

ロシア連邦における「学校評価」の法制

高瀬 淳

教育行政制度の成立期におけるロシア連邦の「学校評価」は、学校の設置認可制度と国家認定制度を包含した「教育機関の設置と活動規制の手続き」の一環として定められ、新設校だけでなく、5年に1回の頻度で既存のすべての学校に実施される。そこでは、「学校評価」の対象となる学校の活動にかかる国家の教育権力から国民の教育人権への転換を具現化する仕組みとして、教育プロセスの実施条件や教育の水準に関する明確な基準に則り、学校の活動に対する国家関与をできるだけ抑制することが意図されている。その一方で、学校の意思の決定・執行に保護者・地域住民が参画する管理運営体制が法的に保障されているわけではなく、学校の活動を決定又は評価する際に国民の意思を直接反映する「民主主義的」な機会を如何に確保するかといった課題を内包している。

Keywords : ロシア連邦, 設置認可制度, 国家認定制度, 教育権力, 教育人権

はじめに

本論は、ペレストロイカ政策が進められた1980年代後半から正式な教育課程基準が提示された2004年までをロシア連邦の教育行政制度が形づくられた時期ととらえ、そこに認められる教育行政制度の全体構造を国家関与のあり方に着目しながら考察する研究の一部をなすものである。

ロシア連邦では、社会主義の考えに基づく政治経済体制を志向したソ連邦の崩壊(1991年12月)以降、「民主主義」と「市場経済」を理念とした国家づくりが進められ、教育分野に関しては個人や社会の多様なニーズに応える教育制度の構築が基本課題とされてきた。そうした教育制度の大枠を定めた連邦法「教育について(以下、ロシア連邦教育法)」(1992年)によれば、教育は「個人、社会及び国家の利益のために目的をもって組織される教授(обучение)と訓育(воспитание)のプロセス」と定義されている¹⁾。そこでは、ソ連邦の教育法規で繰り返し強調されてきたマルクス-レーニン主義に基づく表現が除かれ、ロシア連邦で提供される教育が、社会や国家に優先して個人の利益を重視することをあらわしているといわれる。実際、「ロシア連邦教育法」

に定められた教育に関する権利には、学習者の「教育を受ける権利」に留まらず、学習者や親(保護者)の「教育を受ける形態を選択する権利」や「学校の管理運営に参加する権利」などが含まれる。その上で、教育には「国家が定めた教育水準(学歴上の資格)に対する市民(学習者)の到達度の認定を伴う」とされ、ロシア連邦における教育の質を保障する観点から、個人の学習成果を国家が管理する姿勢が明示されている。

こうした教育制度の実現には、それぞれの学校に特色ある教育を行うことのできる自律的な管理運営を保障すると同時に、当該学校の活動を国家が適切に評価する仕組みが必要になると考えられる。このことを踏まえ、本論は、ロシア連邦における教育行政制度の成立期における「学校評価」に関する法制を取り上げ、そこに認められる特色と課題を導き出すことを目的とする。

1. 学校の管理運営体制の展開

(1)ペレストロイカ政策に基づく学校の管理運営体制
ペレストロイカ政策下における学校の管理運営体制²⁾は、「初等中等学校暫定規程」(1989年)³⁾によ

り、「公開制，民主主義，社会主義的自主管理の原則」に基づき，学校代表者会議（конференция школьного коллектива）とその常任機関である学校会議（совет школы）を中心として行われるとされた。両会議の構成は，学校的意思決定過程に学校当事者の意向を直接に反映させるため，教職員，生徒及び保護者・地域住民の代表者がそれぞれ同数と定められた。また，それまで市・地区の教育行政当局（国民教育部）より任命されていた校長は，学校代表者会議での選挙を通じて選ばれることとなり，学校代表者会議や学校会議の決定に従って学校の日常的な管理運営を行うことが任務とされた。

こうした学校の管理運営体制は，保護者・地域住民など「社会」の代表者の参加を通じて，国家・行政機関からの自律性を確保しようとするものであった。そのため，保護者・地域住民が経営主体として直接参加する学校代表者会議と学校会議は，単に学校的意思を決定するだけでなく，それを自ら執行する権限を有する組織として構想されていた。つまり，学校当事者が直面する課題に主体的・自主的に対処し，それを解決する社会主義的な「自主管理」の原則を実現しようとしてされていた。ただし，「初等中等学校暫定規程」は，校内の共産党組織やその関連組織が学校の管理運営に指導的な立場で関与することを認めていたため，学校の裁量権の実質的な拡大には至らなかったといえる。

