

# 中国における少数民族の区域自治制度

白 榮 勳

はじめに

## 第一章 少数民族の区域自治制度の形成

- (一) 民族区域自治制度
- (二) 民族自治区域の創出

## 第二章 少数民族の認定と「満族」

- (一) 民族出自仕分け事業の展開
- (二) 少数民族への成分回復と変更

## 第三章 問われる民族区域自治制度

- (一) 民族区域自治制度の問題点
- (二) 民族自治区域の存亡危機と対策の模索

おわりに

キーワード：中国少数民族、民族自治区域、  
民族区域自治制度

## はじめに

中国における民族自治区域（地方）は、少数民族が区域の自治を行なうための行政単位である。民族自治区域の創出が本格的に始まったのは、1950年代、すなわち中華人民共和国建国直後のことである。周恩来国務院総理は当初、この民族自治区域は民族自治と区域自治との正確な結合、経済要素と政治要素との正確な結合

であり、民族自治区域の実現によって少数民族は自治権利を享有する、と定義している<sup>(1)</sup>。

中国共産党の国内民族問題に関する認識は、建党初期の「自決権・連邦制」から、抗日戦争期をへて、国内戦争（解放戦争）期での「自治権」へと段階的に変化していった<sup>(2)</sup>。

抗日戦争が勝利した後、民族自治権の構想は具体化し、東北地域で国民党との内戦が決定的な勝利を収めた1947年5月、すなわち中華人民共和国建国の2年前には、「内蒙古自治区」を設立している。内蒙古自治区の設立は、中共の民族区域自治の構想を実践に移した初の成功例であり、その後全国規模で民族区域自治制度を全面的に推し進める範例になった。

1949年10月に中華人民共和国が建国された。中国政府の少数民族政策遂行の第一歩は民族自治区域の創出であり、1950年代には現在の民族自治区域の基本構図を築き上げている。ところが1950年代末からはじまった反右傾運動、文化大革命など一連の政治運動は、「地方民族主義」を批判し、多くの少数民族幹部は迫害を受けて自治政府から追放され、民族自治区域の

(1) 『周恩来統一戦線文選』（人民出版社1984年）第373頁

(2) 中共が少数民族の「自決権」を「自治権」へ転換した背景、経緯については、毛里和子『周縁からの中国・民族問題と国家』（東京大学出版会1998年）が詳しい。中国国内における先行研究の成果をまとめると、大きく四つに分けられる。第一に、中国共産党の民族問題の認識は、20年代から1949年建国までに一連の模索の中で次第に成熟に達したこと。その中でソ連の

「連邦制」国家やコミンテルンの影響も大きかったこと。第二に、かつて中国の歴代政府は少数民族居住区域において漢族居住区域と異なる政策を取り続けていたこと。第三に、中国境内の各民族は数千年の歴史の中で、政治的、経済的、文化的に密接な共存関係にあったこと。したがって第四に、中共の民族区域自治制度は、このような各民族間の密接な共存関係に基づく中国特有の民族政策であること、である。

一部も撤廃されるなど、少数民族政策は大きく後退したのである。

文化大革命終了後の1984年、中国政府は「中華人民共和国民族区域自治法」を定め、民族自治区域の再建に取り掛かった。その一方で、改革開放政策が推進され、少数民族の経済活動も自治区域外へと広がり、とくに農村から多くの人々が都市部へ移動した。そのため、民族自治区域においても都市化が進み、農村では耕地の荒廃、農産業の後退、人口の減少など空洞化現象が目立つようになり、少数民族自治政府は「経済発展」か、あるいは「自治権確保」か、といった矛盾を抱えて新たな問題の解決のために様々な模索を行っている。

近年中国では民族区域自治制度に関する研究が着実に進んでおり、一定の蓄積がある<sup>(3)</sup>。その中で、田燁『新中国民族地区行政区劃研究』（中央民族大学出版社2010年1月）は実地調査に基づいて、都市化傾向が進む中で少数民族自治区域の区画変更は不可避であり、自治県のような場合は「民族自治市」に変更するのも一策であると述べているのが注目される。

筆者はこれまで、近代中国、日本、韓国（朝鮮）三国政治関係という視点から、現代中国の少数民族の一つである「朝鮮族」の歴史を検討してきた<sup>(4)</sup>。

朝鮮族とは、主に19世紀半ばごろ朝鮮半島から当時の「間島」（概ね現在の中国吉林省延辺朝鮮族自治州）と呼ばれた地方に移住した朝

鮮民族の末裔のことである。近代日本の朝鮮植民地支配や「満州」統治は、中国との間に政治的な対立を生み出しており、朝鮮人は中日両国対立の渦中に巻き込まれていた。とくに朝鮮人の「国籍」をめぐる中日両国は激しく衝突していたが、朝鮮人は日本支配に抵抗するための一環として中国籍の取得を捉えていた。1945年日本は敗戦し、「満州」・間島に在留していた朝鮮人の一部は帰国したが、多くの人々はそのまま中国に留まり、1952年延辺朝鮮族自治区（1955年自治州へ変更）創設と共に、中国55個の少数民族の一員として歩み始めたのである。

本稿はこれまでの研究成果を踏まえて、中華人民共和国建国以降の中国共産党政府の少数民族政策について検討しようとするものである。

即ち、少数民族の自治区域、民族区域自治制度の形成、変遷に関する考察を通して、民族区域自治制度の趣旨と、その遂行過程における潜在的問題を取り上げて、中国の少数民族とは何か、民族意識はどのように捉えられているか。また、中国政府の民族政策はどのような変化をしてきたか、そしてどのような方向へ向かっていこうとするか、というのが本稿の主たる課題である。

本稿は中国側の文献資料を重点的に扱っているが、55個という多くの民族で構成し、そして613.7万平方キロメートルという（国土総面積の64%を占める）広域な民族自治区域にお

(3) 例えば以下の研究がある。①張金良「城市化浪潮下民族区域自治制度的走向思考」『大理学院学報』(2007年3月)は、民族自治区域の都市化現状および問題点を分析し、経済活動を背景にする民族自治区域の都市化問題について論述。②隋清「自治市加快民族自治地方都市化進程の必然選択」(『中国民族』2003年7月)は、民族の自治区域自治市創設の必然性について論述。③王希恩「推進少数民族城市化進程芻議」(『廣西民族大学学報(哲学社会科学版)』(2007年3月)は、民族自治区域の都市化傾向について論述し、民族自治区域と都市化の間に存在する問題点を指摘している。④金炳鎬等「中国城市民族区運行現状の調査報告」『中

南民族大学学報(社会科学版)』(2007年第4期)は、民族自治区域の都市化実現可能性について言及。また⑤金炳鎬等「論我国民族区域自治的創新与發展的幾個問題」『黑龍江民族叢刊』(2005年第1期)は、民族区域自治制度の形成、実現形式、自治機関の民族化および自治機関の設置、民族区域自治法律制度、政策など多方面にわたって民族区域自治の新たな創出および発展について論述している。

(4) 詳細は、白榮勳『近代東アジア政治外交史研究—「間島協約」と裁判管轄権—』(大阪経済法科大学出版部2005年)をご参照いただきたい。

ける多様なおかつ錯綜的な実態を全般に把握し、一つの論文にまとめて考察するのは至難である。したがって、本稿で扱う資料は断片的であり、考察対象となる民族や自治区域についても偏りがある。

