

モンゴルの公立学校における経営上の課題

* Janchiv Galbadrakh

序章
1. 問題の所在
2. 先行研究の検討及び課題設定
第1章 公立学校の経営に影響を及ぼす外部的要因
1. 公立学校における収容定員超過の実態
2. 教育政策及びマスタープランの実行とその結果
第2章 学校経営上の課題—校長に着目して—
1. 校長の配置と力量形成
2. UB 市立 A 校の事例
終章
1. まとめ
2. 残された課題

序章

1. 問題の所在

モンゴル国政府は教育分野の発展に重点を置き、多数の計画、規定を制定してきた。直近では、2014-2024年の国家教育政策（2015）や教育分野中期プラン2021-2030（2020）が策定され、教育を開発の最優先分野に設定し、重点項目として国際基準を満たす質の良い教育システムの確立、財政面での安定性と教育政策面での持続性の確保、教育機関間の連携の強化等が挙げられている。このように政策文書では教育の質や効率を促すことを目指しているが、いまだ達成されておらず、現在も教育法改正が行われており、改革の途上にある。

このような教育分野に関する動きをアジア開発銀行（以下、ADB と略する）は“効果的”だったと評価している。例えば、「1990年以降モンゴルの教育分野は、政府の教育開発のための各種の計画を実行した結果、持続的に改善されてきた。発展途上国において就学率

が98%に達するなど、望ましい効果を見せた¹」との記述がある。

他方 G. Steiner (2008) は、モンゴルでは1990年以降教育改革が始まり、激的に進展したと評価されているが、それは「近視眼的思考」によるものであると分析しており、国際機関（ドナー）からの多額の支援を受けてプロジェクトを実行している海外のエキスパートは、国際機関の求める結果に合わせた結果を示しているに過ぎないと説明している。また、「モンゴルの教育は国際的に見て評判がよく、以前より改善されたとされているが、これはモンゴル独特の事情や固有の教育史を十分に把握せずに行われた調査の結果であり、現地、現状のためになっていない」と批判した。

UNESCO も「Mongolia Education policy review」（2019）において、「モンゴルの教育分野は多数の課題を抱えており、中でも教育の内容、質、学習者の学力の低下、労働市場の需要に合う人材育成などがより深刻化し、難題をもたらしている」ことを明らかにしている。今後もこのような課題を抱えることになることから、部分的に政策を変更するよりも、根本から変革を進めることが求められるとしている。

実際に、学校が提供する教育の質、学力の低下は

* 名古屋大学大学院教育発達科学研究科附属授業研究国際センター研究員

年々深刻化しており、この問題についてモンゴル国立教育研究所（2019）の「Country background report」でも、学力の向上はここ数年全く改善がみられていないことが指摘されている。具体的に、国家統計局の2018年度の教育分野概要調査の報告によれば、7-14歳の就学生のうち、読み書きについては61.6%、計算については51.5%しか習得していないとの結果が示されている。このように、学校教育の提供する基礎的学力に関わる読み書き、計算力を約半数の児童しか習得できていないことは大きな問題である。

その要因の第一に、基盤となる条件整備上の課題が挙げられる。例えば現在、全人口335万人（2020年度）の約半数159万人が首都ウランバートル市（以下、UB市）に集中しているが、UB市には全公立学校839校の3割に当たる277校しか存在しておらず、深刻な収容定員超過問題を抱えている。

こうした問題の背景には、アカウントビリティーや学校評価の基準などが明確化されていないことが存在している。既述の国立教育研究所レポート（2019）も、「政策、計画の実践の結果を評価し、分析するためのインディケータを確立させ、応用することが求められる。本格的に科学に基づいた分析や評価制度が整わない限り、戦略、計画、経営サイクルの効果や効率性が十分発揮されず、教育の現場では改革が進展しない」と分析しており、評価、アカウントビリティーの制度を整備することが急務であると指摘している。

以上述べてきた状況は既に30年以上に渡って続いており、社会に対して深刻な影響を及ぼしてきた。例えば、2017年度の「WORLD ECONOMIC FORUM」のExecutive opinion surveyでは、モンゴルにおける最も深刻な課題は、労働の担い手の教育が不十分であることが指摘されている。さらに、大学などを卒業し、学位を取得しているにもかかわらず無職の比率が高い（無職者の66%が学位取得者）ことが、教育の質に対する疑問をいっそう強めている。学校を卒業しても仕事に就かない、もしくは仕事を続けていけない、労働市場の需要に応えられない状況にあり、教育は学習者の役に立たない、もしくは労働市場の需要に応えられないといった批判が寄せられている。このような結果は、全就学生の約93%が在籍している公立学校の運営、経営に大きな問題があるからである。この点に焦点を当てて現状と課題を明らかにし、改善の可能性を探ることが重要ではないだろうか。

2. 先行研究の検討及び課題設定

モンゴルの公立学校の運営、経営に言及している先行研究として以下のものが挙げられる。

Bayanzul（2017）の「学校教育に対して本格的な改革が求められている」では、UB市の深刻な学校不足、教員不足、給与の低さ、教員育成の質の悪化などの深刻な課題が解決策を見出せないままであるのは、教育行政、管理制度の不備が原因であると指摘している。さらに、初等・中等学校に関する法律、政策、規定などは互いに関連づけられておらず、学校現場での実践が困難であるにも関わらず、教育科学省からの包括的で学校の持続性の促す取り組みが実行されず、「もぐらたたき」の状況が続いている。また、校長や管理職の育成制度がないことが学校経営、教育の質の改善を妨げており、学校の経営面に焦点当てた計画や政策が出される動向が今のところないことが、問題を複雑化していると分析している²。