(2)学校の管理運営体制の脱イデオロギー化

ロシア連邦で最初に構想された学校の管理運営体制は，「ロシア連邦教育法」の定めに従って，当該学校の選挙によって選出された学校会議（совет образовательного учреждения）が「全般的な指導」を行うといったものであった。学校会議の選出手続き，構成メンバー，校長⁴⁾との権限関係等については連邦レベルで規定されなかったが，一般的に教職員，生徒及び保護者・地域住民の代表者がそれぞれ同数とされるなど，ペレストロイカ政策下で示された「初等中等学校暫定規程」を踏まえた状況が認められた。

ただし，学校の「全般的な指導」を行う学校会議は，共産党による絶対的な指導がなくなったこともあって⁵⁾，学校の管理運営をめぐり，構成員の間で意見が対立することが多かった。さらに，通常，議決には出席者の3分の2以上の賛成が必要とされたため，教職員，生徒及び保護者・地域住民の間で意見が相違する場合には，適切な教育活動を行う上で不可欠な案件を速やかに決定することができなくな

るという混乱が頻繁に生じたとされる。そのため，学校会議は，社会主義的な管理運営理念に基づく執行機関としてだけでなく，学校的意思決定機関としての役割を十分に果たすことができなくなり，その実質的な地位が低下していった。

(3)学校の管理運営体制の自由化

学校会議は，「ロシア連邦教育法」の1996年改正により，「保護者会議，学校総会，教職員会議」などの校内組織と同じ自主管理組織の一つと位置づけられた⁶⁾。さらに，これら自主管理組織の設置の適否，役割，構成及び校長との権限関係等については，連邦として統一された規定がなく，各学校が独自に作成する「学校規約（校内規程）」によって定められるとされた。つまり，学校が特色ある教育を提供するためには，それに応じた校内組織の編成が不可欠であり，学校ごとに多様な管理運営体制をとる必要性が認められたと考えられる。

しかし，ロシア連邦における学校の管理運営体制は，実際には，多くの学校で学校の直接的な管理運営を行う校長を中心としたものとなっている。校長中心の管理運営体制が確立した要因の一つとして，学校会議を構成する保護者・地域住民の意向が重視されるあまり，当該学校の教育課程が児童生徒の学力形成に役立たない「はやりの科目」や「科学的でないもの」で占められるなど，教育上，好ましくない状況が数多く見受けられたことが挙げられる⁷⁾。そのため，教職員には，必ずしも教育目標・内容・方法などの理解が十分でない保護者や地域住民が学校的意思決定に参加することへの不信感が強く残っているといわれ，「ロシア連邦教育法」の1996年改正を契機に，ほとんどの学校会議が，廃止されるか，または教職員中心に変更された。その結果，保護者や地域住民が学校の管理運営に直接に関与することが困難となり，相対的に学校の日常的な管理運営に携わる校長の権限と責任が大幅に拡大していく傾向が顕著となったといえる。

2. ペレストロイカ政策に基づく「学校評価」の企図

(1)評価委員会による「学校評価」の構想

ソ連邦時代の教育行政は，連邦－共和国－州・地方－市・地区とつながる強力な指示・命令システムを備えた中央集権システムがとられていた。当時，州・地方や市・地区の教育行政当局は，連邦又は共和国といった国家の下部機関であり，それらが設置する学校もすべて「国立」と位置づけられた。

ソ連邦の教育に関する基本法であった「ソ連邦及び連邦構成共和国の国民教育に関する立法の基礎」

(1973年)⁸⁾によれば、学校は、「国家教育行政機関並びにその他の国家機関」又は共産党の直接的な指導下にある「コルホーズ、協同組合及びその他の社会団体」によって所轄されると規定されていた。そのため、すべての学校は、共産党組織と一体化した国家の下部機関としての市・地区国民教育部により、所属職員である視学官の監督・指導を通じて全面的にコントロールされていた。

この体制は、ペレストロイカ政策を推進するゴルバチョフ政権により、個人や社会のニーズに応える学校教育の多様化を阻害するものとして批判され、学校裁量権の拡大を基本方針とした改革が着手された。そうした改革動向の中で、国家が学校の教育水準・成果を保障するため、「初等中等普通教育学校の評価に関する暫定規程」(1990年)⁹⁾が示され、5年に1回、市・地区国民教育部が学校を定期的に評価する仕組みが法制化された。

