



香港危機は世界の危機へ

—「国家安全維持法」成立過程とそれがもたらすもの

スピード成立・施行された香港国家安全維持法。

香港基本法によらず「北京」が直接立法する

異例づくめの制定過程は、中国政府の強い危機感と香港民主主義体制への強い不信がにじんでいる。

民主化運動のゆくえは、世界の対応は？
先行きは全く不透明だ。

立教大学教授

倉田徹

七月二日、前夜に施行された香港国家安全維持法に抗議するデモ参加者が警察官に拘束された（ロイター／アフロ）

くらた とおる 一九七五年生まれ、東京大学卒。二〇〇八年同大学大学院総合文化研究科博士課程修了、博士（学術）。香港日本国総領事館専門調査員、日本学術振興会特別研究員、金沢大学准教授を経て現職。著書に「香港の過去・現在・未来」（編著）、「香港 中国と向き合う自由都市」（共著）など。

六月三〇日、中国全国人民代表大会（全人代）常務委員会は「香港国家安全維持法（国安法）」を全会一致で可決した。同法はその日のうちに香港で施行され、翌七月一日には、香港警察は早速同法を適用して一〇人を逮捕、そのうち一人は三日に起訴された。この急速な展開にあわせ、香港社会も猛烈な勢いで変質している。多くの若者の政治団体が解散し、街頭や商店ではスローガンの掲出が取り締

まられ、公営図書館から一部の民主派による著作が姿を消している。これらはすべてほんの数日のうちに起きたことであった。

昨年の「逃亡犯条例」改正反対デモに端を発した抗議活動の長期化が示すように、香港では返還以来、長期化する大規模な抗議活動に伴う政治の混乱が常態化してきた。抜群の破壊力をともなう「国安法」の施行により、抗議活動

の空間は消滅し、ついに中国は香港において念願の「国家の安全」を確保するかに見える。しかし、中国はその代償として大きなリスクも抱えた。香港の抗議活動がこれで沈静化するかは不透明である上、本件を理由に中国をとりまく国際関係は大きく悪化した。無名の香港市民による抗議活動から始まった問題は、ついに本当の意味で「国家の安全」の問題にまで拡大してしまっただけかもしれない。

本稿ではまず、「国安法」の制定過程や条文から見える中国政府の意図を分析し、それを受けて香港と国際社会がどう反応したかを見ることで、同法制定後の香港問題の展開を考える。

異例づくめのスピード成立

五月二一日、コロナ禍での延期を経て翌二二日から開催されることとなった全人代は、香港版の「国家安全法」を審議すると突然発表した。

本来、香港の「ミニ憲法」と称される「香港基本法」二三条には、国家の安全を守るための条例を北京ではなく、香港が自ら制定するとの規定が存在する。しかし、これに基づいて二〇〇三年に提案された「国家安全条例」は、同年七月一日の「五〇万人デモ」発生を受けて廃案となり、

以来立法作業は滞っていた。香港政府はこのトラウマから、その後「国家安全条例」の制定を、議会である立法会に提案することすらできていなかった。

この香港の「国家の安全の穴」に対処することが、北京が「国安法」を制定した目的であるが、北京で法を作り香港に適用するという、かなり極端な手段をとることを北京がいつ決めたのかは、明確にはわからない。世界がコロナ禍に覆われる中、混乱にまぎれて行ったとの見方もあるが、少なくともこのやり方自体は以前から一つの案として存在してはいた。中国で一五年に「国家安全法」が制定されて以来、これを香港にも適用すべきと主張する者はおろ、今回の全人代においても、香港選出の代表の中には、事前に「国安法」を全国法として制定することを提案すると述べていた者も存在したのである。他方、こうした意見は香港で大いに注目されていたとは言い難い。例えば、昨年一〇月に開催された共産党中央委員会全体会議では、国家の安全を擁護する香港の法律制度とその執行の体系を作るとの決定がなされているが、当時これは「二三条立法」を実現せよとの北京の要求であると、香港選出の全人代表すら認識していた。北京が直接法律を作るという「禁じ手」にまで本当に手を出すとは、必ずしも香港社会で広く信じら