既述のユネスコレポート（2019）は、モンゴルは公教育制度が整えられて以来、海外の知識、研究に頼ってきたため、内発的に改善する方法の探求に努めるよりも、マネする方法を取り入れる傾向があることを指摘している。そのため、政策や戦略は前もって作成されるというより、問題が発生してから対応しようとするものがしばしばであると分析している。また、同レポートは、モンゴルの教育をめぐる問題点を以下のように指摘している。「教育政策、計画やプランは計画通りに実行できず、結果を分析し評価するメカニズムが整っていない。政治的な影響が強く、政策が継続されていない。現状に合っていない学校配置や学校経営、行政の取り組みは、学校教育の質、効果などを逆に悪化させている。本格的な調査やレビューを行わずに政策が立案され、エビデンスに基づいた政策となっていない」。

また、Amarjargal A（2017）は「School based management practice and life skills learning activity」において、2013年以降、小・中・高の各学校は、カリキュラム編成において学校自ら指導領域内容を定め、実施し、評価する権利が与えられ、カリキュラム実施に自律性が確保されていると述べている。また、人事面でも学校の自律性が保障されるようになり、校長に教員の雇用や解雇などの全ての権限が与えられるようになり、校長の存在が大きいことを指摘している。学校の自律性は特色ある学校づくりにおいて重要であるが、このように権限を校長に集中させる改革は、個々の学校における経営を校長に強く依存することとなり、健全な職場環境や全国的な教員スタンダードの維持ができない

などの課題が存在することを指摘している³。

既述の国立教育研究所報告書（2019）は、学力低下の要因として、①カリキュラムにおける教育方法論の欠如、②政治の影響による政策不安定な状態、③質の良い教育を行う学習環境の未整備などを挙げている。また、教育政策とその実施に関しては、そもそも実施計画が実現困難であり、その管理体制も学校経営システムも未開発で、計画実施のプロセスと成果に関する評価が確立されていないことを指摘している。このように教育の発展を目指し、多くの教育政策を実施してきたにもかかわらず、学力問題、学校の収容定員超過問題、資源配置問題、学校経営問題、管理職の力量問題などは全く解決されていないことを厳しく批判している。

以上の先行研究では、公立学校の抱えている課題を包括的に取り上げているが、どのような経緯でそうした課題が生じたのか、それらが実際に学校現場でどのような形となって問題として現れているのかについては分析されていない。

また、施策ごとの関連性についても十分整理されていない。学校にとっては、現状に合わない計画や政策が次々下りてくるが、学校の現在の条件でそれを実施していくことは困難である上、政策や計画が政治的影響を強く受けているため、政策の継続性の面で問題を抱えている。

さらに、経営の自律性が保障されるようになったことで、今後いっそう校長の意思決定及び判断が経営の成否を決めることになるが、これまでどの程度、個々の学校の経営に踏み込んで分析が行われてきているのだろうか。モンゴル全土の研究資料を保管しているデータシステムにおいて、先行研究を検索したところ、2001年以降モンゴルの公立学校における経営実践に関する修士論文、博士論文等、研究論文は存在しなかった。外国の理論を紹介し、それを適用しようとした論文は散見されるものの、モンゴルの学校組織の特質を踏まえた学校の経営現状について分析した研究は存在していない。

学力低下が最大の課題となる中、学校の自律性が強化されてきていることを併せ考えるならば、個々の学校における経営の実態を把握し、その課題を整理することにより、改善の手立てを検討することが必要となるが、その際鍵となるのは、校長をはじめとする管理職である。モンゴルの公立学校における管理職は、果たしてそうした力量を身につけているであろうか。

そこで本稿では、モンゴルにおける公立学校の経営上の課題を明らかにする。まず第1章で、公立学校の

経営に影響を及ぼしている外部的要因について、児童生徒数など統計的なデータや、今日の各学校における経営の基礎となっている「マスタープラン」等を素材として分析を行う。次に第2章で、学校経営の責任者である校長の配置と力量形成についての現行制度を整理した上で、ある公立学校の事例を通して学校経営上の鍵的課題を明らかにし、最後に、モンゴルの公立学校における経営改善のための若干の示唆を提示する。

第1章 公立学校の経営に影響を及ぼす外部的要因

1. 公立学校における収容定員超過の実態

モンゴルは少ない人口が広い国土に偏在しており、遊牧民も多数存在しているため、教育の普及には非常に不利な面がある。また、今日の経済成長率はマイナス4.6%であり、貧富の格差や失業などが深刻な問題となっている。しかしながら、24歳以下の人口が全人口の45.4%を占め、過去5年間で平均9%増加している「若い国」でもある（2020年度統計）。人口は、2018年と比較して2025年には13.1%、2030年には18.0%増加することが予測されている⁴。2022/23年度の小・中・高校児童生徒数は、前年より4万人多い76万人であり、小学1年生入学者数は8万である。そのため、28校が3部制を適用せざるを得ない状況となった。校舎として利用する賃貸物件を探しているが、児童生徒を収容しきれない見込みであるため、これ以外の方法も模索している⁵。人口増加が進む中、その速度に合致した教育施策が実施できていないことが窺える。

2015-20年までの学校数の増加は9.2%であるのに対し、児童生徒数の増加は27.2%である。この内、公立校のみを取り上げると、収容定員超過がより深刻な状況になっている。この期間に児童生徒数は約14万人増加したが、新設公立学校はわずか36校である。モンゴルでは、標準的に1200人規模の学校が設立されてきており、この規模で考えれば、本来120校の新設が必要であったところ、その3分1程度にとどまっている計算になる。

