

参議院常任委員会調査室・特別調査室

| | |
|------------|---|
| 論題 | 文部科学分野における主な課題 －不登校・いじめの現状と対応を中心に－ |
| 著者 / 所属 | 北脇 達也 / 文教科学委員会調査室 |
| 雑誌名 / ISSN | 立法と調査 / 0915-1338 |
| 編集・発行 | 参議院事務局企画調整室 |
| 通号 | 464号 |
| 刊行日 | 2024-2-26 |
| 頁 | 88-99 |
| URL | https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240226.html |

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

文部科学分野における主な課題

— 不登校・いじめの現状と対応を中心に —

北脇 達也

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 不登校の現状と対応
3. いじめの現状と対応
4. 学校教育法改正案（専修学校における教育の充実）
5. おわりに

1. はじめに

岸田内閣総理大臣は、第212回国会（臨時会）における所信表明演説の中で、不登校・いじめに対する対策の強化や、教員の処遇見直し等を通じた公教育の再生に取り組む旨を表明した¹。このうち、後者については、現在、中央教育審議会において審議が行われており、令和6年春頃を目途に方向性が示される見込みである²。

そこで本稿では、喫緊の課題である不登校・いじめの現状と政府の対応について概観するとともに、第213回国会（常会）に提出が予定される専修学校における教育の充実のための学校教育法の一部を改正する法律案の概要を紹介する。

2. 不登校の現状と対応

(1) 「不登校」に関する調査結果

ア 不登校の児童生徒数

令和5年10月4日に文部科学省が公表した令和4年度の「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」（以下「諸課題調査」という。）によると、小・中学校の不登校児童生徒数が10年連続で増加し、過去最多となった。

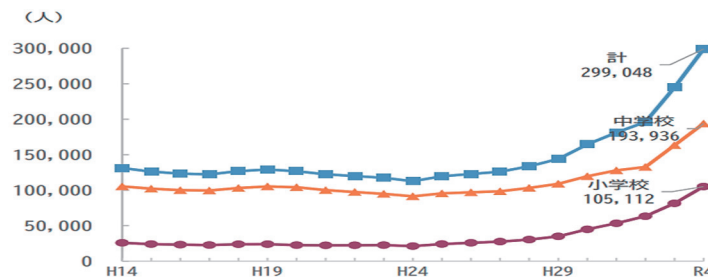
¹ 第212回国会参議院本会議録第2号2頁（令5.10.23）

² 中央教育審議会初等中等教育分科会質の高い教師の確保特別部会（第1回）議事録（令5.6.26）

令和4年度における小・中学校の不登校児童生徒数は299,048人（前年度244,940人）であり、前年度から54,108人増加した（図表1参照）³。なお、高等学校は60,575人（前年度50,598人）である。

10年連続で小・中学校の不登校児童生徒数が増加した理由として、文部科学省は、保護者の学校に対する意識の変化のほか、長期化するコロナ禍による生活環境の変化により生活リズムが乱れやすい状況が続いたこと、交友関係を築くことが難しかったことなど、登校する意欲が湧きにくい状況にあったこと等も背景として考えられるとしている。

図表1 不登校児童生徒数の推移

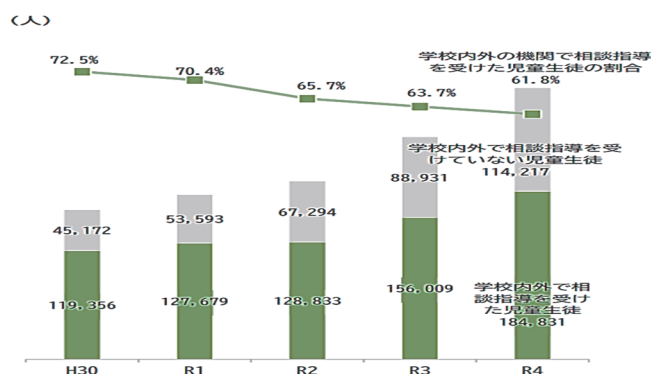


(出所) 文部科学省「令和4年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果の概要」(令5.10.4)

イ 学校内外での相談・指導の状況

小・中学校の不登校児童生徒のうち、学校内外の機関等で相談・指導を受けた者は184,831人、受けていない者は114,217人である⁴。相談・指導を受けた児童生徒の割合は61.8%（前年度63.7%）であり、低下を続けている（図表2参照）。

図表2 不登校児童生徒が学校内外で相談・指導等を受けた状況



(出所) 文部科学省「令和4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の概要」(令5.10.4)

³ 諸課題調査では、年度間に30日以上登校しなかった児童生徒数を理由別に調査しており、このうち「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ともできない状況にある者（ただし、「病気」や「経済的理由」、「新型コロナウイルスの感染回避」による者を除く。）を「不登校」としている。

⁴ 学校内外の機関等は、教育支援センター、児童相談所、病院、養護教諭、スクールカウンセラー等の相談員等を指し、学校内外の機関等で相談・指導等を受けていない不登校児童生徒には、担任等の教職員が相談・指導をしている児童生徒を含む。

