

中国と民族自決権

—— チベット政策の現状と課題 ——

王 志 安

- I 問題所在
- II 歴史の十字架を背負った中国の民族政策
 - 1 中国とチベットの関係の性格
 - 2 自決権概念の受容と排除
- III 民族区域自治と民族の分離要求への対応
 - 1 民族区域自治の制度的特徴
 - 2 チベットの分離独立をめぐる理論対立の現状
 - 3 区域自治の枠での対応の可能性及び限界
- IV 「真の自治」をさぐるための取り組み
 - 1 中国に求められる「真の自治」
 - 2 中国における自決原則の再考
- V 結びにかえて

I 問題所在

現代中国の民族政策は、中国領域内に生活する数多くの民族を中華民族という国民と称すべき枠概念の下に団結させ、国家統一を維持することに二三四その中核を据えている。これは、20世紀初期から展開されてきている中国の近代国家創設過程の継続という性格を強くもつものである⁽¹⁾。21世紀に

(1) 中国の国家形成をどのような視点から分析すべきかに関して、近年の中国民族理論において、新たな問題関心が提起されている。王春煥、賈英波

入って、この基本特徴は一層突出するようになっている。

歴史的な原因から、中国の民族政策は、多民族国家の現実特に国内における絶えない民族の分離独立の動きを常に意識せざるを得ない。国家統一と少数民族権利保護の調和は、今日でも中国の民族政策の最も重要かつ困難な課題の一つである。90年代以降、国際社会における民族の分離独立動き

「中国民族学当前亟需研究中国的国家形成問題」『西藏民族学院学报(社会科学版)』1998年1期。その主たる考えは、漢民族の国家形成と中国の国家形成を同一視する視点を疑問視し、多民族による中国の国家形成を主張するものである。その問題意識は、次のようなものである。つまり、「西側の一部の歴史学及び民族学の視点では、漢民族が中国となり、中国におけるすべての少数民族が外国人となる。そして、中原という狭い領域が中国であり、それ以外の領域は、中国の領域ではない。そのため、中国の歴史は、漢民族による対外的征服・拡張の歴史となる。」「これは、西側の学者は、ヨーロッパにおける国家形成の理論と民族理論をもって中国の国家起源、中国文明の起源及び中国における各民族の関係を解釈しようとしているところから由来する。こうした重大な理論的問題は、国家としての中国の全体的な安全保障の利益及び中華民族の存続にとっての必要不可欠の求心力に直接危害を及ぼす危険性をもつものである。」(龍西江「中国亟待建立自己的民族学理論」『新華文摘』1994年10期)。そして、中国の国家形成理論について、王春煥らは、次のような考えを示した。「中国は、中華民族という大きな地理的単元における多数の土着的な民族によって樹立された政権組織——部族、部族の連盟及び国家組織を含む——が結合する形で次第に完成した政治の一体化を基礎に、中央集権の統一を果たした多民族国家である。」「前掲論文」34頁。こうした考えは、費孝通が中国の国家及び民族形成に関して打ち出した中華民族の「多元一体」構造という基本概念とも共通する。つまり、歴史上、中国領域における各民族間の政治、経済、文化の交流は延々と展開され、漢民族と少数民族、そして少数民族相互間の密接な関係が構築されており、「多元一体からなる中華民族」が中国の領域で形成されているということである。これについて、費孝通編集代表『中華民族研究新探索』(中国社会科学出版、1991年)。こうした視点は、非常に興味深い。尚、筆者にとっては、西欧文明、特に西欧の近代国際システムや国際法に接してから、近代国家としての中国がどのようにして形を作られてきているかは、大変関心のある課題である。

の新たな傾向及びそれにかかわる政治的・法的現実と理論の新たな展開により、そうした課題はさらにその重要性を増している。

また、冷戦の終結やポストモダンの到来に伴って、民主主義をめぐる対立は、中国にとって緊迫した現実的政治圧力となっている。社会主義についてのイデオロギー対立の歴史終焉は、中国では未だに甘受された定論とはなっていない。他方、東欧及び途上国の多くにおいて、複数政党制が急速な発展を成し遂げ、西側の民主政治制度をモデルとした政権は、相次いで確立されている。このような国際情勢を背景に、西側諸国は、中国の非民主主義的な制度に対する批判をさらに強め、少数民族保護の問題をもそうした視点から取り上げるようになってきている。現実、中国学者の間では、一部の西側国家は、台湾の独立よりもチベットの独立を支持する立場を積極的に採るのではないかと懸念されている⁽²⁾。中国の民族問題は、国際的視野からみれば、明らかに中国の基本政治制度そのものにかかわるものである。

もともと、民族問題の本質は、国家統一や領土保全の側面からすべて捉え切れるものではない。民族の利益、アイデンティティ、文化、人権保護ひいては自決権の行使は、民族問題の本質にかかわるものである。民族の存在・生活様態は、国内的にも国際的に大きな関心点となり、国家の政治行動の正当性ひいては政治統治の正当性を評価する重要な指標として注目されている⁽³⁾。

本研究は、チベットの分離独立の動きに焦点をあて、国際関係や国際法

(2) 閻学通『中国国家利益分析』(天津人民出版社、1996年)195-196頁。

(3) 佐々木美光行『知られざる祈り——中国の民族問題』(新評論、1992年)291頁。また、そもそも分離独立に関する所与の社会共同体の決断は、
 分離独立を取り巻く情勢、すなわち国家の一構成員と分離独立の対価と利益
 に対する評価に依存するものであり、その意味で、独立は、かかる社会
 共同にとって絶対的な価値ではなく、相対的価値を有するものである。
 Viva Ona Bartkus, *The Dynamic of Secession* (Cambridge University
 Press, 1999), pp. 216-219.

上の原則となっている民族自決の視点から、中国の民族政策が抱えている問題点を歴史及び現実の両面で検証し、中国の民族政策と民族自決原則の関係を解明しようとするものである。同時に、これを通して、チベット問題の解決に何らかの示唆を与えることができるよう切に期待する次第である。

II 歴史の十字架を背負った中国の民族政策

中国の民族政策は、中国という広大な領域に生活する数多くの民族の存在及びその相互関係という歴史的所定によって大きく影響されるものである。民族の分離独立動きにかかわる側面から見れば、中国の民族政策は明らかに、歴史から課せられた2つの重い課題を背負っている。

第1に、中華秩序と近代国際法秩序の抵触と受容がもたらした領域帰属にかかわる民族政策の重要課題である。近代国際法上、広大な領域をもつ中国の国家性の確立は、表象的には中国という自然国家に対する西欧列強の国家承認によって成し遂げられたものである。この現実には明らかに、中国及びその周辺における領域的実体の確立を国際法上確認する一面をもち、中国を中心とした政治・領域支配の境界線を曖昧にしていた中華秩序に対する近代国際法秩序の勝利を意味する。ただ、こうした国家承認は、幾つかの領域的実体を中華秩序から離脱させ国際法団体に加入させることを促した一方、中華秩序の下で治められた一部の辺境領域の中国への残存と帰属を同時に認めており、部分的には中華秩序を許容していると解することもできよう。後に触れるように、チベットの法的地位の問題はまさに、
二
三
一
こうした2つの法秩序の抵触及び許容の過程で取り残された課題の一つである。

第2に、中国革命の過程における民族自決権の提唱、そしてその最終的拒絶が今日の民族政策の展開に大きな影を落としていることである。マルクス・レーニの思想を基礎にした中国共産党は、中華人民共和国の創立を

導く革命の過程で一時は民族自決権の原則をもって中国の民族問題を解消する政策構想を明確に打ち立てていた。しかし、政権を樹立して行く過程でそうした構想は意識的に完全に切り捨てられ、民族区域自治という中国の独特の民族基本政策に辿り着くこととなった。本来、政党の民族政策の変更が特に問題となるというわけではないが、民族自決という現代国際政治、国際法における重要な原則が絡んでいる故に、一旦切り捨てられた原則がどのように今日の民族政策に取り入れられるかについて、中国の民族政策及び理論は相当な迷いを呈しているのである。その結果、民族自決は、国際的に各国の民族政策を評価する際の重要な要素となっているにもかかわらず、中国においては明らかに自国の民族政策と分断された国際問題に限って意義を持つものとして理解されている。これは、中国の民族理論の死角となる一方、その国際法理論特に自決権理論の展開にも大きな呪縛と化している。

1 中国とチベットの関係の性格

中国は、領域大国である。その広大な領域形成は、3000年余りの歳月において天子を中心とした朝廷の政治的権力の拡大に伴って次第に完成されたものである。領域に関して言えば、近代国際法上の国家領域概念に非常に近い領域意識は、統一的国家が成し遂げられた秦の時代からすでに強く存在し、中国の社会風土及び政治家の心に深く根ざすものとなっていた。領域と国家の一体性についての認識は、非常に発達していた⁽⁴⁾。しかし、そうした領域概念は、国家政治権力の存続するための不可欠の要素として意識されると同時に、領域範囲へのこだわりは国家の存続——より正確に言えば、中央王朝の存続——を脅かされない程度で十分であると受け取られていた。万里の長城は、明らかに国境線ではなく、政治権力を維持するために必要とされる防衛線である。朝廷の政治権力が明確な形式で受容さ

(4) 楊澤偉『宏観国際法史』（武漢大学出版社、2001年）406頁。

れているのであれば、その領域範囲の拡大が実現されたと解されるのである。つまり、強い領域意識の中に領域範囲の曖昧さまたは流動性が残されていた。領域範囲は、一定したものではなく、常にその個々の場面で現れる政治権力の強さ及びその存続にとっての必要性によって決められることとなっていた。その背景には、夷狄の法主体的地位を認めない中華思想が大きな役割を演じていた。結局、中央王朝の対外意識は、領域的にも規範意識的にも、決して対外拡張的なものであるとは言えず、むしろ天下の中心に据えた領域の政治的権威が周辺領域で侵されないことの確保を目指すものであった。異民族に対する支配も基本的に天子への帰属を認めれば十分足りるような間接支配が中心となり、自らの政治体制や規範意識の強要は主たる目的として追求されていなかった。辺境地域における異民族による領域支配及び政治制度の確立は中国の政治権力への脅威であると同時に、中華秩序の受け入れにより中国の領域範囲の拡大に大きく寄与するものでもあった⁽⁵⁾。

実際、中国歴代の王朝は民族的に、鮮明な開放性及び許容性をもっていた。中央政権は、一定の統治能力をもつ民族の地方政権の確立についても、朝廷への帰属、辺境の安寧、中央監督の受け入れなど最低限の政治統一にかかわる要求を条件に、それとの共存を可能にしており、民族政権の「国」、

(5) 中国で民族問題を政治的視点から分析し大きな研究成果を上げた北京大学寧騷教授は、歴史上中国の辺境地域で少数民族による政権の構築を中国の統一という視点から積極的に評価する立場を採っている。つまり、歴史上中国で漢民族及び少数民族が中原地域で樹立していた中央政権と辺境地域で樹立した政権は、長期にわたって対峙したり、共存したり、交替したりしてきた。この過程は実質的に中国統一の歴史的過程として認識されるべきである。今日から見ても、辺境地域でそれぞれの民族によって構築された王朝やカンは、現存の各民族自治区域の一体化だけでなく、中国のそのものの統一にも大きな貢献を成したものである。辺境政権による領域的開拓があるからこそ、中国の広大な領域がはじめて形成されている、というのである。寧騷『民族与国家』（北京大学出版社、1995年）575頁。

「王」、「カン」などの称号をも許容していた。そして、国家統一及び政権の正統性を目指して中国という広大な領域で各民族政権が強い拡張性を示し激しい戦いを繰り返していた。戦争及び征服は、中国における各民族の融合あるいは自然同化及び密接な交流を促し、特に「中華民族」という民族を超越した国家民族(国民)の形成、進化及び定着を大いに促した。また、国家の統一及び領域範囲も、そうした過程で完成されていたのである⁽⁶⁾。

そして、近代国家システムの拡張、近代国家への民族自覚の目覚め、特に列強による勢力範囲の拡大の影響で、中華秩序は次第に衰退し崩壊する道をたどることとなった。その廃墟から多くの近代国家が次第に固められるようになった。中国の統治者らも、残存された中華秩序の枠内で明確な領域範囲へのこだわりを次第に自覚するようになったのである⁽⁷⁾。チベットに対する領域的支配は、そうした自覚の典型であり、中華秩序の近代国家システムへの接近の結果であると同時に、中華秩序の名残とも言えよう。実際、近代以降、チベットの独立をめぐる対立は、チベットと中央政府の直接の戦いというよりも、常に中央政府と列強の対立の形で展開され

(6) 陳雲生『中国民族区域自治制度』(经济管理出版社、2001年)132-137頁。尚、理論上、中国学者の認識では、強制的な政策としての民族同化は、いかなる時代においても批判されるべきものであるが、民族融合の歴史過程での自然同化は、決して道義的または人道的に否定されるべきものではないという。つまり、「中国と世界各国における民族間の関係を検証すれば、歴史上ある民族が他民族への融合または結合には、2つの状況あるいは方法が存在する。まず、政治的な強制手段によってある民族を他の民族に統合させる方法である。次に、経済及び文化の作用を通してある民族が漸進的な自然過程で他の民族に融合される状況である。こうした状況または方法をどのような概念を用いて表してもかまわないが、その存在は客観的である。慣習的に前者の方法を民族同化と、そして後者の状況を民族融合と称することが多い」。翁独建『中国民族関係史綱要』(中国社会科学出版社、1990年)13-14頁。

(7) 1689年、中国清朝政府は、ロシア帝国との間に近代国際法意味での最初の国境条約を締結したとされている。朱奇武『中国国際法的理論与实践』(法律出版社、1998年)36頁。

