体制を整備する法律の制定が目指され、いじめ防止対策推進法(平成25年法律第71号)が新たに成立し、平成25年9月に施行された。さらに、平成25年10月にはいじめの防止等のための基本的な方針を策定し、平成29年には法の附則に基づき、この方針も改定された。

また、第四のいじめの波を受けた動きは、いじめ防止対策推進法に留まらず、学校現場でのいじめ対応の実効性を担保することにも関連した教育委員会制度の見直しにまで発展した。

しかし、その後もいじめ防止に一層取り組む必要があるとの声は高まり、後述の総務省勧告を契機とし超党派の国会議員の勉強会が発足した。そして、2019年4月にはいじめ防止対策推進法の改正に関する座長試案がまとまった<sup>8</sup>。現在は、国会提出に至っていないが、その後も2019年11月には、いじめ問題に取り組むNPO法人ジェントルハートプロジェクトの主催する院内集会が開催されており、「いじめ解決に対する有効な手立ても

<sup>1</sup> 森田洋司「いじめとは何か 教室の問題、社会の問題」(中公新書 2010)

<sup>2</sup> 脚注1に同じ

<sup>3</sup> 脚注1に同じ

<sup>4</sup> 脚注1に同じ

<sup>5</sup> 共同通信大阪社会部「大津中2いじめ自殺—学校はなぜ目を背けたのか—」(PHP新書 2013)

<sup>6</sup> 脚注1に同じ

<sup>7</sup> 脚注1に同じ

<sup>8</sup> THE SANKEI NEWS 2019年5月9日 18:21 発信(<https://www.sankei.com/life/news/190509/lif1905090032-n1.html>)

示せぬまま、いじめの認知件数と自殺者数は増え続けており、いよいよ国ぐるみでこの問題に本気で取り組まなければならない状況」と、いじめ防止対策を発展させるべき旨の開催趣旨がまとめられている<sup>9</sup>。

いじめ防止対策推進法ができてもおお、いじめ防止対策が不十分であるとの評価も存在することはどういった理由からなのか。いじめに関する報道からも見てみることにしよう。

### (3) 「いじめ認知件数過去最多」の報道は何を意味するのか

いじめ防止対策推進法ができてもおお、いじめ防止対策が不十分との評価があることは、前述のとおりだ。確かに、いじめ防止対策推進法ができてちょうど6年が経つ頃、「いじめ認知件数過去最多」の報道が盛り上がりを見せた。平成 30 年度に認知されたいじめの全国の件数が 54 万件を超え、過去最多であるとの新聞報道が相次いだのである。もちろん報道の中には、いじめの認知件数が最多となったことをもっていじめ対応の不足だと指摘するだけではなく、悪ふざけとみなしていたものも積極的にいじめとして認知するようになってきている等という、認知件数に対する文部科学省の前向きな見解も示している。

しかし、この認知件数という数字は、何を意味し、いじめ対応の進捗を測るうえで適切な数値なのだろうか。また、いじめ防止対策推進法ができてから、いじめを取り巻く環境に大きな変化・改善の兆しがあったのか、この認知件数という数字をもって測ることはできるのだろうか。

次の節では、このいじめの認知件数という数字をめぐる課題について、言及することとしたい。

### (4) いじめの認知件数は実態を示しているのか

いじめの認知件数は、前節で言及した報道内容のばらつきに代表されるように、解釈自体に複雑さがあることに加えて、定義の認識のずれに起因した都道府県ごとの件数の開きという論点でも指摘がされている。

2018 年、いじめの認知件数の都道府県差が 19 倍近くに上っていることが明らかになった。(文部科学省「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」の平成 28 年度の結果より。同調査は毎年度文部科学省が実施している。本稿では、この調査を以下「問題行動調査」とする。)この結果を受け、総務省は文部科学省に対する行政上の是正勧告通知を行っている。その是正勧告に至る報告書では、教員間、学校間での「いじめの認知件数の定義」に関する共通認識が十分でないことが挙げられており、「実態を正確に反映したものとは言い難い状況との指摘もある<sup>10</sup>」としている。

件数の開きという論点から、いじめの認知件数という定義の認識のずれが読み取れた。では、現在のいじめの定義を見てみよう。

現在の問題行動調査において、いじめの定義は、いじめ防止対策推進法第2条に基づき「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」とされており、それまでのいじめの定義の変遷は図表 1 のとおりで、平成 25 年度の定義変更を含め、過去に3回の定義変更がなされ、現在はいじめを広く積極的に認知するようになっている。現在の定義について、有識者によれば、「この定義であれば、どのクラスでも容易に起こりうる<sup>11</sup>」

<sup>9</sup> NPO 法人 ジェントルハートプロジェクト ウェブサイトより([https://npo-ghp.or.jp/20191113\\_event/](https://npo-ghp.or.jp/20191113_event/)) (2020 年 2 月 25 日最終確認)

<sup>10</sup> いじめ防止対策の推進に関する調査 結果報告書(総務省行政評価局)(平成 30 年3月)  
([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000538672.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000538672.pdf))

<sup>11</sup> 鳴門教育大学予防教育科学センター 所長 山崎勝之氏 インタビューより (2019 年 7 月筆者実施)

としている。

図表 1 問題行動調査のいじめの定義の変遷

|             |   |
|-------------|---|
| 昭和61年度からの定義 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ この調査において、「いじめ」とは、「①自分より弱い者に対して一方的に、②身体的・心理的な攻撃を継続的に加え、③相手が深刻な苦痛を感じているものであって、<b>学校としてその事実(関係児童生徒、いじめの内容等)を確認しているもの</b>。なお、起こった場所は学校の内外を問わないもの」とする。</li> </ul>   |
| 平成6年度からの定義  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ この調査において、「いじめ」とは、「①自分より弱い者に対して一方的に、②身体的・心理的な攻撃を継続的に加え、③相手が深刻な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。」とする。なお、<b>個々の行為がいじめに当たるか否かの判断を表面的・形式的に行うことなく、いじめられた児童生徒の立場に立って行うこと</b>。</li> </ul>   |
| 平成18年度からの定義 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 本調査において、個々の行為が「いじめ」に当たるか否かの判断は、表面的・形式的に行うことなく、いじめられた児童生徒の立場に立って行うものとする。「いじめ」とは、「<b>当該児童生徒が、一定の人間関係のある者から、心理的、物理的な攻撃を受けたことにより、精神的な苦痛を感じているもの</b>。」とする。なお、起こった場所は学校の内外を問わない。</li> </ul>  |
| 平成25年度からの定義 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 本調査において、個々の行為が「いじめ」に当たるか否かの判断は、表面的・形式的に行うことなく、いじめられた児童生徒の立場に立って行うものとする。「いじめ」とは、「<b>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も含む。)</b>であって、当該行為の対象となった児童生徒が<b>心身の苦痛を感じているもの</b>。」とする。なお、起こった場所は学校の内外を問わない。</li> </ul> |

※変化があった部分を中心に太字

(出所) 文部科学省公表資料より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

また問題行動調査は、国立教育政策研究所の実施するいじめ追跡調査(国立教育政策研究所 生徒指導・進路指導研究センター最新は2013・2015)とは異なり、生徒が直接の回答者ではない点にも留意が必要だ。問題行動調査の回答者は、学校(担当教員→管理職)→市町村教育委員会→県教育委員会→国、と報告段階が複数ある。この点についても、有識者からは「調査設計上、正しいいじめの件数を把握することは困難で、あらゆる段階に回答者バイアスが働くといえる<sup>12)</sup>。」との指摘がある。また、文部科学省の立場として見ても(いじめの第三の波を受け)いじめの「発生件数」ではなく、教師や学校による「認知件数」としており発生した件数すべてを捕捉できている、という立場はとっていない。既往文献によれば、「いじめがあったかどうかの判断については、(中略)教師にはきわめて見にくい部分が存在する<sup>13)</sup>」とされ、いじめの実態を網羅的に捉えた数字としては位置づけられておらず、また実態把握における限界も示されていると言えよう。

## (5) 問題行動調査の活用の現状

ここまでで問題行動調査における認知件数というデータの確からしさについて述べてきたが、ここからは問題行動調査の活用状況について説明したい。

問題行動調査は、認知件数のみの調査ではなく、その調査報告は、実に133ページ<sup>14)</sup>にも及ぶ膨大なデー

<sup>12)</sup> 鳴門教育大学予防教育科学センター 所長 山崎勝之氏 インタビューより(2019年7月筆者実施)

<sup>13)</sup> 森田洋司「いじめとは何か 教室の問題、社会の問題」(中公新書2010)

<sup>14)</sup> 平成30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のページ数より

タを含んだ調査である。定義や調査公表範囲などの変化はありつつも、いじめの状況については、昭和 60 年<sup>15</sup>から蓄積された国レベルのデータセットである。

しかし、蓄積のある膨大なデータの中で報道に取り上げられるものは、認知件数、不登校数児童生徒数、自殺者数など限定的である。メディアだけでなく、行政においても、膨大なデータが十分に活用されているとはいえない。実際に、文部科学省の設置するいじめ対策協議会の平成 30 年度第 2 回においても、重大事態のケーススタディだけでなく、問題行動調査のマクロデータ分析の必要性についても言及がある<sup>16</sup>。

また、問題行動調査のデータを活用する研究も数が限られていると言えそうである。例えば、CiNii (<https://ci.nii.ac.jp/>)で「問題行動調査」のキーワードで検索すると、36 件(1990 年出版年から 2020 年 2 月 11 日現在まで)が該当し、このうち、文部科学省「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」に関すると思われるものは 34 件であった。また同じ条件で正式名称の「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」をキーワードとして検索しても 12 件しかヒットせず、これらの多くは、文部科学省及び国立教育政策研究所による、問題行動調査の単年度のレビューが教育系雑誌に掲載されたもので、文部科学省及び国立教育政策研究所がデータを紹介するもの(11 件)を除くと紙面が 1 ページのものが 1 件あるのみだ。

## (6) 問題行動調査で得られる数値と政策アウトカム

前節では、問題行動調査のデータは膨大でありながらも、一部の確からしさに懸念が残るデータばかりが報道等により注目が集まるが、体系的なデータ分析やデータ活用による政策立案が十分とは言えないことを述べた。ここからは問題行動調査のデータ活用による政策立案が十分でないことを示す例の一つとして、いじめ対応に関する行政事業レビュー上のアウトカムにも言及しておきたい。

問題行動調査のデータの中には「認知件数に占める解消割合」という指標があり、文部科学省は行政事業レビュー上の政策のアウトカム指標としてこの解消割合を活用しており、現在いじめ防止対策のアウトカムはこの認知件数に占める解消割合のみである。しかし上述のとおり、認知件数が回答者バイアスの働いた指標であれば、この認知件数に占める解消割合という数値も懐疑的に見ざるを得ないだろう。

また、いじめが発生してからの解決だけを政策のアウトカムに据えていることについて、「対症療法的といえ、このアウトカムのみではいじめ防止対策はいちごっこになりかねない<sup>17</sup>」との有識者の指摘もある。

