

マカオ返還に伴う「現地化」の諸課題に関する一考察

—公務員・法制度・公用語の問題を中心に—

葉
陵
陵

目次

- I はじめに
- II マカオ公務員の現地化
 - (一) マカオ公務員制度の現状と現地化をめぐる論争
 - (二) 公務員現地化の進展
 - (三) 公務員の現地化における諸問題
- III マカオ法制度の現地化
 - (一) 現行のマカオ法体系の構成
 - (二) ポルトガル法の現地化
 - (三) マカオ特別行政区の法体系の確立

(四) 現行のマカオ司法制度の仕組み

(五) マカオ特別行政区の司法制度の特色

(六) マカオ司法官の現地化

IV マカオ公用語の現地化

(一) マカオ公用語の変遷

(二) 中国語の公的地位の確立

(三) 中国語の公用語化における問題と課題

(四) マカオ特別行政区におけるポルトガル語の地位と役割

V おわりに

I はじめに

マカオ(澳門、Macau)は、香港から西へ七十キロ、南シナ海に注ぐ珠江の河口西岸に位置し、中国広東省珠海市につながる半島部と、タイパ(氹仔)島及びコロアネ(路環)島から成る。面積はわずか二十一平方キロ余りで、香港の六十三分の一に相当する。総人口は四十二万二千四十六人(九七年末)である。マカオは、日本史とも縁の深いポルトガル領であるが、来る一九九九年十二月二十日に中国へ返還されることになっている。

マカオの返還は、現代の世界経済で重要な位置を占める香港の返還問題ほど世界の注目を集めなかったが、「香港

返還の意義を一言でいえば、西欧植民地主義の不名誉な終焉である。しかし、その意義にもっと相応しいのは、大航海時代の歴史を刻んできたポルトガルが、約四百五十年にわたって統治したマカオの返還ではないか¹⁾と云うように、マカオはヨーロッパによるアジアの植民化の歴史において実に特殊な位置を占めている。「マカオは中国における西欧の最初の商業拠点であったが、ヨーロッパ人によって統治されるアジアの最後の土地である」と考えるポルトガル人は、マカオを「アジアに最初に来たヨーロッパ人の記念碑」としか見做していないようであるのに対し、中国にとつて十六世紀中葉以降ポルトガルによつて次第に占領されたマカオは、²⁾中国に残された最後の西欧植民地として、³⁾今世紀中で祖国に復帰させて中国近代史の不幸な一章に終止符を打つという象徴的な意義を持つ領土である。

中国のマカオに対する主権は国力の漸次的衰退に伴つて次第に喪失された。ポルトガル人がマカオでの居留権を確保した十六世紀中葉から十九世紀初頭までには、いわゆる「華洋共処分治」の「混合統治」時期であつた。明・清朝政府はマカオで官府を設置し、マカオ在住の中国人及びポルトガル人の一部の事務を管理する一方、ポルトガル人は、広東省香山県へ地租を納めるとともに、自治組織の市議会 (Senado) を成立してポルトガル人住民の事務を管理していた。

阿片戦争後、ポルトガルもマカオ領有の合法化に積極的に乗り出し、一方的にマカオを「自由港」と宣言し、マカオに総督を派遣した。一八四九年の中国人住民によるアマラル総督殺害事件以降、ポルトガルは、マカオの地租の支払いを停止し、清朝の官憲や税吏をマカオから追放した。次いで一八五一年にタイバ島、一八六四年にコロアネ島を占領し、マカオ全域に対する実権支配を獲得し、マカオはあたかもポルトガル領の観を呈するに至つた。一八八七年十二月、さらに弱体化した清朝政府は、遂にポルトガルとの間に「清葡友好通商条約」の締結に同意し、その中で中国の同意なしに第三国に譲渡しないことを条件に、マカオとその付属地を永久にポルトガル国の占有の下に置くこと

を認めた。ただし、第四十六条で両国のいずれかは今後この条約を改正しようとする場合のために十年を期限とすることも定められた。そして、四期目の期間満了の年にあたる一九二八年に、当時の中華民国政府は旧条約の終止をポルトガル政府に照会した一方、両国は新しい「中葡友好通商条約」を締結し、その中でマカオの地位に関する規定がなかった。マカオの割譲に関する中葡二国間の条約は法律上存在しなくなったにもかかわらず、ポルトガルが事実上マカオを領有し続けた状況を何一つ変えることはできなかった。この「植民地支配」時期は二十世紀中葉まで続いた。一九五一年になってポルトガルはすべての海外植民地を再編成し、マカオもポルトガルの海外州となった。一九七四年四月「花咲く革命」と呼ばれるポルトガル本国の政変後の非植民地化の政策転換により、一九七六年には「マカオ組織章程」(Organic Statute of Macau) が制定され、マカオがポルトガル行政下にある自治領に移行された。ただし、現実にはマカオ政府が一九六六年十二月三日に中国文化大革命の影響で起きた「一二・三事件」と呼ばれる反ポルトガル闘争の処理に失敗して以降、中国の実質的な影響力がマカオに浸透し、いわゆる「変則的なポルトガル領」⁵⁾ になっていった。

一九七九年二月の中華人民共和国・ポルトガル国交樹立の際に、両国はポルトガルが中国のマカオへの主権を認めると同時に、中国もポルトガルのマカオに対する統治権を容認するという事で合意し、マカオは「マカオ方式」と呼ばれる「ポルトガル統治下の中国領土」時期に入った。一九八四年の香港をめぐる中英共同声明の調印に続くかたちで、一九八六年から中国とポルトガルのマカオ返還交渉も開始され、一九八七年四月に中葡両国政府は「マカオ問題に関する共同声明」に調印した。マカオの帰属問題は、中国が一九九九年十二月二十日からマカオに対する主権行使を正式に回復すると同時に、マカオを香港と同様に「一国家二制度」方式で祖国に統一されることで決着をつけるに至った。

返還後のマカオで施行される予定の中葡共同声明の法文化及び具体化とも言える「マカオ特別行政区基本法」は、一九九一年に制定された「香港特別行政区基本法」に続いて一九九三年四月に公布された。この二つの二国間条約と国内法では、返還後のマカオにおいて「澳人治澳」（マカオ人によるマカオ管理）や高度の自治を實行し、現行の資本主義経済、社会制度及び生活様式、既存の法律を維持し、五十年間変えないことなどが保障されている。一方、ポルトガル及びその他の諸国のマカオにおける経済的利益が配慮され、マカオのポルトガル後裔住民の利益も保護されている。

中葡両国政府は、共同声明の中でマカオ政権の引き渡しに適切な条件を作り出すため、当該声明の発効の日から一九九九年十二月十九日までの過渡期において引き続き友好協力を行なうことに合意している。一九八八年一月十五日に中葡共同声明及びその付属文書に関する批准書は北京で交換され、正式に発効することとなった。これはマカオが正式に返還過渡期に入ったことをも意味している。十一年余りの返還過渡期で解決しなければならない課題は山積しているが、本論文では、平穩な政權移行、マカオ特別行政区成立後の円滑な行政運営に最も不可欠で切迫性のある「現地化」の課題を、主として公務員の現地化、法制度の現地化、及び中国語の公用語化という「三化」と呼ばれる諸問題に焦点を絞って検討することにした。

II マカオ公務員の現地化

(一) マカオ公務員制度の現状と現地化をめぐる論争

ポルトガル統治下のマカオでは、従来、公務員という職業は殆どマカオ出生のポルトガル系住民を含むポルトガル人の「特許」になっていると言つてよい。中国系住民はマカオ人口の九十六%以上を占めているにもかかわらず、一九八四年になって初めて公務員試験を受ける資格が法的に認められたにすぎない。それにしても、中国語は公用語としての法的地位が一九九一年までに認められていなかったし、公務員試験もほとんどポルトガル語で行われ、公職に付くにはポルトガル語が必須とされている。そのため、ポルトガル語にそれほど堪能でない一般の中国系住民にとっては、公務員になるのが依然として困難なことである。たとえ公務員になった中国系マカオ人でも、その大多数は高度のポルトガル語の知識が求められていない下級公務員である。また、ポルトガル語と広東語の両方をあやつるユーラシアン・マカニーズ⁽⁶⁾(以下はマカニーズと称呼する)は、ポルトガル本国から派遣される上級行政官僚の下で、中間的な行政公職に付いている。

マカオでは、今でも政府機関が最も良い「雇い主」と見なされ、公務員も最も人気のある職業の一つである。マカオ公務員の俸給水準は、アジアで日本と香港に次ぐ三位にあり、かつ、八十年代の後半から年平均十四%前後のペースで上昇しており、はるかにインフレ率を上回っている。⁽⁷⁾ マカオ公務員の給与は相当高いだけでなく、所得税を納

める必要もない。ちなみに公費医療や各種の手当（家族扶養、住宅、結婚、出生、逝去、葬儀、現地ででの会議出席、海外出張、残業、休暇、当番、クリスマスなど）を享受でき、厚生福祉の待遇も相当良い。そのためにマカオ政府の年間予算の約半分は、このような膨大な公務員への報酬に支出されているという。⁸⁾ マカオ政府の行政及び公職司の統計によれば、中葡共同声明が調印された一九八七年には、当時一万五十五名の公務員の中で、ポルトガル国籍者は七千五百五十六人で、七十五・一%を占め、中国籍者は二千三百七十三人で、二十三・六%を占め、その他の国籍者は百二十六人で、一・三%を占めていた。ところが、一九九八年末になっても合計一万七千三十七名となった公務員のうち、ポルトガル国籍者は一万二千六百八十八人で、六十八・六%を占め、中国籍者は五千八十六人で、二十九・九%を占め、その他の国籍者は二百六十三人で、一・六%を占めていたに過ぎない。また、五百四名の課長以上の中級・上級公務員の大部分もポルトガル国籍者で、総督に次ぐ司長クラスの上級公務員に務める中国系マカオ人は一人もいなかった。⁹⁾

中葡両国は共同声明で「マカオ特別行政区政府は現地人によつて構成される」と取り決めたが、この目標を達成するためには、返還過渡期からも右のような状況を徐々に変革していかなければならない。しかし、公務員現地化の重要性については、マカオ社会各界の認識は一致しているものの、公務員現地化の意味については異なる立場から異なる理解と解釈が現れている。その一つは、公務員の構成がマカオの種族構成に相応しければならないという主張である。すなわち、公務員現地化の過程においては、まずマカオ人口における中国系住民の比例を考慮して、中国系マカオ人の公務員の昇格に力を入れ、次第に上級公務員におけるポルトガル本国派遣者の比例を減少すべきである。¹⁰⁾ この観点はマカオ中国人社会における代表的な要請である。中国系住民から見れば、公務員の現地化は、これまでの公務員の雇用と昇格において中国系公務員に対する不平等の扱い方を是正する機会でもある。政府高官の中で中国系マ

カオ人が殆どいないこと自体は、公務員の現地化が進展していない証しであり、政権の順調な移行のためにも不利であると考えられている。¹¹これに対し、もう一つの見方は、公務員の現地化とは、マカオ出生の公務員によってポルトガル本国から派遣された公務員に取って代わることを意味するものであって、したがってマカオ在住の中国系住民やマカニーズ、またはポルトガル人のいずれも、マカオで出生したかまたはマカオを永住居住地とする者であるとともに、所定の資格と才能を備えていれば、すべて公務員現地化の対象になるべきであると主張している。¹²むしろこの見方はマカオ在住のマカニーズ及びポルトガル人の願望を代表するものである。

ポルトガル本国から派遣された上級公務員には、行政経験の浅い中国系の公務員を重要な職位に抜擢する速度が早すぎると、公共行政の運営にも支障をもたらすかもしれないという心配がある。また、マカニーズの公務員にしてみれば、従来、ポルトガル本国から派遣される上級公務員の指導を受けながらも、中国系マカオ人が多数を占める下級公務員を指導する立場にあるのに、すぐにも上司としての中国系公務員の指導を受けざるをえないことに多少の抵抗感があるという。¹³マカニーズ協会主席の卒世華氏は、公務員の現地化については、人口の比例により硬直的に公職を配分すべきではない。マカニーズはマカオ人口の3%しか占めていないから、まさか公務員の数もこの比例に従って配分するのか。「澳人治澳」とは、マカオに留まりたい才能のあるすべてのマカオ人を含むものである。我々も返還後のマカオで政治や社会の各分野における活躍の空間がほしい、と強調した。¹⁴

公務員の現地化の概念をめぐる論争が行われるなかで、一九九三年三月に中国政府は「マカオ特別行政区基本法」を公布し、その第四章で公務員という第六節を設け、公務員の任用に関する規定が多数含まれている。例えば、「公務員の資格については、「マカオ特別行政区政府の公務員は、マカオ特別行政区の永久住民でなければならぬ」（九十七条）、「マカオ特別行政区行政長官は、マカオに二十年以上継続して居住しているマカオ特別行政区の永久住民の中

の中国市民が務める」(四十六条)、「特別行政区政府の主要公務員は、マカオに十五年以上継続して居住しているマカオ特別行政区の永久住民の中の中国市民が務める」(六十二条)、「マカオ特別行政区行政会議の委員は、マカオ特別行政区の永久住民の中の中国市民が務める」(五十七条)と定めている。当時の中国國務院香港マカオ事務弁公室の主任であった魯平氏は、次のように説明したことがある。「過渡期の後半においては中級・上級クラスの職位に付く中国語を母国語とする公務員の数を増やす必要があると思う。マカオ政庁は、中国系住民がマカオ人口の中で絶対的多数を占めているという現状を考慮し、段階的な計画を作り出し、特別行政区政府の成立時に行政が効率的に運営されることを確実に保障しなければならない」と説明した。⁽¹⁵⁾ 他方、マカオ基本法は、マカニーズ及びポルトガル人その他の外国人の公務員の利益にも配慮を払っており、「これまでマカオで勤務していた公務員は、警察要員及び司法補助員を含め、マカオ特別行政区の成立にあたって、すべて残留し、職務を続けることができる」(九十八条)、「マカオ特別行政区政府は、旧マカオ公務員中またはマカオ特別行政区の永久住民身分証を所持するポルトガル人その他の外国人を各級の公務員に任用することができる」、「マカオ特別行政区の関係官庁はさらに、ポルトガル人その他の外国人を顧問及び専門・技術職に招聘することもできる」(九十九条)と定めている。

マカオ基本法の公布と前後して、一九九三年二月にマカオ総督は、司クラス行政機関に対して「行政現地化問題の覚書」を發布し、その中で公務員の現地化を実施するための指導的原則と具体的措置を示し、関係法令の整備、各部門の人員構成に関する現地化計画の作成、マカオ公務員をポルトガル公務員の定員に編入する作業を速やかに推進するよう指示したのである。⁽¹⁶⁾

(二) 公務員現地化の進展

中葡共同声明及びマカオ基本法は、返還過渡期における公務員の現地化改革に対して明確な方向と要求を示した一方、マカオ政府も時代の変化に応じて、公務員の現地化を着実に遂行するための一連の措置を打ち出し、一定の成果を収めている。

