

中国における民族団結進歩促進法の制定と国家統合の再編

The Enactment of the Ethnic Unity and Progress Promotion Law in China and the
Reconfiguration of National Integration

南山大学総合政策学部 星野昌裕

【要旨】

本稿は、2026年3月制定の「民族団結進歩促進法」を対象に、その立法過程、条文構成、制度内容および政策理念を整理し、中国の民族政策の現段階を歴史的に位置づけるものである。とりわけ中華民族共同体意識の形成と制度化に着目し、民族区域自治を基軸としてきた従来政策との連続性と変容を検討し、多様性を前提とする枠組みから統合重視への転換にさらなる拍車がかかることを明らかにする。さらに同法が国家統合、安全保障、経済発展と結びつく構造を分析し、国境地域における越境経済協力との関係にも注目する。同法は中国共産党主導の下で民族政策を体系化し、教育・言語・文化など多領域を通じて、中華民族共同体意識を共通価値としてその浸透を図る包括的枠組みである一方、それは少数民族の固有性との緊張関係を内包するものであることも指摘する。

はじめに

本稿は、2026年3月に制定された「中華人民共和國民族団結進歩促進法（以下、「民族団結進歩促進法」）」を対象に、その立法過程と制度的内容を整理し、中国の民族政策が現在どのような段階にあるのかを歴史的視点から明らかにすることを目的とする。とりわけ、「民族団結進歩促進法」が掲げる中華民族共同体意識の構築という理念に着目し、それが従来の民族政策といかなる関係にあるのか、さらに国家統合や安全保障、経済発展とどのように結びついているのかを分析する。

中国は多民族国家としての性格を有し、建国以来、民族区域自治を基本原則とする民族政策を展開してきた。しかし、その運用は時代ごとの政治的社会的条件に規定され、改革開放以降は、経済発展の進展とともに地域格差や民族問題が顕在化するなかで、民族政策は単なる文化的多様性の保障にとどまらず、国家統合や社会安定の維持と密接に結びつくようになった。さらに習近平政権下においては、「中華民族の偉大な復興」という国家目標のもと、民族政策はより統合志向を強め、「中華民族」という包括的概念を軸とした再編が進められている。

このような歴史的文脈の中で制定された「民族団結進歩促進法」は、従来の民族政策の指針を法制度として明文化し、国家的意思を明確化する役割を担うものである。その特徴は、中国共産党の指導を前提とした民族政策の体系化と、中華民族共同体意

識の構築を重要な政治目標とした点にある。さらに「民族団結進歩促進法」は、中華文化の重要性、国家通用言語文字¹の普及、教育体系を通じた価値観の浸透などの重要性を規定しており、多様な社会領域にかかわる包括的な内容を有している。「民族団結進歩促進法」の制定は単なる民族政策の法律化ではなく、中国における国家統合の新たな枠組みを提示するものといえる。

さらに注目すべきは、「民族団結進歩促進法」が民族地域の経済発展、とりわけ越境経済協力と密接に関連づけられている点である。中国の民族自治地方の多くは国境地域に位置しており、周辺諸国との経済関係や人的移動が活発である。このような地理的特性は、経済発展の機会を提供する一方で、国家安全保障や社会統制の観点から新たな課題を生み出している。「民族団結進歩促進法」は単なる国内統合政策にとどまらず、国際河川を含めた国境管理や対周辺国関係にもかかわる多層的な政策枠組みとして理解する必要がある。

以上を踏まえて本稿ではまず、「民族団結進歩促進法」の立法過程および条文構成を整理し、その制度的特徴を明らかにする。次に、中国の民族政策の歴史的変遷を踏まえながら、「民族団結進歩促進法」が示す政策理念の位置づけを検討する。さらに、民族地域における越境経済協力の課題を中越国境の事例から考察し、国家統合と地域発展の関係性を多角的に検討する。これらの分析を通じて、「民族団結進歩促進法」が示す中国の民族政策の現段階を明らかにするとともに、その内在的課題と今後の展望について考察することを試みる。

1. 「民族団結進歩促進法」の制定と概要

(1) 「民族団結進歩促進法」の策定プロセス

2026年3月12日、全国人民代表大会（以下、「全人代」）第14期第4回会議で「民族団結進歩促進法」が可決され、2026年7月1日に施行されることとなった²。

中国の憲法関連業務を専門的に扱う全人代常務委員会法制工作委员会憲法室の説明によれば、民族工作は党と国家の事業全体にかかわるもので、中国の民族問題は常に中国の憲法における重要な一部に位置付けられ、1949年『中国人民政治協商会議共同綱領』、1954年『中華人民共和国憲法』（以下、『憲法』）、1982年『憲法』改正において、いずれも民族平等、民族団結、民族区域自治、各民族の共同繁栄を主体とした民族政策が反映され、習近平政権下の2018年3月の『憲法』改正で、「中華民族」という概念が初めて憲法に明記されたという³。今回の「民族団結進歩促進法」の制定は、2018年の『憲法』に明記された「中華民族」という概念のなかに、中国のあらゆる民族とそのアイデンティティを一つにまとめて包摂することを意図したものといえる。

「民族団結進歩促進法」は、具体的には、以下のような中国共産党と全人代とのやりとりを経て制定されている⁴。

すなわち、2026年3月5日の全人代で全人代常務委員会副主席の李鴻忠が行った「民族団結進歩促進法」草案の説明によれば、習近平は2012年の政権発足時から民族工作を重視し、中華民族共同体意識の構築を民族政策の主軸においてきたとされる。2018年の『憲法』改正で「中華民族」という言葉をはじめて盛り込んだように、「民族団結進歩促進法」の制定は、習近平を核心とする中国共産党中央委員会が展開する主要な政治的立法的課題の一つであったとし、2024年7月の中国共産党第20期中央委員会第3回全体会議（党20期3中全会）で、「民族団結進歩促進法」の制定が提案された。なお、党20期3中全会より前に、全人代はすでに「民族団結進歩促進法」の制定を常務委員会の立法計画および年度立法業務計画に組み入れており、2023年11月に正式に立法作業を開始していた⁵。