これに関連して、いじめ発生には 4 層構造がある<sup>18</sup>と言われており、その概念では傍観者によるいじめの抑止機能が重大事態になることを防ぐとされている。子どもたちのいじめ理解・認識に焦点をあてた一連の日英比較研究をした既往文献でも、「いじめに直接関わっていない傍観者群が加害者や観衆群からの圧力に屈するのではなく、彼らに対して非難の声を上げることが重要なのであり、そのための環境づくりがいじめ防止対策としての出発点になる<sup>19</sup>」としている。傍観者によるいじめ防止をいじめ政策の根幹に据えている都道府県マニユア

<sup>15</sup> 文部科学省ウェブサイトより [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/chousa01/shidou/gaiyou/chousa/1267368.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/shidou/gaiyou/chousa/1267368.htm) (2020 年 2 月 15 日時点)

<sup>16</sup> 文部科学省「平成30年度第2回いじめ防止対策協議会における重大事態の調査報告書の分析に関する御発言(抜粋)」の中で、「ミクロというよりは、むしろもう少しマクロ的な分析を中心に考える方が、有意義なのではないか。」との発言があった。

<sup>17</sup> 鳴門教育大学地域連携センター所長阪根健二氏インタビューより(2019年7月筆者実施)

<sup>18</sup> 森田洋司「いじめとは何か 教室の問題、社会の問題」(中公新書 2010)

<sup>19</sup> 金網知征「日英比較研究からみた日本のいじめの諸特徴—被害者への否定的感情と友人集団の構造に注目して—」(2015)

ルもある他、東京都世田谷区教育委員会でも、傍観ではなく被害側に寄り添い、いじめを仲裁するように変わることを期待したプログラム開発も試行されており<sup>20</sup>、自治体では、傍観者を減らすなどいじめ防止の取組が進み始めている。こういった潮流を踏まえると、いじめが発生した後の解消のみをもって、いじめ防止政策の進捗を見ることは不十分ではないか。

#### (7) いじめ防止対策推進法ができて、いじめ対策は変わったのか

ここまでで、有識者や既往文献から指摘のある問題行動調査のデータや、(研究や政策における)活用の課題について言及した。これらの課題を踏まえながら、改めて問題行動調査のデータセットを活用し、第四の波を受けたいじめ防止対策の変化を見ることはできないだろうか。

第四の波によるいじめ防止対策推進法等制定の動きにより、問題行動調査の設問、指標にも変更があった。具体的には、法制定により必須となったいじめ防止対策基本方針の策定状況や問題対策協議会の設置状況などの新たな設問が追加されると共に、いじめの認知件数の定義にも変更が加えられた。また、回答者バイアスに懸念がある指標ではありながらも、都道府県教育委員会の体制などバイアスが含まれる懸念が少ない指標もある。

本稿では、いじめ防止対策が都道府県レベルでどのような変化を遂げてきたのか、いじめ防止対策に関する都道府県の取組に改善の兆しがあったのかについて、以降で文部科学省統計データを基に明らかにする。

---

<sup>20</sup> 戸田有一他「「いじめ免疫プログラム」の試行と評価方法論の模索:—世田谷区での実践と検討—」(2019)

## 2. 調査の設計

### (1) 調査上の目的と設計

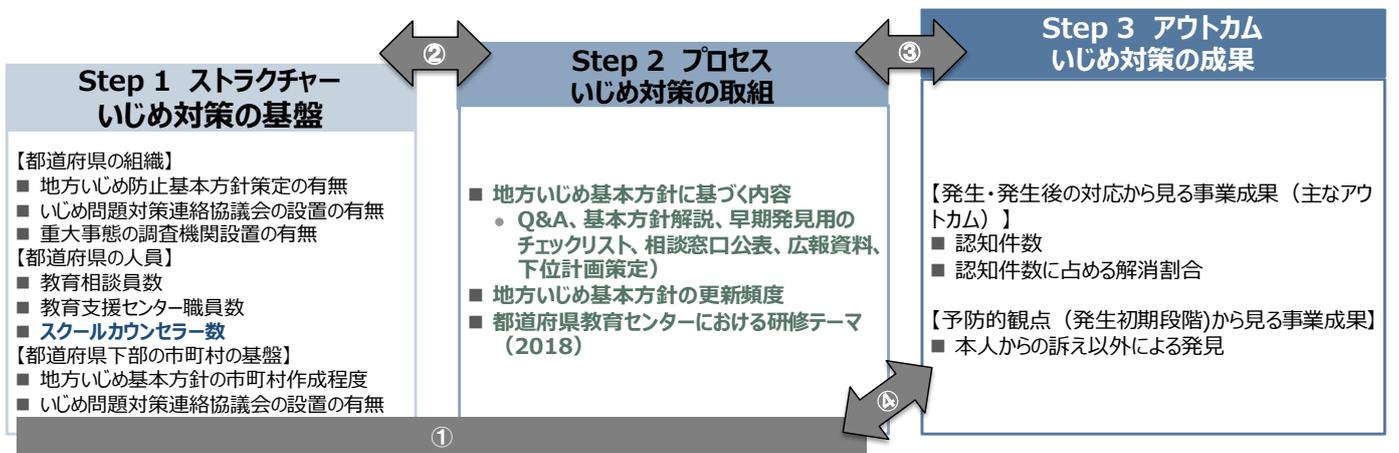
本調査では、問題行動調査を基本とする経年データを通して、問題行動調査の公表データで「どの程度まで」都道府県別のいじめ政策の実態、効果を把握できるのかを把握する。このことは翻って、既存のデータではどういった範囲の事項が把握しきれないのか、という「限界点」を明らかにするでもある。これを目的として、以下のリサーチクエスチョンを設定した。

#### 【リサーチクエスチョン】

- ①各都道府県におけるいじめ対策の基盤(以下「ストラクチャー」とする)と取組(以下「プロセス」とする)の状況はどのようなものか
- ②ストラクチャーとプロセスの間に関係性はあるか
- ③プロセスといじめ対策の成果(以下「アウトカム」とする。)の間に関係性はあるか
- ④ストラクチャー・プロセスとアウトカムの間に関係性はあるか

分析は、図表 2 のとおり、①各都道府県におけるストラクチャーとプロセスの状況はどのようなものか、②ストラクチャーとプロセスの間に関係性はあるか、③プロセスとアウトカムの間に関係性はあるか、④ストラクチャー・プロセスとアウトカムの間に関係性はあるかという4つの観点から行った。

図表 2 本調査の分析の概観



【凡例】 黒字:問題行動調査 青字:別の政府統計 緑字:公開情報より執筆者の整理した情報

### (2) 調査上の指標設定について

分析枠組みで設定した図表 2 の3つのステップのうち、ストラクチャー項目とプロセス項目については、図表 3 のとおり変数の得点化を行う。なお、アウトカム項目については得点化を行わず、得点化したストラクチャー項目・プロセス項目との関連を分析する。

また本調査では、プロセス指標に該当しうる問題行動調査データで都道府県別の公開データがほとんどないことから、各都道府県の公開情報をベースに執筆者自身で新たな都道府県別のデータセットを作った。

図表 3 変数一覧

| No.  | 変数                     | 得点化ルール(アウトカムは得点化せず)  | 引用元(問題行動調査は「問」とし平成30年度のデータ番号を記載)  |
|--|------------------------|--|---|
| ストラクチャー(平成25年度時点※法制定直後の状況 <sup>21</sup> 、平成29年度時点※調査時点の最新公表情報) |                        |  |   |
| s-1  | 地方いじめ防止基本方針策定の有無       | 策定済=1、未策定=0  | 問3-15②都道府県  |
| s-2  | いじめ問題対策連絡協議会の設置の有無     | 条例もしくは法の趣旨を踏まえた会議体を設置済=1、未設置=0   | 問3-15③都道府県  |
| s-3  | 重大事態の調査機関設置の有無         | 教育委員会の附属機関と地方公共団体の長の附属機関いずれも設置済=1、未設置=0  | 問3-15④都道府県  |
| s-4  | 教育相談員一人あたり児童・生徒数       | 教育相談員一人あたり児童・生徒数が6485人(平成26年度の中央値 <sup>22</sup> )以上=0、6485人未満=1  | 問9-6(問9-7)  |
| s-5  | 教育支援センター職員一人あたり児童・生徒数  | 教育支援センター職員一人あたり児童・生徒数が7869人(平成25年度の中央値)以上=0、7869人未満=1  | 問5-15(都道府県別)  |
| s-6  | スクールカウンセラー配置割合         | 小学校へのスクールカウンセラー配置割合が50%以上=1、50%未満=0  | 学校保健統計調査 相談員スクールカウンセラー数(都道府県表9)   |
| s-7  | 地方いじめ防止基本方針の市町村策定率     | 管内市町村における策定率が50%以上=1、50%未満=0   | 問3-15②(市町村合算)   |
| s-8  | いじめ問題対策連絡協議会の設置の市町村策定率 | 管内市町村における条例もしくは法の趣旨をふまえた会議体設置率が50%以上=1、50%未満=0   | 問3-15③(市町村合算)   |
| プロセス(平成31年度時点)※調査時点の最新公表情報                                     |                        |  |   |
| p-1  | 地方いじめ防止基本方針の内容—ボトムへの周知 | 各都道府県の地方いじめ防止基本方針について、下記項目1つ該当につき1点としてカウント(最大4点)<br>① 市町村・学校向けQ&A等の作成<br>② 市区町村・学校の基本方針作成のポイント提示<br>③ 早期発見のためのチェックリスト案、アンケート案を公表<br>④ リーフレット、ハンドブック、アプリ等の広報資料作成の有無 | 各都道府県の地方いじめ防止基本方針に関するウェブサイト公開情報(2019年7月調査時点)  |
| p-2  | 地方いじめ防止基本方針の内容—独自取組    | 各都道府県の地方いじめ防止基本方針について、下記項目1つ該当につき1点としてカウント(最大2点)<br>① 基本方針以外のアクションプラン等下位計画の策定<br>② 相談窓口の同時公開の有無  | 同上  |
| p-3  | 地方いじめ防止基本方針の更新頻度       | 更新1回につき1点として更新回数をカウント  | 同上  |
| p-4  | 教育センターでのいじめに関する研修      | 平成29年度の研修テーマとして記載あり=2、県センターの事業として記載あり=1、いずれも記載なし=0   | NITS ウェブサイト公開情報(2019年9月調査時点)<br>( <a href="https://www.nits.go.jp/documents/centres/">https://www.nits.go.jp/documents/centres/</a> ) |
| アウトカム(平成29年度時点)※調査時点の最新公表情報                                    |                        |  |   |
| o-1  | 1000人あたり認知件数           |  |   |
| o-2  | 認知件数に占める解消割合           |  | 問3-13   |
| o-3  | 本人からの訴えによるいじめの発見割合     |  | 問3-14①  |

