

人文地理第49巻第4号抜刷
1997年8月28日発行

中国における民族自治地方の設立過程と展開

—国家形成をめぐる民族問題—

松 村 嘉 久

中国における民族自治地方の設立過程と展開

—国家形成をめぐる民族問題—

松村 嘉久

I はじめに	(2) 政策整備の進展
II 中国における民族自治地方の展開	(3) 設立の過程
(1) 国民国家形成と民族問題	IV 民族自治区・民族民主連合政府の行政再編
(2) 時期区分とその展開の特徴	(1) 行政再編をめぐる政策整備の進展
III 民族自治区・民族民主連合政府の設立過程	(2) 1958年以降の民族区域自治政策
(1) 中央民族訪問団の派遣—モデルケース設立—	V 「諸民族の平等」の検証
	VI おわりに

キーワード：中国, 国民国家, 少数民族, 自治, 政治地理

I はじめに

中国の伝統的な国家観は、王化思想と中華思想を基盤とした文化国家であり、中央と周辺及び漢族と非漢族は、「漢化」の受容によって中華民族として結び付けうる関係に基づいていた。個々の民族性の認知を基礎に、国境を明確に画定する西欧的な国民国家概念に対し、この中国の国家観は明らかに異なっていた。中国の近現代史は、国民国家を築いた日本や欧米列強の侵攻に対峙して、対外的には国境を、対内的には周辺部の国内行政区画を画定していった歴史でもあった。国境研究と比較して、国内行政境界

の研究が非常に少ないことは、早くから指摘されているが¹⁾、その状況は現在も変わっていない。厳密に画定されてこなかった中国国境は、隣接諸国との間で国境問題・国境紛争を引き起こし、研究者の関心を集め多くの成果が発表されてきた²⁾。一方、国内行政区画に関しては、その時々³⁾の国家権力の必要に応じて、頻繁に変更や行政再編が繰り返されてきたにもかかわらず、資料等の制約のため、これまでほとんど関心が払われてこなかった³⁾。

政治地理学では従来より、民族的アイデンティティ (ethnic identity) と領域 (territory) の関係が注目され⁴⁾、その両者の関係に注目して民族

1) Prescott, J. R. V., *Boundaries and frontiers*, Croom Helm, 1978, pp. 166-167.

2) 代表的なものとして、以下の文献を挙げておく。①毛里和子「中国をめぐる国境問題—展望と概観—」, 共産主義と国際政治 3-1, 1982, 40-62頁。② Jenkins, A., 'Defining and defending the Chinese state: geopolitical perspectives' (Cannon, T. and Jenkins, A. ed., *The geography of contemporary China*, Routledge, 1990), pp. 266-290.

3) 管見の限り、中国の国内行政区画の再編成を総合的に言及しているのは、以下の文献のみである。Shabad, T., *China's changing map: national and regional development, 1949-71*, Methuen, 1972, pp. 24-33.

4) Knight, D. A., 'Identity and territory: geographical perspectives on nationalism and regionalism', *Annals of the Association of American Geographers* 72, 1982, pp. 514-531.

集団の要望の変化を比較研究する枠組みが提示されてきた。⁵⁾ 中国の場合、民族識別工作によって国家が「民族」を認定してきたが、民族的アイデンティティは、認定された「民族」に必ずしも共有されていない場合が存在する。近年、この民族識別工作をめぐる諸問題は、中国少数民族のエスニシティ論と絡んで、主として民族学者の関心を集めている。⁶⁾ しかしながら、この問題は、むしろ、政治地理学的観点から、中国共産党(以下、中共と略記)政権下における国民国家(nation-state)形成のプロセスと関連付けて考察されるべき問題であろう。

国民国家形成には、国家権力の領域化と密接に関連する国家形成(state-building)と、国民形成(nation-building)の二つの主要なプロセスが存在する。⁷⁾ 1949年10月1日に中華人民共和国の樹立を宣言した中共は、その2年前に内蒙古自治区を設立していることから明らかなように、当時既に多民族を内包する国家形成の構想—民族区域自治制度—を提示していた。一方、いわば国民形成にあたる民族識別工作は、少数民族を「中華民族の一員」として統合する試みであり、中共の政権基盤が全国的に浸透する1950年代前半になって、ようやく本格的に着手される。国民党やアメリカと敵対する厳しい政治環境のなか、帝国主義者勢力から自国領土を保全するため、国民国家形成を急いだ中共は、国家形成を国民形成に先行して行わざるを得なかった。その国家形成に際して、国境問題は国際社会における多国間の政治的相互作用の産物であるので、中共は基本的に旧政権の締結した諸条約を踏襲する他に道は無かったのに対し、国内行政

区画に関しては、掌握した国家権力による一方的な決定が可能であり、歴史的連続性を引きずりつつも、国家が規定した均質的な制度の配置を目的として、国土空間の再編成を推し進めてきた。55の認定された少数民族を抱える多民族国家・中国にとって、国土空間の再編成は、国家形成と同時に国民形成とも絡む重要な政治的課題であった。1950年代の中共政権が重視したのは、辺境部に国家権力を浸透させ安定化するために、民族区域自治制度の枠組みである一定の「領域」を画定して、社会歴史状況の異なる諸少数民族に対し、国家権力が均質的に規定した自治権を付与することにあった。「民族」の識別・認定は、その実現のため急がなければならない二次的作業でしかなかった。中国における「民族」は、鈴木⁸⁾の指摘するよう、強い政治的意図に従って、まさに国民国家形成との関係のなかで創られてきた。⁸⁾

以上のような事情を踏まえるならば、中国における国民国家形成を考察するにあたっては、国民形成からよりも、国家形成をめぐる諸問題、なかでも民族区域自治制度の枠組みで実行された国土空間の再編成からの接近が必要不可欠であろう。そこで、本稿では、中国の国家形成において重要な意味を持つ1950年代を中心に、現代中国における民族区域自治制度の整備に注目し、その実践である民族自治地方の成立過程と展開を検討したい。以下では、第Ⅱ章で、新中国建国前後の国内政治環境及び、民族自治地方の展開と現状を概観し、1950年代の民族区域自治政策の位置づけを行う。つづく第Ⅲ章では、1950年代前半における民族自治区・民族民主連

5) Mikesell, M. W., and Murphy, A. B., 'A framework for comparative study of minority-group aspirations', *Annals of the Association of American Geographers* 81, 1991, pp. 581-604.

6) 例えば、松本光太郎「雲南省の彝語支諸集団の民族識別をめぐる(上)・(下)」, *人文自然科学論集* 99・101 (東京経済大学), 1995, 39-58頁・47-82頁。

7) Smith, G., 'Nation-state' (Johnston, R. J., Gregory, D. and Smith, D. M. ed., *The dictionary of human geography, third edition*, Blackwell, 1994), pp. 404-405.

8) 鈴木正崇「創られた民族—中国の少数民族と国家形成—」(飯島茂編『せめぎあう「民族」と国家—人類学的視座から—』, アカデミア出版会, 1993), 211-238頁。

合政府の設立過程を、中央民族訪問団の活動・関連政策の整備等に注目して考察する。第IV章では、1950年代半ばに始まる既存の自治領域の民族自治地方への行政再編に言及し、最後に、第V章で、結果として「民族区域自治制度」の枠組みで「諸民族の平等」が実現されたのかどうかの検証を試みる。

II 中国における民族自治地方の展開

(1) 国民国家形成と民族問題 現在の中国の領土は、必ずしも古来より一貫して中国固有の領土であったわけではない。清朝時代に藩部と呼称された非漢族領域に省制が敷かれ、中国の領土として内部化が試みられたのは、列強諸国の侵略が本格化する19世紀末から20世紀初頭にかけてのことであった。⁹⁾ 国共内戦のなかで、徐々に政権基盤を地域的に拡大していった中共は、清朝政府や中華民国政府が内部化した非漢族領域のほとんど全てを継承し、その後は、国民国家形成を目標としながら、同時に、多民族国家の形成を試みてきた。

1949年当時、中国人民解放軍はまだ中国各地

を転戦する状態にあり、国内には多くの未解放地区が残されていた。特に、辺境部少数民族地帯には中共勢力が必ずしも浸透しておらず、地元少数民族勢力・国民党勢力・列強諸国勢力等、複数の不安定要因が複雑に絡み合う状態にあった。国共内戦の勝利を確信し、旧中国が形式的には内部化した領域の保全を明確に意識するに至った中共が、これら辺境部少数民族地帯の中国からの分離独立を恐れたことは容易に想像し得る。

建国当初の中共は、辺境部において、密接に関連しあう国防問題・民族問題・土匪問題の三つが存在し、これらの核心は民族問題にあり、民族問題が解決して初めて残る二つの問題も解決すると認識していた。¹⁰⁾ 新国家の形成にあたり、政治経済的には一元的な体制を採用した中共も、民族政策に関しては、紆余曲折のあるものの、多元主義的立場を表明してきた。その背景には、辺境部の非漢族の領域を民族区域自治制度のもと平和的に中共政権下に組み込んで、彼らを「少数民族」として国民統合して、新たな国民国家を形成する戦略があった。

第1表 民族自決か民族自治か—中共の民族政策をめぐる変遷—

会議・声明・政策の名称	発表年月	自決権	分離権	連邦制	自治制	民族平等
中共第二回全国大会	1922/07	△		△	△	
中共第三回全国大会	1923/06	○				
中央臨時政治局拡大会議	1927/11	○	○			
中華ソビエト共和国憲法大綱草案	1930/05	○	○	○	□	
内蒙古人民に対する宣言	1935/12	○	○	○		
回族人民に対する宣言	1936/05	○			□	○
毛沢東の新段階論	1938/10				△	○
毛沢東の連合政府論	1945/04	○		○		
内蒙古自治運動連合会会章	1945/11	○		○		
内蒙古四三会議決議	1946/04		×		○	○
中国人民政治協商会議共同綱領	1949/09				○	○
民族区域自治実施綱要	1952/08		×		○	○
民族区域自治法	1984/05		×		○	○

