

[研究ノート]

「自治区条例」不成立原因の考察

白 榮勛

An inquiry into the causes behind failure of “establishment of autonomous regions” .

Rongxun BAI

中国の少数民族政策の中核をなすものは、少数民族の「区域自治」と自治地方政府の「自治権」である。自治権の中で「立法の自治権」はもっとも重要とされているが、中国国内の五つの自治区ではいまだに「自治条例」を制定できない状況にある。その原因は主に「自治条例」の成立にいたる複雑な手続き、現行立法体制の中の批准基準の欠如、「自治区」の民族構成比率の変化による影響、三つあると考える。

キーワード：中国の少数民族、自治権、自治区条例、民族区域自治制度

はじめに

中国における少数民族の区域自治制度は主に民族、自治地方、自治政府、自治権という四つの要素で構成する。即ち、少数民族が集中的に居住する地方で、その少数民族の自治区域を画定して、そこに自治政府を設けて自治の権利(自治権)を行使する、ということである。

中国には 55 個の少数民族がいる。少数民族の自治地方は大きく分けて「自治区」(5 個)、「自治州」(30 箇)、「自治県(旗)」(120 箇)の三つの種類があり、それぞれに自治政府を設けている。自治権については、自治地方の人民代表大会および常務委員会が、『憲法』と『民族区域自治法』に基づいて、民族自治地方の政治、経済、文化、教育などその社会的事情に基づいて、「自治条例」と「単行条例」を制定する、そしてこれらの条例をもって自治権を執行するとされている。即ち、少数民族の自治機関には「自治条例」と「単行条例」を制定する権利いわば立法の自治権(立法権)が認められている。

「自治条例」は民族自治地方の社会関係を調整するための民族自治の法規であり、自治権執行のための「基本法」と言われている。それでは、中国の各少数民族の自治地方において、「自治条例」の制定の実態はどうであろうか。2008 年までの累計によれば、全国で 25 個の自治州と 109 個の自治県がそれぞれに「自治条例」を制定している。即ち、まだ 5 個の自治州と 11 個の自治県においては自治条例がないということになるが、ここで指摘すべきなのは、少数民族の自治地方の中でもっとも大きいと言われる五つの自治区ではいまだに「自治区条例」を制定しておらず、少数民族の立法自治権を十分に発揮できない状況が続いているということである。

ではなぜ制定できないのであろうか。拙稿はこのような疑問をもって、その原因を探るための一つの試みである。参考資料は主に近年中国で発表されたものである。

第一章 「民族区域自治法」と少数民族の自治権

1978 年 12 月 18 日、中国共産党第 11 届 3 中全会が開催された。そこで、少数民族の区域自治

は、中国の民族問題を解決するための基本政策であるということを改めて強調しており、民族区域自治制度の維持と発展は中国政府の長期的任務であるとしている。

1981年6月開催の共産党11届6中全会では、『關於建国以来党的若干歷史問題的決議』が通過され、民族区域自治を堅持し、民族区域自治のために法制建設を推進し、各少数民族の自主権を保障するという⁽¹⁾。さらに同年に開催した全国人民代表大会第4回會議で『全国人大常委会工作报告』が行われ、少数民族の自治権の立法事業は中国社会主义の法制建設の一つ重要な任務であると位置付ける。

1982年『中華人民共和国憲法』が改正された。この改正された憲法は、1954年初制定の「憲法」の中の民族問題に関する基本原則を継承しつつ、少数民族の法制建設の重要性を強調している項目が注目される。これは中華人民共和国が建国されて以来、国内民族問題を解決してきた歴史的経験を踏まえ、とりわけ改革開放政策遂行以降の国内の民族問題が大きく変化しているという新しい情勢に基づいて定められたものである⁽²⁾。

それを背景に、中国共産党中央委員会(以下、「中共中央」と略称)と全国人民代表大会(以下、「全国人大」と略称)の常務委員会の具体的な指示の下で、『中華人民共和国民族区域自治法』の起草チームが結成された。1984年5月22日に全国人大の六届二次會議が北京で開かれ、同年31日に『中華人民共和国民族区域自治法』(以下「民族区域自治法」と略称)を決定し、同年10月1日から施行した。この「民族区域自治法」は憲法に定められた民族区域の自治及び自治権を実施するための基本法である。

「民族区域自治法」は計7章74条項で構成しているが、第3章の「自治機關の自治権」では第19条から第45条にわたって少数民族の自治権について記述している。その中で自治権に関しては政治、経済、文化、教育、言語、文字および人事など多方面にわたって規定している。自治機關の自治権について主に、立法の自治権、经济管理の自治権、人事管理の自治権、資源管理の自治権、財政管理の自治権、教育の自治権、民族の言語文字および文化の自治権と定めている⁽³⁾。

