

## [研究ノート]

# モンゴルの大学における理事会に関する考察 —大学自治の観点から—

京都大学大学院生／日本学術振興会特別研究員      ジャルガルサイハン・ジャルガルマー

はじめに

世界ではここ数十年の間に、改めて学問の自由についてその重要性が問われてきている。実際重要性が増していることは、ユネスコの勧告や宣言にも表われている。「教育および教育研究への権利は、高等教育機関での学問の自由と自治の雰囲気の中でのみ十分に享受することができる」(ユネスコ「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」1997年)<sup>1</sup>、「社会に対する十分な責任と説明責任を負いながら、一連の権利および義務として考えられる完全な学問の自由と自治とを享受しなければならない」(ユネスコ高等教育世界会議「21世紀にむけての高等教育世界宣言」1998年)<sup>2</sup>などがそれである。

「学問の自由」は、例えば、第二次世界大戦後の日本において、狭義には学問研究を専門とする者の研究の自由(課題と研究方法の選択、研究過程および研究成果の発表の自由)を意味する反面、広義にはその成果の伝承としての教育の自由を含め、研究教育の場としての「大学(高等教育研究機関)の自治」を含意するものとして、理解されてきた<sup>3</sup>。

つまり、学問の自由は主として、組織的には大学の自治によって支えられるものと考えられてきた。またここでいう大学の自治とは、大学が政治上・宗教上・行政上その他の権力または勢力の干渉を排して、大学構成員自身による合意に基づいて研究と教育の自由を行使することである<sup>4</sup>。

伝統的な理念として、学問研究の専門家集団が構成する教授会による自治によって担保されると考えられてきた。その内容は大学の学長・教授その他の研究者の選任にあたっての自主権、研究や教育内容の自主権、教職員の人事権、学生入学の承認権、教学の内容決定権、学位授与権、学内司法権、財政自主権の保障が含まれている<sup>5</sup>。また、一時的には大学紛争を契機に、教員以外の大学構成員である学生や職員の管理運営への参加が問題となったが、それが具体的に制度化された例は僅かであったし、そのような事例も徐々に減少し、依然として、教員の参加が圧倒的に求められる現状である<sup>6</sup>。以上のことから、教員を中心に構成される組織が学長・教授の任命、教育・研究の内容等といった自主権を有し、運営を行うことで大学における学問の自由が担保されているといえるだろう。モンゴルでもこの点が議論になっている。例えば、モンゴルの大学の管理運営に関する先行研究をみると、リ・ムンフエルデネ(2008)が、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>。それによると主に政治の影響からの脱却を図る目的として、大学管理運営のあり方を検討している。管理運営上の教員の権威を強化するあり方や民営化の促進のあり方を検討する中で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を回避できる方法であると提案している。

これまでモンゴルで行われた先行研究は、大学の管理運営モデルやモンゴルの高等教育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における学生参加や、それを踏まえて、理事会とはどのような特質を持っているのか、大学自治の観点から明らかにしていない。

本稿では、モンゴルの大学において最高意思決定機関である理事会を中心に大学管理運営制度に着目した上で、各機関間の権限配分について検討し、それらを分析することを通じて、学問の自由の観点からモンゴルの大学に関連する制度とそれに伴う問題点を明らかにすることを目的とする。

## 1. モンゴルの大学の自主・自律の理念と構造

現在の大学の管理運営体制ができたのは1990年代以降、民主主義が急激な広がりを見せた頃だった。1991年6月22日に制定されたモンゴル人民共和国教育法（*Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Боловсролын Хууль*）によって、教育の中央集権的管理体制が廃止され、教育機関への自治権の付与が認められた。具体的には、体制移行前には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が行われていた。

