

延辺朝鮮族自治州民族立法概述

朴興鎮 李宝奇
崔京記

中国共産党第11回三中全会後、民族法制建設は重視され、急速に進展してきた。民族立法事業はすでに各権力部門の日常の仕事として提起され、民族自治地方立法は、いっそう人々に注目されている。

民族自治地方立法としては、民族自治区、自治州、自治県の人民代表大会で制定した自治条例、単行条例などがある。中国共産党第11回三中全会以後の10年間、民族の法律法規は憲法に基づき、民族区域の自治法に従って、各部門法と法律、法規（多くの民族自治条例と単行条例を含む）を枠組とした基本体制が形成された。民族自治地方立法は、民族関係を調整し、各民族の合法的権利を保障し、祖国建設の促進において、非常に重要な意義を持っているし、さらに大きな役割を果たしていくと思う。

国家民族法制建設の順調な進展は、各民族自治地方立法の促進に役立つのは当然である。現在、全国には5つの自治区、30の自治州、124の自治県がある。1985年以来、全国民族自治地方の中で、すでに自治地方の自治条例および多くの単行条例が通過した地方は、延辺朝鮮族自治州等22の自治州、新晃侗族自治县等39の自治県、合計60余の民族区域自治地方である。

延辺朝鮮族自治州は1985年に初めて一つの自治条例と四つの単行条例をつぎつぎと制定した。このような条例は、多くの面で典型となる意義もあり、創造性もあり、研究する価値がある。それは、延辺朝鮮族自治州の法制建設を強化するための建議を提出しただけではなく、全国民族自治地方の立法事業のためにも有益な情報を提出し、他面では、中国の民族自治地方の法制に対する理解を深めることになった。

本論文では、延辺朝鮮族自治地方立法の簡要、

延辺朝鮮族自治州民族立法の成功と経験、延辺朝鮮族自治州の自治地方立法の展望と建設について概述する。

1 延辺朝鮮族自治州民族立法の簡要

延辺朝鮮族自治州は中国東北地方の吉林省の東部にある。1952年9月3日成立し、わが国で最初に設立された民族自治地方の一つである。延辺は朝鮮族の多数が集まって住んでいる地方であり、また、多民族が雑居している地方でもあり、今は19の民族が住んでいる。統計によると、1988年末、全自治州の総人口数は200.3万人。そのうち朝鮮族は81.5万人、総人口数の40.7%を占め、自治州の自治権利を行使する主体民族である。自治州内の漢族は113.5万人、総人口数の56.67%を占めている。その他、17の少数民族のなかで、一番数が多いのは満族4万人、一番数が少ないのは羌族ただ1人である。

延辺朝鮮族自治州は、朝鮮族の最主要な住居区であり、朝鮮族人民が民族区域自治を実行する主要な地方である。1955年8月9日、中央人民政府が配布した「中華人民共和国民族自治実施綱要」の規定に基づいて、同年9月3日、延辺朝鮮自治区が成立し、選挙によって人民政府が生まれた。

1955年12月、憲法の規定によって自治区を自治州に改めた。延辺朝鮮族自治州の立法活動は自治地方の創立からスタートした。1952年、自治区の創立の際、共同綱領と民族区域自治実施綱要の規定によって、「延辺朝鮮民族自治区人民政府組織条例」と「延辺朝鮮民族自治区人民政府施政建議」が制定された。また、1958

年3月19日、全国人民代表大会常務委員会第95次会議を経て実行された「吉林省延辺朝鮮族自治州各人民大会と各人民委員会組織条例」もあった。民族自治条例の誕生に伴って、朝鮮族人民の社会的地位も高まってきたし、民族区域自治を実現する一定の基盤になった。例えば、「人民政府組織条例」第4条には、延辺自治区人民政府は朝鮮語を公式語とする、同時に汎用の漢字を採用すると規定された。これによって自治州内での朝鮮語の使用は法的に保護を得るようになった。

その後、延辺地区も全国と同様、“左”的錯誤影響と“文化大革命”の重大な破壊を受け、長期間にわたって各部門の事業は何の発展も得ず、立法活動もほかの民族自治地方と同じようにずっと停止状態となった。

中国共産党第11回三中全会以後、民族自治区域の自治政策はようやく回復と発展の日を迎えた。1982年に新憲法の制定、1984年に「民族区域自治法」が制定され、民族区域自治地方の立法活動は明確な法律根拠を得るようになった。わが国の民族法制建設は新しい転換時期に入り、民族法制史上の春を迎えた。延辺朝鮮族自治州の立法事業はちょうどこの時期に正常な軌道にのり、活発に行われた。

わが国の現行憲法第116条、民族区域自治法第19条には、“民族自治地方の人民大会は当地の政治・経済と文化の特徴によって自治条例と単行条例を制定する権利がある”と規定された。この法律に基づいて、延辺朝鮮族自治州では一つの自治条例と四つの単行条例が制定され、施行された。

(1)「延辺朝鮮族自治州自治条例」

全国人民代表大会民族委員会の指導下、1980年に自治条例の起案作業を開始し、1981年には、草稿が作られた。1982年12月国家新憲法の制定、1985年5月の全国人民大会で民族地区自治法議案が可決された。こういう状況の中で、延辺朝鮮族自治州は新憲法と民族区域自治法の規定にしたがい新たに起案し、自治条例を改訂し、1983年4月24日自治州人民代表大会

8回3次会議で可決、1985年7月31日吉林省第6回人民代表大会常務委員会第14次会議を経て、1985年8月23日正式に公布され、同年10月1日から実施された。これは最初にできた民族区域自治地方の自治条例であった。「自治条例」の制定と実施は、中国共産党の民族区域自治の政策をさらによく貫徹、執行し、延辺朝鮮族自治州の民主と法制建設が新しい発展の段階に入ったことを意味した。これは全州各民族人民の政治生活での大きなできごとであり、ほかの民族区域自治地方の自治条例の制定のためにもよい経験を提供した。延辺朝鮮族自治州の自治条例は、内容が十分に広く、政治、経済、文化とその他の社会生活の各領域までつながっている自治地方の総合的な法規である。自治条例は全7章75条からなっているが、総則と附則を除くと、自治機関、人民法院と人民検察院、経済建設と財政管理、教育・科学・文化・衛生・体育事業、民族関係等に分けられている。

