

# 中国における民族自治地方の立法自治権の現状と課題

## —— 内モンゴル自治区を中心に —— \*

芒 来 夫\*\*

- I 少数民族権利保障の制度的枠組—民族区域自治制度
- II 民族自治地方の立法自治権の定義
- III 民族自治地方の立法自治権の課題
- IV 結びに代えて

### I 少数民族権利保障の制度的枠組—民族区域自治制度

周知の通り中国は多民族国家であり、総人口の絶対多数を占める漢民族のほか、モンゴル、チベット、ウイグルなど55の少数民族が公式に認められている<sup>1)</sup>。2000年現在、中国大陸人口総数12億6,583万人のうち、漢民族人口は11億5,940万人で、全国総人口の91.59%を占めている。残りの55の少数民族の人口は合計1億643万人で、全国総人口の8.41%を占めている<sup>2)</sup>。55の少数民族のなかにはチワン（壮）族、満州族のように1千万以上の人口を有する民族もあれば、ウイグル族、チベット族、モンゴル族のように数百万の人口を有する民族もあり、ロツパ（珞巴）族、ホジェン（赫哲）族のように人口が数千人しかいない民族もある。55の少数民族の全国総人口に占める割合が僅か8.41%に過ぎないが<sup>3)</sup>、その居住地

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第5巻第3号2006年11月 ISSN 1347 - 0388

※ 本稿は、文部科学省科学研究費助成金による課題研究「中国民族法制の総合的研究」（代表者 西村幸次郎、基盤研究B、課題番号1540212）における調査・交流の協力者としての成果である。

※※ 内蒙古大学法学院教授・一橋大学大学院法学研究科客員研究員（2005年10月1日から2006年9月30日まで）

- 1) 1949年の建国当初はモンゴル、回、チベット、ウイグル、ミャオ、ヤオ、イ、朝鮮、満州の9民族、その後38民族、54民族、そして1980年代に55民族となり、現在では55のエスニック・グループが中央政府によって少数民族として認定されている。（毛里和子『周縁からの中国—民族問題と国家』東京大学出版社、1998年、55頁、『民族の対立と調和—東南アジアとアメリカ』亜細亜大学アジア研究所、2002年、82頁など参照。）
- 2) 国家統計局『2000年第5次全国人口普查主要数概報（第1号）』2001年3月28日。

域が広く、中国全土の約64%の広大な土地に広がっている。中国は人口が多く、領域が広く、天然資源が豊富だとよく言われているが、実は人口が多いのは漢民族であり、土地が広くて天然資源が豊富なのは少数民族の居住地域である。

中国の各少数民族の具体的状況も大きく異なる。一口に少数民族といっても独自の言語文字を有する民族から長い歴史の年月の中で自らの独自性を失い、漢民族に同化された民族、さらには1950年代から発足した民族調査によって初めて認められた民族に至るまで多種多様である。

少数民族問題は中国政治の大きな課題である。少数民族問題をどのように扱うかについて、中国共産党は当初、モンゴル、チベット、ウイグルなどの幾つかの少数民族の自決権と連邦制を構想していたが、やがて各少数民族の大小を問わず一律に民族区域自治を実施することに大きく変わり<sup>3)</sup>、1949年中華人民共和国成立後、この民族区域自治制度が少数民族問題を解決するためにとりうる唯一の正しい政策として定着し、今日に至っている。この政策の下で、中国は国内諸少数民族に対して自決権を認めるのみで、中国国家からの離脱の権利を含む自決権については、全く認めていない。さらに、自決権を前提としてのみ成立する連邦制体制についても、これを全面的に否定している。

民族区域自治とは、統一国家の枠組みの中で、各少数民族が集中して居住する地域において民族自治地方を設立し、その自治機関たる人民代表大会と人民政府に自決権を付与する制度である。

中国の民族自治地方は一級行政区の自治区、二級行政区の自治州、三級行政区の自治県（旗）の三段階に分かれる。自治区は漢民族地方の省、直轄市と同列の地方行政単位であり、自治州は漢民族地方の県を設ける市と同列の地方行政単位であり、自治県（旗）は漢民族地方の県と同列の地方行政単位である。中国は現在内モンゴル自治区（1947年5月1日成立）、新疆ウイグル自治区（1955年10月

---

3) 中国民族政策の推移について詳しくは、加々美光行『知られざる祈り・中国の民族問題』新評論、1992年、第一章「幻の「諸民族の自決」—初期共産党とコミンテルンの民族政策をめぐる」、毛里和子『周縁からの中国—民族問題と国家』東京大学出版会、1998年、第二章「現代中国の民族政策の核心」、松本ますみ『中国民族政策の研究』多賀出版、1999年、第三章「中国共産党の民族論と民族政策Ⅰ（1922-1937）」、第四章「中国共産党の民族論と民族政策Ⅱ（1937-1945）」など参照。

1日成立)、広西チワン(壮)族自治区(1958年3月15日成立)、寧夏回族自治区(1958年10月25日成立)、チベット自治区(1965年9月1日成立)の5つの自治区を始め、30の自治州、120の自治県(旗)、合わせて155の民族自治地方を擁している。

中国民族区域自治制度の論点あるいは問題点を整理するならば、次のようないくつかの点を取り出されるであろう。

第一に、民族区域自治制度は国内少数民族問題解決の唯一正しい政策として掲げられている。これが中国民族政策の旧ソ連や東ヨーロッパの国々と異なる一つの大きな特徴である。この制度によって各少数民族の平等な自治権が保障されている。

中国が最終的に民族区域自治制度を選択した背景には、中国の特殊な地理的、歴史的諸事情がある。とはいえ、民族平等という原則の下、自分の政治、経済、文化の独自性を鮮明に保つ「歴史を担う民族」、自分の独自性を全く失った「歴史なき民族」、ひいては民族識別作業によって認定された民族<sup>4)</sup>を問わず、画一的に対処し、全く同一の自治権を付与したことは、ともすると独自の文化や歴史を有するモンゴル、チベット、ウイグルなどの少数民族の存在感を弱める結果をもたらす可能性がないわけではない。このように、各少数民族の平等な自治が現実には少数民族間の不平等という事態を招きかねない要素を含んでいる。

第二に、民族区域自治は民族単位の属人的自治ではなく、少数民族が集中的に居住する地域を基盤とする地域単位の属地的自治である。これは中国少数民族の「大雑居、小集居」の入り組んだモザイク的居住状況の特徴を反映したものであると言えよう。そのため、一つの少数民族が必ずしも一つの民族自治地方を構成するとは限らない。モンゴル族の場合、内モンゴル自治区のほか、新疆ウイグル自治区、青海省、甘肅省、遼寧省、吉林省、黒竜江省、河北省にも自治州や自治県をそれぞれ設けている。チベット族の場合、チベット自治区のほか、雲南省、四川省、青海省、甘肅省にも自治州や自治県をそれぞれ設けている。その一方、

---

4) 松村嘉久氏は、民族的アイデンティティーは、認定された「民族」に必ずしも共有されていない場合が存在すると指摘している(『中国・民族の政治地理』晃洋書房、2000年、1頁)。

