

中国の地方制度における自治の必要性について

——地方の現状と課題の視点から——

格 日 楽*

- I はじめに
- II 地方自治の歴史変遷
- III 現代中国の地方制度の現状と課題
- IV 現代中国の中央・地方関係をめぐる議論
- V おわりに

I はじめに

中国は計画経済から社会主義市場経済への経済制度の転換を契機に、近年急速な経済発展を遂げ、世界の注目を集めている。しかし、その一方で、地域格差、民族紛争や地方主義などの問題が絶えず、中央・地方関係、とりわけ地方制度が課題として浮上してきた。本稿では、中国の地方制度を中央・地方関係の側面から考察し、とりわけ地方に共通する課題に焦点を当て、地方制度における自治の必要性について議論を展開したい。

中国の地方制度における自治の必要性を論ずるにあたって、まず、従来の地方制度のなかの自治にかかわる部分を取り上げて考察し、それが現代中国の地方制度にどのような影響を与えたのかを検討する。次に、現代中国の中央・地方関係および地方制度の実態を現行法律に基づいて考察する。最後に、このような中央・地方関係が地方制度にどのような課題をもたらしたかについて検討し、自治の必要性を探る。

II 地方自治の歴史変遷

中国の歴史を振り返ってみると、様々な地方自治が行われていた。それらの地

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第9巻第1号2010年3月 ISSN 1347 - 0388

※ 一橋大学大学院法学研究科特任講師（ジュニアフェロー）

方自治の変遷を、古代から20世紀までと20世紀から中華人民共和国が建国するまでの二つの段階に分けて検討する。各々の地方自治とその当時の国家構造はどんな関係であったのか、そして「自治」に関する認識について検討し、現代中国における地方制度のなかの自治問題をより客観的に捉えるための素材にしたい。

1 古代から20世紀まで

始皇帝が中国を統一するまでの国家構造に関しては、等級制の国家構造、万国聯盟の国家構造、封国采制の国家構造、原始聯盟制の国家構造、あるいは分封制の国家構造等と見解が分かれている。また、夏朝は万国聯盟の国家構造であり、商周朝は等級分封制の国家構造であったと国家構造を段階別に分類する見解もある。これらの見解のなかで、万国聯盟の国家構造は現代の地方自治連邦制との類似点が多く、また、等級分封制の国家構造は中央集権型の単一制との類似点が多いと考えられている¹⁾。したがって、商周朝の等級分封制の国家構造は、その後始皇帝が秦において実現した郡県制を基礎とする高度な中央集権型の単一制国家構造の形成に大きな影響を及ぼしたとされる。その後、中国の封建制においても、郡県制と官僚制を基礎とする高度な中央集権型の国家が継続され、地方自治は制度として検討されることがなかった。

それでは、中国の歴史において地方自治の理念は存在したのであろうか²⁾。これまでは、中国の古代には地方自治が存在していたと主張する者が少なくなかった³⁾。そのなかには、中国の古代においては、辺境に生活を営む民族による国の分割や国家分裂の状況が続いたため、それらの時期における地方政策の中に、何らかの形で地方自治制度が存在したというものである。

しかし、それに対して董修甲が『中国地方自治』（1939年）において「四、

-
- 1) 魏紅英著『憲政架構下の地方政府模式研究』中国社会科学出版社、2004年、76頁。
 - 2) 『三国志・魏志・毛玠伝』には「自治」という言葉に関する記述がある。それは、「太祖嘆曰：用人如此、使天下人自治、吾復何為哉！（太祖が、このように任命し、天下を自治させるなら、私の仕事はなくなるだろうと感嘆した）」というものである。しかし、注意すべき点は、ここでの「自治」というのは、現代で使われる「自治」と同じ意味ではないことである。前者の「自」というのは、管理、従事（治事、办理）の意味であるが、後者の「治」というのは、統治、自主（統治、自主）の意味を指しているからである。

五千年來の中国は、専制の歴史であって、根本的には自治乃至地方自治として語るに足りるべきものがなかった。孔子は『民は由らしむべく、知らしむべからず』と説いているが、これは中国四、五千年來の政治哲学を代表していると言える。周には郷遂の制度があり、漢には耆夫郷老の制度があり、六朝から唐に至って授田法を施行し、五代から隋まで保甲制度があるが、これはみな一般の聡明な君主が各郷の長老を利用して人民を統治した方便に過ぎぬ。たとえその中に多分に地方自治と同様な精神を含んでいたにしても、總て一種の官治を補助した長老制度であるばかりなのだ。西洋の風下に立つことを厭ひ、我が東洋文明を誇りにしようと思う許多の人々が、前述の制度をも帰納して地方自治の一種とも、牽強附会を免れぬ⁴⁾と述べた。これが多数説で、清末期までは地方自治が制度として存在しなかったとされている。現在の研究は、そのほとんどが20世紀までの地方自治の存在を否定している。

2 20世紀から中国が建国するまで

清末から中国が建国するまで地方自治の動きが活発化したことに関しては、学界では意見が一致している。封建制の崩壊に伴い、清末期、民国の初期になると連邦制への模索も一揆に高まったのである。しかし、そのなかでとりわけ清末の地方制度改革は、積極的に評価されるものではなかった⁵⁾。