資料：11)の文献①・②・③を参考に筆者が整理して作成。

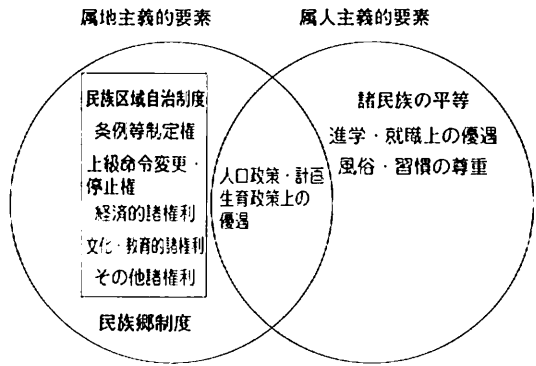
凡例：○は明記，△は不明瞭，□は連邦制に対する選択肢として提示，×は否定

9) 新疆省は1884年に、内蒙古地方の熱河省・察哈爾省・綏遠省、チベット周辺部の青海省・西康省は1928年に省制が敷かれた。

10) 『雲南民族工作四十年』編写組編『雲南民族工作四十年（下）』，雲南民族出版社，1994，8頁。

しかしながら、中共の民族政策は終始一貫していたわけではなく、ソ連型の民族自決権を容認する連邦制度から、それを否定する民族区域自治制度に大きく転換した(第1表参照)。近年この政策転換をめぐる議論が活発に行われているが、少なくとも、1946年の内蒙古四三会議以降は、「諸民族の平等」の大原則のもと、それを實現する手段としての「民族区域自治制度」が掲げられてきた。この民族区域自治制度は、中国の国民国家の形成過程に対応して、試行錯誤を重ねつつ整備されてきており、その位置づけや内容は時代により異なるが、その整備過程はこれまで十分に検討されてこなかった。中国少数民族問題に関する代表的な先行研究も、本稿で注目する民族自治区・民族民主連合政府に関しては、ほとんど言及していない¹¹⁾。

一般に、民族区域自治制度とは、一定の「領域」を画定して、その領域内において、認定された「民族」に種々の自治権を付与する制度である。現代中国における諸民族の権利の保障は、佐々木の指摘するよう、民族区域自治制度を中心とする属地主義が基調になっている¹³⁾。第1図に示したように、属人主義的な権利保障は、進学・就職上の優遇と風俗・習慣の尊重等に限定され、民族区域自治制度が適用されなければ、その他の諸権利は、一般行政区の枠組みにおける民族郷の設立で保障されない限りは、一般の中国国民と同等の扱いを受けるにとどまる。それゆえに、中国少数民族にとって、民族区域自治制度の枠組みで、民族自治地方を設立できる



第1図 中国における少数民族の諸権利保障の枠組み

出所：注12) ①を参考に、筆者が作成。

かどうかは、極めて重要な意味を持つ。また、新国家の形成に際して、旧政権が設定した国内の行政階層・境界に対し、これを民族分割統治政策の象徴として批判してきた中共がどう対処するかは、民族問題と絡んで注目されるべき事象である。

(2) 時期区分とその展開の特徴 民族区域自治制度の枠組みで設立された民族自治地方の展開は、関連諸政策の整備過程と関連付けて、以下のように、大きく六つに時期区分できる。

第一期(1947~1953年)は、内蒙古自治区設立から、民族自治区・民族民主連合政府に関する政策整備が行われるまでの期間である。第二期(1954~1958年)は、中共政権下で発布された憲法の新たな行政階層体系に基づいて、民族自治区・民族民主連合政府の行政再編が着手され、一応の成果をおさめた期間に相当する。第三期(1959~1965年)は、大躍進運動の急展開

11) 例えば、①加々美光行『中国革命と周辺・民族問題—初期共産党とコミンテルンの民族政策をめぐって(1)・(2)』、アジア経済30—4・30—5, 1989, 38—57頁・36—63頁。②王柯『モンゴル民族独立運動と中国共産党民族政策の成立』、中国研究月報563, 1995, 19—28頁。③吉田豊子『中国共産党の少数民族政策—「民族自決権」の内実をめぐって(1922~45年)』、歴史評論549, 1996, 44—62頁。

12) 代表的な研究としては、①佐々木信彰『多民族国家中国の基礎構造—もうひとつの南北問題—』、世界思想社, 1988, 231頁。②加々美光行『知られざる折り—中国の民族問題—』、新評論, 1992, 338頁。③Mackerras C., 'China's Minorities: integration and modernization in the twentieth century', Oxford University Press, 1994, pp.355。④松本高明『チベット問題と中国—問題発生期の構造とダライ・ラマ「外交」の変遷—』、アジア政経学会現代中国研究叢書33(平成7年度), 1996, 203頁等、が挙げられる。この内、②・③は全く言及しておらず、①は軽くふれるにとどまっている。④はチベット問題と絡む文脈において、詳しく言及している。

13) 前掲12)の①の158—169頁。

から、その失敗を受けて調整された時期に相当する。第四期（1966～1977年）は、民族問題が階級闘争にすりかえられ、民族区域自治制度が実質的に機能しなかった時期で、いわゆる文化大革命の期間に相当する。第五期（1978～1984年）は、文化大革命が終結して改革開放路線に転換し、新たな民族区域自治法が制定されるまでの期間にあたる。第六期（1985～1995年）は、新たな民族区域自治法が実施されてきた期間に

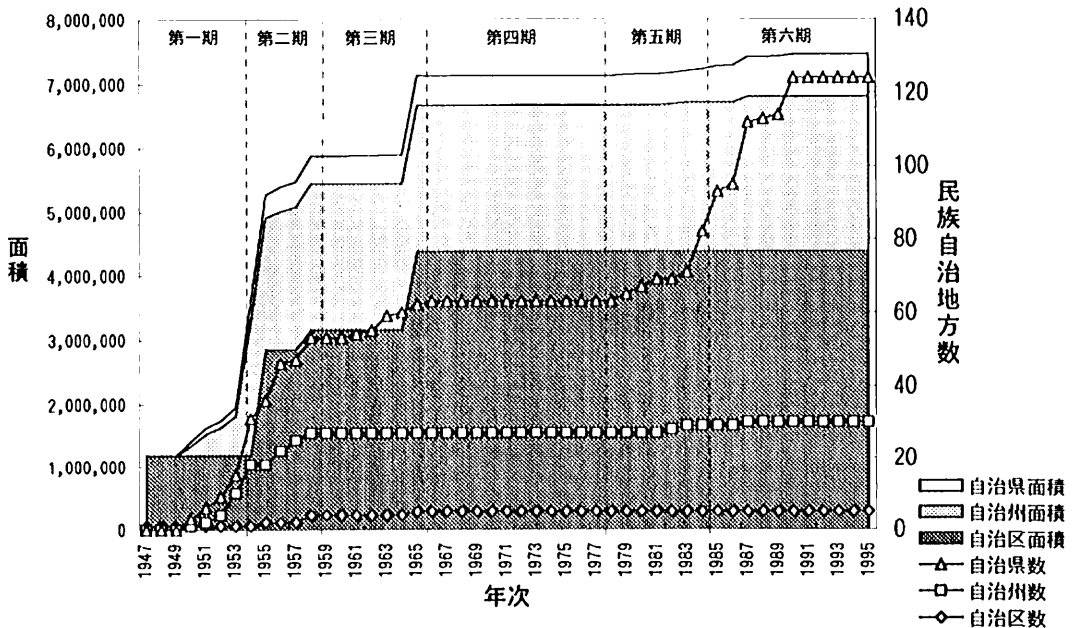
あたる。

各時期に設立された民族自治地方の面積と数は、第2表及び第2図に示した。民族自治地方の展開を時期別に見ると、第一期から第二期にかけては、その数・面積ともに、急速に増加している。自治区・自治州に関しては、西藏自治区、及び第五期に設立された貴州省の黔西南布依族苗族自治州・湖北省の鄂西土家族苗族自治州、第六期に設立された阿壩チベット族羌族自

第2表 各時期別の民族自治地方数・面積

時期	民族自治地方数			民族自治地方面積(平方 km)		
	自治区	自治州	自治県	自治区	自治州	自治県
第一期	1	10	15	1,183,000	632,221	138,255
第二期	3	17	38	1,963,460	1,659,232	292,948
第三期	1	0	9	1,228,400	0	21,562
第四期	0	0	1	0	0	2,280
第五期	0	2	19	0	40,762	53,749
第六期	0	1	42	0	83,460	144,251
総計	5	30	124	4,374,860	2,415,675	653,045

資料：第2図と同じ。



第2図 民族自治地方の展開（1947～1995年）

資料：「中国民族統計1992」（1993）等より作成。

14) 治州を除いて、全て、第一期から第二期に設立されている。また、自治県に関しては、現存する124自治県の内、53自治県がこの両時期に設立されている。中共が政権を獲得してからわずか十年あまりの極めて早いペースで、現在の主要な民族自治地方の大部分が設立されたことになる。国家形成をめぐる民族問題において、国土空間の再編成と絡んで、建国以降の十年、すなわち1950年代が注目される理由はここにある。

この両時期以降、第三期から第四期にかけて、大躍進運動や文化大革命等の種々の政治運動に巻き込まれ、民族自治地方の設立は著しく低迷する。民族自治地方の設立の復活は、文化大革命が終わり、改革開放路線が定着する第五期の1980年代に入ってからであった。主要な民族自治地方は既に設立されていたので、面積はほとんど増加しないが、1984年に民族区域自治法が公布されて以降、特に、第六期に入って、42の自治県が新設されている。

こうして時期別に考察すると、一見、第五期から第六期にかけて、中国の民族区域自治制度が大きく発展したような印象を受ける。しかしながら、注意深く吟味すると、第三期から第六期にかけて設立された民族自治地方には、それ以前の第一期から第二期にかけて、実質的には設立していたか、もしくは、設立されるはずであった地域が多く含まれている。例えば、雲南省の河口瑶族自治县・屏辺苗族自治县・麗江納西族自治县・沧源佤族自治县（以上、第三期）・漾濞彝族自治县（第六期）は、1958年8月の雲南省人民委員会第31次全体会議でその設立が同時に承認され、同年9月には、¹⁵⁾ 国务院の承認も受けたにもかかわらず、¹⁵⁾ その後の政治運動の影

