

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——

廣 江 倫 子*

- I はじめに
- II 普通選挙に関する解釈
- III 行政長官の任期に関する解釈
- IV 香港基本法解釈権の展開
- V おわりに

I はじめに

1999年6月に、返還後香港においてはじめて中国による香港基本法解釈権が行使されたのを皮切りに、現在までに合計3回にわたる基本法解釈がなされた。各解釈が香港における多大な論議を醸し出してきたことは否めない。と同時に各解釈は、基本法には規定され得ない中国の基本法解釈権行使における細則をも描き出してきたことは事実である。そこで本稿は、全国人民代表大会常務委員会（以下、全人代常委会）の解釈権の行使によって確立されつつある基本法解釈権の細則を明らかにすることを試みる。

基本法解釈権とは、「一国両制（一国家二制度）」の法的側面からの実施を担保する役割をもつ。基本法158条は、中国と香港における法律解釈制度が異なることに鑑みて、基本法解釈に関して独特の規定を置いている。つまり、基本法解釈権は全人代常委会の権利であるが、香港法院は「中央人民政府が管理する事務」および「中央と香港の関係」に及ぶ条文を除き、自ら解釈することができる。だが、解釈権行使に関わる細則については、基本法の原則的な規定のみからでは明確ではなく、その詳細は、解釈権行使の先例の蓄積を待つほかはなかった。返還以降これまでに、全人代常委会による基本法解釈権は3回行使された。第一が、香港への移民の範囲に関する居留権事件に関して（1999年6月24日）、第二が香

【一橋法学】（一橋大学大学院法学研究科）第5巻第1号2006年3月 ISSN 1347-0388
 ※ 一橋大学法学研究科講師（ジュニア・フェロー）

港行政長官と立法会の普通選挙実施の可否に関して(2004年4月6日)、第三が香港行政長官辞職に伴う後任行政長官の任期に関して(2005年4月27日)である。以上の事例における基本法解釈権の様態を検討することにより、基本法解釈権を明らかにすることが本稿の目的である。

基本法解釈権についての研究は、代表的なものに、黄江天による『香港基本法的法律解釈研究』¹⁾がある。また、1999年6月のいわゆる香港居留権事件における基本法解釈行使に関する研究には、佳日思、陳文敏、傅華伶編『居留権引発的憲法争論』²⁾や拙稿「返還後香港法と『一国兩制』—居留権事件における基本法解釈権の帰属—」³⁾などが、居留権事件における基本法解釈権行使を、香港終審法院の判決と対比させて、両者の違いを浮かび上がらせている。しかし、これらの研究は居留権事件以降の解釈権行使について把握しえていない。普通選挙および行政長官任期に対する解釈権行使に関する研究としては、Benny Tai⁴⁾、Albert Chan⁵⁾、Yash Ghai and Jill Cottrell⁶⁾などがあり、解釈権の行使に対し、政治的背景への示唆をも交えながら解釈の手法をコモンローの文脈から検討している。しかしながら、これらの研究は個別事例に特化しており、解釈権制度の全体像を導き出しえていない。以上の先行研究状況を踏まえて、本稿では、居留権事件以降の解釈権行使事例の蓄積により明らかになりつつある細則について検討を行うこととする。

本稿の検討において中心となる資料は、(1)行政長官と立法会の普通選挙に関する全人代常委会の解釈⁷⁾、(2)行政長官の任期に関する全人代常委会の解釈⁸⁾である。本稿の構成と概要は次の通りである。まず、行政長官および立法会の選出方法に

1) 三聯書店(香港)有限公司、2004年。

2) 香港大学出版社、2000年。

3) 『一橋論叢』第125巻第1号、2001年1月

4) Tai, Benny, "A Tale of the Unexpected: Tung's Resignation and the Ensuing Constitutional Controversy" (2005) 35H. K. L. J 7-16.

5) Chan, Albert, "The Constitutional Controversy of Spring 2004" (2004) 34 H. K. L. J. 215-226.

6) Ghai, Yash and Jill Cottrell, "The Politics of Succession in Hong Kong" (2005) 35 H. K. L. J. 1-6.

7) 「全国人民代表大会常务委员会关于「中華人民共和国香港特别行政区基本法」附件一第七条和附件二第三条的解釈」『中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会公報』2004年第4号、267頁。(2004年4月6日第10次全国人民代表大会常務委員会第8回会議採択)

関する解釈、および行政長官の任期に関する解釈を、解釈がなされた背景を含めて検討する(Ⅱ、Ⅲ)。次に、基本法解釈権の行使事例によって明らかにされた細則について検討を行うこととする(Ⅳ)。

Ⅱ 普通選挙に関する解釈

1 行政長官と立法会の普通選挙要求

(1) 背景

2003年7月1日の国家安全条例(基本法23条立法化)に反対する50万人デモ⁹⁾をきっかけに、香港の政治をとりまく環境は大きく変化した。7月1日のデモに

8) 「全国人民代表大会常務委員会关于「中華人民共和国香港特別行政区基本法」第五十三條第二項的解釋」『中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報』2005年第4号、301頁。(2005年4月27日第10回全國人民代表大會常務委員會第15回會議採択)