-
- 3) 清末期に攻法子が、「地方自治は、中国の固有の事実であるといえるだろう。ある西洋人が、世界各国の中で地方自治の最も発達している国といえばイギリスと中国しかない、と述べた。それは事実であろう。しかし、中国国民はそれを当然のことと思い、自覚せずにいる、故に地方自治は進歩する可能性がない」と述べたという。原文は以下の通りである。「地方自治之在中国、蓋可謂中国固有之事实矣。西人某有言曰：‘世界各国、地方自治最而最发达者、惟英国與中国。’其言盖实有所見。惜吾国民日循其当然而不自知、故无進歩之望也。」攻法子『敬告我郷人』載張栻ほか編『辛亥革命前十年間時論選集』第一卷、下冊、北京三聯書店、1959年、500-501頁。
- 4) 董修甲著、岡本武彦訳『支那地方自治問題』（『中国地方自治』）、生活社、1939年、16-17頁。
- 5) 「我が国に『地方自治』なる名称がおこったのは光緒三十四年（1908年）に始まる。時恰も庚子戦後、清朝が危急存亡の際であったので、清室は民の氣風を緩和するために、曾て日本式の城鎮郷（日本の市制、町村制にあたる）地方自治章程を頒布し、又宣統元年（1909年）には、府廳州縣（日本の懸制にあたる）地方自治章程を頒布した。当時人民は固より寸毫も自治を理解せず、政府にも実施の誠意が聊もなかったので、たかだか紙上に地方自治を空談したにとどまった」と論じられ董修甲著・前掲書、16-17頁。

本格的な自治を最も早くから検討したのは、民国政府である。孫文の均等権力主義という思想には、連邦制の考え方が含まれていた⁶⁾。南京臨時政府発足時に、「アメリカ合衆国の制度を吾国の模範にしよう」と明白に宣言されたのである。1920年から1926年にかけて联省自治運動が起こった。また、中華民国に、革命党やその他多くの政治家が「五族共和」や「共和政治、連邦政体」等を唱えた。民国政府は自治運動について、「各国の政治体制よりするならば、君主制より一変して立憲民主となり、その後、遂に代議制度が機に応じて生じた。代議政治の特徴は、各一地方を以って単位として議員を選挙し、国会を組織し、民意を代表し以って国政を主持するにあり、各地方を以って選挙単位とするので、各地方一州、一懸、或は一郷がつまり政治区域となるわけである。自然その地位は日々重要となって来た。各比較的小さい政治区域内では、人民は直接に政治活動に参加し得て、直接民権を実権するに最高の機会なのである。これは各国の地方自治が日増に発展した第一の原因である」⁷⁾と認識し、評価された⁸⁾。しかし、自治運動は戦乱など歴史的な原因で連邦制が進展を見せないままこの問題は棚上げとなった⁹⁾。

6) 熊文釗著『大国地方—中国中央と地方関係憲政研究』北京大学出版社、2005年、55頁。

7) 董修甲著・前掲書、13頁。

8) 民国13年1月20日国民党は廣東で第一次全国代表大会を挙行した。その大会において中央と地方の権利構造、人民の集会、結社、言論、出版、居住、信仰の完全な自由権の確定、徴兵制の導入、農村組織の改善、労働法の制定、男女平等、教育の普及、土地法の制定、独占禁止等を対内政策の要点としたが、そのなかでは「(1)中央及び地方の権限に関しては均権主義を取る(2)各省人民は憲法を制定し自ら省長を選挙するを得(3)懸を自治単位としその人民は直接選挙および官吏罷免の権ある直接法律制定及び採決の権あるを確定す(4)普通選挙を實行し資産を以って標準とする階級選挙を排除す」とし、地方自治を国内政策の最優先課題とし、積極的に取り組んだのである。福満武雄『中国憲法運動の発展と最近の動向(翻訳)』東亜研究所、1940年(原作邵翰齋『憲政問題讀本』香港無名出版社、1940年)、48-49頁。

9) 汪兆銘は、自治について「蒙古によってのみではなく、中国の全体によって、全国民によって、要求される。それは特にわが党によって主張されている原則である。国民党に属する何人といえども、「建国大綱」によって要求される第一の重要な任務を完成するために努力しつつも自治の原則を忘れるならば、亡き指導者の忠実なる弟子ではない。」とし、「しかし、自治は突如として実現されることはできない。自治が達成される前に二つの事が完成されねばならぬ。第一に、擾乱が鎮定されねばならぬ、そして第二に、わが軍隊が再組織されねばならぬ」と述べている。汪兆銘著、日本青年外交協会研究部訳『中国の諸問題と其解決』日本青年外交協会出版部、1939年、143-144頁参照。

このように、様々な歴史段階において、とりわけ清末と民国期では常に地方自治を念頭に置きつつ、それに関する理論と実践を重ねてきた。これは現代中国の地方制度においても、自治問題が検討されるようになるのが非常に自然な流れであることを示唆しているのではなからうか。

Ⅲ 現代中国の地方制度の現状と課題

1 中国における「地方制度」及び「地方」の概念について

地方制度は社会学の分野において、使用されることが多い。しかし、法学の分野では「地方制度」という用語は、それほど多く使われていない¹⁰⁾。

これまで中国の憲法・法律では、地方制度という概念を用いたことはない。「中華人民共和國憲法」(1982年制定、1988年、1993年、1999年、2004年修正。以下、憲法とする)は「国家機関」¹¹⁾の章において地方制度の内容を規定しているため、現在の憲法学の著作では、ほとんど「地方機関」¹²⁾、あるいは「地方国家機関」¹³⁾と表現される。またその内容が「地方各級人民代表大会と地方各級人民政府」¹⁴⁾の節において取り扱われているので、「地方政府」¹⁵⁾と表現されることもある。

それゆえ、「地方制度」の定義に関する定説はいまだ確立されていない。一部の学者の間に「地方制度」は、地方国家機関あるいは団体の組織、職権及び職権

-
- 10) 法学の分野で地方制度が使われている文献は、許崇徳主編『中国憲法（修訂本）』中国人民大学出版社、2000年；魏定仁主編『憲法学』北京大学出版社、2001年；俞子清主編『憲法学』中国政法大学出版社、1999年；焦宏昌主編『憲法学』中国政法大学出版社、1999年などがある。
- 11) 1949年共同綱領（全60条）は、第2章に政権機関（8条）、第6章に民族政策（4条）と行政機関と民族政策をそれぞれ規定していたが、1954年憲法（全106条）、1975年憲法（全30条）、1978年憲法（全60条）、そして現行憲法（全138条）は全て第2章の国家機構のなかに地方各級人民代表大会及び地方各級人民委員会と民族自治地方の自治機関をそれぞれ規定するようになった。西村幸次郎『中国憲法の基本問題』成文堂、1989年、4-7頁を参照。
- 12) 呉家麟『憲法学』群衆出版社、1994年。
- 13) 肖蔚云ほか『憲法学概論』北京大学出版社、2002年；蔣碧昆主編『憲法学（2002年修訂版）』中国政法大学出版社、2002年；韓大元主編『憲法』中国人民大学出版社、2000年。
- 14) 廉希聖主編『中国憲法教程』中国政法大学出版社、1997年。
- 15) 程幸超『中国地方政府』中華書局香港分局、1987年。

