

《研究論文》

ロシア連邦教育政策過程における ロシア教育アカデミーの役割

— その法的位置づけに関する基礎的考察 —

広島大学大学院・院生 黒木貴人

ABSTRACT

A Role of the Russian Academy of Education on the Educational Policy Process
in the Russian Federation
What the Academy has become the Legal Position

Takahito KUROKI

Graduate student, Hiroshima University

This paper defined the organization and the legal position of the Russian Academy of Education (RAE). That purpose is to study a role of RAE on the Educational policy process in the Russian Federation.

RAE, established in 1991, evaluated as “the highest scientific organization about educational problem.” It is not only promoting research, but also having authority that is able to participate in the educational policy (Ustav Russiiskoi Akademii Obrazovaniya, ct. 16)

The followings are relationship with RAE, the federal government and people:

1, RAE—the federal government

RAE plays an important part on the educational policy process (for example, the textbook authorization system, the curriculum administration, and so on). However, the member of RAE is elected by the member of RAE, so RAE has definite autonomy.

2, RAE—people

RAE has founded own educational facilities, so it is able to inspect positively about educational result. Also, RAE has established local branch, therefore it is considered that RAE have the function of adjustment of interest between local / racial and the government.

In these circumstances, it can be draw a hypothesis : RAE is having the function as to tie between people and the federal government.

I はじめに

本論稿は、ロシア教育アカデミー—российская академия образования (以下：アカデミーと略記するものは「ロシア教育アカデミー」のことを指す)の教育政策過程における役割を明らかにする研究の一環として、アカデミーが法的な側面において国家、国民の間にどのように位置づくのかを考察するものである。なお、本研究における「教育政策過程」とは、主に政策形成の段階とし、政策決定段階はアカデミーの行った政策研究・立案がどの程度反映されているかを扱うものとする。

(1) 問題の所在

教育内容と国家との関係を巡っては、日本においてもこれまで様々な拮抗があった。家永教科書裁判をはじめ、学力テスト裁判、「新しい歴史教科書を作る会」を巡る教科書問題などがその代表的なものであろう。また、2006年には教育基本法が改正されたが、第2条「教育の目標」にいわゆる「愛国的精神」の情操に関わる文言を加えるか否かについて、様々な議論を巻き起こしてきたことも記憶に新しい。これらの事象に対して、様々な側面から多様な研究が蓄積されてきたが、「教育内容と国家がいかなる関係性を構築していくべきか」という本質的課題に対して有効な理論を提供してきたとは言い難い。

かかる本質的課題は、西尾の指摘にもある通り「行政サービスの範囲は、学問の確定しうるところではなく、あくまで政治のメカニズムをとおして決定されるべき性質のものであり、「時代とともに変遷して当然のものである。」¹しかし、であるからこそ教育と国家の関係性が現在どのような状況であるか、また今後どのような関係性を築いていくべきか、ということを常に追求していく必要があるのではないだろうか。

教育内容に関わる行政・政策は、子どもの発達、価値観形成などに直接的に関わる重要な事柄である。従って、長期的な視座からの政策展開が求められることは言うまでもない。しかしながら、昨年日本においても政権が交代し、これまでの教育政策を見直す動きが出てきている中、「『教育内容と国家』という研究課題は、教育学研究者が、これまで十分に議論をつくしてこなかった問題」²との指摘も近年為されている。従って、教育内容に対して国家がいかに関わるかを追求していくことは喫緊の課題でもあると言えよう。

(2) 先行研究の検討

我が国における「教育内容と国家」に関する研究は、主として教育法学の分野で盛んに議論されてきた。その争点としては「国家の教育権」と「国民の教育権」論争、教育の内的事項・外的事項を巡る論議等が代表的なものとして挙げられよう。これらの問題を詳らかにすることは本論稿の目的ではないが、法解釈、法規範を巡る議論が中心であったため、宮盛も指摘するように「それだけに『教育内容と国家』の関係について、学説的にある見解が共有されると、理論から現実を説明してしまい、現実には起きている問題から理論を再構築するという思考が十分でなかった。」³そのような従来の教育法学的研究成果に、新たな対抗軸を示す試みも為され始めている。特に戸波や西原は近年の学校現場の状況や教育基本法改正などから、従来の二項対立的な教育権論争や内外事項区分論等に異議を唱えている。そして、対立軸となっていた両者の結節点を探りながら、新たな理論を構築しようと試みている⁴。また、教育内容に関する政策については、その特

