香港国家安全維持法

— 新たなる「法治」への旅立ち —

但 見 亮*

- I 規定の概要
 - II 分析と検討
- おわりに

所謂「反送中」（中国への犯罪者引渡を可能とする「逃犯条例」の制定反対）に端を発するデモと衝突が中央への抵抗という様相を強めつつ発展・拡大する、という状況が1年以上にわたって続く中、本年5月28日の全国人民代表大会（以下「全人代」とする）で香港特別行政区の国家安全に係る法律の制定及び機構の設立の方針を示す「決定」¹⁾が出され、その後の全人代常務委員会（以下「常委会」とする）で内容非公開のまま草案の審議が続けられていたが、ついに6月30日深夜に「香港特別行政区国家安全維持法」（以下「本法」とする）の可決・成立と即日施行が発表されることとなった。

本稿では、本法の内容について詳細に検討したうえで、そこに現れた特徴とその背後にある原因を分析することを通じて、条文そして制度が示す制定者の意識と意図を浮かび上がらせ、以て同法の核心にあるものの内容と、それがもたらす

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第19巻第3号 2020年11月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

- 1) 「香港特別行政区において国家安全維持の法律制度及び執行メカニズムを建設・健全化することに関する決定」（以下「決定」とする。なお本稿の訳はいずれも筆者による）。本稿では香港に対する関係で「中国」「中央」「大陸」と記述することがあり、「香港特別行政区」について単に「特別行政区」「香港」と記述することがある。また中国共産党については単に「党」とすることがある（Web上の情報については2020年8月8日最終確認）。

(であろう) 今後の変化について若干の展望を試みることにしたい。

I 規定の概要

1 総則——「根本」の所在

本法第1章「総則」は、「一国二制度」「香港人による香港統治」さらに「高度な自治」という基本法の方針を「固く移ろうことなく全面的に正確に貫徹する」としつつ、「国家安全を維持」²⁾し「国家分裂、国家政権転覆、テロ活動及び外国または域外勢力と結託して国家安全を害する犯罪を予防、制止及び懲罰する」とする言葉で始められている(1条)。

同条は、「本法制定の根拠」として憲法や「香港特別行政区基本法」(香港の「小憲法」と称される。以下「基本法」とする)に加え、直前に全人代で制定された上記「決定」を本法の制定「根拠」としている。この「決定」は僅か7条(文字数も少ない)で構成され、香港の国家安全の重要性と本法制定方針を簡単に示すのみであるが、「特別行政区の事務に対する如何なる外国や域外勢力の干渉にも反対する」(2条)というように、本法の基本的な枠組みが示されている部分もある。

総則の2条は基本法の構造に関する内容であり、基本法の規定のうち特に1条と12条を「根本的条項である」³⁾とし、「如何なる機関、組織または個人」の「権利または自由の行使」もこれに「違背してはならない」とされている。

さらに4条では「人権の尊重と保障」が謳われ、基本法及び国際人権規約(A, Bとも)の「香港に適用される規定」が保障する「言論、新聞、出版」さらに「結社、集会、行進、デモ」等の「権利及び自由」は「法により保護される」としている。

5条では「国家安全を害する犯罪の予防、制止及び懲罰」について「法治原則

2) 原語は『維護』で、維持と保護の意であるが、日本語に適切な訳語がなく、また「維持・保護」とすると語感が損なわれるので、本稿ではこれら二つの意味を含めて「維持」との訳語を当てることとする。

3) 1条は香港が中国の「不可分の一部」であること、12条は香港が「中央人民政府の直轄」であることをそれぞれ規定している。

を堅持しなければならない」とされており（前段）、所謂「罪刑法定原則」に係る規定も置かれている（後段）。

なお、同条には「何人も司法機関により犯罪を判定されるまでは無罪と仮定される」との規定も置かれている（2項）。この点、中国の刑事訴訟法では「有罪と確定されない」（12条）と規定されるに止まることに鑑みると、文言上は本法のほうが被疑者・被告人の保護に手厚い様相となっている。

第1章はその最後に国家安全維持を「全中国人民の共同義務」とする条文を置いている（6条）。そこでは本法の遵守義務を重ねて強調するとともに（2項）、直近の基本法解釈を反映し⁴⁾、「參選または公職就任時」の「基本法擁護」及び「忠誠」の「宣誓」を要求するものとなっている（3項）。

2 「職責」と「機構」

第2章はその第1節で、特別行政区の様々な「職責」を提示している。そこでは、今回70条近くにも及ぶ「特別行政区に関する」「国家安全維持」（1条）に係る法律を作ったにも関わらず、「国家安全維持立法」を「迅速に完成させる」ことが香港の「職責」として最初に掲げられている（7条）。

この「職責」としては、概ね香港の各機関及び行政長官等の国家安全関連職務や責任が強調されているが、「学校、社会团体、メディア、ネット等」を通じた「宣伝」や「教育」もまた「特別行政区」の「職責」とされている（9条及び10条）。

本章第2節の「機構」は、中央による本問題の「直轄」という意識を反映した構造となっており、特別行政区に新設される「国家安全維持委員会」であれ、警務処に置かれる「国家安全部門」であれ、いずれも業務監督ないしは人事配置の点で中央から直接の管轄を受けることが明記されている。

このうち、「国家安全維持委員会」は、香港の行政長官を「主席」とし、関係する各部門・機関の長ら⁵⁾を委員とするものであるが（13条）、これら香港の行政官に加え、直接「中央人民政府が派遣」する「国家安全事務顧問」⁶⁾が、「職責

4) 関連の事件を含め、全人代常委会による基本法解釈の問題については、但見亮「中国夢の法治——その来し方行く末」（成文堂、2019年）242頁以下参照。

履行に関する業務について意見を提供する」(15条)とされている。

なお、この「国家安全維持委員会」については、その業務情報は「非公開」とされ、「如何なる機関、組織または個人の干渉も受けず」、その決定は「司法の審査を受けない」とされている(14条2項)。