を行使する過程における法律、政策、慣例等の総和を指す¹⁶⁾と定義されるが、この定義に関してもいまだ共通の認識がない。現在の中央・地方関係から見ると、「地方制度」は、行政区画の区分、地方国家機関の設立、地方国家機関の職権、地方各級国家機関の組織、活動と公民との関係等まつわる諸原則の総合であると見てよかろう。いずれにしる地方制度に関連する内容は国家制度の重要な構成部分として、憲法においても重要な位置づけをされていることは疑いの余地のない事実である。

では、「地方制度」における「地方」はどうであろうか。中国では、「地方」を法律の分野において地方行政区域の略称と見なすのが一般的である。しかし、社会学の分野における地方制度に関する議論では、「中央」と「地方」の関係から「地方」を捉えることが一般的である。その理由として、「中央」は定義しやすいものの、「地方」の実態は非常に複雑で定義しにくいので、それを取って定義しないということがある¹⁷⁾。本稿では、社会学から見た「地方」の複雑性を認識しつつ、行政区画の区分から地方を四級に分けることを前提に議論を進める。

憲法30条¹⁸⁾によると中国の行政区域の区分は、次のようになっている。

- ・全国は、省・自治区、直轄市に分けられる¹⁹⁾。
- ・省・自治区は、自治州、県、自治県、市に分けられる。
- ・県・自治県は、郷、民族郷、鎮に分けられる。
- ・直轄市と規模の大きい市は、区、県に分けられる。
- ・自治州は、県、自治県、市に分けられる。

それに基づき、地域ごとの行政区画の違いによって、地方を二級制（直轄市一区）、三級制（省、自治区、直轄市一県、自治県、市一郷、民族郷、鎮）、四級制

16) 俞子清主編『憲法学』中国政法大学出版社、1999年、168頁。

17) 呉国光、鄭永年著『論中央—地方関係：中国制度專型中的一個軸心問題』牛津大学出版社、1995年、19頁。

18) 憲法30条「中華人民共和国の行政区は、以下の通り区分する。(1)全国を省・自治区および直轄市に分ける。(2)省および自治区を自治州、県、自治県および市に分ける。(3)県および自治県を郷、民族郷および鎮に分ける。直轄市および比較的大きい市を区および県に分ける。自治州を県、自治県および市に分けられる。自治区、自治州および自治県はいずれも民族自治地方である。」

19) 中国全国は23の省、5つの自治区、4つの直轄市、2つの特別行政区がある。

(省、自治区、直轄市一区が設置した市、自治州一県、自治県、市一郷、民族郷、鎮) という三つのパターンに分けることができる。

2 中央・地方政府の分権原則

上述の行政区画に照らして、政府を中央政府と地方政府に分けることができる。國務院、すなわち中央政府は、国家最高権力機関の執行機関であり、国の最高行政機関である。國務院は全国の地方各級国家行政機関の活動を統一的に指導し、中央と省、自治区、直轄市の国家行政機関の職権に関する具体的区分を規定する。地方政府は、省政府、自治区政府、直轄市政府；区が設置した市の市政府、自治州政府；県政府、自治県政府、市政府；郷政府、民族郷政府、鎮政府に分けられる。

憲法及び「中華人民共和国地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」(1979年制定、1982年・1986年・1995年・2004年修正。以下、地方組織法とする)の規定によると、中国の地方組織は、地方の立法機関である地方人民代表大会及び常務委員会、地方の行政機関である地方人民政府及びその他の関連部門によって構成されている。その他、行政管理上の必要に応じて、地方組織には複数の出先機関(中国語では派出機関)と出先機構(中国語では派出機構)が設置される。

中央政府と地方政府の職権の区分によって、憲法及び中央の統一した指導の下、地方の自主性と積極性を十分に発揮させる原則を遵守する²⁰⁾。すなわち、地方行政制度は「中央による統一した指導の下での分級管理制」²¹⁾と「中央政府の有効的なマクロコントロールの実施を保証することを基礎に、中央政府と地方政府の積極性を発揮させる。」という特徴を持ち、地方政府の権限が中央政府によって制限されうる制度であることを示している。

地方は憲法と地方組織法等の規定を根拠に、一定の職権を有するのである。しかし、中央の統一した指導を受けるという原則によって、それらの職権は中央政

20) 憲法3条4項「中央と地方の国家機構は、中央の統一的指導の下、地方の主動性、積極性を十分に発揮させる原則を遵守する。」

21) 憲法86条4項「全国地方各級国家行政機関の工作进行を統一的に指導し、中央と省、自治区、直轄市国家行政機関の職権における具体的な区分を規定する。」

府の委譲によるものにすぎないという側面もある。

3 地方制度の現状と課題

中央がどのような基準を持って中央と地方の分権を行っているのか。その現状を明らかにした上で、抱えている問題を洗い出すことを試みる。自治の現状と課題については、一般地方と民族自治地方²²⁾に焦点を当て、議論を進めていくことにする。

(1) 一般地方の場合

現行憲法は、地方自治を制度として明文化していない。また地方自治という用語も見当たらない。中国建国後、実質的に地方自治の観念を捨て、民主集中制²³⁾に代替させた。そして、今日に至るまで民主集中制を基本とした国家機構の編成を守っている。中央の統一的な指導の下で行わなければならないという原則は、民主集中制の原則を最も象徴する現れの一つである。言い換えれば、民主集中制において、地方が中央に従い、下級が上級に従うとされるものである。

