

平成25-26年度

諸外国との比較研究等事業研究報告書【概要版】

諸外国におけるいじめ問題への対応

— 市民性の育成を中心に —

平成27年1月

全国都道府県教育長協議会総合部会

目 次

第1部 研究報告

I	平成25－26年度諸外国との比較研究等事業の概要	1
1	諸外国との比較研究等事業	1
2	研究のテーマ	1
3	研究の目的	1
4	研究の体制・方法	1
	(1) 研究の体制	1
	(2) 研究の方法	1
5	研究の経緯	1
II	比較対象国の教育制度の概要	2
1	ノルウェー王国	2
2	グレートブリテン及び北アイルランド連合王国（イギリス）	2
3	オーストラリア連邦	3
III	比較対象国のいじめ対策について	4
1	ノルウェー王国	4
2	グレートブリテン及び北アイルランド連合王国（イギリス）	5
3	オーストラリア連邦	6
IV	考察（むすび）	8
1	いじめ防止といじめへの対応について	8
2	市民性を育む教育（シティズンシップ教育）	9

第2部 現地調査報告

I	ノルウェー王国現地調査の概要	11
1	実施年月日	11
2	視察の目的	11
3	視察先等	11
4	参加者	11

Ⅱ 視察先・視察内容の概要	12
1 ノルウェー教育・研究省	12
2 ノルウェー教育研修局	14
3 子供オンブッド	15
4 児童行動発達ノルウェーセンター	16
5 オスロ市立ゴーリヤ小学校	18
6 オスロ市教育委員会（教育課）	19
7 青少年心理研究センター	20
8 考察（むすび）	23

第 1 部 研究報告

I 平成 25 - 26 年度諸外国との比較研究等事業の概要

1 諸外国との比較研究等事業

諸外国との比較研究等事業は、諸外国との比較研究等のための調査研究及び国際交流を行い、その成果を都道府県教育委員会に広く還元することにより、地方教育行政の発展に資する。

2 研究のテーマ

諸外国におけるいじめ問題への対応

－市民性の育成を中心に－

3 研究の目的

先導的にいじめ問題に取り組んだ国々について、政治経済や社会文化的な相違点を考慮しつつ、いじめに関する考え方や取組を比較研究し、わが国において教育委員会や各学校が実効性のあるいじめ対策を立てるための資料とする。

4 研究の体制・方法

(1) 研究の体制

全国都道府県教育長協議会総合部会で担当する。

【研究担当県】愛知県（主査）、京都府（副主査）、奈良県、兵庫県

(2) 研究の方法

ノルウェー王国、イギリス、オーストラリア連邦を比較研究の対象国とし、諸外国の優れた点、課題をまとめるとともに、日本の優れた点・課題を見出す。また、現地調査を実施する。

5 研究の経緯

・平成 25 年 4 月 研究課題決定

- ・平成 25 年 7 月 調査研究体制決定
- ～ 12 月 研究課題に関する調査研究
- ・平成 26 年 1 月 比較研究対象国、アンケート調査実施決定
- ・平成 26 年 2 月 全都道府県に対するアンケート実施
- ・平成 26 年 4 月 現地調査対象国決定 アンケート結果報告
- ・平成 26 年 7 月 報告書骨子を決定
- ・平成 26 年 8 月 ノルウェー王国現地調査を実施
- ・平成 26 年 12 月 報告書完成
- ・平成 27 年 1 月 報告書発表

II 比較対象国の教育制度の概要

1 ノルウェー王国

ノルウェーの教育制度は、1997年の教育改革により、6～16歳までの10年間を義務教育課程として位置付けており、一斉教授による知識を教授する学習方法ではなく、双方向の学習活動を重視していることに特徴がある。初等段階前半では遊びや自由活動を重んじ、後半ではテーマから「科目」に移行し、伝統的な知識の習得も重視される。中等段階では知識を批判する能力を伸ばすべく科目やテーマワークの他に、グループや個人のプロジェクトが取り入れられている。このように教科の垣根をとり払った、個人の課題追究型の学習や、グループでの学習活動が積極的に行われている。

人口密度が低いため学校規模は小さいこと、移民の子供たちが約21,000人(約5%)いること、教師が休み時間に校舎内や校庭を巡回し、子供たちは休み時間も基本的に教師の監視下にあることなども特徴的である。

2 グレートブリテン及び北アイルランド連合王国（イギリス）

1988年「教育改革法」が施行され、地方教育当局の権限の一部

が校長に委譲されるとともに、ナショナル・カリキュラムの導入など国家レベルの統制がなされるようになった。このナショナル・カリキュラムは、日本の学習指導要領に比べ拘束性は弱く、ガイドライン的な意味合いが強い。

イギリスの義務教育は5～16歳の11年間である。自分の思っていることを論理立てて人前で堂々と主張することに価値がおかれ、家庭の子育てでも、学校教育でも、自己を表現する訓練が一貫してなされている。2002年、12歳以降にシティズンシップが新教科として必修になり、教科の学習だけでなく、特別活動や課外活動でも幅広く取り組まれている。

