

《研究論文》

現代モンゴル教育財政制度の構造と諸特徴

— 初等中等教育段階の財源構成を事例として —

モンゴル国立教育大学 **LKHAGVA Ariunjargal**

島根大学 小早川 倫 美

ABSTRACT

The Basic Structures of Educational Finance System in Mongolia
: In Case of Source of Revenue for Elementary and Secondary Education

LKHAGVA Ariunjargal

Mongolian National University of Education

Tomomi KOBAYAKAWA

Shimane University

Since 1990 Mongolia has shifted to a democratic society and market economy in a short time span. In Mongolia since 1990 as a democratic nation, establishing an educational system for nurturing human resources to support the nation as a national policy. In educational policy conducted, dissemination of education to local areas and improvement of conditions remain as issues. Therefore, it is important to establish the educational finance system and examine the structure. This study aims to clarify the basic structure of Mongolia on expenses for education through analyses of elementary and secondary education expenditure.

This paper analyzed laws related to education budget and the expenditure situation of public school in Mongolia. As a result, these two analyses show both trends and characteristics that indicate trends on expense for elementary and secondary education.

課題設定

本論文の目的は、現代モンゴルにおける教育財政制度について初等中等教育段階の財源構成に着目し、その基本的な枠組みならびに構造について明らかにすることにある。

モンゴルにおける教育行財政システムの確立については、モンゴルが民主主義国家として歩み

をすすめた1990年代にまで遡ることとなる。1990年代以降のモンゴルでは、民主主義国家としての国家整備とともに、国を支える人材育成に向けた教育制度の確立を国家施策として取り組んできた。そのような目的の下で行われた教育政策として代表的なものは、「教育法」の成立および「教育法」関連法規による各種教育施策の実施であった。こうして、モンゴル政府は「1995年教育法」施行を皮切りに「モンゴル教育開発マスタープラン2006-2015」を発表以降、2000年代には教育行政システムのさらなる強化をすすめていった。このように中央主導で行われてきた教育政策が実施されたが、広大な土地を有しながらも散在している地域への教育の普及、ならびにその質保障を行うための地方も含めた教育の条件整備が大きな課題として残っていた。中央のみならず地方も含めた教育機会の提供に向けては、条件整備を行うための財政基盤を確立していくことが必要である。以上から、モンゴル教育政策を財政面から支える教育財政システムの確立ならびに、その構造を明らかにすることには意義があるといえる。

モンゴルの教育財政制度にかかわっては、世界銀行やユネスコによる報告書にその状況がまとめられている他、LKHAGVA (2013) による研究を先行事例としてあげることができる。世界銀行やユネスコによる報告書では、モンゴルにおける教育段階別にみた公教育費支出の割合といった実態把握を主としたものであり、モンゴルにおける教育財政制度の実態にまで踏み込んだ内容ではない。また、LKHAGVA (2013) では、地方の教育行政制度の運用調査の一環として、学校予算の実態について中央による教育財政システムの課題を指摘してはいるが、配分された学校予算の運用状況のみに着目したものであり、教育財政制度がどのような特徴や課題を有しているのかといった制度の全容を明らかにしたものではない。そもそもモンゴルの教育制度そのものを対象とした我が国における研究は、LKHAGVA (2013) だけであり、教育法規の分析を行った同研究を通して、ようやくモンゴルの教育行政システムの全容が明らかになったばかりである。そのため、先述したような世界銀行やユネスコのような機関による調査報告の形式に則った報告書以外にモンゴルの教育財政の制度に着目し、その全容解明を試みた研究は管見の限り見られない。

以上を踏まえ、本論文では、モンゴルにおける教育財政制度研究の一環として、教育予算の編成にかかわる関連法規に基づき、初等中等教育段階における教育財政の基本的枠組みについて、国からの公教育費の支出状況を中心に分析する。

1. 教育財政にかかわる法規定

モンゴルにおける教育財政の構造について、特に教育予算に着目し、関連する主要法規から確認していく。「教育法」39. 2条において、教育機関の予算は、以下のような費用から構成されていることがわかる。

