慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	中国民族自治地方の自治立法権に関する一考察： 自治立法権の衰退及び復活に向けて
Sub Title	The research on autonomous legislation of national autonomous areas
Author	李, 侑娜(Li, Youna)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2019
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.123, (2019. 12) ,p.159- 191
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20191215-0159

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

中国民族自治地方の自治立法権に関する一考察

——自治立法権の衰退及び復活に向けて——

李　侑　娜

一　はじめに
二　民族自治地方における自治立法権の変遷
㈠　発展期（一九四九年～一九九一年）
㈡　停滞期（一九九二年～二〇〇一年）
㈢　衰退期（二〇〇二年～）
三　自治立法権の現在
㈠　地方立法権の逆転
㈡　自治立法権の衰退の原因
四　自治立法権の課題及び目指すべき方向——復活に向けて
㈠　自治立法権の復活が必要な理由
㈡　自治立法権の課題及び目指すべき方向
五　終わりに

一　はじめに

本稿は、中国の少数民族が居住している民族自治地方（以下、「自治地方」とする）における自治立法権に着目し、一九四九年の新中国建国当時から発展を見せてきた自治地方の自治立法権がこんにちでは機能不全に陥っていることを指摘した上で、これから自治立法権を活用していくために解決すべき課題を検討するとともに、今後の方向性について提示しようとするものである。

多民族国家である中国は、五五の少数民族と漢民族で構成されている。少数民族の人口は中国総人口の約九％しか占めていないが、居住している地域の面積は全国の約六四％を占めるほど、広く分布している。[1] 人口は少ないものの、広い範囲で暮らしている少数民族は、単一制多民族国家という体制の中国において軽視できない存在である。そのため、一九四九年に新中国が成立し、まだ憲法が制定されておらず、共同綱領で憲法を代替していた頃から、少数民族及び自治地方の自治立法権に関する規定は設けられていた。当時は一般地方の立法権等について特に規定を置いていない時代であったので、地方に限っては、自治地方が最初に立法権を有した地域となる。

中国において少数民族が居住している地域では、民族区域自治という制度を実施している。民族区域自治制度とは、国家の統一性と民族の多様性を考慮した制度であり、国家の統一領導の下で、各少数民族が居住している地域ごとに区域自治を実施し、自治機関を設立して、自治権を行使することをその内容とする。[2] 民族区域自治制度についての詳細な紹介は既に先行研究[3]があるため、本稿では「自治立法権」に絞り、論じることにする。

自治地方は、人口・規模・社会発展水準等により、自治区（五個・省級）、自治州（三〇個・地級）、自治県（一二〇個・県級）に分かれる。[4]

中国において、自治地方は、一般地方が有している「地方立法権」と、自治地方だけが有している「自治立法権」の両方を有しており、こうした「二重の立法権」を備えている点で特殊な地域である。

ここでの地方立法権とは、地級以上の地域の人民代表大会（以下、「人大」とする）及びその常務委員会（以下、「常委会」とする）に付与される「当該地域に関わる事務」について地方性法規[5]で定める権限と、地級以上の地方政府に付与される規章の制定権[6]を指す。

そして、自治立法権とは、各級自治地方の人大が有している自治条例制定権、単行条例制定権、立法変通権という三つの立法権限を指す。それぞれの違いについて説明すると、自治条例[7]は、中国民族自治地域の人大が、憲法が付与した権限に従い、当該民族の政治、経済、文化の特徴に合わせて制定する規範性文件である。単行条例[8]は、特定のある事項または分野、あるいは特定の人々または地域で実施される規範性文件である。なお、規範性文件[9]とは、各級機関、団体、組織が制定する、人々の行為について束縛及び規制する性質をもつ法令の総称であり、憲法、法律、法規、条例、規章、命令が含まれる。

自治条例は民族自治地域における指針・原則的なことについて規定を行うもので、単行条例は特定の事項について専門的に規定を行うものである[10]。そして、立法変通権は、民族自治地域の自治立法機関が、当該地域の実際の状況に照らして、国家の法律、法規について、変更または補充する権限であり、主に単行条例の形で制定される。立法変通権は、自治地方の自治立法権の一番核心的な部分とも言える[11]。

二重の立法権をもっている自治機関（人大及び常委会、人民政府が含まれる）については、二〇一五年立法法の改正を機に拡大するが、改正前、自治区の人大は、地方立法権と自治立法権両方を、自治区の常委会は地方立法権のみを有していた。自治州・自治県の人大については、人大が自治立法権を有するにとどまり、常委会は立法権を有していなかったため、自治立法権と地方立法権いずれも行使ができなかった。改正後の自治州の人大は、自治立法権、地方立

法権両方を、常委会は、地方立法権を有するようになった。[12] 即ち、立法法が改正されるまでは、二重の立法権をもっている自治機関は、「自治区の人大のみ」であったが、立法法改正後は、「自治区及び自治州の人大」がその対象となった。本稿では、地方立法権に関して述べる部分もあるが、自治立法権と地方立法権の比較を目的とするよりは、優先されるべき自治立法権が地方立法権よりも活用されていない事態について分析するためのものである。

以下、第二章では順調な発展から停滞、衰退に至るまで、変わりつつあった自治立法権の位置づけについて述べ、第三章では、自治立法権が衰退に至った原因及び二〇一五年に立法法が改正されてからの自治立法権の状況[13]を分析し、第四章では自治立法権の復活が必要な原因及び復活に向けての課題について検討することとする。

二　民族自治地方における自治立法権の変遷

それでは、まず、自治立法権が一九四九年新中国建国から本日に至るまで、どのような流れで発展してきたのかを検討する。自治立法権の変遷は主に三つの段階に分けられる。地方立法権より自治立法権のほうが先行し、より順調に発展していた時期から始まり、特に変化も発展もなく停滞していた時期を経て、自治の色彩が薄くなり、没落に近づく衰退期に繋がる。

㈠　発展期（一九四九年～一九九一年）

一九四九年九月、中国人民政治協商会議（全人大に相当）で、臨時憲法の役割をしていた「共同綱領」五一条は「少数民族の居住地域では、民族区域自治を実施し、各自治機関は、居住する地域の面積と人口に合わせて設立する」とした。民族区域自治制度は、この時期から既に国の政治制度の一つとして確立された。[14] 共同綱領での規定は原

則的なものが多く、自治立法権に関する詳細な規定はなかったが、共同綱領に基づき、一九五二年に七章四〇条構成で制定された「民族区域自治に関する実施綱要」[15]が、民族区域自治制度及び自治権について定めており、自治立法権については、二三条で「各自治区の自治機関は、中央人民政府及び上級人民政府による法令の範囲内で、自治区単行法規を制定できる。制定した法規は、上級人民政府の承認が必要であり、中央人民政府政務院に届出る」とした。この時は、国家が長い戦争を終え、まだ安定期に入っていない時期であり、国家における各種制度はもちろん、地方立法権等についても定める法律が整っていなかった[16]。それに鑑みると自治立法権は地方における立法活動の中では、好スタートを切ったと言える。

その後、一九五四年に憲法が制定され、七〇条において「自治区、自治州、自治県の自治機関は憲法及び法律の規定に従い、自治権を行使する……各自治機関は、当該民族の政治、経済、文化の特徴に合わせて自治条例及び単行条例の制定が可能であり、全人大常委会の承認を得て効力を有する」とされた。統計によると、一九五六年までに全国には、二つの自治区、三〇の自治州、五三の自治県を含む、八五箇所の自治地方ができ、現段階の七割ほどがこの時期既に形になっていた[17]。中国法律法規データベースによると、自治地方による最初の立法活動は、一九五九年、広西壮族自治区の人民政府が制定した「自治区及び市県事業行政財政管理事務権限配分に関する規定」（広西壮族自治区人民委員会、一九五九年九月一五日）である[18]。その後、一九七九年まで、立法活動が行われていないが、その原因は、一九五七年から共産党の指導思想が変化し、「左」の過ち[19]及び一九六七年から約十年間続いた文化大革命の時期[20]を迎え、国家の法律制度全般が破壊されたので、自治立法権も有名無実のものとなったからである。

筆者がこの時期を特に分離せずに発展期へと分類したのは、この時期は自治立法権のみならず、地方立法権全体が破壊された時期であることと、この時期の自治立法権が有名無実のものとは言え、改正された一九七五年憲法が、地方立法権に関する規定は全て削除したものの、自治立法権に関する規定だけは残したからである。一九七五年憲法二

