

## 全国学力調査の見直し

戸 澤 幾 子

- ① 全国学力・学習状況調査が、平成 22 年度に悉皆方式から抽出方式に変更され、実施された。平成 19～21 年の悉皆調査結果については、集計結果が分析され、専門的な調査研究も行われている。平成 21 年度はすべての公立小中学校が参加する中で、私立学校の参加率は低かった。東京都など、私立中学校への進学者が多い地域では、調査結果から地域の実態がわかりにくく、調査の信頼性にも影響すると言われる。また、出題される問題の難易度が毎年一定せず、各学校の改善努力が経年で比較しにくいとの指摘もある。
- ② 3 回の悉皆調査の結果では、成績が向上している地域もみられるが、成績の上位、下位に位置する地域は固定化する傾向にあり、その差は大きいと懸念する見方がなされている。生活習慣と学力の関係には関連が見られ、文科省も着目している。近年注目されている経済的な家庭背景と学力との関係については、追加調査分析による研究も行われた。親の経済力と学力との間には一定の関連傾向が見られるものの決定的とはいえず、効果をあげている学校では、児童・生徒のポジティブな生活・学習姿勢が確認される。
- ③ 結果の公表は、いわゆる情報公開法を根拠に文科省は一定の制限をしているが、公表する自治体もみられる。情報開示請求をめぐり、文科省実施要領と情報公開条例との関係では、実施要領の法的拘束力に疑問を呈する見解も出されている。さらに、結果開示に関する裁判では、国レベルの学力調査に関わる訴訟で 2 つの判決が出されている。1 つは文科省実施要領等を踏まえ非開示を適法とする判決であり、もう一方は、実施要領は法的拘束力を持たないとして、県の情報公開条例の解釈によって決定されるとする内容の判決である。自治体独自の学力調査をめぐる裁判でも判決が分かれている。
- ④ 平成 22 年度の全国学力調査は抽出方式で実施され、抽出率は約 30% とされた。抽出方式への変更とともに、希望利用方式が採られたが、結果的には 70% を超える学校が参加した。一方で、自治体独自の調査によって教育改善を図ろうとする動きもみられる。
- ⑤ イギリスではサッチャー政権下、抜本的な教育改革の中で、ナショナルカリキュラムの制定、悉皆方式での全国学力テストの実施、学校別一覧の結果公表がなされるようになった。労働党政権下でも枠組みは引き継がれたが、制度運用は異なり、結果は教育改善の成果を測るものとされた。課題が多い地域に支援を行うとする、具体的対応策が講じられている。テストの在り方、評価方法、公表等の継続的な見直しが行われている。
- ⑥ 全国的な学力調査は、国が学力向上をめざす一環として実施されるが、調査の目的をアカウンタビリティ、学力水準の把握、個々の児童・生徒の学力の確認等いずれに重点を置くかは国によって異なる。調査の在り方については、国の文教政策における調査の目的、位置付けを明確にして、仕組みを構築する必要がある。

# 全国学力調査の見直し

文教科学技術調査室 戸澤 幾子

## 目 次

はじめに

### I 平成 19 ～ 21 年度全国学力調査

- 1 調査の概要
- 2 調査結果分析
- 3 追加的な調査・分析

### II 調査結果の公表について

- 1 文科省実施要領と情報公開条例
- 2 公表の具体例
- 3 裁判における判決
- 4 結果公表等の影響

### III 調査方式の変更

- 1 各党の考え方
- 2 抽出調査方式

### IV イギリスの全国学力テストの状況

- 1 イギリスにおける全国学力テストの概要
- 2 全国学力テストの見直し状況

おわりに

はじめに

平成 22 年 4 月 20 日に 4 回目の全国学力・学習状況調査（以下「全国学力調査」）が実施された。政権交代により誕生した民主党政権においては、教育は政策の主要な柱の一つと位置付けられており、昨年夏以来、教育行政において政策転換、修正がさまざまな部分で行われている。全国学力調査に関しても、平成 19 年度から平成 21 年度までは悉皆方式が採られていたが、本年度は抽出方式に変更して実施された。文部科学省（以下「文科省」）は、引き続き抽出方式を想定しつつ、次年度以降の調査の在り方について調査検討を進めるとしている<sup>(1)</sup>。

3 回の悉皆調査を通じて得られた調査結果については国レベルでの集計・分析をはじめ、地域レベルでも結果の分析、活用が進められている。さらに補完的に行われた調査も含め、専門的な研究分析も行われている。本稿では、3 回の調査結果分析を整理し、そこから浮かび上がる特徴、傾向を概観する。また、全国学力調査に関わる議論の中でも、教育関係者をはじめとして広く国民の間に関心を集め、訴訟・裁判も行われている調査結果の公表について取りあげる。さらに、我が国の教育政策に多くの影響を与えているとされるイギリスの学力調査をめぐる近年の状況を紹介し、今後の学力調査の在り方についての検討の一助としたい。

## I 平成 19～21 年度全国学力調査

### 1 調査の概要

#### (1) 調査について

平成 19～21 年の全国学力調査は、小学校第 6 学年、中学校第 3 学年<sup>(2)</sup>を対象として、計 3 回悉皆調査の方式で行われた。調査内容は、①教科に関する調査、②生活習慣や学習環境に関する質問紙調査である。教科調査は、国語、算数・数学の 2 教科を対象に、知識に関する問題「国語 A」、「算数・数学 A」と、知識・技能等の活用に関する問題「国語 B」、「算数・数学 B」に分かれる。質問紙調査は、児童生徒、学校に対する生活習慣や学習環境についてのアンケート調査である。

調査の目的は、以下の 3 点とされている<sup>(3)</sup>。

- 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。

#### (2) 参加状況

過去 3 回の調査の実施状況は表 1 に示すとおりである。第 3 回調査では、第 1 回、第 2 回に不参加であった愛知県犬山市が加わり、すべての自治体が参加する結果となった（表 1 で実施率が 100% になっていないのは、4 月 21 日以降に実施した学校や調査問題を教材として活用する等の学校があるためである）。平成 21 年度の参加児童・生徒数は、小学校約 115 万人、中学校約 107 万 8 千人、計約 222 万 8 千人である。

(1) 文科省「川端達夫文部科学大臣記者会見録」（平成 22 年 4 月 20 日）

〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/daijin/detail/1292882.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1292882.htm)〉

(2) 正確に言えば、調査対象は、次のとおりである。小学校第 6 学年、特別支援学校小学部第 6 学年、中学校第 3 学年、中等教育学校第 3 学年、特別支援学校中学部第 3 学年。

(3) 文科省「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](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/12/_icsFiles/afiedfile/2009/01/06/1217101_1.pdf)〉

表1 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	
		校数	実施率	校数	実施率	校数	実施率
小学校 (注1)	公立	21,889校	99.8%	21,685校	99.8%	21,482校	99.8%
	国立	75校	100.0%	76校	100.0%	76校	100.0%
	私立	108校	60.0%	88校	47.1%	85校	43.1%
	合計	22,072校	99.5%	21,849校	99.4%	21,643校	99.3%
中学校 (注2)	公立	10,050校	98.0%	10,120校	99.3%	9,851校	96.9%
	国立	78校	96.3%	79校	97.5%	77校	95.1%
	私立	416校	60.5%	374校	53.4%	330校	46.6%
	合計	10,544校	95.7%	10,573校	96.4%	10,258校	93.6%

(注1) 「小学校」は、特別支援学校(小学部)を含む。

(注2) 「中学校」は、中等教育学校、特別支援学校(中学部)を含む。

(出典) 文科省・国立教育政策研究所「全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント」平成19～21年度の各年度版を基に筆者作成。

公立学校が全校参加となる一方で、私立学校の第1回から第3回までの参加率は、小学校が60.0%、47.1%、43.1%、中学校は60.5%、53.4%、46.6%と回を追うごとに低くなっている。私立学校への進学者が多いところでは、調査結果からは地域の実態がわかりにくく、私立学校の参加率の低下は調査の信頼性に影響するとの指摘もなされている<sup>(4)</sup>。例えば東京都では、小学校は国語Aが8位、国語Bが6位、算数Aが16位、算数Bが2位と上位に位置し、正答率が4科目すべてで全国平均を上回ったのに対して、中学校の順位は31位、37位、26位、25位と低位に位置し、すべての科目で平均正答率が全国平均を下回っており、両者の違いが際立っている。これは、東京都においては私立中学への進学率が高く、26.5%の中学生が私立学校に通い<sup>(5)</sup>、私立中学に通う成績上位層が調査に参加していないことが結果に影響しているとみられている<sup>(6)</sup>。

### (3) 問題の難易度のばらつき

図1は過去3回の調査の平均正答率を示したものである。学力調査の目的の一つに、学力や学習状況を把握し、各学校の教育指導や学習状況の改善等に役立てることが挙げられている。平均正答率は学力、学習状況を把握する主要な基準とも言える。正答率の推移を見てみると、平成19年度と平成20年度では、平成20年度は平均正答率が全体的に低くなっており、小学校国語A、Bなど大きく下がっているものもある。一方、平成21年度は平成20年度と比較すると大部分の正答率が上がっており、両年度間の差は前年度と比較すると小さくなっている。しかし、3回の調査を通じてみると、正答率はかなりばらついた結果となっている。

正答率の差の要因としては、問題の難易度、学力との関係等が考えられるが、学力との関係については、同一問題に関して過去の調査との比較がなされており、そこからは学力の差が顕著にみられるとは言えない結果が示されている<sup>(7)</sup>。

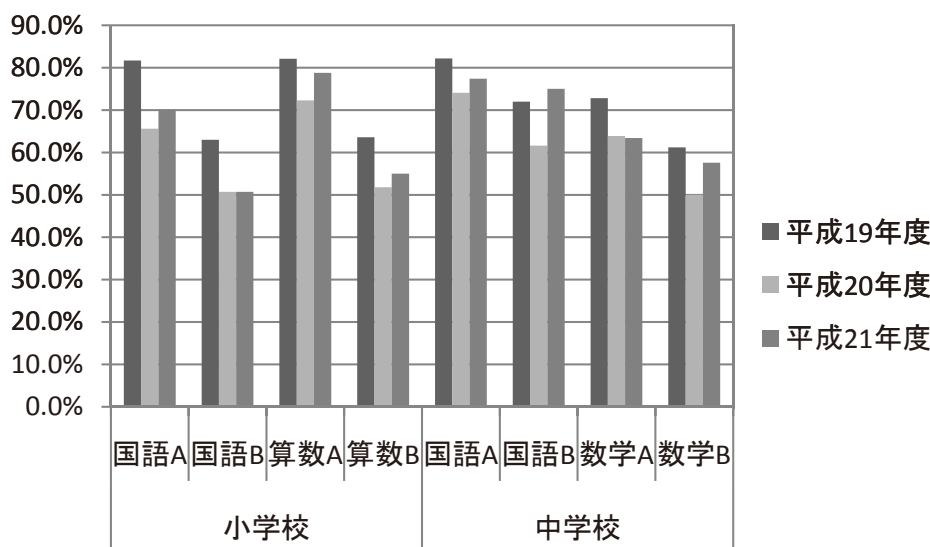
(4) 「学力テスト3年目 実施方法見直す時期に 学力向上取り組みやすく一年ごと比較可能に 抽出調査 私学の参加を」『日本経済新聞』2009.9.14, p.25.

