

<翻 訳>

中国民族区域自治モデルの基礎理念および 実現ルート

— 韓国地方自治制度の示唆を念頭にして

呉 東 鎬*
鈴木 敬 夫**訳

一、はじめに

国家の多民族構造は、人類社会の発展過程において形成された既存事実であり、現在、世界大多数の国家は「一国多族」の現状におかれている。20世紀90年代初頭、旧ソ連、東ヨーロッパ各国で起きた大規模な民族分裂をきっかけに、民族問題は世界各地において混沌とした状況に陥った。このような状況に直面して、世界各国、とくに多民族国家は、再びつぎのような問題を真剣に検討しなければならなくなった。多民族国家は、はたして、どうすれば民族関係をもっとうまく処理できるのか？ 現代国家の民族政治問題の解決にどのような理論がより相応しいのか？ 統一多民族国家の各民族が仲良く暮らせるように保障できる民族政策は、いったい何か？ こうしたなかで、20世紀半ば以後、とくに80年代以来、多くの国は民族問題に関する考え方を改め、しだいにその政策を調整し始めたのである。多民族国家において国内民族問題を解決する主な政策の一つは、少数民族に一定の自治権を与えて、少数民族の自己自身による一定形式の自治を認めることであった。

たとえば、民族自治、地方自治あるいは両者の組み合わせである⁽¹⁾。中国が採用している民族区域自治モデルは、まさにその両者を組み合わせたものであるといえよう。

本稿では、中国が民族区域自治モデルを選択した歴史経緯に対する考

察を通じて、このモデルの特徴とその理論的基礎を分析し、現実における民族区域自治の目標と実現ルーツを検討しようとするものである。

二、中国における民族問題を解決する上での選択：民族区域自治モデル

民族区域自治モデルは、中国共産党（以下、中共と略記する）の中国民族問題に関する理論と政策として、実践のなかで絶えず総括を重ね発展してきたものである。早くも1922年に開かれた中共第2回代表大会において、党は、マルクス主義の理論を参考にして民族自治思想を打ち出し、自治・民族自治連邦・連邦共和国というスローガンを提起した。ただ、この自治は、ソ連をモデルにした自治であった。1923年に作成された『中国共産党綱草案』において、国内の少数民族問題を解決する原則として、レーニンの民族自決権原則を提示した。その後、相当長い期間において、中共の自治の主張は、中共第2回代表大会の綱領を踏襲し、民族問題を解決する方式として、「民族自決」と「連邦制」をあげてきた。この時期、民族政策について、中共は主にソ連の理論と経験を参考にしたが、民族問題に対する認識は深くはなかった。ただ、初期の主張とくればると、中共の政策の重心は、はっきりと「各少数民族が自己政府を建てて自己の事務を管理し、漢族と連合して統一的国家を設立する」という実務的な運営に移ってきたのである。そして、国内の民族問題に対する党の認識が進展するにつれて、また、抗日統一戦線の構築と国家分裂を防ぐため、中共は抗日戦争後期にいたるまで、「民族自決」について言及することなく、中国の国内状況を勘案して、レーニンの民族問題解決に関する構想を新たに解釈し始めた。そのなかで、中共は、党の第6回代表大会において、国内民族問題を解決する政策として、民族区域自治を実行するという政治主張を正式に提出した。その後、民族区域自治に関する党の政治構想は、しだいに具体化され、実践のなかで補完されるようになった⁽²⁾。

それでは、中国はなぜこの「民族区域自治」という特殊なモデルを選択したのか。言い換えれば、なぜ各少数民族を単位とする民族自治モデ

ル、あるいは各少数民族が独立して自治を実施する連邦制を採用しなかったのであろうか。その主な理由は、つぎのように分析することができる。

まず、歴史からみて、中国は長い間、統一した多民族国家であった。多民族で構成された他の大国とくらべて、中国における各民族は、長い歴史のなかで互いに接触し、雑居、通婚など不断に連係してきた。中国境界内における各民族間の関係は、アメリカ、カナダ、オーストラリア等、多民族大国の土着民族と移住民族間の関係とは異なり、また、前ソ連の各加盟共和国内の各民族間の関係とも異なっている。ツアーのロシアにおける現代民族国家の形成は、異国民族に対する征服と拡張によって成り立っているものの、中国における現代民族国家は、亡国の危機とともに各民族が共通の外敵に直面して育まれた、中華民族意識の自覚とともに形成されたのである。したがって、中国における各民族は統一国家、中華民族に対して、とくに強いアイデンティティーをもっている⁽³⁾。

