

ロシア連邦における ナショナル・マイノリティに対する教育保障 －「ナショナル・マイノリティの保護に関する 枠組み条約」を手がかりとして－

ゴロバノバ・エフゲニヤ*

1. はじめに

(1) 課題の設定

本稿では、ロシア連邦におけるナショナル・マイノリティに対する教育保障の問題を、欧州評議会の「ナショナル・マイノリティの保護に関する枠組み条約」(1995年2月1日採択、以下、枠組み条約と略す)の教育関連条項(第12、13、14条)を手がかりとして考察することを目的とする。

ロシア連邦は1996年2月28日に欧州評議会に加盟し、1998年8月21日に枠組み条約を批准した。そのため、締約国として、経済的、社会的、政治的、文化的な側面においてナショナル・マイノリティの平等を認識し、彼らの保護並びに彼らに対する権利と自由を保障することが求められることになった¹⁾。また、他の締約国と同様に、欧州評議会関係委員会及び「ナショナル・マイノリティの保護に関する枠組み条約諮問委員会」²⁾(以下、諮問委員会と略す)に対して、枠組み条約規定に基づいた法的及びその他の措置について5年に1度報告する義務がある³⁾。枠組み条約をめぐるロシア連邦政府及び諮問委員会の対応は以下の通りである。

- ・2000年3月8日、ロシア連邦政府が第一回政府報告書⁴⁾を提出；
- ・2002年9月13日、欧州諮問委員会が最終見解⁵⁾を提出；
- ・2003年3月13日、ロシア連邦政府が回答報告書⁶⁾を提出；
- ・2003年7月10日、諮問委員会が決議⁷⁾を提示。

* 教育学専攻 大学院生

このような経緯をふまえ、本稿では、枠組み条約の各教育関連条項に対して、ロシア連邦政府が提出した第一回政府報告書、回答報告書と、諮問委員会からの最終見解、決議の内容を比較検討し、これらの作業を通して、枠組み条約の規定とロシア連邦法制度との整合性を検討し、指摘された問題点と課題を明らかにする⁸⁾。なお、今回欧州諮問委員会は、ロシア連邦における実体に関する NGO からの報告書を要求していなかった。そのため、本稿では、ロシア連邦の代表的な NGO であるモスクワ・ヘルシンキグループ⁹⁾の年次報告書「ロシア連邦における人権について」を参考資料として使う。

(2) ナショナル・マイノリティの定義をめぐって

欧州評議会において「ナショナル・マイノリティ」という用語は、欧州人権条約（1950年11月4日）の改正を目的とした欧州人権条約第2議定書（1961年）の、ナショナル・マイノリティの差別禁止を訴える第14条において初めて正式に使用された¹⁰⁾。しかし、その定義は一度も明確に規定されておらず、それは、ナショナル・マイノリティの権利保障を目的とした枠組み条約においても同様である。欧州評議会は、国際法が宣言する普遍的な原則に沿って、あくまで国内事情の観点からこの枠組み条約の適用範囲を規定するのが妥当である、という立場をとっている¹¹⁾。しかし、ロシア連邦政府は、現在のところ、ナショナル・マイノリティに属する民族の一覧表を作成することができず、国内の法制度においては、ナショナル・マイノリティの定義が定められていないとしている。それは、研究者や政治専門家間に統一した見解がないからである¹²⁾。それに対して諮問委員会は、90年代において無国籍者が増え、ロシア連邦の人口及び民族構成が変化したことを考慮すると、ナショナル・マイノリティの定義が明確でないという状況であっても、国籍の有無に関わらず誰でも平等に権利を行使できるようにロシア連邦政府が国内対策を考えなければならないと主張している¹³⁾。ロシア連邦の NGO も、ナショナル・マイノリティの権利保障の実態を述べるにあたって国籍を持たない者を事例として取り上げることが多いため、諮問委員会と同じ意見であると理解できる。ナショナル・マイノリティの定義についての議論は現在においても継続している。

ロシア連邦はナショナル・マイノリティの定義を明確にしていないが、マイノリティの教育権利保障について報告する際、ロシア国籍を持つ者と外国人及び無国籍者を分け、国籍を持つ者についてのみ言及している。この見方にたつと、多数の外国人と無国籍の者は枠組み条約の適用範囲から完全に排除され、権利が保障されないことになる。そこで、本稿においては、NGO と諮問委員会の意見を考慮した上で、ロシア国籍を持つマイノリティのみではなく、ロシア国籍を有しない者もナショナル・マイノリティに含めて検討することとする。

上述の諮問委員会が指摘した人口及び民族構成の変化の背景には次の事態がある。

(3) 人口構成及び民族構成における変化

ソ連崩壊以降、ロシア連邦においてナショナル・マイノリティをめぐる状況が大きく変化した。1989年国勢調査によると、15の構成共和国から構成されていたかつてのソ連には、全国人口の2億8574万人のなかに約130の民族が存在していた。当時、各構成共和国の諸市民は一律のソ連国籍を有し、同権を享受していたため、ソ連国内において自由に移動することが可能であった。1991年12月にソ連が崩壊した時点には、出身構成共和国外にいた人々は7117万人（全人口の25%）に達し、例えばロシア人の場合、2529万人がロシア共和国以外の旧ソ連圏に住んでいた。ロシア共和国内には、ウクライナ人436万人、ベラルーシ人120万人等、ロシア人以外の民族が多数いた。1991年の「主権パレード」と呼ばれるように、ソ連構成共和国がそれぞれ主権国家として独立したことに伴い、独自の法制度を整備することになった。新生のロシア連邦においては、国籍の取得等の手続きを定めるものとして、ロシア連邦国籍法が1991年11月28日に制定され、1992年2月6日に施行された。しかし、同国籍法は、ソ連崩壊に伴い急速設定されたものであり、不備な点が多く見られる¹⁴⁾。例えば、第13条1項は、旧ソ連国籍を有し、本法律が施行された時点でロシア共和国内に住民登録している人はロシア国民として承認されると規定していた¹⁵⁾。このため、旧ソ連のロシア共和国内に生まれ育ったロシア人であっても、ロシア共和国以外の旧ソ連構成共和国に居住していた場合、ロシア国民として承認されなかった。ロシア連邦に滞在しそこで住民登

