

香港民主化問題・中央政府と民主派の選択

著者	倉田 徹
雑誌名	金沢法学 = Kanazawa Law Review
巻	53
号	2
ページ	073-095
発行年	2011-03-07
URL	http://hdl.handle.net/2297/27678

香港民主化問題・中央政府と民主派の選択

倉 田 徹

はじめに：香港民主化問題の歴史的転換点

2010年6月、香港立法会は2012年の行政長官選挙・立法会議員選挙の方法を決定する政治体制改革政府案を賛成多数で可決した。このことは、1980年代から続く香港の民主化が、行政長官普通選挙・立法会全面普通選挙という「最終目標」に到達し、香港が長い移行期を終える道筋をつけるとともに、政府案の可決に到る過程では、中央政府と民主派が交渉の末に双方とも譲歩するという、香港政治史上に稀な出来事もあった。同案可決後の香港では、民主化問題の展開や中央政府と民主派の関係のみならず、政治全体に大きな地殻変動が起きることも予想される。

本稿では、同案可決によって新たな段階に入った香港の民主化問題について、これまでの動きを回顧しつつ、それを踏まえて今後の展開を検討したい。前半では、香港の民主化問題の特徴を、国際比較と香港自身の歴史的条件から明らかにする。後半では、2012年の政治体制改革政府案可決に到る展開を、特に中央政府と民主派という二者のアクターと、その相互間の交渉に注目して分析する。これらを踏まえ、香港民主化問題の今後の展開を検討する。

1. 香港の民主化問題の特徴

(1) 「管理された民主化」

谷垣真理子は、香港の民主化は「管理された民主化」であると論じている。即ち、返還後の香港のミニ憲法的な役割を果たしている「香港特別行政区基本法（以下、「基本法」）」によって、民主化の進展が管理されていることが、香

港の民主化問題の特徴であるとの見方である¹。

1990年に制定され、1997年7月1日の香港の中国返還により施行された基本法は、中国法でありながら、その制定過程にイギリスが大きく関わってきたとされる²。基本法は返還後の民主化の大枠を規定したのみならず、植民地期末期の1990年から1997年にかけては、中国政府はイギリス香港政庁が進める香港の民主化も返還の時点で基本法の枠組みに合致する政治体制にすることを前提に行うことを求め、基本法は事実上イギリスを拘束した。

「管理された民主化」である香港の民主化は、諸外国の民主化の事例と比較して、いくつかの特殊な特徴を持っている。

第一に、民主化の最終目標が明確であることである。一般的に、体制移行の最終到達点がどこであるかは、その過程にあつては不明瞭である。シュミッターとオドンネルは、体制移行を「既存の権威主義体制から、未だ正体の判然としない『他の何ものか』への移行」であるとする。「何ものか」は政治的民主主義の樹立の場合もあれば、新しい（おそらくはより過酷な）権威主義支配の再現でないとも限らず、結果として全くの混乱に終わったり、暴力的対決に発展したりする可能性もある³。

これに対し、香港の民主化については、基本法第45条が行政長官選挙について「最終的には広汎な代表性のある指名委員会が民主的な手続きによって指名した後、普通選挙で選出するという目標に到る」とし、同68条は立法会議員選挙について「最終的には全議員が普通選挙によって選出されるという目標に達する」と明記している。即ち、民主化の到達点は政府首長たる行政長官と、

1 谷垣真理子「管理された民主化：普通選挙導入をめぐる香港の事例」『東洋文化研究所紀要』第155冊（2009年3月）、69-101ページ。

2 香港返還の中英交渉を担当したクラドック中国大使によれば、中国は決して認めないものの、基本法起草作業の全ての過程に香港政庁と香港立法評議会が関与していたという（パーシー・クラドック著 小須田秀幸訳『中国との格闘—あるイギリス外交官の回想』、筑摩書房、1997年、318ページ）。

3 シュミッター・オドンネル著 真柄秀子・井戸正伸訳『民主化の比較政治学—権威主義支配以後の政治世界』、未来社、1986年、27ページ。

議会である立法会の普通選挙化であり、これ以上でも、これ以下でもない。基本法を改正したり、政権を打倒したりして、行政長官や立法会に代わる政府機関を打ち立てることは、現在は香港の民主化のアジェンダとして全く想定されていない一方⁴、逆に現在制限選挙が採用されている行政長官・立法会の選挙方法をいずれは普通選挙に変えることに対し、あくまで抵抗して異議を申し立てることができる政治アクターもいない。

第二に、したがって、移行期の香港政治は概ね安定していた。シュミッター・オドンネルは「移行の特色は、その最中においては、政治ゲームのルールが決まっていない点にある⁵」と述べる。政治体制という「ルール」を確定するために、アクター達が闘争を繰り返すのが移行期であるというのである。しかし、香港の移行期においては、1997年までのイギリスの植民地統治と、1997年以降の中国の香港特別行政区政府の統治が脅威にさらされるような事態は生ぜず、法の支配や治安は保たれていた。「ルール」は「基本法」の管理下にあったのである。

第三に、移行の期間が極めて長い。香港の民主化の本格的なスタートは、1982年の区議会への普通選挙の部分導入であるとされる⁶。以来現在に到るまで、間接選挙の導入・普通選挙の漸次拡大・委任の廃止など、選挙を経るたびに、各種の議会にはわずかずつ民主的要素が拡大されてきた。仮に中央政府が定め

4 民主派は当初、基本法が定める民主化のペースが遅すぎるとして、基本法の改正を目指した。例えば1997年10月15日、民主派の陳財喜議員は臨時立法会に、特別行政区政府が直ちに基本法の改正手続きを進め、極力早く行政長官と立法会議員の全面直接選挙化を実現するよう求める議案を提出したが、反対多数で否決された。基本法改正の具体的手続きが進められたのは、2000年1月19日、民主派の梁耀忠議員が議員立法を制限する基本法第74条の改正を發議し、反対多数で否決されたのが唯一の事例である。いずれにせよ、基本法改正は親政府派・香港政府・中央政府が反対しているため明らかに実現不可能であり、民主派は徐々に基本法に基づいて民主化を進めるとの方針へと転換していった。

