

「全国学力調査」をめぐる議論

戸 澤 幾 子

- ① 平成 19 年 4 月、全国学力・学習状況調査（以下、「全国学力調査」）が実施された。全国規模での全数的な学力調査は、中学生を対象に昭和 36～39 年に実施されて以来 43 年ぶりである。第 1 回・2 回は、犬山市は不参加であったが、ほぼすべての公立小・中学校が参加した。
- ② 戦後、学力調査が行われるようになった背景には、新教育に対する「学力低下」への危惧から発展した学力低下論争がある。昭和 36～39 年の中学生を対象とした悉皆調査を中心に、教育現場に政治的対立が生じ、学校間の過度な競争による弊害等が問題とされた。昭和 41 年に調査は中止されたが、11 年間にわたる調査結果は詳細に分析され、その後の教育環境・条件整備のための基本的なデータとして活用された。
- ③ 昭和 56 年に再開された調査は、現行の全国学力調査が実施されるまでは、基本的には学習指導要領の改訂に対応して、抽出調査の形で実施された。また、近年、教育改革への取組みの一環として自治体が独自で学力調査を行っているところも多い。
- ④ 今回の全国学力調査実施の背景には、1990 年代を通じて進められてきた「ゆとり教育」とそれをめぐる「学力低下論争」がある。「ゆとり教育」に対する「学力低下」への危惧は、経年的、客観的なデータに基づくものではないが、国際学力調査（PISA2003、TIMSS2003）等の順位の低下が学力低下への懸念に拍車をかける形となり、学力向上策へ方針転換が図られることとなった。平成 17 年 10 月の中教審答申では、全国的な学力調査が、学校評価システムと並んで成果検証の具体策として提言された。その後、PDCA サイクル確立による教育改革が進められる中で、教育活動の結果を検証するものとして全国学力調査が位置づけられた。
- ⑤ 全国学力調査は、小・中学校の最終学年を対象に悉皆調査で行われ、毎年実施される予定である。220 万人以上が参加し、予算は約 60 億円の大規模調査である。調査内容は、教科調査と児童生徒、学校に対する生活習慣、学習環境調査から成る。目的は、国、教育委員会、学校が学力、学習状況の実態を把握し、それに基づいて教育改善を行い、児童生徒の学習状況を改善することとされる。調査をめぐり、調査実施に対する賛否、悉皆調査を毎年行うことの必要性、結果公表のあり方、結果の分析・活用体制の整備等多くの議論がある。
- ⑥ 国レベルの学力調査の実施は世界的な広まりをみせており、教育界における新たな潮流とも言われる。全国学力調査をめぐる建設的な議論とともに、調査の結果と分析作業により得られた客観的知見が教育施策の構想に有効に活用されることが期待される。

「全国学力調査」をめぐる議論

文教科学技術調査室 戸澤 幾子

目 次

はじめに

I 学力調査の概要

- 1 全国的な学力調査
- 2 地方自治体による学力調査の状況
- 3 国際的な学力調査

II 全国学力・学習状況調査

- 1 背景としての「学力低下論争」と「ゆとり教育」
- 2 「全国学力調査」実施の経緯
- 3 調査の実施
- 4 調査をめぐる議論
- 5 調査結果の分析・活用について
- 6 教育委員会へのアンケート調査

おわりに

はじめに

平成 19 年 4 月文部科学省により「全国学力・学習状況調査」(以下、「全国学力調査」という。)が実施され、3 回目の調査が平成 21 年 4 月 21 日に行われた。全国学力調査は、小・中学校合わせて 220 万人を超える児童生徒が参加し、約 60 億円の経費を要する大規模調査である。こうした全数的な調査の実施は、わが国では約 40 年ぶりになる。

全国学力調査は、「教育基本法」(平成 18 年法律第 120 号)を受けて策定された「教育振興基本計画」⁽¹⁾において、重点事項として継続的に実施することとされている。しかし、実施が決まって以来、全国学力調査をめぐる教育関係者をはじめ広く議論がなされており、平成 20 年度までの調査を踏まえて今後のあり方を問う意見も多い。

本稿では、全国学力調査について、これまでの国における学力調査の経緯、地方自治体の動向、今回の調査実施に至る背景を概観するとともに、現行調査をめぐる議論について論点整理を行い、課題を紹介することで今後の検討の参考に資することとしたい。

I 学力調査の概要

1 全国的な学力調査

戦後、わが国における児童生徒を対象とした学力調査は、さまざまな調査機関によって多様な形式や規模で行われてきている。その中で、全国的あるいは相当な規模で行われた学力調査について荒井克弘東北大学大学院教授は、おおよそ以下の 3 期に分けることができるとしている⁽²⁾。

- (1) 第 1 期：昭和 23～29 年
- (2) 第 2 期：昭和 31～41 年
- (3) 第 3 期：昭和 56～平成 17 年

以下、この区分を参考にしながら過去の全国的な学力調査を概観しておきたい。

(1) 第 1 期

第二次大戦後、「教育基本法」(昭和 22 年法律第 25 号)に基づく新たな教育制度の下で子どもを中心とした創造的、進歩主義的な教育思想を背景にした「新教育」⁽³⁾が実施されたが、これに対して、昭和 23、24 年頃から「学力の低下」を危惧した疑問や批判が起こった。これは、「自由」「自主性」「興味」「経験」といった教育目標を掲げる新教育は、系統的知識の習得がむずかしく、旧来からの教育が重視してきた「読・書・算」の能力を低下させるというものであったが、この批判は客観的な検証に基づいてなされたものではなかった⁽⁴⁾。このため、学力論争が盛んになるなかで、学力の状況を実証的に把握する必要性が認識され、いくつかの機関や研究者グループによって学力調査が行われた(表

(1) 「教育振興基本計画」(平成 20 年 7 月 1 日閣議決定) <http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/080701/002.pdf>

(2) 荒井克弘「第 1 章 戦後日本の大学入試と学力調査」荒井克弘・倉元直樹編著『全国学力調査—日米比較研究』金子書房、2008、pp.7-8。

(3) 文部省が戦後教育改革の基本方針として示した「新教育指針」(昭和 21 年 5 月)は、欧米の影響を受けて大正期にわが国で高揚した新教育運動の精神が根底にあると言われ、戦前・戦中の国家主義的「旧教育」に対して「新教育」と呼ばれた。戦後の新教育では、新たな教科である社会科を中心に、児童生徒の生活経験を重視した立場で、各教科の内容を関連付け、教科を総合して教えようとするカリキュラム方式が盛んになった。(長尾十三二・中野光「新教育」細谷俊夫ほか編『新教育学大事典 第 4 巻』第一法規出版、1990、pp.253-256；菱村幸彦『戦後教育の功罪を問う』(オピニオン叢書 2) 明治図書出版、1993、pp.56-62。

(4) 木下繁弥「学力論争の展開」肥田野直・稲垣忠彦編『教育課程 総論』(戦後日本の教育改革 6) 東京大学出版会、1971、pp.591-592。

表 1 昭和 20 年代の主要学力調査一覧

	年 月	機 関	調査者・委員会	協力者	教 科	区 域	対 象	抽出数	
①	昭和23年8月	教育研修所	読み書き能力調査委員会	CIE、文部省、各分野の専門家	国	全国	15～64歳	21,000	
②	昭和23年10月～24年2月	教育研修所	梅津八三、島津一夫		国	東京、長野、香川	小5～高3	2,700	
③	昭和24年2月	横浜市教育調査委員会	久保舜一	横浜市教育研究所、国立教育研究所(注)	算、国、知能検査	横浜市	小5・6	2,000+対照例1,017	
④	昭和26年1月～2月				算		小6		700
⑤	昭和26年12月				算、国、知能検査		中2・3		880
⑥	昭和30年2月～3月				算、国		小5		400
⑦	昭和25年	日教組			国、算	東京都	小・中・高		
⑧	昭和25年2月～3月	文部省			国(漢字)(881字調査)	長野、千葉	小・中の全学年(小学校10校、中学校11校)	7,708	
	昭和26年1月～2月				国(漢字)基準を設けるための調査	長野、千葉、福島、茨城、静岡、和歌山	小・中の全学年(小・中各10校)	4,030	
⑨	昭和26年2月 昭和27年2月	日本教育学会	学力調査委員会(代表・城戸幡太郎)	教育科学研究会	国、数、社、理 社会的態度、知的操作力	全ての都道府県	中3(144校)		
⑩	昭和27年11月	国立教育研究所	学力水準調査委員会	文部省、国立国語研究所、各都道府県教委、同教育研究所	国、算・数、社、理	全国(15都道府県)	小6(126校) 中3(125校)	約10,000	
	昭和28年12月					全ての都道府県	小6(150校) 中3(150校)		
	昭和29年11月					同	小6(158校) 中3(158校)		
	昭和30年					東京、茨城、千葉、埼玉、神奈川、富山	小6(23校) 中3(20校)		(小) 4,615 (中) 5,186 昭和27-29年調査の問題を用いて特定地域を対象として実施
⑪	昭和28年10月	日教組	学力調査委員会		国、算・数	全ての都道府県	小6、中3		

(注) 昭和 24 年 6 月に教育研修所が廃止され、国立教育研究所が設置された。

(出典) 金馬国晴「戦後初期に『学力』の『低下』が意味したこと—< 学力調査 > から戦後新教育の批判へ」荻谷剛彦・志水宏吉編『学力の社会学』岩波書店、2004、pp.240-241。
筆者により一部修正。

1 参照)。

このうち、昭和 27～29 年にかけて 3 年間にわたって行われた調査(表 1 ⑩)は、国立教育研究所を中心として、文部省、国立国語研究所、各都道府県教育委員会、都道府県教育研究所が協力して行ったものである。この調査は、「児童・生徒の学力の実態を明らかにして現在における学習指導上の問題点を全国的な規模や標準において究明し、それに基づいて今後における改善の方策を明らかにしよう」⁽⁵⁾とするもので、いわば、「診断的な意味合いをもつ調査」⁽⁶⁾と性格づけられていた。これは学習指導要領の範囲内で全国の学力水準を測り、各種の教育

条件との関係を探ろうとした点では、それ以降の調査と共通性を持つものである。しかし、その後の調査が文部省の教育行政政策と密接に結び付いて実施されたのに対して、この調査はむしろ「研究的色彩の濃いもの」⁽⁷⁾であった。

(2) 第 2 期

第 1 期の調査は比較的小規模で、教育目標に対する到達度を明らかにしようとする観点からのものではなく、学力論争に対して客観的資料を提供するには不十分であった⁽⁸⁾、として、文部省は、昭和 31 年から「全国学力調査」(以下、「全国調査」)を実施する。目的は、全国的

(5) 国立教育研究所『全国小・中学校児童生徒学力水準調査 第三次中間報告(昭和 29 年度)』1956、p.1。など

(6) 同上、p.1。

(7) 村越邦男「文部省全国学力調査の検討」『国民教育』28 号、1976.5、pp.139-140。

(8) 『全国学力調査報告書。国語・数学 昭和 31 年度』文部省調査局調査課、1957、序文。

表2 全国学力調査の概要

年度	小学校			中学校			高校			備考
	教科	学年	抽出率(%)	教科	学年	抽出率(%)	教科	学年	抽出率(%)	
昭和31年	国・算	6	4	国・数	3	4	国・数	3,4	20	希望校を合わせると小中高で25%が受験
昭和32年	社・理	6	4.5	社・理	3	4.5	社・理	3,4	12	同42%が受験
昭和33年	音・図・家	6	4～4.5	職・家	2	4～4.5	英・保	3,4	10	同35%が受験。「家」は家庭科、「職」は職業、「保」は保健体育
				英	3					
昭和34年	国・算	6	4	国・数	3	4	国・数	3,4	10	同53%が受験
昭和35年	社・理	6	4～4.5	社・理	3	4～4.5	社・理	3,4	10	同45%が受験
昭和36年	国・算	6	4	5教科	2・3	悉皆	英	3,4	10	受験率は小61%、中91%、高29%
昭和37年	国・算	5・6	20	5教科	2・3	悉皆	数I	3,4	10	同小91%、中99.4%、高32%
昭和38年	社・理	5・6	20	5教科	2・3	悉皆	実施されず			同小94%、中99.6%
昭和39年	国・算	5・6	20	5教科	2・3	悉皆	同上			同小98%、中98%
昭和40年	社・理	5・6	20	5教科	2・3	20	同上			同小97%、中92%
昭和41年	国・算・音	5	20	国・数	1	20	同上			同小91%、中91%、「技家」は技術家庭科
				国・数・技家	3					

(注) 高校の「4年生」とは定時制高校のこと。

(出典) 志水宏吉『全国学力テスト—その功罪を問う』(岩波ブックレット No.747) 2009, pp.10-11.