録しなかったウクライナ人やベラルーシ人等は、住民登録してロシア国籍を取るか、出身国に戻りその国籍を取得するかという選択を迫られた。ロシア国籍を希望した場合、ロシア連邦国籍法第18条においては、旧ソ連国籍を有していれば、住民登録を通して国籍の取得が可能であると規定したが、本規定の曖昧さのため、行政機関がそれらを濫用し、ロシア国籍の取得を希望していた人に対して住民登録、及び国籍の付与を拒否したことも多かった¹⁶⁾。2002年5月31日には新しいロシア連邦国籍法が制定され、その中で国籍取得の一般的手続きの他、ロシア国籍を有する親戚を持つ者やソ連国籍を有していた者を対象とした簡略な手続きについての規定が改定された。同国籍法が今回の改定で極めて厳格になったため、国籍の取得は今でも複雑である¹⁷⁾。

このような混乱期において、CIS諸国、バルト三国からロシア連邦への移動が活発になった。その背景には、ロシア国籍を取得しようとした人が大勢いた一方、安定した生活を求めて親類のいるところへ移住し、また出稼ぎで行く人が増えたことがある。また、CIS諸国、バルト三国において、ソ連時代に始まった民族的な葛藤がさらに拡大したことにより、それらの地域から移住した、または移住させられた人も増大した。これらの人々は国籍の有無に関わらず1993年まで「難民」と呼ばれていた。ソ連崩壊後には、彼らの中でロシア国籍を有する者も存在していることが意識されはじめ、彼らを表す別の用語の必要性が認められるようになった。1993年2月2日国際連合「難民の地位に関する条約」(1951年7月28日採択)への加入をきっかけとして、無国籍者を対象にしたロシア連邦難民法とロシア国籍を有する者を対象にしたロシア連邦強制移民法が1993年2月19日に制定された。ところが、「ロシア連邦における人権について」年次報告書によると、難民と強制移民の法的地位が導入されても、これらの対象に当てはまる人は民族的属性によって使い分けられ、権利が侵害される傾向がある。

前述した諸問題の他に、ロシア連邦になり、民族構成も大きく変化していることもある。2001年国勢調査ではロシア連邦の全人口は1億4520万人、民族は約160となり、1989年と比較すると、人口は減少しているが、民族数は増加傾向にある。その中には、出身地が旧ソ連構成共和国である民族(ウクライナ人、アルメニア人等)、旧ソ連構成共和国以外の国籍を持つ外国人、「出身地がない民族」(ロ

マ人、クルド人)、先住少数民族、いわゆる「名称民族」¹⁸⁾、という多様な背景を持つ民族が存在している。ロシア国籍を持たない人が多く、民族的な多様性が存在する一方、この実態に対応する法制度の未整備によりすべての人の権利を保障することは非常に難しくなっている。このような状況の中、枠組み条約の規定をどのような民族的グループに適用できるかということも不明であり、現段階においてはそれについてロシア連邦政府も明確な言及をしていない。

以上のように、ロシア連邦国内には国籍の有無に関わる問題、及び民族が多様であるという状況が存在する。本稿では、ナショナル・マイノリティに対する権利の保障がいかになされようとしているのかを枠組み条約を手がかりとして法制度面を中心に検討していく。

(4) 先行研究

ロシア連邦のナショナル・マイノリティの問題に関連する研究には、特にソ連崩壊に伴う国籍の問題、民族構成における変化、移民の問題を対象としたものが数多くあり、それらはロシアだけではなく、小森田秋夫、早川弘道、中村賢二郎等日本の専門家によっても行われている。本稿を作成する際、ロシア連邦国籍法の変遷については小森田秋夫『現代ロシア法』(東京大学出版会2003年)、ソ連崩壊後のロシア連邦における民族の問題についてはJ. ザイオンチコフスカヤ「CIS 諸国間における移動の10年」(『住民と社会』ロシア科学アカデミー・人口統計センター官報2002年5月62号)等、及びG. ウイツコフスカヤ「ロシアへの強制移動の10年」(『住民と社会』ロシア科学アカデミー・人口統計センター官報1998年11月32号)の諸小論文等を参考にした。ロシア連邦におけるナショナル・マイノリティの問題を論じる研究者は多く、例えとしては、A. ラーブット、T. ベリカノヴァ、V. ムコメン等のNGOの研究者を挙げられるが、国際条約が定める基準から見たナショナル・マイノリティの人権及び社会的権利、とりわけ教育保障の問題に焦点を当てた研究は数少ない。本稿で使う「ロシア連邦における人権について」年次報告書には、前述したロシアNGOの専門家の小論文も掲載されている。

2. 枠組み条約が規定する教育保障

32ヶ条から成り立っている枠組み条約には、教育に直接に関連する条項として、教育機会、教員養成、教材へのアクセス等に関する第12条、教育施設の設置に関する第13条、そして教育における民族言語の問題に関する第14条があり、これらによってナショナル・マイノリティに対する教育の保障が加盟国に要求されている。

本節では、それぞれの条項についての解釈を枠組み条約説明報告書に基づきながら深めた上で、欧州評議会によって定められたナショナル・マイノリティに対する教育保障の範囲及び内容の明確化をはかる。なお、枠組み条約説明報告書とは、欧州評議会が枠組み条約における規定の内容を説明するために条約と同時に作成したものであり、全99項目からなる。

教育関連条項の本文は以下の通りである¹⁹⁾。

第12条「教育機会・研究」

1. 締約国は、適切なきは、教育および研究の分野において、自国のナショナル・マイノリティおよびマジョリティの文化、歴史、言語および宗教に関する知識を促進するための措置をとる。
2. この文脈において、締約国はとくに、教員訓練²⁰⁾の十分な機会および教科書へのアクセスを提供し、かつ異なるコミュニティ²¹⁾の生徒および教員間の接触を促進する。
3. 締約国は、ナショナル・マイノリティに属する者を対象として、あらゆるレベルの教育にアクセスする平等な機会を促進することを約束する。

第12条の要旨

枠組み条約第12条に相当する枠組み条約説明報告書の項目は第71項のみであり、その概要は次の通りである。

第12条1項では、異文化間関係の展望において、人口の多い民族とナショナル・マイノリティの双方に互いの文化、歴史、言語、宗教についての理解の促進が探求されており、締約国に住んでいるすべての住民が異文化間の対話と寛容の精神を通じて、互いの尊重、理解、協力を促進することが大切であることが指摘されている。枠組み条約の序章とウィーン宣言付録II（ウィーン宣言（1993年10月9