教育機関は国家予算、投資、国内外の教育関連機関・民間機関の学費、国指定の教育事業にかかわる補助金や有償資金、教育機関による自助活動収入等を財源とすることができる。

モンゴルにおいては、学校を含む教育機関が有する教育予算は、中央からの国庫補助に加えて各教育機関による自助活動収入から成り立っている。自助活動収入は、国からの配分予算以外に各学校が自助活動によって得ている収入である。

各教育機関が教育財源とすることができる費用のうち、国から支出される公教育費について、その総額は次のようなプロセスを経て決定されることとなる。具体的に、「予算に関する法律2012」をもとに確認したい。

まず、毎年度5月に日本の教育委員会に相当する教育文化科学スポーツ省の出先機関である首都ならびに県の各教育所において、当該地域の学校長ならびに幼稚園園長、会計責任者が一同に集まる会議を設定し、その会議で財務省が提示した次年度予算案立案にかかわる説明を行う場を設けることとなっている。年度当初の会議によって、次年度予算にかかわる方針が周知される仕組みとなっている。

次に、翌6月1日から7月1日の1か月間の期間を設け、ソム・アイマグ・区の各学校が学校ごとの次年度予算案を作成し、当該所在地の教育所に提出をする。予算案作成に際しては、入学学生数・在籍者数・寮生数・教員数の暫定数を基準に必要な教育費を算出するとともに、翌年度を含む3年間の予算計画を立てることとなっている。予算案が各教育所に提出された後、首都および県の教育所において7月20日までにソム・アイマグ・区の各地方から提出された予算案の集計・確認作業を行い、翌8月1日までに最終的な予算案を教育文化科学スポーツ省の担当部署へ提出する。そして、提出された予算案をとりまとめた教育文化科学スポーツ省は、8月15日までに財務省に提出する。

財務省では、教育文化科学スポーツ省より提出された予算案を踏まえ、次年度の幼稚園数、学校数、在学者数ならびに、公務員給与や社会保障費、物価変動予測を勘案した上で最終的な予算編成を行う。財務省にて編成された予算は、国会に提出され、各年度11月15日までに国会で最終決定されることとなる。国会にて予算決定後、毎年度12月25日までに県・区それぞれの議会において、年間の教育費支出計画について当該地域教育所の専門家を招き、予算支出計画を立てる。各地方の議会で決定された予算案については、専門家が決定内容の説明を行い、県知事・区知事

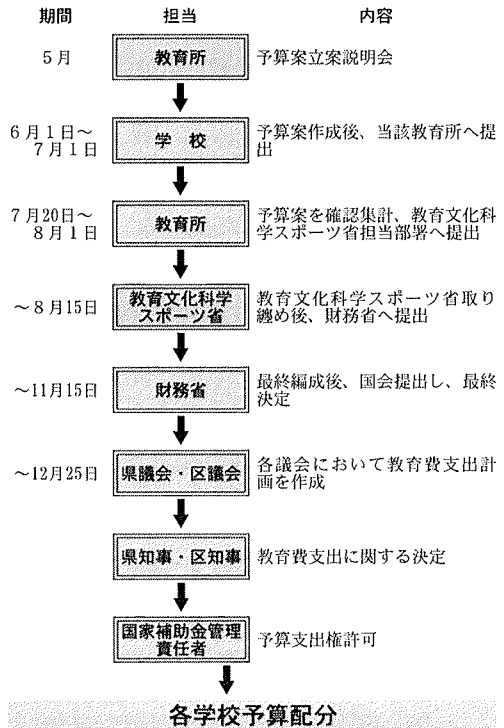


図 1 教育予算編成過程

【出典】「予算に関する法律2012」をもとに筆者作成。

へ通達を行うこととなっている。その後、次年度の教育費支出に関する規定を県知事・区知事が決定した上、同規定を県教育所の会計責任者に対して通知を行う。最後に、県や区の予算について、教育文化科学スポーツ省の国庫補助金の管理責任者が予算支出権を許可する。

