

返還後香港法と「一国兩制」

——居留權事件における基本法解釈権の帰属——

広 江 倫 子

はじめに

一九九九年一月二九日香港特別行政區終審法院は、香港居留權付与の範圍を大幅に広く解する画期的な違憲判決を下した。判決を受けた香港政庁は、同年五月大陸に居住する中国人であって香港居留權が新たに付与されるものは、第二世代を含めて約一六七万人であるとの試算結果を出した。

人口稠密が取りざたされてきた六六〇万人口の香港への、その三分の一近くの新たな移民流入の予測は香港社會を震撼させるのに十分であり、香港政庁はただちに中国全国人民代表大會常務委員會（以下、全人代常委會）に關連条文の再解釈を要請した。そして同年六月二六日、

全人代常委會は終審法院の解釈を完全に覆す形で中華人民共和國香港特別行政區基本法（以下、基本法）条文再解釈を行うのである。

移民政策に關する政策的判断という点では、全人代常委會および香港政庁の決断によって事態の悪化が回避された、と言えよう。しかし、一連の居留權事件における論点は香港居留權を享有する者の範圍のみにはとどまらない。一方で終審法院は基本法解釈の上に、基本法に規定される香港居留權の範圍を確定し、他方で全人代常委會も、基本法解釈の帰結としてその範圍を狭く解した。居留權事件においては返還後の香港法をとりまく根本的問題が深く關わらざるを得ない。つまり、返還後香港で実質的な憲法として機能している基本法を、誰がどのよ

うに解釈するか、という基本法解釈権の帰属問題である。

返還後、香港特別行政区においては、中国の香港問題に関する基本方針政策である「一国両制」に基づいて「高度の自治」が実施される。この香港の置かれた特殊な立場を反映して、基本法解釈についても、香港法院および全人代常委会の解釈権限区分が規定される。しかし基本法条文からは解釈権限の帰属をめぐる詳細は提示されず、それは返還後の個々の事例によって細則が確定されていく他はない。その意味でこの事件はまた、解釈権区分に関する香港、中国双方の理解の相違をも浮き彫りにした。そしてそれは、今後香港法の上でどのような「一国両制」、「高度の自治」が運用されていくかを見極めるためにも、看過されてはならない。

本稿では、一連の居留権事件および基本法が予定する基本法解釈体制を概説した上で、この事件で示された香港終審法院と全人代常委会の基本法解釈に対する見解を明らかにし、その問題点を指摘することを目的としたい。

一 居留権事件とは

香港居留権の範囲をめぐる訴訟、いわゆる居留権事件

とは、臨時立法会が改正した「入境条例 (Immigration Ordinance)」(香港法令第一一五章)が、血縁に基づいて香港永住性居民となる者の範囲を規定する基本法第二四条第二項第三号に違反するかどうか争われた事件である。

そもそも、中国と隣接し、水、野菜といった食料から政治に至るまでその影響を大きく被りながらも、数少ないイギリス直轄植民地 (Crown Colony) として冷戦期アジアで存続し、さらに新中国からの難民が社会の多くを占めるにも関わらず、一九九七年の中国返還が確定している香港において、移民、外国籍取得、返還後香港居留権の法的地位といった議論は常に居民の関心を集めてきた。歴史的にも植民地成立から日本軍占領まで、香港は一貫して中国大陸から世界各地への中国人移民の出発点であり、戦後も社会に占める移民人口の割合は決して低くはない。

海外流出の一方では香港への新移民が存在する。転じて、香港への流入に目を向けると、それは常に香港と地理的、社会的に近接する中国大陸からの中国人でありつづけた。現代中国の経済、政治的変動に比して安定的な

香港の政治環境、経済格差は常に移民を引き付ける誘因であった。しかし、面積極小、人口密集である香港への追加的人口流入は香港の諸機能に深刻な影響を与えかねない。この観点から返還以前は、中国、イギリス双方の政策の下、中国からの移民に対する厳格な規制がしかれてきた。

この規制の一つとして、返還以前、香港居民が大陸で出生した子女は香港に定住する権利を有さなかった。しかし、基本法第二四条第二項第三号は、香港居民と大陸中国人との間に出生した多くの子女にも居留権取得が可能、と理解しうる規定を突如として置く。返還以前からこの規定の解釈は分かれ、特に香港居民と大陸中国人との間で出生した香港居留権を持たない子女が香港返還後にいわゆる「小人蛇」として密入境を企てるなど、それは単なる解釈問題にとどまらず社会問題化の様相を呈していた。彼らは基本法発効後、つまり一九九七年七月一日以後、香港で居留権が付与される可能性に賭けて密入境するのである。⁽¹⁾この現象に対し、臨時立法会は、返還直後「入境条例」を二度改正し、児童流入を阻止する規定を置いた。この条例は基本法第二四条が保障する香

