

学力政策の比較社会学(その 1)

ー全国学力テストを都道府県はどう受け止めたかー

○志水宏吉 (大阪大学)

○鈴木 勇 (大阪大学)

○前馬優策 (大阪大学大学院)

古田美貴 (大阪大学大学院)

山田哲也 (大阪大学)

○石原陽子 (プール学院大学)

知念 渉 (大阪大学大学院)

中村瑛仁 (大阪大学大学院)

1. 問題の設定

学力をめぐる諸問題は、今日の教育界の最大の焦点となっていると言ってもよいが、それはひとり日本だけにとどまるものではない。世界の多くの国々が、自国民の学力水準を向上させようと躍起になっている。

その背景にあるのが、1980 年代後半以降、先進諸国で展開されてきた新自由主義的教育改革の流れである。教育の場への競争原理・市場原理の導入を中心として各国の教育界を席卷しつつあるその潮流は、世界のグローバル化の進行に呼応するかのよう、教育資格や学力をめぐる世界市場の成立に貢献している。その動向を決定づけたのが、OECD の肝いりで 2000 年から実施されている PISA 調査である。そのテスト結果をめぐって繰り広げられている国際学力競争は、かつてない規模に達している。

日本でも、2007 年から全国学力・学習状況調査（以下、「全国学力テスト」）が導入されることになった。毎年数十億円という巨費が投じられ、全国のすべての小 6 と中 3 の子どもたちの学力が測定され、学校や地域の教育パフォーマンスの状況がさまざまに取り沙汰される。日本社会はいまや、学力新時代に突入したかの観がある。

本発表では、そうした 2007 年以降の「新秩序」がどのような社会的インパクトを生み出しつつあるのか、という問題を考察する。具体的には、全国学力テスト導入以降の都道府県の学力政策の変化を主題として、その原因と生じうる諸帰結について検討を加えてみ

たい。全国学力テストという社会的装置が、ローカルレベルでどのような新たな「現実」を生成しつつあるのか、それが私たちの問いである。

以下、上記の問いについて、以下のような手順でアプローチする。

第一に、日本の子どもたちの学力実態の歴史的变化を把握するために、現代の調査（2007 年調査）とかつての調査（1964 年調査）との比較を行う。第二に、それをふまえた上で、今日の状況に関する、都道府県の類型化を試みる。第三に、特徴的なタイプに属する事例をいくつか選び、それらの自治体で何が起こりつつあるかについての検討を行う。最後に、観察された都道府県レベルでの学力政策の変化について、理論的考察を行いたい。

2. 昭和の全国テストと平成の全国テスト

本節では、現在行われている全国学力テストの結果を、かつて実施されていた全国テストの結果と比較してみたい。具体的には、2007 年（平成 19 年）と 1964 年（昭和 39 年）の、都道府県ごとの学力テスト平均点を比較検討する。64 年のテストは小学 5、6 年、中学 2、3 年を対象とし、中学校では 5 教科について実施されたが、ここでは 07 年との対応から、小学 6 年と中学 3 年の国語と算数（数学）の得点データを用いる。なお、2007 年の A 問題と B 問題は区別せず、平均をとって各教科の得点とした。また、64 年の全国テストへの参加は、本土復帰前の沖縄、不参加の福岡を除く 45 都道府県である。

まず、07 年と 64 年のテスト結果の平均・分散の違いを検討してみよう。図 1 は、両年の各教科の都道府県平均点のばらつきを示したものである。箱内の横線は中央値を表し、箱の中に全体の 50%が入る。箱の上端(下端)から箱の幅(四分位範囲)の 1.5 倍以内の最大値(最小値)がひげの先端となり、それ以外は外れ値として示されている。図から、07 年に比べて 64 年の平均点が低いこと、そして分散が大きいことがわかる。学力テストの平均点はひとえに設定された問題の難易度に依存するため、一般化することには注意深くあらねばならないが、図をみるかぎり、この 40 数年の間に、都道府県の学力格差は縮まる傾向にあると推測することができる。