徴や傾向性を批判的に論じる研究は多々あるものの、その政策過程にまで踏み込んだ研究は十分に為されていない。

これらの課題を考究していく上で、ロシア連邦における諸改革は、その恰好の素材の一つであると筆者は考えている。ロシア連邦は、1991年12月社会主義国家ソビエト連邦の崩壊を受け、その後継国として誕生した。ソ連時代の一党独裁的政治体制、中央集権的政体制とは一線を画し、「民主化」「人道化」「公開性」を柱としたソ連末期のペレストロイカ理念を受け継いで、資本主義国家として生まれ変わったのは、周知の通りである。

しかし、急激な体制の変化は、国民に大きな混乱をもたらした。経済は長きにわたってインフレ状態が続き、GDPも一時はソ連時代の半分程度にまで落ち込んだ⁵。また、ペレストロイカ政策期の民族運動の高揚から、民族原理で構成される共和国や自治州の権限を大幅に認めた分権化政策を実施したが、格差の拡大を助長させるなど、様々な問題が噴出した。

教育分野においても、ソ連時代の「共産主義社会建設のための人材育成」との理念を放棄し、「教育の人間化」を謳ったロシア連邦教育法を制定した。しかし、急激な体制・理念の転換を受けての教育政策展開においては様々な軋轢を生みだし、近年では時にソ連時代の揺り戻しと批判されるような集権的教育政策が展開されている状況もある。つまり、教育内容と国家の関係性を再構築している渦中にあるのが、現在のロシア連邦教育と言えよう。このような揺れ動きの中における教育政策過程を分析していくことは、従来の法解釈・法規範を中心に理論構築されてきた「教育内容と国家」研究とは異なり、実証的な見地から新たな示唆の知見を与えてくれる可能性を孕んでいるのではないだろうか。

ロシア連邦においては、近年「連邦国家教育スタンダード」が制定された。このスタンダードは、連邦の「統一的教育空間」、初等教育から高等教育までの継続的な教育を保障するものと連邦教育法内において規定されており、連邦政府にその策定が義務付けられている。ロシア連邦における教育課程基準は、このスタンダードをもとに作られており、ロシア連邦教育内容行政上においては極めて重要なものといえるだろう。

このスタンダードを形成していく過程において、中心的な役割を果たしているのがアカデミーである。すなわち、スタンダードはアカデミーの教育戦略研究所のイニシアチブのもと作られたのである⁶。また、スタンダードを中心とするロシア連邦教育内容行政は、連邦の「統一的教育空間」と地方・民族の教育における「多様性の確保・拡大」という二律背反的な命題を同時並行で発展させていることがその特徴として看取されるが⁷、そこには地方・民族の利害を一定程度斟酌した連邦中央における政策形成過程が存在すると考えられる。アカデミーは後述するように4つの地方に支部 *председатель* を設置しており、それらの関与がこの特徴を形成する一種の力学として働いているのではないか。以上のような点から、ロシア連邦教育内容行政においては、いわゆる「国家」とは異なるアカデミーという組織が、重要なアクターとして存在していることが仮定されるのである。

ところで、本研究に関連する先行研究をレビューしてみると、アカデミーそのものを研究対象とし、その教育政策過程における役割を分析しているものは、管見の限り国内には存在しない。多少視野を広げてみると、『世界教育史体系 16 ロシア・ソビエト教育』の中に、現アカデミーの前身組織であるソ連教育科学アカデミーの創設に関する論述が見られる⁸。しかし、ごくわず