2015-20年度の全国の児童生徒数増が27.2%であったのに対し、首都ウランバートルでは47%であった。2019/20年度における地方の占める割合は、学校数では562校（68.5%）、人口では30.6%であるのに対して、UB市では同様に、258校（31.5%）、69.4%である。

教育科学省の規定では、学級定員の基準は、小学校では30-35名、中学校及び高校では32-35名である。教育科学省の調査によると、全国平均では、1学級当たりの児童生徒数は、小学校30、中学校26.9、高校30.3



図 1：学校数と児童生徒数の推移⁶

表 1：首都圏の占める学校数・児童生徒数の推移⁷

年度	全国		首都圏【全国に占める割合】	
	学校数	児童生徒数 (千人)	学校数	児童生徒数 (千人)
2010	751	512.2	206 【27%】	184.6 【36%】
2015	768	535.1	214 【28%】	221.3 【41%】
2020	839	680.8	276 【33%】	318 【47%】

であり、地域別では、小・中・高校の平均が、UB市では31.5名、地方では26.1名⁸となっており、基準を大きく外れていないように見える。

しかしながら、小学校を単独で見た場合、定員超過の問題は深刻であり、UB市では、1学級に50名以上の児童を収容している学校も多数存在している。たとえば、UB市第1番学校は66名、第18番学校は64名、Oyunii undraa学校は59名、第84番学校は57名である⁹。30名定員の教室に2倍以上の児童生徒がおり、室内の換気状況も悪く、二人用机を3-4名で利用している現状であり、教師が教室を巡回する通路もなく、児童生徒も自由に動くことができない「すし詰め」状態である。このような劣悪な学習環境を改善する方策もなく、学校の校長も、市の教育局、区の教育局も何ら手立てを講じていない。教育科学省は、1学級当たりの人数を下げることも、新たに入学してくる児童生徒の受け入れ対策で手一杯の状況であり、大半の学校には余剰スペースがなく、教室として使用するために、他の物件の賃貸手続きを行うことに終始している。このように、公立学校の収容定員超過問題を解決していくための長期的な取り組みは計画されていない。統計上、2021-25年に児童生徒は約18万人増加する見込みであるが、政府は公立学校の新設計画、学校校舎建設を見送っており、課題がいつそう深刻化することは明らかである。

国は、全国の学校収容定員数を458,039と公表しているが、これは、実際の就学児童生徒数を31.2%下回る値である。UB市内では、全児童生徒数の56.3%が収

容定員超過とまっている。UB市への一極集中が続き、公立学校は2部制、場合によっては3部制で授業を行っている。全国で3部制をとる学校は28校、212学級で、8451名の生徒が通っている。

その一方で、地方の村では過疎化が進み、児童生徒数減に伴い教職員が解雇され、学校の存続が危機にさらされるケースも存在している。村では、小学校は収容定員の半分以上を満たす程度で、高校では在籍者のいない学年・学級が存在するような状況も見られる¹⁰。さらには、収容定員に満たない村で新設増築が計画されているような場合も存在している。例えば、Arkhangai県 Khairhan村の学校は、720名の収容定員であり、現在664名が在籍しているが、2019年度にさらに320名収容できるように増築を行う計画が立てられており¹¹、このようなケースが他にも生じている。

以上、児童生徒数の統計を用い、収容定員超過状況について説明してきたが、教育科学省が、教員需要や勤務すべき教員数を正確に把握していないという問題も生じている。そもそも教育分野における一貫した情報管理のデータベースが存在しておらず、人事や人材育成のための政策の立案・実施が困難な状況である¹²。教員配置に関する公開されている統計データでは、2017-18年には、156校で356名の専門外の教員が勤務しており、定員退職となった教員の再雇用も増えている¹³。

以上提示してきたように、モンゴルでは都市と地方で学校の置かれている条件が大きく異なっており、これが学校経営のあり方に大きな影響を及ぼすことになる。

2. 教育政策及びマスタープランの実行とその結果

1990年に民主主義社会へ移行したモンゴルでは、社会制度を機能させるための法整備が遅れたことにより、様々な問題が生じてきた。1998-2014年に学校制度

は4回変更され（10年制から11年制、さらに12年制へ移行）、過去20年間にカリキュラム変更は21回実施され、教育基本法（学校教育法を含む）も2002年以来26回改正されている¹⁴。プランや政策は次々に打ち出されるものの、それを現実に実施していくことは相変わらず困難な状況にある。

これまで「マスタープラン」と呼ばれる教育開発計画が、「1995-2000」、「2000-2005」、「2006-2015」に実施され、現在は「教育分野中期プラン（2021-2030）」が実施されている。

（1）「2006-2015年度マスタープラン」

この教育開発計画は、モンゴルにおける教育分野の全体的な方向づけを行ったプランであり、主として学校を12年制にするために、カリキュラムに関連する計画やプログラムを実行し、就学年齢を6歳に引き下げ、新1年生のための学習環境指導方法や内容を確定するものであった。2006年に11年制、2008年に12年制へ移行する計画を完成させ、カリキュラム等を刷新した。

