

「香港国家安全維持法」導入に どう対応すべきか

日本総研国際戦略研究所 副理事長 高橋邦夫

この1カ月の中国を見る時、香港への「国家安全法制」の導入が最も重要な動きであり、かつ世界の各国が注目している出来事であった、という点で衆目は一致するであろう。今月は、そのことについて様々な角度から説き起こして行きたい。

1. 香港への「国家安全法制」導入

(1) 導入までの経緯

1年前の今頃、香港は、中国への容疑者引き渡しを可能にする「逃亡犯条例」改正案を巡り毎週末ごとに大規模な抗議デモが行われ、昨年6月16日には主催者側発表で200万人という中国への返還以降で最大のデモが行われるなど、ある種の「熱気」に包まれていた。他方、そうした抗議活動が過激化し、重要な産業の一つである観光業に影響が出始めるにつれ、一般市民の困惑した声も報道されるようになった。

そうした状況を、更に別の視点で見ているのが、中国当局だったのだろう。中国にとっては、「一国二制度」はあくまで「一国」の枠の下での「二制度」であるということで、昨年10月末に開催された中国共産党第19期中央委員会第4回全体会議（4中全会）において、今から見れば極めて意味深長な「特別行政区における国家安全保護に係る法律制度や執行メカニズムの構築・整備」の

一文が、会議後に出された「公報」に記されている。

その後の動きは御承知の通りであり、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受け、当初予定していた時期よりも約2カ月半遅れの5月22日～28日に開催された今年の全国人民代表大会（全人代）で、「国家安全法制」を香港に導入すること、またその立法を香港基本法第23条に記されているように香港当局に任せるのではなく、同法第18条の例外規定を活用して全人代常務委員会が直接立法化することが決まった。それから1カ月後の6月30日に、「香港国家安全維持法」（以下、「国安法」と略称）という形で立法化され、同日深夜に直ちに施行された。

翌7月1日は、香港が中国へ返還された記念日であったが、「国安法」導入に反対する抗議活動参加者370人が逮捕され、うち10名が「国安法」違反容疑であった。

(2) 「香港国家安全維持法」のポイント

以下に、「国安法」全6章66条のポイントをまとめてみた。

① 対象は、国家分裂、国家の政権転覆、テロ活動の組織化・実行、外国ないしは外部勢力と結託して国家の安全に危害を加えること、の4種類の犯罪行為。

② 香港政府に行政長官をトップとする「国家安全維持委員会」を設置し、その顧問は中央政府から派遣。

③ 4種類の犯罪行為で中心的役割を果たした者あるいは重大な罪を犯した者については、無期ないしは10年以上の有期刑を科す。犯罪の構成要件として、「武力を使用したか否かに拘わらず」とも規定。

④ 「外国勢力と結託して国家の安全に危害を与える罪」の中には、「香港での選挙を操作すること」や「香港あるいは中国に制裁を課す行為」も含まれる。

⑤ 国家の安全に危害を与えた罪で有罪判決を受けた人物は、候補者として立法会選挙・区議会選挙に参加する資格を失う。

⑥ 外国人も対象となる。また外国人が香港外で本法に規定する罪を犯した場合には、この法律を適用する。一方、「遡及効」は否定。

⑦ 裁判は公開で進めるが、国家機密や公共の秩序の観点から公開審議に適さないものは、メディア・民衆の傍聴を禁じて行う。行政長官は、国家の安全に危害を与えた事案の審議を行う裁判官を指名する。（これにより、行政長官は外国籍の裁判官を外すことが出来る。）

⑧ 中央政府は香港に「国家安全維持公署」を設置する。

⑨ 案件に外国・外部勢力が介入する複雑な状況で、香港特別行政区の管轄が難しいなどの場合には、国家安全維持公署が管轄権を行使する。

⑩ 香港の法律と本法律が一致しない場合には、本法律を適用する。本法律の解釈権は全人代常務委員会に属する。

2. その後の様々な動き

(1) 用意周到な中国の動き

「国安法」の施行後、中国の動きは速かった。7月4日には、香港政府内に設置され、形式上は林鄭月娥（キャリー・ラム）行政長官がトップを務める「国家安全維持委員会」の顧問に、中央政府の香港駐在機関である中央政府香港駐在連絡弁公室主任の駱惠寧氏が就任すること、また中国の治安機関の香港の出先機関として新設が決まった「国家安全維持公署」の署長に鄭雁雄・広東省党委員会常務委員が就任することが明らかになった。また7月6日には第1回「国家安全維持委員会」が開催され、「国安法」第43条に規定されている実際の捜査活動のやり方を記した「実施細則」が制定された。それには、令状なしの捜査、通信傍受などが含まれている。更に、7月8日には、香港中心部のホテル内に「国家安全維持公署」の事務所が開設され、報道によれば既に約300名の要員が活動を始めているとのことである。