(2) 文部科学省等の対応

ア 教育機会確保法に基づく取組

不登校児童生徒に対する教育機会の確保については、平成28年12月に議員立法により成立した「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律（平成28年法律第105号）」（教育機会確保法）により、初めて体系的に法律で規定された。

翌29年3月、文部科学大臣は、同法に基づき基本指針を策定した⁵。基本指針では、不登校児童生徒への支援に際し、登校という結果のみを目標にするのではなく、児童生徒が自らの進路を主体的に捉えて、社会的に自立することを目指す必要がある等とされた。

この指針に基づき、不登校児童生徒に対する様々な施策が行われており、不登校児童生徒への支援体制等の現状は、図表3のとおりである。

図表3 不登校児童生徒への支援体制等の現状

| | |
|-----------------------------------|---|
| 教育支援センター （適応指導教室） | <ul style="list-style-type: none"> ・各地域の教育委員会が開設していて、児童生徒一人一人に合わせた個別学習や相談などを行ってくれる場所。市の施設など、公の建物の中にあることが多い。 （令和5年2月現在、単独で設置している市町村：1,147、他の自治体と共同設置している市町村：126、設置していないが設置を検討している市町村：134） |
| 校内教育支援センター （スペシャルサポートルーム等） | <ul style="list-style-type: none"> ・学校には行けるけれど自分のクラスには入れない時、少し気持ちを落ち着かせてリラックスしたい時に利用できる、学校内の空き教室等を活用した部屋のこと。児童生徒のペースに合わせた相談や学習サポート等が行われている。 （令和5年2月現在、全ての学校に設置している市町村：228、設置している学校がある市町村：1,015） |
| 学びの多様化学校 （不登校特例校） ⁶ | <ul style="list-style-type: none"> ・不登校児童生徒を対象として、その実態に配慮した特別の教育課程を編成する必要があると認められる場合、指定を受けた特定の学校において教育課程の基準によらずに特別の教育課程を編成して教育を実施する。 （令和5年4月時点で24校） |
| フリースクール | <ul style="list-style-type: none"> ・民間において自主的に設置・運営されており、不登校児童生徒に対し、個別の学習・カウンセリング、社会体験や自然体験などの体験活動、授業形式（講義形式）による学習などを行っている。 |
| 指導要録上の出席扱いについての措置等 | <ul style="list-style-type: none"> ・教育支援センターやフリースクールなど学校外の機関で指導等を受ける場合や、自宅においてICT等を活用した学習活動を行った場合について、一定の要件を満たすときは指導要録上出席扱いとすることができる。 |

（出所）文部科学省「不登校に関する調査研究協力者会議」（令3.10.6）資料1「文部科学省における不登校児童生徒への支援施策」等より作成

イ 最近の文部科学省等の対応

令和4年10月27日に公表された令和3年度の諸課題調査において、小・中学校の不登校児童生徒数が過去最多（当時）となった結果等を踏まえ、不登校により学びにアクセ

⁵ 「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する基本指針」（平29.3.31）

⁶ 不登校特例校の児童生徒・教職員への意見募集を経て、令和5年8月、「不登校特例校」の新たな名称を「学びの多様化学校」とすることが文部科学大臣から公表された。

できない子供たちをゼロにすることを目指し、文部科学大臣は、令和5年3月31日、「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策」(COCOLOプラン)を取りまとめた(図表4参照)。

図表4 「COCOLOプラン」(概要)

