

日本経済大学

大学院紀要

JAPAN UNIVERSITY OF ECONOMICS

第10巻

論文

- 産業形態および本社所在国特性が製造企業のサービス化に与える影響に関する分析
..... 李 君在 (1)
- CSRから社会的価値創造への潮流と企業の持続的成長に向けた対応
..... 南崎 紀子、矢島 茂、高橋 文行 (17)
- モンゴルにおける非営利組織運営の現状と課題に関する研究 第1報
— 子供を対象とした保護施設のニーズが拡大した背景を中心に —
..... DAVAADORJ ENKHTSETSEG、赤瀬 朋秀 (29)
- エンターテインメントとは何か？
— エンターテインメントの経済経営学的定義に関する一考察 —
..... 石松 宏和 (51)

2022年(令和4年)3月

日本経済大学大学院

モンゴルにおける非営利組織運営の現状と 課題に関する研究 第1報

— 子供を対象とした保護施設のニーズが拡大した背景を中心に —

DAVAADORJ ENKHTSETSEG*1、赤瀬 朋秀*1 *2

*1 日本経済大学大学院 ファーマシーマネジメント研究所

*2 日本経済大学大学院 経営学研究科

1. はじめに

本研究の目的は、モンゴルにおいて子供を対象とした保護施設（以下、保護シェルター）が生まれた背景から、その諸問題に至るまで実態を明らかにし、活動における課題に対する解決策について考察を試みるものである。第1報では、虐待の被害に遭った子供を対象とした保護シェルターに関する社会のニーズが拡大してきた背景を中心に述べたい。

モンゴルの首都Ulaanbaatar（ウランバートル）では、1992年の社会主義体制の崩壊を機に、国民に個人所得が認められるようになった。しかしながら、個人所得の格差から、貧富の差が拡大し、現在、人口の3分の2が貧困層となっていると推測されている。その結果、失業、犯罪、および家庭内における暴力の増加を招く要因となっている。現在、ウランバートルにおいて、このような問題を解決する目的で、政府機関やNon-governmental Organization（以下、NGO）といった非営利組織により、ジェンダー平等のための活動やDV被害者の支援がなされている。それらの活動の一つである保護シェルターを本研究における調査の対象とした。

モンゴルの非営利組織の経営に関連する先行研究としては、2017年にモンゴルの非営利活動法人LANTUUN DOHIOが、非営利活動の重要性と社会にどの影響を果た

しているのかを明らかにした（LANTUUN DOHIO活動報告[2020]）。特に、家庭内暴力や虐待の被害者を対象とする民間施設の重要性を指摘し、（モンゴル国内の）企業や民間で運営する保護シェルターの必要性を強調している¹⁾。また、Batchuluunは、モンゴルにおける子供の権利、社会福祉、生活環境に必要な分野を例示し、法に従って弱者を守る環境を創造することの重要性を指摘した（Batchuluun[2017]）²⁾。日本においても、後藤³⁾によって、モンゴルにおける家庭内暴力の実態を明らかにされており、女性だけではなく子供が被害者になっていることを大きな社会問題になっていることを報告している（後藤[2016]）。さらに、JICA⁴⁾および公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン⁵⁾は、モンゴルにおける子供の権利は弱まっており、保護者への対応を行う必要があることを指摘した。

しかしながら、保護シェルターの必要性や実態、および運営上の課題を題材とした先行研究は少なく、モンゴルにおける子供の保護活動を論じた研究はない。そこで本研究では、モンゴルにおける社会福祉に関する制度の変遷、モンゴルにおける人口動態及び多重環境の変化、およびそれに伴って生じた子供に関する社会的な課題を明確にし、そのうえで非営利組織としての保護シェルターの役割を考察

することによって、非営利組織として運営する優位性について検証することを試みた。

II. モンゴルにおける社会福祉の変遷

1. モンゴルにおける社会主義の歴史^{1,2}

1911年10月に中国で辛亥革命が起こると、12月に外モンゴル諸侯は清朝に対して独立を宣言し、活仏ジェブツンダンバ・ホトクト8世を君主（ボグド・ハーン）とする大モンゴル国を建てた。8世はチンギス・ハーンの子孫であった1世の転生者として宗教的権威を持ち、さらに清朝の思惑とは裏腹にチベット人であることが功を奏し、特定のハーン家の出身でもなかったため、民族統一にふさわしい象徴と考えられた。内モンゴルでもホトクト8世に服する動きが出たが、1912に成立した袁世凱の中華民国北京政府は漢人の定住者が既に多くなっている地の独立を認めず、中国との関係悪化を恐れたロシアもこれを承認したため、新政府は内モンゴルから撤収せざるを得なかった。1915年のキャフタ条約で、モンゴルは中国の宗主権下の自治が認められることになったが、1917年のロシア革命において、それまで後ろ盾であったロシア帝国は崩壊した。これを機に安徽派率いる北京政府はモンゴルに侵入し、1920年1月にボグド・ハーン政権は崩壊した³。しかし、10月にロシア白軍のウングレンが中国占領軍を駆逐し、ボグド・ハーン政権を復活させた。ただし、ウングレンの支配が苛烈であったため、同年に結成されたモンゴル人民党は、スフバートルやチョイバルサンの指導の下にロシア・ソヴィエト連邦社会主義共和国に援助を求めた。1921年その影響下にモンゴル人民政府が樹立されると、三度ボグド・ハーンが名目上の君主となった。しかし、1924年にボグド・ハーンが寂滅すると、立憲君主国からモンゴル人民共和国へと体制が移行され、世界で二番目の社会主義国家となったのである⁴。ボ

グド・ハーン政権の統治期間は短く、その支配機構も清朝支配下時代の制度を踏襲したものであった。1910年当時の総人口はわずか60万人でその殆どが遊牧民で、識字率は3%であった。1921年までは、貴族層に属する8%が全家畜の43.5%を所有しており、92%の人びとは1家族平均50頭ばかりしか持っていなかったが、社会主義政権はこの形を大きく変えることになった⁵。

1939年に東部国境地帯で、ハルハ河戦争（ノモンハン事件）が起きると、ソヴィエトは日本軍の侵攻に備えて大量の武器・軍隊を投入し、防衛に成功した。ソヴィエト連邦との協調関係はその後に一層強化され、モンゴルは実質的にはソヴィエトの16番目の共和国とさえ言われた。1960年代になり中ソ対立が深まると、ますますソヴィエト連邦に組み込まれていくことになった。社会主義政権下のモンゴルでは、次の変化が起きた⁶。

すなわち、①人口増加、②都市化の進展、③家畜の増加と牧畜の産業化、④農業の開始である。特に牧畜業においては、定着を視野に入れた社会主義農牧業協同組合（ネグデル）体制が組織化され、人びとの生活が大きく変化した。1921年の独立当時は、家畜の多くは諸侯や寺院に所属しており、自分の家畜を持たずに隷属牧民として働く者も多かった。社会主義下に入って、1958年には、ネグデルによる家畜の集団飼育体制が確立し、1965年には細かい分業体制が敷かれた。すなわち、分業により牧畜の効率が上がるという理論に基づき、家畜の種類を細かく分け、各家族が請け負って飼育する種類を限定したのである。従来のホト・アイルは、ソーリ（生産小隊）という班に再編され、一類の家畜のみを飼育するように限定された。例えば羊であれば、①出産するメス、②オスおよび出産しないメス、③子ヒツジ（9月～3、4月まで飼育しオスは食肉に回す、メスは①へ）、④種オス（秋に各ソーリに配分）に種類を分け、遊牧に出すといった方法がとられていた。このような細かい分類は、遊牧民には評判が悪かった。家畜が好む草は、家

畜の種類によって異なるために、多種の家畜を飼うことにより草地への負荷が大きくなるからである（ラティモア・オウエン[1966]、pp.216）⁶⁾。しかし、ネグデルは多くの変化を遊牧民の生活にもたらした。給与・年金の受給、井戸の掘削、冬営地の共有化、輸送サービス、獣医・防疫サービス、機械化、無料の教育機会・学寮の提供、学校・病院・乳製品工場の設立、さらには娯楽の提供も行われた。その結果、今日の人口増と教育普及率の高さ、女性の地位の向上がもたされ、遊牧民内での貧富の格差が縮小し、領主に隷属する遊牧民もいなくなった。モンゴルは、Council for Mutual Economic Assistance（経済相互援助会議、以下、COMECON）の域内分業体制では資源輸出国として位置づけられたが、輸出できる産品は食肉や乳製品、羊毛など牧畜産品のみであり、その見返りとして石油や工業製品を受け取ることができた。COMECONは、東欧諸国からはソヴィエト中心の搾取体制として批判されたが、モンゴルにおいては、ウランバートルの市街化や火力発電所、集中暖房システム等、道路建設等の援助のメリットも大きかったとされる。しかし、一方ではチベット仏教は徹底的に弾圧された。1932年にモンゴル人民革命党中央委員会は、寺院経営領（ジャス）の締め付け政策を開始し、税金を4倍にするなどの政策が実施された結果、1939年にはジャスは消滅した。また、1930年代末には、ソヴィエト連邦軍によりガンダン寺を始め国内チベット寺院の破壊や僧侶の大量粛清などが行われた。チベット仏教は存続基盤を断たれ、宗教活動を続けることはできなくなり、寺院の財産は工場、役所、軍隊、学校に分配され、破壊されなかった寺院の建物は、学校、病院、家畜診療所、消費組合商店などの公的機関に移行された（バーサンジャブ・バトゲレル[2013]）⁷⁾。