かに紹介されている程度で、踏み込んだ議論を展開しているわけではない。また最近では橋本がロシア帝国時代のサクト・ペテルブルグ科学アカデミーについて、その著作の中で触れている⁹ことが散見される。橋本は、18世紀のサクト・ペテルブルグ科学アカデミーの創設プロセスについて、多様な資料をもとに論述している。特に、科学アカデミーの創設に際し、それに附属して大学とギムナジアを設けたことが「世界的にも初めて」の試みであったことを触れている点に関しては、現在のアカデミーの独自性を考究していく上で示唆的な知見であると言える。その詳細な研究成果は注目に値するが、本研究で意図している「アカデミーの教育政策過程における役割」を検討することを目的とはしていない。橋本はあくまで「科学アカデミーの創設プロセスを、ロシアよりもむしろもっと西方に軸足を置いて再検討したときに何が見えてくるのかを問うこと」¹⁰を主たる目的としており、ロシア帝国が西欧的な文化を受容していく中で「ロシア化」を進めていく過程の中に科学アカデミーの存在を位置づけている。その他、ソ連時代のアカデミー規則の翻訳などを紹介したもの¹¹もあるが、上記のような本研究の意図する目的に類似する研究はない。すなわち、本研究はわが国で初めてアカデミーを本格的に研究対象とするものであり、これまで等閑視されていたアカデミーの教育行政的機能を明らかにすることにも寄与する。さらに敷衍すれば、従来の教育政策過程に関する研究では扱われてこなかったアクターの存在を提示し、「教育内容と国家」の関係性を再構築するためのシーズとなる可能性を秘めていると言えよう。

以上を踏まえ、本論稿においてはロシア連邦における教育政策過程上アカデミーが果たしている役割を考究していく上での基礎研究として、2008年2月4日ロシア連邦政府決議No.45「ロシア教育アカデミー規則」上の規定を中心に、アカデミーの組織的概要、およびアカデミーの法的位置づけについて考察する。

2 ロシア教育アカデミーについて

(1) 組織形態

アカデミーは、1991年12月19日付ロシア・ソビエト連邦社会主義共和国政府決定に基づき、「教育問題に関する最高の科学組織」¹²として創設された。ただし、その淵源はソ連時代にさかのぼる。すなわち、アカデミー規則には、ソ連教育科学アカデミーならびにロシア・ソ連社会主義共和国教育科学アカデミーの後継組織であることが明記されている¹³。

設置の主体者は連邦政府であり、連邦国家単一企業 федеральное государственное унитарное предприятие¹⁴として位置づけられている。その活動はロシア連邦憲法、ロシア連邦法ならびに連邦政府によって承認されたロシア教育アカデミー規則によって管理されることとなっている。

また、組織運営の財政保障に関しても連邦予算経常費によって為されている。しかしながら、連邦予算のみによって財政運営が為されているわけではない。ロシア教育アカデミー規則第12条には「ロシア教育アカデミーは法人 юридическое лицо であり、活動期限の制限なく創設される。彼らは独自の収支として、運営事務の権限において個別の資産を所有する」¹⁵とある。つまり、連邦予算以外にも、自身の活動によって予算を獲得できる権限を有している。

(2) 活動の目的

次に、活動の目的について述べていきたい。規則には「基礎的・応用的科学研究の形成・遂行、現代人類の発展における新たな知識の獲得への推進、子どもならびに成人の教育の規則的発展、

教育改善の原則としての教育学、心理学ならびに他の隣接科学領域における持続的な知識革新を遂行すること¹⁶が、その活動の根本として記されている。ただし、ここで留意したいのは、アカデミーは単に研究機関であるわけではない、ということである。上記の根本理念に従い、アカデミーは「教育政策、(その一筆者)戦略の方針、教育発展の目標と計画の研究・科学的保障への参画」「教育改革の設計、認可、および審査への参加」「国家政府研究機関と地方自治体の研究機関との相互協力ならびに教育政策の実施」¹⁷を遂行していくこととなっている。すなわち、教育に関する研究や、それに基づく政策への助言、提言に留まらず、自ら政策に関与、参画する主体としての権限も有しているのである。具体的には、「教育科学総体、高等教育施設、専門学校およびその他の機関を創設すること」「教科書、学習教材、教育発展プログラムの検定・審査などに参画すること」¹⁸などが規定されている。実際、アカデミーは小中学校、ギムナジア・リツェイ(エリート教育のための高等学校)、そして大学を設置しており、自ら教育活動を行う主体となっている。また「教科書の検定は、ロシア科学アカデミー、ロシア教育アカデミーもしくは諸機関によって行われる」¹⁹と教科書検定実施手続き規程にも定められており、教科書検定を実施する中心的存在となっている。他にも先述した「スタンダード」の作成にもアカデミーが絡んでいるなど、規定されている通り教育政策、活動へかなり深く関与している様子が看取される。