つぎに、建国初期の人口の分布からみれば、中国の少数民族は、全国総人口の6%しか占めておらず、しかも「大分散、小聚居」(全国に分散して居住し、小規模の集団居住をしている状態)という居住状態であって、普段は、漢族と少数民族、または少数民族間で雑居していたのである⁽⁴⁾。

第三に、中国では、各民族が共産党の指導の下に平等に聯合し、革命に参加して、また、平等に聯合して統一された人民共和国を設立したのであり、民族分離という過程を経ていなかった⁽⁵⁾。

こうした上述の歴史的選択と、その原因からもわかるように、中国の民族区域自治モデルは、つぎのような特徴を有している。

第一、中国の民族区域自治は、中央集権制国家構造を前提としている。「国家の統一的指導」というのは、中央集権制国家における中央と地方関係の概括的解釈である。権力の出所と運営からみれば、中央集権制国家では、人民が国家権力を完全に中央政府に委任することによって、中央政府が最高の権力とすべての権力を掌握し、地方政府は、中央から権力

を授与されるにすぎない⁽⁶⁾。中国民族自治地域の自治機関が有する自治権は、憲法の規定により中央から授与されたものである。指摘すべきことは、世界の200あまりの国のなかで、連邦制を採用している国は30個も満たしていないが、多民族大国はほとんど連邦制をとっていることである。たとえば、ロシア、カナダ、米国、ブラジル、オーストラリア、インド等である。その意味で、中国は多民族大国のなかでも、中央集権制を採用している特例であるといえよう⁽⁷⁾。

第二、中国の民族区域自治は、各少数民族を単位とする「民族自治」でもなく、地域によって区別された「地方自治」、あるいはある一民族が単独で享受する区域自治でもない。それは、民族自治と区域自治を結合したもので、一少数民族、あるいはいくつかの少数民族が集団で居住する区域において採用された平等の下で聯合した自治である⁽⁸⁾。地域的民族自治として、中国の民族区域自治は「各少数民族が集団で居住する地域」において採用し、特定地域における少数民族の「集团的居住」状態(人口比例における絶対多数ではない)は、民族区域自治を採用する特定の制限要素である。つまり、ある程度人口が相対的に密集している少数民族地域においては、民族自治地方を設立し、民族区域自治を実施することができる。

第三、民族区域自治は、政治要素と経済要素が結びついたものである。ここでいう経済要素とは、おもに民族と地域の経済発展基礎、条件および成果、自然資源状況、民族の科学技術と教育文化発展状況および民族科学文化素質などを指す。そして、ここで政治要素とは、おもに民族の平等、民族団結協力、民族区域自治、民族の繁栄発展、社会安定の維持、国家統一の維持等、少数民族が自己の事務を管理し、民族関係を協調し、民族社会の発展を促進するなどの面における要素を指す。

中国は、民族自治地方を設立する際に、民族構成を勘案して少数民族の自治と民族団結を図っただけではなく、地域経済と文化発展をも勘案して共同の繁栄を図ったのである。その趣旨としては、両者の結合を通じて、各民族人民が主人公としての積極性を充分に発揮できるようにす

るとともに、平等・団結・互助の新たな社会主義民族関係を構築することで、国家の統一を強固し、民族自治地方と全国の社会主義事業の発展を促進することにある、とされる⁹⁾。

第四、中国の民族区域自治地方において、自治を実現する主な方式は、自治機関を設立して、当該自治機関が自治権を行使するという形態である。ここでいう自治機関とは、民族自治地方の人民代表大会と人民政府であり、その自治機関は二重の性質をもっている。つまり、地方国家機関であると同時に少数民族がその集居区において自治権を行使する自治機関でもある。自治機関は、一方では、自治機関として憲法・法律に基づいて自治権を行使し、他方では、国家行政機関として一般の地方政府の職権をも行使する。ただ、実際の運営状況からみれば、民族自治地方の政府は、国家の地方政権機関としての色合いが濃く、自治機関の性質はほとんど現れておらず、民族区域自治機関の自治権は実は行政権に浸食されている。その一つの要因として、つぎのように指摘することができよう。憲法と法律は、民族区域の自治権に対して規定はしているものの、いまだに職権の角度から民族区域自治地方政府の二つの性質の職権について区別しておらず、大雑把に「本民族、本地域の事務を管理する」と規定しただけである¹⁰⁾。その結果として、自然に、自治地方の民族内部事務を自治機関の行政職権に組み入れたのである。

三、民族区域自治の基礎理念

中国の民族区域自治モデルは鮮明な特徴を有しており、その構想の背後には、人類が歴史的進展のなかで洗練されてきた二つの崇高な理念がみられる。その一が民族自治思想であり、他の一つは地方自治理念である。