第一に、公務員の現地化に関する法規命令が整備された。一九八四年に「公職採用条例」、「公務員一般職務手続総則」、「指導及び主管人員規程」といった重要な法規が公布されたことにより、公務員制度に対する改革が開始され、中国系住民の公職に付く道も初めて開かれるようになった。八十年代の後半に中葡共同声明が調印・発効され、マカオの将来が明確化されたことに伴って、マカオ政府も公務員制度に関する法規命令を全面的に検討し始めた。一九八八年五月九日に発布された総督第三五／八八／M号法令は「ポルトガル海外公務員規程」を廃止したと同時に、総督第三七／八八／M号法令は「マカオ公務員と公職人員に関する規律規程」を採択した。これにより、マカオの公務員制度は、ポルトガルの公務員体系から離脱し、現地法規に基づく公務員制度として確立されることになった。一九八九年八月から十二月にかけて、これまで公布された公務員関係の単行法規は、「外来招聘人員規程」、「指導及び主管人員規程」、「職務手続制度」、「マカオ公職人員規程」という四部の法規にまとめられて公布された。公務員法の本体化によってマカオの公務員制度も一層体系化されるようになった。また、一九九二年八月二十四日に発布された総督第六〇／九二／M号法令により改正された「外来招聘人員規程」では、海外から公務員を招聘することについて厳格な制限が加えられ、マカオで本当に適任者を見付けられないかぎり、海外から公務員を招聘してマカオの公共行政機構で任職させることができるだけ減少すべきであると規定した。

第二に、公務員の職務研修を強化し、返還後の行政運営に適任できる現地人の行政管理人材の養成に力を入れられた。マカオ政庁は、公務員の現地化のための研修課程または職位を多く設置し、例えば、①ポルトガル研修計画に関する課程、②中国行政及び中国語課程、③ポルトガル語を外国語とする教師の研修計画に関する課程、④マカオ保安部隊高等学校の警官研修課程、⑤司法官になるための見習課程、⑥補佐の職位、⑦司法参事の職位、⑧総督が法令の形式で認めた公務員の現地化に関連するその他の課程と設立した職位などが挙げられる。また、マカオ政庁は、一九八六年から「ポルトガル研修計画」を実施したのち、一九九〇年に「北京研修計画」を打ち出した。「ポルトガル研修計画」は、中国系の公務員を対象に、ポルトガルでポルトガル語の勉強やポルトガル公共行政の研修と見習いを受けさせるものである。「北京研修計画」は当初、返還後のマカオに留まる予定の中級・高級公務員、とくに、広東語を話せるが中国語の文章語を読み書きできないマカニーズ公務員を中心に、北京言語学院で中国語及び中国公共行政の組織構造と運営を研修させていた。その後は中国標準語と中国公共行政に対する理解があまり深くない一部の中国系公務員にも開放され、中国行政学院で短期間の強化研修を受けさせている。¹⁸これらの研修措置は、公務員の業務能力と学歴水準を高め、政府の行政能力を向上させることに役立ち、公務員現地化の基礎を築いたのである。一方、マカオ政庁は、一九八八年にマカオ基金会を通じてマカオ唯一の私立大学である東亜大学を買収し、公立大学に変身させてマカオ大学と改名した。マカオ大学には過渡期に緊急に必要とされる法律、公共行政、教育等の学科や専攻が設けられ、マカオの将来に不可欠な人材を養成する場となっている。現地人の就学を励むためには、学費減免の措置も実施されている。マカオ大学の公共行政専攻から卒業した学生の中では、すでに公務員の中・高層に抜擢されている者も少なくない。¹⁹彼らは政府機関に新しい活力をもたらし、公務員現地化の象徴にもなっている。

第三に、マカオの公務員をポルトガル公共部門の定員に編入するという「納編」と呼ばれる措置が行われ、公務員

現地化の対象を明らかにすることはできた。ポルトガル政府はその植民地から撤退するたびに、植民地で勤務する公務員の権利利益を保障するために、彼らをポルトガル公共部門の定員に編入し、引き続きポルトガル本国の公務員として勤務させることがある。「納編」はすでにポルトガルの一貫的な政策となっている。「マカオ組織章程」にもこの問題に関する原則的な規定が置かれている。例えば、第七条二項により、マカオの公務員は、本人の申請に基づき、かつ総督の許可を得たうえ、ポルトガル共和国の主権機関または地方自治団体の定員に転入することはできるが、権限のある実体の委任を通してはじめて新しい定員に入ることができるとある。

中葡共同声明の発表により、ポルトガルのマカオからの撤退が決定されたのち、ポルトガル政府は、一九九三年十月十四日に「マカオ公務員のポルトガル共和国の定員に編入する条件」を公布し、その中で「納編」条件を定めたとともに、マカオ総督に対して百二十日以内に施行細則を定める権限をも授与した。一九九四年二月二十三日に、マカオ総督は「マカオ公務員のポルトガル共和国公共部門の定員に編入する施行細則」（以下、施行細則と略称する）を發布し、五月二十四日に発効することとなった。この二つの法規によれば、現職のマカオ公務員はマカオに留まり、特別行政区政府で勤務することを選択できるほか、次のような三種類の選択をすることもできる。①「納編」を選択すること。つまり、ポルトガル国籍を有し、臨時委任及び確定委任などの方式でマカオ政庁で勤務し、小学校六年生に相当するポルトガル語の水準を具備する公務員は、ポルトガル公共部門の定員に編入する権利を持っている。ただし、一九九三年十月十四日以後にマカオ政庁が公務員現地化のために設置した研修課程に参加したか、またはマカオ政庁の設置した職位を担当した者はこの限りではない。②定年退職を繰り上げること。つまり、三十年以上の勤務年数があり、かつ満五十五才になった公務員は、自らの申し出によって定年退職を繰り上げることができる。その退職金がマカオ定年退職基金会とポルトガル定年退職事務管理局によって支給される。③公職から離脱すること。つまり、

「納編」の資格に符合する公務員は、一九九九年十二月十九日までに十五年以上の勤務年数があれば、一次的な補償金を受け取って公職から離脱することを申請することができる。

「納編」と公務員の現地化との関連について言えば、現地化の対象となる公務員や職位を確定する前提としては、「納編」の資格に符合する多くの中級・上級公務員が、「納編」を選択してマカオから離れるか、またはマカオに留まって引き続き特別行政区政府で勤務するかを確認する必要がある。「納編」を選択した公務員は、マカオ公務員の定員から排除されるので、当然に現地化の対象とはならないし、その職位の後任者もマカオに留まることを選択した公務員から選抜される。

マカオ政庁は、公務員の「納編」事務を処理するための臨時的な機構として「納編事務補助事務室」を設立した。「納編」の資格に符合する公務員は、「施行細則」が発効した後の一年以内において選択を行ない、かつ、申請書にその選択を実際に履行する時間を明記しなければならない。「納編」を選択した申請は、総督の認可及びポルトガル政府の関係部門による受け入れの指示を得る必要がある。「納編事務補助事務室」は、半年ごとに次の六か月の間に「納編」を実際に履行して離職する公務員の名簿を作成し、その離職期日が総督及びポルトガル政府の関係部門によって確認されたうえ、「マカオ政府公報」で公布される。該当する公務員は離職してから四十五日以内にポルトガルに赴任しなければならない。「納編事務補助事務室」の統計により、申請期間が締め切った一年後の一九九五年六月二十三日までに、六千八百八十一人の公務員から申請書を受け取った。そのうち、「納編」の資格に符合しないと判断された千九十人を除き、「納編」を選択したのは三百七十七人、早期退職を選択したのは四百七十七人、公職から離脱することを選択したのは六百七十四人いたものの、残りの三千六百十八人はマカオに留まって勤務することを選択した。²⁰

第四に、マカオの特殊な実情を考慮して「補佐」制度を設立した。ポルトガル統治下のマカオでは、これまで政府機関の指導的な職位がほとんどポルトガル人によって占められてきた。ポルトガル政府の第三五七〇九三号法令により、「納編」の条件に適合するマカオ公務員は、ポルトガル公務員の定員に編入することを選択して、ポルトガルでもマカオで勤務するほうがはるかに高いので、「納編」を選択した中級・上級公務員の中では、返還の直前までマカオで任職し、その待遇の良い職務から早期に退職したがない者が少なくない。しかし一方、指導的な職務を担う上級公務員を短期間で養成することも考えられない。そのため、マカオの主権が交代されたのち、すぐに重要な責務を負うべき主要公務員の「断层」が現れる可能性もあり、明らかに平穏な政権移行には不利である。このような難題を解決するために、マカオ総督は、一九八九年に第八五〇八九〇/M号法令を發布し、その中で司長と庁長の「補佐」という職位を設置し、一定の資格を備える現地人の公務員が定期委任の方式で任用されると定めている。この法令により、高度教育の学歴を持ち、良好なポルトガル語と中国語を身に付き、非外来招聘公務員としてマカオの公共行政機構で二年以上任職したことがある者、若しくは高度教育の学歴を持たないものの、専門的な経験が際立った者も、補佐として委任されることはできる。また、一九九三年に發布された第六二〇九二〇/M号法令は、補佐が所属する指導及び主管人員に協力する権限を有し、とくに交付された次のような業務を執行しなければならないと定めている。すなわち①所在の職場または附属部門に配分された範囲内で展開された全部の活動に付き従うこと、②活動報告の準備及び関係計画の執行に協力すること、③指令を受けたときに関係計画及び行動を統括すること、④協力を要求された範囲内の活動について意見書及び報告を作成すること、⑤統括会議に参加すること、⑥その専門範囲内の技術及びび行政業務を執行すること。さらに、関係機関、機構または市政庁の最高責任者の命令により、補佐は順番に各責任者、

庁長及び処長に付き添って職務を執行することもできる。現職の中級・上級公務員の後任者として選抜された現地人の公務員は、「補佐」の職務を通じて、返還後のマカオ管理に必要とされる行政経験を徐々に蓄積することができる。この「補佐」制度は、前述したマカオの特殊な状況に対する一つの補足的な方法であるとも言えよう。

(三) 公務員の現地化における諸問題

近年、とくに過渡後半期に入ってから、マカオ政庁は、返還までに司クラスの公務員全員及びその以下の公職がすべて現地人によって担当される⁽²¹⁾という目標を実現するために、公務員の現地化に拍車をかけている。しかし、公務員の現地化を実施する過程においては、いくつかの問題点も各方面から指摘されている。

まず、上級公務員における中国系マカオ人の比例が低いという問題がある。一九九八年の末ごろ、マカオ政庁は、公務員における現地人の比例はすでに九十二%に達していると宣言した⁽²²⁾。しかし、中国側は、マカオ永住権を持つポルトガル人やマカニーズを含んでいるこの統計に対して「数字のゲーム」と異議を唱え、とくに中級・上級公務員における中国語を母国語とする中国系マカオ人の比例が低過ぎるという現状に不満を持っている⁽²³⁾。現行のマカオ公共行政組織の仕組みでは、総督の下に七つの政務司 (under-secretaries) が設置され、その七人の政務司長が総督によって直接任命される政務官であり、最も地位の高い公務員である。マカオ基本法の規定により、特別行政区政府の主要公務員はマカオ永久住民における中国市民がそれを担当しなければならない。この主要公務員は政務司長に相当する公職であるとされている。中国側の考えとしては、返還後の行政運営を円滑に継続させていくために、特別行政区の行政長官は、主要公務員である政務司長を任用する場合、豊富な行政経験を持つ現職の司長クラスの公務員の中から選抜するのが最も望ましいことである。したがって、返還過渡期においてより多くの中国系マカオ人の公務員を司長

クラスの職位に昇格させ、主要公務員選抜の候補者基盤を拡大する必要がある。ところが、公務員におけるマカオ現地人はすでに九割以上を占めていると言われる九九年初頭の時点も、政務司長を除く三十七人の司長クラスの公務員の中では、マカオ現地人が二十名しかなく、中国系マカオ人がその中の十二名に過ぎない。また、従来ポルトガル本国派遣者により担当されてきた政務司長のうち、マカニーズが一名いるだけで、中国系マカオ人が全くない。こうした現状は、全面的な現地化を望む中国側の期待には程遠いものがある。ポルトガル側は、政務司長が総督の政治任命による公職であるから、現地化の対象にはならないと強調しているが、中国側は、ポルトガル人の行政高官がポルトガルの撤退する日までそのまま現職に留まるとすれば、特別行政区政府の成立にあたって、政務司をはじめとする司長クラスの行政高官の大更迭は必至である。新任される中国系の上級公務員の経験不足及び業務移行期間が短過ぎることにより、新生の特別行政区政府の行政管理には空白状態が生じるかもしれないと心配している。²⁵⁾

また、公務員の現地化における「量」の問題に相對する「質」の問題もある。豊富な行政経験を持つ「澳人治澳」の人材の確保は中国側の最大な関心事でもあるが、これまで拔擢された中国系の上級公務員はほとんど大学を卒業してからポルトガルに留学してポルトガル語の研修を受けた三十代の若者である。実務経験が浅いものの、エリート意識の強い彼らは、行政第一線で長年働いている現職の部下からの不満や社会世論からの批判を招いたところか、彼らの経歴と経験いかんによつては単独に将来の行政管理の重任に堪えるか否かと憂慮する声も少なくない。²⁶⁾ こうした状況を生み出した背景には、マカオ独特の事情がある。現行のマカオ法律により、公職に付く場合及び現職公務員の昇格にあたっては、相應する学歴とポルトガル語の知識が要求されており、かつ、公立のポルトガル語学校の卒業証書もしくはマカオ政府の発行した非ポルトガル語学校の学歴認可証書のみが有効であるとともに、ポルトガル本国で取得した学歴も自動的に有効である。しかし、マカオの現実としては、一九八八年までに公立の大学がなかったし、中

国系住民がポルトガル語を勉強する意欲も強くない。そのため、一般家庭の学生は中国大陸、台湾、香港の大学に就学することが多く、家庭経済事情の良い学生も英語圏の欧米諸国に留学する場合が多く見られる。ところが、彼らの学歴はマカオ政庁の認可を経ない限り直接に承認されていない。その認可手続きは相当な手間と時間がかかるだけでなく、修士や博士の学位を持つても学士号までにしか認められない（マカオ政庁の学歴認可機構は学士号を認可する権限しか与えられていないという）。このような「学歴差別」制度とポルトガル語の水準を公務員の雇用や昇格の必要条件もしくは優先条件とする政策は、明らかに時代遅れの非合理的なもので、多くの才能ある中国系住民が公職に付く機会やより高い官職に昇格する見込みを排除してしまい、公務員全体の学歴水準の向上をも阻害している。近年、マカオ現地の公立大学から卒業した学歴を持つ中国系の公務員は増えつつあるが、彼らを抜擢の主要対象にするのは、公務員の現地化における重要な原則である公平性を保つという見地から考えても問題がないとは言えない。

一方、マカニーズ公務員の利益を保障してその役割を重視することも重要な課題である。ポルトガル語と広東語に通ずるマカニーズ公務員は、これまでポルトガル本国から派遣された上級公務員と中国系の下級公務員との間における意思疎通という特殊の役割を果たしてきて、政府機関の行政運営を熟知する中堅的な存在である。大多数のマカニーズにとって公務員は家族代々の伝統的な職業であり、いまでもその九割以上は政府機関で奉職している²⁷。公務員の現地化は、中国系の公務員にとって大いに歓迎すべきことであるのに対し、マカニーズ公務員にとってかつてない大きな転換と挑戦であり、期待感と危機感を交える複雑な心境にある。彼らはポルトガル国籍を留保しているものの、生まれ故郷のマカオに対して強い帰属感と厚い愛着心を抱いている。人口の半分は中国大陸からの新移民で流動性が高くマカオに対する帰属感が薄いと言われる現在のマカオでは、自分こそ本当のマカオ現地人であると自認するマカニーズは、公務員現地化の対象にはマカニーズ公務員も当然含まれるべきで、大部分のマカニーズ公務員も返

