

中国民族法制の新展開

——民族区域自治法の実施規定の制定を中心に——

小林 正 典*

はじめに

I 民族区域自治法の改正と民族政策

II 実施規定の制定とその内容

III 実施規定が民族法制に与える影響

結びに代えて

はじめに

中国は21世紀以降、新たな民族政策を模索する段階に移行した。政策変化が決定的となったのは、やはり江沢民体制から胡錦濤体制へ指導部の権力基盤が移行した時点であろう。地域間、階層間で調和のとれた発展を目指す「和諧社会¹⁾」をスローガンに掲げる胡錦濤体制は、今まさに、経済成長を重視した20世紀の改革開放路線を大きく転換しつつある。

筆者はすでに先行研究²⁾の中で、中国の少数民族地域の経済および社会の発展について、資源開発、環境保全、貧困撲滅、人口移動等の政策に伴う諸問題に着目しながら、発展の概念を「持続可能な発展」へ転換すべきとした。また、10次5カ年計画の中でUNDP（国連開発計画）等が提唱する「人間開発」（Human Development）の思想の萌芽を確認することができたので、近い将来、中国が「人間開発」の国際的潮流に歩み寄るのではないかと予想し、同時にそのための民族法制の課題も明らかにした。

その後、2004年9月19日に16期4中全会（中国共産党中央委員会第四回総会）

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第5巻第1号2006年3月 ISSN 1347-0388
 ※ 和光大学人間関係学部助教授

1) 経済成長によって生じた負の部分に国家全体の力を注ぎ、より多くの人々が多少は豊かさを実感できるような調和の取れた社会を意味する。
 2) 小林正典『中国の市場経済化と民族法制—少数民族の持続可能な発展と法制度の変革』法律出版社、2002年。

が採択した「中共中央關於加強党的执政能力建設的決定」(党の執政能力建設を強化することに関する中国共産党中央の決定)の中で「以人為本」(人をもって根本とする)の政策方針が打ち出され、2005年の5月19日には、中華人民共和國國務院令第435号として「國務院實施『中華人民共和國民族区域自治法』若干規定」(國務院の『中華人民共和國民族区域自治法』を実施する若干の規定)(以下「実施規定」と略称する)が公布され、同月末から施行された。これら一連の出来事は、民族法制にとって「人間開発」の思想を取り入れる契機となるものである。そこで本稿では、まず、実施規定制定の前提となる民族区域自治法改正の要点を整理した上で、次に実施規定の意義、特徴、内容および民族政策に与える影響を検討し、最後に民族法制の方向性を展望してみたい。

I 民族区域自治法の改正と民族政策

1 民族区域自治法の改正

中国の民族政策の基本は民族区域自治制度³⁾であり、その根拠法は憲法および民族区域自治法である。市場経済化と全球化(グローバル化)の進展の下、民族自治地方は国家に財政支援を要求する一方で、国家から付与された自治権を実効性あるものにしなければならず、また、国際開発協力機関や外国企業と協力関係を締結するにあたっては、中央の承認を得なければならないという重い課題を抱えている。

改正前の民族区域自治法は、まだ計画経済体制から転換していない1984年に制定されたものであり、市場経済化に対応できる内容を持ち合わせていなかった。やがて改革開放とともに、中国は統制経済の色彩を薄めて市場原理を導入し、これに伴って、民族区域自治法の現状に適合しない問題が浮き彫りになり、法改正の必要が叫ばれるようになった⁴⁾。

1999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

3) 中国の民族政策白書「《中国的民族区域自治》白皮書」が公表されている。概要については、「《中国的民族区域自治》白皮書發表座談會在京舉行」「中国民族」(2005年4月総第407期、22頁～25頁)を参照。

4) 敖俊徳「民族立法与民族区域自治法的修改問題」吳大華主編『民族法学講座』民族出版社、1997年、40頁～43頁。

開催され、法改正の動きは、これを契機によりやく本格化の様相を見せ始めた。2000年10月には、第9期全国人民代表大会常任委員会第18回会議の委員長会議で民族区域自治法修正案草案の審議が提起され、正式に常務委員会の議事日程に組み入れられるに至った。その約4ヵ月後の2001年2月28日には、第9期全国人民代表大会常務委員会第20回会議で「『中華人民共和国民族区域自治法』の改正に関する決定」が採択され、同日に公布、施行となる。

改正後の民族区域自治法は、改正前の67箇条から74箇条へと条文が増加し、序言では「今後、引き続き民族区域自治制度を堅持し、完備することにより、この制度が国家の社会主義現代化建設の過程で一層大きな役割を果たすようにする」として、民族区域自治制度の堅持が強調された。また、第6章は「上級国家機関の指導および援助」から「上級国家機関の職責」に改められ、民族自治地方の支援に向けて、上級国家機関の責任強化が図られることとなった。

計画経済の色彩が強いとの批判が集中した旧31条、旧59条項は、改正によって完全に削除され、新26条は同1項で社会主義原則を堅持することを前提としつつも、民族自治地方の自治機関に市場経済体制への転換を促す規定を設けている。以下、民族区域自治法の各分野の改正内容を要約する。

2 民族区域自治法の改正条項

(1) 財政・金融・経済支援

民族自治地方を財政面で優遇する条項は、旧32条の3項と4項に規定がおかれていた。しかしながら、市場経済体制への転換に伴い、民族自治地方の財政不足が目立ち始めたので、新32条3項は、「民族自治地方は全国統一の財政体制の下で、国家が実行する規範的な財政移転支出制度を通じて、上級財政の優遇を受ける」旨を明示した。また新62条では、上級財政が一般財政移転支出、特定財政移転支出、民族優遇政策財政移転支出等の方式を通じて、少しずつ民族自治地方に対する資金投入を増加し、民族自治地方と発達地区との格差是正を図る条項も設けられた。