2. モンゴルにおける自由民権運動の始まり

モンゴルでは、ベルリンの壁が崩壊した直後の1989年

末から、ソリグなどの学生指導者による自由選挙を求める民主化運動がおこった。1990年には、複数政党制が採られ、自由選挙が実施された。与野党連立政権が誕生し、市場経済化が実施された。ソヴィエト崩壊の翌年の1992年に、国名もモンゴル人民共和国からモンゴル国に変更され、新憲法が施行された⁹⁾。中央政府による計画経済と共同所有体制から市場経済体制への移行は、国民に劇的な変化をおよぼした。その結果、市場経済の導入をはじめとする急激な社会変革がおこり、経済危機等の一種の混乱状況をモンゴルにもたらし、これが国民に大きく影響を及ぼした。その結果として、経済格差が拡大し、失業による貧困層が増加し、家庭が崩壊に至った事例も目立つようになってきた。

III. モンゴルにおける人口動態と家族構成、居住環境

1. モンゴルにおける家族法の成立

モンゴルの近代化は1921年の革命後に始まったとされている。慣習法から近代的な成文法たる社会主義法に移行し、伝統や古い習慣は廃止された。この流れに伴い、婚姻に関する考え方が変化し、婚姻に関する慣習も大きく変わっていった。すなわち、婚姻は恋愛によって成立するものとなり、結納により婚姻をする習慣は遊牧生活を送っている一部の国民の間にしか残らなかった。1926年に国民の民事上の関係を規律した初の近代的な民法典が制定された。その法典第3章は「家族の権利・義務について」と題され、当時の社会における家族の関係を規律する初めての近代的な成文法が作成されている（1921年までは私人間の財産、商売、取引などに関する関係を慣習法で規律していた）。1921年から1960年までモンゴルは社会主義の過渡期にあった。当時の政府は社会に残る伝統的な考え、習慣、思想などを廃止する目的で西欧の国々の法律などを積極

的に研究し、自国の法制度の中に取り入れていたと想定される。1973年に「モンゴル人民共和国の家族法」という法が制定され、この法律は1999年まで機能していた。そして、現在のモンゴル家族法は1992年の新憲法改正を受けて1999年に制定され、家族構成員の財産関係を民法によって規制することになった。社会主義時代は、家族の内部に国家からの介入が強く、そもそも家族法は公法に属する法分野として扱われてきた (S.Narangerel[2001])。こうした背景の下、モンゴルの伝統社会においては、婚姻年齢については何ら規定を有せず、ラマ僧による儀式を通じさえすれば年齢によらず同棲が認められるという制度になっていた。強い家父長制の下、離婚を積極的に認める慣習法は存在しなかったものの、事実上、離婚すなわち別居や婚姻生活の解消自体は容易に行うことができた。ラマ僧を通じた婚姻の場合、婚姻や離婚の登録制度自体が存在せず、したがって、事実状態における婚姻の解消さえあれば、離婚は規制も禁止もされていなかったからである¹⁰。

離婚時の親権の所在に関するモンゴルの伝統的な制度によると、子のない夫婦間における離婚時の経済的な分配については、様々な慣習が存在していた。モンゴルにおける家族構成は、平均世帯人数5～6人の世帯が多く、子どもの数は3～4人の家庭が多い。平均世帯人数および子どもの数は、各グループで大きな差異はみられない。また、世帯主の平均年齢は43歳、配偶者の平均年齢は47歳が多くなっている。しかし、2019年現在、世帯主の85.4% (16,170世帯) は女性であり、その大部分はシングルマザーであり、その割合は年々増加している。女性の世帯主が増加している要因としては、離婚、死別 (男性の平均寿命が短いことに起因する)、人口に占める男性比率が少ないことが要因である。さらに、男性側の離婚に対する罪の意識の欠落、倫理的な配慮の不足、父親としての自覚の欠如があり、法的な整備も十分ではないことがそれを後押ししていると考えられる。

2. モンゴルの貧困状況の概観

モンゴルでは、1990年代初頭の民主化・市場経済化への体制移行の混乱により、1990年以降の5年間は経済が低迷し、一人当たり国民所得も減少した。しかし1996年以降は、2008年の世界的な経済不況期までは順調な経済成長を遂げ、人間開発指数に関しても、1990年以降、平均余命・教育・経済状態全ての面で著しく向上している。2008年の世界経済不況時は、前年に8.9ポイント上昇していたGDP成長率が、2009年に1.3ポイントのマイナス成長となったが、その後、大規模な鉱山開発が行われたことから、2011年にはGDP成長率も6.5%を達成し、今後も経済成長が見込まれている (稲村哲也[2014], 33-34頁)⁸⁾。

しかしながら、鉱工業への過度の依存等の影響により、インフレ率が2008年以降上昇し始め、2011年末には、政府の食料補助金の支給打ち止めを契機に、食料価格のインフレが進んだ。そのため、モンゴルでは未だ人口の3分の1以上にあたる人々が貧困ライン以下で生活している状態である。また、都市部と農村部との経済格差が増大していることも問題となっている。さらに、モンゴルでは、1999年から2000年及び2009年から2010年にかけて、大規模な雪害 (ゾド:Dzud) が発生し、多くの人々が貴重な収入源である家畜を失ったことをはじめ、干ばつ、砂漠化などの気候変動による貧困層への脆弱性も懸念されている。

このような経済格差縮減のための政策枠組み、すなわち貧困削減戦略 (Economic Growth Support and Poverty Reduction Strategy Paper, 以下 EGSPRS) の成果として、1990年の体制移行後、2000年までのモンゴルの経済は安定し、政府は民間セクター主導の経済発展を推進していった。なかでも貧困削減は経済政策の中でも中心的な課題とされ、貧困削減に関する様々な政策が策定された¹²⁾。経済成長と貧困削減戦略は、初期の貧困削減戦略ペーパーを政府 (都市行政と地方自治体) のみならず、ドナー、NGO、

民間セクターがその策定過程に全面的に関わることで策定され、表1に示す5つの柱が強調されている。ただし、EGSPRSはマクロ経済政策と経済成長の統合を目指した

ものであり、具体的な政策を伴うというよりは、重点項目を提示した政策枠組みと見なされている。

表1. 初期の貧困削減戦略の骨子

- 1) マクロ経済の安定と公的セクターの効率化
- 2) 民間セクターを中心とする、成長のための制度及び環境の構築
- 3) 環境上持続可能な地域・地方開発の推進
- 4) 持続的な人間開発
- 5) グッドガバナンスの推進と戦略の実行及びモニタリング

さらに、政府行動計画(National Action Plan)においては、5ヵ年ごとの行動計画が示され、2004-2008年版では、民間セクター主導の経済発展が引き続き強調されつつ、地域間格差是正、産業開発、公的サービスの充実(質の高いヘルスケア、基礎教育、都市サービス等)が目標とされた。2008-2012年版においては、鉱業開発およびその利益の国民への還元や鉱業中心の産業、地場資源を活かした中小企業振興といった資源依存の経済・産業政策の方向性

は変化させず、農作物の収穫量の向上や国民の生活環境の向上、行政機関における透明性の向上という点にも配慮した行動計画になっている。2008年に策定されたミレニアム開発目標に基づくThe MDG-based Comprehensive National Development Strategy, 2008-202 (モンゴル国家開発総合政策、以下NDS) は、政府の長期国家開発計画として位置づけられるものであり、2020年までの目標達成とともに、①高度で安定した民間セクター主導の経済成

表2. モンゴルにおける安全対策の目標

- 1) マクロ経済の安定化と経済の再生・改革の推進
- 2) 銀行と金融システムの再建
- 3) 国家産業の更正と、輸出志向産業支援による経済成長
- 4) 地域開発・農村開発、インフラ開発の支援
- 5) 人間開発のための公正な社会環境づくりと社会サービス全般(特に教育の質と保健サービスへのアクセス)の向上
- 6) 貧困削減の推進、失業率の低下、人々の生活環境の向上
- 7) 持続可能な社会経済開発と、生物多様性の観点から環境バランスを保った環境政策
- 8) 土地改良の促進
- 9) 都市部の環境(大気・水質・土壌・リサイクル)の改善
- 10) 人間の安全保障のためのグッドガバナンスの推進
- 11) 司法の独立とマスメディアの自由化推進と民主主義と市民の基本的権利の保障

長、生活水準の向上、所得格差の是正、②収入の機会を増やすための社会開発、公共サービスの質の向上及び貧困層のアクセス改善の2点に重点が置かれたものであった¹³。

一方、持続可能な開発のための経済の推進や気候変動とエコシステム保全についての取組みも重要項目として取り上げている。すなわち、Governance for Human Security (以下、GGHS) においては、表2に示す11の項目を目標に据えたEGSPRSよりも広い枠組みの開発政策である。EGSPRSが経済からのアプローチを主とした中期的な行動計画とすると、GGHSはマクロ経済の安定を重要視しながら、より具体的な行動計画というより、より広範で長期的な開発やガバナンスに対する目標と位置づけられるものである。

さらには、倫理観を要する民主的な市民社会の創出という理念の下、モンゴル政府は国際機関からの支援を受けつつ、貧困削減プロジェクト(表3)も実施している¹⁴。このような国際機関などからの支援と共に、政府が貧困削減への取組みを実施した結果、また鉱物開発による経済成長と雇用の創出の恩恵も後押しし、貧困状況は一定水準の改善が見られた。一方で、これまでモンゴルで実施されてきた

