

## 深刻化する中国の民族問題と民族区域自治制度の課題 (特集 中国・胡錦濤政権の課題)

|     |  |
|-----|--|
| 著者  | 星野 昌裕  |
| 権利  | Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a> |
| 雑誌名 | アジ研ワールド・トレンド   |
| 巻   | 157  |
| ページ | 20-23  |
| 発行年 | 2008-10  |
| 出版者 | 日本貿易振興機構アジア経済研究所   |
| URL | <a href="http://hdl.handle.net/2344/00004906">http://hdl.handle.net/2344/00004906</a>  |

## 中国・胡錦濤政権の課題

### 深刻化する中国の民族問題と民族区域自治制度の課題

星野昌裕

#### ●胡錦濤政権と頻発する民族問題

二〇〇八年に入ってからチベットとウイグルをめぐる問題が顕在化し、中国の少数民族民族問題に対する国際社会の関心がこれまでになく高まってきている。

二〇〇八年三月一〇日にラサでチベットの僧侶が抗議行動を起こすと、三月一四日には市街地での大規模な抗議行動へ発展し、甘肅省、四川省、青海省のチベット人居住地域にまで拡大した。これに対して中国政府がチベットでの抗議行動を計画的組織的な犯罪行為と位置つけて厳しく対処する方針をとったため、聖火リレーに際して中国の民族問題や人権問題の改善を訴えるグループが抗議行動を展開した。国際社会は中国政府に対してダライ・ラマ一四世との会談を求め、二〇〇八年五月四日に中国共産党中央統一戦線工作部とダライ・ラマ一四世特使が非公式会談を、続く七月にもチベット問題発生以来二回目の会談が開催された。しかし外交と国防を除く高度な自治を要求するチベット側と、中央集権下の民族区域自治を主張する中国共産党とのあ

いだに歩み寄りは見られなかった。「高度な自治」と「民族区域自治」をめぐるチベットと中国共産党の対立は、簡単に解決できない問題ではない。

チベット問題と並んで国際社会の関心をあつめたのが、新疆ウイグル自治区の問題である。とくにオリンピック開幕直前の八月四日にカシユガルで発生した事件は記憶に新しい。この事件は二八歳と三三歳のウイグル族男性が、国境警備隊員の列にトラックで突っ込んだあと手投げ弾二発を投げ込んで、一六人を死亡させたことされる事件である。八月一日にオリンピックの治安を担当する軍の担当者が、安全対策上の最大の脅威としてウイグルの独立問題に言及していたことから、中国政府がウイグルの民族問題にいかに関心を失わせていたかがうかがえる。

チベットやウイグルの問題が示しているのは、中国が少数民族地域を安定的に統治できていない実態である。社会の調和を政治目標に掲げる胡錦濤政権にとって、延べ一億人にのぼる五五の少数民族を適切な政治ポジションに取り込むことは、国家統合

の保持という点からも極めて重要な政治課題なのである。そこで本稿では中国の民族政策の核心である民族区域自治制度の特徴を踏まえつつ、新疆ウイグル自治区の事例を通じて、中国が政治的安定性を確保するために、直面する民族問題をいかにコントロールしようとしているかを明らかにしたい。

#### ●政治リスクとしての民族問題

政治システムの安定性を揺るがす様々なファクターのなかで民族問題の際立った特徴は、問題の舵取りを誤れば政治システムそのものが破壊されかねない点にある。民族問題への対応の難しさを、中国で民族宗教関連部署のトップリーダーを担当してきた葉小文は「累積性、突発性、拡大性、変異性、沈殿性の連鎖」という概念を使って説明している（参考文献①、三〇二～三〇三ページ）。葉は民族問題の特徴を、不満の量的蓄積が一定レベルに達すると問題が質的に大きく変化する「累積性」、偶発的な問題の処理を誤ると瞬く間に騒乱に発展する「突発性」、民族意識や宗教信仰