(文部省『全国学力調査報告書』により筆者一部修正。)

な規模で学力の実態を把握し、教育目標に対する到達程度を明らかにして「直接行政的に学習指導要領その他教育条件の整備・改善に寄与しよう」⁽⁹⁾とするものであった。その後、「全国調査」は11年間にわたり継続して行われたが、文部省による戦前戦後を通じてはじめての大規模かつ総合的な学力調査であった。

表2は全国調査の概要であるが、志水宏吉大阪大学大学院教授の整理⁽¹⁰⁾を参考に、その特徴を以下のようにまとめることができる。

- ① 当初、調査は抽出調査であった。昭和36年度から中学校調査が「悉皆調査」となり、その後4年間続いた。
- ② 小・中学生だけでなく、高校生までを対象としていた。高校は昭和37年度までの7年間実施されたが、昭和38年度以降は高校の調査は行われていない。
- ③ 「国語、算数・数学」だけでなく、「社会科、理科」や「音楽、図工、家庭科」等多様な教科が対象となっている。
- ④ 「抽出校」のほかに、自発的に参加する「希望校」を募っている。小学校調査は昭和37年度以降、希望校が増加し、参加校は

90%を超える高率となり、全数調査に近い状況であった。

- ⑤ 昭和40年度に中学校が悉皆調査ではなくなり、昭和41年度を最終年度として翌年以降全国調査は中止される。

文部省が昭和36年からの中学校の悉皆調査を企画したのは、「やがては高校入試に代わるべきものにする」という考え方と「アメリカの能力開発テスト的なものを」という省内の2つの考え方が結び付いた結果⁽¹¹⁾、とも言われる。

文部省は、中学校調査を抽出調査から悉皆調査に移行させた理由を次のようにしている⁽¹²⁾。

- ・ 抽出校以外に参加希望校が増加し、全国調査を自校の児童生徒の学力水準の客観的把握と学習指導の改善に役立てようとする機運が高まってきた。
- ・ 「国民所得倍増計画⁽¹³⁾」における人材開発の必要性との関連で、早期に人材を発見し適切な教育訓練を実施するために、義務教育終了時に能力、適性等を見出し、進路指導を行う必要性がある。
- ・ 高校入学者選抜制度ないし方法の改善の検討

(9) 同上

(10) 志水宏吉『全国学力テスト—その功罪を問う』(岩波ブックレット No.747) 岩波書店, 2009, pp.9-12.

(11) 「転換点に立つ文部行政 学力調査中止の背景と新構想」『時事通信 内外教育版』1815号, 1965.12.6, p.3.

(12) 初等中等教育局「当面する文教政策の重要課題—義務教育の充実・高等学校の振興」『文部時報』999号, 1960.11, pp.19-20.

(13) 「国民所得倍増計画」(昭和35年12月27日 閣議決定)

に資する。

- ・教育の機会均等の見地から地域差、学校差等の実態を確認し、教育環境改善に資する。

最終的に全国調査実施の段階で、目的は、学習指導要領の改訂ならびに教育条件と学校経営の改善とされた。しかし当初、全国調査を政財界の人材開発要請との関係の中に位置づけようとしたことにより、教育現場に政治的対立を生じさせることになった。4年間の悉皆調査の後に再び抽出調査に戻り、昭和41年には全国調査そのものが中止された。中止になった原因としては、日教組を中心としたいわゆる「学テ闘争」と呼ばれる反対運動の展開が、要因の一つとしてしばしば挙げられる⁽¹⁴⁾。さらに、当時は教育界からも、学校間の過度の競争による弊害論や学力調査のマンネリ化論等を理由に調査方式の再検討を求める意見が出される状況にあった⁽¹⁵⁾。このように全国調査では政治的対立が強調され、競争の激化を中心とした弊害が指摘されているが、一方で、11年にわたる継続的かつ大規模なデータの収集により、教育課程の広範な領域、分野にわたって学力の実態が明らかにされ、学習指導の改善策、教育諸条件の整備などに役立つ客観的な資料が得られた⁽¹⁶⁾のも確かである。

昭和41年11月、学力調査の中止に際し文

部省は、学力調査の意義は評価されているとの認識のもとに、今後の学力調査について以下のような方針で実施することを公表している⁽¹⁷⁾。

- ・今後の学力調査は昭和44年からおおむね3年毎に実施し、全国的に小・中学校最終学年について悉皆調査の形式で行う。
- ・基礎的能力を中心として実態を把握し、国及び地方の教育行政機関が教育施策に役立たせるための資料を得る。

しかし、実際には昭和41年に中止されて以降、昭和56年に抽出調査が実施されるまで15年間、文部省による学力調査は行われていない。さらに、全数的な調査は40年以上の間実施されなかった⁽¹⁸⁾。

(3) 第3期

昭和56年に再開された学力調査は、中止の際に文部省が示した内容とは異なる形式で実施された。以後、平成17年までの間、「教育課程実施状況調査」（平成7年度までは「教育課程実施状況に関する総合的調査研究」という名称で何回か抽出による調査が行われている。調査の目的は、学習指導要領の目標・内容に照らした児童生徒の学習状況を把握するためとされており、学習指導要領の改訂に対応して調査が実施されている⁽¹⁹⁾。表3は「教育課程実施状況調査」

(14) 浦野東洋一「『学テ』政策の推移」『教育』20(15), 1970.12, pp.20-28; 志水 前掲注(10), pp.12-13. 等。日教組の反対運動では多数の免職者を出した。この処分をめぐる裁判で福岡高裁および大阪など三地裁が、国による学力調査は「違法」あるいは「失当」との判決を出したことも関係者の間に動揺を与えたと言われる。(前掲注(11), p.4.)

(15) 前掲注(11), pp.2-4.

(16) 同上。さらに、荻谷剛彦東京大学大学院教授は、この学力調査について、「学力差」についての詳細な結果分析が行われ、調査の目的とされた「地域間格差の是正」に関して、教育環境・条件整備のための基本的情報として使われたことは留意すべき、としている。(荻谷剛彦「結果によって予算も変わる? / 全国学力テストの狙いは学校間格差の明示にある」『エコノミスト』2007.6.5, p.43.); 志水宏吉大阪大学大学院教授も同様の指摘をしている。(志水 前掲注(10), pp.13-17.)

(17) 前掲注(11), p.5.

(18) 実施されなかった理由として、「日本の教育が学力形成という点に関してはうまく機能していて、1970年代から90年代にかけては教育界の争点にはならなかった。」との見解がある。(志水 前掲注(10), p.18.)

(19) 調査が改訂直後に行われていることに対して、「教育課程実施状況の効果を見るならば新課程導入後数年を経たところで実施するのが適切と思われるが、初年度、次年度に調査を行うのは、行政的な意思の徹底、確認を目的としている。」(荒井 前掲注(2), p.9.) との見方もある。

表3 学習指導要領の改訂と教育課程実施状況調査

	学習指導要領の改訂	年度 (実施)	小学生			中学生			高校生		
			教科	学年	抽出率	教科	学年	抽出率	教科	学年	抽出率
1	昭和52～53年改訂 ゆとりある充実した学校生活の 実現 (各教科等の目標・内容を中核 的事項にしぼる) <実施> 小学校：昭和55年度 中学校：昭和56年度 高 校：昭和57年度 (学年進行)	昭和56年度 (昭和57年2月)	国・算	5・6	1%	-	-	-	-	-	-
		昭和57年度 (昭和58年1～2月)	社・理	5・6	1%	国・数	1・2・3	1%	-	-	-
		昭和58年度 (昭和59年1～2月)	-	-	-	社・理・英	1・2・3	1%	-	-	-
2	平成元年改訂 社会の変化に自ら対応できる心 豊かな人間の育成 (生活科の新設、道徳教育の充実) <実施> 小学校：平成4年度 中学校：平成5年度 高 校：平成6年度 (学年進行)	平成5年度 (平成6年2月)	国・算	5・6	1%	-	-	-	-	-	-
		平成6年度 (平成7年1～2月)	社・理	5・6	1%	国・数・英	1・2・3	1%	-	-	-
		平成7年度 (平成8年1～2月)	-	-	-	社・理	1・2・3	1%	-	-	-
3		平成13年度 (平成14年1～2月)	国・社 算・理	5・6	8%	国・社・数 理・英	1・2・3	6%	-	-	-
		平成14年度 (平成14年11月)	-	-	-	-	-	-	国・数 理・英	3	8%
		平成15年度 (平成15年11月)	-	-	-	-	-	-	地歴 公民	3	8%
4	平成10～11年改訂 基礎・基本を確実に身につけさ せ、自ら学び自ら考える力など の[生きる力]の育成 (教育内容の厳選、「総合的な学習 の時間」の新設) <実施> 小学校：平成14年度 中学校：平成14年度 高 校：平成15年度 (学年進行)	平成15年度 (平成16年1～2月)	国・社 算・理	5・6	8%	国・社・数 理・英	1・2・3	8%	-	-	-
		平成17年度 (平成17年11月)	-	-	-	-	-	-	国・地歴 公民・数 理・英	3	13%

※平成13年度は国立教育政策研究所が実施。

(出典) 「『教育課程実施状況に関する総合的調査研究』の調査結果(小学校分)について」「同調査結果(中学校)について」
各年の「教育課程実施状況調査報告書」等により筆者作成。

の実施状況と学習指導要領の改訂の時期を一覧
に示したものである。

- ・第1回(昭和56～58年度)、第2回(平成5～7年度)は、小・中学生を対象とし、高校生は対象とせず、抽出率1%の小規模なものであった。
- ・第3回(平成13～15年度)は前回までと比べるとやや変則的な形で行われている。平成14年度の新教育課程の実施に先立ち、旧教育課程最終年度に当たる平成13年度に小・中学校対象調査が実施されており、参加校の

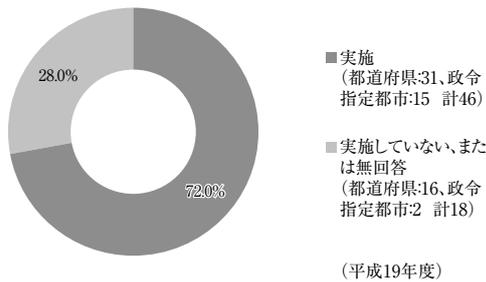
規模は格段に増えている。また、平成14～15年度にかけては40年ぶりに高校についても実施された⁽²⁰⁾。このような動きは、平成12年の教育課程審議会答申⁽²¹⁾で、指導と評価の一体化、学習状況の把握のための小、中、高等学校における全国的な学力調査の必要性が言われたことが影響していると考えられる。

- ・第4回は現学習指導要領実施後の平成15年度に小・中学校対象調査、平成17年度に高等学校対象調査が実施されている。

(20) 高校の調査が実施しにくい事情として、科目選択制が大幅に導入されていること、学習指導要領に学年配当の規定がないために、教科科目の学習状況を調査する場合には最終学年を対象とした出口調査とせざるをえないことなどが挙げられる。(同上)

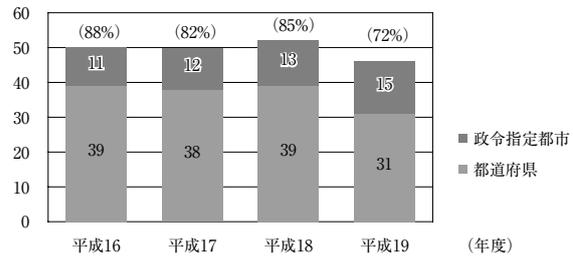
(21) 教育課程審議会答申「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価の在り方について」(平成12年12月4日)
<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/kyouiku/toushin/001211.htm>

図1 学力調査の実施状況（都道府県・政令指定都市）



(出典) 「義務教育段階における都道府県・指定都市の学力調査について」平成19年度版をもとに筆者作成
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/07032814/001.htm

図2 学力調査を実施した自治体数の推移（都道府県・政令指定都市）



(出典) 「義務教育段階における都道府県・指定都市の学力調査について」各年度版をもとに筆者作成
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/07032814/001.htm

2 地方自治体による学力調査の状況

このような国の調査に対して、地方自治体でも学力調査が行われている。義務教育は地方の教育委員会の果たす役割が大きいところから、古くから独自の学力調査を実施している自治体もみられる⁽²²⁾。また、自治体というよりも各学校あるいは各地区の校長会などの団体が実施していた事例も多い⁽²³⁾。さらに、近年、地域における教育改革への取組みの一環として学力調査を実施する自治体が多く、都道府県・政令指定都市（以下「都道府県等」）レベルが行う学力調査の状況については、文部科学省（以下「文科省」）が毎年とりまとめを行っている⁽²⁴⁾。