また、民族自治地方の資金不足の問題を考慮し、各民族自治地方の経済、教育、科学技術、文化、衛生、体育等の事業の発展を速めるように、上級国家機関が財

政、金融、物資の援助を実施する点を明確化し（新55条1項）、国内のみならず、国外からの投資を誘致する（同2項）ことで、民族自治地方の開発資金不足の解決が図られている。そして、新56条1項は、国家が民族自治地方に資源開発プロジェクトとインフラ建設プロジェクトを割り当てるとし、同2項では、民族自治地方が付設資金を負担する場合、状況に基づいて付設資金を減額、免除する旨を規定し、同3項では、科学技術の人材の民族自治地方への合理的な移動を積極的に誘致することも定められている。さらに新35条は、民族自治地方が地方商業銀行および城郷信用協同組織を設立することができるとし、新57条1項は、金融機関が民族自治地方の固定資産投資プロジェクト等の長期資金の需要に応ずるように、民族自治地方に融資を行う商業銀行を国家が支援する旨が明文化された。

この他新64条が、対口支援⁵⁾を上級国家機関が組織化し、支援し、奨励するとし、新65条2項でも、経済発達地区の企業が民族自治地方に投資して多種の形式の経済協力を展開することを、国家が誘致し奨励する旨の条項がおかれた。また新69条でも、1999年の党中央と国务院の「關於進一步加強扶貧開發工作的決定」（さらに貧困扶助開發工作进行強化することに関する決定）をふまえつつ、国家と上級人民政府が「民族自治地方の貧困地区に対する支援の度合を強め、貧困者ができるだけ早く貧困の状況を抜け出して、生活が安定した状態を実現するように援助する」との条項が追加されている。

(2) 教育・就業支援

教育分野の支援に関しては、民族区域自治法の中に多くの条項が設けられている。例えば、新37条1項が9年制義務教育の普及と高等教育の発展に重点を移すことを規定し、新37条2項では「寄宿および奨学金を主とする公立の民族小学校および民族中学校を設立し、学生が義務教育段階を修了して卒業するように保障する。学校経営の経費および奨学金は、当地の財政によって解決し、当地の財政が困難な場合、上級財政が補助を与えなければならない」旨を規定した。

これらの条項に対応させて、新71条は、国家の任務として次の点を定めた。①

5) 経済発達地域が民族自治地方に対して展開する、経済、技術協力および多段階、多分野の支援。一般に経済、技術協力とは、互恵かつ有償のものをいうのに対し、対口支援は、法定義務による無償のものをいう。

民族自治地方が、9年制義務教育の普及、その他教育事業の発展を速め、各民族人民の科学文化の水準を高めるように支援すること(同1項)。(2)人口が特に少ない少数民族の受験生や貧困家庭の少数民族学生を優遇、支援すること(同2項)、(3)発達地域で民族中学校、普通中学校の民族クラスを開設し、中等教育を実施すること(同3項)、(4)民族自治地方が各民族の教師を育成、訓練するのを援助するとともに、条件に適合する各民族の卒業生が、民族自治地方で教育教學事業に従事するように組織化し、そのために相応な優遇措置を与えねばならないこと(同4項)。

さらに教育課程に関しては、小学校の低学年または高学年で全国的に通用する標準語と標準漢字を押し広めること(新37条3項)、採算の取りにくい少数民族文字の教材および出版物の編訳および出版事業を援助すること(同条4項)、司法における民族言語使用環境整備のための要員配置(新47条1項)が定められている。

この他、改正法は、少数民族の就業支援に関しても新たな条項を設けている。例えば、民族自治地方の自治機関が業務要員を採用する場合、少数民族を優遇しなければならない(新22条2項)とし、新58条では、民族自治地方の企業の技術革新、産業構造の高度化(同1項)、企業管理者および技術者の経済発達地区での研修等が規定された(同2項)。さらに新23条は、農村および牧畜区の少数民族の募集採用に関して、省または自治区の人民政府に対する報告、承認の文言を削除している。

(3) 人口、資源、環境保護対策

西部大開発の実施を受けて、民族区域自治法では、西部地域の人口、資源、環境分野に関し、新たな条項が設けられている。例えば、新27条2項後段には「草原および森林においては、焼却濫伐によって耕地を開墾することを厳禁する」との文言が追加され、国务院の通知との整合性が図られた。また、新45条では、旧同条の末尾に「公害を防止し、人口、資源および環境の協調発展を実現する」こと、新44条1項では、民族自治地方の計画出産と優生優育、同条2項では、民族自治地方で発生率の高い病気の予防強化が盛り込まれている。

また、新63条は投資、金融、税収等の分野において、上級機関がインフラ施設

の改善と民族自治地方の現地資源の利用に向けた援助を行うことを規定し、新65条では、民族自治地方の自然資源開発に対する利益補償が明記されている。

この他、新66条で上級国家機関が、民族自治地方の重大な生態の均衡および環境保護の総合整備工事プロジェクトを国民の経済および社会の発展の計画に組み入れ、統一的に配分すること（同1項）、国家の生態の均衡および環境保護に貢献する場合、民族自治地方に対し、国家が一定の利益を補償すること（同2項）、いかなる組織および個人も、民族自治地方の生活環境および生態環境を保護し、改善し、汚染その他の公害を防止しなければならない（同3項）、といった規定が新設された。これらはいずれも、西部大開発および10次5カ年計画の実践的経験をふまえた点に特徴がある。

(4) その他

対外貿易に関して、新60条では、民族自治地方の商業企業等に対する投資、金融、税収等の分野における上級国家機関の支援が、新61条では、民族自治地方の生産企業の対外貿易経営自主権の拡大や特別な辺境貿易政策の実行が規定された。

また、行政関係分野においても、新14条2項が、民族自治地方の区域境界線につき、法定手続を経ることなく変更してはならない旨を規定し、さらに新20条は、行政手続の遅延を防止すべく、当該条項の後段に上級国家機関の60日以内回答期限を明示し、さらに上級国家機関が容認しない場合にその理由を書面で回答しなければならない旨を定めている。