民主集中制における中央・地方の関係は、実際にどのようなになっているのかを具体的に検討する必要がある。地方組織法は県以上の地方各級人民政府²⁴⁾の職権

22) 筆者は、地方制度として一般（普通）地方制度、民族自治地方制度、特別行政区制度と地方自治の三つの自治形態を総括的に考察している。一般地方制度とは、民族区域自治制度と特別行政区制度を除く一般的な地方組織制度を指す。民族自治地方制度とは、国の統一指導の下で少数民族が集中的に居住している地域で区域自治を実行し、自治機関を設立して、自治権を行使する制度を指す。特別行政区制度とは、高度の自治権を享有し、中国大陸部と異なる社会経済、政治、文化に関する制度を実行することができる制度を指す。民族自治地方は、その民族性が強調され、他方で特別行政区制度は資本主義の社会体制の維持までが保障される高度な自治であることが強調される。このように中国は実に様々な種類の地方制度を一つの国に共存させている国である。これらの地方制度には共通点があるのか、それぞれ地方自治制度として確立されているのか等、現行地方制度の各形態を総合的に研究することが大きな意味を持つと思われる。

23) 憲法3条1項「中華人民共和国の国家機構は、民主集中制の原則を実行する。全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会は、全て民主的選挙によって選出され、人民に対して責任を負い、人民の監督を受ける。国の行政機関、裁判機関及び検察機関は、いずれも人民代表によって選出され、人民代表大会に対して責任を負い、その監督を受ける。中央と地方の国家機構の職権の区分は、中央の統一的な指導の下で、地方の自主性・積極性を発揮させるという原則に従って行われる。」

24) 県以上の地方各級人民政府は、県、自治権、市及び省、自治区、直轄市の人民政府を含む。

について、その55条2項において「全国地方各級人民政府は全て國務院の統一指導の下にある国家行政機関であり、全て國務院に従わなければならない」として、地方と中央関係を明らかにした。その上で59条が具体的に「当級の人民代表大会及び常務委員会の決議、及び上級国家行政機関の決定と命令の執行、行政措置の規定、規定と命令の発布」、そして、「上級国家行政機関から委譲した各種事項を行う」²⁵⁾と規定している。また、最下部である郷、民族郷、鎮の人民政府の職権も、同じく「当級人民代表大会の決議と上級国家行政機関の決定と命令を執行し、決定と命令を発布する」という内容と、「上級人民政府から委譲した各種事項を行う」²⁶⁾という内容が職権として規定されている。上述の規定からも見て取れるが、中国の地方政府と國務院中央政府の職権の区分は、まず、中央政府の地方政府に対するコントロールには十分な法律の根拠を有するものであるということと、次に、地方政府が有する職権の大部分は中央に由来するものであるという二点の特徴を有することが分かる。

-
- 25) 地方組織法59条「(1)当級の人民代表大会及び常務委員会の決議、及び上級国家行政機関の決定と命令の執行、行政措置の規定、規定と命令の発布。(2)所属する各工作部門と下級人民政府の工作进行を指導する。(3)所属する各工作部門の不適切な命令、指示と下級人民政府の不適切な決定、命令を改変あるいは撤廃する。(4)法律の規定に基づいて、国家行政機関の工作人員に対する任免、訓練、審査と賞罰を行う。(5)国民経済と社会発展計画・予算を執行し、当該行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業、環境と資源保護、城郷建設事業と財政、民政、公安、民族事業、司法行政、監察、計画出産等行政工作の管理を行う。(6)社会主義全民所有の財産と労働群衆集団所有の財産を保護し、国民の私有する合法的財産を保護し、社会秩序を維持し、国民の人権、民主権利とその他の権利を保障する。(7)各種経済組織の合法權益を保護する。(8)少数民族の権利を保障し、少数民族の風習と習慣を尊重し、当行政区域内各少数民族が集居住する地方における憲法と法律に基づく地域自治を支援し、各少数民族の政治、経済と文化の建設事業を支援する。(9)憲法と法律が女性に賦与した男女平等、同一労働同一報酬と婚姻自由等各種権利を保障する。(10)上級国家行政機関から委譲した各種事項を行う。」
- 26) 地方組織法61条「(1)当級人民代表大会の決議と上級国家行政機関の決定と命令を執行し、決定と命令を発布する。(2)当行政区域内の経済と社会発展計画・予算を執行し、当行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業と財政、民政、公安、司法行政、計画出産等行政工作を管理する。(3)社会主義全民所有の財産と労働群衆集団所有の財産を保護し、国民の私有する合法的財産を保護し、社会秩序を維持し、国民の人権、民主権利とその他の権利を保障する。(4)各種経済組織と合法權益を保護する。(5)少数民族の権利を保障し、少数民族の風習と習慣を尊重する。(6)憲法と法律が女性に賦与した男女平等、同一労働同一報酬と婚姻自由等各種権利を保障する。(7)上級人民政府から委譲した各種事項を行う。」

つまり、地方組織法による地方政府の問題点は、第一に、地方各級人民政府が、中央政府に従うことが先行し、一方で地方各級人民政府の職権に関する法律の規定は、具体性に欠けているという点を指摘できる。それによって、あらゆる面で中央の指導を受けなければならないという傾向にある。また、第二点として、上級、下級の地方政府間の上下関係に関して具体的な規定は見当たらない。これは、より下級の地方政府がいくつかのレベルの上級の地方政府において責任を負わざるをえないことを意味する。そのため、地方の自主性を疑問視される。このような状況では、中央が容易に地方の職権を侵蝕し、過度に地方の権力を中央に集中させ、また、最も下部の政府は、多数の上級政府からの干渉を受け、その地方の内部の積極性にダメージを与えかねないのである。