港居留権を剝奪し、基本法違反であるとして、子女の居留権を求める父母が香港入境事務所所長を提訴、ここに一連の居留権事件が展開される。⁽²⁾

申請人である子女の父母が根拠とするのは、基本法第二四条第二項第三号である。条文は第三章「居民の基本的な権利と義務」に位置し、香港居留権付与の範囲について以下の通り規定する。

第二四条第二項 香港特別行政区の永住性居民は左記のものである。

(一) 香港特別行政区成立以前または以後に香港で生まれた中国公民。

(二) 香港特別行政区成立以前または以後に香港に通常連続七年以上居住する中国公民。

(三) 第一号、第二号に記されている居民の、香港以外で生まれた中国籍の子女。

(四) (以下略)

同条によると、香港居民と大陸中国人との間に出生した中国籍の子女は香港居留権を享有し、それは子女の出生以後に両親が香港永住性居民となった場合にも該当する、と解釈しうる。

他方、「入境条例(改正第二号)」(以下、第二号条例)

(一九九七年七月一日採択) および「入境条例(改正第三号)」(以下、第三号条例)(一九九七年七月一日採択)は、香港居留権取得に以下のような制限を設けた。

第一に、第二号条例は「両親の居留権取得」(付表一二(c))および「婚外子の差別的取り扱い」(付表一一(二))の規定を設けた。前者は香港以外で出生した子女が香港居留権を取得する場合、子女の出生時の両親の香港居留権取得を要件とし、後者は特に父親と婚外子の関係にあっては、後に両親の結婚によって正式な婚姻による子女の地位が確定したときのみ、その親子関係が認定されることを規定した⁽³⁾。

第二に、第三号条例は「単程証」(“one-way exit permit”)と「居留権証明書」(“certificate of entitlement”)の取得⁽⁴⁾(第二A A条) および「条例の遡及力」(第一条)を規定した。「単程証」とは中国公安部が香港、マカオに、定住目的で赴く中国公民に発給する証書である。第二A A条の規定は以下の通りである。

第二A A条(一) 付属文書一 二(c)における香港特別行政区永住性居民の地位は以下の文書によってのみ

確立される。

(a) 有効な旅行証書およびその旅行証書に添付された有効な居留権証明書

(b) 香港特別行政区パスポート

(c) 香港永住性居民身分証

第二A A条は直接に「単程証」について言及するのではない。しかし、基本法第二四条第二項第三号が規定する、血縁により香港居留権を獲得する者に一番多く該当するのは、香港居民と大陸中国人との間に出生した子女であり、彼らの香港入境にとって「単程証」取得は死活的な意義を有する。つまり、「(大陸からの不断の人口)増加と矮小な土地面積は香港・マカオ地区の社会発展を制約する主要な要素である。」との観点から従来、大陸から香港への往来には「定額制」⁽⁴⁾がしかれており、「単程証」および「双程証」⁽⁵⁾保有者のみの入境が許可されてきたからである。返還時点でそれは一日一五〇人であり、申請者が配分人数に比較して圧倒的に多いために、六年、七年、それ以上配分を待つ場合もあるという⁽⁶⁾。遡及力の面では、条例は返還当日に溯ってその効力を有すると規定された。

応訴人である入境事務所長が規制の根拠とするのは、基本法第二二条第四項「その他の地区の人」の香港への入境規制の規定である。これは第二章「中央と香港特別行政区との関係」の章に位置し、以下の通り規定する。

第二二条第四項 中国のその他の地区の人は香港特別行政区に入る場合、認可の手續をとらねばならず、そのうち香港特別行政区に入つて定住する人数は、中央人民政府の主管部門が香港特別行政区政府の意見を求めた後確定する。

問題は基本法のどちらの条文に基づいて、居留権付与の範囲の解釈を行うかである。結論をいえば、終審法院は「入境条例」が規定する四つの制限、即ち「両親の居留権取得」、「婚外子の差別的取り扱い」、「単程証」と「居留権証明書」の取得、「条例の遡及力」をすべて違憲、つまり基本法違反と判断し、それが中国側の批判、さらには全人代常委会の再解釈を招いたのである。

二 基本法解釈権

周知のように、一九九七年七月一日、香港は新界、九龍を含めて中国に一括返還された。中英間で香港返還を

正式に約定した文書が一九八四年の「中華人民共和国とグレートブリテン及び北部アイルランド連合王国政府の香港問題に関する共同宣言」(中英共同声明)であり、それを法の形で規定するのが中国側が起草、採択した一九九〇年の基本法である。基本法は前文で、「一国兩制」の方針に基づいて、香港で社会主義制度と政策を実施しない」と述べ、第五条で「従来の資本主義制度と生活様式を保持し、五〇年間変えない」と規定するように、それが指向するのは、従来の香港の保持であると考えられる。