この課題を筆者の従来の研究と比較して、多少整理すれば以下になる。①前述の筆者の近代「朝鮮族」の歴史的研究という起点から、現代における中国少数民族へと、空間的に大きく飛躍したこと。②「満州」や「間島」における「朝鮮人(族)」という一つの民族から、中国全土を視野に入れ、多民族を検討の対象にしたこと。③そしてこれまでの近代中国、日本、韓国三国間の国際政治関係の視点から、現代中国共産党の少数民族政策史という視点への転移である。なお、日本側の関連研究情報については、必要に応じて随所に注釈として記しておく。

## 第一章 少数民族の区域自治制度の形成

### (一) 民族区域自治制度

1949年9月29日、政治協商会議第一次全体会議が北京で開かれ、中華人民共和国の建国を宣告し、『中国人民政治協商会議共同綱領』を発した。その第6章第51条では、各少数民族が集居する地方で個々の民族の区域自治を行ない、民族自治政府の設立を認めている<sup>(5)</sup>。この「共同綱領」は「臨時憲法」の意義をもつものと言われ、民族区域自治という方針を政治制度に転換したことを意味する。

共同綱領に基づいて、中国政府は民族自治区域に関する法体制の整備と規範化を推進すると共に、1951年2月5日「民族事務の幾つか項目に関する決定」(『關於民族事務的幾項決定』)を公布した。この「決定」では、各省人民政府

は民族自治区域の創出を進め、民族民主聯合政府を早急に開設するよう通達しており、同年2月18日、毛沢東は中共中央政治局拡大会議で、民族自治区域の創出と少数民族幹部の育成が、今後少数民族問題を解決するための中心的任務であると述べている<sup>(6)</sup>。

1952年2月22日、政務院第125回会議が開催され、「地方民族民主聯合政府の実施方法に関する決定」(『關於地方民族民主聯合政府実施弁法的決定』)を打ち出した。そこでは「民族民主聯合政府」設立の基準を以下のとおり定めている。

①少数民族が10%以上を占める地方、②少数民族が10%以下であっても、民族関係が著しい地方、③二つ以上の少数民族が雑居する地方では、多民族の連合による民主政府を開設することである。そして各民族の平等原則の下で、少数民族の政権への参与を呼びかけている<sup>(7)</sup>。

さらに、1952年8月9日、中央政府は「中華人民共和國民族自治区域実施綱要」を公布し、少数民族の政治上の平等な権利と自治の権利をあらためて承認しており、民族区域自治の制度化へ向けて重要な一步を踏み出している。

とくに第4項では、少数民族集居地方において、民族関係や経済状況、そして歴史など社会的な諸要素を熟慮し、少数民族の自治区域を設立することである。具体的に、①一つの少数民族が集居する地方に民族自治区域を設置する。②人口の多い少数民族が集居する地域を中心に、それに人口の少ない民族を付帯させて一つの民族自治区域を設置する。③二つ以上の少数民族が雑居する地方においては、各民族連合による民族自治区域を設置する。

また第23項では、民族自治政府は中央人民政府および上級人民政府が定める法令の適用範

(5) 中央档案馆編『中共中央文献選集(第14冊)』(中共中央党校出版社1992年)第742頁

(6) 『毛沢東選集(第5巻)』人民出版社1977年第37

頁

(7) 『人民日報』(1952年8月14日)

圈内において自治権を行使し、「自治区条例」や「単行条例」など自治権行使のための法律制定の権利を有する<sup>(8)</sup>、と規定している。

1954年9月、第1回全国人民代表大会が開催され、中華人民共和国の初の「憲法」を公布した。「憲法」では、民族自治区域は中華人民共和国の領土の不可分の一部であることを宣言し、民族の自治区域を「自治区」、「自治州」、「自治県」の三つの行政単位に設定しており、自治政府の組織構成と権利および義務、そして上級政府機関との関係や責務などを規定し、民族区域自治を国家政治制度として位置づけている。

その翌年、中央政府は憲法に基づいて、「民族郷設立における幾つかの問題に関する指示」(『關於建立民族郷若干問題的指示』)、「区に相当する民族自治区域の変更に関する指示」(『關於更改相当於区的民族自治区的指示』)、「地方民族民主聯合政府の変更に関する指示」(『關於改變地方民族民主聯合政府的指示』)などの法令を相次いで打ち出し、民族自治区域の創出に本格的に乗り出した。

文化大革命終了後の1978年12月、中国共産党11届3中全会が開かれ、民族区域自治制度の重要性を反映し、1984年5月の第6回全国人民代表大会第2次会議では「中華人民共和国民族区域自治法」(以下「民族区域自治法」と略称)を決定した。

「民族区域自治法」は7章で構成され、その中で民族区域自治は中国の民族問題解決のための基本制度であり、国家の重要な政治制度の一つであることをあらためて強調している。また民族自治区域の設置、少数民族の自治政府の権限および組織機構などについても新たに規定し、「憲法」に次ぐ国家基本法の一つであると

位置づけている<sup>(9)</sup>。

この「民族区域自治法」に対して、2001年2月、第9回全国人民代表大会常務委員会第20次会議で「『中華人民共和国民族区域自治法』の改正に関する決定」(「關於修改『中華人民共和国民族区域自治法』的決定」)が発せられ、さらに2005年5月19日には「國務院實施『中華人民共和国民族区域自治法』若干規定」が施行されたのである。

では、少数民族の自治区域の画定基準は具体的にどのようなものであり、また自治権というのは、どのような内容で構成されているのか。

上記の「憲法」および上記の「民族区域自治法」によれば、民族区域自治制度の根幹は、民族自治区域の設置、民族自治機関(政府)の設立、自治政府の自治権の保証である。そして、民族自治区域は少数民族の集居地に設置し、自治政府は民族自治区域の地方国家機関であり、少数民族自治区域における一種の政権組織である。自治権とは自治政府が民族事務を管理する権利であり、その中に政治権利、文化権利、宗教信仰権利および民族生活用品の生産と保障などが含まれている<sup>(10)</sup>。

民族自治区域の画定基準については、まず、民族自治区域は大きく「自治区」(省レベル)、「自治州」(地区レベル)、「自治県」(県レベル)と三級の行政区域(単位)に分けられる。「自治区」は一級行政単位、その次が「自治州」、そして「自治県」である。この三級行政単位の設定は、主に少数民族集居区の人口、集居区の面積を基準にして行なう。

具体的に、第一に、1個の少数民族が集居する地域を中心に、民族自治区域を設置する。その判断基準は当該地域の民族構成、経済状況さ

(8)『民族政策文献匯編(1)』(人民出版社1958年)第66頁-第70頁

(9)「民族区域自治法」についての分析は、雷振揚等『中国特色民族政策的完善与创新研究』(民族出版社2009

年)が詳しい。

(10) 彭英明等『新編民族理論与民族問題教程』(中央民族大学出版社1995年)第201頁-第212頁

らに民族社会形成の歴史などである。例えば、西藏（チベット）自治区、延辺朝鮮族自治州がそれにあたる。

第二に、幾つかの少数民族集居地を中心に、それぞれに個々の自治区域を画定する。例えば、青海海西蒙古族藏族自治州がそれにあたる。

第三に、少数民族自治区域の中に、ほかの少数民族が集居している場合、その民族の自治区域を設置し得る。例えば、新疆維吾爾自治区内の伊犁哈薩克自治州である。

第四に、同じ民族が分散して幾つかの地域に集居している場合、民族の人口や集居区面積などを基準にして自治区域を画定する。例えば、回族の場合は寧夏回族自治区のほかに、甘肅臨夏回族自治州、河北孟村回族自治県があり、朝鮮族の場合は、延辺朝鮮族自治州のほかに、長白朝鮮族自治県がある<sup>(11)</sup>。