(5) 文科省『学校基本調査報告書』(平成21年度)によると、東京都の中学校における生徒数は、公立:225,885人、国立:2,819人、私立:82,601人である。

(6) 前掲注(4)

(7) 過去の調査とは、昭和31～41年度の全国学力調査、昭和56～58年度、平成5～7, 13, 15年度の教育課程実施状況調査、平成16年度の特設課題に関する調査及びTIMSS(国際数学・理科教育動向調査)を指し、同一問題が実施された場合にその正答率を比較している。(文科省・国立教育政策研究所「平成21年度全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント」2009.8, p.2.) ([http://www.nier.go.jp/09chousakekka/01chousakekka\\_point.pdf](http://www.nier.go.jp/09chousakekka/01chousakekka_point.pdf))

図1 平均正答率の推移



(出典) 文科省・国立教育政策研究所「全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント」平成19～21年度の各年度版を基に筆者作成。

したがって、正答率の差は学力の問題というわけではなく、むしろ問題の難易度による差と理解される<sup>(8)</sup>。

文科省は、平成21年度の正答率の上昇について、平成20年度と比較して問題の難易度は変わっていないが、問題量を減らし、時間的余裕ができた<sup>(9)</sup>、としている。しかし、正答率等の経年比較により学力や学習状況を把握し、学力向上への取組みの結果を検証可能とするためには、難易度や平均正答率が一定している必要がある。一定していない場合、各学校が学力改善努力についての成果を測る目安は、自校の結果比較ではなく相対比較によるものとなる。「経年比較ができずに単年度の分析しかできないのでは、順位に関心が集中するのは当然<sup>(10)</sup>」との指摘もなされており、調査の目的との関係で、問題の難易度については課題があろう。

## 2 調査結果分析

3回の調査結果から得られた分析結果、諸課

題等は以下のとおりである。

### (1) 順位の固定化と地域格差の問題

3回の調査を通じて地域間の正答率の分布をみると、小学校・中学校ともに各科目ほとんどの都道府県が平均正答率に対して±5%以内の範囲となっている<sup>(11)</sup>。また、最も正答率が高い地域と低い地域の差をみると、第3回調査では8科目中5科目において第2回より縮まっている(表2)。地域間のばらつきは小さく、縮小しているとする見方<sup>(12)</sup>もあるが、3回の調査を通じて、差が縮まる方向で推移しているとはまでは言えない。

一方で、問題の難易度等が変わっているにもかかわらず、3回の調査を通じて平均正答率の上位を占めるのは秋田県、福井県等が変わらず、また、下位グループも同様に沖縄県、北海道、高知県などが位置し、上位県、下位県といった地域の差は固定化した状況になっている。中には大阪府など小学校で下位からかなりの上昇

(8) 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, p.27.

(9) 「正答率が上昇 地域差縮まる 学力テストの結果公表」『日本経済新聞』2009.8.28, p.43.

(10) 前掲注(4)

(11) 文科省・国立教育政策研究所「全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント」平成19～21年度の各年度版

(12) 前掲注(9)



表2 最高平均正答率と最低平均正答率の差

			平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
小学校	国語 A	最高正答率	86.1%	74.4%	75.5%
		最低正答率	76.7%	57.5%	64.5%
		平均正答率	81.7%	65.6%	70.1%
		最高と最低の差	9.4%	16.9%	10.0%
	国語 B	最高正答率	69.0%	62.9%	60.4%
		最低正答率	53.0%	45.1%	45.9%
		平均正答率	63.0%	50.7%	50.7%
		最高と最低の差	16.0%	17.8%	14.5%
	算数 A	最高正答率	88.4%	80.7%	86.2%
		最低正答率	76.3%	66.3%	74.1%
		平均正答率	82.1%	72.3%	78.8%
		最高と最低の差	12.1%	14.4%	12.1%
	算数 B	最高正答率	68.6%	58.9%	63.7%
		最低正答率	54.3%	45.5%	48.9%
		平均正答率	63.6%	51.8%	55.0%
		最高と最低の差	14.3%	13.4%	14.8%
中学校	国語 A	最高正答率	85.7%	74.4%	82.3%
		最低正答率	74.3%	57.5%	69.5%
		平均正答率	82.2%	74.1%	77.4%
		最高と最低の差	11.4%	16.9%	12.8%
	国語 B	最高正答率	77.0%	62.9%	81.8%
		最低正答率	64.0%	45.1%	68.0%
		平均正答率	72.0%	61.6%	75.0%
		最高と最低の差	13.0%	17.8%	13.8%
	数学 A	最高正答率	80.3%	80.7%	70.5%
		最低正答率	57.2%	66.3%	51.4%
		平均正答率	72.8%	63.9%	63.4%
		最高と最低の差	23.1%	14.4%	19.1%
	数学 B	最高正答率	67.6%	58.9%	65.2%
		最低正答率	47.6%	45.5%	45.4%
		平均正答率	61.2%	50.0%	57.6%
		最高と最低の差	20.0%	13.4%	19.8%

(出典) 文科省・国立教育政策研究所「全国学力・学習状況調査結果のポイント」平成 19～21 年度の各年度版を基に筆者作成。

を示し、また、長崎県のように中学校の順位を大幅に上げた動きもあるが、同じ大阪府でも中学校ではあまり大きな変化はみられない。文科省は、全国学力調査を契機に学力向上への取り組みの流れができつつある、あるいは指導方法の工夫などにより成績向上の兆しが出始めている地域もあるとのコメントを出している<sup>(13)</sup>。しかし、一方で、正答率の高い地域と低い地域の

差は依然として大きいとする見方があり、地域差の固定化を懸念し、行政は結果を詳細に分析すべきとの指摘もある<sup>(14)</sup>。

(2) 知識・技能の活用力の問題

第 3 回の教科調査において、A 問題では中学校数学 A の 63.4% を除き、平均正答率はすべて 70% 以上となっている。しかし、問題解

(13) 同上

(14) 同上 安彦忠彦早稲田大学教授のコメント。

決のための知識・技能の活用力を問う B 問題については、中学校国語 B を除き 50% 台と低迷している。応用力に弱点がある傾向は 3 回を通じて変わっていない。B 問題は国際学力調査 PISA<sup>(15)</sup> を意識した問題とされているが、読解力や文章の構造をとらえる力が十分ではなく、分析力や書かれていないことを推測する力が身につけていない<sup>(16)</sup>、応用力を養うためには日常から思考力を鍛えることを意識した指導が必要<sup>(17)</sup>、といった指摘がなされている。

(3) 生活習慣等との関係—児童・生徒への質問  
教科調査とともに行われている質問紙調査では、児童・生徒に対しては、学習意欲、学習方法、学習環境、生活の諸側面等に関しての調査が行われている。質問紙調査による生活習慣等と教科調査の結果をクロス分析した結果では、「朝食を毎日食べる」「家の人と学校の出来事について話をしている」「携帯電話の使い方について約束を守っている」等と答えている児童・生徒の方が、していないとする児童・生徒より正答率が高い結果となっている。例えば、文科省では子どもの成長にとって必要不可欠な基本的な生活習慣の一つとして朝食をとることを推奨しているが<sup>(18)</sup>、毎日朝食をとる子と全くとらない子を比較すると、正答率で 14.1～19.8% の差が出ている<sup>(19)</sup>。過去 2 回の調査においてもほぼ同様の傾向が示されており、文科省では、規則正しい生活習慣と学力の関係に着

目する見解を示している<sup>(20)</sup>。

#### (4) 学校の学力調査への対応—学校への質問

学校に対する質問紙調査では、指導方法に関する取組みや人的・物的な教育条件の整備状況（学力向上への取組み、家庭との連携、就学援助、全国学力調査の活用等）についての調査がなされている。経年で見ると、その結果からは学校が調査を重ねるに従い、放課後補習を増やしたり、宿題を増やす傾向がみとれる。これらに加えて、私語をしない、聞き手に向かって話をするといった「学習規律の維持」について力を入れようとする学校の姿が鮮明に浮かんだとする見方も出されている<sup>(21)</sup>。

また、地域との連携と教科正答率との関係では、PTA や地域の人が学校の諸活動に参加する割合が高い方が、正答率が高い傾向が見られる。

#### (5) 正答率と児童・生徒の経済状況

近年、親の経済力と学力との関連が注目されている。就学支援と正答率の関係をクロス分析してみると、経済的理由により就学援助を受けている児童・生徒が在籍する割合が高い学校の方が、援助を受ける割合が低い学校よりも平均正答率が低い傾向にある。小学校、中学校いずれにおいても同様の傾向がみられるが、中学校においてその傾向はより顕著になっている。就学援助を受けている生徒が在籍しない学校と

(15) 経済協力開発機構（OECD）が実施する「生徒の学習到達度調査」（Programme for International Student Assessment：PISA）

(16) 「全国学力テスト・結果分析 資料読み取り苦手 方程式理解足りず」『読売新聞』2009.8.28, p.31. 宮川俊彦国語作文教育研究所長のコメント。

(17) 同上 澤田利夫東京理科大学教授のコメント。

(18) 文科省「『早寝早起き朝ごはん』国民運動の推進について」〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/asagohan/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/asagohan/index.htm)〉

(19) 文科省・国立教育政策研究所 前掲注(11) 平成 21 年度  
〈[http://www.nier.go.jp/09chousakekka/01chousakekka\\_point.pdf](http://www.nier.go.jp/09chousakekka/01chousakekka_point.pdf)〉

(20) 前掲注(16)

(21) 「全国学力テスト 知識活用や記述力、弱点」『毎日新聞』2009.8.28, p.25. 「学習規律の維持」については平成 19 年度には質問項目がなく、平成 20 年度、同 21 年度を比較すると、「よく行った」割合は、小学校が 53.8% → 57.5%、中学校が 55.0% → 56.9% となっている。

50%以上の生徒が援助を受けている学校を比較すると、中学3年の数学Bでは平均正答率がそれぞれ61.7%、44.2%であり、国語Bでは81.0%、64.2%となっている。保護者の経済力が子どもの学力にも影響を及ぼすことが裏付けられた<sup>(22)</sup>といった見方もなされている。

一方、就学援助を受けている児童・生徒の割合が5割以上と援助率の高い学校のグループでは、学校によって平均正答率が高い学校から低い学校まで、学校間のばらつきが大きいという特色がみられる<sup>(23)</sup>。文科省は、就学援助を受けている生徒の割合が30%以上の学校について、正答率と学校の指導方法等について分析を行っている<sup>(24)</sup>。正答率が全国平均以上の学校の方が、平均以下の学校に比べて、補充的な授業をはじめきめ細かな指導を行ったり、読書の時間を設けたり学校図書館を活用する等授業を工夫しており、学力向上のための努力を行っている実態を見ることができる<sup>(25)</sup>。

### 3 追加的な調査・分析

文科省では、「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」等において、調査結果について追加的な分析調査を行っているが、更に、補完的な追加調査を実施し、多角的な視点から専門的な分析、検証を行っている。平成20年度文科省委託事業「全国学力・学習状況調査の結果を活用した調査分析手法に関する調査研究」として、以下の2つの調査研究が実施された<sup>(26)</sup>。

(1) 「全国調査の結果による市町村・学校のサンプリング手法及び教員等に対する補完的な追加調査を実施・活用する調査分析手法の調査研究」(お茶の水女子大学委託研究)

この委託研究では、「家庭背景と子どもの学力等の関係」「不利な環境にある子どもの底上げに成功している学校の特徴」について調査研究がなされた。

「家庭背景と子どもの学力等の関係」では、年収が高い世帯の子どもほど正答率が高い傾向がみられる。しかし、世帯の年収の影響は決定的とはいえず、小さい頃からの本の読み聞かせ等親の子どもへの普段の接し方や、社会的関心を持ち、本をよく読むといった親の普段の行動が、子どもの学力に影響しているとの結果が示されている。

「不利な環境にある子どもの底上げに成功している学校の特徴」をみると、質問に対する学校からの回答では、学習規律の徹底、全国学力調査の活用、国語の指導法、教員研修などの項目に、教師からの回答では、国語と算数の授業の進め方や宿題の内容、学校と家庭・保護者との関係に特徴が見られた。また、収入が少ない家庭など不利な環境にある子どもが少ない学校の方が、「効果のある学校」になりやすいことが確認されている。しかし、不利な環境にある子どもが多いながらも「効果のある学校」の子どもは、総合的な学習への関心、自尊感情、規範意識、社会や地域への関心などの各領域で積極的な回答をしており、ポジティブな学校生活

(22) 同上

(23) 文科省・国立教育政策研究所 前掲注(1)

(24) 同上

(25) 「検証 全国学力テスト 親の経済力、子に影響 学校の取り組み重要に」『東京新聞』2009.8.28, p.13.