保護者には学校を選択する権利が与えられているため、学校として特徴ある教育を進める必要があり、校長の強いリーダーシップが求められている。

3 オーストラリア連邦

連邦制であるオーストラリアは、初等中等教育に関する事項は各州の責任とされてきた。しかし、1980年代後半に「国家教育指針」が策定されて以降、国家としての統一性は強化されつつあり、2008年度からはナショナル・カリキュラムの開発が進められている。

義務教育は6～15歳であり、国民は誰でも無料で公立校の初等・中等教育を受けられる。保護者は、子供が学校に合わないと判断すれば転校手続きをとることができるため、学校には経営努力が求められている。

オーストラリアの教育の特色は、カリキュラム開発の主体があくまでも教員にあり、教育課程基準が教員向け資料やモデル校での実践例とともに提供される。2011年以降実施されているナショナル・カリキュラムでは、各学習領域のカリキュラムが学年毎に策定され、各学習領域で特に含むべき一般的能力に加え、思考力、創造力、自己管理能力等が示されている。

Ⅲ 比較対象国のいじめ対策について

1 ノルウェー王国

ノルウェーにおけるいじめの問題は、1980年代に社会問題となり、1990年代に入ると、学校におけるいじめへの関心は増大した。教育省は、教育学者であるベルゲン大学のオルウェーズによるいじめ実態調査の結果を基にいじめ防止全国キャンペーンを繰り広げた。

ノルウェーには行政機関や議会から独立した第三者機関として、「子供オンブッド」が設置されている。2002年9月、「いじめ対策宣言・マニフェスト」として、政府・教員労働組合・保護者会議・自治体連合、そして子供オンブッドが、「いじめをなくす」ことを宣言した。

こうしたことを背景に2003年の4月、教育法が改正され、児童生徒と保護者は、いじめなどによって安心・安全でないと感じたときは、学校や行政に訴えることも可能になった。加えて、学校や行政は、子供たちをいじめから守る効果的な仕組みの導入を義務付けられることになった。

(1) オルウェーズのいじめ防止プログラム

ノルウェーの代表的ないじめ防止プログラムであり、大規模ないじめの実態調査に基づいて作成されたことから、多くの学校に取り入れられてきた。

このプログラムは、違反には罰を適応し、罰への脅威によって、攻撃性の発現を防止するという考えに基づいている。他者に被害を与えれば、その結果責任を問われるのが人間社会であり、これからの社会を担う子供たちにとって大切な視点であるとする考えである。

プログラムは、学校、教室、個人に同時に働きかける構成で、普段の日常的な取組に重点を置いている点が特徴的である。その効果として、プログラム導入後2年間でいじめが半分またはそれ以上の減少、友情関係の向上、勉強や学校に対する態度の改善、秩序と規律の向上など顕著な変化が報告されている。

(研究報告書 p 2 2、 p 1 0 1 参照)

(2) 学校仲裁所制度

もともとノルウェーには、民事のもめ事や刑事事件に関して、訴訟に入る前に、市民レベルでもめ事や事件を仲裁し、和解へと導く「紛争審議会」という市民組織が機能していた。学校仲裁所制度は、その学校版である。仲裁員は生徒自身で、仲裁員を育成するプログラムが用意されている。自分の起こした問題は自分で解決するという、「自分の行動に責任を持つ」ことが、「学校仲裁所」の根本の考えである。

(研究報告書 p 2 6、 p 9 0 参照)

2 グレートブリテン及び北アイルランド連合王国 (イギリス)

イギリスのいじめへの対応は、ノルウェーなどのいじめ防止プログラムを導入し試行することから始まったが、いじめを背景とする自殺が多発したことや他国の防止プログラムでは十分対応できない問題が積み重なったことから、イギリスの社会に適合した独自の方法が編み出された。

イギリスに見られる特徴は、学校や行政機関に先んじて民間団体や大学がプログラム開発・支援を積極的に行っていること、それらを国家レベルで助成していることである。それにより、いじめ問題に対して、日本より遅く取りかかり始めたイギリスが非常に迅速に組織的、総合的な取組を行うこととなったと考えられる。

また、イギリスでも年々「ネットいじめ」が深刻化しており、イギリス政府は2007年に300万ポンド(約7億円)の予算を組んで「ネットいじめ」防止キャンペーンを立ち上げている。「ネットいじめ」防止のための手引を作成し配布するなどさまざまな取組を行っている。

(1) 民間団体、大学によるプロジェクト

1989年に、民間団体が「学校のいじめ」に関する諮問実行委

員会を設立し、「いじめ110番」の設置、いじめ防止ガイドブックの作成など、いじめ問題へのさまざまな取組に財政支援を行った。また、財団の支援の下、シェフィールド大学によるアンケート調査が行われ、さらに教育省の助成によりシェフィールド「いじめ克服プロジェクト」が1991～1993年まで行われた。