憲法104条は、「県以上の地方各級人民代表大会常務委員会が当該行政区域内の各工作に関する重要事項を議論し、決定する」と規定し、地方は地方各自の事項に関して立法する権限を有する。地方の立法権を行使するのが、地方人民代表大会、地方人民代表大会常務委員会及び地方政府である²⁷⁾。しかし、この立法においても能動性に欠けているという点で上と同じことが言えるのである。

たとえば、省、自治区、直轄市の人民代表大会及びその常務委員会が地方に関する法規を制定する。その一つは、上級政府の行政法規の規定及び法律を、当該行政区域の実情に応じて執行するための具体的な規定が必要な場合である。もう一つは、当該地方に関する法規として制定する必要がある場合である。また、省、自治区、直轄市の人民政府は規章（規定）を制定することができる。具体的には、法律の執行、行政法規、地方性法規の規定により規章を制定する必要がある事項、及び当該行政区域の具体的な行政管理事項である。同時に、省、自治区、直轄市は、国家が制定する法律を除く事項、あるいはその他国家がまだ制定していない分野において、先に地方に関する法律及び行政法規を制定することができる。

しかし他方で、前述した地方組織法59条(1)「県以上の地方各級人民政府が、当級の人民代表大会及び常務委員会の決議、及び上級国家行政機関の決定と命令

27) 憲法及び法律の規定に基づき、この三つの立法主体を有する地方は、(1)省、自治区、直轄市(2)省、自治区、直轄市の人民政府所在地の市(3)國務院が承認した比較的大きな市である。郷、鎮は認められていない。

の執行、行政措置の規定、規定と命令の発布等の職権を有する」によって、地方の立法の多くは、上級政府の行政法規の規定及び法律を当該行政区域の実情に応じて執行するための具体的な規定を制定するためのもの、つまり、上級の法律、法規、規章の執行のためのものである。

また、中央は、地方立法を監督・指導する。中央の、地方に対する立法の監督は、地方の立法主体の立法行為過程と結果に対する監督に現れており、具体的には以下の三点から明確に規定されている。第一に、地方性法規は、憲法と行政法規に抵触してはならない。第二に、地方性法規は、必ず上級政府の批准を得て、記録に留めなければならない。そして、第三に、地方各級人民代表大会は、当行政区域内に対して、憲法、法律、行政法規の遵守・執行の義務がある。すなわち、地方立法主体の権限は中央から授与され、一定の範囲内においてのみ行使できる、また、中央の監督と審査を受けており、中央集権型の特徴を表している。

(2) 民族自治地方の場合

中国の民族区域自治制度に特化した「中華人民共和國民族区域自治法（1984年制定、2001年修正、以下民族区域自治法とする）」は、第6章において「上級国家機関の責任」を規定し、55条2項において「上級国家機関は、民族自治地方の経済発展戦略の研究、制定及び実施を援助し、指導し、財政、金融、物資、技術等の分野で、各民族自治地方が経済、教育科学技術が、文化、衛生、体育等の事業を速やかに発展させるよう援助する」としている。この規定からは、民族自治地方も一般的な地方と同様に、中央、上級国家機関に対する依存度が極めて高いことが見て取れる。

民族自治地方は、地方立法において、自治権²⁸⁾を行使し、自治条例と単行条例²⁹⁾を制定することができる。ただし、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に報告し、承認をされた後に効力を生ずることになっており、条例制定権に関する国の制限がある。これに対して、「批准制度が民族自治

28) 憲法115条「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、民族区域自治法及びその他の法律の定める権限にしたがって自治権を行使し、当該地方の実際の状況に即して国家の法律及び政策を貫徹する。」

地方の立法自治権を不完全な立法権あるいは半立法権にたらしめている。批准制度が存在することによって、自治区の自治条例と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」³⁰⁾との批判が多い。このようになった理由について、1950年代の中央集権的な立法体制が一因であると述べ、政治体制が民族区域自治の立法権に与えた影響を指摘している。

民族自治地方は自治条例と単行条例の制定権以外に、上級国家機関の法律規定を弾力的、または、補足的に規定する権限と当地区の実情に合わせて執行するか否かを判断する権限も持っている³¹⁾。民族区域自治制度ではこの権限も立法権の一種と見なされている。しかし、これも「省」「直轄市」等の一般地方制度における立法権と同じく、その多くは上級の法律、法規、規章の執行のためのものである。

要するに、中国では國務院が、全国の地方各レベルの国家行政機関の活動を統一的に指導し、中央と省、自治区、直轄市の国家行政機関の職権に関する実質的な区分をする。その反面、地方組織の職権は国家の委譲によるものであり、その管理行為は一つ上級の行政組織による監督を受ける。この点においては、一般地方政府もまた民族自治地方と特別行政区も同様に、その権限が中央政府により授権されたものである。また、立法の面では、中央政府の立法権限の範囲は広く、内容が具体的に規定されている³²⁾。それに比べて、地方の立法権限は主に地方に関する事務に集中し、または、上級の法律、法規、規章の執行のためのものである。地方立法権の内容は比較的抽象的であり、立法権の行使には多くの制限が伴

29) 憲法116条と民族区域自治法19条、両者はほぼ同じ内容であり、「民族自治地方の人民代表大会は、当地の民族の政治、経済、及び文化の特徴に照らして、自治条例及び単行条例を制定する権限を有する自治区の自治条例及び単行条例は全国人民代表大会常務委員会に報告し、承認された後に効力を生ずる。自治州、自治県の自治条例及び単行条例は、省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会に報告し、承認された後に効力を生じ、またこれを全国人民代表大会常務委員会及び國務院に報告し、記録に留める」に照らして、自治条例と単行条例を制定する権限が与えられる。

30) 芒来夫「中国における民族自治地方の立法自治権」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、48-49頁。

31) 民族区域自治法20条「上級国家機関の決議、決定、命令または指示が民族自治地方の実際の状況に合わない場合、自治機関は当該上級国家機関に報告し承認を得て、執行を弾力化または執行を停止することができる」に基づく。

