

香港の選挙制度の変更が意味するもの

日本総研国際戦略研究所 副理事長 高橋邦夫

先月の本報で紹介した今年の全国人民代表大会（全人代）で決まった香港の選挙制度の変更について、その後中国当局は文字通り「短兵急に」変更の手続きを進め、3月30日に終了した全人代常務委員会第27回会議で、変更の詳細が決められた。それを受けて、香港政府は更に変更を要する香港で適用されてきた条例などの改正も進める一方、昨年1年間の延期がなされ、今年9月5日に予定されていた立法会議員選挙を、今年12月まで再延期した。

今月は、こうした香港の選挙制度の変更とその背景、それに対する各国の反応、そしてそれらが意味することについて考えて見たい。

1. 「選挙委員会」の人数・選出方法変更の詳細

これまで、行政長官を選出するために設けられてきた「選挙委員会」に、全人代で新たに立法会議員の一部を選出する権能が与えられ、またその人数も増加することが決まったが、その詳細が決められた。

（1）「選挙委員会」メンバーの内訳

全人代で、これまで1,200名であった「選挙委員会」メンバーを1,500名に増員することは決まっていたが、今回、その具体的なグループ分けの内容が次のように決まった。

- ・第1グループ：工商・金融界 300名
- ・第2グループ：専門界（注） 300名
- ・第3グループ：基層・勞工・宗教界 300名
- ・第4グループ：

立法会議員・地区組織代表など 300名

- ・第5グループ：香港選出の全人代代表・政協委員・全国的団体メンバー 300名

（注）「専門界」とは、法律家・医師など専門的職業の人々のグループを指す。

（2）各グループ内での人数内訳

各グループの詳細な内訳も示した。例えば、第1グループ「工商・金融界」を見ると、工業界（第1）17席、工業界（第2）17席、紡績・縫製業界17席、ビジネス界（第1）17席、ビジネス界（第2）17席、ビジネス界（第3）17席 金融界17席 金融サービス界17席 保険業界17席 不動産・建設業界17席 航空・運輸・交通業界17席 輸出入業界17席 旅行業界17席 ホテル業界16席 飲食業界16席 問屋・小売業界17席 香港雇用主連合会15席 中小企業界15席の計300席であり、同様に各グループ内の詳細な人数配分が示されている。

（3）「選挙委員」の選出方法

更に、夫々のグループ内での「選挙委員」の選出方法についても、事細かに決められた。各小グループの「選挙委員」については、法定機構・諮問組織・関係団体の責任者などが

選出するという原則を記した後、「一部の（選挙）委員は・・・から指名する」と具体的に示している。例えば、第2グループの「専門界」には、「法曹界30席」があるが、「そのうちの9席については、中国法学会の香港理事の中から指名する」と規定している。また、同じく第2グループに属する「スポーツ・演芸・文化・出版業界30席」については、「15席を中国香港体育協会及びオリンピック委員会、中国文学芸術連合会香港会員総会、香港出版総会から指名する」とされている。

2. 立法会議員の人数及び選出方法の変更

これまで「一国二制度」を具現化し、香港の「民主主義」を担っていると見なされてきた、またそれがゆえに今回の選挙制度変更の核心である「立法会」の議員数および選出方法も次のように変更された。

（1）全体人数と選出枠の変更・新設

これまで立法会は70議席で、そのうち35議席が住民の直接選挙により、また30議席が各種職能団体から、残り5議席が区議会から選ばれる仕組みであった。それが、3月上旬に開催された全人代で90議席に増員することが決められたが、今回の全人代常務委員会で、その選出方法ごとの詳細が決まった。

また、以下の通り、新たに「選挙委員会選出枠」が出来た一方、2019年の区議会選挙で民主派が圧勝した「区議会選出枠5」は廃止された。

・選挙委員会選出の議員	40名
・職能団体選出の議員	30名
・直接選挙で選出される議員	20名

（2）夫々のグループの議員選出方法

上記の選出枠夫々の議員選出方法も詳細に決められた。

（イ）選挙委員会選出の議員

候補者となりたい者は選挙委員会委員の少なくとも10名以上かつ20名を超えない委員の指名により候補者となり、かつ各業界別に参加し推薦する委員は2名以上かつ4名を超えないこと。選挙委員会候補者名簿に基づき無記名で投票を行い、得票数の多い候補者上位40名が当選する。

（ロ）職能団体選出の議員

「職能団体」を漁業・農業界、工業界、ビジネス界等28の業界に分け、そのうち労工界（労働界）からは3名の議員を選出し、他の27の業界からは各1名の議員を選出する。

（ハ）直接選挙で選出される議員

各地区の直接選挙で選ばれる議員については、10の選挙区を設立し、各選挙区は2名の議員を選出する。なお、香港紙の報道によれば、全人代常務委員会が決めたこの規定に基づき、具体的な10選挙区策定の作業を香港政府が現在行っているが、上にも書いた通り、前回2019年の区議会選挙では民主派が圧勝した経緯から、そうしたことが再び起こらないよう注意深く選挙区の区割りが進められているとのことである。