3 犯罪と刑罰

第3章の「罪行と処罰」の規定は、「国家安全」に危害を与える犯罪の要件と処罰を規定する4つの節(「国家分裂罪」「国家政権転覆罪」「テロ活動罪」「外国または域外勢力と結託して国家安全に危害を与える罪」と、総則的規定を置く2つの節(「その他処罰規定」「効力範囲」)からなる。

前半の4つの節は規定数わずか11条であり、いずれも中国刑法の「国家安全危害罪」の章の関連規定を引き写したかのような内容であるが、テロ行為やネットの犯罪利用に関する近時の刑法改正も取り込んだ内容となっている。

中国の刑法規定との違いとしては、「国家分裂」や「国家統一の破壊」として列挙された行為が、いずれも「香港特別行政区」に向けられたものとして規定されていることが挙げられよう(20条)。但し、そのすぐ後に「共和国のその他の全ての部分」が続くため、チベットや台湾の独立を主張するような言動も同様に処罰されることになり、実質的には順序(または強調点)が違うだけ、ということになるが、中国刑法の国家安全危害罪の多くで最高刑が死刑であるのに対し、本法では(香港が死刑を廃止しているため)いずれも無期懲役となっている。

第4節は「外国または域外」と結託して国家安全に危害を与える犯罪に関する規定であるが、その対象は「国家安全に係る情報」を「探ること」そして「違法提供」などに広く及び、また国家や組織に限らず、広く外国人等から「その他形式」で「間接的に」「支援を受ける」ことも「すべて犯罪に当たる」とされており(29条)、それに対応して、これら「支援」等を行った外国人等はいずれも共

-
- 5) 同条では政務・財政・司法・保安から出入境管理、関税など、所管範囲もランクも様々な「長」や「責任者」が「構成員」とされている。
 - 6) 後述のように同ポストには中央人民政府聯絡弁公室主任(党中央香港工作委員会書記)の駱惠寧がそのまま充てられている。

犯として処罰する、とされている（同3項）。

第5節の「その他処罰規定」では、まず法人（組織体）犯罪に係る規定が置かれている。この点、中国刑法の法人（組織体）犯罪の規定では、会社等の「主管人員」「直接責任人員」が、会社等の行為（結果）について（自然人と同様に）処罰されるとされており（31条）、関連人員の結果的・転嫁的処罰の懸念があるが⁷⁾、本法では（少なくとも文面上）会社等に対する罰金と営業停止等が規定されるのみで、結果的・転嫁的に責任者等を行為者同様に処罰する、という書き方にはなっていない。

同節では「凡そ国家安全を害する罪行についての判決を経た者」についても規定が置かれ、各種議会への立候補資格の喪失、そして「特別行政区のあらゆる公職」に就く資格の喪失が規定される（35条）と同時に、第1章に規定された公職就任時の忠誠宣誓の効果として、宣誓を経て就任した「職務の即時喪失」も規定されている。

この規定には、刑種、量刑そして期間の定めがないことから、執行猶予であれ僅かな期間の社会奉仕であれ、有罪判決を受けさえすれば公職を剝奪され、就任資格が無期限に失われる、ということになる。

第6節「効力範囲」は、「行為又は結果のいずれかが香港特別行政区内で発生する」（36条）か、または行為者が「香港特別行政区の永住住民」（または香港で設立された会社等）（37条）である場合に加え、それ以外の者がそれ以外の場所で「香港特別行政区に対して本法に規定する犯罪を行った」場合も「本法を適用する」（38条）としている。

4 管轄及び適用手続

第4章ではまず40条で本法の犯罪に関する「管轄」が香港特別行政区にあることが示され、「捜査、訴追、裁判及び刑罰の執行」は本法及び香港のその他の法規により行われる、とされている（41条）。但し、40条には「55条に規定す

7) 中国刑法の法人（組織体）犯罪における結果・転嫁的処罰の問題点については、但見亮「中国における法人の刑事責任と従業員処罰」『法研論集』（早稲田大学）99号（2001年）107頁以下参照。

る状況を除く」という重大な例外が置かれており、当該部分については新たに設立された「駐香港特別行政区国家安全維持公署」の管轄（＝香港の管轄外）ということになる。

さらに、香港の管轄事項についても、従来とは異なる強力な手段で解決が求められており、例えば「国家機密、公共秩序に及ぶ等の事情」の為に「公開の審理に適さない」ときは、「審理手続の全部または一部について報道や公衆の傍聴を禁止する」ことができ（41条4項）、保釈についても、（国家安全を害する恐れがないと）「裁判官が信じる十分な理由がある場合を除き、保釈を与えてはならない」とされており（42条2項）⁸⁾、その他にも関連の犯罪捜査における「電子設備」への捜査、サービス・プロバイダ等への「データの移動・削除または協力」の「要求」、そして「通信の録取及び秘密監察」（行政長官の承認が必要）等の権限が列挙されている（43条）⁹⁾。

本法に係る事件を担当する裁判官についても、行政長官が広く裁判官の中から「若干名の裁判官を指定」して「処理の責」に当たらせるものとし（44条1項）、かつ「凡そ国家安全を害する言行があるもの」を「指定してはならない」上に、既に指定された者も同様の言行があれば「指定を終了する」とされている（同2項）。

同様に、本法に係る事件については、律政司長（香港の司法長官に相当）の「指示」により陪審団によらずに審理を行うことができる（46条）が、その理由として「国家機密の保護」や「陪審員またはその家族の人身の安全」に加え、「涉外要素がある」こと「等」が挙げられている¹⁰⁾。

8) 従来は保釈が原則であり、それを認めない場合はその必要性について「公訴の側が有力な根拠を提出しなければならない」とされていたので、原則と例外が逆転したことになる。『香港法概論』（三聯書店、2009年）62頁参照。

9) 本法制定から6日後に43条に係る「実施細則」（大量の「付表」により100頁を超える）が「行政長官と国家安全維持委員会との共同で制定」され、「秘密捜査」や「外国及び台湾の政治的組織への資料提供要求」がさらに詳細化されているが、それは行政長官ら香港の中樞が（直前まで）本法の内容を「ほとんど知らない」と言っていたのは真つ赤な嘘で、早くから中央の指示の下で「実施細則」（大陸の法規としては一般的だが香港では聞いたことがない法規名）の作成に取り組んでいたか、または（かつ）大陸が作成した内容を香港的に装飾しただけ、といういずれにせよ重大な問題を浮かび上がらせる。