子供同士のカウンセリング（ピア・サポート）や自己主張・自己表現訓練（アサーティブネス・トレーニング）などのいじめ防止教育の結果、実施したほぼ全ての学校において効果が得られた。

また、学校以外の支援機関として「キッドスケープ」が有名である。これは、「子供の安全」に取り組む全国規模の非営利団体で、学校安全のためのプログラムを作成・提供し、いじめに関するガイドライン、防止プログラムについても作成している。プログラムの特徴は、いじめられた子供だけでなく、いじめた子供への対処にも力を入れているところにある。また、電話によるいじめ相談を全国から受け付けている。

（2）校庭環境を改善するプロジェクト

このプロジェクトは、イギリスの学校におけるいじめが、休み時間に校庭で多く起こっていることを踏まえ、校庭の監視・監督だけでなく、校庭の環境の改善を図るものである。遊び小屋など「冒険エリア」や芝生エリアの拡大、植樹など、物理的な環境の改善だけでなく、子供たちを「理想の校庭」作りの設計に参加させることで、協力すること、議論し異なる意見を受け入れる態度、忍耐、そして交渉し時には妥協する能力などの社会的スキルの向上もねらっている。

3 オーストラリア連邦

オーストラリアにおけるいじめの定義やいじめ防止の動きに影響を与えたのも、ノルウェーの教育学者オルウェーズであった。オーストラリアでは、いじめは暴力や攻撃的なものの中で特に許しがたいもの

であると一般に考えられている。しかし、近年子供を取り巻く環境の変化には急激なものがあり、社会の変化を受け新しいいじめの問題が起こり、子供たちがいじめを理由に自殺を図る事件も発生している。

2003年には「いじめ、嫌がらせや暴力が最小化され、安全で支え合う学校を構築する上で、全ての学校コミュニティを支援すること」を目的に、連邦政府、州政府、私立学校、その他の関係機関が学校の安全のために連携・協力をすることを定めた「学校の安全のための全国的枠組」を打ち出した。学校における具体的ないじめ対策は、各州及び準州で策定されている。

オーストラリアにおいても、ネット上のいじめが深刻化しており、アボット首相の政権公約には「ネットいじめ」の撲滅が掲げられ、教育関係のマニフェストにも記載されている。

(1) シティズンシップ教育といじめの防止

オーストラリアでは、各州によってカリキュラムが異なっているため、シティズンシップ教育が取り入れられている学年や科目はさまざまである。1990年代以降、「Discovering Democracy (デモクラシーの発見)」に代表されるシティズンシップの科目がどの学校においても実施されてきている。それらの科目や関係する時間を通して、いじめ防止を含めて民主主義が学校内で実現されるようにされており、子供に自分自身の行動に責任を持たせることや自らの行動について考える機会を与えている。不適切な行動をした場合には、自分で責任をとらなくてはならないという考え方が基盤となっている。

現在では、ルールの必要性や民主主義、集団や他人との関わりや自我の形成、それらを通じた問題解決の手法等について学習するシティズンシップ教育の、全国統一カリキュラムにおける授業科目としての策定及び施行が進んでいる。

また、責任ある「デジタル市民」として行動することを目指し、生徒がインターネット上などで責任ある行動をとり、さらに危険を

回避できるような教育プログラムを行っている州もある。

いじめの防止策として、ポジティブなことを尊重するアプローチをとっている学校も多い。校内外のいたるところにポジティブな行動を促すようなメッセージを掲示したり、生徒の表彰を行ったりして生徒同士が互いに尊敬し合い、自尊感情を育む手だてを講じている。

(2) 地域住民の協力とウェブサイトの充実

州が策定するいじめ対策の中には、地域住民に協力を求める内容も含まれている。また、学校のいじめ対策計画は、教諭、生徒等、保護者、地域住民などとの協議の上で策定されることが推奨されている。

オーストラリアでは、いじめ対策に関するウェブサイトが充実しており、学校向けには、ウェブ上で優れた教材や授業で活用できる情報が提供されている。また、児童生徒や保護者向けには、いじめに遭った際やいじめを見た際の行動や、電話・インターネットでの相談窓口（ヘルプライン）などが紹介されている。

IV 考察（むすび）

1 いじめ防止といじめへの対応について

比較対象国のいじめ防止策は、調査研究、多様な防止策の実施、その効果についての評価、防止策の改善というサイクルで展開されるという特徴がある。我が国でも、国のいじめ防止基本方針でPDCAサイクルの重要性が述べられており、取り組んでいるところだが、諸外国の先行する取組において参考とすべき点が多い。

また、学校全体でのいじめ対応という点で、全ての教師と生徒によっていじめ防止の指針を確立する取組を重視していることは、学校の在り方、学校の負うべき責任を明確にした防止策の確立であり、それは学校のアカウンタビリティとして重要な意義がある。教師・児童生