響で設立が大きく遅れた。雲南省の勐甸回族彝族自治县も、1957年に勐甸回族自治县として設立されたが、1960年に自治権が剥奪され、第五期の1979年に復活している。加えて、行政階層の降格や行政区画の変動による副産物として、既存の民族自治地方を分割することによって、新設された地域も少なくない。その典型は、第六期の1987年12月に、海南省で設立された7自治県である。これらの自治県は、1952年に設立された海南リー族苗族自治州の廃止に伴い、¹⁶⁾ 同自治州の領域を分割して新設された。この他に、第六期に設立された雲南省の禄勳彝族自治县・鎮沅彝族自治县・鎮沅彝族自治县・鎮沅彝族自治县・鎮沅彝族自治县、湖南省の靖州苗族侗族自治县、広西壮族自治区の大化瑶族自治县も、既存の民族自治地方から、行政再編により分割・新設された地域である。また、第三章で詳細は後述するが、第三期以降に設立された民族自治地方の基礎となる行政単位—民族自治区・民族民主連合政府—は、ほとんどが第一期から第二期にかけての1950年代に存在していた。第五期から第六期にかけての民族区域自治制度の新たな展開と指摘し得るのは、土家族と満族の民族自治地方の設立くらいであろう。1984年の民族区域自治法の公布を契機に、¹⁷⁾ 両民族籍に登録する人口は急速に増加してきた。第五期に設立された2自治州・19自治県中、1自治州・7自治県が土家族の担当する民族自治地方であった。第六期の42自治県中、土家族の自治県は2、満族の自治県は13であった。以上の考察から明らかなように、現代中国の民族自治地方は、土家族と満族のものを除いて、国家形成が急がれた1950年代に、既に骨格が形成されていたと結論できる。

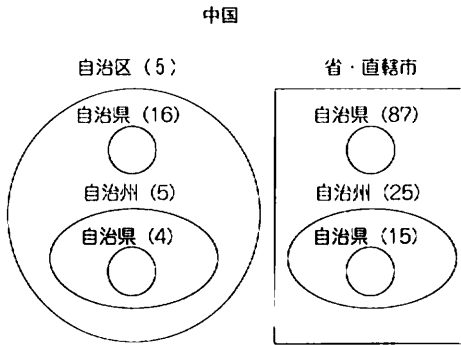
14) 現在の阿壩チベット族羌族自治县は、1953年1月1日に四川省チベット族自治州として、既に設立されていたので、厳密に言うなら第一期の設立に属する。1987年、羌族が自治に加わったため改称された。

15) 民族図書館編『中華人民共和國民族工作大事記』、民族出版社、1984、196頁。

16) 海南リー族苗族自治州の廃止理由は、管見の限り、明らかにされていない。この決定が中央政府主導のもと行われたのか、地方政府の要望から行われたのかは、重要な問題である。

17) 1982年と1990年のセンサスで比較すると、中国少数民族全体の人口増加率が1.36であるのに対し、土家族は2.02、満族は2.29であった。人口規模では、少数民族中で土家族が第9位から第7位に、満族は第6位から第2位に躍進している。

結果として、1995年現在、中国には、5自治区・30自治州・124自治県が設立されており、民族自治地方の総面積は、中国全土の64.3%を占めている。民族自治地方の行政階層は、マイノリティの中のマイノリティの自治権を保障するため、より大きな行政階層の民族自治地方のなかに、より小さな行政階層の民族自治地方が設立される複雑な状態になっている（第3図参照）。



第3図 中国における民族自治地方の行政階層

注：括弧の中は民族自治地方数、円形・楕円形は民族自治地方を示す。

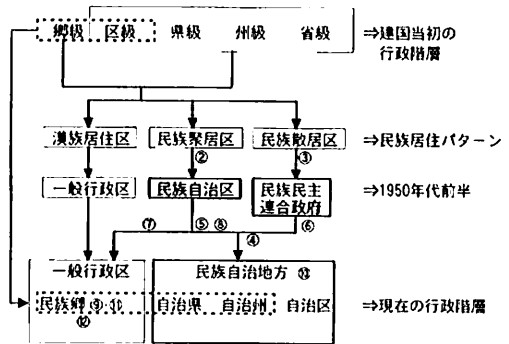
III 民族自治区・民族民主連合政府の設立過程

中共による民族区域自治制度に関連する政策は、第3表とそれに対応する第4図に示した。なお、諸政策の正式名称は長いので、以下、本稿では、第3表の政策番号を使用する。

中共が民族区域自治政策を最初に法文化したのは、新中国の暫定憲法的性格を持った政策①であった。その第51条で、「各少数民族聚居地区は民族区域自治を実行すべきであり、民族聚居の人口規模や区域の大小に照らして、各種民族自治機関を設立できる。全ての民族雑居地方と民族自治区内には、各民族が当地の政権機関に相当な代表を有すべきである。」と規定された。これが発表された1949年、中共勢力は必ずしも全ての少数民族地帯に浸透してはおらず、

第3表 中国共産党による民族区域自治関連政策

No.	民族区域自治制度に関連する諸政策	制定年月日
①	中国人民政治協商会議共同綱領	1949/09/29
②	民族区域自治実施綱要	1952/08/09
③	地方民族民主連合政府の実施方法	1952/08/13
④	1954年憲法	1954/09/20
⑤	区に相当する民族自治区の更改に関する指示	1955/12/29
⑥	地方民族民主連合政府の改変に関する指示	1955/12/29
⑦	民族郷を建立する若干の問題に関する指示	1955/12/29
⑧	区・郷に相当する民族自治区の更改に関する補充指示	1956/10/06
⑨	民族郷を建立する問題に関する通知	1983/12/29
⑩	民族区域自治法	1984/05/31
⑪	民族郷行政工作条例	1993/08/29
⑫	城市民族工作条例	1993/08/29



第4図 民族自治地方の政策整備と行政階層

注：図中の数字は第3表の政策番号に対応している。

むしろ多くの少数民族地帯では、国民党勢力や地元少数民族勢力が実権を掌握していた。そのため、政策①では、具体的な規定は設定せず、民族区域自治の実行と少数民族の政権参加という中共の指針のみを示し、全国の諸少数民族に中共政権の支持を広く訴えるにとどまっていた。中共の戦略は、まず国民党勢力の脆弱な所から、地元少数民族勢力を取り込んで政権を獲得し、徐々に民族区域自治の経験を蓄積しつつ、それを少数民族地帯全域に導入していくものであったと考えられる。

(1) 中央民族訪問団の派遣—モデルケース設立— 1950年代前半における民族区域自治政策の全国的導入に際して、それを推進する中心的

役割を果たしたのは、中央政府や各地各級の地方政府が少数民族地帯に派遣した民族訪問団・民族工作隊であった。なかでも中央政府が組織し派遣した三つの中央民族訪問団は、中国建国当初の民族区域自治政策を考察する上で欠かせない存在である。中央民族訪問団派遣の主な目的は、1) 全国諸少数民族の慰問、2) 政策①及び中共民族政策の宣伝、3) 中央政府に対する少数民族側の意見・要望の聴取、4) 全国諸少数民族の社会歴史調査、等であった。ここでは、民族区域自治をめぐる活動を中心に、個々の中央民族訪問団に言及したい。

中央政府が最初に派遣したのは、中央西南民族訪問団であった。同訪問団は、1950年7月から翌年春にかけて、総数120余名を三分団に分けて、西南地区に派遣された。第一分団は、チベット周辺部にあたる当時の西康省甘孜・理化・昭覺・徳昌及び青海省の玉樹を訪問している。第一分団を迎え入れた西南軍政委員会の劉伯承主席・鄧小平副主席等は、「少数民族は早急に自治区や民族民主連合政府を設立しなければならず、まず最初に西康藏区において区域自治の実行を決定し、モデルケースとなさねばならない」と訓示している¹⁸⁾。この当時、民族自治区・民族民主連合政府を規定する具体的な政策は発表されておらず、軍政委員会が民族区域自治を指導することは、1951年になって『民族事務に関する数項の決定』で規定されるので、西南軍政委員会首脳の訓示は、厳密には、法令に基づかない行為であった。第一分団は、軍政委員会

首脳の訓示どおり、滞在中に西康省チベット族自治区及び、西昌専区民族民主連合政府・西昌県紅毛麻姑彝族自治区・大凉山彝族調停委員会の設立に成功した。雲南省に派遣された第二分団は、1950年8月末から翌年5月にかけて、圭山・麗江・保山・大理・武定・楚雄・蒙自・普洱・文山の九専区を精力的に訪問してまわった。第二分団も民族区域自治のモデルケースとして、1951年2月に昆明県民族民主連合政府等を設立し、同省各地で民族自治区・民族民主連合政府の設立準備に奔走した。第三分団は、貴州省の5専区・21県を訪問した。同分団は、貴州滞在中の1951年1月に凱里苗族自治区の設立に参加し、省都貴陽での全省少数民族代表会議と全省民族工作会議の開催に成功している。

同じ頃、中央西北民族訪問団は、1950年8月末から12月にかけて、当時の新疆省・甘肅省を中心に、青海省・寧夏省・陝西省等も含めて、約30ヶ所を訪問していた。中国革命生誕の地・延安に近く、革命の老根拠地でもあった西北地区の甘肅省では、同訪問団派遣以前に、天祝チベット族自治区・肅北モンゴル族自治区・東郷族自治区が設立されていた。管見の限り、旧新疆省において、同訪問団が民族区域自治の準備活動に積極的に加わった形跡はない²¹⁾。

中央中南民族訪問団は三分団に分かれ、1951年6月末から約三ヶ月にわたり、第一分団が当時の広西省、第二分団が広東省及び海南島、第三分団が湖南省を訪問した。同訪問団は、当時の広西省にモデルケースとして、1951年8月に

18) 劉格平「中央民族訪問団訪問西南各民族的總結報告」(『民族政策文獻彙編』, 人民出版社, 1953), 42頁。西康藏区は、当時の西康省甘孜地区を意味している。モデルケースは、原語で「典型試驗」となっている。