5 シュミッター・オドンネル著 真柄秀子・井戸正伸訳、前掲書、35ページ。

6 谷垣真理子、前掲論文、74ページ。

るタイムテーブル通りに今後の民主化が進展するとすれば、移行の完成は2020年の立法会全面普通選挙化である。その間38年という長い移行期は、恐らく世界的に見て希少な例である。

移行に長期を要した主な原因は、政治の安定を重視するイギリス政府と中国中央政府の強い意向である。香港の民主化は、同時にイギリスから中国への主権移管の過渡期にも重なった。急進的な政治変動は様々な混乱を引き起こしかねず、イギリスは全体として中国との協調を旨とし、中国との交渉によって改革のスピードを決定した。また、漸進的な改革は中国の政治スタイルでもある。行政長官・立法会の普通選挙化を規定した基本法第45条・68条には、いずれも「順序を追って漸進するという原則」に則り移行を進めるとの文言が明記されている。鄧小平時代以降、毛沢東の文化大革命や大躍進運動が引き起こした混乱から教訓を汲み取った中央政府が急進的な改革を嫌うことは周知の事実であり、経済の改革・開放政策も、地域を限った試験的实施や段階的实施などの措置を組み合わせ、「足場の石を探りながら河を渡る」と称される慎重なやり方で、長い時間をかけて行われてきた。この方針は政治の分野においても同様であり、中国は現在、「漸進路線」に基づいて政治改革を進めているとの見方もある⁷。香港の民主化に関しても、中央政府関係者は繰り返し一足飛びに普通選挙を実現することはできないとの見解を述べ、民主化のペースを抑えてきたのである。

(2) 下からの民主化圧力の限定性

このような「管理された民主化」である香港の民主化は、典型的な「上からの民主化」である。民主化推進のイニシアチブは常にイギリスまたは中国にあった。これは逆に言えば、香港の民主化は、市民運動が政権を民主化へと突き動かしたり、政府を転覆したりする「下からの民主化」に発展しなかったことを意味する。それは勿論、両大国のパワーに比して、香港の地元住民の力があま

7 唐亮『変貌する中国政治—漸進路線と民主化』、東京大学出版会、2001年。

りに小さかったためでもあるが、他方、香港市民の民主化要求そのものが限定的であったためでもある。盧兆興が実施した多数の香港政庁元高官への聞き取り調査⁸によれば、民主化の端緒となった区議会の普通選挙導入は、総督以下一部の香港政庁高官がイギリス政府の支持を得て進めたものであり、市民からの民主化要求の圧力はほぼ皆無であったという。

それでは、なぜ市民の民主化要求は高まらなかったのか。その理由は、イギリス植民地統治の様々な側面に注目することによって説明されている。

一般的に、植民地期の香港市民の政治意識の低さは「難民心理」によって説明されてきた。鄭宇碩によれば、香港の大部分の市民は、第二次大戦後 1950 年代初期にかけて難民として香港にきた者である。彼らは、市民意識はおろか、香港に対する帰属感も欠き、植民地当局が法律と秩序を維持し、生活の問題が解決できれば満足であった。植民地統治も 20 世紀前半の中国における軍閥の割拠・戦乱の頻発・腐敗の横行と比べればましであったし、仮に政庁に不満を訴えようにも、英語ができなければ政庁に聞いて貰えないと考えた市民も多かったという⁹。これらの要因から、香港市民は自らの政治参加の能力に自信を持たず、政治参加の意志も弱かったのである。

一方、香港市民が民主化を要求しないという選択が、必ずしも市民自らの意思のみによるとは言い切れないとも鄭宇碩は主張する。香港政庁は、香港が重要な政治体制改革を行うことに中華人民共和国が賛成していないと繰り返し暗示し、市民も重大な改変は中国の干渉、さらには香港回収に繋がると恐れていた。香港政庁は共産党・国民党双方の香港での活動を弾圧し続け、時には活発な活動家に対して香港からの追放という処罰を与えた¹⁰。これらの脅しが、市民が政治参加を否定的に考える一因となったと鄭宇碩は考える。自国の敗戦に

8 Lo, Shiu-hing, *The Politics of Democratization in Hong Kong*, London: Macmillan, 1997, pp.67-100.

9 鄭宇碩「香港政治的現代化」鄭宇碩・雷競璇『香港政治與選舉』、牛津大學出版社、1995 年、39 ページ。

10 鄭宇碩、前掲論文、41-42 ページ。

より不本意ながら異民族の支配下に置かれるという一般的な植民地住民の状況と異なり、香港市民はその大部分が、自らの選択によって異民族であるイギリス人の支配を受けるために大陸から流入した者である¹¹。通常、民主化運動は強権統治に対する抵抗によって盛り上がりを見せる。しかし、香港では市民は逆に、植民地統治が終わることや、そこから追放されることで「解放」されることを大いに恐れた。1992年に行われた世論調査では、「香港が植民地であるからと言って不快な感情を持つことはない」と答えた者が83.9%に達し、「もしある政府が十分に人民の面倒を見ることができれば、仮にそれが植民地政府であったとしても、その政府は人民の擁護を受けるべきである」という意見に対して、84%の回答者が賛意を示している¹²。中国大陸が共産党の統治下に置かれるという状況の下で、香港市民にとっては植民地統治を受け入れる以外により良い選択肢がなかったのである。

もっとも、市民が植民地統治を受け入れたのは、少なくとも相対的に見て、中国大陸よりも「良い政治」が香港で行われていたからである。戦後の香港は、政治的安定と経済発展を実現したと同時に、諮問や、諮問組織メンバーへの圧力団体指導者の任命を通じて一定の民意の吸収を行っていた¹³。また、政治参加の拡大の遅れに比して、言論活動や集会・デモなどの政治的自由は比較的大きかった。この特徴は中国返還後の現在に到るまで一貫している。フランスの「国境なき記者団」の2009年版世界の報道の自由ランキングでは、香港は調査対象の175カ国・地域中48位と評価された。日本の17位、米国の20位よりも下だが、台湾の59位、韓国の69位よりも上に位置する¹⁴。米国フリーダ