(2)「延辺朝鮮族自治州朝鮮語文事業条例」

全8章39条（以下は朝鮮語文事業条例と省略する）。これは延辺自治地方の一つめの単行条例である。この単行条例は、1988年1月11日自治州の第9回人大第1次会議、1988年7月21日吉林省第7回人大常務委員会第4次会議を経て、同年8月24日から正式に公布実施された。この単行条例は、全国各民族区域自治地方のなかで創始性があり、ほかの民族自治地方で同類の法律を制定するためにも先例を開拓した。これは、延辺朝鮮族自治州の自治権利を実施するための法的根拠となった。

(3)「延辺朝鮮族自治州未成年人保護条例」

全10章39条（以下は未成年人保護条例と省略する）。「未成年人保護条例」は、1989年3月1日自治州第9回人大第2次会議、1989年5月20日吉林省第7回人大常務委員会第9次会議を経て、同年5月26日から施行された。

(4)「延辺朝鮮族自治州朝鮮族文化事業条例」

全9章35条（以下は朝鮮文化事業条例と省略す

る)。これは延辺自治州自治地方の三つめの単行条例であり、また、全国で初めての単行条例であった。朝鮮族文化事業の新しい歴史時期の繁栄のための具体的な法的保障を提供した。この条例は1989年3月1日自治州の第9回人大第2次会議、1989年7月23日吉林省第7回人大第10次会議を経て、同年8月10日に公布、施行された。

(5)「延辺朝鮮族自治州農民負担管理条例」

この条例は、農民の負担を減らすため農民の合法權益を維持し、延辺農村の經濟發展を促進するため制定された。1991年1月26日自治州第9回人大第4次会議、1991年9月18日吉林省第7回人大常務委員会第24次会議を経て、施行された。

上述五つの条例は、すべてこの10年間に過ぎつぎと制定、施行されたものであり、延辺朝鮮族自治州の民族法制建設が新しい發展時期に入ったことを意味した。

2 延辺朝鮮族自治州民族立法の成功と経験

延辺自治州民族自治地方の立法は、短期間に大きな成果を上げた。以下いくつかの主要な原因を上げたいと思う。

第1、上級国家機関の指導と配慮と切りはなせない。延辺朝鮮族自治州は、全国民族自治地方で自治条例を制定した二つの始点の一つである。全国人民代表大会民族事務委員会は何回も人員を延辺に派遣して具体的に指導を行い、吉林省委、省政府も多方面から協力し、延辺自治州の立法、とくに自治条例を順調に制定、実施することができるようになった。

第2、延辺朝鮮族自治州の状況を正確に把握したことである。例えば、自治条例を制定する前に、自治州人大は自治州の歴史と現状について、十分な調査研究を行い、20万字近くの調査報告書をつくった。

第3、国家の法律と中央党の政策に関する認識を深め、わが国の民族区域の自治制度、中共党の民族政策、国家法律と自治州の現実とを柔

軟に結合しながら、延辺自治州の自治法規は成功裡に制定された。その経験について以下、いくつかの面から考察する。

(1)国家と自治地方の關係

わが国の憲法と民族区域の自治法は、「民族自治地方の自治機関は、憲法に基づいて民族区域の自治法とはかの法律の権限内で自治権を行使する」と規定している。自立権は民族区域の自治の核心である。自治権を十分に行使すれば、本地区の政治、經濟と文化は全面的に發展し、さらに民族團結を強化し、祖国の統一を強固にし、各民族間の事実上の不平等をだんだん縮小することができる。自治権が民族立法事業の一番重要なポイントになる。

国家憲法と法律の自治権の原則規定をいかに本自治地方の実情にそって具体化を図るかが、自治地方立法の重要な内容になる。延辺朝鮮族自治州はこの事業を進めるときに、正確な出発点、すなわち国家統一指導と自治権の行使關係を正しく処理した。各民族自治地方はすべて中華人民共和国の不可分離の一部分であり、民族自治地方の自治機関は、必ず中央の統一指導のもとに、同級一般の地方国家機関の職権を行使すると同時に自治権を行使する。国家は民族自治地方の各少数民族人民の權利と利益を十分に保障し、民族自治地方は国家の任務を積極的に遂行しなければならない。このような指導思想のもとで、自治条例の総則の中で、“自治州の自治機関は国家の統一を支え、憲法と法律が本地方での自治権の執行を保証し、上級国家機関から与えられた任務を積極的に遂行する”と明確に規定した。したがって、“自治州の自治機関は上級国家機関の決議、決定、命令および指示に対して、もし、自治州の実情に不適合なことがある場合は上級国家機関に報告し裁可を得て、実行あるいは実行停止に変更することもできる”と規定された。このように、中央統一指導の保証があり、また、自治地方の実情に基づき、国家上級機関への報告を経て、変更あるいは執行することができる。これは中央統一指導と自治権の行使の相互結合の原則を十分に体现

したものである。

(2)自治州の実情に合わせた自治権

国家憲法と区域自治法は自治権について、総括性、原則性を規定した。自治条例、単行条例は、必ずこの総括性、原則性規定と自治地方の具体的な状況を結合し、具体化することである。全部の条項をそっくり移しかえて使うこともできないし、限度を越えて任意に規定することもできない。自治法規は自治権の規定についての国家法律に適合するだけでなく、本自治地方の具体的な状況ともよく結合し、必ず自治地方の鮮明な特色をつけないといけない。延辺朝鮮族自治州の自治条例と単行条例は自治権の規定についての国家法律の原則規定を具体化しながら、さらに延辺自治州の実情に合うところに重点をおいて、とくにある部分を強調しなければならない。このように、自治権の規定に対し、全面だけでなく、ある面では偏重するということもある。

