

いじめ・不登校等調査特別委員会報告書

いじめ・不登校等調査特別委員会の調査・検討結果について報告する。

本委員会は、いじめ・不登校等に関する諸施策を検討するため、平成二十九年十二月十四日に設置され、付議事件「いじめ・不登校等に関する諸施策について」を受け、調査項目を以下の二項目とした。

- 一 子どもたちを取り巻くいじめ・不登校等の現状及び対策について
- 二 いじめ防止等に関する条例について

以上の項目について、県関係部局から県施策の概要を聴取するとともに、参考人として、国立大学法人鳴門教育大学特任教授森田洋司氏、一般社団法人全国自死遺族連絡会代表理事田中幸子氏及び国立大学法人宮城教育大学特任教授藤代正倫氏を招致して意見を聴取した。また、県内でいじめ防止等に関する条例を制定している市町の状況を把握するため、村田町及び塩竈市の状況について調査を実施したほか、本委員会で策定した、(仮称)宮城県いじめ防止等に関する条例骨子案について関係団体の意見を聴取するため、県仙台合同庁舎を会場に、宮城県教職員組合及び宮城県高等学校・障害児学校教職員組合との意見交換会を実施した。さらに、不登校に関する他府県の事例を参考にするため、奈良県及び大阪府の取り組みについて調査を行った。その概要は、次のとおりである。

一 基本的事項

本委員会は、いじめ・不登校等に関する諸施策について調査を行うことを目的として、本県議会に平成二十七年十二月に設置されて以来、三期にわたって設置されている。

平成二十七年十二月に設置された本委員会においては、「いじめ・不登校等を取り巻く現状について」及び「いじめ・不登校等への諸施策」を調査項目として、県内外においていじめ・不登校等を取り巻く状況について広く調査を行い、平成二十八年十一月の報告書において、「いじめは人間として絶対に許されない行為であり、本県においてはいじめ根絶を目指すことを子どもたちにかかわる全ての人々が強く決意して、各種取り組みを実施していくことが大変重要である」、「不登校についても、不登校になる児童生徒をなくしていくことや、不登校になった場合においても、社会的ひきこもりの状態にまでいかせないという考え方のもとで、各種取り組みを行っていくべきである」、「家庭や地域社会などの子どもにかかわる全ての人々が緊密に連携し、いじめ・不登校の問題解決に向けて取り組んでいかなければならない」などと総括した。

これを受けて、平成二十八年十二月に設置された本委員会においては、「子どもたちを取り巻くいじめ・不登校等の現状及び対策について」、「いじめ防止対策に関する条例について」を調査項目として調査・検討を行い、平成二十九年十一月の報告書において、条例の必要性や方向性等について次のとおり取りまとめた。

いじめ防止等に関する条例について

いじめは、児童生徒の心身の健全な成長と人格の形成に重大な影響を与えるのみならず、生命、身体に重大な危険を生じさせるおそれがある事実を再認識し、子どもが安全、安心かつ健やかに成長できる環境を形成することが、社会全体の責務である。

よって、いじめを撲滅するためには、どんな理由があってもいじめは許されないことを社会全体で共有し、命の尊厳や命の大切さについて幼少期から一貫して育むことが必要である。

そうした理解を前提に、いじめ防止等の対策は、行政、学校、教職員、家庭、地域、大学等の具体的な連携により、より実効性を持って行われる必要がある。

特に、重大事態については、子どもの生命が最優先との観点から、学校、教職員、保護者等の関係者は、重大事態の発生を防ぐ責任があることを十分に認識し、日ごろから実効性のある対処方法についての研さんを行うとともに、事案が発生した場合には、学校以外の外部の視点を十分に取り入れ、事実に基づいた責任ある調査と対処を行い、その内容を検証し、再発防止策を講ずることが重要である。

このため、これまでの調査・検討により明らかとなった課題をもとに、県民総参加によるいじめ防止等対策が行われるよう、関係機関と十分な調整を図りながら、当委員会のこれまでの取り組みを踏まえ条例制定を検討するとともに、いじめ・不登校の対策については引き続き調査・検討を行っていく必要がある。

二 現状と課題

1 子どもたちを取り巻くいじめ・不登校等の現状と課題について

文部科学省が実施した平成二十八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結果によると、本県のいじめの認知件数は小学校で一万五千八百四十件、小学校を含めた全校種で合計一万九千二百八十八件にのぼり、前年度と比較して、小学校及び中学校で増加し、高等学校及び特別支援学校で減少している。また、認知校数は特別支援学校以外の校種で増加し、合計五百六十八校であるほか、いじめの解消率は全ての校種で低下している。