てきていたのである⁽⁸⁾。

チベット問題に関する研究は数多く存在する。しかしそうした研究からチベットと中国の関係の本質を捉えることは決して容易なことではない。理由は3つあると思われる。第1に、チベットと中国の関係は、中央政権と辺境地域の関係において独特な性格をもつだけでなく、近代国際関係または国際法理論の概念上類に見ない独特な一面をもつことである。第2に、今日のチベットの法的地位をめぐる多くの歴史研究が偏った視点から行われ、対立及び混乱を一層引き起こしていることである。第3に、歴史研究をめぐる真の対話は、独立をめぐる厳しい政治的対立の影響を受けて全く進められていないことである。実際、中国国内での歴史研究とチベット亡命政府を主流とする中国国外の歴史研究は依然一種の完全断絶の状態にあり、チベットと中国の関係にかかわる多くの重要問題について真正面から対立的主張を行っているのである。

筆者は、歴史研究を展開する資質を全く持ちしていない。ここでは、歴史論争から本研究のテーマにかかわる幾つかの基本認識を確認しておきたい。第1に、元朝以後の中国の歴代朝廷は、チベットに対する政治的・領域的支配を確立するために、様々な政治的及び法的措置を有効に講じていた⁽⁹⁾。称号の付与、統治確立への軍事的支援⁽¹⁰⁾、政権構築への関与⁽¹¹⁾、対外的権限の行使、ダライ・ラマなどの転生過程への手続的関与、ひいてはチベット内閣官僚の任命過程への関与⁽¹²⁾などがあげられる。これによって

(8) 近代に至るまでの歴史上、チベット語の中に独立という用語すら存在しなかったとされている。胡岩「近代“西藏独立”的由来及其実質」『西藏研究』2000年1期17頁。

三七 (9) 卢秀章「論元明清歴代王朝对西藏的有效統轄和治理」『上海社会科学院学術季刊』2000年4期152-161頁。

(10) 陳小強「清代对西藏的軍事管理与支出」『中国藏学』2003年4期26-41頁。

(11) 吳雲苓「西藏噶厦歴任攝政的任免及其它」『西藏民族学院学報(社会科学版)』1997年2期28-35頁。

チベットに対する領域権原と主権的管轄権が中華秩序の下では十分確立されることとなった。しかも、国際法理論からみても、こうした領域的支配の確立は、チベットに対する領域主権の確立と理解されるべきであろう。むしろ、こうした措置は、辺境地域に対する中国の一貫した統治方式に属すもので、朝廷への従属関係を確認することを目標としており、チベット既存の政治・社会制度を改めそれを中国の政治社会制度に組み込ませるような徹底した行政的支配をもともと念頭に置かないものであった⁽¹³⁾。

第2に、歴史上、施主と僧侶の関係は、中国とチベットの平和的接近⁽¹⁴⁾の最大のきっかけであったが、中国側とチベット側によってそれぞれの目的で最大限政治的に利用されていた。この関係の存在自体について、チベット側も中国側も認めているが、しかしその位置付けについては、本質的な対立が存在する。中国歴代王朝とダライ・ラマの関係がそうした関係を中心に展開され、またはそれに限定されていたというチベット側の論調に対して、中国学者の意見では、そもそもそうした施主と僧侶の関係は、中国とチベットの上下従属関係の基本枠の下で存在していたものであり、決して中国とチベット関係の本質を反映したものではないとされている⁽¹⁵⁾。実際のところでは、中国の朝廷は、そうした施主と僧侶の関係を踏み台にしてチベットに対する政治的・領域的支配の地位を確立した⁽¹⁶⁾。また、チベッ

(12) 詳細について、申新泰「清朝中央政權対西藏行政体制和宗教制度改革述評」「同(続)」『西藏民族学院学报(社会科学版)』1996年1期33-40頁、2期47-56頁。

(13) 清朝末期になって、中央政權は、チベットの統治機関、社会制度及び経済制度に対する近代的改革に試みたが、失敗に終わった。罗布「清末西藏新政失敗原因探」『西藏研究』2003年4期1-8頁。

(14) 例えば新疆に対する中国の領土帰属の確立とは非常に対照的に、チベットに対する中国の領域権原の確立は、基本的に征服とは全く無縁なものであった。

(15) 王貴「駁析“西藏独立”論」『軍事歴史』2000年5期43-44頁。

(16) 例えば、中国の歴代中央政權とチベットのダライ・ラマの関係を詳細に

トの高僧たちは、そうした関係を盾に、教派的・政治的混乱及び分立を抑えチベットにおける宗教政治権力の集権化に成功し、自らの政教一体の政治実体を築いたのである。

第3に、近代国際法、特にその領土帰属の理論からみれば、チベットに対する中国の領域権原の確立は、一定の特性をもつものであるが、当然許容されるものである。チベットの領域的地位に関して、国際関係または国際法の学説上被保護国や附庸国といった概念がよく使われている。しかしこれらは明らかに中国とチベットの特殊な関係を捉えきれぬ概念ではない。確かに、外交、軍事または主権的政治事項と限定された主権行使という表徴的側面からみれば、中国へのチベットの従属は、被保護国とも附庸国とも大きな違いをもったわけではないといえる。だが、被保護国は基本的に、外的圧力の下で国家としての存続をとりあえずの目標とした既存国家の妥協的な国策的選択から生まれたものである。そして、附庸国は、外的支配に抵抗して国家樹立を目標にして達成した政治的自立を基礎にとりあえず行った政治的決断から生まれたものである⁽¹⁷⁾。これらの状況とは性格上全く違って、中国とチベットの法的関係は、チベットの宗教政治的権限の内的集権化と辺境地位に対する中国の支配的地位の確立が数世紀にわたって同時進行する歴史的過程で最終的に完成されていたものである。チベットにおける宗教政治的権限の内的集権化の完成は、中国の政治・軍事

検証した後、李晔は、「チベットを統轄するために、中国歴代の中央政府は、それぞれチベットを支配するための異なる措置を講じていた。清朝の時、チベット支配の基本政策が確立されていた。つまり、パンチャン・ラマを含むダライ・ラマを支持し、それらの宗教的指導の地位及び政治的影響を利用し、全チベットに対する支配を確立し、チベットと王朝国家の統合を強化するものである。」という結論に至った。李晔、郭永虎「中央政府与歴代達頼喇嘛關係述論」『東北師大学報（哲学社会科学版）』2003年3期46頁。

(17) 高林秀雄・山手治之・小寺初世子・松井芳郎編『国際法Ⅰ』（東信堂、1990年）53-54頁。

面での積極的支援によって成し遂げられたものであると同時に、チベットに対する中国の領域的支配の完成に直接寄与していた。そこには、ある特定の歴史的期日での姑息な政策決断は全く存在せず、内的集権化と中国の領域的権限の確立という歴史的・政治的接点が持続的に決定的な機能を果たしてきていたのである。後に触れるように、チベット問題を理解し解決するための重要な糸口がそうした基本的関係から見出されるべきである。

2 自決権概念の受容と排除

今日の中国の民族政策に民族自決権の発想を持ち込むためには、歴史的なトラウマともいうべき大きな障害をまず乗り切らなければならない。その政策の基本構造が確立された時点で、民族自決権の発想が政策的選択肢としては明確な政治的決断によって拒絶されていたからである。民族政策と民族自決権を遮断した政治的決断は、民族政策の発展及び検証への民族自決発想の導入にとって大きな思考的断層を作り出し、ひいては中国の民族政策をめぐる国際対話の障害ともなる。

(1) 民族自決権を基礎にした政策構想

中国の民族政策の特徴について、中国の学者らはよく2つの側面からそれを説明している。第1に、中国の国家形態は、連邦制ではなく、単一性の共和国である。第2に、民族政策の基本綱領は、民族自決権を提唱せず、民族区域自治を实行することである⁽¹⁸⁾。このような基本認識は、中国の民族政策展開の歴史と深くかかわるものである。連邦制及び民族自決権は共に、かつて中国共産党の民族政策の基本構想となっていたが、明確な政策選択から拒絶されたものである。中国の民族政策の構想過程は、基本的

二三四

(18) 詹真栄「民族区域自治：中国解決民族問題的政治形式」『江西師範大学学报（哲学社会科学版）』1999年4期17頁。

区域自治の併用、民族区域自治の唯一的適用という3つの段階を辿っていた。最終的に民族自決権を明確に拒絶した民族区域自治が基本政策として導入されたのである。

民族自決権にかかわる中国共産党の政策構想は、1930年代後半まで極めて明確で具体的なものであった。これについて、以下の4つの特徴から分析することが可能である。

第1に、民族自決権に関して、明確に特定の民族に言及していたことである。モンゴル、チベット、新疆が繰り返してその主体として言及されていた。たとえば、1922年の「中国共産党第2回全国代表大会宣言」は、モンゴル、チベット、新疆の3地域は、自治を実施し、民族自治邦を設立する。そして、自由な連邦制を用いて中国本部、モンゴル、チベット及び新疆を統一させ、中華連邦共和国を樹立する」という政策構想を打ち出した⁽¹⁹⁾。

第2に、民族自決は、独立を内包する完全な自決を意味するものとして定義されていたことである。例えば、1923年の党第3回大会はこうした構想を強調した。また、1934年1月、「中華ソビエト政権は、中国領域内の少数民族の自決権を承認する。かかる承認は、各民族が中国から分離し自らの独立した自由国家を樹立することにいたる」⁽²⁰⁾。

第3に、民族自決の形態として、独立国家、連邦制、自治区域が明記されていたことである。独立のほか、1931年11月、民族問題の解決に関して民族自決権を認めた上で連邦制及び区域自治の2種類の方法が示された。これは、共産党がはじめて民族区域自治の概念に言及したものである⁽²¹⁾。ただ、非常に興味深いことに、この時点での民族区域自治の概念は決して最初からまたは内在的に民族自決権を排除するものとして捉えられていたわけではない。むしろ、連邦制も民族区域自治も、民族自決の行使の結果

(19) 『党的“二大”和“三大”』（中国社会科学出版社、1985年）55-56頁。

(20) 史鈞『民族法制研究』（北京大学出版社、1989年）22頁；謝一彪「論中国蘇維埃政權对民族的处理」『贛南師範学院学报』2003年1期70-73頁。

(21) 詹真栄、「前掲論文」（注18）19頁。

または形態として提示されていた。しかも、分離独立も選択肢として許容され、極めて徹底した民族自決権の思想が表明されていた。

第4に、徹底した民族自決の承認は、1922年から1936年にかけてほぼ一貫した政策として掲げられていたことである。

(2) 自決権・分離権を明確に否定した民族区域自治制度の展開

しかし、現実の政策として、中国共産党は、民族区域自治を民族政策の中核にすえることにした。しかも、民族区域自治は、民族自決を明確かつ完全に排除した政策として遂行されている。

中国の民族問題の解決について、ソビエトのような連邦制を導入すべきかどうかは、新中国政府の創設過程で大きな課題となっていた。1945年の共産党第7回大会になっても、連邦制を持って中国本体と辺境民族地区との統一を図るべきという方針が依然主張されていた。これに対して、中国の歴史及び民族状況を緻密に分析した李維漢は、連邦制ではなく、民族区域自治を用いて中国の民族問題を解決すべきであるという提案を党中央に行った⁽²²⁾。これが党中央によって受け入れられ、「共同綱領」に全面的に反映されていた。1946年1月16日に公布された「和平建国綱領草案」は、

(22) その理由は、主に中国の国情とソビエトの国情が大きく異なっているという分析結果にあった。つまり、第1に、歴史が大きく異なる。第2に、民族の分布が異なる。中国では、少数民族は全国人口の6パーセントしか占めておらず、しかも各民族の大きな雑居、小さな集中居住、雑居と集中居住の交錯といった特徴をもつ。これと違って、ソビエトでは、少数民族は、全国人口の半分を占め、ほとんど集中的な居住をとっていた。第3に、革命展開の過程が異なる。中国革命は、農村から都市への発展方向をとり、各民族は党の指導下に結集し平等連合の形で革命に参加し、新中国の建設にも参加していた。他方、ソビエト革命は、都市から農村への発展方向をとり、革命の過程で辺境民族区域においてすでに数多くの独立した民族国家が建設され、連邦制による新たな統合は必然の選択であった。奥古・張静「党的三代中央江領導集体对民族区域自治制度的贡献」毛公寧・王鉄志編『民族区域自治新論』（民族出版社、2002年）294-295頁。

少数民族区域において、各民族の平等的地位及び自治権を認めるべきである」と規定した⁽²³⁾。この時点から、現実政策の一環として民族自決権の表現を正面から警戒し否定する政策決定は次第に明らかになった。1946年2月18日、内モンゴル民族問題に関する中央の電報は、「われわれは、モンゴル民族問題について慎重な態度をとるべきであり、平和建国綱領に基づいて民族平等及び自治を要求する。しかし、独立自決の表現を使うべきではない」と指示した⁽²⁴⁾。また、新疆ウイグル自治区の創設過程で、中国政府は、「民族自決権の表現は、間違ったものである。本来民族自決権のスローガンは、内容的に曖昧であり、解放を勝ち取った民族の団結を破壊するために帝国主義や資産階級によって使われたものである。自らの祖国が民族解放を獲得し、民族間の抑圧がすでに消滅した場合、民族自決は、自らの祖国に利しないだけでなく、帝国主義に利用される危険性をもつものである。」という立場を明確にした⁽²⁵⁾。

こうして、49年9月に開催された第1期中国人民政治協商会議第1回会議が採択した「共同綱領」や52年8月に政務院が採択した「民族区域自治実施要領」、さらには54年9月に採択された「中華人民共和國憲法」はすべて民族自決権の語を捨てて、ひたすら民族区域自治の語を用いて中国の民族政策を説明するように至ったのである。これらの法文書は、「民族区域自治」なるものが明らかに少数民族の中国からの離脱権、分離権ひいては自決権を否定したものであることを示している⁽²⁶⁾。チベットにおいても、そうした政策の下で、民族区域自治が確立されるようになった。

ただ、チベット自治区の創設は、非常に困難なもので、中央政府が予定

三
二
一 (23) 『民族問題文献彙編(1921.7-1949.9)』(中共中央党校出版社、1990年) 991頁。

(24) 同上1000頁。

(25) 呂劍人「關於新疆推行民族区域自治問題的意見」『中国共産党与民族区域自治制度的建立和發展(上)』(中共党史出版、2000年)319-324頁。

(26) 鄧小平は、次のように述べている。「民族問題を解決するために、中国

した計画とは大きく異なる展開となった。1951年5月「チベットの平和的解放の方法に関する中央人民政府とチベット地方政府の協定」(17条協定)が調印され、1956年4月チベット自治区設立準備委員会が成立してから10年近くたつ1965年9月になってようやく自治区が設立されたのである。