日)に追加)²²⁾で言及されているように、異文化間の対話と寛容性を促進することは何よりも重要であり、主要目的として考えられなければならない。

次に、同条2項の規定については、文字通り読み取るのではなく、より深く解釈する必要がある。特に「教科書へのアクセス」という表現には、教科書の出版に対する条件整備並びに他国においても購入できること、という意味が包含されている²³⁾。また、第3項で提示されている、ナショナル・マイノリティに属する人々に対して初等教育段階から高等教育段階までアクセスへの平等な機会を促進する責務は、ウィーン宣言（1993年6月25日）の規定と整合的である²⁴⁾。

第13条「民族学校等を設置・運営する権利」

1. 締約国は、自国の教育制度の枠組みにおいて、ナショナル・マイノリティに属する者が独自の私立の教育機関および訓練機関を設置および運営する権利を承認する。
2. この権利の行使は、締約国に対していかなる財政上の義務も課すものではない。

第13条の要旨

第13条1項及び2項をそれぞれ説明している枠組み条約説明報告書の項目は第72及び73項であり、それらの内容は以下の通りである。

第72項によると、締約国は、ナショナル・マイノリティに属する者の、私立教育及び訓練施設の設置、管理に関する権利を承認する責務を負う。この責務はどのように果たされるかは、締約国の教育制度、特に義務教育に関する規制が何を求めているかによる。この条項の対象となっている教育施設の教授法等は、他の教育施設と同様に監査されなければならない。ナショナル・マイノリティに属する者が設置した教育施設が基準に合致していれば、そこで付与される資格は正式に承認されるべきである。また、教育施設の管理運営に関する法規定も、客観的標準に基づき、差別禁止の原則に合致されるべきである。

第73項では、本条項の限りにおいて、ナショナル・マイノリティに属する者による教育施設の設置・運営に関する権利が行使されることによって加盟国からの援助は要求されない。

第14条 「マイノリティ言語の学習等の保障」

1. 締約国は、ナショナル・マイノリティに属する者が自己のマイノリティ言語を学習する権利を有することを承認することを約束する。
2. ナショナル・マイノリティに属する者が伝統的にまたは相当数居住する地域においては、締約国は、十分な需要があるときは、ナショナル・マイノリティに属する者が当該マイノリティの言語を教えられ、または当該言語による指導を受ける十分な機会を有することを、できるかぎり、かつ自国の教育制度の枠組み内で確保するよう努める。
3. 本条の2の実施は、公用語の学習または公用語による教授を妨げるものではない。

第14条の要旨

枠組み条約第14条1項については枠組み条約説明報告書第74項、第2項については第75-77項、第3項については第78-79項において解釈が行われている。条項全体の説明は以下の通りである。

第74項によると、第14条1項は、母語を学習する権利を承認することは、ナショナル・マイノリティに属する者が自己のアイデンティティを断定し保護するための重要な条件としているが、教育分野において母語保持のための施策を行うことを含め、締約国が積極的な行動を取るべきであるということは規定されていない。第75及び76項では、民族言語を教授言語や学習の対象として提供する義務を各締約国に対して与えている。その一方で、十分な需要がある場合、国内状況を考慮した上で教育の適切な枠組みを考え、当該教育の機会をできる限り保障すべきであるとしている。ただし、各締約国の財政的、行政的、技術的事実が異なっているため、規定は柔軟に解釈できるようになっており、その適用は各締約国の裁量に一任されている。また、第77項によると、本条項の目的は民族言語を教授言語あるいは学習言語に限定して提供するにとどまらず、バイリンガル教育制度を組織することなどを通して両方を保障していくことも定めていると解釈できる。この意味においては、本規定の適用範囲を就学前教育の段階までとすることが可能である。

最後に、枠組み条約説明報告書第78及び79項は枠組み条約第14条3項を次のよ

うに説明している。本条項は、ナショナル・マイノリティに対し、母語を学ぶ権利と、母語で教育を受ける権利を定めている。しかし、社会統合できるように、国家語及び公用語の十分な能力が必要であるため、ナショナル・マイノリティの言語の保護と国家語及び公用語を保護する動きが対立してはならない。

次の節では、ロシア連邦政府、NGOの報告書並びに諮問委員会の最終見解と決議を考察し、ロシア連邦におけるナショナル・マイノリティに対する権利保障の問題を明らかにする。

3. 枠組み条約の教育関連条項をめぐる対応

ここでは、枠組み条約についてロシア連邦政府、諮問委員会及びNGOの対応を整理する。

(1) 第12条「教育機会・研究」

1) 第一回政府報告書（2000年3月8日）

ロシア連邦政府は本条1項及び3項に対して、ロシア連邦憲法とロシア連邦教育法の規定を中心に条項規定との整合性を立証し、ロシア連邦の「すべての者」に対する普通基礎教育へのアクセスの平等性は保障されていると述べている。第一回政府報告書の概略を以下に示す。

ロシア連邦憲法第43条1項は「すべての者は教育を受ける権利を持つ」とし、同条2項「国立・地方自治体立教育施設で無償の就学前教育、基礎教育、中等専門教育を受ける機会の平等性が保障される」と定めている²⁵⁾。そして第43条3項では、ロシア連邦の「すべての者」には、選抜原則に基づき、高等教育を無償で受ける権利がある。同条4項では、ロシア連邦では初等中等教育の1学年から9学年までを含む基礎教育を受けることが義務とされている²⁶⁾。

ロシア連邦教育法第2条3項は、「誰でも教育を受けることができるようにし、学習者と被養育者の発達段階、学力段階及び特質に応じた教育制度を構築する」ことを国家教育政策の基本原則として定めており、「多民族国家であることを踏まえ、民族文化や地域的文化的伝統及び風習を保護する」²⁷⁾(同条2項) ことをロシア連邦の教育制度の重要な役割として提示している。

実際に、ロシア連邦の教育においては根本的かつ積極的な変化が見られる。90年代半ば頃まで全国の学校においてロシア史と世界史の教育は画一的な教育カリキュラムに従っており、また、文化史や宗教の歴史については教材が全くなかった。それに対し、現在では、連邦構成要素、地域構成要素、そして学校構成要素という3つのコンポーネントから成り立っている「全国教育スタンダード」が導入されている。その地域構成要素として、すべての連邦構成主体において地域の独自性を反映する教育課程が作成され、その地方に居住している民族の歴史、文化、信念、伝統、習慣を記載した教科書・教育教材が出版されるようになった。このように教科書・教材が多様化し、数多く出版されているということは、教員と生徒による選択の範囲を大幅に拡大している。