(26) 調査研究分析の一部は「第13回 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」(平成20年8月4日)において報告された。調査研究報告書の全体は、国立教育政策研究所ホームページに掲載されている。お茶の水女子大学「1 全国調査の結果による市町村・学校のサンプリング手法及び教員等に対する補完的な追加調査を実施・活用する調査分析手法の調査研究」〈[http://www.nier.go.jp/07\\_08tsuikabunsekihoukoku/07\\_08\\_tsuikabunseki\\_houkokusho\\_3\\_1.pdf](http://www.nier.go.jp/07_08tsuikabunsekihoukoku/07_08_tsuikabunseki_houkokusho_3_1.pdf)〉; 横浜国立大学「2 国や市町村等が保有しているデータを補完的に用いた調査分析手法の調査研究」〈[http://www.nier.go.jp/07\\_08tsuikabunsekihoukoku/07\\_08\\_tsuikabunseki\\_houkokusho\\_3\\_2.pdf](http://www.nier.go.jp/07_08tsuikabunsekihoukoku/07_08_tsuikabunseki_houkokusho_3_2.pdf)〉



を送っていることが確認される。調査分析のまとめでは、この結果は、社会経済的な要因による低学力を克服する「学校の力」の存在を示唆するもの、と述べている。

(2) 「国や市町村等が保有しているデータを補完的に用いた調査分析手法の調査研究」(横浜国立大学委託研究)

ここでは、「都道府県等が独自に行う学力調査結果等を効果的に接合する手法の開発」「都道府県・指定都市が実施する独自調査の活用に関する調査等」「全国学校周辺情報に関するデータベースの作成とその活用例—国や市町村等が保有しているデータを補完的に用いた調査分析手法の調査研究」「教育の情報化実態に関するデータを補完的に用いた調査分析について—全国学力・学習状況調査の結果を活用した調査分析手法に関する調査研究」についての調査研究がなされた。

全国学力調査とは別に都道府県等が独自に実施している学力調査のデータを全国学力調査の補完データとして用い、児童生徒の学習状況や学校の学習指導との関連を多面的に分析する手法についての開発が行われ、その可能性が示されている。

地域の特性と学校の学力等の関係を分析した「全国学校周辺情報に関するデータベースの作成とその活用例」では、周辺地域の就業者平均所得と平均正答率の関係について分析を行っている。調査・分析の結果では、両者の相関関係が強いケース、関係が認められないケース、中間のケースがあり、関係は一定ではない。経済的背景のみならず、他の特性との関係等についての調査・分析が今後必要であるとされている。

教育の情報化実態に関する調査と全国学力調査との関連に関しては、小学校のICT環境整備状況やICTを活用した授業と全国学力調査結果との関連を調査・分析するものであるが、ICT環境整備が進み、授業に活用されているほど正答率が高い傾向がみられ、また、児童の国語に関する関心・意欲・態度について同様の傾向がみられる。

以上、過去3回の調査結果の概略をみたが、悉皆調査で得られた結果を踏まえて、今後の調査の在り方を検討するとともに、貴重なデータの分析を深める必要があるとの指摘がなされている<sup>(27)</sup>。

## II 調査結果の公表について

3回の全国学力調査結果をみてきたが、この学力調査をめぐって多くの注目を集めた問題として、調査結果の開示をめぐる議論がある。

調査結果の公表に対する反対理由として、序列化や過度な競争につながるものがしばしば挙げられている。文科省はこの点を懸念して、都道府県教育委員会等による結果公表を制限している(II 1参照)。しかし、公表の方法や内容には異なる点があるものの、いくつかの都道府県において結果が公表された。なお、文科省の平成20年秋の調査によると、市区町村においては、平成20年度に調査に参加した1839市区町村教育委員会のうち約4割が、自主的に何らかの形で結果を公表したか、公表を行う予定としている<sup>(28)</sup>。東京都墨田区と宇都宮市のように、原則全小中学校が各校のホームページに成績を載せている自治体もみられる<sup>(29)</sup>。

(27) 尾木直樹『「全国学力テスト」はなぜダメなのか—本当の「学力」を獲得するために』岩波書店, 2009, p.6.

(28) 文科省「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/afieldfile/2009/03/05/1246715\\_2.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/045/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2009/03/05/1246715_2.pdf))

(29) 「平均正答率の公表広がる」『東京新聞』2009.8.28, p.13.

## 1 文科省実施要領と情報公開条例

文科省は全国学力調査を確実に円滑に実施するために、実施要領<sup>(30)</sup>を定めている。実施要領では、全国学力調査の目的、調査対象、調査事項、調査方式等をはじめとして、調査実施に関わる詳細が記されており、調査結果の取扱いについても定められている。この中で、文科省は、結果公表が序列化や過度な競争につながることを懸念して、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を行わないこと、市町村教育委員会が個々の学校名を明らかにした公表を行わないこと等としている。

自治体における学力調査の結果開示は、通常、情報公開条例に基づく開示請求に対して行われている。一方、文科省は実施要領の中で、調査データの取扱いについて、「『行政機関の保有する情報の公開に関する法律』第五条第六号イ又はハの規定<sup>(31)</sup>を根拠として、同法における不開示情報として取り扱うことが適当」としている<sup>(32)</sup>。

しかし、この法律は国の行政機関に適用される法律であり、地方自治体における情報公開については、各自治体の情報公開条例が適用され、条例に基づき開示請求及び判断がなされる。学力調査結果が情報公開条例における開示情報に該当するか否かは各自治体の条例の決め方や判断による。このため、実施要領に定める開示方針をどこまで維持できるかは、当初から問題

とされていた<sup>(33)</sup>。

調査結果の公表が話題となり、一部の自治体で公表の動きがみられる中で、文科省は重ねて調査結果の取扱いについて通知を出している<sup>(34)</sup>。しかし、以下の事例にみられるように、文科省通知の法的拘束力に疑問を呈する見解も出されている。

## 2 公表の具体例

### (1) 鳥取県

鳥取県では平成19年10月、情報公開条例(平成12年鳥取県条例第2号。平成20年鳥取県条例第80号による改正前のものを「改正前条例」、平成20年改正の現行条例を「鳥取県条例」という。)に基づき鳥取県教育委員会(以下「鳥取県教委」)に対し、平成19年度全国学力調査の市町村別、学校別の調査結果開示請求がなされた。これに対して鳥取県教委は、文科省方針等を理由に非開示決定の処分を行ったが、請求者は結論を不服として、平成20年1月、行政不服審査法による異議申立てを行った。これを受けて鳥取県教委が鳥取県情報公開審議会(以下「審議会」)に諮問を行った結果、平成20年7月に出された答申<sup>(35)</sup>では、非開示処分を取り消すことを求める結論が示された。諮問、答申では主に、①文科省の結果の取扱いに関する通知と条例との関係、②開示することで全国学力調査に支障を及ぼすおそれ、の2点が論点として挙げられた<sup>(36)</sup>。各論点をめぐる考え方の概要は以下の

(30) 文科省 前掲注(3) 実施要領は毎年出されている。

(31) 国等の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、監査、試験、調査研究等に係る事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれに該当する情報が記録されている場合を除き、行政機関の長は、開示請求があったときは、当該行政文書を開示しなければならない、とした規定。

(32) 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「全国的な学力調査の具体的な実施方法等について(報告)」(平成18年4月25日)文科省, p.15. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/031/tou shin/06042601/all.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/031/tou shin/06042601/all.pdf)>

(33) 「教育法規あらかると 全国学力調査に『開示答申』」『内外教育』5849号, 2008.8.29, p.23.

(34) 文科省「平成20年度全国学力・学習状況調査の結果の取扱いについて(通知)」(20文科初第654号 平成20年8月22日) <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/08020512/001.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/08020512/001.htm)>

(35) 鳥取県情報公開審議会「答申(答申第20-1号)」(平成20年7月8日) <<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/92175/toushin20-1.pdf>>

(36) 同上; 前掲注(33); 奥津茂樹「全国学力テストの情報公開」『ガバナンス』91号, 2008.11, p.105.

とおりである。

- ① 改正前条例第9条第2項第1号すなわち、各大臣等の指示その他これに類する行為により公にすることができない情報に該当するかどうかについて、鳥取県教委が該当するとしたのに対して審議会は、全国学力調査は法定受託事務ではなく、文科省が協力を要請し、鳥取県教委がこれに応じたものであり、文科省の通知には、条例の開示義務を上回る拘束力があるとする法的根拠は認められない、とした。
  - ② 改正前条例第9条第2項第6号すなわち、開示することにより、県の機関、国等が行う事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報に該当するかどうかについては、鳥取県教委は、全国の事例や判決を挙げて、情報を開示することにより、序列化や過度の競争が調査に支障を及ぼすおそれがあると主張した。しかし、審議会は、挙げられた事例では、教育委員会による学校別結果のホームページでの公表、結果による予算の傾斜配分、学校選択制等が背景にあり、鳥取県の場合には、直ちに序列化・過度の競争がおこり、全国調査事務に支障が及ぶおそれがあるとは即断できないとした。また、調査結果の開示により、文科省と市町村教育委員会等との信頼関係が損なわれ、次年度以降協力が得られなくなり、全国調査事務に支障をきたす「おそれ」についても、漠然としており確実なものとはいえない、とした。
- 以上のように、審議会は、改正前条例に基づく開示請求については、非開示処分を取り消す

判断を示した。しかし、鳥取県教委は平成20年8月、異議申立てに対しては、この審議会答申に反して非開示とする決定を下している<sup>(37)</sup>。また、同年8月に平成20年度実施分の調査結果に対してなされた開示請求についても、同様に非開示とした。この平成20年度実施分の開示請求に対する非開示決定に対して、決定の取消しを求める訴訟が起こされた(後述)。

鳥取県においては、平成14年から18年にかけて毎年、県独自の学力調査が行われていたが<sup>(38)</sup>、県による学力調査の結果については、平成15年に情報公開条例を改正し、「児童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<sup>(39)</sup>、この条項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。さらに、平成20年12月には、全国学力調査に関する開示についても同様に扱うよう条例を改正し<sup>(40)</sup>、平成21年度以降実施の調査について市町村別・学校別成績を開示することとした。

鳥取県教委は平成21年9月7日、同21年4月実施の全国学力調査について、開示請求を行った者に対し、市町村別結果に加え、学校別結果を開示した。学校別結果の開示は都道府県レベルでは初めてであった<sup>(41)</sup>。

