

## モンゴルの大学の管理運営制度に関する考察

— 体制移行の比較的検討を通じて —

ジャルガルサイハン ジャルガルマー

### はじめに

1980年代から、多くのアジア諸国は政治状況の自由化と急速な経済発展を背景に、大学等の高等教育体制の変化・発展を経験してきた<sup>1</sup>。とりわけ1924年に、世界で二番目の社会主義国家として建国されたモンゴル国は、1980年代の民主化運動を経て、1992年憲法により民主主義国家に移行し、同時に市場経済への移行も漸次的に行われた。以下、本稿ではモンゴルの民主化・市場経済の導入をまとめて体制移行と呼ぶ。こうした体制移行が図られた結果、ソ連の強い影響下の高等教育モデルからの脱却が図られ、1990年代には高等教育システムに急激な変革の流れが起きた。例えば、高等教育機関の中央集権的管理体制の廃止及び自治権の付与、高等教育機関への柔軟かつ多様な教育をする機能と研究の機能の付与、学生に対する給与支給の停止とすべての高等教育機関への学費の導入、私立高等教育機関の創立と一部の国立高等教育機関の民営化等の変化が生じた。特にその中でも高等教育における管理運営のあり方は、体制の移行から直接的な影響を受けて大きく変わった。体制移行前の大学管理運営体制では、基本的に高等教育機関は当該分野を管轄する中央省庁に加え、人民革命党による「縦の管理」<sup>2</sup>が行われていた。これに対して、体制移行後は、まず高等教育機関内に人民革命党の組織が存在しなくなったことで、大学内部から人民革命党委員会がなくなり、党の干渉が小さくなった。それから、その後の民主化のプロセスの中で、1995年に教育法や高等教育法が施行されたことで大学の管理運営に変化がもたらされた。すなわち、各大学に最高意思決定機関として理事会が設置され、その構成員として大学設立者、教員、学生、親、卒業生などが参加することで、体制移行以前よりも多様な人々が大学の管理運営に関わるようになった。

民主主義国家と大学管理運営の関わり方については、F. Dennis F. Thompson (1972) は多様な人々が大学の管理運営に参加することが民主主義国家の原則であり、こうした代表民主主義の構造が、大学の伝統的な目的である教育・研究の促進に寄与すると主張している<sup>3</sup>。ただし、Charles A. Kiesler (1999) は大学内部組織においてどの構成員がどのレベルで支配的であるかが大学のあり方を決めると指摘している<sup>4</sup>。

また、大学の管理運営に関する先行研究について見てみると、例えば Dill (1992) や羽田 (2008) は、大学の管理運営に関する国際比較のモデルとして、大学の管理運営を支配する3つのアクター（行為者）によって説明する「トライアングル」モデルを挙げている。このモデルでは、政府が大きな力を持つ「官僚制」（ヨーロッパ諸国）、教授団が大きな力を持つ「同僚制」（英国）、

市場メカニズムが大きな力を持つ「市場」(米国)の3つに区分されている。その上で大学の意思決定において、内部組織のうちどの構成員が支配的か、あるいは影響力を持つのかという観点から、権威の集中・分配の様式に関わる大学組織モデルの検討がなされた<sup>5</sup>。しかしここでは、支配的な組織の構成員の役割についての分析は対象外であった。構成員に関する先行研究についてみると、例えば、Kretek, Peter M et al. (2013) では大学の理事会構成員の役割が概念的に探究され、それに寄与する要因について検討されている<sup>6</sup>。さらに、モンゴルの大学の管理運営に関する先行研究をみてみると、リ・ムンフェルデネ (2008) が、主に政治的影響からの脱却を図る目的として国立大学の管理運営のあり方について検討している<sup>7</sup>。それによると、教員の持つ管理運営上の権威を強化するあり方や民営化促進のあり方を検討しつつも、理事会の構成員に公共のメンバーを入れていくあり方が政党や特定のグループの影響からもっとも脱却できると提案している。

以上のように、これまでの先行研究は、大学の管理運営モデルや理事会の構成員、またモンゴルの国立大学の管理運営制度についてそれぞれ一定程度明らかにしているものの、モンゴルの大学の管理運営の最高意思決定機関の構成員の変化についてどのような大学の管理運営主体に関する見方が反映されているかについては明らかにしていない。本稿では、モンゴルの高等教育の管理運営について、国立大学に焦点を当て、主として最高意思決定機関である理事会の構成員に着目し、検討することで、モンゴルの大学の管理運営についての見方を明らかにすることを目的とする。これを明らかにすることによって、モンゴル高等教育の理解を深めるだけでなく、大学管理運営の理論に対しても、新たな示唆を得られるものと考え。研究方法として、文献調査では、政府文書(議事録、法案)と法規定の検討を行い、現地調査では2016年9月、2017年9月、2018年3月に政府関係者や大学学長等へインタビュー調査を行った。

上記の課題を検討するにあたって、本稿は次のような構成を持つ。まず、社会主義時代の大学管理運営について整理する(第1節)。次に、民主主義移行後の管理運営制度の改革を概観して、その背景を把握する(第2節)。それを踏まえ、理事会の構成員に関する規定に焦点を当て、これらの規定の変容について明らかにし(第3節)、最後に総合的な考察を行う(第4節)。

