

学力政策の比較社会学（その2）

ー全国学力テストは都道府県に何をもたらしたかー

○志水宏吉（大阪大学）

○葛上秀文（鳴門教育大学）

○盛満弥生（大阪大学大学院）

新谷龍太郎（大阪大学大学院）

芝山明義（鳴門教育大学）

○若槻健（甲子園大学）

前馬優策（大阪大学大学院）

末岡加奈子（大阪大学大学院）

1. 問題の設定

2000年のPISA調査実施以降、世界は「学力新時代」に突入したかの感がある。日本では、2007年度以降全国学力・学習状況調査（以下、「全国学力テスト」）が実施されるようになり、その結果に全国の自治体・学校が一喜一憂する事態が訪れている。また、2011年度から本格始動する新しい学習指導要領では、PISA調査が求めるものに対応するために、「活用」や「探究」の力が重視されるつくりとなっている。

本報告は、そうした状況のもとで、全国学力テストの実施が、各都道府県の学力政策にどのような影響を及ぼし、教育現場にいかなるインパクトを与えつつあるかを明らかにしようとするものである。

私たちは、昨年度の本学会において、「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」というタイトルで報告を行った。そこでは、1964年に実施された全国学力テストと2007年のテストの都道府県別の結果の比較から、図1のような、6つのクラスターを導き出した。その過程のなかで、次の2つの課題が浮かび上がってきた。

第一に、1964年時点では「都鄙格差」が学力格差に大きく関連していたが、2007年では、私たちが「つながり格差」と呼ぶものの影響が強まっていることが読み取れた。この変化は、「経済資本・文化資本が学力形成にとって支配的」だった時代から、「社会関係資本がその鍵を握る」時代への移行を指し示していると、私たちは仮説的に考えている。この点については、今年度、「社会関係資本と学力ー「つながり格差」仮説の再検討ー」というタイトルで、別グループが報告を行う予定である。

第二に、析出された6つのクラスターに沿って、都道府県教育委員会の学力政策の現状と変化を分析するとともに、とりわけ特徴的なパターンを示す3つの県（躍進型、停滞型、陥落型の3つの県）について、事例的な掘り下げを行った。そのなかで、各県で生じている状況を、よりシステマティックな形で把握する必要性が、今年度の課題として残された。

ここでは、この2番目の課題について、2009年度に行った9県での聞き取り調査と観察調査の結果をもとに、さらなる探究を試みてみたい。

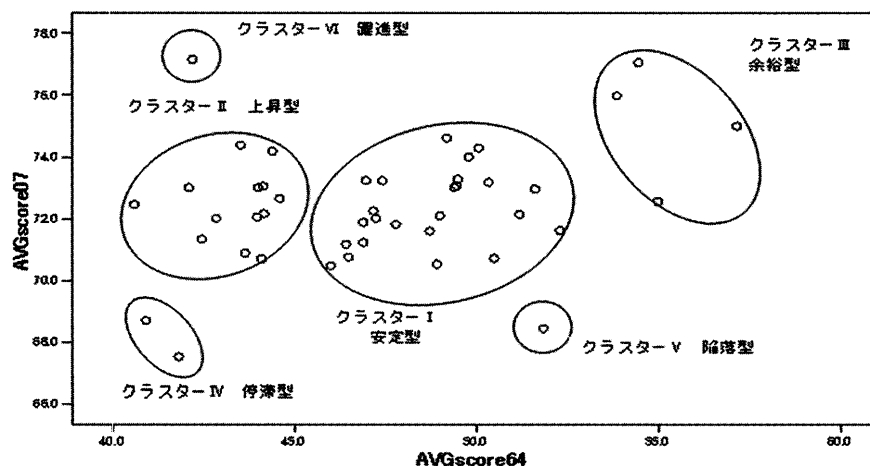


図1 64年と07年の調査結果の散布図

2. 対象と方法

本報告では、6つのクラスター区分をベースとしながら、2007年の結果にもとづき、上位に位置する3県、中位に位置する3県、下位に位置する3県をピックアップする。そのうえで、「上位県」「中位県」「下位県」の3つのグループに関して、学力政策を中心とする教育政策に関する歴史的経緯、県－市町村－学校の関係性、および全国学力テストが県教委および学校現場レベルでの取り組みにどのようなインパクトを与えたかについて検討を加える。

