

北海道議会文教委員会(25年8月6日)

- 佐藤 禎洋委員(自民党)「北海道子どものいじめ防止に関する条例(仮称)の基本的な考え方について」

(一) 作業の進捗状況について

はじめに、条例制定に向けた作業は予定どおり進んでいるのか、進捗状況について伺います。

【答弁】 条例制定に向けた作業の進捗状況についてであります。4月に外部有識者からなる検討委員会を設置し、これまで3回の委員会を開催して、本日御報告した「条例の基本的な考え方」を取りまとめたところであります。

7月22日から各管内においていじめの防止等に関する条例の地域別説明会を開催し、基本的な考え方などについて説明しているところです。

説明会は、先週までに7管内が終了し、8月21日までに全ての管内で開催することとしており、作業は概ね予定どおり進んでいるところです。

(二) 地域別説明会について

地域別説明会について、これまでに、14管内のうち半分の7管内で実施済みとのことでありますけれども、この説明会には、どのような方々が参加しているのか伺います。また、参加者からは、どのような意見や要望などがあったのか、その主なものについてお聞かせください。

【答弁】 地域別説明会についてであります。参加対象者は、各管内の市町村や市町村教育委員会、小、中、高、特別支援学校、PTA関係者、私学関係者、社会教育関係者、NPO等民間の教育関係団体、家庭教育サポート企業としているところです。

参加者からの御意見は、条例の制定について概ね肯定的であり、例えば、「条例の制定により、学校の取組が後押しされ大変心強く感じる。」、「未然防止の観点から、いじめを行う子どもをつくらぬ取組を充実してほしい。」、「道、道教委、市町村教委が一体となり、全道的に取り組むという姿勢を明確にすべき。」、「市町村が設置する学校についても設置者により対応に偏りがないようにすることが重要。」といった意見・要望が出ております。

(三) 基本的な考え方について

条文に盛り込む事項は、「いじめ防止対策推進法」の内容を基本としており、その他に、道独自の規定も盛り込むとされておりますが、道独自の規定は、どのような内容を考えているのか、伺います。

【答弁】 道独自の規定についてでございますが、いじめ防止基本方針の策定など、法におきまして、地方公共団体の努力義務とされている事項を確実に実施するため、条例におきましては、道の義務規定として盛り込むこととしていただいております。

これらに加えて、道教委がこれまで行ってきたいじめ防止等の取組における課題や、検討委員会での議論、国会での附帯決議などを踏まえ、学校間の適切な引継ぎや、大学や民間団体等と連携した教職員研修の充実、道におけるいじめ防止基本方針に基づく対策についての点検・評価の実施などのほか、いじめを受けた保護者に対する適切な情報提供、重大事態への対処に関し、道や学校が調査を実施する場合の第三者の参画などについても規定する方向で検討しているところでございます。

(四) 市町村との関係について

基本的な考え方では、道や道が設置する学校については記載されているものの、市町村や市町村立学校については明記されておられません。市町村についても、必要な事項については、条例の中で定めるべきと考えますが、見解を伺います。

【答弁】 市町村との関係についてでございますが、地方教育行政の組織及び運営に関する法律におきましては、都道府県の教育委員会は、市町村に対して、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されているところ

でございます。

道教委といたしましては、本道のいじめ防止等の対策に係る重要事項や、法で市町村や市町村が設置する学校に義務又は努力義務が課されている事項等が、地域の実態に応じて適切に実施されるよう、道の指導、助言又は援助について、できる限り具体的に規定したいと考えているところでございます。

なお、条例に市町村や市町村が設置する学校に関する規定を盛り込むことにつきましては、地域別説明会での御意見も参考としながら、更に検討を進めてまいりたいと考えております。

(指摘)

市町村との関わりということにつきましては、先ほど地域別説明会の中の意見の中にもありましたけれども、例えば、道、道教委、市町村教委が一体となって、全道的に取り組む姿勢を明確にすべきである、また、設置者により対応に偏りがないようにすることが重要であるという意見がありましたので、このことについては、しっかりとやっていただきたいということを指摘しておきます。