様々な貧困削減プロジェクトが世帯全体をターゲットにするのではなく、世帯の構成員に対して個別になされるものが多かったことから、プロジェクトの効率性を疑問視するレポートもある¹⁶。その他、貧困層に関わりの深い社会福祉政策・社会保障政策に関しては、モンゴルが旧社会主義国であったことも影響し、健康保険、年金、一時給付金、労災、失業保険などの制度面は整備され、特に健康保険での弱者層への支援は充実していると言われている。ただし、近年問題となっているウランバートルへのインフォーマルな人口流入者への社会的扶助(医療保険を含む)に関しては十分な支援ができていないとの指摘もある。

モンゴル政府による指定貧困地域・集団モンゴル政府と国際機関の貧困削減プログラムにおいて、重点的にターゲットとされている地域や集団は、①遊牧民(headers: 辺境に居住し、市場の変化や環境汚染や自然災害の影響に対して脆弱)、②社会的弱者(ストリートチルドレン、ホームレス、DV被害者、女性、高齢者(特に独居老人・年金受給者・一人暮らし老人、障害者、一人親の大家族等)、③農村貧困層及び都市貧困層(特にゲル居住者)である¹⁷。

表3. モンゴルにおける種々の貧困対策

名 称	特 徴
National Programme for Household Livelihood Capacity Support (2001-2006)	ADBによる支援で、国家貧困削減プログラム(1996-2000)の継続プログラム
Sustainable Livelihood Project I-II	持続可能な家畜生産プロジェクトであり、世界銀行による支援で実施されている
Poverty Research and Employment Facilitation Project (PREFI-II)	労働社会福祉省をカウンタパート(C/P)としたSIDA、UNDPによる支援
Sustainability of rural development projects	GEFとIFADによる、環境的に持続可能な成長と貧困削減を両立させるための農村開発支援
Informal Economy, Poverty and Employment Project : an Integrated Approach	ディーセントワークとインフォーマルセクターの就労支援を目的とした、労働社会福祉省、ILOによる支援などを実行させた ¹⁵ 。

3. 人口動態及び移動

モンゴル国の人口は右肩上がりに増加を続けており、2020年の人口は約328万と、1989年の204万人と比べ、約1.7倍に増加している。市場経済化以降、地方人口増加と都市人口の減少の傾向がみられたが、1999年以降、都市への人口移動が急速に進み、増加人口が都市地域へ集中している。経済成長の高い時は、都市へ人口が集中し、低下すると都市流入人口が減少する傾向がある。他の都市でも見られる様により高い所得を求め、高等教育を受けるために都市へ人口流入していることが都市化要因の一つであるが、特にウランバートルへの人口集中が社会に大きな影響を与えている(駿河輝和[2005]、65頁)⁹⁾。

ウランバートルのゲル地区は現在もその郊外に拡大している(写真1)。2019年現在、18,931世帯がウランバートル

に集中しているが、1990年に比すると3倍となり、膨大な人口集中地区となっている。都市化の原因として、①土地私有化法(2001年)の制定に伴い、都市地域への移転障壁が小さくなった事、②不定期的に発生するゾド(冷害)が挙げられる(尾崎孝宏[2011]、17-18頁)¹⁰⁾。遊牧産業は、農業と同じく天候に左右される。自然災害としては、夏のガン(旱魃)から始まる冬のゾドが有名である。すなわち、夏に十分な雨が降らないと家畜が食べる牧草が育たず、栄養不足で冬を迎えた家畜は、厳しい寒波が到来する冬を乗り越えることができずに大量死する。2009年から2010年のゾドでは、全家畜の17%に当たる780万頭の家畜が凍死し、その被害は77万人(人口の28%)におよび、9,000世帯(45,000人)が家畜のいない状態となった。この数値を発表したUnited Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(国連人道問題調

写真1. ウランバートル市のゲル地区



<http://news1.mn/?p=8208>より引用

写真2. ウランバートル市の全景（奥が開発の進む市の中心部、手前がゲル地区）



<https://kanto.jafs.or.jp/archives/entry-5422>より引用

整事務所、以下OCHA)は、報告書の中で、生業の遊牧を諦めざるを得ない人びとが出た結果として、生活を保つことができない遊牧民が多く出ること、特に、女性と子どもに長期的な影響を与えること、また、若者が首都ウランバートルに大量して流入するケースを懸念していた。しかし、結局はウランバートルに出て来ても職が見つからず、失業と貧困の負のスパイラルに陥り、家庭崩壊、養育放棄などに至るケースも多く見受けられる。都市部に流入する人々は低所得者層が多く、居住可能な用地を見つけて囲い込み、そこにゲルを建てて都市生活を開始するが、雇用不足などにより都市の貧困問題と住宅環境問題が同時に発生する。失業や流通システムの崩壊、価格の自由化など、市場経済への移行の負担の影響を受けた多くの新規遊牧民が、雇用を求めて都市部へ移動してきている²⁰。

ウランバートルの居住地は、中心部を構成するアパート

地区と、その周りを取り囲むように広がるゲル地区とに二分される(写真2)ゲル地区では、居住者は木などの柵で土地を囲って“ハシャー”と呼ばれる区画をつくり、フェルト製のテント家屋“ゲル”や居住者が自ら建設する固定家屋“バイシン”を住宅として生活する。ハシャーの大きさは400㎡程度とされ、約2mの高さの板塀で四方を囲い、通り沿いの面以外は隣に接するハシャーと共用される。ゲルは、伝統的に遊牧生活に用いられてきた組み立て式の天幕であり、中国では“パオ”、トルコでは“ユルト”と呼ばれる。直径は4.5～6.5m程度で羊毛や木からできており、大人が数人いれば1～2時間で組み立てることができる。バイシンは木材やレンガなどで建てられる固定家屋で、現在のウランバートルへの集住がはじまって以来、漢人の暮らす家屋を真似てつくられるようになった。アパート地区には電気、上下水道、セントラルヒーティングが完備されるものの、ゲ

ル地区には電気以外のインフラが通っていない。ゲル地区居住者は、上水は地区内の給水所から購入し、下水は個々のハシャーで穴を掘って対処している。アパート地区が社会主義時代に政府によって開発された、もしくは体制移行後に民間企業によって開発されたアパートを中心とする居住地であるのに対し、ゲル地区はハシャーの造成、ゲルの用意・組み立てやバイシン建設に至るまで、すべて居住者が自らの手で担うことによって作りあげてきた居住地である²¹。

しかし、ウランバートルは社会主義時代に人口50万人を想定して作られた都市であるので、当然、居住地も道路も上下水道や暖房のインフラなどが不足している。新たに流入する人々は、地方の遊牧民である。特に、ゾドなどの自然災害で家畜を失った人々は、公的な援助が望めなくなった現在では、職を求めて都市に流入してくる。しかし、アパートなどの住宅が足りないため、知人や親戚のネットワークを頼って彼らのゲルの敷地内を借りて、それがなければ空き地を見つけて板で囲いゲルを建て生活を始めている人も多い。ネグデル崩壊後に遊牧民においては、伝統的なホト・アイル協力体制が復活したが、これは親族・友人・知人の個人的ネットワークにより形成され、各自の状況に応じて再編されるものであり移動性、柔軟性が高い。私有地を基盤とした定住コミュニティにおいては今のところ個々の家族の自助努力が基本とされ、公的な援助も受けられず、ウランバートルに来たものの、孤立したまま貧困層となる家族も多い。ゲル地区の住民は、零下30度にもなる冬をしのぐために石炭ストーブを用いるが、それが大気汚染を引き起こしているという指摘があり、環境問題も深刻化している²²。

ゲル地区そのものが都市部の問題と認識されるのは、その拡大過程と居住環境に由来する。ウランバートルへの転入人口は、仕事を求めた失業者や寒雪害の発生によって遊牧生活を続けられなくなった遊牧民によるものとされ、移住者の経済的な貧困と、それに伴う教育や健康などの社会

的な差別が問題視されるようになった。ゲル地区の現状を詳述しながらも、「問題地区」としてのゲル地区とそれ以外、端的に言えばアパート地区との差異に固執する反面、ゲル地区内部の多様性には目を向けてこなかった結果といえよう。ゲル地区では、インフラに乏しい居住環境の下、すべての人が不安定に就労し、結果として社会的・経済的に困難な生活を余儀なくされていると一括りに扱われ、ステレオタイプ化された認識が先行してきた。就労をめぐることも、そうした困難な状況下にある人々に対して、事態を改善するために必要な支援策の提案がなされてきた²³。

体制移行後のモンゴルにおいて、国家資産の分配・民営化とともに大きなトピックと位置づけられるのは、土地の私有化である。土地の私有化は、ウランバートルへの転入人口の増加、ひいてはゲル地区拡大を後押しした要因のひとつでもある。1990年代を通じて、モンゴルでは土地に関する制度改革が実施された。土地の私有化は、投資の活発化や行政による居住者の把握・管理の便宜を図ることを目的に、International Monetary Fund (国際通貨基金、以下IMF)やAsian Development Bank(アジア開発銀行、以下ADB)といった国際援助機関によって早期の実現が推奨されていた。体制移行後、ただちに国会で議論がはじまり、新憲法では国民の土地私有権が認められた。しかし、憲法でその権利は保障されたものの、国民の土地私有権が実現するにはこれを実効的に定める法律の成立を待たなければならなかった。1994年の「土地に関する法律」(以下、土地法)は、移行後の土地権利関係に関する最初の体系的な法律ではあるが、国民の私有権はここでは法文化されなかった。同法においては、すべての土地をまずは国のものとし、国家が国民に付与するものと示された。つまり土地の所有権を持つ主体は唯一国家であり、国民はこれをリースする権利、すなわち「占有権」を持つと定められたのである。