2025年8月29日、習近平は中国共産党中央政治局会議を主宰し、全人代常務委員会党組による「民族団結進歩促進法（草案）」に関する報告を審議し、原則的にこれを承認している。これを受けて、2025年9月の第14期全人代常務委員会第17回会議において、「民族団結進歩促進法（草案）」が審議された⁶。

「民族団結進歩促進法」の策定にかかわってきた常務委員会の構成員たちは、「同法案が国家立法の形式を通じて、党が民族業務において達成してきた重要な理論的・実践的成果を国家意思へと転化し、新時代における党と国家の民族業務に関する政治的立場を明示するものである」とし、「中華民族共同体意識の強化に関する制度・仕組みを整備するものであり、法治の枠組みのもとで民族団結進歩事業の質の高い発展を推進し、中華民族共同体の構築を進めるうえで重要な意義を有する」との認識を示している⁷。

こののち、中央の関係部門および専門家・学者たち、さらにはウェブサイト上で全文を公開して社会一般からも意見を募集し、2025年12月の第14期全人代常務委員会第19回会議において同法案は再度審議され、2026年3月の第14期全人代第4回会議に付議することが決定された⁸。

全人代憲法・法律委員会は2026年1月30日に開催した会議で、第14期全人代常務委員会第19回会議の審議意見や各方面からの意見に基づいて法案のさらなる修正・改善を行った結果、同法案は全人代常務委員会による2度の審議と広範な意見聴取を経て、各方面の意見や提案を十分に取り入れており、すでに相当程度成熟しているとの判断を示し、3月の本会議に提出して審議を求める「民族団結進歩促進法（草案）」が取りまとめられた⁹。

(2) 「民族団結進歩促進法」の構成と概要

「民族団結進歩促進法」は、中国が多民族国家として長い歴史を形成してきたという認識に立って、その特徴によって築かれたとされる統一性と共同体性を基礎に、民族団結の維持・強化および中華民族共同体意識の構築を国家的任務として制度化し、党と国家の民族業務に関する政治的立場や具体的任務を明確化している。

その構成は、以下の通り序言から第七章まで全 65 条となっている¹⁰。序言、第一章「总则（総則）」、第二章「构筑共有精神家园（共通の精神的基盤の構築）」、第三章「促进交往交流交融（往来・交流・融合の促進）」、第四章「推动共同繁荣发展（共同繁荣・発展の推進）」、第五章「保障与监督（保障と監督）」、第六章「法律责任（法的責任）」、第七章「附则（附則）」。

「民族団結進歩促進法」の概要については、2026 年 3 月 5 日の全人代で全人代常務委員会副主席李鴻忠が「民族団結進歩促進法（草案）」の概要を説明していることから、それを参考すると、以下の通り説明できる¹¹。

第 1 章「総則」では、本法の目的として、民族団結の促進、中華民族共同体建設の推進、国家統一の維持および民族復興の実現が明示される。国家は中国共産党の全面的指導のもとで民族政策を展開し、各民族の平等を保障し、差別や分裂行為を禁止する。また、共同体意識を強固にするには、各民族が苦楽を共にし、栄辱を共にし、生死を共にし、運命を共にすることが必要と規定される。民族区域自治法の継続性についても言及される。

第 2 章では、中華民族の共有の精神的基盤の構築は、「中華民族共同体意識」の強化における精神的・文化的基礎であることが示される。ここでは社会主義核心的価値観を基礎に、国家観・歴史観・民族観・文化観・宗教観を強化し、共同認識を形成することが重視される。中華文化の継承と発展が強調され、各民族の文化は中華文化の構成要素として位置づけられる。また国家が国家通用言語を全面的に普及する方針を明確にし、教育システム全体を通じて共同体意識を浸透させるとともに、学術研究や理論体系の構築、国際発信を通じて中華民族共同体の理論的基盤を強化する。中華民族に関して、香港、マカオ、台湾および華僑に対するスタンスも示される。

第 3 章では、各民族間の往来・交流・融合の促進が規定される。都市と農村の共生環境整備、地域間人口移動の支援、教育、文化、スポーツ、観光、インターネットなどの交流を通じて、各民族が日常的に接触し融合する社会環境の構築が進められる。

第 4 章では、すべての民族の共同繁栄と発展を目指すことが掲げられ、民族地域の高品質発展や地域間の調和的発展の推進について定め、改革開放の深化、国家発展戦略への統合、地域一体化や支援政策の整備などを明確にしている。インフラ整備、産

業発展、公共サービス、自然資源保護、生態文明建設、国境地域の安定と発展、社会習俗の改善などの面から具体的措置を定め、民族地域を国家発展の重要な構成部分として統合し、すべての民族が現代化の成果を共有できる体制を構築する。

第5章では、民族工作の体制、保障措施、監督メカニズムなどを法律として明文化している。中国共産党の統一的指導のもと、政府、軍、企業、社会組織などが協力して民族団結を推進する体制が構築される。民族事務は法に基づいて管理され、重大リスクの予防、社会安定の維持、法治教育の強化が進められる。民族団結の進歩と促進に資する活動への財政的保障や表彰制度を定め、毎年9月の第4週を「民族団結進歩宣伝週間」とした。

第6章では、民族団結の進歩と促進を損なう行為に対する法的責任を規定している。特に、暴力テロ活動、民族分裂活動、宗教過激活動を組織、計画、実施し、犯罪を構成する場合には、法に基づき刑事責任を追及することを明確にしている。国家機関や個人が「民族団結進歩促進法」に違反した場合の行政処分や刑事責任も明確化される。また、ネットワーク上の違法な情報拡散にも責任が課されることが明記された。

最後の第7章では、「民族団結進歩促進法」が2026年7月1日に施行されることを定めている。

2. 民族政策の視点からみる「民族団結進歩促進法」制定の意味

本節では、前節で示した「民族団結進歩促進法」の内容をさらに詳細に分析し、民族政策にかかる歴史的視点から「民族団結進歩促進法」が制定されたことの意味について検討する。

