

## 中国の香港「一国二制度」形骸化政策

—中国の行動原理と歴史的中華世界に由来する制度—

野口 哲也

日本大学大学院総合社会情報研究科

### How China melted down the “One Country Two Systems.”

— “One Country Two Systems” will not work in the modern anarchical international society.—

NOGUCHI Tetsuya

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

Hong Kong returned to China on July 1, 1997. This UK's ex-colony was supposed to be governed by the new system, "One Country Two System." Mainland China will keep its socialist system, and Hong Kong will keep its Capitalist system based on the "rule of law." It is said that this system was created for Hong Kong and the future unification of Taiwan. But it was not. Historical Chinese Empire has been using this system to control several ethnic groups. But the system, which was working during the historical empire era, will not work in the modern anarchical international society. This paper is to prove this logic through the 5 interpretations of the Hong Kong Basic Law done by Beijing.

#### 1.はじめに

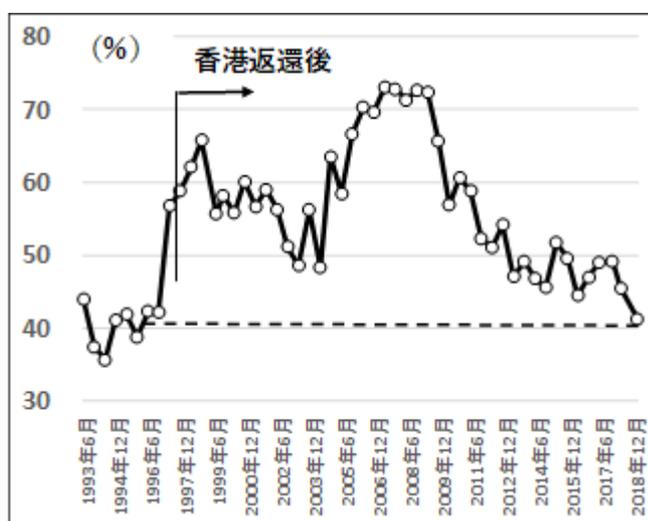
香港からは連日、デモの血なまぐさいニュースが世界に向けて発信されている。世界有数のハブ空港である香港国際空港の一時閉鎖、広範な市民を巻き込んだゼネスト、公務員によるデモ等、規模と範囲の面で、1997年の香港返還後、まさに最大の反政府デモが続いている。

今回のデモの直接のきっかけとなったのは、香港政府が犯罪容疑者を中国本土に引き渡すことを目的とする「逃犯条例」(犯罪人引渡し法)の改正を強行しようとしたことにある。

しかし、事の本質は、1997年7月1日から始まった香港「一国二制度」に対する香港市民の積年の不信感が限界に達したことに求められる。そして、その不信感の最大の原因は、「一国二制度」の法体系である「コモン・ロー」、その法原則である「法の支配」を中国政府がサラミを薄く切り続けるかのごとく、徐々に形骸化してきたことにある。

この形骸化の動きは、香港市民の「一国二制度」に対する信頼感に如実に影響を及ぼしてきた。

表1: 「一国二制度」への信頼度



出所: 香港大学民意研究計画の調査から作成<sup>1</sup>

対象期間: 1993年6月~2019年3月

注: 毎年6月、12月時点の数値を採用 (数値が無い場合は、その前後の月の数値を採用)

香港大学民意研究計画では、返還前の1993年6月から、「一国二制度」に対する香港市民の信頼度調

査を継続的に行っている（表 1）。「一国二制度」を信頼しているという香港市民の割合は、北京オリンピックが開催され、中国全体でナショナリズムが高揚した 2008 年をピークに、その後は、断続的に下落している。2019 年 3 月には 41.3% まで落ちている。

1997 年以降、中国本土と香港間の人、物、金、情報などの相互の移動は飛躍的に増えている。中国の経済成長からの恩恵、中国との自由貿易協定の一環である CEPA<sup>2</sup> の効果もあり、香港は確実に繁栄を謳歌してきた。しかし、中国との相互依存の関係が深まれば深まるほど残念ながら香港人の心は、中国から離れていってしまう「一国二制度のジレンマ」に陥っている。

今後の香港情勢は予断を許さない状況ではあるが、本稿では、何故、中国が一国二制度を形骸化させる政策をとってきたのか、国際政治理論を援用しながら、中国の行動原理への説明を試みる。さらに、中国のこの行動原理の淵源の一端が、歴史的中華世界の制度にあることを明らかにする。

## 2. 「一国二制度」の概要

### 2.1 香港「一国二制度」の概要

「一国二制度」を定義するならば、それはイデオロギーの異なる経済・政治体制、別個の独立した司法体制が一国の中で併存する制度である。現在の、香港についていえば、中国という国の中に、共産党一党独裁による中国的社会主義イデオロギーによって統治される中国本土と、資本主義というイデオロギーやコモン・ローによって統治される香港が併存している制度のことである。

もともと「一国二制度」は、中国が台湾を平和的に統一するために考案したものが応用されたといわれる<sup>3</sup>。中国政府が同制度の内容について初めて公に言及したのが、1981 年 9 月 30 日の葉劍英（当時、全国人民代表大会常務委員会委員長）の 9 ヶ条提案<sup>4</sup>であった。しかし、台湾との話が進む前に、1982 年の英サッチャー首相の訪中をきっかけに英国との間で香港に関する返還交渉が始まり、台湾向けに考案された「一国二制度」というシステムが香港でまずは運用されることとなった。

その内容は、「返還後の香港を『特別行政区』とし、

『港人治港（香港人による香港統治）』、『高度の自治』、『現状維持（イギリス植民地統治期の現状を返還後も維持する）』、『五十年不変（「一国二制度」を返還後少なくとも 50 年間維持する）』を実施するものである<sup>5</sup>。これは、50 年間、香港の中国本土への完全復帰までの過渡的処置とも言える提案であった。

香港の「一国二制度」の内容は、最終的には 1990 年に成立した「香港特別行政区基本法（以下、「基本法」と約す）」で具体化された。

しかし、この香港基本法の内容に関する方針の大筋は「1981 年 12 月から翌年 1 月にかけて中国は統一戦線工作会議を開き、鄧小平ら指導部は香港の主権回復の方針を確定し、『葉 9 項目』を下敷きにして廖承志が中心に 12 項目の基本方針<sup>6</sup>で既に確定されていた。この 12 項目の基本方針のポイントは、その後、16 字方針として、「主権回復、制度不変、港人治港、繁栄保持」として示された<sup>7</sup>。

