

2020年5月29日

シリーズ：中国ビジネス そこが知りたい

第6回 「国家安全法で香港はどうなるのか？」

——亜細亜大学教授 遊川和郎氏に聞く

(聞き手) 首席研究員兼中国研究室長 湯浅健司

【ポイント】

- ▶ 習近平政権はこれまでも香港側に国家安全法制の制定を催促してきたが林鄭長官の手腕では実現は困難とみて、全人代において、中国側による立法化方針採択、という強硬手段をとった。背景には米国からの圧力の高まりがある。
- ▶ 法律が施行されると、香港での抗議活動や海外組織との連携などが対象となる可能性が高い。施行を阻止しようと抗議活動をしなくても、もはや事態を変えることはできない。国家安全法の制定により「一国二制度」は行き詰まりを迎えた。
- ▶ ビジネスセンターとしての香港の魅力は一段と劣化していくだろう。中国の介入が強まれば、中国ビジネスのリスク回避という、香港の役割は低下してしまうからだ。

中国の全国人民代表大会（全人代）が5月28日、閉幕した。会議では疲弊した国内経済の再建策が審議される一方、香港の反体制活動を禁じる「香港国家安全法」を制定する方針が採択され、海外からの注目を集めた。同法を巡っては香港の民主派らが激しく反発しているうえ、対立を深める米国からの批判も強い。なぜ今、習近平政権は香港の締め付けを強化しようとしているのか。同法の制定はどのような意味を持ち、現地でのビジネスへの影響は広がるのだろうか。中国経済を研究し、香港駐在の経験もある亜細亜大学教授（同大学アジア研究所所長）の遊川和郎氏に聞いた。



遊川 和郎 氏

■2019年の4中全会がターニングポイント

——全人代で「香港国家安全法」制定の方針が採択されたのは、海外から見て、唐突な感じがした。どのような印象を持たれたか。

「香港における国家安全法制¹を巡る歴史は長い。2003年、初代の董建華行政長官が制定を目指したが、市民の激しい反発にあって、とん挫をした。その後、中国は融和的な胡錦濤政権だったこともあり、しばらく棚上げ状態が続いたが、12年に習近平政権が誕生すると、同法の早期成立を香港側に迫るようになった。18年11月には習主席が林鄭月娥長官と会見した際、遠回しの表現ながら代表団の面前で国家安全法制定を促したとされる」

「林鄭長官は2019年になって、中国に逃亡犯を引き渡すことを可能にする『逃亡犯条例』改正を試みたが、市民の反発によって失敗してしまう。習政権には、同条例すら成立させられない林鄭長官のもとでは、本命といえる国家安全法の実現は困難と、危機感を募らせていたと思われる」

「そうした中、2019年11月、ある意味一連の抗議活動に関して民意を問う場となった区議会選挙で民主派が圧勝した。彼らは次の活動方針として、20年9月予定の立法会議員選挙で勝利し、合法的に権力を奪取する可能性を吹聴し始めた」

「一方、中国側は、2019年10月末の共産党4中全会で、法に基づく香港の統治強化方針を明確に提示した。その核心が国家安全条例の制定である。その意味では、今回の全人代での提案は4中全会で示した内容に沿ったものであり、唐突というわけではない」

図表1 中国返還後の香港を巡る動き

1997年	英国から中国に返還
2003年	香港の国家安全条例の制定に反対して50万人がデモ。条例は廃案に
12年	習近平氏が共産党総書記に就任。翌年には国家主席に
14年	行政長官選挙の民主化を求めた「雨傘運動」起きる
15年	中国で国家安全法が成立
15年	反中的な書籍を扱っていた香港の書店関係者が失踪
17年	7月、林鄭月娥氏が行政長官に就任
19年	6月、「逃亡犯条例」の改正に反対し、大規模デモ相次ぐ 9月、林鄭長官が条例改正を完全撤回 10月末、中国共産党4中全会で香港版の国家安全法を制定する方針を打ち出す 11月、習主席が林鄭長官と会見し支持を表明 11月、区議会選挙で民主派が圧勝 11月、米国で香港人権・民主主義法が成立
20年	1月、中国政府が中聯弁の王志民主任を解任 2月、中国の夏宝龍政協副主席が香港マカオ事務弁公室主任を兼務 5月、新型コロナの影響で一時止まっていた大規模デモが再開 5月、全人代で香港国家安全法の制定を採択

¹香港の憲法にあたる「基本法」の第23条は、国家分裂や政権転覆を図る政治活動を禁止する「国家安全条例」の制定を香港政府に義務付けている。香港政府は2003年に条例制定を目指したが、民主派などは「政治活動や言論の自由が制限される」と強く反発。50万人規模のデモが起き、結局、条例は廃案となり、現在も成立しないままとなっている。