| 誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策「COCOLOプラン」(概要) | | ※Comfortable, Customized and Optimized Locations of learning |
|---|---|--|
| <p>○小・中・高の不登校が約30万人に急増。90日以上の不登校であるにもかかわらず、<u>学校内外の専門機関等で相談・指導等を受けられていない小・中学生が4.6万人に。</u></p> <p>⇒不登校により<u>学びにアクセスできない子供たちをゼロにすることを</u>目指し、</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 不登校の児童生徒全ての<u>学びの場を確保し、学びたいと思った時に学べる環境を整える</u> 2. <u>心の小さなSOSを見逃さず、「チーム学校」で支援する</u> 3. <u>学校の風土の「見える化」を通じて、学校を「みんなが安心して学べる」場所にする</u> <p>ことにより、<u>誰一人取り残されない学びの保障を社会全体で実現するためのプランを、文部科学大臣の下、とりまとめ。</u></p> <p>○今後、<u>こども政策の司令塔であるこども家庭庁等とも連携しつつ、今すぐできる取組から、直ちに実行。</u>また、文部科学大臣を本部長とする「<u>誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策推進本部</u>」を、こども家庭庁の参画も得ながら、文部科学省に設置。<u>進捗状況を管理しつつ取組を不断に改善。</u></p> | | |
| <p>主な取組</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>不登校の児童生徒全ての学びの場を確保し、学びたいと思った時に学べる環境を整える</u> 仮に不登校になったとしても、<u>小・中・高等を通じて、学びたいと思った時に多様な学びにつながる</u>ことができるよう、<u>個々のニーズに応じた受け皿を整備。</u> <p>○<u>不登校特例校の設置促進</u>(早期に全ての都道府県・指定都市に、将来的には分教室も含め全国300校設置を目指し、設置事例や支援内容等を全国に提示。「不登校特例校」の名称について、関係者に意見を募り、より子供たちの目線に立ったものへ改称)。</p> <p>○<u>校内教育支援センター(スペシャルサポートルーム等)の設置促進</u>(落ち着いた空間で学習・生活できる環境を学校内に設置)</p> <p>○<u>教育支援センターの機能強化</u>(業務委託等を通して、NPOやフリースクール等との連携を強化。オンラインによる広域支援。メタバースの活用について、実践事例を踏まえ研究)</p> <p>○<u>高等学校等における柔軟で質の高い学びの保障</u>(不登校の生徒も学びを続けて卒業することができるような学び方を可能に)</p> <p>○<u>多様な学びの場、居場所の確保</u>(こども家庭庁とも連携。学校・教育委員会等とNPO・フリースクールの連携強化。夜間中学や、公民館・図書館等も活用。自宅等での学習を成績に反映)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 2. <u>心の小さなSOSを見逃さず、「チーム学校」で支援する</u> 不登校になる前に、「<u>チーム学校</u>」による支援を実施するため1人1台端末を活用し、<u>小さなSOSに早期に気付くことができるように</u>するとともに、<u>不登校の保護者も支援。</u> <p>○1人1台端末を活用し、<u>心や体調の変化の早期発見を推進</u>(健康観察にICT活用)</p> <p>○「<u>チーム学校</u>」による<u>早期支援</u>(教師やスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、養護教諭等が専門性を発揮して連携。こども家庭庁とも連携しつつ、福祉部局と教育委員会の連携を強化)</p> <p>○一人で悩みを抱え込まないよう<u>保護者を支援</u>(相談窓口整備。スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーが保護者を支援)</p> | |
| <p>実効性を高める取組</p> <p>○エビデンスに基づきケースに応じた対応を可能にするための<u>調査の実施</u>(一人一人の児童生徒が不登校となった要因や、学びの状況等を分析・把握)</p> <p>○<u>学校における働き方改革の推進</u> ○文部科学大臣を本部長とする「<u>誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策推進本部</u>」の設置</p> | <ol style="list-style-type: none"> 3. <u>学校の風土の「見える化」を通じて、学校を「みんなが安心して学べる」場所にする</u> <u>学校の風土と欠席日数には関連を示すデータあり。学校の風土を「見える化」して、関係者が共通認識を持って取り組めるようにし学校を安心して学べる場所。</u> <p>○<u>学校の風土を「見える化」</u>(風土等を把握するためのツールを整理し、全国へ提示)</p> <p>○<u>学校で過ごす時間の中で最も長い「授業」を改善</u>(子供たちの特性に合った柔軟な学びを実現)</p> <p>○いじめ等の問題行動に対する毅然とした対応の徹底</p> <p>○児童生徒が主体的に参画した校則等の見直し推進</p> <p>○快適で温かみのある学校環境整備</p> <p>○<u>学校を、障害や国語言語等の違いに関わらず、共生社会を学ぶ場</u>に</p> | |

(出所) 文部科学省「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策「COCOLOプラン」(概要)」(令5.3.31)

文部科学省は、同プラン中、「1. 不登校児童生徒が学びたいと思った時に学べる環境の整備」、「2. 不登校児童生徒の保護者への支援」、「3. 早期発見・早期支援のための福祉部局と教育委員会との連携強化」、「4. 学校の風土の「見える化」」の4点については、速やかに推進していくことが重要との通知を发出している⁷⁾。

その後、同年10月4日に公表された令和4年度の諸課題調査⁸⁾等を踏まえ、同月16日、岸田内閣総理大臣出席の下、性犯罪・性暴力対策強化のための関係府省会議・こどもの性的搾取等に係る対策に関する関係府省連絡会議・誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策推進本部を合同で開催し、同会議において岸田内閣総理大臣から盛山文部科学大臣に対し、「不登校対策について、子供にとって落ちついた環境となる学校内の教育支援センターの設置促進、子供一人一人のICT(情報通信技術)端末を活用し早期発見と支援を行う心の健康観察の推進、スクールカウンセラー等の配置充実、(中略)

⁷⁾ 文部科学省「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策について(通知)」(令5.3.31)

⁸⁾ 本稿2.(1)参照

などの取組を加速化し、緊急的に対応すべきものを経済対策に盛り込み、速やかに実行」するよう指示があった⁹。

それを受け、文部科学省は、翌17日に「不登校・いじめ 緊急対策パッケージ」を取りまとめた。同パッケージにおいて、不登校の児童生徒全ての学びの場の確保、心の小さなSOSの早期発見、安心して学べる学校づくり等のため、令和5年3月に取りまとめた不登校対策であるCOCOLOプランを前倒しして取り組むこととされた（図表5参照）。

図表5 不登校・いじめ 緊急対策パッケージ

不登校・いじめ 緊急対策パッケージ
～誰一人取り残されない学びの保障に向けて～

○不登校児童生徒数が、小・中学校で約**30万人**。そのうち学校内外の専門機関等で相談・指導を受けていない小・中学生は、約**1万4千人**。いずれも**過去最多** → **安心して学ぶことができる、「誰一人取り残されない学びの保障」に向けた取組の緊急強化が必要。**