この他、新73条では「国务院およびその関連部門は、職務権限の範囲内において、本法を実施するために、行政法規、規章、具体的措置および弁法を制定しなければならない」（同1項）、「自治区ならびに自治州、自治県を管轄する省、直轄市の人民代表大会およびその常務委員会は、当地の実際の状況に結び付けて、本法を実施する具体的弁法を制定する」（同2項）として、民族区域自治法の実施に付随する法規の制定を要請している。

3 民族区域自治法の課題

民族区域自治法の改正により、民族自治地方の貧困地区支援の法律的根拠は、ある程度充実が図られた。「小康社会」（多少は豊かさを実感できる社会）を建設

すべく、国家や上級国家機関の援助を明文化した点は、格差是正の観点からすると一歩前進といえよう。とりわけ、改正後の民族区域自治法第45条の中に「協調発展」の文言を組み入れたことは、市場経済の進展、西部大開発および全球化の流れの中で、民族法制のパラダイムの変革を予期させるものがあった。

しかしながら、改正草案の起草が88年に始まってから、2000年までに12年余りの時間がかかっており、その間に民族自治地方を取り巻く経済環境は絶えず変化していた。この点に鑑みつつ、筆者は以下の6項目を民族区域自治法に残された課題として指摘した⁶⁾。

第一に、西部大開発に関する条項が少なく、必要な予算を配分する個別具体的な法制度が不十分であり、自治権の侵害を防止する規定や罰則規定を欠くために、実効性の点で問題が残されたままになっていること。

第二に、民族区域自治法6条3項、同25条（憲法118条1項）、同29条において、「国家計画の指導の下」で経済建設の事業計画や基本建設プロジェクトの割り当てを自主的に行う旨の規定が残っており、民族自治地方が中央を通さずに、外国の援助機関や外国企業と直接に交渉する余地は不明確であること。また、民族区域自治法が渉外的諸関係を調整する条項を置いていないので、渉外的な利害対立を引き起こす可能性があること。

第三に、新28条2項で「民族自治地方の自治機関は、法律の規定および国家の統一計画に基づき、その地方で開発できる自然資源を優先して合理的に開発し、利用する」と規定されており、国家統一計画の範囲内でのみエネルギー資源や観光資源の開発利用が容認されるにすぎないこと。

第四に、国家の規定に基づかない要員の募集採用や上級国家機関に属していない企業および事業単位（例えば、外資系企業）の人材募集採用に関しては、当地の少数民族を優先するための法律的根拠が不明確であること。

第五に、人口移動に関して、他の地域から労働者等の大量の人口移動が行われるに際して、事前に受け入れ先の民族自治地方の意向を配慮すべき旨の規定がおかれていないこと。

6) 小林正典、前掲書注2)、282頁～284頁。

第六に、10次5カ年計画が「公民の秩序ある政治参加」の拡大を提唱するものの、民族区域自治法ではこれに関する条項がおかれていないので、民族自治地方の住民が、民主的活動を通じて経済および社会の発展の方向を選択する権利の法律的根拠を欠いていること。

以上の課題は、はたして今般の実施規定の制定によって解決が図られたのであろうか。この点を明らかにすべく、以下では、実施規定の内容を整理し、改正後の民族区域自治法と照らし合わせながら検証を行うこととする。

II 実施規定の制定とその内容

1 実施規定の意義

実施規定は、民族区域自治法の公布、実施から21年を経て制定された最初の行政法規であり、2005年5月11日に國務院第89次常務會議で採択され、同月19日に國務院總理温家宝が國務院第435号令に署名の上公布され、同月31日から施行された。その意義は、「民族自治地方を援助して経済および社会の発展を速め、民族団結を増進し、各民族の共同繁栄を促進する」(同1条)ところにある。また実施規定は、民族区域自治法を補完して、「各級人民政府が民族自治地方を援助して経済および社会の発展を速める原則に関し、具体的な規定を設けた⁷⁾」ものである。ただし、同2条は「民族団結を破壊し民族分裂を引き起こす行為を禁止しなければならない」と規定し、同3条でも「祖国統一と民族団結を擁護することは、公民の職責と義務である」、「民族自治地方の人民政府は、憲法と法律の当該地方における遵守と執行を適切に保障し、積極的に国家の全体利益を擁護しなければならない」との条項がある。さらに、同4条の「民族団結の進歩的の事業のために傑出した貢献を行った部門および個人に対し、表彰と褒章を与えなければならない」との文言を勘案すると、基本的に国家秩序の擁護という目的が重視されている点で、従来の民族法制の枠組みを逸脱するものではない。

全部で35箇条から成る実施規定は、経済と社会の発展に関するものが23箇条を占めており、その中で経済の条項は14箇条を数え、上級人民政府の民族自治地方

7) 毛公寧「我国民族法制建設的重要成果」『中国民族』2005年10月総第413期、8頁。

に対する援助と支援が突出している。実施規定は、民族区域自治法第6章の「上級国家機関の職責」の中で、上級国家機関の民族自治地方の経済および社会の発展を援助し、支援する旨の各条項を細分化した内容になっており、概括すると以下の部分から構成される⁸⁾。①民族団結を強化し、社会の安定を擁護し、民族法律、法規と党の民族政策を宣伝することに関する条項。②上級人民政府が、インフラ建設、西部大開発、資源開発、生態環境保護、財政支援、対外貿易、辺境地区の民族と人口の特に少ない民族⁹⁾の発展、貧困扶助開発、非公有制経済、対口支援等の民族自治地方の経済発展を促進する職責と義務に関する条項。③上級人民政府が、民族自治地方の教育科学技術事業の発展を援助、促進する職責に関する条項。④上級人民政府が、少数民族の優秀な伝統の文化を支援し、民族自治地方の医療衛生事業の分野を発展させる職責に関する条項。⑤上級人民政府が、少数民族幹部の人材を養成する職責に関する条項。⑥法的責任の違反に関する条項。⑦実施規定を実施する監督機関に関する条項¹⁰⁾。

ちなみに、実施規定における上級人民政府とは、「民族自治地方の上級人民政府を指す」(同33条)とされ、また同34条では、国务院の関連部門、自治区および自治州、自治県を管轄する省、直轄市の人民政府が、職権の範囲内で、当該規定に基づいて具体的な弁法を制定し、執行状況を国务院に報告する旨が記載されている。