また、東京大学基礎学力研究開発センターによって、平成15年に都道府県等レベルで、平成16～17年に市区町村レベルでの学力調査実施状況調査が行われ、報告が出されている⁽²⁵⁾。

それらの報告によれば、平成19年、都道府県等においては7割以上が学力調査を実施している（図1）。平成18年まで増加傾向にあった調査実施率が平成19年になると低下しているが（図2）、それは全国学力調査の実施が影響していると考えられる。図3は平成12～16年度における市区町村での学力調査の有無を示したものであるが、市区部では約4割の自治体がこの間に独自の調査を実施しており、町村部では4分の1が行っている。調査の規模については、都道府県は7割以上が悉皆調査で実施され、抽出調査が約2割（図4）、市区部、町村部ではいずれも9割以上が悉皆調査で行われ、抽出調査はわずかである⁽²⁶⁾（図5）。当時はまだ全国学力調査が実施されていない段階であり、国が行っていたサンプル調査では得られないデータを、自治体が独自の悉皆調査によって得ようと意図したもの⁽²⁷⁾と解される。

(22) 例えば、福井県は昭和26年から実施している。（文部科学省「義務教育段階における都道府県・指定都市の学力調査について」http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/07032814/001.htm）

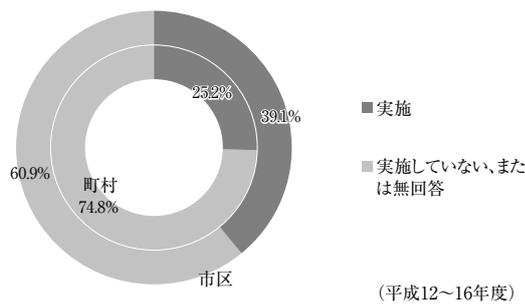
(23) 青木栄一「第7章 地域からの教育改革・学力向上施策—市区町村のとりくみ全国調査から」21世紀COEプログラム東京大学大学院教育学研究科基礎学力研究開発センター編『日本の教育と基礎学力』明石書店、2006、p.165。

(24) 文科省 前掲注(22)

(25) 調査結果については、前者は濱中淳子・杉澤武俊「都道府県学力調査の報告」東京大学大学院教育学研究科基礎学力研究開発センター主催基礎学力シンポジウム提出ペーパー（2004年1月13・14日）
http://www.p.u-tokyo.ac.jp/coe/sympopaper/hamanaka_sugisawa.pdf、後者は、青木 前掲注(23)、pp.142-166.にまとめられている。また、これらの調査を基に地方自治体の学力調査の状況について以下で概観している。「データからみる自治体の学力調査」『VIEW21[小学版]』2006年特別号、2006.7、pp.11-14. Benesse 教育研究開発センターホームページ http://benesse.jp/berd/center/open/syo/view21/2006/sp/s01data_11.html

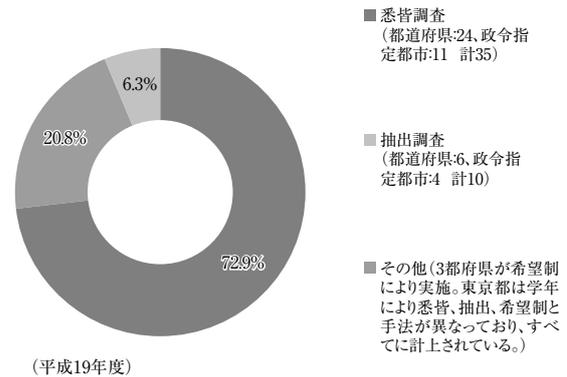
(26) 抽出調査が市区部においてやや多い理由には、実施費用の問題が考えられる。（青木 同上、p.144.）

図3 学力調査の実施状況（市区町村）



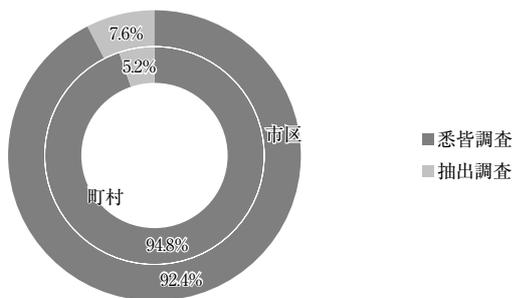
(出典) 青木栄一「第7章 地域からの教育改革・学力向上施策—市区町村のとりくみ全国調査から」21世紀COEプログラム東京大学大学院教育学研究科基礎学力研究開発センター編『日本の教育と基礎学力』明石書店、2006、p.144.

図4 悉皆調査の実施（都道府県・政令指定都市）



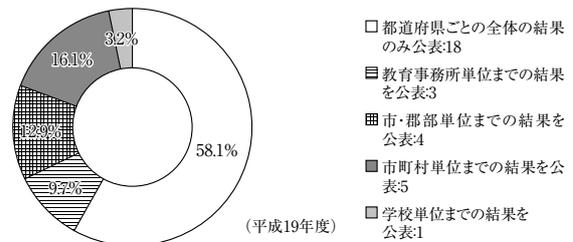
(出典) 図1と同じ

図5 悉皆調査の実施（市区町村）



(出典) 図3と同じ

図6 調査結果公表レベル（都道府県）



(出典) 図1と同じ

調査結果の開示・公表については、都道府県調査では、約6割の自治体が全体の結果のみを公表しており、市町村単位での公表は約16%である(図6)。学校単位まで公表したのは1県のみである。また、市区町村調査では、調査当事者ではないマスコミ・住民等への結果公表はしないとする自治体が過半数を占めている(市区部調査の6割以上、町村部調査の約7割)(図7)。自治体の平均点を公表しているのは市区部調査で約2割、町村部調査で1割程度にとどまり、さらに学校レベルの公表についてはきわめて限られている。これらをみると、学力調査は教育行政や学校の内部資料として位置づけられ、結果もそれに対応した扱いがなされている⁽²⁸⁾とみるのが妥当であろう。

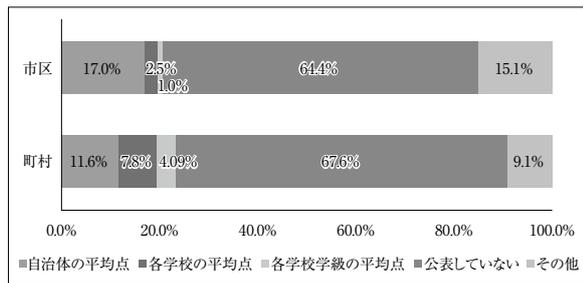
一方、学力調査を実施しない自治体に対し、その理由を聞いたところ(図8:183市区435町村計618自治体が回答)、国や県が実施しているので独自に行う必要性を感じないとしているのが最も多く、特に市区部では5割を超えている(市区53.6%:98自治体、町村40.9%:178自治体)。また、3割以上の市区町村は、各学校が独自の裁量で実施していることを理由にあげている(市区33.3%:61自治体、町村32.2%:140自治体)。

このような自治体による学力調査の状況を見ると、全国的な学力調査と自治体の調査との関係性が課題の一つとして浮かび上がってくる。自治体による調査の意義について、①全国学力調査の対象にならない学年や教科の実態把握、②自治体独自の取組みの成果の確認、③基

(27) 同上

(28) 同上、pp.147-148.

図7 マスコミ・住民等への結果の公表（市区町村）



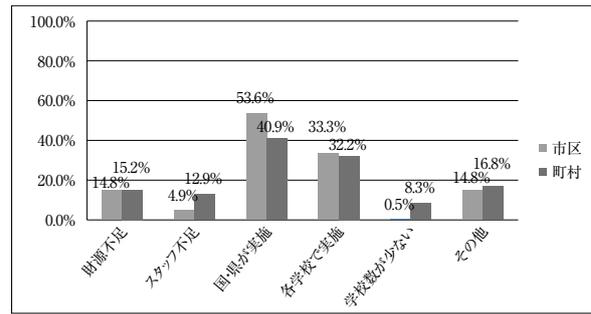
(出典) 図3と同じ, p. 147.

礎・基本だけでなく応用的な学力調査をするなど全国的な学力調査ではカバーできない範囲を自治体による学力調査で補完することを挙げる意見もある⁽²⁹⁾。全国的な大規模学力調査が実施される現在、今後は両者の位置づけ、あり方、負担等さまざまな観点からの検討が不可欠となる⁽³⁰⁾。

3 国際的な学力調査

平成16年12月に発表された2つの国際学力調査(TIMSS2003、PISA2003)の結果は、学力低下論争と相まって多くの議論を呼び、また、文科省が学力向上策を打ち出す契機ともなった(Ⅱ-1参照)。国際学力調査の結果の受けとめ方は国によりさまざまであるが、日本以外にも、参加国の中にはその結果に高い関心を示し、調査結果が教育行政に大きな影響を与えている国もある⁽³¹⁾。国際的な学力調査は、世界的規模

図8 学力調査を実施しない理由



(出典) 図3と同じ, p.151.

で行われるものもあれば、地域、言語圏を限定した規模が小さいもの等さまざまなタイプがある⁽³²⁾。わが国は、経済協力開発機構(OECD)が実施する「生徒の学習到達度調査」(PISA: Programme for International Student Assessment)と国際教育到達度評価学会(IEA)が行う「国際数学・理科教育動向調査」(TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study)に参加しており、調査は国立教育政策研究所が協力して実施している。PISA⁽³³⁾は、OECDが2000年から3年ごとに、加盟国はじめ非加盟国も含めて世界的な規模で実施している調査である。多くの国で義務教育終了段階にある15歳児(日本では高校1年生)を対象にしている。この調査は、2000年の第1回調査から各国の知識基盤社会における教育改革に取り組む政府、専門家、マスコミ、学校関係者等の中で政策的ニーズに応えるものとして広く注目されて

(29) 田中博之「多様な学力調査で学力の裾野を広げる」『VIEW21. [小学版]』2006年特別号, 2006.7, pp.6-8. Benesse教育研究開発センターホームページ〈http://benesse.jp/berd/center/open/syo/view21/2006/sp/s01intv2_06.html〉

(30) 例えば、東京都のある区の関係者は「区の独自調査で詳細な分析を行っている。都の調査は参考にする程度であり、国の調査は不要」「授業時数の確保がたいへんな中で区、都に加えて国の調査は負担」と述べている。一方、宮城県では地方分権研究会主催の「4県統一学力テスト」に3年間参加してきたが、問題作成、他県との調整等で相当の負担がある。国の全数調査実施は助かるとして、地元の調査には以後参加しないと等、対応、受け止め方はさまざまである。(「学力調査に不安の声」『朝日新聞』2006.11.5, p.22.)

(31) ドイツでは、2001年12月に公表された前年のPISAの調査結果がふるわなかったことから、PISAショックといったことばが氾濫し、国を挙げて教育改革に取り組んだ。(長島啓記「ドイツにおける『PISAショック』と改革への取組」『比較教育学研究』29号, 2003, pp.65-77.)

(32) 浜野隆「学力調査のグローバル化と教育政策」『日本教育政策学会年報』15号, 2008, pp.21-22.