県ではいじめの認知件数と認知校数が増加したことを早期発見・早期対応に努めた結果であると肯定的に捉えており、また、いじめの解消率が全ての校種で低くなったことについては、学校において安易にいじめが解消したと捉えず、継続的な観察を行っているためと考えている。

学校におけるいじめに関する課題としては、いじめの認知に関する教職員間の認識の共有、組織的な指導体制の構築、教職員のいじめ問題に対する対応力の向上、学校いじめ防止基本方針の点検と見直しなどがあ

げられる。

次に、不登校については、本県の小学校及び中学校で不登校となった児童生徒数が過去十年間の推移を見ると、増加傾向にあり、平成二十八年年度には、小学校では六百十一人、中学校では前年度と比較して急増し、二千五百八十八人であった。

平成二十八年度における宮城県長期欠席状況調査によると、不登校のきっかけと思われるものとして、中学校とも二〇％を超える回答があった項目は、いじめを除く友人関係、無気力、不安等の情緒的混乱、学業不振となっているほか、小学校の三・八％、中学校の二・九％が、不登校のきっかけとして東日本大震災の影響があると回答している。

また、不登校の児童生徒数は中学三年生が一番多いが、小学校を卒業し、中学一年生になった時に不登校になる生徒が大きく増加する傾向があり、切れ目のない支援のためには校種間の引き継ぎが必要となっている。

このように、不登校の原因や背景は多様化・複雑化しており、児童生徒一人一人が抱える要因を的確に把握し、その要因を早期かつ丁寧に解消することが課題となっている。

さらに、児童虐待については、平成二十八年度の相談件数は八百十二件と過去最高だった前年度と比較して減少しているものの、いじめ・不登校と結びつけた調査が行われておらず、その関連性が明確となっていない。

2 いじめ・不登校等への対策について

いじめと不登校の対策については、心のケアとの関係が深いことから、県では、教育庁内の横断的な組織や実務責任者を設置したほか、沿岸部の児童生徒、保護者、教職員等の抱える悩みや相談に幅広く対応する

ため、東部教育事務所に学校や家庭を直接支援する「児童生徒の心のサポート班」を設置するなど、心のケアや、いじめ・不登校等の課題に対応するための体制整備に力を入れている。さらに、平成二十九年六月に生徒指導上の諸問題に関する協議会を設置し、実効性のある教育施策のあり方等について協議し、今後の対策を提言することとしている。

また、みやぎ子どもの心のケアハウス運営支援事業を開始するなど、市町村教育委員会との連携にも取り組んでいるところである。

いじめ問題への対策としては、平成二十五年のいじめ防止対策推進法の施行を受け、宮城県いじめ防止基本方針を策定するとともに、平成二十九年三月には、国のいじめの防止等のための基本的な方針が改定されたことを受け、宮城県いじめ防止対策調査委員会からの意見等も参考に、平成三十年三月に宮城県いじめ防止基本方針を改定した。また、いじめ問題対策連絡協議会等の組織を設置し、様々な観点から対策を講じている。

具体例としては、校内体制の強化として、「学校いじめ防止基本方針」の点検・見直しや、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなど外部専門家等の配置を行っており、平成二十九年度には、スクールソーシャルワーカーは仙台市を除く三十二市町村の公立小中学校及び、三十の県立高等学校に配置され、配置校以外の高等学校にも必要に応じて派遣できる仕組みとなっている。また、ネットいじめ等のインターネット上の諸問題の発生の未然防止、早期発見及び早期対応に向けた諸施策として、ネットパトロールの実施体制整備や小・中・高校生スマホフォーラムの開催などの啓発活動を行っているほか、電話相談・来所相談の整備については、二十四時間子供SOSダイヤルの設置などを行っている。

さらに、いじめを許さない・いじめを生まない学校づくりとして、フォーラムの開催など児童生徒が主体となって取り組むいじめ防止対策の推進や、みやぎアドベンチャープログラムによる体験活動などを行って