民族自治地方のいずれにも一部の漢民族の居住地域と相当数の漢民族居住者が含まれている。場合によって民族自治地方における漢民族の人口数が、当該地方の少数民族の人口数を遥かに上回るケースも珍しくない。例えば、内モンゴル自治区の場合、総人口2375.54万人のうち、漢民族人口は1882.39万人で、全自治区総人口の79.24%を占め、それに対して、モンゴル族の人口は僅か402.92万人で、全自治区総人口の16.96%しか占めていない<sup>5)</sup>。つまり自治区内ですら、モンゴル族は民族的少数者となっている。全国的にも漢民族人口は全民族自治地方の総人口の約55%を占めている<sup>6)</sup>。この現実が少数民族自治地方の政治、経済、文化など社会生活の各分野において大きな影響を及ぼし、民族区域自治の行方に複雑な問題を投げかけている。圧倒的な漢民族文化の影響とそれによる少数民族文化の変貌は急速に進みつつあると言わざるを得ない。内モンゴル自治区の場合、漢語の実用性および児童を取り巻く言語環境の変化などの影響を受けて、漢語で教育を受ける子供の数が急速に増加し、モンゴル語による民族教育は衰退の傾向にあり、また人口の増加や自然環境の悪化に起因する「生態移民」、「放牧禁止」、「畜舎飼育の義務化」政策により、モンゴル族の伝統的な牧畜経済様式と遊牧生活様式が大きく変容し、「撤盟建市」作業の推進にともない、伝統的行政単位としての「盟」（アイマク）が次々と消えていくなど<sup>7)</sup>、モンゴル文化全般において急激な変化が起こっている。

第三に、民族区域自治は、単なる民族自治ではなく、民族自治と区域自治の結合であり、経済的要素と政治的要素の結合である<sup>8)</sup>。最近の動向としては、民族

---

5) 内蒙古自治区統計局『第5次人口普查公報』2001年4月12日発布。

6) 劉鷺海・李瑞主編『我国民族区域自治制度的完善与發展—来自民族自治地方的思考』内蒙古人民出版社、2000年、7頁。

7) 内モンゴル自治区の昭烏達（ジョーウド）盟、哲里木（ジェリム）盟、呼倫貝爾（ホンバイル）盟、伊克昭（イフジョー）盟、巴彥淖爾（バヤンノール）盟、烏蘭察布（ウランチャブ）盟、錫林郭勒（シリングル）盟、興安（ヒンガン）盟、阿拉善（アラグシャー）盟など9盟（アイマク）のうち、昭烏達盟を赤峰市（1983年）に、哲里木盟を通遼市（1999年）に、伊克昭盟を鄂爾多斯（オールドス）市（2001年）に、呼倫貝爾盟を呼倫貝爾市（2001年）に、巴彥淖爾盟を巴彥淖爾市（2003年）に、烏蘭察布盟を烏蘭察布市（2003年）にそれぞれ改編した。

8) 周恩来「關於我国民族政策的幾個問題」（1957年8月4日青島民族工作会議上の講話）『周恩来選集（下）』、人民出版社、1980年、249頁。

自治地方における漢民族人口の増加と市場経済体制への転換ともない、民族の自治より区域の自治の傾向がますます強まっていると言えよう。

第四に、各民族の平等、団結、国民統合、国家統一の維持、促進は民族区域自治の最重要課題である。中国では少数民族問題に触れる際に、中国各少数民族は「中華民族」の一員であり、「漢民族は少数民族から離れられないし、少数民族は漢民族から離れられない」という表現が頻繁に用いられる。「中華民族多元一体」論は中国民族理論の核心をなしている。この「中華民族多元一体」論によれば、少数民族は次元の異なる「複合的アイデンティティー」を持つ。「複合的アイデンティティー」とは、自民族の一体感（帰属意識）と、それよりも高いレベルの漢民族を中心とする中華民族の一員であるという中華民族の一体感（帰属意識）である。

中国憲法および民族区域自治法は、中国は統一した多民族国家であり、各少数民族自治地方は、いずれも中華人民共和国の切り離すことのできない一部であることを重ねて明記している。民族融合、国民統合、国家統一の維持促進は中国の民族区域自治において、極めて重要な意義を持っている。民族自治地方の設立、行政区画の画定、自治機関の構成および自治権の設定など、民族区域自治の全般においてこの精神が浸透しているように思われる。国家と民族自治地方の関係は、中央と地方の関係であり、民族自治地方は国家による統一的指導を受け、国家の憲法と法律に忠実にしたが、その枠内でごく限られた自治権しか付与されていない。

最近は少数民族教育、少数民族幹部採用において国民統合の風潮がますます顕著に現れている。建国当初の少数民族教育は少数民族の言語文字の学習と使用に重点を置いていたが、昨今は少数民族の教育に関する立法の指導思想も大きく変わり、民族小中学校が小学校1年から漢語授業を開設するようになり、漢語の学習と使用をより重視する傾向が顕著である<sup>9)</sup>。民族学校の教科書にも少数民族の歴史文化に関する内容が不足している。1950年代頃は、少数民族幹部はもとより、

9) この点について詳しくは、陳立鵬「対我国少数民族教育立法幾個重要問題的探討」『民族研究』2006年第1期参照。

漢民族幹部のモンゴル語学習と使用も大いに奨励していたが、近年はモンゴル語で話すモンゴル族出身の幹部さえ徐々に減少している。内モンゴル自治区の地方公務員採用テスト科目にもモンゴル語が入っていないのが現状である<sup>10)</sup>。すなわち、モンゴル語は法律においては公用語となっているが、実社会生活においては公用語の地位を次第に失いつつあると言っても過言ではなかろう。

民族区域自治の中核を成しているのは民族自治地方が有する自治権である。中国憲法によれば、民族自治地方の自治機関たる自治区、自治州、自治県（旗）の人民代表大会および人民政府は一般地方の職権を行使するとともに、自治権を行使する。自治権は民族自治地方の自治機関が当該地方、当該民族の内部事務を自主的に管理する特定の権利である。

1984年の民族区域自治法は第19条から第45条にわたり自治機関の自治権に関する規定を設けている。自治権は政治、経済、文化教育、言語文字および人事などの各分野にわたる。自治権の主なものに立法自治権、人事管理の自治権、经济管理の自治権、資源管理の自治権、財政管理の自治権、教育の自治権、言語文字文化の自治権等がある<sup>11)</sup>。

確かに、これらの自治権は、少数民族と民族自治地方に発展と繁栄をもたらし、少数民族と民族自治地方の社会、経済、教育、文化を大きく躍進させ、多大な成果を収め、注目を集めている。しかしながら他方では、多くの自治権には制約がとれない、とりわけ、市場経済原理の導入により、自治権は大きく変わりつつあるのも否定できない事実である。自治権は優遇政策的性格が強く、自治民族と民族自治地方が法廷で主張しうる法律上の権利とは程遠いものである。最近は、制度の理念と現実が乖離し、自治権の形骸化の傾向が目立つようになっている。そのため民族自治地方では、天然資源の乱開発、生態環境の悪化、少数民族の生活空間の縮小、貧困層の拡大、産児制限の緩和および子弟の進学時や幹部採用時の

---

10) 上海市は今年から新採用の公務員に対して、上海語と上海文化を内容とする「上海文化」の教育をおこなっている（「上海要求新録用公務員必修上海文化」<http://news.sina.com.cn/c/2006-08/05/10109665125s.shtml>参照）。内モンゴル自治区も公務員に対してモンゴル語とモンゴル文化の教育をおこなうべきである。

