

中国の民族立法及び問題点

金 河 禄
金 忠 国 訳

民族地域自治制度は、民族諸問題の解決のための基本的な政治制度の一つとして中国憲法に定められている。憲法の定める民族地域に関する規定を執行するため、一九八四年五月三十一日、中華人民共和国第六期全国人民代表大会第二次会議は「中華人民共和国民族地域自治法」を通過させ、中国の民族法の建設のための堅固な基礎をつくった。爾後10年余りの中央と各民族自治地方の共同かつ長期の努力をへて、広く全面的な内容をもつ民族法が形成されてきた。これは、中国各少数民族地域の政治、経済、文化など各事業の速やかな発展を促したのみならず、平等、団結、相互援助といった新しい民族関係の強化と発展にとって重要な法的保障となるものである。

一 中国民族法の立法概況

中国の民族法の建設は、建国初期の一九四九年「中国人民政治協商会議共同綱領」の発表から始まった。しかし、中国の民族法の建設（民族法の制定過程を含む）は長期にわたる「左」の誤った妨害と「文革」による大きな破壊を受けたため、困難かつ曲折の発展過程をたどってきた。八十年代に入ってはじめて、中国民族法と個別的民族立法は著しい発展をとげ、広く全面的な内容をもつ法的体系として形成されてきた。

中国の各種の民族法、各種民族関係を調整する法律は、中国の憲法に基づいて形成された民族地域自治法を基礎にして成り立っている。現行の民族法律は具体的には、次のような内容から構成されている。

1 中国憲法につぐ法的効力を持っている民族地域自治法は、中国の各民族事業に対する規定である。この規定は、中国のあらゆる民族法律の法的根拠となっている。と同時に、これは民族関係の調整における最高の法的効力を有する。

しかし、これらの規定は原則性と抽象性が強い。そのため、各民族自治地方の適用においては直接適合するものではない。そのため、中央国家機関と各民族自治地方は、法にもとづいて憲法と民族自治地方の原則的制度の適用に適合した自治条例や単行条例などを制定しなければならない。

2 全国人民代表大会、国務院、各部門と委員会及び各民族区（民族自治州がある省も含む）など国家権力機関と行政部門は、憲法と民族地域自治法の関連規定を着実に執行するための幾多の一連の法規や通達などを作り上げた。

3 各民族自治地方が法にもとづいて制定した法規は、同自治区内の各種の民族関係の調整に用いられる。たとえば、各民族自治地方は、自治条例や単行条例などを制定することができる。と同時に、上級機関の一部の規定がその民

族自治地方の実際状況に適合しない場合には、法律によって融通性をもたせながら規定を執行する事ができる。

4 民族自治地方は、ある規定の内容に対し融通性をもたせながら執行することができるということは、現行の中国の各種の法律に明文化されている。たとえば、中国の婚姻法、民事訴訟法、森林法、草原法、鉱山法などにはこの種の具体的な規定が適用されている。

要するに、建国後の四十五年間、とりわけこの十年余りの成果に富んだ民族立法過程を経て、中国の民族法制の基本的な枠組みが形成され、民族地域自治法の法制化は軌道に乗り出した。中央と地方は、政治、経済、文化、教育など社会生活の各分野と民族地域の自治の実施過程で生ずるさまざまな関係と問題については、法的手段によって問題を処理するようになったのである。現在、特定の地区を除いた中国の各民族自治地方は、次々と当該地区の自治条例を制定したばかりか、少なからぬ地方は単行条例さえ制定するに至っている。たとえば、延辺朝鮮族自治州では、民族条例以外にも文化、教育、経済にわたる三つの単行条例を制定している。

二 中国民族法律の特徴

中国の民族法律は、中国の法律体系の重要な構成部分であるため、他の中国の法律と共通点が多い。しかし、これらの民族地域自治実施の過程で生ずる諸問題の調整を旨とするため、他の法律に比していくつかの特徴がある。

