

中国の民族区域自治法律制度および散居少数民族 民族權益保障法律制度の概要と諸問題

小林 正 典

1. はじめに

中国は、漢族と55に識別された少数民族等から構成される社会主義の多民族国家であり、マルクス・レーニン主義に立脚しながら、民族問題をきわめて重要視している^①。中国共産党が民族問題に対処するにあたって探求する基本的観点は、次の通りである^②。①民族の一律平等、②中華民族は多民族の統一した国家である、③民族はその発展と消滅の客観的法則性をもつ、④民族問題は長期的で複雑な性質をもつ、⑤民族問題は社会全体の問題の一部分である、⑥各民族の共同繁栄、⑦民族区域自治、⑧社会主義の民族関係、⑨民族は宗教と密接な関係をもつ、⑩共産党の指導は民族の希望である。

中国の各少数民族を居住領域の点から考察すると、一定の場所に集居しているばかりでなく、漢族や他の少数民族が集居する地域に、散居、雑居している場合も多い。とりわけ上記⑦に見られるように、中国共産党は、民族問題を解決する基本的政策として、民族区域自治を国家の重要な政治制度に位置付けており、「中華人民共和国民族区域自治法（以下、『民族区域自治法』と称する）」の立法化に代表される法制建設の推進を行ってきた。

民族区域自治は、各少数民族の集居している地方が区域自治を実行し、自治機関を設立し、自治権を行使する一つの民族政策である。ところで、各少数民族が散居、雑居する場合に関しては、權益保護の対象から除外されるのであろうか。これに関して民族政策および民族法制は、上記①の民族の一律平等を最も基本的な原則として位置付けており、散居、雑居する少数民族についても權益を保障する基本思想を体系の中に有している^③。

しかしながら、少数民族の集居、散居、雑居の判断基準は必ずしも明確にさ

れていない。また、現行の『民族区域自治法』に関しては、研究者の間で実効性の問題が指摘されており、散居する少数民族の權益保障法律制度に関しても、立法化自体が不十分な状況にある。さらに、両方の法律制度に依拠したとしても、權益が十分に保障されない少数民族が出てくる可能性も否定できない。

そこで、本稿においては、少数民族の集居、散居、雜居といった居住形態、さらに、民族政策と民族法制の現状をふまえた上で、中国の民族区域自治法律制度と散居少数民族權益保障法律制度の概要を整理し、市場経済への轉換期において議論の対象になっている『民族区域自治法』の改正問題、さらに『散居少数民族權益保障法』の立法化問題等について若干の考察を試みながら、少数民族の權益を保障する民族政策および民族法制がどのような課題を抱え、どのような変革を迫られているのか、このような点を明らかにすることを目的としている。

2. 中国少数民族の民族区域自治政策と法制

(1) 少数民族の集居、散居、雜居の概念

中国の少数民族は、歴史、人口、分布、文化等の要因によって、一定の地域に集居する場合だけでなく、散居、雜居している場合も多い。そこで、集居、散居、雜居の概念について簡単に整理しておく必要がある。

集居とは、同一少数民族が比較的集中して居住する形態をいう。これは民族自治地方および自治を實行する自治地方の中心となる民族の居住形式を指す概念である。次に、散居とは、同一少数民族が比較的分散して居住する形態をいう。さらに、雜居とは、複数の異なる民族が交錯して居住する形態をいい、散居と雜居を合わせて散雜居という。民族法制上、散居は、雜居を含めた広義の概念として使用される場合が多く、民族自治地方以外に居住する少数民族と、民族自治地方内に居住するが区域自治を實行していない少数民族に大別される⁽⁴⁾。

しかしながら、これらの概念は、法規によって明確に定義されているわけではなく、中国共産党の民族政策によって、弾力的に拡大解釈あるいは縮小解釈が行われる可能性を孕んでいる。

(2) 少数民族の集居、散居、雜居と民族政策

中国共産党は、建国以来、集居する少数民族に対して、民族区域自治政策を

採る一方で、散居、雜居する少数民族に対しても、民族工作等を通じて、各民族の一律平等と權益の保障を図ってきた。

99年版の『中国統計年鑑』によると、民族自治地方の人口は約7,577万人である。90年の人口調査における少数民族人口が9,100万人を超えること、および少数民族人口が増加傾向にあることを勘案すると、少数民族人口の2割近くも散居していることが推定される。散居、雜居する少数民族の特徴は次の通りである。①分布範囲が広く、全国各県（市）にはいずれも少数民族が分布している、②当該民族が集居する地区と密接な関係をもっている、③民族意識が強い、④他民族との相互交流が頻繁である、⑤經濟文化發展水準が非常に不均衡である、⑥都市に居住する少数民族人口は少なく、分布範囲が広く、無視されがちであり、工作難易度が高い、⑦都市の少数民族知識分子は多く、代表的人物や著名人が集中していて、対内外関係が広く、影響力が大きい⁽⁵⁾。中国共産党が散居、雜居少数民族政策に力を入れる背景には、以上のような散居、雜居する少数民族の特徴が存在する。

中国では基本的に、集居する少数民族に対しては、民族区域自治法律制度が採られ、散居、雜居する少数民族に対しては、散居少数民族權益保障法律制度が採られてきた。ただし、『民族区域自治法』の中にも散居、雜居する少数民族の權益を保障する規定がある。また、民族郷人民代表大会は、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を受けることを前提条件としながら、その民族の風俗習慣、言語文字等の特徴に合致する若干の規定に関して、近隣の同民族の民族自治地方が制定した自治条例と単行条例を参照し、執行することを決定するとの見解もある⁽⁶⁾。以上のことから、民族区域自治法律制度と散居少数民族權益保障法律制度とは、相互補完的な関係にあることが窺える。

(3) 民族自治地方の設立と類型

『民族区域自治法』第12条1項は、「少数民族が集居する地方では、当地の民族関係、經濟發展等の条件に基づき、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地域を基礎とした自治地方を樹立することができる」と規定する。ここでいう「自治地方」とは、民族自治地方のことであり、一つあるいは多数の少数民族がその集居する地方において法に依り区域自治を実行する行政組織を指す。民族自治地方の行政区域単位は、行政区画の区分に基づき、省・直轄市と同列の「自治区」、県を設ける市と同列の「自治州」、県

と同列の「自治県（旗）」の三級に区分され、1997年現在、5の自治区、30の自治州、120の自治県（旗）の、合わせて155の民族自治地方が存在する。民族自治地方の設立に際しては、次の三つの条件を満たさなければならない。①少数民族の集居する地区を基礎とすること、②民族関係の発展と当地の経済の発展に有利であること、③歴史的状況を参酌していること⁷⁹。また、民族自治地方は、①一つの少数民族が集居する地区を基礎として設立された単一の民族自治地方、②二つあるいは二つ以上の少数民族が集居する地区を基礎として共同で設立された、多くの民族が共同で区域自治を実行する民族自治地方、に大別され、区域構成の観点から、①一つの自治区域内にその他の少数民族の自治地方を含まないもの、②一つの自治区域内にその他の一つあるいは複数の少数民族が設立した自治地方を含むもの⁸⁰、に分けることができる⁸¹。