○いじめ重大事態の発生件数も、**923件**と**過去最多**。

不登校【緊急対策】

不登校の児童生徒全ての学びの場の確保、心の小さなSOSの早期発見、安心して学べる学校づくり等のため、文部科学省において3月に策定した「COCOLOプラン」の対策を前倒し。あわせて、不登校施策に関する情報が、児童生徒や保護者に届くよう、**情報発信を強化**。

COCOLOプラン 01 不登校の児童生徒全ての学びの場の確保

- 校内教育支援センター（スペシャルサポートルーム等）未設置校へ設置促進（落ち着いた空間で学習・生活できる環境を学校内に設置）
- 教育支援センターのICT環境整備（オンラインで自宅等から学べるように）
- 教育支援センターのアウトリーチ機能など、**総合的拠点機能の強化**（どこにもつながっていない児童生徒に支援を届けるため、自治体の体制を強化）

COCOLOプラン 02 心の小さなSOSの早期発見

- アプリ等による「心の健康観察」の推進（困難を抱える子供の支援に向けたアプリ等や専門家の支援を活用した心や体調の変化の早期発見・早期支援）
- 子供のSOS相談窓口を**集約して周知**（1人1台端末を活用）
- より課題を抱える**重点配置校**への**スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーの配置充実**

情報提供の強化

- 学びの多様化学校設置促進のための**全国会議開催**、「**学びの多様化学校マイスター**」派遣（設置ノウハウや課題の共有のための全国会議を開催するとともに、学びの多様化学校設置経験者を自治体に派遣し、相談・助言が受けられる制度の創設）
- 文部科学省による**一括した情報発信**（各教育委員会において作成した地域の相談支援機関等に関する情報を、文科省HPで一括情報発信）

いじめ【緊急対策】

いじめの重大事態を防ぐための**早期発見・早期支援を強化**。あわせて、国による重大事態の分析を踏まえつつ、個別自治体への取組改善に向けた**指導助言及び全国的な対策を強化**。

いじめの早期発見の強化

- アプリ等による「心の健康観察」の推進（困難を抱える子供の支援に向けたアプリ等や専門家の支援を活用した心や体調の変化の早期発見・早期支援）（再掲）
- 子供のSOS相談窓口を**集約して周知**（1人1台端末を活用）（再掲）
- より課題を抱える**重点配置校**への**スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーの配置充実**（再掲）

国による分析強化、個別自治体への指導助言・体制づくり

- 重大事態の国への報告を通じた**実態把握・分析、ガイドライン改訂**等による**全国的対策の強化**（こども家庭庁とも連携して、重大事態に至るケースの共通要素（いじめの背景・原因等）を分析。未然防止や重大事態への対処を図るべく、いじめの重大事態の調査に関するガイドラインの改訂等を実施）
- 重大事態の未然防止に向けた、国の**個別サポートチーム派遣**による各自治体等への取組改善の実施（重大事態発生件数が多い一方、いじめの認知件数等が低い都道府県等に取組状況を調査。こども家庭庁とも連携して、国から各自治体等へ指導助言を実施）
- こども家庭庁において、
 - ・地域におけるいじめ防止対策の体制構築を推進するため、**首長部局からのアプローチ**によるいじめ解消の仕組みづくりに向けた取組の強化や、
 - ・いじめの重大事態調査について、第三者性の確保の観点から委員の人事に関する助言等を行う「**いじめ調査アドバイザー**」の活用等を実施。

組織的対応を支える取組

- R5年度予算によるCOCOLOプランに基づく対策（学びの多様化学校設置促進や、スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーによる支援及び医師会との連携、高校等における柔軟で質の高い学びの保障、保護者の会など保護者への支援等）を継続して実施。
- 学びの多様化学校に対する教職員の優先配置等をはじめ、誰一人取り残されない学びを保障する指導・運営体制を緊急的に整備。
- 学校いじめ対策組織にスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー、スクールロイヤー、スクールサポーター等の**外部専門家を加えること**で**組織的に対応**するとともに、**安心して学べる学校づくりを推進**

（出所）文部科学省「不登校・いじめ 緊急対策パッケージ」（令5.10.17）

同年11月2日、政府は「デフレ完全脱却のための総合経済対策」を閣議決定した。同対策において、不登校については、質の高い公教育を再生するため、「不登校児童生徒の心や体調の変化へ早期の対処を図るため、1人1台端末を活用した「心の健康観察」の導入を支援するとともに、スクールカウンセラー等の配置を充実する。不登校児童生徒の学びの継続を支援するため、自分のクラスに入りづらい児童生徒のための校内教育支援センターの設置を支援する。」とされた¹⁰。

同年12月22日、政府は、「こども基本法（令和4年法律第77号）」に基づき「こども大

⁹ 第9回性犯罪・性暴力対策強化のための関係府省会議・第14回こどもの性的搾取等に係る対策に関する関係府省連絡会議・第3回誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策推進本部合同会議議事概要4頁（令5.10.16）