れていたわけではなかった。

しかし、いずれにしてもはっきりしているのは、発表後の北京の対応がきわめて速かったことである。五月二八日の全人代は、国家安全法制の制定作業を全人代常務委員会に付託することを決定した。これについて、五月二五日の全人代で栗戦書全人代委員長が行った演説にはなかった「立法を加速して推進する」との文言が、三十一日に発表された公式の演説全文には加えられた。すると、全人代常務委が六月一八〜二〇日と、二八〜三〇日に開催され、審議の上、「国安法」を三〇日に成立させ、同日午後一時には香港で条文の公布と同時に施行してしまった。通常、全人代常務委は偶数月の下旬開催であり、また、法律制定には三回の会議を経るのが通例であるから、月内に二回の会議を開催して成立させ、直後に施行したのは異常ともいえるべき速さであった。

骨抜きにされた「高度の自治」

なぜこれほどまでに立法が急がれたのか。一つには中国国内向けの、一種の「国威発揚」の意味があるだろう。香港で二三年間実現できなかった「国家安全条例」と比べ、北京の「国安法」はわずか一カ月あまりで制定された。民

主主義体制の非効率を嗤^{わら}い、「中国速度」と言われる効率を誇る習近平政権が、新たに誇るべき成果を成し遂げたと、多くの中国国民は肯定的に受け止めている。

これは言い換えれば、動きが遅く、問題を解決できない香港政府に対する不信任の表れでもある。「国安法」制定過程とその規定を見れば、香港の「高度の自治」が骨抜きにされているのは明白である。まず、同法は香港で一切審議されることなく、全人代常務委で制定された。「基本法」一八条には中国の法律を香港に適用する規定は存在するが、今までに適用されたのは中国の首都や国旗を定める法律、国籍法など、論争性の低いものに限られていた。中国で「国歌法」が制定されたことを受け、同法も香港に適用されることとなったが、正しく歌わない場合の刑罰などの規定が必要であるため、同法の香港版は香港の立法会で審議され、成立していた。今回、ある意味では香港で最も論争性の高い法律を、一切香港に審議させずに北京が制定したことは、これまで民主派の激しい抵抗により多くの法案が廃案に追い込まれてきた立法会を避けるためであり、立法会は宙づりにされたのである。

そして、新設される香港政府の「国家安全委員会」は、香港行政長官がその長を務めるが、ここに北京は中央政府

の出先機関である中央政府駐香港連絡弁公室（中連弁）主任の駱惠寧を顧問として派遣した。中連弁は本来、香港政府との「連絡」を担う事務所という位置づけで、返還当初はほとんど政治的発言をせず、きわめてローキーに振る舞っていた。しかし、近年香港政治に対する介入を強めてきたとされており、四月には立法会での民主派の行為を批判する異例の声明を發出するなど、存在感を増していた。中連弁主任は、いわば中国の地方政府の最高権力者となる共産党委員会書記のように、行政長官をさまざまな形で「指導」し、目付役として香港行政を主導するであろう。

最大の脅威は司法部門に及ぶ。中央政府の出先部門として新たに「国家安全維持公署」が香港に設置され、香港で限定的ながら法執行も行うとされる。これは容疑者を逮捕して大陸に送致して裁判を受けさせることを意味し、「逃亡犯条例」改正案の撤回で消滅したはずの容疑者の大陸への引き渡しが実現することになる。さらに、「国家安全維持法」は香港の既存法の規定に優先するとされ、「一国二制度」の下で英米法の判例を参照する香港の司法に覆い被さり、法の安定に脅威を与える。そして、「国家安全維持法」に関連する案件を裁く裁判官は行政長官が選出するとされる。裁判所の人事に事実上中央政府が政治的に介入する余

地を作り、原告が裁判官を選ぶ状態となる。

明確な意図、広いグレイゾーン

法律の内容を見ると、「国安法」が何を標的にしているのかはかなり明確である。同法は国家分裂、中央政府転覆、外国の干渉、テロ行為の四つのカテゴリーの行為・活動を取り締まるとされており、これらの語は二〇一九年のデモに対する非難の言葉として、中央政府関係者がしばしば用いてきた。また、全人代スポークスマンの張業遂は制定の目的を「新しい情勢」への対応のためと述べている。つまり、昨年来の香港の政治危機を収束させることが「国安法」の目的である。