3. 民族区域自治法律制度

(1) 民族区域自治法律制度の概要

民族区域自治法律制度の条文および詳細な内容については、基本文献⁸²を参照願うこととし、ここでは要約して示すこととする。民族区域自治法律制度は、中国の民族政策を法律制度の上に表現したものである。ここで民族区域自治とは、中国共産党がマルクス・レーニン主義を中国の実際の情況と結合させ、それによって中国の民族問題を解決する一つの基本政策にはかならず、国家の統一的指導の下に、各少数民族の集居している地方が区域自治を実行し、自治機関を設立し、自治権を行使することを指すものである。『民族区域自治法』の序言でも、民族区域自治は、「国家の重要な政治制度」であると明示されている⁸³。

一般的に民族区域自治法とは、民族関係と民族区域自治関係を調整する法律規範の総称を指すものと定義され、広義と狭義の二つの意味に解されている。広義の民族区域自治法は、『民族区域自治法』および民族区域自治の分野に関するあらゆる規範性文書を含んでいる。例えば、憲法の中の民族区域自治に関する規定、中央国家行政機関もしくは地方国家権力機関と行政機関が制定する『民族区域自治法』の貫徹実施に関する行政法規並びに地方性法規および規章、民族自治地方の自治機関が制定する自治条例と単行条例等である。狭義の民族区域自治法は『民族区域自治法』を指しており、それは、中国の民族関係と民

族区域自治関係を調整する基本的法律として憲法に次ぐ二級基本法とされ、中国における民族区域自治の基本的制度を具体的に規定している¹²⁾。

(2) 『民族区域自治法』の沿革

『民族区域自治法』は、起草に着手してから正式な公布まで、30年の紆余曲折の過程を経験している。54年9月招集された第1期全国人民代表大会第1回会議で制定された憲法は、49年9月に中国人民政治協商會議が採択した共同綱領の原則を受け継いで、民族区域自治を中国の民族問題を解決するための基本政策および基本制度と位置付けた。この会議で設立された全国人民代表大会民族委員会は、憲法に基づいて『民族区域自治法』の起草に着手し、1957年の夏までに、相前後して全部で8原稿を書き上げた。その後、反右派闘争や文化大革命の時期には、起草工作自体が停止するに至った。再び全国人民代表大会民族委員会が設立されたのは、1979年6月に招集された第5期全国人民代表大会の2回会議で、この会議の後ですぐさま『民族区域自治法』の起草工作进行再開することとなり、1984年5月までに、相前後して17の原稿が書かれた。そして、第6期全国人民代表大会の2回会議の審議によって若干の改正が行われ、結果的に正式に可決されたものは18原稿にも上った。さらに、文化大革命後、全国人民代表大会の民族委員会がその活動を再開する前後に、国家民族委員会も起草活動を行っており、全部で6原稿を書いていた。これらを合わせて、『民族区域自治法』は30年の時間を通じて、30余り原稿を書き上げた結果、ようやく発表されるに至ったとされている¹³⁾。

84年5月31日の第六期人民代表大会第2回会議では、民族区域自治の基本法である『民族区域自治法』が採択され、同年10月1日に施行されることとなる。その後、中国の民族区域自治法制建設は、1991年12月8日に國務院が發布した『《中華人民共和國民族区域自治法》をさらに貫徹実施する若干の問題に関する通知』、各民族自治地方が制定した自治条例と単行条例および変通規定と補充規定等の一連の民族区域自治法規、その他の規範性文書の制定によって、民族区域自治法律体系を基本的に形成したとされている¹⁴⁾。

(3) 『民族区域自治法』の制定過程における主な論点

『民族区域自治法』の制定過程においては、さまざまな論争が交わされたことが確認されており、主なものを列举すると次のようになる。①序言を記述すべきか否か、②『民族区域自治法』の法律的地位を保障する規定を記述すべき

か否か、③罰則または法律的責任を記述すべきか否か、④二つの民族主義に反対することを記述すべきか否か、⑤民族自治地方の設立は少数民族の願望に基づくものであることを記述すべきか否か、⑥民族自治地方の設立は少数民族の人口に比例することを規定すべきか否か、⑦民族自治地方には、自治区、自治州、自治県を除く他、さらに、民族郷、民族区および自治市を追加すべきか否か、⑧イリカザフ自治州の特殊な行政的地位を規定すべきか否か、⑨民族自治地方の機関および企業と事業単位は、農村の少数民族人口の中から、労働者と幹部を募集することを、規定することができるか否か、⑩自治機関の構成要員には、少数民族が占める割合を規定すべきか否か、⑪高等学校および中等専門学校が、成績優秀であることを前提として少数民族の受験生を募集することに、合格割合を規定すべきか否か、⑫民族自治地方の自治機関は区域自治を実行する民族の願望に基づいて当該民族の文字を制定することを規定すべきか否か、⑬民族自治地方の自治機関は当該地方の公安部隊を組織することができることを規定すべきか否か、⑭上級財政機関の民族自治地方に対する財政補助金額を毎年10%逓増させることを規定すべきか否か、⑮民族自治地方の自治機関は自主的に地方性の基本建設プロジェクトを配分することができることを規定すべきか否か、⑯国务院が『民族区域自治法』の実施細則を制定することを規定すべきか否か¹⁵⁾。

(4)『民族区域自治法』の構成と内容

『民族区域自治法』の基本的内容は、民族区域自治制度の実施に関するもの、すなわち、自治権の問題である。『民族区域自治法』は、少数民族地区の経済と社会の発展に有利であり、民族団結の強化と共同繁栄の促進に有利であるということから出発し、民族自治権に対して具体的な規定を行っている。それは、政治、経済、文化、教育等の分野、すなわち立法面の自治権に関する規定、人事管理の自治権に関する規定、財政経済貿易管理の自治権に関する規定、教育科学文化衛生の自治権に関する規定、言語文字使用の自治権に関する規定、その他の事務管理の自治権に関する規定、および国家の民族地区に対する指導と援助に関する規定等を含んでいる¹⁶⁾。

構成を具体的にまとめると次のようになる。①『民族区域自治法』には、「序言」が置かれていて、合わせて6段からなる。中国の法律条文で「序言」を置くのは非常にまれであり、条文中に表記することが不都合な内容を定めて

いる。例えば、民族区域自治とは何か、その国家制度における地位と機能、その優越性と功能作用、民族区域自治を実行する経験と教訓の堅持、四つの基本原則の堅持、『民族区域自治法』の基本法としての地位、等の問題である。②第1章は総則であり、全部で11条からなる。『民族区域自治法』を制定する法律的根拠、民族自治地方および国家権力の構成形式の下での基本原則と自治機関の職責義務、上級国家機関の職責義務、等の問題を規定する。③第2章は民族自治地方の設立と自治機関の構成についてであり、全部で7条からなる。民族自治地方の基本条件と手続、民族自治地方の名称と類型および地区の境界線、自治機関の構成および組織の活動原則、等の問題を規定している。④第3章は自治機関の自治権についてであり、全部で27条からなる。自治権の内容については、自治法規の立法権、執行を弾力化しまたは停止する権限、人材養成の自治権、公安部隊を組織する自治権、経済と貿易を確立する自治権、財政税収の自治権、民族教育の自治権、民族文化科学技術の自治権、等を含んでいる。⑤第4章は民族自治地方の人民法院と人民檢察院についてであり、全部で2条からなる。民族自治地方の人民法院と人民檢察院の職責任務および少数民族に関連する要員の配置問題を規定する。⑥第5章は民族自治地方内の民族関係についてであり、全部で6条からなる。自治機関に関連する職責義務を規定するものである。⑦第6章は上級国家機関の指導と援助についてであり、全部で13条からなる。上級国家機関の職責義務、すなわち、主に政令に対して、民族自治地方の実際の情況と一致し、財政、物資および技術等の面から民族自治地方の経済発展、教育、文化、人材、自治機関の自治権尊重する援助しなければならないことを規定するものである。⑧第7章では、付則の1条文だけが置かれている。『民族区域自治法』の採択機関と当該法の施行時期について規定するものである⁹⁹。