¹⁰ 「デフレ完全脱却のための総合経済対策」（令5.11.2閣議決定）60頁

綱」を閣議決定した。同大綱において、「不登校のこどもへの支援」の項目が設けられ、取組を進めることとされた¹¹。

ウ 令和5年度補正予算及び令和6年度予算での対応

令和5年11月29日に成立した令和5年度補正予算においては、いじめ対策と重複はあるが、「不登校児童生徒等の学び継続事業」として①校内教育支援センターの設置促進(29億円)、②教育支援センターのICT環境の整備(2億円)、③スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーの配置充実(7億円)が、「不登校児童生徒等の早期発見・早期支援事業」として①教育支援センターの総合的拠点機能形成(3億円)、②(いじめ・不登校・自殺リスク等の早期把握に向けた)1人1台端末等を活用した「心の健康観察」の導入推進(10億円)、③不登校・いじめ対策等の効果的な活用の推進(1億円)がそれぞれ措置された。

また、同年12月22日に閣議決定された令和6年度予算においては、「不登校対策COCOLOプラン関連事業」に89億円(前年度86億円)等が計上されている。

(3) 主な課題

様々な不登校対策が打ち出されているものの、不登校児童生徒数は過去最多となった。特に、2.(1)イのとおり、学校内外での相談・指導を受けていない不登校児童生徒数は約4割に上っている。安心して相談・指導を受けることができる体制の整備が急務であり、スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーの配置充実を始めとする対策の速やかな実行が求められる。

文部科学省は、学びの多様化学校に関しては、COCOLOプランにおいて、その設置を促進しているが、個々の児童生徒に応じた教育を行うために手厚い人員配置を行うのであれば、自治体の財政負担が大きくなることから、財政支援についての議論を進める必要がある。

フリースクールに関しては、COCOLOプランにおいて「学校や教育委員会とNPOやフリースクール等との連携を強化」とされている。フリースクールは学校教育法(昭和22年法律第26号)に定められた学校ではなく、不登校児童生徒に対し、学習活動、教育相談、体験活動などの活動を行っている民間の施設であり、民間の自主性・主体性の下に設置・運営されている。不登校児童生徒の学びの確保のために重要な役割を果たしているフリースクールの重要性について、改めて議論を進める必要がある。

3. いじめの現状と対応

(1) 「いじめ」に関する調査結果

ア いじめの認知件数

令和5年10月4日に文部科学省が公表した令和4年度の諸課題調査によると、全国の小・中・高等学校及び特別支援学校におけるいじめ¹²の認知件数は681,948件(前年度

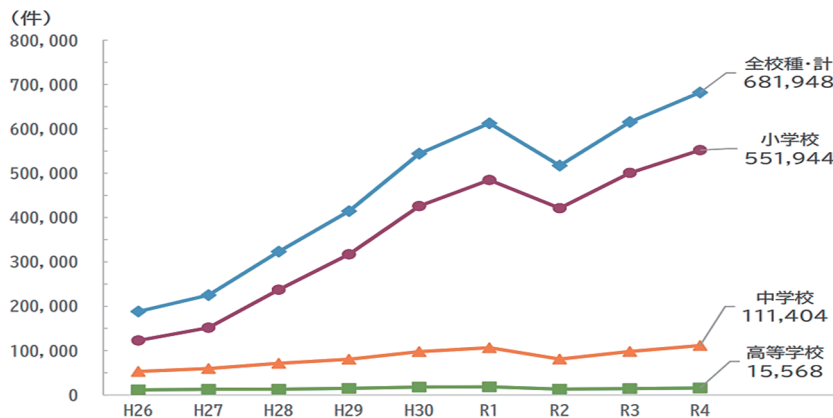
¹¹ 「こども大綱」(令5.12.22閣議決定)29～30頁

¹² 「いじめ防止対策推進法(平成25年法律第71号)」において、「いじめ」は、「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

615,351件)であり、前年度に比べ66,597件増加し、過去最多となった(図表6参照)。

令和4年度に過去最多となった理由として、文部科学省は、部活動や学校行事などの様々な活動が再開されたことによる接触機会の増加、いじめ防止対策推進法におけるいじめの定義やいじめの積極的な認知に対する理解が広がったこと、アンケートや教育相談の充実などによる生徒に対する見取りの精緻化、SNS等のネット上のいじめについての積極的な認知等により、いじめの認知件数が増加したと考えられるとしている。

図表6 いじめの認知件数の推移



(出所) 文部科学省「令和4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の概要」(令5.10.4)

イ いじめの解消状況

令和4年度末時点でのいじめの解消状況については、525,773件(77.1%) (前年度493,154件(80.1%))となっている。解消件数は増加したが比率が低下したことについて、文部科学省は、安易にいじめを解消したとせず、丁寧な対応を行っていること、SNS等のネット上のいじめなど、見えづらい事案が増加したことなどが考えられるとしている。

ウ いじめの「重大事態」の状況

いじめの「重大事態」は、「いじめ防止対策推進法」第28条第1項第1号に「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」、同項第2号に「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」と規定されている。また、同項には、「重大事態」への対処・同種の事態の発生防止のため、速やかに組織を設置し事実関係を明確にするための調査を行うものとする旨規定されている。