これらを背景に、2002年の土地法改定、および2003年の施行によって、憲法でその権利を保障されていた国民

の土地私有権が実際のものとなった。土地法改定にあたっては、同時に所有の手続きを説明した「モンゴル国民への土地所有化に関する法律」が制定された。これによってモンゴル国民は土地を私有する権利を手にし、売買や担保化など土地の処分権を有することになったのである。新たな土地の権利体系は私有権、占有権、利用権の三つからなり、この中で私有権は土地権利の中で他から侵害されない「強い」権利として保証され、新たな土地の権利体系は国民が有するこの土地私有権を中心に構成されることになった²⁴。

IV. モンゴルにおける教育および育児における問題

1. 教育環境および現状

モンゴル国の教育は、1990年の市場経済導入の前後で激変した。社会主義国家であった1980年代まではソヴィエト連邦の影響力が強く、1970年前後に国全土に寮を併設した総合学校（小・中学校または小・中・高等学校）が建設された。特に、寮の設置によって遊牧民の子どもが、初等教育の段階から学校へのアクセスが可能となり、初等・中等教育の急速な普及と相まって、国全体で識字率が向上した。しかし、1990年の民主化への動きと共に市場経済導入が始まると、経済状況が悪化し、国家の財政危機は教育分野にも打撃を与えた。具体的には、不就学もしくは退学する子どもの数が増加し、首都のウランバートルでは、ドメスティック・バイオレンス（Domestic Violence、以下DV）、家庭崩壊などの影響を受ける子どもが続出した。このような状況は、1990年代後半になると、様々な国際機関や諸外国からの援助も入り、教育状況は改善していった。

2. モンゴルにおける教育法

モンゴルにおける教育法は、2007年に改正され、2008年から5・4・3年の12年制に移行した。義務教育は、小学校から中学校までの計9年間であり、就学年齢は6歳から14歳までである。義務教育期間が伸長され国際水準に沿った法改正ではあったものの、教育外の側面で弊害が現れてきた。特に、地方の遊牧民家庭が問題に直面することになった。すなわち、義務教育の開始年齢が以前の8歳から6歳に引き下げられたことの影響として、母親が幼い子どものために遊牧生活をやめ、子どもと一緒に郡都ないしは県都に移動し、父親だけが遊牧地に残る家族が増えてきた。家族の離散によって離婚率が増加するといった問題が指摘され、2016年9月から、地方の子どもについては、入学年齢を6歳に限定せずに8歳までの入学猶予期間を設ける法律が制定された²⁵。

V. モンゴルにおける非営利組織の現状と歴史

1. 非営利組織の活動の実態

これまでに、非営利組織の経営に関して、モンゴル経済の状況やそれに基づく社会問題について報告がなされている。モンゴルにおける非営利組織の基本的役割として、以下の3点が広く認識されている。

第一に、教育、医療、社会福祉の分野など、社会を構成する基本的な施設として必要性の高いものを対象としている。このような機関は、公益性が高いものとして、社会的使命の達成を目的としていることが多い。

第二に、自然災害を契機として、社会的に相互扶助精神の意識が強く動いた。多くの市民活動団体やNPO法人が

設立されて支援活動が行われ、市民社会にボランティアが根付いていた事例も想定されている。

第三に、町内会・自治会などの地縁組織や共同組合など、特定の受益者のみサービスの対象としている非営利組織がある。このような組織の特徴として、受益者にとって必要性が高く共益性が高いが、公益性は帯びていない。

このような特性を理解した上で、非営利組織の経営を考えていく必要がある。非営利組織の経営は、理事や執行機関に委任され、組織を代表して意思決定や執行の責任を負うトップマネジメントの役割が重要である。すなわち、非営利組織運営の前提として、①使命感（ミッション性）の強い組織、②メンバーは対等であり一人ひとりの意思で動く組織、③金、人、時間などの資源に乏しい組織であることが指摘されているが、一方でこれらの要件が非営利組織における社会的意義の高さと、組織の特徴や経営の脆弱性を示すものであるとされている。

2. 市民社会の役割

市民社会は、強力な公共部門の有効性、汚職、および官僚主義を持っていない。モンゴルは1992年の国民憲法を批准して、政党または市民社会の発展の基盤を形成している。1997年にNGOに関するNGO法が採択されて以来、公共団体が設立され、今日では19,260のNGOが登録されている。このNGOにより、モンゴルは市民社会の発展における世界的リーダーとなる可能性を指摘する声も多い。しかし、現実には、これらのNGOの51.5%に相当する9,919施設が実質的な活動実績がない。うち、5,437施設はまったく活動しておらず、3,340施設はその活動が中断したままであり、1,079施設は完全に活動を休止、63施設は不明である²⁶。確定申告を行っている活動中の9,341のNGOの7,940(85%)が活動を報告しておらず、1回でも報告している施設は1,177(12.6%)、活動を定期的に報告しているの

は224(2.4%)にすぎない。1997年に始まった19,260のNGOの一部は、市民社会を代表して公共事業を行っている。

3. 政府の関わり

モンゴル政府はNGOのような市民社会団体をどのように支援できるかが課題である。これまでの21年間で、モンゴル政府はNGOを支援してきているが、それは全体の2%程度に過ぎない。NGOの本質は非営利であるが、NGOの名の下に数十億ドルから数百万ドルの資金を保有している団体もあることも知られている。Financial Action Task Force（金融活動作業部会、以下FATF）やOrganisation for Economic Co-operation and Development（経済協力開発機構、以下OECD）などが指摘するマネーロンダリングやテロ資金調達の際のブラックリストを想像させられるため、NGOに対しては情報公開が求められている。一方で、脱税を目的としてNGOを設立し、本来の趣旨や非営利原則を遵守しない事例も散見されており、政府は非営利法人に関する法律を制定している。2011年の調査によると、NGOの資金の67.7%が対外投資、2%がモンゴル政府であったことが明らかになっている。NGOに対する公的資金援助は、課税対象総会員の3.9%未満である。寄付金の資金は、NGOの総資金の21.4%となっている。政府はNGOのような非営利組織に対する支援に積極的ではなく、むしろ外国からの支援が増加した。このような状況で様々な問題が発生したため、モンゴル政府は法律の整備に着手し、政府による支援を充実させる一方で、海外からの資金援助などに関して規制の対象とする法律を策定した。非政府組織は、税金や社会保険の給付や免除の見返りに、政府に有益な仕事を引き受けることによって成り立っている。個人と団体はNGOに対しては非常に寛大であり、非政府組織に対する寄付も多い²⁷。

4. モンゴルにおける子供に関する社会問題

本項では、モンゴルにおいて社会問題にまで発展したマンホールチルドレンについて詳細に示す。最初に、彼らがマンホールに住むことを選択した背景について解説する。マンホールチルドレンとは、マンホールに住むストリートチルドレンのことを総称する（写真3、4）。モンゴルでは、真冬には-30℃程度まで冷え込み、路上で暮らすことは凍死のリスクもある。そのため、温水供給パイプが通っているマンホールの中で暮らし、暖をとる事例が多発した。しかし、マンホールの中は汚水が漏れていたり、害虫が潜んでいるなど不衛生な状態であり、そのため、皮膚疾患を発症したり、深刻な病状に発展してしまう子どもが大勢いるとされている。

このようなマンホールチルドレンが増加した背景は、大きく分けて二つの原因が存在する。すなわち、①1990年代の初めのソヴィエト連邦の崩壊に伴い、連邦に経済を依存していたモンゴルは大きな経済的ダメージを受け壊滅した結果、複数の企業倒産、それに伴う路上生活者が増加した

こと、②多くのマンホールチルドレンは生まれた時からマンホールにいるわけではなく、家庭環境の崩壊によって住む場所を失う、あるいは家があったとしても“帰りたくない”、“親と暮らしたくない”という理由が増加したことである。

現在、マンホールチルドレンを増やさないために、マンホールに鍵をかけて入れないようにする、NGOなど民間の団体による保護活動の推進などにより、マンホールチルドレンの数は激減している。しかし、マンホールで暮らす人はまだまだ一定数いるのが現状である。マンホールで暮らす人がなくなる理由の一つに遊牧民の移住問題が関係している。近年の気候変動やゾドにより、家畜を飼って暮らすことが難しくなった遊牧民は、豊かな暮らしを求めて都市へ流れる傾向がある。しかし、都市での生活で職を得られるスキルを持っていないことから、職に就けず、都市での最貧困層となってしまうケースが多い。職につけない場合はマンホールで過ごすしかなくなる。このように、一家でマンホールに住む家族は“マンホールファミリー”と呼ばれている。また、マンホールチルドレンとして育ち、貧