9) 香港基本法第23条は、反逆、国家分裂、反乱扇動などの国家安全を脅かす行為について、これらを禁止する立法を香港自らが行うことを規定している(基本法23条「香港特別行政区は国家反逆、国家分裂、反乱扇動、中央人民政府転覆および国家機密窃取のいかなる行為も禁止し、外国の政治的組織または団体が香港特別行政区において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または団体が外国の政治的組織または団体と関係を樹立することを禁止する法律を自ら制定しなければならない。)). 長らく、基本法23条は立法化されてこなかったものの、しかしながら、返還5年を迎えた2002年、香港政府は、「国家安全条例」の制定という形で、この基本法23条の立法化に着手した。これに反発した香港居民は、香港立法会における採択直前に、基本法23条立法に反対する大規模デモを挙行した。一説には50万人もの香港居民が参加したとされるデモを重く見た香港政府によって、採択は無期限に延期されることとなった。基本法23条立法に関して法的側面からその内包する問題点を論じたものには、たとえば、以下の文献が挙げられる。Hualing Fu, “The National Security Factor: Putting Article 23 of the Basic Law in Perspective” in Steve Tsang ed., *Judicial Independence and The Rule of Law in Hong Kong*, (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2001) Carole J. Petersen, “National Security Offences and Civil Liberties in Hong Kong: A Critique of the Government’s “Consultation” on Article 23 of the Basic Law” (2002) 32 H. K. L. J. 457-470. Albert H. Y. Chen, “Hong Kong Law will Change when Article 23 of the Basic Law is Implemented” (2003) 23 H. K. L. J. 1-7. Benny Y. T. Tai, “The Principle of Minimum Legislation for Implementing Article 23 of the Basic Law” (2002) 32 H. K. L. J. 579-614. 廖美香「第二十三條的滑稽情景按諮問文件實施『基本法』」『信報經濟月刊』2003年1月、総310期、21頁。廖美香「二十三條立法愈嚴香港競爭優勢愈弱一訪基本法23條關注目組成員梁家傑」『信報財經月刊』2003年8月、総317期、6頁。薛群「二十三條立法之戰」『廣角鏡月刊』2003年2月16日—3月15日、49頁。

続いて7月9日、7月13日、2004年1月1日には相次いで大規模抗議行動が発生し、2003年11月の地区評議会選挙では、民主派が圧勝した。勢いにのる民主派の要求の焦点は2007年行政長官選挙と2008年立法会議員全員に対する普通選挙の導入となり、香港政府に政治制度の全面的な再検討および2007年の第3期行政長官選挙と2008年の第4期立法会選挙までに普通選挙を導入することを要求した。

香港の選挙制度は、間接選挙および直接選挙を組み合わせた独特の方式が採用されている。行政長官は親中派を中心とする業界団体や全人代代表で構成される選挙委員会による間接選挙によって選出され、中国政府が任命する。第一期行政長官選挙の選挙委員は400人、第二期は800人である。立法会議員は60議席を直接選挙枠、職能代表枠に分けて選出し、2003年9月の選挙では直接選挙枠が24議席から30議席に増えた。基本法ではこれらの選挙制度について2007年以降、「必要があれば」改正できると規定している。

香港の現行選挙制度において、1990年代から民主派は一貫して、直接選挙枠で多数を獲得しており、行政長官と立法会に普通選挙が導入されるのであれば、民主派から行政長官が選出され立法会においても民主派が多数を獲得することが予想された。しかも民主派は、天安門事件追悼集会の組織、基本法23条の立法化への反対などを行い、反中姿勢を堅持してきた。

普通選挙導入への要求の高まりを受けて、2004年1月7日、香港行政長官董建華 (Tung Chee-hwa) は、立法会への施政報告において、政務司司長曾蔭権 (Donald Tsang Yam-kuen) が指導し、法務省長官梁愛詩 (Elsie Leung) と政制事務局局長林瑞麟 (Stephen Lam Sui-lung) の3人で構成される政治制度發展専門グループを設立し、香港居民などから意見を募ることとした¹⁰⁾。

2004年3月26日に、4月に開催される全人代常委会の議題として、行政長官と立法会議員の選挙制度を定めた基本法付属文書の解釈案が提出されることが明らかにされた。突然の発表は香港社会を驚かせた。同日夜には董建華行政長官と曾蔭権政務長官らが緊急記者会見を開催し、全人代常委会が政治改革問題に関して基本法の解釈を行うことを正式に発表した¹¹⁾。

10) *South China Morning Post*, Jan. 8, 2004.

11) *South China Morning Post*, Mar. 28, 2004.

2004年4月6日、第10期全人代常委員会第8回会議は、「基本法付属文書1第7条および付属文書2第3条に関する解釈草案」を可決した¹²⁾。これは返還以降2回目の全人代常委会による基本法解釈となる。「解釈」によると、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を提出し、全人代常委会が確定する。2004年4月15日、董建華行政長官が、「解釈」を受けて、段階的に穏やかな改革を求めるとの報告¹³⁾を常委会に提出した¹⁴⁾。

4月26日、全人代常委会は香港行政長官の提出した報告書の審議結果を受けて「香港特別行政区2007年行政長官、2008年立法会の選出方法の関連問題に関する決定」を採択した¹⁵⁾。「決定」は、以下の二点を明らかにした。(a) 2007年香港特別行政区第3期行政長官の選挙は、普通選挙による選出方法を実行しない。(b) (a) に違反しない前提の下、2007年行政長官、2008年立法会の具体的な選出方法は順序を追って漸進する原則に符合して適当な改正を行う。

「解釈」および「決定」によって2007年の行政長官と2008年の立法会について、普通選挙を実施しないことが決定された。

(2) 関連条文

基本法は、返還後の選挙制度について、次のように規定している。基本法45条2項は「行政長官の選出方法は、香港特別行政区の実際の状況と順序を追って漸進する原則に基づいて規定され、最終的には広範な代表性をもつ指名委員会が民主的手続きにより指名したのち普通選挙で選出するという目標に至る。」と規定し、具体的な方法が付属文書1に規定されることを明らかにする(45条3項)。68条2項は、「立法会の選出方法は、香港特別行政区の実際の状況と、順序を追って漸進する原則に基づいて規定し、最終的には全議員が普通選挙によって選出されるという目標に達する。」と規定し、具体的な方法が付属文書2に規定さ

12) *South China Morning Post*, Apr. 7, 2004.