わずか1週間内外の短い期間での「国安法」実施体制の整備を見ると、中国当局がそれを用意周到に準備し、かつ一気呵成に行ったことが見て取れる。

(2) 国際社会の反応

こうした中国の対応に、国際社会、特に西側と言われる欧米諸国は一様に反発ないしは懸念・憂慮を表明している。米国は、6月26日に香港の自治を損なった中国当局関係者へのビザ発給を制限すると発表したことに始まり、現地時間7月14日にはトランプ大統領が貿易などに関して香港に与えてきた優遇措置を撤廃する大統領令に署名したほか、既に上下両院で可決され大統領の署名を待つばかりとなっていた、「国安法」導入に関与した中国当局者の在米資産の凍結、ビザ発給停止、そ

れら当局者と取引した金融機関に対する米国の銀行の融資禁止などの制裁を盛り込んだ「香港自治法案」に署名して法律として成立させた。なお、在香港米国商工会議所が7月上旬に会員企業に行ったアンケート調査では78%の企業が「国安法」に懸念を示し、資本・ビジネスの香港外への移転を検討している企業も36%に上っている。現に、7月15日には『ニューヨーク・タイムズ』が同紙のデジタル・ニュースを扱う部門を来年にかけて韓国のソウルに移転すると発表した。この移転が行われれば、同社香港駐在員の約3分の1が移動することになるとのことである。

一方、欧州各国は、EU外相会議で中国に対する制裁について議論するとしてはいるものの、少なくとも現時点では懸念・憂慮の表明にとどまっている。そうした中、注目されたのは、香港の地場企業だけでなく、香港と経済的関係が深いHSBCやスタンダード・チャータード銀行と言った国際的な金融機関が早々と「国安法」支持を表明したことであり、これに対しては英国内から批判の声が上がっている。

日本も5月末に全人代が「国家安全法制」の香港への直接導入を決定した直後に「深い憂慮の念」を表明したほか、国連人権理事会でも他の西側諸国と共に懸念を表明した。更に6月末の「香港国家安全維持法」成立後には遺憾の意を表明している。

3. 今後の見通し

今後「国安法」が香港に与える影響を考えるに際して、便宜上、以下の3つの時期に分けて分析してみたい。

(1) 9月6日の「立法会選挙」頃ないしは11月3日の米国大統領選挙頃までの期間

今後、立法会選挙に向けて親中派・民主派双方とも選挙運動を活発化させるであろうが、立候補者の届け出や選挙活動を通じて、今回の「国安法」導入に関する議論がどのような形で行われるか、それに対して中国当局・香港政府がどのように反応するかが注目される。既に、民主派が同じ民主派候補との共倒れを防ぎ、またより選挙に勝つ可能性のある候補者を選ぶ目的で7月11日・12日両日に行った「予備選挙」では、当事者の予想を遙かに上回る61万人が投票したが、香港政府は早速、この「予備選挙」は「国安法」に抵触する可能性があるとして牽制した。7月18日～31日まで行われる立候補受付期間中に登録をした民主派の立候補者を、香港の選挙管理委員会がどう扱うかが当面の注目点である。その後は、9月6日の立法会選挙が平穏に行われるか、民主派が目標とする過半数を取れるか、更に国際社会が最終的な選挙結果をどう受け止めるかが注目点であろう。因みに、筆者は客観的に見て、民主派が過半数を得るハードルは高いと考えている。それは、昨年11月の区議会議員選挙が全て有権者による直接投票により選ばれたのに対し、立法会選挙は全議席70の内、直接投票により選ばれるのは半数の35議席であり、残り35議席については30議席が職能団体の代表から、また5議席は区議会の代表から選ばれるという仕組みになっており、職能団体は一般的に中国との関係を重視する傾向が強いと言われているからである。

なお、国際社会は香港への「国安法」導入の記憶が未だ新しいこともあり、西側を中心に高い関心を有している。そうした中、特に米国については、11月の大統領選挙で再選を目指すトランプ大統領が自らの選挙を有利に進めたいとの思惑から、香港問題を様々な形で取り上げる可能性も排除できず、それが中国の更なる反発を招くことも十分予想され、当面は香港情勢から目が離せない状況が続くであろう。