次に、自治権については、民族自治機関（人民代表大会、人民政府）は地方の国家機関の職権を行使するほかに、以下の自治権が認められている<sup>(12)</sup>。

- ① 立法権：立法事項は主に自治条例と単行条例である。
- ② 上級政府機関が下した決議、決定、命令などが自治区域の事情に適合しないと判断される場合、自治地方政府は上級機関に対して融通を利かすか、また停止を求めることができる。
- ③ 経済発展の権利：自治区域内での自主的に経済発展企画の策定、実行の権利をもつ。
- ④ 財政権：自治区域の財政の管理権と財政収入の使用権をもつ。
- ⑤ 少数民族幹部の養成と人事権を有する。

⑥ 教育事業の発展：国家の教育方針に従って、自治区域内において教育計画、学制、教学内容などを定めることができ、民族文化や教育を行なうことができる。

⑦ 少数民族の言語、文字の使用と発展に関する権利。

⑧ 科学技術：その中には少数民族の芸術、新聞、出版、テレビ・ラジオ放送などの文化事業を進展させ、民族の伝統的な文化、文化財を保存するなどの項目がある。

中国は多民族国家であり、【表1】にみるように人口100万人を超える少数民族だけで12個にのぼっており、それぞれ自治区域、自治政府をもっている。「憲法」および「民族区域自治法」は、少数民族の自治区域は中国領土の一部であり、自治政府の自治権遂行を保障している。そして民族区域自治は現中国の政治制度の一つとして位置づけられ、各民族の自由と平等、民族間の団結と進歩、そして富強、民主、文明および調和がとれた多民族国家の創出が目標とされている<sup>(13)</sup>。

## （二）民族自治区域の創出

民族自治区域は中華人民共和国建国直後から東北、華中、西北、西南など広範な地域で創出されはじめ、1949年から1950年までのあいだに、少数民族地域200ヶ所に民主連合政府が誕生した。さらに1951年には7箇所、1952年には30箇所、1953年には33箇所、1954年度には24箇所が創出されており、1949年から1954年までの5年間、「自治県」だけで全国で約102箇所に生まれている<sup>(14)</sup>。

それと同時に、全国的に行政区域の改革が行われた。東北地域では、松江省を撤廃して黒龍

(11) 毛公寧『民族問題新論』（民族出版社2009年）第211頁－第214頁；国家民族事務委員研究室『中国的民族事務』（民族出版社2009年）第194頁－第227頁；周平・方盛挙・夏維勇『中国民族自治地方政府』（人民出版社2007年）を参照。

(12) 同上、参照。

(13) 国務院新聞弁公室「中国的民族政策与各民族共同繁荣發展」『人民日報』2009年9月28日

(14) 田燁『新中国民族地区行政区划研究』（中央民族大学出版社2010年）第52頁－第54頁参照

【表1】 人口100万人以上の少数民族累計<sup>(20)</sup>

	民族名	人口	主な分布	民族自治区域・成立
1	壮族 (チワン)	1617万8811人	広西、広東、雲南、貴州、湖南など	広西壮族自治区 (1958年3月5日) など
2	回族	981万6805人	甘肅、寧夏、新疆、青海、北京など	寧夏回族自治区 (1958年10月25日) など
3	苗族 (ミャオ)	894万0116人	四川、貴州、雲南、湖南、広西など	黔东南苗族侗族自治州 (1956.7.23) など
4	維吾爾族 (ウイグル)	839万9393人	新疆など	新疆維吾爾自治区 (1955年9月30日)
5	彝族 (イ)	776万2272人	雲南、四川、貴州、湖南など	涼山彝族自治州 (1952.10.1) など
6	藏族 (チベット)	581万6021人	チベット、四川、青海、甘肅、雲南など	西藏自治区 (1965年9月9日) など
7	蒙古族 (モンゴル)	581万3947人	内蒙古、新疆、華北、華南、青海、遼寧、吉林、黒龍江など	内蒙古自治区 (1947年5月1日) など
8	布依族 (ブイ)	297万1460人	貴州など	黔南布依族苗族自治州 (1956年8月8日) など
9	侗族 (ドウ)	296万0293人	貴州、湖南、広西など	通道侗族自治县 (1954年5月7日)
10	瑶族 (ヤオ)	263万7421人	広西、湖南、雲南、広東など	江華瑶族自治县 (1955年11月25日)
11	朝鮮族	192万3842人	吉林(とくに延辺)、黒龍江、遼寧など	延辺朝鮮族自治州 (1955年9月3日)
12	白族 (ベー)	185万8063人	雲南など	大理白族自治州 (1956年11月22日)
13	哈尼族 (ハニ)	143万9673人	雲南など	紅河哈尼族彝族自治州 (1957年11月18日)
14	哈薩克族 (カザフ)	125万0458人	新疆、甘肅など	阿克塞哈薩克族自治县 (1954年4月27日)
15	傣族 (タイ)	115万8989人	雲南など	似市双版纳傣族自治州 (1953年1月24日)
16	黎族 (リー)	124万7814人	広東など	保亭黎族苗族自治县 (1987年12月30日)

江省へ編入し、遼東と遼西を撤廃して遼寧省を創出し、綏遠省を内蒙古自治区へ編入した。また熱河省を撤廃して、それぞれ河北省、遼寧省および内蒙古自治区に編入した。西北地域においては寧夏省を撤廃して甘肅省に編入させた。中部地域では、西康省を撤廃して四川省に編入した。南部地域では広西省を撤廃し、その代わりに広西壮族自治区を設置した。少数民族自治区域の創出は、新中国の行政区域改革と並行して行なわれていた<sup>(15)</sup>。

その結果、1957年までに行政区域として全国で省23個、直轄市3個、県1974個を編制した。そして少数民族自治区域としては「自治区」4箇所、「自治州」31箇所、「自治県」52箇所が設けられ、中国における民族自治区域の基本構図はこの時点ではほぼ形成されていた<sup>(16)</sup>。西藏自治区は1965年9月9日に遅れて創出された。

1984年「民族区域自治法」の公布後は、民族自治区域の再建が活発に行われた。再建は主に自治県を中心に展開されていたが、1984年10月から1990年10月の間に、河北省2箇所、遼寧省5箇所、吉林省1箇所、浙江省1箇所、湖北省2箇所、湖南省3箇所、広西省3箇所、四川省5箇所、貴州省5箇所、雲南省10箇所、青海省2箇所、そして新設の海南省に7箇所と、全国で新たに46箇所に自治県が誕生した。

いま現在、中国における少数民族自治地域は、全国の19の省および4の自治区に広がってお

り、合計159箇所に達し、その面積は613.7万平方キロメートルで、国土総面積の64%を占めている<sup>(17)</sup>。自治区域内の少数民族の人口は、中国少数民族総人口の90%を占めている<sup>(18)</sup>。2000年時点での推計によれば、少数民族人口は10643万人であり、中国総人口の8.41%を占めている<sup>(19)</sup>。