(五) 国の動きと今後のスケジュールについて

次に、条例のベースとなっている「いじめ防止対策推進法」は、先の通常国会で成立したところでありすけれども、その後の国の動きについて伺います。また、そうした国の動きを踏まえて、道教委としては、今後どのように進めていくのか、伺います。

【答弁】 条例制定に向けた進捗状況などについてであります。いじめ防止対策推進法は、6月21日に成立、6月28日に公布されており、公布の日から起算して、3か月を経過した日から施行することとされております。

また、国においては、法の規定により「いじめ防止基本方針」を策定するほか、地域の実情や個別の事情に応じて、地域や学校が、柔軟かつ効果的にいじめの問題に取り組むことができるよう、ガイドラインを作成する予定とのことであります。

道教委では、今後、地域別説明会やパブリックコメントでの御意見も参考に、条例案を作成していく予定ですが、こうした国の動きを十分注視しながら、更に検討を進めてまいります。

(指摘)

ただいま、条例の基本的な考え方を聞きましたけれども、この件に関しましては、我が会派の同僚議員からも、まだまだ欠けている視点があるとの意見も寄せられております。

また、国の動きにつきましても、流動的な部分もあることからですね、素案の策定作業に当たっては、これらのことを踏まえて、十分な検討を行うことを強く指摘しておきます。

○ 市橋 修治委員(民主党)「北海道子どものいじめ防止に関する条例(仮称)の基本的な考え方について」

(一) 検討委員会について

まず、検討委員会の構成と、これまでの検討の経過についてお伺いしたいと思います。

【答弁】 検討委員会についてであります。設置要綱を4月17日に決定し、委員として、経済団体の関係者、大学教授、社会教育関係者、札幌法務局職員のほか、PTA連合会、各種校長会、市町村教育委員会の代表者の計17名に委嘱したところです。
検討委員会は、これまで、5月15日、6月12日、7月10日の3回開催し、検討スケジュールや条例に盛り込むべき内容などについて説明するとともに、御意見をいただき、このたび「条例の基本的な考え方」として取りまとめたところであります。

(二) いじめの早期発見のための措置について

まず最初に、いじめの早期発見のための措置であります。道がいじめの実態把握のため、質問票の使用及び児童生徒への面談等による定期的な調査その他必要な措置を講ずるといふようになっております。これを市町村立学校に置き換えたときに、具体的にどのようなことになるのか。また、参議院の附帯決議でも、質問票の使用や聞き取り調査は、必要に応じてとの枕詞が付いており、道の条例でも配慮すべきではないかと考えますが、見解を伺います。

【答弁】 定期的な調査などについてであります。道教委では、平成23年度から、道立学校及び市町村教育委員会に対して、児童生徒を対象とした年2回のいじめの把握のためのアンケート調査に加え、個別面談等の実施により、いじめの早期発見に努めるよう指導助言しているところであり、各学校では、こうした取組などにより、いじめを認知し、早期解消に努め、一定の成果を上げているものと認識しております。
このため、道教委としましては、今後も継続してこうした取組を行い、いじめの早期発見に努めることが必要と考え、条例に盛り込むこととしたところであります。

(三) インターネットによるいじめについて

次に、インターネットによるいじめについてであります。いじめの定義の中では、インターネットを通じて行われるものも対象にするというふうになっております。おもてでいじめ防止を訴えれば、インターネットなどに逃げる可能性は今までも指摘されてきたところであります。しかし今回の基本的な考え方の中には、道としては、基本施策において、啓発活動や体制整備に努めるとの考え方が示されているだけであります。サイトの監視であるとか、具体的な方策が盛り込まれるべきと考えますが、見解を伺います。

