

「一国二制度」と香港特別行政区の自治

呉 強

一、問題の提起

一九九七年七月一日、盛大な香港の主権返還式典が中英両国政府によって行われ、ユニオンジャックが降ろされ、中国の五つ星の赤旗が式典の会場に勢いよく翻った。これにより、香港に対する一五六年のイギリス植民地支配の終焉が宣告され、アジアにおけるイギリス植民地支配の時代に終止符が打たれた。香港主権の中国への返還は世界中の注目を浴び、まさに歴史的、国際的意味をもつ重大な出来事であった。

香港の主権が中国へ返還された後、「東洋の真珠」といわれている香港の繁栄と安定が引き続き維持されるかどうか、自由と人権が守られるかどうか、「一国二制度」に基づいて、香港の高度自治が実施されるかどうかは、世界の新たな注目の焦点となった。中国は、香港の現状を五〇年間は変えないと公約しているにもかかわらず、香港は果たして高度の自治権が保障されるのだろうか、一国家二制度は矛盾に満ち、実行不可能な構想ではないか、といった疑問、不信の声が聞かれる。本稿は、香港問題の由来と香港の主権返還をめぐる中英交渉を振り返り、「一国二制度」に基づいて制定された香港特別行政区基本法を若干検討し、香港特別行政区の自治についての分析を通じて、香港の自治を位置づけてみたい。最後に、香港特別行政区の自治の将来について私見を述べてみたい。

二、香港問題の由来と解決

1、香港植民地体制の形成

香港は香港島 (Hong Kong Island)、九龍 (Kowloon)、新界 (New Territory) の三つの地区から構成される。イギリスが統治する香港はイギリスの王

領植民地 (Crown Colony) である。英領植民地香港の形成は清朝の不平等体制にさかのぼる。一九世紀四〇年代のイギリスはすでに世界初の産業革命の成功をなし遂げ、世界市場の開拓と拡張を急いでいた。国土が広く、立ち後れていた鎖国状態の清王朝はイギリスが狙う絶好の目標となった。植民地香港は三つの段階を経て形成された。まず、アヘン戦争の結果、一八四二年に南京条約が締結され、香港島が永久に割譲された。第二段階はアロー号事件を契機として、第二次アヘン戦争がおこり、一八六〇年に締結された北京条約によって、九龍半島の先端部が割譲された。第三段階は、一九世紀末期に列強が中国を分割する波が一段と高まっており、イギリスは香港の防衛を理由にさらに新界の獲得に動き出した。その結果、香港地域拡張に関する条約は一八九八年に北京で調印され、新界の九九年間期限での強引な租借を決めたのである⁽¹⁾。こうして、香港島と九龍半島の両割譲地と新界租借地とからなる英領直轄植民地「香港」が形成された。イギリスの香港支配の国際法的根拠はこの三条約に由来する。

2. 新中国の成立と対香港政策

アジア・太平洋戦争中、香港は三年八ヶ月にわたって日本軍によって占領された。一九四三年のカイロ会談で、中国は正式に四大国の一つとして出席し、香港を含めて、日本によって奪われたすべての地域を中国に返還すべきことを強く要請した⁽²⁾。国民政府は英国に対して度々香港の返還を粘り強く要求したのに対し、一九四九年成立した新中国は三〇年の間香港の取り戻しに着手するような行動を一切取らなかった。むしろ香港の英国支配の現状をしばらくの間維持することを是認するような姿勢すら見せた。百年の間、列強が中国に押しつけた不平等条約を完全に撤廃し、中国に対する帝国主義の植民地支配を覆すことは、中国共産党の主旨と中国革命の重要目標であった。建国当初、中国はすでに清王朝及び国民政府と諸外国との間に締結した不平等条約を承認しないことを宣告した。しかし、早急に香港を取り戻さず、しばらくの間香港の英国支配を容認することは、中国共産党の反植民地支配の一貫した立場と矛盾するのではなく、むしろ国際状況の現実に基づいた、中国の長期的、戦略的な考慮であった。

新中国が成立した当初、冷戦構造が形成され、米ソ両国をはじめとする資本

主義と社会主義兩大陣營の対立が一段と激しくなった。特に、一九五〇年に朝鮮戦争が勃発し、中国の参戦によって、アメリカは中国に対して全面的な封じこめ政策を実施した。香港を英国の手に留保することは、中国にとっては、アメリカの封じこめ政策を打開し、西側諸国と接触する窓口を確保する手段であった。一九四九年の上半期、中国大陸を解放する前に、毛沢東、周恩来は国際情勢を慎重に分析した上で、既に香港を取り戻さず、「長期的に考慮し、十分に利用する」といった対香港政策を決定した⁽³⁾。しかしながら、しばらくの間香港に対する英国統治の現状を黙認することは、決して中国は香港主権を放棄し、英国の植民地支配の合法性を認めることを意味するわけではなかった。毛沢東、周恩来は共産主義者であると同時に、熱烈な民族主義者でもある。彼らはいつの日か必ず香港の主権を回復し、百年の民族屈辱を晴らすことを念願していた。中国はしばしば香港主権が中国にあり、平和交渉を通じて香港問題を解決するといった立場を明らかにした。

3. 香港の主権返還をめぐる中英交渉と中英合同声明の調印

一九七〇年代末期、新界九九年の租借期限が切れることについて、香港に対する中国の意図を打診するため、香港総督マクルホースが歴代総督で初めて訪中し、鄧小平副首相と会談した。鄧小平は明確に「中国は必ず香港の主権を取り戻す」とマクルホース総督に伝えた。当時の中国共産党中央はすでに「一国二制度」の構想をもって香港問題を解決する方針であったと推測される⁽⁴⁾。香港の主権返還をめぐる中英交渉は、一九八二年九月のサッチャー首相訪中を契機として正式に幕が開かれた⁽⁵⁾。九月二二日、サッチャー首相と鄧小平中央顧問委員会主任は会談を行って、それぞれ香港問題に対する自国の立場を述べた。サッチャーは、香港関係の三条約は、いずれも合法的に両国政府が合意・締結したもので、国際法上の効力を有すると強く主張した。香港の繁栄は英国の統治に根本的に関わっており、英国の統治を抜きにしては香港の現状が考えられないのである。香港の絶対多数の人々は現状維持を望んでいる。香港問題をうまく処理しなければ、「災難の影響を招きかねない」との強硬な姿勢を示した⁽⁶⁾。鄧小平主任は、サッチャー首相の立場を真っ向から反駁し、主権問題に関して、中国は融通をきかず余地はなく、割譲地香港島、九龍と租借地新界を区別せず、一九九七年に香港全域の主権を一括して回復する旨を述べた。

香港回収を宣告することは、「災難の影響」をもたらしたとしても、我々は勇敢にこの災難に向けて政策を決定するという意志を強く表明した⁽⁷⁾。

中英双方は、香港に対する立場が激しく対立したため、第一段階の首脳会談は進展せずに物別れで終わった。ただ、両国は外交ルートを通じて香港問題を交渉することに合意した。中国は無期限に交渉を延期させることを許すわけではなく、鄧小平は高圧的に「香港の主権問題で一九八四年末までに合意に達しなければ、中国は自らの解決策を発表する」と発言した⁽⁸⁾。中国は、英国の三条約有効論の批判を展開すると同時に、広範に香港各界人士の意見を聴取し、香港問題を解決する一二条の基本政策と方針を制定した。香港及び国際社会の前に、中国は繰り返し「一国二制度」の構想を持って香港問題を解決する意志を表明した。例えば、鄧小平は一九八四年六月二日に香港産業界北京訪問団との会談で、「我々は香港に対する政策を五〇年間変えないという公約を必ず守る」⁽⁹⁾との発言があった。一九八三年六月、サッチャー首相は趙紫陽首相に宛てた書簡の中で、香港主権に対する中国の立場を認識し、もし香港の将来が英国政府及び香港の人々の受け入れるものであれば、香港の主権問題を改めて議会上に提起し、討論に委ねるといった譲歩の姿勢を示した。これを契機として、中英交渉は七月から第二段階の交渉に入った。