全面というのは、自治条例の単行条例の中で、憲法、民族区域自治法に基づいて延辺自治州の実情に合わせて規定された自治権は非常に広い意味を持つ。それは、自治州の政治、経済、文化と社会生活の各面において、自主的な管理権をすべて持っているということである。

偏重は、以下、いくつかの主要な面で表われる。

①自治機関の民族構成の重視

民族区域自治で一番重要なことは、自治民族が自主的に権力を行使することである。この点から見ると、自治機関は、必ず、自治民族の幹部を選抜し、任用しなければならない。延辺自治州の自治条例は、次のようないくつかの点に重点を置いた。

(a)自治州人大常務委員会の構成人員は、各民族人民の代表で構成する。そのうち、“朝鮮族の成員は過半数を越えてもよい”“自治州人民代表大会常務委員会の主任は朝鮮族の公民が担当する”と強調した。(自治条例13条)

(b)自治条例第16条は、“自治州の州長は朝鮮族の公民が担当する。政府のその他の構成人

員……朝鮮族の成員が過半数を越えてもよい”と規定した。このような規定は、法律上で自治民族の政治的地位を明確にし、自治民族の自主権を十分に行使するのに有効な保証となった。

②民族言語の使用を重視

言語は、一つの民族の最も重要な特徴であるし、また、思想の交流、事業の展開、権利使用の重要なつながり(工具)である。自治民族の言語をよく使用すれば、民族区域の自治制度をよく執行することができ、自治民族が自治権利を十分に行使することもできる。だから、言語の法律規定に関しては、安易に考えず、最も大事にする問題である。したがって、“朝鮮語文事業条例”第3条は、“朝鮮語は朝鮮族人民の自治権利を行使する主要な言語である”と強調した。

自治条例は憲法と民族区域の自治法の精神に基づいて、30余年来、使用してきた言語の経験と結合して、第18条の中に、“自治州の自治機関は職務を執行する時に、朝漢両種類の言語を使用し、主に、朝鮮言語にする”また、“自治州内の国家機関、企事業(企業と行政機関)が会議を召集し、公式文書、布告を下級機関へ送るとき、朝漢両種類の言語を同時にあるいは別々に使用することができる”と規定した。また、“自治州内の国家機関と企業の公章、看板は一律に朝漢両種類の文字を併用する”と強調した。

第16条では、“自治州の各級人民法院と人民検察院は朝漢両種類の言語を使って審理(審査)・検察し、朝鮮族公民は本民族の言語で訴訟を行う権利を保証する”と規定した。

③経済建設および財政の自主管理の権限の大幅な改定

(a)資源管理権

延辺自治州は、森林、草原、鉱物資源、野生動植物(動物と植物)の豊富な資源を持っている。この資源を十分に利用、管理、保護することは自治機関の重要な職責である。条例では、資源をどのように管理、保護、利用、開発する

かということの原則を規定している。

(b) 企業の管理権

自治州に属する企業に対して全権管理を強調した。経済発展の需要にしたがって自主的な調整、改造を行うことができる。自治州内の企業で従業員を募集するとき、州内の人員の募集に注意し、同様な条件のときには少数民族の人員を優先して募集することができる。

(c) 地方の経済問題の処理

条例中に、上級国家機関が延辺自治州に配分した各種類の物資は、一部の重要な専門分野を除いて、自治州は必要にしたがって調整、使用することができる。わが州の各項目の建設投資、出金、貸出金については、上級国家機関の専用項目を除いてほとんど、自治州が資金の性質によって統一的に配置、使用する。こうすれば軽いものと重いもの、遅いものと早いものを分別し、合理的に調整、使用するようになる。実際上は自治州も、自治地方の優位性を十分に利用して、自主的、機能的に本地方の経済建設を管理している。例えば、延辺自治州の三大工程がそういうものである。自治州の人民政府は自治条例中の規定に基づいて、自主的に全州人民を動員して、3年の辺境補助金を獲得して、統一的に管理、分配、使用した結果、三大工程の完成とともに初歩の効果をj得るようになった。

(d) 財政決定権

過去、延辺自治州は独立の財政決定権がなく、同じ省内のほかの地区と同様に、“劃分収支、総額計算、比例納付、一定5年不変”の財政体制を実行した。その後、1985年から全省では、“劃分税種、確定収支、分級包干、一定5年不変”の財政体制の実行を始め、全省内の新しい財政体制は一切止められてしまった。この二つの財政体制は、民族区域自治地方とほかの地区とも全く区別がなかったし、民族自治地方の経済発展に対しても、特殊な規定を作って助けることもできなかった。延辺自治州の経済発展を促進するために自治条例の第42条は、“自治州の財政収入が財政支出より多い場合は、定額納付を実行し、収入が支出より少ない場合は、上級財政機関に補助を要求することができる”と

規定した。このような規定は、延辺自治州として毎年一定の財政力の蓄積が可能となり、基盤もより強くなって、経済建設の速度と祖国の辺境地区の社会主義建設事業を促進するのに有利な条件となった。

もちろんこのような規定の実現は、上級国家機関の支持と協力なしには考えられない。吉林省政府も延辺自治州に多くの特権を与えた。例えば、基本建設投資権限、この権限は省1級に当たる権限であり、技術の導入も独自に導入することができる。外貨の面でも延辺自治州へ配慮し、国家规定に基づいて、外貨収入の75%は国家に納付し、残り25%を省政府は延辺に渡している。

(e) 対外貿易権 (略)

④ 教育・科学・文化・衛生・体育事業

上述、各面については、それぞれ専門の規定がある。教育面—幼児教育から高等教育まで、とくに民族教育の規定は詳しくなっている。文化面—“民族の文化芸術伝統を継承、發揮させ、民族の特徴と民族の性格を持つ文化芸術を積極的に發展させる”と強調した。民族文化問題については、“朝鮮族文化事業条例”を専門に制定し、自治条例の中の規定をさらに具体化するようにした。