【答弁】 インターネットによるいじめについてであります。急速に進展するインターネットなどの情報化に伴ういじめの問題に迅速に対応するためには、条例で、基本的な施策の方向性を示すとともに、状況に応じた具体的な対策を適宜に講じていく必要があると考えております。
このたびの基本的な考え方においては、いじめ防止基本方針を策定することとしており、現在、道教委や各学校が行っている、ネットパトロールの定期的な実施などについては、この基本方針に具体的な記載を盛り込むなどして、効果的な実施につなげてまいりたいと考えております。

(四) いじめの防止等のための人材の確保について

次にですね、いじめの防止等のための人材の確保というのがあります。生徒指導に係る学校体制の整備、これは既に各学校とも行われている部分があると思うのですが、スクールカウンセラー等専門的知識を有する者の確保等、必要な措置をとるといふふうにあるわけであり。前提としていじめは学校種別を問わず発生することであり、どこでも発生するとの認識が前提であれば、道教委としては、生徒指導枠の加配であるとか、スクールカウンセラーの増員などを

念頭に置いて、今回条例に謳うということなのか、見解を聞きたいと思います。

【答弁】 いじめの防止等のための人材の確保についてであります。学校体制の整備につきましては、研修の充実を通じた教職員の資質向上と併せ、学校において組織的な取組を進めるための体制の整備を規定したいと考えております。

こうした学校の取組を効果的に進める上で、必要に応じた、生徒指導に関する教員の加配やスクールカウンセラーの拡充は重要であると考えており、引き続き、全国都道府県教育委員会連合会などとも連携して国に要望し、体制のさらなる充実に努めてまいりたいと考えております。

(五) 点検・評価の実施について

道は、「実施状況を定期的に点検及び評価し、その結果を公表する」とあります。このことは、市町村に置き換えるとどのようになるのか。また、各学校での学校評価との関わりはどうなるのか。よく危惧されるいじめの「潜在化」につながる可能性があるのではないかと考えるのでありますが、どのように考えるか、伺います。

【答弁】 点検・評価の実施についてであります。教育委員会の事務の管理・執行状況については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づき、点検・評価を行い、その結果を公表することとされております。

道教委としては、この基本的な仕組みの中で、道のいじめの防止基本方針に基づく対策の実施状況を、定期的に点検・評価したいと考えており、市町村教委でも適切な取組が行われるよう指導助言していく必要があると考えております。

また、学校評価については、法の規定を踏まえ、いじめの事実が隠蔽されることがないように、いじめの有無や認知件数のみを評価するのではなく、学校におけるいじめの未然防止等の取組を適正に評価する旨、盛り込んでいるところであり、その改善状況についても、指導助言していく必要があると考えております。

(六) 私立学校について

私立学校に対する条例の適用であります。この基本的な考え方の中では、「重大事態への対処」でしか私立学校が言及されていません。いじめは、学校種別に関わらず起こるものであります。ましてやこの条例が北海道全体に求めるものであるとすれば、私学を含めて対象としなければ十分な効果は期待できないのではないかと。やはり「私学の視点」が希薄ではないかと思うのでありますが、見解を伺います。

【答弁】 私立学校についてであります。私立学校の取組を道の条例の中でどのように規定するかについて、知事部局と協議を進めているところであり、このたびお示しした基本的な考え方では、いじめ防止等の対策について、学校法人に対し必要な要請を行うことのほか、学校相互間の連携協力体制の整備や、学校間の引継ぎにおいても、学校法人と連携して取り組むことについて規定する方向で検討しております。

いずれにしても、法で学校法人や私立学校に課せられた義務等につきましては、教育委員会や公立学校と変わらないものと認識しており、その内容が確実かつ適切に実施されるよう知事部局と連携して必要な検討を行ってまいります。

(七) 地域の役割や連携について

この条例が、北海道全体で「いじめ」を無くするという趣旨であれば、学校、地域、市町村など、児童生徒により近いところ、いわゆる現場に近いところでの取組が大事だろうと思っております。確かに地域の諸機関の連携なども謳われているようですが、今回の基本的な考え方においては、地域の役割や連携などが抽象的ではないか。条例ではどのように謳われるのか、考え方を伺います。