写真3、4 マンホールの中にいる子供たち



www.MGLzone.TVより引用

困から抜け出せないまま大人になって自分の子どもを持ち、経済的に厳しいため再びマンホールで子どもと暮らす“マンホールアダルト”という問題も起きている。

モンゴルでは、マンホールチルドレンを孤児院などで一時的に保護しても、高校を卒業すると施設を出なければならぬ。そのため、サポートを受けられなくなった子どもたちは再びマンホールへ戻ってしまう事例もある。そのため国や民間の児童福祉施設は始まり、モンゴル全国に児童養護施設は32施設あり、そのうち25施設が国際NGOとローカルNGOによって経営されている(照屋朋子[2007])¹¹⁾。マンホールチルドレンの保護活動として、政府による視線を含め以下に示す試みがなされている。

(1) 政府による支援

1996年にThe Child Rights Protection Law (児童権利保護法) が成立し、1996年にウランバートルにおいて、Law of the Temporary Detention of Unsupervised Children (不監督下にある子ども達の一時的拘束に関する法律) に基づき、警察機関である住所確定センターが設立された。住所確定センターでは、路上やマンホールから子ども達を保護し、2週間から1カ月の期間、家庭環境や教育を受けた度合について調査を行う。その後、健康診断を経て、身寄りのある子ども達は親元へ、身寄りのない子ども達は児童養護施設へ送られる。住所確定センターは1996年から2000年までに12,775人を保護しており、市民からの通告と相談は24時間受け付けている。保護する子ども達の人数は1回に50人までで、一時保護期間は2週間までとなっているが、実際には家族との連絡が取れず、定員に空きのある児童養護施設が見つからなかったなどの理由により数か月に渡る長期入所となる場合もある²²⁾。モンゴル政府は、1999年にLabor and Education and Training Center (以下、LETセンター) を設立し、7歳から17歳まで

の行き場を失った子ども達への住居提供と教育と就職のための訓練を提供している。LETセンターはウランバートル市の管理下におかれ、2003年5月時点では、145人を受け入れた実績がある。国際NGOのWorld Visionと連携し、同団体のソーシャルワーカーが子ども達への支援とセンター職員への指導を行っている。

(2) 国際機関による支援

世界銀行、アジア開発銀行、国連機関などの多様な国際機関が、モンゴルの貧困削減やマンホールチルドレンの支援を行っている。マンホールチルドレン支援に関しては、国際機関は共通して、実態調査や政策提言などの間接的支援を行っている。国際機関の中で、マンホールチルドレンの支援に中心的に関与したのはUnited Nations Children's Fund (UNICEF、以下、ユニセフ) である。ユニセフは、英語とモンゴル語でStreet and Unsupervised Children of Mongolia (モンゴルのストリートチルドレン実態調査)、Analysis of the Situation of Children in Mongolia (モンゴルの子ども達の現状分析) などの報告書を発刊し、実態を明らかにしている。また、ユニセフは、モンゴル政府やウランバートル市など行政に対して子ども保護の観点に基づいた政策提言を行うほか、国立子どもセンターが運営する児童養護施設を支援し、ストリートチルドレンを生み出さないための予防措置として貧困家庭に学用品や服などを提供する支援を行っている。

(3) 国際NGOによる支援

社会主義時代は、政府は市民やコミュニティが自発的に組織を形成することが認められていなかったため、モンゴルでは市民社会やNGOなどが育つ土壌がなかった。そのため、モンゴル政府はストリートチルドレン問題の解決のため

に国際NGOに緊急的な保護と支援を要請した。

現在は、欧米や日本などの民間団体、国営の児童救済施設が設立され、多くの子供達が保護されたことで、マンホールチルドレンは激減しているが、新たなる問題が発生している。モンゴルの首都ウランバートルは、1990年代半ばの人口は60万人余りだったが、現在は90万人近くにまで急増している。地方に暮らす遊牧民が、ゾドなどの異常気象により家畜が死滅し、生きていくことが困難な状況に陥り、都市部へと移り住んだことが要因である。急激な人口増加は深刻な社会問題となり、暴力や犯罪は以前にも増して多発している。町に移り住んだ遊牧民の殆どは最貧困層で、かなりの人々が住宅を借りる資金も無く、マンホールの中で暮らし始めていて、マンホールチルドレンの問題から、マンホールファミリー、マンホールアダルトへと、問題は転化している²³。この問題は、2020年に公表されたテレビドキュメンタリー“ボルトとダシャ、マンホールチルドレン20年の軌跡”でも紹介された。

本ドキュメンタリーを制作した石川恒彦氏によると、「日本でも、終戦後、浮浪児と呼ばれる子供たちが大勢存在した。ぼろを着て、靴磨きの道具を持って歩いている子供たちの姿は、私たち戦争直後に育ったものには、見慣れた光景である。浮浪児の多くは、戦災により家族を失った少年少女であったが、ボルトやダシャは、家族はあっても、家を出なければならない悲惨な事情があった。ボルトとダシャを困難のどん底に落とした経済成長政策が、ようやく実を結び始め、モンゴルは高度成長のまっただなかにいる。その恩恵がようやくマンホールの子供たちに及び始めたのは、極めて皮肉なことである。しかし、ボルトとダシャを見ると、彼らが安定した生活の入り口に居られるのは、彼らの強靱な精神と肉体が根底にあったからであろう。テレビを見ながら、しきりにモンゴル出身の横綱の風貌が頭に浮かびました」と述懐している²⁴。

2. モンゴルにおける女性の権利の現状

(1) 社会における女性の役割と人権

モンゴル労働基準監督署のデータによると、モンゴルの人口の50.0%、就労可能人口の51.4%、全労働者の49.4%、学生の73.0%、教師の79.2%、保健医療サービス従事者の82.3%が女性である。これらの数字を見ると、女性が社会で果たす役割は大きく、モンゴルの発展の責任を担っているということが理解できる。しかし、女性の権利は往々にして侵害され、意思決定レベルへの参加も少なく、貧困は広がり、子どもの多い女性、年配の女性、未婚の母や身体の不自由な女性にとっては厳しい。

モンゴル人権委員会は、「女性の人権向上計画」を推進しており、その活動として、意思決定レベルへの女性の参加を増やし、女性の権利について知り、理解を深めるなど、女性問題に取り組んでいる政府・非政府組織の能力を向上させることを目的としている。1995年の北京宣言の加盟国として、モンゴル政府は、女性問題解決に向けて、自国にふさわしい国家行動計画を発表した。一方で、1994年から2000年の間に貧困はますます広がり、収入の格差も大きくなり、格差は縮まっていない。厚生労働省統括官の「社会における女性の役割2010年」調査では、全家庭の21-23%、極貧家庭の34.2%、貧困家庭の23.1%が女性世帯であることも明らかとなっている。経済改革により、女性の就業率は上がり、さまざまな業種の会社で働いたり、事業を経営したり、経済上の権利や能力をのばしたりする機会に恵まれたことは事実である。しかし、失業や、経済的な保証がないせいで、家庭内暴力(DV)、犯罪、アルコール依存症やうつ病が増加している。

この法律は2005年1月に施行され、暴力の防止、屈辱を受けた人の権利を守る、違反者に責任を負わせるといったことを目的とした政府・非政府組織の活動が合法化された

ものである²⁵。

古い中央集権的統制経済は崩壊し、多くの国営企業は閉鎖され、新しい自由競争経済で生き残るために小さな企業として再構成されることとなった。この問題が失業・犯罪・インフレ・貧困の増加を招いた。貧富の格差が広がり、現在人口の3分の1が貧困層である。2003年より土地所有法が施行され、首都郊外の幹線道路沿いの土地は企業用地として囲いこまれ、資源が国内産業の振興には使用されず、安価に国外に流出することとなった。貧富の差が拡大し、生活手段をもたない家族が農村からウランバートルに出ていき都市農民となった。新しい地域に移ると生活がうまくいかず、飲酒に伴う夫の暴力がDVに発展するケースがしばしば見られ始めた。

モンゴルでは2004年にThe Law to Combat Domestic violence (以下、DV根絶法)が制定され、翌2005年に施行された。DV根絶法では、DV加害者に対して

- ① 家から退去するよう求めること
- ② DV被害者に接触することを禁止すること
- ③ 子どもとの接触を禁止すること
- ④ 共有財産の利用や処分を禁止すること
- ⑤ 矯正訓練を受けさせること
- ⑥ アルコールや薬物の治療を受けさせること

などを裁判所が命ずることができることと定められている。裁判所は、命令の内容に応じて1年の期間まで命令を発することができることと定めがある。しかし、2008年のConvention on the Elimination of Discrimination against Women (女性差別撤廃委員会、以下CEDAW)の報告によれば、DVは高い頻度で生じているにもかかわらず、私的な事柄であると提えられており、DV根絶法に基づく申告は低く、これまで20件に留まった。

その中で分ったことは、2005年4月、モンゴルではDV被害女性が離婚裁判に行く途中に加害者に殺害されてしまう

というDV根絶法が機能していないことを象徴する事件が発生した。当該女性は、裁判所に対して接近禁止命令を求めたが、裁判所は、DVを家庭内の問題と考え接近禁止命令を発令せず、裁判手続によって離婚することで解決をしよう勧めた。さらに加害者は、裁判所には良い夫を演じ、裁判所もこれを信じ、被害者がシェルターに入っているときに裁判所がシェルターに電話をし、和解手続を進めているのになぜ夫と会わないのかなどと指摘するといった事例もあった。