しかしながら、このような大胆な改革にもかかわらず、事前に基礎研究や調査は行われなかった。そのため、改革理念が不明確で、教科書や教員ガイドブック、カリキュラムの適合性が調整されておらず、全国導入のための計画も不明確で、求められる予算・人材・時間などについても十分に吟味されないうまま実施されることとなった。そもそも、国立教育研究所のスタッフが不足していたため、十分な基礎研究を行うことができず、研究成果に基づいた制度改革を実行できなかった。また、新しい制度、カリキュラムが作成されたにもかかわらず、長期・中期の計画とその予算が確定されていなかった¹⁵。

当マスタープランでは、主に以下の3つの目標が設定されていた。

i. 教育へのアクセス	ii. 質と効率性	iii. 経営
目標1	目標2	目標3
全児童生徒が平等に良い教育を受けることができるように、改善し、格差をなくす。教育を受ける権利を保障し、促進させる。	質の良い教育を提供する条件、環境を整える。	学校を支援すべく、政策及び経営の開発、促進を目指す。

目標1では、地域格差として、首都と地方、首都中心部と首都郊外部が取り上げられており、また、初等教育へのアクセスの不平等がとりわけ問題とされていた。目標2では、教育計画、カリキュラム、授業実践、学習評価などの包括的な教育スタンダードとシステム

が未整備であることと、教員の専門的能力の支援体制不足が指摘されていた。

実施計画では、2016年までに72,000人収容可能な学校を建設し、小学校の学級定員をUB市で36.0、地方で30.0、中・高では、UB市32、地方28.0を超えないようにするという目標を掲げていた。同時に、公立学校に専門の教員を100%配置すると明確に述べていた。人材育成に関しても、新しい基準を制定し、新カリキュラム導入に伴う施策の実施を意図していた。

目標3では、学校組織開発を支援する法律や、データ・調査に基づいた政策と計画、それを現場で実施するための経営施策の欠如が指摘されていた。そのため、教育の行政管理制度を改革し、役職、役割の責任の範囲を明確に提示する、学校管理職向けの総合的な育成プログラム、モデル構築を完成させ、行政及び学校の全てのレベルでモニタリング及び評価を実施するとともに、管理に関する能力・責任・アカウンタビリティを向上させることが意図されていた。学校管理職、学習マネージャーなどの選考においては、能力の他、モラルや道徳についても考慮し、学校経営の自律性を促進することなどが示されていた。

なお、この10年間のマスタープランは、前期と後期に分けられ、毎年9月に評議員会が進捗状況の監査レポートを政府に提出し、次期行動計画にその内容を反映させることになっていた。

本マスタープランの概要は上記の通りであったが、学校の位置づけ、制度、カリキュラム・内容を設定する政策は、意図された程度まで達成することができなかった。その最大の要因は、予定されていた計画の進捗状況のチェック機能が十分に働かなかったことにある。それを最も端的に表している例は、学級定員に関してであった。既述のように、UB市の学級定員は上限36人とするのが計画されていたが、現実には2015年時点で40人を超えていた。また、2部制の学校を減らすことも計画されていたが、逆にその割合は大幅に増加した。

こうした年度ごとの進捗状況のチェックに留まらず、マスタープラン全体の評価も十分に行われなかった。たとえばADBの「Mongolia: Sustaining Access to and Quality of Education During Economic Difficulties Project¹⁶」(2018)概要において、2013年度開始のカリキュラム改革が完了しておらず、その効用、結果が提示されていないことが指摘されているが、これもまた、前期マスタープランの成果について、教育関係者が検討を行い、アカウンタビリティを問うた上で次の計画が策定されていたならば、改革が進んでいた可能

性が高い。

さらに、「教育分野中期プラン（2021-2030）」作成に当たっても、このことは十分に実施されなかった。本中期プランは、2018年及び2019年の基本的な統計データのみに基づいて策定されたと言われているが、本来は、先期の「2006-2015プラン」の実施結果の評価に基づき策定されるべきであった。本中期プランの中で、先期プランの評価に関わって、「18の目標を提示したが、その38.9%が達成されず、16.7%が不十分な成果しか残せず、経営に関する目標の約半数（50%）が達成されなかった¹⁷⁾」と指摘されているが、こうした評価自体、いかなる根拠と指標に基づいてなされたのか明示されておらず、計画策定には、具体的かつ質的な検討に基づいた現実的な評価が求められている。

(2) 「教育分野中期プラン（2021-2030）」

現行の中期プランにおいても、先期と同様の柱建てが行われている。目標3「統治、管理、経営の改善」において提示される課題は、以下の6点に整理できる。

- ①教育科学省やその他専門機関との連携、業務提携が困難である
- ②管理職や専門家の頻繁な人事異動や管理体制の入れ替えが、政策や計画の実行、流れを遮断させる要因になっている
- ③データに基づいた計画、マネジメント制度の導入が不十分である
- ④予算不足で、組織構造および経営において定められた業務運営が困難である
- ⑤研究資料や書籍を使用するためのオンライン環境が未整備である
- ⑥人材育成の改善のための仕組みが整っていない。

その他、学校経営に対する実施計画については、次の4つの目標が掲げられている。①教育分野の機関同士の業務連携を促し、組織力を高める、②教育分野の人材育成に力を入れ、メリット制を応用し、政治的な影響を排除して政策を立てる、③教員に関わるマネジ

メント機能を強化し、データ、エビデンス、計画に基づいて業務を進める体制を整える、④教育機関の組織力を評価する仕組みを強化する。

このように様々な目標が掲げられているものの、その基盤となる条件整備上の課題については、十分に検討されていない。たとえば、「学校現場で必要とされている教員育成」については、教員の力量及び専門性の向上や、2030年までに不足する教員数を年毎に提示しているが、その課題をどのように解決するのかについては、具体的に提示されていない。

