

全国学力調査に関する意見書

2008年2月15日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

文部科学省が小学校第6学年、中学校第3学年の全児童生徒を対象として、いわゆる悉皆調査として2007年4月24日に実施し、かつ、2008年以降も継続的に実施しようとしている全国学力調査は、学校教育現場にテスト成績重視の風潮、過度の競争をもたらし、教師の自由で創造的な教育活動を妨げ、文部科学大臣の教育に対する「不当な支配」(教育基本法16条1項)に該当する違法の疑いが強い。また、このような事態は、子どもの全人格的な発達を阻害するほか、障害のある子どもに対する差別を招くなど、子ども一人ひとりの個性に応じた弾力的な教育を受ける権利を侵害するおそれ大きい。

よって、当連合会は、2008年以降において、全国学力調査を、2007年と同様の方法によるいわゆる悉皆調査として実施することに反対するとともに、学力調査の方法につき、調査対象とする学校及び児童生徒を抽出する方法によるいわゆるサンプル調査とするなど、上記のような問題が解消されるような方法に改められるよう求める。

意見の理由

1 全国学力調査の実施と結果公表

文部科学省は、2007年4月24日、小学校第6学年、中学校第3学年の全児童生徒を対象として、全国学力・学習状況調査を実施した。

同調査の内容は、教科に関する調査と生活習慣や学習環境等に関する質問紙調査に分けられるが、そのうち、教科に関する調査は、国語、算数(数学)について、それぞれ、主として「知識」に関する問題と、主として「活用」に関する問題を出題(記述式も一定割合で導入)するものであった。

文部科学省は、調査目的について、「全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、各地域における児童生徒の学力・学習状況を把握・分析することにより、教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図る」「各教育委員会、学校等が全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、その改善を図る」という点を挙げており、その目的実現のため、教育委員会、学校等に対して、それぞれの役割と責任に応じ、教育施策や教育活動の改善に必要な調査結果の資料を提供するとしていた。

そして、文部科学省は、同年10月24日、全国学力・学習状況調査の結果を、国全体と都道府県別に分けて公表するとともに、同じ頃、各都道府県教委、各市町村教委、各学校に対し、調査結果を提供した。

文部科学省は、都道府県教委・市町村教委に対しては、個々の市町村名、学校名等を明らかにした公表を行わないよう求めたが、市町村教委や学校が自ら結果公表するか否かについては、それぞれの判断に委ねた。

なお、文部科学省は、同調査を毎年継続して、原則として4月の第4火曜日に実施するとしており、2008年は4月22日に実施することを決定している。

2 学力調査実施についての問題の所在

(1) 旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決の射程からみた問題

文部科学省は、全国学力・学習状況調査について、学力や学習状況等の状況をきめ細かく把握し、教育施策や指導の改善につなげるための調査であり、序列化や過度の競争をあおるものではないと当初より述べていた。

しかし、文部科学省がわざわざそのように述べる理由は、まさにこのような調査の実施が序列化や過度の競争をあおる危険性を孕んでいるからに他ならない。旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決(1976年5月21日)も、結論的には、全国学力調査の方法が違法であるとは判断しなかったものの、判決の理由中において、「...調査の実施によって、...中学校内の各クラス間、各中学校間、更には市町村又は都道府県間における試験成績の比較が行われ、それがはねかえってこれらのものの間の成績競争の風潮を生み、教育上必ずしも好ましくない状況をもたらすおそれがあるとの懸念を表明していたことに留意すべきである。

すなわち、上記最高裁大法廷判決は、全国学力調査の必要性を是認してはいるものの、これを手放しで歓迎するというものではなかった。上記判決は、全国学力調査が、その一面において文部大臣(当時)が直接教育そのものに介入するという要素を含み、また、調査の必要性をもってしては正当化することができないほどに教育に対して大きな影響力を及ぼし、これらの点において「不当な支配」(旧教育基本法10条1項)となる可能性に一定の懸念を表明しつつ、しかしながら、後述のとおり、試験問題の程度や調査結果の非公表など、当時の具体的状況を踏まえるならば「不当な支配」にはあたらないと述べて、全国学力調査という方法の違法性を否定したのである。