2 実施規定の特徴

実施規定の特徴については、次の諸点を挙げる見解がある。第一に、少数民族と民族地区の発展を速めるというテーマを突出させたこと。第二に、「科学発展観」(以下、「科学的発展観」と称する)を貫いたということ。第三に、和諧社会

8) 条文の全文翻訳は、「中国・国务院の民族区域自治法を実施する若干の規定」『和光大学人間関係学部紀要・現代社会関係研究』第10号第1分冊(2006年、116頁～125頁)を参照のこと。

9) 人口の比較的少ない民族の発展に関しては、「《扶持人口較少数民族發展規格(2005—2010年)》要点」『中国民族』(2005年9月総第412期、48頁～51頁)が参考になる。

10) 毛公寧、前掲書注7)。

を作り上げる要求を強調したこと。第四に、小康社会を全面的に建設する壮大な目標を体現したこと¹¹⁾。

この見解によると、第一の点に関しては、「少数民族と民族地区の経済および社会の発展を速めることは、各民族大衆の切実な要求であり、新时期民族工作の主要な任務であり、また现阶段で民族問題を解決する根本的な道でもある」と述べた上で、「少数民族地区の経済および社会の発展が立ち後れており、貧困の面が大きく、発達地区と発展の隔たりが大きい現実の状況に狙いを定め、実施規定は、民族自治地方の経済および社会の発展を促進することを主な内容とする規定を加えた」と指摘する。

また、第二の点に関しては、①「以人為本」を堅持し、区域間の協調発展を統合的に企画することを強調すると同時に、民族自治地方の教育、科学技術、文化、衛生等の社会事業の発展に相応しい規定を設けている、②貧困少数民族、人口が特に少ない民族および辺境地区の少数民族の発展について規定を設け、法律の上から民族間の協調発展を統合的に企画することを規定している、③民族自治地方の生態建設と環境保護についても規定を設け、人と自然の調和のとれた発展を体現し、全体が科学的発展観を貫いている、と評する。

そして第三の点に関しては、実施規定の目的につき、「民族団結と社会の安定を強く擁護し、その目的は、「社会主義和諧社会」を作り上げるための良好な社会環境を創造することにある」と明示しつつ、第四の点についても、実施規定制定を足がかりとして、「民族区域自治法を全面的かつ徹底的に実行し、民族団結と社会の安定を擁護し、民族自治地方の経済および社会の全面的な発展を速め、全面的に小康社会の壮大な目標を建設すること」を挙げている。

なお、私見として、実施規定は以下の点で民族区域自治法よりも「人間開発」の国際的潮流に接近し、その実効性を高めていると考える。①財政面で民族自治地方に対する支援を詳しく規定したこと。②「持続可能な発展」の実現に関する条項を盛り込んだこと。③「以人為本」の思想に基づき少数民族地域における教育・就業問題を重視したこと。④科学技術および文化の振興に具体的な条項を設

11) 同上。

けたこと。⑤実施規定に罰則条項を盛り込むことで民族区域自治法に実効性を付与したこと。

以上の諸点をふまえながら、次節では、実施規定の主要な内容を整理して分析することとする。

3 実施規定の内容

(1) 民族自治地方の財政問題

まず、民族自治地方に対する財政支援としては、インフラ建設プロジェクトに関するものが挙げられる。実施規定第7条は、「上級人民政府は、民族自治地方の実際に基づいて、優先的に民族自治地方においてインフラ建設プロジェクトを配分しなければならない」とした上で、「中央財政性建設資金、その他の特定プロジェクト建設資金および政策性銀行貸付は、民族自治地方のインフラ建設に用いる比率を適切に増加させる」とする。また、インフラ建設プロジェクトに際して付設資金の負担に苦慮する民族自治地方に配慮し、資金負担割合の引下げや負担金の免除も定められている。そして、インフラ建設プロジェクトで地方事務に属するものについては、「中央と省級人民政府が建設資金負担比率を確定した後、比率に応じて全額を配分」することが、また中央事務に属するものについては、「中央の財政が全額を配分」することが明文化された。

次に財政移転支出についてであるが、同9条は、一般財政移転支出、特別財政移転支出、民族優遇政策財政移転支出およびその他の方式を通じて、徐々に民族自治地方に対する財政移転支出力を増大させる旨を国家の責務として規定した。同時に、上級人民政府の関連部門の各種特別資金の分配も「民族自治地方に傾斜しなければならない」とし、財政支援に際しては、「民族自治地方財政が、民族自治地方の国家機関の正常な運営、財政供養人員¹²⁾給与の適時で十分な額の支出、基礎教育の経常経費の支出を保証する」旨を定めている。

12) 財政供養人員とは、政府編成機構が査定する編成に依拠して、各級財政部門が全額あるいは差額分の給料を保障する人員を指し、これには、行政事業単位における在職人員、離職退職休職人員、財政に組み込む社会保障人員、優待慰問救済人員および農村税费改革後の村組織幹部等が含まれる。

ところで、上級人民政府が税収減免政策を実行すると、民族自治地方にもたらされる財政収入は減少し、移転支出の推計の際に大きな問題となる。これについても実施規定は、同条で「移転支出を推計するとき、要素として考慮する」旨を明確にした。また、国家標準の省級以下財政移転支出制度に関しても、「移転支出、税収返還等の優遇政策が自治県にまで実行されることを確実に保証する」旨が規定されている。

さらに同10条では、「国家が設立する各種特別資金は、民族自治地方の経済および社会を進展させる各事業を支援する」とし、中央財政に「少数民族発展資金と民族工作経費を設け」、「資金規模は、経済発展と中央財政収入の増加に従って、徐々に増加させる」ことが、また地方財政については、「少数民族発展資金と民族工作経費を設けて配分しなければならない」ことが定められた。

この他同11条が、国家の職務として、民族自治地方に対する金融支援力の増大、金融機関の信用貸付の投資誘導、上級人民政府が配分する国際組織や外国政府の援助金と優遇貸付の民族自治地方への傾斜、を明記している。総じて、これらの諸条項には、民族区域自治法の財政問題の解決を図る条項をさらに補完する役割があるといえる。