なお、「国家機密」の「認定」は「行政長官の発する証明書」によることとされ、かつこの「証明書」は「法院に対して拘束力を有する」とされている（47条）。

5 直轄機構の新設

第5章は全体が新たに香港に設立される「中央人民政府駐香港特別行政区国家安全維持公署」（以下「公署」とする）に関する規定である。本章は条文数で見れば具体的な犯罪の要件と効果を規定する第3章よりも多く、制定者の重視のほどが窺える。

中央人民政府により直接設立される「公署」は、その人員も「中央人民政府」の「国家安全維持関連機関」により「聯合して派遣」されるものとされており（48条2項）、経費も中央によるもので（51条）、國務院の香港出先機関である中央人民政府聯絡弁公室（以下「中聯弁」とする）、外交部の特派員公署、そして人民解放軍の香港駐屯部隊と「業務連絡及び業務協働を強化する」とされている（52条）。

「公署」の役割としては政策提言や監督、情報の収集・分析、そして具体的事件の処理といった「職責」に加え（49条）、「外国及び国際組織」の駐在機構と「外国及び域外の非政府組織並びに報道機関」に対する「管理及びサービスを強化する」ことが掲げられている（54条）。

さらに個別の事件の処理について、「外国または域外勢力の介入」や「重大な現実的脅威への直面」といった状況があるときは、「中央人民政府への報告と承認」を経て、「公署」が直接「管轄権を行使する」（55条）。

この場合、捜査については「公署」が担当し、「最高人民検察院の指定した檢察機関」が訴追を行い、「最高人民法院が指定した法院」が裁判権を行使する（56条）とされており、それに対応して、一連の「訴訟手続事項には中華人民共

10) 香港では軽微な犯罪以外の一審が必要的に陪審事件であることからすると、本規定は“Trial by one's peers”という“peculiarly English institution”の原則、即ち基本法で認められた「原有の……コモン・ロー」（8条）を法定手続外の方法で変更したことになる（引用部分は香港のLaw Reform Commissionの2010年のレポートCRITERIA FOR SERVICE AS JURORSのそれぞれ75頁と4頁）。

和国の刑事訴訟法等の関連の法規定が適用される」(57条)との規定が置かれており、少なくとも55条該当事件については中国への引渡と中国法による処理が概ね実現した、ということになる。

なお「公署」の人員については、「香港特別行政区の管轄を受けない」(60条)とされるほか、「その他の権利または免責」が概括的に保障されている(同3項)。

6 附則

本法は全66条の条文のうち5条もの量を第6章「附則」部分に当てている。そのうち、本法の解釈権が常委会にあるとする65条、そして即日施行を規定する66条は、中国法の附則によくある内容であるが、香港の法律規定が「本法と一致しないときは本法を適用する」とされ(62条)、国家や香港の関係人員だけでなく弁護士そして事件に関係した「個人」までも、国家機密だけでなく「個人のプライバシー」や「事件関連状況」の秘密保持義務が及ぶとされるなど(63条)、「附則」という名称に相応しくない実質的な内容も見られている。

II 分析と検討

1 「世界適用」の虚と実

これら規定の内容について、まず報道等で最も注目された点、すなわち「一球一制」とも揶揄される本法の「世界適用」について、その実際の効果を考えてみたい¹¹⁾。

上述のように、38条の規定文言によれば、本法に規定された犯罪に該当する言動や行為については、世界のどこで誰が行っても犯罪として訴追されることになり、これが(とりわけ国外において)不安や懸念を引き起こしている¹²⁾。

結論から言うと、本法及び広く中国法の見地から見ると、これはある意味で不要な(余計な)心配であるが、逆にもう一つの意味では立法の意図への正しい反応、ということができる。以下詳細に検討してみよう。

11) とりわけ海外の記事にはこの視点が目立つ(例えば<https://qz.com/1875863/hong-kong-national-security-law-covers-everyone-on-earth/>)。

まず、本法で問題になっている国家安全を害する犯罪は、所謂「世界適用」条文がなくても、「資金援助やその他形式の支援」等といった漠然とした行為があり、かつ香港内で「憎悪」や「妨害」等の結果が発生すれば成立する。要するに、38条の規定があろうがなかろうが、最初から幅広く世界中（の人々）に犯罪の成立を認めることができるのである。

さらに、中国の刑法の規定では、従来から国家（及び国民）に対する犯罪について「保護主義」がとられており、外国人が国外で行った場合も犯罪として成立し中国の刑法が適用されることになる（8条）。「香港は悪く言ってもいいけど中国を悪く言うのはやめておこう」と考えて極めて慎重に発言を選んでいたような輩はいざ知らず、（中国による）香港統治を批判していたような人々は、本法の制定如何に拘わらず、そもそも中国の刑法が適用される対象となっていたのである。

そうだとすると、なぜ38条の規定が必要なのだろうか。その答は、従来の刑法規定と本法の規定との違いに求めることができる。

上述のように、中国の刑法では、国家安全を害する行為については外国人が国外で行っても犯罪とされるのだが、そこには二つの要件が課されている。一つは、その行為が中国で3年の有期懲役以上の刑罰に相当すること（要件①）、もう一つは、その行為が当該国でも処罰に当たること（要件②）である。

特にこの要件②があることにより、所謂西側社会において中国に対して行われた言論による政治批判といった類の行為については、その（刑法上の）効果を心配する必要はない、ということになる¹³⁾。

ところが驚いたことに、本法にはこのような要件が見られない。要するに、少

12) 著名な中国法学者である Donald Clark も *Hong Kong's National Security Law: how dangerous is Article 38?* (<https://thechinacollection.org/hong-kongs-national-security-law-dangerous-article-38/>) として詳細に検討している。彼の結論は「これまで大丈夫だった場所にいる限り概ね安心してよい」が「言動が中国（香港）のレーダーに係る気がするなら、中国と香港、そして中国を喜ばせたい国に近づくな」という多少穏やかなものであるが、Carl Mintzner はウイグルに擬しつつ「北京は既に国外逃亡者に対する締め付けの強化を見据えている」と警告する (<https://thechinacollection.org/hong-kong-xinjiang/>)。