チベットに関して、まず問題となったのは、民族自治なのか、地域自治なのかという民族区域自治区の概念的意義である。民族分布から見れば、チベット族は、チベット地域のほか、四川、青海、甘肅、雲南4省に集住していた。民族自治であれば、チベット族による1つの自治区の創立も考えられるが、実際、1つの大きなチベット自治区を設けることなく、1つのチベット自治区と関係省の下の9個のチベット自治州が設けられている。その理由は、昔からこれらの省がすでに単独に設置されており、それらの地区のチベット族は、政治、経済及び文化においてそれぞれの省の漢民族と比較的に密接な関係を有してきており、また省領域内の各地方間の依存関係を分割させることが不可能であると解されている。

歴史上、チベットにかかわる統治目的での領域的画定がすでになされていた。13世紀の元朝時代に、チベットが中国の領域地区に帰属された後、チベット地域が3つの部分に区分され、それぞれ3つの宣慰使司都元帥府という統轄機構にそれらの管轄を帰することとなった。第1に、今日の青海、甘肅及び四川西北部の地域、第2に、今日の四川、雲南及び青海の玉樹、チベットの昌都、第3に、今日のチベット自治区地域。元朝のこの区分は、チベット地域を今日チベット自治区と近隣省の領域的区分に分けている現状とほぼ同様であるとされている⁽²⁷⁾。また、1727年6月、チベット

は、民族共和国による連邦の制度を採らず、民族区域自治の制度を採って
 いる。われわれは、この制度が比較的によい制度で、中国の状況に適用し
 たものであると認識している。」『鄧小平文選(第3巻)』(人民出版社、1993
 年) 257頁。 三〇

(27) 王貴・喜饶尼玛・唐家衛『西藏歴史地位辨』(民族出版社、2003年) 12
 頁；卢秀章「前掲論文」154頁。

内閣に内乱が生じ、清朝軍隊の介入により終息された。その後、清朝政府は、チベットの管理に関して2つの重大決定を下した。第1に、朝廷への度重ねる反乱を抑えるために、漢民族の居住地域に隣接する幾つかのチベット地域を四川省管轄に画定し、他の幾つかのチベット地域を雲南省の管轄に画定した。これによってチベット地方政府がもつチベット地方における管轄範囲も明確化された。これは、ほぼ今日のチベット自治区の領域範囲となる。第2に、ダライ・ラマ7世に対する保護を強化し、ラサからの移住を命じたことである⁽²⁸⁾。そのため、強引に1つの統一したチベット民族の自治地方を設けることは、チベット地方の発展に大きな障害を及ぼすものと考えられる。その意味で、「大チベット自治区」の主張は、実際の状況に適したものではなく、中国を分裂させようとする敵対勢力に利用されやすいものであると批判されている⁽²⁹⁾。

この問題は、民族自治か地域自治かという基本概念の混乱にもかかわるが、歴史的文脈においてそれを理解することが重要である。特に、現在でも、中国のチベット政策を批判する一部の論調は、チベット民族を地域的に分割して管理している現状をすべて中国政府の責任に帰しているのである。例えば、ある論者は、チベットに対する中国の軍事的及び行政的管理は、チベットの領域的境界線の再画定を引き起こしており、チベットの歴

(28) 王貴など『西藏歴史地位辨』(上同) 113-115頁。

(29) インドにおけるチベット亡命政府の政庁大ホール真ん中にチベット図版が掲げられており、チベット自治区と青海省全領域、新疆の五分一の領域、甘粛省の三分の二の領域、四川省の三分の二の領域、そして雲南省の半分の領域を大チベットの領域としている。その面積は、240万平方キロで、中国領域総面積の四分の一に達している。こうした領域において、確かにチベット民族が現に生活しているが、しかし歴史上、そうした広大な領域を支配したチベットの政治的実体は事実としてまったく存在しないのである。民族・政治的関係の歴史及び現実をまったく無視した「大チベット」の主張は、ダライ・ラマの亡命政府に対する中央政府の不信感を一層深めるものであるとされている。雑誌論壇「評達頼喇嘛の『大西藏』」『中国西藏』2004年第1期2-3頁。

史上の領域範囲を大きく縮小させていると批判した⁽³⁰⁾。また、1992年、欧州議会は、「歴史上のチベットは、恣意的に5つの部分に分割されており、かつてチベットの領域及び人口の多くは、四川、雲南、甘粛及び青海といった周辺の省に編入されている」ことについて懸念を示している⁽³¹⁾。こうした批判は明らかに、歴史的認識の欠落、あるいは民族自治こそ最善であるという非現実的な認識に由来するものであると思われる。

おそらく、チベットにとってより深刻な問題は、17条協定に基づく民族自治区域の創設は、想定通りには実施できなかったことによって惹起されたものであろう。本来、17条協定2条は、「中国人民政治協商会議の共同綱領の民族政策に従い、中央人民政府の統一的な指導の下で、チベット人民は、民族区域自治を実施する権利を有する」と定めている。協定は同時に、チベットの現行政治制度は中央政府によって変更されないこと、ダライ・ラマの固有地位及び権限は変更されないこと、パンチャンの固有地位及び権限が維持されることを定めている。他方、協定の規定により、チベットの国防、外交などの重大事項は、チベットに駐在する中央の代表を通じて中央の統一管理に服すこととなっている⁽³²⁾。

このように、51年の時点で構想された民族自治区は、チベットの現行政

(30) 具体的には次のように言われている。「チベットの歴史的境界線は、ほぼチベット高原の地理的境界線に沿った形で存在した。チベット高原は、歴史上中央チベット、北東チベット及び南東チベットという3つの部分で構成されていた。しかし、現在の中国管理下では、かつての中央チベットのみがチベット自治区に含まれている。中央チベットの最北部は、新疆に含まれている。そして北東チベットは、現在では青海省となっている。また、北東チベットの東部縁辺部分は、甘粛省に入っている。最後に、南東チベットは雲南省に編入されている」。Laura S. Ziemer, “Application in Tibet of the Principles on Human Rights and the Environment”, *The Harvard Human Rights Journal*, Vol. 14, 2001, p. 237. これは、明らかにチベット亡命政府が主張している「大チベット」と同じである。

(31) EUR. PARL. DOC. A3-0369/92 (Dec. 15, 1992).

(32) チベット問題の平和的解決及び17条協定の締結にいたるまでの経緯の

治制度を維持した上での特殊なものであった。しかし、平和的に実現しなかったため、徹底した民族自治区域が最終的に導入されたのである⁽³³⁾。この時点からチベット自治区の創設及び発展は、中国とチベットの歴史的関係の性格に背いた形で展開されるようになったのである。チベットに対して、中国は、他の民族自治区と同様に、統合された国家構想の下で政治的・行政的管理を徹底的に実施し、チベットの政治・社会構造を根本的に見直すことを行ったのである。

ちなみに、Dawa Norbu は、1934年の国民党政府代表がチベット側に示したチベット自治案と1950年中国とチベットの17条協定を比較分析した後、次のように述べている。「共産党政府と国民政府が本当に異なっている点は、それらがチベットのために構想した地域自治及び国家統一の程度にある。17条協定及び1959年以後の中国政府の政策が示したように、共産党政府は、チベットと中国とのほぼ完全な一体化(integration)及び同化を強制している。国民党政府はそのような隠された課題を有していなかった。これは、極めて重要な異なる点である⁽³⁴⁾」。また、彼は、国民党政府が示した自治案について真の自治を認めるものとして高く評価し、自治案通り実施されれば、チベット当局がチベットに対する領域的及び政治的主権を中国側に認めるかわりに、チベットの文化アイデンティティ及びチベット人の好む社会生活の営みが実現できるとした。しかし、17条協定に関しては、それは本質的に期待を裏切る性格のもの(deceptive)であるとした。つまり、文面の裏にはチベットに対する完全な一体化及び同化が巧妙に隠され

分析について、陳崇凱「簡論和平解放西藏戰略決策和實施方針的歷史實踐」『中国藏学』2001年2期60頁以降；江渝「和平解放西藏方針的確立及其實施過程」『雲南學術探索』1998年2期64-69頁。また、17条協定の性格と内実について、劉国武「和平解放西藏与“一国兩制”的政策」『南華大學學報(社会科学版)』2002年1期85-88頁。

(33) 李建輝「中国民族区域自治制度的建立」『当代中国史研究』1995年1期28-31頁。

(34) Dawa Norbu, *China's Tibet Policy* (Curzon Press, 2001), pp. 104-107.

た過激なプロジェクトがあったというのである⁽³⁵⁾。

しかし、まず1934年の国民党代表の自治案と17条協定の自治案は、チベットの自治維持の面において本質的な違いを全くもっていないということを指摘しておきたい⁽³⁶⁾。Dawa Norbuがいう「隠されたプロジェクト」は実際、ダライ・ラマの反乱と亡命により17条協定は文面通りに実施できなくなった結果として現れた一面をもつ。特に、1959年以後、チベットの社会制度にもたらした大きな変更は、決して強制的な民族同化とは同一視されるべきではない。むしろ、その意義は、民族の利益、アイデンティティ、文化及び権利の保障という実情に対する全面的評価から分析されなければならない⁽³⁷⁾。

III 民族区域自治と民族の分離要求への対応

1 民族区域自治の制度的特徴

国際的視野でみた場合、民族自治と地方自治の結合の形で存在する民族

(35) *Ibid.*, pp. 107-108.

(36) 近年、1949年までの国民党政府のチベット政策に関する研究は、台湾当局の歴史資料の公開や大陸と台湾の学術交流もあって、一定の成果をあげている。そこから明らかになっているのは、国民党政府がチベットに対する中国の領域主権を維持するために積極的な措置を講じていた歴史である。これについて、主に以下の文献が参照されたい。陳崇凱「民国時期西藏地方代表参政議政活動述略——再駁“民国時期西藏獨立”論」『青海民族学院学報(社会科学版)』2004年2期10-16頁；同「民国歴届政府反対分裂、維持対西藏主権的闘争」『西藏民族学院学報(哲学社会科学版)』2001年1期15-21頁；張双志「南京国民政府時期的民族思想和民族政策——以蒙藏問題為中心」『中国藏学』2003年4期46-53頁；胡岩「南京国民政府反帝主義分裂西藏的歴史考察」『民国當案』2003年2期99-104頁；六張羽新「民国治藏要略」『中国藏学』2000年4期96-105頁；唐景福「民国時期歴届中央政府維持西藏主権的措置」『中国藏学』1997年1期42-58頁；石碩「民国時期西藏獨立論質疑」『中国藏学』1995年1期3-16頁。

(37) 実際、中国側の評価に関しても、マルクスの社会進歩論的な評価を重要

区域自治は、きわめて特殊なものである。民族問題の解決に関して、各国は基本的に分離制、連邦制及び区域自治制という3つの形式を採っている。分離制は、民族自決権の原則に従い、政治的に抑圧された民族の自由な分離を認め、独立の民族国家の形成を基礎におくものである。連邦制は、その領域内に平等な地位を有するすべての民族国家による連邦国家を目指すものである。そして、民族区域自治制は、国家の統一的な指導の下、各少数民族が集中的に居住している地方において区域自治を実行し、民族自治機関を設け、自治権を行使させるものである⁽³⁸⁾。

前にも触れたように、中国の民族区域自治は、多様な選択肢から政策決定によって決められたものである。これは明らかに、単純な民族自治または地方自治ではなく、他国の民族自治制度とも区別される明確な特徴を持っている。その中で、特に際立つのは、国家統一、領土保全を強く強調している点である。具体的に、まず区域自治地域は、中国から独立または準独立した行政区域ではなく、中国領域の不可分の一部である。すなわち、ここでの自治は、政治的自治ではなく、行政的自治であるにすぎない。次に、民族自治地域は、中国憲法及び民族区域自治法の枠内に存在するものである。さらに、自治地域の自治機関は、その上級国家機関及び党中央の指導下におかれる地方機関である、ということである⁽³⁹⁾。

視する一方、政治、社会、経済、文化、人権のあらゆる面における民族の発展が評価の指標として認められるようになってきている。『西藏的現代発展』（國務院新聞弁公室、2001年11月）（国家民族事務委員会及び中共中央文献研究室編『民族工作文獻選編』（中央文献出版社、2003年所収）472—474頁；陳光国、徐曉光「從『德黑蘭宣言』『曼谷宣言』看西藏人權問題』——兼評某些西方国家的人權觀點』『西北民族学院学报（哲学社会科学版）』1996年第2期58—66頁；史金波など『西藏人權研究』（中国藏学・中国社会学出版社、1999年）。また、チベットにおける社会改革の成果と欠陥について、徐繼増「西藏的社会主义改造与社会的跨越式發展』『西藏民族学院学报（哲学社会科学版）』2002年第1期1—7頁。

(38) 靳士信「論民族区域自治制度的中国特色及其時代意義』『寧夏社会科学』1995年2期35頁。

こうして民族区域自治は、共和国の形式で存在し、自らの憲法、最高権力機関及び執行機関を持つ連邦制の「民族自治共和国」とは厳格に区別される。また、地域を基礎とし、集中居住を条件としないような「民族文化自治」とも厳格に区別される。国家の地方機関としての民族自治区域は、国家統一の維持について憲法及び法律上の責務を負っている⁽⁴⁰⁾。この点は、明らかに連邦制の下で存在する民族自治地域の法的地位とも厳格に区別される。例えば、カナダにおいて、ケベックは、カナダ連邦最高裁判所の諮問意見においてカナダ憲法上も国際法上もカナダから一方的に分離独立の権利を有しないと判断されているが、分離独立の主張自体は、憲法上禁じられているわけではない。むしろ裁判所の認識では、ケベック住民の民主的な方法で決められる分離独立の要求は、連邦憲法体制の修正に関して必然的に政治的課題を提起するものとなる⁽⁴¹⁾。