これを裏付けるように、返還後の法制度は以下の通り規定される。まず、第八条は「香港の従来の法律、つまりコモン・ロー、衡平法、条例、附属立法と慣習法は、本法と抵触するか、あるいは香港特別行政区立法機関が改正したものを除いて、保留される」と規定し、香港法制度の保持を明らかにする。そして、香港特別行政区で実施される法律は「本法、および本法第八条で規定された香港の従来の法律と香港特別行政区立法機関の制定する法律」(第一八条第一項)であり、中国の全国性法律は基本法「付属文書三に列せられたものを除いて香港特

別行政区で実施」されない(第一八条第二項)。さらに「香港の従来の司法制度は、香港特別行政区終審法院の設立に伴う変更を除いて、保留される」(第八一条)。

このような特別行政区で、香港法院は「独立の司法権と終審権」(第二条)を有する終審法院を域内の最高法院とし(第八二条)、「独立して裁判を行う」(第八五条)。つまり、香港法院は、終審法院を頂点として、特別行政区において従来の法制度の下、独立に活動を行い得る。しかしながら、香港は中国の「不可欠の一部」である以上、その法院・法制度も全く独立に運用できるはずはない。法の側面において、香港「高度の自治」の境界を画定するのは、香港法院の裁判管轄の範囲および基本法解釈権である。

裁判管轄と解釈権を規定する基本法第一九条および第一五八条については、起草当時のその妥当範囲をめぐる議論が存在した。これを基本法訴訟という形で法廷に持ち込んだのが裁判管轄に関しては返還直後の「香港特別行政区訴馬維駿」事件、そして解釈権に関してはこの居留権事件である。

馬維駿事件については別稿に譲り、以下では第一五八

条による解釈権区分を整理してみよう。

まず、基本法の解釈権は全人代常委会が有する(第一項)。しかし、全人代常委会は香港法院に、事件を審理する際、香港特別行政区自治範囲内の条項を自ら解釈する権限を授権する(第二項)。香港法院は自治範囲外の条項(「その他の条項」)も解釈できるが、事件の審理にあたり、「中央人民政府が管理する事務」または「中央と香港特別行政区の関係」に関する条項を解釈する場合、上訴できない最終判断を下す以前に、終審法院が全人代常委会に関連条項の解釈を要請する(第三項)。そして、全人代常委会の解釈が行われた後、香港法院はその解釈に依拠し(第三項)、全人代常委会は基本法解釈を行う前に、香港特別行政区基本法委員会の意見を求める(第四項)。

第一五八条からは、香港法院の基本法解釈権を以下のように理解できる。香港法院は自治範囲内の条項、つまり「高度の自治」範囲内の条項、および基本法の「その他の条項」を自ら解釈できる。しかし、「その他の条項」の中において「中央人民政府が管理する事務」および「中央と香港特別行政区の関係」に該当する条文を、事

件の審理にあたり解釈する必要がある場合には、全人代常委会にその解釈を要請しなければならない。

第一五八条は香港特別行政区の「高度の自治」範囲内外、および範囲外であっても「中央人民政府が管理する事務」、「中央と香港特別行政区の關係」に關係するかどうかで、解釈権の帰属を確定しているといえよう。しかし、基本法ほどの条文が香港の「高度の自治」範囲内であるのか、あるいは「中央人民政府が管理する事務」および「中央と香港特別行政区の關係」に該当するののかについて明確に規定していない。

この区分が確定しない限り、双方の管轄権に関する見解の相違が生ずる事態は避けられず、これを返還後初めて明らかにしたのが居留権事件である。

三 基本法解釈権の帰属

(一) 終審法院判決(一九九九年一月二九日)

終審法院李國能(Andrew Li)首席裁判官は、居留権事件審理の前提として基本法解釈に関して、解釈方法についての原則的立場を述べた後、解釈権の帰属について言及した。

解釈方法について李首席裁判官は目的論的解釈を採用し、立法目的を「一国兩制の原則の下で中華人民共和国と不可分の香港特別行政区を設立し、かつ高度の自治を行うことである。」と解した。注目すべきは、基本法の立法目的を、香港で「高度の自治」を行うことであると解した点である。

次に、基本法第一五八条が定める解釈権区分については、全人代常委会に解釈を提起する場合、および複数条文の解釈が関連する場合、の二つに分けて整理した。前者に関して李首席裁判官は、「分類要件」(“the classification condition”)および「必要要件」(“the necessity condition”)の基準を導入する。これらの基準は以下の通り定義される。