13) 董建華「关于香港特别行政区2007年行政長官和2008年立法会产生办法是否修改的報告」【中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報】2004年第4号、273—274頁。

14) *South China Morning Post*, Apr. 16, 2004.

15) *South China Morning Post*, Apr. 26, 2004.

れることを明らかにする(68条3項)。

付属文書1「香港特別行政区行政長官の選出方法」では行政長官について、付属文書2「香港特別行政区立法会の選出方法および表決手続き」では立法会について、それぞれ、「2007年以降」の選出方法を改正できると規定している(付属文書1 7条¹⁶⁾、付属文書2 3条¹⁷⁾)。このため、付属文書1に規定される行政長官選挙改正手続の最終的な目標は45条2項の実現、つまり普通選挙による選出となる。同様に立法会選挙改正も最終的に普通選挙の実現が目標とされる。そして、改正の基準と考えられるのが、「香港特別行政区の実際の状況と、順序を追って漸進する原則」(45条2項、68条2項)である¹⁸⁾。

2 全人代常委会による基本法解釈

(1) 全国人民代表大会常務委員会の「中華人民共和国香港特別行政区基本法」付属文書1第7条と付属文書2第3条に関する解釈(2004年4月6日)¹⁹⁾

全人代常委会の解釈では、まず、解釈を行うにあたって、中国憲法67条4項²⁰⁾と基本法158条1項²¹⁾を根拠とすることが述べられた。次に、本解釈の対象となる条文が示された。それらは、基本法付属文書1「香港特別行政区行政長官選出方法」7条、および付属文書2「香港特別行政区立法会議の選出方法と採択手続き」3条である。

最後に、解釈が次のように定められた。(a)「2007年以降」の行政長官と立法

16) 基本法付属文書1 7条 2007年以降の各行政長官の選出方法に修正を加える必要があるときは、立法会議の全体の議員の三分の二の多数で採択されねばならず、行政長官の同意を経て、かつ全国人民代表大会常務委員会の批准を得る。

17) 基本法付属文書2 3条 2007年以後の香港特別行政区立法会議の選出方法と法案、議案の採択手続きは、本付属文書の規定に対して修正を行う必要がある時、立法会議全体の議員の三分の二の多数で採択されねばならず、行政長官の同意を経て、かつ全国人民代表大会常務委員会に報告され審査されねばならない。

18) Chan, Johannes, "Some Thoughts On Constitutional Reform in Hong Kong" (2004) 34 H. K. L. J. 6-8.

19) 「全国人民代表大会常務委員会关于『中華人民共和国香港特別行政区基本法』附件一第七条和附件二第三条的解釈」『中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会公報』第4号、2004年、267頁。

20) 中国憲法67条 全国人民代表大会常務委員会は以下の職権を行使する。……(四) 法律を解釈する。

21) 基本法158条1項 本法の解釋権は全国人民代表大会常務委員会に属する。

会の選出方法に修正を加える必要があるとき、「2007年以降」とは、2007年も含む。(b) 2007年以後の各行政長官の選出方法、立法会議の選出方法を修正する「必要がある時」とは、修正する場合を含み、また修正しない場合も含む。(c) 選出方法の改正の必要性は、行政長官が全人代常委会に報告書を提出した後、全人代常委会が基本法45条および68条、順序を追って漸進する原則に依拠して決定する。また、改正案は香港政府が立法会に提出する。(d) 選挙方法が改正されない場合は、現行の規定が適用される。なお、上記の解釈にいたった理由は示されていない。

「解釈」の結果、行政長官と立法会の選出方法を変更する場合、行政長官が全人代常委会に報告書を提出した後に、全人代常委会が決定することとなった。このため引き続いて全人代常委会がこの問題につき決定を行うことになった。

(2) 全国人民代表大会常務委員会の香港特別行政区2007年行政長官と2008年立法会の選出方法に関連する問題に関する決定 (2004年4月26日)²²⁾

「決定」は、まず香港の選挙制度をめぐる現状について、次のように分析した。つまり、「香港特別行政区が成立して以来、香港居民の民主的権利は以前に享有していなかったものである。²³⁾」具体的には、第1期行政長官は400人で構成される推薦委員会の選挙によって選出され、第2期は800人によって選出された。立法会60議席中の直接選挙枠は第1回立法会の20議席から第2回の立法会では24議席に増え、2004年9月の第3回立法会では30議席に達する。このように「香港が選挙を実行した歴史は長くなく、香港居民が特別行政区行政長官の推薦に参加する民主的権利を行使したのは、現在に至って7年に満たない。²⁴⁾」したがって、選挙がもたらす「香港社会全体の運用に対する影響、とりわけ行政主導体制に対する影響は実戦経験を待たねばならない。²⁵⁾」

次に、香港社会の普通選挙に対する反応を次のように指摘する。「目下の香港

22) 「全国人民代表大会关于香港特别行政区2007年行政長官和2008年立法会产生办法有关问题的决定」『中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会公報』第4号、2004年、272—273頁。