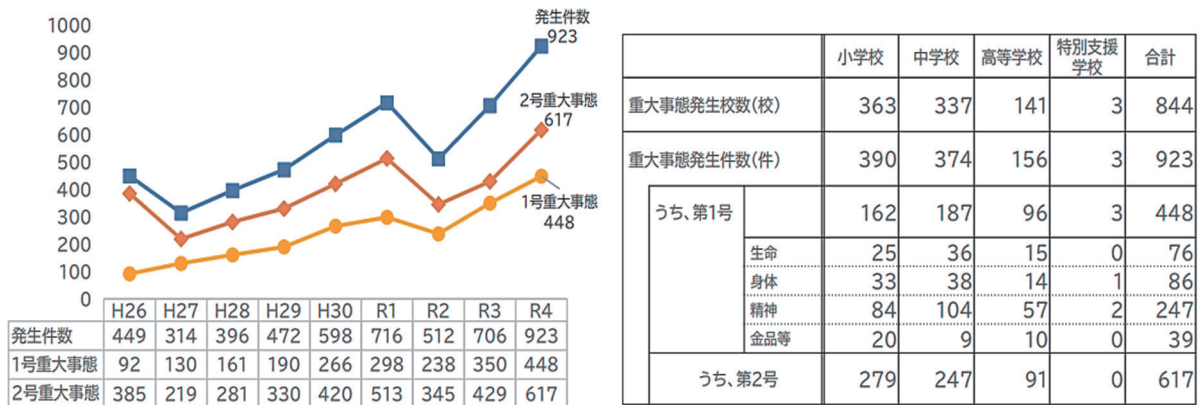
「重大事態」の件数は923件(前年度706件)であり、前年度に比べ217件(30.7%)増加し過去最多となった(図表7参照)。増加の要因として、文部科学省は、いじめ防止対策推進法の理解が進んだことによる積極的な認定や保護者の意向を尊重した対応がなされている一方、学校としてのいじめの認知や組織的な対応に課題があったことが考えら

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(第2条第1項)と定義されている。

れるとしている。

「重大事態」923件のうち、357件（前年度310件）（38.7%（前年度43.9%））は、「重大事態」として把握する以前には、いじめとして認知していなかった。文部科学省は、この点について、前年度と比較して、認知していなかった比率は低下したが、いまだ学校としていじめの認知に課題があるとしている。

図表7 「いじめ防止対策推進法」第28条第1項に規定する「重大事態」の発生件数



| | 小学校 | 中学校 | 高等学校 | 特別支援学校 | 合計 |
|-------------|-----|-----|------|--------|-----|
| 重大事態発生校数(校) | 363 | 337 | 141 | 3 | 844 |
| 重大事態発生件数(件) | 390 | 374 | 156 | 3 | 923 |
| うち、第1号 | 162 | 187 | 96 | 3 | 448 |
| 生命 | 25 | 36 | 15 | 0 | 76 |
| 身体 | 33 | 38 | 14 | 1 | 86 |
| 精神 | 84 | 104 | 57 | 2 | 247 |
| 金品等 | 20 | 9 | 10 | 0 | 39 |
| うち、第2号 | 279 | 247 | 91 | 0 | 617 |

※ いじめ防止対策推進法第28条第1項において、学校の設置者又は学校は、重大事態に対処するために調査を行うものとする規定されており、当該調査を行った件数を把握したもの。
 ※ 1件の重大事態が第1号及び第2号の両方に該当する場合は、それぞれの項目に計上されている。

※ 同法第28条第1項に規定する「重大事態」とは、
 第1号「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」
 第2号「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。

(出所) 文部科学省「令和4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の概要」(令5.10.4)

(2) 文部科学省等の対応

ア 「いじめ防止対策推進法」等に基づく取組

「いじめ防止対策推進法」は、平成25年6月、議員立法により成立した。成立の背景は、平成23年10月11日、滋賀県大津市の中学生がいじめを理由に自らその命を絶つという痛ましい事案をきっかけに、いじめが大きな社会問題となったことによる¹³。

「いじめ防止対策推進法」では、国・地方公共団体・学校の各主体は、いじめの防止等のための対策に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めることや（国・学校は義務、地方公共団体は努力義務）、「重大事態」が発生した場合の対応等について規定している。

同法の成立から平成年間の文部科学省等の主な対応状況は、次のとおりである。

¹³ 小林美津江「いじめ防止対策推進法の成立」『立法と調査』No. 344（平25.9.3）

図表 8 「いじめ防止対策推進法」成立から平成年間の文部科学省等の主な対応状況

| | |
|----------|---|
| 平成25年 6月 | 「いじめ防止対策推進法」成立（同年 9月施行）。 |
| 10月 | 文部科学省、「基本方針」策定。 |
| 平成28年度 | 「いじめ防止対策推進法」附則に施行後 3年を目途に検討することが規定されていることから、「いじめ防止対策協議会 ¹⁴ 」において、法の施行状況について検証を実施。 |
| 11月 | いじめ防止対策協議会、「いじめ防止対策推進法の施行状況に関する議論のとりまとめ」を提言。 |
| 平成29年 3月 | 文部科学省、「基本方針」改定・「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」策定。 |
| 平成30年 3月 | 総務省、「いじめ防止対策の推進に関する調査結果に基づく勧告」を文部科学省と法務省に実施。文部科学省に対し、「法のいじめの定義を限定解釈しないこと」・「法等に基づく措置を確実・適切に講ずること」の周知徹底を要求。 |
| 9月 | 文部科学省、「いじめ対策に係る事例集」作成。 |