一方で体制移行後は、高等教育機関内から人民革命党の指示組織がなくなったことによる党の干渉が小さくなったことに加え、その後の民主化のプロセスのなかで、1995年6月19日に新たな教育法（*Боловсролын Тухай*）が制定された。本法が施行されたことにより、各教育機関に自己管理最高意思決定機関として理事会が設置された。その構成員として設立者、教員、学生、親、卒業者などが参加することで、より多様な人々が大学の管理運営に関わることになった。また、理事会と同時に学術評議会や教務評議会など新しい機関が導入された。

ベグズは、当時のモンゴルの教育行政状況について次のように指摘している。第一に、民主主義的な考え方として、多くの人々の参加を保証し、管理させたことは今までの体制に貢献したと考えられている。第二に、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ていると考えられている<sup>8</sup>。

一方、近年の大学の自治に関して、例えば、モンゴル国立大学の「大学のガイド」<sup>9</sup>には、学問の自由は大学のもっとも重要な価値観として挙げられている。

また、「教育政策方針/2014-2024年/（モンゴル議会決議12付録、2015年）」において、第3条15項には“教育機関の自立や独立、高等教育機関および職業教育機関の学問の自由を確保する”と規定されるほか、モンゴルの教育発展のマスタープラン/2006-2015年/やモンゴルの高等教育政策提言（2010）には、大学の管理運営改革は各種規制緩和に伴い大学の自律性を高め、各機関の創意工夫や機関間の競争を促すことなどによって、教育研究の質の向上、多様な教育研究やサービスの提供、運営効率の改善等を目指す旨と記述されている。このことから近年大学の自治は重要なポイントとして注目されていることがわかる。

## 2. モンゴルにおける大学管理運営組織の権限関係

ここでは、以上の全体状況をふまえて、具体的に大学管理運営体制にかかわる各組織（理事会学、術評議会や教務評議会等）の構成員や権限について現在の高等教育法をもとに概観し、権限関係について整理する。

### ① 理事会

まず、理事会は、設立者、教員、学習者、卒業者それぞれの代表者で構成される。さらに割合につい

ては理事会の構成員の 51%~60%は設立者の代表であると規定されており、国立機関の場合は文部科学省、私立機関の場合は設立者が代表者を決め、任命することになっている。他の構成員である教員、学生の代表は、共同体会議が選ぶように規定されている。

次に、理事会の権限は以下の通りである。

1	関連する法律に従って、教育機関を発展させる政策、計画、プログラム、規則を承認、変更する。
2	機関の構造、組織、人員、給与の総額を決定する。(人員、給与の総額を規定する部分は国立機関とは関係ない/2016年12月9日法により変更)
3	投資や年間予算配分を承認し、支出を監督し、事業単位、機関、市民から寄付を受ける規則を定める。
4	授業料や寮サービス費の額を適切な規則に従って決定する。
5	教育機関の活動報告を議論し、評価とその結論を得る。
6	理事会の年間活動報告を作成し、設立者に提出する。
7	学長の任命や解任の発議を設立者に提案する。

以上の規定から理事会は財政自主権と学内司法権を有しているものの、学長の任命にあたっては、提案することができる範囲にとどまっている。

## ② 学術評議会および教務評議会

学術評議会や教務評議会についての規定は理事会と少し方向性が異なる。教育・研究活動の方向性を定め、その理論、方法論の水準、結果、効果を議論して意見と結論を提示することを目的として、総合大学、単科大学では学術評議会、カレッジでは教務評議会が活動を行うと規定されており、教育や研究の内容や方法について審議する組織だと考えられている。また、総合大学や単科大学においては、カリキュラムや計画は学術評議会が検討するようになっている。教育の組織、研修プログラム、規則に対しても学術評議会及び教務評議会が意見を申し立てる立場になっている。さらに、教員の行うべき教育、研究、科学活動及び作業負担の計算方法は、学術評議会が検討し定める権限を有している。構成員に関しては法規定がないが、実際では教員から構成されている<sup>10</sup>。