(33) 国立教育政策研究所がPISAの調査結果を整理・分析し、報告書を作成している。国立教育政策研究所編『生きるための知識と技能—OECD生徒の学習到達度調査(PISA)2000年調査国際結果報告書』ぎょうせい, 2002. 以下、2003年調査、2006年調査についても同様に作成、刊行されている。

いる。調査の目的は、児童・生徒が学校やさまざまな生活の場面で学んできた知識や技能を社会生活の中でどの程度活用できるかを測定し、評価することである。OECDが提起する「キー・コンピテンシー」⁽³⁴⁾の考え方にに基づき、知識・技能の「活用能力」(リテラシー)を「読解力」、「数学的リテラシー」、「科学的リテラシー」⁽³⁵⁾のそれぞれの領域で測るものである。PISAの「キー・コンピテンシー」と文科省が掲げる「生きる力」の考え方は共通する部分も多い。

一方、IEAが行うTIMSS⁽³⁶⁾は1964年に始まり、わが国は第1回調査から参加している。近年は4年ごとに実施されており、2003年に第4回、2007年に第5回調査が行われた。対象は第4学年と第8学年(日本では小学4年生と中学2年生)であり、調査科目は算数・数学、理科である。教科の教育到達度を国際的な尺度で測定し、学習環境条件等の諸要因との関係を分析することを目的としており、学校のカリキュラムで学んだ基本的な知識や技能がどの程度習得されているかを評価するものである。

2つの調査は代表的な国際学力調査であり、調査への参加国・地域は回を追うごとに増加し

ている。しかし、両者はかなり性格が異なるものであり、それぞれ参加国の傾向も異なり、また、2つの調査間での結果も異なっている⁽³⁷⁾。わが国において学力の変化を経年で示す適切なデータが存在しないこともあり、2つの国際学力調査が注目を集めたとも言える。表4及び表5は両調査の結果とその評価概要である。国際学力調査に関する分析研究は多くはないが、調査結果の理解について、以下のような指摘もなされている。

村山航氏(日本学術振興会特別研究員)は、PISA、TIMSSの調査結果から導かれる解釈は多様であってしかるべきであるが、結果から「確実に言えること」と「確実に言えないこと」を整理する必要があるとしている。例えば、PISA2003の結果の中でしばしば取り上げられた「読解力の低下」と「数学に対する意欲の低さ」についてみると、読解力の得点の低下は確実に言えることである。しかし、質問紙調査の結果は「比較基準」が国で異なる可能性があり、国際比較は難しく、「数学に対する意欲の低さ」については、意欲が低いと結論づけるのには無理があるとしている⁽³⁸⁾。

(34) キー・コンピテンシー：OECDが1999～2002年にかけて行った「能力の定義と選択」(DeSeCo)プロジェクトの成果で、多数の加盟国が参加して国際的合意を得た新たな能力概念。日常生活におけるコンピテンシー(能力)の中で、主要なものとして以下の3つをキー・コンピテンシーとして挙げている。①社会・文化的、技術的ツールを相互作用的に活用する能力 ②多様な集団における人間関係形成能力 ③自立的に行動する能力。(文部科学省「OECDにおける『キー・コンピテンシー』について」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/siryu/05111603/004.htm〉；国立教育政策研究所「キー・コンピテンシーの生涯学習政策指標としての活用可能性に関する調査研究」〈http://www.nier.go.jp/04_kenkyu_annai/div03-shogai-lnk1.html〉等参照。)

(35) 読解力とは、「自らの目標を達成し、自らの知識と可能性を発達させ、効果的に社会に参加するために、書かれたテキストを理解し、利用し、熟考する能力」。数学的リテラシーとは、「数学が世界で果たす役割を見つけ、理解し、現在及び将来の個人の生活、職業生活、友人や家族や親族との社会生活、建設的で関心を持った思慮深い市民としての生活において確実な数学的根拠にもとづき判断を行い、数学に携わる能力」。科学的リテラシーとは「自然界及び人間の活動によって起こる自然界の変化について理解し、意思決定するために、科学的知識を使用し、課題を明確にし、証拠に基づく結論を導き出す能力」国立教育政策研究所編 前掲注(33) 2003年調査, pp. iv - x.

(36) 国立教育政策研究所は、TIMSSの調査結果を整理・分析し、報告書を作成している。国立教育政策研究所編『算数・数学教育の国際比較—国際数学・理科教育動向調査の2003年調査報告書』ぎょうせい, 2005；『理科教育の国際比較—国際数学・理科教育動向調査の2003年調査報告書』ぎょうせい, 2005.等。

(37) 例えば、PISA2003(科学的リテラシー)とTIMSS2003(中学2年生・理科)で比較すると、オーストラリアは6位、10位、アメリカは22位、9位であった。一方、韓国(4位、3位)はいずれでも上位にある。(前掲注(33)；前掲注(36))

表 4 PISA：日本の順位、平均得点

	2000	2003	2006
文部科学省の評価	○知識も、実生活での応用もおおむね良好。 ○宿題や自分の勉強をする時間が最低。 ○学ぶ意欲を育て、伸びる子をのばす指導が課題。	○全体として国際的に見て上位。 ○ただし、読解力など低下傾向にあり、世界トップレベルとは言えない。 ○授業を受ける姿勢は良いが、学習意欲や学習習慣に課題。	○前回同様、科学的リテラシーは上位、読解力は OECD 平均と同程度。 ○数学的リテラシーは OECD 平均より高得点のグループであるものの、平均得点は低下。 ○科学への興味・関心や科学の楽しさを感じている生徒の割合低い。観察・実験重視の理科の授業を受けていると認識している生徒の割合低い。
数学的リテラシー	1 位 (1 位) 557 点 1 位グループ	6 位 (4 位) 534 点 1 位グループ	10 位 (6 位) 523 点 OECD 平均より高得点のグループ
科学的リテラシー	2 位 (2 位) 550 点 1 位グループ	2 位 (2 位) 548 点 1 位グループ	6 位 (3 位) 531 点 上位グループ
読解力	8 位 (8 位) 522 点 2 位グループ	14 位 (12 位) 498 点 2 位グループ	15 位 (12 位) 498 点 OECD 平均と同程度
問題解決能力	-	4 位 (3 位) 547 点 1 位グループ	-
参加国数	32 か国 (OECD 加盟 28 か国、非加盟 4 か国)	41 か国・地域 (OECD 加盟 30 か国、非加盟 11 か国・地域)	57 か国・地域 (OECD 加盟 30 か国、非加盟 27 か国・地域)

(注) () 内は OECD 諸国中の順位

(出典) 国立教育政策研究所『生きるための知識と技能—OECD 生徒の学習到達度調査 (PISA) 2000 年調査国際結果報告書』ぎょうせい, 2002; 文部科学省「生徒の学習到達度調査 (PISA) 平成 15 年 (2003 年) 調査の概要 (OECD (経済協力開発機構) 実施)」〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/07032813/001/002.htm〉; 文部科学省「OECD 生徒の学習到達度調査 (PISA2006) のポイント」〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/07032813/08012901.pdf〉等により筆者作成。

表 5 TIMSS：日本の順位

	実施年	文部科学省評価	教科	小学校	参加国・地域数	中学校	参加国・地域数
第 1 回	1964 年	○児童生徒の学力は国際的に見て上位。ただし、小学校理科、中学校数学は前回より得点が低下。 ○学ぶ意欲や学習習慣に課題。 テレビやビデオを見る時間が長く、家の手伝いをする時間が短い。	数学	-	-	2 位	12
	1970 年		理科	1 位	16	1 位	18
第 2 回	1981 年		数学	-	-	1 位	20
	1983 年		理科	1 位	19	2 位	26
第 3 回	1995 年		算数・数学	3 位	26	3 位	41
			理科	2 位		3 位	
	1999 年 (1995 年第 3 回追跡調査)		数学	-	-	5 位	38
			理科	-	-	4 位	
第 4 回	2003 年		算数・数学	3 位	25	5 位	46
			理科	3 位		6 位	
第 5 回	2007 年	算数・数学	4 位	37	5 位	50	
		理科	4 位		3 位		

- 実施していない。

(出典) 「国際数学・理科教育動向調査 (TIMSS2003) (国際教育到達度評価学会 (IEA) 実施)」文科省
〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/07032813/001/003.htm〉等により筆者作成。

浜野隆お茶の水女子大学准教授は、国際学力調査の特性を紹介し、PISA と TIMSS を中心に詳しく論じている⁽³⁹⁾。そこでは、OECD 等実施組織の特性から来る教育の捉え方の傾向、調査の性格や方法論上の問題等について分析がなされており、それぞれの調査がどのような能力を測っているか精査し、調査結果を適切に扱い、順位の意味をよく理解することが重要であるとしている。また、参加国が増加している中で、順位はあくまでも相対的な位置関係を示すものに過ぎず、順位の低下が直ちにわが国の学力の低下を意味するものではないこと、問題内容に関しても言語や文化的バイアスを考慮した解釈が必要であり、国際比較には慎重でなければならないとしている。

II 全国学力・学習状況調査

平成 19 年 4 月、全国学力調査が実施された。全国の公立学校の小学 6 年生と中学 3 年生のほぼ全員が参加する大規模な学力調査である。以下では、全国学力調査の実施に至る経緯を辿った上で、現時点における主な論点を整理するとともに、調査結果の活用をめぐる議論を概観する。

1 背景としての「学力低下論争」と「ゆとり教育」

今回の全国学力調査実施には、背景に「ゆとり教育」批判とそれに連なる「学力低下論争」がみられる。わが国の教育の中で公式に「ゆとり」が言われはじめたのは、昭和 52 年改訂学習指導要領において「詰め込み教育」に対する「ゆとりある充実した学校生活の実現」が掲げられたことに始まる。その後、臨時教育審議会において基礎学力の徹底が要請され、ゆとり教育の方向性が固められて以来、1990 年代を通じて「ゆとり教育」が進められてきた⁽⁴⁰⁾。平成元年改訂の学習指導要領では、自ら学ぶ意欲や思考力、判断力、表現力などを学力の基本とする「新しい学力観」が強調され、平成 8 年及び翌 9 年に出された中教審答申「21 世紀を展望した我が国の教育の在り方について」（第一次、第二次）⁽⁴¹⁾では、「ゆとり」の中で子どもたちの「生きる力」を育むことを教育の理念として掲げている。この考え方は平成 10～11 年改訂（平成 14 年実施）の学習指導要領（以下、「改訂学習指導要領」）に反映され、「総合的な学習の時間」の新設、学校週 5 日制の完全実施とともに学習内容 3 割削減や授業時数削減等が具体化され、改訂学習指導要領は「ゆとり路線の総仕上げ」⁽⁴²⁾と位置づけられるものとなった。

このような経緯をたどって導入が図られた「ゆとり教育」であったが、「大学生の学力危機」を訴える声⁽⁴³⁾に端を発する形で、学力低下の主たる原因が「ゆとり教育」にあるとする大学

(38) 村山航「第Ⅱ部第4章 PISA をいかに読み解くか—求められる評価リテラシー—」21世紀 COE プログラム東京大学大学院教育学研究科基礎学力研究開発センター編『日本の教育と基礎学力』明石書店、2006、pp.73-91。（肩書きは2008年11月当時のものである。）

(39) 浜野 前掲注(32)、pp.21-37.

(40) 藤井佐知子「教育における競争と『ゆとり』」江川政成ほか編著『最新教育キーワード137（第12版）』時事通信出版局、2007、p.12.

(41) 中教審答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について—第一次」（平成8年7月19日）〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuuou/toushin/960701.htm〉；「同一第二次」（平成9年6月26日）〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuuou/toushin/970606.htm#01〉

(42) 藤井 前掲注(40)、p.12.

(43) 私立大学トップ校の経済学部において数学の学力低下が調査結果で示され、大学生の学力低下は小学校から大学までの教育が影響しているとの指摘がなされた。（岡部恒治ほか編『分数ができない大学生—21世紀の日本が危ない』東洋経済新報社、1999）

関係者をはじめとして、この改訂学習指導要領に対して強い懸念が示された。マスコミをはじめ一般にも「ゆとり教育」と「学力低下」をめぐる論争が注目されるようになった⁽⁴⁴⁾。

こうして平成14年4月からの改訂学習指導要領実施を前にして「ゆとり教育」「学校週5日制」への不安や学力低下への危惧が広がり、文科省は社会の各方面からの懸念に対して「確かな学力の向上のための2002アピール『学びのすすめ』」⁽⁴⁵⁾を発表し、「確かな学力」の養成をめざすことを強調するようになる。そこでは「学習指導要領は最低基準である」とし、少人数授業、習熟度別指導の導入、さらに、スーパーサイエンス・ハイスクール、学力向上フロンティア事業、総合学習の見直し等、ゆとり教育から学力向上に向けての方針の転換ともいえるべき施策が盛り込まれている。「学力低下」と「ゆとり教育」との関係付けは必ずしも経年的、客観的なデータに基づいたものではないが⁽⁴⁶⁾、平成16年1月に出された「平成14年度高等学校教育課程実施状況調査」(平成14年11月実施)の結果が予定の正答率に達しなかったことも問題とされた⁽⁴⁷⁾。これが学力低下不安に拍車をかける形となり、さらに「ゆとり教育」に対して決定的な衝撃を与えたのが、PISA2003、TIMSS2003における順位の低下であった。