(1) 「中華民族の偉大な復興」の実現と「民族団結進歩促進法」の制定目的

「民族団結進歩促進法」は、中華民族共同体意識を強固にし中華民族共同体の建設を推進することで、習近平が掲げる「中華民族の偉大な復興」を実現することを制定目的としているが、この点に民族政策の現段階を特徴づけるキーワードがある。

この制定目的にみられる考え方は、2021年8月に開催された第5回中央民族工作会議で、習近平が「中華民族共同体意識をしっかりと確立することを、新時代における党の民族工作の主軸にし、各民族が偉大な祖国、中華民族、中華文化、中国共産党、中国の特色ある社会主義に対する高度な共通認識を不動のものとするよう促し、中華民族共同体建設を不断に推進しなければならない」、「中華民族共同体意識と各民族意識の関係を正確に把握し、各民族が常に中華民族利益を第一に考えるよう導き、各民

族意識が中華民族共同体意識に従い奉仕しなければならない」、「中華文化と各民族文化の関係を正確に把握しなければならず、各民族の優れた伝統文化はいずれも中華文化の不可欠な一部であり、中華文化が根幹であり、各民族文化が枝葉であり、根が深く幹が太くなってこそ枝と葉が茂るようになる」と述べた路線を完全に継承している¹²。

「民族団結進歩促進法」の制定は、これまで様々な場で語られてきた習近平の民族政策の方向性が、法律というかたちで体系化されたものといえる。

(2) 民族区域自治制度を堅持する方針が意味するもの

第8条で民族区域自治制度を堅持する方針が示されている。民族区域自治制度は自治区、自治州、自治県とよばれる民族自治地方に居住する少数民族に、一定の自治権と優遇策を与えることを基本理念としている。この基本理念を素直に読み取れば、民族区域自治政策は少数民族優遇策と受け止められる。しかし、これまでの歴史を振り返っても、中国共産党のリーダーを漢族が独占してきたように、少数民族の優遇策は十分に機能してこなかった。『憲法』と同様に「民族団結進歩促進法」に民族区域自治制度の堅持という言葉が示されたとしても、それは少数民族への優遇策や多様性の尊重が拡大していくことを意味するものではない。

中国共産党は1921年の成立以来、少数民族地域の統治方針をめぐり揺れ動いた。当初は民族自決権を認め連邦制的構想も検討されたが、日中戦争と内戦の過程を経て、最終的には中央集権体制のもとでの統一国家路線を選択した。建国後は「民族区域自治制度」が導入され、自治区、自治州、自治県を通じて少数民族に自治権と優遇策を与える一方、「民族平等」の原則も併存させた。実際には、民族平等という方針と少数民族への優遇を両立させるのは困難であり、政策の重点は時代ごとに揺れ動いたが、中国共産党の一党支配構造の下、改革開放以降は漢族が党書記を独占するようになり、実質的な権力構造は漢族優位のままとなり「民族自治の形骸化」が指摘された¹³。その後、2018年の党・国家機構改革により、中国共産党統一戦線工作部が民族・宗教政策を統括する体制が確立され、党を中心とする政策の一元化が進んだ。国務院系列の国家民族事務委員会においても漢族がトップを占めるようになるなど、統合志向が強まった。総じて、中国の民族政策は、建国初期の自治と平等の制度設計から出発しつつも、実際には政治統合と国家安全保障の論理に強く規定され、近年では「中華民族共同体」という統合的アイデンティティの形成へと重点が移行している。その結果、従来の民族区域自治モデルから、より一体化・統合志向の政策体系への転換期にあると位置づけられる¹⁴。

（3）中国共産党の指導，中華文化，国家通用言語文字の絶対性

第12条で「各民族が正しい国家観，歴史観，民族観，文化観，宗教観を打ち立てるよう導く」ことが示されている。前項で述べた民族域自治制度の本質や，「民族団結進歩促進法」の保障と監督にかかわる第41条で示されるように，中国共産党による指導がすべてに優先されるなかで，第12条でいう「正しい」が何を意味するかは，当然のことながら，中国共産党の価値観によって判断されることになる。これは，チベット族，ウイグル族，モンゴル族などに民族固有の歴史観，民族観，宗教観などを認めないことを示しており，中華民族という大きな集団の中にすべての少数民族を包摂しようとするものの表れである。

また第13条で「各民族の優れた伝統文化はいずれも中華文化の構成要素である」と述べている。2021年8月に開催された第5回中央民族工作会議で習近平が，「各民族の優れた伝統文化はいずれも中華文化の不可欠な一部であり，中華文化が根幹であり，各民族文化が枝葉であり，根が深く幹が太くなってこそ枝と葉が茂るようになる」と述べたときの表現¹⁵に比べれば，まだ抑制のきいた表現ではある。しかし，「民族団結進歩促進法」全体を読み進めると，先に述べた「中華文化が根幹であり，各民族文化が枝葉」という言葉に示されるような上下関係的発想が変わったわけではないことがわかる。

国家通用言語文字，いわゆる漢語，中国語，「普通話」などと呼ばれる言葉の絶対性については，第15条で「国は国家通用言語文字を全面的に広め，これを普及させる」とある。「民族団結進歩促進法」制定の3か月前にあたる2025年12月27日に，2001年1月1日に施行されていた「国家通用語言文字法」¹⁶が改正され，2026年1月1日に施行されている¹⁷。「国家通用語言文字法」改正にかかる分析は別稿を準備する予定だが，「民族団結進歩促進法」で示される数々の表現からは，少数民族に対する国家通用言語文字の習得と普及に本腰を入れようとする政治的な意図が読み取れる。すなわち，「いかなる組織および個人も公民による国家通用言語文字の学習・使用を妨害してはならない」，「学校およびその他教育機関は国家通用言語文字を教育・授業で用いる基本言語文字とする」，「国は就学前児童が「普通話」を習得し，義務教育を修了した青少年が国家通用言語文字をほぼ掌握することができるよう推し進める」とある。これは，新疆ウイグル自治区の強制収容施設（中国側の主張では「職業技能教育訓練センター」）で，中国語の学習が課されていたことを思い出させる¹⁸。同条の最後に，少数民族の言語文字の尊重と保障が同時に示されているが，その前段には，「公共の場で国家通用言語文字と少数民族の言語文字を同時に使用する必要がある場合，位置，順序などの方面で国家通用言語文字を際立たせなければならない」とあ