この 12 項目の基本方針は、中英共同声明にも踏襲された。中英共同声明は、1984 年 12 月に正式に発表され、両国がそれぞれに国内手続きに基づいて批准の後、国連憲章 102 条に基づき、正式な「条約及びすべての国際協定」として、1985 年 6 月、国連事務局に登録された<sup>8</sup>。

### 2.2 歴史的中華世界における「一国二制度」

香港の「一国二制度」は上述の通り、英国と中国が協議しながら作ってきたものである。しかし、ここには西欧と中国のものの見方が異なるという見落としてはならない視点がある。「中国人はそもそも定義をすることや、定義というアイデアそのものを嫌うことがある」<sup>9</sup>と香港の戦略研究家のデレク・ユアンが述べている。つまりは、中国側からみれば「香港の法体系＝コモン・ロー」と中英共同宣言や香港基本法で明記されても、コモン・ローの言葉の定義に縛られたくないのかもしれない。

しかし 1984 年の中英共同声明は、両国の正式な合意、つまり条約である。「合意は守られなければならない」は、国際法の重要な法原則である。法律・条約に明記した以上、それは党・国をも縛るものである。

香港における「一国二制度」は、鄧小平は歴史上これまでに無い試みであると述べていた<sup>10</sup>。しかし、

過去の歴史をみれば、中国では持続的に続いた「一国二制度」もあれば、短期で終了した「一国二制度」もあったのである。

近代的な国民国家体制以前の、清朝においては多元的な政治制度、法体系、経済制度が皇帝の下で併存していた。中国史を専門とする岡本隆司の意見では以下の様な事情があった。

チベットはダライ・ラマの政教一体の統治に委ねたし、ハラハ・モンゴルには盟旗制という一種の部族編成を布いており、いずれも従前の基層社会の構造に、清朝が手をふれることはなかった。いずれにも大臣は置きながら、側から監視したのみである。そしてそうした事情は、旧明の漢人に対しても、やはり同じである。明朝の皇帝制度・行政機構をほぼそのまま踏襲し、それをひきつづいて運用した。<sup>11</sup>

つまり、多種多様な「一国二制度」が歴史的中華世界に実在していたのである。

しかし、国民国家になった以降の現代中国で試みられたチベットでの「一国二制度」<sup>12</sup>は短命で終わり、香港の「一国二制度」も短期間の間に形骸化が進んでいる。この現代以前の中国と現代以降の中国で実践されている「一国二制度」の違いの背景にある異なる国際政治システムのなかに、「一国二制度」の理論と現実のギャップを埋めるためのヒントが隠されていると筆者には思考されるのである。

そこで、次章では国際政治システムを分析するための理論を援用しながら、香港の「一国二制度」に対する中国の行動原理を探っていくこととする。

### 3. 国際政治理論から導かれる仮説

中国は何故、自ら英国に提案し、自ら定めた「一国二制度」の形骸化を図ってきたのだろうか？

中国のこの行動原理を理解するのに、代表的な国際政治理論の一つである、オフエンシブ・リアリズムの理論を援用することで、以下、中国が何故、香港「一国二制度」を形骸化する政策をとってきたのかの仮説を導出する<sup>13</sup>。

#### 3.1 オフエンシブ・リアリズム

オフエンシブ・リアリズムでは、理論の前提として、以下の通り5つの仮説を置いている<sup>14</sup>。

**仮定 1:**「国際システムは、アナーキーの状態(anarchic)である。」

つまり、国よりも上位のアクターがいないということであり、主権国家が併存している国際社会の現実を仮定として置いている。この仮定は、オフエンシブ・リアリズムの最重要な仮定であり、すべての分析はこの仮定からスタートする。

**仮定 2:**「大国はある程度の攻撃的な軍事力を必然的に持っている。」

国が存在し、そこに国民が存在する限り、武器の大小はあるものの、国には軍事力が必ず備わっている。

**仮定 3:**「すべての国家は相手の国が何を考えているのかを完全に知ることができない。」

「合意は破られるためにある」という格言がある通り、今日、ある国と結ばれた合意が、将来守られるという保証は無い。ある国の現在のリーダーの意図が、その国の将来の国のリーダーの意図と同じかどうかは未知数である。

**仮定 4:**「大国にとって最重要な目標は“自国の生き残り／存続／存亡”(サヴァイヴァル)である。」

国家は、生き残る事以外にも多くの目標を持っているが、それらは国家が生き残ってはいじめて意味を持つものであり、そういう意味では国家の生き残りは最重要な目標である。

**仮定 5:**「大国は合理的(rational)な行動をする。」

経済学の理論で、企業、消費者、国というアクターが、合理的に選択を行うという仮定を置くのと同様に、合理的選択理論を国際政治の理論にも応用している。経済学の場合、企業は利益最大化、消費者は効用最大化をそれぞれ目標として合理的な選択を行っていくが、オフエンシブ・リアリズムでは、国家は、自国の生き残りという最重要目標を達成するために合理的な選択を行っていく。

この仮定の一つ一つは国を攻撃的に行動させるものではないが、オフエンシブ・リアリズムでは、この「5つの仮定が組み合わさると、大国はお互いを侵略的なものと考え、攻撃的に行動する様になる」

と考える<sup>15</sup>。オフENSIB・リアリズムが考える世界では、例えばアメリカがまだ大国では無かった時に、モンロー主義により、西半球から欧州の大国を排除し、最終的に西半球の地域覇権を達成したように、台頭する大国は自国の領土はもちろん、さらには自国の周辺域内から他の地域の大国の影響力を排除しようとする。

この理論に基づけば、中国も生き残りをかけて、パワーを可能な限り増強するだけでなく、アメリカのモンロー主義と同様、中国の近隣から大国の影響を排除し、地域覇権を確立しようとする。

中国の国際政治学者、閻学通も正直にこのことを認めている。「19世紀と20世紀初頭におけるアメリカの台頭は、中国は次のパワーシフトのモデルとみなしている。誰もが認める覇権国だった当時のイギリスは、欧州におけるドイツの台頭を払いのけることに気を奪われていた。このために、大西洋の向こう側のより大きなライバルの封じ込めに手を尽くすことはなかった。北京は当時と似たようなダイナミクスが生まれることを期待しているし、近年の歴史からみれば、実際にそうなる可能性もある」<sup>16</sup>。