以上のプロセスを経て、国からの公教育費として各学校に予算配分がなされることとなっている。

2. 国の教育財政の基本的枠組み

モンゴルにおける公教育費は、「予算に関する法律2012」に示されている経過を辿り、編成されることとなっている。

図2は、2014年度の国家予算の歳出額の内訳を示したものである。モンゴル国家予算について、歳出額の割合が高い分野をみると、社会サービス、一般サービス、分野外予算、経済となることがわかる。社会サービスは、教育分野、社会保険・福利厚生といった社会保障にかかわる費用が中心であり、一般サービスは防衛や公共事業への費用支出となっている。このような国家予算のうち、教育分野への公的な費用支出である公教育費は、社会サービスに該当している。

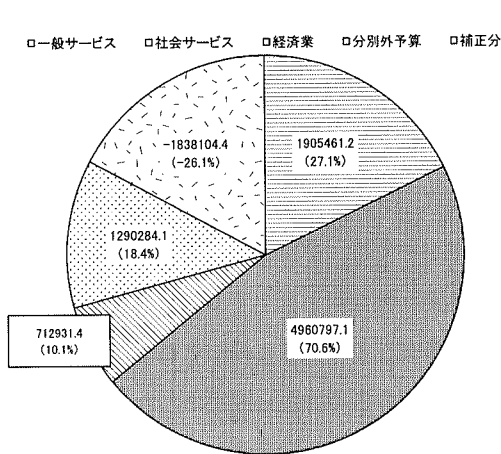


図2 2014年度モンゴル国家歳出額の構成
(単位：100万トゥグリク)

【出典】モンゴル財務省「予算報告書2016」6頁をもとに筆者作成。
<https://mof.gov.mn/wp-content/uploads/2015/01/Medec-12.pdf>
(2017年1月12日最終アクセス)

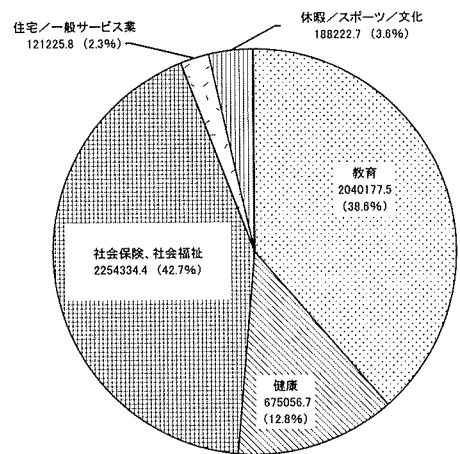


図3 2014年度社会サービス予算の構成
(単位：100万トゥグリク)

【出典】モンゴル財務省「予算報告書2016」6頁をもとに筆者作成。
<https://mof.gov.mn/wp-content/uploads/2015/01/Medec-12.pdf>
(2017年1月12日最終アクセス)

次に、教育分野予算を含む社会サービス分野の内訳について、図3をもとに確認する。社会サービス分野では、社会保険・社会福祉にかかわる費用支出と教育分野への費用支出が大半を占めていることがわかる。社会サービスは、防衛といった国家保全にかかわる一般サービスよりも多くの費用が支出されており、社会サービス分野においても教育への費用支出の割合は非常に高い。モンゴルでは、国家予算において教育が社会保障と同様に高く位置付けられているといえる。

図 3 のように教育分野へ多くの費用が支出されているが、公教育費の支出内訳を就学前教育と初等中等教育それぞれについて示したものが表 1 である。

就学前教育では、公立幼稚園や私立幼稚園、特別支援を必要とする乳幼児を対象とした保育、遊牧や地理的な事情により日常的に通園することが困難な子どもを対象とした正課外就学前教育、24時間営業幼稚園にそれぞれ支出されていることがわかる。24時間営業幼稚園は、首都ウランバートルに設置されている宿泊を伴う幼稚園であり、主に首都への出張労働者を対象としたもので、設置数としては少ない。

初等中等教育では、公立小学校・中学校・高等学校、特別支援教育、遊牧等によって日常的に登校できない子どものための学生寮やインターネットや通信教育を含めた遠隔教育、ノンフォーマル教育へ支出されている。

