

—《書評》—

廣江倫子・阿古智子編 日本評論社

『香港国家安全維持法のインパクト——一国二制度における自由・民主主義・経済活動はどう変わるか』

(NHK国際放送局) 山田 賢一

本著は、2020年6月末に公布・施行され、その後香港社会を一変させた「香港国家安全維持法」について、香港の法律研究の専門家らが共同で、その影響力もしくは「殺傷力」を主に法的な視点から論じたきわめてタイムリーな書籍である。はじめに断っておくが、評者は法律の専門家ではなく、厳密な法解釈をもとに裁定を下せるような立場にはないので、法解釈よりも現実の香港社会への影響を中心にコメントしたい。

メディア人として香港国家安全維持法のインパクトについてウォッチしてきた評者からみて、同法が香港社会のどの分野に大きく影響したかという点でみると、①司法、②メディア、③教育の3つになると思われるが、本著では①を中心に③についても言及されているので、きわめて興味深く読むことができた。

本著の構成は、まず第1部で中華人民共和国香港特別行政区国家安全維持法（以下、香港国安法）及びこの法律が制定される背景をなした2019年逃亡犯罪人および刑事相互法律協力（改正）草案（以下、逃亡犯条例）に関する香港の法曹界の反応と、香港の法・司法制度の概要を紹介する。

続く第2部では、逃亡犯条例の内容、これに反対するデモ行進や集会を規制する根拠となる公安条例の歴史、警察の公権力行使に対する規制、さらに逃亡犯条例への抗議デモの拡大を受けて香港政府が打ち出した「覆面禁止法」とこれに対する違憲審査の結果を論じ、これらの問題の進行に陰に陽に影響を与える米中対立の現状が解説される。

第3部では、香港国安法の内容、その法律実務への影響、香港と中国本土の刑事法の差異、香港

国安法と中国本土やマカオの国安法の比較、さらに香港基本法と香港国安法の関係について考察が行われ、最後に教育の変化を通じて香港における「法の支配」の今後を展望している。

最初の逃亡犯条例及び香港国安法に対する法曹界の反応だが、法廷弁護士＝バリスタの弁護士会であるバリスタ協会は、逃亡犯条例に関し、2019年3月から2020年5月にかけて合計25回も公式に意見表明を行い、その法的問題点についてコメントするとともに、逃亡犯条例の撤回を求めている。また、香港国安法に対しても15回意見表明を行っていた。その意見に通底するのは、香港基本法や関連法令を含む徹底した「法」の擁護であった（9～15ページ）。また、事務弁護士＝ソリシタの弁護士会であるソリシタ協会も、バリスタ協会よりは控えめだが、意見表明を行っていた（15～19ページ）。

こうした中、裁判所については、少なくとも香港国安法が公布・施行される以前の段階では、「政治的な思想に影響されることなく法律にのっとり事案に対する判断を行う」という職責に従い、香港政府が制定した覆面禁止法に一部違憲無効という結果を突き付けて待ったをかけることもあった（2～9ページ）。従って、香港国安法以前に関しては、「法の支配」＝Rule of Lawの番人としての機能がある程度は果たされていたと判断できる。

しかし中国共産党政権の法に対する意識は、「法による支配」＝Rule by Lawと言われる。「法」と「党」のどちらが上かと問われたとき、Rule of Lawにおいては「法」が上位に来るが、中国共産党の考えるRule by Lawにおいては、当然のごとく「党」が上位にきて、「法」は党による統治の道具に過ぎない。

実は中国でも胡錦濤が総書記の時代に、少なくとも理念的には「以法治国」＝Rule by Lawから「依法治国」＝Rule of Lawへと議論がなされ、CCTVの番組の中である学者が「以法治国」から

「依法治国」への移行を説いていたのを評者は見たことがある。しかし習近平時代になってからは、「法治」自体はよく言われるものの、「依法治国」という言葉はほぼ見かけなくなった。「党政軍民学、東西南北中、党は領導一切的（党政軍民学、東西南北中どこにおいても、共産党がすべてを指導するのだ）」の言葉に見られるように、党＞法の意識は徹底されているようである。だとすれば、中国が香港への関与を強めることは、すなわち香港式の「依法治国」が危機に陥ることを意味することになるだろう。

