

危機に瀕する 「一国二制度」: 香港をめぐって 生じている事態 について

鈴木 賢

〔明治大学法学部教授・
北海道大学名誉教授〕

2020年6月22日

- ① 全国人大の決定
- ② 中華人民共和国香港特別行政区
国家安全保全法(草案)
- ③ 注目すべき点

【参考資料】

① 全国人大の決定

中国の第13期全国人大は2020年5月28日、第3回会議において、すでに全国に適用されている国家安全法（2015年制定）とは別に、香港特別行政区における「国家安全」を保全するための、そしてその執行システムに関連する法律を制定することを、全国人大常務委員会に授権することを決定した。「決定」によると国家安全法（全国的法律）を香港特別行政区基本法の附件3に直接追加するという方法をとらずに、別途、香港に限定した法律を制定するとした。その上でこの法律を附件3に加えて、区政府がそれを公布し、施行することとなった。

この決定を受けて全国人大常務委員会は、香港特別行政区の国家安全を保全するための法律の起草を進め、6月17日、常務委員会の委員長会議において事務機構である全国人大常務委員会法制工作委员会が、「香港特別行政区国家安全保全法起草状況などに関する報告」を行い、「中華人民共和国香港特別行政区国家安全保全法（草案）」を常務委員会に上程することを決定した。翌日、人大常務委員会第19回会議において法制工作委员会の責任者が、この草案についての提案説明を行い、その概要が明らかになった（6月20日、草案条文は未公表）。法案は次回（6月28～30日）の常務委員会で引き続き審議され、採択される見込みと言われる。

② 中華人民共和国香港特別行政区 国家安全保全法(草案)

法案起草の基本方針は、以下の5点だったという。

- ① 制度への自信を堅くする。特別行政区と憲法、香港基本法、人大「決定」実施に関連する制度システムの健全化、完全化をねらう。
- ② 問題の方向性を堅持。香港の国家安全保全にかかわる法律の空白、制度の欠陥、活動の弱点を解決する。
- ③ 責任主体の明確化。香港国家安全保全の「憲制」責任、主要責任を具体化する。
- ④ トータルな制度設計。国と特別行政区、法律と執行システムにわたる系統的、網羅的規定。
- ⑤ 両地の違いに配慮し、本法と国の法律、特別行政区の法律との連携、相互関係を適切に処理する。

草案は総則、香港特別行政区国家安全保全の職責及び機構、罪行と処罰、事件管轄、法適用と手続、中央政府駐香港国家安全保全機構、付則の6章、66カ条からなる。概要は以下の通り。

- ① 中央政府の国家安全事務に対する根本的責任、香港特別行政区の国家安全保全の憲制責任:区の行政機関、立法機関、司法機関は、関係法にもとづき国家安全を脅かす行為、活動を効果的に予防、制止、懲罰しなければならない。国家主権、領土の統一と完全性を保全することは、香港の同胞を含む全中国人民の共同の義務であり、区のいかなる機構、組織、個人も本法及び区の国家安全保全にかかわるその他の法律を遵守しなければならない。区はできるだけ早く国家安全保全のための立法を完成させ、関係する法律を整備しなければならない。区は国家安全保全およびテロ活動を予防する活動を強化し、学校、社会団体などに国家安全にかかわる事項に必要な措置をとり、監督管理を強化する。
- ② 区が国家安全を保全するうえで遵守すべき重要な法治原則:基本法、国連人権条約B規約、A規約の香港に適用される言論、報道、出版の自由、結社、集会、デモ行進、示威の自由を含む権利や自由の尊重、保障。法律が犯罪と定めていない行為に刑罰を科してはならない。司法機関により罪が認定される以前は無罪と仮定する。被疑者、被告人の弁護権など訴訟上の権利保障。二重処罰の禁止など。
- ③ 国家安全保全委員会:区に国家安全保全委員会を設置、区の国家安全保全事務に責任

を負い、国家安全保全の主要な責任を担い、中央政府の監督と問責を受ける。同委員会は香港行政長官が主席、政務司長、財政司長、律政司長、保安司長、警務処長、警務処国家安全保全部門の責任者、入境事務処長、関税長、行政長官事務室主任から構成。秘書処を設置、秘書長が指導、秘書長は行政長官が指名、中央政府任命。委員会には国家安全事務顧問を中央政府が派遣、諮詢意見を提供。区政府警務処に国家安全保全部門を設置、法執行の実働力とする。区律政司に専門の国家安全犯罪事件検察部門を設置。