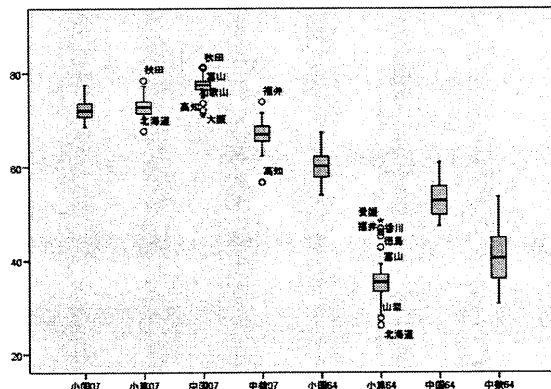


図 1 都道府県別平均点の箱ひげ図

さて、64 年と 07 年のテスト結果の比較において注目すべきは、両者には大きな変動が見られることである。すなわち、次節に掲載している図 2 が示すように、2 つのテスト結果の相関は弱い。両者の関連が強ければ、グラフは右肩あがりの直線に近い形になるはずだが、実際の形が全体として円形に近いものとなっている。つまり、都道府県別の両年の得点率にはほとんど相関がみられないのである。

次に、64 年と 07 年の学力が、どのような要因によって規定されているのかという問題を検討することにしよう。表 1 が、両年の平均点と各種の指標(人口・経済・教育の 3 つに大別)との関係を一覧表にしたものである。表では、「中学国語」の平均点と各指標との相

表 1 学力と各指標の相関

		中学国語 64	中学国語 07
人口	総人口	.340(*)	-.222
	外国人割合	.417(**)	.042
	年少人口割合(14 歳以下)	-.715(**)	-.331(*)
	生産年齢人口割合(15~64 歳)	.651(**)	-.219
	老年人口割合(65 歳以上)	-.057	.312(*)
	人口増減率(対前年比)	.386(**)	-.203
	婚姻率	.461(**)	-.343(*)
	離婚率	-.216	-.708(**)
経済	実収入	.514(**)	.512(**)
	消費支出	.542(**)	.514(**)
	教育費割合(対消費支出)	.367(*)	-.210
	教育娯楽費割合(対消費支出)	.482(**)	.036
	生活保護率	-.606(**)	-.602(**)
	持ち家率	-.270	.552(**)
	第 1 次産業者割合	-.609(**)	.078
教育	第 2 次産業者割合	.662(**)	.536(**)
	第 3 次産業者割合	.329(*)	-.538(**)
	学校教育費	.277	-.223
	児童一人あたり教育費(小学校)	.485(**)	.116
	生徒一人あたり教育費(中学校)	.412(**)	-.103
	小学校数(児童 10 万人中)	-.221	.012
	中学校数(生徒 10 万人中)	-.455(**)	-.097
	教員一人あたり児童数(小学校)	.063	-.090
	教員一人あたり生徒数(中学校)	.122	.078
	私立学校割合	.419(**)	-.240
	高校進学率	.705(**)	.473(**)
	大学進学率	.593(**)	.167
	暴力行為	—	-.473(**)
	いじめ	—	-.066
	不登校率	-.031	-.337(*)
	日本語指導が必要な生徒	—	.030
	へき地校数(小学校)	-.373(*)	-.170
	へき地校数(中学校)	-.354(*)	-.229
	学習塾数	—	-.225
	学習塾数(1 万人中)	—	-.403(**)

** $p < .01$ * $p < .05$

「—」は調査が行われていなかったことを示す。

関係数を掲載しているが、他の教科の平均点をとってもおおむね同様の結果が出てきたことを付け加えておく。

64 年の学力調査結果との相関が高い指標は、年少人口割合、生産年齢人口割合、実収入、消費支出、生活保護率、第一次・第二次産業比率、一人当たりの教育費、高校・大学進学率などである。人口・経済・教育それぞれの大カテゴリーの項目がその中に含まれて

いる。年齢別や産業別の人口比率や、収入・支出にかかわる項目が目立つということは、この時代では、経済的な豊かさが学力に大きな影響を与えていたことを示唆するものと読み取れる。

他方、07年の学力調査結果との相関が高い指標は、離婚率、実収入、消費支出、生活保護率、持ち家率、第2次・第3次産業者割合、高校進学率・暴力行為などである。ここでは、64年の結果と同様の項目が見られる一方で、離婚率や持ち家率といったいくつかの新たな項目が浮上してきていることが注目される。

そこで、64年と07年の学力を規定する要因の構造的関連性を検討するために、平均点を従属変数、各指標を独立変数とする重回帰分析を試みた。具体的には、相関の高い独立変数を整理した後、ステップワイズ法を用いた分析を行った。その結果、64年では「高校進学率」と「生活保護率」がもっとも学力に影響を与えていることがわかった(表2)。一方、07年では「離婚率」と「不登校率」が学力にもっとも強い影響を与えていることが明らかになった(表3)。