徒・保護者の共通理解に基づく学校づくりの中にいじめ防止の指針と対応策を明確に位置付けることを、諸外国の実践から学ぶべきである。

イギリス等で展開されている子供同士のカウンセリング（ピア・サポート）は、直接子供たちが相談し、いじめを解決することだけが目的だけではなく、子供たちが自主的に活動し、支え合う仲間をつくることで、学校の雰囲気を変えることも目的としている。ピア・サポートの導入に当たっては、諸外国においても男女差や年齢差による効果の違いが指摘されており、日本でこれまで蓄積してきた学級の仲間づくりなどの蓄積と照らし合わせ、より効果的な導入方法を検討することが必要である。

インターネットを介したいじめについては、諸外国も日本と同じような様相を呈している。今後、「ネットいじめ」は、さらなる増加、低年齢化、多様化が懸念される。「ネットいじめ」の防止策としては、児童生徒に対する情報モラル教育などの直接的な指導と、家庭や地域に対する啓発活動の両方を充実させる必要がある。特に家庭の理解と協力が重要であり、「ネットいじめ」を含むネットトラブルの現状の理解と、学校に任せておくことで解決できる問題ではないこと、解決にはすべての大人の努力が必要であるとする意識改革が求められる。そしてイギリスに見られるように、政府・産業界が一体となってこの問題への対策を打ち出す段階にきていると思われる。

さらに、家庭環境に起因している問題行動については、学校と福祉部局をつなぐスクールソーシャルワーカーの養成、配置、活用が重要である。ノルウェーの事例からは、「児童行動発達ノルウェーセンター」のように問題行動に対して研究と実践を統合しながら、防止・介入プログラムを開発する組織、「子供オンブッド」のように、被害を受ける子供たちの代弁者として行政機関に訴えて施策の改善をめざす仕組みなどが参考となるであろう。

2 市民性を育む教育（シティズンシップ教育）

比較対象国では、子供を社会の構成員として期待される行為責任を

果たしうるよう教育すること、すなわち、シティズンシップ（市民性）の育成を実施している。それは、学校だけでなく、家庭での人間性（感情、性格等）の形成、地域での社会性の育成を含んだものであり、家庭や地域の理解と協力なくしては成立しないものとなっている。

日本においては、生活科、社会科、総合的な学習の時間や特別活動などに市民性に関わる内容が含まれており、道徳の時間においてもその果たす役割は大きい。生徒指導において、公共の精神を培い、社会を担い、自己実現を図りながら自分の幸福と社会の発展を追求する大人として成長するように支援することも市民性教育にあたる。しかし、日本では、これらの教科・領域、指導分野をシティズンシップ教育の一角を担うものとして位置付けてきてはいない。日本の現状を考えると、従来の教科・領域の中で、学校と家庭・地域とが連携し、体験的な活動等も通して市民性を育成する取組が求められる。

また、学校仲裁所制度などの導入については、国民性や教育制度の違いを考慮する必要があるが、「子供たち自身の手による学校づくり・社会づくり」の視点では、大きな示唆を与えるものである。

コミュニティの再生、地域の教育力の再生が指摘される中、いじめ問題をはじめとする学校の諸課題への対応・解決に子供たち自身を参画させていくことは、今後さらに求められるであろう。学校・家庭・地域が連携し、子供たちに市民性を育成すること、社会において互いの違いを認め、対立を調整し解決する力を育成していくことが重要である。

第 2 部 現地調査報告

I ノルウェー王国現地調査の概要

1 実施年月日

平成 26 年 8 月 23 日（土）から平成 26 年 8 月 29 日（金）

2 視察の目的

ノルウェー王国は世界の中で最も早くいじめ問題に着目し、国をあげていじめ問題に取り組んでおり、その取組の一つである「いじめ防止プログラム」は、欧米に広く普及しているところである。そのノルウェー王国において、いじめに関する考え方や現状及び課題について調査するとともに、課題解決に向けた取組の状況を視察する。

3 視察先等

- ① ノルウェー教育・研究省
- ② ノルウェー教育研修局
- ③ 子供オンブッド
- ④ 児童行動発達ノルウェーセンター
- ⑤ ゴーリヤ小学校
- ⑥ オスロ市教育委員会（教育課）
- ⑦ 青少年心理研究センター及びベルゲン大学オルウエーズ教授との意見交換

4 参加者

野村 道朗	愛知県教育委員会教育長	[団長]
小田垣 勉	京都府教育委員会教育長	[副団長]
高井 芳朗	兵庫県教育委員会教育長	
吉田 育弘	奈良県教育委員会教育長	

II 視察先・視察内容の概要

1 ノルウェー教育・研究省

教育・研究省は、教育に関する法制や財政教育の品質に関わる内容を担当しており、日本の文部科学省にあたる。国は教育環境をより良くする義務があり、教育費はGDP全体の6%を占める。

(1) 教育制度と現状

ノルウェーの義務教育機関は10年。満6歳となる年に始まり、小学校7年間、中学校3年間は市町村が管理・運営する。高等学校の3年間は県が、大学（3年間～）は国が管轄している。

2006年に「知識向上」と呼ばれる教育改革が導入され、全国共通のカリキュラムが定められた。教科カリキュラムには、「文章を読める」「口頭で自己表現できる」「文書で自己表現できる」「計算できる」「デジタル機器が使える」の5つの基本技能が組み込まれている。