したがって、全国学力・学習状況調査の実施が上記最高裁大法廷判決によって当然に許容されているものではない。

現時点における学校教育をとりまく環境は、当時のそれとは大きく異なっている。後に述べるように、調査結果は都道府県別に数値データも含めて公表され、自ら数値データを公表する市町村も出てきている。また、情報公開制度が普及し、地域の住民が調査結果を容易に取得することができる状況にある。このような状

況の変化によって、教育現場に学力テストの成績を重視する風潮が広がり、過度の競争がもたらされるおそれは飛躍的に増大しているのではないかと、そして、教育現場における過度の競争は、教育現場から自由で創造的な教育実践を失わせてしまうのではないかと、との懸念を生じさせるのである。

そこで、2007年4月に新たに実施され、かつ、今後も継続することが予定されている全国学力・学習状況調査が、上記最高裁大法廷判決の枠組みの中で許容されるかどうかについて、現時点における学校教育をめぐる具体的状況を踏まえ、改めて、慎重に検討する必要がある（なお、以下においては、全国学力・学習状況調査のうち、上記最高裁判決によって一定の判断が示されている学力調査に限定して述べることとする。）

(2) 子どもの権利保障の観点からの問題

次に、全国学力調査の実施が、直接的に子どもの権利を侵害するおそれがあるのではないかと懸念にも言及しておかなければならない。

子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有し（憲法26条、旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決）そのような子どもの学習権に対応して、子どもの教育は、子どもの人格、才能並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させることを指向すべきものとされている（子どもの権利条約29条1項(a)）。

子どもの教育が指向すべきものが上記のようなものであることから、子どもの教育は、現場の教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ、子どもの個性に応じて弾力的に行わなければならない、そこに教師の自由な創意と工夫の余地が要請されることになる。

しかし、上記のとおり、全国学力調査の実施によって、教育現場に学力テスト成績重視の風潮がもたらされると、教師は自由な創意・工夫どころか、テスト成績向上のために自己の力を傾注し、その結果、子どもたちはますます成績重視の競争原理の中に組み込まれ、多大なるストレスを抱え込むことになってしまうおそれがある。国連子どもの権利委員会（CRC）は、我が国の「教育制度が過度に競争的であるため、子どもの肉体的精神的健康に悪影響を与え、子どもの能力を全面的に発達させることを阻害していること」に懸念を表明し、「学校制度の競争を緩和するようカリキュラムを見直す」よう勧告しているが（2004年2月第2回政府報告書審査に基づくCRC最終見解）全国学力調査の実施は、このようなCRCが問題視した状況を改善するどころか、より悪化させる方向に向かわせてしまうのである。

また、各地の学力テストにおいては、現に点数を上げるために障害のある子どもを受験させないといった、障害のある子どもを地域の学校から排除し、差別を招来するような、明らかな権利侵害事例が現に発生している。

したがって、全国学力調査については、子どもの権利保障という観点から問題

がないかという観点をも踏まえつつ、その問題性につき慎重な検討が必要である。

3 改正教育基本法下における旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決

ところで、2006年12月15日、教育基本法が改正され、旧教育基本法10条の1項の「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。」との規定が、新教育基本法16条1項の「教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正に行われなければならない。」との規定に改められた。

このような改正を受けて、旧法10条1項について示された上記最高裁大法廷判決の解釈が新法16条1項のもとでも妥当するのかが一応問題とはなり得るが、教育基本法の改正に関する国会審議の中において、旧法10条1項に関する上記判決の解釈は新法16条の下でも変更はないとの政府答弁がなされていること（例えば、2006年11月24日、同年12月5日の参議院教育基本法特別委員会）は、当連合会が、2007年6月14日付の教育関係3法「改正」法案に関する意見書で指摘したとおりである。

したがって、2007年に実施され、かつ今後も継続的に実施されようとしている全国学力調査の方法が、新教育基本法16条1項の「不当な支配」という観点から問題がないか否かを解釈するにあたっては、旧法10条1項に関する上記最高裁大法廷判決の視点から検証することが求められるのである。