以上のように、ロシア連邦に居住する民族の多様性に応える教育の基盤は整備されてきており、それを完備することが今後の課題となる。一方、現在経済危機に陥っているロシア連邦では、連邦構成主体の経済的事情が一様ではなく、財政の不足は民族教育の推進を阻害している。

「教員訓練」にあたっては、各連邦構成主体の高等教育機関の人文科学部において、ロシア連邦の様々な民族の言語・歴史を教授する人材を育成する制度が既に整備されており、そこでは北方先住少数民族がとりわけ配慮されている。教員養成課程においては民族差別が存在しておらず、学校や大学における特定の民族文化・民族言語は、それらを教授する教員の民族的属性と異なることが一般的であると考えられている。

2) 諮問委員会の最終見解 (2002年9月13日)

本政府報告書に対して諮問委員会は次のような指摘を行っている。それは、ロシア連邦では教科書へのアクセスが限定されており、それが多くの民族言語の教育を阻害しているというものである。例えば、ウクライナ版の教科書を入手することが難しく、これはウクライナ人の子どもの教育を停滞させている。また、ロシアの歴史に関する教育課程の内容及びその教科書の内容は、民族がどのようなイメージを押し付けられているかという観点から見れば、ある程度は改善してきたが、タタール民族は今も否定的に見なされている²⁸⁾。

また、ナショナル・マイノリティに属する者に対する教育機会は、ロシア連邦

のいくつかの連邦構成主体において不平等な状況にある。例えばイングーシ共和国においては、経済的事情により教育施設が不足している一方、そこに強制的に移住させられたイングーシ民族及びチェチェン民族の子どもに対しては、就学前教育から高等教育までのあらゆる段階で教育機会が限られている。その他、ある連邦構成主体の権力機関により、ナショナル・マイノリティに対する教育機会が意図的に制限されることもあり、特にそれらの地域で住民登録していない者は教育施設へのアクセスを許されないことが多い²⁹⁾。

3) ロシア連邦政府の回答報告書 (2003年3月13日)

ロシア連邦政府は、南連邦管区のチェチェン共和国やイングーシ共和国における教育問題に重点を置いた回答報告書をした。そのような地域において教育分野を復興させることは、ロシア連邦においても、地域行政においても優先的に取り扱われている。例えばチェチェン共和国においては、あらゆる段階の教育を行う教育施設が設置されており、教授言語としてはロシア語並びにチェチェン語が使用されている。また、チェチェン共和国からイングーシ共和国に強制的に移住させられた子どものためには、国立学校が59開校され、同じくロシア語とチェチェン語で教育が行われている。

なお、連邦構成主体の権力機関による、ある民族に対する教育機会が制限されているという諮問委員会の指摘には根拠がなく、教育機会は民族的属性に関わらずすべての子どもに与えられている。

4) 諮問委員会の決議 (2003年7月10日)

諮問委員会はその決議において、ロシア連邦におけるナショナル・マイノリティの実態はあらゆる側面で独特であることを認めた上で、ロシア連邦が枠組み条約の当該原則に基本的に合致している法制度を導入したことを高く評価している。しかし、特定の民族に属する者に対する否定的な態度は今でも存在し、それらの民族の権利が制限されている。例えば、クラスノダール地方では、メスヘット・トルコ民族に対する住民登録の拒否、それに関わる基本的な社会権の制限という問題³⁰⁾がある。そのため、彼らの権利が侵害されないように、特に連邦行政機関による管理を強化しなければならない。

5) NGO 年次報告書

「1998年のロシア連邦における人権について」NGO 年次報告書では、教育へのアクセスの平等に関して住民登録制度を定める法制度の未熟さについての問題が多く指摘されている。

ロシア連邦になり、住民登録制度はソ連時代に施行されていた許可制から届出制へと転換された³¹⁾。しかし、連邦構成主体の法律の規定は以前とほとんど変わっておらず、所々で外国人、CIS 諸国の国民、無国籍の者などロシア国籍を取得していない人々に対し、住民登録の許可制と抑留等の措置を取る可能性が法的に規定されている。例えば、民族差別が多いと報告されているクラスノダール地方においては、ウズベキスタンから強制的に移住させられロシア国籍を取れなかったメスヘット・トルコ民族の子どもの住民登録が拒否されることによって、その教育の機会が大幅に制限されている³²⁾。また、ロシア連邦国内で移住しているロシア国籍を持つ人々の場合でも、住民登録が許可されないことが多く、その中には民族主義的な理由で拒否されたカフカス人、特にチェチェン人が大勢含まれている³³⁾。

(2) 第13条 「民族学校等を設置・運営する権利」

1) 第一回政府報告書 (2000年 3月 8日)

第13条に対してロシア連邦政府は法規定を中心に報告している。

ロシア連邦の第一回政府報告書によると、ロシア連邦では、ナショナル・マイノリティに属する者が設置・管理する私立教育施設の活動を定める特別な法的規制が存在せず、教育施設の管理運営に関する一般的な規定に従わなければならない。これらの規定は主にロシア連邦教育法第11及び33条とロシア連邦文化的民族自治法 (1996年 6月17日発行) 第4条³⁴⁾であり、それらによると、十分な資本を持つのであればどの民族に属していても、国籍に関わらず、高等教育段階までの教育施設を設置することが可能である。さらに、ロシア連邦教育法第33条は、教育施設の登録は非合理的な理由で拒否されないし、登録を拒否された設置者は、1ヶ月以内に裁判所において訴訟を提起する権利を持つと定めている。実際には、多くの連邦構成主体において民族文化教育の体系が整えつつあるが、これは

連邦教育制度の枠内で運営される。

2) 諮問委員会の最終見解 (2002年9月13日)、ロシア連邦政府の回答報告書 (2003年3月13日)、NGO 年次報告書及び諮問委員会の決議 (2003年7月10日)

諮問委員会は、上記の報告書の内容とロシア連邦で行った調査結果に基づいて、ロシア連邦による第13条規定の実現に関して特別な最終見解を必要としないと語り、ロシア連邦政府も回答報告書を提出していない。NGO 年次報告書にも、本条項に対応するコメントがない。また、諮問委員会の決議においても本条項に関連するところがない。

(3) 第14条「マイノリティ言語の学習等の保障」

1) 第一回政府報告書 (2000年3月8日)