- ④ 国家安全を脅かす犯罪(草案第3章6つの節):国家分裂罪、国家政権転覆罪、テロ活動罪、外国ないし外部勢力と結託して国家安全を脅かす罪。各犯罪の構成要件、刑罰を規定。
- ⑤ 事件管轄、法適用、手続を明定:特殊な場合を除いて、区が管轄権を行使。区行政長官は現任ないし資格を満たす元裁判官、区域法院裁判官、高等法院原訟法庭裁判官、上訴法庭、終審法院裁判官のなかから若干名の裁判官を指定するか、暫定的ないし特別委任裁判官から裁判官を指定して、国家安全犯罪事件を処理させる。
- ⑥ 中央政府駐香港国家安全保全機構:中央政府は香港に国家安全保全公署を設置し、国家安全保全のための職責を果たし、関連する権限を行使。職責は、区の国家安全保全状況を分析検討、重大戦略、重要政策に意見と提案をする。区が国家安全保全にかかわる職責を履行するのを監督、指導、協力、支援。国家安全保全情報の収集、分析、法にもとづく国家安全を脅かす犯罪事件を処理。区国家安全保全委員会と協力体制を作り、区の国家安全保全業務を監督、指導。公署実務部門と区の法執行、司法機関は協力体制を整え、情報共有と協調的行動をとる。

さらに、草案は特定の状況下では、駐香港公署と国家の関係機関が、きわめて少数ながら国家安全を脅かす犯罪事件に対して管轄権を行使することを規定。これは中央の全面的管轄権の重要な体現、基本法18条4項が規定するような緊急事態の発生を防ぐうえでプラス。区法律と本法の一致しない点は、本法を優先し、本法の解释权は全国人大常務委員会に帰属させる。

③ 注目すべき点

香港版国家安全法は手続面、内容面で従来の一国二制度の枠組みを大きく変更するものであり、これが施行されることで、一国二制度1.0は一国二制度2.0ないし一国一制度への変更が起きるものと見るべきである。

① 手続の新規性

中央政府が香港においてのみ適用される法律を制定し、それを基本法附件3に加えたうえで、香港立法会での立法を経ずに、香港政庁の公布により香港で実施しようとしている。香港基本法18条によれば、全国的法律を香港でも適用する場合、これを基本法の附件3に加えることが必要とされる。これまで附件3には7件の全国的法律が列記されているが、いずれも「中華人民共和国××法」などの名称の法律(ないし法律に相当する規範)である(参照資料3)。

しかし、今回、附件3に加えられようとしているのは、「中華人民共和国香港特别行政区国家安全保全法」(香港版国家安全法)である。これは中華人民共和国の香港特别行政区だけに適用される国家安全保全法という意味であり、中華人民共和国の全国に適用される国家安全保全法ではない。中華人民共和国国家安全法はすでに制定済み(2015年)であり、今回、それを附件3に加えるのではなく、これとは別に香港向けに特別立法を行い、それを附件3に加えようとしている。

② 基本法違反の疑い

これには法解釈学的に以下のような問題がある。香港版国家安全法は基本法18条に規定する全国的法律(原語は「全国性法律」)ではない。全国的法律とは文字通り全国に適用される法律を指すと思われるが、本法は全国には適用されない香港限定の法律である。全国的法律ではない法律を附件3に加えて、香港で施行することを、基本法は想定していない。基本法が想定していない方法により、中央の法律を香港に適用させることは、基本法に反する疑いがある。

③ 中央による香港の行政権、司法権の篡奪

本法は中央政府に香港での国家安全事務に対する根本的責任があるとし、香港国家安全保全委員会に「事務顧問」なるものを派遣し、同委員会を監視させるとする。さらに、中央政府は香港に国家安全保全公署を設置し、具体的な事件の処理についても監督、指導を行うことを想定していると見られる。香港法院にも指導が及ぶ可能性があり、香港における司法権の独立が犯されかねない。また、駐香港公署と国家の関係機関は、きわめて少数ながら国家安全を脅かす犯罪事件に対して管轄権を行使するとされ、直接的な法執行権限も与えられている。これにより香港で発生した事件を中央が直接、捜査し、裁くことが可能となる。昨年、香港市民の反発を受けて制定断念に迫り込まれていた逃亡犯条例で規定するはずだった事項を、実質的に本法で代替しようとするものとも解される。

これは内容面でもこれまでの一国二制度にはなかった中央政府の権限を規定するものであり、従来の枠組みを大きく変更するものとなる。

④ 香港特別行政区の司法機関の政治機関化

本法は司法機関にも、関係法にもとづき国家安全を脅かす行為、活動を効果的に予防、制止、懲罰することを責務として課している。法院を含む司法機関も政治的な任務を担うのは、中国では当然とされているが、司法権の独立を建前とする香港で、法院にも法を超えた政治的任務を課すとするれば、司法の本質を変容させることになる。国家安全保全を図るための法律を制定し、香港法院にその適用、実現を命ずることに加えて、別途の責務を果たすことを求めるという規定ぶりは、法院にも政治性を押しつける意味合いがあると解される。

このことは国家安全犯罪事件の審理については、行政長官に担当裁判官の指名権限を与えていることから、裏付けられる。単なる法適用のプロセスではないとの認識があることを示すものと思われる。

⑤ 一国二制度空洞化の危機

このように香港版中央立法を附件3に加えることが状態化すれば、香港の高度な自治の空間はますます狭くなるであろう。どこまで狭くなれば、一国二制度ではなくなったと言えるかは、見解が分かれるであろうが、今回の立法が従来の一国二制度のあり方を大きく変更することになるというのは、間違いないところである。