同暫定規程は、学校の「普通教育の水準」が国家の求める要件に合致しているかについて、「優秀な学校管理職、教員、保育者、要員養成・再教育機関・高等教育機関・中等専門教育機関の教職員、教育・学術団体並びにその他の社会団体の代表者をメンバーに加えた評価委員会」が評価すると定めていた。具体的には、評価委員会メンバーの立ち合いの下で実施される卒業試験又は卒業予定者に対する客観テストの結果に基づき、児童生徒の「科学に関する基礎的な知識・能力、社会的な成熟度、継続的な学習や自立的な生活・労働への準備状況」といった学習成果が評価対象とされた。さらに、評価委員会は、そこで明らかになった「普通教育の水準」を当該学校の教職員や施設・設備などの環境条件と照らし合わせて分析することにより、「学校の潜在能力」と「その活用の程度」について評価するとされた。

こうした評価の内容は、評価委員会と市・地区国民教育部の合同で報告書にまとめられ、市・地区国民教育ソビエトの承認を経て、当該学校に「合格」「不合格」又は「一次審査終了(再審査)」の評価結果とともに提示される。市・地区国民教育部は、「不合格」とされた学校に対して、当該学校の「教育・訓育の過程、教育方法の適切性、施設・整備の充足度、教員の質、教員の研修状況、財務状況など」から、児童生徒の学習成果が国家の求める「普通教育の水準」に達しない要因を分析し、具体的な改善策を提示・実施するとともに、必要に応じて学校の再編成を決定するとされた。

(2)学校の自律性を保障する「学校評価」

ペレストロイカ政策期における学校の評価は、国

家からの管理運営上の自律性を確保した学校が多様な活動を行うための前提として、国家がすべての児童生徒に一定の学力を保障することを意図して導入されたといえる。具体的には、卒業試験等による児童生徒の最終的な学習成果が主たる指標とされ、それを学校教育に直接携わる教職員をメンバーに含む評価委員会が評価する仕組みが構想されていた。これは、学校の活動に対する国家の関与を、学校としての水準に照らしてどの程度充実しているかという観点からの関与に限定するものであった。特に、評価委員会による報告書には「学校の潜在能力」に関する内容が含まれ、これに基づいて当該学校の自律的な改善を促進することが期待されたといえる。

ただし、学校の主たる設置主体である市・地区国民教育部が、報告書の作成や評価結果の決定に直接的に関与する仕組みの下では、評価内容が行政監査的・査察的なものに陥りやすいことが指摘できる。評価結果を承認する市・地区国民教育ソビエトについても、市・地区国民教育部の諮問機関として、国家と一体化した共産党の指示を踏まえた域内の教育関係者が中心であり、学校の国家からの自律性の確保という意味において必ずしも十分な配慮がなされたものではなかったと考えられる。

なお、この「学校評価」の仕組みは、ソ連邦崩壊に伴う混乱の中で本格的な実施には至らなかった。

3. 「学校評価」の基本構造

(1)教育行政の分権化と「学校評価」

ロシア連邦の行政区画は、「ロシア連邦憲法」(1993年)により、連邦-連邦構成主体-地方自治体の3段階に分けられている。連邦構成主体は、共和国や州などロシア連邦を構成する行政区画であり、連邦とともに国家としての権限と責任を有し、連邦政府が示した教育政策の実現を図ると同時に、域内の社会・経済・文化・民族構成などの実情に応じた教育政策・制度、教育予算、法律等を独自に定めることができる。これに対して、市・地区などの地方自治体は、国家の指揮・命令系統に属しない新しい行政区画と位置づけられ、教育分野においては、当該地域の就学前教育機関や学校を設置・管理する権限が与えられた¹⁰⁾。

また、学校は、「ロシア連邦教育法」により、すべて法人(юридическое лицо)とされ、「ロシア連邦の法令と教育機関の規則が定める範囲で、教育課程の実施、職員の選抜・配置、学術・財政・経営その他の活動において独立している」と定められた。具体的には、それぞれの学校に対して、①大綱的な教育課程基準である「国家教育スタンダード

（государственный стандарт）」に則した教育課程の編成，②学校と教員志願者の二者間契約に基づく教職員の任用，③地方自治体から配分される予算と自主財源からなる学校予算の運用等に関する裁量権が与えられている。

