

大阪市いじめ対策基本方針

～子どもの尊厳を守るために～

平成27年8月
大阪市・大阪市教育委員会

はじめに	・・・・・・・・ P 1
1. いじめ対策の基本的考え方	・・・・・・・・ P 2
(1) いじめの定義	・・・・・・・・ P 2
(2) いじめ対策の基本理念	・・・・・・・・ P 4
2. いじめ対策の具体的内容	・・・・・・・・ P 8
(1) いじめの未然防止のための方策	・・・・・・・・ P 8
(2) いじめの早期発見のための方策	・・・・・・・・ P 9
(3) いじめ事案の調査及び早期対応	・・・・・・・・ P 10
(4) いじめによる重大事態への対処	・・・・・・・・ P 13
(5) いじめ対策への組織的取組	・・・・・・・・ P 16

いじめ対策基本方針の概要

はじめに

いじめの問題については、昭和 61 年に東京都中野区で中学生の自殺事件が発生して以降、約 30 年間、何年かおきに、いじめを受けた子どもの死亡事案をきっかけとして、いじめ問題が社会問題として大きく報道され、政府による対策が打ち出される、というプロセスが繰り返されてきた。

大津市の中学生がいじめを受けて平成 23 年に自殺した事件は、国による地方教育行政制度の改革論議にも影響を与えるとともに、初めていじめ対策を法制化する法律「いじめ防止対策推進法」の制定(平成 25 年 6 月公布)に繋がった。今度こそ、これまでと同様のプロセスの繰り返しにはならない。大阪市を含む地方公共団体は、国の法律を受けて、対策のための対策ではない、本気の取組が求められている。本年 7 月に岩手県で発生した中学生の自殺事案は、そうした取組の重要性を再認識させるものである。

いじめの問題について、大阪市は、既に、平成 25 年 3 月に改訂した「教育振興基本計画」において、たとえ軽易な事案であっても見逃さずに毅然とした指導を行うことを明記し、いじめた側の児童生徒に対しての段階的な対応として、「5つのレベルに応じたいじめへの対応」を示してきたところである。また、学校だけでは解決が困難な事案について、弁護士、臨床心理士、社会福祉士、医師、警察官経験者などで構成する「第三者専門家チーム」を派遣し、専門性を生かした支援を行う等の学校サポート体制を構築してきた。さらに、同年 4 月に施行された「執行機関の附属機関に関する条例」第 1 条の表の改正規定により、市長及び教育委員会の附属機関として新たに「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」を設置できることとした。

以上のような本市のこれまでの取組を踏まえ、平成 25 年 6 月に公布、9 月に施行された「いじめ防止対策推進法」第 12 条の規定に基づき、同年 10 月に策定された国の「いじめの防止等のための基本的な方針」を参酌しつつ、大阪市におけるいじめの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、ここに「大阪市いじめ対策基本方針」を策定する。

本市の基本方針は、「いじめを受けた子どもの救済と尊厳」を最優先し、被害児童生徒及びその保護者の視点から、救済ルートの確保及び対処ルールの明確化に努め、そのための実効性ある具体策に絞っていることが、最大の特色である。本市は、市長・教育委員会ともども、この方針を徹底していく決意である。

1. いじめ対策の基本的考え方

(1) いじめの定義

「いじめ防止対策推進法」(平成25年法律第71号。以下「法」という。)第2条は、「いじめ」とは、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、と定義している。

【留意点】

個々の行為が「いじめ」に当たるか否かの判断は、表面的・形式的にすることなく、いじめられた児童生徒の立場に立つことが必要である。その際、いじめに該当するか否かを判断するに当たり、「心身の苦痛を感じているもの」との要件が限定的に解釈されることのないよう努めることが必要である。例えば、いじめられていても、本人がそれを否定する場合が多々あることをふまえ、当該児童生徒の表情や様子をきめ細かく観察するなどして確認する必要がある。

なお、いじめの認知は、特定の教職員のみによることなく、当該児童生徒や関係児童生徒の様子を知る複数の教職員からの情報を総合し、校長が責任を持って行わなければならない。

「一定の人的関係」とは、学校の内外を問わず、同じ学校・学級や部活動の児童生徒や、塾やスポーツクラブ等当該児童生徒が関わっている仲間や集団(グループ)など、当該児童生徒との何らかの人的関係を指す。

「物理的な影響」とは、暴力など身体的な影響のほか、金品をたかられたり、隠されたり、嫌なことを無理矢理させられたりすることなども含む。対等のけんかは除くが、外見的にはけんかのように見えることでも、いじめられた児童生徒の感じる被害性に着目した見極めが必要である。

インターネット上で悪口を書かれた児童生徒がそのことを知らずにいるような場合など、行為の対象となる児童生徒本人が心身の苦痛を感じるに至っていないケースについても、加害行為を行った児童生徒に対する指導など適切な対応が必要である。

「いじめ」の中には、犯罪行為に該当する可能性があり、早期に警察に相談又は通報することが必要なものや、児童生徒の生命、身体又は財産に重大な被害が生じるおそれがあり、直ちに警察に通報することが必要なものが含まれる。

【具体的ないじめの態様の例】

- ・冷やかしやからかい、悪口や脅し文句、嫌なことを言われる
 - ・仲間はずれ、集団により無視をされる
 - ・軽くぶつかられたり、遊ぶふりをして叩かれたり、蹴られたりする
 - ・ひどくぶつかられたり、叩かれたり、蹴られたりする
 - ・プロレス技を掛けられる
 - ・金品をたかられる
 - ・金品を隠されたり、盗まれたり、壊されたり、捨てられたりする
 - ・万引きを強要される
 - ・嫌なことや恥ずかしいこと、危険なことをされたり、させられたりする
 - ・汚物その他の飲食物でない物を飲食させようとする
 - ・下着を脱がされる
 - ・パソコンや携帯電話等で、誹謗中傷や嫌なことをされる 等
- * 以上はあくまで例示であり、他にも様々な態様があり得る。

