

岡山市いじめ等の問題行動及び不登校の防止に関する基本方針

平成26年8月5日 岡山市教育委員会



1 はじめに

いじめ^{*1)}は、児童生徒の生命又は身体に重大な危険を生じさせるおそれがあることから、全ての人々が「いじめは人間として絶対に許されない」という意識を持つとともに、その解決に全力で取り組まなければならない重要課題である。

また、いじめは、冷やかしかからかい、仲間はずれや集団による無視など、日常生活の中に潜んでいる場合があり、周りが気づきにくかったり、自らがいじめられていると訴えにくかったりするため重大な事態に至る場合がある。

こうしたことから国において「いじめ防止対策推進法」(以下「推進法」という。)が制定され、地方公共団体は、いじめ防止等のための対策を、総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針(以下「地方いじめ防止基本方針」という。)策定に努めることとされた。

本市においては、平成25年度に「岡山市問題行動等検討委員会」を設置し、喫緊の教育課題であるいじめや暴力行為^{*2)}等の問題行動や不登校^{*3)}について、本市における現状把握や、関連する事業の評価、要因や背景についての検討を行った。その中で、いじめが暴力行為や不登校のきっかけになるなど、相互に関連し、それらの要因には共通する部分が多いとの認識に至った^{*4)} 経緯がある。

地方いじめ防止基本方針の策定に当たっては、児童生徒理解の徹底を図るとともに、いじめだけでなくさまざまな問題行動や不登校の兆しを積極的に捉えて、市民協働で問題行動や不登校の一体的な防止及び早期対応を図ることが効果的であると考える。地方いじめ防止基本方針を包含するものとして、本方針を策定することとした。

なお、いじめについては、推進法の趣旨を踏まえ各項目で特記するとともに、推進法の定めに基づき、重大事態が起こった場合の対処などについても言及している。

2 問題行動や不登校の防止に関する基本理念及び基本的な考え方

(1) 基本理念

問題行動や不登校は、子どもから大人になる段階で、社会的に自立していくための試行錯誤によって生じる行為であり、どの児童生徒にも起こり得る解決すべき課題である。

そのうち、いじめや暴力行為は、被害を受けた児童生徒の教育を受ける権利を著しく侵害するなどのおそれがあるもので、絶対に許されない行為である。

これらの課題に対応するためには、学校や地域社会において、児童生徒のあたたかい人間関係を育み、絆を深める集団づくりによって、一人一人の居場所づくりに努めるとともに、共に支え合い成長し合う環境を築いていくことが必要である。

そのためには、「子どもたちが愛されていると実感できる家庭、学校園及び地域社会を実現し、市民協働による自立する子どもの育成を推進する。」という岡山っ子育成条例の精神に基づき、学校の内外を問わず、学校、家庭、地域社会、事業者及び警察、福祉、司法、医療等の関係機関が連携しながら、児童生徒の健全育成のための環境づくりや教育の充実、早期対応など児童生徒の安全確保^{※)}に取り組む。

(2) 基本的な考え方

ア 未然防止

問題行動や不登校は、どの児童生徒にも、どの学校にも起こり得ることを踏まえて、すべての児童生徒を対象とした未然防止のための取組を行う。

また、児童生徒が自ら現在から将来にわたって自己実現を図ろうとするよう、道徳や特別活動をはじめとしたすべての教育活動、及び青少年育成協議会、子ども会、地域の文化・スポーツ関係団体、PTA、地域協働学校等の関係者による地域の活動を通して、児童生徒同士が心の結びつきを深めるとともに、互いの違いを認め合う集団を形成し、問題行動や不登校を生みにくい環境づくりを進めることが重要である。

特に、いじめは、悪いことだと思いつつも、自分が被害者になることを恐れて、加害者の仲間に加わるか、傍観している場合があるため、その指導においては、加害・被害の関係改善だけでなく、周囲ではやしたてる者や見て見ぬふりをする「傍観者」も含めた、全ての関係児童生徒への働きかけが重要であり、集団全体にいじめを許容しない雰囲気が形成されるようにすることが大切である。

そのためには、児童生徒に、いじめや暴力行為を「しない」、「させない」、「許さない」といった態度を身につけさせる必要がある。

イ 早期発見, 早期対応

問題行動や不登校の兆しを捉えて迅速に対応するためには、周囲の大人が連携し、児童生徒を見守り、わずかな変化も見逃さないように努める。

そのためには、教職員が児童生徒を多面的に捉えて適切な指導や支援をするとともに、児童生徒自身が互いに問題行動や不登校の兆しに気づいた際に、傍観することなく互いに抑制したり、周囲の大人に支援を求めたりできる人間関係をつくっていくことが重要である。