## (2) 大阪府

大阪府においては、平成20年9月、大阪府教育委員会(以下「大阪府教委」)に対して2件の情報公開請求がなされた。1件は平成19、20年度全国学力調査の市町村別・学校別の実施概況について、もう1件は平成20年度調査の市

(37) 鳥取県教育委員会臨時教育委員会(平成20年8月11日)会議録〈<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=91457>〉

(38) 文科省「都道府県・指定都市による独自の小学校・中学校学力調査について—平成19年度調査」〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/07032814/002/001.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/07032814/002/001.pdf)〉

(39) 「鳥取県情報公開条例の一部を改正する条例」(平成15年鳥取県条例第42号)『鳥取県公報』号外第89号, 2003.6.30. 〈<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/83931/89goH15.pdf>〉

(40) 「鳥取県情報公開条例の一部を改正する条例」(平成20年鳥取県条例第80号)〈<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/315043/H20go138jourei80.pdf>〉

(41) 「鳥取、学校別開示 学力調査結果、全国で初」『朝日新聞』2009.9.8, p.34. ほか。



町村別結果についての開示請求である。これら2件の請求に対して、大阪府教委は平成20年9月に、市町村別、学校別調査結果等の非開示決定を行った。これらに対して、両件とも異議申立てがなされた。一方、同年10月、橋下徹大阪府知事は開示請求に対し、平成20年度分の結果について、府知事独自の判断で、府内43市町村のうち、自主的に公表を決めていた35市町村の市町村別結果を、市町村名を明記して開示した<sup>(42)</sup>。市町村名を明記しての結果開示は全国で初めてであった。

上記異議申立てに対して大阪府情報公開審査会（以下「府審査会」）は、平成21年6月15日、8月3日に市町村別結果は開示すべきとする答申を出した<sup>(43)</sup>。他方、学校別結果については6月15日の答申で、児童・生徒が無用の劣等感を持ち、教育活動に支障を及ぼすおそれがあるとの理由を挙げ、開示しないことができるとした。

大阪府教委は府審査会の答申を踏まえて方針を変更し、平成19、20年度全国学力調査結果の開示請求に対し、平成21年8月13日、小・中学校が1校だけの6町村を除き、37市町の市町村別平均正答率を開示した<sup>(44)</sup>。全国で初めて、都道府県教育委員会により市町村名を明記しての市町村別結果の開示が行われた。

### (3) 秋田県

秋田県は、平均正答率が3回の調査を通じて上位に位置しているが、平成20年10月に平

成19、20年度の全国学力調査結果に対する開示請求がなされた。これに対して秋田県教育委員会（以下「秋田県教委」）は、自治体名を伏せて市町村別結果を開示した。情報公開条例と、開示に反対する市町村や文科省との「板挟みになった『窮余の一策』<sup>(45)</sup>」とも言える形がとられたが、秋田県では同年12月、寺田典城知事（当時）が独自の判断で県のホームページ上で平成19、20年度の市町村別平均正答率を、市町村名を明記して公表した<sup>(46)</sup>。知事による公表に対しては、秋田県教委が文書で「極めて遺憾」とした内容の申入れを行うという異例の事態となった<sup>(47)</sup>。また、成績公表に関連して同県の藤里町教育委員会が、数値の比較により子どもたちがやる気を無くすことへの危惧を理由に挙げ、成績公表を行うなら全国学力調査に参加しない、との方針を全会一致で決定するといった動きもみられた<sup>(48)</sup>。

### (4) 埼玉県

埼玉県では、平成19年10月、埼玉県教育委員会（以下「埼玉県教委」）に対して全国学力調査結果のうち、市町村毎の調査結果、県立学校、市町村立学校毎の調査結果の開示請求がなされたが、埼玉県教委は同年11月、非開示決定を行った。主な理由として、序列化や過度な競争につながらないように配慮が必要であること、調査遂行に支障を及ぼすおそれがあることを挙げている。非開示決定に対して請求者は平成20年1月、埼玉県教委に異議申立てを行った。平成20年3

(42) 小学校35、中学校32の自治体の成績を開示した。（大阪府「平成20年度行政文書公開請求の処理状況（公開決定等の状況）」〈<http://www.pref.osaka.jp/johokokai/jigyoy1/syori2008.html>〉；「大阪知事 初の開示 学力テスト 教委 市町村別成績 公開反対の市町村は除く」『日本経済新聞』2008.10.17, p.38. ほか。）

(43) 「大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第169号）」（平成21年6月15日）〈<http://www.pref.osaka.jp/attach/20/00018944/toshin169.pdf>〉；「大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第172号）」（平成21年8月3日）〈<http://www.pref.osaka.jp/attach/20/00018944/toshin172.pdf>〉

(44) 「学力テスト 結果公表 大阪府教委 全国初、市町村別で」『読売新聞』2009.8.14, p.29. ほか。

(45) 「窮余の策 具体名伏せ 学力調査の市町村別結果 部分開示へ 県教委『全公開、調査に支障』」『朝日新聞』（秋田全県版）2008.10.9, p.31.

(46) 「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。

(47) 「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.

(48) 「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.



月、埼玉県教委から埼玉県情報公開審査会に対して諮問が行われ、同審査会は、平成20年12月、文科省実施要領は開示判断の参考にすることはあっても同要領の規定をもってして開示の判断をすることはできないとし、また、市町村別結果、学校別結果公表においても、序列化や過度の競争が起きている事実は確認できないとして、開示請求がなされている内容については開示すべきとの答申を出した<sup>(49)</sup>。この答申を受けて、埼玉県教委は、平成21年3月、市町村別・学校別結果について、市町村別結果については自治体名を伏せた形で部分開示し、学校別結果については不開示とする方針を決め<sup>(50)</sup>、市町村別の平均正答率を開示した。

#### (5) 横浜市

横浜市では、横浜市教育委員会（以下「横浜市教委」）に対して、市内の市立小中学校の平成21年度全国学力調査結果について開示請求がなされたが、横浜市教委は平成21年9月に非開示決定を行った。主な理由として、序列化や過度な競争が生じるおそれや国民的理解が得られなくなるなどにより調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあること、文科省の実施要領に調査結果の取扱いが規定されていることをあげている。同年9月、請求者は、横浜市教委の非開示決定に対して処分取消しを求める異議申立てを行った。平成21年10月横浜市教委から横

浜市情報公開・個人情報保護審査会に対して諮問が行われ、同審査会から、平成22年3月に情報を開示すべきとする答申が出された<sup>(51)</sup>。答申では、文科省の実施要領には法的拘束力が無いこと、序列化や過度な競争が生じるおそれは、具体的、合理的な説明とは認められないとされている。同年3月、横浜市教委はこの答申を受けて、平成21年度調査の市立小中学校の学校別結果を請求者に開示した。政令指定都市における学校別結果の開示は初めてである<sup>(52)</sup>。

### 3 裁判における判決

#### (1) 全国学力調査をめぐる判決

今回の全国学力調査結果に関わる開示請求訴訟判決として、確認し得た範囲では、(i)大阪地裁判決<sup>(53)</sup>、(ii)鳥取地裁判決<sup>(54)</sup>の2つがある<sup>(55)</sup>。

#### (i) 大阪地裁判決

大阪地裁判決は、平成19年度全国学力調査の学校別結果の開示に係るものである。平成20年1月8日、枚方市教育委員会（以下「枚方市教委」）に対して、枚方市情報公開条例に基づき、平成19年度全国学力調査の各中学校別平均点（全校分）の開示請求が行われたが、枚方市教委は、結果開示により市と国等との協力関係を損なうと認められる等から条例第6条第4号にあたるとして非開示決定を行った。この決定に対して取消しを求めて訴訟が提起され

(49) 「埼玉県情報公開審査会答申（第135号）」（平成20年12月24日）〈<http://www.pref.saitama.lg.jp/page/906-20091211-663.html>〉

(50) 「埼玉県教委 学テ部分開示へ」『読売新聞』2009.3.19, p.37；「市町村名伏せた部分開示を決定 全国学力調査で県教委／埼玉県」『朝日新聞』（埼玉全県版）2009.3.26, p.34.

(51) 「横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申（第768号）」（平成22年3月5日）〈<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/shiminjoho/shinsakai/toshin/data/toshin768.pdf>〉

(52) 「横浜市教委学テ学校別結果を開示 平均正答率政令指定都市で初」『毎日新聞』2010.3.31, 夕刊, p.11.

(53) 大阪地方裁判所平成21年5月5日判決（『判例タイムズ』1306号, 2009.11, p.246.）

(54) 鳥取地方裁判所平成21年10月2日判決（LEX/DB インターネット TKC 法律情報データベース 〈<http://www.tkclex.ne.jp/commentary/zn/zn25451540.html>〉）

(55) 全国学力調査、自治体の学力調査に関わる裁判については、鳥取県の事例を中心に、主に以下を参照した。北村和生「全国学力テストの市町村別・学校別結果を非開示とした県教育委員会の文書非開示処分を取り消した事件」『速報判例解説—TKC ローライブラリー—』行政法 No.59. 〈[http://www.tkclex.ne.jp/commentary/pdf/z18817009-00-020590386\\_tkc.pdf](http://www.tkclex.ne.jp/commentary/pdf/z18817009-00-020590386_tkc.pdf)〉

た。

この裁判では、結果の開示が「市と国等との協力関係を著しく損なうと認められるもの」に該当するか否かが主な論点であった。

平成 21 年 5 月の大阪地裁判決では、文科省の実施要領が学校名を明らかにした公表をしないよう求めていること、また、公表による序列化や過度な競争等弊害が危惧され、教育現場での反対も根強いこと等をあげ、公にすることにより、市と国等との協力関係を著しく損なうと認められるものといういわゆる国等協力関係情報に該当するとして、原告の請求を棄却し、枚方市教委の非開示決定を適法とした。

#### (ii) 鳥取地裁判決

鳥取地裁判決は、平成 20 年度全国学力調査の市町村別・学校別結果の開示に係るものである。(i)の大阪地裁判決に対して鳥取地裁判決は、全国学力調査の市町村別・学校別結果の非開示決定を取り消した内容の判決である。

平成 20 年 8 月 20 日、鳥取県教委に対して、改正前条例に基づき、平成 20 年度全国学力調査の市町村別・学校別結果の開示請求が行われたが、鳥取県教委は、結果開示による教育現場での過度な競争へのおそれ、市町村教育委員会からの協力が得られなくなる可能性、国や市町村教育委員会が非開示を求めていること等から、改正前条例第 9 条第 2 項第 6 号にあたるとして非開示決定を行った。この決定に対して取消しを求めて訴訟が提起された。

この裁判では、①市町村別・学校別結果を開示した場合に、改正前条例第 9 条第 2 項第 6 号の「事務又は事業の遂行に支障を及ぼすおそれがある」いわゆる「事務事業情報」に該当するか否か、②文科省実施要領の法的拘束力、の 2 点が主要な論点として挙げられた。

平成 21 年 10 月の鳥取地裁判決では、「事務事業情報」に該当するか否かという点について、

同県で実施した基礎学力調査の結果開示等を挙げて、序列化や過度な競争等の弊害が生じるおそれは、抽象的主観的なものに留まるとして、「事務事業情報」には該当しないとされた。また、文科省の実施要領については、何ら法的拘束力を持たないとして、公文書の開示は鳥取県条例の解釈によって決定される、とした。