23) 前掲、272頁。

24) 前掲、272頁。

25) 前掲、272頁。

社会各界に2007年以後の行政長官と立法会の選出方法をいかに確定するかには大きな分岐が存在しており、広範なコンセンサスをいまだ形成していない。²⁶⁾」

上記の理由から、45条の規定する行政長官の普通選挙、68条の規定する立法会議員全体の普通選挙を行う条件を満たしていないと判断した。つまり、「45条の規定する行政長官を広範な代表性を持つ指名委員会によって民主的な手続きにおける指名のもと普通選挙で選出し、そして68条の規定する立法会議員すべてが普通選挙で選出されるという条件にはまだ不備がある。²⁷⁾」

「決定」は2007年の行政長官と2008年の立法会の選出方法に以下のような決定を行った。(a) 2007年第3期行政長官の選挙は普通選挙を実行しない。2008年第4期立法会選挙は、すべてに普通選挙を実行せず、職能別団体枠と直接選挙枠がそれぞれ半数を占める割合を維持する。(b) (a) に違反しない前提の下、2007年第3期行政長官と2008年第4期立法会の具体的選出方法は、45条、68条の規定と付属文書1第7条、付属文書2第3条の規定を根拠として順序を追って漸進する原則に符合する適当な改正を行う。

最後に、今後の発展の方向性について、「決定」は次のように述べた。「実際の状況に照らして、順序を追って漸進的に民主を発展することは、中央の確固たる一貫した立場である²⁸⁾」。したがって、基本法が規定する「行政長官が広範な代表性を持つ指名委員会によって民主的な手続きに照らして選出され、立法会全部の議員が普通選挙によって選出される目標に到達する。²⁹⁾」

「決定」は、行政長官および立法会選挙における普通選挙を実施しないこととし、両者の選挙制度共に、現在の制度存続を明らかにした。同時に、将来的には普通選挙を容認する方向性を示した。

26) 前掲、272頁。

27) 前掲、272頁。

28) 前掲、273頁。

29) 前掲、273頁。

Ⅲ 行政長官の任期に関する解釈

1 「剰余任期」をめぐる議論

(1) 背景

2003年7月1日の基本法23条立法化に反対する大規模デモは、普通選挙要求とともに、董建華行政長官辞職への要求をも一気に顕在化させた。董建華行政長官については、香港におけるばかりか、北京においても、その行政手腕に対する疑問があったとの指摘もある³⁰⁾。そして香港居民の不満を表すように、2003年7月1日の大規模デモ以来、大規模抗議行動が香港において継続的に行われてきた。

2005年3月10日に董建華が辞職願を提出、3月12日に正式に国务院に受理された。董建華の辞職に伴い、政務司司長の曾蔭権が行政長官代行として任命された。

行政長官が空席となった場合について、基本法53条によると、6ヶ月以内に行政長官が選出されねばならない。行政長官選挙条例³¹⁾によると、選挙は空席になった日から120日以内に行われねばならない。このため、新行政長官の任期についての議論が始まった。

新行政長官の任期について、民主派は5年の任期を主張したが、中国においては早い段階から2年の任期が主張された³²⁾。5年の任期は基本法46条が規定する行政長官の任期であり、2年は「剰余任期」³³⁾、つまり董建華の予定されていた任期の残りの任期を意味する。当初、中国が基本法解釈を行う意思を示さなかったために、香港政府はまず行政長官選挙条例を改正し、新行政長官の任期を前行政長官の任期の「剰余任期」とであると規定することとした³⁴⁾。3月24日、香港政府は行政長官選挙条例草案改正の立法手続を開始し、これに対して民主派の陳偉業 (Albert Chan) 立法會議員は高等法院に違憲審査を提起することを表明した³⁵⁾。

30) 例えば「北京が董建華を排除しがっていることは広く流布していた。董建華辞職の数ヶ月前、マカオにおける公的な儀式において胡錦濤国家主席が、董建華に対して、非効率で貧弱な統治、香港居民の民意に対する敏感性のなさから叱責した。董建華を抜擢した江沢民前国家主席の政治からの完全な引退にともなって、董建華が解任されるという前兆があった。(Ghai, Yash and Jill Cottrell, op. cit., p. 1.)」との指摘がある。

31) Chief Executive Election Ordinance, Cap569.

32) *The Standard*, Mar 3, 2005.

訴訟の結果を待つのであれば、予定された選挙日までに、新行政長官選挙を行えない。しかも、再選の手続きが延期された場合の条項がないため、新行政長官が予定日までに選出されない場合、行政長官不在となる。このため、香港政府は國務院に報告書を提出し、全人代常委会に新行政長官の任期について基本法53条2項の解釈を行い2年の任期を確定させることを要請した³⁶⁾。

2005年4月6日、香港政府は、國務院に報告書を提出し、全人代常委会の基本法解釈を要請した。これを受けて、國務院は4月10日、全人代常委会に53条2項の解釈に関する議案を提出した³⁷⁾。4月27日、全人代常委会第15回会議は、『中華人民共和國香港特別行政区基本法』第53条第2項に関する全国人民代表大会常務委員会の解釈』を可決した³⁸⁾。

「解釈」は、新行政長官の任期は2年であると明確に示した。これに伴い民主派の立法會議員陳偉業が以前に提出した違憲審査は取り下げられた³⁹⁾。「解釈」の結果、予定通りに行政長官選挙が行われ、6月21日に曾蔭権行政長官代行が行政長官に就任した⁴⁰⁾。