### 3.2 仮説

アナーキーな国際社会では、大国が自国の生き残りをかけて、自国のパワーを相対的に最大化し、最終的には地域覇権を目指すオフェンシブ・リアリズムの理論では考える。しかし、中国がオフェンシブ・リアリズムの理論に基づき「中国版モンロー主義」を追求すると、必然的に「一国二制度」との衝突がおきることとなる。

第一に、マスコミを「党の喉と舌」<sup>17</sup>と定義している中国では言論の自由などの自由権が制限されることは日常茶飯事である。一方、「一国二制度」下でコモン・ローが適用される香港では、言論の自由は市民にあつく保障されている<sup>18</sup>。

ここから中国は、外国の勢力が香港の自由な言論空間を通じて、情報が厳しく統制されている中国に影響を及ぼすことを警戒することとなる。たとえば、1989年6月4日の天安門事件の翌年である1990年、李鵬首相（当時）は第七期全国人民代表大会第三回会議において「われわれは、ごく少数の下心をもつ者が、香港・澳門を中央政府と社会主義制度の転覆

の基地として利用することを警戒しなければならない」<sup>19</sup>と警戒をあらわにしている。

仮に香港市民に、上記のように香港を中央政府と社会主義制度の転覆の基地化とする意図が無かったとしても、すべての国家は相手の国が何を考えているのかを完全に知ることができない（オフェンシブ・リアリズムの三番目の仮定）ことから、中国にとって疑心暗鬼は消えないのである。まして、返還後の香港と中国の間で人・情報の往来や取引が飛躍的に増えており、香港から中国に入る情報を統制することは、現実的に非常に困難である。中国としては、香港における表現の自由の制限を行いたいというインセンティブが増していくのである。

第二に民主政についても同様の議論が展開できる。他の西側先進国と比較すれば、香港の選挙制度は、かなり制限を受けている選挙制度である。それでも、行政長官選挙や立法会選挙では、中国と比較すればかなり活発な選挙活動が行われる。選挙運動での行政長官に対する批判、中国政府に対する批判も当然のことながら全く合法である。これは、共産党独裁体制をとる中国には、基本的には無い光景である。

民主政に強い拒否反応を示す中国が、返還後の香港を通じて西欧社会の民主政の情報が入ってくることを警戒するのも不思議では無い。そのような中国の警戒を、他の域外大国が中国の弱点であるとみなせば、他の大国は、香港を通じて中国本土に民主政に関する思想を広めることは、中国のパワーを相対的に弱める絶好の手段と考えるであろう。中国を可能な限り内政に忙殺させておくことは、中国の対外的なパワーの拡張を止めることはできなくとも、拡張の速度を緩めると域外の大國は考えるであろう。

以上のことから、オフェンシブ・リアリズムが想定している、大国が「お互いに相対的パワーを争うことになる」という国際社会では、「一国二制度」という制度を維持することは非常に難しいということがわかる。

こうしたロジックから導出されるのが、以下の仮説である。

「他の条件が等しければ、台頭する大国は地域覇権を打ち立てるためには、ライバルとなる大国を域

外に追いやろうとするために、『一国二制度』を形骸化させ、形だけは残るかもしれないが、本来の意味での『一国二制度』は長期的には持続不可能となる。」

大国は自国の生き残りをかけて、相対的なパワーの最大化をはかっている。香港における表現の自由などの自由権、民主制度は、他の大国にとっては中国の相対的なパワーを弱めるためのアキレス腱とみなされる。香港側にそのような意図が全く無くとも、すべての国家は相手の国が何を考えているのかを完全に知ることができず、他国のパワーを相対的に弱めることが自国のパワーを相対的に高めるというゼロ・サム的な社会では、中国は、「一国二制度」に対して疑心暗鬼になってしまうのである。

そして、香港基本法の中に仕組まれた、第 158 条の基本法解釈権が中国にとって「一国二制度」の無力化の大きな手段となっているのである。

#### 4. 中国による基本法解釈権行使

前章では、国際政治理論の中のオフエンシブ・リアリズムを概観し、同理論が想定するアナーキーな国際社会では「一国二制度」は持続可能では無いという仮説を導出した。本章の目的は、その仮説を 1997 年の香港返還以降の歴史的事実から検証することである。具体的には、返還後に中国全人代によって行われた全 5 回の香港基本法に対する解釈権行使の内容をみていく。

##### 4.1 コモン・ローは香港基本法の中核

「一国二制度」の特徴である「主権回復、制度不変、港人治港、繁栄保持」という 16 字方針を、実際に制度として具現化しているのが香港基本法である。そして、その第 8 条で、コモン・ローが香港で実施されること、第 19 条で香港の裁判所に独立した司法権と終審権があることが明記されている。これは、香港の「一国二制度」を支える法体系の中核となっている。

コモン・ローの最大の法原則は、「法による支配」であり、それを担保しているのが「デュー・プロセス条項」（法の適正な手続条項）や「裁判を受ける権利の保障」である。言い換えれば、香港基本法で具現化された「一国二制度」における「港人治港」と

いうのは、コモン・ローの法原則である「法による支配」に基づいて行われる「港人治港」であり、それが「デュー・プロセス条項」や「裁判を受ける権利の保障」によって担保されているのである。

コモン・ローの歴史には、1215 年のマグナ・カルタ以来のイギリス王朝の王権強化とそれを抑制しようとする議会との間の緊張関係という長い歴史があり、「歴史的継続性」<sup>20</sup>が大きな特徴となっている。

中国が、香港基本法にコモン・ローを明記したということは、その「歴史的継続性」をも受け入れたことになる。何故ならば「歴史的継続性」を持たないコモン・ローは、コモン・ローではなくなるからである。

ところで、法の支配 (rule of law) と法治主義 (rule by law) は、異なるものである。法治主義が、「統治が議会の制定した法律によって行わなければならないとする原理」<sup>21</sup>である一方、法の支配は「統治される者だけでなく統治する者も〈法〉に従うべきであるという」<sup>22</sup>原理である。ここで問題になるのが、〈法〉とは何かという点であるが、「議会が制定した〈法律〉を超えた、自然法的な響きがこめられることになる。そのような〈法〉が、統治の各面を支配すべきだというのが、法の支配の精神の神髄なのである」<sup>23</sup>と、英米法を専門とする法学者、田中英夫は述べている。