次に香港の法・司法制度についてである。アヘン戦争の結果、香港島がイギリスに割譲され、その後第二次アヘン戦争を経て九龍半島南端もイギリス領となり、1898年には新界の99年租借が決まった。香港の法制度にイギリス流の「コモン・ロー」（英米法）の体系が導入されていく。そして香港が1997年に中国に返還された後も、香港の法律がこのコモン・ロー体系に基づくことが、中国の全人代が成立させた香港基本法8条に明記されている（24ページ）。

従って、香港基本法のこの条文が順守されている限り、香港のRule of Lawは安泰なわけだが、中国共産党政権もせっかく自らの籠の中に入れた鳥が万が一にも逃げ出すことがないよう、手を打っている。香港基本法18条4項によると、全人代常務委員会が戦争状態宣言を決定したか、あるいは香港内で香港政府が制御できない、国家の統一または安全に危害を及ぼす動乱が発生して香港が緊急事態に入ることを決定した場合、中央政府は関係する全国性の法律を香港で実施する命令を発布できるとなっている。また、同17条では、全人代常務委は、香港の立法機関の制定した法律が香港基本法の中央の管理する事務あるいは中央と香港の関係に関する条文に合致しないと認めた場合、香港基本法委員会の意見を求めた後に、その法律を送り返すことができるとも書かれている（26

ページ）。

そして決定的に重要なのが、同158条1項で、そこには「本法の解释权は全国人民代表大会常務委員会に属する」と明記してある（39ページ）。香港法研究の大家である大東文化大学の廣江倫子准教授は本著で、香港基本法解释权は当初、香港法院に広い権限を認めたものと理解されていたと述べている（39ページ）。しかし中国共産党政権からすれば、香港基本法158条1項といい、17条といい、18条4項といい、香港という金の卵を産む鳥が籠の外に逃げない限りでその自由行動を認めているのに過ぎず、しかも香港が本当に籠の外に逃げようとしているかどうかは、共産党政権の主観によって判断されるのである。

ここで評者は、1997年の香港返還直前に現地で会った香港中文大学の翁松燃教授の言葉を思い出す。香港の民主についての評者の質問に対し、翁氏は「鳥籠民主だよ」と吐き捨てるように答えた。また、中国本土の民主化の可能性についても、評者がそう遠くないのではないかと質問したところ、「20年で民主化するか、賭けるか？ 私は民主化する方には賭けないよ」と答えた。現実残念ながら翁氏の予想通りになっている。

第2部では逃亡犯条例について取り上げているが、この条例に対する反対運動が香港であれほど盛り上がった背景に、2015～16年にかけて起きた「銅鑼灣書店事件」があったことは間違いない。この事件では、同書店の幹部5人が相次いで謎の失踪をし、このうち4人は中国本土やタイで行方不明となったが、実質的な経営者である李波氏は香港で消息を絶っていた。その後、李氏の妻のもとに深圳からかけたとみられる電話があり、李氏は香港人が通常用いる広東語ではなく、北京語で「調査に協力している。しばらくは家に帰れない」と語った。当時銅鑼灣書店は、習近平国家主席の若いころの恋愛に関する書籍を発行しようとしていた。

香港記者協会などのジャーナリスト団体は、タイで失踪した書店幹部の一人の桂民海氏がタイから出国した記録や、李氏が香港から中国本土に出た記録がなかったことと合わせ、書店関係者の一連の失踪は、中国政府が香港の言論の自由を抑圧するための実力行使の可能性が高いとして強く反発、2016年1月10日には主催者発表で6,000人の市民が抗議デモを行った。

その後、失踪した幹部らは相次いでCCTVなど中国政府系のテレビ局に登場し、「中国本土に禁書を持ち込んで販売した」などと罪を認めて懺悔する“自白”ビデオが放送された。ところが同年6月、釈放されて香港に戻った店長の林榮基氏は記者会見を開き、テレビで罪を認めた自白について「決められたセリフを言うよう強制された」などと表明、李波氏についても、「電話で話をしたが、中国当局に拉致されたという内容のことを言っていた」と証言した。この事件は、中国政府が香港政府を通じた司法手続きを経ずに香港人に対して中国の法律を強制的に適用したケースとして、香港人を震え上がらせた。