自治権は民族区域自治制度の中核をなすものである。民族区域自治とは、中央政府の統一指導の下で、各少数民族が集中的に居住する地方で区域の自治を行い、そこに少数民族の自治機關を設けて、この自治機關が自治権を行使するということである。即ち、民族区域自治は民族、区域、自治機關、自治権といった四つの要素で構成されている。その中で自治権は民族区域自治の核心であると言われている⁽⁴⁾。

中国の民族自治地方は自治区、自治州、自治県(旗)の三つの行政区で構成している。自治区は一級の行政区であり、漢民族地方の省、直轄市と同列の地方行政単位である。自治州は二級行政区で、漢民族地方の県を設ける市およびそれと同列の地方行政単位である。自治県は三級行政区であり、漢民族地方の県と同列の地方行政単位である。

上述のように現在、中国は五つの自治区と、自治州が30カ所、自治県(旗)が120カ所を擁しているが、自治区は内モンゴル自治区(1947年5月設立)、新疆ウイグル自治区(1955年10月設立)、広西チワン族(壮族)自治区(1958年3月設立)、寧夏回族自治区(1958年10月設立)、チベット自治区(1965年9月設立)である⁽⁵⁾。

では少数民族の自治機關は、憲法に定める自治権を遂行するために「自治条例」をどのように制定するか。これについては上記の「民族区域自治法」の第19条は次のように規定している。民族自治地方の人民代表大会は、その自治地方居住の少数民族社会の政治、経済、文化的な特徴に基づいて、自治条例と単行条例を定める権利を有する。「自治区」の自治条例と単行条例は、全国人民代表大会の常務委員会に報告し、この常務委員会での審査、批准を得た後に効力を発生す

る。一方「自治州」、「自治県」の自治条例と単行条例は省、自治区、直轄市の人民代表大会の常務委員会に報告し、許可を得た後に効力が生じる。その後は全国人民大会常務委員会と國務院において記録にとどめるのである⁽⁶⁾。

ここでいう「自治条例」とは、民族自治地方の社会関係を調整する総合的民族自治法規のことである。具体的に言えば、自治条例は民族自治地方の自治政府、裁判所、検察院の形式、及び民族構成、また民族自治地方の公用語、教育、科学、文化、衛生など事業、資源開発、経済建設、財政管理などに関する少数民族の自治権を総括的に規定するものであり、民族自治地方における基本法としての性格をもっている。

一方「単行条例」は、民族自治地方においての個別分野の社会関係を調整する単一の民族自治法規のことである。例えば少数民族の言語文字、婚姻、出産、民族自治地方の土地管理、草原管理など、ある分野の自治権を具体的に規定するもので、民族自治地方の一般法の性格をもっているという⁽⁷⁾。

「民族区域自治法」が実施されて以来、多くの民族自治地方では自治条例また単行条例制定に取り掛かった。1985年に吉林省延边朝鮮族自治州政府が定めた『延边朝鮮族自治州自治条例』は全国で初めてのことと言われている。2008年までの累計では、自治州と自治県が制定した「自治条例」は134個（そのうち自治州25個、自治県109個）となっている⁽⁸⁾。

しかし、五つの自治区においてはいまだに「自治条例」制定が実現できずにいる。各自治区の自治機関はそのなりの努力はし続けているようである（例えば、内モンゴル自治区の場合は、これまでに20回以上にわたって自治条例の起草を試みているという）が、現在になっても自治条例は成立していない。では、その原因はどこにあるのか。

第二章「自治条例」不成立原因の分析

上記のように、「民族区域自治法」第19条は、「民族自治地方の人民代表大会は、その自治地方の居住民族の政治、経済、文化的な特徴に基づいて、自治条例と単行条例を定める権利を有する。自治条例と単行条例は、全国人民大会の常務委員会に報告し、この常務委員会での審査、批准を得た後に効力を発揮する。自治州、自治県の自治条例と単行条例は省、自治区、直轄市の人民代表大会の常務委員会に報告し、許可を得て効力が生じる。その後は全国人民大会常務委員会と國務院において記録にとどめる」と規定⁽⁹⁾。これによると、自治区の「自治条例」の批准権は、全国人民大会の常務委員会にある。