<sup>21</sup> なお、法制定以前については、地方いじめ基本方針の策定などに関するデータ指標がないため、法制定直後の時点を起点とした。

<sup>22</sup> 該当データで平成25年度に最も近いデータを採用した。

### 3. 調査の結果

#### (1) Step1 ストラクチャーの状況から見る

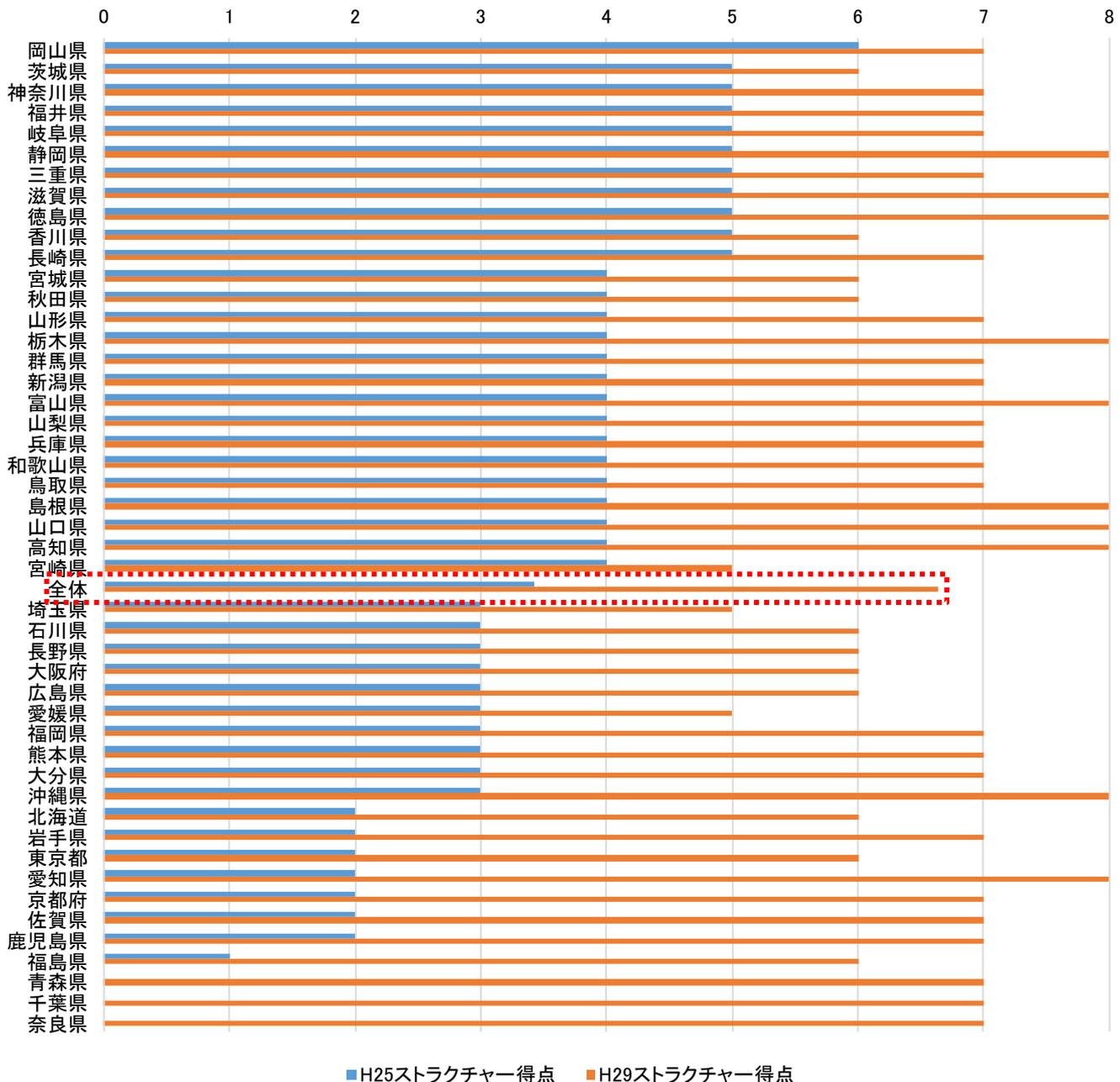
##### ①いじめ防止対策のストラクチャーとプロセスは都道府県によって開きがある

まず、ストラクチャー項目の状況を見ていく。図表 4 は、平成 25 年度と平成 29 年度の都道府県別ストラクチャー得点を示したものである。これを見ると、平成 25 年の段階では、6項目を達成している岡山県から、1項目も達成している項目がない青森県・千葉県・奈良県まで、達成状況に大きなばらつきがみられる。

一方で、平成 29 年度になると、もともと達成項目が少ない都道府県でも5項目と、全体的に基盤構築が進んでいる様子がうかがえる。法改正直後(平成 25 年度)のストラクチャーと、(調査時点で最新である)平成 29 年度のストラクチャーを見ると、全体としてストラクチャーが増加している。

また、ストラクチャー得点の各県の開きも少なくなり、各県において、確実にいじめ対策法に規定されている基盤が整備されていることが確認できた。

図表 4 平成 25 年度のストラクチャー及び平成 29 年度のストラクチャー得点の比較



②ストラクチャーについて法制定後、組織設置などの達成は順調だが、人員配置などは順調と言えない部分がある

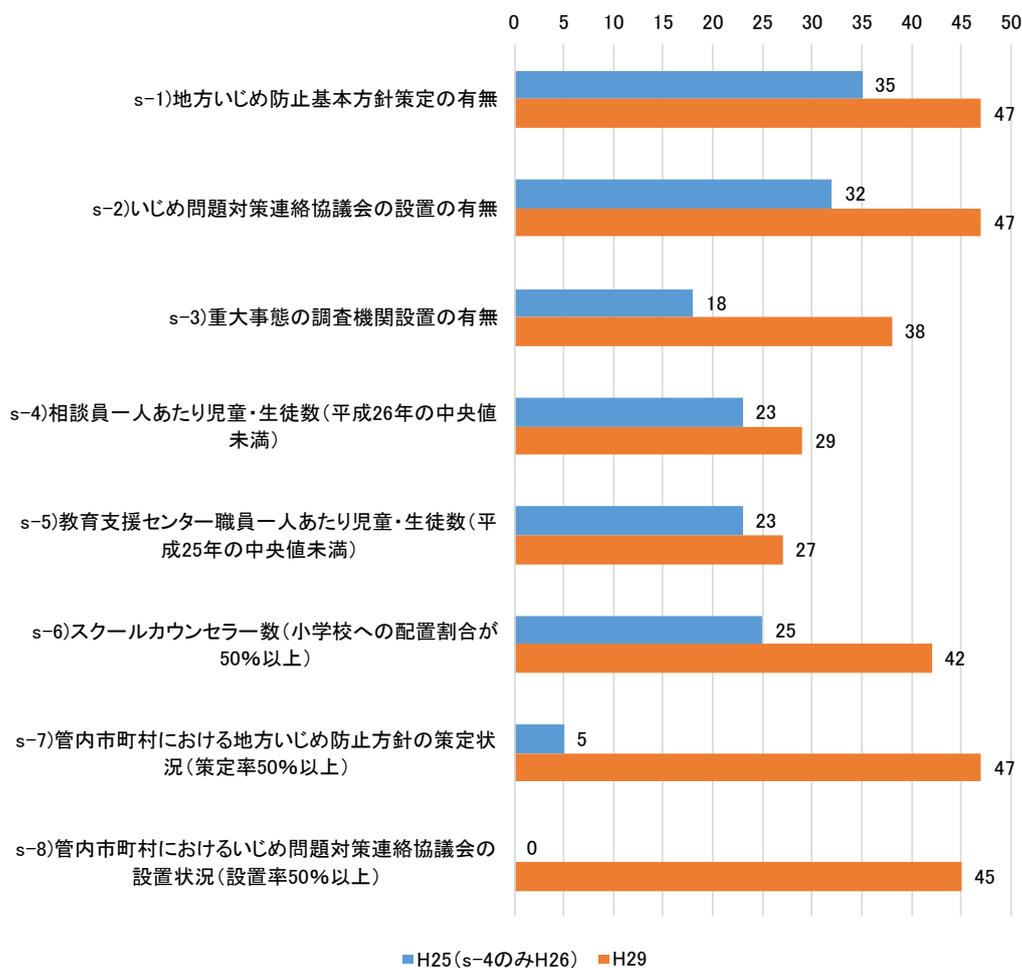
続いて、ストラクチャー項目別に、達成できている都道府県の数を見ていく。図表 5 を見ると、すべての都道府県において、(今回の調査上の)すべてのストラクチャーが整備されているわけではない。

例えば「地方いじめ防止基本方針策定」「いじめ問題対策連絡協議会の設置」については、平成 25 年時点から達成できている都道府県が 30 を超えており、平成 29 年度にはすべての都道府県が実施している。一方で、「相談員一人あたり児童・生徒数」および「教育支援センター職員一人あたり児童・生徒数」は、(平成 25 年度(相談員は平成 26 年度)の中央値を基準としているため、他の項目と比べると変化が見えづらいが)平成 29 年度時点で増加をしている都道府県は数か所にとどまっている。

複層的な人員配置が必ずしも十分でないことは指摘すべき点であるが、小学校への配置率が 50%以上という都道府県は平成 29 年度で 42 であり、文部科学省の掲げる「全公立小中学校へのスクールカウンセラー配置」という対策強化を受け、スクールカウンセラーの配置状況は平成 25 年度時点からの明らかな伸びがある。

このように平成 25 年度から平成 29 年度にかけて、基本方針策定や連絡協議会の設置といった基本的な体制整備は進んだが、施策を具体的に実行するための人員配置については、依然として都道府県間で差が見られる状況があり、一層の人員配置の取組が必要となると考えられる。