13) 但し、当該条文では犯罪地の法律及び処罰の内容・種類・程度が示されていないので、例えばデモやスピーチ・プラスなどで軽微な処罰がなされる行為、そして言論による名誉棄損等が、国家安全危害行為を訴追するための要件となることは考えられる。

なくとも規定文言上は、外国人が国外で中国の国家安全を害するような発言を行った場合、それが中国という国家に向けられている場合は犯罪とならなくても、香港特別行政区に向けられた場合には犯罪となりうる、ということになる¹⁴⁾。

さて、ここで少し冷静に考えてみると、外国人が自国で行った発言について中国で訴追された、という話はあまり聞いたことがない（表面に現れないだけかもしれないが）。本法についても、規定上の文言はともかく、それが（すぐに）外国人にまで及ぶことは現実的には考えにくい。だとすると、38条の規定には何の意味があるのだろうか。

その答えは、本法施行後ちょうど1カ月の折に、海外在住の（旧）香港居住者6人が本法違反で指名手配された事件に見出すことができる¹⁵⁾。

彼らの中には米国市民（しかも返還前に香港を離れている）も含まれていたものの、基本的には所謂「中国系」の（旧）香港居住者である。また、それぞれの滞在地で訴追どころか身柄拘束もされておらず、本法施行前にいずれも香港を離れていたことから、現地のメディアや議会で行った発信や講演といった行為が本法の適用対象とされたものと思われる¹⁶⁾。

とすると、上記のメディアや議会そして支援者などの行為は、（指名手配までされる重大な犯罪についての）「外国（域外）結託」や「支援」「協力」等として当然本法が適用されるべき行為ということになる。今のところこれら「支援者」や「協力者」は指名手配されておらず、今後もその可能性が高くないとは言え、少なくとも法律上は適用の可能性が確保されたこと、そしてそれを知らしめることには一定の意味があるだろう。

要するに、本法38条の規定に拘わらず、現実には従前の（中国刑法同様の）

14) 人民大学の時延安（刑法学）は、中国刑法の上記要件が本法にも及ぶとの見解を示している（<https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3093520/national-security-law-double-criminality-should-apply>）が、それは香港で適用できないはずの刑法のなし崩し的適用、というより大きな問題を招くことになる。

15) 興味深いことに外国メディアは警察の発表ではなく CCTV（中央電視台）の報道で本件を知ったようである（ロイター報道 *Arrest warrants issued for six Hong Kong democracy activists: CCTV* など）。

16) 8月1日付の香港紙『文匯報』はこれら「潜伏分子」の「罪状」として「西側政治ゴロと結託」したり「外国メディアの取材を受ける」ことなどを挙げている（A10面）。

適用範囲に止まることになりそうだが¹⁷⁾、そこでは中国独自の「属地主義」（香港への「影響」や「憎悪」などを含む）と「属人主義」（広く「中国」の出身である）¹⁸⁾に基づく適用（可能性）を確保するとともに、香港における「涉外」要素の複雑性・多様性を考慮して、取りこぼしの防止と「外国勢力」に対する威嚇を行うため、特に刑法上の障壁を取り除いて犯罪の適用（可能）範囲が広げられたのである。

なお、外国（人）の注目（不安）の的となった38条に比してあまり注目されていないが、二重国籍者も多く滞在期間や態様も様々で資格取得も容易な「永住住民」を対象とし、しかも中国刑法の属人主義に付された除外要件（上記の要件①）すらない本法の属人主義の規定（37条）は、従来言論や政治的自由の行使に関して（大陸に比して）量刑が著しく低かった香港において、一層重大な問題であると思われる。

2 外国勢力への警戒

上述の38条の規定にも顕著であるが、本法の制定根拠とされる「決定」がその2条で「香港特別行政区の事務に対する外国及び域外勢力の干渉に反対する」とするように、本法においては外国（域外）勢力への警戒という様相が顕著である。

まず、本法の四つしかない犯罪各則の節のうち、特に一つが「外国または域外勢力と結託して国家安全を害する罪」に当てられている（第3章第4節）。この規定の内容の実質的当否は置くとして、少なくとも本法の中で見る限り、このような犯罪類型はそもそも不用または逆に不足であるように思われる。

上述のように、本法に満ち溢れる用語の漠然性と、取りこぼしに配慮した「そ

17) 逆に属人主義であれば、当該国での合法的行為が適用除外要件とならないため、外国で行った合法的行為についても幅広く適用が及ぶことになる。

18) スウェーデン国籍を有する香港出身者を（しかも国外で）身柄拘束し中国に連れ戻して処罰した事例が見られるように（<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51624433>）、中国でいう「属人」性は一般に広く中国出身であることを意味している（Donald Clark・前掲注12）は李明哲の事件を引きつつ「慰めもない」（not comforting）がそれは台湾人（Taiwanese）にも及ぶ、としている。

の他」規定の頻出により、本節に規定された犯罪は、概ね他の条文でカバーすることができる（例えば「国家政権転覆を目的に」「その他違法な手段」で中央または香港政府の「職務執行に干渉、妨害する」ことや「正常な職務執行を不能ならしめる」こと（22条）、そしてこれらについて「煽動、協力、教唆」そして「支援」すること（23条）など）。

逆に、「外国（域外）結託罪」に規定されたものと同様の行為を、国内（域内）の人員と結託して行った場合は犯罪にならないのだろうか。国家安全の徹底的な維持を強調する法の下で、香港または中央の「法律、政策」の執行を「重大に阻害」したり「重大な結果」を生じさせたりする行為が、「外国または域外」の人と結託した場合しか成立しない、とはとても思えない（29条）。

これら両極端の様相は、しかしその根幹において同じ事実を共有している。つまり、中央や香港の政府に反対するような輩は外国等の影響を受けた者であり、そのような者の背後には必ず外国等の影がある、というイメージ（またはメッセージ）である。