表2 64年中学国語

	標準化係数	有意確率
	β	
(定数)		0.000
高校進学率	0.534	0.000
生活保護率	-0.323	0.010
調整済みR2乗.551		

表3 07年中学国語

	標準化係数	有意確率
	β	
(定数)		0.000
離婚率	-0.734	0.000
不登校率	-0.385	0.000
調整済みR2乗.635		

以上の分析から推論されるのは、次のようなことである。まず、64年の時点での学力には、主として経済的要因が大きな影響力を与えていたようであり、それは「都鄙格差」という形をとって、都道府県間での、比較的大きな学力格差を生じさせていた。それに対

して07年においては、経済的要因もさることながら、新たに離婚率、持ち家率、不登校率等が大きな影響力を及ぼしていることがわかった。それらの指標は、家庭内での人間関係の安定性、地域と家庭との結びつきの強さ、あるいは子どもと学校との紐帯の確かさなどを含意していると理解できるだろう。こうしたものが比較的強固な自治体と、都市化の進行ゆえに著しく弱体化している自治体が見られる。そうした今日の事態を、ここでは「つながり格差」という言葉で暫定的に言い表しておきたいと思う。「つながり」とは、最近社会科学の諸分野で注目を集めている「社会関係資本」概念と類縁性を持つものでもある。

要するに、64年の学力には「都鄙格差」が大きく関連し、07年の学力には「つながり格差」が強く関係しているというのが、私たちの見立てである。この問題に対して独自の分析を行っている荻谷(2009)は、「県全体の豊かさと学力の関係はほとんどなくなったが、貧しい世帯比率の高い県ほどテストの点が低くなる傾向は、40数年を隔てて残っている」と結論づけている。私たちの主張は、この荻谷の分析結果と矛盾するものではなく、この説明図式に経済的要因以外の要因(→「つながり」)を付加しようというものである。

3. 全国学力テストの受け止め

本節では、全国学力テストの結果に対して、都道府県の教育委員会がどのような反応を示し、学力政策の重点や中身をどう変えたのかについて考えたい。

3.1 二時点の結果による分類

各都道府県における今日の学力政策のありようは、今回の調査結果のインパクトを色濃く反映していよう。しかし、同時にそれは、これまでの各自治体に固有の歴史性をも備えていることであろう。つまり、過去からの流れのなかで、近年の学力政策の動向が生じていると見ることができるのである。

そこでまず、64年のテスト結果と、07年のテスト結果の散布図を作成し、二時点において、それぞれの都道府県の学力テストの点数がどのように変化したのかについて確認し

ておこう。

図2の散布図は、横軸に64年の4種類の調査（小学校国語・算数、中学校国語・数学）の結果の平均値、縦軸に07年の8種類の調査（小学校国語AB・算数AB、中学校国語AB・数学AB）の結果の平均値をとり、都道府県ごとにドットで表したものである。ドットの分布は、すでに指摘したように、単純な直線的な関係とはなっていない。

とは言え、二時点間において、完全にランダムに調査結果が変動したとも考えられない。そこで、いくつかの類似する変化パターンを抽出するためにクラスター分析を行った。その結果、図に示したような6つのクラスターが抽出された。

3.2 施策の変化の把握

各自治体の学力政策の変化を把握するために、私たちは2種類のデータを収集した。

○各都道府県教育委員会へのインタビュー

平成20年10月から12月にかけて、47都道府県の教育委員会を訪問し、それぞれの学力向上担当者（学力調査担当者や検証改善委員会の担当者）を中心に、2時間程度のインタビューを行った。質問項目は、教育施策、全国学力・学習状況調査の受け止め方（調査結果の受け止め方、検証改善委

員会のあり方、教育施策の変化）などについてである。

○各都道府県教育委員会による文書資料

各自治体のHPに掲載されている情報を、幅広く収集した。特に、各自治体の、学力にかかわる新規事業（内容、予算規模等）の把握を試みた。

3.3 各グループの特徴

ここでは、クラスター分析によって析出された6グループの特徴を記述しておきたい。

●クラスターⅠ 安定型

このクラスターは、2度のテストで全国平均に近い得点をとった自治体が集まっている、もっとも大きなものである。長野、奈良、広島、愛知、岐阜、静岡、石川、東京、兵庫、徳島、神奈川、島根、滋賀、岡山、三重、大分、茨城、和歌山、京都、鳥取、埼玉、千葉、栃木、山口が分類されている。