民族区域自治のこうした基本性格は、その制度の面で明確に反映されている。まず、民族区域自治は、国家の憲法体制内あるいは憲法枠組み内の政策、制度または法律として実施されるものである。その帰結として、民族自治区域は、どんな大きな自治権を有しても、国家憲法体制内での自治権であり、自らの独立した憲法を持つことができないとされている⁽⁴²⁾。つまり、民族区域自治は、中国の政治的安定において特殊な地位を示している。国家の統一、国境地帯の安定・安全に関して民族政策が決定的な重要意義を持つ。中国の陸地国境線のほとんどは、中国の各少数民族が居住している地域と外国との間に存在しているからである⁽⁴³⁾。

(39) 陳雲生『前掲著書』（注6）185—187頁。

(40) 詹真栄「前掲論文」（注18）21頁。

(41) ケベックの分離独立の憲法及び国際法上の合法性に関するカナダ連邦最高裁判所の諮問意見について、拙稿「ケベックの分離独立と国際法の課題——カナダ最高裁判所の勧告的意見を素材に——」『政治学論集』49号（1999年3月）に参照されたい。

(42) 陳雲生『前掲著書』（注6）46—47頁。

(43) 陳虹「民族区域自治与我国的政治法律制度」『民族研究』1998年1期19。

次に、民族自治と区域自治の合理的結合である。民族自治は、現代社会及び国家によって認められている国際法及び国内法の基本原則である。他方、国家領域の形成などの歴史によって、地方自治は、多くの国に見られる多様性を持つ制度であり、純粹の行政管理目的のものがあれば、特定の人間集団のために設けられるものもある。これらと異なり、民族区域自治は、民族という人間集団のために設けられた地方自治の一形態である。つまり、一定の地方において民族自治を実施する方法であり、ある1つまたは2以上の民族が集住するあるいは相対的に集住する地域において民族自治を実施することである⁽⁴⁴⁾。

さらに、民族区域自治の本質は、民族内部事項及び地方的事項に対する「行政的自治」である。これまで、学界の一般的認識では、民族自治地方は、民族内部事項あるいは民族地方的事項を管理し処理するための権限を行使する一方、国家の一般地方機関の地方的事項を取り扱う管理権をも持つという二重機能を有するものとして認識されている。しかし、問題は、民族内部事項と民族地方事項を分けることは決して容易ではない⁽⁴⁵⁾。実際、両者を区別するいかなる実証的な研究分析もなされていないのである。これは、後に触れるように、中国の民族区域の自治権限が明確化されていない

(44) 民族自治地方の創立基準は、憲法及び自治法において明確に規定されていないが、学説上及び実行上、民族の分布状況が最も重要な要素であるとされている。張爾駒編集代表『中国民族区域自治的理論和实践』（中国社会科学出版社、1988年）164-168頁。ただ、民族自治区が領域的にどのような基準をもって画定されているかに関して、松村嘉久は、自治領域の画定過程で具体的にどのような議論がなされ、いかなる手続がとられたのか等の問題にまで踏み込めなかったという断りをしながら、「明確な原則なしに自治領域を画定するという曖昧さが、その時々国際政治環境や国内政治事情などの制約のもと、少数民族の諸権利を保障するという民族区域自治制度本来の趣旨から外れて、中共による民族統治政策上の政治的戦略の実行を可能にしてきたことも、見逃せない事実である」と結論付けている。松村嘉久『中国・民族の政治地理』（晃洋書房、2000年）66-68頁。

(45) これについて、次のようなことが指摘されている。つまり、論理上、区

現状にもつながっている。その結果、とりあえず民族区域自治の本質を「行政的自治」で捉えることが妥当であるとされている。つまり、「民族内部事項」であれ、「民族地方的事項」であれ、「行政」的性格をもつすべての事項は、民族区域自治の内容または範囲に属することとなる。「行政的自治」で理解することにより、民族区域自治が民族自決権、連邦制、多元的政治体制などと明確に区別されるのである⁽⁴⁶⁾。

2 チベットの分離独立をめぐる理論対立の現状

民族区域自治によって中国における民族の分離独立の問題が完全に解消されたというわけではない。中国では、今日でも社会主義の民族政策は必ず資本主義の民族政策より優れているというイデオロギーが依然根強く信じられている。これはどの程度立証された命題であるかは別にして、20世紀90年代、多くの社会主義国家の民族政策は、国家統一または民族分裂という点からすれば明らかに決定的な失敗を経験し、中国の民族政策にも大きな衝撃を与えている。旧ソビエト、旧ユーゴスラビアの崩壊及びチェコスロバキアの分裂について、おそらく中国学界ほど熱心にその背景、過程及び影響を分析し研究したところはないであろう。政治学、国際関係学、国際法学及び民族政策理論など、多くの分野が挙って重要課題としてこれ

域自治を実施する民族があれば、区域自治を実施しない民族もある。しかし、憲法6条で「区域自治を実施する民族の代表の他、当該行政区域内に居住する他の民族も適切な代表権を有する」ということから、自治機関が区域内の各民族代表で構成され、他の民族も自治を実施するかどうかも明らかではない。また、自治を実施する民族は、どのようにして区域の自治を実施するか。そして「少数民族がその民族内部事情を管理する権利」がどのように実現されるか。結果として、法律の条文解釈からは、民族自治^二か、区域自治かという性格判断はできない。王勛銘「加強民族区域自治理論研究、發展民族区域自治制度」『前沿』1994年5期7-9頁。

- (46) 陳雲生『前掲著書』（注6）48-49頁。また、自治権の性格や自治権と主権との区別について、張文山「論自治権的法理基礎」『西南民族学院学报（哲学社会科学版）』2002年第7期3、6-8頁。

をとりあげている⁽⁴⁷⁾。これは、中国が直面した分離独立問題の深刻さを如実に反映したものであると言えよう。

中国からのチベットの分離独立の動きは、過激な分離活動があるものの、基本的に国際舞台でチベットの法的地位をめぐり中国によるチベット支配の法的・政治的・道義的正当性に対する厳しい理論批判の形で展開されていることを特徴としている。インドに亡命されているダライ・ラマは、チベットの地で分離独立の活動を組織することよりも、国際社会に対して中国によるチベットの支配の違法性・非正統性を訴えることに大きな力を注いでいる。中国政府の厳しい糾弾・鎮圧とダライ・ラマ及びチベット仏教の非暴力的性向とが相まっているか、チベットでの暴力的な民族紛争は、1970年中期までに激しいものもあった⁽⁴⁸⁾が、全体として自治区の政治、経済及び社会の安定に大きな脅威を及ぼしたものとはなっていない。しかし、こうした行動での分離闘争の低調化とは正反対に、国際政治理論、国際法理論、人権法理論、歴史理論などの理論的平面において、中国によるチベットの支配を非難し、チベットの分離独立の正統性を訴える理論的論

(47) そうした民族政策の失敗について、中国の学説上、主に以下の原因が指摘されている。第1に、民族問題の長期性、複雑性及び重要性に対する認識の不十分さである。第2に、経済発展の不均衡で、民族間の矛盾が突出し、民族の分裂が現実となったことである。第3に、民族間の関係を正しくかつ有効的に処理していないため、民族紛争が激化し、国家の解体をもたらした。普布次仁「二十世紀社会主義国家解決民族問題的失誤和启迪」『西藏党校』1995年2期12-14頁；閔言「世界一些地区的局部戦争、動乱乃至国家分裂中的民族因素分析」『中国党政干部論壇』1995年11期43頁；郭媛「科索沃戦争对民族分裂問題的啓示」『西北大学学报』2000年4期105-111頁；張文木「科索沃戦争与中国新世紀安全戰略」『戰略与管理』1999年3期1-10頁。

三
一

(48) 米中関係の正常化に伴って、チベット人の武力闘争への米国支援の中断がその一因であるといわれる。Rebecca R. French, "The New Snow Lion: The Tibetan Government-in-Exile in India", Yossi Shain, Ed., *Governments-in-Exile in Contemporary World Politics* (Routledge, 1991), p. 191.

争は、チベット亡命政府及びそれを支持する人たちにとって大きな成功をおさめているともいえよう。国際法理論に関して言えば、チベットの分離独立の正統性を主張する著書、論文は、依然圧倒的に多いのが現状である。

チベット側を代弁する主たる論調は、Tsepon W. D. Shakabpa の *Tibet: A Political History* ⁽⁴⁹⁾ と Michael C. van Walt van Praag の *The Status of Tibet: History, Rights, and Prospects in International Law* ⁽⁵⁰⁾ の2つの著書によるところが極めて大きい。実際、この2つの書物は、国際法律家委員会 (International Commission of Jurists) の報告書、チベットの自決及び独立にかかわる問題の国際法学会議の報告書とともに、チベットの歴史及び国際法におけるチベットの地位に関する西側の主流的論調を構成するものであり、現在でも最も広く援用されている ⁽⁵¹⁾。そのメッセージは極めて明確である。第1に、歴史上チベットは中国と異なる独自の文化、政治及び社会制度を持っていた。第2に、1913年から1950年までの間にチベットは国際法における事実上の国家性を確立していた。第3に、1951年のチベット問題の平和的解決に関する中国とチベットの合意文書 (17条協定) は、チベットの交渉団に対する脅迫の下で交わされたものである。故に、第4に、チベットに対する中国政府の支配は国際法に違反するものである。第5に、チベットにおいて重大な人権侵害、環境破壊、文化的ジェノサイド、大規模な漢民族移民が行われ、チベット人を深刻な人権被害か

(49) Tsepon W. D. Shakabpa, *Tibet – A Political History* (Yale University Press, 1967). 日本語の翻訳について、三浦順子訳『チベット政治史』(亜細亜大学アジア研究所、1992年)。

(50) Michael C. van Walt van Praag, *The Status of Tibet: History, Rights, and Prospects in International Law* (Westview Press, 1987). 三〇

(51) 若手の研究論文でチベットの歴史的地位にかかわる論述は、明らかにそうした傾向が見られる。Regina M. Clark, “China’s Unlawful Control Over Tibet: The Tibetan People’s Entitlement to Self-Determination”, *Indiana International and Comparative Law Review*, vol. 12, 2002, pp. 293-303.

ら救い出すためには、チベット人の自決及び独立が達成されなければならないというのである⁽⁵²⁾。

ただこうした中国批判に一辺倒的な理論状況は、90年代から若干変化の兆しが見られる。まず、中国側はチベットの歴史研究及びチベットの人権状況に関して理論構築や反論に力を入れ、一定の成果をあげている。国家研究プロジェクトとして完成された『西藏歴史地位弁』⁽⁵³⁾は、中国国内において、おそらくこれまでもっとも体系的にチベットの歴史的地位を詳細な史料で検証したものであると同時に、歴史上チベットの独立した国家的地位を主張し広く影響を持つ域外の研究と全面的に対決し、もっとも激しい批判を行ったものでもある。この研究著書は、チベットは歴史的に中国の一部であるという基本命題を詳細な歴史研究で実証し、チベットは1951年時点で独立した領域であったという、チベットの分離独立正統性理論を支える最重要な理論的出発点を徹底的に検証し批判したのである⁽⁵⁴⁾。これを踏まえて、中国政府は、1992年『チベットの主権帰属及び人権状況』の白

(52) Robert McCorquodale and Nicholas Orosz, *Tibet: The Position in International Law*, Report of the Conference of International Lawyers on Issues relating to Self-Determination and Independence for Tibet, London 6-10 January 1993 (Stuttgart: Edition Hansjorg Mayer, 1994), pp. 145-149. また、Clark は、「チベット人民に対する最善の救済は、中国がチベットの自決権を認め、中国からチベットの分離独立を許容することである。」と述べている。Regina M. Clark, *Ibid.*, p. 328.

(53) 王貴など『前掲著書』(注27)。その批判の主たる方法は、両著書が挙げたチベットの独立した国家の立証にかかわる歴史的資料をその特定の歴史背景に照らしより全面的に分析する一方、両著書が見落としまたは意図的に切り落としたと思われる資料を取り上げチベットと中国の1千年以上の関係を克明に検証するものである。750頁で60万字に近いこの大作は、歴史的資料を駆使した中国国内の最高作と言えよう。

(54) 上記著書のほかに、西藏自治区西藏政治史評釈研究会編集『夏格巴的『西藏政治史』与西藏歴史の本来面目』(民族出版社、1996年)；李茂郁「歴史不容篡改——駁範普拉赫著『西藏的地位』一書の谎言」、「同(続完)」『中国藏学』1994年第3期3-28頁、1994年4期17-30頁。

書を出し、チベットの歴史上の法的地位及び今日の人権発展を世界に向けて発信した。続いて1998年に『チベット自治区における人権状況の新たな発展』⁽⁵⁵⁾という人権白書を公表し、チベットにおける人権保護における成果を世界にアピールした。他方、チベットの分離独立論の中に行過ぎた主張は、歴史事実の究明及び国際法や国際人権法理論の両面から、国際的にも厳しい反論にさらされている。

まず、チベットが1950年以前に主権国家を構成していたことを根拠にチベットの独立を求めるといふ論調は、あまりにも張りすぎた一面をもち、歴史研究及び国際政治の現実感から提起された多くの異議を払拭することが全くできていないのである。チベットは、確かに中華民国が誕生した以後の中国戦乱時期において中央政府から相当な自由を得ていたが、近代独立国家としての発展をまったく成し遂げていなかったのである。その原因について、Goldsteinは、次のように述べている。チベットにおいて、その最高指導者と宗教指導者が一体となった結果、政治活動と宗教が密接に関連し、数多くの宗教的思想は、政治支配の理念に浸透していた。チベットのこうした宗教思想は、チベットにおける政治統治に、統治者が活佛によって担われたことと、禁欲主義と修道の習慣が盛行していたことという2つの特徴をもたらした。このような制度は、1913年から1959年までの間に中央政府から離脱し自由発展の時期を得ていたチベットに発展のチャンスを喪失させたのである。これは、歴史からみれば必然のことでもある⁽⁵⁶⁾。その意味で、いわゆる「事実上の国家」としてのチベットは、決して中央政府から離脱し国家形成を目指して成し遂げた法的状態ではなかった。国家の実態をもち諸国からの承認を得ていないという従来意味の事実上の国家は、そもそもそうした状態に置かれたチベットの地位を表す用語として

(55) 1998年2月中国國務院新聞弁公室「西藏自治区人権事業的新進展」。

(56) Melvyn C. Goldstein, *A History of Modern Tibet 1913-1959*, the

の主権を公式に認める国家はまったく存在しなかった。この現実、チベットの国家性または国際法人格の主張に大きな疑問をかけることとなった⁽⁵⁷⁾。

また、チベットに対する中国の統治は植民地事情に類するものであり、従って外的自決の権利がチベットに適用されるべきであるという主張もある。国際法における植民地主義の定義はいささか不明なところをもつが、非植民地化過程で広く認められている認定基準は、領域的に塩水で隔てられるという基準である。その基準からチベットは、簡単には中国の植民地支配下に置かれたものであると断言できない。実際、1993年に開かれ、国際法におけるチベットの地位に関する国際会議も、非植民地化との関連で、次のような勧告を出すのが精一杯である。つまり、国連総会に対して、「非植民地化特別委員会の任務をチベットを含むまでに拡大させ、これをもってチベットの植民地的地位を認証するよう」求めたのである⁽⁵⁸⁾。その意味で、チベットの歴史的地位をめぐる解釈及び定義における対立的意見は、チベットを事実上中国の植民地という形で認定する可能性を大きく制約することとなる⁽⁵⁹⁾。

Demise of the Lamaist State (University of California Press, 1989), pp. 836-840.