これは、昨今大陸内で流行の被疑者・被告人の懺悔映像で、しばしば「外国の影響を受けた」「外国から支持を受けた」との懺悔がなされることと親和的であるが¹⁹⁾、何よりも、「香港の暴徒」の背後に「外部勢力」がある、という政府・メディアを挙げて繰り返されたメッセージと軌を一にするものである²⁰⁾。要するに、香港そして国内で生じている反政府的な事態の背後には、必ず国外（域外）の敵が潜んでいるのであり、その根源を断つ必要があるのだ。

言うまでもなく、本節規定の「外国（域外）結託」に係る行為については、外国と結託していなくても処罰されるだろうから、敢えて「外国（域外）結託」とするのは単に警告または威嚇というべきものかもしれない（もちろん外国人にとっては随分失礼な話であるが）。

とは言え、「外国（域外）結託」以外の犯罪類型についても、その犯罪について「外国または域外」から、「間接的」でも「その他形式」でも何らかの「支援」

19) このような状況については但見亮・前掲注4)・8頁以下参照。

20) 例えば中国の在外大使館のサイトに掲載された「香港に係る問題」(<http://lr.china-embassy.org/chn/zt/t1692057.htm>)は、その第3章を「外部勢力の関与」に当てている。

を受けていれば「より重く処罰」(30条)されることになるので、「外国(域外)結託」の有無は少なくとも量刑の面で重要な結果を招く、ということになる。

この「外国(域外)結託」の他にも、「涉外要素」が陪審によらずに裁判官のみの裁判となる要件の一つとされ(46条)、「公署」の役割として「外国及び域外」関連組織の「管理強化」が掲げられ(54条)、「外国または域外勢力の介入」が「公署」管轄事件(香港の管轄を離れる)の要件となる(55条)など、外国(域外)勢力への異常なほど高い警戒が各所に垣間見られている。

3 香港(基本法)への配慮(のなさ)

本法はその始めから、「港人治港」(香港人による香港統治)そして「高度な自治」といった香港基本法の諸原則の「堅く移ろうことなき全面的貫徹」を宣言し、香港の「繁栄と安定」、そして香港住民の「合法的権益の保障」を謳っている(1条)。とはいえ、本法をどのように読んでも、そこに「港人」の「自治」を見出すことは難しい。

まず本法は、その制定の過程から香港の人々が切り離されている。それは、行政長官ですら(成立の直前まで)「内容をほとんど知らない」と述べ²¹⁾、大弁護士公會が声明で「特別行政区の誰一人として施行前にその内容をきちんと見ていない」と述べるなど²²⁾、人々に立法への参加どころかその大まかな内容すら知らせないほど徹底したものであった。

そもそも、外ならぬ「港人」の激しい反対の為に香港で制定できなかった23条立法(国家安全に係る法規)²³⁾が中央から頭越しに制定(即日施行)される、というこの事実自体、「港人治港」「高度自治」という「方針」と整合的とはとて

21) <https://qz.com/1871988/carrie-lam-knows-little-about-hong-kongs-national-security-law/>など。

22) Hong Kong Bar Association (Barristerで構成される)7月1日付のStatementの2. 引用。そこでは同様に「意味のある諮問の完全な欠落(total absence of meaningful consultation)」を激しく批判している。但し、Solicitorで構成されるLaw Society of Hong Kongの会長は「中央は弁護士会の声を聞き入れ、少なからぬ意見を採用した」として高く評価している(7月8日『人民日報』(海外版)3面トップ記事)。

23) 23条立法の試みとその挫折の経緯及び法的問題については、Carole J. Petersen, *Balancing National Security and the Rule of Law*, Hong Kong Watch, 2018を参照。

も思えないが、より問題なのは、新しく中央により設立される「公署及びその人員」が「香港特別行政区の管轄を受けない」(60条)とされ、あまつさえ直接「中央人民政府」への提案権を有し、その承認を得て「国家安全事件」の処理を行い(55条)、しかもその事件審理が大陸の「検察機関」そして「法院」で行われることである(56条)。

この点、所謂23条立法ですら、香港内の警察・司法機関の処理を経て香港内の刑罰が適用されるはずだったのに、香港を統治するはずの「港人」は、自らの激しい反対で香港内での立法を退けた二つの法規をいずれも押し付けられた上に、その融合により一層厳しい内容を(自らの手の届かないところから)押し付けられた、ということになる²⁴⁾。

こうした枠組・原則という側面に加え、本法にはさらに、基本法の解釈ないし位置づけの変化、という重要な効果が隠されている。

本法2条の規定を見てみよう。それは基本法の規定のうち特に1条と12条を以て「基本法の根本的条項」とし、「如何なる機関、組織または個人」も「権利または自由の行使」に当たりこれに「違背してはならない」、とするものである。

この点、基本法の規定文面を見る限り、各条文間に上下・高低の序列・階層は見いだされず、どの条文(制度)が「根本的」かは明らかでない。むしろ基本法でも認められた「コモン・ロー」の伝統そして「一国二制度」に基づいて、「高度自治」「司法独立」等の「根本性」を強調する見解も有力であったと思われる²⁵⁾。

これに対して、本法は明文で基本法1条及び12条の「根本性」を定め、国家

24) 23条立法では主に(香港の)警察による無令状の立入・捜索・押収が(例外的に)可能になることが懸念されたが(Simon N. M. Young, "Knock, knock. Who's there?" — Warrantless Searches for Article 23 Offences, Occasional Paper No. 10, University of Hong Kong, 2003 参照)、香港警察の権限の大幅拡大に加え、(大陸の)特殊な機関が(無答責で)秘密裏の強制手段を幅広く行使できる、という結果になっている。

25) CAROL A. G. JONES, *LOST IN CHINA? Law, Culture and Identity in Post-1997 Hong Kong*, Cambridge University Press, 2015 は、香港の著名な法学者であるヤシュ・ガイの「大陸の猛攻から香港の自治を防衛する香港終審裁判所の基本法解釈の役割」との指摘を引きつつ、香港には Rule of Law が深く根付いている、と主張する(255頁。但しガイの発言はそれが「徐々に弱まり」「軽視されている」ことを危惧するもの)。

機関から個人に至るまで、権利（権限）そして自由の範囲はこれらの条文、すなわち香港が中国の一部でありかつ中央政府の直轄にある、という内容により画される、ということを明確に示すこととなった。