以上のように、全国学力調査をめぐる 2 つの裁判では、情報開示の扱いについて、異なる判断が下されている。

#### (2) 自治体独自の学力調査をめぐる判決

全国学力調査のほかに、自治体が独自に実施した学力調査に関わる情報公開請求訴訟がある。岩手県教育委員会（以下「岩手県教委」）が実施した学力調査結果開示をめぐる花巻市における訴訟（盛岡地裁判決、仙台高裁判決）、大阪府の枚方市教委が実施した学力調査の結果開示に関わる訴訟（大阪地裁判決、大阪高裁判決）などである。

前者の花巻市の訴訟では、岩手県教委が小中学校を対象に実施した平成 18 年度学習定着度状況調査に関する花巻市内の学校別明細について、花巻市情報公開条例（平成 18 年花巻市条例第 19 号）に基づき開示請求が行われた。これに対して花巻市教育委員会（以下「花巻市教委」）が非開示決定をしたため、その取消しを求めて訴訟が提起された。平成 19 年盛岡地裁判決<sup>(56)</sup>及びその控訴審である同年の仙台高裁判決<sup>(57)</sup>はいずれも花巻市教委の非開示決定を適法とし、原告の請求を退けた。仙台高裁の判決では、調査結果の公表には教育環境の改善等に資するメリットがあることは認めつつも、他方、学校の序列化や過度の競争、更に、これに伴う児童生徒に対する様々な悪影響などのデメリットがあったとした。さらに、全国学力調査が学校別の開示を行っていないこと、小規模学校の多い地域でありより多くの弊害をもたらす可能性等を

<sup>(56)</sup> 盛岡地方裁判所平成 19 年 8 月 17 日判決

<sup>(57)</sup> 仙台高等裁判所平成 19 年 12 月 20 日判決〈<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20080723103226.pdf>〉

あげて、当該調査の事務の適正な遂行に支障が生ずるおそれがあるとして、結果の学校別開示を求めた請求を棄却した。

後者は、枚方市で行われた平成15年度及び平成16年度の学力調査（「枚方市立小中学校学力診断テスト」）の中学校実施部分に関し、情報の開示請求がなされ、中学校別平均得点等が非開示とされた。非開示決定の取消しを求めたこの裁判では、情報開示した場合、事務事業の目的が達成できなくなるとする、いわゆる「事務事業情報」に該当するか否かが争点となった。平成18年大阪地裁判決<sup>(58)</sup>は、開示による弊害は起こりうるが、生徒や保護者に理解を求めることで弊害を除去できるとして、開示が調査目的を著しく損なうものではないと述べ、枚方市教委の非開示決定を取り消したが、さらに、平成19年大阪高裁判決<sup>(59)</sup>もこの判断を支持した。

自治体独自の調査に関しても、非開示情報に該当するとする判決と非開示決定を取り消す判決とが出されており、ここでも裁判所の判断が分かれている。

#### 4 結果公表等の影響

今までみてきたように、学力調査結果の公表の是非に関する議論では、過度な競争に起因する弊害への危惧が一つの論点となっているが、以下のような、全国学力調査に関わるテスト対策等が行われた事例が報告されている。

京都府八幡市では、八幡市教育委員会（以下「八幡市教委」）が平成19年2月、各小中学校に全国学力調査の点数上昇のための取組み計画を提出するように指示した。八幡市教委はそのための具体例を示し、各学校はこれにならって計画書を提出したとの報告がなされている<sup>(60)</sup>。

広島県三原市では、平成19年度全国学力調査において、教師が児童の問題用紙の設問を指さし、誤答を気付かせるような指導をしたと三原市教育委員会からの発表がなされている<sup>(61)</sup>。

また、鳥取県では、小中学校のうちの何校かは、平成21年春休みや4月新学期に補習授業や過去の出題問題の練習など事前のテスト対策を実施していたことが判明している<sup>(62)</sup>。前年に行われた同様の調査では見られなかった動向であり、その背景としては、平成20年12月の条例改正により、平成21年度分以降の成績について、市町村別、学校別成績を開示するとされたことが、何らかの影響を及ぼしているとの見方もある。

宮城県においても、調査に向けて前年の問題を解かせたり模擬テストなど何らかの「事前対策」をした学校は、回答のあった182校のうち77校に上るという報告がなされている<sup>(63)</sup>。

そのほか、自治体独自の学力調査においても広島県三次市、東京都足立区、福島県いわき市、栃木県那須町などで不正が行われていることが判明している<sup>(64)</sup>。

(58) 大阪地方裁判所平成18年8月3日判決

(59) 大阪高等裁判所平成19年1月31日判決（『判例地方自治』296号, 2007.1, p.60）

(60) 「学力テスト対策『市教委から指示』予想問題を宿題に 全教教研集会で教諭報告」『読売新聞』2007.8.20, p.38.

(61) 「三原市内の教頭、試験中児童に指導 保護者が指摘、発覚 全国学力調査」『朝日新聞』（広島版）2007.5.12, p.32.

(62) 「学テで事前対策 鳥取の小中7校 成績開示影響か」『日本経済新聞』2009.9.24, p.34, ほか。

(63) 宮城県教職員組合アンケートによる。（「教育転換～政権交代の波／2 全国学力テスト 1位・秋田独自の道」『毎日新聞』2009.11.18, p.2.）

(64) 不正の内容は、教師が誤答を書き直したり空欄に記入して点数を加点したり、試験中に教師が誤解答を指摘して書き直すよう促す等の行為である。（「学力テスト、また不正 今度は福島 生徒50人加点 同じケース各地で頻発」『朝日新聞』2010.3.12, p.11；「学校教育の信頼損ねた 足立学テ不正 区教委が謝罪」『読売新聞』2010.1.23, p.27, ほか。）



### Ⅲ 調査方式の変更

#### 1 各党の考え方

全国学力調査について、マニフェスト等に示された各政党の考え方は以下のとおりである。

民主党は、近年行われた平成17年9月総選挙、平成19年7月参議院選挙ではマニフェストに全国学力調査については取り上げていない。平成21年8月の総選挙では、マニフェストに教育問題を柱の一つに据え、高校無償化等を具体的な公約として掲げているが、全国学力調査については盛り込まれていない。しかし、平成21年4月、平成21年度予算計上事業を対象として、税金の使途を精査するための試みとして実施した事業仕分けでは、文部科学部門の仕分け事業10のうちの1つに位置付けられ、悉皆調査として行われている全国学力調査及び全国体力調査（「全国体力・運動能力、運動習慣等調査」）については、「抽出調査で十分であり、また毎年実施する必要があるかも検討すべき」としている<sup>(65)</sup>。さらに、民主党は平成21年度事業の仕分け作業の結果を踏まえ、平成21年8月には、総選挙で政権を獲得した場合には、毎年実施することの必要性、対象学年を増やすこと、教科を2教科以外についても実施すること等を検討項目に挙げ、平成23年度の調査からは抽出方式にする方向で見直す方針を決めている。これは、平成21年度予算の大幅削減が可

能であるとするとともに、学校、地域間の競争激化や序列化につながりかねないと懸念する教育現場の指摘を踏まえたものとされている<sup>(66)</sup>。ただし、抽出方式に変える場合には、従来、「学校が各児童生徒の学力や学習状況を把握し、指導や改善に役立てる」ことを調査の目的としていたのを見直す必要があるとの指摘もなされている<sup>(67)</sup>。

国民新党は、報道によれば継続実施の考え方とされ<sup>(68)</sup>、与党間でも意見が分かれている。

社会民主党では、平成21年8月総選挙におけるマニフェストの中で、「悉皆（全員に対する調査）による全国学力・学習状況調査を中止し、サンプル調査にあらためる」として抽出調査への改善を掲げている<sup>(69)</sup>。

日本共産党は、平成19年参議院選挙では、「競争とふるいわけをすすめる『いっせい学力テスト』の中止」を掲げ、平成21年8月総選挙における選挙公約では、競争原理によりふるいわけの「教育原理」を見直し、数十億円の無駄遣いとされる全国学力調査は中止し、抽出調査にあらためるとしている<sup>(70)</sup>。

これに対して、自由民主党は従来から悉皆方式での全国調査の実施を唱えているが、平成21年8月の選挙公約においても、全国学力テストは今後も継続して実施するとしている<sup>(71)</sup>。なお、平成20年12月、同党政務調査会無駄遣い撲滅プロジェクトチームの報告では、「全国学力調査（20年度予算：62億円）については、

(65) 「『事業仕分け』各部門結果一覧（全87事業）」〈<http://www.dpi.or.jp/news/files/090707ichiranhyo.pdf>〉；「国の17事業廃止可能 民主、『予算のムダ』洗い出し結果 87事業を調査 見直して1989億円節約」『日本経済新聞』2009.7.8, p.2. ほか。

(66) 「学力テスト 民主『全校実施せず』—11年度から 抽出方式で大幅縮小」『東京新聞』2009.8.25, p.3.

(67) 「(きょういく特報部2009) 政権交代、教育も変わる 民主3つの政策課題をみる」『朝日新聞』2009.9.6, p.31.

(68) 「[社説]全国学力テスト 全員参加方式を続け検証せよ」『読売新聞』2010.3.24, p.3.

(69) 社会民主党「Manifesto 衆議院選挙公約2009」〈<http://www5.sdp.or.jp/policy/policy/election/images/manifesutopdf2.pdf>〉

(70) 日本共産党「『国民が主人公』の新しい日本を—日本共産党の総選挙政策」〈[http://www.jcp.or.jp/download/09/pdf/20090728\\_seisaku\\_p.pdf](http://www.jcp.or.jp/download/09/pdf/20090728_seisaku_p.pdf)〉；「ひと口政策—2007年参議院選挙にのぞむ日本共産党宣言（選挙政策）より」〈<http://www.jcp.or.jp/tokusyuu-07/22-hitokuchi-seisaku/index.html>〉

(71) 「自民党 政策BANK—日本を守るための約束」〈[http://www.jimin.jp/jimin/sen\\_syuu45/seisaku/pdf/2009\\_bank.pdf](http://www.jimin.jp/jimin/sen_syuu45/seisaku/pdf/2009_bank.pdf)〉



何を調べたいのか明確にし、個々のデータを分析、検証し、学力向上や学習意欲向上に具体的につなげること。そして、必要なデータを国民に明らかにすべき<sup>(72)</sup>としている。

## 2 抽出調査方式

全国学力調査の実施方式については、平成21年4月に民主党の仕分け試行作業で抽出調査の方向が打ち出され、政権交代後、川端達夫文部科学大臣は抽出方式への変更の考え方を示していた<sup>(73)</sup>。文科省は、平成21年10月の平成22年度予算概算要求において、悉皆調査から抽出調査に切り替える方針を示し、さらに、調査対象にならなかった学校でも、参加を希望する市区町村に対しては調査の利用を可能とする「希望利用方式」を併用することとした<sup>(74)</sup>。方式の切替えに際しては、実施科目や対象学年についても検討が進められていたが、時間の制約から見直しは平成23年度以降とされた<sup>(75)</sup>。

### (1) 調査方式をめぐる議論

調査方式をめぐる議論では、悉皆方式、抽出方式それぞれに、メリット、デメリットが言われるが、それは、調査の主たる目的をどこに置くかに連なる議論と言える<sup>(76)</sup>。したがって、

方式の切替えでは、調査そのものの見直しが必要との指摘もなされている<sup>(77)</sup>。過去3回の悉皆調査では、その目的の一つに各学校が児童生徒の学習状況を把握し、教育指導や学習状況の改善等に役立てることが挙げられているが、川端文科大臣は、全国学力調査の狙いは都道府県単位での教育水準向上であるとし、調査は抽出方式で十分とした<sup>(78)</sup>。方式の変更に関して文科省は、これまでの悉皆調査で全国及び各地域等の信頼性の高いデータが蓄積されたこと、検証改善サイクルの構築が進んでいることを挙げ、従来の調査と一定の継続性を保ちながら抽出調査及び希望利用方式に切り替えるとした<sup>(79)</sup>。従来の調査目的で明確に打ち出されていた教育委員会や各学校における教育改善については、新しい実施要領では、国として全国の状況把握、教育施策の検証を行うとして、簡易な表現となっている<sup>(80)</sup>。

方式の変更に対しては、3回の調査でおおよその傾向は把握できているとして、抽出調査による経費の削減分を教員増等にあてるべき<sup>(81)</sup>とする賛成意見がある。一方、調査を悉皆とした背景には、個々の子どもの生活と結びつけた指導や総合的思考力を育むとするメッセージが込められていたが、抽出ではそれが伝わらない<sup>(82)</sup>

(72) 自由民主党政務調査会無駄遣い撲滅プロジェクトチーム『無駄遣い撲滅対策について』（平成20年12月24日）p.20。〈<http://www.taro.org/file/%E7%84%A1%E9%A7%84%EF%BC%B0%EF%BC%B4%E6%9C%80%E7%B5%82%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8%E6%A1%88%EF%BC%88%E5%85%A8%E4%BD%93%E7%89%88%EF%BC%89.pdf>〉

(73) 「鳩山内閣全17閣僚の一問一答—川端文科相、学力テスト、科目増も」『日本経済新聞』2009.9.17, 夕刊, p.6.