1、民族自治思想

民族自治 (ethnic autonomy) は、民族自決と関連する概念である。自治権の意味について、国連憲章の草案では「自己管理」という表現を使っ

ている。サンフランシスコで行われた1945年の国連国際組織会議（UNCIO）では「自決の原則が分裂の権利ではなく、人民の自己管理権を意味するものであるので、まさに国連憲章の趣旨に合致する」とあらためて表明している⁽¹¹⁾。民族自決は内部自決（自己管理）と外部自決（分離）に分類され、民族自治は、まさにこの内部自決という意義において国際法上一般的に認められたものである。民族自治の定義をめぐっては、西欧学者の間にはさまざまな学説がみられるが、ある種の権力が中央政府から自治体へ移転するという点では共通している。また、自治というのは、すべて充分な主権をもたず、あくまでも少数民族所在国の憲法と法律の範囲内のものであって、中央政府の監督を受けなければならない⁽¹²⁾。

民族自治は、一国内の少数民族の権利を認めることを基礎に成り立つものである。1976年に発効した『市民的および政治的権利に関する国際規約』第27条は、マイノリティの権利についてつぎのように規定している。「種族的、宗教的または言語的少数民族が存在する国において、当該少数民族に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰し、かつ実践しまたは自己の言語を使用する権利を否定されない。」

いま民族自治は、ますます国際社会から重視されている。これは、一方では、民主、平等、参加という政治理念に対する反省によるものである。「人権保護はあらゆる自治の第一の目標」⁽¹³⁾という言葉にも表れているように、マイノリティの権利保護を主眼とする自治は、人権理論の延長線上にあるか、あるいはその運用であるといえよう。他方では、族群意識の復興はさまざまな民族衝突を起している。それを予防し解決する手段として、民族自治が注目されるようになった。

一般に、民族自治はつぎのような機能を果たしている。まず、民族自治は少数民族の権利保護に役立ち、少数民族の政治参加を促進させる。また、民主的素養を育成し、民主政治の基礎を固める。つぎに、民族自治は国内民族間の衝突を緩和し、民族と国家間の利益のバランスをとる

ことを通じて、政治的安定に役立つ。第三に、民族自治は、少数民族文化の保護、特色ある発展の維持に有益であり、文化の同化を防ぐ（文化上の多様化を維持する）。その反面、民族自治の実施は、つぎのようなリスクを伴うといわれる。まず、民族自治を認めることは、他族または他地域に対する差別とみなされ、民族と地域間の衝突を引き起こす可能性がある。ついで、民族自治、とくに地域的自治は、統一・自由・開放的市場の形成と発展にとって不利である。第四に、社会的分化によって社会の共同意識がさらに形成され難くなり、それはまた少数民族の孤立感を深め、分離を引き起こす可能性をもっている。第五に、外国から関与を受ける可能性が高くなる。したがって、ある民族自治に対して評価を下すのは、ときには非常に複雑である。民族自治を実施するさい、国はさまざまな要素を十分に勘案しなければならず、同時に、民族自治の機能を生かし、そのリスクを抑制できる具体的措置と方法を、積極的に工夫すべきである。実際、世界各国における民族自治の実施効果からみれば、利益が弊害より大きい、といわれる。いうまでもなく、民族自治は、今後ますます多くの政治指導者と研究者の注目を浴びることになるであろう⁽¹⁴⁾。

2、地方自治理念

文字のうえで簡単に解釈すれば、自治とは、自分で自分のことを管理するという意味である。ただ、ここでいう「自分」とは、ある個人を指すのではなく、グループ・組織または集団を意味する。つまり、いわゆる自治とは、ある集団またはグループにおいてすべての内部事務につき自分で管理するという制度または管理形態を指す。この意味で、自治とは自分で自分の事務を管理し、その行為に対して責任を負う社会管理形態、または自己調整の社会管理形態である⁽¹⁵⁾。

国民と国家間の関係からみれば、自治は、国民と国家の最高政治権力間の関係における政治的自由を指している⁽¹⁶⁾。啓蒙学者たちは「自治権は人の自然自由の政治社会における発展である」と主張する。「人の自然

自由は、人間社会のいかなる上級権力の拘束も受けないし、人々の意思または立法権の下におかれず、単に自然法をその準拠としている。社会における人の自由は、人々の同意を経て国内に設立した立法権以外には、他のいかなる立法権の支配も受けない。また、立法機関が人々の委任を受けて制定した法律以外には、いかなる意思の統轄も、いかなる法律の制限も受けない。」⁽¹⁷⁾

