

特集／中国の規制動向

〈4〉中国反スパイ法の域外適用と執行の問題点 国際法の観点から

明治学院大学 法学部

鶴田 順

1. はじめに

2024年12月30日、共同通信は、中国の国家安全当局が、2015年6月に、日本人の女性が2012年から2013年にかけて日本国内で行った活動が「中華人民共和国刑法」（以下「中国刑法」とする）違反と「中華人民共和国反間諜法」（以下「中国反スパイ法」とする）違反にあたるとして、当該女性を拘束したことを報道した。共同通信によれば、当該女性は沖縄県の尖閣諸島に関する中国政府の見解を在日本中国大使館の関係者から聴き取り、その情報を東京都内で日本政府関係者2名に提供し、その後、上海に出張した際に中国刑法違反および中国反スパイ法違反の容疑で身柄を拘束され、中国の刑事司法手続きで審理され、当該女性が日本政府関係者に提供した情報には中国の国家秘密は含まれていないと判断さ

れたものの、懲役6年の実刑判決を受けたという。

これまで日本人の活動がスパイ行為等にあたるとして中国の国家安全当局に拘束された事案は多数発生しているが¹、本件では日本国内での日本人による活動に同法が適用され中国で執行されたという点において、本件の発生によって同法の適用と執行がこれまでとは異なる問題状況にいたったといえる。

中国反スパイ法の問題点としては同法が規制する「スパイ行為」のあいまいさが指摘されることが多いが²、本稿では、国際法の観点から、これまであまり論じられてこなかった中国反スパイ法の域外適用に焦点をあてて検討することで、また当該検討結果を規制対象のあいまいさと関連づけることで、中国反スパイ法の域外適用と執行が有する問題点を整理したい。

¹ 外務省ホームページ上の情報「中国の「反スパイ法」に関する注意喚起」（available at http://www.anzen.mofa.go.jp/m/mblatespecificspotinfo_2025C029.html）によると、2014年以降、17名の日本人が「国家安全」に関する罪で中国の国家安全当局に拘束されたことが確認され、2025年7月22日現在、5名の日本人が拘束されている。

² 外務省は上記のホームページで、中国反スパイ法によってスパイ行為とみなされる可能性がある行為の例として次の7つを掲げ、中国に渡航する日本人に対して注意喚起をしている。7つとは、①中国政府の国家秘密、インテリジェンスなどに該当するとされる情報（文書、データ、地図などを含む）の取得、保有、持ち出し、国外の組織への提供、②「軍事禁区」、「軍事管理区」と表示された場所への無許可の立ち入り、撮影など、③無許可の国土調査、GPSを用いた測量、温泉掘削などの地質調査、生態調査、考古学調査などに従事した地理情報の収集、取得、所有など、④無許可の統計調査、学術的なサンプル調査（アンケート用紙の配布など）、⑤軍事関係施設、国境管理施設、デモなど政治活動の撮影（スケッチも含む）など、⑥政治的とみなされる集会や行進、示威的な活動、ビラの配布、⑦非公認の宗教団体の活動、非公認の場所での宗教活動、無許可の宣教活動や集会などである。

中国に渡航する日本人への注意喚起はきわめて重要であるが、本稿は現に行われている中国反スパイ法の域外適用と執行に直接的な対応を講じるための法的根拠を模索する。

2. 中国反スパイ法とは

中国反スパイ法は、2014年4月15日に習近平国家主席が中央国家安全委員会第1回会議で国家安全保障政策の新たな基本方針として打ち出した「総体的国家安全観」をふまえて³、1993年2月22日に制定された国家安全法（旧国家安全法）を改正するかたちで、2014年11月1日に第12期全国人民代表大会常務委員会第11回会議で可決・成立し、同日に公布・施行された⁴。

旧国家安全法は、国家の安全を守り、中国の政権と社会主義体制を擁護し、改革開放と社会主義現代化建設の進展を保障することを目的としつつ、具体的にはスパイ行為の取締りに関する規定を中心であったため、同法を改正することでスパイ行為の取締りの強化が図られた。法律名は国家安全法から「反スパイ法」に変更され、スパイ行為の取締りという目的が明確に示され、取締りの実効性を高めるために規定内容が具体化され、刑法、刑事訴訟法、行政強制法や行政処罰法などの他の法律との整合性が図られた。