第二段階の交渉が再開された後、英国は香港の主権が中国にあることを間接的に認めたとにかかわらず、すぐ香港から引き揚げるわけではなく、香港に対する「道義上の責任」を強調し、英国の統治抜きに香港の繁栄を維持することができず、中国主権の原則を承認した上で、英国は引き続き過去と同じように香港を統治すべきだといった主権・統治権分離論を主張した。中国は当然に主権・統治権分離論の主張を受け入れず、あくまで主権、統治権の一括返還を要求する。鄧小平は「香港の中国人がうまく香港を管理することを確信すべきである。中国人がうまく香港を管理する能力を持っていることを信じないのは、古い植民地主義が残った考え方だ」⁽¹⁰⁾と指摘し、一九八三年九月二〇日付の「人民日報」は「中国が香港地域を回収するのは完全に国際法にかなっている」との論文を掲載し、国際法の視点から全面的に英国の「三条約有効論」、「主権・統治権分離論」を強く非難した。中英の第二段階の交渉は、紆余曲折の一年あまりの二十二回会談を通じて行われ、中英共同声明はようやく一九八四年九月に仮調印され、それぞれの議会批准の手続きを経て、一九八四年一月一九日

に正式に調印された。英国は一九九七年七月一日に、香港を中国に返還することを声明し、中国は「一国二制度」を実施し、香港に対して「港人治港」（香港人による香港統治）、「高度自治」、五〇年間香港の資本主義的現状を変えないことを公約した。香港に対する中国の基本方針・政策が付属文書の中で、詳しく説明されている。中国側は、中英共同声明の歴史的意義を絶賛し⁽¹⁾、サッチャー首相も「英中合意は両国の政治的要求と香港住民の利益を完全に満たすものだ。……『一国家二制度』はこれまでに先例がなく、香港問題を解決する上で想像力に富んだものだ」⁽²⁾と、共同声明を高く評価した。

国際世論においても、合意文書に対して、普遍的に称賛と好意的反響が及んだのである。これで、中英両国は外交交渉を通じて、円滑かつ平和的に歴史上残された香港問題を解決した。

三、「一国二制度」構想及びその法律化

1、「一国二制度」構想の核心的内容

「一国二制度」の構想は、そもそも台湾と大陸の統一問題を解決するため提出されたもので、初めて香港問題の解決に適用された。鄧小平によって最初提起された「一国二制度」構想の核心は、一つの中国のもとで、大陸が社会主義制度を実施するのに対し、歴史的、現実的状况に鑑みて、台湾、香港、マカオが引き続き資本主義制度を実施し、高度の自治権を享有することである。その根本的な目的は、この三つの特殊な地区の経済的繁栄と安定を維持すると同時に、台湾と大陸の統一及び香港、マカオの主権復帰を実現することにある。「一国二制度」の構想には、三つの基本点が含まれている。

第一に、一つの国。台湾、香港、マカオはすべて統一した中華人民共和国の一部分であり、中国の分割できない領土である。国内的には、一つの中央政府しか存在しないし、一つの憲法しか全国に適用されない。対外的には、一つの中華人民共和国政府しか統一の国家主権を代表しない。国家主権の統一と領土保全の原則は、香港、マカオ、台湾問題を解決する際の前提として、交渉すべき問題ではない。

第二に、二つの制度。一つの国家主権の下で、歴史と現実の状況を考慮し、経済的繁栄と安定を維持するため、香港、マカオ、台湾は大陸の社会主義制度と異なる資本主義制度を実施し、経済、社会制度を長期間基本的には変えない。

大陸を主体とする社会主義制度は、香港、マカオ、台湾の資本主義制度と長期的に平和共存する。

第三に、高度の自治。香港、マカオの主権復帰及び台湾との統一を実現した後、現地人による高度の自治を実施し、中央政府は官吏を派遣しないし、地方の具体的事務に一切干渉しない。香港、マカオ、台湾の高度自治は一つの特異形態の地方自治であり、他の国の地方自治と比べると、より高度の自治権を享有する地方自治である。

2、香港特別行政区基本法の起草・採択と「一国二制度」構想の法律化

中国憲法第一条、中英共同声明第三条第一二号に基づき、一九八五年六月に香港特別行政区基本法起草委員会が設立された。起草委員会の構成は、大陸側三六人、香港側二三人であった。中英交渉における主権帰属の問題を解決する際に、中国は香港住民の参加を認めなかった。なぜなら、香港は独立の政治実体ではなく、主権返還はあくまで中英両国間の問題であると考えていたからである。しかし、主権交渉と違って、香港の将来の基本制度を規定する基本法の起草においては、香港住民代表の参加と意見聴取を抜きに高度の自治はありえない。基本法の将来の実施は、香港住民の理解、支持を得なければ、制定した基本法はうまくいかないであろうと、中国は考慮した。香港住民の意見聴取を行うため、香港各界の人々を含む一八〇人の基本法諮問委員会が設立された。内地委員は、数回香港へ行行って、香港各界の意見を聴取した。一九八八年四月に第一次草案が発表され、全国と香港の広範囲で半年にわたって意見聴取が行われた。各方面の意見を聴取した上で、一九八九年二月に第二次草案が発表され、八ヶ月にわたってもう一度広範囲に意見聴取が行われた。一九九〇年二月に、起草委員会の第九次全体会議は第二次草案に対して二四項目の修正を行った上で、基本法の最終草案を決定した。一九九〇年三月に開催された第七期全国人民代表大会はこの最終草案を採択し、基本法が正式に成立した。

四年間八ヶ月にわたって、基本法起草の作業が行われる過程で、香港住民の意見が十分に反映され、重視されたと言えよう。香港住民の意見は起草委員会で繰り返し検討され、討論されたのである。基本法の起草過程は、決して平坦なものではなかった。「中央人民政府の直轄」と「高度の自治権」、中央統制の度合いと香港の政治的自由及び自治権の保障についての両立をめぐる、内地

の委員と香港側の委員は激しく対立する場面もあった。しかし、基本法は中国が一方的に香港に押しつけたものではなく、「一国二制度」の政策を実施し、香港住民の意見を十分に聴取した上で制定されたものである。起草の全過程に参加した新華社香港支社社長許家屯の話によると、「基本法起草のすべての過程は、これまでにない民主的雰囲気が漂っている。起草過程は実際には各方面の協力・協議・妥協の過程であり、十分に民主主義を高揚する過程でもある」⁽⁴³⁾、と。香港特別行政区基本法の採択は、国家基本法律の形を持って「一国二制度」の方針・政策を具体化し、香港に対する中国政策の法律への転換を完成し、「一国二制度」を構想から現実に変えた。鄧小平は基本法が「歴史的意義と国際的意義を持つ法律であり、創造性に富んだ傑作である」⁽⁴⁴⁾と指摘し、基本法の意義を高く評価した。

3. 基本法と憲法との関係

中国憲法第一条は社会主義の国家制度を明記しているのに対して、基本法第五条は「香港特別行政区は社会主義の制度及び政策を実施せず、従来の資本主義制度及び生活様式を保持し、五〇年間変更しない」と述べている。一見したところ、基本法と憲法との間に、大きな矛盾が存在していることは間違いないであろう。他方では、憲法は「国家の基本法であり、最高の効力を持つ」（序言）、「国家は、社会主義法制の統一と尊厳を維持・保護する」（第五条）と規定している。基本法と憲法は、いったいどんな関係にあるかについて、若干検討に入りたい。