## 中国・胡錦濤政権の課題

の保護的心理が急速に蔓延し集団的な対抗意識を引き起こしやすい「拡大性」、人民内部の矛盾から敵対矛盾に変質しやすい「変質性」、拡大した問題には行政手段を用いざるを得ないが、その結果表面的に解決したように見える問題も、深層心理に沈殿して民族間に潜在的わだかまりを残す「沈殿性」の五点に求めている。

これらの特徴が負の連鎖を引き起こすと、政治的安定性を揺るがすどころか政治システムそのものを崩壊させる可能性があり、この点にこそ民族問題からみた政治のリスクが存在するのである。中国では市場経済化の進展で格差問題が深刻化しているが、そうした政治、経済、社会上の不満に民族ファクターがプラスされると、国家統合の保持そのものが厳しい挑戦にさらされることになる。

歴史的にみても、一九四九年一月一日の建国時に採用された「中華人民共和国」という国家名称は、少数民族地域の統合問題と深いかわりがあった。中国共産党は一九二一年の結党以来、少数民族地域をいかに統治するかについて、少数民族の自決権を承認しての連邦制にするか、中央集権のもとで少数民族に自治権を与える制度にするかで揺れ動いてきたが、最終的には対外的な安全保障を最優先する立場から連邦構想を放棄して、少数民族地域を社会主義的中央集権下の一地方として統治する方針を決定し、ソ連と異なる非連邦制国家とし

ての「中華人民共和国」を樹立したのである。中国の国家システムが多民族性を前提に構築されたものである以上、少数民族問題の深刻化は既存の国家システムの再考を迫る問題に発展する。来年一月一日に建国六〇周年を迎える中華人民共和国は、改めて国家統合システムのありかたが問われているのである。

### ●民族政策の特徴とその問題点

チベットやウイグルにみられる少数民族の抗議行動は、中国の民族政策に対する長年の不満が蓄積した結果である。中国の民族政策は民族区域自治制度と呼ばれ、建国時に採用の決まった統治システムである。この制度の骨子となる一九五二年八月の「民族区域自治実施要綱」の条項から、民族区域自治制度の特徴を明らかにしよう。

①自治区は中華人民共和国の切り離すことのできない一部分である。自治区の自治機関は中央人民政府の統一的指導をうける地方政権であり、かつ上級の人民政府の指導を受ける(第二条)。

②自治区内に漢族居住区とその都市を部分的に含むことができる。自治区内における漢族居住区の政権機関は、全国同様の現行制度を採用し、区域自治を実施する必要はない。ただし自治区内の漢族がとくに多い地区では、民族民主連合政府を樹立しなければならぬ(第五条)。

③自治区の人民政府機関は、区域自治を

実行する民族を主要な構成員として組織し、同時に自治区内のその他の少数民族と漢族を、適当数含まなければならない(第二二条)。

一九五四年「憲法」にも民族区域自治の原則が盛り込まれ、少数民族の居住地は行政レベルに応じて自治区、自治州、自治県に再編されて民族自治地方と総称されるようになった。

こうして非漢族は国家からの分離独立権を完全に否定され、少数民族として中国に包摂されることになった。少数民族として享受できる自治権は自治区、自治州、自治県の民族自治地方に居住することによってはじめて得られる権利とされ、民族自治地方は中央政府の統一的指導下におかれる地方政権に位置づけられたのである。

民族区域自治制度の特徴を考える上できわめて重要なのは、民族自治地方に居住する漢族に対する政治権利の保障も盛り込まれたことである。これは、民族区域自治制度を体系化する際の統治モデルが、内モンゴルであったことに由来する。中国共産党が初めて少数民族地域を統合したのは第二次世界大戦後の内モンゴルで、一九四五年から一九四九年にかけて中国共産党の指導下に組み込んでいった。つまり、民族区域自治制度を策定する際に中国共産党がモデルにできたのは内モンゴルの経験だけだった。その内モンゴル地域に多数の漢族が居住していたために、民族区域自治制度は民