(5) 変通補充法律制度と自治条例および単行条例

変通補充法律制度とは、民族自治地方の人民代表大会およびその常務委員会が、何らかの法律の授權条項および当該法律の基本原則に依拠し、現地の民族の政治、経済、文化の特徴に結び付けて、当該法律が民族自治地方においてよりよく施行されるように、当該法律に対していくつかの変更を行い（変通）、あるいは当該法律に対していくつかの補充を行う（補充）ための規定の総体を指すものである。変通法律制度と補充法律制度の二つに大別されているものの、

実質、内容、形式の点で、両者は一致している⁸⁸。

一方、自治条例と単行条例は、いずれも地方性自治法規の主要な表現形式である。まず自治条例とは、民族自治地方の人民代表大会が、憲法と法律法規の原則と精神に基づき、自治地方の政治、経済、文化の特色に照らして制定し、それによって民族自治地方内の基本的な社会関係を調整する地方性自治法規を指す。中国の自治地方には、自治区、自治州および自治県の三つのクラスがあり、自治条例は、それに応じて自治区の自治条例、自治州の自治条例および自治県の自治条例とに分けられる。次に、単行条例とは、民族自治地方の人民代表大会とそれらの常務委員会が、憲法と『民族区域自治法』の規定および国家の関連法部門の特別の授権に基づき、当地の民族の政治、経済、文化の特色に照らして制定し、それによって民族自治地方内のある分野の社会関係を調整する地方性自治法規を指す。単行条例は、それが調整する社会関係の相違に基づいて、国家機構組織と活動、民事、婚姻家庭、自然資源開発と環境保護および管理、刑事、経済等の単行条例に分けることができる⁸⁹。

変通補充規定と自治条例および単行条例は、いずれも民族自治地方自治法規体系の重要な構成部分であり、変通補充規定と自治条例および単行条例は共通性⁹⁰を有するとともに、特殊性⁹¹を有している。

4. 散居少数民族權益保障法律制度

(1) 散居する少数民族の合法的權益およびその保護

民族自治地方に散居する少数民族には、自治機関が存在しない以上、基本的に自治権を付与することはできない。ただし、民族郷に関しては、54年憲法制定以前は、民族郷が自治郷として存在していたこともあり、自治的な自主権が認められている。ところで、散居する少数民族の權益保障に関する法律の具体的な規定としては、刑法、刑事訴訟法、選挙法、人民法院組織法、地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法、国籍法等を挙げることができる。この他、『民族区域自治法』は、自治地方内の自治を實行する民族以外のその他の少数民族の權益保障の問題に対しても、若干の具体的な規定(民族区域自治法第37条2項、同50条2項)を置いている。さらに民族自治地方の自治機関は、「各民族公民が宗教信仰の自由をもつことを保障する」(同11条1項)、「当地の各民族がすべて、自己の言語文字を使用し、発展させる自由をもち、自己の風

俗習慣を保持または改革する自由をもつことを保障する」(同10条)ことが規定され、民族すべてに関する權益保障が図られている。

建国以来、散居する少数民族の權益を保障する法規、規章は、とりわけ族籍權利の保障の面、政治權利の保障の面、宗教信仰および風俗習慣の權利保障の面に比較的多く見受けられる。また、散居する少数民族の權益を保障するために、各級人民政府は、次のような一連の行政措置を行っている。①民族成分の回復・変更、②自治区と民族郷、鎮、区の設立、③少数民族幹部の養成強化、④少数民族の風俗習慣と宗教信仰の尊重²⁾、⑤経済・文化・教育事業の援助。

(2) 散居少数民族權益保障法律制度の沿革

散居する少数民族に対しては、『民族区域自治法』のような基本法は制定されるに至っていない。しかしながら、散居する少数民族の權益保障に関する規定は、建国以来、憲法と関連法規の中に散見することができる。中華人民共和国が成立する直前に打ち出された『中国人民政治協商会議共同綱領』では、民族の平等と團結に関する特別の規定が置かれ、「およそ各民族が雜居する地方と民族自治区においては、各民族は、当地の政權機関内に相当の定数の代表をもつべきである」ことが明確にされた。さらに、1952年2月に中央人民政府政務院が採択した『すべての散居する少数民族成分が民族平等の權利を享有するのを保障することに関する決定』は、序言と8条文から構成され、散居する少数民族の平等權利を特別に規定している。民族平等の權利は、上述の共同綱領から、54年、75年、78年、82年の憲法に至るまで、一貫して規定が置かれており、この權利は散居する少数民族に対しても例外ではない。ただし、後述するように、その内容に関しては種々の問題点を含んでいる。

(3) 散居少数民族權益保障法律制度の内容

散居少数民族權益保障法律制度とは、憲法その他関連法規によって、散居する少数民族の平等權利と合法的權益を保障し、民族關係の調整を目的とする制度である。民族平等の權利は、少数民族の權利に関する最も基本的な權利であり、散居する少数民族に対しても例外ではない。なお、民族平等の權利を列挙すると、以下の通りとなる。①族籍權利、②政治的權利、③宗教信仰自由の權利、④風俗習慣を保持あるいは改革する權利、⑤言語文字の權利、⑥経済、文化を發展させる權利と国家の援助を得る權利³⁾。

散居少数民族權益保障法律制度は、『民族区域自治法』のような立法化され

た基本法を備えてはいないものの、国务院発布の文献としては、79年10月12日『中共中央および国务院が国家民族事務委員会に指示を付して転送した雑居、散居する少数民族工作に最善をつくすことに関する報告の通知』、83年12月29日『国务院の民族郷設立の問題に関する通知』等があり、この他国家レベルの法律の各条文中に関連する規定が置かれている。中でも、市場経済体制への転換に伴って、93年10月23日に制定された『民族郷行政工作条例』と『都市民族工作条例』は、散居少数民族權益保障法律制度の現状を考察する上で、きわめて重要な法規である。

なお、『散居少数民族權益保障法』を国家法として立法化するにあたっては、その体系構造に関し、以下の点に考慮すべきとの見解がある。①立法根拠、調整対象、適用範囲および適用対象といった『散居少数民族權益保障法』の基本原則、②雑居する少数民族公民の特定の権利および義務、③民族郷の特定の権利義務およびそれに関連する問題、④都市民族工作の基本問題、⑤散居する少数民族のその他組織的規範、⑥国家、各級国家機関に関連する職責と義務を規定すると同時に、社会組織の散居する少数民族に対して関連する権利と義務を規定すること、⑦法律責任⁹⁰。