還後のマカオ特別行政区政府に奉職しようと考えている。そのため、多くの中国系公務員は現地化の進度が遅すぎると批判している一方、マカオ政府が中国系公務員の養成と昇任のみに力を入れていると思ひ、自分がなぜ外国人のように扱われるのかと不満を持つマカニーズ公務員も少なくない。²⁸⁾ 中国府は、中葡共同声明及びマカオ基本法において、従来マカオで勤務していたポルトガル籍その他外国籍の公務員はいずれもその職に留まり、職務を続けることができ、給与、手当、福祉厚生は従来の基準を下回らないと保証するとともに、一部の主要な官職を除き、マカオ特別行政区政府は、旧公務員のうちの、マカオ特別行政区の永久住民証を所持するポルトガル籍その他の外国籍の者を各級の公職に任用することができる²⁹⁾と表明している(九十八条一項、九十九条一項)。この基本的政策について、当時の中国國務院香港マカオ事務弁公室の主任であつた魯平氏は、次のように説明したことがある。「中級・高級クラスの職務に任用される中国語を母国語とする現地人の数を増やすということは、中国のマカオに対する三權行使の回復によつてもたらされる必然的な要請である。しかし、これはマカニーズ公務員の利益を排斥するものではない。将来のマカオ特別行政区政府では、行政長官、主要な官職及び行政會議委員などの少数の公職を除くほか、国籍の制限がないため、マカオの永久住民なら誰でも任職することはできる。我々は、マカニーズ公務員を含むすべての公務員がマカオに留まり、引き続き特別行政区政府のために奉職することを期待する。長年にわたつて政府機関で勤務してきた彼らは、行政の手續きと運営を熟知し、一定の経験と技能を持ち、「前人の経験成果を受け継ぎ、後人を啓発する」という役割を果たすことができる。そのうえ、ポルトガル語も公用語なので、特別行政区政府は大量のポルトガル語に精通する公務員を必要としている。マカニーズ公務員はマカオに生まれ育ち、マカオの発展に貢献したことがあり、我々は彼らが今後もマカオのために奉仕する道を選択することをむしろ期待し、かつ確信している」と。²⁹⁾

こうした法的及び政策的な保障を受けて、マカニーズ公務員の中では、マカオの将来と自分の前途に対する確信を

高め、樂觀的態度でマカオの返還を迎え、積極的に過渡期のマカオ社会の様々な分野で活躍する者がいる一方、自分の前途を悲觀的に考える者もいる。マカニーズ協会主席の卒世華氏は、今まで行政公文書がポルトガル語で作成されているが、公務員の現地化が完成され、大部分の公職が中国系公務員によって担当されることになることになると、翻訳の需要も次第に減少される。マカニーズ公務員の「中間人」としての役割はいつか没落していくであろう、と見ている。³⁹⁾

ここ数年、マカニーズコミュニティのなかでは、時代の変化に対応し、かつ、少数民族であるマカニーズの利益を守るためには、自分の組織を結成して、過渡期のマカオ社会の様々な活動や事務に積極的に参加して発言する動きも見られている。「マカニーズ協会」や「マカオに根をおろす」などはそのような団体である。「マカオに根をおろす」監事会主席の欧安利氏は、近年のマカオ社会で、マカニーズとしての優勢と活動空間が徐々に縮小して消失しつつある。マカニーズの一致団結が時代の転換に対応する急務のことであると語り、マカオ市政庁 (Municipal Council) 主席 (Mayor) であるマカニーズの麦健智氏も、中国側は我々がマカオに留まって引き続き活躍することを望んでいるのは、我々こそマカオの特色であって、「一国家二制度」や「澳人治澳」の具現であるから、と自信満々である。⁴⁰⁾したがって、如何にマカニーズの不安を払拭し、彼らの特殊な役割を積極的に生かしていくのは、言うまでもなくマカオの安定と繁栄にかかわる重要な課題である。

Ⅲ マカオ法制度の現地化

ポルトガル領としてのマカオの法制度は、一つの独立した法域 (law district) として次第に形成されたものである。

現行のマカオ法体系はポルトガル法とマカオ現地法から構成されており、マカオの司法制度もポルトガル司法体制の一部として機能されてきた。したがって、マカオ法制度の現地化は、マカオ法体系の現地化とマカオの司法制度及び司法官の現地化という二つの側面から捉えるべき問題であると考えられる。

(一) 現行のマカオ法体系の構成

マカオで実施される法は、マカオの法的地位の変動に伴って変化してきた。このような変化は大まかに四つの段階に分けられる。第一段階（一九五七年以前）は完全な中国法時期であった。ポルトガル人がマカオに到来するまでに、歴代の封建王朝の法律がマカオで実施されていた。第二段階（一五五七～一八四九）は中国法とポルトガル法の併存時期であった。一五五七年以来、ポルトガル人はマカオでの居留を許されたが、法律上マカオは中国領であった。この時期のマカオ法は属人主義の特徴を持っていた。すなわち、ポルトガル人の間に発生した紛争は、ポルトガル人の市議会によりポルトガル法に基づいて処理されるのに対し、中国人の間や中国人とポルトガル人との間に発生した紛争は、香山県の官憲により中国法に基づいて処理されることが多い。しかし、清朝政府の弱体化につれて、マカオの司法管轄権は次第にポルトガルへと傾斜し、ポルトガル法のマカオでの地位も徐々に中国法を上回るようになった。第三段階（一八四九～一九七六）は完全なポルトガル法時期であった。阿片戦争後、西洋列強の勢力が中国で拡大されたのに乗じて、ポルトガルも一八四九年からマカオの地租支払いを停止し、さらに一八八七年に清朝政府と葡清北京条約を結び、マカオとその付属地を永久にポルトガルの占有下にあることを認めさせた。この時期では、マカオに対する中国の司法管轄権や中国法の拘束力は次第に消失し、司法上の属人主義が属地主義に取って代えられた。大量のポルトガル法がマカオで施行され、中国系住民を含むすべてのマカオ住民に適用されることになった。その後、宗

主国としてのポルトガルは、マカオの立法権を掌握しながらも、一九六四年に制定された「マカオ省政治行政規程」で、マカオが一定の行政と財政自主権を持ち、マカオ総督とマカオ立法会 (Legislative Assembly) がマカオの地方的事務に関する立法権を有すると認めるようになったものの、この時期に制定されたマカオ現地立法は数が少ないだけでなく、社会経済分野の法規に限られていた。第四段階（一九七六～一九九九）はポルトガル法とマカオ現地法の併存時期である。一九七四年ポルトガル本国の政変後の非植民地化の進展に伴って、一九七六年に「マカオ組織章程」が制定された。これにより一九五一年以来ポルトガルの海外州であったマカオは自治領に改められ、独立する立法権を含む広範な自治権が付与された。さらに一九八七年「中葡共同声明」が調印され、マカオが中国に返還されることが正式に決定した。これに伴い、ポルトガルは意識的にマカオに対する立法を減少し、積極的にマカオ立法会の立法作業を支援するようになり、マカオ現地立法は大幅に増大してきた。立法の現地化により、ポルトガル法とマカオ現地法が共存するというマカオ独特の法体系が形成されている。

マカオで実施されるポルトガル法は、次のように分類することができる。①マカオに直接適用されるポルトガルの関係法律である。マカオの法的地位やマカオの対外関係と防衛の権限がポルトガル共和国大統領によって行使されるといった原則を定める「ポルトガル共和国憲法」は当然含まれるほか、「五大法典」と呼ばれる「ポルトガ爾民法典」、「ポルトガ爾民事訴訟法典」、「ポルトガ爾刑法典」、「ポルトガ爾刑事訴訟法典」、「ポルトガ爾商法典」なども含まれている。②ポルトガルが専らマカオのために制定した基本的法律である。マカオの憲法的法律と位置付けられる「マカオ組織章程」や「マカオ司法組織綱要法」、「マカオ保安部隊組織法」などはそのような法律である。③ポルトガルがマカオを含む海外植民地のために制定した法律である。例えば、「海外公務員法」や「稅務法」及び「海外都市不動産賃貸特別制度」などがある。④マカオに延長適用されるポルトガルの批准した国際規約と二国間条約である。

「市民的及び政治的権利に関する国際規約」と「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」はその一例である。

マカオの現地法には、マカオ立法会の制定した法律とマカオ総督の公布した法令という二種類のものがあり、同等の法的拘束力を持っている。マカオ立法会とマカオ総督との両方が立法権を持つのは、マカオ立法制度の特色でもあるが、マカオ立法会は一九七六年になって初めて成立されたこともあって、マカオ総督の公布した法令は、マカオ立法会の制定した法律より六倍も多く、植民地マカオの在来法の主要な部分を構成している。しかし、全体的に見れば、現行のマカオ法体系の主体的地位を占めているのは依然として外来のポルトガル法である。

(二) ポルトガル法の現地化

中葡共同声明及びマカオ基本法第八条の規定によれば、マカオ特別行政区の成立後も、マカオの既存の法律、法令、行政法规その他の規範的文書は、マカオ基本法に抵触しまたはマカオ特別行政区の立法機関もしくはその他の関係機関で法定手続きによって改正されたものを除き存続することができる。すなわち、返還後のマカオ特別行政区の法体系の根幹を構成するものはマカオの既存の法律等である。しかし、ここにいうマカオの既存法律は、マカオの現行法律とは異なる概念である。前者はマカオ立法会の制定した法律及びマカオ総督の公布した法令というマカオ現地法のみを指しており、ポルトガルの主権を具現するようなポルトガル法がこの既存法律の範囲に含まれていないのである。もちろん、マカオに実施されるポルトガル法は、マカオの現行法律における重要な構成部分であり、その中でマカオ特別行政区に必要とされるものも少なくない。この問題を解決するために、中葡双方は、マカオ主権の移行に伴ってマカオに適用されているポルトガルの法律をすべて無効とするのではなく、マカオ立法会の改正や承認などの法的手

続きを経てこれらポルトガルの法律を現地化にし、マカオの既存法律として変身させることに取り決めた。中葡合同連絡小委員会の最初の委員長であった康冀民氏が、ポルトガル法の現地化を「マカオの現行法律に対して整理、分類、改正、翻訳と承認を行なう」と解釈したように²⁸⁾、ポルトガル法の現地化は、こうした幾つかの段階取りを踏まえて進められてきた。

第一は、マカオに実施されるポルトガルの法律を整理することである。マカオに対するポルトガルの支配は四百年余りにもおよび、大量の法律がマカオに直接適用されてきた。しかし、ポルトガル政府とマカオ政庁は従来、これらの法律を整理したことがなく、法令集を編纂することもなかったため、マカオに実施されたポルトガルの法律の数量や有効性などの基本的状況すら正確に把握されていなかった。そこで、マカオ政庁は一九八八年に立法事務室を成立し、法の現地化の前提とも言える膨大なポルトガルの法律を整理する作業に着手した。例えば、一九九四年に「マカオ政府公報（一九一〇―一九九四）」に掲載される法律、法令の整理を完成したところ、この期間中でマカオに実施されたポルトガルの法律、法令が千六百二十三あることを明らかにしたのである。²⁹⁾

第二は、ポルトガルの法律の中から現地化する必要があるものを選び出すことである。マカオに実施されてきたポルトガル法のうち、内容は既に時代遅れで、現在の社会に適応しなくなった古い法律や、植民地の色合いが濃厚で、マカオの現実に相応しくない法律も相当な部分を占めている。ポルトガル人も自嘲的に認めた通り、「古い植民者でさえ自ら残した品物の中から発見した法典やその他の古めかしい法律に時々驚くかもしれない。これら法典と法律が既にその原産地で忘れ去られてしまったからである」と³⁰⁾言うまでもなく、このようなポルトガルの法律を現地化する必要性は全くないのである。したがって、整理済みのポルトガルの法律から返還後のマカオ特別行政区にも実施される必要があるものを選択・分類し、マカオの既存の法律として存続させるための現地化の手続きを取らなければなら

ない。マカオ政府立法事務室は、各方面の意見をまとめたところ、現地化を必要とするポルトガルの法律がおよそ三百に達すると発表した。³⁵⁾

第三は、現地化する必要があるポルトガルの法律について改正を加えることである。マカオに直接適用されたポルトガル法の大部分は、マカオの現実を配慮することがないうえ、内容も時代に遅れているため、修正を行わなければならない。これら法律に対する改正は、二つの基準に従って進められている。まず、中葡共同声明及びマカオ基本法の関係規定に相容れないような条文と用語等を削除しなくてはならない。次に、マカオ住民の意向とマカオ社会の現実を反映しなければならぬ。ポルトガル社会の現実や歴史文化及び西洋の法文化伝統に基づいて制定されたポルトガルの法律は、そのままマカオに適用されることが多いものの、マカオ社会で「消化不良」の場合も少なくない。すなわち、これらの法律は、マカオ総人口の九十六%以上を占める中国人社会の現実や歴史文化及び法文化伝統を考慮して制定したものではないので、マカオ社会の現状と需要に適應しないところか、マカオ住民に認識、理解され、そして受け入れられ、遵守される度合いも低く、マカオ社会に与える実際な影響が非常に限られている。³⁶⁾そこで、ポルトガル法律の改正を通じて、これらの法律を形式から内容まで現地化させることは、マカオの法律と民衆との間に存在する隔たりを解消し、法律と民衆との「再融合」を実現するためにも不可欠である。更に、法の近代化という時代の要請に應えなければならぬ。ポルトガルの法律がマカオに延長適用されるには、二つの手続きを経ることが必要である。つまり、当該法律の中で『マカオ政府公報』により公布されたのち、マカオに適用されることを明記すると同時に、『マカオ政府公報』に実際に掲載されなければならない。現在のマカオに実施されているポルトガルの法律は、十九世紀末から二十世紀初にかけて制定されたものが多く、その中で、ポルトガル本国においてもとつとく改正され、新しい法律に代わったものも少なくない。しかし、これら新しい法律に対して右に述べたような手続きを取

らない限り、自動的にマカオに適用されることはできないし、また、マカオの立法機関は、自らポルトガル本国で既に無効とされた法律に対して改正を加えない限り、これら古い法律は自動的にマカオで無効となることもないので、結局のところ、ポルトガル本国においても既に廃止された法律が依然としてマカオで有効に実施されているという不思議な現象を引き起こした。ポルトガルの法律家さえ、マカオの現行法について「それが既に一つの東洋博物館となつてしまい、その中から依然として運用されている各種の遙かに古い年代のポルトガル法の遺跡を発見することは可能」と認めている³⁷⁾。したがって、このようなポルトガル法を現地化するだけでなく、近代化する必要があることも明らかである。