(57) Surya P. Subedi, “The Right of Self-Determination and the Tibetan People”, in Dino Kritsiotis (ed), *Studies in Law, Self-Determination: Cases of Crisis* (Hull University Law School, Studies in Law Series, 1994), pp. 4-6.

(58) Robert McCorquodale and Nicholas Orosz, *Tibet: The Position in International Law, Report of the Conference of International Lawyers on Issues relating to Self-Determination and Independence for Tibet, London 6-10 January 1993* (Stuttgart: Edition Hansjorg Mayer, 1994), p. 150.

(59) Kelley Loper, “The Right to Self-Determination: Recent Developments in International Law and their Relevance for the Tibetan People”, *Hong Kong Law Journal*, Vol. 33, 2003, pp. 187-188.

さらに、そうした現実からチベットの独立請求の正当性または独立の権利について新たな法的根拠が必要とされている。実際、一部の学説では、友好関係宣言の反対解釈が積極的に使われている。つまり、自由権規約 25 条における政治的権利に照らして見れば、中国は、明らかにチベット人に真の代表性を与えておらず、そのため、民主主義的正統性の原理からチベットの独立の権利が引き出されるのである。カナダ最高裁判所も、ケベックの分離独立の正統性に関連して、その一部をなす国家において自決権を有意義に行使することが否定された人民は分離独立の権利を有するという考えを示唆した。こうした理由から、チベットの独立請求の正当性は、政府の正当性要件、すなわち代議制民主主義及び基本的人権の尊重の要求においてより強固な基礎を持つものである。言い換えれば、民主主義の正統性を欠きチベット人民の権利を侵害している中国の支配現状は、チベット人民の独立要求を実現させるためのより有力な基礎となる、というのである⁽⁶⁰⁾。また、Hannum は、次のように述べている。国際社会によって支持されるべく分離独立には 2 つの事情がある。第 1 に、ジェノサイドの規模に近づくような大規模で差別的な人権侵害が行われた場合、分離独立は唯一の選択肢となる。このような事情は、多くないが、チベットがこれに該当するかもしれない。第 2 に、内的な自治または少数民族の権利にかかわる合理的な要求が中央政府によって恣意的に拒絶されている場合、分離独立の権利は例外的事情となる⁽⁶¹⁾。

ただ、現実では、国際社会は、チベットの問題につき人権保護に関して大きな関心を示しているが、チベット人民の自決権を求める行動を公式にとったわけではない⁽⁶²⁾。1951 年、1961 年及び 1965 年の国連総会決議や 1991 年の国連人権小委員会決議は、チベットにおける人権侵害への「重大

(60) *Ibid.*, p. 188.

(61) Hurst Hannum, “The Specter of Secession, Responding to Claims for Ethnic Self-Determination”, *Foreign Affairs*, vol. 77, 1988, pp. 13, 16.

(62) Cassese は、国連総会決議などで言及される自決権適用の要求について

な関心」を示したが、1961年決議のみは非常に抽象的な形で自決権に言及した。つまり、「その自決権を含むチベット人民の基本的な人権及び自由を奪うような実行の停止」を求めるという表現が使われたのであるに過ぎない⁽⁶³⁾。

このように、チベットの問題は、理論課題としてこれまで基本的に独立要求の正当性を中心に展開されてきている。チベット人権問題も、チベット民族の人権状況の改善に力点を置いたというより、分離独立を支えるための理論的枠の一部として提起されている。その結果、チベット問題は、理論上チベットの分離独立の正統性をめぐる全面的な理論対決の様子を呈している。表面的にこのような対決にはいかなる中間的または対話的な道も存在しないようにみえる。

しかし、実際チベットの法的地位及び人権状況をめぐる理論論争において中間的または対話的道が見出されると考えている。つまり、歴史上の法的地位に関して、「チベットは中国の領域の一部である」という基本命題と、「チベットは独立した国家である」という理論出発点という間にきわめて重要な中間的発想が存在すると指摘しておきたい。「チベットは中国の領域の一部である」という主張は、歴史的にも国内法的にも、例えば「山東省は中国の領域の一部である」と同様な意味をもつものでは決してない。また、「チベットは独立した国家である」という考えも、歴史的にも国際法的にも、例えば「日本は独立した国家である」と同様な意味をもつものでも決してない。国際法上、中国にとってチベットと山東省は、同じ法的地位に属するものであるが、国内法的には完全に異なる存在である。また、国際法上、世界にとってチベットと山東省は、領域的支配及び対外関係に

二〇五

具体的な行動を求めているものと求めていないものを区別して、その意義の違いを示唆している。Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge, 1995), p. 95-97.

(63) UN General Assembly Resolution 1723 (XVI) on Tibet, 21 Oct 1961.

及び中国との関係上決して同じ国家概念で語られたことはない。国際法上、チベットは国家ではないという認識は、今日世界の国々はほぼ例外なく「チベットは中国の領域の一部である」と認めているという実定法的立証からではなく、むしろ歴史的にチベットは諸国との関係においてだけでなく近代国家の創設に関しても独立した政治実体として行動していなかったあるいは行動できていなかった事実にも由来する。そうした関係のすべてにおいて、中国は常に主権者的存在として役割を演じていた。また、国際社会において、チベットが一国領域の一部たる山東省のようにも完全に独立した国家たる日本のようにも取り扱われてこなかったのは、中国の国内法及び国際法を介して投影されたチベットの特殊な地位に由来するものである。国内法上純粋な中国の領域の一部ではないことと、そして国際法上明らかに独立した国家ではないことを明確に認識することにより、理論的な全面对決から建設的な対話への道が開かれることになる。

3 区域自治の枠での対応の可能性及び限界

チベット問題は明らかに理論的対立にとどまらず、中国の民族政策の展開過程で様々な現実的な利益対立をも抱えている。言い換えれば、中国のチベット政策は、チベット亡命政府との間に、チベットの法的地位やチベット平和解放の歴史評価などをめぐって歴史・政治・法理論の平面で対決と対話を展開すると同時に、民族の利益、アイデンティティ、生活環境、文化など日々の政策展開における対立と矛盾をも解消していかなければならないのである。そもそも、民族政策は、国家統一に影響を及ぼす諸要素の存在に対処する必要がある一方、経済発展に伴う民族間平等の要望、文化的独自性維持の要求、特に少数民族の人権保障に向けられる国際的な厳しい要求にも迫られているのである。人権、民主主義及び少数者権利保護にかかわる国際法規範の発達に伴って、国内管轄事項という理由だけで中国の民族政策を国際的関心から遮断させることは、もはや不可能となっている。また、少数民族の権利保障に最適の制度やメカニズムを導入させるこ

とは、責任ある国際社会一員のあるべき姿勢でもある。

中国の民族問題は、多様な形態で散在している。もともと歴史的原因により、大漢民族主義と地方民族主義の思想は依然根強く存在している。特に歴史状況、発展レベル、文化的背景、宗教信仰、風習などにおいて民族間の違いが顕在し、また相互間の理解、尊重及び信頼の欠如や利益の対立などがしばしば対立を引き起こしている⁽⁶⁴⁾。そして、世界的な民族主義の動き、特に民族、宗教及び人権を口実にした西側諸国の干渉、国際社会の民族分裂主義、極端的な宗教勢力、テロなどといった、民族政策の展開に影響を及ぼす多様な要素が存在する⁽⁶⁵⁾。

その意味で、理論的対決と比べ、現実の民族政策は、より多くの複雑で困難な課題に直面しているわけである。そうした現実の政策を展開する一環として、2001年に民族区域自治法の修正が行われた。今回の修正は、経済体制の変化に伴う民族地域の経済発展にとって重要であるが⁽⁶⁶⁾、しかし民族域の自治権の充実に関してはむしろ問題を先送りに行っていると看做さなければならない。実際、立法権を中心とした民族自治区域の自治権をめぐる議論は、1990年に入ってから広く行われ、現行制度の不備を指摘し批判する論調が大勢を占めるようになってきている。また、国際的にみても、中国の民族政策における真の民族自治権の欠如を批判する意見が多く存在する。そうした現状は、国家統一の要求を最優先に取り扱うために自治権を制約する民族政策の問題性を浮き彫りにしている。充実した自治権がなければ、真の自治はありえない。明確化された自治権がなければ、自治は必ず形骸化する。自治権をめぐる中国の理論的論争において、自治区域の立法権の性質及び行使形態が明らかに大きな焦点となっている。

(64) 孟立軍「我国現階段的民族問題と政治穩定」『民族論壇』1995年4期3—4頁。

(65) 毛公寧「以鄧小平理論為指導切實做好新世紀的民族工作」毛公寧・王鉄志編『前掲著書』（注22）62頁。

(66) これまで民族区域自治法は、3回にわたって修正され、うち2回の修正

まず、民族区域の立法権は、独立した自治権とは性格上全く異なる存在である。

確かに、82年憲法に民族区域自治の自治権拡大を強化する条文規定が多く盛り込まれている。憲法52条（国家の統一と諸民族の団結を維持する義務）、115条（民族自治機関の職権）、116条（自治条例・単行条例制定権）などが挙げられる。また84年に制定され2001年に修正された民族区域自治法は、民族区域自治制度を一層完備し強化している。にもかかわらず、自治権にかかわるこうした条文規定は、決して民族区域に独立した立法権を与えたわけではない。むしろ、多くの制約により民族区域の立法権は、実質的に形骸化しており、法律の制定権ではなく、法案制定権限にとどまっていると認識されている。

つまり、民族区域自治の立法体制から見れば、民族区域自治にかかわる立法権は、全国人民大会にのみ認められる。確かに、これを見極めるための憲法及び自治法上の明文規定は、存在しない。憲法4条は、「少数民族が

内容は自治法の原則規定に直接かかわっていた（文精「認真学習 提高認識 把『民族区域自治法』的精神落到実処」毛公寧・王鉄志編『民族区域自治新論』46-47頁）。今回の修正は、わりと大幅なものとなり、旧法序言の3つの段落及び31か条の条文に対する修正と、2条文の削除及び9条文の増加からなっている（条文の逐一解釈及び旧法条文の対照比較について、敖俊徳『中華人民共和国民族区域自治法積義』（民族出版社、2001年）。ただ、今回の修正は、民族区域自治制度に対する根本的な見直しを目指すものでは決してない。修正は、84年自治法を原則として積極的に評価すべきだという一般的認識を前提に行われたものである。つまり、自治法の骨格に触れるのではなく、その基本原則を基礎に行われることとなったのである。それにいたる政策的判断は、主に以下の理由による。第1に、既存の民族区域自治法の内容は、民族問題を取り扱う82年憲法規定の精神を反映している。第2に、自治法の実施により大きな成果が収められていた。第3に、国際情勢の変化から見ても民族区域自治法は高く評価されるべきであるという認識である。敖俊徳「新世紀初我国民族法制建設的新成果——論『民族区域自治法』的修改」毛公寧・王鉄志編『民族区域自治新論』76-77頁。

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。各民族自治地方はすべて中華人民共和国の不可分の一部である」と規定している。理論上、民族区域自治は、国家体制にかかわる重大な問題であり、民族区域自治にかかわるすべての重大問題は、全国人民代表大会によって最終的に処理され、その推論として、民族区域自治にかかわる立法権限は、原則的に全人代にのみ享有されるものであると認識されるのである⁽⁶⁷⁾。

実際、自治法の法源を構成するものの中に、各民族自治地方の人大(地方議会)で制定された自治条例、単行条例(自治法19条)、変通適用規定(自治法20条)⁽⁶⁸⁾などがある。これらの法規は、形式的には、自治地方で制定されるものとなっているが、しかし憲法の規定では、自治区が制定した自

(67) 劉驚海・施文正「我国民族区域自治法律制度的完善」毛公寧・王鉄志編『前掲著書』(注22)309頁。

(68) 変通規定及び補充規定を制定する権限は、3つの形態をとっている。第1に、立法法第66条2項の規定により、自治条例または単行条例は、自治地方の民族特徴に照らして法律または行政法規の規定につき変通規定を定めることである。第2に、特定の法律条文による授権を受けて、自治機関が当該法律につき変通規定または補充規定を制定することである。現在のところ、婚姻法などを含む13の法律は、そうした具体的な条文を設けている。第3に、民族区域自治法20条の規定により、「上級国家機関の決議、決定、命令及び指示は民族自治地方の実際状況に適していない場合、自治機関は上級国家機関の批准を条件に、執行を変通しまたは執行を停止することができる。当該上級機関は、報告を受けてから60日以内に回答する。」こうして、法律に対する変通権限は、自治立法が民族自治地方の独特な民族風習慣行や、民族社会発展の状況に適合することを保障し、国家法制の統一と民族の特色との間に最適な均衡を保つための重要なメカニズムでもある。その意味で、「変通及び補充規定の制定権限は、民族自治地方立法における特殊な権限であり、民族自治立法制度の存続意義所在でもある」。戴小明「新世紀民族自治地方立法研究」戴小明編著『民族法制問題探索』(北京 民族出版社、2002年)89-90頁。しかし、こうした限定的立法権限は、民族の発展においてあくまでも消極的な権限にとどまっている。