19) 現在の四川省甘孜チベット族自治州に相当し、当初の行政階層は、省に準ずる行署級に属した。四川省には1955年に編入された。

20) この三組織を基礎に、現在の四川省涼山彝族自治州が1952年に設立される。この自治州も1955年の西康省廃止により、四川省に合併された。

21) 昆明県民族民主連合政府は、現在の昆明市の官渡区・西山の領域で形成された。

22) 第二分団は少なくとも、蒙自専区民族民主連合政府・普洱専区民族民主連合政府・元陽県民族民主連合政府及び峨山彝族自治区の設立に主体的に関与し、西双版納タイ族自治区を初めとする多くの民族自治地方の設立準備を援助している。

23) 同自治区の変遷は以下の通りである。旧鐘山県→区級凱里苗族自治区・県級鐘山県民族民主連合政府(1951年)→県級鐘山苗族自治区(合併, 1952年)→鐘山苗族自治县(1955年)→黔东南苗族トン族自治州凱里県(1956年)。

24) 甘肅省では、同訪問団の滞在中の1950年10月に、甘肅省卓尼自治区(現・甘南チベット族自治州卓尼県)が設立された。

龍勝各族連合自治区（現・龍勝各族自治県）を設立し、この他に、広西省の大瑶山瑶族自治区・大苗山苗族自治²⁵⁾区、海南島の海南リー族苗族自治²⁵⁾区の設立準備を援助した。

以上の考察から、民族区域自治制度の推進が、地元少数民族側の積極的要望からではなく、むしろ中央政府を代表する軍政委員会や中央民族訪問団の戦略的判断によって行われたと推察できる。一連の中央民族訪問団の活動を経て、全国の少数民族地帯で民族自治区・民族民主連合政府の設立は急増していった。周恩来が1951年10月に行った『民族関係』²⁶⁾と題する報告では、この時点で内蒙古自治区以外に、全国で30民族自治区・51民族民主連合政府が設立されたと述べられている。そのわずか2ヶ月後の劉格平の報告によると、西北地区に8民族自治区、西南地区に85民族自治区・163民族民主連合政府、中南地区に6民族自治区・2民族民主連合政府が設立されていた。この急激な増加とともに、西北地区・中南地区と比較して、西南地区における設立が圧倒的に多い点は注目される。その西南地区の行政階層を示すと、西康省チベット族自治区を除いて、85民族自治区中で県級21・区級15・郷級49、163民族民主連合政府中で専区級11・県級53・区級27・郷級²⁸⁾72で、ともに区級・郷級が過半を超すが、県級・専区級のものも決して少なくはない。この地区による設立ペースの相違は、当時の国際政治環境を考察するとよく理解ができる。西北地区に隣接するソ連は、新中国をいち早く承認し、1950年2月に中ソ友好同盟相互援助条約を締結していた。その

ため、当時の中共は、西北地区における帝国主義勢力の侵略を考慮しなくてもよい状況にあり、国土保全の戦略として民族自治区・民族民主連合政府の設立を急ぐ必要はなかった。ソ連に隣接する新疆省において、それらの設立が本格化する²⁹⁾のは、1953年末以降のことであった。当時の中共と友好関係にあったベトナム民主共和国に隣接する中南地区も、ほぼ同様の状況にあった。一方、西南地区は、新中国成立時の最大の未解放地であったチベットと、国民党が大陸反攻の拠点にしようとした雲南省を抱えていた。国民党政府への援助を継続したアメリカと敵対した中共は、朝鮮半島・台湾を前方の、チベットと雲南省を後方の侵略拠点と認識し、国防上の観点から、西南地区における民族区域自治政策の実行を急いでいた。

しかしながら、民族自治区・民族民主連合政府は、具体的規定のない政策①に基づいて、中央政府の強力なバックアップにより設立されたもので、厳密な意味での法的根拠は無く、経験を蓄積するため実態が先行する状況にあった。

（2）政策整備の進展 第一次5ヶ年計画が開始される1952年になると、実態先行の状況を追認する形で、民族分布のパターンに対応して、互いに補完しあう政策②³⁰⁾と政策③³¹⁾が発表された。前者は同一民族が比較的集中して分布する「民族聚居区」を対象とし、後者は複数の異なる民族が交錯して分布する「民族散居区」を対象とした（第4図参照）。

政策②では、各少数民族の「民族聚居区」は「民族自治区」を設立することができると明記

25) 現在の金秀瑶族自治县・融水苗族自治县に相当する。設立年次は、前者が1952年5月で、後者が1952年11月であった。ここでは早い時期に瑶族・苗族の名称が使用されている事から、民族自治区の設立を急ぐあまり、よく検討せずに民族識別工作が進展したと考えられる。

26) 周恩来「民族関係」、前掲18）2頁。

27) 劉格平「兩年来的民族工作」、前掲18）100頁。

28) 王維舟「西南民族工作情况」、前掲18）127頁。

29) 《当代中国》編輯委員会編『当代中国的新疆』、当代中国出版社、1991、224—229頁。

30) この全文は、前掲18）164—170頁に掲載されている。

31) この全文は、以下の文献に掲載されている。中華人民共和國民政部行政区劃処編『中華人民共和國行政区劃手冊』、光明日報出版社、1986、545—547頁。

された。民族自治区設立の対象とされた行政階層は、現在の新疆ウイグル自治区といった省レベルのものと異なり、「郷(村)・区・県・専区或いは専区以上(第7条)」と多様であった。民族自治区の領域画定³²⁾に関しては、「自治区設立を開始する時に適当な画定に及ばないものは、臨時処理することができ、以後に再び調整を加える(第6条)」と柔軟な規定を示して、暫定的な自治区の速やかな設立を促した。民族自治区設立の条件に関しては、「当地の民族関係・経済発展条件に基づいて、歴史状況も考え併せて…(第4条)」と記すのみで、「民族聚居区」の客観的定義は明記されないまま、1)一つの少数民族聚居区を基礎に設立する自治区、2)一つの少数民族聚居区を基礎に、その他少数民族聚居区を包括して設立する自治区、3)二つ或いは多数の少数民族聚居区を基礎に連合して設立する自治区、と民族自治区の民族構成形態を提示するにとどまった。

一方、政策③は、「民族散居区」に「民族民主連合政府」の設立することを目的としていた。民族民主連合政府設立の対象となったのは、1)漢族人口が絶対多数を占めるが、少数民族人口が総人口の10%以上に達する省(行署)・市・専区・県・区・郷(村)、2)少数民族人口は総人口の10%に達しないが、民族関係が顕著であり、行政に対して多方面に影響が発生する省(行署)・市・専区・県・区・郷(村)、3)二つ以上の少数民族が雑居するが、まだ連合自治が実行されていない地区、4)民族自治区内の漢族住民が特別に多い地区、5)その他の特殊な状況により、民族民主連合政府の設立が必要である地区、の五つ場合であった。民族散居

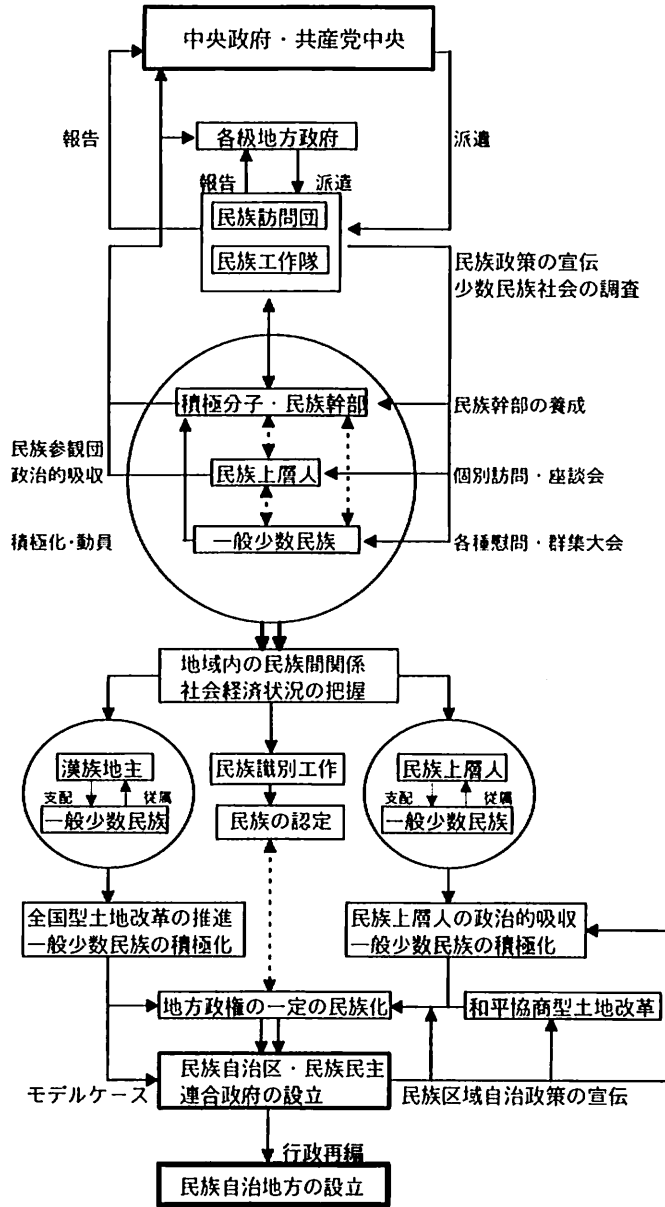
区の客観的基準として、少数民族比率が10%以上であることを一応提示してはいるが、対象となった行政階層は政策②同様に多様であった。

政策②・政策③による民族自治区と民族民主連合政府は、後の民族自治地方の前段階となる行政組織であり、両政策で提示された民族区域自治制度の極めて緩やかな条件は、運用の際、如何なる民族事情にも対応し得るように配慮されており、確かに民族の実態を重視する中共の姿勢を示していた。しかし、これは同時に、設立可能なあらゆる行政階層において、領域画定を臨時的に処理してでも、地元少数民族勢力を取り込んだ政権を築き、国民国家形成を目標として、少数民族地帯を全国的な行政体系に速やかに組み込もうとする国土空間の再編戦略でもあった。これら政策整備が行われた1952年以降、民族自治区・民族民主連合政府の設立は急速に増加していった。³³⁾