る。このように、国家通用言語文字の絶対性がはっきりと示されたといえる。

(4) あらゆる教育リソースを通じた中華民族共同体意識の浸透

第16条から第20条では、中華民族共同体意識を構築するための様々な政策を教育体系に内在化する方針を示している。ここでいう教育体系とは、単に各種学校での教育現場のみならず、大学や研究機関での研究力強化や家庭での実践をも含む、あらゆる教育関連リソースに及ぶものである。

第16条では「教育機関は中華民族共同体意識を強固にするという要求を教育の全過程で貫き、教室での授業、社会での実践、テーマ別教育、オンライン教育を組合わせた教育体系に組み込み」、「国が統一編纂した教材を使用しなければならない」とし、そのために「国务院の教育行政、民族工作などの部門は中華民族共同体関連のシリーズ教材または読み物」を編纂することが求められている。

第18条では「国は中華民族共同体意識を強固にする教育を国民教育、幹部教育、社会教育体系に組み込む」ことをはっきり示し、第19条ではメディアや対外的な人的交流、そして第20条では家庭教育にまで組み込むことを求めており、「未成年者の父母またはその他保護者は（中略）、未成年者に対し中国共産党、祖国、人民、中華民族を愛するよう教育指導するとともに、中華民族は一つの家族であるという観念を確立」し、「民族の団結と進歩に資さない観念を未成年者に植え付けてはならない」よう求めている。

このような第2章の条文に関連して、往来・交流・融合の推進にかかる第3章第26条でも教育部門に対して「民族地域とその他の地域の高等教育機関による相互の地域を越えた学生募集を支援し、人材育成における協力を強化しなければならない」と定めている。また学生のみならず教員に対しても「民族地域とその他地域の教員が交流」を行うことを求めている。民族自治地方内部での民族交流のみならず、民族地域と非民族地域との人的交流を促している点で、少数民族地域へのさらなる漢族人口の流入が危惧される。

(5) 国家統合における中華民族概念の利用——香港、マカオ、台湾——

「民族団結進歩促進法」には、中国国内の少数民族のみならず、一国二制度が適用されている香港とマカオ、また中国が将来的な統一を視野にいれる台湾に対する規定もある。

第21条は、まず、香港とマカオの両特別行政区が「中華民族の歴史、中華文化、国情に関する教育を展開することを支援し、両特別区の同胞が、国家の主権、安全、

発展上の利益を自覚的に擁護するよう導く」という表現を用いて、「民族団結進歩促進法」を両特别行政区で確実に実施することを求めている。一国二制度下にあっても、中華民族や中華文化については、「一国」にむけた統合論理が厳格に適用されることを示している。

さらに、台湾に対しても「台湾同胞の中華民族に対する帰属意識、承認感、誇りを高め、兩岸の同胞がともに中華文化を継承・発揚するよう推進し、ともに中華民族の一員であり、ともに中国人であるという認識を強める」と明記し、香港とマカオに比べて、政策実施に対する一段と強い政治的意志が表明されている。

これに対して台湾の大陸委員会は、強い反論を展開している¹⁹。2026年3月12日の「台湾中央通信」によれば、大陸委員会の梁文傑副主任兼報道官が定例記者会見を開き、「民族団結進歩促進法」は習近平の民族政策の法律化であること、各民族は歴史や国家といった観念について同じ見解をもたなければならないとしていることを批判した。また、「異なる歴史の解釈もしくは当局の許可を得ていない歴史観が出現した場合、中国は法律によって処罰し、『国家統一違反』とか『国家分裂扇動』などの罪名で処分する可能性がある」と批判した。

（6）民族地域の共同繁栄と越境経済協力

共同の繁栄と発展を推進することにかかる第4章で特徴的なのは、第33条にある経済社会発展分野における計画・施策を策定・実施するに当たっては、「中華民族共同体意識を強固にし、中華民族共同体の構築を推進し、国家の統一を維持し、分裂に反対し、民生の改善と人心の結束に寄与するものでなければならない」としている点である。

この前提のもと、国境地域の振興を定める第39条では、「国境地域の振興と住民の生活向上、国境の安定と防衛を総合的に推進し、国境地域の建設を奨励・支援するとともに、インフラおよび公共サービス施設の整備を推進し、国境地域の村落における居住環境および生産・生活条件を改善しなければならない」こと、「国境沿いの都市システム構築を強化し、開発・開放政策を整備し、開発・開放プラットフォームおよび産業プラットフォームの施設建設を推進し、産業の支えとなる能力を強化し、国境貿易を支援し、国境観光を発展させ、越境経済協力を奨励しなければならない」としている。民族地域の共同繁栄というテーマが越境経済協力と結びつく構造については次節で詳しくとりあげることにするが、結局のところ民族地域の共同繁栄は、国境をまたぐ国家統合や防衛を強化することにつながっていかざるをえないのである。