(一) 第一に基本法の条文が(a)中央人民政府の管理する事務に及ぶか、あるいは(b)中央と特別行政区の關係に及ぶとき(「分類要件」)。(二) 第二に、終審法院が事件を審理するとき、これらの条文を解釈する必要があるか、かつこれらの条文の解釈が事件の判決に影響するとき(「必要要件」)。

そして全人代常委会への解釈要請に当たっては、第一

に事件に関連する条文の「分類要件」への適合性が審査される。さらに「分類要件」に合致する場合であっても、第二に、事件の審理にあたり、当該条文の解釈の必要性、および当該条文の解釈の事件判決への影響性が考慮される。この二要件に合致してはじめて終審法院が全人代常委員会に基本法解釈を要請する。

そして、終審法院が問題となる基本法条文のこれら要件への適合性を決定するのであり、これは全人代常委員会への権限ではない。李首席裁判官は次のように述べる。

「終審法院が「自治範囲外の条文」が上述の二つの要件に合致すると思料する場合、必ず全人代常委員会に関連条文の解釈を要請しなければならない。全人代常委員会の解釈はこれらの特定の「自治範囲外の条文」についてであり、一般的な解釈ではない。」

判決によると、全人代常委員会へ解釈を要請する決定権は終審法院に存する。決定権が全人代常委員会に属するならば、全人代常委員会の解釈権は基本法全体におよぶ一般的なものとなり、これは李首席裁判官の基本法第一五八条の理解と合致しないからである。ここには全人代常委員会の基本法全体へ及ぶ解釈権行使への一定の牽制が看取

しうる。

第二の複数条文の解釈が一つの事件で同時に発生する場合について、全人代常委員会および終審法院の解釈権区分を整理するために、李首席裁判官は「卓越性テスト」(「the predominant test」)という基準を導入した。前述のように第一五八条は、「中央人民政府が管理する事務」および「中央と香港特別行政区の關係」に関する条項以外の「香港の自治範囲内の条文」、「その他の条文」について、香港法院の解釈権を認める。しかし、本件のように、一つの条文(第二四条)が明らかに自治範囲内の条文であり、他方の条文(第二二条)が「中央と香港の關係」に該当する場合、基本法からはその解釈権区分が明らかにされない。関連する場合すべてに全人代常委員会の解釈権行使を認めるなら、その範囲は基本法全体に及びかねず、「高度の自治」実施のために解釈権区分を確定した意義が失われる。実際に入境事務所所長側は、本件を全人代常委員会に提出すべきとして以下の通り主張した。

「(a) 法院がX条(本件に照らして言えば、第二四条)を解釈するにあたって、この条文が特別行政区自

治範囲内の条文に属し、「範囲外の条文」ではないが、(b)自治範囲外に属するY条(本件について言えば、第二条第四項)がX条の解釈にあたって関連が問題となる時、法院は第一五八条を根拠として、この条文を全人代常委会に提出しなければならない。」

これに対して、李首席裁判官が導入した「卓越性テスト」とは、複数条文の解釈が関係する場合、法院は中心として解釈を行う条文を確定し、それが香港法院の解釈権限内の条文であるなら、たとえ一部に全人代常委会が解釈権限を有する条文の解釈が関係しても香港法院が排他的解釈権を有する、とする基準である。李首席裁判官は以下のように説明する。

「実質において、法院が事件を審理するとき、最も解釈が必要であるのは、どの条文であるかを考える。それが「範囲外の条文」であるなら、本法院は、全人代常委会に提起しなければならない。解釈が最も必要であるのが、「範囲外の条文」でないなら、提起する必要はない。この状況において、「範囲外の条文」が「範囲外の条文ではない条文」の解釈に関係し、さらに「範囲外の条文ではない条文」を制限するとき、法

院はこの問題を全人代常委会に提起する必要はない。」この基準に照らし、李首席裁判官は本件に関して、中心条文は自治範囲内に属する第二四条であり、全人代常委会に解釈を提起する必要はない、と判断した。

加えて入境事務所所長の議論に対しては、再び香港の「高度の自治」に焦点を当て、以下の通り反駁した。特別行政区自治範囲内にあるX条の解釈に自治範囲外の条文が及ぶ限り、全人代常委会への解釈要請を義務付けるならば、

「(解釈)要請の目的は全人代常委会に「(自治)範囲外の条文」の解釈を要請することであるが、この解釈はそれが及ぶ限りでX条の解釈を制限する。このような(解釈)要請は、本法院の基本法解釈における自治範囲内に属する条文(X条)への裁判管轄を奪うものである。このような方法は特別行政区の自治を著しく削減し適切ではない。」さらに「卓越性テスト」導入について以下の通り評価する。