いる。

不登校への対策としては、教員の加配、専門家の配置・派遣が行われているほか、登校支援ネットワーク推進連絡会議等の不登校対策のための組織が設置されている。

具体例としては、専門家の派遣として、臨床心理士等のスクールカウンセラーが、全ての公立中学校と県立高等学校に配置されているほか、全市町村教育委員会に広域カウンセラーを配置し、全ての公立小学校に対応している。また、福祉の専門家として家庭への直接的な働きかけができるスクールソーシャルワーカーは、公立小中学校、県立高等学校合わせて延べ八十八人が配置されている。組織等の設置では、県不登校対策推進協議会で実効性のある取り組みのあり方等について検討を進め、リーフレットの作成など、学校現場の取り組みを促進している。

三 参考人意見聴取

1 国立大学法人鳴門教育大学 特任教授 森田 洋司 氏

森田氏は、「いじめ防止等に関する条例を検討する場合における構成等の素案」に対する意見を含めたいじめ対策について、次のように述べた。

いじめは、ごく一部の子どもだけがかわる問題ではなく、子どもの世界、学校生活、あるいはそれをめぐる人間関係全体にかかわる問題であり、国立教育政策研究所生徒指導・進路指導センターの統計によると、仲間外れ、無視、陰口などの暴力を伴わないいじめをされた経験と、それらのいじめをした経験ともに九割に及んでおり、ほとんどの子どもがいじめに関する経験を持つ状況となっている。

このようにないじめの一般化、あるいは被害の流動化を受けて、いじめ防止対策推進法が制定され、いじめ対応が色々と見直されてきた。いじめを認知するに当たって、法律上のいじめは幅広い定義となっており、

教育現場ではしばしば困惑する場面があるが、立法から既に四年以上が経過したことから、いじめの定義も浸透し、いじめの認知率が上がってきている。いじめの認知率の上昇を受け、今後は、各学校における「学校いじめ防止基本方針」や「学校いじめ防止対策組織」を実効性の高いものとして進めていくことが、大きな課題となっている。

学校いじめ防止基本方針は、いじめ防止対策に関する仕組みが書かれているが、それだけでは学校の教職員は何を指導すべきかわからないことから、それを具体的な指導の仕方までどのようにつなげていき、いじめ防止対策を進めていくかが今後の大きな課題となる。

いじめの重大事案に関して、マスメディアでは、学校の担任の教員によるいじめの事案の抱え込みが問題であると報道されることが多いが、教員のいじめ事案の抱え込みというのは正しくないと考えている。教員の世界は個業世界であり、仕事が自己完結している部分が多い。しかし、いじめ事案の構造が多様化、重層化及び不可視化すると個人の力で解決することは厳しいものとなることから、その限界を互いに補う組織形態が必要であり、組織のありようをしっかりと検討してチームとしての組織、学校をつくっていかねばならない。

子どもを守り育成していくことに関して、社会を挙げて実施していかねばならないが、いじめ問題は大人も反省しながら、子どもにそれをどう反省し振り返ったかを伝えていくことも必要である。この社会に住んでいる人間、集団、人間関係の中に、この考え方を浸透させていくことが必要だと考えている。

いじめはどこにでも、あるいは昔から今も、どの子にも起こり得る問題であることから、いじめを認知していく最初の段階では、いじめと疑われる全ての事案に対応することが必要である。

いじめ防止対策推進法では、児童等の尊厳の保持及びいじめの防止等を法の目的としており、「いじめ防止等に関する条例を検討する場合における構成等の素案」については、児童生徒の尊厳の保持に関する文言

が入っていることに関しては評価している。

また、素案に書かれている発達障害等の障害を抱える児童生徒に対する支援の項目について、学校として特に配慮が必要な児童生徒については、日常的に特性を踏まえて適切な支援を行うとともに、保護者との連携や周囲の児童生徒に対しても必要な指導を組織的に行っていくことと抽象化されれば、条例に規定する上で支障はないと思われる。

2 一般社団法人全国自死遺族連絡会 代表理事 田中 幸子 氏

田中氏は、「いじめ防止等に関する条例を検討する場合における構成等の素案」に対する意見を含めたいじめ対策について、次のように述べた。

私たちは、いじめ問題は人権問題であり、また、子ども同士だけではなく大人による子どもへのいじめもあり、いじめは決して子どもの間だけではないということを知ってほしいと考えている。

学校においては、校長がいじめの事案への対応について指示を出し、教頭や主任には指示を出す権限がないため、校長の危機管理意識が重要であると考えている。校長を対象とした研修の内容に加えてもらいたいものは、学校での雰囲気づくりの仕方についてで、それは、子どものいじめにとって重要な課題である。子どものストレスにつながるような学校での環境づくりを行っていくことが、いじめ防止対策に大切である。