11) 自治権について詳しくは、西村幸次郎「中国少数民族の自治権—1994年夏の北京・内蒙古紀行—」『阪大法学』第45巻第3・4号参照。

優遇など政府が実施する少数民族への優遇措置にともなう少数民族人口の激増<sup>12)</sup>、少数民族の言語文字に対する有効な保護措置がなく、少数民族言語の衰退が著しく、その存続が危ぶまれるなど難題が起きている。以上のような様々な憂慮すべき現象の発生は、結局のところ、自治権の不備によるものであり、少数民族の更なる発展のためには、民族自治地方の自治権をさらに充実させていかなければならない。

この小論では自治権の中で最も重要な立法自治権に焦点を当てて論じることにする。

## II 民族自治地方の立法自治権の定義

ここでは後述の中国民族法学界の一般的見解に対する検証によって民族自治地方の立法自治権の定義を展開することにした。

立法自治権に対する中国民族法学界の一般的見解は次のとおりである。

「立法自治権とは、自治機関が法の定める手続きに照らして行使する特定の権力を指す。具体的には次のものを含む。

一つめは、自治条例および単行条例を制定する自治権である。民族自治地方の人民代表大会は、その地域の民族の政治、経済および文化の特徴に合わせて、自治条例および単行条例を制定する権限を有する。自治区の自治条例および単行条例は、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生ずる。自治州、自治県の自治条例および単行条例は、省または自治区の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生じ、またこれを全国人民代表大会常務委員会に報告し、記録にとどめる。

12) 例えば、内モンゴル自治区におけるモンゴル族人口は1978年の197.3432万人から、1982年の253.1677万人、1990年の328.4918万人、さらに2001年の402.92万人へと、僅か23年の間に倍増し、急増が著しい（「蒙古族人口」田雪原主編『中国民族人口』中国人口出版社、2002年、111～123頁、内蒙古自治区統計局『第5次人口普查公報』2001年4月12日発布参照）。

若林敬子氏は少数民族人口の78年以降の急増要因として、産児制限の緩和、漢民族との結婚、戸籍変更など三点を指摘している（若林敬子『中国の人口問題』東京大学出版会、1989年、244～246頁）。

二つめは、上級国家機関の決議、決定、命令または指示を実情に合わせて執行し、またはその執行を停止する自治権である。自治機関は、上級国家機関の決議、決定、命令または指示に対して、民族自治地方の実情に合わない場合には、上級国家機関に報告し承認を得て、実情に合わせて執行し、またはその執行を停止することができる。

三つめは、法律法規を弾力的に規定するかあるいは補足的に規定する自治権である。自治機関は、法律法規の明白な授権にもとづき、法律法規の原則に依拠しかつ当地の民族の特徴に合わせて、法の定める手続きに照らして弾力的あるいは補足的規定を制定する<sup>13)</sup>。

この定義には次のような二つの問題がある。

第一に、立法とは一般的、抽象的法規範を定立する作用であるため、「上級国家機関の決定、命令または指示を実際の状況に合わせて執行し、またはその執行を停止する自治権」は明らかに立法自治権に属さない。

第二に、中国の選挙法、刑法、婚姻法、相続法、民法通則、伝染病予防法、民事訴訟法、養子法、女性権益保障法、森林法、草原法、全民所有制工業企業法などの一部の法律の各条文が民族自治地方に対して、弾力的または補足的規定（中国語では、「変通補充規定」という）を制定する権限を付与している。これらの法律法規の明白な授権規定に基づいて「法律法規を弾力的に規定するかあるいは補足的に規定する」ことを自治条例および単行条例制定権と同様の立法自治権として捉えることに大きな疑問が生じる。

少数民族の「当該民族と当該地方の内部事務を自主的に管理する権利を保障する」という民族区域自治本来の趣旨からするなら、当該地方の民族の政治、経済および文化の特徴に依拠して、国家の法律に対して、弾力的または補足的規定を制定する権限は民族自治地方の自治条例および単行条例制定権に含まれているのは当然のことである。言い換えれば、民族自治地方の自治条例および単行条例制定権は国家の法律法規を弾力化し補足することのできる性格のものであると言えよう。もし、民族自治地方が国家の法律法規に対して、弾力的または補足的規定

---

13) 呉宗金編著、西村幸次郎監訳『中国民族法概論』成文堂、1998年、69～70頁。

を制定する権限を持たなければ、いわゆる民族区域自治は実質的な意義を失う。この点について中国憲法第115条は「自治区、自治州、自治県の自治機関は、憲法第3章第5節に定める地方国家機関の職権を行使するとともに、憲法、民族区域自治法およびその他の法律の定める権限に従って自治権を行使し、当該地域の実際の状況に即して国家の法律および政策を貫徹する」と規定し、第116条は「民族自治地方の人民代表大会は、その地域の民族の政治、経済および文化の特徴に合わせて、自治条例および単行条例を制定する権限を有する。自治区の自治条例および単行条例は、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生ずる。自治州および自治県の自治条例および単行条例は、省または自治区の人民代表大会に報告し、その承認を得た後に効力を生ずる」と規定している。なお地方性法規は「憲法、法律および行政法規に抵触しない」（憲法第100条）ことを前提としているが、自治条例および単行条例にはこのような制限を設けていない。民族自治地方の自治条例および単行条例は当該地方の民族の政治、経済および文化の特質に即して、国家の法律を弾力化し補足することが認められていると解釈すべきであろう。つまり法律法規を弾力化し補足することは自治条例および単行条例制定権の及ぶ範囲内のことである。民族自治地方の人民代表大会は法律の具体的授権があるかどうかと関係なく、憲法の上述の規定に基づき、当該地方の実際の状況に即してあらゆる法律に対し、弾力的または補足的規定を制定する権限を持っているはずである。この点を配慮して、立法法第66条はさらに「民族自治地方の人民代表大会は、その地域の民族の政治、経済および文化の特徴に合わせて、自治条例および単行条例を制定する権限を有する。自治区の自治条例および単行条例は、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生ずる。自治州および自治県の自治条例および単行条例は、省、自治区または直轄市の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生ずる。自治条例と単行条例は、当地の民族の特徴に照らして、法律および行政法規の規定に対して、弾力的規定を設けることができる。ただし、法律または行政法規の基本原則に違反してはならず、憲法および民族区域自治法の規定ならびにその他の関連する法律、行政法規が民族自治地方について特別に設けた規定に対しては、弾力的規定を設けてはならない」と規定し、弾力的または補足的規定

と単行条例の関係を明確にしている。弾力的または補足的規定を制定することは自治条例および単行条例制定権と同様の立法自治権ではなく、自治条例および単行条例制定権の付随的な機能であることはこの規定から一目瞭然である。ある意味で自治条例および単行条例は弾力的または補足的規定の存在形式であり、弾力的または補足的規定は自治条例および単行条例の内容であるといえよう。法律法規を弾力化し補足することは自治条例および単行条例、とりわけ単行条例の重要な役割(作用)であり、法律法規の具体的授権がなくても、自治条例および単行条例、とりわけ単行条例は場合によっては国家の法律法規に対して弾力的または補足的規定を設けることが当然に考えられる。当該地方の民族の政治、経済および文化の特徴に即して法律法規を自主的に弾力化し補足することこそが、民族自治地方の立法自治権の一般地方立法権と異なる本質的な要素である。したがって弾力的または補足的規定は自治条例および単行条例と同様の地方性民族法規の表現形式または法源ではなく、ただ単行条例の一種類に過ぎない。単行条例には二種類の内容のものがある。その一つがもっぱら区域自治を実行する少数民族の内部事務に属する事柄に関する単行条例であり、もう一つが国家の法律法規に対し弾力的または補足的規定を設ける単行条例である。各民族自治地方が今まで制定した単行条例を見れば、その中の相当な部分は弾力的または補足的規定であり、しかもそれが法律法規の授権規定の範囲内に限定されており、民族自治地方が憲法と民族区域自治法に直接基づいて法律法規を弾力化し補足する権限を積極的に行使した例はほとんど見当たらない。