モンゴルにおいて、幼稚園や学校といった教育施設に直接通園、登校する形での平素の教育への教育費支出以外に、通園や登校が困難な子ども達が教育を受けることができるよう整備がなされている点が両教育段階に共通してみられる事項である。就学前教育では、最も多く教育費が支出されている公立幼稚園に次いで、正課外就学前教育へ多く支出されており、その額は私立幼稚園への教育費支出と同様もしくは多い年度もある。同様に初等中等教育段階では、公立小中高等学校費が最も多く、次いで多いのは学生寮費である。モンゴルでは就学前教育は義務ではないが、ほとんどの子どもが通うことが前提となっていることもあり、就学前教育が広く提供できるように配慮されているといえよう。また、初等教育から義務制となっているモンゴルでは、就学対象となるすべての子どもに対する教育機会の提供および確保が目指されている。近代化が進行しつつあるモンゴルではあるが、人口数の約 4 割が伝統的な遊牧生活を行っており、首都ウランバートル以外の広大な土地で生活する人も多く存在する。遊牧生活を送る子どもたちが首都の子どもたちと同様の教育を受けるためには、学校に在籍するとともに、毎日通学するための生活手段として学生寮は欠かせないものとなっている。そのため、モンゴルでは学生寮費に多額の費用が支出されているという背景があるのである。モンゴルの地域的な事情を反映し、公教育費の一環として学生寮費が毎年度確保されており、近年はその額が年々増加しつつあることがわかる。

表 1 分野別教育費 (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
就学前教育費(計)	83,428	103,061	165,889	194,222	221,531
公立幼稚園	75,983	95,868	146,152	172,770	198,184
24時間営業幼稚園	1,969	1,916	3,683	4,289	4,564
特別支援就学前教育	22	17		321	357
正課外就学前教育	3,117	1,853	9,972	8,597	9,204
私立幼稚園	2,337	3,162	6,082	8,245	9,132
	2010	2011	2012	2013	2014
初等中等教育費(計)	237,793	290,073	409,654	462,936	525,359
公立小中高等学校	205,948	255,963	366,913	411,407	470,359
遠隔教育	519	360	535	331	379
特別支援教育	2,121	2,266	1,880	2,089	2,280
学生寮	21,027	21,555	27,247	35,497	37,680
ノンフォーマル教育	1,909	2,311	3,481	3,412	3,777
私立小中高等学校	6,269	6,751	9,194	10,200	11,154

※単位：100万トゥグリク

【出典】モンゴル教育文化科学スポーツ省「統計報告書2013/年別報告書2015」25頁をもとに筆者作成。
<http://www.meds.gov.mn/data/1409/2014%20word%20new-2.pdf>
 (2017年1月12日最終アクセス)

表 2 就学前教育費の構成比率の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
人件費/社会保険	57.2	62.0	64.2	60.1	63.7	70.1	65.3
－給与・賞与	79.4	90.9	90.4	88.8	90.1	90.1	90.1
－社会保険料	20.6	9.0	9.6	11.2	9.9	9.9	9.9
経常費	16.6	12.9	12.5	14.3	12.2	10.8	9.2
－電気	10.4	10.7	9.8	10.1	10.5	12.1	12.1
－光熱費	71.9	70.7	73.2	72.8	72.1	67.6	67.6
－交通費	2.8	3.9	3.0	3.4	3.1	3.7	3.7
－水道	14.9	14.7	14.0	13.7	14.3	16.6	16.6
授業/研修	2.4	1.7	0.6	0.6	0.8	0.6	0.7
－授業・研修	50.0	100.0	100.0	98.5	100.0	-	-
－会議、ワークショップ等費用	50.0	-	-	1.5	-	-	-
食料費	17.8	16.3	17.8	23.9	19.2	14.7	18.9

※単位：%

【出典】モンゴル教育文化科学スポーツ省「統計報告書2013/年別報告書2015」26-27頁をもとに筆者作成。
<http://www.meds.gov.mn/data/1409/2014%20word%20new-2.pdf>
 (2017年1月12日最終アクセス)