1 民族法律は種目が多く、内容も広く複雑である。中国の民族法律には、憲法と基本法律である民族地域自治法の規定だけでなく、全国人民代表大会、國務院及び各民族省（民族自治州のある省も含む）などの国家機関の規定と各

民族自治地方が制定した自治条例や単行条例が含まれている。これらの規定のすべては原則性も強いが、内容も具体的で細かい。と同時に各種法律における内容の重なり合いも多い。中国の民族法律の種目の多さと類型の複雑さは、民族法律に関する人々の理解に影響を及ぼし、したがって民族法律の貫徹と実行に困難をもたらしている。

2 中国の民族法律は、民族地域自治の諸関係を調整する法であるため、その適用範囲において地域性が強い。この地域性はつぎの二つの方面から現れている。一つはグローバルな民族法律、つまり憲法と民族地域自治法にもとづいて民族地域自治関係を調整する原則的規定である。もう一つは全国人民代表大会、國務院及び各関連部門が制定した民族地域自治関係を調整するための具体的な規定である。前者の場合は、中国全土の民族自治地方に適用される原則的な規定であるが、後者の場合は、地域性を伴う民族法律である。つまり中国の各民族自治地方では、当該地域民族自治関係を調整するために制定した自治条例や単行条例は、その地区にのみ適用される。したがって、我々は次のような結論を得る。すなわち、グローバルな民族法律であれ、その適用範囲において地域性を現すため、民族法律の立法制定の際には、各民族自治地方の具体的な状況から出発することに注意が払わなければならないということである。

3 民族法律は特定の制約と対象を抱えている。民族法律は、各民族自治地域の自治関係を調整する法律であるため、他の各種法律と比べて特定な制約と対象を抱えているということである。つまり、民族法律は民族地域自治地方の機関、団体、社会組織などの活動を制限し調整する。と同時に、ある程度、上級国家機関の民族自治地方に対する指導も制限し調整する。民

族法律は、上述のような制約的な働きをもって
いるため、民族法律法規の立法の際、上級国家
機関は、民族自治地方に対する指導の範囲を考
慮しなければならない。この範囲を明確にしな
ければ、上級機関と民族地域との間に矛盾が生
ずる恐れがあり、いったん生じた場合は、複雑
で微妙な問題に発展することになる。

4 民族法律の立法は、独特の立法原則を有
する。その具体的な立法の実践過程において、
他の部門の法律の立法過程に必要な民主性を堅
持することはもちろんのこと、次のようないく
つかの特殊な原則を貫徹しなければならない。

①自主原則 この原則は、民族地域自治原則
の民族法律の立法過程において具体的に現れる。

②融通原則 この原則については、中国の民
族地域自治法が認めている。しかし、融通の対
象となるのは、上級機関の制定した法律、決議
および命令であるため、民族地域自治地方に対
して一般政策における特殊な政策的措置を採ら
なければならない。

③相互扶助の原則 この原則は中国の民族法
律の中では計画、財政、融資、税制および商業
貿易の面で具体化される。この原則の求めている
ものは経済的、局地的利益だけでなく、各民族
関係における相互扶助という道義上の責任およ
び全社会の総合的な効果である。

中国民族法律の上述した諸特徴は、中国少数
民族の分布、構成および発展程度から具体的に
現れる。それゆえに、これは中国の今後の民族
法律およびすべての民族法制的建設において真
剣に対処すべき問題である。

三 中国民族法律の立法過程に存在す る諸問題と対策

中国民族法律の立法過程は過去数十年間のた

ゆまぬ努力を経て注目されるような大きな成果
を収め、民族自治地域の実践活動において、日
増しに重要な保障の役割を果たしている。しか
し、中国の民族立法は、まだ創始段階にあって、
しかも国際的に先例も少ないため、十分とは言
えない。多くの理論問題と実践問題があるわけ
で、我々は更に研究と探求を続けなければならない。
私は目前の中国民族立法には以下のような
問題が存在すると見ている。