(2) いじめ対策の基本理念

いじめを受けた子どもを救済し、その尊厳を守ることを最優先する

法第1条にある通り、いじめは、「いじめを受けた児童等の教育を受ける権利を著しく侵害し、その心身の健全な成長及び人格の形成に重大な影響を与えるのみならず、そ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ものである」。

子ども同士がいじめ、いじめられることによって成長していくといった、いじめは子どもの成長過程に必要な経験であるかのような見方は、誤っている。いじめは、いじめを受ける子どもはもとより、いじめる側や観衆・傍観者を含め、子どもの健全な成長にとって看過できない悪影響を及ぼす深刻な問題である。いじめを受ける子どもの人権が侵害され、尊厳が損なわれるおそれのある重大な問題である。

行政や学校にとって最も大切な責務は、一刻も早く、「いじめを受けた子どもを救済し、その尊厳を回復し、守っていく」ために、いじめに苦しむ子どもやその保護者を支援することである。

いじめ事案への対処は、いじめを受けた子どもの「救済」と「尊厳」を最優先しなければならない。この理念を本市の教育行政その他いじめに関連する行政の施策を方向付ける基本中の基本とする。

大阪市は「いじめを許さない」

また、いじめられる側にもそれなりの理由や原因があるとの意見など、いじめの問題について部分的にでもいじめられる側の責に帰す論理は断じて受け入れられない。いじめ問題に対しては、いじめる側が悪いのだ、というぶれない認識で臨むことが必要である。いじめは人間として絶対に許されない卑劣な行為である、という指導が首尾一貫して徹底されなければならない。

したがって、「大阪市及び大阪市立学校は、いじめを絶対に許さない」。許さないのはいじめという行為であって、加害児童生徒を許さないという意味ではない。被害児童生徒をいじめから救済し、その尊厳を守ることを最優先するとともに、加害児童生徒の人格形成を健全なものにするためにも、「いじめを許さない」というぶれない方針の下、事前に明示したルールに基づき、重篤度に応じた段階的な指導その他の措置で対応する必要がある。

回復すべきは「人間関係」よりも「個人の尊厳」

いじめを受けた子どもを救済し、その尊厳を回復するためには、いじめを行っている子どもに直ちにいじめ行為をやめさせることはもとより、いじめに苦しんでいる子どもに、いじめを行っている子どもとの人間関係を断ち切る自由を保障する必要がある。大人には、いじめられている子どもをいじめが行われている閉鎖的な集団から解放する責任がある。

いじめは、往々にして、友だち・仲間のように見える集団において発生し、ときには、いじめを受けている児童生徒自身が（仲間の一員でありたいという気持ち、いじめられていると認めたくない自尊心などから）仲良しを装ったり、人間関係を維持しようとしたりする場合もある。

構成員の固定化した学校・学級においては、集団の同調圧力が強いが、このことが逃げ場のないいじめを生みやすい。文部科学省の「いじめ対策 Q & A」（平成 19 年 2 月）が、「学校やクラスなどの子ども集団でいじめが起こりやすい」理由は、「学校やクラスは、異質なものを排除して集団の結びつきを強めようとする傾向があり、集団内での不適応や人間関係のゆがみが表れやすいから」であるとしている通りである。ちなみに、学校や職場でのいじめが問題になる一方で、大学ではいじめはあまり問題にならないが、その最大の理由は、大学では人間関係を比較的自由に選べるからである。

学級その他の集団や仲間の人間関係の回復は、望ましいことではあっても、いじめ事案への対処の一義的な目的ではない。例えば、仲直りによる解決を目指し、かえって事態を悪化させることもある。集団づくりを至上の価値としがちな我が国の教育界において見失われがちな観点であるので、この点は特に強調する必要がある。いじめ対策として、当たり前のように、集団づくり、心の通う人間関係、学級の絆、等々、「集団」生活を強調する傾向が見られるが、いじめ対策の理念として強調すべきは、「集団」ではなく、「個人」の尊厳である。法第 1 条がこの法律の目的として「児童等の尊厳を保持するため」と謳っている通りである。

「心の通う」人間関係などは、それ自体は重要な教育目標の一つであっても、いじめ対策として挙げるのは誤解を招く。「心の通わない」相手なら、いじめてもよいことになってしまいかねない。心が通うかどうか、理解し合えるかどうか、好きか嫌い、友情の有無、等々にかかわらず、いじめは許されない。あえて青少年の言葉遣いで分かりやすく言えば、たとえば「ムカつく奴」だと感じてもいじめてはダメ、という指導を徹底しなければならない。「人間関係の如何を問わず、いじめてはならない」という「普遍的な」（相手を選ばない）理念こそ強調すべきものである。

日本国憲法の基本原理にもなっている「個人の尊厳」は、日本国民を含

む現代人類が到達した「普遍的」価値観であり、いじめ対策の基本理念とするにふさわしい。

被害児童生徒・保護者の意見・要望の尊重を第一とする

本市におけるいじめ事案への対応については、被害児童生徒及びその保護者の要望・意見を聴取し、最大限尊重するものとする。

なお、この基本方針において、「被害児童生徒」とは、「いじめを受けた可能性のある児童生徒」のことをいう。いじめの事実が確認されるまでは被害者とはみなさないとといった考え方で対応するならば、いじめを受けた子どもの尊厳を守ることは覚束なくなってしまうからである。