昨年度の分析結果から得られた6つのクラスターは、次の通りである。

- ・クラスター「安定型」
2度のテストで全国平均に近い得点。24の自治体が該当。
- ・クラスター「上昇型」
64年のテストから一定程度上昇。13の自治体。うち10が東北・九州の県。
- ・クラスター「余裕型」
両年ともで点数が高かった4自治体。
- ・クラスター「停滞型」
両年ともで点数が低かった2自治体。
- ・クラスター「陥落型」
64年に比べ、今回で点数をかなり下げた1自治体。
- ・クラスター「躍進型」
64年は低迷していたが、今回点数をトップクラスにした1自治体。

これら6つのカテゴリーから、以下のような9県を選定した。

「上位県」：躍進型からH1県、余裕型からH2県とH3県

「中位県」：安定型からM1県とM2県、上昇型からM3県

「下位県」：陥落型からL1県、停滞型からL2県、そして64年には調査対象となっていなかったL3県

各県ごとに、研究者と大学院生がチームを組み、現地調査を実施した。具体的には、県教育委員会、2つの自治体の市町村教育委員会、そしてそれらの市町村における小学校と中学校（各1校ずつ）に対して、訪問聴き取り調査を行った。

3. それぞれのグループの特徴

（1）9県のプロフィール

各県の教育規模として「小学校数」、経済状況を示す指数として「失業率」「生活保護率」、つながり度（社会資本）を示す指数として、「離婚率」「不登校率」「持ち家率」、児童・生徒の落ち着き度合いを示す指数として「校内暴力発生率」「授業態度」について、それぞれの都道府県を数値が低い方から順番に並べ（持ち家率と授業態度のみ、高い順から）、1～10位を「A」、11～23位を「B」、24～37位を「C」、38～47位を「D」とし、9県の結果を示したものが表1である。

上位県は、経済的に安定しているとともに、つながり度も比較的高いのに対して、下位グループの県では逆の傾向が読み取れる。ただ、各グループの中でも、その傾向は一樣ではなく、学校、教育行政を取り巻く要因以外にも目配りをする必要がある。

表1 9県の特徴

	学校数	失業率	生活保護	離婚率	不登校率	持ち家率	校内暴力	授業態度
H1県	B	D	C	A	A	A	A	A
H2県	A	A	A	A	B	A	A	A
H3県	A	A	C	C	C	B	D	C
M1県	D	C	C	D	D	D	D	C
M2県	D	C	C	C	B	C	D	C
M3県	B	B	C	D	A	C	A	C
L1県	D	D	D	D	D	D	D	D
L2県	A	D	D	D	D	C	D	C
L3県	B	D	D	D	C	D	C	D

（2）上位県グループ

上位県グループの3県は比較的共通した特徴を有していた。

第一に、3県とも比較的小規模な自治体

で、県の方針が浸透しやすい環境にあった。

第二に、歴史的にみると、H1県は、過去において学力状況が低迷していたが、その後、県教委が中心となって、授業改善を進め

てきた。H2 県、H3 県は、過去も学力状況は良好だったが、その状況を維持するための取り組みを進めてきた。

第三に、3 県ともで、県教委のリーダーシップが強く、県、市町村、学校の間の齟齬はほとんど見られなかった。同時に、学力に関する政策については、国の改革の方向性を先取りしながら、学校レベルでの改善を促していた。そのため、学力向上施策が、各学校に一定程度浸透し、形骸化されることなく実践されている特徴がうかがえた。

このように上位県では、学力向上に向けての取り組みが継続的に進められるとともに、バランスのよい教育政策がとられている。県レベルでみると、全国学力テストの実施によ

り、政策的に大きな変化があったとは言えない。

ただし、学力に対する取り組みが不十分なものではなく、それぞれの県に応じた課題の改善に向け、取り組みが進められている。たとえば、H1 県では、小・中学校の良好な結果に比べ、大学進学率が厳しい実態がある。そこで、中・上位層のさらなる向上を目指した取り組みに着手し始めている。H2 県は、学力的に伸び悩む学校に対する取り組みの充実、H3 県は、学力的に低迷している学校が生徒指導上の問題が多いことを危惧し、その改善に向けての取り組みに重点を置いている。