【答弁】 地域との連携などについてであります。地域の役割などについては、条例において保護者の責務や、道民・事業者の役割などを盛り込むこととしており、今後条文化作業の中で具体化を図ってまいります。

また、地域における関係者の連携につきましては、法において、市町村が設置するいじめ問題対策連絡協議会や関係機関等との連携等について規定されており、条例においては、こうした連携が、地域の実態に応じて適切に実施されるよう、道教委の指導・助言又は援助について規定することを検討しております。

(八) いじめを行った児童生徒への支援について

今回の国の法律も条例も被害者第一主義の考え方が貫かれているのであります。しかし、小・中学校では特に、加害者も小学生なら被害者も小学生という例が圧倒的なはずであります。であれば、いじめた側のケアや指導というのがある意味、たいへん大事なことだと思うのであります。その中においては、いわゆる教育的な配慮や教育指導があってもいいのではないかと考えるのであります。所見を伺います。

【答弁】 いじめを行った児童生徒に対する指導についてであります。いじめの問題においては、どの児童生徒も被害者だけでなく加害者になり得ること、いじめの背景にはストレスやその原因となる様々な要因が存在し、それらの改善を図ることでいじめ発生のリスクが減ることなどが考えられます。

このため条例の基本的な考え方では、道独自の規定としていじめを行った児童生徒に対する支援についても記載し、教育的配慮に基づく指導の視点を取り入れていく考えであります。

(九) 子どもと向き合う時間の確保等について

そこで少し学校現場の話をしたいのでありますが、やはり、学校現場でこのいじめといわれるものが顕在化している。少なくとも大変報道されているわけであり、そんな中で、私はやはり、子どもと向き合う時間の確保というのが大事ではないかと思うのであります。

学校のことを考えると、やはりいじめ防止の第一は、教職員が子どもと向き合う時間をしっかり確保することであったり、定数にゆとりがあることも大切ではないかと思うのであります。国の法にはない視点であります。道の条例に、しっかりと一項加えてもいいのではないかと思うのですが、考え方を伺います。

【答弁】 子どもと向き合う時間の確保等についてであります。いじめの未然防止、早期発見・早期解消の取組を進めるためには、各学校において教職員が子どもと向き合う時間を確保することが大切であると考えております。

条例の基本的な考え方においては、生徒指導に係る学校体制の整備につきまして盛り込んでいるところでありますが、御指摘のあった、教職員が子どもと向き合う時間の確保につきましては、今後、検討委員会での議論等も踏まえ、検討してまいります。

なお、教職員定数につきましては、これまでも国に対し、児童生徒支援加配を要望し、拡充を図ってきており、このたびの条例におきましても、いじめの防止等の対策の推進に関して国に必要な措置を講ずるよう要請を行う旨、盛り込むこととしております。

(十) 今後のスケジュールについて

今後の検討委員会のスケジュール、それから条例制定までのスケジュールはどういうふうに考えているのか。また、この条例の制定には、学校、PTA、大学など教育機関、またいじめ対策にあたる諸団体などと十分議論する必要があると考えるのであります。あえてこの制定の時期をずらすことは必要ないのですが、やはり必要な検討、必要な意見聴取、十分な議論ができる時間は必要と考えますが、道教委の考え方を伺います。

【答弁】 今後のスケジュールについてでございますが、現在行っている地域別説明会での御意見も参考に、検討委員会で条例の素案を検討し、パブリックコメントを実施した上で、検討委員会で条例案を検討し、できるだけ早く提案できるよう進めているところでございます。

検討委員会におきましては、学校、PTA、大学等の関係者により、これまでも丁寧な議論を行っていただいているところでございまして、今後、全14管内での地域別説明会やパブリックコメント等による道民の皆様からの御意見につきましても、議論をしていただくこととしておりまして、そうした議論を踏まえて、実効性のある対策の充実につながる条例案としてまいりたいと考えております。