## 1. 社会主義時代の大学の管理運営のあり方

本節では、体制移行前の大学の管理運営制度のあり方を明らかにする。

まず、社会主義期の高等教育管理運営に関して、主な高等教育関連の法的文書の整理をしたい。1924年に制定された憲法においては<sup>8</sup>、教育に関して国家が国民の教育を保障するべきだとされていたものの、高等教育の管理運営について特に規定はなかった。1940年に制定された新憲法では<sup>9</sup>、高等教育に関して、無償であること、高等専門学校を拡張・発展させること、高等専門学校の学生には国家が奨学金を与えることが示された。また、この時期には計画経済が本格的に開始され、国家の経済力・生産力を高めるため五カ年計画が実施されていた。それらの五カ年計画の中で高等教育に関する点をまとめると以下ようになる。第一次五カ年計画(1948年～1952年)<sup>10</sup>では大学院の設置、高度な専門知識をもった研究者養成が目標とされた。続く第二次五カ年計画(1953年～1957年)では、各学術分野の研究者レベルの強化も目指された。第三次五カ年計画(1961～1965年)では高等教育に関して特に規定がなかった。第四

次五カ年計画（1966～1970年）<sup>11</sup>では労働者の一般教育の向上とともに、あらゆる分野における専門技術をもった人材の養成、科学の発展が目標された。

また、1963年2月9日にはモンゴル初の教育に関する法律「学校と生活の連携強化、国民教育制度の一層の振興に関する法」<sup>12</sup>が制定されている。この法律は、第1章「中等学校」、第2章「技術専門学校」、第3章「特別専門学校」、第4章「高等教育機関」で構成され、全49条からなる。高等教育と関わる第4章では、モンゴル人民共和国の高等教育の制度を発展させる目的は、高等教育機関での訓練と、工場を接続させて、学生の知識向上と実践的準備を促し共産主義の道徳を向上させることであると指摘されている。すなわちこの法律では、特別専門学校、高等教育機関を通じた、中等・高等専門家の養成、専門訓練の質の向上、道徳の向上、訓練と工場との接続が強調されていた。その後、1982年12月9日には、モンゴル人民共和国国家大会議の決定によって、1963年2月9日に制定された上述の「学校と生活の連携強化、国民教育制度の一層の振興に関する法」は無効となり、改めて「モンゴル人民共和国の人民の教育法」が制定された。この法律は第1章「共通の基盤」、第2章「就学前教育」、第3章「一般的、普通教育」、第4章「学校外教育」、第5章「技術専門教育」、第6章「特別中等教育」、第7章「高等教育」で構成され、全82条からなる。1963年に制定された上記の法律に比べると詳細かつ具体的なものと言える。この中で、高等教育管理運営に関しては、党の方針に従って、高等教育機関は国の経済、文化の様々な分野の高等専門家を訓練・養成する機関であり、教育省の直接的な管理のもとに置かれると指摘されている。

次に高等教育の体制整備についてまとめたい。1940年12月6日国家大会議の決議によって国として最初の大学を設立することを決定し、第二次世界大戦中の1942年10月5日にモンゴル最初の大学として、畜産学・教育学・医学の3専攻科から成るモンゴル国立大学（The National University of Mongolia、以下NUMとする）が創立された。この大学のモデルとなったのはソ連の大学であり、創立当時から1990年頃まで、ソ連からほぼすべての面で支援を受けていた<sup>13</sup>。その後、NUMという最初の大学を中核に据えながら、新しい学部を増やし、学部ごとに切り離して独立させて次々に国立の高等教育機関とする拡大プロセスが見られた。

大学管理運営のあり方について、1942年のNUMの規則<sup>14</sup>においては以下のように規定されている。学長の役割は最初から最後まで大学すべての活動を管理することであり、学長の任命や交代は、教育省の提案に応じて、閣僚理事会<sup>15</sup>が承認することになっていた。それから、学長の下には管理委員会が設置された。その管理委員会の構成員として副学長、各研究科長、各副研究科長、上級教師、党、労働組合、若者団体それぞれの代表者、教育省の代表者が入り、また、大学に必要な専門家を委託した機関の代表者を入れることもできた。このように、NUMの管理は学長が行っており、学長の下には管理委員会が設置され、その構成員として人民革命党の代表者や大学の関係者からなる様々なアクターが存在していた。

一方、社会主義時代に勤務していた、大学の職員、教員、教育大臣への管理運営に関するインタビューの結果は以下の通りであった。まず、1966年～2002年まで大学の職員かつ党のアドバイザーとして勤務していたプルヴ<sup>16</sup>によると「社会主義時代には大学の中で学長とともに管理機関として横に人民革命党委員会が設置されていた。そのメンバーは6名で、内訳は人民革命党委員長、党のアドバイザー、大学の学長、副学長、各研究科長であり、人民革命党委員長