もし逃亡犯条例が香港の立法会で可決されれば、第二、第三の「銅鑼灣書店事件」が“公明正大”に行われることになりかねない。しかもそれはメディア人や民主派活動家に限らず、中国本土でビジネスを行っている香港人も、中国本土の役人などから賄賂を要求されて応じれば、同じ目に遭いかねないことから、懸念は広く共有された。

逃亡犯条例について廣江氏は、以下のような法的問題点を指摘している（56ページ）。

- ①双方可罰性の原則はどのように適用されるのか。
- ②死刑に関する不引き渡し原則はどのように適用されるのか。
- ③政治犯罪人不引き渡しの原則は確立された普遍的な原則だが、「政治犯罪」は、中国との協定において、どのように定義されるのか。

このほか、台湾の政府当局が逃亡犯条例を通過させても引き渡しに協力しないと明言していることから、そもそも発端となった、台湾旅行中の香港人カップルの間での殺人事件の身柄引き渡し自体が実現しそうな状況であった。

このように問題が多い逃亡犯条例をなぜ林鄭月娥行政長官が推進したのか疑問だが、一つの可能性として考えられるのは、香港の国家安全立法としての「23条立法」の代わりとしてこの条例を充てようとした、との見方である。「23条立法」が2003年の50万人デモで棚上げされて以降、香港の歴代行政長官は、中国政府からは早期の立法化を催促される一方、香港内部では反対の声が強くして強行するのが難しいというジレンマを抱えていた。特に習近平政権の成立後は対香港政策が強硬化し、中でも2014年に起きた「雨傘民主化運動」を海外の反中勢力の策謀とみなした中国共産党政権は、香港の行政長官に国家安全立法の早期成立を迫っていたとみられる。

こうした中で林鄭長官は、香港で強い反対の声が上がるのが確実な「23条立法」の代わりに、「あくまで刑事犯を対象」と強弁しうる「逃亡犯条例」を通過させようとしたのではないか。仮にそうだったとすると、「逃亡犯条例」は200万人デモなど2003年をはるかに上回る反対運動で撤回を余儀なくされたうえ、一部の活動家の暴力行為もあってその後の「香港国安法」を呼び込んだのだから、浅知恵の極みだったと言わざるを得ない。

次に、警察等の公権力行使に対する規制についてである。2014年に起きた雨傘民主化運動の際、選挙活動の参加者の一人だった曾健超氏は、警察隊に液体をかけたため、逮捕された。その後曾氏は人気のない近くの公園の変電所に連行され、暗がりの中で複数の警察官に殴打されるなど暴行されたが、その様子を複数のテレビ局が撮影していた。翌月、事件に関係した7人の警察官は襲撃罪容疑で逮捕され、7人には有罪判決が言い渡され

た (89ページ)。

一方、2019年の逃亡犯条例反対運動の際には、警察官がデモ参加者の男性に実弾を発砲して重体にさせた事件があったが、この警察官は逮捕されず、のちに立法会の議員が「私人訴追」を始めたものの、司法省はこの議員から私人訴追を引き取ってから訴追を中断させた。司法省はその理由について、当事者の警察官の供述などの証拠から、発砲は当時の状況における合理的な武力行使で、違法性と無謀さが証明できないなどと説明した (94ページ)。

これらの事案を見て感じるのは、香港の「法治」の動揺もしくは変質が、実は香港国安法が策定・公布される以前から始まっていたのではないかということである。評者が2020年9月にオンラインでインタビューした香港のネットメディア「SocREC」創設者の梁日明氏は、デモ活動の現場での取材に対する警察の態度は、2014年の雨傘民主化運動のころはずっと穏やかなもので、警察と記者の間に明確な対立はなく、記者の映像撮影に警察官が干渉することもなかったと証言する。ところが、2019年の逃亡犯条例反対運動の際には、警察から夜光反射ベストを着るよう要求された上、記者を追い払う行為も見られたという (詳細は拙稿「香港の報道の自由、瀬戸際に」『放送研究と調査』2021年1月号http://www.nhk.or.jp/bunken/research/oversea/pdf/20210101_7.pdf 参照)。法治に徹する警察から、「敵・味方」の区別に基づいて行動する警察への変化が感じられる。