4 旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決が示した全国学力調査実施の懸念

旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決は、「学力調査の方法としては、結局試験によってその結果をみるよりほかにはないのであるから、文部大臣が全国の中学校の生徒の学力をできるだけ正確かつ客観的に把握するためには、全国の中学校の生徒に対し同一試験問題によって同一調査日に同一時間帯で一せいに試験を行うことが必要であると考えたとしても、決して不合理とはいえない」と述べつつ、しかし、このような方法による調査が、「その一面において文部大臣が直接教育そのものに介入するという要素を含み、また、...調査の必要性によっては正当化することができないほどに教育に対して大きな影響力を及ぼし、これらの点において文部大臣の教育に対する『不当な支配』となるものではないか」という問題があることを指摘している。

そして、上記最高裁判決は、原判決（札幌高裁1968年6月26日判決）が、「不当な支配」にあたる理由の1つとして「前記の方法による調査を全国の中学校のすべての生徒を対象として実施することは、これらの学校における日常の教育活動を試験問題作成者である文部省の定めた学習指導要領に盛られている方針ないしは意向に沿って行わせる傾向をもたらし、教師の自由な創意と工夫による教育活動

を妨げる一般的危険性をもつものであり、現に一部においてそれが現実化しているという現象がみられる」と指摘したことに対して答える形で、「...調査の実施によって、...中学校内の各クラス間、各中学校間、更には市町村又は都道府県間における試験成績の比較が行われ、それがはねかえってこれらのものの間の成績競争の風潮を生み、教育上必ずしも好ましくない状況をもたらし、また、教師の真に自由で創造的な教育活動を畏縮させるおそれが絶無であるとはいえず、教育政策上はたして適当な措置であるかどうかについては問題がありう」と述べている。

最高裁判決は、結論的には、試験問題の程度は全体として平易なものとし、特別の準備を要しないものとする事とされていたこと、個々の学校、生徒、市町村、都道府県についての調査結果は公表しないこととされる等一定の配慮が加えられていたこと、教育の自由な創意と工夫による教育活動を妨げる危険性についても、教師自身を含めた教育関係者、父母、その他社会一般の良識を前提とする限り、それが全国的に現実化し、教育の自由が阻害されることとなる可能性がそれほど強いとはいえないこと（原判決の挙げている一部の県における事例は、むしろ例外的現象とみるべき）等を考慮して、法的見地からは、本件学力調査を目して、前記目的のための必要性をもってしては正当化することができないほどの教育に対する強い影響力、支配力をもち、旧教育基本法10条1項の「不当な支配」にあたるものとする事は相当でないと判断した。しかし、これを逆に言えば、まさに

ないしに書かれたような事情に変化が生じた場合は、全国学力調査の実施が「不当な支配」にあたる場合がある、と述べているのに等しい。したがって、ないしのような、全国学力調査の内容やこれをめぐる具体的状況等を慎重に検討することが必要になるのである。

5 2007年実施の学力調査をめぐる状況

(1) 公表の状況

文部科学省は、各教科の学力調査の結果として、調査問題の趣旨・内容、できている点と課題のある点、指導改善のポイントを明らかにしたうえで、さらに、教科別の正答率・平均正答率、設問別の正答率などを、国全体と都道府県別に分けて公表する一方、各都道府県教委に対して、当該都道府県における公立学校全体に関する調査結果、設置管理する各学校に関する調査結果、域内の各市町村における公立学校全体に関する調査結果、域内の各市町村が設置する各学校に関する調査結果を提供した。また、各市町村教委に対しては、当該市町村における公立学校全体に関する調査結果、設置管理する各学校に関する調査結果を提供し、各学校に対しては、当該学校全体に関する調査結果、各学級に関する調査結果、各児童生徒1人1人に関する調査結果を提供した。

文科省は、都道府県教委に対しては、域内の市町村や学校の状況について、個々の市町村名・学校名を明らかにした公表を行わないよう求め、市町村教委に対し

ても、域内の学校の状況について個々の学校名を明らかにした公表を行わないよう求めたが、市町村教委が当該市町村における公立学校全体の結果を公表すること、また、学校が自校の結果を公表することについては、それぞれの判断に委ねていた。