(4) 民族郷行政工作条例

民族郷とは、少数民族が集居する郷級行政区域をいう⁹¹。中国の民族郷は、54年憲法制定以前には自治郷と称され、民族区域自治の一形態として、自治地方に位置付けられていた。54年憲法は、自治郷を民族郷と改め、民族郷は自治地方からはずされることとなった。これに関して、54年『中国共産党中央委員会統一戦線部の憲法草案における少数民族に関するいくつかの問題に対する説明』は、「憲法草案において規定する少数民族が集居する郷は、民族郷と称し、自治という名称を冠しない。これは、数年来の経験が証明するように、郷一般に相当する自治区では、地域が非常に狭く、人口はきわめて少なく、多くの条件上の制約を受けるために、憲法草案の第二章が規定する自治権利を実現することは不可能であるので、それゆえ民族自治地方と区別するために、自治郷ではなく民族郷と呼ぶのである」と説明を行っている⁹²。

この民族郷政権は、中国の郷級政権に属し、中国の基層政権の構成部分であり、普通の郷と同じく、郷人民代表大会と郷人民政府を設けることとされている。民族郷の人民代表大会は郷の国家権力機関であり、選挙民が直接選挙によ

て選出し、毎期の任期は3年で、1年に1回開催される。民族郷の人民代表大会は、選挙民に対して責任を負い、選挙民の監督を受ける。

しかし、民族郷は、民族自治地方とも一般の郷とも異なる、特殊な地位を具える一政権であり、一般の郷にはない自治的な自主権をある程度具えるものの、それは民族自治地方の自治権利とは異なっている。構成の上から言うと、民族郷の郷長は、民族郷を設立する少数民族の公民が担任し、郷政府の職員には、できるだけその郷内の各少数民族の人員を割り当てなければならないとされ、活動について言うと、民族郷の人民代表大会は、法律が規定する権限に従い、民族の特徴に適合する具体的な措置を採ることができるものとされている⁹⁾。

民族郷の法定の権利と義務について、82年憲法では、すでに民族郷の編制等に対して明確な規定が置かれており、83年12月29日には、『国务院の民族郷設立の問題に関する通知』によって、民族郷の設立、名称、工作人員、その他民族郷に対する若干の権利義務と上級人民政府の指導機能が明らかにされた。その後、市場経済体制の進展に伴い、93年10月23日、国务院批准発布による『民族郷行政工作条例』が発布、施行された（民族郷行政工作条例24条）。この条例は、民族郷の機構および民族郷の権利と義務に対して、『国务院の民族郷設立の問題に関する通知』よりも具体的な内容を定めている¹⁰⁾。条文の内容に関しては、紹介される機会が比較的少ないことを勘案し、網羅的に示すこととした。

『民族郷行政工作条例』は、その立法趣旨について、「民族郷の経済、文化等の事業の発展を促進し、少数民族の合法的權益を保障し、民族団結を増強するために、憲法と法律の関連規定に基づいて、本条例を制定する」（同1条）と規定する。この条例は、あらためて言うまでもなく、民族郷を対象とする条例である。しかし、民族鎮についても、「少数民族が集居する鎮の行政工作は、この条例を参照して執行することができる」（同21条）との規定を置いている点に着目する必要がある。なお、構成上は、民族郷に関する規定と民族郷の上級機関に対する規定が中心になっていて、具体的には次のような内容を規定している。

まず、民族郷の定義については、「少数民族が集居する地域に建設された郷レベルの行政地域である」（同2条1項）と明示されている。さらに、民族郷の権限に関しては、「法律、法規および国家のその他関連規定に照らして、当

該郷の自然資源を管理および保護し、当該郷が開発できる自然資源に対して優先的に開発し利用する」(同12条1項)こと、「実際の情況に基づいて、小学校、中学校および初級職業学校を創設することができる。放牧地区、山岳地帯および経済的に困難な民族郷は、上級人民政府の援助と指導の下で、寄宿制と奨学金を主とした学校を設立することができる」(同14条2項)ことが規定されている。一方、民族郷の義務に関しても、「積極的にしっかりと計画出産工作を行い、優生、優育、優教をしっかりと行って、人口資質を高めなければならない」(同18条)こと、「上級人民政府の援助と指導の下で、各種の措置を講じ、少数民族の幹部の育成を強化しなければならない」(同19条)こと、「多様な形式を採用し、特惠待遇を与え、人材を投入して当該郷の社会主義建設事業に参加させなければならない」(同20条1項)ことが定められているほか、「上級人民政府の援助と指導の下で、積極的に文盲一掃工作进行を展開する」(同14条4項)という規定も置かれている。

次に、民族郷の設立に関しては、「少数民族の人口が全郷の総人口の30%以上を占める郷は、規定に基づいて民族郷の設立を申請することができる」としながらも「特殊な情況の場合、若干この割合より低くても構わない」(同2条2項)とし、民族郷の設立は、「省、自治区、直轄市の人民政府が決定する」(同3条1項)ことが明記されている。また、民族郷の名称に関しては、「特殊な情況を除く他、地域の名称に民族の名称を加えることによって確定する」(同3条2項)ものとされる。この他、民族郷において法律に基づいて資源を開発し、企業を創設する場合について、「民族郷の利益および現地の人民大衆の生産、生活に配慮し、組立加工製品の生産と現地少数民族の人員を募集する分野で、合理的な配置をしなければならない」(同12条2項)とし、教育面でも「民族郷の中学校と小学校は、現地の少数民族が用いる言語と文字を用いて教え、同時に、全国で通用する標準語を普及させることができる。民族の言語と文字を使用して教える中学校と小学校には、その教育行政の経費、教職員編成を普通の学校より良くすることができる」(同14条3項)との規定を置いている。

さらに経済面に着目すると、国家の貸付部門に対し「法律、法規および国家のその他の関連規定に基づいて、経済発展水準がより低い民族郷が、生産建設、資源開発および少数民族用品の生産分野で用いる貸付金に対し、配慮をしなけ

ればならない」(同9条)との規定があり、民族郷に対するかなりの配慮が窺える。ただし、民族郷の財政の確定に関しては、「各省、自治区、直轄市の人民政府が、民族郷優遇の原則に照らして確定する」(同8条1項)としている点に、注目する必要がある。

なお、民族郷の人民政府に対しては、「工作人員を配備するには、できるだけ郷を設立する民族およびその他の少数民族の人員を配備しなければならない」(同4条)ことを義務付け、「職務を執行するとき、現地で通用する言語と文字を使用する」(同5条)ことを規定するとともに、「法律、法規および国家の関連規定に基づいて、当該郷の具体的な情況と民族の特徴を結び付け、その地に適した措置を採り、経済、教育、科学技術、文化、衛生等の事業を發展させる」(同6条)こと、「民族郷人民政府は、当該行政地区の各民族人民の中で愛国主義、社会主義と民族政策、民族団結の教育を行い、絶えず平等、団結、相互扶助の社会主義民族関係を強固にし發展させる」(同7条)ことを規定している。