(3) 構 成 員

アカデミーの構成員には、正会員 действительные члены、準会員 члены-корреспонденты の二つの種類が存在する。正会員、準会員にはそれぞれ「重要な意義を有する、豊富な研究成果をあげた教育家」「豊富な科学的・社会的経験および卓越した科学的成果を有する教育家」²⁰が選出されると規定されており、ロシア国民しか成ることができない。この規定上だけでは両者に大きな相違はあまりないように見受けられるが、より高い職位(幹部会メンバーや各研究所長など)には正会員しか就いていないことから、正会員のほうが権威性が高いことが窺える。規定上、この正会員、準会員で構成されるアカデミー総会 Общее собрание Российской академии образования が、アカデミー内における最高機関とされており、アカデミーの活動のほとんどはこの総会の承認が必要となっている。

正会員、準会員は、3年に一回以上行われる選挙によって選出されることとなっている。候補者はアカデミー総会の承認をもってリストアップされ、正会員、準会員が1票ずつ投票権を持っている。選挙において選出する人数は、その都度アカデミー総会において決定されることになっており、定数も定められていない。そして基本的には終身雇用をされており、それぞれ職位に応じた給料を支払われることになっている。なお、2010年11月現在における人数の内訳は、正会員125名、準会員155名である。

また、正会員、準会員とは別に、外国人会員 иностранные члены Российской академии образования も選出されることになっている。外国人会員には「外国の偉大な教育家」が選出されることになっており、アカデミー総会の推薦した者がその対象となる。そして、正会員、準会員と同じく、3年に1回以上選挙が行われる。現時点においては、75人が外国人会員となっている。

その他、規則には明記されていないものの、名誉会員 Почётные члены も存在する。HP上で確認できる名誉会員は12名であり、その構成員には1998年に首相を務めたプリマコフなどが名を連ねている。主に、ロシア科学アカデミーで多彩な実績を残し、国内外の各分野で活躍した人物が選出されていることがその傾向として確認できる。

(4) 組織構造(図1参照)

アカデミーは大きく分けて、幹部会 Президиум、学術組織 Научные организации、社会分野組織 Организации социальной сферы、地方支部 Региональные отделенияの4つがその組織構造を形成している。まず、幹部会はアカデミー総裁および副総裁、秘書局長官、学術組織部長、地方支部長で構成される「持続的に活動する合議制の運営組織」²¹である。そして、アカデミー全体の活動を管理し、その方向性を定めることが大きな役割となっている。幹部会内における様々な決定は多数決で為されることになっており、その決定はアカデミー総会に報告することが義務付けられている。

幹部会	アカデミー総裁 N・D・ニカンドロフ	学術組織	理論教育学・教育哲学研究部 (部長:M・R・レヴィツキー)	児童教育学研究所 発達教育システム研究所 理論・史的教育学研究所 教育刷新活動研究所
	アカデミー副総裁 D・I・フェリツイン A・A・クズネツォフ V・A・ポロトフ		心理学・発達生理学研究部 (部長:A・A・デルカーチ)	教育工学研究所 心理学研究所 発達生理学研究所 矯正教育研究所
	秘書局長官:ベニヤミノフナ		中等普通教育研究部 (部長:M・V・リジャコフ)	教育内容・方法研究所 教育心理幼児問題研究所 教育経営研究所 教育戦略研究所 科学情報・モニタリング研究所
	学術組織部長		職業教育研究部 (部長:N・D・ボドゥファロフ)	教育学・職業心理学研究所 成人教育研究所 教師教育研究所 情報教育研究所 継続教育問題研究所 民族問題研究所
	地方支部長		教育・文化研究部 (部長:V・P・ディヨミン)	家庭・養育研究所 芸術教育研究所 教育社会学研究所 社会教育研究所 ウシンスキー記念科学的教育学図書館
社会分野組織	文化組織	芸術教育博物館		
	教育組織	ソ連人民教師V・K・ジュドフ記念710番ギムナジヤ 職業準備・幹部教育研究所 公開リツエイ ゴーリキー中学校 第91番中学校 第900番中学校 ロシア教育アカデミー大学		
	サービス組織	アカデミーホテル アカデミー寮 文書館		
地方支部	ヴォルガ流域支部 (支部長:V・I・アンドレフ)			
	南方支部 (支部長:G・A・ペルラバ)			
	ウラル支部 (支部長:G・M・ラマンチェフ)			
	北西支部 (支部長:G・A・ボルドフスキー)			