その後、総体的国家安全観をふまえて国家の安全について全般的に規定する新しい国家安全法（新国家安全法）が制定され、2015年7月1日に公布・施行された⁵。

新国家安全法の制定後、反テロリズム法、国外非政府組織国内活動管理法⁶、サイバー・セキュリティ法、国家情報法、核安全法、外商投資法、香港特別行政区国家安全維持法、バイオ安全法、反外国制裁

法、データ・セキュリティ法の制定、国家秘密保護法の改正など、国家安全関連の法律が続々と整備された⁷。

中国反スパイ法も2023年4月26日に第14期全国人民代表大会常務委員会第2回会議で改正案が可決・公布され、改正法は2023年7月1日に施行された。改正法では、同法が規制する「スパイ行為」の定義が拡大され、スパイ行為に対する国家安全当局の捜査権限の強化が図られた。

中国反スパイ法は、「反スパイ活動を強化し、スパイ行為を防止・制止・処罰し、国家安全を守り、人民の利益を保護する」ことを目的としている（同法1条）。反スパイ活動では、「党中央による集中・統一指導を堅持し、総体的国家安全観を堅持し、公開任務と秘密任務の結合、特別活動と大衆路線の結合を堅持し、積極的防御、法による処罰、標本兼治を堅持し⁸、国家安全のための人民防衛線を構築する」としている（同法2条）（傍点と註は筆者による挿入）。同法が規制する「スパイ行為」として、同法4条で6つの活動が掲げられており、その一つとして、中国国外の機構・組織・個人が実施する「国家秘密、情報及びその他の国家の安全と利益に関わる文書、データ、資料、物品を窃取し、偵察し、買い取り、不法に提供する」活動を掲げている（同法4条3号）。そして、そのような中国国外の機構・組織・個人が実施する中国の国家安全に危害を及ぼすスパイ行為は、同法によって責任を追及されると規定している（同法10条）。スパイ行為を行い、当該行為が犯罪を構成する場合には中国刑法に基づき刑事責任を追及

³ 総体的国家安全観について、岡村志嘉子, 2015, 「【中国】反スパイ法の制定」国立国会図書館調査及び立法考査局編『外国の立法』No. 262-1, pp. 18-19., 岡村志嘉子, 2016, 「新たな国家安全法制」『論究ジュリスト』18号(2016年夏号), pp. 96-97., 関志雄, 2024, 「習近平政権の最優先課題となった国家安全保障の強化—経済発展との両立は可能か—」(2024年3月13日に独立行政法人経済産業研究所(RIETI)ホームページ「中国経済新論: 実事求是」欄に掲載された記事) available at <https://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/ssqs/240313ssqs.html>

⁴ 改正される前の中国反スパイ法については、岡村 2015 など。

⁵ 新国家安全法2条は「国家の安全」について、「国家の政権、主権、統一と領土保全、人民の福祉、経済社会の持続可能な発展とその他の重大な利益が相対的に危険がなく内外からの脅威にさらされない状態にあること、および持続的に安全な状態を保障する能力」と定義している。

⁶ 国外非政府組織国内活動管理法は、外国の非政府組織(NGO)による中国での一定の活動を規制し、その一方で中国での合法な活動の保障についても規定している。同法については、岡村 2016, p. 97.

⁷ 中国による国家安全保障関連の法律の整備のねらいについて、関志雄は「国家安全保障の範囲を広げ、国家安全機関の権限を強化し、外資企業を含む様々な主体に対して国家安全保障に協力する義務を課すこと」(関 2024)と整理している。

⁸ 「標本兼治」とは、表面的な現象だけでなく、その根本的な原因にも対策を講じるという意味である。

され⁹、犯罪を構成しない場合には中国反スパイ法に基づき行政責任を追及される。行政責任は、スパイ行為を行った者への警告、15日以下の行政拘留、5万元以下の過料などである（同法53条、54条）¹⁰。

このように、中国反スパイ法は、その地理的な適用範囲を中国領域内にとどめず、ひろく外国領域にも広げている。実際に、本稿の冒頭で言及した事案では、日本人が日本国内で行った情報提供行為に対して同法が適用された。