これを受けて、全都道府県が、各市町村や各学校の結果を公表しない方針を明らかにしたが、各市町村の対応はさまざまであり、各教科や各設問についての市町村全体の平均正答率といった数値データまで含めて公表したところ（秋田市、仙台市、栃木県宇都宮市、同県矢板市、同県大田原市、さいたま市、東京都荒川区、川崎市、新潟市、富山市、金沢市、兵庫県西宮市、島根県出雲市、同県大田市、広島市、岡山市、福岡市、福岡県北九州市など）、市町村全体の傾向等を数値データを示さずに公表したところ、結果の公表を行っていないところ、に分かれている。なお、各市町村は、域内の各学校のデータについて公表していないが、中には、今後、結果の詳細な分析を行い、各学校別のデータをホームページ上で公表することを明らかにしている自治体もある（宇都宮市）。

(2) 情報公開制度を利用した学力調査結果の取得

わが国における情報公開条例の制定は、前記旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決以降であり、1982年4月に山形県金山町で施行されたのが初めてであったが、その後、全国の地方自治体に広がっている。2004年4月1日時点において、全47都道府県と全国3123市町村中2903市町村で情報公開条例が制定され、制定率は93.1%（都道府県100%、市99.7%、区100%、町92.9%、村83.9%）となっている。

このような情報公開制度の全国的実施により、それぞれの市民が地方自治体の保有する情報にアクセスすることが容易になり、地方自治体が実施した学力調査の結果について情報公開請求するケースも出ており、裁判所の判断も示され始めている。

ア 盛岡地裁2007年8月17日判決

花巻市住民である原告が、条例に基づき、同市教育委員会が岩手県教育委員会の通知に基づき花巻市立の小中学校の生徒を対象にして実施した2006年度学習定着度状況調査に関する同市内の学校別明細の開示を請求したところ、花巻市教委から、条例所定の非開示情報が記録されていることを理由として、行政文書非開示決定処分を受けたため、処分の取消しを求めた事案である。裁判所は、

仮に、本件条例に基づき本件文書が開示されることとなれば、学校及び教師が、自校の順位、点数を上げるため、試験直前に繰り返し前回の調査問題を児童生徒に解かせたりする一方、テストに出題されない分野については授業を疎かにするなど、過度のテスト対策に走るおそれを否定できず、そのため、児童生徒の普段どおりの学力、学習状況を把握して、それを分析し、指導の

改善、学力向上を図っていくという、学調の本来の目的の実現を損なう可能性が危惧される。

さらに、小規模学校や小規模学級において、学年別の各教科の平均正答率や、正答率により児童生徒をグループ分けした表が公開されることにより、個々の児童生徒の得点も容易に推測されてしまう可能性のみならず、クラスや学校の平均点を下げることにもなりかねない、知的障害児、発達障害児ないしテストの得意でない生徒等に対するいじめや差別を生み、これらの生徒の学習意欲を低下させる可能性なども否定することができない、

として、原告の請求を棄却した。

イ 大阪高裁 2007年1月31日判決

枚方市教育委員会が同市立小中学校の生徒を対象にして行った2003年度及び2004年度の各学力診断テストのうち、中学校実施部分に関し、被控訴人が、各年度の学力診断テストの学校別一覧に係る文書に記録された情報の公開の請求をしたところ、各中学校別の平均得点及び到達評価に係る情報は条例所定の非開示情報にあたるとして非公開とされたので、その取消を求めた事案である。裁判所は、原審と同様、情報の公開を命じた。

控訴人（枚方市）は、情報公開によって、各中学校の順位付けがなされ、生徒・保護者・市民等が成績順位のみをもって各中学校の評価することになる、

順位付けによって生徒が、劣等感（学習意欲の低下）・優越感等を抱くことになる、保護者の教職員に対する要望、不相当な働きかけを行うこと等の圧力により、各中学校において意識的な学力テスト対策が行われ、本件学力テスト対象教科以外の教科を含めて、適切な教育課程を編成するという目的に反することになる、といった弊害を主張したが、判決は、学力テストの趣旨・目的が正しく理解されれば、そのような弊害は除去・減少されるなどとして、そのような主張を排斥した。