治法規は全人代常務委員会による批准を得て全人代に登録された後のみ効力を生じるのである。この批准行為は、一種の最終的決定権であり、自治地方で制定された法規を国家的法規として昇格させる意義を持つ。明らかに、自治法規を制定する権限は、最終的に全人代に与えられ、各族自治地方は、一種の準立法権しか有していない。学説上、一部の学者は、このような形態で存在する立法権を自治法規案制定権と称している。結果的に、民族区域自治の法律、法規は、国家安全、全体利益にかかわり、非常に強い国家的意思を反映するものであり、形式はどうかであれ、地方または部門に属するものではなく、国家的法律に属するものであると解されている⁽⁶⁹⁾。

次に、独立した立法権が確立されていないため、民族区域の立法権限の行使に関しても多くの制約が存在する。まず、自治法規の制定権ではなくその案の制定権という制約は、憲法及び自治法によって基本的枠を決められた民族自治区域の本質にかかわるものとされ、そのため、自治法規案をまとめる際にも、この基本枠組みの存在を意識する必要がある。一部の意見では、大漢族主義も地方民族主義に反対しなければならないこと、民族の自由権利を保障すると同時に国家の統一を維持しなければならないこと、少数民族の風習を尊重すべきであると同時に科学及び近代化を提唱しなければならないこと、宗教信仰の自由を保護すべきであると同時に宗教を信じない自由をも尊重しなければならないこと、という具合に、非常に裁量余地の多い基準が示されている⁽⁷⁰⁾。結局、国家統一が強く主張され、

(69) 劉驚海・施文正「前掲論文」(注67) 310頁。尚、確かに民族区域自治の法律、法規は性質上、国家的法律に属するものであるが、少数民族の区域自治の実施及び民族内部事項の自主的処理にかかわるもので、各自治地方の民族関係の特徴や自治民族の社会発展の特別な要求に対応すべきものである。そのため、各民族が積極的に立法動意を提出し、自らの特徴及び要求にもっとも適用した自治法規案を取りまとめることは極めて重要である。

(70) 王建康「略談西藏民族立法應遵循的原則」『西藏研究』1996年1期85—

民族地方の立法は中央政府の政策裁量に委ねられてしまう結果となりかれない。

これを裏付けるように、自治法規の制定過程における手続的な制約が極めて大きい。自治法規の制定は、案まとめ段階と批准段階に分けられる。案まとめ段階では、提案、審議、採択などの一般立法手続が行われる。批准段階では、特定の手続が適用される。現行法律上、自治区人大で採択された自治法規案は、全人代常務委員会の批准を受けた後、効力が発生する。自治州や自治県で採択された自治法規案は、省または自治区人大常務委員会の批准を受け、全人代に登録された後、効力が発生する（自治法19条）。しかし、承認の具体的意味、批准がどのような手続に従ってどのような期限内で行われるか、批准機関の権限範囲、案まとめ機関と批准機関の意思疎通方法、不批准に対する異議申し立ての処理等に関して、必要不可欠な具体的規定は法律上まったく存在しない⁽⁷¹⁾。結局、形式上、自治法規は、自治地方立法機関の採択で、法規の内容審議にかかわる立法全過程をすでに終了し、上級機関の批准をまって発効することとなるが、実際には、自治法規が最終的に承認を得られるために、自治地方立法機関は、一次審議を行った後、上級立法機関の関連専門委員による介入を認め、意見を聞き入れ修正を行ったりしている。また、承認を得るための法規定は、上級立法機関においてもほぼその立法手続のすべてを踏まなければならない。そうした曖昧で煩雑な手続は、今日に至るまで、5自治区の自治条例は1つも完成されていない現実につながっている⁽⁷²⁾。

そうした現実について、独立した立法権が憲法上明確に保障されていないことのほか、現行制度の実施方法にかかわる多くの問題点が指摘されている。具体的に、第1に、国家機関や上級機関の担当者が憲法や自治法に
一
九
九
九
に従って自治権の完全な行使についてその必要性及び重要性を十分に認識し

87頁。

(71) 劉驚海・施文正「前掲論文」(注67)312頁。

(72) 戴小明『前掲著書』(注68)94-96頁。

ていないこと。第2に、体系的な民族自治法の確立についてその方向性及びビジョンが明らかにされていないこと。第3に、政治体制としての問題が解決されていないこと、というものである⁽⁷³⁾。

また、一部の西側の学者は、中国の民族区域自治は見せ掛けの自治または紙上の自治であるに過ぎないと批判している⁽⁷⁴⁾。理論上、自治の概念について一致した意見が存在するわけではない。「人及び政治の自治は、ある本質のところ相違性及び独自性への権利であり、社会の他部分の正当な関与範囲外に位置する価値を維持し保護し促進するための権利である」、という H. Hannum の概念⁽⁷⁵⁾からみれば、中国の民族区域自治における独立した立法権が大きな問題となる。実際、中国の制度現状の下では、行政省の立法権への制約と比べても、民族自治区域の立法権の制約がより厳しくなっているという皮肉な現状も存在する。憲法上、省や直轄市は、制定した条例を登録のためにのみ常務委員会に提出されることとなっているからである。

立法権を中心とした自治権に対する中央政府の厳しい制約は明らかに、分離独立への警戒に由来するものである。国家統一及び民族団結に必要とされるいかなる規制の緩和も、許容されないのである。自治区域の立法への複雑で厳しい規制は、自治区域の立法権限の行使でなされるいかなる些

(73) 江平『中国民族問題的理論与实践』（中共中央党校出版社、1994年）223頁。尚、自治区域立法の違憲性のコントロールに関して、司法機関による違憲審査の議論は見当たらない。

(74) Binh G. Phan, “How Autonomous are the National Autonomous Areas of the PRC? An Analysis of Documents and Cases”, *Issues and Studies*, Vol. 32, 1996, p. 85; Barry Sautman, “Ethnic Law and Minority Rights in China: Progress and Constraints”, *Law and Policy*, Vol. 21, 1999, p. 293.

(75) Hurst Hannum & Richard B. Lillich, “The Concept of Autonomy in International Law”, *American Journal of International Law*, Vol. 74, 1980, p. 858.

細な分離の動きを事前に察知し防ぐことを可能にしている。その意味で、立法権の充実や明確化の要求は、高い正当性をもつものではあるが、分離独立の動きを危機として意識している中央政府にとって受け入れ難いものでもある。

このように、民族問題にかかわる基本制度の発想、形成及び発展の過程において、国家統一と少数民族の権利保護が分離独立の動きの影で常に極めて緊張した関係を保ってきている。その結果、中国において、民族問題にかかわる政策的・政治的探求は半世紀以上立った今日でも依然として、国家統一、少数民族の権利保障及び分離独立という3者の関係を強く意識しており、分離独立を抑えるためには少数民族の権利保障を若干犠牲にしてもかまわないというような基本認識の枠組みから脱出していないのである。民族問題に関しては、「国家利益はいかなる利益にも優先する」という認識は、きわめて現実感をもったものである⁽⁷⁶⁾。

IV 「真の自治」をさぐるための取り組み

疑いなく、少数民族の権利保障を国家の統一または分離独立と完全に切り離れた形で議論することは、机上の空論になるに違いない。チベット民族の民族運動は、民族民衆の日常の生活と生産に対する外部からの破壊に対して抵抗しようとして表れるネガティブな感情を持ちながら、自らの国家権力を求める局面において民族国家論の幻想をも抱いていることも事実であろう⁽⁷⁷⁾。

その意味で、中国における少数民族政策は必然的に少数民族の権利保障

(76) 例えば、民族政策研究の著名学者馬大正は、新疆の民族問題についてまとめた研究書に『国家利益高於一切——新疆穩定問題的觀察与思考』（新疆人民出版社、2003年）という書名をつけていた。

(77) そうした複雑な関係について、佐々木美光行『前掲著書』（注3）291—292頁。

と分離独立への警戒・阻止という均衡の上に成り立つものである。問題は、この均衡をどのように国内的にも国際的にもあるいは国家的にも民族的にも正当性をもった形で構築していくかである。中国の民族政策において、こうした均衡を構築するための基本価値観・理念が欠落しているとは決してない。いかなる意味での民族主義への少数民族の傾斜をも阻止する明確な目標、あるいは民族団結や民族融合は提唱されると同時に、強制的な民族同化は明らかに否定されているからである⁽⁷⁸⁾。特に分離独立の傾向をもつ新疆やチベットの問題に関して、「真の自治」の重要性が次第に議論され認識されるようになっていく。

実際、1980年以後、「各民族に民族区域自治を本格的に行使させるべきである」⁽⁷⁹⁾ことは、中国民族政策の大きな目標となっている。もちろん、「真の自治」とは何かに関して、中国国内でも国外でも一致した認識は存在しない。ただ既存の民族区域自治制度の問題性に向けられている点は、明らかである。中国政府にとって「真の自治」は、既存の民族区域制度の改善・発展によって達成されるべきものとなろう⁽⁸⁰⁾。学者の意見では、本格的な民族区域自治は、次のようなことを意味する。第1に、憲法及び法律に従って自治を行使させること。第2に、区域自治の民族が本当の主人公となり、自治機関が同級の地方国家機関の権限を行使すると同時に、自治権をも行

(78) 中国憲法4条は、次のように規定している。「中華人民共和国の各民族は、一律に平等である。国家は、各少数民族の合法的な権利および利益を保障し、各民族の平等、団結、相互関係を維持・保護し、発展させる。いかなる民族に対する差別及び圧迫も禁止し、民族の団結を破壊し、または民族の分裂を生み出すような行為は、禁止する。」

(79) 『鄧小平文選 (第2巻)』(人民出版社、1993年) 339頁。

(80) 1988年ダライ・ラマがストラスブックで出したチベットの「真の自治」^{一九六}に関する7点提案に対して、中国政府は直ちに、「チベットに対する中国の主権の否定は絶対許容されない。チベットの独立は、許容されない。半独立も形の変った独立も許容されない」という立場を表明した。華子「複評達頼成啄与中央政府的談判問題」『中国西藏』2000年1期2-4頁に参照。

使すること。第3に、国家統一の維持、少数民族平等権利の保障、民族自治地方の経済社会の発展及び各民族の発展の促進という民族区域自治制度の目標を達成することである⁽⁸¹⁾。他方、チベット亡命政府をはじめ、中国の民族政策を批判する側の立場においては、「真の自治」の達成は、民族区域自治制度の根本的見直しについては廃棄がなければ達成されないものであると主張されている。こうした対立的立場をいかにして調和させ、妥当とされる中国の民族政策の展望につながってゆくのであろうか。

確かに、中国の民族政策・制度において少数民族の自治、人権保障にかかわる制度的な欠陥が数多く存在している。ただ、その制度発展の歴史を辿ってみれば、そうした欠陥が既存制度の枠内で大きく改善される可能性をもつ。にもかかわらず、チベットの場合、「真の自治」をめぐる政策的協議はもちろん、理論的対話も全く展開されていないのである。その最大の原因は、民族問題の歴史及び現状について共通する事実認識が存在しないところにある。「真の自治」を目指すためには、まずこうした共通認識が形成される必要がある。実際、チベット問題に関して誇張した現状認定は、中国のチベット政策批判において多く存在している。この現状は、チベットにかかわる情報の公開性や透明性から起因する一側面をもっているが、多くの場合にはむしろ誇張した現状認定をもって中国のチベット政策を厳しく糾弾し国際的な同情を広く引きこす目的で意図的に作り出されたものである。その典型的な形態として、すでに分析したチベットの独立した主権国家の歴史的地位のほか、チベットへの漢民族の移民やチベット文化の破壊にかかわる現状認定があげられる⁽⁸²⁾。

一九五 1 中国に求められる「真の自治」

民族の自治はどのような形式で実施されるべきか。国家や民族がそれぞれ

(81) 楊盛龍「歴史的抉择——民族区域自治理論的創建与發展」毛公寧・王鉄志編『前掲著書』（注22）176頁。

(82) 本研究では、人権侵害をめぐる意見の対立を検証する余裕をもっていな

れおかれている状況によって異なる回答を出すであろう。1990年代から中国において、自らの民族区域自治制度の位置付けを国際的比較の視点で捉えようとする動きが顕著になっている。2001年6月、北京で開催された「民族区域自治国際学術検討会議」がその一つの例である⁽⁸³⁾。諸外国で実施されている民族政策からよい経験を吸収し、民族区域自治の改善に寄与することがその目的の一つとされている。国際的視野における自らの民族区域自治制の相対化は、その制度に対する国際社会の理解及び評価にとって極めて重要な意義をもつ。

それでは、中国に求められる「真の自治」とは、何か。

チベット亡命政府側にとって、「真の自治」は、少なくとも現在の時点では独立の現実的不可可能性に屈して展開される暫定的な解決策の一面をもち、独立を当面に目指さない枠内での民族自治を内実としたものである。その由来となるのは、ダライ・ラマの立場の戦術的もしくは戦略的転換である。また、近年、チベットと中国の歴史的関係を踏まえ、独立を視野に入れないような「真の自治」はチベット問題を解決するための最も正当性を有する選択肢であるという論調が次第に台頭しはじめている。そこには、チベット問題をめぐって「真の自治」と民族区域自治の対話の道が潜