つまり、中国大陸とは全く異なる法体系によって統治されている香港の「一国二制度」を理解するためには、香港基本法に流れている、コモン・ローの性格、その法原則である「法の支配」、それを担保する「独立した司法権と終審権」をまずは理解することが大前提となる。

##### 4.2 5 回行われた基本法解釈権の行使

香港基本法の最終的な解釈権は、第 158 条によって中国中央政府にあるとされている。香港基本法は、中国憲法 31 条の下にある中国の法律であり、中国では法律の解釈権は全国人民代表大会常務委員会（中国憲法第 67 条第 4 項）（以下、全人代常委会と約す）に属することから、香港基本法も同様の扱いを受けている。

香港の裁判所に対して、基本法の解釈権をその自治の範囲内という限定をつけながらも、基本法の解

釈権が授与されている。これは、「立法機関が法律の解釈も兼ねておこなう制度」<sup>24</sup>を採用している中国の裁判所にはない権限となる。

誰が全人代常委会に解釈権を要請できるかという点については、第158条に香港特別行政区終審裁判所と明記されており、それ以外の者が要請できるとは記されていない。

中国政府による解釈権行使は、過去5回行われているが、中国政府による解釈権の行使と中国とは異なる香港の法体系の両立は「一国二制度」の成否を見るうえで、非常に重要な視座を与えるものである。

#### 4.2.1 1999年6月：居留権問題

中国政府によって行われた初の基本法解釈権行使は、返還直後の「新移民」の香港居留権に関する一連の裁判を受けて1999年に行われた。「新移民」とは、中国で生まれた香港居民の子女の香港への移民を指してそのように称している。

当時167万人と試算<sup>25</sup>された新移民を受け入れることは、人口660万人（当時）の香港に混乱をもたらすものと香港政庁は懸念し、新移民の香港への移民を認めない方針を決めた。

そこで、新移民側が香港政庁を訴え、一連の複数の裁判が開始された。

香港基本法の解釈権史の中で、この訴訟が極めて重要なのは、香港終審法院が1999年1月の判決の中で、判決の前提として解釈権の要請主体、解釈権の範囲について見解を示したことである。

同判決の中で、解釈権を中国政府に要請できるのは基本法158条に基づき終審法院だけであること、問題が香港の自治範囲内か範囲外かの判断も終審法院が決定すること、という見解を示した<sup>26</sup>。この前提に基づいて、本件は、全人代常委会に解釈を求める必要はなく、香港における法院の管轄内であった。そして、「新移民」の居留権の権利を認める判決を出した。

しかし、香港行政長官は、大量の「新移民」が香港に今後押しかけてくることによる社会的混乱を懸念し、基本法の解釈を国务院を通じて全人代常委会に要請した<sup>27</sup>。

行政長官は、解釈権の要請主体は最終法院だけで

なく、基本法に規定のない香港政府による解釈要請手続きは、基本法43条2項および48条2項の「行政長官の職権」の中に含まれると解釈し、行政長官も解釈権の要請主体になることができるとした。

この行政長官の解釈権要請に基づき、1999年6月に全人代常委会で居留権事件に関連する基本法条文の再解釈が行われたのである。

そして、本件は「中央と香港特別行政区の関係」に該当する事例であると判断し、基本法158条に基づき、最終法院は判決の前に全人代常委会に基本法の解釈を求めないといけなかった。また、最終法院が当該問題が香港の自治範囲内か範囲外かを一定の基準に基づいて判断するという点についても、それは立法意図と符合しないと、その上で、香港行政長官の考え方に沿った基本法解釈を行った<sup>28</sup>。

全人代常委会による、第1回目の解釈権行使で重要な点は、以下の三点である。

- ① 解釈権の根拠として、基本法158条以外に、中国憲法67条という、基本法の枠組み以外の根拠を提示したこと。これにより、中国憲法67条を根拠に、広範な基本法の解釈を行える法的根拠を全人代常委会がもつことが示された。解釈権の行使で、実質的な基本法の改正ができてしまうことから、基本法の解釈と改正が曖昧となってしまった。
- ② 解釈権の要請主体は、基本法では最終法院のみと明記されている。しかし、最終法院のみならず、行政長官も主体となることができることが黙認された。違憲審査制の当事者の片方となる行政府が、不利な判決を避けるために、全人代常委会に解釈権をいつでも求める事が可能となってしまった。
- ③ 全人代常委会の解釈では、結論のみ発表され、その結論に至った説明がなされていない。これは、デュー・プロセス・オブ・ローにおいて必要な予見可能性<sup>29</sup>が欠けることを意味する。

この第1回目の解釈権行使は、基本法の法体系であるコモン・ローの形骸化のまさに第一歩となった。

#### 4.2.2 2004年4月:行政長官および立法会の普通選挙問題

全人代常委会による、第2回目の解釈権行使は、行政長官と立法会議員の選挙制度に関するものであった。

基本法68条では「実情と順序に従って漸進するという原則にもとづいて」<sup>30</sup>立法会議員の普通選挙が最終的な目標とされている。しかし、具体的な選挙制度については、基本法付属文書2及び付属文書3で行政長官および立法会議員について2007年までしか記載されていない。それ以降については、変更する場合は「立法会全体議員の3分の2以上の賛成で採択され、行政長官の同意を得た後に全国人民代表大会常務委員会に報告」という手順が明記されている。

そこで、董建華行政長官(当時)は、この要求の高まりを受けて、2004年1月7日に「行政府内に政治制度発展専門グループを設立し、香港居民などから意見を募る<sup>31</sup>」こととし、選挙制度改革の立法作業の準備に取り掛かることとなった。

しかし、2004年3月26日、新華社は突如、「全国人民代表大会の常務委員会が、香港の07年以降の選挙制度を定めた香港基本法付属条項に関する解釈権を行使すべきだと主張する署名論文を配信した」<sup>32</sup>ことで、事態は急展開することとなった。

2004年4月6日、全人代常委会は、香港返還後2回目となる基本法解釈を行った。その内容は、「行政長官の選出方法と立法会の選出方法に改正が必要かどうかは、まず行政長官が全人代常委会に報告し、全人代常委会が確定」<sup>33</sup>するというものであった。そして、2007年の行政長官選挙、2008年の立法会議員選挙では普通選挙を実施しないことを決定した<sup>34</sup>。

全人代常委会による、第2回目の解釈権行使で重要な点は、以下の四点である。

- ① 基本法の解釈要請主体が香港側に存在しなくても、全人代常委会は解釈権行使を独自の判断で自由に開始できる。
- ② 香港における行政長官と立法会の選挙制度改革は、「高度な自治」の範囲内と中国は認識して