11 倉田徹『中国返還後の香港：「小さな冷戦」と一国二制度の展開』、名古屋大学出版会、2009年、278ページ。

12 劉兆佳・關信基「香港市民的取向—香港人對政治權威的態度及殖民地政權的認受性」『廣角鏡』、252期（1993年9月）、81ページ。

13 谷垣真理子「香港政治における民意」『アジア経済』、1997年4月号、19-34ページ。

14 国境なき記者団ウェブサイト (<http://en.rsf.org/press-freedom-index-2009,1001.html>)、2010年6月28日閲覧)より。

ム・ハウスの2010年版世界の自由報告によれば、香港の選挙の自由と公正さを評価した「政治的権利」の指数は、1点が最良、7点が最悪の評価システムの中で5点という低い評価である一方、表現・集会・結社・教育・宗教などの自由を評価した「市民的自由」の指数は日本・台湾・韓国と同じ2点であり、かなり高い評価を受けているとすることができる¹⁵。同調査では、「政治的権利」と「市民的自由」に3点以上の差がある事例は香港以外に存在しない。一般的には、自由のある国では政治参加も保障されており、自由のない国では政治参加も認められないという強い傾向がある中、香港は世界の中で際だって「民主はないが自由はある」地域なのである。

民主化運動にとって、抑圧的な政治体制に対する強烈な反感は、運動の大きなマグマとなる。1980年代以来民主化を実現した近隣の韓国と台湾においても、それぞれ光州事件や二・二八事件に代表される軍事独裁政権の流血の弾圧が、民主化運動の原動力となった。しかし、香港の場合、比較的高度の自由が存在することにより、そのような市民の強い圧力が発生することがなかったのである。

(3) 下からの民主化要求の事例：天安門事件と7月1日デモ

しかし、このような香港においても、市民の民主化運動が大きく盛り上がった時期が二回あった。

その一回目は返還前の1989年である。同年春からの北京での民主化運動と、6月4日の天安門事件の発生前後には、香港市民は北京の学生運動を支援し、100万人規模とも言われるデモを繰り返した。その後、イギリス香港政庁は従来の中国政府との協調の中で民主化のスピードを制御するという方針を転換し、パッテン総督による1992年の民主化加速改革、そしてそれに反発する中

15 フリーダム・ハウスウェブサイト

(<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7956>、2010年6月28日閲覧)より。

国との外交戦という事態に繋がっていった¹⁶。

前節で述べたとおり、香港市民には植民地当局による弾圧に対する懸念は多くなかったが、他方共産党が支配する中国政府に対しては不信感が強く、特に1984年の中英共同声明調印による返還決定以後は、将来に対する不安は香港全体に広がっていた。天安門事件はそのような香港社会の不安を極限まで煽り、香港の民主化運動に火をつけた事件であった。

民主化問題に限らず、現在の香港政治の大枠を規定するセッティングは、天安門事件をきっかけに形成されたと言っても過言ではない。北京への抗議集会をきっかけに民主派が凝集し、1990年に「香港初の本格的政党」とも称される「香港民主同盟」が結成され、現在の「民主党」に発展している。他方、「香港民主同盟」が1991年の立法評議会選挙で圧勝すると、このような民主派の台頭に対抗する形で、北京よりの左派と保守的な財界も政党結成に動き、1992年に左派の「民主建港協進連盟（民建連）」、1993年に財界よりの「自由党」が設立された。こうして、野党的色彩の強い民主党と、親政府派の自由党・民建連という三大政党が形成され、以後長くこの「ポスト天安門体制」が香港政治を支配した。

このような経緯から、香港の民主化をめぐる最も鮮明な対立は、民主化の加速を目指す民主派と、中央政府との間に存在する。民主派は毎年天安門事件記念日の集会で共産党一党独裁の終結を叫び、中央政府側は民主派を西側諸国と結託して政府の転覆を謀る勢力と罵倒し、民主派主要人物の大陸への入境¹⁷拒否で対抗した。両者間の対立には冷戦的なイデオロギー対立の色彩も強い。天安門事件後の民主化要求は「民主抗共」、即ち民主によって共産党に対抗しようとの意識を背景に持っていた。天安門事件は香港市民の共産党に対する恐怖感を呼び覚まし、民主化要求は反共心理と結びついたことで、より大きく盛り

16 この間の経緯については中園和仁『香港返還交渉－民主化をめぐる攻防』、国際書院、1998年などが詳しい。

17 大陸と香港の間の往来は、同一国家の中での移動であるため、出入国ではなく出入境と表現される。

上がった。

盧兆興は、香港の民主化運動にとって、中国という「外部アクター」が非常に重要であったと説く。中国は香港の急進的な民主化に反対し、民主化を制限してきた一方、市民社会の爆発を引き起こし、民主化の「推進要因」としても働いた。過去のシュミッター・オドンネルによる民主化の比較研究においては、このような「外部アクター」の重要性は十分に検討されなかったと盧兆興は指摘する¹⁸。しかし、問題は香港にとって中国が「外部アクター」といえるか否かであろう。天安門事件は香港返還の8年前に発生した事件である。中国が将来的に香港の統治者になることは、すでにこの時点で決定していた。デモ隊が使った「今日の北京は明日の香港」とのスローガンからも、当時の香港市民が北京の事件を決して「他人事」とは見えていなかったことは明らかである。

1997年の返還後、中央政府は名実ともに香港にとって「外部アクター」ではなくなった。中華人民共和国香港特別行政区と称されるようになった香港は、中央政府の直轄下にある、紛れもない中国の一部となったのである。ただし、複雑な問題は残った。返還後の香港は「一国二制度」方式によって統治され、外交と国防を除く問題について特別行政区政府には高度の自治が与えられている。香港の政治・経済・社会の体制は返還前の現状の維持を基本とし、大陸とは大いに異なっている。こうして、香港市民にとっての政府は、香港政府と中央政府という「二階建て」の状態になった。民主化問題については、そのうちどちらが主要な「ターゲット」となるべきなのか、返還直後にはあまり明瞭ではなかったのである。