自治条例および単行条例と弾力的または補足的規定の関係を正確に理解することは民族自治地方の立法自治権の理論と実践において極めて重要な意義を持っている。

法律法規の授権による弾力的または補足的規定を自治条例および単行条例と異なる独自の法律制度として自治条例および単行条例以上に過大評価することは本末転倒であり、憲法と民族区域自治法が少数民族自治地方に付与した立法自治権の弱体化を招きかねない。ある具体的法律に対して弾力的または補足的規定を制定するには、憲法第115条の原則的規定のほか、当該法律の具体的授権が不可欠であるとすると、民族自治地方が自らの意思で主体的にある独自の方向性、政策

を打ち出す余地が極めて少なくなり、憲法に定めた立法自治権が有名無実になってしまう<sup>14)</sup>。

民族自治地方が如何に法律の授權規定のみに受動的に頼らず、主体性と積極性を発揮し、憲法に定めた立法自治権を能動的かつ創造的に展開していくかが、これからの民族自治地方の法整備と少数民族の自治権の全面的実現にとってきわめて重要な意義を持っている。そのため、法律法規に対して弾力的または補足的規定を制定することを自治条例および単行条例制定権と同様の立法自治権ではなく、自治条例および単行条例制定権の一機能として自治条例および単行条例制定権の枠組みの中で再構築することが求められている。これこそが民族区域自治制度の当然の帰結である立法自治権のあるべき本来の姿ではなからうか。

要するに、民族自治地方の立法自治権は民族自治地方の人民代表大会および人民代表大会常務委員会が憲法、民族区域自治法およびその他の法律の規定に基づいて自治条例および単行条例を制定する権限であり、自治条例および単行条例は民族自治地方が立法自治権の行使によって成立する地方性民族法規の二つの表現形式または法源である。弾力的または補足的規定は地方性民族法規の表現形式または法源ではなく、自治条例および単行条例制定権の一機能である。

自治条例は民族自治地方内の基本的社会関係を調整する総合的な地方性民族法規である。自治条例は当該民族自治地方の自治機関および自治機関の各部門、裁判機関、檢察機関の運営方針、民族構成、当該民族自治地方の公用語、教育、科学、文化、衛生事業、資源開発、経済建設、財政管理など区域自治を实行する少数民族の自治権の根幹を総括的に規定する。言わば当該民族自治地方の基本法と

---

14) 吳宗金・張曉輝主編『中国民族法（第2版）』は「依拠少数民族特点变通法律制度」の章において、ある法律を弾力化し補足するに当たって、憲法の原則的規定のほかに、当該法律の具体的授權の必要性を唱え、弾力的または補足的規定を自治条例および単行条例と異なる独自の法律制度として捉え、自治条例と単行条例を遙かに上回る紙幅を持って大きくクローズアップしている。あたかも立法自治権といえは弾力的または補足的規定のような印象を人々に与える（吳宗金編著、西村幸次郎監訳前掲書注13）、第9章「少数民族の特徴に依る变通補充法律制度」、吳宗金・張曉輝主編『中国民族法（第2版）』法律出版社、2004年、第20章「依拠少数民族特点变通法律制度」。民族法学界のこのような見解は実践において民族自治地方の立法自治権の積極的行使を妨げる要因の一つとなっている。

しての性格を有するものである。

単行条例は民族自治地方内の個別分野の社会関係を調整する単一的な地方性民族法規である。単行条例は少数民族の言語文字、婚姻、出産、当該民族自治地方の土地管理、草原管理など特定の分野の自治権を具体的に規定する。言わば当該民族自治地方の一般法としての性格を有するものである。

2003年末現在、全国で自治条例133件、単行条例384件、弾力的または補足的規定68件が採択され、法制面での自治権は強化されているものの<sup>15)</sup>、その一方5つの自治区ではまだ自治条例の採択には至っていないし、各地で採択されている自治条例および単行条例のほとんどは民族区域自治法および関連法律の規定を踏襲したものであり、独自性を欠き、実効性に乏しく、中央と民族自治地方の関係、民族自治地方内の民族関係など複雑な利害関係が錯綜する立法自治権の実態を窺わせる。

### III 民族自治地方の立法自治権の課題

#### 1 単行条例の立法主体の問題点

(1) 憲法、民族区域自治法および立法法が規定している単行条例の立法主体(機関)は単一である。

憲法、民族区域自治法および立法法の規定によると、自治条例と単行条例を制定する主体は、自治区、自治州、自治県の人民代表大会のみであり、自治区、自治州、自治県の人民代表大会常務委員会には自治条例と単行条例の制定権が付与されていない。ところが、自治区、自治州、自治県の人民代表大会代表(議員)はもとの職場に属したままで職務に当たるうえ、その会議も年に1回しか開催することができず、且つ会議時間が短く(自治区人民代表大会の会期は7日から10日間、自治州は3日から7日間、自治県は3日から5日間)、しかも議題が多く、ほとんど形式的な存在となっているため、自治条例と単行条例を全て制定するというのは相当に困難である。これに対して、自治区、自治州、自治県の人民代表大会常務委員会のメンバーは、行政機関、裁判機関、検察機関との兼職が禁じら

---

15) 中華人民共和国新聞弁公室『中国的民族区域自治』2005年2月28日発布。

れ、ある程度職業化されているうえ、その会議も2ヶ月に1回開催するため、法案審議に適している。立法自治権の実現を図るには、自治区、自治州、自治県の人民代表大会常務委員会にも単行条例の制定権限を付与すべきである（自治条例は少数民族の自治権の根幹にかかわる基本法的な性格を有するものであるため、自治条例の制定権限は人民代表大会に限定すべきである）。

中国の現行立法体制から見ても、法律を制定する権限は全国人民代表大会および全国人民代表大会常務委員会が共に有し、地方性法規を制定する権限は省、自治区、直轄市の人民代表大会および省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会が共に有している。「全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会は、国家の立法権を行使する。全国人民代表大会は、刑事、民事、国家機構およびその他の基本法律を制定し、改正する。全国人民代表大会常務委員会は、全国人民代表大会が制定すべき法律以外のその他の法律を制定し、改正し、全国人民代表大会の閉会期間において、全国人民代表大会が制定した法律に対し、部分的な補足および改正を行う」（立法法第7条）。「省、自治区、直轄市の人民代表大会およびその常務委員会は、当該行政区域の具体的状況および実際の必要に基づき、憲法、法律、行政法規と抵触しない前提の下で、地方性法規を制定することができる」（同第63条1項）。「比較的大きな市の人民代表大会およびその常務委員会は、当該市の具体的状況および実際の必要に基づき、憲法、法律、行政法規および当該省、自治区の地方性法規と抵触しない前提の下で、地方性法規を制定し、省、自治区の人民代表大会常務委員会に報告し、承認を得た後に施行することができる」<sup>16)</sup>（同第63条2項前段）。実際には、法律と地方性法規の多くは、全国人民代表大会常務委員会と省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会により制定されている。例えば、第7期全国人民代表大会の任期5年の間、全国人民代表大会