ここで論じる経済協力とは意味合いを異にするが、第40条では共同繁栄の文脈で「民族の身分、風俗習慣、宗教の進行などを理由に婚姻の自由に干渉してはならない」

としている。「民族団結進歩促進法」の文脈に照らせば、異民族間の婚姻を促進する意図をもつようにも受け止められる。

(7) 民族工作の先頭に立つ中国共産党統一戦線工作部

保障と監督にかかる第 5 章の第 41 条では、「党委員会の統一的な指導，政府による法に基づく管理，統一戦線工作部門による主導的調整，民族工作部門による職責の遂行，各部門の緊密な協力，そして全社会による共同参加という民族工作の枠組みを堅持・改善し，民族工作の調整メカニズムを整備する」とし，とりわけ「中央統一戦線工作部門および國務院民族工作部門は，全国における中華民族共同体意識の構築，民族団結と進歩の促進などの業務について，統括的な調整および実施の監督・促進を担当する」と，中国共産党の指導，中央統一戦線工作部門の役割が主導的な地位を占めることが明記された。2018 年の党・国家機構改革でできた民族政策の政策立案・執行体制²⁰がここにも明記された。

第 42 条では，中央と地方の各機関が中華民族共同体意識の構築を促す工作を展開するとともに，「当該単位内で発生した民族の団結と進歩を破壊する行為について適時制止しなければならない」ことを明記している。あえてこの一文を明記したことは，かえって様々な局面で「民族の団結と進歩を破壊する行為」が発生していることを想像させるものである。

第 46 条では，宗教団体，宗教教育機関および宗教活動施設に対する条項をたて，「中華民族共同体意識を強固にするための宣伝教育を展開し，我が国の宗教の中国化という方向性を堅持し，宗教と社会主義社会が互いに適応するよう導き，宗教関係者や信徒に対し，愛国主義の伝統を発揚し，民族間の親睦，宗教間の調和，社会の調和」を促進することを求めている。

また第 48 条では，中国人民解放軍に対しても国家統一と安全を擁護するために，「民族団結進歩促進法」の趣旨に沿った政策を実行することを求めている。

(8) 中国「境外」²¹にも法の適用を意図する「民族団結進歩促進法」

法的責任にかかる第 6 章では，第 63 条で「中華人民共和国境外の組織および個人が，中華人民共和国に対し，民族の団結と進歩を破壊し，民族分裂を引き起こす行為をはたらいた場合，法に基づき法的責任を追及する」としている点が特徴的である。

中国では以前から，中国「境外」でも自国の法律を適用させうるかのような文言が盛り込まれて国際問題化しているが，「民族団結進歩促進法」においても同様の規定が盛り込まれたことに注意が必要である。この点について，先述した台湾大陸委員会

の梁文傑副主任兼報道官は「この法律は中国領内で有効であるだけでなく、条文は中国境外の個人および組織で、およそこの法律の規定と合致しない場合は、法に基づき処罰することができるとうたっている。換言すれば、影響範囲は米国、日本、台湾の歴史学界、宗教界、文化界などに及ぶ可能性がある」と指摘している²²。

(9) 「民族団結進歩促進法」制定の意味をどう考えるか

以上のように本節では、「民族団結進歩促進法」の各条文を詳細に分析し、民族政策にかかる歴史的視点から、「民族団結進歩促進法」の各条文それぞれが何を意味し、どのような問題を抱えているかを指摘してきた。この検討に続く次の作業は、これらを総合的に分析し、あらためて全体的な視点から「民族団結進歩促進法」制定の意味を考えることになるが、それに対する筆者の主張は本稿の「おわりに」にまとめることとしたい。

3. 民族地域の共同繁栄における越境経済協力の重要性と課題－「里火事件」を例に

(1) 民族地域の地政学的特徴

「民族団結進歩促進法」においては、第4章「共同繁栄・発展の推進」という枠組みの中で、民族地域の質の高い発展を加速させて各民族の共同富裕を推進するとする一方、その際の政策実施にあたっては、「中華民族共同体意識を強固にし、中華民族共同体の構築を推進し、国家の統一を維持し、分裂に反対し、民生の改善と人心の結束に寄与するものでなければならない」としている。民族地域の発展について様々な方法や形態がありうるが、中国の国家構造との関係で極めて重要なことは、民族地域の発展には越境経済協力を推進する必要があるということである。

中国は14の国々と国境を持っており、そうした周辺国との陸地国境線は述べ2万2800キロメートルにのぼる。この陸地国境線の大半は民族自治地方が占めており、新疆ウイグル自治区は約5700キロメートル、チベット自治区は3842キロメートル、内モンゴル自治区は約4200キロメートル、つまりこの3つの自治区だけで中国の陸地国境線の60%を占めている。これに広西チワン族自治区などを加えると陸地国境線の大部分が民族自治地方に占められている。

中国と周辺諸国との国境は陸地続きのところ、山岳地帯のところなどさまざまであるが、5つある民族自治区の一つである広西チワン族自治区とベトナムの国境を例にとれば、国際河川が両国の国境を規定している。国際河川とはいうまでもなく、2か国以上にまたがる河川のことである。2か国以上を横断する国境を越えた河川もあれ

ば、2 か国を隔てその国境を形成する国境河川もある。中越国境の場合は、その後者ということになる。国際河川が国境沿いを流れるという点では、中国の国際河川は、少数民族地域を流れているものが大半であり、筆者がこれまで研究を続けてきた少数民族問題と極めて密接な関係にある。

(2) 民族地域の経済発展と越境経済協力——中越国境の国際河川を例に——

(2 - 1) 「里火事件」からみる越境経済協力の課題

中国とベトナムの国際河川をまたぐ国境検問所で、民族問題とも大きくかかわる事件が発生している。事件が発生した中越国境の中国側地名²³によって「里火事件」、あるいは、中越国境での問題であることを示すべく「2014 年中越边境暴力事件」などと呼ばれている事件である。本稿では「里火事件」の名称を用いるが、公開されている情報が非常に限られていることもあり、この事件の存在自体がほとんど知られていない。筆者自身が現地ヒアリングで得た情報も重ね合わせながら、この事件について分析を進めたい。

2012 年に習近平政権がスタートすると、2013 年 10 月の天安門車両突入事件、2014 年 3 月 1 日昆明駅での殺傷事件、4 月 30 日ウルムチ南駅での爆発など、いずれもウイグル問題に由来するとみられる事件が相次ぎ、民族統制が強化された。「里火事件」が発生したのもこの時期と重なり、2014 年 4 月 18 日のことである。香港に拠点をおく放送局「鳳凰衛視」がベトナムの報道を転載した内容によれば、「里火事件」の概要は次のとおりである²⁴。

