

# UCRCA

Urban Community Research Center for Asia

アジア都市コミュニティー研究センター

## Publication Series 2014

出版シリーズ 2014

Ueno, Makiko, Dr. of Engineering

NPOs and Civil Society in Mongolia

上野 真城子

モンゴルの市民社会

## モンゴルの市民社会・覚書

(当稿は山内・田中・奥山共編「世界の市民社会 2014」  
大阪大学 NPO 研究情報センターの第 10 章モンゴルのオ  
リジナル原稿である。)

### モンゴル社会の基礎データ

#### 【基礎データ】

国名：モンゴリア

面積：156 万 4116 平方km

人口：2,796,000 人(2012) 人口増加率 1.3%

首都：ウランバートル

人種：モンゴル・ハルハ族 94%、トルコ(カザク)

5%、その他中国人ロシア人 0.1%

言語：公用語モンゴル・ハルハ語

識字率：97.4%

宗教：ラマ仏教徒 53%、シャーマニズム 2.9% ク

リスマン 2.1%、イスラム 3%、その他 40%

GDP：10.27 billion USD (2012)

GDP 成長率 12.3% (2012 est)

GDP per Capita: \$3,672.97 (2012)

都市人口：全人口の 68.5%

通貨：トグルック Tugrugs (MNT)

公式為替レート：1 USD=約 1,264 trg (1996-

2012 平均) 約 1,716.26 trg (2013 年 11 月)

2013 年インフレ率 12.53%

#### 【略史】

1206 年 チンギスハーンが全モンゴルを支配。

1260 年 フビライハーンが即位。

1270 年 元朝成立。

1274 年 文永の役。元・高麗軍が第 1 次日本遠征。

博多湾沿岸に上陸するが、暴風に会い退却。

1281 年 弘安の役。元第 2 次日本遠征。北九州へ  
襲来。暴風の被害で退却。

1368 年 明建国。元が明に敗れ、モンゴルによる  
中国支配終わる。

17 世紀 内外モンゴルが中国(清)の支配下に置  
かれる。

18 世紀 ロシアと中国がモンゴルの権益をめぐ  
ってせめぎ合う。

1911 年辛亥革命を機に外モンゴルが独立を宣言  
し、ホトクトが政権を樹立。

1912 年 清が倒れ、中華民国が成立。

1912 年 中国外モンゴルの自治権を認める。

1921 年 ロシア革命後の日本は汎モンゴル運動  
支援。モンゴル人民党が第 1 回党大会。スフバー  
トルとチョイバルサンが革命を指揮し、モンゴル  
臨時人民政府を樹立。