この学校裁量権の拡大は，個人や社会の多様なニーズに応える教育を実現するため，学校に国家又は地方自治体から自律した活動を積極的に認めるものといえる。これに対して，教育の質を保障する学校の評価については，「ロシア連邦教育法」第33条において，学校の設置認可制度と国家認定制度を包含した「教育機関の設置と活動規制の手続き」の一環として定められた。ロシア連邦で導入された「学校評価」は，学校の登録→ライセンスの交付→教育水準の審査→学校の国家認定といった手続きが段階的に進められる中で行われるものであり，新設校だけでなく，5年に1回の頻度で，既存のすべての学校に実施される。

(2)設置認可制度における「学校評価」の手続き

ロシア連邦における学校の設置は，「ロシア連邦教育法」により，国家や地方自治体だけでなく，あらゆる形態の国内外の組織・基金，ロシア連邦で登録された社会団体・宗教団体及びロシア連邦・外国の市民に認められた。

第一段階となる学校の登録（регистрация）は，設置者の申請に基づいて，通常，地方自治体において行われる。登録にあたっては，申請書，設置決定を証明する文書，当該学校の規約，登録税支払い証明書の提出が求められるが，申請された登録を地方自治体が「設置が不適切であるとの理由をもって拒否することはできない」と定められた。学校の登録が完了した時点で，当該学校の法人としての権利が生じ，計画された教育活動を実現するための準備に向けた財務・経営活動を行うことが認められる。

これに続くライセンス（лицензия）¹¹⁾の交付は，児童生徒に対する教育活動の実施や経営上の特典を当該学校に認めるものであり，連邦，連邦構成主体又は連邦構成主体等によって所定の権限が付与された地方自治体によって行われる。その目的は，「教育政策，教育プロセスの実施条件，さらにはロシア連邦市民の教育を受ける権利の保障にかかる統一的な国家施策の実現」を図ることと定められた。交付されるライセンスは5年間有効であり，学校の名称・所在地，許可された教育課程の一覧・水準・重点領域，児童生徒数の上限及び有効期間が記載される。

ライセンスの交付にあたっては，設置者の申請に基づき，「国家教育行政機関又は地方自治体の行政

機関並びに教育行政機関，関係省庁，既存の教育機関，社会団体の代表者が対等の立場で参加する専門委員会（экспертная комиссия）」が組織される。専門委員会では，設置者より提出された，申請書，当該学校の規約の写し，登録証明書，教職員の資格・配置等に関する資料，教育プロセスに必要な施設・設備の基盤と充実度に関するデータ，校舎・不動産等の所有（占有）証，公衆衛生にかかる許可証及び専門審査にかかる費用支払いの保証書をもとに，「建築基準・規則，保健・衛生基準，児童生徒及び教職員の健康保持，教室設備，教授過程にかかる設備の充実度，教育職員の資格，スタッフの充足度」が国家の求める要件を満たしているかが確認される。その際，「教育プロセスの内容，組織及び教授法は審査の対象でない」ことが明記された。

(3)国家認定制度における「学校評価」の手続き

ロシア連邦における正規の学校とされる国家認定（государственная аккредитация）¹²⁾は，国家が定めた様式・国章を用いた卒業証書等を交付し，国家財政から所定の補助を受ける権利等を当該学校に認めるものであり，連邦又は連邦構成主体の国家行政機関・教育行政機関によって行われる。国家認定の有効期間は5年間であり，学校の地位（種類，形態及びカテゴリー），教育課程の水準及び提供される教育の国家教育スタンダードとの合致を証明するものと定められた。こうした国家認定を得るために学校は，原則として5年に1回，教育水準の審査（аттестация）を受けることが義務づけられている。

教育水準の審査は，「学校が提供する教育の質に対する国家－社会的なコントロールの主要な形態」であり，ロシア連邦教育省に「国家評価機構」が設置されるまでの間，「国家権力機関・教育行政機関又は主要な教育機関と地域住民が参加する地方自治体の行政機関」が実施するとされた。その目的・内容は，「当該学校で教育を受けた卒業生の水準と質が国家教育スタンダードの要求に合致しているかを立証すること」であり，その具体的な基準として，「3年連続で学校の最上級学年の半数以上の生徒が卒業試験に合格すること」が明示された。