(2) 関連条文

行政長官の任期について基本法46条は次のように規定する。「香港特別行政区

33) 「剰余任期」説の背景について、香港の政治状況を踏まえた次の指摘は示唆に富む。董建華の後には行政長官代行の曾蔭権が新行政長官として選出される確立が高いが、香港には、親中派の3つの陣営、公務員、左派の政治団体、実業家団体が存在し、この三者の政治的バランスが影響しているとする。董建華は実業家出身であるが、次に曾蔭権が新行政長官となれば、公務員が政治の主役に返り咲き、したがって植民地時代の統治派閥としての地位を取り戻す。この状況はほかの二つの親中陣営にフラストレーションをもたらす。しかし2年の任期であるならば、曾蔭権の任期は比較的短く、曾蔭権を十分に吟味することができるばかりか、予定されている2007年の行政長官選挙に独自の候補者を計画している他の親中派も当初の予定通りに準備を進めることができる。このために、2年の任期が主張されたと指摘された (Tai, Benny, "A Tale of the Unexpected: Tung's Resignation and the Ensuing Constitutional Controversy" (2005) 35 H. K. L. J. 14-15. Ghai, Yash and Jill Cottrell, op. cit., p. 2.)。

34) 『明報』2005年3月12日。

35) 『東方日報』2005年3月25日。

36) Tai, Benny, op. cit., pp. 15-16.

37) *South China Morning Post*, Apr. 7, 2005.

38) *South China Morning Post*, Apr. 27, 2005.

39) 『星島日報』2005年4月30日。

行政長官の任期は5年とし、1期だけ再任できる。」この他の基本法条文には任期に関する規定はない。53条は行政長官が空席となった場合について「行政長官が空席となった場合、6ヶ月以内に本法第45条の規定に依り新しい行政長官を選出しなければならない。」(2項)と規定する。45条は具体的な行政長官選出手続について、「行政長官を選出する具体的な方法は付属文書1『香港特別行政区行政長官の選出方法』で規定する。」(3項)と規定し、付属文書1は、行政長官の選挙委員会の構成、行政長官候補者の推薦、無記名投票による投票などを規定する。

2 全人代常委会による基本法解釈

(1) 國務院の「中華人民共和國香港特別行政区基本法」第53条第2項の解釈の請求に関する報告(2005年4月6日)⁴⁰⁾

まず、「報告」は、行政長官選挙の必要性について、次のように説明した。2005年3月12日に國務院が董建華行政長官が香港特別行政区行政長官の職務を辞職する請求を批准したために、基本法および行政長官選挙条例の関連の規定を根拠として、7月10日に新しい行政長官を選挙しなければならない。

次に、期日までに新行政長官を選出できなかった場合の影響として、「香港の

40) 曾蔭権行政長官代行は5月25日、7月の行政長官選挙に出馬すると発表し、立法会も行政長官選挙条例の、行政長官の任期を一律に5年と定めていた条文を修正し、行政長官が任期半ばで辞任した場合、新行政長官の任期は前任の残りとする⁴¹⁾と改正した(*South China Morning Post*, May. 26, 2005.)。6月3日には、香港行政長官選挙の立候補届け出が始まった(*South China Morning Post*, Jun. 3, 2005.)。曾蔭権は6月15日、立候補の届出を行い、行政長官を選出する800人の選挙委員会委員のうち710人が推薦や支持を表明し、他候補が立候補に必要な100人以上の委員の推薦を得られなくなったため、無投票当選が決まった(*South China Morning Post*, Jun. 15, 2005.)。6月21日、曾蔭権が國務院の承認を経て、香港の行政長官に就任した。24日から、北京で行政長官就任式に出席し、温家宝首相から中央政府の任命書を受け取るとともに、就任宣言を行った(*South China Morning Post*, Jun. 24, 2005.)。ちなみに、6月20日から23日に行われた香港大学の世論調査では、曾の支持率は72.3%に上った(“Rating of Chief Executive Donald Tsang Yam-kuen” at <http://hkupop.hku.hk/>)

41) 「国务院关于提请解释『中華人民共和國香港特別行政区基本法』第五十三條第二項的議案」「中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會」第4号、2005年、302—303頁。

安定と繁栄」への影響が指摘された。つまり、「香港特別行政区が法律に従って7月10日までに新しい行政長官を選出できないのであれば、政府の重要政策の制定、施政および正常な運用に悪影響をもたらし、さらには憲政の危機をも引き起こしかねない。同時にこれは特別行政区居民と国際社会に、特別行政区の基本法執行の決心と能力に疑問を発生させ、金融市場の運用、投資家の信頼に悪影響をもたらす。これらはすべて香港の安定と繁栄に不利である。⁴²⁾」

また、香港社会の状況については次のように分析された。「新しい行政長官の任期の問題について、香港社会には二つの異なる意見が出現している。⁴³⁾」2年の任期を支持するものがあり、5年の任期を支持するものがあり、この問題に関する分岐は持続しうる。さらに、5年の任期を支持する立法會議員および香港居民は、行政長官選挙条例改正に対する違憲審査を提起している。香港法院は4月4日に違憲審査の申請をすでに受理した。

以上の状況から、香港政府は二つの問題に直面しているとされた。(a) 行政長官選挙条例改正草案の立法手続きの期限までの完成を確保するために、基本法の関連条文の権威的かつ決定的な法律解釈が必要であり、そうしてこそ、香港の立法に安定的な基礎を提供することができる。(b) 違憲審査が実際に行われるのであれば、完結するまでに、比較的長時間を必要とする。この状況では、期限内、つまり7月10日までに新行政長官を選出できない。