なお、本法では外国勢力の介入をシャットアウトすることが法律の目的として明記されている模様で、本法により日本人を含む外国人も拘束、処罰される可能性がある。中国の内地と同様、外国人による市民的活動、学術、取材報道の自由などに対する制限が強化されることが懸念される。

【参考資料】

【1】全国人大「決定」の概要

「全国人民代表大会 香港特別行政区で国家安全を守るための法律制度および執行システムを打ち立て、健全化することに関する決定」

2020年5月28日（第13期人大第3回会議採択・公布）

【本決定制定の前提】「近年来、香港特別行政区では国家安全に対するリスクが際立っている。“港独”（香港独立）、国家分裂、暴力的テロリズム活動など各種の違法活動が、深刻に国家の主権、統一および領土の完全性を脅かしている。一部の外国および境外（香港外）勢力が公然と香港の事務に干渉し、香港を利用して、わが国の国家安全を脅かす活動を行っている。」

- 1 【**本決定制定の目的**】法にもとづいて国家安全を脅かす行為と活動を予防、制止、懲罰を加える。
- 2 【**外国勢力への対応**】外国および境外（香港外）勢力による香港を利用した分裂、転覆、浸透、破壊活動の禁止、防止、懲罰。
- 3 【**区による立法義務**】香港特別行政区は早急に基本法が規定する国家安全を守るための立法を完成させなければならない。
- 4 【**国家安全維持のための機構、システム**】香港特別行政区は国家安全を守るための機構、執行システムを健全化させ、国家安全の維持のための法執行力、業務を強化しなければならない。中央の国家安全維持関係機関は必要に応じて特別行政区に機構を設立して、国家安全維持に関連する職責を履行させる。
- 5 【**区行政長官の職責**】香港特別行政区行政長官は国家安全維持のための職責を履行し、国家安全教育を展開し、国家安全を脅かす行為や活動などを法にもとづいて禁止、定期的に中央政府に報告を行う。
- 6 【**人大常務委員会への法制定権授権、基本法附件3への追加**】全国人大常務委員会に香港特別行政区で国家安全を守るための法律制度、執行システム関連法を打ち立て、健全化することを授権する。同常務委員会はこれらの法律を基本法附件3に組み入れて、区は当地で公布実施する。
- 7 【**施行日**】公布日と同じ。

【2】香港特別行政区基本法の関連規定

18条【**全国的法律の香港での実施**】

2項 全国的法律は本法附件3に列記するものを除いて、香港特別行政区では実施しない。本法附件3に列記するすべての法律は、香港特別行政区が当地で公布するか、立法により実施する。

3項 全国人民代表大会常務委員会はそれに所属する香港特別行政区基本法委員会および香港特別行政区政府の意見を聴取したのち、本法附件3に列記される法律を追加、削除することができる。附件3に列記する法律は、国防、外交およびその他本法にもとづき香港特別行政区の自治の範囲に入らない法律に限られる。

23条【**区法による反逆などの禁止**】 香港特別行政区は自らの立法によりいかなる反逆、国家分裂、反乱暴動、中央人民政府の転覆、国家機密を窃取する行為も、これを禁止し、外国の政治的組織ないし団体が香港特別行政区で政治活動を行うことを禁止し、香港特別行政区の政治的組織ないし団体が外国の政治的組織ないし団体と連携することを禁止する。

➡本条にもとづく区法が未制定であったことが今回の決定の背景。

【3】香港特別行政区基本法 附件3

香港特別行政区で実施される全国的法律

以下に列記する全国的法律は、1997年7月1日から香港特別行政区が当地において公布ないし立法により実施する。

- 1・中華人民共和国国都、紀年、国旗に関する決議
- 2・中華人民共和国国慶節についての決議
- 3・中央人民政府の中華人民共和国国章を公布する命令（国章の図案、説明、使用方法を附属）
- 4・中華人民共和国政府領海に関する声明
- 5・中華人民共和国国籍法
- 6・中華人民共和国外交特権・免除条例
- 7・中華人民共和国国歌法（本号は2017年11月4日追加）

➡香港立法会は本法を実施するために国歌条例採択（2020年6月4日）。

（8・香港特別行政区国家安全関連法を追加予定）

【4】国家安全法（2015年7月1日）

2条【国家安全の定義】 国家安全とは国家の政権、主権、統一、領土の完全性、人民の福祉、経済・社会の持続的発展および国家のその他の重大な利益に相対的に危険がなく、内外からの脅威を受けていない状態および安全状態を継続する能力を指す。

「社会主義体制の維持を目的とする専門的法律」（『現代中国法入門』第8版、82頁）

2018年憲法改正1条2項「中国共産党の指導は中国的特色ある社会主義のもっとも本質的な特徴である」

➡国家安全法は共産党政権を維持することを目的とした法律。国家＝共産党。