審査にあたっては，学校の申請に基づき，「教育機関，学術機関及び職業団体・協会の代表者，必要に応じて関係省庁並びに社会団体の代表者を含む審査委員会（аттестационная комиссия）」が組織され，「客観性（объективность），公開性（гласность），専門性（компетентность）の原則に基づいて」行われる。審査委員会では，学

校より提出された、当該学校の概略を添付した申請書、当該学校の規約の写し、ライセンスの写し、教授プラン、審査費用の支払い証明書、過去3年間の卒業試験の結果に関する資料、学校の特色ある活動を示す資料をもとに、当該学校の教育活動が国家教育スタンダードの要求に合致しているかについて、「すべての児童生徒に必修となる最小限の内容が教育課程に含まれているか」「児童生徒の学習負担の上限を超えていないか」「基本的な教育課程が十分に実施されているか」という観点から審査される。また、当該学校の教育の水準と質が国家教育スタンダードの要求に合致しているかについて、最上級生の卒業試験又は国家教育行政機関が推奨する客観テストの結果に基づいて判定される。

審査の内容は、審査委員会によって報告書にまとめられ、国家教育スタンダードの要求に「合致している」又は「合致していない」の審査結果とともに、所定の国家機関等と当該学校に提出される。「合致していない」とされた学校は、報告書に提示された審査内容を踏まえた改善策を講じた上で、12か月以上を経てから再審査を受ける権利を有する。また、学校は、審査内容・結果に不服な場合、審査の手順についてのみ裁判所に異議申し立てを行うことが認められる。

こうした教育水準の審査で「合致している」とされた学校は、国家認定を申請することができる。国家認定にあたっては、学校の申請に基づき、「連邦構成主体の教育行政機関、地方自治体の行政機関又は教育行政機関及び職業団体・協会の代表者、さらに必要に応じて当該学校の評価を実施した機関（機構）の代表者を含む認定委員会」が組織される。認定委員会では、学校より提出された、申請書、審査委員会による審査内容・結果の写し、審査委員会による指摘事項の写し、ライセンスの写しをもとに、実施された教育課程の水準、教育課程の重点領域、授業構造、卒業生の質、教職員の状況、情報技術設備の充実度及び保健医療に関する条件について検討される。

国家認定を行う連邦又は連邦構成主体の国家行政機関並びに教育行政機関は、認定委員会の検討を踏まえて「国家認定」又は「不認定」を判定し、その結果を当該学校に通知する。また、連邦又は連邦構成主体の国家行政機関並びに教育行政機関は、1年に1回、「国家認定」を有する学校の情報を公表する。「不認定」と判定された学校は、その理由として示された事項を改善した上で再申請することが認められている。ただし、国家認定が教育水準の審査内容・結果に基づいて検討されることから、「不認定」と

判定されるのは、実質的に審査段階での明らかな不備が認められる場合に限られるのが一般的である。

(4)「学校評価」導入の意義

こうした「学校評価」は、ペレストロイカ政策の動向を受け継ぎ、学校の自律的な活動を促進すると同時に、設置認可・国家認定制度の一環として、国家による教育水準の保障を意図したものであるといえる。

ライセンスの交付の段階では、評価の対象が施設・設備や教職員の状況など教育プロセスの実施条件となる事項に限られている。別な言い方をすれば、ロシア連邦の学校は、物的・人的な条件が国家の求める基準を満たしてさえいれば、その教育プロセスの内容、組織及び方法の如何を問わず、自らの活動を展開することが可能とされている。教育水準の審査の段階においても、法規上、当該学校で教育を受けた卒業生の学力が国家教育スタンダードの要求に合致しているかに焦点化されており、具体的には、3年連続で最上級学年の半数以上の生徒が卒業試験に合格することといった「容易に達成することができる」判定基準が設定されている。これらは、学校の活動に対する国家関与を必要最小限に抑える方針のあらわれであると指摘できる。

ただし、ロシア連邦の「学校評価」は、単に当該学校の教育プロセスの実施条件や教育を受けた児童生徒の学力の到達度を国家が定める基準に照らし合わせるだけに留まらないことが注目される。特に、教育水準の審査にあたっては、当該学校で実際に行われている教授プランが取り上げられるが、そこには基準となる国家教育スタンダードを越える活動の内容・方法が必然的に含まれる。その結果、当該学校が、自ら掲げる教育目標等を達成するために、どのような活動を行い、それがどのような成果をもたらしているかということが、教育や教科内容の専門家である「教育機関、学術機関及び職業団体・協会の代表者」等によって検証されることとなる。こうした国家教育スタンダードを越える活動については、すべての学校に求められる教育水準を達成しているかという観点から示される最終的な審査結果そのものに直接反映されるわけではないが、審査委員会がまとめる報告書に記載された上で当該学校に提示される。そのため、教育水準の審査が、その後の当該学校による自己評価・改善に役立てられることが可能となるといえる。