（一）「自治条例」成立にいたる複雑な手続き

自治区の自治条例の制定は中央と地方の各級政府間の利益に連動している。上記のように、自治区は一級の行政区として、漢民族地方の省、直轄市と同列の地方行政単位である。言い換えるのであれば、自治区は一般地方としての側面と自治地方としての側面という二重的機能をもっている。そのため、自治政府は國務院およびその所轄の関連部局の指導のもとで、地方行政機関としての権限を行使すると同時に、民族の自治権という権限を有する。また、執政党の中国共産党中央委員会(中共中央)の傘下にある共産党自治区委員会の指導や監督を受けているため、自治区の自治条例および単行条例の制定過程は、このような國務院と中共中央の二重的指導・監督のもとで行うことになる⁽¹⁰⁾。

では、自治区の「自治条例」はその起案から全国人民大会へ提出するまでの経緯はどのようなになっているのか。

「自治区条例」の起草はまず自治区人民代表大会の常務委員会の批准をえなければならない。

その後の起草案作成の段階では、また義務として自治区政府の関連部局に意見聴取をしなければならない。さらにそれから自治区主席の弁公室会議に付して審議を経て、最後に自治区人民代表大会に提出する。

その過程を経て、中央政府の国務院の関係部局に提出し意見聴取を行う。即ち国務院の関係機関が自治条例や単行条例の案に対する「諮問権」をもっており、自治条例の法案を全国人民代表大会の常務委員会に正式に提出する前に、まずは国務院の指導と監督を受けなければならないのである。

国務院の関係機関が具体的にどのような基準で諮問権を行使するかは不明であるが、その諮問の過程では官僚主義による過度な干渉、怠慢ひいて阻害などの違憲的不正行為が行われており、しかも各関係部局間の利害関係が錯綜していると言われている。

張建新は、「自治条例」の立法が不成立となる原因の一つは、主に公職につく一部の人たちが、民族区域自治制度(政策)が中国の憲政体制の中でどのような地位に置かれており、どのような役割を果たしているのかについて、まだ正確に認識されないことにありと述べ、さらに国民の中にとりわけ漢民族の中でこの民族区域自治制度に対して関心をもっているものが少なく、中国社会においては依然として少数民族政策に対する共同的認識というのは形成されていないと指摘している⁽¹¹⁾。

自治条例は少数民族の自治権の根幹をなす基本法であり、立法の自治権は少数民族の自治権の中でも中核をなすものと言われている。しかし上記のように、民族自治区の立法自治権―「自治条例」制定の過程は、地方と中央という複雑な上下の権利関係の中で調整され、進めなければならないのである⁽¹²⁾。

(二) 現行立法体制の中の批准基準の欠如

上でみたように自治条例および単行条例の立法は全国人民代表大会常務委員会に報告し、その承認を得た後に効力を発揮するのである。即ち、全国人民代表大会の常務委員会が批准権をもつということであるが、このような「批准制度」は 1950 年代に成立しており、中央集権的立法体制というそのものの維持であり、その産物とも言える。

文化大革命終了直後の 1979 年に制定した『地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法』はこのような中央集権的立法制度を改革し、自治地方の立法自治権に関しては、地方政府へ委譲するとなっている。

しかしその後の政治体制改革の中で、特に「批准制度」について改正の動きは見られておらず、全国人民代表大会の常務委員会が自治条例の批准権(決定権)を握る状況が続いている。

中国の一部の研究者が指摘しているように、「民族区域自治法」や「立法法」の中に、全国人民代表大会常務委員会が具体的にどのような基準で、自治条例と単行条例の審査・批准を行っているのか、またその手続きや批准の期限はどのようなものであるか明確に規定されておらず、また立法自治権の行使に対する監督権も明らかになっていないという。

このような批准基準の欠如、立法の自治権行使に対する監督の欠如など問題の存在は、結果的に上級機関の人為的判断、強制的干渉、また官僚主義や政府機関の間の権益追求などによる不正的行為を助長させ、少数民族自治機関の立法自治権を大きく制約する結果となっている。⁽¹³⁾

(三) 「自治区」の民族比率の変化

周知のように、中国では市場経済の導入に伴って全国的な人口移動が進行している。その中で総人口の多数を占める漢民族の移動は少数民族自治地方へも波及しており、自治地方の民族構成

に大きな変化をもたらしている。それは少数民族の漢民族居住区域(特に経済発展が著しい沿岸地方)への移動と共に進行しているが、漢民族の移動規模は遙かに大きい。「西部大開発」という国家プロジェクトの進行は、このような漢民族の少数民族自治地方への移動規模をさらに増大化させている。

例えば、広西壮族自治区の場合、総人口のうち漢民族の人口は60%以上を占めている。また寧夏回族自治区においても、漢民族が総人口数の65%以上を占め、内蒙古自治区の場合も79%が漢民族であり、このような漢民族が少数民族の総人口をはるかに超える傾向は続いている。このような傾向は新疆維吾爾族自治区と西藏自治区においても見られ、自治州、自治県の中にも、漢民族が少数民族人口を遙かに上回るケースは多くある⁽¹⁴⁾。