うのである。

IV 現代中国の中央・地方関係をめぐる議論

中国では、基本的に地方自治を認めていない。しかし、自治の必要性を検討する場合は、諸外国が実施する地方自治を参考にするのみで解決できるわけではない。なぜなら、中国の各地域は歴史的沿革、民族構成、文化的伝統、経済的・地理的環境などの諸方面の影響で、各地域は独特な習慣・伝統と生産・生活様式を持っているからである。また、香港とマカオの返還によって、中国の地方間の多様化の特徴がさらに目立つようになった。したがって、地域の特徴をふまえて、それに適合した地方制度のあり方が課題になる。本節では、地方制度の実情を考察し、中央・地方関係の課題を洗い出す。

1 一般地方の場合

中国が建国以来、共産党首脳が地方自治という用語の使用を取り止めた。しかし、地方自治の理念は断念されていなかったといえる。建国以来、すべての憲法において、地方政府は、地方人民代表大会により選出され、当該地方の最高権力

-
- 32) 具体的には(1)、憲法と法律によって、行政措置を規定し、行政法規を制定し、決定と命令を公布する。(2)、全国人民代表大会あるいは全国人民代表大会常務委員会に議案を提出する。(3)、各部・委員会の任務と職責を規定し、各部・委員会の仕事を統一的に指導し、または各部・委員会以外の全国的な行政の仕事を指導する。(4)、全国の地方各クラス国家行政機関の仕事を統一的に指導し、中央と省、自治区、直轄市の国家行政機関の職権の分掌を規定する。(5)、国民経済・社会発展計画、国家予算の編成と実行。(6)、経済活動と都市・農村建設に関する指導と管理。(7)、教育、科学文化、医療・衛生保健、スポーツ、計画出産に関する指導と管理。(8)、民政、公安、司法行政と監察に関する指導と管理。(9)、対外事務、外国との条約・協定の締結に関する管理。(10)、国防建設に関する指導と管理。(11)、民族事務に関する指導と管理を行い、少数民族の平等の権利と民族自治地方の自治の権限を保障する。(12)、華僑の正当な権利と利益を保護し、帰国華僑とその親族の合法的権利と利益を保護する。(13)、各部、委員会の公布する不適切な命令、規定を変更、廃止させる。(14)、地方各クラス行政機関の公布する不適切な命令、規定を変更させ、廃止させる。(15)、省・自治区・直轄市の区域分画を批准し、自治州、県、自治県、市の区域分画を批准する。(16)、省・自治区・直轄市の範囲内の一部の地域での戒厳令の発布。(17)、行政機関の組織構成を審査決定し、法律によって行政人員に対する任免、育成訓練、考課、懲罰を行う。(18)、全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会から授与されたその他の職権、となっている。

機関として当該地方の人民代表大会に責任を負うとしている³³⁾。これは、地方に一定の自治権が認められるものと見なされ、中国式の地方自治のあり方への模索は今日に至るまで続いている。

中央と地方との関係を法的な地方自治制度に改革することは、1950年代初期における中国の政治改革の一つの重要な問題であった。それは、中央集権制度が確立される時期でもあったが、中央集権制度が確立されたあとは地方への権力の委譲も始められていた。1956年4月の「十大関係を論ずる」という文章の中で、毛沢東は「中央が省及び市の積極性を発揮すべきである」、「地方の権力を拡大し、地方により独立させて仕事をさせる必要がある」³⁴⁾との見解を示す等、地方制度を熱心に研究していたことがわかる。

しかし、1960年代初期には、各省に委譲された権力が再び中央に回収された。1960年9月、中国共産党中央政治局は6つの区域中央局を設立することを決定し、1961年1月には「管理体制の調整に関する若干の臨時規定」が制定された。この規定により、2、3年の間に、経済管理の権力が中央に集中されるべきであること、そして地域の計画が中央の主導の下で区ごとに実施されるべきであること等が示された。1960年代半ばまでは経済の状況が好転し、再び地方へ権力が委譲されるようになった³⁵⁾。

鄧小平も、毛沢東と同様に中央・地方関係に注目し、地方に権力を委譲することを強調した一人であった。鄧小平は、中国のような広大な国では中央政府が全ての権力を集中させることは不可能であると考えた。しかし、明文化された地方自治の制度はあってはならないとも考えたのである。

鄧小平は、毛沢東のように「地方分権」について述べなかったものの、「権力の下放」(中央の権力を地方へ移転する)に力を入れ、様々な実践を行った。そ

33) 1954年憲法は、第2章「国家機構」の第4節において地方各級人民代表大会及び地方各級人民委員会、1975年憲法は、第2章「国家機構」の第3節において地方各級人民代表大会及び地方各級人民委員会、1978年憲法は、第2章「国家機構」の第4節において地方各級人民代表大会及び地方各級人民委員会、現行1982年憲法は、第3章「国家機構」の第4節において地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府が独立した節として取り扱われている。西村幸次郎『中国憲法の基本問題』成文堂、1989年、4-9頁を参照されたい。

34) 毛沢東「論十大関係」『毛沢東選集』(第五巻)人民出版社、1977年、275-277頁。

の理論は、財政上の政策に重点を置き、後に「中国式の財政連邦主義」と呼ばれるようになった³⁶⁾。

毛沢東時代の中央と地方の関係は、「中央に権力を統一すれば地方に活気がなくなり、権力を地方に移譲すれば地方は混乱に至る、そして、混乱が起これば再び権力を中央に回収した」³⁷⁾という事態が頻繁に起こり、非常に不安定であったと言われる。一方、鄧小平時代は、地方への権力の移転に関する政策には偏りがあり、統一的な計画が行われなかったということが、現在になってようやく明らかになってきた³⁸⁾。