また、周囲の大人が児童生徒の変化に気づいた場合は、当事者だけで抱え込まず、学校や家庭、地域社会及び関係機関等と協働して児童生徒の状況を確認して対応する。

早期発見, 早期対応に係るこれらの事項は、問題行動や不登校が改善された後においても、再発や重大化を防ぐために大切な基本姿勢であることから、積極的に児童生徒の変化を捉える体制づくりに努める。

特にいじめについては発見が難しいところがあるため、ささいな兆候であっても、「いじめではないか。」との疑いを持って、早い段階から関わりを持ち、積極的に認知するよう努める。

ウ 家庭との連携

学校や教育委員会は、保護者に対して、学校や地域社会が行う問題行動や不登校の防止のための活動への協力を依頼したり、家庭で児童生徒の変化に気づいた場合は、児童生徒を問題行動や不登校から保護するために、学校や関係機関に相談するよう勧めたりするなど、家庭と連携して対応する。

エ 関係機関との連携

学校や教育委員会が、児童生徒に対して適切な指導や支援を行い、十分な効果を上げるためには、関係機関との適切な連携は欠かせない。問題行動が起こったり欠席が長期化したりしてからではなく、平素から関係機関の担当者と情報を共有し、協働体制を構築しておく。

3 市が設置する問題行動及び不登校の防止に係る組織

(1) 関係機関連携のための組織

青少年問題における関係機関、団体の連携を図るため本市が設置する「岡山市青少年問題協議会」において、児童生徒の問題行動や不登校についての取組の評価及び啓発を行うための協議を行う。

(2) 問題行動及び不登校の防止対策や調査のための組織

学識経験者や専門的な知識等を有する第三者等か

らなる「問題行動等対策委員会」を教育委員会の附属機関として設置し、問題行動や不登校の防止を実効的に行うための協議を行う。また、重大事態が発生し、事実関係を明らかにするための学校による調査を補う必要がある場合に、問題行動等対策委員会による調査を行う。

4 教育委員会が問題行動や不登校の防止等のために実施すること

(1) 児童生徒理解を徹底するための体制整備

日頃の観察により、児童生徒の意識の変化を細やかに捉えることができるよう、教職員の児童生徒理解の資質向上を図ったり、児童生徒の出席状況の調査分析、学校適応感や学級での満足感を測る質問紙調査の活用等により、さらに児童生徒理解を深め、児童生徒や学級の状況についての共通理解を図ったりするための体制整備を行う。

(2) 教員以外の支援者や支援機関の体制整備

教育委員会は、スクールカウンセラー⁶⁾や不登校児童生徒支援員⁷⁾、子ども相談主事⁸⁾など、必要な人材の配置・派遣や教育相談室⁹⁾及び適応指導教室¹⁰⁾の機能強化・施設整備を行う。

また、上記の教育関係者だけでは解決が難しい問題が生じた場合に、弁護士や精神科医師、警察関係者等の専門家による指導や助言を得ながら早期解決を図り、深刻化を防ぐことができるよう体制整備を行う。

(3) 家庭への啓発

教育委員会は、問題行動や不登校、インターネットに関連したトラブルの防止とその対処に関して、学校が家庭に対して行う指導・支援のために、適切な情報提供等を行うとともに、学校の指導力向上のための研修等を行う。

(4) 関係機関との協働体制の構築

教育委員会は、平素から指導主事が関係機関や学校を訪問し児童生徒の実態を把握するとともに、学校と関係機関やNPO等の関係団体との連絡会議等を開催するなど、協働体制の構築を図る。

5 学校が問題行動や不登校の防止等のために実施すること

(1) 学校いじめ防止基本方針の策定と組織等の設置

学校は、推進法に基づき、いじめ防止基本方針を策定するとともに、いじめ防止のための組織を校内に設置する。

ア 基本方針の策定

学校は、従来からある生徒指導の基本方針等を含めるなどして、いじめ防止等のための基本的な方針を定める^{※11)}。

このとき、教育委員会は方針の策定に関して、学校に指導・助言など必要な支援を行う。

イ 組織等の設置

学校は、いじめの防止等の対策のための組織を設置する^{※12)}。組織の設置にあたっては、校内の生徒指導委員会等の既存の組織を活用することも可とするが、教職員の他に専門的知識を有する者等を加えて構成する。