⑤ 社会主義の民族関係の發展の強化

素晴らしい(良好の)民族関係は、自治地方の安定發展の重要な保証であるが、法律で保障することが必要である。自治条例はこの面で具体化し、全自治州の各民族の平等、団結、互助の社会主義の民族関係を維持、發展させた。例えば、自治条例の第68条では“自治機関は州内の各民族が平等権利を持つよう保障する”、第71条では“自治機関は民族政策教育を行い、各民族の幹部と民衆の相互信頼、相互学習、相互幫助、相互尊敬、言語、風俗習慣と宗教信仰、共同して国家の統一と各民族の団結を維持する”、第70条では“自治機関は州内のほかの少数民族の政治、経済および文化教育の發展に関心をもち、彼らを援助し、生産、生活の中に存

在している問題を解決する”。この規定は、自治民族と漢族、州内のほかの少数民族との関係処理、自治州内の各民族は、すべて平等な権利の所有者になって民族団結を強め、自治州の安定と繁栄の促進を図ることにある。

(3)自治州の特性に重点を置いた立法

異なる民族区域の自治地方には、異なる歴史伝統、異なる社会背景があり、各民族状況と社会条件にも違うところがある。民族の特色、区域の特色がよく反映されているが、そこが自治条例、単行条例の成功したところである。特色や特性の適用性がなければ、民族区域自治地方のために自治条例、単行条例を作ったとは言えない。延辺朝鮮族自治州が制定、施行している自治条例、単行条例は自治地方の特性問題を合理的に規定し、解決した。自治条例、単行条例は、自治地方の人民代表大会が憲法、民族区域自治法に基づいて、本地方民族の政治、経済、文化の特徴と結合して制定した規範である。

朝鮮族は勤勉勇敢、苦心忍耐、革命伝統が多い民族であり、1763年継漢族後、1821年、最初に延辺地区に来て、漢民族と共同してこの国境の土を開発してきた。朝鮮族の素質は政治素質および文化素質を問わず、すべてわが国の少数民族の中では高いほうである。延辺朝鮮族自治州の成立初期、すでに自治機関幹部の民族化は実現していた。1952年、朝鮮族の幹部は全自治州幹部数の78%を占めており、1965年前、州級の指導者幹部の中で朝鮮族はずっと60%以上を占め、正職（第1指導者）は基本的にすべて朝鮮族が任用されていた。党政機関、各部・局級の幹部も朝鮮族が60%以上を占めていた。1982年全自治州（省管企業以外）50,715名の地方幹部の中で朝鮮族が58.6%を占めていた。現在、州長、書記12名の中の6名は朝鮮族である。局級以上の幹部198人の中で朝鮮族が54.6%を占めている。“少数民族の幹部を案山子にし、漢民族の幹部を執権者にした”という現象は存在していなかった。延辺自治州には有力な民族幹部の集団があり、その数と質は、すべて自治民族の主人公の要求に適合している。

まさに朝鮮族、とくには朝鮮族幹部のこういう素質、特性を考慮して、自治機関の幹部の構成などの面で、自治法の規定はさらに目的性を持つようになった。例えば、自治法の中に、“兩個尽量配備”（できるだけ2つのことを配備する）ということと、もうひとつは“応当有”（なければならない）である。即ち、“自治区、自治州、自治県の人民政府のほかの組織人員は、できるだけ区域自治を実行する民族とほかの少数民族の人員を配備する”（17条）、“民族自治地方の自治機関の所属部門の幹部のうち、できるだけ区域自治を実行する民族とほかの少数民族の人員を配備する”（18条）、“民族自治地方の人民法院と人民検察院の指導幹部成員と事業員のうち、多くは必ず区域自治を実行する民族の人員でなければならない”（46条）と規定されている。いわゆる規定中の、“兩個尽量配備”というのと“指導成員……必ずなければならない”等、その中の虚詞“尽量”（できるだけ）を執行しようとする、と、比例しているかどうかわかりにくい。さらに、“指導成員”も具体的に決められるわけではない。このような問題は各自治地方の状況に依拠して解決することである。延辺自治条例は、“自治州の州長は朝鮮族の公民が任用される。副州長、秘書長、局長、委员会主任等政府の構成人員のうちで朝鮮族の成員が過半数になってもよい”（16条）。“自治州の人民代表大会常務委員会は適当な人数が必要である”（13条）、“自治州の中級人民法院、中級人民検察院の中の院長、檢察長あるいは副院長、副檢察長は朝鮮族の公民が任用されなければならない”。上述した規定中の二つの“過半数”ということは執行すると比例しているかどうかわかりやすい。“院長、檢察長あるいは副院長、副檢察長は朝鮮族の公民が任用されることは当然である”というように明確に規定されている。区域自治法第16条は、自治地方の人大常務委員会のうち“主任あるいは副主任は区域自治を実行する民族の公民が任用されることは当然である”。これによって延辺自治州の状況と結合して、自治条例の第13条は“自治州の人民代表大会常務委員会の主任は朝鮮族の

公民が任用される”。上述した延辺自治州のあらゆる規定は、国家法律規定の精神に適合し、また、延辺自治州の特殊状況にも結合しているので、さらに具体的になった。

朝鮮民族の文化教育等の特性に対してはそれにふさわしい具体的な規定を制定した。民族文化教育は民族素質を高めることに関係があるし、人材を育成するためにも大きな問題である。それは幹部の登用の道を拡大し、幹部の民族化、知識化、専門化を実現するうえで一番重要なことであり、民族区域自治を実行するためにも重要な点である。だから、この点は延辺自治州では十分重視されている。

延辺朝鮮族人民は知識を尊敬する教育の素晴らしい伝統を持っている。建国以来、延辺自治州の教育事業は急速に発展してきた。1952年、1958年には、小学校、中学校の教育が普及した。現在、自治州は幼児教育、小学校、中学校から大学まで、教師の養成・教材の出版から教育に至るまで、比較的完備された教育体系が形成された。今、自治州内には延辺大学等5つの高等学院がある。全国第3次人口調査によると、1万人の中で、大学、高校、中学校の修了者の人数は、延辺は全国と比べて平均して2倍も高く、全国の中等都市の中においても高い水準になる。これは教育面において自治州が優勢になることである。もちろん、教育のシステムおよび専門学校の設置が不合理であり、科学技術人材のシステムおよび能力の分布も不合理である。技術人材と管理人材が非常に足りない等の問題も存在している。