この安定型には、個別学校による学校改善が重点事項となっているところが多い。いかに今ある資源の有効活用を図っていくかが課題となっているようである。

●クラスターⅡ 上昇型

このクラスターには、64年の結果は悪かったが、07年にはかなりの成績上昇が見られた自治体が含まれている。長崎、鹿児島、宮崎、

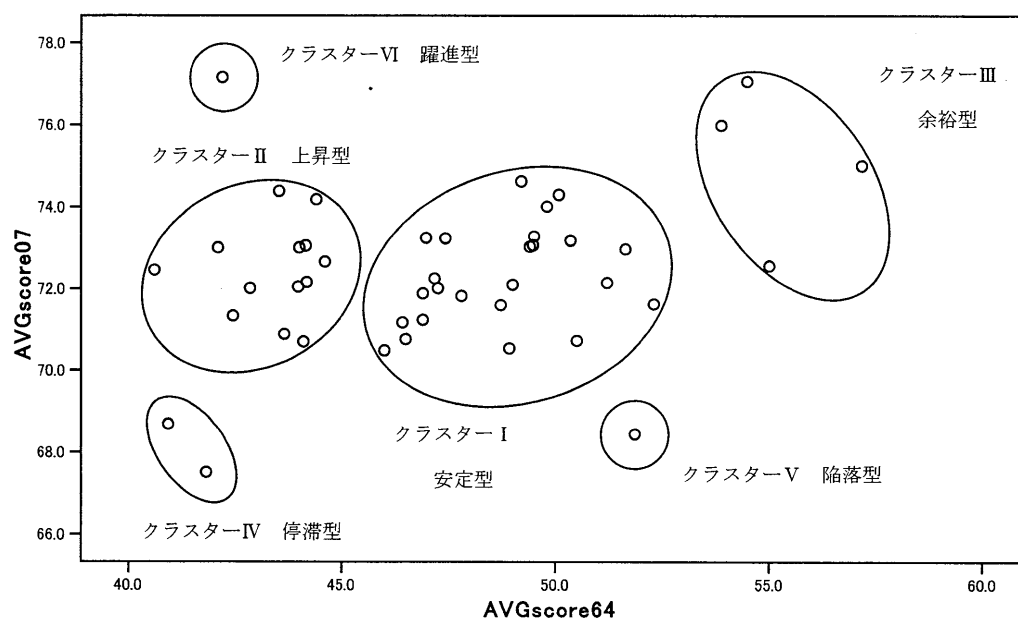


図2 64年と07年の調査結果の散布図

岩手、宮城、佐賀、福島、山梨、群馬、熊本、新潟、青森、山形が分類される。この 13 のうち 10 の自治体が九州から東北地方に位置する自治体であることが特徴的である。

上昇型は、穏やかに結果を受け止めたところが多い。地域性も考慮に入れる必要があるが、全体として結果が上昇したという事実が受け止め方にも違いをもたらしたのではないと思われる。

●クラスターⅢ 余裕型

図の右上方にあるこのクラスターには富山、福井、香川、愛媛が分類される。このグループは、二時点において、テストの点数がいずれも高かった自治体である。この 4 つは、富山・福井の北陸 2 県と、香川・愛媛の四国 2 県に分けられる。

これら 4 県については、その教育施策に大きな変化は見られない。これまでやってきたことを続けていけばうまくいく、という認識が行き渡っているようである。

●クラスターⅣ 停滞型

図の左下に位置するこのクラスターには、北海道と高知が分類される。双方とも 64 年と 07 年ともで低い結果に終わっている。

このグループにおいては、今回の結果に関する衝撃は、それなりに大きかったようである。どちらも「学力向上」を重要課題に掲げて、総合的な取り組みを再び始めている。

●クラスターⅤ 陥落型

このクラスターには、大阪のみが分類される。64 年の結果に比べて、07 年の結果が著しくふるわなかったというパターンである。この間の変化は、それ自体が仔細に検討されるべき課題であると思われるが、現時点ではかなりの危機感の中でトップダウン方式による改革が進められようとしている。

●クラスターⅥ 躍進型

このクラスターには、秋田のみが分類される。全体の分布からも、秋田の変動は特異なケースであると言わざるを得ない。県教委自身は、結果に関して「驚き」→「自信を深めた」という反応を示している。ただ、施策的には大きな変化が起こったわけではない。むしろ、外部に対し「秋田に学べ」という雰囲気

気を作り出したことに特徴があると言える。

4. 3 自治体の事例

本節では、3 節で見出された 6 つのタイプのうち、とりわけ特徴的なパターンを示していると思われる 3 つに属する自治体に焦点を当てて、07 年以降の全国学力テストをどのように受け止め、どのように施策を実施・展開しようとしているかを見てみたい。具体的に取り上げるのは、クラスターⅣ「停滞型」から高知県、クラスターⅤ「陥落型」から大阪府、クラスターⅥ「躍進型」から秋田県の合計 3 つの自治体である。