実質的に考えると、本法を制定した全人代常委会は、基本法全体に及ぶ解釈権を有し、かつ現実に自ら必要と考えるとき主体的に解釈を行ってきたのだから²⁶⁾、全人代常委会がその広範な解釈権を自らの判断で行使すること自体、少なくとも慣例的に特異であるとは言い難い。

とは言え、これまでの基本法解釈が、少なくとも正式に基本法の解釈として基本法の規定により行われてきたのに対して、今回他の法規の制定において基本法の解釈を行ったことで、一面では、これまで形成された基本法解釈プロセスを回避ないし無視することにより、新たな解釈権行使の方法をなし崩し的に形成することになり、他面では、中央が必要に応じて基本法の（少なくとも解釈の）変更を行うことにより、基本法の「小憲法」としての位置づけの脆さまたは実質性のなさが露になった、ということができらるだろう。

さらに、プロセスを無視した随意的権限行使という様相は、本法 62 条の規定にも顕著に見出される。同条は本法の適用に関して本法と一致しない香港「当地の法律規定」を無効化するものであるが、これは香港内の立法を無効とするため特に設けられた手続（基本法 17 条 3 項）を空文化し、香港に係る何らかの法規制定によりいつでも抵触する香港の法規を概括的に失効させることができることになる。

最後に、香港への「配慮」のなさという意味で極めつけというべきは、本法が（原則）香港の機関が香港内で香港の人々に適用する法規として制定されているにも関わらず、刑種や矯正措置（施設）などの用語法が大陸の刑法・刑事訴訟法のそれになっていることである。ご丁寧に規定の末尾の附則の中で、各用語について香港内法規への読み替え指示がなされているが、このような所為には、作成者（または命令者）の意志が先走り、法規の向けられた相手（香港）への配慮は二の次三の次、という様相がくっきりと浮かび上がっている。

26) 基本法解釈のこのような様相については、但見亮・前掲注 4)・248 頁以下。

なお、本法の制定に先立って、香港特別行政区が今後の国家安全立法に関するQ & Aの小冊子を作成している²⁷⁾。その第3問では、「国家安全法で香港人の権利や自由に悪影響がありますか」という問いに対し、「ありません」と明快に答え、「国家安全法では司法の独立、そして香港の終審権が十全に尊重されます(fully respected)」としているが、残念ながら上記規定の中にそのような「尊重」を感じることはできない。

4 「一国」化とその先

国家安全に係る犯罪については、中国刑法の関連規定においても規定の漠然性が顕著であるが、本法においても、「テロ活動」「干渉」「妨害」「煽動」「協力」「支援」等々に加え、行為の列挙の後にしばしば「その他」規定が置かれるなど、中国刑法と見まがうほどの漠然とした文言が頻出しており、幅広い範囲について多様な関与形態の行為が犯罪として捕捉されうるものとなっている。

中国刑法の関連規定との類似という点ではさらに、本法で「テロ活動」への「技術」や「場所」の「提供」そして「その他の方法でのテロ活動実施準備」がそれ自体犯罪として規定されていること(26条)が目される。これは、従前その他の犯罪の予備または幫助であったものを、別個の実行行為として独立した犯罪とする、というものであり、近時の中国の刑法改正(とりわけ第9改正)と軌を一にするものとなっている²⁸⁾。

さらに、「一国化」という見地から見れば、本法の制定は、それ自体が「一国化」という意識の顕著な現れであるだけでなく、さらなる「一国化」を加速的に進める足掛かりとなることが予想される。

上述のように、本法所定の犯罪が55条の要件に該当する(と「公署」が判断し中央が承認する)とき、当該事件は大陸の該当機関が「指定」した機関で処理され、一連の手続には中国の「刑事訴訟法等関連の法律の規定が適用される」

27) Q&As on legislation for the HKSAR to safeguard national security (6月15日)。

28) 刑法第9改正(2015年)の(とりわけテロ活動に係る)「予備行為の実行行為化」「共犯行為の実行行為化」については但見亮・聞志強「中国における刑法の位置づけ——謙抑性の見地から——」『早稲田法学』92巻3号に詳しい検討がある。

(57条) ことになる。

この規定とある意味パラレルに、「55条により管轄される事件については如何なる者もみな事実の通りに供述する義務を有する」と規定されており(59条)、コモン・ローで認められる「自己負罪拒否特権」ではなく、中国の刑事訴訟法に規定される「真実供述義務」が正面から採用されている²⁹⁾。

その意味で、少なくとも55条該当事件については、「送中」(大陸への身柄送致)がなし崩し的に実現したことになるが、これら事件については(大陸の)関連機関による法律文書もまた「香港特別行政区で法律的効力を有する」(57条2項)とされるため、実質的には、これら法律文書が依拠する法律・法規もまた香港で効力を有する、ということになる。

確かに、このような状況は55条該当事件に限られるものであり「ごく少数」にすぎない、という見解もあり得よう³⁰⁾。とはいえ、まず本条に該当するかどうかは「公署」(及び中央)の判断に委ねられており、それが実際に「ごく少数」になるかは不明である。

加えて、そもそも多くの人は犯罪で処罰されたりせずに一生を終えるだろうが、だからと言ってこれらの人々に刑事法が適用されていない、ということにはならない。法の規定する要件を満たせばそれが適用される、という事実(認識)こそが、法規の適用という事実(認識)そのものなのである。

このように、55条は実質的に、香港基本法の手続による正式な採択を経ずに、大陸の法規が(しかもどの法規かは不明確なまま)、大陸の機関により、直接香港に適用される仕組みを作り出すことになった。

それは、大陸の制定法規は基本法の付属文書3に明記されたものだけが香港で適用される、とする基本法の規定(18条2項)を空文化し、中央が必要に応じて立法を行い、「関連の法規」を自在に(即時に)香港に適用する、という道を

29) 「香港法概論」(前掲注8)が「自己負罪拒否特権」等を「個人の自由と無辜の不処罰という価値観を最も具体的に体现したもの」とし、「異なる価値観は全く異なる法律制度を生み出しうる」(53頁)と述べることは大変示唆的である。