おらず、制度改革の必要性については、まず中国政府が判断する。

- ③ 条文を改正することなく、全人代常委会の解釈で新たなルールを基本法に追加することができる。
- ④ 一回目の解釈権行使でも明らかになったが、全人代常委会が基本法解釈を行う場合、解釈にいたった理由説明を行わない。

#### 4.2.3 2005年4月:任期途中で退任した行政長官の後継者の任期問題

全人代常委会による、第3回目の解釈権行使は、基本法に明記の無い、任期途中で退任した行政長官の後継者の任期をどうするかという問題について行われた。

董建華行政長官は、2003年7月の「50万人デモ」以来の政治混乱の責任を取る形で、辞職願を国務院に提出したことから、後継者の選定を行うことが必要となった。

しかし、ここで問題となったのが、後継者の任期は任期途中で退任した行政長官の残り任期期間となるのか、それとも、改めて任命されてから5年間の任期期間となるのか、という基本法53条には明記されていないということであった。

当初、この問題について中国は解釈権を行う意思を示さなかったため、香港政府は、新行政長官は、任期途中で退任する行政長官の残余期間だけ務めるといった内容の条例改正で対処しようとした<sup>35</sup>。

しかし、民主派の立法会議員が本件を高等法院に違憲審査を提起し受理されたことから、一気に政治問題化していった。つまり、高等法院の違憲審査が終了するまでは、新しい行政長官の選挙が行えなくなり、基本法58条が規定する6ヵ月以内に新しい行政長官を選定しなければならないという義務規定が守れなくなる可能性が高くなった。

ここに至って、香港政庁は、2005年4月6日、この混乱を回避するために、国務院を通じて全人代常委会に基本法の解釈を要請した。4月27日、全人代常委会は、香港政庁の訴え内容を認める解釈を可決した。高等法院はこの決定を受けて、いったん受理した訴訟を却下した。

任期途中で退任した行政長官の後継者の任期問題は、本来であれば「高度の自治」の範囲内の問題として、香港の行政府、立法府、司法府が解決していく内容の問題である。香港の司法が受理し、これから審議を行う予定にもなっていた。

この第3回目の解釈権は、香港政庁みずからが、安易に中国政府に解釈権を要請し、「法の支配」を形骸化させることに力を貸した事案であった。

#### 4.2.4 2011年8月コンゴ共和国の債務に関する裁判の管轄権

全人代常委会による、第4回目の解釈権行使は、経済事件をきっかけにしたものであった。

本件「コンゴ民主共和国 対 FG Hemisphere 社事件」は<sup>36</sup>、国際法でいうところの国家の主権免除をどう考えるかという問題であった。

主権免除とは、「国際法の基本原則の1つとして主権国家の平等原則と主権の不可侵原則」があるが、「これらの原則により、国家は他国の裁判権や強制執行権に服さない」<sup>37</sup>という原則のことである。

主権免除は、さらに絶対免除主義と制限免除主義とに分かれる。絶対免除主義とは、「主権免除の根拠が主権国家の平等原則と主権の不可侵原則であると考え、主権国家が関わるすべての行為や財産が外国の裁判権や強制措置に服さないという」<sup>38</sup>ものである。しかし、「19世紀以降、国家の経済活動が拡大するようになると、絶対免除主義は、国家と経済関係に入る個人の利益を害する可能性をもつものとなった。このため、19世紀にはベルギーやイタリアの国内裁判所の判決で、国家の行為を主権的行為(jus imperii)と商業的行為(jus gestionis)に区別し、商業的行為の場合には主権免除を与えないとする立場が見られるようになった」<sup>39</sup>。

コモン・ローを採用する英国は長く絶対免除主義の立場をとってきたが、1970年代に入り裁判所で制限免除主義に立つ判例が現れはじめ、「1978年のイギリス『国家免除法』は、アメリカの『外国主権免除法』(1976年)に類似して、裁判免除だけでなく、強制執行についても制限免除主義の立場をとった。これによって、制限免除主義の立場は、成文法の形で確立」<sup>40</sup>されたのである。1981年のイギリス貴族

院の判決<sup>41</sup>では、「制限免除主義は国際法の一部として、最初のいくつかの判例を通じてイギリス判例法に編入」<sup>42</sup>されていると述べており、制限免除主義がコモン・ローの一部になっていることを認めている。英国のみならず、カナダ、シンガポール、オーストラリアなどのコモン・ロー諸国も同様に制限免除主義を順次採用していった。

一方、中国は今日においても、絶対免除主義を採用しており、国家の商業的行為といえども、外国の司法権は及ばないとしている。本事件でも、中国政府は第一審から終審まで、中国は絶対免除主義を主張しており、香港は中国に含まれることから当然に絶対免除主義を採用すべきであるとの内容の書簡を裁判所に対して提出し続けた。

香港法院では、第一審では中国政府が主張する絶対免除主義を認めて、米国の投資会社がコンゴ政府を訴えることはできないとした。ところが第二審では、中国の主張は絶対免除主義が中国本土で適用されるという事実を述べているだけであり、香港でもそれが適用されることを論証できていないとし、香港では引き続きコモン・ローが適用されるとし、制限免除主義が採用されるべきであることから、米国投資会社は逆転勝訴となった。

最終的に本件は終審法院にかけられることとなったが、終審法院は、再び中国政府と同じ絶対免除主義を採用し米国の投資会社はコンゴ政府を訴えることはできないとの仮判決を出した。そして、本件は外交問題であると見なし、最終的な判決を出す前に、全人代常委会に解釈権を要請する必要があるとした。香港の終審方針が158条に基づいて、全人代常委会に解釈権行使を求める初めてのケースとなった。

解釈権行使の要請を受けた全人代常委会は、2011年8月26日、終審法院の仮判決を支持する内容の解釈を可決し、本件は最終的に終審法院で、香港は中国の一部であり、中国は絶対免除主義を採用していることから、そもそも米国投資会社にはコンゴ政府を訴える権利はないとの本判決を出して結審した。

この4回目の解釈権行使は、香港市民の権利に関するものではなかったことから、これまでの解釈権行使とは異なり、市民の関心は低かった。しかし、この判決は香港においては英国やシンガポールにお