被害児童生徒・保護者の「知る権利」に応える

被害児童生徒及びその保護者は、いじめの疑いのある事案の背景・経過・事実関係等に関し、十分な調査を求め、調査結果その他の事案に関連する情報の開示を請求する権利、いわば「知る権利」を有する。

他の児童生徒など関係者の個人情報保護に配慮する必要があるが、個人情報保護を盾にとっておざなりな調査や不十分な情報提供・説明にとどめることがあってはならない。

大阪市及び大阪市立学校は、被害児童生徒・保護者に対する情報開示及び説明を積極的に行う責任を負う。

隠蔽には厳正に対処する

いじめ事案の発生後の教育委員会や学校の対応として、被害児童生徒・保護者に対する自己防衛的な対応、いわんや事実の隠蔽は、決してあってはならない。本市職員による隠蔽行為に対しては、非違行為として厳正に対処するものとする。いじめを未然防止できなかったことは、教育者としての至らなさかもしれないが、発生してしまったいじめの隠蔽は、教育者以前に人間としての罪悪である。

混乱の鎮静化を優先しない

また、平常どおりの学校運営の回復すなわち事態の沈静化を急ぐあまり、被害児童生徒・保護者の要望・意見等への対応がおざなりになったりしてはならない。「教育的配慮」の名目の下に、事実解明もそこそこに幕引きを図るようなことは、決してあってはならない。

全国各地でのこれまでの事例を見ると、いじめ事案が表面化した後、学校や地域において混乱の鎮静化を望む空気が支配的になることにより、あたかも被害児童生徒・保護者に問題があるかのような噂が流布したり、ト

ラブルメーカーのようにみなす誹謗中傷が行われるケースさえ少なくない。本市は、こうした二次被害ともいえるべき現象を防ぐために全力を挙げ、被害児童生徒・保護者の尊厳が守られるよう、在校生の保護者や地域住民に理解と協力を働き掛けるものとする。

救済ルートの確保と対処ルールの明確化

以上の理念を実効性ある形で具体化するためには、いじめの疑いのある事案について、被害児童生徒及びその保護者の視点から、多様かつ利用しやすい救済ルートを確保するとともに、全ての児童生徒・保護者にとって公平・公正で信頼できる対処ルールを明確化する必要がある。

いじめを受けている児童生徒及び保護者にとって、事情に応じて利用しやすい形で複数の信頼性・実効性ある救済ルートが用意され、相談・通報から救済へ至る道筋が見えることは、決定的に重要である。いじめの被害児童生徒・保護者には学校・教育委員会に対する不信感がある場合も少なくないことから、学校・教育委員会への直接の相談・通報のほか、いじめに関する第三者的な外部相談・通報窓口を整備し、周知する必要がある。心のケアを主目的とする匿名の電話教育相談等とは既に存在するが、それらとは異なり、事案解決のための対処に繋がっていく相談・通報窓口である。相談・通報から被害児童生徒の救済へとつながっていく道筋を複数確保し、明示することが肝要である。

いじめ事案への対処ルールは、ルールである以上、適用に恣意的裁量が可能と見えてしまっては信頼性を失う。信頼感あるルールの条件として、同様の事案には同様のルールが公平・公正に適用されるという普遍性が不可欠であり、「教育的配慮」の名の下にルールを曖昧化する恣意性が持ち込まれてはならない。したがって、本基本方針は、下記2において、いじめの早期発見、調査、対応の各段階、並びに、重大事態への対処のいずれについても、本市及び市立学校におけるいじめの疑いのある事案への対処のあり方をルールとして明確化する。被害児童生徒のみならず加害児童生徒その他の児童生徒にとっても、公平・公正なルールに基づくぶれない対処こそ、最良の「教育的配慮」である。

2. いじめ対策の具体的内容

(1) いじめの未然防止のための方策

道徳教育におけるいじめ問題の取扱い

全ての市立学校の道徳教育において、いじめ問題を取り扱い、いじめを許さない本市の方針のほか、いじめを受けたときの「いじめSOS」の活用方法など、実践的で有益な知識を児童生徒全員に周知徹底するため、教育委員会及び教育センターにおいて共通カリキュラムを開発する。

教職員のいじめ問題への対応能力の向上

学校におけるいじめ対策が専門的知識に基づき適切に行われるよう、教育センターの研修や校内研修等において、いじめ問題に関する研修プログラムを実施し、教職員の対応能力の向上を図る。

学校外での幅広い人間関係の機会拡大

今日の我が国の子どもたちは、家族を別にすると、学校における学級・部活動などの固定的な人間関係の中だけで、放課後を含む生活時間の大半を過ごす者も多く、狭い仲間集団の範囲が子どもにとって世界の全てのようにすら感じられる現実がある。スマホ等によってネットを通じ、家庭に居る時ですら、こうした仲間と繋がりを続けていることも多い。上記(2)で述べた通り、このように構成員の固定化した集団の同調圧力は強いので、所属集団が限られている場合、逃げ場のないいじめに繋がりがやすい。児童生徒に学校以外で多様な人間関係を構築する機会を提供することは、人格形成を健全なものにするとともに、いじめが生まれにくく深刻化しにくい土壌を醸成する上でも有効であると考えられる。

このため、学習塾及び文化・スポーツ教室の学校外教育に掛かる費用を助成する塾代助成事業、部活動改革の一環としての民間事業者への委託等の施策を通じ、子どもたちの学校外での(子どものみならず大人を含む)多様な人間関係の機会拡大を支援する。