(2) シティズンシップ教育

「シティズンシップ教育」は、カリキュラムの中心に組み込まれ、教科科目ではなく、どの教科においても意識して取り組むものとして導入されている。その方針として、「行動することの意味を考え、一般的知識を持ち、独創的で労を惜しまず協力的で、環境を意識できる」「寛容で、他者の尊厳を守り、多様性に満ちている」総合的な能力を持った人間の育成を目指している。

(3) いじめに関する政策

① マニフェスト

ノルウェーでは、2002年には1995年に比べ、約60%もいじめの発生件数が増加する中、2002年以降、首相によるマニフェストの発出を行っている。第2のマニフェストは2006年、続く2009年のマニフェストでは、オンラインや携帯電話に起因するいじめも対象にしている。

② 国家戦略「二度と来ない幼児期－子供・若者への暴力や性的虐待に立ち向かう国家戦略（2014－2017）」

2014年、児童・男女共同参画・社会統合省が発出したこの戦略は、教育研究省、保健福祉省、法務・公安省も関係する国家戦略である。いじめや虐待につながる行為がなく、学習の場としてふさわしい心理社会的環境を生み出す要素や知識を体系化することを目的としている。

(4) いじめに関する法的条件整備

① 教育法

教育法は1998年に採択され、初等教育や前期中等教育等における、教育の目的や教育を受ける権利等、教育に関わる諸般について規定したものであるが、2003年の改正に伴い、「生徒の学校環境」が追加された。この中で、学校は生徒の心理社会的環境を阻害しているいじめに対して、速やかに行動し、いじめを特定し、対応するシステムを構築しなければならないとしている。

② 幼稚園法

幼稚園法では、幼稚園における養育や学びを通して、子供たちが互いの人格を尊重し、公平性や知的自由、寛容、健康などを身に付けられるよう促す必要があると規定している。「幼稚園の役割等に関する基礎計画」に関する規則においては、排除やいじめ、暴力に立ち向かう能動的な活動を促進するスタッフの責任について述べている。

③ 公平な性に関する法

性別の違いによる性的嫌がらせについては、この法が適用される。この法においては、性的嫌がらせに晒されることは違法であり、教育機関をはじめとする組織の長は、組織の中で性的嫌がらせが発生しないよう努める義務があると規定している。

(5) 国家的取組

① マニフェスト

いじめ撤廃に向け、首相をはじめとする内閣、各省庁はもとより、どの学校どのレベルにあっても、いじめを一つも許さないという同じ決意の下に取り組む国の姿勢をアピールしている。

② 助成金制度

いじめ防止プログラム実施に対する助成金制度である。複数のプログラムが存在し、それを活用した学校の取組に対しては国として助成を行い、学校の取組を促進している。

③ 国の直接的支援

いじめに関する重大事象に取り組む自治体や学校に対して、国が直接的に支援を行っており、個々の事象に対し、必要な知識や情報の提供、外部専門家の派遣などに取り組んでいる。

④ いじめに関する政府委員会

国家戦略に「いじめに関する政府委員会」の設置がある。これは元大臣や県代表などが委員を務め、いじめに関する法制度や施策を見直すため検証を行い、より良い施策としていくためのものである。

2 ノルウェー教育研修局

教育・研究省は教育全般に関わる政策・制度を策定するところであり、教育研修局は、その政策を実施・実行する機関であり、学校教育の質の確保と向上、いじめに関わるものも含め様々なデータの分析や評価を行う役割も担っている。

(1) いじめの定義

ノルウェー初等・中等教育局では、いじめを「いじめとは、一人若しくは複数の生徒が他の生徒に対して感情を害し、不愉快に感じさせる発言又は行為をすることをいう。いじめにおいてこれらは繰り返し行われ、被害にあった者は自分を守ることが困難となる。暴力や人種差別につながる発言、差別、排斥などが長期間にわたって攻撃の手段として使われることがあり、自分を守ることができない者を被害者に仕立てていく。」と定義している。

(2) いじめの実態

具体的ないじめの実態把握は、毎年生徒に対する実態調査が行われている。第7学年（小学校の最高学年）と第10学年（前期中等

教育学校の最高学年)、第11学年(後期中等教育学校第1学年)の生徒には、調査への回答を義務づけられており、その他に学校の自主的判断により第5学年以上を対象として実施され、毎年約40万人が回答している。

これらの実態調査の結果は「月2、3回以上いじめを受けたことがある」と回答した生徒の割合が、2010年度7.3%、2011年度7.5%、2012年度6.8%、2013年度4.3%と徐々に低下しており、実態把握に基づく取組の成果と評価している。質問の変更が結果に好影響したとの見方があることや、経年的な比較分析が単純にはできないデメリットもあるが、より具体的に何が学校内で起きているかを把握できるよう努めていることが、様々な施策が学習環境の改善につながっていると認識されている。