上述の両面について、自治条例と単行条例は、すべて目的に適合した方針を規定している。自治条例の教育面の専門規定は6～7か条にもなる。例えば、第51条は“自治機関は教育改革を行い、積極的に幼児教育を発展させ、9年義務教育を実行し、職業技術教育を大きく発展させながら、高等教育、中等専門教育と大学教育をよく進めなければならない。……全国統一の普通教育制度に基づいて、朝鮮族の特性に結合した朝鮮族の小、中学の学制、教学計画と科学的教學に関する大綱を確定し、朝鮮語の教材、

参考資料と朝鮮族幼児の学外読物を編集及び翻訳し出版する”と規定した。第54条では“自治州内の高等学院は必ず国家教育計画と自治州の需要に基づいて専門を設置し、朝鮮族およびほかの民族人材もよく養成する……自治州内の高等学院と中等専門学校は自治州の建設の需要に基づいて、指定入試と指定配分の方法をとることもでき、自治州内の高等学院の学生募集(入学試験)は同様の条件であれば、朝鮮族の学生とほかの少数民族の学生を優先して入学させ、卒業生の配分も優先して自治州の需要を満たすようにする”と規定した。

言語・文字、文化事業の面においても同様である。例えば、民族区域の自治法第21条には“自治機関は業務を執行するとき、本民族の自治地方の自治条例の規定に基づいて、本地方において汎用の一つあるいは多種類の言語・文字を使用すると同時に、多種類の汎用の言語・文字を使用して職務を執行し、区域自治を実行する民族の言語・文字を中心にする”、第37条第3項では“少数民族の学生を主に募集している学校は、条件があれば少数民族の文字の教科書を採用し、少数民族の言語で講義をすることができる”と規定した。これによって、「朝鮮語文事業条例」の第4条には“自治州の自治機関は職務を執行するとき、朝鮮語を主にし、朝漢両種の言語を採用する”、第18条では“自治州内の朝鮮族の中では、小学校の教育は、必ず本民族の言語を使い、語学教育は、主に朝鮮語で教育をする”と規定されている。朝鮮語の教材等の使用についても具体的な規定がある。上述したこの規定は、国家法律によって、または、朝鮮族の完璧な言語・文字を根拠にした朝鮮語はすでに自治州の汎用の言語・文字として作られることになった。「朝鮮族文化事業条例」の中にも多くの具体的な規定がある。例えば、16条の“自治機関は映画を朝鮮語に直すための事業を強調し、都市と農村の朝鮮族の観衆のために服務する”、17条では“自治機関はテレビ放送部門の朝鮮語の番組放送を保障し、朝鮮族公民の需要に応える”と規定した。

上述したこの規定は、すべて朝鮮族の特性と

現状を根拠として制定したものである。同類の規定はまだ多い。このような目的のはっきりした規定は、憲法、自治法等の国家法律の具体的な執行を保障し、延辺地区の発展を促進した。

(4) 地方特性に対する自治条例、単行条例の二側面

①自治州の自然状況、主には林業区の特性をもち延辺の地形地貌を“八山一水半草半分田”と概括する。自治州内には、山・林・草・水・特産・鉱産資源が多い。資源が豊富なことは延辺自治州の一つの大きな特性であるが、開発して利用することは、まだ、よくできていない。

“八山一水半草半分田”の“八山”というのは、延辺の山林が占めている比重で分かる。昔から延辺は“長白林海”と呼ばれ、わが国の木材の生産基地の一つである。全自治州の現有林地面積は347.15万公頃、全自治州の総面積の81.3%、森林造林率78.2%、年採伐量300万立方メートルを占めている。森林資源の保護、開発、利用は、延辺経済の振興にとっても延辺人民の生産と生活にとっても緊密な関係がある。したがって自治条例の第30条では“自治州は資源の宝庫を十分に活用し、山林に依って、農、工、商の全面発展の経済建設方針を実行する”と明確に規定した。第32条では“自治州は全国の重要な林区の一つであり、森林は自治州の主要な経済動脈であり、自治州の自治機関は国家の林業法と政策に基づいて、積極的に林業建設をする”と明確に指摘している。また、具体的な条項を設け、林業の生産と発展を保障した。もちろん、林業面の規定についてはいっそう改善する必要もあるが、いずれにしても自治州は林区の特性を突出させることであった。足りないところは単行条例を規定することで補充することができる。

②延辺自治州は祖国の東北辺境に位置している。東はロシア沿海州のハ桑区と連結しており、南陽図們江と朝鮮民主主義人民共和国と相望し、中・朝・露3国の交差になるところである。辺境線の総延長は755.2km、そのうち、中朝辺

境線は522.5km、中露辺境線は232.7kmである。このような地理的な位置は、自治州にとって有利な自然条件であると同時に、また困難な一面でもある。

自治州の地理的な位置は、外国と通交することができ、外向型の経済に適合したところである。これは経済発展のよい条件である。例えば、辺境の大地方である琿春市敬信郷防川村から見ると3ヵ国の風景が眼に入るし、図們江の海出口からわずか15kmしかなく、わが国の日本海の出口へ向ける唯一の通用口である。わが国の鉄道も図們と朝鮮が直接につながっており、朝鮮北部の二つの重要な海港である清津港と羅津港へ通じロシアの海港とも近い。中・朝辺境に、図們等6ヵ所の開放の海岸口がある。中・露辺境上にも長嶺子の海岸口が開設されている。改革開放の発展によって、延辺はわが国での東北アジアへ向ける重要な窓口になるだろう。延辺自治州の辺境貿易額もだんだん増大し、1988年の中・朝辺境貿易の輸入額は1.1億スイスフランであった。1985年の自治条例の制定後から延辺自治州の辺境貿易は急速に発展し、自治条例はそれに対して法的に保証をしている。例えば、自治条例の第40条では“自治機関は国家规定によって、対外経済貿易活動を積極的に展開し、上級国家機関の許可を経て、対外貿易海岸口を開設し、輸出入業務を直接に経営する”、または“辺境貿易の展開は、国家が制限している輸出入の商品以外、自治州が自由に輸出入を決めることができる”と規定した。このような規定は、延辺自治州の経済を活性化し、国家の新しい財源を増加し、自治地方の人民の生活条件の改善と向上に資するためである。