まず、憲法は基本法を制定する根拠である。一九八二年一二月の全人代が新憲法を採択し、第三条に「国家は必要ある場合、特別行政区を設置することができる。特別行政区で実施する制度は、具体的状況に応じて全国人民代表がこれを法律で定める」と規定した。この条文は「一国二制度」を実施する憲法的根拠を整えたのである。基本法の序言は、「中華人民共和国憲法に基づき、全国人民代表大会は特に本法を制定して香港特別行政区において実行される制度を規定し、もって、香港に対する国の基本政策の実施を保証するものである」と述べている。すなわち、基本法は内地の社会主義制度に関する憲法の規定から離れた特別行政区のための例外的措置を想定し、憲法に基づいて制定されたのであるから、憲法の特定条項との矛盾があるにもかかわらず有効であること

が示唆されている。全人代は、基本法の効力を明らかにするため、特に「香港特別行政区基本法は中華人民共和国憲法に従い、かつ香港の具体的状況に照らして制定されたので合憲である」といった基本法に関する決定を正式に採択した。基本法は、香港によって制定された「小憲法」ではなく、憲法に基づいて全国人民代表大会によって制定された憲法より下位の全国的法律であることが明らかになった。

次に、憲法第三一条のみならず、憲法は一つの全体として香港特別行政区に適用される。憲法の適用は国家主権の行使と密接不可分の関係にある。国家主権の最高独立の性質は、最高法的効力を持つ根本法としての憲法が国の領土全域に適用されるべきことを要請している。香港の主権が復帰した後、中国憲法が香港に全体的に適用されることは当然である。もっとも、憲法が香港に適用されるにもかかわらず、香港に対する「一国二制度」の方針を実施するため、その適用はそれなりの特徴をもっている。つまり、「一つの国」という点において、国家主権の統一と領土保全を擁護する憲法の規定は香港に適用されなければならないのに対して、「二つの制度」という点において、社会主義制度と政策に関する憲法の規定は香港に適用されない。

四、香港基本法に関する若干の検討

香港特別行政区を設立し、香港特別行政区において、内地と異なる資本主義制度を実施し、香港に高度な自治権を賦与する中国側の根本的な目的は、国家主権と領土保全の原則を擁護すると同時に、香港の繁栄と安定を維持することにあつた。「一国二制度」の方針に基づいて、制定された基本法は国家主権の原則性と現実を考慮する柔軟性を緊密に結合するものである。いずれかの側面を看過して、一つの面だけ強調するのは、「一国二制度」に対する正しい理解ではなかった。「一国二制度」と香港基本法に対して、「香港は現状を維持できない。……『一国両体制』構想など、絵に描いた餅にすぎない」⁽⁴⁵⁾、「香港と中国の関係がこんな具合では、『一国二制度』も前途多難といわざるを得ない」⁽⁴⁶⁾との不信、疑問の声がしばしば聞かれる。この論調の根拠には、「一国二制度」モデルは中国内地の社会主義制度と香港特別行政区の資本主義制度との固有の矛盾及び権力の不平等を解決できないこと、中国は家父長的中央集権体制を実施しているので、香港特別行政区の事務への干渉を避け難いこと、

「一国二制度」と香港基本法はただ主権復帰を実現するための飾りものであり、根本的には香港特別行政区の資本主義制度と高度の自治を保障し得ないこと、などが挙げられる。しかし、私にはとてもそうは思われぬ。このような判断は、すべて「一国二制度」に対する誤解であり、資本主義に対する新たな考えに立って、社会主義と資本主義は長期的に平和共存し、互いに促進するという中国指導者の意識転換及び香港問題を解決する中国の戦略的、長期的意図に対する正確な認識ではなかった。以下には、基本法の条文に照らして、基本法の内容を検討しておきたい。

1. 統一的国家主権下の中央と香港特別行政区との関係

統一した国家主権の根本的特徴は、対内的には最高の権力であり、対外的には独立の権力である。単一国家であれ、連邦国家であれ、中央と地方の権限配分と地方分権の度合いにおいて相違があるにもかかわらず、基本的には国家主権のこの二つの特徴にかなっていると思われる。香港主権の復帰が実現した後、中央と香港特別行政区との関係において疑いなく国家主権の原則を体現しなければならない。国家主権の統一と領土保全の原則は、香港基本法の第一章「総則」及び第二章「中央と香港特別行政区との関係」の条文において集中的に反映された。

まず、基本法は「香港特別行政区は、中華人民共和国の不可分の一部である」(第一条)、「香港特別行政区は、高度の自治権を有する中華人民共和国の一つの地方行政区域であり、中央人民政府が直轄する」(第一二条)、「全国人民代表大会は、香港特別行政区に対し、……高度の自治権を授ける」(第二条)と明記した。これらの条文は、中国が香港に対して主権を行使することを意味する。すなわち、香港の法律的地位は、中国の地方行政地域である。香港と中国との関係は単一国家における地方と中央との関係であり、独立的意味を持つ政治実体ではない。香港が享有する高度の自治権は、固有権ではなく、国家によって授与されたもので、中国主権のもとで行使されなければならない。連邦国家において、州の権力は固有なものであり、連邦によって授けられるものではない。連邦の権力は州の譲渡に由来しており、譲渡しない権力をすべて成員国に留保する。例えば、アメリカ憲法修正一〇条は「この憲法によって合衆国に委任されず、また州に対して禁止されない権限は、それぞれの州または人民

に留保される。」と規定している。しかし、単一国家としての中国における中央と香港特別行政区との関係は、連邦国家における連邦と州との関係ではなく、基本法は香港に高度の自治権を肯定しながらも、外交と国防を除く「余剩権力」を香港特別行政区に付与しなかった。この点は連邦国家と単一国家との政治構造の大きな相違点を浮き彫りにするものであるといえよう。

基本法は、中央が香港特別行政区に高度の自治権を付与すると同時に、香港に対する監督権を規定している。①中央政府は香港特別行政区の外交と防衛に責任を負う（第一三条、第一四条、第一九条）。一般的に、外交と防衛権は国家主権を行使する重要なメルクマールと思われる。②中央人民政府は、香港特別行政区行政長官および行政機関の主要職員を任命する（第四五条、第四八条）。中国の学者の解釈によれば、行政長官に対する中央人民政府の任命権はただ手続きのなものにとどまらず、実質的任命の決定権を持っているということである⁽⁴⁾。つまり、香港特別行政区の人事に対して中央政府が強力的な監督権を有することを意味する。③香港特別行政区に対して全人代常務委が立法監督権を行使する。香港特別行政区の立法機関が制定した法律は、全人代常務委に報告し登録しなければならない。香港特別行政区の立法に対して、全人代常務委が基本法の中央の管理する事務および中央と特別行政区との関係に関する条項に合致しないと認めるならば、関係する法律を差し戻すことができる。全人代常務委が差し戻した法律は、ただちに失効する。その他、基本法第一八条は、特別緊急状態に香港特別行政区に対する中央政府の関与を明らかにした。