生徒の優越感・劣等感については、本件学力テストを受験する中学生は、入学試験がなく、学校選択制も採用されていない枚方市立各中学校の生徒であり、受験した生徒は、本人及び市全体の各観点別評価等の分析結果の送付を受け、自己の成績及び市全体における自己の相対的な順位（位置）を既に知っていることに照らせば、本件情報が公開されたとしても、そのことによって、生徒が劣等感を抱いて学習意欲や通学意欲を低下させたり、行きすぎた優越感を抱くことになるとは考えにくいとも述べた。

また、保護者が、情報公開の結果を踏まえ、各中学校に対し質問・要望を出したり、平均得点や到達評価が他の学校に比べて低い科目等に関しては、その教育内容の改善を求めるということも予想できるが、それは、本件学力テストの目的の一つが、同テスト結果を各中学校における教育課程や指導方法の改善に役立て、生徒の学力の向上を図ることであること、枚方市においては学校選

択制を採用しておらず、保護者は自己の子が通う市立中学校を選べないことに照らせば、保護者が、中学校に対し、上記のような質問をし、意見を述べる機会を持つこと、そして、中学校がその意見も参考にして、教育課程や指導方法の改善を図ることは、本件学力テストの前記目的にそうものであって、決して反するものとはいえない、と判示している。

(3) 学校選択制の普及

文部科学省2004年11月現在の統計によると、進学予定の学校を複数の学校の中から選択することができる「学校選択制」を、小学校段階で導入しているのは全2576自治体中227自治体(8.8%)であり、そのうち、当該市町村内の全ての小学校から選択が可能な「自由選択制」を導入しているのは31自治体である。選択制の形態については、特定の学校について、通学区域に関係なく、域内のどこからでも就学を認める「特認校形式」が最も多く、74自治体である。まだ実施していないが実施を検討している自治体は150(5.8%)である。

一方、中学校段階で学校選択制を導入しているのは、全1448自治体中161自治体(11.1%)であり、そのうち、当該市町村内の全ての中学校から選択が可能な「自由選択制」を導入しているのは45自治体である。選択制の形態については、特定の地域に居住する者について、学校選択を認める特定地域形式が最も多く、46自治体である。まだ実施していないが実施を検討している自治体は138(9.5%)である。

(4) 学力テストをめぐる不正行為等が行われた事例

ア 平均正答率等を学校別に公表している広島県三次市では、2005年度に同市の実施した学力調査において、中学校の教務主任が、途中退席した生徒の答案用紙の未解答部分に答えを書き込むことによりこれを改ざんした、小学校の校長が、受験した児童の約半数の答案用紙につき、誤答を正答に書き換える方法によりこれを改ざんし、正答率を上げていた、ある学校では、テスト対策のため、前年度の調査で出題された問題と同一の問題による模試を事前実施していた、などの事実が発覚し、調査結果を学校別に公表していることが上記不祥事を招いた一因ではないかとの保護者や住民、記者等の意見も、新聞等に多数掲載された(上記盛岡地裁判決が指摘している)。

イ 東京都は2004年2月に初めて学力テストを実施し、23区と市ごとの平均正答率を公表した。足立区は23区中最下位だったため、学力向上策の一環として直ちに学校ごとの成績を公表し、2005年度には独自のテストを始め、学校を成績順に並べて公表した。なお、足立区では2002年度から学校選択制が導入されている。

報道によると、このような状況下で、東京都が、2005年1月、都内の公立小中学校を対象に学力テストを実施した際、足立区教育委員会(教育指導室

長)が事前に区立小中学校111校の校長を集め、一部の問題(用紙)を配布していた。

足立区では、その後、2006年1月と2007年1月に東京都が実施した学力テスト、2006年4月に区が実施した学力テストの合計3回にわたり、区立小学校1校で、テスト中、教員が児童の誤った回答を指差し、正解を誘導するといった不正もあった。

また、この小学校では、区が実施した学力テストの採点・集計から、障害のある児童の答案を本人や父母に無断で除外する、コピーが禁止されていた前年のテスト問題をコピーして練習させる、といった不正行為も行われていた。こうした行為の結果、2005年には区内72校中44位だったこの学校は、2006年には1位に躍進している(2007年には59位に転落)。