そのような状況下で発生したのが、二回目の民主化運動のピークである、2003年の7月1日デモであった。デモの主題は、基本法第23条によって香港に立法が義務づけられた、治安立法である「国家安全条例」への反対であった。国家機密の窃取や反逆、反乱煽動などを取り締まる同条例は、香港の言論・結社・集会等の自由への脅威と見なされ、民主派やメディアなどを中心に、幅広い市

18 Lo Shiu-hing, *op. cit.*, pp.300-316.

民の反発を買っていた。中央政府の意を受けた香港政府は同条例の成立を目指したが、民主派が主催する同条例反対デモが主催者側発表で50万人、警察発表35万人の規模にまでふくれあがると、香港政府は条例の成立断念を余儀なくされ、最終的に同条例案は9月5日に廃案となった。

このデモが一種の「反政府デモ」であったことは明らかであるが、果たしてそのターゲットとした政府は、中央政府であったのか、香港政府であったのか。デモ参加者への聞き取り調査などのデータから見ると、彼らは中央政府よりも、香港政府の失策に対して怒りを募らせていたようである¹⁹。返還直後、中央政府は香港への干渉をできるだけ回避し、香港の自治と自由を尊重する姿勢を見せた。香港市民の返還への恐怖はこれによって緩和され、中央政府の支持率は改善した。他方、香港政府は1997年のアジア金融危機以来の不景気、鳥インフルエンザ処理の混乱や新空港開港時のトラブルなどの失策を重ね、デモ直前のSARSの流行は火に油を注いだ。デモのテーマは国家安全条例への反対であったが、デモが天安門事件以来の規模にまでふくれあがったのにはこれら複合的な要因があり、とりわけその責任を集中的に問われた董建華行政長官個人に対する香港市民の不満は大きかった。

デモの主催者である民主派は、「50万人デモ」を民主化＝普通選挙の要求に繋げて行こうと画策した。董建華行政長官が制限選挙で選出されていたという点を突き、よりよい指導者を自らの手で選べる普通選挙の実現を叫んだのである。このような動きに対し、不干渉を旨としてきた中央政府も、動かざるを得なくなった。大陸から香港への個人旅行の解禁など、香港の景気対策となる措置を矢継ぎ早に実施して景気の回復を達成したことに加え、2005年には董建華行政長官を事実上更迭し、香港市民の要望に応えた。他方、民主派が求める普通選挙の要求については、2004年4月に全国人民代表大会常務委員会（全人代常務委）が決定を行い、2007年行政長官普通選挙・2008年立法会全面普通選挙の要求を却下した。

19 倉田徹、前掲書、249-251ページ。

こうした硬軟を取り混ぜた中央政府の香港への干渉は、結果的には奏功したと言える。国家安全条例の廃案後も、民主派はデモを恒例行事化させて毎年開催し、2004年の7月1日にも、主催者側発表53万人、警察発表20万人の大規模デモとなった。前年秋の国家安全条例の廃案にも関わらず、デモは沈静化しなかったのである。しかし、2005年3月12日に董建華行政長官が辞職し、6月16日に曾蔭権が後任の行政長官に当選すると、景気の回復も相俟って、その直後の7月1日デモはテーマを失った格好となり、参加者は主催者側発表2万1千人、警察発表で1万7千人にまで減少した。それ以後毎年の7月1日デモで、参加者が警察発表で3万人を超えたことはない。

言い換えれば、民主派がこのデモを「下からの民主化」の原動力にしようとした試みは、不成功に終わったと考えざるを得ない。民主化の実現や体制の変動を見ることなく、運動は沈静化してしまったからである。振り返れば、「50万人デモ」を果たして民主化要求のデモと見るべきかどうかは検討を要する。国家安全条例への反対や、不景気や失政への不満は、必ずしも体制の正統性を問う性質のものではなかった。また、世界の民主化の事例と比較しても、多くの場合、移行期に大規模デモや集会が発生するとすれば、それは非合法のデモ・集会ながら、民衆の勢いを政府が制御できなくなったことを意味し、体制の打倒へと勢いを増すところであるが、民主はないが自由はある香港においては「50万人デモ」も事前に政府に届け出られた、合法的で平和裡の集会であった。このため、デモ発生自体はそもそも体制への脅威ではないのである。

しかし、この間の動きによって明確となったことは、「二階建て」の政府の下、民主化問題においては香港政府よりも、全人代常務委の決定を下した中央政府が最終決定権を持つということであり、返還後においても、民主化問題は香港内部の問題には留まらず、中央政府と民主派の対立が、最大の焦点であり続けると言うことであった。

2. 2012年政治体制改革問題の展開

上述の通り、香港の民主化運動においては中央政府と民主派が最も重要な対立軸を構成していたが、2012年の行政長官・立法會議員選挙の方式を決定する過程において、両者の関係には劇的な動きが見られた。

(1) 中央政府と民主派の態度と権限の矛盾

現在香港では、行政長官は制限選挙で選出された800名の選挙委員によって、立法会は半数の30議席が普通選挙で、残り半数は制限選挙で選出されている。

香港の制限選挙は「職能別選挙」と言われる方法を取り、有権者は「教育界」、「法律界」、「区議会」等の職業別に設定された選挙枠に属し、それぞれの枠に選挙委員及び立法會議員の定数が割り振られる。各枠の有権者となるためには、それぞれの枠で要求される職業資格を持つことが必要となる。例えば「教育界」の有権者となるためには学校の教師であること、「法律界」については弁護士や裁判官等の資格を持つこと、「区議会」枠は現職の区議會議員であることなどが要求される。しかし、全枠の有権者数を合計しても、職能別選挙の総有権者数は香港の総人口の3%程度、普通選挙枠有権者数3,431,592人²⁰の6%強の225,639人²¹に過ぎない。香港市民の大部分は、立法會議員の半数と、行政長官の選出には関われないのである。