30) 適用対象が「ごく少数」であることは行政長官ら特別行政区高官がしばしば強調しているが、これは中央政府(関連機関)の「声明」と軌を一にしている(例えば6月30日付の外交部「声明」<https://backend.chinanews.com/gn/2020/06-30/9225818.shtml>など)。

開くこととなったのである。

これに加えて、国家安全に係る組織や事項について、広く「特別行政区の管轄を受けない」(60条)、「法院を拘束する」(47条)、そして「司法の審査を受けない」(14条)等とすることを通じて、基本法を凌駕し、(少なくとも香港にとって)アンタッチャブルな「絶対指導」ともいうべき「一国」の領分が強固に打ち立てられている。

それは、本法の制定が「香港の香港による」ものではなく「一国の一国による」ものであるという事実の背後に、「一国のため」という立法の主旨(立法者の意図)が存在することを強く感じさせるのである。

5 「法治」の今後

このように、香港基本法を凌駕し、「一国」の法制度をなし崩し的に適用する本法が、しかし「法治原則の堅持」(5条)を高らかに掲げるのは何とも不思議である。これはどのように読むべきであろうか。

言うまでもなく、それはここで掲げられる「法治」が、香港で Rule of Law として捉えられてきたものではなく³¹⁾、大陸で近年とみに強調される「依法治国」³²⁾なのだ、ということの意味している。最近の党規に見られる「絶対指導」「忠誠廉潔」³³⁾といった文言に顕著なように、それは「党の指導」³⁴⁾を絶対とし、その下で Law and Order 型の治安維持を徹底的に行うとともに、精神面・道徳面での教育と宣伝を強化し、法と徳のいずれをも備えた「公民」を養成する、というものである³⁵⁾。

31) CAROL A. G. JONES・前掲注25は、第1章において香港における Rule of Law の形成とその深化・同定の過程を論じ、2章ではその Wall of Law としての構築及び役割を論じている(但し全体の論調には the beginning of the end (67頁)との悲壮感が漂う)。

32) 中国での略称は「法治」で、(国内では) Rule of Law と訳すことが多いが、特に Rule according to the Law または Rule by Law と訳すものも見られる(本稿でも「依法治国」の略称として「法治」ということがある)。

33) 例えば「政法工作条例」「党政領導幹部選拔任用工作条例」(いずれも2019年)など。なおこれらは所謂「党内法規」であるが、党外にも広く適用される規定内容となっている。

34) 本稿でいう「指導」の原語は『領導』であり、それは英語で lead と訳されるように上下関係の意味を含み、原語の『指導』(同 guide) と意味を異にするが、ここでは日本での通例に倣い「指導」と訳出する(後出の「指導小組」も原語は『領導小組』である)。

この「法治」において、実際に規定された文言として表れた法規は、しばしばその意味内容が明らかでなく、その理解のために何か別の基準（ツール）を必要とする。それは大きく分けて、関連の基準や解釈を細かく示すものと、逆に大きく施政・統治の精神ないし理念を示すものに分けられる。

これらは主に党や上級機関の内部指示と中央（指導者）の方針・政策に係る指示（及びその実現の指標）という手段を用いて行われるのだが、正にそのために、これら「法治」の実現に係る評価（またはそのサンクション）は法規によることが難しくなり、やはり党による方法、すなわち上位・上級による業務・人事評価と、法規・党规違反の内部監督たる紀律検査によることとなる。

本法の枠組を注意深く見てみると、この大陸型の「法治」の精神が規定に充満していることが分かる。

まず、本法の組織規範において最も顕著な特徴は、新設の「公署」が「事件処理」を行うだけでなく、広く「政策意見・提案」そして「監督、指導、協調」を行い、特別行政区の「職責履行」を「支持」するところである（49条）。この様相は、大陸で国家機関に対して行われる「党の指導」の姿と同様である。

また、特権的に位置づけられた「公署」の人員にも、唯一「国家監察機関の監督」は及ぶことになる（50条）。この機構は2018年の憲法改正で設置されたものであるが、それが党の紀律検査委員会の看板替え（形式上の国家機関化）に過ぎないことは、もはや公然の秘密ですらない³⁵⁾。

さらに、昨今の国家機構改革では、重要な行政機関を党の関連部門の直属とするという傾向が見られ、とりわけ国外そして民族・宗教を所管する機関を党の統一戦線部に組み入れることと、新聞・メディア関連機関を党の宣伝部に組み入れることが注目されたが、これらは何れも「公署」の重要な役割として規定されていることは上述のとおりである³⁷⁾。

35) 中国の「法治」が見せるこのような様相（とりわけその「法」の内容）を論じたものとして但見亮「中国の法概念について考える——『新時代』の『法治』が示すもの——」『一橋法学』19巻1号（2020年）25頁以下。

36) 中央電視台の関連報道は「一つのチーム、二つの看板」と明確に述べ、「監察委」が「党紀検委」と一体であることを当然視し、むしろそれを「成果」と捉えている（<http://m.news.cctv.com/2018/02/02/ARTIsCdy1zV9EUYEGHKVj5D8180202.shtml>）。

そして極めつけと言うべきは、関連部門・部署を上下・左右に幅広く統合して一つの指導組織とし、形式上行政長官をその頂点に置きながら、実質的にはその上に「提案」を行う「顧問」を置く、という「国家安全維持委員会」の構造である。

これは上級の党組織から命じられる特定の任務実現を目指し、組織内部での職務や階層に関わりなく関連組織の責任者等を構成員とし、指標達成につき（構成組織）全体が連帯責任を負う、という「指導小組」構造そのものであり、任務の伝達人がすなわち（党中央香港工作委書記である）「顧問」なのである³⁸⁾。

要するに、本法が目指すのは「党の指導」の下での一元的・一体的統治、という構造の香港バージョンを作ること（またはその強化）である。それは、香港特別行政区＜「公署」（業務機構）＜中央聯絡弁公室（國務院派出機構）＜中央香港工作委（党機関）、という（階層）構造を反映するとともに、直接の刑罰による威嚇から総合的政策執行、そして精神・思想的側面へ、という変化の道筋をも示している、というべきであろう³⁹⁾。