と党のアドバイザーの2名は人民革命党中央委員会から直接給与を受けており、党の方針等を大学で実行させ、それを監督する役割を果たしていた」と言う。次に、1985年～1986年に教育大臣であったトモル・オチルによると、「大学の管理は人民革命党中央委員会の科学教育部が指導していた。NUMの人民革命党委員会は6名によって担われていた。当時、学長が大学に関する基本的なことを管理していた一方で、人民革命党委員会は大学に関してイデオロギーや理念的な側面から管轄していた。加えて、学長の下につく管理委員会の同列組織として知識委員会という教育に関する組織も存在した」という。また、当時教育大臣に任命された経緯については「モンゴルの人民革命党中央委員会で党首であったダッシュ・アンゴンに呼び出され、自身を教育大臣に任命するよう決めていると報告を受けた」という。当時は大臣や学長の任命などは基本的には人民革命党中央委員会で決められていた<sup>17</sup>。最後に、社会主義時代から教員として大学に勤務しているオюнチメグは、大学管理運営に関して「学長は人民革命党委員会の構成員で、大学の管理委員会や知識委員会の構成員でもあった。他方、人民革命党委員会の長が副学長も務めていた。そういう意味で、大学は党の管理の下にあり、党との密接な関係を持っていた」と述べている<sup>18</sup>。上記のインタビューから当時の国立大学の管理運営のあり方についてまとめると、大学は教育省、教育省は閣僚理事会の直接管轄下にあった。そして、閣僚理事会は党の方針を施行させる役割を果たす機関であったため、人民革命党中央委員会科学教育部は大学の管理運営に関する学外の最高意思決定機関であった。一方、大学内における意思決定については、学長が大学の一般活動を運営しているものの人民革命党委員会が大学の内部に存在してその構成員には学長も含まれており、党が強く関わっていたことが分かる。

以上のことをまとめると、1924年から1990年までの社会主義時代は国内に国立大学だけ存在する高等教育の体制になっていた。1942年最初の国立大学であるNUMの設立とともに、大学の管理運営に関する規定が初めて定められた。大学は、マクロなレベルでモンゴル人民革命党中央委員会の方針に従って、閣僚理事会や教育省に管轄され、上から下への縦の管轄を受けていた。また、インタビュー調査から明らかになったように、教育大臣が基本的に人民革命党中央委員会で決定されていたことから、党が単独であらゆることを決めていたと言える。大学内部の管理運営については、日常的な活動は基本的に党の指導によって任命される学長が指導し、さらに学長の下に管理委員会や知識委員会が存在し大学の運営を行っていた。一方、学長と同列の権威組織として大学の中に、人民革命党委員会が設置されて、特にイデオロギーや理念的な側面からの管理を受け、同時に五カ年計画によって大学は人材養成する機関であるとされていた。これらを踏まえると、大学の活動の方向性は設立者である国の指導を担っている党が決めており、党の都合によって大学は動いていたと言える。

## 2. 民主主義時代における大学の管理運営のあり方

本節では、体制移行後の大学の管理運営に関する法、政府文書や関連する議事録をもとに理事會がどのような背景のもとで整えられたのかについて整理する。

まず、民主主義移行後の初めての法律「1991年教育法」<sup>19</sup>における大学の管理に関する規定についてみる。同法の第3章「教育管理」第13条から第18条に高等教育管理に関する規定が定められていた。この中では、第13条第2項において、「教育のあらゆることを管理する義務

を、教育活動を担当する中央行政及び地方機関が果たす」と規定された。また、第15条第1項において、「国有教育機関の行政について教育活動を担当する中央行政機関若しくはその機関が権限を付与した機関から選抜に基づいて任命された学長が管理する」と規定されていた。そして、同条第2項では、「教育機関の諸規則を教育活動担当の中央行政機関が承認する」ことが規定された。

以上の条項は、大学に関する一般的な諸規則の承認や管理は、教育活動を担当する中央行政及び地方機関に任されていたことを示すが、これは社会主義時代と同様の管理運営の状態であった。なお、高等教育機関の管理、特に国立機関の管理については、教育活動を担当する中央行政機関によって任命される学長が担うと決定されているものの、私立（非国立）機関の管理についてはこの時点では規定がなかった。一方、同法では社会主義時代には存在しなかった学校委員会に関する規定が見られた。この学校委員会については、同法の第3章「教育管理」の第15条「教育機関の管理」第3項において、「教育機関の活動を審議し、支援を行う目的で、当該教育機関の教員及び職員や一般社会の代表者で構成された委員会を当該教育機関の中に設立できる」と規定されていた。また、同委員会の諸規則は、「教育活動を担当する中央行政機関が承認する」こととされていた<sup>20</sup>。

以上をまとめると、「1991年教育法」により、大学の管理運営、特に国立機関の指導は、教育活動を担当する中央行政機関によって任命される学長が社会主義時代と同様にその役割を担うが、新たに教育機関の活動を審議、支援を行う機関として同機関で働いている教員や職員及び一般社会の代表者の参加を含めた学校委員会の設立も可能となった。