(2) 「持続可能な発展」と格差の是正

民族区域自治法第45条は、「民族自治地方の自治機関は、生活環境および生態環境を保護し、改善し、汚染およびその他の公害を防止し、人口、資源および環境の協調発展を実現する」とした。条文中に「持続可能な発展」の文言こそ登場しないものの、その考え方はすでに取り入れられていたといえよう。ここで「持続可能な発展」とは、「少数民族地域の自然環境や生活環境を壊すことなく発展を維持する概念¹³⁾」と解されよう。

そして、実施規定の第5条は、上級人民政府およびその職能部門の経済および社会の発展における中長期規画の立案に関し、民族自治地方と民族工作部門の意見を聴取し、民族自治地方の特徴と需要に基づいて、①民族自治地方がインフラ建設および人的資源開発を強化する、②対外開放を拡大する、③経済構造を調整

13) 小林正典、前掲書注2)、224頁。

して優良化する、④合理的に自然資源を利用して生態建設と環境保護を強化する、⑤経済、教育、科学技術、文化、衛生、体育等の各事業の発展を速める、として要点を列挙し、さらに「全面的に調和の取れた」発展を実現するために、上級人民政府が民族自治地方を援助しなければならないとして、「持続可能な発展」の文言を盛り込んだ。

また、民族自治地方の経済および社会の発展の要となる西部大開発についても、同6条は「国家は、西部大開発戦略を実施し、民族自治地方が発展を速めることを促進する」と規定している。一方、西部大開発を国家的事業として進めるにあたり、対象地域に入らない民族自治地方の問題も残されていたが、これについて同条は、当該自治県の「属する省級人民政府が、職権の範囲内で西部大開発の関連政策に照らして支援する」旨を規定している。

なお、同条の支援と援助の趣旨を実現するため、同8条は、次のように民族自治地方に対して具体的な優遇措置を列挙している。①国家は、経済および社会の発展計画ならびに西部大開発戦略に基づいて、優先的に民族自治地方において資源開発および高度加工プロジェクトを配分する。②民族自治地方で石油、天然ガス等の資源を採掘する場合、現地の経済発展を起動させる発展に相応しいサービス産業および就業促進等の分野で、現地を支援をしなければならない。③国家が徴収する鉱物資源の補償費用を配分する場合、民族自治地方に対する投入を増やし、原産地の民族自治地方を優先的に考慮する。④国家は、生態補償機構を速やかに立ち上げ、開発者費用負担、受益者補償、破壊者賠償の原則に基づいて、国家、地域、産業の三方面から、財政移転支出、プロジェクト支援等の措置を通じ、野生動植物保護と自然保護区建設等の生態環境保護の分野で貢献した民族自治地方に対し合理的な補償を与える。

上述の各条項によって、民族区域自治法第45条が規定する「人口、資源、環境の協調発展」の支援策がより明確に示されたといえよう。さらに実施規定は、民族貿易や辺境地区の経済振興についても具体的な支援策を定めている。例えば実施規定第12条は、周辺地域の発展にも重点をおき、民族経済および辺境地区経済の振興について、民族貿易、少数民族特需品および伝統手工業品の生産の発展を支援する優遇政策を完備し、定点生産を実行し、必要な国家備蓄制度を確立する

とした。また、同13条は、国家は、外国と国境を接する民族自治地方が、地域経済技術協力と辺境貿易を展開することを奨励し、国務院の承認を経て、辺境貿易区を設立することができること、辺境地区間の貿易および辺民互市貿易に対し、柔軟な措置をとって優遇と便宜を図ることを規定した。この他、同14条は、辺境地区建設を経済および社会の発展規画に組み入れて、「興辺富民」（辺境地区を發展させて人民を豊かにすること）の行動を推進し、辺境地区と内陸の協調發展を促進する旨を明示しつつ、辺境警備および辺境安全を強化することで大きな影響を受ける国境地区の住民に対し、居住、生活、文化、教育、医療衛生、環境保護等の分野で、特殊な対策を講じて支援力を増大させる旨を規定する。

なお、人口の特に少ない民族が集居する地区について、同15条は「上級人民政府は、人口の特に少ない民族が集居する地区の發展を、経済および社会の發展規画に組み入れて、支援力を増大させ、交通、エネルギー、生態環境の保護と建設、農業インフラ建設、映画とテレビ放送、文化、教育、医療衛生および大衆の生産生活等の分野で重点的に支援をする」と定めている。これらの各条項が新たに設けられた背景には、胡錦濤体制になって登場した「以人為本」の思想がある。

(3) 「以人為本」と教育・就業問題

「以人為本」の思想は、経済成長によって生じた負の部分に国家全体の力を注ぎ、より多くの人々が「豊かさ」を実感できるような調和の取れた社会の実現を狙いとするものである。格差を是正する条項は、民族区域自治法にも盛り込まれていたが、実施規定では、民族自治地方の経済および社会の發展に関して、以下のような民族区域自治法を補完する条項が設けられている。

第一に、「人間開発」の「参加¹⁴⁾」の概念を具体化した条項。具体的には、「国家は、民族自治地方の貧困扶助開發を強化し、民族自治地方の貧困郷村を支援して、水道、電力、道路、テレビ放送の開通および茅葺きの危険建築物の改築、生態移民等をもって重点的なインフラ建設および農田基本建設とし、社会の力を動員して組織化し、民族自治地方の貧困扶助開發に参加させる」（同16条）の条項。

第二に、人の移動の観点から「人間開発」の「ケーパビリティ¹⁵⁾」の向上を具

14) 地域の人々がいっしょになって、直面する問題の原因を探索し、問題解決方法を考え、目標を立てて実践すること。

体化した条項。例えば、「民族自治地方の各級人民政府は、現地大衆の秩序ある出稼ぎ就労を組織して引導する。関連する地方人民政府は、他の地区の出稼ぎ就労少数民族大衆の合法的権利および利益を適切に保障しなければならない」(同18条2項)の条項。

