

教育再生実行会議（第2回）議事要旨

日 時：平成25年2月15日（金）15：20～16：46

場 所：首相官邸大会議室

出席者：安倍内閣総理大臣、下村文部科学大臣兼教育再生担当大臣、加藤内閣官房副長官、世耕内閣官房副長官、杉田内閣官房副長官、福井文部科学副大臣、丹羽文部科学大臣政務官、義家文部科学大臣政務官、遠藤衆議院議員、富田衆議院議員及び有識者15名

安倍内閣総理大臣より冒頭挨拶

○ いじめの問題は、人としての生き方・在り方にかかわる問題。子どもたちの規範意識や豊かな人間性を育てていくために何が必要かとの視点で考え、道徳教育を充実していくことが大切。あわせて、いじめや体罰を許さない学校の体制を整備し、家庭・地域を含めて社会総がかりでこの問題に向き合っていくことが必要。

教育再生は、今まさに「実行」の段階に入っている。スピード感を持っていじめ対策等を充実するとともに、与党とも連携して法制化につなげていくなど、内閣を挙げて取り組んでいく。

（曾野委員）

○ 教育は誰が行うのか、これを考えないと、いじめの問題は対応できない。教育を行うのは、文科省でもなく、先生でもない。円グラフで言えば、小学校5年生以上になれば、教育は、半分が本人の責任。残った半分のうちの半分、つまり4分の1は親、家庭。さらに残った4分の1の半分が学校、教師の責任。さら残った部分が社会全体の責任。そのため、当人が自分を教育するのだという意識が必要。文句は全て政府や学校に言う、そういうことであっては、解決できない。こういう視点が重要。

（加戸委員）

○ 昭和34年に道徳の時間が設けられて以来、何かあると道徳教育の充実と言われ続けてきた。今から36年前、アメリカの教育関係者が日本の道徳教育を調査した際、日本は参考にならないとされた。アメリカでは、人を殺すな、マリファナを吸うな、妊娠するな、この3つを教えていくかということに悩んでいたが、いずれ日本も同じようになる、とのことであった。いじめによる自殺もその延長線のことかもしれない。子供たちには、感動する物語、人としての生きざまを教える必要がある。それは、戦前の修身において教えられていたものと同じもの。レーガン大統領時代に教育を立て直したベネット教育長官は、日本の修身の教科書を見習って、世界の寓話、童話、イソップ物語からワシントン、リンカーンの物語を題材に、すばらしい道徳の本を出し、20年間で3,000万部売り上げている。こ

ういったものを教えていくべき。

(川合委員)

○ 曾野委員から発言があったように、生徒が自発的にモラル育成をするという自主性の育成が非常に大事。また、日本の場合、これまで均一性を重んじる教育が行われてきたが、多様な考え方、民族性だとか宗教も含めて、いろいろなものを理解して、その中で自分の立ち位置を見つけることも必要であり、グローバル化の中でも非常に重要なポイント。自分と異なるものを受け入れて、どう対処するかということがいじめの問題の解決にもつながる。

(大竹委員)

○ 子供たちの主体性と社会性を育むのが教育。つまり、自立性と協調性をいかに育むかがすごく大事で、そのための環境設定や仕組みづくりが重要。この10年間、夏休みに高校生を集めて合宿させているが、多様な人がいて、同じ人間としてどう楽しく快適に暮らすことができるかということを入づくりの基本に置くべき。当たり前のことだが、それが今できていない。

(武田委員)

○ 家庭での会話によって、自分を把握する力を身に付けることができる。それが、問題解決能力や自己肯定感の向上につながり、いじめに対応する力も高まる。ぜひ道徳教育の中に家庭内でのコミュニケーションの必要性を含めて、自分が思う自分と他人が思う自分のギャップを埋める本人の気づきにつなげるべき。

(河野委員)