（3）立法会での議決方法

全人代常務委員会は、選出された後の立法会での議決方法についてまで規定した。香港政府提出の法案は、出席議員の過半数の賛成により可決される一方、議員が提出し

た議案・法案、政府提出の法案に対する修正案は、上記3つの選出方法別グループのうち、2つのグループの出席した議員の過半数の賛成により可決されたとした。

3. 候補者資格審査委員会の設置

今回の一連の選挙制度の変更の中で、もう一点注目されたことは、各種選挙の候補者が候補者としてふさわしいか否かをチェックする「候補者資格審査委員会」が新たに設置されることが決まったことである。

(1) 候補者資格審査委員会の任務

今回の全人代常務委員会の決定では、候補者資格審査委員会は、選挙委員会委員候補者・行政長官候補者・立法會議員候補者の資格審査・確認に責任を有するとされ、昨年6月末の「香港国家安全維持法」導入に伴い新たに設置された香港国家安全維持委員会は「香港政府警務処国家安全維持部門の審査状況に基づき、各選挙の候補者が香港基本法を擁護し、香港の法定の要求・条件に忠誠を誓うかで判断し、かつそれらの法定の要求・条件に符合しない候補者については候補者資格審査委員会に意見書を提出する」とされている。

また、候補者資格審査委員会は、香港国家安全維持委員会の意見書に基づき、各選挙の候補者の資格確認の決定を行うが、これについては訴訟を提起できないとした。

(2) 懸念される点

上記の通り、香港基本法を始めとする法律に照らして判断するとされていることから、例えば、昨年導入された「香港国家安全維持法」にある4種類の犯罪行為（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）のうち、特に最後の「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」などは、極めて漠然とした規定振りであり、香港当局が行おうとすれば恣意的に判断することも可能である。

また、こうして下された候補者としての資格を却下された場合にも「訴訟を提起できない」、即ち、候補者資格審査委員会の決定が最終的判断であるとされていることも、我々の感覚からすると疑問が残る。

4. なぜ、中国当局はこの時期にこうした変更を行うのか

次に、以下に紹介するように西側諸国からの反発が予想されたにも拘わらず、何故、中国当局がこの時期にこうした決定を行ったのであろうか。筆者は次のような理由があったものと考えている。

(1) 2019年の区議会選挙の苦い経験

まず、こうした変更を行う必要性を感じた最大の原因は、2019年11月に行われた区議会選挙で、民主派が圧倒的な勝利を収めた、換言すれば、親中派が大敗した苦い経験があるのではないだろうか。筆者が仄聞したところでは、この選挙前の時点では、習近平政権には、「親中派が勝利する」「万一、親中派が敗れるにしても、それは僅差での敗北であろう」との分析が上がっていた由である。ところが、実際には、民主派が議席の8割以上を占める結果であった。確かに得票率を見ると、民主派が6割弱、親中派が約4割と、獲得議席数に比べると民主派の一

方的な勝利とは言えない状況であったが、逆に各選挙区は親中派は「僅差での敗北」であっても、その積み重なりが「大敗」へとつながった「民主的選挙の恐ろしさ」を中国当局は、痛感したのではないだろうか。

そのことが、今回、特に立法会議員選挙について、「箸の上げ下ろしについてまで」指示するが如く細部にわたるまでの規定をしたことの背景にあったのではないかと、筆者は推測している。

（２）なぜ、この時期に決めたのか

次に、中国当局がなぜこの時期にこうした「一国二制度」の根幹を揺るがすようなことを決めたのであろうか。筆者は、次のような理由があったものと考えている。

（イ）まず、中国当局の香港政策に批判的な西側諸国が皆、新型コロナウイルス感染問題で忙殺されている一方で、中国はいち早くその「封じこめ」に成功し、経済も順調に回復しているこの時期は、中国の西側諸国に対する「優位性」を示せており、また最大のライバルである米国が、予想よりも早く外交を本格始動させているとは言え、なお包括的な対中政策の策定までには至っていない状況にあること。

（ロ）昨年６月末の「香港国家安全維持法」導入に際して懸念された香港からの外国企業・資本の大規模な「逃避」が起きておらず、香港と縁の深いHSBC（香港上海銀行グループ）が今後も中国との取り引きが増えるとの見通しの下、これまでロンドンで勤務していた幹部数名の勤務地を香港に移したことが示すように、中国からの投資・取引が今後も増えることが

見込まれ、たとえ今の時点で選挙制度の変更を行い、西側諸国との間で摩擦が生じたとしても、それが香港の国際的金融センターとしての地位には、基本的に影響しないと見たため。