図1 アカデミーの組織構造

ロシア教育アカデミー HP(<http://raop.ru/>, 2011年2月10日最終取得)を参照し、筆者作成。

学術組織はその名の通り、アカデミー規則に記された目的や、総会、幹部会の決定に基づいて実際に研究活動を遂行する組織である。学術組織は、理論教育学・教育哲学研究部、心理学・発達生理学研究部、中等普通教育研究部、職業教育研究部、教育・文化研究部の5つの部に分かれており、それぞれの活動領域に即した研究所が設立されている。

社会分野組織は、資料にも示したように、文化組織、教育組織、サービス組織の3つが存在する。この組織は「社会奉仕の性質を有する」²²と規定されているが、既述のような学校だけではなくホテルや寮も設置されている。このことから推察されるように、教育活動以外にも幅広く対社会的にその奉仕の活動を展開している様子が窺える。

地方組織は、4つの地方に設置されたアカデミーの支部のことである。すなわち、現在はヴォルガ流域支部、南方支部、ウラル支部、北西支部が設置されている。この地方組織は、アカデミー管轄の非営利組織とされているが、アカデミーの規則とは別に、各支部それぞれが独自の規則を定めることになっている。また、独自のアカデミー地方支部総会を設置することができ、その総会が地方支部における最高機関となっている。これらのことから、地方支部には一定レベルでの自律性があると考えられよう。

ただ、この4つの支部が広大なロシア連邦のすべての地方をカバーし切れているかと言われれば、必ずしもそうではない。地方支部が設置されているのは連邦内でも西部の方に集中している。中心地であるモスクワからその活動が掌握しやすい地方に、支部を設置しているのではないかと考えられるが、その理由に関してはさらに調査を進めていく必要がある。また「アカデミー地方支部は、アカデミー幹部会の提案を受けて設立、再編、廃止される」²³とあるため、今後その数が増えていく、あるいは減っていく可能性は充分あるであろう。

3 おわりに —アカデミーの法的位置づけの検討—

以上、アカデミーという組織について、アカデミー規約を中心に概観した。このことから、アカデミー、連邦政府、国民という三者の関係性を簡潔に仮説的に示すと、以下の図2のようになる。この図は、アカデミーが連邦政府、国民両者とどのような双方向的関わりがあるのかを便宜的に示したものである。