第四は、ポルトガル語で制定される法律を中国語に翻訳することである。従来、中国語はマカオで正式な公用語としての地位を認められていないため、すべての法律がポルトガル語のみで制定されており、ポルトガルで制定される法律はなおさらのことである。それ故に、マカオ人口の九十六%以上を占める中国系住民にとっては、マカオの現行法律を理解するのが極めて困難なことである。したがって、マカオの既存法律を中国語に翻訳することは、法律の現地化の不可欠な一環として位置付けられている。マカオ政庁は一九八八年に法律翻訳事務室を設立し、数年間の努力で一定の成果を上げてきたものの、計画通りに進展していないのも事実である。専門家の不足や法律翻訳に特有な難しさ、新しく制定される法律の翻訳を優先させなければならないなどの原因があるほか、多くのポルトガルの法律は改正の問題を抱えているため、改正前の旧法をまず翻訳し、改正を経てからもう一度翻訳するか、若しくは改正済の新法を直接翻訳するかという問題についても意見が分かれていることはその一因として挙げられる³⁸⁾。

第五は、改正を経たポルトガルの法律に対してマカオの立法機関による承認の手続きを済ませることである。マカオ立法会の改正及び承認手続を経て採択されたポルトガルの法律は、マカオ立法会の制定した現地の法律として生ま

れ変わり、そして中葡共同声明及びマカオ基本法に定められる「マカオの既存の法律」という条件に合致することになる。このような手順で現地化されたポルトガル法は、返還後のマカオ特別行政区にも適用されることができる。この意味から言えば、ポルトガル法の現地化は、マカオ特別行政区のための「立法」でもある。

(三) マカオ特別行政区の法体系の確立

中葡共同声明に基づき、マカオ特別行政区の法体系は、マカオ基本法及び上述のマカオの既存法律とマカオ特別行政区の制定した法律によって構成される。マカオ特別行政区の法体系の基盤とも言える現行のマカオの法体系をマカオ特別行政区へ円滑に移行させるためには、返還過渡期から外来のポルトガル法体系より独立し、かつ「マカオ基本法」の関連規定及び将来のマカオ特別行政区の法体系との継続性を考慮したマカオの法体系を形成する必要があると思われる。

ポルトガル政府は、一九七六年に「植民地放棄」という政策転換の一環として「マカオ組織章程」を制定し、その中で、マカオ地区が「内部公法人」として立法自治権を享有する(二条)こと、そして、マカオ地区に直接適用されるポルトガルの主権機関の公布した法規が、マカオの關係管理機関が制定した法規と抵触する場合には、その内容がマカオの關係管理機関の専有権限に関連するものである限り、当該機関の制定した法規が基準とされる(四十一条)ことを定めた。これらの規定は、マカオの現地立法の独立性を認めたことを意味し、マカオの独立的な法体系の形成過程を間接的に推進する役割を果たした。特に中葡共同声明が調印され、返還過渡期に入って以来、独立したマカオ法体系の確立も急務の課題として三つの側面から取り組まれてきたのである。

まず、ポルトガルの主権機関による立法を大幅に減少することである。マカオに直接適用されるポルトガル法、及

びポルトガルの主権機関が専らマカオのために制定した法規は、言うまでもなくマカオの法体系をポルトガルの法体系から独立させる最大な障害であるが、「マカオ組織章程」が施行されて以来、ポルトガルの主権機関はマカオに対する立法を次第に減らしてきたため、この十数年にわたりマカオで公布された新しい法規のうち、ポルトガルの主権機関による立法は、その1%から5%までにしか占めていない。³⁹ マカオ法体系の独立は、こうした立法の現地化に伴って実現されつつあるが、法的にはポルトガルは依然としてマカオに対する立法権とポルトガル法をマカオに直接適用させる権限を保持しているので、マカオ法体系とポルトガル法体系との関連を完全に断ち切ることはまだできない。したがって、真に独立したマカオの法体系を確立するためには、ポルトガル側が思いきってこの二つの「植民地宗主国特権」を放棄することは不可欠であろう。

次に、マカオ立法会の権限を強化することである。現在のマカオでは、「マカオ組織規程」十三条と三十一条に基づき、立法会と総督がマカオ現地法の立法権を分かち合うという「二本立て」の立法体制が採られているものの、一九七六年に成立されたばかりのマカオ立法会の制定した法律は、マカオ現地法の15%を占めているに過ぎない。一方、「マカオ基本法」六十七条により、マカオ立法会は返還後のマカオ特別行政区における唯一の立法機関である。したがって、マカオ特別行政区の立法体制との継続性、かつ、ポルトガル法体系より独立したマカオ法体系を形成するためには、植民地総督による立法がマカオ現地法の大部分を占めているという現状を改めると同時に、マカオ立法会に対して完全の立法権を与え、その威信及び立法水準と能率を高めなければならない。

更に、マカオの現地法と「マカオ基本法」との抵触問題を解決することである。中葡共同声明及びマカオ基本法第八条の規定に基づき、マカオの既存の法律、法令、行政法規その他の規範的文書は、マカオ基本法に抵触しない限り、マカオ特別行政区の成立後も存続することができる。すなわち、マカオ特別行政区の法体系の主要な構成部分である

マカオの既存の法律が引き続き適用されるためには、マカオ基本法の原則に合致しなければならぬ。そして、この前提条件を満たすためには、すべてのマカオ現地法についてそれがマカオ基本法に抵触するか否かを選別・審査しなければならぬ。マカオ基本法に合致しないものは、マカオ立法会により法定手続きに従って改正または廃止されることになるが、一方、マカオ基本法に抵触しないその他のものは、マカオ特別行政区の立法機関の制定した法律として引き続き有効である。ただし、マカオ基本法百四十五条によれば、これらの既存法律の効力を確認するにあたって、最終的には全国人民代表大会常務委員会による宣告手続きを経る必要がある。つまり、マカオの既存の法律は、全国人民代表大会常務委員会がこの法律に抵触すると宣言したものを除き、マカオ特別行政区の法律として採用される。その後、マカオ基本法に抵触する法律が発見された場合にも、当該法律の定める手続きによって改正しまたは効力を停止することはできる。したがって、この複雑な法律審査の作業を円滑に進めるためには、中国政府の協力も重要であらう。

(四) 現行のマカオ司法制度の仕組み

十六世紀半ばから十九世紀初頭にわたって清朝中国とポルトガルによる「二重統治」に置かれたマカオにおいては、裁判所などの司法機関がなかった。前述のように、ポルトガル人の間に発生した民事と刑事の紛争は、ポルトガル人の設置した市議会における裁判官及び検察官によって処理されるのに対し、中国人の間や中国人とポルトガル人との間に発生した民事と刑事の紛争は、香山県の地方官吏によって処理されていた。十九世紀の初めから、マカオは次第にポルトガルの「植民地支配」に入り、ポルトガルの「五大法典」がマカオに延長適用され、裁判所も初めて設けられるようになった。この裁判所は、ポルトガル司法機関の構成部分としてポルトガルの司法機関に直属していた。

一九七六年に「マカオ組織章程」が公布されて以来、マカオの司法組織も二つの段階を経て発展してきた。第一段階（一九七六～一九九〇）は「依頼段階」と呼ばれる。「マカオ組織章程」は、マカオに経済、財政及び立法の自治権を与えたものの、司法自治権を認めていなかった。そのため、裁判所と刑事予審裁判所及び行政裁判所を含むマカオの司法機関は、すべて第一審裁判所として相応するポルトガルの司法機関に所属し、初審権しか持たなかった。上訴審及び終審権は、それぞれポルトガルの中級裁判所と最高裁判所によって行使される。第二段階（一九九〇～一九九九）は「半自治段階または半依頼段階」とも言える。一九八七年に中葡共同声明が発効したのち、ポルトガル政府は、一九九〇年に「マカオ組織章程」を改正し、マカオの司法機関にも自治権を与えることにした。当該章程は、第五十一条で「マカオ地区は、マカオの特徴に適應する自らの司法組織を持ち、自治権を享有する。マカオ司法制度の綱要が共和国議会によって制定される」と定める一方、七十五条で「共和国大統領は、國務委員会及び共和国政府の意見を聴取したのち、マカオの裁判所に対して何時完全及び専屬な裁判権を授与することを決定する権限を有する」とも定め、マカオの司法自治権の行使に時間的な制限を加えた。一九九一年に、ポルトガル議会は「マカオ司法組織綱要法」（以下、綱要法と略する）を採択した。この法律に基づき、マカオ総督は一九九二年に、補足的法令として「マカオ司法制度法」（以下、制度法と略する）と「監査裁判所規則法」（以下、規則法と略する）を發布した。相対的に独立している現行のマカオ司法組織が、上記の法律と法令を根拠に設置された。「一国家二制度」の方針に従って独立した司法権及び終審権が与えられ、五十年間は変えないと約束された返還後のマカオ特別行政区の司法組織は、「高度の自治段階」という第三段階（一九九九～二〇四九）として位置付けることができよう。⁴⁰

現在のマカオ裁判機関は、次の三つの部分からなっている。

① 第一審裁判所 (Courts of First Instance)

第一審裁判所には、普通管轄裁判所 (General Court)、刑事起訴裁判所 (Criminal Court)、行政裁判所 (Administrative Court) が設けられている。一般的な裁判権は、普通管轄裁判所と刑事起訴裁判所によって行使されるが、行政、税務及び税関に関わる事件の裁判権は、行政裁判所によって行使される (綱要法十八条二・三項)。

普通管轄裁判所は、四名の裁判官からなっており、三つの法廷を設けている。特定の裁判所による管轄を除くすべての事件を審理する権限が与えられている。

刑事起訴裁判所は、二名の裁判官と二名の検察官からなっており、二つの法廷を設けている。その職権としては、刑事事件に関する初歩的な捜査や被疑者に対する予備的と弁論式の審問、そして被疑者を逮捕・起訴するか否かの決定権が認められている (制度法三十条)。刑事起訴裁判所は実質上、刑事事件の予備審問を行なう刑事捜査機関の性格を持っているため、刑事予審裁判所とも呼ばれ、ポルトガルの司法体制における独特の制度とされている。ところが、この刑事起訴裁判所が存続すべきか否かは、ポルトガル本国においても論議のある問題である。目下のところ、ポルトガル国内における大部分の刑事起訴裁判所が既に廃止されたのに対し、マカオでは一九七六年に設立された刑事起訴裁判所が現在も存在しているだけでなく、特別行政区の成立後も存続することになっている。「マカオ基本法」第八十五条二項は「旧刑事起訴法廷の制度は存続させる」と定めている。

行政裁判所は、一名の裁判官からなっており、行政、税務及び税関等の法律関係をめぐって生じた紛争を解決する旨の訴訟を審理する。具体的には、まず、行政裁判権の範囲については、主に次のような訴訟が受理される。①司長または同じクラスの官員及び中央政府部門の行政行為に対して提起する訴訟、②法人格及び行政自治権を有する公共部門の行政行為に対して提起する訴訟、③地方行政機関及び行政公益法人機関の行政行為に対して提起する訴訟、④専売権を取得した者の行政行為に対して提起する訴訟、⑤前述した③と④項に列挙されている者が行政職能を行使す

るときに発布した規則とその他の規定に対して提起する訴訟、及び上記の規定等に対する違法確認の請求、⑥法律によって保護される権利利益を認めるために提起する訴訟、⑦行政契約及び当事者が当該行政契約に基づき負うべき責任を履行しなかったことに対して提起する訴訟、⑧当該地区の公共団体及びその責任者が公共管理行為により招いた損失の民事責任に対して提起する訴訟及び賠償請求訴訟、⑨その他の裁判所の管轄に属さない公法人機関の選挙をめぐる争訟、⑩その他の裁判所の管轄に属さない行政紛争をめぐる訴訟、⑪訴訟中の行政行為の効力を中止させるための請求、⑫行政機関に対し、閲覧のために公文書または関係資料を提供させ、又は証明書を発給させるための命令を求め、⑬行政法規の遵守を確保するために、個人もしくは専売権を取得した者に対し、ある作為もしくは不作為を行わせるための命令を求める請求（綱要法九条一・二項）。次に、税務裁判権の範囲については、主に次のような訴訟が受理される。①中央と地方の課税収入及び準税務収入の決算行為に対して提起する訴訟、②税務の優遇措置に係る行政行為に対して提起する訴訟、③非刑事的な課税違法行為に対する訴訟、④法により公法人に対して債務及び関係訴訟費用と罰金を強制的に徴収すること、⑤地方行政機関、公法人と専売権を取得した者が行政職能を行使するときに発布した課税規則とその他の課税規定に対して提起する訴訟（綱要法九条三項）。更に、税関裁判権の範囲については、主に次のような訴訟が受理される。①税関収入の決算行為に対して提起する訴訟、②税関の優遇措置に係る行政行為に対して提起する訴訟、③非刑事的な税関違法行為に対する訴訟（綱要法九条四項）。

⑤ 高等裁判所 (Higher courts)

高等裁判所は、第二審裁判所及び一定の司法終審権を有する裁判所として、現在のところマカオの裁判機関における最高クラスの裁判所である。一九九二年三月に設立された高等裁判所は、一九九三年四月から上訴事件の審理を正式に開始したが、それまでには第一審裁判所の下した判決に対する上訴が、すべてリスボン中級裁判所またはポルト

ガル最高裁判所によつて審理されていた。

高等裁判所は、六名の裁判官からなっており、全会と二つの分廷をもつて運営されている。二つの分廷にはそれぞれ三名の裁判官が置かれ、その一つは一般の民事と刑事事件の審理を担当するが、もう一つは行政、税務及び税関に係る事件を審理することになっている。また、全会による審理は少なくとも五名の裁判官を必要とする（綱要法十二条）。高等裁判所は、次のような訴訟について全会の形式で審理しなければならない。①立法会議長、汚職及び違法行政の取締を担当する上級専門官がその職務を行使する場合に犯した犯罪行為を審理する。②高等裁判所の裁判官及び検察官がその職務の行使により訴えられた訴訟及び故意に罪を犯した事件を審理する。③法律に基づき高等裁判所の判例理論を統一し、各分廷の間における衝突を審理する。④司法委員会の決議に対する上訴及び高等裁判所の各分廷の下した判決に対する上訴を審理する（綱要法十四条一項）。

民事と刑事の事件を受理する一般的な裁判権を持つ分廷は、主に以下の訴訟を審理する。①全会の管轄に属さない上訴事件、②第一審裁判所の裁判官と検察官及び立法会議員による犯罪と違法事件、③高等裁判所の裁判官と検察官による故意犯罪と違法事件、④第一審裁判所の間に職権をめぐる発生した争議、⑤刑事判決に対する差戻し、不適切な刑罰の取消、刑罰執行の中止などを命じること、⑥人身保護令に関する裁判権の行使、⑦外国の判決に対する審査、⑧第一審裁判所の裁判官と検察官が職務の關係で提起した訴訟（綱要法十四条三項）。

行政と税務及び税関等の事件に対する裁判権を持つ分廷は、主に以下の訴訟を審理する。①行政裁判所の裁定に対する上訴事件、②立法会及びその議長と執行委員会委員の行政行為に対する上訴事件、③総検察長、汚職及び違法行政の取締を担当する上級専門官の行政行為に対する上訴事件、④同一の機関の管轄に属さない行政部門の間に職権をめぐる発生した争議、⑤裁判権をめぐる行政裁判所と行政機関との間に発生した争議（綱要法十五条三項）。

◎ 監査裁判所 (Audit Court)

監査裁判所は「マカオ司法組織綱要法」及び「監査裁判所規則法」に基づいて設置された専門裁判所であり、マカオ地区の行政部門、公共法人や社団、地方自治団体、行政公益法人等に対する財政統制権及び裁判権を有する（綱要法十条）。監査裁判所は、院長と二名の裁判官からなっており、一名ずつの裁判官によって構成される二つの単独法廷、及び院長と二名の裁判官によって構成される合議法廷を設けている（規則法十五条）。