もちろん、事情はつねに両面があり、辺境の地理環境は、自治州の発展に対して不利な面もある。750余kmの長い辺境線に、辺境郷鎮は合わせて28ある。歴史的な原因でこの辺境郷鎮の人口は比較的少ないし、交通も発達できず、経済、文化、人民の生活水準もほかの県、市、郷鎮に比べ大きく遅れている。こういう格差を縮小し、貧困地方の立ち遅れを改善することは、自治政府の重要な事業である。そのため自治条

例は、第22条、51条の中に“自治州の人民政府は優遇措置をとって、辺境郷鎮の政治、経済、教育、科学技術、文化、衛生、体育事業の建設を発達させ、当該人民の物質文化生活水準を向上させる”、“自治機関は経済困難、居住分散した辺境区のため、寄宿と助学金を中心にした公立民族の小、中学校を設立する”と規定した。「朝鮮語文事業条例」の第20条も“自治機関は居住分散の辺境区の朝鮮族の学生に朝鮮語で授業を受ける民族小、中学校あるいは民族クラスに進学して学ぶことを保障する”と規定した。辺境郷鎮は一般に朝鮮族の多数が集まっている地方である。そのため「朝鮮族文化事業条例」の16条では“朝鮮族の多数が集まっている郷鎮と村屯には朝鮮語の書籍などの専用場所を設置し映画などの効果を高める”と規定した。上述の規定は、現地の具体的な状況を考え、多くの面で優遇した。

3 延辺朝鮮族自治州の民族立法の展望

過去10年間、延辺自治州の自治立法の活動は大きな成果を上げ、自治州の社会安定、経済発展を保障してきた。自治州の法制建設はますます人々から重視されているし、自治州の人民代表大会では自治州立法の企画だけではなく、具体的な執行措置まで作られている。党中央、国务院の法治国家の方針をよく貫徹するため、憲法と延辺自治条例に基づいて、1989年1月19日自治州の第9回人大第3次会议は、「延辺朝鮮族法治自治州の方針」を通過させた。憲法、法律、法規と規則を守ることと民族区域の自治原則に基づくことを強調し、各種の社会関係を総合的に調整し、各種の事業を管理し、全自治州の政治生活、経済生活と社会生活の各面を次第に法制の軌道にのせることであるが、その核心はやはり法律によって仕事をするのであった。法治州の戦略目標を確定し、政治生活、経済生活と社会生活の各面で、民主と法制の結び目において、有法可依（法に依ること）、有法必依（法に必ず依ること）、執法必嚴（法の執行は必ず厳しくすること）、違法必究（違法す

ると必ず責任を追及されること）、という方針のもとで、法を学ぶこと、法を執行すること、法を守ることの新しい局面が形成された。この目標を実現するうえで一番重要なことは、国家法律に基づいて社会関係を調節すると同時に、自治地方の特殊状況に重点を置き、立法事業をよく推進し、それにふさわしい単行条例を制定し、自治地方の他の具体的、特殊的な問題は国家法律に基づいて調整するようにする。

その1 自治州の自治条例と関連のある各種の単行条例を制定することは、今後、自治地方の立法事業の重点にならなければならない。

単行条例の制定を重点にするのは、自治条例を無視する意味ではない。まず、自治条例に対して新しく調査をし、自治条例が実施以来、よく規定された面とよく実施されている面、よく実施されていない面と実施できない面、改定する必要がある面はどういうところか等を調査するわけである。ある人は、相対的に法律は安定することが必要であるとして、自治条例は実施してからまだ何年も経っていないから軽々しく改定してはいけないと言う。しかし、法律、法規というものは、一度きめられたら不変ではなく、実践されて不合理なところや理想的になっていないところは必要な改定を行わなければ、自治条例は、ほかの単行条例の制定に影響を与え、さらに自治州の発展に影響を与える。そうでなくても、民族自治地方の立法はまだまだ模索し、整備する段階であり、客観状況が不断に変化するため、新しい姿勢や新しい問題に不適切なものがあるのは当然である。例えば、黔西南布依族苗族自治州は第7回全国人民代表大会第1次会议で通過した、「憲法修正案」に基づいて、本自治州の自治条例にふさわしく改定し、1988年4月29日に自治条例の修正案が通過した。一つは、私営経済に関する条例であり、もう一つは、土地問題に関する条例であった。実践が証明するように、わが自治州の自治条例の一部の条項は、すでに改革開放の新しい姿勢に適應することができない。だから、自治条例の各条項について、とくに、経済条項に関する実施状

況について、十分な調査を行った後、自治州の人民代表大会で討論したうえで改定しなければならない。多くの関連しあう単行条例をあわせて制定すれば、さらに適切であろう。

単行条例を制定する事業を中心にするのは、自治条例、単行条例の地位、特性が異なっているからである。わが国の民族自治地方において自治法の表現形式には2種類がある。1番目は自治条例、2番目は単行条例である。自治条例は総合的立法である。一つの自治地方にはただ一つの自治条例がある。それは、国家憲法と基本法律の自治地方での具体的な実施の総括的な規定である。憲法の精神に則って、本地方の自治民族、自治地方の特性を全面的に反映しなければならない。単行条例は、民族自治地方の部分的な社会関係の個々の問題を調整する法規である。例えば、言語、文化、教育、森林、宗教、边境管理、婚姻などについての具体的な条例である。単行条例は、自治地方の人民代表大会のみが制定する権利があり、ほかのどんな機関も制定する権利はない。これは自治条例の制定主体の制限と同じだが、自治条例とちがう点は数に制限がなく、いくつあってもかまわない。現在、延辺自治州の単行条例は、まだ、範囲は狭く数も少なく、自治州の発展需要に適應することができないので、その立法の範囲を拡大しなければならない。したがって、各種の単行条例を制定することは自治州の民族立法の重点にならなければならない。