モンゴルにおいて、裁判所が、接近禁止命令などの発令を躊躇するのは、命令を実行する方法が法律に明記されていないためである。モンゴルでは、裁判所が出した決定や判決を実行する執行機関が裁判所とは別に存在しており、当該執行機関を動かすには、Court Order Implementation Law (裁判所命令実施法)の中に、DVの保護命令の履行方法が明記される必要がある。しかし、この規定がないために裁判所が仮に保護命令を発令しても執行機関は動かず、警察も裁判所の命令を無視するということが繋がっている。

法改正によって状況が変わることを期待したいが、法改正だけで解決しない問題も色々ある。モンゴルでは公的なシェルターがなく、民間団体がシェルター運営をしているので、今後は公的なシェルターを設置することが必要である。

(2) 家庭内暴力に対する社会の対応

NGO人権発展センター、および同・暴力反対センターが、2002年にUnited Nations Development Fund for Women (国連女性開発基金、以下UNIFEM)の助成により出版した「Монгол улс дахь эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийлэл ба хууль эрх зүйн орчин」(モンゴル国における女性に対する暴力と人権をめぐる法的環境)によると、2019年度モンゴルの人口3,296,866人のうち1,677,293人(50.8%)を女性が占めている。モンゴルの女性は識字

率も高く、就労している人口も多い(表4)が、様々な問題を抱えており、市場経済移行後、女性は政治的な決定の場の参加は極めて少なくなった。また、経済発展に追い付かず、生活水準が下がり、貧困が深刻化し、貧富の格差が拡大し

ている。2016年に行われた生活水準調査では女性世帯主が8万1,200あるうち、およそ4万9,000(60%)の世帯が貧困家庭であり、このような家庭において家庭内暴力が増加している²⁸。

表4. モンゴルにおける女性の社会役割

項目	人数	割合
0-14才	506,662	30.2%
15-54才	954,832	56.9%
55才以上	215,799	12.9%
有識字者	1,658,461	98.9%
経済活動可能な人口	896,723	53.5%
働いている女性	833,615	49.7%
うち、教育部門	129,210	15.5%
うち、商業サービス部門	445,984	53.5%
うち、医療・社会福祉部門	235,079	28.2%
その他	23,341	2.8%

https://www.1212.mn/stat.aspx?LIST_ID=976_L03より引用

(3) DVの被害状況

Information & Research Center, Mongolian National Police (モンゴル警察情報研究センター) が2012年11月に発表したデータによると、2012年前期10カ月における刑事犯の認知件数は18,852件であり、このうちDV関連の犯罪は458件(前年比134件、41.4%増)であった。全体の犯罪認知件数に占めるDV関連の割合は2.5%であり、前年度より0.5%の増加がみられる。DV関連の犯罪の多く(72.3%)は首都圏で認知されたものである。加害者の属性に関しては、2012年10月までの刑事犯の検挙者総数は16,404人であり、そのうちDV関連の犯罪で検挙されたのは444人(2.7%)であった。またDV関連の犯罪容疑者の

年齢は20代前半から50代前半と幅広く、とくに30代が多数を占めている。これらを職業別にみると、無職が圧倒的に多い。被害者の属性に関しては2012年10月までにおけるDV関連の刑事犯の被害者として認知された数は460人であり、その多く(85.9%)は女性であった。被害者は20代前半から30代前半に集中している。暴力の種類を多い順から挙げると、①身体的暴力(283件)、②精神的暴力(95件)、③性的暴力(8件)、④経済的暴力(4件)であった。DV被害を受けていた期間は1年未満が最も多く175件で、次いで1~3年が45件であった。また、被害者と加害者の関係から被害者をみると、妻が最も多く、次いで内縁関係者であった。一時的に保護された人の内訳について表5に示す。

表5. 一時保護センター利用者情報

年度	ワンストップサービスセンター数	利用者数(大人)	利用者数(子供)	対策1:逮捕数	対策2:逮捕数
2010	3	271	31	2	6
2015	13	497	103	3	57
2016	18	654	195	8	74
2017	25	960	297	13	153

<http://oroltsoo.mn/file/21.pdf>より引用

(4) DV防止法のあらまし

警察庁の刑事登録では2010年から2015年の間、DVによって死亡した被害者が80人で、1,180人が重軽傷を負ったことが発表された。このように、近年モンゴルでDVが深刻かつ重大な社会問題となっている。このような状況のもと、DVを防止し、根絶するために政府や非政府の多くの団体や機関が活動を開始した。厚生省、法務省、警察庁など政府機関の他、人権開発センター、ジェンダー平等センターなど非政府機関・民間団体の活動も目立つようになり、国連や国際援助団体など国際機関と共同し、さまざまな活動を行っている。暴力防止ナショナルセンター (National center against violence) はDV防止のために活動するモンゴル初の民間機関である。1995年首都ウランバートル市に設立されて以来、女性へのDVや児童虐待への対応や暴力を未然に防止するための法的環境整備をはじめ、数多くのプロジェクトを実施している。現在、モンゴルの21ある県のうち、14の県に支部を設け、被害者女性や子どもに対して24時間の電話相談コーナーを設け、専門家による精神的、法律的なアドバイスを行うほか、暴力を受けて身体・精神的に危機な状況下にある女性や子どもを一時的に保護するシェルターを全国の5カ所で運営している。モンゴルでDVが拡大した社会的背景の一つとして、社会主義から市場

経済への移行期の社会諸問題、特にアルコールの過剰摂取、飲酒問題が挙げられる。社会体制の変化による失業や貧困、生活困難が続く中、社会的ストレスが増加し、その解消のため過度のアルコール摂取につながり、その結果がDVにつながっているという見解が一般的である。さらに、上記の社会的背景の他にも、法的環境が整備されていないことも少なからず影響を与えていると考えられる²⁹。この問題を解決するために1996年に「モンゴル女性の地位向上のための国家プログラム」が政府によって策定され、女性への暴力、人権問題に特別に配慮することが明記された。また2004年には、暴力防止ナショナルセンターをトップにした諸民間団体の9年間にわたる運動によって「DV根絶法」が国会で可決された。このように、DVに関する法的環境は整いつつあるものの、DVを私的な事柄、家庭内の問題と捉える見方がいまだに根強く残っており、DV根絶法は十分に機能しているとはいえない状況である。

(5) DV根絶法への転換

1990年代からDV問題への取組みを行ってきた女性団体による政府に対する熱心なアドボカシー活動があった。DV根絶法下でのDVとは、第5条1項1号によって「第3条約に記載されている人物によって行われる他の者の人権

及び自由を侵害する行為若しくはその未遂、又は危害を引き起こす脅威を与える若しくはそれに等しい行為」であると定義されている。また、第6条でDVには、身体的、精神的、性的、経済的暴力を含むと定めている。全国暴力反対センター (National Center Against Violence) によると、2004年から2010年までに発令された禁止命令は、わずか40件しかなかった。禁止命令を求めて被害者が警察に申立書を提出すると、警察側が最初に同命令の必要の有無を判断し、あわせてソーシャル・ワーカーも同命令の必要の有無を判断する事例が多い。その後、通常の裁判所での手続きへと進む。DV根絶法では、裁判所は申立てから同命令を発令することを定めているが、実際は2カ月から3カ月かけて、ようやく発令される状況にある。24時間以内の発令については警察や裁判所の職務記述書に明文化されておらず、こうした事態に拍車がかかっている。さらに、裁判所がDVの意味をそもそも理解していないという問題もある。

DV根絶法の制定前後の状況を詳細に示す。DV根絶法の制定前は、被害者が警察に訴え出たとしてもほとんど相手にされなかったが、同法の下では被害届を受理しなければならなくなり、現在では以前に比べると警察への通報件数は増加している。しかし、同法に基づく手続方法を知らない被害者が多く、結果的に全国暴力反対センターを頼ってくる被害者も多い。警察は被害届が出されると、加害者を行政法に基づき72時間程度勾留することができるが、多くの場合、勾留理由はDVではなく、社会の安定を乱したという行政上の理由に基づくものとなっている。警察にとって、刑事事件の容疑者としての逮捕よりも、行政勾留の方が利用しやすいことから、結果的に行政勾留が被害者から加害者を引き離すための手段として用いられている。

3. モンゴルにおけるジェンダーに関する課題

モンゴルにおけるジェンダーの問題解決のために、以下のような組織が活動をしている。

(1) Gender Center for Sustainable Development (持続可能な発展のためのジェンダーセンター)

女性に関する情報を持ち、調査・研究を行う組織を設置する目的で、1995年に“女性情報研究センター”という名称で設立された。1996年から2000年にかけて女性の状況を明らかにする調査を行い、報告書としてまとめた。また、調査結果をもとに政府に対して女性の状況を改善するためのアドボカシーを行った。2000年になると女性によるNGOの数が37団体にまで増加し、女性が自主的に問題を解決できるようにするという目的が達成できたと判断し、次のステップとして、ジェンダーと発展という問題に取り組むために現在の名称に変更した。2005年からは活動の場を地域に移し、地域住民と一緒に活動することを目標にした。ウランバートルに住む人の60%が居住するゲル地区の状況を調査し、政策に反映させる活動をしている。

(2) Mongolian Gender Equality Center (モンゴルジェンダー平等センター)