地方と中央の関係からみれば、自治に対応するものは官治(中央統治)である。現代自治の概念は、実はイギリスで発展したものであり、イギリス人の最初の自治観念は、官治と対応するものであった。孫文は『中華民国設立の基礎』という論文のなかで、「民は権力を有せず、権力を官がもつのが官治であり、官は権力を有せず、権力を民がもつのが民治である。」と指摘している⁽¹⁸⁾。孫文がここでいう民治とは自治である。つまり、いわゆる官治(中央統治)とは、地方の公共事務はすべて中央から派遣された官僚により管理され、地方住民は政治参加権をもたず、単に統治される立場にのみおかれる、ということである。反面、いわゆる自治とは、地方の事務をすべて地方の人民が自己責任で管理・決定するか、もしくは代表を選んで管理し、中央の関与を受けないということである。官治における権力は完全に官にコントロールされており、上級政府の意志によって動くとともに、上級政府に対して責任を負うことになる。比較すれば、自治における権力は完全に人民によってコントロールされており、人民の意志によって動くとともに、地方事務の処理・決定権は地方の人民が有し、上級政府に対して責任を負わないことになる。要するに、いわゆる地方自治とは、地方の人民と地方の財によって、地方事務を処理するということである⁽¹⁹⁾。

『中国大百科全書・政治巻』では、地方自治をつぎのように定義している。「一定の領域内において、すべての住民による法人団体(地方自治体)を組織し、憲法の法律の範囲内で、また、国家の監督下に、自分の意思に基づいて地方自治機関を設立し、本地域の財力を利用して本地域内の公共事務を処理する一つの地方制度である。」⁽²⁰⁾

上述の定義は、地方自治理念が内包している三つの意味を釈明している。

まず、地方自治は国家主権に対応するもので、主権は国家にしか有せず、自治権は主権に服さなければならない。地方自治において処理されるのは地方事務であり、法律・国防・外交等の事務は含まない。

つぎに、地方自治の一つの基本原則は、地方自治（団）体の自治である。団体の自治原則によれば、国家の関与を最小限にし、地方公共団体の自主性と自律性を最大限に生かすべきである。この原則は、制度上、地方公共団体の自治権の拡大、国家監督の最小化、地方財政の自主性の確立等に現れる。

第三に、地方自治のもう一つの基本原則は、住民自治である。住民自治の原則は、地方団体の行政においてできるだけ広い範囲の住民に参加の機会を与えること、地方公共団体の運営に関する住民の要求を最大限に満足させること、地方公共団体に事務処理権を与えること等の意味を含んでいる。この原則は、住民が代表を選んで自治機関を設立すること、住民の意思によって行政事務を管理すること、住民が地方の行政管理に対して有効な監督を行うこと等の制度に具体化される⁽²¹⁾。

四、民族区域自治の実現ルート

1、民族区域自治実現ルートに関する中国の現行法規

それでは、中国の民族区域自治地域では、どのようなルートを通して自治を実現しているのか？

これに関して、憲法と民族区域自治法は具体的に規定している。憲法の規定からみれば、まず、民族区域自治に関して、憲法は、総則において、総括的な考え方を示している。憲法第4条第3項は「各少数民族が集住する地域は、区域自治を実施し、自治機関を設立し、自治権を行使する。」と規定する。当然ながら、この条文だけでは、自治権の行使主体が自治機関であると断定することはできない。つまり、民族区域自治の実現ルートが明確になっていないのである。自治機関の自治権行使

という方式を通して自治を実現するか、あるいは少数民族人民が広範に自治事務管理に参加するという方式をもって自治を実現しようとしているのかもしれない。ただ、後の憲法各則の規定からみれば、民族区域自治地域における自治実現の方式は前者に限られている。つまり、自治機関の自治権行使という方式を通して自治を実現するのである。その具体的な憲法条文は、つぎの通りである。

第 112 条：「民族自治地域の自治機関は、自治区・自治州・自治県の人民代表大会および人民政府である。」

第 115 条：「自治区・自治州・自治県の自治機関は、憲法第 3 章第 5 節に規定された地方国家機関の職権を行使するとともに、憲法、民族区域自治法およびその他の法律に規定された権限に基づいて自治権を行使し、その地域の実際情況に応じて国家の法律と政策を貫徹し、執行する。」