「ただ、基本法 23 条では香港政府が国家安全条例の制定することを義務づけており、中国政府の仕事ではない。私は当初、2020 年の立法会議員選挙後（選挙前に同法を持ち出すと、選挙で民主派を勢い付けさせることになりかねない）から、21 年前半までの間に成立させる考えだと思っていた」

「しかし、林鄭長官に国家安全条例の制定を期待しても無理であることは明白だ。そこで、香港政府ではなく、中国政府が直接制定して基本法の付属文書 3 に追加するという手法に踏み切った²。本来、基本法では付属文書 3 に列挙できるのは「全国性法律」としており、今回のように香港に特化した法律を加えるのはやはり奇手である」

「また、全人代でわざわざこの方針を審議対象にしたのも意外だった。法的には全人代の常務委員会（2 カ月に 1 度開催）で審議・可決すれば可能なはずだからである。1 つの理由として考えられるのは、憲法上『最高の国家権力機関』である全人代において賛同を得て、圧倒的多数で可決した」という正当性（お墨付き）を必要としたのではないか。特に海外に対して、中国国内で圧倒的な支持を得て行うものだというところを、アピールする狙いがあるのではないか」

■対米関係の緊張、林鄭長官への不信感が法制定を急がせる

――なぜ、習近平政権は制定を急いだのか。

「対米関係の緊張が増していることが背景にある。トランプ大統領は 2019 年 11 月、香港の区議会選挙の直後に香港人権・民主主義法を成立させた。これにより、米国は香港問題に介入できる体制を整えたが、一方、中国は一国二制度が壁となり、手出しができないという苛立ちを感じていた。手足となるはずの香港政府も、林鄭長官をはじめ頼りにならない。このままの状態にしておくと、米国の介入がどんどんエスカレートし、香港の統治は手が付けられなくなる、と危惧したのだと思う」

「大統領選挙を控えたトランプ大統領は新型コロナの感染拡大による国内の不満をかわすため、中国への攻勢を強めた側面もある。米中の対立激化の舞台が香港となったわけで、もしコロナ禍による米国の対中非難がなかったなら、中国は少なくとも立法会議員選挙まで国家安全法の成立を待ったかもしれない」

■ゲームは終わった～活動家らが標的に

――香港国家安全法はどのような内容か。施行されると何が起きるのだろうか。

「今回の全人代で香港国家安全法の制定方針が通過したので、次に全人代常務委員会が法律を制定し、香港基本法の付属文書 3 に追加する。香港政府はこれを官報に掲示するだけで、香港側には審議すらさせない、ということである。全人代常務委員会が定例開催される 6 月か 8 月には通過し、立法会選挙前には公布されるだろう」

² 香港基本法は、基本的に中国の法律は香港で施行されないとしているが、第 18 条に例外として「付属文書 3」に入った中国の法律は香港でも施行される。中国は、どの法律を付属文書に入れるかは全人代常務委員会に決定権がある、とする。国防や外交関連などの法律がすでに入っている。

「法律の詳細はまだ公表されていないが、骨格として①国家分裂②政権転覆③海外勢力による香港介入④テロなど国家安全に重大な危害を与える行為——を対象とすることが明らかになっている。具体的には、中国国歌や国旗への侮辱、公共施設の破壊行為、あるいは『港独（香港独立）』『光復香港』といったスローガンを掲げることも許されなくなるだろう」

「中国は民主派や活動家と海外勢力が結託することを最も恐れており、そうした行為やそれを行った活動家は法律の対象となる可能性が高い。活動家のみならず、海外メディアや団体との接触、交流などにも神経を尖らせなければならない恐れも十分ある」

図表2 基本法 23 条と香港版国家安全法の対象比較

基本法 23 条	香港版国家安全法
国家反逆	—
国家分裂	国家分裂
反乱扇動	—
中央政府転覆	国家政権転覆
国家機密窃取	—
外国の政治組織・団体の香港における政治活動	—
香港の政治組織・団体の外国政治組織・団体との連携関係構築	—
—	海外勢力による香港介入
—	テロなど国家安全に重大な危害を与える行為

（出所）報道を基に遊川氏作成、—は明記されず

——取り締まりは誰がやるのか。

「実際の法執行や司法手続き、刑罰規定は法律ができないと定かではないが、全人代が採択した案は『中国の国家安全機関を香港に設置し、法に基づき国家安全に関する職責を履行する』としている。この法案の最大のポイントである」

「林鄭長官が断念した逃亡犯条例は、中国国内で罪を犯して香港に逃げた人間を中国に連れ戻す、というものだった。大陸に行っていない香港人が香港でデモをしても、中国が取り締まることはできなかった。しかし、国家安全法が施行されると、最悪の場合、香港人の香港内での行為が中国当局の出先により犯罪認定され、取り締まりを受けることが予想される」