以上、民族郷に関する規定を見てきたが、県レベル以上の地方各級人民政府に対しても、次のように多くの規定が置かれている。①「税収の法律、法規の規定および税収管理の権限に照らして、減税および免税措置を採用し、民族郷の經濟發展を援助することができる」(同10条)、②「經濟未發達地区を支援する指定プロジェクト用資金およびその他固定または臨時的指定プロジェクト用資金を分配するとき、經濟發展水準のより低い民族郷に対して配慮をする」(同11条1項)、③「貧困扶助特定プロジェクトの物資を分配するとき、貧困の民族郷の必要に配慮しなければならない」(同11条2項)、④「民族郷が農業、林業、牧畜業、副業、漁業および水利、電力等のインフラ建設を強化するよう援助し、民族郷の交通事情の發展を支援しなければならない」(同13条)、⑤「教員、経費、教学施設等の分野で優遇政策を講じ、民族郷が教育事業を發展させるように援助し、教育の質を高めなければならない」(同14条1項)、⑥「現地の実際の情況に基づいて、関連の大中の専門学校と中学において民族クラスを設置し、できるだけ民族郷の一定数の学生が入学するようにする」(同14条5項)、⑦「民族郷の科学技術の知識の普及工作の展開を援助し、科学技術の交流と協力を組織して促進しなければならない」(同15条)、⑧「県レベル以上の地方各級人民政府は、積極的に民族郷が放送施設、文化会館(施設)等の文化施設を創設し、各民族人民の文化的生活を豊かにし、民族の特徴を有する

優秀な文化遺産を保護し継承しなければならない」(同16条), ⑨「積極的に民族郷が医薬衛生事業を発展させることを援助し, 民族郷が衛生院(所)をうまく運営するよう支援し, 少数民族の医療保健人員を育成および使用し, 風土病, 多発病, 普通の病気に対する予防を強化し, 積極的に婦人と子供の保健工作を展開しなければならない」(同17条), ⑩「派遣, 任命, 交代等の方法を採用し, 教師, 医者, 科学技術者等を組織して民族郷工作に当たらせなければならない」(同20条2項), ⑪「長期にわたり辺境地域の民族郷で働く教師, 医師および科学技術者に対し, 特惠待遇を与えなければならない」(同20条3項)

この他, 民族郷を管轄する省, 自治区, 直轄市の人民政府に対して「この条例に基づいて実施弁法を制定することができる」(同22条)こと, 民族郷の一級上の人民政府に対し「財政予算を編成するとき, 民族郷に一定の予備財政資金を手配しなければならない, 郷の財政収入の超過部分と財政支出の余剰部分は, 全て民族郷の運転資金使用に残しておかななければならない」(同8条2項)ことを規定している。

以上の『民族郷行政工作条例』には, 指摘すべき問題点をいくつか挙示することができる。まず, この条例の各規定は, 既述の通り, 第1条で少数民族の合法的權益を保障することを規定してはいるものの, 民族郷に居住する少数民族の側から權益を主張することは認めていない。したがって, 全郷の総人口の30%以上を占める民族に関しては, 民族郷を設立し, 民族郷を通じて, この条例に規定された權益を享受することが可能であるが, いくつかの郷に散居雜居し, 全郷の総人口の30%に満たない少数民族に関しては, 民族郷における權益が十分に保障されない恐れがある。

二つ目に, 全郷の総人口の30%以上を占める居住形態が, 果たして散居といえるかどうか問題である。第21条でも, この条例を参照して行政工作进行することができる民族鎮は, 少数民族が集居する形態としている。属地的観点から少数民族の權益保障を図る点も, 『民族区域自治法』と共通しており, 散居少数民族權益保障法律制度の枠内に含めるべきものなのか, 疑問が残るところである。

三つ目に, この条例の解釈権が, 国家民族事務委員会に委ねられている(同23条)点も問題である。国家の政策如何によっては, 解釈が変更される可能性を秘めており, 民族郷の権限および民族郷に居住する少数民族の權益保障が,

きわめて流動的かつ不安定なものとならざるを得ない。本条例には罰則規定がなく、民族郷の権限および民族郷に居住する少数民族の權益保障を実現する上で、限界があることを指摘しうる。

(5) 都市民族工作法制

都市の少数民族は、民族成分が多種に亙る結果、民族工作も必然的に広範性、複雑性、困難性および適時性といった特徴を帯びることが指摘されている。その特徴を具体的に列挙すると次のようになる。①都市の少数民族の構成は、都市の民族問題が主にその地の民族関係の問題を主とするのではなく、その民族全体の問題を主とするということを決定していること。②都市の放射機能は、都市の民族問題が伝播が早く、連鎖性が大きいということを決定していること。③都市の中心機能は、都市の民族関係が中国の民族関係のバロメーターであるということを決定していること。④都市の少数民族の人員構成の状況は、都市民族問題において少数民族の知識分子の影響が非常に大きいということを決定していること⁹³。

また、都市民族工作法制に関しては、従来から次の四つの原則を堅持すべきことが指摘されていた。①各民族はその大小を問わず、一律に平等であるということ。②民族関係を正確に処理するということ。③都市の少数民族の経済発展を促進するということ。④都市の少数民族が文化、教育、衛生の事業を発展させるのを援助するということ⁹⁴。以上の前提の下で、①『散居少数民族權益保障法』を完成させる、②法律の宣伝と法律執行の監督の強化を図る、③司法を厳格なものとし、都市に散居する少数民族の合法的權益を侵害する者の法律責任をただちに追及する、等によって、都市民族工作法制の整備が要請されてきたとされる⁹⁵。

このような要請を受けて、『民族郷行政工作条例』の発布の日（93年10月23日）と同日に、國務院批准発布による『都市民族工作条例』が発布、施行された（同30条）。この条例は、都市民族工作の地位、工作の重点、工作の原則的な方法を確定する役割を果たしている。『民族郷行政工作条例』と同様に、この条文に関しても、紹介される機会が比較的少ないことを勘案し、網羅的に示すこととした。

『都市民族工作条例』は、その立法趣旨について、「都市の民族工作を強化し、都市の少数民族の合法的權益を保障し、都市の少数民族の必要に応じた経

済、文化事業の発展を促進するため、この条例を制定する」(都市民族工作条例1条)ことを掲げ、都市の定義については、「国家の行政編成に照らして設立した直轄市、市を指す」(同2条)ことを規定している。さらに、「都市民族工作は、民族平等、団結、相互扶助および各民族の共同繁栄を促進する原則を堅持する」(同3条)として、民族法における四つの基本原則が明示されている。ただし、その各論については、主に行政機関に対して、義務を課し権限を与えることを規定した内容となっていて、個人に関しては、「少数民族の流動的要員は、意識的に国家の法律、法規を遵守し、現地人民政府の関連部門の管理に従わなければならない」(同16条3項)として、義務を規定するに終始している点に特徴がある。そして、都市の人民政府に対し、義務を明確にした規定が、条例全体を通じて最も多く、具体的には次のような内容になっている。