四条は、「……民族自治地方の自治機関は……自治権を行使し、各上級機関は、民族自治地方の自治権行使を保障し、少数民族が社会主義革命及び社会主義建設に積極的に参加するように支援する」とした。従って、立法活動がなかったとは言え、自治立法権は留保されていたので、大動乱の時期ではあったが、自治立法権は重視されていたと言えよう。

大動乱の時期が転機を迎えたのは、一九七八年の鄧小平政権の登場に伴う改革開放の時期への突入である。この時期から、国の制度全般が回復の兆しを見せ、一九八二年に憲法も改正されたことから、自治立法権に関する規定がより整った形になった。憲法一一六条は、「民族自治地方の人大は、当該民族の政治、経済、文化の特徴に合わせて、自治条例及び単行条例を制定できる。自治区の自治条例及び単行条例は全人大常委会の承認を得て効力を有する。自治州、自治県の自治条例及び単行条例は、省または自治区の人大常委会の承認を得て効力を有し、さらに全人大常委会に届出る」とした。その後、一九八四年に、「民族区域自治法」が制定され、自治に関する詳細な規定が設けられ、民族区域自治制度全体がより制度化及び法律化され、民族区域自治が新たな段階に入ったと評価されている。[21] 一九八三年から一九九二年までの間に、各自治地方により制定された規範性文件の数は九七九件[22]と、活発に立法活動が行われた。

㈡　停滞期（一九九二年～二〇〇一年）

その後、一九九二年より、社会主義市場経済への改革が本格的に始まり、民族自治地方の発展も停滞期を迎えた。社会主義計画経済を実施した時期には、民族自治地方に対する優遇政策が多く設けられていたが、[23] 市場経済に変換してからは、破壊されていた国の経済の回復、発展が最優先であったため、地理的な位置や貿易、輸出等で有利であった沿海地域、東部地域が脚光を浴びることとなり、自治地方については、法律上、政策上で特に注目すべきものがな

く、[24]自治立法権も目立つ変化や発展がないまま続いていた。[25]

改革開放の時期に入ってから、立法の数が膨大になってしまい、[26]立法が無秩序な環境で行われたので、立法体系全体をリセットする必要があるとの声が上がった。そのため一九九〇年代には、立法法の制定は不可避な選択であるとみられていた。[27]ついに、二〇〇〇年に「立法のための法律」である立法法が制定され、立法の主体、各主体の権限、立法手続、矛盾抵触問題等について全面的に規定を行い、立法システムが整えられ、そのおかげで地方立法も新たな一歩を踏み出したと言われている。[28]一九九七年に立法法の制定が決定してから、草案の作成段階に入り、様々なバージョン[29]が公開され、自治立法権も発展の時期を迎えるのではないかとの期待が膨らんでいた。なぜなら、自治立法権が地方立法権より、ある程度先行していたとは言え、完璧なものではなく、多くの問題点を抱えていたからである。自治立法権と名付けられながら、上級機関の承認なしでは効力を有しない曖昧な位置づけや、承認期限が設けられておらず、上級機関の審査に一年以上時間が掛かる問題、自治立法権を行使できる主体が各級自治機関の人大に限られ、年に一度しか立法活動ができない点等、自治立法権行使を悩ませる課題が多く指摘されてきた。[30]自治立法権よりスタートは遅れているが、地方立法権の場合は上級機関の承認も不要で、[31]人大及び常委会の両方が立法権を有するようになっており、自治地方として、一般地方より大きい立法権限を与える趣旨であった自治立法権に対し、このような差がつくのは納得がいくものではなかった。しかし、結論から言うと、立法法の制定による自治立法権の発展は結局「挫折」を迎えた。[32]公開された立法法は、自治立法権について変化をもたらしていなく、憲法と民族区域自治法の規定を繰り返したにすぎないものであった。立法法は、初めて制定されるものであるし、中国にしか存在しない独特な法律である以上慎重にならざるを得ず、先行している自治立法よりも、発展が遅れている地方立法権から調整を行い、所期の成果が出たら、自治立法権についても検討を行うとの立場であった。[33]自治立法権について何も言及していない立法法に対しては当時批判の声が相次ぎ、[34]このような意見を考慮したのか、翌年の二〇〇一年に自治権強化をメ

インテーマとした「民族区域自治法」の改正が発表された。新しい民族区域自治法は、自治立法権に関して二箇所の改正を行った。一九条において「……自治州、自治県の自治機関が制定した自治条例及び単行条例は、省、自治区、直轄市の人大常委会の承認を得て効力を有する。さらに、全人大常委会及び国務院に届出る」と定め、承認する主体には、直轄市の人大常委会を、届出先になる機構には、国務院をそれぞれ新たに追加した。そして、二〇条では、「上級機関の決議、決定、命令、指示が、民族自治地方の実際の状況と合わない場合、自治機関は、上級機関の承認を得て、変通して執行するか、執行を停止することができる。承認機関は報告を受けてから六〇日以内に結論を通知しなければならない」とし、改正前は変通権行使に関する承認期限がなかったところ、改正により六〇日以内となった。立法変通権については改正によって承認期限が定められたことで改正前のように承認にかかる時間が一年以上となることで、変化する状況に対応できないという問題は解決を迎えたが、そのほかの問題は未解決のままであり、自治条例及び単行条例は、承認機関と届出る機関が増えたので、逆に負担がより重くなったのである。立法法の制定、民族区域自治法の改正による自治立法権の活性化が相次いで挫折したことにより、自治立法権の拡充に向けた動きにも諦念が広がり、下降傾向を見せ始めた。

㈢　衰退期（二〇〇二年～）

自治地方では、徐々に行使が難しい自治立法権よりも制定が簡単な地方立法権に頼る傾向が現れた。幸い、まだこの段階では、民族自治地方で自治立法権と地方立法権の両方を有しているのは、省レベルである「五つの自治区の人大のみ」だったので、自治立法権の「衰退」が深刻であるとの認識が薄かった。しかし、二〇一五年立法法改正により状況は変わってきた。

立法法の改正が決まり、立法主体が大幅に拡大され、地級市レベルにまで立法権限が付与された。自治地方に限っ

て言うと、立法法の改正により、従来は立法権限を有していなかった自治州の人大常委会に対しては、「都市建設及び管理、環境保護、歴史文化保護」の三つの領域に限り、地方立法権が新たに付与された。自治州の人大は、元々あった自治立法権に加えて地方立法権も付与された。自治区に続き、自治州まで地方立法権を付与されたことは、自治地方の立法活動において、大きな地殻変動を予告していた。自治州は、自治地方の中でも活発に立法活動を行う地域であり、一九八二年から二〇一四年までの間に自治区の人大が制定した自治条例の数は四〇件に止まっていたのに対し、自治州の人大が制定したものは四〇〇件にも及んでおり[35]、こうした差が出る要因は、自治州が地級市レベルに相当する地域として規模が小さい上に、全国に三〇箇所も存在しているということにある。自治区は数だけで自治州と一〇倍の差が出ていた。自治区は五つしかない上に、省レベルの地域であるので、原則的・抽象的な内容での規範性文件が多く、より当該地域に寄り添う具体的な内容での規範性文件の制定は自治州に頼ることが多かった。そもそも自治立法権の行使の難しさに悩んでいた自治州に対し、このような立法法の変化は、自治立法権の活用を諦めはじめ、地方立法権に頼りつつあった動きに拍車をかけるきっかけとなった。立法法改正後、自治地方、特に自治州の立法中心は、完全に地方立法権に移ってしまい[36]、自治立法権はその存在感を失ってしまった。

三　自治立法権の現在

自治立法権が、停滞の段階を超え、衰退に向かっていると評価しているのは、地方立法権が自治立法権を代替する事態にまで悪化したからである。

(一)　地方立法権の逆転

二〇〇四年に内モンゴル自治区の人大常委会は「内モンゴル自治区モンゴル言語文字工作（事務）条例」を制定した。少数民族の言語文字に関わるもので、自治立法権の制定範囲に属し、本来であれば単行条例で制定されるべきであるが、内モンゴル自治区の人大常委会は当該条例を地方性法規として公布した。この頃から地方立法権が自治立法権を代替しているのではないかとの指摘は存在したが[37]、当時、内モンゴル自治区の人大常委会は、当該条例が、内モンゴル自治区内の諸言語の関係を調整することを目的としており、少数民族言語という側面よりは、モンゴル言語の普及と発展に重点をおいており、地方の発展に貢献するものであるので地方性法規の形を選んだとし[38]、大きい議論にはならなかった。民族性を有する事項について自治立法権で解決するのは当然のことであり、内モンゴル自治区の人大常委会の意見は納得いくものではないが、地方立法権が自治立法権を代替した場合、どのように解決すべきか、という問題について定めている法律がない状況で、かつ他の四つの自治区では類似した問題がまだ発生していなかったので、当時の議論は結局有耶無耶になった。