(74) 「学力テスト『希望参加』も併用 抽出調査に加え 文科省が方針」『読売新聞』2009.10.14, p.38. ほか。

(75) 「学力テスト抽出方式に 来年から『全員参加』見直し」『日本経済新聞』2009.10.14, 夕刊, p.16. ほか。

(76) 拙稿「『全国学力調査』をめぐる議論」『レファレンス』700号, 2009.5, pp.49-50.

(77) 前掲注(67)

(78) 文科省「川端達夫文部科学大臣の会見 大臣会見録」（平成21年10月9日）〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/daijin/detail/1285774.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1285774.htm)〉

(79) 文科省『全国学力・学習状況調査』（平成22年度調査）〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/\\_icsFiles/afieldfile/2010/02/15/1288511\\_2\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/_icsFiles/afieldfile/2010/02/15/1288511_2_1.pdf)〉

(80) 文科省「平成22年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」『平成22年度全国学力・学習状況調査の実施について（通知）』（21文科初第381号 平成21年12月28日）〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/1288480.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/1288480.htm)〉

(81) 「『学テ』自主参加する？」『読売新聞』2009.10.26, p.37.

(82) 梶田叡一「変わる？教育1 学力テスト 抽出方式は愚挙」『読売新聞』2009.11.7, p.17.

など、調査を通して個々の子どもに対する指導ができなくなるとする反対意見が出されている。また、熊本県議会からは、全国学力調査は、各教育委員会及び学校が教育活動や教育施策を改善するとともに、個々の児童生徒の学習状況を改善することが眼目であり、国においては、世界水準の義務教育を実現するために、調査を継続し、結果を最大限活用するなど、さらなる調査の充実を図ることを求める内容の意見書が文科大臣、首相等に提出される<sup>(83)</sup>といった反応もみられた。そのほか、平成22年は小学6年生で初めて調査を受検した子どもが中学3年生で受ける年なので、状況を把握した方がよい<sup>(84)</sup>とする指摘もあった。個々の子どもが抱える学習課題を把握し指導するためには、国による悉皆調査が必要であるとする考え方に関しては、より小回りがきく自治体調査に任せた方が多様な創意工夫が生まれ、教育の地方分権にもつながる<sup>(85)</sup>とする意見がある一方、現段階では自治体により問題意識の差があり、格差を放置することにつながるとして、もうしばらくは悉皆調査を続けるべき<sup>(86)</sup>、とする意見もある。

## (2) 抽出率等

平成22年度予算概算要求の段階では、文科省は抽出率を約40%とするとしていたが、平成21年11月の事業仕分けにより行政刷新会議において対象をさらに絞り込むべきとされた<sup>(87)</sup>。最終的に文科省は、都道府県別の比較が可能な精度を維持し統計上信頼できるデータを得て、悉皆調査と同様の傾向を把握するとの考えのもと、抽出率を約30%（小学校25.4%、中学校43.7%、小中加重平均約31.6%）に設定した<sup>(88)</sup>。対象となる学校は各都道府県内で学級数を基に「小規模」「中規模」「大規模」のグループに分けて偏りがないように無作為抽出された<sup>(89)</sup>。その結果、都道府県によって抽出率にかなりのばらつきが生じている。小学校では公立小学校全体が25.2%であるが、愛知県が11.5%、高知県が50.4%、中学校では公立中学校全体が43.1%で、愛知県が22.6%、佐賀県が80.8%、公立小中学校全体で見ると、愛知県の14.8%に対して高知県は57.6%となっており、大きな差がある<sup>(90)</sup>。

抽出対象校には国立、私立学校も含まれており、小中学校合わせて国立学校は100校、私立学校は401校が抽出されたが、希望しない場

83) 熊本県議会「全国学力・学習状況調査の継続とさらなる充実を求める意見書」（平成21年10月8日）〈<http://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/25510.pdf>〉

84) 前掲注81) 福島金夫群馬県教育長のコメント。

85) 「学力テスト抽出方式に変更 制度の在り方検証必要」『日本経済新聞』2009.10.23. 夕刊, p.2.

86) 梶田 前掲注82)

87) 「行政刷新会議『事業仕分け』評決結果」（平成21年11月25日）

内閣府ホームページ〈<http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov25kekka/3.pdf>〉

88) 都道府県ごとに平均正答率が95%の確率で誤差1%以内となるように抽出率が設定されている。（文科省「全国的な学力調査の実施」（中央教育審議会教育課程部会（第77回）配布資料 資料4）〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/siryo/\\_icsFiles/afiedfile/2010/02/19/1289879\\_3.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/siryo/_icsFiles/afiedfile/2010/02/19/1289879_3.pdf)〉；文科省「教育課程部会（第77回）議事録」（平成22年2月12日）〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/gijiroku/1289880.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/gijiroku/1289880.htm)〉；「学校、市町村単位の集計はせず—抽出方式への変更踏まえ」『内外教育』5963号, 2010.1.12, p.18.)

89) 『内外教育』 同上 前回までの調査の平均正答率で成績の高い層から低い層までの差が大きい地域では多めにサンプルをとり、差が小さく全体の平均点に近いところに多くが固まっている地域は抽出率が低くても全体状況がはかれるという考え方がとられている。また、大都市圏では抽出率が低くてもその自治体の傾向が分かるが、人口が少ない地域では精度を保つには抽出率が高くなる。（「(きょういく特報部2010) 学力調査、抽出式でどう変わる？ 市区町村別・学校別の集計も廃止」『朝日新聞』2010.1.17, p.21.)

90) 文科省「平成22年度全国学力・学習状況調査 抽出・希望利用回答状況（4月15日現在）」〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/\\_icsFiles/afiedfile/2010/04/20/1292798\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/_icsFiles/afiedfile/2010/04/20/1292798_01.pdf)〉

合は不参加となる<sup>(91)</sup>。最終的に抽出調査に参加するとした学校は、国立学校 97 校（全国立小中学校の 61.8%）、私立学校 152 校（全私立小中学校の 16.5%）となっており<sup>(92)</sup>、私立学校の参加率が低く、過去 3 回の悉皆調査と同様の傾向を示している。

### (3) データの集計、公表

方式の変更により文科省は、国全体、都道府県（公立）別の学力等の状況を把握することとして、市区町村別、学校別データは集計しないこととした。抽出対象となった児童生徒のデータは、学校設置者（都道府県教育委員会及び市町村教育委員会）及び学校に結果を提供している。調査結果の公表については、文科省は国全体、都道府県別結果を公表している。また、各児童生徒の調査結果の取扱いに関しては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律を根拠に不開示情報として取り扱うこととし、教育委員会又は学校が調査結果を独自に集計し、公表、情報開示する場合は、情報公開条例、序列化や過度の競争、個人情報保護との関係等に配慮すべき等<sup>(93)</sup>としているが、従来、実施要領で都道府県による市町村別結果の公表を禁止することを明記してきたものとは扱いが異なっている。

### (4) 希望利用方式

新たな調査では、抽出調査の対象とならなかった学校は、希望すれば同一の問題の提供を

受けて調査に参加することができる。この場合、採点等は学校設置者の負担で行うこととし、希望利用による調査結果は抽出調査の集計には用いないとしている。

平成 22 年度調査では、抽出にもれた学校のうち、6 割以上の学校が調査の利用を希望し、抽出校と希望利用校を合わせると全体の 7 割以上の学校が調査に参加した<sup>(94)</sup>。参加率が高い状況について、川端達夫文科大臣は、「過渡期で、今まで通りやってみようという学校が多かったと思う」とコメントしている<sup>(95)</sup>。希望利用が 100% の県が 13 県あるが、その一方で、神奈川県 6.9%、愛知県 10.7%、群馬県 10.9% 等希望率がかかなり低い県もあり<sup>(96)</sup>、県により対応の違いが大きい。全国規模で学力水準を把握できる、学力向上への取組みに調査を活用する等全国学力調査に積極的なメリットを見出すところがある一方、施策に必要な傾向は抽出調査で把握できる、調査のための負担が大きく無理に参加する必要はないとするところもあり<sup>(97)</sup>、自治体により教育施策における調査の位置付けは異なっている。それぞれの地域、自治体での課題に対する取組み、工夫がなされており、全国学力調査だけが児童・生徒の学力把握ではない、と鈴木寛文科副大臣は述べている<sup>(98)</sup>。

学力調査には、県レベル、市町村レベルで自治体独自に実施しているものもある。平成 19 年度に全国学力調査が行われるようになり、それに伴って、自治体独自の調査をやめる動きも出たが<sup>(99)</sup>、今回 100% の学校が参加した秋

(91) 「来年の学力テスト 30% 抽出、1 万校で実施 市町村別成績公表可能」『日本経済新聞』2009.12.28, 夕刊, p.12.

(92) 文科省 前掲注(90)

(93) 文科省 前掲注(80)

(94) 小中学校校合わせて希望利用対象校 22,519 校のうち、希望利用するとした学校は 13,896 校（61.7%）、抽出参加 + 希望利用学校数は 23,875 校で全対象校の 73.5% である。（文科省 前掲注(90)）

(95) 文科省 前掲注(1)

(96) 希望利用 100% の県は、秋田県、石川県、福井県、和歌山県、山口県、香川県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、宮崎県、鹿児島県である。（文科省 前掲注(90)）

(97) 「学力テスト抽出方式に変更でも…小中学校の 73% 参加一地域で対応ばらつき」『日本経済新聞』2010.3.5, p.38.