以上に列挙した条項は、いずれも「以人為本」の観点から民族自治地方の経済および社会の発展を進める上で必要であるが、特に「以人為本」の思想と密接な関係にあるのが教育と就業の問題であり、実施規定には「以人為本」を基にしながら、貧困格差の是正に向けた多くの関連条項が設けられている。

例えば同18条1項は、「国家は、経済発達地区と民族自治地方の対口支援を組織して支援する」旨を定め、具体的な政策として「労働集約型および資源加工型産業の転換、技術移転、人材の交流訓練、資金投入の増大、物資提供支援等の多様な方式を通じて、民族自治地方が経済、文化、教育、科学技術、衛生、スポーツ事業の発展を速めるように援助」することや、「企業、大学・高等専門学校と科学研究部門および社会の各分野の力が民族自治地方に対して支援力を増大させるように奨励し引導する」旨の規定を設けている。

また同19条は、9年制義務教育の普及、青年壮年の非識字者の一掃、学校の運営条件の改善支援、普通中学校の民族クラスや民族中学の運営条件等の確保を民族自治地方が達成できるように国家の援助を定め、同時に、職業教育、成人教育、普通高校中学教育、遠隔教育の発展によって、農村の基礎教育、成人教育、職業教育の統合的に企画された発展を促進する旨を規定した。

さらに同20条は、各級人民政府に対し、民族自治地方の義務教育を公共財政の保障範囲に組み入れなければならないこと、中央財政が少数民族教育特別補助資金を設立し、地方財政は少数民族教育特別補助資金を割り当てなければならないことを明示し、あわせて国家が民族自治地方の辺境地区、貧困地区等の義務教育を重点的に支援し、徐々に民族自治地方の農村で無料の義務教育を実行する旨を規定した。

このように民族自治地方の初等・中等教育の環境が整備されると、それに伴っ

15) 人間がさまざまな活動や状態を実現していくために必要な自由や能力。

て高等教育機関への進学を志す者も増えてくる。この点を配慮して、民族区域自治法も関連する条項を設けてはいるが、少数民族の学生たちが高等教育を受ける機会を拡大すべく、実施規定ではさらに次の事項を具体的に規定している。①各種の大学は、民族自治地方に向けて学生を募集するとき、学生募集比率を規模に応じて同比率で増加させ、適切に傾斜させること。②専門、本科および大学院の少数民族の受験生の出願に対しては、採用の際、状況に応じて増加あるいは減少の方法を採り、合格基準および条件を適切に緩和し、人口の特に少ない少数民族の受験生に対して特別な配慮をすること（同21条2項）。

この他、同22条は、教育環境の整備に向けて、少数民族の言語と文字の規範化、標準化および情報処理業務の援助を明記し、民族自治地方における少数民族語文と漢語文の「二言語教学」の推進と教材の研究開発・出版、少数民族教材の編集翻訳および審査機関の充実、少数民族語文と漢語文に精通する教師の養成、に援助する旨も定めている。

ところで、高等教育を修了した少数民族の学生については、従来から、民族自治地方の幹部職員として就業する道が開かれている。しかしながら最近では、民族自治地方において少数民族以外の学生が増加し、就職競争が激化する地域もある。この点に配慮し、実施規定28条は、少数民族出身者の就業問題について、次の事項を掲げている。①上級人民政府およびその工作部門の指導要員には、合理的に少数民族幹部を配置しなければならないこと。②民族自治地方の人民政府及びその工作部門は、法によって区域自治を実行する民族とその他民族の指導幹部を配置しなければならない、さらに公開選抜、競争の上、相応しい定員と職位を分け、少数民族の幹部を指定選抜することができること。③民族自治地方が、国家の従業員を採用、招聘任用する際に、区域自治を実行する民族とその他の少数民族に配慮すること。

なお、以上の諸施策を確実に実行するためには、民族自治地方が必要な措置を計画的に実行しなければならない。そこで同29条は、上級人民政府が民族自治地方に対し、人材開発計画を制定するように指導するとともに、各種の有効な措置を講じて、各級各種の人材を積極的に育成して活用する旨を定める他、次の条項も規定している。①民族自治地方が中央国家機関および経済が特に発達した地区

の幹部と交流する制度を確立し完備すること。②各級各種の人材が、民族自治地方に出向いて業務を發展させ、創業を支援すること。③辺境、高地寒冷等の条件が特に困難な民族自治地方に赴いて仕事をする漢族およびその他の民族の人材の家族と子に対して、就業、就学等の分野で適切な配慮をすること。

(4) 科学技術・文化の振興

実施規定は「以人為本」の観点から、民族自治地方の教育と就業確保に多くの条項を設けているが、その一方で、科学技術と文化の振興にも配慮した条項を設けている。例えば、同23条は、「国家は、民族自治地方が健全に科学技術サービス体系と科学普及体系を確立するように援助する」と明記し、そのための財政につき、「中央財政は、国家の科学技術規画、科学基金、特別資金等の方式を通じて、民族自治地方の科学技術業務の支援力を増大させ、積極的に民族自治地方の科学技術事業の發展を支援し、促進する」とする。

また同24条は上級人民政府に対して、①政策と資金の上から民族自治地方の少数民族文化事業の發展を支援すること、②文化的インフラ建設を強化し、民族の形式と特徴を有する公益的文化事業を重点的に支援すること、③民族自治地方の公共文化サービス体系の建設を強め、民族文化の産業を育成し、發展させること、を定めている。一方、国家に対しても、①少数民族の報道出版事業の發展を支援し、少数民族言語の放送、映画、テレビ番組の翻訳編成、制作および放映をしつかりと行い、少数民族の言語と文字の出版物の翻訳、出版を援助すること、②少数民族の優秀な伝統文化の継承と發展を重視し、定期的に少数民族の伝統的体育運動会、少数民族演芸コンクールを開催し、民族の演芸創作を繁栄させ、各民族大衆の文化的生活を豊かにすること、を規定する。この他同25条は、上級人民政府に向けて、少数民族の文化遺産の保護と応急手当、古典籍の収集、整理、出版を支援する旨を規定している。