事態の深刻性が明らかになったのは、立法法改正後、三〇にも及ぶ自治州で、上述したような現象が相次いで発生してからである。二〇一七年に制定した「恩施土家族苗族自治州酉水河流域保護条例」は地方性法規の形で公布された。二〇一四年から立法計画に入っていたこの条例の制定を巡り、草案を作成する段階では単行条例で制定することとなっていたところ、立法法が改正され、地方性法規としての制定も検討することとなり、自治州人大常委会は、吉首大学と河北民族学院に諮問することとなった[39]。当時の結論は、環境保護と関わる部分ではあるが、条文の内容から見て、当該民族の特性からくる生態保護問題が主な内容である以上、本来計画していた単行条例で制定すべきであるとのことだった[40]。しかし、恩施土家族苗族自治州の人大常委会は、最終的に地方性法規の形を選んだ。他方、同年に

湘西土家族苗族自治州人大が公開した「湘西土家族苗族自治州酉水河流域保護条例」は単行条例で制定された。この二つの条例の内容はあまり異なるところがなく、いずれも単行条例で制定すべきものであった。その後も、「湘西土家族苗族自治州高望界国家級自然保護区条例」（二〇一六）は単行条例で制定された一方、「湘西土家族苗族自治州白雲山国家級自然保護区条例」（二〇一七年）は地方性法規で制定される等[41]、地方立法権による代替、混同問題が蔓延していた。

これは、数の上からでも明らかになっており、二〇一五年に立法法が改正されてからの雲南省の八つの自治州の立法状況[42]を例にすると、立法法が改正された二〇一五年から二〇一八年までの間に自治州の人大が制定した自治条例と単行条例の数は、計一二件と年平均四件となり、二〇一四年の数に比べると半分以上に減少した。しかし、同じ時期、自治州の人大及び常委会が制定した地方性法規の総数は一三二件と自治立法権とは比べにならないほどの差を示している。雲南省自治州の立法活動の九割以上は、一般地方の立法権に頼っている状況となった。

㈡　自治立法権の衰退の原因

では、ここで生じる疑問は、地方立法権による自治立法権の代替がなぜ可能であるのかということである。以下では、その要因について見ることとしたい。

1　地方立法権との区分が不明確

要因の一つとしてまず挙げることができるのは、地方立法権と自治立法権の区分が困難であることである。条文の上では、自治立法権と地方立法権は、その定義、立法趣旨、立法主体、立法範囲等が異なっている。立法法七三条の規定によれば、地方立法権により制定可能なのは、憲法、法律、行政法規の規定を当該地方で執行するにあたり制定

が必要な事務、及び当該地域の内部の事務に属し地方性法規の制定が必要な事務の二つである。一方、立法法七五条の規定によれば、自治立法で制定可能であるのは当該民族自治地方の民族の政治、経済、文化と関わる民族性事務である。即ち、地方立法権は当該地域の「地域事務」、自治立法権は「民族事務」を解決するものであり、そもそも性質の違うものである。

しかし、混同が生じているのは、民族区域自治制度がその定義から、区域自治（地域性）と民族自治（民族性）両方を満たさないといけないので、民族自治地方においては明確に地域事務と民族事務を分けるのは容易ではないという問題が存在しているためである。主に少数民族が集まって暮らしている地域である以上、ほぼすべての事務が民族と関連を持つと同時に、地域の事務とも関わりがある。しかし、両者の区別に関する法律上の規定は、上述した立法法の規定が全てであり、条文上の「地域内部の事務」、「民族性事務」に関する明確な解釈や詳細な規定が存在しない。このような現状のもとで、自治地方の自治機関は、ある一つの事項が、地域事務と少しでも関わりがある場合には制定手続が簡単である地方立法権を利用する傾向が強くなっている。自治立法権の場合、立法権を有するのは自治地方の人大であり、人大は年に一度、一〇日ほどしか会議を行わず、この時期に限り立法活動が可能なのであるが[43]、地方立法権の場合は、地方の人大のみならず、その常委会も立法権限を有し[44]、人大の閉会期間でも常委会による立法活動が可能であるので、時期的な制限を受けることはない。そして、自治立法の場合、制定した条例が効力を有するためには上級機関の承認が必要であるが、地方立法は、上級機関に届出るだけで効力を有するので、自治立法権と地方立法権の区分が曖昧である状況では、地方立法権を活用するのもやむを得ないところがある。そして、仮に地方立法権で自治立法権を代替しても、そのような行為に対して規制を行う法律上の規定がないので、自治地方の自治機関は、地方立法権を多用することでより大胆に立法活動を行っている。このような状況により、民族自治地方では、自治立法権より地方立法権での立法に頼ることとなり、自治立法の衰退は日々深刻になってきた。

2　政治背景及び政策の変化

そして、政権の変化に伴う政策の変化及び時代の推移も自治立法権の衰退の原因として挙げられている。

中国は共産党による一党制統治を続けている国である。また、三権分立の体制ではなく、共産党の執権の下に、三権分工体制を維持している。[45] このような事情から、他の国に比べ、中国における時代別の政権及び政策の変化が、立法を含む各領域に対して絶大な影響を及ぼしている。

秦の時代から一九四九年に国民党との内戦が終わるまで、中国では戦争が絶えなかった。一九四九年に新中国が成立してからも、しばらくは残っていた国民党の残存勢力の処理で政権は安定していなかった。再び国家が分裂し、政権が動揺することは、当時の共産党が最も懸念することであった。従って、少数民族に関する政策は、この時期から重要なことであり、「単一制の維持、民族平等の実現、そして民族の独立と自決を否定する」という民族政策の基本方針は常に強調されてきた。[46] 即ち、国の安定と発展を図るため、国政が完全に安定期に入るまで、中央政府は、少数民族に対する政策を固持するしかなかった。

しかし、一九八〇年代に改革開放時代が幕を開けた頃から、事情は変わった。三〇年以上続いてきた共産党政権はもはや揺れることなく、国家は安定期に入った。その代わりに国家は経済の回復と発展を目指さなければならない時期を迎えた。[47] また、毛沢東政権が理想としていた「全ての地域が平等であり、ともに豊かになる」との思想とは異なり、鄧小平政権は大躍進[48]から文化大革命までの経験を基盤に「全ての地域が同時に豊かになることは不可能であり、条件を揃えた地域が先に豊かになり、遅れている地域を牽引する」政策に方向性を変えた。[49] ここから、それまでに民族自治地方に実施してきた「優遇政策」、「特別支援」は徐々に姿を消し、短期間で大きな経済効果を出せることが期待される沿海地域、東部地域に経済支援を集中させた。[50] 約二〇年の努力を経て、上海市、広州市をはじめとする東部地域と沿海地域は目覚ましい発展を果たした。これらの地域の発展を支援するため、「比較的大きい市」[51]、「経済特区

のある市」[52]等が新しい立法主体として登場し、地級市であるにもかかわらず破格的に省と同じ立法権限を付与された。間もなく民族自治地方にも順番が回ってくると期待された時期に、鄧小平政権は、一九九九年に「西部大開発」[53]という大きなプロジェクトに着手することを明らかにした。これによって自治地方も東部地域と同じく、光を浴びる時期が到来したかと思われたが、「西部大開発」は思うほど順調ではなかった。開発の過程で、使用している言語が異なる等の問題から意思疎通が困難であった点、開発に伴う補償措置がとられていない問題で紛争が発生した点等の諸々の原因により、二〇〇八年には、チベット騒乱、二〇〇九年には、ウイグル騒乱と「民族独立」を求める紛争が相次いで発生し、少数民族問題は一気に敏感なテーマとして浮上した[54]。自治立法権の拡大を主張していた声も当然この時期には聞こえなくなった。二〇〇〇年に立法法が制定された時期は、自治立法権に対し進展がなかったものの、当時の全人大は、立法法の制定が初めてであることから慎重な態度をとらざるを得ず、それでも立法法の進捗を見て自治立法権の拡大も前向きに検討する旨を明かしていた点で自治立法権に対する態度は友好的なものであったが、一連の騒動を経てこのような自治立法権に対する希望も水泡に帰すこととなった。その後、立法法改正の動きに伴い、地方の立法権問題が再び世間の注目を浴び始め、自治立法権も議論の対象となった。結果的に、自治州の自治機関が地方性法規の制定権を付与されたので、成果が皆無とは言えないが、立法法改正の趣旨は、地級市レベルの地域に立法権を付与することだったので、自治州としては、漁夫の利を占めたとも言えるだろう[55]。