表 2 上位県の特徴

	H1県	H2県	H3県
県の規模	学校数は比較的少なく、小規模な自治体である。	学校数は少なく、小規模な自治体である。	学校数は少なく、小規模な自治体である。
県の経済状況	経済的には、失業率が高いなど、決して恵まれてはいない	経済的に安定している。	経済的にはある程度安定している
県の地域状況	3世代同居率が高いなど、家庭、地域のつながりが強い	3世代同居率が高いなど、家庭、地域のつながりが強い	家庭、地域のつながりは人口の集中する都市部ではそれほど強くない
学力政策の歴史	前回の学力テストでは下位であり、その改善に力を注いできた。	前回も上位であり、その後も学力向上の取り組みを進めてきた。	前回も上位であり、今回の結果もある程度予想はしていた。
県独自の学力テスト	2000年代初めから、小4から中3まで悉皆調査を実施。4月の全国学テの結果の検証から改善、そして、12月の県のテストの結果の検証から改善とPDCAサイクルを2回行っている	1950年代初めから小6、中3を対象に調査を実施。全国学テが復活し、対象学年を小5と中2とする。全国学テ、県のテストと2回PDCAサイクルを行う。	2000年代初めから、小4から中3まで悉皆調査を実施。各校も、そのデータをもとに、学校改善計画を作成。
現在の県の学力政策	過去の経緯から、学力向上に力点が置かれていたが、近年の好成績で、バランスを持った教育政策となっている。ただ、学力向上についても、様々な手立てを打っている。	総合的な学力と銘打った取り組みが進められており、学力に重点を置いているわけではないが、その改善に力が注がれている。	学力の向上というよりも、全国的に見て改善の余地の多い自尊感情、社会性の育成に力点が置かれている。全国的に見て、優位性が薄らいできている学力にも力を注いでいる。
県-市町村-学校の関係	県、市町村、学校の関係は円滑であり、上位下達の構造が確立されている。各学校の取り組みに、県レベルの共通性が高い。他の県から見れば、締め付けが強いと見えるところもあるが、まじめな県民性に支えられ、違和感をもたれていない。	県、市町村、学校の関係は円滑であり、上意下達の構造が確立されている。施策の内容については、学校や地域の裁量がある程度認められているが、県レベルで学校の取り組みをそろえる枠組みを県教委から直接学校に伝達されている。	県、市町村、学校の関係は円滑であり、上意下達の構造が確立されている。まじめな県民性、組合的対立もなく、特に疑問にもたれていない。県の教育改革の伝達研修に3年に1回必ず出るなど、改革の方向を学校レベルでそろえる取り組みが進められている。
学力テストの学校へのインパクト	学力テストの結果が良好なこともあり、過去の取り組みに対する自信を深めた。子どもたちの学びあいを重視するなど、以前より「活用力」などの育成する授業が進められていた。	これまでの学校の取り組みに対する自信があり、大きく変化することはない。従来から、授業および家庭学習の改善を進めており、教育の方向性を先取りしていた自負がうかがえる。	結果が良好であったため、大きく変化することはない。これまでの取り組みをさらに進めることが目指されている。学校レベルでは、基礎基本の確実な習得が特に中学では重視されている。

(3) 中位県グループ

今回調査した 3 県は、全国学力テストの結果が全国平均程度であった。トータルすると、そのインパクトは小さく、これまで各県が力を入れてきたことに継続して取り組んでいくという姿勢がうかがえた。首長局や議会、住民からの「突き上げ」もあまりなく、落ち着いた環境で教育政策を行うことができていると指摘できる。

学力向上についても、それが特段に重視されているというわけではなく、M2 県では

「多面体としての学力」や「自然災害の教訓」が、M1 県では生徒指導が、M3 県では「ふるさと教育」と「一貫教育」が、教育の中心に据えられているようである。テストの学力は、大きな教育目標のなかの重要なピースのひとつとして受け止められている。

もちろん学力向上が軽視されてきたわけではない。M2 県では、まじめに学力に向き合い授業をつくってきた教員文化を誇りにしている。また各県とも独自のテストを行い、子どもたちの学力実態を把握してきた。

また、M3 県では、全小・中学校において「改善計画」を作成し、その実践を図るとともに、教育事務所ごとの課題にもとづいた「課題解決を図る授業研究会」を実施するなど「学力向上のための PDCA サイクル」の確立に努めてきた。

M1 県では全国学力テストを利用する傾向が低いが、M2 県・M3 県では既存の県の学力テスト同様に有効活用しようとする姿勢がうかがえる。学力テストの分析により学力向上を図ろうとする方法はある程度学校