中期プランでは、人口統計上、2018年度在職教員数と比較して2025年度には23576名、2030年度には31284名の教員が不足することが提示されており、こうした教員を育成する必要があるとされている。

たとえば、数学科と物理科の教員について、児童生徒数と定年退職者数から計算し、必要とされる教員数を提示したのが表2である。中期プラン策定時の2018年現在、数学科教員数は2363、物理科教員数は1137であるが、この段階で既にそれぞれ62名、139名不足している。2020、2025、2030年については、左の数字は当該年度に必要な教員数、「(-数字)」は、不足する教員数を示している。

2018-30年の12年間に、2433名不足するため、平均すると毎年、数学教員は約200名、物理教員は約100名新たに採用することが必要となる。一般的にモンゴルにおける教員育成の大半はモンゴル国立大学とモンゴル国立教育大学において行われるが、2015年以降、前者における初等中等教育教員の育成が廃止されたため、後者のみで育成しており、その各年度入学者数は、表3の通りである。

この表から2014年度以降、入学者数が大幅に減少していることが分かる。入学者全員が卒業して教員になるとは限らないため、4年後教員になる者の実数はさらに少なくなる。このような状況では、中期プランで掲げた教員育成計画を実現することは不可能である。児童生徒数の増加によって不足する教員を補うため

表2：数学と物理における必要教員数

	2018年			2020年	2025年	2030年
	実数	不足数	必要数			
数学科	2363	62	2425	2740 (-436)	3783 (-1774)	4147 (-2433)
物理科	998	139	1137	1285 (-312)	1774 (-925)	1944 (-1221)

表3：モンゴル国立教育大学の入学者数¹⁸⁾

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
数学	373	267	188	221	145	86	135	109
物理	129	90	91	84	58	23	28	18

に、教員育成機関の定員数、実入学者を考慮して、計画を立て直すことが不可欠であるにも関わらず、「マスタープラン」では、目標値が提示されるだけで、その目標を達成するための道筋が全く示されていない。達成プロセスとその方策を合わせて提示しなければ、それを「プラン」とは呼べない。今期は先期以上に児童生徒数が急増することから、いっそう学校が不足し、学級定員超過問題、教員不足問題が深刻化することは明白である。

以上から、学校経営を大きく左右する教育政策上の課題として、その策定の際に各種基本データや学校現場の状況が十分考慮されていないことが指摘できる。実現可能性の低い、抽象的な目標を提示するにとどまらず、具体的な取り組みを挙げ、それを実現するための仕組みを整備することが不可欠である。さらに、プランで提示された目標に対する実現プロセスと成果の測定指標が学校現場に対して提示されることが必要であり、それにより初めて学校経営が機能すると考えられる。

第2章 学校経営上の課題—校長に着目して—

1. 校長の配置と力量形成

校長は学校経営の主体であることから、力量のある校長の配置が、持続可能な学校開発のサイクルの鍵となる。UNESCO コレポート（2019）では、「モンゴルの学校管理職は政党の強い影響によって配置され、頻繁に変わるため、目標が達成されえない」ことを問題視している。同時に、「政策や計画が実証の評価や検証に基づかず策定される傾向があること、学校管理職育成のための専門的なスキルを磨く総合政策が欠けていること、校長やその他の管理職を任命する際に法律や規律が遵守されていないこと」を指摘している¹⁹。

全国的な校長育成システムがそもそも存在せず、大半の校長は校長職に就いてから校長という職について初めて認識し、知識や経験を積み始めるのである。

（1）公立学校の校長の採用と配置

モンゴルにおいて校長は、UB市の場合「区長」、県の場合「知事」、村の場合「村長」によって任命される。校長の採用要件は、①教員免許状を有している者、②大学を卒業した学位取得者、③教育現場での実務経験が5年間以上で、うち管理職（校長、副校長、教頭、スクールソーシャルワーカー）を3年連続務めた者という基準がある。このような条件が規則で定められているにもかかわらず、守られていないケースが多数あり、校長選考過程も、実際は大変複雑である。さらに、

区長／知事／村長が変わるたびに、その地域に所属する校長も変わるという現象が見られ、任命権を有する村長／知事／区長が、私的な事情から校長を変える決定することもある。そうした場合、訴訟が起こされ、その間、他の教員が代理を務めることになるため、円滑な学校運営に支障をきたすことも生じている。

さらに、校長としての経験が5年未満の校長の比率は、2012年度は41.5%であったが、年々増加して2018年度は70%²⁰に達しており、経験の浅い校長が多数いることが分かる。また、2018年度のデータでは、教員免許状を有していない校長の割合が32%に達しており²¹、これは、区長／知事／村長等が私的に任命したものである。同様に、大学新規卒業者で校長になった者も15人おり、区長／知事／村長等の校長人事への介入が伺われる。

とりわけ地方において、経験の浅い校長が配置されている傾向が顕著であり、これは校長公募に応募する人材不足によるものである。そのため、全く経験も専門的な知識も有していない人が、校長として配置されている現状がある²²。

（2）校長に求められる資質・能力と力量向上

モンゴルにおいて、校長は以下の権限を有している。①法律に従って決定を行い、それを実行する。②教職員を採用、変更、解雇する²³。③職員会議において、児童生徒の飛び級、留年、卒業、退学を決定する。④学業に関する課題と問題について、児童生徒、保護者、その他関係機関に対し、解決を求める。