①「現地少数民族の必要に応じた経済および文化事業を国民経済および社会発展計画に組み入れなければならない」(同5条1項)、②「少数民族幹部の育成と選抜を重視しなければならない」(同8条1項)、③「少数民族の教育事業の発展を重視し、少数民族の教育事業に対する指導と支持を強化しなければならない」(同9条1項)、④「適切な措置を講じて少数民族教師陣の資質を高め、各級各類の民族学校(科)をうまく運営し、経費、教師の配分の面で民族学校(科)に対し、適切な配慮をし、現地少数民族の特徴に基づいて、各種職業技術教育および成人教育を発展させなければならない」(同9条2項)、⑤「実際の必要に基づいて、合理的にイスラム教のホテルとイスラム教の食品の生産加工および供給網を設置し、投資、貸付、税收等の面で援助しなければならない」(同13条)、⑥「経済、技術関連部門を支持して組織し、少数民族地区および農村に散居雑居する少数民族の水平的経済技術協力の展開を強化しなければならない」(同15条)、⑦「少数民族の流動的要員に対する教育と管理を強化し、その合法的權益を保護しなければならない」(同16条2項)、⑧「各民族幹部および大衆が互いに民族の風俗習慣を尊重するように教育しなければならない。宣伝、報道、文芸創作、映画テレビの撮影制作は、少数民族の風俗習慣、宗教の信仰および民族の感情を尊重しなければならない」(同17条)、⑨「少数民族が当該民族の言語文字を使用する権利を保障し、必要と条件に基づいて、国家の関連規定に照らして、少数民族文字の翻訳、出版および教学研究を強化しなければならない」(同20条)、⑩「少数民族の中で、計画出産の宣伝、教育および

指導工作を強化しなければならない」(同22条), ⑪「少数民族が集居する街道において, 都市計画に照らして, 民族の風格を具えた建築物を保護および建設しなければならない」(同23条), ⑫「少数民族が民族風俗習慣を保持または改革する自由を保障しなければならない」(同24条), ⑬「国家の関連規定に基づいて, 特殊な葬儀と埋葬の習俗を有する少数民族に対して, 墓地を適切に配分し, 少数民族の出棺と埋葬のサービスを強化する措置を講じなければならない」(同25条1項), ⑭「都市の人民政府は, 少数民族の要員が自らの意志で葬儀と埋葬の改革を実行することに対し, 支援しなければならない」(同25条2項)

とりわけ, 少数民族の人口がより多い都市に対しては, 「必要と条件に基づいて, 民族の特徴を有する文化会館(施設)および図書館を設立しなければならない」(同19条), 「実際の必要と条件に基づいて, 民族の病院および民族の医薬学の研究機構を設立し, 少数民族の伝統医薬科学を発展させなければならない」(同21条)とし, 少数民族人口がより多い都市の人民政府, 少数民族が集居する街道の事務所, および直接少数民族の生活, 生活のために奉仕する部門または単位のすべてに対しては, 「適切な数の少数民族幹部を配備しなければならない」(同7条)というように, 具体的に義務を規定した条文が置かれている。

都市の人民政府の関連部門に対しても, 「少数民族専門技術者の育成と使用を重視しなければならない」(同8条2項)こと, 「当該市に進出して創業する企業およびその他の合法的な経営活動に従事する外地の少数民族要員に対し, 状況に基づいて便利な条件を提供し, 支援しなければならない」(同16条1項)ことが要請されている。

一方で, 都市の人民政府の権限を明確化する規定も置かれている。例えば, 「現地少数民族の必要に応じた経済および文化事業を発展させる資金について, 財力に基づいて適切な配慮をすることができる」(同5条2項), 「実際の状況に基づいて, 民族事務工作の担当責任部門を確定し, または専任幹部を配備し, 民族事務を管理することができる」(同6条), 「この条例10条に列挙する企業および少数民族用品を生産経営する企業の貸付に対し, 現地の実際の必要と条件に基づいて, 金利を低くすることができる」(同11条), とする規定である。

この他, 「都市の人民政府は, 企業が少数民族の従業員を募集することを奨励する」(同8条3項), 「都市の人民政府は, 都市の民族工作において顕著な

成績と貢献を収めた単位と個人に対して、表彰をし、褒賞を与える」(同27条)といった規定も置かれている。

省、自治区、直轄市の人民政府に対しては、「都市の民族工作を重要な職責とし、指導を強化し、統一的に計画を立てなければならない」(同4条)として、指導的機能が明確化される一方で、「省、自治区、直轄市の人民政府は、この条例に基づいて、現地の実地の状況を結び付けて実施弁法を制定することができる」(同28条)との規定が置かれている。

また、地方の学生募集部門に対して、「国家の関連規定に照らし、現地の実地の状況を結び付けて、義務教育を終えた段階の少数民族受験生に対し、学生募集のときに、適切な配慮を与えることができる」(同9条3項)と規定する他、貸付部門に対して「少数民族を主なサービスの対象とする食品生産、加工、経営および飲食サービスの国有企業および集団企業に対し、貸付金額、返済期限、自己資金比率の面において優遇を与える」(同10条)こと、税務機関に対して「この条例10条に列挙する企業が確実な納税に支障をきたす場合、税務機関は、関連の税法法律、法規の規定に照らして、免税または減税を行う」(同12条)ことが規定されている。

行政機関以外に対しては、次のような規定が置かれている。例えば、イスラム教の飲食サービス企業と食品生産および加工企業に対して、「必ず一定割合のイスラム教食品を食用にする少数民族の従業員と幹部を配置しなければならない。イスラム教の食品の運搬車輛、計量器具、貯蔵容器および加工、販売の場所は、専用となるよう保証しなければならない」(同18条1項)こと、「請負およびリースを実行するとき、一般に少数民族に関連する要員から請負およびリースをしなければならない。イスラム教の飲食サービス企業と食品生産および加工企業が、合併しまたは合併されるとき、随意にそのサービス方法を変えてはならず、サービス方法を変える確かな必要がある場合は、必ず現地の都市の人民政府民族事務工作部門の同意を得なければならない」(同18条2項)ことである。また、「都市の民族貿易企業および民族用品の定点生産⁹企業に対する優遇は、国家の関連規定に照らして取り扱う」(同14条)こと、「少数民族の従業員が参加するその民族の重大な祝日の活動には、国家の関連規定に照らして、休日とし、これまで通り給料を支給することができる」(同26条)ことも規定されている。

以上の『都市民族工作条例』について、指摘すべき問題点をいくつか列挙すると次のようになる。まず、この条例の各規定は、主に行政機関に対して義務を課し権限を与えることを規定した内容となっていて、個人に関する規定としては、義務を規定した条文（都市民族工作条例16条3項）が置かれているものの、個人の側から権利を主張できる旨を具体的に規定した条文は置かれていない。確かに、中国で民族権利という場合、それは一種の集団的権利であるとされており、集団的権利が民族構成員の個人的権利の前提であると解されている⁹³。また、『都市民族工作条例』は、あくまでも工作条例であり、主に行政機関を対象とした内容になるのも当然である。しかしながら、行政機関に対する罰則規定はこの条例に置かれていない。したがって、この条例だけでは、都市に散居する少数民族の權益保障を実現する上で限界がある。都市に散居する少数民族の權益保障を実現するには、やはり国家制定法の形式でもって、個人の権利の保障を明確に規定する必要がある。権利と義務の均衡を重視する現代中国の法思想に照せば、『散居少数民族權益保障法』の形で、都市に散居する少数民族の個人的權益を明確化することは、法理論上、必然的に要請されるものと解される。

二つ目に、第16条2項で規定される、少数民族の流動的要員の合法的權益の保護についてである。非合法的な權益は認めない趣旨と解されるものの、何が合法的權益であるのかは、この条例から判断することが出来ない。