4. 「学校評価」の制度的特色と課題

ロシア連邦の「学校評価」は、国家が学校を全面

的にコントロールする状況を改め、個人や社会の多様なニーズに応える教育制度を構築しようとする中で、国家が教育の水準・質を保障する必要から法制化されたと指摘できる。

その起点となったペレストロイカ政策期においては、学校代表者会議・学校会議が学校の意思決定・執行機関と位置づけられ、保護者・地域住民が学校の経営主体の一部とされた。国家は、保護者・地域住民の意思が反映された学校の活動について、5年に1回、児童生徒の最終的な学習成果を主たる指標として、当該学校の「普通教育の水準」が国家の求める要件に合致しているかという観点から評価し、その結果を「学校の潜在能力」等に関する内容を含めて当該学校に示すこととされた。つまり、「学校評価」は、当該学校が評価の内容・結果を踏まえた改善を行う過程において、保護者・地域住民のより主体的な関わりを助長し、保護者・地域住民の意思を反映した学校のさらなる多様な活動を促進するための仕組みであったといえる。これは、評価対象となる学校の活動にかかる国家の教育権力から国民の教育人権への転換をあらわしているにとらえられる。

この構想は、ソ連邦崩壊によって実現に至らなかったが、基本的な仕組みがロシア連邦に引き継がれた。すなわち、保護者・地域住民が参加する学校会議が学校の管理運営機関と位置づけられると同時に、当該学校の教育プロセスの実施条件や教育の水準が、5年に1回、学校として求められる要件を満たしているかという観点から、国家によって評価される仕組みが導入された。しかし、1996年に改正された「ロシア連邦教育法」では、「学校評価」そのものに関する事項に根本的な変更が施されなかったものの、学校会議が学校の自主管理組織の一つに留められたことから、学校の活動に保護者・地域住民の意向が必ずしも反映されないこととなった。そのため、「学校評価」を通じて、学校に対する保護者・地域住民の主体的な関わりやそれを前提とした学校の多様な活動を促進する仕組みが質的に変化していったと指摘できる。

こうして成立した「学校評価」の法制について、学校の活動に対する国家関与のあり方に着目して整理すると次の特色を挙げることができる。

第一に、「学校評価」が、国家（連邦並びに連邦構成主体）による学校の設置認可制度・国家認定制度の一環として行われていることである。ロシア連邦の学校は、物的・人的な条件が整った時点で、教育活動を行うためのライセンスを取得することができ、一定期間を経て、当該学校の最上級生の半数以上の学力が国家教育スタンダードの要求に合致して

いれば正式な学校として認定される。つまり、それぞれの教育目標に則した多様な活動が展開された後に、その活動が学校として求められる必要最低限の水準に達しているかについて評価される。この仕組みは、学校の活動に対する国家関与を抑制することにより、過度な学校間競争を生じさせることなく、それぞれの学校で特色ある多様な教育が行われることを可能にするものととらえられる。

第二に、「学校評価」の内容が、学校の自律的な自己評価・改善に寄与することが期待されていることである。教育水準の審査における評価の内容は、国家教育スタンダードを越える活動を含めて報告書にまとめられ、当該学校に提示される。当該学校は、5年後の審査・国家認定を見据えつつ、報告書の内容を踏まえて、自らの活動を主体的に点検し、必要に応じて改善策を講じることとなる。こうした評価・改善は、従来、学校の管理運営機関である学校会議を中心に行われ、多様化される学校の活動の決定に保護者・地域住民等が直接に関わることが前提とされていた。しかし、「ロシア連邦教育法」の1996年改正によって、多くの学校で校長を中心とした管理運営体制が一般的となったため、国家による学校の評価にあたっては、保護者・地域住民ではなく、校長の意思に沿って進められる学校教育の多様化の適否が問われることになったといえる。