16) 比較的大きな市とは、省、自治区人民政府所在地の市、経済特区所在地の市および国務院が承認した比較的大きな市のことである。現在、中国は27の省、自治区人民政府所在地の市と唐山市、大同市、包頭市、大連市、鞍山市、撫順市、吉林市、齊齊哈爾（チチハル）市、無錫市、淮南市、青島市、洛陽市、寧波市、淄博市、邯鄲市、本溪市、徐州市、蘇州市など18の国務院が承認した比較的大きな市および深圳（シンセン）市、厦門（アモイ）市、珠海市、汕頭（スワトウ）市など4の経済特区所在地の市を有している（喬曉陽主編『立法法講話』中国民主法制出版社、2000年、231頁）。

と全国人民代表大会常務委員会が86件の法律と法律問題に関連する決定を可決したが、そのうち、62件は全国人民代表大会常務委員会が可決したものである<sup>17)</sup>。また、1999年末の時点で、全国の地方性法規の総数は7000件に達しているが<sup>18)</sup>、そのほとんどは地方の人民代表大会常務委員会が制定したものであり、地方の人民代表大会が制定したのは「人民代表大会工作条例」および「議事規則」等ごく一部のものにとどまっており、いまだ一度も地方性法規を制定したことがない地方人民代表大会もある<sup>19)</sup>。このように全国人民代表大会常務委員会と省、自治区、直轄市および比較的大きな市の人民代表大会常務委員会は法律と地方性法規の実質的な担い手となっている。

(2) 刑法、婚姻法、民法通則などの個別的に弾力的または補足的規定の制定を授権する法律の規定する立法主体と制定手続きが混乱している。

前にも言及したように、選挙法、刑法、婚姻法、相続法、民法通則、伝染病予防法、民事訴訟法、養子法、女性權益保障法、森林法、草原法、全民所有制工業企業法などの一部の法律の各条文が民族自治地方に対して、弾力的または補足的規定(単行条例)を制定する権限を付与している<sup>20)</sup>。そのなかの幾つかの法律が単行条例を制定する主体の範囲を拡張した。それには憲法違反の疑いが持たれるものの、一定の合理性がある。問題は、単行条例を制定できる主体が統一性を欠き、混乱していることである。相続法、民法通則、婚姻法などの法律が民族自治地方の人民代表大会に弾力的または補足的規定を制定する権限を与え、養子法が民族自治地方の人民代表大会およびその常務委員会に弾力的または補足的規定を制定する権限を与え、伝染病予防法は民族自治地方の人民代表大会常務委員会に弾力的または補足的規定を制定する権限を与え、森林法は民族自治地方の自治機関、即ち民族自治地方の人民代表大会と人民政府に弾力的または補足的規定を制定する権限を与えている。民族自治地方の執行機関である人民政府にまで弾力的

---

17) 彭沖「全国人民代表大会常務委員会工作報告—1993年3月20日在第八届全国人民代表大会第一次會議上」『中国法律年鑑』中国法律年鑑社、1994年、27頁。

18) 喬曉陽、前掲書注16)、234頁。

19) 喬曉陽、前掲書注16)、239頁。

20) しかし民族自治地方が実際に弾力または補足的規定を制定しているのは婚姻法(最も多い)、選挙法、草原法、相続法、森林法などごく少数の法律のみに限られている。

または補足的規定の制定を授権したことは憲法と民族区域自治法の規定を明らかに逸脱している。

法律の授権規定に基づいて制定する弾力的または補足的規定は、事前承認または事後登録を経ることによって効力を生じる。刑法、森林法、婚姻法などは、全国人民代表大会常務委員会に報告して、事前承認されなければならないと規定し、民法通則、草原法、相続法等は全国人民代表大会常務委員会に報告して、事後登録を経なければならないと規定している。

## 2 自治条例と単行条例の批准（承認）制度の不合理性

憲法、民族区域自治法および立法法の規定によると、自治区の自治条例および単行条例は、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生ずる。自治州および自治県の自治条例および単行条例は、省または自治区の人民代表大会に報告し、その承認を得た後に効力を生じ、またこれを全国人民代表大会常務委員会に報告し、記録に留める。この批准制度は、民族自治地方が立法自治権を行使するに当たって、大きな障害となっており、廃止すべきである。

批准制度には次のような問題がある。

(1) 批准制度が民族自治地方の立法自治権を不完全な立法権あるいは半立法権たらしめている。

批准制度が存在することによって、自治区の自治条例および単行条例の最終的決定権は自治区ではなく、全国人民代表大会常務委員会が実際に握っている。全国人民代表大会常務委員会が自治区立法自治権の最終的決定者となっているため、自治区の自治条例および単行条例の制定権は事実上名目だけのものに止まっている。

自治区の自治条例と単行条例は全国人民代表大会常務委員会の承認（批准）を経て、始めて効力を生ずるため、その効力順位は本来全国人民代表大会常務委員会が制定する法律に準ずるものでなければならないが、実際は自治区の自治条例と単行条例は自治区以外の省が制定する地方性法規と同じ効力順位のものとなっている。この点を明確にしているのは立法法である。立法法第62条2項は次のように規定している。「自治条例と単行条例は当地の民族の特徴に照らして、法律

および行政法規の規定に対し、弾力的規定を設けることができる。ただし、法律または行政法規の基本原則に違反してはならず、憲法および民族区域自治法の規定ならびにその他の関連する法律、行政法規が民族自治地方について特別に設けた規定に対しては、弾力的規定を設けてはならない」。このことは、従来不明確であった自治条例と単行条例の効力順位を明確にしたものである。効力順位においては行政法規の効力が自治条例および単行条例に優先することは明白である。

なお自治区人民代表大会が制定する自治条例および単行条例は全国人民代表大会常務委員会の批准を要するとしながら、自治区人民代表大会の常設機関である自治区人民代表大会常務委員会が、自治州、自治県の自治条例および単行条例を批准する権限を有するという論理矛盾を抱えている。

(2) 中国の現行立法体制の下では批准は異例のことである。

中国の現行立法体制の下では自治地方の自治条例および単行条例と、省および自治区の人民政府所在地の市と国務院の承認を経た比較的大きな市の人民代表大会およびその常務委員会の制定する地方性法規だけが批准を要する。省および自治区の人民政府所在地の市と国務院の承認を経た比較的大きな市の人民代表大会およびその常務委員会の制定する地方性法規は省、自治区の人民代表大会常務委員会の批准が必要である。省、自治区、直轄市の制定する地方性法規は批准を要しない。このことが立法権の不均衡を招いている。

(3) 批准制度は1950年代の中央集権的な立法体制の産物である。

1950年代の中央集権的な立法体制の下では、全国人民代表大会が法律制定権を独占し、全国人民代表大会常務委員会の法律制定権、国務院の行政法規制定権および省の地方性法規制定権は一切認められなかった。当時、ただ民族自治地方の人民代表大会のみに自治条例と単行条例の制定権が付与されていた。ところが、1978年に始まった「改革開放」政策の実施にともない、中国立法体制に大きな変化が起こった。それは地方権力機構の改編および地方への一定の法的権限の委譲である。1979年の「地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法」は県以上の人民代表大会に常設機関として常務委員会を設置すると規定すると同時に、省、自治区、直轄市の人民代表大会およびその常務委員会にも地方性法規の制定権を付与し、中国立法システムの改革に道を開いた。1982年の憲法は、省、