三つ目に、『民族郷行政工作条例』と同じように、この条例の解釈権が、国家民族事務委員会に委ねられている（同29条）点である。既述の通り、政策如何によっては、解釈が変更される可能性を秘めており、都市に散居する少数民族の權益保障が、きわめて流動的かつ不安定なものとならざるを得ない。この条例では、都市に散居する少数民族の權益保障を実現する上で、限界があると思われる。

5. 民族区域自治法律制度と散居少数民族權益

保障法律制度の諸問題

(1) 『民族区域自治法』の改正に関する諸問題

90年代に入って以降、市場経済体制の推進に伴って、『民族区域自治法』が現状にそぐわないという問題が表面化してきた。この点に関して、敖俊徳氏

の見解によると、『民族区域自治法』は、現在でも部分的には十分優れた内容を具えていると評価する一方、『民族区域自治法』の改正が必要な理由について、①中国は以前の計画経済体制から社会主義市場経済に向って移行する過程にあって『民族区域自治法』の制定時に比べると状況が大きく変化していること、②民族区域自治法制定以降の経験がある程度蓄積されてきたこと、③82年憲法が改正されたため『民族区域自治法』の規定が憲法と一致しなくなってきたこと、等が指摘されている⁹⁶。

甘肅省の実態調査をまとめた『当代甘肅民族社会問題』でも、従来の民族自治法規は計画経済体制の下で産物であり、その中のいくつかの条文は、社会主義市場経済体制の要求に適さなくなっていることを指摘しながら、『民族区域自治法』だけでなく、自治区、自治州、自治県の自治地方法規も、改正する必要があるとしている。とりわけ、『民族区域自治法』第6条3項における「国家計画の指導の下」の文言は、国家計画経済の指導思想の主導的地位を表わしており、これは明らかに社会主義初級段階の理論に反するものである旨の指摘がなされている⁹⁷。その他、第28条についても、自然条件から資源開発が極めて困難であるがゆえに、この規定が実効性をもたない地域が存在すること⁹⁸、また、『民族区域自治法』第14条は、区域の境界線設定の問題を規定しているものの、実際のところ、境界確定をめぐる多くの紛争が発生していること、等が指摘されている⁹⁹。

なお、中国の少数民族経済の研究者である佐々木信彰氏も、「建国以来、中国の少数民族政策の基本となったのは民族区域自治であり、それを法制化したのが『民族区域自治法』(1984)であるが、この法律ができてはや、10年余りの時間が経過したため、法律ができた当時の計画経済体制から今日の社会主義市場経済への移行の中で、また憲法も市場経済にあわせた幾つかの重大な改正をしており(1993)、もし『民族区域自治法』が適当な改正をしないなら、憲法と抵触するなど『民族区域自治法』は時代にそぐわない不都合な箇所が幾つか出てきたとの指摘がある」とされている。さらに、法文の具体的な内容に関して、「例えば『国家計画を指針として』という文言を含む『民族区域自治法』の第6条、第26条、第29条は、計画経済から市場経済への移行を前提にすると、適当な改正が必要であろう」とするほか、「国家の指令的な計画買付けと上納任務を反映した第31条と第59条等も適当な改正が必要である。さらに、『民族

区域自治法』の第28条は、民族自治地方の当該地方の天然資源の管理保護義務を規定するだけで、法律規定に基づく天然資源の開発と利用の権利を規定していないという批判もある」ことを示しておられる⁸⁹。

中国民族法学の代表的研究者である呉宗金氏も、『民族区域自治法』の問題に関して、いくつかの重要な見解を主張されている。例えば、①『民族区域自治法』第5章は、民族自治機関の職責義務を規定するものの、肝心の民族自治地方の民族関係に対する権利義務の問題を規定していない点、②民族自治地方の人民法院および人民検察院に関する第4章は、それらに関連する組織法との距離があり、また『民族区域自治法』の要求との距離はさらに大きい点、③『民族区域自治法』において欠如する「法律責任」の規定は、実行可能な条文で規定しなければならないとする点、等である⁹⁰。さらに、法改正にあたっては、『民族区域自治法』の改正と同じくらい、「自治条例」の改正が重要であることを強調されている。改正の幅に関しても、「自治条例」に関しては大改正の実行可能性を示唆する一方で、『民族区域自治法』に関しては、大改正が難しいと分析している⁹¹。

どのように『民族区域自治法』を改正するかに関して、敖俊徳氏は、①『民族区域自治法』の改正手続の問題、②『民族区域自治法』の改正根拠の問題、③『民族区域自治法』の改正程度の問題、という3つの問題点があることを指摘しながらも、①については、全国人民代表大会常務委員会が1年間に6回開催されることから、議事日程と会期の点で調整が容易であるということ、②については、憲法修正案、社会主義市場経済体制を確立する要求、10年以上実施してきた『民族区域自治法』の実践精神、の各々に基づかなければならないこと、③については、部分改正（ここでは、78年憲法から82年憲法への改正を全面改正とし、2ヶ条だけ修正した82年の憲法から88年憲法への改正を個別改正とし、中間的な改正を部分改正としている。）を行って決議または決定の形式で改正するのが適当であるとしている⁹²。

以上のような諸問題を含みながらも、99年2月10日には、『民族区域自治法』の改正指導グループによる第1回会議が開催され⁹³、全人代開催中の2000年3月9日には、常務委員会の活動報告の中で、李鵬委員長が『民族区域自治法』を年内に改正する方針を明らかにする等、法改正に向けた具体的動きが注目されつつある⁹⁴。

(2) 『散居少数民族權益保障法』の立法化をめぐる問題

いわゆる『散居少数民族權益保障法』の起草が必要な理由については、①憲法で規定される散居する少数民族の權益保障の合法性判断基準を法律によって明確にしなければならないこと、②実際の工作活動の観点から法律の整備が求められていること、③民族団結保持と社会の安定を損なうような事件が度々発生していること、④対内外開放拡大の要請が高まっていること、等が指摘されている。その一方で、①すでに『民族区域自治法』が立法化されており、散居する少数民族の權益保障に関しても、憲法や選挙法の中に規定が設けられているので、さらに立法化する必要性に乏しいとする批判がある点、②散居少数民族の概念を明確にしなければならない点、③民族鎮や民族村の設立に関する点、等のいくつかの立法上の課題が指摘されている⁴⁶。

(3) 民族区域自治法律制度と散居少数民族法律制度の関係

少数民族の一律平等と權益保障を基本思想とする点では、両制度とも共通している。両制度とも実効性を担保するための規定を置いていない点も同じである。しかしながら、民族区域自治法律制度は、集居する少数民族を対象とするのに対して、散居少数民族權益保障法律制度は、散居する少数民族を対象とする点異なる。また、民族区域自治法律制度では、基本法として『民族区域自治法』が制定されているのに対して、散居少数民族權益保障法律制度では、今のところ基本法が制定されていない。現状では、基本的に都市民族工作と民族郷行政工作等を通じて、民族関係を調整する方式が採られているにすぎず、『散居少数民族權益保障法』制定の必要性が指摘されている。民族区域自治法律制度では、自治権が明確に打ち出されているのに対し、現在の散居少数民族權益保障法律制度では、民族郷に限って自主的な権利が規定されているにすぎない。都市に散居する少数民族には、自治機関に相当する機関が存在しないことから、自治権はもちろんのこと、自主権も容認されてはいない。