図表 5 ストラクチャー項目別に見る達成都道府県数

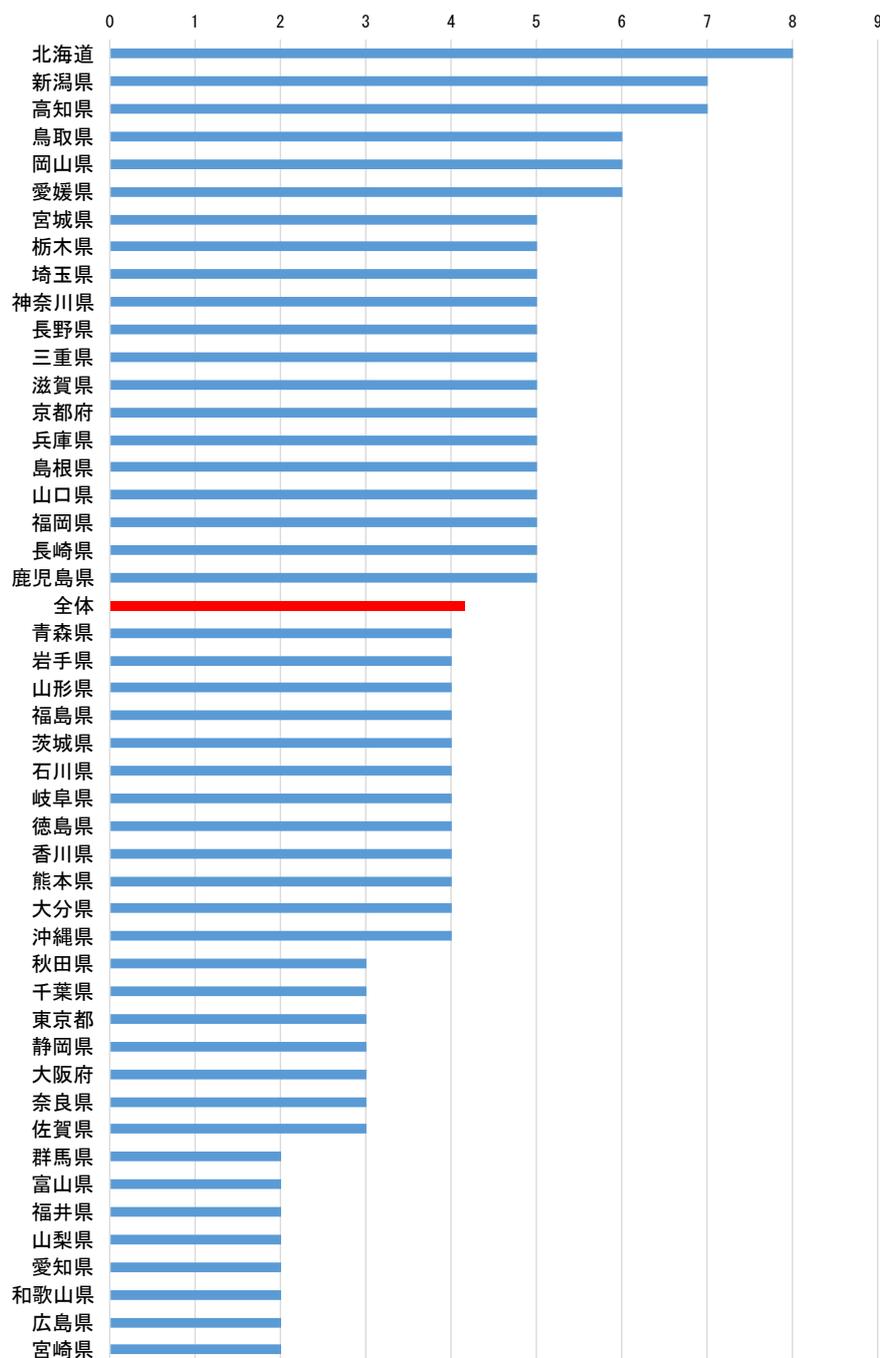


## (2) Step2 プロセスの状況から見る

### ①プロセスには都道府県別に開きがある

次にプロセス項目<sup>23</sup>の都道府県別の状況をみていく。まず平成31年度時点のプロセスの状況には開きがあり、8点から2点まで6ポイントの開きを確認でき、都道府県ごとのプロセスの状況には開きがあると言える。

図表 6 都道府県別 プロセス得点（平成31年度調査時点）



<sup>23</sup> 本来であれば問題行動調査の取組状況に関するデータをもとにし、基盤同様に平成25年度の指標と比較することとしたが、取組状況に関する総括データはあるものの、都道府県別データは公表されていない。したがって図表3の変数一覧のとおり、平成31年度の都道府県及びNITS(独立行政法人教職員支援機構)公表情報をもとに、プロセス指標を構築した。

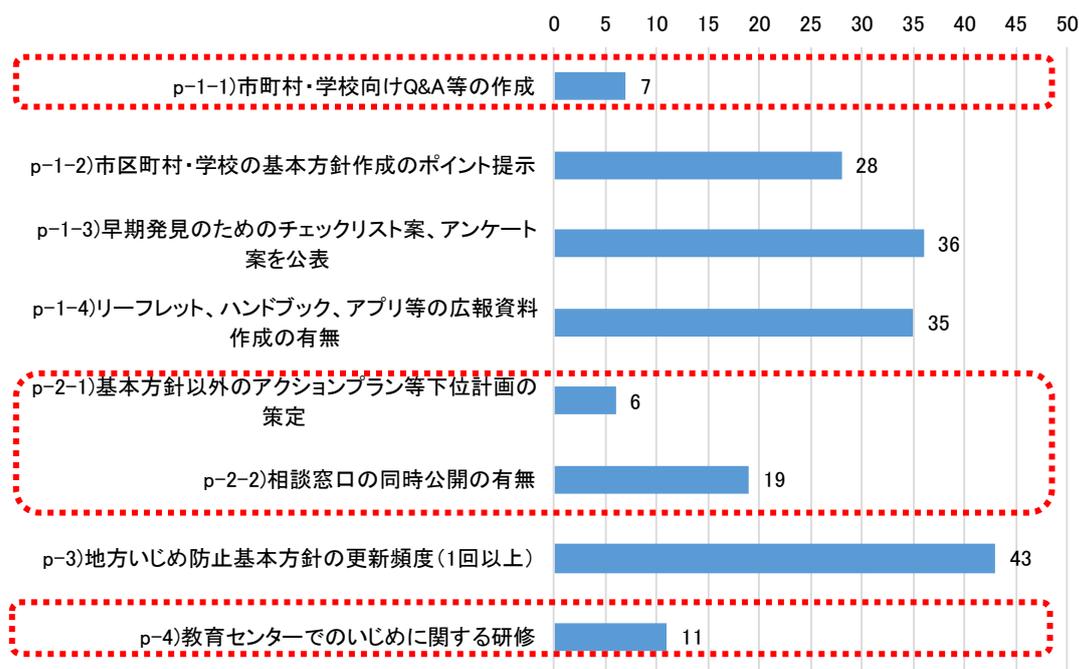
## ②一段階踏み込んだプロセスについては、達成県数が少ない

続いて、プロセス項目ごとに達成できている都道府県の数をみていく。プロセス項目ごとに細分化して見ると、個別のプロセスごとに、より取組進捗に濃淡があることが読み取れる。

最も達成できている都道府県が多いプロセス項目は「地方いじめ防止基本方針の更新頻度(1回以上)」であり、43 都道府県が達成している。次いで、地方いじめ防止基本方針の周知の取組である「早期発見のためのチェックリスト案、アンケート案を公表」が 36 都道府県、「リーフレット、ハンドブック、アプリ等の広報資料作成」が 35 都道府県となっており、比較的多くの都道府県が取り組んでいる。一方、達成できている都道府県が少ないのは、「市区町村・学校向け Q&A 等の作成」「基本方針以外のアクションプラン等下位計画の策定」「相談窓口の同時公開」「教育センターでのいじめに関する研修」である。

これらより、地方いじめ防止基本方針の更新や周知の取組は多くの都道府県で実施されているが、さらに一段階踏み込んで具体的なアクションプランを作成したり、教員向けの研修を行ったりといったレベルまで取り組んでいる都道府県は限られている状況がうかがえる。

図表 7 各プロセス項目を達成できている都道府県数



(3) Step1 ストラクチャーと Step2 プロセスの関係から見る

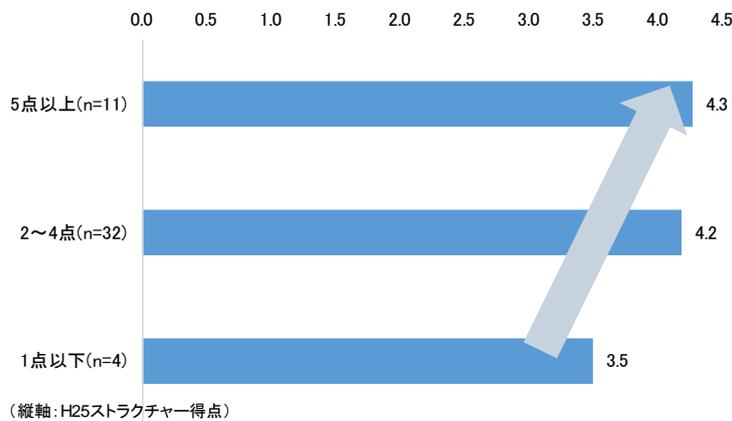
①平成 25 年度のストラクチャー得点の高い都道府県ほど、現在のプロセス得点が高い

続いて、図表 2 の②(ストラクチャーとプロセスの間に関係性があるか)の分析結果を見ていく。まず、早期にストラクチャーが整備されていた都道府県ほど、具体的な取組内容であるプロセスが充実しているのではないかと仮説のもと、平成 25 年度のストラクチャー得点と現在のプロセス得点の関係を見る。

図表 8 は、平成 25 年度のストラクチャー得点別に、各都道府県のプロセス得点の平均をみたものである。これを見ると、ストラクチャー得点が1点以下の都道府県に比べると、2~4点および5点以上の都道府県ではプロセス得点がやや高くなっている。

このことから、早期での基盤構築と現在の取組の進捗が関連している可能性がうかがえる。

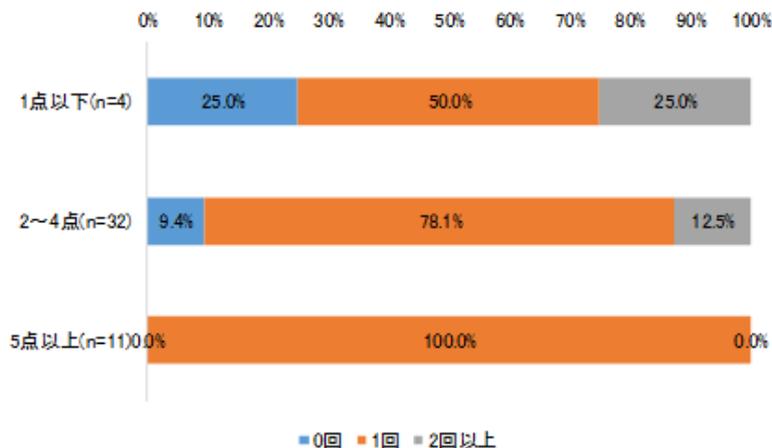
図表 8 平成 25 年度ストラクチャー得点階層別 平成 31 年度プロセス得点



次に、ストラクチャーが整備されていることが、具体的にどのような取組につながっているかを検討するため、ストラクチャー得点別にプロセス項目の取組状況を個別にみていく。

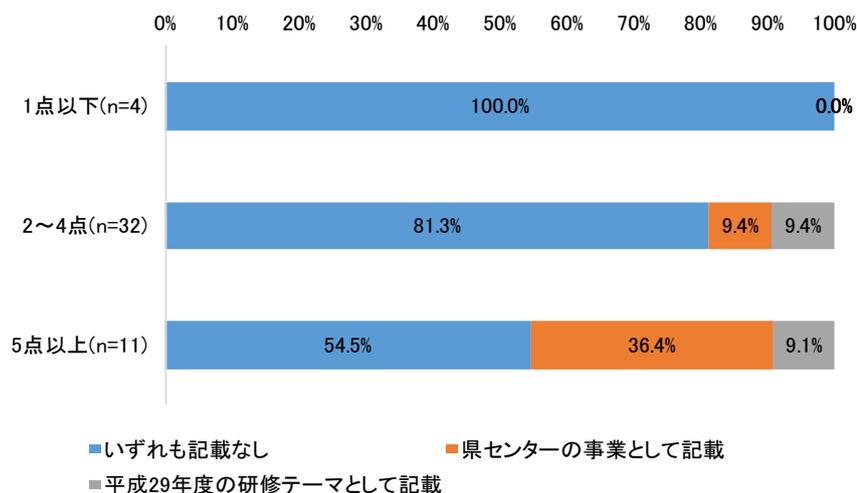
まず、最も多くの都道府県が取り組んでいた、地方いじめ防止基本方針の更新頻度をみると、ストラクチャー得点が高いほど更新頻度が「0回」という割合が高くなっている。多くの都道府県が取り組んでいる項目であっても、ストラクチャーの得点が高い都道府県ほど、取組着手がなされていない可能性がうかがえる。