(3)設立の過程 1950年代前半の民族自治区・民族民主連合政府は、第5図に示したような過程で設立された。中央政府や各地方政府の派遣した民族訪問団・民族工作隊は、少数民族社会の各階層と個別に接触を試みた。民族上層人に対しては座談会・個別訪問を行って、中共への忠誠—民族団結—を前提条件に、民族自治区・民族民主連合政府の要職を提供し、民族幹部として政権に参加するよう要請した。一般少数民族に対しては、毛沢東等中共首脳からの援助物資を贈ったり、映画会等の娯楽を提供して接触し、将来の民族区域自治の実現や土地改革の実行に向けて群衆大会を開催した。中共の諸政策に賛同を示した積極分子に対しては、中共の民族幹部としての短期養成を行った。また、

32) 中央民族訪問団の報告によると、西南地区では、領域画定に関して、「原則的には現行の行政区画に基づき、一般に動かさず、不必要な紛争発生を避けるべきである」と提言されている。前掲18) 43頁。中南地区では、「少数民族制の同意と上級政府の批准を経て、適当な調整を加えるべきである」とし、その際に、単純に民族成分を考慮するのではなく、経済的・文化的発展の前途に配慮すべきであるとの見解が示されていた。前掲18) 57頁。

33) おそらく最も急速に増加したのは、雲南省であろう。同省では1954年8月現在で、民族自治区が427ヶ所(専区級3・県級9・区級12・郷級403)、民族民主連合政府が524ヶ所(専区級6・県級22・市級1・区級23・郷級477)も設立されていた。《雲南民族工作四十年》編写組編『雲南民族工作四十年(上)・(下)』、雲南民族出版社、1994、278—279・54—55頁。



第5図 民族自治地方の設立過程（1950年代）

資料：注18）等を参考に筆者が整理して作成。

1950年代前半には、辺境少数民族に中国・中共・北京を意識させるため、民族上層人と積極分子を中心に、民族参観団が盛んに組織され、各地方の都市や首都北京に招待された。

民族訪問団・民族工作隊の調査活動により、各少数民族地域内の民族間関係や社会経済状況は徐々に把握され、随時上級機関へ報告され、

民族区域自治制度の実践に利用されていった。民族区域自治の実行に着手しやすかったのは、既に多くの民族幹部を擁した革命の老根拠地や、漢族地主が一般少数民族を支配・搾取してきたような民族間構図を持った地域であった。中央民族訪問団が各地区で最初にモデルケースとして設立した諸地域は、西康省チベット族自治区

を除いて、まさにこうした地域であった。これらの地域では、民族区域自治の準備活動と全国型土地改革を並行して行い、その最中に一般少数民族の積極化をはかり民族幹部を養成していった。そして、地方政権に彼らを参加させて、一定の政権の民族化が実現すると、民族自治区・民族民主連合政府を設立していった。設立式典には、他地域の民族上層人や積極分子を招待し、中共の民族区域自治制度の優位性を宣伝して、彼らの不信感を除く努力が払われた。³¹⁾

一方、民族区域自治の実行に容易に着手できなかったのが、少数民族社会内で民族上層人と一般少数民族が支配・従属の関係にあるような地域であった。こうした地域で民族上層人が離反するような事態に至れば、辺境部少数民族地帯は混乱に陥る恐れがあったので、当初は彼らを民族自治区・民族民主連合政府の中枢部へと政治的に吸収することに全力が注がれた。土地改革も少数民族同士で敵対しあうことのないよう、1950年半ばから、民族上層人の既得權益に配慮した和平協商型土地改革を実行した。³⁵⁾

特に、雲南省ではこうした地域性が明確に認識されており、1950年11月時点で、全省を「内地民族雑居区」と「土司制度辺沿区」に区別し、民族区域自治は前者で試行した後に、後者に推進してゆく方針が確認されている。³⁶⁾ 1952年3月時点で、雲南省の辺境部40県市の勢力分布は、中共の優勢地区が約20%、国民党の優勢地区が

約30%、土司の優勢地区が約50%と認識されていた。³⁷⁾

さて、第一期に設立された1自治区・10自治州・15自治県(第2表参照)には、大きく二つの特徴が見出せる。一つは、既述したモデルケースの民族自治地方で、例えば、内蒙古自治区・甘孜チベット族自治州・西双版納タイ族自治州・峨山彝族自治县・龍勝各族自治県・金秀瑶族自治县・融水苗族自治县・オロチョン自治旗等は、明らかにこのタイプに属する。もう一つは、現在の西藏自治区の領域の平和的統合に向けて、民族事情が複雑で抵抗も大きかったにもかかわらず、戦略的にその設立を急がれた地域で、チベット周辺部にあたる四川省・青海省・甘粛省のチベット族の民族自治地方は、明らかにこのタイプに属する。³⁸⁾

IV 民族自治区・民族民主連合政府の行政再編

(1) 行政再編をめぐる政策整備の進展 1954年になってようやく中共政府は憲法(政策④)を公布するが、そこで初めて新中国が目指す国家形態、すなわち、新たな行政階層体系が明確に規定された。その第53条では、「中華人民共和国の行政区画は以下の如く区分する：(一)全国は省・自治区・直轄市に分け；(二)省・自治区は自治州・県・自治県・市に分け；(三)県・自治県は郷・民族郷・鎮に分け；直轄市と比較的大き

34) この宣伝は、中国型の民族区域自治制を当初採用したベトナムにまで波及し、1955年5月にターイ＝メオ自治区、1956年10月に越北自治区が設立された。その後、ベトナムでは1961—1962年にかけて、自治区の権限が事実上縮小され、1975年に中国型自治区制度は廃止される。詳細は以下の文献を参照されたい。吉田元夫「ベトナム人共産主義者の民族史—革命の中のエスニシティ—」、大月書店、1991、500—527頁。

35) 少数民族地帯の土地改革に関しては、拙稿「中国における少数民族政策の展開—雲南省を事例として—」、人文地理45—5、1993、61—62頁、を参照していただきたい。

36) 前掲33) (上) 134—135頁。内地民族雑居地区のモデルケースは、1951年5月設立の峨山彝族自治县(現・峨山彝族自治县)であった。

37) 前掲33) (下) 27頁。

38) 第一期には、四川省の甘孜チベット族自治州・木里チベット族自治县、青海省の玉樹チベット族自治州・海南チベット族自治州・黄南チベット族自治州・海北チベット族自治州、甘粛省の甘南チベット族自治州・天祝チベット族自治县等、6自治州・2自治県が設立された。青海省の果洛チベット族自治州・海西モンゴル族チベット族自治州は、1954年1月に、雲南省の迪慶チベット族自治州は、1957年9月に、設立されている。西藏自治区周辺部のチベット族による民族自治地方は、全て、第一期から第二期にかけての極めて早い時期に形成されている。これらチベット周辺部で生じた民族問題は、前掲12) ④が詳しく論じている。

な市は区に分ける。自治州は県・自治県・市に分ける。自治区・自治州・自治県は全て民族自治地方である。」と規定された。³⁹⁾民族区域自治の行政単位を示す自治区・自治州・自治県の呼称とその体系は、ここで初めて規定され、政策④以前に暫定的に設立された民族自治区・民族民主連合政府は、行政再編の対象となる。過去の行政階層体系と比較すると、戦時体制下における臨時行政区的側面の強かった区級・専区級の行政区は、事実上廃止されることになり、区級行政区は都市部近郊でのみ、専区級行政区は自治州としてのみ存続し得ることになった。

この政策④の発表前後に、中共は旧中国から継承した省級行政区画に対して、計画経済等に適するよう整備すべく、国土空間の再編成に取り組んでいた。1949年末時点では、平原省・察哈爾省・綏遠省・遼東省・遼西省・松江省・熱河省・西康省等、現存しない省級行政区が存在した。これらに対し、中共政府は、1952年に平原省・察哈爾省を、1954年に遼東省・遼西省・松江省・綏遠省を、1955年に熱河省・西康省を廃止している。

1955年末、中共は政策⑤・政策⑥・政策⑦を同時に発表して、政策④で示した行政階層体系に基づいて、過去暫定的に設立した民族自治区・民族民主連合政府の再編成に着手する（第4図参照）。既述したように、民族自治区・民族民主連合政府の行政階層は、郷級から省級まで多様であり、民族自治区の中に民族民主連合政府が設立されたり、逆に、民族民主連合政府の中に民族自治区が設立されたりする複雑な状況にあった。

政策⑤⁴⁰⁾は、1955年末時点で106ヶ所存在した区級の民族自治区に対し、第6図に示した6パ

ターンの行政再編を提示するものであった。この政策による行政再編の実行に際し、少数民族の不満を引き起こし民族団結に悪影響を及ぼすことを恐れた国务院は、各地の民族関係を十分に認識し、少数民族の同意を経たうえで、慎重かつ穏やかな方針でのぞむことを要求している。再編の期限は「統一の規定を設定しないで、各省・自治区の具体的状況に基づいて決定する」としながらも、「最も遅くとも1956年の第二屆郷・県人民代表大会代表選挙に遅れてはならない」と規定した。民族民主連合政府の再編を目的とした政策⑥⁴¹⁾も、1956年末を期限として、第7図に示したような行政再編を迫った。この両政策による再編で民族自治地方に組み込まれなかった少数民族の諸権利を、一般行政区の枠組みで保障するために案出されたのが、政策⑦⁴²⁾で規定された民族郷の設立である。これら三つの政策は、互いに補完しあう関係にあった。翌1956年10月には、政策⑧⁴³⁾により、区・郷に相当する民族自治区に対して、民族自治地方への再編条件が整った所には早急な着手を促し、少数民族側が同意していない所には再編作業の一時的中止を指示している。これらの諸政策の実行により、民族自治区・民族民主連合政府の行政再編が急展開し、第二期（第2表参照）に見られた民族自治地方の急増が実現した。