「この原則は第一五八条の二つの主要な目的を実現する。つまり、全人代常委会に基本法、とりわけ「範

「圏外の条文」を解釈する権限を与えるが、同時に特別行政区法院に「圏外の条文ではない条文」を解釈する権限を与え、特に自治圏内に属する条文を特別行政区法院がみずから解釈できることである。」

このように、李首席裁判官は基本法第一五八条は、香港法院と全人代常委会の解釈権限区分を規定することを明らかにした。つまり一月二九日の終審法院判決は、香港の「高度の自治」に重点を置き、その解釈権の面での帰結として、香港法院は「高度の自治」圏内の条項に關して、全人代常委会の解釈権が及ばない排他的管轄権を有すると宣言したものと要約できよう。さらに李首席裁判官は次のように述べて、全人代常委会の基本法全体に及ぶ解釈権行使の可能性を否定した。

「重要な点は、第一五八条が「圏外の条文」を解釈するときのみ、全人代常委会に(解釈を)要請しなればならないと規定することである。多くの条文(「圏外の条文」を含む)に事件を解決する際に及ぶ一般的な解釈問題が關連するとき、第一五八条は法院が全人代常委会に一般的な解釈を要請しなければならぬと規定するものではない。」

(二) 「人民日報」紙上の終審法院判決批判

終審法院判決は民主派、法曹界から積極的に評価される。しかし、居留権付与について、緩やかな基準を採用した結果、香港居留権を取得する者の数の大幅な増加が予想され、さらに、香港「高度の自治」に重きを置いた解釈権理解を展開したため、前者については香港の繁栄と安定の維持という観点から、後者に対しては中国側の見解との相違から、中国側からの反発が予想された。早くも一九九九年二月六日、「人民日報」紙上において、香港特別行政区基本法起草委員をも務めた四人の中国法学者、肖蔚雲⁽⁹⁾、邵天任⁽¹⁰⁾、許崇徳⁽¹¹⁾、吳建璠⁽¹²⁾が、終審法院判決に対する批判を展開する。この終審法院判決批判は裁判管轄、香港法院の違憲審査権、基本法の解釈問題および子女の居留権問題といった終審法院判決がとりあつかった論点すべてに批判を行ったが、特に、基本法解釈に対する批判を展開するのは吳建璠と肖蔚雲である。以下ではまず両者の批判を紹介する。吳建璠の批判は以下の通りである。

「中国憲法によると、法律の解釈権は全人代常委会

に属するのであり、基本法も明文で、基本法解釈権が全人代常委会にあることを規定する。特別行政区法院が事件を審理するときの基本法を解釈する権限は、全人代常委会が授与したものであり、制限がある。判決は特別行政区法院の基本法に対する部分的解釈権を任意に拡大し、また権力の源を転倒している。」

さらに、「卓越性テスト」の採用について、「この種の解釈は実際において、全人代常委会に解釈を請求する範囲を決めるもので、誤りである」と述べる。

肖蔚雲は以下の見解を示す。

「終審法院の基本法に対する解釈権は全人代常委会が授権したものであり、それ自身に固有ではない。解釈の範囲には制限がある。中央が管理する事務および中央と特別行政区の關係に及ぶとき、法によって、全人代常委会に解釈を請求し、全人代の解釈を標準としなければならない。」

表現は若干異なるものの、両者の主張は次のように要約しうる。つまり基本法を含めた中国の法律解釈権はすべて全人代常委会に属し、香港法院の解釈権は全人代常

委会から授権されたに過ぎない。李首席裁判官の採用する「卓越性テスト」は全人代常委会が有する解釈権の範囲を決める。

さらにこの見解を裏付けるのが全人代常委会解釈後の吳建璠論文である。吳の見解は以下の通りである。基本法第一五八条第二項、第三項は香港法院に解釈権を「授権」するのであり、かつ「授権」と「分権」は異なる概念である。例えば、全人代常委会は香港法院に自治範囲内の条項を自ら解釈する権限を「授権」するので、全人代常委会は基本法の上述の部分に解釈権を享有しないとの意見があるが、これは「授権」と「分権」を混同している。「授権」は権力主体が自らの権力を根拠として、他の主体に一定の条件において権力行使を許可することであり、自らの権力は授権によって減少することはない。「授権」概念をこのように捉え、吳は「基本法の規定によると、全人代常委会は特別行政区の自治範囲内の条文を含むすべての条文に解釈権を有する」と述べる。⁽¹⁴⁾