また、校長は、以下の役割を有している。①教育に関する政府の政策・法律を実行し、統制し、結果を分析し、報告する。②学校開発政策、プログラム、計画、規則、規定を制定し、実践において、教員、児童生徒、保護者、公衆とのパートナーシップを促す。③学校に教職員を採用し、チームを形成し、教職員の福祉問題を解決し、その専門的力量を促進する。④学校の予算を効果的に配分し、学習環境を改善し、そのプロセスを報告する。⑤学校財務を管理し、統計的なデータを定められた期間に正確に報告する。⑥児童生徒の能力を開発する機会と条件を整備する。⑦教職員の勤務の結果を評価し、動機づけを行い、支援し、責任を求める。⑧定められた地域の児童生徒すべてを学校に受入れ、教育を提供する。⑨教職員と児童生徒の安全を保障する。⑩学習指導方法論に関して、教員にアドバイスし、支援し、協力する。⑪決断する時に多方面の意見を反映させ、学校の活動のプロセスと実績を公表する。⑫学校、教員、教育の質、効果に関する内部評価

のための方法を提供する。

以上のように、校長には強力な権限が与えられ、多岐にわたる役割が期待されている。しかしながら、校長を対象とした管理職育成プログラムは、現段階では存在しておらず、専門的な研修を受けずに、校長としての職務に就くことが通常である。校長就任後の1年目、5年目、10年目に受講する研修は存在しており、その研修プログラムは、国立教育研究所と教員力量訓練センターが提供している。ただし、国立教育研究所(2019)によれば、この3年間で専門的な研修を受けた校長は、わずか10%にとどまっている。

学校組織のリーダーである校長は、公務員であるが、その育成、選考、任命、業務遂行の総合的な支援制度は整えられていない。例えば、一般教員からミドルリーダーを経てキャリアアップしていくプロセスが不明確であり、本来はメリット制を導入すると言われているが、職務を果たす上で求められる資質や経験について、明確化されていない。ユネスコレポート(2019)でも、教育機関のリーダーを育成する一貫したシステムの不備が深刻な課題であると指摘している²⁴。そのため、公立学校の組織力、教育力など改善に関わる取り組みは、個々の校長の経営力量次第であり、どのようにリーダーシップを発揮し、組織を開発していくのかは、校長個人の資質に依存することとなる。

2. UB 市立 A 校の事例

これまで見てきたように、学校経営に関わる制度上の課題が多々存在しているが、それが個々の学校にどのように問題として現れているのか、UB市のある公立学校に対して実施した、学校訪問調査及び校長への聞き取り調査に基づき、整理する。

(1) 事例校の概要

A校は小中高一貫学校で、首都中心部に位置する大規模校の一つである。2021年度の生徒総数は3875、教員総数は141である。当該校の管理職は、校長の他、教頭4名、ソーシャルワーカー(生徒指導員)2名の計7名である。施設設備は、体育館、大会議室、図書館、食堂、グラウンドが一つずつあるものの、教室を含め、施設は決定的に不足している。しかし、「一通り設備が揃っている」として、比較的條件の良い学校と言われている。

本来の児童生徒定員数は1400で、10年前の時点でそれを超過していたが、その後も増え続け、2022年9月の年度初めには4200名となることが判明している。3部制をとっても児童生徒を収容しきれず、学校近くの

賃貸物件を探している。現在、小学校1～5年で計50組、2096人が在籍しており、それに対して教室は22室しかなく、1学級あたりの児童数は42で、UB市の上限である36を超過している。中学校では、6～9年生の36組、1270人に対し12室、高校では、10～12年生の16組、509人に対し、10室である。

このような劣悪な学習環境のため、課外活動も実施できない状況である。学校の教職員の努力により、数種類の部活動を実施しているが、参加希望者が多く、各学級2～3名の生徒しか参加できない。さらに、生徒の人格育成面でも十分に対応できておらず、いじめや学級崩壊などの深刻なトラブルが相次いでいる。A校では、2020年度に全国報道される大事件が複数発生し、教員同士のコミュニケーションも乱れ、互いを責める雰囲気になってしまっている。環境やスペースの余裕がないため、校内研修を開催して課題を共有する機会を持つこともできず、問題解決がさらに困難になっている。

(2) 学校経営における不利な条件

マスタープランに基づいて作成された「区プラン」では、学校が抱える課題が多く指摘されているが、学校ではそれを実行する時間的余裕もなく、実施組織・体制も整備されておらず、物的条件も整っていない。臨時校長は「日常業務で一日が終わってしまい、経営改善や学校開発の目的に携わる時間がない」と述べる。主な日常業務として、教員の授業管理、児童生徒の生徒指導上の判断、施設の修理、保護者との面談等で手一杯であり、教職員との交流も非常に限られている。教員の授業時間数のノルマは、週19時間と規定されているが、A校では平均22時間で、最多は36時間である。教員は教科別に「教員班」を構成し、教育活動を担うが、こうした教科ごとの活動を実施できる環境が整っていない。たとえばA校では、小学校教員51名に対して机が8台、中学校教員63名に対して30台、高校教員27名に対して9台しかなく、授業時間外の居場所や教員班としての活動のスペースもなく、空き会議室や廊下を利用している状況である。月1回の職員会議や、週1回の教員班小会議でさえ、開催のための工夫が必要になる。このように、教職員を組織化して教務事務を行い、通常の学校運営を行うことさえ困難な状況下にあり、自らが行動を起こし、学校に改善に努める機会は、ほとんど存在しない。