一つの国家主権下の中央と香港特別行政区との関係に関する基本法の条項を検討してみれば、基本法は特別行政区の高度の自治を認めながら、香港特別行政区は中国の不可分の一部分であるから、外交、防衛の権限、行政長官および主要公務員の任命に関する人事権、立法監督権及び緊急状態の非常権を中央政府に留保していることは明確である。これらの権力を中央に留保するのは、「一国二制度」における国家主権、統一と領土保全を擁護する要請であるし、「二制度」を実施する前提である。中央の監督あるいはコントロールと香港の高度の自治を対立させ、高度の自治を認めた以上、中央の監督はあり得ないという考えは、実際には香港を中国主権の下から外して独立させるものであって、当然に基本法では認められない。中央と香港特別行政区との関係について、「香港の中国に対する不信感と、中国の香港に対する警戒心には、われわれの

想像以上のものがあるようだ。……中国のこのような警戒心はたとえば、香港に高度の自治権を約束したにもかかわらず、基本法の作成に当たって、中国が、始終香港の自治権に制限を加え、中央に権限を集中させようとしたことに端的にあらわれている」⁽⁸⁾との指摘がある。しかし、国家主権下の地方自治権というものは、独立国家の成立を決定する自決権と同じではない。地方自治権は、すべて限界があるもので、国家主権の枠組みを越えて保障される自治権は世界のどの国にもあり得ないであろう。基本法は、中央にある程度の権力を留保するのは、香港の自治事務に干渉する意図ではなく、あくまでも単一国家における地方に対する中央の主権行使の形式である。香港の自治権が自決権ではないからには、基本的には香港に対する中央政府のある程度の監督は合理性があると私には思われる。中国は香港に対して警戒心があったとしても、それは国家主権を阻害する独立あるいは自決に対する警戒心であって、高度の自治に対する警戒心ではない。国家主権を阻害する特別の事情がない限り、中央政府は香港に協議または選挙された行政長官を任命しない、香港特別行政区立法会が制定した法律を差し戻し、失効させるもしくは緊急状態を宣言し、全国の法律を香港に実施するなどの権力を無造作に行使しえないであろう。

2. 香港特別行政区の政治体制と政治民主化

英領植民地香港が実施した政治制度は、植民地的色彩がある総督制である。香港総督は英王の委任を受けて、英王の特許状（Letters Patent and Royal Instructions to the Governor of Hong Kong）に基づいて香港に対する統治を行う。総督は立法権、行政権を一身に集め、同時に軍隊の最高司令官でもあり、英王を代表して香港に対する最高統治権を握っている。立法評議会、行政評議会は総督の諮問機関にすぎず、その議員は基本的には総督の任命による委任議員であった。総督は立法評議会が採択した法律を否決する権限を有する。英国は香港に対する植民地統治を行うとともに、能率的な政府をうち立て、安定した公務員制度を形成し、各界のエリートからなる諮問機構の意見を十分に聴取した上で政策決定のフレームワークを構築した。このような制度は、最近二〇年間香港の高度成長を実現し、香港の安定と繁栄を維持することに対して成功を収めた。中国は香港の経済、社会制度を五〇年間変えないことを公約するにもかかわらず、政治制度を変えないことを公約していない。というのは、

英領植民地香港が実施する政治体制は典型的植民地の色彩があるものであって、香港特別行政区の政治体制を構築するに当たって、その植民地の性質を変えなければならないからである。如何に香港の政治体制の植民地性を排除し、その合理的な部分を利用し、その自由性を取り入れ、民主化を発展するかは基本法起草の重要な課題となる。

基本法が組み立てた政治体制のフレームワークは、行政機関と立法機関が互いにチェックし、協力しあう関係にあり、司法機関は独立である。行政長官は特別行政区の首長であり、特別行政区を代表して、特別行政区政府を指導する全責任をもって、広範な行政権力を持っている（第四八条）。立法会は特別行政区の立法機関として、立法権を与えられるほか、予算案の審議と可決、税収及び公共支出の承認、政府活動に関する質疑、住民の不服申し立ての受理など特別行政区の統治に関する広範な権限を有する（第七三条）。行政首長と立法会との関係に、特別行政区政府は、法律を遵守し、立法会に責任を負わなければならない。行政長官は立法会が採択した法律を否決し、一定の前提で立法会を解散する権限を有する。同時に、行政長官の辞職及び立法会の行政長官に対する弾劾案の提出に関する規定が設けられている。基本法は強力な行政政府を確立しており、それゆえ香港特別行政区の制度はしばしば行政主導型であると説明される。

基本法が構築した政治体制における行政、立法、司法三者間の関係を検討すれば、英領植民地の総督制下の経済繁栄に役立つ強力な行政政府の特徴を留保しつつ、権力分立の原則が導入され、行政と立法機関との間にチェック・アンド・バランスのシステムが採用されたのである。香港特別行政区の政治制度は、議会民主主義制度のある種の特徴を備えているが、英米議会制度をそのまま取り入れるものではなく、香港特有の事情に応じてそれなりの特色を持っている。引き続き強力な行政政府を維持させるのは、香港主権が復帰した後、中央政府が主権行使を体現するため、香港にある程度の影響力を持つべきであるという考慮が窺えるが、強力な能率的行政政府が香港における資本主義経済繁栄と社会安定の重要な要因であることを念頭に置いてはかられたものともいえよう。財政、税収と立法の統制に対する重要な権限を有する立法会が設立されたこと自体は、香港の繁栄と安定は行政政府と立法府の協力的な関係を通して確保されることを明らかにしている。行政長官と立法会との関係は、法律的地位において行政長

官が立法会を凌駕する主従の関係ではなく、互いにチェックし、協力する関係にあると捉えるのが妥当であろう。

地方住民が自分の意志により普通選挙を通じて立法機関を組織し、行政首長を決定するのは地方自治の度合いまたは政治民主化を量るもっとも重要な指標の一つであるといわれている。英領植民地における総督制は、前述したように、とても民主的制度とは言えなかった。というのは、総督あるいは立法評議会は、いずれも普通選挙によって選出されるものではなかったからである。天安門事件後の香港に民主派の活動が高まり、直接選挙の問題は基本法起草の重要な争点となった。しかし、香港住民は長期にわたって英国の植民地統治の下にあり、民主選挙及び参政に馴染まないし、香港政庁の自由放任経済政策の下で経済活動に専念して、政治的関心は低かった。実業界のエリートまたは大ブルジョアジーは香港の長期安定を望み、民主化の歩調が速すぎると社会の不穏をもたらし、投資の信心に悪影響を与えかねないという心配もあった⁽⁹⁾。特別行政区の政治民主化について、繰り返して検討・協議・妥協した結果、基本法は「実情および順次漸進」の原則を確立し、最終的には立法会が普通選挙によって選出され、行政長官が普通選挙によって選出された者を中央政府が任命することを目標とした。従来 of イギリス統治と比較すれば、立法機関と行政機関が民意の洗礼を受ける点が大きな相違点である。

行政長官の具体的選出方法は、付属文書一「香港特別行政区行政長官の選出方法」に詳しく定められる。行政長官は、広範な代表性をもつ選挙委員会が選出し、中央人民政府がこれを任命する。行政長官を選出する規定から見れば、行政長官を選出する香港の各界団体および住民の意思を認めながら、強い影響力を中央政府に留保している。特に、初代行政長官は、特別行政区準備委員会が組織した推選委員会によって推挙される点に鑑みて、中央政府が自らの望む候補者が任命されることを試み、ある程度関与できるようにするものである。この点について、「このような選出手続きを採用したのは、初代政府の選出過程を中央政府がコントロールできるようにしたもので、とても民主的な選挙とはいえない。民主的でない方法で選出された初代政府が、基本法を歪曲し、その後の歴代政府を変質させてしまう可能性もないとはいえないだろう」⁽¹⁰⁾と批判された。しかし、この問題に対して私にはそうは思われない。初代行政長官の選出方法は普通選挙ではなく、民主的選挙の側面が足りないとし