実際に、本法はこの道筋の実現のためさらなる手立てを用意している。上述のように、本法は過度に漠然とした規定に満ちている（そもそも「国家安全」とは何かかわからないのに「国家安全を害する行為」が犯罪とされている⁴⁰⁾のだが、

37) これは「公署」のトップに、広東省烏坎鎮の民主運動の鎮圧（とりわけその「事件報告会」での「外国メディアが信用できるなら豚も木に登る」「国外機関の腐れメディア、腐れ新聞、腐れネット」等の発言）で有名な鄭雁雄が着任したことにも顕著である。なお前述の駱惠寧同様、鄭の経歴も党委書記や党政法委そして宣伝部門など党務（とりわけ治安と宣伝）に集中している（鄭の上記発言は <https://www.youtube.com/watch?v=3PTirOpbTnU> で確認できる）

38) 中国でこの構造は昨今至るところで見られる（例えば2014年以降中央から末端まで構築された「全面改革深化指導小組」や「国家安全工作指導小組」など）。直近ではやはり全国各地・各級にコロナ対策「指導小組」が設立されているが、中央の組長は李克強で副組長は（党中央の思想担当と称される）王滬寧、組員には党の書記処や宣伝部などの他、副首相や外交部長そして公安部長などが含まれている。

39) このように「党の指導」の構造下で「指導小組」型の超（香港）法規的統治を行うことには、「香港では社会主義の制度及び政策を行わない」（前文）とする基本法の規定を空文化する、という問題もある。

40) 「テロ活動」も本法に定義がないが、大陸の「反テロ法」はいくつかの行為を列挙したうえで、「その他テロ活動を行うこと」との「定義」を置いている（3条2項5号）。

それに触れないためにはどうすればよいだろうか。それは、日頃から何が「正しく」何が「善い」かを学習することである。

このような意識を反映するかのようには、本法では「特別行政区」の「職責」として、特に「学校、社会团体、メディア、ネット等」について規定を置いている(9条及び10条)。

なるほど形式上、本規定による「職責」は「特別行政区」に向けられたものであり、直接に学校や社会团体に向けられたものではない(規定が曖昧なため、凡そ「特別行政区」に関わる主体を概括的に規律する、という読み方はできる)。

とは言え、学校や社会团体に対し「必要な措置」をとり、「宣伝、指導、監督及び管理を強化」(9条)し、これらを「通して国家安全教育を展開する」(10条)という規定内容には、学校や社会团体そしてメディアの自律性は微塵も感じられず、むしろ「特別行政区」がその「職責」を行う上での道具ないし手段という認識がにじみ出ている⁴¹⁾。

このような義務付けまたは手段化は、学校やメディアに止まるものではない。各市民には、本法の実施についての「協力」と、そこで知り得た事についての「秘密保持」が求められている(63条)が、そこには、正に憲法が規定するように、香港市民もまた国家に対して「職責」(原語)を負う中国の「公民」(同)の一員である⁴²⁾、という意識が強く感じられるのである。

さて、このように徹底して行われる中国的「法治」の姿を見ていると、本法の制定に象徴される中央の香港に対する姿勢は、むしろ大陸の香港に対する所謂「關懷(思いやり)」の発露であり、「祖国母親」として香港を正しく指導し、善い道に連れ戻すための力強い「抱擁」であるかのように思われてくる⁴³⁾。

本法の制定、そしてその内容を貫く民主や自由への無関心ひいては否定と言う

41) 行政長官は7月11日の会見で、国家安全法そして国歌条例等の教育工作を展開すると述べており(<https://www.youtube.com/watch?v=dfOtwVfxLc>)、実際に各学校に広く「国家安全法に反する」書物の廃棄が命じられている(<https://edition.cnn.com/2020/07/07/china/hong-kong-schools-national-security-intl-hnk/index.html>)。

42) 憲法55条(「祖国の保衛……は一人ひとりの公民の神聖な職責である」)より。

43) 香港返還を称える常套句。引用部分は香港返還12周年の中央人民政府の公式声明文から(http://www.gov.cn/jrzq/2009-07/01/content_1354484.htm)。なお同記事では95%ほどの香港の学生が「自分は中国人」であり「祖国を愛している」と回答したとされている。

べき姿勢も、より大きな「善」そして「徳」へ導く強い意志の表れ、ということなのかもしれない。そして大陸のように、教育・宣伝の強化・推進と「社会信用」の詳細・精密化に伴って、批判や騒動のない、そして懲罰や制裁の必要性も低下した「法治」の香港が実現する日も近いのかもしれない⁴⁴⁾。たとえそれが、これまでの香港と似ても似つかぬものであるとしても。

おわりに

香港での激しい抵抗やデモは、日本で（純粹に）好意的に捉えられている、とは言いがたい。その原因は、秩序や安定を何より大事にするわが国民性、ということにもあるだろうが、何か柔らかな（不）自由に浸され続けているうちに、言論論いは物の考え方も決定づける強固な型のようなもの、とりわけそのサブリミナルな効果への警戒が弱まり、想像力が摩耗してしまったのではないか、との思いも禁じ得ない。

香港での本法の制定、そしてそこに現れた「法治」のあり方には、人々がどのようにふるまい、何を話し、そして何を考えるのが「正しく」「善い」のかは既に決定されていて、その型が決定・命令・宣伝・教育等々を通じて浸透し定着する、という様相（思惑）が浮かび上がっている。

そして、少なくとも「国家安全」に関する限り、この「正」や「善」について「すること」そして「話すこと」は、香港の人たちに止まらず、広く「全地球」⁴⁵⁾的に本法の対象となり、かつその適用が及ぶものとされている。

いつかそれは「考えること」にも及んでくるのだろうか。とまれ、小人としては、何よりまず自分の原稿（言行）が適用対象にならないことを願うばかりである。

44) 中国で模索される「社会信用」の姿については、但見亮・前掲4・291頁以下で論じている（もちろん大陸に批判や騒動がないなどということはない）。

45) 中国の「国家安全法」は「外層空間」(outer space)の「安全維持」も規定するので(32条)、「国家安全」に係る規定の適用対象は「全宇宙」ということになる。