表 3 初等中等教育費の構成比率の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
人件費/社会保険	71.5	67.9	73.3	75.0	71.6	73.2	71.0
－給与・賞与	79.3	90.8	90.3	90.3	90.1	90.1	90.1
－社会保険料	20.7	9.2	9.7	9.7	9.9	9.9	9.9
経常費	16.2	11.7	12.2	13.6	12.6	11.0	9.9
－電気	7.9	8.4	7.4	6.9	7.9	8.0	7.6
－光熱費	79.9	80.3	81.9	82.7	80.5	80.2	80.6
－交通(燃料)	3.3	3.2	2.3	2.4	3.1	2.5	2.5
－水道	8.9	8.1	8.4	7.9	8.5	9.3	9.3
授業/研修	1.7	2.6	1.1	1.4	0.9	0.6	1.1
－授業・研修	50.0	99.7	100.0	99.8	100.0	-	-
－科学研究・研究費	-	0.5	-	-	-	-	-
－学習、会議、ワークショップ等費用	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
食料費	4.7	6.9	3.9	3.9	4.5	3.9	5.1
給食費	7.2	7.3	6.5	6.9	5.5	4.0	5.3

※単位：%

【出典】モンゴル教育文化科学スポーツ省「統計報告書2013/年別報告書2015」26-27頁をもとに筆者作成。
<http://www.meds.gov.mn/data/1409/2014%20word%20new-2.pdf>
 (2017年1月12日最終アクセス)

前述の分野別教育について、表2・3をもとに詳細な構成比率の推移を確認していく。構成比率においては、就学前教育、初等中等教育段階ともに、人件費/社会保障、経常費、授業/研修、食料費、給食費に支出されていることがわかる。構成比率では、人件費が約7割を占めており、人件費の9割は教員への給与や賞与として支出されている。人件費/社会保障に次いで、経常費の比率が高い。経常費は、年度ごとの教員数や生徒数の増減などに左右されず、毎年度一定の額が支出されるものであり、主には電気、光熱費、燃料などの学校を維持していくために必要な経費である。経常費は、モンゴルの厳しい地理的な事情および気候を反映したものとなっている。加えて、学生寮で寮生活を送る子どもたちのための日々の生活に必須である経費が人数等によって左右されることがないよう、毎年度過不足なく支出されるよう配慮されている。また、授業/研修では、教員が研修やワークショップに参加するための研修費用が確保されているが、2012年からは支出がなされていない。関連して特徴的な項目として、教員が授業研究等に用いる費用が2008年のみ僅かに支出されているだけであり、ほぼ支出されていない。その他には、学生寮の食糧費、給食費が支出されている。

以上から、モンゴルの就学前教育、初等中等教育段階の財源構成の特徴として、公教育費として日常的な学校運営にかかわる費用が多く支出されていることを挙げることができる。日本をはじめとした他国とは異なる国事情、とりわけ土地柄を反映した費用支出であるとともに、国が保障しなければならない費用として位置づけられていることも特質といえよう。

3. 近年の公教育費支出の動向

本節では、モンゴルにおける近年の教育財政の動向について公教育費の支出状況を中心に、モンゴル教育文化科学省報告書をもとに概観する。

まず、公教育費として支出される費用である教育分野予算の推移についてである。教育分野予算の推移を示した図4では、直近3年間の支出動向は、教育分野予算全体として増額傾向にあることがわかる。内訳は、資本的支出よりも消費的支出の額が多く、消費的支出は年々増額傾向にあることがわかる。一方、資本的支出については、僅かな増減がみられるものの、一定程度の費用支出であることがわかる。モンゴルでは、資本的支出に比べて消費的支出が圧倒的に多く、消費的支出は先に示した人件費、経常費、学生寮費等が該当する。つまり、平素の学校教育活動を円滑に行っていくための経費の支出が欠かせないものとなっており、手厚い支出となっている。資本的支出は、学校施設等の修繕等のハード面での費用である。近年は、首都ウランバートルへの人口集中による人口増加によって学校増設の動きもみられる。

教育分野予算のうち、学校教育費として各学校へ支出される教育費の推移を図5から確認したい。学校教育費については、2010年以降、2015年間までの5年間を通して増額傾向にあることがわかる。近年の学校教育費の増額は年々伸びており、減額が見られないことが特徴的である。