現地の具体的状況を重視する方針のもと、少数民族地帯における実際の民族自治区・民族民主連合政府の設立過程やその再編作業は、第6図・第7図に示されたパターン以上に、複雑な過程を経ることも多かった。例えば、雲南省の旧瀾滄県や旧巍山県は、一つの県が複数の自治県に分割され、合併・統合を印象付けるこれらのパターンとは異なる事例である。旧瀾滄県は、

39) 前掲31) 101頁。

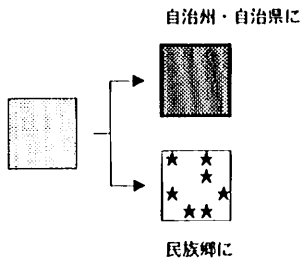
40) この全文は、前掲31) 548—552頁。

41) この全文は、前掲31) 552—553頁。

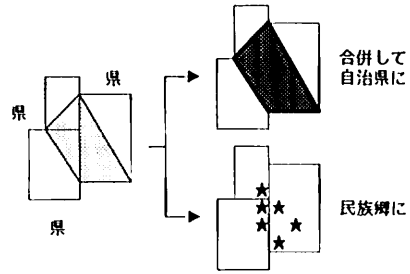
42) この全文は、前掲31) 547—548頁。

43) この全文は、前掲31) 553—554頁。

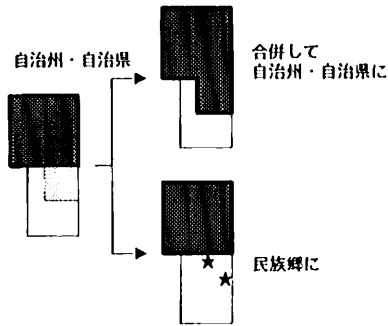
① 同一民族の民族自治区の場合



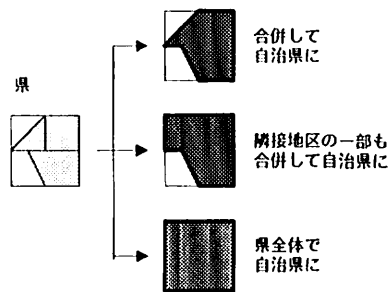
② 複数県で隣接する同一民族の民族自治区の場合



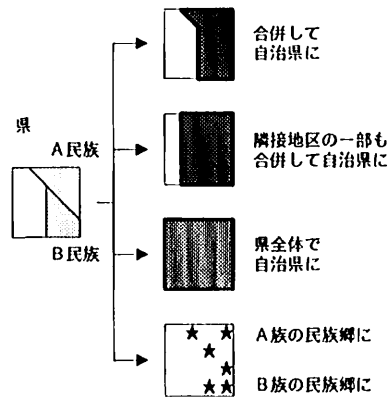
③ 自治州・県に隣接する民族自治区の場合



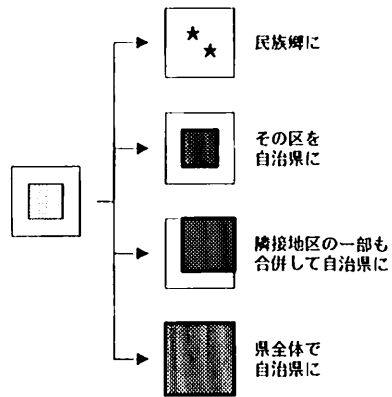
④ 一県内で隣接する同一民族の民族自治区の場合



⑤ 一県内で隣接する異なる民族の民族自治区の場合



⑥ 隣接しない民族自治区の場合



(凡例)

- 一般行政区
- 区級民族自治区
- 民族自治地方
- ★ 民族郷

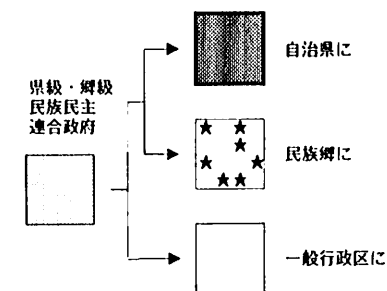
第6図 区に相当する民族自治区の行政再編パターン

資料：政策⑤の全文を筆者が整理して作成。

1953年に同県全域が澜滄ラフ族自治県になったが、翌1954年に同自治県内の菴孟達土司(タイ族)の支配領域が県級の孟連タイ族ラフ族ワ族自治県として分割され、1965年には、残った澜滄ラフ族自治県から西盟ワ族自治県がさらに分

割された。旧澜滄県は、最終的に、澜滄ラフ族自治県・孟連タイ族ラフ族ワ族自治県・西盟ワ族自治県の三つに分割されたことになる。また、旧巍山県では、1956年、同県南部に県級の巍山彝族自治区が、北部に県級の永建回族自治区が

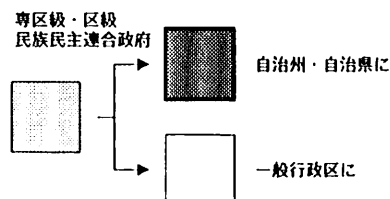
① 県・郷級民族民主連合政府の場合



(凡例)

□ 一般行政区 □ 民族民主連合政府 ■ 民族自治地方 ★ 民族郷

② 専区・区級民族民主連合政府の場合



第7図 民族民主連合政府の行政再編パターン

資料：政策⑥の全文を筆者が整理して作成。

設立され、一時的に二つの行政区に分割されたが、政策⑤により、1958年に、両自治区は再度合併して魏山彝族回族自治区になった。1963年に同自治区の南部が南澗県として分割され、同県は1965年に同じ彝族が自治を担当する南澗彝族自治県になった。旧魏山県は、分割・合併・分割という複雑な過程を経て、最終的には、彝族が自治を担当する二つの自治県になった。

(2) 1958年以降の民族区域自治政策 1958年から1978年に及ぶ20年間、中国の民族区域自治制度は実質的には有名無実化し、民族問題が階級闘争にすりかえられる中で、民族文化は批判の対象になり、中共の民族政策は大きく後退した。民族区域自治制度や民族郷制度が再確認され、再度設立し始めるのは、政策⑨⁴⁴⁾・政策⑩⁴⁵⁾の発表される1980年代まで待たなければならなかった。政策⑨・政策⑩とともに、民族聚居区を対象としたもので、前者では、民族郷の設立条件として少数民族比率が30%以上と具体的条件が示されたが、現代中国の民族区域自治政策の基本法となっている後者では示されなかった。

一方、政策⑪⁴⁶⁾・政策⑫⁴⁷⁾は、民族自治地方の枠外で少数民族の諸権利の保障の拡充を目的とするものである。1990年代に入って、中国では新たな民族自治地方は全く設立されていないが、それは、土家族・満族を除いて、ほとんど全ての少数民族地帯で民族自治地方が設立されきってしまったことと、中央政府が新たな民族自治地方の設立に積極的でないことに起因する。政策⑪により、民族郷のより細やかな規定が示されたことから推察すると、今後の中国の民族自治制度は、新たな民族自治地方の設立ではなく、一般行政区の枠組みにおける民族郷の設立を中心に進行すると考えられる。また、政策⑫は、近年ようやく、少数民族の人口流動が盛んになり、都市に居住する少数民族が増加しつつある現状を背景に、発表されたものである。

民族政策の一切を否定した文化大革命を経て、中共の民族政策は1980年代から「復活」したが、それは、新中国成立時のスタートラインに戻った事を意味するのではなく、それよりも大きく後退した所から、負の遺産を抱え込んだの再出

44) この全文は、前掲31) 554—555頁。

45) この全文は、前掲31) 555—568頁。

46) この全文は、国家民族事務委員会経済司・国家统计局国民経済総合統計司編『中国民族統計年鑑1949—1994』、民族出版社、25—27頁。

47) この全文は、前掲46) 28—29頁。

発であった。

V 「諸民族の平等」の検証

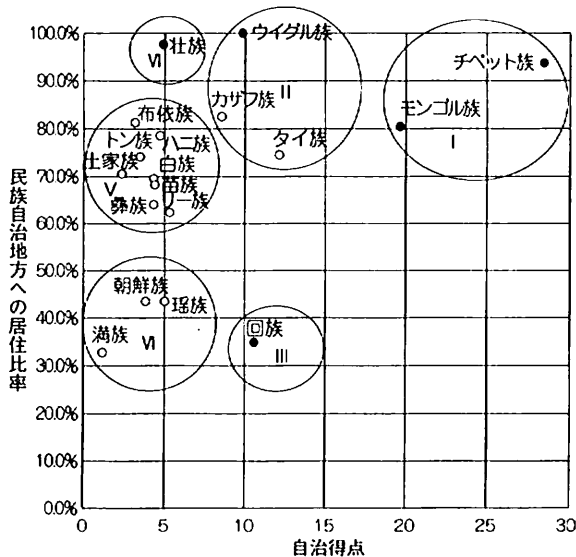
「民族区域自治制度」という民族政策は、中国における「諸民族の平等」を達成するために案出された手段である。では、現在において、民族区域自治制度の枠組みで諸民族の平等は達成されているのか否か。本章では、第8図を用いて、この命題を検証する。

第8図は、縦軸に、中国全土に分布するA族がその民族名Aを冠した民族自治地方に居住する比率（以下、居住比率と略記）をとり、横軸に、筆者が考案した自治得点をとった。

A族の自治得点は、以下のように定義した。

$$A \text{ 族自治得点} = (A \text{ 族自治区} \times 70.42 + A \text{ 族自治州} \times 6.46 + A \text{ 族自治県} \times 1) / A \text{ 族総人口} \times 1,000,000$$

自治得点の算出根拠は、1991年末の中国における行政階層構造に依拠している。1991年末で中国には31の省級行政区⁴⁸⁾、338の地級行政区、2,183の県級行政区が存在する。中国全土がもし県級行政区のみで構成されるとすれば、地級行政区は6.46の県級行政区に、省級行政区は70.42の県級行政区に相当する。現行の民族区域自治法において、自治区・自治州・自治県の自治権は、適用される行政階層及び行政領域の大小が異なるだけで、その内容に相違は認められない。加えて、同一民族による自治県が隣接しあう状況が存在するのに、自治州もしくは自治区になっていない場合も多く、いずれの行政階層で自治領域を形成するのかという基準は、法的に曖昧なまま民族自治地方が形成される状態にある。よって、ここでの自治得点は、行政区画の大小にかかわらず、ある領域で自治権を