2 「全国学力調査」実施の経緯

全国かつ総合的な学力調査の実施が提言

されたのは、平成12年の教育課程審議会答申「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価の在り方について」⁽⁴⁸⁾においてである。答申では児童生徒の学力の実態を経年的に把握し、指導や教育課程の改善に活かすために、全国的・総合的な学力調査を継続的に行うことが必要とされている。さらに、そこから得られたデータは学校の自己点検、自己評価の参考になるとして、学力調査を学校評価とも関連づけている。しかし、実際に全国学力調査が具体化するのには答申から数年後であった。また、答申では、調査の形式を抽出調査としているが、現行の学力調査とは異なっている。調査の目的も、答申は、小・中・高等学校における学習指導要領の実現状況を明らかにし、指導や教育課程の基準の改善に反映させる、としているのに対し、現行の全国学力調査は、国の義務教育の機会均等と教育水準の維持向上の観点から状況の把握・分析を行い、教育の改善を図ること、各教育委員会、学校等が教育改善を図り、検証サイクルを確立する等となっており、答申とは異なる部分もある。答申が直ちに今回の全国学力調査に結び付いたわけではないことがうかがえる。

今回の全国学力調査の直接の契機となったのは、国際学力調査(PISA2003、TIMSS2003)の結果で、読解力の大幅な低下、数学、理科の低下傾向など、児童生徒の学力に課題が生じていることが明らかになったこととされている⁽⁴⁹⁾。

(44) 例えば、教育学者と文部省政策課長の学力をめぐる議論(当初『朝日新聞』に掲載され話題となり、以下に議論の詳細が掲載された。対談・寺脇研・荻谷剛彦「子供の学力は低下しているか」『論座』1999.10, pp.12-33.)など。

(45) 文部科学省「確かな学力の向上のための2002アピール『学びのすすめ』」(平成14年1月17日)
 〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/14/01/020107.htm〉

(46) 1999年実施のTIMSS-R、PISA2000の結果は好成績であった。平成14年1～2月実施の小中学生を対象とした教育課程実施状況調査の結果については、文科省はおおむね良好とした。

(47) 「平成14年度高等学校教育課程実施状況調査の結果のポイント」文部科学省ホームページ
 〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/01/04012302/003.htm〉 他方、この「設定通過率」の考え方に対しては問題点も指摘されている。(倉元直樹「第2章 近年の学力低下論争の経緯と問題点」荒井克弘・倉元直樹編著『全国学力調査—日米比較研究』金子書房、2008, pp.15-16.)

(48) 前掲注(21)

平成16年12月に公表された2つの国際学力調査の結果は、当時の「ゆとり教育」をめぐる学力低下論争の中で、「トップ集団からの脱落」⁽⁵⁰⁾と大きく取り上げられ、世間の注目を集めた。中山成彬文部科学大臣（当時）は、学力低下を認める内容のコメントを出し、政策の見直しと、競争のなかで学力向上をめざすために全国的な学力調査の必要性を強調している⁽⁵¹⁾。また、文科省は、平成16年12月「PISA2003の結果を受けた今後の取組」⁽⁵²⁾を公表し、小中高を通じて、①基礎・基本の徹底、②思考力、判断力などを含む「確かな学力」の育成、③世界トップレベルの学力を目指す、ことを掲げ、平成17年秋までに「全国的な学力調査」の実施内容や方法等について中教審でとりまとめることを打ち出した。

一方、平成17年6月経済財政諮問会議の検討を経て閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」⁽⁵³⁾では、教育改革の一環として、「評価の充実、多様性の拡大、競争と選択の導入の観点」を重視し、学校の外部評価、学校選択制等と共に、児童生徒の学力状況の把握・分析、指導方法の改善等のために「全国的な学力調査の実施など適切な方策について速やかに検討を進め、実施する」との考え

方が示された。

このような動きを受け、平成17年10月に、中教審は、答申「新しい時代の義務教育を創造する」⁽⁵⁴⁾において、子どもたちの学習到達度・理解度を把握し、指導方法の改善に資するために、国の責任で全国的な学力調査を実施し、客観的データを得て結果を検証することが適当である、との提言を行った。この答申は「義務教育の構造改革」とも言われる。掲げられた改革の枠組みは、①目標設定とその実現のための基盤整備を国の責任で行った上で、②市区町村・学校の権限と責任を拡大する分権改革を進めるとともに、③教育の結果の検証を国の責任で行うことにより、義務教育の質を保証すべき、というものである。この義務教育の構造改革において、全国学力調査は学校評価システムと並んで、成果検証の具体策として位置づけられている⁽⁵⁵⁾。その後、教育分野におけるPDCAサイクルの確立により義務教育改革を推進する方向性が明確化されていく中で、教育活動の結果を検証するものとして、全国学力調査の実施が言われるようになる⁽⁵⁶⁾。

3 調査の実施

今回の全国学力調査の具体的な実施について

49) 「全国的な学力調査の具体的な実施方法等について」(平成18年4月25日)全国的な学力調査の実施方法等に関する専門家検討会議。同会議は、平成17年10月、今回の調査の実施方法等を検討する目的で、教育学者や調査に関わる専門家等をメンバーとして設置された。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/031/toushin/06042601/all.pdf〉

50) 『「トップ」陥落 OECD 調査『読解力14位』(時時刻刻)』『朝日新聞』2004.12.8, p.2. ほか

51) 「読解力と数学応用力、日本下がる 15歳対象の OECD 国際調査」『朝日新聞』2004.12.7, 夕刊, p.1.

52) 文部科学省「PISA2003の結果を受けた今後の取組」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/021/siryu/05061401/006/001.pdf〉

53) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」(平成17年6月21日閣議決定)〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/050621honebuto.pdf>〉

54) 中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」(平成17年10月26日)〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf〉

55) 葉養正明「全国学力テスト」江川政成ほか編著『最新教育キーワード137(第12版)』時事通信出版局, 2007, pp.14-15.

56) 「初等中等教育の充実」『文部科学時報』1575号, 2007.4, p.21. なお、「PDCAサイクル」とは、Plan(企画・立案)、Do(実施)、Check(検証・評価)、Action(実行・改善)を順に実施し、最後の改善を次の計画に結び付けるなど継続的な業務改善を図るためのマネジメント手法。(前掲注(49), p.3.)

表6 調査を実施した学校数・実施率

		平成19年度	平成20年度	平成21年度
小学校(※)	公立	21,889校(99.8%)	21,685校(99.8%)	21,532校(100.0%)
	国立	75校(100.0%)	76校(100.0%)	76校(100.0%)
	私立	108校(60.0%)	88校(47.1%)	88校(44.7%)
	合計	22,072校(99.5%)	21,849校(99.4%)	21,696校(99.5%)
中学校(※)	公立	10,050校(98.0%)	10,120校(99.3%)	10,175校(100.0%)
	国立	78校(96.3%)	79校(97.5%)	81校(100.0%)
	私立	416校(60.5%)	374校(53.4%)	342校(48.6%)
	合計	10,544校(95.7%)	10,573校(96.4%)	10,598校(96.7%)

※「小学校」は、特別支援学校(小学部)を含む。

※「中学校」は、中等教育学校、特別支援学校(中学部)を含む。

(出典) 平成19年度、平成20年度「全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント」、平成21年度全国学力・学習状況調査の参加校数等について(平成21年4月16日現在)(いずれも文部科学省)により筆者作成。

ては「全国的な学力調査の実施方法等に関する専門家検討会議」(以下、「実施専門家会議」)において検討され、結果は「全国的な学力調査の具体的な実施方法等について」⁽⁵⁷⁾としてまとめられた。この報告に示された調査の趣旨や配慮すべき点を踏まえ、「全国学力・学習状況調査に関する実施要領」⁽⁵⁸⁾が策定され、調査結果の公表、取り扱い等を含む調査の詳細が定められた。

平成19年4月に全国の小学校、中学校の最終学年の全員を対象に「全国学力調査」が実施された。43年ぶりの全員参加型の学力調査と言われるが、かつての悉皆調査は中学生が対象であり、小学生を対象とした悉皆調査は史上初めてである。翌平成20年4月に第2回調査が、平成21年4月に第3回調査が行われた。予算は60億円を超え⁽⁵⁹⁾、参加者は小・中学校あわせて220万人⁽⁶⁰⁾以上である。公立の小・中学

校では第1回と第2回は犬山市立の学校が不参加であったが、それ以外の小・中学校はすべて参加しておりほぼ悉皆調査に近い状況であった(表6)。第3回は公立の全校が参加した。公立学校が積極的に参加したことは、昭和30年代とは大きく異なる状況である。一方、私立の参加は小・中学校ともに第1回は6割であったが、回を重ねるごとに減少し、第3回は5割を切っている。

今回の調査目的は、平成20年度以降、次の3点とされている⁽⁶¹⁾。

- ①国が、義務教育の機会均等と教育水準の維持向上の観点から、学力や学習状況を把握・分析し、教育及び教育施策の成果と課題を検証し、改善を図る。
- ②各教育委員会、学校等が、全国的な状況との関係で自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、改善を図るとともに、継続的な

⁽⁵⁷⁾ 前掲注(49)。

⁽⁵⁸⁾ 「平成19年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」文部科学省ホームページ〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/06/06061914/001/001.htm〉

⁽⁵⁹⁾ 平成19年度文科省初等中等教育分と国立教育政策研究所分の総予算額。「全国的な学力調査の実施」〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/07032809/001.htm〉

⁽⁶⁰⁾ 「平成19年度全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント」国立教育政策研究所ホームページ〈http://www.nier.go.jp/tyousakekka/tyousakekka_point.pdf〉；「同20年度」国立教育政策研究所ホームページ〈http://www.nier.go.jp/08chousakekka/01chousakekka_point.pdf〉

⁽⁶¹⁾ 文部科学省「平成20年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/11/07111403/001.htm〉；文部科学省「平成21年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/12/_icsFiles/afiedfile/2009/01/06/1217101_1.pdf〉

検証サイクルを確立する。

- ③各学校が、児童生徒の学力や学習状況を把握し、児童生徒への教育指導や学習状況の改善等に役立てる。

しかし、第1回調査の平成19年度の段階では、目的は①及び②の前半部分の2点とされていた⁽⁶²⁾。平成20年度から、②の後半部分「継続的な検証サイクルを確立する」と③(学校の児童生徒への教育改善)が加えられている。

調査の内容は、①教科調査：国語、算数・数学の2教科(Aが「知識」、Bが「活用」に関する問題)と、②生活習慣や学習環境調査：児童生徒、学校へのアンケート調査、の2つの調査から成っている。教科調査に設定されている「B：知識・技術の活用」問題は、PISAを意識していると考えられる。

平成20年度の調査結果の概要は以下のように公表されている⁽⁶³⁾。

- ①知識・技能の定着に一部課題が見られ、知識・技能の活用力に課題がある。
- ②平成19年度と比較し、やや難しい内容となっている。正答率が低くなっているが、学力が低下しているとはいえない。
- ③地域の規模等(公立：大都市、中核市、その他の市町村、へき地)による大きな差がみられなかった。
- ④各都道府県(公立)の平均正答率はほとんど全国平均正答率の±5%以内にあるが、引き続き一部の都道府県においては科目によって多少差が認められる。

平成20年度の調査結果は、平成19年度⁽⁶⁴⁾とほぼ同様の結果となっている。平成19年度と異なるのは、内容が難しくなり正答率が低くなっている点である(上記②)。平成20年度の

問題が難しくなっていることに関しては、文科省がPISAシフトを一層強めている⁽⁶⁵⁾、というコメントも見られる。また、年によって問題の難易度が異なる点について、問題の水準設定に明確な方針がないことを示しており、学力の変化を経年比較することができない。教育行政評価の視点が欠如しているのではないか⁽⁶⁶⁾、との疑問も呈せられている。

4 調査をめぐる議論

全国学力調査については、目的の捉え方の違いによりさまざまな視点から論じられている。調査に賛成する立場、客観的データに基づく教育改善が必要であり学力調査の実施には賛成であるが、現行の学力調査のあり方には問題があるとする立場、さらに調査そのものに否定的な立場もある。それぞれの立場の意見と指摘される課題を概観する。

(1) 全国学力調査は「必要」とする立場

現行の学力調査について全面的に賛成する立場(明確に条件を付けていない場合も含む)はあまり多くない。意見の内容から、①客観的なデータを得るために現行の学力調査に賛成であるとする意見、②適度な競争を積極的に捉える意見、の二つに分けられるが、(2)の中でも言及する。

(i) 全国学力調査の実施はデータ取得のために必要であるとする意見

この意見は、義務教育の質を保障し、教育政策の検討や施策の改善のために、教育の結果を検証し、児童生徒の学力や教育環境等の状況を把握する⁽⁶⁷⁾ほか、データを分析して児童生徒の学力と学習状況や生活習慣との関連や課題

⁽⁶²⁾ 前掲注(58)

⁽⁶³⁾ 前掲注(60)平成20年度

⁽⁶⁴⁾ 前掲注(60)平成19年度

⁽⁶⁵⁾ 志水 前掲注(10), p.27.