さて本著では、香港国安法の制定に至る過程で不可欠な背景をなしたと思われる米中対立についても、近年香港問題の明快な説明によってメディアから引っ張りだことなっている香港政治研究の権威、倉田徹教授が解説している。それによると、アメリカは香港返還前の1992年にはすでに「米国－香港政策法 (United States－Hong Kong Policy Act)」を制定、返還後も香港を中国とは別個の独

立した関税地域と見なし、経済・貿易などの関係において香港を中国とは異なる待遇で扱うことを認めた。その一方で同法は、アメリカ大統領が香港の自治の状況が中国と異なる扱いをするには不足であると認定した場合、この特別扱いを停止する命令を発することができることも規定していた。そして同法は、香港の自治の状況を確認するため、定期的にアメリカと香港の関係や香港の民主化についての報告書を国務省から議会に提出することを義務付けた (118ページ)。

香港は西側諸国と中国本土を経済的・金融的につなぐ極めて重要な窓口であり、香港のこうした特別な地位がアメリカによって取り消されれば、香港はもとより中国本土への打撃も極めて大きい。つまり、中国政府が香港基本法158条1項や17条、18条4項などを、香港が中国の管理から逃げ出さないための“保険”としているのに対し、米国－香港政策法は、中国による香港の完全な“内地化”に対する防波堤としてアメリカが築いたものであり、香港住民にとっても自らの自由が守られるための貴重な“保険”なのである。

香港返還直後は中国側の自制もあってこのスキームが機能し、1997年から毎年作成された報告書ではアメリカ政府は常に「一国二制度」を成功と評価していたし、2007年を最後に報告書の提出をいったん終了させるほどだった (118ページ)。ところが2014年の雨傘民主化運動に対して中国政府がいったい譲歩を見せなかったため、アメリカは態度を硬化させ、2015年から再び報告書が議会に提出されるようになった。そして2018年に議会の米中経済・安全保障審査委員会が発表した年次報告書では、「北京が香港の政治制度・法治・言論の自由を侵食し続けており、香港が徐々に大陸の他の都市と変わらなくなっている」と指摘、香港の特別待遇が見直される可能性が浮上したことが香港財界を動揺させた (119ページ)。

しかし習近平政権のもと、「戦狼外交」が台頭

した中国は、米中間で貿易摩擦が激化する中、譲歩するどころか、むしろこの問題を「香港に対する外国勢力の内政干渉」と捉え、2019年5月、王志民中聯弁主任は、香港政府の逃亡犯条例改正案を断固支持すると意思表示した（120ページ）。

その後香港で条例反対運動が高揚すると、アメリカ議会では同年10月、「香港人権・民主主義法（Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019）」を下院が全会一致で可決、上院も翌月やはり全会一致で可決し、トランプ大統領の署名に至った。同法には、香港の人権を害する者に対し、アメリカ入国拒否や資産凍結といった制裁を科すことが盛り込まれ、中央政府と香港政府の公務員が制裁対象となる可能性が生じた。同時に、軍事転用可能な技術の中国への輸出規制などを香港が適切に実施しているかを調査・報告することも義務付けられ、アメリカが香港という「抜け穴」を利用した中国のハイテク戦略を掣肘する意図も反映されていた（123ページ）。これに対して香港では、法案成立後の11月28日にアメリカに感謝する集会が開催され、主催者発表で10万人が参加した（124ページ）。

こうしたアメリカの動きが、中国政府を一層刺激して、香港国安法制定に猛進する要因をなした可能性は否定できない。そしてその香港国安法はさらにアメリカを刺激し、香港・人権民主主義法を一層強化した「香港自治法（Hong Kong Autonomy Act）」が2020年7月に成立することになる。8月にはアメリカ財務省が、香港の林鄭行政長官、中国国務院香港マカオ弁公室の夏宝龍主任、中聯弁の駱恵寧主任など11人を、香港人の表現や集会の自由を制限したとして制裁すると発表した（125ページ）。香港をめぐる米中の対決劇がクライマックスに近づいた印象だった。