先述の通り、これらの制限選挙を全面的に普通選挙化することが、基本法にも明記された民主化の最終到達点である。そのため、毎回の選挙の度に、徐々に普通選挙を拡大してゆくことが求められる。

中央政府は返還前、イギリスが香港の民主化を加速しようとする試みに一々反対し、かつ「ウェスタン・デモクラシー（西方民主）」は香港の実情に合わないと主張し続け、一般的には民主化の抵抗勢力と見られてきた。他方、民主

20 2010年の統計値。香港政府選挙事務処ウェブサイト

(<http://www.voterregistration.gov.hk/chi/statistic/20101.html>、2010年10月19日閲覧)より。

21 2010年の統計値。香港政府選挙事務処ウェブサイト

(<http://www.voterregistration.gov.hk/chi/statistic/20102.html>、2010年10月19日閲覧)より。

派は中央政府に対し批判的であり続け、急進的な民主化を要求する勢力と定義されてきた。

しかしながら、極めて皮肉なことに、基本法が彼らに与えた権限により、彼らはそれぞれその正反対の役割を果たすことを強いられた。

基本法および2004年の全人代常務委の基本法解釈²²により、選挙制度の改正には、以下のような5段階の手続きが必要と規定された。

① 香港行政長官が全人代常務委に報告書を提出し、全人代常務委が改革を行うか否かを決定する。

② ①において改革を行うと決定された場合、香港政府が改革の政府案を立法会に提出する。

③ 立法会で政府案を審議し、三分の二の賛成があれば、政府案は可決される。

④ 立法会が可決した政府案に、行政長官が同意する。

⑤ 行政長官が同意した政府案を全人代常務委が審議し、批准（行政長官選挙の場合）または記録にとどめる（立法会議員選挙の場合）

この規定は、中央政府と民主派にそれぞれどのような役割を与えるのか。まず中央政府（全人代常務委）には、最初に改革実施の可否を決断する権限と、最終的に香港で可決された改革案に対する諾否を決定する権限が与えられている。改革の最初と最後を司ることにより、中央政府は香港政府が作成する改革の政府案の内容に対して、絶大な影響力を行使できる。仮に中央政府が飲めない案を香港政府が作成・可決し、それを中央政府が最終段階で否決するという事態が発生すれば、中央政府と香港政府の深刻な対立を外部に晒すこととなり、中港関係に大打撃を与える。このような事態を回避するため、2005年に2007年行政長官選挙・2008年立法会議員選挙の改革案が審議された際も、香港政

22 全國人民代表大會常務委員會關於就《基本法》附件一第七條和附件二第三條的《解釋》、2004年4月6日（<http://www.cmab.gov.hk/cd/chi/basic/pdf/cs22004080554.pdf>、2010年10月7日閲覧）。

府は中央政府と連絡を取り合いながら、最初から中央政府が受け入れ可能な案を政府案として作成するという手順を踏んだ²³。つまり、②の段階で立法会に提出される香港政府案はすでに事実上中央政府と香港政府の合作であり、民主化をどの程度進めるか決定する権限は基本的に中央政府の掌中にある。中央政府が認めることによつてのみ、初めて香港の民主化は進展する。

他方、政府野党である民主派が役割を果たせるのは③の立法会審議の段階でのみである。改革案を作成する権限は政府にのみ認められており、議員立法は不可能である。つまり、立法会には政府案への諾否の表明の権限しかない。現在民主派の立法会での勢力は60議席中23議席であり、可決に必要な三分の二には遠く届かない。しかし、逆に言えば、否決に必要な三分の一を超える議席数を有している。言い換えれば、民主派は政府案に対する拒否権を有している。しかし、この拒否権を民主派が行使し、政府案が否決された場合、それは改革手続きの挫折を意味し、選挙方法は改正されない。つまり、否決は民主化の足踏みを招くだけなのである。現に民主派は2005年12月、2007年行政長官選挙・2008年立法会議員選挙の方法についての政府の改革案を、民主化の進捗が遅すぎることを不満として否決に追い込んだ。しかしその結果、両選挙は前回と全く同じ方法で行われることになり、民主化は一旦足踏みすることになった。

つまり、民主化に反対と見られがちな中央政府が、民主化を進展させることができる唯一のアクターである一方、民主化推進を求める民主派に与えられた権限は、民主化案を廃案に追い込んで民主化を停滞させることだけなのである。

(2) 2012年の選挙方法：中央政府・香港政府の提案

2012年には第四期行政長官選挙と第五期立法会議員選挙の実施が予定されている。両選挙の方法を決定する五段階の手続きの第一段階は、2007年12月

23 倉田徹、前掲書、134-135ページ。

に開始された。12月29日、全人代常務委は、曾蔭権香港行政長官から提出された政治体制改革の報告書を審議し、行政長官は普通選挙をしない、立法会は普通選挙と職能別選挙がそれぞれ半数ずつの議席を占めるという比率を変えないという前提の下でのみ改革を行えるとの決定を下した²⁴。2012年に両選挙の大幅な民主化を実現することは、第一段階で中央政府によってすでに否定されたのである。

ただし、同決定は2017年に行政長官普通選挙、2020年に立法会全面普通選挙を行うことを可とするとも付け加えた。これは、中央政府が基本法の「最終目標」である普通選挙の実現時期を初めて明言した、画期的な出来事である。これによって、2012年の選挙は、普通選挙に到る中間地点と位置づけられることとなった。

早期の普通選挙を拒否し続けていた中央政府が、普通選挙実現のタイムテーブルをここで提起したのはなぜか。第一に、先述の通り、普通選挙実現は基本法の明記した目標であり、しかも手続き上、中央政府にしかその時期を決める権限がない。遅かれ早かれ、中央政府は普通選挙実施の決断をする必要があった。第二に、返還から10年が経過し、香港市民の中央政府に対する警戒感は大分後退していた²⁵。中央政府にとって、普通選挙を実施した場合、北京に反抗的な者が選出されることを懸念する必要はかなり減退していた。第三に、香港政治の最大の対立軸は民主派の普通選挙要求と中央政府のその拒絶にあり、