3 子供オンブッド

子供オンブッドは、子供の意見に耳を傾けその声を代弁する人物であり、子供・青少年を擁護しその権利を保護するために活動している。1981年に世界で初めて誕生した。子供・平等省に属する一機関であるが、子供・平等省からの独立性は高く、内閣によって選出され、国王からの任命を受ける。任期は6年である。

(1) 組織の概要

他の欧州の国々のオンブッドは、法律の専門家であることが多いが、ノルウェーでは法律の専門家、ソーシャルワーカー、精神科医、教育や犯罪の専門家など多岐にわたり、法的な視点だけでなく、広範な見方ができることが利点になっている。

子供オンブッド運営に係る予算は国家予算(子供・平等省)に計上されているが、使途や配分について干渉を受けることはなく、組織内単独で決定できる。

(2) 子供オンブッドの活動

① いじめ対策宣言(マニフェスト)の主導

2002年9月、子供オンブッド主導で「いじめ対策宣言(マ

ニフェスト)」が採択された。いじめは「大人の責任でいじめに対処する」ことが宣言され、教育局が行動計画を作成することになった。それによって、様々ないじめ防止プログラムが開発・導入された。

② 関連する法律や規則制定・改正時における意見陳述

子供オンブッドは、法律や規則の廃止や変更、実行を止めることはできないが、法律や規則の案に対して、意見を述べることはできる。

③ 子供の権利が守られていないケースについてのアドバイス

子供の権利が侵害されているケースや安全が守られていないと判断したケースには介入を行う。当該の学校にコンタクトをとり、事実関係について調査したり、学校の対応が不十分な場合については、自治体や県に訴えるようアドバイスを行うこともある。

④ 当局に対する提言

子供オンブッドは政策に子供の意見を反映させる活動も行っている。その子供たちは「エキスパートグループ」と呼ばれ、家庭内暴力、いじめ、虐待を受けたり、心臓病やがん等で闘病している子供たちである。彼らと会議を重ねることによって提言を作成し、厚生大臣や法務大臣と直接議論することもある。

(3) いじめ防止プログラムについて

いじめ防止プログラムが最初に作成されてから30年が経過し、いじめの発生件数は減少傾向にあったが、近年また増加傾向にある。プログラムを導入しなくても、教職員、保護者、地域社会が一丸となって問題を解決した事例もある。プログラムはあくまでもツールであり、校長の信念とリーダーシップこそが重要である。

4 児童行動発達ノルウェーセンター

児童行動発達ノルウェーセンターは、オスロ大学が運営する機関で、主に学術研究を行っている。研究成果をもとに多様なプログラムを考案し、学校に提供している。教員の他、カウンセラー、ソーシャルワ

ーカー、児童相談所や保健所の職員等、児童生徒に関わる多様な職種の者が業務に携わっている。

(1) PALSプログラムについて

PALSプログラムはノルウェーで開発された学校に介入するためのプログラムで、ノルウェー全体で約200校（約7%）が採用している。

プログラムの目標は、学校に安全で健全な社会的風土を築き、すべての生徒の社会性と学習能力を高め、問題行動を防止し、これに対処することである。進め方としては、学業面と行動面で生徒を3つの階層に分け、それぞれの生徒のニーズにあった方法で介入を行う。それにより、最善の環境を子供たちに提供することができ、子供たちの成長を促す。各階層の対象生徒及び取組内容は以下のとおりである。

第1階層 生徒全員	⇒ 問題行動の予防とルール作り
第2階層 5～10%の生徒を対象	⇒ 生徒のニーズに見合ったサポート (補助的な介入)
第3階層 1～8%の生徒を対象	⇒ 個別のサポートプランを作成 (集中的に介入)

(2) PALSプログラムの効果について

2002年から導入されPALSプログラムについては、2年後に有効性についての検証が行われた。プログラムの導入により、「問題行動や教室の雰囲気に変化が見られたか?」、「教職員の実践や意識に変化が現れたか?」等の検証を行った。

その結果、集団としての連帯意識が高まったことや、教員の個別事例への対応方法の改善など、様々な肯定的な検証結果が得られており、プログラム導入には一定の成果があったと考えられる。ノルウェーでの実績により、他の欧州諸国の学校への導入も考えられる。

5 オスロ市立ゴーリヤ小学校

ゴーリヤ小学校はオスロの中心部から地下鉄で15分の位置にある。学校の周囲には森や平野、草原など豊かな自然が広がっている。児童数の合計は420人、学校のスタッフは65人、そのうち教員は35人である。ノルウェーでの標準的な配置と言える。1学年、80人あまりの生徒に対して、3学級で5名の教員が配置されている。年間予算は約6億円で、職員の給料の他、水道、電気料金の他、借地料も自治体に支払う。

(1) 校舎内見学

3年生の国語（ノルウェー語）の授業の参観を行った。ロッカールームは、冬の寒さが厳しいことから、帽子やコート等を着替える場所として確保されている。ホームルームは各学年のロッカールームを囲むように設置されており、学年ごとの職員室が各ホームルームの近くに設置されている。