この「1991年教育法」の背景、特に学校委員会の設立の背景に関しては、モンゴル国立大学学長のバトエルデネが「1980年代、ロシアのペレストロイカ政策の中のグラスノスチ（情報公開）の影響を受けたモンゴルにおいて、党のイデオロギーや理念から脱却を図り、情報公開とそれに続く関係者の声の反映が各機関に求められた。すべての公共に関する機関に対して、そこで働く人達が投票権を持ち、機関毎の選挙によって代表者を決めて管理運営に関する立場、意見などを反映させるというプロセスが要求された。この背景の中、1991年教育法が制定され、学校委員会の設立が認められた」と述べている<sup>21</sup>。しかし、学校委員会の導入の実現性について、政府関係者たちは「1991年の当時、モンゴルの体制移行の改革によって引き起こされた社会混乱のため、特に、大学の管理運営においてそもそも組み込まれる機会がなかった」<sup>22</sup>として実現されなかったことを述べている。以上のように採択された「1991年教育法」は3年にわたり施行されていたが、社会、経済生活が大きく変化したことにより改定する必要があると宣言され、「1991年教育法」に代わって「1995年教育法」と「1995年高等教育法」が制定された。なお、「1995年高等教育法」は高等教育に特化して制定された教育法だが、高等教育の管理、特に大学の理事会に関する規定は「1995年教育法」に従っている。ここでは、理事会がどのような背景のもとで整えられたのかについて検討するために、理事会の導入や多様なアクターによる構成を促した初めての法根拠となった「1995年教育法」について詳しく見ていくこととする。「1995年教育法」の法案（以下、1994年の法案）<sup>23</sup>は、1994年2月16日に政府が議会に12頁の文書で提案した。法案作成ワーキングのメンバーだったバンディーは大学の管理運営に関して1994年の法案の大きな変更点は高等教育機関がより社会に開けた管理運営制度を持つよ



うに改定されたことだと指摘している。つまり、「1991年教育法」では大学の管理運営、特に国立機関の指導者については、教育活動を担当する中央行政機関によって任命される学長が担うシステムとなっていたが、1994年の法案では市民あるいは地域社会の代表者や大学の関係者から構成される理事会が大学に導入されるように規定が組み込まれた。その理由としては、この法案が民主化社会における、教育関係者の権利拡大、アカウンタビリティの向上に繋がり、教育への公衆の関与を目指す考え方に寄与するからであると言われている<sup>24</sup>。また高等教育管理運営のあり方について教育関係者は次のように述べている。「高等教育は国の伝統や考え方などを尊重すべき比較的保守的で、政府の関与を肯定し、政府政策を重んじる態度が必要である。そういう意味で、マクロレベルで大学の設置や認定に関する認定基準を国が定める等に見られるように、あらゆる分野で教育の法律や規定に従うといった政府の管理を受けている。しかしながら、高等教育の発展は社会進歩の原動力ということで、大学の内部の管理は中央集権型から脱却し、多くの人々の参加を保った形にすることが緊急に必要である」<sup>25</sup>。そして、1994年の法案での管理運営に関する具体的な規定では「すべての教育機関に、活動の支援と監視を担当する理事会を導入し、理事会の構成員として、当該教育機関のスタッフ、保護者、学生、市民あるいは地域社会代表者を含むものとする」(第4章教育管理、第18条、3項)とされており、多くの人々の参加を認めるという点で変更が見られた。

このような経緯を経て、上記の1994年の法案が最終的に1995年6月13日に「1995年教育法」<sup>26</sup>として制定された。実際に制定された大学の管理に関する部分を見れば、この「1995年教育法」には、「1991年教育法」にはなかった高等教育管理に関する注目すべき規定が加わった。それは、第29章「教育機関の管理」の第1項から第3項までの規定と、第30条「教育機関の自己管理」の第1項から第9項までの規定である。具体的には、「国立教育機関の教育行政は、教育活動を担当する中央行政機関若しくは法律によって権限が付与された機関から承認された学長が指導する」(第29条第1項)に、「非国立教育機関は、理事会の決定に基づいて設立者が認めた学長が指導する」(同第2項)が加わり、そして「教育機関に指導者(長)を必ず配置する」(同第3項)ことが規定された。また、第30条「教育機関の自己管理」においては、理事会に関する重要な規定が示され、これらの条項によって国立、私立に関わらず、すべての高等教育機関に自己管理機関としての理事会を設立することが必須となった。理事会の構成員に関する記述についてみれば「教育機関の理事会の構成は、設立者、中央行政機関及び地方行政機関、当該学校の教員、学習者、親、当該学校の卒業生それぞれの代表者で構成され、運営することとする」(第2項)とされ、「理事会の構成員の51%~60%は設立者の代表である」(第3項)と規定された。

以上を踏まえると、「1995年教育法」の制定においては、高等教育の管理に関していくつかの注目する点があった。すなわち「1991年教育法」では、高等教育機関への管理、特に国立機関の管理については、教育活動を担当する中央行政機関によって任命される学長が担うとともに、教育機関の活動を審議し、支援を行う学校委員会の設立を可能とすることが規定されていた。しかし、1995年の改正により、国立教育機関の指導は教育省若しくは教育省から承認された学長が行う一方で、私立教育機関の指導は理事会の決定に基づいて設立者若しくは設立者から認められた学長が行い、また、国立か私立(非国立)かに関わらずすべての教育機関にお

いて、自己の運営管理機関として理事会を設置することが定められた。そして、理事会は当該教育機関に関わる多様なアクターから構成される一方、設立者の構成員が51%～60%という多数を占める形になっていた。加えて「1995年教育法」は、1994年の法案と最終的に制定された内容とで比較すると一点大きな変化があった。それは、理事会の構成員に市民あるいは地域社会代表者が加えられなかった点である。これは最初1994年2月16日に議会にて提案された1994年の法案に対して、議会の社会政策委員会の意見が反映され、修正されたという結果である。