24 「全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定（2007 年 12 月 29 日）」その全文については香港政府政制・内地事務局ウェブサイトを参照のこと（<http://www.cmab.gov.hk/cd/chi/basic/pdf/decision.pdf>、2010 年 10 月 13 日閲覧）。

25 香港大学が 1992 年以降定期的に実施している世論調査によれば、中央政府を信任すると回答した者の割合は、最低であった 1994 年 7 月には 13.8% に過ぎなかったが、返還直後の 1997 年 7 月に 31.1% まで回復し、全人代常務委の決定直前の 2007 年 12 月には 48.6% に達していた（香港大學民意ウェブサイト、<http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/trust/trustchigov/poll/datatables.html>、2010 年 10 月 15 日閲覧）。

普通選挙の実現は、民主派が中央政府を攻撃する口実を減らしたり、民主派と中央政府の関係を改善したりすることができ、香港の政治環境を胡錦濤指導部が提唱する「和諧社会（調和社会）」へと改善することが期待された。

いずれにせよ、2012年の選挙については、香港政府は中央政府が定めたこの枠内でしか第二段階の政府案を作成することができない。政府は2009年11月18日、市民に対する選挙制度についての諮問を開始すると同時に、この時点での政府案を市民に示した²⁶。

行政長官選挙については、現行制度では①財界、②専門職、③労組・社会福祉・宗教など、④政界の4つの枠から各200名選出された、合計800名の行政長官選挙委員会が行政長官を選挙しているが、政府はこれを各枠100名ずつ計400名増員し、委員会を1200名に拡大することを提案した。立法会については、普通選挙と職能別選挙の議席数を同数に保つとの全人代常務委の決定に基づき、現行の普通選挙30議席、職能別選挙30議席の合計60議席を、それぞれ5議席ずつ増員して35+35の70議席とすること、このうち職能別選挙枠については、増員分の5議席と、従来の区議会枠1議席の合計6議席について、民選の区議会議員²⁷の互選とすることを主な内容とする提案を行った。民選の区議会議員がより多くの立法会議員の選出に関わり、間接民主が拡大することにより、職能別選挙枠の拡大でありながら、実際には民主的要素を増やすことになるというのが、政府の論理であった。

(3) 急進民主派の中央政府との対立

全人代常務委の決定により、民主派が求めてきた普通選挙のタイムテーブルは示された。次に問題になるのは、政府がどのような普通選挙を提案してくる

26 「二零一二年行政長官及立法會產生辦法建議方案」(香港政府政制・内地事務局ウェブサイト、http://www.cmab-cd2012.gov.hk/doc/package/package_c.pdf)。

27 区議会議員は全香港18区で合計534名が選出されているが、このうち普通選挙で選出されている民選議員は405名であり、残る129名は行政長官による委任などで選出されている。民主派は区議会委任制の早期廃止を求めている。

かであった。基本法第 45 条は、行政長官の普通選挙は、指名委員会が指名した候補を普通選挙にかける形式になると規定している。指名委員会の構成を現状の行政長官選挙委員会のような親政府派中心のものとし、指名のハードルを高くすれば、民主派候補は指名を受けられず、普通選挙の段階では候補者が親政府派ばかりになる可能性もある。立法会に関しては、職能別選挙の投票権を現行の制限選挙から全市民に拡大することで普通選挙を実現するという「職能別普通選挙」案が浮上してきた。しかし、現在の職能別選挙は、金融界・保険界などの枠では 100 名余りの関係企業経営者のみが投票して、一人の議員を選出できる制度である。単純に有権者を全市民に拡大しても、仮に数十万人が一人を選ぶ枠を新設して従来の職能別選挙に加えるだけでは、巨大な一票の格差故に、普通選挙は形式的な物に終わってしまう²⁸。つまり、基本法は、一人一票の投票権を保障しても、参政権や一票の価値の平等は必ずしも保障していないのである。このような普通選挙が「最終目標」として固定化されれば、香港の民主化は数十年の時間をかけた挙げ句、形式的な普通選挙に留まるという不完全燃焼で終わることになる。

このような情勢に対し、民主派は難しい対応を迫られた。民主派が政府案に賛成すれば、2017 年・2020 年の普通選挙は予定通り実現するが、不完全燃焼に終わるとともに、民主派自体がこの時点で存在意義を失う可能性があった。これを回避するためには、民主派は政府案に反対票を投じ、拒否権を行使するしかないが、それが普通選挙の実現時期を遅らせることにはなっても、民主派が理想とする普通選挙をもたらし可能性は全く見えない。

このため、2007 年の全人代常務委の決定に対する民主派の受け止め方は複雑であった。当初民主派は、求めてきた次回 2012 年選挙の普通選挙化を却下されたことを不服とし、2008 年 1 月にかけてハンガーストライキを発動して

28 筆者はかつてこれを、イギリス式の democracy から中国の特色ある民主 (minzhu) へと香港の選挙が変容して行く過程と表現した。詳細は倉田徹、前掲書、142-148 ページを参照。

中央政府に抗議した。しかし、その一方で、普通選挙のタイムテーブルが提起されたことを受け、民主派は普通選挙の内容に注目することへと戦術を転換した。2008年1月13日に民主派が発動したデモは、「2012年ダブル普通選挙を堅持、2017年ニセ民主はいらない」をスローガンとした。

そもそも民主派は多数の政党・政治団体や無所属の者によって構成されており、当初から一枚岩ではない。「ニセ普通選挙」ではなく、「真の普通選挙」を実現するためにはどうすべきかをめぐり、民主派は急進派と穏健派の二派に分かれていった。