## 第二章 少数民族の認定と「満族」

### (一) 民族出自仕分け事業の展開

少数民族の自治区域創設と同時に、少数民族の種類、分布、歴史、言語、風習、社会形態などに関する全面的な調査に乗り出し、それに基づいて民族の識別(民族出自の見分け)作業を行なった<sup>(21)</sup>。歴代政権は国内の少数民族の実態を把握していなかったためであり、民族自治制度の創出にあたって優先的に解決しなければならない重要な任務とされた。

1953年、中華人民共和国建国後の初の国勢調査が行われた。その時の調査方法は個人申告によるものであったが、少数民族を名乗る民族の種類は400個以上にのぼった。とりわけ雲南省からは260個余りが申告され、少数民族がもっとも多い地域として注目を浴びた。貴州省でも80個あり、雲南省の次に多かった<sup>(22)</sup>。

そのため、中央政府は専門家を集めて調査チームを全国各地へ派遣して、少数民族の言語、

(15) 同上、田燁『新中国民族地区行政区劃研究』第97頁—第98頁参照

(16) 中国少数民族自治区域の画定について、先行研究として日本では松村嘉久「中国における五自治区の領域画定の過程—『大分散、小聚居』的民族分布の検証—」『中国研究月報(596号)』(1997年10月号)などがある。

(17) 周平・方盛挙・夏維勇『中国民族自治地方政府』(中国・人民出版社2007年)第30頁—第31頁

(18) 『人民日報』1990年12月29日

(19) 国家民族事務委員会研究室『中国的民族事務』(中国・民族出版社2009年)第2頁

(20) 中国・国家民族事務委員会研究室編『中国的民族

事務』(中国・民族出版社2009年)第188頁—第193頁より整理;なお人口は2000年に行なわれた国勢調査によるものである。

(21) 民族識別に関する記述は、黄光学編『中国的民族識別』(民族出版社1995年)が詳しい。また、日本においては、横山廣子「中国における民族的帰属の変更に関する覚書」『民博通信(67)』1995年;岡本雅享「中国における少数民族の承認」『中国研究月報』(1997年6月号);毛里和子『周縁からの中国・民族問題と国家』(東京大学出版会1998年)などの研究があり注目される。

(22) 同上、『中国的民族事務』(中国・民族出版社2009年)第34頁

文化、風習、歴史、経済、社会構造など多方面にわたって詳細な調査を行なった。その結果、すでに確認されていた蒙古族、回族、藏族、維吾爾族、瑤族、満族、朝鮮族、苗族、黎族、高山族、彝族のほかに、さらに以下の諸民族を認定し、全国に計 38 個の少数民族の存在を確定した。

即ち、壮族、布依族、侗族、白族、哈薩克族、哈尼族、傣族、傈僳族、佤族、東郷族、納西族、拉祜族、水族、景頗族、柯爾克孜族、土族、塔吉克族、烏孜別克族、塔々爾族、顎温克族、保安族、羌族、撒拉族、俄羅斯族、錫伯族、裕固族、顎倫族などである。

民族の識別工作は、予想以上に困難であった。多くの民族は大雑居、小集居など多様な社会形態で交錯しており、民族構成が複雑であった。それに一部の少数民族は民族差別から逃れるため、交通の不便な山奥に移り住んでおり、しかも同じ民族であっても多岐に及んでいたため、詳細な情報を得るのは困難を極めた。

例えば「彝族」の場合、その多くは雲南省に集中しているが、「土家」、「阿車」、「水彝」などの様々な名称をもっていた。また「壮族」の場合も「天保」、「黒衣」、「農人」などと呼ばれていた<sup>(23)</sup>。

1955 年広東省へ派遣された調査チームは、自称「畚」という民族に対する実態調査を行なった結果、単一民族であることが識別され、また 1956 年のチベット自治区内東南部地方に暮らす「珞巴人」と呼ばれる民族に対する実態調査においても、チベット族とは異なる単一民族であることを確認した。

その一方で、自称少数民族とするが結果的に漢族と識別された事例もいくつかあった。例え

ば、「瑯」（広東省）、「蕉園」（雲南省）、「哇郷人」・「本地人」・「梧州瑤人」（湖南省）と自称する族体に対する識別作業では、生活習慣、言語、風習などを総合に考察した結果、かつてほかの地域から移り住んだ漢民族の末裔であることが判明し、漢族と認定された<sup>(24)</sup>。

1964 年第 2 次全国的国勢調査が行なわれ、新たに 16 個の少数民族を認定した。即ち、土家族、畚族、達幹爾族、仡佬族、仡佬族、布朗族、阿昌族、普米族、怒族、崩竜族（のち「徳昂」と改名）、京族、独族、赫哲族、門巴族、毛難族（のち「毛南」と改名）、珞巴族である。

こうして 1966 年までに、全国で総計 54 個の少数民族の存在を認定したのである。

しかしその後十年間にわたる文化大革命の影響で、少数民族識別調査は中断を余儀なくされた。文化大革命終了後に再開された識別工作は、主に貴州省、湖南省を中心に 24 個の族体を対象に行なった。その結果、1979 年「基諾」と呼ばれる単一民族を少数民族として認定したが、残り 23 個のうち、2 個は漢族に分類され、13 個は上記の 54 個少数民族内の族体のうちの一つに属するものとされた。未確定の一部に対しては、再調査が必要とされたが、その後、政府が少数民族識別作業の終了を宣告したため、今日にいたっても再開の動きは見えない<sup>(25)</sup>。

こうして建国直後から 1979 年までの約 30 年間を費やして、合計 55 個の少数民族を認定したのである。現代中国における民族識別作業は、政府主導下で組織的に行なわれ、はじめて中国国内の少数民族の種類および社会形態を把握することができ、大きな意義がある。ただし、民族の認定過程で国家行政の過度な介入の痕跡が見られており、次の節でさらに述べるように、

(23) 黄光学編『中国的民族識別』（民族出版社 1995 年）第 147 頁 - 第 160 頁；金炳鎬『民族関係理論通論』（中央民族大学出版社 2007 年）第 204 頁

(24) 国家民族事務委員会研究室『中国的民族事務』（中

国・民族出版社 2009 年）第 34 頁 - 第 36 頁

(25) 国家民族事務委員会研究室『中国的民族事務』（中国・民族出版社 2009 年）第 34 頁 - 第 36 頁；黄光学編『中国的民族識別』（民族出版社 1995 年）参照



このような民族の所属の決定には、政府の政治的判断も関わっていたのである。

## (二) 少数民族への成分回復と変更

他方、1981年11月国務院国勢調査指導部、公安部、国家民族委員会が連名で「民族成分の回復および変更の処置原則に関する通知」(「關於恢復或改正民族成分的處理原則的通告」)を発し、かつて民族差別などを受けたために民族成分を表明できなかったものは、民族成分の回復処置を行い得るとする趣旨を明らかにした。それに基づいて1982年に行なわれた第三回国勢調査では、全国で500万人にも上る人たちが民族成分変更の申請を出したのである。

それを背景に全国的規模で民族成分の変更事業が行われた<sup>(26)</sup>。湖南省の場合、1982年から1985年にかけてわずか3年間でおよそ72.4万人が「漢族」から「少数民族」へ民族籍の変更を申請しており、全国では260万人にも上ったという<sup>(27)</sup>。これへの対応に追われていた政府は、約4年後の1989年11月に突如として民族成分変更の中止方針を決め、そのまま今日にいたっている。