(2) いじめの早期発見のための方策

定期的な調査

いじめの早期発見のため、学校及び教育委員会は、児童生徒に対する定期的な調査（アンケート等）を行うものとする。

管理職への報告

いじめの可能性に気付いた教職員は、直ちに管理職（校長・教頭等）に報告するものとする。

組織的な対応

上記 その他の情報源（例えば、教職員の観察、児童生徒や保護者からの相談、外部からの通報等）から、いじめの可能性に気付いたときは、管理職は、教育委員会に報告するとともに、下記（5）の「学校におけるいじめ対策のための組織」を活用して、生活指導担当教員、学年主任、養護教諭、学級担任、部活動顧問教員その他の教職員を指揮し、情報共有を図りつつ、下記（3）の調査及び対応を開始するものとする。

「いじめSOS」等

いじめを受けている児童生徒又はその保護者が助けを求められるよう、また、いじめに気付いた第三者（他の児童生徒や大人）が通報できるよう、ウェブ・サイト上の入力フォーム、電子メール、FAXのいずれでも連絡できる「いじめSOS」を設置することとする。

いじめSOSは、法的な専門性、第三者性（外部性・独立性）、秘密厳守への信頼性の重要性にかんがみ、弁護士事務所に委嘱するものとする。心のケアを主目的とする匿名の相談とは異なり、いじめSOSは、事案への対処に繋がることを目的としており、被害児童生徒又はその保護者には氏名及び連絡先を明かしてもらうことを原則とする。他方、第三者については、通報を躊躇しないよう、匿名の通報も認めることとするが、被害児童生徒を特定できる情報を求めるものとする。

いじめの疑いがあるときは、被害児童生徒・保護者を支援するとともに、その了解を得た上で、市長及び教育委員会へ連絡し対処を促す。

「いじめSOS」のほか、児童生徒及び保護者からのいじめ等に関する相談を受け付ける「24時間子供SOSダイヤル」、大阪市こども相談センター「電話教育相談」等について、ホームページやカード等により周知する。

(3) いじめ事案の調査及び早期対応

いじめ行為の制止

いじめの疑いのある行為が現に行われているときは、学校は、直ちにその行為をやめさせなければならない。

生命・身体等の安全確保

いじめの疑いのある行為によって児童生徒の生命、身体又は財産に重大な被害が生じるおそれがある場合は、学校及び教育委員会は、直ちに警察へ通報し、警察との連携の下、当該児童生徒の安全の確保及び事案の更なる深刻化の防止のための措置を講じなければならない。

心のケア及び学習支援

学校及び教育委員会は、いじめの疑いに気付いた初期段階から、いじめを受けた可能性のある児童生徒（以下、「被害児童生徒」という。）の心のケアに努め、必要に応じ、スクールカウンセラー等による専門的な支援や学習支援を行うものとする。

事案の調査

学校又は教育委員会は、いじめの疑いがあることに気付いたときは、速やかに事実関係の把握のための調査を行うものとする。調査は、聴き取りやアンケート等の方法により行う。

教育委員会及び学校は、被害児童生徒・保護者に対する自己防衛的な対応や事実の隠蔽を決して行ってはならない。本市職員による隠蔽行為に対しては、非違行為として厳正に対処（懲戒処分等）するものとする。

いじめに該当するかの判断

いじめの疑いのある事案の調査及び対応に当たっては、学校及び教育委員会は、個々の行為がいじめに該当するか否かの判断をいじめられた児童生徒の立場に立って行い、迅速に対応しなければならない。

被害児童生徒・保護者の要望・意見等の尊重

学校及び教育委員会は、当該事案に気付き次第直ちに、被害児童生徒及びその保護者の要望・意見等を聴き取り、その要望・意見等を尊重するものとする。誰が被害児童生徒・保護者の聴き取りを行うかについても、被害児童生徒・保護者の意向を尊重するものとする。

被害児童生徒・保護者への情報開示と説明

学校及び教育委員会は、被害児童生徒・保護者の「知る権利」を尊重し、いじめの疑いのある事案の背景・経過・事実関係等に関する調査結果その他の事案関連情報の開示及び説明を積極的に行うものとする。

犯罪行為の警察への通報

いじめの疑いのある事案のうち、犯罪行為（触法行為を含む。以下同じ。【注】参照。）に該当する可能性のあるものは、全て必ず、ためらうことなく早期に警察へ相談又は通報することとする。

【注】いじめが該当する可能性のある犯罪行為の例：

暴行（刑法第 208 条） 傷害（刑法第 204 条） 強要（刑法第 223 条）
強制わいせつ（刑法第 176 条） 恐喝（刑法第 249 条）
窃盗（刑法第 235 条） 器物損壊等（刑法第 261 条）
脅迫（刑法第 222 条） 名誉毀損、侮辱（刑法第 230 条、231 条）
児童ポルノ提供等（児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律第 7 条）

*平成 25 年 5 月 16 日付文部科学省初等中等教育局長通知（25 文科初第 246 号）「早期に警察へ相談・通報すべきいじめ事案について（通知）」参照

警察の捜査等への協力

被害児童生徒又はその保護者が犯罪行為として取り扱うことを求めるいじめ事案については、明白な虚偽又は著しく合理性を欠く場合を除き、警察は被害の届出を即時受理することとしているので、教育委員会及び学校は、警察の捜査・調査活動に協力しなければならない（平成 25 年 1 月 24 日付文部科学省初等中等教育局長通知（24 文科初第 1074 号）「いじめ問題への的確な対応に向けた警察との連携について（通知）」参照）。