スクールカウンセラーについては、現状の人数で十分であり、各人の能力の向上が重要と考えている。スクールカウンセラーは子どもの命にかかわることから非常に重要な役割を担っており、学校に配置するだけでなく、スキルアップ研修等を行い、徹底的に資質の向上を含めた人材育成に力を注いでもらいたい。

「いじめ防止等に関する条例を検討する場合における構成等の素案」については、いじめの事案を調査す

る第三者委員会の委員について、遺族が望めば遺族推薦の委員を入れることができると思えば、より公平性を保つことができると思われる。

また、素案のいじめの初動対応については、県教育委員会ではなく知事直轄で、いじめの事案に対応するための実働部隊となる職員等の配置を検討してもらいたい。

3 国立大学法人宮城教育大学 特任教授 藤代 正倫 氏

藤代氏は、「いじめ防止等に関する条例を検討する場合における構成等の素案」に対する意見を含めたいじめ対策について、次のように述べた。

県民全体でいじめ防止、早期発見及び早期解消等に取り組むことは、大変有意義なことだと考えている。県民を挙げていじめ防止対策に取り組むという姿勢は、一番大事にしていかなければならない部分であり、子どもと学校と地域が一体となり、そして、家庭で何を行わなければならないのか、明確にしてもらいたい。

学校の教員の評価については、学校運営のための第三者評価委員会も現にあることから、それをより一層活用し、教員の悪いところだけでなく、逆に、よいところも評価してもらいたいと考えている。

いじめの調査に関する第三者委員会は、もちろん公平中立でなければならぬし、いじめに関する学校の対応について、一つ一つ足りなかったところを解明していくことが重要である。

「いじめ防止等に関する条例を検討する場合における構成等の素案」については、市町村教育委員会で設置するいじめの調査に係る第三者委員会の人材を確保する際に柔軟な対応ができるように、県教育委員会として人材バンクを設置するといった内容を条例に盛り込むべきではないか。

四 県内調査

1 村田町

村田町は、平成二十七年三月に村田町いじめ防止等対策推進条例を制定した。

村田町の条例では、第三条において、いじめ防止に係る基本理念として、いじめは決して許されないと
いうこと、そして、いじめを生まない土壌をつくるということ、第四条において、いじめの早期発見に
係る基本理念として、地域及び家庭との連携をもって、早期発見に努めることを、第五条において、いじ
めへの対処に係る基本理念として、村田町教育委員会と町立学校は、いじめを受けた児童等の安全の確保、
及びいじめを行った児童等の事情の確認と適切な指導を行うことを定めている。

国のいじめの防止等のための基本的な方針において、地方自治体が策定する基本方針については、条例
等のかたちで地方いじめ防止基本方針を定めることが望ましいとされているため、村田町では村田町いじ
め防止等対策推進条例を定めたということである。

2 塩竈市

塩竈市は、平成二十八年三月に塩竈市いじめ防止対策推進条例を制定した。

塩竈市の条例における基本理念は、第三条において、いじめの防止等のための対策は、学校の内外を問
わずいじめが行われなくなるようにすることを旨として行うこと、いじめが子どもの心身に及ぼす影響そ
の他のいじめの問題に関する子どもの理解を深めることを旨として行うこと、市、教育委員会、学校、保
護者、市民等及び関係機関等の連携の下に行うことの三つを定めている。

塩竈市では、条例の第十七条により、塩竈市いじめ防止基本方針を策定し、この基本方針に基づき、条
例の趣旨を踏まえ、いじめ防止のための対策の実効性を確保するために個々の取り組みについてより具体

的に規定している。

条例を制定した成果として、教職員のいじめに対する意識改革、学校と関係機関との連携の強化、児童生徒の意識の変容、条例に基づき設置した組織による効果的な取り組みの実施の四つが挙げられる。条例に基づく各組織による効果的な取り組みの実施について、いじめ問題対策連絡協議会では、関係機関相互のより一層の連携強化が確認されており、いじめ防止等対策委員会からは毎回答申が出され、それに基づいた取り組みの実施により、いじめへの組織的で迅速な対応が図られている。

塩竈市としては、重大事態が発生した場合、弁護士等の専門職の準備が難しいため、いじめ事案の調査に係る第三者委員会の委員を県から推薦・派遣することについて配慮願うとともに、インターネットを通じて行われるいじめに関する最新の情報提供については、塩竈市だけでは限界があることから、県に支援願いたいと考えている。