急進派の代表格は、2007年に結成された新勢力の社会民主連線（社民連）であった。社民連は立法会会議において、しばしば投擲や暴言などの過激行為に及んで退席を命じられるなど、3議席の小勢力ながら独特の存在感を持つ。社民連は、普通選挙の実施について、住民投票によって決すべきとの意見を持っていた。2009年6月17日、社民連の梁国雄議員は立法会に「政府に住民投票法制定と、香港の政治体制改革について全住民への住民投票を実施することを求める」との議案を提出したが、親政府派の反対多数によって否決された。政府は基本法に住民投票について規定されていないことなどを理由に、この提案を拒絶した²⁹。そこで社民連が考案したのが「擬似住民投票」という方法であった。立法会普通選挙枠の全5選挙区について各1名ずつ民主派立法会議員が辞職すれば、1議席を争う補欠選挙が全香港で実施される。この補選での民主派の勝敗を、住民投票の結果と見なすという案であった。この案は5議席を擁する民主党第二党である公民党の同調を得た。社民連・公民党の5議員は2010年1月26日に辞職願を提出し、その後実施される補欠選挙は「できるだけ早く真の普通選挙を実現し、職能別選挙を廃止する」ことへの可否を問う擬似住民投票となると宣言した。

社民連・公民党の当初の計算では、親政府派がこの補欠選挙に候補者を送

29 同議案の審議については『立法會會議過程正式紀錄』、2009年6月17日、6367-6418ページを参照。

り、民主派と親政府派の一騎打ちが全香港5選挙区で展開され、実際に住民投票に類似した構図が描かれると想定されていた。実際、民建連・自由党などの親政府派は、当初この補選への候補者擁立を目指した。

しかし、結果的に親政府派はこの補欠選挙をボイコットした。親政府派が議席を増やすチャンスである補選を自ら放棄した原因は、ひとえに中央政府の圧力につきる。中央政府は、住民投票は独立を目指す行為と見なして大いに警戒した。台湾の将来を台湾の意思で自決すべしとの主張に基づき、台湾独立派の民進党政権がかつて台湾で住民投票を実施したという経緯があるためである。新華社は1月15日、住民投票は基本法違反であり、香港社会の政治的安定や経済発展に悪影響を与えるなどとする北京の香港マカオ弁公室（港澳弁：北京において香港問題を担当する機関）と中央政府駐香港連絡弁公室（中連弁：中央政府の香港出先機関）のコメントを報じ、社民連・公民党を強く非難した³⁰。

ボイコットの決め手となったのは、社民連・公民党が1月21日、「全民起義」をこの運動のスローガンとすると発表したことであった。「起義」は歴史的に武装蜂起の意で使われてきた言葉である。公民党の余若薇議員は、「全民起義」は不公平な制度に対して立ち上がるとの意味であり、香港独立を意図するものでは決してないと釈明したものの³¹、中央政府はこの運動が政権を武力で打倒することを画策していると疑って激怒し、親政府派に補選のボイコットを求めたと報じられた³²。この後、親政府派は相次いで補選に候補者を擁立しないことを決定した。結果として5月16日の補選は、辞職した5議員が再選を目指して立候補したほかには泡沫候補しか出馬せず、5議員が当選して議席を回復したのみという無味乾燥な結果に終わった。親政府派候補の退場によって、補選は意見表明の場としての意義を半減させることとなり、「擬似住民投票」の意味合いは大いに薄められ、投票率も17.19%に留まった。

30 コメント全文は『明報』、2010年1月16日に掲載。

31 『文匯報』、2010年1月22日。

32 『明報』、2010年1月23日。

いずれにせよ、急進派は「擬似住民投票」をめぐる中央政府・香港政府と徹底的に対立し、2012年選挙の政府案においてはこれに反対し、否決に追い込むという路線を必然的に選択することとなった。

(4) 穏健民主派の妥協と政府案の成立

一方、穏健民主派は、抗議の辞職や擬似住民投票という方法から距離を置いた。社民連が擬似住民投票を提案した後、9議席を擁する民主派第一党の民主党は、これに参加すべきか党内で議論を重ね、結果として12月13日の党大会でこの運動への不参加を決定した。何俊仁民主党主席は、補選では民主派が議席を失うリスクがあるのに加え、仮に補選に民主派が勝利しても政府がこれによって妥協するとは限らないため、民主派は辞職するのではなく、23議席の否決権を確保し、社会運動を続け、対話によって政府の妥協を引き出すべきと主張し、不参加の理由を説明した。何俊仁は「今日の香港は中国共産党の解放軍に包囲された無力な状態にあり、民主派の抗争は環境の限界を考慮せねばならない、つまり、一時の過激でロマンチックな盲目的冒険により一か八かの勝負に出るべきではなく、根気や意志を欠いて軽々しく諦めて集団辞職するべきでもない」と述べ、集団辞職と擬似住民投票の運動を批判した³³。

社民連・公民党などを除く穏健民主派の14議員らは1月24日「終極普選連盟（普選連）」を結成し、2012年の普通選挙が実現できないならば、2017年の行政長官普通選挙の指名のハードルを高くしないこと、2020年立法会全面普通選挙の際には職能別選挙を全廃すること、2012年・2016年の選挙では民主的な要素を拡大することを中央政府・香港政府に求める「政治体制改革宣言」を発表した³⁴。

33 何俊仁『謙卑の奮鬥』、香港大學出版社、2010年、114-115ページ。

34 同宣言全文は民主党ウェブサイト

(<http://www.dphk.org/wp-content/uploads/2010/01/aus100124c.pdf>、2010年10月19日閲覧)を参照。

普選連のこの宣言は、基本法や2007年の全人代常務委の決定と矛盾せず、中央政府にとっても受容可能なものであった。また、穏健民主派が擬似住民投票に参加しなかったことは、中央政府に評価された。ここに、中央政府と穏健民主派の対話の余地が生じた。穏健民主派の賛成があれば、急進民主派が反対票を投じて、2012年選挙方法についての政府案は親政府派と合わせて立法会の三分の二を優に上回り、可決が可能であった。このため、中央政府は穏健民主派との交渉に乗り出した。