ルールに基づく加害児童生徒への対応措置

いじめの事実が確認された場合、教育委員会及び学校は、いじめを行った児童生徒（以下、「加害児童生徒」という。）に対して、「体罰・暴力行為の防止及び発生時の対応に関する指針、児童生徒の問題行動への対応に関する指針」（平成 25 年 9 月）21～22 頁の「5 つのレベルに応じた いじめへの対応」、並びに、問題行動の種類・重篤度と学校等による措置（指導等）を一対一对応させた「安心ルール表」（仮称）によって事前に明示したルールを公平に適用し、例外的な事由がない限り、ルールどおりの段

階的な対応措置を取ることとする。その際、いじめをやめさせ、再発を防止するため、加害児童生徒に対する指導及びその保護者に対する助言を継続的に行うものとする。

出席停止の措置及び個別指導教室における指導

上記のルールにより、特に重篤ないじめ事案については、学校教育法第35条に基づき、加害児童生徒・保護者に対し、出席停止の措置を取り、「個別指導教室」において、教員や専門家等で構成する特別な組織体制により手厚い個別指導を実施するものとする。

被害児童生徒の安心できる学習環境の確保

教育委員会及び学校は、被害児童生徒・保護者に対する支援に万全を期し、加害児童生徒について出席停止の措置を取らない場合かつ被害児童生徒・保護者が加害児童生徒と同じ教室で学習することに不安を覚える場合は、加害児童生徒に別室で学習させるなど、被害児童生徒が安心して教育を受けられるようにするために必要な措置を講ずるものとする。

加害児童生徒等の転校の意思確認

いじめの事実が確認され、加害児童生徒が被害児童生徒と同じ学校に在籍する場合で、被害児童生徒・保護者がこれを忌避する意向を示したときは、教育委員会は、加害児童生徒・保護者に転校（就学校の指定変更）の意思の有無を確認するものとする。転校の意思が無いことが判明したときは、被害児童生徒・保護者にその旨伝え、転校（就学校の指定変更又は区域外就学）の意思の有無を確認するものとする。

第三者専門家チームの活用

学校においてスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーによる専門的な助言を活用するとともに、学校だけでは解決が困難な事案については、教育委員会は、弁護士、臨床心理士、社会福祉士、医師、警察経験者などで構成する「第三者専門家チーム」を派遣し、第三者としての立場と専門性を生かした支援を行うものとする。

(4) いじめによる重大事態への対処

「重大事態」の意味

法第 28 条の定義する「重大事態」とは、次の(ア)又は(イ)に掲げる場合である。ただし、児童生徒や保護者からいじめられて重大事態に至ったという申立てがあったときは、その時点で学校が「いじめの結果ではない」あるいは「重大事態とはいえない」と考えたとしても、重大事態が発生したものとみなして報告・調査等に当たるものとする。

(ア) いじめにより児童生徒の生命、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

- ・ 児童生徒が自殺を企図した場合
- ・ 身体に重大な傷害を負った場合
- ・ 金品等に重大な被害を被った場合
- ・ 精神性の疾患を発症した場合

(イ) いじめにより児童生徒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

- ・ 「相当の期間」については、不登校の定義を踏まえ、年間 30 日を目安とする。
- ・ ただし、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、上記目安にかかわらず、教育委員会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。

重大事態の報告・申立て

校長は、重大事態であると判断した場合、又は児童生徒や保護者から重大事態である旨の申立てがあった場合、直ちに教育委員会に報告し、教育委員会は、市長へ事態発生について報告を行うものとする。

また、児童生徒及び保護者は、学校を通じた申立てのみならず、教育委員会への直接の申立てを行うことができるものとし、この場合も、教育委員会は、市長へ報告する。

第三者委員会による重大事態の調査

校長から重大事態の報告があった場合、又は児童生徒や保護者から重大事態である旨の申立てがあった場合、明白な虚偽又は著しく合理性を欠く場合を除き、市長及び教育委員会は、「執行機関の附属機関に関する条例」(以下、「条例」という。)に基づき、速やかに、「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」(以下、「第

三者委員会」という。)を共同設置し、第三者委員会による調査を実施するものとする。

法の「重大事態」と条例の「重大な被害を受けた事案」の関係

条例に基づく第三者委員会は、「生命又は心身に著しく重大な被害を受けた事案」を対象としており、これはいじめ事案に限らない(例えば、教職員による体罰・暴力行為の事案も対象となり得る。)が、いじめ事案については、法第28条の「重大事態」とほぼ同様の事態を指すと解釈できる。

第三者委員会委員の人選

第三者委員会の委員は、専門性と第三者性(外部性・独立性)を基準として人選する。委員には必ず弁護士を含むものとする。委員の氏名及び肩書は公表する。委員の人選についても、被害児童生徒の保護者と協議し、了解を得るものとする。したがって、被害児童生徒の保護者による委員候補の推薦を尊重するとともに、被害児童生徒の保護者が拒否する者は委員に任命しないものとする。

第三者委員会の調査権限

第三者委員会は、関係者(教育委員会及び市立学校を含む本市の機関並びにその職員、児童生徒及び保護者、市民その他の関係者をいう。)に対し、資料の提出、説明、聴き取りその他の協力を求めることができるものとする。

調査への協力義務

学校及び教育委員会は、原則として全ての協力要請に応じるものとする。例外的に協力しない場合は、その理由を明らかにし、第三者委員会は、その理由に納得できないときは、再び協力を求めるか、協力要請が拒否されたことを公表することができる。

本市の職員(府費負担教職員を含む)による意図的な秘匿・懈怠その他の非協力は、懲戒処分の検討対象となる。

第三者委員会が児童生徒に協力(例えば、聴き取り、アンケート等が想定される。)を求める場合は、当該児童生徒の心理的負担に十分配慮しつつ、学校又は保護者を通じて協力を求めるものとする。なお、当該協力要請を学校が拒むことはできない。