その一方で倉田氏は、この劇の舞台裏にも言及し、「何よりも、中国にとっての香港の利用価値と、香港の国際金融センターとしての地位の源泉であ

る、米ドルと香港ドルの固定相場制に対する攻撃が避けられていることは、最大の『手加減』である」と述べている（126ページ）。米ドルと香港ドルの兌換停止は、中国にとっての打撃も破壊的だが、アメリカへの打撃も極めて大きく、アメリカにとっては戦争を除けば「最後のカード」ともいえるもので、前政権よりも理性的と見られているバイデン政権がこのカードに手をかける可能性は、中国が何らかの挑発的行為に出ない限り、当面は非常に小さいと見るべきだろう。

第3部ではいよいよ香港国安法についての議論が行われる。その条文内容については報道などで多く取り上げられているので詳述しないが、法的な問題として廣江氏が指摘しているのが、「香港国安法と香港基本法との優劣関係が不明」な点であり、例えば香港国安法44条の「行政長官が裁判官を指名する」との条文が、香港基本法2条、19条、80条、85条に定めた司法の独立を侵害する等、両法間の矛盾を詳細に指摘している（142ページ）。

そしてもう1つの問題として廣江氏が指摘するのが、「処罰範囲は広くあいまいに記載されており、どのような言論活動なら許されるのか、文言から読み取ることには困難が伴う」（158ページ）点である。評者が香港のメディア関係者16人にオンラインインタビューを行った際も、彼らの多くが指摘していたのが、香港国安法の条文の「あいまいさ」であった。これは中国側としては、意図的にあいまいに記述することによって、メディア関係者の「自粛」や「付度」を引き出す狙いがあるほか、同じような行為をした場合でも、共産党に忠実な人物はお目こぼし、反抗的な人物は検挙、という恣意的な法運用の余地を残している面もあると思われる。

この他、廣江氏は香港国安法施行前の行為に対して同法が遡及的に適用されるのではないかと、この懸念についても指摘している（165ページ）。同法39条には「本法施行後の行為に適用する」とあ

るが、この条文は少なくとも厳密に運用されているとは言にくい。報道では、香港国安法に関する捜査を行う香港警察は、少なくとも法施行以前の関係者の言行について詳しくチェックをしているという (<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202008280338.aspx>参照)。

次に、弁護士の増山健氏が香港基本法と香港国安法の関係について論じた部分に触れたい。香港基本法23条には、香港における国家安全立法について、「香港特別行政区自らが制定しなければならない」とある。この条文に忠実であろうとすれば、中国の全人代が香港国安法を制定して香港に適用するのは、違法行為になりうる。もっともこれに対して香港政府は、そもそも国家の安全を保護するのは、常に中国政府の管轄事項であり、香港基本法23条も中国政府が香港の国家安全を守る義務を放棄したわけではないと反論する (210～211ページ)。

また内容面では、廣江氏の指摘でも出てくるが、香港国安法にある「行政長官による担当裁判官の指名」が香港基本法にある司法の独立の否定ではないか、という疑問が示される。これに対する香港政府の説明は、行政長官はあくまで担当裁判官のリストを作ることができるにとどまり、特定の事件の担当裁判官を指定できるわけではない、個別の内容について勧奨を行うわけではない、などというものだ (213～214ページ)。これは相当苦しい言い訳と言わざるを得ない。行政長官の“傀儡”度が返還以降最大級に高まっている中で、行政長官が担当裁判官のリストを作れるのであれば、「司法の独立」に忠実な裁判官をリストから外すことは目に見えている。また、増山氏が指摘する「刑罰規定の不明確性」による言論の自由の喪失の恐れも、評者が先述した通り明確である。

この他増山氏は、香港国安法と香港基本法の法的優先関係についても触れていて、①後からできた香港国安法が優先する、との考え方に加え、②

香港基本法は、その改正に香港の全人代代表の3分の2、香港の立法会議員の3分の2及び行政長官の同意が必要とされるなど、通常の中国の法律よりも厳格な改正手続きが定められている他、香港国安法が全人代常務委員会によって制定されたのに対し、香港基本法は全人代によって制定されたことなどから、香港基本法が優先する、との考え方もあるとしている (216～217ページ)。この辺は法解釈論議としては興味深いものがあるが、実際に法を作っている中国側が①の立場を変えることは、少なくとも習近平政権下では考えられず、まじめに議論してもむなしなものがある。