1924 年 7 月 11 日モンゴル人民共和国樹立。

1930 年 チョイバルサンによる社会経済改革。

1934 年 ソ連との間で紳士協定。満州、内モン  
ゴルでの日本の侵攻に対抗するソ連との関係を深め  
る。

1939 年 東部国境に日本軍が侵入、ソ連軍ととも  
にこれを打破。(ノモンハン事件、現地ではハルハ  
河戦争)モンゴル・満州国境を決める。

1945 年 ソ連が対日参戦。モンゴルも参戦。満州  
と内モンゴルでソ連軍に合流。

1945 年 10 月 中国からの独立問う国民投票、  
100%独立支持。

1946 年 1 月 中国(国民党)がモンゴル独立を承  
認。

1946 年 10 月 1 日中華人民共和国成立。モンゴル  
は中華人民共和国を承認。

1956 年 ソ連-モンゴル-中国を結ぶ鉄道開通。

1960 年代初頭 中ソ対立激化。モンゴルはソ連側  
に立つ。ソ連衛星国と称される。

1972 年 日本との外交関係樹立。日本による経済  
協力始まる。

1990 年 3 月 ソ連崩壊を機にモンゴル民主化へ。  
大統領制に移行。

1992 年モンゴル国憲法施行。モンゴル人民共和  
国からモンゴル国へ国名変更。

1996 年 6 月民主連合が選挙で勝利し、人民革命  
党 1 党支配終了。

1998 年 10 月「民主化の星」ゾリック(Zorig)  
暗殺される。

2000 年 民主連合批判高まり、モンゴル人民革命  
党が復権。

2010 年 人民革命党はモンゴル人民党と改名。

## 2012年 民主党率いる4党連合政権成立。

モンゴルをどう見るか。

モンゴルは1920年以降、ソ連圏から離れて、民主化自由主義経済化の道歩んできた。それは未だ20年ほどの激動する変化の過程である。

人口密度においては世界で最も低く、330万人弱の人口が広い国土に暮らす、土漠と草原の国モンゴルには今、独特の市民社会が形成されている。

1990年以降の民主化、市場経済化は同時に急速な都市化を伴ってきた。人口の68%が首都ウランバートルに集中している。1992年のソ連圏からの自立経済は厳しい発展の過程であったものの、その後の鉱山資源の発見によって、モンゴル経済は一举に資源立国としてグローバルな世界に登場する。市中心部の近代都市としての開発、ロシア時代建設された中心部の住宅アパート群と、国家機構中心近辺の新たな高級住宅地開発、周辺の丘陵地をアメーバのように埋め尽くしたゲル地区スプロール、都心部の交通インフラの未整備による猛烈な車の混乱、工事途中で破棄されたビルと穴だらけの道路と雑踏等、いわばエネルギーと喧騒に満ちたものでもあり、それはまた埃と排気ガス、冬場のスモッグ等、近代化は明らかに環境の劣化と人々の健康を蝕んでおり、所得と住宅の格差は広がり、こうした物理的変化が市民社会とコミュニティーに及ぼす影響は大きい。

著者は1996年以降、様々な形で、モンゴルの市民と市民社会の変貌に関わってきた。現在はモンゴルの新旧のNGOをサポートする具体的な活動を行っている。ここでのまとめは先行する市民社会研究として”NGOs in Mongolia, Survey Report 2005”に基礎的情報を得ている。これは米国のOpen Society Foundationが支援したNGO調査として唯一のものである。いまだ国家統治機構の未成熟のなかで、新たな調査統計を得ることは困難が多く、不十分であるが、著者の継続的なモンゴル市民社会への関与の上に立ち、モンゴル市民社会の現状を展望する。

### 1.1. 課題から見る市民社会: 経済成長と環境問題

モンゴルにみる市民社会の展開は、極めて稀に見る大きな政治経済の変化を背景としておさえながら把握する必要がある。モンゴルの最重要課題

は、経済成長と環境問題である。

経済体制の移行期の20年余において、経済発展の唯一の源泉が鉱山資源開発によるものであった。鉱山開発以外に産業がないモンゴルだが、これによって顕著な経済成長発展が可能となった。この開発の過程で、環境の問題は無視されてきた。これが公害をもたらした。ことに鉱山開発で引き起こされる環境劣化と自然破壊の問題は、生物多様性の保持において世界的な問題となっている。小国であるので、それほど大きな影響を与えてきたとはいえないが、近年、世界の気候変動には多少の影響を与えている。

モンゴルの発展にとって不可欠である鉱山資源開発と生産は、国内市場では消費できない。海に接しない内陸国として、かつ資源需要の巨大な隣国、中国への貿易が不可避である。ここに複雑な歴史的背景をもつ中国との政治社会関係が絡まっている。

鉱山開発によって牽引されたモンゴル経済は2010年には17%の経済成長率を達成した。しかしリーマンショック以降、金融市場の不安定と、鉱山資源価格の変動は、小国の経済にもろに影響し、2013年の経済成長率は2%程度になると考えられる。さらにここ数年の政権の配分政策によって、長く保たれてきた健全財政が危うくなっている。

### 1.2. 民主化と市民社会

民主化の過程は市民社会の発展と表裏一体となるものである。その過程に、見過ごせない問題が、政府の腐敗汚職の問題である。Transparency InternationalのCorruption Index 2011ではモンゴルの腐敗度は183か国中120位、2012年には176か国中94位と改善されてきているが、汚職の蔓延は市民社会と民主化に影を落とすものである。

2006年には腐敗阻止法と腐敗阻止局を設置し、2007年には日本をモデルに、情報開示法(Freedom of Information Act)を制定、2011年には利益者競合法(Conflict of Interest Act)が制定され、制度的には整備されたが、汚職なき社会が現実的に求められるかはかなり疑問である。多党制が出来てはいるが、政党が機能するには、民主制度は脆い。

### 2. NGO セクター

モンゴルは、基本的にフレキシビリティの高

い国である。これは近年まで遊牧の民であった伝統によるものだろう。市場経済への移行過程、民主化のプロセスにおいて、他の旧ソ連圏諸国と比しても早い速度で柔軟な対応をしてきた。その代表例が1997年のNGO法の制定で、政府は積極的に市民社会の成長を図った。モンゴルの市民社会とNGOについての先行研究としては、2005年にOpen Society Foundationの委託により、Democracy Education Center (DEMO)があげられる(Open Society Forum “NGOs in Mongolia: Survey Report 2005”)。ここではこれをもとに新しいデータを入れながら、近年のモンゴル市民社会を概観する。

モンゴルにはその人口規模と浅い歴史の割に、活気ある多様な市民社会組織があるといえる。それら組織は憲法によって活動の権利を保障され、政府と市民社会双方の守護であり、またウオッチドッグとして受け入れられている。しかし法律的に優れて民主的理念の保証の一方、市民教育の欠如と市民の関与意識には市民の間で大きな落差がある。また政府の透明性の欠如、そしてNGO自身の運営マネージメントとガバナンス、財政基盤の脆弱性など当然ながら市民社会の現実は多くの問題をかかえている。

## 2.1. 制度

NGOsはNGO法(The Law on NGOs)によって1997年に立法化された。NGOの資格、種別、活動規範等は、①モンゴリア民法(Civil Code of Mongolia)、②NGO法(Law on NGOs)、③国家地方資産法(Law on State Registration of Legal Entities)によって規定されている。

## 2.2. NGOの定義

NGO法4条セクションは、NGOとは、それらの個々の社会的関心と所信に基づいて、国家から独立し、自主的、非営利に、市民によって自発的につくられ、国家機関(行政、立法、司法権力に関わる組織)以外の法的実体によってつくられたものを意味する。

セクション2と3ではNGOを公益団体(Public Benefit NGOs: PBO)と互助団体(Mutual Benefit NGOs: MBO)との2種類に分別している。PBOは団体のチャーターにおいて、公益または慈善的活動:文化、芸術、教育、科学、健康、スポーツ、

自然と環境、コミュニティー開発、人権、特定集団のための利益の増進等を主目的としているものであること、MBOはその会員の適法な利益にかんがう活動をするものであるとされている。NGOsは所轄庁であるMinistry of Justice and Home Affairs (MOJHA)に登録時にPBOかMBOのどちらかの資格を得て、自己の組織定款に記載する。

NGOsは、アソシエーション、連合同盟、労働組合、センター、財団、カウンスル、学会、委員会、運動体、部局といった形態をとる。

民法35条はアソシエーションを規制しているが、その1項は、「企業、パートナーシップ、協働は相互の活動を融合してアソシエーションを作ることが出来る」とし、セクション2ではアソシエーションは利益形成組織でもノンプロフィットの形態でもよいとしている。

## 2.3. NPOの数、種類、特性、規模等

1997年にNGO法が制定されてから、毎年平均560のNGOが生まれ、2005年には5,077のNGOsが存在していた。この時点では首都ウランバートル(UB)の税務局に登録していたNGOsのうち、所轄庁(MOJHA)に年次報告をだしているNGOsは5%しかなかった。NGOsは実際に活動しているとは言い難かった(NGOs in Mongolia (2005))。

2011年の統計によれば、登録されているNGOsは総数5,891、うちPBO 4,427、MBO 1,464である。これを雇用者数で見ると、セクターの全雇用者は25,358人、うちPBOには17,938人、MBOには7,420人が働く(SCEO, 2011)。これは全雇用者の約7%にあたる。

NGOsの設立時期を見ると、明らかに1997年のNGO法の策定が影響し2000年代の増加は著しい(表1)。

表1 NGOの設立年代

設立年代	組織数	5,891
1930年－1980年以前	108	
1981 - 1990	98	
1991 - 2000	1,073	
2001 - 2010	4,384	
2011	228	

Source: The State Census on Entities and Organizations (2011)

国家センサスは 5,891 の NGOs を、その活動領域別に 10 分類している。①農業、林野、漁業、狩猟、②インフォメーション、コミュニケーション、③不動産、所有資産、④専門、科学、技術、⑤経営管理、慈善、⑥教育、⑦健康とソーシャルワーク、⑧芸術、娯楽、フェスティバル、⑨サービス、⑩国際である。

PBO, MBO ともにサービス活動が全体の 6 割を占める(表 2)。

表 2 NGO 種別の活動領域

活動領域	合計	PBO	MBO
合計	5,891	4,427	1,464
①農、林、漁、猟	249	127	122
②インフォメーション、コミュニケーション	208	203	5
③不動産、所有資産	462	123	339
④専門、科学、技術	373	327	46
⑤経営管理と慈善	96	79	17
⑥教育	525	480	45
⑦健康とソーシャルワーク	126	114	12
⑧芸術、娯楽、フェスティバル	283	241	42
⑨サービス	3,540	2,705	835
⑩インターナショナル	29	28	1

The State Census on Entities and Organizations (2011)

NGOs の所在地域とスタッフの数から規模をみると NGOs の 68%は人口規模にそって、首都ウランバートルにある。NGOs の 8 割近くは、スタッフ 5 人以下の組織であり、20 人を超える組織は、多くが首都にある(表 3)。地方の NGO は未開発であり、また牧畜民、貧困層、少数人種、マイノリティーは正当に代表されているとは言い難い。NGOs は 2 万 5 千人を雇用する。これは全雇用者の約 7%となり、彼らの年平均給与は約 813,000 tugrug である(SCEO, 2011)。セクターは、とくにそのリーダーシップにおいて女性が大きな役割を占めている。

表 3 NGOs 地域別、雇用者数別

	計	1-2	3-5	6-9	10-19	20+
計	5,891	3,375	1,284	601	479	152
Western	427	259	79	46	32	11
Mountainous	558	285	147	59	51	16
Central	693	370	132	89	78	24
Eastern	216	120	44	29	17	6
Ulaanbaatar	3,997	2,341	882	378	301	95

Source: The State Census on Entities and Organizations (2011)

## 2.4. 財政基盤、収入源

NGO の財源としては、①会費と献金、②個人、経済団体と組織からの献金、③ミッションに関連する経済活動からの収入、④借金遺産資金、プロジェクト実施のための国家予算からの配分資金、⑤国際機関とそのプロジェクトからの資金等があげられる。2004 年の調査では対象となった 5,077 の NGOs のうち、国際ドナーからの資金を受けているものが 59.5%、個人と法人からの資金によるものが 27.9%、経済活動からの収入によるものが 12.6%であった (Open Society Forum, 2005)。

途上国と民主化市場化移行期の社会では、多くの国際機関及び、2 国間援助等の国際ドナーが NGOs と市民社会の成長を助けてきた。モンゴルもその顕著な事例である。モンゴルの経済成長にともなう、国際援助受け入れ国としての資格を失い、国際ドナー資金が減少傾向にある現在、NGOs は持続性において危機に立たされているといえる。今後の NGOs の財政と収支の動向は注視すべきである。

## 2.5. 税制との関係

モンゴルの NGOs は非営利組織であるが、モンゴリア国税法 5 条は、国内と国外のあらゆる企業、組織、財団、非営利組織、宗教団体とも、すべて納税者であると規定し、基本的に NGOs も課税対象組織である。ただし PBOs の目的活動として認められた活動からの収入は税控除の対象とされる。法律上では組織の目的のための活動以外の商業活動を厳しく規定してはいない。モンゴリア付加価値税法では NGOs は商業活動で得た付加価値税は支払わねばならない。国外機関等から得た人道支援や援助物品等は付加価値税を免除される。NGOs と同様、NGOs に働く雇用者にも免税措置はなく、一般の個人税を支払う。NGOs は一般企業と同様に課税されるが、PBO としての目的に沿った活動からの生まれた収益については税控除の対象となる。

## 2.6. 伝統的文化と市民社会

1990 年代の民主化以前において、19 世紀から 20 世紀初頭までの満州—中国支配に対する反対

運動を除いて、モンゴルには政府に対峙する市民社会の伝統はなかった。社会主義制度下においては、市民の政治への関与は「公的」オフィシャルなもので、政府によって指導された。女性や若者の組織も、労働組合と同様に存在したが、それらは主要な主義の遂行のための、支配政党を支持するためのものであった。また宗教は弾圧され、仏教寺院も破壊され伝統的なものは残されなかった。かつ遊牧社会の伝統は、経済体制の変化と都市化によって変貌を余儀なくされる。民主化されたことによって、政府の政策に影響を与え市民の権利と利益を守り表明する市民社会が生まれてきたことは明らかである。これがどのように国家の形成に関わるものとなるか、モンゴルの持つ環境と資源のグローバルな課題とどう取り組むのか、モンゴルの市民社会の変遷は極めて注目する価値のあるものである。

#### 参考文献

- Open Society Forum (2005) *NGOs in Mongolia: Survey Report 2005*, Commissioned by Open Society Foundation, Conducted by Democracy Education Center (DEC)  
([http://www.forum.mn/res\\_mat/NGOS\\_Survey20060314\\_en.pdf](http://www.forum.mn/res_mat/NGOS_Survey20060314_en.pdf))
- National Statistical Office of Mongolia (2010) *Mongolian Statistical Yearbook 2009* Ulaanbaatar MN  
関西学院大学上野研究室、2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 各年度「モンゴル研修報告書」  
(<http://www.ucrca.org>)