四　自治立法権の課題及び目指すべき方向——復活に向けて

上述したように、諸々の原因により、自治地方は、自治立法権より一般地方の立法権を利用する方向に傾いており、自治立法権が放置されている状況であるが、筆者は、自治立法権を本来あるべき位置に戻すべきだと考えている。

㈠　自治立法権の復活が必要な理由

ここからは、少数民族に対し、なぜ民族区域自治という中国特有の制度を実施するようになり、このような制度と自治立法権が、中国の政治体制、法律体系において、どのような位置づけにあるかを述べ、自治地方に、立法自治権を与えることになった歴史的な流れ及び観点を分析することで、なぜ自治立法権の復活が必要であるのかを見ることにしたい。

1　政治及び法律の側面

まず、政治上、法律上の位置づけからすると、民族区域自治制度は、共産党が領導する政治協商制度とともに、憲法が規定している国家基本政治制度である。[56] 憲法のこのような規定は、この制度が中国において、どれほど重要な位置にあるかを明らかにしている。また、民族区域自治法では、民族区域自治制度を民族問題の基本政策としている。

そして、自治立法権については、中国の立法体制である「一元二級多層」[57]制の重要な構成部分である。一元とは、国家の立法権が全人大及び常委会に集中されることを指し、二級とは、中央と地方の国家権力機関を指す。多層とは、中央と地方にわたる法律、行政法規、部門規章、地方性法規、地方政府規章、自治条例、単行条例体制から構成された規範性文件を指す。自治立法権は、中国の立法体制中では、自治地方だけに付与する特別な権限という点で、二級にあたる地方立法の中でも「特殊立法」になっている。また、自治条例及び単行条例は、多形態、多階層を誇る中国の特色ある立法体制の大事な構成部分として、社会主義法律体系の構築に貢献している。

そもそも地方立法権以外、別途に自治立法権を設けたのは、少数民族という要素の複雑性、多様性に対応するためでもある。五五個もある少数民族の特殊な事情、それぞれの文化を原則的・抽象的な規定でまとめて定めることは不

可能であるため、地方立法権では解決ができない部分である。多民族国家という性質は、秦の時代から継続されており、時代や政策の変化に左右されない部分である。従って、中国において、少数民族における「平等かつ協力」の政策は揺るがず実施されている。民族区域自治制度は、このような政策を実現できる唯一のルートであり、自治立法権は、自治権の柱であると同時に民族区域自治制度の核心内容として、中国の立法体制の中で絶対的に必要な存在となっている。自治立法権のこのような位置づけ及びその特殊性については、再度認識を深める必要がある。

さらに、憲法、民族区域自治法、立法法の自治立法権に関する規定を見ると、「当該自治地方の民族の政治、経済、文化の特徴に合わせて」と述べられている。即ち、いずれも「民族性」について強調している。地方立法の各形態の中で、民族事務について立法が可能なのは、自治立法権のみであり、民族事務における原則的・総合的な規定は自治条例で、特定の事項については単行条例で定めるようになっている。地方立法権で民族事務について定めるのは、憲法や関連法律の趣旨に反するため、地方立法権で代替することは認められない。

憲法における自治立法権の尊重及び重視は、自治条例制定権や単行条例制定権のみならず、立法変通権まで付与したことに現れている。立法変通権は、法律の規定や上級機関の指示等が自治地方の事情に合わない場合、自治地方の状況に合うように変更して実施するか、実施を停止できるという権限である。立法変通権は、自治地方に十分な自治権限を与え、少数民族に特有の事情を最優先に配慮するという自治立法権の本質を現している権限である上、自治地方だけに付与された立法権限でもあり、立法変通権に関する内容は、自治立法の形ではないと立法自体が不可能である。

実際に、新中国建国当時から今まで、結婚年齢、相続、宗教紛争、計画生育、土地管理、環境問題、毒品管理等様々な分野で変通権行使がなされ、多少敏感で処理が難しい少数民族の特有の問題も、立法変通権のおかげで円満に解決を迎えた。立法変通権は、民族自治機関が国家及び上級機関との紛争を防ぐ方法であり、各民族の平等及び円満

な関係の構築に貢献している。そして、自治立法権の一種として、自治機関の自治権を保障している。上述した自治条例権、単行条例権、立法変通権を設けた趣旨や役割からでも、自治立法権は活性化されるべきである。

2　歴史的な側面

また、歴史の流れからも、中国は民族区域自治制度を選択し、自治地方に自治立法権を付与するしかなかった。

中国で、多民族国家の形態が形成されたのは、秦の時代であり、国家の統一はこの時代から既に歴史発展の主要目標であった。秦の時代の「属国制」から、唐の時代の「羈縻（きび）政策」、「土司（とし）制度」、清の時代の「理藩院（りばんいん）制」に至るまで[58]、時代別に様々に異なる政策を試してみたが、このような少数民族に対する不平等の同化政策、差別、偏見が多い政策はいずれも失敗で終わった。そして、国内戦争が相次いだ一九二〇年代には、不安定な国家政権の影響で、「民衆自治邦[59]」「民族自決[60]」等、少数民族における政策も千差万別であったが、これらの政策も理想的なものではなかった。共産党は、これらの失敗経験と、マルクス主義の国家構造、民族問題に関する基本原理を、中国国内の民族構造、民族関係の特徴、実際の状況と結びつけることで、民族区域自治という基本政策に辿りついた[61]。一九三七年に抗日戦争が勃発し、「抗日救国十大綱領」で「各少数民族は、民族自決と自治の原則の下で共に抗日する」と定め、少数民族も力を合わせることを呼びかけた。少数民族の功績を高く評価した中央政府は、一九四一年「陝甘寧辺区施政綱領」一七条で、漢民族と少数民族が政治、経済、文化上の同じ権利を行使し、自治区を設立すると定めた。統一した国家内で、中央政府の統一管理により実行される民族区域自治は、この時期に初めて確立された[62]。

一九五〇年代からの大躍進運動、文化大革命等の動乱の中でも、民族区域自治制度だけは、動揺せずに継続されてきた。これは、民族区域自治制度が中国において不可欠であることを示唆している。

そして、民族区域自治制度は、中国が単一制の国家構造を選択した上で、民族問題を解決する唯一の方法でもある。中国の少数民族の分布特徴を見ると、人口は全人口の九％ほどであるが、面積の約六四％を占めており、「大雑居、小集居」[63]との特徴を示している。つまり、土地が広く、天然資源が豊かであるという地域的特徴に対し、人口が少ないのである。国家経済の継続的・安定的な発展のためには、豊かな自然資源を人工資源に変える科学技術が必要であり、そのためには、漢民族とお互いの利点を発揮しながら協力しなければならず、民族関係も適切に処理しなければならない。その適切な処理方法として、民族区域自治制度は必要であった。このように、歴史的な観点からみて、中国で民族区域自治を実施し、自治地方に自治立法権を付与することは、長い間の試行錯誤をくりかえしてきた中で得た結論である。

㈡　自治立法権の課題及び目指すべき方向

それでは、自治立法権を復活させるためには、どのような課題の克服が必要であるのかを以下で検討する。

1　地方立法権との区分の明確化

まずは、地方立法権との混同が起きないように、自治立法権と地方立法権の区分を明確にする必要がある。

自治区の自治機関の地方立法権においては、その地方に関連する事務であればよいとされているし、自治州の自治機関の地方立法権は、「都市建設及び管理、環境保護、歴史文化保護」に限られるが、これらの分野についても国務院が拡大解釈を採択[64]するとしており、地方で行えるほぼすべての事務を事実上含めているとされる。

従って、民族事務についてその範囲を明確にし、民族事務に関わる問題について自治立法で解決し、そのほかの問題は、地方立法権で解決するようにすれば、自治立法権と地方立法権の混同の問題は解決できると考えられる。

自治立法の範囲を明確にするためには、まず、民族性や民族事務について正確に判断する必要があるため、民族性と民族事務のそれぞれがどのようなことを指すのか明らかにしておく。