いが、チベットにおける中国の人権政策に対する行過ぎた批判を検証したものととして、Barry Sautman, “Is Tibet China’s Colony?: The Claim of Demographic Catastrophe, *Columbia Journal of Asian Law*, Vol. 15, 2001; “‘Cultural Genocide’ and Tibet”, *Texas International Law Journal*, Vol. 38, 2003. また、中国側の文献として、史金波など『前掲著書』(注37)；何景熙「我国藏族人口の変動—主要藏族自治州人口民族构成研究」『中国社会科学』1995年4期105—116頁；朱之「駁所謂“滅絶西藏文化”」『人権』2002年6期9—10頁；「第三只眼看藏族文化：滅絶或認同」『中国西藏』2002年1期5—7頁。

一九四

(83) この研究会にアメリカ、イギリス、イタリア、ドイツ、ナイジェリアなど16カ国の代表が参加され、その研究成果は、『国際視野中的民族区域自治』（王鉄志、沙伯力編集代表、民族出版社、2002年）にまとめられている。

んでいるかもしれない。

もともと、チベットにかかわる「真の自治」は、チベットにおける中国の民族政策を否定する数多くの政策的選択肢の一つであるに過ぎない。実際、これまでチベット亡命政府を中心に、チベット問題の解決について、基本的に4つの異なる方向性が示されている。第1に、真の自治を求めるダライ・ラマの中道政策の継続、第2に、チベットにおける非暴力的なカンジ式の市民不服従運動の展開、第3に、自決を求めること、第4に、独立のために戦うこと。そのため、「真の自治」が政策選択として確立されるかどうか、あるいは中国との対話の基盤としての真価をもつかどうかは、そうした対立的立場の調整による一方、真の自治に託された価値・理念が中国とチベット関係の歴史及び現実にとどの程度みあっているかにも密接にかかわっている。

そして、亡命政府にとっての「真の自治」の具体的内容は、ダライ・ラマが1987年9月21日合衆国議会の人権委員会で表明した5点平和計画、及び1988年6月15日欧州審議会で表明した7点新しい提案をもって明らかにされている。その基本ポイントは、現行の民族区域自治よりも高い自治権をもった高度な自治にある。例えば、チベット自らのコントロールできる民主的政治実体の確立、民主選挙で選ばれる行政長官や二院制立法機関、チベット人民によるチベットの経済・社会体制の決定などが含まれている。しかし、前の触れたように、今のところ、チベット側の「真の自治」の主張に対して、中国側は独立の幻想を抱くものとして受け止め強い警戒感を抱いている⁽⁸⁴⁾。

ここでは、とりあえず主に Dawa Noubu の著書を通してそうした「真の自治」を求める思考過程及びその問題性を見てみよう。

一九三 Dawa Noubu は、多くのチベット人が望んでいるのは、政治的独立では

(84) 西珠「達頼集團所謂“高度自治”的内涵及実質」『人権』2003年5期52—53頁；また、(注80)に参照。

なくむしろ中国人の干渉なくあるいは最小限の干渉での社会・文化的独立であり、それこそ、彼らの大昔からの歴史的経験を象徴する一側面である、という立場にたつ⁽⁸⁵⁾。そして、チベットの歴史上の法的地位について次のように述べている。「私の暫定的な結論は、中華帝国に対するチベットの歴史的地位は、完全な独立でもければ中華帝国の構成部分 (an integrate part) でもない。チベットは、決定的な重要時期において軍事的にモンゴル人及び満州人に依存し、政治的に中華帝国に従属しているが、しかし実行においてチベットの高僧ラマは、中国の皇帝たちに準平等なものとして処遇されていた。私の重責の一つは、こうした依存または従属的地位をいかにして、現代の読者が理解できかつ中国とチベット関係を忠実に描き出す形で現在の政治的用語に翻訳するかということである。こうした特殊な地位の注釈によく使われる用語は、多用な実行的意味をもつ「自治」である。これこそは、議論の核心である。」⁽⁸⁶⁾

また、歴史上、国民党政権は、イギリスの植民地当局者が中国とチベットの関係の性格を表す用語として使った宗主関係に強く反対しチベットに対する主権関係を主張したが、イギリスの用語概念に近い意味をもつ「自治」についてはいささか反対の立場をも示さなかったという。特に、1993年以後、ダライ・ラマも、中国政府と交渉するための出発点及び枠組みは、自治でなければならない(ただその範囲は交渉の課題である)、という点までに譲歩している⁽⁸⁷⁾。

興味深いことに、彼は、1912年から1950年まで、チベットは、国家創設

(85) Dawa Norbu, *supra note* 34, pp. 100-101. 尚、チベットと中国の隔たりについて、Dawa Norbu は、次のようにのべている。「数世紀にわたってチベットを中国と分離したまま保てたのは、それほど政治的意思あるいは軍事的抵抗によるものではない。むしろチベットの非孔子的な文化及びその独特な制度によるところはより大きかった。これらのものこそ、チベットの社会的独立の精神を支えてきているのである。」 *Ibid.*, p. 110.

(86) *Ibid.*, p. 101.

(87) *Ibid.*, pp. 102-103.

を通してではなく中国が革命や内戦で振り回されていた事実によって事実上の独立を享受していたという認識を明らかにした⁽⁸⁸⁾。この事実認識、前にも触れたように、中国側の歴史的研究から見ても事実に最も近いものであると解されよう。問題は、この事実認識からどのようなことが理解されるべきかである。まず、チベットはこの時期において国際法における事実上の国家を有していたという主張が明確に否定されるべきであろう。事実上の国家とは、自然状態の国家性をもつ国家及び国家創設を目指して既存の主権国家と戦う領域的実体による実行的支配の確立状態を指すものである。この時期のチベットの政権中枢は、中国政府による厳しい干渉に抵抗する意思を強く示したが、中国から分離して独立国家を創設することには実効的に動き出していなかった。歴史的、政治的及び法的連帯関係は、厳然たる事実として存在しており、時には機能もしていた。これを廃棄するまでの民族意識は、形成されておらず、そのための実効的手段も講じられていなかったのである。次に、そうした事実上の独立は、国際法における国家形成にとって意義のある事実上の独立をもつものではないことを明確に認識する必要がある。つまり、国家領域の一部をなす領域的実体は、中央政府の一時的統治能力の低下で当然国家形成に必要される要件を備えることになるというわけではない。中央政府の支配を離脱する明確な意思及びそれを実際排するための実効的支配の確立が行われなければ、そうした暫定的に放置された状態から国家形成の要件としての独立や実効性は生まれないのである。

そして、彼の認識においては、現在のチベット自治区政府は、自治地方の自己管理のものではなく、中央政府の実効的拡張である。この結論は、
一九一
中国憲法、自治法及び関連法文書から見出される。「中国の地方国家機関」という表現、党の独裁が問題となる。チベット自治区人民大会の機能は、北京とラサの党指導者が決定した政策にゴム印を押すだけのものであり、

(88) *Ibid.*, p. 104.

自治区人民政府の機能は、そうした決定を実施し執行するためのものであるに過ぎないという⁽⁸⁹⁾。その結果、地域自治は、地方的な事項についてすら決定権を持たない従順な執行機関になってしまうのである。

表面的に、こうした主張は、チベットにおける真の自治を求めるものであるが、実質的には独立の矛を隠して現実的路線から出された暫定的なものであるに過ぎない。彼にとって、現在の問題は、チベットは中国の一部であるかどうかという、冷戦期において重要な問題として争われていたものではなくなっている。1979年以後、ダライ・ラマは、すでにチベットは中国の一部であると認めてきており、重要な問題は、チベットの文化的アイデンティティ及び真の自治を保障する自治及び非一体化の程度に移っているのである⁽⁹⁰⁾。しかも史的に、チベットに対する領域的・政治的主権にかかわる中国政府の一貫した主張は、歴史に裏付けられているものではないというのである。領域的・政治的主権は、中国が近代において国家として台頭したことによって作動された概念である。歴史的分析からわかるように、元、明及び清朝の皇帝たちは、チベットの仏教及びその制度に対する保護者として仏教世界のチベットに対する「儀式的主権者 (ceremonial sovereigns)」であると言えるかもしれない。そうした「儀式的主権」を現代の領域的・政治的主権に解釈するのは、不正確であるし、不公平であるという⁽⁹¹⁾。

2 中国における自決原則の再考

前にも触れたように、民族自決権による中国の民族問題の解決という発想は、政策的選択肢として明確に拒絶されていた。しかし、民族自決の原則は、国際法及び国際関係に確立されている今日において、政策的に拒絶するだけで中国の民族問題から民族自決の発想を除去することは当然不可

(89) *Ibid.*, p. 112-113.

(90) *Ibid.*, pp. 104-107.

(91) *Ibid.*, p. 117.

能なことである。むしろ、民族自決の原則は、中国の民族政策に次第に影響を及ぼし、その妥当性を評価する重要な基準となりつつある。チベット問題が民族自決権との関連で真摯に考察されることは、これからも重要な課題となろう。

民族自決原則の強い生命力及び国境の枠を突き破る浸透力は、中国の民族理論の研究においてだけでなく、その国際法理論の研究においても確実に感じ取られる。民族理論研究は、民族自決の政策的拒絶による理論的タブーを感じながらも、民族自決原則を基礎にした分離独立の要求にかかわる主張を正面から分析し批判する必要性に迫られている。また、国際法理論の研究においては、民族自決原則の研究自体が相当広く深く行われているが、中国の民族問題を焦点に当てた自決理論の研究は積極的に行われてこなかった。ただ、近年、これも一定の変化が見られる。ソビエトや旧ユーゴなどの崩壊の教訓からも、民族自決と分離独立の関係が重要な研究課題であることを学んでいる。ソビエト等の崩壊過程は、表面的に、人権と民族自決権との関係の問題であるが、実質的には国家主権と民族自決権との関係の問題であると認識されている⁽⁹²⁾。

もともと、民族理論の研究において、自決原則への関心は、レーニの民族理論や共産党の早期政策綱領に密接に関連するもので、国際法における民族自決権の議論とは距離をおいたものであった。他方、中国の国際法における民族自決権の研究は、基本的に中国の民族政策を視野に入れることなく、非植民地化過程及びその後の諸外国の民族紛争を基礎に展開されている⁽⁹³⁾。国際法における自決原則から中国の民族政策の問題を取り上げる

一八九 (92) 王智娟・潘志平「民族自決権、人権与主権」『新疆師範大学学報：哲社版』2001年1期9頁。

(93) 中国国内で、自決権問題について国際法の側面からの代表的な研究として、白桂梅『国際法上の自決』（中国華僑出版社、1999年）。自決原則にかかわる国際法理論及び実行を詳細に検証し、高いレベルの学術研究著書である。ただ、中国の民族問題に関しては、全く触れていない。

こと自体が一種の暗黙のタブーとされている。今日でも、国際法における自決原則の視点から中国の民族政策の問題を取り上げる研究は、多く見当たらない。

ただ、民族理論と国際法理論におけるこうした視点は、中国の民族政策への批判的視点として最も有力となった民族自決原則に基づいて展開された国際的な批判に反論する過程で、次第に統合し、中国の民族政策を普遍性のある民族自決原則から考察する新たな視点を生み出す結果につながっている。その背景には、中国の民族政策への批判的視点として、国外の主流的言説が民族自決権を主たる根拠として援用している現実を見逃してはならない。実際、中国の民族政策、特にチベット政策を批判する際に、前に触れたように、国際的な主流論調は、民族自決の原則を最も重要な理論的根拠として使っている。1993年の国際法学会議で採択された「チベットに関するロンドン宣言」は、次のような結論を出している。「自決を行使するチベット人民の権利は否定されている。1949年から1950年の軍事行動以後、チベットは中華人民共和国の外来占領及び支配下に置かれ、抑圧な植民地管理の特徴をもった形で管理されている」⁽⁹⁴⁾。こうして、民族区域自治の正当性を立証するために、自決権理論は、中国の民族理論にとっても国際法理論にとっても超越しなければならない課題となったのである。

こうした形で展開された、民族自決の原則に関する中国の民族理論及び国際法理論の研究には、幾つかの特徴がみられる。第1に、民族自決権と主権関係の一致性を強調することである。主権が人権や民族自決権よりも重要視されていることは、原則であり、中国を含む途上国によって支持されている。国連などの国際の場で、中国政府は一貫して、民族自決権を尊重することはまず、国家の独立、主権及び領土保全を維持し、一国の人民による自らの未来の決定を確保すると同時に、いかなる外国からの侵攻、

(94) Robert McCorquodale and Nicholas Orosz, *supra* note 58, p. 147.