本著では最後に、東大の阿古智子教授が「通識教育から愛国教育へ」とのテーマで、香港での学校教育について議論している。ここではまず、香港の教育事情の専門家である中井智香子氏の議論として、「多元文化・世界市民モデルの“公民教育”が国民国家の論理に基づく“国民教育”よりも先行して始まっていた」ことが紹介される。

国際金融センターの香港ならではのことだが、返還直前の1996年の公民教育のガイドラインについて、「親中派にも民主派にもおおむね支持された」と記されている点に評者は驚きを感じた。教育という、中国語で言えば極めて「敏感」な分野において、親中派と民主派の間でコンセンサスのようなものがかつてあったと言われても、現在の香港からは想像もつかないのである。もちろんそれは、「公民教育」と「国民教育」をミックスした妥協の産物なのだろうが、阿古氏も指摘するように、そもそも公民教育と国民教育には、多数の相反する要素が含まれている (234ページ)。

そして、20世紀半ばのアメリカで確立された「探求式学習」(Inquiry-Based Learning)を参考にしたと言われる「通識教育」が、1992年に導入された後、香港の中国返還後の2009年に必修化されたという点にも驚く。これは丸暗記型学習を抜本的に改革し、批判的思考能力の育成を目指す目的が

あり、中国本土の教育とは水と油の関係にあるからだ（235～236ページ）。

これが実現した背景には、当時まだ「一国兩制」がある程度機能していて、中国本土でも胡錦濤・温家宝の指導体制が続いていたことと関係があるのだろう。この「通識教育」の実例として本著では、2008年の公開統一試験の問題を挙げている。そこでは、当時の全人代常務委員長長の呉邦国による「香港の自治権は中央から授けられたものである」とする「授權論」への受験生の解釈を述べるよう、問いを設定している（238ページ）。中国本土の教育ではこのようなことは許されず、おそらく香港政府の公務員でも自らの解釈を公言する人は皆無だろう。ところが生徒達にはその自由があるというのだ。

もちろん中国共産党はこうした状況を好ましいと思うはずがなく、香港政府に「愛国」をベースとする国民教育の導入を迫った。しかし2012年秋から「徳育と国民教育」を必修科目として導入しようとする香港政府の計画は、のちに雨傘民主化運動でも活躍する黄之鋒氏や周庭氏などの若者を中心とした、抗議デモやハンガーストライキなどの強い反発の中で、梁振英行政長官による「導入は学校ごとの裁量にゆだねる」との譲歩、すなわち事実上の撤回を引き出した（242ページ）。つまり、香港返還後もこの段階までは、2003年の国家安全立法の棚上げを含め、香港市民が自らにとってマイナスだと思う現状変更にはノーを突きつける余地が十分存在していた。

しかしその後の雨傘民主化運動や逃亡犯条例反対運動は、中国政府や親中派の「若者が過激な政治活動をする傾向があるのは通識教育に問題がある」との声を強める結果となった。香港国安法が施行された後の2020年10月6日には、小学校5年生の授業で、香港独立派の活動家・陳浩天氏が出演したテレビ番組を紹介した男性教員が、「香港の独立」を計画的に広めたとして、教員免許を取

り消された（245ページ）。通識教育からの180°転換である。こうして日本の教育関係者もうらやむような自由度を誇った香港の通識教育は終焉したのであった。

本著を通読してみて、問題点が全く見当たらないというわけではない。例えば8ページ末尾に終審法院首席裁判官が馬道立から張學能に交代とあるが、33ページには同じ首席裁判官の名前が張學能と記されている（正しくは張學能）。また、57ページに「台湾当局は2019年2月に早々と、改正案は『一つの中国の原則』に反するため、引き渡しに協力しないと表明した」と記されているが、引用元のサウスチャイナ・モーニングポストの見出しは「Taipei won't sign any extradition deal with Hong Kong if it implies Taiwan is part of China, official says」とあり、「改正案が、台湾が中国の一部であることを意味するのであれば、引き渡しに協力しない」という意味である以上、その翻訳は間違っていると言わざるを得ない。ただし、全般的には、香港のこれまでの法・司法制度とその崩壊過程が非常にクリアになる良著であり、多くの方にぜひご一読いただきたい。

（2021年3月、272ページ、2,000円＋税）