第 116 条：「民族自治地域の人民代表大会は、その地域の民族の政治、経済および文化の特徴に基づいて、自治条例および単行条例を制定する権限を有する。自治区の自治条例および単行条例は、全国人民代表大会常務委員会に報告して、その承認を得た後で効力が生ずる。自治州・自治県の自治条例および単行条例は、省または自治区の人民代表大会常務委員会に報告して、その承認を得た後で効力が生じ、かつ、これを全国人民代表大会常務委員会に報告して登録する。」

第 117 条：「民族自治地域の自治機関は、地域財政を管理する自治権を有する。国家の財政制度によって、民族自治地域に属するとされた財政収入は、すべて民族自治地域の自治機関が自主的に調達し、これを使用する。」

第 118 条：「民族自治地域の自治機関は、国家計画の指導の下に、地域的な経済建設事業を自主的に調達および管理する。」

第 119 条：「民族自治地域の自治機関は、その地域の教育・科学・文化・衛生および体育事業を自主的に管理し、民族的文化遺産を保護および整理し、民族文化を発展および繁栄させる。」

第 120 条：「民族自治地域の自治機関は、国家の軍事制度および当地

の実際の必要に基づき、國務院の承認を経て、当地域の社会治安を維持する公安部隊を組織することができる。」

以上、憲法総則では、民族区域自治地域における自治実現の方式について明確には規定していないものの、憲法各則の第112条から第120条までの規定からみれば、民族区域自治地域は、実は自治機関の自治権行使という方式で自治を実現しようとしている。つまり、憲法が描いた民族区域自治のモードは自治団体の自治であり、住民自治の要素は含まれていない。

民族区域自治法の規定では、憲法の規定とくらべて、民族区域自治の実現ルートをより明確に定めている。これは、民族区域自治法第4条に集中的に反映されている。この条文では、「民族自治地域の自治機関は、憲法と本法およびその他の法律で規定した権限に基づいて自治権を行使する。」とはっきり規定している。また、民族区域自治法は、自治機関の行使する自治権に対して具体的に列記している。民族区域自治法の規定によれば、民族自治地域の自治機関が行使する自治権は、つぎの通りである。

- ① 比較的に独立した立法権（民族区域自治法第19、43、44条）
- ② 弾力的に上級決議を執行する権利（民族区域自治法第20条）
- ③ 公安部隊設立権（民族区域自治法第24条）
- ④ 経済事業における自治権（民族区域自治法第25、27、28、29、30、31、32、33、34、35条）
- ⑤ 文化事業における自治権（民族区域自治法第21、36、37、38条）
- ⑥ 科学技術・衛生・体育事業における自治権（民族区域自治法第39、40、41、42条）

2、民族区域自治実現の新ルート：住民参加制度

(1) ルート拡大の必要性

周知のごとく、中国憲法が民族区域自治制度を創設して、民族自治地域に自治権を与えた趣旨としては、民族自治の視角からみて、各少数民族

族が主人公として自主的に民族内部事務を管理するのを保障することにある、区域自治（地方自治）の視角から、当地域の経済・文化・社会事務に対するすべての住民の自主的な管理を保障することにある。したがって、民族区域自治地域における自治権の行使主体は、当然ながら、まず当該自治地域の（少数民族を含めた）すべての住民である。これは、中国の主な憲法原則—人民主権原則にも合致している。中国の憲法第2条は「中華人民共和国のすべての権力は、人民に属する。人民が国家権力を行使する機関は、全国人民代表大会と地方各級人民代表大会である。人民は、法律の規定するところにより、各種の経路と形式を通じて、国家事務を管理し、経済と文化事業を管理し、社会事務を管理する。」と規定している。この規定からみて明らかなように、広大な人民群眾は国家の主人であり、人民は、人民代表大会という基本的政治ルートを通して国家事務の管理に参加できるだけでなく、法律で規定された他のルートを通じて、国家事務と経済・文化・社会事務を管理することができる。ここで大切なことは、「他のルート」とは何かということである。結局、これは解釈と立法によるものと思われる。つまり、この憲法条文には充分な解釈空間と創設空間が存在しており、住民が直接国家管理に参加することを含むさまざまなモードをも排除しないということである。この論理は、民族区域自治制度にも適用される。というのは、憲法は根本法であるからである。

また、自治権行使に関する憲法と民族区域自治法の規定からみれば、自治権の行使主体は、たんに自治機関に限定されるのではなく、当然、住民の主体的地位を明確に肯定してはいない。この点は上の文脈のなかで既に分析したところである。

したがって、民族区域自治地域における自治実現モードとしては、民族自治地域の人民代表大会および政府が自治事務を管理するというモードだけでなく、民族自治地域の住民がほかのルートを通じて自治事務の管理に参加するというモードをも含めていると思われる。