単行条例を制定するとき、単行条例には柔軟性という特性があることを十分に把握して利用しなければならない。自治地方の単行条例は一般の法規にない柔軟性を持っている。民族区域の自治法の第6条第2条では“自治機関は本地方の状況に基づいて、憲法と法律の原則に違反しない範囲内では、特殊政策と柔軟措置をとって、民族自治地方の経済、文化建設事業を發展させる権利がある”と規定した。このような柔軟性は二つの面で表現できる。ひとつは、単行条例は独創性の特性が強い。単行条例に規定されている内容は、国家法律の精神に適合することだけではなく、本地区、本民族の特性にも結

合している。だから、ほかの自治地方と区別があり、さらに一般地方とはもっと区別がある。もうひとつは、単行条例は先創性の特性を持っている。いわゆる先創とは、まだ、国家法律に規定されていない内容に対して、自治地方が確かに必要なものと認めれば、国家法律より早く単行条例として制定することができる。延辺自治州が制定、実施した「朝鮮語文事業条例」と「朝鮮族文化事業条例」はすべてそうであった。これは民族自治地方に対して特別に認められたものである。国家が非常に大きく、国家法律もすべてのことを規定することは非常に難しい。とくに、民族自治地方には特殊な問題があり、それを自治地方の立法で補充していくことが、一つの必要の手段である。しかし、制定した単行条例は、必ず法律の精神と党の政策、国家政策に適合しなければならない。延辺自治州は単行条例の独創性、先創性の特性上の運用に多くの力を入れる必要がある。こういう独創性、先創性は常に本地方、本民族の特性と緊密な関係があり、立法のとき、この点を重視しなければ単純な形式になり、よい効果を得ることができない。

その2 自治地方の立法内容の豊富化と拡大
化を図るために単行条例の制定を自治地方の立法事業の重点にすることである。しかし、単行条例を見るとその範囲を拡大する必要があり、各方面の内容も増やすことである。この中の重点は、経済建設の発展、文化教育面の立法範囲を拡大することにある。立法範囲の拡大、立法内容を豊富にするためには、必ず自治州の具体的な状況に対応しなければならない。

①自然資源の保護、開発と利用

延辺自治州の自然資源は種類も多く、未開発の潜在力も大きく、経済価値も高いため国内で屈指に数えられるだけではなく、国際的にも一定の吸引力を持っている。これは、経済發展によい条件になるけれども、しかし、開発、利用と保護の面ではまだまだ足りないところが多い。一つは資源保護の育成が足りない。ある優

先資源はいま減退している。もう一つは、加工後の付加価値率が低い。森林の経営面では、伐採に力を入れ植林を軽視したため、伐採と植林のバランスが悪くなって資源継続が大幅に落ちてきた。また、野生資源、牧草資源、鉱物資源の開発、利用と保護もすべて足りない。現在、多くの民族自治地方では、占有している資源、森林、草原、牧畜、鉱産、薬材の利用と開発を推し進めている。この面では、ほかの民族自治地方から学ぶべきである。延辺自治州の資源優先を経済優先に転換することに力を入れながら、ふさわしい法規を制定し、同時にそれを保護し維持することである。例えば、「森林管理条例」、「野生資源管理条例」、「鉱物資源管理条例」等を制定する必要がある。

② 辺境貿易と辺境管理の強化

延辺自治州は地理的位置が勝れ、対外開放の条件が十分有利であるが、しかし、十分に開発、利用されなかった。延辺自治州は、中・朝・露3ヵ国の連結のところに位置しているし長い辺境線も持っている。内陸海岸もあり、別の国の海港も利用することができる。延辺自治州は吉林省の重要な僑郷、僑胞、僑属が多い。朝鮮族の居民中、多くの人は世界各地の朝鮮族と密接な往来がある。だから、資金の導入、技術の導入、人材の導入、外向型経済の発展に対して大きな助けになるのである。周知のことでありながら延辺自治州の勝れた地理と交通条件、特殊な人間関係は十分に利用されなかった。改革開放後、ようやく封鎖状態からの脱出が始まったところである。しかし、このような有利な条件をよく利用できず、まだ多くの制約が存在している。ふさわしい法規を制定し、権限と責任を明確にし、思想を解放する必要がある。そして、辺境郷鎮を特別に優遇し、その地方の経済発展に協力することである。したがって、「辺境管理条例」、「辺境貿易管理条例」、「辺境郷鎮経済発展条例」等を制定する必要性は非常に高まっている。