○ 教育現場では、いじめの問題をはじめ、さまざまな生徒指導上の諸問題がある。その対応には、児童生徒の規範意識や倫理観の育成するための「心の教育」の充実が必要。その意味で教育活動全体を通じた道徳教育の充実・強化が大切。ただ、実施に当たっては、その要となる「道徳の時間」における教員による指導の差を、国や教育委員会が是正していくこととともに、全国の児童生徒に共通して身につけさせる内容を明確にするということが最優先の課題。

(佐々木委員)

○ 先日、大津市長からヒアリングをした。いじめの問題が発生したクラスは、1学期は真面目で勉強ができる生徒も多く、成績もよいクラスだったが、消しゴムの飛ばし合い、授業中の立ち歩きなどが始まり、当初は被害者と加害者も仲のいい友達同志であったものの、いじめが始まり、自殺に至ってしまったという経緯だったと聞いた。この話からも、

いじめの未然防止の観点からは、クラスが乱れた時点での教師の指導力が非常に重要。道徳教育では、良い教材を使うことも大事であるが、それ以上に、日常の指導や具体的な体験を通して生徒に考えてもらう、そういった活動が大事。

また、前回もお話をさせていただいたが、きちっとした整理整頓をして、整然としたクラス運営を行うことで、いじめや様々な問題が起こる前に、その予兆に気づいて未然防止を行っていくことが大切。

(尾崎委員)

○ 高知県では、平成22年度頃まで必ずしも道徳教育に重点を置いてこなかったため、教員の指導力が課題となった。教員のリーダーとなるような存在をつくっていくシステムがないと、「道徳教育の強化」と言っても、現実には機能しない。また、教材も非常に大事であり、内容としては、国のスタンダードに加えて地域の独自性を織り込むべき。教員の経験の浅さを補うためにも教材は重要。さらに、学校での道徳教育が家庭で実現されてなければ、身に付かない。そのため、保護者を巻き込んでいくことが必要で、学校で道徳を教えられていて、それを家庭でも実践していくことに保護者が緊張感を持つくらいの仕組みが必要。小学校低学年のときには、保護者を巻き込んでいくことが特に重要。

(貝ノ瀬委員)

○ 現在の道徳の時間は週に1コマ。それだけでは、例えばいじめの問題などについて十分に教えることはできない。そのため、それ以外の学校生活全体の中で道徳教育が行われるべきで、各教科、行事等の活動においても、意識的に道徳的な教育が行われるようなカリキュラムが必要になってくる。同時に、地域の方が学校に関わり、社会総ぐるみという形で、開かれた学校として市民の感覚や常識と学校の常識が一致するような学校の在り方も大事。また、道徳の指導方法については、教材の活用方法も含め、具体的に示していく必要がある。

(山内委員)

○ いじめに関しては、いつの時代にも通じる良識があり、それを、わかりやすく、そこに収斂するような言葉をひとつ考えるということも必要。その言葉をきちっと理解して、子供自身が自らを教育する、加えて親、保護者がさらに鍛え上げていくということが大事。ひとつ選ぶとすれば、「卑怯」という言葉。物事について正面から取り組む勇気がないこと。あるいは悠然としておらず、そして正々堂々としていないことであり、この言葉は、全てのことにおいて大事なキーワードになる。いじめは紛れもなく卑怯な行為の始まりであるが、非常に深刻なのは、本人が卑怯な行為をしているという自覚のないこと。また、指導すると、かえって反発して集団行動に走って、一層卑怯な行動に走る恐れもある。観念的に卑怯論を教えるだけでなく、具体的に世界や日本の神話や歴史などに則して、又は文学

や説話などに則して、偉人達も苦しみ、かつ葛藤したような話などに依拠して、卑怯とは何かを教えていくことが必要。

(鈴木委員)

○ どの教育現場でも、教育委員会の指導のもとで校長がはっきりと方向を示さない限り、道徳の時間はいいかげんな形で流れている。高等学校では、道徳につながるような授業というのが全くない。道徳の教育とは心を耕す教育であると聞くが、高等学校でも系統性を持ちながらしっかりやっていかなければならない。