その当時の議会における社会政策委員会の意思について、当時の1995年政府附属書(№317/80、1995年5月22日)では、モンゴルの教育管理は設立者を重視した管理を保つべきであるとしている。それについて、法案作成の構成員だったベグズが、教育機関は国が発展するのに大きな役割を果たす特有の機関であり、一般的法の支配の関係と同様、政策等のスムーズな施行にあたって安定性を保つために設立者が過半数を占める理事会支配体制が成立したと考えていると述べている<sup>27</sup>。このような背景から、構成員に市民あるいは地域社会代表者の参加を認めるという最初の1994年の法案の重要な部分は結局、1994年の議会において却下され、多くの人々の参加を保つという考え方は行政関係者によって否定されたと考えられる。

このように、大学の管理運営は「1991年教育法」の下、中央政府の教育行政機関の管轄の下にあったと言えるが、1995年法制定により、過半数を設立者が占める理事会が導入された。この一連の流れに対して見られる大学の管理運営についての見方について、法案や政府の文書の検討や政府関係者などのインタビューからまとめると以下の通りである。

「1991年教育法」の制定によって大学の管理運営は学長が担うべきであるとされ、大学は学長を任命する教育活動を担当する中央行政機関のものと考えられた。しかし1992年憲法制定後、体制移行に入ったことで、1994年の法案では、大学の関係者や市民あるいは地域社会の代表者が理事会の構成員となることが目指され、民主主義の普及に伴って、大学はより多くの人々の参加を維持するべきだと考えられた。しかし、1994年の法案が議会の議論を通じて制定される中で、理事会への設立者の過半数の参加や中央行政機関の代表者の参加を認めた形となった。その理由は政府関係者によれば、大学は設立者の権利を重視するべきで、政権を担っている党が大学を管理することで政策をスムーズに実現でき、安定性を保つと考えられていたと言える。

### 3. その後の法改正

前節に取り上げた、理事会導入の根拠となった「1995年教育法」は、2002年5月3日に制定された「2002年教育法」と「2002年高等教育法」が制定されたことによって無効となった。その後「2002年高等教育法」は2006年、2012年、2015年に1回ずつ、2016年に2回の計5回にわたって改定された。本節では、新しい「2002年教育法」の大学管理運営に関係する規則と、理事会の構成員について大きな変化を促した2016年の4月、12月の改革について詳細に見ていくこととする。

「2002年教育法」<sup>28</sup>では、第4章「教育管理」第36条「理事会」第1項から第12項において大学の管理運営に関する規定がされた。規定内容は基本的に、「1995年教育法」から大きな変化は見られないが、部分的な改正が行われた。具体的には、次に示す通りである。主に改正

された点としてはまず、従来理事会の構成員に含まれていた「親」や「中央行政機関及び地方行政機関」が削除された点が挙げられる。「理事会は、設立者、教員、学習者、卒業生それぞれの代表者で構成される」(第1項)、「理事会の構成員の51%~60%は設立者の代表である」(第2項)と「2002年教育法」では規定された。「親」や「中央行政機関及び地方行政機関」が削除された点について、当時国会議員だったトモル・オチルへのインタビューによれば、「普通教育機関の学生たちは未成年のため、物事を決めるにあたり親の意見を参考にしていることもあり、学校委員会において親の参加は必要であると考えられるが、高等教育においては成人した学生の自立を促すために、親の参加を必ずしも必要としない。また、国立大学の学生たちは地方出身であることが多いため、遠方に住む親の理事会への参加を強いるのは困難であった」と述べている。一方、「中央行政機関及び地方行政機関」という文言が「2002年教育法」から削除された理由について、「特に国立大学の場合は、設立者が政府となり、既に政府関係者が51%~60%の割合が占めているが、加えて『中央行政機関及び地方行政機関』の代表者が理事会の構成員になれることで、政府関係者が重複しやすいので、それを避けるために削除された」と述べている<sup>29</sup>。

まとめると、「2002年教育法」より理事会は設立者(51~60%)と学生、教員、卒業生からなるとされた。理事会では設立者は相対的に多数を占めたままで影響力を残していることで、「1995年教育法」の理事会が導入された当時の所有者の権利を重視した形を保ったままであるが、中央行政機関及び地方行政機関や親の代表者という文言が「2002年教育法」理事会の構成員に関する法文から排除されている。それは、大学生を自立させ、自ら物事を決める機会を与えるためであるとともに、距離的に親の理事会への参加が難しいことがその要因として挙げられている。さらに、中央行政機関及び地方行政機関の代表者の部分が排除された要因については、国立大学の場合は政府関係者の重複参加を避けるためであったことが考えられる。

次に、2016年4月14日の法改訂<sup>30</sup>では、第11-1条及び第11-2条として高等教育機関の理事会の構成員にかなり大きな変化が見られた。すなわち、「国有の高等教育機関の理事会の構成員の30%、非国有の高等教育機関の理事会の構成員の60%は、設立者の代表である。国有の高等教育機関の理事会に加わる代表者は、教育問題担当の内閣委員が派遣する」(11-1条1項)、「国有の高等教育機関の理事会の構成員の40%、非国有の高等教育機関の理事会の構成員の10%は、6年の任期で任命された、地域・社会の代表である独立したメンバー(有識者)からなり、理事会が初めて開催された際に、設立者によってその独立したメンバーが任命される。それ以降の新たに任命されるメンバーは、理事会が設置した委員会が中央政府の教育行政機関によって承認された規則に従って選ぶ」(11-1条2項)、「理事会の構成員の20%は、教員、学生の代表者である」(第11-1条3項)、「理事会の構成員の10%は、卒業生の代表者である」(第11-1条4項)などと規定されたが、大きく変更された点としては、独立したメンバー(有識者)を大学の理事会の構成員として迎え入れる点が挙げられる。