住民の自治権行使主体としての地位の確認し、そして民族区域におけ

る自治実現のルートを拡大することは、各少数民族が平等に国家事務の管理に参加するという憲法精神にも合致しており、社会主義調和社会・透明な政府建設という、今日の中国が掲げる総目標とも合致している。実際に、人民が国家の主人公であるという国家の性質と憲法の規定からいえば、自治権の行使過程は、まさに各民族人民が本地域・本民族における政治・経済・文化等の事務を管理する過程であるべきである。

各民族人民が自治権行使の主体になるということは、人民が国の主人公であるという憲法原則の具体的実現を意味し、また、人民群眾が国家の主人になることで、自治機関と人民群眾がともに本地域・国家の発展のために助言できるということをも意味する。したがって、中国における民族自治地域の自治権行使過程においては、民意がより浸透すべきなのである。民族自治制度の設立目的は、国家事務管理に対する少数民族人民群眾の平等な参加を保障し、本民族の内部事務に対する少数民族人民群眾の自主的な管理を保障することにある。つまり、自治権の行使には各少数民族群衆の参加を欠くことができず、これによつてはじめて各少数民族の積極性を生かすことができ、民族自治地域をさらに発展させることができるというものである。

問題は、どのような措置をとれば、民族自治地域の住民が自治事務の管理へ広範に参加できるかということである。これに関して、韓国の地方自治法が確立した住民参加制度は、さまざまな示唆を与えているように思われる。

(2) 韓国地方自治制度の示唆

韓国地方自治制度の設計構造からみれば、まず、自治体の決議機関と執行機関が自治権を行使するという団体自治の一面を読み取ることができる。ただ、他方では、自治体の地方事務処理過程への住民の参加も、はっきりと規定している。つまり、地方住民が自己責任と自らの権限で、自律的に地方事務を処理するという住民自治のモードを強調したのである。たとえば、韓国の地方自治法は、地方議会の議員および地方自治体の長に対する住民の直接選挙制度、住民の条例制定請求権、監査請求権

等を明確に規定している。また、住民自治の実現手段として、韓国法曹界および学界は、住民提案、住民召還、住民訴訟等の制度の導入も積極的に検討している⁽²²⁾。つまり、地方事務は地方で自主的に処理するという地方自治の目的を達成するために、韓国の地方自治制度は、設計上、住民の参加を明らかにして、それをもって地方自治を実現するための重要なルートに位置づけている。そして、積極的に関連法律を制定することを通じて、その運用性を高めているのである。以下では、韓国地方自治法が確立した住民参加制度を概観し、中国に与える示唆について検討したい。

第一、住民投票

現行の韓国地方自治法(韓国は2009年4月1日、同法について最も新しい改正を行った。)第14条は、つぎのように規定している。「地方自治体の長は、住民に過度な負担をかけるか、あるいは重大な影響を及ぼす地方自治体の主な決定事項について、住民投票を実施することができる。住民投票の対象・発議者・発議要件・その他投票手続等に関しては、別に法律で定める。」この条文に基づいて韓国はさらに「住民投票法」を制定した。同法は、住民投票の対象および手続、住民投票に関する運動、住民投票の効力、罰則等に関して具体的に規定している。

指摘すべきことは、韓国の地方自治法は、早くも1994年3月に住民投票に関する条文を挿入しているが、相当期間、住民投票法が制定されなかったこともあって、住民投票制は単なる法規範上の飾り物にすぎなかった。その後、2004年1月ようやく住民投票法が制定・施行されて以来、住民投票制度はいまや法規範上の飾り物ではなく、生きた制度となった。住民投票法の制定に相当の期間を要したのは、当時の政府が住民参加の拡大に対して確固とした考え方をもっていなかったことを意味するものと思われる⁽²³⁾。

住民投票制度は、住民が地方自治体の主人として当該地方自治体の重要な事項に関する意思決定に直接参加するという意味で、直接民主主義の理想を実現に寄与するものと思われる。そして、住民投票制度は、住

民による共同決定制度の一つであるといえよう。

民主主義の視角からいえば、中国の民族区域自治制度の設計においても、自治事務に関するある種の決議が自治地域の民衆に重大な影響を及ぼす場合、すべての民衆が直接自分の意思を反映できるシステムを設立すべきである。その際、上述の住民投票制度は選択できる一つの有力なモデルになると思われる。この問題に関して、まず、ある民族区域自治地方で実験をし、条件が成熟した後で立法に移っていくという方式も可能であろう。