また、子供の心は、家庭環境に非常に強い影響を受ける。社会全体でというよりも家庭を巻き込んだ形で道徳教育に取り組んでいかなければいけない。

(八木委員)

○ 道徳教育で何を教えるのかという文部科学省の部署はあるが、どのように教えるのかを考える部署はない。つまり、これまでは個々の先生が自己流で教えてきた、あるいは達人や人格者しか教えられないという状況がある。そのため、今後は、どの先生でも教えられるような指導法を開発する必要がある。また、座学である道徳の時間を生徒指導につなげていかないといけない。

(蒲島委員)

○ 熊本県では、いじめ・不登校アドバイザーの制度を設けており、スクールカウンセラー等に加えて、教職員OBによるアドバイザー、そして平成25年度から警察OB等を加えた学校支援アドバイザーとして充実させる予定。この制度は、非常に効果的であったので、国においても、標準法の改正によるいじめ・不登校アドバイザー等の常勤化を進めてはどうか。また、早期発見という観点から県独自に学校裏サイトの常時監視を行っている。これも、全国的に行った方が効果的。

体罰については、まず社会全体として絶対体罰をしてはいけないという認識を共有しなければいけない。まだ、体罰は「愛のムチ」という気持ちが残っているのではないか。その意味で、学校、保護者、児童生徒を含めた話し合いの中で体罰の基準を決めるシステムが必要ではないか。

(貝ノ瀬委員)

○ いじめは早期発見が大事。そういう意味で、いじめの発見が通報されるような学校の中での仕組み、第三者的な組織において相談が受けられること、また場合によっては調査、指導もできることが必要。

また、学校を教師と子供たちだけの世界にしまわないよう、多くの大人たちの目が注がれて、その学校の運営に地域の人たちも関わるというコミュニティー・スクールの活

用を進める必要がある。

加えて、児童会、生徒会などで子供たちが主体的にいじめについて話し合い、そして決別宣言のようなアピールを出していくということも望ましい。

また、出席停止の制度はあるが、現実にはほとんどできない。それは、出席を停止した子供は相当なケアが求められるため。これに対応できる教員の増員が必要。そして、きめ細かな指導を行うための学級の定数の改善を図ることが望まれる。スクールカウンセラー、ソーシャルワーカーの増員なども含め学校の指導体制を充実していく必要がある。

(佃副座長)

○ まず、現場の第一線の先生に、より大きな権限を与えるような法的な措置が必要。次に、教育委員会はいじめに対する経験、知識、対応能力又はノウハウを蓄積したプロセスオーナーとして先生をサポートする。そういう責任を果たしていく組織として位置づけることが必要。大津の報告書を見て感じたのは、先生の責任感の欠如であり、それは、自分に一体何ができるのかという無力感が1つの理由かもしれない。そのため、現場の第一線の先生により大きな権限を与えることが必要。また、先生に知識、経験、能力、ノウハウを全て勉強しておけというのは無理なので、教育委員会がプロセスオーナーとして先生をサポートする体制も必要。そうすれば、先生の責任感も高まるのではないか。

関連して、マスコミの好奇の目から関係者を守るための法的措置も必要。

(曾野委員)

○ いじめは定義できない。どのような行為もいじめになりうる。また、子供がみんないい子だというのは誤りで、みんな悪い子。ただ、その中にいい面もある。その上で、いじめは、いじめる側にとって、最初は面白いものだという。しかし、そのうちに、だんだん醜いもの、自分がいじめられたらつらいものとなってくる。

また、体罰と暴力はともに言語的表現の貧しさの結果。これは今の学校教育が作文教育に力を入れていない、そして読書力がない、本も読まない、そういうことが原因。長い時間がかかることであるが、表現力を高めることを考えないといけない。

(尾崎委員)