「ベトナム国営メディアの報道によると、ベトナム・クアンニン省人民委員会のダン・フイ・ハウ副委員長は、4 月 18 日午前 4 時 20 分、男性 10 人、女性 4 人、子供 2 人を含む中国人 16 人が、クアンニン省ハイハ地区からベトナムに不法入国したと述べた。彼らはベトナム内陸部へ侵入しようとしたところをベトナム当局に発見され、逮捕された。その後、彼らは国境検問所まで護送され、国際的な慣例と規則に従って、中国側との交換に必要な手続きが行われた」、「その日の正午、手続きの最中、16 人の中国人のうち数人がベトナム当局の警戒の緩みに乗じて武器を奪い、ベトナム国境警備隊員に発砲し、ベトナム国境警備隊員 1 人が即死した。これにより、ベトナム側は自衛措置を取らざるを得なくなった。ベトナム当局と中国当局はともに男性たちに武器を捨てて投降するよう呼びかけて説得したが、彼らは頑として抵抗し、国境警備隊を混乱させ、国境警備隊員に接近、制圧、逮捕の措置を取らせた。これらの「暴徒」はベトナム国境警備隊員に激しく抵抗し、負傷者もいれば、建物から飛び降りて自殺した者もいた」と報じた。

別の中国系メディア『環球網』も次のように報道している²⁵。

「ベトナム『青年報』ウェブサイトが4月18日に報じたところによると、中国人の不法移民とベトナム国境警備隊が、中越国境のベトナム・クアンニン省で銃撃戦を起こし、少なくともベトナム国境警備隊員2名と中国人5名が死亡した」、「16人の中国人が18日早朝、中越国境の入国地点で拘束された。その中には女性4人と子供2人が含まれている」、「同日正午、ベトナム側は中国へ送還する準備を進めていた。ベトナム側職員が必要な送還書類を作成している最中、一部の中国人不法移民がベトナム側職員の手からAK-47小銃を奪い、発砲した。ベトナム人警察官1名がその場で死亡し、1名が重傷により死亡、さらに4名が重傷を負った。ベトナム側職員は、女性の手にあるナイフを含め、中国人の不法移民に対し武器の引き渡しを求めた。しかし、彼らは依然として抵抗を続けた。最終的に、この衝突で中国人5名が死亡したが、その中に女性や子供が含まれているかどうかは不明である。死者の中には窓から飛び降りて死亡した者もいれば、ベトナム警察の銃撃を受けて死亡した者もいた。これらの中国人不法移民の生存者と遺体は、その後、中国軍に引き渡された。18日午後3時頃、現場は平常に戻った」と報じた。

この中国系メディア『環球網』の記事は、ベトナム『青年報』ウェブサイトに掲載されたとされる「写真」と「地図」の存在を指摘し、「写真」については「ベトナム・クアンニン省の国境検問所で、ベトナム国境警備隊が中国人不法移民を強制送還している様子」、「地図」については「A地点は事件現場」との説明書きが加えられている。しかし、この記事のリンクからは、ベトナム『青年報』の記事に掲載されているとされる「写真」と「地図」を目にすることができない。筆者が分析を進めたところ、この「写真」と「地図」は『人民網』に転載されていた²⁶。

「里火事件」を考えるうえで極めて重要なのは、この『人民網』のウェブサイトから確認できる「写真」の中身である。ニューヨークタイムズウェブ版（中国語）に掲載された記事²⁷は、この「写真」の中身から「里火事件」にかかわった中国人とはウイグル族の可能性が極めて高いと指摘している。この写真には女性4人と子供2人が写っているが、その女性たちは皆スカーフで顔を覆っているのである。記事では、「これは中国、特に新疆ウイグル自治区の一部の地域でイスラム教徒の女性が着用する典型的な服装である。新疆ウイグル自治区にはウイグル族が多く居住しており、彼らは主にスンニ派イスラム教を信仰している。写真には2人の子供の顔も写っており、その顔立ちからウイグル族である可能性が高い」との分析を伝えている。

さらにこの記事は、「ウイグル族にとって、陸路で東南アジア諸国へ渡航することが、ますます一般的な脱出ルートになっている。今年3月、タイ当局はウイグル族とみられる不法移民3グループ（総勢400人以上）を拘束した。最大のグループは約220人で、タイのゴム農園で拘束された。これらの移民はタイを経由してマレーシア

へ行き、そこからトルコへ向かった可能性がある。グループのメンバーは自分たちがトルコ出身だと主張している」,「バンコク・ポスト紙は先週水曜日、ソンクラーク県のゴム農園で218人が拘束されていると報じ、タイ駐在の中国当局者が、そのうち40%以上が中国出身のウイグル人であることを確認したと伝えた」と説明している²⁸。

筆者自身、たしかにちょうどこの事件がおこった頃、ウイグル族の国外脱出ルートとして、新疆ウイグル自治区と国境の接する中央アジアルートを取り締まりが厳しくなり、東南アジアルートが使われるようになったと広西チワン族自治区でのフィールドワークで聞いていた。東南アジアへ抜けるルートとして、当初は雲南省ルートが多かったようだが、麻薬問題などの取り締まりで雲南ルートの警備が厳格化されたことから、中越国境を定める国際河川「北崙河」の川幅が極端に狭いこと、さらには経済的相互依存性の高さ²⁹に起因する人的流動性の高さもあって、渡航の容易な広西チワン族自治区からベトナムへ抜け、その後、カンボジア、タイ、マレーシアなどを通してトルコ（とりわけイスタンブールやカイセリ）に逃げるということだった。