でも、必ずしも基本法の精神に合致しないとはいえない。香港に対する英国の統治を終結させた直後、権力の空白状態を避けるため、特別行政区政府がすぐ動かなければならない。普通選挙はきわめて複雑な過程だから、初代行政長官が普通選挙によって選出されるのはとても現実的ではない。そもそも基本法は行政長官の選出方法について、「実情および順次漸進」の原則に基づいて、普通選挙で選出するに至る最終目標を確立した（第四五条）。初代行政長官の選出方法はまさに基本法の「実情および順次漸進」の原則に一致するものである。香港の主権復帰を実現し、「国家主権と平穩的移行」の原則を体现するため、中央政府が香港特別行政区のもっとも重要なポスト行政長官の選出を若干コントロールできるのは、やはり無理もないことであろう。そして、行政長官が広範な代表性をもつ香港各界の永住民からなる推挙委員会または選挙委員会により選出するその規定自体は、決して中央政府が香港の民意を尊重しない、一方的に行政長官の候補者を香港に強引に押しつけるわけではない。もう一つ付け加えなければならないのは、「一国二制度」下の「香港人による香港統治」自体には一定の限界と標準がある。すなわち、香港は愛国者を主体とする香港人によって管理されなければならない。愛国者の標準とは、「自分の民族を尊重し、誠心誠意香港に対する祖国の主権行使の復帰を擁護し、香港の繁栄と安定に損害を与えない」⁽⁴⁾ということである。香港行政長官の選出過程は、香港の民意を代表し、香港の利益を守ると同時に、香港主権の中国返還に賛成し、中国の主権と統一を擁護する人物が行政長官に一番相応しいものであることが示唆されている。このような要件を備えれば、中央政府は香港で協議または選出された行政長官を拒否し得ないであろうと私には思われる。

香港特別行政区立法会の成立と構成は、全人代が採択した「香港特別行政区第一期政府と第一期立法会の選出に関する規定」と基本法付属文書二「香港特別行政区立法会の選出方法および採決手続」によって定められる。立法会の選出方法についての規定を分析すれば、立法会の構成は、直接選挙、間接選挙、団体委任選挙といったきわめて複雑の混和選挙方式によって選出される。基本法が即時に普通選挙を採用しなかった理由は、前述したように、英領植民地香港の実情を考慮し、民主の実現が一つの過程であり、順次漸進で民主化の歩調を推進しなければならないということにある。植民地時代の立法評議会は、一九八五年までにすべて委任議員から構成され、一九八五年以降官守議員、委任

議員，間接選挙による民選議員から構成されている。民主化の程度があまりにも低い香港の現状で，即時に普通選挙を採用するのは，かえって香港の繁栄と安定に有利ではない。混和選挙の方式は，異なるルートによって香港の各界，各階層の代表を選出させ，各方面の利益を配慮し，徐々に香港の実情に相応しい民主政治を発展させることができる。そして，立法会の選出方法が永久に変わらぬものではなく，香港の民主政治の発展実情に応じて，徐々に直接選挙された議員の割合を増やし，最終的には普通選挙を実現する。間接選挙は落とし穴であり，中央政府が香港に与えた民主は単に飾り物にすぎないという言い方は筋が通らないものであるといえよう。混和選挙では民主性が高い方式とは言えないが，香港の現状に相応しい民主制度であると思われる。

3. 香港住民の政治的自由と人権保障

英領植民地香港の民主的度合いは高いとはいえないが，法治原則及び住民の政治的自由と人権保障が基本的政治理念であって，住民の政治的自由と人権保障についての考えは自然法の系譜に属する。基本法は英領植民地香港の政治的自由と人権保障の観念を踏襲しつつ，「一国二制度」の特色を賦与させる。住民の政治的自由と人権保障における「一国二制度」の特色を説明するために，中国憲法における公民の基本的権利と対照しながら，述べることにしたい。

自由と権利を享有する主体については，基本法は広範な自由と権利の主体を定めている。まず，第一章「総則」の第四条に「香港特別行政区は，法により香港特別行政区住民およびその他の者の権利および自由を保障する」と規定し，第三章「住民の基本的権利および義務」に「法の下での平等」（第二五条）を強調し，「香港特別行政区内の香港住民以外の者は，法により本章に定める香港住民の権利と自由を有する」（第四一条）ことを明らかにした。香港が自由貿易港と国際金融・貿易センターの特殊な地位を有するので，香港住民といって，永住民と非永住民，中国国籍の住民と外国籍の住民，外国に居留権を持つ住民と外国に居留権を持たない住民といった区分がある。住民の構成がきわめて複雑であって，香港住民の資格を持っていない滞在者の数が少なくない。自由と権利の享有主体は香港の住民にとどまらず，他の滞在者に広げるのは権利の普遍性においては非常に重要であると思われる。中国憲法第二章「公民の基本的権利と義務」に関する規定は，中国国籍を持つ公民にのみ適用されて，外国人

が公民の基本的権利と義務の主体にならない。中国に滞在する外国人について、憲法第三二条は「中華人民共和国は、中国国境内の外国人の合法的権利および利益を保護する」と規定した。基本法に基づいて、中国公民及び外国籍をもつ住民、香港住民及び香港住民以外の者はすべて権利と自由を享有する主体である。しかし、異なる資格を持つ住民がすべて同一の権利を有するかというとは必ずしもそうではない。基本法は、香港住民の構成の実情を考慮し、権利と自由を享有する広範な主体を規定するとともに、具体的な権利内容について、異なる資格を持つ住民を区別して規定した。例えば、永住民は、法により選挙権および被選挙権を有する（第二六条）。香港住民のなかの中国公民は、法により国家事務の管理に参加し、香港特別行政区の全人代代表を選出し、最高国家権力機関の活動に参加する（第二一条）。香港永住民は香港で生まれ、あるいは長期にわたって香港に居住し、香港を永住地とする者である。香港永住民は中国人を主体とし、香港住民の絶対多数を占めている。彼らは香港の繁栄と安定に重大な貢献を与え、香港の前途にもっとも関心を持ち、香港の将来に重大な使命と責務を負っている。永住民と非永住民の政治的権利における区別は、「香港人による香港の統治」の自治原則を体現するものである。英国に派遣された総督及び主要な英国籍の官吏に取って代わって、永住民のうちの中国公民が主要なポストに就任する旨は、香港の主権行使の中国復帰を意味する。

住民の政治的自由と権利の具体的内容について、基本法はきわめて広範にわたって詳しく定めている。中国憲法の「公民の基本的権利と義務」についての規定と比べると、基本法のこれらの規定は自然権に関しては中国憲法以上に包括的であり、中国憲法を大いに上回るといえよう。例えば、中国憲法は社会主義公有制の下で、ストライキの権利を認めないのに対して、基本法はこれを明記した。中国の人口の実情を考慮して、憲法は移動の自由を認めない。香港住民が特別行政区内における移動の自由を有するだけでなく、他の国や地域に転居する自由を有し、出入国の自由を有する。中国憲法における公民の計画出産の義務に対して、香港住民は自由意志による出産の権利を持っている。最も重要なのは、基本法は、中国が批准していない国際人権規約が香港に適用される関係規定は引き続き有効であり、特別行政区の法律を通じて実行されると定めている点である（第三九条）。中国における人権保障は中国の国情による特殊性を常に強調するのに対して、香港においては、人権保障の普遍性を認める。