自治地方は、一つの少数民族だけで構成されている単一型、人口の大半を占める一つの少数民族とそのほかの少数民族らが共に暮らす包容型、人口が等しい、いくつかの少数民族で構成されている連合型に分かれている。[65] 従って、民族性を有していると判断するにあたり、その地域での生活、生産活動における貢献の有無は重要である。長期的に自治地方において、生産活動及び生活を実現してきた上で、少数民族の独特な生産生活方式、行為規範、文化模式を有する民族だけが民族性を有するとされる。[66] そして、民族事務については、同じ行政区域内に住んでいる各民族が、政治、経済、文化を中心とする社会生活の中で、民族共同利益、共同発展に必要な全ての事務と理解できる。[67] また、当該地域に暮らしている、少数民族特有の政治、経済、文化に関する事務のみを自治立法権の範囲にし、他の地域との共同事務や漢民族との共同事務等は、地方立法権の範囲とする。

憲法一一六条の規定に従い、民族事務の主な領域は、政治、経済、文化に分けて考えられる。しかし、このような規定は抽象的であり、それぞれの領域について具体化しないと実際の立法活動に役に立たない。そこで、民族事務の各領域について、筆者は以下のように解釈するのが望ましいと考えている。

まず、政治領域から述べていく。参政権は、少数民族の身分と直接関わる部分であり、少数民族の公共領域での地位及び役割を現すものでもある。政治事務[68]に含まれるものは、具体的には次のものである。①民族自治地方の自治機関の少数民族の構成比率関する事務、例えば「延辺朝鮮族自治州自治条例」一二条の「自治州人大常委会構成人員について、朝鮮族の成員が半分を超えることが可能である。そして、ほかの民族も適当な割合を占める必要がある」との規定や、同条例一六条の「自治州の州長は朝鮮族が担当する。副州長、秘書長、局長、委員会主任等で構成される政府組織人員のなかで、朝鮮族が半分以上を占めることは可能である」との規定。②民族自治地方の国家機関中の少

数民族人員の配置事務、例えば、同条例二五条の「自治州中級法院（裁判所）、検察院では、朝鮮族が院長、副院長、検察長、副検察長を担当しなければならない」との規定。③少数民族人大代表の任免またはほかの政治参加の権利を保障する事務、例えば、「甘粛省南蔵族自治州自治条例」二一条の「自治州中級法院が、蔵族当事者に関わる案件を審理する際には、合議廷の成員に蔵族が含まれなければならない」との規定。④少数民族幹部の育成、選抜、任用及び少数民族が地方公共事務協商等に参加することと関わる事務。これらの事務は、民族自治地方に居住している少数民族の利益と密接に関連し、民族の特色も鮮明に現しているので、自治立法の事項として妥当である。

次は、経済領域[69]である。主に少数民族が伝統的な生産方式で仕事を行う権利、文化遺産と関わるものや伝統知識を活用し利益が生じた場合の所有権、生態環境権等を指す。具体的には、次のものが挙げられる。①少数民族の生計と関わる事務。多民族が長期間ともに生活し、交流を行う中で、ある生産方式が既に普遍的なものになっている場合は、独特な民族性を有すると判断できないので、自治立法の範囲としない。ある少数民族だけがもっている独特な生産方式のみを自治立法の範囲に属する事項とする。例えば、東北地域の鄂温克族は、馴鹿の飼養で有名であるが、これは、彼らが生計を維持し、経済収入を得る民族特有の方法として知られている。②少数民族と関わる文化遺産、伝統知識を利用する事務。経済発展とともに、観光業も発達し、民族文化等も注目を浴びている。少数民族は自らの伝統文化や知識を活用し、商業や観光業で経済収入を得る権利があるので、これらの事業に関わる事務は、民族事務とすべきである。③民族地区の資源の開発利用、生態環境保護と関わる事務。立法法が、自治州の自治機関の地方立法範囲に環境保護が入ると定めているので、混乱を防ぐため、自治立法の範囲に入るものは、ある少数民族が自然資源及び生態保護の利用に特定の慣行を形成しており、それについて、法律が自治地方に当該民族の特徴と実際の状況に合わせて、変通または補充できると授権した事項に限る。

最後は、文化領域[70]である。ここには、少数民族の言語文字使用権、宗教信仰の自由、伝統習慣、教育方法等が含ま

れる。具体的には、次のものが挙げられよう。①少数民族教育事務、例えば、「延辺朝鮮族自治州朝鮮族教育条例」二条の「自治州の自治機関は朝鮮族教育を優先的に発展させる権利を保障する」との規定。②少数民族言語文字の使用に関する事務。例えば、「玉樹蔵族自治州蔵語文工作（事務）条例」九条の「自治州の自治機関が制定する単行法規及び国家機関のよる公文、公告等は、漢字と蔵文両方を表示しなければならない」との規定や、一五条の「自治州内の蔵族は蔵文で各類の文章を書く権利がある」との規定。③少数民族の宗教と関わる事務（寺の管理、宣教師の管理等）。④少数民族風俗習慣の維持及び発展、清真食品の管理、民族休日等に関する事務、例えば、「臨夏回族自治州清真食品管理規定」二条の「清真食品とは、イスラム教を信仰する少数民族の飲食習慣に従い、生産、加工、経営する各類食品を指す」との規定や、「張家川回族自治県自治条例」五八条の「自治県内のイスラム教を信仰する少数民族職員、学生は、児徳節に三日休み、古児邦節に二日休む」との規定。⑤少数民族特有の民間文学、音楽、技法、村、建物、美術品、楽器、衣装、美術等を継承発展することに関連する事務や、資源、医学、動植物の特性についての少数民族の知識等を維持、管理、保護、発展する権利に関わる事務が含まれる。「黔東南苗族侗（トン）族自治州民族文化村保護条例」、「湘西土家族苗族自治州土家医薬苗医学保護条例」等がその典型である。そのほかに、少数民族の文化を守る趣旨で成立した公益団体に関わる事務も自治立法の範囲となるだろう。

以上のように自治立法の範囲を明確にすれば、地方立法と自治立法の範囲が曖昧であるからという言い訳や両者の混同を防ぐことが可能[71]であると考えられる。

2　自治立法の自主性の強化

そして、自治立法の復活のために必要なのは、上級機関に左右されずに立法することができるという意味での自主性を持つことである。

二〇〇三年の「恩施土家族苗族自治州自治条例」改正の例[72]をここで紹介する。二〇〇三年に提出したこの条例は、結論から言うと、二〇〇八年になって湖北省人大常委会の承認が得られ、実施することとなった。最初、当該自治州人大は、以下の六つの事項について、改正を行いたいと申し出ていた。①上級機関の要求で実施する基層建設項目の資金について、自治州は資金調達の義務から免除される。②鉱山開発での収入は、国家が定めた基準に相当する部分を中央に納め、そのほかは自治州の鉱山管理、開発に使用する。③徴収した建設用地の有料使用費は、国家が定めた基準に相当する部分を中央に上納し、そのほかは自治州の耕地開発に使用する。④自治州内の林業による収入は、自治州の林業産業の発展及び生態環境保護に使用する。⑤水資源の費用の徴収について、自治地方は一般地方より優遇される、またこれらの収入は水資源の開発と保護に使用する。⑥自治州内の高等学校は、学生募集の際に、自治州の学生について加算点を付与するか、枠を拡大するかの優遇政策を実施する。

しかし、このような申し出は、上級機関により全面否定された[73]。上級機関は、鉱山、林業、水資源、建設用地等による収入を、自治州内の事業に優先的に使用し、自治州に対し配慮するが、収入の分け方については、上級機関が決めるとした。民族区域自治法二七、二八条の規定により、民族自治地方の自治機関は、森林、草原等の林業における使用権、自然資源の開発権を有し、三二条の規定により、財政自治権も有する。三二条では「……民族自治地方の財政収入は、民族自治地方が自主的に管理、使用する……」と定め、収入の使用方法の決定権を自治機関の権限として付与した。また、三六条では、「自治地方の自治機関は……教育内容、学生募集方法について決める権利がある」とした。従って、恩施土家族苗族自治州の申し出は、すべて法律により付与された権限の範囲内のもので、上級機関により否定される理由は存在しない。

ところが、自治立法権の承認権、即ち最終決定権を上級機関が握っていることで、上級機関の利益と矛盾するものは、結局承認されず、上級機関の示唆通りに再び改正して提出するしかなかった。恩施土家族苗族自治州は、鉱山、

林業、水資源、建設用地等による収入を、自治州に優先使用するまたは自治州に対し適切な配慮を行うとの曖昧な規定に全部切替え、学生募集については、加算点を付与することで妥協した。