第二、条例の制定および改廃の請求

韓国の地方自治法第 15 条第 1 項は、つぎのように規定している。「地方自治体の 19 歳以上の住民（選挙権がない者は除く）は、市・道および 50 万人以上の大都市においては、19 歳以上の住民総数の 100 分の 1 以上 70 分の 1 以下の範囲内で、市・郡および自治区においては、19 歳以上の住民総数の 50 分の 1 以上 20 分の 1 以下の範囲内で、当該地方自治体が条例で定める住民数以上の連署をもって、当該地方自治体の長に対し、条例の制定または改廃の請求をすることができる。ただ、①法令に違反する事項、②地方税・使用料・手数料・負担金の賦課・徴収または減免に関する事項、③行政機構の設置・変更に関する事項、または公共施設の設置に反対する事項は、請求対象から除く。」また、同条第 2 項以下では、条例の制定・改廃手続とその効果等に関して具体的に規定している。

韓国の地方自治法は、1999 年 8 月に初めて住民の条例制定・改廃請求権を定めた。当該制度によれば、住民が当該地方自治体の長に対して条例の制定および改廃を請求することができるだけで、住民が直接条例を制定あるいは改廃することができるというものではない。つまり、ドイツの諸ランド (land) では、条例規定事項 (予算条例などは除く) までも住民 (市民) が決定できる住民決定 (市民決定) 制度が認められている。これにくらべて、韓国の地方自治法で規定している条例の制定および改廃請求は、ドイツの住民決定制度に比較できるような整った住民参加制度ではない。したがって、学界では、制限された範囲内で住民の決定で

条例を制定・改廃できる制度の導入も必要である、と主張されてきた⁽²⁴⁾。

中国の民族区域自治地方の状況からみても、条例の制定・改廃は、単に当該自治地方人民代表大会が一方的に決定すべき事項ではない。

条例の制定・改廃の過程において、できるだけ民衆の意向を十分に反映することが、まさに中国が人民代表大会という政権組織形態を創設した趣旨の一つであるからである。現在、自治立法の実践では、しばしば条例の草案を公開して民衆の意見を徴しているが、民衆の視角からみれば、この方式は、依然として受動的で、消極的であり、主導権は依然として人民代表大会に掌握されている。これと比較して、上述の住民の条例制定・改廃請求制度は、立法提起権を広範囲の住民に渡している。当然ながら、この制度は前者よりもっと十分に民衆の真意を反映することができよう。したがって、現行の民族区域自治制度を改善する突破口として、これを参考にし、導入しようという意見には一理があると思われる。

第三、監査請求

韓国の地方自治法第16条第1項は、つぎのように規定している。「地方自治体の19歳以上の住民は、当該地方自治体とその長の権限に属する事務の処理が法令に違反するか、または公益を著しく害すると認めるときは、市・道においては500名、50万人以上の大都市においては300名、市・郡および自治区においては200名を超えない範囲内で、当該地方自治体の条例が定める住民数以上の連署をもって、市・道においては主務副長官に対して、市・郡・自治区においては市・道知事に対して、監査を請求することができる。ただ、①捜査または裁判に関与することになる事項、②個人の私生活を侵害するおそれのある事項、③他の機関で既に監査したか、あるいは監査中の事項、④訴訟が継続中あるいはその判決が確定された事項は、監査請求の対象から除く。」また、同条の第2項以下では、住民の監査請求の手續と効果について、具体的に規定している。

住民の条例制定および改廃請求権と同様に、韓国の地方自治法は1999年8月になってようやく初めて住民の監査請求権を規定している。そし

て、当該制度は、日本の地方自治法上の監査請求制度をモデルにして導入したもの、とされている⁽²⁵⁾。

中国の民族区域自治地方の状況からみると、自治地方政府が自治事務を処理する際、違法または著しく公益を損害することがしばしば発生する。その場合の救済手段は、実際に国家機関内部の監督システムに限られており、民衆の直接・主導的監督システムは存在しない。「自分は自分の裁判官になれない」という自然公正原則からみれば、このような方式の有効性と公正性は、当然疑われるであろう。韓国の地方自治法が確立した住民監査請求制度は、このような問題に対する最善の回答であろう。それは、同法が住民監査の方式、内容、手続き、法律効果等の運用規則を、詳細かつ具体的に規定したからである。目下、調和社会の実現を目標として掲げ、政府と民衆の関係改善に悩んでいる中国の現実からみれば、住民監査制度を一つの選択肢として積極的に検討する必要があると思われる。