教員は児童と遊ぶときや屋外が暗いときに蛍光黄色のベストを着て、常に児童の近くにいるよう配慮している。

(2) いじめ防止について

子供がいじめにあったときは、教職員、保護者、アシスタント、社会生活担当教員、保健師、言語療法士、学校医、自治体によるサービス（精神心理学サービス等）等の関係者が連携して支援する。

まず、教職員や保護者、続いてアシスタントや社会生活担当教員たちが動き出し、重大な事例の場合は、他の関係者も動き出すことになる。

教職員は、児童の生活環境の状況を監視して、マッピングして理解する努力をしている。孤立している子がいたり、いじめの傾向がみられたりした時は、必ずメモして届け、集約することになっている。

(3) 「コネクト・オスロ」プログラム

「コネクト・オスロ」プログラムは、すべての児童のために、楽しく優れた学習環境の整備に取り組んでいる学校を支援するプログラムである。教職員がいじめに関する知識を高め、いじめ、暴力、

人種差別を防止するためのトレーニングプランも含まれている。

いじめ、暴力、人種差別、嫌がらせ等に対して、絶対に許さない、ゼロトレランス、一切容認しないという姿勢がコネクト・オスロの基本方針であり、取組には、スクールコミュニティ内のすべての人々、児童、教職員、保護者、地域住民を巻き込み、参加してもらっている。

(4) 「安全な学習環境提供・オスロ」プログラム

ゴーリヤ小学校では、2001年から「児童による仲裁」を開始した。児童が生徒間の紛争を解決するために仲裁の役目を果たし、他の児童を支援する。仲裁員は立候補者の中から選ばれ、5年生時にトレーニングを受け、6、7年生で仲裁員として活動する。仲裁員がけんかの対応をするときは、一方だけを責めることなく、両サイドから事情を聞く。また、一人で孤立している児童がいれば、仲間と遊べるように支援する。仲裁員は教職員に役立つ情報を与えるが、情報源は漏らさないようにして、全体に対して、こういうことが起こっていると伝えるようにしている。

(5) 行動計画

各学校で「行動計画」を策定することが法律で定められており、いじめ、冒とくするような行為、人種差別があったときは、どのような手順で何をすべきなのか、行動計画の中で規定されている。

(6) 警察との連携

警察には、学校側との連携の窓口として、スクールコンタクト担当者が配置され、5校程度を担当して問題行動を予防、防止する仕事に従事している。重大事案に対しては、学校と警察との直接的な関わりを持つことも可能であり、スクールコンタクト担当者が、休み時間や放課後に学校を訪問することもある。

6 オスロ市教育委員会（教育課）

オスロ市教育委員会の管下には172の小・中・高等学校、特別支援学校、成人学校があり、約87,000名の児童生徒、実習訓練生

がいる。教職員は13,688名で、これには清掃担当職員やアシスタントが含まれている。

(1) 学習環境の整備

子供たちにとってよい学習環境とは、物理的に快適であること、安心して学べること、健康的で楽しんで勉強できる環境のことである。学校に楽しい友達がいることが、最も子供の登校意欲を高める。また、学習に対するモチベーションは様々な環境の影響を受け、先生と子供の関係や物理的な環境の悪化が、いじめにつながることも学術研究により解明されてきた。

(2) いじめへの対応方法

どの学校も行動計画として、事件・事故等が起こったときの行動方針を定めている。問題行動に対して、学校は関係機関と協力して取り組まなければならないが、家庭の協力、地域の協力が必須である。保護者も協力して初めて優れた学びの環境を作ることができる。

(3) オスロ市教育委員会からの働きかけ

オスロ市教育委員会は、いじめに関する専門知識を得るための訓練・トレーニングを提供している。また、各学校の取組や行事等を確認するとともに、学校として良くないところがあれば、国のガイドライン等が遵守されるように積極的な行動を求める。いじめ対策については、学校として体系的に計画性を持って取り組むように指導するが、特定のプログラムの導入を命じることはない。

7 青少年心理研究センター

(1) 青少年心理研究センターについて

ユニ・リサーチ (Uni Research) は、教育、健康、科学の研究や開発を行う行政から独立した学術研究所であり、50ヶ国にわたって400人の職員を抱えている。ユニ・ヘルス (Uni Health) は、7つあるユニ・リサーチの一つの部署であり、子供の健康、精神衛生、児童保護、教育環境の整備等を取り扱っている。今回訪れたセンターは、ユニ・ヘルスの西部地域の組織である。

(2) オルウェーズプログラムについて

オルウェーズプログラムの目標は、学校でのいじめや社会性のない行動を減らすことである。いじめを解決するには、学校環境や学校文化を改善する必要がある、具体的には、

ア 積極的な関心を持つ教師や大人たちに囲まれていること。

イ 許容できない行動を明確に示すこと。

ウ ルールを守らないからといって、暴力をとまなうような罰を与えたり、敵対視するような方法で罰しないこと。

エ 大人たち自身がルールを守ることによって、子供たちのモデルになること。

が求められる。

オルウェーズプログラムは、個人と集団の両方を対象にするプログラムである。具体的に学校で行うこととしては、子供たちにアンケートを実施し、学習環境がどのようになっているかについてマッピングし、どこで何が起きているのかを精査する。それによって、プログラム導入前の状況について確認した後、プログラム実施に移っていく。以後、同様のアンケート調査は毎年行う。