図表 9 平成 25 年度ストラクチャー得点別 地方いじめ防止基本方針の更新頻度



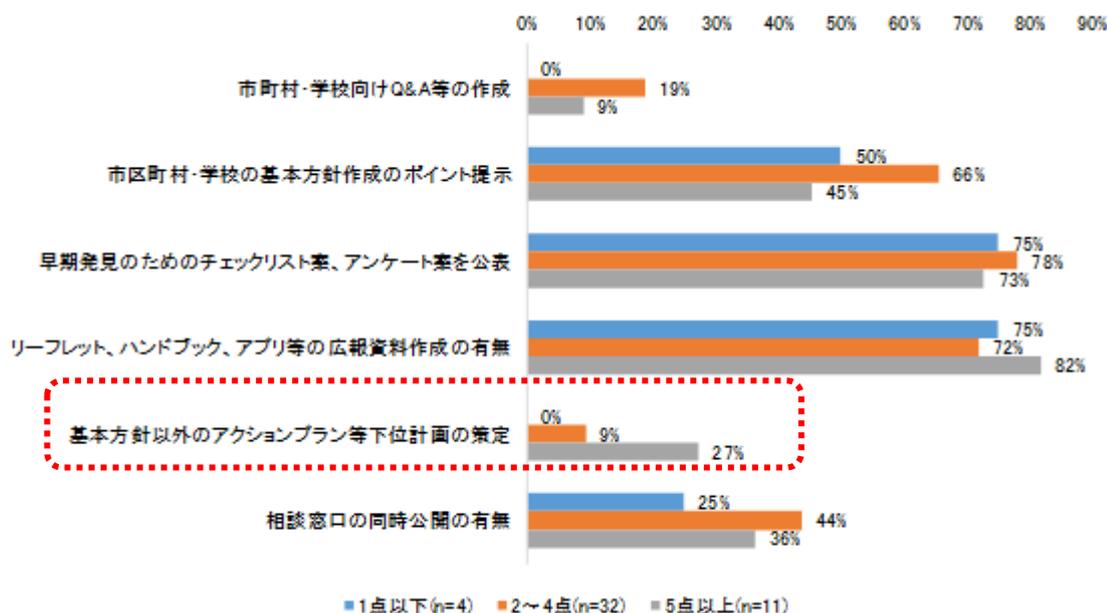
続いて、図表 7 のとおり、「地方いじめ防止基本方針の更新頻度」よりも取り組む都道府県が少なかった「教育センターでのいじめに関する教員研修」のプロセス指標について見る。こちらも平成 25 年度のストラクチャー得点が高いほど、教員研修の取組割合が増えており、ストラクチャー得点が高いほど、教員研修の取組割合が低くなる傾向にある。

図表 10 平成 25 年度ストラクチャー得点別 教育センターでのいじめに関する研修の取組状況



図表 9、図表 10 以外のプロセス項目については、図表 11 のとおり、必ずしもすべての項目がストラクチャー得点と関係が見られるわけではない。一方、都道府県の取組状況に開きがあった「基本方針以外のアクションプラン等下位計画の策定」については図表 11 の赤枠のとおり、平成 25 年度のストラクチャー得点が高いほど取組が進んでいる。

図表 11 平成 25 年度ストラクチャー得点別 その他のプロセス項目の取組状況



このように「地方いじめ防止基本方針の更新頻度」や「教育センターでのいじめに関する研修実施」、「基本方

針以外のアクションプラン等下位計画の策定」といった項目に関しては、平成 25 年度のストラクチャー項目の高い都道府県、すなわち早期からいじめ防止に関する体制整備に取り組んできた都道府県ほど実施率が高いということがうかがえる。但し、必ずしもすべてのプロセス項目がストラクチャー得点と関係が見られるわけではなく、解釈には一定の留意が必要とされる。

#### (4) Step3 アウトカムの状況から見る

本調査のアウトカムについては、図表 3 の変数一覧のとおり新たなデータセットはない。このため、アウトカムの状況については、問題行動調査データそのものを参照されることとし、紙面の関係から掲載することは割愛する<sup>24</sup>。

#### (5) Step1 ストラクチャー・Step2 プロセスと Step3 アウトカムとの関係から見る

続いて、個々のアウトカム指標ごとのストラクチャー・プロセスの関係を見る。これ以降、アウトカムの指標ごとに(a)プロセスとアウトカムとの関係性(図表 2 の③のリサーチクエスチョン)、(b)ストラクチャーとプロセス得点を基にグルーピングした結果とアウトカムとの関係性(図表 2 の④のリサーチクエスチョン)を記載していくこととする。

ストラクチャーとプロセスの得点をグルーピング化している背景には、図表 2 の④のリサーチクエスチョンのもと、「ストラクチャーが早期に構築されており、現在のプロセスも充実している都道府県ほど、高いアウトカムを得られているのではないか」という仮説を設定した。ここまで図表 2 の②のリサーチクエスチョンのもと分析を行い、その結果図表 8 のとおり、早期での基盤構築と現在の取組の進捗が関連している可能性がうかがえたものの、必ずしもすべてのプロセス項目がストラクチャー得点と関係が見られるわけではないことがわかった。今回はここまでの検証結果及び仮説を踏まえ、ストラクチャーとプロセス得点の高低で都道府県のグルーピングを行い、そのグループごとのアウトカムへの関係性をみていくこととする。グルーピングは、ストラクチャー得点・プロセス得点いずれも5点を基準とし、5点以上の場合を高、5点未満の場合を低とする。グルーピングの結果は図表 12 のとおりである。

図表 12 ストラクチャー・プロセス得点によるグルーピング

|                                      | 件数   | 都道府県   |
|--------------------------------------|------|--|
| 1. ストラクチャー5点以上・プロセス5点以上<br>(S 高・P 高) | 5 件  | 神奈川県、三重県、滋賀県、岡山県、長崎県   |
| 2. ストラクチャー5点以上・プロセス5点未満<br>(S 高・P 低) | 6 件  | 茨城県、福井県、岐阜県、静岡県、徳島県、香川県  |
| 3. ストラクチャー5点未満・プロセス5点以上<br>(S 低・P 高) | 15 件 | 北海道、宮城県、栃木県、埼玉県、新潟県、長野県、京都府、兵庫県、鳥取県、島根県、山口県、愛媛県、高知県、福岡県、鹿児島県                         |
| 4. ストラクチャー5点未満・プロセス5点未満<br>(S 低・P 低) | 21 件 | 青森県、岩手県、秋田県、山形県、福島県、群馬県、千葉県、東京都、富山県、石川県、山梨県、愛知県、大阪府、奈良県、和歌山県、広島県、佐賀県、熊本県、大分県、宮崎県、沖縄県 |

※ストラクチャー得点は平成 25 年度時点のもの。

<sup>24</sup> 問題行動調査の過去のデータは e-stat を参照されたい。(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400304&tstat=000001016708)

また行政事業レビュー上設定されているアウトカムは「認知件数に占める解消割合」のみであるが、本稿では「教員・本人以外からの訴えによる発見」、「1000 人あたりの認知件数」を用いる。それぞれのアウトカム指標ごとに以下の仮説を構築した。

### 【3つのアウトカム指標設定と、調査上の仮説】

#### ・ 認知件数に占める解消割合

—認知件数に占める解消割合の分母である認知件数は、都道府県ごとに定義の解釈にずれがあることが予想される。したがって、認知件数に占める解消割合とプロセスの関係性及び、認知件数に占める解消割合とストラクチャー・プロセスの関係性はほとんどないのではないかと。

#### ・ 教員・本人以外からの訴えによる発見

—取組が進んでいる都道府県ほど、いじめの傍観者を減らすことに成功し、教員・本人以外からの訴えによる発見割合が高まると考えられるため、プロセス得点が高いほど、教員・本人以外からの訴えによる発見割合が高くなるのではないかと。また、ストラクチャー・プロセス得点が高いグループほど発見割合が高くなるのではないかと。

#### ・ 1000 人あたりの認知件数

—報道等で頻繁に用いられる 1000 人あたりの認知件数は、都道府県ごとに定義の解釈にずれがあることが予想され、1000 人あたりの認知件数とプロセスの関係性及び、1000 人あたりの認知件数とストラクチャー・プロセスの関係性はほとんどないのではないかと。

### ①認知件数に占める解消割合から見る

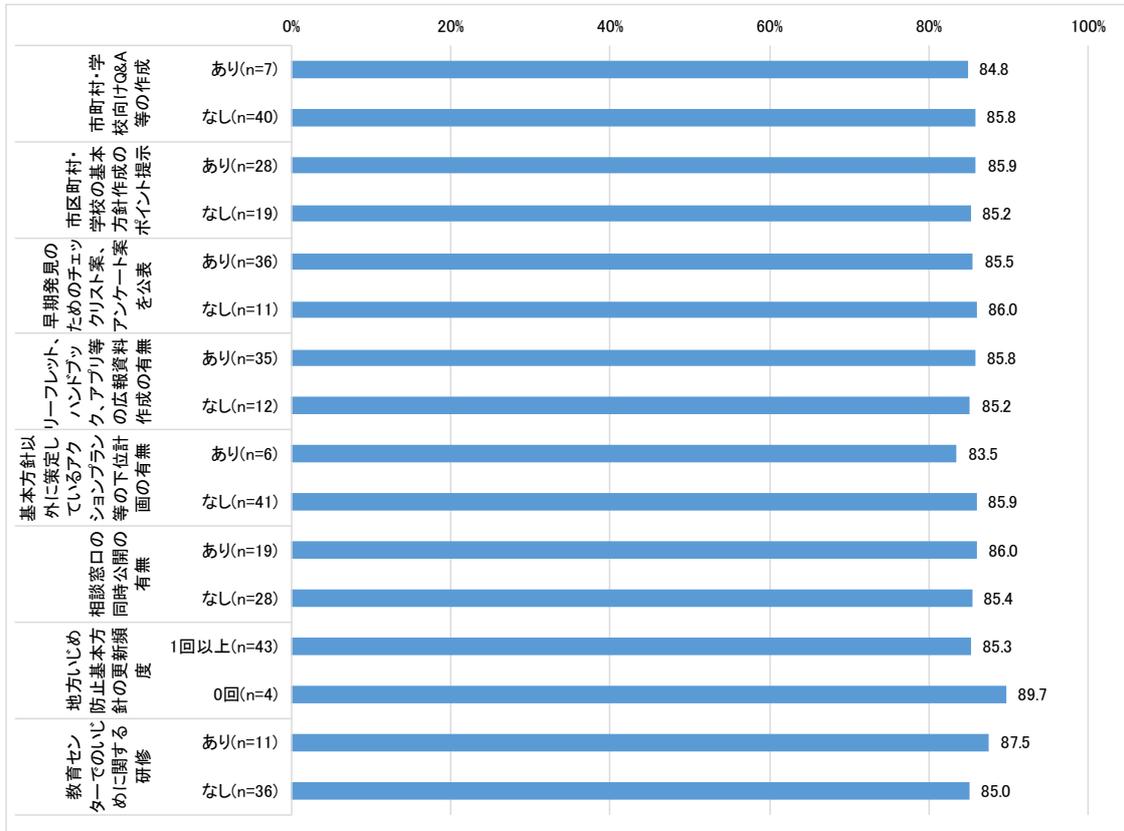
#### (a)プロセスとアウトカムの関係

まずは文部科学省が行政事業レビュー上でアウトカムとして設定しているいじめの認知件数に占める解消割合と、プロセスとの関係について見る(図表 13)。その結果、プロセス項目の実施の有無による差は最大で 4.4% だが、8項目中5項目は1%以下の開きしかなく、関係性があるとは言えない。プロセスの有無はいじめの認知件数に占める解消割合に影響を持たないといえ、仮説(プロセスとアウトカムの間にはほとんど関係性がない)を支持できる結果になっていると考えられる。