以上のことから、学術評議会や教務評議会は研究や教育内容の自主権、教学の内容の決定権を有している組織であると言える。しかし、教育・研究に関することを学術評議会や教務評議会が決められるように規定されているが、実際に学術評議会や教務評議会が決めたことを最高意思決定機関である理事会が否決するケースが多く、理事会の構成員にもっと教員を入れるべきといった不満の声も多くあるのが事実である<sup>11</sup>。

## ③ 学長

学長の権限に関する部分としては、学術評議会の検討したカリキュラムや計画は学長が承認するとい

うことになっている。また、教育の組織、研修プログラム、規則を学術評議会及び教務評議会の意見に基づき、学長が定めることとなり、さらに、学長は、学術評議会または教務評議会の構成員及び彼らの活動に関する規則を承認する立場になっている。それから、学長は基本的な当機関の日常業務を管理し、設立者によって任命され、任命者に報告する義務を果たす存在とし、学術評議会及び教務評議会の委員長は、当該学校の学長であることが規定されている。このようなことから、学長は教授その他の研究者の選任にあたっての自主権を有している。

おわりに

1990年代までは極めて権威主義的な体制であったモンゴルだが大学自治は民主主義下 1995年の教育法、高等教育法制定によって、国から付託された自由・自治をもつようになった。これにより教員や学生以外の政府の関係者らも大学において理事として大学理事会の構成員として組み込まれることとなった。これにより、形式上は大学の自治は問題なく実現しているように見えるだろう。

しかし、大学の最高意思決定機関である理事会において、大学設立者の代表者を中心に、学生、教員、卒業生それぞれの代表者が構成員となっている理事会は設立者の代表者にその人数の比重が偏っている現状がある加えて、学問の自由が制限されるケースも発生している。「学問の自由」は、精神的自由権に属し、「学問研究の自由」、「研究成果の発表の自由」、「教授の自由」から成る。これらの各自由が外的権力の干渉・制限・圧迫によって脅かされることは教育機関にとって望ましくない状況である。つまり、モンゴル国において現在民主主義的な大学管理運営として、より多くの人々が理事会の構成員となることは望ましいと考えられており、大学設立者の代表者が理事会において構成員となること自体には問題がないとはされているものの、教員から構成される学術評議会や教務評議会の研究・教育に関する決定が実際理事会上で否決されるケースが多いことから、今後こういった問題が深刻化し、学問の自由自体が侵害されるおそれもあるだろう。したがって、理事会が多様な背景をもつ理事で構成されることがメリットだけをもたらすとは限らないのである。

本稿では、高等教育法の規定をもとに大学管理運営体制における各組織間の権限や構成員について概観したが、全体像を理解するために、大学と関連する他の法規定や大学内での規則、それから実態を含めて検討する必要がある。それらを今後の課題としたい。

参考文献

「学術と社会常置委員会報告」『現代社会における学問の自由』、日本学術会議、学術と社会常置委員会、2004年。

片山等 「「学問の自由」、「大学の自治」と大学内部の法関係（1）」、『比較法制研究』第27号、1-28、国土館大学、2004年。

伊ヶ崎暁生、『学問の自由と大学の自治』、三省堂、2001年。

ユネスコ「21世紀に向けての高等教育世界宣言・展望と行動」および「高等教育における変革と発展のための優先行動の枠組み」= World deflation on higher education for the twenty-first century: vision and action and framework for priority action for change and development in higher education、日本科学者会議、東京高等教育研究所、1999年。

Боловсрол СоёлШинжлэх Ухааны Яам Боловсролыгн Хүрээлэн, 20 р зууны Монголын Боловсрол Судлал,2001 он 26р хуудас.