モンゴルジェンダー平等センターは2002年に設立された。設立当初はDV家庭において性暴力被害を受けた子どもへの支援を目標としたが、現在は人身取引被害者の支援を主にしている。主な活動分野は、人身取引被害者の支援、ジェンダー平等に関する啓発教育、性暴力被害者支援、移民支援である。現在ウランバートル市内に人身取引被害者のためのシェルターを保有している。

(3) National Committee on Gender Equality (全国ジェンダー平等委員会)

全国ジェンダー平等委員会は、2005年に厚生労働大臣のもとに設置され、2006年に組織替えされて首相直属の委員会となった。会長は首相であり、委員は25人である。主な活動は、①ジェンダー・ナショナルプログラムとDVに関するナショナルプログラムの実施であり、DV根絶法には規定されなかった被害者保護の仕組みを明確化すること、②法務省と厚生労働省の大臣が中心となって加害者の更生プログラムを進めること、③現在加害者の男性に対して、自発的な参加によるカウンセリングを提供することなどの取り組みをしている。活動の目標は、国によるシェルターを設立することである。④2005年1月より施行されているDV根絶法は、暴力の定義について身体的・精神的・性的・経済的暴力を含むものと広く定義し、適用される人の範囲も家庭内暴力を含む広い規定となっている。また、加害者に対する各種禁止命令の内容も接近禁止のほか、財産の処分や監護権、加害者更生や治療命令に関するものを含んでおり、国際的に求められている水準にかなり近い内容となっている。さらに、禁止命令の申立権限を被害者のみならず、警察や弁護士などにも付与し、裁判所による禁止命令の24時間以内の発令を求め、警察の義務について具体的に規定するなどの点で評価することはできる。しかしながら、DV根絶法に従った履行がほとんどなされていないのが実情である。警察はDV根絶法を適用するより、社会安全を乱したという理由で行政上の勾留や行政処分による対応をしている。法の履行がされていない要因として、裁判所命令の実施に関する法律や法執行機関に関する規定がないという問題がある。この点についての法案づくりがなされているので、法改正が行われたならば、法律上の障害は改正され、DV根絶法に従った履行が可能となるであろう。しかし、モンゴルにおける民間団体などの調査による

と、①DV根絶法の制定過程などの議論について国会議員の理解が得られにくかったこと、②警察や裁判所などの関係者の理解が十分でないこと、③社会全体の理解も進んでいないこと、などが明らかになっている。法律上の障害を取り除くだけでは解決しないという社会の実情が存在する。したがって法の整備を進めると同時に、法の履行関係間の組織的、継続的な教育研修をはじめとする社会全体の教育啓発などの取り組みを実施していくことが求められている。2007年にDVを根絶するためのナショナルプログラムが策定され、2011年にはジェンダー平等法が制定されている。今後は、民間団体への財政的支援および公的シェルターの整備を含めた被害者保護施設の充実、そして加害者更生に関する取り組みの充実などを進める必要があると思われる。

2. 加害者への対策及びメンタルヘルス方法

児童虐待は、モンゴルにおいても近年急激に増加している。児童虐待の発生要因について明確な共通見解は得られていないものの、その要因の一つとして、精神障害を持つ親が虐待者となる事例がしばしば報告されている。しかし、どのような精神障害がどのように児童虐待に関係しているのかという実態は、十分検証されている訳ではない。こうした状況は、援助を困難にさせるだけでなく、精神障害と児童虐待を安易に結びつけた新たなスティグマを生じさせる危険をも内包している。そうした意味でも、この問題の統計的および事例的な実態把握は欠かせない課題である。また、精神障害を含むメンタルヘルス上の問題を抱える親による児童虐待の実態を把握するとともに、ソーシャルワークの視点から、その支援上の課題を明らかにする必要もある。一方で、メンタルヘルス問題だけではなく、親の生活環境や支援の乏しさが児童虐待に影響を与えている可能性も示唆された。親を含めた総合的な支援を展開するためには、児童養護施設と精神保健福祉機関の連携が不可欠である。

メンタルヘルス上の問題を抱えた親による児童虐待は、確かに深刻で困難な状況を呈していた。またその援助においては、一部の事例を除いて十分な連携ができておらず、とりわけ精神科医療機関とのネットワークが脆弱であることも明らかになった。この問題の支援には多機関連携や一貫した支援システムの必要性が高く、ケースマネジメント体制の構築が有効であると考えられる。日本では、児童養護施設入所児童とその家族をハイリスクファミリーとしてとらえ、すべてに対して家族支援をしなくてはならない。こうしたことから、児童養護施設および関連する施設・機関におけるソーシャルワーク展開過程では、メンタルヘルス問題を持つ親とも接触・交渉する機会は避けられない。だからこそ、親のメンタルヘルス問題の過剰な問題視や忌避、「家庭の受け入れ状況が整うまで児童は入所し続けるしかない」といった捉え方事に終始せず、この問題と積極的に関わる姿勢が求められる。

一方、精神保健福祉に関する行政・医療・福祉各機関との連携は欠かせない課題である。近年、子どもの権利の向上に関する関心が高まっている。しかし、地域によっては認識に差異がある。都市部への過度の集中、環境汚染、遠隔地の遊牧民の人口スタイル、極端な気候、自然災害、政治的、社会的、経済的子供の不安定さなど、多くの問題により、教育、健康、保護などの社会サービスの発展、社会的および経済的発展がすべての子供たちにとって同じではないことが知られている。脆弱な家族の子供たちへのアクセスおよびサービスの質的課題が残されている。政府は2015年以来、子供の権利を確保することを目的とした多くの法律を策定したが、法律とプログラムを確実に社会実装するためには、多くの課題が残されているのが現状である。

VI. むすび

本論文では、モンゴルにおける社会の変遷、およびそれに伴って人々の生活が変化し、その過程で問題となっている社会問題について、家庭内における暴力および子どもの虐待に関する問題を中心に解説した。子どもの虐待に関しては、モンゴルにおける文化や家庭に関する考え方が根強く、その一方で近代化する社会との齟齬が、社会的に弱い立場の子供に向けられているように考えている。子どもの虐待には、これまでの社会における価値観が根強く残っていることから、早期に解決することは困難であり、政府の対応もスピード感に乏しい。したがって、目の前の子供を救済するためには、NGO、非営利組織の介入が必須であるといっても過言ではないだろう。今後、モンゴルにおける非営利組織の経営に関しては継続して研究を進める予定であり、本研究が、適正な形で社会に実装されることを期待するものである。

[引注釈]

1. モンゴルの歴史に関しては、宮脇淳子著『モンゴルの歴史—遊牧民の誕生からモンゴル国まで』（刀水書房、2002年）を参照し記述した。
2. モンゴルの活仏は、17世紀初頭にチベット仏教の高僧ターラーナータがモンゴル巡錫し亡くなったが、その転生者がハルハのトウシェート・ハーンの息子ザナバザルとされたことに由来する。彼は、ゲルク派に改宗しダライ・ラマから活仏として認められ、ジェブツンダンバ・ホトクト1世となったが、ジュンガル部の攻撃を受けて康熙帝に援助を求め、冊封関係を結んだ。ザナバザルは仏教芸術家として有名で、ウランバートルには彼の作品を展示する美術館がある。
3. ダムディン・スフバートル（1894-1923）は、モンゴル人民義勇軍を率い後に国防大臣となるが、1923年に急死。ホルローギーン・チョイバルサン（1895-1952）は、スフバートル等とモンゴル人民党を結成。1939年より首相兼外相。モンゴルのスターリンと呼ばれ独裁体制を確立したが、親ソ路線を取りながらも独立を維持した点で評価もされる。
4. Майский И. (1921) Современная Монголия. Иркутск, 1921 с. 268 (Maisy I. 1921. 「現代モンゴル」イルクツク、268項)
5. 当時のモンゴルには寺院が840余、約90,000人の僧侶がいたという。当時の総人口が約700,000人程度でその半分が男性とすると、その4分の1が僧侶だったことになる。松嶋愛「都市の記憶の生成—20世紀ウランバートルについての映像と語り」『生産研究』57巻3号（pp.133-140）, pp.134-135と注4）p.139を参照。
6. 1937～39年に虐殺された僧侶の数は、約17,000人で、当時の人口の2～3%に当たる。小長谷有紀「10章モンゴルに於けるポストスターリン時代の憂鬱」小長谷有紀・後藤正憲編『社会主義的近代化の経験』、明石書店、2011年、pp.272-273。また、ロシア革命時に越境して来たブリヤート人も反革命分子・日本のスパイとして男性人口の半分が銃殺刑に処されたと言われている。モンゴル・ブリヤートについては、島村一平、前掲『増殖するシャーマン』を参照。
7. サンジャースレンギーン・ゾリグ（1962-1998）は、大学院生の時に民主化運動のリーダーとなり、後に政治家になったが1998年に暗殺された。彼は、市場経済化への急激なスピードは、貧富の格差を増大するとして懐疑的であった。モンゴルの歴史に関しては、宮脇淳子『モンゴルの歴史—遊牧民の誕生からモンゴル国まで』、刀水書房、2002年を参照。
8. 小長谷：前掲書、第1章参照。人口は社会主義時代に70万人から3倍以上増加した。
9. モンゴルの貧困層は、2014年で国民の27%。ウランバートルには、国内の貧困層の4分の1が暮らしている。貧困の定義は、「教育、仕事、食料、保険医療、飲料水、住居、エネルギーなど最も基本的なサービスを手に入れられない状態」。佐々木健悦、『現代モンゴル読本』、社会評論社、2015年、pp.298-299。都市部では、数は少ないが貧困から脱却するために協同組合を形成し、協力しつつ自立を目指す事例もある。協同組合の事例については、第2報で紹介する予定である。
10. С. Нарангэрэл “Монголын эрх зүйн тогтолцооны удиртгал”(2001 он) (S.Narangerel. 2001年「モンゴル国の法制度の入門」ウランバートル)
11. United Nations Development Programme 国連開発計画(2011) Mongolia Human Development Report 2011: From Vulnerability to Sustainability: Environment and Human Development, p.9
12. Asian Development Bank アジア開発銀行 (2011) Improving Labor Market through Higher Education Reform Project in Mongolia
13. Government of Mongolia and UNDP(2012) Inclusive Sustainable Growth: Country Program Action Plan 2012-2016, p.9
14. United Nations Development Programme 国連開発計画(2009) Third National Report The Millennium Development Goals Implementation, p.24, Government of Mongolia and UNDP (2012) Inclusive Sustainable Growth: Country Program Action Plan 2012-2016, p.9, UNDP (2011a) Mongolia Human Development Report 2011: From Vulnerability to Sustainability: Environment and Human Development, p.9
15. United Nations Development Programme 国連開発計画(2011a) Mongolia Human Development Report 2011: From Vulnerability to Sustainability: Environment and Human Development から抜粋。及び UNDP (2009) Third National Report The Millennium Development Goals Implementation, p.17
16. 「ゲル」はモンゴル語で「家」を意味する。壁の枚数によって大きさが調整でき、一般的には4枚が用いられる。近代化以前には、地域や民族によってさまざまな形態のゲルが存在していたが、社会主義時代に合理化・規格化が図られ工場での生産が主流になると画一化された（Аюуш 2018）。現在一般的な、防水加工された白い綿布で外側を包んだゲルは社会主義時代に