第一回政府報告書では、ロシア連邦憲法、ロシア連邦教育法、そしてロシア連邦民族言語法と3つの法的文書の規定に言及されている。ロシア連邦憲法第68条3項は、「ロシア連邦政府は、国内のあらゆる民族に対する母語の保持・学習・発展のための条件整備に関する権利を保障する」と民族言語に関する基本的な規定を行っているが、ナショナル・マイノリティの母語に関する保持・発展の権利についての詳細規定はロシア連邦民族言語法にある。ロシア連邦教育法第5条はロシア連邦憲法第43条の規定を反映しており、教育権の平等を、ナショナル・マイノリティを含むあらゆる人々に保障していると主張している。また、同法の規定では、初等中等普通教育を母語で受けることが可能であり、「全国教育スタンダード」の連邦構成要素、地域構成要素、そして学校構成要素という3つのレベルにおける教育の実施が保障されている。

ロシア連邦の初等中等普通教育は38の言語で行われており、科目として78言語が教えられている。教授言語、あるいは科目としての民族言語を提供している学校はロシア連邦の全体で9,000校ある。さらに、ある民族言語は、教授言語あるいは科目として学校教育だけではなく、高等教育においても導入されている。沿ヴォルガ連邦管区のバシコルトスタン共和国においては、1995年に「バシコルトスタン共和国における民族の民族的文化的発展に関する共和国計画」法令が採択されたことを受けて、民族言語の科目を提供する学校数は著しく増加した。ま

た、全地域にわたって日曜学校、民族リセー及びギムナジウムが開校されてもいる。本計画が採択された以降、バシコルトスタン共和国の学校では、6つの民族言語を学習し、6つの民族言語で教育を受けることが可能になった。現在、全生徒の75%が民族教育を受けており、大学においてはバシキール語、マリ語、ロシア語、タタール語、ウドムルト語、チュヴァシ語で指導ができる教員が養成されている。

2) 諮問委員会の最終見解 (2002年9月13日)

第一回政府報告書に対して諮問委員会は、ロシア連邦教育法、ロシア連邦民族言語法の、母語で教育を受ける権利、並びに民族言語を学習する権利という原則は概ね枠組み条約の第14条規定に対応しているが、基本原則以外、同権利に関する詳細な規定がないと批判している。例えば、民族の何人から要求が必要であるのかという点は連邦法のどこにも規定されていない。また、いくつかの連邦構成主体の法律は、教育における民族言語に関する規定をより詳細に定めているが、それらの適用範囲は限られた数の民族言語にしか当てはまらない。このことは、ロシア連邦憲法に反し、ロシア連邦法と連邦構成主体の法律の規定が一致していないことを示している。

実態に、問題は数多く見られる。例えば、南連邦管区のスタヴロポリ地方ではノガイ語、マリ・エル共和国ではマリ語での教育を提供する学校が少ない。また、ウクライナ民族のようなディアスポラ民族の言語を科目として選択できる学校数が限られている。都市部の場合、高等学校においては、ロシア語での教育を要求する生徒が多く、各教育段階で民族言語に対する重視度が異なっている。以上のことから、民族言語に関する権利の行使において大きな課題が存在することは明らかである。

3) ロシア連邦政府の回答報告書 (2003年3月13日)

諮問委員会の指摘に対して提出された回答報告書において、ロシア連邦政府は教育における民族言語に関連する法規定の改善のため、ロシア連邦文化的民族自治法規定の改正を予定していると答えた。教育における民族言語の実際の使用状況については、第一回政府報告書での発表と同様に民族学校数等の統計を詳しく説明しており、民族言語が教授言語として使用されている、あるいは学習されて

いる国立学校が明らかに増加しているという。また、ここでロシア連邦政府は連邦法及び連邦構成主体法における欠点についての諮問委員会の指摘に対して、ある連邦構成主体で3人だけがナショナル・マイノリティ集団に属している場合でも、彼らは母語を学ぶ機会を有していると述べている。

最後に、教育段階によって民族言語の使用の不均衡が存在するという指摘については、それぞれの民族言語が語彙、言葉の意味、文化の背景等の点で異なっており、日常生活においてもそれぞれの民族言語の使用範囲が異なっているため、ナショナル・マイノリティ自身が高等学校で母語を習うことを必要としない場合が多いとしている。

全体的にみれば、教育における民族言語の使用に関する問題点や欠点が未だに残っているものの、その問題の大部分が枠組み条約の条項及び諮問委員会の助言に沿って改善されてきていると認識している³⁵⁾。

4) 諮問委員会の決議 (2003年7月10日)

諮問委員会の決議を以下のようにまとめることができる。ロシア連邦法制度が枠組み条約の当該原則に合致しており、とりわけ連邦構成主体の名称民族の保護、文化的民族自治に対する政策を定める法規定のあり方においてロシア連邦立法機関の努力が明らかにみられる。ただし、ナショナル・マイノリティの教育については、特に民族語の教授言語、学習言語としての使用範囲(学年数)とその量的な側面(時間数)の問題が残っている。

5) NGO 年次報告書

「2000年のロシア連邦における人権について」NGO年次報告書によると、実際には、ある連邦構成主体において民族的理由で、教授言語、学習言語として民族語を選択する権利が制限される場合は少なくない。例えば、バシコルトスタン共和国の人口構成(1999年)は、ロシア人約39%、タタール人28%、バシキール人22%となっており、その中で最も人数の多い民族はロシア人である。このような状況であってもバシコルトスタン共和国の学校では、教育においてバシキール語を優先的に使用している。生徒は必ずバシキール語を第1言語として学習しなければならない、このことに対して住民の大多数が不満を訴えている。

4. おわりに

枠組み条約に関するロシア連邦政府、諮問委員会及びNGOの対応を整理した結果、以下のことが明らかになった。

(1) ロシア連邦法制度の不備

最終見解において諮問委員会は、実態としての問題は数多く残っているが、ロシア連邦で導入されてきた法制度は、枠組み条約が規定するナショナル・マイノリティの権利保障の原則に基本的に合致していると指摘している³⁶⁾。しかし、ロシア連邦における法制度は整合性に欠けていることが3つの次元で指摘できる。

1) 枠組み条約の教育関連条項とロシア連邦法の規定の矛盾

ロシア連邦憲法やロシア連邦教育法、ロシア連邦民族言語法等の主要連邦法の規定の内容をみれば、それは枠組み条約の教育関連条項が規定する基本的原則とほぼ合致しているように見える。ところが、教科書へのアクセスについての枠組み条約第12条2項の規定は、ロシア連邦法規定において反映されておらず、教科書の入手についての法規定は学校図書館の無償利用に限っている³⁷⁾。なお、第一回政府報告書においても、ナショナル・マイノリティの児童生徒に対する教科書の無償制、入手の容易さについての言及がみられない。