昨年の「逃亡犯条例」改正反対運動に端を発した巨大な抗議活動は長期にわたって続き、行動もエスカレートしていった。政府は「暴力を止め、混乱を制する」と主張し、強硬に対応したが、一月二四日の区議会議員選挙では民主派が八五%の議席を得る大勝利を収め、同二七日には香港の人権と民主主義を阻害する中国政府・香港政府の政府関係者に制裁を加えることなどを盛り込んだアメリカの「香港人権・民主主義法」が成立した。これらは北京にとって想定外の事態であった。民主派はさらに余勢を駆って、

今年九月の立法會議員選挙での過半数獲得を目指そうとした。「基本法」の規定によれば、民主派が過半数を得れば、財政予算を否決するなどの方法により、行政長官を辞職に追い込むことも可能になる。これは北京から見れば「権力奪取」、「革命」である。これに対し、同法には選挙への出馬の際に文書で基本法と特区への忠誠を誓うことを義務づける条文があり、言わば民主派に踏み絵を踏ませる内容となっている。加えて、同法違反で有罪となった者は議員や公職などの資格を失うとも規定されており、就任後も言行が罪に問われれば、民主派議員は職を失う可能性がある。こうして、選挙を前にして「革命」のハードルは大幅に上げられた。

こうした立法の意図は明確である一方、条文の規定は曖昧である。例えば「国家分裂罪」は、国家を分裂させたり、国家の統一を壊したりする行為を組織・計画・実施したり、これに参加したりする者は、武力行使の有無にかかわらず犯罪となるとして、懲役三年から終身刑までの刑を定める。しかし、具体的にどのような行為がこの罪に問われるのか、特に、「香港独立」を発言したり、書籍やネット上で主張したりといった言論活動が罪になるのかは、全く書かれていない。同法は一方では国際人権規約にもある言論・報道・

出版の自由、結社・集会・デモ行進・デモの自由の尊重をうたうが、他方、これらの権利と自由は、香港を中華人民共和国の不可分の一部であるとする「基本法」第一条に反してはならないとの条項もあり、「香港独立」の言論に自由はないとの立場が見える。

香港には他の法律に優越する「人権法」が存在するが、「国安法」はそれを含めた香港の既存の法律に優越する。七月六日に国家安全維持委員会が決定した「国安法」の実施細則では、「特殊・緊急の場合」は令状なしで捜索が可能とされた。また、「緊急の場合」は警察トップによる口頭の許可で通信傍受や秘密捜査が可能とされた。さらに、「特殊な状況」下では、弁護士が容疑者と面会する様子を秘密監視することも可能にするという。人権保護の意識があるか否か、論ずるまでもない。

急変する香港社会と新たな抵抗

「国安法」は施行前からすでに猛威をふるった。同法の条文は六月三〇日夜一時の施行と同時に公表されるまで、完全に秘された。その間、同法が過去の罪を遡及して裁く可能性が指摘され、政権批判や独立の主張を行ってきた者には恐怖が広がった。このため、同法の施行直前の三〇日

午後には、若者が設立した新しい政治団体が多数、続々と活動停止や解散を発表した。「雨傘運動」の指導者として国際的に知られる黄之鋒（ジョシユアウオン）や周庭（アグネス・チョウ）らは、幹部を務めた「香港衆志（デモシスト）」を脱退し、同団体は解散した。

成立・施行後は早速適用された。七月一日にはデモの現場で一〇名が「国安法」違反容疑で逮捕された。最初の逮捕者は、カバンの中に「香港独立」と書かれた旗を所持していたことが容疑とされた。香港政府は二日、昨年のデモで多用されたスローガン「光復香港、時代革命（香港をとり戻せ、革命の時代だ）」には「今日においては」香港独立や政権転覆などの含意があり、「法を試すな」と市民に警告する声明を發した。警察は民主派の議員事務所や民主派支持の商店などを回り、壁に掲示されているスローガンが違法である可能性を指摘した。こうした脅しの結果、街からは急速にスローガンが姿を消している。さらに、公営の図書館は黄之鋒らの著作を書架から撤去した。瞬く間に香港の自由は萎縮している。