このため、「香港の安定的な発展と社会各方面の正常な運用を確保するために⁴⁴⁾」、「全人代常委会に基本法第53条第2項の新行政長官の任期について解釈を行うことを具申することを建議する。⁴⁵⁾」とした。

(2) 全国人民代表大会常務委員会の「中華人民共和国香港特別行政区基本法」第53条第2項に関する解釈(2005年4月27日)⁴⁶⁾

全人代常委会は基本法53条2項の規定に対して、以下の解釈を行った。

まず、解釈を行うにあたり依拠した条文が示された。それらは中国憲法64条4

42) 前掲、303頁。

43) 前掲、303頁。

44) 前掲、303頁。

45) 前掲、303頁。

項と基本法158条1項である。次に、本解釈に関連する基本法の規定が列挙された。それらは、基本法53条2項、45条3項、付属文書1 1条⁴⁷⁾、付属文書1 2条⁴⁸⁾、付属文書1 7条⁴⁹⁾である。

最後に、関連条文の解釈が示された。「上述の規定は、2007年以前、行政長官が任期5年の選挙委員会によって選出される制度の下で、行政長官が『中華人民共和国香港特别行政区基本法』第46条が規定する5年の任期に満たずに行政長官が空位となる状況が出現するならば、新しい行政長官の任期は元の行政長官の残りの任期とされねばなら⁵⁰⁾」ないことを意味している。したがって、「解釈」は、新行政長官の任期は元の行政長官の任期の残りの任期であると決定した。なお、上述した解釈にいたる理由は示されていない。

IV 香港基本法解釈権の展開

返還以降3回の基本法解釈権行使によって、基本法には規定されえない全人代常委会の基本法解釈権行使における細則が明らかになった。全人代常委会の基本法解釈権行使に関して明らかになった点、いまだ不明であり、今後の実践により明らかにされるべき点および問題点が存在する。

1 明らかになった点

(1) 香港政府の解釈要請

香港政府からも国务院を通じて全人代常委会に解釈を要請できることが慣行として定着しつつある。しかも行政長官の任期をめぐる解釈においては、関連の基本法条文が香港高等法院において審理される機会を剥奪するかのようになり、全人代

46) 「全国人民代表大会常務委員会关于『中華人民共和国香港特别行政区基本法』第五十三条第二項的解釋」『中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会』第4号、2005年、301頁。

47) 基本法付属文書1 1条 行政長官は広範な代表性を持つ選挙委員会が、本法を根拠として選出し、中央人民政府によって任命される。

48) 基本法付属文書1 2条 選挙委員会は毎回任期5年である。

49) 基本法付属文書1 7条 2007年以降の行政長官の選出方法に改正の必要がある場合は、立法会的全議員の3分の2の多数で可決し、行政長官の同意を得、全国人民代表大会常務委員会に報告し承認を求めなければならない。

50) 前掲、301頁。

常委会による基本法解釈がなされている。基本法158条は、香港法院が「中央人民政府の管理する事務」または「中央と香港特別行政区の関係」に関する条項に解釈を行う必要があるとき、「香港終審法院は全国人民代表大会常務委員会に関連する条文について解釈を求めなければならない（3項）」と規定するのみで、基本法条文の規定からは解釈要請主体は終審法院のみであると考えられていた。しかし、3回の解釈権行使に共通するのが香港政府の主導性である。つまり、行政長官は自らの中央人民政府と香港に対する責任（43条）⁵¹⁾、香港に適用される法律を執行する職権（48条2項）⁵²⁾に依拠して、國務院に報告書を提出し、全人代常委会に基本法解釈権を行使するように要請する。香港政府による基本法解釈要請は、それが初めて用いられた居留権事件においても様々な議論をかもし出したが⁵³⁾、制度的に定着した。

(2) 全人代常委会の基本法全条文におよぶ解釈権

全人代常委会が基本法全条文に関して解釈権を持つことも解釈権行使によって定着した。一連の居留権事件において終審法院は1999年2月26日に「澄清」を行い、全人代とその常委会の解釈権は疑う余地もないと述べ⁵⁴⁾、「劉港榕」事件において、再び明確に全人代常委会の解釈は香港法院に対して拘束力を持つと判決した⁵⁵⁾。つまり、中国憲法67条4項を根拠とすると法律の解釈権は全人代常委会に属する。また基本法158条1項によると全人代常委会は基本法にも解釈権を持つ。この解釈権はいかなる制限も受けない。全人代が解釈権を行使するとき、基本法のあらゆる条文に主導的に解釈を行うことができる。この点、香港において

51) 基本法43条2項 香港特別行政区行政長官は、本法の規定に基づいて中央人民政府と香港特別行政区に対し責任を負う。

52) 基本法48条 香港特別行政区行政長官は下記の職権を行使する。……(2)責任をもって本法および本法に基づいて香港特別行政区に適用されるその他の法律を執行する。

53) 例えば、次のような批判がある。Ghai, Yash, "Litigating the Basic Law: Jurisdiction, Interpretation and Procedure" in Johannes M.M. Chan, H. L. Fu and Yash Ghai (eds), *Hong Kong's Constitutional Debate: Conflict Over Interpretation* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2000), p.28. Ghai, Yash, "The NPC Interpretation and Its Consequences" in Johannes M. M. Chan, H. L. Fu and Yash Ghai (eds), *op. cit.*, p. 205. Chan, Johannes M. M., *op. cit.*, p. 69.

54) *Ng Ka-ling (an infant) v. Director of Immigration* [1999] 1 HKC425.

55) *Law Kong Yung (an infant) v. Director of Immigration* [1999] 4 HKC731.