被害児童生徒・保護者への情報提供・経過報告

第三者委員会は、被害児童生徒及びその保護者に対して、調査により明らかになった事実関係（いじめ行為がいつ、誰から行われ、どのような態様であったか、学校がどのように対応したか等）その他の情報を必要に応じて提供するものとする。

調査結果の市長及び教育委員会への報告並びに被害児童生徒・保護者への提供

第三者委員会は、調査審議を終えたときは、速やかにその結果を取りまとめ、市長又は教育委員会に対し、是正のために必要な措置、再発防止のために必要な措置その他の措置に関する意見を具申するものとする。

市長及び教育委員会は、速やかに、被害児童生徒及びその保護者に対し、調査結果及び意見具申の内容を提供するものとする。

第三者委員会からの調査結果及び意見具申の公表

市長及び教育委員会は、第三者委員会から提出された調査結果及び意見具申の内容を公表するものとする。例外は被害児童生徒又はその保護者が公表を望まない場合のみとする。

調査結果を踏まえた市長及び教育委員会による措置

市長及び教育委員会は、第三者委員会の報告書を踏まえ、当該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。いじめの事実が確認された場合、教育委員会は、上記（３）で述べた対応その他の必要な措置を取るものとする。また、市長は、必要に応じ、関係者に対して是正の要請を行うものとする。

(5) いじめ対策への組織的取組

「大阪市いじめ対策連絡協議会」の設置・運営

法第14条第1項に基づき、いじめ対策に係る機関及び団体の連携を図るため、大阪府警察本部、大阪法務局、こども青少年局、学校、教育委員会、その他の関係者、並びに、専門的知見を有する有識者により構成される「大阪市いじめ対策連絡協議会」(以下「連絡協議会」という。)を設置する。

連絡協議会は、本市におけるいじめ問題及びいじめ対策に関する情報交換、連絡調整及び調査研究を行う。必要に応じ、会議を開催するとともに、常時、必要な情報を共有するとともに緊急時の連絡網としても機能するシステムを、個人情報保護に配慮しつつ、整備するものとする。

保護者との連携の強化

法第9条により、保護者は、保護する児童生徒がいじめを行うことのないよう、規範意識を養うための指導を行うよう努めるものとされるとともに、いじめの防止等のための措置に協力するよう努めるものとされている。PTAや地域の関係団体等と連携して、保護者に対し、いじめ問題やいじめ対策に関する啓発を行い、学校・家庭・地域が連携したいじめ問題への取組を推進する。

ネットいじめへの対応のための連携

インターネットを通じて行われるいじめを防止し、効果的に対処できるように、「大阪の子どもを守るサイバーネットワーク」等と連携した啓発活動や事案への対応を行う。

「学校いじめ防止基本方針」の策定

法第13条に基づき、各市立学校は、どのようにいじめ問題への取組を行うかについての基本的な方向や具体的な取組等を内容とする「学校いじめ防止基本方針」(以下「学校基本方針」という。)を定めるものとする。

学校基本方針には、いじめの未然防止のための取組、早期発見・早期対応のあり方、教育相談体制、生活指導体制、校内研修などを定め、いじめ対策全体に関する内容とする。ただし、本市のいじめ対策基本方針と同じ内容は繰り返す必要がないので、本市の基本方針を添付し、各学校の実情に応じた観点や本市の基本方針に書かれていない具体的な取組等を記述するものとする。

学校におけるいじめ対策のための組織

法第 22 条に基づき、学校は、いじめの未然防止、早期発見及び早期対応等に関する措置を実効的に行うため、管理職・教職員の情報共有・連絡網など組織的な対応を行うための中核となる組織を置く（組織の名称は、「いじめ対策委員会」などが考えられるが、各学校の判断による。）。