1 民族法律は、どれもこれも原則性が強い
ため、実践における法の執行の困難が増してい
る。立法の最終目的は、社会生活の実践の過程
の中で法律の遵守を通じて、人々の行為を拘束
し、人々に行為の基準となる尺度を提供し、そ
の行為がある種の意思に符合させることであ
って、法律を制定することではない。中国民族法
律の立法目的も上述と同じものであり、重要な
のは立法ではなく、法律の貫徹と実行である。
しかし、目前の中国民族法律の実施状況から見
れば、法の執行における困難性が大きい。しか
も、この問題のかかなりの部分は法律自体による
ものである。この状況は、次の二つの方面から
現れる。

①中国民族法律の規定（自治条例と単行条例
の規定も含む）の中の「原則的に」、「合理的に」、
「適当に」、「条件つきに」などの語句は人々の
法律理解と実践に障害をもたらしている。この
ような民族法律は、問題解決に役に立たない飾
り物となる。

②中国民族法律の規定は論理上の著しい不
備が存在している。法律規範は論理的には、行
為のモデルと相応的する法的効果によって構成
されている。前者は法律関係の主体的権利と義
務に対する規定であって、法律関係の主体的行
為の基準と尺度を提供する。後者は、法律関係
の主体的行為の上述の要求の符号からもたらす

法的効果に対する規定であり、この効果は、法律上の違法行為に対して処罰を通じて現れる。中国の民族法律は国家の法律として、行為のモデルと相応の法的効果によって構成されるべきであるが、現行の民族法律は行為のモデルに関する規定のみがあって、相応的な法的効果に関する規定が欠如している。

このため、民族法律の執行と違法行為の阻止に大きな困難がもたらされている。上述したような問題の解決にあたって、絶えず現行法律を充実すると同時に、最高行政機関である国務院が早急に民族地域自治法の執行細則を制定し、民族地域自治法の各種の原則性規定が実践可能で具体的に実施される措置をとるべきであろう。私は、この点が目下の状況では、最も現実的な意義を有していると思う。

2 民族法律の立法過程において、民族経済法律が重視されなかったため、民族立法の制定の重点が一方に偏った。民族地域自治制度は、中国における民族問題を解決する基本的な政治制度であり、内容は経済、文化、教育など社会生活の各分野に及んでいる。このため、民族地域自治制度の法制化は当然ながら社会生活の各分野に及んでいる。しかし、現下のような歴史的時期においては、民族立法制定の重点は、民族経済の法律の制定にかけるべきであって、この理由について説明したい。

①中国は、建国後の四十年間の民族地域自治の実践と民族法制建設を通じて、歴史に留め置きされてきた種々の民族問題を円満かつ成功裡に解決し、各民族人民の政治上的平等を効果的に保全している。しかし、現実的な経済生活においては、各民族自治地方は、自然、交通および歴史条件などによって生産力の発達程度は異なっている。憲法と民族地域自治法には民族地方は計画、財政、商業貿易に関して、援助の原

則的な規定はあるが、それは、民族自治地方の経済発展問題に対して根本的な解決になっていない。

そのためには、現在の状況のもとで、いっそう民族地域自治地方の経済発展を推し進め、国内の経済の発達した地域に追いつかせるためには、民族経済の立法、特に民族地域自治地方の民族立法を強化し、明確かつ肯定に立法の形式を通していっそうの自主権を与えるべきである。この種の規定は、上級国家機関の援助規定から発想されるが、地方の経済発展の更なる進展を促すであろう。

②民族経済の立法を強化し民族経済の法制を充実させることは、民族自治地方の経済建設の法的保障を与えるのみならず、民族自治地方の経済建設事業を促進する。しかも、これは民族自治地方の各種事業の全面的な発展につながるであろう。経済は、各分野の基礎であってその発展があってはじめて、文化、教育などその他の事業の発展が望まれる。まずもって民族自治地方の経済を発展させてはじめて、民族自治地区の確立の基礎を立派に築き上げ、平等、団結、助け合い、連帯という新しい民族関係を半恒久的に発展させることができる。このため、中国の民族経済のための立法は、すべての民族立法と民族地域自治の制定にとって、極めて重要である。