⁽⁶⁶⁾ 「全国学力テスト、正答率低下―難易度に差、比較できず」『日本経済新聞』2008.9.2, 夕刊, p.2.

⁽⁶⁷⁾ 菱村幸彦「なぜ全国で学力調査をするのか」『現代教育科学』50巻8号, 2007.8, pp.5-7; 藤野公之「闊論/全国学力テスト/藤野公之氏・苅谷剛彦氏」『毎日』2008.9.28, p.8. ほか.

を明らかにする⁽⁶⁸⁾など、国が教育政策検討のために客観的なデータを得る必要があるとするものである。

そのほか、義務教育で身に付けるべき到達目標を、測定可能なものとして明確化することが必要であり、その教育目標を達成できているか把握するために調査が必要である⁽⁶⁹⁾、とする意見もある。

(ii) 適度な競争を積極的に捉える意見

全国学力調査の実施に反対あるいは弊害を危惧する理由として過度な競争と学校の序列化が言われる。これに対して、過度な競争や序列化は避けるべきであるが、むしろ適度な競争意識は学校の活性化を促し、競い合うことは児童生徒の学習意欲を高めるとして、競争を積極的に捉えるべき⁽⁷⁰⁾、とする意見がある。また、今回の調査は、過度な競争を招かぬよう、国が市町村別や学校別の結果を公表しない等配慮しており⁽⁷¹⁾、調査の弊害を理由にあげて調査の存続にまで議論を発展させるのは飛躍がある⁽⁷²⁾、として適度な範囲での競争の導入を前向きに捉えている。

(2) 調査は必要ではあるが課題があるとする立場

義務教育の成果を検証し、教育の質を保障するために学力等のデータは必要であり、そのために学力調査を実施することは賛成であるが、現行の学力調査のあり方については問題が

あるとする関係者も多い。改善の必要があるとする立場からは、(i)調査方法として「全国悉皆調査」が必要か。また、悉皆調査を毎年行う必要はあるか (ii)試験問題が「同一問題」であることが適切か (iii)公表の方法は適切か、さらに、分析体制に課題がある(後述5参照)など、いくつかの問題が指摘されている。

(i) 悉皆調査をめぐる議論

現行の悉皆調査を支持する論者は、その必要性について以下のような理由を挙げている。

- ・義務教育の機会均等や均質な教育水準が各地域において確保できているか、きめ細かく把握する必要がある⁽⁷³⁾。
- ・教育委員会や学校が全国的な状況における学力状況を把握し、指導の改善につなげる⁽⁷⁴⁾。
- ・各学校が具体的な指標に基づいて適切な学校評価を行う⁽⁷⁵⁾。
- ・子ども一人ひとり、あるいは教師、親が全国の状況との関係から学力、学習状況を把握し、学力向上に向けた意識をもつ⁽⁷⁶⁾。

文科省は、全国の概況を把握するだけならば抽出調査でも可能であろうが、各地域の学力を確認する目的のためには悉皆調査が必要であると⁽⁷⁷⁾、また、すべての学校と教育委員会が全国の状況に照らして「自らのこと」として課題を認識し、改善に取り組めるのが悉皆調査の利点であり、子ども一人ひとりの学力向上に役立てるのが調査の狙いである⁽⁷⁸⁾、と説明している。

(68) 千々布敏弥「質問紙調査による学力の背景分析が必要」『現代教育科学』50巻8号, 2007.8, pp.14-16.

(69) 安齋省一「義務教育の目的」『週刊教育資料』No.1062, 2009.2.23, pp.15-17.

(70) 菱村 前掲注(67), p.7.

(71) 同上; 梶田叡一「推進派: 梶田叡一氏/反対派: 瀬見井久氏」『朝日新聞』2006.4.20, p.13.

(72) 村主真人「情報公開と学校監査で公教育の質を上げよう」『正論』平成20年1月号, 2008.1, p.281; 梶田 同上

(73) 菱村 前掲注(67), p.6; 金子郁容「闊論/全国学力テストの是非/金子郁容氏/藤田英典氏」『毎日新聞』2005.12.26, p.3.

(74) 「推進派/データ収集、不可欠/梶田叡一氏」『朝日新聞』2006.4.20, p.13.

(75) 菱村 前掲注(67), p.6.

(76) 田中 前掲注(29), p.7; 梶田叡一「『確かな学力』を子ども一人ひとりに—全国学力・学習状況調査の意義の再確認」『文部科学時報』2009.1, p.14; 金子 前掲注(73)

(77) 「学力調査、狙いと課題/国の担当者・教育専門家に聞く」『朝日新聞』2006.11.19, p.31.

これに対して、抽出調査の方が悉皆調査よりも適切であるとする意見が教育関係者やメディアから出されている。ごく一般的には、児童生徒の学力や学習の実態を把握しようとする場合、調査対象者が多ければ多いほど正確な数値が得られると考えがちである。しかし、悉皆調査は、例えば、成績の悪い子を休ませたり、得点を上げるために「特別な努力」をすることによりデータが変質してしまう可能性があり、客観的なデータを得るにはかえってマイナス面が大きい⁽⁷⁹⁾とする見解がある。抽出調査の方が統計的に優れていてかつ統計学的には抽出調査で十分であるとするのに加えて、さらに、悉皆調査にかかる膨大な経費、地域独自の調査との関係、児童生徒や関係者の負担等コストパフォーマンスを考慮し、むしろ抽出調査にすることで調査の継続性を確保すべき⁽⁸⁰⁾、とする意見も出されている。

また、過去2年間の結果に見られるように、毎年やっても結果はおおよそ予測できるとして、悉皆調査は毎年ではなく10年に一度程度（あるいは何年かに一度）行い、中間年には抽出調査とすることで機動的な調査を可能とすべき⁽⁸¹⁾、とする意見もある。

市川伸一東京大学大学院教授は、悉皆調査にはメリット、デメリットがあるが、メリットが大きくなるよう改善を重ねるべき、としつつ、一方で、今回の調査が行政調査としての目的が主であったところに、悉皆調査のための第二の目的（フィードバック、授業改善、学習改善）を持たせ、目的を二つにしたことで調査のあり方が中途半端になっている⁽⁸²⁾、と述べている。

全国連合小学校長会は、「全国学力・学習状況調査の分析・活用の推進に関する専門家検討会議」⁽⁸³⁾（以下、「分析・活用専門家会議」）において「学習到達度や平均正答率を把握するのであれば調査統計学上悉皆調査である必要はない。子ども一人ひとりの学習状況を見て指導に活かすことや学校、教育委員会、国が調査結果を分析し指導や支援のあり方の改善に活かすのであれば意義がある。学力調査の意義・目的を教員、児童生徒、保護者に対して明確に示していくことが重要。」⁽⁸⁴⁾とする見解を示している。

悉皆調査をめぐる議論は、調査の主たる目的をどこに置くかに連なる議論と理解されよう。

(78) 藤野 前掲注(67), p.8.

(79) 「全国的な学力調査の実施方法等に関する専門家検討会議（第3回）議事概要」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/031/gijigaiyou/06020309.htm〉；荻谷剛彦『教育再生の迷走』筑摩書房、2008、pp.138-140；「社説 全国学力テスト」『毎日新聞』2005.8.29, p.5；藤田英典「闘論／全国学力テストの是非／金子郁容氏／藤田英典氏」『毎日新聞』2005.12.26, p.3.

(80) 柴山直「教育／サンプリング調査で継続性確保」『日本経済新聞』2006.10.16, p.25.

(81) 志水 前掲注(10), pp.61-62, 70-71；市川昭午・若井彌一「新春対談／2009年 教育課題の展望—移行期の学校経営の課題を探る」『教職研修』437号、2009.1, pp.25-26；耳塚寛明「まなび再考／学力調査は必要」『日本経済新聞』2009.9.8, p.25.

(82) 市川伸一「全国学力テストをどう評価するか—診断力がある問題を出題し、授業改善に活かせ」『季刊教育法』155号、2007.12, pp.18-20. 市川教授は、悉皆調査のデメリットとして「競争を煽る」ことを挙げ、メリットとして、先生や子どもにフィードバックすることにより授業の改善に活かすことができる、業者テストにかかる経費を節減できる、自治体独自の調査にかかる負担が軽減できる等を挙げている。

(83) 「全国学力・学習状況調査の分析・活用の推進に関する専門家検討会議」は平成19年12月～同21年3月の間設置され、文科省の調査結果をさらに専門的に分析し、活用方策等を検討した。〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/045/index.htm〉

(84) 「資料3 11月10日の見解の趣旨について（全国連合小学校長会提出資料）」（「全国学力・学習状況調査の分析・活用の推進に関する専門家検討会議（第7回）」配布資料）〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/045/shiryo/attach/1248534.htm〉

(ii) 試験問題が「同一問題」であることについて

現行の調査は、全員に同一問題を出して解答させる調査方法を採用している。同一問題による一定時間内での調査は、出題できる問題に限られ、したがって、非常に限られた側面での学力しか測定できず、調査の質、精度に課題がある⁽⁸⁵⁾、との指摘がある。

実施専門家会議では、大規模テストのあり方として、全米学力調査 (NAEP)⁽⁸⁶⁾を参考にした方法も提案されている⁽⁸⁷⁾。複数ブロックの問題を作成して、それらを組み合わせで調査する方法で、受検者の負担軽減を図ると同時に評価範囲を広げることが可能となる。分析データの活用など技術的工夫がなされており、PISA 等でも採用され国際標準にもなっている方法である。池田中央日本テスト学会理事長は、さまざまな側面が測れるように設計した問題をいくつかのグループに計画的に配分して実施した方が、現行の方法よりも学力全体を知るのに有効な情報が得られるのではないか⁽⁸⁸⁾、と述べている。調査の質を向上させるためにも目的を明確にし、目的にそった方法の検討が課題とされている⁽⁸⁹⁾。

(iii) 結果公表をめぐる議論

(a) これまでの経緯と自治体の状況

今回の全国学力調査では調査結果の公表をめぐる論議が話題を呼んでいる。公表の方法によっては、調査に弊害をもたらす可能性があるとして、文科省は、今回の調査が学校の序列化や過度の競争につながるのを防ぐために、実施要領⁽⁹⁰⁾で、①数値の公表にあたっては、数値だけでなく、数値の解釈も併せて提供すること、②都道府県教育委員会が個々の市町村名・学校名を明らかにした公表は行わないこと、③市町村教育委員会が個々の学校名を明らかにした公表は行わないこと、等を定めた。それに対して、知事のなかには、地域と情報を共有し連携して教育改善に取り組むために調査結果の公表は必要と主張する意見もある。また、情報公開請求があった場合、調査の「実施要領」は調査結果の開示を阻む法的根拠になり得ないとの指摘もある⁽⁹¹⁾。大阪府では情報公開請求に対し、府内 43 市町村のうち自主的に公表を決めていた 35 市町村に限定してではあるが、知事が各市町村名と平均正答率を開示した⁽⁹²⁾。また、秋田県では、知事が独自の判断で全 25 市町村の市町村名と科

(85) 荻谷 前掲注(79), pp.152-153.

(86) 全米学力調査 (NAEP: National Assessment of Educational Progress) については、荒井・倉元 前掲注(2)に詳しい。

(87) 「全国的な学力調査の実施方法等に関する専門家検討会議 (第 4 回) 議事概要」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/031/gijigaiyou/06020802.htm〉

(88) 池田中央「テストを生かす (6) 池田中央さんに聞く」(教育ルネサンス No.678)『読売新聞』2007.10.2, p.17.

(89) 荻谷 前掲注(79), pp.152-153.