けるようなコモン・ローによる「法の支配」による保護は期待できないという現実を外資系企業に見せつけた。実際にこの判決が出されてからは、中国国営会社およびその子会社と取引契約を締結する際は、それまでの「適用法＝コモン・ロー、仲裁地＝香港」を、「適用法＝コモン・ロー、仲裁地＝シンガポール」に変える会社もでてきた<sup>43</sup>。

国際貿易港としての地位は香港にとって死活的な重要性をもっているが、国際貿易港としての屋台骨は、コモン・ローの「法の支配」<sup>44</sup>によってビジネスが法的に保護されることにある。外国企業は、香港市民と違って自由な身である。香港が例えば競合相手のシンガポールより、ビジネスを行う上で有利ではないと判断すれば、香港を引き上げ、シンガポールに地域統括拠点を移すことに躊躇はない。

#### 4.2.5 2016年11月：新任立法会議員の宣誓問題

全人代常委会による、第5回目の解釈権行使は、新任立法会議員の議員宣誓に関する問題が焦点となった。

2016年9月5日の立法会選挙では、2014年の「雨傘運動」で活躍した学生などの民主化活動家達から新たに6人の立法会議員が誕生した。ところが、10月12日に議員として初登院した時の宣誓（基本法104条の明記）で問題が発生した。

民主活動家議員の一部が、宣誓時に議場に「Hong Kong is not China（香港は中国ではない）」と書かれた布を持ち込んで掲げ、宣誓の際に「中国」を中国語式の発音ではなく、日本人が以前、中国を呼称するときに使っていた「支那（シナ）」と発音したことが問題視され、議長から宣誓を無効化され、後日、宣誓をやり直すこととされた<sup>45</sup>。

本来であれば、立法府の自治に解決をまずは委ねるべきところ、梁振英行政長官は、「宣誓が無効とされた2名はすでに失職しているとして、宣誓のやり直しを差し止めるよう、高等法院に司法審査を求めた」<sup>46</sup>のである。この行政府が司法府に対して起こした訴訟を受けて、議会は「2人の宣誓は特区政府が起こした高等法院（高等裁判所）での訴訟が終了するまで棚上げ」<sup>47</sup>することを決め、11月3日から高等法院において審議が開始された<sup>48</sup>。

しかしその矢先、香港政府は「11月4日、全国人民代表大会（全人代、国会に相当）常務委員会が香港基本法104条の解釈を議事日程に組み込んだことを中央政府から通知された」<sup>49</sup>と発表するに至った。

そして、11月7日に、以下の解釈が全人代常委会で可決され、当該議員の当選が無効と判断された。

「一国二制度」における「港人治港」というのは、コモン・ローの法原則である「法による支配」に基づいて行われる「港人治港」であり、それが「デュー・プロセス条項」や「裁判を受ける権利の保障」によって担保されているのである。

梁振英行政長官も、まがりなりにも当該議員の「裁判を受ける権利」を尊重したからこそ、高等法院に司法審査を求めたのであり、高等法院もそれを受理しているのである。そのプロセスをすべて蔑ろにする中国政府の対応によって、この時点で香港における「法の支配」は実質的に破滅を迎えたといえるかもしれない。

#### 4.3 仮説の検証

中国と香港の法体系は異なる。異なるから「一国二制度」なのである。この「異なる法制度をつなぐのが、香港基本法158条の香港基本法解釈権である。こうした役割ゆえ、二つの法体系間の緊張は常に158条からもたらされてきた」<sup>50</sup>のである。

しかし、過去5回の解釈権行使をつぶさにみていくと、中国による解釈権行使の内容が次第に香港の自治を破壊する内容にエスカレートしていった様子が如実にわかる。

もっとも、中国のこの「法の支配」に対する強硬な姿勢は、もしかしたら法というものの全般に対する一般的な姿勢なのかもしれない。中国法の専門家によると、「近現代法史を振り返って気がつくのは、中国では法は常に権力者が何かを実現するための道具とされ、一貫して道具主義的法観念が支配的であり、法はあくまでも政治の従属変数にすぎなかった」<sup>51</sup>と述べている。しかし、だからと言って、「一国二制度」の核心であるコモン・ローを中国政府が形骸化させてきたことは、歴然とした歴史的事実である。

本章では、「他の条件が等しければ、台頭する大国は地域覇権を打ち立てるためには、ライバルとなる

大国を域外に追いやろうとするために、『一国二制度』を形骸化させ、形だけは残るかもしれないが、本来の意味での『一国二制度』は長期的には持続不可能となる」という仮説を基本法に対する中国政府の解釈権行使を通じて検証してきた。

そして、例外なく全ての解釈権行使において、基本法の法体系である「法の支配」を棄損するだけでなく、時の経過とともに棄損の程度も大きくなってきていることが確認できた。つまり、仮説はおおむね歴史的事実との整合性が確認されたとみてよい。

## 5. おわりに

本稿では、第一章で香港の「一国二制度」が直面している問題を見たとうえで、問題提起を行い、第二章で香港の「一国二制度」を概観した上で、歴史的中華世界の統治システムに「一国二制度」の淵源の一端があることを指摘し、第三章では国際政治の理論を援用しながら、中国の行動原理を探り、その理論から仮説を導出し、第四章では香港基本法に対する過去5回の中国の解釈権行使の内容をつぶさに見ることで、第四章で導出した仮説を検証してきた。

本章では、上記の議論を踏まえて、本稿の含意について言及し締めくくるとする。

### 5.1 台湾問題への波及

現在、中国の統一問題で唯一の未解決問題は台湾のみとなっている。香港の「一国二制度」の仕組みは、元々は、台湾を平和裏に回収するための方策であった。香港返還問題が先に動き出したことにより、先に香港で実施されることとなった。中国政府は、今日でも台湾統一について、「一国二制度」が唯一の解決方法であるとしている<sup>52</sup>。

鄧小平は統一問題について、「もしも平和解決ができないのなら、武力で解決するほかありませんが、これはどちらにも不利です。国家の統一を実現するのは民族の願いであり、百年で統一できなければ、千年かけても統一しなければなりません。この問題をどのように解決するか、わたしの見るところ、『一国二制度』を実行するよりほかないと思います」<sup>53</sup>と述べている。実際に、チベットに対しては武力による統一の手段を最終的にはとったのである<sup>54</sup>。

過去のチベット、今日の香港をみても「一国二制

度」を中国が破壊または形骸化してきている歴史的事実は積み上がってきている。これは、第三章でみたように、オフense・リアリズムが考えるアナキーな構造の国際社会においては、そもそも「一国二制度」が長期間に渡って構造的に持続できないことに原因があるのである。その時々、中国の指導者の問題ではないのである。国際社会の構造から由来する構造的な問題なのである。