③民族法律の立法の制定、特に、各民族地域自治地方の民族立法制定には、地域特色の欠如、及ぼす範囲が狭すぎるという問題が普遍的に存在する。中国の民族自治地域は五つの自治区、三十一の自治州、八十の自治県からなっているが、各民族地域自治地方の政治、経済、文化、教育などの発展状況は千差万別である。憲法と民族地域自治法の定める特定の民族地域自治地方にそのまま執行するということは極めて困難

な問題なのである。それは、憲法及び民族地域自治法の中の原則規定と各民族地域自治地方の実際の状況を有機的に結びつけ、実行しやすい自治条例と単行条例の制定を必要としている。

しかし、現下の各民族地域自治地方が制定した自治条例や単行条例の内容を見る限り、地域的な特色が欠如しているという問題が普遍的に存在する。最も顕著な問題は、自治条例や単行条例を制定する際の憲法と自治法の無意識的な引用な流用である。たとえば、民族地域自治地方の自治条例が憲法と民族地域自治地方の原則規定のそのままの引用であるとか、後に制定された自治条例や単行条例が依然として旧条例の内容のそのままの引用な流用であったりすることである。この結果、各民族地域自治地方が制定した自治条例・単行条例は、地域的な特色の欠如と内容が酷似のため、民族地域自治法の原則規定と民族地方の実際的な状況を有機的に結合して、いっそう民族地域自治を発展させるという役割を果たせなくなっている。

原因としては、各民族地域地方政府の当該地域の特色に対する認識不足に加えて、民族地方における民族立法の及ぼす範囲が狭小であるということがあげられる。憲法と民族地域自治法によると、各民族地域自治地方の民族立法が及ぼす範囲は極めて広く、ほぼ社会生活のすべての領域に及んでいる。それらの範囲には、法律に規定のある領域もあればない領域もある。民族自治地方の立法が及ぼす範囲の領域の問題を（中国の法律法規に規定のある領域）理論と実践の角度から見れば、民族地域自治地方の民族立法は、次の二つの段階を通して具体的な規定を設けるべきである。

一つは憲法と民族地域自治地方にある原則規定を同民族区域自治地方の実際的な状況に結びつけ、具体的な規定を設けるべきであって、それ

は、執行規定であるが、現に制定され多くの民族自治地方で執行されている自治条例がこの種のものに属する。

もう一つは国家の法律あるいは上級国家機関の決議、決定および命令などが同民族自治地方の実際状況に適合しない場合は、法に定められている「融通権」を通して設けられる融通規定および融通執行である。しかし、これに関しては法律上明確な規定があるにもかかわらず、過去の状況からみれば、多くの民族地域自治地方は、法律が与えた「融通権」を十分に用いていないのである。

現下の中国法制とくに民族法制がまだ不十分な状況のもとで、民族自治地方は、憲法と民族地域自治法に違反しない前提の下で、実際状況から出発し、客観かつ正確に同地域民族の経済、政治、文化などの特色を法に反映するとするならば、各民族地域自治地方の民族立法はかならず大きな発展をとげるだろう。

民族立法の制定は、多民族国家である中国の法制度の重要な構成部分であると同時に、中国の民族地域自治制度が法制化の軌道に乗り出すために必ず経る道である。民族立法・民族法制は、中国で形成された平等、団結、相互援助、連帯という新しい民族関係のいっそうの強化と発展に直結するだけでなく、四つの現代化のための建設事業の順調な進行にもつながっている。

このために、我々は目前の民族立法と民族法制の建設をめぐって理論と実践において当面する諸問題を真剣に研究し、解決しなければならない。同時に民族法制の建設における指導的な研究を推し進めて、中国の民族立法と民族法制建設の健全な発展を促し、各民族地域自治地方の各種事業の順調な発展にとって効果的な法的保障を与えなければならない。