人権保障の内容から見れば、香港における自由と人権の享有はより広範であり、「一国二制度」の特色を持つといえるであろう。

五、香港特別行政区の自治とは何か

地方の人民が自分の自由意志に基づいて地方公共団体を選出し、自主的に地方の事務を処理することを地方自治という。地方自治を量る主要な指標の中には、地方自治が憲法的保障を受けること、行政首長と立法機関を含む自治団体が地方住民の自由意志によって選出されること、地方に対して広範な明確な事務配分・権限付与がなされること、地方が独立の立法権及び司法権を享有すること、財政、税収の権限を掌握し、自治事務を遂行する財源的保障があること、などが考えられる。香港特別行政区の自治権の高度かつ広範な性質を浮き彫りにするため、地方自治の基準に照らして、香港特別行政区の自治権を述べることにしたい。

1、自治権の憲法的保障

地方自治の効果的实施は、世界各国において大体最高法規としての憲法的根拠があり、憲法レベルの保障を受けている。憲法が地方自治制度を憲法的保障の下に置いている以上、地方自治の問題は、単なる立法政策レベルにとどめておくことは許されず、憲法的統制の対象とされなければならない。地方自治が憲法的保障を受けるか否かは、一国の統治体制における地方自治の法的地位にかかる要因であるといえよう。

中国憲法第三十一条は特別行政区の設置について原則的に規定し、特別行政区の制度は、具体的状況によって、全国人民代表大会が法律をもって規定する。香港特別行政区の高度自治権は、憲法第三十一条に基づき全人代が採択した香港特別行政区基本法によって詳しく定められている。憲法がただ特別行政区の設置に関する原則的規定をしているにとどまり、特別行政区の具体的自治権を示していないのは、香港特別行政区の自治権を法律に委ね、憲法レベルの保障を受けないことが示唆されているのではないかといった疑問がある。しかし、香港特別行政区の高度の自治が国の立法政策にとどまり、憲法的保障を受けないと捉えるのは、必ずしも正しいとはいえない。憲法が特別行政区の設置を規定する以上、その核心的内容は「一国二制度」を実施し、特別行政区が高度の自

治権を享有することを含意している。この点について、憲法改正委員会の副主任委員彭真の第五回人民代表大会第五次会議に対する「中華人民共和国憲法改正草案についての報告」を見れば、特別行政区に高度の自治権を享有させ、この自治権は現行社会、経済制度を変えないこと、生活様式を変えないこと、外国との経済、文化関係を変えないことなどを含んでいる、といった憲法第三条の主旨が明らかである⁽²²⁾。中国憲法学の通説の見解によれば、憲法の制定あるいは改正に際し、全人代に向けて行われる憲法起草委員会の憲法草案についての報告及び説明は、實際上憲法に対する一種の解釈である。この解釈は、法的効力を具え、憲法条文についての疑義によって生じる認識の不一致という現象を防ぐのに役立つ⁽²³⁾。従って、特別行政区の具体的な自治権を全人代が採択した法律に委ねるにしても、法律が憲法第三条に内在する特別行政区の高度の自治を侵してはならない。法律が特別行政区の高度の自治に関する憲法第三条の核心的内容を歪めて、恣意的に特別行政区の高度の自治権を否認するのは、違憲無効であると私には思われる。基本法第一五九条四項に「本法のいかなる改正も、中華人民共和国の香港に対する既定の基本方針や政策に抵触してはならない」との規定がある。ここにいう既定の基本方針や政策とは、中英共同声明に中国が約束した「一国二制度」政策及び香港特別行政区の高度自治権の享有を意味する。「もしこの原則が守られるのであれば、自治に対する憲法上の保護というものが、考えられうるもののなかで最も強力であることを認めなければならないであろう」⁽²⁴⁾と指摘されている。従って、香港特別行政区の高度自治権は憲法的根拠があり、憲法的保障を受けるのは間違いないであろう。

2. 自治権の担い手

基本法は、香港永住民が香港特別行政区の行政機関及び立法機関を組織すると規定し（第三条）、行政長官が現地において選挙または協議により選出され、立法会議員が香港永住民の選挙により選出される。特別行政区の行政長官、政府主要職員、行政会議成員、八〇パーセント以上の立法会議員、立法会の主席、終審裁判所裁判官及び高等裁判所の首席裁判官は、すべて外国に居留権を持たない香港永住民のうちの中国公民が就任する（第四四、五五、六一、七一、九〇条）。香港特別行政区政府の各部門に在職する公務員は、香港永住民でなけ

ればならない（第九九条）。以上列举した行政機関、立法機関、司法機関の主要構成員は就任に際し、法に依って、香港特別行政区を擁護し特別行政区に忠誠を尽くすことを宣誓しなければならない（第一〇四条）。これらの規定から見れば、香港の高度自治権は、香港の中国復帰と「一国二制度」を擁護し、中国と香港を愛する香港人を担い手とする。英領植民地香港において、最高統治権を有する総督は英王に派遣された英国人であり、行政評議会、立法評議会及び司法機関の構成員がほとんど総督によって任命され、その中には香港永住民でないイギリス人が少なくない。英王の特許状（Letters Patent）と「皇室訓令」（Royal Instructions）により、総督は統治権を総覧し、立法評議会と行政評議会は総督の諮問機関にすぎない。このような植民地統治の体制はとても自治とはいえない。香港の高度自治権の担い手に関する一連の規定は、英領植民地香港の統治体制の植民地的色彩を一掃し、中国が香港の主権を回復することを体现し、「香港人による香港統治」の原則を徹底的に貫徹するものであると思われる。

前述のように、香港の行政長官及び立法会の議員が最初の段階において普通選挙によって選出されるわけではなく、民主的度合いが高いとはいえないが、香港の自治が必ずしも民主主義の意義を否定するわけではなく、むしろ順次漸進に民主化を推進するのであって、最終的には普通選挙によって選出されるという目標を実現する狙いがあった。行政長官及び行政機関の主要職員が中央政府によって任命されるにもかかわらず、行政長官が現地の選挙及び協議、行政機関の主要職員が行政長官の指名を前提としなければならない。中央政府の任命権は現地選挙及び協議の結果あるいは行政長官指名権の制約を受けるもので、一方的に自分が好む者を香港に押しつけるわけにはいかない。「天下り」の現象がしばしば見られ、地方自治が常に官僚政治によって歪められる虞がある今日においては、香港永住民の要件は、「天下り」を防止する最も効果的な措置であり、「北京人による香港統治」を避ける有力な保障であるといえよう。

行政機関が諮問組織を設置するのは英領植民地香港政治体制の重要な特色である。行政の各種部門にはさまざまな諮問委員会が設置され、委員には各界のエリートまたは民間の有力者が任命された。香港政庁は多種多様な諮問委員会を通して広範にわたって専門家及び香港住民の意見を聴取し、政策決定の基礎をなしている。特に市政局、区域市政局、区議会など法定の区域組織は、政府

の委任議員と民選議員によって構成され、住民と切っても切れない関係をもっている。これらの区域組織は実際には政府と住民を結ぶ紐帯であり、架け橋の役割を果たしている。区域組織の諮問を通じて、住民の意見、提案と要求が政府活動に反映され、政府の政策決定の民主化に対して積極的な意味を持っている。同時に、区域組織の職権から見れば、区域組織は単に諮問機構にとどまらず、直接に文化、レクリエーション、環境衛生等の公共サービス提供に責務を負っている。この意味においては、区域組織は住民が自主的に身近な公共事務を処理する自治組織でもある。区域組織の意見聴取による政策決定の体制及び区域組織が直接に住民の利益に密接に関わる公共事務を処理する体制は香港の住民自治の特色ともいえる。区域組織は香港の市政管理及び社会生活に大きな役割を果たし、香港の特色を持つ住民自治の形式として定着している。基本法は、諮問機構による政策決定体制の特色を踏襲し、区域組織に関して一節を設けて、区域組織による住民自治の形式が継続すると明記した。基本法と香港特別行政区の法律に基づいて、区域組織が住民自治の形式として引き続き積極的な役割を果たすことが大いに期待できると思われる⁽³⁵⁾。