登場したものである(前川 2007) かつては手作りされていたゲルも、今ではほとんどがウランバートルの工場生産されている。

17. バイシンの語源は中国語の「百姓」であり、そのモンゴル語なまりである。後述するように、バイシンはほとんどが居住者自身の手によって建設される。その背景は、建設を担う専門業者が育っていないことや、自ら建設するのに比べ外部委託するとコストが莫大になることなどと指摘される(八尾 2016)。
18. 滝口(2009)によれば、「牧地、公共利用及び国の定める特別地域を除いた土地をモンゴル国民は私有することができる。これは地中を私有することには適用されない。国民は売買、交換、贈与、担保のために外国人ならびに市民権のないものへと所有する土地の権利を譲渡すること、また、国家組織の承認なしに土地を他人に占有させ、利用させることを禁ず」(モンゴル国憲法1章6条3項)。
19. 土地の売買は法的には私有化された土地に対して可能であり、2003年の改定土地法の施行を以て可能となったわけであるが、実際には社会主義時代にも土地の売買は行われていた。それは厳密には占有権の譲渡(滝口 2009)である。筆者のインタビュー調査でも、社会主義時代にハシャーを購入によって得た人が散見されたが、これも実際には占有権の譲渡である。
20. エルテネブルガン オチル、ムンフバト ツェレン、エンフサイハン ブルガン、「モンゴルにおける子供の権利、社会福祉、生活環境の現状」(2015)。
21. ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙГ ШИНЭЧЛЭН НАЙРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ, ШААРДЛАГЫН ТАНДАН СУДАЛГАА. ВАТЧУЛУУН 訳：非政府組織の新たな必要性の研究
22. モンゴル・遊牧による草地の持続可能な利用・管理」p.5.『海外におけるSATOYAMAの保全・活用の取組の海外事例』環境省生物多様性条約第10回締約国会議(名古屋COP10)(env.go.jp)を参照した：引用元は、藤田昇、和田英太郎、山村則夫(2002~2004年度科学研究費基盤研究B研究成果報告書)「地球環境変動と人間活動がモンゴル遊牧草原の持続的利用に与える影響」。
23. ウランバートル市Save the Children Japan Mongoliaの教育担当へのインタビュー調査より(2014年3月)。
24. 石川恒彦「ポルトとダシャ マンホールチルドレン20年の軌跡」を参考に記述。
25. ダンダル・ハリウン(2017)現代のモンゴル社会における女性の占める地位——国政における女性の役割 桐蔭横浜大学大学院法学研究科。
26. А. Дугармаа(2016) Дундын өмчлөлийн эд хөрөнгөтэй холбоотой шийдвэр гүйцэтгэх

ажиллагаа, (European Bank of Reconstruction and Development), 2016.

27. Human right now NGO(2013) モンゴル・女性に対する暴力に関する調査報告書。
28. ГБХЗХГ, МУБИС. (2017). “Хүүхэд ба шийдэл” эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхтгэл
29. ГБХЗХГ. (2016). Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрийг устгах үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан

【参考文献】

1. 非営利活動法人LANTUUN DOHIO [2020].「活動報告」
2. ВАТЧУЛУУН(2008)ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙГ ШИНЭЧЛЭН НАЙРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ, ШААРДЛАГЫН ТАНДАН СУДАЛГАА. 訳：非政府組織の新たな必要性の研究
3. 後藤 安子 [2016].「わが国の政策課題への処方箋」諸外国におけるジェンダーギャップへの取組み モンゴル：女性に対するドメスティック・バイオレンスへの取組み法、政論叢
4. JICA [2015].「モンゴルにおける子どもの権利・保護法成立後の要保護児童支援制度」p.4-5
5. SAVE the CHILDREN [2017].「モンゴルの子供の権利に関わる報告書」p.3-7 p.7-9
6. ラティモア、オウエン [1966]「モンゴル：遊牧民と人民委員」岩波書店。
7. バトゲレル、バーサンジャブ [2013]「モンゴルの教育における伝統的価値観とソビエト社会主義価値観の葛藤」p.113.
8. 稲村 哲也 [2014]「遊牧・移牧・定牧—モンゴル、チベット、ヒマラヤ、アンデスのフィールドから」ナカニシヤ出版。
9. 駿河 輝和 [2005]「モンゴルへの市場経済への移行と社会保障」『海外社会保障研究』No.150。
10. 尾崎 孝宏 [2011]「ゾド(寒雪害)とモンゴル地方社会—2009-2010年冬のボルガン県の事例」『鹿大史学』58巻。
11. 照屋 朋子 [2007]「モンゴルのマンホールチルドレンの保護活動に関する考察—保護活動の現状とその課題を中心に—『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊27号。
12. С. Нарангэрэл “Монголын эрх зүйн тогтолцооны удиртгал”(2001он) (S.Narangerel.)『モンゴル国の法制度の入門』

『日本経済大学大学院紀要』投稿規程

平成24年4月1日制定

平成27年5月1日改正

1. 『日本経済大学大学院紀要』(以下、本誌と略記する)は、日本経済大学大学院における研究成果を広く内外に公表するために発行する。
2. 本誌は、原則として年1回発行される。
3. 本誌への投稿資格を有する者は、次に示す通りである。
 - (1) 本大学院に所属する教授、准教授、専任講師
 - (2) 本大学院に付属する研究所において研究業務に従事する特任教授／准教授、研究員
 - (3) 上記以外の投稿者で、大学院紀要編集委員会が、投稿の資格と必要性を認めた者
4. 論文の投稿要領は、次に示す通りである。
 - (1) 投稿者は、所定の「執筆要領」に基づき原稿を作成し、編集委員会が定めた期日までに、本大学院研究委員会内の紀要編集委員会に原稿を提出しなければならない。
 - (2) 投稿原稿は、「執筆要領」に則った様式により、ワープロソフトのWordにて作成されたもので、その電子ファイルを紀要編集委員会に送付するものとする。
これとは別に、出力原稿も3部提出しなければならない。なお、投稿された原稿は、掲載の可否にかかわらず原則として返却しない。
5. 投稿論文の審査および掲載可否の決定は、次に示す通りである。
 - (1) 投稿された原稿の審査は、別に定める査読規程に従い、編集委員会が選定した査読委員により行う。
 - (2) 投稿された論文の掲載可否は、査読委員による審査の結果に基づいて、編集委員会が決定する。
6. 著作権については、次に示す通りである。
 - (1) 本誌に掲載された論文及び研究ノートの著作権は、日本経済大学大学院に帰属する。
 - (2) 執筆者は、本誌に掲載された論文を他の刊行物に転載する場合、事前に編集委員会に連絡し、許可を得る必要がある。

〒150-0031 東京都渋谷区桜丘町25番17号
日本経済大学大学院経営学研究科 研究委員会内
紀要編集委員会

JAPAN UNIVERSITY OF ECONOMICS

The Bulletin of the Graduate School of Business

Vol.10 March 2022

Articles

**Analysis of the Impact of Industrial Form and Headquarters Location
Characteristics on the Servitization of Manufacturing Company**
..... KUNJAE LEE (1)

**Trends of Corporate Social Responsibility and Social Value Creation for
Sustainable Growth**
..... NORIKO MINAMIZAKI, SHIGERU YAJIMA, FUMIYUKI TAKAHASHI (17)

**Research on the management of the non-profit organization in Mongolia
To focus on the issue of child care centers as an example**
..... DAVAADORJ ENKHTSETSEG, TOMOHIDE AKASE (29)

**What is the Definition of Entertainment from Economic and Management
Perspectives?**
..... HIROKAZU ISHIMATSU (51)