(2-2) 越境経済協力の課題——中国の国際河川と対周辺国関係への視座——

中国では改革開放以来、経済開発の中心は沿岸部であった。そのため、沿岸部から遠く離れた陸地国境は、経済発展の開発から取り残されやすい環境にあった。しかし、近年の一带一路政策などにより新疆ウイグル自治区と中央アジアのように、陸地国境の開発が重視されるようになってきた。中国の陸地国境線が民族自治地方に占められているという国家構造を念頭に置くと、越境経済協力はおのずと中国の民族問題とかかわりを持つようになる。各民族の共同繁栄と発展の推進を掲げる「民族団結進歩促進法」が、「中華民族共同体意識を強固にし、中華民族共同体の構築を推進し、国家の統一を維持し、分裂に反対し、民生の改善と人心の結束に寄与するものでなければならない」とするもの、こうした事情が背景にあると考えられる。

越境経済協力の観点から近年注目を浴びていることの 하나가、中国がもつ国際河川の多さである。辺境に位置する中国の国際河川は長い間未開発状態にあり、経済発展の観点から高度な開発がすすめられてきたわけではない。しかし中国自身とその近隣諸国の越境経済協力が加速するのに伴って、中国による国際河川の開発と利用の進捗速度が上がり、そのことに、国際河川流域諸国は大きな懸念を抱きはじめている。中国の周辺国もまた急速な経済発展を目指しており、国境を越えた水をめぐる紛争は国家間の経済競争と容易に結びついてしまうのである。

中国が「民族団結進歩促進法」にもとづいて民族地域の経済を底上げしようとするれば、多くの国際河川を抱え込む越境経済を発展させていかななくてはならない。中国は、

このようなことから新たに生じる政治，経済，社会，民族といった諸問題に対して，「里火事件」のような重大事件の再発を防止しながら向き合っていく必要に迫られているのである。

おわりに

本稿では，2026年に制定された「民族団結進歩促進法」を対象として，その立法過程，条文構成，制度内容および政策理念を整理するとともに，中国の民族政策が現在いかなる段階にあるのかを歴史的観点から検討してきた。あわせて，民族地域の経済発展，とりわけ越境経済協力の具体的課題を中越国境の事例から考察し，国家統合と地域発展の関係性についても論じた。

まず明らかとなったのは，「民族団結進歩促進法」が単なる新しい法律の制定ではなく，習近平政権下で一貫して強調されてきた，中国共産党の絶対的指導のもとでの「中華民族共同体意識」の構築を法制度として確立するものであるという点である。従来，中国の民族政策は民族平等や民族区域自治といった理念を掲げつつ，各民族の差異を一定程度前提とした制度設計を採用してきた。しかし，「民族団結進歩促進法」においては，こうした多元的枠組みを維持しながらも，それを包摂する上位概念として「中華民族」が強調され，各民族のアイデンティティはこの包括的枠組みの中に位置づけなおされている。このことは，中国の民族政策が，多様性の尊重から統合の強化へと政策の重点を移しつつある近年の動向と一致している。

とりわけ，「民族団結進歩促進法」が教育，言語，文化，宗教，メディアといった多様な領域にわたり，中華民族共同体意識の浸透を制度的に担保している点は重要である。国家通用言語文字の普及や中華文化の強調，統一的教材の使用などの規定は，社会全体に共通の価値体系を浸透させることを意図していると考えられる。このような制度設計は，中国共産党の統治理論としては国家統合の観点から一定の合理性を有する一方で，各民族固有の言語や文化，歴史認識との関係において極めて大きな緊張関係を生み出す可能性を内包している。

さらに，本稿で検討した越境経済協力の問題は，民族政策を国家安全保障や対外関係の文脈で捉える必要性を浮き彫りにした。中国の民族自治地方の多くが国境地域に位置するという地政学的条件のもと，経済発展の推進は不可避免的に周辺諸国との関係を伴う。その一方で，人的移動や非合法的越境行為，さらには暴力的事件の発生といったリスクも存在する。「里火事件」に象徴されるような事例は，経済協力，安全保障，民族問題が相互に関連する複雑な構造を示している。「民族団結進歩促進法」が経済発展を国家統一の維持と結びつけて規定しているのは，この点を反映したものといえよう。

中国の民族政策は現在、中華民族共同体意識の構築という統合的理念を中心にして国家統合を再編しようとする転換期にあり、法制度を通じてそうした理念の実現を目指すとともに、教育、文化、経済協力などを含んだ包括的な政策をとっている。しかし、その一方で、少数民族の多様性や地域固有の社会条件との調整、さらには国際社会との関係における摩擦といった課題も顕在化している。このように「民族団結進歩促進法」の制定は、中国の民族政策の方向性を示す重要な指標であると同時に、その内在的課題を浮き彫りにするものでもあるといえよう³⁰。

¹ 「普通話」と呼ばれる標準中国語と簡体字を基礎とする標準漢字を指す。

² 「中華人民共和国主席令」(第七十一号)、中国共産党機関紙『人民日報』(2026 年 3 月 13 日)。

³ 全国人代常委会法工委憲法室「制定民族団結進歩促進法 推動憲法有関規定全面有効実施」、『人民日報』(2026 年 4 月 14 日)。

⁴ 「民族団結進歩促進法」の制定プロセスについては、「關於『中華人民共和国民族団結進歩促進法(草案)』的説明」、『人民日報』(2026 年 3 月 6 日)を参照のこと。

⁵ 同上。

⁶ 「十四届全国人大常委会第十七次會議審議民族団結進歩促進法草案」、『人民日報』(2025 年 9 月 9 日)。

⁷ 前掲、「關於『中華人民共和国民族団結進歩促進法(草案)』的説明(摘要)」。

⁸ 「十四届全国人大常委会第十九次會議在京閉幕」、『人民日報』(2025 年 12 月 28 日)。

⁹ 前掲、「關於『中華人民共和国民族団結進歩促進法(草案)』的説明(摘要)」。

¹⁰ 「民族団結進歩促進法」の全文については、『人民日報』(2026 年 3 月 14 日)、『人民網』(2026 年 3 月 13 日)