○ いじめは、学校現場で認知されないようになっている、そういう傾向があるのではないか。それは、例えば教員の人事評価に影響するためか。それなら、その評価を変えないといけない。また、いじめを解決するためには、とてつもなくエネルギーがかかる。やはり忙しすぎて、とても対処できない、それなら放っておこうと思ってしまう。その際、教員の増員も考えられるが、小さな自治体が多いところでは、県の教育委員会等が機動的にバックアップする体制を整備することでも対応できる。

また、校門を出た後のいじめについては、地元の民生委員等と、ネットワークを組んで、

一緒になって放課後のことについてもケアできる体制の整備が必要。

(八木委員)

○ いじめは先進国共通の社会的病理だという指摘がある。第一次安倍内閣のときの教育再生会議でも提言されているものの、いじめがなくならないのは、政治の不作為であって、当時の方針がしっかりフォローされていないということ。国としていじめを許さないという宣言、アピールを出すべき。また、文部科学省の中にいじめ対策のための特別のセクションを設置し、国を挙げて取り組んでいくということを示すべき。

また、いじめ対策の法整備については、犯罪といじめを区別して、犯罪については躊躇せず警察と連携し、いじめについては類型化した上で体罰と混同されないようにすべき。早期の法整備は必要であるが、丁寧に進めることが必要。

(佐々木委員)

○ 大津市のお話を踏まえると、いじめの実態を調査するに当たり、加害者からヒアリングを拒否されたことがあったそうだが、一定程度の調査に協力する義務を付加することは必要だと思う。また、加害者の保護者に対しても、その責任を問うことも必要かもしれない。加えて、学校の責任も明確にすべきだと思う。

(鈴木委員)

○ いじめは将来も発生し続けるのだろう。現に私の学校でも、やはりいじめはある。その1つだけでかなりの資料が必要になってくる。いじめの問題については、医師なども含めたかなり専門的な対応が必要になってくる。今の教師の一般的な能力では、一人に対応するのは本当に難しい。現状は、教頭、副校長が支え、主幹が支え、さらに校長が叱咤激励して、ようやく進んでいく状況。しかし、双方の保護者も絡んでくる。とてもでないが、教科をやり、生活指導をやり、クラブをやった上にやるのは難しい。

また、いじめを見逃したり、放置したり、少なくとも必要な対応を取らなかった学校に法の規制をかけることは大切。むしろ法的措置があった方が現場は動きやすい。

(加戸委員)

○ いじめに対する心理的抑止力を考えたとき、疑わしきは罰せずではなく、疑わしきは警察に通報するということを義務づけて、お巡りさんが出てくることでブレーキになるのではないか。「卑怯」という言葉を教えていくことは素晴らしい考え。

(河野委員)

○ いじめ対策の法整備におけるいじめの定義については、いじめと体罰は分けるべき。

分けない場合、児童生徒の問題行動に対して教職員が正当な指導をしても、その児童生

徒によってはいじめと受け止められる可能性がある。実際、学校現場では、教職員の指導に対して、いじめだ、体罰だと、素直に聞き入れない児童生徒も出ており、非常に指導が困難な状況となっている。体罰については、何が体罰でそうではないのかというガイドラインを明確にし、児童や保護者、地域に対して周知を図ることで、教職員がしっかりと職務を遂行できる。

(武田委員)

○ まず、いじめを隠ぺいしてしまう心理を取り除くことが必要。いじめは早期発見が鍵で、学校側が報告を上げにくい心理を取り除くことが必要。次に、教員の増員。後輩の話では、保護者から1日に20本の電話が入り、休み時間はその対応に追われると聞いた。これでは、生徒の表情の変化は見過ごしてしまう。また、大人が責任を持って最後までいじめの解決まで見届けることが必要。

(遠藤議員)