進んで吳は、全人代常委会は香港法院の「授権」権限行使に対する「監督」権を持つ、と主張する。つまり、全人代常委会が授権者として、香港法院が一定の条件に

従って、権限を行使したかどうかを監督する権限を有する。香港法院がその権限を行使するときに従う条件は、第一に「事件の審理」を行う場合のみ解釈を行い(基本法第一五八条第二項)、第二に「中央人民政府が管理する事務」、「中央と香港特別行政区の関係」に及ぶ条文の解釈が判決に影響するときに「上訴できない最終判決」を下す前に「全国人民代表大会常務委員会に解釈を要請しなければならぬ」ことである(第一五八条第三項)。ここまでは、基本法に規定される要件である。しかし、呉は加えて、規定以外の条件についても言及する。つまり、「この他、極めて重要な条件は、特別行政区法院の解釈は必ず基本法の立法目的に合致しなければならぬことである⁽¹⁵⁾」、として立法目的を条件の一つとしてあげる。呉によると、「これは基本法の関連の規定には含まれていないが、言うまでもなく、明らかである⁽¹⁶⁾」。全人代常委会は「監督」者として、香港法院が基本法の立法目的に適合しない解釈を行うとき、自らの解釈でもって誤りを糾す。「今回の全人代常委会の解釈は特別行政区法院の監督権を行使した一例である⁽¹⁷⁾」。

(三) 終審法院による「澄清」

本来、域内の最高裁で下された判決は、数々の批判に遇おうと同じ裁判所によって再び審理されることはない。しかし、終審法院李首席裁判官は一九九九年二月二六日、異例の「澄清⁽¹⁸⁾」という形で居留権事件の基本法解釈権区分に關する見解を再び宣言した。李首席裁判官は第一五八条に關して以下の通り述べた。

「第一五八条第二項は、基本法の解釈権が全人代常委会に存在することを説明する。法院が事件を審理する際、その基本法解釈権限は第一五八条第二項および第一五八条第三項によって全人代常委会から授権されたものである。一九九九年一月二九日の判決の中では、法院が基本法を執行し、解釈する権力は基本法に由来し、上述の条文を含む基本法の条文に拘束されると述べた。」

この「澄清」において李首席裁判官は、一月二九日の判決で言及した、一見終審法院の固有の権限とも理解できる、基本法自治範囲内の条項への解釈権行使を、全人代常委会からの授権として言い換えている。

基本法解釈に關する問題は「澄清」でひとまずの解決

がなされたかのように見えた。しかし、居留権付与の範圍についても、一月二十九日の終審法院判決が実行されるなら、大量の中国人が香港に流入することが明らかに⁽¹⁹⁾な⁽¹⁹⁾った。そこで、香港特別行政区行政長官は一九九九年五月二十九日、國務院へ報告書⁽²⁰⁾を提出し、基本法関連条文の解釈を求めた。香港政庁は第一に、終審法院判決と政庁の基本法関連条文への解釈が異なること、第二に、関連条文は「中央と香港特別行政区の關係」に関連するので全人代常委会に解釈を要請せねばならないことを理由とし、解釈を要請した。政庁は以下のように述べる。

「基本法の関連条文に関する終審法院解釈は、香港政庁が考えるそれらの条項の意図する文言、目的および立法意図と異なる。……問題はどのように基本法が解釈されるべきかという原則の一つであり、また香港への大陸居住者の入境制限は、中央と香港特別行政区の關係を生じさせるので、香港特別行政区はもはや独自にその問題を解決できない。」
そして、この基本法に規定のない異例の香港政庁による解釈要請手続は、基本法第四三条第二項および第四八条第二項第二号の「行政長官の職権」の中に含まれると

解釈された。

(四) 全人代常委会の基本法解釈

政庁の要請を受けて一九九九年六月二六日、第九回全人代常委会第一〇回會議において、居留権事件に関連する基本法条文の再解釈が全人代常委会によって行われた。⁽²³⁾全人代は、第一に、関連条文は「中央と香港特別行政区の關係」に該当し、第二に、終審法院判決における解釈は立法意図と符合しない、との二理由を述べた後、解釈を行った。全人代常委会は次のように述べる。

「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關係に及び、終審法院は判決を行う前に、基本法第一五八条第三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。」

関連条文の解釈について、まず基本法第二二条第四項の「中国のその他の地区の人」は香港永住性居民が大陸で出生した中国籍の子女を含む、と解釈された。これらの子女は、中国の法律および行政法規によって批准を申請し、有効な旅行証書、つまり「単程証」を携行して香

港に入境しない限り違法である。次に、基本法第二十四条第二項第三号の規定する子女は、両親のいずれかが第二四号第二項第一号あるいは第二号に適合し、永住性居民の資格を既に取得した者を指す、と示された。結果として、「入境条例」が規定した「両親の居留権取得」および「単程証」と「居留権証明書」の取得」の要件が復活したことになる。