（出所）筆者作成

イ 最近の文部科学省等の対応

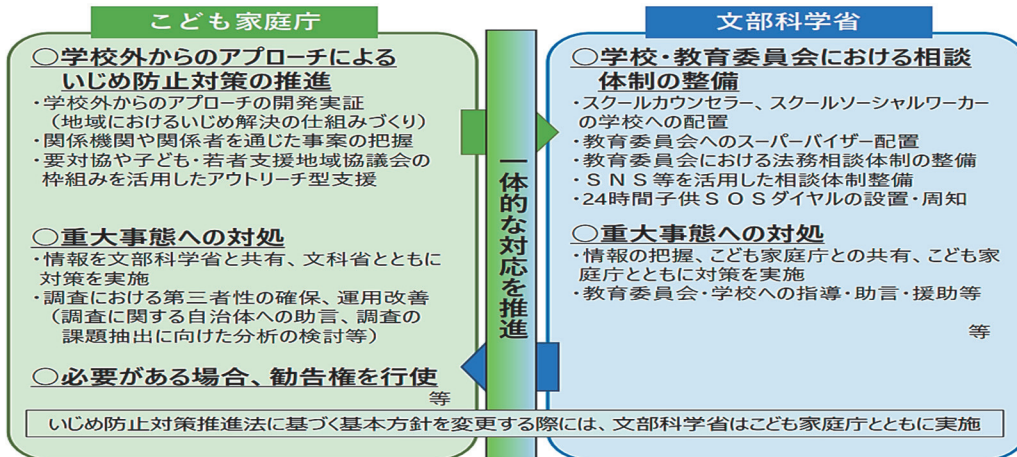
令和 3年10月13日に公表された令和 2年度の諸課題調査において、いわゆるネットいじめの件数が増加し、時代や生活様式の変化等によって、いじめの態様が変化していることを踏まえ、文部科学省は、令和 4年 5月、「いじめ対応の更なる強化・改善について（通知）」を都道府県教育委員会等に発出し、いじめ問題に対する基本認識の徹底やいじめを見逃さない体制の整備等を求めた。

令和 4年10月27日に公表された令和 3年度の諸課題調査において、「重大事態」の件数が700件を超えるという状況等を踏まえ、「いじめ防止対策に関する関係府省連絡会議」が、同年11月及び令和 5年 2月の 2回、開催された。同会議での議論等を踏まえ、同月、いじめ問題への的確な対応に向けた警察との連携等の徹底に関し、文部科学省は都道府県教育委員会等に通知を発出した。

令和 5年 4月に発足したこども家庭庁は、「いじめの防止等に関する相談の体制その他の地域における体制の整備に関すること」を所掌するとされている。いじめに関しては、文部科学省は、主に教育委員会・学校を通じた対策を、こども家庭庁は、主に学校外からの対策（自治体の首長部局を通じた対策）を図ることとされた（図表 9 参照）。

¹⁴ 国の「基本方針」に基づき、学校関係者や各種職能団体等の関係団体から有識者の参画を得て、「いじめ防止対策推進法」に基づく取組状況の把握と検証を的確に行うとともに、いじめの問題等に関して、関係者間の連携強化を図り、より実効的な対策を講じるため、文部科学省に設置されている。

図表9 いじめ防止対策に関する取組の推進について



(出所) こども家庭庁ウェブサイト¹⁵

同年10月4日に公表された令和4年度の諸課題調査において、全国の小・中・高等学校及び特別支援学校におけるいじめの認知件数及び「重大事態」の件数が過去最多となったこと等を踏まえ、同月17日、文部科学省は、「不登校・いじめ 緊急対策パッケージ」¹⁶を取りまとめた。同パッケージにおいて、いじめの重大事態化を防ぐための早期発見・早期支援を強化することとし、あわせて、国による「重大事態」の分析を踏まえつつ、個別自治体への取組改善に向けた指導助言及び全国的な対策を強化することとした。

同年11月2日に閣議決定された「デフレ完全脱却のための総合経済対策」において、「いじめ防止対策を強化するため、関係機関が緊密に連携し、学校外からのアプローチの開発・実証に取り組む。」とされた。

同年12月22日に閣議決定された「こども大綱」において、「いじめ防止」の項目が設けられ、取組を進めることとされた。

ウ 令和5年度補正予算及び令和6年度予算での対応

不登校対策と重複はあるが、文部科学省においては、令和5年度補正予算では「(いじめ・不登校・自殺リスク等の早期把握に向けた) 1人1台端末等を活用した「心の健康観察」の導入推進(10億円)」、「不登校・いじめ対策等の効果的な活用の推進(1億円)」が措置されており、令和6年度予算では「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校・いじめ対策等の推進」に88億円(前年度85億円)が計上されている。