に浸透していると言えそうである。

県教委、市町村教委、学校の関係もおおむね良好であった。ただ、その形態は各県で異なる。M2 県は「一つにくくれない」地域性によって各地域によって独自の政策がとられ、県は大まかな指針を示す程度である。それに対し、M1 県は「地方分権」、M3 県は「トップダウン型」である。

以上みてきたように、中位県は「学力向上」に引きずられずに各々の教育実践に着実に取り組んでいるといえる。

表 3 中位県の特徴

	M1県	M2県	M3県
県の規模	学校数は多く、大規模な自治体である。	学校数は多く、大規模な自治体である。	学校数は少なく、小規模な自治体である。
県の経済状況	全国でも有数の豊かな県であるが、失業率は全国平均を上回る。	失業率は全国平均を上回り、特に都市部では、経済的に恵まれていない層もある。	失業率は全国でも高水準である。
県の地域状況	大都市を抱えており家庭・地域とのつながりが弱いところもある。離婚率が高い。	県内の多様性が大きく、一概には言えない。	離婚率が高いが、家庭・地域のつながりは比較的強い。
学力政策の歴史	1950年頃から全県的なテストを行っており、90年代までは高校入試の選考材料の一つにもなっていた。	伝統的に学力に真面目に向き合い、様々な指導方法を生み出してきた。	県として学力向上に力を入れ始めたのは、全国的に学力向上が課題とされたのと期を一にしている。
県独自の学力テスト	90年代半ばから「学習状況調査」を実施。現在は、小3・小5・中2・高2で実施されている。議会の要請で、数年前から小3も追加。	全国学テ前も県教委主催のテストは行われておらず、業者テストを活用してきた。今年度、全国学テに参加しなかった市では、比較的安いCRTが復活している。	2000年代初めから県独自の学力調査及び学習状況実態調査を実施。全国学テ以降は、県テストを小5、中2で行っているメリットを生かして、経年比較を分析に取り入れている。
現在の県の学力政策	学力向上策は重点課題の一つではあるが、喫緊の課題とみなされているわけではない。主たる施策は、文科省の学力向上策を踏襲したものであり、学力向上を目標に掲げる県と比較すると、独自に展開している学力向上策はそれほど多くはない。	「多面体としての学力」という言葉を多用し、どの面を磨くかは、市教委や学校にゆだねる姿勢が強い。全国学テの結果はほぼ全国平均並みであり、「学力向上は大事だがテストの結果だけで、バタバタしたくない」（県指導主事）。	調査結果に基づき全小中学校で「改善計画」を作成し、その実践を図るとともに、各教育事務所ごとの課題に基づき「学力向上のためのPDCAサイクル」の確立に努めてきた。「一貫教育」「ふるさと教育」を通じて学力向上が図られている。
県—市町村—学校の関係	知事が地方分権推進論者なこともあり、市町村教委の独自の取り組みを喚起する取り組みが中心となっている。知事部局と教育委員会の関係も良好である。	県内の地域性の差異が大きいと、各地域の独自性を考慮に入れた、選択幅の大きい施策をおこなう。県単位ではなく、教育事務所単位で動いている。	「上」のことをよく聞くとということ、県教委—市町村教委—学校のトップダウン体制が整っている。
学力テストの学校へのインパクト	全国学テの実施が学校現場に与えた影響は限定的。全国学テの結果を学校や個別の授業で活用すると答える割合や、補足的・発展的な学習活動を各教科の授業で行う頻度も少ない傾向が見られる。	以前から業者テストを実施し、学力傾向を分析していたため、全国学テに対しても大きな抵抗もなく、分析も丁寧に行い、必要に応じて、保護者にも結果を開示。学力調査を積極的に利用しようとする姿勢も顕著。	使えるものは使うというスタンスで、それまで行ってきた県テスト同様に、学校改善に生かそうとしている。

（４）下位県グループ

今回調査した 3 県は共通して、離婚率や失業率、生活保護率が高く、社会経済的に厳しい状況におかれている。このような地域の厳しさは、家庭の教育力とも強く関連しており、これらの県では、児童・生徒に生徒指導上の課題が多く見られ、授業より生徒指導を優先せざるを得ない状況にあった。