(五) その後の居留権事件

基本法第一五八条第三項によると、全人代常委会が解釈を加えた基本法条文を香港法院が引用する場合、全人代常委会の解釈に準拠しなければならない。全人代の基本法解釈後、居留権の範囲をめぐる事件が終審法院で争われたが、基本法解釈権の帰属について終審法院李首席裁判官は、第一五八条第三項に従い、全人代常委会の解釈に沿った見解へと軌道修正した。李首席裁判官は全人代常委会の基本法解釈権は中国憲法第六七条第四号⁽²³⁾に根拠を持ち、基本法第一五八条第一項自体に確認されるのでありいかなる制限をも受けない、との見解を示した。終審法院は次のように述べる。

〔(全人代常委会の解釈) 権限は中国憲法第六七条第四号から導かれ、そして、基本法第一五八条第一項自体に含まれている。第一五八条第一項により授權されている基本法解釈の権限は一般的で制限されない。〕

さらに原告側弁護士による、第一五八条は全人代常委会が「中央人民政府の責任」および「中央と香港の關係」に関する条文にのみ全人代常委会が解釈を行えるように憲法的制限を課しており、これが基本法の規定する、終審権を含む香港の「高度の自治」に合致する、との主張に対しては以下の通り述べ、これを退けた。

〔(全人代常委会解釈権の) 権限と存在は第一五八条第二項、第一五八条第三項のいかなる方法によっても制限され、あるいは規制されない。〕「香港法院に、第一五八条第二項によって与えられる権限は常委会に与えられる解釈の一般的権限から生じる。第一五八条第三項はその権限を拡大するが、(全人代常委会に) 解釈を要請するという制限の対象である。……(主張のような) 制限付権限は第一五八条第一項が規定する一般的な権限とは合致しない。〕

この対応から、李首席裁判官は全人代常委会と同様に、

全人代常委会が基本法全体に及ぶ解釈権を有するとの見解を採用したことが窺える。

さらに全人代常委会の基本法解釈権行使の理由と、首席裁判官が一月二十九日の判決で示した「分類要件」、「必要要件」および「卓越性テスト」は矛盾する。李首席裁判官は、判決においてその再考の余地を以下の通り示唆する。

「法院は吳嘉玲事件において、(全人代常委会への)基本法解釈要請を行わなかった。しかし、(全人代常委会) 解釈の前文は次の見解を表明している。つまり、法院が判決以前に常委会に「第一五八条第三項の要求に応じて」関連条項の解釈を求めなかったことである。この見解は、法院が吳嘉玲で適用した解釈と異なる第一五八条第三項の解釈に及んでいるので、法院は分類、必要要件そして卓越性テストを、適切な事件において再び検討する必要がある。」

四 返還後香港法の問題点——「一国両制」の行方

一月二十九日の判決において、李首席裁判官は基本法解釈権を終審法院と全人代常委会に分割し、双方に排他的

管轄権を設定した。香港法院の排他的な管轄権の根拠は、基本法の規定する「高度の自治」であり、李首席裁判官は「高度の自治」を重視し、「高度の自治」範囲内にある香港法院が解釈権を有する条文を広く解した。例えば「卓越性テスト」の導入は、「中央人民政府が管理する事務」および「中央と香港特別行政区の關係」に該当する条文の解釈であっても、事件審理の核心とならない限り、香港法院の当該条文解釈を可能にした。しかし、全人代常委会の解釈においては、香港法院の排他的解釈権は否定され、全人代常委会が香港「高度の自治」実施の数々の保障にも関わらず、基本法全般に及ぶ解釈権を行使しうる、との理解の可能性が提示された。

一連の居留権事件の結末は、居留権の面では多くの香港人の意になう結果となった。しかし、他方、基本法解釈権の帰属といった法的側面においては、一連の中国側の対応が、香港に享有が許された「高度の自治」についての不安を生じさせたことも事実である。居留権に関しては、中国の解釈を支持するが、法院の解釈権、ひいては「高度の自治」の法的内容の観点からは中国の措置に違和感を覚える。このような香港人の背反した感情を

背景に、事件終結後もこの一連の居留権事件は香港における広範な議論の対象となりつづけている。

居留権の範囲をめぐる政策的当否を論ずることはできない。それは前述の通り、香港社会に根深い問題である。しかし、最後に、法的側面から基本法解釈権における問題点を指摘したい。