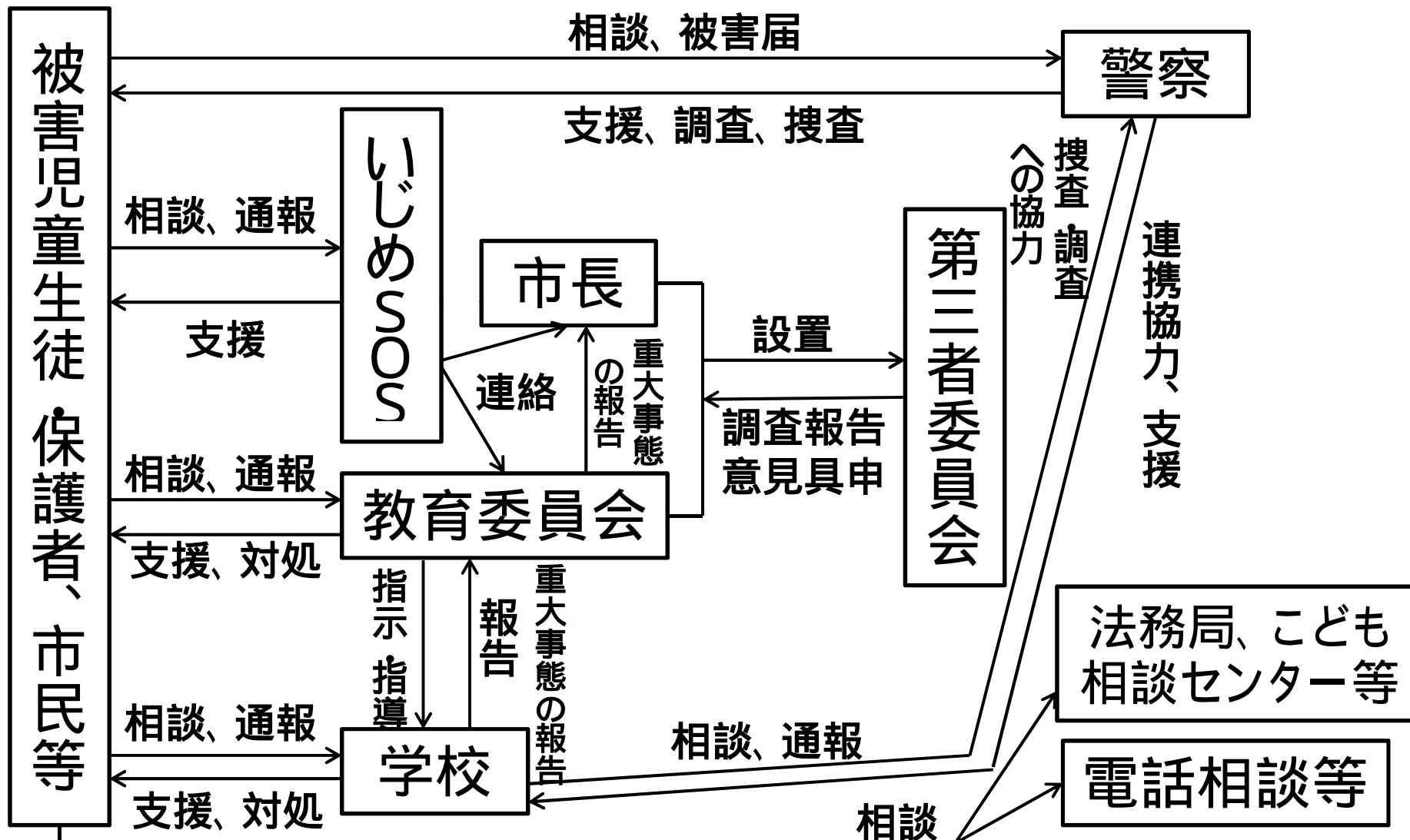
この組織は、校長が権限と責任を担うとの大前提の下、管理職、生活指導担当教員、学年主任、養護教諭、学級担任、部活動顧問教員などで構成され、必要に応じて心理や福祉の専門家等を加えて助言を得ながら対応する。教育委員会との連絡・報告は、管理職が当たるものとする。

学校がいじめ（あるいはいじめの可能性）に気付いた場合、「5つのレベルに応じたいじめへの対応」等に基づき、教育委員会の指示・指導を得るとともに、関係機関等とも連携しながら、校内においては校長の権限・責任の下でこの組織が中心的な役割を担う。

同組織の設置規定（校内規定）は、教育委員会の示す雛型に各校の創意による修正を施す形で制定するものとする。同組織の長は校長とする。

いじめ対策基本方針の概要

被害児童生徒・保護者の視点からの いじめへの対処：救済ルートへの確保



全ての被害児童生徒・保護者にとって公平・公正な いじめへの対処：ルールの特明確化

【基本理念】 被害児童生徒の救済と尊厳を最優先 いじめを許さない
回復すべきは人間関係よりも個人の尊厳 被害児童生徒・保護者の意見・要望の尊重
被害児童生徒・保護者の知る権利 隠蔽には厳正に対処
混乱の鎮静化を優先しない 救済ルートの確保と対処ルートの特明確化

基本理念に基づく対処ルール

早期発見の方策

- ・定期的な調査
- ・管理職への報告
- ・組織的な対応
- ・「いじめSOS」等

事案の調査及び早期対応

- ・行為の制止、安全確保
- ・心のケア及び学習支援
- ・事案の調査、判断
- ・被害児童生徒・保護者の要望・意見の尊重、情報開示と説明
- ・犯罪行為の警察への通報等
- ・ルールに基づく加害児童生徒への対応措置(含：出席停止及び個別指導教室)
- ・安心できる学習環境の確保 等
- ・加害児童生徒等の転校の意思確認

重大事態への対処

- ・報告・申立て
- ・第三者委員会による調査
- ・規則の制定、委員の人選
(被害児童生徒の保護者の意向尊重)
- ・調査への協力義務
- ・被害児童生徒・保護者への情報提供・報告
- ・調査結果の報告・公表
- ・市長・教委による措置

いじめ対策 その他のポイント

いじめの未然防止のための方策

- 道徳教育におけるいじめ問題の取扱い
- 教職員のいじめ問題への対応能力の向上
- 学校外での幅広い人間関係の機会拡大

いじめ対策への組織的取組

- 「大阪市いじめ対策連絡協議会」の設置・運営
- 保護者との連携の強化
- ネットいじめへの対応のための連携
- 「学校いじめ防止基本方針」の策定
- 学校におけるいじめ対策のための組織

大阪市いじめ対策基本方針の独自性と特色

平成27年8月

○回復すべきは「人間関係」よりも「個人の尊厳」(P.5)

分かりやすく言い換えれば、加害児童生徒との「仲直り」よりも被害児童生徒を「助ける」ことを優先するという意味である。「集団づくりを至上の価値としがちな我が国の教育界」(P.5)に一石を投ずる。「いじめ対策として、当たり前のように、集団づくり、心の通う人間関係、学級の絆、等々、『集団』生活を強調する傾向が見られるが、いじめ対策の理念として強調すべきは、『集団』ではなく、『個人』の尊厳である。」(P.5)

○「被害児童生徒」の定義(P.6) = 未確認でも被害者として扱う

「この基本方針において、『被害児童生徒』とは、『いじめを受けた可能性のある児童生徒』のことをいう。いじめの事実が確認されるまでは被害者とはみなさないとといった考え方で対応するならば、いじめを受けた子どもの尊厳を守ることは覚束なくなってしまうからである。」(P.6)