次に、枠組み条約とロシア連邦法の規定対象において矛盾が見られる。前述したように枠組み条約は、ナショナル・マイノリティの定義がなされていないが、国籍の有無や民族的属性に関わらず、すべての人を教育対象にしなければならないという立場にある。ロシア連邦憲法の条項はロシア連邦に居住する「すべての者」を対象にしており、枠組み条約の上記の立場と一致している。特に、差別を禁止し誰にでも権利の平等を保障する第19条³⁸⁾によって、ナショナル・マイノリティは権利を国家から保障され、同憲法や当該法文書の規定に従って自らの権利を自由に行使できると解釈できる。ロシア連邦法規定においても「ロシア連邦のあらゆる民族」という表現が数多く使われているが、その他に「ロシア国民」という言葉の使用がよく見られ、法規定の対象が矛盾している。例えば、ロシア連邦教育法の場合、多くの条項は「ロシア国民」だけを対象とし、適用範囲がロシア国籍を有する者に限られている。これらの規定では、ロシア国籍をもたない

CIS 諸国の国民や難民、外国人等の教育に関する権利が奪われている。これに対してロシア連邦民族言語法第2条4項は、国籍に関わらずすべての者を本法律の対象に含むと定めており、両者の規定対象において矛盾が見られる。また、ロシア連邦民族言語法第2条4項以外の規定では、「ロシア国民」という表現が使われており、表現の使用の一貫性が欠けている。

以上のように、枠組み条約第12条の内容とロシア連邦法制度の間に整合性があるかどうかを検討すれば、ロシア連邦法には教科書へのアクセスについての規定が不十分であり、規定の対象も整合性に欠けていることが分かる。従って、ロシア連邦法規定は全体として完全に枠組み条約に合致しているとは言えない。

2) ロシア連邦憲法と主要連邦法の規定の不一致

前述したように、ロシア連邦憲法は「すべての者」に権利を保障しており、権利の付与にはロシア国籍の有無を条件としない。それに対してロシア連邦教育法の規定の多くは、「ロシア国民」のみを対象に入れ、ロシア国籍を持つ者に限って教育に関する権利を与えている。同教育法において、規定の対象としてロシア国民とロシア国籍を有していない者が並置されている場合がある。例えば、第11条においては、教育施設の設置者にはロシア国籍の取得が必要条件とされておらず、ロシア国民でも他国籍を持つ者でも平等に教育施設を設置することができるとはっきり規定している³⁹⁾。国籍を持つ者と持たない者を区別して同じ条項において使用するということは、ロシア連邦教育法第11条以外の条項がロシア国籍を持たない者の権利を視野においていないことが指摘できる。このように、連邦レベルにおいてもロシア連邦憲法と連邦主要法の間において整合性がないことが明らかにみられる。

3) ロシア連邦法と連邦構成主体の法律の矛盾

ある連邦構成主体の法制度においては、ロシア国籍を取得していない人々に対しての差別を促す法律が存在する⁴⁰⁾。その原因として、教育を受ける機会の平等にかかわる住民登録制度が法律上十分に整備されていないことが指摘される⁴¹⁾。ロシア連邦になってから、住民登録制度はソ連時代の許可制から届出制へと変更され、ロシア国籍を持っていない者の住民登録への門戸を開いた。しかし、クラスノダール地方等の連邦構成主体においてはロシア国籍を持たない者に対して許

可制の住民登録制度が未だに法律上残っている。このように、連邦構成主体の法文書自体がロシア連邦憲法に反し、連邦法と連邦構成主体法の間では整合性がないことが提示される。

(2) 枠組み条約関連資料において指摘された諸問題

ロシア連邦における法規定が3つのレベルで整合性に欠けている一方で、ロシア連邦政府は第一回政府報告書において、ロシア連邦教育法第5条を根拠とし、教育に関する権利については、国籍と関わりなくすべての者に平等に保障していると述べている。しかしこれは、都合のよい条項のみに言及しているにすぎない。本稿で整理した枠組み条約関連資料によると、実際にはロシア連邦のナショナル・マイノリティに関する教育保障において以下のような問題点が指摘されている。ここでは各問題点に関連して、諮問委員会が指摘した課題及び筆者のコメントを付け加える。

1) 教育を受ける機会の平等

ロシア連邦政府は、第一回政府報告書において教育に関する権利が保障される者のことを「住民」と表現し、国内法規定の適用範囲を必ずしも国籍を有する者に限定していないような印象を与えている。ところが、前述したNGO年次報告書によると、クラスノダール地方におけるメスヘット・トルコ人は住民登録及びロシア国籍の取得を拒否されることが多い。このことは、彼らの子どもが教育を受ける機会を大きく制限されることを意味する。また、ロシア国籍を有していても、コーカサス地方出身である者、チェチェン人のような「望まれない民族」⁴²⁾に属する子どもは住民登録が許可されず、教育へのアクセスに関する権利を侵害されている。

諮問委員会は、地域行政機関が「望まれない民族」に対して教育へのアクセスを制限することを深刻な問題として指摘している。ナショナル・マイノリティの権利が住民登録をしていないという理由で侵害されないように、連邦行政機関、連邦構成主体行政機関、そして地域行政機関による管理の強化は必要であると強調している。しかし、諮問委員会の最終見解あるいは決議においても90年代に行われた登録手順の変更についての言及がなく、筆者の意見では、この問題の背景

が十分に考慮されていない。管理の強化よりも、まずはすべてのレベルでの法規定の統一が重要な課題であると考えられる。

また、チェチェン共和国及びイングーシ共和国等の治安が良くない地域においては、多くの教育施設が崩壊され、教育を受ける機会が制限されることもある。このような場合、教育を受ける場所を整備する必要があると諮問委員会は指摘しているが、それより具体的な対策として、上記のような治安が良くない地域に対してはより集中的な投資が必要であると思われる。また、初等中等普通教育施設は地域行政機関の管轄下にあるが、これらの復興に連邦行政機関との協力が不可欠であろう。