Монголын дээд боловсролын сургалтын байгууллагуудад тохирох үр ашигтай засаглал: Хоёр танхимт засаглалын загвар

Монголын ДБСБ-уудад зориулсан стратегийн төлөвлөлтийн удирдамж

Монголын дээд боловсролын удирдлагад зориулсан менежментийн хэрэгслүүд

Монголын ДБСБ-уудад зориулсан амжилтад суурилсан тэтгэлгүүд болон бусад санхүүжилтийн эх үүсвэрүүд

Монголын дээд боловсролын сургалтын байгууллагуудын дунд эрэмбэ, чансаа тогтоох арга зүй зөвлөмж

Монголын дээд боловсролын удирдах ажилтан, Удирдах зөвлөлийн гишүүдэд зориулсан богино хугацааны судалгааны аяллын жагсаалт

Др. Л. Мөнх-Эрдэнэ 「Их сургуулийн удирдлагын шинэчлэл」、 Нээлттэй Нийгэм Форум,2015он 26р хуудас.

ホームページ先

European Parliament. Charter of Fundamental Rights of the European Union Article 13 Freedom of the Arts and Sciences. <http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/charter/art13/default.en.htm> (access 2018, January 27)

J. Weinstein. Democracy, Individual Rights and the Regulation of Science. Science Engineering Ethics (2009) 15:407 , (access 2018, January 25)

---

<sup>1</sup> /www.mext.go.jp/unesco/009/004/031.pdf/ (最終アクセス 2018 年 1 月 26 日)

<sup>2</sup> ユネスコ 「21 世紀に向けての高等教育世界宣言-展望と行動-」 および 「高等教育における変革と発展のための優先行動の枠組み」 (World deflation on higher education for the twenty-first century : vision and action and framework for priority action for change and development in higher education)、日本科学者会議、東京高等教育研究所[編]、1999 年。

<sup>3</sup> 「学術と社会常置委員会報告」 『現代社会における学問の自由』、日本学術会議、学術と社会常置委員会、2004 年、1 頁。

<sup>4</sup> 伊ヶ崎暁生、『学問の自由と大学の自治』、三省堂、2001 年、3 頁。

<sup>5</sup> 片山等 「「学問の自由」、「大学の自治」と大学内部の法関係 (1)」、『比較法制研究』第 27 号 (2004) 1 - 28、国土館大学、10 頁~16 頁。

<sup>6</sup> 同上書、18 頁。

<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,2008он,3-43хуудас.

<sup>8</sup> Боловсрол СоёлШинжлэх Ухааны Яам Боловсролыгн Хүрээлэн, 20 р зууны Монголын Боловсрол Судлал,2001 он 26р хуудас.

<sup>9</sup> 「МУИС-ийн Оюутны гарын авлага」、Сургалтын нэгдсэн алба、3-р хуудас.

<sup>10</sup> 2017年9月の現地調査により。

<sup>11</sup> Др. Л. Мөнх-Эрдэнэ 「Их сургуулийн удирдлагын шинэчлэл」、 Нээлттэй Нийгэм Форум, 2015 он 26р хуудас.

Consideration on Board of Trustees at Mongolian University:  
Focusing on the viewpoint of University Autonomy

JARGALSAIKHAN Jargalmaa

This paper focuses on the Board of Trustees, the highest decision-making body of Mongolian universities, aiming to clarify the institutions related to universities in Mongolia and the problems associated therewith, while considering the authority allocation among the organizations.

Until the 1990s, Mongolia was an extremely authoritarian regime, but under the democracy under the educational law of 1995, the higher education law, freedom and autonomy were commissioned from the state. Also, stakeholders and founders other than students are also incorporated as university members as university directors, and university autonomy seems to be officially realized.

However, problems are apparent. By the majority of the founder's representatives, decisions on the research and education of academic councils and academic councils composed of teachers are in fact rejected on the board of Trustees directors in many cases, and academic freedom is restricted by fear, and there is criticism against the current Board of Trustees in general.

As a democratic university administrative operation in Mongolia, it is thought that it would be desirable for more diverse people to be members of the Board of Trustees, but we should also look at the accompanying problems.

As a future task, in order to understand the overall picture of the university administration system, it is necessary to consider other laws related to universities, rules within the university, and then actual situation.