単独法廷の職権については、事前監査と事後監査に分かれているが、事前監査を担当する単独法廷は、監査を受ける者に対してその経済行為や経済契約が法律に合致するか、その経済負担が財政予算に符合するかなどについて審査を行なう。事後監査を担当する単独法廷は、監査を受ける者に対して会計検査を行ない、その収支と負担等の適法性や契約締結の条件などについて審査を行なう（規則法三・八条）。

合議法廷の職権としては、当該裁判所の年度報告の審議、年度活動計画の採択、裁判所の内部規則の制定、判例理論の整理などがあるほか、最も重要な職務は、単独法廷の裁判に対して提起する上訴を審理することである（規則法十六條）。すなわち、単独法廷の第一審決定に不服がある者は、合議法廷に控訴を提起することができる。当事者は、合議法廷の第二審裁定にも不服があるときは、ポルトガルの監査裁判所に上告を提起することもできる。当該監査裁判所により最終的な裁決が下される（綱要法十條六項）。したがって、マカオの監査裁判所は、第二審裁判所の性格を備えていると言える。

以上のように、マカオの司法制度は、一定の自主性を持っているとはいえ、ポルトガルの司法制度から独立したものであるのではない。ポルトガルの司法機関は、マカオ地区に対する重要な司法権限を返還直前の一九九九年六月まで保持し続けてきた。例えば、①マカオの裁判機関は、完全な司法最終審権を持っていない。右に述べたように、ポルトガル監

査裁判所は、マカオ監査裁判所の裁定を不服とする訴訟の終審権を有する。また、行政訴訟の終審権もポルトガル最高行政裁判所によって握られ、マカオ行政裁判所は、ポルトガル最高行政裁判所からの命令等を遵守する義務がある。

②マカオ総督、政務司の行政と税務及び税関に係る行為に対して提起する訴訟が、ポルトガル最高行政裁判所によって管轄される。任職中のマカオ総督、政務司を民事・刑事事件の被告人として訴える場合は、リスボンの裁判所に提訴しなければならぬ。マカオの裁判所には管轄権がない。

③立法権をめぐってマカオの総督と立法会との間に生じた争議は、ポルトガル憲法裁判所によって判決が下される。総督と立法会とのいずれも、この判決に従わなければならない。

④マカオ檢察機関は、ポルトガル総檢察長公署の指導を受ける。マカオ総檢察長は、ポルトガル総檢察長の指導に服従しなければならない。

⑤マカオの高等裁判所裁判官、監査裁判所の裁判官と檢察官、総檢察長を任免する権限を持っているマカオ高等司法委員会の決議を不服とする上訴は、ポルトガル最高裁判所によって管轄される。

返還を間近に控えているマカオでは、現行の司法制度をを完全な司法終審権を持つ特別行政区の司法制度へ円滑に移行させるために、司法制度の現地化を一層加速しなければならないが、前述のように、「マカオ組織章程」七十五條の規定によれば、マカオの裁判機関に何時完全及び専属な裁判権を授与する決定権は、ポルトガル共和国大統領にある。一九九九年の一月に、この重要な大統領令がようやく公布され、ポルトガル政府は、マカオの司法制度の現地化と完全な司法自治の実現に不可欠な一歩を踏み出した。この大統領令により、これまで最高行政裁判所、監査裁判所及び憲法裁判所によって行使されたマカオ地区に対する裁判権は、同年六月一日よりマカオ高等裁判所に移行されることになった。具体的には、①ポルトガル最高行政裁判所の行政争訟法廷と税務争訟法廷によって行使されたマカオ地区に対する職権は、マカオ高等裁判所における行政と税務及び税関に関する事件を担当する分廷に移行される。

②ポルトガル最高行政裁判所の法廷大会によって行使されたマカオ地区に対する職権は、マカオ高等裁判所の全会に

移行される。③ポルトガル監査裁判所によって行使されたマカオ地区に対する職権は、マカオ高等裁判所の全会に移行される。④ポルトガル最高憲法裁判所によって行使されたマカオ地区に対する職権は、マカオ高等裁判所の全会に移行される。⑤マカオ総督及び政務司長に係る訴訟は、この限りではない。これらの事件が同年十二月二十日までに依然としてポルトガルの裁判所により管轄される¹¹⁾。これによってわかるように、マカオ高等裁判所は、完全な司法終審権を獲得したとは言えないものの、かなり広汎な司法終審権が与えられたと言わなければならない。また、マカオ高等裁判所の職務増加に応じて、裁判官も六名から八名に増員されることになった。

(五) マカオ特別行政区の司法制度の特色

返還後のマカオ特別行政区は、マカオ基本法の規定によって高度の自治を行使し、独立した司法権及び終審権を有する。マカオ特別行政区の裁判所は、国防、外交など国家の行為については管轄権を有しないほかは、マカオ特別行政区のあらゆる事件について裁判権を有する(十九条)。

マカオ特別行政区には初級裁判所、行政裁判所、中級裁判所及び終審裁判所を設ける。その組織、職権及び運営は、裁判所組織法や訴訟法によって定められる(八十四条、八十六条)。

① 初級裁判所 (Court of First Instance)

初級裁判所は、行政裁判所の管轄に属する訴訟を除くその他の刑事、民事事件を管轄する第一審裁判所である。マカオ基本法に基づき、初級裁判所は、必要に応じて若干の専門法廷を設けることができる(八十五条一項)。現行のマカオ第一審裁判所には、このような専門法廷がないため、その具体的な設置や、職権及び運営は、特別行政区の制定する法律で定めることに委ねられる。ただし、旧刑事起訴法廷の制度は存続させると明記されている(八十五条二

項)。このマカオ裁判機関の特色とも言える制度は、刑事裁判の質量の確保や、警察と検察機関による職権濫用の防止、及び当事者の人身権利及び訴訟権利の保障に対して一定の役割を果たしている。この制度の存続は、マカオの司法体制の順調な移行にも有益である。

⑤ 行政裁判所 (Administrative Court)

行政裁判所は、行政訴訟及び税務訴訟を管轄する第一審の専門裁判所である。行政裁判所の裁定に不服がある場合には、中級裁判所に上訴することができる(八十六条)。すなわち、マカオ特別行政区の裁判機関は、大陸法系に属するポルトガルの司法体制を踏襲して、普通裁判所としての初級裁判所のほかに、専門裁判所としての行政裁判所も設立する。ただし、初級裁判所と行政裁判所の分立は第一審の段階のみである。第二審及び終審の段階では、両者の控訴審裁判所と上告審裁判所は共通である。また、マカオ特別行政区の行政裁判所の管轄権が行政訴訟及び税務訴訟に限られ、税関関係の訴訟に対する管轄権が与えられていないことは、現行のマカオ行政裁判所との顕著な相違点でもある。

⑥ 中級裁判所 (Court of Second Instance)

中級裁判所は、主に初級裁判所の判決及び行政裁判所の裁定を不服とする上訴事件を受理する第二審裁判所である。中級裁判所の職権は、基本的に現在のマカオ高等裁判所における分廷の職権に相当するものであるが、中級裁判所の新設により返還後のマカオ特別行政区における裁判機関の仕組みは、いっそう明瞭で合理的なものになると考えられる。

⑦ 終審裁判所 (Court of Final Appeal)

終審裁判所は、マカオ特別行政区の最高裁判所として終審権を行使することができる(八十四条二項)。完全な終

審権を持たない現在のマカオでは、ポルトガルから移行された一部の終審権の行使が高等裁判所の全会に委ねられている。これに対し、返還後のマカオ特別行政区では、「一国家二制度」の方針に従って、高度の司法自治が保証されている。終審裁判所の新設は、独立した司法権及び完全な終審権を実行する重要な一環である。終審裁判所の職権は、主に中級裁判所の判決を不服とする訴訟を審理し、終審判決を下すことであるため、現在のマカオで採っている三審終審制が引き続き維持されることになる。

一方、終審裁判所に付与されたマカオ基本法に対する解釈権については、一定の制限も加えられている。すなわち、マカオ特別行政区の裁判所は、事件の審理にあたって特別行政区の自治範囲内の事項に関する基本法の条項について自ら解釈する権限を有する。ただし、中央政府が管理する事項または中央とマカオ特別行政区との関係に関する基本法の条項について解釈する必要があり、しかも当該条項の解釈が事件の判決に影響を及ぼす場合には、裁判所は、当該事件について上訴のできない最終判決を下すのに先立ち、終審裁判所を通して全国人民代表大会常務委員会に關係条項の解釈を求めなければならない。その後、マカオ特別行政区の裁判所は、当該条項の引用にあたって、全国人民代表大会常務委員会の解釈に準拠しなければならない。ただし、これ以前に行われた判決は影響を受けない（百四十三条）。

ところで、現在のマカオの裁判所組織と比較すれば、マカオ特別行政区には終審裁判所と中級裁判所を新設するのが最大の特徴である一方、監査裁判所を設置しないのも、重要な相違点である。マカオの会計検査権は、これまで監査裁判所によって行使されているのに対し、このような財務監査は、司法裁判権に委ねるよりも、独立した行政管理権とすべきであるという見地から、マカオ基本法は、マカオ特別行政区に監査署を設け、独立して活動させる。監査長は行政長官に対して責任を負うと定めている（六十条）。行政長官の指導下に置かれる監査署は、監査裁判所に取

って代わったため、監査裁判所の存続も不必要となった。

(六) マカオ司法官の現地化

裁判官と検察官を含むマカオの司法官は、長年にわたりその時々々の法律に基づき、異なるポルトガルの主管機関により直接委任されてきた。例えば、一九七六年の「マカオ組織章程」の規定によれば、マカオの司法官がポルトガル政府の司法部と合作部によって任免される。マカオにも延長適用された一九七七年の「ポルトガル裁判所組織法」と一九八一年の「ポルトガル検察所組織法」によれば、裁判官と検察官がそれぞれポルトガルの裁判官最高委員会及び検察官最高委員会によって任免される。しかし、一九八七年に中葡共同声明が調印され、司法権を含むマカオの統治権は中国へ移行することが確認されたことに伴って、このような司法官任免制度の改革も余儀なくされた。一九九一年に公布された「マカオ司法組織網要法」は、マカオの司法官がポルトガルの主管機関により直接任免されるという従来の方法を改め、司法官の現地化に関する重要な一歩を踏み出した。

まず、マカオ司法委員会及びマカオ司法高等委員会を設立した。マカオ司法委員会は、マカオの高等裁判所長官と総検察長、弁護士、総督の指定する者、立法会の選出した者の合計七名からなり、次のような職権を行使することができる。①高等裁判所の長官及び裁判官、マカオ総検察長を除く以外の司法官及び司法参事の任免を推薦すること、②司法官及び司法参事の欠勤を許可または証明すること、③第一審の司法官及び司法参事の紀律違反に対する制裁を行なうこと、④裁判所に対する視察と調査を行ない、かつ、視察員と調査員を指定することを決定することである。

マカオ司法高等委員会は、ポルトガルの最高裁判所長官と総検察長、ポルトガル司法部の代表、ポルトガル大統領の指定した者、マカオ総督またはその代表、マカオ立法会の選出した者の合計七名により構成され、次のような職権

が与えられる。①マカオ高等裁判所の長官及び裁判官、マカオ総檢察長の任免を提案すること、②マカオ司法委員会の決議に対する異議申立てを審議すること、③高等裁判所の長官及び裁判官、監査裁判所の長官及び裁判官、マカオ総檢察長の紀律違反に対する制裁を行なうこと、④マカオ司法制度の組織について意見を提出することである。また、「マカオ組織章程」七十五条及び「マカオ司法組織綱要法」三十五条二項によれば、マカオ司法高等委員会は、あくまでも暫定的な機構であつて、マカオの裁判機関がポルトガル大統領令により完全及び専属な裁判権が授与されるときには、当該司法高等委員会も自動的に終止となり、その職権がマカオ司法委員会に移行される。この場合、司法委員会の委員もマカオ総督の命令により七名から九名に増える。前述した大統領令の発効（一九九九年六月一日）に伴い、この総督の命令も同時に公布・発効されることとなった。次に、マカオ総督に司法官の任免権を付与した。マカオの各級裁判所の長官及び裁判官、檢察院の總檢察長、檢察長、檢察官及び司法參事は、マカオの司法高等委員会と司法委員会が推薦し、マカオ総督が任命すると定められた（綱要法二十条）。マカオの現地住民にとっては、従来ポルトガル本国から派遣された裁判官と檢察官に独占されてきた司法官の公職に付くことが初めて可能になった。

更に、司法官の任職資格を設定した。司法官の現地化の必要性に鑑み、「マカオ司法組織綱要法」は、司法官の任職について一定の資格を定めている。すなわち、司法官は公務員としての一般的な資格を備えるほか、①第一審裁判を担当する司法官は、法律の学士号を取得しなければならない。裁判所の長官または檢察長は十年以上の勤務経験を必要とする。②監査裁判所の裁判官は、法律、経済、財政、経営管理などの学士号を取得し、かつ、管理職に勤めて三年以上の経験を有する者から選任される。③高等裁判所の長官及び裁判官、マカオ総檢察長は、司法職に従事するかまたは大学で法律を教授して十五年以上の経験がある者から選任しなければならない。④マカオ総督は、法律の学士号を持ち、市民としての品行が良好で、マカオで三年以上居住し、しかも中国語も堪能な者から、任期三年で司法

官を任用することもできる（綱要法十八条）。

しかし、上述の司法官任職の条件に符合する現地住民が少ないのはマカオの現実である。これ迄にマカオの現地住民、とくに中国籍の住民が司法官になる途は完全に閉ざされていたため、ポルトガル法律の勉強を選択する現地住民がごく少数である。それゆえ、マカオでは法分野の現地人材が非常に不足している。その解決策としては、例えば、一九八八年からマカオ大学に法学部が設置され、学生がそこでポルトガルとマカオの法律を勉強し、卒業後は司法界で活躍し始めている。また、マカオ政府の設立した司法官研修センターも一九九四年から運営を開始し、現地の司法実務家の養成に力を入れている。マカオ大学の法律学士号またはマカオ政府に認可されたその他の法律学士号を取得し、市民としての品行が良好で、マカオで三年以上居住し、しかも中国語のできる者には受験の資格が認められる。研修期間は十八か月であり、成績の合格した研修生は、二年以内に司法官の欠員補填として任用される。一九九六年までにマカオ現地出生の司法官は一人もいなかったが、現在任用されている十名の現地人裁判官と十二名の現地人検察官は、いずれも司法官研修センターによって養成された司法実務家である。さらに、マカオ総督は、一九九四年に「司法参事通則」を發布し、司法参事制度を創設した。すなわち、総督は、公務員として一般的な資格に適合し、かつ、市民としての良好な品行を備えていると公認され、法律の学士号を持ち、中国語とポルトガルを熟知する現地住民を司法参事に任命することができる。司法参事は司法官ではないものの、第一審裁判所及び監査裁判所の裁判官と検察官の補佐として、訴訟手続の準備及び裁判段階の活動に参加することができる。司法参事は、司法官研修センターの入学試験に合格し、研修の成績が良ければ、十八か月の研修期間が六か月に短縮されることも可能である。この司法参事制度は、返還後も存続することになっている。マカオ基本法は九十一条で「従来マカオで行われていた司法補助人員の任免制度は存続させる」と定めている。一方、マカオ政府は、ポルトガル法の勉強や研修のためにポル