自治区、直轄市の人民代表大会およびその常務委員会の地方性法規制定権を追認するとともに、立法システムの改革をさらに推進し、全国人民代表大会常務委員会に法律制定権、國務院に行政法規制定権をそれぞれ付与し、現行立法体制を確立した。なお、「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1982年と1986年の2度にわたって改正された。1982年の改正によって、省および自治区の人民政府所在地の市と國務院の承認を経た比較的大きな市の人民代表大会およびその常務委員会に地方性法規草案の立案権を付与し、さらに1986年の改正によって、省および自治区の人民政府所在地の市と國務院の承認を経た比較的大きな市の人民代表大会およびその常務委員会にも地方性法規の制定権（省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会の批准を要する）を付与し、その立法権限の強化を図ったが、これはまだ憲法上承認を得るにいたっていない。1954年から1979年の間、このように立法権の分散化が進み、多くの国家機関が自主立法権を取得し、立法体制が大きく変容しているにもかかわらず、民族自治地方の立法自治権だけは1954年の時点にとどまっている<sup>21)</sup>。さらに自治区の立法自治権の行使状況は1950～1960年代より一歩後退している<sup>22)</sup>。

(4) 批准制度が上級国家機関の民族自治地方の立法自治権に対する干渉を招いている。

批准制度によって、民族自治地方の立法自治権は、上級機関の判断に大きく制約されたものとなっている。前にもふれたように、最も重要な民族自治地方であ

21) 喬曉陽、前掲書注16)、第一講「緒論」参照。

22) 筆者の調べた限りでは、5つの自治区は1950～1960年代に「内蒙古自治区各級人民代表大会和各級人民委員会組織条例」（1955年11月全国人民代表大会常務委員会批准）、「新疆維吾爾自治区各級人民代表大会和各級人民委員会組織条例」（1956年7月全国人民代表大会常務委員会批准）、「西藏自治区籌備委員会組織簡則」（1956年9月全国人民代表大会常務委員会批准）、「西藏自治区各級人民代表大会選舉条例」（1963年3月全国人民代表大会常務委員会批准）、「広西僮族自治区人民代表大会和人民委員会組織条例」（1958年7月全国人民代表大会常務委員会批准）、「寧夏回族自治区人民代表大会和人民委員会組織条例」（1959年11月全国人民代表大会常務委員会批准）の6件の単行条例を制定している（現在は、そのいずれも効力を失っている）が、1970年代以後5つの自治区の単行条例制定活動は若干の個別法の授権による弾力的または補足的規定の制定にとどまり、事実上停滞している。ところがこの時期はまさに中国が中央レベルの立法と地方レベルの立法の整備を急ぎ、多大な成果を収めた時期でもある。

る5つの自治区の自治条例はいまだに制定されるにいたっていないのである。当該地方の基本法としての性格を有する自治条例が採択されていないため、多くの自治権が憲法と民族区域自治法の抽象的条文にとどまり、まだ十分に実現されていない。自治区の自治条例が未だ制定されていないことの大きな要因の一つは批准制度による上級機関の干渉である。自治区の自治条例および単行条例は、自治区人民代表大会で正式な審議をおこなう前に、条例草案を全国人民代表大会常務委員会に回付するのが原則となっている。内モンゴル自治区の場合、自治条例の草案を相前後して20以上も起草しているものの、上級機関の干渉で自治条例はいまだに制定されるにいたっていない<sup>23)</sup>。また広西チワン（壮）族自治区の場合、自治区が全国人民代表大会常務委員会に提出した自治区自治条例の第18草案に対し、全国人民代表大会常務委員会が中央の各部、委員会の意見徴集を行ったところ、ごく少数の部と委員会が同意あるいは基本的に同意したものの、多くの部と委員会は自治条例草案中の中央が自治区に権限を移譲することについて同意しないために、批准を得られず立法化できずにいる<sup>24)</sup>。他の自治区の状況も内モンゴル自治区や広西チワン（壮）族自治区と大体同じである。このように、批准制度が自治区自治条例の制定を大きく妨げている。

(5) 批准制度が立法自治権の空洞化をもたらしている。

民族自治地方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つの側面を有しているため、民族自治地方の人民代表大会と政府は自治機関として自治権を行使すると同時に、一般地方国家機関（中国には日本のような地方自治体は存在しないため、地方の人民代表大会と政府は地方にある国家機関である）として一般地方国家機関の職権も行使する。立法の面でも同じことが言える。

全国人民代表大会の批准を得るのが困難なため、最近では、自治区が批准を要しない地方性法規<sup>25)</sup>の形式によって、本来なら自治条例または単行条例によって定めるべき事柄を定めている。例えば、2004年11月26日内モンゴル自治区第10期

---

23) この点について詳しくは、王仁定「關於制定自治区自治条例問題的思考」『内蒙古師範大學學報』2001年第1期参照。

24) この点については、佐々木信彰編『現代中国の民族と経済』世界思想社、2001年、12頁、呉大華主編『民族法学講座』民族出版社、1997年、131頁など参照。

人民代表大会常務委員会第12回会議で採択し、2005年5月1日から施行された「内蒙古自治区蒙古言語文字工作条例」<sup>26)</sup>はその典型的な例である。この条例は一応地方性法規の形式を採用しているものの、その中身は単行条例の規律すべき領域に属する事柄である。このような現象は内モンゴル自治区だけでなく、ほかの自治区でも起こっている。この現象は中国法構造が抱える論理矛盾を露呈し、一つの側面から立法自治権の実態を反映している。立法自治権ひいては自治権全体の存在意義と実効性が問われている。

(6) 実行しうる批准手続きと基準が欠如している。

立法法と民族区域自治法などの法律は自治条例と単行条例の審査批准の基準、手続き、期限について曖昧な点が多く、明確な規定を欠いている。立法法は比較的大きな市の地方性法規について、「省、自治区の人民代表大会常務委員会は、報告して承認申請を行った地方性法規に対し、その合法性について審査しなければならず、憲法、法律、行政法規および当該省、自治区の地方性法規と抵触しない場合は、4ヶ月以内に承認をしなければならない」(第63条2項後段)と規定し、その審査基準と承認期限を一応示しているが、自治条例と単行条例のそれについては、まったく規定していない<sup>27)</sup>。

- 
- 25) 省、自治区、直轄市および比較的大きな市の人民代表大会およびその常務委員会が制定する法規が地方性法規である。

地方性法規は次の事項を規定することができる。①法律、行政法規の規定を執行するため、当該行政区域の実際の状況に基づき、具体的規定を設ける必要のある事項。②地方性事務に属し、地方性法規を制定する必要のある事項。③中央立法に属する事項に対し、地方が先駆けて地方性法規を制定する(立法法第89条)(この点について詳しくは趙肖東「中国の地方人民代表大会の制度的構造と実際の機能」『一橋法学』第5巻第1号参照)。

自治条例および単行条例と地方性法規の違いは次の通りである。①自治条例および単行条例は法律、行政法規を弾力化し補足することができるが、地方性法規は憲法、法律、行政法規に抵触してはならない。②一部の法律の具体的授権による単行条例(弾力的または補足的規定)を除けば、自治条例および単行条例の制定権限は民族自治地方の人民代表大会のみに限られているが、地方性法規の制定権限は省、自治区、直轄市、比較的大きな市の人民代表大会および常務委員会が共に有している。③自治条例および単行条例は批准を要するが、比較的大きな市の地方性法規以外は批准を要しない。

- 26) この条例は第1章「総則」、第2章「学習と教育」、第3章「使用と管理」、第4章「科学研究と規範化、標準化」、第5章「法律責任」、第6章「附則」の全部で6章40箇条から成っている。