台湾の人々も、香港の「一国二制度」の大混乱の現状を横からみており、この現実を十分に理解している。最近の世論調査でも、83.6%もの台湾の人々が、「一国二制度」による中国と台湾の統一に反対している<sup>55</sup>。

このように、台湾では「一国二制度」を受け入れる土壌はかなり厳しくなっている。そうなった場合、鄧小平がいうように、統一問題を解決する方法は武力解決しかなくなってしまう。1980年代に新華社香港支社長だった許家屯も「香港は『一国二制度』のモデルであり、手本であって『一国二制度』を放棄することは、とりもなおさず、台湾統一を放棄することに他ならない」<sup>56</sup>と述べている。

ここから、香港の「一国二制度」の問題は、香港にとどまる問題ではなく、台湾と中国の関係にまで波及してくる問題であることがわかる。

さらに台湾は日本のシーレーンにとっても死活的な重要性を持っていることを勘案すると、日本にとってもけっして他人事の問題ではないのである。「一国二制度」が機能しないと分かった今日、中国側は新しい平和的統一の方法を台湾に提示する必要がある。提示できなければ、武力による統一か現状維持のいずれかでしかなくなる。

### 5.2 香港における現実的対応の必要性

台湾と異なり香港の一国二制度は、「既に勝負あった」と言われるように、いまさら制度を変更することはできない。香港と中国が追求する「一国二制度」は、この21年間の実践を経てまさに「同床異夢」<sup>57</sup>であったことが明らかになった。問題点が明らかになった以上、香港側で「一国二制度」の憲法ともいえる基本法を現実に合わせて改正の提案をしなくなるなどの自らの努力が必要となる。

中国による過去5回の解釈権行使の内容や、明ら

かになった「一国二制度」の限界を法律に明確に反映させ、法的な透明性を積極的に確保していくことには、国際経済都市として生き残るためには意味ある行為である。またそうすることによって、少しでも中国政府によるそれ以上のなし崩し的な「一国二制度」の形骸化をけん制することもできる。

中国との間で安定した秩序を構築するためには、香港が変化し、価値体系・行動様式を変化させて歩み寄っていくしかないのである。アメリカの中国専門家であるデイビッド・シャンボーも「中国のように国家中心的で独裁的な政府はリベラリズムを真っ向から否定するし、欧米諸国が介入するための畏だと見なしている。そういう国にとっては、国内秩序が国際秩序に優先する」<sup>58</sup>と述べている。

香港として、中国との間で安定した秩序を求めず、今日、デモに参加している若者達のように原理原則論で戦う選択肢ももちろんある。しかし、その場合は長期的には持続できない「一国二制度」の寿命をさらに縮めることになるだけである。香港は、台湾と異なりやはり「既に勝負あった」のである。

中国の行動を合意違反などと道徳的に非難したところで意味が無い。南シナ海問題で、2016年7月12日、中国は国際仲裁裁判所から「九段線」に基づく中国の歴史的権利の主張は国際法違反とされた<sup>59</sup>。中国はこの裁判に対して、「法律の衣をまとった茶番劇」(王毅外相)、「ただの紙くず」(劉振民外務次官)と言い捨て<sup>60</sup>、今日まで無視し続けている。さらに判決を公然と無視するのみならず、南シナ海のいくつかの島の軍事拠点化をさらに進めてさえいる<sup>61</sup>。

17世紀フランスの思想家パンセは、「力のない正義は無力であり、正義のない力は圧倒的である」<sup>62</sup>と述べたが、この言葉は現代にも当てはまるのである。

香港「一国二制度」の形骸化は歴史的必然ではあるが、歴史から学び、少しでも長く維持できる知恵を香港市民に期待したい。

<sup>1</sup> 香港大学民意研究計画のホームページから。  
<https://www.hkupop.hku.hk/english/popexpress/trust/conocts/poll/datatables.html> [2019年8月16日確認]

<sup>2</sup> Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement (中国本土・香港経済連携緊密化取決)

<sup>3</sup> 中共中央文献編集委員会編『鄧小平文選 1982 - 1992』(テン・ブックス、1995年) 115頁。

<sup>4</sup> 同上、391頁。

<sup>5</sup> 倉田徹『中国返還後の香港』(名古屋大学出版会、2009年) 2頁。

<sup>6</sup> 遊川和郎『香港』(日本経済新聞出版社、2017年) 15-16頁。

<sup>7</sup> 同上、17頁。

<sup>8</sup> 金永完『中国における「一国二制度」とその法的展開』(国際書院、2011年) 32頁。

<sup>9</sup> デレク・ユアン『真説 孫氏』奥山真司訳(中央公論新社、2018年) 15頁。

<sup>10</sup> 『鄧小平文選 1982 - 1992』76頁。

<sup>11</sup> 岡本隆司『清朝の興亡と中華のゆくえ』(講談社、2017年) 84頁。

<sup>12</sup> 毛利和子『周縁からの中国』(東京大学出版会、1998年) 298頁で、「一国家二体制は80年代に『発明』された新構想というわけではなく、日中戦争期の辺区(中華国内に包摂された共産党の地方権力)や50年代前半のチベットで経験済みである」と指摘されている。法的には、1951年5月にチベット政府と中国政府との間で締結された17カ条協定が根拠。

<sup>13</sup> オフェンシブ・リアリズムの理論を使用して中国の対外政策を実証的に分析している研究としては、ジョン・J・ミアシャイマー『完全版 大国政治の悲劇』奥山真司訳(五月書房、2017年)、野口和彦「中国の安全保障政策におけるパワーと覇権追求」『アジア太平洋討究』(早稲田大学アジア太平洋研究センター出版、2018) 35-48頁、Kazuhiko Noguchi, "Bringing Realism Back In: Explaining China's Strategic Behavior in the Asia-Pacific," *Asia-Pacific Review*, 18-2 (Dec 2011), pp.60-85.などがある。

<sup>14</sup> 5つの仮定は、ミアシャイマー『完全版大国政治の悲劇』66-68頁から引用要約した。

<sup>15</sup> 同上、68頁。

<sup>16</sup> 閻学通「流れは米中二極体制へー不安定な平和の時代」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』2019年1月号(フォーリン・アフェアーズ・ジャパン、2019年) 22頁。