この法改正について、2012年にモンゴル議会決議第37号によって承認された「モンゴル政府の2012-2016年の行動計画」によると、「教育・科学機関の管理を公的、民主的、独立した自由な原則の下に実施する。高等教育は、社会で新しい知識の形成や普及のプロセスを行う機関であるからして、高等教育を運営する機関は自由で独立していなければならない。そのため、



教育機関の管理は政府の影響が及ぶことがないようにするべきであり、それによって、国際的な傾向に同調し国外の機関との連携をスムーズに進めることが期待できる」といった説明がされている。また、2016年4月14日の法改定が審議された経緯について、2016年の国家大閣僚会議の「春季セッション4月14日（木）会議のメモ」<sup>31</sup>によると、最終的に高等教育法の改正に関する法案全体への投票賛成で承認されたが、意見は大きく二つに分かれていた。まず一つ目の意見は、「国立大学は所有者である政府の管轄下のものであるから、大学管理運営に政府の関係者の一定の管轄は維持されるべきだ」という意見であり、もう一つの意見は「大学は社会のものであり、市民や地域社会の有識者が大学の管理運営に入り、より多くの人々の参加を保つべきだ」という意見であった。そして結果的に、より多くの人々の参加を保つべきとする立場が支持され、改正が行われた。

以上のように理事会の構成員についての大きな変更を伴う法整備が進んだが、その後まもなく行われた政権交代後の2016年12月9日に法律は再び改訂され、理事会の構成員の規定は「2002年教育法」の規定と同じく以下の通りに戻された。「理事会の構成員は、設立者、教員、学生、卒業者、それぞれの代表者で構成される」（第36条1項）、「理事会の構成員の51%～60%は設立者の代表である」（第36条2項）。再び改正されて「2002年教育法」の規定に戻されたことについて、当時の2016年12月9日の法改定に主導的な立場を担っていた政治家ムンフバトはインタビューにおいて、「国立大学は国の所有であるからして関係者が理事会の構成員において過半数を占めるのは不可欠なものであると再び政府関係者は主張した。大学の建物などすべてのものはモンゴル国民を所有者とみなすべきであり、私費で設立された私立大学において、所有者は理事会の構成員において過半数を占めるべきという考えを主張した。したがって所有者が責任者として、管理運営の面で多数として参加し、リーダーシップを発揮するのは当たり前の考え方である。それに対し、前の政権は、特に国立大学の理事会の構成員の60%は独立したメンバーであるべきと主張したのは、所有者である国から所有権を奪おうとするものであった。所有権を重視する資本主義的な考え方に違反した改訂を行ったことは絶対許されないことだと考える」<sup>32</sup>と述べている。

以上のことを踏まえば、2002年の理事会の構成員の改革の着目点としては「親」や「中央行政機関代表者」を理事会の構成員から排除したことであった。親を排除した理由として、政府関係者は大学の学生たちが自分の意思を表現できるようにすることを期待したという側面があった。また地方の出身の学生たちの親にとって理事会に参加しに都市に来ることが難しいこともその一因であると考えられた。一方、中央行政機関の代表者という文言を排除したのは、政府関係者によると、国立大学の場合は、設立者の代表者として2002年当時政府の関係者が過半数を占めており、政府の関係者が重複参加を避けるための取り組みであった。以上のことから、2002年の理事会の構成員の改革を考えると、政府がマクロなレベルで一定の影響がある一方、大学の内部では所有権を重視するべきとする考えが支持され、設立者の権利が拡大されている動きがあったと言える。一方、2016年4月に理事会の構成員は大きく変更され、新たに市民や地域社会の有識者といった独立したメンバーを構成員として理事会に入れようとする改革も起きた。それは、高等教育機関が社会で新しい知識の形成や普及のプロセスを行う機関であるから、大学は所有者のものではなく、政府や大学関係者以外の人々の参加を保った管理体制

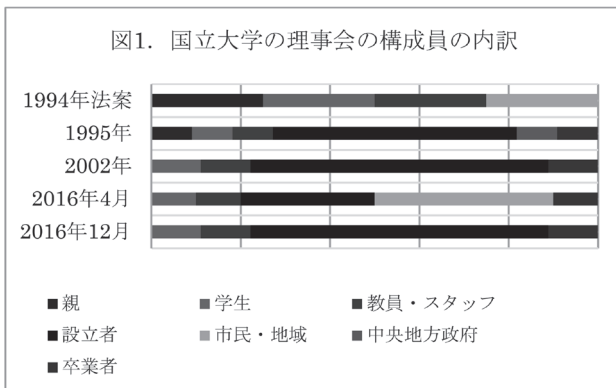
による運営の形になるべきという当時の政府の代表者の考えに基づく改革であった。しかし、その後の政権交代によって、12月の改革で結局2002年と同じ条件に基づく理事会構成に戻った。このことを踏まえると大学は所有者のものだという大学の管理運営主体に関する見方は依然として強固であると言える。