### 3 立法自治権の行使に対する監督（審査）制度の欠如

立法自治権の行使に対する監督（審査）には自治条例と単行条例の違憲審査と自治機関の立法不作為の審査が含まれることが定説になりつつある。しかし中国の現実に着目すると、自治機関の立法不作為に対する審査と監督がある意味で、もっとも重要である。内モンゴル自治区は最初に成立した自治区ではあるが、立法自治権の行使にあまりにも慎重であり、自治条例はもとより、1980年代以後は、まともな単行条例さえも制定できていない。2006年1月21日第10期内モンゴル自治区人民代表大会第4回会議で採択された「内蒙古自治区人民代表大会常務委員会工作報告」は、今年の立法目標（任務）として12件の自治区地方性法規を制定し改正するとしているが、自治区自治条例と単行条例についてはまったく触れていない<sup>28)</sup>。こうした傾向は、内モンゴル自治区の自治機関の立法自治権ないし自治権全体に対する消極的姿勢を反映している。自治区の自治機関は自治権の行使を怠っても何の責任も問われないというのが現状である。それ故に、中央で決定された重要な自治権が、民族地方ではことごとく実施されないといった自治権の権威の急速な失墜状況が出現している。自治機関の自治意識と責任感を高めるため、自治機関の立法不作為に対する責任追及と制度の構築を検討すべきである。

### 4 自治民族が自治条例および単行条例の制定に有効的に参加できる体制の欠如

自治民族がどの程度自治条例および単行条例の制定に参加できているかが民族区域自治制度の真価を問う重要な問題であり、また、自治条例および単行条例の実質的合法性にかかわる問題でもある。このことに関して、内モンゴル自治区の場合、少なくとも次のような二つの問題を抱えている。

その一つは、人口比による自治民族の発言力の低下である。

民族区域自治を機能させていくためには区域自治の主体たる少数民族が相応の

27) [http://www.nmg.xinhuanet.com/zt/2006-01/25/content\\_6136954.htm](http://www.nmg.xinhuanet.com/zt/2006-01/25/content_6136954.htm)より。

28) 小林正典氏は「上級機関の判断基準に、明白な基準がない場合、民族自治地方の立法自治権は、きわめて不安定なものとならざるを得ない」と指摘している（小林正典『中国の市場経済化と民族法制』法律文化社、2002年、125頁）。

人口を擁することが必要であるが、実際にはこの基準を満たしている民族自治地方はそう多くはない<sup>29)</sup>。中国の民族自治地方の多くは、漢民族の人口が区域自治を実行している少数民族の人口を上回っている。特に内モンゴル自治区の場合、漢民族の人口がモンゴル族の人口を圧倒し、モンゴル族は名実ともにマイノリティーとなっている。この現実が内モンゴル自治区の立法自治権に大きく響いている。

民族区域自治法第16条は「民族自治地方の人民代表大会には、区域自治を実施している民族の代表のほか、当該行政区域に居住するその他の民族もまた適当な数の代表を持たなければならない。民族自治地方の人民代表大会における区域を実施している民族とその他の少数民族の代表の定数および比率については、省、自治区の人民代表大会常務委員会が法律の定める原則に基づいて決定し、全国人民代表大会常務委員会に報告して記録・保存する」<sup>30)</sup>と規定している。また、少数民族の選挙について、「中華人民共和国全国人民代表大会と地方各級人民代表大会選挙法」第18条は次のように規定している。「少数民族が集居している地方では、それぞれ集居している少数民族はいずれも代表を当地の人民代表大会に参加させるべきである。集居している区域内の同一少数民族の総人口数が区域内の総人口数の30%以上を占めるものは、それぞれ一代表の代表する人口数は当地の人民代表大会のそれぞれ一代表の代表する人口数に相当すべきである。集居している区域内の同一少数民族の総人口数が区域内の総人口数の15%に満たないものは、それぞれ一代表の代表する人口数を当地の人民代表大会のそれぞれ一代表の代表する人口数より適当に少なくすることができるが、ただし、二分の一

---

29) 民族自治地方設立の条件について民族区域自治法は「少数民族の居住する地方では、当地の民族関係、経済発展などの条件に基づき、かつ歴史的状況を考慮して、一または複数の少数民族が集居する区域を基礎とした自治地方を設立することができる」(第12条1項)、「民族自治地方は、当地の実情に照らし、漢族またはその他の民族の居住区または都市をその一部として包括することができる」(同3項)と規定するのみで、民族自治地方を設立する際の少数民族が確保すべき人口比率など客観的基準と目安を明示していない。

30) 1984年の民族区域自治法のこの規定は1952年の民族区域自治実施綱要の「自治機関は区域自治を実行する民族の人員により主として構成」という規定より大きく後退している。

より少なくしてはならない。区域自治を実行する民族人口が特に少ない自治県は、省、自治区の人民代表大会の決定を経て、二分の一より少なくすることができる。人口の特に少ないその他の集居している民族は、少なくとも代表一人を有すべきである。集居している区域内の同一少数民族の総人口が区域内の総人口数の15%以上を占めて30%に満たないものは、それぞれ一代表の代表する人口数を、当地の人民代表大会のそれぞれ一代表の代表する人口数より適当に少なくすることができるが、ただし、その少数民族に割り当てられる選出すべき代表定員は代表総定員の30%を超えてはならない。」と規定している。内モンゴル自治区の人民代表大会におけるモンゴル族とその他の少数民族の代表定数および比率については、「内蒙古自治区各級人民代表大会選挙実施細則」第18条は「集居している区域内のモンゴル族またはその他の同一少数民族の総人口数が区域内の総人口数の30%以上を占める場合は、それぞれ一代表の代表する人口数は当地の人民代表大会のそれぞれ一代表の代表する人口数に相当すべきである」(同1号)、「集居している区域内のモンゴル族またはその他の同一少数民族の総人口数が区域内の総人口数の15%に満たない場合は、それぞれ一代表の代表する人口数を当地の人民代表大会のそれぞれ一代表の代表する人口数より適当に少なくすることができるが、ただし、二分の一より少なくしてはならない」(同2号)、「集居している区域内のモンゴル族またはその他の同一少数民族の総人口数が区域内の総人口数の15%以上を占めて30%に満たない場合は、それぞれ一代表の代表する人口数を、当地の人民代表大会のそれぞれ一代表の代表する人口数より適当に少なくすることができるが、ただし、モンゴル族またはその他の同一少数民族に割り当てられる代表定員は代表総定員の30%を超えてはならない」(同3号)、「人口の特に少ないその他の集居している民族は、少なくとも代表一人を有すべきである」(同4号)と「中華人民共和国全国人民代表大会と地方各級人民代表大会選挙法」第18条の規定をほぼそのまま踏襲している。

人口比率で言えば内モンゴル自治区の場合、モンゴル人の全自治区の総人口に占める割合は僅か16.96%にしか達していないため、モンゴル族に割り当てられる選出すべき代表定員は代表総定員の30%を超えてはならないのである。もちろん法律のこの規定は少数民族の権利に特別な配慮または優遇を与えてはいる

が、この現状ではモンゴル族は自治権を有効的に行使することはできず、自治民族の真の自治を実現するためには「民族の文化教育行政に限って、行政的権限を持つ民族の公的法的団体の形成」<sup>31)</sup>などの特別な措置を導入し、自治民族の発言力強化につとめるべきであろう。