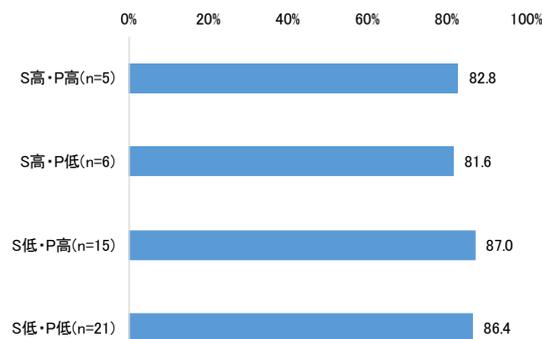
#### (b)ストラクチャー・プロセスとアウトカムの関係

また、いじめの認知件数に占める解消割合とストラクチャー・プロセスとの関係を見る(図表 14)。こちらについてはプロセスの高・低(P 高/P 低)では1%前後の開きしか生じず特に差がないが、ストラクチャー得点が低いグループほど、認知件数に占める解消割合が若干高く、認知件数に占める解消割合とストラクチャー・プロセスの関係性が全くないとまでは言えない。この結果、ストラクチャー・プロセスとアウトカムの関係は強い傾向があるとまでは言えないものの、仮説(ストラクチャー・プロセスとアウトカムの間にはほとんど関係性がない)を棄却するほどのものではないと推察される。

図表 13 プロセス項目の有無ごとの解消割合



図表 14 ストラクチャー・プロセス得点別 認知件数に占める解消割合



(縦軸: Sはストラクチャーが5点以上で高い、Pはプロセスが5点以上で高い)

## ②教員・本人以外からの訴えによる発見割合

### (a)プロセスとアウトカムの関係

続いて、いじめの発見経緯について教員・本人以外からの訴えによる発見の割合とプロセスとの関係をみる(図表 15)。なお、本指標をアウトカム指標として採用した背景には、前述のとおり、いじめ対策には傍観者を減らす(防止対策の)観点が必要だという筆者の考えがある。

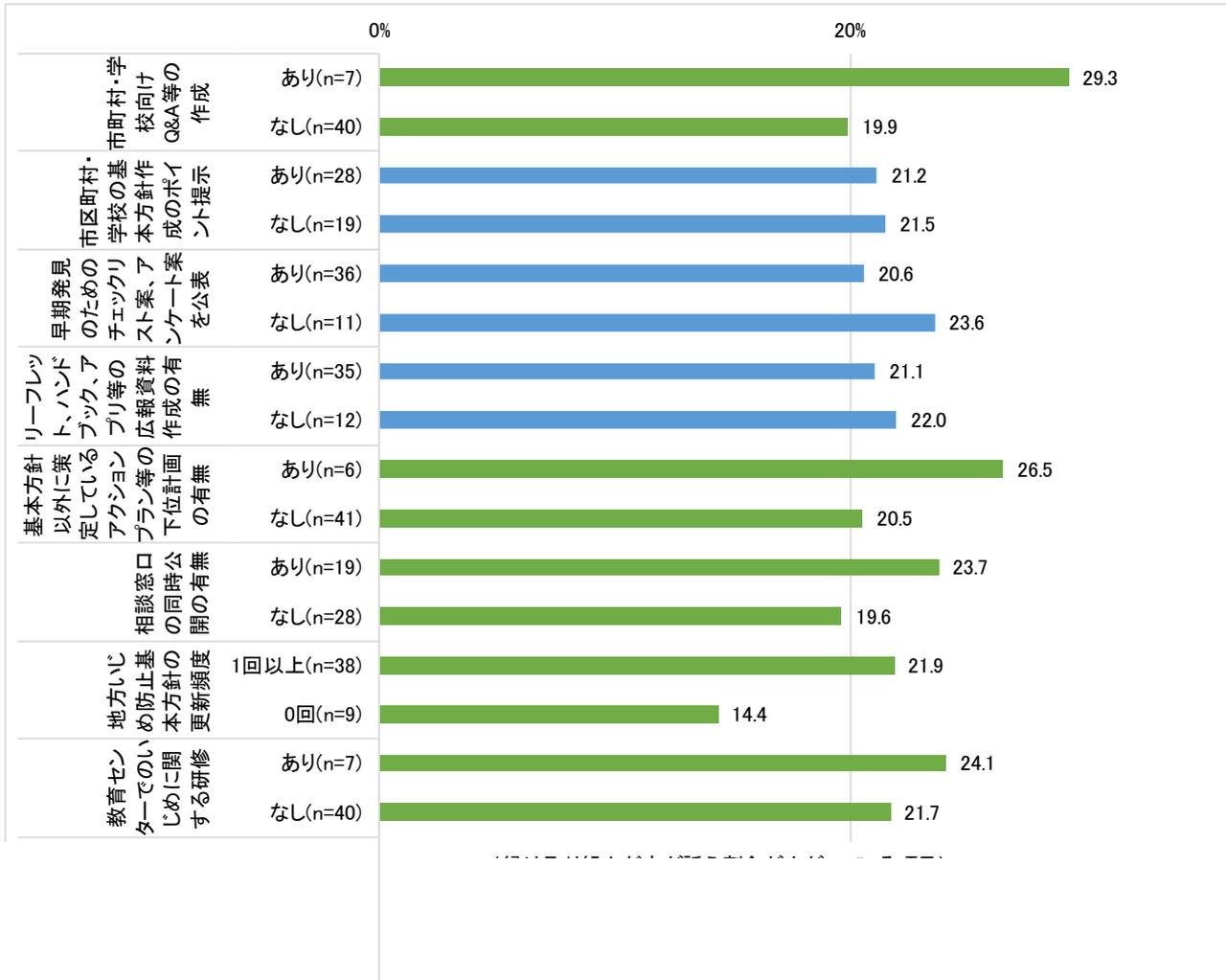
結果を見るとすべての項目ではないが、図表 15 の緑色項目のとおり、8項目中5項目において、当該プロセスがあった方が教員・本人以外からの訴えによる発見の割合が高くなっている。但し、すべてのプロセス項目において、教員・本人以外からの訴えによる発見の割合が高くなっているわけではなく、プロセスとアウトカムの関係については仮説(プロセスがある場合、アウトカムが高くなる)が強く支持されているとは言い切れない。

### (b) ストラクチャー・プロセスとアウトカムの関係

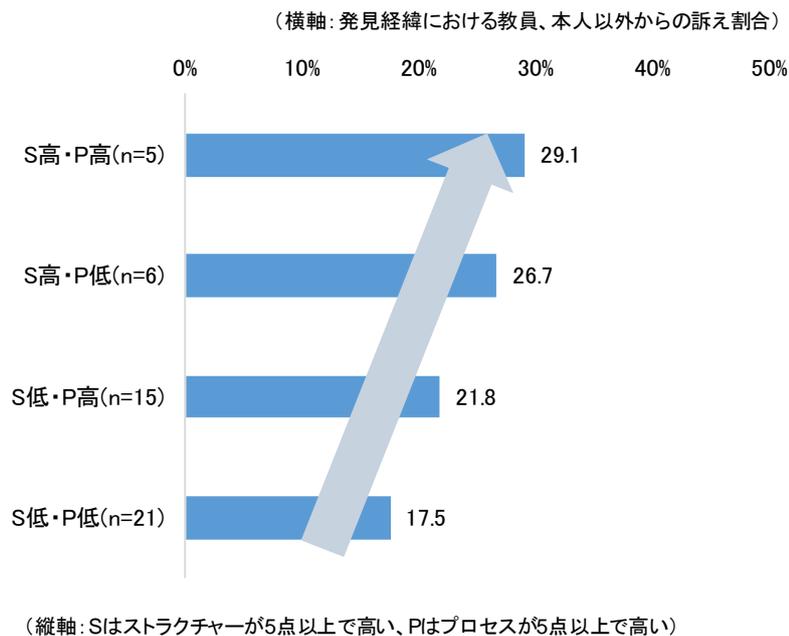
続いて、いじめの発見経緯について教員・本人以外からの訴えによる発見の割合とストラクチャー・プロセスとの関係を見る(図表 16)。ストラクチャー・プロセス得点の双方が高い都道府県(S 高・P 高)では、教員・本人以外からの訴えによる割合が高くなっており、ストラクチャー・プロセス得点の双方が低い都道府県(S 低・P 低)と比べると10%以上の開きがある。

このことから、基盤、取組が整っている都道府県ほど、教員・本人以外からの訴えによる発見割合が高くなっていることが読み取れる。但し、3(5)②(a)の図表 15 のとおりプロセスとアウトカムの関係性が十分あるとは言い切れないことを踏まえれば、仮説(ストラクチャー・プロセスがある場合、アウトカムが高くなる)は一定の留意のもとで支持されていると言えるに留まる。

図表 15 プロセスの項目の有無ごとの教員・本人以外からの訴えによる発見



図表 16 ストラクチャー・プロセス得点別 教員・本人以外からの訴えによる発見



### ③1000 人あたりの認知件数

#### (a) プロセスとアウトカムの関係

最後に 1000 人あたりの認知件数(本節では以下「認知件数」とする。)とプロセスとの関係を見る(図表 17)。なお、認知件数をアウトカム指標に設定した背景としては、前述のとおりメディア等では毎年の認知件数の数を取り上げ、認知件数データを基にいじめ防止政策の進展について言及がなされることが多いが、その一方で有識者からは認知件数というデータの回答者バイアスの懸念が示されており、現状の認知件数がアウトカム指標として適切かどうかについて再考すべきと筆者が考えたためである。