トガル本国への留学を積極的に推進するとともに、非ポルトガル学制の法律専攻の学歴も認めるようになった。ちなみに、これらの卒業生をマカオの法律に精通させるためには、短期のマカオ法律課程も設けられている。こうした措置は、司法官の現地化を促進することには一定の役割を果たしているものの、司法制度の円滑な移行という要請や過渡期の変革に対するマカオ社会の期待との間には大きな落差があることも認めざるを得ない。現時点では、正式に裁判官や検察官の職位に付いた現地住民は、現職の司法官の四十一名の約半分を占める二十二名であり、研修を受けている司法参事も九名あり、返還までに司法官として任用される見込みである。これらの司法官及び司法参事の大部分はマカニースであり、中国系住民はごく少数であるだけでなく、殆どの司法官は第一審裁判所で勤務しており、もつと高いクラスの司法官になるために必要な勤務経験などの任職資格を備えている者がいないのは現状である。⁴¹これは、ポルトガル側が司法領域におけるポルトガルの影響をなるべく長く保持しようとする思惑から、マカオ司法界の現状をできる限り維持し、現地住民とくに中国籍の司法官の養成に対して消極的で、緊迫感が余りないので、司法官の現地化が計画通りに進展していないことに無関係ではないとの指摘も少なくない。⁴²

マカオ基本法第八十八条と九十条の規定に基づき、マカオ特別行政区の各裁判所の長官は、行政長官がすでに任命された裁判官から選任する。また、国家の主権を具現するために、終審裁判所の長官、マカオ特別行政区の検察長は、マカオの永久住民の中の中国市民が務めるものとする。しかし、「マカオ司法組織綱要法」に定められた上級司法官の任職資格を準用して中国籍の司法官から選任しようとするれば、とりわけ勤務年数の条件に適合者が一人もいない。現在のマカオ司法官における中国籍の司法官の中では、勤務年数の最も長い者でも五年未満である。⁴³そのためか、マカオ基本法は、特別行政区の司法官の任職資格について原則的な条件を定めることに留まり、すなわち「裁判官の選抜・任用ではその専門資格を基準とし、基準に適えば外国人裁判官を採用することもできる」(八十七条一項)。中

国の特別行政区としてのマカオ司法官の任用は、必ずしもポルトガルの法律で規定された任職資格にこだわる必要がなくとも、返還まで数ヶ月しか残されていない現在では、法律に精通し、司法実務の経験も豊富で、司法官としての専門資格を十分に備える現地住民とくに中国籍の司法官を養成することは、過渡期のマカオにおける緊急課題の一つであろう。

マカオ特別行政区の司法官の任免手続きについては、マカオ基本法に明確な規定が置かれている。①終審裁判所を含む各級裁判所の裁判官は、現地の裁判官、弁護士及び知名人で構成する独立の委員会が推薦し、行政長官が任命する（八十七条一項）。マカオ特別行政区の檢察長は、行政長官が指名し、中央人民政府が任命する。檢察官は檢察長の指名により、行政長官が任命する（九十条二、三項）。②裁判官が職務を遂行できないかまたはその職務に相応しくない行為をしたときにはじめて、行政長官が終審裁判所長官の任命する三人以上の現地裁判官で構成する審議裁判廷の提案に基づいて、これを免職することができる。終審裁判所裁判官の免職は、行政長官がマカオ特別行政区立法会の議員で構成する審議委員会の提案に基づいて決定する（八十七条二、三項）。③終審裁判所裁判官の任命と免職、終審裁判所長官の任命と解任は、全国人民代表大会常務委員会に届け出なければならない（八十七条四項、八十八条三項）。

IV マカオ公用語の現地化

(一) マカオ公用語の変遷

公用語は立法、行政及び司法等の領域で使用される正式の言語である。大多数の国や地域では、政府の承認した公用語は一種類の言語であるが、多種類の言語を通用する国や地域では、政府に承認される公用語は一種類の言語に限らない場合もある。マカオはこうした典型的な多言語の地域である。中国語は最も使用者の多い言語であり、マカオ住民の九十六%以上は中国語を母国語とする者である。ところが、マカオで通用される中国語には、書面語が同じであるものの、口語が様々な方言に分かれている。中国系住民の中では、標準語の「普通話」を母国語とする者は一・一%に過ぎず、八十六・三%以上の者は広東語を日常生活用語としており、九・二%の者は福建語、潮州語、客家語及び上海語などの方言を話している。一方、マカオ総人口の三%を占めるマカニーズ及びポルトガル人はポルトガル語を母国語としている。そのほか、英語も比較的多く使用されている。⁴⁶⁾

マカオの公用語は、マカオの法的地位及び現実状況の変動に伴って変化してきた。ポルトガル人がマカオに到来するまでの第一段階（一九五七年以前）では、中国語は唯一の公用語であった。「華洋共処分治」状態の第二段階（一五五七―一八四九）では、中国人に対する中国官憲の統治は中国語を公用語としたが、ポルトガル人の市議會は、ポルトガル語を公用語としてポルトガル人を管理していた。したがって、中国語とポルトガル語のいずれも公用語であ

った。しかし、ポルトガルの植民地支配が確立された第三段階（一八四九—一九九二）では、中国語の公用語としての地位も、中国のマカオに対する統治権の喪失によって失われていた。マカオ政府は、立法の形式でポルトガル語の公的地位を明確に認めたことがないにもかかわらず、ポルトガル語は事実上、マカオの唯一の公用語として機能してきた。ところが、このような中国語排斥の政策は、マカオ政府と総人口の九十六%以上を占める中国系住民との意思疎通に大きな障碍を来した。一九八〇年代の半ば頃になると、マカオの中国系住民から中国語の公用語としての法的地位を求める要請が高まる一方、マカオの返還をめぐる中葡政府間の交渉も開始されたことに伴って、マカオ政府も中国語を公用語とする必要性に認識し始めた。一九八六年一月に、マカオ政府は第五／八六／M号法令を公布し、「政府は民衆と密接な関係のある通達を發布するときは、ポルトガル語と中国語をもつて発布しなければならない」と定めた。一九八七年に調印された白葡共同声明は、「マカオ特別行政区の政府機関、立法機関及び裁判所は中国語のほか、ポルトガル語を使用することもできる」と明記し、ポルトガル語は返還後も公用語として保持される可能性を示唆した。中葡双方が取り決めたこの事項を確実に実現するために、ポルトガル側は、マカオ返還の過渡期において中国語に公用語の法的地位を与える必要があると考えていた。マカオ政府は、一九八九年十二月に第十一／八九／M号法令を公布し、その中で「当該地域の管理機構は、ポルトガル語で法律、法令、訓令及び指示を發布するとき、中国語の翻訳版と一緒に掲載しなければならない。住民は、自治機関及び市政機構を含む当該地域の公共機関、若しくは関係公務員や公職人員と接する場合に、ポルトガル語または中国語を使用することができる。当該地域の公共機関は、ポルトガル語及び中国語ですべてのポスター、図表、通告及び公告などの对外書類を製作しなければならない。このように、マカオにおけるポルトガル語と中国語の同等の公的地位は、備えられた条件に従って漸進的な方式で実現する」と言明した。一九九一年十二月三十一日に、ポルトガル政府は四四五／九一号法令を通じて「中国語はマカ

オでポルトガル語と同等な公的地位及び法的効力を有する」と正式に決定し、一九九二年一月一日より発効することになった。この第四段階（一九九二～一九九六）は、ポルトガル語が公用語である一方、中国語も公用語としての法的地位を得た過渡期と言えよう。

ポルトガルにとつては「この決定が唯一無二なものである。ポルトガルは過去に保有した多くの植民地に対し、従来ポルトガル語を唯一の公用語として使用することを強制してきた（これまでのマカオも例外ではない）。マカオを含む幾つかの地域における特殊な文化及び言語に対しては、その地方的な特色しか認めなかった」と自負しながら、この立法の意図も幾つかの発言を通じて次のように説明された。まず、過渡期の現段階では、互恵の形で政權が引き渡した以降のポルトガル語の前途に関する中葡共同声明の取り決めを着実に遂行させた。すなわち、ポルトガルは適時に中国語にポルトガル語と同等の公的地位を与えるかわりに、中華人民共和国も「マカオ特別行政区基本法」の中で、ポルトガル語がマカオ特別行政区の成立後も公用語としての法的地位を有すると定める。次に、この決定は、マカオの法体系、行政機構及び司法機関をマカオの現実に適応させ、それらに対する現地住民の参与や接触を容易にさせた。というのは、ポルトガル語と中国語は裁判所で同様に使用されることができない限り、中葡共同声明で取り決めた既存の法体系を基本的に保持するという神聖たる任務を成し遂げるのは実質上不可能である。将来のマカオ特別行政区の政務官及び公公共行政部門の主要責任者の大部分はポルトガル語の分からない者であることが予想できるから、彼らが理解できず、僅か少数の法律家及び通訳に熟知される言語で書かれた法律が、完璧に効力を持ち続けられると信じるなら、それは現実離れの感がする。更に、この決定の重要性は、マカオが中国の一地方として、その主要な言語が最初から中国語であり、絶対多数の住民も中国語しか分からないというマカオ社会の言語実情を尊重し、中国語に対してマカオ社会により長年に認められてきた実際の地位を政治及び法律の側面から付与したことにある。ま

た、公用語の二か国語化は、中国語が絶対的優勢を占める社会環境の下で、二か国の公用語が同等の対応と尊重を得られ、ポルトガル語がマカオの言葉として存続することを保障することができる。この保障は、現行の法体系及びポルトガル語の公的地位がマカオに対するポルトガルの統治権が終わった後もマカオ特別行政区で引き続き維持されることを確保できるということである。¹⁷⁾

(二) 中国語の公的地位の確立

中国語はマカオの公用語としての法的地位が確認されたことに伴い、行政、立法及び司法の分野でその公的地位を如何に実行に移すのは大きな課題である。ここ数年、マカオ政府は、社会各界の協力を得て、いくつかの具体的な措置を行なっている。

第一に、中国語普及委員会及び言語状況關心委員会を設立した。中国語普及委員会は、政府と民衆との関係を改善するための一つの手段として中国語を普及することを趣旨としている。言語状況關心委員会は、マカオ総督の補佐機構として中国語の使用を推進する進展について経常的な評定を行ない、発見した問題点を討議する。委員会には教育及び研修、文化及び道徳事務、公共行政及び社会事務、立法及び司法事務という四つのグループが設けられ、三名の政務司を含む二十三名の委員からなっている。

第二に、バイリンガル人材の養成に力を入れている。これまでポルトガル語はマカオにおける唯一の公用語であり、マカオ政府、立法会、裁判所及び檢察署の主要責任者の殆ども中国語の分からないポルトガル人であるため、これらの機関がすべてポルトガル語で運営され、法律、法令、指示、通達、判決、裁定などもポルトガル語のみで制作されていた。中国語の公用語としての法的地位が認められたことに伴って、民衆と行政、司法及び立法機関との架け橋と

してのポルトガル語と中国語の両方に精通するバイリンガル人材も大量に求められるようになった。この問題を解決するために、マカオ政庁は、マカオ大学及びマカオ理工学院で言語と翻訳専攻を設けるほか、各種の翻訳学校を開設してバイリンガル人材の養成に努力している。その卒業生の大部分も公務員として採用されている。また、マカオ政庁は、その各所属部門に翻訳グループを設立し、バイリンガル人材を配置して各種の公文書の翻訳に従事させている。⁴⁸⁾

第三に、公務員の中国語の水準を高めるために、中国語の研修を強化している。ポルトガル語が唯一の公用語とされた政策の影響で、マカオの政府機関には従来、ポルトガル語を重んじ、中国語を軽視する傾向が強い。たとえ中国系の公務員であっても中国語の水準が高くない。マカニーズの公務員は広東語の口語しかできず、中国語の文章語を読み書きできないことが多い。ポルトガルからの公務員はなおさら中国語が分からない。それゆえに、公務員の中国語の全体的水準が非常に低いと言わざるを得ない。ところが、中国語の公用語としての法的地位を確認した法令、特にマカオ基本法の公布により、中国語はマカオ特別行政区で最も重要な公用語であることが明確になったことに伴って、返還後のマカオに留まってその職務を続けようとする公務員は、自分の中国語の水準を高める必要があると感じるようになった。この需要に応えるために、マカオ政庁は、中国大陸から中国語の専門家を招請し、各種の中国語講座を設けている。中国語の研修に参加する公務員は、毎年三百人を超えている。⁴⁹⁾一九九〇年からマカオ政庁は「北京研修計画」を開始し、毎年十数名の上級公務員を北京に派遣し、中国行政と中国語を勉強させる。こうした措置は、公務員の中国語水準の向上に役立つものと思われる。第四に、法律翻訳事務室を設立し、法律の翻訳に取り組んでいる。これまでマカオで公布された法律は中国語の訳文がないため、中国系住民の法律内容への理解には不便で、法律の実施にも不利であった。マカオ政庁は、一九八八年に法律翻訳事務室を設置したが、法律を専攻するバイリンガル人材が不足したこともあって、一九九三年から本格的に法律の翻訳に着手した。⁵⁰⁾それ以来、新しく制定したすべての

法律や法令等が中国語の訳文と同時に公布され、同様な効力を持つている一方、「五大法典」を初めとする重要な旧法律の翻訳も完成される⁵¹ところである。マカオの法律翻訳計画は、こうした一連の法律翻訳を通して中国大陸、香港または台湾の法律専門用語と異なり、ヨーロッパの大陸法系を法源とするマカオ法の特色を持つ中国語の法律専門用語の確立をも目指している。⁵²

第五に、裁判所の訴訟過程における同時通訳を開始した。マカオの裁判官と検察官は、長年にわたり中国語の分からないポルトガル人によつて担当され、弁護士の中でも広東語の口語を話せるマカニーズが約三十%を占めているものの、中国語の文章語をも理解できる者が5%以下に止まっている。⁵³このような状況は少なくとも百年余りも持続しており、裁判活動の順調な進行及び判決の質の向上にとつては大きな障壁である。ポルトガル側も「ポルトガル人の裁判官は、中国語が分からないことに加えて、法律及び文化環境の相違により、中国系住民に適用される法律を誤つて解釈することがある。他方、中国系の人々も、司法機関が当該紛争について彼らの知らない法律、かつ彼らの分からない言語で下した判決をも受け入れることができない」と認めた。⁵⁴一九九五年からマカオの各級裁判所には同時通訳の制度が設けられ、訴訟に関わる司法文書も二か国語で制作されるようになっていく。⁵⁵この制度が実施されて以来、社会各界からの評判も良いという。中国語の公的言語地位の実現が最も難しいと思われる司法の分野では、同時通訳の制度が一種の補完的な措置と言えよう。

(三) 中国語の公用語化における問題と課題

全体的に見れば、中国語の公用語化は着実に進展しつつあるなかで、いくつかの問題及び課題も存在している。例えば、中国語とポルトガル語の地位は法律上平等であるが、実際の地位については両者が依然として対等な立場にあ