(3) 管理職における「学校経営」の視点の欠如

A校では、2021年度に校長が交代した。前校長(2022

年3月に教育科学省のプロジェクトに採用され、辞職）は、3年前に区による公募を経て採用された。後任は、前教頭であり、前校長の推薦を受け、3名の教頭候補から選ばれ、現在「臨時校長」として業務に当たっている。2022年9月に国家公務員試験を受け、正式に校長として任用予定である。試験では、法律、IQ、国語、コンピュートースキル、会計等についての知識が問われるが、学校経営に関する内容は含まれていない。校長として任用された場合、1年目、5年目、10年目に校長研修を受けることになるが、この臨時校長は、「校長になる前に、リーダーシップや学校経営に関する基本知識を習得できていれば、就任後の活動内容や効果が全く違っていたと思う。就任前に管理職の研修制度が存在しないことは残念である」と語っている。教員実務経験6年、教頭実務経験5年の間に、経営的なスキルのトレーニングは一切なかったと言う。モンゴルでは、教頭が校長に自校昇任するケースが大半であり、通常であれば、この期間に校長としての分析視点を培うことが可能であると思われるが、実際はそうした状況になく、校長就任後に初めて、経営的視点から学校を見ることになる。この点について臨時校長は、「そもそも我々は、学校での業務を行う際に、学校は経営されるものであること、経営的な視点を持って初めて学校全体の効果が向上すること、学校の経営は、教職員、児童生徒、保護者等すべてのステイクホルダーに関わるという発想を持っていなかった」と語っている。

本章でこれまで見てきたように、校長の採用と配置は、政治体制に依存した不安定な状況にあり、これによって問題が生じていた。教育法や初等中等教育法、学校教育法における規定を順守して校長を配置することが必要であり、それには、自律して学校経営を行い、絶えず学校を改善していく力量を有する校長を公正に選抜する仕組みが必要であろう。また、そもそも、そうした校長を育成することが重要であるが、A校の臨時校長の言葉にもあるように、校長就任以前に校長職としての視野や知識をある程度身につけておくことが必要である。それによって初めて、学校業務において独自のリーダーシップを発揮することができると考えられる。

終章

1. まとめ

本稿では、モンゴルの公立学校の経営の現状について、学習環境というハード面と管理職の力量というソ

フト面から整理を行った。先行研究を参考にしつつ、政府や教育科学省から提案されている教育政策やマスタープランの内容、その実施と結果について整理し、分析を行ってきた。

第1章ではまず、公立学校の学習環境をめぐる深刻な課題を明らかにした。都市部では小学校の1学級当たりの児童数が上限の36をはるかに超過している一方で、地方・村の児童生徒数急減が生じており、学級や学校の維持が難しくなっている現実もある。人口の一極集中と過疎は、既に人口統計上予測されていたにもかかわらず、十分な手立てを講じてこなかった国の責任は大きい。また、これは教育のみの問題ではなく、国のあり方にも大きく関わっている問題である。人口推計から正確に将来像を描き出すことが必要であると考えられる。

第1章では次に、これまでの教育政策の分析を行ったが、先行研究でも指摘されているように、これらの多くは、モンゴル固有の事情を考慮せず、海外の改革をそのまま輸入するものであった。新たな改革や計画を次々と発表し、目標値を提示してきたが、実現不可能なものが多く、そこに到達する道筋もまた提示されていなかった。そのためそうした提案は、学校現場が実際に抱える問題の解決に役立つものとはならず、ますます混迷を深めることとなった。モンゴルの公立学校が抱える実態を正確に把握した上で、個々の学校の「経営力」を整えることが必要である。それによって初めて、学校の自律性を拡大するという改革の方向性が活かされることになるだろう。

次に第2章では、学校の内発的改善を促す学校経営に関して、校長の配置や力量向上といった組織体制の仕組みにおける課題を浮き彫りにした。複雑な環境に置かれているからこそ学校組織をリードする校長の育成に力を入れるべきであるにもかかわらず、その制度は未だに整えられていない。また、学校自体の評価やアカウンタビリティを問う制度も存在せず、効果的な経営機能の重点化も困難になっている。こうした状況に置かれている校長をはじめとする管理職の育成、その力量向上のための支援策、制度が不可欠である。限られた資源を有効に活用するための意思決定のできる管理職の確保とその支援が必要であり、こうした「経営面」を強化することにより、的確に個々の学校の課題を見極め、効果のある戦略を講じ、結果を評価することが可能となると考えられる。

2. 残された課題

以上、モンゴルにおける公立学校の経営現状と課題

を提示してきたが、それだけでは問題を解決することはできない。学習環境をめぐる「基準」は設定され、海外の事例を参照した改革の提案は行われてきたものの、それがモンゴルの地でうまく機能していないことが問題なのである。モンゴルの公立学校は、地方部と都市部、都市中心部と都市郊外部で、学校の条件が大きく異なっており、それを十分考慮する必要がある。「基準」の適切性の吟味も含め、教育行政上の条件整備の課題を明らかにするとともに、個々の学校の「経営力」向上させるための「戦略」について考えることが必要であろう。異なる条件下での実験研究により、こうした課題を解明することが次の課題である。