(90) 前掲注(58); 前掲注(61)

(91) 鳥取県においては以下のような経緯がある。平成 19 年 10 月、県教育委員会に対して同年 4 月実施の調査結果について情報開示請求がなされたが、県教育委員会は、文科省通知にある方針などを理由に非開示を決定した。これに対して請求者から異議申立てがなされ、県教育委員会が県情報公開審査会に諮問した結果、平成 20 年 7 月 8 日、同審査会から、全国学力調査は法定受託事務ではなく、文科省の通知に条例を上回る法的拘束力はないとして、「開示すべき」との答申が出された。また、同県は、平成 15 年に情報公開条例を改正し、同県独自の学力調査に関して、調査結果のうち「児童又は生徒の数が十人以下の学級に係るもの」(第 9 条第 2 項第 7 号)を非開示とする条項を追加している。この条項が加わったことにより、逆にそれ以外の調査結果については、開示義務があることを明示した形となっていた。鳥取県は平成 20 年 12 月、条例を改正し、全国学力調査の結果に関する情報の開示の範囲を追加し、一方で、開示情報の使用にあたっては、学校の序列化、過度の競争等が生じないよう、配慮を求める条項を盛り込んだ。(「全国学力調査に『開示答申』」『内外教育』2008.8.29, p.23; 「初の学校別開示、可決 学力調査で鳥取県議会」『朝日新聞』2008.12.18, 夕刊, p.14. ほか。)

目別平均正答率をホームページで公開し⁽⁹³⁾、波紋を呼んだ⁽⁹⁴⁾。鳥取県では学校別結果などの開示を想定して情報公開条例の改正が行われ、平成 21 年度調査から開示することとした(注 91 参照)。

このように全国学力調査の結果公表における自治体の足並みの乱れや議論の高まりを背景に、文科省は、全国学力調査に不参加の犬山市を除いた 1,839 の市区町村教育委員会と 64 の都道府県・政令指定都市教育委員会を対象に、平成 20 年度全国学力調査の結果公表についてアンケート調査を実施した⁽⁹⁵⁾。アンケート結果によると、実施要領で都道府県教育委員会が市区町村別の成績を公表しないこと、としていることについて、市区町村教育委員会のうちの 95.3%が規定はこのままでよいとしている。また、事前に同意を得れば市区町村別の公表ができるようにすべきとしたのが 3.9%、同意がなくても公表可能とすべきが 0.8%であった。都道府県教育委員会では、47 のうち 7 割を超える 34 教育委員会が、都道府県教育委員会が公表すべきではないとし、それに対して約 2 割に当たる 9 教育委員会が事前に同意を得られれば公表できるようにすべき、2 教育委員会が「同意を得られなくても公表できるようにすべき」としている。実際の調査結果公表については、

4 割を超える市区町村が何らかの形で調査結果を公表済み(26.5%)か、あるいは公表予定(14.0%)としている。公表の内容は、7 割を超える 549 市区町村教育委員会が正答率など何らかの数値を公表し、196 教育委員会は数値以外の内容を公表している(いずれも公表予定を含む)。これに対して結果の公表をしておらず、公表予定もない市区町村は 59.5%であった。また、情報開示請求に対する危惧からか、現在一律に提供されている調査結果の資料を、要望した場合には文科省から提供を受けなくてもよいとする選択肢が欲しいとするところが 7 都道府県あった。

分析・活用専門家会議は、これらのアンケート調査結果を踏まえ、平成 21 年度調査においても引き続き都道府県教育委員会が市町村別結果や学校別結果の公表を行わないことが適当とした。また、各教育委員会、学校等への調査結果の提供については弾力的な対応が可能であるとの見解を示した⁽⁹⁶⁾。しかし、塩谷立文科相は、公表が相次ぐ中でこのままだと参加する市町村教育委員会が減少するおそれもあるとして、調査結果公表に対する法的規制を検討する可能性も示唆した⁽⁹⁷⁾。文科省は最終的には平成 21 年度調査の実施要領⁽⁹⁸⁾においても都道府県教育委員会の調査結果の公表については従来と同様の扱いとしている。

92) 「学力調査 市町村別の結果開示—大阪府自主公表分に限り」『朝日新聞』(西部版) 2008.10.17, p.34. ほか。

93) 「学力調査、秋田県が結果公開 寺田知事判断で HP 公表」『朝日新聞』2008.12.26, p.1. ほか。

94) 県による市町村別結果公表に対して、同県教育委員会が遺憾の意を示し、また、不参加を表明するところも出た。(「市町村別公表「極めて遺憾秋田県教委、知事に申し入れ」『日本経済新聞』2009.1.8, p.34;「藤里町、学力調査不参加へ—秋田成績公表に反発」『朝日新聞』2009.1.9, p.1.)

95) アンケート調査は平成 20 年 10～11 月に実施され、回収率は 100%であった。結果概要が、分析・活用専門家会議(第 7 回)配布資料として以下に掲載されている。「全国学力・学習状況調査の実施方法等に関するアンケート調査(都道府県・指定都市教育委員会対象)の集計結果概要」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/045/shiryo/_icsFiles/afiedfile/2009/03/05/1246715_1.pdf〉;「全国学力・学習状況調査の結果の取扱いに関する調査(市区町村教育委員会対象)の集計結果概要」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/045/shiryo/_icsFiles/afiedfile/2009/03/05/1246715_2.pdf〉

96) 「平成 21 年度全国学力・学習状況調査の実施方法等の改善について」(平成 20 年 12 月 15 日)全国学力・学習状況調査の分析・活用の推進に関する専門家検討会議 〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/045/toushin/_icsFiles/afiedfile/2009/01/07/1217156.pdf〉

97) 「文科相、学力テスト公表『立法で対抗も』」『日本経済新聞』2008.12.26, 夕刊, p.20.

98) 前掲注(61)平成 21 年度。

自治体レベルでは、例えば、東京都のように国が実施する全国学力調査については文科省の方針に従って非公開とし、自らが行う調査についてはデータの公開を行う⁽⁹⁹⁾といった「ねじれた対応」もみられる。

(b) 公表の是非に関する意見

結果の公表について、否定的な立場と肯定的な立場のそれぞれの考え方は次のとおりである。

公表に否定的な立場は、学校が序列化される、過剰な競争を招く、授業が学力調査にシフトし、ゆがんだものになる等、弊害のリスクを重く見る立場である。近年、自治体における独自調査で教師による不正が行われたが、これは学校ごとの成績公表や成績に応じた予算の傾斜配分などが遠因とされる⁽¹⁰⁰⁾。また、成績公表が学校評価につながり、学校が序列化されることへの反発や、公表により序列化を招いて過度の競争をあおるのではないかと不安視する意見も根強い⁽¹⁰¹⁾。公表の内容についても、調査範囲が限定的であるにもかかわらず数値や順位にのみ関心が集まり、成果や課題が十分伝わりにくい⁽¹⁰²⁾、と危惧する意見もある。

一方、公開が必要であるとする立場には、二つの異なる考え方がある。一つは結果の公表

による適度な競争が学力向上につながるとする考え方⁽¹⁰³⁾であり、もう一つの考え方は、地域や住民と連携した教育の推進のためには地域や家庭に説明責任を果たし、情報を共有することが必要である⁽¹⁰⁴⁾、とする考え方である。

分析・活用専門家会議の委員である耳塚寛明お茶の水女子大学教授は同会議において、市町村が説明責任を果たすことの重要性を以下のように指摘している。

実施要領の「非公表」を前提とした記述は教育委員会や学校が果たすべき説明責任の重要性までも否定していると解されかねない。地域や保護者と連携して教育政策を推進するためには市町村教育委員会や学校が地域住民や保護者への説明責任を果たす必要がある。したがって、説明責任の重要性について実施要領に明記すべきである⁽¹⁰⁵⁾。

公表する場合、その方法については十分慎重になされなければならない、序列化や過度の競争を引き起こさない形で公表すべきであるとし⁽¹⁰⁶⁾、メディアによる「県別順位発表」を批判するなどのシステムが構築される必要があろう⁽¹⁰⁷⁾、とする意見もある。

公表による弊害については、国内のみでなく海外でも問題とされている。わが国の教育改

(99) 「平成19年度 児童・生徒の学力向上を図るための調査報告書」東京都教育委員会 < <http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/press/pr080626g/19houkoku.htm> >

(100) 「三次市の学力テスト 中学教師が答案改ざん 担任の女生徒1人分」『読売新聞』（広島版）2005.11.23；「『成績公表方法が遠因』テスト不正で足立区調査委が最終報告案／東京都」『朝日新聞』2007.9.27, p.35；「テストで『指さし』『成績公表』の重圧 足立区教委『学力アップ至上主義』の暴走」『アエラ』2007.10.29, pp.32-33. ほか

(101) 「学力テスト前夜／学校ごとの成績公開／格差か意欲か乏しい議論」『日本経済新聞』2007.4.21, p.39；「全国学力テスト結果開示をめぐる動き」『内外教育』2008.10.24, p.23.

(102) 「全国学力テスト結果開示をめぐる動き」同上, p.22. など。

(103) 「全国学力テスト／適度の『競い合い』があってよい」(社説)『読売新聞』2006.4.17, p.3.

(104) 耳塚寛明「結果の公表等を中心とした、調査結果の取扱いについての意見(耳塚委員提出資料)」(全国学力・学習状況調査の分析・活用の推進に関する専門家検討会議(第7回)配布資料 資料4) < http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/045/shiryo/attach/1248533.htm >; 志水 前掲注(10), pp.63-66, 69；「テスト結果公表 学力向上に正面から取り組み」(社説)『読売新聞』2008.12.22, p.3.

(105) 耳塚 同上

(106) 志水 前掲注(10), pp.63-66, 69.

(107) 田中耕治「『全国学力・学習状況調査』の分析—何が、どのように問われているか」田中耕治編『新しい学力テストを読み解く—PISA／TIMSS／全国学力・学習状況調査／教育課程実施状況調査の分析とその課題』日本標準, 2008, p.177.

革はイギリスのサッチャー政権下で1980年代後半に進められた統一学力テストや学校評価制度といった改革がモデルとされている⁽¹⁰⁸⁾。イギリスではナショナル・テストの結果が公表されて学校の序列化、教育における階層の分化を促した、と言われる。また、イギリスでもイングランド以外の地域では、この数年の間で結果公表の中止やテストを廃止する動きが出ている⁽¹⁰⁹⁾。最近では、昨年10月に始まった韓国の学力調査をめぐっての状況や成績の虚偽報告等が新聞紙上で紹介された⁽¹¹⁰⁾。

「結果公表」についてはどのような考え方で何を目的に公表するかにより、公表の内容、あり方はおのずと異なり、結果として「公表」のもたらす影響も大きく違ってくる。公表のあり方には慎重な検討が求められるだけに、建設的な議論の広がりが必要であろう。

(3) 実施に反対の立場

全国学力調査の実施に反対する立場は、その主な理由として、次のようなことを挙げている。

・学校選択制や教員評価の導入と相俟って、競争を煽り、学校の序列化と教育格差化を促進する可能性がある。また、調査の実施により

子どもたちの間に、テスト学力が身に付けるべき重要な学力である、とするテスト学力偏重の傾向を招く。市町村別・学校別成績の公表が、さらにその傾向に拍車をかけることになる⁽¹¹¹⁾。

- ・「評価」は必要だが、評価のために必ずしも学力調査を行う必要があるわけではない。子どもや親が教師を信頼し、教師どうし、また、行政が教師を信頼していれば、学力テストや評価は不要である。むしろ信頼される教育をどう実現するかが重要である⁽¹¹²⁾。
- ・教育における国や首長の影響力が拡大し、地方の教育が画一化するおそれがある⁽¹¹³⁾。
- ・調査方法、分析体制、活用方法等に問題がある⁽¹¹⁴⁾。

以上、全国学力調査を巡る議論を概観したが、学力調査の結果の活用こそが課題である⁽¹¹⁵⁾とも言われる。結果の分析体制、改善策はどのように講じられているのであろうか。

5 調査結果の分析・活用について

(1) 調査結果の分析について

全国学力調査の結果については、文科省と国立教育政策研究所が連携して集計を行い、関係者に提供、公表⁽¹¹⁶⁾している。集計結果は分

⁽¹⁰⁸⁾ 「[2006 思潮] 10 月『公教育』進むべき道は?」『読売新聞』2006.10.18, p.21. なお、英国の教育改革、フィンランド及びイギリスにおける学力テスト、学校評価制度に関しては以下を参照されたい。吉田多美子「イギリス教育改革の変遷—ナショナルカリキュラムを中心に—」『レファレンス』658号, 2005.11, pp.99-112; 吉田多美子「フィンランド及びイギリスにおける義務教育の評価制度の比較—学力テスト、学校評価を中心に—」『レファレンス』676号, 2007.5, pp.95-109.

⁽¹⁰⁹⁾ 阿部菜穂子「岐路に立つイギリスの「教育改革」—学力テストの弊害から脱することはできるのか」『世界』2006.9, pp.294-301; 「3 イギリスの経験」志水 前掲注(10), pp.43-59; 「学力調査ひずみ イングランドで/安倍首相『教育改革お手本』」『朝日新聞』2006.11.12, p.33.

⁽¹¹⁰⁾ 「韓国教育レポート: 中/全国学力調査 沸く議論 学校別データも公開予定」『朝日新聞』2009.3.15, p.29.

⁽¹¹¹⁾ 藤田英典「有害無益な全国学力テスト—地域・学校の序列化と学力・学習の矮小化」『世界』2009.1, pp.233-237.