第8図 中国主要少数民族の自治優遇状況 (1990年)

資料：注50)の文献や1990年センサス等から筆者が算出して作成。

注：●は自治区を保有する少数民族である。

48) 1997年現在、重慶市が第一級行政区に昇格したので、省級行政区は32になっている。

49) 中国は中央集権的国家なので、上位の行政階層ほど、利権が大きいのは当然である。しかし、この傾向は民族自治地方に限定して見られる状況ではなく、現状では、中央政府の黙認のもと、民族自治地方よりも経済発達地域の方が実質的な自治を行っており、民族区域自治制度は相対的に有名無実化している。

行使すること自体が、民族区域自治制度の枠組みでは大きな意味を持つ事実を重視して、各級民族自治地方を単純に最下位行政階層である県級行政区に置換して、自治優遇状況を評価しようとして試みたものである。

上記の自治得点は、端的に言うなら、A族百万人あたりで自治権を行使する県級行政区の数に相当し、現代中国における諸少数民族の自治優遇状況を、制度的枠組みから評価する一つの指標と言える。なお、中国には複数の民族名を冠した民族自治地方が存在するが、その場合の自治得点は、一律に自治を担当する民族数で割った。民族別人口統計は全て、1990年センサス⁵⁰⁾を利用した。第8図からは、大きく以下の六つの類型が読み取れた。

1) 第Ⅰ類型

第Ⅰ類型は、高い自治得点と高い居住比率を特徴とし、チベット族とモンゴル族が属している。チベット族は西南地区を中心に、1自治区・9自治州・2自治県、モンゴル族は東北地区から西北地区にかけて、1自治区・3自治州・8自治県を保有している。チベット族は西藏自治区に総人口の45.6%が、同じくモンゴル族は内蒙古自治区に70.1%が居住している。自治区以外に居住する両民族も、自治州・自治県で確実にフォローされている。

ただし、両民族の各民族自治地方内での民族構成には、注意を要する。自治担当民族が過半数を占めているのか否かは、正当な自治権を行使する上で重要な問題である。チベット族は、1自治区・5自治州で過半数以上を占めているのに対し、モンゴル族は、ただ1自治県のみで過半数を超えるに過ぎず、全ての自治区・自治州のモンゴル族比率は、20%にも満たない状態

にある。⁵¹⁾ 一般に、モンゴル族は民族自治地方を設立する点に関して、チベット族よりも優遇されていると言える。

チベット族の自治得点が高くなった要因は、第一に、同族の分布が西藏自治区及びその周辺諸省に集中しており、そもそも民族自治地方を設立しやすい条件が整っていたことにある。しかしながら、政治地理学的には、ダライ・ラマが実質的に統治していた現・西藏自治区の平和的統合を視野に据え、1950年代に周辺諸省において戦略的な民族自治地方の設立を行った事実が重視されるべきである。これらのチベット族の民族自治地方は、西藏自治区に隣接しているのもかかわらず、同自治区に合併されることなく今日に至っており、内蒙古自治区が周辺諸省を統廃合しつつ、設立当初の自治領域を西方へと拡大していった事実と極めて対照的である。⁵²⁾

モンゴル族の分布は、チベット族と比較すると分散している傾向にあり、漢族との雑居が進展しており、民族区域自治制度では優遇され難い状況にある。それにもかかわらず、高い自治得点と高い居住比率を獲得できたのは、モンゴル族比率の低い民族自治地方が設立されたことと、内蒙古自治区の自治領域が西方へと拡大したことが指摘し得る。

2) 第Ⅱ類型

第Ⅱ類型は、やや高い自治得点と高い居住比率を特徴とし、ウイグル族・カザフ族・タイ族が属している。これら3民族は国境地帯に分布し、新中国成立以前に、ウイグル族とカザフ族は、東トルキスタン共和国（1944～1946年）の樹立に参加した経歴を持ち、タイ族は、雲南省において土司として強固な政治権力を保持していた。

50) 国家统计局人口統計局・国家民族事務委員会経済司編『中国民族人口資料（1990年人口普查数据）』、中国統計出版社、1994、1072頁。

51) 例えば、新疆ウイグル自治区の巴音郭楞モンゴル自治州や博爾塔拉モンゴル自治州では、モンゴル族比率が4.9%と7.1%と極めて低い水準にあるにもかかわらず、モンゴル族の自治州になっている。

52) 中国の5自治区の領域固定過程は、『中国研究月報』に投稿中の別稿で論じているので、参照していただきたい。

ウイグル族は主として新疆ウイグル自治区に集中して分布し、そこに同族総人口の99.8%が居住しており、中国諸少数民族の中で最も民族自治地方への居住比率が高い。ただし、新疆ウイグル自治区内には、少数者の中の少数者の権利を保障するという観点から、ウイグル族以外の少数民族が自治を担当する5自治州・6自治県が設立されており、これらの民族自治地方は、面積にして、同自治区全体の65.3%を占めている。一般に、民族自治地方の自治機関は、諸民族の民族比率に応じて定員が分配されるので、必ずしもウイグル族の自治権が侵害されるわけではない。しかしながら、同自治区設立時にウイグル族以外の諸民族による民族自治地方から先に設立された経緯や、新中国成立以降に中共が行った同自治区への漢族の大量流入等を考えあわせると、制度的側面から見た自治得点は高いものの、実際に彼らが優遇されてきたのかどうかという問題には、若干の疑念が拭いされない。

ウイグル族と同様、東トルキスタン共和国樹立に関係したカザフ族は、新疆ウイグル自治区の北部に比較的集中して分布しており、制度的には優遇されやすい条件が整っている。現在、回族は新疆ウイグル自治区内に1自治州・3自治県を保有している。なかでも、伊犁カザフ自治州は、3地区を管轄する中国で唯一の行署級民族自治地方で、単なる自治州と異なりその行政階層は高い。

タイ族は雲南省南部に2自治州・7自治県を保有するが、この内、西双版纳タイ族自治州を除いて、全て複数の少数民族で自治を担当している。タイ族の分布する地域では、過去にタイ族土司が周辺少数民族を統治していた所が多く、

民族自治地方の設立に際して、民族比率の多少に関わらず、タイ族の参加が不可欠であった⁵³⁾ため、自治得点が高くなったと考えられる。

3) 第Ⅲ類型

第Ⅲ類型は、やや高い自治得点と低い居住比率を特徴とし、回族が属している。回族は中国全土の主として都市部に分布することが多く、その分布パターンはまさに「大分散、小聚居」である。そのため、民族自治地方を形成し得るような規模の領域で、一定の回族比率が確保されることは稀であり、本来ならば、民族区域自治の枠組みでは、最も冷遇されやすい少数民族にあたる。しかしながら、民族自治地方での居住比率は低いが、自治得点では第Ⅱ類型の諸民族と肩を並べる水準にある。現在、回族は、1自治区・2自治州・3自治県を保有している。

回族の自治得点が高くなった最大の要因は、寧夏回族自治区が設立されたことにある。同自治区の総面積は66,400平方キロで、1990年現在における総人口は465.5万人に過ぎず、回族総人口のわずか17.7%が同自治区に居住するに過ぎない。この水準は、他の自治区と比較すると極めて低く、同自治区の回族人口比率も32.8%と、決して高くはない。⁵⁴⁾中共が寧夏回族自治区の設立に踏み切った第一の理由は、1953年センサスで中国少数民族中第3位の人口規模(353.0万人)を保有したことであろうが、これに加え、1950年代に、回族が中国全土で保持していた中共内での政治的発言力も、指摘されるべきである。

4) 第Ⅳ類型

第Ⅳ類型は、低い自治得点と高い居住比率を特徴とする壮族が属している。壮族は1自治区・1自治州・1自治県を保有するが、その自治

53) 既述した孟連タイ族ラフ族リ族自治県等は、まさにこの典型である。

54) 四川省(現在は重慶市)・湖北省・湖南省・貴州省の省境地帯の隣接する土家族の2自治州・9自治県で領域を形成するならば、総人口11,299万人、面積約7万平方キロ、土家族比率40.8%になり、土家族総人口の92.6%がこの領域に含まれる。いずれの数値も寧夏回族自治区のそれを凌駕している。詳細は述べないが、寧夏回族自治区の水準が適用されるなら、満族・彝族・苗族等も自治区設立に値する条件を備えている。

得点は自治区を保有する諸民族の中で最も低い。自治得点が低くなった最大の理由は、壮族が1千5百万人以上の人口規模を抱えることにある。

5) 第V類型

低い自治得点とやや高い居住比率を特徴とする第V類型には、海南省に居住するリー族を除いて、主として雲貴高原及びその周辺に居住する諸少数民族が属している。これら諸少数民族は、自治区を保有せず、全て自治州・自治県で自治権の保障に対応されており、苗族・ハニ族の一部を例外に、厳密な意味での国境地帯に分布するのではなく、少し内陸部に入った雲貴高原の山間盆地や山岳地帯に分布している。また、新中国成立以前に、ハニ族の一部を除いて、タイ族の土司制度のような独自の政権基盤を持ってはいなかった。それ故に、民族自治地方が設立される際に、その政権の中枢に参加させる積極的な試みは必ずしもなされず、結果として自治得点は低下したと思われる。

6) 第VI類型

この類型は、低い自治得点と低い居住比率を特徴とし、瑶族・朝鮮族・満族が属している。いずれの民族も、基本的には漢族の多く居住する地域に分散して分布する傾向が強く、一定領域内で一定の民族比率を獲得できない。そのため、民族自治地方を設立し難い状況にあり、自治得点も低くなっている。

1990年の民族別人口統計から、瑶族の新たな自治県が設立される可能性のある地域は、広西壮族自治区の凌雲県（瑶族比率20.4%）などしか見当たらない。朝鮮族に関しては、民族自治地方を新設し得るような地域は見当たらない。瑶族と朝鮮族の自治権は、今後、一般行政区の枠