「どちらの法律が一般の香港人にとって厳しいか、一目瞭然だ。国家安全法は逃亡犯条例で苦杯をなめた中国側の『倍返し』とも言える」

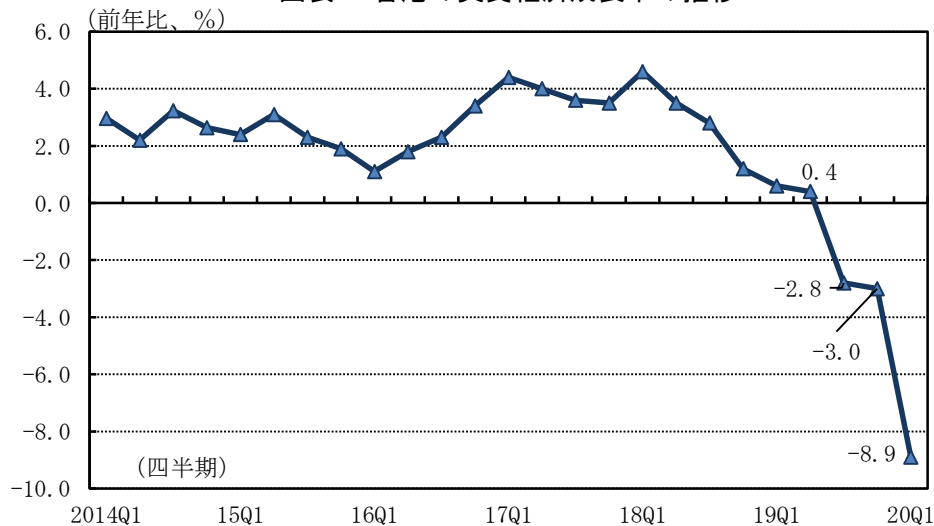
——民主派らの反発が激しくなりそうだが。

「逃亡犯条例を巡る 2019 年のデモは相手が市民に人気のない林鄭長官であり、

民主派にも勝算はあっただろう。しかし、今回の国家安全法を決めたのは習近平政権だ。相手が強大すぎる。香港でどんなに抗議活動をしてしても敵う相手ではない。厳しい言い方をすれば、民主派が仕掛けたゲームは中国によって強制終了させられた。北京で審議され法律ができるのに、香港でいくらデモをやっても、北京で起きていることを変えることはできない。活動側も非対称な戦いであることは分かっているのだから、必死に米国など海外に救い手を求めている」

「しかし、海外勢力を引き込もうとすればするほど、中国は反発の度合いを強めるだろう。繰り返すが、中国が最も嫌うのは海外勢力の介入だ。一部の活動家はこれまで、米国を始め海外を訪問して香港問題や中国の人権問題を訴え、習政権を刺激し続けてきた。海外と連携して圧力をかけようという戦略が、結局は強制終了という残念な結果を招いてしまったのではないか。中国を相手に自由や民主を勝ち取るという難事業に挑戦するのなら、もっと慎重に時間をかけて、粘り強い戦い方が必要だったのではないか」

図表3 香港の実質経済成長率の推移



■行き詰る「一国二制度」

——もはや「一国二制度」は終わったのだろうか。

「中国側は、鄧小平氏が提唱した一国二制度が終焉したとは、絶対に言わない。今回の措置も、香港の安定を図り、同制度をより確実なものにするためというロジックを振りかざすが⁴、どう見ても無理がある。制度はすでに行き詰まっており、中国がなりふり構わず香港に対する締め付けを強めたただけだ」

「行き詰まりを招いた大きな原因は、香港政府が本当の自治をできなかったことにあると、私は見ている。民主派など異なる意見の人も含めて香港内をまとめ、よりよい社会を実現するために中国政府に様々な要求、要望を伝えていく、というのが、あるべき姿ではなかったのか。きちんとした自治があって、初めて一国二制度が成り立つのだが、現実とは違った」

⁴ 李克強首相は5月28日の全人代閉幕後の記者会見で、香港国家安全法の制定について「一国二制度を確保して、香港の長期繁栄を守るものだ」と話している。

「SARS（重症急性呼吸器症候群）の流行など不運な要因もあったが、中国マネー頼みで香港政府の立場は弱くなった。中国の傀儡化し、それに反発する民主派は海外と結んで抵抗しようとする。大陸に近い人とそうでない人の間に格差も生じ、内部分裂の状態が生じてしまった。一国二制度は中国と香港が共存するためのモデルだったが、分裂した香港は中国への反発を強めるばかりで、制度は限界を迎えていた」

「もう一つの不幸は、香港のトップは過去、ビジネスマンか官僚上がりで、中国と向き合う政治家としての素養がなかったことだ。中国が行政長官を選ぶ最優先の基準は、能力ではなく中国に対する忠誠心である。そのような長官が香港市民からの信任を得るのは難しい」