○ 自民党では、馳議員を中心にして、いじめ対策の法案の試案が取りまとめられている。今後、議論を進めまとめていきたい。同時に、公明党や各党にも相談して、できれば超党派の議員立法になれば一番いいと思っている。

また、昔のガキ大将ではないが、リーダーを育てる教育も必要。今は結果の平等が重視されていて、むしろまとめ役の人がまたいじめられたりしている。

さらに、校長先生によって学校も大きく変わるので、校長や副校長、主幹に権限を持たせ、同時に責任も持たせることも必要なので、管理職の資格化も検討。

(大竹委員)

○ 貝ノ瀬委員の意見に賛成。あと八木委員からもあったが、いじめは日本だけの問題でない。資料でオランダの例を入れたが、ぜひ他国の例を大いに参考にして、いじめ対策の検討を進めてもらいたい。

(川合委員)

○ やはり1人の担任の先生に対応してもらうには限界がある。横展開して開かれた教室、開かれた学校、そしてコミュニティー・スクールを真剣に進めていく必要がある。また、先生は幾らいても足りない状況になってくる。意外と退職された方の中に知識や経験を持っている方がいるのではないか。その方たちをうまく取り込んで、新しい開かれた学校の在り方を考えることが必要。

(貝ノ瀬委員)

○ 体罰は学校教育法で禁止されている。そこからは出発すべき。状況によっては許され

るではなくて、「だめ」から出発する。そうすると、指導の工夫の話になる。そして、教育専門職はそれを模索してもらおう。今はスポーツ科学なども発達しており、欧米などでは常識になっている。いじめの問題と混同してはいけない。

(鎌田座長)

○ 全体を通じての意見も伺いたい。配付している資料1は、1として道徳教育の問題、2として法律の制定の必要性、3及び4としていじめの兆しがあればその芽をつむ、いじめがあった後の事後的な対応をしっかりとするという柱、5として体罰の問題を置く、という整理にして、そういった内容をタイトルとして掲げている。この方向性で皆さまの御意見をまとめようと考えているので、そのことについても意見を伺いたい。

(八木委員)

○ 体罰については、平成19年2月5日に初等中等教育局長通知が出されている。その中で正座、直立等、特定の姿勢を長時間にわたって保持させることが体罰に含まれているが、これはやや厳しい。長時間がどれぐらいか、正座が体罰なら、武道はどうするのかという問題がある。学校教育法で体罰は禁止されているのに、それが徹底されていないということは、法令遵守が現場に徹底していないことのあらわれ。幾ら文部科学省が徹底して下さいと言っても、その権限がなければできない。文部科学省の権限を回復強化することも必要。

部活動における体罰については、スポーツ行動科学の成果もあり、体罰によらない指導もできる。部活動を指導する教職員に研修などで徹底させることが必要。現状は自己流の指導を行っていると同時に、美術の先生が、体格がいいだけで柔道部の顧問をさせられて困っているという話もある。部活動の指導のあり方も見直していく必要がある。

(富田議員)

○ いじめについての文科省の定義では教育現場で起こっていることを全部拾いきれないのではないか。貝ノ瀬委員から指摘があったように早期発見が一番大事なのは間違いない。加戸委員の「疑わしきは警察に通報」は、1つ方法として考える必要がある。児童虐待防止法では、虐待の恐れのある場合の通報義務が入っている。これにより、氷山の下に埋もれていたものがどっと出てきたといった意味で加戸委員の意見は参考になる。また、国としていじめはもう絶対だめなのだという宣言、私はぜひ総理にやっていただきたいと思っている。発信の仕方では流れは変わっていくのではないかな。

(鈴木委員)

○ 体罰は、ありとあらゆる学校のありとあらゆるクラブで発生している。ただ、体罰の範囲が明確でない。これまでさまざまな取組がある中で、今回のような事件が発生してい

るといふことは、国民の中に体罰を容認している風潮があるのではないか。私などは毎日朝言っている。繰り返す言うことが必要。

(蒲島委員)