このように自治立法権が不完全にしか保障されていないことで、結局自治財政権にも影響を及ぼし、自治地方の自治の基盤を揺るがしている。承認付きの自治は、もはや自治ではなく、上級機関との「共治」あるいは「半自治」である。従って、自治地方の自治立法権を保障するには、承認制度を届出制に変えるか、事後審査に、制度を変更する必要がある。事後審査は、上級機関が自治立法権により制定された規範性文件について合法性審査を行い、法律、行政法規との矛盾抵触問題がある場合、直ちに改正を行うように求めることである。自治立法権は、一九五〇年代から既に付与されていたものであり、自治地方は、約六五年の立法経験を有する。すくなくとも上位の規範性文件との矛盾抵触問題は、自力で解決できるほどの立法能力をもっており、現状のように厳しい承認制を実施しなくても、立法活動が乱れることはないであろう。地方立法は約三七年の立法経験を有し、自治立法権に比べれば半分ほどの数字であるが、届出制で順調に立法活動を行っている。自治立法権の範囲内の事務を自治条例及び単行条例で定めるのは、自治立法権の行使の基本であり、自治機関の自治権強化、整理整頓された立法体系の構築にも欠かせないものである。これらの機能を果たすためには、上述したような、地方立法権との明確な区分基準とともに、それを支える制度上の保障が必要である。制度保障がなければ、根本的な改革は不可能であり、自治立法権の活性化も実現できないので、一刻も早く承認制度を無くす必要がある。

また、自治立法権を強化するため、地方立法権と同様に、地方の人大のみならず、人大常委会にも自治立法権を付与する必要がある。年中立法活動が可能な人大常委会に自治立法権を付与すると、自治機関が自治立法に対する態度及び自治立法の数も大幅に変化すると思われる。特に、立法変通権は、ある法律法規が当該地域の事情に合わないから規定を変更して適用するものであり、民族自治地域においては、一定の緊迫性を持っていると言える。しかし、年

に一度しか会議を行わない人大でしか解決を迎えることができないのであれば、変通規定の実施は適切なタイミングを失いがちであり、実際に承認されてからは、また事情が変わり民族自治地域の役に立たなくなったことも多くあるため、速やかに対応が可能な人大常委会にも立法権限を付与すべきである。

3　自治立法における諸制度の整備

また、自治立法における諸制度は未熟な段階であり、整備する必要がある。

現段階では、上述した恩施土家族苗族自治州の例のように、上級機関により不当な関与をされても、自治地方に対する救済措置はどの法律にも規定されていない。自治州の条例改正作業に五年もかかるというのは、紛争を解決できる適切な法律規定や措置が存在しないからである。上級機関による権利の濫用がないように、監督措置が必要である。上級機関、自治地方の自治機関と関わりのない第三の機関による監督が可能であれば理想的であるが、三権分工の体制を採っている中国において、ほかの機関と関係のない完全に独立した形での権限を有する機関を設けるのは、現実性の低い話である。しかし、上級機関における監督や自治機関に対する救済は、法律上の規定をより具体化することで実現可能である。民族区域自治法八条は「上級機関は、民族自治地方の自治権行使を保障し……民族自治地方を支援補助し、社会主義建設事業の発展を促す」とされている。また、六章（五四条～七二条）は上級機関の職責について定めており、その趣旨は「自治地方の自治権を保障し、上級機関はその権限保障に積極的に協力する」ことであり、現状のような垂直関係を望んでいない。従って、上級機関の決定や指示が法律の規定に反する場合や自治権を侵害する場合、そのような規定の執行を拒否できる権限を自治機関に付与するか、直接全人大やその常委会に問題を提起し、一定の期限内に、理由書付きの裁決を求める権限を自治地方に与えるべきである。また、全人大及びその常委会が上級機関に対し訂正の命令を行い、上級機関が執行しない場合の対応方法も合わせて規定する必要がある。[74]

そして、民族区域自治法一九条に規定されている、変通権の行使について、現状は、上級機関が変通権行使を求める自治機関の提起を受けてから六〇日以内に返答しなければならないとしているが、実際に返答のない場合の解決方法、上級機関の返答に異議がある場合の救済方法が規定されていない。変通権は治立法権の中でも、最も重要な権限であり、法律による保障が急務である。制度保障は、自治立法権の行使にあたり、極めて重要な部分であり、整備に力を入れる必要がある。

五　終わりに

西の自治地方による騒乱があってから既に一〇年が経過し、それが自治立法権に対し慎重な姿勢をとらなければならない理由として挙げられる時代は、既に終わった。自治立法権は、中国面積の六九％を占める民族自治地方の発展と、五五の少数民族の権益、中国が多民族国家である上での順調な発展のために、絶対的に活性化が必要なものである。本稿で述べたように、諸々の原因により、自治立法権が本来あるべき位置から離れていたが、現状及び課題を正確に認識し対策を講じていけば、復活の余地はまだ十分にある。自治立法権の復活及び発展を期待する。

（1）民族宗教事務所の統計（二〇一八）によると、現在中国での少数民族人口は、一・二億人で、全国人口の八・四一％を占める。以上の内容については、民族宗教事務所のＨＰ（http://www.gzmzzj.gov.cn/）を参照（最終閲覧二〇一九年八月一〇日）。

（2）王麗艶『中国民族区域自治制度的発展和完善』（東南大学出版、二〇一〇）一頁。

（3）佐々木信彰『現代中国の民族と経済』（世界思想社、二〇〇一）、洪英『中国の地方制度における自治問題』（明石書店、二〇〇六）、上野稔弘「民族区域自治法改正に見る中国民族法制の現状」東北アジア研究六号（二〇〇二）五一頁、芒来夫

「中国における民族自治地方の立法自治権の現状と課題」一橋法学五巻三号（二〇〇六）六七三頁等がある。芒の論文は、地方自治制度及び自治立法権の三つの種類（自治条例、単行条例、変通規定）についての紹介やそれぞれの課題を中心に述べており、本稿とは、着目している観点のほか、構成と内容が異なることを明記しておく。

（4）五つの自治区はそれぞれ新疆、内モンゴル、寧夏、チベット、広西である。

（5）立法法七二条の規定によると、地方性法規とは、地方の人大及び常委会が、当該行政地域の具体的な状況及び実際の需要に応じて制定できる規範性文件であり、憲法、法律、行政法規に抵触してはならないとされている。

（6）立法法七三条の規定により、地方性法規で制定可能なものは、①憲法、法律、行政法規（最高行政機関である国務院が制定する規範性文件）を当該地方で執行するために、制定が必要な事項、及び②当該地域内部と関わる地方性事務についてである。規章は、行政機関である政府機関が地方行政と関わる事項の執行のため定めるものである。

（7）邹瑜『法学大辞典』（政法大学出版社、一九九一）一七頁参照。

（8）邹・前掲注（7）・一七頁参照。

（9）呉祖謨『法律概念』（法律出版社、二〇一三）一三頁参照。

（10）民族区域法二〇条を参照。

（11）立法変通権については、李侑娜「中国民族自治地方の立法変通権に関する一考察」法学政治学論究一二一号（二〇一九）一四一頁以下で詳細に紹介している。

（12）しかし、自治州の自治機関の地方立法権は、都市建設及び管理、環境保護、文化歴史保護の三つの領域に限られている。

（13）二〇一五年の立法法改正以降の自治立法権について概観しているのは、同改正に伴い自治州の自治機関へ新たに地方立法権が付与されたことにより、自治立法権にも変化が生じたためである。

（14）孫懿「中国民族区域自治的歴史過程」黒龍江省民族叢刊一期（二〇〇九）一〇頁参照。

（15）原文は、「関于民族区域自治的実施綱要」である。

（16）児洪涛「新中国地方立法権：歴史、岐視及矯正」湘譚大学学報六期（二〇〇七）五〇～五一頁参照。

（17）李保林「試論我国民族区域自治制度的四個発展段階」毛公寧等主編『民族区域自治新論』（民族出版社、二〇〇二）三二七頁参照。

（18）当該統計は、法律法規データベース（http://search.chinalaw.gov.cn/SearchLawTitle?effectLevel=&SiteID=124&PageIndex