干渉及び支配にも反対することを要求するものであるという立場をとっている。

また、民族自決権と国家主権との関係に関して、中国の代表的学者は、「民族国家にとって、民族の自決権は、すでに国家の創設に伴って国家主権に変化しており、従って、国家の独立、自主及び領土保全を維持することは、民族自決権を維持することである」、という考えを示している⁽⁹⁵⁾。こうした考えは、民族理論研究においても大いに利用されている。具体的に、自決原則が中国国内のいかなる民族の自決をも否定する原理として解され、ある多民族国家が国際法上の国家として確立した時点から、民族自決権と統一した国家の主権とが完全一致し整合するものとなるというのである。つまり、統一した多民族国家において、それを構成するすべての民族は、国家の不可分の一部分となり、統一した多民族国家の主権、独立及び領土保全を維持することは、その領域内の各民族の法的義務となる。国家の独立は、民族の独立であり、国家の発展は、各民族の発展である。統一した多民族国家、すなわち統一した国際法主体の内部で、民族自決権を口実に民族分裂を煽ったり引き起こしたりすることは、民族自決原則に対する歪曲と濫用であり、国家主権原則への重大な侵害を構成し、国家の統一及び領土保全を害するものである⁽⁹⁶⁾。

第2に、上記の論点と密接に関連するが、自決の原則は、分離権を意味するものではないと強調することである。確かに、国際法理論の中に、民族自決権は、分裂権を意味し、主権をも優越するものであるという一部学者の意見がある⁽⁹⁷⁾。中国学者の分析では、そうした考えは、国際関係で多民族国家を分裂させるために西側諸国によって利用され、90年代以後の東

(95) 端木正編集代表『国際法』（北京大学出版社、1988年）66-68頁。

(96) 陳建萍「正確理解民族自決原則、堅決反对民族分裂主義」『河北学刊』2001年2期123-124頁。

(97) これについての批判的分析について、拙稿「自決権と国家形成——両者の関連付けを断ち切るための思考——」『法学論集』62号（2001年）。

欧における国家の崩壊・分裂に大きな影響を及ぼしたとされている。ボスニア、コソボ問題に関連して西側諸国がとった行動は、明らかにそうした理論の延長線上にある⁽⁹⁸⁾。

実際、中国学者の多くは、分離権を内包するような自決権の主張を真正面から否定している⁽⁹⁹⁾。つまり、民族自決権概念は、近代ヨーロッパにおける民族理論の核心部分——一国一民族の理論と密接に関連するものである。そうした民族理論は、西欧における民族と国民国家の展開とほぼ同時に形成されたものである。国家は政治的権力に本質を持つが、民族は人間共同体に本質を持つのである。それぞれ異なる歴史的社会的現象である。しかし、近代国家と民族のそうした対応的關係は、限られた現象である。西欧では、イギリス、フランス、ドイツなどにおいてのみ、「近代民族」が国家統一の過程で形成され、封建の王朝国家から近代の民族国家への展開が実現されたのである。国家と民族のこうした同時発展の形成は、西欧の近代国家の発展モデルであるが、一国一民族の民族理論に大きな影響を及ぼした。確かにそうした民族理論は、国家と民族との關係に関して「公理」すらとされていたが、明らかに普遍性を有しないものである。特に、そうした民族理論を基礎に、すべての民族は自らの民族国家を創設する権利を有するという普遍的で無制限な民族自決権原理が打ち出されていた。しかし、西欧以外のほとんどの国においては、国家は民族と同時に発展されたものではない。

こうした視点から、国際法の理論及び実行は、チベットの民族自決に法的根拠を提供できるものではないと主張されている。つまり、国際法上民

(98) 王智娟・潘志平「前掲論文」(注92) 6-8頁。

(99) 白桂梅『前掲著書』201-207頁；万震「冷戦後民族分離主義運動与民族自決権」『中南民族大学学报(人文社会科学版)』2002年3期58-61頁；李莉・劉華玲「論国家主権与民族自決権的關係」『甘肅社会学』2004年1期129-131頁；邢愛芬「自決権問題新探——維持国家主権和領土完整的重要法理依拠」『当代世界与社会主義』2003年4期81-85頁；庠森「關於民族自決権的一些思考」『國際問題研究』1997年2期39-40頁。

族自決権の目標は、植民地主義を排除するところにおかれている。チベットの平和的解放は、植民地主義ではなく、自らの主権を確立するための合法的で正当性のある行動である。チベットは歴史上、元朝以来中国領域内に存在する一少数民族地域であり、中国の被保護国でもなければ、その勢力範囲を提供する国家または自治領土でもない。中国とチベットとの関係は、中央政権と辺境少数民族地方との関係である。チベットが中国領域の一部である以上、征服や併合などの概念は明らかに誤りである⁽¹⁰⁰⁾。

また、民族自決権の行使にかかわる制約条件に関連して、民族自決権原則は、国際関係を処理するための原則であり、一国内部の少数民族と中央政府との関係を規律する原則ではないと主張される。1960年の植民地独立付与宣言は、外国の征服、支配及び搾取の植民地民族と、地理上その支配国と分離し、人種または文化上その支配国と異なる地域の非自治民族という形で自決権適用の範囲を定めている。これによって非植民地事情以外の地域による自決の要求が排除されている。また、1970年の友好関係宣言は、自決権にかかわる「いかなる規定も、そこに規定する人民の同権または自決の原則に従って行動し、人種、信条または皮膚の色による差別なしにその地域に属する人民全体を代表する政府を有するに至った主権独立国家の領土保全または政治的統一を全体としてまたは部分的にも分割または害するいかなる行動も認めまたは奨励するものと解釈してはならない」と定めている。つまり、人民及び民族は、植民地主義、外国侵略、支配及び占領に反対する権利を有するが、すべての少数民族はその帰属する国家から分離独立の権利を有するわけではない。国際関係の現実からみても、すべての民族の分離独立は明らかに非現実的なものである。さらに、1993年世界人権大会で採択されたウィーン宣言及び行動計画は、「人民の同権及び自決の原則に従って行動し、もっていかなる種類の差別なしにその領域に属する人民全体を代表する政府を有するに至った主権独立国家の領土保

(100) 詹真栄「前掲論文」(注18) 36頁。

全または政治的統一を全体的または部分的に分断しまたは害するいかなる行動も認めまたは奨励するものと解釈してはならない」と宣言した。そのため、チベット民族自決権論は、中国の主権を侵害し、中国領域を分断するものであり、成り立たないものであるとされている⁽¹⁰¹⁾。

第3に、内的自決と人権視点の導入における迷いである。国際法における自決原則の発展が確実に中国の民族理論に影響を及ぼしている。その重要な点として、内的自決の視点、内的自決と分離独立の関係にかかわる認識があげられる。まず、広い意味で、自決の原則は、すでに民族独立を獲得し民族国家を創設した国家の人民または民族にも適用されるものである⁽¹⁰²⁾。つまり、民族自決原則は、国家主権の維持との関連であるいは植民地体制の崩壊によってその生命力を失ったことはない。国家内部に少数民族及び土着民族が存在する以上、民族自決原則はその存在の意義及び必要性をもつのである⁽¹⁰³⁾。

民族自決権は、理論上内的自決と外的自決という2つの側面を持つ。内的自決とは、自主権、自治権及び自らの経済、文化、宗教、風習などを発展させる権利を指すものであり、外的自決権は、主に独立権または分離権、すなわち帰属する主権国家から分離し新たな独立国家を創設する権利を指すものである。そのため、一主権国家内のある少数民族または土着民族が自治といった内的自決のみを求める場合、それは、その帰属する主権国家

(101) Pragの著書(注50)におけるチベットの自決権にかかわる主張に対して、王貴らは、「チベットはすでに民族区域自治を実施しており、民族自決を実施する必要はもはやない」という考えを示している。王貴ら『前掲著書』(注27)。また、新疆問題に関連するのであるが、潘志平は、中国において民族自決を提唱することは、すなわち民族分裂を行うことであるという明快な判断を出している。潘志平編集代表『民族自決還是民族分裂』(新疆人民出版社、1999年)特に178-181頁。

(102) 富学哲『従国際法看人權』(新華出版社、1998年)148頁。

(103) 楊澤偉「論国際法上的民族自決与国家主権」『法律科学(西北政法学院学报)』2002年3期44頁。

の主権を害するものではない。ある学者は、民族自決権と民族自治権について、次のような区別を試みた。「第1に、民族自決権は、国際法の概念であるのに対して、民族自治権は、国内法の範疇に属するものである。第2に、民族自決権を享受できるのは、国際法主体としての一国のすべての人民であると違って、民族自治権を享受できるのは、一国を構成する一部の構成員——少数民族であり、それらは、国際法の主体ではない。第3に、民族自決権は、国家主権的性質を持つものに対して、民族自治権は、少数民族がその民族内部事項を管理する自主的権利であり、国家主権の管轄に属するものである。」⁽¹⁰⁴⁾

他方、主権国家がその領域内の少数民族に対する統治においてジェノサイドといった基本的人権に対する重大な侵害をした場合、当該少数民族は、民族自決権を行使し、かかる主権国家から分離独立する権利を有するとも理解されている。つまり、民族自決の原則は、国際法上主権原則を制約する諸要素の一つである。実際、国際法にかかわる公文書（自決権にかかわる国連憲章1条2項、人権規約共通1条、69年社会進歩と発展宣言、アフリカ人権憲章20条、ウィーン宣言自決権部分、65年不干涉宣言、70年友好関係宣言、74年新経済秩序宣言、74年国家権利宣言）及び国家実行からみれば、民族自決は、国家主権に対して一定の影響を及ぼしていることがわかる。むしろ、国家主権も、民族自決に大きな制約を課している。自決権はいかなる制約もない絶対的権利ではない。自決権への制約は、自決を求める個人に限定せずすべての個人の権利及び国際社会の共通利益を保護するためのものである。そのため、民族自決原則を国家主権と抵触するものとして捉えてはならない。民族の自由意志で構成される多民族国家において、合法的な政府及び実効的な支配がすでに確立されている場合、いかなる国家も、民族自決を口実に、民族分裂を引き起こしたり扇動したり支持したりしてかかる民族の帰属する国家の統一及び領土保全を破壊してはならない。他方、

(104) 張文山「前掲論文」(注46)11頁。

多民族国家の内部的な原因による分裂、例えばソビエトの崩壊、チェコスロバキアの分裂の場合、こうした分離独立は、かかる国家における人民の自らの選択によるものであり、他の国家がそれに対して賞賛したり批判したりする筋はない、というのである⁽¹⁰⁵⁾。

このように、民族自決の原理を用いて民族問題を解決することについて、中国の学者は基本的に消極的立場をとっている。具体的には、まず国際社会及び多民族国家は、国家内部の民族問題の解決に民族自決原則を軽率に用いてはならない⁽¹⁰⁶⁾。これまで、民族自決原則で国内民族問題を解決する成功例はほとんど見当たらない。住民投票に基づいた民族の分離独立に関しては、ボスニアの教訓は深刻である。また、国際条約または国家実行において、中央政府の権利に対抗するその領域内の少数民族の権利として民族自決を解釈するような立場は支持されるべきではない。「より妥当な方法は、分離独立動きの問題をかかる国家に委ね、すなわちその国の内政として取り扱うことである。⁽¹⁰⁷⁾」

他方、ダライ・ラマがチベットの独立の要求から後退し、国際的傾向に沿う形でチベットの内的自決あるいは真の自治を求めるようになっていくことを受けて、中国国外の学術研究においても、チベットの内的自決による問題解決の妥当性が一つの関心点となっている⁽¹⁰⁸⁾。今のところ、内的自決に限定した視点を否定する考えが根強く存在する。内的自決の問題性に関して、Loper は次のように説明した。「自治区域の創設を含む、少数民族権利を保護する中国の現行法律的枠組みは、内的自決へのチベット人の人権を侵害するものである。民主集中制の政治原理及び主権と領土保全への拘りは、中国システム内の有効な自治の行使及びチベット人の要求を解消

(105) 楊澤偉「前掲論文」(注 103) 49 頁。

(106) 陳雲生『中国民族区域自治制度对少数民族人権の保護』(政治与法律、1999 年) 1 頁。

(107) 万顎湘、郭克強『国際人権法』(武漢大学出版社、1994 年) 89 頁。

(108) Kelley Loper, *supra note* 59, pp. 193-196.

する可能性を実効的に制約している。』⁽¹⁰⁹⁾そのため、「内的自決」の方法を通したチベット問題の交渉の成功は、内的自決が失敗した場合、分離独立がチベット人民の正当な選択となるということを中国政府が認めるという必須条件にかかわっている⁽¹¹⁰⁾。また、1980年以降、中国政府は、チベットにおいてほとんど自治を発展させておらず、むしろチベット人の経済、社会及び文化に対する自らの管理を防ぐ形でチベット人の内的自決を制度的に拒絶してきている、という指摘もある⁽¹¹¹⁾。

V 結びにかえて

以上のように、チベット歴史上の独立した主権国家的地位、自決原則に基づく独立の正当性、重大な人権侵害の救済としての独立正当性などの主張に関して、中国側とそのチベット政策を批判する主流的論調との間には、明らかに深刻な対立が存在している。批判する主流的言説は、中国とチベットの関係の歴史を余りにも無視した側面をもち、チベット問題の解決を探る上、チベット亡命政府及びその支持者に対する中国の不信を深めさせ、妥協による解決のいかなる基礎をも奪ってしまうほどのものであると強く批判されている。また、諸国家の政府を迂回し、西側の政治家、記者及び学者に訴えて作り出されるこうした言説は、国際社会においていわば「民際的な正統性」を築き上げること⁽¹¹²⁾には一定の成果を抑えている⁽¹¹³⁾が、国際政治及び国際法上の正当性に関してほとんど成功していなかった

(109) *Ibid.*, p. 189.

(110) *Ibid.*, p. 197.

一八一 (111) Eric Kolodner, “The Future of the Right to Self-Determination”, *Connell Journal of International Law*, Vol. 10, 1994, pp. 164-65.

(112) Robert D. Sloane, “The Changing Face of Recognition in International Law: A Case Study of Tibet”, *Emory International Law Review*, Vol. 16, 2002, pp. 109-110.

(113) 例えば、合衆国議会においてチベット独立を支持する声が根強く存在

のである。むしろ、その限界が次第に露呈するようになっている。

そうした対立の中、中国側もチベット亡命政府側もそれぞれの立場からほぼ半世紀にわたって行き詰まっているチベット問題を解決するための枠組みを探ろうとしている。中国側は、民族自決に関して歴史的トラウマを持ちながらも、人権保護、民族集団としての権利などの視点を次第に重要視し、民族区域自治をもってチベット民族の「真の自決」を目指そうとしている。これに対して、チベット亡命政府側は、独立の希望を捨てきれずにも、現実的政策からチベット民族が歴史上享受していた内的自決を「真の自決」の内実として求める姿勢を示している。

明らかに、妥協への道は平坦ではありえない。国家統一・領土保全への中国の関心、そしてチベット側の民族自治への関心は、チベットと中国の関係の歴史を真に重んじ、民族文化、アイデンティティ及び人権の発展を重要視するような民族政策の展開によってはじめて満たされるのであろう。

（本研究は、財団法人旭硝子財団平成 15 年度研究助成による成果の一部である）

する。中国のチベット政策の批判、具体事案での処理措置、チベット自決の要求、ダライ・ラマの各種声明への賞賛、チベット記念日の設定、中国とチベットの交渉の要請、チベット問題担当政府特別調整官の設置要請などの活動を通して、米国議会は、ほぼ主流的論調に添った形でチベットをめぐる米中関係に大きな影響を与えている。その背景及び問題性の分析について、王芳「美国国家与西藏問題（1980—2003）：一種歴史的考察」『国際観察』2004年2期19—24頁；李晔「20世紀美国西藏政策論述」『西藏研究』2003年2期1—7頁。