2) 教科書・教材へのアクセス

教科書・教材の出版・入手については、連邦構成主体の経済的事情により対応が様々であることが明らかになった。例えば、本稿で述べていないが、NGO 年次報告書によると、北方地域・シベリア・極東においては、北方先住少数民族用の教科書・教材の出版は経済的事情によって遅れており、実際、学校において使用されている教科書・教材の数は少ない⁴³⁾。他にも、ある民族が優先され、その他の民族に教科書・教材が提供されていないという事態もある。例えば、ロシア語版の教科書が優先され、ウクライナ語版の教科書の入手が難しい地域がある。

諮問委員会が主張しているように、教科書へのアクセスの制限は多くの民族言語の教授の妨害となることが懸念され、この問題は無視することができない。これらの問題を解決するにあたって、連邦政府により積極的な措置を講じる必要があるとされ、その1つの対策として他国との協力関係を樹立し、教科書・教材の不足を補うことが可能であると提示している。筆者の考えとしては、民族言語（例えばウクライナ語）の教科書・教材、その内容が「全国教育スタンダード」に適合する場合に限って、他国（例えばウクライナ）から購入することも可能である。

3) 民族言語の問題

教育における民族言語の使用について、ロシア連邦政府は枠組み条約の内容と国内法規定が主に合致し、実際においても問題が少ないと述べている。しかし、枠組み条約関連資料によると、民族言語で教育を受ける権利、母語を学習する権

利の保障も連邦構成主体の事情により異なっている。例えば、前述したように、教科書が不足しているため教育においてウクライナ語の使用が制限されるという問題が関連してくる。その他、マリ・エル共和国等において民族言語で教育を行う学校の少数も指摘されている。このような場合には、教育における民族言語の使用を対象としているロシア連邦法規定の内容を具体化させる必要がある、と諮問委員会は主張している。教育において民族言語を教授言語・学習言語として提供するという前提については、例えば、民族の何人から要求が必要であるのかという点が規定されていないため、明確にされなければならないとしている。また、民族言語で教育を受けることができない、民族言語を学習することができない民族が存在している連邦構成主体の場合、その法制度をロシア連邦憲法及び連邦法と合致させなければならない、という指摘もなされている。

もう1つの問題としては、都市部では母語よりもロシア語が有利だと考える人々が多く、母語で教育を受けない、あるいは母語を学習しない人が増えてきているということが挙げられる。学校で民族言語が教えられる程度が各教育段階によって異なり、学年数及び時間数が少ないことによって、教育における民族言語の使用範囲が限られている。この問題について諮問委員会は、民族言語で教育を受ける機会を高等学校段階まで拡大し、民族言語を必修科目とし、時間配分を増大させることが必要であると述べている。また、現在ロシア連邦全国において国家語が重視されているが、民族言語の保護を妨げないように注意が払われなければならないと主張している。

最後に諮問委員会は次のような指摘を行う。上記の3つの問題点を克服するためにまず、国際条約、国内法制度、そして個人としての権利に関する知識をロシア連邦に居住する「すべての者」に理解させる必要がある。また、ナショナル・マイノリティの教育の権利保障にかかわる問題の解決過程において、彼ら自身の積極的参加が不可欠である。

諮問委員会は、ロシア連邦法の規定対象の問題について指摘を行っていないが、民族構成がこれだけ複雑になった現在のロシア連邦において、連邦法文書の適用範囲を国際条約に沿って改定し、ロシア国籍を持たない者の権利が奪われないように、法規定の対象を国籍の有無に関わらずすべての人に拡大させることが

不可欠である。それは、連邦レベルにおいてロシア連邦憲法と主要法律の規定を合致させることだけではなく、連邦法と連邦構成主体法の間に矛盾が生じないように注意を払う必要がある。また、諮問委員会は課題として指摘していないが、ナショナル・マイノリティの教育保障を改善していくためには、彼らの定義を具体化することも必要である。今後は、ロシア連邦法制度の改善とナショナル・マイノリティの定義の設定を中心に第二回政府報告書について検討を行うことを課題とする。

注

- 1) Council of Europe. Framework Convention for the Protection of National Minorities. (FCNM (H (1995) 010)) Article 4.
- 2) 英文は“Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities”（その略は“Advisory Committee”）である。欧州評議会閣僚委員会により設置され、締約国政府の報告書の検討を行い、最終見解を作成する任務を果たす機関である。構成委員は、締約国の国民の中から欧州評議会閣僚委員会により12人から18人までの範囲で選出される。(CoE. Introduction to the Framework Convention for the Protection of National Minorities. (H (1998) 005 rev.11) Monitoring of the Framework Convention.)
- 3) CoE. H (1998) 005 rev.11., Monitoring of the Framework Convention.
- 4) CoE. Report Submitted by the Russian Federation Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. (ACFC/SR (1999) 015)
- 5) *Ibid.*
- 6) CoE. Comments of the Government of the Russian Federation on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. (GVT/COM/INF/OP/I (2003) 005)
- 7) CoE. Resolution on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation. (ResCMN (2003) 9)
- 8) 2005年4月26日にロシア連邦は第二回政府報告書を提出したが、公開されたのは2006年夏であり、本論文では考察の対象外とする。
- 9) モスクワ・ヘルシンキグループとは、欧州安全保障を協議する1975年首脳会議において採択されたヘルシンキ宣言の名において、同年に創立された非政府人権団体であり、ロ