<<http://lianghui.people.com.cn/2026/n1/2026/0313/c461827-40680955.html>> (最終アクセス 2026 年 5 月 5 日)などを参照のこと。なお、本稿での邦訳については「中華人民共和国民族団結進歩促進法」(全文)『旬刊中国内外動向』2026 年第 50 巻第 10 号 No.1613 (2026 年 4 月 10 日)を参考にしている。

¹¹ 前掲、「關於『中華人民共和国民族団結進歩促進法(草案)』的説明(摘要)」。

¹² 拙稿、「国際的な軋轢を深める中国のウイグル政策」『東亜』652 号、霞山会、2021 年、を参照のこと。

¹³ 拙稿「「自治」をめぐる民族紛争－民族区域自治制度の制定と展開」、国分良成・小島華津子編『現代中国政治外交の原点』、慶應義塾大学出版会、2013 年などを参照のこと。

¹⁴ 前掲、「国際的な軋轢を深める中国のウイグル政策」を参照のこと。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 「中華人民共和国国家通用語言文字法」(2000 年 10 月 31 日採択、2001 年 1 月 1 日施行)については、「中華人民共和国主席令」第三十七号『中華人民共和国中央人民政府』(2000 年 10 月 31 日)<https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_61066.htm> (最終アクセス 2026 年 5 月 5 日)などを参照のこと。なお、歴史を振り返ると、この法律が施行されたのと同じ 2001 年に「民族区域自治法(1984 年)」も改正されており、1984 年には「小学校の高学年あるいは中学において漢語の授業を開講し全国に通用する普通語を行き渡らせる」とされていた部分を、「状況に基づいて小学校低学年あるいは高学年から漢語の授業を開講し、全国に通用する普通語と規範的な漢字を

普及させる」に修正し、漢語授業の開始を低学年化するとともに、話し言葉にとどまらず書き言葉の漢字学習を推進するなどの変化が加えられていた。拙稿「少数民族問題の現実と行方」、国分良成編著『中国政治と東アジア』、慶応義塾大学出版会、2004年、187頁などを参照のこと。

¹⁷ 改正後の全文については、「中華人民共和国国家通用语言文字法」『人民日報』（2025年12月28日）を参照のこと。

¹⁸ 前掲、「国際的な軋轢を深める中国のウイグル政策」などを参照のこと。

¹⁹ 『中国内外動向』（2026年第50巻第10号）、2026年4月10日、13－14頁。

²⁰ 「中共中央印発《深化党和国家機構改革方案》」『人民日報』（2018年3月22日）。

²¹ 中国語には国内・国外とは別に、境内・境外という概念がある。中国の立場からすると香港、マカオ、台湾は、「国内・国外」概念によれば国内であり、「境内・境外」概念によれば境外となる。なお、日本やアメリカは国外でもあり、境外でもある。詳しくは、川島真「『国内』と『境外』のあいだ—中国の夢と中国による悪夢」アジア政経学会『アジア研究』Vol.63No.1（2017年1月）、98頁を参照のこと。

²² 前掲、『中国内外動向』（2026年第50巻第10号）、2026年4月10日、14頁。

²³ ベトナム側はクアンニン省（広寧省）ハイハ県（海河県）バクフォンシン（北風生）国境検問所と呼び、中国側の行政名は広西チワン族自治区防城港市里火である。

²⁴ 「越媒：奪槍者中有人跳樓自殺」『鳳凰衛視』（2014年4月18日）

<<https://web.archive.org/web/20171201133610/http://3g.163.com/ntes/14/0418/21/9Q562LTB00963VRO.html>>（最終アクセス2026年5月5日）。

²⁵ 「越南称16名中国人拒絶遣返引発槍戦7人死亡」『環球網』（2014年4月18日）

<<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJESh3>>（最終アクセス2026年5月5日）。

²⁶ 「中越边境発生暴力衝突 致5名中国人死亡」『人民網』（2014年4月19日）

<<http://military.people.com.cn/n/2014/0419/c1011-24916561.html>>（最終アクセス2026年5月5日）。このほか、「外媒：中越边境発生暴力衝突 致5名中国人死亡」『鳳凰網』（2014年4月18日）<https://news.ifeng.com/a/20140418/35883260_0.shtml>（最終アクセス2026年5月5日）でも確認できる。

²⁷ 黄安偉（Edward Wong）「中越边境槍撃事件死者或是維族人」『紐約時報中文網』（2014年4月21日）<<https://cn.nytimes.com/china/20140421/c21border/>>（最終アクセス2026年5月5日）。黄安偉（Edward Wong）氏はニューヨークタイムズの北京駐在記者とのことである。

²⁸ 同上。

²⁹ 中越国境の経済的相互依存性については、北崙河をはさんだ両岸が極めて活発な国境貿易拠点となっている。とくに中国側東興市とベトナム側モンカイが中心地である。この地域の経済の具体的状況については人民日報日本語版などでも報じられており、ベトナムから広西チワン族自治区東興国家重点開発開放試験区にある中国の食品企業に出勤する「クロスボーダー出勤族」のベトナム人の事例がとりあげられている。「中越国境を越える「クロスボーダー出勤族」ウィンウィンの関係築く存在に」『人民網日本語版』（2017年5月9日）

<<https://j.people.com.cn/n3/2017/0509/c94475-9212923.html>>（最終アクセス2026年5月5日）や「開放拡大でますます活力満ちる国境貿易」『人民網日本語版』（2019年3月6日）

<<https://j.people.com.cn/n3/2019/0306/c94476-9553234.html>>（最終アクセス2026年5月5日）などを参照のこと。

³⁰ 本研究は、「2023年度南山大学パツヘ研究奨励金I-A-2」（Nanzan University Pache Research Subsidy I-A-2 for the 2023 academic year）およびJSPS科研費（科学研究費基盤研究（A）研究代

表者地田哲朗「国際河川を巡る「協調」と「対立」：規範の形成・実施と紛争構造に関する学際的研究」，課題番号：24H00141）の助成による研究成果がいかされている。