中止の理由は、少数民族人口の増加を防ぐためなのか、あるいはそれ以外の理由によるものなのかは、立証的な検討が必要であるが、翌年1990年5月、国家民族事務委員会、国務院第4次国勢調査指導小組、公安部が連名で発した「中国公民の民族成分の確定に関する規定」(「關於中国公民确定民族成分的规定」)の中に、以下の内容が注目される。

中国公民の民族成分の変更は、上記の政府の民族識別作業に基づいて公認した少数民族を基準にして認定する。一個人が勝手に民族名を名

乗って、民族成分の変更を求めてはならない(第1項)。さらに子の民族成分は父親、あるいは母親の民族に従い確定する(第2項)。異なる民族間の婚姻の成立によって生まれた子、あるいは異民族の子が養子になった場合(公証機関によって子と養父母との関係が立証されるもの)については、18歳未満の者は父と母、または養父と養母が相談して(父母また養父母の片側に限定-引用者)民族を定める。18歳に達した者は本人の意思に従って確定し、20歳以上の者の民族成分の変更はできない(第3項)。すでに確定された民族籍は、(その後)任意に変更することはできない(第6項)。

また、民族成分変更の手続きに関して、まず申請人が勤務先の人事部門、あるいは居住地の街道弁事処(区役所出張所にあたる)の許可を経て、郷・鎮の人民政府による事実関係の調査を受けなければならない。次いで県級以上の民族管理機関にその申請書類等を提出して審査を受け、許可された者は戸籍管理部門で変更手続きを行なう(第7項)。偽の証明書などをもって民族成分変更を行った事案については、直ちに是正しなければならない。すでに不当な手段で少数民族成分に変更し、それによって幹部昇進、就職、進学などにおいて優遇を受けている場合は、それを直ちに取り消さなければならない(第9項)<sup>(28)</sup>。

ここで注目しておきたいのは、民族成分変更の手続きにおいて、勤務先の人事部門の許可から、郷・鎮政府による実態調査、さらに県政府機関における審査など、郷・鎮・県三級行政機関の介入が強調されていることであり、指導権と監督権の強化を図っていることが読み取れるのである。

(26) 日本において、岡本雅享「中国における民族的出自の回復・変更」(上、下)『中国研究月報』(597号1997年11月号)、(598号1997年12月号)の研究があり、詳細な検討がなされている。

(27) 国家民族事務委員会研究室『中国的民族事務』(中国・民族出版社2009年)第36頁-第37頁

(28) 同上、第37頁-第39頁

このことが2009年4月23日、国家民族事務委員会弁公庁、国家教育部弁公庁、国家公安部弁公庁の三者の「民族成分変更の規定を厳格に実行するための通知」(『關於嚴格執行變更民族成分有關規定的通知』)(以下「通知」と略称する)によって、さらに強化されていくことになる。

この「通知」を公布する理由について、違法に民族成分変更を行ない、子供の進学に便宜を図る事案が増加していることを防ぐためであるとされている。

「通知」によると、まず民族成分変更の申請に対して、県政府は申請内容の信憑性などの事実関係を厳格に審査した後、さらに上級の地市级政府に提出して再審査を行なう。地市级政府は成分変更に関する諸般の条件が満たされていると認定した場合、その書類を申請者本人が居住する公安派出所へ移す。派出所は戸籍等の事実関係を確認した後、郷、鎮、県の三級の公安局での審査に付し、その後さらに地市级の公安局(庁)に送付して最終審査を行ない、それに基づいて最終決定を下す(第2項)<sup>(29)</sup>。

異なる民族間の婚姻は、主に漢民族と少数民族の間に成立するケースが多いと言われているが、その子の「民族成分」の確定は、今後高校や大学への進学、就職に大きく影響する。例えば少数民族の場合、進学受験の際の点数加算、計画出産規制(一人っ子政策)の緩和などの待遇を享有し得るのである。

違法な手段で少数民族成分を取得し、進学、就職などの優遇を享有することは、明らかに少数民族の合法的權益を侵害する行為である。ただし、注目しておきたいのは、上で見たように民族の成分変更の認定は行政と司法両者の厳しい監督下でなされ、政府が認定する「民族」の

枠内に限定し、新たな民族の存在は許容外のことである。中国における「少数民族」という定義は強制的な色彩が濃いと言えよう。

他方で、1980年代後半に入ってから、満族自治区域が集中的に設立されたことが注目される。

かつて「満族」は中国の東北地域を発祥地として次第に勢力を伸ばし、清国という巨大な帝国を築き上げた民族である。数百年にわたる清王朝の支配は、漢民族の官吏を登用し、漢民族の優れた文化を取り入れることによって成り立っていた。それは同時に満族の漢族への同化を意味するものでもあろう。

呂振羽は、40年代末頃の中国では、満族の文化はほとんど漢民族文化に融合され、満族は漢語を母語と同じように使用するなど、漢族と殆ど変わらない。清王朝滅亡以降、彼らの中には民族差別を受けた結果、満族という民族成分を隠す者さえも多くいるという<sup>(30)</sup>。

1952年12月7日、中共中央統戦部が発した「満族が少数民族であるか否かに関する意見」(『關於滿族是否是少數民族的意見』)は、満族は中国少数民族の一つであることをあらためて強調している<sup>(31)</sup>。1954年開催の第1回全国人民代表大会には満族出身の老舍、羅常培、万毅、白希清、載濤など著名人が参加しているが、なかでも老舍、羅常培は中央民族事務委員会委員に選ばれ、載濤は北京市民族事務委員会副主任に任命されている。

1956年2月に国務院が発した「今後文書や書籍新聞雑誌で『満清』という呼称の使用禁止に関する通知」(『關於今後的行文中和書報雜誌里一律不用『滿清』的稱謂的通知』)は、「満清」という言葉は満族に対する差別語であるために

(29) 中国・国家民族事務委員会公式サイト、<http://www.seac.gov.cn/gjmw/index.htm> 2010年10月6日現在

(30) 呂振羽『中国民族簡史』(人民出版社2009年第29頁—第41頁)

(31) 『民族工作大事記』(1952年)田燁『新中国民族地区行政区划研究』(中央民族大学出版部2009年)第128頁; 当代中国的民族工作編集部『当代中国民族工作大事記1949-1988』(民族出版社1989年)34頁

使用を禁止しており、さらに1957年8月に開かれた全国民族工作座談会で、周恩来は「わが国民族政策に関する幾つかの問題」(『關於我国民族政策的幾個問題』)と題する報告を行い、満族に対する正しい認識の共有の必要性を説明し、共産党の民族平等政策を強調している<sup>(32)</sup>。

前述のように、中国の多くの民族は建国と共に政府の後押しを受けつつ、民族区域の自治を実現していた。しかし満族は1980年代までに自治区域をもっていなかった。その理由について具体的に立証する一次資料が見当たらないため、詳細な言及しえないが、50年代後半から始まった「反右傾闘争」や、とりわけその後10年間にも及ぶ文化大革命などの一連の政治運動が満族の自治区域創出に大きな陰を落とし、等閑視される状態が長く続いていたのではと思われる。それに加えて、満族に対する民族的差別あるいはその意識が社会的に存在していたことも大きく作用したに違いない。

以下の【表2】にみるように、1985年から1990年までの5年間で遼寧省、河北省、吉林省を中心に12ヵ所に「満族自治県」が創られている。これは中華人民共和国建国以後の初めてのことであり、政府の主導下で実現したものであるが、満族の多くの人々が少数民族としての正当な地位と自治権を強く求めた結果でもある。