そのため、少数民族の生活空間が益々狭くなっているだけでなく、漢民族の圧倒的な人口的、文化的な影響の下で少数民族社会は急速に変貌している。このような民族構成と比率の変化は、少数民族の自治地方の政治、文化、経済、教育等に対して大きな影響を及ぼしている。そもそも少数民族の集中居住状況に基づいて成立するはずの少数民族の「自治地方」は、漢民族の絶多数を占める「地方自治」へと変わっていくとも言えよう。

民族構成の変化は自治地方における幹部採用の過程にも反映されている。特に人民代表大会の代表や常務委員会の委員の選出は、民族比率に基づいて行われているため、漢民族が多数を占める自治地方では、少数民族代表の人数が減少する傾向にある。また公務員の採用においても同じようなことが起こっており、少数民族の幹部の中には民族の言語が話せない、書けないという者も多く増えていると言われている⁽¹⁵⁾。

その結果、民族自治地方においては少数民族の発言力が低下し、それによって文化、言語、教育、経済など諸分野における少数民族の利益や特に立法の自治権を損なう結果をもたらしている。

第三章 「自治条例」成立のための提案

第一に、「民族区域自治法」の中の批准権に関して、全国人民代表大会の常務委員会は具体的にどのような基準で批准権を行使するか、その具体的な規定を設けるべきである。そして、この批准権の行使に対する監督の機能を一層強化し、違憲行為の発生を防止するための措置をとらなければならない。そのためにも「民族区域自治法」の施行にかかわる法体制を優先的に整備しなければならない⁽¹⁶⁾。

第二に、政治体制の改革を深化させなければならない。その中でも、中央から民族自治地方への立法権の「委譲」を推進し、民族自治政府が本当の意味で少数民族の利益を代表して、自治地方の政治、経済、文化的な特徴に基づいて自治条例と単行条例を定めることができるよう、その立法の自治権を保障し、賦与すべきである⁽¹⁷⁾。

第三に、少数民族の自治政府は、管理機能を高めて、民族幹部の養成に一層力を注ぐべきである。また、漢民族の文化や経済など諸分野における優れた部分を吸収しながら、少数民族の独自の歴史や文化また伝統的思想を守らなければならない。多民族国家である中国社会において、少数民族の自治機関は民族区域自治という政治制度の中で、民族の利益を代表し、自ら進んで民族の自治権利を遂行できるよう、努力をし続けなければならない⁽¹⁸⁾。

第四に、中国は56個の民族で構成する多民族国家であり、各民族はいままで以上に互いに尊重し理解しあわなければならない。特に人口の多数を占める漢民族は少数民族の利益を尊重し、共に経済と文化の発展を追求すべきである。それは中国の国民一人ひとりの当然の義務であり、多民族国家の中国が背負った国際的な義務の一つでもある⁽¹⁹⁾。

終わりに

少数民族の区域自治制度は中国の特有の政治制度であり、少数民族の自治権はその核心をなすものである。「民族自治条例」の立法の自治権もその一つであるが、区域自治という民族政策を円滑に遂行するためにも、今後も法体制の整備を一層強化しなければならない⁽²⁰⁾。

今の中国では経済発展と共に、民族問題がまた多様な形で表れている。区域自治制度のように、少数民族集居の地に自治地方を設けて、その自治政府が民族の自治権を行使するとなっているが、文化的、経済的な利益をめぐる民族間の摩擦はもっとも注目される経済発展を優先とする一部の民族自治地方では、区域自治という権利も動揺が見られている⁽²¹⁾。

現代中国を正しく認識するためには、中国はどのような民族で構成しており、多民族国家中国においてはその民族政策がどのように行われているか、について知る必要がある。その中でも特に内モンゴル自治区、新疆ウイグル自治区、広西チワン族自治区、チベット自治区のように、周辺の国々に国境線を共有しているため、中国の民族政策はまた周辺の国々との関係処理にも連動する部分が多い。

【注解】

(1) 中共中央文献研究室編『三中全会以来重要文献選編(下)』<人民出版社 1982 年>第 788 頁～第 789 頁

(2) 鄭法詩「改革開放与民族法制建設」『民族問題研究』(2009 年 1 期)；宋才發「民族自治地方政府自治權實施的憲法保障探討」『中央民族大学学報(哲学社会科学版)』(2009 年第 1 期)を参照