<sup>17</sup> 山田賢一「統制色強まる中国のメディア・言論政策」『放送研究と調査』(NHK放送文化研究所、2014年2月) 55頁。

<sup>18</sup> 香港基本法27条で表現の自由などの自由権、および同39条で国際人権規約の香港への適用を定めている。

<sup>19</sup> 若林正文、谷垣真理子、田中恭子編『原点中国現代史 第7巻 台湾・香港・華僑華人』(岩波書店、1995年) 234頁。

<sup>20</sup> 戒能道弘、竹村和也『イギリス法入門』(法律文化社、2018年) 4頁。

- <sup>21</sup> 田中英夫「法の支配」『改定新版 世界大百科事典』（平凡社、2014年）電子版。
- <sup>22</sup> 同上。
- <sup>23</sup> 同上。
- <sup>24</sup> 金永完『中国における「一国二制度」とその法的展開』（国際書院、2011年）277頁。
- <sup>25</sup> 廣江倫子『香港基本法の研究』（成文堂、2005年）55頁。
- <sup>26</sup> 同上、92-97頁。
- <sup>27</sup> 同上、102-105頁。
- <sup>28</sup> 同上、105-107頁。
- <sup>29</sup> 同上、132頁。
- <sup>30</sup> 本稿で使用する香港基本法の日本語訳は、『香港ポスト』（<https://www.hkpost.com.hk/>）に2015年7月～2016年2月まで連載された「保存版 香港基本法 日本語完訳」から引用。
- <sup>31</sup> 廣江倫子「香港基本法解釈権の展開：普通選挙および行政長官任期をめぐる」『一橋法学』5巻1号（「一橋法学」編集委員会編、2006年）146頁。
- <sup>32</sup> 「遠く香港の普通選挙 全国人民代表大会、改革提案権掌握へ」『朝日新聞』2004年3月27日。
- <sup>33</sup> 廣江「香港基本法解釈権の展開」147頁。
- <sup>34</sup> 同上、147頁。
- <sup>35</sup> 同上、151頁。他に、倉田徹「香港行政長官の交代劇：『高度の自治』と民主のゆくえ」『アジア研ワールド・トレンド』120号（アジア経済研究所、2005）42頁。
- <sup>36</sup> 廣江倫子「香港最終法院による香港基本法解釈要請」『大東文化大学紀要（社会科学編）』53号（2015年）191-193頁。
- <sup>37</sup> 中谷和弘、植木俊哉、河野真理子、森田章夫、山本良『国際法 [第3版]』（有斐閣、2016年）39頁。
- <sup>38</sup> 同上、41頁。
- <sup>39</sup> 同上。
- <sup>40</sup> 龔刃韜「国際法における国家裁判免除の歴史的展開（2・完）」『北大法学論集』40巻2号（北海道大学、1989）76頁。
- <sup>41</sup> The I Congreso Del Partido - House of Lords (Lord Wilberforce, Lord Diplock, Lord Edmund-Davies, Lord Keith of Kinkell and Lord Bridge) - 30 July 1981 <https://www.i-law.com/ilaw/doc/view.htm?id=12455> [最終確認日：2019年9月6日]。
- <sup>42</sup> 龔「国際法における国家裁判免除の歴史的展開（2・完）」76頁。
- <sup>43</sup> 香港で日系商社からヒアリングした。[2011年8月]。
- <sup>44</sup> 香港政庁のHPでも、香港でビジネスをする利点として「法の支配」を謳っている。  
<https://www.hketotyo.gov.hk/japan/jp/business/doing/> [最終確認日：2019年9月6日]。
- <sup>45</sup> 「第6期立法会が開会、3人が宣誓無効に」『香港

- ポスト』2016年10月14日。
- <sup>46</sup> 倉田徹「香港政治 キーワード解説 第106回人代釋法（人民代表体系の香港基本法解釈）」『香港ポスト』2016年12月2日。
- <sup>47</sup> 「立法会議長、青年新政の宣誓やり直し先送り」『香港ポスト』2016年10月27日。
- <sup>48</sup> 「立法会の宣誓問題、全人代が基本法解釈」『香港ポスト』2016年11月7日。
- <sup>49</sup> 同上。
- <sup>50</sup> 廣江「香港最終法院による香港基本法解釈要請」204頁。
- <sup>51</sup> 高見澤磨、鈴木賢『中国にとって法とは何か』（岩波書店、2010年）227頁。
- <sup>52</sup> 「中国・習主席、共産党大会で『一国二制度、祖国統一』を強調—中国メディア」『Record China』2017年10月18日、  
<https://www.recordchina.co.jp/b194139-s0-c10-d0035.html> [最終確認日：2019年9月6日]。
- <sup>53</sup> 『鄧小平文選 1982 - 1992』75頁。
- <sup>54</sup> 1950年の人民軍のチベット侵攻、1956年からのチベット動乱に対する人民軍による鎮圧、1959年のダライ・ラマのインド亡命でチベットの「一国二制度」の幕は閉じた。
- <sup>55</sup> 「台湾の未来、9割弱が「自分で決めたい」 中国の一国二制度に猛反発」『フォーカス台湾』2019年5月18日、  
<http://japan.cna.com.tw/news/achi/201905180001.aspx> [最終確認日：2019年9月6日]。
- <sup>56</sup> 許家屯『香港回収工作（下）』青木まさこ・小須田秀幸・趙宏偉訳（筑摩書房、1996年）234頁。
- <sup>57</sup> 廣江『香港基本法の研究』203頁。
- <sup>58</sup> デイビッド・シャンボー『中国グローバル化の深層』加藤祐子訳（朝日新聞出版、2015年）170頁。
- <sup>59</sup> 「南シナ海、中国の主権認めず 国際司法が初判断」『日本経済新聞 電子版』2016年7月12日。
- <sup>60</sup> 竹田純一「南シナ海問題の一考察」『島嶼研究ジャーナル』6巻1号（笹川平和財団島嶼資料センター、2016年10月）78頁。
- <sup>61</sup> 「焦点：南シナ海人工島に中国の「街」、軍事拠点化へ整備着々」『ロイター』2018年5月28日、  
<https://jp.reuters.com/article/china-southchinasea-idJPKCN1IT0AR> [最終確認日：2019年9月6日]。
- <sup>62</sup> パスカル『パンセ』前田陽一・由木康訳（中央公論社、1973年）200頁。

(Received: October 17, 2019)

(Issued in internet Edition: November 1, 2019)