プログラム導入後1年半が経過した時に、プログラムの成果を測る。プログラムを採択した学校はオルウェーズスクールとなり、定期的に点検が行われる。プログラムの質の低下を防ぐために、3年に1回オルウェーズインストラクターが学校に出向き、点検を実施する。マニュアルどおり実施しているかどうかを評価し、次の3年間もオルウェーズスクールと認定できるかどうかを判断する。

(3) オルウェーズ教授との意見交換

いじめの定義については、

ア 相手に対して拒否的な行動をとること。

イ 1度だけでなく、繰り返されること。

ウ 強い者、弱い者という力関係が存在していること。

が挙げられる。

いじめは、加害者、被害者、誰にとっても不幸な状況を生み出す。

いじめられる経験を持つと、自分に自信を持てなくなってしまうことがある。もともとそうでない子であっても、いじめを受けることによって、不安や恐怖を感じやすくなる。また、「いじめっ子」が犯罪者やアルコール中毒患者になる割合が高くなるとの調査結果が出ている。

2009年に、約30のいじめプログラムについて評価を行った。プログラムに参加した学校では、平均して20%程度の割合でいじめが減少していた。その中でも、オルウェーズプログラムは良い結果が出たと自負している。

(4) オルウェーズインターナショナルとの会談

海外でのオルウェーズプログラムは、スタッフがその国に出向いてプログラムの説明を行うことから始まる。

プログラム実施の1年前から準備段階に入り、学校と情報のやりとりを電話、メール等で行う。1年から2年半の間、頻繁に連絡を取り合い、地域の実力者やメディアとも接触を図る。



【意見交換者との記念撮影】

学校の代表者、教職員、教職員組合等とも話し合いを行い、調整を図る。実施主体と様々な協力関係を築くことによって、子供たちにより良い学びの場を与えられるように努めている。

様々な国々でいじめ問題が表面化している。いじめは学校だけでなく、社会全体の問題であり、メディアから取り上げられることも重要である。日本でもいじめ問題対策プログラムが始まれば、オルウェーズプログラムを紹介する必要があるかもしれない。

8 考察（むすび）

直接現地の教育関係施設を訪ね、関係者との協議を持つことで、これまで行ってきた調査研究の中身を深く掘り下げることができた。様々な主体の取組から共通して見出せた点は以下の点である。

（1）社会全体で子供たちを守ろうとする大人の姿勢

子供オンブッドの思想は子供の価値観を認めながらも、子供たちによい環境を保障するのは大人の責務であり、そのためには大人自身がどのようにあるべきかについても踏み込んでいる。また、教育研究省と教育研修局で伺った話では、施策やマニフェストを通じて、学校環境をよりよいものにしなければならないという国の強い姿勢を感じた。強い姿勢を様々な主体にきちんと示すことは取組の出発点である。

（2）子供たち自身のいじめ問題解決への積極的な参加

オスロ市のゴーリヤ小学校で話を伺った生徒仲裁員は、誇りを持ってその役割をこなし、自分たちの学校をよりよい環境にするために前向きに取り組んでいた。シティズンシップ教育が実践されていると感じた。各種のプログラムにおいても、この点は重要な点に位置付けられている。

（3）どこでも活用可能な汎用プログラムは存在しない

国家レベルでの様々な教育プロジェクトが開発されている。児童行動発達ノルウェーセンターでは、PAL Sプログラムの詳細について伺ったが、プログラムの開発、導入、検証が10年以上の期間に渡って行われていた。我が国では、いじめ防止プログラムとしては、オルウェーズプログラムがよく知られているが、これ以外にもノルウェーでは様々な教育プログラムが考案され、各学校で導入されている。日本においても各学校の実情は様々であり、結局のところ各教育委員会が学校と共に先行例を参考としつつ実情に応じた方策を考案する外ないのではないか。

今回のノルウェー視察では、いじめ防止に関わる取組の視察が中心的課題であったが、子供を守るという観点から他の様々な取り組みについて学ぶことができた。文化的な背景は異なっても、日本でも参考にできることは数多くあろう。

最後に、ベルゲン大学のオルウェーズ教授をはじめ、各視察先にて私たちに対応してくださった方々、視察が円滑に進むよう取りはからって頂いた駐日ノルウェー王国大使館にお礼を申し上げる。

平成25 - 26年度諸外国との比較研究等事業研究報告書【概要版】
諸外国におけるいじめ問題への対応
— 市民性の育成を中心に —

平成27年1月発行

編集・発行 全国都道府県教育委員会連合会
東京都千代田区霞が関三丁目3番1号
尚友会館
電話 03-3501-0575