五 関係団体との意見交換会

県仙台合同庁舎において、宮城県教職員組合及び宮城県高等学校・障害児学校教職員組合の計二団体の方々に参加していただき、（仮称）宮城県いじめ防止等に関する条例骨子案についての意見交換会を実施し、多くの意見があった。

主な意見は、次のとおりである。

(一) いじめは、許されるものではないと上から押しつける性質のものではなく、乗り越える、あるいは克服するものであり、根絶するとか絶無という性質のものでもなく、どの子どもにも起こり得るものであることから、「いかなる理由があってもいじめは許されない」という文言は削除すべきである。

(二) 「保護者の責務」としている項目については、多くの保護者は悩みながら子育てをしていることから、

「しなければならぬ」とする「責務」より「役割」とすべきである。

(三) 発達障害を文言として条例に書き込むことは、障害の差別意識を助長することや発達障害が強調されすぎる懸念があることから、盛り込むべきではない。

(四) 関係機関との連携について、教育の自主性及び学校への介入の問題から、「警察への通報」ではなく、「警察への相談」としたほうがよい。

(五) いじめの実態を把握するための調査等について、「定期的に適切な方法で調査し、必要な措置を講ずる」とあるが、この文言がひとり歩きして学校現場がより多忙となる懸念がある。

六 県外調査

1 奈良県

奈良県では、平成二十一年度当時、千人当たりの不登校児童生徒数は全ての校種で全国平均より高く、不登校対策は喫緊の課題として取り組みが進んできた。

奈良県教育委員会の調査によると、小学校では不登校の件数自体も少なく、前年度は不登校でも翌年度には改善される傾向があるが、中学校では一旦不登校になるとそのまま二年、三年と継続する傾向がある。

不登校の要因としては、必ずしも特定の要因に当てはまるわけではなく、色々な要因が複合的に重なって不登校という状況になっている。

奈良県では、スクールカウンセラーについて、小学校では全校配置となっていないが、中学校及び高等学校では全校配置となっている。奈良県としては、スクールカウンセラーは、子どもに面談やカウンセリングをすることだけが仕事と思われがちだが、スクールカウンセラーの本当の良さは、普段子どもたちとかわっている教職員へのカウンセリングであり、一番力を発揮してもらいたいところであると説明があ

った。

奈良県で行っている教育相談としては、全国統一の二十四時間子供SOSダイヤルとしての電話教育相談、親子並行面接を行うことを方針としている来所教育相談、特別支援教育に係る相談としての週末教育相談、引きこもり傾向にある不登校の児童生徒を対象とした訪問教育相談、来所教育相談の次の段階として児童生徒の学校復帰と社会的自立を目指す居場所での支援活動、県内の全中学校及び高等学校に在籍する児童生徒に対してQRコードが書かれたカードを配布してのメール相談、専門性の高いスクールカウンセリングカウンセラーを派遣することで学校だけでは対応が難しい事例に対応する派遣教育相談の七つの取り組みが挙げられる。

その他にも、児童相談員、大学生ボランティアなどの配置の取り組みも行っている。

今年七月には、不登校ホットネットと称して、不登校で悩んでいる保護者及び教育関係者が集って、小学校、中学校及び高等学校の不登校を乗り越えた子どもの母親の体験を発表していただき、不登校について一緒に考える機会をつくった。

一辺倒の指導、上からの指導だけでなく、子どもを支える支援という視点を持った指導をしていかなければ、本当に子ども一人一人のニーズに合った指導・支援はできないと説明があった。

2 大阪府

(一) 高等学校について

大阪府における高等学校の不登校の状況は、非常に厳しいものとなっている。平成二十八年度は全国で二番目に千人当たりの不登校者数が多く、平成二十七年度までは全国で最も多いという状況であった。

一度不登校に陥ると、中途退学や原級留置になる危険が非常に高まることから、大阪府としては、い

かに不登校に陥らないように未然に防ぐことが重要であると認識している。

平成二十六年年度から、全ての高等学校において、生徒と保護者の両方から学校生活に関する情報を記載してもらおう高校生活支援カードを導入しており、生徒が円滑な高校生活を送れるよう、できるだけ入学した段階から支援を行い、迅速に指導・支援ができるようにしている。