=572&Sort=PublishTime&Query=%E8%87%AA%E6%B2%BB&Type=1）を参照（二〇一九年八月一〇日最終閲覧）。

（19） 理想的共産主義とは、完全となる社会主義国家を建設するのが目的であったが、その指導思想は現実から離れて、無分別な資本主義打破運動に転換した。

（20） 文化大革命は、一〇年間続いた中国共産党内部の権力闘争で、「資本主義文化を批判する」との名目で全国に広がり、国の政治、経済、文化、教育等全てが間違った路線に入ってしまった「一〇年大動乱期」である。地方の立法権は全面否定され、中央政府に権限が集中した。王年一『大動乱的年代』（人民出版社、二〇〇九）八～一〇頁参照。

（21） 敖俊德「新世紀初我国民族法制建設的新成果」民族研究四期（二〇〇一）七頁参照。

（22） 当該統計は、法律法規データベース（http://search.chinalaw.gov.cn/AdvanceSearchResult?SiteID=124&PageIndex=196&c1=&c2=1992&c3=&c4=&title=%E8%87%AA%E6%B2%BB&Query=）を参照（二〇一九年八月一〇日最終閲覧）。

（23） 計画経済の時期の優遇政策には、税金に減免、民族性のある各事業における優先発展権及び支援、少数民族学校における教育支援、資源の開発、交通、通信、水利等の基層建設における支援等があった。包美栄「民族優恵政策與民族地区的発展」前沿三期（一九九九）三九頁以下参照。

（24） 宋全「論市場経済条件下民族優恵政策的堅持和完善」中央民族大学学報二期（一九九九）二頁以下では、一九八七年以降は、それまで毎年四〇〇～五〇〇万元あった自治地方に対する経済支援が事実上全部なくなり、資源開発に対する利益の分配も七〇％から一〇％に減る等、政策の変化に伴う自治地方の変化を述べている。

（25） 一九八四年に民族区域自治法が制定されて以来、自治地方に関する法律の制定は皆無であった。

（26） 一九八二年から一九九九年までの約二〇年の間に地方で制定された法規・規章の数は、二六四五七件に上る。統計データは、法律法規データベースＨＰ（http://search.chinalaw.gov.cn/AdvanceSearchResult?SiteID=124&PageIndex=&c1=1979&c2=1999&c3=&c4=&title=&Query=）を参照（二〇一九年八月一一日最終閲覧）。

（27） 乔晓陽「開展立法法研究」行政法学研究三期（一九九四）二五～二六頁参照。

（28） 郭冬梅「浅論立法法的問題及品性」牡丹江教育学院学報一期（二〇〇三）一〇五頁参照。

（29） 立法法研究組バージョン（一九九六）、立法法専門家バージョン（一九九七）、立法法意見聴収バージョン（一九九八）等があった。このようなバージョンの中では、自治立法権承認問題、審査期間問題等について触れていた。

（30） 施文正「中国的民族区域自治立法」広報電視大学学報三期（一九九八）五一頁以下を参照。

（31）地方性法規は、上級機関に届出るだけで効力を有する。

（32）立法法六六条は「民族自治地方の人大は当該地域の民族の政治、経済、文化の特徴にあわせ、自治条例と単行条例の制定ができる。自治区の自治条例と単行条例は全人大常委会の承認を得て効力を有する。自治州、自治県の自治条例、単行条例は、省、自治区、直轄市の人大常委会の承認を得て効力を有する。自治条例、単行条例は、当該民族の特徴に合わせ、法律、行政法規の規定について変通規定を設けることができる。但し、法律、行政法規の基本原則、憲法、民族区域自治法、そのほかの民族自治地方について専門的な規定おいて法律、行政法規の規定については、変通規定の制定ができない」とし、憲法、民族区域自治法の規定とほぼ変わりがなかった。

（33）牛文軍「論民族立法存在的基礎與空間」広播電視大学学報二期（二〇〇五）八三頁以下参照。

（34）中国知網ＣＮＫＩの統計によると、立法法が制定される前に自治立法をテーマとする論文は、年間六〇〇件ほどであったが、立法法が制定されて以降、一年あたり公刊された自治立法を扱う論文の件数は、二〇〇〇年は一一七二件、二〇〇一年は一五六二件、二〇〇二年は二一五六件と大幅に増えた。これらの論文は、立法法が、自治立法について特に触れていないことについて批判を行っている。なお、統計データは（http://yuanjian.cnki.com.cn/Search/Result?content=%u81EA%u6CB%u7ACB%u6CD5）を参照（二〇一九年八月一〇日最終閲覧）。

（35）当該統計データは、法規庫（http://china.findlaw.cn/faguiku/index.php?m=Search&seaStr=%E8%87%AA%E6%B2%BB%E5%B7%9E&listorder=undefined&pub_time1=1982-01-01&pub_time2=2014-12-31）を参照（二〇一九年八月八日最終閲覧）。

（36）立法法改正以前から、自治立法権と地方立法権の両方を有していた自治区人大の場合、一九八二年から二〇一四年までに制定した地方性法規は八六件、自治条例及び単行条例は四〇件と、二倍以上の差が出ていて、地方立法権に頼る傾向を見せており、立法法改正後の自治州の変化もある程度予想可能なものであった。なお、この統計データは、法規庫（http://china.findlaw.cn/faguiku/index.php?m=Search&seaStr=%E8%87%AA%E6%B2%BB%E5%8C%BA%E4%BA%BA%E5%A4%A7&effid=220&pub_time1=1982-01-01&pub_time2=2014-12-31&exc_type=0&listorder=0&p=6）を参照（二〇一九年八月八日最終閲覧）。

（37）吉雅『民族区域自治地方自治立法研究』（法律出版社、二〇一〇）一五〇頁参照。

（38）吉・前掲注（37）一五一頁、冉燕辉「民族自治地方立法権的合理配置探析」学術交流二期（二〇一七）二頁以下参照。

（39）恩施土家族苗字自治州人大常委会ＨＰ（http://www.esnd.gov.cn/2015/0601/78207.shtml）を参照（二〇一九年八月八日最

終閲覧）。

（40）冉燕輝「区域立法合作的有益探索與思考―基與西水河流域保護条例的実証研究」中共中央党校学報二期（二〇一七）八四頁以下参照。

（41）雷偉紅「論民族自治地方自治法規立法権與地方性法規立法権的協調」中南民族大学学報四版（二〇一八）一四八頁参照。

（42）統計データは、法律法規データベース（http://search.chinalaw.gov.cn/search2.html）に公開された雲南省各自治州の二〇一四年から二〇一八年の地方性法規、自治条例と単行条例の数字を参照（二〇一九年八月八日最終閲覧）。

（43）人大は、年に一度の会議でその年の全ての立法活動について議論を行う場である。会議期間も短く、一週間程度で終わるのがほとんどで、長い場合でも一〇日ほどしか開催されない。また、自治立法のみならず、地方立法についても議論を行うことから自治立法に費やされる時間はさらに短縮されるので、年に承認される自治条例及び単行条例の数は相当限られている。それが、人大のみが制定主体となっている自治立法の致命的な短所である。

（44）常委会は、その名の通り人大の常設機関であり、少なくとも月一回は会議を行うので、立法活動が滞りなく進行されている。人大のみが立法主体か、それとも人大及び常委会ともに立法主体であるかということは、一見大きな違いに見えないが、実質的には、立法活動に大きな影響を与えている。

（45）中国は、①中央に高度集中された体制が長く続き、他国と歴史的背景が異なる点、②多党制ではなく、共産党が領導する一党制の上で他党が協力する制度を実施している点、③経済模式的には、社会主義共有制を実施している点から、三権分立は中国の実情に合わないとされている。従って、立法権、行政執行権、司法権がそれぞれ独立している模式ではなく、三権が協力しあいながら、中国の社会主義建設及び経済の発展に貢献していくとの考えに基づいている。この三権の上には、共産党領導に従うという大前提が存在する。魏海群「再論中国不能実行三権分立制度」湖北開放職業学院学報一一期（二〇一一）三三頁参照。

（46）王学仁「関與我国社会主義民族政策的畿点認識和体会」西北民族学院学報三期（一九九四）一～二頁参照。

（47）一九五八年からの大躍進運動を皮切りに、一九七六年に終わった文化大革命まで、中国の経済は大きく破壊されたからである。

（48）大躍進運動とは一九五八年から一九六〇年までに続いた社会運動であり、生産力を上げ、強くて豊かな共産主義国家を作るもとで、成果、スピードを強調し、実際の状況に合わない高い目標を設定したため、経済発展に逆効果をもたらしたので