3. 自治権の内容

「一国二制度」に基づいて、香港が享有する自治権の内容上の特徴は、高度かつ包括的であり、基本法の明白な条文によって定められたものである。基本法により、香港特別行政区は高度の自治権を享有する中国の一つの地方行政区域であり、行政管理権、立法権、独立の司法権と終審権を有し、関係ある対外事務を自ら処理する権限を有し、全人代、全人代常務委および中央政府の付与するその他の権限を持っている。

香港特別行政区は外交及び防衛以外のすべての事項について行政管理の権限を有するとされる。外交及び防衛を除くすべての事項は香港の自治事務であり、自治事務の処理に関しては中央政府の干渉を一切受けない。「中央人民政府の所属の各部門、各省、自治区、直轄市はすべて、香港特別行政区が基本法に基づき自ら管理する事務に関与することはできない」(第二条)との条文がそれを的確に保障するものである。香港の行政管理権は、広範な範囲にわたる権限であるのみならず、その権限の度合いがきわめて高度である。特に、経済領域において香港は完全な自治権を有する。香港特別行政区は「財政の独立」を

保証されている。香港特別行政区の財政収入はすべて自らのために使用し、中国に上納または共有されてはならない。また中央人民政府は香港特別行政区で徴税してはならない（第一〇六条）。香港特別行政区は独立した租税制度を保証され、税目、税率、税の減免その他の税務事項を自ら決定する（第一〇八条）。香港特別行政区は独自の通貨及び金融制度を確立する権限を有し、香港ドルは、香港特別行政区の法定貨幣として引き続き流通し、香港貨幣の発行権は、特別行政区政府に属する（第一一〇、一一一条）。香港特別行政区は引き続き外国為替、金、証券、先物などの市場を開放し、資金の流動及び内外への自由な移動を保障する権限を有する（第一一二条）。香港特別行政区は、自由貿易政策を実施し、自由港としての地位を保持し、関税を徴収しない（第一一四、一一五条）。

香港特別行政区は、独立した関税地区を構成し、「中国香港」の名義で貿易に関する特惠待遇の取り決めを含め、関係する国際機構や国際貿易協定における独立した地位を維持できる（第一一六条）。一言でいえば、国際金融・貿易センター及び自由貿易港としての香港の役割を保持する権限は中央政府に留保されることなく、すべて香港に付与したのである。その他、香港特別行政区は幅広い範囲で独自の海運及び航空に関する政策・管理を遂行できるし、教育、科学、文化、スポーツ、宗教、労働、社会サービスなど幅広い範囲にわたって、自ら法律及び政策を決定することができ、枚挙にいとまがない高度かつ広範な自治権を享有している。対外事務の処理についても、香港はかなり大きな権限を持っている。「中国香港」の名義で以上列举した広い範囲で外国と関係を維持し、協定を締結し履行することができ、国家を主体とする外交交渉及び国際会議に中国政府の構成員として参加することができる。世界の他の国においては、地方自治体または州は国からの補助金の交付、地方債の起債許可、地方課税許可、輸入税または関税の賦課許可などの様々な制限を受けている。香港特別行政区が享有する高度の経済的自治権は、例えば財政の独立、完全な課税権、貨幣発行権、独立した関税地区の保持及び対外事務の処理など、他の単一国家に見られたことがなく、ひいては連邦国家の州もこれを享有していない。香港特別行政区が享有する経済的自治権は中国及び世界の他の国に類のない特殊なものであるといえるであろう。

基本法に基づいて、香港特別行政区は立法権を持つ。立法会は、香港特別行

政区の立法機関である。「一国二制度」の方針に従って、全国レベルの法律は、基本法付属文書三に列挙された主権象徴、外交及び香港特別行政区の自治事務以外のことに限られる六つの法律を除いて、香港特別行政区に適用されない。香港に在来の法律、即ちコモン・ロー、衡平法、条例、付属立法及び慣習法は、全人代常務委が基本法と抵触すると宣言したのもしくは香港特別行政区の立法機関が改正するものを除いて、香港特別行政区の法律として採用される（第八条、一六〇条）。つまり、主権象徴、防衛、外交など自治事務以外のことを除いて、香港特別行政区の立法会は、民事、刑事、訴訟、司法制度、住民の基本的権利と義務及びすべての自治事務などのきわめて広範囲に立法権を享有する。香港特別行政区が制定した法律を全人代常務委に報告し登録しなければならないとはいえ、香港特別行政区に対する中央政府の立法統制はきわめて狭い範囲にとどまり、香港特別行政区が制定した法律を失効させることができて、かなり要件を加えて、全人代常務委の任意判断に委ねるわけではない。憲法、法律、行政法規に抵触することによって地方的法規を取り消すことと違って、香港の法律を差し戻し、失効させる唯一の理由は当該法律が基本法の中央と香港特別行政区との関係に関する条項に違反することである。国家主権の枠組みを突破しない限り、香港の立法が容認されるであろうと思われる。英領植民地香港においては、英王の特許状（Letters Patent）と「皇室訓令」（Royal Instructions）により、総督は英王を代表して立法評議会と共同で香港法律を制定する。英王は香港立法に対して絶対的否決権を持ち、あるいは香港のかわりに直接に香港に適用する法律を制定するもしくは英国の法律を香港に直接に適用することができる。そして、一〇種類の法律を香港は勝手に制定してはならない。植民地統治の下で、香港は自治立法権を享有するとは言いにくい。香港特別行政区の立法権と英領植民地香港の立法権とは対照的である。

基本法に基づいて、香港特別行政区は独立の司法権と終審権をもつ（第一九条一項）。独立の司法権とは、香港特別行政区の裁判所は国防、外交等の統治行為を除き、あらゆる案件に対して裁判権をもつことかつ独立して裁判を行い、いかなる干渉も受けないことを意味する（第一九条、八五条）だけでなく、香港特別行政区が自分の法律体系と司法制度を持ち、特別行政区の裁判所が独立体系であり、最高人民法院との従属関係を持っていないことをも指す。終審権とは、香港特別行政区に終審裁判所を設置し、香港のすべての訴訟は終審裁判

所を最高審とし、終審裁判所の判決が最終判決であり、上訴することができないということである。英領植民地香港において、終審権は英国の枢密院司法委員会に属しており、香港の司法制度及び裁判所の構成は英国の立法によって定められる。特に、コモン・ローの諸国において、終審裁判所の判例は法的効力を有し、司法実践に対して大きな影響力を持ち、法の統一を保持する重要な手段である。英国は香港に対して終審権を始終手放そうとしなかったのは、終審権の行使を通じて、香港の植民地統治の法的秩序を維持すると考えたからである⁽²⁶⁾。世界のいずれの国においても、単一国家であれ、連邦国家であれ、終審権はその国の最高裁判所に属する。一つの地方裁判所に終審権を付与することはきわめて異例のことといえる。最高人民法院は香港特別行政区の訴訟に終審権をもたないのは、「一国二制度」の政策を貫徹し、香港特別行政区が内地と異なる法律体系と司法制度を実施するため、終審権を香港特別行政区に付与することが最も相応しいと考慮したからである。香港特別行政区の裁判所が裁判活動を順調に進行するには、全人代常務委は香港特別行政区の裁判所に案件の審理に際して基本法の条項に関する解釈権を与えた（第一五八条）。以上の規定から見れば、香港特別行政区は司法権の行使に際し、まったく最高人民法院の影響・干渉を受けることなく、完全な司法自治権を有するといっても差し支えないであろう。