(4) 民族区域自治法律制度と散居少数民族法律制度の課題

以上の考察を通じて、いくつかの問題点が浮かび上がってくる。『民族区域自治法』の改正に関しては、いくつかの課題を含みながらも、ある程度時間をかけて慎重に論議すれば、実情に適した内容になるものと思われる。とはいえ、民族法制が民族関係の調整を目的とする以上、現行憲法における四つの基本原則の趣旨に鑑みると、「国家計画の指導の下で」の文言が、法改正時に削除さ

れるかどうかは微妙である。

一方、散居少数民族法律制度では、都市民族工作与民族郷行政工作の方式を通じて、民族關係を調整する方式が採られている。確かに、都市民族工作は、散居する少数民族を対象とする民族工作である。しかしながら、民族郷に関しては、居住形態からして、むしろ集居と呼ぶにふさわしい場合も想定される。『散居少数民族權益保障法』を立法化するとしても、両者が混在する形になれば、立法趣旨が不明確なものになることが懸念される。むしろ、集居する民族を念頭において『民族郷行政工作条例』の規定を『民族区域自治法』に組み込み、民族郷を民族自治地方に準ずる形とする方が、理論的には明確である。しかし、『民族区域自治法』が、民族自治地方を主な対象とする法規であるとするならば、民族郷關係規定の盛り込まれる可能性は薄いと考えられる。

いくつかの郷に散居雜居し、全郷の総人口の30%に満たない民族に関しては、都市民族工作の対象から除外されることはいうまでもなく、『民族郷行政工作条例』に依拠したとしても、彼らの權益が十分には保障されない可能性が指摘される。『散居少数民族權益保障法』の立法化は、『民族郷行政工作条例』や『都市民族工作条例』に依拠しても權益が十分に保障されない民族に対して、十分な規定を置く必要があるのではないか。また、市場經濟体制への轉換期において、民族自治機關の經濟的權益を保障するには、税財政制度の面からも、個別的具体的な法規を整備する必要がある。しかしながら、税財政制度の面に関して、特別措置法の立法化等を示唆する議論はまだ進んでおらず、今後の大きな研究課題として残されている。

むすびにかえて

これまでの考察を通じて、中国の民族区域自治法律制度と散居少数民族權益保障法律制度には、複雑多様な問題が山積していることが確認された。いずれの法律制度に依拠したとしても、少数民族個人の權益保障が十分とはいえない点に注目する必要がある。市場經濟体制への轉換期において、少数民族の權益保障をめぐる諸問題は、ますます複雑化の様相を呈している。民族自治機關等の行政機關を通じた民族關係の調整機能は、今後とも欠かすことはできないであろう。しかしながら、その一方で、個人の側から權益を主張しうる法体系の構築が、徐々に求められつつあるのではなからうか。本稿では、種々の問題点

に対する具体的解決策にまで言及してはいない。12億以上の人口を抱える多民族国家に対して、誰もが納得できる解決策を打ち出していくことは至難の技であらう。しかしながら、考察によって得られたいくつかの問題点に関する研究上の意義は、ますます高まるに違いない。この点に関しては、今後の研究活動の中で、理解を深めていきたいと考える。

(注)

- (1) 呉宗金編著、西村幸次郎監訳『中国民族法概論』成文堂、1998年、8頁～9頁。
- (2) 同上、13頁～15頁。
- (3) 『周恩来選集』下巻、人民出版社、1984年、258頁。
- (4) 呉宗金編著、西村幸次郎監訳、前掲書、87頁。李晋有主編『民族知識千題』中央民族大学出版社、1999年、69頁。
- (5) 李晋有主編、前掲書、156頁。
- (6) 呉宗金編著、西村幸次郎監訳、前掲書、108頁。
- (7) 同上、60頁～62頁。
- (8) 同上、63頁～64頁。
- (9) なお、少数民族の集居、散居、雜居と自治地方の設立過程については、松村嘉久「中国における民族自治地方の設立過程と展開」『人文地理』第49巻第4号、1997年、21頁～36頁、を参照のこと。
- (10) 呉宗金編著、西村幸次郎監訳、前掲書、内容は54頁～86頁、条文は289頁～299頁。
- (11) 同上、54頁。
- (12) 同上、58頁。
- (13) 敖俊徳「民族立法和民族区域自治法的修改問題」呉大華主編『民族法学講座』民族出版社、1997年、38頁。
- (14) 呉宗金編著、西村幸次郎監訳、前掲書、57頁。
- (15) 敖俊徳「民族区域自治的法制建設」呉宗金・敖俊徳主編『中国民族立法理論与实践』中国民主法制出版社、1997年、356頁～362頁。
- (16) 呉宗金編著、西村幸次郎監訳、前掲書、59頁。
- (17) 呉宗金「民族区域自治法体系」呉宗金・敖俊徳主編、前掲書、290頁～291頁。

- (18) 吳宗金編著, 西村幸次郎監訳, 前掲書, 248頁～249頁。
- (19) 同上, 81頁。
- (20) 同上, 273頁～274頁。
- (21) 同上, 274頁～275頁。
- (22) 同上, 104頁～105頁。
- (23) 同上, 93頁～96頁。
- (24) 吳宗金「散居少数民族權益保障法体系」吳宗金・敖俊德主編, 前掲書, 312頁。
- (25) 吳宗金編著, 西村幸次郎監訳, 前掲書, 105頁。
- (26) 同上, 107頁。
- (27) 同上, 105頁～106頁。
- (28) 李晋有主編, 前掲書, 162頁～163頁。
- (29) 吳宗金編著, 西村幸次郎監訳, 前掲書, 109頁～111頁。
- (30) 同上, 113頁。
- (31) 同上, 113頁～116頁。
- (32) 中国の対外貿易関係機関が, 特定輸出製品の品質を保証し, 数量を確保する目的で, 国内の的確工場を選び, 納期, 品質, 価格, 数量を取りきめ, 計画生産と計画買い上げを実施すること。愛知大学国際問題研究所編『中国経済用語辞典』大修館書店, 1990年, 61頁。
- (33) 張曉輝「民族權利与民族權利的法律保障」吳宗金主編『中国民族法学』法律出版社, 1997年, 178頁。
- (34) 敖俊德「民族立法和民族区域自治法的修改問題」吳大華主編, 前掲書, 38頁～46頁。
- (35) 李膺主編, 高永久・馬方著『当代甘肅民族社会問題』民族出版社, 1998年, 67頁～69頁。
- (36) 同上, 69頁～72頁。
- (37) 同上, 82頁～85頁。
- (38) 佐々木信彰「現代中国の南北問題」可児弘明・国分良成・鈴木正崇・関根政美編著『民族で読む中国』朝日新聞社, 1998年, 418頁。
- (39) 吳宗金「民族区域自治法体系」吳宗金・敖俊德主編, 前掲書, 292頁～295頁。

- (40) 吳宗金『民族法制的理論与实践』中国民主法制出版社，1998年，169頁。
- (41) 敖俊德「民族立法和民族区域自治法的修改問題」吳大華主編，前掲書，43頁～46頁。
- (42) 王紅文「修改《民族区域自治法》的準備工作開始了！」『民族團結』1999年，第3号，25頁。
- (43) 2000年3月10日付人民日報，法制日報，朝日新聞。
- (44) 敖俊德「散居少数民族權益保障法的起草与問題」吳大華主編，前掲書，49頁～54頁。