現代中国は、1993年の第2次憲法修正において、修正案第7条が「計画経済」「経済計画」に言及した部分を削除し、社会主義市場経済を実施する旨を明記、経済立法の強化とマクロコントロールの完備を宣言した。市場経済を公有制経済の補足として導入し、社会主義市場経済体制が全面的に遂行された。計画経済に代表される公有制経済は中国の社会主義経済体制の基礎の変化に伴い、中央集権型の中央・地方の関係に歪みが出始めた。中央と「省」レベルの地方の関係では、廣東省に代表される地方³⁹⁾において、「地方主義」⁴⁰⁾が出現、深刻化した。そのこと

-
- 35) その間、法律制度では、共同綱領は「各級人民代表大会は人民が普通選挙で成立し、各級人民代表大会が各級の人民政府を選挙する」と明示した。そして、1954年憲法も「地方各級人民代表大会が同級の人民委員会の構成員を選挙で任命・免職し、県レベル以上の人民代表大会には同級の人民法院の長を選挙で任命か免職する権限がある」と規定した。このような措置に関して、形式上のものに過ぎなかったという見方があるが、地方自治を実現する中で最も重要な選挙を実現するための措置であるという側面では評価されている。また、1954年9月20日に開かれた第一期全国人民代表大会1次会では、「中華人民共和国全国人民代表大会組織法」が可決され、この原則について詳しい説明が行われた。同法9条には「国務院が各省、各直轄市の人民委員会の庁長、副庁長、局長及び副局長等責任者を任免する」と規定された。しかし、そこから地方自治を見出すことはできない。
- 36) 鄧小平時代においては、地方の財政収入が全国財政収入の全体を占める比率が増え、1987年は51.2%、1990年は60.0%、1992年は71.3%にまで至った。世界銀行の援助の下で鄧小平が遂行したこの中国式の財政連邦主義は、税金収入の種類や徴収機関に関して地方政府と中央政府を明確に区別した。これが後の1990年代の市場経済の推進において重要な役割を果たしたといわれている。
- 37) 中国ではその当時の中央・地方の関係を「一統就死、一放就乱、一乱就收」という。
- 38) 鄧小平時代の中国経済改革の最も大きな特徴の一つは「分権」である。国家計画から市場へ、また集中決策の体制から分散決策の体制へと変貌し、中でも特に中心的地位を占めるものとして、中央の権力を地方へ移転する（権力下放）が挙げられる。

が中央に懸念されるようになる⁴¹⁾。

それを受けて、「中国社会はもはや中央政府による統一した統治ではなくなり、
許多の独立した地方政府による個別統治と様変わりしつつある」⁴²⁾との見解が表
舞台に躍り出るようになり、「90年代以降の中央・地方の緊張関係は、中国の政
治制度の衰退を象徴するものであるとし、中央・地方の関係を転換過程にある中
国政治制度の核心的な問題である」⁴³⁾と指摘された。

2 民族自治地方の場合

民族自治地方、とりわけ「自治区」においては、地方制度の考察は「連邦制」
の検討を含めて、その道のりは平坦なものではなかった。共産党の歴史上、1922
年の共産党第2次代表大会の宣言では、「自由連邦制により、中国の本土、蒙古、
チベット、新疆を統一し、中華連邦共和国を建設しよう」と明確に打ち出されて
いる。また、1934年の「中華ソビエト共和国憲法大綱」は、「中華ソビエト政権
は中国領域内少数民族の自決権を承認し、各弱小民族が中国から脱退あるいは、
自分で独立国家を成立する権限を承認した。モンゴル族、回族、チベット、苗族、
黎族、高麗族等、中国の地域で居住している人々は完全な自決権を有し、中国ソ
ビエト連邦に加入するか否か、そして自分の自治区域を設立することを決定でき
る」と表明している。すなわち、当時は旧ソ連の影響を受け、連邦制のみが民族
問題の解決方式であるという考えがしばらく続いたのである。

中国が建国後も共産党は長期にわたり「多民族連邦」を建設する方針を堅持し
てきた。長い間、中国共産党の民族工作を担当していた李維漢は、毛沢東が「共

39) 廣東省の地方分権をめぐる議論について詳しくは、磯部靖『現代中国の中央・地方関
係—広東省における地方分権と省指導者』慶応義塾大学出版会、2008年参照。

40) 「発展型の地方主義」(developmental localism)については、呉国光・鄭永年著『論中央—
地方関係—中国制度専型中の一箇軸心問題』牛津大学出版社、1995年参照。

41) 地方分権により中央が弱くなる一方で、地方が強くなったため、地方主義の問題が深刻
化した、あるいは中央と地方が対立した、さらに地方政府が「地方の利益」を守るため
に、中央政府からの指令に抵抗し、「中央対地方」という構図が生まれてきたとされて
いる。

42) 呉国光・鄭永年著『論中央—地方関係—中国制度専型中の一箇軸心問題』牛津出版社、1995年、31頁。

43) 呉国光・鄭永年著・前掲書、3頁。

同綱領」を起草した際、民族自治問題を考慮して、中国を連邦制国家にするか、統一した共和国にするか、それとも少数民族区域自治を実施するかを検討していたと指摘する。毛沢東、李維漢等、中国共産党の指導者のこの問題に関する結論を、1949年9月7日に周恩来が行った「人民政治協商に関するいくつかの問題」報告から読み取ることができる。周恩来は、報告の中で次のように述べている。「中国の国家制度に関してのもう一つの問題は、中国は多民族連邦制国家であるのかという問題である。これに関して『共同綱領』の起草にあたっての議論をもう一度提示する。それを皆で検討したい。中国は多民族国家である。ただし、その特徴として、漢民族は人口の大多数を占め、合わせて4億人を超えている。少数民族には、蒙古族、回族、チベット族、ウイグル族、苗族、彝族、高山族等の民族があるが、人口割合として少数民族を合わせても全国人口の10%に満たない。当然、人数の多少に関わらず、各民族間は平等である。まず、漢民族はその他の少数民族の宗教、言語、風習、習慣を尊重すべきである。しかし、ここでの問題は、民族政策は自治を目標にするか、あるいは自治を超えるべきかということにある。我々は民族自治を主張する。……我々の国の名称は『中華人民共和国』であり、連邦とは呼ばない。……我々は連邦ではないが、民族区域自治を主張し、民族自治権を行使する」⁴⁴⁾と述べ、連邦ではなく民族区域自治を定着させたのである。