○被害児童生徒・保護者の「知る権利」(P.6, P.11)を明示

「被害児童生徒及びその保護者は、いじめの疑いのある事案の背景・経過・事実関係等に関し、十分な調査を求め、調査結果その他の事案に関連する情報の開示を請求する権利、いわば『知る権利』を有する。」(P.6)

「学校及び教育委員会は、被害児童生徒・保護者の『知る権利』を尊重し、いじめの疑いのある事案の背景・経過・事実関係等に関する調査結果その他の事案関連情報の開示及び説明を積極的に行うものとする。」(P.11)

○隠蔽には厳正に対処(P.6, P.10, P.14) = 非違行為として懲戒処分等

「本市職員による隠蔽行為に対しては、非違行為として厳正に対処するものとする。いじめを未然防止できなかったことは、教育者としての至らなさかもしれないが、発生してしまったいじめの隠蔽は、教育者以前に人間としての罪悪である。」(P.6)

「教育委員会及び学校は、被害児童生徒・保護者に対する自己防衛的な対応や事実の隠蔽を決して行ってはならない。本市職員による隠蔽行為に対しては、非違行為として厳正に対処(懲戒処分等)するものとする。」(P.10)

「本市の職員(府費負担教職員を含む)による意図的な秘匿・懈怠その他の非協力(第三者委員会への非協力)は、懲戒処分の検討対象となる。」(P.14)

○混乱の鎮静化を優先しない(P.6-7) = 被害者を二次被害から守る

「全国各地でのこれまでの事例を見ると、いじめ事案が表面化した後、学校や地域において混乱の鎮静化を望む空気が支配的になることにより、あたかも被害児童生徒・保護者に問題があるかのような噂が流布したり、トラブルメーカーのようにみなす誹謗中傷が行われるケースさえ少なくない。」(P.6-7) これはいじめ問題の専門家の間では広く知られる遺憾な現象であり、こうした二次被害から被害児童生徒・保護者を守ろうとするものである。

○救済ルートの確保(P.7 及び概要)

「いじめを受けている児童生徒及び保護者にとって、事情に応じて利用しやすい形で複数の信頼性・実効性ある救済ルートが用意され、相談・通報から救済へ至る道筋が見えることは、決定的に重要である。いじめの被害児童生徒・保護者には学校・教育委員会に対する不信感がある場合も少なくないことから、学校・教育委員会への直接の相談・通報のほか、いじめに関する第三者的な外部相談・通報窓口を整備し、周知する必要がある。心のケアを主目的とする匿名の電話教育相談等とは既に存在するが、それらとは異なり、事案解決のための対処に繋がっていく相談・通報窓口である。相談・通報から被害児童生徒の救済へとつながっていく道筋を複数確保し、明示することが肝要である。」(P.7)

○「いじめSOS」(P.9)

上述の「救済ルート」の一つとして「いじめSOS」を新設する。

「心のケアを主目的とする匿名の相談とは異なり、いじめSOSは、事案への対処に繋がれることを目的としており、被害児童生徒又はその保護者には氏名及び連絡先を明かしてもらうことを原則とする。他方、第三者については、通報を躊躇しないよう、匿名の通報も認めることとするが、被害児童生徒を特定できる情報を求めるものとする。」(P.9)

○対処ルールの明確化(P.7 及び概要)

= 「教育的配慮」を名目とする恣意性を排除

「いじめ事案への対処ルールは、ルールである以上、適用に恣意的裁量が可能と見えてしまっては信頼性を失う。信頼感あるルールの条件として、同様の事案には同様のルールが公平・公正に適用されるという普遍性が不可欠であり、『教育的配慮』の名の下にルールを曖昧化する恣意性が持ち込まれてはならない。・・・被害児童生徒のみならず加害児童生徒その他の児童生徒にとっても、公平・公正なルールに基づくぶれない対処こそ、最良の『教育的配慮』である。」(P.7)

○犯罪行為は「全て必ず」警察へ通報（P.11）

「いじめの疑いのある事案のうち、犯罪行為（触法行為を含む。以下同じ。【注】参照。）に該当する可能性のあるものは、全て必ず、ためらうことなく早期に警察へ相談又は通報することとする。」（P.11）

これは、「教育的配慮」の名の下に犯罪行為（触法行為を含む）の疑いのある事案についても教育の世界内部で解決しようとする（結果として加害児童生徒を庇う）ことの多かった学校教育・教育行政の姿からの決別、転換である。

○出席停止の措置及び個別指導教室における指導（P.12）

「特に重篤ないじめ事案については、学校教育法第 35 条に基づき、加害児童生徒・保護者に対し、出席停止の措置を取り、「個別指導教室」において、教員や専門家等で構成する特別な組織体制により手厚い個別指導を実施するものとする。」（P.12）

○加害児童生徒等の転校の意思確認（P.12）

= 「被害者が転校」という常識への挑戦

転校を打診されるべきは、被害児童生徒の前に、まず加害児童生徒である。

「いじめの事実が確認され、加害児童生徒が被害児童生徒と同じ学校に在籍する場合、被害児童生徒・保護者がこれを忌避する意向を示したときは、教育委員会は、加害児童生徒・保護者に転校（就学校の指定変更）の意思の有無を確認するものとする。転校の意思が無いことが判明したときは、被害児童生徒・保護者にその旨伝え、転校（就学校の指定変更又は区域外就学）の意思の有無を確認するものとする。」（P.12）

○第三者委員会からの調査結果及び意見具申の「公表」原則（P.15）

「市長及び教育委員会は、第三者委員会から提出された調査結果及び意見具申の内容を公表するものとする。例外は被害児童生徒又はその保護者が公表を望まない場合のみとする。」（P.15）