なお、足立区では、学力テストの成績の前年度からの伸び率を加味し、学校予算の配分に差を付けるなど、「特色ある学校づくり予算」を導入し、全国でも、学校教育に競争原理を積極的に取り入れている自治体と位置付けられていたが、上記の学力テスト不正問題を受けて再発防止策を検討していた同区教育委員会の学力調査委員会は、テストの成績の伸び率に応じて学校予算を傾斜配分する仕組みについて「好ましくない」とする報告書案をまとめた。区教委は報告書を受け、予算傾斜配分の制度を1年で打ち切る方針であると伝えられている(朝日新聞・産経新聞)。

ウ 本件全国学力調査そのものをめぐっては、まず、広島県北広島町教育委員会が、事前に文科省がホームページ上で公開していた予備調査用の問題等を参考に、調査の直前に出題内容が類似した独自の問題集を作成し、これを4月初めに町立の全小中学校21校に配布し、小中学校長宛の文書にて、児童・生徒をして集中して一定の速さで問題を解くことに慣れさせること、時間配分や問題の解き方を児童・生徒に指導すること、を指示していたという事実が報じられている。教委は、問題集を解かせたページ数や正答率等を4日前までに報告するように要請し、各学校は、授業や宿題で問題集を解かせ、教委には全21校から報告があったという(朝日新聞)。

また、京都府八幡市教育委員会は、2007年2月、各小中学校に、点数を上昇させるための取り組みを報告書にまとめ、提出するよう指示していた。同教委は、事前に公表されていた予備調査用の問題を授業中に解かせたり、予想問題を作成して春休みの宿題にしたりといった具体例を例示し、これにならって、各学校は計画書を教委に提出したと報じられている(読売新聞)。

6 現在の具体的状況下において全国学力調査を実施することの問題性

4で述べたように、旭川学力テスト事件最高裁判決は、試験問題の程度は全体として平易なものとし、特別の準備を要しないものとするものとされていたこと、

個々の学校、生徒、市町村、都道府県についての調査結果は公表しないこととされる等一定の配慮が加えられていたこと、教育の自由な創意と工夫による教育活動を妨げる危険性についても、教師自身を含めた教育関係者、父母、その他社会一般の良識を前提とする限り、それが全国的に現実化し、教育の自由が阻害されることとなる可能性がそれほど強いとはいえないことを挙げて、旧教育基本法10条1項の「不当な支配」にあたるものとすることは相当でないと判断していた。

しかし、5で述べてきたように、現代の学力調査の内容やそれを巡る時代背景は、前記判決当時のそれとは明らかに異なっている。

試験問題については、それが良問であるか否かはさておき、とりわけ、「活用」に関する問題については記述式のものも含まれ、正答するためには一定の対策が必要であるとの指摘がなされている。

公表の問題については、現時点において、まず、文部科学省は、都道府県ごとの結果を公表しているし、市町村も、域内の小中学校の平均正答率等を公表する自治体が出てきている。中には、学校ごとの結果を公表することを予定している自治体もある。このように、公表するかどうかは、基本的に、各地方自治体の判断に委ねられており、対応はまちまちである。一方、学力テストの結果についての情報公開請求に対して、行政の非開示の判断が誤りであるとしてこれを覆した司法の判断が高裁レベルでなされ（前記大阪高裁2007年1月31日判決）確定している。

については、学力調査の結果が公表され、かつ、学校選択制を採用する自治体が拡大してゆく中で、教師、父母、社会一般の良識に期待すると言っても、絵空事でしかなく、現に、本件の全国学力調査以前の各地の学力テストを巡って、テストで高得点を獲得するためのテスト対策に走らざるを得ない、解答の正誤を改ざんする、障害のある児童を受験させない、といった弊害事例が発生している。都道府県学力テストの結果の開示を命じた前記大阪高裁判決は、結論的には、情報公開によって、生徒が劣等感を抱いて学習意欲や通学意欲を低下させたり、行きすぎた優越感を抱くことになるとは考えにくいと述べて枚方市の主張を排斥したが、その理由付けの1つとして、当該学力テストを受験する中学生は、入学試験がなく、学校選択制も採用されていない枚方市立各中学校の生徒であるとの点が指摘されていることに留意すべきである。