子どもたちの学力に課題があることは早くから認識され、長年学力向上の取り組みが続けられてきた。県独自の学力テストも L1 県と L3 県では 20 年近く前から、L2 県では 10 年以上前から行われており、全国学力テスト実施に際して、結果の悪さはある程度予

想されていたが、「ここまで全国平均から引き離されるとは…」とショックを受けており、3 県ともに「全国平均」が現在の学力向上の目標となっている。

ただし、このような目標設定が、関係者全体に共有されているとはいいがたい。これまで学力向上については、市町村や学校単位で独自の取り組みを模索しつつ進められてきたが、全国学力テストの結果を受けて、知事や県教委レベルからのしびりが強まり、これまでの取り組みを振り返るのではなく、新たな施策が次々と降りてくる状況に現場は疲弊している感もある。全国学力テストの実施に対しては、教委も学校現場も肯定的に受け

とめており、そこから浮かび上がった県・市 いていこうとしている状況である。
町村や自校の課題に対して取り組みを進め

表 4 下位県の特徴

	L1県	L2県	L3県
県の規模	学校数は多く、大規模な自治体である。	学校数は少なく、小規模な自治体である。	学校数は比較的少なく、小規模な自治体である。
県の経済状況	失業率・生活保護率が共に高く、経済的に厳しい状況。就学援助率が非常に高い。	失業率・生活保護率が共に高く、経済的に厳しい状況。平均所得は全国平均の7割程度。	失業率・生活保護率が共に高く、経済的に厳しい状況。平均所得が非常に低い。
県の地域状況	離婚率が高いなど、家庭、地域のつながりは弱い。	離婚率が高いなど、家庭、地域のつながりは弱い。	離婚率が高いなど、家庭、地域のつながりは弱い。
学力政策の歴史	伝統的に同和地区の子どもたちを初めとする社会経済的に不利な立場の子の学力保障に力を注いできた。	生徒指導上の様々な問題と併せて学力向上の取り組みを進めてきた。	80年代後半から学力向上を主要施策に据え取り組みを進めてきた。
県独自の学力テスト	80年代後半から5年おき程度に学力テストと生活実態・生活意識の質問紙調査をセットで実施。全国学テ開始以降も県独自の学力テストが実施されている。	業者テストが90年代後半から行われている。当初は学校レベルで集計するだけだったが、2000年代中頃から県レベルで集計するように。	80年代後半から小6、中2において実施。全国学テ開始以降は対象を小4、中2とし悉皆で調査。1年おきに学習意識調査、生活実態調査、毎年の学力向上政策にかかわる取り組み状況調査を実施。
現在の県の学力政策	伝統的に卓越性よりも公正が重視されてきたが、現在は小中学校の学力水準を全国並みにすることを目標として掲げ、卓越性を重視するようになってきている。	全国学テを全国平均まで向上させることが最優先課題とされている。県の学力向上策は、成績の特に悪い（そして子どもの人数の多い）市町村に向いている。	2011年までに全国平均に達することを目標に掲げ、引き続き学力向上策を推進している。
県－市町村－学校の関係	教育行政は政治主導・トップダウン的色彩が濃くなっている。市町村教委と学校現場の関係は良好だが、知事と県教委、県教委と市町村教委の関係には摩擦が目立ってきている。	県、市町村、学校の関係は従来あまり良くなかったが、全国学テ以降、こうした関係は変化し始めているようである。	教育事務所の力が強く、採用や人事においても強い影響力を持つ。各市町村や現場現場は県教委の教育方針を忠実に実行していると言うよりも、それを念頭に置きつつ、それぞれ独自の取り組みを模索している。
学力テストの学校へのインパクト	市や町の教育委員会や学校現場は、「全国調査で取り組みの成果と課題が明らかになった」と受けとめている。結果を冷静に受けとめ、学力面・生活面・精神面の調和のとれた教育活動を進めていこうというのが、大方の反応。	中学が最下位に近い成績だったことは、県の教育関係者に大きな衝撃を与えている。特に、きわめて成績の悪かった市の中学校では、県・市が相当なてこ入れを開始している。それに伴い、同市内の学校現場の意識も変化している。	学力向上への関心が高まり、授業の改善、教員研修の増加、校内研の増加、生活習慣の見直し等の取り組みが実施されている。全国学力テストの実施を、総じてポジティブに評価している。