大阪府では、高校生活支援カードについては、親もこのカードを見ていることを生徒が知っている以上、カードの内容をそのままうのみにしないよう、また、このカードをもとに個別面談をするよう学校に指導しており、個別に面談をすることで、カードだけでは分からなかった部分が見えてくると説明があった。

また、学校の中に学校生活につまづきを感じている生徒や家庭状況により登校しづらさを感じている生徒のために、多いところで週三回程、NPO団体が「居場所」を設置している。この「居場所」には、学校の取り組みに理解があり、登校への動機付け、進路支援及び福祉的な支援等に実績のある民間支援団体がかかわっている。

(二) 小学校、中学校について

大阪府の小学校、中学校の不登校の状況としては、新規に不登校になった子どもの数が年々減っている特徴がある。

新規の不登校の児童生徒数を抑制する取り組みを「成長を促す指導」と呼んでおり、不登校の児童生徒一人だけを対象とするのではなく、学校全体、クラスや学年全体を対象とした取り組みである。

大阪府では、成長を促す指導を主に担う子供支援コーディネーターを配置しており、授業を持たずに生徒指導上の課題に学校全体として取り組むことを目的としていると説明があった。

また、府内全域のスクールカウンセラーやソーシャルワーカーを集めて研修を行っており、スクールカウンセラーについては、市町村の指導主事も集め、年に二回研修を行っている。

七 委員間討議

いじめ防止等に関する条例に盛り込む内容等について、さまざまな視点で委員間討議を行った。当該条例の検討及び調整の過程で特に議論のあった項目は、次のとおりである。

1 基本理念における「いかなる理由があってもいじめは許されるものではない」について（第三条関連）

いじめ防止対策推進法では、第四条において「児童等は、いじめを行ってはならない」としていじめを例外なく禁止しているが、法律の施行後もいじめによる痛ましい事案が全国で相次いで発生しており、本県でも、中学生の自死が三件発生したことから、このことを重く受け止め、改めて、いかなる理由があるうと、いじめは許されないことを社会に浸透させ、県民の共通認識としていくため、「いかなる理由があってもいじめは許されるものではない」と基本理念に盛り込むべきという意見があった。

これに対して、いじめはいつでも起こり得るものであり、誰もが被害者にも加害者にもなる可能性があることから、重大化させない取り組みが一番重要であり、この文言を頭ごなしに盛り込むことによって、現場で丁寧に対応している教職員の努力が阻害され、いじめがより陰湿になりかねないことから盛り込むべきではないとの意見が出され協議を行った。

委員からは、いじめ防止対策推進法の趣旨を児童生徒や教職員、保護者のみならず広く県民に理解していただくとともに、相手の心身に苦痛を与えることは許されるものではないことを、まずはその理由を抜きにして理解することが、いじめ防止等の対策を行う上で重要であるという意見があった。

一方、いじめの定義を十分に理解しない中で、いじめは許されるものではないという県民運動が一人歩きしていくことを懸念する意見もあった。

複数回にわたる協議の結果、この基本理念は、いかなる理由があっても許されるものではないとの認識を広く共有することの重要性を述べたものであり、認識を強要しようするものではなく、逆に、いじめが心身に及ぼす深刻な影響及び人間の尊厳にかかわる問題であることについて、理解を深めるといふ趣旨であることから、「いかなる理由があってもいじめは許されるものではない」（第三条第一項）と規定することとした。

2 市町村立学校及び私立学校への施策について（第五条、第十八条、第二十一条、第二十二条及び第二十七条関連）

条例について検討していく上で、県立学校に限らず、市町村立学校及び私立学校への施策についても、委員会で議論がなされた。当初は市町村立学校及び私立学校に対しても県立学校と同様に施策を行う内容で検討していたが、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第四十八条第一項において「都道府県委員会は市町村に対し、都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる」と定められており、さらに、私立学校法において、私立学校は建学の精神や独自の校風が尊重される必要があるとあり、都道府県による規制ができるだけ制限されている特性を持つことから、市町村立学校及び私立学校への施策は、既存の法律で定められている範囲を超えない程度とする内容としている。

なお、他都道県で制定されているいじめ防止等に関する条例を参考とし、条例の目的、定義、責務及び役割等の総則に関する事項については、市町村立学校及び私立学校も対象としている。