六、結論

西欧あるいは日本においては、地方自治の存立意義を民主主義の実現に求めるのは有力な見解であった。しかし、香港特別行政区に高度の自治権を付与させる根拠は、直接に民主主義の政治理念に求めるのではなく、あくまで主権回復と領土統一をはかるため、「一国二制度」政策の実施によるものである。主権回復した後、香港の経済的繁栄、社会的安定の維持及び経済制度を引き続き機能させるためには、香港特別行政区自治が民主主義の実現もしくは住民自治を漸進しつつ、その最も重要な意味は経済制度を保障することにあると思われる。他の地域の自治は、民主主義を実現することもしくは宗教または少数民族の伝統を保障することにあるのに対して、香港特別行政区自治の最大の目的は経済繁栄の維持にあるといってもよいであろう。経済的要素は香港における自治と他の自治との間の重要な相違点を示している。

国家主権の原則により香港特別行政区の自治権は若干の制限を受けて、人事任命、国防、外交及び立法統制に関しては、中央政府からの拘束を受ける。しかしながら、地方自治の基準に照らしているならば、香港特別行政区の高度自治はきわめて度合いが高い地方自治であるといえるであろう。基本法における中央政府と香港特別行政区との関係、香港特別行政区の政治体制と民主化過程、住民の基本的権利に対する検討及び香港特別行政区自治についての考察を通じて、基本法に定められた香港の自治は確かに高度かつ広範なものであることが明らかとなった。主権維持と高度自治の二つの側面から見れば、香港特別行政区が享有する自治権は、史上前例がなく、世界に唯一無二の特殊形態のものであるといってもよいのではなかろうかと筆者には思われる。

ところが、中国は果たして確実に基本法を遵守するか否か、香港特別行政区は基本法に明記された高度の自治権を真に享有するか否かについては、予断を許さない、あるいは「前途多難」である、との疑問、不信の声が聞かれた。確かに、法律上の自治権は必ずしも実際に享有する自治権とイコールではない。香港特別行政区に真の高度の自治を遂行することは、中国を取り巻く政治環境、中国が基本法を遵守する誠意及び香港人の自治に対する信念を勝ち取ることにかかるといっても過言ではない。この点について若干分析してみると、基本法は確実に遵守され、香港特別行政区の高度の自治権が保障され、香港の繁栄と安定が引き続き維持されるのは、中国の近代化建設に大きな役割を果たすだけでなく、大陸と台湾との統一戦略に緊密に関わり、ひいては中国が誠実に公約と信義を守る国際世論上のイメージにも繋がっている。香港の自治モデルを失敗させ、香港の繁栄と安定に大きな悪影響を与えることは、かえって中国にもしわ寄せがいく。即ち、国家主権と領土保全の前提で、「一国二制度」を実施し、香港特別行政区に高度の自治権を享有させるのは中国に何らの不利益をもたらすものでなく、むしろ中国の根本的利益に合致すると中国の指導者には認識された。また、四年八ヶ月にわたる基本法の起草過程からみれば、香港各界人士の意見を繰り返して聴取・協議し、中国はきわめて慎重な姿勢を示したのである。世界制憲史上においても、このように長い時間と精力をつぎ込んで憲法性質を有する法律を制定するのは異例のことであるといってもよい。さらに、基本法の改正から見れば、基本法の改正手続きと改正の実質内容について厳しい要件を加えて、基本法の安定性を図り、任意に基本法を改正することを防い

である。従って、中国には基本法を着実に遵守し、香港特別行政区に高度の自治権を享有させる誠意が窺えるであろうと思われる。香港の主権返還に伴って、基本法が発効し、実践において香港の自治が実施段階に踏み切って、自治に対する香港人の信念が徐々に増してくる傾向が見られる。特別行政区が成立して百日目にあたって、香港特別行政区行政長官董建華氏は、臨時立法会に対する施政報告の中で「一国二制度」政策と高度自治に関する信念を表明した⁽⁷⁾。「一国二制度」の花は必ず豊かに実り、将来の香港の自治が大いに期待できると筆者には思われる。

註

- (1) 姜秉正『香港問題始末』（陝西人民出版社，一九八七年）参照。
- (2) 香港の主権返還をめぐる国民政府と英国との交渉について、詳しいことは中国和仁『香港をめぐる英中関係』（アジア政経協会，一九八四年）参照。
- (3) 許家屯『許家屯香港回憶録』（香港連合報有限公司，一九九三年）四七三頁。
- (4) 許家屯・前掲書八三頁。
- (5) 香港の主権返還をめぐる中英交渉は、中野謙二『2001年の香港』（研文出版，一九八五年），小林進『香港と中国・一つの国家二つの制度』（山陽社，一九八五年），岡田晃『香港一過去・現在・将来』（岩波新書，一九八五年）などを参照。
- (6) 岡田・前掲書一二六～一二七頁，中野・前掲書九四頁以下，許家屯・前掲書八五頁。
- (7) サッチャー夫人との会見における鄧小平の談話「対香港問題的基本立場」『鄧小平文選（第三卷）』（人民出版社，一九九三年）一二～一五頁。
- (8) 『毎日新聞』一九八三年六月二〇日夕刊。
- (9) 鄧小平「一個国家，二種制度」，前掲書五八頁。
- (10) 鄧小平・前掲書六〇頁。
- (11) 「具有歷史意義的大事」『人民日報』一九八四年一月二七日社説。
- (12) 『人民日報』一九八四年一月二〇日。
- (13) 許家屯・前掲書一六五頁。
- (14) 一九九〇年二月一七日，香港特別行政区基本法起草委員会第九次全体会議に出席する委員との会見における鄧小平の即席講話，鄧小平・前掲書三五二頁。
- (15) 伊原吉之助「香港問題と中英交渉」『新防衛論集』第13巻第1号四六～四七頁。

- (16) 戸張東夫「香港特別行政区基本法と〈一国二制度〉」, 可児弘明編『香港および香港問題の研究』(東方書店, 一九九一年)五六頁。
- (17) 王叔文「基本法は体现“一国兩制”方針の全国性法律」, 中国社会科学院法学研究所編『法学研究』一九九〇年第二期一頁, 吳建潘「“一国兩制”与香港基本法」『人民日報』一九九七年五月二三日。
- (18) 戸張東夫「香港特別行政区基本法と〈一国二制度〉」, 可児弘明編・前掲書五五頁。
- (19) 許家屯・前掲書一八七頁。
- (20) 戸張東夫「香港特別行政区基本法と〈一国二制度〉」, 可児弘明編・前掲書五三頁。
- (21) 鄧小平, 「一個国家, 二種制度」前掲書六一頁。
- (22) 彭真「關於中華人民共和國憲法修正草案的報告」『彭真文選(1941—1990)』(人民出版社, 一九九一年)。
- (23) 胡錦光・韓大元著, 大内毅生・小口彦太・野沢秀樹訳『中国法学全集1 中国憲法の理論と實際』(成文堂, 一九九六年)一一五頁。
- (24) 安田信之編『香港・1997年・法』(アジア經濟研究所, 一九九四年)五四頁。
- (25) 中文公事管理局黃超雄編『香港1992—1991の回顧』(香港政府印務局, 一九九二年)「2 政制和行政」, 王叔文編『香港特別行政区基本法導論』(中共中央党校出版社, 一九九〇年)「第五章 特別行政区的行政長官与行政管理制」参照。
- (26) 吳建潘「“一国兩制”与香港基本法」『人民日報』一九九七年五月二三日。
- (27) 『人民日報』(海外版)一九九七年一〇月九日。