(2) 問題行動及び不登校の防止等に関する取組

学校は、問題行動や不登校の未然防止のために、教職員の共通理解と資質向上を基盤として校内体制を整備するとともに、家庭・地域、関係機関との連携を図る。

ア 教職員の共通理解と資質向上

職員会議や校内研修等の積極的な活用や、相互に授業を公開するなどの機会を通して、互いの取組や児童生徒の状況について教職員間で共通理解を図るとともに、魅力ある授業づくりや望ましい集団づくりに取り組むなど、同僚性を高め互いの資質を高め合う体制づくりに努める。

イ すべての教職員による指導体制の構築

問題行動や不登校の防止等のためには、校長や生徒指導担当者を中心に、すべての児童生徒に対して、日頃から複数の教職員が関わることのできる体制づくりに努めるとともに、全教職員が協働して計画的かつ組織的に生徒指導の推進を図る。

また、問題行動や不登校の兆しを認知したときは、一部の教職員で抱え込まず、校内の共通理解を図りながら対応する。

ウ 家庭、地域社会との連携

学校は、学校便りやホームページ等による積極的な情報発信や、家庭訪問、懇談会、保護者からの相談対応等により児童生徒理解を深めるとともに、家庭・地域社会との相互の協力体制の構築に努める。

エ 関係機関との連携

学校は、問題行動や不登校の有無にかかわらず、関係機関と平素から十分に連携を図り、協働体制の構築に努める。

(3) 問題行動及び不登校への対処

学校は、実際に問題行動が起こったり、不登校傾向が見られるようになったりした場合には、その解決を目指すとともに、新たな問題行動や不登校の未然防止につなげる観点から適切に対処する。

ア 児童生徒への対応

学校は、問題行動が起きたり不登校の兆候が伺えたりした場合には、一部の教職員で抱え込まず、速やかに組織的に対応する。

また、事実関係を丁寧に確認するとともに、児童生徒及びその保護者に適宜情報を提供し、必要な指導や支援を行う。

いじめや暴力行為の場合には、いじめや暴力を受けたとされる児童生徒が安心できる環境の確保や当該児童生徒の心のケアに努めるとともに、その再発を防止するため、いじめや暴力行為を行ったとされる児童生徒に対し、いじめの非に気づかせ、被害者への謝罪の気持ちを醸成させるなど、毅然とした指導や、その保護者への助言、集団の状況改善により、問題行動を改善しようとする児童生徒の心の育成や、望ましい集団づくりに努める。

イ 教育委員会への報告

学校は、問題行動や不登校について、教職員や関係した児童生徒、その保護者等からの聞き取りによる客観性に基づいた事実関係及び指導や支援の状況を、月ごとに教育委員会へ報告する。また、重大な事案が発生した場合は、毎月の報告時期を待つことなく報告するとともに、対応について教育委員会と協議する。

なお、教育委員会は、問題行動や不登校の報告数のみに注目するのではなく、実態把握に基づいてどのような措置を行っているか、早期発見や再発防止のためにどのような取組を行っているかを総合的に評価するよう留意する。

6 いじめの重大事態への対処

教育委員会及び学校は、いじめの重大事態が起こった場合には、推進法第28条^{*13}及び第30条^{*14}に基づき、適切に対応する。

(1) 発生時の報告

推進法に基づき、学校は、いじめの重大事態が発生した場合には、直ちに教育委員会に報告し、教育委員会は、重大事態の発生を岡山市長(以下「市長」という。)に報告する。

(2) 調査及び調査時の報告

重大事態が発生した場合、教育委員会は、学校又は問題行動等対策委員会による調査を速やかに実施し、調査結果を市長に報告する。

(3) 市長による再調査

教育委員会の調査結果の報告を受けて、市長が再調査の必要があると認めるときは、市長の命によって教育委員会以外の組織による再調査を行い、その結果を議会に報告する。

(4) 教育委員会による支援や措置

教育委員会は、当該重大事態に係る調査結果を踏まえ、児童生徒の学力保障の状況、支援や措置に対する保護者の意見及び改善の見込み等を総合的に検討し、外部専門家の派遣等の適切な支援や措置を行う。

7 本方針の見直し

教育委員会は、変化する状況に柔軟に対応するために、問題行動や不登校の諸調査から得られる情報を集約・分析する。その上で、岡山市青少年問題協議会及び問題行動等対策委員会において、情報提供を行った上で意見を聴取し、聴取内容を参考にしながら必要に応じて本方針の見直しを行う。