は議論があったものの、中国側は一貫して肯定している⁵⁶⁾。

2 課題

(1) 手続

全人代常委会による基本法解釈は香港法において基本法の改正や新たな立法の制定と同等の効力を有し、影響力が極めて大きい。しかし、全人代常委会による法律解釈の手続は立法法と全国人民代表大会常務委員会議事規則により規定されるのみである。しかも、立法法に関しては、「憲法31条を根拠として制定した香港特別行政区基本法、マカオ特別行政区基本法は、その改正と解釈の手続に特別の規定を行い、その二つの法律の改正と解釈はそれぞれその二つの基本法の規定に照らして執行する。⁵⁷⁾」とされ基本的に基本法の解釈に適用されない。このため、全人代常委会の基本法解釈が依拠する手続は、基本法と全国人民代表大会常務委員会議事規則および参考可能な立法法の規定となる⁵⁸⁾。手続に関して、基本法の改正手続（基本法159条）や香港の立法手続に準じた解釈の手続が確立されることが期待される。こうしてこそ香港居民の間の不安を取り除くことができる⁵⁹⁾。

また、終審法院が具体的な事件を審理するうえで解釈を要請する場合、あるいは居留権事件のように、終審法院が一度下した判決に関して、全人代常委会が再び解釈を行う場合、全人代常委会がその事件の背景を把握する必要がある。このために、全人代常委会が解釈を行う過程において、いかに訴訟当事者の主張を汲み取る制度を構築するかも今後の課題として残された。

(2) 解釈方法

56) 例えば、2004年の行政長官と立法会の普通選挙に関する解釈について、鄭国杰「全国人大常委会有关香港基本法得第三次释法和决定的评析」北京大学宪法与行政法研究中心編『宪法与港澳理论与实践研究—纪念肖蔚云八十年华诞志庆集』北京大学出版社、2004年、230—231頁。

57) 曉陽『立法法講話』中国民主法制出版社、2000年、334—341頁。

58) 陳玉田「論基本法解釋的程序」中国人民大学憲政与行政法治研究中心編『憲政与行政法治研究—許崇德教授執教五十年祝賀文集一』中国人民大学出版社、2004年、392頁。

59) Poon Kai Cho, "Interpretation: A Puzzle Under the Two Systems" (2005) 6 *Hong Kong Lawyer* 84.

全人代常委会の解釈にあたって用いられた解釈方法が示されていない。2004年の解釈、2005年の解釈ともに、関連条文の紹介の後に、直接解釈の結果が述べられる形になっている。

香港においてとりわけ問題となるのが、コモン・ローの解釈方法が基本法解釈に妥当するかどうかである。この点は明らかではないが、コモン・ローの解釈方法が基本法の解釈に適用されないとするならば、香港における基本法や中国法の解釈にあたって生じる次の問題が指摘されている。(a) 香港の弁護士は基本法や香港に適用される中国法に関して顧客に法的アドバイスを与える資格があるのかどうか。(b) 基本法の多くの条文は、コモン・ローや衡平法から派生し、起源を持つ権利、利益に密接に関連しているが、それらの条文が香港法院において解釈されるのか。(c) 香港法院が、基本法を解釈するために、中国法の専門家に意見を求めるのはどのような場合か⁶⁰⁾。全人代常委会はいままでのところ、基本法の解釈にあたって、コモン・ローの解釈方法を明確に排除していない。この問題は今後の課題として残された。

(3) 解釈結果にいたる理由

全人代常委会の解釈においては「解釈」にいたる理由も示されていない。このため「解釈は判決理由と傍論を欠いた決定のリストでしかない。⁶¹⁾」とされ、「全人代常委会の解釈は法学上そして論理的な法の解釈ではなくて、政治的な宣言であるとみなされている。⁶²⁾」とも指摘される。解釈を行った背景、解釈の依拠する原則や規則、解釈が依拠した法律、解釈の過程、解釈の適用範囲などに対する説明の構築が課題として残された。

3回の解釈権行使の事例のうち、居留権事件における解釈においては理由が述べられはしたが、非常に簡潔なものであった。居留権事件においては、理由として第一に、関連条文が「中央と香港特別行政区の関係」に該当すること、および第二に、終審法院判決における解釈が立法意図と符合しないことをあげたにすぎ

60) Poon Kai Cho, "Jurisprudence, Interpretation and the New Legal Order", (2004) 6 *Hong Kong Lawyer* 41-42.

61) Poon Kai Cho, op.cit., p. 84.

62) Poon Kai Cho, op.cit., p. 84.

ない⁶³⁾。

理由が詳細でないことは香港法院の判決とは極めて対照的である。返還後も引き続きコモン・ローを維持する香港法院においては、先例拘束性の原則に基づき、判決は詳細な法的理由とともに下される。敗訴した訴訟当事者あるいはその弁護士は判決理由や傍論に賛成しないであろうが判断の理由についてははっきりと理解することができる⁶⁴⁾。

理由として、解釈草案に対する全人代常委会法制工作委员会の「説明」をあげた見解もある⁶⁵⁾。しかし、この場合、次に「説明」の扱いが問題となる。例えば、「説明」の香港法における地位、そして「説明」の全文が法的地位を持つのか、あるいは「説明」の趣旨なのか、が明らかにされる必要がある。