るとは言い難い状態である。マカオ政庁は、中国語の公用語化に力を注いでいるというよりも、むしろ公用語の二か国語化を熱心に押し進めているというほうが正確であるかもしれない。ところが、総人口の九十六%以上が中国語を母国語しているというマカオ社会の現実から言えば、二か国語制の徹底的な実行は、実質上ポルトガル語の推進を意味するものでもある。マカオの政權移行が決定された時から、ポルトガル側は、ポルトガルの文化と法などを返還後のマカオ社会に影響を与え続けさせるためには、ポルトガル語の普及は不可欠な前提であると認識する一方、これまでのマカオ統治では、ポルトガル語を使用しているのがマカニース社会にとどまっているという現実にも気付いた。その対応策として、マカオ政庁は、数百年来のポルトガル語の普及を軽視してきた欠落を補おうとするかのように、「ポルトガル語と中国語の地位は絶対に平等であるから、マカオの二か国語制度は完璧なものである」と、表面的には公正のように見える言語政策を採用しながらも、実際には政府の財政資源を利用して、ポルトガル語推進センターを設立したり、中小学校でポルトガル語課程の設置を要求したり、大学の授業でポルトガル語を公式の言語としたり、公務員の二か国語の勉強を強調したり、「ポルトガル留学計画」を積極的に推進するなど、各分野におけるポルトガル語の普及を強化している。マカオ政庁のこの姿勢は、社会各界とくに中国系住民から強い不満を招いている。ある調査により、ポルトガル語の勉強が強要されたものと思う者は三十四%にも達し、九十四%の被調査者はポルトガル語の講義を受ける時しかポルトガル語を話さないと認めた。ちなみに、外国語の科目を自ら選択できるとすれば、ポルトガル語を選択する学生は五%しかなく、九十%の学生は英語を選択すると答えた。⁵⁶⁾また例えば、マカオ大学で設置された法学部は、ポルトガルの法律教育方式を導入しただけでなく、ポルトガル語で教育を行なっているため、中国系学生の勉学には非常に不利である。法学部は一九八六年に初めて学生を募集した時に、入学者は百名以上もあったが、四年後の卒業試験までやり抜ける者は十七名しか残れず、最後に卒業できたのは十五名のみであった。その中

でポルトガル人及びマカニーズの卒業生は十四名もあり、中国系の卒業生は一名しかなかった。翌年の十二名の卒業生の中では、中国系学生も三名に留まっていた。その最大な難点はやはり言語問題であるという。⁽⁶⁹⁾これにより、一九七七年から中国語による講義がようやく設けられるようになった。⁽⁷⁰⁾さらに、マカオ立法会の議員・マカオ輸出入商会会長である吳榮恪氏の指摘したように、「過去四百年にわたり、ポルトガル語は、終始中国語を凌ぐことができなかった。マカオ地区に深く根を下ろして大多数の住民に受け入れられることもできなかった。これは既にマカオの言語環境を説明している。いまだらマカオの言語環境を変えようとする努力は一種の高度な浪費である」と、マカオ政府の二か国語政策の本質を鋭く批判する声も少なくない。⁽⁷¹⁾

一方、立法、行政及び司法の領域において中国語の公用語化の水準を一層高い段階に向上させることも、今後の重要な課題である。まず、二か国語による同時立法の早期実現が必要である。現在のところ、中国語の立法分野における公的地位は、ポルトガル語の法律原文を中国語に翻訳して同時に公布することに止まっている。しかし、中国語の訳文がポルトガル語の原文と同等の法的効力を有することは認められているものの、両者の間に条文の解釈をめぐって相違が生じたときは、どちらを準拠とすべきであるかについて明確な規定がないのは問題である。「ポルトガル語の原文は中国語の訳文より優位にあるのではなく、両者は同等の価値を持っている」⁽⁷²⁾「原文と訳文の間に相違または解釈上の衝突が生じた場合は、ポルトガル語の原文は絶対的な優先権を有することを理由に、問題の解決を図るべきではない」といったマカオ政府法律翻訳事務室の説明もあるが、立法機関ではない法律翻訳事務室の説明はどれほどの効力を持つのか疑問のあるところである。現職のマカオ司法官及び弁護士の大分は中国語が分からないので、ポルトガル語の法律原文しか採用していない。そのため、原文と訳文の間に存在する相違はまだそれほど表面化していないが、今後の司法実務上の問題になるのは間違いないと考えられる。中葡二か国語による同時立法の実施はこうし

た問題を根本から解決する方法でもある。立法機関は中葡二か国語で法律草案を併行的に起草し、二つの法律本文の整合性を調和したうえで、それらを同時に公布することが実現できれば、始めて立法領域における中国語の公的地位が本当に確立されたと言えるよう。

次に、司法の分野においては直接中国語による裁判の実現を目指して努力する必要がある。前述したマカオ司法界の現状を鑑み、中国語を熟知する裁判官、検察官、弁護士及び司法書記官などの養成は、おそらく一朝一夕に出来ることではないし、中国語による裁判の実現も、中長期的な目標として考える必要があるかもしれない。それゆえに、司法領域では中国語の公的地位が最も実行に移し難いとも言われ、返還後もしばらく現状のままであろうと一般的に観測されている。⁶⁴ この問題を解決する方法としては、中国語のできる司法官の抜擢や現職司法官の中国語研修の強化も早急に求められるが、一方、最終目標に向けての段階的な条件作りも不可欠である。現在実行されている訴訟過程の同時通訳は、中国語による裁判の実現のためにも有益な一歩であるため、その水準をいっそう高め、通訳の人員増加や専門的訓練の強化に力を入れなければならない。近い将来には直接中国語による裁判を試行的に行うことも段階の一つとして実施する必要があると思われる。

更に、行政領域における中国語の公的地位は、立法と司法の領域に比べて、比較的適切に表現されているとはいえず、マカオ政府によって推進された「絶対的平等な二か国語政策」の下では、中国語とポルトガル語との実質上の不平等が継続されているのも事実である。一九九三年二月にマカオ総督は「行政現地化問題の覚書」を発表し、公務員に対して中葡二か国語を身につけるよう要求するとともに、二か国語のできる公務員にはより多くの昇進機会を与えることも約束した。⁶⁵ この政策は公平のように見えるが、マカオ公務員の現状に照らして見れば、ポルトガル語を熟知するマカニーズの公務員に有利であることは一目瞭然である。というのは、大多数を占める中国系の下級公務員にとって

は、ポルトガル語が一種の外国語であり、それを習得するのが容易なことではないし、あわせて返還後のマカオでのポルトガル語の実際上の地位や世界での通用性を考えると、ポルトガル語を勉強する積極性がそれほど高くはないのに対し、中級・上級公務員の多いマカニーズは、そもそも典型的な「二か国語人」で、ポルトガル語と広東語に精通している。マカオ特別行政区の政府機関に留まってその職務を続けようとする公務員には、中国語の標準語を勉強する意欲も必要性もある。結局のところ、マカオ政庁の二か国語政策は、行政機関において中国語の公的地位を向上させたというよりも、ポルトガル語の普及を促進する効果があったというほうが事実に近いであろう。

(四) マカオ特別行政区におけるポルトガル語の地位と役割

長い年月、マカオの主要公用語として使用されてきたポルトガル語の、返還後のマカオ特別行政区における法的地位については、マカオ基本法九条は「マカオ特別行政区の行政機関、立法機関及び司法機関は、中国語を使用するほか、ポルトガル語を使用することができ、ポルトガル語も正式の言語・文字となる」と明記しているため、ポルトガル語の公的言語地位もそのまま保持されることになる。しかし、現在のポルトガル語の地位は、ポルトガルの植民地統治によって支えられるところが多く、いったんその支持が失われることになれば、ポルトガル語の実際の影響力もある程度後退すると推定することはできる。特に、マカオ特別行政区の行政長官及び主要責任者は、マカオの永久住民における中国市民とされているため、「政庁専用語」のように使われているポルトガル語の地位が中国語に取って代わるのは明らかである。ところが、ポルトガル語はポルトガルの撤退によってマカオの歴史舞台から次第に消え去り、「それと幾世紀にもわたる繋がりを持つこの地域で一種の外国語になってしまふ」⁶⁶のか、回答はノーである。四百年余りにわたってマカオで使われてきたポルトガル語は、その自身の存在価値により法律上だけでなく事実上もマ

カオで存続し、独特の役割を果たすことができる。

まず、ポルトガル文化遺産の一つとしてのポルトガル語を継承・発展させることは重大な意義がある。マカオはまさに中国という「巨人」に囲まれている。マカオが「香港または珠海の郊外」ではなく、一つの「可供選択的地方」として生き残るためには、中国と違う独自性を保持しなくてはならない。「マカオの将来を支えるものは、カジノやハイテクや国際空港に加えて、いわゆる『ポルトガルの風景と香り』である」というように、東西の伝統的な文化を融合したこの「風景と香り」は、マカオ独特の魅力である。ポルトガル語はいうまでもなく、ポルトガル文化の中で最も重要な部分であり、「マカオに対するポルトガルの統治が終わった後も、ポルトガル語は引き続きこの小さな地域の特徴となろう。この特徴はまさしくマカオをその近隣地域から区別するものである」。すなわち、ポルトガル語という文化遺産を継承し発展すること自体は、マカオの特色の保持に繋がっていると見えよう。また、幾世紀にわたってマカオに残されたポルトガル語の歴史文献や文化財は豊富で、言語学、文学、人類社会学、宗教学、建築学、歴史学、民俗学、法学、政治学、経済学、科学技術などの各分野に及んでいる。これらの貴重な文化遺産に対する保存と研究も、ポルトガル語に精通する多数の専門家を必要としている。ポルトガル語はまさしく、マカオという「多元的文化の生きる博物館」を研究するための不可欠な手段でもある。

次に、ポルトガル語は中国とラテン語諸国との交流に不可欠な架け橋である。世界では、フランス、スペイン、ポルトガル、ブラジルを含めて南欧、南米、アフリカに分布しているラテン語系言語を公用語とする国家は、三十数か国にもおよび、充実した経済実力を備えている。ラテン語に由来するポルトガル語を使っているマカオは、宗主国のポルトガルとともにこれらラテン語諸国と特殊の関係を持ち密接な交流を行なっている。例えば、欧州連盟の一員としてのマカオがヨーロッパ貿易相手国から受けている最恵国待遇などは、ヨーロッパ経済の一体化の進展によってヨ

ヨーロッパ全域にも適用されるので、中国とユーロ経済圏の国々との経済貿易活動において「中継」的役割を演じることも考えられる。¹⁶⁾ また、ポルトガル語諸国共同体もあるが、ポルトガル大統領はマカオを訪問したとき、これに関連して「一九九九年以後、マカオはポルトガル語諸国共同体に所属すべきである。マカオはオブザーバーとして加盟できるし、それは中国にとつても利益があるはずである」と発言したことがある。¹⁷⁾ 確かに、「ポルトガルの要素」を持つマカオは、中国とこれらラテン語諸国との間の接点として両者の文化、経済及び貿易などの往来で特殊の優勢を發揮できると思われる。香港は、中国と英語圏諸国との経済や文化交流の中で「窓口」としての役割を担ってきたのと同じように、マカオは、中国とヨーロッパ及びラテン語世界の国々との経済や文化交流の中で果たせる架け橋の役割も期待されている。

更に、マカオは中国及びアジアのポルトガル語研究センターになることもできる。ポルトガル語を公用語としている国家は、ポルトガルのほか、ブラジル、アンゴラ、モザンビークなど七か国がある。この七か国を中心として一九九六年七月に発足したポルトガル語諸国共同体は、ポルトガル語及びポルトガル語を公用語とする国々の世界的影響をいっそう拡大することにも役立つものである。言語の使用人口の比例から言えば、ポルトガル語を使用する人口は二億以上にのぼり、世界でも第七番の言語に数えられる。マカオは、ポルトガル語の研究に中国その他の地方と比べものにならないほど優れている条件と環境を備えているため、中国ひいてはアジアでもポルトガル語の勉強、研究及び交流を行なう中心となる可能性が十分に存在すると考えられる。

V おわりに

「香港の陰にひそむ」とよく言われるマカオは、つねに香港との関連で語られているが、中国への返還問題についても例外ではない。しかし、イギリス・香港政庁と中国政府は、香港の政治民主化をめぐる返還の直前まで激しく対立し続けた。「中英間の緊張対立」の構図と対照的に、ポルトガル・マカオ政庁と中国政府は、お互いに「協議と調和と妥協」⁽²⁸⁾の精神で過渡期の諸問題に対処し、「中葡間の友好協力」の強調に終始している。ただし、それと裏腹に、いったん経済や社会その他の方面に目を向けると、マカオの抱えている問題は返還前の香港に比べてはるかに複雑で、過渡期特有の「現地化」の進展も香港ほど進んでいない。例えば、公務員の現地化については、香港では司クラスの行政高官が「律政司」を除くほか、すべて中国系香港人によって担当されていたのに対し、マカオでは七人の司クラスの行政高官の中でマカニーズが一人任用されているだけである。法制度及び公用語の現地化についても、香港では法律の翻訳や行政公文書の二か国語化に止まらず、中国語による裁判も実現されていた。他方、香港政庁は、特別行政区政府に六百三十六億米ドルの財政準備金と百九十三億米ドルの土地基金を残したのに対し、マカオ政庁は現在、二億二千万米ドルの財政準備金しかなく、しかも既に今年度の政府予算に編入されている。土地基金も十億四千万米ドルしか残されていない。そのためか、多くのマカオ住民は、「ポルトガル人が去る前にわざと財政準備金を使い果たし、一銭も将来の特別行政区政府に残さない気なのか」と疑い⁽²⁹⁾、「帰帰途中のマカオの手荷物の中は空っぽだ」と揶揄されるほどであった⁽³⁰⁾。ポルトガル人はイギリス人のように「栄光ある撤退」を実現することができるのか、目の

離せないところでもある。

こうした問題のほか、マカオはまた深刻な経済と治安問題に直面している。マカオの経済はカジノ観光関連産業によつて支えられ、マカオGDPの四十%以上、マカオ政庁の歳入の五十%以上を占めておりと概算される。⁽²⁶⁾近年、マカオの経済は停滞し、九六年から遂にマイナス成長に転落している。アジア金融危機の衝撃を受けた香港及び周辺地域の経済不況やマカオ治安の悪化は、カジノ観光業に大きな打撃をもたらし、貿易や商業投資などの経済活動にも暗い影を落としていく。失業率も観光関連産業の不景気によつて史上最高の六%に達した。⁽²⁷⁾低迷する経済の回復、「無政府状態」⁽²⁸⁾と形容される治安の改善及び警察部門の構造改革⁽²⁹⁾、大幅な不振に陥つた観光業の振興、カジノの専属経営権の分配⁽³⁰⁾、評判の悪い行政効率の向上、期待通りに進まない「現地化」の加速など、若き初代行政長官の何厚鏞⁽³¹⁾氏を待っているのは、このようなたゞする課題である。

返還をめぐる背景の相違によつてマカオ住民の返還に対する心情や態度も香港住民と対照的である。繁栄の現状の維持を望む香港の人々は、返還を「しぶしぶ」迎えたと言えるなら、最悪の現状よりさらに悪くなることがあり得ないと信じるマカオの人々は、返還を社会変革及びカジノ経済からの脱皮の契機として捉らえ、それを「喜んで」待ち望んでいると言えよう。歴史の転換期を控えているマカオにとつては、カジノ依存の経済態様から脱却し、マカオの実情に適合する新しい発展構想を打ち出すことが必要である。返還は、マカオの経済発展に不可欠なパートナーとも言える香港、広東省珠海経済特区との相互補完による経済的一体化を一層促し、マカオ、香港と珠江デルタ経済圏（広州、珠海、深川）ひいては華南経済圏（広東、海南、福建）との経済協力関係をさらに緊密化させる好機とも考えられる。