なお、実施規定は、民族自治地方の社会福祉についても関連する条項をおいている。たとえば同26条は、貧困大衆の医療費の負担を軽減すること、計画出産および優生優育の実行による各民族の人口資質の向上を図ることを規定し、同27条では、民族自治地方が社会保障体系の建設を速めるように援助し、養老、失業、医療、労働災害、出産保険および都市居民の最低生活保障制度の確立や現地に相

応しい社会保障体系の形成を上級人民政府の役割として掲げており、ここにも「以人為本」の思想がしっかりと反映されている。

(5) 民族区域自治法に対する実効性の付与

以上のように、実施規定は「以人為本」に沿った多くの条項を設けているが、施策の実行性を高めるためには、違反行為に対する罰則規定を設ける必要がある。民族区域自治法は罰則規定を設けておらず、かねてから実効性の弱さが問題点として指摘されてきたが、実施規定は以下の条項を設けることで、民族区域自治法の問題点を改善している。

例えば、同30条は「各級人民政府の民族工作部門は、当該規定の執行状況に対して監督検査を実施し、毎年監督検査の状況を当該人民政府に向けて報告し、あわせて意見と建議を提起する」と規定し、同31条は「国家財政制度、財務制度に違反して、民族自治地方の経費に用いる国家財政を流用、着服、差止を行った場合は、責任もって期限までに返還するように指令し、期限までに流用、着服、差止を行った経費を返すように命じ、あわせて法によって直接的に責任を負う管理者およびその他の直接の責任者に対して行政処分を与え、犯罪を構成する場合は、法によって刑事責任を問う」旨を示している。

この他、同32条は、各級人民政府の行政部門に対し「当該規定に違反し、法によって職責を履行することがない場合、その上級の行政機関または監察機関が責任をもって正しく改めるように命令する」としながら、各級行政機関の従業員に対して、「当該規定を実行する過程において、職権を濫用し、職責を軽んじ、私情にとらわれて不正行為をし、それが犯罪を構成する場合、法によって刑事責任を追及し、犯罪を構成しない場合は、法によって行政処分を与える」と定めることで、民族区域自治法に一定程度の実効性を付与している。

Ⅲ 実施規定が民族法制に与える影響

1 実施規定の制定による効果

前章では、実施規定の内容について整理を行った。次に本章では、筆者が提起した改正後の民族区域自治法に残された課題につき、実施規定の中でどの程度まで解決が図られているのかを見ることとする。

第一に、実施規定の中に西部大開発に関する条項が盛り込まれ、予算配分に関しても、民族自治地方に配慮した規定が設けられた点。違反行為に対する罰則条項も設けられており、完全とはいえないまでも、ある程度民族区域自治法の実効性の弱さは解消されたといえよう。

第二に、民族区域自治法第6条3項、25条（憲法118条1項）、29条が規定する「国家計画の指導の下」で経済建設の事業計画や基本建設プロジェクトの割り当てを自主的に行う旨の規定について。実施規定第11条2項は、「上級人民政府が配分する国際組織と外国政府の援助金と優遇貸付は、条件が許される状況の下で、民族自治地方に傾斜させる」と規定するが、民族自治地方が国際組織や外国政府から直接的に援助金や優遇貸付を受けることができる旨を定めたものではない。

また、実施規定第13条1項は、「国家は、外国と国境を接する民族自治地方が、法によって周辺国家との地域経済技術協力と辺境貿易を展開することを奨励する」と規定するが、同2項では「国务院の承認」を経て、「外国と国境を接する民族自治地方の辺境地区」においてのみ、辺境貿易区を設立できるとされている。

結局、民族自治地方が中央を通さずに、外国の援助機関や外国企業と直接に交渉できる旨を規定する条項は実施規定の中に設けられておらず、あくまでも国家の指導の下でのみ、民族自治地方の経済的自主権が認められるにすぎないものと解される。

第三に、民族自治地方の自治機関のエネルギー資源や観光資源の開発利用についてである。民族区域自治法第28条2項は、「法律の規定および国家の統一計画に基づき、その地方で開発できる自然資源を優先的に合理的に開発し利用する」と規定するに止まり、あくまでも国家統一計画の範囲内でのみ開発利用が容認されるにすぎない。これに関して実施規定第5条も、民族自治地方が経済および社会の発展における中長期計画を立案するとき、「合理的に自然資源を利用して生態建設と環境保護を強化し、経済、教育、科学技術、文化、衛生、体育等の各事業の発展を速め、全面的に調和の取れた持続可能な発展を実現する」ように上級人民政府およびその職能部門が支援し、援助しなければならないと規定するに止まる。

また、実施規定第8条は、「国家は、経済および社会の発展規画ならびに西部大開発戦略に基づいて、優先的に民族自治地方へ資源開発および高度加工プロジェクトを配分する。民族自治地方で石油、天然ガス等の資源を採掘する場合、現地の経済発展を起動させる発展に相応しいサービス産業および就業促進等の分野で、現地を支援をしなければならない」（1項）、「国家が徴収する鉱物資源の補償費用は、配分して使用するとき、民族自治地方に対する投入を増大し、あわせて原産地の民族自治地方を優先的に配慮する」（2項）として、民族自治地方に配慮した規定をおいている。しかしながら、これらはあくまでも国家プロジェクトとして資金配分がなされることを定めたにすぎない。

総じて、実施規定も民族区域自治法と同様に、民族自治地方は国家の指導に基づいて、自然資源を開発し、利用できる旨を規定するに止まっている。

第四に、国家の規定に基づかない要員の募集採用や上級国家機関に属していない企業および事業単位（例えば、外資系企業）の人材募集採用に関して。実施規定第28条は、民族区域自治法と同様に、国家の規定に基づく要員の選抜採用について規定を設けるに止まり、民間の企業や事業単位の人材募集採用に関する規定をおかず、現地の少数民族を民間でもって優先的に採用するための法律的根拠を欠いた状態になっている。結局、この点が改善されない限り、民族自治地方の雇用の安定化を確保することは期待できないので、「以人為本」を浸透させるためにも、充実が図られてしかるべきであろう。