8 その他

本方針に定めるもののほか必要な事項は別に定める。

*1) (いじめ防止対策推進法)

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当該児童生徒と一定の人間関係に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をいう。

*2) (生徒指導提要)

自校の児童生徒が、故意に有形力(目に見える物理的な力)を加える行為をいう。暴力対象により「対教師暴力」、「生徒間暴力」(何らかの人間関係にある児童生徒同士に限る)、「対人暴力」(対教師暴力、生徒間暴力の対象者を除く)、学校の施設・設備等「器物損壊」の四つの形態に分けられる。

*3) (生徒指導提要)

何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくてもできない状況にあること(ただし、病気や経済的理由によるものを除く)。

*4) (「岡山市問題行動等検討委員会報告書」平成26年1月作成 抜粋)

「いじめが暴力行為や不登校へとつながったりするなど、暴力行為、いじめ、不登校は複雑に関係しており、要因には共通の部分が多い。」

*5) (岡山っ子育成条例)

第9条 前章で定めるもののほか、家庭、学校園、地域社会及び事業者は、自立する子どもを育成する基盤となる子どもの安全を確保するため、次の責務を果たします。

(1) 子どもの事故、犯罪、非行、いじめ、虐待等を未然に防止するため、子どもが安心して育つことのできる環境づくり等を推進すること。

(2) 子どもが危険を回避できるとともに、危機に適切に対応できるようにするための教育を充実すること。

(3) 子どもの安全が脅かされる状況の早期発見に努めるとともに、その状況を発見した場合は、関係機関と連携し、又は協力して適切に対応すること。

第10条 市は、子どもの安全確保のための活動及びネットワークづくりの推進に努めるとともに、子どもが被害者又は加害者となった場合は、関係機関と連携し、又は協力して適切に対応します。

*6) 臨床心理に専門的な知識・経験を有し、児童生徒及びその保護者に対するカウンセリング、教職員への助言、教職員を対象とした研修等を行う学校外の専門家。

*7) 不登校傾向のある児童生徒に対しての付き添い登校、別室登校をしている児童生徒への支援等を行う補助員。

*8) 福祉事務所から学校園に出向いて、学校や保護者等の相談に応じたり、学校園内の支援体制や福祉等の関係機関との連携体制を構築していくための指導助言を行ったりする職員。岡山市ではスクールソーシャルワーカーの役割を担っている。

*9) 相談員が、幼児児童生徒及びその保護者又は教職員を対象に教育相談を行う施設、電話相談、面接相談、訪問相談及びいじめ専門相談員による出張相談を行う施設。

*10) 不登校で適応指導を必要とする児童生徒を対象に、さまざまな体験活動や学習支援等の自立に向けた適応指導をおおして学校復帰を目指す施設。

*11) (いじめ防止対策推進法)

第13条 学校は、いじめ防止基本方針又は地方いじめ防止基本方針を参照し、その学校の実情に応じ、当該学校におけるいじめの防止等のための対策に関する基本的な方針を定めるものとする。

*12) (いじめ防止対策推進法)

第22条 学校は、当該学校における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ものとする。

*13) (いじめ防止対策推進法)

第28条 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、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。

(1) いじめにより、当該学校に在籍する児童生徒の生命、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。

(2) いじめにより、当該学校に在籍する児童が相当の期間学校を欠席することが余儀なくされている疑いがあると認められるとき。

*14) (いじめ防止対策推進法)

第30条 地方公共団体が設置する学校は、第28条第1項各号に掲げる場合には、当該地方公共団体の教育委員会を通じて、重大事態が発生した旨を、当該地方公共団体の長に報告しなければならない。

2 前項の規定による報告を受けた地方公共団体の長は、当該報告に係る重大事態への対処又は当該重大事態と同種の事態の発生の防止のため必要があると認めるときは、附属機関を設けて調査を行う等の方法により、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。

3 地方公共団体の長は、前項の規定による調査を行ったときは、その結果を議会に報告しなければならない。

4 第2項の規定は、地方公共団体の長に対し、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号)第23条に規定する事務を管理し、又は執行する権限を与えるものと解釈してはならない。

5 地方公共団体の長及び教育委員会は、第2項の規定による調査の結果を踏まえ、自らの権限及び責任において、当該調査に係る重大事態への対処又は当該重大事態と同種の事態の発生の防止のために必要な措置を講ずるものとする。