シア連邦の中で最も幅広く人権状況について監視活動を行っているものである。

- 10) CoE. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. (CETS No.: 005) Article 14 “The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”
- 11) CoE. ACFC/INF/OP/I (2003) 005. Article 3 (17, 18, 20).
- 12) CoE. ACFC/SR (1999) 015. Article 3.
- 13) CoE. ACFC/INF/OP/I (2003) 005. Part III. Article 3 (21, 22)
- 14) «Российское гражданство» П/ред. проф. Кикотя В.Я., Смородина Н.М. (『ロシアの国籍』) М: «Юнити-Дана» 2005, стр. 255
- 15) ロシア連邦国籍法 (1991年11月28日制定、1993年6月17日、1995年2月6日改定) 第13条1項 「旧ソ連のすべての国民は、本法律が発効になる時点でロシア連邦に永住していれば、その日から1年以内にロシア国籍を有することを望まないということについて通知しない場合、ロシア連邦国民として承認される。」
- 16) Московская Хельсинская Группа «Доклад о соблюдении прав человека в Российской Федерации в 2000 году» (「2000年のロシア連邦における人権について」) www.mhg.ru/publications/13EOOE5 参照
- 17) Мостовой А. «Верни гражданство! Практическое руководство для 27.000.000 соотечественников» (『国籍を戻しなさい! 2千700万人の祖国者用の実用参考書』) М: «Русская панорама» 2003, стр. 71
- 18) 名称民族は、「基幹民族」とも呼ばれ、国の人口の一部を占め、その民族的属性はその国の正式名を確定する。2001年国勢調査では、アルメニア人、カザフ人、ウクライナ人等の旧ソ連邦の民族の他、ヤクート人、ギリシャ人、朝鮮人等も名称民族として登録されている。(ロシア連邦国外にいる祖国者に対する国家政策法 (1999年5月24日制定))
- 19) 本項で平野裕二による日本語訳及び表題を使う。なお、元の翻訳文書に使用されている「マイノリティ」より「ナショナル・マイノリティ」という表現の方が適切であるため、本論文で後者を使うことにする。http://homepage2.nifty.com/childrights/international/edu_rights/european.htm 参照
- 20) 「教員訓練」の原文は “teacher training” であり、その明確な内容は「枠組み条約説明報告書」において規定されていない。枠組み条約規定は、適用範囲がどの段階まで実施されるかは各締約国の国内事情による。最低限、教員養成を保障することになるが、可能な場合、教員研修の条件も整備することになると思われる。この表現は「教員養成」だけではなく、より広い意味を持つものとして解釈できる。
- 21) 「異なるコミュニティ」の原文は “(students and teachers of) different communities”

であり、多様な民族に属する生徒と教師のことを意味していると解釈できる。

- 22) CoE. Vienna Declaration. (Vienna, 9 October 1993) Appendix II. National Minorities. "The creation of a climate of tolerance and dialogue is necessary for the participation of all in political life. In this regard an important contribution should be made by regional and local authorities."
- 23) CoE. FCNM. (H (1995) 010) Explanatory Report. Article 12 (71)
- 24) CoE. Vienna Declaration. (Vienna, 9 October 1993) Plan of Action. "Reinforce mutual understanding and confidence between people through the Council of Europe's co-operation and assistance programmes. Work in this area would focus in particular on:... promoting education in the fields of human rights and respect for cultural diversity"
- 25) 本文 3 ページ参照
- 26) ロシア連邦憲法第43条 3 及び 4 項「3. すべての者が、選抜原則に基づき、国立・地方自治体立教育施設で無償の高等教育を受ける権利を持つ。4. すべての者に普通基礎教育を受ける義務がある。親及び法定保護者は、子どもが普通基礎教育を受けることを保障する。」
- 27) ロシア連邦教育法第 2 条 3 項「国の教育政策は次の原則に基づく。... 3. 誰もが教育を受けることができるようにし、学習者と被養育者の発達、学力水準及び特質に応じた教育制度を構築する。」
- 28) CoE. ACFC/INF/OP/I (2003) 005. Article 12 (89).
- 29) *Ibid.* Article 12 (91).
- 30) ロシア国籍を有しないことを理由に住民登録が許可されないことが多い。社会権の保障は直接に住民登録に基づいているので、住民登録を拒否された場合、社会権の保障は大幅に制限される。
- 31) ロシア連邦国民居住選択及び移動自由権法 (1993年 6 月 25 日制定)
- 32) Московская Хельсинская Группна «Доклад о соблюдении прав человека в Российской Федерации в 2001 году» (「2001年のロシア連邦における人権について」) www.mhg.ru/publications/13EOOE5参照
- 33) Московская Хельсинская Группна «Доклад о соблюдении прав человека в Российской Федерации в 1998 году» (「1998年のロシア連邦における人権について」) www.mhg.ru/publications/13EOOE5 参照
- 34) 本文12ページ参照
- 35) *Ibid.* Main Findings and Comments of the Advisory Committee (118).
- 36) CoE. ACFC/INF/OP/I (2003) 005 Executive Summary.
- 37) ロシア連邦教育法第50条 4 項

- 38) ロシア連邦憲法第19条2項「国家は、性、人種、民族、言語、社会的出身、財政状態もしくは社会的地位、居住地、宗教への態度、信条、社会団体への帰属等の事情に関わらず、人間及びロシア国民に対する権利の平等を保障している。社会的、人種的、民族的、言語的及び宗教的的属性を理由に国民の権利をいかなる形態においても制限することは禁止される。」
- 39) ロシア連邦教育法第11条1項「教育機関の設置者になることができるのは、次のとおりである：1) 国家権力機関や地方自治体、2) わが国や外国のあらゆる所有形態の組織とそれらの連合体（協会や組合）、3) わが国や外国の社会基金や私的基金、4) ロシア連邦内で登録された社会団体や宗教団体、5) ロシア連邦や外国の市民」
- 40) 本文13ページ参照
- 41) 同上
- 42) この言葉はある連邦構成主体の法令において使用されている。
- 43) Московская Хельсинская Группа «Доклад о соблюдении прав человека в Российской Федерации в 2001 году»（「2001年のロシア連邦における人権について」）www.mhg.ru/publications/13EOOE5参照

Educational Guarantees for National Minorities in the Russian Federation

**—Focusing on “Framework Convention for the
Protection of National Minorities”—**

Golovanova Evgeniya

The purpose of this paper is to clarify problems in educational guarantees of national minorities in the Russian Federation through careful examination of the documents, which were adopted in the process of monitoring the implementation of “Framework Convention for the Protection of National Minorities” (Council of Europe).

Despite the fact that protection of national minorities has been a core issue for Council of Europe for over 50 years, its definition has never been carried out. Due to the tremendous changes in ethnic structure and citizenship problems, which followed the collapse of the Soviet Union, this notion does not exist in Russian law either. However, the disputes between the State and the Council of Europe Advisory Committee centering on this issue are showing that Russian government tends to consider possession of Russian citizenship as a precondition for being included in Russian national minorities, which contradicts with the objectives expressed in the Convention to secure educational rights to all people of Russia. This discrepancy also takes place as in Russian Federal laws, so as in legislation of its federal subjects. It has become clear that certain Federal law provisions, such as guaranteeing educational rights to “Russian citizens” in “Law on Education”, are inconsistent with the ones of the Constitution of the Russian Federation prescribing them to “each person”. The law on the level of federal subjects has revealed serious faults, providing educational rights to a certain number of ethnic groups, appointing some ethnic groups as “unwanted” ones, etc.

Among the implementation problems there is infringement of the rights to education, access to textbooks, study of a minority language, and others.