1954年の憲法においては、民族区域自治の中身が一層充実され、「中華人民共和国は統一的な多民族国家であり、少数民族が集中的に居住している地域で区域自治を実行する。全ての民族自治地方は、みな中華人民共和国の引き離すことのできない一部分である」と規定され、現在に至っている。

現在では、民族問題がすでに解決されているような場合は、あえてそれを分割するような連邦制をとる必要はないとされる。それについて、主に以下の二点があげられる。一つは、いわゆる「二重主権」という批判である。もう一つは、「連邦制」の採用には主権の分割あるいは放棄が必要であり、必然的に国家統一に損害を与えるというものである。そして、連邦制は「一つの中国」の原則に違反し

44) 中共中央統一戦線工作部研究室編『周恩来統一戦線文選』人民出版社、1984年参照。

ており、「両国論」と「台湾独立」の主張に道を与え、分裂主義活動の余地を与えてしまう恐れがあると思われる。

3 その他の地方制度の模索

中国では民族問題における連邦制という発想は批判されるものである。しかし、そうでない場合に関しては連邦制も検討しようと考えられている。たとえば連邦制は、台湾海峡兩岸の中国人の統一を実現する選択肢の一つであると思われる。鄧小平は1983年6月26日のアメリカのニュージャージー州のウエストイースト大学の陽力宇教授と会見した際に「祖国統一後、台湾は独立性を有し、大陸と異なる制度を実行することが可能である。司法が独立し、最終裁判権（終審権）を必ず北京に置く必要はない。中国大陸に対して脅威にならないければ、台湾が自らの軍隊を有することは可能である。中国大陸は、台湾に人を派遣して駐在させるようなことはないし、軍隊を駐在させることも、行政人員も駐在させることもない。台湾の党・政・軍等のシステムは、全て台湾が自己管理する」と述べた⁴⁵⁾。

江沢民の1992年10月12日の人民代表大会の政治報告では、「一つの中国という前提であれば、どんな問題でも話し合うことができる」としており、そのなかには連邦制の問題も含むと考えられる。これを中国共産党指導者が従来提案してきた条件と比べれば、台湾が自分の軍隊を有することができる等、連邦制の範疇を超えているものもある。

中国は、すでに一般地方制度のほか民族区域自治制度や特別行政区制度の多様な地方制度を有する単一制国家であるが、今後は連邦制的な発想をも含むさらに多様化された地方制度を展開する可能性が否定できない。

4 自治の必要性について

中国は、多様な地方制度を有する国家であり、その多様性は長期にわたり維持されるものと思われる。中央と地方間の適切な権力配分に留意せねばならないと

45) 鄧小平「中国大陸和台湾和平統一的設想」『鄧小平文選』第三巻、人民出版社、1995年、30頁。

されながらも、「統一した多民族国家」であることがより重要視され、単一制の国家構造及び権力の中央への集中が強調される。

それを物語るように、改革開放までの30数年間は、「集権—分権—再集権」⁴⁶⁾という過程を経て、中央の権力が地方に十分に分権されず、中央への権力集中に傾斜していった。このような権力配分においては、国全体が一つになることが中央・地方関係の基本原則である。全ての地域はそれぞれ、国家という一つの機械の一部品であり、部分が全体に従い、各地方の良し悪しは全体に対する貢献度によって決定されていた。このような政治体制及び行政管理方式は、地方の実情・相違を軽視する結果となった。しかし、計画経済の一時期には、このような中央集権の政治体制が格差の是正に貢献したこともあった。これが、中国をさらに過度な単一制国家構造へと執着させた。その反面で、地方分権・地方自治の思想がますます排除される結果となった。このような事態は市場経済が到来するまで続いたのである。

1990年代に入り社会主義市場経済体制が全面的に遂行され、一般地方には、地方分権を求める声や地方主義の課題、そして民族自治地方には、ダライ・ラマのチベットのために高度な自治を要請する動きや新疆ウイグル自治区の民族紛争が相次いで現れた。これら多様な地方制度の課題の解決に共通して言えることは、中央・地方関係のあり方の検討、とりわけ地方自治の検討である。

V おわりに

地方制度及び地方自治の研究は、実証分析的方法で各自治制度の具体的規定について解釈し、その伝統及び政治的価値について論証しているものが大多数を占め、これらの自治制度の中に存在している共通の基盤と価値に関する理論的分析が少ない⁴⁷⁾。本稿はこのような研究状況を意識した上、地方制度の共通の課題である真の自治の必要性を論理的に考察することを試みた。

中国は多元的な地方制度を有する国家である。一般地方において自治が法律に

46) 呉国光・鄭永年著・前掲書、25頁。

47) 洪英著『中国の地方制度における自治問題—民族区域自治制度に関する考察を中心に』明石書店、2006年、16頁。

より明文化されていないが、民族区域、特別行政区においては自治が法律によって承認される。民族区域、特別行政区における自治の内容と特徴はそれぞれ異なるが、各々の分野において果たしている役割が一定の評価をされている。一方、これらの自治制度が依然多くの課題を抱えていることが指摘できる。

地方自治は、権力が中央政府に過度に集中することを抑制することができる等その存在の意義が中国社会にますます注目されるようになっている。しかし、中国では国家主権と国家統一の堅持が中央・地方関係の調整における基本原則であり、地方自治の実現はその上で成り立つものであるとされる。この原則が現実には地方自治の進展を妨げる要因の一つになっている。そのため、法理論と社会現実の両面から中国の多様な地方制度における自治の必要性を検討すべきである。そして、地方自治のあり方は、今後も模索することが必要となろう。