3. 中国反スパイ法の域外適用

3-1. 国家管轄権の行使

中国反スパイ法の外国領域でなされた行為への適用（域外適用）は、国際法における保護主義という考えに基づく国家管轄権の行使であり、国家管轄権の行使の三つの態様のうち、立法管轄権の行使である。

国家管轄権とは、国が、一定範囲の人、ものや行為に関する国内法令を制定し、具体的な事案等で当該国内法令を適用し、当該国内法令の適用をふまえて物理的に措置を講じ、司法判断を示し、刑罰を科す等の国際法上の権限である。国家管轄権は国家主権の具体的な機能や作用に着目した概念であり、立法管轄権、執行管轄権、司法管轄権の三つで構成されている。

立法管轄権とは、国の立法機関や行政機関が一定範囲の人、ものや行為に関する国内法令（法律と命令）を制定し、それを行政機関が観念的に適用し、法令適合性や構成要件該当性などの法的評価を行う国際法上の権限である。

執行管轄権とは、国の権限ある機関が人やものに対して、任意の事情聴取や立入検査等の非強制的な

措置、訊問、強制捜査、逮捕、拿捕や押収等の強制措置、判決の執行措置を講じる国際法上の権限である。

また、司法管轄権とは、国の司法機関が人、ものや行為に関する紛争に対して国内法令を適用し、当該紛争を審理し、判決や決定等の司法判断を示し、刑罰を科す等の国際法上の権限である。

執行管轄権と司法管轄権の行使は立法管轄権の存在を前提とするが、立法管轄権が存在すれば常に執行管轄権と司法管轄権を行使できるわけではない。これら三つの管轄権の行使の可否に関する国際法による規律は異なり、それゆえにこれら三つを分けて検討する意義がある。

国が、他国の介入を排除して執行管轄権を行使できるのは、原則として、自国の領域（領土、領海と領空）や公海上の自国籍の船舶と航空機においてだけである。他国の同意や国際法上の別段の許容が無い限り、国は自国の領域外での執行管轄権の行使を禁止される（域外執行管轄権行使の禁止）。

このように、国家管轄権を行使するにあたっては、属地主義（あるいは領域主権）の優位が一応は推定されるものの、国はその国内法の觀念的な適用について自国領域に限定しなければならないわけではない。自国の領域外で行われた行為に自国の国内法を適用して規律することを「法の域外適用」（extraterritorial application of laws）という。立法管轄権と司法管轄権の行使は、国際法で制限または禁止されない限り、各国の裁量に委ねられている。

まとめると、国は、立法管轄権と司法管轄権の行使にあたる、国内法によっていかなる行為を規制し、犯罪その他の違法行為と認定するかについては自由に決定できるが、執行管轄権の行使にあたる当該決定の具体的な実現については国際法の制約を受け、原則として自国の領域において行使できるにとどま

⁹ 中国刑法は、第二編各則の第一章「國家の安全に危害を及ぼす罪」において、110条でスパイ罪について（罰則は「10年以上の有期懲役又は無期懲役」、情状が比較的軽いときは「3年以上10年以下の有期懲役」）、111条で外国のために国家秘密・情報を窃取・探知・買収・不法に提供する罪（罰則は「5年以上10年以下の有期懲役」、情状が比較的軽いときは「5年以下の有期懲役、拘役、管制又は政治的権利の剥奪」）について規定している。

なお、本稿における中国刑法の条文の日本語訳は、甲斐克則・劉建利・謝佳君編訳、2025、『中華人民共和国刑法：第12次改正まで』（信山社）参照した。

¹⁰ 改正された中国反スパイ法については、CISTEC事務局、2023、「中国で成立した改正「反スパイ法」と問題点、関連動向について」『CISTEC journal』205号、pp.25-52.、湯野基生、2023、「【中国】反スパイ法の改正」国立国会図書館調査及び立法考査局編『外国の立法』No.296-2、pp.24-25.、鈴木幹太、2024、「中国反スパイ法改正の概要と留意点」『研究開発リーダー（技術情報協会編）』20号12号、pp.69-76.、康石・李昕陽、2024、「中国の反スパイ法の改正ポイントとビジネス活動への影響」『研究開発リーダー（技術情報協会編）』21号3号、pp.66-69.など。