⁽¹¹²⁾ 佐藤学「『全国一斉学力テスト』体制への対抗軸は何か」『クレスコ』2007.7, pp.11-12.

⁽¹¹³⁾ 尾木直樹『日本人はどこまでバカになるのか—「PISA 型学力」低下』(青灯社ブックス2) 青灯社, 2008, pp.101-110.

⁽¹¹⁴⁾ 藤田 前掲注(111), pp.237-238; 尾木 同上

⁽¹¹⁵⁾ 耳塚寛明「学力調査は必要/分析・運用体制 整備を」『日本経済新聞』2008.9.8, p.25.

⁽¹¹⁶⁾ 調査結果は国立教育政策研究所ホームページで公表されている。

⁽¹¹⁷⁾ 初等中等教育局 学力調査室「全国学力・学習状況調査の結果と活用」『文部科学時報』2009.1, p.18.

析・活用専門家会議や大学等研究機関により分析等が行われている⁽¹¹⁷⁾。具体的には、分析・活用専門家会議の下に設置されたワーキンググループを中心にデータ分析がなされ、分析結果がまとめられている⁽¹¹⁸⁾。さらに、平成20年度以降は文科省の委託研究という形で専門家のグループが形成され、それぞれに分析研究が行われている⁽¹¹⁹⁾とのことである。十全な分析研究を行うためには専門家集団の分析チームを立ち上げて、集中的な分析検討が必要である、と志水宏吉大阪大学大学院教授は述べている⁽¹²⁰⁾。識者の間では、まだ詳細な分析や現場での活用が不十分との意見が根強く、文科省では平成21年度の第3回目調査から、より詳細な分析を行うこととした。また、都道府県独自の学力調査と全国学力調査を組み合わせる手法の開発も行う予定とされている⁽¹²¹⁾。

池田央日本テスト学会理事長は、学力調査をもとに教育施策を打ち出すには分析に十分な時間が必要であり、現行のように大人数で毎年同じ科目の調査を実施する場合には、分析と対策に追われる結果になる。例えば米国は、分析に必要な人数のみ抽出し、科目も年によって違う形で実施しており、同じ教科が回ってくる間に時間をかけて分析と施策の検証を行っている⁽¹²²⁾、と述べている。

一方、各地域における分析・活用体制についても問題点が指摘されている。

今回の学力調査の目的の一つに、「各教育委員会、学校等における調査結果に基づく検証改善サイクルの確立」がある。各都道府県・政令指定都市教育委員会には「検証改善委員会」が設けられ、文科省から提供を受けた調査結果について地域での分析を行い、改善方策として「学校改善支援プラン」を作成し、各市町村教育委員会に提言する仕組みとなっている⁽¹²³⁾。平成19年度は、各都道府県・政令指定都市に検証改善委員会が設置され、活動がなされたが⁽¹²⁴⁾、平成20年度は十分な予算措置がなされなかったこともあり、多くの都道府県・政令指定都市で検証改善委員会が立ち上げられないという状況もあると言われる（後掲6参照）。調査結果データを施策に活かすためには、文科省から自治体への財政的な支援について考える必要がある⁽¹²⁵⁾。

また、委員会が設置され、作業が実施されているところでも、多くの結果分析は正答率やテストの問題間の関係を示すにとどまっている。質問紙調査の結果や地域の状況を加味した分析がなされておらず、分析結果が教育研修や教員の配置等に反映されるような政策的観点からの分析は少ない⁽¹²⁶⁾、との見方もある。専門

(118) 「平成19年度全国学力・学習状況調査追加分析結果」〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/08020513/001.htm〉；「平成20年度全国学力・学習状況調査追加分析について」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/12/1217991.htm〉；「平成20年度全国学力・学習状況調査追加分析（その2）について」〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/03/1259912.htm〉

(119) 志水 前掲注(10), p.68.

(120) 同上

(121) 「学力テスト／『優秀校』の秘訣知って／効果的な指導へ文科省が事例集」『日本経済新聞』2008.11.14, 夕刊, p.16.

(122) 池田央「学力調査 狙いと課題 国の担当者・教育専門家に聞く」『朝日新聞』2006.11.19, p.31.

(123) 「全国学力・学習状況調査の実施」文部科学省ホームページ 〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/07032809/001/001.pdf〉

(124) 「学力調査の結果に基づく検証改善サイクルの確立に向けた実践研究について」文部科学省ホームページ 〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/08013006.htm〉

(125) 志水 前掲注(10), p.69.

(126) 荻谷 前掲注(79), pp.148-149；荻谷剛彦「闊論／全国学力テスト／藤野公之氏・荻谷剛彦氏」『毎日』2008.9.28, p.8；松下佳代「教育評価としての問題点—学力調査にかかわってきた立場から—」『教育』739号, 2007.8, p.44.

的に調査結果を分析することが今後一層必要とされる状況にあって、地域における人材の育成も課題となろう。

(2) 調査結果の活用について

文科省では、平成19年度、検証改善委員会に対する委託研究事業として「学校改善支援プラン作成等事業」と、優れた提案に重点的な支援をする「学校改善支援促進事業」を行い、26件が「学校改善支援促進事業」に採択された⁽¹²⁷⁾。特色あるプログラムとして、「学校改善支援促進事業」に採択され、積極的な取組みを行っている事例として富山県の事業を紹介する。

富山県では、全国学力調査の結果に基づき、「とやま型学力向上プログラム」を策定し、「学び合い」を通して、「人間関係づくり」と「学力向上」を一体的に進める授業改善を行うことと、「体験」を通して「活用する力」等を伸ばす学習サイクルの工夫改善、の2点に焦点をあてた取組みを行っている。全国学力調査の結果分析については、教科に関する詳細な分析、児童生徒と学校質問紙に関する結果概要及び平均正答率との関係、児童生徒質問紙の質問項目間の相関関係、学校質問紙の指導方法等に関する取組みと学力層の関係、全国学力・学習状況調査結果チャート等、教科、質問紙双方の詳細な分析を行っている。また、各学校が児童生徒の学習状況について分析を行い、アドバイスを加えた個票を出力できる分析支援ソフト「富山県版」の開発を行い、市町村教育委員会、小・中学校に配布して、学校全体で分析・検証できるようにした。「とやま型学力向上プログラム研修会」を市町村ごとに実施している。指導資料・学習教材を活用した授業改善を推進し、また、

家庭学習の習慣化、情報交換の改善にも力を入れている。県内の8小・中学校を拠点校として結果の検証を行っている。拠点校を中心としたプログラムの実践・検証をもとに授業改善の指針を提案し、改善と普及を行う体制を作っている⁽¹²⁸⁾。

調査の詳細な分析と分析結果に基づいたプログラムの策定、明確な目標設定、分析ツールや情報の共有、プログラムの実践と結果の検証、結果を踏まえて改善を図るシステムが形づくられている。

積極的な体制作りと取組みを行っている例もあるが、現場での調査結果の活用に関しては、全体としてまだ不十分とされている。文科省は今年度の全国学力調査において優れた結果を出した学校について、普段の取組みや地域の生活習慣にどのような特徴があるかを調べ、「お手本」となる事例集を作成する予定である⁽¹²⁹⁾。

6 教育委員会へのアンケート調査

第3回目の全国学力調査を前に、朝日新聞社が65都道府県政令指定都市の教育委員会に対してアンケート調査を行った⁽¹³⁰⁾。アンケート結果を通して、教育委員会が現行の調査をどのように受けとめているかを見てみたい。

小6、中3全員に毎年実施する現行調査について、今後も長く続けるべきとする教育委員会（以下、「教委」）は21（32%）にとどまる。今のやり方を変えて見直すべきとするのが19教委（29%）で、23教委（35%）は考えを示していない。調査の中止を求めるところはないが、朝日新聞は、「国の教育政策について教育委員会が実名で答えるアンケートで、ここまで賛成意見が少ないのは異例」とコメントしている。

⁽¹²⁷⁾ 前掲注(124)

⁽¹²⁸⁾ 富山県検証改善委員会「確かな学力の定着を目指して『とやま型学力向上プログラム』の創造と発展」〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/08013006/003/018.htm〉；富山県教育委員会「確かな学力の定着を目指して—『とやま型学力向上プログラム』の創造と発展」『文部科学時報』2009.1, pp.24-26.

⁽¹²⁹⁾ 前掲注(121)

⁽¹³⁰⁾ 「学力調査／現方式に『賛成』3割」『朝日新聞』2009.4.5, p.1；「毎年？全員？問われる意義／全国学力調査 教委アンケート」同, p.13.

現行調査を長く続けるべきだとする理由には、「継続的にやらないと教育評価の材料にならない」、「県の独自調査をやめた」などがある。やり方の見直し（変え方）については、19教委のうち、「抽出に変えるべき」が9、「期限を決めて」「数年に1回」がいずれも7（複数回答）であり、抽出調査を求めたほとんどが「学力傾向は抽出調査で十分わかる」としている。「期限を決めて」の年限は「3年程度」、「新学習指導要領が実施される平成23年度まで」「初年度小6児童が中3で調査を受けるまで」との意見があった。岡山県、京都市は「数年に一度」とし、それぞれ「課題改善には一定の時間を要し、毎年調査が実施されると地道な取り組みが行いにくくなる」「莫大な予算を教職員の増員などにあてるべき」との意見を出している。

継続を求める意見では、客観的なデータを全国レベルで把握できることを利点として挙げているところが多い。「県の独自調査との計画的な組み合わせで継続的、詳細な把握が可能」とするなど、独自調査との関係を理由に挙げるところもある。

情報公開の状況については、過去2回の調査結果について住民から情報公開請求を受けたのは29教委（45%）で、そのうち25教委が市町村別、学校別の成績を非開示とした。神奈川県、京都府は非開示決定に対して不服申し立てがあり、情報公開審査会で審議中である。首長の中には自治体に結果の公表を促す発言も出されている。

平成20年度の結果について、検証改善委員会を作っているところは36教委（55%）であり、

作っていないところが29教委（45%）である。約半数の自治体で分析体制の整備に課題を抱える状況がみえる。

おわりに

ユネスコの資料によれば、各国とも1990年代後半から2000年代にかけて、国レベルの学力調査を行う傾向が高まっており、全国的な学力調査の実施は世界的な広まりをみせている⁽¹³¹⁾。こうした傾向は急速に進展するグローバル化、知識経済化、また新自由主義を背景とした教育界の新たな動向とも言われ、先進国だけでなく発展途上国においてもデータに依拠した学習目標の設定とその成果の達成が教育政策において強く意識されるようになってきている⁽¹³²⁾。前述のように、日本においては昭和36～39年に悉皆調査が実施されているが、その後平成19年まで全数的な調査は実施されておらず、新たな潮流の中ではどちらかといえば後発に属する。

現行の学力調査は、調査のあり方、地域の調査との関係、結果の分析体制、公表のあり方、コストパフォーマンスその他検討が必要とされる課題が存在する。3回の全国学力調査で得られたデータの本格的な分析はこれからとも言われるが、今までの経験を通じて教育委員会や教育現場等で教育の改善に向けて議論が触発されたり、結果分析により得られた知見も多い⁽¹³³⁾。これらを踏まえて全国学力調査のあり方をめぐっては建設的な議論が望まれる。また、従来の日本の教育政策においては、客観的な

(131) UNESCO, *Education for all Global Monitoring Report 2008*. (<http://www.unesco.org/education/gmr2008/annexes/annex3.pdf>)

(132) 浜野 前掲注(32), p.34. 浜野隆お茶の水女子大学准教授は発展途上国のこうした傾向について、2000年の「世界教育フォーラム」における「ダカール行動枠組み」をその要因として挙げている。

(133) 例えば、文科省の「全国学力・学習状況調査の分析・活用の推進に関する専門家検討会議」においては、次のとおり、その分析ワーキンググループの成果等を基に取りまとめた結果や国立教育政策研究所等の作成した資料が報告されている。『学力層に着目した学校の指導方法とその特性に関する分析』『習熟度別少人数指導の低学力層に対する学習意欲や学力への効果』『全国学力・学習状況調査の結果を踏まえた学校の取組事例に係る調査研究』ほか（前掲注(118)）。

データに基づいた政策議論が乏しく、しばしば
確たる根拠がないままに教育政策が構想あるい
は変更されてきた⁽¹³⁴⁾という見方もある。全国
学力調査で得られた結果が、教育政策の立案や

具体的な学力向上施策を構想するための有効な
データとして活用されることが期待される。

(とざわ いくこ)

(134) 耳塚寛明「学力調査 狙いと課題／高山努氏・丹羽健夫氏・耳塚寛明氏・池田央氏」『朝日新聞』2006.11.19, p.31.