ある。龍際鋼「大躍進運動的歴史成員與経験教訓」安徽師範大学学報二期（二〇〇〇）二七三頁以下参照。

(49) 蔡克文「从毛沢東到習近平：共享発展理念的演進」改革與戦略二期（二〇一七）三一頁以下は、毛沢東から習近平政権に至るまでの、社会主義経済における理念を整理したものである。この論文によると、毛沢東は、「共同の豊」を強調し、全国民が貧乏から脱出し、ともに豊かになることが社会主義を維持する根本理由であり、そのためには、農業、商業、工業ともに力を入れ、遅れる業界がないようにするのが大事だとしていた。鄧小平は、社会主義の本質は、生産力を解放することであり、生産力を発展するのがその第一歩であるとし、目標は、全民の豊であるが、全ての人、全ての地域が、差のない同じ政策、優遇を受けるのは現実的に不可能であり、一部の地域が先に早いスピードで発展して、全体を引き上げるのが、全体の発展を果たす近道であるとした。

(50) 改革開放政策は長三角地域（上海市一帯）、珠三角地域（広州市一帯）、環渤海地域（北京市一帯）等、貿易に有利な沿海地域及び開発しやすい平坦な地域を中心に始まった。

(51) 地方組織法（一九八二）二七条は、「省政府所在地の市及び国務院が承認した比較的大きい市の人大及びその常委会は地方性法規草案を提出し、省級人大に承認を要請する権利を有する」と定め、比較的大きい市という立法主体が、初めて立法舞台に登場した。

(52) 深圳市、夏門市、珠海市、汕頭市を指す。これらの市は、出口特区のある市とも呼ばれたが、沿海地域に位置していることから、対外貿易の窓口として特別支援や優遇政策のもとで急速に発展した。

(53) 二〇〇〇年より実施した西部大開発は、基礎施設、生態環境で成果を出し、生活水準を引き上げ、当該地域の産業が新しいレベルに達し、教育、衛生等の公共福祉領域も一新する目的で実施された開発プロジェクトである。劉忠「我国西部大開発閃絡研究総述及反思」経済学動態六期（二〇一二）七七頁参照。

(54) 楊旭「試論西部大開発中影響民族関係和諧発展的因素」貴州民族研究六期（二〇一四）八～九頁参照。

(55) 立法法改正の目的の一つは、地方権限の拡大である。そして、比較的大きい市、経済特区のある市が正当な理由なしに、政策上の理由から立法権を付与されたことに対する批判は二〇〇〇年代に入ってから常に存在した。この二つの問題を一気に解決したのが、区設市への立法権付与である。そして、自治州は、同じ行政階級であることから、権限を付与されたのである。鄭毅「対我国立法法修改後若干疑難問題的诠释與回応」政治與法律一期（二〇〇六）四九頁以下参照。

(56) 憲法序言では、中国は工人階級が領導する……社会主義国家であり……共産党が領導する多党協力及び政治協商制度、人

大制度、民族区域自治制度……が中国政治制度の核心内容と基本原則であり、社会主義民主政治の証であるとしている。胡錦濤は「在慶祝中国共産党成立90周年大会上的講話」において、「人大が根本政治制度であり……民族自治制度が基本政治制度」であることを強調した。原文は次の頁（https://www.docin.com/p-216285879.html）で閲覧可能である。

(57) 一元二級多層については、粟丹「論民族自治地方立法権在我国立法体系中的地位」貴州民族研究一期（二〇〇六）一三一頁を参照。

(58) 「属国制」は、漢民族と少数民族を別々に管理する制度で、少数民族が暮らしている地域を「道」とし、管理機関として「属邦」を設置して、特別地域として集中管理を行った。「きび政策」は、各民族の首領が世襲制で管理する方法で、以夷制夷の一環として実施されてきた。「とし制度」は、二重管理の方法であるが、内地にある少数民族地域は中央が直接管理する上に、さらに一連の土官を設置し、別途管理をした。「りばんいん」制度は、中央に少数民族を管理する専門機関である「りばんいん」を設置し、少数民族を完全かつ厳密に統治するものであった。呉宗金主編『中国民族立法理論與実践』（中国民主法制出版社、一九九八）九一〇頁以下参照。

(59) 一九二二年に制定された「中国共産党第二回全国代表大会宣言」では、「モンゴル、チベット、回疆で自治を実施し、民主自治邦とし、自由連邦制で中国本土ともに統一し、中華連邦共和国を設立する」とした。民族独立やこんにちの民族区域自治制度とは異なるもので、一定の区域で自治を実施するといった意味合いの自治思想が生じた時期である。

(60) 一九二三年の「中国共産党党綱草案」では、「チベット、モンゴル、新疆、青海等の地方と中国本土の関係は、当該民族の自決により決まる」とした。前年の政策とだいぶ異なり、この時期は、少数民族政策が非常に不安定であったことを意味する。

(61) 洪・前掲注（3）二四六頁参照。

(62) 中共中央統戦部編『民族問題文献匯編』（中共中央党校出版社、一九九一）一八頁以下参照。

(63) 漢民族は主に中原地区に居住し、少数民族は、東北辺境、西北辺境、西南辺境、南部辺境等の辺境地域に集中しているが、同じ少数民族でも、様々な地域に広範囲に居住する場合や、少数民族の集居区に相当の比率な漢民族が居住する場合、漢民族の居住地に少数民族が散居している場合等、大雑居、小集居の特徴を示している。洪・前掲注（3）・二五六頁参照。

(64) 城村建設及び管理について、二〇一五年一二期全国人大法律委員会は、「立法法改正案の審議結果に対する報告」で、主に城村企画、基層施設の建設及び市政管理を含むと説明した。また、二〇一五年一二月に制定された「国務院の都市体制改

革業務における指導意見」では、城村建設及び管理については、基本的には、拡大解釈の方法を採択するとの見解を示した。

(65) 余章平「中国民族自治地方的類型」四川統一戦線五期（二〇〇九）三四頁参照。

(66) 段瑞鶴「民族事務的概念辨析與界定」百家巻軼二一期（二〇一七）二六一頁参照。

(67) 段・前掲注（66）・二六一頁参照。

(68) 政治事務の部分に関する内容は、藩紅祥「論民族自治地方自治立法和地方立法権的科学界分」法学評論三期（二〇一九）一二七頁を参照。

(69) 経済領域に関わる事務については、祁永安「明確少数民族事務内涵重構一二五建設重点」西北民族大学学報二期（二〇一二）二三～二四頁：李長亮「少数民族事業的内涵及其解読」西北民族学学報二期（二〇一二）八頁参照。

(70) 文化領域に関わる事務については、蘇文寧「対少数民族地区文化建設的思考」寧夏党校学報五期（二〇〇八）五五頁以下：呉善茂「少数民族地区文化発展戦略研究」新疆社会科学三期（一九八八）六九頁を参照。

(71) それでも、混同を防ぐため、自治立法権の範囲内の事務を地方立法権で定める場合の責任規定を設けるべきであるとの懸念の声もあるが、筆者としては、そこまでする必要はないと考えられる。なぜなら、自治立法権の復活を一番望んでいるのは、自治地方であるからである。自治の特色、自治権がないと、自治地方の存在意味もないし、他の地域と変わりがないので、自治地方と名付ける理由もない。自治地方としての存続がかかっている以上、自治立法権の復活のため、自治地方は、積極的に協力するはずである。自治地方としては、自治立法権の行使が現状難しいため、やむを得ず地方立法権に頼っているだけであり、自治立法権と地方立法権の範囲が明確になり、自治立法権に対する承認制度が廃止されれば、このような現象は改善されると思われる。

(72) 「恩施土家族苗族自治州自治条例」改正の例は、恩施州政治文「恩施土家族苗族自治州人民政府関與請求審批恩施土家族苗族自治州自治条例（修正案草案）的請示」六七号（二〇〇五）二頁以下を参照。

(73) 鄂政函「関與恩施土家族苗族自治州自治条例（修訂草案）的批复」一三八号（二〇〇六）二頁以下を参照。

(74) 冉燕輝「民族自治地方自治立法権的保障」法学九期（二〇一五）三三～三四頁参照。

李　侑娜（り　ゆうな）
所属・現職　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
最終学歴　慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程
専攻領域　憲法
主要著作　「韓国における条例制定権の現状及び拡大可能性」『法学政治学論究』第一一九号（二〇一八年）
「中国民族自治地方の立法変通権に関する一考察」『法学政治学論究』第一二二号（二〇一九年）
「中国における「立法法」の制定・改正と地方立法の動向」『法学政治学論究』第一二二号（二〇一九年）