3 保護者の責務について（第七条関連）

保護者の責務については、教育における保護者の責任の重要性が高まっていることから、より表現を強めるべきとの意見と、全ての保護者が責務というかたちで教育することとなるのは家庭にとって負担が大ききことから、責務ではなく役割とすべきとの意見が出された。協議の結果、本県独自の表現を採用していることから「保護者の責務」とし、文末を「努めるものとする」とすれば意味は伝わると考え、より強い表現にはしないこととした。

4 特に配慮が必要な児童生徒への適切な支援について（第九条関連）

発達障害などの障害を抱える児童生徒への支援に関し、条例において障害を特別に扱うこと自体が差別となるのではないかとの意見が出されたが、条文が抽象化されれば支障はないとの参考人の意見をもとに、条文の検討を行った。（仮称）宮城県いじめ防止等に関する条例骨子案の段階では「発達障害等」との文言を入れていたが、発達障害だけを条例中に記載することは、差別を助長することとなるとパブリックコメントでの意見もあったことから、発達障害に係る文言を削除し、「県立学校は、当該県立学校に在籍する特に配慮が必要な児童生徒について、日常的に当該児童生徒の特性を踏まえた適切な支援を行うとともに、その保護者との連携及び当該県立学校に在籍する他の児童生徒に対する必要な指導を組織的に行うものとする」（第九条第三項）と規定することとした。

5 児童生徒及び教職員に対する懲戒について

児童生徒及び教職員に対する懲戒については、条例に盛り込むべきとの意見と、懲戒については慎重に

検討すべきとの意見が出された。協議の結果として、児童生徒に対する懲戒については、いじめ防止対策推進法第二十五条において既に記載されており、さらに今回の条例に懲戒の規定を盛り込んだとしても県立学校のみを対象とすることとなるため、県立学校のみに対応を変える必要性はないとの判断から、児童生徒に対する懲戒の規定は設けないこととした。

また、教職員に対する懲戒については、県教育委員会としていじめに関する懲戒規定を考える必要があるとの意見は出たものの、結論には至らず、規定を設けないこととした。

八 パブリックコメントの実施

条例の制定に当たり、県民の意見を幅広く募集するため、条例骨子案及び条例案に対するパブリックコメントを実施した。

条例骨子案については、平成三十年六月二十九日から七月二十日までの期間、意見募集を行い、個人及び団体から、十七通、延べ五十五件の意見が寄せられた。

また、条例案については、平成三十年八月二十四日から九月十四日までの期間、意見募集を行い、個人及び団体から、五通、延べ十九件の意見が寄せられた。

九 総括・提言

これまで述べたとおり、参考人からの意見聴取、県内調査、意見交換会、パブリックコメントによる意見の結果等を踏まえ、条例に盛り込むべき内容について委員間で検討を重ねた結果、「宮城県いじめ防止対策推進条例」を本委員会の総意として取りまとめるに至った。

また、県外調査の結果を踏まえ、本委員会はいじめ・不登校等に関する諸施策のうち、主に不登校問題の

解消に向けて、次のとおり取りまとめるとともに、いじめの防止等に関する対策に関して、宮城県いじめ防止対策推進条例の主旨を踏まえ、より一層の取り組みの強化を期待する部分について提言するものである。

1 不登校について

- (一) 児童生徒が不登校の状態になると継続する傾向が強いことから、未然に不登校を防止するための早期の対応を行うこと。
 - (二) 適切に児童生徒の不登校に関する兆候を把握し、子ども一人一人のニーズに合った指導・支援を行うこと。
 - (三) スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーのより一層の能力の向上が必要であることから、市町村教育委員会とも連携し、研修体制を拡充すること。
 - (四) 子ども一人一人に合わせた相談体制を整備していくことが重要であることから、他県や本県などの成功事例を参考として、児童生徒が相談しやすい体制を拡充すること。
 - (五) 不登校の児童生徒への支援においては、児童生徒を支える保護者への支援も重要であることから、保護者同士や教育関係者と不登校について一緒に考えることができる機会を設けること。
- ## 2 いじめの防止等に関する対策について
- (一) 市町村立学校及び私立学校については、宮城県いじめ防止対策推進条例の趣旨を踏まえ、より一層の連携体制の強化を図っていくこと。

以上、宮城県いじめ防止対策推進条例の施行による効果が十分に発現されるとともに、これらの提言が今後の関係施策に十分反映されることを期待して、報告とする。

平成三十年十一月二十一日

宮城県議会いじめ・不登校等調査特別委員長 吉川寛康

宮城県議会議長 中島源陽殿