このような学校教育費の支出傾向からは、各学校への教育費支出が充実しているとみることが

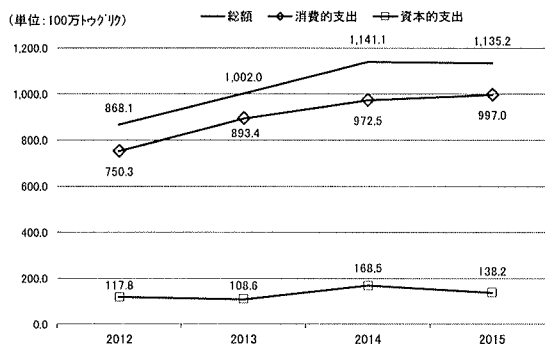


図4 教育分野予算の項目別支出推移

【出典】“Боловсрол соёл шинжлэх ухааны салбарын төсвийн танилцуулга”, 2015, Боловсрол соёл шинжлэх ухааны яам. をもとに筆者作成。

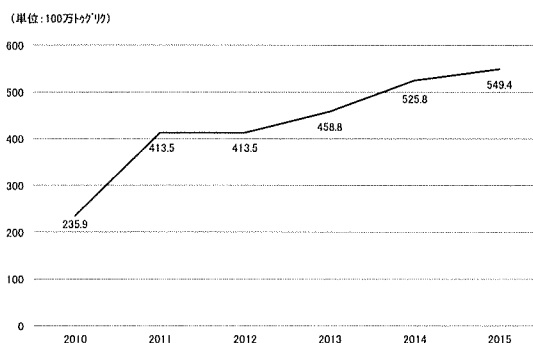


図5 学校教育費総額の推移

【出典】“Боловсрол соёл шинжлэх ухааны салбарын төсвийн танилцуулга”, 2015, Боловсрол соёл шинжлэх ухааны яам. をもとに筆者作成。

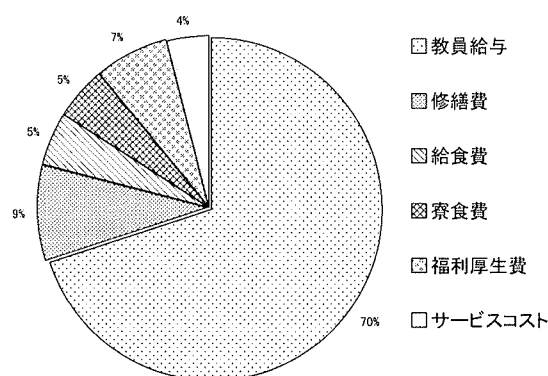


図6 教育費の内訳

【出典】“Боловсрол соёл шинжлэх ухааны салбарын төсвийн танилцуулга”, 2015, Боловсрол соёл шинжлэх ухааны яам. をもとに筆者作成。

できるが、学校教育費の使途の内訳としては、図6のような構成から成り立っている。学校教育費の内訳として、全体の7割を教員給与として支出されており、人件費以外には給食費や教員手当等の福利厚生費や給食費、寮食費といった必要不可欠である最低限の項目に限って支出されていることがわかる。寮食費は学生寮で生活している子どものための食費であり、修繕費は学校施設のメンテナンスに要する費用である。

さらに、学校教育費の支出項目別の平均を示した表4をみると、教員給与への平均支出額が教育費総額の平均に近い額であり、人件費への支出が極めて高いことがわかる。その他教育費の平均支出額も僅かであり、図5の内訳と同様であることがうかがえる。

表4 学校教育費関連項目の平均(2012年度)

位置	学校区分	教員給与			教員数			その他教育費	教育費総額		
		小学校	中学校	高校	小学校	中学校	高校		小学校	中学校	高校
県中心部以外のソム	小学校(バグ)	501.6			55.2			41.8	598.6		
	初等・前期中等教育学校	268.7	418.3		29.6	46		20.9	319.2	485.2	
	後期中等教育学校	250.7	362.6	381.6	27.6	39.9	42	14.6	292.9	417.1	438.2
県中心部や首都の郊外	初等・中等教育学校	236.2	341.5	348.2	26	37.6	38.3	12.9	275.1	392	399.4
首都	初等・中等教育学校	214.5	308.8	324.9	23.6	34	35.7	13.1	251.2	355.9	373.7