(十一再) 今後のスケジュールについて

この条例の制定に当たっては、学校、PTA、大学等の関係者というような構成でしか議論されていないということになります。そうするとやはり、どうしてもこの条例が大人目線で子どもたちを見るという、ある意味では、この条例を見て分かるのでありますが、どこかで子どもを監視するという、そういった視線が私には大変強く印象付けられるのであります。例えば、検討の段階、条例の制定の過程で、子どもたちに意見を聞いたり、本当にそういうことがいじめを無くするものかどうかという議論をすることが、私は必要だと思っているのですが、見解を伺います。

【答弁】 条例の検討についてであります。検討委員会におきましては、日頃から子どもたちに直接接しているPTA役員や学校長、更には臨床研究を行っている大学教授にも参画をいただき、御意見をいただいております。また、地域別説明会においても、学校関係者や保護者はもとより、いじめの問題に関わりのあるNPO団体などからも御意見をいただいております。

道教委といたしましては、こうした御意見のほか、平成22年度から開催している子どもたちが主体的にいじめ根絶に向けた話し合いなどを行う「子ども会議」を通して把握している子どもたちの意見を参考に、いじめに対する子どもたちの視点に配慮しながら、条例の検討を進めてまいります。

(十一) いじめの撲滅に向けた方策について

今回の法律、条例というのは、決して現状を見たときに否定するものではありませんが、抜本的ないじめ根絶といったものからすると、私は不満が残るとするか、不足があるのではないかと考えています。

今回の条例の制定の考え方を見たとき、法や条例によるいじめ防止、出席停止など懲戒をもつてのいじめ防止といったような考え方に貫かれている感が強いのであります。やはりいじめの根絶には、例えば、根本的な方途として、例えば、子ども同士の人間関係づくりをどうするか、児童が本当に尊敬される教育が進められるのかどうか、よく言う人権教育などが子どもたちの間に徹底する、このようなことがなければ、根本の治療はないのではないかと考えています。こういった根本的ないじめの防止について教育長の考えを最後に伺います。

【答弁】 いじめの根絶に向けた方策についてでございますが、いじめをなくしていくためには、未然防止に向けた取組が重要であると考えております。今回お示しをいたしました基本的な考え方におきましても、条例の目的として、児童生徒が互いの違いを認め合い、支え合い、健やかに成長できる環境をつくることや、児童生徒の尊厳を保持することを掲げまして、児童生徒の望ましい人間関係を構築する視点に立った取組を推進していく考えを盛り込んでおります。

さらに、こうした目的を踏まえまして、基本的な施策として、いじめが生まれにくい環境をつくるため、道徳教育及び体験活動の充実を図るとともに、予防的な生徒指導を促進することや、いじめの防止等に資する児童生徒の自主的な企画・運営による活動を促進することなどを掲げたところでございまして、いじめをなくすためには、こうした取組を充実していくことが必要であると考えております。

(指摘)

いじめというのは子どものストレスであるとか、疎外感であるとか、そういったものが学校だけではなく家庭や地域でも起因するものであります。

そんな意味では、この条例というものが、道民全体で地域をあげてという点では評価するものであります。しかし、先ほども言ったように加害者も被害者も小学生であったり中学生であったりするものでありますから、ここに盛り込まれた懲戒を加える際の教育的配慮などについては、慎重に判断されることが必要だ、何らかの形でこういったものが現場で配慮される、そんな条例になればと考えております。そして、根本的にはやはり人権教育の大切さというものを再認識すべきであります。そして、学校や家庭などでの遊びや語りであるとか、ゆとりというものも大事なことであります。子どもたちは今、学力という点ではありますが、企業戦士ではないので、子どもとしての尊厳がやはり必要などがあります。学校現場にいるとやはり、子どもと向き合う時間の確保というのが喫緊の課題であることを指摘しておきます。