族自治地方に居住する漢族に対する政治権利も保障せざるを得ず、結果的に少数民族の政治的役割が相対化される制度となったのである。

中国建国時には少数民族の人口比率が九割を超えていたチベットとウイグルについても、一九五五年に新疆ウイグル自治区、一九六五年にチベット自治区が樹立されたことで民族区域自治制度に取り込まれた。統計上、チベット自治区では現在もチベット族人口比率は九二%を超えている。しかし、新疆ウイグル自治区へは漢族の移住が進み、漢族の比率が一九四九年の六・七%から二〇〇〇年の三八%に急増したのに対し、ウイグル族の比率は七六%から四四%に低下した。民族区域自治制度のもとで新疆ウイグル自治区における漢族のプレゼンスが急上昇したのである。

このように民族区域自治制度は少数民族の自治権を強調する「民族自治」と、民族自治地方内で漢族を含む各民族の平等を強調する「区域自治」を融合させた制度であり、現実に政策を運用するうえで、民族自治と区域自治のバランスをとるのは難しく、どちらか一方に政策の比重が置かれてきた。大まかにいえば毛沢東時代には区域自治、改革開放の一九八〇年代は民族自治、天安門事件後の一九九〇年代以降は再び区域自治が強調され今日にいたっているといえる。

文化大革命の期間を通じて民族自治が機

能しなかったことから、改革開放時代に入ると少数民族の自治権を実質的に拡大すべきとの声が高まった。例えば、一九八〇年に新疆ウイグル自治区で起草された「党の民族政策執行情況に関する封書」は、「民族区域自治権は地域に与えられたものなのか、それとも自治区の主體的民族に与えられたものなのか」、「党の指導なのか、漢族幹部の指導なのか」など、民族区域自治の本質を問いかける問題を列挙したうえで、

①民族区域自治の自治権は地域にではなく自治を実行する民族に与えられるべきものである、②新疆では党の指導は一貫して漢族幹部の指導となつてしまつており、新疆全体の幹部比率についてはウイグル族幹部の割合が四五%（南疆地域では六〇%）を下回つてはならず、その他の少数民族幹部の割合も一五%を下回つてはいけない、といった独自の見解を示していた（参考文献②、一八四〜一八五ページ）。

一九八四年の民族区域自治法は法制化による民族自治の推進を目指したもので、民族自治地方における国家機構リーダーに関する少数民族籍の優遇規定が設けられた。民族区域自治法は、民族自治地方の人民代表大会常務委員会主任あるいは副主任、また政府首長に当地の主要な少数民族が担当することを規定した。しかし民族自治地方の実質的な最高指導者である中国共産党委員会書記には民族籍規定が適用されず、現在も漢族指導者がこのポストを独占し続け

ている。民族区域自治法が制定されたにもかかわらず、少数民族にとつて中国共産党一党支配体制とは、漢族による政治権力の独占にほかならなかつたのである。

こうした制度への不満から、改革開放時代に入つても新疆ウイグル自治区では抗議行動が頻発するが、中国政府はその背景に宗教思想上の問題があると認識し、メッカ巡礼の人数規制といった宗教活動の取り締まりを強化した。さらに愛国主義と結びつく「中華」の受容を少数民族に迫り、国家観、民族観、歴史観の共有化による国家統合の強化を狙つた。言語についても二〇〇一年の「民族区域自治法」改正で少数民族に対する漢語授業の低学年化を決めた。中国社会に包摂された少数民族が、与えられた環境のなかで社会的地位の向上を成し遂げるには、「中華」の受容や漢語能力の向上が必要なのを言うまでもない。しかし、それを政策というハードパワーを使って強制すれば新たな民族摩擦を生み出すだけであろう。