しかし、先述の通り、民主派は天安門事件以来中央政府と対立関係にある。何俊仁民主党主席をはじめ、穏健派にも多くの入境拒否されている者を含み、北京で交渉はできない。また、香港政府の頭越しに大々的に交渉を行うことも、香港の自治の点から見て理想的でない。このため当初両者は、前香港政府法務長官であり、現在全人代常務委基本法委員会の副主任を務める梁愛詩を仲介役として、香港で非公式に接触した。香港政府高官として政治体制改革に長年携わり、現在は全人代常務委に基本法についての意見を提供する委員を務めている梁愛詩は、民主派と中央政府のパイプ役として適任であった。

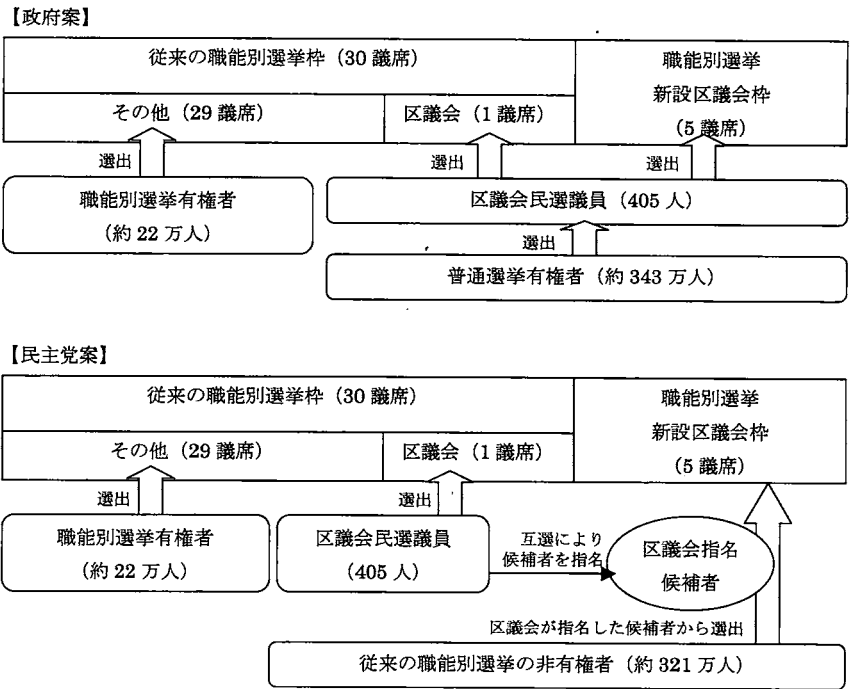
後に民主党は、中央政府との交渉の過程について詳述した報告書を公開している³⁵。それによると、双方の対話は2010年2月12日の梁愛詩と何俊仁の会談から始まった。当初梁愛詩は、民主党が天安門事件の名誉回復を求める「香港市民支援愛国民主運動連合会（支連会）」から徐々に距離を置くことを中央政府が求めていると伝えたが、民主党は即座にこれを拒絶した。しかし、水面下の交渉はこの後も続き、特に5月16日の立法会補選終了後、中連弁と民主党の直接交渉が始まるなど、交渉は活発化した。

その過程の5月24日、何俊仁は中連弁李剛副主任との会談で、2012年の立法会議員選挙の方法に関して重要な譲歩を提案した。先述の通り、政府案では立法会の区議会枠6議席について、民選区議会議員の互選とすると提案した。

35 民主党『政改六人工作小組報告』、2010年7月8日（民主党ウェブサイトにて公開、http://www.dphk.org/wp-content/uploads/2010/07/fullreport_6pp12.pdf、2010年10月19日閲覧）。

これに対し民主党は、従来の1議席は区議会議員による互選とし、新設5議席については民選区議会議員が候補者を指名し、その後従来の職能別選挙で投票権を持たない市民による選挙で議員を選出することを提案した(図1)。巨大な一票の格差は残るものの、これによって全香港の有権者が職能別選挙で投票を行うことが可能となり、普通選挙化への一歩となると民主党は主張した。

図1 2012年立法會議員選挙・職能別選挙の方法案



その後の交渉の末、中央政府は民主党案を受け入れることを発表し、香港政府は民主党案に従って政府案を修正した。修正された政府案は6月25日・26日に、穏健民主派から13票の賛成を得て可決された。天安門事件以来20年余りの対立関係を乗り越え、中央政府と民主派が直接交渉を行い、相互の譲歩の

未妥協に到った、香港政治史上における歴史的な瞬間であった。

おわりに：香港の民主化の今後

香港の民主化は、基本法の枠組によって管理された中で、数十年の時間をかけて行われてきたという特徴を持っている。返還問題や反共意識という要素が複雑に絡む中、中央政府と民主派の対立が、民主化問題の重要な鍵であった。

2007年の全人代常務委の決定により、中央政府は普通選挙実現の覚悟を示すという選択を行い、2010年の政治体制改革政府案賛成により、穏健民主派は中央政府との妥協の下に民主化を進めるという選択を行った。過去20年の両者の対立の歴史を考えれば、両者の選択には重みがある。

今回中央政府と穏健民主派が妥協し、2012年の選挙方法の政府案が可決されたことは、民主化問題の大きな画期になることは間違いないが、それによって今後この問題がどう展開するかは未だ不明瞭である。今回の政府案可決によって、改革の一步前進が実現した。中央政府が提案した2017年行政長官普通選挙・2020年立法会議員全面普通選挙というタイムテーブルの実現には漸進的な改革を積み上げることが必要であり、可決によって普通選挙化自体は近づいたように見える。他方、普通選挙の中身が「真の民主主義」になるかどうかは未だに不明瞭であり、穏健民主派の妥協は「ニセ民主」を香港に招く可能性も十分考えられる。

タイムテーブルによれば、民主化の完成は10年先の2020年である。それまでの間、香港では当面普通選挙の具体的方法に関する議論が続くであろう。