（ハ）今年が中国共産党成立 100 周年に当たり、米国を含む西側諸国との関係で、国民に対し「強い中国」の姿を見せる必要があること。

５．香港の選挙制度変更に対する欧米諸国の対応

今回の香港の選挙制度変更に対しては、全人代での決定が明らかになった後、日本を含む G7 諸国が「重大な懸念を表明する」としたが、中でも米国はそれに加えて 3 月 17 日までに、中国・香港当局の関係者 24 名に対し、昨年トランプ政権が成立させた「香港自治法」に基づき、米国への入国禁止などの制裁を課すと発表した。

但し、こうした西側諸国の批判が、中国当局の対応を変えるまでには至っていない。

６．選挙制度変更の内容発表後の動き

上記の全人代常務委員会の決定を受けて、香港政府は香港の関連条例などの改正に向けた作業を始めている。

（１）立法会議員選挙の再延長など

3 月 30 日に香港政府の林鄭月娥（キャリー・ラム）行政長官は立法会議員選挙の前に、選挙委員会委員の選出などを行う必要があるとして、昨年 9 月 6 日の予定から 1 年延期し今年 9 月 5 日に投票予定であった立法化議員選挙を今年 12 月に再延長すると述べた。更に、3 月 13 日には関係の選挙

を以下の日程で行う旨、香港政府が発表した。

- ・選挙委員会委員選挙 9月19日
- ・立法會議員選挙 12月19日
- ・行政長官選挙 2022年3月27日

（２）関係条例改正案の立法会への提出

香港政府は、全人代及び同常務委員会の決定を受けて、現行の関係条例改正案の作成を急いでいたが、4月14日、選挙制度変更に関連する一括改正条例案を立法会に提出した。香港政府は同時に、選挙に当たってボイコットや白票を投じるよう呼びかける行為を違法として、最高禁固刑3年を科す規定も盛り込んでいる。

香港の立法会は、昨年11月に4名の民主派議員の資格を剥奪するとの全人代常務委員会の決定に抗議して、15名の民主派議員が辞任したことを受けて、議席のほとんどが親中派議員で占められていることから、この「一括改正条例案」の審議はスムーズに進むものと考えられる。

（３）民主派による獲得議席予測

全人代常務委員会の決定、それを受けての香港政府の動きを踏まえて、香港民主派の中には、従来の得票実績を参考に、12月に行われる立法会選挙で民主派がどれだけ議席を獲得できるか予測するグループも出てきている。香港紙が報じるそうした「試算」によれば、民主派が獲得できる議席数は、およそ15議席前後とのことであり、もしこの「試算」が正しいとすれば、中国当局の立法会から民主派議員を排除するとの目的は、大方達成されることになると言えよう。

なお、中国当局が、実行しようと思えば、全

ての議席を親中派団体などに振り向けることも可能であったと考えられるが、それを行わなかったことは、如何に中国と言えども「一国二制度」の看板がある以上、それを全面的に否定することは得策ではないと考えた結果であろう。

7. 日本を含む西側が取るべき対応

（１）民主派の中には、昨年6月の「香港国家安全維持法」の導入に続く今回の一連の選挙制度の変更により、「香港の民主主義は死んだ」とまで言う者もいる。そうした言いぶりが妥当であるか否かは別として、「香港の中国化」がまた一段と進むことは確かであろう。こうした事態に対し、日本そして西側諸国はどのような対応を取るべきなのであろうか。

（２）2019年時点での香港政府の統計によれば、日本から進出している企業数は1,400社を超え、米国企業数も1,300社以上である。これら外国企業は、東アジア全体をカバーする拠点として香港に進出する意味合いもあるが、それと並んで拡大する中国マーケットへの「玄関口」として香港を位置付けているケースも多いと聞く。

そうしたこともあり、昨年の「香港国家安全維持法」導入以降、何度かの「制裁」を課してきている米国も、香港に進出している米国企業に直接大きな経済的なマイナスが及ばないよう、「制裁」の中身を吟味している風が感じられる。同じことは日本についても言えることであり、現在までのところ、選挙制度の変更に対して重大な懸念の表明程度にとどまっている。

一方、中国当局は、そうした西側諸国の懸念

表明、あるいは「制裁」があっても、現在進めている選挙制度の変更の手を休める気配は全く感じられない。

(3) こうした状況を踏まえて、日本はどうするべきか。筆者は、たとえ今すぐに結果が出ないとしても、日本としては民主主義・人権・自由を重視していることを明確に述べつつ、これまで表明してきた懸念・憂慮を引き続き、言い続けることが重要であると考えている。

ただ、その際、一方的に中国当局を批判するだけであるならば、中国は益々「人の言うこ

とに耳を貸さない」態度に出るであろう。そうではなく、現在進めている「香港の中国化」が、どこかの段階で香港経済の発展、ひいては中国经济自体にマイナスの影響を与えることをこんこんと説き、改めて「一国二制度」の持つ重要性を語ることが、同じ東アジアに位置し、経済面だけでなく歴史的・文化的に香港、そして中国と緊密な関係を有してきた日本が取るべきことではないだろうか。

(2021 年 4 月 23 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。