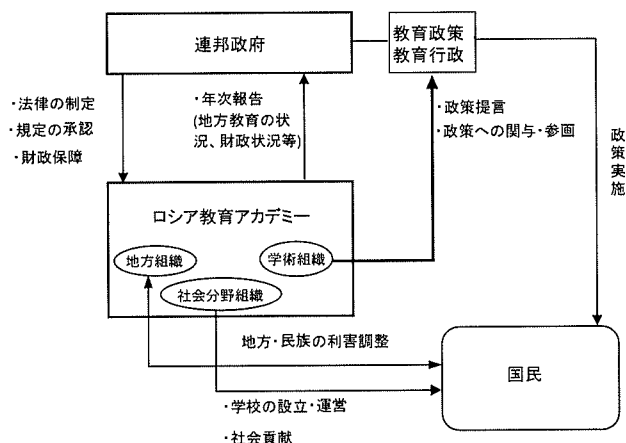


図2 アカデミー、連邦政府、国民の関係性の仮設的モデル

この仮説モデルを手掛かりに、アカデミーが法的に連邦政府、国民とどのような関係となっているかを以下にまとめる。

(1) アカデミー—連邦政府

アカデミーは、連邦政府の承認のもとに存在し、財政保障を受けつつ研究活動を行っている。その成果は毎年大統領に報告することが義務付けられている。また、教科書検定、教育課程行政をはじめ、教育政策への提言に留まらず自らそれらに関与・参画する権限が認められており、教育政策過程上極めて重要な役割を果たしていると言える。しかしながら、アカデミーを構成する会員は、正会員、準会員、外国人会員、名誉会員のいずれも会員による推薦により選出されていることなどからも分かるように、その自律性は高く、あくまで中立的な存在として教育政策に関与・参画する形式となっている点は特徴的である。

(2) アカデミー—国民

研究成果を社会に還元することは当然のことであるが、アカデミーが自ら教育機関の設置主体となり、運営しているところにもアカデミーの特徴があると言えよう。新たな教育政策を計画・立案していく上で、現場から直接その成果を得ることや実証的検証を行えることは有意義である。

そして、各地方に支部が設置されており、それぞれの支部にはそれぞれ独自の規約を定めることができるなどの自律性が認められることから、地方・民族の利害を調整していく機能も存在している可能性があるのではないかと推察される。無論、このことは現時点では仮説的な指摘となるため、今後さらに詳しく検証していかなければならない。

上述したように、アカデミーは国民と連邦政府両者の間に存在しながら、教育政策へ関与・参画し、さらには自ら教育活動を行っている。そのことから、広大な領土と多くの民族を抱えるというロシア固有の課題に対処することも含め、国民と連邦政府の利害を調整し、お互いを繋ぐパイプ役的機能を有していることが推察できる。ただ、この点はあくまでアカデミー規約を中心とした法的側面からの仮説であるため、現実にもそのような存在となっているか否かを断定することは慎重でなければならぬ。今後、具体的な政策形成過程について現地調査等を行う中で、本論稿での仮説を検証していく予定である。

【註】

- 1 西尾勝『行政学』有斐閣、2001年、11頁。
- 2 宮盛邦友「国家と行政は教育内容にいかに関わるか—『教育内容と国家』研究の序論的考察—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』2007年、62頁。
- 3 同上。
- 4 戸波江二・西原博史編著『子ども中心の教育法理論に向けて』エイデル研究所、2006年を参照。
- 5 ユーラシア研究所編『情報総覧 現代のロシア』大空社、1998年、191頁。
- 6 <http://standart.edu.ru/catalog.aspx?CatalogId=231> (2011年2月10日最終取得)を参照。
- 7 拙稿「ロシア連邦における教育課程基準を巡る法的変遷—『連邦国家教育スタンダード』に関する規定と『新教授課程』を中心に—」『教育行政学研究』西日本教育行政学会、2010年、39-46頁を参照。

- 8 梅根悟監修『世界教育史体系 16 ロシア・ソビエト教育』講談社, 1976 年, 250-252 頁。
- 9 橋本伸也『帝国・身分・学校 帝制期ロシアにおける教育の社会文化史』名古屋大学出版会, 2010 年。
- 10 同上, 66 頁。
- 11 柴田義松, 川野辺敏編『資料ソビエト教育学』新読書社, 1976 年。この中には「ソ連邦教育科学アカデミー規則」(644-656 頁)「ソ連邦教育科学アカデミーの活動の基本的方向について」(680-684 頁)が収録されている。
- 12 Устав Россииской академии образования (РАО), статья 1.
- 13 Там же.
- 14 このことについては, ロシア連邦法「単一企業体について」との法律が制定されている。単一企業は連邦と連邦構成主体それぞれに設置の権限がある。この法律についてはわが国の法務省が翻訳している <http://www.moj.go.jp/content/000010389.pdf>(2011 年 2 月 10 日)を参照。
- 15 Устав РАО, статья12.
- 16 Там же, статья15.
- 17 Там же, статья16.
- 18 Там же.
- 19 Положение о порядке проведения экспертизы учебников
- 20 Устав РАО, статья19.
- 21 Там же, статья34.
- 22 Там же, статья68.
- 23 Там же, статья58.