(3) 主な課題

様々ないじめ対策が打ち出されているものの、いじめの認知件数は過去最多となった。特に、いじめの「重大事態」については、3.(1)ウのとおり、923件中357件は、重大な

¹⁵ <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/533b723e-b2a5-4251-9729-f180c3a24688/5bc6dc4a/20221124_councils_ijime_boushi_siryou_02-02.pdf> (URLの最終アクセス日は令6.2.5)

¹⁶ 図表5参照

被害を把握する以前は、いじめとして認知していなかったという状況にある。また、「重大事態」と認定しながら報告・調査を行わなかった事案もあるとされており¹⁷、学校・教育委員会において、「いじめ防止対策推進法」に基づいた対応が必要である。

ただし、現行制度では、「重大事態」に該当するか否かを判断するのは、学校や教育委員会であるため、学校側に事を荒立てたくないという心理が働き、結果的に加害者を擁護するような構図に陥りやすく、被害者側は孤立しがちとの指摘¹⁸や、「重大事態」に対して行われる第三者委員会の調査について、人選が中立でない、いじめが起きた背景や再発防止策の分析が不十分などといった点が問題になりがちで不信感を抱く被害者が多いとの指摘¹⁹がある。

このような状況を踏まえ、こども家庭庁においては、自治体や学校の設置者からの要請に応じて、「第三者性（中立性、公平性）の確保」の観点から、委員の人選に関する助言や、中立・公平性のある調査方法等について助言を行ういじめ調査アドバイザーを任命している。自治体・学校においては、必要に応じて、いじめ調査アドバイザーの助言も得つつ、重大事態調査等を行うことが求められる。

4. 学校教育法改正案（専修学校における教育の充実）

（1）専修学校の現状

専門学校を始めとする専修学校は、学校教育法第1条で定める学校（幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校）以外の教育施設で、「職業若しくは実際生活に必要な能力を育成し、又は教養の向上を図ること」を目的として組織的な教育を行うもののうち、一定の要件を満たすものであり、昭和51年に新しい学校制度として創設された。

専修学校の課程は、①中学校卒業程度を入学資格とする「高等課程」（高等専修学校）、②高等学校卒業程度を入学資格とする「専門課程」（専門学校）、③入学資格を問わない「一般課程」の3つである。課程別の学校数等は図表10のとおりである。

図表10 専修学校の学校数等（令和5年5月1日現在）

| | 入学資格 | 学校数 | 学科数 | 生徒数 |
|------------------|--|-----------|---------|----------|
| 高等課程 （高等専修学校） | 中学校等卒業若しくは中等教育学校前期課程修了 又はこれと同等以上の学力がある者 | 386校 | 502学科 | 33,150人 |
| 専門課程 （専門学校） | 高等学校等を卒業又はこれに準ずる学力がある者 | 2,693校 | 8,570学科 | 555,342人 |
| 一般課程 | 問わない | 140校 | 251学科 | 19,459人 |
| 総計 | | 3,020校（※） | 9,323学科 | 607,951人 |

※学校数の総計は、各課程の重複を除く

（出所）文部科学省「令和5年度学校基本統計（学校基本調査）」等より作成

¹⁷ 『毎日新聞』（令5.4.7）

¹⁸ 『毎日新聞』（令5.6.19）

¹⁹ 『朝日新聞』（令5.9.28）

(2) 改正案の概要

文部科学省には、社会の要請に応える専修学校の質の保証・向上に関する調査研究等を行うため「専修学校の質の保証・向上に関する調査研究協力者会議」が設置されている。同会議は、人生100年時代やデジタル社会の進展の中で、職業に結び付く実践的な知識・技能・技術や資格の修得に向けて、リカレント・リスキリング教育を含めた職業教育の重要性が高まっていること等を踏まえ、議論を続けてきた。

令和6年1月24日、同会議は、「実践的な職業教育機関としての専修学校の教育の質保証・向上と振興に向けて」と題する報告書案について協議を行った。同報告書案において、専門学校における教育と大学における教育との間の制度的な整合性を高め、両者の間の円滑な移行を可能にするとともに、専門学校卒業生の学修成果の社会的な評価の向上や学修継続の機会を確保するため、必要な制度改正が求められるとされている。

以上のような状況を踏まえ、文部科学省は、第213回国会において、専修学校における教育の充実を図るため、専修学校に専攻科を置くことができることとするとともに、専門課程の入学資格の厳格化、一定の要件を満たす専門課程の修了者への称号の付与、専門課程を置く専修学校への自己点検評価の義務付け等の措置を講ずる学校教育法改正案の提出を予定している。

5. おわりに

文部科学分野における課題は、本稿で取り上げた以外にも、教職員の働き方改革、少子化が進行する中での高等教育の在り方、科学技術分野における研究力の向上と優秀な人材の育成、スポーツ立国・文化芸術立国の実現など、多岐にわたる²⁰。

引き続き、それぞれの施策の検討状況、事業の実施状況等を注視していく必要がある。

(きたわき たつや)

²⁰ その他の文部科学分野における主な予算上の措置については、令和6年度文部科学省予算のポイントをその背景とともに説明した、高野涼子「令和6年度文部科学省予算のポイント」『立法と調査』No. 463 (令6.2.7)を参照のこと。