③ 文化教育、科学技術人材の養成を強化

延辺自治州の教育、科学研究の能力も十分あ

る。しかし、バランスがとられず、科学技術人材の配置も不合理である。延辺は教育を重視する伝統を持っており、文化教育も普及し、科学研究にも一定の基礎がある。幼児教育から高等教育まですべて完備され、すでに体系が形成されている。大学、高校、中学校の修了者は全国の平均水準より高い、しかし、教育システムおよび専門の設置、科学技術人材の配置および能力の配分が不合理であり、技術人材と管理人材が少ない。例えば、中等教育では一般中学校が多く、専門中学校が少ない。中等職業技術教育の発展が遅れ学校のレベルも低い。中等専門教育は工業面と管理人材を育成する学校が少ない。高等教育の専門学校の設置が遅れ自治州の経済建設の需要に応ずることができないし、緊急に必要とする各種の管理人材と技術人材を迅速に育成することもできない。科学技術人材の配分では中級技術人材が多く、初級、高級技術人材が少ない。人材は都市に多く、郷鎮に少ない。文化教育衛生部門に多く、企業に少ない。全人民所有制部門に多く、集団所有制部門に少ない。そのほか、教育の経費が少なすぎる、学校の条件もやはりよくない。小・中学校の教師の数も足りないし質も低い、専門システムも不合理であるため教授体制が不安定で、遠い辺境の郷鎮の学校は、さらに人材と物質が少ない状況である。自治州内のある小・中学生は途中で学校をやめることもあり、さらに悲惨なことには幼児が工場あるいは農業の仕事をしていることが、次々起きているのが現実である。民族自治地方の発展は教育が基礎であるが、もし、教育が立ち遅れると、経済発展が盛んになるとしても、それは一時期にすぎず、長期に続けることは難しい。だから延辺は、教師を尊敬し、教育を重視するよい伝統を継承、発展しなければならない。教育部門の人員にもっと高い社会的地位を与えると同時に、高い物質条件を与えなければならない。したがって、「延辺朝鮮族教育事業と管理条例」を制定し、教育事業に対して原則的、具体的、全面的な調整を行い、これを絶対に遅らせてはならない。

このほか本地方の経済建設の方針・政策と計

画、自治州の企業・事業管理と改革、本地方の建設に参加する様々な専門技術人員の優遇、流動人口の管理、計画出産などについて、必要に応じて適宜に単行条例を制定し、加えて必要な調整をするわけである。もし、ある面で、また条件が十分でなく、条例の制定までいかずとも、臨時の措置等を制定することもできるし、条件がそろいのを待ち、経験を総括しながら単行条例を制定することもできないわけではない。また補助的な活動を積極的に展開する、例えば、各部門は各種の“方針”、“実施細則”等を作って、自治条例、単行条例の実施に有利な役割をはたすことである。

その3 自治地方民族立法の理論と実践研究の強化

民族法学はわが国において、すでに法学発展の一つの新しい科学になり、民族自治地方の立法研究では一定の成果を上げた。そのうえ、各自治地方の立法研究はすでに一つの新しい重要な課題になっており、法学研究の領域および各自治地方で重視されるようになった。自治地方立法の理論研究と実践を強化することは、新しい局面を開く。延辺自治州は、必ずこの事業に全力を尽くさなければならない。

①立法の理論研究の強化

延辺自治州は人材を再配置して、力がある一つの研究体制を組織する必要がある。例えば、高等学校の専門人員、各種の学会、研究会、研究所の専門人材を組織して、各級人民代表大会、人民大会常務委員会と一緒にって専門課題の学習と研究活動を行い、一面では、立法人員の個人素質をますます高めること、もう一面では、延辺自治州の立法理論水準を新しい段階に引き上げると同時に、国家の各法律の学習と研究に努力し、様々な法律精神をよく把握して、執行における錯誤や様々な単行条例と国家法律が矛盾しないようにしなければならない。ほかの民族自治地方の立法経験も虚心に学んで研究すべきである。比較研究を通して本地方の長所を活かしながら、弱点を克服することである。研

究体制については、自治州人民大会常務委員会は、必ず先頭に立って組織し、計画も立てなければならない。例えば、「法治自治州方針」等の短期計画、長期目標を制定して、科学技術者の才能を十分に発揮させることである。

②立法実践と実施調査の強化

学習と研究の段階で足を止めてはならない。自治州の立法事業をいっそう発展させるためには、さらに深い実践が必要である。わが国の民族立法はまだそれほど高いところまでいっていない。多くの面の問題はひきつづき模索するところである。とくに、自治地方立法は空白のところが多いので、補充する必要がある。延辺自治州の二つの単行条例は、この点で空白を補充したところであり、今後の努力がもっと必要である。また、実施している法規の適用中の具体的な状況の調査にも注意すべきである。どんな素晴らしい法規であっても実施しないと一枚の紙きれである。法規の条項は、よく実施されているかどうか、機能をはたしているかどうかを把握し、問題を適宜に州の人民大会に反映し、経験教訓を総括することである。自治州の人大常務委員会は、この問題を通常の任務として、各市、県人大、人大常務委員会に委ね、執行するように督促をする。

このほか、新しい法規をつくるだけで満足せず、すでに制定された法規を整理し、条件が整ったところで再編成することは、地方立法の一つの方向になっている。少なくない自治地方では、すでにこうしたことを始めている。延辺自治州も現有の自治条例、単行条例、各種の実施方針、実施細則、賞罰措置等の整理を行い、再編成し、学習と宣伝事業を展開し、自治州の各民族の人々に自治州のすべての法規を理解させ、人民の監督を受けるようにする。とくに、幹部たちがもっと認識を深め、自治州が自治法をよく理解して執行しているかどうかを監督する。そして幹部を選考する条件として自治州の自治条例、各単行条例についての理解力を一つの内容に課する。

延辺自治州は自治地方の民族立法の分野にお

いて、すでに成果を上げているけれども、まだまだなすべきことが多い。国家民族法制建設の新しい発展によって、改革開放の声が高まっていくなかで、多くの新しい状況や問題が出てく

る可能性が強い。延辺自治州は、今後何十年かのうちに、国家法制建設とともに、自治州の法制建設の新たな発展を自ら確保することになるろう。

参考書籍

1. 周旺生編『立法学』、北京大学出版社、1989年
2. 州事務局編『延辺概況』、延辺人民出版社、1982年8月、17ページ
3. 州事務局編『発展中の延辺』、延辺人民出版社、1989年、41ページ
4. 庚以泰編『民族区域自治法学』、中国政法大学出版社、1989年
5. 甘重斗編『中国法律年鑑』、法律出版社、1989年、508ページ
6. 張慶福編『憲法学研究述略』、天津教育出版社、1989年
7. 民族法制研究所編『民族法制研究』、北京大学出版社、1986年
8. 民主与法制社編『中国法学』、「民族法制建設」、1989年、第5期
9. 法律研究所編『民族法律法規概述』、民族出版社、1988年、271ページ
10. 歴史研究所編『辺陞十年』、延辺人民出版社（1978-1988）、1989年