(98) 文科省「鈴木副大臣記者会見録（平成 22 年 3 月 4 日）」〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/daijin/detail/1291384.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1291384.htm)〉



田県のように、全国学力調査と県独自調査の結果を学力向上に生かすとして、両調査を積極的に活用しようとする自治体もある<sup>(100)</sup>。一方、同様に独自調査を行っている神奈川県は、逆に、全国学力調査への自主参加割合が最も低い。県の調査とともに横浜市、川崎市といった大都市で市独自の調査を行っており、各教育委員会では、学力は独自の視点で行っている自治体の調査で測るとしている<sup>(101)</sup>。同じく市で独自調査を行っている名古屋市も自主参加校はない。名古屋市、横浜市の教育委員会は過去3回の全国学力調査で自らの状況は把握できたとして、今後は独自の調査に力を入れている<sup>(102)</sup>。そのほかにも調査不参加の自治体を中心に独自調査を実施する動きがみられる<sup>(103)</sup>。

また、今回の抽出調査では、希望利用の場合には採点及び結果分析は参加する側の負担となっている。したがって、参加を希望するにもかかわらず、財政的な理由により参加できないケースも出ている<sup>(104)</sup>。さらに、希望利用校の採点は教師あるいは教育委員会等にまかされており、採点基準も問題となる。「記述式問題は採点

で迷うことが多く、学校の先生に任せると相当な負担増になる。採点基準を明確にし、統一性をとらないと信頼できる比較はできない。」<sup>(105)</sup>との指摘もある。文科省は、独自に採点する希望利用校に配慮して、問題の狙いと学習指導のポイントを示した解説資料を、従来よりも内容を詳しくして送付するとしている<sup>(106)</sup>。また、集計等の負担軽減のために、容易に抽出校結果との比較ができるような成績集計のための支援ソフトを平成22年7月に配布するといった対応策を講じている<sup>(107)</sup>。

#### IV イギリスの全国学力テストの状況

我が国の近年における教育改革はイギリスに多くの影響を受けていると言われる<sup>(108)</sup>。イギリスにおいては、教育改革により導入された全国学力テストの見直しが継続的に行われている。以下で、その概要をみることにする。

##### 1 イギリスにおける全国学力テストの概要

イギリス<sup>(109)</sup>の学制では、義務教育は5歳～

(99) 文科省「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」の各年の推移による。〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/07032814/001.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/07032814/001.htm)〉また、市町村レベルについては、青木栄一「第7章 地域からの教育政策・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—危機の構図と改革への展望』明石書店、2006、p.151。

(100) 「全国学力テスト 続々横並び参加 不参加は負担ネック」『毎日新聞』2010.4.20, 夕刊, p.9.

(101) 「学力評価の物差し? 学力テスト自主参加6割 不参加…独自テストや財政難」『東京新聞』2010.4.20, p.3.

(102) 「社説 学力テスト 不参加貫くプライドを」『東京新聞』2010.4.21, p.5.

(103) 「学テより独自テスト 希望参加では採点不安 不参加自治体実施の動き」『読売新聞』2010.4.26, p.31.

(104) 前掲注<sup>(101)</sup>

(105) 「学力調査『受けない』続々 自治体、自主採点の動き」『朝日新聞』2010.2.8, p.14. 耳塚寛明お茶の水女子大学教授のコメント。

(106) 文科省 前掲注<sup>(1)</sup>

(107) 「学力テスト 文科省が分析支援ソフト 希望参加校の負担軽減」『読売新聞』2010.4.20, p.14.

(108) 大桃敏行「第V部 諸外国の学校改革 解説」藤田英典・大桃敏行編著『学校改革』（リーディングス 日本の教育と社会11）日本図書センター、2010、pp.337-339；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、p.96。  
〈[http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200705\\_676/067606.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200705_676/067606.pdf)〉

(109) イギリス（連合王国）はイングランド、スコットランド、ウェールズ、アイルランドの4つの地域から成り、各地域は一定の独立性を保っており、教育行政もそれぞれで異なる。本稿でのイギリスは、基本的には連合王国の人口の約80%以上を占めるイングランドを指す。



16歳の11年であり、初等学校が6年、中等学校が5年である。さらに、初等学校を第1学年～第2学年、第3学年～第6学年、中等学校を第1学年～第3学年、第4学年～第5学年に区分し、4つのキーステージに分けられている。

イギリスでは第3次サッチャー政権下の1988年、教育改革法 (Education Reform Act 1988 (c. 40)) が制定され、教育制度が抜本的に改革された。制度の特徴は、ひと言でいえば、競争により学力の向上を目指す、教育への市場原理の適用と言われる<sup>(110)</sup>。主な改革の具体化として、義務教育段階での教育内容と児童・生徒の到達すべき水準を、全国共通のナショナルカリキュラムとして定め、その結果評価として全国統一の学力テスト<sup>(111)</sup> (以下「全国学力テスト」) を行うことが規定された。ナショナルカリキュラムに基づき学校が行った教育結果、児童生徒が習得した学習結果について達成度を測る全国学力テストは当初、各キーステージの終了時点で実施され、16歳では中等教育終了試験 (General Certificate of Secondary Education : GCSE) が行われた。実施教科は、中核教科とされる英語、算数・数学、理科の3教科であった。政府はテスト結果その他の要素から成る学校の評価一覧<sup>(112)</sup>を公表したが、マスコミは試験結果のみを取り上げ学校別一覧 (League Table) を作成して公表した。学校への予算は生徒の数により配分される仕組み

であったが、この学校別一覧は、親の学校選択のための情報にもなった。サッチャー政権下の教育改革では、学校運営に関する多くの権限が学校側に移譲されたが、一方で、上記のような国による管理体制と市場競争的な要素を導入する枠組みが作られた<sup>(113)</sup>。

イギリスでは、中央政府の教育行政機関として教育省<sup>(114)</sup>があるが、ナショナルカリキュラムの作成や全国学力テストの実施は準政府機関 (Non-Departmental Public Bodies) の資格カリキュラム機構が担当し、テスト結果を踏まえて学校の外部評価を行うのは、独立政府機関 (Non-Ministerial Government Department) の教育水準局である<sup>(115)</sup>。

イギリスにおいては全国学力テストをめぐる議論は盛んになされてきた。制度導入当初から、テスト中心の指導に陥る可能性や画一的な評価に対する疑問をはじめとして、教育に及ぼす影響や問題点の指摘が多くなされてきたが、政権交代により1997年に発足した労働党政権においても、全国学力テストの実施と結果公表の枠組みは継承された。しかし、教育を最重要課題と位置付け、関係者のパートナーシップに基づく教育の活性化を目指したブレア政権<sup>(116)</sup>では、保守党政権時代とはおのずと異なる制度運用がなされるようになる。例えば保守党政権時代には、テスト結果は学校評価の指標とされ

(110) 阿部業穂子『イギリス「教育改革」の教訓—「教育の市場化」は子どものためにならない』(岩波ブックレット No.698) 岩波書店, 2007, p.3.

(111) Standard Assessment Test, National Curriculum Test, Key Stage Test などと呼称されている。

(112) “Achievement and attainment tables” (2004年までは performance table) <<http://www.dcsf.gov.uk/performance/tables/>>

(113) イギリスの全国学力テストについては、吉田 前掲注<sup>(108)</sup>, pp.101-109; 佐貫浩『イギリスの教育改革と日本』高文研, 2002. 等に詳しい。

(114) 2010年5月の政権交代により教育省 (Department for Education) に改組された。それ以前は、子ども学校家庭省 (Department for Children, Schools and Families) : 2007.6-2010.5, 教育技能省 (Department for Education and Skills) : 2001-2007.6, 教育雇用省 (Department for Education and Employment) : 1995-2001, 教育省 (Department for Education) : 1992-1995. となっている。

(115) 吉田 前掲注<sup>(108)</sup>, p.102. なお、2010年5月の段階では、資格カリキュラム機構 (Qualification and Curriculum Authority) は Qualifications and Curriculum Development Agency, 教育水準局 (Office for Standards in Education) は Office for Standards in Education, Children's Service and Skills となっている。

(116) 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.106-107. <[http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200511\\_658/065805.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200511_658/065805.pdf)>

ていたが、労働党政権下では、学校の教育改善の成果を測るものとされ<sup>(117)</sup>、さらに、全国学力テストの結果を踏まえ、底辺層の教育困難地域には、地方教育当局と連携して支援を行う (Education Improvement Partnership:EIP) といった政策プログラムが組まれる等具体的対応策が講じられている<sup>(118)</sup>。労働党政権は、全国学力テストと評価の枠組みは引き継いだものの、その在り方に関して見直しや工夫を継続的に行っている。

## 2 全国学力テストの見直し状況

イギリスではイングランド以外の地域も含めて、全国学力テストの改善に向けて新たな制度構築が進められており、見直し過程では、全国学力テストの方式とともに、評価の在り方についても並行して検討が行われている。イギリスでは、評価が学校選択制と関わる仕組みとなっており、テストの作成、評価が独立した機関で実施されていること等我が国とは背景が異なるので単純には比較できないが、注目すべき点があると思われる。

### (1) 全国学力テスト及び評価の見直しについて

初等中等教育課程の各キーステージ最終学年に行われていた全国学力テストは、2009年の段階では、GCSEのほかには、初等学校第6学年 (キーステージ2: 11歳) において、実施当初のように、全国一斉にテストを行い、学校別に一覧の形で評価結果が公表されている。

毎年公表される評価一覧 (Achievement and

attainment tables) は、当初は全国学力テストの結果 (ナショナルカリキュラムで到達が期待されるレベルに達している児童・生徒の割合で示される) と出席率が中心に掲載されていた。しかし、それまでの単なる学校間の比較ではなく、異なる時点での全国学力テスト結果を用いて生徒の成績の伸びをみる「付加価値度指標」(value added measure) が2003年に導入され、さらに、この指標に生徒の背景を組み込んだ「背景付加価値度指標」(contextual value added measure) が開発されて、2007年から導入されている<sup>(119)</sup>。又、3年前の成績と比較することで、学校の教育改善度も示されている。

イギリスでは、ナショナルカリキュラムの到達度を測るために全国学力テストと並行して教員による評価が行われている。教員による評価は、年間を通じた児童・生徒の学業状況を総合的に評価するものである<sup>(120)</sup>。2003年には教員の評価をより重視する方向性が打ち出され、これに基づき、初等学校第2学年 (キーステージ1: 7歳) の評価が2005年以降変更された。理科については当初から教員評価のみが公表されていたが、テスト結果と教員評価が公表されていた英語、算数の2教科についても理科と同様、教員による評価のみが公表されることとなった<sup>(121)</sup>。

全国学力テストに対しては、教師や子どもに対するテストのプレッシャー、点数至上主義からくる学校の授業のゆがみ、一面的な評価や個々の学校環境を無視した評価等弊害が指摘されてきた<sup>(122)</sup>。2007年1月に政府は、『生徒の学習の進歩をどう支援するか』<sup>(123)</sup>を公表し、学力評価

<sup>(117)</sup> 窪田真二「イギリスの学力問題と教育政策」『比較教育学研究』29号, 2003, p.57.

<sup>(118)</sup> 志水 前掲注(8), pp.51-53.

<sup>(119)</sup> 近年の全国学力テストに関わる見直しについては、主に以下の資料を参照した。同上, pp.49-51; 文科省生涯学習政策局調査企画課『諸外国の教育改革の動向—6 各国における 21 世紀の新たな潮流を読む』ぎょうせい, 2010, p.93.

<sup>(120)</sup> 文科省生涯学習政策局調査企画課『諸外国の教育動向 2007 年度版』(教育調査第 138 集) 明石書店, 2008, pp.78-79.