おわりに

多民族国家において国内民族問題を解決する主な政策の一つは、少数民族に一定の自治権を与え、少数民族自己自身による一定形式の自治を認めることであった。たとえば、民族自治、地方自治あるいは両者の組み合わせである。長い歴史的模索を経て、中国は、各少数民族を単位とする民族自治モードあるいは各少数民族が、相対的に独立して自治を実施する連邦制を取らず、民族区域自治という特殊な自治方式を選択した。つまり、単に少数民族が集住しているという要素だけを勘案して自治地域を確定し、その一民族に自治権を付与するという民族自治方式ではなく、少数民族の集住要素と地域的文化・経済・政治要素を結合して、諸少数民族が集住する、ある程度拡大された地域を自治地域として選択して、自治権を付与する方式をとったことである。この構想には民族自治と地方自治の理念がともに反映されている。

中国の憲法と民族区域自治法は、民族区域自治の方式に関して具体的

に規定している。憲法総則では民族区域自治地域における自治実現の方式について明確に規定していないものの、憲法各則および民族区域自治法の規定からみれば、民族区域自治地域は、実は自治機関の自治権行使という方式で自治を実現しようとするものである。私見としては、民族区域自治地域における自治実現モードには、民族自治地域の人民代表大会および政府が自治事務を管理するというモードだけでなく、民族自治地域の住民がほかのルートを通じて自治事務の管理に参加するというモードをも含まれると思われる。ちなみに、中国の場合、後者に関しては、制度的な側面ではもちろんのこと、理論的側面においてもいまだに十分な検討がなされていない。したがって、参考にするという考え方から、韓国地方自治法が確立した住民投票、住民の条例制定請求、住民の監査請求等の住民参加制度を検討して、中国的特色をもった住民参加制度を確立すべきであると思われる。

註

- * 中国延辺大學法学院副教授、法学博士
- ** 中国汕頭大學法学院教授、札幌学院大学名誉教授、法学博士
- (1) 熊文釗『大国地方：中国民族区域自治制度的新發展』（法律出版社、2008年）第51-52頁。
- (2) 姜琦『中国民族区域自治制度研究』（武漢大學修士論文、2005年）第2-3頁。
- (3) 侯德泉「自治・民族自治・民族区域自治——比較視野の概念新解」理論と改革、2008年第1期、第26頁。
- (4) 熊文釗・前掲注⁽¹⁾ 第31頁。
- (5) 同上。
- (6) 浦興祖『当代中国政治制度』（復旦大學出版社、1999年）第259頁。
- (7) 侯德泉・前掲注⁽³⁾ 第25頁。
- (8) 姜琦・前掲注⁽²⁾ 第3頁。
- (9) 熊文釗・前掲注⁽¹⁾ 第37頁。
- (10) 徐会平『民族区域自治権研究——中央与地方關係視角』（山東大學修士論文、2004年）第40頁。
- (11) 王鉄志、沙伯力『国際視野中的民族区域自治』（民族出版社、2002年）第212頁。
- (12) 同上、第236-238頁。

- (13) 同上、第 230 頁。
- (14) 侯德泉・前掲注⁽³⁾ 第 25 頁。
- (15) 謝坤『地方自治通論』(湖北省社会科学院修士論文、2003 年) 第 1-2 頁。
- (16) 董炯『国家、公民与行政法——一個国家与社会的角度』(北京大学出版社、2001 年) 第 165 頁。
- (17) ロック (John Locke) 『政府論』(下) (商務印書館、1983 年) 第 18 頁。
- (18) 田芳『地方自治若干問題研究』(武漢大學博士論文、2004 年) 第 9 頁。
- (19) 同上。
- (20) 謝坤・前掲注⁽¹⁵⁾ 第 2 頁。
- (21) 同上、第 3 頁。
- (22) 金性洙『個別行政法』(法文社、2004 年) 第 331 頁。
- (23) 洪井善、吳東鎬『韓国地方自治制度』、地方自治法研究第 6 卷第 2 号(2006 年)、第 11 頁。
- (24) 同上、第 12 頁。
- (25) 同上。

The Foundation Principle and Realizing Route of Regional Autonomy Model

— Concurrent discuss of local autonomy system's
enlightenment of South Korea

Wu Donggao

Abstract: Through the long historical exploration of national problem, China finally chose the special regional autonomy model. The conception of model centralized reflects the principle of national autonomy and local autonomy. The methods that regional autonomy local realizes autonomy include not only the method that people congress and governance of regional autonomy local manage autonomy affairs, but also the method that people of regional autonomy local participate in the autonomy affairs by means of other routes. China can learn from public participation system of South Korea, such as residents voting, request that residents establish (amendment, abolish) regulation, supervision request of residents, etc.