(4) 「立法意図」の決定

解釈において必ず言及されるのが、「立法意図の決定」である。例えば居留権事件においては、終審法院の香港居留権享有主体の範囲に関する判断が基本法関連条文の「立法意図」と異なることで、全人代常委会による基本法解釈がなされた⁶⁶⁾。また2005年の行政長官の任期に関する全人代常委会の解釈に対する法制工作委员会の説明では、後任の行政長官の任期を残りの任期とすることは「立法意図」に合致することが述べられた⁶⁷⁾。立法意図の確定は、解釈の正統な手段であるが、全人代常委会の解釈における「立法意図」の確定には次の問題点がある。つまり、基本法は中国と香港の起草者が共同で起草したのにもかかわらず、「立法意図」を用いることができるのは常に中国の起草者である。言い換えると、

63) 全人代常委会は次のように述べている「関連条文は中央人民政府が管理する事務と中央と香港特別行政区の関係に及び、終審法院は判決を行う前に、基本法158条3項の規定に依拠して全人代常委会に解釈を請求せず、かつ終審法院の解釈は立法意図と符合しない。」拙著『香港基本法の研究—「一国両制」における解釈権と裁判管轄を中心に—』（成文堂、2005年）、105頁。

64) Poon Kai Cho, op.cit., p. 84.

65) 陳弘毅「慣例建立憲法、規範人大釈法」『明報』2005年5月2日。

66) 「全国人民代表大会常務委員会关于「中華人民共和国香港特別行政区基本法」第22条第4項和第24条第2項第3号的解釋」佳日思、陳文敏、傅華倫編『居港權引發的憲法論争』（香港大学出版社、2000年、479—480頁）。

67) 「关于「全国人民代表大会常務委員会关于「中華人民共和国香港特別行政区基本法」第53条第二項的解釋（草案）」的說明」『中華人民共和国全国人民代表大会公報』2005年第4号、305頁。

「立法意図」は中国側に独占されている⁶⁸⁾。実際に居留権事件において、「立法意図」は基本法が採択された後に決定された香港特别行政区準備委員会の「意見」に具現されているとされた。その結果、終審法院の判断は「立法意図」から導かれた全人代常委会の解釈によって大幅に変更された⁶⁹⁾。

(5) 「解釈」の解釈

2004年の行政長官と立法会の普通選挙に関する解釈においては、「解釈」の解釈、つまり「解釈」それ自身がどのように解釈されるべきか、誰が解釈を行う権限を持っているのか、解釈のためにどのような文献が用いられるべきか、が新しい課題として浮かび上がった⁷⁰⁾。実際に、全人代常委会は2004年の解釈において、自らの「解釈」をさらに解釈した「決定」を行い、「解釈」において明示されなかった2007年行政長官と2008年立法会で普通選挙を行わないことを明らかにした。

「解釈」の解釈を行う主体には全人代常委会と終審法院の二つがありうる。前者は2004年の解釈実践で確定され、後者は基本法158条に規定されている。

問題は、「解釈」がどのように解釈されるべきかに関して、全人代常委会が見解を示していない場合、全人代常委会法制工作委员会による説明の役割をどのように捉えるのかとなる。法制工作委员会による「説明」は返還後の香港法体系に予想されていたものではないので、「説明」に対して上述した問題点が浮上する⁷¹⁾。

(6) 人員

全人代常委会は法院ではないために、その解釈や決定は、香港において常に法曹界から非難されている。これは「『一国両制』に本有的あるいは元からある不利な条件である⁷²⁾」としても、香港において解釈が尊重されるために、解釈を行う人員の法的資質を高めることが必要となる。

実際の運用上、全人代常委会の代表すべてが高度な法律知識に熟達しているわけではなく、そのために、全人代常委会代表は、法制工作委员会のアドバイスに

68) Ghai, Yash and Jill Cottrell, op. cit., p. 4.

69) Ghai, Yash and Jill Cottrell, op. cit., p. 4.

70) Poon Kai Cho, op. cit., p. 42.

71) Poon Kai Cho, op. cit., p. 42.

72) Chan, Albert, op. cit. pp. 224-225.

従っている。このため、法制工作委员会の質を保障することが重要となる。加えて、政治的干渉のない独立した法的アドバイスを保障するための、任命と解雇の制度の考案が待たれる⁷³⁾。

V おわりに

本稿では、香港返還以降、3回にわたってなされた全人代常委会の基本法解釈権行使の事例をもとに、基本法解釈権の行使にあたり次第に浮かび上がってきた細則を論じた。基本法解釈権を規定する基本法158条は、全人代常委会の基本法解釈の原則のみを規定するにすぎない。返還以降の全人代常委会の基本法解釈権行使は、いずれも香港社会のみならず国際社会が高い関心を示す事柄に対してなされ、そのたびごとに香港内外にわたる議論をかもし出した反面で、基本法解釈権の細則を明らかにする役割を果たした。

本稿でとりあげた全人代常委会による基本法解釈権の行使は、ある示唆的な現象を示している。全人代常委会による基本法解釈権は、「両制」よりも「一国」を重視するという原則に裏打ちされているものの、実際のところは実績の積み上げによって細則が構築されつつある。そしてそれはまた、付随的に解釈権行使に関する不明確性を作り出し、その点に対して香港法学界の批判が集中している。この発展途上性には、全人代常委会による基本法解釈権行使のありかたが端的にあらわれており、まさに中国の法律制度をとりまく現状と軌跡を一にするものである。

なお、全人代常委会による基本法解釈権行使においては、香港政府が表明した法的立場に対しても香港法曹界から批判がなされた。香港政府と全人代常委会、国务院での間の非公式な解釈決定過程は、本稿において検討した基本法解釈権行使の細則を確かにするうえでも重要であるが、ここでは詳しく検討することができなかった。今後の課題としたい。

73) Poon Kai Cho, op. cit., p. 86.