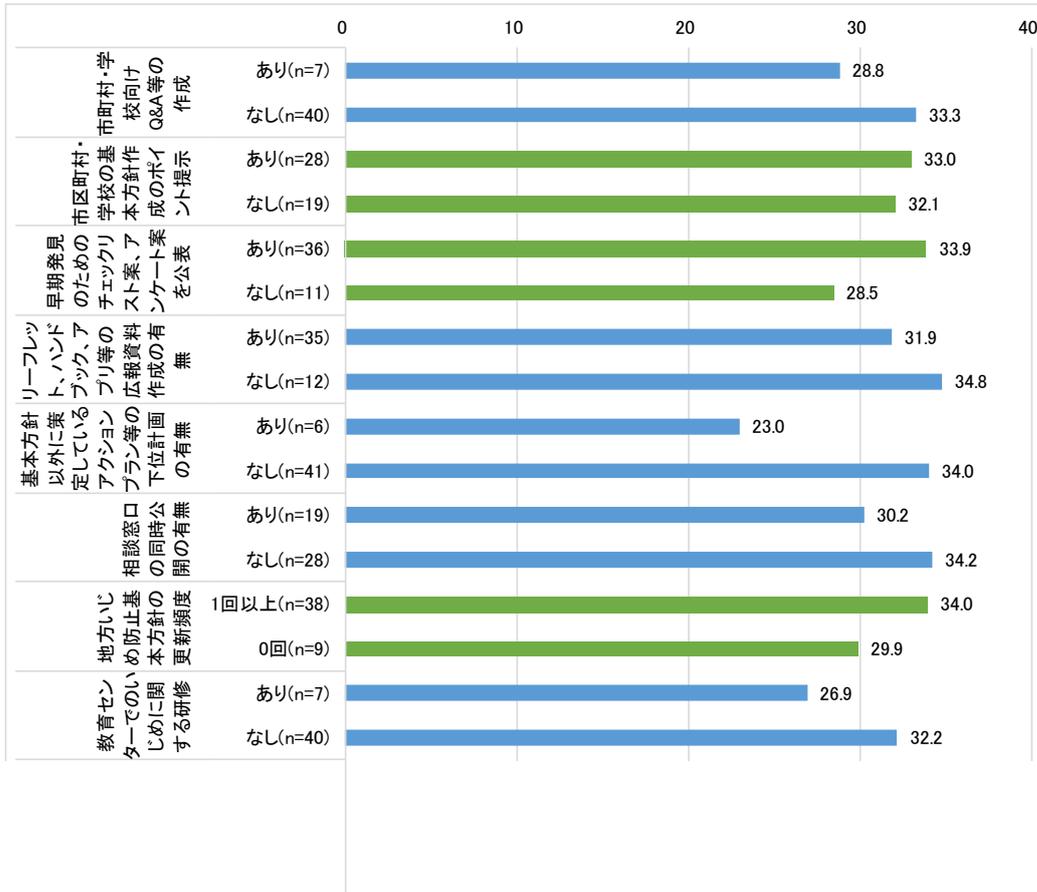
その結果、図表 17 の青色項目のとおり、8項目中5項目のプロセス項目については、プロセスがある都道府県ほど、認知件数が低くなる傾向にある。但し、すべてのプロセス項目において、認知件数が低くなっているわけではないことから、プロセスとアウトカムの関係については仮説(プロセスとアウトカムの間にはほとんど関係性がない)が一定の留意のもと棄却されたと考えられる。

#### (b) ストラクチャー・プロセスとアウトカムの関係

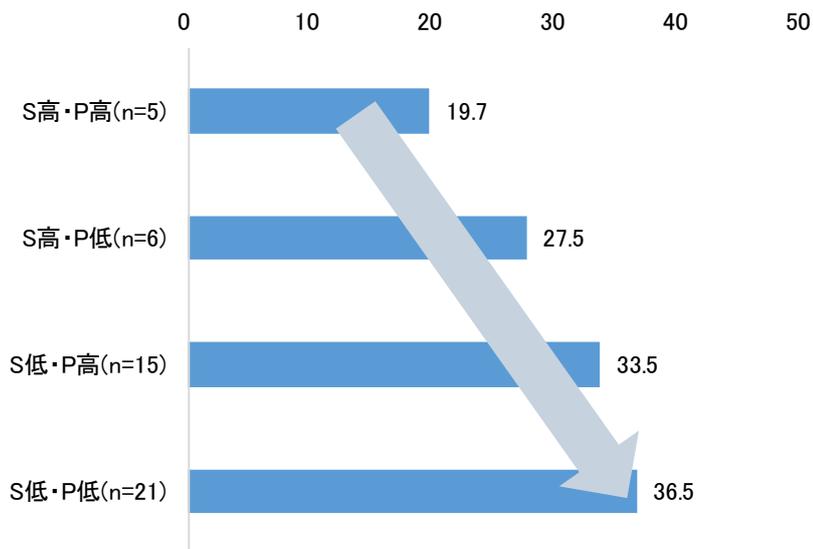
続いて認知件数とストラクチャー・プロセスとの関係を見る(図表 18)。ストラクチャー・プロセス得点が高い都道府県(S 高・P 高)ほど認知件数が低くなる傾向にあり、ストラクチャー・プロセス得点が高い都道府県(S 低・P 低)ほど認知件数が高くなる傾向にある。いじめ対応の基盤が整い、取組が進んでいる都道府県ほど認知件数が低くなっていることがうかがえ、いじめ防止対策の基盤・取組が進むことが、いじめの認知件数の縮減に寄与している可能性がうかがえる。但し、3(5)③(a)の図表 17 のとおりプロセスとアウトカムの関係性があるとは十分言い切れないことを踏まえれば、仮説(ストラクチャー・プロセスとアウトカムの間にはほとんど関係性がない)は一定の留意のもと棄却されたと考えられる。

図表 17 プロセスの項目の有無ごとの 1000 人あたりの認知件数

(横軸: 1000人あたり認知件数)



図表 18 ストラクチャー・プロセス得点別 1000 人あたりの認知件数



(縦軸: Sはストラクチャーが5点以上で高い、Pはプロセスが5点以上で高い)

#### 4. 調査の考察

本調査は図表 2 のとおり、①各都道府県におけるストラクチャーおよびプロセスの状況はどのようなものか、②ストラクチャーとプロセスに関係性はあるか、③プロセスとアウトカムに関係性はあるのか、④ストラクチャー・プロセスとアウトカムの間に関係性はあるかという 4 つの観点から行った。

##### (1) 都道府県のいじめ対応のストラクチャーは整い始めているが、プロセスの状況には都道府県差がある

報道等ではいじめ対応が十分ではないとの指摘もあるが、図表 4、図表 5 のとおり、平成 29 年度のいじめ対応の基盤となる方針、組織、人員配置などは、少なくとも平成 25 年度よりは進展が見られ、いじめ対応の基盤が4年前に比べ盤石になっていると言える。

一方で人員配置については、方針や組織と比べると、基盤整備が十分でない都道府県もあり、今後注力する必要がある。相談員数については 1,946 人～16,771 人など都道府県間で8倍以上の開きがあり、教育支援センター職員数については 145 倍もの開きがある。このように都道府県ごとのばらつきが顕著となっていることを踏まえ、国レベルからの、支援が必要な都道府県への集中的投資の必要性がうかがえる。また一部の都道府県では実態に即し、更なる基盤整備を自律的に進める必要があるだろう。

またプロセスの状況については、図表 6 のとおり都道府県ごとに開きがあり、得点を見ると、ストラクチャーよりも大きな開きがある。またプロセス項目ごとに見ると、項目によっては実施都道府県の数に開きが顕著で、一段階踏み込んだ取組(アクションプラン等の策定や研修等)をすべての都道府県で実施するには至っておらず、一部の都道府県では取組の前進が必要だと言える。

なお、本調査では、いじめ対応に関する予算整備の状況や、情報基盤などについては把握できておらず、すべてのストラクチャーを網羅できていない点については留意が必要である。またプロセスについても、都道府県のいじめ関連公開情報を基に調査をしており、本来であれば同一の問題行動調査上の取組指標を活用した方がより適切な分析になることにも留意しておきたい。(前述のとおり、問題行動調査では都道府県別に公表のあるプロセスに関するデータがほとんどないため今回の設計となった。)

##### (2) 早期ストラクチャー構築は現在のプロセスに正の影響をもたらす可能性がある

図表 8 のとおり、早期にストラクチャーが構築されることが、調査時点現在(平成 31 年度)の取組の得点を上げており、早期の基盤構築がプロセスに良い影響をもたらす可能性がうかがえた。基盤構築が早期に着手されている都道府県では取組の進捗が早く、複数の取組に着手できていることが予想され、基盤構築を行うことの重要性がうかがえる。

但し、必ずしもすべてのプロセス項目がストラクチャー得点と関係が見られるわけではなかった点には解釈上の留意が必要である。

##### (3) プロセスとアウトカムの関係は強くないが、ストラクチャー・プロセスとアウトカムの関係は教員・本人以外からの訴えによる発見と 1000 人当たりの認知件数について関係性がうかがえる可能性がある

図表 13、図表 15、図表 17 のとおり、一部のプロセス項目と一部のアウトカム指標には関係性が見られたが、全体として強い関係性があると言い切れない結果となった。特に、認知件数に占める解消割合についてはプロセスとアウトカムの間に強い関係性が見られなかった。教員・本人以外からの訴えによる発見割合と、1000 人当たりの認知件数については半分以上のプロセス項目において、プロセスがあった方がアウトカムが高く(教員・本人以外からの訴えによる発見の割合が高くなっている/認知件数が低くなっている)になっていたが、すべて

の項目で同様の傾向を見ることはできず、明確な強い関係性があるとまでは言えなかった。

続いてストラクチャー・プロセスとアウトカムの関係については、図表 14 のとおり、認知件数に占める解消割合については、強い関係性は見られなかった。一方、図表 16 のとおり、教員・本人以外からの訴えによる発見割合については、ストラクチャー・プロセスが高い都道府県(S 高・P 高)ほど、発見割合が高くなる結果が得られた。しかし、図表 15 のとおりプロセスとアウトカムの関係性があるとは十分言い切れないことを踏まえれば、関係性がうかがえる可能性を示す程度に留まる。また、図表 18 のとおり、ストラクチャー・プロセス得点が高い都道府県(S 高・P 高)ほど 1000 人あたりの認知件数が低くなる傾向にあり、基盤・取組が進めば、いじめの認知件数が減少する可能性がうかがえる結果となった。しかし、図表 17 のとおりプロセスとアウトカムの関係性があるとは十分言い切れないことを踏まえれば、関係性がうかがえる可能性を示す程度に留まる。

これら図表 15、図表 16、図表 17、図表 18 の分析結果については、冒頭の「認知件数データは回答者バイアスが働く」という観点に立ち戻れば、認知件数については、報道等でも取り上げられやすいためより回答者が注意を払って回答をしているという想定が立ちうる。その一方で、教員・本人以外からの訴えによる発見については、認知件数の指標よりも回答者の注意が払われにくいことも想定され、このことがデータに影響を与えている可能性も拭えず、データの正確性について懸念の残る結果となった。

## 5. より良い調査に向けて

### (1) 認知件数の意味と、本調査の現場における意義の再確認

本調査では、問題行動調査について経年で、ストラクチャー、プロセス、アウトカムの関係性を分析した。今回の分析では、上述のとおり、ストラクチャーが整い始めていること、プロセスは都道府県ごとに開きがあることが分かった。このことから認知件数という唯一の指標だけを見て、いじめを取り巻く環境に変化があったかどうかを判断することは望ましくなく、第四の波を受けて(都道府県ごとに開きはあれど)確実に基盤整備が前進しているという事実をここに改めて確認しておきたい。