### 第三章 問われる民族区域自治制度

#### (一) 民族区域自治制度の問題点

市場経済の下で、少数民族自治区の経済的發展も著しい。推計によれば、全国少数民族地域のGDPは、1978年には324億元であったのが、2007年に入って25368億元まで成長し、年間およそ10.1%の増加を示している。また、一般予算収入は1978年の52億元から2007年の2124億元に達し、39.6倍に増加している。

【表2】 中国における満族自治県の設立と変更 (1985年-1990年)<sup>(33)</sup>

	設立年代	自治県名称	所在地(省)・変更
1	1985年6月13日	風城満族自治県	遼寧省内；※1994年自治県を撤廃し、風城市に変更
2	1985年6月7日	新賓満族自治県	遼寧省内
3	1985年6月11日	岫岩満族自治県	遼寧省内
4	1987年5月10日	青竜満族自治県	河北省内
5	1987年5月15日	豊寧満族自治県	河北省内
6	1988年8月30日	伊通満族自治県	吉林省内
7	1990年6月16日	寛城満族自治県	河北省内
8	1990年6月6日	清原満族自治県	遼寧省内
9	1990年6月8日	本溪満族自治県	遼寧省内
10	1990年6月10日	桓仁満族自治県	遼寧省内
11	1990年6月12日	寛甸満族自治県	遼寧省内
12	1990年6月15日	北鎮満族自治県	遼寧省内；※1995年自治県撤廃、北寧市に変更

(32) 満族簡史編写組『満族簡史』(民族出版社2009年)第201頁-第207頁

(33) 彭英明等編『新編民族理論与民族問題教程』(中央民族大学出版社1995年)第387-第395頁より作成

都市市民の年収平均収入は1980年の414元から2007年の11490元と26.8倍になり、農民の年平均収入も1980年の168元から2007年の2937元と約16.5倍に増加した<sup>(34)</sup>。

しかしその一方で、少数民族自治区域と漢民族居住地域の間に依然として経済的格差は大きい。1995年から2004年までの9年間、両者のGDPの差は1995年度の1219.14億元から、2004年度には3482億元に達しており、固定資産投資総額は、1995年の429.06億元から2004年の1293.27億元へ、そして地方財政収入は1995年の65.10億元から2004年の249.66億元へと格差は大きく広がりつつある<sup>(35)</sup>。民族自治区域は依然として厳しい経済的状况に置かれているのである。

このような少数民族の貧困問題を解決するために政府は様々な対策を講じている。その中でとりわけ1999年に中央政府の決定による西部地域に対する戦略的経済大開発という巨大なプロジェクトの起動は、少数民族の貧困、地域間の経済的格差を無くすために大きく寄与するものと期待されている。

ここでの「西部」とは概ね黄河の以北、北西および長江上流の地域を指している。この西部の中には、内蒙古自治区、寧夏回族自治区、新疆維吾爾自治区、西藏(チベット)自治区、広西壮族自治区の五つの少数民族自治区が位置している。また、自治州27個(全国で自治州計30個)、自治県83個(全国で自治県計120個)が、この西部地域に集中しており、これらの少数民族自治地域の総面積は595平方キロメートルで、中国少数民族自治地域総面積のおよそ97.2%を占め、国土総面積の約63.75%を占めている。

そのほかに吉林省の延辺朝鮮族自治州、湖南

省の湘西土家族苗族自治州、湖北省の恩施土家族苗族自治州の三つの少数民族自治州も、地理的には西部に属していないが、例外として中央政府の西部経済開発の経済的優遇の対象地域に指定されている。

2005年までに政府は西部開発の建設資金として計5500億元を投入し、そして財政転移支払い資金7500億元、長期建設の国債資金3100億元など、総計1.61万億元という莫大な資金を投じている。2009年までにすでに70項目の国家重点工程が起工し、総額1万億元規模の投資が行われている。また、石油、天然ガスなどの資源開発、そして電気および天然ガスの運送工程、インフラ整備を含めた諸々の工程建設が着々と進んでおり<sup>(36)</sup>、中央政府の強力な後押しで、新たな工業基地が形成されつつある。西部開発は少数民族自治地方の経済を活性化させ、発展を促している。

しかしその一方で、西部経済開発の地域内に位置する上記の内モン自治区、寧夏回族自治区、新疆維吾爾自治区、西藏自治区、広西壮族自治区は、いまだに自治区の「自治条例」が制定できない状況にある。そのため憲法で定める少数民族が享有すべく自治権はもちろんのこと、政府主導下での資源開発が現地少数民族の経済利益を損なっているようである。

前述のように、「自治区」は中国における一級行政区(省と同級の行政単位)である。行政単位レベルの高い順では、その次が「自治州」であり、そして「自治県」である。自治政府の「自治条例」や「単行条例」等は、「憲法」と「民族区域自治法」に定める民族自治権の承認と遂行という原則を法律上において具体化し、自治政府の政策遂行の法的根拠をなすものである。民族区域自治制度の法体制が次第に整備されつ

(34) 王海青「30年来民族地区GDP年均増長10.1%」『中国民族報』2009年1月13日

(35) 国家民委民族問題研究中心『中国民族自治地方発

展評估報告』(北京民族出版社2006年)第83頁

(36) 国家民族務委員会研究室『中国民族事務』(民族出版社2009年)第111頁-第112頁

つあるのも事実であるが<sup>(37)</sup>、しかし建国 61 年も経ながら、自治区の自治条例が制定されていないということは、民族区域自治制度の本質が問われる重要な問題と考えざるを得ない。

ではなぜこのように等閑視される状況が長い間に続いているのであろうか。

建国以来の中国国内における不安定な政治的情勢や、少数民族地域の経済状況ならびに国際的環境などの様々な要因が絡み合っていると考えられる。とりわけ中央政府は少数民族および自治地方の特殊性に十分な配慮をせず、行政命令による過度な介入がもっとも大きな原因であり、自治区政府が自主的に「自治条例」を制定することに一層困難にさせている。

また、内蒙古自治区、寧夏回族自治区、新疆維吾爾自治区、西藏自治区、広西壮族自治区の五つの自治区はそれぞれ辺境の地に位置しており、隣国と国境を接している。自治区内にはいわゆる「跨境民族」（隣国の民族と血縁関係をもつもの）と呼ばれる人々が多く暮らしており、とくに改革開放以降、国境を跨って同じ民族同士の間での交流は盛んに行なわれている。しかしかつてあったように、両国間の不安定な政治関係が生じた時、その影響は中国政府の民族政策にも見られ、自治区における少数民族の政治的、経済的、文化的活動は、常に国家間の政治関係の変化に連動されている。特に西藏自治区（チベット自治区）のように、一部チベット族による「独立」を求める政治的動きは、国家の統一と安定を脅かすものと見なされ、中央政府の神経を尖らせており、統制が強化されている。

もう一つ、法体制の不備もその一因として挙げられよう。とりわけ「民族区域自治法」の実

行が徹底されないということが、自治権の行使に困難を増している。

前述のように、「民族区域自治法」は 1985 年に制定されたが、計画経済体制下で創られたものである。そのため市場経済体制樹立後の 2001 年に、政府は『中華人民共和国民族区域自治法』の改正に関する決定（「關於修改『中華人民共和国民族区域自治法』的決定」）を公布し「民族区域自治法」に対する改正を行った。さらに 2005 年には「國務院『中華人民共和国民族自治法』の実施に関する若干規定」（「國務院實施『中華人民共和国民族区域自治法』若干規定」）（以下「若干規定」と略称）が発せられ、市場経済体制下における少数民族自治区経済について、新たな規定を盛り込んでいる。