4. 考察

(1) グループ間の比較

上位、中位グループでは、全国学力テストの結果が良好ないしは全国平均並みなこともあり、政策的な変更は少なく、取り組みの継続性が図られていた。ただ、上位グループでは、学力が上位であることにプライドを持ちつつ、その維持、改善に向けて、それぞれの県の課題に応じた取り組みを進めていこうとしているのに対して、中位グループでは、全国平均並みからさらに上位を目指して、学力向上の取り組みを強化していこうとする意識は弱いようである。一方、下位グループは、全国学力テストの非常に厳しい結果を踏まえ、議会、知事などが教育に介入する機会が増加した。特に、3県とも、全国平均にまで学力を向上させるという目標を、主として知事部局主導で掲げたため、教育委員会に対しても、目標達成に向けての取り組みを進めるためのプレッシャーが強くなった。

学校レベルでみると、上位グループの学校では、家庭や地域の学校へのサポート度合いが高く、以前より、学力テストの結果を受けた改善プランの作成、プランに則った授業改善、補充学習、家庭学習の充実など、さまざまな取り組みを行うことが当たり前と受け止められていた。中位グループの学校も、取り組みに大きな変化はないが、上位グループの学校に比べ、学校の独自性にゆだねられるところが大きかった。下位グループの学校では、全国学力テスト実施前は、生徒指導上の課題への対応に大きなエネルギーをかけているケースが多かった。また、家庭や地域のサポートも、一部の学校をのぞき、それほど高いものではなかった。全国学力テストの結果を受けて、教育委員会から様々な学力向上策が降りてきて、その対応に苦慮している様子がうかがえた。

県（市町村）教育委員会と学校の間をみると、上位グループでは、県の意向が学校ま

でスムーズに伝わるとともに、そこで求められるものが比較的学校現場に負担を求める形のものとなっていた。上位グループでは、関係者から「本県の教員はまじめ」という語りが聞かれたが、言われた以上のことを実行するという「まじめさ」であったように思われる。中位グループでも両者の関係はおおむね良好であるが、上位グループのように、学校に対して、改善のための一律の政策を課すといった側面は弱かった。下位グループでは、全国学力テスト以前では特に強いしびりはなく、それぞれが独立して取り組みを進める形であったが、「学力を全国平均並みに」という目標達成のため、県からさまざまな改革が押し寄せる形となった。その結果、両者の関係にはきしみが始めている。

（２）学力以外の要因による影響

各自治体の教育政策のあり方に影響を与える要因として、自治体の規模や経済状況を見無視することはできない。

まず、規模の問題であるが、今回の上位グループは、３県とも比較的小規模な自治体であったが、全国的にも小規模な自治体が上位に多いことがわかる。上位グループでは、県－市町村－学校の関係が良好であり、しかも、県（市町村）から学校に求める期待水準が高い。これが実現するためには、小規模な自治体である方が望ましいと推測される。中位グループには、大規模な県が２つ含まれていた。それらの自治体においては、県からのトップダウンは難しく、市町村教育委員会のリーダーシップが重要となる。ただ、県内での市町村規模や経済実態等が多様なため、各種の取り組みに「温度差」が出やすいことが推察される。

他方、自治体の経済状況については、特に下位グループでその影響が強いと思われる。今回の下位グループの３県は、いずれも経済状況が厳しく、そのことと強く関連する家庭、地域の教育力の弱さが、学力の低さに強く影響を与えていた。

当日の発表では、対象県についてさらに詳細なデータを提示し、一定の観点からの理論

的整理を試みる予定である。

なお、本報告は、平成 20～22 年度科研費・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。

注

９県のプロフィールの中で用いた数値は以下から引用した。

「学校数」

全国学力・学習状況調査 2007 年度学校調査結果より

「失業率」

総務省統計局「労働力調査（モデル推計値）」平成 20 年度より

「生活保護率」

総務省統計局「労働力調査（モデル推計値）」平成 20 年度より

「離婚率」

厚生労働省「人口動態統計」平成 19 年度より

「不登校率」

国立教育政策研究所「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」平成 20 年度より

「持ち家率」

総務省統計局「住宅・土地統計調査」平成 19 年度より

「校内暴力」

国立教育政策研究所「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」平成 20 年度より

「授業態度」

全国学力・学習状況調査 2007 年度学校調査結果より

引用文献

志水宏吉他 「学力政策の比較社会学（その 1）－全国学力テストを都道府県はどう受け止めたか－」 日本教育社会学会第 61 回大会報告要旨集