#### 4. おわりに

以上の検討から、モンゴルの高等教育機関の管理運営組織のうち最高意思決定機関である理事会の構成員に着目し、特に国立大学に焦点を当てて整理すれば、次のようになる。

まず、1924年から1990年までの社会主義時代における大学の管理運営は、学長が基本的に管理するとともに大学の中には人民革命党委員会が設置されていた。また、学長の任命や交代は、人民革命党中央委員会の方針を実行する閣僚理事会によって承認が必要なことや人民革命党委員会の構成員として学長が入っていたことなどから、大学は基本的に人民革命党による上から下までの縦の管理の下、大学の内部でも党の影響が強かったことが分かった。そして、大学は党の五カ年計画によって人材を養成する機関という党のイデオロギーや理念を重視する見方が、大学の管理運営主体に関する見方として主流であった。

その後、民主主義時代における「1991年教育法」の規定によって、社会主義時代と同様に大学の管理運営は学長が行うことになったが、教員及び、職員や一般社会の代表者で構成され、審議や支援を行う委員会を学内に設置することが可能となった。当時の教育大臣によると、この動きは党のイデオロギーや理念から脱却を図り、すべての公共機関で選挙を行い、代表者を決めることで、より多くの人々の意見や立場を反映させるという民主主義への移行に伴った管理運営体制の改革だったと言える。そして「1991年教育法」に代わって制定された「1995年教育法」の最初の1994年の法案によると、図1に示している通り、当時の教育関係者たちが、大



学は社会の進歩の原動力とし、理事会の構成員に市民や地域社会の代表者を入れるべきという考え方が示されていたが、実際の議会での議論を通じてその考えが否定され、最終的に理事会の構成員のうち設立者が過半数を占めることと中央行政機関及び地方政府機関の代表者が入るよう規定された。それは1995年の政府関係者が大学は政府

や所有者のものだと考えた結果であると言える。

そして、第3節で明らかになったように、「1995年教育法」に代わって「2002年教育法」が制定され、理事会の構成員から親や中央行政機関の代表者が除かれた。それについて、まず、親を除いたのは学生の自律性を尊重するためでもあり、遠方に住む親の理事会への参加を強いるのは困難と考えたためでもあった。一方、中央行政機関及び地方行政機関の代表者が除かれた理由としては、国立大学の場合は政府関係者の重複参加を避けるための動きであった。「2002

年教育法」の理事会の構成員に関する規定はその後 2 回改訂された。まず、2016 年の 4 月 14 日の改訂によって、独立したメンバーの枠が新たに導入された、それについて政府の文書や議会のメモによれば、政府関係者が大学は社会のものであり、市民や地域社会の有識者が大学の管理運営に入り、政府の影響から脱却するべきという意味で、市民や社会の有識者の参加をうながしていた。しかし、結局、4 月 14 日の改訂は 12 月の改定によって戻され、結果的に「2002 年教育法」の規定と同じものになり、現在も大学の理事会の構成員の過半数は設立者が占める形になっていることが分かった。以上のことから、モンゴル国は民主主義への転換を果たしたが、大学の管理運営制度の理事会の構成員に着目すると設立者の権利を重視する考えが強く根付いていると言え、特に国立大学に着目すると、マクロなレベルで社会主義時代と同じく政府の管轄下に置かれていると言える。それは、社会主義における人民革命党と同じく、現在の民主主義時代において政権を担っている党も依然として国立大学は国のものであり、政権を担っている党のコントロールの下にあるべきという考え方は変わっていないと言える。

本稿では、モンゴルにおける大学の管理運営制度に反映されている国立大学の管理運営主体に関する見方を明らかにしてきたが、私立大学や国立大学といった設置系統別によって、大学の管理運営主体に関する見方にどのような相違点があるのか、また大学の管理運営制度に多様なアクターが参加しているという点で、そこに反映されているモンゴルにおける民主主義に対する考え方については明らかにできなかった。これらは今後の課題としたい。

#### 【註】

<sup>1</sup> 黒田一雄『アジアの高等教育ガバナンス』勁草書房、2013 年、3 頁。

<sup>2</sup> UNESCO Regional Office for Education in Asia, *Education in the Mongolian People's Republic (Reviews of education in Asian countries)*. Bangkok, 1971, p.32.

<sup>3</sup> Thompson, Dennis F. "Democracy and the Governing of the University" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.404, 1972, pp.157-169.

<sup>4</sup> Charles A. Kiesler. "Higher University Administration", *Management and Administration Skills for the Mental Health Professional*, Academic Press, 1999, pp.185-198.

<sup>5</sup> 羽田貴史「大学の組織と運営」『大学と社会』NHK 出版、2008 年、136-151 頁。

<sup>6</sup> Kretek, Peter M.; Dragsic, Zarko; Kehm, Barbara M. "Transformation of University Governance: On the Role of University Board Members", *Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, Vol65, 2013, pp.39-58.