さらに、ストラクチャーとプロセスとの間に関係性がありうること、一部のアウトカム指標についてはプロセス、ストラクチャー・プロセスとの関係性がありうることはうかがえたが、全面的に関係性があると断定するには至らなかった。報道等で多く扱われる1000人あたりの認知件数についても、プロセス、ストラクチャー・プロセスとの関係を一概に関係性があると断言することは難しかった。この結果には、サンプル数が47しかないことなどいくつかの要因が考えられるが、その要因の一つとして認知件数という指標に一定の限界があると見ることもでき、回答者のバイアスが作用しているとの有識者の指摘について明確に否定することのできない結果となった。

では、本調査を実施する意義を改めて考えたい。文部科学省担当者や国立教育政策研究所の研究者は、「学校現場において、いじめ問題に向き合う契機としても調査の意義がある<sup>25)</sup>」としている。問題行動調査実施の意義が、教育委員会や学校現場での啓発的な側面があるとすれば、むしろ、都道府県別に開きがあることが予想される実際の取組状況(プロセス指標)に関するデータを細やかに公表し、先進的に取組が進む都道府県や市区町村について、一層把握できるようにすることも考えられるのではないだろうか。プロセス指標になりうる都道府県別の問題行動調査データが公表されれば、研究者にとっても、長期の分析が可能となるだろう。

問題行動調査を行うことで、教育委員会や学校現場での、いじめ問題に対する対策の基盤・取組状況を確認し、自らを振り返り、取組を推進させる契機になるのであれば、問題行動調査を継続する意義がないとは言えないだろう。問題行動調査の実施を通じプロセス指標の都道府県別データを継続して把握・公表でき、このデータを基に、都道府県ごとの改善が進むのではないだろうか。

### (2) 唯一のアウトカム指標の限界

前節で認知件数という指標の限界の可能性を述べたが、認知件数に占める解消割合については、認知件数以上にプロセス、ストラクチャー・プロセスとの間に明らかな関係性を導くことはできなかった。報道等で取り上げられる認知件数だけでなく、認知件数に占める解消割合という行政事業レビュー上の唯一のアウトカム指標もまた、データとして一定の限界があるという点を否定できない。

前述のとおり、いじめ防止対策が「人間存在につきまとう業」と言えるほどに難しい課題であるのならば、そのいじめ防止対応策の成果を単一の指標で捉えることは難しく、現状を複眼的に捉えるためにも複数のアウトカム(成果)指標が必要になるのではないだろうか。その際、いじめ「防止」対策というのであれば、いじめが発生してからではなく、いじめが発生しにくい環境をいかに作るかも同様に重要であり、いじめ発生後に関するアウトカム指標だけでなく、予防的な観点でのアウトカム指標も設定しておく必要があるのではないだろうか。

<sup>25)</sup> 文部科学省児童生徒課担当者との意見交換(2019年5月)及び藤平敦(元国立教育政策研究所)へのインタビュー(2019年5月筆者実施)より

### (3) 予防的観点からの指標とその必要性

2018年まで国立教育政策研究所に所属していた藤平敦氏(現 日本大学教授)は、いじめ防止対策における予防教育の重要性を述べ、いじめ対応で予防に注力している都道府県ほど成果を出しているのではないだろうかという仮説も提示した。いじめ問題の有識者会議の座長である森田氏も著書において、いじめ対応における市民性教育の重要性を示し、「違いを認めつつ、対立する利害を調整し、止揚する力が必要となる<sup>26)</sup>」とした。(予防教育の重要性については、「世界の学校予防教育・心身の健康と適応を守る各国の取り組み」(山崎 勝之 編著、戸田 有一 編著、渡辺 弥生 編著)(金子書房 2013)を参照されたい。)

現在の唯一のアウトカム指標に限界があるならば、本調査で取り上げたような「教員・本人以外からの訴えによる発見割合」など、いじめの傍観者を減らし仲介者を増やすような早期発見につながる指標や、子どもと学校をつなぐソーシャル・ボンド<sup>27)</sup>に関係するような指標を設定することも考えられる。

### (4) 予防教育のための教員の学びの機会の確保

予防的観点の重要性について、更に論を進めたい。鳴門教育大学地域連携センター所長の阪根健二氏<sup>28)</sup>によれば、いじめは「A いじめの芽→B いじめ→C いじめ犯罪」と対応段階があり、A→B への発展の抑止は予防教育に関する教員研修で知識・情報を増やすことで可能だとした。一方で B→C への発展の抑止は介入対応といえる部分で、職人的で経験豊富な教員でないと対応できない部分であるとした。

現在の教員を取り巻く状況について、既往文献では、教員の質・量ともに課題があることや、中堅教員の数が少ないこと<sup>29)</sup>が指摘されている。このような状況が継続した場合、B→C のいじめの介入対応ができる職人的なベテラン教員を多く擁することは、現在よりも一層困難になるだろう。こういった教員を取り巻く状況も鑑みれば、A→B の予防的対応が学校現場では一層重要となると言える。

また、既往文献では、「国内において、効果測定を伴う体系的ないじめ防止プログラムの研究は殆ど行われて」おらず、「現在の日本では、いじめ対策(中略)は、それぞれの学校に任されているのが現状」としており、都道府県や学校によって、予防教育の必要性の認識や取組進度に開きがあることが予想される。

こういった現状を踏まえると、予防教育の必要性の認識を向上させるために、予防教育に関する教員研修など予防教育の理念を会得する学びの機会の確保が必要となると考えられる。研修などの学びの機会は、確保し「続ける」という継続性がポイントであると有識者<sup>30)</sup>から指摘されている。予防教育のための教員の学びの機会をいかに確保し続けるかが、予防教育、そしていじめの「防止」を継続的に実現することの鍵になるのではないだろうか。

さらに継続的な予防教育研修で学んだ知識を学校現場で実践することが期待されるが、教員の多忙感を考えれば、予防的対応が学校現場で自然に動き出すとは考えにくい。「現実にはいじめ問題が深刻化、頻発する都道府県であればあるほど、いじめ問題の対応は対症療法的になり、いじめ問題などを主に対処する生徒指導課では「予防教育は生徒指導課の担当ではない」と主張する職員もいる<sup>31)</sup>ようである。目の前の対応に追われ

<sup>26)</sup> 森田洋司「いじめとは何か 教室の問題、社会の問題」(中公新書 2010)

<sup>27)</sup> 脚注 26 に同じ

<sup>28)</sup> 阪根氏は、「全国各自治体でのいじめ増減傾向の推認といじめ研修の地域差・内容・定着度」について研究論文を発表している。

<sup>29)</sup> 教育支援機構上席フェロー百合田真樹人「優れた教員の量的確保に向けたわが国の課題と諸外国に於ける施策と根拠」(平成 30 年度教員の養成・採用・研修の一体改革に資する国際的動向に関する調査研究プロジェクト報告)

<sup>30)</sup> 鳴門教育大学予防教育科学センター 所長 山崎勝之氏 インタビューより (2019 年 7 月筆者実施)

<sup>31)</sup> 藤平 敦(元国立教育政策研究所、現日本大学教授)へのインタビュー(2019 年 5 月筆者実施)

るほどに、現場の教員の忙しが増しているという問題も予防的観点を進みにくくする要因の一つである。既往文献でも職場環境の問題、教師の効力感、予防教育に関する知識・情報の不足が、対症療法的教育から予防教育へと転換するための障壁である<sup>32</sup>と指摘されている。

現場でいじめ防止対策、予防教育が実践されるためには、理念を会得し続ける研修機会だけでなく、理念の実施を支える職場環境(予算・プログラム・人員など)づくりが必要だと考える。

---

<sup>32</sup> 山崎 勝之 編著、戸田 有一 編著、渡辺 弥生 編著「世界の学校予防教育-心身の健康と適応を守る各国の取り組み-」(金子書房 2013)

## 6. 最後に—コロナ禍でいじめを取り巻く状況は変わったか

2020年は新学習指導要領の順次開始という、教育の転換点となる年のはずだった。しかし新型コロナウイルス感染症の影響により、教育現場は予期せぬ転換点を迎え、この変化はいじめ問題にも生じているようだ。本稿の最終節として、コロナ禍でのいじめの状況の変容についても紙面の許す範囲で言及する。

いじめ予防の民間サービスを開発するマモル<sup>33</sup>の代表である隈有子氏によれば、2020年3月の緊急事態宣言前後から、子どもの不安、子どもと共に暮らす保護者からの不安の声に変化があったとする。心の余裕がなくなり始める保護者が自分の子どもに暴言を吐いてしまい、子どもは誰にも相談できぬまま「自分はだめだ」と思い詰めてしまうといった趣旨の相談が増えたという。

コロナ禍で子どもの辛さが変化しているのは、家庭だけではない。中高生の間はいじめにも変化が起きはじめている。「SNSのフォローを外したかどうか」、「LINEで遊びに誘うかどうか」等、会えば解決するような小さな関係性のほころびがエスカレートしてしまい、いじめの芽からいじめに発展してしまうことも起きているようだ。また、オンライン授業中のクラスメイトの顔を画面キャプチャーし、その画像をネット上で共有し誹謗中傷するといった新たないじめも生まれているとされる。新型コロナウイルス感染症は、文部科学大臣メッセージ<sup>34</sup>でも言及されている罹患した子どもへの「差別・偏見」だけでなく、会わないことに伴う新たないじめも発生させているようだ。

このような状況下でマモルの主催する「コロナ感染拡大に伴う休校・これからの授業に関するイベント」(オンライン)には、いじめ発見や介入の難しさに悩みを持つ教員も多く参加している。しかし、現場の教員は新たないじめ対応の難しさを感じると同時に、教科学習の遅れを取り戻すことに多忙感を強く覚えているという。

コロナ禍で変容しつつあるいじめに苦しむ子ども・保護者の声と、その変容しつつあるいじめの対応に悩みを抱える教員の声の双方を聞く隈氏は「このような新たないじめであったとしても傍観者の関わり方が重要だ」としており、傍観者が見てみぬふりをしない環境を予防的に整える必要性を訴えている。

新型コロナウイルス感染症の拡大以前から根深くあったいじめ問題は、コロナ禍において変容しつつある。いじめの実情が変容しつつあるのであれば、その実態把握の調査手法についても今一度点検することが必要ではないか。いじめに関する調査が見直され、現場でのいじめ防止対策が一層前進することを期待したい。

### — ご利用に際して —

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。

<sup>33</sup> 学校向けにいじめ防止プラットフォームマモレポの開発、運営をしており、いじめの予防や対策をしながら、学校生活で発生するあらゆる悩みを簡単に相談、報告出来るクラウドサービスを提供している。代表の隈氏は「with コロナ時代の学校を生き抜く」の中で「コロナにおけるいじめ・子どもの心のケア問題」でも執筆。(2020年9月発売予定)

<sup>34</sup> 2020年8月25日に発表。詳細は文部科学省ウェブサイト ([https://www.mext.go.jp/a\\_menu/coronavirus/mext\\_00122.html](https://www.mext.go.jp/a_menu/coronavirus/mext_00122.html)) のとおり。