(3) 国家民族事務委員会研究室編『中国的民族事務』(民族出版社 2009 年)第 201 頁～第 208 頁

(4) 鄒敏『論民族区域自治權的源与流』<中央民族大学出版部 2009 年>第 262 頁

(5) 芒来夫「中国における民族自治地方の立法自治権—その現状と課題—」、西村幸次郎編著『中国少数民族の自治と慣習法』<成文堂 2007 年>参照

(6) 国家民族事務委員会研究室編『中国的民族事務』(民族出版社 2009 年)第 201 頁

(7) 芒来夫「中国における民族自治地方の立法自治権—その現状と課題—」西村幸次郎編著『中国少数民族の自治と慣習法』<成文堂 2007 年>第 44 頁；朱玉福「改革開放 30 年我国民族法制建設回顧」『民族研究』(2009 年第 1 期)参照。

(8) 芒来夫「中国における民族自治地方の立法自治権—その現状と課題—」西村幸次郎編著『中国少数民族の自治と慣習法』<成文堂 2007 年>第 44 頁；朱玉福「改革開放 30 年我国民族法制建設回顧」『民族研究』(2009 年第 1 期)参照。

(9) 国家民族事務委員会研究室編『中国的民族事務』(民族出版社 2009 年)第 201 頁

(10) 周平、方盛举、夏維勇編著『中国民族自治地方政府』<人民出版社 2007 年>第 32 頁～第 34 頁

(11) 張建新『民族研究：社会視角中的發見』<中央民族大学出版社 2010 年>第 302 頁～303 頁

(12) 李鳴『新中国民族法制史論』<九州出版社 2010 年>第 196 頁～第 201 頁

(13) 芒来夫「中国における民族自治地方の立法自治権—その現状と課題—」西村幸次郎編著『中国少数民族の自治と慣習法』<成文堂 2007 年>第 48 頁～第 53 頁。なお、批准基準についての研究は、日本においては、小林正典『中国の市場経済化と民族法制』<法律出版社 2002 年>を参照。

(14) 中国における少数民族の移動に関する研究は、廬守亨「城市化進展中東北少数民族人口遷移流動狀況分析」『民族問題研究』(2009.7)；張文政「甘青寧少数民族地区鄉村社会流動的文化後果分析」『民族問題研究』(2010.2)；李偉梁「論少数民族流動人口的城市融入」『民族問題研究』(2010.8)；蘇日娜、賽爾格「蒙古族流動人口的婚姻家庭狀況—以內蒙古呼和浩特市為例—」『中央民族大学学報』(2005.6)；王振卯「少数民族流動人口社会融入影響因素研究—对江蘇省の実証分析—」『民族問題研究』(2010.12)などが注目される。

(15) 芒来夫は、「漢化されたモンゴル族出身の幹部の多くは政治的に敏感な少数民族の権利や利益にあまりにも無関心であり、

モンゴル言語の習得にも努めず、むしろ漢民族の幹部のほうが彼らより少数民族の権利や利益にある程度配慮する例がよくある。ちなみに、内モンゴル自治区民族委員会の関係者の話によれば、内モンゴル自治区人民代表大会常務委員会で「内モンゴル自治区蒙古言語文字工作条例」法案を審議するに当たって、最も難色を示したのもモンゴル語のできないモンゴル族出身の委員のようである。」と記述している。芒来夫「中国における民族自治地方の立法自治権—その現状と課題—」西村幸次郎編著『中国少数民族の自治と慣習法』<成文堂 2007 年>第 57 頁～第 58 頁。

- (16) 吉雅「民族区域自治法配套立法略論」『中央民族大学学報(哲学社会科学版)』2007 年第 6 期；榮仕星「加強我国政府法治能力建設芻議」『中央民族大学学報(哲学社会科学版)』2007 年第 1 期、を参照。
- (17) 南玉霞、洪紅「以科学發展觀統領民族地方立法」『民族問題研究』2009 年 6 期、参照。
- (18) 張宝成、青覚「民族地区政府能力的現状分析及影響因素」『中央民族大学学報』(2009 年 2 期)；匡愛民「民族自治地方經濟自治權及其行使探析」『中央民族大学学報(哲学社会科学版)』2005 年第 2 期、参照。
- (19) 朱玉福「民族自治地方民族教育立法的現状、問題及对策」『民族問題研究』2010 年 1 期、参照
- (20) 陳建樾「以制度和法治保護少数民族權利 - 中国民族区域自治的路径与經驗」『民族研究』2009 年第 4 期、参照。
- (21) 拙稿「中国における少数民族の区域自治制度」(大阪経済法科大学『東アジア研究(第 55 号)』2011 年 3 月) ご参照いただきたい。