### ●新疆ウイグル自治区にみる民族政策の現状と課題

新疆ウイグル自治区の事例から中国の政治的安定性を議論するためには、今日の新疆でどのような問題が発生しているかを確認しておく必要がある。政府系の報告書参考文献③は、自治区の問題として以下の諸点をあげている。①自治区内における民



## 中国・胡錦濤政権の課題

族別・個人別の所得格差が拡大しており、この状態が長く続けば新疆の民族関係に負の影響を与える可能性が高い。②経済発展とともに異民族間接触が増大し、すでに多くの問題が発生している。③民族意識の高まりにもとづく少数民族幹部の政治的要求が日増しに強まっている。④非合法的な宗教活動が依然として存在する。⑤賃金、福利厚生、汚職などに不満を持つ大衆的抗議行動が二〇〇五年一月から九月までに一三〇〇件を超えている、などである。これら五点に関連づけて新疆ウイグル自治区の現状と課題を論じて本稿の結びとしたい。

新疆ウイグル自治区には経済振興のために多額の資金が投入されており、少数民族の所得を増やすことで民族意識の暴発を防ごうとする思惑が見えてくる。たしかにウルムチ、カシュガル、トルファンなどを訪問すれば、過去十数年来の高度成長を実感できる。しかし、経済成長の向上が政治安定に直結するとは限らない。とくに新疆の場合、自治区の経済成長が漢族人口の大量流入をもたらしている点が重要で、ウルムチ市内も漢族街とウイグル族街に二分されている。上記①、②が指摘するように、民族問題にとつては沿海部との地域間格差よりもコミュニティレベルの経済格差のほうがより深刻な問題を引き起こす。自治区における民族間の富の分配に対する慎重な配慮が求められる。

政治面についても民族区域自治の維持が

既定方針となっているが、そのベクトルは少数民族の政治的役割を相対化して政治的安定をはかる方向にある。こうした「内向き」な政策の効率性を高めるためには、治安維持機能の強化が必要となるであろう。とすれば、③に示される政治意識の高い少数民族リーダーや知識人たちの不満をさらに充填する結果を招くだろう。これらと関係の深い④に関して、中国政府の立場からすれば「非合法」になるかもしれないが、例えばメッカ巡礼などに関してイスラム教徒が政府と同じ認識をもつのは難しい。

⑤の大衆的抗議行動のなかに、どれほど民族的差異に起因する問題が含まれているかは明らかとなっていない。しかしいかなる形であれ年間に一三〇〇件もの問題が発生している事実は看過できない。新疆ウイグル自治区の抗議行動が民族問題とクロスしたときのリスクの大きさには十分な注意が必要であろう。

民族自治地方の政治的安定をはかるには、少数民族の不満をやわらげる柔軟な政策と、少数民族を統制するある種の強硬な政策のあいだで均衡を保つことが求められる。しかし、新疆ウイグル自治区の事例からは、後者の比重が年々高くなっている現実がうかがえる。つまり権力者側の強力なハードパワーが、現状の政治システムをかるうじて維持する源泉となっているのである。少数民族が現状の不満を抱え込んだ状態で共産党支配が弛緩すれば、中国の政治的安定

性に大きな影響を与えることになるだろう。結局、民族矛盾を暴発させないためには政治改革を進める以外にないが、一党支配の中央集権制をとる中国が政治改革を進めれば、それは単なる政治制度の調整にとどまらず、国家統治システムそのものを問い直す必要に迫られるのである。

(ほしの まさひろ／静岡県立大学国際関係学部准教授)

### 《参考文献》

- ①葉小文『宗教問題 怎麼看怎麼弁』宗教文化出版社、二〇〇七年。
- ②馬大正『国家利益高于一切——新疆穩定問題的觀察與思考』新疆人民出版社、二〇〇三年。
- ③阿不都扎熱克・鉄木爾『二〇〇五—二〇〇六年新疆經濟社會形勢分析與預測』新疆人民出版社、二〇〇五年。