上記の「若干規定」の第 8 条は、民族自治区における資源開発の過程で、野生動物や自然環境の保護事業を促すために、政府は優れた業績をおさめた民族自治地方に対して経済的補償を行なうと規定している。しかし、それがいつから実施し、どの程度の補償額を支払うかは未定のみであり<sup>(38)</sup>、民族自治政府は政策遂行にあたって大きな難題に直面している。

もう一つ、市場経済体制への転換を実現したいま現在も、かつて計画経済体制下で行われた計画内での調整、計画外での追加などの古い認識や旧慣例は、政府や指導部の中で依然として根強く存在していることも指摘できよう。そのため国民の指導部や一部幹部に対する不信感は強く、それに対する意見を訴える場の少なさ、また訴えても意味がないという不満と絶望感を抱えているものも、数少なくないようである<sup>(39)</sup>。

西部に対する戦略的な経済開発は、各地域間

(37) 2007 年までの統計によれば、全国の各少数民族自治政府によって「自治条例」計 134 件、「単行条例」計 429 件が制定されており、婚姻法、選挙法、土地法、草原法などに関する法規も計 74 件にのぼる。国家民族事務委員会研究室『中国民族事務』（民族出版社 2009 年）第 80 頁 - 第 81 頁参照。

(38) 李普者『中国少数民族社会発展論』（中国・四川大学出版社 2007 年）第 75 頁 - 第 96 頁；雷振揚等『中国特色民族政策的完善与创新研究』（北京民族出版社 2009 年）第 35 頁 - 第 47 頁参照。

(39) 趙德興等『社会転形期西北少数民族居民価値観的嬗変』（中国・人民出版社 2007 年）第 53 - 第 139 頁

の経済的格差を無くし、特に少数民族地域における経済と社会の発展と共に、各民族に富みをもたらすこととして、大きな期待が寄せられている。しかしこのような西部経済開発による経済的、社会的発展に対する期待と、次にみるように民族区域制度の行方に対する不安との葛藤は、市場経済発展と共に、少数民族区域自治制度において新たな課題として浮上している。

## (二) 民族自治区域の存亡の危機と対策の模索

急速な経済発展と共に、1990年代に入ってから少数民族自治区域を撤廃する動きが出はじめた。なかでも以下の5個の自治県の撤廃が目される<sup>(40)</sup>。

- ① 1993年広西壮族自治区防城各族自治县(1957年設立)は、政府の行政区域改革を受けて防城区(地市级)、港口区、東興市の三つに解体された。
- ② 1994年遼寧省風城満族自治县(1985年設立)が撤廃され、「風城市」を設立した。
- ③ 1995年遼寧省北鎮満族自治县(1989年設立)がなくなり、「北寧市」に変わった。
- ④ 1997年海南省東方黎族自治县が「東方市」に編入された。
- ⑤ 2001年重慶市黔江土家族苗族自治县が「黔江区」として重慶市に編入された。

この中で、①と⑤は政府の行政区域改革の方針に従って自治県が撤廃され、②、③、④は、自治県政府が自ら撤廃を政府に求めて実現したというが、一次資料による確認ができないため、詳細は不明である。

こうして計5ヶ所の民族自治県は撤廃され、その代わりに一般の「市」(区)に改編され、民族自治権を喪失したのである。

ではなぜ自治県を撤廃したのか。その理由について、少数民族自治地方の経済的発展と社会

的進歩を一層押し進めるためであるとされている。すなわち、全国的に著しい経済発展の中で、経済競争は益々激しくなっている。それに勝ち抜くために、行政地域と地方本位主義を打破し、限られた資源を統一的に配分することが重要視され、工業、農業そして物流、観光、水利、電信、交通などの産業構造を計画的に構築し、生産力を向上させることにより競争力を強め、さらに安定した市場を獲得するという狙いからであった。そのためには外国資本の導入が不可欠と見なされ、外国資本誘致に優れた環境をつくりだし、都市化建設を推進するという方針が取られていた。

要するに、自治県の撤廃は、経済発展にとって非効率的な行政組織を改編し経済発展を最優先させた結果である。

では、自治県撤廃後の経済状況は一体どうなっているか。以下では、遼寧省所属の「風城市」(もと遼寧省風城満族自治县)と「北寧市」(もと遼寧省北鎮満族自治县)両市を中心に、満族が多く生活している地域の現況をみることにしよう。

まずは風城市の場合、2008年には総価値(GNP)158.2億元を実現し、自治県撤廃当初より9.3倍に伸びている。生産総額は遼寧省44県のうち第8位であり、財政収入は16億2199万元で、市設置当初の5.97倍と遼寧省の中で第6位を占める。一方商業投資額は1994年の1.2億元から2004年の5.66億元に増加した。風城市の経済発展は自治県を撤廃したことで、成長傾向を示しはじめているという。

次に、北寧市であるが、2006年度は総価値68.2万元を創出し、一人当たりの平均年収は農村で4617元、都市部で9029元である。この数字は遼寧省内では低い数字ではないというが、産業構造比重のバランスがとれておらず、農業

↙ 参照

(40) 以下、田燁「我国自治県撤県設市(区)現象研究」

『新中国民族地区行政区划研究』(中央民族大学出版社2010年)第133頁-第151頁参照。

生産額が大きな比重を占めている。そのため、政府は農業税減税政策を打ち出したが、かえって北寧市の財政収入が大幅に減少し、財政支出のバランスが崩れてしまい、経済的困窮に陥る結果となった。

自治県の撤廃は経済発展を実現するために行われた。風城市の場合は確かに経済的発展を成し遂げたが、他方北寧市の場合はマイナス成長となっている。自治県を撤廃したために、政府から少数民族の自治地方に対する優遇政策の一つ「扶貧資金」（貧困者に対する補助金）、財政補助および減税などがすべてなくなったことが、財政を圧迫している。

北寧市は自治県を撤廃したとはいっても、民族構成が変わったわけではなく、満族を中心とする民族集居地方は依然として存在している。にもかかわらず、かつて少数民族自治区域において行われた少数民族幹部の育成、教育と人口の優遇策、財政補助制度などがなくなり、しかも省政府が少数民族優遇策を継続するという当初の約束も、その後は等閑視され、実行されない事例が多発しているという。

自治県撤廃に伴って、少数民族の集居地方（市）の法的位置、とりわけ少数民族の權益を如何に保障するかについて、政府の判断および対応には大きな誤りがあった。そのため少数民族からの不満の声が次第に高まっており、経済発展を成し遂げていると言われる風城市からも、同様の意見が出始めているという。

他方で、民族自治区域や民族自治権を守りつつ、経済発展を促すための新しい模索を続ける民族自治区域もある。吉林省延辺朝鮮族自治州がそれである。

延辺朝鮮族自治州（以下「延辺」と略称）は1954年成立し、現在は市6個、県2個を備えている。2006年の統計では総人口2177966人

であり、そのうち朝鮮族は811761人で総人口の37.27%を占めている。自治州総面積は1350平方キロメートルで、吉林省東部に位置し、北朝鮮とロシアに接している。冒頭でも述べたように、延辺はかつて「間島」と呼ばれた地域であり、朝鮮族は大韓民国と朝鮮人民共和国（北朝鮮）との間に親戚を持つものが多く、民間レベルの往来が頻繁である。