<sup>7</sup> Л.Мөнх-эрдэнэ「Төрийн өмчийн их сургуулийн удирдлагын шинэчлэл: Олон нийтийн статус хамтын удирдлага」Нээлттэй нийгэм форум, Бодлогийн судалгааны тайлан, Содпресс ХХК, 2008 он, 3-43 хуудас。(ル. ムンフエルデネ、「国立大学の管理運営の改革：公共管理集団管理」開かれた社会フォーラム、政策研究報告書、ソダプレス出版社、2008 年、3-43 頁)

<sup>8</sup> 同上書、(Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын үндсэн хууль /1924/)。

<sup>9</sup> 同上書、(Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын үндсэн хууль /1940/)。

<sup>10</sup> モンゴル科学アカデミー歴史研究所編著、田中克彦監修、二木博史、今泉博、岡田和行訳『モンゴル史 2』、恒文社、1988 年、119 頁。

<sup>11</sup> 坂本是忠『モンゴルの政治と経済』、アジア経済研究所、1969 年、116 頁。

<sup>12</sup> Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Боловсролын хууль /1963/。

<sup>13</sup> 佐々木宏益「モンゴルの高等教育と生涯学習」『生涯学習センター研究年報』北海道大学高等教育機能開発総合センター生涯学習計画研究部、No.8、2001 年、61 頁。

<sup>14</sup> Правила национальных университетов в Монголии, 2018 年 3 月 20 日モンゴル資料保管セ

ンター、モンゴル Улсын Их Сургууль ахривын матеариал.

<sup>15</sup>原語は СН(Сайд Нарын Зөвлөл)党の方針を施行させる役割を果たしている国の機関。

<sup>16</sup>2018年3月12日に実施した Yo.Purew の訪問面接調査による。

<sup>17</sup>2018年5月21日に実施した Prof.Dr S.Tomor-ochir 先生への桜美林大学での訪問面接調査による。

<sup>18</sup>2016年3月5日に実施した S.Ouynchimeg 先生の訪問面接調査による。

<sup>19</sup>Боловсролын тухай хууль/1991/

<sup>20</sup>Орчин цагийн боловсролын тогтолцоо-90 жилд

<sup>21</sup>2016年9月3日モンゴル国立大学学長の R.Bat-Erdene へ実施した聞き取り調査による。

<sup>22</sup>Засгийн Газрын хулийн төслийн хэлэлцүүлэг 1991он.

<sup>23</sup>Засгийн Газрын анхны төсөл, 1994он,2-р сар,16дөр.

<sup>24</sup>当時法案を作成したワーキンググループに所属していた R.Bandii へ聞き取り調査は2016年9月6日に行った。

<sup>25</sup>Дээрхтэй адилхан.

<sup>26</sup>Боловсролын тухай хууль/1995/

<sup>27</sup>1994年の法案の作成グループの構成員だった教育省大臣顧問の Begz へ2016年9月14日に実施した聞き取り調査による。

<sup>28</sup>Боловсролын тухай хууль/2002/

<sup>29</sup>Дээрхтэй адилхан

<sup>30</sup>Дээд боловсролын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн үзэл баримтлал, БСШУЯ

<sup>31</sup>2016он УИХ Хаврын чуулганы хуралдааны тэмдэглэл

<sup>32</sup>2018年8月25日に携帯電話にてインタビュー調査を行った。

(日本学術振興会特別研究員 比較教育政策学講座 博士後期課程2回生)  
(受稿2018年9月1日、改稿2019年1月9日、受理2019年1月17日)

## モンゴルの大学の管理運営制度に関する考察

—体制移行の比較的検討を通じて—

ジャルガルサイハン ジャルガルマー

本稿では、体制移行を経験したモンゴル国の大学の管理運営について主に最高意思決定機関である理事会の構成員に着目し、モンゴルの特に国立大学の管理運営主体に関する見方を政府文書（議事録、法案）と法規定などを手掛かりに明らかにすることを目的とした。社会主義時代の大学の管理運営の制度は基本的には人民革命党の縦の管理によって、行われており、大学は党の計画に基づいた人材養成する機関と考えられていた。民主主義時代の大学には、地域や社会の代表者などのより多くの人々の参加を保つべきという考え方が存在する一方、政策の実現をスムーズに進め安定性を保つために政権を担っている政府の権利を重視した考えが反映された管理運営が長い間されてきた。モンゴル国は民主主義への転換を果たしたが、モンゴルの大学の管理運営主体に関する見方は依然として所有者のものだと考えられ、特に国立大学は政府の管轄下のままとされていると言える。

### **Consideration on Governance System of University in Mongolia: Through Comparative of System Transition**

JARGALSAIKHAN Jargalmaa

This paper clarifies the Mongolian view of university by paying attention to the governance of higher education in Mongolia, mainly focusing the members of the Board of Directors, which is the supreme decision making body. During the socialist period, universities were administered directly by the People's Revolutionary Party, and the university was considered an institution to train personnel based on party plans. However, after the emergence of democracy, the idea of maintaining more people, such as regional and social representatives, was disseminated in the administration of the university. On the other hand, to carry out policies smoothly and stably, the participation of the majority of government representatives has been maintained for a long time. Mongolia has achieved a transition to democracy, but the concept of university management in Mongolia is still controlled by government representatives.

**キーワード：**モンゴルの高等教育、大学の管理運営制度、理事会

**Keywords:** Mongolian higher education, Administration of university, Board of directors