(2) 今年の年末から2022年の次回行政長官選挙頃までの期間

この時期の動向を占う鍵は、「国安法」が実際にどのように運用・実施されていくか、また国際社会がどれだけ「国安法」に関心をもち続けるかなどであろう。「国安法」はその公表直後から、規定の曖昧さを指摘・批判されており、それが逆に香港社会である種の「抑止力」を生み始めている面もある。そうした「国安法」が実際に適用される事案が徐々に増えていけば、自ずと「国安法」が香港社会に対して持つ具体的な意味合いが明らかになっていくであろう。一方、国際社会については、現在の「国安法」に対する懸念・憂慮が単なる一過性のものであるかどうか徐々に明らかになるであろう。

この時期に関して、念頭に置いておく必要がある点は、2022年は中国共産党第20期党大会が開催される年でもあるということである。習近平総書記が引き続き総書記・国家主席・中央軍事委員会主席の3つのポストを占めるか否かは現時点では不明であるが、少なくとも影響力を残すためには「香港政策の成功」を国内に示す必要があり、そのためには強権的な手法を使ってでも民主派の反対を抑え込み、香港を安定させることに努める可能性が高い。

(3) その後の中長期的期間

更に中長期的な視点からは、香港の「国際金融センター」としての機能が持続するか否かが注目される。中国は、自身の世界第2位の経済力を考えれば、世界各国とも中国の経済力は無視できず、その際中国との窓口として重要な役割を果たしてきている香港の地位も、中長期的には、拡大することこそあれ縮小することはない、と考えているのかもしれない。

確かに香港の貿易額統計を見ると、約半分が中国本土との貿易であり、中国との中継貿易地としての役割は、中国が期待するように大きく変化することはないかもしれない。しかし、自由な情報のやり取り・自由な報道が支える「国際金融センター」としての地位は、もし中国がそれに干渉することが明らかになれば、あるいは関係者が「中国は干渉するかもしれない」との疑心暗鬼になれば、中長期的には徐々にではあろうが低下していかざるを得ない。

これに対し、中国や香港政府は、「国安法」が対象とするのは、国家分裂など4種類の国家の安全に重大な影響を及ぼす犯罪であり、法律を守る香港市民の安全を守るものであると説明しているが、「国安法」に関する最終的解釈権は全人代常務委員会にあるということから、外国企業が抱く懸念・心配を完全に払拭することは難しいであろう。

4. 日本が取るべき道

こうした香港の現状に対して、日本はどのような対応を取るべきか、私見を申し述べて、本稿を終えたい。上記の通り、日本政府は既に中国政府に対し、懸念や憂慮の念を伝えたが、残念ながら、少なくとも現時点では中国が「国安法」の香港への適用を止めるというようなことは起きていない。同じことは、米国の制裁についても言えることで

あり、制裁や懸念の表明で、中国が急に既定方針を変更する可能性は低いと言わざるを得ない。

では、日本は中国の決めたことを唯々諾々と受け入れるだけで良いか、と言え、筆者は決してそうは思わない。日本は粘り強く香港の「国際金融センター」としての重要性、また香港を「国際金融センター」たらしめている自由な情報のやり取り、自由な報道などの重要性を、今後も中国に対し説き続けていくべきであろう。その際、重要な点は、単に中国を批判・非難するのではなく、現在の香港の「国際金融センター」としての地位は、諸外国にとって重要であるばかりではなく、それ以上に中国の長期にわたる経済発展にとっても重要な点を説明して行くべきであろう。

換言すれば、今日の香港の存在は、東アジアにおける「公共財」となっているということである。日本政府だけでなく、香港で活動する日本企業も、機会あるごとに、今日まで香港が享受してきた高度な自治や自由な資本主義を維持して行くことが、結局は同じように香港で活動し、上場をしようとする中国企業の利益につながり、そのことがひいては新型コロナウイルス感染拡大でマイナスの影響を受けている中国経済の再活性化にもつながることを、懇切丁寧に説いて行く必要がある。

(2020年7月21日記)

なお、本小論は筆者個人の見解であり、組織を代表するものではないことを申し添える。

筆者略歴：元外交官。中国専門家。東大法学部卒。ハーバード大学大学院修士課程修了。外務省入省後は、主にアジア畑を歩み、海外では中国・英国・ベトナム等で勤務。在スリランカ及び在ネパール日本国大使を歴任後、2013年に外務省退職。その後は、(株)日本総研国際戦略研究所にて、副理事長として引き続き中国・東南アジア情勢の分析に従事。

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。