第五に、人口移動に関して。実施規定第18条1項は、対口支援の組織化と人材の交流訓練を国家が支援する旨を定め、同条2項は、民族自治地方の各級人民政府が「現地大衆の秩序ある出稼ぎ就労を組織して引導する」こと、関連する地方人民政府が「他の地区の出稼ぎ就労少数民族大衆の合法的権利および利益を適切に保障しなければならない」旨を規定する。しかしながら、実施規定の中では、他の地域の出稼ぎ労働者の合法的権利および利益が何であるのかについて具体化されないままになっている¹⁶⁾。

16) 少数民族の人口移動に関する問題点を指摘したものとして、王希恩「中国全面小康社会建設中の少数民族人口流遷及応対原則」『民族研究』（2005年第3期、14頁～23頁）が参考になる。

第六に、10次5カ年計画が「公民の秩序ある政治参加」の拡大を提唱するものの、民族区域自治法はこれに関する条項をおいていない点についてである。これに関して実施規定は、第16条で「国家は、民族自治地方の貧困扶助開発を強化し、民族自治地方の貧困郷村を支援して、水道、電力、道路、テレビ放送の開通および茅葺きの危険建築物の改築、生態移民等をもって重点的なインフラ建設および農田基本建設とし、社会の力を動員して組織化し、民族自治地方の貧困扶助開発に参加させる」旨を規定した。また同17条でも、「国家は、民族自治地方が非公有制経済を發展させるように奨励、支援、引導し、社会資本が民族自治地方のインフラ、公益企業およびその他の領域の建設並びに国有と集団企業の制度改革に参加するように奨励する」旨を明示している。

以上の諸点を総合的に勘案すると、民族自治地方の住民が「参加」という民主的活動を通じて、経済および社会の發展の方向を選択することの萌芽が、実施規定の制定によって形成されたとみることができる。その反面、民族自治地方の経済面の権限は、あくまでも国家の指導の下におかれていることも見て取れる。

2 和譜社会と民族法制の新展開

筆者は先行研究の中で、10次5カ年計画と改正後の民族区域自治法の内容を見て、中国の政策が確実に「人間開発」の方向に接近していると理解し、民族法制の枠組みについても、「人間開発」の国際的潮流に合わせて革新すべきことに言及した。また、市場経済への転換、西部大開発の推進、全球化の進展をふまえながら、少数民族の経済および社会の發展概念を「持続可能な發展」へ転換させるべきとした。さらに、民族法制についても「人間中心の経済および社会の發展」へ向けた再構築が求められると考え、そのためにも、中国の内側から「人間中心の経済および社会の發展」型の民族法制を作り上げていくような仕組み作りが必要であると考えた。

一方、社会主義国として民主集中制に依拠し、実質的に共産党の一党独裁体制の下で国家利益の擁護を法律制度の主な目的に位置付ける中国が、いったいどのように「人間開発」の国際的潮流に合わせた国家的政策を実行するのかについては、予測困難な所もあった。

その後、胡錦濤政権の下で「以人為本」の思想が浮上し、名称を「計画」から改めた11次5ヵ年規画の中で「和諧社会」の実現が基本目標に掲げられる見通しとなり、筆者の予想した通り、中国は「人間開発」の国際的潮流に接近する動きを呈している。また、実施規定の内容を見る限り、「以人為本」の指導を盛り込むことで、結果的に、民族法制も「人間開発」の国際的潮流の方向に展開しつつある。

しかしながら、中国が目指そうとする「和諧社会」は、あくまでも「社会主義和諧社会¹⁷⁾」である。それゆえ、実施規定の内容からも明らかなように、民族自治地方の経済的「自治権」は、あくまでも「国家計画の指導の下」での経済的「自主権」に止まっている。民族自治地方が、上級国家機関の統制から解放されて、独自に計画を立案し、実行できる範囲は必ずしも拡大されているわけではない。このことは、中国の経済および社会の発展の政策が「人間開発」の国際的潮流に接近するとしても、当分の間、民族自治地方に対する社会主義的統制は緩めないことを示すものであるといえよう。

結びに代えて

党の16期5中全会（中国共産党中央委員会第五回総会）では、「成長一辺倒」から「バランスのとれた成長」へと政策を転換し、11次5ヵ年規画でも、「和諧社会」の実現が基本目標に掲げられることとなった。このことは、中国がこれまで依拠してきた鄧小平の「先富論」（豊かになれるものから先に豊かになる）から、「共同富裕」（みなと共に豊かになる）の方向に基本的スタンスを転換し、格差是正を強く求めるものである。実施規定第1条も「民族自治地方を援助して経済および社会の発展を速め、民族団結を増進し、各民族の共同繁栄を促進するため、『中華人民共和国民族区域自治法』に基づいて当該規定を制定する」とし、「社会主義和諧社会」の建設をしっかりとふまえた内容になっている。

「持続可能な発展」、「以人為本」、「和諧社会」、これらは、いずれも UNDP が

17) 「社会主義和諧社会」についての詳細は、郝時遠「構建社会主義和諧社会与民族關係」（前掲書16）、1頁～13頁）および「两会—構建和諧社会 維護祖国統一」（前掲書3）、8頁～21頁）を参照。

提唱する「人間開発」の思想を基本とするものである。しかしながら中国は、公式的に「人間開発」との密接な関連性を説明することなく、これらの概念をあくまでも中国の特色を有する経済および社会の発展戦略として宣伝している。中国は、経済面において基本的に市場経済体制に移行したといえるものの、政治的には、共産党の一党独裁体制を堅持せざるを得ず、そのことが「社会主義和諧社会」の建設を標榜させ、民族政策の局面においても社会主義的統制体制を堅持せざるをえない原因になっているものと考えられる。

本稿は、文部科学省研究助成金研究の課題「中国民族法制の総合的研究」(基盤研究B2、課題番号15402012)の成果である。