第一に、「分類要件」、「必要要件」、「卓越性テスト」さらに「高度の自治」に重きを置いた基本法解釈の方向性に裏付けられた終審法院の詳細な検討に対する、全人代常委会の解釈権行使の理由は、説得力に欠けると言わざるをえない。全人代常委会は基本法の立法目的との相違、および関連条文が「中央と香港特別行政区の關係」に該当することを理由に解釈を行った。しかし、中国側が考える基本法の立法目的は言及されず、また基本法第二四条が「中央と香港特別行政区の關係」に及ぶ理由も明らかにされていない。基本法関連条文の性質如何が解釈権の帰属を決定する以上、その性質決定の理由が明らかでないことは、規範論理的に不明瞭感が否めないのである。

第二に、性質決定理由の曖昧さに加えて、解釈権関係

の問題をもすべて授權關係に帰せしめ、全人代常委会の基本法全般に及ぶ一般的解釈権を容認することは、実質的に全人代常委会を香港最終審に据える効果を有する。

しかも、全人代常委会の解釈権発動は、条文の性質決定理由が明らかにされないことから、予見可能性を持たない。

これらの問題点は、終審法院設立および香港法の維持によって保障された、法的側面における「高度の自治」を狭く解する結果をもたらすばかりか、居留権事件のような後続の多数の人々が関係するテストケースにおいては、社会的影響も甚大である。これは香港法の安定性、公平性に対する信頼感の喪失を導くのではないだろうか。

(1) 陳弘毅「香港回歸前後的違憲審查制度」『廣角鏡月刊』一九九八年八月、二六頁。

(2) 以下では居留権事件終審法院判決として、Ng Ka-ling v Director of Immigration, Tsui Kuen-nang v Director of Immigration, and Director of Immigration v Cheung Lai-wah [1999] 1 HKC 291 を引用する。なお、この判決全文は http://www.info.gov.hk/basic_law/english/facv_14_16_98.htm で入手可能であり、引用は

これに拠った。

- (3) 母親と子女の場合、婚姻による子女、婚姻によらない子女のいずれも親子関係が認定される。
- (4) 項説編著『中外出入境法律指南』中国人民公安大学出版社、一九九八年、一六三頁。
- (5) 香港への一時滞在を目的とする際、中国公安部により発給される証明書。
- (6) 項説、前掲書、一六三頁。
- (7) HKSAR v Ma Wai Kwan [1997] 2 HKC 315.
- (8) 例えは、Yash Ghai, "Hong Kong's New Constitutional Order-The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law", second edition, Hong Kong University Press, 1999, pp. 203-204. T. M. Morris, "Some Problems Regarding the Power of Constitutional Interpretation Under Article 158 of the Hong Kong Special Administrative Region", pp. 89-96.
- (9) 北京大学教授
- (10) 北京大学客員教授
- (11) 中国人民大学教授
- (12) 中国社会科学院法学研究所教授
- (13) 『人民日報』一九九九年二月八日。
- (14) 吳建璠「全国人大解釈基本法依拠在何処」『中國法律』一九九九年八月号、四頁、二六一—二八行。
- (15) 吳建璠、前掲論文、四頁、四〇—四一行。
- (16) 吳建璠、前掲論文、四頁、四一—四二行。

(17) 吳建璠、前掲論文、四頁。

- (18) Ng Ka-ling (an infant) v Director of Immigration [1999] 1 HKC 425 なお判決全文は http://www.info.gov.hk/basic_law/english/facv_14_16_98a.htm で入手可能であり、引用はこれに拠った。
- (19) 香港政庁は一九九九年五月六日、終審法院判決実施に関する報告書を発表する。それによると約一六七万五千人が新たに居留権を取得することとなった。政庁の報告書はこの他、大陸中国人の香港流入がもたらす影響について、住宅、教育、職業訓練、医療、社会福祉、失業、就職指導、交通、環境の面から分析する。
- (20) 「中華人民共和国香港特別行政区基本法実施において遭遇した問題を解決するために中央人民政府に助言を求めらる報告書」
- (21) 第四三條第二項 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。
- (22) 第四八條第一項 香港特別行政区行政長官は下記の職権を行使する。
 - (一) 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。
- (23) 「全国人民代表大會常務委員會の「中華人民共和國香港特別行政区基本法」第二二條第四項と第二四條第二項第三号に関する解釈」一九九九年六月二六日第九回全人代常委會第一〇回會議採択

- (24) Law Kong Yung v Director of Immigration 一九九九年一月三日。判決全文は http://www.info.gov.hk/basic_law/english/facv_10_11_99.htm で入手可能であり、引用はこれに拠った。
- (25) 中国憲法第六七条 全国人民代表大会常務委員会は以

下の権限を行使する。
第四号 法律を解釈する。

二〇〇〇年八月八日 受理
二〇〇〇年九月二十日 受理
(一橋大学大学院博士課程)