一時は持続的な発展をみせていた延辺経済だが、90年代後半に入ると不安定な状況に陥り始めた。産業構造の不均衡が主な原因と見られているが、GDP、金融蓄積および消費、農業と工業の技術革新の遅れによる競争力の低下、外国資本の導入と産業基盤建設の遅れ、人口減少などが経済発展の停滞につながっているという<sup>(41)</sup>。

そのため、1999年から延辺自治政府は様々な対策を検討してきたが、その中で出されたのが延吉・竜井・図們の経済一体化構想である。延吉市は延辺朝鮮族自治州政府の所在地であり、竜井市と図們市は経済的に重要な位置を占めている。2003年に自治州政府は一体化構想の具体案を作成し、州人民代表大会、州政治協商会議での検討を経て、2006年の州人民代表大会で正式に決定した。それに基づいて「延吉・竜井・図們城市空間發展規劃（2006年－2020年）」が創られた。

この経済一体化プロジェクトは、延辺朝鮮族自治州内の行政区域を変更しないことを前提に、延吉市を中心に竜井市、図們市の三都市間に密接な協力関係を構築して、資源の統合利用や市場の相互依存度の強化、都市規模の拡大と建設および機能の強化、人口移住策の導入などを通して、まず三つの都市経済を發展させ、その牽引によって延辺全域の経済発展を促進していくというものである<sup>(42)</sup>。

(41) 李鐘林「延辺朝鮮族社会経済現状及發展対策」許明哲『当代延辺朝鮮族社会發展対策分析』（中国・遼

寧民族出版社2001年）第67頁－第131頁参照

(42) 延吉市の發展を目指す議論では、人口増加による

上記のように、このプロジェクトでは、自治州内の行政区域を変更しないことが前提になっているが、その「前提」を守るのが実に困難である。というのは、延吉市、竜井市、図們市の三つの都市は、行政制度において同じレベルの県級であり、三者の間に上下関係は成立しないためである。しかしこの経済一体化を円滑に実現するために、三者の間での指導体制を成立させることが必須である。

ところが、指導体制の成立は「憲法」規定に違反する。憲法第31条および「民族区域自治法」第2条には、延吉市・竜井市・図們市のような県級市に対する管轄権は、自治州政府（地市级）にあると規定しているためである。ではこの三つの都市のうち、例えば延吉市を地市级へ昇格させたらどうかであろうか。そうなると延吉市と朝鮮族自治州政府は同等レベルに置かれることになり、自治州政府は延吉市を管轄することができなくなる。結果的に、自治州政府の自治の権利は大幅に縮小し、延辺朝鮮族自治州という少数民族の自治区域は縮小または撤廃される危機に置かれている<sup>(43)</sup>。

このように、中国社会の経済発展を背景に、少数民族自治区域においても経済的利益か、それとも民族自治かの選択に迫られ、大きく動揺している。この経済発展の中で「憲法」改正論が浮上りつつあるが、少数民族にとっても、また民族自治権保障を主張し続ける中国政府にとっても、少数民族区域を如何に再編成し、とりわけ民族区域自治制度を如何に堅持していくかが、大きな課題となってきている。

## 終りに

1954年公布した中華人民共和国の初の「憲法」と1984年の「民族区域自治法」に基づいて、民族自治区域は中国の領土の一部であり、少数民族は中国の公民として自治政府の設置と共に自治権を享有し得るのである。そして民族区域自治は、多民族国家中国の根幹を成す政治制度として定着している。言い換えるならば、民族自治区域は中華人民共和国建国と共に、社会主義国家体制へ統合されており、中国共産党の少数民族問題を解決するための政治的な意味を色濃く反映するものである。

少数民族区域自治制度の創出と発展の一環として、民族識別、民族成分（出自）の変更などが行われた。ところがその過程でみるように、民族の出自認定による民族の種類および民族社会の構成は、必ずしも明らかにされたとは言いつれない。というのは、民族の認定は結果的に政府の政治的判断の下で、行政と司法という両者の厳しい監督下で行なわれており、しかも政府が認定する「民族」の枠内に限定され、新たな民族の存在は許容外のことであったからである。

「憲法」に基づく少数民族の自治権は、当然保証されるべきである。しかし少数民族自治区（内蒙古自治区、寧夏回族自治区、新疆維吾爾自治区、西藏自治区、広西壮族自治区）における「自治条例」は依然に未定のままである。このことは憲法に定める少数民族の自治権を大き

↘ 都市規模の拡大、生産力および商品市場の拡大を重要な措置の一つとして捉えている動きが注目を引く。例えば、「計画生育」政策を更に緩めて朝鮮族は3人まで、漢族は2人までにと、生育率を高めることを図っている。最近では、延吉市内への移住を促進するために、延辺朝鮮族自治州の外部から延吉市への移住を希望するもの（主に漢族）に対して、学歴を基準にして大学を卒業したものおよびその家族、しかも延吉市内に住

宅の購入ができることなどを条件に移住を許可している。2010年11月16日『延辺日報』；<http://www.searchnavi.com/~hp/chosenzoku/news9/101116.htm>（2010年11月28日現在）

(43) 田燁「我国自治県撤県設市（区）現象研究」『新中国民族地区行政区划研究』（中央民族大学出版社2010年）第181頁



く損なう結果を招くだけでなく、民族区域自治という政治制度の本質が問われる重要な問題である。

また、少数民族自治区域内における経済発展に伴う都市化傾向の出現は、一つ避けられないことであるが、ただし経済発展を一方的に追及して自治区域の縮小さらに撤廃を行なうということは、結果的に少数民族の自治権を無視し、さらに憲法に違反する行為である。民族区域自治は中国の政治制度の一つとして位置づけられていることは、前述のとおりである。

そのために政府は、まず少数民族自治政府に対する過度な政策介入などを緩め、自治政府の自主権の発揮を一層促し、速やかに自治区「自

治条例」などの法整備に取りかかるべきであろう。また、如何に少数民族の自治区域と自治権を確保するかを優先的に考え、「民族区域自治法」<sup>(44)</sup>をはじめとする法律規定を具体化すると共に、法律に基づく監督機能をさらに強化すべきであろう。

少数民族社会は、経済的利益と民族の自治という両者の間で厳しい選択に迫られており、民族自治政府は自治区域の再編成という局面において、自治権確保のための様々な対策を模索している。その中で、法治国家の創出を目指す中国政府が、憲法に基づいて、国家と民族という両者の利益を十分に反映する具体策を、どのように講じることが注目される。

---

(44) 「民族区域自治法」第2章14条は、民族自治政府の成立、区域境界線の画定、名称の定めに関しては、上級の国家機関が地方政府および民族代表と十分に協商したうえで、法律に基づいて定める。そしてすでに設けられた民族自治地方は、法的手続きを経ずに撤廃または合併してはならない。定められた民族自治地方の境界は法律の手続きを経ずに変更してはならな

い。撤廃、合併あるいは変更する必要があるとされる場合は、上級国家機関の関係部門と民族自治地方の自治機関との間で十分に協商したうえで、法的手続きを踏んで行なうべきであると規定している。一揚候第編『中国少数民族人権述要』（北京大学出版社1997年）第302頁