組みの民族郷の設立で対応される方向にある。

一方、1980年代以降に続々と民族自治地方を形成してきた満族の場合、近い将来新たな民族自治地方が設立される可能性はある。1990年現在で、満族総人口は984.7万人に達し、人口規模では中国少数民族中で第二位の地位を占めている。しかしながら、現在、満族の自治区・自治州はなく、13自治県を保有するのみであり、満族の人口規模から考えても、その自治優遇状況は低いレベルにとどまっている。1990年代に入って、中央政府が新たな民族自治地方の設立に積極的でない状況から判断して、新たな満族の民族自治地方が設立される可能性は、必ずしも高いとは言いがたい。しかし、民族区域自治法の枠組みで獲得し得る諸利益を求めて、満族側からの民族自治地方設立の要望は、今後とも増大し続けると予想される。満族の社会的地位や増大する自治への要望に対し、中央政府は今後何らかの対応に迫られるであろう。こうした状況下、現存する満族自治県の中で満族比率が最低の伊通満族自治県（37.6%）を基準にするなら、これに近似する諸地域は、満族の民族自治地方になる可能性が高いと考えられる⁵⁵⁾。

以上の考察を踏まえるなら、結論として、民族区域自治の枠組みで諸民族の平等が達成されたとは必ずしも言えない。前提条件として諸少数民族の分布パターンの相違を考慮しなければならないが、このような状態が生じた最大の要因は、民族自治地方を設立する際の明確な基準が欠如していることにある。一体、どの程度の民族比率が確保できれば民族自治地方を設立できるのか、また、自治区・自治州・自治県に区別する基準・目安は何なのか。こうした設問

55) ある満族幹部からの聞き取りによると、1987年以降、中国の民族識別工作は一時停止状態にあり、かつ、集落単位で全住民が満族籍に移るような事例は既に出尽くしたそうである。しかし、都市部居住の満族には、家族の一人が満族と認定されたが、その他の家族は漢族籍である場合もあり、満族人口の増加は今後も見込めるとのことであった。

56) 1990年センサスでは、河北省承德地区の平泉県（満族比率28.5%、以下同様）・灤平県（49.8%）・隆化県（38.1%）、遼寧省錦州市の義県（32.1%）、遼寧省鉄嶺市の西豊県（47.5%）・開原市（55.5%）、遼寧省錦西市の綏中県（42.9%）・興城市（50.9%）等が挙げられる。また、河北省承德地区を基礎に満族自治州を設立するか、遼寧省を基礎に満族自治区を設立する要望が高まる事態も想定し得る。

に対し、過去の民族区域自治政策はもとより、1984年の民族区域自治法すら、何も規定していない。一般に、民族自治地方は、基本的には少数民族側の「要望」を受けて、地方政府レベルで議論され、上級機関・中央政府・國務院の批准を受けて設立される。しかしながら、民族自治地方設立は、実際には、少数民族側の下からの「要望」により獲得されると言うよりも、むしろ、国民国家を形成する過程のなかで、地方政府や中央政府によって上から授けられる様相を呈してきた。そのため、明確な法律上の規定が欠如する現状のなか、民族自治地方を設立するのか否かの判断には、地方政府や中央政府の政治的配慮の入り込む余地が多々あり、主要少数民族の自治優遇状況に不平等な状態が生じたと考えられる。

VI おわりに

本稿では、国家形成に関連する国土空間の再編成を視野に入れて、中国における民族区域自治制度を考察してきた。本稿で得られた知見は、以下の四点に要約される。

1) 中国における民族自治地方の展開の考察(第II章)では、中共が政権を獲得してわずかに十年あまりで、主要な民族自治地方のほとんどが設立されたことが明らかになった。それ以降に設立された民族自治地方のなかには、1950年代に実質的に設立されていたか、もしくは、設立されるはずであった事例が多く含まれており、国家形成と絡んで、1950年代の民族区域自治政策が注目されることが指摘された。

2) 1950年代前半の民族区域自治政策の考察(第III章)では、中央民族訪問団の活動や彼らを中心となって設立したモデルケース的民族自治地方に注目し、国家形成を急いだ中共が、関連政策整備に先行して、暫定的に民族自治区・民族民主連合政府を設立したことが、その設立過程とともに明らかにされた。また、1950年

代前半に設立された民族自治地方には、モデルケース的なものと、チベットの平和的統合に向けての戦略的なものが存在することが指摘された。

3) 民族自治区・民族民主連合政府の行政再編プロセスの考察(第IV章)では、1954年憲法で提示された全国的な行政階層体系に適合するよう、民族自治区・民族民主連合政府の再編成を試みる政策の整備が検討され、幾つかの例外的な再編事例にもふれられた。

4) 「民族区域自治制度」の枠組みにおける「諸民族の平等」の検証(第V章)では、1990年センサスを利用して、中国の主要少数民族の自治優遇状況の比較を試み、六つの類型の存在が明らかにされた。こうした自治優遇状況に差異が生じた要因として、民族自治地方を設立する際の明確な法的基準の欠如が指摘され、同時に、満族の新たな民族自治地方が設立される可能性も指摘された。

最後に、本稿の限界ないしは問題点の幾つかを、今後の研究課題として整理しておきたい。まず、第一の限界は、民族自治区・民族民主連合政府の具体的な設立過程や行政再編の事例を詳細に考察できなかったことである。文化的・民族的内実に関連する少数民族の政治的問題は、こうした個々の詳細な事例に基づいて議論されるべきであり、これは今後の課題として、別稿にて改めて論じたい。次に、第二の限界として、第V章における自治優遇状況の検証に際し、民族郷を検証の対象外とした点が挙げられる。これは、民族郷に関する網羅的な資料・データがないことに起因するが、民族郷も考察の対象に入れたならば、少なくとも、雲貴高原の少数民族や瑶族の自治優遇状況はより高く評価されたであろう。今後、中国側の資料の公表を待って、再度、総合的な検証を試みたい。最後に、自治優遇状況の検証において、現行の制度的枠組みで実際に自治権を行使しうるのか否かといった

問題は対象とできなかつた。制度的に民族自治地方を保有していることと、実際にそこで自治権が行使できることは、現代中国において別の問題である。

〔付記〕 本稿は、中国現代史研究会第21回例会（1996年7月27日、於・神戸大学瀧川会館）にお

いて発表した内容の一部を、加筆修正したものである。本稿の作成にあたり、大阪市立大学地理学教室の諸先生方と院生諸氏、ならびに大阪市立大学経済学部の佐々木信彰先生と同ゼミの院生諸氏から、貴重な御教示・御助言をいただいた。ここに、記して、心より感謝致します。

（大阪市立大学・院）

State-building and Ethnic Problems in the Development of China's Autonomy Policy

Yoshihisa MATSUMURA

There are two main processes underlying the formation of a nation-state. First is the process of state-building, which has been related to the territorialization of state hegemony. Second is the process of nation-building, which is linked with the creation of a citizenry. In October 1949, when the Chinese Communist Party (CCP) came into power, the influence of the CCP in frontier areas occupied by minority nationalities was quite limited. Such areas formed a kind of buffer zone, where the interests of local ethnic minorities, the former Guomindang government, and various foreign powers all lay in competition. Following the establishment of the Inner Mongolian Autonomous Region in 1947 the CCP produced a state-building plan known as the Regional Autonomy System for Minority Nationalities (RAS), with the purpose of integrating frontier areas into the territory under the direct power of the CCP. The purpose of this study is to elucidate the development of the Autonomy Policy of the CCP, paying special attention to the formation of Chinese state building in the 1950s.

In the second section of this study the development and present state of Nationality Autonomous Areas (NAA) is examined from a historical perspective. During the period 1947-1958 four autonomous regions, twenty-eight autonomous prefectures, and fifty-three autonomous counties were established. In the 1960s and 1970s, when the ethnic policy of the CCP had been largely rejected under the influence of the Great Leap Forward and the Great Proletarian Cultural Revolution, only the Tibet autonomous region and ten autonomous counties were established. Afterwards, the number of autonomous counties increased rapidly following enforcement of the Law on Regional Autonomy for Minority Nationalities in 1984. Evidence is brought to light, however, to suggest that several NAAs said to have been established after 1959 were set up in the 1950s. In fact, the structure of the present administrative organization in almost all Chinese minority areas, with the only exceptions of the Tuija and the Man nationalities, were formulated in the 1950s. This is considered to be the decisive period in which the CCP government created a nation-state.

The third section of this paper explains how, in the first half of the 1950s, Nationality Autonomous Regions (NAR) and Nationality Democratic United Governments (NDUG) were set up as predecessors of NAAs. The CCP dispatched missions to three

regions with minority groups which, in the South-West and the Middle-South, resulted in the establishment of a large number of NAR and NDUGs. In the South-West region in particular, eighty-five NARs and 163 NDUGs had been set up by the end of 1951 (with a view to their importance for national defence), although formal enactment was not carried out until August, 1952.

Administrative reorganization of these districts in the second half of the 1950s is discussed in section four of this paper. The Chinese Constitution of 1954 provided for a new administrative order, with NAR and NDUGs to be replaced by NAAs comprising autonomous regions, autonomous prefectures, and autonomous counties. Three policies for reorganization, announced officially at the end of 1954, clarified the complementarity of these districts with one another and introduced certain reforms. RAS policies after 1958 are also discussed briefly in this section.

The final section investigates whether or not RAS policies have been applied equally to all the main nationality minorities, using data from the 1990 Census of Minority Nationalities. The political and administrative conditions of minority nationalities are classified into six categories according to the number of autonomous areas for each minority nationality and the percentage share of total population occupied by these groups. The results indicate that minority nationalities are not always treated equally by the CCP. The 1984 Basic Law on the Regional Autonomy System for Minority Nationalities contains no concrete regulations for the establishment of NAAs, and inherent loopholes in the Law have allowed inequalities to arise. NAAs are established on the political whim of the CCP.

Key words: China, nation-state, minority, autonomy, political geography