第三に、ロシア連邦における「学校評価」が、国家と学校の直接的な関係を基本としていることである。ロシア連邦では、様々な施策に国民の意思を直接反映する機会を確保する観点から、国家権力の系統に属しない地域住民の自治機関である地方自治体が設けられた。しかし、地方自治体は、ロシア連邦におけるほとんどの学校の設置者となっているものの、法人化された学校が幅広い裁量権を有していることから、個々の学校の「教育プロセスの内容、組織及び教授法」を直接的にコントロールできるわけでない。この体制は、学校ごとに多様な教育の実現を可能にする一方で、当該学校に示される評価の内容・結果の取り扱いによっては、学校の活動に対する国家の関与を実質的に拡大することにもなりうる。

おわりに

ロシア連邦の「学校評価」は、学校教育の多様化を前提としつつ、連邦としての統一性を確保することを基本方針とし、その実現を図るために、国家（連邦並びに連邦構成主体）による学校の設置認可・国家認定の一環として行われていることを第一義的な特色としている。そこでは、「学校評価」の対象となる学校の活動にかかる国家の教育権力から国民の

教育人権への転換を具現化する仕組みとして、教育プロセスの実施条件や教育の水準に関する明確な基準に則り、学校の活動に対する国家関与をできるだけ抑制することが意図されている。別な言い方をすれば、国民の教育人権としての学校の活動の決定には、多様な価値観を有する国民の意思が学校の活動に確実に反映されていることが、学校の評価の前提として求められていると指摘できる。

その一方で、学校の意思の決定・執行に保護者・地域住民が参画する管理運営体制が法的に保障されているわけではないことが留意される。さらに「ロシア連邦教育法」の1996年並びに2002年改正により、「学校評価」の基準となる国家普通教育スタンダードの制定手続きが、国会による承認から連邦政府の内部手続きに変更されたことから、学校として求められる教育水準が連邦政府によって恣意的に変更される可能性も指摘される。したがって、教育行政制度の成立期におけるロシア連邦の「学校評価」は、学校の活動を決定又は評価する際に国民の意思を直接反映する「民主主義的」な機会を如何に確保するかといった課題を内包していると指摘できる。

注

- 1) Закон РФ “Об образовании” от 10 июля 1992г.
- 2) ベレストロイカ政策期以降のロシア連邦における学校管理運営体制については、高瀬淳「ロシア連邦における学校の管理運営体制の法制と実態」『教育制度学研究』第12号、2005年、197-210頁を参照のこと。
- 3) Временное положение о средней общеобразовательной школе СССР, Учительская газета, 18 июля 1989г.
- 4) 学校の「直接的な管理運営」を行う校長は、学校ごとに「①学校会議による契約雇用、②教育機関の教職員による選出、③複数（又は1名）の候補者と設置者の事前合意を得た上での教育機関の教職員による選出、④設置者の事後承認を伴う教育機関の教職員による選出、⑤学校会議の拒否権を認めた上での設置者による任命、⑥設置者による任命、⑦設置者による雇用」のいずれかの方法で選出・任命されることとされた。
- 5) ソ連邦に先駆けて政治・経済体制の転換を進めたロシア共和国では、1990年3月に複数政党制が公認されたことを受け、ロシア共和国最高会議青少年問題対策委員会決定「学校の脱政党性について」（1990年12月）やロシア共和国教育省協議会決定「普通教育機関における教育活動の民主化について」（1991年1月）等により、校内での共産党やその関連組織の活動が禁止された。
- 6) Закон РФ “Об образовании” от 10 июля 1992г., в редакции федеральных законов от 13.01.1996г. 「ロシア連邦教育法」では、学校の管理運営は、「単独責任（единоначалие）と自主管理（самоуправление）の原則に基づいて行われる」と規定されている。
- 7) Учительская газета, 17 марта 1998г.
- 8) Утверждены Верховным Советом СССР “Основы законодательства Союзных ССР и Союзных Республик о народном образовании” 19 июля 1973г.
- 9) Утверждено приказом Гособразования СССР от 14 июня 1990г. No.411, Положение (временное) об аттестации средних общеобразовательных школ.
- 10) см. Ю. Д. Казанчев, А.Н. Писарев, Муниципальное право России, Новый Юристъ, 1998.
- 11) Письмо МО РФ от 30 декабря 1997г. No.06-51-90ин/25-06. Приказ МО РФ от 17 ноября 1994г. No.442, Положение о порядке лицензирования образовательных учреждений.
- 12) Приказ МО РФ от 22 мая 1998г. No.1327, Положение о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений.