

第7章

社会・労働の変革

はじめに

モンゴルは1990年以降、革命以来70年間歩んできた社会主義路線を180度転換して急速に自由化の道を歩み出した。1990年5月、人民革命党の一党独裁を放棄した憲法改正を行ない、それをもとに多党制による民主選挙(7月)を実施し、9月には連立政権を樹立した。そして新政権のもとに民主化、自由主義経済体制に向けて次々と新しい政策を打ち出していったのである。

まず新設の国家小会議第1回会議で大幅な中央省庁の統廃合を断行したのを皮切りに(1990年9月)、民間銀行(商業振興銀行、協同組合銀行等)の創設(10月)、「年金法」(12月)、「労働法」(91年1月)、「関税法」(1月)、「銀行法」(4月)、「福祉法」(4月)、「国有財産民有化(国家企業、機関の財産)法」(5月)、「税法」(5月)、「経済単位法」(5月)、「破産法」(6月)、「教育法」(7月)、「消費者保護法」(7月)等々の法律、その他種々の規約などを整備、施行した。新憲法も1992年1月に採択される予定である。この他にも法制化が予定されているものが、1993年まで目白押しとなっている^①。

こうしたモンゴルの動きは、一向に改革の進まないアジア社会主義諸国の中にあって、その内容といい、進捗度といい、実に目をみはるものがあるが、しかし反面、あまりに急な改革は多くの面でさまざまな問題やひずみを生み

出してもいる。管理統制と社会主義計画経済しか知らなかった人びとにとっては、価値基準の大きな転換が求められたわけで、頭の切り替えだけでも容易ではなく、社会生活全般にわたってさまざまな混乱も招来することとなった。

本章で扱う社会・労働といった分野においても、新たな思考、手法が取り入れられ、法整備が進む一方で、法と国民意識のずれ、国の目標と現実との間の矛盾などが次々と浮かび上がっている。そしてその変化は実に目まぐるしく、混沌として、一向に先の見通しが立たない状況にある。本章では、こうした改革の展開と現状の分析を試みることにしたい。

第1節 社会構成の変化

1. 社会の階層変動

モンゴルにおけるこれまでの社会構成の変化をみると、大きく以下の4期に時期区分して特徴づけることができる。

第1期は、革命期（1921年）から30年代前半までで、この時期は封建領主階級、僧侶、富裕な牧畜民といったいわゆる旧支配階級勢力の後退は一部みられたものの、社会構成に大きな変化はなかった時期である。社会主義国家の選択を宣言したものの、経済基盤である牧畜は依然、旧来の個人経営による遊牧的な牧畜形態のままで、社会的所有への移行がほとんどなされず、経済体制面でも基本的な変化はなかった時期である。

第8回人民革命党大会（1930年2月）で急進的な牧畜形態の集団化政策が採られ、強制的に牧畜民を組織化しようとする政策が試みられるが、牧畜民の強い抵抗にあって、結局この政策は失敗する。この期間、首都ウランバートルを中心に炭鉱、発電所、木材工場、煉瓦工場、羊毛工場等が若干建設され、これまで皆無であった工場労働者がわずかながらも出現したこと、国営農場

の創設により農業従事者が若干出現したこと、また大工、裁縫師などの職人協同組合が創設されたことなど以外、みるべき社会構成の変化はなかったといっている。

第2期は1930年代後半から60年代までで、牧畜部門で「ネグデル」とよばれる協同組合方式による集団化が徐々に拡大し、完成した時期である。第8回党大会の急進政策失敗を反省して1935年頃より自発意思を尊重した、ゆるやかな集団化政策を進めた結果、ようやく60年になって牧畜民の99.6%がネグデルに加盟し、牧畜の集団化完成が宣言されたのである⁽²⁾。実に革命から40年近くを経ての基本産業の社会所有化であった。

また農業部門でも国営農場が盛んに創設されて、モンゴルにほとんど存在しなかった農業従事者が社会構成員の一部を占めることになり、さらに1950年代に入ってソ連、中国の本格的援助開始によって工業部門が拡大をみせ、労働者階級の進出が目立つようになった時期であった。また教育、科学分野の振興によりインテリ層が社会の重要部分を占めるに至った。こうしてモンゴルは「友好的2階級、すなわち労働者階級と集団化された牧畜民階級、および勤労知識階級とが社会を構成する」に至ったとされた⁽³⁾。

第3期は1960年から80年代末までの時期で、工業が重視され、国家目標として「農牧畜・工業国家」から「工業・農牧畜国家」への移行が目指された時期である。第2期で築かれた「労働者階級と集団牧畜民階級」の2階級を柱とした構成であることには変わらないが、それまで牧畜民階級が優勢であった構成比率が労働者階級に傾き始め、次第にその比率が高まった時期でもあった。その結果、人口の伸びが3%前後という高い増加率を示していたにもかかわらず、農牧畜業の成長は低く、とりわけ牧畜発展の基礎となる家畜頭数などは一進一退の状況が続いた。

そして第4期は、1980年代末以降、70年間続いた社会主義体制からの脱皮に向かう現在の動きである。これについては後述する。

第1表は大まかではあるが、こうした労働者、ネグデル員、個人経営による牧畜民等の階層構成の消長をはっきり示している。

第1表 社会構成とその推移

	(%)							
	1925	1940	1956	1963	1969	1979	1985	1987
労働者、公務員	0.0	0.05	25.9	46.5	56.5	61.4	65.1	65.3
ネグデル員(含・各種協同組合員)	—		11.1	53.3	43.5	38.1	34.9	34.7
個人家畜飼育者(含・非組合員)	86.6		62.8	0.2	0.1	—	—	—
その他(自営業者、僧侶)	13.4		0.2	0.0	—	—	—	—

(出所) *Statisyikiyn Emkhtgel*, 1973年版, 1987年版。

2. 産業構造と労働者構成の変化

第2表は1960年以降の産業別の労働人口構成とその推移を示したものであるが、生産部門では工業、通信・運輸等が着実に伸びを示しているのに対し、農牧畜部門が目に見えて後退している状況がよくわかる。建設部門が横ばいなのは、数字には現われていないがソ連軍建設部隊の支援がその不足を補っているものと推測される。

非生産部門では公共サービス・住宅、科学・学術、文化・教育といった部門が軒並み伸びを示しているのに対し、行政部門が縮小しているのが目につく。この行政部門は、後述するように1980年代末以降、中央省庁の統廃合などもあり、市場経済導入の過程でさらに縮小されていく。金融部門がこの10年、ほとんど伸びを示していないことなどはモンゴルの経済的特徴をよく表わしている。

この1960年代を境にモンゴルの産業構造は、それ以前の牧畜重視から工業重視へと方向転換され、それによって労働者構成も変化していく。1961年から始まった第3次5カ年計画では、その目標に「強力に工業化をはかり、農牧畜業の機械化によって高収益を生み出し、これによって社会主義の物質的、技術的基盤を確立する」ことが掲げられ⁽⁴⁾、工業化と農牧畜業の近代化を並行的に進めることが課題とされた。そして農牧畜業中心から工業—農牧畜

第2表 産業別労働人口構成とその推移

	1960	1970	1975	1980	1985	1987	1989	1990
	(%)							
生産部門	87.0	80.6	78.2	76.0	73.5	73.0	71.2	71.6
工業	12.1	15.5	15.0	16.0	18.6	19.0	18.8	19.0
建設	6.9	5.8	5.8	6.0	6.0	6.3	6.5	6.9
農牧	60.8	47.3	44.8	39.9	33.5	31.5	30.0	29.1
運輸・通信	3.7	5.4	5.8	7.1	7.9	8.4	8.5	8.4
商業・資材供給	3.5	6.5	6.6	6.8	7.4	7.6	7.6	7.6
その他	—	—	—	—	—	—	—	0.2
非生産部門	13.0	19.4	21.8	24.0	26.5	27.0	28.7	28.3
公共、住宅	0.6	2.1	2.1	2.8	3.6	3.9	4.1	4.5
科学・学術	0.4	1.0	1.4	1.7	1.8	1.8	2.0	2.2
文化・教育	3.7	7.8	9.0	9.6	10.5	10.5	11.7	11.6
保健・スポーツ	2.8	5.2	5.8	6.3	6.6	7.0	7.0	7.2
金融・保険	0.1	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5
行政	4.6	2.1	2.2	2.2	2.5	2.3	1.9	1.7
その他	—	—	—	—	—	—	0.7	—

(出所) *Statsyikiyn Erkhhtgel* 1987年版, 1989年版, 1990年版より作成。

業的経済構造を築き、将来、モンゴルを国民総生産に占める工業の比率が農牧畜業を上回る「工業—農牧畜業国家」に移行させるという長期目標が設定されたりした。1961年から建設が開始されたウランバートルにつぐ第2の工業都市・ダルハン、第4次5カ年計画期(1965~70年)に建設された東部の工業都市・チョイバルサン市などは、こうした工業化路線に向かおうとする時代の象徴的なものであったといえる。

第2表では明らかでないが、工業振興の中心は、最も手近で、かつ基本産業と結びついて発展の可能性と必要性の高かった畜産品加工、とりわけ食品加工部門に向けられた。全工業部門に占める労働者比率も1960年に15%であった食品部門は65年には23.3%に急増した⁽⁶⁾。モンゴルは1962年、中ソ対立が進んで中国の援助が低下していく中で、コメコンに加盟してソ連・コメコン体制への依存を強めていくが、こうした食品工業振興策はコメコンの

国際分業の枠組みの中にあつたことはいうまでもない。

1970年代に入ると比重は食品工業から鉱業へと移っていった。1973年にはソ連の援助でエルデネットに銅・モリブデンの採・選鉱コンビナートを柱とした一大工業都市建設が開始されるが、第6次5カ年計画期(76~80年)には、同建設に工業部門投資総額の33.7%が投入され、またコメコン諸国による地下資源調査が活発に行なわれた⁽⁶⁾。これは次の第7次5カ年計画期でも継続されるが、第18回人民革命党大会でツェデンバル書記長(当時)は「計画期間内に鉱業生産を2.1~2.3倍にし、地質調査の進捗度を2倍に早め、銅、亜鉛、石灰、雪花石膏、金属などの有望鉱に労働力と資金を集中投入する」と強調した。1983年9月のコメコン会議で決定された対モンゴル開発の重点項目も地下資源開発であった。この間の労働人口の推移は明らかでないが、1981年鉱物・金属輸出が70年比で6.4倍に達していることからみても、相当の伸びがあつたものと推測される。

こうした工業偏重もあつてか、牧畜は一進一退を続けていた。そこで第7次5カ年計画(1981~85年)では、「農牧畜業の不振から脱却し、その安定成長を基礎に工・鉱業、燃料など他の部門の発展をはかる」との主要目標が設定され、農牧畜業、特に牧畜振興に力が入られることになった。しかし一向に改善はみられず、第8次5カ年計画の指針を示す第19回党大会での演説でバトムフ書記長(当時)自身、「工業—農牧畜国家への移行は、がんじがらめに縛られた目標でない」と、工業化偏重の流れを批判するに至つたのである⁽⁷⁾。

工業部門への傾斜は、都市と地方の人口構成にも窺うことができる。第3表がそれだが、都市部および州都(アイマグセンター)といった市街地が確実に人口が増加し、その逆に地方(農牧畜地帯)は一貫して減少を続けている。ホト(州都および都市部)の中でもウランバートル、ダルハン、エルデネットといった工業都市の人口は急激な伸びを示している。新しい経済体制の進行とともに、この傾向はさらに進む勢いを示している。

第3表 都市・地方人口構成

	(%)						
	1956	1969	1974	1979	1985	1987	1989
ホト(都市部・州都)	21.7	44.0	46.4	51.2	51.8	52.0	57.0
内:ウランバートル, ダル ハン, エルデネット)	14.0	24.3	25.4	30.4	32.3	32.6	33.8
地方(農牧畜地帯)	78.3	56.0	53.6	48.8	48.2	48.0	43.0

(出所) *Statistikiyn Emkhtgel* 1974年版, 1987年版, 1990年版より作成。

3. 新体制への移行と社会変動

人民革命党の一党独裁が崩壊し、自由経済体制への移行に踏み出した1990年5月以後、あるいは若干幅をもって自由経済の芽生えが見え出し「個人営業活動法」が施行されたりした88年頃からを新体制移行期と位置づけることができる。

モンゴルでは周知のように、第19回人民革命党大会(1986年5月)以降、「シネチレル・ウールチルルト(shinechlel öөрчлөлт)」(刷新・変革)とよばれる社会、経済改革が進められ、「質的向上と利益の増進」を経済目標の中心に据えた、独立採算方式を導入した経済メカニズム、管理システムの改革に踏み出した。中央管理機構の統廃合、「国家企業法」(1988年11月29日)、「個人営業活動法」(88年3月)の施行、私有家畜枠の大幅拡大等々といったものがそれである⁶⁾。こうした一連の改革は、1990年末以降の国家体制そのものを変える大変革によって大部分は途中で役割を終えるが、しかしシネチレルの過程で検討され、中途半端ながら推進されたこれらの改革内容は少なからず、新体制下で進められる市場経済移行への地ならし的役割を果たしたといえる。

例えば「個人営業活動法」は、個人の営業ばかりでなく、協同組合方式による生産、サービスを奨励したが、ここでは労働力の雇用も認められ、国家計画とは離れて独立的に生産、販売が許されるというもので、1988年3月の

第4表 協同組合数・組合員数推移（実数）

	1988	1989	1990	1991
組合数	180	592	1,810	3,300*
組合員数	3,525	8,034	17,932	34,000*
収入（百万トゥグリック）	8.1	55.6	117.5	—

（出所）State Statistical Office of the MPR, *National Economy of the MPR, 1921-91*, 1991年。*印 - 『アルディン・エルフ』1991年11月8日。

施行以来、個人の営業活動は急速な伸びを示した。この協同組合方式は1989年6月「協同組合法」へと発展し、さらに90年以後の新体制下でもその振興が図られ、それに従事する人口も社会構成の重要な部分を占めるに至っている。第4表がそれだが、1988年に比して91年10月までの3年余で組合数で約18倍、組合員メンバーも約10倍に達している。また個人営業従事者も1988年に4760人、89年に5440人となっている。90年には4000人弱と若干の落ち込みをみせたが⁽⁹⁾、協同組合方式とともに小規模ながら市場経済推進の一翼を担うに至っている。

私有家畜枠は1985年7月、87年12月、89年12月に拡大措置が採られ、家畜全体に占める私有家畜の割合は高まっていった。1980年に17.5%であった全家畜に占める私有家畜の比率は85年に22.3%、88年に25.6%、89年に27.7%、そして90年4月に私有枠制限自体を撤廃する措置が採られたのを受けて、90年には31.9%に急増している⁽¹⁰⁾。こうした基本産業の柱である家畜の所有形態の変化は、1991年以降に進められるネグデルの解体、私有制移行への大きな足がかりになったといえる。

新政権の樹立（1990年9月）以降、モンゴルは名実ともに社会主義からの脱皮に本格的に歩み出した。そして国営企業の民営化、ネグデル財産の私有化、市場経済の導入等々が最重要課題となり、国家企業法、協同組合法などが無効にされ、1991年5月31日には「民営化法」を採択して国営企業、生産機関の民営化に踏み出した。

計画によれば、今後2年間に約200の国営企業（資本金総額6100億トゥグ

リック、従業員総数2万6000人)をそのまま国有として残し、140近くの国営企業(資本金総額1兆3200億トッグリック、従業員総数5万9100人)を半官半民(ただし、官が51%以上の資本金)に移行し、残りの3170余りの企業を完全民営化することになっている。完全民営化予定のものを、「小民営化」(商業、サービス部門を中心とした比較的小規模なもの)と「大民営化」(生産機関を中心とした規模の大きいもの)とに分けて「小民営化」は取引所で競売方式で、「大民営化」は株発行の方式で民営化を進めているが、1991年10月15日現在、「小民営化」対象の2670企業のうち、490件が民営化され、929件が競売の公示を行った。また「大民営化」対象の500企業のうち、80企業が民営化案を作成し、30企業が民営化案の承認が終わり、約20の企業が政府民営化委員会に民営化案を提出して審査を受けているという。ただし「大民営化」対象の企業で、すでに民営化が実施されたものはウランバートルの陶器工場、絨毯工場、皮革工場だけである⁽¹¹⁾。

このように、これまで民営化されたものは「小民営化」に限っても全体の5分の1にも満たず、またほとんどは食料品、生活用品などの商店、食堂や理容所、小規模ホテルなどのサービス機関が中心で、規模の大きなものはわずか3企業のみである。また民営化されたものも本格的な生産、営業に至っていないものが多い。従って国有に比べて各民営企業は経営規模は微弱なものであるが、ただ第5表でみるように、財産の所有形態は明らかに多様化をみせ始めてきた。

第5表 財産所有形態別一覧(1991年6月現在)

	組 織 体		基本ファンド	
	数	比率(%)	百万トッグリック	比率(%)
国有	6,141	54.9	46,771.3	91.0
協同組合有	3,362	30.1	4,407.0	8.5
個人営業	1,160	10.4	179.1	0.3
大衆機関有	459	4.1	139.3	0.2
宗教機関有	62	0.5	14.1	—

(出所)『アルディン・エルフ』1991年7月3日。

モンゴルの基本産業である牧畜部門も、徐々にではあるが民営化を進めつつある。これまで牧畜部門は、「シネチレル」の過程で私有家畜の拡大や契約請負制といった方法を普及させることで一定の成果を挙げてきたとして、ネグデル解体につながる牧畜経営の完全民営化にはネグデル幹部を中心とした抵抗があったが、個々の牧畜民の「自分の家畜を飼いたい」という欲求と民営化に進む国の大勢には抗しきれなかったようだ。

詳細は明らかでないが、1991年11月6日付『アルディン・エルフ』紙には、200余のネグデルの財産私有化計画が完成したと発表された。ネグデルの中にはすでに、民営化を達成したところもある。例えばバヤンホンゴル・アイマグのバーツァガン・ソム（郡）にある「チョイバルサンの道」ネグデルの場合、ネグデル員3200人に1万7000頭の家畜を分配し、さらにソム・センター住民（非ネグデル員）に政府発行のバウチャーで1戸20頭を限度に販売し、残り6万6000頭を資本に会社を創設したといった例が報告されている⁽¹²⁾。また、11月6日付『アルディン・エルフ』紙によると、同アイマグのバヤンオボー・ソムの「サナーチルガ」ネグデルでは全家畜の56%を各種の方法で分配、販売して私有に帰したという。

上記の「チョイバルサンの道」ネグデルのように、ネグデル自体の完全民営化に踏み切ったところは1991年10月現在10件ほどあるが、「サナーチルガ」ネグデルのような報告は数多くあり、ネグデル財産（家畜、家畜小屋、機械等々含む）の私有化は急速に進みつつあるようである。まだ統計は発表されていないが、全家畜のほぼ60%以上が私有家畜に移行したのではないかと推測される⁽¹³⁾。

国営農場や飼料農場などの民営化移行は、秋の収穫作業が終了してから一斉に開始されるとみられ、民営化案作成が進んでいるようである。国営農場、飼料農場などの国営農牧畜機関が民営化する場合は半官半民の会社形式になるが、大部分はそれぞれの条件に合わせて1機関を3～6機関に分割・民営化する方向のようだ⁽¹⁴⁾。

また外国企業との合弁が進んでいる。1991年11月末現在で計59社が正式

に合弁登録をしており⁽¹⁵⁾、それ以降もいくつかの合弁企業創設が伝えられている。規模の大きなものはまだなく、せいぜい多くて資本金60～70万ドル程度のものだが、今後も増えるものと見込まれており、特に西側諸国の進出はモンゴル社会に大きな影響を与えそうだ。

このようにモンゴル経済は今、国营企業やネグデルなどの社会的所有形態が崩壊し、私的所有形態に向かって大きく転換を図りつつあるという社会変動の中にある。

4. 社会変動のひずみ—犯罪の急増—

モンゴルでは1986年以来、中央集権的な政治、経済運営の欠陥が盛んに論議され、その結果として分権化、自立的手法が模索され、前述したように、1990年5月には政治的民主化を実現し、経済面では市場経済を導入することになったわけである。

しかしその変化は急で、しかもあまりに大きなものであったために国民の戸惑いも大きかった。70年間、社会主義的思考世界の中で生活してきた人びとにとって、資本主義世界の政治手法、経済運営は理解することすら容易ではない。ましてモンゴルは、封建的社会から直接社会主義に移行したという社会であったため、市場経済の導入などへの不安あるいは逆に期待は、実体とは掛け離れて広がったようである。

モンゴルでの世論調査などをみると、そうした国民の動揺がよく表われている。例えば1991年9月半ばに行なった世論調査をみると、一連の改革を70%近くが基本的に評価していながら、「今後生活は向上する」という答えがわずか8.3%という数字であったりする。また民営化の手段として、国が全国民対象に1人当たり1万トゥグリック分のバウチャーを発行しているが、まだ受け取っていない、どう利用していいかわからないとする者が半数以上に達していることなどにも、国民の戸惑いがみとれる⁽¹⁶⁾。

社会主義的価値基準が崩れたところに自由主義が入ってきて、これまでの

管理統制が力をなくし、また市場経済が導入されて金銭によって一定の価値基準を求める風潮が広まったことによって、社会の秩序が乱れはじめた。こうしたことからモンゴルでは今、犯罪が急増して大きな社会問題を引き起こしている。また第2節3項で述べるように、経済の混乱から失業者が増えている。犯罪の急増といい、失業の増大といい、社会変動の中での国民の混乱ぶりの投影であろう。

急増している犯罪の特徴のひとつに市場経済を反映してか、国有等の公共財産の横領といったものが挙げられる。1991年上9カ月の統計によれば、この間の横領犯罪は、前年同期に比して63.3%の増である。そして犯罪による損害4170万トゥグリックのうち、公共財産の損害が65.5%を占めている⁽¹⁷⁾。またモンゴルの経済状況に関わるものとしては、国境での持ち出し・持ち込み品規制を強めたため関税法違反の摘発が目につく。

また特徴的なのは酒に酔っての犯罪である。同上9カ月間に発生した犯罪の28.6%に酔っぱらいが関わっており、殺人の41.4%、強盗の46.3%、傷害の48.7%、軽犯罪の74.3%にも達している。同期間に酩酊状態で保護された者1万7545人、逮捕された者1632人という数字だが、これは前年同期比で保護15.8%、逮捕13.9%増である⁽¹⁸⁾。

失業者による犯罪率の高さもひとつの特徴である。最近5年間で失業者の犯罪は34.1%増加したが、単に1990年を89年と比較してみると、56.5%も増加している。また1991年第1四半期では全犯罪の4分の1が失業者によるものであった。特に地方都市での新卒者の失業問題は深刻な状況にある。例えばセレンゲ・アイマグでは、1991年度卒業生(7月学期末)2640人(8年制中学1987人、10年制中学653人)のうち、就職できなかった者459人、他に中途退学者300人という報告がある⁽¹⁹⁾。

また地域的な特徴をみると、1991年上半期では前年同期比でウランバートル46.5%増、ダルハン45.5%増、ゴビアルタイ94.5%増、ホブド51.8%増、バヤンウルギー45.3%増、エルデネット21.5%増、ウブス14.1%増となっており、犯罪は失業率の高い所、都市部に多くなっている⁽²⁰⁾。

凶暴な犯罪も急増しており、1991年上半期の統計によれば殺人事件は前年同期比で実に92.5%増加し、76人が死亡している。その他過失致死が30人あり⁽²¹⁾、人口210万人余であることを考えると驚くべき数字である。

第1四半期で全犯罪者のうち、再犯が13.3%、兵士9%、未成年7.3%、女性4.5%となっており、規律を尊ぶべき兵士の犯罪率が高いのが目につく⁽²²⁾。

こうした犯罪の増加に対して政府は、「軽犯罪の罰則強化」(1991年4月1日)、「消費物資・食料の分配・販売規則違反、投機行為の罰則強化」(同)などの大統領令を出す、上にもるように効果は発揮せず、新聞紙上で「経済犯罪取締り法規の強化」(5月28日、『アルディン・エルフ』紙)、「警察の強化」(10月11日、同)、「私有銃砲の管理強化」(10月26日、同)といった論議が展開されたりしている。

これらの犯罪の性質をみると、社会秩序の乱れからくる社会規範の混迷、市場経済導入に伴う経済的混乱などが大きな要因になっているかにみえ、その解決は社会全体の安定と深く関わっていて容易ではなさそうである。

第2節 社会・労働政策の新展開

1. 労働政策の展開—労働法制定を中心に—

モンゴルで最初の労働法ともいえるべき賃金労働者に関する法律が公布されたのは1925年であった⁽²³⁾。

同年、労働者の利益擁護を目的に労働組合総局が設立され、1927年8月には労働組合第1回大会が開催された。その後、1930年に、地方で賃労働に従事していた被雇用牧畜民、中・下層牧畜民の利益保護のために「被雇用牧畜民・林業労働者組合」が組織され、賃労働に関する法律が制定された。この間に徐々に工場労働者の数も増え、国営農場などの創設もあって、1934年4月、これまで労働時間を基礎に支給していた労賃を出来高払い式の、いわゆ

る「人はその能力に応じて労働し、労働に応じて受け取る」という社会主義の原則に基づく賃金制度を盛り込んだ「労働法」を公布したのである。同労働法には、工場や公的機関の労働時間の基準、未成年の就労禁止、週休、年休、病気時の賃金保障等々、それ以後の労働基準の原則が盛り込まれている⁽²⁴⁾。

1940年6月、モンゴルは24年の第1次憲法以来16年ぶりに新憲法を採択し、「将来社会主義に移行するために、国家を非資本主義的路線に沿って発展させる」ことを宣言した。そして国家経済に計画経済を取り入れることを決定し（第24回国家小ホール）、閣僚会議に付属して国家計画・統計・監査局を設けた（本格的な計画経済導入は1948年以降である）。これによって牧畜民に対する畜産品の供出義務が強化され、労働者には生産拡大が求められたが、労働者の勤労意欲は逆に低下したようで、1940年6月には労働時間の延長（部門によって6時間から8時間へ）、労働規律の強化、同7月には労働ノルマの追加が行なわれたりした⁽²⁵⁾。

こうした新しい経済体制への移行を受けて1941年2月、新たな労働法が公布された。同労働法には、「国民経済の発展、防衛力の強化、人民の生活・文化水準の向上を可能にする鍵は労働である」と規定して、労働規律の強化、労働生産性の向上を求め、労働手帳の所持を義務づけた。また一方で手工業牧畜部門で小規模な個人経営の雇用も認めた⁽²⁶⁾。

1948年からいよいよ第1次5カ年計画が開始されたが、部門別の目標とは別個に労働生産性、製品、労働の質の向上、労働規律の強化等がうたわれた。この目標は現在に至るまで掲げ続けられた目標で、詳述は避けるが生産性、質の低下、労働規律の弛緩が経済不振に及ぼした影響ははかり知れない。特に市場経済への移行を開始した1990年のそれは著しいもので、例えば労働災害で障害者になった者は89年が119人であったが231人に、軽作業に移転を余儀なくされた者は同23人から53人へと倍増している⁽²⁷⁾。労働規律の弛緩の表われであろう。

一方、牧畜における労働法ともいうべきものは「ネグデル（農牧業協同組

合) 模範定款」によって示された。これは1942年に初めて作られ、55年3月の改正を経て、牧畜のネグデル化完成という新たな段階を受けて59年12月に抜本的改正が加えられて承認された。これはその後1967年6月、80年2月などに改正が施されて現在に至っている。1963年8月には「ネグデルの労働組織と給与の新体系の制定」に関して決定が出され、牧畜民に対する労働賃金の現金支給システムへの移行が進められたりした。

第6表に部門別の平均賃金を示したが、これを見ると牧畜部門の賃金が最も低くなっていることがわかる。牧畜民には私有家畜があり、それによって食費等の相当部分が賄えるといったことがあるとはいえ、牧畜の活性化には現金収入の増大が、特に若者の牧畜意欲を高めるために必須条件であり、政府も種々施策を試みてきた。

1960年7月、モンゴルは牧畜のネグデル化完成を受けて、社会主義国家であることを宣言した新憲法を發布した。その第1章に、モンゴルは「労働者、協同組合化した人民(牧畜民と農民)・勤労インテリゲンチヤの社会主義国家であり、その基盤は労働者階級と協同化された人民の同盟である」と明記されたのである。

第6表 産業別労働者等の月平均賃金(含・報奨金)

(単位: トウグリック)

	1960	1970	1975	1980	1985	1990
生産部門平均	364	437	475	501	524	541
平均賃金	352	440	491	517	544	569
内: 工業	316	447	500	570	584	619
農牧畜業	233	360	400	382	423	450
建設	414	445	533	538	579	595
運輸	544	585	653	657	687	654
通信	340	412	421	457	473	493
商業	338	385	414	425	446	486
非生産部門平均	397	433	449	478	483	495

(出所) State Statistical Office of the MPR, *National Economy of the MPR, 1921-91*, 1991年。

以後 30 年間、モンゴルは社会主義的政治・経済運営を行ってきたわけだが、労働政策面でも幾つかの展開があった。1973 年 7 月に新「労働法」の採択、同 12 月には労働・賃金国家委員会の創設（労働省の前身となる）、75 年 12 月には労働争議解決委員会の創設等々があった。そして 1990 年に自由主義経済への移行に踏み出し、憲法をはじめとして、あらゆる政治、経済手法、制度の見直しが進められることになり、労働政策面でも労働省が新設され（1990 年 8 月 8 日）、新たな社会、経済体制に適合さすべく 91 年 2 月 19 日には新「労働法」、4 月 26 日には「労働組合権法」、5 月 3 日には医療-労働審査委員会規則、9 月 20 日には国家労働監査規則等々が採択されたのである。

新「労働法」は、これまでの「労働は社会成員の神聖な義務かつ名誉」であるという、労働は社会主義建設を進めるための義務といった考え方を一掃し、純然たる労働契約、労働権を規定するものとなっている。従って、「国民に働く権利を保障」することもなく、失業の発生は当然あり得るべきものとの考えに立っている。また旧労働法の重要部分を占めていた労働ノルマと賃金に関しては、これまでのような細かい規定はなく、例えば最低賃金を政府が決定すること、契約超過労働および祝日労働については 2 倍の賃金を支給すること、欠陥品生産、生産停止等々時の賃金支給はその責任所在（雇用者あるいは労働者いずれに責任があるかによって等）によって決定されること等々、基本的事項が定められているのみで、ほかは労働協約によって双方が合意するものになっている。因みに政府は 1990 年 7 月 5 日、1 時間当り最低賃金 2 トゥグリック 87 ムング（月額 560 トゥグリック）、重労働への 1 時間当り加算最低額 30 ムングと定めた⁽²⁸⁾。

さらに旧法では党・政府の労働政策の推進役役割を果たしてきた労働組合の役割が削除され、またこれまで「労働法」の中に多く組み込まれていた社会保障面が「年金法」にその大部分が移されている。

新「労働法」は 10 章 95 条からなり、旧法の全 223 条と比較しても比較的簡略なもので、基本的に旧法から社会主義的要素を省き、労働ノルマなどの枠組みを外し、雇用者と被雇用者間の合意事項を増やすなどの工夫がなされ

ているが、項目の立て方、取り扱っている法律の範囲等々は一部を除いて旧法を踏襲しており、新経済体制移行に十分対応できるものかどうか疑問が残る。

2. 社会保障政策の新展開

モンゴルで社会保障の一応の法整備が図られるのは1959年になってからである。勿論それ以前にも個別的な社会保障は存在したが、整備されたものではなかった。

工場労働者が増加し、基本産業である牧畜のネグデル化が進み、社会的所有制が確立されるに至って社会保障面での必要性が増し、国民の要求が高まって1959年、初めて国家年金法がつくられるのである。その後1965年、70年、72年、79年と社会の変化に合わせて条項の追加・修正が加えられてきた。

一方、モンゴル経済の基幹をなす農牧業に従事するネグデル員（農牧業協同組合員）に対する年金制度は別個の形で整備が進められてきた。ただネグデル員の年金は、労働者などを対象とした国家年金より支給率、額などの面で低く抑えられてきた。ネグデル員の年金制度は1979年7月、支給額の増額などが図られて国家年金の統一システムに組み入れられたが、なお国家年金に比べて条件は悪いなどの問題が存在した⁽²⁹⁾。1979年以降も、例えば84年1月20日、86年10月21日、89年12月23日等々に、こうした問題点の解消も含めて、「年金法」の改善作業はたびたび行われてきた。また同時に報奨金制度の拡充、畜産品調達価格引上げ、私有家畜枠の拡大等々の政策によっても、側面から生活レベルの向上に向けた施策が採られてきた。

そして1990年以降、国家体制の大きな変革期を迎えて新たな「年金法」の制定が求められることになった。所有形態が社会的所有から私有形態への移行に伴い、これまでの「年金法」を抜本的に改正する必要が起こったのである。

(1) 新年金法の特徴

新年金法は1990年12月10日に国家小会議で採択され、91年1月1日より施行された。新旧の「年金法」を比較してみると、新法はこれまで労働者(含・公務員等)の場合は一律に徴収される「労働組合税」をもとに、ネグデル員はネグデル収入をもとに準備される年金・福祉基金によって年金支給が行なわれてきたが⁽⁶⁰⁾、従来の全員加入制の労働組合の崩壊、ネグデルの解散・牧畜の個人経営化によって、まったく新たな方式を採らざるをえなくなったのである。

労働者(含・公務員)とネグデル員といった、これまでの2元的な社会構成から多様な社会構成への変化に適応させること、市場経済体制移行に伴い発生する複雑な所有形態下に平等な社会保障を確保することなどに対処する必要が生じてきたのである。従って新「年金法」は、旧法に較べて年金の種類、枠の拡大および年金額の増額が図られていると同時に、各種年金、福祉間の一元化を目指したものとなっている。

また年金給付は各事業所、機関、民間企業主、自営業者等がおさめる社会保険控除と国家財政で年金基金を創設し、その基金を通して支給されることになる。またこうした年金とは別個に、国民が自由意思で他の保険(健康保険、年金保険等)に加入する制度も発足させている。

新年金法の特徴的な具体例を挙げてみると次のようなものがある。

新年金法では国家社会で25年働いた60歳の男性、20年働いた55歳の女性が年金を受ける権利を持つ(9条1項)。ただ当人の社会への貢献を考慮に入れ32年働いた55歳の男子に、また27年働いた女性に対しては年齢を問わずに年金を支給する(同2項)。同様に軍、警察、消防、鉄道公安等で25年勤務した者、空軍では20年勤務した者には年齢に関係なく支給されることになっている(同3項1号)。

母親および生活弱者に対する年金を増額し、その労働、生活条件の向上を図ったのが、この年金法のもうひとつの特徴だが、4人以上の子供(3歳までに養子にした子供も含む)を6歳まで育てた母親は、15年以上労働して50歳に

なるか、もしくは20年以上働けば、年齢にかかわらず年金を支給される(11条)。

完全盲目者、完全聴力障害者などで15年以上働いた45歳以上の男性、10年以上働いた40歳以上の女性には年金が支給される(12条)。年金受給者の家族で1人当たり収入が100トゥグリックに満たなければ、被扶養者1人当たり月20トゥグリックが支給される(14条2項)。

また新「年金法」では、年金給付は勤務していた時の5年間の平均月額賃金が基準のひとつになるが、受給者は最近15年間のうちから自由にその5年間(連続)を選べることになっている(49条1項)。

ジャンバツェレン・国家小ホルル(議会)議員の解説によると、新「年金法」は旧法に較べて、老齢年金は1人当りの月平均額は53%即ち100トゥグリック近く増加する。同時に障害者および遺族年金額は50~100トゥグリック増加することになる。そして老齢年金の最低額を200(現行最低賃金の75%)、最高額を900トゥグリックに決定した⁽³¹⁾。

新「年金法」のこうした若干手厚すぎるような年金給付基準によって、早くも多くの矛盾が出てきた。例えば特に母親に対する年金制度は旧法では5~10人の子供を育て、30~35年働き、50~55歳で年金生活に入っていたのが、新「年金法」によって年金生活に入った女性の約60%は35~45歳であるという⁽³²⁾。

結局、新「年金法」施行半年足らずで、早くも年金基金は赤字状態に追い込まれることになった。労働省国家社会供給局主任官ワンダンマグサルが『アルディン・エルフ』紙とのインタビュー(5月10日付)で説明したところでは、1991年に22億トゥグリックの年金給付が見込まれていたが、各機関、企業、個人営業者からその基金となる社会保険控除がほとんどなされておらず(14%のみ)、基金の半額を賄う国家予算のみで運営している現状だという。1991年5月31日、政府は社会保険控除額を一律13.5%に決定したが、財源不足は簡単には解決されそうにない。経済混乱、不振を考慮せずに、支給額的大幅な増加をもたらす制度を導入した結果であろう。

(2) 社会福祉法制定

1991年4月23日、「社会福祉法」が採択された⁽³³⁾。同法は一部（一時労災休業扶助のみ1992年1月1日より施行）を除いて7月1日施行された。旧法（1971年採択）に比べて、例えば一時労災扶助は旧法では最高6カ月であったものが12カ月に、児童育児扶助が両親の所得合計が600トウグリック未満を対象としていたものを1200トウグリックに引き上げるなど保障枠、額ともに若干拡大したものとなっているが、物価の上昇、為替変動などを考慮すると、必ずしも拡大とは言い切れない。以下に簡単に新法の特徴的な具体例を列挙してみる。

- ①一時労災休業扶助——病気の種類により12カ月、6カ月、3カ月以内を限度に勤続年数等を基準に扶助。
- ②妊娠・出産扶助——出産前45日間（双子の場合は70日間）、出産後56日間、双子および難産の場合は70日間、月平均給与と同等額支給。
- ③児童扶助——児童扶助には育児扶助、子沢山扶助、双子扶助の3種がある。
 - イ. 育児扶助——両親の所得合計1200トウグリックに満たない場合、生後3カ月間に440トウグリック、双子は所得に関係なく幼児1人当たり600トウグリック（1回）支給。
 - ロ. 子沢山扶助——16歳までの子供が4人以上の場合、年に0～3歳に100トウグリック、4～7歳に250トウグリック、8～15歳に450トウグリック（各年に1回）を支給。
 - ハ. 双子扶助——子供それぞれに1000トウグリック（1回）支給。
- ④幼児育児扶助——幼児が2歳（双子3歳）まで休職した場合、月に240トウグリック（双子300トウグリック）支給。
- ⑤失業者扶助——仕事をする能力を有し、かつ就職希望を持つ者で、退職後10日間の内に職業紹介所に登録し、2年以上保険を支払った者に対して5カ月間支給。支給額は政府が決定（1991年7月5日の政府決定により、この失業者扶助額は当該者の退職前3カ月間の平均賃金とすることになった）。

なお失業扶助受給希望者が職業紹介所の紹介する職場を正当な理由なく拒否した場合、失業者扶助以外の基本収入がある場合等は扶助は停止される。

なお、上記の扶助とは別個に1991年6月21日、生活最低保障額をホト(都市部)で210トゥグリック、地方で125トゥグリックと政府決定している。

3. 失業の急増

モンゴルでは他の社会主義国家同様に、これまで労働は一方で「労働に応じて受け取る」という原則に立ちながら、他方「社会構成員の神聖な義務かつ名誉」であるとして国民に奉仕的義務を求め、そして「労働する権利の保障」として国民に労働の場を設けてきた。そして計画経済に沿って労働者は、時に半強制的に各機関、企業に「労働分配」されてきたのである。従って、これまで失業者は存在しないとされ、統計に発表されることもなかった。

しかし「シネチレル」により政治、経済の自由化が進む中で国の統制が徐々に緩んでくると、失業者が表面に現われはじめ、特に1990年以後、失業者の増加が大きな社会問題として取り上げられるようになった。

1991年1月1日現在の失業者数は第7表の通りである。これは失業者扶助を受給するため正規に登録している者の数である。またガンバータル労働次官の『アルディン・エルフ』紙とのインタビュー(8月6日付)によれば、6月1日現在で失業者は4万5000人となり、この他に8月には、今年度新規卒業生のうち技術専門学校、8年制、10年制クラスを卒業した約3万8000人が就職できないでいるという。これを合わせると8万3000人となり、労働人口(90~95万人)の8~9%という高い失業率になる。ただ国家統計発表の1月1日現在の失業者の内訳をみると、育児(1~7歳幼児:6894人、低学年児童:720人)が7614人(19.4%)、季節的仕事が2835人(7.8%)、自分の専門業種が得られないが3967人(10.9%)、本人病気および病人・老人看護が887人(0.2%)、

第7表 地域別等失業者数一覧（1991年1月1日現在）

	（単位：人）								
	計	大学	特専	技術専	8年制	10年制	軍除隊	職閉鎖	前線
アルハンガイ	1,814	6	23	148	361	385	330	31	530
バヤンウルギー	6,264	33	97	467	1,092	750	584	—	3,241
バヤンホンゴル	1,526	2	16	109	371	185	377	11	455
ボルガン	862	—	9	49	65	72	130	37	500
ゴビアルタイ	1,030	2	13	107	121	268	220	4	295
ドルノゴビ	703	—	—	3	69	51	51	20	509
ドルノド	673	—	12	143	182	64	35	26	211
ドンドゴビ	198	2	10	18	33	22	32	3	78
ザブハン	1,880	3	—	24	412	224	301	5	911
ウブルハンガイ	2,040	1	12	21	359	220	302	8	1,117
ウムヌゴビ	327	4	10	47	15	10	35	8	198
スフバートル	817	—	15	45	51	46	79	6	575
セレンゲ	1,062	2	15	237	133	77	119	41	438
トゥブ	1,536	1	3	23	155	120	309	12	913
ウブス	3,428	2	13	28	490	434	638	16	1,807
ホブド	1,563	—	11	30	145	286	278	2	811
フブスグル	3,239	5	10	58	285	263	587	15	2,016
ヘンティ	1,263	—	—	4	175	102	506	29	447
ダルハン	728	2	5	26	11	19	38	5	622
ウランバートル	4,851	240	408	408	413	517	1,312	395	1,158
エルデネット	719	—	11	56	72	24	354	16	186
総計	36,523	305	693	2,051	5,010	4,139	6,617	690	17,018

（注）特専—特殊専門中等学校，技術専—技術専門学校，8年制—8年制中学校，10年制—10年制中学校，職閉鎖—職場閉鎖による解雇，前線—1991年1月以前よりの失業者。

（出所）Undesniy Ediyin Zasag（『国民経済』誌），1991年3月。

仕事がないが7127人（19.5%），いかなる理由もないが1万3347人（36.5%）等となっており，純然たる失業者はそれほど多くない。

しかし，1991年に入ってから失業者は急増している。例えば『アルディン・エルフ』紙によれば，5月だけで2859人（6月7日付），7月には4900人（8月15日付）増加したという。これまで失業問題が少なかった社会だけに，国民の不安は大きいようだ。

失業の特徴をみると，理由のない怠業，徴兵を終えた者および低学歴層，また女性の失業率が高い。女性失業者は1991年6月1日現在で全体の

55.2%を占めている。また地域的には西の諸アイマグ——バヤンウルギー、ウブス、フブスグルといった地域、都市部ではウランバートルが突出している。

失業者急増の原因はいろいろ論議されているが、まず主なものとしては、市場経済への移行で「労働分配」がなくなったところに経済活動が停滞して雇用が縮小しているため新卒者の就職が困難になったこと、特に1960年代以降、人口増加政策を進めた結果として急速に労働年齢人口が増加し、年齢層の偏りがあること、都市部と地方の均衡のとれた経済振興策を採らなかったこと、このため都市と地方の生活水準格差が拡大し、人口の都市集中が進んだこと、また同時に地方間でも発展の偏りがあること等々が挙げられる。

これらの原因はそれぞれに根深いものがあり、解決は容易ではない。例えば都市の人口集中や格差の問題をみても、年平均1万3000人が地方から都市に移住しており、この10年で地方12.8%、都市42.7%という人口増加率であった。さらに地方でもソム、ブリガードといった居住区を除くと草原地帯はわずか15%が住んでいるだけである。その結果、牧畜業では約4万人が不足しているという。しかし若者は牧畜に従事しようとしない⁽³⁴⁾。また前述したセレンゲ・アイマグの例では1991年7月に中学校を卒業した2540人のうち、18.1%の459人が就職できないでいる⁽³⁵⁾。またソ連離れからロシア語教育の削減を図っているが、そのため900人のロシア語教師が失業したといった例も報告されている⁽³⁶⁾。

こうした問題の解決に向けて、政府は種々の施策を採ってはいる。例えば8年制、10年制卒業者に専門技術教育措置、地方における生産活動奨励策、青年牧畜従事者への支援、補助措置、辺境地域における労働条件整備措置、アイマグにおける就職情報の広報活動強化措置等々だが⁽³⁷⁾、解決には実にさまざまな、根本的な問題が横たわっており相当の時間が必要のようである。

〔注〕

- (1) 『トゥーリン・メデーレル』(議会公報) No. 3, ウランバートル, 1991年, 212ページ / 『アルディン・エルフ』1991年3月1日。
- (2) 個人牧畜民の協同組合化の過程は, モンゴル科学アカデミー歴史研究所編 田中克彦監修 二木博史・岡田和行他訳『モンゴル史』(2), 140ページに詳しい。
- (3) 鯉淵信一・木村肥佐生他訳『モンゴル人民革命党略史』日本モンゴル協会, 1972年, 211ページ。
- (4) 同上書, 218ページ。
- (5) 国家統計局編, *Statsiyikiyn Emkhtgel* [統計集], ウランバートル, 1974年, 159ページ。
- (6) 『ウネン』1976年12月30日。
- (7) 同上紙, 1986年5月29日。
- (8) この間の経済改革については, 鯉淵信一「モンゴル——経済改革の方向」(『アジア研究』第35巻第3号, 1989年3月) / 鯉淵信一「モンゴルの経済改革」(『海外事情』第36巻第2号, 1988年12月)等を参照。
- (9) State Statistical Office of the MPR, *National Economy of the MPR, 1921-91*, ウランバートル, 1991年, 26ページ。
- (10) 同上書, 46ページ。
- (11) 『アルディン・エルフ』1991年10月29日。1991年6月7日には「民営化法」成立を受けて, 政府から民営化実施に関わる「民営化企業財産評価規則」, 「民営化基金創設, 活用規則」, 「競売実施規則」等々の諸規則, および国有のまま残す, あるいは半官半民とする企業の一覧も発表された (*BNMAU-in Zasgiyn Gazrin Shiydberiyen Emkhgel*) [モンゴル人民共和国政府決定集], No. 6, ウランバートル, 1991年。
- (12) 『アルディン・エルフ』1991年10月3日。
- (13) 同上紙, 1991年10月29日。
- (14) ラドナーラグチャー農牧大臣インタビュー(同上紙, 1991年10月30日) / 「オクチャブリ」国営農場長インタビュー(同紙, 1991年11月6日)等による。
- (15) *Zasgiyn Gazrin Medee* [政府通信], No. 11, 1991年。
- (16) 『アルディン・エルフ』1991年11月5日。
- (17) 同上紙, 1991年10月8日。
- (18) 同上紙, 1991年10月10日。
- (19) 同上紙, 1991年9月10日。
- (20) 同上紙, 1991年2月7日および同紙, 1991年7月8日。
- (21) 同上紙, 1991年7月8日。

- (22) 同上紙, 1991年3月10日。
- (23) モンゴル科学アカデミー歴史研究所編, 前掲書(1), 238 ページ。
- (24) 同上書, 289, 354, 360 ページ。
- (25) 同上書(2), 18 ページ。
- (26) 同上。
- (27) *Zasgiyn Gazrin Medee*, No. 2, 1991年。
- (28) 同上誌, No. 1, 1991年 / 『アルディン・エルフ』1991年8月2日。
- (29) 『ウネン』1979年1月31日。
- (30) 労働組合税は給与の2%, ネグデル員年金基金は1980年2月改正の「ネグデル模範定款」によれば, ネグデル収入の約4~6%が振り向けられることになっている。
- (31) 『アルディン・エルフ』1991年1月3日。
- (32) 同上紙, 1991年8月7日。
- (33) 『トゥリーン・メデーレル』No. 3, 1991年。
- (34) Myagmal, D., “Ajilguidel” [失業], *Undesniy Eדיyn Zasag* [国民経済] 1991年3月。
- (35) 『アルディン・エルフ』1991年9月19日。
- (36) 同上紙, 1991年5月7日。
- (37) 同上紙, 1990年8月9日。