○ いじめや体罰の問題について、長期的にできることと、短期的にできることは、分けて考えるべき。長期的なものひとつとして道徳教育の問題が出てきたが、それに加えて、子どもたちの内在的な発展を考え、祭でも体育祭でも学芸会でも何でもいいので子どもが地域社会に参加していくことや自分で体験しないことを読書を通じて体験していくための「読書の奨励」。この2つも長期的な取組として入れていくべき。

(武田委員)

○ 日本人はほめ方が下手。ほめ方のほうが難しい。ほめてしまったら、選手が慢心してしまうという懸念から躊躇があったという話もあるが、ほめて伸ばす指導法も確立されている。ぜひ学校現場に、そういう方々のお話を聞く研修を行ってはどうか。

(佐々木委員)

○ 体罰による指導が生むのは、指導者や教育者が生み出す結果であって、生徒や選手の結果ではない。教育においても、体罰は最もやってはいけないこと。

(河野委員)

○ 一部の児童生徒によっては、繰り返し粘り強く指導を行っているにもかかわらず、反抗的な態度や挑発的な態度をとったり、暴言や暴力に及んだりして、非常に対応に苦慮している学校もある。児童生徒の「規律規定」や教職員の「指導基準」を定めることによって、教職員間の指導に差が生じることがなくなるとともに、家庭や地域に周知することによって、学校の指導に対する理解を得ることができる。

最後に、安倍内閣総理大臣より以下の発言があった。

○ 本日は、有意義な議論をしていただいた。いじめについては、与党においていじめ防止対策基本法を策定していくことを決めているが、今回の議論も参考に法整備を進めていきたい。いじめと体罰は別の話と思うが、体罰でも教室の中のものや部活動でのものは違うだろうと思う。さきほど八木委員からあったように、教室における指導において、ある程度の基準がないと、先生の指導が体罰になってしまう問題もあるように感じた。部活動の場合も含めて、何をもって体罰にするかという議論はしておくべき。

道徳について、第一次安倍政権のときには、教科にならなかったが、教科化も含めてもう一度検討していく必要がある。道徳を教えるのは大人の義務。

また、教育基本法においては、学校教育、社会教育に加え、新たに家庭教育と位置づけ

たので、この3つが揃わないと十分に対応できないのではないか。

次いで、下村文部科学大臣兼教育再生担当大臣より以下の発言があった。

○ 本日も活発に御議論いただき、感謝したい。私の知っている限り、安倍総理が90分、最初から最後まで出席するのは教育再生実行会議のみ。総理も先頭に立って熱心に取り組んでおり、ぜひ委員の皆様方にも、引き続き協力をお願いしたい。

体罰の問題に関連して、2月5日に今般の女子柔道における問題について、「スポーツ指導における暴力根絶に向けて」というメッセージを発表させていただいた。スポーツ界における暴力を一掃するという決意を持ってこれから進めていくことが必要である。

今国会でいじめ防止のための法案を成立させるに当たり、その前に文部科学省において、いじめと体罰の定義を明確にする必要がある。

今後、いじめの問題に関連して、教育委員会のあり方について御議論をしていただきたい。法制化について内閣として来年の通常国会に法案を出すことを考えると、できたら3月、4月のうちに教育委員会の抜本的なあり方の方向性について本会で改革の方向性を議論していただき、それを受ける形で中央教育審議会で御議論していただければと考えている。

その後は大学教育の質、量ともに高めるための方策についてご検討いただきたい。大学教育が高校以下の教育にも大きく影響する。スピード感を持ちつつ、なおかつ拙速でない形で、本日のように充実した会議をこれからもお願いしたい。

○ 座長より、各委員と相談しながら、いじめ・体罰に関する提言案を作成し、第3回会議の冒頭に提示したい旨、提言案のとりまとめに向けて各委員の御協力をお願いする旨の発言があった。また、次回日程については、2月下旬を目処に調整することとされた。