まず、2 節で言及した「つながり格差」にかかわるいくつかの指標について、3 つの自治体の実態を示すことにしよう。

表 4 から、秋田県では不登校率・離婚率が低く、持ち家率が高くなっていることがわかる。反対に、大阪府は不登校率・離婚率ともに高く、持ち家率が低くなっていることが読み取れる。その中間に位置するのが高知県であるが、その離婚率は全都道府県中 6 位であり、かなり高いほうであると言える。このように、3 つの自治体の間、とりわけ秋田と大阪・高知の間には「つながり格差」が明らかに存在すると言ってよいだろう。この「つながり格差」が、3 節で示した 07 年の学力調査の結果に大きな影響を与えていることは想像に難くないであろう。

次に、「停滞型」高知県、「陥落型」大阪府、「躍進型」秋田県の 3 自治体が 07 年の全国学力調査をどのように受け止め、結果からどのような施策を実施しようとしているかを、私たちのインタビュー調査の結果から報告しておこう。

表 4 「つながり格差」比較 (2005)

	不登校(人 口千対)	離婚率(人 口千対)	持ち家率 (%)
秋田県	8.7	1.62	78.0
大阪府	13.7	2.63	54.3
高知県	13.7	2.29	66.0
全国	11.3	2.08	62.1

まず秋田県では、64年の結果の順位の低さがスタートラインにある。それ以降、学力向上を目標として、少人数指導や小4から中2までの悉皆的な独自学力テストの実施・分析等に地道に取り組んできた。それが今回の好成績につながった、と捉えている。

大阪府では、今回の調査結果をきわめて厳しい結果と受け止め、「学力向上ガイドライン」の作成や「大阪ゆめ基金」の創設、「おおさか・まなび舎事業」などさまざまな施策を策定し、実践しようとしている。特に知事部局主導のトップダウン的手法が顕著であり、教育現場からの反発も多い。

高知県では、橋本大二郎知事のもとでの「土佐の教育改革」において、10年以上の長いスパンで継続的に「学力向上」につとめてきた経緯がある。しかしながら、今回の調査でも、特に中学校において低調な結果が明らかになっている。秋田県を参考にした「単元テストのダウンロード」や到達度テストの県レベルの集計などの諸施策を、県教委主導で実施しようとしている。

以上のように、「躍進型」秋田県がこれまで

の取り組みに自信をもち、施策の継続を図ろうとしているのに対し、高知県と大阪府はともに、家庭や地域への働きかけも含め、「停滞型」・「陥落型」からの脱却を教育行政主導で図ろうとしているのが特徴的であると言える。

当日の発表では、類型ごとの学力政策の変化をさらに詳細に分析・検討したうえで、全国テストがもたらしたインパクトの社会学的意味について理論的に考察したいと考えている。

なお、本報告は、平成20～22年の科研費・基盤研究A『学力向上策の比較社会学的研究—公正と卓越性の視点から』（研究代表・志水宏吉）の一環として行うものである。

<参考文献>

- ・ 荻谷剛彦『教育と平等—大衆教育社会はいかに生成したか』中公新書、2009年
- ・ 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、2009年

表5 3つの自治体の教育施策（2007以降）

	教育予算（対県/府予算の割合）	学力の向上	少人数学級	教師の指導力向上	家庭・地域との連携
秋田県	15.8%	・小4～中2の悉皆学力調査と各学校による分析（H14～）	・小1.2、中1での少人数学級編制（25人）、他学年は少人数指導	・スーパーティーチャー（指導力のすぐれた教師の兼任校制）	・各学校や市町村独自の取り組みのみ
大阪府	20.3%	・「学力向上のためのガイドライン」作成 ・専門の部署の立ち上げ ・教育委員の交代 ・「大阪教育ゆめ基金」創設 ・「おおさか・まなび舎事業」 ・学習指導ツール開発	・小1.2（35人学級） ・習熟度別授業の推進（小3～中3、国・数・英）	・「授業力アップ地域サポート事業」 ・退職校長の活用教育センターNAVi	・『保護者・地域とともに育む大阪のこどもの学力』配布
高知県	21.6%	・HPから単元テストのダウンロード（秋田県参考） ・到達度テストを県レベルで集計（H16～）		・各校にコーディネータを配置	・「家庭学習のすすめ」推進事業 ・放課後学び場応援事業