<sup>(121)</sup> 文科省生涯学習政策局調査企画課 前掲注<sup>(119)</sup>; Department for Education and Skills, *Excellence and Enjoyment: A strategy for primary schools*, 2003.5. <<http://nationalstrategies.standards.dcsf.gov.uk/node/88755>>

<sup>(122)</sup> 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』756号, 2006.9, p.297.

方法の改善等のための提案を行った。そこでは、2007年9月から2年間、パイロット事業を実施し結果について報告書をまとめている。

また、議会下院において、2007年3月から全国規模のテストや評価の在り方についての調査検討が行われ、2008年5月には、子ども学校家庭特別委員会による、検討結果と改善案をまとめた報告書『テストと評価』<sup>(124)</sup>が公表された。そこでは、全国的な規模のテストの必要性を認める一方で、現在のテストが国、地方、教育機関、個人それぞれにおいて異なる目的に用いられることで、学校の教育の在り方に問題を引き起こしているとする指摘や、学校監査において全国学力テストの結果が過度に重視されることへの懸念等が示され、抽出調査の採用が望ましいとする内容の提言がなされている。

このような中で、政府は、2008年10月に、初等学校第6学年（キーステージ2：11歳）については悉皆方式の全国学力調査を継続するが、中等学校第3学年（キーステージ3：14歳）を対象とした従来の全国学力テストを廃止する方針を打ち出し、悉皆方式のかわりに抽出方式のテストを新たに開発するとした。また、カリキュラムの達成度評価については今後も引き続き評価結果を公表するとしているが、教員による評価を一層重視する考え方を採ることとした<sup>(125)</sup>。

さらに、政府により設置された評価に関する専門家委員会から2009年5月に出された報告<sup>(126)</sup>では、初等学校第6学年（キーステージ2：11歳）の評価方法を変更し、理科は全国学力テストを廃止して教員による評価によること、学校別の全国評価一覧に代えて、学校評価カード（School Report Card）を導入することなどが提言され、同年5月、子ども学校家庭省（当時）は、同委員会の提言を受入れるとした<sup>(127)</sup>。2010年からは、初等学校第6学年（キーステージ2：11歳）の理科は教員による評価となり、2011年からは学校評価カード（School Report Card）を導入することとされている<sup>(128)</sup>。

## (2) ウェールズ等の状況

連合王国のイングランド以外の地域では、スコットランドのように歴史的に独立性が強い地域もあるが、ウェールズのように比較的中央政府に近い立場をとる地域もある。それぞれにサッチャー政権下の教育改革への対応は異なっていたが、現段階では、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドにおいてはすでに、全国学力テストは廃止されている<sup>(129)</sup>。いずれの地域においても、ブレア政権により進められた地方への権限移譲の中で、教育分野でも独自の政策が採られるようになり、全国学力テストへ

<sup>(123)</sup> Department for Education and Skills, *Making Good Progress: how can we help every pupil to make good progress at school?*, 2007. <<http://www.dcsf.gov.uk/consultations/downloadableDocs/How%20can%20we%20help%20every%20pupil%20to%20make%20good%20progress%20at%20school.pdf>> タイトルの訳語は文科省生涯学習政策局調査企画課 前掲注<sup>(119)</sup>による。

<sup>(124)</sup> House of Commons, Children, Schools and Families Committee, *Testing and Assessment: third Report of Session 2007-08*, Volume I, II, 2008.5.7. <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200708/cmslect/cmchilsch/169/169.pdf>>

<sup>(125)</sup> 文科省生涯学習政策局調査企画課『諸外国の教育動向2008年度版』（教育調査第139集）明石書店、2009、pp.92-93.

<sup>(126)</sup> The Expert Group on Assessment, *Report of the Expert Group on Assessment*, 2009.5.7. <<http://publications.dcsf.gov.uk/eOrderingDownload/Expert-Group-Report.pdf>>

<sup>(127)</sup> *Ed Balls' response to the expert group on assessment*, DCSF News, 07 May 2009. <[http://www.dcsf.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn\\_id=2009\\_0090](http://www.dcsf.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2009_0090)>

<sup>(128)</sup> Department for Children, Schools and Families, *Publication of 2010 Test and Examination Results in the School and College Achievement and Attainment Tables: Statement of Intent - 2010*. <<http://www.dcsf.gov.uk/performance/tables/Statement-of-Intent-Final-2010-April.pdf>>

<sup>(129)</sup> 阿部菜穂子「『統一学力テスト』廃止論高まる英国」『エコノミスト』2007.11.13、p.87.



の対応の見直しも主にその中で行われた。

ウェールズは中央政府に近い政策を保っていたが、2001年7月に中等学校の学校別成績一覧の公表を廃止した（初等学校の学校別一覧は公表されていない）。また、2001年9月には、ウェールズ自治政府の教育政策を示した『学習の国ウェールズ』<sup>(130)</sup>の中で、初等学校第2学年（キーステージ1：7歳）の全国学力テストの廃止が提案され、同年11月に廃止された<sup>(131)</sup>。さらに、11歳及び14歳児の全国学力テストについて政府の委託を受けた調査委員会は、2004年5月の報告書<sup>(132)</sup>で、調査の結果、全国学力テストに対する多くのマイナス評価が示されたとして、全国学力テストの廃止とそれに代わる新たなスキルテストの導入等を提言した。政府は提言に基づき、初等学校第6学年（キーステージ2：11歳）、中等学校第3学年（キーステージ3：14歳）の全国学力テストについて廃止の検討を進め、2004年11月のウェールズ議会の決定を経て、初等学校第6学年の全国学力テストに関しては、2006年を最後に廃止された。順次中等学校第3学年も廃止されたが、その一方で、新たなスキルテストの導入と独自の学力評価体制の確立をめざしている<sup>(133)</sup>とされる。

おわりに

4回の全国学力調査を概観し、また、近年の我が国における教育政策の参考となったイギリスの全国学力テストの見直し状況をみてきた。過去3回の悉皆調査に対しては、序列意識を生み、過度な競争意識をあおるとする批判があったほか、予算、教育現場の負担等の問題もあり、同じ調査方式を続けるべきとする考え方が都道府県政令指定都市教育委員会レベルでは必ずしも多くないというアンケート結果があったものの<sup>(134)</sup>、平成22年度に実施された抽出調査では多くの自主参加がみられた。利用希望校が多いことについては、過渡期の様子見的な状況、横並び意識もあると推測される。一方、調査結果を学校や管理者の評価の参考にするといった「評価の物差し」として意識するようになったのではないかと、との見方もある<sup>(135)</sup>。全国学力調査にとどまらず、地域独自の学力調査を積極的に教育評価の仕組みに位置付ける自治体もみられる<sup>(136)</sup>。

我が国の教育行政においては、10年ごとの学習指導要領改訂により、どのように子どもの学力が変わったかについて、効果検証の手段をもたず、また、学力調査の背景とされる学力低下論争を客観的資料もないままに議論してきた<sup>(137)</sup>。

<sup>(130)</sup> The National Assembly for Wales, *The Learning Country*, 2001. <<http://wales.gov.uk/dcells/publications/publications/guidanceandinformation/learningcountry/learningcountry-e.pdf>; sessionid=yNtgLTGHQJB4Qky1cYjQTLnM4Jfd5nscH2zgJQypttsn5rx1gvFH1135659162?lang=en> タイトルの訳語は文科省生涯学習政策局調査企画課 前掲注<sup>(119)</sup>, p.94. による。

<sup>(131)</sup> 文科省生涯学習政策局調査企画課 前掲注<sup>(119)</sup>, p.94.

<sup>(132)</sup> Daugherty Assessment Review Group, *Learning Pathways Through Statutory Assessment: Key Stage 2 and 3*, 2004.5. <[http://www.amdro.org.uk/eng/Learning/Assessment/Daugherty\\_Final\\_Report.pdf](http://www.amdro.org.uk/eng/Learning/Assessment/Daugherty_Final_Report.pdf)>

<sup>(133)</sup> 文科省生涯学習政策局調査企画課『諸外国の教育の動き 2004』（教育調査第133集）明石書店, 2005, p.51；阿部 前掲注<sup>(110)</sup>, pp.33-37.

<sup>(134)</sup> 「学力調査 現方式に『賛成』3割」『朝日新聞』2009.4.5, p.1；「(きょういく特報部 2009) 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.27. 朝日新聞が都道府県政令指定都市の教育委員会に対して行ったアンケート調査。現行（当時）の悉皆方式での調査を毎年実施することへの賛成意見は3割であった。

<sup>(135)</sup> 前掲注<sup>(101)</sup> 中島哲彦名古屋大学大学院教授のコメント。

<sup>(136)</sup> 前掲注<sup>(102)</sup>；根岸創造「わがまちの過去・いま・これから 学力調査変更に対応 区独自の『悉皆』続行 対象学年拡大も検討」『日本教育新聞』2009.12.14, p.12.

<sup>(137)</sup> 前掲注<sup>(85)</sup>

その意味で全国学力調査の実施により、日本の教育行政に長く欠けていた、教育成果の測定と診断を実現する仕組みの種がまかれたとして、より洗練された調査と分析システムに育てることの重要性を耳塚寛明お茶の水女子大学副学長は指摘する<sup>(138)</sup>。

我が国では、全国学力調査についての議論は、主として方式、結果公表の是非、予算の観点からなされてきた<sup>(139)</sup>。悉皆調査から抽出調査への方式変更の際しても、議論の中心は予算の効率的使用の問題であり、結果として目的が見直される状況であった。方式の変更は、教育の検証責任が国から地方に移されることを意味しており、その意義についての検討が、国においてなされたのか疑問も呈せられている<sup>(140)</sup>。そもそも、国として何のために学力調査を行うのか、その目的が明確にされなければ、調査の在り方を検討し、制度設計をすることはできない。また、国がその調査結果に対してどのような対応策を講じようとするのかも調査目的と密接に関連する。

国による学力調査の導入は、イギリスのみではなく、欧米を中心に90年代以降世界的な潮流としてみることができる<sup>(141)</sup>。学力調査は、最終的には国全体の学力向上をめざすものではあるが、調査で重視する目的が、アカウンタビリティ、学力水準の把握、さらに、個々の児童・生徒の学力の確認等国によって異なっている。既に述べたように、イギリスでは、アカウンタビリティが調査の主要目的とされ、従来、調査は悉皆方式で行われてきたが、最近では方式についての見直しも、全国学力テストの改善に係る検討の大きな枠組みの中でなされている。

川端文科大臣は、悉皆調査で日本の学力水準が明らかになったとし、蓄積されたデータを引き続き積み重ねる必要性を認識するとともに、教科増も含めて検討したいとしている<sup>(142)</sup>。今後、学力調査の在り方について検討を進めるにあたっては、どのような学力を育むべきなのかを議論し、全国学力調査の目的を明確にすることによって、しっかりした仕組みを構築することが望まれる。

(とざわ いくこ)

<sup>(138)</sup> 耳塚寛明「まなび再考 学テにもとめられる脱皮 教育の質向上の根幹に」『日本経済新聞』2009.1.12, p.19.

<sup>(139)</sup> 拙稿 前掲注(76), pp.48-54.

<sup>(140)</sup> 「ラウンジ 検証責任」『内外教育』5950号, 2009.11.13, p.24.

<sup>(141)</sup> UNESCO, *Education for All Global Monitoring Report 2008*. <<http://www.unesco.org/education/gmr2008/annexes/annex3.pdf>>

<sup>(142)</sup> 「川端達夫文科相に聞く 地方・学校の自由度高める予算に 学力調査 教科増も検討したい」『日本教育新聞』2009.11.23, p.3.