もう一つは、民族政策の形骸化にともない、モンゴル族内部に不公平な現象が生じていることである。

内モンゴル自治区のモンゴル族の構成は非常に複雑である。現に内モンゴル自治区のモンゴル族は、産児制限の緩和、子弟の進学時や幹部採用時の優遇など政府が実施する少数民族への優遇措置を受けるため、民族的出自を変更したモンゴル人<sup>32)</sup>、民族的特徴をまったく失ったモンゴル人および言語文字など民族の特徴を鮮明に保っているモンゴル人の三つの部分から成っている。民族政策の形骸化の傾向が強まるにつれて、この三つの部分の間に無視できない問題が生じている。現実には漢語しかできず、漢民族と変わらないモンゴル人、即ち、民族出自を変更したモンゴル人と民族の特徴を失ったモンゴル人が少数民族の優遇政策の恩恵を充分に享受し、モンゴル人の代表者として民族自治地方の自治機関を始め、多くの部門で活躍し、相当の発言力を持っており、それに対して、民族の特

31) 丸山敬一編『民族問題—現代のアポリアー』ナカニシヤ出版、1997年、170～171頁。

32) 中国の民族籍は自己申告制である。1982～1990年の間、1000万の漢民族人口が民族籍を変更または回復したとみられる（郝時遠・呉興旺「中国少数民族人口の発展と問題」郝時遠・王希恩主編『中国民族発展報告（2001～2006）』社会科学文献出版社、2006年、216～217頁）。例えば、1982年の1年間に増加した内モンゴル自治区のモンゴル族人口37.8873万人のなか、31万余りは民族籍の回復または変更によるものである（『蒙古族人口』田雪原主編『中国民族人口』中国人口出版社、2002年、112頁参照）。民族籍変更または回復のきっかけとなったのは、1981年11月の國務院人口センサス指導小組・公安部・国家民族事務委員会の「民族成分の回復あるいは改正の処理原則に関する通知」という通達である。この通達は、「すべての少数民族はいついかなる原因にもかかわらず、本人の民族成分を正しく表明できず、その民族成分の回復を申し出る者は、すべて回復すべきである」と指示した。この通達により、民族籍変更が盛んに行われた。民族籍変更には個々の申告による場合と、統一的、集団的になされた場合とがある。このようにあまりの急増に国家統計局・民族事務委員会・公安部の三者は、1990年7月1日に「中国公民の民族成立の規定について」という通達を出し、89年4月から1年間戸籍変更を凍結し、かつ90年4月以後変更条件を厳格化する方針に切り替えた（若林敬子『中国の人口問題と社会的現実』ミネルヴァ書房、2005年、455～458頁）。少数民族籍保有者に対する一方的で無条件の優遇は、漢民族に対する逆差別にもなりかねない。

徴を鮮明に保っているモンゴル人が漢語の語学力の制約を受けて、進学、就職、昇進など色々な面で不利な状況に置かれている<sup>33)</sup>。ところが、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「内蒙古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。このような民族幹部が大勢となっていることこそが、ある意味で民族区域自治の実現を大きく制約している最も深刻な問題となっているように思われる。中国の民族区域自治は、「政治的自治」というより、「文化的自治」という性格の強い<sup>34)</sup>ものであることを考慮すると、モンゴル民族のような、自民族の独自の言語文字文化を保っている民族に対して、その民族の言語文字文化の保護に十分配慮し、自治機関の形式的民族化ではなく、実質的民族化<sup>35)</sup>、すなわち少数民族言語文字文化にある程度理解のある（もっと具体的に言えば少数民族の言語文字で職務を遂行できる）少数民族人材を自治機関およびその関連部門に大量に登用することが重要であろう。現段階で、少数民族の住民が最も求めているのもこのことではなかろうか。中国が目指している調和の取れた社会づくりの実現にとっても、各

---

33) 民族区域自治法によれば、「民族自治地方の人民代表大会常務委員会は、区域自治を実施する民族の公民が主任または副主任を担当しなければならない」（同第16条3項）、「自治区主席、自治州州長、自治県県長は、区域自治を実施する民族の公民が担当する。自治区、自治州、自治県の人民政府のその他の構成員には、区域自治を実施する民族およびその他の少数民族の要員を合理的に配置しなければならない」（同第17条1項）、「民族自治地方の自治機関に所属する業務部門の幹部には、区域自治を実施する民族の者を合理的に配置しなければならない」（同第18条）。ところが、内モンゴル自治区の場合、自治区主席などのモンゴル族に配分された幹部のポストに就くには、モンゴル言語文字ができるかどうかを問わず、戸籍簿の民族出自欄に「蒙古族」と記載してあれば十分である。ところが、宗教心の稀薄なモンゴル民族にとって、言語文字こそがその民族的アイデンティティーの中核あるいはよりどころとなっている。

34) 毛里和子、前掲書注1)、48頁～49頁。

35) 自治機関の民族化に関して詳しくは、芒来夫「中国における民族地域自治」『國學院大學日本文化研究所所報』第142号（第25巻第1号）、昭和63年5月参照。

少数民族の実情に適合した多様な対応と対策が欠かせないであろう。

#### IV 結びに代えて

改革開放・市場経済・西部大開発は民族自治地方と少数民族に絶好の発展機会をもたらし、その産業育成、インフラ整備、生活水準の向上に大きく貢献している。しかし他方で少数民族の伝統文化に衝撃も与えている。いかに経済発展と少数民族の伝統文化の維持を両立させるかということは少数民族地方が直面している重大な課題である。少数民族地方の経済建設と開発は、少数民族の伝統文化、人口収容能力、自然環境と生態系の特質などその地域の特殊な人文地理環境に格別な配慮を払い、「少数民族が、急速な社会変容のなかでもその民族的矜持を失わずに生存してゆけるような」<sup>36)</sup>きめ細かい対策を講じて、少数民族の権利を中心に慎重に進めるべきである。それがゆえ、少数民族の主体性を発揮し、自治権をいっそう強化充実し、確実に保障しなければならない。

民族区域自治法は立法自治権、人事管理の自治権、経済管理の自治権、資源管理の自治権、財政管理の自治権、教育の自治権、言語文字文化の自治権等数多くの少数民族自治権を定めているものの、それは原則的規定のみにとどまっているため、各少数民族自治地方はその地方の少数民族の実情を踏まえて、自治条例および単行条例の形で具体化する必要がある。

自治条例および単行条例を制定する立法自治権は一種の自治権でありながら、またその他の自治権の前提条件と根拠となる自治権であり、その他の自治権の行使に法律的保障と制度的環境をあたえる自治権でもある。立法自治権の健全化と法整備は、少数民族と民族自治地方の諸自治権の実現にとって、きわめて重要な意義を持っている。ところが現実には、民族自治地方、とりわけ自治区の立法自治権は以上のような多くの深刻な問題を抱え込み、その形骸化が進行し、実質的にはほとんど意味のないものとなりつつある。立法自治権の着実な実現を図るには、立法自治権とその背後にある中央と民族自治地方の関係、民族自治地方の中

36) 鄭雅英「中国少数民族と社会主義市場経済」佐々木信彰編『中国経済の展望』世界思想社、2000年、275頁。

の民族関係および民族区域自治制度全体のあり方を真剣かつ厳密に再検討し、立法自治権を空洞的な政治スローガンや優遇政策だけではなく、中国の現状に適合した実行しうる具体的法制度として本格的に再構築すべきであろう。そのため、憲法を始め、民族区域自治法および関連法律を見直す必要があると思われる。これこそが立法自治権が直面している最大のテーマである。