これは完全に中央政府の意図した通りの展開であろう。しかし、民主派と民主派を支持する市民の口封じによって、本場に「国家の安全」が実現したかについては、予断を許

さない。

この状況を前に、香港では新たな抵抗も始まっている。スローガンが禁じられれば、その漢字を異常に簡略化した図形の羅列がネット上に出回る。デモの歌の歌詞は、広東語で発音が近い数字に置き換えられている。それどころか、もはやスローガン自体必要ない。白紙を掲げて街頭に立つだけで、それが「国安法」への抗議であることが伝わるからである。さすがにこれらを法律で禁じることは難しい。一方、香港独立を訴えてきた者の中には、今後地下化して活動を続けるとしている者もいる。今まで目に見えていた抵抗運動は不可視化され、政府はその見えない脅威とも戦い続けねばならない。

七月一―一二日、民主派は立法會議員選挙の予備選挙を実施した。これは候補者を事前の人気投票で選ぶ民間イベントである。しかし、政府はこれが「国家政権転覆罪」にあたる可能性がある」と批判し、投票前日にはこのイベントを支援してきた研究機関に別件容疑で警察の捜索が入った。それでも、結果的に主催者側発表で、目標一七万人を大きく上回る六一万人以上が投票に参加した。弾圧はかえって抵抗を強め、次の運動へのエネルギーを蓄積させているようにも見える。

そして世界の危機へ

そして何よりも、「国安法」は香港問題を米中「新冷戦」の焦点に浮上させた。アメリカはすでに、中国政府関係者へのビザ規制や、軍民両用技術の対香港輸出規制といった制裁を開始した。これ自体は弱い制裁であるが、トランプ大統領は七月一四日、金融機関の制裁なども盛り込んだ「香港自治法案」に署名して成立させるとともに、香港に対する特別待遇を取り消すよう政府部門に指示した。今後状況しだいでは、香港と中国の経済により大きな打撃を与える手段も取られるかもしれない。

香港には、中国がアメリカの罠にかけられているとの見方もある。「戦狼外交」とも呼ばれる対外強硬姿勢をとる中国は、アメリカに挑発されると退くことができない。中国が今後も不断に強硬な措置を取り続ければ、アメリカは中国にさらに段階的に強い制裁を加える口実ができる。対中強硬姿勢を大統領選で売りにしたいトランプ政権には、この状態が有利だというのだ。

しかし、不断に高まる緊張の先には何が待つのか。香港でのビジネスにとって、米中両国が今や政治リスクと見られている。「国安法」施行後、フェイスブック、ツイッター、

グーグル、ズームは香港政府への情報提供を中止すると表明した。ユーザーに恐怖を与えないためである。ティックトックに至っては香港から撤退した。最悪の場合、グローバルなIT企業は、世界の顧客を守るために小さな香港市場を棄てるという選択を、今後次々と取るかもしれない。他方、「香港自治法」が、アメリカが制裁対象とする政府高官等の個人と取引する金融機関をも制裁する内容を持つため、香港の金融機関は顧客リストの精査に追われている。「国安法」はまた、欧州や日本などの民主主義国家から強く批判されている。イギリスは香港人のイギリスへの移住に大きく門戸を開いた。香港からはすでに政治難民として欧州や台湾に逃れる者も現れている。もはや香港問題は、世界の危機なのかもしれない。

昨年のデモは、一つの法律の改正の是非という問題が、政府の強硬な対応によって政権批判に発展し、さらには民主化要求という体制への不満にまで至るといって、強硬対応と問題拡大の悪循環に陥った。「国安法」は香港内部の問題を一気に解決することを意図し、実際に猛威をふるうことで、問題を中国の国際社会との対決にまで再び拡大させてしまったのかもしれない。香港をめぐる危機はどこまで高まり、いつ収束するのか、全くわからない。●