一九九七年七月一日から香港で開始された「一国家二制度」の運営は、中国が社会主義と資本主義との共存をめざ

す時代に入ったことをも意味している。二十世紀末に予定されるマカオの返還及び「香港モデル」と異なる特色を持つ「マカオモデル」の高度な自治の実施は、「一国家二制度」の理論及び実践をさらに充実、発展させることに貢献できるだけでなく、二十一世紀の中国が避けて通れない政治、経済、社会、法律などの各分野にわたる制度多元化の趨勢を一層促進することもできよう。

注

(1) 浅井信雄「マカオ物語」(新潮選書)一九八頁、新潮社一九九七年。

(2) 簡秉達(元マカオ政庁法律翻訳事務室長)「澳門之法律翻譯—給予法律一把声音之双語法律」マカオ政庁法律翻訳事務室編「法域縦横」第二号(一九九七年六月)。

(3) たとえば、中嶋嶺雄「香港 移りゆく都市国家」一九五頁、時事通信社昭和六十年。

(4) 「マカオ特別行政区基本法」前文による。ちなみに、基本法の草案の段階では、「次第に占領された」という文言をめぐって論争があったという。一部のポルトガル籍のマカオ住民は、この表現ではポルトガルの感情を損なうから、「次第にそして平和的に」と改めるべきであると主張したが、最終的には原文通りの文言が採用されている。確かに、「武力」ではなく、「平和」的な手段を使ったことを肯定すべきであるが、ただし、この問題の核心は手段というよりも、「マカオの占領」という目的を達成したかにあるのではないかと思う。武力の手段に訴える必要さえなく、平和の方法でも同じく「占領」の目的が達成されたとすれば、その平和的な手段の正当性が特に強調に値するものか否かは、改めて考えさせられるところである。

(5) 中嶋嶺雄・前掲注(3)一九一頁。

(6) 「マカニーズ」や「ユーラシアン」と呼ばれる人々は、マカオ人口の約三%を占めている。その大多数はポルトガル人と

中国人との混血子孫であるが、ポルトガル人の血縁を持たないものの、ポルトガルの文化環境で育ち、ポルトガル語の教育を受け、ポルトガル系マカオ人としてのアイデンティティを持つごく少数のマカオ中国人も「マカニーズ」と視なされている。彼らはポルトガル語で *Osmacenses* と表現され、つまり「マカニーズ」や「現地人」という意味である。また「マカオの息子」(*Filhos da Macau*) の意味もあるという。それ故に、多くのマカニーズは、自分はポルトガル人でもなければ中国人でもなく、まさしくマカオという土地の人間であると自負し、生まれ故郷のマカオに対する強い帰属感とマカオ人としての誇りを表している。「我々は「ユーラシアン」と呼ばれる場合もあるが、我々自分としては永遠にそのように自稱しない」と断言する者もいる。

マカニーズはマカオ社会で独特のコミュニティを形成しており、結婚もこの中で行われることが多い。かつて「孤島」と呼ばれるほど閉じられていた。ポルトガル語の教育が行われ、それを母国語としているが、ポルトガル文法が崩れて広東方言の訛りも混じった独特のポルトガル語が話される。基本的にはポルトガル風の生活様式と文化的伝統と習慣を守っているが、中国文化の影響も多く見られる。四百年余りにわたるポルトガル人のマカオ統治においては、ポルトガル語と中国語に精通し、両方の文化と習慣を熟知するマカニーズは、統治階層の一部としてポルトガル統治者と中国系住民の間における架け橋の役割を果たしてきたため、マカオ社会における特殊の存在である。大部分の中国系住民に期待されているマカオ返還は、ポルトガル系住民にとつてまさしく歴史の十字路に立たさせられる一大試練である。国家、民族、文化としてのアイデンティティに戸惑うことも多いという。

- (7) 呉志良『澳門政制』一五五頁、中国友誼出版公司一九九六年。
- (8) 楊靜輝・李祥琴『港澳基本法比較研究』二九九頁、北京大學出版社一九九七年。『僑報』一九九九年四月七日。
- (9) マカオ政庁行政暨公職司編『九四 澳門公共行政人力資源』一九八 澳門公共行政人力資源。楊靜輝ほか・前掲注(8) 三〇五頁。
- (10) Ao Sio Hong『關於公務員本地化的意見』マカオ政庁行政暨公職司編『行政』一九八九年第四号(総第六号)。

- (11) 楊賢坤・鄧偉志主編「マカオ法律研究」一九二頁、中山大学出版社一九九七年。
- (12) Rui Rooha「本地化：一項策略的訂定的備忘録」『行政』一九八八年第二号（総第二号）。Jose Rampa「公務員本地化：澳門公職人員協會的看法」『行政』一九八九年第四号（総第六号）。
- (13) 吳志良・前掲注（7）一八九頁。
- (14) 王睿智「荊棘滿途的澳門回歸」『亞洲週刊』一九九八年十二月二十八日、一九九九年一月三日。
- (15) 吳志良・前掲注（7）一九四頁。
- (16) 同右・一八九頁。
- (17) 楊賢坤ほか「前掲注（11）五一頁。
- (18) 吳志良・前掲注（7）一四五頁。
- (19) 同右・一四五頁。
- (20) 同右・一九六頁。
- (21) 黃國華ほか「黎祖智政務司談澳門過渡—澳門部署接班、華人勢力重整」『華澳郵報』一九九四年五月十一日。
- (22) 王睿智「專訪・澳門政府政務司黎祖智—本地公務員已達九成」『亞洲週刊』一九九八年十二月二十八日、一九九九年一月三日。
- (23) 「自求多福，團結起來迎回歸」『澳門日報』一九九八年十二月二十日。「公務員政策絕不宜小覷」『澳門時報』一九九九年七月号。
- (24) 吳志良「澳門公務員在公共行政現代化中的角色／附表・司級人員本地化現狀」『行政』一九九九年第一号（総第四十三号）。
- (25) 王睿智・前掲注（14）。
- (26) 南飛雁「当前公務員隊伍的異常現象」名流政策（澳門）研究所編「澳門政策研究」一九九八年十二月第三号。

呂国民「如何保障公務員隊伍的素質」《澳門政策研究》一九九八年十二月第三号。吳志良「澳門公務員在公共行政現代化中的角色」《行政》一九九九年第一号（總第四十三号）。

(27) 吳国昌「九九年後澳人如何治澳」《中國之春》一九九八年七月号。

(28) 王睿智「土生葡人的家園邊緣」《亞洲週刊》一九九八年一月五日、一月十一日。

(29) たとえば、吳志良・前掲注(7)一九四頁。

(30) 王睿智・前掲注(28)。

(31) 同右・前掲記事。

(32) たとえば、黃漢強・吳志良主編「澳門綜覽」五二八頁、澳門基金會出版一九九六年。

(33) 「澳門日報」一九九四年十一月二十三日。

(34) 簡秉達・前掲注(2)。

(35) 「澳門日報」一九九四年十一月九日。

(36) 孫同鵬「澳門法律本地化的新思考」《行政》一九九八年第四号（總第四十二号）。

(37) José Magalhães「論澳門立法自治的形成及其範疇」《行政》一九九二年第二号（總第十二号）。

(38) 楊賢坤ほか・前掲注(11)二二五頁。

(39) Jorge Costa Oliveira (マカオ政府立法事務室長)「未來特別行政區基本法中澳門法律制度的延續性」《行政》一九九三年第一／二号（總第十九／二十号）。

(40) 金智安「澳門特別行政區之司法組織檢察院通則」《法域縱橫》第四号（一九九七年六月）。

(41) 「優報」一九九九年六月一日。

(42) 趙燕芳「澳門法律人材本地化之回顧与前瞻」《行政》一九九八年第四号（總第四十二号）。

(43) 王睿智「人材不斷層 司法要接軌——專訪——澳門政府司法政務司蕭偉華」《亞洲週刊》一九九九年三月十五日、三月二十一

- 日。廉希聖・許昌「澳門司法体制和人員本地化問題之我見」『法域縱橫』第四号（一九九七年六月）。
- (44) 楊賢坤ほか・前掲注（11）二〇七頁。王睿智・譚天媚「回掃緊迫感 警政大變革」『亞洲週刊』一九九九年三月十五日、三月二十一日。
- (45) 王睿智ほか・前掲注（44）。
- (46) 羅世賢（マカオ政庁行政暨公職司副司長）「一国兩制、一地多語」『行政』一九九二年第二号（総第十六号）。
- (47) 賈案（マカオ政庁法律翻譯事務室長）「対官方語言及語制の若干意見」『法域縱橫』第三号（一九九七年十二月）。簡秉達・前掲注（2）。
- (48) 楊賢坤ほか・前掲注（11）二二六頁。
- (49) 林伯濤「中文の官方地位」『行政』一九九四年第四号（総第二十六号）。
- (50) 王睿智・前掲注（43）。
- (51) 吳国昌「澳門過渡後期的法律本地化」『行政』一九九五年第二号（総第一十八号）。王睿智・前掲注（43）。
- (52) 簡秉達・前掲注（2）。
- (53) 楊賢坤ほか・前掲注（11）二二二頁。
- (54) 簡秉達・前掲注（2）。
- (55) 賈案・前掲注（46）。
- (56) 楊賢坤ほか・前掲注（11）二二八頁。
- (57) 賈案・前掲注（46）。
- (58) Paulo Ferrito「中文私校中葡語教學的需要」『行政』一九九二年第二号（総第十六号）。
- (59) 米也天「澳門、香港法律過渡問題的同異及其相応政策」米也天『澳門法制与大陸法系』所収、八〇頁、中国政法大学出版社一九九六年。

- (60) 趙燕芳・前掲注(42)。
- (61) 吳榮格「对澳門過渡期与公共行政一些看法」『行政』一九九一年第一号(総第十一号)。
- (62) 賈樂・前掲注(46)。
- (63) 簡秉達「在双語制下的法律」『行政』一九九四年第四号(総第二十六号)。
- (64) たとえば、楊賢坤ほか・前掲注(9)二三二頁。
- (65) 同右・二三二頁。
- (66) 賈樂・前掲注(46)。
- (67) 簡秉達・前掲注(2)。
- (68) 浅井信雄・前掲注(1)一九一頁。
- (69) 賈樂・前掲注(46)。
- (70) 魏美昌「過渡中的澳門—致力於保留其特色至下一世紀」『行政』一九九四年第二/三号(総第二十四/二十五号)。
- (71) Luisa Bagança Jalles「未来澳門特別行政区在中国与各葡語国家的關係中所担当的角色」『行政』一九九八年第四号(総第四十二号)。
- (72) たとえば、浅井信雄・前掲注(1)一九六頁。
- (73) 同右・一五六頁。
- (74) 「澳門葡萄牙政府可能不留半分錢就走」『聯合早報』一九九八年十二月二十一日。王睿智・前掲注(14)。吳国昌・前掲注(27)。
- (75) 楊俊文「回家路上行囊空—澳門經濟低迷探析」『中國之春』一九九八年九月号。
- (76) 同右・前掲論文。邱立本ほか「專訪何鴻燊…論賭国風雲 評澳門特首」『亞洲週刊』一九九八年四月十三日、四月十九日。
- 「澳門特首任務不輕」『聯合早報』一九九八年五月二十日。

- (77) 「澳門失業率達百分六创新高」【僑報】一九九九年六月一日。
- (78) 「澳門回帰意義同様重大」【聯合早報】一九九八年五月七日。
- (79) マカオの治安問題にはカジノの利権をめぐるマフィア組織間の抗争事件が多いのは特徴であるが、返還が近づくとつれて、香港と台湾から流れ込んだマフィアも加えて、返還前に各自の勢力範囲を確保するための抗争も繰り広げられ、凶悪殺傷事件や破壊活動が頻発している。しかし、ポルトガルの体制に倣って治安警察と司法警察に分けられ、それぞれ保安公務司、司法公務司に所属しているマカオの警察は、両者の職責の間にグレーゾーンが存在することによって職務能力が低いどころか、マフィア組織にも浸透され、腐敗が相当進んでいるという。ちなみに人数も合わせて千人余りしかない。そうした背景でマカオの警察が万人以上にのぼるマフィア勢力の横行に対応し切れないのは現状である。このような状況に危惧を抱く中国政府は、返還後のマカオの社会安定と経済発展を保障するため、マカオに軍隊が駐留しないと元来の方針を変更し、適量の軍隊（約八百人）をマカオに駐留させると決定した。
- 香港基本法では返還後に人民解放軍が駐留することが明記されているのに対し、マカオ基本法ではそうした規定は見られない。その理由としては、一九七六年にポルトガル軍が撤収して以来、軍隊のいない都市になっているという現状への配慮、またはマカオに隣接している珠海に人民解放軍が駐留しており、マカオの国防上安全は保障できるという見方が挙げられる（王叔文ほか編著『澳門特別行政区基本法導論』三十九頁、中国人民大学出版社一九九三年）。
- 一九九九年六月に、第九期全人代常務委員会は「マカオ特別行政区駐軍法」を審議・採択した。この法律の中では、マカオに駐留する人民解放軍の任務の一つとして「マカオの駐留人員は、社会治安の維持及び自然災害の救助を協力する場合に、その任務の執行に相応するマカオ特別行政区の法律が規定した関係法律執行人員の権限を行使する」（一四條）と定めている。マフィアの組織犯罪の取締に無力であるマカオ警察に失望と不満を持つマカオ住民も、基本的に人民解放軍のマカオ駐留の決定を歓迎している（曹景行「澳門「九九」与香港「九七」大不相同」【聯合早報】一九九八年十二月七日。「澳門回帰後駐在軍最多八百人」【聯合早報】一九九九年八月四日）。

(80) カジノの専属経営権を最も高い専管税を政庁に支払った一企業だけに与えている。マカオ「影の実力者」と呼ばれる何鴻燊氏の率いるマカオ観光娛樂公司是、一九六二年以来この専管権を保有しており、二〇〇一年末まで有効である。その後の専管権の配分については、一社独占を継続するかまたは公開入札による分散経営すべきであるか、莫大なカジノ利益の分配に絡んでいるだけに様々な方案が主張されている。その決定権は特別行政区政府にあるが、中央政府も、このマカオ治安問題の根源とも言える問題に最大な関心を寄せているという（「中国中央政府伝特批出澳門賭權」『聯合早報』一九九九年三月十七日）。

(81) 一九九九年五月に、マカオ基本法の付屬文書一に定められる特別行政区行政長官の選出方法に基づいて圧倒的な高い票数で当選した初代行政長官であるマカオ銀行家の何厚鐸氏（四十四才）は、マカオ立法会副主席に十一年間務めている。また、マカオ中華総商會副理事長、マカオ銀行公會主席を担当している。また、マカオ基本法起草委員會副主席、企人代常務委員も担当したことがある。ちなみに、何氏は、かつてマカオの商工業界、金融界、労働界を牛耳り、一九六六年の「十二・三事件」の後に「陰の総督」とも言われてきたマカオ中華総商會元理事長の何賢氏（一九八三年に逝去）の息子である。