【出典】“Боловсрол соёл шинжлэх ухааны салбарын төсвийн танилцуулга”, 2015, Боловсрол соёл шинжлэх ухааны яам.をもとに筆者作成。

上記にみたように、モンゴルにおける公教育費の支出状況としては、公教育費支出が全体として増額傾向にあるように、教育分野への支出を重視しているといえよう。しかしながら、各学校への支出される学校教育費については、教員給与が大半を占めている他は、僅かながらの教育費において学校を運営していかなければならない現状をあらわしている。

結 語

以上、本論文では、現代モンゴルにおける教育財政の基本構造について、教育予算の編成と近年の支出動向について分析してきた結果、次のようなことを指摘することができる。

第一に、モンゴルにおける教育予算の編成過程においては、地方の各学校からの予算案要求にもとづく予算編成が行われており、当該年度までの実績に応じた教育費支出ではなく次年度の在籍者数等のパーヘッド配分がなされている。必要に応じた支出がなされているとみることができ、次年度の推定数に依拠した費用支出であり年度ごとの変動が大きい、長期的な教育計画の展望が見込めないことが推察される。パーヘッド配分の影響として近年では、平素の教育活動を踏まえた予算ではないことから、各学校が抱える教育課題に対応できないという現状が指摘されている。

第二に、各学校へ学校教育費として配分された費用の大半が、人件費として支出されていることである。学校教育の質的向上を図るためには、必要な教員数を各学校に配置することは必要で

あるとはいえるが、モンゴルの過酷な地理的事情に対応するための経常費を十分に捻出することができないという現状がある。加えて、学校独自の特色ある教育活動を充実していこうとした場合、現状の教育費では不十分である。第一にて述べた近年のパーヘッド配分による影響を踏まえると、限られた教育費で学校を運営していく困難さを地方の学校は抱えているという大きな課題があるのではないだろうか。また、モンゴルでは公教育費として、電気や燃料といった光熱費が支出されている点も特徴的であるといえる。光熱費が公教育費として経常的に支出されている理由としては、モンゴルの地理的な気候状況が反映されている。広大な土地を有するにもかかわらず、過酷な気候で生活するモンゴルにおいては、教育の安定的な提供には光熱費が欠かせないものとなっている。

第三に、モンゴルでは、国家予算のうち約 2 割を公教育費として支出している。モンゴルでは、旧法の「1995年教育法」39. 1 条において、国家予算の約 20% を教育分野へ支出することが規定されていたが、2011年12月23日の国会において同条が廃止された。そのため、モンゴルでは必ずしも国家予算の 20% を教育分野予算として支出する必要がなくなったが、現在に至るまでも 20% 前後を教育分野へ支出していることは、特筆すべき事項であるといえよう。

本研究においては、教育予算の編成に着目したのみであり、モンゴルにおける教育財政制度の全容解明には至っていないという課題がある。この課題達成のために、今後は諸外国からモンゴルへの投資を含め、税制度との関連について詳細に分析していかなければならない。これらについては、今後の課題として取り組みたい。

【主要参考文献】

LKHAGVA Ariunjargal (2013) 「現代モンゴル地方教育行政制度に関する研究—1990年代以降の教育改革関連諸法の分析を中心に—」 広島大学大学院教育学研究科学学位請求論文。

モンゴル教育文化科学スポーツ省 『統計報告書2013／年別報告書2015』。

<http://www.meds.gov.mn/data/1409/2014%20word%20new-2.pdf> (2017年1月12日最終アクセス)

モンゴル財務省 「予算報告書2016」。

<https://mof.gov.mn/wp-content/uploads/2015/01/Medee-12.pdf> (2017年1月12日最終アクセス)

Human Development Sector Report, East Asia and the Pacific Region, The World Bank “Mongolia Public Financing of Education – Equality and Efficiency Implications” The World Bank Washington DC, USA, 2006.

“Mongolia Statistical Yearbook”, 2015, National Statistical Office of Mongolia.

“Боловсрол соёл шинжлэх ухааны салбарын төсвийн танилцуулга”, 2015, Боловсрол соёл шинжлэх ухааны яам.