以上のように、学力調査の問題に正答するためには一定の対策が必要とされていること、学力調査の結果が都道府県別では公表され、市町村レベルでも公表する自治体が出てきていること、情報公開制度が普及し、この制度を利用することによって学力調査の結果を取得する道が開けてきていること、学校選択制を採用する市区町村もあること、各地の学力テストを巡って子どもの学習権を侵害するような弊害事例が発生していること等から考えると、現時点における全国学力調査の実施は、旭川学力テスト事件の当時とは異なり、学校現場におけるテスト成績重視の風潮、過度の競争を招来し、そのために、教師が真に自由に自由で創造的な教育活動をなし得ず、

かつ、子どもの立場から見ても、子どもたち全体が競争原理の中に組み込まれるほか、障害のある子どもに対する差別を招来するなど、一人ひとりの個性に応じた弾力的な教育を受ける権利を侵害されるおそれ大きいというべきである。

7 全国学力調査を毎年継続して実施することの問題性

文科省は、全国学力調査を毎年同じ時期に継続して実施する方針を当初より打ち出しているが、この点は、旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決が懸念した状況をより深刻化させることになることに留意すべきである。

文科省は、「平成20年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」を発表したが、その中の「調査の目的」を平成19年度の実施要領のそれと比較すると、新たに付加されているものがある。平成19年度の実施要領では、「各教育委員会、学校等が、全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、その改善を図る」とされていたが、これに加えて「そのような取組を通じて、教育に関する継続的な検証改善サイクルを確立する。」とされた。また、「各学校が、各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。」との目的も付加された。

教育委員会、学校は、文科省が実施する毎年の学力調査の結果をもって自らの教育・教育施策の成果を把握し、改善に努めなければならなくなり、現場で教育に携わる教師は、教育委員会、学校の指導のもと、学力調査においてより高得点にするための対策をとらざるを得なくなる。これに加えて、学力調査の結果が都道府県単位で、あるいはさらに市町村単位で公表されることが一般化すれば、教育現場が、全国的に成績重視の競争原理の中に組み込まれてしまうことは必至というほかない。

8 まとめ

当連合会は、文部科学省が、全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、各地域における児童生徒の学力を把握・分析するために何らかの学力調査を行う必要性そのものを否定するものではない。

しかしながら、文部科学省が小学校第6学年、中学校第3学年の全児童生徒を対象として、いわゆる悉皆調査として2007年4月に実施し、かつ、今後も実施しようとしている全国学力調査は、以上述べたような、問題の難易度、結果の公表、情報公開制度、毎年実施の継続性等を前提とするのであれば、教育現場における成績重視の風潮、過度な競争を招来し、教師の自由で創造的な教育活動を妨げ、文部科学大臣の教育に対する「不当な支配」(教育基本法16条1項)に該当する違法の疑いが強い。また、子どもの立場からすれば、子どもたち全体が学校現場における過度の競争にさらされ、継続的な肉体的・精神的負荷を抱え込み、全人格的な発達を阻害されるばかりか、障害のある子どもは差別を受けるなど、一人ひとりの個性に応じた弾力的な教育を受ける権利を侵害されるおそれ大きい。

このような事態は、全国学力調査が必要であると考えたとしても、正当化することができないものである。

ところで、学力調査の方法としては、全国一斉の悉皆調査は一般的なものではなく、我が国も参加したPISA(OECD生徒の学習到達度調査)、TIMSS(国際教育到達度評価学会(IEA)による国際数学・理科教育動向調査)などは、調査対象とする学校及び児童・生徒を抽出する、いわゆるサンプル調査であり、また、米国において全米規模で定期的に行われている学力調査(NAEP)もサンプル調査である。このような方法による学力調査であれば、上記のような問題点も解消され得るものと考えられる。

よって、当連合会は、2008年以降において、全国学力調査を、2007年と同様の方法による、いわゆる悉皆調査として実施することに反対するとともに、学力調査の方法につき、調査対象とする学校及び児童生徒を抽出する方法によるいわゆるサンプル調査とするなど、上記のような問題が解消されるような方法に改めることを求めるものである。

以上