〔参考文献・資料〕

- Mongolia Ministry of Education and Science, *Master plan to develop education of Mongolia in 2006-2015*, Ulaanbaatar, 2006
- Mongolia Ministry of Education and Science, *Education Sector Mid-Term Development Plan 2021-2030*, Ulaanbaatar, 2020
- Mongolia Ministry of Education and Science, MIER (Institute of Education Research), UNESCO, *Country Background Report (CBR)*, Mongolia, 2019
- Gita Steiner-Khamsi and Ines Stolpe, *Educational Import Local Encounters with Global Forces in Mongolia*, PALGRAVE MACMILLAN, 2006
- Mongolian National Audit Office, *The current situation and results of the state providing general education for all*, Ulaanbaatar, 2021
- UNESCO, *Education policy review: towards a lifelong learning system*, Mongolia, 2020
- 〔註〕**
- ¹ ADB, *Mongolia: Education Sector Reform Project*, 2020参照。
 - ² Bayanzul.G「学校教育に対して本格的な改革が求められている」Education Innovation journal, Mongolia, 2017, No.1より引用。
 - ³ Mongolian National Education university, *International Conference on contemporary education policy and management*, Ulaanbaatar, 2017, pp.192-198.
 - ⁴ Ministry of Education and Science, *Education Sector Mid-Term Development Plan 2021-2030*, Ulaanbaatar, 2020, p.22.
 - ⁵ 教育科学大臣 L.Enkh-Amgalan の2022年7月22日の「教育近況」記者会見より引用。
 - ⁶ National Statistics Office「教育分野」データを元に作成。https://1212.mn/tables.aspx?TBL_ID=DT_NSO_2001_004V 1
 - ⁷ National Statistics Office「UB市の児童生徒数推移」より作成。
https://1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_2001_004V 1&SOUM_select_all=0&SOUMSingleSelect=_5&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2009_2021&viewtype=table
 - ⁸ MIER (Institute of Education Research), *Country Background Report*, Mongolia, 2019, p.31.
 - ⁹ Mongolian National Audit Office, *The current situation and results of the state providing general education for all*, Ulaanbaatar, 2021, p.15.
 - ¹⁰ *Ibid.*, p.16.
 - ¹¹ *Ibid.*, p.17.
 - ¹² *Ibid.*, p.23.
 - ¹³ *Ibid.*, p.23-24.
 - ¹⁴ MIER, *op.cit.*, p.9.
 - ¹⁵ Mongolian National Audit Office, *op.cit.*, p.33.
 - ¹⁶ ADB, *Mongolia: Sustaining Access to and Quality of Education During Economic Difficulties Project*, 2018概要資料より引用。
https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/50091/50091-002-pds-mn.pdf
 - ¹⁷ Ministry of Education and Science, *op.cit.*, pp.19-20.
 - ¹⁸ モンゴル国立教育大学の入学データから筆者作成。
 - ¹⁹ UNESCO, *Education policy review: towards a lifelong learning system*, Mongolia, 2020, p.64.
 - ²⁰ MIER, *op.cit.*, p.57.
 - ²¹ *Ibid.*, p.285.
 - ²² *Ibid.*, p.64.
 - ²³ モンゴル教育法「小中等教育」では、「校長には管理する学校の人事権が保障されており、教職員の任用、解雇が校長の裁量に任されている。校長は当該校に必要な教員の公募情報を掲載し、学校ごとに採用試験を実施する。試験は学力試験と面接試験に分かれている。給与については、俸給表が存在しているが、個別に交渉して増額・減額が可能である」と記されている。
 - ²⁴ UNESCO, *op.cit.*, p.34.

School Management Challenges in Mongolian Public Schools

Janchiv GALBADRAKH*

This is an analysis of the managerial challenges of public schools in Mongolia.

The first section of this paper describes the external factors that affect the management of public schools. Statistical data, are presented regarding the number of pupils, number of schools and an explanation of the master plans that form the core management of the current school today. Then, the paper discusses the relationship between school management and government policies and initiatives. For this section, we focus on the last executed Master Plan 2006–2015 and the ongoing master plan of 2021–2030. We examine how unresolved issues from the previous master plan relate to current plan problems regarding overall conduct and school practices.

The next section of the paper examines the job assignment and authority role of the principal, the person mainly responsible for school management. This section gives an overview of the current system that oversees the assigning and professional development of school principals. Here, we identify management issues as part of a case study that illustrates the state of a public-school site. There are two focal aspects: 1) the conditions unfavorable for successful management of the school, 2) the influence of policies and other external factors combined with a lack of management perspectives currently at use in schools.

In conclusion, we identified a number of serious challenges that affect the learning environment in public schools. Such as, while the number of children per elementary school class in urban areas far exceeds the upper limit of 36, the number of students in rural areas and villages has declined rapidly, making it difficult to sustain classes and schools overall. Although the population density and depopulation have long been predicted by demographic statistics, no appropriate action has been taken. Also, direct importation of foreign education reforms with no regard for Mongolia's unique socio-cultural circumstances. This suggests that although new reforms and plans been continuously announced and initiated, many of their goals have not achievable; nor has any progress been made toward the creation of any new road map towards school success. It follows that proposals without follow-up accountability have not solved the problems. Rather they have helped to make the situation murkier and more unsettled. What is necessary is to accurately grasp the actual conditions facing individual Mongolian public schools, then adjust the management to appropriately address the individual school environments. Without this, schools are forced to cope with a complex situation. There is also no system for evaluating the school itself or challenging its accountability methods, making it difficult to focus on effective management functions.

Finally, the current dilemmas facing Mongolian schools point to the need to train and develop the

* Visiting Project Fellow of the International Center for Lesson Studies by the Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University

professional competencies of principals to lead school organizations successfully. Although at present, a system is not yet in place to assure that the principal and other managers can address school management dilemmas, support measures and proven systems promise to enhance professional skills while promoting more successful school environments. Strengthening these ‘management aspects,’ offers accurate assessments for challenges facing each school so that they might better implement effective strategies that lead to overall school success.