図表4 香港証券取引所の各指標に占める中国企業の割合

	2019 年末	2018 年末	2017 年末
上場企業数	1241 (51%)	1146 (50%)	1051 (50%)
新規上場企業数	114 (62%)	101 (46%)	55 (32%)
時価総額(億 HK\$)	279,534(73%)	201,931 (68%)	225,221 (66%)
1日当たり売買額 (億 HK\$)	501(79%)	629 (80%)	501 (76%)
IPO 総額(億 HK\$)	3571(79%)	4694 (86%)	3667 (63%)

(出所) 香港証券取引所の資料より、遊川氏作成

■衰えるビジネス拠点としての香港の魅力

——香港のビジネスへの影響をどうみるか。

「米国の資本市場で中国企業を排除する動きがあることから、中国企業が香港に流れてくるとの期待も香港の証券取引所にはあったが、国家安全法の施行、さらに米国による制裁が香港を標的にする可能性が増したことで、動揺は大きくなっている。これから資本逃避などの動きが現実には起きないか注意が必要だろう」

「金融センターとしての香港の機能は現在、中国企業による資金調達という点に集中している。香港証券取引所における中国企業の割合は、上場企業数は51%、時価総額は73%、一日当たりの売買金額は79%（数字は2019年末時点）と、いずれも多くを占めている。調達規模は上海や深圳とは大きな差があり、海外投資家が成長著しい中国企業に投資しようとするれば、現実には香港しかないし、上海や深圳はまだ代替機能が十分ではないという現実もある」

「ビジネスセンターとしての魅力は長期的に劣化しつつある。香港自体にこれといった新興産業や成長企業は乏しく、なお不動産や観光業に依存した20世紀型の経済構造を続けている。すでに近年では進出企業の香港拠点の規模（比重）は低下しているだろう。」

「香港は中国ビジネスのゲートウェイとしての役割を担ってきたが、魅力だった税率の低さは異常な不動産価格の高騰と相殺されるようになっており、人材の

劣化も指摘される。そのうえ、今回のように中国の介入が強まれば、中国ビジネスのリスク回避という役割も低下してしまう。ビジネスや製造の現場に近く、コストは割安、人材も豊富な中国本土を選択する、という判断も出てくるだろう。中国だけではなく東南アジアとのビジネスも視野に入れるなら当然、シンガポールも選択肢となる」

――蔡英文総統が再選した台湾と、中国の関係はどうなっていくのか。

「香港国家安全法が対象とする『海外勢力による香港介入』の『海外』には、『外国』と『境外』の2つがあり、『境外』は台湾を意味している。これは民進党・蔡英文政権が香港問題に介入することへの警戒と一つの圧力ともいえる。」

「2019年1月に習近平主席が演説で示した5項目の台湾政策は事実上全く進展がない。さらに、国民党を通じて統一工作を進めるというのが従来の基本的な考え方だったが、総統選に前後して、国民党も中国と距離を置くようになり、台湾工作の取っ掛かりがなくなってしまった。こうした状況の中で、台湾政策をどうするのか。戦略を練り直している段階にあるとみられる」

★聞き手からひと言★

2019年夏、香港の激しいデモを知らせる報道を見て、1989年に起きた天安門事件を思い起こした。時の指導者、鄧小平氏は、学生らが海外の力を借りて政権転覆を図っているとみて、軍事介入という強硬手段に打って出た。鄧氏が一国二制度を提唱し平和共存を願った香港も、自治政府が事態を打開できなければ、いつかは中国が介入するのではないかと心配したのだが、不安は的中した。習近平政権は反政府活動家が海外と結託しているとして、国家安全法という最終手段に踏み切った。

遊川教授は「ゲームは終わった」と話す。反政府運動は敗北し、一国二制度は事実上、終焉したように思える。事態を変えるには米国の助力に頼るほかないようだが、「国家分裂」を危険視する中国は決して外国の介入を座視しない。

香港を巡る米中のせめぎ合いがどうなっていくのだろうか。日本も対岸の火車ではいられない。香港問題とどう向き合い、中国とどう付き合っていくのか。しっかり腹を固める必要がある。

★話し手の横顔★

遊川 和郎（ゆかわ かずお）：1959年生まれ、在香港日本国総領事館での専門調査員、日興リサーチセンター上海駐在員事務所長、北海道大学教授などを経て、現職。主著に『香港 返還20年の相克』（日本経済新聞出版社）

本稿の無断転載を禁じます。

詳細は総務本部までご照会ください。

公益社団法人 日本経済研究センター

〒100-8066 東京都千代田区大手町1-3-7 日経ビル11F

TEL:03-6256-7710 / FAX:03-6256-7924